

מועצה אזורית חוף השרון

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה - מוקדים מסחריים ועסקיים

תקציר

רוב תחומה של המועצה האזורית חוף השרון (להלן - המועצה), המשתרע על כ-50,000 דונם, הוא מרחב תכנון מקומי חוף השרון אשר לו ועדה מקומית, שחבריה הם חברי המועצה של המועצה האזורית חוף השרון. במרחב התכנון המקומי שישה מושבים, ארבעה קיבוצים ושני יישובים קהילתיים. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בסוף שנת 2004 היה מספר התושבים במועצה 8,870.

בסוף 2004 ובראשית 2005 בדק משרד מבקר המדינה את פעילותה של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חוף השרון (להלן - הוועדה) בנושאי תכנון ובנייה, רישוי הבנייה, הפיקוח עליה ואכיפת הוראות חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - החוק). בדוח זה מפורטים ממצאים הנוגעים ל-11 מוקדי פעילות עסקית שבתחום מרחב התכנון המקומי. במספר מוקדים של פעילות עסקית נבדקה גם פעילותה של המועצה האזורית בנושא רישוי העסקים ואכיפת הוראות חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968.

תכנון

שטחי מרחב התכנון המקומי נועדו ליישובים כפריים ולשטחים פתוחים על פי התכניות התקפות החלות עליהם. פעילות לתיירות, נופש ותשתיות תותר בשטחים פתוחים באישור הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז המרכז (להלן - הוועדה המחוזית), בתנאי שלא ייפגע אופיו הפתוח של השטח. הרחבת אזורי תעסוקה תותר באישור הוועדה המחוזית בשטחים הגובלים עמם ובתנאי שלא ייפגע אופיו הפתוח של השטח.

הוועדה ביקשה לקדם תכנית מתאר חדשה למרחב התכנון המקומי, שבין מטרותיה פיתוח מוקדי מסחר ותעסוקה. מאחר שתכנית המתאר שהוצעה עמדה בסתירה למדיניות התכנון הארצית והמחוזית וביקשה, בין השאר, להכשיר בדיעבד עבירות בנייה ושימוש, סירבה הוועדה המחוזית לאשרה. הידינויות בין לשכת התכנון

המחוזית ובין הוועדה בעניין תיקון תכנית המתאר המוצעת נמשכו גם לאחר תום הביקורת.

הממצאים בבדיקת מוקדי פעילות עסקית

קיבוץ שפיים

מתחם חוצות שפיים: במקום נבנו, על פי היתרי בנייה לתעשייה, שני מבנים שחוברו אשר שטחם הבנוי כ-36,000 מ"ר. רוב השטח משמש למסחר והמקום הפך למרכז מסחרי גדול.

השימוש במקום לצורכי מסחר נגד את ייעודי האזור לפי תכניות תקפות, אך הוועדה המקומית לא פעלה נגד השימוש החורג במתחם.

בשנת 1999 אושרה תכנית מתקנת שאפשרה שימושים מעורבים באזור ובניהם מסחר, ואולם מאחר שתכנית זו הגבילה את היקף השימוש למסחר ל-25% מהשטח הבנוי, והיקף השימוש למסחר במתחם הוא 67% מהשטח הבנוי, יוצא שהיקף השימוש למסחר במתחם הוא בניגוד לתכנית תקפה.

הוועדה נתנה היתר בנייה למבנה שירותי תקשורת וטלפון אף שזכויות הבנייה במתחם מוצו. המבנה נבנה בסטייה מהיתר ומשמש למסחר בלא שהוועדה תפעל על פי סמכותה נגד הבנייה ונגד השימוש החורג במקום.

במרתף החנייה של מתחם חוצות שפיים נבנו מבנים ללא היתר בנייה. פועלים בהם עסקי מסחר בניגוד לייעוד המקום שהוא חנייה. במשך כשלוש שנים לא הפעילה הוועדה פיקוח במקום ולא עשתה דבר למניעת הבנייה הבלתי-חוקית בו ולהפסקת השימושים החורגים בו.

מסלולי מרוץ מכוניות: הוועדה נתנה שלא כדין היתר בניה לסלילת מסלולי מרוץ (קרטינג) בשטח של כחמישה דונם באזור שאין לתת בו היתר אלא על פי תכנית מפורטת; תכנית כזו לא אושרה לגבי אזור זה.

קיבוץ געש

מרכז מסחרי: על שתי חלקות בשטח כולל של 69 דונם, שייעודה של האחת "מבני משק" ושל האחרת "תעשייה", נבנו שני מבנים בשטח כולל של 27,424 מ"ר. הוועדה נתנה היתרים לבניית המבנים לייעוד שנקבע בתכניות התקפות החלות על החלקות מבלי לבחון כנדרש את שאלת השימוש שייעשה בהם; ואכן, מיד עם גמר הבנייה והאכלוס נעשה במבנים שימוש למסחר בסטייה ניכרת מהתכניות התקפות החלות על החלקות.

הוועדה נתנה היתרים בלתי-חוקיים לשימוש חורג בחלק משטח המבנים. היא לא פעלה לאכיפת החוק ולהפסקת השימוש החורג למסחר במבנים.

שמאי מטעם הוועדה קבע שומות מסוימות בגין השימוש החורג בשתי החלקות. אחר כך הפחית אותו שמאי את השומות בהסכמת הוועדה וקיבוץ געש. להפחתה ניתנו נימוקים כלליים שלא צורפו להם נתונים, כנדרש על פי עקרון השקיפות במינהל ציבורי תקין.

העסקים המתנהלים בשתי החלקות טעונים רישיון עסק והם פועלים בלעדיו, בין השאר, משום שפעילותם המסחרית נוגדת את התכניות התקפות, ואי אפשר לתת להם רישיונות עסק.

הוועדה אישרה סלילת מגרש על שלוש חלקות חקלאיות הסמוכות לחלקה ל"תעשייה" ולחלקה ל"מבני משק" ושימוש חורג בו לחנייה. אף שוועדת ערר החליטה לבטל את אישור הוועדה, לא עשתה הוועדה להפסקת השימוש החורג בחלקות.

מתחם החממה: בשטח של כ-3,000 מ"ר של חממות מפלסטיק לפרחים, בקרקע חקלאית מוכרזת, נבנו מבנים המשמשים למן אכלוסם ועד מועד סיום הביקורת, במשך כשמונה שנים, למסחר.

הוועדה נתנה היתר לבניית מבנה לשימוש חקלאי בלא שנתנה את דעתה לעובדה שבמבנים שנבנו עוד קודם לכן נעשה שימוש למסחר.

הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים לא אישרה בקשה לשימוש חורג במבנים, וערר שהוגש על כך לוועדת ערר נדחה. העניין הגיע לביהמ"ש, ומאחר שבשעת הדיון פקע תוקף החלטת הוועדה המחוזית, שאישרה שימוש חורג במבנים בכפוף למספר תנאים, הסכימו הצדדים שבקשה נוספת להיתר לשימוש חורג שהוגשה לוועדה תידון לגופו של עניין. עד סיום הביקורת לא קיבלה הוועדה החלטות בעניין הבקשה לשימוש החורג במבנים ולא פעלה להפסקתו.

עסק להשכרת רכב: על חלקה בשטח של כ-20 דונם שייעודה מגורים ושטח פרטי פתוח לשימוש הקיבוץ, נסללה חנייה ונבנה משרד למטרת השכרת רכב, בניגוד לתכניות התקפות וללא היתר לבנייה ולשימוש חורג; העסק פועל ללא רישיון עסק.

הוועדה לא אכפה את חוק התכנון והבנייה, והמועצה לא אכפה את חוק רישוי עסקים על החניון להשכרת רכב כדי להפסיק את הפעילות העסקית האסורה.

קיבוץ תל-יצחק

מפעל בטון: מפעל בטון הוקם ללא היתר בניה על שטח שייעודו על פי התכנית התקפה מבני משק, ולכן אסור להקים בו מפעלי תעשייה.

המפעל פועל משנת 1997 שלא כדין וללא רישיון עסק בלא שהוועדה והמועצה עשו דבר כדי להפסיק את פעילותו.

מפעל נרות: מפעל נרות פועל משנת 2000 באזור שייעודו חקלאי, במבנה שנבנה לשמש לול, ללא היתר לשימוש חורג וללא רישיון עסק. הוועדה והמועצה לא פעלו להפסקת פעילותו של מפעל הנרות.

מושב בית יהושע

מתחם הרכבת: במתחם שנועד לתעשייה יש מבנה ששטחו כ-6,400 מ"ר; המבנה היה בעבר בית אריזה. במבנה פעלו, בחריגה מהשימוש המותר על פי התכנית התקפה, חמישה עסקי מסחר, בעיקר עסקי רהיטים, בלא היתר לשימוש חורג. במתחם נסלל מגרש חנייה מאספלט ששטחו 3,000 מ"ר ונבנה משרד, שהופעל בו עסק להשכרת רכב. הבנייה והסלילה נעשו ללא היתר בנייה, והעסק הופעל בלא שניתן לו היתר לשימוש חורג.

לשימושים החורגים בקרקע ובמבנים לא ניתן אישור המועצה הארצית הנדרש על פי תכנית מתאר ארצית למסילות ברזל, נוכח מיקום המבנים בסמוך למסילת הברזל.

הוועדה לא פעלה נגד הבנייה בלא היתר ונגד השימושים החורגים בקרקע ובמבנים בלא היתר.

מושב בצרה

שלושה מוקדי מסחר: בשלושה אזורים בבצרה, על קרקע שייעודה חקלאי, פועלים מזה שנים עסקים מסחריים במבנים חקלאיים שהוסבו לשימוש כחנויות, ללא היתרים לשימושים חורגים.

הוועדה לא פעלה להפסקת השימוש החורג באזורים אלה. בהעדר טיפול של הוועדה יזמה הוועדה המחוזית הגשת כתבי אישום נגד מפעילי העסקים באזורים אלה.

פיקוח ואכיפה

מסקרים שערכה יחידת הפיקוח המחוזית עולה, כי היקף עבירות הבנייה והשימוש החורג במרחב התכנון המקומי גדול. לפי נתוני יחידת הפיקוח המחוזית, מספר עבירות הבנייה במרחב התכנון המקומי שהצטברו עד שנת 2004 היה כ-1,400.

הוועדה לא הפעילה פיקוח ראוי על הבנייה ועל השימושים החורגים בתחומה במיוחד במוקדי פעילות עסקית. במקרים מסוימים הופעל פיקוח הוועדה לאחר תקופה ארוכה ולאחר התערבות של יחידת הפיקוח המחוזית.

הוועדה לא אכפה בתחומה את החוק כראוי: הוצאו רק מעט צווי הפסקת עבודה מינהליים, הם לא הובאו לאישור בית משפט, ותוקפם פג אחרי 30 יום; הוועדה לא ביקשה כלל הוצאת צווי הפסקת עבודה שיפוטיים; רק במקרים מועטים הוצאו צווי הריסה מינהליים; רק במקרים מועטים הוגשו כתבי אישום.



מבוא

בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - החוק), נקבע, בין היתר, כלהלן: שר הפנים רשאי להכריז בצו על שטח כעל מרחב תכנון מקומי; לכל מרחב תכנון מקומי תהיה ועדה מקומית לתכנון ולבנייה; במרחב תכנון מקומי הכולל תחום רשות מקומית אחת בלבד תהיה מועצת הרשות המקומית הוועדה המקומית; ועדה מקומית תקים ועדת משנה לתכנון ולבנייה; כל התפקידים והסמכויות של ועדה מקומית מוקנים לוועדת משנה.

המועצה האזורית חוף השרון (להלן - המועצה) משתרעת על כ-50,000 דונם. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בסוף שנת 2004 היה מספר התושבים במועצה 8,870. שר הפנים הכריז על מרבית תחומה של המועצה כעל מרחב התכנון המקומי חוף השרון (להלן - מרחב התכנון המקומי). למרחב התכנון המקומי ועדה מקומית לתכנון ולבנייה שחבריה הם חברי מועצת המועצה, והיא הקימה ועדת משנה שדנה, בין השאר, בבקשות להיתרים לבנייה ולשימוש (הוועדה המקומית או ועדת המשנה או שתיהן - להלן - הוועדה). למן 3.12.97 מכהן מר אהרון בזירנו כראש המועצה וכיו"ר הוועדה המקומית, ולמן 1.6.96 מהנדס הוועדה הוא מר ירדן ערמון.

בתחום מרחב התכנון המקומי היישובים האלה: ארבעה קיבוצים¹ - געש, יקום, שפיים ותל יצחק; שישה מושבים - אודים, בית יהושע, בני ציון, בצרה, כפר נטר ורשפון; שני יישובים קהילתיים - ארסוף וחרוצים.

הקרקע שבקיבוצים ובמושבים היא ברובה בניהול מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י), ומיעוטה בבעלות פרטית, ובדומה לכך גם את רוב הקרקע ביישובים הקהילתיים ובשטחים שמחוץ לשטחי היישובים מנהל ממ"י.

רוב תחומו של מרחב התכנון המקומי הוא שטחים פתוחים של אזורים חקלאיים, שמורות טבע ועוד. רובם בעלי ערך נופי. גם הקיבוצים והמושבים הפזורים במרחב התכנון הם בעלי אופי כפרי חקלאי, על פי התכניות התקפות החלות על מרחב התכנון המקומי (ראו להלן).

בחדשים אוקטובר 2004 עד אפריל 2005 בדק משרד מבקר המדינה את פעילותה של הוועדה בנושאי תכנון ובנייה, רישוי הבנייה, הפיקוח עליה ואכיפת הוראות החוק. בדוח זה מפורטים ממצאים הנוגעים ל-11 מוקדי פעילות עסקית בחמישה מהיישובים שבתחום מרחב התכנון המקומי: קיבוץ שפיים, קיבוץ געש, קיבוץ תל יצחק, מושב בית יהושע ומושב בצרה. במספר מוקדים של פעילות עסקית נבדקו גם פעילותה של המועצה בנושא רישוי העסקים ואכיפת הוראות חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים). בדיקות השלמה נערכו בממ"י, בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז המרכז (להלן - הוועדה המחוזית) ובחידה הארצית לפיקוח על הבנייה מחוז המרכז במשרד הפנים (להלן - יחידת הפיקוח המחוזית).

1 שטחו של קיבוץ גליל ים שייך מוניציפלית לתחום המועצה, אך מבחינת תכנון ובנייה הוא נמצא במרחב התכנון המקומי של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רמת השרון.

הבסיס הנורמטיבי לעבודת הוועדה

חוק התכנון והבנייה

בחוק נקבע, שאין לבנות בניין ולסלול דרך בלא היתר בנייה שנתנו הוועדה המקומית או רשות הרישוי המקומית, לפי העניין ועל פי תנאי ההיתר. עוד נקבע בחוק ובתקנות התכנון ובנייה (עבודה ושימוש הטעונים היתר), התשכ"ז-1967, כי טעונים היתר בנייה גם כל חציבה, כרייה או מילוי המשנים את פני הקרקע, את יציבותה או בטיחותה ושימוש חורג בקרקע. שימוש חורג בקרקע או בבניין הוגדר "השימוש בהם למטרה שלא הותר להשתמש בהם הן במיוחד והן מהיותם באזור או בשטח מיוחד לפי כל תכנית או תקנה אחרת שלפי חוק זה חלות על הקרקע או הבניין או לפי היתר על פי חוק הדין בתכנון ובבנייה".

עוד קובע החוק, כי לא יינתן היתר לשימוש חורג אם יש בכך סטייה ניכרת מתכנית החלה על הקרקע או הבניין. בתקנות התכנון והבנייה (סטייה ניכרת מתכנית), התשכ"ז-1967, ובתקנות התכנון והבנייה (סטייה ניכרת מתכנית), התשס"ב-2002 (שתייהן ייקראו להלן - תקנות סטייה ניכרת), הוגדרה סטייה ניכרת מתכנית, בין השאר, "כשימוש בבנין או בקרקע שיש בו שינוי מהשימוש שנקבע בתוכנית והוא משנה את אופיה של הסביבה הקרובה".

עוד קובע החוק, כי "מתפקידה של הוועדה המקומית ושל כל רשות מקומית במרחב תכנון הכולל תחום של יותר מרשות מקומית אחת להבטיח את קיומן של הוראות חוק זה וכל תקנה על פיו".

בעניין קרקע חקלאית קובע החוק, כי "לא ישתמש אדם בקרקע חקלאית אלא בהתאם לאמור בתוספת הראשונה". בתוספת הראשונה נקבע: "תוקם ליד המועצה הארצית ועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים [ולקחש"פ]. "הועדה רשאית להכריז בהודעה ברשומות... כי קרקע פלוגית תהא קרקע חקלאית לעניין חוק זה". "לא תאושר תכנית החלה על קרקע חקלאית אלא אם אושרה התכנית על ידי הועדה או אם היא תכנית מפורטת המקיימת את כל ההוראות של תכנית מיתאר שאושרה על ידי הועדה". עוד נקבע, כי "א" לא יינתן על ידי מוסד תכנון היתר לבניה או לשימוש בקרקע חקלאית למטרה לא חקלאית אלא בהתאם לתכנית שנתמלאו בה הדרישות של סעיף 6 [בתוספת לחוק] או אם הסכימה לכך הועדה. (ב) 'מטרה לא חקלאית', בסעיף זה - בניה או שימוש בקרקע שאינם דרושים במישור לייצור חקלאי, לעיבוד חקלאי של האדמה או לגידול בעלי חיים. (ג) שימוש חורג בקרקע חקלאית טעון אישור הועדה ואישור הועדה המחוזית".

לגבי המותר והאסור על פי תכנית פסק בית המשפט העליון² כי "המונח 'היתר' גם במשמעותו הלשונית הרגילה מלמד על רשות לעשות דבר שהיה אסור אלמלא אותו היתר. וכך גם כאן: על תוכנית להתיר במפורש שימוש מסוים, כדי שזה יהיה מותר. כל שאינו מותר מפורשות - אסור."

חוק רישוי עסקים

לפי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים), שר הפנים רשאי לקבוע בצווים את העסקים הטעונים רישיון עסק כדי להבטיח את קיום המטרות שקבע החוק. הוצאת הצווים טעונה התייעצות עם השר הנוגע בדבר באשר למטרה שבגללה מוצא הצו. רשות הרישוי לעסק טעון רישוי בתחום רשות מקומית הוא ראש הרשות המקומית או מי שהוא הסמיכו לכך. לא

2 א.א. 1216/98 אסתר אבוטבול ו-84 אח' נ' ועדת ערר מחוז המרכז ואח', פד"י נה(5) עמ' 114.

מועצה אזורית חוף השרון

תיתן רשות רישוי רישיון עסק אלא אם כן, בין השאר, קוימו הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה ולשירותי כבאות.

בצו רישוי עסקים (ועסקים טעוני רישוי), התשנ"ה-1995 (להלן - צו הרישוי), נקבעו העסקים טעוני הרישוי.

חוק רישוי עסקים קובע עונשים לאדם שעסק ללא רישיון או ללא היתר זמני בעסק טעון רישוי או שלא קיים תנאי מתנאי הרישיון או ההיתר הזמני או שלא קיים הוראת תקנה.

תכנון

התכניות החלות במרחב התכנון המקומי

החוק קובע את סולם העדיפויות של התכניות: תכנית מתאר מקומית כוחה גדול מתכנית מפורטת, אם לא נאמר אחרת בתכנית המתאר; תכנית מתאר מחוזית כוחה גדול מתכנית מתאר מקומית ומתכנית מפורטת, אם לא נאמר אחרת בתכנית המתאר המחוזית; ותכנית מתאר ארצית כוחה גדול מכל תכנית אחרת, אם לא נאמר אחרת בתכנית המתאר הארצית.

בתכנית המתאר הארצית תמ"א/31³ ובתכנית המתאר הארצית תמ"א/35⁴ מרחב התכנון המקומי חוף השרון נועד ליישובים כפריים שבהם מגורים בעלי אופי כפרי ומוסדות הקשורים להתיישבות כפרית. עוד נועד מרחב התכנון המקומי לשטחי נוף פתוחים שבהם משתמשים גם לחקלאות. פעילות לתירות, לנופש ולתשתיות תותר בשטחים הפתוחים באישור הוועדה המחוזית ובתנאי שלא ייפגע אופיו הפתוח של השטח. ייעודים אלה למרחב התכנון המקומי חוף השרון והשימושים בהם נקבעו גם בתכניות המתאר המחוזית - תמ"מ/3⁵ ותמ"מ/21/3⁶, שהחליפה את רוב הוראותיה של תמ"מ/3.

בתמ"א/31 נקבע, כי הרחבת אזורי תעסוקה במרחב התכנון המקומי חוף השרון תותר באישור הוועדה המחוזית בשטחים הגובלים עם אזור תעסוקה קיים ובתנאי שלא ייפגע אופיו הפתוח של השטח; תנאי זה נקבע גם בתמ"מ/21/3. לפי תמ"א/35 שאושרה על ידי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה בינואר 2005, אך טרם אושרה על ידי הממשלה, תכנית לפיתוח תופקד אם נשקלה השפעתה על חזוק היישובים הסמוכים (העירוניים). בתשובתה לפניית משרד מבקר המדינה מיולי 2005 ציינה הוועדה, כי "תוכנית זו [תמ"א/35] אינה מקובלת על המועצות האזוריות והן פועלות... להביא למספר שינויים בהוראותיה".

באשר לתכנית לאזור תעשייה, מלאכה ותעסוקה במועצה אזורית, קבעה תמ"מ/21/3, שוועדה מחוזית מוסמכת לאשרה, בין השאר, אם היקף השטח המיועד למסחר באזור פיתוח כפרי ברשות

3 ילקוט הפרסומים 4084 עמ' 1690 מ-11.2.93.

4 התכנית אושרה על ידי המועצה הארצית בינואר 2005 ועד ספטמבר 2005 עדיין לא אושרה על ידי הממשלה.

5 ילקוט הפרסומים 2798 עמ' 1435 מ-31.3.82.

6 ילקוט הפרסומים 5236 עמ' 284 מ-7.11.03.

מקומית יהיה יחסי לגודל האוכלוסייה ברשות המקומית. מוסד תכנון הדן בתכנית ישקול מניעת פגיעה בחוסן הכלכלי של הערים הסמוכות. תכנית כזאת הותנתה בהסכמת המועצה הארצית או ועדת משנה שלה.

למרחב התכנון המקומי חוף השרון תכנית מתאר מקומית⁷ שבה נקבעו אזורי יישוב חקלאי וחקלאי קיבוצי, אזורי תעשייה, אזורי בניינים ציבוריים ואזורים חקלאיים וכן נקבעו השימושים המותרים בהם כפוף לאישור תכנית מפורטת. לגבי כל אחד מהיישובים במרחב התכנון המקומי אושרו תכניות מפורטות עם ייעודים, שימושים וזכויות בנייה לקרקע. כמו כן הכין ממ"י לכל אחד מהיישובים (למעט יישוב אחד) תכנית משבצת מרכז (להלן - מש"מ) שהיא תכנית מפורטת וגם שינוי לתכנית המתאר המקומית ולכל תכנית החלה על כל אחד מהיישובים. בין מטרתיה של תכנית מש"מ איחוד חלקות קיימות וחלוקתן מחדש, קביעת אזורים, ייעודים ותכליות ורישום אדמות היישובים וסביבתם בספרי המקרקעין. בתכניות המש"מ לא נקבעו זכויות בנייה, והן מפנות בנושא זה לאמור בתכניות המפורטות. תכניות המש"מ אושרו על ידי הוועדה המחוזית המשותפת לתכניות איחוד וחלוקה בקרקע חקלאית למחוזות חיפה והמרכז.

בתמ"מ/3, שתחילתה לאחר תחילתן של תכנית המתאר המקומית וחלק ניכר מהתכניות המפורטות, נקבע שהיא אינה פוגעת בתוקפן של תכניות אלו אלא אם כן הן סותרות את הוראותיה או אם הן חלות על קרקע חקלאית שהוכרזה כזו לפי התוספת הראשונה לחוק. באשר לקרקע חקלאית, קבעה תמ"מ/3 שהשימושים המותרים בה הם עיבוד לצורכי גידול עצים וצמחים וכן לבנייה או לשימוש בקרקע הדרושים במישורין לייצור חקלאי, לעיבוד חקלאי או לגידול בעלי חיים. תמ"מ/3 הגדירה קרקע חקלאית כקרקע שנועדה לשימוש לצורכי חקלאות בין שחלה עליה הכרזה לפי התוספת הראשונה לחוק ובין שהכרזה כזאת לא חלה עליה. תמ"מ/3 21/3 השאירה בתקפן את הוראות תמ"מ/3 האמורות.

במהלך השנים אושרו לגבי מרחב התכנון המקומי גם 109 תכניות נקודתיות, תכניות להרחבת חמישה מושבים לבנייה למגורים (בית יהושע, בני ציון, בצרה, כפר נטר ורשפון) ותכניות להקמת היישוב הקהילתי ארסוף. כמו כן אושרה למושבים שבמרחב התכנון המקומי תכנית מתאר המשנה את תכנית המתאר המקומית ותכניות נוספות וקובעת אפשרות לפעילות שאינה חקלאית בנחלות החקלאיות (תכנית פל"ח). תכנית פל"ח מאפשרת בנייה עד 500 מ"ר בנחלה א' לייעודים כמו שירותי משרד ואחסנה, מלאכה ותעשייה זעירה.

תכנית מתאר מוצעת

למרחב התכנון המקומי הוכנה תכנית מתאר חדשה במקום זו הקיימת (להלן - תכנית המתאר המוצעת). תכנית המתאר המוצעת הומלצה ביולי 1999 על ידי ועדת היגוי שמונתה ע"י מינהל התכנון במשרד הפנים, והוגשה בנובמבר 1999 על ידי הוועדה לוועדה המחוזית להפקדה. מטרת התכנית, בין השאר, "שמירת האיכות הנופית והסביבתית של נוף כפרי פתוח"; "פיתוח בר קיימא של הנוף הכפרי הפתוח כמשאב לפעילות כלכלית"; "חיזוק הבסיס הכלכלי של האזור - פיתוח מוקדי תעסוקה ופרנסה". בדצמבר 2002 משכה הוועדה בחזרה את תכנית המתאר המוצעת מהוועדה המחוזית. בתשובתה לפניית משרד מבקר המדינה מיולי 2005 הסבירה הוועדה את

7 ילקוט הפרסומים 1640 מ-9.7.70.

הסיבות לכך ובין השאר, כי תכנית המתאר המוצעת "נערכה ביוזמת משרד הפנים כשבראש ועדת ההיגוי עמדה... ראש אגף במינהל התכנון... [היא] נועדה לתת מענה ופתרונות למצב שנוצר במועצה ולתושביה בגין קריסת החקלאות. זוהי תכנית אשר מצד אחד מוטיב שימור לשטחים הפתוחים ומצד שני נועדה לאפשר פיתוח בר קיימא באזורים מבוזרים או בסמיכות להם. כל זאת תוך שמירת האופי הכפרי של המועצה. ועדת ההיגוי אכן סמכה ידיה על התכנית אולם הועדה המחוזית... החלה לבטל, ישיבה אחר ישיבה, כל ערך כלכלי - תכנוני [של התכנית]..."

מתכנן מחוז המרכז בוועדה המחוזית הסביר למשרד מבקר המדינה, כי החלטת ועדת ההיגוי להעביר את תכנית המתאר המוצעת לוועדה המחוזית לא הייתה בבחינת אישור התכנית משום שהסמכות לאשר תכניות היא רק בידי מוסדות התכנון שנקבעו בחוק, ואף בין חברי ועדת ההיגוי שררו חילוקי דעות לגבי נושאים שונים בתכנית. עוד הסביר, כי במקביל לדיונים שהתקיימו בוועדת ההיגוי התגבשה מדיניות התכנון הארצית והמחוזית, כפי שבאה לביטוי בתמ"מ/21/3; תכנית המתאר המוצעת עומדת בסתירה למדיניות זו.

מתכנן המחוז אף ציין, כי תכנית המתאר המוצעת מבקשת להכשיר בדיעבד עבירות בנייה. בנושא זה מסר, כי יש הנחיות של היועץ המשפטי לממשלה⁸; נוכח הנחיות אלו החליטה הוועדה המחוזית ב-17.3.04 כלהלן:

"הכשרת עבירות בניה חותרת תחת עקרונות שלטון החוק וסמכויותיהם של מוסדות התכנון, ומשרדת מסר שלילי לציבור הרחב ופוגעת ביסודות חוק התכנון והבניה אשר על פיו נקבע כי תכנון תחילה ולאחריו מעשה... הוועדה רואה את עצמה כמחויבת לתת דעתה בעת שהינה דנה בתכנית המיועדת להכשיר עבירות בניה גם לשיקול של אי עידוד עבריינות ולתת לו את המשקל הראוי במסגרת מכלול השקולים אשר עליה לשקול במסגרת סמכותה. בכל הנוגע להפעלת שיקול זה, סבורה הוועדה כי יש לודן בכל מקרה ומקרה לנסיבותיו ולתת במסגרת זאת את המשקל הראוי, בין היתר, לחומרת העבירה, להיקפה, למועד ביצועה של העבירה ביחס למועד הגשת התכנית ולדרך התנהגות והתנהלות היזם ולתום לבו..." "הוועדה מנחה את לשכת התכנון המחוזית לבחון בעת בדיקתם המקדמית של כל תכנית המוגשת לוועדה, האם יש בתכנית בכדי להכשיר בדיעבד עבירות בניה ולהביא את המידע האמור בפני הוועדה לעת הדיון בתכנית. לצורך כך מחליטה הוועדה כי ליתנאי הסף של קליטת תכנית יתווסף תנאי המחייב מסמך המפרט באם בתחום התכנית קיימת בניה שאינה חוקית - וזאת באישור מהנדס הוועדה המקומית הרלוונטי."

בעקבות ישיבה בפברואר 2005 אצל שר הפנים בהשתתפות יו"ר הוועדה ויו"ר הוועדה המחוזית בנושא תכנית המתאר המוצעת התקיימו דיונים בין המועצה לגורמי התכנון על הכנסת שינויים בתכנית המתאר המוצעת כדי לאפשר את קידומה.

8 בהנחיה 8.1150 (90.023) מיום 24.1.01 בנושא "בקשות לדחיית דיון בהליכים פליליים בשל הגשת בקשה להיתר או לתכנית" קבע היועץ המשפטי לממשלה, כלהלן: "6. בשולי הדברים יצוין, כי אין זה מופרך, כי במסגרת מכלול השיקולים שרשאית ועדת התכנון לשקול לעניין הטיפול והאישור של תכנית המוגשת לה על-ידי מי שתלויים ועומדים נגדו הליכים פליליים, כאמור, רשאית היא להביא בגדר שיקוליה גם את העובדה שמדובר בבקשה המיועדת להכשיר בדיעבד עבירות בניה, וכן את השיקול של מניעת עידוד עבריינות בניה. הלכה פסוקה היא, כי שיקול הדעת של רשויות התכנון בדיון בתכניות אינו מוגבל לעצם התכנון הפיזי/בלבד, אלא רשאיות הן לשקול מכלול שיקולים רחב יותר... נראה, איפוא, כי רשויות התכנון רשאיות לשקול גם שיקולים של אי עידוד עבריינות, במסגרת מכלול שיקוליהן, כמובן מתוך סבירות ומידתיות."

עד מועד סיום הביקורת התכנית המוצעת לא אושרה, ואפילו לא הגיעה לשלב של הפקדה, ועל כן לא ניתן לאפשר, בהתבסס עליה, את קיומם של מוקדי הפעילות העסקית, בניגוד לתוכניות תקפות, כמפורט להלן.

רישוי בנייה ושימושי קרקע

ממצאי הבדיקה שהועלו בבדיקת רישוי הבנייה ושימושי הקרקע ב-11 מוקדי פעילות עסקית שבחמישה יישובים הצביעו על כך שניתנו היתרים לבנייה או לשימוש חורג בניגוד לתכניות התקפות החלות במרחב התכנון המקומי, וכן היו בנייה ושימוש חורג בלא היתרים ובלא שהוועדה פעלה לאכיפת החוק, כמפורט להלן:

קיבוץ שפיים

משרד מבקר המדינה בדק בתחום קיבוץ שפיים את הקמתם ואת הפעלתם של שני מוקדי פעילות עסקית: חוצות שפיים ומסלולי מרוץ מכוניות (קרטינג). להלן ממצאי הבדיקה:

חוצות שפיים

ה בנייה

מתחם הבנייה חוצות שפיים נמצא במזרחו של קיבוץ שפיים בסמיכות לכביש החוף (להלן - מתחם חוצות שפיים). בנויים בו שני מבנים המחברים זה לזה. המבנה האחד (להלן - המבנה הדרומי), שטחו כ-12,800 מ"ר, והמבנה האחר (להלן - המבנה הצפוני), שטחו כ-24,000 מ"ר. על פי התכניות התקפות שחלו במתחם חוצות שפיים בראשית 1995, ייעודן של החלקות שעליהן בנויים שני המבנים האמורים היה "תעשייה". לפני כן היה ייעוד החלקה שעליה בנוי המבנה הצפוני "חקלאי".

ביוני 1995 נתנה הוועדה לקיבוץ שפיים היתר לבניית תוספת של כ-7,500 מ"ר למבנה הדרומי שהיה קיים במקום. שטחו באותה עת היה כ-5,300 מ"ר. ההיתר ניתן למבנה תעשייה. באוגוסט 1996 נתנה הוועדה היתר לבנייה למבנה הצפוני כמבנה תעשייה בשטח כולל של כ-24,000 מ"ר.

שימוש חורג

בתכנית המתאר המקומית נקבע, כי מתחם חוצות שפיים הוא אזור חקלאי קיבוצי, ובתכנית מפורטת אפשר לקבוע באזור זה שימושים שונים שפורטו בתכנית המתאר. בתכנית שהיא "תכנית

מפורטת ושינוי תכנית המתאר" נקבע כי אזור זה הוא אזור תעשייה שבו ניתן להשתמש לייעודים האלה: "מפעלי תעשייה ומלאכה, מתקני תשתית הדרושים לקיום תקין ורצוף של פעילות תעשייתית, לרבות משרדים, מחסנים, דרכים, רחבות וחניות".

ממסמכי הוועדה עולה, כי במבנה הדרומי ובמבנה הצפוני לא הייתה פעילות תעשייתית. למן הקמת המבנים בשנים 1996 ו-1997 השתמשו בחלק הארי של השטח הבנוי למסחר; בחלק מהשטח הבנוי השתמשו למשרדים. שימושים אלה היו בניגוד לייעוד שעל פי התכנית התקפה האמורה שחלה באזור זה ובניגוד לייעוד שעל פי היתרי הבנייה. הם שינו את אופייה של הסביבה הקרובה, ועל כן משמעותם הייתה סטייה מהיתר וסטייה ניכרת מתכנית. הוועדה לא פעלה נגד השימושים החורגים במקום.

במרס ובמאי 1997 נתנה הוועדה לקיבוץ שפיים היתרים לשימוש חורג למסחר בחלק משני מבני התעשייה האמורים. ההיתרים היו לשנה אחת והם חלו על שטחים במבנה הדרומי ששטחם היה כ-1,660 מ"ר, ועל שטחים במבנה הצפוני שהסתכמו ב-4,430 מ"ר. היתרים אלו ניתנו בניגוד לחוק הקובע כי לא יינתן היתר לשימוש חורג אם יש בכך סטייה ניכרת מתכנית החלה על הקרקע או על הבניין.

באפריל 1999 פורסם דבר אישור תכנית שינוי לתכניות התקפות שחלו על מתחם חוצות שפיים (להלן - תכנית השינוי). אחת ממטרות התכנית הייתה "תוספת שימושים מסחריים לאזור התעשייה". תכנית השינוי קבעה כי "האזור מיועד למפעלי תעשייה, משרדים ומסחר - שימושים מעורבים" והגבילה את היקף השטח לשימוש למסחר "עד 25% מהשטח הבנוי".

1. תכנית השינוי קבעה ש"זכויות הבניה יהיו ע"פ מצב קיים וע"פ אישורי בניה שהוצאו עד 17.4.96". משמע, היא נועדה להכשיר בדיעבד את השימוש החורג במתחם חוצות שפיים, והיא קבעה את זכויות הבנייה על פי המצב באותה עת. מצב זה פורט ב"לוח שטחים בנויים בפועל" שבתכנית, כלהלן: שטחים עיקריים - 19,433 מ"ר; שטחי שרות - 11,097 מ"ר; חנייה (במרתף) 6,149 מ"ר, וסה"כ - 36,679 מ"ר.

2. מנתוני מחלקת הגביה של המועצה עולה, כי השטח הכולל למסחר הוא כ-13,300 מ"ר, שהם כ-67% מהשטחים העיקריים. השימוש העיקרי במתחם הוא אפוא לצורכי מסחר. החריגה מהמגבלה שרק 25% מהשטח הבנוי ישמשו למסחר היא סטייה מתכנית השינוי.

3. בתגובה מיולי 2005 לעובדות האמורות שהציג לו משרד מבקר המדינה טען קיבוץ שפיים ש"שטחי מסחר הם שטחים עיקריים לפי תקנה 9 לתקנות התכנון והבנייה (חישוב שטחים ואחוזי בנייה בתכניות ובהיתרים), התשנ"ב-1992. שטחי מסחר עיקריים אלו הותרו בשיעור 25% מהשטח הבנוי ולא מהשטח העיקרי ועל כן מותר לעשות שימוש בשטח של 9,441.5 מ"ר למטרת מסחר." משרד מבקר המדינה דוחה טענה זו. בתקנות התכנון והבנייה (חישוב שטחים ואחוזי בניה בתכניות ובהיתרים), תשנ"ב-1992, נקבע, כי "בתכניות ובהיתרים יחושבו שטחי בנייה ואחוזי בנייה לפי הוראות תקנות אלה". התקנות קובעות הפרדה בין שטחים עיקריים ובין שטחי שירות ולא ניתן להעביר שטחי שרות לטובת שטחים עיקריים. חישוב על פי שיטת הקיבוץ פירושו העברה של שטחי שרות (לרבות שטח החנייה) לטובת שטחים עיקריים לשימוש מסחרי, דבר אסור על פי תקנות אלה. יתרה מזו, גם לשיטת הקיבוץ, עדיין יש חריגה בכ-4,000 מ"ר מהשטח המותר למסחר על פי התכנית.

4. נוסף על השטחים המסחריים האמורים, נמצאים במתחם גם מחסני מכר ששטחם הכולל, על פי נתוני מחלקת הגביה, כ-2,500 מ"ר; שטחים אלה הם חלק מהשטחים המשמשים למסחר. קיבוץ שפיים טען בתגובתו מיולי 2005, כי "אחסון מוגדר בתקנה 9 לתקנות הנ"ל כשטחים

למטרות שירות". משרד מבקר המדינה דוחה טענה זו משום שתכנית השינוי הגדירה "מחסני מכר" כשימוש למסחר.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה, כי יש לראות בחומרה את העובדה שהיא אפשרה את הפיכת אזור תעשייה לאזור מסחרי מובהק, בניגוד לתכניות התקפות. הניסיון המשתמע מתכנית השינוי להכשיר את המצב שנוצר בשטח לא צלח, משום שאף לפי תכנית זו אסור השימוש במבנים למסחר בהיקף הקיים.

בנייה ושימושים חורגים נוספים

מבנה לשירותי תקשורת: בנובמבר 1999 נתנה הוועדה לקיבוץ שפיים היתר לבנות בתחום תכנית השינוי מבנה לשירותי תקשורת וטלפון בשטח של כ-51 מ"ר.

הועלה כי היתר הבנייה ניתן על ידי הוועדה שלא כדין מאחר שזכויות הבנייה על פי תכנית השינוי מוצו בבנייה שנעשתה בעבר, והיות שהבנייה שאושרה חרגה מעבר לקו המזרחי של חזית המבנים, בניגוד להוראות תכנית השינוי. עוד הועלה, כי המבנה נבנה בסטייה מהיתר בשטח של כ-134 מ"ר; המבנה נבנה בחלקו על מקומות חנייה קיימים, והוא משמש למסחר.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה שהיא חרגה מסמכותה במתן היתר הבנייה האמור, והיא לא פעלה כדרוש, על פי סמכותה, נגד הבנייה והשימוש החורג.

בנייה ושימושים מסחריים במרתף החניה: בשנת 2000 בנה קיבוץ שפיים בחלק ממרתף החנייה של מתחם חוצות שפיים המיועד לחניה מבנים בשטח כולל של כ-1,500 מ"ר ללא היתר בנייה. במבנים פועלים עסקי מסחר, אחדים - משנת 2001, ואחרים - משנת 2003.

הוועדה לא הפעילה פיקוח במקום ולא עשתה דבר למניעת הבנייה הבלתי-חוקית ולהפסקת השימושים החורגים במקום. רק בדצמבר 2004, בעקבות תלונה, יזמה הוועדה הגשת כתבי אישום נגד הבונה ונגד מפעילי העסקים בשל הבנייה והשימושים במקום ללא היתר. עד מועד סיום הביקורת טרם התקיים דיון בכתבי האישום.

היטל השבחה

בתוספת השלישית לחוק נקבעו, בין השאר, הוראות אלה בדבר קביעת היטל השבחה וגבייתו:

"חלה השבחה במקרקעין, בין מחמת הרחבתן של זכויות הניצול בהם ובין בדרך אחרת, ישלם בעלם היטל השבחה לפי האמור בתוספת זו (להלן - היטל); היו המקרקעין מוחכרים לדורות, ישלם החוכר את ההיטל"; "השבחה" - "עליית שוויים של מקרקעין עקב אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג". "שיעור ההיטל הוא מחצית ההשבחה". "ההשבחה תיקבע בידי שמאי מקרקעין בסמוך לאחר אישור התכנית, התרת השימוש החורג או מתן ההקלה; אולם רשאית הוועדה המקומית לדחות את עריכת שומת ההשבחה עקב אישור תכנית עד למימוש הזכויות במקרקעין שבהם חלה ההשבחה". "מימוש זכויות במקרקעין": "(1) קבלת היתר לפי חוק זה לבניה או לשימוש בהם שלא

מועצה אזורית חוף השרון

ניתן היה לתיתו אלמלא אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג שבעקבותיהם חל היטל השבחה; (2) התחלת השימוש בהם בפועל כפי שהותר לראשונה עקב אישור התכנית שבעקבותיו חל היטל השבחה; (3) העברתם או העברת החכירה לדורות בהם...". "במקרקעין שבהם אושרו מספר תכניות בזו אחר זו בלי ששולם היטל עקב אף אחד מאישורים אלה תהא ההשבחה ההפרש בין שווים של המקרקעין בסמוך לפני אישורה של התכנית הראשונה לבין שווים מיד לאחר אישורה של התכנית האחרונה".

כאמור, המבנים הוקמו על חלקות שנועדו לתעשייה; לפני כן היה ייעודה של אחת החלקות חקלאי; תכנית השינוי קבעה שימושים מעורבים - תעשייה, משרדים ומסחר במבנים. נמצא, כי הוועדה לא קבעה את שומת ההשבחה בגין השינויים האמורים, וממילא לא עשתה לגביית היטל השבחה. הוועדה רק גבתה היטל השבחה בסך 1,311,097 ש"ח לתקופה של כשנה וחצי בשנים 1997-1998 בגין שימוש חורג בכ-6,090 מ"ר שעשו שישה עסקים.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה, כי הסכום שגבתה בגין ההיתרים לשימוש חורג מלמד שמחדלה בקביעת שומת ההשבחה בגין השינויים בתכניות התקפות שחלו על מתחם חוצות שפיים מנע ממנה הכנסות של מיליוני ש"ח. על הוועדה לעשות לגביית היטל השבחה כדין.

מסלולי מרוץ (קרטינג)

על חלקה בתחום קיבוץ שפיים נסללו מסלולי מרוץ (קרטינג), על פי היתר של הוועדה מינואר 2001 "לעבודות פיתוח (מסלולי אספלט) בשטח של 4800 מ"ר".

הועלה כי היתר הבנייה ניתן על פי תכנית מש"מ הקובעת את ייעוד החלקה ל"אזור ספורט, תיירות ונופש". תכנית המש"מ קבעה יעדים ואזורים בלבד, ולכן היא קובעת כי "כל פיתוח ובינוי יאושרו על סמך תכנית מפורטת אחרת הקובעת הוראות בעניינים אלה." התברר שאין תכנית מפורטת שעל פיה ניתן לתת את היתר הבנייה - ולכן לא היה בסמכותה של הוועדה לתת, והיא עשתה זאת שלא כדין.

קיבוץ געש

משרד מבקר המדינה בדק בתחום קיבוץ געש את הקמתם ואת הפעלתם של שלושה מוקדי פעילות עסקית: מרכז מסחרי, מתחם החממה וחניון השכרת רכב. להלן ממצאי הבדיקה.

מרכז מסחרי

ה ש י מ ו ש י ם

בסמוך לכניסה לקיבוץ געש, על שתי חלקות הסמוכות זו לזו, האחת בשטח של כ-27 דונם והאחרת בשטח של כ-42 דונם, הוקם מרכז מסחרי. על פי התכניות התקפות החלות על חלקות

אלו, ייעודה של האחת "תעשייה" (להלן - החלקה לתעשייה), וייעודה של האחרת - "מבני משק" (להלן - החלקה למבני משק).

בנובמבר 1997 ובנובמבר 1998 נתנה הוועדה היתרים להקמת מבנה בשטח כולל של כ-16,150 מ"ר על החלקה לתעשייה לתכלית "מחסן הפצה".

בינואר 2000 נתנה הוועדה היתר בנייה להקמת מבנה בשטח של כ-10,545 מ"ר על החלקה למבני משק לתכלית "נגריה מסגריה, אחסון תוצרת חקלאית מוסך ומחסן תפעולי". על פי נתוני הוועדה, נבנו מבנים בשטח של כ-11,270 מ"ר. על חריגה של כ-730 מ"ר מהיתר הבנייה הועמד הבונה לדין.

הוועדה, כי למן הקמתם של שני המבנים - הראשון בסוף 1998 והשני בסוף שנת 2000 - נעשה בהם שימוש למסחר. לפי נתוני מחלקת הגבייה של המועצה, בנובמבר 2004 פעלו בחלק מהמבנה הראשון שני עסקי מסחר גדולים בשטח של כ-12,200 מ"ר, ובמבנה השני פעלו בשטח של כ-11,300 מ"ר עשרה עסקי מסחר. השימוש למסחר במבנים האמורים חורג מן המותר על פי התכניות התקפות. הוועדה לא עשתה להפסקתו.

הביקורת העלתה, כי בדצמבר 1998 נתנה הוועדה היתר לשימוש חורג למחסני מכר לתקופה של חמש שנים בחלק מהמבנה שבחלקה לתעשייה ששטחו כ-6,000 מ"ר. ביוני 2002 נתנה הוועדה היתר זהה לשימוש בכ-6,900 מ"ר בחלק מהמבנה בחלקה למבני משק.

אזור המגורים של הקיבוץ, מפעל תאורה שלו ואזור חקלאי סמוכים לחלקה לתעשייה ולחלקה למבני משק. השימוש המסחרי הנרחב במבנים שהוקמו על שתי חלקות אלו שינה את אופי הסביבה הכפרית והפך אותה לסביבה שוקקת פעילות מסחרית. על פי תקנות סטייה ניכרת השימוש במבנים למסחר הוא אפוא סטייה ניכרת מתכנית ועל פי החוק אין לתת בגינו היתר.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה, כי במקום לאכוף את החוק במרחב התכנון המקומי היא סייעה לפעילות מסחרית אסורה בהיקף גדול. יש לראות בחומרה את מתן האישורים וההיתרים לשימוש חורג על ידי הוועדה. תפקיד הוועדה לשמור שבמרחב התכנון המקומי לא יהיו בנייה ושימוש הנוגדים את התכניות התקפות החלות עליו. על הוועדה לנקוט באמצעים שהעמיד לרשותה החוק כדי להפסיק את הפרות החוק בתחומה.

ה י ט ל ה ש ב ח ה

בעקבות ההיתרים שנתנה הוועדה לשימוש חורג במבנה שהוקם בחלקה לתעשייה ובמבנה שהוקם בחלקה למבני משק, היא חייבה את קיבוץ געש בהיטל השבחה על פי שומת שמאי מקרקעין מנובמבר 1998 וממאי 2002.

שומת ההשבחה בגין החלקה לתעשייה הייתה ש"ח 4,200,000, ובגין החלקה למבני משק - ש"ח 6,030,000. הוועדה הסכימה שהשמאי יכין שומת השבחה נוספת כשומה המוסכמת עליה ועל קיבוץ געש. על פי שומה מוסכמת זו, סכום ההשבחה בגין החלקה לתעשייה היה 2,100,000 ש"ח (וההיטל 1,050,000 ש"ח), וסכום ההשבחה בגין החלקה למבני משק היה 3,740,000 ש"ח (וההיטל - 1,870,000 ש"ח).

מועצה אזורית חוף השרון

אלה נימוקי השמאי להפחתת שומת ההשכחה לגבי החלקה לתעשייה: "דין עם בעלי הנכס ובהתחשב בהוצאות ההתאמה, בשומות שנערכו בנכסים סמוכים ובעובדה שהשימוש החורג הוא בשטח העיקרי בלבד". הנימוקים להפחתת שומת ההשכחה לגבי החלקה למבני משק היו דומים: "שמיעת טענות ונימוקי הבעלים ובהתחשב בשווי המקרקעין ובהתאמות המתבקשות". נימוקים אלה לא לוו בנתונים.

לדעת משרד מבקר המדינה על מנת להבטיח שקיפות של החלטות הוועדה כמקובל במינהל הציבורי, מן הראוי שהחלטות על הפחתת היטלים יתבססו על הנמקה מלווה נתונים מפורטים ומתועדים.

הואיל ונעשה שימוש חורג למסחר שלא כדין בכ-6,200 מ"ר בחלקה לתעשייה ובכ-4,400 מ"ר בחלקה למבני משק, לא היה אפשר על פי החוק לגבות בגינם היטל השכחה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה, כי מחובתה לאכוף את החוק על המשתמשים במקום שימוש חורג בלא היתר. יצוין כי על פי החוק, בית המשפט יצווה על הנשפט בעבירה בקשר לעבודה או לשימוש הטעונים היתר לפי החוק לשלם את האגרות או תשלומי החובה אחרים שהיה עליו לשלם מכוח אותו חוק אותה שעה אילו ניתן ההיתר, נוסף על כל עונש אחר. לפיכך במסגרת אכיפת החוק תוכל הוועדה לגבות את היטל ההשכחה המגיע לה ולא יצא חוטא נשכר.

רישוי עסקים

בחלקה למבני משק ובחלקה לתעשייה פועלים 18 עסקים טעוני רישיון עסק על פי חוק רישוי עסקים וצו הרישוי. בדיקת פעולת המועצה בתחום רישוי עסקים העלתה, כי 18 העסקים האמורים פעלו ללא רישיון עסק, והמועצה לא נקטה בפעולות לאכיפת חוק רישוי עסקים על 16 מהם. רק לגבי שניים, שהם עסקי מזון, הוגש כתב אישום על ניהול עסק ללא רישיון.

ביוני 2005 נתנה המועצה רישיון עסק לאחד העסקים הפועל במבנה שבחלקה למבני משק בשטח שלגביו נתנה הוועדה היתר לשימוש חורג. כאמור, ההיתר לשימוש חורג ניתן בסטייה ניכרת מתכנית. לכן רישיון העסק, שתנאי מוקדם לנתינתו הוא קיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה, ניתן על ידי המועצה בחוסר סמכות.

חנייה בחלקות חקלאיות

כדי לפתור את בעיית החנייה לעסקים הפועלים בחלקה לתעשייה ובחלקה למבני משק אישרה הוועדה בספטמבר 2003 שימוש חורג לחמש שנים בשלוש חלקות חקלאיות סמוכות לשם הקמת מגרש חנייה בשטח של כ-12 דונם. הוגשה התנגדות לאישור השימוש החורג, אך זו נדחתה על ידי הוועדה. על כך הגיש אחד מחברי הוועדה ערר לוועדת הערר המחוזית של מחוז המרכז.

ועדת הערר קבעה בספטמבר 2004 שיש לבטל את החלטות הוועדה בדבר אישור שימוש חורג בחלקות החקלאיות מהנימוקים הבאים:

"אין המדובר בבקשה לאישור שימוש חורג במבנה קיים או שטח קיים כפי שהוא אלא בקשה לביצוע עבודות ולשימוש חורג בשטח כפי שיוכשר ע"י אותן עבודות. אין ספק כי יש סמכות להתיר שימוש חורג, כהגדרתו בחוק התכנון והבניה, אשר אינו השימוש המותר לפי התכניות התקפות אך על העבודות, להבדיל מהשימושים המתבקשים, להיות תואמות בכל מקרה למותר לפי תכנית... כך שבסיום תקופת השימוש החורג, שאופיו זמני, ניתן יהיה להשתמש במקרקעין ומה שיבנה בהם, לפי הייעוד המקורי המאושר בתכנית. הכשרת שטח כה גדול לחניות, כולל עבודות סלילה, סידור איי תנועה ומיסעות, תמרורים, תאורה, סידורי ניקוז ועבודות שונות להתאמת השטח, באופן שלטעמנו אינו עולה בקנה אחד עם המותר לבצע בקרקע חקלאית...".

נמצא כי מגרש החנייה הוקם ומשמש את באי עסקי המסחר שבחלקה לתעשייה ובחלקה למבני משק, אף שוועדת הערר פסלה כאמור את החלטת הוועדה להקמת מגרש חנייה. הוועדה לא הפעילה את סמכויותיה לאכיפת החוק על בעלי זכויות הקניין במגרש החנייה, מקימיו ומפעיליו. בתשובה לפניית משרד מבקר המדינה ביולי 2005 הודיעה הוועדה, כי הגישה ערר למועצה הארצית על החלטת ועדת הערר, אך טרם נקבע מועד לדיון.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה, כי לאחר החלטת ועדת הערר היה זה מחובתה לאכוף על בעלי מגרש החנייה את הפסקת השימוש במגרש החנייה. התנהלותה בעניין הטיפול בנושא החנייה פירושה למעשה התעלמות מהחלטה מנומקת של סמכות תכנונית בכירה יותר וגם התעלמות מהוראות התכניות התקפות.

מתחם החממה

ה ב נ י י ה

חלקה מסוימת, יעודה על פי התכנית התקפה החלה עליה "חקלאי", והיא הוכרזה כקרקע חקלאית על פי התוספת הראשונה לחוק. לכן מותרת בה בנייה הקשורה לעיבוד חקלאי, לגידול בעלי חיים ולייצור חקלאי בלבד. בחלקה זו הוקמה על פי היתר מדצמבר 1968 חממה מפלסטיק לפרחים בשטח של כ-3,000 מ"ר.

מתייעוד הוועדה עולה, כי בסוף שנת 1996 הוקמו בשטח החממה ללא היתר בנייה מבנה מפח ורצפת בטון, ומחוץ לשטח זה, על כ-400 מ"ר הוקם מבנה נוסף עם יסודות, עם קונסטרוקציית פלדה ועם גג.

לפי נתוני מחלקת הגבייה של המועצה, כבר בסוף דצמבר 1996 ובמהלך שנת 1997 החלו לפעול בשטחים המבונים עסקים מסחריים כגון חנויות לרהיטים, לכלי בית ולחפצי נוי. העסקים פעלו ללא היתר לשימוש חורג. במועד סיום הביקורת ביולי 2005 פעלו בשטחים אלו שמונה עסקים מהסוג האמור.

במקביל לאכלוס השטחים המבונים למסחר הגיש קיבוץ געש בינואר 1997 בקשה להיתר למבנים שנבנו בחממה ששטחם כ-3,000 מ"ר, ובקשה להיתר לשימוש חורג.

בראשית מארס 1999, נתנה הוועדה היתר בנייה ל"החלפת כיסוי... מפלסטיק לפח לחממה קיימת" בקבעה, בהתאם להמלצת מהנדס הוועדה - בישיבות הוועדה מינואר 1997, מאוגוסט 1998 ופברואר 1999, שהמבנה ישמש "למטרת חקלאות בלבד".

נמצא כי החלטת הוועדה על מתן היתר הבנייה ונוסח היתר הבנייה שהוצא על ידי הוועדה תאמו מבחינה מילולית את הוראות התכנית התקפה החלה באזור, ואולם הוועדה פעלה בהתעלמות מנתוני מחלקת הגבייה של המועצה, שלפיהם מראשית אכלוסו בסוף 1996 התנהלו במבנה עסקי מסחר, ומלכתחילה הוא הוקם והותאם לצורכי מסחר.

בע"א 482/99⁹ קבע ביהמ"ש העליון כי "מושכלות יסוד הם כי היתר בניה צריך להינתן בהתאם לתכנית המיתאר. תכנית זו קובעת את ההגבלות על הבנייה הן מבחינת הביטוי הפיזי של הבנייה, על כל היבטיו, והן מבחינת השימושים המותרים הנקבעים ביחס למקרקעין שבתחומה... גם בשלב מתן ההיתר, כאשר מתעורר חשד מבוסס בקרב מוסד התכנון הרלוונטי כי ההיתר המבוקש נועד לבניה לצורך שימוש חורג מתכנית המתאר שבתוקף, והמבקש אינו מצהיר על שימוש כזה, רשאי המוסד התיכנוני ואף חייב לוודא כי היתר הבנייה יותאם לשימוש החוקי.. אין בנייה אלא לתכלית מסויימת, לשימוש מסויים, והקשר שבין אופי הבנייה ובין השימוש במבנים שהינו חלק מתכנית המתאר חייב לקבל ביטוי גם בעת בחינת הבקשה להיתר ובעת מתן ההיתר עצמו".

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה כי יש לראות בחומרה את העובדה שנתנה היתר למבנה מבלי לבדוק את השימוש בו ואת התאמתו לתכנית התקפה. במחדל זה סייעה הוועדה בידי עוברי עבירה.

ה ש י מ ו ש י ם

במרס 1997 אישרה הוועדה את בקשת הקיבוץ לשימוש חורג במבנים כמחסן רהיטים כפוף לאישור הוועדה המחוזית וממ". לאחר שנה פג תוקפה על פי תקנות ההיתר מבלי שניתן לכך אישור מממ"; בפברואר 1999 חידשה הוועדה את החלטתה והעבירה את הבקשה לאישור הוועדה המחוזית.

במרס 2000 החליטה הוועדה המחוזית לאשר את הבקשה לשימוש חורג עד מרס 2003, בין השאר, בתנאי שהוולקחש"פ תאשר אותה והוועדה המקומית תגיש כתב אישום על השימוש החורג ללא היתר.

באוקטובר 2002 דחתה הוולקחש"פ את הבקשה לשימוש חורג "משיקולים של שמירה על שטח פתוח... שמירת הקרקע וניצולה למטרות חקלאיות ושטחים פתוחים." על החלטת הוולקחש"פ הגיש קיבוץ געש ערר לוועדת ערר לעניין קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (להלן: ועדת הערר); במרס 2003 דחתה ועדת הערר את הערר בנימוק שהיא לא רואה מקום להמשיך ולאשר שימושים חורגים מתמשכים.

בעקבות החלטת ועדת הערר הגיש קיבוץ געש עתירה מינהלית לבית המשפט המחוזי בתל-אביב נגד ועדת הערר ועוד. מכיוון שבשעה שהתקיים הדיון בבית המשפט במרס 2004 פג תוקף החלטת הוועדה המחוזית ממרס 2000 לאשר שימוש חורג במבנים, וקיבוץ געש הגיש מחדש בקשה לשימוש חורג בהם לוועדה המקומית, החליט בית המשפט למחוק את העתירה בקבעו, כי "העותר

9 ע"א 482/99 בלפוריה, מושב עובדים להתיישבות חקלאית שיתופית בע"מ ואח' נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה יזרעאלים ואח', פ"ד נו(1), 895.

יהיה רשאי להגיש עתירה חרשה כנגד ההחלטה בבקשה הנוכחית שהגיש, במידה ולא תהיה לשביעות רצונו..."

במאי 2004 דנה הוועדה בבקשה לשימוש חורג שהוגשה מחדש והחליטה לדון בה "לאחר עיון בהחלטת השופט..." ממרס 2004; ואולם עד סיום הביקורת ביולי 2005 לא דנה הוועדה בבקשה.

במשך תקופה ארוכה, מסוף דצמבר 1996 עד תום הביקורת, לא פעלה הוועדה נגד בעלי הזכויות במתחם החממה ונגד מפעילי העסקים בשל השימוש החורג במבנים ללא היתר.

הוועדה לא מילאה אפוא את תפקידה לאכוף את הוראות החוק. היא לא הגישה כתב אישום בגין השימוש החורג ללא היתר במשך כשמונה שנים, גם כאשר הוועדה המחוזית דרשה זאת ממנה כאחד התנאים למתן אישורה לשימוש החורג במבנים. דיוני הוועדה החוזרים ונשנים בבקשות להיתר הבנייה ולשימוש חורג וחוסר המעש שלה אפשרו פעילות מסחרית שלא כחוק במשך תקופה ארוכה.

רישוי עסקים

במתחם החממה פעלו שמונה עסקים הטעונים רישיון עסק על פי חוק רישוי עסקים וצו הרישוי. עסקים אלה פעלו ללא רישיון עסק ובלא שהמועצה אכפה לגביהם את הוראות חוק רישוי עסקים.

בספטמבר 2000 ובאוקטובר 2002 עשתה רשות הכבאות ביקורת בעסקים שבמתחם החממה שאותם היא הגדירה "חנות רהיטים". היא קבעה שלא הוגשו לה אפיון מערכת המים בכל המתחם, אישור ממכון התקנים בדבר תקינות מערכת המתזים ותכניות המחסנים בכל שטח המתחם. בכדיקה שנעשתה בספטמבר 2005 נמצא כי טרם מולאו דרישות רשות הכבאות לסידורי מניעת דלקות וכיבוי אש.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי לא מילאה את תפקידה לאכוף את הוראות חוק רישוי עסקים על עסקים שפעלו ללא רישיון עסק.

עסק להשכרת רכב

על חלקה בשטח של כ-20 דונם בקיבוץ געש, שייעודיה על פי התכניות התקפות החלות עליה "מגורים" ו"שטח פרטי פתוח" ואסורים בה בנייה ושימוש לעסק מסחרי, נסלל וגודר חניון, ונבנה בתחומו משרד וכל זאת ללא היתר בנייה. מספטמבר 1999 פועל במקום עסק מסחרי להשכרת רכב ללא היתר לשימוש חורג בחלקה.

הוועדה התעלמה מהבנייה ומהשימוש הבלתי-חוקיים הללו. לא נמצא שום תיעוד בוועדה על איתור העבירה ועל פעולת אכיפה בעטיים של הסלילה, הבנייה והשימוש הבלתי-חוקיים.

עוד הועלה, כי העסק להשכרת רכב פועל ללא רישיון עסק בלא שהמועצה אכפה את הוראות חוק רישוי עסקים על מפעיליו.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה, כי הפעלת עסק מסחרי בניגוד לייעוד של השטח על פי התכנית התקפה, בלא שהותרה הקמתו ובלא שהותר השימוש בו, מנוגדת לחוק. יש לראות בחומרה את העדר פיקוח ואכיפה ראויים מטעם הוועדה. המועצה חייבת להפקיד שעסקים טעוני רישיון עסק לא יפעלו בלא רישיון עסק.

תכניות לאזורי תעשייה ומסחר בגעש

בהתייחס לממצאים בפרק זה על מוקדים עסקיים בקיבוץ געש מסר הקיבוץ למשרד מבקר המדינה, באוגוסט 2005 פרטים על שתי תכניות שיזם לשינוי התכניות התקפות החלות על שטחו במטרה לאפשר מתחמים לתעשייה ולמסחר בשטחו כלהלן:

תכנית חש/8/11: תכנית זו "התייחסה לשטח של כ-165 דונם אשר משתרע בין השטח המבונה של הקיבוץ לבין כביש החוף [כביש 2] ואשר יועד עפ"י התוכנית שבתוקף... לשימושים חקלאיים... מטרתה העיקרית הינה שינוי ייעוד שטח בן כ-30 דונם בצמוד לאזור התעשייה הקיים... לתעשייה ושינוי ייעוד של כ-11 דונם נוספים למסחר. בשנת 1992, קיימה הוועדה המחוזית דיון ראשון בתכנית חש/8/11 ובשנת 1995 החליטה להפקידה בתנאים. לאחר מילוי התנאים פורסם דבר הפקדתה של תכנית חש/8/11 בחודש פברואר 1998 ברשומות. היות שהתכנית "נדרשת להקלה מתמ"א/31" היא הועברה לוועדת המשנה לעניינים תכנוניים עקרוניים של המועצה הארצית (להלן - הוולנת"ע).

הוולנת"ע החליטה בדצמבר 1998 שהיא מעבירה את התכנית לדיון במועצה הארצית לתכנון ולבנייה גם כשינוי לתמ"מ/3 וכסטייה מתמ"א/12 בהמלצה שתכלול, בין השאר, את השינויים הבאים: "השטח הכלול בתכנית יורחב צפונה (כולל השטח בו מצויים שימושים חורגים)". "הוועדה איננה מאשרת את שינוי הייעוד במגרש מספר 2 [השטח שבין החלקות לתעשייה ולמבני משק לבין כביש החוף] משטח חקלאי לאזור תעשייה. הוועדה המחוזית תשקול חלופות לצמצום השטחים הבנויים (תעסוקה, תעשייה ומסחר) וריכוזם ברצועה הצמודה לאזור המשק, בכדי להימנע מנגיסה באזור החיץ הירוק האזורי שבין געש לנתניה." "המבנים בצפון התכנית בהם מתקיימים שימושים חורגים יסומנו כמבנים להריסה." "הוועדה המחוזית תשקול שינוי ייעוד אזור מבני המשק [החלקה למבני משק] לתעסוקה ומסחר."

לפי הסברי בא כוח הקיבוץ, לאחר החלטת הוולנת"ע, במשך שנים מספר, נדונה תכנית חש/8/11 עם אנשי לשכת התכנון המחוזית. לבסוף הוגשה באפריל 2004 לוועדה המחוזית תכנית מתוקנת להפקדה. שטח התכנית המתוקנת הורחב לכ-204 דונם; שטח של 74,000 מ"ר יועד בה לתעסוקה ותעשייה, ושטח של 31,500 מ"ר יועד בה למסחר ומלונאות. הוועדה המחוזית החליטה באוגוסט 2004 שאין לאשר את הפקדת התכנית.

תכנית חש/8/15: באוגוסט 1998 המליצה הוועדה לוועדה המחוזית להפקיד את התכנית המשנה את התכניות התקפות החלות על החלקה לתעשייה ועל החלקה למבני משק (ראו לעיל - מרכז מסחרי). לפי תכנית זו, הייעודים בשטח שתי החלקות יהיו אלה: כ-52 דונם - אזור למסחר ולתעשייה עתירת ידע; כ-17 דונם - אזור למבני משק. כאמור, הוולנת"ע בהחלטתה מדצמבר 1998 קבעה שהוועדה המחוזית תשקול את שינוי ייעוד אזור מבני משק לתעסוקה ולמסחר. בפברואר 2004 סירבה הוועדה המחוזית להפקיד את התכנית.

הועלה כי הסיבה העיקרית לסירוב הוועדה המחוזית להפקיד את שתי התכניות הייתה העובדה שעורכי התכניות, לא קיימו את החלטת הוולנת"ע מדצמבר 1998, והן עומדות בסתירה לעקרונות

תכנית המתאר המחוזית תמ"מ/21/3. להלן חלק מנימוקי הוועדה המחוזית הנוגעים לשתי התכניות:

1. רוב שטח המגרש שבתכנית חש/11/8 מיועד לתעשייה, בניגוד לתכנית המחוזית תמ"מ/21/3 שמייצגת אותו לשמורת נוף המשתרעת מהרצליה בדרום עד שמורת נחל פולג בצפון. שטח תכנית חש/15/8 גובל בשמורת הנוף וקרוב לגן לאומי ולחוף הים ממערב לשמורת טבע, והוועדה המחוזית סברה שמן הראוי לפתח שטח זה לשימוש המשלים את השימוש במקום כשמורת נוף - לנופש, לפנאי וכו' ולא לשימוש לתעשייה ולמסחר. הוועדה המחוזית התבססה על החלטת המועצה הארצית בהתנגדות שהגישו המועצה וקיבוץ געש לתמ"מ/21/3 בנושא ייעוד השטח שממערב לכביש 2 לשמורת נוף. המועצה הארצית קבעה, כי "... יש להותיר את הרצועה בין הגן הלאומי שלאורך חוף הים לבין כביש 2, באזורים שאינם בנויים בייעוד של שמורת נוף, ומוצע שלא להקים בה שימושים שעלולים למנוע את הנאתו של הציבור מהחוף ומהשטח הפתוח."

2. גודל השטחים שיועדו בתכניות למסחר אינו פרופורציונלי לגודל אוכלוסיית הישוב והרשות המקומית - שניהם ביחד או כל אחד לחוד - כדרישת התכנית המחוזית תמ"מ/21/3, ויש בהם כדי לפגוע בחוסן הכלכלי של הערים הגובלות.

הוועדה והקיבוץ הודיעו למשרד מבקר המדינה, כי על סירוב הוועדה המחוזית להפקיד את התכניות האמורות הן הגישו ערר למועצה הארצית.

יש להטעים כי יוזמי התכניות לא תקנו אותן כדרישת הוולתנ"ע ולא התאימו אותן לדרישות תמ"מ/21/3. התנהלות הוועדה נגדה את החוק, שכן הוא קובע, כי היתרים לבנייה ולשימוש יוצאו על פי תכניות תקפות. הוועדה נתנה אפוא היתרים בלא לוודא שהם יותאמו לשימוש שהחוק מתיר. יתרה מזו, התכניות שהוועדה המחוזית סירבה להפקידן נועדו ליצור "מקלט" למי שפעל מלכתחילה בניגוד לחוק, כשהשימוש החורג המתמשך מהווה לחץ לאשר את התכניות.

קיבוץ תל יצחק

משרד מבקר המדינה בדק בתחום קיבוץ תל יצחק את הקמתם ואת הפעלתם של מפעל בטון ומפעל נרות. להלן ממצאי הבדיקה.

מפעל בטון

על פי תכנית תקפה החלה על אחד האזורים בקיבוץ תל יצחק, ייעוד האזור הוא "מבני משק", ואלה השימושים המותרים באזור זה, על פי התכנית: "רפתות, מכון חליבה, מתבן, לולים, בורות תחמיץ, מחסנים, נגריה, מסגריה, מוסך, סככה, בניני מלאכה ואחסנה, ושאר מבנים ומתקנים לדיור והכנסת בעלי חיים, ליצור מזון לבעלי חיים, גנרטור, תחנת דלק לצורכי הישוב בלבד".

מועצה אזורית חוף השרון

באוגוסט 1996 הגיש קיבוץ תל יצחק לוועדה בקשה למתן היתר בנייה ל"מפעל בטון במגרש חדש" על שטח באזור האמור שייעודו מבני משק. על פי מסמכי הוועדה, מהנדסת הוועדה החזירה את תכניות הבנייה לקיבוץ משום שעל פי ייעוד האזור לא ניתן להקים במקום את המפעל. בספטמבר 1996 הגיש הקיבוץ שוב את התכניות לוועדה בשינוי אחד: תיקון תיאור הבקשה להיתר ל"מפעל בטון זמני נייד". תכניות אלה לא הוחזרו לקיבוץ, אך הוועדה לא התייחסה אליהן ולא ניתן לו היתר בנייה. במרס 2003 הגיש קיבוץ תל יצחק בקשה למתן היתר לשימוש חורג למפעל בטון קיים. ב"טופס בדיקת תכנית הגשה" של הוועדה נכתב בהערות: "לא נמצאו תכניות עם היתר למפעל". נמצא, כי הוועדה לא דנה בבקשה.

הועלה, כי המפעל הוקם ללא היתר בנייה וללא אישור ממ"י, והוא פועל משנת 1997 שלא כדין בלא שהוועדה עשתה דבר כדי לאכוף על הקיבוץ את קיום החוק. מפעל הבטון טעון, על פי חוק רישוי עסקים וצו הרישוי, רישיון עסק, אך הוא פועל בלעדיו בלא שהמועצה עשתה דבר כדי לאכוף על הקיבוץ את קיום חוק רישוי עסקים ולהפסיק את פעילותו.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה ולמועצה, כי אסור היה להן להתעלם מקיומו של המפעל שנבנה והופעל בלא היתר בנייה ובלא רישיון עסק. עליהן היה להגיב על בקשותיו של המפעל, להבהיר לו שעל פי התכנית התקפה אין לתת לו היתר לבנייה ולשימוש חורג, ועליו להפסיק את פעילותו. על הוועדה והמועצה לאכוף על המפעל את החוק ואת חוק רישוי עסקים ולהביא להפסקת פעילותו אשר נעשתה שלא כדין.

מפעל נרות

בנובמבר 1982 נתנה הוועדה לקיבוץ תל יצחק היתר לבנייה של "לול, מחסן, מבנה שירותים, גדר סביב הלול" בשטח כולל של כ-1,800 מ"ר באזור שעל פי התכניות התקפות החלות עליו ייעודו חקלאי.

במקום האמור פועל למן ספטמבר 2000 מפעל נרות. נמצא, כי המפעל פועל בלא היתר לשימוש חורג מטעם הוועדה ובלא רישיון עסק מטעם המועצה. בתיקי הוועדה לא היה תיעוד הנוגע למפעל הנרות, אף שבמחלקת הגבייה יש נתונים לגבי המפעל, ונגבית ארנונה בגין מפעל נרות בשל מחסנים ששטחם 548 מ"ר, בעבור משרדים ששטחם 65 מ"ר ובעבור קרקע תפוסה ששטחה 1,416 מ"ר.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה ולמועצה על אשר לא פעלו לאכיפת החוק וחוק רישוי עסקים על הקיבוץ בגין המפעל שפעל שלא כחוק על אדמה חקלאית ובלא רישיון עסק ועל חובתן לפעול כאמור.

בית יהושע

מתחם הרכבת

במושב בית יהושע סמוך לתחנת הרכבת מצוי מתחם שעליו הוקמו מבנים (להלן - מתחם הרכבת). על מתחם זה חלה תכנית תמא/23 - תכנית מתאר ארצית למסילת ברזל¹⁰, ועל פיה מצוי מתחם הרכבת בתחום קו הבניין מציר מסילת הברזל. על מתחם הרכבת חלה גם תכנית מפורטת הקובעת שייעוד האזור הוא "תעשייה, מלאכה, אחסנה, מתקנים הנדסיים, מקלטים ומגורי שומרים; דרכים, שבילים ושטחים לחניה; מבני עזר לפעילויות הדרושים לתעשייה מלאכה ואחסנה; מתקני ספורט - עפ"י בינוי מאושר בוועדה מקומית."

הועלה, כי במתחם הרכבת, במבנה ששטחו כ-6,400 מ"ר אשר שימש בעבר כבית אריזה, פעלו חמישה עסקי מסחר (בעיקר עסקי רהיטים) בניגוד לייעוד שבתכנית המפורטת התקפה שחלה באזור ובלא שניתנו היתרים לשימוש חורג.

עוד העלתה הביקורת, כי במתחם על מגרש בשטח 3,000 מ"ר הוכשר מגרש חנייה מאספלט ונבנו משרדים בשטח של 130 מ"ר ללא היתר בנייה. לשימוש במגרש החנייה כחניון להשכרת כלי רכב ומכירתם - שימוש שחורג מהייעוד שבתכנית המפורטת החלה על המתחם - לא ניתן היתר לשימוש חורג.

בפברואר 2003 הגישה חוכרת מתחם הרכבת "בקשה לשימוש חורג ממבנה בית אריזה למסחר, ריהוט וכלי בית ושינוי ביעוד קרקע מתעשייה למכירת כלי רכב". בפברואר 2003 החליטה הוועדה לאשר את הבקשה לשימוש חורג לחמש שנים בתנאים שונים.

נוכח מיקומם של המבנה והחניון, השימוש בהם למסחר חורג מהוראות תמא/23, ועל כן היה על הוועדה לנקוט בהליכים הקבועים בתמא/23 לקבלת אישור המועצה הארצית לשימוש החורג. ואמנם, ביוני 2003 שלחה יחידת הפיקוח המחוזית מכתב ליו"ר הוועדה, ובו דרישה כי "טרם מתן היתרים לשימושים החורגים יתקבל אישור מהמועצה הארצית (לתכנון ולבנייה) בנושא הנדון", מאחר שהשטח שאליו מתייחסת הבקשה לאישור שימוש חורג נמצא "בתחום 'קו בניין' מציר המסילה", ו"בקשה לשימוש חורג בתחום 'קו בניין' מחייבת אישור מהמועצה הארצית לתכנון ולבנייה".

הביקורת העלתה, כי לא ניתן אישור המועצה הארצית לשימוש החורג, ולא ניתן אישור ממ"י לבקשה למתן היתר לשימוש חורג, בניגוד להוראות תקנות ההיתר.

הוועדה לא עשתה דבר לאכיפת הוראות החוק על הבונים שלא כחוק ועל העסקים הפועלים במקום בחריגה מהתכניות החלות על המתחם וללא היתר לשימוש חורג.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה, כי היא לא מילאה את תפקידה על פי החוק למנוע שימוש חורג בניגוד לתכניות תקפות או להפסיקו. היא גם לא מילאה את תפקידה כאשר לא פנתה למועצה הארצית, כנדרש על פי תמ"א 23.

10 אישורה פורסם בילקוט הפרסומים 3366 מיום 31.7.86.

בצרה

שלושה מוקדי מסחר

בקרקע שבניהול ממ"י בשלושה אזורים בבצרה הוקמו שלושה מוקדי מסחר. על פי התכניות התקפות החלות על הקרקע, ייעודה חקלאי ועל כן אסור בה השימוש למסחר. במוקדים אלה מתנהלת מזה שנים פעילות מסחרית במבנים חקלאיים - לולים ומחסנים - שהוסבו לשימוש כחנויות. השטח הבנוי של כל אחד ממוקדי המסחר הללו גדול מ-3,000 מ"ר.

השימוש למסחר באזורים אלה הוא שימוש חורג, ועל כן הפעלת העסקים בהם טעונה היתר לשימוש חורג. הועלה כי לא ניתנו היתרים לשימוש חורג בקרקע בגין עסקים אלה, והוועדה לא עשתה להפסקתו.

בהעדר טיפול של הוועדה טיפלו במקרים אלה יחידת הפיקוח המחוזית והוועדה המחוזית. הוגשו כתבי אישום נגד מפעילי העסקים במוקדי המסחר האמורים. הדיון בכתבי האישום שהוגשו בשנת 2002 נגד מפעילי העסקים באחד מהמוקדים הסתיים בנובמבר 2004 במתן צווי הריסה שביצועם נדחה ל-12 חודשים. נגד מפעילי העסקים בשני המוקדים המסחריים האחרים הוגשו כתבי אישום בדצמבר 2000 וביוני 2003. הדיון בכתבי האישום הללו טרם הסתיים.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית שהיא לא ממלאת את תפקידה להבטיח את קיומן של הוראות החוק וכל תקנה על פיו. בהימנעותה מלפעול נגד השימושים החורגים היא אפשרה את פעילות העסקים בניגוד לחוק. היחלצותם של יחידת הפיקוח המחוזית והוועדה המחוזית לטפל באכיפת החוק במקרים אלו מצביעה על עומק מחדליה של הוועדה.

פיקוח על הבנייה ואכיפת הוראות החוק

פיקוח על הבנייה

מטרת הפיקוח הפיזי על הבנייה לאתר בנייה ושימוש בלתי-חוקיים במקרקעין ובבניינים שבמרחב התכנון המקומי ולבדוק שהבנייה והשימוש במבנים נעשים על פי תנאי ההיתרים. עם גילוי עבירות על יחידת הפיקוח לרווח על כך לוועדה. על הוועדה לפעול נגד עוברי העבירות למניעתן או עד הפסקתן והבאת מבצעהן לדין. על גורמי הפיקוח לעקוב אחר ביצוע צווים מינהליים, צווים שיפוטיים ופסקי דין של בתי המשפט.

לוועדה מפקח אחד במשרה מלאה ומפקח אחר בחצי משרה. הפיקוח הפיזי הוא רק חלק קטן מפעילותם.

הביקורת העלתה, כי לא נקבעו נוהלי עבודה בכתב להנחיית המפקחים על הבנייה בדבר תדירות הביקורים באזורים השונים שבמרחב התכנון המקומי ובאתרי הבנייה, בדבר הרישום השוטף על

הביקורים, בעניין הדיווח על הממצאים שהועלו וכן בדבר דרכי הטיפול במקרה של עבירות בנייה. בעקבות הביקורת קבע מהנדס הוועדה ביוני 2005 נוהל לטיפול בעבירות בנייה.

נמצא, כי הפיקוח הפיזי של הוועדה על הבנייה ועל השימושים היה חלקי והוא נעשה שלא באופן שיטתי. במספר מקרים התקיים פיקוח על הבנייה רק לאחר תקופה ארוכה של פעילות בלתי-חוקית, וגם זאת - רק לאחר התערבות ודרישה של יחידת הפיקוח המחוזית.

בגלל אי-פעילותה של הוועדה בעניין הפיקוח על הבנייה ובעניין אכיפת הוראות החוק התערבה יחידת הפיקוח המחוזית בנעשה במרחב התכנון המקומי, במיוחד בשנים 2002-2005. במהלך התקופה שבין אוגוסט 2000 לבין יוני 2001 ערכה יחידת הפיקוח המחוזית סקר על שימוש חורג ועל בנייה בלתי-חוקית במושבים שבתחום הוועדה. בסיום כל סקר שלחה יחידת הפיקוח המחוזית את הממצאים לוועדה וביקשה שתדווח לה על פעילותה לאכיפת חוק התכנון והבנייה. בספטמבר 2001 שלחה יחידת הפיקוח המחוזית לוועדה מכתב המסכם את כל הסקרים שעשתה, ולפיו "סה"כ השימושים/מבנים ללא היתר במושבים אשר בתחום הוועדה המקומית חוף השרון הינם כ- 865". התפלגות העבירות: מושב בצרה - 200, מושב בית יהושע - 10, מושב אודים - 70, מושב רשפון - 420, מושב בני ציון - 80.

הוועדה לא התייחסה לממצאי יחידת הפיקוח המחוזית שבכל אחד מהסקרים האמורים ולא הגיבה עליהם. יו"ר הוועדה הגיב באוקטובר 2001 רק על המכתב המסכם וציין, בין השאר, כי פנייה לבית המשפט "אינה נראית" לו, משום שהדבר "לא הוכיח את עצמו כיעיל...". הוא ציין כי "יש שתי תכניות המסדירות באופן חוקי את הנושא כולו "מבלי להיגרר לבתי משפט" והוסיף שהוא "רואה את תפקידו" כסיוע לתושבים, מחד גיסא, וכהעלאת פעולותיהם על "מסלול החוק", מאידך גיסא.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה, כי מחובתה לאכוף את החוק במרחב התכנון המקומי, ואין ביוזמתה לפעול לשינוי התכניות התקפות כדי לפטור אותה מחובתה זו. כל עוד לא שוננו התכניות התקפות, אין להשלים עם התעלמות מהפרות ביטות של החוק במרחב התכנון המקומי.

במהלך שנת 2004 עשתה יחידת הפיקוח המחוזית סקרים נוספים על עבירות בנייה במרחב התכנון המקומי. סקרים אלו הקיפו את המושבים ואת הקיבוצים שבמרחב התכנון המקומי. הם מלמדים על גידול משמעותי במספר השימושים החורגים ובמספר עבירות הבנייה ללא היתר שהסתכמו ב- 1,426, מהן 1,250¹¹ במושבים ו-176¹² בקיבוצים.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה, כי הפיקוח הפיזי לאיתור עבירות חשיבותו מכרעת לשמירה על שלטון החוק. בהעדר פיקוח פיזי איש הישר בעיניו יעשה, וייפגעו בריאותו, בטיחותו וביטחונו של הציבור וערכי טבע ונוף.

11 העבירות במושבים: אודים - 92, בית יהושע - 75, בני ציון - 181, בצרה - 307, כפר נטר - 89 ורשפון - 506.

12 העבירות בקיבוצים: געש - 59, יקום - 22, שפיים - 51 ותל יצחק - 44.

אכיפת הוראות החוק

צווי הפסקת עבודה

חוק התכנון והבנייה קבע אמצעים אפקטיביים להפסקת שימוש חורג ובנייה בלא היתר עם תחילתם, ובניהם צווי הפסקת עבודה מינהליים וצווי הפסקת עבודה שיפוטיים.

בחוק נקבע, כי "היה ליושב ראש הוועדה המקומית, ובעירייה - גם ליושב ראש ועדת המשנה לתכנון ולבנייה, או ליושב ראש הוועדה המחוזית, או למתכנן המחוז או למהנדס העיר, ובאין מהנדס העיר - למהנדס שהוסמך לכך על ידי יושב ראש הוועדה המחוזית או על ידי יושב ראש הוועדה המקומית... יסוד סביר להניח כי מבצעים עבודת בנייה בלי היתר לפי חוק זה או בסטייה מהיתר או מתכנית, הרי כל עוד לא הוגש לבית המשפט כתב אישום בדבר עבירה שבבנייה זאת או בקשה להפסיקה לפי סעיף 239, רשאי הוא לצוות בכתב לכל אדם הנראה לו אחראי, לפי סעיף 208, לביצוע העבירה ולכל עובד בשירותו של אותו אדם להפסיק מיד את הבנייה שנעשתה ללא היתר או בסטייה מהיתר או מתכנית (להלן - צו הפסקה מינהלי)". "...צו הפסקה מינהלי בטל בתום שלושים יום מיום נתינתו זולת אם לפני אותו תום מועד הוגשה לבית המשפט המוסמך לדון בעבירה שבגללה ניתן הצו, בקשה לאישורו ... אישר בית המשפט את צו ההפסקה המינהלי, עם שינויים או בלי שינויים, רואים אותו מאותו יום ואילך כצו הפסקה שיפוטית... סירב בית המשפט לאשר צו הפסקה מינהלי, בטל הצו מהחלטת בית המשפט".

עוד נקבע בחוק, כי "נעשתה עבירה או השתמשו במקרקעין, בדרך ובנסיבות שיש בהם משום עבירה לפי סעיף 204, בין שהוגש על העבירה כתב אישום לבית המשפט ובין שטרם הוגש, רשאי בית המשפט לצוות על הנאשם או על מי שנראה לבית המשפט אחראי לביצוע העבירה, ועל כל מי עובד בשירותים - להפסיק את העבודה או את השימוש (להלן - צו הפסקה שיפוטית), ותקפו של הצו יהיה עד לביטולו או שינויו על ידי בית המשפט".

מנתוני הוועדה עולה, כי בשנים 2001, 2002, 2003 ו-2004 הוצאו 14, 18, 17 ו-15 צווי הפסקת עבודה מינהליים בהתאמה. במרבית המקרים הצווים התייחסו לבנייה ללא היתר או בסטייה מהיתר הבנייה למגורים או מהיתר הבנייה בנחלות. הוועדה לא הגישה את צווי הפסקת העבודה המנהליים שהוציאה לאישור בתי המשפט, ולפיכך בתום 30 יום מיום הוצאת הצווים פג תוקפם.

עוד עולה, כי הוועדה כלל לא ביקשה מבית המשפט הוצאת צווי הפסקת עבודה שיפוטיים.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את אזלת ידה של הוועדה באכיפת החוק והוא העמיד את הוועדה על החשיבות שבהוצאת צווי הפסקת עבודה ובאכיפתם כדי למנוע יצירת עובדות שקשה לאחר מכן לשנותן.

צווי הריסה מינהליים

בחוק התכנון והבנייה נקבע, כי "הוקם בניין חורג, לרבות ללא היתר או בסטייה מהיתר או מתכנית, או הוחל בהקמתו של בניין כאמור, רשאי יושב ראש הוועדה המקומית לצוות בכתב שהבניין, או אותו חלק ממנו שהוקם או הוחל בהקמתו ללא היתר או בסטייה מהיתר או מתכנית, ייהרס, יפורק או יסולק" (להלן - צו הריסה מינהלי). עוד נקבע בחוק התכנון והבנייה, כי "ביצועו של צו הריסה מינהלי אינו פוטר מאחריות פלילית לעבירה לפי חוק זה".

רק במקרים ספורים נתן יושב ראש הוועדה צווי הריסה מינהליים: מדצמבר 2003 עד ינואר 2005 ניתנו כ-12 צווי הריסה מינהליים. במקרים אלה לא הגישה הוועדה כתבי אישום נגד מפרי החוק, למרות שהחוק קובע, שביצועו של צו הריסה מנהלי אינו פוטר מאחריות פלילית. עוד עולה, כי לא היו בוועדה נתונים על מתן צווי הריסה לפני תקופה זו. מבדיקת גני האירועים שבתחום המועצה (ראו "טיפול המועצות האזוריות באזור השרון בגני אירועים שבתחומן" בדוח זה) ומבדיקת המוקדים העסקיים שצוינו לעיל מתברר כי במקרים רבים, כאשר היה חשוב לעצור בנייה בלתי-חוקית מיד עם תחילתה, לא נעשה שימוש בצווי הריסה מינהליים.

כתבי אישום

כאמור לעיל, בתחום מרחב התכנון המקומי נעברו עבירות רבות מאוד. ואולם הבדיקה העלתה, כי בשנים 2001-2003 הוגשו 16 כתבי אישום בלבד בגין עבירות בנייה ובגין אי-קיום צווי בית משפט. בשנת 2004 הוגשו 22 כתבי אישום בגין עבירות בנייה ובגין אי-קיום צווי בית משפט בעקבות התערבות הוועדה המחוזית והתחייבות הוועדה לוועדה המחוזית להגביר את האכיפה של חוק התכנון והבנייה ולהתמיד בהגשת כתבי אישום.

בדיקת כתבי האישום העלתה, כי מרבית העבירות שבגינן הוגשו כתבי אישום היו עבירות בנייה קטנות בהיקפן שבוצעו בבנייני מגורים ובנחלות. כאמור, הוועדה לא פעלה באמצעות צווים מינהליים ושיפוטיים ולא הגישה כתבי אישום נגד עבירות בנייה בהיקף גדול שנעברו בקרקע חקלאית ובפרויקטים עסקיים, ולכן הוועדה המחוזית היא זו שיזמה הגשת כתבי אישום במספר מקרים.

בבדיקת מוקדי הפעילות העסקית המתוארים לעיל בולטים העדר הפיקוח ואי-האכיפה מצד הוועדה. עוד העלתה הביקורת, כי הוועדה אף לא פעלה, בדרך כלל, כנגד השימושים החורגים בנחלות.

מהאמור לעיל עולה, כי הוועדה לא מילאה את תפקידה ולא ניצלה את האמצעים העומדים לרשותה לאכיפת החוק; עובדה זו יש בה כדי לעודד את המשך עבירות הבנייה ללא היתר ואת השימושים החורגים בקרקע.

באוקטובר 2004 קיים הממונה על מחוז המרכז וי"ר הוועדה המחוזית ישיבת בירור עם נציגי המועצה. מפרוטוקול הישיבה עולה, כי הנושא היה בירור טענות שהעלתה יחידת הפיקוח המחוזית על דרך התנהלותה של הוועדה שאינה אוכפת את הוראות חוק התכנון והבנייה ותקנותיו, מקבלת החלטות בחריגה מסמכותה, אינה מדווחת לוועדה המחוזית וליחידת הפיקוח הארצית ואינה נותנת מענה הולם לפניית יחידת הפיקוח המחוזית.

י"ר הוועדה טען שהוועדה במצב בעייתי, משום שמחד גיסא, לא מאשרים תכניות שהוועדה מגישה, ומאידך גיסא, מחויבת המועצה להתנהלות יום יומית וליצירת מקורות הכנסה עצמיים.

בסיכום הישיבה הצהיר הממונה על המחוז, בין השאר, שאין להתעלם מעבירות על חוקי התכנון והבנייה, יש לברר את המקרים עד תום ולבחון מה ראוי לעשות בעניין תפקוד הוועדה המקומית. הוא הטעים כי יש להקפיד ולפעול לפי ההנחיות הן באכיפה והן בדיווח, והדגיש כי הוועדה המקומית חייבת גם בפעולות אכיפה כולל הריסת מבנים בלתי חוקיים. הממונה על המחוז אמר ש"נושא מתן היתרים בלתי חוקיים על ידי הוועדה המקומית" הוא דבר "חמור מאוד" וטעון בירור

מועצה אזורית חוף השרון

וביקש מכל הגורמים במועצה ובוועדה המקומית לנקוט את הצעדים "המתבקשים כדי להבטיח את קיום החוק והמינהל התקין". הוא סיים את דבריו בהזכירו את האחריות האישית של חברי הוועדה המקומית והזהיר "שאם ועדה מקומית תפעל בניגוד לחוק ולא תישמע להנחיות של הוועדה המחוזית, נבטל את הסמכויות שלה" ו"לא נהסס למנות ועדה קרואה למועצה המקומית".

בבדיקת סיכום תוצאות הישיבה מאוקטובר 2004 נמצא כי מאז לא חל שינוי מהותי בכל הנוגע לפיקוח ולאכיפה מצד הוועדה במרחב התכנון המקומי.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את אי-התייחסותה של הוועדה המקומית למילוי הוראות החוק. משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המחוזית, כי הוועדה המקומית לא פעלה פעולה ממשית לאכוף את החוק בתחומה, ולכן על הוועדה המחוזית לפעול באופן החלטי לאכיפת ההוראות הברורות שנתנה לוועדה המקומית כדי לחולל את השינוי הנחוץ.



מרחב התכנון המקומי חוף השרון כולל בעיקר שטחים פתוחים שבהם אזורים חקלאיים, שמורות טבע ועוד. בתחומו מצויים עשרה יישובים שייעודם כפרי. התכניות התקפות החלות במרחב התכנון המקומי קבעו הוראות בדבר שמירת השטחים הפתוחים והאופי הכפרי של היישובים.

במרחב התכנון המקומי הוקמו מתחמים עסקיים על קרקע חקלאית ועל קרקע שייעודה אינו למסחר, והופעלו עסקים רבים תוך הפרה בוטה של החוק. מבנים הוקמו בלא היתר בנייה או על פי היתרים שניתנו שלא כחוק או בסטייה מהיתרים ונעשה בהם שימוש החורג ממה שנקבע בתכניות התקפות. פעילות זו משנה את אופייה של הסביבה הקרובה ומהווה סטייה ניכרת מתכנית שאין לאשרה בלא לשנות את התכנית התקפה.

הוועדה המקומית לא מילאה את חובתה בכך שלא מנעה את הבנייה הבלתי-חוקית ואת השימוש החורג בקרקע ובכך שלא פעלה לאכיפת החוק בתחומה. מציאות שבה הוועדה המחוזית נדרשת בשל מחדלי הוועדה המקומית להיכנס לנעליה באופן תדיר על מנת לשמור על קיום החוק אינו המצב התקין, ויש בו כדי להצביע על כשל משמעותי בתפקודה של הוועדה המקומית.

על הוועדה לפעול בתקיפות ובאפקטיביות נגד הבנייה ונגד השימוש הבלתי-חוקיים בקרקע שבתחומה, ולא להתבסס על שאיפותיה התכנוניות הנוגדות את התכניות התקפות.

הוועדה המחוזית הייתה ערה משנת 2003 ואילך למחדליה של הוועדה המקומית; היא פעלה במקומה פעמים אחדות והתריעה בפניה שעליה לפעול על פי החוק. על הוועדה המחוזית להמשיך בפעולות המעקב והאכיפה בתחום מרחב התכנון המקומי חוף השרון ולכפות על הוועדה המקומית למלא את תפקידה.

הממצאים שהועלו בבדיקה זו מצביעים על כך שיו"ר הוועדה וחברי הוועדה שהם ראש המועצה וחברי המועצה לא מילאו כראות את התפקידים שהוטלו עליהם כוועדה מקומית לפי חוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965. לדעת משרד מבקר המדינה אם לא יחול מיד שינוי יסודי בפעולות הרישוי, הפיקוח והאכיפה של הוועדה יהיה על שר הפנים לבחון הפעלת סמכותו לפי סעיף 38 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] שהיא, בין השאר, למנות ועדה למילוי תפקידי ראש המועצה והמועצה.