

ועדה מקומית-מרחבית לתכנון ולבנייה זמורה

תכנון, רישוי, אכיפה, שימושים חורגים ומינהל כספי

תקציר

מרחב התכנון המקומי של הוועדה המקומית-מרחבית¹ לתכנון ולבנייה זמורה (להלן - הוועדה המקומית או הוועדה) משתרע על כ-35,000 דונם. מרחב התכנון כולל חמש מועצות מקומיות: בני עיי"ש, גדרה, גן יבנה, מזכרת בתיה וקריית עקרון (להלן - המועצות המקומיות). בחודשים ספטמבר 2004 עד פברואר 2005 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות הוועדה בתחומי התכנון והרישוי של הבנייה, הפיקוח עליה ואכיפת הוראות החוק בעניינה, קביעת היטלי ההשבחה וגבייתם והמינהל הכספי של הוועדה.

תכנון: בתחום המועצות המקומיות בני עיי"ש, גדרה, גן יבנה וקריית עקרון חלות תכניות מתאר מקומיות שאושרו בשנות השבעים ובתחילת שנות השמונים של המאה העשרים. על תחום המועצה המקומית מזכרת בתיה לא חלה תכנית מתאר מקומית שמתווה את התכנון הכולל של תחום המועצה. על הוועדה להכין תכנית מתאר עדכנית למועצה המקומית מזכרת בתיה. אשר למועצות המקומיות האחרות, מן הראוי שתישקל האפשרות להכין תכניות מתאר עדכניות המותאמות לתכנית המתאר המחוזית החדשה, שאושרה בסוף שנת 2003.

שימוש חורג: במרחב התכנון של הוועדה, בסמוך למרכז הקניות הקרוי "בילו סנטר"², נבנים ומאוכלסים בשנים האחרונות מבני מסחר רחבי היקף בשטחים שלפי התכניות החלות עליהם ייעודם לתעשייה. הקמת המבנים נעשתה ב'שיטה' ולפיה נתנה הוועדה ליזמים היתרי בנייה להקמת מבני תעשייה, אך בפועל שימשו רובם למטרות מסחר, ולאחר הבנייה הגישו היזמים לוועדה בקשות לשימוש חורג³

1 ועדה מקומית מרחבית היא ועדה שהוקמה לפי סעיף 19 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ט-1969 (להלן - החוק) במרחב תכנון מקומי הכולל תחום של יותר מרשות מקומית אחת.

2 בתחום המועצה המקומית קריית עקרון.

3 שימוש חורג בקרקע או בבניין הוא שימוש בהם למטרה שלא הותר להשתמש בהם. היתר לשימוש חורג אפשרי רק במקרים שבהם השימוש אינו משנה את הסביבה שינוי ניכר, וכאשר מדובר בשימוש חורג מהתכנית, היתר כזה ניתן רק לתקופה מוגבלת. קיימים היבטים שונים לפי החוק לשימוש חורג, ובהם שימוש חורג בקרקע או בבניין, שימוש חורג והקלה, שימוש חורג מההיתר ושימוש חורג מהתכנית.

למטרות מסחר. הוועדה הייתה מודעת ל'שיטה' ואף נתנה לה את הסכמתה, תוך התעלמות מהיעדר התאמה בין השימוש המתוכנן במקרקעין ליעוד שנקבע להם בתכנית המפורטת. גם את משרדיה שלה מיקמה הוועדה במבנה המיועד לתעשייה אגב שימוש חורג מהוראות היתר הבנייה והתכנית המפורטת.

הוועדה עושה שימוש בדרך של מתן היתרים לשימוש חורג בבניינים כדי לשנות את ייעודו של המתחם למסחרי, בניגוד ליעודו בתכנית המתאר המחוזית ובניגוד למגמות התכנון שהשלטון המרכזי מבקש לקדם. משרד מבקר המדינה העיר כי דרך הפעולה של הוועדה פסולה, שכן כפי שנקבע בפסיקת בית המשפט העליון, שימוש חורג אינו כלי לגיטימי לקידום מטרות תכנוניות רחבות היקף, והדרך הראויה לעשות כן היא באמצעות תכנית מפורטת שבסמכות הוועדה המחוזית. בדרך פעולתה סייעה הוועדה לזימים לעקוף את הליכי התכנון ואת מוסדות התכנון שנקבעו בחוק, ובעיקר הוועדה המחוזית, המוסמכת לבחון את העניין בחינה רב-מערכתית ואזורית בהתחשב במגוון שיקולים הנוגעים לתחבורה ולאיכות הסביבה, להיקף המסחר והתעשייה הראויים באזור וכד'. פעולתה של הוועדה המקומית סייעה לקבוע בשטח עובדות מוגמרות, ועלולה, כדברי בית המשפט העליון,⁴ "להוות לחץ בלתי רצוי על ועדות התכנון" ורשויות השלטון האחרות ולסכל את יישום עקרונות התכנון שנקבעו בחוק.

פ י ק ו ח : הוועדה אינה פועלת בעוד מועד נגד בנייה לא חוקית ושימושים חורגים ללא היתר ואינה עושה די להפסיקם. בשל כך נמשכו הפרות חוק זמן רב. היחס הסלחני של הוועדה כלפי מי שלא עמדו בתנאי היתר שנתנה, בנו בסטייה מהיתר או עשו במבנה שימוש חורג שלא הותר, אינו מתיישב עם תפקידה להבטיח את קיום הוראות החוק והתקנות שהותקנו לפיו.

ק ב י ע ת ה י ט ל ה ש ב ח ה : מטעמה של הוועדה פעלו ארבעה שמאים שהעסיקה תקופה ארוכה (שלושה מהם הועסקו יותר מעשר שנים). לוועדה לא היו הסכמי התקשרות עם השמאים והם לא נבחרו בהליך תחרותי כנדרש. כמו כן הוועדה לא קבעה אמות מידה ותעריפים לתשלום לשמאים.

בבדיקה של 20 שומות השבחה שהכינו השמאים בשנים 1999-2004 נמצא כי בחלקן חסרו פרטים הנדרשים על פי תקנות שמאי המקרקעין (אתיקה מקצועית), התשכ"ו-1966. זאת ועוד, לרוב השומות לא צורפו הנתונים שהשומה מבוססת עליהם ותחשיב המפרט כיצד היא נקבעה. על הוועדה לדרוש שהשומות יהיו מפורטות ומנומקות כדי שבעלי הקרקע יוכלו להתייחס ספציפית לנתונים ולנימוקים של שמאי הוועדה, וכדי ליצור שקיפות מלאה לפני בעל הקרקע. הפרשים גדולים שנמצאו בין השומות שנעשו מטעם הוועדה לשומות שנעשו מטעם הבעלים ולשומה המכרעת⁵, מלמדים גם הם על הצורך בפירוט הבסיס לשומות.

4 ע"מ 402/03 עמותת העצמאים באילת (לשכת המסחר) נ' ועדת ערר מחוז דרום ואח', מובא מתקדין (להלן - פסק דין עמותת העצמאיים).

5 שומה הנקבעת על ידי שמאי שלישי - שמאי מכריע - במקרה שהוועדה ובעל הקרקע לא הסכימו ביניהם על גובה ההשבחה.

עוד העלתה הביקורת כמה וכמה ליקויים בהליכי הכנתן של שומות ההשבחה ובהליכי גביית היטל ההשבחה: בין היתר הועלה כי בכמה מהשומות שהכינו שמאים מטעם הוועדה נקבע שהיום הקובע⁶ לחישוב היטל ההשבחה הוא יום הכנת השומה, ולא היום שבו נכנסה לתוקף התכנית שגרמה לעליית ערך הקרקע או אושרו ההקלה או השימוש החורג שגרמו לעלייתו, כמו שנקבע בחוק; במקרה אחד נתנה הוועדה היתר בנייה בלי ששולם היטל ההשבחה הנדרש; שמאי מטעם הוועדה ושמאי מטעם בעלי אחד המגרשים הכינו שתי שומות מוסכמות⁷ שונות בסכומן, בלי שניתן לוועדה כל הסבר לשוני; על שבעה מגרשים נעשו שומות מוסכמות בלי שבעלי המגרשים הגישו לוועדה שומות אחרות מטעמם, כנדרש בתוספת השלישית לחוק.

המועצות המקומיות גדרה וקריית עקרון היו מעורבות בקביעת היטלי ההשבחה ובגבייתם בניגוד לחוק, המוסר סמכות זו לוועדה המקומית.

מינהל כספי: הביקורת העלתה כמה וכמה ליקויים בתחום הניהול הכספי של הוועדה: למן שנת 2002 ואילך פועלת הוועדה ללא תקציב מאושר; לוועדה אין גזבר כנדרש בנהלים שקבע משרד הפנים; מהנדס הוועדה עשה עבורה רכישות שונות באמצעות כרטיס אשראי שהנפיקה לו הוועדה. נוהג זה עוקף את הדרישה ששני מורשי חתימה יחתמו על כל פקודת תשלום ואינו מאפשר בקרה ופיקוח על ההוצאות; הוועדה השתמשה בכספי היטלי השבחה שגבתה למימון הוצאות שוטפות ולמימון העברת משרדיה לבניין חדש; הוועדה העתיקה את משרדיה למבנה חדש בלי שבוצעה החלטתה לבדוק את עלותן הכלכלית של החלופות השונות למבנה ובלי לקבל אומדן כספי כולל של עלות המעבר.



הוועדה ומרחב התכנון המקומי

בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - החוק), נקבע כי לכל מרחב תכנון מקומי תהיה ועדה מקומית לתכנון ולבנייה (להלן - ועדה מקומית-מרחבית) היא ועדה שהוקמה לפי סעיף 19 לחוק במרחב תכנון מקומי הכולל תחום של יותר מרשות מקומית אחת.

מרחב התכנון המקומי של הוועדה המקומית-מרחבית לתכנון ולבנייה זמורה (להלן - הוועדה או הוועדה המקומית) משתרע על כ-35,000 דונם. מרחב התכנון כולל חמישה יישובים: המועצה המקומית בני עי"ש, המועצה המקומית גדרה, המועצה המקומית גן יבנה, המועצה המקומית מזכרת בתיה והמועצה המקומית קריית עקרון (להלן - המועצות המקומיות).

לפי החוק, במרחב תכנון מקומי, שבתחומו נמצאת יותר מרשות מקומית אחת, יהיו חברים בוועדה הממונה על המחוז או נציגו (והוא יתמנה ליור) וכן שבעה חברים שימנה שר הפנים מרשימת

6 היום שבו נוצרת החבות הרעיונית בהיטל השבחה ולפיו נקבע שוויים של המקרקעין.
7 על פי התוספת השלישית לחוק, אם קיבל החייב הודעת שומה מהוועדה המקומית ובודעתו להשיג עליה, הוא חייב להגיש שומה מטעמו. לאחר שהגיש את השומה רשאים הוועדה המקומית והחייב לנהל משא ומתן על סכום ההיטל ולקבוע שומה מוסכמת.

אנשים שהרשויות שבמרחב התכנון המליצו עליהם, ובלבד שלפחות שניים מחברי הוועדה לא יהיו חברי המועצות של הרשויות המקומיות. בוועדה חברים ראשיהן של כל המועצות המקומיות שבמרחב התכנון (סה"כ חמישה) ועוד שני נציגי ציבור, מקרב מומלצי הרשויות. מאוגוסט 2004 ואילך משמש בתפקיד יו"ר הוועדה מר עמי יפרח; מנובמבר 2001 ועד יולי 2004 כיהן בתפקיד מר בן ציון גרובר.

הוועדה מופקדת על קיומן של הוראות החוק והתקנות שהותקנו מכוחו במרחב התכנון, בין היתר בדבר התכנון, רישוי הבנייה, הפיקוח עליה ואכיפת הוראות החוק.

בחודשים ספטמבר 2004 עד פברואר 2005 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות הוועדה בנושאים האלה: תכנון, שימושים חורגים, הפיקוח על הבנייה ואכיפת הוראות החוק בעניינה, קביעת היטלי ההשכחה וגבייתם והמינהל הכספי. להלן עיקר הממצאים:

דיוני הוועדה

מעיון בפרוטוקולים של דיוני הוועדה בשנים 2003-2004 עולה כי אף שבישיבות הוועדה נכח המניין החוקי לקיומן כנדרש בחוק, הרי שב-20 מ-22 הישיבות שהתקיימו באותן שנים (עד נובמבר 2004)⁸ לא נכחו נציגי הציבור החברים בוועדה. עוד עולה, כי בתשע ישיבות נכחו, בנוסף ליו"ר, רק שניים או שלושה חברי ועדה⁹.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה, כי עליה להעמיד את חבריה, ובכלל זה את נציגי הציבור, הנעדרים תכופות מישיבותיה, על החובה הציבורית המוטלת עליהם כחברים בוועדה להשתתף בישיבותיה. על יו"ר הוועדה להבהיר לחבריה כי אם אין הם מסוגלים למלא את חובתם, מן הראוי שיפנו את מקומם לאחרים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2005 מסרה הוועדה כי היא מקבלת את הביקורת, ותוודא שחברי הוועדה ידעו שחובה עליהם לבוא לדיונים.

תכנון

בין יתר תפקידיה צריכה הוועדה המקומית לדאוג לפיתוחו של מרחב התכנון על ידי קידומן של תכניות מתאר מקומיות שיוזמים היא, הרשויות המקומיות, משרדי ממשלה וכן גורמים פרטיים.

מרחב התכנון המקומי זמורה שייך לתחום הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז מרכז (להלן - הוועדה המחוזית). בסוף שנת 2003 אושרה תכנית מתאר מחוזית למחוז המרכז (להלן - תמ"מ 21/3), החלה גם על מרחב התכנון זמורה.

8 הישיבות מתקיימות אחת לחודש.

9 בעניין הנוכחות בישיבות הוועדה המקומית ראו דוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי, דוח מס' 1/שנת 2004, עמ' 161.

ועדה מקומית-מרחבית לתכנון ולבנייה זמורה

הוועדה פועלת על פי תכניות מתאר החלות על תחומי המועצות המקומיות שבמרחב התכנון, על פי תכניות מפורטות הנגזרות מהן ועל פי תכניות מפורטות הכוללות הוראות של תכנית מתאר וחלות בשטחים שאין בהם תכנית מתאר תקפה.

החוק קובע כי אם מצאה ועדה מחוזית שיש צורך להכין תכנית בתחום מרחב תכנון מקומי, תורה לוועדה המקומית להכין תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת, לפי העניין, ולהגישה במועד שקבעה.

הביקורת העלתה כי על תחומי המועצות המקומיות בני ע"ש, גדרה, גן יבנה וקריית עקרון חלות תכניות מתאר מקומיות שאושרו בשנות השבעים ובתחילת שנות השמונים של המאה העשרים. על תחום המועצה המקומית מזכרת בתיה לא חלה תכנית מתאר מקומית שמתווה את התכנון הכולל של תחום המועצה.

תכניות אב למועצה המקומית מזכרת בתיה ולמועצה המקומית גן יבנה שהוכנו בשנים 1994-1999 שימשו בסיס להכנת תכניות מפורטות, אך לא ניתן להן תוקף סטטוטורי. בשנת 1996 החלה המועצה המקומית גדרה בהכנת תכנית אב האמורה לשמש בסיס לתכנית המתאר. במועד סיום הביקורת, בפברואר 2005, טרם החל ההליך הסטטוטורי של הכנת תכנית המתאר ואישורה. כמו כן הוחל בהכנת תכניות אב למועצה המקומית בני ע"ש ולמועצה המקומית קריית עקרון, אך הכנתן הופסקה עד למילוי דרישות תכנון של משרד הפנים.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית, כי עליה להכין תכנית מתאר עדכנית למועצה המקומית מזכרת בתיה. זאת ועוד, נוכח מגמות התכנון בתמ"מ 21/3 וצורכי המועצות המקומיות, שאוכלוסייתן גדלה בשנים האחרונות, מן הראוי שתישקל האפשרות להכין גם למועצות המקומיות האחרות, שתכניות המתאר שלהן אושרו לפני שניים ושלושה עשורים, תכניות מתאר עדכניות המתאימות למגמות התכנון שבתמ"מ 21/3. על הוועדה המחוזית לבחון אם ראוי שתשתמש בסמכותה לפי החוק להורות לוועדה המקומית ליזום את הכנתן של תכניות מתאר מקומיות, ועליה לקדם את הליכי אישורן של תכניות המתאר שכבר הוגשו לה.

במאי 2005 מסרה הוועדה בתשובתה כי היא מקבלת את הביקורת ותפעל לקדם הכנת תכנית מתאר חדשה ומעודכנת לכל אחד מן היישובים.

הוועדה המחוזית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מילולי 2005 כי ככלל היא "הסכימה לקדם תכניות מפורטות ליישובים רק לאחר שנבחן תכנון כולל בדמות תכנית אב. תכניות אב אלה הוצגו בפני הוועדה המחוזית או בפני ועדות היגוי בהן ישבו נציגי הוועדה המחוזית".

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית ולוועדה המחוזית כי אין די בהכנת תכניות אב, וכי יש חשיבות למתן תוקף סטטוטורי לתכנית מתאר, שכן רק כך נוצרת נורמה המחייבת את מוסדות התכנון בבואם לאשר תכניות מפורטות, ומאפשרת לוועדה המחוזית - בבואה לתת תוקף לתכניות מפורטות - ראייה תכנונית כוללת. יתרה מכך, הליכי האישור שנקבעו בחוק מחייבים את הוועדה המקומית להביא לידיעת הציבור את קיומה של תכנית מתאר, כדי שיוכל להגיש התנגדויות לתכנית. בהיעדר הליכי אישור נמנע מהציבור מידע ונפגעת זכותו להגיש התנגדויות.

שימושים חורגים

1. שימוש חורג בקרקע או בבניין מוגדר בחוק, בין היתר, אחד משני אלה: (א) שימוש בקרקע או בבניין למטרה שלא הותרה בהם לפי כל תכנית החלה על הקרקע או על הבניין, כלומר שימוש החורג מתכנית. (ב) שימוש בקרקע או בבניין למטרה שלא הותרה בהיתר הבנייה, כלומר שימוש החורג מהיתר. אף על פי שהשימוש החורג מנוגד לתכליות של התכניות או ההיתרים הנוגעים לאזור, החוק קובע כי ועדה מקומית רשאית להתירו. היתר לשימוש חורג מתכנית יינתן לזמן מוגבל מראש; היתר לשימוש חורג מהיתר או הקלה יכולים אף הם להינתן לזמן מוגבל מראש.

עוד נקבע בחוק, כי ועדה מקומית לא תתיר שימוש חורג אלא לאחר שהתמלאו התנאים האלה: (א) הוועדה פרסמה בעיתון הודעה על הבקשה לשימוש חורג ועל המועד להגשת התנגדות; (ב) הוועדה מסרה את פרטי הבקשה לבעלים ולמחזיקים בקרקע או בבניין או גובלים בהם, שלדעת הוועדה עלולים להיפגע מאישור הבקשה; (ג) הוועדה החליטה בעניין התנגדות של בעל קרקע או בניין או מחזיק בהם.

מתן היתר בנייה או היתר לשימוש חורג מותנה בקיומם של התנאים שנקבעו בחוק ובתקנות שעל פיו, ובין היתר בחתימת מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י), בתשלום אגרות בנייה, ולפי הצורך - בתשלום היטל השבחה.

אף על פי שמתן היתר לשימוש חורג נתון לשיקול דעתה של הוועדה המקומית¹⁰, המחוקק הגביל את שיקול דעתה וקבע שלא יינתן היתר לשימוש חורג אם יש בו סטייה ניכרת מתכנית החלה על הקרקע או על הבניין¹¹. עוד קובעות התקנות, שמוסד התכנון אינו חייב לאשר היתר לשימוש חורג מתכנית, גם אם אין בשימוש הזה סטייה ניכרת מהוראות התכנית.

בג"ץ¹² כבר העיר כדלהלן:

"במציאות שלנו שורש הרע הוא בעצם הסמכות לתת הקלה או להתיר שימוש חורג על ידי גוף כלשהו, כי לא אחת הופכת ההקלה לתקלה והחרגה למפגע. תכנית קיימת, עד שהיא מקבלת תוקף, עוברת הליך המורכב משלבים שונים... שלבים אלה נקבעו כדי להבטיח דיון ענייני בתכנית על ידי רשויות התכנון השונות והכרעה שקולה על ידן, לאחר שמיעת גורמים פרטיים וציבוריים שיש להם עניין בה או העלולים להיפגע על-ידה... אם השימוש החורג בעת שתכנית מקבלת תוקף כבר קיים, אין ברירה אלא להשאירו בעינו. אבל למה יקום שימוש חדש כזה שלא בדרך הרגילה של תיקון התכנית? הקלות היחסית שבה אפשר להשיג, לפי המצב החוקי הקיים, הקלה או שימוש חורג, בהשוואה לעריכת שינוי תכנית לפי כל הדקדוקים והמצוות, קשה להלום אותה עם הצורך לקיים סדר תקין בעניין זה של תכנון ובניה, שהוא כה חיוני וקובע את איכות החיים והסביבה... מן הראוי לעיין מחדש במדיניות ההקלות והשימושים החורגים למיניהם ולשקול אם אין להכניס גם אותם במסגרת הכללית הרגילה של שינוי תכנית... שינוי כזה... יבטיח... שיקול זהיר ומעמיק יותר בכל בקשה כזאת מצד הרשויות המוסמכות בתחום...".

- 10 פסק דין עמותת העצמאיים (ראו הערה 4).
- 11 בתקנות התכנון והבניה (סטייה ניכרת מתכנית), התשס"ב-2002, נקבעו המצבים שיש בהם משום סטייה ניכרת מתכנית.
- 12 בג"ץ 235/76 בנייני קידמת לוד (1973) בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ואח', פ"ד לא(1) 579, עמ' 583-585.

בעניין מרכז מסחרי שביקש יזם להקים באילת¹³ קבע בית המשפט העליון כדלהלן:

"הקמת מרכז מסחרי רחב מימדים והפעלתו בהסתמך על היתר לשימוש חורג, תוך עקיפת הכנתה של תוכנית ובה פירוט סביר בנוגע לביצוע בניית המרכז המסחרי המיועד, אינה דרך ראויה, וזאת משני טעמים לפחות. ראשית, כעקרון, דרך זו הופכת את הדרישות הדקדקניות הקבועות בחוק להכנתה של תוכנית לפלסטר... הדרישה להכנת תוכנית לפי כל דקדוקי החוק מתעצמת בנסיבות בהן מוקם מרכז מסחרי, אשר עשויות להיות לו השפעות תכנוניות נרחבות. שנית, ככלל, בנייה והפעלה של מרכז מסחרי רחב היקף בדרך של שימוש חורג עלולות ליצור עובדות מוגמרות בשטח, אשר תכבולנה את ידי ועדות התכנון בבואן להכין תוכנית לאזור. הקמת המרכז המסחרי, בדרך חריגה, עלולה להוות לחץ בלתי רצוי על ועדות התכנון לאשר את התוכנית העתידית התואמת את המרכז המסחרי שהוקם. נורמה זו אינה רצויה".

2. ב-26.7.98 הוציא מינהל התכנון דאז במשרד הפנים מסמך הנוגע ל"מדיניות מינהל התכנון בנושא קניונים, ומרכזי מסחר בצידי דרכים או צמודים לתחנות תדלוק". במסמך נקבע כי "מדיניות מינהל התכנון הינה לאפשר הקמת מרכזי מסחר בצידי דרכים רק בשטחים המתאימים לכך מבחינת התפיסה התכנונית האזורית, באופן שאינו פוגע בתפקוד הרשויות העירוניות ובאופן שאינו מהווה מטרה ואינו משנה מהותית את אופי המרחב, את חזונו ואת תפקודו במערך הלאומי". במכתב ששלח שר הפנים דאז ב-16.1.02 ליו"רים של הוועדות המחוזיות ולמתכנני המחוז בעניין "תכניות לשטחי מסחר בשטחים חקלאיים", נאמר כי "מדיניות משרד הפנים הינה לעודד הקמת שטחי מסחר בשטחים נוספים עירוניים בלבד, במטרה לחזק את הערים ואת מקורות ההכנסה שלהן".

3. מרכז הקניות "בילו סנטר" בקריית עקרון, המשתרע על כ-27 דונם בצומת כביש 411 וכביש 40, הוקם בתחילת שנות התשעים. המרכז הוקם בשטח שהיה מיועד לתעשייה, באמצעות שימוש במבני תעשייה למטרות מסחר. במשך שנים נוהלו במרכז עסקים מסחריים ללא היתר לשימוש חורג, ורק בסוף שנות התשעים קיבלו חלק מהם היתר לשימוש חורג. בשנת 2002 ניתן תוקף לתכניות מפורטות ששינו את ייעודו של רוב שטחו של המרכז מתעשייתי למסחרי ונועדו להכשיר בדיעבד את השימוש החורג. הביקורת העלתה כי השימוש החורג במבנים נעשה גם בשטחים נוספים הסמוכים למרכז שייעודם לא שונה למסחרי, כמפורט להלן:

בשנים 1999-2005 נבנו ואוכלסו מבני מסחר רחבי היקף בשטחים הגובלים במרכז "בילו סנטר" ובשטחים שמעבר לכביש 411, שלפי התכניות החלות עליהם ייעודם אף הוא לתעשייה. יצוין כי בדיון בוועדה לבנייה למגורים (להלן - ול"ל)¹⁴ מסר ראש המועצה המקומית קריית עקרון שמדובר בשטחי התעשייה האחרונים בתחום המועצה.

13 פסק דין עמותת העצמאיים.

14 הוועדה לבנייה למגורים (להלן - ול"ל) על פי חוק הליכי תכנון ובנייה (הוראות שעה), התש"ן-1990.



תצלום אוויר: אזור "בילו סנטר" ו"עקרון 2000"

הקמת המבנים נעשתה ב"שיטה" שהונהגה בידיעת הוועדה ובהסכמתה, כפי שיפורט להלן, ולפיה נתנה הוועדה ליזמים היתרי בנייה להקמת מבני תעשייה; בפועל רוב המבנים שהוקמו שימשו למטרות מסחר; לאחר הבנייה הגישו היזמים לוועדה בקשות לשימוש חורג בבניינים למטרות מסחר. הוועדה אמנם אישרה את רוב הבקשות, אולם לרוב לא ניתן ההיתר, בין היתר משום שלא מולאו כל התנאים שקבעה הוועדה לקבלתו, בפועל שימשו רוב המבנים למטרות מסחר, ללא היתר לשימוש חורג. ממסמכי הוועדה עולה שהיא ראתה בשימושים החורגים כלי לשינוי ייעודו של האזור מתעשייתי למסחרי, שלא על פי מדיניות מינהל התכנון של משרד הפנים ומטרות התכנון שנקבעו בתכנית המתאר המחוזית. להלן הפרטים:

הקמת מרכז מסחרי

חברה א' היא הבעלים של מקרקעין ששטחם כ-43 דונם בקריית עקרון. על המקרקעין חלה תכנית מפורטת המייעדת אותם לתעשייה. בחלק מהמקרקעין פועל מפעל, ועל חלק משטחו ביקשה חברה א' להקים מרכז מסחרי.

בתמ"מ 21/3 מוגדר השטח אזור תעשייה, מלאכה ותעסוקה. לפי הגדרות התמ"מ, באזור מסוג זה מותר להשתמש גם לצורכי מסחר, שייקבעו בתכנית מתאר מקומית או בתכנית מפורטת, אולם

"המסחר באזורים אלה יוגבל בהיקפו כדי למנוע פגיעה בחוסן הכלכלי של הערים ובמרכזי הערים".

בפברואר 2002 התרחש במפעל פיצוץ, ובשריפה שפרצה התלקחו גם חומרים מסוכנים. בעקבות הפיצוץ נסגרו כבישים ראשיים הסמוכים למפעל ונשקלה האפשרות לפנות תושבים מבתיהם. במרס אותה שנה הודיע המשרד לאיכות הסביבה לוועדה כי הוא מתנגד לשינוי ייעודם של שטחים הגובלים במפעל למגורים או למסחר.

הועלה כי במסמך ששלחה חברה א' למהנדס הוועדה ב-6.8.03 נאמר כדלקמן: "בהמשך לפגישתנו אצלך ב-26.5.03 ... 1. נושאים שנדונו - א. הצגנו פרויקט מסחרי במתכונת פאוור סנטר... הובן שאין לך התנגדות לקידום פרויקט כזה במתחם. ב. הצגת לנו מכשולים אפשריים למימוש - (1) מצד רשויות איכות הסביבה. (2) המערכת התנועתית... ג. סיכמנו על דרך הפעולה - (1) להגיש בקשה להיתר לבניית אולמות רב-תכליתיים לתעשיה. (2) לאחר קבלת ההיתר הנ"ל, להגיש בקשה להיתר לשימוש חורג למבנים. (3) להתחיל בהליכים לתב"ע [תכנית מפורטת] (בסמכות מחוזית) לשינוי יעוד מתעשיה למסחר. 2. ... 3. רצ"ב טיוטא לתכנית בקשה להיתר, המציגה את הבינוי המוצע במתחם המיועד למסחר". עוד הועלה, כי המוצע המקומית קריית עקרון תמכה בבקשה להקמת הפרויקט המסחרי.

ב-29.2.04 נתנה הוועדה לחברה א' היתר בנייה להקמת אולמות רב-תכליתיים לתעשייה בחלק ממתחם המפעל. ב-28.3.04 אישרה הוועדה שימוש חורג בשטח של 8,400 מ"ר למטרות מסחר והורחה לחברה א' להכין בהמשך תכנית שתשנה את ייעוד השטח מייעוד תעשייתי למסחרי.

נמצא כי במקביל החלה חברה א' לפעול לקבלת אישור המשרד לאיכות הסביבה להקמת המרכז המסחרי. על פי דרישת המשרד טיפלה החברה בקרקע ופעלה להפחית את הסיכון הנשקף לסביבה בשל פעילות המפעל.

בעקבות תלונה שהתקבלה בוועדה המחוזית ונשלחה גם למשרד מבקר המדינה, התערבה הוועדה המחוזית וביקשה למנוע את מתן ההיתר לשימוש חורג בעניין זה.

לאחר שפנתה הוועדה המחוזית אל יו"ר הוועדה המקומית, הוא הודיע לה בספטמבר 2004 כי חברה א' לא הסתירה את כוונתה להקים מבנה מסחרי. עוד הסביר, כי מאחר שהליכי האישור של תכנית נמשכים שנים רבות, סברה הוועדה המקומית כי "בהתחשב באופי הסביבה ובכך שתכנית המתאר המחוזית מאפשרת שימוש של מסחר בשטח זה לא יהא זה ראוי לשלוח את הזים להליך ארוך ולמנוע את פיתוח האיזור". בחוות דעת של היועץ המשפטי של הוועדה המקומית נטען כי "כל האזור הסמוך נמצא מזה שנים בתהליך של שינוי יעוד למסחר במסגרת תב"עות ובמסגרת בקשות לשימושים חורגים והוא הפך לאזור מעורב מסחרי ותעשייתי... ולכן השימוש המתוכנן במקרה דנן תואם את המדיניות התכנונית באזור ולפיכך נראה היה לוועדה המקומית כי שימוש חורג לתקופה מוגבלת הוא ההליך הנכון והראוי במקרה זה... אין בחוק הוראה האוסרת את ההליך וגם הפסיקה לא קבעה מפורשות כי ההליך האמור אינו תקין".

באוקטובר ובדצמבר 2004 הודיע יו"ר הוועדה המחוזית ליו"ר הוועדה המקומית, כי לדעת הוועדה המחוזית אין לאשר את הבקשה לשימוש חורג, וכי בהתחשב בהיקפי המסחר המבוקשים, נדרש אישור של תכנית מפורטת שבה יובאו בחשבון שיקולי תכנון כוללים הנוגעים לתחבורה, להיקף המסחר הראוי באזור וכיו"ב.

בדצמבר 2004 פנה גם מנכ"ל איגוד ערים לאיכות הסביבה דרום יהודה ליו"ר הוועדה המקומית והעלה לפניו את הסתייגותו. לדבריו, עוד לפני שניתן אישור בנייה למרכז המסחרי גרמה הפעילות המסחרית באזור מטרדים קשים של רעש, זיהום אוויר ופקקי תנועה ביציאות הראשיות של

הישובים שבסביבה. עוד ציין, כי פיתוח פעילות מסחרית באזור המיועד לתעשייה עלול לגרום להקמת מבני תעשייה כמו מוסכים, נגריות ומסגרות באזורי מגורים.

באותו חודש - כתשעה חודשים לאחר שהוועדה אישרה את השימוש החורג - הודיע המשרד לאיכות הסביבה למנכ"ל חברה א' כי אין לו התנגדות מבחינה בטיחותית להקמת המבנה המסחרי, בתנאי שהמפעל יעשה פעולות להפחתת הסכנות לסביבה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2005 הסביר המשרד לאיכות הסביבה כי אף שהסיר את התנגדותו להקמת מבני מסחר בשטח המפעל מטעמי בטיחות, עמדת נציגיו בוועדה המחוזית היא כי אין לאשר שימוש חורג בשטח ואף לא תכנית עתידית לשינוי ייעודו, משום שהפיכת אזור תעשייה לאזור מסחר היא ניצול לא יעיל של השטח.

ב-3.1.05 החליטה הוועדה המחוזית להשתמש בסמכותה על פי החוק¹⁵ ולהורות לוועדה המקומית שלא לתת היתר לשימוש חורג. בהחלטתה ציינה הוועדה המחוזית כי השימוש החורג אינו תואם את המגמות שנקבעו בתכנית המתאר המחוזית, וכי אישורו בהיקפים המבוקשים אפילו לזמן מוגבל יפגע ביכולתם של מוסדות התכנון לתכנן את השטח הזה תכנון מושכל, מפני שהפעולות שייצעו בשטח עלולות להכתיב את התכנון במקום. אישור הבקשה היה מאלץ את הוועדה המקומית לאשר בקשות דומות באזור, והדבר היה מגביל עוד יותר את היכולת להסדיר את השטח באמצעות תכנית לרווחת האזור. עוד ציינה הוועדה המחוזית, כי "הבקשה הנדונה מחייבת ראייה ובחינה רב מערכתית לרבות בחינה של השתלבות מסחר בסביבה הקרובה, ושל השתלבות היקפי המסחר במחוז בכלל. בחינה כאמור צריכה להיות במסגרת תכנית שתבחן על ידי הוועדה המחוזית, המוסמכת לשקול את העתיד התכנוני של המתחם והאזור".

בעקבות החלטת הוועדה המחוזית דנה הוועדה המקומית ב-3.4.05 שוב בבקשת החברה לקבל היתר לשימוש חורג. הוועדה החליטה, למרות הסתייגות הוועדה המחוזית, לאשר את השימוש החורג אך צמצמה את השטח שבו יותר השימוש החורג ל-3,768 מ"ר ואת משך השימוש לשלוש שנים. עוד החליטה הוועדה להמליץ לוועדה המחוזית להפקיד תכנית מפורטת לשינוי הייעוד של כל מתחם המפעל ולבקש ממנה "לקדם את התכנית במהירות ראויה מאחר והתכנית משקפת את המגמות התכנוניות של האזור, ותורמת ליציאתו של [המפעל]... מהמקום בו הוא נמצא כיום".

חברה א' מסרה למשרד מבקר המדינה ביוני 2005 כי עשתה פעולות רבות ומאומצות למען איכות הסביבה, בתיאום מלא עם המשרד לאיכות הסביבה ועל פי הוראותיו, והשקיעה סכומי עתק הנאמדים בכשמונה מיליון ש"ח בשיפור תנאי עבודתו של המפעל ובאיכות המקרקעין שבסביבתו, על פי דרישות הרשויות. כמו כן התחייבה להכין תכנית שתשנה את ייעוד המקרקעין מתעשייתי למסחרי, כדי לאפשר, לאחר כמה שנים, לפנות את המפעל ולשפר את איכות הסביבה ואת איכות החיים של תושבי השכונות הסמוכות לו.

עוד מסרה חברה א' בתשובתה, כי מיד לאחר רכישת המקרקעין היא החלה לבדוק במועצה המקומית קריית עקרון, בוועדה המקומית זמורה ובמשרד לאיכות הסביבה אם אפשר להשתמש שימוש מסחרי בחלק מן המקרקעין. לטענתה התברר שהדבר אפשרי ואף רצוי לרשויות הנוגעות

15 בסעיף 28 לחוק נקבע כי הוועדה המחוזית רשאית להורות בכתב לוועדה מקומית לתכנון ובנייה לעשות את כל הדרוש למילוי התפקידים המוטלים על הוועדה המקומית בחוק או על פיו, הן בדרך כלל והן בעניין מקום מסוים.

בדבר, שכן הוא טמן בחובו אפשרות ממשית לשפר את תנאי הסביבה באזור. הואיל והליכי האישור של תכניות אורכים זמן רב, לו פעלה אך ורק להכין תכנית לשינוי ייעוד המקרקעין לא הייתה עושה אפילו אחת מן הפעולות "מצילות הסביבה" שעשתה במקרקעין, שכן לא היה לה תמריץ כלכלי להשקיע בהן סכומי עתק.

לאחר סיום הביקורת הגישה חברה א' לוועדת הערר של מחוז המרכז ערר על החלטת הוועדה המקומית לצמצם את השימוש החורג ואת תוקפו. ביולי 2005 החליטה ועדת הערר כי החלטתה המקורית של הוועדה המקומית להתיר שימוש חורג בכ-8,000 מ"ר לשמונה שנים לא הייתה ראויה, וכי נדרשה "החלטה מתונה ומדודה יותר שאינה בגדר שינוי מרחיק לכת בקרקע הקובע עובדות שיקשה לשנותן, קצובה בזמן קצר יותר, מותנית וכרוכה בהליך שינוי התכנית או הימנעות מהחלטה המאשרת שימוש חורג עד לקבלת עמדת הוועדה המחוזית באשר לתכנית לשינוי ייעוד". עם זאת החליטה ועדת הערר ברוב דעות, כנגד דעתה החולקת של נציגת מתכנן המחוז, להתיר על כנה את החלטת הוועדה המקומית מ-3.4.05 בעניין אישור השימוש החורג בשטח המצומצם ואף להאריך את תקופתו לחמש שנים. ההחלטה התקבלה בנימוק שמאז ניתנה ההחלטה המקורית עברה כשנה, וחברה א', שהסתמכה על ההחלטה לאשר את השימוש החורג, שינתה את מצבה לרעה - התקשרה עם צדדים שלישיים ואף הוציאה הוצאות כבדות כדי לעמוד בדרישות המשרד לאיכות הסביבה. עמדת נציגת מתכנן המחוז הייתה כי אין לאשר את הבקשה לשימוש חורג גם בהיקפה המצומצם.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית על החומרה בדרך פעולתה: הוועדה נתנה היתר בנייה ל"אולמות רב-תכליתיים לתעשייה" בידיעה שהמבנים מיועדים לשימוש אחר, שאינו תואם את ייעוד השטח. עוד קודם למתן היתר סיכמו נציגי הוועדה עם חברה א', שהקימה את המבנים, כי מיד לאחר הקמתם תגיש החברה בקשה לשימוש חורג בהם. בכך התירה למעשה הוועדה סטייה מן התכנית המפורטת עוד בשלב מתן היתר הבנייה ואיפשרה לחברה א' לקבוע עובדות בשטח העלולות, כדברי בית המשפט העליון, "להוות לחץ בלתי רצוי על ועדות התכנון". הוועדה נתנה את היתר בהתעלמה מהתנגדויות אפשרויות לשינוי ייעוד השטח ובלתי שיקלה את עמדת מוסדות התכנון, ובעיקר את עמדת הוועדה המחוזית, בכל הנוגע לשימוש הראוי בשטח. בכך הייתה הוועדה שותפה לעקיפת הליכי התכנון שנקבעו בחוק.

מתחם "עקרון 2000"

גם השטח המצוי בתחום המועצה המקומית קריית עקרון וידוע בשם "עקרון 2000"¹⁶ הוגדר בתמ"מ 21/3 אזור תעשייה, מלאכה ותעסוקה, שהשימוש בו לצורכי מסחר מותר אך מוגבל בהיקפו.

ב-6.2.97 ניתן תוקף לתכנית מפורטת זמ/329, שאישרה ול"ל על פי חוק הליכי תכנון ובנייה (הוראת שעה), התש"ן-1990. התכנית חלה על מתחם "עקרון 2000", ששטחו 310 מ"ר ומשנה את ייעודו משטח חקלאי לתעשייה, מלאכה ומסחר. 167 דונם (כ-54%) יועדו לתעשייה; מקצת השטח, 9 דונמים (כ-3%), יועד למסחר והיתר יועד לדרכים, לשטח ציבורי פתוח, למתקנים

16 נוסף על שטחים אחרים באזור, ובין היתר השטח שבו ביקשה חברה א' להקים מרכז מסחרי, כמפורט לעיל.

הנדסיים וכד'. בתכנית נקבע אילו מגרשים מיועדים לתעשייה ואילו למסחר. עוד נקבע בתכנית, כי ב-15% לכל היותר משטח המגרשים המיועדים לתעשייה יותר שימוש מסחרי, נוסף על המגרשים שיועדו מלכתחילה למסחר (תשעה דונמים). הקרקע במתחם זה נמצאת בניהולו של ממ"י.

בדיונים שהתקיימו בוול"ל באפריל 1994 ובאפריל 1995, בעניין אישור התכנית, העלתה נציגת המשרד לאיכות הסביבה את שאלת הצורך לשנות את ייעודם של שטחים נוספים במחוז המרכז מחקלאי לתעשייתי. ראש המועצה המקומית קריית עקרון דאז אישר בדיון כי שטח התכנית הוא השטח הפנוי האחרון של המועצה שנועד לפיתוח לצורכי תעשייה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה הוועדה המחוזית כי כבר בשנת 2002 דנה בבקשתה של הוועדה המקומית לשינוי התכנית המפורטת החלה במתחם. הוועדה המחוזית החליטה שלא לאשר את הבקשה "מתוך כוונה שאזור זה ישמש אזור תעשייה לכל דבר".

ממסמכים שמסרה הוועדה המקומית לוועדה המחוזית בעניין הקמת המרכז המסחרי האמור לעיל עולה כי הוועדה שמה לה למטרה לעשות את מתחם "עקרון 2000" לאזור מסחרי: ב-28.9.04 הודיע יו"ר הוועדה המקומית ליו"ר הוועדה המחוזית כי "ראוי לציין כי האזור כולו [אזור צומת בילו ומתחם "עקרון 2000"] הפך במשך השנים לאזור מסחרי שוקק המשלב גם מעט תעשייה ופעולות אחרות. כמדיניות הוועדה המקומית רואה תופעה זו בחיוב [ההדגשה אינה במקור]". עוד אמר, כי "מעבר לכביש בסמוך לשטח אושרה זה מכבר תכנית זמ/329 [עקרון 2000] המשלבת תעשייה ומסחר עפ"י תכנית זו נבנו הרבה שטחי מסחר". יודגש כי התכנית מייעדת את רוב השטח לצורכי תעשייה, וכי המבנים המשמשים למסחר נבנו, כמו שהעלתה הביקורת וכמו שיפורט להלן, מתוקף היתר בנייה לשימוש תעשייתי, ובפועל נעשה בהם שימוש חורג לצורכי מסחר. גם במכתבו של היועץ המשפטי של הוועדה ליו"ר הוועדה המחוזית מ-27.10.04 צוין, כי "השימוש המתוכנן במקרה דנן [למסחר] תואם את המדיניות התכנונית באזור". ב-9.11.04 שלח ראש המועצה המקומית קריית עקרון מזכר ליו"ר הוועדה המחוזית וציין בו כי "הנושא חשוב לי מאד ולקריית עקרון ויש לו השלכות גם על אזור התעשייה והמסחר החדש שלי [עקרון 2000]... יש לי מס' יזמים בפתח הרבה מאד שטח והם מחכים".

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי מדיניותה אינה מתיישבת עם עקרונות התכנון שקבעו הוועדה המחוזית ומינהל התכנון לגבי השימוש בשטח ועם העקרונות שנקבעו בתכנית המתאר המחוזית. מאחר שהשימוש המסחרי בחלק גדול מהמקרקעין באזור אינו נעשה לפי היתר לשימוש חורג כדיון, וגם ההיתרים לשימוש חורג שניתנו נועדו להיות זמניים מעצם טבעם, אי אפשר לטעון שהשימוש המסחרי תואם את מדיניות התכנון באזור ואת אופי הסביבה. מדיניות התכנון אמורה להביא בחשבון את ההשפעה של הגדלת היקפי המסחר באזור לא רק על הרשויות שבמרחב התכנון המקומי, אלא על כלל המחוז, וקביעתה היא בסמכות הוועדה המחוזית, שהרכבה מאפשר הכרעה מאוזנת.

נמצא כי בשנת 1999 הוחל בהקמת מבנים במתחם "עקרון 2000". המבנים הם מבנים למטרות מסחר - ולא מבני תעשייה ובהם שטח מסחרי נלווה מצומצם, כמו שהתירה התכנית המפורטת. משרד מבקר המדינה בדק את הליכי הרישוי של שבעה מבנים ששטחם הכולל כ-24,000 מ"ר, שהוקמו ואוכלסו עד מועד סיום הביקורת בפברואר 2005, ואת הליכי הפיקוח על הקמתם ועל השימוש בהם. למבנים אחרים ניתן היתר בנייה אך הם טרם אוכלסו או שבנייתם לא הושלמה.

מתן היתר בנייה : בית המשפט העליון קבע¹⁷ כדלהלן:

"כאשר מתעורר חשד מבוסס בקרב מוסד התכנון הרלוונטי כי ההיתר המבוקש נועד לבנייה לצורך שימוש חורג מתכנית המתאר שבתוקף, והמבקש אינו מצהיר על השימוש כזה, רשאי המוסד התיכנוני ואף חייב לוודא כי היתר הבנייה יותאם לשימוש החוקי. ... בחינת שאלת סוג השימוש במבנה שביחס אליו מבוקש היתר בנייה, בטרם מתן ההיתר, מהווה חלק מהותי מתפקידה של הוועדה המקומית. אם הוועדה תצטרך לבחון את שאלת השימוש רק בדיעבד, לאחר סיום הבניה, היא עלולה לעמוד בפני עובדות מוגמרות ואף בפני הסתמכות של צדדים שלישיים."

נמצא כי לפחות בנוגע לשישה משבעת המבנים שנבדקו הייתה הוועדה מודעת כשנתנה את היתר הבנייה שבכוונת היזמים להקים מבנה לשימוש מסחרי החורג מהוראות התכנית המפורטת החלה בשטח ומייעדת אותו לתעשייה, אך התעלמה מכך. להלן הפירוט:

1. מבנים א' ו ב' : חברה ב' החזיקה בשני מגרשים במתחם "עקרון 2000" המיועדים לשימוש תעשייתי. ביולי 2000 נתנה הוועדה היתר בנייה להקמת מבנה א' ששטחו 5,608 מ"ר. על הבקשה להיתר צוין כי המבנה יהיה "מבנה לחנות [מרכול]". באותו מועד נתנה הוועדה היתר לשימוש חורג מתעשייה למסחר לחמש שנים; בהיתר צוין שיש אפשרות להאריך את תוקפו לחמש שנים נוספות.

הביקורת העלתה כי כבר ב-8.8.99, עוד לפני החלטת הוועדה המקומית, שלח ראש המועצה המקומית קריית עקרון דאז, מר אריק חדר, מכתב לחברה ב', והעתקו נשלח ליו"ר הוועדה דאז. במכתב נאמר: "בהמשך לבקשתכם הריני להבהיר לכם שלמועצה יש עקרונית עניין רב לאפשר שימוש חורג לתקופות ארוכות (10 שנים ואף יותר) במבנים שיוקמו באזור התעשייה 'עקרון 2000' למטרות מסחריות במקום תעשייה. כל זאת כמובן בהתאם לנהלים המקובלים בוועדה לתכנון ערים זמורה, ואישורה. יש להניח שבשלב מסויים המועצה תיזום שינוי יעוד התב"ע מתעשייה למסחר, כל זאת על-פי תנאי הביקוש למפעלי תעשייה ומסחר באזור".

עוד קודם לכן, ב-19.4.99, נתנה הוועדה לחברה ב' היתר בנייה להקמת מבנה ב' על המגרש השני שהחזיקה. למרות שהתכנית המפורטת מייעדת את המגרש לתעשייה, בהיתר צוין כי הוא מיועד להקמת "מבנה מסחרי - בניין תעשייה" ששטחו 5,574 מ"ר. ב-21.1.01 החליטה הוועדה לאשר שימוש חורג במבנה מתעשייה למסחר לפרק זמן של שלוש שנים. למרות החלטתה לא נתנה הוועדה היתר לשימוש חורג. המבנה הוקם על פי היתר הבנייה שניתן, אך בפועל הוא משמש למטרות מסחר ללא היתר לשימוש חורג.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה במאי 2005 מסרה הוועדה כי מצאה ליקוי טכני בהליך אישור הבנייה, ובגללו לא ניתן למבנה ב' היתר לשימוש חורג.

2. מבנים ג', ד' ו ה' : הוועדה נתנה בשנים 2000-2002 היתרי בנייה להקמת שלושה מבני תעשייה על מגרשים שיעודם תעשייתי: מבנה ג', ששטחו 5,028 מ"ר, מבנה ד', ששטחו 1,761 מ"ר, ומבנה ה', ששטחו 1,340 מ"ר. עוד קודם למתן היתרי הבנייה נתן שמאי מטעם הוועדה חוות דעת שלפיהן על פי התשריט הכלול בבקשה להיתר בנייה מיועדים המבנים למסחר

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

ולמשרדים - שימוש החורג מהוראות התכנית המפורטת. למרות זאת נתנה הוועדה את היתרי הבנייה תוך התעלמות מכוונות היזמים כפי שנלמדו מהתשריט וכפי שהצביע בפניה השמאי.

3. מבנה ו': ב-20.9.00 נתנה הוועדה היתר בנייה להקמת מבנה תעשייה ששטחו 2,527 מ"ר (להלן - מבנה ו'). היזם, הודיע למשרד מבקר המדינה במאי 2005 כי: "לאורך כל הדרך פעלנו בתום לב ובתיאום עם המועצה המקומית [קריית עקרונ] והוועדה המקומית [זמורה] (הגם שהתברר בדיעבד שקיבלנו גם הבטחת שווא). לפני שנגשנו למכרז לרכישת הקרקע מממ"י תיאמנו פגישה עם ראש המועצה דאז... כדי לברר את השימושים המותרים, וזאת לאור העובדה שבשטח הוקמו כבר מספר מבנים מסחריים גדולים... כשעפ"י התב"ע מותר תעשייה... ראש המועצה הצהיר בפנינו כי המתחם יועד בפועל למסחר בלבד וכי המועצה תדאג על חשבונה לשינוי התב"ע בכל המתחם... לימים התברר שהוועדה המחוזית אינה מוכנה לשנות את התב"ע".

פיקוח ואכיפה: 1. הפסיקה קבעה, כי "היתר בנייה פירושו מסמך בכתב, שניתן על ידי ועדה מקומית, המתיר את הבנייה, וכל עוד לא נמסר מסמך כזה לידי מבקש ההיתר, הרי אין לו היתר בנייה"¹⁸.

הביקורת העלתה, כי רק לשניים משבעת המבנים ניתן היתר לשימוש חורג למרות שבפועל נעשה בכל המבנים שימוש חורג. למבנה א' ניתן כאמור היתר לשימוש חורג עוד לפני שנבנה, ולמבנה ו' ניתן היתר בדיעבד לאחר שאוכלס ונעשה בו שימוש מסחרי שלא כדין, ולאחר שהוועדה הגישה כתב אישום נגד היזם בגין השימוש החורג. למבנים האחרים - לא ניתן היתר לשימוש חורג כלל, אך בפועל נעשה בהם שימוש למטרות מסחר. היזמים שהקימו את מבנים ב', ג' ו-ז' (שטחו של מבנה ז' 1,118 מ"ר) אמנם הגישו בקשות לשימוש חורג; הוועדה אישרה את הבקשות בתנאים אך לא ניתן היתר לשימוש חורג מאחר שהיזמים לא קיימו את התנאים שקבעה למתן ההיתר.

היזם שבנה את מבנה ד' מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2005, כי שילם היטל השבחה בגין השימוש החורג, וכי לא ידע שאין די בתשלום כדי להכשיר את השימוש החורג.

הביקורת העלתה כי הוועדה נקטה צעדים משפטיים בגין השימוש החורג נגד היזמים שהקימו את מבנה ו' ומבנה ג' בלבד. כאמור, ליזם שהקים את מבנה ו' ניתן בדיעבד היתר לשימוש חורג. את היזמים שהקימו את מבנה ג' הרשיע בית המשפט בדצמבר 2002 בשימוש חורג במבנה; בית המשפט הוציא צו לאיסור שימוש חורג, והוא קיבל תוקף כעבור שישה חודשים. עד מועד סיום הביקורת בפברואר 2005, כשנתיים לאחר שהצו קיבל תוקף, הוסיפו היזמים להשתמש במבנה שימוש חורג ללא היתר והוועדה לא פנתה לבית המשפט כדי לאכוף את הצו.

נגד היזמים שבנו את מבנה ד', מבנה ה' ומבנה ז' לא נקטה הוועדה, עד מועד סיום הביקורת, בפעולות אכיפה אפקטיביות בגין השימוש החורג שנעשה בהם: ליזם של מבנה ד' הוציאה הוועדה עוד במרס 2003 צו הפסקה מינהלי, אך לא נקטה בפעולות אכיפה נוספות. נגד היזמים של מבנים ה' ו-ז' לא נקטה הוועדה צעדים משפטיים כלל, ורק לאחר שפנו אליה עובדי משרד מבקר המדינה, בדצמבר 2004, היא שלחה ליזמים מכתבי התראה בשל השימוש החורג.

2. הוועדה לא פיקחה כראוי על הבנייה ולא פעלה בעוד מועד למנוע הקמת מבנים שאינם מתאימים ליעודם בתכנית הבנייה. להלן דוגמאות:

מבנה ד' הוקם מתוקף היתר בנייה להקמת מוסך. הביקורת העלתה כי במקום מוסך נבנה במגרש מבנה מסחרי מפואר: בחזית המבנה נעשו שינויים ונבנו בו מבואה (לובי) מרוצפת וחלונות תצוגה

18 בג"ץ 529/80 ברוריה גרצברג נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה "המרכז" "השרון הדרומי", פ"ד לה(2) 491, עמ' 498.

גדולים. גם מבנה ו' נבנה בבנייה באיכות גבוהה המתאימה למבנה מסחר. למרות זאת לא פעלה הוועדה להפסיק את הבנייה כדי למנוע שימוש חורג במבנים.

מתן אישור לחיבור לרשת החשמל והמים (טופס 4) והיתרים לביצוע שינויים במבנים: הביקורת העלתה כי הוועדה נתנה למבנים ג', ד' ו-ז' טופס 4 אף שכבר נעשה בהם שימוש מסחרי המנוגד להיתר הבנייה ולתכנית המפורטת, וחלקם כבר אוכלסו ללא אישור הוועדה. הוועדה גם אישרה מתן היתרי בנייה לביצוע שינויים במבנים ולהקמת תוספות בנייה, שנועדו להתאים את המבנים לשימוש מסחרי, לאחר שהחל השימוש החורג בהם. להלן דוגמה:

ב-12.8.02 דנה הוועדה בבקשה למתן היתר לביצוע שינויים במבנה ד', שנבנה מתוקף היתר בנייה למוסך. הבקשה כללה שינוי חזיתות ותוספת פיר מעלית, והוועדה החליטה לאשר אותה, אף שבתשריט הבנייה צוין שהמבנה משמש לאולמות תצוגה לחנויות רהיטים. בביקורת שעשה מפקח הבנייה במבנה באותו מועד הוא המליץ שלא לתת בשלב זה טופס 4, מאחר שהמבנה הוקם בסטייה מההיתר.

הוועדה ידעה שבמבנה נעשה שימוש מסחרי, והיא הודיעה ליזם ב-20.8.02 כי עליו להסדיר את השימוש המסחרי על ידי הגשת בקשה לשימוש חורג. נמצא כי אף שהיזם לא הגיש לוועדה בקשה לשימוש חורג, היא נתנה לו במועד מאוחר יותר טופס 4.

יתרה מזו, ב-23.5.04 נתנה הוועדה היתר בנייה לביצוע שינויים במבנה ד', אף שהיזם לא קיבל היתר לשימוש חורג. בהיתר צוין שמדובר במבנה תעשייה, אף שבתשריט הבנייה צוין כי השטח מיועד לשימוש מסחרי.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה כי מפעולותיה, ובכלל זה ממתן טופס 4 וממתן היתרי בנייה לביצוע שינויים ולתוספות בנייה, משתמע שאפשר להשתמש במבנים שימוש חורג שלא כחוק וללא היתר, בלי שהוועדה תנקוט צעדים להפסקתו.

אי-קיום תנאים למתן היתר בנייה ולא כלום המבנה: על פי תקנה 16 לתקנות, ועדה מקומית רשאית לקבוע תנאים למתן היתר הנוגעים, בין היתר, למקומות חנייה ולגישה אליהם, למערכות הביוב, הניקוז ואספקת המים ולמתקנים לבטיחות אש. בתקנה 22 נקבע כי היתרי בנייה לבניינים המיועדים לעסקים, למלאכות ותעשיות או למטרות ציבוריות תיתן הוועדה המקומית לאחר שתתייעץ עם רשות הבריאות.

1. הביקורת העלתה שהוועדה נתנה היתרי בנייה ואף איפשרה לאכלס את המבנים באמצעות מתן טופס 4 בלי שהקפידה לקבל מהיזמים את כל האישורים הדרושים.

2. הוועדה התנתה את מתן היתר הבנייה להקמת מבנה א', בין היתר, בקבלת אישור המשרד לאיכות הסביבה ואישור יועץ חנייה, אך לא הקפידה לקבל את האישורים שדרשה קודם שנתנה את היתרי הבנייה.

3. למבנה א' ולמבנה ב' ניתן טופס 4 אף על פי שלחלק ממבנה א', המשמש חנות רהיטים, ולמבנה ב' לא היו אישורים של רשות כיבוי האש ושל פיקוד העורף. גם למבנה ד' נתנה הוועדה טופס 4 אף שלא הומצא לה אישור פיקוד העורף כמו שדרשה.

עוד נמצא, כי הוועדה לא דרשה את אישור רשויות הבריאות להקמת מבנה א' כדרוש בתקנות, אף שידעה שנועד לשמש מרכול, וממילא לא קיבלה את האישור לפני מתן היתר לשימוש חורג במבנה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה על החומרה שבמתן היתרי בנייה ובאישור אכלוסם של מבנים ללא כל האישורים הנדרשים, ובמיוחד האישורים הנוגעים לכיבוי אש, החשובים לשמירה על בטיחות הציבור.

אישור תכניות מפורטות למבנים: הביקורת העלתה כי למבנה א' ולמבנה ו' אישרה הוועדה על פי סמכותה בחוק¹⁹ תכנית מפורטת נקודתית החלה על מגרש יחיד. על פי הוראות התכנית, הוגדל שיעור השטח המותר לשימוש מסחרי מ-15% ל-22.5% משטח המגרש. סך כל השטח המותר לבנייה נותר כשהיה. יש לציין כי גם לאחר אישור התכנית המפורטת החדשה השימוש במבנים אינו מתאים לתוכנית החלה עליו, שכן בכל השטח הבנוי, ששיעורו כ-40% עד 50% משטח המגרש, נעשה שימוש מסחרי על פי היתר לשימוש חורג, המוגבל בזמן מעצם טבעו. למבנה ג' החליטה הוועדה להפקיד תכנית דומה, אך התכנית טרם אושרה.

העברת משרדי הוועדה המקומית

באוקטובר 2004 העבירה הוועדה את משרדיה לקומה ב' בבניין הסמוך לאזור "בילו סנטר" בקרית עקרון, שעל פי היתר הבנייה ייעודו לתעשייה. הוועדה אמנם אישרה לעשות בקומת הקרקע שימוש חורג למסחר, אולם השימוש של הוועדה במבנה (בקומה ב') למשרדים חורג אף מאישור זה. יתירה מזאת, עד מועד כתיבת דוח זה, ביולי 2005, לא נתנה הוועדה היתר לשימוש חורג במבנה מאחר שממ"י לא אישר את השימוש החורג ומאחר שלא שולם היטל השבחה בגין השימוש החורג. יתר על כן, אף שהוגשה תכנית מפורטת שמטרתה לשנות את ייעוד המבנה לשימוש מסחרי בקומת הקרקע, לא צוין בה שהמבנה ישמש להפעלת משרדים.

כמו כן נמצא כי מבנה המשרדים אינו מתאים לשמש מבנה ציבורי המיועד לקבלת קהל. על פי החוק, הוועדה המקומית לא תיתן היתר לבניין ציבורי אלא אם כן נכללו בו הוראות בדבר סידורים מיוחדים לנכים כפי שנקבע בתקנות. בתקנות נקבעו הוראות לגבי התקנת סידורים מיוחדים לנכים כגון סידור הגישה אל הבניין, חניה ומעלית המיוחדות לנכים וחדרי שירותים לנכים. נמצא כי בבניין, המשמש את הוועדה לקבלת קהל, לא הותקנו סידורים לנכים כנדרש בתקנות.

הוועדה מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את הערות משרד מבקר המדינה. עוד מסרה, כי ההיתר לשימוש חורג למשרדים לא ניתן מאחר שלא התקבל אישור של ממ"י (בשל אי-תשלום "דמי הסכמה" לממ"י).

19 החוק קובע, בין היתר, כי ועדה מקומית מוסמכת לאשר תכנית מפורטת הכוללת שינוי של חלוקת שטחי הבנייה המותרים בתכנית בתנאי שהשטח הכולל המותר לבנייה, לכל ייעוד קרקע, לא יגדל ביותר מ-50%.



הוועדה מסרה בתשובתה כי תפעל להכין תכניות שיסדירו את הפעולות באזורים שהוזכרו בדוח. עם זאת הודיעה כי לדעתה ניתן וחשוב להיעזר בהיתר לשימוש חורג בהתאם לשיקול דעתה ובהתחשב בהוראות חוק התכנון והבנייה. עוד טענה, כי לא ידעה מראש על כוונותיהם של מרבית היזמים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2005 מסר ממ"י, שבניהולו נמצאת הקרקע שבמתחם עקרון "2000", כי הוא מתקשה לאכוף על יזמים את מימוש המטרה שלשמה הוקצתה הקרקע (תעשייה), וכי דרך הפעולה המועדפת עליו בנסיבות אלה היא "תיקונה של ההפרה, על פי כל דין, ובכפוף לתשלום דמי שימוש/היתר למינהל". עוד מסר כי בעבור שני מבנים שולמו לו דמי שימוש בגין הקמת מבנים מסחריים, בשני מבנים לא ידע שנעשה שימוש מסחרי ובנוגע לשלושה מבנים הוא לא נקט כל פעולה ולא גבה דמי שימוש, אף שידע שהם משמשים למטרות מסחר.

הוועדה המחוזית מסרה בתשובתה כי תפעל לפי סעיף 28 לחוק²⁰ במקרים של שימוש חורג רחב היקף "שיובאו לפניה".

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי היא מקדמת בצורה עיקבית מדיניות של שינוי הייעוד של מתחם "עקרון 2000" מתעשייה למסחר באמצעות מתן היתרים לשימוש חורג. זמן קצר לאחר שינוי ייעוד הקרקע במתחם מחקלאות לתעשייה, הוחל בהקמת מבנים שנועדו לשימוש מסחרי; הוועדה התעלמה מהיעדר ההתאמה בין השימוש המתוכנן במקרקעין, כפי שנלמד מתשריטי הבנייה וממהלכי היזמים, ובין הייעוד של המקרקעין בתכנית המפורטת ונתנה היתרי בנייה להקמת מבני תעשייה, למרות שהייתה מודעת לכך, שהמבנים נועדו לשימוש מסחרי החורג מהוראות התכנית המפורטת.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את השימוש של הוועדה במתן היתרים לשימוש חורג לצורך קידום מטרות תכנוניות ולשינוי ייעוד האזור מתעשייתי למסחרי בניגוד לייעודו על פי תכנית המיתאר המחוזית, ושלא על פי מגמות התכנון שהשלטון המרכזי מבקש לקדם. אישור שימוש חורג אינו כלי לגיטימי לקידום מטרות תכנוניות רחבות היקף, והדרך הראויה לעשות כן היא באמצעות תכנית מפורטת שבסמכות הוועדה המחוזית לאשרה. הוועדה המחוזית היא המוסמכת לבחון את העניין בחינה רב-מערכתית ואזורית, ובין היתר לשקול שיקולים הנוגעים להסדרי תחבורה, להיקף המסחר הראוי באזור ולאיכות הסביבה, לשקול את הצורך לשריין אזורי תעשייה עתידיים וכד'. בדרך פעולתה הנוכחית סייעה הוועדה ליזמים לעקוף את הליכי התכנון ואת מוסדות התכנון שנקבעו בחוק ולקבוע בשטח עובדות מוגמרות, ומשום כך עקרונות התכנון שנקבעו בחוק ובתכנון המחוזי והלאומי רוקנו מתוכן.

20 בסעיף 28 לחוק נקבע כי הוועדה המחוזית רשאית להורות בכתב לוועדה מקומית לתכנון ובנייה לעשות את כל הדרוש למילוי התפקידים המוטלים על הוועדה המקומית בחוק או על פיו, הן בדרך כלל והן בעניין מקום מסוים.

גם דרך טיפולה של הוועדה בשימושים החורגים הייתה רצופת מחדלים, בכל הנוגע לאכיפת האיסור על השימוש החורג במבנים. הוועדה לא קיימה פיקוח שהיה בו כדי למנוע הקמתם של מבנים לשימוש מסחרי שלא על פי היתר הבנייה והתכנית המפורטת, בחלק מהמקרים בלא שהתקבלו כל האישורים הנדרשים, ובמיוחד האישורים הנוגעים לכיבוי אש, החשובים לשמירה על בטיחות הציבור. זאת ועוד, הוועדה לא נקטה בצעדי אכיפה אפקטיביים בגין השימוש החורג במבנים, ואף נתנה ליזמים היתרי בנייה לביצוע שינויים ולתוספת בנייה ואישרה את חיבור המבנים לרשת החשמל והמים (טופס 4) ובכך אישרה ליזמים להשתמש במבנים שימוש חורג שלא כחוק וללא היתר במשך זמן רב. היחס הסלחני של הוועדה לאי-קיום התנאים שבהיתר, לבנייה בסטייה מהיתר ולשימוש חורג שלא הותר אינו מתיישב עם תפקיד הוועדה להבטיח את קיום הוראות החוק והתקנות שהותקנו לפיו. מחדליה של הוועדה, שאיפשרו ליזמים לעשות שימוש חורג במבנים ללא היתר, גם סייעו להם להתחמק מתשלומי החובה שהיה עליהם לשלם לממ"י בגין השימוש המסחרי כתנאי לקבלת ההיתר לשימוש חורג.

מן הראוי שהוועדה המחוזית תשתמש בסמכות הנתונה לה בחוק לתת הוראות לוועדה המקומית ובסמכויות הפיקוח והאכיפה הנתונות לה בחוק כדי לשרש את השימוש החורג הנרחב בשטח, העלול לסכל את מימושם של עקרונות התכנון הארציים והמחוזיים שעליה לקדם.

בחומרה יתירה יש לראות את העובדה שהוועדה, המופקדת על קיומם ואכיפתם של הדינים הנוגעים לתכנון ובנייה, מיקמה את משרדה שלה במבנה המיועד לתעשייה אגב שימוש חורג מהוראות היתר הבנייה ומהתכנית המפורטת, ובהתעלמה מכך שהמבנה לא הותאם לקבלת קהל, כנדרש בתקנות.

הפיקוח על הבנייה ואכיפת הוראות החוק

1. מטרת הפיקוח הפיזי על הבנייה היא לעקוב אחר עבודות הבנייה באתרים השונים ולגלות בשלב מוקדם בנייה ללא היתר או בסטייה מתנאי ההיתר. דיווח בעוד מועד על בנייה בלתי חוקית מאפשר לוועדה המקומית לנקוט צעדים מינהליים ומשפטיים להפסקתה מוקדם ככל האפשר ולהעמיד עבריינים לדין. לביצוע הפיקוח הפיזי מעסיקה הוועדה שלושה מפקחי בנייה.

נמצא כי הוועדה לא קבעה למפקחי הבנייה תכנית עבודה מסודרת המחייבת אותם לערוך ביקורים באתרי הבנייה בשלבים שונים של הבנייה וסיורים בשכונות של המועצות המקומיות במחוזיות סבירה. המפקחים גם לא נדרשו להגיש דוח על ביקוריהם באתרי הבנייה במהלך שלבי הבנייה ועל סיורים אקראיים שערכו בתחום הרשויות הכלולות במרחב התכנון של הוועדה. בפועל הגישו המפקחים לוועדה דיווחים על בנייה לא חוקית שגילו בסיורים אקראיים ועל בדיקות שנדרשו לעשות באתרי הבנייה, כדי לאשר את חיבור הבניינים לרשתות החשמל והמים (טופס 4).

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה כי יש לקבוע למפקחים תכנית ביקורים סדירה באתרי הבנייה ולהנהיג דיווח שיטתי על הביקורים כדי להבטיח במידת האפשר שבנייה לא חוקית תתגלה סמוך לעשייתה.

הוועדה מסרה בתשובתה כי תקים צוות עבודה מקצועי שיקבע נהלים חדשים ומשופרים שיסדירו את עבודת מפקחי הבנייה.

2. כדי לפקח כראוי על איכות הבנייה נקבע בתקנות, בין היתר, שעל הבונה למנות אחראי לביקורת על הביצוע (להלן - אחראי לביקורת), והוא יעשה ביקורת באתר הבנייה בתום כל שלב שנקבע בתקנות וידווח לוועדה המקומית על ממצאיו בתוך שישה ימים ממועד הביקורת. על פי התקנות, חובת הביקורת מטעם הבונים אינה משחררת את הוועדה המקומית מתפקידה להבטיח את קיומן של הוראות החוק והתקנות.

נמצא כי הוועדה אינה מקפידה לקבל במועד את דיווחי האחראי לביקורת. רק בגמר הבנייה, כשהיא עושה בדיקות כדי לאשר את חיבור הבניינים לרשתות החשמל והמים, היא בודקת אם הוגשו לה דיווחים של האחראי לביקורת, ואם לא הוגשו היא דורשת להמציאם בדיעבד. הוועדה אינה בודקת אם אכן הוגשו הדיווחים על כל שלבי הבנייה שנקבעו בחוק. לרוב עסקו הדיווחים באחד משלבי הבנייה בלבד.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה כי עליה להקפיד למלא את החובה שנקבעה בחוק - לקבל את דוחות האחראים לביקורת במועד. יש לכך חשיבות רבה לגילוי עבירות בנייה בשלב מוקדם ולהבטחת איכות הבנייה.

3. בתיקי הבנייה לא תויקו כל המסמכים הנוגעים לפיקוח ואכיפה בתחום הבנייה ובהם דוחות המפקחים, מכתבי התראה שנשלחו, צווים שניתנו ומידע בעניין הגשת כתבי אישום.

הוועדה מסרה בתשובתה כי משנת 2004 היא פותחת "תיק פיקוח" בעניין כל היתר בנייה, לשם מעקב אחר הבנייה ובו היא מתייקת את דוחות הפקחים.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה כי עליה לוודא שתיקי הבנייה ישקפו את כל המידע בעניין ביצוע עבודה במקרקעין או שימוש בהם שטעונים היתר, כולל מידע על חריגות בנייה ועל הליכים משפטיים שהוועדה נוקטת, ובכלל זה העתק של המידע הכלול ב"תיק הפיקוח".

4. הביקורת העלתה כי בכמה מקרים לא פיקחה הוועדה כראוי על הבנייה, ולכן לא גילתה בעוד מועד בנייה לא חוקית שנעשתה בסטייה מהיתר הבנייה ושימושים חורגים ללא היתר ולא עשתה די כדי להפסיקם. בשל כך נמשכו חריגות הבנייה והשימושים החורגים ללא היתר זמן רב, ולעתים לא היה לוועדה מידע מספיק על היקפם. נגד חלק מעברייני הבנייה הגישה הוועדה כתבי אישום, אך היא לא פעלה כדי לאכוף עליהם את הצווים שהוציאו בתי המשפט. להלן דוגמה:

על מגרש בקריית עקרון חלה תכנית מפורטת המתירה שימוש לצורכי תעשייה. בתכנית נקבע קו בניין צדי של עשרה מטרים וקו בניין אחורי של חמישה מטרים²¹. עוד ב-2002 הגיש היזם תכנית מפורטת לשינוי קווי הבניין. בינואר 2003, לפני שאושרה התכנית המפורטת, ניתן היתר בנייה להקמת מבנה לשירותי רכב וחניון במגרש, על פי קווי הבניין המותרים בתכנית התקפה.

21 קו בניין הוא הקו שנקבע בתכנית המפורטת כגבול לבנייה בצדי המגרש, מאחוריו או בחזיתו.

נמצא כי בסטייה מן ההיתר נבנתה תוספת למבנה המשתרעת עד לגבולות המגרש, מעבר לקווי הבניין. בספטמבר 2003 דיווח על כך מפקח הבנייה של הוועדה, ובאותו יום ניתן ליוזם צו הפסקה מינהלי. בדוחות הפיקוח שהכינה הוועדה לא צוין היקף החריגה מהיתר הבנייה. נמצא כי היוזם המשיך בחריגות הבנייה למרות הצו המינהלי, והוועדה לא נקטה פעולות אכיפה נוספות נגדו. זאת ועוד, הוועדה נתנה ליוזם במרס 2004 טופס 4 ללא תנאים, למרות החריגה ואף על פי שלא ניתן אישור פיקוד העורף לאכלוס המבנה.

הביקורת העלתה כי בדצמבר 2004 אמנם אישרה הוועדה תכנית מפורטת חדשה המכשירה את חריגות הבנייה ומתירה לבנות בצד הבניין ומאחוריו עד גבולות המגרש (קו בניין "0"), אולם היוזם לא קיבל היתר בנייה חדש התואם את הוראות התכנית המפורטת החדשה.

עוד נמצא, כי במבנה נעשה שימוש מסחרי, החורג מההיתר ומהתכניות המפורטות - המייעדות את המגרש לתעשייה. בדצמבר 2004, בעקבות פניית עובדי משרד מבקר המדינה, שלחה הוועדה ליוזם מכתב התראה ובו דרשה שיפסיק את השימוש החורג, אך היא לא נקטה פעולות אכיפה נוספות נגדו.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה כי מחדליה איפשרו ליוזם להקים תוספת בנייה עוד לפני שאושרה התכנית שהגיש, המעניקה לו זכויות בנייה מוגדלות. יש להדגיש שאפילו אושרה תכנית מפורטת המכשירה את חריגות הבנייה, היה על הוועדה לדרוש מהיוזם לפעול לקבלת היתר בנייה התואם את הוראות התכנית החדשה ולגבות ממנו אגרות בנייה והיטל השבחה כנדרש. כמו כן, עליה לפעול לאלתר כנגד השימוש החורג במבנה.

5. סעיף 218 לחוק קובע כי בית המשפט יצווה על הנשפט בשל עבירת בנייה, נוסף על כל עונש שיטיל עליו בשל העבירה ועל החיוב בהוצאות המשפט, לשלם את האגרות או תשלומי החובה האחרים שהיה עליו לשלם מכוח החוק אילו ניתן היתר לבנייה שביצע. בית המשפט רשאי גם לחייב את הנשפט בתשלום נוסף שלא יעלה על סכום האגרה או תשלום החובה הקשורים בעבירה.

בעניין זה קבע בית המשפט העליון²², כי הסמכות לחייב את העבריין באגרות ובתשלומי חובה אחרים "שהיו מגיעים ממנו... אילו ניתן ההיתר", כאמור בסעיף 218 לחוק, כוללת גם היטל השבחה בגין שימוש חורג. "על גורמי האכיפה של הרשויות המקומיות והוועדות לתכנון ולבניה למלא את חובתם ולהגיש כתבי אישום על העבריינים ובגדר ההליכים גם לפעול לגביית המגיע להן. קל וחומר, כאשר מדובר בשימוש חורג שהוא עבירה הנמשכת והולכת, שבגינה ניתן לחזור ולהגיש כתב אישום חדש".

נמצא כי גם כשהגישה הוועדה כתבי אישום נגד עברייני בנייה בשל בנייה ללא היתר ובשל שימוש חורג, ובית המשפט הרשיע אותם, היא לא ביקשה לגבות מהם את תשלומי החובה לפי סעיף 218 לחוק. כך לדוגמה, בתביעה שהגישה הוועדה נגד היוזמים של מבנה ג' בגין שימוש חורג ובניית קומה נוספת ללא היתר.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה כי עליה להפעיל את אמצעי האכיפה שהקנה לה החוק ולמצותם, כדי להרתיע עברייני בנייה וכדי שלא יהא חוטא נשכר.

22 ע"א 7210/01 עיריית נתניה נ' עזבון המנוחה רחל גלמבוצקי, פ"ד נח(5) 34, 42.

שמאות וקביעת היטל השבחה

על פי החוק תגבה ועדה מקומית היטל השבחה בשיעור, בתנאים ובדרכים שנקבעו בתוספת השלישית לחוק ועל פיה. בתוספת השלישית לחוק נקבע כי אם עלה שוויים של מקרקעין, עקב אישור תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת או עקב מתן הקלה או התרת שימוש חורג בהם, ישלם בעל הקרקע היטל השבחה (להלן - היטל) ששיעורו מחצית העלייה בשווי. על הוועדה לקבוע באמצעות שמאי מקרקעין את שומת ההשבחה ובהתאם את ההיטל (להלן - שומת הוועדה). על פי החוק, שומת ההשבחה תחושב ליום תחילת תוקפה של התכנית או ליום אישור ההקלה או השימוש החורג, לפי העניין, בהתחשב בעליית ערך המקרקעין וכאילו נמכרו בשוק החופשי. ההיטל ישולם לא יאוחר מהמועד שבו מימש החייב את זכותו במקרקעין, אם על ידי קבלת היתר לבנייה או לשימוש במקרקעין, אם על ידי התחלת השימוש במקרקעין בפועל כפי שהותר עקב אישור תכנית ואם על ידי העברת המקרקעין לבעלות אחרת. לאחר שהוכנה שומת הוועדה, רשאי החייב בהיטל להגיש שומה אחרת, שהכין שמאי מקרקעין מטעמו (להלן - שומה אחרת או שומת הבעלים). אם הסכימו הוועדה המקומית והחייב לשומה, יותאם החיוב בהיטל לשומה שהוסכם עליה (להלן - שומה מוסכמת); אם לא הסכימו - יבחרו שמאי מקרקעין אחר (להלן - שמאי מכריע) ושומתו (להלן - שומה מכרעת) היא שתכריע.

התקשרויות עם שמאים

1. להכנת שומות השבחה מטעמה הפעילה הוועדה ארבעה שמאים, וכל אחד מהם הכין שומות השבחה בתחום מועצה מקומית אחת או שתיים. נמצא כי התקשרות הוועדה עם שלושה מארבעת השמאים נמשכה תקופה ארוכה, ולוועדה לא היו נתונים על המועד שבו החלה את ההתקשרות עם. ממסמכי הוועדה עולה כי שמאי א' נתן לה שירותים יותר מ-13 שנים; שמאי ב' - יותר מ-12 שנים; שמאי ג' - יותר מתשע שנים; ושמאי ד' - כחמש שנים.

הוועדה רכשה שירותי שמאות מארבעת השמאים בלי שקיימה הליך תחרותי לבחירתם²³. הוועדה גם לא הסדירה את תנאי מתן השירות בהסכם בכתב ולא קבעה אמות מידה ותעריפים לתשלום לשמאים. כל שמאי הגיש חשבון בגין שומות שהכין והוועדה שילמה את שכר טרחתו. מעיון בחשבוניות שהגישו השמאים עולה כי לא צויינו בהן סעיפי התשלום ותעריפיו אלא רק הסכום הכולל. בהיעדר הסכמי התקשרות בין הוועדה לשמאים ובהיעדר פירוט בחשבוניות לא ניתן לעמוד על מרכיבי הסכום לתשלום.

בתשובתם למשרד מבקר המדינה ביולי 2005 הודיעו שמאים א' וב' כי שכר הטרחה שהם גובים מחושב לפי תעריף לשכת שמאי המקרקעין בהנחה מסוימת. עוד ציינו, כי נוסף על שכר הטרחה, בבחירת השמאי מטעם הוועדה יש להביא בחשבון גם אמות מידה של אמינות, מקצועיות וזמינות.

23 ראו תקנה 5(ג) לתקנות חובת המכרזים, תשנ"ג-1993, הקובעת כי התקשרות עם בעל מקצוע מומחה, ובכלל זה שמאי מקרקעין, שלא באמצעות מכרז תיעשה לאחר בדיקת כמה הצעות.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה כי אופן הפעלת השמאים נוגד את כללי המינהל התקין ופוגע בשוויון ההזדמנויות של נותני שירותים אפשריים. זאת ועוד, בהתקשרות שנמשכת זמן כה ממושך עלולים להיווצר יחסי תלות ונמנעת תחרות. על הוועדה להתקשר בהסכם לפרק זמן קצוב עם שמאים שייבחרו בהליך תחרותי על פי אמות מידה שתקבע, כמו שכר, מומחיות וניסיון. על הוועדה לבחון את תנאי ההתקשרות מפעם לפעם. כמו כן עליה לקבוע אמות מידה לתשלום שיחולו על כל השמאים.

בעקבות הביקורת פרסמה הוועדה ביולי 2005 הזמנה לקבלת הצעות למתן שירותי שמאות. הוועדה בחרה, באמצעות ועדת בחינה שמינתה, ארבעה שמאים חדשים ועמם התקשרה.

2. עוד העלתה הביקורת כי כשנדרשה התקשרות עם שמאי מכריע, נעשתה הבחירה, בדרך כלל, בהסכמה בין שמאי הוועדה לשמאי מטעם הבעלים, על פי הצעתו של שמאי הוועדה.

שמאים א' ו-ב' הסבירו למשרד מבקר המדינה כי לא תמיד הוועדה יודעת אם יש ניגוד עניינים בין השמאי מטעמה ובין השמאי המכריע, ולכן מן הראוי שבחירת השמאי המכריע תיעשה בהתייעצות עם שמאי הוועדה ובהתחשב בהמלצותיו.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה, כי על פי החוק עליה ועל בעל המקרקעין לבחור יחד את השמאי המכריע, ואין למסור את הבחירה לגורם חיצוני כמו שמאי הוועדה, אם כי היא רשאית להיוועץ בו.

היעדר פירוט בשומות ההשבחה

1. בתקנות שמאי המקרקעין (אתיקה מקצועית), התשכ"ו-1966 (להלן - תקנות האתיקה), נקבע כי הכנת דוח שומה שאינו מכיל את הפרטים המובאים בתוספת לתקנות היא בגדר התנהגות שאינה הולמת את כבוד המקצוע. בין הפרטים שיש לכלול בדוח שומה: תיאור הנכס והסביבה; הזכויות המוערכות (בעלות, חכירה, דיירות מוגנת וכיו"ב); המצב התכנוני (ייעוד הקרקע והתכניות החלות עליה); הודעת השמאי על עריכת הביקור בנכס בציון עורך הביקור ומועד הביקור; המועד הקובע לעניין השומה²⁴; והעקרונות שלפיהם נעשתה השומה.

בבדיקה של 20 שומות שעשו שמאים מטעם הוועדה בשנים 1999-2004 נמצא כי בחלקן חסרו פרטים הנדרשים על פי תקנות האתיקה: ב-11 שומות לא הייתה הודעה של השמאי על הביקור בנכס ולא צוינו המבקר ומועד הביקור; ב-15 שומות חסרו פרטים בעניין הזכויות המוערכות; בשומה אחת לא צויין אם יש בניין על המגרש אם לא; ובארבע שומות לא צויין שטח הבניין או לא נמסר תיאורו.

שמאי ב' השיב למשרד מבקר המדינה כי הוא מקפיד על כלילת כל הפרטים הנדרשים בתקנות האתיקה בשומות, למעט הזכויות המשפטיות המוערכות, שהן תמיד בעלות או חכירה.

24 ראו הערה 6.

שמאי ד' השיב למשרד מבקר המדינה ביוני 2005 כי בתחילת עבודתו אכן לא ציין את מועד הביקור בנכס ואת שם המבקר, אולם כעת הוא מציין את הפרטים האלה בשומות. עוד ציין, כי אינו מתמקד בתיאור בית המגורים אלא בתיאור המגרש והסביבה, מאחר שהשומה נוגעת לשווי המקרקעין ולא לשווי הבניין.

זאת ועוד, למעט שומה אחת לא צורף לשומות ההשבחה התחשיב המפרט כיצד נקבעה ההשבחה.

שמאים א', ב' ו-ד' השיבו למשרד מבקר המדינה כי התחשיבים המפורטים מוגשים לבעלים או לשמאי מטעמו לפי דרישתם. שמאי ב' השיב כי נספח החישובים אינו מוגש בדרך כלל לוועדה "בשל השימוש הרע שנעשה בו... ע"י גורמים שונים". שמאי ד' הוסיף כי רוב השמאים אינם כוללים בשומות ההשבחה תחשיבים "מכיוון שלמרבית הנישומים אין כלים להבין תחשיב זה".

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה כי עליה להקפיד שהשומות שהשמאים מטעמה מגישים לה ייעשו על פי תקנות האתיקה, ולא יחסרו בהן פרטים.

2. בהשוואה בין 24 שומות השבחה שעשתה הוועדה בשנים הנסקרות לבין שומות הבעלים נמצאו הפרשים גדולים ביניהן. בממוצע היה סכום היטל ההשבחה שנקבע בשומת הבעלים 16% מזה שנקבע בשומת הוועדה. ב-23 מהשומות היה סכום שומת הבעלים פחות ממחצית שומת הוועדה. בשבע מהשומות נקבע שסכום שומת הבעלים הוא אפס, כלומר שלא הייתה השבחה.

מבדיקה של שמונה שומות מכריעות עולה שסכום היטל ההשבחה שנקבע בהן היה בממוצע 29% מזה שנקבע בשומת הוועדה (בין 6% ל-51%).

שמאי ב' השיב למשרד מבקר המדינה כי יש פערים, בין היתר משום שהוראות התכנית המפורטת אינן תמיד חד-משמעיות ולכן יש כר נרחב לפרשנות; משום שאין מסד נתונים מהימן ועקבי על עסקאות, ולכן משתמשים בערכי שווי בסיסיים שונים; ומשום ששיקולים זרים גורמים לשמאים רבים "להקצין עמדות מתוך מחשבה שכלל שיעשו כך - יביאו לשולחיהם 'תוצאה' טובה יותר".

שמאי ד' השיב כי "שמאים רבים מעריכים בשומה נגדית את גובה ההשבחה באפס או קרוב לכך והשמאי המכריע נוטה להעריך את ההשבחה... באמצע בין שני השמאים".

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה כי ההפרשים הגדולים בין שומות הוועדה לשומות הבעלים ולשומות המכריעות מצביעים על הצורך שהוועדה תברר את הבסיס לשומות ותקפיד על הפרוט הנדרש על פי תקנות האתיקה. כך גם תצטמצם האפשרות להטות את סכומי השומות על פי "רצונות הלקוח" ויפחתו הפערים בין השומות.

היום הקובע לביצוע השומה

בתוספת השלישית לחוק נקבע כי היום הקובע לביצוע השומה הוא יום כניסתה של התכנית לתוקף או יום אישור ההקלה או השימוש החורג, לפי העניין. כאמור, "היום הקובע" או "יום אירוע המס"

הוא היום שבו נוצרת החבות הרעיונית בהיטל השבחה וליום זה תיקבע ההשבחה. על פי החוק, מועד התשלום הוא לא יאוחר מן המועד שהחייב מימש זכות במקרקעין.

נמצא כי ב-12 שומות שעשו שמאים מטעם הוועדה בשנים 2001-2004 נקבע שהיום הקובע הוא יום הכנת חוות הדעת, ולא יום אישור התכנית או ההקלה שבגינה ניתנה חוות הדעת, משום שבאותו מועד טרם אושרו ההקלה, השימוש החורג או התכנית המפורטת שבגללם נקבע היטל השבחה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה כי עליה להקפיד שהשומות יעשו כחוק ככל הנוגע ליום הקובע. יש להדגיש שהיום הקובע משפיע על ערך ההשבחה הנקבע בשומה.

אי-גביית היטל השבחה במועד

על פי התוספת השלישית לחוק, היטל השבחה ישולם לא יאוחר מהמועד שהחייב בו מימש זכות במקרקעין שהיטל חל עליהם. קבלת היתר, מתן הקלה או התרת שימוש חורג מוגדרים בחוק כמימוש זכויות במקרקעין.

ב-1.4.03 נתנה הוועדה ליזם היתר בנייה לבניית קומה נוספת במבנה תעשייה לאחר שאישרה הקלה במגרש, בלי שגבתה היטל השבחה. על פי שומת השמאי מטעם הוועדה היה סכום היטל ההשבחה 141,000 ש"ח. עד מועד סיום הביקורת, במרס 2005, לא גבתה הוועדה מהיזם את היטל ההשבחה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה כי אי-גביית היטל השבחה לפני מתן היתר הבנייה הוא מחדל המקשה עליה לאכוף את התשלום. על הוועדה היה להתנות את מתן היתר הבנייה בתשלום היטל השבחה כנדרש בחוק. משלא תבעה זאת טרם מתן היתר, עליה להבוע מהיזם את תשלומה לאלתר.

שומה מוסכמת

על פי התוספת השלישית לחוק, אם קיבל החייב הודעת שומה מהוועדה המקומית ובדעתו להשיג עליה, הוא חייב להגיש שומה מטעמו. לאחר שהגיש את השומה רשאים הוועדה המקומית והחייב לנהל משא ומתן על סכום ההיטל ולקבוע שומה מוסכמת. לא הגיעו לידי הסכמה על סכום ההיטל, עליהם לבחור שמאי נוסף, והחלטתו של שמאי זה היא שתכריע. על השמאי המכריע מוטלת החובה לפרט ולנמק את החלטתו²⁵. שומה מוסכמת, שלא כשומה מכרעת, אינה מנומקת על פי רוב, ומצוין בה רק סכום היטל השבחה שהצדדים הסכימו עליו.

25 ראו גם רוטוביץ, עמ' 499, 507 ו-527.

הכנת שומות

ב-25.12.01 הכין שמאי מטעם הוועדה שומה בגין אישור לשימוש חורג בנכס לחמש שנים ששיעורה 688,000 ש"ח. ב-20.2.02 הגיש הבעלים שומה אחרת ונקבע בה היטל השבחה בסך 80,000 ש"ח. נמצא כי השמאי מטעם הוועדה והשמאי מטעם הבעלים הכינו שתי שומות מוסכמות: האחת ב-5.5.02 בסך 350,000 ש"ח, והאחרת ב-11.8.03 בסך 280,000 ש"ח. ממסמכי הוועדה עולה כי לא הוסבר לה מדוע הוכנו שתי שומות. הוועדה לא גבתה את היטל השבחה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה כי הכנת שתי שומות שערכן שונה מחייבת את הוועדה לדרוש מהשמאי הסבר לשוני בין שתי השומות.

הכנת שומות מוסכמות שלא בהליך הקבוע בחוק

נמצא כי הוועדה הכינה כמה שומות מוסכמות עם בעלי המקרקעין בלי שדרשה מהם להציג את השגותיהם על שומות הוועדה באמצעות שומה מטעמם, כנדרש בתוספת השלישית לחוק:

1. נמצאו שלוש שומות מוסכמות שעשה שמאי מטעם הוועדה עם הבעלים בלי שהגישו שומה אחרת. כאמור שומה מוסכמת אינה מנומקת על פי רוב. גם השומות המוסכמות האלו לא היו מנומקות ובהיעדר שומה אחרת ולא ברור מדוע נקבע בהן גובה השומה כפי שנקבע.

2. ב-24.3.02 עשה שמאי מטעם הוועדה שומת השבחה למגרש מסוים. ב-14.7.03 פנתה החברה בעלת המגרש לוועדה וביקשה לעשות שומת השבחה למגרש בגין מימוש מלא. החברה ציינה כי שמאי מטעמה ושמאי אחר מטעם הוועדה קבעו שומה מוסכמת למגרש אחר באותה חלקה וביקשה כי "תחילו את השומה המוסכמת גם לגבי המגרשים הנ"ל".

ב-13.8.03 הודיע שמאי מטעם הוועדה לוועדה כי "יש לערוך שומה למימוש מלא לכל מגרש באופן ספציפי באשר אין זהות מלאה בגודל המגרשים ומיקומם. 'הפחתה' בגין שומה מוסכמת תינתן בצמוד לעריכת השומה הפרטנית". ב-3.9.03 הכין שמאי מטעם הוועדה שומת השבחה חדשה למגרש.

אף שהחברה לא הגישה שומה אחרת חתמו ב-14.9.03 שמאי מטעם הוועדה ובא כוח של החברה על שומה מוסכמת. בשומה צוין כי היא הוכנה "על פי הנחיתו של [מהנדס הוועדה] ובהתבסס על שומה מוסכמת שנחתמה בעבר בין שמאי הוועדה לבין שמאי הבעלים לגבי מגרש אחר". מהשוואה בין שתי השומות עולה כי בשתייהן היה שיעור השומה המוסכמת כ-70% משומת הוועדה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה כי היה עליה לפעול על פי החוק ולדרוש מבעלי מקרקעין שחולקים על שומת הוועדה להגיש שומה אחרת שרק על בסיסה ניתן להגיע לשומה מוסכמת.

מעורבות המועצות המקומיות בקביעת היטלי השבחה

החוק קובע, כאמור, כי הוועדה המקומית לתכנון ובנייה היא שתגבה את היטל השבחה. בתוספת השלישית לחוק נקבע כי "היטל המגיע על פי שומה סופית לגבי מקרקעין הנמצאים בתחום של רשות מקומית, רשאית הרשות המקומית לגבותו בשם הוועדה המקומית ובהסכמתה".

נמצא כי לעתים היו המועצות המקומיות מעורבות בקביעת היטלי השבחה ובגבייתם בניגוד לחוק.

המועצה המקומית גדרה: ממסמכי הוועדה עולה כי המועצה המקומית גדרה מטפלת בקביעה ובגבייה של היטלי השבחה בגין כמה תכניות מפורטות החלות בשטחה. את תשלום שכר הטרחה לשמאים משלמת הוועדה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית גדרה כי אין לה סמכות לקבוע את שיעור היטלי השבחה המגיעים לה, שכן החוק מסר סמכות זו באופן בלעדי לוועדה המקומית.

המועצה המקומית קריית עקרון: המועצה המקומית קריית עקרון חתמה על הסכמים עם שתי חברות שהקימו מבנים בתחומה (חברה א' וחברה ב') עוד קודם שאושרה תכנית מפורטת או ניתן היתר שבגינם נוצרה חבות בהיטל השבחה. בהסכמים נקבע הליך הכנת השומה, ובכלל זה מינוי שמאי מוסכם, וסוכם שחלק מהיטל השבחה ישולם ישירות למועצה. להלן דוגמה:

ב-2.10.03 חתמו המועצה המקומית קריית עקרון וחברה א' על מסמך עקרונות ובו נאמר שהוועדה נתנה אישור עקרוני לתכנית מפורטת המשנה את ייעוד השטח מתעשייתי למסחרי. אף שהוועדה המחוזית טרם אישרה את השינוי, נקבע במסמך העקרונות שהוועדה תמנה שמאי מכריע שיקבע את היטל השבחה שיוטל על החברה בשל השינוי. עוד הוסכם, כי החברה תשלם למועצה המקומית, עוד קודם לאישור התכנית, 500,000 ש"ח על חשבון היטל השבחה שיוטל עליה אם תאושר התכנית; יתרת היטל השבחה תשולם על פי התקדמות המיזם שתקים החברה. לאחר שהוועדה המחוזית תאשר את התכנית תהיה השומה המוסכמת לשומה סופית "אלא אם כן קיימים שינויים מהותיים".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה חברה א' כי שילמה 500,000 ש"ח למועצה המקומית קריית עקרון על חשבון היטל השבחה. עוד ציינה, כי מאחר שהיטל השבחה שנגבה במרחב התכנון המקומי, שבתחומו נמצאת יותר מרשות אחת, מועבר ממילא לרשות המקומית או ליישוב שעבורם נגבה, העובדה שהמועצה המקומית גבתה ממנה כספים על חשבון היטל השבחה שיגיע לה אינה עומדת בסתירה להסדר החקיקתי הקיים, ונציגי הוועדה המקומית עצמה הם שהפנו אותה לחתימה על מסמך העקרונות, הם שהמליצו לה לפנות לשמאי מוסכם והם שהציעו את השמאי שנבחר. לטענת החברה, המועצה לא גרמה לעצמה כל נזק בלתי הפיך כשקיבלה תשלומים על חשבון החבות בהיטל השבחה (ובתוך כך קבעה מנגנון להשבת הכספים אם הדבר יידרש). לחברה עצמה חשוב לדעת מוקדם ככל האפשר באילו סכומים והיטלים תחויב, ובכלל זה היטל השבחה, כדי לשקול את כדאיות המיזם.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה ולמועצה המקומית קריית עקרון כי יש פסול במעורבות של המועצה בקביעת היטל השבחה, במיוחד נוכח העובדה שכשהתערבה המועצה בעניין עדיין לא אושרו התכנית המפורטת או השימוש החורג שבגינם נקבע היטל ההשבחה. מאחר שלמועצה לא הייתה כל ערובה שהם אכן יאושרו, גם לא היה מקום לגבות מראש חלק מכספי היטל.



בתשובתה ממאי 2005 מסרה הוועדה כי תקים צוות עבודה מקצועי שיכלול את יו"ר הוועדה, מהנדס הוועדה, היועץ המשפטי שלה וחבר מליאה, והם יקבעו בתוך זמן סביר אילו שינויים בתחום היטלי ההשבחה יש לעשות על פי הערות משרד מבקר המדינה.

מינהל הכספים

תקציב הוועדה

בחוק נקבע: "היה מרחב התכנון כולל תחום של כמה רשויות מקומיות תערוך הוועדה המקומית בכל שנה הצעת תקציב המראה את אומדן הכנסותיה והוצאותיה". עוד נקבע, כי "התקציב יוגש לאישור שר הפנים ולא ישולם סכום מכספי הוועדה המקומית, אלא על פי תקציב מאושר כאמור ולא תתחייב הוועדה המקומית בשום התחייבות אלא לפיו או לפי החלטה שאושרה כאמור".

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מאוגוסט 1975, הדין ב"ניהול הכספי של ועדה מקומית לתכנון ולבנייה למספר רשויות" (להלן - הנהלים), נקבע כדלהלן: "א) כל ועדה תכין ותנהל תקציב עצמאי ונפרד משלה. ב) התקציב יוגש לאישורו של הממונה על המחוז שבתחומו נמצא מרחב התכנון המקומי של הוועדה. ג) התקציב המאושר על ידי הוועדה יוגש לא יאוחר מיום 30 בינואר שלפני כל שנת כספים שלגביה הוכן התקציב"²⁶.

1. הצעות התקציב לשנים 2002-2004 אושרו במליאת הוועדה רק בדצמבר 2002, נובמבר 2003 ונובמבר 2004 בהתאמה. הצעות התקציב האלה נשלחו בדעיכה לממונה על המחוז אך הוא לא אישר אותן.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2005 מסרה הוועדה המחוזית, כי התקציב מותנה באישור מליאת הוועדה המקומית שהינה גוף סוברני והיכולת לכפות עליו לאשר את התקציב מוגבלת. עוד מסרה הוועדה "כי כל סנקציה נגד הוועדה משמעה פגיעה במתן שירותים לתושבים

26 הנהלים נקבעו בשנת 1975, כאשר שנת הכספים החלה באפריל והסתיימה במרס בשנה הבאה. כיום שנת הכספים מתחילה בינואר ומסתיימת בדצמבר. לכן התקציב שהוועדה מאשרת יוגש לא יאוחר מחודשיים לפני ינואר.

המתגוררים במרחב התכנון של הוועדה. עם זאת, לאחרונה הועלו רעיונות למנות ועדה קרואה במקרים של אי תפקוד הוועדה".

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה כי אין זה תקין שמשנת 2002 ואילך היא פועלת ללא תקציב מאושר.

2. בעת הכנת הצעת התקציב לשנת 2003 דרשו המועצות המקומיות להכניס שינויים בהצעה שהכינה הוועדה. נמצא כי בעת אישור התקציב לא עמדה לנגד עיני חברי הוועדה הצעת התקציב המעודכנת, הכוללת את פירוט השינויים שדרשו.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה על הפסול בכך שאישרה את התקציב בלי לבחון את הצעת התקציב המעודכנת הכוללת את השינויים שדרשו חברי הוועדה.

ניהול כספי

בנהלים נקבע כי "א) כל ועדה תמנה גזבר. (ב) יו"ר הוועדה והגזבר אחראים לביצוע תקציב הוועדה. (ג) כל המחאה או פקודת תשלום לחובת הוועדה יהיו חתומים ביד יו"ר הוועדה וביד הגזבר".

1. נמצא כי הוועדה לא מינתה גזבר, ואת התקציב ניהל מהנדס הוועדה. על פי החלטות מליאת הוועדה, מורשי החתימה, שחתימתם מחייבת את הוועדה, הם יו"ר הוועדה ואחד מחמשת ראשי המועצות החברים בה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה על הפסול בהכנת פקודות תשלום החתומות שלא בידי מי שמוסמך לחתום עליהן, דהיינו הגזבר.

2. בדצמבר 1999 החליטה מליאת הוועדה להעמיד לרשות מהנדס הוועדה כרטיס אשראי. המהנדס השתמש בכרטיס לרכישות שונות עבור הוועדה, ובין היתר לרכישת ציוד מחשבים ומוצרי חשמל, ולתשלום עבור שירותים של חברות הטלפון והאינטרנט ושל חברת כביש חוצה ישראל בע"מ. התשלומים נעשו באשראי לפרק זמן של עד שלוש שנים, באמצעות הבנק שחשבון הוועדה מתנהל בו. כמו כן הוועדה החזירה מדי חודש בחודשו למהנדס כספים עבור תשלומים ששילם עבורה באמצעות כרטיס האשראי הפרטי שלו, בין היתר לרכישת ציוד משרדי ולתשלום לחברת טלפון נייד.

הוועדה מסרה בתשובתה כי כרטיס האשראי הונפק לצורך רכישה בתשלומים של פריטי מחשב וציוד משרדי שנדרשו בשל "באג 2000", והיה אפשר לרכשם רק בכרטיס אשראי. עוד טענה, כי כרטיס האשראי הפרטי של המהנדס נועד לשמש רק בעסקה אחת עם ספק אינטרנט לפני שהונפק כרטיס האשראי של הוועדה. הוועדה הודיעה כי בעקבות הביקורת תבטל את כרטיס האשראי שהעמידה לרשות המהנדס.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה כי הרכישה בכרטיס אשראי נוגדת את כללי המינהל התקין ואת הנהלים, שלפיהם יחתמו היו"ר והגזבר על כל פקודת תשלום. נוהג זה עוקף את הדרישה לשני מורשי חתימה ואינו מאפשר בקרה ופיקוח על ההוצאות. חומרה יתרה יש בעובדה שכרטיסי האשראי ובעיקר כרטיס האשראי הפרטי שימשו לרכישות נוספות על אלה שנועדו להן.

לדעת משרד מבקר המדינה, הדוגמה האמורה מחזקת את הצורך למנות גזבר או בעל תפקיד מקצועי אחר שיהיה אחראי לניהול הכספי של הוועדה.

בתשובתה במאי 2005 מסרה הוועדה כי בעקבות הביקורת החליטה למנות את ראש המועצה המקומית מזכרת בתיה לגזברה.

דוחות כספיים

לפי כללי החשבונאות המקובלים, הרוח הכספי השנתי, הכולל מאזן וחשבון הכנסות והוצאות, אמור לשקף את מלוא הפעולות הכספיות, ללא קיזוזים. יש להציג בחשבון הכנסות וההוצאות שבדוח הכספי את ההוצאות בשלמותן בצד ההוצאות ואת ההכנסות בשלמותן בצד ההכנסות.

להלן נתונים על ההכנסות²⁷ וההוצאות של הוועדה כפי שהשתקפו בדוחותיה הכספיים בשנים 2001-2004 (בש"ח):

השנה	התקציב בפועל	ההכנסות	ההוצאות	היתרה
2001	התקציב בפועל	3,849,500	3,849,500	
		3,700,634	3,660,208	-40,426
2002	התקציב בפועל	4,288,500	4,288,500	
		4,599,728	5,151,850	552,122
2003	התקציב בפועל	4,470,000	4,470,000	
		4,861,300	5,975,203	1,113,903
2004	התקציב בפועל	4,265,000	4,265,000	
		5,150,090	3,818,039	-1,332,051

נמצא כי בדוחות הכספיים של הוועדה בשנים 2001-2004 לא השתקפו בחשבון ההכנסות וההוצאות מלוא ההכנסות מהיטל ההשבחה שהיא גבתה עבור חמש המועצות והסכומים שהעבירה להן בגין חלקן בהיטל. בדוחות נרשמה רק עמלה בסך 10% שהוועדה גבתה לעצמה מכספי היטל ההשבחה.

27 ההכנסות הן מגביית דמי מכסות (ראו בפרק הבא), מעמלה בשיעור 10% מסך כל היטל ההשבחה שנגבה מאגרות בגין הנפקת אישורים ותיקי מידע ומקנסות בית משפט.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה, כי עליה לכלול בדוחותיה הכספיים את מלוא הכנסותיה והוצאותיה, ובכלל זה מלוא הכנסותיה מהיטלי השבחה ומלוא הוצאותיה בגין הסכומים שהעבירה למועצות המקומיות על חשבון היטלי השבחה שגבתה.

מכסות

לפי החוק, הוועדה רשאית להטיל על הרשויות המקומיות שבתחומה תשלומים למימון תקציבה לפי מכסות שתקבע. המכסות נועדו לממן את פעילותה השוטפת.

על פי נהלים שנקבעו בחוזר מנכ"ל משרד הפנים, "על אף שקביעת המכסות ודרך חישובן נתונים להחלטת הוועדה מומלץ שחישוב המכסות ייעשה לפי חלקה היחסי של כל רשות מקומית בסה"כ מטרו' הבנייה שאושר על ידי הוועדה בשנה הקלאנדריית החולפת. יש לרשום בתקציב את סכומי המכסות המוטלים על כל רשות ורשות ובדברי ההסבר תצויין הנוסחה לפיה מוטלות המכסות".

עוד נקבע בנהלים, כי "תשלומי אגרות הבנייה ישולמו לוועדות במישרין לקופת הוועדה ולא באמצעות הרשויות המקומיות". בעניין סדרי ההתחשבות הנהלים קובעים כי "הוועדות רשאיות לנכות מסכומים שנתקבלו כאגרות בנייה את סכומי המכסות המוטלות על הרשויות המקומיות ואת היתרה עליהן להעביר לקופת הרשויות המקומיות בסמוך לסיום שנת הכספים".

הוועדה נהגה לקזז את המכסות שהטילה על המועצות שבתחומה מכספי אגרות הבנייה שגבתה. הנוסחה שהמכסות מוטלות על פיה נקבעה בוועדה כדלקמן: מחצית מדמי המכסות התבססה על מספר התושבים בכל מועצה מקומית בסוף השנה שעברה, והמחצית האחרת נחלקה בשווה בין המועצות. בשנים 2001-2004 הטילה הוועדה על המועצות המקומיות מכסות בסכום כולל של כ-2.79 מיליון ש"ח, כ-3.16 מיליון ש"ח, כ-3.09 מיליון ש"ח וכ-2.45 מיליון ש"ח בהתאמה. סכומים אלה היו 76%, 61%, 52% ו-64% מכלל ההכנסות של הוועדה באותן שנים, בהתאמה.

1. בטבלה שלהלן מוצגים נתונים על יתרות דמי המכסות על פי הדוחות הכספיים של הוועדה בשנים 2001-2004 (בש"ח):

2004	2003	2002	2001	
-1,900,504	-1,636,510	-1,128,800	-558,327	בני עי"ש
1,062,356	-121,880	6,272	600,702	גדרה
380,928	278,024	460,347	563,245	גן יבנה
1,626,403	1,503,099	768,146	503,912	מזכרת בתיה
-908,088	-1,346,099	-877,496	-1,360,498	קריית עקרון
261,095	-1,323,366	-771,531	-250,966	סך הכל

הביקורת העלתה כי הוועדה לא נקטה פעולות כלשהן כנגד המועצות בני עי"ש וקריית עקרון כדי שיסדירו את חובותיהן בגין תשלום המכסות. בשל אי-גביית חובות אלה לא נותרו בקופת הוועדה עודפים, שהיה עליה להעביר לקופות המועצות גדרה, גן יבנה ומזכרת בתיה בגין היתרות שנוקפו לזכותן, בשל חלקן באגרות הבנייה, כנדרש על פי הנהלים. רק בדצמבר 2004, בעת הביקורת, קבע יו"ר הוועדה הסדרי תשלומים עם נציגי המועצות המקומיות בני עי"ש וקריית עקרון.

ועדה מקומית-מרחבית לתכנון ולבנייה זמורה

2. בטבלה שלהלן מוצגים נתונים על סך כל המכסות שהטילה הוועדה על המועצות שבתחומה בשנים 2001-2004 ועל סך כל המכסות שהיו מוטלות על המועצות אילו חושבו על פי הנהלים שמשרד הפנים המליץ עליהם. הנתונים שבטבלה מצביעים על פערים ניכרים:

ס"ה	קריית עקרון	מזכרת כתיה	גן יבנה	גדרה	בני עיי"ש	
						המכסות שקבעה הוועדה
11,493,000	2,345,000	2,045,400	2,513,850	2,524,950	2,063,800	בש"ח
100.0	20.3	17.8	21.9	22.0	18.0	באחוזים
						שטח הבנייה בשנה הקודמת*
489,687	75,239	60,774	162,798	182,000	8,876	במ"ר
100.0	15.4	12.4	33.2	37.2	1.8	באחוזים
11,493,000	1,850,675	1,615,824	3,723,897	4,122,098	180,506	המכסות לפי שטח הבנייה (בש"ח)
						ההפרש בין המכסות שקבעה הוועדה למכסות לפי הנהלים (בש"ח)
	494,325	429,576	-1,210,047	-1,597,148	1,883,294	

* בשנים 2000-2003.

הוועדה מסרה בתשובתה כי תפעל לפי ההמלצות שתגיש ועדת ההיגוי שהקים משרד הפנים באוגוסט 2004 לבחינת שיטת קביעת המכסות בוועדות המרחביות לתכנון ולבנייה.

המועצות המקומיות גדרה וגן יבנה השיבו למשרד מבקר המדינה ביולי 2005 כי שיטת קביעת המכסות נתונה לשיקול דעתה של הוועדה, וכי לוועדה גם הוצאות שאינן קשורות להיקף הבנייה שאושרה בשנה מסוימת. המועצה המקומית בני עיי"ש השיבה באוגוסט 2005 כי אין פרופורציה בין הכנסותיה מאגרות בנייה למכסות שהוועדה מטילה עליה. עוד טענה, כי הקריטריונים שלפיהם הוועדה מחשבת את המכסות "אינם משקפים נכונה את צריכת השירותים ע"י המועצות המקומיות בגין הבניה בשטחי שיפוטן והמבוססים על הנתון המשתנה של גודל האוכלוסייה ביישוב שאין לו השפעה מהותית על תקציב זמורה".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שעד שיתקבלו המלצות ועדת ההיגוי תבחן הוועדה המקומית מחדש את אופן הטלת המכסות על המועצות שבתחומה. ראוי שבחישוב המכסות יובאו בחשבון אמות המידה עליהן המליץ משרד הפנים בנהלים.

הניהול הכספי של גביית היטל השבחה

בתוספת השלישית לחוק נקבע כי "במרחב תכנון מקומי שבתחומו נמצאות יותר מרשות מקומית אחת... יועברו לרשות המקומית... הסכומים שיגבוו כהיטל בשל מקרקעין שבתחומם, לאחר ניכוי המגיע מהם לוועדה המקומית... לצורך המטרות המפורטות בתוספת". עוד נקבע בתוספת, כי כספי ההיטל ישמשו "להכנת תכניות במרחב התכנון או בתחום הרשות המקומית, לפי העניין,

ולביצוען, לרבות הוצאות פיתוח ורכישת מקרקעין לצורכי ציבור, כפי שהוגדרו בסעיף 188 בחוק זה לרבות הוצאות שימור אתר או הפקעתו לפי התוספת הרביעית".

1. הוועדה גובה עמלה בשיעור 10% מסך כל היטל ההשבחה שהיא גובה. הכנסותיה מעמלות בשנים 2001-2004 הסתכמו בסכומים אלה: כ-0.64 מיליון ש"ח, כ-1.78 מיליון ש"ח, כ-1.91 מיליון ש"ח וכ-1.17 מיליון ש"ח, בהתאמה. נמצא, כי הוועדה משתמשת בכספים אלה, בין השאר, למימון פעולותיה השוטפות.

2. באוקטובר 2004 הועברו משרדי הוועדה מרחובות למשכנם החדש בקריית עקרון (ראו לעיל). כאמור באותה שנה הסתכמו הוצאות העברת המשרדים בכ-795,000 ש"ח. נמצא כי בעת העברת המשרדים לא היה לוועדה תקציב מאושר למימון ההעברה.

ב-31.10.04 החליטו גזברי המועצות המקומיות החברות בוועדה להשתמש ב-800,000 ש"ח מהעודף שהצטבר בשנת 2003 בתקציב הוועדה, ומקורו, על פי דוחותיה הכספיים, בגביית היטלי השבחה, למימון העברת משרדי הוועדה למשכנם החדש. בדיון על התקציב לשנת 2004 שהתקיים ב-21.11.04 אישרה מליאת הוועדה את ההחלטה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה כי כספי היטל ההשבחה נועדו על פי החוק למטרות קבועות, והוועדה אינה רשאית להשתמש בהם למימון הוצאותיה השוטפות. זאת ועוד, אין זה תקין שהוועדה העבירה את המשרדים בלי שאושר לה תקציב לכך.

העברת משרדי הוועדה

בשנת 2000 החליטה הוועדה להעביר את משרדיה למבנה חדש. הוועדה השוותה בין כמה מבנים מבחינות שונות כגון נגישותם להולכי רגל, קיומם של שירותים נלווים באזור ועבודות הבנייה הנדרשות לשם התאמת המבנה לשימוש כמשרדים, אך לא הכינה אומדן של עלות החלופות השונות.

ב-3.8.03 החליטה מליאת הוועדה להסמיך את יו"ר הוועדה ואת מהנדס הוועדה "להחליט באשר לשתי הצעות לשכירת משרדי הוועדה... לאחר ההחלטה בעניין המקום יוזמן שמאי לצורך הערכת עלות ההשכרה... ההצעה למעבר תציג גם את עלויות המעבר הכוללות דמי ניהול, חניות ועלויות אחרות".

בישיבת מליאת הוועדה ב-11.7.04 הוחלט להעביר את המשרדים לבניין מסוים בתחום המועצה המקומית קריית עקרון. מפרוטוקול הישיבה עולה לכאורה כי לפני חברי המליאה לא הונחו שתי ההצעות לשכירת משרדים והערכה של שמאי בעניין עלות השכירות. ב-4.8.04 חתמה הוועדה על הסכם לשכירת חלק מהמבנה ובאוקטובר 2004 העתיקה אליו את משרדיה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה כי העברת המשרדים ללא בדיקה כלכלית של חלופות וללא הערכת עלויות נוגדת את כללי המינהל התקין ואת החלטת הוועדה עצמה.



מממצאי הביקורת עולה כי תפקוד הוועדה המקומית לתכנון ובנייה זמורה היה לקוי. על הוועדה לקדם את הליכי הכנתן ועדכוןן של תכניות מתאר ליישובים שבתחומה ולשפר ולייעל את הליכי הפיקוח והאכיפה בתחום הבנייה ואת ניהולה הכספי.

יש לראות בחומרה את מדיניותה של הוועדה המעודדת הלכה למעשה שימוש חורג במקרקעין שבתחומה כדי לשנות את ייעודם של אזורי תעשייה למסחר, בניגוד למגמות התכנון שהשלטון המרכזי מבקש לקדם. הוועדה נתנה היתרים לשימוש תעשייתי אף שהיתה מודעת לכך שהכוונה להשתמש במבנים לצורכי מסחר, ובמקרים רבים לא אכפה כראוי את האיסור על שימוש חורג שלא אושר. בכך היא איפשרה ליזמים לעקוף את הליכי התכנון ואת מוסדות התכנון שנקבעו בחוק ואף לקבוע בשטח עובדות מוגמרות העלולות להגביל את מוסדות התכנון בבואם להכין תכניות לשטח. משרד מבקר המדינה העיר לוועדה, כי שינוי ייעוד בהיקף נרחב מחייב הכנת תכנית מפורטת שתובא לבחינתה ואישורה של הוועדה המחוזית.

הביקורת העלתה ליקויים רבים בכל הנוגע לגביית היטלי השבחה. מן הראוי שהוועדה תבחר את השמאים שהיא מעסיקה בהליך תחרותי ותבחן מפעם לפעם את התקשורתה עמם. על הוועדה להנהיג שיטות עבודה שיבטיחו שהשומות מטעמה ייעשו לפי החוק ויהיו מפורטות, מנומקות ומוצדקות.

