

עיריית ירושלים

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים

תקציר

רקע כללי

תחום התכנון והבנייה משפיע על דמותה של הסביבה, על אופן ניצולם של משאבי הקרקע ועל חלוקת העושר - ולפיכך כרוכים בו מגוון רחב של היבטים סביבתיים, כלכליים וחברתיים. חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה או החוק), מסדיר את הליכי התכנון והבנייה ואת פעולתם של מוסדות תכנון ארציים, מחוזיים ומקומיים המאורגנים במבנה מדרגי ומוסמכים לדון, בהתאם לכך, בסוגים שונים של תכניות. המבנה המדרגי של מוסדות התכנון המחוזיים והמקומיים תואם את החלוקה המרחבית-מינהלית של שטח המדינה למחוזות ולמרחבי תכנון מקומיים, ובהתאם לכך הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה של ירושלים (להלן - הוועדה המקומית) מוסמכת לקבל החלטות בתחום התכנון והבנייה במרחב התכנון המקומי של ירושלים¹, כמפורט בחוק. הוועדה המקומית הקימה ועדת משנה המונה 11 חברים והקנתה לה את כל התפקידים והסמכויות של הוועדה המקומית (להלן - ועדת המשנה). לצדה פועלת רשות רישוי מקומית, אשר חבריה הם יו"ר ועדת המשנה ומהנדס העיר (להלן - רשות הרישוי), ובתחום סמכותה לאשר בקשות להיתרי בנייה שתואמות את התכניות התקפות.

בעיריית ירושלים (להלן - העירייה) פועל מינהל תכנון עירוני שבראשו עומד מהנדס העיר ובמסגרתו פועל האגף לרישוי ופיקוח הכולל שתי מחלקות: מחלקת הרישוי ומחלקת הפיקוח על הבנייה (להלן - מחלקת הפיקוח). מינהל התכנון העירוני מלווה יחד עם אגף היועץ המשפטי את עבודת הוועדה המקומית ורשות הרישוי.

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2015 עד מרץ 2016 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים בתפקודן של הוועדה המקומית, ועדת המשנה ורשות הרישוי. הנושאים העיקריים שנבדקו הם תפקוד הוועדה המקומית ושקיפות פעולותיה; הליכי רישוי הבנייה; הליכי הפיקוח על הבנייה ואכיפת הדין. הביקורת נעשתה במינהל התכנון העירוני ובאגף היועץ המשפטי לעירייה. בדיקות השלמה נעשו במינהל התכנון במשרד האוצר, בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה - ירושלים (להלן - הוועדה המחוזית), ביחידת הפיקוח על הבנייה של מחוז ירושלים במשרד הפנים, בהנהלת בית המשפט המקומי של ירושלים ובאגף לקידום עסקים בעירייה.

הליקויים העיקריים

היעדרה של תכנית מתאר מקומית לעיר

לירושלים אין תכנית מתאר מקומית מעודכנת. בתחילת שנות ה-2000 החלה העירייה לגבש תכנית שקבעה את עקרונות התכנון של העיר, אולם בשנת 2009 הפסיקה הוועדה המחוזית את קידומה של תכנית המתאר המקומית עוד לפני הפקדתה והיא לא אושרה למתן תוקף. עם זאת, התכנית משמשת כמסמך מדיניות שעל בסיסו מתקבלות החלטות לגבי קידומן של תכניות מפורטות, לרבות דחייתן.

התבססות על מדיניות תכנון מנחה אמנם אינה פסולה אולם היא איננה יכולה להוות תחליף לתכנית שיש להן מעמד סטטוטורי מחייב. ההליך התקין הוא לפעול על פי תכניות שעברו את הליכי האישור שנקבעו בחוק, המחייבים להביא את התכנית לידיעת הציבור ומעניקים לציבור ולרשויות שונות אפשרות להגיש התנגדויות בעניינה. בהיעדר תכנית מתאר מאושרת כחוק, אי אפשר לתבוע פיצויים בשל ירידה אפשרית בערך נכסי המקרקעין בעקבות הוראותיה, והוועדה המקומית גם אינה רשאית לגבות היטלי השבחה בעת העברת זכויות במקרקעין שהושבחו על פיה. כמו כן, ללא תכנית מתאר מאושרת לעיר לא מתקיימים התנאים לביזור סמכויות נרחב וארוך טווח לוועדה המקומית במטרה לייעל את הליכי התכנון.

מיעוט היתרי בנייה בשכונות הערביות (מזרח ירושלים)

בשנים 2010-2014 הוגשו בכלל העיר כ-10,750 בקשות להיתרי בנייה. כ-1,609 (כ-15%) מהן היו בשכונות הערביות של העיר, לעומת כ-9,140 (כ-85%) בקשות להיתרי בנייה שהוגשו בשכונות היהודיות (מערב העיר). אשר למספר היתרי הבנייה, בשנים אלה ניתנו בכלל העיר כ-6,960 היתרים, 965 מהם (כ-14%) ניתנו בשכונות הערביות והשאר, כ-6,000 (86%) היתרים, ניתנו בשכונות היהודיות. משרד מבקר המדינה בדק גם את מספר יחידות הדיור שנכללו בהיתרי הבנייה ומצא כי במזרח העיר אושרו כ-20% מסך יחידות הדיור שאושרו בכלל העיר בשנים אלו. לאור העובדה שהשכונות הערביות מאכלסות קרוב ל-40% מאוכלוסיית העיר, מספרים אלה מצביעים על פערים גדולים בין השכונות הערביות לשכונות היהודיות. הסיבות לפערים הן קשיים מבניים בהגשת בקשות להיתרי בנייה וקבלתם בשכונות הערביות, ובפרט מחסור בתכניות מתאר שבהתבסס עליהן ניתן לתת היתרי בנייה, מחסור בתשתיות מוניציפליות (כולל תשתיות מים וביוב) והיעדר הסדר מקרקעין הגורם לאי-ודאות קניינית.

התארכות ההליך לקבלת היתר בנייה

הליכי רישוי הבנייה בוועדה המקומית ממושכים מאוד. קבלת היתרי הבנייה בשנים 2013-2015 נמשכה שנה ותשעה חודשים במוצע. אשר להיתרי בנייה למבנים ששטחם גדול מ-500 מ"ר, התהליך נמשך שנתיים ושלושה חודשים במוצע. אמנם חלק מהעיקובים הם באחריות מגישי הבקשות, אולם יש עיכובים הנגרמים בשל התמהמהות הוועדה המקומית והגורמים בעירייה ומחוצה לה שמגישים לה חוות דעת. לפי נתוני העירייה, המודדת את משכו של ההליך לאחר שהושלמו כל התנאים לדיון הראשון בבקשה, נדרשים במוצע כ-18 חודשים (כשנה וחצי) לקבלת היתר בנייה, ומתוכם נמצאת הבקשה בטיפול כשבעה חודשים במוצע (כ-38% ממשכו של כל ההליך).

פגמים בתהליכי קבלת ההחלטות על היתרי הבנייה

היתרי בנייה לבית מלון במושבה הגרמנית: בביקורת נמצאו פגמים מהותיים בהליך הוצאת היתרי הבנייה למתחם במושבה הגרמנית הכולל בית מלון ושני מבני מגורים: היתר החפירה התיר כריתת עצים שיועדו לשימור על פי התכנית התקפה על השטח וחלק מחישובי השטחים לבנייה בהיתר הבנייה לא תאמו את התקנות שנקבעו מכוח חוק התכנון והבנייה. בדיקה של היתרי בנייה שנתנה הוועדה המקומית לבתי מלון אחרים בעיר העלתה כי יש חוסר אחידות באופן שבו מחושבים שטחים למטרות עיקריות ולשטחי שירות בבניינים מסוג זה.

רשות הרישוי אישרה חריגה מקווי הבניין, וחריגות מהוראות הנוגעות לבינוי המתחם - בסטייה מהוראות התכנית התקפה. בכך היא חרגה מסמכותה לתת היתרי בנייה רק כשהם מתאימים באופן מוחלט להוראות התכניות. במהלך הבנייה אישרה ועדת המשנה להוסיף קומה נוספת למלון, אולם תוספת שטחי הבנייה הכרוכה בכך חרגה מהמותר.

הוועדה המקומית לא ביקשה חוות דעת של מחלקת הפיקוח, כדי לבחון טענות שהועלו בפניה על כך שבניית הקומה החלה לפני אישורה. לגבי חריגת בנייה אחרת שאותרה במתחם, שכללה בניית חדרים בחלל שהיה אמור להישאר אטום, נמצא כי מחלקת הפיקוח לא העבירה דיווח לתביעה העירונית, ועד למועד סיום הביקורת במרץ 2016 החריגה לא טופלה.

הוועדה המקומית התנתה את מתן היתרי הבנייה בהעברה של 1.5 מיליון ש"ח מהיזמים של הפרויקט לתאטרון הקרון, באמצעות הקרן לירושלים, ונמצא כי היא אכן קיבלה המחאה מהיזמים בסכום האמור לטובת הקרן לירושלים. התניית מתן היתרי בנייה בתשלום כספים, בלי שנקבעה חובת תשלום בדין, היא פעולה פסולה לחלוטין העומדת בסתירה לחוקיות המינהל - שהנה עקרון יסודי במשפט הציבורי. העברת הכספים מהעירייה לתאטרון הקרון לא מתיישבת עם כללי מינהל תקין ועם עקרונות השוויון והשקיפות.

היתרי בנייה למבני מגורים בשכונת משכנות האומה: בחלק מהיתרי הבנייה שניתנו בשכונת משכנות האומה נמצאו פגמים מהותיים. אשר לשני מבנים במגרש

4, נמצא כי נוסח פרסום ההקלות לא היה מפורט. הוועדה המקומית אישרה את היתרי הבנייה אף על פי שמספר הקומות המותר לבנייה לא היה ברור, ובסופו של דבר היא התירה לבנות מספר קומות החורג מהמותר על פי התכנית התקפה (בבניין אחד חריגה של קומה אחת, ובשני בניינים נוספים חריגה של שתי קומות). היתר הבנייה שניתן לבניין במגרש 3 כלל חריגה של שלוש קומות מהמותר בתכנית. היתרי הבנייה שניתנו הביאו לשינוי ניכר בחזות הסביבה, ושיבשו את עקרונות התכנון שנקבעו על ידי הוועדה המחוזית בתכנית המקורית.

נמצא כי בחלק מהבניינים שנבדקו לא תועד הפיקוח בשלבי הבנייה השונים, כנדרש בנהלים. כן נמצאה חריגת בנייה שלא אותרה ולא טופלה על ידי מחלקת הפיקוח.

פיקוח ואכיפה

בביקורת לא נמצא מסמך של מחלקת הפיקוח שעניינו מיקוד האכיפה בהתאם לעקרונות שנקבעו במדיניות התביעה העירונית. לתביעה העירונית אין מערכת מחשב לניהול ומעקב אחר ההליכים המשפטיים, ולכן לא ניתן לעקוב אחר כל שלבי האכיפה לצורכי בקרה וניהול.

בביקורת נמצאה ירידה ניכרת בתפוקות של מחלקת הפיקוח והתביעה העירונית. בשנים 2011-2015, למשל, נרשמה ירידה של 68% במספר כתבי האישום שהוגשו לבית המשפט. שיעור מסוים מירידה זו נגרם בשל שינוי במדיניות התביעה, אולם עדיין ניכרת ירידה של ממש בפעולות האכיפה. כמו כן, נמצא שיעור נמוך של ביצוע צווי הריסה. עם זאת, לאחר סיום הביקורת התברר כי במחצית הראשונה של 2016 חל שינוי במגמה ונרשם גידול במספר כתבי האישום.

ההמלצות העיקריות

על העירייה והוועדה המקומית לפעול באמצעים העומדים לרשותן להגדלת מספר היתרי הבנייה הניתנים בשכונות הערביות במזרח העיר. על משרד המשפטים לבחון חלופות להסדרת המקרקעין בירושלים ולהביא את העניין לדיון והכרעה בממשלה.

על העירייה והוועדה המקומית לייעל ולקצר את משכם של תהליכי הרישוי, כדי לתרום לפיתוחה של העיר ולשפר את איכות השירות לתושב.

על הוועדה המקומית להקפיד על מתן היתרים התואמים את הוראות התכניות התקפות והתקנות, לגבש אמות מידה אחידות לחישובי השטחים בהיתרים, ולהימנע מאישור הקלות לא מוצדקות המשבשות את עקרונות התכנון שנקבעו בתכניות התקפות.

על העירייה והוועדה המקומית להימנע לחלוטין מכריכת מתן היתרי בנייה בקבלת כספים מיזמים, ולהקפיד לגבות רק את ההיטלים והאגרות כפי שנקבעו בדין. כן עליהן להימנע מהעברת כספים לעמותות פרטיות שלא לפי הכללים, ולהקפיד הקפדה יתרה על עקרונות השוויון והשקיפות בטיפול בנושאים רגישים אלה.

על הוועדה המקומית לבחון בקפידה את הסיבות לירידה הניכרת בתפוקות של מחלקת הפיקוח ושל התביעה העירונית, ולנקוט פעולות לחיזוקן של האכיפה והרתעת עברייני הבנייה.

על הוועדה המחוזית להגביר את הפיקוח על הוועדה המקומית בכל הנוגע להליכי רישוי הבנייה, באמצעות הגברת נוכחותה בישיבות הוועדה. על מינהל התכנון במשרד האוצר לבחון את הממצאים שהוצגו בדוח זה, ולשקול נקיטת פעולות על פי הסמכויות הנתונות לשר האוצר כדי להבטיח את התנהלות התקינה והמקצועית של הוועדה המקומית בתחומים הטעונים שיפור.

על היחידה הארצית לאכיפת דיני תכנון ובנייה במשרד האוצר לבחון את הליקויים שפורטו בדוח זה בתחום הפיקוח על הבנייה בירושלים, ולעקוב אחר תהליכי הפקת הלקחים ותיקון הליקויים. על המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין במשרד המשפטים לבחון אף היא את הליקויים שפורטו בתחום האכיפה ולעקוב אחר הטיפול בהם.

סיכום

בדוח זו הובאו ממצאים וליקויים הנוגעים לתפקודן של הוועדה המקומית ורשות הרישוי המקומית בכמה תחומים, שיש בהם פגיעה בעקרונות יסוד של המינהל התקין, כמו עקרונות השקיפות, השוויון וחוקיות המינהל. בתהליכי קבלת ההחלטות על מתן היתרי בנייה נמצאו ליקויים מהותיים, ובחלק מהמקרים יש חריגה מעקרונות התכנון שנקבעו בתכניות התקפות וחשש לפגיעה באינטרסים ציבוריים. כמו כן, נמצאה ירידה ניכרת בתפוקות של מחלקת הפיקוח והתביעה העירונית. עם זאת, לאחר סיום הביקורת חל שינוי במגמה זו ונרשם גידול בתפוקות.

על עיריית ירושלים והוועדה המקומית להפיק לקחים מהממצאים המפורטים בדוח זה ולפעול לתיקון הליקויים בתפקודן, כדי שאמון הציבור בהן ובעובדיהן לא ייפגע. כמו כן, עליהן לבחון את המשמעויות העולות מהנתונים שהוצגו על פעולות האכיפה כדי להבטיח שאכיפת חוקי התכנון והבנייה בעיר לא תתרופף.

מבוא

תחום התכנון והבנייה משפיע על דמותה של הסביבה, על אופן ניצולם של משאבי הקרקע ועל חלוקת העושר ולפיכך כרוכים בו מגוון רחב של היבטים סביבתיים, כלכליים וחברתיים. בית המשפט העליון ציין בעבר כי לתחום התכנון "משקל מכריע בקביעת איכות החיים של האדם ויש לו השפעה גדולה על אורחות חייו. הוא גורם מעצב בדמותה הכללית של החברה, ובאופי חייו של הפרט. הוא כורך כמעט כל היבט בחיי האדם"².

חוק התכנון והבנייה מסדיר את הליכי התכנון והבנייה ואת פעילותם של מוסדות תכנון ארציים, מחוזיים ומקומיים המאורגנים במבנה מדרגי, ובהתאם לכך מוסמכים לדון בתכניות מסוגים שונים - תכניות מתאר ארציות, מחוזיות, מקומיות ומפורטות. כמו כן, החוק מחייב קבלת רישוי (היתר בנייה) לעבודות בנייה ולשימוש בקרקע, ומסדיר את הליך קבלת ההיתר באמצעות תקנות שהותקנו על פיו.

במרץ 2014 התקבל בכנסת תיקון מקיף לחוק התכנון והבנייה (להלן - תיקון 101)³, שמטרתו הן כדלהלן: ביזור סמכויות מהוועדות המחוזיות לוועדות המקומיות, תוך קביעת הוראות לשיפור יכולתן המקצועית של הוועדות המקומיות והגברת השקיפות של פעילותן; הרחבת כלי המעקב, הבקרה והפיקוח על התנהלותן של הוועדות המקומיות; ומתן הוראות לייעול ושיפור הליכי רישוי הבנייה⁴. התיקון נכנס לתוקפו באוגוסט 2014, אולם לגבי חלק מההוראות נקבעו תאריכי תחולה מדורגים עד ינואר 2016. בדצמבר 2015 הוציא שר האוצר⁵ צו שדחה את יום התחילה של חלק מההוראות בנושא רישוי הבנייה לאפריל ולנובמבר 2016⁶.

מרחב התכנון המקומי של ירושלים משתרע על פני 125,000 דונם ובתחומו מתגוררים כ-830,000 תושבים⁷. במרחב זה פועלת הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים. הוועדה הקימה ועדת משנה המונה 11 חברים והקנתה לה את כל התפקידים והסמכויות של הוועדה המקומית. על פי סעיף 30 לחוק התכנון והבנייה, פועלת במרחב התכנון של ירושלים רשות רישוי מקומית, שבתחום סמכותה לאשר בקשות להיתרי בנייה התואמות את תכניות המתאר התקפות. חברי רשות הרישוי הם יו"ר ועדת המשנה ומהנדס הוועדה המקומית. בתפקיד יו"ר הוועדה המקומית מכהן מאז 2008 ראש עיריית ירושלים, מר ניר ברקת; מר קובי כחלון כיהן מאז 2008 ועד

- 2 ע"מ 2528/02 ועדת ערר מחוזית - מחוז המרכז נ' פז חברת נפט בע"מ (פורסם במאגר ממוחשב, 18.6.08).
- 3 חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 101), התשע"ד-2014, ס"ח 474.
- 4 הצעות חוק הממשלה התשע"ג, 1194.
- 5 זאת, לאחר שבאוגוסט 2015 התקבל בכנסת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 103 והוראת שעה), התשע"ה-2015, ולפיו הועברו סמכויות של שר הפנים לשר האוצר לתקופה של חמש שנים.
- 6 צו התכנון והבנייה (תיקון מס' 101) (דחיית יום התחילה המאוחר של החוק), התשע"ו-2015. משרד מבקר המדינה בדק את המצב בהתאם לדין החל בעת עשיית הביקורת.
- 7 חושן מאיה וקורח מיכל, **על נתוני ירושלים 2015**, מכון ירושלים לחקר ישראל, עמ' 10.

אוקטובר 2015 בתפקיד יו"ר ועדת המשנה, ומאז מכהן בתפקיד זה מר מאיר תורג'מן. בתפקיד מהנדס העיר מכהן מאז 2007 מר שלמה אשכול.

על פי חוק התכנון והבנייה, מהנדס העיר משמש גם כמהנדס הוועדה המקומית; מכוח חוק הרשויות המקומיות (מהנדס רשות מקומית), התשנ"ב-1991, הוא אחראי גם לרישוי הבנייה ולפיקוח עליה; נוסף לכך, מהנדס העיר עומד בראש מינהל התכנון העירוני. האגף לרישוי ופיקוח הפועל במסגרת מינהל התכנון העירוני מחולק למחלקות, ובהן מחלקת רישוי הבנייה העוסקת בעיקר בבדיקת בקשות להיתרי בנייה, גיבוש חוות דעת מקצועית בעניינין לרשות הרישוי ולוועדת המשנה (להלן - מחלקת הרישוי), ומחלקת הפיקוח על הבנייה הפועלת לאיתור עברות בנייה ולנקיטת פעולות אכיפה. עבודת הוועדה המקומית מלווה ביעוץ משפטי. היועץ המשפטי (להלן - היועמ"ש) לעירייה, המשמש גם כיועמ"ש לוועדה המקומית, הוא עו"ד אלי מלכה המכהן בתפקיד זה מאז אוקטובר 2014. בתפקיד התובע העירוני הראשי מכהן עו"ד חיים נרגסי.

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה⁸ (להלן - הלמ"ס), היקף הבנייה בירושלים בשנים האחרונות היה רחב מאוד, ועלה על היקפי הבנייה בשאר יישובי הארץ: שטח התחלות הבנייה בעיר בשנים 2012-2014 הסתכם בכ-2.3 מיליון מ"ר ושטח גמר הבנייה באותן שנים הסתכם בכ-1.8 מיליון מ"ר. לשם השוואה, בתל אביב-יפו הסתכם שטח התחלות הבנייה באותן שנים בכ-2 מיליון מ"ר ושטח גמר הבנייה בכ-1.6 מיליון מ"ר.

על פי נתוני העירייה, מספר היתרי הבנייה שניתנו בשנים 2013-2015 הסתכם בכ-4,280 (כ-1,400 היתרים בממוצע לשנה)⁹. מדובר אפוא בהיקפי פעילות נרחבים ובעומס רב על הוועדה המקומית ועל רשות הרישוי.

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2015 עד מרץ 2016 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים הנוגעים לתפקודן של הוועדה המקומית, ועדת המשנה ורשות הרישוי. הנושאים העיקריים שנבדקו הם התכנון המתארי המקומי הכוללני; תפקוד הוועדה המקומית ושקיפות פעולותיה; הליכי רישוי הבנייה; והליכי הפיקוח על הבנייה ואכיפת הדין. הביקורת נעשתה במינהל התכנון העירוני ובאגף היועמ"ש לעירייה. בדיקות השלמה נעשו במינהל התכנון במשרד האוצר, בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה - ירושלים, ביחידת הפיקוח על הבנייה של מחוז ירושלים במשרד הפנים, בהנהלת בית המשפט המקומי של ירושלים ובאגף לקידום עסקים בעירייה.

8 הלמ"ס, **הבינוי בישראל 2014** (פורסם בנובמבר 2015).

9 לרבות בקשות לשימושים חורגים, הארכות תוקפם של היתרים והיתרים המעדכנים את היתרי בנייה שכבר ניתנו (היתרי שינויים).

הוועדה המחוזית הפסיקה את קידומה של התכנית

התכנון המתארי של ירושלים

התכנון המתארי של כל מרחב התכנון המקומי (או מרביתו) נועד להתוות את מדיניות התכנון העירונית ולקבוע את אופייה של העיר ואת כיווני התפתחותה הרצויים, מתוך ראייה כוללת ואיזון בין צרכים שונים. קיומו של תכנון מקומי כוללני עדכני הוא נדבך חשוב במדרג התכניות, משום שאפשר לגזור ממנו תכניות מפורטות, ובהמשך גם היתרי בנייה, מתוך ראייה של כלל הצרכים והאינטרסים ועל פי עקרונות עקביים, אחידים ושקופים. בתיקון 101 נקבע כי תכנון כזה הוא תנאי לביזור נרחב של סמכויות לוועדה המקומית: ועדה מקומית שהוסמכה כוועדה עצמאית על ידי שר הפנים, ויש בתחומה תכנית מתאר כוללת מאושרת ועדכנית, רשאית להכריע באופן עצמאי לגבי תכניות מקומיות ומפורטות בתחומה, כל עוד הן אינן נוגדות את תכנית המתאר הכוללת.

בשנת 1959 אושרה לירושלים תכנית מתאר מקומית 62 (להלן - תכנית 62). בשנת 1967 נוספו למרחב התכנון המקומי של ירושלים כ-70,000 דונם שהתכנית לא חלה עליהם - לרבות העיר העתיקה וסביבותיה. במהלך השנים אושרו עשרות אלפי תכניות מפורטות ששינו את הוראות תכנית 62 בשטח שבו הן חלות. למותר לציין כי מאז אושרה תכנית 62 השתנו צורכי האוכלוסייה ותפיסות התכנון של העיר.

בתחילת שנות האלפיים החלה העירייה לגבש תכנית מתאר מקומית שנועדה להחליף את תכנית 62, וקבעה את עקרונות התכנון של העיר על פי יעדים לשנת היעד 2020 (להלן - תכנית מתאר 2000). משאבים הנאמדים על ידי עיריית ירושלים בכ-8.5 מיליון ש"ח הושקעו בהכנתה, ולאחר מכן הושקעו גם משאבים של מוסדות התכנון בהליכי אישורה. במהלך הכנתה היא הוצגה בהזדמנויות שונות לתושבי העיר ולארגונים ציבוריים העוסקים בתחום התכנון והבנייה, ואלה יכלו להעיר את הערותיהם בנוגע למתווה המתגבש.

טיוטת תכנית מתאר 2000 נדונה בוועדת המשנה בשנים 2004-2007; ובאפריל 2006 החליטה ועדת המשנה להמליץ לוועדה המחוזית על אישורה, בכפוף לשינויים שיוכנסו בה. ב-2007 היא הוגשה לאישור הוועדה המחוזית, שדנה בה כמה פעמים במהלך 2007-2008, ובאוקטובר 2008 היא החליטה להפקידה בכפוף לתנאים. משמעות ההחלטה היא שהוועדה המחוזית סמכה את ידה על התכנית, אך אפשרה לציבור ולרשויות אחרות הקבועות בחוק להגיש את התנגדותיהם בטרם תאושר. בנובמבר 2008 נבחר מר ניר ברקת לראשות העיר וביקש מהוועדה המחוזית להכניס בה שורה של תיקונים לפני הפקדתה בפועל. הוועדה המחוזית נעתרה לבקשה ובמהלך 2009 דנה פעמיים בשינויים המבוקשים.

אולם הוועדה המחוזית הפסיקה את קידומה של התכנית לאחר שביוני 2009 פנה שר הפנים דאז, מר אלי ישי, אל הממונה על המחוז דאז, וביקש כי טיוטת התכנית תוחזר לדיון בוועדה המקומית לאור שינויים שהוכנסו בה. היועמ"ש לוועדה המחוזית סבר כי לאחר ההחלטה להפקידה, היא אינה מוסמכת להעביר את התכנית לדיון חוזר בוועדה המקומית וכי הדרך לברר את עמדת הוועדה המקומית בשלב זה היא בהליך שמיעת התנגדויות. בהתאם, נקבע דיון לפרסום הודעה רשמית על דבר הפקדת התכנית. אולם בפתח דיון שהתקיים ביולי 2009, נמסר לחברי הוועדה המחוזית כי

שר הפנים דאז ביקש לעכב את פרסום ההודעה על הפקדת התכנית, וכי נוכח בקשת מנכ"ל משרד הפנים דאז, מר גבי מימון, הוחלט לדחות את הדיון בעניינה. תכנית מתאר 2000 הוסרה מסדר היום ומאז היא לא נדונה שוב וממילא לא הופקדה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה במאי 2016 מסר שר הפנים דאז, כי סבר שהתכנית כפי שהתגבשה לקראת הפקדתה הייתה מנוגדת להחלטות הממשלה ולמדיניותה הדמוגרפית בירושלים. הוא הוסיף כי התעורר קושי חוקי להפקידה, בשל העובדה שהגרסה שהונחה להפקדה בידי הוועדה המחוזית הייתה שונה מהותית מהגרסה שנדונה בוועדה המקומית. עוד מסר כי הגיעו אליו פניות רבות מצד גורמים רבים ובהם חברי כנסת, חברי מועצת העירייה ואנשי מקצוע אשר הצביעו על שינויים ניכרים שיש להכניס בתכנית. כמי שנשא באחריות מיניסטריאלית לתחום התכנון והבנייה הוא לא היה יכול להתעלם מפניות אלו וביקש לדון בהן. הוא ציין שלנוכח כל אלו, ובהתאם לחוות דעת משפטית שקיבל, הוא הנחה את הגורמים המקצועיים במשרדו להשלים את החסר בתכנית לפני הפקדתה.

אף על פי שתכנית מתאר 2000 לא הופקדה ולא אושרה כחוק, היא משמשת מסמך מדיניות שעל בסיסו מתקבלות בוועדות המקומית והמחוזית החלטות לגבי קידומן של תכניות מפורטות, לרבות דחייתן - זאת, לפי החלטת הוועדה המחוזית מ-2008. הוועדה המחוזית, למשל, דחתה בקשות לאישור תכניות מפורטות, בנימוק שהן סותרות את עקרונות התכנון המוצעים בתכנית מתאר 2000 - שאמנם אינה מחייבת, אך יש בה כדי ללמד על מדיניות התכנון המקומית העדכנית¹⁰.

מתכנתת מחוז ירושלים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 כי התייחסותה של הוועדה המחוזית לתכנית המתאר 2000 כאל תכנית מנחה המתווה את מדיניות התכנון היא גישה ראויה המשרתת את האינטרס התכנוני הכולל ומבטיחה כי החלטות יתקבלו על בסיס מדיניות כוללת ובהתאם לקריטריונים ברורים ואחידים. מתכנתת המחוז ציינה כי אופן פעולה זה אושר בשורה של פסקי דין והוא גם עולה בקנה אחד עם עקרונות המשפט המינהלי. עוד ציינה כי מגישי תכניות מפורטות יכולים לטעון בעת דיוני הוועדה מדוע לשיטתם המדיניות הקבועה בתכנית מתאר 2000 אינה נכונה או מדוע יש לסטות ממנה. בנוסף היא ציינה כי לאחר אישור תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת, הנבחנת תוך התייחסות למדיניות, יחולו הוראות החוק בעניין פיצויים והיטל השבחה.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה¹¹ למשרד מבקר המדינה ממאי 2016, כי ההחלטה על הפקדת התכנית מצויה בסמכות הוועדה המחוזית. לדעתה, נכון היה להפקיד את התכנית להתנגדויות הציבור, לאפשר דיון בהן ואחר כך להגיע להכרעה, פעולה כזו

10 בסוגיות אלו הוגשה עתירה לבית המשפט המחוזי. ראו: עת"מ 36572-04-13 **במקום - מתכננים למען זכויות תכנון ואח' נ' יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ובניה ירושלים** (פורסם במאגר ממוחשב, 29.9.13). בית המשפט המחוזי דחה את העתירה על הסף מבלי להכריע בה לגופו של עניין, אך הוסיף אמירה לא מחייבת על כך שהפסיקה הכירה באפשרות להתייחס לתכנית "כאל מסמך מדיניות שהוא בבחינת הנחיות מנהליות". זאת, על סמך פסק דין של בית המשפט העליון בע"מ 9156/05, **גרידינגר נ' ראפ** (פורסם במאגר ממוחשב, 10.6.08), שבו לא ראו השופטים פגם בשימוש במסמך מדיניות בתקופת ביניים עד לאישורה של תכנית מתאר חדשה לעיר חיפה.

11 העירייה השיבה לטיטות הדוח בשם הוועדה המקומית, רשות הרישוי ומחלקות העירייה הנוגעות בדבר.

הייתה מסיימת את ההליכים הנדרשים על פי החוק והייתה נותנת תוקף לתכנית. אולם גם ההתבססות על התכנית כמסמך מדיניות הביאה בסופו של דבר לוודאות גדולה יותר בתחום התכנון וסייעה לצוותים המקצועיים לבחון תכניות חדשות ולגבש המלצות בעניינן. העירייה הוסיפה בתשובתה שאופן פעולה זה אושר בפסיקת בתי המשפט, והביאה ציטוטים מפסקי דין שבהם היא חזרה על עמדתה כי תכנית מתאר 2000 היא מסמך המשקף את מדיניותה התכנונית, והראתה כי בית המשפט אף הכיר בכך¹².

לדעת משרד מבקר המדינה, התבססות על מדיניות תכנון מנחה בהיעדר תכנון סטטוטורי מאושר אינה פסולה, כפי שקבעו בתי המשפט, אולם מסמך מדיניות אינו תחליף לתכנית שיש להן מעמד סטטוטורי מחייב. ההליך התקין הוא לפעול על פי תכניות שעברו את הליכי האישור הקבועים בחוק - הליכים המחייבים להביא את התכניות לידיעת הציבור ומעניקים לו ולרשויות שונות אפשרות להגיש התנגדויות בעניינן.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי בהיעדר תכנית מתאר מאושרת כחוק לעיר, אי אפשר לתבוע פיצויים בשל ירידה אפשרית בערך נכסי המקרקעין בעקבות הוראות תכנית מתאר 2000, והוועדה המקומית אינה רשאית לגבות היטלי השבחה בעת העברת זכויות במקרקעין שהושבחו על פי התכנית - מה שעלול לפגוע בקופה הציבורית. כמו כן, ללא תכנית מתאר מאושרת כחוק, לא מתקיימים התנאים שנקבעו בתיקון 101 לביזור סמכויות נרחב וארוך טווח לוועדה המקומית ולייעול הליכי התכנון.

על הוועדה המחוזית לדון במצב שנוצר לנוכח הקפאת הטיפול בתכנית מתאר 2000. מאחר ששנת היעד של התכנית - 2020 - הולכת וקרבה, ראוי לבחון הליך לעדכונה ולאשרה בהתאם לקבוע בחוק התכנון והבנייה.

מתכננת המחוז ציינה בתשובתיה ממאי ומאוגוסט 2016 כי הוועדה המחוזית לא זנחה את הרצון להפקיד את תכנית המתאר החדשה לירושלים ולקדמה לשם אישורה. בתשובת מאוגוסט 2016 היא ציינה כי בשל חשיבות הנושא בכונת יו"ר הוועדה המחוזית להעלותו לפני שר האוצר.

תכנון ובנייה בשכונות הערביות במזרח ירושלים

בשנת 2013 מנתה האוכלוסייה הערבית בירושלים כ-307,000 נפש, שהם כ-37% מכלל אוכלוסיית העיר; ברובה הגדול היא מתגוררת בשטחים שנוספו לשטח

12 לדוגמה: עת"מ 51297-06-11 הפטריארכיה היוונית אורתודוקסית נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז ירושלים (פורסם במאגר ממוחשב, 30.10.11).

הנתונים על היתרי
הבנייה מצביעים על
מיעוט היתרים במזרח
העיר

השיפוט של ירושלים בשנת 1967¹³, המכונים מזרח ירושלים. משרד מבקר המדינה השווה את מספר הבקשות להיתרי בנייה ואת מספר היתרי הבנייה שניתנו בשכונות הערביות (מזרח העיר) למספר הבקשות והיתרי הבנייה שניתנו בשכונות היהודיות (מערב העיר), להלן פירוט:

לוח 1: בקשות להיתרי בנייה והיתרי בנייה שניתנו בירושלים, 2010-2014

| | היתרי בנייה שניתנו | | | בקשות להיתרי בנייה | | |
|----------------|--------------------|------------|--------------|--------------------|--------------|---------------|
| | מערב העיר | מזרח העיר | סך הכול | מערב העיר | מזרח העיר | סך הכול |
| 2010 | 1,135 | 180 | 1,315 | 1,653 | 263 | 1,916 |
| 2011 | 1,207 | 225 | 1,432 | 2,033 | 273 | 2,306 |
| 2012 | 1,186 | 154 | 1,340 | 1,774 | 345 | 2,119 |
| 2013 | 1,203 | 196 | 1,399 | 1,875 | 367 | 2,242 |
| 2014 | 1,272 | 210 | 1,482 | 1,808 | 361 | 2,169 |
| סך הכול | 6,003 | 965 | 6,968 | 9,143 | 1,609 | 10,752 |

נתוני העירייה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

על פי הנתונים, בשנים 2010-2014 הוגשו בכלל העיר כ-10,750 בקשות להיתרי בנייה. כ-1,609 (כ-15%) מהן היו בשכונות הערביות במזרח העיר, לעומת כ-9,140 (כ-85%) בקשות שהוגשו בשכונות היהודיות במערב העיר. אשר למספר היתרי הבנייה, בשנים אלה ניתנו בכלל העיר כ-6,960 היתרים, 965 מהם (כ-14%) ניתנו בשכונות הערביות והשאר, כ-6,000 היתרים, ניתנו בשכונות היהודיות. משרד מבקר המדינה בדק גם את מספר יחידות הדיור שנכללו בהיתרי הבנייה ומצא כי במזרח העיר אושרו כ-20% מסך יחידות הדיור שאושרו בכלל העיר בשנים אלו. לאור העובדה שהשכונות הערביות מאכלסות קרוב ל-40% מאוכלוסיית העיר, מספרים אלה מצביעים על פערים גדולים בין השכונות הערביות לשכונות היהודיות.

הסיבות למספר הקטן של בקשות להיתרי בנייה: ממחקרים שונים עולה כי ישנן מגבלות מבניות מסוימות המקשות על הגשת בקשות להיתרי בנייה ועל קבלת היתרי בנייה בשכונות הערביות במזרח ירושלים, והבולטות שבהן: מחסור בתכניות מתאר

13 לאחר 1967 נוספו 71,000 דונם לשטח השיפוט של ירושלים, שעד אז כלל 37,000 דונם. ב-1993 נוספו לו שטחים ממערב, ושטח השיפוט של העיר גדל ל-125,000 דונם.

שעל יסודך ניתן להוציא היתרי בנייה, מחסור בתשתיות מוניציפליות (כולל תשתיות מים וביוב) והיעדר הסדר מקרקעין הגורם לאי-ודאות קניינית¹⁴.

כבר בדוח שהכינו מתכנני תכנית מתאר 2000¹⁵ צוין כי הבעיה הקשה ביותר במזרח העיר היא היעדר הסדרה של הבעלות על הקרקע, הגורם להיקף אדיר של בנייה בלתי חוקית, לרבות בנייה בקרקעות שיועדו לצורכי ציבור והשתלטות על קרקעות בבעלות פרטית. עוד צוין בו כי "על מנת לפתור את הבעיה יש להקים מערך משפטי מיוחד בעירייה שיסדיר את נושא רישום הבעלויות על הקרקע, בשיתוף עם משרד המשפטים ובמימון ממשלתי". הדוח גם קובע כי "הבניה המסיבית הבלתי חוקית וחסרת הבקרה, והיעדר פיתוח התשתית במקביל, גורמים לנזקים מבניים ואורבניים שחלקם בלתי הפיכים". מתכנני תכנית מתאר 2000 המליצו לטפל בבעיה באמצעות הכנת תכניות בנייה מפורטות, הסדרת רישום הקרקעות, הגברת האכיפה של הוראות חוק התכנון והבנייה ועוד¹⁶. יצוין כי גם במערב העיר ישנם אזורים נרחבים שהקרקע אינה מוסדרת בהם, והדבר עלול ליצור קשיים בהליכי התכנון והבנייה גם שם.

מתכננת מחוז ירושלים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה במאי 2016, כי הוועדה המחוזית פועלת בשנים האחרונות להקל על התכנון במזרח ירושלים: היא קבעה נוהל מקל ביותר להוכחת זיקה לקרקע, המאפשר הגשת תכניות בשטחים שאינם מוסדרים ואינם רשומים. זאת ועוד, במסגרת מדיניות התכנון שהתגבשה בתכנית מתאר 2000 ניתן להגדיל באופן ניכר את זכויות הבנייה באזורים המיועדים לבינוי בשכונות הערביות במזרח העיר, והוועדה אישרה מאות תכניות מפורטות בשכונות אלו.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2016, כי המספר הנמוך יחסית של היתרי בנייה המונפקים במזרח ירושלים הוא תוצאה של מיעוט הבקשות המוגשות אליה, וכי היא פועלת רבות לעידוד הוצאת היתרי בנייה ותעודות גמר במזרח העיר. במהלך השנים האחרונות אושרו תכניות מפורטות רבות והוסרו חסמים בהליך הרישוי. אשר להיעדר הסדר מקרקעין, היא מסרה כי הנושא מצוי בסמכותו של משרד המשפטים וכי היא פנתה אליו פעמים רבות בנושא. כן ציינה העירייה כי היא קבעה תבחינים שלפיהם אפשר להוכיח זיקה לקרקע, כך שאפשר יהיה לתת היתרי בנייה.

הממצאים שנסקרו בביקורת מעידים על כך שהסדרת המקרקעין בירושלים, המצויה באחריות משרד המשפטים, לא באה עד כה על פתונה. מתשובת משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה עולה כי היעדר הסדר המקרקעין במזרח העיר הוא פרי

14 בשנים האחרונות התפרסמו כמה דוחות ומחקרים שעוסקים בחסמים לקבלת היתרי בנייה במזרח ירושלים. ראו למשל נדב שרגאי, **תכנון, דמוגרפיה וגיאופוליטיקה בירושלים**, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה (2010); אפרת כהן בר, **בנייה במלכודת התכנון**, עמותת במקום (2014); רונית לוי שנור, הפרטה, הפרדה והפליה - זניחת ההליכים של הסדר זכויות במקרקעין במזרח ירושלים, **עיוני משפט** ל"ד (2011), עמ' 183-238.

15 דוח מס' 4, עמ' 135 (מצוטט אצל נדב שרגאי, **שם**). הדוח גובש כחלק מהתשתית העובדתית שעליה הסתמכו המתכננים של תכנית המתאר.

16 ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2009), עמ' 691.

מדיניות ממשלתית ובין-לאומית רבת שנים, וכי ישנם קשיים מעשיים ומדיניים¹⁷ המונעים אותו; במערב העיר, לעומת זאת, הקושי הוא טכני בעיקרו והעיכוב נובע ממורכבות האזור והרישומים בו.

עיריית ירושלים ניסתה למצוא דרכים נוספות שיאפשרו הוכחה של זכויות במקרקעין, אולם גם הן לא הביאו לגידול במספר היתרי הבנייה במזרח העיר. היעדר ההסדרה במקרקעין גורם לבעיות קשות בהליכי הרישוי ופותר פתח לזיופי בעלויות, סכסוכים קנייניים והשתלטות בלתי חוקית על הקרקע.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי היעדר ההסדרה של המקרקעין בירושלים יוצר מצב בלתי נסבל של אי-ודאות בנושאי קניין חשובים, ולעתים הוא אף מהווה חסם למתן היתרי בנייה כחוק. נוכח מורכבות הסוגיה ושיקולי המדיניות הכרוכים בה, על משרד המשפטים לבחון מחדש חלופות לפתרונה ולהביא את העניין בהקדם לדיון והכרעה בממשלה.

שקיפות הפעילות של הוועדה המקומית ושל רשות הרישוי

שקיפות היא עקרון יסודי בפעילות השלטון במשטר דמוקרטי; היא הבסיס למעורבות הציבור במדיניות, לביקורת ציבורית, למימוש זכויות מוקנות ולהרחבת התשתית העובדתית הנדרשת לקבלת החלטות מיטביות. היא גם עשויה לתרום להגברת האמון שהציבור רוחש למינהל הציבורי.

בחוק התכנון והבנייה נקבעו הוראות שנועדו להבטיח את שקיפות פעילותן של הוועדות המקומיות (ומוסדות תכנון אחרים), ולאפשר לציבור מעורבות מסוימת בתהליכי קבלת החלטות. על פי הוראות אלה, חלה חובה לפרסם מידע לציבור באמצעים שונים ויש לשתף נציגי ציבור בדיוני הוועדה המקומית. החשיבות של עקרון השקיפות בתהליכי התכנון והבנייה הוכרה גם בפסיקת בית המשפט העליון, שקבע בעבר כי "דין התכנון והבנייה בונה עצמו (בין השאר) על שני עקרונות-תשתית האחוזים-וקשורים זה-בזה לבלי-הפרד: עקרון השקיפות ועקרון שיתופו של הציבור בהליכי אישורן של תוכניות"¹⁸.

17 ראו בג"ץ 660/2000 **חיג'אזי וסיאם נ' מנהל אגף רישום והסדר מקרקעין - משרד המשפטים** (פורסם במאגר ממוחשב, 28.5.02).

18 בג"ץ 288/2000 **אדם טבע ודין נ' שר הפנים**, (פורסם במאגר ממוחשב, 29.8.09).

אתר האינטרנט של הוועדה המקומית

על פי סעיף 1ב לחוק התכנון והבנייה, על הוועדה המקומית לפרסם הודעות שונות שנקבעו בחוק באתר האינטרנט שלה או של הרשות המקומית הנוגעת בדבר¹⁹.

בביקורת נמצא כי הוועדה המקומית והעירייה מפרסמות באתר האינטרנט של העירייה (להלן - אתר האינטרנט) מידע בנושאי תכנון ובנייה. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את העובדה שעל פי רוב האתר פורסם בפני הציבור מידע רב על תהליכי תכנון ורישוי בנייה, בעלי תפקידים, הודעות שוטפות, נהלים ומסמכי מדיניות. מביקור באתר ניכר כי מושקעים מאמצים רבים בסריקת המסמכים המתעדים את תהליכי קבלת ההחלטות, ואף הם על פי רוב גלויים לציבור ותורמים לשקיפות ההליכים. עם זאת, הועלו בביקורת כמה ליקויים בכל הנוגע לפרסום המידע לציבור. להלן הפרטים:

הודעות סטטוטוריות בענייני תכנון ובנייה: בחוק התכנון והבנייה נקבע כי הודעות שיש חובה לפרסמן גם בעיתונים, יפורסמו באתר האינטרנט במדור מיוחד שישא את הכותרת "הודעות בענייני תכנון ובנייה".

הביקורת העלתה כי יש באתר האינטרנט מדור הודעות בענייני תכנון ובנייה כנדרש בחוק, אולם אין הוא כולל הודעות הקשורות להליך רישוי הבנייה (הודעות שפרסומן נדרש על פי סעיף 149 לחוק). אלה מצויות במדור "רישוי בנייה" תחת הכותרת "פרסומים פעילים". זאת ועוד, המדור "הודעות בענייני תכנון ובנייה" אינו בולט מספיק ביחס לשאר המדורים.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח החובה החוקית לפרסם את המדור ראוי להבליטו באתר האינטרנט. כמו כן, יש לשלב בו את ההודעות הקשורות להליך הרישוי.

העירייה השיבה למשרד מבקר המדינה כי הליקוי תוקן.

פרסום סדר היום של דיוני ועדת המשנה: בסעיף 44(ד) לחוק התכנון והבנייה נקבע כי סדר היום של מוסד תכנון יפורסם באתר האינטרנט זמן סביר לפני הדיונים הרלוונטיים.

בביקורת נמצא כי סדר היום של ועדת המשנה בנושא היתרי בנייה לא מתפרסם באתר האינטרנט לפני הדיון, אלא רק לאחריו.

העירייה השיבה למשרד מבקר המדינה כי גם ליקוי זה תוקן, וכי סדר היום מתפרסם באתר האינטרנט לפני הדיון.

19 על ניהול ותפעול אתרי אינטרנט בשלטון המקומי, ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2015), עמ' 229-278. בדוח הובאה התייחסות לפרסומים שחוק התכנון והבנייה דורש (עמ' 256-258).

עריכת הפרוטוקולים ופרסומם לציבור

סדרי מינהל תקינים מחייבים את הרשות המינהלית לרשום פרוטוקול אשר ישקף את עיקרי המידע המובא בפניה ואת ההחלטות שהתקבלו על ידיה בעקבות אותו מידע. חובה זו מאפשרת לציבור לממש את זכותו לדעת על פעולות הרשות המינהלית ולבחון אותן. בסעיף 48 לחוק התכנון והבנייה נקבעו הוראות בדבר חובת ניהול פרוטוקול, מתכונתו ופרסומו לציבור באתר האינטרנט של מוסד התכנון, ונקבעה החובה להקליט את הדיונים, למעט דיונים של רשות הרישוי. יצוין כי בסעיף 48(ו) לחוק נקבעו סייגים לפרסום הפרוטוקול בשל עליות הקשורות בחוק חופש המידע, אולם נקבע כי כל החלטה לא לפרסם תהיה מנומקת.

מתכונתם של הפרוטוקולים: חוק התכנון והבנייה קובע כי הפרוטוקול ישקף נאמנה את פרטי הדיון, יכלול את שמות הנוכחים בישיבה והנעדרים ממנה, את שמות המוזמנים שאינם חברי מוסד התכנון שנכחו בישיבה, את מהלך הדיון ואת ההחלטות שקיבל מוסד התכנון.

בביקורת נבדקו אקראית 15 פרוטוקולים של ישיבות ועדת המשנה מ-2015, הן בנושא היתרי בנייה הן בנושא תכנון. אשר לפרוטוקולים בנושא היתרי הבנייה, נמצא כי בניגוד לנדרש הם אינם כוללים תיאור של מהלך הדיון. במצב זה אין לדעת פרטים מהותיים, למשל אם הייתה מחלוקת בין חברי ועדת המשנה במהלך הדיון, מה הטענות העיקריות שהועלו, מה הייתה העמדה של היועמ"שים ושל הנציגים בעלי הדעה המייעצת - והנסיבות והשיקולים שהובילו לקבלת ההחלטה לא ברורים כל צורכם.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדת המשנה, כי עליה להקפיד לשקף בפרוטוקולים את מהלך הדיונים ולפרט בהם את הפרטים המהותיים שהושמעו בעניינים שעל סדר היום.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תבחן דרכים לפרט עוד יותר את תמצית הדברים.

עריכת הפרוטוקולים ופרסומם: משרד מבקר המדינה בדק אם נערכו הפרוטוקולים של כל הישיבות שהתקיימו בוועדת המשנה בקדנציה הנוכחית, בין דצמבר 2013 לאוקטובר 2015, ואם הם פורסמו באתר האינטרנט כנדרש בחוק התכנון והבנייה. פרסומם של קובצי ההקלטה של הדיונים והתמלולים שלהם אינו מחויב על פי החוק, והם גם אינם מהווים תחליף לפרוטוקולים עצמם, אולם בשל תרומתם לעקרון השקיפות בדק משרד מבקר המדינה אם הם מתפרסמים באתר. להלן הממצאים נכון לנתונים שהופיעו באתר האינטרנט בנובמבר 2015:

לוח 2: פרסום מסמכי ישיבות ועדת המשנה באתר האינטרנט,
דצמבר 2013 עד אוקטובר 2015

| מספר המקרים שבהם לא נמצאו קבצים באתר האינטרנט | | | | מספר הישיבות | |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|--------------|--------------------------|
| הקלטה | תמלול | פרוטוקול | סדר יום | | |
| 27 (47%) | 2 (3.5%) | 24 (42%) | 9 (15.7%) | 57 | ישיבות בנושא היתרי בנייה |
| 28 (65%) | 13 (30%) | 17 (40%) | 7 (16%) | 43 | ישיבות בנושא תכנון |
| 55 (55%) | 15 (15%) | 41 (41%) | 16 (16%) | 100 | סך הכול |

נתוני אתר האינטרנט של העירייה בנובמבר 2015, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה כי ב-41% מהמקרים שנבדקו לא נמצא שפורסמו פרוטוקולים באתר האינטרנט ולא נמצא לכך נימוק, כמתחייב בחוק.

בביקורת אף נמצא כי ב-14 ישיבות בנושא רישוי ובשלוש ישיבות בנושא תכנון מתאר - 17% מכלל המקרים שנבדקו - לא אותרו הפרוטוקולים כלל, גם לא בין מסמכי העירייה.

משרד מבקר המדינה העיר כי אי-פרסום פרוטוקול ללא נימוק אינו עולה בקנה אחד עם הוראות החוק ועקרון השקיפות. על הוועדה המקומית לפרסם באתר האינטרנט את הפרוטוקולים החסרים ולהקפיד להבא על פרסומם של כל הפרוטוקולים.

העירייה מסרה בתשובתה כי תיקנה את הליקוי ועתה ניתן לאתר את כל הפרוטוקולים באתר האינטרנט שלה.

דיונים בנושא שימושים חורגים של בתי עסק: בביקורת נמצא כי ועדת המשנה דנה, מתוקף סמכותה, במתן היתרים לשימושים חורגים של בתי עסק, אולם סדרי היום של ישיבותיה והפרוטוקולים של דיוניה אינם משקפים נושאים אלה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת המשנה, כי על סדר היום של ישיבותיה ועל הפרוטוקולים לכלול מידע גם בנושא מתן היתרים לשימושים חורגים לעסקים.

דיוני רשות הרישוי

בביקורת נמצא כי דיוני רשות הרישוי אינם מתועדים בפרוטוקול כלל, וזאת בניגוד לקבוע בחוק התכנון והבנייה. כן נמצא כי מועדי ההתכנסות של רשות הרישוי וסדר היום שלה לא מתפרסמים לציבור.

ללא הפרוטוקולים
נפגע עקרון השקיפות
ונפגעת יכולת הציבור
לממש את זכותו
להגיש ערר

משרד מבקר המדינה העיר לרשות הרישוי כי עליה לפרסם את סדר היום של ישיבותיה לציבור, לנהל פרוטוקולים ולפרסמם כנדרש בחוק. היעדרם של הפרוטוקולים ושל סדר יום פומבי אינם עולים בקנה אחד עם החובה לנהל תהליכי קבלת החלטות שקופים ומנומקים בכל הקשור לתחום התכנון והבנייה. פרסום פעולותיה של רשות הרישוי חשוב במיוחד לנוכח העובדה כי אין חובה לשתף נציגי ציבור בדיוניה. ללא הפרוטוקולים נפגע עקרון השקיפות ונפגעת יכולת הציבור לממש את זכותו להגיש ערר על החלטותיה של רשות הרישוי.

העירייה מסרה בתשובתה כי תיקנה את הליקויים וכעת מתפרסמים באתר האינטרנט סדרי היום של דיוני רשות הרישוי והפרוטוקולים של החלטותיה.

נוכחות נציגים בעלי דעה מייעצת בישיבות הוועדה

בסעיף 18 לחוק התכנון והבנייה נקבע כי לישיבות הוועדה המקומית יוזמנו נציגים של משרדי ממשלה, ובהם נציג שר הפנים, נציג שר הבינוי והשיכון, נציג השר לביטחון פנים, נציג שר התחבורה, וכן נציג גופים שונים כמו רשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י), וכי לנציגים אלה תהיה דעה מייעצת.

בתיקון 101 נקבע כי יוזמנו שני נציגי ציבור שימנה שר האוצר, נוסף על נציג ציבור שנדרש היה להזמין עוד לפני התיקון. עוד נקבע בתיקון 101 כי נציגי הציבור יהיו זכאים לגמול עבור השתתפותם בדיונים וכי לכל הנציגים בעלי הדעה המייעצת תינתן הזדמנות להביע את דעתם בכל עניין העולה לדיון. ניתנה להם גם סמכות לערוך על החלטות הוועדה המקומית בנסיבות מסוימות. בדברי ההסבר לתיקון 101 צוין כי מטרתו היא להגביר את מקצועיות עבודתן של הוועדות המקומיות ואת שקיפות פעולתן.

בביקורת נמצא כי שר האוצר לא מינה את שני נציגי הציבור שנוספו בתיקון 101, וגם לא את נציג הציבור שנדרש היה למנות עוד קודם לתיקון. עוד נמצא כי לישיבות ועדת המשנה הדנה בהיתרי הבנייה לא מוזמנים דרך קבע נציגי שר הבינוי והשיכון, השר לביטחון פנים, שר התחבורה ונציג רמ"י - ומכאן שבישיבותיה כמעט שלא משתתפים נציגים בעלי דעה מייעצת.

משרד מבקר המדינה מעיר לשר האוצר כי עליו לפעול למינוי נציגי הציבור שנבקעו בתיקון 101, כדי להגביר את שקיפות פעילותה של הוועדה המקומית וכחלק משיפור תהליכי קבלת ההחלטות. מיעוט משתתפים בעלי דעה מייעצת פוגע בעקרון השקיפות ומעלה את החשש שמא תהליכי קבלת ההחלטות בוועדת המשנה אינם מיטביים.

השר לביטחון פנים השיב למשרד מבקר המדינה במאי 2016, כי ככל שמשרדו יעודכן על מועדי הישיבות - ישתתף בהם נציג משטרת ישראל. שר התחבורה השיב באותו מועד כי אין באפשרות נציגי משרדו להשתתף בכל ישיבות הוועדות המקומיות

בכל הרשויות, ולפיכך נשלחים נציגים לדיונים בהתאם לחשיבותם בהיבט התחבורתי. רמ"י מסרה כי אין זה ישים שנציגה ישתתף בכל דיוני הוועדות המקומיות וכי הבקרה שלה על היתרי הבנייה אפשרית גם באמצעות חתימתה על בקשות להיתר בנייה בהליך המוסדר בתקנות התכנון והבנייה.

מינהל התכנון במשרד האוצר השיב גם הוא באותו מועד, כי מינוי נציגי ציבור בכל הארץ התעכב עקב חילופי השרים האחראים לו, והנושא מטופל כעת על ידי לשכת שר האוצר.

רישוי הבנייה

חוק התכנון והבנייה מחייב קבלת רישוי (היתר בנייה) לעבודות בנייה ולשימוש בקרקע, ומסדיר את הליך קבלת ההיתר באמצעות תקנות שהותקנו על פיו. הליך מתן ההיתרים נועד לוודא כי הבנייה והשימוש בקרקע עולים בקנה אחד עם ההוראות של התכניות השונות החלות על הקרקע ועם דיני התכנון והבנייה. החוק קובע כי הוועדה המקומית רשאית לתת הקלה²⁰ למבקש היתר, וכן היא רשאית לתת היתר לשימוש חורג. במקביל, קובע החוק כי לא תינתן הקלה אם יש בכך "סטייה ניכרת" מהתכניות החלות על הקרקע או הבניין. תקנות התכנון והבנייה (סטייה ניכרת מתכנית), התשס"ב-2002 (להלן - תקנות סטייה ניכרת), קובעות מה ייחשב סטייה ניכרת.

כדי שתתאפשר בקרה הולמת על הבנייה הפרטנית בכל משבצת קרקע ועל השימוש בה מתוך ראייה כוללת וארוכת טווח, נקבע בחוק התכנון והבנייה ובפסיקה²¹ כי אפשר להתיר את הבנייה במקרקעין שעבורם מבוקש ההיתר רק אם אושרה להם תכנית הקובעת את הסוגיות האלה: הוראות בדבר ייעוד הקרקע וחלוקתה למגרשים ולחלקות, תיחום הבנייה ("קווי בניין") וגובהה של הבנייה והיקפה.

משך הליך קבלת היתר הבנייה

חוק התכנון והבנייה לא קובע את פרק הזמן למתן היתר בנייה, אולם בסעיף 157 נקבע כי אם לא התקבלה החלטה בבקשה להיתר בתוך 90 יום מיום הגשתה, יראו זאת כסירוב לתת היתר ומגיש הבקשה יהיה רשאי להגיש את בקשתו לוועדת ערר שתיתן את החלטתה בתוך 30 ימים. בינואר 2016, במסגרת תיקון 101, נכנס לתוקף תיקון לחוק ולפיו בחלק מבקשות ההיתר יקוצרו מועדי ההכרעה מ-90 יום ל-45 יום ואף ל-25 יום, בנסיבות המפורטות בחוק.

משרד מבקר המדינה בדק לגבי היתרים שניתנו בשנים 2013-2015 (עד נובמבר 2015)²² את הזמן הממוצע שעבר ממועד הגשת הבקשות להיתר בנייה ועד קבלת החלטה בעניינן, וכן את הזמן שעבר ממועד קליטת הבקשה ועד קבלת היתר בנייה ממש. להלן הממצאים:

משך הזמן עד לדיון הראשון בבקשה: נמצא כי ממועד קליטת הבקשה ועד לדיון הראשון בה חלפו בממוצע כ-194 ימים (כ-6.3 חודשים), הגם שפרק הזמן שהוקצב

20 לפי החוק, הקלה היא הרשאה לבצע עבודה הטעונה היתר בסטייה מהוראות תכנית או מתקנה אחרת החלות במקום ושאינן בה משום שימוש חורג.

21 ראו למשל ע"א 7654/00 **ועדת ערר מחוזית חיפה נ' חברה לבנין הירדן בע"מ** (פורסם במאגר ממוחשב, 13.3.03).

22 נבדקו נתונים שהועברו ממערכת המחשב של העירייה למשרד מבקר המדינה. סך הכול נבדקו 4,146 מקרים של היתרי בנייה.

בחוק למתן החלטה עומד על מחצית מכך. להלן התפלגות הבקשות לפי משך הזמן עד לדיון הראשון.

לוח 3: התפלגות הבקשות להיתרי בנייה לפי משך הזמן עד לדיון הראשון, 2013-2015*

| משך הזמן | מספר הבקשות | השיעור מסך הבקשות (בקירוב) |
|--------------------|--------------|----------------------------|
| עד 90 ימים | 972 | 23% |
| בין 90 ל-180 ימים | 1,110 | 27% |
| בין 180 ל-270 ימים | 1,059 | 26% |
| מעל 270 ימים | 1,005 | 24% |
| סך הכול | 4,146 | 100.0% |

נתוני הערייה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* עד נובמבר 2015.

מהלוח עולה כי רק ב-23.4% מהבקשות התקיים דיון ראשון בתוך שלושה חודשים, וכי כמחצית מהבקשות נדונו לראשונה לאחר יותר מחצי שנה ממועד הגשת הבקשה.

משך הזמן מהדיון הראשון עד להכרעה האחרונה בבקשה: נמצא כי ב-52% מהמקרים נדרש יותר מדיון אחד כדי להכריע בעניין הבקשה להיתר הבנייה. הדיונים הנוספים, שמטבע הדברים האריכו את משך הזמן למתן ההיתרים, נדרשו מכל מיני סיבות: הצורך לדון בהתנגדויות לבקשות שאינן תואמות את התכניות הרלוונטיות, הגשת עררים לוועדת הערר המחוזית, ועיכובים במילוי תנאים להוצאת ההיתר אשר על פי תקנה 20 לתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970 (להלן - תקנות התכנון והבניה) מחייבים לשוב ולדון בבקשה²³. בממוצע חלפו 264 ימים (8.6 חודשים) עד להכרעה הסופית בבקשות.

משך הזמן מההכרעה ועד לקבלת היתר הבנייה: רוב הבקשות להיתר בנייה מאושרות בכפוף למילוי תנאים, כמו תיקון הבקשה, תיאום הבנייה עם גורמים שונים בעירייה ומחוצה לה ותשלום האגרות. בביקורת נמצא כי משך הזמן הממוצע שחלף מההכרעה האחרונה ועד להוצאת היתר הבנייה היה 175 ימים (5.7 חודשים).

הנתונים מראים כי 633 ימים בממוצע (שנה ותשעה חודשים) חלפו ממועד הגשת הבקשה להיתר בנייה ועד קבלתו. ב-30% מהמקרים ניתן היתר הבנייה בתוך פחות

23 על פי תקנה 20, החלטת מוסד תכנון לתת היתר או לחדשו תיחשב בטלה בתום שנה מהיום שבו הודיע המוסד למבקש על אישור בקשתו - זאת, אם במשך התקופה האמורה לא הוצא ההיתר; מוסד תכנון רשאי להאריך את התקופה בשנה נוספת, אם ראה צורך לעשות כן מטעמים מיוחדים שירשמו.

פרקי הזמן לקבלת היתרי בנייה ממושכים יש לפעול לקיצורם

משנה, בכ-36% הוא ניתן בפרק זמן שבין שנה לשנתיים ובשאר המקרים (כ-34%) נמשך ההליך יותר משנתיים.

קבלת היתרים לבניית בניינים ששטחם גדול מ-500 מ"ר

משרד מבקר המדינה בדק בנפרד את פרק הזמן הממוצע לטיפול בבקשות להיתרי בנייה של מבנים ששטחם גדול מ-500 מ"ר²⁴.

משך הזמן שחלף עד לדיון הראשון בבקשות אלו עמד על 197 ימים בממוצע (6.4 חודשים), בדומה למכלול הבקשות שנבדקו. הזמן הממוצע שעבר מהגשת הבקשה ועד לקבלת ההיתר היה 840 ימים (שנתיים ושלושה חודשים), פרק זמן שחורג בחצי שנה מהזמן הממוצע שנדרש לאישור כלל הבקשות שנבדקו.

על פי התפלגות הבקשות לפי פרק הזמן שנדרש לאשרן, רק בכ-9% מהמקרים נדרשה פחות משנה לקבלת היתר הבנייה, בכ-38% מהמקרים פרק הזמן היה בין שנה לשנתיים, ובכ-52% המקרים הנותרים עברו יותר משנתיים עד לקבלת ההיתר.

העירייה מסרה בתשובתה ממאי 2016, כי לדעתה יש למדוד את משך הזמן הנדרש לקבלת היתר בנייה לא ממועד קליטת הבקשה, אלא מהמועד שבו הושלמו כל תנאי הסף לדיון בבקשה, כמו למשל משלוח הודעות לבעלי זכויות בנכס וקבלת חוות דעת מקצועית של גורמים שונים בעירייה. בניכוי פרק זמן זה, מתקיים הדיון הראשון בבקשה בתוך ארבעה חודשים בממוצע וכמחצית מהבקשות נדונות בתוך שלושה חודשים. עוד מסרה העירייה, כי במקרים רבים השלמת הליך הרישוי מתעכבת בשל סיבות הקשורות במגיש הבקשה, כגון עיכוב בתשלום אגרות והיטלים ובתיקון הבקשות, וכי לפי חישוביה פרק הזמן הנדרש לקבלת היתר הוא 550 ימים (כ-18 חודשים), ומתוכם רק כשבעה חודשים בממוצע נמצאת הבקשה בטיפול.

לדעת משרד מבקר המדינה, גם לפי חישובי העירייה מדובר בפרקי זמן ממושכים לקבלת היתר בנייה, וכי יש לפעול לקיצור הזמן שבו נמצאות הבקשות בטיפול (שמשכו כ-40% ממשך הזמן הכולל הנדרש לקבלת היתר).

הסיבות להתמשכות הליכי הרישוי

עיריית ירושלים מרכזת מידע על זמני הטיפול בבקשות להיתר בנייה על ידי גורמים בעירייה ומחוצה לה. מנתוני שנת 2015 עולה כי היו גורמים אשר מגישים לעירייה חוות דעת, כמו אגף התברואה בעירייה, תאגיד הגיחון ורשות הכבאות, שהבקשות התעכבו אצלם במשך זמן לא סביר - כשישה חודשים בממוצע.

24 נבדקו 465 היתרי בנייה שניתנו בשנים 2013-2015 (עד נובמבר 2015), שלפי נתוני העירייה שטחם העיקרי לבנייה היה גדול מ-500 מ"ר.

רשות הכבאות מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה ממאי 2016, כי משך הטיפול שלה בבקשות אינו עולה על 60 יום וכי לעתים הימים מגישים לה בקשות ללא כל המסמכים והמידע הנדרש והדבר מעכב את הטיפול בבקשה. תאגיד הגיחון השיב באותו מועד, כי הוא קיצר את זמן הטיפול שלו בבקשות, שנמשך כעת כשבועיים בלבד. עם זאת, הוא ציין כי במקרים מסוימים התארך זמן הטיפול מסיבות התלויות במגישי הבקשות, כמו אי-תשלום אגרות או הגשת בקשות ללא כל המסמכים הנדרשים.

משרד מבקר המדינה ניתח שלושה מקרים שבהם נמשכו הליכי הרישוי תקופה ארוכה, ומצא כי הסיבות להתמשכותם היו מגוונות: חלקן היו באחריות מגישי הבקשות שהגישו אותן ללא כל המסמכים והמידע הנדרש, ולעתים גם נמצאו עיכובים בתיקון הבקשות; סיבה נוספת שנמצאה היא הגשת בקשות שלא תאמו את הוראות התכניות הרלוונטיות ואז נוצר צורך לפרסמן לציבור ולדון בהתנגדויות שהן עוררו. אולם חלק מגורמי העיכוב היו באחריות הוועדה המקומית והגורמים המגישים לה חוות דעת: המתנה ממושכת לדין בוועדת המשנה וברשות הרישוי, התמהמהות בטיפול בבקשות ועוד.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי על אף שהסיבות להתמשכות ההליכים היו בחלקן גם באחריות מגישי הבקשות, עליה לבחון דרכים לייעול הטיפול בבקשות ולקיצור זמן הטיפול בהן - הן מצדה והן מצד הגורמים בעירייה המגישים לה חוות דעת.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה מאוגוסט 2016 כי היא פעלה באופן משמעותי לקיצור משך הטיפול של הגורמים העירוניים בבקשות להיתר בנייה, ואכן ניכר שיפור דרמטי בהליכי הטיפול בבקשות. הקיצור נעשה בין היתר על ידי פיתוח של מערכת מחשב חדשה ומשותפת לכל הגורמים, הסרת חסמים בירוקרטיים, עדכון תהליכי עבודה והגדרת מדדי זמן לטיפול בבקשות לכל אחת ממחלקות העירייה.

מתן היתרים לאחר פקיעת תוקף ההחלטה

הגם שבתקנה 20 לתקנות התכנון והבנייה נקבע כי תוקפה של החלטה לאשר בקשה להיתר הוא שנה, נמצאו בביקורת 157 היתרים שניתנו בין 2013-2015 גם אחרי שחלפו יותר מ-13 חודשים ממועד ההחלטה בעניינם, וזאת מבלי שהוועדה המקומית החליטה להאריך את תוקף ההחלטה.

על הוועדה המקומית לבחון את המקרים שבהם ניתנו היתרים לאחר שפקע תוקף ההחלטה לאשרם, לרענן את ההוראות בקרב עובדיה ולהקפיד על מילוי החוק והתקנות מטעמו.

העירייה מסרה בתשובתה ממאי 2016, כי היא הגבילה באמצעות מערכת ממוחשבת את הנפקתם של היתרי בנייה לאחר 13 חודשים ממועד ההחלטה בעניינם.



הליכי רישוי הבנייה בוועדה המקומית ארוכים מאוד, ולפי חישוב משרד מבקר המדינה הם מתמשכים בממוצע כשנה ותשעה חודשים. אשר להיתרי בנייה למבנים ששטחם גדול מ-500 מ"ר, התהליכים נמשכים כשנתיים ושלושה חודשים בממוצע. אמנם חלק מן העיכובים נגרמים בשל סיבות או גורמים שמחוץ לוועדה המקומית, אולם מאחר שעיכובים במתן היתרי בנייה פוגעים בפיתוח העיר ובאיכות השירות לתושב, על הוועדה המקומית להמשיך בפעולותיה לייעולם ולקיצורם של הליכי מתן ההיתרים, בכל הנוגע לשלבים בתהליך שבתחום אחריותה.

ליקויים בתהליכי קבלת ההחלטות ומתן היתרי הבנייה

היתרי בנייה לבית מלון במושבה הגרמנית

בדצמבר 2010 אישרה הוועדה המחוזית תכנית מתאר מקומית מס' 13262 (להלן - התכנית) להקמת מתחם הכולל בית מלון, בנייני מגורים ורחבה פתוחה לציבור ברחוב עמק רפאים פינת דרך בית לחם שבמושבה הגרמנית (להלן - מתחם המלון). חלק מהמבנים הקיימים במתחם המלון וחלק מהעצים הקיימים בו מיועדים על פי התכנית לשימור.

היתר החפירה: באוגוסט 2012 הגישו יזמים פרטיים בקשה להיתר לעבודות הריסה וחפירה במתחם המלון (להלן - היתר החפירה). הבקשה נדונה ברשות הרישוי באוקטובר 2012 ואושרה בכפוף לתיקונה ולמילוי תנאים. בסוף נובמבר 2012 הוצא היתר החפירה.

מחוות דעת שגיבשה מחלקת הרישוי בעירייה נמצא, כי בעת שדנה רשות הרישוי בבקשה להיתר החפירה לא עמד לרשותה מלוא המידע הנדרש לקבלת ההחלטה: לא הוגשה לה הבקשה להיתר הבנייה של המבנים במתחם המלון; לא הייתה לפניו חוות דעת מטעם יחידת השימור בעירייה; והבקשה לא כללה את סימונם של כל העצים לשימור בהתאם לתשריט התכנית (ראו להלן). חרף היעדר המידע בנושאים מהותיים אלו, החליטה רשות הרישוי לאשר את הבקשה לעבודות הריסה וחפירה בכפוף להשלמת המידע בהמשך. הנימוק של מחלקת הרישוי להביא את הבקשה לאישורה של רשות הרישוי לפני שהומצאו לה כל האישורים והמידע היה חשיבות התכנית לקידום המלונאות בירושלים.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה מאוגוסט 2016 כי המידע שהיה חסר בעת קבלת ההחלטה אינו נדרש לפי הוראה חוקית כלשהי, וכי אישור יחידת השימור היה תנאי למתן היתר החפירה והוא התקבל וצורף להיתר החפירה.

משרד מבקר המדינה מצייין כי תהליך קבלת החלטות תקין מחייב שהחלטות יתקבלו על יסוד תשתית עובדתית מלאה. כפי שפורט לעיל, ההחלטה לאשר את היתר החפירה התקבלה אף שמידע מהותי היה חסר.

עוד נמצא כי היתר החפירה שהוצא בסופו של דבר לא תאם את הוראות התכנית ואת התשריט בכל הנוגע לשימור עצים, כמפורט להלן:

בסעיף 151(ה) לחוק התכנון והבנייה נקבע כי שינוי מהוראות שנקבעו בתכנית לעניין עצים בוגרים ייחשב סטייה ניכרת²⁵. בהוראות התכנית נקבע כי "העצים המסומנים בתשריט לשימור, אסורה עקירתם ופגיעה בהם".

אף על פי כן אפשר היתר החפירה כריתה של חלק מהעצים שיועדו לשימור: הוא לא כלל את כל העצים לשימור שנקבעו בתשריט, ומנגד הוא כלל עצים לשימור שלא סומנו מלכתחילה בתשריט. ההחלטות בדבר העצים לשימור או לכריתה התבססו על סקר עצים מפורט מספטמבר 2012, שנערך מטעם היזמים ואשר לא תאם במלואו את תשריט התכנית.

היזמים השיבו למשרד מבקר המדינה במאי 2016, כי לנוכח הזמן שחלף מאז אושרה התכנית ב-2010, הם ביצעו סקר עצים מעודכן, מקיף ומדויק שקבע עצים רבים יותר לשימור, וכי ההחלטה הסופית לגבי שימור עצים או כריתתם התקבלה על ידי הגורמים המוסמכים, כמו מחלקת שיפור פני העיר בעירייה ופקיד היערות.

העירייה מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2016, כי במתחמים עתירי צמחייה עתיקה מחלקת השימור אינה מסתפקת בסימון שבתשריט וממליצה על סקר מפורט. עוד מסרה כי מאז אושרה התכנית ועד הגשת הבקשה להיתר חלפו מספר שנים, ולכן ניתן להניח בוודאות שההבדלים בין התכנית לסקר נבעו מהתמורות שחלו עם השנים וכי ההחלטות לגבי העצים אושרו על ידי הגורמים המוסמכים. בתשובת העירייה מאוגוסט 2016 היא ציינה כי אין דרך לקלוע למטרת השימור הראויה אלא באמצעות ביצוע סקר עצים עדכני במועד הוצאת היתר החפירה ואישורו בידי אגף שיפור פני העיר בעירייה או פקיד היערות. עוד ציינה כי היצמדות לתכנית המקורית תביא לעקירת עצים שאין מקום לעקורם וכי פנייה לוועדה המחוזית תאריך את ההליכים.

25 עץ בוגר לפי סעיף 83 לחוק הוא עץ שגובהו שני מטרים לפחות מעל פני הקרקע וקוטר גזעו - הנמדד בגובה 130 ס"מ מעל פני הקרקע - הוא 10 ס"מ לפחות.

בכמה היבטים לא תאם היתר הבנייה את הוראות התכנית

משרד מבקר המדינה מציין כי מדובר בעצים בוגרים וכי חלפו כשנתיים ממועד אישור התכנית בוועדה המחוזית ועד הגשת הבקשה להיתר החפירה. כאמור לעיל, קבע המחוקק כללים מחמירים בנוגע להחלטות על עצים בוגרים. הגורם המוסמך לתקן את התכנית בעניין זה הוא הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה - והיא לא אישרה תיקון של מסמכי התכנית.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי לנוכח מעמדה הסטטוטורי של התכנית ועל פי הוראות החוק, ככל שהתעורר צורך לעדכן את ההחלטות לגבי שימור עצים בוגרים, נדרש היה לעשות זאת באמצעות תיקון התכנית בוועדה המחוזית.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות הרישוי על שנתנה את היתר החפירה בניגוד להוראות התכנית ואישרה את הבקשה בלי שעמד לרשותה מידע מלא בעניינים מהותיים.

היתר הבנייה למבנים: בינואר 2013 הגישו היזמים בקשה להיתר בנייה להקמת המבנים במתחם המלון - מלון בן שמונה קומות, שני בנייני מגורים ושימור שני מבנים. באפריל 2013 נדונה הבקשה ברשות הרישוי ובדצמבר 2013 הוצא היתר הבנייה.

בביקורת נמצא כי בכמה היבטים לא תאם היתר הבנייה את הוראות התכנית, כמפורט להלן:

שטחי הבנייה: בתקנה 9(א) לתקנות התכנון והבניה (חישוב שטחים ואחוזי בניה בתכניות ובהיתרים), התשנ"ב-1992 (להלן - תקנות חישוב שטחים), נקבע כי תכנית המייעדת קרקע לבנייה וקובעת אחוזי בנייה²⁶ מותרים למטרות כמו בתי מלון, מסחר ומגורים, תקבע גם את היחס בין השטחים שהבנייה בהם תשמש למטרות אלה במישורין (להלן - שטחים למטרות עיקריות) לבין השטחים שהבנייה בהם תותר למתן שירותים נלווים בלבד (להלן - שטחי שירות). עוד נקבע באותה תקנה כי התכנית תקבע את החלקים השונים שיותר לבנייה מתחת למפלס הכניסה לבניין ומעליו. התכנית למתחם המלון הקצתה 8,300 מ"ר לשטחים למטרות עיקריות (מלונאות ומגורים) ו-2000 מ"ר לשטחי שירות מעל מפלס הכניסה; וכן 7,500 מ"ר לשטחים למטרות עיקריות ו-5,300 מ"ר לשטחי שירות מתחת למפלס הכניסה.

בביקורת נמצא כי החלוקה שנקבעה בתכנית בין השטחים למטרות העיקריות במלון ובמבני המגורים לבין שטחי השירות לא נשמרה בהיתר הבנייה. במבנה המלון שימשו למטרות שירות 1,650 מ"ר מהשטחים שיועדו למטרות עיקריות, ובמבני המגורים שימשו 77 מ"ר מהשטחים למטרות עיקריות למטרות שירות. גם החלוקה לשטחים מתחת למפלס הכניסה ומעליה לא נשמרה, ו-300 מ"ר מעל הקרקע נידו אל מתחת לקרקע. הוראות התכנית לא אפשרו נידוד שטחים אלן, וכדי לאשרו בהיתר הבנייה היה צורך לאשר הקלה מהוראות התכנית - דבר שלא נעשה.

משרד מבקר המדינה גם מצא כי במניין שטחי השירות נכללו שטחים כמו לובי המלון ובריכת השחייה המקורה - שטחים שאינם נחשבים לשטחי שירות בתקנות חישוב שטחים²⁷ (ראו להלן, בהמשך הפרק).

היזמים מסרו למשרד מבקר המדינה במאי 2016, כי הם מקבלים את ממצאי הביקורת ויגישו לוועדת המשנה בקשה להקלה בעניין ניוד השטחים וסיווגם.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות הרישוי, כי היתר בניית המבנים שהיא אישרה אינו תואם את הוראות התכנית ואת תקנות חישוב שטחים, מאחר שהוא כולל שטחי שירות שאינם מוגדרים ככאלה. גם אם הייתה לדעת הוועדה המקומית הצדקה תכנונית לניוד השטחים, הרי שנדרש לכך הליך של הקלה כקבוע בדין²⁸.

תכנון הכניסה למלון והחצר הפנימית: בתכנית נקבעו הוראות עיצוב ובינוי לחצר הפנימית (המכונה בתכנית אטריום), לקיר התוחם אותה ולכניסה למלון, שכל סטייה מהן תיחשב סטייה ניכרת.

בביקורת נמצא כי בהיתר הבנייה לא נקבעה כל הוראה בנוגע לבניית הקיר התוחם את האטריום, חומרי הבנייה שלו, גובהו וגודל הפתחים בתוכו, כמתחייב מהוראות התכנית; גם בהיבטים אלו הוא חרג מהוראות התכנית.

חריגות מקווי הבניין: התכנית קובעת כי קווי הבניין מחייבים וכל סטייה מהם תיחשב סטייה ניכרת, וכי מעל האטריום לא תתאפשר כל בליטה של גג או אלמנט אחר. בבקשת היזמים להיתר הבנייה, שהוגשה לרשות הרישוי ונכללה כאמור בחוות הדעת של מחלקת הרישוי, מאפריל 2013 צוין כי המרפסות הן בתחום קווי הבניין למרפסות, אולם הביקורת העלתה כי בהיתר הבנייה אושרו מרפסות בחזית המערבית של המלון הפונה אל האטריום, החורגות בכ-40 ס"מ מקווי הבניין שנקבע למרפסות.

העירייה מסרה בתשובתה כי מדובר במרפסות במפלס הכניסה, שבו אמור להיות האטריום המקורה, ולפיכך הן אינן צריכות להיות בתוך קווי הבניין של המרפסות.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי פרשנות זו אינה עולה בקנה אחד עם הוראות התכנית - שאינן מאפשרות בליטה כלשהי לעבר חלל האטריום ואינן מאפשרות חריגה מקווי הבניין.

27 תקנה 9(ד) לתקנות חישוב שטחים.

28 ראו ערר מס' 529/15/41 **מנשה נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ראשון לציון** (פורסם במאגר ממוחשב, 18.4.16).

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית על כך שאישרה את הקמת המרפסות החורגות מתחום קווי הבניין.

בריכת שחייה לפעוטות: מבדיקת מסמכי הבקשה להיתר הבנייה עולה כי תגובת משרד הבריאות מיולי 2013 לבקשה כללה הערה כי בריכת הפעוטות שתוכננה על הגג היא בגודל 9.8 מ"ר - ולא בגודל הנדרש של 17 מ"ר, כי נדרש שטח של 2.5 מ"ר מכל עברי הבריכה, ושכפועל חסרים 19 מ"ר לבריכה.

העירייה מסרה בתשובתה ממאי 2016, כי לנוכח התכתבויות נוספות עם משרד הבריאות סברה מחלקת הרישוי שנמצא הסדר לתכנון הבריכה המקובל על משרד הבריאות, ונוסף על כך היא קבעה כי תנאי למתן תעודת גמר לבניין הוא אישורו של משרד הבריאות.

בביקורת נמצא כי הבקשה לא תוקנה בעקבות הערות משרד הבריאות, וההיתר לבריכת הפעוטות ניתן במתכונתה הלקויה. על הוועדה המקומית לוודא שלא תינתן תעודת גמר ללא עמידה בדרישות משרד הבריאות וקבלת אישורו.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לרשות הרישוי על כך שהיתר הבנייה למבנים חרג מהוראות התכנית בשורה של עניינים מהותיים: חלוקת שטחי הבנייה, קווי הבניין ותכנון הכניסה והחצר הפנימית. זאת, מבלי שאושרו ופורסמו הקלות כדיון. במתן ההיתר חרגה רשות הרישוי מסמכותה החוקית, המוגבלת למתן היתרים התואמים התאמה מוחלטת את הוראות התכנית החלה על המקרקעין.

היתר השינויים - בקשה להקלה: בעקבות שינויים בתכנון בית המלון, הוגשה ביוני 2014 בקשה להיתר נוסף במתחם המלון - בין השאר לחלוקה של חלל גבוה לשתי קומות והוספת תשעה חדרי מלון (להלן - היתר השינויים). מאחר שהבקשה לא תאמה את הוראות התכנית פורסמה בקשה להקלה מההוראות. בפברואר ובמרץ 2015 נדונה הבקשה בוועדת המשנה, היא שמעה את המתנגדים להקלה ולבסוף החליטה לאשרה לאחר חוות דעת מקצועית שהונחה בפניה. באוקטובר 2015 הוצא היתר השינויים כמבוקש.

בסעיף 151(ב) לחוק התכנון והבנייה נקבע כי תוספת לשטח הכולל המותר לבנייה על פי הקבוע בתכנית שהופקדה לאחר אוגוסט 1989 תיחשב סטייה ניכרת. מנגד, החוק קובע כי במקרים מסוימים אפשר יהיה להוסיף שטחים בלי שהדבר ייחשב סטייה ניכרת: בסעיף 151(ב1) נקבע למשל כי אפשר להוסיף שטחי שירות בעקבות התאמות לצורכי גישות, כדלקמן: "על אף האמור בסעיף קטן (ב), תוספת שטח שירות של עד 5% משטח המגרש או 5% מהשטח הכולל המותר לבנייה במגרש, הנמוך מביניהם, הנדרשים בשל ביצוע התאמות נגישות, לרבות בניית מעלית, אשר אינן מתחייבות... לא תיחשב כסטייה ניכרת".

משרד מבקר המדינה בדק את חישוב השטחים לבנייה בבקשה להיתר השינויים, ומצא כי בעקבות השטחים החדשים שנוספו נוצרה חריגה של כ-200 מ"ר מהשטח

הכולל לבנייה הקבוע בתכנית. מאחר שמדובר כאמור בסטייה ניכרת, לא היה אפשר לאשר את תוספת השטחים האמורה. בחוות דעת של מחלקת הרישוי, שהוכנה באוקטובר 2014, צוין כי החריגה היא "ע"ח שטחי נגישות בסך 219.75 מ"ר (4395*5%)".

נמצא כי חוות הדעת של מחלקת הרישוי והבקשה להיתר השינויים לא פירטו מהן התאמות הנגישות שבוצעו מעבר לחובה הקבועה בחוק, ומהם שטחי השירות שנדרשו בעקבותיהן המצדיקים תוספת של 200 מ"ר. עניין זה כלל לא נדון בוועדת המשנה.

העירייה מסרה בתשובתה ממאי 2016, כי לגבי בקשות לבנייה חדשה היא מאפשרת את תוספת השטחים באופן גורף, ללא פירוט של השטחים שנדרשו להתאמות נגישות.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי דרך פעולתה אינה עולה בקנה אחד עם הוראות חוק התכנון והבנייה, המגבילות את תוספת השטחים להתאמות נגישות אשר אינן מתחייבות.

זאת ועוד, הבדיקה העלתה כי תוכנו במלון שישה חדרים נגשים לבעלי מוגבלויות, במקום ארבעה חדרים המתחייבים מהוראות דיני הנגישות²⁹. אולם הבקשה להיתר השינויים וחוות הדעת של מחלקת הרישוי לא פירטו אילו שטחי שירות, אם בכלל, נדרשו כתוצאה מהוספת שני החדרים הנגשים מעבר למתחייב. יתר על כן, השטחים החריגים שנוספו הם ברובם למטרות עיקריות, ולכן בכל מקרה אינם יכולים להיכלל בגדר שטחים שאפשר להוסיף לביצוע התאמות הנגישות.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית על כך שאישרה שלא כדין שטחים נוספים החורגים מהקבוע בתכנית. השטחים שאושרו שלא כדין היטיבו עם היזמים הלכה למעשה.

חריגות בנייה לכאורה במתחם המלון

בביקורת נמצא כי בדיון של ועדת המשנה מפברואר 2015 שבו אושרו ההקלות מהוראות התכנית, הועלו התנגדויות של תושבי המקום לאישור ההקלות - בנימוק שחלוקת החלל הגבוה לשתי קומות ובניית החדרים הנוספים החלו עוד לפני שנדונו הבקשות להקלות. חרף עדויות אלו, לא ביקשה ועדת המשנה לקבל את חוות הדעת של מחלקת הפיקוח לגבי מצב הבנייה בשטח, וממילא לא הביאה אותה בחשבון בתהליך קבלת ההחלטות.

29 חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, והתקנות שהותקנו מכוחו; תקנה 8.182 לתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970.

עוד נמצא כי באוקטובר 2014 איתרה מחלקת הפיקוח בנייה בסטייה מהיתר הבנייה בשני מפלסים תת-קרקעיים בחלק הצפון-מזרחי של מתחם המלון: בניית חדרים בחלק שנועד להיות חלל אטום מלא בקרקע. חרף איתור חריגת הבנייה לא נקטו גורמי האכיפה של הוועדה המקומית אמצעי אכיפה כלשהם, והחדרים עדיין עומדים על תלם.

משרד מבקר המדינה מעיר למחלקת הפיקוח על כך שלא העבירה את החריגות שהתגלו לטיפול של התביעה העירונית באגף היועמ"ש (להלן - התביעה העירונית). כן הוא מעיר לתביעה העירונית שעליה לבחון בהקדם את חריגות הבנייה שנעשו במתחם המלון ולנקוט את אמצעי האכיפה והצעדים המשפטיים הנדרשים. על הוועדה המקומית למנוע את מתן תעודת הגמר למתחם המלון עד אשר יוסדרו החריגות שנמצאו.

העברת כספים ל"קרן ירושלים" במסגרת הליכי הרישוי

חברה פרטית שמכרה את הזכויות במתחם המלון ליזמים (להלן - החברה) שלחה מכתב במאי 2013 ליועמ"ש לעירייה דאז, שממנו עולה כי בשלבי התכנון הסופיים של התכנית (בשנת 2010) פנו מהנדס העיר מר שלמה אשכול ויו"ר ועדת המשנה מר קובי כחלון לחברה, וביקשו ממנה לבצע מטלה ציבורית. במכתב צוין כי לאחר דיונים הסכימה החברה לממן בניית שלד של מבנה עבור תאטרון הקרון.

בדוח הכספי של הקרן לירושלים לשנת 2014, צוין כי בתכנית העבודה שלה הוצבו יעדים לגיוס כספים למיזמים אסטרטגיים בסכום של חצי מיליון דולר ויותר. בין המיזמים האסטרטגיים נכלל תאטרון הקרון.

נמצא כי אחד התנאים למתן היתר החפירה במתחם המלון היה "הסדרת התחייבות הזים בנושא תאטרון הקרון". כמו כן, נמצא כי בדצמבר 2013 קיבלה העירייה המחאה על סך 1.5 מיליון ש"ח לפקודת ה"קרן לירושלים" לצורך העברת הכספים לתאטרון הקרון. בדוח כספי של תאטרון הקרון לשנת 2014 צוין כי "בחודש דצמבר 2013, הועברה תמיכה בסך של 1.5 מיליון ש"ח לקרן לירושלים, לטובת תאטרון הקרון לצורך הקמת בית תיאטרון. נכון ליום 31 בדצמבר 2014 טרם נעשה שימוש בכספים המיועדים".

עמותת תאטרון הקרון השיבה למשרד מבקר המדינה ביוני 2016, כי לא היה לה שום חלק או מעורבות בגיוס הכספים ולא היה בינה ובין היזמים קשר ישיר או עקיף.

העירייה מסרה בתשובתה כי ב-2010 הצבת דרישות ליזמים לבצע מטלות ציבוריות כחלק מהפרויקט נחשבה לפרקטיקה מקובלת ושכיחה בקרב רשויות מקומיות - ותכליתה הייתה לשרת את האינטרס הציבורי. רק ב-2011 קבע בית המשפט העליון בפסק הדין "דירות יוקרה"³⁰ כי נורמה זו פסולה. כמו כן ציינה כי התחייבות זו של היזמים קיבלה ביטוי בפרוטוקול של הוועדה המחוזית.

התניית מתן היתרי הבנייה בקבלת כספים... היא פעולה פסולה לחלוטין

אשר לתאטרון הקרון, העירייה ציינה כי הוא משרת אינטרס ציבורי חיוני וזוכה מדי שנה לתמיכה. מכיוון שאין לו בית הולם מצאה לנכון העירייה לפעול למציאת מקור מימון למבנה הולם עבורו. משיושלם המבנה הוא יהיה בבעלות העירייה והכסף שיועד לכך ינהל בנאמנות על ידי הקרן לירושלים. העירייה הוסיפה כי היא מקבלת את הערת הביקורת, אך זאת במבט צופה פני עתיד.

מתכנתת המחוז מסרה בתשובתה מאוגוסט 2016 כי הוועדה המחוזית לא קיבלה כל החלטה בעניין ביצוע מטלה ציבורית על ידי הזימים ואך רשמה לפניה את התחייבות הזימים כלפי העירייה. היא הוסיפה כי בהחלטת הוועדה מדצמבר 2010 בעניין זה נקבע כי הוועדה אינה מוצאת לנכון לקבוע הוראות בעניין התחייבות הזימים במסגרת התכנית.

משרד מבקר המדינה אינו מקבל את תשובת העירייה ומעיר לה כי פסק הדין בעניין "דירות יוקרה" ניתן ביוני 2011, בעוד שההמחאה בסך 1.5 מיליון ש"ח שנועדה לטובת תאטרון הקרון התקבלה על ידי העירייה בדצמבר 2013, יותר משנתיים לאחר פסק הדין שקבע כאמור כי נורמה זו של חיוב בתשלום חובה שלא על פי דין הנה פסולה לחלוטין ועומדת בסתירה לחוקיות המינהל, שהנה עקרון יסוד במשפט הציבורי.

משרד מבקר המדינה חוזר ומדגיש, מבלי להיכנס לשאלת חוקיות הנורמה בתקופה שלפני מתן פסק הדין, כי המועד הקובע לבדיקת חוקיות הפעולה הוא המועד שבו קיבלה העירייה את הכספים - דהיינו בדצמבר 2013, ואין זה משנה מתי נחתם ההסכם בין העירייה לבין החברה לצורך קבלת התשלום. מיד לאחר מתן פסק הדין בעניין "דירות יוקרה" הוטלה על העירייה החובה להודיע לחברה כי לאורו, אין לה סמכות לקבל את הכספים שהחברה התחייבה להעביר לה לטובת תאטרון הקרון.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה התנהלות זו של העירייה ומדגיש כי היא לא הייתה רשאית לקבל מהזימים כספים, אלא על פי החיובים שנקבעו בדין (אגרות בנייה והיטלי השבחה). התניית מתן היתרי הבנייה בקבלת כספים - ולא משנה לאיזו מטרה יועדו - היא פעולה פסולה לחלוטין שנעשתה שלא על פי סמכות שבדין.

כן הוא מדגיש כי בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מ-2006 נקבעו כללים למתן תמיכות. הכללים נועדו להבטיח את עקרונות המינהל תקין, השוויון, השקיפות, החיסכון ולמנוע פגיעה בטוהר המידות. בכללים אלו נקבע כי תמיכות לא יינתנו אלא מתקציב הרשות המקומית המאושר כדין, וכי מתן התמיכות ייעשה על פי תבחינים קבועים מראש ובהליך שקוף.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי העברת הכספים לעמותות פרטיות בדרך שתוארה לעיל, הגם שמדובר בעמותות המשרתות אינטרסים ציבוריים, אינה מתיישבת עם הכללים למתן תמיכות למוסדות ציבור.



משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי בהליך מתן היתרי הבנייה למתחם המלון נפלו פגמים מהותיים, וכי בכמה עניינים חרגו היתר הבנייה והיתר השינויים מהוראות התכנית והדין. כן הוא מעיר כי במתחם המלון אותרה חריגת בנייה שהוועדה המקומית התרשלה בטיפול בה, וכי מתן ההיתרים נכרך בדרישה שלה לקבלת כספים שלא כדין.

חישוב השטחים בהיתרי הבנייה של מבני מלונאות נוספים

לנוכח הליקויים שנמצאו בחישוב השטחים בהיתרי הבנייה במתחם המלון, בדק משרד מבקר המדינה את חישובי השטחים בשלוש בקשות נוספות להיתרי בנייה למלונות.

בבדיקת הבקשה להקמת מלון במתחם הלאום³¹ שנפתחה במרץ 2014, נמצא כי רשות הרישוי החליטה במאי 2014 לחשב את המסדרונות במלון כחלק מהשטחים העיקריים. אולם בחוות דעת תכנונית מטעם מחלקת הרישוי מספטמבר 2014, שהוכנה לאחר תיקון הבקשה המקורית, צוין כי התקבלה חוות דעת משפטית שלפיה ניתן לחשב את המסדרונות של חדרי המלון כשטחי שירות. אשר לחישוב אזור הלובי, נמצא כי הוא נכלל במניין השטחים העיקריים; זאת, לעומת הלובי במתחם המלון במושב הגרמנית שנכלל במניין שטחי השירות.

מנגד, בבקשה להקמת מלון במרכז העיר שנפתחה ביוני 2014 ובבקשה נוספת להקמת מלון במרכז העיר שנפתחה בספטמבר 2007 שנבדקו, נמצא כי הן הלובי הן המסדרונות חושבו בהיתרי הבנייה כשטחים עיקריים.

ממצאים אלה מעידים על היעדר אמות מידה אחידות ועקביות אשר משמשות את הוועדה המקומית בבואה לבדוק את חישובי השטחים במבני מלונאות. משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי עליה להיות עקבית בבדיקות חישובי השטחים, כדי שלא יתעורר החשש שהיא נוהגת במשוא פנים במקרים שונים של בקשות להיתרי בנייה.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי היא מקבלת את ההערה בדבר הצורך בקביעת אמות מידה אחידות לחישוב השטחים במבנים ציבוריים ותפעל לעריכת מסמך מדיניות המסדיר זאת.

היתרי בנייה למבני מגורים בשכונת "משכנות האומה"

משרד מבקר המדינה בדק את הליך מתן היתרי הבנייה לכמה מבני מגורים בשכונת "משכנות האומה". התכנית החלה על הקרקע היא תכנית מס' 5649 (להלן - תכנית משכנות האומה). התכנית אושרה בוועדה המחוזית ב-2004 וחילקה את הקרקעות לכמה מגרשים. משרד מבקר המדינה בדק את היתרי הבנייה שניתנו במגרש 4 וכן חלק מההיתרים שניתנו במגרש 3ב.

תמונה 1: תצלום אוויר של אזור שכונת "משכנות האומה"



המקור: מערכת GIS של עיריית ירושלים.

מסמכי תכנית משכנות האומה כללו הוראות ותשריט, וכן חמישה נספחים כקווי בניין ותכנית בינוי וחתכים (להלן - נספחי הבינוי), שעל פיהם תוכנן גובה הבנייה בשכונה להיות מדורג ולהשתלב עם תווי הטופוגרפיה. חלק מההוראות, ובהן ההוראות לגבי גובה הקומות, נקבעו בנספחי הבינוי. כך למשל הציגו נספחי הבינוי באמצעות חתכים את הפרשי המפלסים באתר, את מפלסי הכניסה ואת החלוקה לקומות מתחת לקרקע ומעליה. כמו כן, קבעו נספחי הבינוי את מספר הקומות המותר מעל מפלס הכניסה לבניין.

הוראות תכנית משכנות האומה קובעות כי נספחי הבינוי מנחים ואינם מחייבים, וכי ניתן יהיה לערוך שינויים בשלב הגשת הבקשה להיתר הבנייה, בכפוף לאישור מהנדס העיר. עוד נקבע כי יהיה אפשר להעביר שטחי בנייה ממפלסים שמתחת לקרקע אל מעל לקרקע, בכפוף לכמה תנאים: היעדר חריגות ממגבלת שטחי הבנייה המרביים בכל מגרש, ממספר הקומות המרבי וממעטפת הבניין (למעט אפשרות לתוספת מטר בגובה המרבי), וכן איסור על חריגה מקווי הבניין המרביים העיליים. אשר למגרש 4, נקבע בנוסף כי אין לחרוג בו מהנקבע בנספחי הבינוי לגבי שטח הבנייה המותר, מהגבהים המרביים ומקווי הבניין וכי יש לשמור על דירוג הקומות בו. עוד נקבע בתכנית משכנות האומה כי אם תתגלע סתירה בין מסמכי יחולו ההוראות המגבילות יותר, אלא אם כן נאמר אחרת.

בתקנות סטייה ניכרת נקבע כי הוספת קומות יכולה להיחשב בגדר הקלה מהוראות תכנית, בתנאי שלאחריה הבניין משתלב בסביבתו הקרובה. עוד נקבע בהן כי לבניינים שעל פי התכנית מותרות בהם בין חמש לתשע קומות (לא כולל קומות מרתף) מותר להוסיף עוד שלוש קומות בגדר הקלה.

הליכי רישוי הבנייה במגרש 4

המגרש נמצא בחלקה הצפוני של השכונה (ראו לעיל תמונה 1), ועל פי תכנית משכנות האומה נועדו להיבנות בו שלושה בניינים (שמוספרו 9, 10, ו-11) לשימושים מעורבים של מגורים, משרדים ומסחר. לפי נספחי הבינוי, מותר היה לבנות במגרש ארבע קומות תת-קרקעיות ומעליהן שבע קומות - ובסך הכול 11 קומות.

היתר לבניית החניון: הבקשות הראשונות במגרש 4 נפתחו במרץ 2010 וכללו בקשה להיתר חפירה ובקשה להיתר להקמת חניון. את הבקשות הגיש יזם פרטי שחכר את הקרקע מרמ"321. בביקורת נמצא כי בסריקה של מסמכי הבקשה (להלן - הארכיב האופטי), כמעט שאין מסמכים הנוגעים להליך מתן ההיתר להקמת החניון: לא נמצאו מסמכי הבקשה להיתר הבנייה, לא נמצא היתר הבנייה עצמו ולא נמצאו אישורים אחרים שנדרשו בהליך אישור הבקשה. גם בתיק הבקשה שבגנוך העירייה לא נמצא היתר הבנייה.

בקשות להיתרים לבניינים 9 ו-10: במאי 2011 נפתחו תיקי בקשות להיתר בנייה לבניינים 9 ו-10. ביוני אותה שנה פורסמו בקשות להקלות ובאוגוסט הן נדונו בוועדת

לא היה ראוי לאשר את הבקשה בטרם הובהר עניין מהותי כמו מספר הקומות

המשנה. יוער כי בביקורת נמצאו מעט מאוד מסמכים הנוגעים לבקשות אלו בארכיב האופטי.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה ממאי 2016 כי פרויקט הסריקה של מסמכים לארכיב האופטי מצוי בעיצומו וצפוי להסתיים עד סוף שנת 2017.

ההקלות שהתבקשו ופורסמו לבניין 10 היו תוספת שתי קומות משיקולים תכנוניים, שינוי גובה המבנה המרבי והקלה בקומות ובטופוגרפיית הכביש מבלי לפרטה. ההקלות שהתבקשו והתפרסמו לבניין 9 היו תוספת של שלוש קומות בנימוק של ניצול זכויות בנייה - זאת, אף על פי שטרם הוגשה הבקשה להיתר הבנייה לבניין 11 ומכאן שבאותה עת לא עמד לרשות ועדת המשנה מלוא המידע על מצב ניצול הזכויות במגרש 4. כמו כן, התבקשו שינוי בגובה המבנה ו"הקלות מהוראות תכנית 5649 ונספח בינוי מנחה" - ללא פירוט.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת המשנה על היעדר הפירוט בנוסח פרסום ההקלות לבניינים 9 ו-10. לכל הפחות, היה עליו לפרט מאילו הוראות בתכנית ובנספח הבינוי מבוקשות ההקלות.

עורך הבקשה להיתרי הבנייה מטעם הזים מסר למשרד מבקר המדינה, כי כבר בשלב של הגשת הבקשות להיתרי הבנייה לבניינים 9 ו-10 היה ברור שהוראות נספחי הבניי לא יאפשרו ניצול מלא של זכויות הבנייה במסגרת הקומות המותרות.

הדיון בבקשות: באוגוסט 2011 נדונו הבקשות בוועדת המשנה. בביקורת נמצא כי פרוטוקול הדיון אינו מתאר את מהלך הדיון, בניגוד לקבוע בחוק התכנון והבנייה. זאת, אף על פי שהחלטתה של ועדת המשנה הייתה לאשר את הבקשה בכפוף לבדיקה של מנהל אגף הרישוי והפיקוח דאז "בנושא מספר הקומות", מה שמעיד על כך שהתעוררה שאלה בקשר למספר הקומות המותרות. כמו כן, ועדת המשנה לא פירטה את ההקלות שהיא מאשרת ואת הנימוקים לאישורה. יצוין כי לגבי בקשות אחרות שנדונו באותו מועד נמצא פרוטוקול מפורט יותר.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת המשנה על כך שלא פירטה בפרוטוקול את החלטותיה לאשר את בקשת ההקלות, כנדרש בחוק התכנון והבנייה, ושבהתנהלותה זו פגעה בשקיפות ההליך. כן מעיר לה משרד מבקר המדינה, כי לא היה ראוי לאשר את הבקשה בטרם הובהר עניין מהותי כמו מספר הקומות וללא נימוק לגבי ההחלטה.

הערייה מסרה בתשובתה כי אין באפשרותה של הוועדה המקומית לקיים דיון מעמיק במסגרת דיוניה בכל עניין ועניין.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בתשובתה ציינה העירייה כי דווקא בנושא זה התקיימו ישיבות עבודה רבות בהשתתפות הדרגים המקצועיים ויו"ר הוועדה המקומית - ומכאן שעל אחת כמה וכמה היה מקום להביא את הפרטים לידיעת יתר חברי הוועדה ולהביא את הדבר לידי ביטוי בישיבותיה.

בספטמבר 2013 התקיים דיון נוסף בשתי הבקשות להיתר הבנייה, ונמצא כי באתר האינטרנט לא פורסם לדיון פרוטוקול כנדרש, אלא רק תמלול. מתמלול הדיון עולה כי לא התקיים דיון על הבקשות עצמן, לא נדונו הבדיקה בדבר מספר הקומות המותר שעליה הורתה ועדת המשנה ותוצאותיה, וגם לא מהותן של הבקשות להקלות - הוזכרו רק מספרי הבקשות והוכרזה ההחלטה לאשרן. גם סדר היום של ועדת המשנה וחוות הדעת שהכינה מחלקת הרישוי לא פירוטו את תוצאות הבדיקה בנוגע למספר הקומות.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת המשנה כי היה עליה לבחון את הסוגיה שהתעוררה בנוגע למספר הקומות, במיוחד לאור העובדה שהיא עצמה קבעה את הצורך בכך, ולאחר מכן לדון בהקלות ובהצדקה לאשרן ולנמק את החלטתה.

היתרי הבנייה לבניינים 9 ו-10: מאחר שההיתרים כללו העברת שטחי בנייה בין מפלסים נדרש היה לשמור על מספר הקומות המרבי שבנספחי התכנית, שכאמור אפשרו בניית שבע קומות מעל מפלס הכניסה וארבע קומות מתחתיו (11 קומות). בתוספת הקומות שאושרו בהקלה אפשר היה להיתר בסך הכול בנייה של 14 קומות. מבדיקת היתר הבנייה של בניין 9 התברר כי אושרו לבנייה 16 קומות (עשר מעל מפלס הכניסה ושש מתחתיו). בבניין 10 אושרו לבנייה 15 קומות (תשע מעל מפלס הכניסה ושש מתחתיו).

בהיתרי הבנייה נמצאו אפוא חריגות של שתי קומות בבניין 9 ושל קומה אחת בבניין 10 - מעבר למותר בתכנית משכנות האומה ובתקנות סטייה ניכרת.

זאת ועוד, בהיתרי הבנייה לא נשמרו קווי הבניין לבנייה מדורגת של המבנה כמתחייב מהוראות תכנית משכנות האומה, ועניין זה לא פורסם כבקשה להקלה. עוד נמצא כי היו חריגות בקווי הבניין של קירות התוחמים חצרות במפלס 3-. גם בסוגיות אלה אישרה ועדת המשנה היתרי בנייה בסטייה מהוראותיה של תכנית משכנות האומה.

היתר הבנייה לבניין 11: תיק הבקשה להיתר הבנייה לבניין 11 נפתח בפברואר 2013, וההיתר הוצא באפריל 2015 וכלל אישור של הקלה לתוספת שלוש קומות. בהיתר הבנייה צוין כי הוא ניתן להקמת בניין חדש בן 10 קומות מעל שתי קומות חניה. על פי תכנית משכנות האומה, אפשר היה להקים שבע קומות מעל מפלס הכניסה וארבע קומות נוספות מתחתיו (חלקן לחניון תת-קרקעי ולמגורים), ולאחר תוספת שלוש הקומות בהליך ההקלה מותר היה להקים סך הכול 14 קומות.

בבקשה להיתר הבנייה צוין כי מדובר בבניין בן 11 קומות, ואילו על פי התשריטים המצורפים להיתר הבנייה הבניין מתנשא לגובה 13 קומות (כולל קומת הגג) מעל שלוש קומות חניון שנבנו על פי ההיתר הקודם - וסך הכול מדובר ב-16 קומות.

מכאן שישנה סתירה בין כותרתו של היתר הבנייה לבין הבקשה והתשריטים המצורפים אליו. חמור מכך, הוא חורג בשתי קומות מהמותר בתכנית משכנות האומה.

העירייה מסרה כי "לאחר ישיבות ממושכות וארוכות ובחינה מדוקדקת של חתכי התכנית ועל פי מכלול הנתונים הוחלט על דרך פרשנות לתכנית בכל הבקשות". לפי אותה פרשנות, היא החליטה להסתמך על נספח אחד מנספחי הבינוי של התכנית, שקבע את מספר הקומות המותר מעל הכניסה הקובעת לבניין. בתשובתה היא הסבירה כי כיוון שהמפלס של הרחובות בחזיתות הצדיות והאחוריות של המבנים נמוך מהמפלס בחזית הראשית, והכניסה לחניון היא מצדם האחורי של הבניינים, נוצר הפרש בין המפלס האחורי למפלס הכניסה הראשית שבתווך שלו מתאפשרת בנייה של קומות מגורים נוספות מתחת למפלס הכניסה הקובעת.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית, כי למעט הנספח שעליו הסתמכה - ושהציג רק היבט מסוים של חלוקת הקומות - הוראות הבינוי נקבעו בשורה של נספחים נוספים שפירוטו באמצעות חתכים את מספר הקומות המותר לבנייה. על הוועדה המקומית הייתה מוטלת החובה להסתמך על כל הנספחים ולהימנע מלאשר חריגה ממספר הקומות המותר בהם. לדעת משרד מבקר המדינה, הדרך שבה היא פעלה במקרה זה עלולה לגרום לשיבוש של עקרונות התכנון שנקבעו בתכניות התקפות ולפגיעה באינטרסים ציבוריים.

היתרי הבנייה במגרש 33

משרד מבקר המדינה בדק חלק מהיתרי הבנייה בחלק המזרחי של מגרש 33, בעניין מספר הקומות המותר. נספחי התכנית קובעים שאפשר להקים בחלק זה של המגרש שלוש קומות חניון תת-קרקעיות ושש קומות מעל הקרקע, כאשר הקומה השישית היא חלק מחלל הגג המשופע (עליית גג). לאחר אישור של הקלה מהוראות התכנית, ניתן להוסיף עוד שלוש קומות, ובסך הכול אפשר לבנות 12 קומות.

בביקורת נמצא כי בפועל התירה ועדת המשנה להקים 15 קומות - ארבע קומות תת-קרקעיות ו-11 מעל הקרקע (כולל קומת גג), ובכך נוצרה חריגה של שלוש קומות.



היתרי הבנייה שיבשו
את עקרונות התכנון
שנקבעו על ידי
הוועדה המחוזית
והביאו לשינוי ניכר
בחזות הסביבה



משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת המשנה על שאישרה מתן היתרי בנייה תוך חריגה מהוראות תכנית משכנות האומה. היתרי הבנייה שיבשו את עקרונות התכנון שנקבעו על ידי הוועדה המחוזית והביאו לשינוי ניכר בחזות הסביבה.

הפיקוח על הבנייה ומתן תעודת גמר

על פי נוהלי מחלקת הפיקוח, על המפקחים לבקר באתר הבנייה כמה פעמים במהלך הבנייה בהתאם להתקדמותה ולתעד את ביקורי הפיקוח בדוחות.

בביקורת הועלה כי ביקור הפיקוח הראשון המתועד באתר הבנייה של בניין 10 נעשה בינואר 2013, לאחר בניית החניון וטרם התחלת הבנייה, והביקור השני מתועד בדצמבר 2015, לקראת מתן תעודת הגמר - ומכאן שבמהלך הבנייה לא תועד כל פיקוח. אשר לבניין 9, נמצא כי במהלך השנים 2011-2012 תועדו שני ביקורים שנעשו באתר לפני שהחלה הבנייה, ואילו במהלך הבנייה תועד ביקור פיקוח אחד בלבד, במרץ 2014. ביקור נוסף תועד בדצמבר 2015, לאחר שהסתיימה הבנייה ולקראת מתן תעודת הגמר.

בתשובת העירייה נמסר כי בניינים 9 ו-10 נבנו כמכלול אחד, ורק משיקולים של היזם התבקשו היתרי בנייה נפרדים. עוד נמסר כי בעת שנערך ביקור פיקוח בבניין 10 נבדק גם בניין 9, ולהפך.

בדיקה שערכו נציגי הביקורת העלתה כי בקומת הגג בבניין 10 נבנה קיר התוחם חלק בחלל הגג, בניגוד להיתר הבנייה. החריגה שנמצאה לא אותרה ולא טופלה בשלב מסירת תעודת הגמר.

בביקורת נמצא כי גם לגבי הבניין שבמגרש 3 לא תועדו כל שלבי הפיקוח. הביקור היחיד המתועד של מפקחי הבנייה במהלך הקמת 11 הקומות שמעל הקרקע היה בגמר העבודה, לקראת מסירת תעודת הגמר.

משרד מבקר המדינה מעיר למחלקת הפיקוח על היעדר התייעוד של פעולות הפיקוח. היעדר התייעוד מעורר את החשש שמחלקת הפיקוח לא ביצעה פיקוח שיטתי על בניית מבני המגורים בשכונת משכנות האומה. הדבר נוגד את כללי המינהל התקין ופוגע באמון הציבור.

שימושים חורגים של גני ילדים בדירות מגורים

על פי דוח של מבקרת העירייה (להלן - דוח מבקרת העירייה) מדצמבר 2015, יש בירושלים כ-1,000 דירות שכורות המשמשות מוסדות חינוך ללא היתר לשימוש חורג. בדוח צוין כי בחלק מהמקרים נפתחו הליכים לקבלת היתר בנייה ב-2013, אולם לא כולם הושלמו. עוד צוין כי הפעלת גנים בלי שהתקבלו כל האישורים הנדרשים גורמת לסיכונים בטיחותיים. ביוני 2015 פרסם היועמ"ש לעירייה מסמך שכותרתו "הנחיות וקריטריונים להמלצות בעניין בקשות לשימושים חורגים בגני ילדים", המלמד אף הוא על החשיבות שיש להליך הרישוי בנושא זה, משום שבאמצעותו ניתן לוודא כי השטח המשמש גן וחצר אכן עומד בהנחיות משרד החינוך וכי מובאים בחשבון שיקולים של בטיחות המבנה וביטחונו ומטרדים אפשריים לשכנים.

העירייה מסרה בתשובתה ממאי 2016, כי בשנת 2015 הוגשו 153 בקשות לשימוש חורג של גני ילדים ומתוכן אושרו 129. עוד מסרה כי הסוגיה מטופלת במשך שלוש שנים רצופות, לאחר עשרות שנים שלא עלתה לסדר היום הציבורי.

בביקורת נמצא כי מאז 2013 התקיימו בוועדת המשנה כמה דיונים בבקשות למתן היתרים לשימושים חורגים של גני ילדים בדירות מגורים. אולם במועד הביקורת, ינואר 2016, טרם הוצאו היתרים כאלה והמצב שתואר בדוח מבקרת העירייה נותר ללא שינוי.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולוועדה המקומית, כי עליהן למפות את תופעת השימושים החורגים של גני ילדים ולגבש תכנית לפתרונה באופן שיביא בחשבון את מכלול הגורמים, ובהם צורכי הבטיחות, שמירה על הסביבה ואכיפת החוק.

מעורבות חבר מועצה בדיוני הצוות המקצועי

הביקורת העלתה מקרה שבו חבר מועצה, מר ישראל קלרמן, שמכהן כסגן ראש העיר וכחבר הוועדה המקומית, השתתף בדיון של הצוות המקצועי במחלקת הרישוי והיועמ"ש בעניינו של היתר בנייה מסוים.

מר ישראל קלרמן השיב למשרד מבקר המדינה במאי 2016, כי במסגרת תפקידו כסגן ראש העיר לשכתו פתוחה לפניית הציבור. במסגרת זו פנה אליו אזרח אשר קיבל חוות דעת שלילית ממחלקת הרישוי בנוגע לבקשה להיתר בנייה לתוספת כלשהי. עוד מסר כי כשליח ציבור הוא מצא לנכון לבוא לפגישה שזומנה במחלקת הרישוי וביקש כי גם היועמ"ש של הוועדה המקומית ישתתף בה. לדבריו, סבר היועמ"ש שניתן לאשר את הבקשה לאור החלטות שהתקבלו בעבר על ידי בית המשפט וועדת הערר, וההחלטה בעניין התקבלה בלי שהופעל לחץ על אנשי המקצוע.

מעורבות כזו בעניין פרטני, בייחוד מצדו של גורם פוליטי בכיר בעירייה, עלולה להתפרש כהפעלת לחץ על הצוות המקצועי ולהטות את שיקול דעתו

משרד מבקר המדינה מעיר כי אין זה ראוי שנבחר ציבור, חבר הוועדה המקומית במקרה זה, ישתתף בדיוני הצוות המקצועי הנסבים על המלצה לאשר היתר בנייה קונקרטי. על הצוות המקצועי לגבש את המלצותיו בעניינים הפרטניים העומדים על סדר היום של הוועדה המקומית באופן בלתי תלוי וחף מהתערבויות של חברי מועצה וחברי הוועדה עצמה, ולהציגן בפני כלל חברי הוועדה המקומית. מעורבות כזו בעניין פרטני, בייחוד מצדו של גורם פוליטי בכיר בעירייה, עלולה להתפרש כהפעלת לחץ על הצוות המקצועי ולהטות את שיקול דעתו.

היתר לתוספות בנייה לבניין קיים בגבעת שאול

נמצא כי בינואר 2012 אישרה ועדת המשנה בקשה להיתר לתוספות בנייה של מרפסות וממ"דים למבנה מגורים, בניגוד לחוות הדעת התכנונית של מחלקת הרישוי שקבעה כי יש לצמצם את עומק המרפסות. האישור ניתן ללא נימוק.

לדעת משרד מבקר המדינה, הגם שלחברי הוועדה המקומית יש שיקול דעת עצמאי בבואם להכריע בבקשות להיתרי בנייה, עליהם לתת משקל רב להמלצות הגורמים המקצועיים בהליך קבלת החלטה שלהם ולנמק כל החלטה שאינה תואמת את ההמלצות המקצועיות.



בפרק זה הובאו מקרי דגם לפגמים שנפלו בהליכי רישוי הבנייה של הוועדה המקומית, דוגמאות לאישור היתרי בנייה בחריגה מהוראות התכנונית ולפעולות שנעשו בחוסר סמכות. כן תוארו הליכי קבלת החלטות החורגים מכללי המינהל התקין ומעקרון השקיפות, והתנהלות הלוקה בהיעדר אמות מידה אחידות.

על הוועדה המקומית לדון בממצאי הביקורת ולהפיק לקחים למניעת הישנותם של הליקויים שנמצאו. על הוועדה המחוזית להגביר את הפיקוח על תפקוד ועדת המשנה, בין היתר באמצעות נוכחות אינטנסיבית של נציג שר האוצר בדיונים.

תפקוד הוועדה המקומית בראי ועדת הערר המחוזית

בחוק התכנון והבנייה נקבעו מנגנוני ערר מינהליים על החלטותיהם של מוסדות התכנון. סעיף 12 א ו-ב לחוק, המסדיר את הרכבן של ועדות הערר המחוזיות ואת סמכויותיהן, קובע כי הן מוסמכות לדון ולהחליט בעררים על החלטות של הוועדה המקומית ושל רשות הרישוי בעניינים שונים, לרבות בעניין היתרי בנייה ושימושים חורגים.

ועדות הערר מאפשרות בירור של טענות ומחלוקות בלי הצורך לנקוט הליכים משפטיים, ומשמשות מנגנון בקרה וביקורת על ההחלטות של מוסדות התכנון המקומיים - בכך הן מסייעות לשפר את תהליכי קבלת ההחלטות ולצמצם את הפגיעה שהציבור עלול להיפגע מהחלטות שרירותיות ולא חוקיות. פגמים אפשריים שבגינם מתקבלים עררים או מוחזרים לדיון בוועדה המקומית עשויים להיות אי-חוקיות של ההחלטות, קבלת החלטות ללא נימוק או על בסיס תשתית עובדתית חלקית, וכן בשל טעמים הנוגעים בשיקול הדעת התכנוני של הוועדה המקומית. משרד מבקר המדינה בדק את תוצאות העררים שהוגשו לוועדת הערר המחוזית של ירושלים בנושא היתרי בנייה ושימושים חורגים בשנים 2013-2015. להלן הנתונים:

לוח 4: תוצאות עררים על היתרי בנייה ושימושים חורגים, 2013-2015

| תוצאות הערר | 2013 | 2014 | 2015 | סך הכול |
|---|------------|------------|------------|------------|
| הערר הוחזר לוועדה המקומית | 28 | 22 | *46 | 96 |
| הערר התקבל | 35 | 23 | 23 | 81 |
| הערר התקבל חלקית | 37 | 26 | 16 | 79 |
| סך העררים שהוחזרו, התקבלו, או התקבלו חלקית | 100 | 71 | 85 | 256 |
| הערר הסתיים בהסכמת הצדדים | 12 | 5 | 17 | 34 |
| הערר נדחה | 71 | 59 | 75 | 205 |
| הערר נמחק או הוסר | 55 | 66 | 65 | 186 |
| סך הכול | 238 | 201 | 242 | 681 |

נתוני ועדת הערר המחוזית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* כולל שני עררים שהוחזרו בחלקם לוועדה המקומית.

מהנתונים עולה כי בשנים שנבדקו הוגשו בסך הכול 681 עררים, מתוכם נדונו והתבררו 495 (לאחר הפחתת העררים שנמחקו או הוסרו). מספר העררים המצביעים על ליקויים בתהליכי קבלת החלטות או על שינוי בשיקול הדעת (עררים שהוחזרו לוועדה או התקבלו) הוא 256 ושיעורם מסך העררים שנדונו והתבררו הוא 51%, לעומת 205 מקרים (41%) שבהם נדחה הערר. בשאר המקרים (8% הסתיים הערר בהסכמת הצדדים. נתוני הלוח מראים כי בשנת 2015 נרשם גידול במספר המקרים של בקשות שהוחזרו לדיון בוועדה המקומית, ובד בבד נרשמה ירידה במספר העררים שהתקבלו או התקבלו חלקית.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי רק 25% מהעררים התקבלו או הוחזרו לוועדה המקומית וכי מדובר בנתון סביר ביחס לערכאת ערעור שהיא מוסד תכנון. היא ציינה שסביר לצפות כי ייתכנו החלטות תכנוניות שונות הנובעות מהשקפות שונות, שכולן מצויות במתחם הסבירות וכי רק חלק מהעררים התקבלו על ידי ועדת הערר בשל ליקוי שנפל בתהליכי עבודה.

משרד מבקר המדינה מציין כי תשובת העירייה לא הביאה בחשבון עררים שהתקבלו בחלקם, וכי גם אלו עשויים להצביע על ליקויים בתהליך קבלת החלטות שלה או על השקפה שונה של ועדת הערר באשר לשיקול דעתה התכנוני.

משרד מבקר המדינה בירר אם החלטות ועדת הערר המחוזית משמשות את הוועדה המקומית להפקת לקחים, לשיפור תפקודה ולצמצום מספר העררים המוגשים נגדה ומספר העררים שנמצאים מוצדקים. היועמ"ש לוועדה המקומית מסרה למשרד מבקר המדינה כי "לגבי כל ערר שיש מקום להפיק ממנו לקחים אנו מקיימים ישיבה בעקבות הדיון ומנחים את הגורמים המתאימים בעירייה ובצוות שלנו".

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי שיופקו הלקחים הראויים מהחלטות ועדת הערר המחוזית וכדי שיישמר הידע הארגוני, על היועמ"ש לוועדה המקומית לרכז את הליקויים העקרוניים שעולים במסגרת הליכי הערר ואת החלטות העקרוניות של ועדת הערר, להפיץ אותם לידיעת הגורמים המקצועיים ולידיעת חברי הוועדה המקומית - וכך לסייע ככל הניתן במניעת הישנותם.

דוגמאות לליקויים בתהליכי קבלת החלטות לפי תוצאות העררים

עררים שבעקבותיהם הוחזרו הבקשות לדיון בוועדה המקומית

בקשה לבניית מעלית חיצונית: העוררים הגישו לוועדת הערר את התנגדותם להקמת מעלית בבניין שבו הם מתגוררים, מחשש שתפריע להם. בדיון בוועדת הערר העלו העוררים חלופות לתכנון המעלית החיצונית, שלא נדונו קודם לכן בוועדה המקומית. ועדת הערר קבעה כי החלטת הוועדה המקומית חסרה, והחזירה לה את הבקשה לדיון נוסף.

תוספות בנייה לבניין קיים: ועדת הערר דנה במחלוקת בנושא תוספת בנייה והפרעתה לשכנים והחזירה את הבקשה לדיון נוסף בוועדה בנימוק שיש "אי בהירות מובהקת" באישור הבקשה על ידי ועדת המשנה. היא העירה לה כי על החלטותיה להיות ברורות, וועדת המשנה דנה שוב בבקשה והנפיקה החלטה מפורטת ומנומקת.

הכללת תוספת ממ"ד כחלק מהתוספת המותרת על פי נספח הבינוי: במקרה זה הגישו מבקשי הבקשה ערר כנגד החלטתה של הוועדה המקומית להכליל בנייה של חדר מחזק כחלק מהתוספת המותרת לבנייה על פי התכנית. העוררים ביקשו כי בניית הממ"ד תהיה בנוסף לתוספת המותרת, ולא כחלק ממנה. במהלך הדיון בוועדת הערר התברר כי הנימוק להחלטת הוועדה המקומית היה כי תוספת החדר גורמת לפגיעה בחזות האדריכלית של הבניין. ועדת הערר קבעה כי "לאחר שעיינו בפרוטוקול הוועדה המקומית ובהחלטה לא מצאנו כל דיון אדריכלי ואין כל אמירה כי התוספת אכן תהייה פגיעה אדריכלית", והחליטה להחזיר את הבקשה לדיון נוסף בוועדה המקומית.

החלטת הוועדה המקומית לא התבססה אפוא על מכלול השיקולים ולא הייתה מנומקת.

משרד מבקר המדינה מצא כי ביולי 2013 שוב נדונה הבקשה בוועדת המשנה, שהחליטה שיש לתקן את הבקשה. אולם גם הפעם לא פורטו התיקונים המהותיים שנדרשו להכניס לתכנית והנימוקים להם.

עררים שהתקבלו על ידי ועדת הערר

בקשה להוספת קומות יחידות דיור למבני מגורים: ביולי 2013 אישרה הוועדה המקומית ליזם פרטי חמישה היתרי בנייה למבני מגורים בגבעת מרדכי, שכללו הקלות להוספת שלוש קומות למבני מגורים והוספת 44 יחידות דיור למספר היחידות המאושרות בתכנית שחלה על השטח (סך הכול 220 יחידות דיור), באמצעות צמצום שטח של חניון ציבורי וניוד זכויות הבנייה למבני המגורים. כל בקשה להיתר ולהקלות פורסמה בנפרד והוספת יחידות הדיור יוחסה רק לאחד הבניינים במתחם. הצוות המקצועי של הוועדה המקומית המליץ בפניה לדחות את הבקשות להיתר ולהקלות, וזו הייתה גם העמדה של מהנדס העיר ושל מתכנתת הוועדה המחוזית. הנימוק להמלצה היה שהבנייה המוצעת חורגת מהמדיניות התכנונית, מבטלת חניון ציבורי שיש לו חשיבות ואינה משתלבת בנוף הקיים. הוועדה המקומית לא קיבלה את המלצות הגורמים המקצועיים והחליטה לאשר את הבקשות להיתר ולהקלות. היא נימקה את החלטתה בכך שכבר נעשו תיאומים עם מהנדס העיר בנוגע לבנייה המבוקשת וכי יש צורך חיוני בהוספת יחידות הדיור.

החלטת הוועדה המקומית הובאה בפני ועדת הערר, שסברה שלא ניתן לשנות את עקרונות התכנון בדרך של מקבץ בקשות להיתר וכי ריבוי ההקלות וניוד זכויות הבנייה שנקבעו בתכנית גורמים לאי-בהירות של התכנון במתחם. היא ציינה כי "התמונה המצטיירת מהליכי הרישוי במגרש זה הינה של תכנון זוחל באמצעות בקשות להיתרי בנייה ללא ראייה כוללת לא של המגרש ולא של המתחם", וקבעה

אלפי מ"ר שלפי
התכנית שייכים
לציבור "נעלמו" או
הועברו ליזם פרטי
לטובת שטחים
סחירים שלו

כי אין מקום לאשר את ההקלות - הן משום שהן חסרות הצדקה תכנונית והן לנוכח פגיעה בתושבי השכונה.

אשר לביטולו של החניון הציבורי, ציינה ועדת הערר כי מדובר באלפי מ"ר אשר לפי התכנית שייכים לציבור וש"נעלמו" או הועברו ליזם פרטי לטובת שטחים סחירים שלו. כך ציינה כי השיטה שעל פיה חניון המיועד לציבור מוסב לשטחים פרטיים היא שיטה נפסדת שאין לקבלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מהחלטות ועדת הערר במקרה זה עולה חשש שמא קיבלה הוועדה המקומית את ההחלטה רק כדי להיטיב עם היזם הפרטי: היא התקבלה בניגוד להמלצות הצוות המקצועי הבכיר של הוועדה המקומית והוועדה המחוזית, ללא ראייה כוללת ותוך כדי פגיעה באינטרסים ציבוריים ובעקרונות התכנון. התנהלות כזו היא דוגמה לפגיעה חמורה בזכויות הציבור, באמון הציבור במוסדות התכנון ולמינהל לא תקין.

העירייה מסרה בתשובתה ממאי 2016, כי בדרך כלל הוועדה המקומית מאמצת את המלצות גורמי המקצוע, אולם החוק מסמיך ואף מחייב אותה להפעיל שיקול דעת עצמאי ולכן לעתים החלטותיה שונות מהמלצת הדרג המקצועי.

היזם השיב למשרד מבקר המדינה ביוני 2016, כי ההחלטה בוועדה המקומית התקבלה לאחר רצף של פגישות עם גורמים מקצועיים בעירייה אשר תמכו בבקשה וקידמו אותה.

יודגש, כי במקרה דנן בסופו של יום גיבשו הגורמים המקצועיים המלצה שלא לאשר את הבקשה. משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית, כי עליה להביא בחשבון שיקוליה את המלצות גורמי המקצוע.

על הוועדה המקומית להפיק לקחים ממקרה זה, ולהימנע להבא מאישור מקבצי הקלות חריגות בהיקפן המשנות את העקרונות התכנוניים וכן מאישור תוספתי של היתרי בנייה באופן המשבש את הבקרה התכנונית ואת הראייה התכנונית הכוללת.

היתר בנייה של תוספת לבניין מגורים קיים: ועדת המשנה החליטה בינואר 2015 לאשר תוספת בנייה לבניין מגורים. זאת, לאחר שבדיונים קודמים נקבע כי התוספת פוגעת בעיצוב הבניין ובפרטיות של אחת מן הדירות בבניין. ההחלטה התקבלה לאחר כישלוננו של הליך גישור שאליו הופנו מגיש הבקשה והמתנגדים לבקשה.

ועדת הערר דנה בערר שהוגש כנגד ההחלטה, וקבעה שנפל פגם מהותי בהחלטת ועדת המשנה, שנימקה את החלטתה בכך שהמתנגדים לא שיתפו פעולה עם הליך הגישור. ועדת הערר ציינה כי היעדר שיתוף פעולה של מתנגד עם הליך הגישור איננו מהווה טעם לדחיית ההתנגדות, בייחוד לנוכח החלטת ועדת המשנה לקבל חלק מההתנגדויות. עוד קבעה ועדת הערר כי ההחלטה שקיבלה ועדת המשנה לא הייתה מנומקת. הביקורת העלתה כי ועדת המשנה אישרה את הבקשה לתוספת לבניין

ללא דיון ענייני. בדיון צוין מספר הבקשה בלבד, ללא פירוט הנסיבות, השיקולים והנימוקים להחלטה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת המשנה כי החלטתה בינואר 2015 לאשר את הבקשה בניגוד לקביעותיה הקודמות בלי שנימקה זאת אינה ראויה, בייחוד לנוכח העובדה שלא השתנו הנסיבות והתנאים.



בדוגמאות לעיל הוצגו פגמים בתהליכי קבלת החלטות של הוועדה המקומית: תוארו החלטות שלא היו ברורות מספיק או שלא התבססו על דיון במכלול הסוגיות הרלוונטיות, והיעדר נימוקים להן. בשל התנהלות זו של הוועדה המקומית מוגשים עררים כנגד החלטותיה, נפגע אמון הציבור בה, והליכי הרישוי מתארכים ונגררים ללא סיבה מוצדקת.

על הוועדה המקומית ורשות הרישוי להפיק לקחים מהמקרים שמכרו, להקפיד על דיון מקצועי וענייני בבקשות המובאות להכרעתן, לגבש החלטות מושכלות ולנמקן.

פיקוח ואכיפה

בנייה בלתי חוקית פוגעת בהשגת תכליות התכנון והיא עלולה לגרום לנזקים בעניינים ציבוריים חיוניים, כמו פגיעה בבטיחות, בערכי נוף וסביבה, פגיעה בתשתיות וסיכול האפשרות לפתח אותן לטובת הציבור, בזבוז משאבי קרקע, פגיעה בחזות העיר ובאתרים לשימור. בית המשפט העליון הדגיש בפסיקתו כי לבד מהבטחת אינטרסים פרטיים וציבוריים באמצעות התכנון, הרי שאכיפת חוק התכנון והבנייה נועדה להבטיח גם את ערך קיומו של שלטון החוק³³.

בפרק י': עבירות ועונשין לחוק התכנון והבנייה, מפורטות העבירות בתחום התכנון והבנייה וקבועים העונשים שבצדן. בסעיף 27 לחוק נקבע כי מתפקידה של ועדה מקומית להבטיח את קיומן של הוראות החוק. העבירות העיקריות מפורטות בסעיף 204, והן בנייה או שימוש במקרקעין ללא היתר או בנייה ושימוש במקרקעין בסטייה מהיתר או מתכנית.

פעולות האכיפה כוללות את איתור העבירות, חקירתן ונקיטת אמצעים נגדן. בחוק התכנון והבנייה מפורטים אמצעי האכיפה המינהליים, כמו צו הפסקת עבודה מינהלי או צו הריסה מינהלי, לצד אמצעי האכיפה השיפוטיים - נקיטת הליכים משפטיים והוצאת צווים שיפוטיים כצו הפסקת עבודה או צו הריסה. האמצעים המינהליים מאפשרים טיפול מהיר בעבירות ומניעת נזקים הכרוכים בעבירות הבנייה, אולם החוק קובע סייגים לשימוש בהם ולוחות זמנים קצובים ליישום. כמתחייב מחוק התכנון והבנייה, בפעולות האכיפה משולבים הגורמים המשפטיים הן בהליכים שיפוטיים והן בהליכים מינהליים. כך למשל נקבע כי הוצאת צו הריסה בהליך מינהלי על ידי ועדה מקומית מחייבת התייעצות עם היועמ"ש של הרשות המקומית. עוד נקבע כי ייצוג הוועדה המקומית בבית המשפט ייעשה על ידי תובע שהוסמך על ידי היועמ"ש לממשלה.

מאפייני עבירות הבנייה בירושלים

בשנת 2009 פרסם מבקר המדינה דוח³⁴ על אכיפת דיני התכנון והבנייה במתחם "גן המלך" בירושלים (להלן - הדוח מ-2009), בעקבות בקשה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת. בדוח צוין כי בירושלים יש בנייה בלתי חוקית בהיקף נרחב - על פי ההערכות מדובר בעשרות אלפי עבירות בנייה מסוגים שונים - וכי מאפייני העבירות במזרח העיר שונים מאשר במערבה. במזרח העיר נפוצה הקמתם של בניינים שלמים ללא היתר ובניגוד להוראותיהן של התכניות ככל שישנן כאלה, ואילו במערבה העבירות הנפוצות הן בנייה בסטייה מהיתר ותוספות בנייה ללא היתר. עוד צוין בדוח מ-2009 כי לפי הערכות של גורמי הפיקוח בעירייה, התגברה

33 ע"מ 2273/03 אי התכלת שותפות כללית נ' החברה להגנת הטבע (פורסם במאגר ממוחשב, 7.12.06).

34 מבקר המדינה, דוחות ביקורת על השלטון המקומי (2009), עמ' 681.

הבנייה הבלתי חוקית במזרח העיר מתחילת שנות התשעים של המאה העשרים, וכי מתחילת המאה העשרים ואחת נבנים בשכונות מזרח העיר כ-1,000 מבנים בלתי חוקיים חדשים בכל שנה.

העירייה מסרה בתשובתה ממאי 2016, כי כיום אין בידי שום גורם מוסמך נתון בדוק לגבי כמות המבנים הבלתי חוקיים במזרח העיר.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי עליה לרכז את מלוא הנתונים על הבנייה הבלתי חוקית ולדווח עליהם לוועדה המחוזית.

מדוחות שהעביר יועמ"ש העירייה בשנים 2014-2015 למחלקה לאכיפת דיני מקרקעין במשרד המשפטים, עולה כי בכל השנים האחרונות מחלקת הפיקוח מעבירה לתובע העירוני כ-5,000 תיקי עבירות מדי שנה, וכי במזרח העיר יש בנייה בלתי חוקית מסיבית ורחבת היקף המתפרסת על פני מאות מטרים. בדוחות היועמ"ש צוינו סוגיות שמצויות בסיכון בשל עבירות הבנייה בעיר, כמו הצורך בשמירה על מבנים לשימור ושמירה על צבינה המיוחד של עיר הבירה והבנייה באבן.

היערכות מחלקת הפיקוח

גודלה של ירושלים, פריסתה המרחבית, מאפייני האוכלוסייה והיקפי הבנייה של העיר מצריכים היערכות מתאימה למשימות הפיקוח והאכיפה על הבנייה. משרד מבקר המדינה בדק את היערכות מחלקת הפיקוח לביצוע תפקידיה: לשם כך נבדקו תקן כוח האדם שלה והציוד העומד לרשותה.

תקן כוח האדם: משרד מבקר המדינה בדק את מספר המפקחים במחלקת הפיקוח בהתאם למודל תקינה המבוסס על תפוקות, שגובש במסגרת מחקר שהזמין משרד הפנים ופורסם בשנת 2003³⁵ (להלן - מודל התקינה). מודל התקינה מתייחס למספר המפקחים הנדרש ולניהול מחלקות הפיקוח, והוא מבוסס על נתונים כמו גודל האוכלוסייה, מספר היתרי הבנייה, מספר תעודות הגמר, מספר התלונות, מספר ההתראות (בנייה חדשה), מספר כתבי האישום ומספר הצווים. הוא אמנם לא אומץ רשמית על ידי משרד הפנים, אך בפועל מודל התקינה משמש סרגל שלפיו פועלות מחלקות הפיקוח של היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה. מאחר שבשנים 2013-2015 נמדדו שינויים בתפוקות מחלקת הפיקוח (ראו פירוט להלן, בהמשך הפרק) בדק משרד מבקר המדינה את תוצאות המודל לגבי 2013 ו-2015 בנפרד. לפי נתוני העירייה על התפוקות בשנת 2013, היו אמורים להימצא במחלקת הפיקוח 41 מפקחי שטח, ולפי נתוני 2015 - 36 מפקחים.

על פי נתוני העירייה, למחלקת הפיקוח יש בתקן 36 משרות למפקחים. בנובמבר 2015 היו במחלקה 32 מפקחים, שלושה מהם אינם מפקחים מוסמכים.

35 משרד הפנים, מחקר בנושא קריטריונים להקצאת משאבים לפיקוח על הבניה - דוח מסכם (2003), עמ' 82-140.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית ולעירייה כי עליהן לפעול למילוי המשרות החסרות על פי התקן הקיים, כדי לייעל את הפיקוח על הבנייה.

האגף לרישוי ופיקוח מסר במהלך הביקורת כי ישנם ארבעה מפקחים בתהליך קליטה וכי יש קושי לגייס מפקחים בשל השכר הנמוך המשולם להם.

בינואר 2016 פרסם צוות בראשות המשנה ליועמ"ש לממשלה דוח על ההתמודדות עם תופעת הבנייה הבלתי חוקית³⁶ (להלן - דוח צוות היועמ"ש), וצוין בו כי נציגי הרשויות המקומיות שהופיעו בפניו העלו טענות על מחסור במפקחים ועל כך ששכר המפקחים נמוך והדבר מקשה על איתור כוח אדם מתאים.

מדוח צוות היועמ"ש עולה כי מינהל התכנון במשרד האוצר העמיד תקציב לתוספת של 80 מפקחים. הצוות המליץ לפנות לממונה על השכר במשרד האוצר כדי לבחון באופן מערכתי את סוגיית השכר של המפקחים על הבנייה.

מינהל התכנון במשרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה במאי 2016, כי על פי ממצאי סקר שהכין לא נדרשה תוספת כוח אדם לעיריית ירושלים, משום שמספר המפקחים תואם את המינימום הנדרש לצורך תפקוד תקין וכי סוגיית שכר עובדי הוועדות המקומיות נדונה בימים אלו ומסתמן פתרון לשיפור המצב.

היערכות האכיפה לפי אזורי פיקוח: משרד מבקר המדינה בדק את חלוקת המפקחים לצוותי עבודה, ומצא כי בשכונות במערב העיר ששטחן נאמד ב-80,000 דונם ומתגוררים בהן כ-530,000 תושבים יש 23 מפקחים ועוזרי מפקחים, ואילו בשכונות במזרח העיר ששטחן נאמד בכ-45,000 דונם ומתגוררים בהן כ-300,000 תושבים יש חמישה מפקחים בלבד. בדוח מ-2009 צוין כי במזרח העיר היו באותה שנה שמונה מפקחים.

ממסמך שגיבשה בתחילת 2016 התביעה העירונית³⁷ עולה, כי במזרח ירושלים יש כ-10,000 מבנים לא חוקיים שאינם מטופלים לנוכח מגבלות המשאבים וההיקף הנרחב של עבירות הבנייה במקום. במסמך צוין כי "תופעת הבנייה הבלתי חוקית במזרח ירושלים היא תופעה רחבת היקף, הפוגעת בסדר הציבורי ובאיכות החיים של האזרחים. התופעה מהווה בעיה כלכלית קשה תוך פגיעה בפיתוח תשתיות ובקיומו של הליך תכנון ובנייה מוסדר ובכך מהווה נזק ישיר לאיכות החיים של הפרט". כן נכתב במסמך כי לשם ייעול האכיפה במזרח העיר והגברתה הוחלט בעירייה על גיבושה של תכנית עבודה סדורה לחמש השנים הקרובות לשם השלמת פיגורי האכיפה באמצעות הקמת צוות ייעודי.

היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה במשרד האוצר מסרה בתשובתה ממאי 2016 כי על פי התקן יש צורך בשמונה מפקחים במזרח העיר, אולם לדעתה בפועל יש צורך ב-16 מפקחים משום שהמפקחים במזרח העיר עובדים בזוגות.

36 הצוות להתמודדות עם תופעת הבנייה הבלתי חוקית - דין וחשבון, ינואר 2016.

37 **הקצאת משאבים ממשלתיים להגברת אכיפת חוקי תכנון ובנייה במזרח ירושלים** (ללא תאריך).

בביקורת נמצא כי בשכונות במזרח העיר המצויות מעבר לגדר ההפרדה, שעל פי ההערכות מתגוררים בהן כ-140,000 תושבים, אין אכיפה כלל - למרות בנייה בלתי חוקית בהיקף עצום, לרבות הקמה של מבנים רבי קומות. זאת, בשל אילוצים ביטחוניים. תופעה זו מעידה על התרופפות האכיפה בחלקים מסוימים בירושלים והיא מחייבת טיפול מהיר הן של משרד ראש הממשלה³⁸ הן של הוועדה המקומית.

העירייה מסרה בתשובתה ממאי 2016 כי מספר המפקחים אשר הוקצה למזרח העיר מתאים להשגת היעדים. עוד מסרה כי מגבלת כוחות האבטחה המוקצים לצורכי הפיקוח אינה מאפשרת להגדיל את מספר המפקחים, אף לו הדבר היה נדרש. העירייה גם מסרה כי בשכונות שמעבר לגדר ההפרדה לא ניתן באופן מעשי לבצע פעולות אכיפה, ולצורך כך נדרש שיתוף פעולה עם גורמי הביטחון. כמו כן ציינה כי ב-2013 היא דנה בנושא עם גורמי הביטחון והוחלט על הקמת צוות ייעודי לביצוע האכיפה, אולם עד כה לא נעשה דבר.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח העמדות השונות ביחס להקצאת משאבי אכיפה במזרח העיר ולנוכח היקף הבנייה הבלתי חוקית באזור זה, על העירייה להידרש שוב לנושא. על העירייה מוטלת החובה לשוב ולהעלות בהקדם את קשיי האכיפה שיש לה בפני גורמי הביטחון ומשרדי הממשלה הרלוונטיים - כדי שיימצא פתרון למצב.

המטה לביטחון לאומי במשרד ראש הממשלה השיב למשרד מבקר המדינה במאי 2016, כי הוא מוביל זה תקופה ארוכה עבודת מטה למתן מענה לפתרון הבעיות בשכונות אלה, בשיתוף עם כמה גורמים, ובהם עיריית ירושלים ומשטרת ישראל.

ציוד: בביקורת נמצא כי לרשות מפקחי הבנייה עומדים 11 כלי רכב, אך מרביתם כלי רכב עירוניים שאינם מותאמים למשימות פיקוח בכל אתרי הפיקוח והבנייה. למפקחים המלווים את הבנייה החדשה, למשל, אין רכבי שטח, אף על פי שהגישה אל אתרי הפיקוח עוברת לעתים בדרכי עפר. זאת ועוד, אף על פי שמחלקת הפיקוח מצוידת במערכות מחשב, באמצעי מדידה ותיעוד ובציוד בטיחות, ישנם מקרים שבהם קבלת ציוד בסיסי כגון נעלי בטיחות למפקחים חדשים מתעכבת זמן רב. אשר להידוק האכיפה במזרח ירושלים, על פי אפיון שקבעה העירייה עצמה, לצוות האכיפה הייעודי שהוועדה המקומית מבקשת כאמור להקים דרוש ציוד שאין ברשות מחלקת הפיקוח כיום. ציוד זה כולל 20 רכבי שטח ממוגנים, קטנועים, רחפן וכלי נשק בעלות המוערכת ב-6 מיליון ש"ח.

העירייה מסרה בתשובתה ממאי 2016, כי כלי הרכב העירוניים מותאמים למשימות הפיקוח מאחר שיש בעיר תשתיות מסודרות. כן מסרה כי הדרישה להקים צוות אכיפה ייעודי אינה מחייבת, והיא בגדר הצעה שהועלתה בתקופת המהומות במזרח העיר. היא ציינה כי ההצעה להקימו הייתה חלק מתכנון רחב להקים משטרה עירונית

38 במשרד ראש הממשלה פועלת המועצה לביטחון לאומי שמונתה לתכלל סוגיות מערכתיות הנוגעות לשכונות שמעבר לגדר ההפרדה.



למחלקת הפיקוח אין
מסמכים המגדירים
סדרי עדיפויות
לאכיפה יזומה
ולאיתור עבירות בנייה
ותכניות עבודה
פרטניות למפקחים
בשטח

במזרח העיר, תכנית שטרם קרמה עור וגידים. על כן, לא קיים פער ציוד בין המצוי לרצוי בהתייחס לאכיפה במזרח ירושלים.

משרד מבקר המדינה מציין כי הפיקוח על הבנייה נעשה גם באתרי בנייה שהגישה אליהם אינה אפשרית באמצעות תשתיות מסודרות. לדעת משרד מבקר המדינה, על הוועדה המקומית והעירייה לבחון אם הציוד העומד לרשות מחלקת הפיקוח מאפשר לה למלא את משימותיה ולהשיג את יעדי האכיפה.

מדיניות הפיקוח והאכיפה

לעבירות בנייה יש בדרך כלל דרגות שונות של חומרה בהיקפי הבנייה הבלתי חוקית ובמידת הפגיעה באינטרסים הציבוריים ובתכליות התכנון. מאחר שמשאבי האכיפה מוגבלים, יש לקבוע סדר עדיפויות לפעולות הפיקוח על הבנייה, לתביעה ולענישה, בהתאם למדיניות אכיפה ברורה ועקבית. מדיניות אכיפה שיטתית תאפשר שימוש יעיל במשאבי האכיפה והיא תנאי למימוש עקרון השוויון בפני החוק ולהתנהלות מושכלת ואפקטיבית³⁹. מדיניות האכיפה בתחום התכנון והבנייה צריכה להתגבש בתיאום עם כל גורמי האכיפה - התביעה העירונית, מהנדס העיר ומחלקת הפיקוח העירונית⁴⁰.

בביקורת נמצא כי התביעה העירונית גיבשה מדיניות תביעה וענישה במרבית הנושאים הקשורים לתכנון הבנייה, והיא מעוגנת במסמכי מדיניות ומבוססת על תבחינים ברורים. לעומת זאת, למחלקת הפיקוח אין מסמכים המגדירים סדרי עדיפויות לאכיפה יזומה ולאיתור עבירות בנייה ותכניות עבודה פרטניות למפקחים בשטח. הפיקוח על הבנייה נעשה על פי רוב בהתאם לתלונות הרבות שמגיעות למחלקה, ובהתאם למעקב אחר תהליכי אכיפה שכבר הוחל בהם. בתכנית העבודה של מחלקת הפיקוח לשנת 2016 צוין כי היא תפעל למיקוד האכיפה באמצעות הגדרת אזורי אכיפה מוגברים ובאמצעות מיפוי העבירות.

העירייה מסרה למשרד מבקר המדינה, כי מדיניות האכיפה של התביעה העירונית גובשה בשיתוף עם מחלקת הפיקוח וכי מחלקת הפיקוח מונחה על ידי מדיניות זו. עוד מסרה כי מדיניות האכיפה שגובשה מגובה באישורים של פרקליטות המדינה ומשרד המשפטים. היא ציינה כי סדרי העדיפות של מחלקת הפיקוח ותכניותיה מונחים על ידי התביעה העירונית, וכי אין פערים בין שתי המחלקות.

39 בעניין זה ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 2009** (2009), עמ' 56; וכן הנחיית היועמ"ש לממשלה מס' 4.1002 - "הצורך בקביעת מדיניות מרכזית של חקירה ותביעה בתחום העונשין".

40 ראו גם הנחיות שפרסמו משרד הפנים, משרד האוצר ומשרד המשפטים במסגרת מרכזי הדרכה לשלטון המקומי בחוברת "מדיניות אכיפה לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה" (דצמבר 2015).

משרד מבקר המדינה מציין כי בביקורת לא נמצא כל מסמך של מחלקת הפיקוח שדן במיקוד האכיפה בהתאם לעקרונות שנקבעו במדיניות התביעה העירונית, ולא נמצאו תכניות עבודה מפורטות למפקחים בשטח.

מינהל התכנון במשרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה במאי 2016 כי אגף הרגולציה שלו מינה בימים אלה יועץ לצורך סיוע לוועדה המקומית בהכנת מדיניות אכיפה מסודרת.

מסד נתונים ומערכות מידע

פעולות האכיפה כוללות כאמור איתור עבירות, חקירתן, הוצאת צווים מינהליים להריסת הבנייה הבלתי חוקית או להפסקת עבודות הבנייה, הגשת כתבי אישום ובקשות לקבלת צווים שיפוטיים ויישום פסקי דין; מדיניות אכיפה מוצלחת דורשת אפוא פעולה מתואמת ומשולבת של מחלקת הפיקוח ושל התביעה העירונית, באמצעות העברת מידע וחומרי חקירה בשלבים השונים של פעולות האכיפה ומעקב משותף אחר הטיפול בעבירות.

מחלקת הפיקוח מנהלת את פעילותה ואת תהליכי העבודה העיקריים שלה במערכת מחשב ייעודית - מערכת ייעודי קרקע. המערכת מאפשרת לתעד את פעולות הפיקוח הפרטניות, לנהל את הליכי הפיקוח ולהפיק שאילתות. מנגד, לתביעה העירונית אין מערכת מחשב ייעודית לניהול התהליכים המשפטיים ותהליכי העבודה המתבצעים במסגרתה ובביקורת נמצא כי העירייה הכירה בצורך להקים מערכת כזו עוד טרם הביקורת.

במצב הזה אין מסד נתונים אחד המרכז מידע על כל שלבי תהליך האכיפה והמאפשר לעקוב אחר הטיפול בעבירות ולהפיק נתונים לצורכי בקרה וניהול. עם זאת, בתכנית העבודה של אגף היועמ"ש לעירייה לשנת 2016 תוקצבה הקמת מערכת ייעודית כזאת לתביעה העירונית.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי היא הכירה בצורך להקים מערכת מחשב לתביעה העירונית עוד טרם הביקורת וכי היא מצויה בשלב של תכנון ופיתוח מערכת מחשב כזו, כאשר היעד הוא להשלים את הקמת המסד הבסיסי של המערכת עד תום 2016.

פעולות הפיקוח

להלן נתונים על היקף הפעילות במחלקת הפיקוח בשנים 2013-2015:

לוח 5: הפעולות העיקריות של מחלקת הפיקוח, 2013-2015

| שיעור שינוי מ-2013 ל-2015 | 2015 | 2014 | 2013 | |
|------------------------------|--------|--------|--------|-----------------------------|
| -13% | 4,529 | 4,247 | 5,212 | תלונות שהתקבלו |
| -21% | 12,710 | 13,850 | 16,165 | ביקורים בשטח |
| -13% | 1,186 | 1,537 | 1,364 | התראות |
| -11% | 4,329 | 5,000 | 4,859 | תיקי פיקוח שנפתחו |
| -52% | 908 | 1,303 | 1,898 | טיוטות של כתבי אישום שהוכנו |
| -2% | 251 | 329 | 257 | תעודת גמר שנמסרו |

נתוני מחלקת הפיקוח של העירייה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה כי בין השנים 2013-2015 מסתמנת ירידה ניכרת בתפוקות מחלקת הפיקוח - ישנם פחות ביקורים בשטח (ירידה של כ-21% ב-2015 לעומת 2013), ומספר תיקי הפיקוח שנפתחו ירד גם הוא. בולטת במיוחד היא הירידה במספר טיוטות כתבי האישום שהוכנו (ירידה של 52% ב-2015 לעומת 2013). לנוכח נתונים אלו בחן משרד מבקר המדינה את טיוטות כתבי האישום, על פי סוג העבירה או הבקשה מבית המשפט. להלן פירוט:

לוח 6: טיוטות כתבי האישום לפי עבירות, 2013-2015

| שיעור השינוי מ-2013 ל-2015 | 2015 | 2014 | 2013 | |
|-------------------------------|------------|--------------|--------------|--------------------|
| -39% | 143 | 181 | 233 | בקשה למתן צו הריסה |
| -73% | 274 | 587 | 1,019 | אי-ציות לגזר דין |
| -18% | 379 | 396 | 462 | בנייה ללא היתר |
| -43% | 76 | 90 | 133 | בנייה בניגוד להיתר |
| -21% | 31 | 35 | 39 | שימוש חורג |
| -58% | 5 | 14 | 12 | חסימת כניסה לפקחים |
| -52% | 908 | 1,303 | 1,898 | סך הכול |

נתוני מחלקת הפיקוח של העירייה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה כי בשנים 2013-2015 מסתמנת ירידה במספר טיטות כתבי אישום בכל העבירות, אולם בולטות במיוחד הן הירידה במספר כתבי האישום בגין אי-ציית לגזר דין (ירידה של כ-73% ב-2015 לעומת 2013) והירידה במספר הבקשות למתן צו הריסה שיפוטי (ירידה של כ-39%)⁴¹. נמצא כי מחלקת הפיקוח ערה לירידה בתפוקותיה, ובתכנית העבודה שלה לשנת 2016 היא קבעה יעדים לשיפורן.

משרד מבקר המדינה העיר למהנדס העיר ולי"ר הוועדה המקומית כי עליהם לבחון את הממצאים על הירידה בתפוקות מחלקת הפיקוח, לנתח את סיבותיה ולגבש בתיאום עם התביעה העירונית פתרונות וקווי פעולה למניעת התרופפותן של פעולות האכיפה ופגיעה בשלטון החוק.

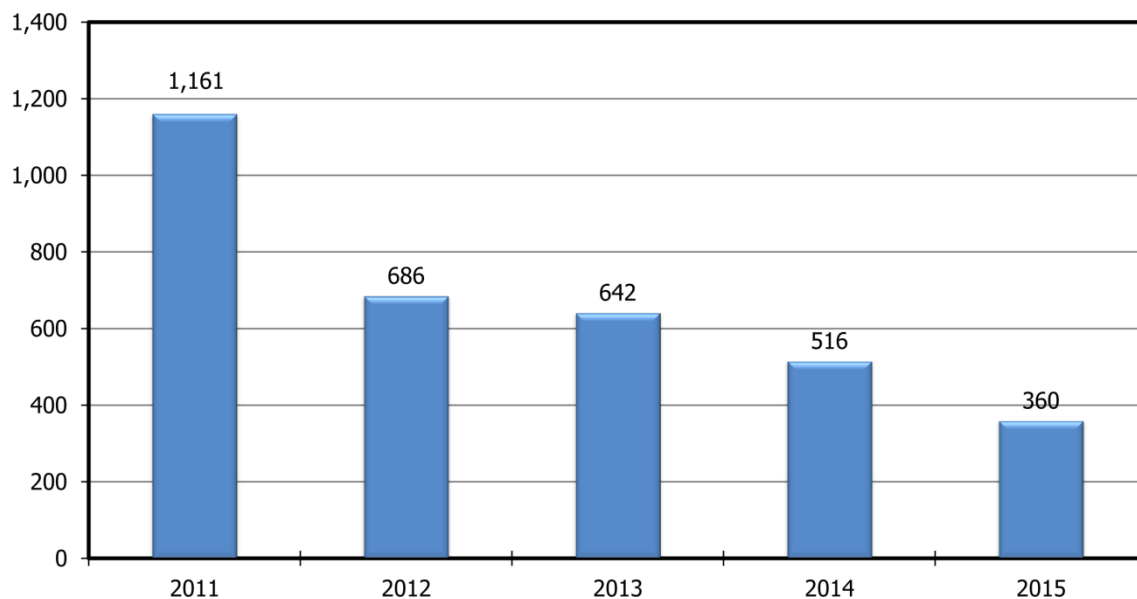
העירייה מסרה בתשובתה ממאי 2016, כי אחד הגורמים לירידות בתפוקות בתקופה האמורה הוא המצב הביטחוני אשר אילץ את העירייה לצמצם את הביקורים במזרח העיר, וכי גם למדיניות האכיפה שאימצה הייתה השפעה על התפוקות. כן מסרה כי הייתה ערה למגמה המסתמנת וב-2016 מסתמנת עלייה משמעותית בפעולות האכיפה.

הגשת כתבי אישום

הגשת כתבי אישום על עבירות בנייה במקרים המצדיקים זאת היא שלב חשוב בהליך האכיפה, שכן היא מאפשרת למצות את הדין עם עברייני הבנייה ויוצרת הרתעה יעילה. בית המשפט רשאי לגזור ענשי מאסר או קנסות על עברייני הבנייה ולהורות על הריסת הבנייה הבלתי חוקית. משרד מבקר המדינה בדק את מספר כתבי האישום שהגישה התביעה העירונית לבית המשפט המקומי, והם מוצגים בתרשים שלהלן.

41 הירידה הגדולה (52%) במספר טיטות כתבי האישום בגין חסימת כניסה למפקחים משקפת את מדיניות האכיפה של התביעה העירונית שלא לנקוט הליכים משפטיים בעבירות מסוג זה, כפי שהוסברה לצוות הביקורת על ידי ראש התביעה העירונית.

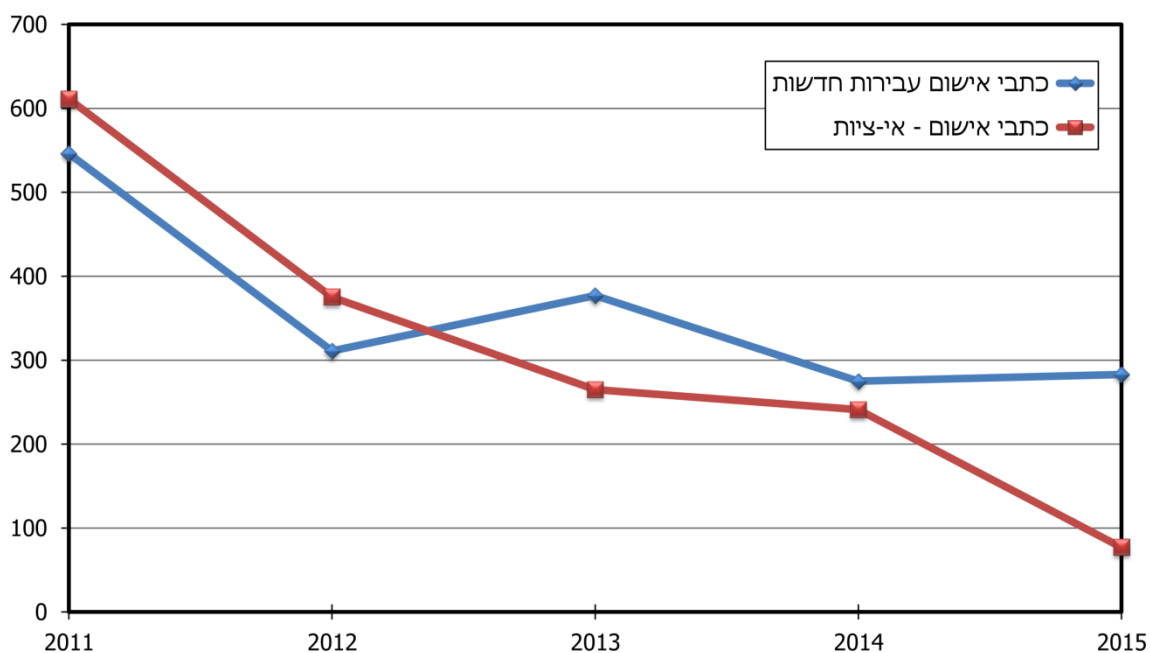
תרשים 1: כתבי אישום שהוגשו לבית המשפט המקומי בגין עבירות תכנון ובנייה, 2011-2015



הנתונים מצביעים על מגמת ירידה חדה מאוד במספר כתבי האישום שהוגשו לבית המשפט המקומי על עבירות תכנון ובנייה בשנים 2011-2015 (ירידה של 68% ב-2015 לעומת 2011).

משרד מבקר המדינה בדק כמה מכתבי האישום שהוגשו בגין אי-ציית וכמה שהוגשו בגין עבירות חדשות. להלן פירוט:

תרשים 2: כתבי אישום בגין עבירות חדשות ובגין אי-ציות, 2011-2015



הנתונים מצביעים על ירידה חדה במספר כתבי האישום שהוגשו בגין אי-ציות (ירידה של 87% ב-2015 לעומת 2011), אולם לא נמצא הסבר למגמה זאת במדיניות שגיבשה התביעה העירונית בתחום זה, או בנתונים כלשהם על גידול בהיקף הציות לגזרי הדין.

העירייה מסרה בתשובתה ממאי 2016 כי היא ערה למגמה המתוארת בדוח, וכי פעולות החקירה הנדרשות להגשת כתבי אישום בגין אי-ציות הוחמרו והדבר שינה את דפוס הפעולה של מחלקת הפיקוח והביא להפחתה בכתבי האישום. העירייה פנתה לפיכך לפרקליטות המדינה כדי לשנות את ההנחיות בנוגע לחקירת עבירות אלו, וחלק מהדרישות הוסרו או צומצמו. בעקבות זאת, מאז 2016 התהפכה המגמה ויש עלייה מתמדת במספר כתבי האישום.

התובע העירוני הראשי מסר למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת, כי הירידה במספר כתבי האישום בתחום התכנון והבנייה היא פרי של מדיניות מכוונת בכמה עניינים: בעבר הוגשו כתבי אישום על כל סוגי העבירות, ובהן חסימת כניסה למפקחים, אי-הגשת טפסים כמתחייב בתקנות ועבירות על שימוש במבנה לא חוקי - והדבר לא תרם לשימוש יעיל במשאבי הפיקוח וליעילות בתי המשפט. בהתאם למדיניות החדשה של התביעה העירונית צומצמה מאוד הגשת כתבי האישום בגין העבירות שמזכרו ובגין עבירות פעוטות. זאת ועוד, החל ב-2012 מתקיימים שימועים לפני הגשת כתבי האישום, ובמקרים רבים תוצאות השימוע מייתרות את הגשתם.

הביקורת העלתה כי מדיניותה המכוונת של התביעה העירונית עשויה להסביר רק חלק קטן מהירידה במספר כתבי האישום. זאת, משום שמספר טיטות כתבי האישום בחלק מהעבירות שהזכרו היה זניח מלכתחילה (ראו לוח 5 לעיל), ונמצא כי יש ירידה ניכרת גם במספרם של השימועים⁴².

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, למחלקת הפיקוח ולתביעה העירונית כי עליהן לבחון את הירידה החדה בתפוקות מחלקת הפיקוח ובמספר כתבי האישום המוגשים לבית המשפט על ידי התביעה העירונית, לנתח את הגורמים לכך, לבחון את מידת התאמתם של גורמים אלו למדיניות התביעה, ולהסיק מסקנות ודרכי פעולה לחיזוק האכיפה וההרתעה בתחום התכנון והבנייה בירושלים. על המחלקה לאכיפת דיני המקרקעין במשרד המשפטים לעקוב מקרוב אחר ניתוח הסוגיה ולבקש מגורמי האכיפה בעיריית ירושלים דיווחים בנוגע למסקנות ולדרכי הפעולה המתגבשות.

בתשובתה מאוגוסט 2016 הציגה העירייה נתונים שלפיהם במחצית הראשונה של 2016 הוגשו 252 כתבי אישום על בנייה ללא היתר ו-419 כתבי אישום על אי-ציות לצו הריסה.

המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין במשרד המשפטים ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2016, כי יש קושי להמציא זימונים לחקירה לחשודים בעבירות של אי-ציות לצווים, ולאחרונה נעשה מאמץ להקל את ההליך של הזימון כדי להגביר את יכולות האכיפה. עוד ציינה כי היא עובדת בשיתוף פעולה מלא עם התביעה המקומית ותמשיך לעבוד ולפקח על עבודתה.

גביית קנסות

משרד מבקר המדינה בדק את היקפי גביית הקנסות שהוטלו על ידי בית המשפט בגין עבירות תכנון ובנייה, ביחס להיקף הקנסות שנגבו בפועל⁴³.

42 ב-2015 היו 143 שימועים לעומת 357 ב-2014 ו-449 ב-2013 (ירידה של 68%).

43 צוין כי אין בהכרח זיקה ישירה בין הקנסות שהוטלו בשנה מסוימת לקנסות שנגבו באותה שנה, משום שהגבייה מתפרסת לרוב על פני כמה שנים. הבדיקה נעשתה על תזרים הקנסות שהוטלו ושנגבו לאורך השנים.

לוח 7: קנסות שהוטלו ונגבו בשל עבירות תכנון ובנייה (בש"ח),
2015-2011

| הקנסות שנגבו | הקנסות שהוטלו | |
|--------------------|--------------------|----------------|
| 25,902,531 | 23,103,381 | 2011 |
| 29,255,008 | 37,677,846 | 2012 |
| 30,446,948 | 30,345,544 | 2013 |
| 31,318,484 | 21,501,919 | 2014 |
| 26,726,611 | 12,104,835 | 2015 |
| 143,649,582 | 124,733,525 | סך הכול |

נתוני בית המשפט המקומי של ירושלים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי בשנת 2012 חלה עלייה ניכרת בהיקף הקנסות שהטיל בית המשפט, אולם מאז מסתמנת מגמת ירידה חדה בסכום הקנסות (ירידה של כ-67% ב-2015 לעומת 2012). אשר לסכומי הגבייה, תזרים הגבייה תואם את תזרים הקנסות שהוטלו⁴⁴ ואף עולה עליו, ומבחינה זו מושגים יעדי האכיפה.

ביצוע צווי הריסה

תכליתה העיקרית של הריסת בנייה בלתי חוקית היא להשיב את המצב לקדמותו, להסיר את המפגע וליישם את עקרונות התכנון שנקבעו בתכניות. משרד מבקר המדינה בדק את הנתונים על כלל צווי ההריסה שהוצאו ועל ביצועם, בשנים 2015-2013:

לוח 8: צווי הריסה מינהליים שהוצאו ושבוצעו, 2015-2013

| שיעור ביצוע | צווים שבוצעו | צווים שהוצאו | |
|-------------|--------------|--------------|----------------|
| 56% | 22 | 39 | 2013 |
| 47% | 24 | 51 | 2014 |
| 59% | 48 | 81 | 2015 |
| 55% | 94 | 171 | סך הכול |

נתוני עיריית ירושלים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי בניגוד למגמות הירידה שנרשמו בפעולות האכיפה שהוצגו לעיל, בנושא הוצאת צווי הריסה מינהליים מסתמנת מגמת עלייה. עם זאת, רק כמחצית מצווי הריסה שהוצאו אכן מבוצעים בפועל. בשל אילוצים מבצעיים או מדיניים מוטלות לעתים מגבלות על ביצוע ההריסות, והגשת בקשות עיכוב לביצוע הצווים שמגישים העבריינים לבית המשפט מהווה סיבה נוספת לכך שמחצית מצווי הריסה אינם מבוצעים בסופו של דבר.

נוסף להריסות מתוקף צווים מינהליים, ישנן גם הריסות שהעבריינים מבצעים בעצמם או הריסות מכוחם של צווים שיפוטיים. לפי נתוני הוועדה המקומית, בשנת 2013 בוצעו 94 הריסות כאלה, ב-2014 בוצעו 69 הריסות וב-2015 בוצעו 94 הריסות בסך הכול. עם זאת, אלפי צווי הריסה שיפוטיים שהוטלו במהלך השנים על נאשמים טרם בוצעו, כך שבסופו של דבר נותרים אלפי מבנים לא חוקיים על כנם.

העירייה מסרה בתשובתה ממאי 2016, כי ייתכן שבנייה בלתי חוקית עומדת על תלה מתוך אילוצים חוקיים ואחרים, כגון קבלת ארכות לביצוע צווים מבתי המשפט או משום שהעבירה מצויה במזרח העיר או באזור שאין אליו גישה. עוד ציינה כי ביצוע צווי הריסה מחייב את אישורם של גורמי הביטחון ושל הדרג המדיני, אשר לא תמיד מתקבל.

צווי הריסה רבים אינם יוצאים אפוא אל הפועל, ולכן חרף המשאבים הרבים שמושקעים בהליכי האכיפה, בניינים לא חוקיים רבים עומדים על תלם.

דיווח על בנייה שלא כדין

בתקנות התכנון והבניה (דיווח על בניה שלא כדין), התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות הדיווח), נקבעה חובתה של הוועדה המקומית לדווח אחת לחודש ליו"ר הוועדה המחוזית על בנייה שלא כדין שנעשתה במרחב התכנון המקומי, במקומות שלפי התכנון החלות עליהם אסורה הבנייה.

בתקנות הדיווח נקבעו הפרטים שעל הוועדה המקומית לכלול בדיווח, ובהם: זיהוי המקום; סוג הבנייה, מועד ביצועה המשוער, ומועד גילוייה; היקף הבנייה והשלב שבו היא נמצאת; הטיפול המינהלי והמשפטי בבנייה ובאחראים לה. הדיווח נועד לאפשר לגורמי האכיפה בדרגים המחוזי והארצי לבצע בקרה על פעילויות האכיפה במרחב התכנון המקומי, לנטר את מצב העבריינות ולהתערב בהליכי האכיפה במקרה הצורך.

בביקורת נבדקו הדיווחים שהועברו בין ספטמבר 2015 לינואר 2016 ונמצא כי הם כוללים מונחים שונים מאלו שנקבעו בתקנות הדיווח. למשל, אין מידע על מועד גילוי העבירה, אלא על "ביקור ראשון באתר" וגם מועד ביצועה המשוער של הבנייה אינו מדווח. הדיווח גם אינו כולל צעדים מינהליים שננקטו, אף על פי שהוועדה המקומית נקטה אמצעים כאלה. כמו כן, חלק גדול מהתיקים הכלולים בדיווח הם של עבירות בנייה שהביקור הראשון באתר שבו הן נעשו נערך כמה שנים לפני מועד הדיווח. נוסף על אלו, החלק הגדול של העבירות המדווחות אינו נוגע לבנייה שלא כדין, כי

אם לעבירות אחרות כמו אי-ביצוע צווים. כך למשל, בינואר 2016 מתוך 236 עבירות שדווח עליהן, רק 76 היו בגין בנייה שלא כדין כנדרש בתקנות הדיווח, ורק ארבע עבירות היו עבירות שהביקור הראשון באתר שבו נעשו נערך באותו חודש.

מאופן הדיווח הנוכחי של הוועדה המקומית לוועדה המחוזית, לא ניתן אפוא ללמוד על בנייה שלא כדין שנעשתה במרחב התכנון המקומי באותו חודש, כנדרש בתקנות הדיווח.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי עליה לדווח לוועדה המחוזית על בנייה שלא כדין, באופן שיאפשר לעמוד על היקף הבנייה הלא חוקית שאותרה באותו חודש ולבחון את הפעולות שננקטו בעניינה. כן הוא מעיר לוועדה המחוזית כי עליה לוודא שהיא מקבלת את הדיווח כנדרש.



בביקורת לא נמצא מסמך של מחלקת הפיקוח שעניינו מיקוד האכיפה בהתאם לעקרונות שנקבעו במדיניות התביעה העירונית. לתביעה העירונית אין מערכת מחשב לניהול ומעקב אחר ההליכים המשפטיים ולכן לא ניתן לעקוב אחר כל שלבי האכיפה לצורכי בקרה וניהול. כמו כן, נמצאו ירידה ניכרת בתפוקות של מחלקת הפיקוח והתביעה העירונית ושיעור ביצוע נמוך של צווי הריסה מינהליים ושיפטיים. במחצית הראשונה של 2016 השתנתה המגמה וחלה עלייה במספר כתבי האישום. על הוועדה המקומית לבחון ממצאים אלה כדי להבטיח שהאכיפה בירושלים אינה מתרופפת ושלא נפגעת ההרתעה נגד עברייני הבנייה.

סיכום

בדוח זו הובאו ממצאים וליקויים הנוגעים לתפקודן של הוועדה המקומית ורשות הרישוי המקומית בכמה תחומים, שיש בהם פגיעה בעקרונות יסוד של המינהל התקין, כמו עקרונות השקיפות, השוויון וחוקיות המינהל. בתהליכי קבלת ההחלטות על מתן היתרי בנייה נמצאו ליקויים מהותיים, ובחלק מהמקרים יש חריגה מעקרונות התכנון שנקבעו בתכניות התקפות וחשש לפגיעה באינטרסים ציבוריים. כמו כן, נמצאה ירידה ניכרת בתפוקות של מחלקת הפיקוח והתביעה העירונית. עם זאת, לאחר סיום הביקורת חל שינוי במגמה זו ונרשם גידול בתפוקות.

על עיריית ירושלים והוועדה המקומית להפיק לקחים מהממצאים המפורטים בדוח זה ולפעול לתיקון הליקויים בתפקודן, כדי שאמון הציבור בהן ובעובדיהן לא ייפגע. כמו כן, עליהן לבחון את המשמעויות העולות מהנתונים שהוצגו על פעולות האכיפה כדי להבטיח שאכיפת חוקי התכנון והבנייה בעיר אינה מתרופפת.

