

מועצה מקומית רמת ישי

אזור התעסוקה, שימושים חורגים ורישוי עסקים

תקציר

רקע כללי

תחום השיפוט של המועצה המקומית רמת ישי (להלן - המועצה המקומית או המועצה) הוא כ-2,500 דונם. מספר תושביה לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) לסוף שנת 2014 היה 7,460 ודירוגה החברתי-כלכלי היה 8. מר עפר בן אליעזר מכהן כראש המועצה מאז נובמבר 2008, ונבחר שוב לתפקיד באוקטובר 2013. במליאת המועצה 9 חברים.

המועצה המקומית שייכת למרחב התכנון של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה "מבוא העמקים" (להלן - הוועדה המקומית או הוועדה), אשר במרחב התכנון שלה נכללים שמונה יישובים נוספים¹. יו"ר הוועדה הוא ד"ר דאום חאתם המכהן בתפקידו מאוקטובר 2013, ומר עופר בן אליעזר ראש המועצה מכהן גם כחבר מן המניין בוועדה המקומית הכוללת שבעה חברים נוסף על היו"ר.

התקציב הרגיל של המועצה ל-2014 היה כ-32.6 מיליון ש"ח והגירעון המצטבר בתקציב הרגיל לסוף אותה שנה היה כ-2.4 מיליון ש"ח. המועצה המקומית שייכת למחוז צפון במשרד הפנים (להלן - מחוז צפון). הוועדה המקומית מצויה במרחב התכנון של וועדה מחוזית לתכנון ובנייה מחוז צפון (להלן - הוועדה המחוזית) שבמינהל התכנון במשרד האוצר.

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2014 - פברואר 2015 בדק משרד מבקר המדינה את התכנון והפיתוח של האזור המיועד לתעשייה ולמסחר (להלן - אזור התעסוקה), את השימוש החורגים, גביית כופר חנייה גביית מסים ואגרות מעסקים וכן את רישוי העסקים בתחומי המועצה. הבדיקה נעשתה במועצה המקומית, בוועדה המקומית וכן בוועדה המחוזית. בדיקות השלמה לביקורת נעשו במרץ וביוני 2016 (להלן - בדיקות ההשלמה).

הליקויים העיקריים

תכנון אזור תעסוקה באמצעות תכניות נקודתיות

הוועדה המחוזית והוועדה המקומית לא פעלו שנים רבות לאשר תכנית כוללת שתסדיר את שינוי הייעוד באזור התעסוקה מתעשייה למסחר. אי לכך קודם הפיתוח באזור התעסוקה באמצעות תכניות נקודתיות וללא שמירה על ראייה תכנונית כוללת.

המועצה והוועדה המחוזית לא ביצעו שום סקר כלכלי ולא עמדו על המשמעות והכדאיות הכלכלית הטמונות בפיתוח מסחרי כה נרחב בשולי אזור כפרי.

הוועדה המחוזית אישרה תכניות נקודתיות שניצלו חלק ניכר מזכויות הבנייה המסחריות באזור התעסוקה, ובלי שנשמרו תנאי משרד התחבורה בתכנית הכוללת למתחם שקבעה כי יש לפתח את האזור בהדרגה עד לפתיחתו של מחלף גישה נוסף למתחם זה.

היעדר בקרה על שימושים חורגים בתחום המועצה

לוועדה המקומית לא הייתה רשימת שימושים חורגים מעודכנת, המאפשרת לה מעקב ופיקוח על השימושים החורגים בתחום המועצה.

ליקויים בגביית כופר חנייה ובהקמת חניון ציבורי

אי-הסדרת נוהל עבודה בין הוועדה המקומית למועצה בנושא כופר חנייה

המועצה והוועדה המקומית לא הסדירו נוהל עבודה לגביית כופר חנייה שעל היזמים לשלם על פי תקנות התכנון והבניה (התקנת מקומות חנייה), התשמ"ג-1983 (להלן - תקנות החנייה), ולא הוקמה קרן חנייה כדי להפקיד בה את כספי כופר החנייה כך שיוכלו לשמש ליעדם לכשתידרש הקמת חניון ציבורי. כתוצאה מכך היו מקרים שבהם גבתה הוועדה את דמי הכופר והפקידה אותם בחשבון היטל השבחה שלא בהתאם לתקנות החנייה. במקרים אחרים שלחה המועצה בקשת תשלום לכופר חניה שלא על בסיס שומה מעודכנת, ואף הציעה למוסד ציבורי קיזוז כספים שלא כדין.

ראש המועצה חתם ליום על אישור לוועדה המקומית בגין תשלום ההיטלים לצורך קבלת היתר הבניה, בלא שוידא שהופקדה ערבות בנקאית לקיום מחויבויותיו בנוגע לכופר החנייה. הוועדה נתנה היתר בנייה ליום, בלי שהיזם הסדיר מקומות חנייה על פי החלטתה וכאמור אף בלי שהפקיד ערבות בנקאית כפי שדרשה ממנו.

ליקויים בגביית כופר חנייה

המועצה לא הקפידה להחתיים יזמים לקיום מחויבותם לתשלום כופר חנייה אף שהיועץ המשפטי של המועצה ניסח בעבורה כתב התחייבות בלתי חוזרת שעליו היו אמורים לחתום.

ליקויים בהקמת חניון ציבורי

כדי להקל את מצוקת החנייה באזור התעסוקה, עשויה המועצה להידרש לממן ממקורותיה ולו זמנית חלק מהקמתו של חניון ציבורי, שהיה אמור להיות ממומן מכספי כופר החנייה שבקרב החנייה.

המועצה הקימה את החניון הציבורי באזור התעסוקה ללא היתר בנייה כחוק.

ליקויים בגביית מסים ואגרות מעסקים

המועצה סיווגה מספר עסקים בסיווגים שאינם תואמים את צו המסים שלה, וכתוצאה מכך גבתה ארנונה בחסר.

המועצה פטרה יזמים מאגרת שילוט ללא הנחיה מפורשת ומנומקת בכתב מאת ראש המועצה.

אכיפה לקייה של חוק רישוי עסקים

פעילות רוב העסקים בתחום המזון ועסקים רבי קהל ללא רישיון עסק

כ-67% מהעסקים החייבים רישוי בתחום המועצה פעלו ללא רישיון עסק כחוק. כ-66% מתוכם הם עסקים מתחום המזון ומהם עסקים רבי קהל. רבים פועלים זה שנים רבות ללא רישיון עסק, ובכלל זאת עסקים רבי קהל כמסעדות, סופרמרקט, פאבים, דיסקוטקים וקיר טיפוס לשעשועים.

ליקויים בפעולות הפיקוח והאכיפה של המועצה

למועצה אין מפקח מטעמה לצורך אכיפה על פי חוק רישוי עסקים. למועצה אין נוהל המסדיר את שיתוף הפעולה ואת שיתוף המידע בין מחלקת רישוי עסקים ומחלקת הגבייה לצורך עדכון שוטף של מאגרי המידע. למועצה גם אין נוהל המסדיר איתור עסקים חדשים והמגדיר, בין היתר, פעולות שעל המחלקה לנקוט לאיתור עסקים חדשים ורישומם.

המועצה התעלמה במשך שנים רבות מאי-הסדרת האישורים של גורמי הרישוי לעסקים שבתחומה, בייחוד לגבי עסקים שאינם מקיימים את הדינים הנוגעים לתכנון ובנייה, והסתפקה במשלוח מכתבי התראה בודדים בלי לנקוט צעדי אכיפה ממשיים כמתחייב בחוק.



על ראש המועצה,
המשמש כרשות
רישוי וכאחראי מכח
תפקיד זה, ועל
הוועדה המקומית
לפעול בנחישות נגד
כל העסקים
הפועלים ללא רישיון
עסק כדי שיסדירו
את האישורים
הנדרשים

ליקויים בפעולות הפיקוח והאכיפה של הוועדה המקומית

הוועדה המקומית לא פעלה בנחישות באמצעים החוקיים העומדים לרשותה נגד בתי עסק הפועלים ללא היתר בנייה והיתר לשימוש חורג כחוק.

ההמלצות העיקריות

על הוועדה המקומית ועל הוועדה המחוזית לקדם תחילה פיתוח אזורי תעסוקה על ידי תכנית כוללת, מתוך ראייה תכנונית אזורית כוללת ולא באמצעות אישור תכניות נקודתיות המרוקנות מתוכן את משמעותו של התכנון הכולל. על הוועדה המחוזית לתת את דעתה לכך שמשאבי קרקע יקרים באזור עלולים לרדת לטמיון, אם ייבנו עליהם מבנים גדולים שיוותרו ללא שימוש בטווח הרחוק.

על המועצה לפעול לגביית הכספים המגיעים לה מארנונה על פי החוק ולנקוט בכל הליך חוקי ללא דיחוי נוסף. ככל שהמועצה סבורה שהדבר נדרש, עליה לפעול לצורך כך מול משרד הפנים לתקן ולהבהיר את צו המיסים שלה.

על המועצה והוועדה המקומית להכריע בהקדם במחלוקת שביניהן, ולהביא להקמת קרן חנייה, שבה יופקדו כל הכספים המתקבלים ככופר חניה. על המועצה לנהל רישום ומעקב על מחויבויותיהם של היזמים בעניין זה כלפיה.

על ראש המועצה, המשמש כרשות רישוי וכאחראי מכח תפקיד זה, ועל הוועדה המקומית לפעול בנחישות נגד כל העסקים הפועלים ללא רישיון עסק כדי שיסדירו את האישורים הנדרשים. במידת הצורך עליהם לפעול להוצאת צווי סגירה נגדם, לאלתר!

סיכום

הרשות המקומית משמשת בתפקיד של נאמן כלפי הציבור, ולהתנהלותה יש השפעה נרחבת על איכות החיים של תושביה ושל קהל המבקרים בה. בביקורת הועלו ליקויים בדבר התנהלותה של המועצה המקומית רמת ישי והוועדה המקומית מבוא עמקים בכל הנוגע לטיפול בכופר חנייה. כן הועלו ליקויים בהתנהלות המועצה בגביית ארנונה ואגרות שילוט עד כדי פגיעה בקופה הציבורית. ליקויים חמורים הועלו במועצה ובוועדה המקומית בכל הנוגע לאי-אכיפת דיני רישוי עסקים וקיום הדינים הנוגעים לתכנון ובניה, ובכלל זה על עסקים באזור תעסוקה המשרת ציבור רחב מהאזור כולו. המשך פעילותם ללא רישיון עסק עלול לסכן את בריאות הציבור ואת בטיחותו.

למרות שהוועדה המחוזית והוועדה המקומית קידמו תכנית כוללת לאזור התעסוקה, קודם הפיתוח באזור התעסוקה באמצעות תכניות נקודתיות, שניצלו חלק ניכר מזכויות הבנייה העתידיות במתחם, תוך כדי מתן יתרון בלתי הוגן לחלק מבעלי הזכויות במתחם זה ומבלי שנשמרו תנאי משרד התחבורה לאישור התכנית הכוללת בנוגע לפתיחת דרך גישה נוספת ובניית מחלף נוסף.

מבקר המדינה מצוין לחיוב את תיקון ליקויים ואת יישום המלצות הביקורת על ידי הוועדה המקומית ויו"ר הוועדה ד"ר חאתם דאוד ואת השיפור המתהווה בהליכי הרישוי, הפיקוח והאכיפה שלה בתחום המועצה.

מבוא

תחום שיפוטה של המועצה המקומית רמת ישי הוא כ-2,500 דונם. מספר תושביה לפי נתוני הלמ"ס לסוף שנת 2014 היה 7,460 ודירוגה החברתי-כלכלי היה 8. מר עפר בן אליעזר מכהן כראש המועצה מאז נובמבר 2008, ונבחר שוב לתפקיד באוקטובר 2013. במליאת המועצה 9 חברים.

המועצה המקומית שייכת למרחב התכנון של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה "מבוא העמקים", אשר הוקמה על פי סעיף 19 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התו"ב או החוק). במרחב התכנון של הוועדה המקומית נכללים כאמור שמונה יישובים נוספים. יו"ר הוועדה המקומית הוא ד"ר דאום חאתם, המכהן בתפקידו מאוקטובר 2013, ומכהנים בה בסך הכול שבעה חברים, ובכללם ראש המועצה.

תקציבה הרגיל של המועצה ל-2014 היה כ-32.6 מיליון ש"ח, והגירעון המצטבר בתקציבה לסוף השנה היה כ-2.4 מיליון ש"ח. המועצה המקומית שייכת למחוז צפון במשרד הפנים. הוועדה המקומית מצויה במרחב התכנון של הוועדה המחוזית מחוז צפון.

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2014 - פברואר 2015 בדק משרד מבקר המדינה את התכנון והפיתוח של אזור התעסוקה, את השימושים החורגים, גביית כופר חנייה גביית מסים ואגרות מעסקים וכן את רישוי העסקים בתחומי המועצה. הבדיקה נעשתה במועצה המקומית, בוועדה המקומית וכן בוועדה המחוזית. בדיקות ההשלמה נעשו במרץ וביוני 2016.

תכנון אזור תעסוקה באמצעות תכניות נקודתיות

תכנית מתאר מקומית מסדירה את ייעודי הקרקע ואת השימוש במקרקעין בתוך מרחב התכנון שעליו היא חלה. בסעיף 61 לחוק נקבעו מטרות תכנית מתאר מקומית, וביניהן "הבטחת קיום תנאים נאותים מבחינת הבריאות, התברואה, הניקיון, הביטחון, התחבורה והנוחות ומניעת מפגעים על ידי תכנון הקרקע ושימוש בה, ובכלל זה ייחוד אזורים למגורים, לתעשייה, למסחר ולמבני ציבור". עוד נקבע בחוק כי ועדה מקומית או רשות מקומית, כל אחת בתחום מרחבה, רשאית להכין תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת. תכנית מפורטת קובעת את אופי הבנייה ומגדירה הוראות מפורטות לנוגעות לפיתוח מתחם מסוים הכלול במרחב התכנון המקומי. סעיף 69 לחוק מתיר לקבוע בתכנית המפורטת הוראות לכל עניין שיכול



כדי לשפר את חזות המתחם ואת תפקודו וכדי לתת מענה לאופי השימושים המעורב שהתפתח בו קידמו הוועדה המקומית והמועצה במהלך השנים תכניות מפורטות נקודתיות לפיתוח המתחם שיתאימו לדרישות ולביקוש בפועל

להיות נושא לתכנית מתאר, כל עוד אין הוראות בעניין זה בתכנית המתאר החלה על המקרקעין.

סעיף 61א(ד) לחוק הת"ב קובע כי "תכנית בסמכות הוועדה המחוזית ידונו בה הוועדה המקומית והוועדה המחוזית בהתאם להוראות סעיף 62, ורשאית הוועדה המחוזית להחליט על הפקדתה ועל אישורה של התכנית, עם או בלי שינויים". סעיף 62(א) לחוק קובע כי "הוגשה לועדה מקומית תכנית בסמכות ועדה מחוזית, תדון בה הוועדה המקומית, ותעביר המלצותיה לועדה המחוזית, תוך ששים ימים מהיום שהתכנית הוגשה לה; המלצות הוועדה המקומית יכול שיהיו להפקיד את התכנית הנדונה, עם או בלי שינויים, או לדחותה".

אזור התעסוקה של רמת ישי משתרע על כ-200 דונם מצפון לרמת ישי, בין כביש 77 לכביש 75 המשמשים עורקי תחבורה מרכזיים, המקשרים את נצרת עילית, נצרת ומגדל העמק אל מטרופולין חיפה. בשל מיקומו בשולי אזור המאופיין ככפרי ובזכות הגישה הנוחה אליו, אזור התעסוקה הוא בעל כוח כלכלי רב התורם לאזור כולו. עובדה זו מחייבת תכנון יסודי בתיאום בין הגורמים המקצועיים הרלוונטיים (הוועדה המקומית, הוועדה המחוזית ומשרדי ממשלה, כגון משרד התחבורה).

על מתחם אזור התעסוקה חלה תכנית מפורטת (מס' 303) התקפה עוד משנת 1971, שייעדה את האזור רובו ככולו לתעשייה ומלאכה. בפברואר 1985 אושרה תכנית מפורטת ג/4224 ובפברואר 1996 אושרה תכנית מפורטת ג/בת/219 ב. שתי התכניות יחד אפשרו זכויות בנייה במתחם של כ-119,000 מ"ר (להלן - שתי התכניות המפורטות).

מאז אישור שתי התכניות המפורטות לא היה ביקוש רב לפיתוח מקומות תעשייה ומלאכה במתחם, ולכן נפתחו בו משרדים ובתי עסק שונים בעיקר לשימוש מסחרי, שבחלקם אושרו על ידי הוועדה המקומית כשימושים חורגים (ראו להלן). כדי לשפר את חזות המתחם ואת תפקודו וכדי לתת מענה לאופי השימושים המעורב שהתפתח בו קידמו הוועדה המקומית והמועצה במהלך השנים תכניות מפורטות נקודתיות לפיתוח המתחם שיתאימו לדרישות ולביקוש בפועל².

ניצול זכויות בנייה לשימושים מסחריים באמצעות תכניות נקודתיות

תכליתו העיקרית של התכנון במדינה מודרנית היא לקבוע את המדיניות הראויה להפתחות הפיזית של מרחבי השטח בתחומה בהווה ובעתיד, מתוך ראייה רחבה של צורכי הפרט והחברה בטווח הקצר ובטווח הרחוק כאחד. מדיניות התכנון הכוללת משלבת בין צורכי הפרט והכלל בפיתוח המרחב לצורך מגורים, פרנסה והתפתחות אורבנית ותעשייתית, לבין הצורך בשימור ערכי טבע לרווחתו של האדם

2 למשל: תכנית גנ/11589 שאושרה בספטמבר 2001; תכנית גנ/16865 שאושרה בינואר 2009; תכנית גנ/16220 שאושרה בספטמבר 2007.

והגנה על איכות חייו³. מדיניות הפועלת לפי קידום תכניות מפורטות נקודתיות על פני תכנית מתאר מקומית כוללת מונעת טיפול ראוי בתשתית העירונית הכוללת, ומונעת התמודדות עם סוגיות חברתיות, כלכליות וסביבתיות⁴.

הביקורת העלתה כי המועצה והוועדה המקומית יזמו בשנים 2008-2009 "תכנית אב לפיתוח אזור התעסוקה" (להלן - תכנית האב). בתכנית האב הובהר כי המתחם אמנם משתרע על שטח של כ-260 דונם, אך רק כ-145 דונם מתוכם זמינים לבנייה ולפיתוח מידיים, היות שעל שאר שטח התכנית משתרעת חווה חקלאית. על השטח הזמין לפיתוח, בנויים כ-10,000 מ"ר בלבד, כלומר מדובר בניצול זכויות בנייה ברמה מועטה מאוד.

תכנית האב הציעה ליישם בשלבים את המטרה להביא "לפיתוח שטחים פנויים באזור זה כפרויקטים מחוללי שינוי וריכוז חטיבות קרקע במטרה לפתח תאי שטח כוללים". לפיכך עסקה תכנית האב בפיתוח שטח בלב אזור התעסוקה שישלב מסחר, משרדים ותעשייה עתירת ידע בכ-36,000 מ"ר. בהתאם לתכנית ישונה ייעוד השטח לפי חלוקה זו: כ-5,000 מ"ר לתעשייה ומלאכה (זכויות הבנייה נקבעו על 80% משטח המגרש); כ-31,000 מ"ר למסחר, למשרדים ולתעשייה עתירת ידע (זכויות הבנייה נקבעו על 200% משטח המגרש).

מטרת תכנית האב הייתה לשדרג את מתחם אזור התעסוקה, כך שישמש גם מקור הכנסה עיקרי מארנונה למועצה כאזור המספק שירותים הן לתושבי המועצה והן לתושבים מאזור העמקים והצפון, בעיקר בזכות קרבתו לכביש 75. הוועדה המחוזית אימצה את עקרונות תכנית האב, שעלו בקנה אחד עם מגמות התכנון הייעודי של מתחם זה כאזור תעסוקה משותף לכמה יישובים. תכנית האב הדגישה את "מיקומו המשופר של המתחם והנגישות הנוחה היוצרים לו פוטנציאל כלכלי מעניין על בסיס של פיתוח מותאם ותחרותי".

הביקורת העלתה כי בעקבות תכנית האב פעלו מאז סוף 2008 הוועדה המקומית והוועדה המחוזית לקדם הצעה לתכנית מפורטת לאזור התעסוקה, בהתאם לראייה התכנונית שהוצגה בתכנית האב. מטרתן הייתה לשנות את ייעודי הקרקע במתחם ממלאכה ותעשייה למסחר מעורב עם משרדים, ולמעט תעשייה עתירת ידע, וכן להגדיל את זכויות הבנייה בהתאם. בעקבות הדיונים גובשה ביוזמת המועצה תכנית ג/20230 "רה תכנון ושדרוג אזור תעשייה רמת ישי" (להלן - התכנית הכוללת).

תכנית האב, התכניות הנקודתיות והשימושים החורגים שאושרו בשנים האחרונות באזור התעסוקה הצביעו על ביקוש רב לזכויות בנייה מסחריות להקמת מבני מסחר, משרדים ומקומות בילוי ופנאי כמגמות לפיתוח במתחם. אישור זכויות הבנייה דורש, אם כן, ראייה כוללת וחלוקה זהירה ושוויונית של הזכויות בין בעלי הזכויות הקנייניות במתחם.

התכנית הכוללת אפשרה זכויות בנייה של 123,743 מ"ר: 74,630 מ"ר לייעודים של תעשייה, משרדים ותעשייה עתירת ידע; 49,113 מ"ר למסחר. עוד נקבע כי בשטחים

3 ע"מ 2528/02 ועדת ערר מחוזית - מחוז המרכז נ' פו חברת נפט בע"מ (פורסם במאגר ממוחשב, 18.6.08).

4 דברי ההסבר לתזכיר חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 90), התשס"ט-2008.

הוועדה המקומית
המליצה להפקיד את
התכנית הכוללת
במרץ 2011 והוועדה
המחוזית החליטה
להפקידה בתנאים
במאי 2012, אולם רק
לאחר שלוש שנים,
באוגוסט 2015, היא
פורסמה להפקדה
ברשומות

שיועדו למסחר ולתעשייה עתירת ידע יתאפשרו שימושים מכל הסוגים כגון: מסחר, הסעדה, משרדים, שירותים עסקיים ואולמות אירועים.

הביקורת העלתה כי הוועדה המקומית המליצה להפקיד את התכנית הכוללת במרץ 2011 והוועדה המחוזית החליטה להפקידה בתנאים במאי 2012, אולם רק לאחר שלוש שנים, באוגוסט 2015, היא פורסמה להפקדה ברשומות. בדיקת ההשלמה בוועדה המחוזית במרץ 2016 העלתה כי התכנית נידונה בוועדת משנה להתנגדויות של הוועדה המחוזית ואושרה בתנאים במרץ 2016 אך טרם פורסמה ברשומות לתוקף.

עוד נמצא, כי הן בטרם הכנת תכנית האב, התכנית הכוללת והליכי אישורה של התכנית והן במקביל אליהם, אישרה הוועדה המחוזית תכניות נקודתיות. המדובר בתכניות הנקודתיות שאושרו בין השנים 2001 ל-2009⁵, ובתכניות נקודתיות נוספות: תכנית ג/18474 (להלן - תכנית המרכז המסחרי; לגבי תכנית זו ראו בהמשך) שאושרה במאי 2011; ותכנית ג/20756 שאושרה במרץ 2014⁶.

תכנית המרכז המסחרי משתרעת על שטח של כ-38 דונם מהמתחם, ומנצלת כ-50% מזכויות הבנייה המותרות למסחר ומשרדים במתחם כולו על פי התכנית הכוללת. לפי תכנית זו תותר הקמת מתחם מסחרי גדול, ובו מרכז מסחרי, משרדים, חניון תת-קרקעי וחניון פתוח. בנפרד מהמרכז המסחרי, הותרה גם הקמת בניין משרדים שיועד מלכתחילה לשמש מוסך, ולכן השטח שעליו נבנה נשאר מיועד לתעשייה.

הביקורת העלתה כי בינואר 2009, עוד בשלבי תכנון תכנית האב ועוד בטרם המליצה הוועדה המקומית לוועדה המחוזית לאשר את התכנית הכוללת, החליטה הוועדה המקומית להמליץ על אישור תכנית המרכז המסחרי כתכנית נקודתית. בנובמבר 2009 החליטה הוועדה המחוזית להפקיד את תכנית המרכז המסחרי בתנאים, בספטמבר 2010 התכנית פורסמה להפקדה ברשומות, ובמאי 2011 היא פורסמה ברשומות לתוקף.

בספטמבר 2011 נתנה הוועדה המקומית היתר בנייה על פי התכנית הנקודתית להקמת המרכז המסחרי, שכלל זכויות בנייה של 21,460 מ"ר למסחר⁷. בינואר 2012 אישרה הוועדה המקומית ליזמים תוספת בנייה של 2,367 מ"ר למשרדים. מכאן שבאמצעות תכנית נקודתית זו כבר נוצלו כ-48% מזכויות הבנייה המסחריות המותרות בתכנית הכוללת במתחם כולו שכללה כאמור 49,113 מ"ר ביעוד למסחר.

בתשובת הוועדה המקומית למשרד מבקר המדינה, היא מסרה כי תכנית המרכז המסחרי "היתה הקטליטור להכנת תכנית האב לאזור התעסוקה שהוכנה ביוני 2009", וכי התכנית תאמה את תכנית האב שאימצה הוועדה המחוזית, וזכויות הבנייה לשטחים העיקריים היו בהלימה לתכנית הכוללת.

5 ראו ה"ש 2.

6 תכנית ג/20756 שאושרה במרץ 2014 -מקנה זכויות בניה של 2525 מ"ר עיקרי ביעוד למסחר ותעשייה עתירת ידע וכן 2525 מ"ר לחניון תת-קרקעי.

7 זכויות הבנייה שאושרו בהיתר הבנייה הראשון ועודכנו מעת לעת בהתאם להתקדמות הבנייה לפי התכנית המפורטת שטרם הושלמה.



המועצה והוועדה
המחוזית לא ביצעו
שום סקר כלכלי
בדבר ההגדלה
הניכרת של זכויות
הבנייה באזור
התעסוקה בראייה
התכנונית אזורית. כמו
כן לא עמדו על
המשמעות ועל
הכדאיות הכלכלית
הטמונות בפיתוח
מסחרי כה נרחב
בשולי אזור כפרי

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המחוזית ולוועדה המקומית כי אישור תכנית המרכז המסחרי הקנה יתרון לבעלי הזכויות בתכנית זו על פני תכניות אחרות באזור שטרם אושרו. היתרון נובע מאישור זכויות בנייה נרחבות למסחר בשטח מצומצם ומהחרגתן מן התנאי של משרד התחבורה בתכנית הכוללת המחייב בנייה בשלבים (ראו להלן) בהתייחס לעומסי תנועה עתידיים.

הוועדה המקומית מסרה בתשובתה ממאי 2016 (להלן - תשובת הוועדה המקומית) כי "לאחר עשרות שנים של קיפאון וחוסר התפתחות באזור התעשייה של רמת ישי, מסתבר כי הביקוש לשטחי תעשייה ברמת ישי לא היה קיים". עוד מסרה כי הפיתוח שאושר במסגרת התכניות הנקודתיות לא רק שלא פגע בהתפתחות האזור אלא זירח את פיתוחו ואת הכנת תכנית האב לאזור (ראו להלן). לדבריה הפיתוח התאפשר אחרי שנציגי מינהל התכנון שוכנעו כי שינוי הייעוד לאזור משולב של תעסוקה משרדים אינו פוגע באזורים השכנים, וכי הביקוש באזור אינו לתעשייה.

עוד מסרה הוועדה המקומית בתשובתה כי התכנית הכוללת היא מורכבת ליישום, וכי נוצרו קשיים בקידום התכנית בין היתר בשל הצורך לקבל אישורים מגורמים רבים ולתאם ביניהם.

משרד מבקר המדינה מעיר שכדי להוציא את האזור מן הקיפאון בהתפתחותו, מן הראוי היה שהוועדה המקומית והוועדה המחוזית יקדמו תחילה תכנון כולל התואם את מגמות הביקוש האזוריות, לפני אישור תכניות נקודתיות. פעולה לפי תכניות נקודתיות עלולה לרוקן מתוכן את מטרתן של התכנון הכולל, ולפגוע בהדרגתיות הפיתוח המסחרי הראוי לאזור כפרי דליל אוכלוסין.

יצוין כי בסמוך לאזור התעסוקה קיימים אזורי תעסוקה ומסחר נוספים (כגון קניון אלוני אבא), ופיתוח אזור התעסוקה יכול להשפיע עליהם - להתפתחותם או צמצומם.

הביקורת העלתה כי המועצה והוועדה המחוזית לא ביצעו שום סקר כלכלי בדבר ההגדלה הניכרת של זכויות הבנייה באזור התעסוקה בראייה התכנונית אזורית. כמו כן לא עמדו על המשמעות ועל הכדאיות הכלכלית הטמונות בפיתוח מסחרי כה נרחב בשולי אזור כפרי, שכוח הקנייה בו מצומצם ולכן הוא חייב להסתמך על כוח הקנייה בסביבה הנרחבת.

לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי כי הוועדה המחוזית, המחזיקה בראייה תכנונית כוללת, תדון ביסודיות במשמעותה של ההגדלה הניכרת בזכויות הבנייה במתחם, ותבחן את השפעתה על פיתוח אזורי מסחר, משרדים ותעשייה אחרים באזור מתוך ראייה כוללת. מן הראוי שתעשה זאת בין השאר באמצעות סקר כלכלי ותוך כדי מתן דעתה לכך שמשאבי קרקע יקרים באזור עלולים לרדת לטמיון, אם ייבנו עליהם מבנים גדולים שייותרו ללא שימוש בטווח הרחוק.

היעדר התייחסות לעומסי תחבורה וחנייה עתידיים

בתקנון התכנית הכוללת נקבע, בין היתר, כי התכנית תתבצע בשלושה שלבים: בשלב ראשון ניתן יהיה לנצל בכל מגרש רק עד 50% מזכויות הבנייה וזאת עד לביצוע ופתיחת דרך הגישה המוצעת מצומת בית שערים; בשלב שני - ניתן יהיה לממש בכל מגרש עד 82% מהזכויות שאושרו, לאחר ביצוע ופתיחת דרך הגישה מצומת בית שערים; בשלב השלישי יהיה ניתן לנצל את מלוא זכויות הבנייה לאחר הפיכת שני הצמתים על דרך 75 למחלפונים, (להלן - שלבי הביצוע שנקבעו בתכנית הכוללת). הבנייה בשלבים נועדה להגדיר את מימוש התכנית בד בבד עם השלמת מערכת התחבורה.

הביקורת העלתה כי שלבי הביצוע שנכללו בהוראות התכנית הכוללת, המחייבים בנייה בשלבים ומתירים בשלב הראשון ניצול זכויות הבנייה של עד 50% בלבד, לא נכללו בהוראות התכניות הנקודתיות במתחם, וביניהן תכנית המרכז המסחרי ותכנית ג/20756.


הוועדה המחוזית העבירה את המשך הטיפול בתכנית הכוללת לוועדת המשנה לתכניות מפורטות, אשר החליטה ביוני 2009 כי התכנון המוצע ישפיע במידה רבה על מערכת התשתיות הקיימת והמתוכננת. אי לכך החליטה כי יש לפנות מידית בנושא למשרד התחבורה כדי לקבל את עמדתו בעניין תכנית התחבורה שהתכנית המתוכננת נסמכה עליה ושהוגשה כנספח אליה על ידי המתכננים.

בעקבות כך פנה מתכנן מחוז צפון של הוועדה המחוזית למשרד התחבורה לקבלת עמדתם, וביוני 2009 ענה מהנדס מחוז צפון של משרד התחבורה למתכנן המחוז והבהיר כי "על פי ממצאי הבדיקה ניתן לאשר השימוש הנ"ל **בתנאי שדרוג צומת הכניסה למתחם, הוספת נתיבים ורמזור... לשינוי ייעוד בהיקף נרחב יותר תידרש [בניית] כניסה נוספת לאזור התעשייה**" (ההדגשה לא במקור).

הוועדה המקומית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי מאחר שאישור התכנית הוא הליך ארוך היא מצאה לנכון לקדם את כל הנושאים בעת ובעונה אחת כדי שלא יתעכב אישור התכנית הכוללת.

נמצא כי במועד סיום הביקורת, יוני 2016, טרם נבנתה הכניסה הנוספת לאזור התעסוקה מצומת בית שערים.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית ולוועדה המחוזית כי הגדלה ניכרת בזכויות בנייה למסחר, ללא שמירה על שלבי הביצוע כפי שנדרשו בתכנית הכוללת, באמצעות אישור תכניות נקודתיות וללא הסדרת הכניסה הנוספת לאזור התעסוקה כנדרש בהוראות התכנית הכוללת- משקפת תכנון שהוא בבחינת "טלאי על טלאי". תכנון לקוי זה עלול להביא, בין היתר, לעומס תחבורתי כבד ולמצוקת חנייה גדלה.



 לועדה המקומית לא

 הייתה רשימת

 שימושים חורגים

 בתחומה. הרשימה

 שנמסרה לנציגת

 הביקורת כללה

 עשרה שימושים

 חורגים בלבד ולא

 הייתה מעודכנת

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לוועדה המחוזית כי מחובתה היה לוודא שתקודם תחילה תכנית כוללת לאזור המסדירה את כלל השימושים למתחם, ושהתכניות הנקודתיות לא יוחרגו מתנאי תכנית זו.

היעדר בקרה על שימושים חורגים בתחום המועצה

לפי חוק התו"ב שימוש בקרקע או בבניין יוגדר חורג אם הוא נעשה למטרה "שלא הותר להשתמש בהם... לפי כל תכנית או תקנה אחרת שלפי חוק זה החלות על הקרקע או הבניין או לפי היתר" (להלן - שימוש חורג).

לפי סעיף 146 לחוק התו"ב, הוועדה המקומית רשאית להתיר שימוש חורג. לפי סעיף 148 לחוק זה, היתר לשימוש חורג מתכנית יינתן לתקופה מוגבלת מראש. לפי סעיף 151 לחוק, לא יינתן היתר לשימוש חורג אם יש בכך סטייה ניכרת מתכנית החלה על הבניין או על הקרקע.

לצורך מעקב אחר השימושים החורגים כדי שלא יחרגו מתקופת השימוש שאישרה להם הוועדה המקומית, מן הראוי שהוועדה תנהל רשימת שימושים חורגים מעודכנת.

רשימת שימושים חורגים: בבדיקה נמצא כי לוועדה המקומית לא הייתה רשימת שימושים חורגים בתחומה. רק לפי דרישת הביקורת הכינה בדצמבר 2014 הוועדה המקומית רשימה של שימושים חורגים בתחומי המועצה, (להלן - רשימת שימושים חורגים), שאישרה לפרקי זמן שבין שנה לחמש שנים. עוד נמצא כי הרשימה שנמסרה לנציגת הביקורת כללה עשרה שימושים חורגים בלבד ולא הייתה מעודכנת.

כך למשל לשמונה שימושים חורגים מתוך הרשימה פג תוקפו של ההיתר לשימוש חורג בין ספטמבר 2006 ועד יוני 2013, ולאחד מהם פג תוקפו בדצמבר 1998. במקרה אחר אישרה הוועדה ביולי 2007 מתן היתר לבניין ובמועד סיום הביקורת, אחרי כשמונה שנים הוא עדיין הופיע ברשימת השימושים החורגים.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי המידע שברשותה בדבר השימושים החורגים בתחומה לא היה מעודכן. לפיכך נבצר ממנה לבצע מעקב שוטף וסדור ופיקוח כראוי על תפוגתם של ההיתרים לשימוש חורג. עובדה זו פוגמת בפיקוח היעיל של הוועדה המקומית.

בתשובת הוועדה המקומית למשרד מבקר המדינה היא מסרה כי "כל השימושים החורגים מתועדים בבסיס הנתונים הממוחשב של הוועדה. אכן לא היה מעקב מסודר אחרי תוקפם ולא הופקו רשימות תקופתיות. הוועדה תבנה לה בסיס נתונים נוסף שינהל ע"י מח' הפיקוח, ואשר יתעדכן בצורה שוטפת כולל שימושים שפג תוקפם ולא חודשו".

ליקויים בגביית כופר חנייה והקמת חניון ציבורי

בתקנה 2(ב) לתוספת בתקנות התכנון והבניה (התקנת מקומות חנייה), התשמ"ג-1983 (להלן -תקנות החנייה) נקבע כי במרחב תכנון מקומי שאין בו תכנית מתאר מקומית בדבר התקנת מקומות חנייה, יחולו הוראות התקנות והתקן למקומות חנייה כמפורט בתוספת, כל עוד לא נקבעה תכנית מתאר. בתוספת נקבע כי ועדה מקומית רשאית לפטור מן החובה להתקין מקומות חנייה לפי התקן, כולם או מקצתם, משיקולי תכנון, סביבה או תחבורה, ולחייב את מבקש היתר הבנייה להשתתף בהתקנתם של אותם מקומות חנייה בחניון ציבורי שמחוץ לנכס נושא היתר, שלמימונו הוקמה קרן (להלן - כופר חנייה). חניון ציבורי הוגדר כחניון המיועד לשימוש הציבור, ומקומות החנייה שבו אינם מוצמדים למשתמשים מסוימים. כמו כן מחייבות תקנות החנייה לעמוד בתנאים האלה: הקמת החניון בתוך עשר שנים ממועד מתן היתר; המרחק בין הנכס לבין החניון הציבורי לא יעלה על 350 מטרים במרחק אווירי.

בהנחיות להנהלת חשבונות ודיווח כספי ברשויות מקומיות מטעם משרד הפנים (להלן - כללי הנהלת החשבונות) נקבעו, בין היתר, הכללים החלים על הרשות המקומית במתן ביטוי לכל הפעילויות הכספיות. כללים אלו מחייבים בין היתר את הרשות המקומית לשקף במאזנה הכספי את קרנות הרשות.

יודגש כי כאשר מרחב התכנון כולל רשות מקומית אחת בלבד, מועצת הרשות המקומית הופכת לוועדה מקומית לתכנון ולבנייה מכוח סעיף 18(א) לחוק הקובע כי "במרחב תכנון מקומי הכולל תחום רשות מקומית אחת בלבד, תהיה מועצת הרשות המקומית - הוועדה המקומית". להבדיל, כאשר מרחב התכנון כולל יותר מרשות מקומית אחת (להלן - הרשויות המרחביות) הרכב הוועדה המקומית שונה, וניהול תקציב הוועדה המקומית נעשה במנותק מניהול תקציביהן של הרשויות המרחביות.

סעיף 27(א) לחוק התו"ב קובע 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". מהאמור עולה כי מתפקידן של הוועדה המקומית ושל רשות מקומית במרחב תכנון, הכולל תחום של יותר מרשות מקומית אחת, להבטיח את קיומן של הוראות תקנות החנייה, שהותקנו מכוח חוק התו"ב.

הביקורת העלתה כי לא הוקמה קרן חנייה שאליה יועברו כספי כופר החנייה. על פי תקנות החנייה, המועצה אמורה לממן מקרן זו אך ורק את בנייתם של חניונים ציבוריים⁸, וכך למנוע מצב שבו תיאלץ לממן הקמת מקומות חנייה לציבור הרחב ממקורותיה.

ראש המועצה מסר בתשובתו הנוספת מאוגוסט 2016, כי המועצה אינה מחוייבת בניהול קרן החנייה אלא החובה הנה של הוועדה המקומית.

8 ראו מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי** (יולי 2000) בפרק "דמי השתתפות בהקמת חניון ציבורי בעיריית ירושלים", עמ' 61.



לא נקבעו הסדרים
להליך תשלום כופר
החנייה ואין נוהל
עבודה הן בוועדה
המקומית והן במועצה
המסדיר ביניהן את
הליך גביית כופר
החנייה מיזמים

יודגש, כי הכספים הנגבים כ"כופר חנייה" הינם כספיים ייעודיים שבהם תעשה המועצה שימוש להקמת חניון ציבורי, ולפיכך נדרש להקים קרן חנייה שבה ינוהלו הכספים.

אי-הסדרת נוהל עבודה בין הוועדה המקומית לבין המועצה בנושא כופר חנייה

לנוכח הפיתוח הנרחב שחל באזור התעסוקה בשנים האחרונות ולנוכח השימושים החורגים הרבים שאושרו באזור זה בהתאם לבקשות לשינויי יעוד מתעשייה למסחר ובהתאם להגדלת זכויות הבניה, נוצר צורך מוגבר בהסדרת חניות על פי תקני חנייה מעודכנים בהתאם לשימוש בפועל.

הביקורת העלתה כי יזמים המבקשים לקבל היתרי בנייה מאת הוועדה המקומית נדרשים לפנות תחילה למהנדס המועצה לצורך קבלת אישור המועצה לבקשה להיתר. לאחר אישור הבקשה בוועדה המקומית, בטרם הוצאת היתר בנייה על ידה, פונים היזמים למועצה כדי לקבל את אישורה לוועדה כי שילמו את כל היטלי הפיתוח החלים על המבוקש בתיק הבקשה להיתר הבנייה. בתיק הבקשה להיתר הבנייה מצוינת בין היתר מחויבות היזם למתן פתרונות חנייה בהתאם לתקנות החנייה.

נמצא כי לא נקבעו הסדרים להליך תשלום כופר החנייה וכי אין נוהל עבודה הן בוועדה המקומית והן במועצה המסדיר ביניהן את הליך גביית כופר החנייה מיזמים (להלן - נוהל עבודה), לרבות קביעת אומדן שמאי לתשלום בעבור מקום החנייה, אופן הגבייה, והליך מתן אישור המועצה ליזמים לפני קבלת היתר הבנייה מן הוועדה המקומית.

באוגוסט 2011 פנה היועץ המשפטי של המועצה לראש המועצה ולמהנדס המועצה והעביר להם נוסח להתחייבות בלתי חוזרת לתשלום כופר חנייה (להלן - התחייבות בלתי חוזרת), שעל היזמים לחתום למועצה ולוועדה המקומית בו זמנית, ולפיו הם מתחייבים להשתתף בהקמת מקומות החנייה בחניון ציבורי מיד על פי דרישתם הראשונה ובסכום שייקבע. עוד נרשם שם כי רק על בסיס התחייבות זו הסכימה הרשות המקומית לאשר את חתימתה על הבקשה להיתר בנייה בגין הנכס המבוקש.

נמצא כי בהיעדר נוהל עבודה, יזמים שפנו למועצה לקבלת אישור מהנדס המועצה לוועדה המקומית, ולפיו הסדירו את כל תשלום ההיטלים והאגרות בטרם קבלת היתר הבנייה (להלן - אישור המועצה), קיבלו לעתים מענה שונה זה מזה: חלקם נדרשו לחתום על ההתחייבות הבלתי חוזרת, אחרים נדרשו להפקיד ערבות והתחייבות בלתי חוזרת בידי המועצה, והיו מקרים שזימים נדרשו להפקיד ערבות והתחייבות בלתי חוזרת גם בוועדה המקומית. כמו כן נמצא כי היו יזמים שלא נדרשו כלל לחתום על התחייבות בלתי חוזרת ולא להפקיד ערבות בנקאית, אך קיבלו את אישור המועצה בניגוד להנחיית היועץ המשפטי (ראו להלן).

מעיון במסמכי המועצה עלה כי בתחילת 2012 התרה מהנדס המועצה גם הוא בנושא מחויבות המועצה לפעול להקמת קרן חנייה, לקביעת עלות כופר החנייה

ולהסדרת גביית כופר חנייה, וכן הזכיר את הדרישה להקפיד על מעקב ורישום לגבי מחויבותם של היזמים המבקשים היתרי בנייה למציאת להסדרי חנייה כחוק באזור התעסוקה.

למרות האמור, המועצה לא הנהיגה נוהל המסדיר את חישוב כופר החנייה, את אופן גבייתו ואת הפקדתו בקרן חנייה, שכאמור לא הוקמה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אי-הקמת קרן חנייה ואי-הסדרת נוהל עבודה לגבי הליך גביית כופר החנייה, עלולים להסב למועצה פגיעה כספית, בעקבות מתן מענה שונה ליזמים הפונים אליה בנושא ולהביא לגבייה לא שוויונית מהיזמים.

ליקויים בגביית כופר חנייה

הביקורת העלתה כי לוועדה המקומית ולמועצה לא היה מסד נתונים סדור בכל הנוגע להסדרי כופר חנייה שנעשו עם יזמים בתחום המועצה החל ב-2009 ועד מועד סיום הביקורת. בבדיקת נתוני מחלקת ההנדסה במועצה נמצאה תכתובת ענפה בין מהנדס המועצה לוועדה המקומית ולמנכ"ל המועצה בנושא, וממנה עולה כי אין מסד נתונים מקיף וברור לגבי מחויבויות היזמים שקיבלו בעבר היתרים מהוועדה המקומית.

כמו כן נמצאו מקרים שבהם שולם כופר החנייה לידי הוועדה המקומית או למועצה בלי שסכומים אלו יופקדו בקרן החנייה, שכאמור לא הוקמה כנדרש על פי תקנות החנייה. להלן הדוגמאות:

1. **כופר חנייה למוסד ציבורי:** במרץ 2011 פנתה מהנדסת המועצה לראש המועצה, והבהירה כי על פי בקשתו ייבחנו הנתונים במחלקת ההנדסה כדי לקבוע את גובה כופר החנייה שנדרש לשלם מוסד ציבורי. אותו מוסד ציבורי ביקש לקבל היתר בנייה מהוועדה המקומית, ולכן נדרש לספק מקומות חנייה לפי תקן החנייה.

באפריל 2011 נשלחה למוסד הציבורי דרישת תשלום חתומה בידי ראש המועצה בגין כופר חנייה ל-14 מקומות בסך 280,000 ש"ח. נמצא כי גובה התשלום לא בוסס על שומת כופר חנייה ולא נקבע באמצעות שמאי מטעם הוועדה המקומית כנדרש, אלא על פי הסכם כופר חנייה שנעשה בשנת 2009 עם יזם אחר לגבי מגרש במיקום שונה באזור התעסוקה, ובו הוערך שוויו של מקום חנייה אחד בסכום של כ-13,330 ש"ח. בהתבסס על אותו תחשיב החליטה המועצה ללא הערכת שמאי עדכנית, כי ישולם לקופתה כופר על כל מקום חנייה בסך של כ-20,000 ש"ח. כמו כן צוין בדרישת התשלום של המועצה "כי ניתן להסדיר עם המועצה את הקיזוזים אם ישנם בהתחייבויות המועצה... מול גזבר המועצה".



משרד מבקר המדינה
מעיר למועצה כי
הצעתה למוסד
הציבורי לקזז את
חובותיו כלפיה כנגד
תשלום כופר החנייה
אינה מתיישבת עם
תכליתן של תקנות
החנייה

בביקורת לא נמצאה אסמכתה לכך שכופר החנייה שולם לקופת המועצה, וממילא לא הופקד בקרן חנייה.

בתשובת המועצה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2016 (להלן - תגובת המועצה) היא מסרה כי "עד עצם היום הזה, המועצה לא קיבלה לידיה כל כסף בגין כופר חנייה מאותו מרכז קהילתי ציבורי".

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי הצעתה למוסד הציבורי לקזז את חובותיו כלפיה כנגד תשלום כופר החנייה אינה מתיישבת עם תכליתן של תקנות החנייה, שמטרתן בין היתר, לייעד את הכספים של כופר חנייה להקמת חניון ציבורי. על המועצה לבדוק אם אכן קוזזו הכספים ולהפקידם בקרן חנייה.

2. **כופר חנייה למבנה א':** בספטמבר 2012 גבתה הוועדה המקומית מיזם 80,000 ש"ח בעבור כופר חנייה ל-6 מקומות חנייה במבנה א' באזור התעסוקה. סכום זה, הופקד לחשבון היטל ההשבחה בוועדה המקומית ולא לקרן חנייה שכאמור טרם הוקמה. עוד נמצא כי אותו יזם חתם גם על התחייבות בלתי חוזרת בפני המועצה והוועדה המקומית, ובה הוא מתחייב להשלים את תשלום כופר החנייה לכשייגמר על פי תחשיב כדון.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי היה עליה להעביר את כספי כופר החנייה שגבתה למועצה כדי שזו תפקידם בקרן חנייה כנדרש.

בתשובת הוועדה המקומית למשרד מבקר המדינה היא מסרה כי כספי כופר החנייה שגבתה בעבור המועצה מיזם זה הועברו למועצה לטובת הקמת החניון הציבורי (ראו להלן).

3. **כופר חנייה למבנה ב':** הביקורת העלתה כי הוועדה המקומית דנה ב-4.9.12 בבקשת יזם לשימוש חורג למבנה ב' שכללה גם הגדלת זכויות בנייה. היא אישרה את מתן ההיתר בתנאים שקבעו, בין היתר, כי יידרשו ממנו 8 מקומות חנייה בתחום המגרש שאין להמירם בכופר חנייה ו-24 מקומות חנייה נוספים שניתן להמירם בכופר חנייה, בהתאם לתקנות החנייה. לתשריט שצורף לתכנית המפורטת (להלן - התשריט) צורפה הצעת היזם למתן פתרון חנייה ל-8 מקומות חנייה במגרש שעליו ייבנה המבנה, ולשאר מקומות החנייה ביקש לתת מענה חלופי במגרש ריק ולא מוסדר אשר בבעלותו (להלן - המגרש הריק) ולא באמצעות כופר חנייה.

מסיכום פגישה שנערכה במשרדי הוועדה המקומית ב-7.7.13 בנושא מבנה ב' ובה השתתפו מהנדס הוועדה, היועץ המשפטי של הוועדה, ראש המועצה, מהנדס המועצה ונציגי היזם (להלן - סיכום הפגישה) עולה, בין היתר, כי סוכם בה שתוגש בקשה להיתר לצורך אישור בניית חניון במגרש הריק, אשר ייתן מענה זמני לצורכי החנייה במבנה ב' כדי לקבל את ההיתר לשימוש חורג

למבנה. עוד סוכם כי הזים יפקיד ערבות בנקאית להקמת החניון האמור, ובד בבד תקודם תכנית מפורטת לבניית חניון ציבורי שבאותו מועד הייתה בשלבי תכנון ואישור (ראו להלן - החניון הציבורי). לאחר אישורה יוקצו החניות הנדרשות למבנה ב' בחניון הציבורי בהליך של כופר חנייה שישלם הזים. בסיום הליך מתן היתר הבנייה לחניון במגרש הריק והפקדת הערבות הבנקאית יוצא היתר בנייה למבנה ב'.

מבדיקת מסמכי המועצה עלה כי ראש המועצה פנה למהנדס הוועדה המקומית באוגוסט 2013 לגבי מבנה ב', ומסר לו כי למיטב ידיעתו הזים מחויב לשלם כופר חנייה בעד 20 מקומות חנייה בלבד, כל זאת בכפוף לבדיקת הוועדה המקומית.

בבדיקת ההשלמה ביוני 2016 עולה כי ראש המועצה אישר שהמועצה הייתה מודעת לאפשרות למתן פתרון חלופי ליזם במגרש הריק, ולא התנגדה לשימוש במגרש הריק כחנייה זמנית עד להתקנת חנייה במסגרת כופר חנייה.

מפרוטוקול הוועדה המקומית מיום 24.1.14 (להלן - הפרוטוקול) עולה כי הוועדה דנה שוב בבקשה למתן היתר לשימוש חורג לשלוש שנים של מבנה ב'. הבקשה כללה את התשריט המציע פתרון חנייה במגרש הריק. הוועדה קבעה כי "הסדרי החנייה המוצעים אינם מקובלים ואינם ריאליים, לא ניתן לצפות שבאי המקום יצטרכו ללכת ברגל מרחק כפי שצוין בתכניות. יש לבדוק אפשרות תשלום של כופר חנייה בתיאום עם המועצה המקומית". עוד קבעה כי החלטתה תקפה עד ספטמבר 2014.

עוד נמצא, כי על הפרוטוקול נוספה ביוני 2014 הערה, בכתב ידו של עובד הוועדה, כי נושא החנייה הוסדר "בחלקה [המגרש הריק]... לפי סיכום עם ראש המועצה ומהנדס הוועדה", כך שהתנאים לדעתו מולאו. מבנה ב' קיבל היתר לשימוש חורג לשלוש שנים בסוף יוני 2014.

הביקורת העלתה כי הוועדה המקומית לא דנה כלל באפשרות לשינוי התנאים למתן ההיתר כחוק, בהתאם לסיכום עם הזים עוד ביולי 2013.

יוצא אפוא כי הוועדה המקומית, נתנה ליזם את ההיתר לשימוש החורג החל ביוני 2014, שלא על פי התנאים שהיא עצמה קבעה, ובלא ששולם כופר חנייה. הוועדה אף לא עמדה על קיום התנאים שנקבעו בסיכום הפגישה מיולי 2013, והיתר הבנייה ניתן ליזם ללא הפקדת ערבות בנקאית; ממילא לא נקבע גובה הערבות על ידי שמאי מטעמה.

בתשובת הוועדה המקומית למשרד מבקר המדינה היא מסרה כי "ראש המועצה אשר החל לקדם עם הוועדה המקומית תכנית לחניון ציבורי ביקש במכתבו שהמבקש ישלם כופר חנייה עבור 20 מקומות חנייה. המבקש בעצם הסדיר מקומות חנייה במגרש בבעלותו מבלי שיהיה צורך בתשלום כופר חנייה למועצה בגין השימוש בחניון ציבורי. כל בקשת היתר... [במגרש הישן] תחויב בהקצאת 24 מקומות עבור... [מבנה ב'] בנוסף לחנייה הנדרשת ע"פ חוק לכל בנייה שתוצע בה".

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית על הגעתה להסדר חלופי עם הזים ללא דיון נוסף במליאתה, המאשר את שינוי התנאים למתן ההיתר. כל זאת תוך ויתור על תשלום עבור מספר משמעותי של מקומות חנייה שאותו היה צריך להפקיד בקרן החנייה. מצב זה יוצר הלכה למעשה חלוקה לא שוויונית והעדפה לכאורה של יזמים מסוימים על פני יזמים אחרים שישתתפו בבניית החניון הציבורי.

בדיקת ההשלמה בוועדה המקומית ביוני 2016 העלתה כי ראש המועצה חתם לזים של מבנה ב' בפברואר 2014 על אישור לוועדה המקומית בגין תשלום היטלים, שנדרש לצורך קבלת היתר הבנייה, אף שלא הופקדה ערבות בנקאית לקיום התחייבויותיו לתשלום כופר החנייה בהתאם לסיכום הפגישה מיולי 2013. הזים גם לא נדרש לחתום על כתב התחייבות בלתי חוזרת למועצה ולוועדה המקומית, כפי שחתמו יזמים אחרים בהתאם לחוות הדעת של היועץ המשפטי של המועצה.

עוד נמצא בביקורת כי ביוני 2014 לפני מתן ההיתר לשימוש חורג לחנייה במגרש הריק של הזים ראש המועצה הוא זה שחתם על אישור לתשלום היטלים, ולא מהנדס המועצה כפי שהתרחש לגבי אישורים שניתנו ליזמים אחרים.

ראש המועצה מסר למשרד מבקר המדינה כי מעולם לא היה מקרה שבו התערב בעניין כופר חנייה או בקביעת מספר מקומות החנייה שתכנית מחייבת וכי מעולם לא הסכים לוותר על כופר חנייה. בתשובתו הנוספת מאוגוסט 2016 מסר כי באותה תקופה לא היה במועצה מהנדס פעיל ועל כן הוא מילא את מקומו בכל הקשור לחתימות, כפי שעשה גם במקרים נוספים.

בעקבות הביקורת פנתה הוועדה המקומית ביולי 2016 לזים וביקשה ממנו לשלם סכום של כ-500,000 ש"ח בגין כופר חנייה עבור מקומות חניה בחניון הציבורי.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש המועצה על שחתם לזים במקום המהנדס על אישור לוועדה המקומית בגין תשלום היטלים לצורך קבלת היתר הבנייה, ובלא שווידא שהופקדה ערבות בנקאית לקיום מחויבויותיו בנוגע לכופר החנייה, כפי שנקבע בסיכום הפגישה מיולי 2013.

יודגש כי באותה עת קידם ראש המועצה את הקמת החניון הציבורי, ועולה חשש כי בעקבות מחדלה באי עמידתה על קבלת הערבות הבנקאית תצטרך המועצה לממן ולו זמנית הפרש של כ-500,000 ש"ח⁹, הנדרשים להשלמת החניון (ראו להלן) ממקורותיה, על חשבון פעולות אחרות לרווחת התושבים.

ליקויים בהקמת חניון ציבורי

משרד מבקר המדינה מעיר כי כספי כופר החנייה היו אמורים להיות מופקדים בקרן החנייה כדי שישמשו ליעדם על פי תקנות החנייה ולא בחשבון פיתוח כפי שאכן הופקדו

מימון חניון ציבורי באזור התעסוקה: ב-5.2.14 פורסמה בילקוט הפרסומים הודעה בדבר אישור תכנית מפורטת מס' ג/20663 להסדרת 71 מקומות בחנייה ציבורית באזור התעסוקה ברמת ישי. חניון זה אמור היה להיות ממומן מכספי כופר החנייה שנגבו מהעסקים בסביבה בהתאם לתנאי היתר שקיבלו מאת הוועדה המקומית.

בבירור שנעשה עם מהנדס הוועדה המקומית במאי 2016 הועלה כי עוד במאי 2015 הוא פנה למועצה והעביר לה אומדן לביצוע החניון הציבורי של כ-1.1 מיליון ש"ח.

מהנדס הוועדה אף הבהיר במכתבו כי הוועדה המקומית הזמינה הערכת שמאי לקבלת שומה מפורטת, הקובעת שכופר החנייה שיש לשלם בעבור מקום חנייה אחד הוא כ-19,500 ש"ח נכון למרץ 2015.

עוד עלה ממכתב מהנדס הוועדה כי הוועדה המקומית גבתה עבור המועצה מיזמים שונים כ-447,000 ש"ח בעבור כופר חנייה של 23 מקומות, וכי היא אמורה לגבות עוד כ-182,500 ש"ח בהתאם לערבויות בנקאיות שהפקידו יזמים במועצה או בוועדה בטרם קיבלו את היתרי בנייה. כמו כן הבהירה הוועדה המקומית כי כספי כופר החנייה שגבתה הועברו לטובת חשבון פיתוח של המועצה.

יוצא אפוא כי בהיעדר מקורות מימון מספיקים מקרן החנייה, המועצה תידרש לממן ולו זמנית חלק מהקמת החניון הציבורי ממקורותיה (ראו להלן).

בתשובת המועצה למשרד מבקר המדינה מסר ראש המועצה כי אין למועצה שום אחריות בנוגע לקרן חנייה, וכי מדובר בקרן שעל הוועדה המקומית לנהל "ולא ידוע לח"מ באם היא מנוהלת בתור כזו ובין אם לא... הסדרי כופר החנייה מבוצעים על ידי הוועדה המקומית, והמועצה מקבלת את הדיווחים ורושמת בהתאם... המועצה קיבלה עד עכשיו רק סכום של 420,000 ש"ח עבור כופר חנייה... אותו סכום נרשם ישירות לתב"ר חניון ציבורי". כמו כן העבירה המועצה לביקורת את אישור משרד הפנים לתב"ר מיוני 2015.

משרד מבקר המדינה מעיר כי כספי כופר החנייה היו אמורים להיות מופקדים בקרן החנייה כדי שישמשו ליעדם על פי תקנות החנייה ולא בחשבון פיתוח כפי שאכן הופקדו. זאת ועוד, מחובתה של המועצה כנאמן הציבור לוודא כי תקבל לקופתה את הכספים המגיעים לה כדין ואמורים לשמש מקור הכנסה לרווחת התושבים.

בתשובת הוועדה המקומית היא מסרה כי הקמת קרן החנייה היא באחריותה של המועצה וכי "בין הוועדה המקומית לבין המועצה התנהל דו שיח והתכתבות בעניין אחריותו של מי לקבוע ולגבות את כופר החנייה". עוד מסרה הוועדה המקומית כי "בהמשך ובפגישה בין היועץ המשפטי של המועצה לבין זה של הוועדה המקומית

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי הקימה חניון ציבורי ללא קבלת היתר בנייה כחוק

במשרדיה סוכם שהיא זו שתגבה את ההיטל. על כן היא יזמה הערכת שמאי בכדי לאמוד את גובה כופר החנייה בחניון אשר אושר".

רק בעקבות הביקורת ובעקבות בדיקת ההשלמה שלחה הוועדה המקומית ביולי 2016 ליזם מבנה ב' דרישת תשלום בעבור כופר חנייה בסך של כ-500,000 ש"ח, נכון ליום הדרישה. כמו כן שלחה הוועדה המקומית דרישה להשלמת תשלום בעד כופר חנייה ליזם מבנה א' בסך של כ-34,000 ש"ח בהתאם לשומה המעודכנת.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המועצה והוועדה המקומית להכריע בהקדם במחלוקת שביניהן, ולהביא להקמת קרן חנייה, שבה יופקדו כל הכספים המתקבלים ככופר חניה.

הקמת חניון ציבורי על ידי המועצה ללא היתר: בתקנה 1(2) לתקנות התכנון והבניה (עבודה ושימוש הטעונים היתר), התשכ"ז-1967 נקבע כי ככלל, כל חציבה, חפירה, כרייה או מילוי המשנים את פני הקרקע, יציבותה או בטיחותה, טעונים היתר לפי פרק ה' לחוק התו"ב.

בתשובת המועצה למשרד מבקר המדינה, מסרה המועצה כי החניון כבר הוקם. בדיקת ההשלמה ביוני 2016 העלתה כי אכן הוקם החניון הציבורי.

בירור עם מהנדס הוועדה המקומית מיוני 2016 העלה כי לא ניתן כלל היתר בנייה להקמת החניון הציבורי.

בתשובתה הנוספת של הוועדה המקומית למשרדנו מיוני 2016 היא מסרה כי המועצה טרם קיבלה היתר בנייה לסלילת החניון.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי הקימה חניון ציבורי ללא קבלת היתר בנייה כחוק. התנהלות בלתי חוקית זו של רשות מינהלית שאמורה לשמש דוגמה להתנהלות על פי החוק היא חמורה.

ליקויים בגביית מסים ואגרות מעסקים

דמי חיוב מארנונה

מתוקף סמכותה על פי חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 (להלן - חוק ההסדרים) והתקנות שהותקנו מכוחו, המועצה הוציאה צו מסים לשנת 2015 (להלן - צו המסים), ובו פירוט הסיווגים שלפיהם יחויבו הנכסים בתחומה על פי גודלם ושימושם בפועל, בכללם גם שימושים עסקיים ותעשייתיים (להלן - ארנונה לעסקים). בין היתר סווגו העסקים בשני סוגי סיווגים עיקריים:

**בבדיקת נתוני אגף
הגבייה נמצאו מקרים
שבהם חייבה המועצה
עסקים שלא על פי צו
המסים**

1. **סיווג 300:** סיווג זה מיועד לעסקים בשימוש למשרדים, למסחר ולשירותים, והוא מחולק לסיווגי משנה כדלהלן: 301 ו-302 על פי גודל הנכס¹⁰. הארנונה לעסקים בסיווג 302 גבוהה בכ-24% למ"ר יותר מזו שבסיווג 301.

2. **סיווג 400:** סיווג זה מיועד לבניינים בשימוש לתעשייה ומלאכה, והוא מחולק לסיווגי משנה 401, 402 ו-404 על פי מיקום הנכס וגודלו¹¹. הארנונה לעסקים בסיווג 401 גבוהה בכ-70% למ"ר יותר מזו שבסיווג 402, ובסיווג 404 גבוהה בכ-24% יותר מזו שבסיווג 402.

בבדיקת נתוני אגף הגבייה נמצאו מקרים שבהם חייבה המועצה עסקים שלא על פי צו המסים, להלן שתי דוגמאות:

1. **משרד:** נכס המשמש כמשרד בגודל כ-240 מ"ר, ומוגדר לפי צו המסים בסיווג 302. המועצה סיווגה את הנכס בסיווג 301 ולא 302, כך שנגרם לה הפסד הכנסה של כ-5,500 ש"ח בשנה.

בתשובת גזבר המועצה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2016 (להלן - תשובת גזבר המועצה) הוא מסר כי הנכס היה כל העת מחולק לתתי-נכסים אשר היו מושכרים לשוכרים שונים. לדבריו בשנת 2013 הופסקו חווי השכירות, והנכס הוחזר לחזקת הבעלים. עקב הערת הביקורת תוקן הסיווג רטרואקטיבית, והנכס חויב לפי הסיווג הנכון בהפרש של כ-15,500 ש"ח.

2. **מוסך:** מבנה המשמש למוסך בגודל של 775.64 מ"ר, ומוגדר לפי צו המסים בסיווג 401. המועצה סיווגה את מבנה המוסך בסיווג 404 הנמוך יותר.

עוד מסר הגזבר בתשובתו כי "אין כיום במועצה כל נכס המחוייב לפי סווג 401 אשר התייחס למבני תעשייה בלבד, (מפעלים) בעבר היו רק שני נכסים כאלה... ואין יותר מפעלים... ועל כן סיווג זה אינו מושת על מי מהנכסים".

בתשובתו הנוספת מאוגוסט 2016 מסר הגזבר כי כותרת פרק ה' שבצו המיסים הינה "תעשייה ומלאכה", אך בעוד שסיווג 401, מתייחס לתעשייה, יתר הסיווגים 402 ועד 405 מתייחסים למלאכה.

משרד מבקר המדינה העיר כי אין בצו המיסים ביטוי להפרדה בין תעשייה ומלאכה וכי אם המועצה מבקשת להסתמך על הפרדה כאמור, עליה לפעול לתקן ולהבהיר את צו המיסים שלה בהתאם.

הגזבר מסר בתשובתו הנוספת כי הוא מקבל את הערת הביקורת כי יש מקום בהחלט להבהיר בצורה יותר ברורה, בצו המיסים, שסיווג 401 מיועד לתעשייה בלבד.

10 סיווג 301 - לבניינים שגודלם עד 150 מ"ר; סיווג 302 - לבניינים שגודלם מעל 150 מ"ר ועד 1,500 מ"ר.

11 סיווג 401 - לעסקים הממוקמים על כמה גושים מסוימים במתחם התעסוקה; סיווג 402 - לבניינים שגודלם עד מ-150 מ"ר; סיווג 404 - לבניינים שגודלם מעל 150 מ"ר ועד 1,500 מ"ר.

אגרות שילוט

המועצה אינה מוסמכת לפטור יזמים מאגרת שילוט אלא בהנחיה מפורשת ומנומקת בכתב מאת ראש המועצה. על הנחיה זו לכלול אמות מידה ברורות

בחוק העזר לרמת ישי (מודעות ושלטים), התשכ"ה-1965 (להלן - חוק העזר) נקבעו הכללים לחיוב באגרה של פרסום מודעות ושלטים וסכומי האגרה שיש לגבות. עוד נקבע בחוק העזר כי פרסום הוא "הודעת דבר לרבים במסירת תוכנו, בכתב או בדפוס, דרך הדבקה או הצגה או הפצה". עוד מגדיר חוק העזר כי שלט הוא "מודעה הכוללת שמו של אדם או שמו או טיבו של עסק או של מקצוע". בחוק העזר נקבע כי "ראש המועצה רשאי לפטור אדם או מוסד מתשלום אגרה, כולה או מקצתה".

הבדיקה העלתה כי מנהלת מחלקת הגבייה של המועצה מסרה כי קיבלה הנחיה שלא לחייב יזמים בגין שילוט באתרי בנייה במהלך הבנייה. היא הציגה בפני נציגת משרד מבקר המדינה מסמך מיוני 2007 שאך ורק מתייחס לזם מסוים, וצינה כי בהתאם לסיכום בינו לבין ראש המועצה וגזבר המועצה הקודמים, המועצה לא תחייב אותו באגרות שילוט. בהתאם לסיכום זה נהגה המועצה גם במועד הביקורת שלא לחייב יזמים בגין אגרות שילוט באתרי בנייה בעת ביצוע הבנייה, כלומר במשך כשמונה שנים.

עוד נמצא בביקורת כי גם אין שום החלטה והנחיה בכתב של ראש המועצה הנוכחי, שכאמור מכהן בתפקידו מסוף 2008, הפוטרת יזמים מתשלום אגרות שילוט באתרי בנייה.

בתשובת הגזבר למשרד מבקר המדינה הוא מסר כי "ראש המועצה, דאז, ביקש לקדם ולהגביר את הבניה ביישוב... ובשל אופיו של השילוט שיזמים מציבים בזמן הבניה החליט אשר החליט... משניתנה הנחייה לגבי זם אחד, אין לצפות מהמועצה המקומית בהיותה רשות מנהלית לנהוג כלפי יזמים בדרך אחרת... שמירה על ערכי השוויון והאכיפה האחידה הינם מאבני היסוד של ההתנהלות הציבורית התקינה והמתחייבת".

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי אכן רשות מינהלית אמורה לנהוג בשוויון כלפי כל תושביה, אולם המועצה אינה מוסמכת לפטור יזמים מאגרת שילוט אלא בהנחיה מפורשת ומנומקת בכתב מאת ראש המועצה. על הנחיה זו לכלול אמות מידה ברורות שיעלו בקנה אחד עם העקרונות של מינהל ציבורי תקין ושוויוני.

אכיפה לקויה של חוק רישוי עסקים

דיני רישוי עסקים נועדו להבטיח, בין היתר, איכות סביבה ברמה הנדרשת; קיום תנאי תברואה נאותים במיוחד לעסקי מזון ולעסקים רבי קהל¹²; מניעת מפגעים ומטרדים;

12 עסקים גדולים שקהל רב מבקר בהם לקניית, לקבלת שירותים, לבידור ופנאי וכיו"ב (להלן - עסקים רבי קהל).

קיום הדינים הנוגעים לתכנון ובנייה ולשירותי כבאות כדי למנוע סכנות לשלום הציבור.

בחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים) בתקנות ובצווים שהוצאו על פיו, נקבעו סוגי עסקים הטעונים רישיון עסק הניתן מאת רשות הרישוי. רשות הרישוי בתחום רשות מקומית היא ראש הרשות המקומית או כל מי שהוא הסמיך לכך. רישיון עסק לחלק מסוגי עסקים אלה ניתן רק אחרי שבעל העסק קיבל אישורים בהתאם לסוג העסק, בין היתר, ממשרד הבריאות, מהמשרד להגנת הסביבה, מהמשרד לביטחון פנים וכן קיים את הדינים הנוגעים לתכנון ובנייה ולשירותי כבאות (ראו להלן). רשות הרישוי מעבירה כל בקשה לרישיון עסק או לחידושו לבדיקת רשות הכבאות כגורם נוסף על נותני האישור, בהתאם לתקנה 6(ד) לתקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות), התשס"א-2000 (להלן - תקנות רישוי עסקים).

בתקנות רישוי עסקים נקבעו שלושה סוגים של רישיונות: רישיון לצמיתות, שתוקפו מהמועד שנקבע בו וכל עוד לא בוטל על ידי רשות הרישוי; רישיון תקופתי, שתוקפו לפרקי זמן של שנה אחת או שלוש שנים או חמש שנים¹³, וכן רישיון זמני לפרק זמן שונה שאותו קבעה הרשות כאמור בתקנות 22 ו-23.

צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013 (להלן - צו הרישוי החדש) שתחילתו ב-11.13.15¹⁴ מפרט את העסקים טעוני הרישוי, ונועד גם לקיים את הדינים הנוגעים לתכנון ובנייה ולשירותי כבאות. עוד נקבע בצו כי לעסקים מסוימים, המפורטים בתוספת לצו הרישוי החדש, תינתן הרשות היתר לעסקים בהליך מזורז. כמו כן נקבעו בצו סוגי העסקים שבעבורם ייקבע תוקפם של רישיונות העסק למשך שנה ועד 15 שנים.

לפי צו הרישוי החדש תוקפו של רישיון עסק בתחום בתי אוכל הרישיון יינתן לשלוש שנים; לתחנות דלק תוקפו של הרישיון הוא לחמש שנים. בתחום בידור ופנאי ציבורי, דוגמת עסק המשמש דיסקוטק, תוקף הרישיון הוא לשנה בלבד וכך גם לגבי ירידי מזון ורוכלות.

אי-הסדרת נוהלי עבודה

במועצה פועלת מחלקת רישוי עסקים שתפקידה, בין היתר, להנפיק רישיונות עסק אחרי שהבטיחה את מילוי הוראות חוק רישוי עסקים והתקנות והצווים שהותקנו על פיו ועמידה בתנאים שנקבעו למתן רישיון לעסקים השונים. לכל עסק המבקש רישיון עסק או שנודע למחלקה על קיומו פותחים תיק, ובו כל המידע לגביו וכן המסמכים

13 פרקי הזמן האמורים המתייחסים לרישיון התקופתי מתבססים על התקנות כנוסחן ערב כניסתן לתוקף של תקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות) (תיקון), התשע"ג-2012. פרקי הזמן עודכנו בתיקון האמור משנת 2012 והועמדו על פרקי זמן הנעים בין שנה אחת לחמש עשרה שנים (שנה אחת, שלוש שנים, חמש שנים, עשר שנים או חמש עשרה שנים).

14 פרט לסעיף שעניינו "היתר מזורז" שתחילתו ב-31.12.14.



בסוף שנת 2015 עדיין פעלו במועצה 67% מהעסקים ללא רישיון עסק בתוקף, מתוכם, רובם (כ-66%) בתחום המזון וביניהם עסקים רבי קהל

המתעדים את ההתכתבות עם נותני האישורים השונים שאמורים לאשר לו את הרישיון (להלן - תיק רישוי).

הביקורת העלתה כי במחלקת רישוי עסקים הועסקה רכזת רישוי עסקים במשרה חלקית, וכי אין מפקח מוסמך לצורכי פיקוח, איתור עסקים חדשים בשטח המועצה ואכיפה.

הבדיקה העלתה כי אין במועצה נוהל עבודה המסדיר את שיתוף הפעולה ואת שיתוף המידע בין מחלקת רישוי עסקים ובין מחלקת הגבייה, לצורך עדכון שוטף של מאגרי המידע, מעקב אחר עסקים חדשים ושינויים שנעשו בעסקים קיימים.

עוד נמצא כי אין במחלקה נוהל לאיתור עסקים חדשים, המגדיר, בין היתר, פעולות שעל המחלקה לנקוט לאיתור עסקים חדשים ולרישומם. המחלקה פועלת על פי מידע המגיע אליה מפניות של עסקים חדשים ולפי מידע אקראי המגיע לעובדת המחלקה, שהיא תושבת המועצה (ראו להלן).

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי מן הראוי שתקבע נוהלי עבודה, לרבות נוהל לאיתור עסקים חדשים וכאלה הפועלים ללא רישיון עסק, וכך נוהל לשיתוף מידע בין מחלקות הגבייה למחלקת רישוי עסקים כדי לייעל את אכיפת ההוראות בהתאם.

ליקויים במתן רישיונות עסק בתחום המועצה

בדיקת נתוני מחלקת רישוי עסקים לסוף ינואר 2015 העלתה כי פועלים בתחומה כ-147 עסקים (להלן - רשימת העסקים) טעוני רישוי. מתוכם 107 (כ-73%) פעלו ללא רישיון עסק בתוקף; כ-62% בתחום המזון ובתוכם עסקים רבי קהל כגון, פאבים, דיסקוטקים ומרכולים (ראו בהמשך); 12% מתחום הרוקחות וקוסמטיקה; 10% מתחום בידור, פנאי וספורט; השאר בתחום דלק, מסחר, מוסכים ועוד. עוד נמצא כי אחד העסקים היה תחנת דלק שפעלה משנת 2000 ללא רישיון עסק בתוקף.

בדיקת השלמה במרץ 2016 העלתה כי בסוף שנת 2015 עדיין פעלו במועצה 67% מהעסקים ללא רישיון עסק בתוקף, מתוכם, רובם (כ-66%) בתחום המזון וביניהם עסקים רבי קהל. עוד עלה כי בעקבות הביקורת קיבלה תחנת הדלק קיבלה רישיון עסק במרץ 2016.

הביקורת גם העלתה כי הליך קבלת אישור לרישיון עסק נמשך שנים רבות. כך למשל יש עסקים שהגישו בקשות לרישיון עוד באפריל 2009, בדצמבר 2007, בפברואר 2000 ואפילו ביולי 1997, אך עוד מועד סיום הביקורת, יוני 2016, טרם הסתיים הליך קבלת רישיון העסק.

בתשובת המועצה למשרד מבקר המדינה היא מסרה כי משרת רכות רישוי עסקים הוגדלה מ-50% משרה לכדי 75% משרה. עוד נמסר כי בשנת 2012 עודכנו במערכת רישוי עסקים 28 עסקים טעוני רישוי, בשנת 2013 עודכנו 48 עסקים טעוני רישוי ובשנת 2014 עודכנו 64 עסקים טעוני רישוי נוספים. לדעתה, נתונים אלה מעידים כי היא פועלת בשנים האחרונות בנחישות לאכיפת חוק הרישוי בתחומה, ולהעלאת המודעות בקרב בעלי העסקים טעוני הרישוי. עוד נמסר כי המועצה גיבשה בדצמבר 2015 תכנית עבודה שמטרתה צמצום מספר העסקים ללא רישוי באופן משמעותי.

משרד מבקר המדינה העיר בחומרה למועצה כי במשך שנים רבות היא לא פעלה נגד העסקים הפועלים ללא רישיון עסק שחלקם עלולים לסכן את הציבור ולפגוע בבריאותו ובבטיחותו, כגון עסקים רבי קהל, תחנות דלק ועסקי מזון. על המועצה לפעול בנחישות נגד העסקים הפועלים ללא רישיון עסק בתחומה, בין היתר, על ידי הקצאת כוח אדם מיומן שיבצע פיקוח יעיל. הדברים מקבלים משנה חשיבות נוכח ריכוז העסקים הגדול באזור התעסוקה בתחומה.

פעילות רוב העסקים בתחום המזון ועסקים רבי קהל ללא רישיון עסק

בתקנות רישוי עסקים נקבע כי חלק מהעסקים זכאים לקבל רישיון תקופתי אשר מתחדש מפעם לפעם, אם נמצא שהם עומדים בתנאי חידושו. הגבלת תקופת הרישיון נועדה לאפשר לרשות הרישוי פיקוח הדוק על עסקים, ובייחוד על עסקים שבפעילותם הבלתי תקינה עלולים לגרום למפגעים סביבתיים או לפגיעה בבריאות הציבור. בתוספת לצו הרישוי החדש נקבע כי קבלת רישיון עסק לניהול מסעדה מותנית באישור של רשות הכבאות ובאישור משרד הבריאות במטרה להבטיח את בריאות הציבור לרבות תנאי תברואה נאותים, ותוקפו יהיה לשלוש שנים בלבד. לגבי דיסקוטק ופאב הוגדר בצו כי יש לקבל אישור משטרה להפעלתם וכי תוקף הרישיון יהיה לשנה בלבד¹⁵.

בסעיף 14(1) לפקודת בריאות הציבור (מזון) [נוסח חדש], התשמ"ג-1983 (להלן - פקודת בריאות הציבור [מזון]) נקבע כי מפקח רשאי להשיג כל דוגמת מזון ולהיכנס לחצרים שבהם מוכרים מזון כדי להשיג דוגמאות מהסחורה שנמכרת שם כדי לברר אם מפרים פקודה זו או את התקנות שלפיה.

כאמור, במועצה אין מפקח שהוסמך לאכוף את חוק רישוי עסקים ולא את פקודת בריאות הציבור (מזון).

לפי רשימת העסקים במועד הביקורת בתחילת 2015, פעלו בתחומי המועצה 92 עסקי מזון (מסעדות, בתי קפה, מכולות, קיוסקים, אטלז, סופרמרקט, דיסקוטקים ופאבים), אשר שלושה מתוכם פועלים עם רישיון עסק לצמיתות, שלושה אחרים

15 כך היה קבוע גם בצו שקדם לצו זה - צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשנ"ה-1995.

קיבלו רישיון עסק מתחדש לפי צו הרישוי החדש. כל שאר העסקים פועלים עם היתר זמני ו-66 עסקים - פועלים ללא רישיון עסק כחוק והמועצה אינה מקיימת עליהם פיקוח כנדרש על פי פקודת בריאות הציבור (מזון) וגם אינה אוכפת את הדינים הנוגעים לרשות הכבאות ותכנון והבנייה על פי חוק רישוי עסקים והצווים שהוצאו על פיו. חלק מהעסקים מתחום המזון פועלים זה כשמונה שנים ללא רישיון עסק.

בדיקת ההשלמה במועצה ובוועדה המקומית במרץ 2016 העלתה כי עדיין פעלו בתחום המועצה 65 עסקי מזון, ובכללם דיסקוטקים ופאבים, ללא רישיון עסק. בעקבות הביקורת קיבלו שני בתי עסק (מסעדה ומאפייה) רישיון עסק.

עוד עלה בביקורת לגבי מסעדה הפועלת עוד מ-2007 ללא רישיון עסק כחוק, כי רק בדצמבר 2014, כשמונה שנים מאז תחילת פעילותה, הוציאה מחלקת רישוי עסקים התראה לבעליה, בלי שעשתה שום פעולה נוספת לאכיפת חוק רישוי עסקים. בבדיקת ההשלמה הועלה כי המועצה נמנעה מלפעול נגד המסעדה, וכי היא עדיין פועלת ללא רישיון עסק וללא טופס 4 בניגוד לחוק הת"ב ולחוק רישוי עסקים.

בתשובת הוועדה המקומית למשרד מבקר המדינה היא מסרה כי אכן המסעדה עובדת ללא רישיון עסק, וכי תוקף ההיתר לשימוש חורג פג ביולי 2014. כבר בפברואר 2010 נפתח תיק פיקוח נגד הבעלים והם חויבו בתשלום קנסות ובכפל אגרה. עוד מסרה הוועדה כי תפעל להגשת תביעה נגד המסעדה וכי תפתח תיק פיקוח חדש.

עסקים רבי קהל - פאבים ודיסקוטקים

מבדיקת שלושה תיקי רישוי של פאבים המתנהלים זה זמן רב ללא רישיון עסק כחוק עלו הממצאים האלה:

1. בתיק רישוי הראשון העלתה הבדיקה כי מינואר 2012 פועל פאב ללא רישיון עסק, מפני שרשות הכבאות, המשטרה ומשרד הבריאות דחו את בקשותיו לקבלת רישיון עסק פעם אחר פעם. רק ביולי 2014, שנתיים מאז הפעלתו, שלחה לו המועצה לראשונה התראה, ובה דרישה למילוי דרישת נותני האישורים בתוך 21 יום. נמצא כי מאז לא עשתה המועצה שום פעולת אכיפה נוספת בעניין, וכך אפשרה לפאב המארח קהל רב להמשיך לפעול ללא רישיון עסק ולסכן את באי המקום.

בדיקת ההשלמה במרץ 2016 העלתה כי בעקבות הביקורת הגישה המועצה באוגוסט 2015 כתב אישום נגד הבעלים של בית העסק.

בפברואר 2016 הורשע בעל העסק, על בסיס הודאתו בעובדות כתב האישום, ונגזר עליו קנס בסך 20,000 ש"ח. כמו כן הוצא לעסק צו סגירה שייכנס לתוקפו בפברואר 2017, אלא אם כן עד מועד זה יוסדר רישיון עסק כדין.

2. בתיק הרישוי השני העלתה הבדיקה כי הפאב מתנהל בשטח המרכזי המסחרי המשרת עשרות רבות של מבלים ופועל ללא רישיון עסק מתחילת שנת 2014 בגלל ליקויים שגילו רשות הכבאות ומשרד הבריאות. גם הוועדה המקומית סירבה לאשר לו מתן רישיון עסק בשל השתלטותו על מעברים ציבוריים. ביוני 2014 שלחה לו המועצה התראה להסדיר את דרישותיה בתוך 21 יום, אולם עד דצמבר 2015 לא עשתה המועצה שום פעולת איכפה נוספת.

בדיקת ההשלמה במרץ 2016 העלתה כי בעקבות הביקורת קיבל בית עסק זה רישיון עסק.

3. בתיק הרישוי השלישי העלתה הבדיקה כי מתחילת 2013 פעל בתחום המועצה פאב נוסף ששימש גם דיסקוטק גדול (שהעסיק כ-40 עובדים) ללא רישיון עסק. על פי נתוני הוועדה המקומית ממאי 2013 נבנה הפאב ופעל שלא בהתאם להיתר הבנייה שניתן לו לצורך הפעלת חנות. ממסמכי הוועדה המקומית עלה כי עוד במאי 2013 החליט מהנדס הוועדה להגיש נגדו כתב אישום בגין בנייה בלתי חוקית, אולם עד מועד סיום הביקורת טרם הוגש.

הביקורת העלתה כי משרד הבריאות ערך כמה ביקורות בפאב החל במאי 2013 ועד סוף נובמבר 2014, ומצא ליקויים המעידים על מצב תברואתי ירוד. לכן לא אישר לו את רישיון העסק הקבוע.

עוד עלה כי גם המשטרה לא נתנה את אישורה להפעלתו, וכך גם רשות הכבאות כיוון שמאז פתיחתו בכל הביקורות החוזרות ונשנות (ראו להלן) שערכו במקום - לא מולאו דרישותיהם. המועצה הוציאה ביולי 2014 התראות לבעל העסק ורשות הכבאות הוציאה התראות כאלה באוקטובר 2014, ובהן דרשו להסדיר את דרישות רשות הכבאות לאלתר.

נוכח הליקויים החמורים ואי-עמידה חוזרת ונשנית בדרישות רשות הכבאות הוציא ב-8.12.14 ראש המועצה לדיסקוטק צו סגירה מינהלי. ב-11.12.14, הבהיר היועץ המשפטי של המועצה לבעלי העסק בעקבות פנייתם לראש המועצה כי "רשות הרישוי רמת ישי איננה יכולה להסכים למצב בו ינוהל בתחומה עסק... מבלי שנעשה ולו מאמץ מינימלי לשם קבלת רישיון כדין... אין הרשות או אדם סביר בכלל יכול להסכים לניהול עסק שיש בו מכירת מזון מבלי שיש אישור משרד הבריאות, לכינוס קהל ומכירת אלכוהול מבלי שיש אישור משטרה לצורך כך".

נמצא כי למרות הדרישות המפורשות של רשות הכבאות לסגירת העסק, ממצאים חמורים שעלו בביקורת משרד הבריאות ואי-הסכמת המשטרה למתן רישיון עסק, ועל אף חוות דעת היועץ המשפטי כאמור לעיל, ביטל ראש המועצה ללא שום הנמקה את צו הסגירה המינהלי ב-11.12.14, באותו היום ממש שבו פנו אליו בעלי העסק.

עוד נמצא, כי בביקורת נוספת שערכה רשות הכבאות בסוף דצמבר 2014 בנוכחותו של ראש המועצה קיבל העסק אורכה נוספת בת יומיים עד סוף אותה שנה להסדיר את דרישותיה. הובהר לבעלים כי אם לא יעשה כן, יוציא ראש המועצה צו סגירה לעסק. אף שבסוף פברואר 2015 טרם מולאו דרישות רשות הכבאות, ראש המועצה לא הוציא להם צו סגירה מינהלי.

בדיקת ההשלמה במרץ 2016 העלתה כי בית העסק עדיין מתנהל ללא רישיון עסק כחוק. רשות הכבאות נתנה את אישורה, הוועדה המקומית והמשטרה גם כן נתנו לו את אישורם לפעול כמסעדה בלבד ולא כדיסקוטק בהתאם לחוק רישוי עסקים, אך ראש המועצה טרם חתם על רישיון העסק בגלל חוב במחלקת הגבייה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה יתרה את התנהלות ראש המועצה במקרה האמור במיוחד נוכח העובדה שמדובר בעסק שבמשך שלוש שנים התנהל כדיסקוטק המאכלס קהל רב בין כתליו מדי יום, אך לא עמד בדרישות כיבוי אש, המשטרה ומשרד הבריאות, ובכך סיכן את שלום הציבור, את בריאותו ואת בטיחותו. מן הראוי, שראש המועצה, המשמש כרשות רישוי, יאכוף את החוק וידאג לשלום הציבור, בטיחותו ובריאותו. התנהלות זו של ראש הרשות עלולה לשמש דוגמה שלילית לשאר העסקים בסביבה.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לראש המועצה כי משפעל בית העסק להסדיר את כל אישוריו בהתאם לחוק רישוי עסקים, הוא לא היה ראוי לסרב לתת רישיון עסק בהתבסס על קיומו של חוב בתשלום ארנונה למועצה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה בחומרה על כך שאינה מונעת את הפעלתם של עסקי המזון ושל עסקים רבי קהל כדיסקוטקים וכפאבים הפועלים ללא אישורי רשות הכבאות, משרד הבריאות וללא היתר בנייה כחוק, במשך שנים רבות. בהתנהלות זו מסכנת המועצה את ציבור המשתמשים, שכלל אינו ער לסכנות שהוא נחשף אליהן.

קיר טיפוס לשעשועים

בתחום המועצה פועל מתקן גדול הכולל קיר טיפוס גבוה לצורך תחרויות טיפוס ולימוד סנפלינג המיועד בעיקר לילדים, וכן פועלים בו מתקנים נוספים. נמצא כי העסק הינו עסק טעון רישוי הפועל ללא רישיון עסק כבר משנת 1993.

ממסמכי מחלקת רישוי עסקים עלה כי בקשות לרישיון עסק שמגישה המועצה נדחו במהלך השנים. גם בספטמבר 2014 דחתה הוועדה המקומית את בקשת בעלי העסק לקבל רישיון עסק בנימוקים האלה: טרם ניתן טופס 4 למבנה; טרם הומצאה



משרד מבקר המדינה
מעיר בחומרה
למועצה על ההזנחה
שבחוסר האכיפה
כלפי מתקן
השעשועים. המועצה
לא נקטה שום אמצעי
אכיפה נגד מפעילי
המתקן

חוות דעת מהנדס בטיחות אשר נדרשת לקבלת האישור להפעלת קיר טיפוס; טרם הושלמה הבנייה שאושרה בהיתר הוועדה המקומית ממאי 2006.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למועצה על ההזנחה שבחוסר האכיפה כלפי מתקן השעשועים. אף שהמתקן פועל ללא אישורי הבטיחות הנדרשים בחוק, המועצה לא נקטה שום אמצעי אכיפה נגד מפעילי המתקן. התנהלותה זו חושפת את באי המקום, שרבים מהם ילדים, לסכנה ממשית לשלומם.

בדיקת ההשלמה במרץ 2016 העלתה כי מתקן זה פועל עדיין ללא רישיון עסק כחוק כיוון שלא התקבל אישורו של מהנדס בטיחות ולכן לא אישרה הוועדה המקומית את הפעלתו.

מוסכים

באזור התעסוקה רמת ישי יש תשעה מוסכים שרק אחד פועל ברישיון עסק. השאר למרות היותם פעילים במהלך חמש עד שמונה שנים טרם קיבלו רישיון עסק כחוק. מוסכים נדרשים לקבל נוסף על אישור רשות הכבאות והוועדה המקומית, גם את אישור המשרד להגנת הסביבה ואישור בטיחות ממשרד הכלכלה והתעשייה.

כך לדוגמה פועל באזור התעסוקה במשך שנים מכון רישוי על שטח של כ-600 מ' (על פי רישומי אגף הגבייה) ללא רישיון עסק. רק בעקבות בירור שעשתה במחלקת רישוי עסקים נציגת משרד מבקר המדינה בפברואר 2015, נשלחה לו התראה מהמועצה לגבי ניהול עסק ללא רישיון כחוק.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי היא אינה פועלת למנוע את פתיחתם ואת הפעלתם הלא חוקיות של עסקים בתחומה. המועצה אינה אוכפת את חוק רישוי עסקים, ובכך אינה מונעת מפגעים בטיחותיים שעלולים לפגוע בקהל לקוחותיהם.

בדיקת ההשלמה במרץ 2016 העלתה כי בעקבות הביקורת הוגש באוגוסט 2015 כתב אישום נגד מכון הרישוי. בדצמבר 2015 הורשע מכון הרישוי, על בסיס הודאתו במסגרת הסדר טיעון בעובדות כתב האישום המתוקן, שייחס לו עיסוק בעסק טעון רישוי ללא רישיון ונגזר עליו קנס בסך 60,000 ש"ח. כמו כן הוצא לעסק צו להפסקת העיסוק יוכנס לתוקפו בראשית שנת 2017, אלא אם כן יוסדר רישיון עסק כדין.

ליקויים בפעולות הפיקוח והאכיפה של המועצה

חוק רישוי עסקים נותן בידי רשות הרישוי כמה אמצעים לאכיפת הוראותיו. החמור שבהם הוא הגשת כתב אישום בגין ניהול עסק ללא רישיון או היתר זמני, או בגין אי-קיום הוראות ותנאים שנקבעו ברישיון או בהיתר. בחוק נקבעו העונשים שבית

המשפט רשאי להטיל על בעלי העסק או על מפעילו, ובכללם הוצאת צו לסגירת העסק.

כאמור, לא לבית המשפט בלבד מסורה הסמכות למנוע את פעילותו של עסק הפועל ללא רישיון, והמחוקק צייד גם את פרנסי הציבור ב"תרופות חירום" המאפשרות להפסיק מידיית את הפעלת העסק חסר הרישיון עוד בטרם הוגש כתב אישום. כך היא הסמכות הקבועה בסעיף 20 לחוק, לאמור: אם מתגלה מקרה שבו אדם מבצע עבירה לפי סעיף 14 לחוק, מוסמכים הממונה על המחוז, הממונה על איכות הסביבה, הרופא המחוזי או ראש רשות מקומית, ליתן צו הפסקה מינהלי. תוקפו של צו זה הוא ל-30 ימים, וניתן להאריכו ב-30 ימים נוספים אם הוגש לבית המשפט כתב אישום בשל העבירה ששימשה עילה להוצאת הצו. זאת ועוד, לבית משפט השלום ולבית המשפט לעניינים מקומיים מסורה הסמכות להפסיק באבָה פעילות שנועדה להכשיר מקום כדי שישמש לעסק ללא רישיון. סעיף 22א לחוק קובע כי בנסיבות אלו רשאי בית המשפט לתת "צו מניעת פעולות", אשר יאסור על בעל העסק או על אחרים הפועלים מטעמו להימנע מפעולה באותם מבנים, חצרים או מקרקעין¹⁶.

הביקורת העלתה שמתוך העסקים הלא מורשים במועצה כ-71% מתוכם פועלים ללא אישור הוועדה המקומית, כ-43% פועלים ללא אישור שירותי הכבאות וכ-26% לא קיבלו את אישור משרד הבריאות להפעלתם.

כאמור, המועצה אינה מפקחת ביעילות על העסקים בתחומה. נמצא גם כי המועצה לא יזמה ביקורות חוזרות בעסקים שגורמי הרישוי הרלוונטיים לתחום עיסוקם (למשל רשות הכבאות ומשרד הבריאות) לא אישרו את בקשותיהם.

הביקורת העלתה כי עד סוף שנת 2014 שימש היועץ המשפטי של המועצה גם כתובע רשותי. רק בעקבות הביקורת החלה המועצה להעסיק תובע רשותי (להלן - תובע המועצה) נוסף על היועץ המשפטי שלה כדי להגביר את האכיפה בתחומה.

בינואר 2016 פנה תובע המועצה למנכ"ל המועצה ולמחלקת רישוי עסקים וציין כי "ההתנהלות של רמת ישי חריגה בחומרתה. יש שיאמר... פלילית ממש. זה לא מצב של היעדר אכיפה, אלא של פעולה ממש בניגוד לחוק. החשיפה המשפטית של רמת ישי וכל העוסקים במלאכה, ללא יוצא מן הכלל, מבחינה אזרחית ופלילית גבוהה. לא נראה לי שאתם מבינים את המשמעויות של מתן רישיון עסק לעסק שנותן שירות לציבור הרחב (...מוסכים, מכירת משקאות משכרים וכו') תוך מתן הרישיון בניגוד גמור למותר עפ"י חוק/הנחיות יועמ"ש/פסיקת העליון, ועוד לעסקים שיש בהם עבירות הכי חמורות שיש על דיני התכנון והבנייה".

16 ראו בעניין זה גם בג"ץ 10202/01 ארגון סוכנים ובעלי תחנות דלק בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נו"ד (5) 713 (2003).

מבדיקת מדגם של 40 מתיקי הרישוי של העסקים המתנהלים ללא רישיון עסק עלה כי רק לחמישה מהם שלחה המועצה התראה בדבר חובתם להסדיר קבלת רישיון עסק

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למועצה על חוסר פיקוח יעיל מטעמה בתחום רישוי עסקים. כתוצאה מכך פועלים בתחומה עסקים רבים ללא רישיון עסק, העלולים לסכן את בריאות הציבור ואת בטיחותו. על המועצה לפעול בנחישות נגד עסקים הפועלים ללא רישיון עסק בתחומה זה זמן רב.

מבדיקת מדגם של 40 מתיקי הרישוי של העסקים המתנהלים ללא רישיון עסק עלה כי רק לחמישה מהם שלחה המועצה התראה בדבר חובתם להסדיר קבלת רישיון עסק, וגם זאת רק במהלך 2014 ותחילת 2015. גם אחרי שהעסקים לא פעלו לפי דרישת המועצה, היא לא המשיכה בהליכי אכיפה ולא נקטה נגדם שום צעדים נוספים על פי חוק.

בתשובת המועצה למשרד מבקר המדינה היא מסרה כי היא "פועלת ותמשיך לשפר ולייעל את הליכי הרישוי בהתאם לסמכותה, עם זאת, אין ביכולתה לשנות את זמני התגובה של נותני האישורים ושל רשויות הרישוי השונות".

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה על כך שבמשך שנים רבות הסתפקה בשליחת מכתבי התראה לבעלי העסקים הפועלים ללא רישיון עסק, וגם זאת לעתים רחוקות בלבד. היא לא נקטה נגדם שום צעדי אכיפה ממשיים העומדים לרשותה בהתאם לחוק כדי למנוע את סיכון שלום הציבור. מחדלה חמור במיוחד נוכח העובדה שרוב בתי העסק שוכנים באזור תעסוקה הממוקם בצומת דרכים ראשי ומשרת קהל משתמשים גדול.

ליקויים בפעולות הפיקוח והאכיפה של הוועדה המקומית

הפיקוח בנושא עבירות על החוק, נעשה באמצעות מפקח הבנייה מטעם הוועדה המקומית המתריע על עבירות כגון: בנייה ללא היתר, חריגות בנייה לאחר מתן טופס 4 ושימושים שלא בהתאם להיתר הבנייה.

כאמור, בבדיקה נמצא ש-107 עסקים פועלים בתחום המועצה ללא רישיון עסק, מתוכם 76 עסקים (כ-71%), שהוועדה המקומית סירבה להעניק להם מתן רישיון עסק עקב עבירות על החוק של בתי העסק הללו.

1. בבדיקה עלה כי אחרי שנתנה הוועדה המקומית טופס 4 למרכז המסחרי הוסיפו היזמים תוספות בנייה שלא אושרו בהיתר הבנייה, ובנו תוך כדי חריגות מהיתר הבנייה. כך למשל בנו היזמים משטחי עץ ("דקים") וטריבונות על שטח של כ-1,000 מ"ר במרפסת הגג שעל המבנה, בניגוד להבהרות מתכנן התכנית הכוללת ותכנית המרכז המסחרי לוועדה המקומית, ולפיהן האזור מיועד למסחר ולמשרדים ולא לאולמות אירועים עקב הקרבה לאזור מגורים.

רק בשניים מכל תיקי
הרישוי שנבדקו
בתחום המועצה
החליטה הוועדה
המקומית בינואר 2015
לפתוח תיקי חקירה
נגד העסקים

המפקח מטעם הוועדה המקומית התרה לפני המועצה בסוף 2013 וב-2014 (בהתאם למועדי פתיחת אותם עסקים) כי חלק מבתי העסק בנו במתחם המסחרי תוספות בנייה תוך כדי השתלטות על שטחים המיועדים למעברים לציבור.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית על כך שלא פעלה בנחישות באמצעים החוקיים העומדים לרשותה נגד בתי עסק שפעלו ללא רישיון עסק במתחם המרכזי המסחרי בגלל חריגות מהיתר הבניה.

בדיקת ההשלמה ממרץ 2016 העלתה כי בעקבות הביקורת ב-16.12.15 העניקה הוועדה היתר בנייה למרכז המסחרי למרפסת מרוצפת על גג המבנה.

2. בפגישה שנערכה ב-7.4.16 עם יו"ר הוועדה המקומית העלו נציגי משרד מבקר המדינה את סוגיית בניית הדקים על גג המרכז המסחרי באופן מדורג וגבוה על גג המבנה, ללא מעקה בטיחות וללא חסימת המעברים לשטח זה מאז הקמתם. לדעת משרד מבקר המדינה, אופן הבנייה המדורגת וגובהה לא עלו בקנה אחד עם ההיתר שניתן למרפסת מרוצפת. אי-אטימת המעברים לאזור הבנייה כל עוד לא הושלמה, מהווה מפגע בטיחותי למבקרים שעלולים להיכנס לשטח ולסכן את שלומם, ובייחוד ילדים שעלולים לטפס על הדקים המדורגים וליפול מגג המרכז המסחרי.

במכתב יו"ר הוועדה המקומית למשרד מבקר המדינה מ-13.5.16 (להלן - מכתב יו"ר הוועדה המקומית) הוא מסר כי "אני אישית ביקרתי בבניין... ב-18.4.2016 לצורך בדיקת הנושא. הסברתי למנכ"ל והראיתי לו מה מידת הסיכון הקיימת במידה ומשהוא יוכל לכנס למרפסת שבגג הבניין וביקשתי ממנו חסימת הכניסה באופן מידי ולדאוג לשמירת הבטיחות". עוד ציין כי לאחר יומיים שלח מפקח מטעם הוועדה המקומית לבדיקת הנושא וכי תיעד שאכן הכניסות למרפסת הגג נחסמו מכל הכוונים ואינן מאפשרות מעבר.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי מתחייבת הקפדה יתרה של הפיקוח באמצעות הוועדה המקומית בכל הנוגע לליקויי בטיחות.

3. הביקורת העלתה כי רק בשניים מכל תיקי הרישוי שנבדקו בתחום המועצה החליטה הוועדה המקומית בינואר 2015 לפתוח תיקי חקירה נגד העסקים בשל עבירות על חוק הת"ב ואשר בגינם לא ניתן להם רישיון עסק. להלן הדוגמאות:

א. מסעדה ובית קפה פועלים באזור התעסוקה עוד מאוקטובר 2007 במבנה בגודל של כ-200 מ"ר ללא רישיון עסק. במועד פתיחתו קיבל המבנה היתר לשימוש חורג מאת הוועדה המקומית לחמש שנים, דהיינו עד אוקטובר 2012. הביקורת העלתה כי מאז לא פעל להסדיר את אישור הוועדה המקומית להקמתו ולפעילותו.

בינואר 2015 פתחה הוועדה המקומית תיק חקירה לבית עסק זה על שימוש בלתי חוקי במקרקעין ועל בנייה ללא היתר בנייה כחוק. בדיקת ההשלמה

במרץ 2016 בוועדה המקומית העלתה כי טרם הוגש כתב אישום נגד בית עסק זה.

ב. סופרמרקט בגודל של כ-1,400 מ"ר (לפי נתוני הוועדה המקומית) פועל באזור התעסוקה זה כשש שנים. המבנה קיבל היתר בנייה מהוועדה המקומית במאי 2009 למבנה תעשייתי בגודל של כ-70 מ"ר. הוא קיבל היתר לשימוש חורג ממבנה תעשייה למסחר לשלוש שנים שתוקפו פג בדצמבר 2012.

בינואר 2015 פתחה הוועדה המקומית תיק חקירה לבית עסק זה על חריגות בנייה בלתי חוקית כדי להגיש נגדו כתב אישום על השימוש שעשה בו בניגוד לייעודו בתכנית בנייה וללא היתר בנייה כחוק.

בדיקות ההשלמה העלו כי מאז פתיחת תיקי החקירה, למרות הזמן הרב שחלף, לא פעלה הוועדה המקומית בנחישות באמצעים החוקיים העומדים לרשותה נגד בתי עסק אלה.

בדיקת תיקי מחלוקת רישוי עסקים העלתה כי גם המועצה לא פעלה כדי לאכוף את חוק רישוי עסקים נגד עסקים המתנהלים שנים ללא רישיון עסק בגלל בנייה ללא היתרים כחוק.

בתשובת הוועדה המקומית למשרד מבקר המדינה היא מסרה כי תובע הוועדה המקומית התחלף בפברואר 2015, וכי הועמסו על התובע החדש עשרות תיקים שטרם הוגשו לבית המשפט. התובע החדש ביקש לערוך בתיק שינויים על פי הבנתו. גם מפקח חדש שמונה לתפקיד קיבל את סמכות האכיפה רק באוגוסט 2015. עוד מסרה הוועדה המקומית כי כל מערך הפיקוח שלה עבר שינוי יסודי אשר כולל, בין היתר, קביעת נוהלי עבודה חדשים וגיוס מנהלת פיקוח, תובע ומפקחים חדשים. מנהלת הפיקוח הונחתה לסיים בהקדם האפשרי את הטיפול ואת ההשלמות בתיק הסופרמרקט כדי להגישו לתובע הוועדה. לדבריה היא גם תפעל לזירוז הטיפול בשאר התיקים ולהגשת תביעות משפטיות.

בתשובת המועצה למשרד מבקר המדינה היא מסרה כי יש קשיים בפעולת רשויות הרישוי וחוסר עקיבות בדרישותיהם מהעסקים.

משרד מבקר המדינה מעיר למר עפר בן אליעזר, ראש המועצה, כרשות רישוי וכאחראי מכח תפקיד זה על כך שבמשך שנים ארוכות לא נקט צעדים נגד עסקים, חלקם רבי קהל, הפועלים בתחום המועצה ללא היתר בנייה וללא רישיונות כחוק. הזנחת הטיפול ברישוי עסקים עלולה לסכן את ציבור המשתמשים, וכן לפגוע באמון הציבור בשלטון החוק ובשוויון בפני החוק. על ראש המועצה המשמש כרשות רישוי לפעול בנחישות להגברת השימוש באמצעי האכיפה נגד בעלי עסקים הפועלים בתחום המועצה ללא רישיון עסק.

סיכום

הרשות המקומית משמשת בתפקיד של נאמן כלפי הציבור, ולהתנהלותה יש השפעה נרחבת על איכות החיים של תושביה ושל קהל המבקרים בה. בביקורת הועלו ליקויים בדבר התנהלותה של המועצה המקומית רמת ישי והוועדה המקומית מבוא עמקים בכל הנוגע לטיפול בכופר חנייה. כן הועלו ליקויים בהתנהלות המועצה בגביית ארנונה ואגרות שילוט עד כדי פגיעה בקופה הציבורית. ליקויים חמורים הועלו במועצה ובוועדה המקומית בכל הנוגע לאי-אכיפת דיני רישוי עסקים וקיום הדינים הנוגעים לתכנון ובניה, ובכלל זה על עסקים באזור תעסוקה המשרת ציבור רחב מהאזור כולו. המשך פעילותם ללא רישיון עסק עלול לסכן את בריאות הציבור ואת בטיחותו.

למרות שהוועדה המחוזית והוועדה המקומית קידמו תכנית כוללת לאזור התעסוקה, קודם הפיתוח באזור התעסוקה באמצעות תכניות נקודתיות, שניצלו חלק ניכר מזכויות הבנייה העתידיות במתחם, תוך כדי מתן יתרון בלתי הוגן לחלק מבעלי הזכויות במתחם זה ומבלי שנשמרו תנאי משרד התחבורה לאישור התכנית הכוללת בנוגע לפתיחת דרך גישה נוספת ובניית מחלף נוסף.

מבקר המדינה מציין לחיוב את תיקון ליקויים ואת יישום המלצות הביקורת על ידי הוועדה המקומית ויו"ר הוועדה ד"ר חאתם דאוד ואת השיפור המתהווה בהליכי הרישוי, הפיקוח והאכיפה שלה בתחום המועצה.