

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה
גבעות אלונים

תקציר

רקע כללי

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גבעות אלונים (להלן - הוועדה המקומית או הוועדה) הוקמה בשנת 1996 מכוח סעיף 19 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה או החוק), החל על מרחב תכנון מקומי הכולל תחום של יותר מרשות מקומית אחת¹. שטח מרחב התכנון של הוועדה כ-47,165 דונם, והוא כולל את תחומי עיריית שפרעם והמועצות המקומיות כפר מנדא, אעבלין, ביר אל-מכסור וכאוכב אבו אל-היג'א. נכון לסוף 2015, בתחום הוועדה כ-83,000 תושבים.

ראש עיריית שפרעם מר אמין ענבתוואי מכהן כיו"ר הוועדה לאחר שנבחר על ידי חבריה בפברואר 2014, בהתאם לסעיף 19(א1)(ד) לחוק התכנון והבנייה. ממלא מקום מהנדס הוועדה הוא מר איימן אסעד. הוועדה פועלת מכוח הסמכויות שניתנו לה בחוק ובתקנות שהותקנו על פיו. תפקידיה, בין היתר, לדאוג לתכנון המרחב שלה, בין אם באמצעות תכנון מתארי כולל או באמצעות תכנון מפורט; לדון בבקשות הבנייה המוגשות לה ולהוציא היתרי בנייה; לפקח על הבנייה; ולפעול לאכיפת הוראות החוק.

פעולות הביקורת

בחדשים נובמבר 2015 עד מרץ 2016 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות הוועדה בשנים 2012-2015 בתחומי התכנון, רישוי הבנייה, הפיקוח והאכיפה, מינהל העובדים, ההתקשרויות עם ספקים ונותני שירותים והיבטים בארגון הוועדה. ביקורת השלמה נעשו בשלוש מחמש הרשויות המקומיות הנמצאות במרחב התכנון של הוועדה (שפרעם, כפר מנדא וכאוכב אבו אל-היג'א), במשטרת ישראל, במשרד האוצר - היחידה המחוזית לפיקוח על הבנייה מחוז צפון (להלן - היחידה המחוזית לפיקוח על הבנייה), בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז צפון (להלן - הוועדה המחוזית) ובאגף לוועדות מקומיות שבמשרד האוצר (להלן - האגף לוועדות מקומיות).

1 חוק התכנון והבנייה מבחין בין שני סוגי ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה: בסעיף 18 נקבע כי במרחב תכנון מקומי הכולל תחום של רשות מקומית אחת, תשמש מועצת הרשות כוועדה המקומית; ובסעיף 19 לחוק נקבע כי במרחב תכנון שבתחומו יותר מרשות מקומית אחת, יהיה הרכב הוועדה שמונה חברים שימנו שרי האוצר והפנים. אם מספר התושבים באחת מהרשויות המקומיות החברות בוועדה עולה על 35,000, תמנה הוועדה 17 חברים; הי"ר יבחר על ידי חבריה, ושר הפנים יקבע את מספר הנציגים של כל רשות מקומית.

הליקויים העיקריים

תכנון

על פי סעיף 62א(ג) לחוק התכנון והבנייה, תכנית מתאר מקומית עשויה לחול על כל מרחב התכנון של היישוב או על חלק משמעותי ממנו, והיא קובעת בדרך כלל קווים כלליים ומנחים להתפתחות היישוב (להלן - תכנית מתאר מקומית כוללנית).

הוועדה לא פעלה בשיתוף הרשויות המקומיות בתחומה לקידום תכניות מתאר כוללניות ליישובים² שייטנו מענה לכלל שטחיהם ולצורכי אוכלוסייתם. כמו כן, היא לא פעלה די לקידום תכניות מפורטות ולעדכון. הוועדה קידמה תכניות מפורטות כתגובה לבנייה בלתי חוקית, דבר שאינו עולה בקנה אחד עם מטרת חוק התכנון והבנייה ושיש בו כדי לעודד עבריינות בנייה.

הוועדה הוציאה היתרי בנייה בפרעם בהסתמך על תכנית מופקדת שלא אושרה על ידי הוועדה המחוזית.

רישוי הבנייה

הוועדה הכשירה בנייה בלתי חוקית בדיעבד ונתנה היתרי בנייה לתוספות בנייה שבוצעו ללא היתר או שסטו מתנאי התכנית שחלה על השטח. להלן דוגמאות:

בנייה ללא היתר בידי יו"ר הוועדה ובנו: ב-10.3.14 הגיש מר אסיל אמין ענבתאווי (להלן - מבקש ההיתר) לוועדה המקומית בקשה להיתר בנייה; אולם מבקש ההיתר משך אותה והגיש ב-27.3.14 בקשה חדשה להיתר שכללה תוספת של שתי קומות מגורים בשטח של 245 מ"ר מעל מבנה מגורים קיים המשמש את אביו, שהוא יו"ר הוועדה וראש עיריית שפרעם מר אמין ענבתאווי. תוספת הבנייה נבנתה באופן בלתי חוקי עוד קודם לקבלת ההיתר.

רק ב-25.3.14 נפתח בוועדה תיק פיקוח, ובאותו מועד הוצא למבקש ההיתר צו הפסקת בנייה מינהלי³ בגין בניית קומה ב' ללא היתר. ב-10.4.14 ניתן למבקש ההיתר היתר הבנייה המבוקש, והצו בוטל.

יו"ר הוועדה ביצע בביתו שנים קודם לכן עבירות בנייה נוספות, בהן סגירת קומת עמודים, בניית מרפסת, מחסן ואורווה והגדלת שטח קומת המגורים של הבית

2 ביישובים כאוכב אבו אל-היג'א וביר אל-מכסור אושרו תכניות מתאר כוללניות בשנים 2008 ו-2013 (בהתאמה), אך לא ניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה, מאחר שטרם נעשה תכנון מפורט כנדרש.

3 סעיף 224 לחוק התכנון והבנייה קובע כי יו"ר הוועדה המקומית או מי שהוסמך מטעמו רשאי לצוות על מבצע עבירת בנייה להפסיק את העבודה (ראו להלן בפרק "פיקוח ואכיפה").

בכ-95 מ"ר ללא היתר בנייה. 11 מ"ר מן השטח הכולל של האורווה נבנו על חלקה סמוכה שבבעלות רשות הפיתוח⁴.

הועלה כי הוועדה פעלה לזירוז הדיון בבקשה החדשה להיתר, וכי פרק הזמן שעבר מיום הגשת הבקשות לוועדה ועד הוצאת היתר הבנייה קצר משמעותית בהשוואה לפרק הזמן שנדרש לטיפול הוועדה בבקשות אחרות.

בהיתר הבנייה התנתה הוועדה את מתן טופס האכלוס של המבנה בהריסת המבנים ותוספות הבנייה הבלתי חוקיות, ואולם עד מועד סיום הביקורת במרץ 2016 מבקש ההיתר לא הגיש בקשה לקבלת טופס אכלוס ואף לא פעל להריסת המבנים שנבנו בניגוד להיתר.

תוספת בנייה לשימוש מסחרי והכשרת חנייה: בונה א' בנה בניגוד להיתר ועשה שימוש מסחרי בשטח חנייה מקורה. חרף עבירות הבנייה שביצע והשימוש הבלתי חוקי למסחר, לא נקטה הוועדה צעדי אכיפה נגדו.

חברה שבבעלות בונה א' (להלן - החברה) בנתה תוספת קומה למשרדים בשטח של 1,258 מ"ר ללא היתר בנייה. כמו כן החברה עשתה שימוש חורג למסחר בחנייה בשטח של 543 מ"ר, ללא היתר לשימוש חורג. מלבד הוצאת צו הפסקת בנייה מינהלי, לא נקטה הוועדה פעולות אכיפה כנגד החברה ובעליה.

כדי להכשיר את עבירות הבנייה שביצעו בונה א' והחברה בשטח החנייה הגישה החברה לוועדה בקשה לשימוש חורג בחלקה אחרת, כך שחלק ממנה ישמש לחנייה במקום למגורים, שלא על פי הוראות התכנית החלה בשטח החלקה. החלקה האחרת אינה בבעלות החברה, ששוכרת אותה לתקופה קצובה, ועל החלקה יש מבנה עזר שבשימוש שוכר אחר.

למרות האמור אישרה הוועדה את הבקשה במרץ 2015 בכפוף להסדרת שטח החנייה. עד מועד סיום הביקורת טרם הוציאה הוועדה לחברה היתר לשימוש חורג כמבוקש.

פיקוח ואכיפה

הוועדה לא יישמה מדיניות אכיפה אחידה הקובעת סדרי עדיפויות לטיפול בעבירות הבנייה לפי חומרתן. היא הפעילה את מערך הפיקוח שלה ללא תכנית עבודה שיטתית ומבוקרת, ולא קיימה מעקב אחר עבודת המפקחים האחראים ליישומה. למרות ריבוי עבירות הבנייה הבלתי חוקית במרחב התכנון של הוועדה, היא לא פעלה באופן שיטתי לטיפול בהן.

הוועדה לא אכפה את צווי ההריסה המינהליים שהוצאו בתחומה ולא פעלה להארכת תוקפם לאחר שפג; כך נהגה למשל לגבי הצבת שלטי פרסום בצדי הכבישים ובשטחים חקלאיים.

4 רשות הפיתוח היא גוף ממשלתי שהוקם בשנת 1951 כדי לנהל אדמות שהופקדו בידי האפוטרופוס לנכסי נפקדים ואת הקרקעות שהופקעו. לאחר הקמת רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) בשנת 1960 הוחלט על העברת הטיפול במקרקעין לאחריות רמ"י.

הועלה כי לעתים סירב יו"ר הוועדה לחתום על צווי הריסה מינהליים כנגד בנייה בלתי חוקית.

הוועדה לא הקפידה לעדכן את המערכת הממוחשבת שלה בכל הנתונים, לרבות תנועות כספיות הקשורות לגזרי דין שניתנו נגד חייבים, ובכך נשמט מידיה כלי בקרה על היתרות האמיתיות שלהם. היא לא גבתה את הסכומים שנפסקו לטובתה בגין קנסות וכפל אגרה, שהסתכמו בשנים 2010-2015 בכ-9.6 מיליון ש"ח.

מינהל עובדים

הוועדה לא הקפידה שמועמדים למשרות ימציאו את כל המסמכים הדרושים לצורך קבלתם לעבודה - על השכלתם, על ניסיונם, על כישוריהם ועל התאמתם לתפקיד. בתיקים האישיים של העובדים היו חסרים מסמכים מהותיים.

רבים מעובדי הוועדה לא החתימו כרטיס נוכחות בתחילת יום העבודה או בסיומו, והוועדה פעלה לעדכון שעות הנוכחות באופן ידני, בלי לדרוש מהעובדים לנמק את אי-החתמת הכרטיס.

הוועדה אינה מעדכנת נכונה את תוכנת הנוכחות בנתוני החופשה והמחלה של העובדים, ולכן אין במערכת נתונים על הניצול בפועל של ימי חופשה ומחלה ועל היתרות הנזקפות לזכות העובדים.

הוועדה פעלה לקבלת עובד ולהעסקתו לפי חוזה מיוחד, אך לא הקפידה על חידוש החוזה ולא פנתה לראש מינהל השירות במשרד הפנים לקבלת אישורו. כמו כן היא העבירה עובדת בוועדה לתפקיד אחר בניגוד לחוקת העבודה לעובדים ברשויות המקומיות בישראל (להלן - חוקת העבודה), בלי לקבל אישור נחיצות משרה ובלי לפרסם מכרז פנימי לאיוש התפקיד.

התקשרויות עם ספקים ונותני שירותים

הוועדה התקשרה במשך שנים עם משרד רואה חשבון, שני שמאים ויועצת תכנון בלי לקיים הליך תחרותי לבחירתם. בהסכמי הארכה שנחתמו איתם נקבעה הארכה אוטומטית של ההסכמים בלי לבחון את ההתקשרויות, את טיב השירותים ואת נחיצותם.

היבטים בארגון הוועדה

מינוי יועץ משפטי ותובע לוועדה

הוועדה השתתתה בהעסקת יועץ משפטי ותובע במשך כשנה לאחר ההחלטה על זכייתם במכרזים. השפעת עניין פיצול הוועדה הצפויה⁵ על צמצום עתידי בהיקף עבודתם לא הובאה לדיון במליאת הוועדה ואף לא קיבלה ביטוי בהסכמים עמם.

הנגשת מבנה הוועדה

המבנה שבו פועלת הוועדה אינו מותאם לאנשים עם מוגבלות ואינו נגיש להם, בניגוד לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998. מספר מקומות החנייה בחניון אינו נותן מענה לכלל עובדי הוועדה, והוא אף חסום בשער חשמלי בפני האוכלוסייה הנזקקת לשירותי הוועדה.

ההמלצות העיקריות

על הוועדה המקומית לפעול בשיתוף הוועדה המחוזית והרשויות המקומיות שבתחום מרחב התכנון שלה לקידום תכניות מתאר כוללניות ותכניות מפורטות, שיענו על צורכי התושבים ושיהיה בהן כדי לספק את צורכי היישובים השותפים בוועדה, לקדם את התפתחותם ולמנוע בנייה בלתי חוקית.

על הוועדה להקפיד על יישום הוראות חוק התכנון והבנייה בכל הקשור למתן היתרי בנייה ולפיקוח על הבנייה המבוצעת בתחומה.

על הוועדה, בשיתוף היחידה המחוזית לפיקוח על הבנייה, לגבש תכנית פיקוח סדורה, לפעול לאכיפה שיטתית ולקיים מעקב אחר עבודת המפקחים ובקרה עליה.

על הוועדה לארגן את התיקים האישיים של העובדים ולהקפיד שמועמדים ימציאו את כל המסמכים הדרושים לצורך קבלתם לעבודה. עליה להקפיד על רישום נוכחות העובדים ולעדכן את נתוני החופשה והמחלה שלהם.

על הוועדה לפעול לבחירת הספקים ונתני השירותים בהליך תחרותי שיאפשר לבחון כמה הצעות, להשוות ביניהן ולבחור בהצעה הטובה והיעילה ביותר. עליה לקצוב את תקופות ההתקשרות ולבחון אותן מפעם לפעם.

על מינהל התכנון שבמשרד האוצר לבחון את ממצאי הביקורת, לרבות הליקויים החמורים שעלו בתפקוד הוועדה, בטרם יושלם הליך הפיצול שלה; זאת תוך התחשבות בעמדת יו"ר הוועדה המחוזית ובבעיות הכספיות והניהוליות של עיריית שפרעם, שבאו לידי ביטוי בנייר העמדה שכתב בעניין זה יו"ר הוועדה המחוזית.

על הוועדה לפעול להנגשת מבנה המשרדים שלה או לעבור למבנה אחר המונגש ומותאם לאנשים עם מוגבלויות, ולספק סידורי חנייה לאוכלוסייה המגיעה לקבל את שירותיה.

סיכום

הביקורת על הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גבעות אלונים העלתה תמונת מצב עגומה ביותר וחשפה ליקויים בפעילותה של הוועדה, בהם ליקויים חמורים עד כדי פגיעה באמון הציבור בה. הוועדה לא פעלה לקידום תכניות מתאר כוללניות שיחולו על היישובים שבמרחב התכנון שלה, ואף פעלה תכופות לקידום תכנון מפורט שמטרתו להכשיר בדיעבד בנייה בלתי חוקית.

במרחב הוועדה בוצעה בנייה בלתי חוקית בהיקף נרחב, תופעה המעידה יותר מכול על אהלת ידה ועל תפקודה הלקוי של הוועדה בכל הנוגע לאכיפת הוראות החוק, לרבות ביצוע צווי הריסה. התגלו ליקויים בהיבטים המינהליים: היעדר נהלים כתובים, גבייה חלקית של קנסות ואי-הנגשת מבנה הוועדה. כמו כן הועלו ליקויים במינהל העובדים ובהתקשרויות הוועדה עם ספקים ונותני שירותים.

על הוועדה המחוזית והיחידה המחוזית לפיקוח על הבנייה לתת דעתן לממצאים, שחלקם חמורים, ולבחון את פעילות הוועדה המקומית בהקשר של רישוי הבנייה, הפיקוח והאכיפה; זאת בהתאם לאחריותן ולסמכויותיהן וכדי לתקן את הכשלים, לשפר את תפקוד הוועדה ולהבטיח אכיפה יעילה - כך שתצומצם הבנייה הבלתי חוקית, ייושמו הוראות החוק והתקנות שהותקנו על פיו ויושמו צווי בתי משפט במקום שבו הם ניתנים.

ממצאי הבדיקה הצביעו על ליקויים חמורים בנוגע לבנייה ללא היתר בידי יו"ר הוועדה ובנו, ובכללן חריגות בנייה גדולות במבנה שבבעלות יו"ר הוועדה ופלישה לשטח ציבורי, תוך הפרת החוק.

על הוועדה כרשות ציבורית חלה החובה לפעול בהגינות, בשקיפות, ביעילות, במקצועיות וללא משוא פנים, תוך התחשבות בצרכי התושבים במרחבה, וכן להפיק לקחים מהליקויים שהועלו בדוח זה, ולפעול לתיקונם ולמניעת הישנותם.

מבוא

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גבעות אלונים הוקמה בשנת 1996 מכוח סעיף 19 לחוק התכנון והבנייה, החל על מרחב תכנון מקומי הכולל תחום של יותר מרשות מקומית אחת (להלן - ועדה מרחבית). מרחב התכנון של הוועדה משתרע על כ-47,165 דונם, לרבות תחומי עיריית שפרעם (להלן גם - העירייה) והמועצות המקומיות כפר מנדא, אעבלין, ביר אל-מכסור וכאוכב אבו אל-היג'א. לפי נתוני הוועדה, נכון לסוף 2015 יש בתחומה כ-83,000 תושבים. ראש עיריית שפרעם, מר אמין ענבתאווי, מכהן כיו"ר הוועדה, לאחר שנבחר בפברואר 2014 על ידי חברי הוועדה בהתאם לסעיף 19(א)(1)(ד) לחוק התכנון והבנייה. ממלא מקום מהנדס הוועדה הוא מר איימן אסעד. תקציב הוועדה המאושר לשנת 2015 הסתכם בכ-8.4 מיליון ש"ח.

לוועדה המקומית נתונות סמכויות על פי חוק התכנון והבנייה, שמטרתן, בין היתר, להבטיח את קיום הוראות החוק וכל תקנה המותקנת על פיו. בחוק נקבע כי תכנון הקרקעות ייעשה במסגרת תכניות מתאר ותכניות מפורטות ברמות הארצית, המחוזית והמקומית, וכי כל בנייה או שימוש בקרקע טעונים רישוי, ויתבצעו בהתאם לתכניות ולתקנות האחרות החלות על הקרקע או הבניין הנדונים. החוק קובע גם כי מתן היתר או אישור אחר שלא כדין הוא עבירה פלילית, וכי כל המבצע עבודה או משתמש במקרקעין בלא היתר או בסטייה מהיתר או מתכנית, עובר עבירה פלילית וצפוי לעונש.

לשם ביצוע המוטל עליה נדרשת הוועדה להפעיל מנגנון עובדים ולקבל שירותים מספקים, מיועצים ומנותני שירותים אחרים, בין היתר בתחומים ההנדסי והארגוני.

בשנת 2006 פנתה עיריית שפרעם למשרד הפנים⁶ בבקשה לתת לה מעמד של ועדה מקומית נפרדת במרחב התכנון המקומי שפרעם לפי סעיף 18 לחוק התכנון והבנייה (להלן - פיצול הוועדה). נמצא כי מתקיימת בחינה בעניין זה (ראו להלן).

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2015 עד מרץ 2016 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות הוועדה בשנים 2012-2015 בתחומי התכנון, רישוי הבנייה, הפיקוח והאכיפה, מינהל העובדים, ההתקשרויות עם ספקים ונותני שירותים והיבטים בארגון הוועדה. ביקורת השלמה נעשו בשלוש מחמש הרשויות המקומיות הנמצאות במרחב התכנון של הוועדה (שפרעם, כפר מנדא וכאוכב אבו אל-היג'א), במשרת ישראל, במשרד האוצר - היחידה המחוזית לפיקוח על הבנייה, בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז צפון ובאגף לוועדות מקומיות שבמשרד האוצר.

6 ביום 29.7.15 התקבל בכנסת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 103 הוראת שעה), התשע"ה-2015, שעיקר התיקונים בו עניינם העברת הסמכויות שהיו נתונות לשר הפנים במסגרת חוק התכנון והבנייה לשר האוצר. בין היתר תוקן סעיף 16, הקובע: "שר האוצר רשאי לשנות את תחומו או את גבולותיו של מרחב תכנון מקומי באותם התנאים ובאותה דרך שבהם הוא רשאי להכריז עליו".

תכנון

לפי סעיף 61 לחוק, תכנית המתאר המקומית מסדירה את אופי הבנייה והשימוש במקרקעין בתוך מרחב התכנון המקומי שהיא חלה עליו. תכניות מפורטות מסדירות את הוראות הבנייה ואת אופן השימוש במקרקעין במתחם מסוים, ומכוון אפשר לתת היתרי בנייה. לפי סעיף 69 לחוק, מותר לקבוע בתכנית מפורטת הוראות לכלל עניין שיכול להיות נושא לתכנית מתאר מקומית, כל עוד לא נקבעו הוראות כאלה בתכנית מתאר מקומית.

בין יתר תפקידיה, על הוועדה המקומית לדאוג לפיתוח מרחב התכנון על ידי קידום תכניות מתאר מקומיות ותכניות מפורטות ביוזמתה וביוזמת הרשויות המקומיות, משרדי ממשלה וגורמים פרטיים.

לפי סעיף 62א(ג) לחוק, תכנית מתאר מקומית תחול על כל מרחב התכנון של היישוב או על חלק משמעותי ממנו (להלן - תכנית מתאר מקומית כוללנית). היא קובעת בדרך כלל קווים כלליים ומנחים להתפתחות היישוב, ולכן לרוב נדרש תכנון מפורט שיאפשר להוציא היתרי בנייה.

מינהל התכנון שבמשרד האוצר (להלן - מינהל התכנון) הוא הגורם המקצועי הבכיר בתחום התכנון והבנייה, ובין יתר תפקידיו - מתן הנחיות מקצועיות להכנת תכניות מתאר מקומיות כוללניות. הוא גם אחראי לבקרה על תכניות מתאר מקומיות ועל תוכניות מפורטות לאחר הפקדתן בוועדות המחוזיות.

האגף לתכניות מתאר מקומיות שבמינהל התכנון פועל גם לייזום ולקידום של תכניות מתאר חדשות ליישובים.

תכניות מתאר מקומיות

תכנית מתאר מקומית קובעת את אופיו של יישוב ואת כיווני התפתחותו העתידיים. על פי סעיף 61 לחוק, מטרתה של תכנית מתאר מקומית הן להגדיר את ייעודי הקרקע; להתוות את מערכת הדרכים המקומית; לקבוע את צפיפות הבנייה; וכן לקבוע אילו שטחים ישמשו שטחים ציבוריים פתוחים ואילו שטחים מיועדים להקמת מוסדות ציבור.

חוק התכנון והבנייה מטיל את האחריות להכנתן של תכניות מתאר מקומיות כוללניות בראש וראשונה על הוועדות המקומיות. תפקיד הוועדות המחוזיות לפקח על פעילות הוועדות המקומיות ולהורות להן להכין תכנית מתאר ולהגישה במועד שנקבע, וכן לדון בתכנית המתאר ולהחליט על הפקדתה ועל אישורה.⁷

מטבע הדברים, הכנתה של תכנית מתאר מקומית היא תהליך מורכב. משרד מבקר המדינה העיר בדוח קודם כי בישראל הליכי התכנון נמשכים שנים רבות, ויש לעשות

במועד סיום הביקורת, לא הייתה ליישובים שפרעם, אעבלין וכפר מנדא תכנית מתאר מקומית כוללנית

את מרב המאמצים להאיצם, כדי למנוע פגיעה באיכות התכנון וכדי שהוא יהיה עדכני ויוכל להשיג את מטרותיו⁸.

היעדרה של תכנית מתאר מקומית כוללנית למרחב התכנון המקומי פוגע בפיתוחם ובתכנונם של יישובים ובאפשרות להשיג מטרות ארוכות טווח. מדיניות המעדיפה קידום תכניות מפורטות נקודתיות על פני תכנית מתאר מקומית כוללנית מונעת טיפול ראוי בתשתית העירונית הכוללת, ומונעת התמודדות עם סוגיות חברתיות, כלכליות וסביבתיות⁹.

מינהל התכנון קידם בסוף שנות התשעים של המאה העשרים פרויקט "לקידום התכנון המתארי במגזר הלא יהודי", שכלל 34 יישובים במחוז הצפון, מהם שניים במרחב התכנון של הוועדה: ביר אל-מכסור וכאוכב אבו אל-היג'א. הליך הכנת תכניות המתאר ליישובים אלה הסתיים לאחר שקיבלו תוקף על ידי הוועדה המחוזית: בכאוכב אבו אל-היג'א ב-2008 ובביר אל-מכסור ב-2013.

במועד סיום הביקורת, מרץ 2016, לא הייתה ליישובים שפרעם, אעבלין וכפר מנדא תכנית מתאר מקומית כוללנית. נמצא כי ביישובים אלו קידמה הוועדה הכנתן של תכניות מפורטות, אך עשתה כן שלא בהתאם למדיניות תכנון כוללת ומאושרת, המעוגנת כאמור בתכנית מתאר מקומית כוללנית.

להלן סקירת התכנון ביישובי הוועדה ופירוט הממצאים:

שפרעם

לפי נתוני הוועדה, שהומצאו לבקשת משרד מבקר המדינה, יש תכניות מאושרות בנוגע לכ-10,050 דונם בלבד מכ-21,000 דונם שהם שטח השיפוט של העירייה¹⁰.

בשנת 2013 החל מינהל התכנון בשיתוף העירייה בהכנת תכנית מתאר מקומית כוללנית לשפרעם. לצורך זה הוקמה ועדת היגוי שמנתה בין היתר נציגים מרוב משרדי הממשלה הרלוונטיים ומרשות מקרקעי ישראל. לפי לוחות הזמנים שנקבעו, התכנית הייתה אמורה להיות מוגשת בנובמבר 2015 לוועדה המקומית, כדי שתחליט אם להמליץ לוועדה המחוזית על הפקדתה.

במסמכי הלוחות של התכנית נכתב: "תהליך התכנון עד כה הציף פער בין המצב הקיים של העיר לבין הפוטנציאל הרב הגלום בה. שפרעם, על אף היותה עיר, נראית ומתפקדת כמו 'כפר גדול' עם מערכות מאוד מצומצמות, ועם איכות חיים שאינה מאפיינת ערים מתקדמות. ניתן להבחין שאוכלוסיית שפרעם הינה הטרוגנית ומודרנית בניגוד ליישובים רבים אחרים, ומשכך בהיבט זה היא בשלה לצמוח

8 מבקר המדינה, **דוח שנתי 60א** (2010), "היבטים בתכנון המתארי המקומי הכוללי", עמ' 383.

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

10 יובהר כי חלק מהתכניות דורשות תכנון מפורט, ועדיין לא ניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה.

ולתפקד כעיר מושכת אוכלוסייה, שתהווה מוקד אזורי ואזרחי לאוכלוסיית המגזר הערבי בגליל".

בתשובת הוועדה המקומית למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 (להלן - תשובת הוועדה) צוין כי מליאת הוועדה המליצה במאי 2016 בפני הוועדה המחוזית על הפקדת תכנית המתאר הכוללנית של שפרעם, המשתרעת על שטח של כ-19,590 דונם.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית, לעיריית שפרעם ולוועדה המחוזית כי עליהן לפעול, כל אחת בתחומי אחריותה ועל פי סמכותה, לקידום תכנית מתאר כוללנית שמטרתה למלא את צורכיהם של תושבי שפרעם בתחום התכנון ולתרום להתפתחות היישוב בתחום זה. הצורך בקידום מהיר של הליכי התכנון מקבל משנה תוקף נוכח השטח הניכר בתחומי שפרעם שלא חלה עליו תכנית תקפה שמכוחה ניתן להוציא היתרים, ונוכח היקפה הגדול של הבנייה הבלתי חוקית בעיר.

התכנון המאושר בעיר מבוסס בעיקרו על תכנית מתאר מקומית ג/7025 שבתוקף משנת 1995 ושחלה על שטח של כ-10,050 דונם. כמו כן אישרה הוועדה במהלך השנים תכניות מפורטות החלות על חלק משטח היישוב. אלה נועדו, בין היתר, להכשיר בדיעבד בנייה בלתי חוקית. להלן פרטים:

תכנית לדרום העיר

הוועדה המקומית יזמה את תכנית מתאר מקומית ג/10789, החלה על כ-3,900 דונם בדרום העיר. התכנית קודמה בוועדה המחוזית, הופקדה באוקטובר 1999 בהתאם לחוק ונשמעו התנגדויות בגינה, אולם בפברואר 2007 פרסמה הוועדה המחוזית את החלטתה לבטל את התכנית בשלב שלפני מתן תוקף נוכח ליקויים מהותיים שהתגלו בה (להלן - התכנית המופקדת).

לאחר ביטול התכנית המופקדת קידמה הוועדה את תכנון השטח שנכלל בתכנית במסגרת תכניות מפורטות לשבעה מתחמים: חמש תכניות מפורטות¹¹ החלות על שכונות בעיר קיבלו תוקף בשנים 2012-2016, אך לצורך הוצאת היתרי בנייה מכוחן נדרש אישור של תכניות איחוד וחלוקה¹². קידומן של שלוש תכניות מפורטות נוספות התעכב או נעצר:

1. תכנית מפורטת ג/19678 (שכונה מערבית): התכנית הופקדה בספטמבר 2013, אך עד מועד סיום הביקורת, מרץ 2016, טרם קיבלה תוקף, כי הוועדה טרם מילאה את התנאים שקבעה הוועדה המחוזית;

11 ג/18086 (שכונת אל-מטלה); ג/18990 (שכונת אל-בורג); ג/21033 (וערת ג'רוס); תכניות מפורטות ג/19571 ו-ג/20108 (חלק משכונת אל-ח'רוביה).

12 סעיף 121 לחוק התכנון והבנייה עוסק באיחוד וחלוקה של מגרשים. זהו כלי תכנוני שכיח המאפשר לאחד מגרשים הנכללים בתכנית חדשה ולפצלם מחדש בצורה שונה, כדי שיתאימו למצב התכנוני המוצע. ראו להלן.

2. תכנית מפורטת ג/20840 (אזור דהר אל-כניס וחלק מאזור התעשייה): לא עברה את תנאי הסף שנקבעו בוועדה המחוזית ולכן בוטלה;
3. קידומה של תכנית נוספת, "אזור התעשייה", הופסק בוועדה המקומית. היא לא הגיעה לדין בוועדה המחוזית, בין היתר מפני שמשרד הכלכלה והתעשייה מקדם באזור תכנית משלו.

סקירת התכניות מעלה תמונה ולפיה הוועדה המקומית לא קידמה תכנון שייתן מענה לצורכי כלל האוכלוסייה, ובמשך כ-17 שנה לא הצליחה לקדם את התכנון בכל השטח שנכלל בתכנית המתאר המקומית ג/10789, כך שבשטח של כ-980 דונם לא הוסדר התכנון.

בסעיף 97א(א) לחוק התכנון והבנייה נקבע כי מוסד תכנון רשאי להוציא היתרי בנייה על פי תכנית שהופקדה ולא קיבלה תוקף בהתקיים שני תנאים: התכנית שבתוקף אושרה לפני ינואר 1950, ולא הוגשה התנגדות לתכנית שהופקדה עד תום תקופת ההפקדה, או שבמתן ההיתר אין כדי להשפיע על החלטה בדבר קבלת התנגדות שהוגשה.

יצוין כי התכנית שקדמה לתכנית המופקדת (ג/10789) הייתה בתוקף משנת 1995, כלומר לא התקיימו הוראות סעיף 97א(א) לחוק, ועל כן הוועדה לא הייתה רשאית להוציא מכוח התכנית המופקדת היתרי בנייה.

נמצא כי הוועדה הוציאה בשנים 2002-2005 היתרי בנייה בניגוד לחוק בהסתמך על התכנית המופקדת (ג/10789), שכאמור לא אושרה ולא קיבלה תוקף סטטוטורי.


משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לוועדה המקומית כי נתנה היתרי בנייה בלתי חוקיים בהסתמך על תכנית שאינה מאושרת. בכך עודדה עבריינות בנייה בתחומה וגרמה לפגיעה קשה בתושבים מקבלי ההיתר, שבעקבות מחדליה הפכו בעל כורחם לעברייני בנייה.

תכנית לשכונת אבו שאח

תכנית מפורטת ג/6550, החלה בשכונת אבו שאח, קיבלה תוקף בשנת 1996. התכנית נועדה להסדיר בנייה בלתי חוקית של 29 בתים בשטחים שייעודם חקלאי. התכנית התייחסה ספציפית לאותם בתים¹³ ושינתה את ייעודם למגורים, עם אפשרות לתוספת קומה. השטח סביבם נשאר חקלאי.

לאחר אישור התכנית בוצעה בנייה בלתי חוקית נוספת בשכונת אבו שאח. הוועדה יזמה את התכנית המפורטת ג/21034, והיא הופקדה באפריל 2015 ובמועד הביקורת טרם קיבלה תוקף. מטרתה בין היתר להסדיר את הבנייה בשכונה ולשנות את ייעוד הקרקע (בשטחים שייעודם לא שונה במסגרת תכנית ג/6550) מחקלאי למגורים.

13 בתכנית סומנו אך ורק הבתים שהיו קיימים לצורך שינוי ייעודם מחקלאי למגורים.



 הבדיקה העלתה כי רבים מבעלי הקרקעות בנו בניגוד לתכניות החלות על שטחי השכונות האמורים, ולעתים בנו בשטחים שייעודם ציבורי, לרבות בכבישים

התכנית אפשרה מתן היתרי בנייה לכ-30 יחידות דיור נוספות על 29 היחידות הקיימות. אישור התכנית הותנה בביצוע כביש מס' 3 וחיבורו לדרך האזורית 781. נקבע כי מתן היתרי בנייה מעבר ל-60 יחידות דיור יהיה כרוך בביצוע פתרון התחבורה התת-קרקעי בהתאם לנספח התחבורה שצורף לתכנית.

הוועדה מסרה בתשובתה: "אכן, במקרים לא מעטים, מוכנות תכניות מפורטות שאחת ממטרותיהן הינה להכשיר 'בניה בלתי חוקית', אולם תכניות אלו מסדירות גם הנושא התכנוני בתחומן ומהוות את 'הרע במיעוטו'".

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי עליה ליזום ולקדם תכנון כולל עם עיריית שפרעם והוועדה המחוזית, כל אחת בתחומי אחריותה ועל פי סמכותה, כדי לתת מענה לצורכי התושבים, לרבות מענה עתידי המאפשר בנייה חוקית מסודרת, בהתאם לכללים מנחים ברורים.

שכונות אל-פואר ואבו שהאב

שכונת אל-פואר בשפרעם משתרעת על כ-225 דונם. על שטח השכונה חלות תכנית מפורטת ג/10567, שבתוקף מ-2002, ותכנית מפורטת ג/15655, שבתוקף מ-2008. שכונת אבו שהאב משתרעת על כ-310 דונם. על השכונה חלה תכנית מפורטת שבתוקף מ-2003. שתי השכונות נמצאות על חלקות מושע¹⁴, ועל כן כדי להוציא היתרי בנייה ולהגדיר באופן סטטוטורי מגרשים לבנייה, על הוועדה לאשר על הקרקע תכנית איחוד וחלוקה לפי סעיף 121 לחוק התכנון והבנייה (פרצלציה). במהלך השנים הוועדה לא פעלה לקידום תכנית האיחוד והחלוקה ולא הפעילה פיקוח ואכיפה בשטח התכניות, אף שנעשתה בו בנייה בלתי חוקית.

1. בדיקת הזכויות על הקרקעות האמורות העלתה כי רובן המכריע בבעלות משותפת של אנשים וגורמים רבים, לרבות רשות מקרקעי ישראל. חלק מהחלקות מוחזקות בפועל על ידי אנשים שאינם בעליהן. בשכונת אבו שהאב הבעיה חמורה עוד יותר מהבחינה הקניינית, כפי שעולה ממכתב ששלח היועץ המשפטי הקודם של הוועדה¹⁵ ליו"ר הוועדה, לממלא מקום מהנדס הוועדה וליועץ המשפטי שלה בנובמבר 2015; במכתב צוין כי התגלעו מחלוקות משפטיות וקנייניות בין חלק מהבעלים בעקבות עסקאות מכר שבוצעו.

הבדיקה העלתה כי רבים מבעלי הקרקעות בנו בניגוד לתכניות החלות על שטחי השכונות האמורים, ולעתים בנו בשטחים שייעודם ציבורי, לרבות בכבישים. בוועדה לא היו נתונים מדויקים על היקף התופעה.

הועלה כי לגבי חלק מהבתים הוציאה הוועדה היתרי בנייה, לכאורה שלא כדין, על סמך הצעת תשריט חלוקה מ-1995 שלא אושרה ולא קיבלה תוקף סטטוטורי. יצוין כי מרבית ההיתרים הוצאו לפני 1996 - כלומר לפני הקמת הוועדה - על ידי הוועדה המקומית שפרעם.

14 מושע: מונח עות'מאני שמשמעותו בעלות משותפת של רבים על מקרקעין.

15 הוא שימש יועץ משפטי לוועדה מהקמתה ב-1996 עד 1.2.15, ומומעד זה משמש כתובע מטעמה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה מתן היתרי בנייה לא חוקיים על סמך תכנית שטרם אושרה.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לוועדה כי בעקבות מחדליה נבנו עשרות בתים בשכונות האמורות, לרבות בשטחים שיועדו לציבור ובכבישים מתוכננים; וכי לא פעלה די לאכיפת החוק ולא נקטה צעדים משפטיים העומדים לרשותה כנגד מפיריו.

2. סעיף 197 לחוק קובע כי מי שנפגע בעקבות אישור תכנית בחלקה הגובלת יכול לתבוע פיצויים מהוועדה המקומית לתכנון ולבנייה.

תכנית איחוד וחלוקה היא אמצעי חשוב בידי הרשות התכנונית למצות את התועלת המרבית ממקרקעין בתחומה לטובת הפרט והכלל. מטרת האיחוד והחלוקה ליצור התאמה ואיזון בין צורכי הפרט במימוש ההנאה מהקרקע לבין צורכי הציבור בשימושי קרקע לטובת הכלל.

במסגרת תכנית איחוד וחלוקה מאחדים מגרשים שונים בתחום התכנית למצבור אחד ומחלקים אותו מחדש למגרשים התואמים את צורכי הבנייה ואת השימוש של הפרט והציבור באזור, לפעמים תוך העתקת זכויות הבעלים ממקום למקום והפקעת חלק מהשטח לצורכי ציבור. לעתים מתבצע הליך זה בלא הסכמת הבעלים. כדי להגן במידת האפשר על מכלול האינטרסים של בעלי הקרקע קובע סעיף 122 לחוק, בין היתר, כי המגרשים החדשים יהיו קרובים ככל האפשר למגרשים המקוריים, וכי השווי היחסי של המקרקעין יישמר. כאשר לא ניתן לקיים את התנאי הזה על ידי החלוקה עצמה, יקיום ההסדר השוויוני על ידי איזון כספי (להלן - תשלומי איזון).

במסגרת תשלומי האיזון, מקבל ההקצאה ששווי מגרשו החדש נמוך משווי מגרשו הקודם זכאי לקבל מהוועדה המקומית את תשלום ההפרש, ומקבל ההקצאה ששווי מגרשו החדש גבוה משווי מגרשו הקודם חייב לשלם לוועדה את ההפרש.

בעבר הייתה הוועדה מעין "מסלקה", והעבירה את תשלומי האיזון שגבתה מהזוכים לנפגעים. ביולי 2003 נקבע בפסק דין של בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים אזרחיים¹⁶ כי "כשתכנית החלוקה נעשית ביוזמת מוסד התכנון ובחסותו, והפגיעה בקניין הפרטי עקב התכנית נוצרת במעורבות הרשות השלטונית, הורה החוק, בשאיפתו להגן על הנפגע, כי מוסד התכנון הוא שיחוב כלפיו את תשלום דמי האיזון מהקופה הציבורית... וחובתה של זו כלפי הנפגע בקניינו אינה מותנית ביכולתה לכסות את גירעון קופתה"¹⁷. כלומר הוועדה נדרשת לפצות את הנפגעים בלי קשר ליכולתה לגבות את תשלומי האיזון מן הנהנים.

16 ע"א 6805/99 תלמוד תורה הכללי והישיבה הגדולה עץ חיים בירושלים נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים, פ"ד נז(5) 433.

17 שם, פס' 21 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה.

הוועדה המקומית יזמה בשנת 2011 בשכונת אל-פואר תכנית איחוד וחלוקה ללא הסכמת הבעלים (תכנית מק 53/11 בסמכות מקומית), שנכללו בה טבלאות איזון. נמצא כי הוועדה לא המשיכה בקידום התכנית מחשש שלא תעמוד בנטל תשלומי האיזון הגבוהים שנקבעו בה.

במכתבים ששלח היועץ המשפטי הקודם של הוועדה ליו"ר הוועדה הקודם ולמהנדס הוועדה, ביולי 2012 וליור הוועדה ולממלא מקום מהנדס הוועדה בנובמבר 2015, הוא הציע פתרון בשתי השכונות, וציין: "יש לעגן את תשלומי האיזון בהסכם שיקבל תוקף של פס"ד עם הבעלים... הסכם זה לא יהיה ניתן לביטול והוא יחייב את היורשים ו/או החליפים של הבעלים".

בתשובת הוועדה צוין כי בישיבתה האחרונה, במאי 2016, אישרה לשכונת אבו שהאב תשריט חלוקה תכנוני המתייחס לכ-75% מהשכונה, שיש בו כדי לפתור בעיית הוצאת היתרי בנייה לחלק ניכר מהתושבים, וכי לגבי החלק הנותר על הוועדה להכין תכנית מפורטת לאיחוד וחלוקה.

עוד ציינה הוועדה כי היא פועלת זה זמן רב בתיאום עם רשות מקרקעי ישראל למציאת פתרון תכנוני לשכונת אל-פואר, אם כי הסוגיות בה סבוכות ומשולבות בעיות קנייניות ותכנוניות, וכי לאחרונה הוחלט על הכנת מפת מדידה כדי לקדם תכנית מפורטת לשכונה.

בתשובת עיריית שפרעם למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 צוין כי התכנון בעיר מתעכב בגלל בעיות תקציביות ועלויות גבוהות שאין הוועדה והעירייה יכולות לעמוד בהן.

בתשובתו של אגף בכיר ארצי לאכיפת דיני התכנון והבנייה שבמשרד האוצר למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 (להלן - תשובת היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה) נמסר כי היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה מחוץ צפון תקדם סקר שטחים ציבוריים ותשתיות ציבוריות בתחום השכונות אל-פואר ואבו שהאב.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי טיפולה בתכנון השכונות השתהה יתר על המידה, וכי עליה לפעול בשיתוף הוועדה המחוזית, כל אחת בתחומי אחריותה ועל פי סמכותה, להשלמת הטיפול בסוגיה זו; זאת כדי לאפשר בעתיד את הסדרתה של בנייה חוקית שתמלא את צורכי התושבים, וכדי למנוע את המשך הבנייה הבלתי חוקית בתחומי השכונות, לרבות בשטחים ציבוריים.

על הוועדה המחוזית והיחידה המחוזית לפיקוח על הבנייה לבחון את פעולות הוועדה המקומית בעניין זה, ולשקול נקיטת צעדים בהתאם לסמכויותיהן.





ממצאי הבדיקה
מעלים תמונת מצב
עגומה, ולפיה הוועדה
לא יזמה תכנון כולל
שייתן מענה
לצורכי שפרעם
ולהתפתחותה, ותחת
זאת פעלה במשך
השנים בשיטת "כיבוי
שריפות". היא יזמה
תכניות שמטרתן
להכשיר בדיעבד
בנייה בלתי חוקית
ולהגביל את המשך
תופעת הבנייה
הבלתי חוקית

ממצאי הבדיקה וסקירת המצב התכנוני בעיר שפרעם מעלים תמונת מצב עגומה, ולפיה הוועדה לא יזמה תכנון כולל שייתן מענה לצורכי שפרעם ולהתפתחותה, ותחת זאת פעלה במשך השנים בשיטת "כיבוי שריפות". היא יזמה תכניות שמטרתן להכשיר בדיעבד בנייה בלתי חוקית ולהגביל את המשך תופעת הבנייה הבלתי חוקית בתחומה, בעיקר בשטחים חקלאיים. זאת ועוד, הוועדה לא פעלה בהתאם לסעיף 27 לחוק, המטיל עליה את החובה להבטיח את קיומן של הוראות חוק התכנון והבנייה והתקנות מכוחו, לרבות אלו הנוגעות לעבירות בנייה (בעניין זה ראו להלן בפרק "פיקוח ואכיפה").

לדעת משרד מבקר המדינה, תכנון בדרך זו אינו מניב את התועלת הראויה, לרבות בחינה מקצועית של צורכי כלל הציבור ופיתוח שכונות ואזורים שיש בהם תנאי מחיה נאותים באופן המגשים את מטרת חוק התכנון והבנייה.

כפר מנדא


התכנון המאושר ביישוב מבוסס בעיקרו על תכניות מתאר ישנות ועל תכניות מפורטות שאושרו במהלך השנים, ושחלקן בא להסדיר בנייה קיימת. תכנית המתאר האחרונה שאושרה ליישוב היא תכנית ג/7676, שבתוקף מ-1997 וחלה על כ-1,425 דונם. הוועדה אישרה גם כמה תכניות מפורטות בתחום היישוב. סך כל השטח שחלות עליו תכניות מאושרות כ-2,500 דונם, מבין כ-11,000 דונם שהם שטח השיפוט של היישוב.

חמש התכניות המפורטות שנוספו לתכנית המתאר המאושרת ואושרו בשנים 2013-1997 חלות על כ-600 דונם. תכניות אלה שינו את ייעודי הקרקע, בעיקר מחקלאי למגורים¹⁸.

ב-2005 וב-2015 קיבלו תוקף תכניות מפורטות לשכונת אל-מעאסר, המרחיבות את שטח היישוב בכ-520 דונם¹⁹.

18 תכנית ג/8760, שכונת אל-מעאסר - הרחבה ממערב, בתוקף מ-1997 בשטח של כ-40 דונם; תכנית ג/7735 - הרחבה ממזרח, בתוקף מ-1998 בשטח של כ-210 דונם; תכנית ג/9922 - הרחבה מדרום, בתוקף מ-2002 בשטח של כ-150 דונם; תכנית ג/12784 - בתוקף מ-2007 בשטח של כ-150 דונם; ותכנית ג/18773 - הרחבות ממזרח, בתוקף מ-2013 בשטח של כ-50 דונם.

19 תכנית ג/12588 - הרחבה מצפון-מערב בשטח של כ-35 דונם; ותכנית ג/18858 - הרחבה ממערב בשטח של כ-485 דונם.



 לדעת משרד מבקר
 המדינה, קידום
 תכניות מפורטות אינו
 תחליף לאישור תכנית
 מתאר מקומית
 כוללנית, והוא נותן
 מענה חלקי בלבד
 לצרכים, ובפרט אם
 התכניות המפורטות
 מקיפות רק חלק קטן
 משטחי היישוב

יוצא אפוא כי במשך כעשרים שנה קידמה הוועדה המקומית כמה תכניות מפורטות בשטחים קטנים - כעשרה אחוזים משטחו - שאין בהן כדי לתת מענה מספיק לאוכלוסיית היישוב תוך ראייה כוללת של צרכיה. היעדר תכנית מתאר ופתרון תכנוני כולל לשטחים ניכרים בתחום היישוב תרם להתרחבות תופעת הבנייה הבלתי חוקית בו, אשר מכתביה בפועל את תכנונו.

במועד הביקורת היו בהכנה כמה תכניות מפורטות החלות בתחום המועצה המקומית. להלן פרטים:

1. א. ב-1999 החלה הוועדה לקדם את תכנית מפורטת ג/18858, אך ב-2003 הוחלט על הפסקת הטיפול בה, וב-2008 היא הוגשה מחדש. התכנית כוללת שישה מתחמים בשטח של כ-500 דונם. אחד החסמים לקידומה היה מכון טיהור שפכים אזורי בתחום התכנית, שבמסגרתה נדרש שדרוג מדרגת טיהור בסיסית ברמה 1 לדרגה 3. רק ב-2015, כעבור שבע שנים מיום הגשת התכנית, השלים תאגיד המים והביוב סובב שפרעם פתרון תכנוני לשדרוג המכון כמבוקש.

הועלה כי לא ניתן להוציא היתרי בנייה מכוח תכנית זו, משום שמרבית הקרקעות בבעלות משותפת של רבים. הדבר מחייב השלמת תכנית איחוד וחלוקה, כדי שניתן יהיה להגדיר מגרשים סטטוטוריים ולהוציא היתרי בנייה. במועד סיום הביקורת, מרץ 2016, החלה המועצה המקומית בהכנת תשריטים לאיחוד וחלוקה.

ב. בתחילת 2015 החלה רשות מקרקעי ישראל, לאחר פנייה מטעם המועצה, לקדם תכנית להקמת 500 יחידות דיור בשכונה הצפונית של היישוב. שטח התכנית כ-110 דונם, והיא מייעדת חלק ממנו לבנייה עצמית וחלק אחר לבנייה רוויה. במועד סיום הביקורת, מרץ 2016, הייתה התכנית בשלב של תיקונים לאחר הערות מתכנן המחוז ולפני דיון בהפקדתה.

לדעת משרד מבקר המדינה, קידום תכניות מפורטות אינו תחליף לאישור תכנית מתאר מקומית כוללנית, והוא נותן מענה חלקי בלבד לצרכים, ובפרט אם התכניות המפורטות מקיפות רק חלק קטן משטחי היישוב.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי עליה לזום ולקדם, בשיתוף המועצה המקומית כפר מנדא והוועדה המחוזית, כל אחת בתחומי אחריותה ועל פי סמכותה, תכנון מתארי כולל שיעלה בקנה אחד עם האינטרסים הציבוריים ועם צרכי היישוב לטווח הארוך, יאפשר את פיתוח היישוב ויסייע במאבק בתופעת הבנייה הבלתי חוקית בו.

2. בתחילת 2014 החלה הוועדה המקומית בקידום תכנית מפורטת מדרום-מזרח ליישוב, בשטח של כ-890 דונם²⁰. מלבד השטחים המיועדים למגורים התכנית מוסיפה כ-100 דונם למסחר ותעשייה קלה. התכנית נדונה בוועדה המקומית

יוצא אפוא כי הוועדה המקומית השקיעה משאבים וכספים בהכנת תכניות ושילמה למתכננים, מודדים ויועצים למיניהם, אך לא הביאה לאישור התכניות ולא פעלה למלא את דרישות הוועדה המחוזית להמשך קידומן

בנובמבר 2015, זמן קצר לאחר הדיון הוגשה לוועדה המחוזית, שם נקבע כי יש לקיים דיון מקדים בוועדה המחוזית לפני הדיון בהפקדתה.

בסעיף 109א לחוק נקבעו פרקי זמן לסיום הטיפול בתכניות שבסמכויותיהן של הוועדות המקומיות והמחוזיות. על כן חשוב שהוועדה המקומית תקדם את הכנת התכניות בפרקי זמן סבירים לפני העברתן לוועדה המחוזית.

מהנדס המועצה המקומית כפר מנדא מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי היה עיכוב בעריכת התכנית, ולכן חלפו כשנתיים מבחירת המתכנן בתחילת 2014 ועד הדיון בה בוועדה המקומית בנובמבר 2015.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי יש לתת את הדעת לעיכוב בהכנת התכנית ולזמן שחלף עד הדיון בה בוועדה, ולפעול ככל האפשר לקידום תכניות במסגרת פרקי הזמן שנקבעו בחוק; זאת כדי לא לפגוע בתושבים, במבקשי ההיתרים ובפיתוח מערכת התשתיות ביישוב.

אעבלין

תחום השיפוט של היישוב משתרע על כ-12,000 דונם. לאעבלין תכנית מתאר מקומית שקיבלה תוקף עוד בשנת 1985, ונוספו לה שתי תכניות מפורטות שקיבלו תוקף בשנים 1994 ו-1998 והרחיבו את שטח המתאר בכ-560 דונם במצטבר²¹.

1. הוועדה המקומית יזמה בשנת 2000 שלוש תכניות מתאר מקומיות בתחום היישוב, המציעות בעיקר שינוי ייעודם של שטחים חקלאיים לשטחי מגורים ושטחי ציבור. אחת התכניות (ג/12903) לא הופקדה ולא קודמה, והאחרות (ג/12904 ו-ג/12905) הופקדו במאי 2004 ובנובמבר 2004 בהתאמה. לגבי חלקים בהן הושמעו התנגדויות, וב-2007 הוחלט לבטל את הפקדתן, לאחר שהוועדה המקומית לא הגישה תכניות חדשות המתייחסות לתיקונים שדרשה הוועדה המחוזית.

יוצא אפוא כי הוועדה המקומית השקיעה משאבים וכספים בהכנת תכניות ושילמה למתכננים, מודדים ויועצים למיניהם, אך לא הביאה לאישור התכניות ולא פעלה למלא את דרישות הוועדה המחוזית להמשך קידומן. בכך ירדו השקעותיה לטמיון.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי היה עליה לפעול לעדכון התכניות ולהסרת החסמים המונעים את אישורן, בין היתר לנוכח השקעת המשאבים בתכנון ובקידום, לרבות זמן וכסף, ולנוכח השלבים המתקדמים שאליהם הגיעו התכניות.

21 תכנית ג/5293, שקיבלה תוקף ב-1994, הרחיבה את שטח המתאר בכ-105 דונם (הרחבה בכיוון הצפוני), בעיקר הרחבה למגורים; ותכנית ג/8273, שקיבלה תוקף ב-1998, הרחיבה את שטח המתאר בכ-455 דונם.

על הוועדה המקומית והמועצה המקומית אעבלין להפיק את הלקחים ממקרה זה ולמנוע את הישנותו בעתיד.

2. הוועדה יזמה שתי תכניות מפורטות נוספות (ג/13050 ו-ג/13051), כל אחת מהן בשטח של כ-225 דונם, כדי לשנות את ייעוד הקרקע החקלאית לשטחי מגורים ולשטחי ציבור. התכניות קיבלו תוקף בשנים 2003 ו-2005. נמצא כי מאז, במשך יותר מעשר שנים, לא יזמה הוועדה המקומית תכנון נוסף בתחום היישוב. בתשובת הוועדה צוין כי לבקשת המועצה המקומית ובתיאום עם אחד מיושבי ראש הוועדה הקודמים, קיבלה המועצה על עצמה אחריות להכין תכנית מתאר ליישוב. עוד ציינה הוועדה כי תפעל בנושא זה לאחר שהמועצה תגבש הצעה לתכנון כאמור.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי היא אחראית לתכנון הכולל בתחום שיפוטה, ומאחר שהתכניות המפורטות שאושרו נוגעות רק לשטח קטן בתחומי המועצה, עליה ליזום ולהוביל, בשיתוף המועצה המקומית אעבלין, קידום תכנון מתארי שייתן מענה לצורכי התושבים.

כאוכב אבו אל-היג'א

תחום השיפוט של היישוב משתרע על כ-2,400 דונם. ב-2008 קיבלה תוקף תכנית המתאר של היישוב, החלה על כ-1,220 דונם. נכון למועד סיום הביקורת, מרץ 2016, מקודמות בתחום היישוב שלוש תכניות, כדלקמן:

1. תכנית ביוזמת משרד השיכון (ג/21296), שמטרתה תכנון וחלוקה למגרשים בשכונת מגורים חדשה לזוגות צעירים מחוסרי דיור. במסגרתה תותר בנייה של 214 יחידות דיור, והיא כוללת הסדרת מערכת דרכים והכשרת שטחי ציבור. התכנית נמצאת לאחר שלב ההתנגדויות.
2. תכנית לאזור תעסוקה ומסחר (ג/21800), שהוחל בהכנתה ב-2010 ביוזמת המועצה המקומית. שטח התכנית כ-65 דונם, ובמועד הביקורת היא הייתה בשלב של מילוי תנאים להפקדה שקבעה הוועדה המחוזית. התכנית התעכבה בגלל דרישת הוועדה המחוזית לבדוק את השפעת העומס שאזור התעסוקה עתיד לגרום בצומת הכניסה ליישוב מכביש 784. הוועדה המחוזית החליטה לאפשר בנייה של עד 50% מאזור התעסוקה עם הצומת כפי שהוא כיום, ה-50% הנותרים לאחר שדרוגו.
3. תכנית ביוזמת הוועדה המקומית (ג/20766), שפורסמה להפקדה בנובמבר 2014. מטרתה להציג תכנון מפורט לשכונה הצפונית ביישוב, שבמסגרתו תותר בניית 221 יחידות דיור ויוקצו שטחים לצורכי ציבור ותכנון דרכים. מהנדס המועצה המקומית כאוכב אבו אל-היג'א מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי היו עיכובים בקידום התכנית בוועדה המקומית, בין היתר בגלל היעדר תיאום בין המתכנן

לבין היועצים (מדירה, תחבורה, נוף וכו'), וכי הוועדה המחוזית רצתה להפסיק את הטיפול בתכנית ולסגור את התיק. עוד מסר מהנדס המועצה כי כדי לקדם את התכנית פעלה המועצה לעדכון המדידה של התכנית מיוזמתה, ולעתים על חשבונה, אף שהיה על הוועדה המקומית לעשות זאת.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי עליה ללוות את התכניות שביוזמתה ולקדם במסגרת פרקי הזמן שהקצו לה מוסדות התכנון. לשם כך עליה להטיל על אחד מעובדיה אחריות לביצוע התיאומים הנדרשים למילוי התנאים השונים, למעקב ולליווי הגורמים המקצועיים המטפלים בקידום התכניות.

ביר אל-מכסור

שטח תחום השיפוט של היישוב כ-4,250 דונם. תכנית מתאר ג/14093, שקיבלה תוקף ב-2013, חלה על כ-5,975 דונם²², מהם כ-100 דונם מיועדים לתעסוקה. חלק מהשטחים בתחום התכנית (שטחי ההרחבות) חייבים בתכנון מפורט כדי שיהיה ניתן להוציא היתרי בנייה.

הבדיקה העלתה כי טרם הוחל בתכנון מפורט ביישוב ועל כן לא ניתן להוציא בחלק מהיישוב היתרי בנייה מכוח תכנית המתאר.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי עליה לפעול, בשיתוף המועצה המקומית ביר אל-מכסור, לקידום התכנון המפורט ביישוב, כדי להפיק את התועלת הרצויה מתכנית המתאר המקומית ולאפשר הוצאת היתרי בנייה ופיתוח היישוב.



בתשובת הוועדה צוין כי היא תמשיך לפעול לאישור תכנית המתאר המקומית הכוללנית של שפרעם, ולקידום נושא זה גם בכפר מנדא ובאעבלין.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי עליה לפעול בשיתוף הוועדה המחוזית והרשויות המקומיות שבתחום מרחב התכנון שלה, כל אחת בתחומי אחריותה ועל פי סמכותה, לקידום תכנון מתארי כולל ולהכנת תכניות מפורטות, שיאפשרו לספק את צורכי היישובים, לקדם את התפתחותם ולמנוע בנייה בלתי חוקית. בדרך זו גם תימנע התופעה השלילית הרווחת בתחום הוועדה של קביעת עובדות בשטח באמצעות בנייה בלתי חוקית - בנייה שהוועדה פועלת להכשירה בדיעבד, ללא ראייה כוללת משולבת.

רישוי הבנייה

בחוק נקבע שאין לבנות בניין בלא היתר בנייה שנתנו הוועדה המקומית או רשות הרישוי המקומית, ושיש לבנות רק על פי תנאי ההיתר. היתר הבנייה חייב להתאים לתכניות המפורטות החלות על הקרקע. בחוק נקבע כי לא תינתן הקלה אם יש בכך סטייה ניכרת מתכנית החלה על הקרקע או על הבניין. כל המבצע עבודה או משתמש במקרקעין בלא היתר בנייה או בסטייה מהיתר או מתכנית, עובר עבירה פלילית.

הודעה על התחלת הבנייה

בתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970 (להלן - התקנות), נקבע כי "לא יינתן היתר אלא בהתאם להוראות המפורטות בתוספת השנייה [לתקנות] וכל היתר יותנה בתנאי כי העבודה תבוצע בהתאם להוראות האמורות".

בתוספת השנייה לתקנות נקבע כי יש להודיע מראש לוועדה המקומית על התחלת הבנייה ועל מועדה. כל עוד לא ניתנה הודעה כאמור, רואים את עבודות הבנייה כאילו בוצעו שלא בהתאם לתנאי ההיתר, אף אם הן עומדות בשאר תנאיו.

הבדיקה העלתה כי הוועדה לא דרשה ממבקשי ההיתר למסור לה הודעות על התחלת הבנייה כנדרש בתקנות.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי היה עליה לאכוף על בעלי היתרי הבנייה את החובה למסור הודעה מראש על התחלת הבנייה. להודעה מראש חשיבות רבה, בין השאר משום שהיא מאפשרת לוועדה לתכנן את פעולות הפיקוח שלה באתר הבנייה.

הוצאת תעודת גמר

בתקנות נקבע כי לבקשת בעל ההיתר, יוציא לו מהנדס הוועדה המקומית תעודת המעידה כי כל הבנייה בוצעה בהתאם להיתר ולתנאיו (להלן - תעודת גמר). על בעל ההיתר להגיש את הבקשה במועדים שנקבעו בתקנות. עוד נקבע כי לא תינתן תעודת גמר לבניין אלא לאחר שהמתכנן של שלד הבניין מסר למהנדס הוועדה הודעה בכתב ולפיה הוכנה תכנית קונסטרוקציה מעודכנת והיא נמצאת במשמורתו במקום שיפורט בהודעה.



הבדיקה העלתה כי
הוועדה המקומית
הוציאה היתרי בנייה
בלתי חוקיים, על סמך
תכניות מופקדות שלא
אושרו בוועדה
המחוזית, ובלי
שיתקימו הוראות
סעיף 97א(א) לחוק

עוד נקבע כי על מהנדס הוועדה המקומית לתת תעודת גמר אם לדעתו העבודה נעשתה והושלמה בהתאם להיתר ולתקנות, ו"תעודת גמר בחתימת ידו של המהנדס תהא ראייה לקיום תנאי ההיתר".

הבדיקה העלתה כי הוועדה לא דרשה מבעלי היתר להגיש לה בסיום הבנייה בקשה לקבלת תעודת גמר.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי עליה לדרוש מבעלי היתרי בנייה להגיש לה בקשות לקבלת תעודת גמר, כדי לוודא שהבנייה בוצעה בהתאם לתנאי ההיתרים.

הוצאת היתרי בנייה שלא כדין בשפרעם

בחוק התכנון והבנייה נקבע כי הוועדה המקומית תיתן היתר בנייה רק אם ההיתר או העבודה שעבורה נדרש מתאימים לתכנית ולתקנות החלות על הקרקע.

הבדיקה העלתה כי הוועדה המקומית הוציאה היתרי בנייה בלתי חוקיים, על סמך תכניות מופקדות שלא אושרו בוועדה המחוזית, ובלי שיתקימו הוראות סעיף 97א(א) לחוק. כך לדוגמה בשכונות אלבורג' ודהר אל-כניס (ראו לעיל בפרק "תכנון").

הועלה כי לעתים הוציאה הוועדה היתרי בנייה, אך מקבליהם בנו בניגוד להיתרים ובנו תוספות בנייה ללא היתר או בסטייה מתנאי התכנית החלה על השטח. בחלק מהמקרים הכשירה הוועדה בדיעבד את הבנייה הבלתי חוקית. להלן פרטים:

בנייה ללא היתר בידי יו"ר הוועדה ובנו

1. ב-10.3.14 הגיש מר אסיל אמין ענבתאווי (להלן - מבקש ההיתר) לוועדה המקומית בקשה לקבלת היתר בנייה בחלקת אדמה בשפרעם ששטחה 2,489 מ"ר. החלקה בבעלות מר אמין ענבתאווי, יו"ר הוועדה, שהוא אביו של מבקש ההיתר. הבקשה כללה תוספת של שתי קומות מגורים בשטח של 245 מ"ר, מעל מבנה מגורים קיים המשמש את אביו של מבקש ההיתר (קומת עמודים וקומת מגורים שנבנו על סמך היתר בנייה משנת 1980), וכן בניית שני ממ"דים וחדר מדרגות ששטחם 30 מ"ר.

ב-25.3.14 נפתח בוועדה תיק פיקוח, ובאותו מועד הוצא למבקש ההיתר צו הפסקת בנייה מינהלי בחתימת ממלא מקום מהנדס הוועדה, בגין בניית קומה ב' ללא היתר (שלב בניית הקירות והעמודים). ממסמכי הוועדה עולה כי שני מפקחי בנייה שלה מסרו את הצו לידי יו"ר הוועדה, בנוכחות מבקש ההיתר. ב-10.4.14 ניתן היתר הבנייה המבוקש, והצו בוטל.

בתשובתו של ממלא מקום מהנדס הוועדה למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 צוין: "משנודע לי על עבודות הבנייה ללא היתר דאגתי להוציא מידית צו הפסקה מינהלי".

בתשובתו של יו"ר הוועדה למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 (להלן - תשובת יו"ר הוועדה) צוין כי צו הפסקה ניתן לבנו בתיאום איתו ובאישורו.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה ליו"ר הוועדה על שלא מנע את הבנייה הבלתי חוקית בנכס שבבעלותו ושבו הוא מתגורר.

2. כאמור, הבקשה לקבלת היתר בנייה הוגשה ב-10.3.14, אולם מבקש ההיתר משך אותה והגיש ב-27.3.14 בקשה חדשה להיתר, שכללה עדכון בנוגע למיקום הממ"דים והתאמתו לקווי הבניין ולתכנית החלה על השטח (להלן - הבקשה החדשה).

ממלא מקום מהנדס הוועדה בדק ב-28.3.14 את הבקשה החדשה והיא שובצה, עוד באותו יום, לדיון בפני מליאת הוועדה הקרובה, שהתקיימה ב-7.4.14.

לפי נתונים שהומצאו לבקשת משרד מבקר המדינה, פרק הזמן הממוצע שחלף מיום הגשת בקשה לקבלת היתר בנייה ועד הוצאתו עמד בשנים 2014 ו-2015 על 331 ו-236 ימים בהתאמה.

יודגש כי הוועדה פעלה לזירוז הדיון בבקשה החדשה, ובפועל היא שובצה לדיון יום לאחר הגשתה. זאת ועוד, פרק הזמן שעבר מיום הגשת שתי הבקשות לוועדה (10.3.14, 27.3.14) ועד הוצאת היתר הבנייה ב-10.4.14 קצר משמעותית בהשוואה לפרק הזמן שנדרש לטיפול הוועדה בבקשות אחרות.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה על שנתנה עדיפות לבקשת ההיתר של בנו של יו"ר הוועדה וטיפלה בה בפרקי זמן קצרים בהשוואה להיתרים אחרים.

3. נמצא כי יו"ר הוועדה ביצע בחלקה ובבית המגורים שלו עבירות בנייה עוד לפני הגשת הבקשה להיתר הבנייה. בתיק הפיקוח שנפתח ביום 25.3.14 פורטו עבירות כדלקמן:

א. סגירת קומת עמודים ששטחה 76 מ"ר, בניית מרפסת עם גג רעפים ששטחה 19 מ"ר בצד הדרומי של המבנה ובניית מחסן ששטחו כ-5 מ"ר - כל זאת ללא היתר בנייה.

ב. בנייה ללא היתר של סככה המשמשת אורווה לגידול סוסים בשטח של 74 מ"ר, ושל סככה נוספת ששטחה 50 מ"ר בצדו המערבי של המבנה.

עוד צוין בתיק הפיקוח (מאותו יום) ש"המבנה הקיים משמש למגורים על ידי מר אמין ענבתאווי [יו"ר הוועדה] ובניו ועל כל הסעיפים חלה התיישנות".

נמצא כי נוסף על עבירות הבנייה שצוינו בתיק הפיקוח, הגדיל יו"ר הוועדה את שטח קומת המגורים של ביתו בכ-95 מ"ר ללא היתר בנייה. עוד הועלה כי 11 מ"ר מן השטח הכולל של האורווה נבנו על חלקה סמוכה שבבעלות רשות הפיתוח.

נמצא כי נוסף על עבירות הבנייה שצוינו בתיק הפיקוח, הגדיל יו"ר הוועדה את שטח קומת המגורים של ביתו בכ-95 מ"ר ללא היתר בנייה

נמצא כי נוסף על עבירות הבנייה שצוינו בתיק הפיקוח, הגדיל יו"ר הוועדה את שטח קומת המגורים של ביתו בכ-95 מ"ר ללא היתר בנייה. עוד הועלה כי 11 מ"ר מן השטח הכולל של האורווה נבנו על חלקה סמוכה שבבעלות רשות הפיתוח.

בתיקי הוועדה לא היו מסמכים המעידים על פעולות פיקוח כלשהן שננקטו בגין הבנייה הלא חוקית. ממלא מקום מהנדס הוועדה ומפקח הוועדה מסרו לנציגי משרד מבקר המדינה כי עבירות הבנייה האמורות התגלו באופן מקרי על ידי המפקח.

בתשובת יו"ר הוועדה צוין כי הסככה בשטח של 50 מ"ר נבנתה לצורך קיום אירועים משפחתיים, ובסיומם פעל להריסתה. עוד ציין: "המבנה הישן שלי נבנה בשנת 1982, כך שכל העבירות שצוינו בקשר למבנה זה נעשו עשרות שנים לפני שהתחלתי לכהן כיו"ר ועדה".

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה על שלא פעלה כנגד הבנייה הלא חוקית שהייתה קיימת בנכס במשך שנים רבות.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה ליו"ר הוועדה על עבירות הבנייה שבוצעו בנכס שבבעלותו ושבו הוא מתגורר, לרבות תוספת הבנייה שביצע בנו ללא היתר, וכן על הפלישה לשטח שבבעלות רשות הפיתוח והבנייה הבלתי חוקית בו.

4. נמצא כי בהיתר הבנייה התנתה הוועדה את מתן טופס האכלוס של המבנה בהריסת המבנים ותוספות הבנייה הבלתי חוקיים שסומנו בתכניות וצוינו בדוח הפיקוח. הוועדה מסרה כי מבקש ההיתר סיים את הבנייה ועבר לגור במבנה בספטמבר 2014, וכי עד מועד סיום הביקורת במרץ 2016 לא הגיש בקשה לקבלת טופס אכלוס ואף לא פעל להריסת המבנים שנבנו בניגוד להיתר.

בתשובת יו"ר הוועדה צוין: "אורוות הסוסים נבנתה שנים קודם על ידי הבן והפלישה לאדמת רשות הפיתוח הייתה בתום לב ומחוסר ידיעה, כשהבן הבין שהייתה טעות, התחייב להרוס".

בתשובתו של מבקש ההיתר למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 הוא מסר: "החלטתי לבנות בית מעל דירת המגורים של ההורים שלי... בשל דוחק הזמנים והנסיבות המיוחדות, עשיתי מאמצים מרובים הן לסיים את הבנייה מהר ככל האפשר, והן לקבלת היתר בניה תוך תקופה מינימאלית... ואבי לא התערב בכלל בעניין ההיתר שלי". עוד ציין: "באשר לבניית הסככה בשטח של 74 מטר, אציין כי מדובר בסככה מלפני כ-20 שנה ואולם, ובמסגרת הבקשה להיתר שהגשתי, ניתן לגביה היתר בנייה בתור חניה לבית שלי".

ואולם בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בנוגע לסככה האמורה לא ניתן היתר בכלל, גם לא לשימוש בה כחנייה, והיא אף סומנה להריסה. זאת ועוד, תשובת מבקש ההיתר עומדת בסתירה לתשובת יו"ר הוועדה, שממנה עולה כי הבן התחייב להרוס את הסככה.

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר הוועדה ולמבקש ההיתר כי עליהם לפעול לקיום תנאי ההיתר ולהרוס את תוספות הבנייה הלא חוקיות. על הוועדה לפעול למימוש ההתניות שנקבעו בהיתר ולנקוט צעדים העומדים לרשותה כנגד הבנייה הבלתי חוקית, לרבות הריסה.

יו"ר הוועדה אמון על אכיפת דיני התכנון והבנייה במרחב התכנון של הוועדה ואמור לשמש דוגמה לבחוריו ולכל תושבי הרשות המקומית. לנוכח זאת עליו להקפיד ביתר שאת על קיום שלטון החוק ולהימנע מבנייה ושימוש ללא היתר במקרקעין שבבעלותו. בפעולותיו המתוארות לעיל לא זו בלבד שהפר את הוראות החוק, אלא גם העביר מסר שלילי לחברי הוועדה, לעובדיה ולציבור הרחב ופגע באמון הציבור ברשויות השלטון.

בתשובת היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה צוין כי היחידה תבצע בדיקה מקיפה בנוגע לבנייה ללא היתר על ידי יו"ר הוועדה ובנו, כדי לגבש החלטה אם לפתוח בחקירה.

תוספת בנייה לשימוש מסחרי והכשרת חנייה

בנייה ושימוש בניגוד לתנאי ההיתר: בדצמבר 2002 הגיש בונה א' לוועדה המקומית בקשה לקבלת היתר בנייה בחלקת אדמה (להלן - חלקה א') בשפרעם, לקירוי חנייה בשטח של 543 מ"ר. במועד הגשת הבקשה היה בנוי על החלקה מבנה של חנויות במפלס הכביש, ששטחו 933 מ"ר. המבנה היה בנוי סביב החנייה שהתבקש קירוי, ותחתיו הייתה בנויה קומת מרתף שיועדה לחנייה תת-קרקעית בשטח של 812 מ"ר.

בנובמבר 2003 נתנה הוועדה לבונה א' היתר לקירוי החנייה. הועלה כי בונה א' בנה בניגוד להיתר והשתמש בשטח החנייה המקורה לצורכי מסחר, מה שהעלה את הצורך במציאת מקומות חנייה, בהתאם לתקן החנייה. עוד הועלה כי קומת המרתף שיועדה לחנייה משמשת לאחסנה.

נמצא כי חרף עבירות הבנייה שביצע בונה א' והשימוש הבלתי חוקי בשטח המיועד לחנייה, הוועדה לא נקטה צעדי אכיפה כנגדו.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית על שלא נקטה צעדי אכיפה למניעת השימוש הבלתי חוקי בשטח המיועד לחנייה. מחדל זה אף פגע בציבור הצרכנים והתושבים וגרם להחרפת מצוקת החנייה בעיר, שכן מדובר במבנה מסחרי הממוקם בסמוך לכביש ראשי בעיר.

הקמת קומת משרדים: במרץ 2013 הגישה חברה א' שבבעלות בונה א' (להלן - החברה) לוועדה המקומית בקשה לקבלת היתר לבניית תוספת קומה המיועדת למשרדים מעל קומת החנויות שבמפלס הכביש. שטח הבנייה המוצעת היה 1,258



מלבד הוצאת צו
הפסקת בנייה מינהלי
בינואר 2015 זימון
נציגי החברה לשימוע
שעד מועד סיום
הביקורת לא התקיים,
לא נקטה הוועדה
פעולות אכיפה כנגד
החברה ובעליה

מ"ר, מהם כ-380 מ"ר חצר פנימית עם חלל פתוח. במועד הגשת הבקשה הייתה בנויה במפלס הבנייה המוצעת דירת מגורים ששטחה 150 מ"ר.

בבקשה שהגישה החברה לקבלת היתר בנייה לתוספת קומת המשרדים היא ביקשה לאשר לה שימוש חורג לצמיתות בקומת הכניסה - מסחר במקום חנייה, בחנייה ששטחה 543 מ"ר, זאת לאחר שכבר השתמשה בה למסחר שלא כחוק, כאמור. עד מועד סיום הביקורת, מרץ 2016, טרם הוציאה הוועדה לחברה היתר - לא לבניית תוספת קומת המשרדים ולא לשימוש החורג.

ממסמכי הוועדה עולה כי החברה החלה בבניית קומת המשרדים בינואר 2015 ללא היתר בנייה, וסיימה את שלד הקומה באוקטובר אותה שנה. מלבד הוצאת צו הפסקת בנייה מינהלי²³ בינואר 2015 זימון נציגי החברה לשימוע שעד מועד סיום הביקורת לא התקיים, לא נקטה הוועדה פעולות אכיפה כנגד החברה ובעליה.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לוועדה המקומית על שלא פעלה כנגד הבנייה הבלתי חוקית בתקופת הקמת שלד הבניין, שנמשכה כעשרה חודשים, וגם לא לאחריה, ולא נקטה צעדי אכיפה נגד החברה. בכך התעלמה מחובתה לאכוף את חוק התכנון והבנייה, ואף עודדה במחדלה את המשך העבירות ואת קביעת העובדות בשטח.

הסדרת החנייה: נמצא כי במקביל להגשת הבקשה לתוספת קומה הגישה החברה במרץ 2013 לוועדה המקומית גם בקשה למתן היתר בנייה בדיעבד לבניין עזר (להלן - מבנה העזר), ששטחו כ-130 מ"ר ושבוני בחלקה הסמוכה לחלקה א' שעליה הוצעה תוספת הבנייה (להלן - חלקה ב'). את חלקה ב' שכרה החברה מבעליה, על פי הסכם מאוגוסט 2012, למשך שנה (24.8.12-25.8.12), עם אופציית הארכה לשתי תקופות, ובמצטבר לעשר שנים.

נמצא כי בעלי חלקה ב' משכיר את מבנה העזר לשוכר אחר, המשתמש בו לאחסנה, ועל פי ההסכם בין בעלי חלקה ב' לחברה, על האחרונה לאפשר לשוכר האחר זכות מעבר למבנה העזר לשם העברת סחורה ואחסנתה.

נמצא כי מבנה העזר נבנה ללא היתר בנייה. במרץ 2015 נתנה הוועדה המקומית היתר בנייה בדיעבד למבנה העזר לאחר שאישרה הקלה בקו הבניין.

ביוני 2014 הגישה החברה לוועדה המקומית בקשה לשימוש חורג בחלקה ב' לחנייה, בסטייה מהוראות התכנית המפורטת החלה בשטח החלקה (ג/11383), המייעדת את הקרקע למסחר ולמגורים אך לא לחנייה. במסגרת הבקשה הגישה החברה בנובמבר 2015 נספח חנייה המפרט את מספר מקומות החנייה המוצעים לפי התקן וסימונם בהתאם.

23 סעיף 224 לחוק מסמך את יו"ר הוועדה המקומית לצוות על מבצע עבודת בנייה ללא היתר או בסטייה מהיתר או מתכנית להפסיק את העבודה (להלן - צו הפסקה מינהלי). בסעיף 226 נקבע כי תוקף צו הפסקה המינהלי 30 יום, אלא אם כן לפני תום אותה תקופה הגישה הוועדה לבית המשפט בקשה לאשרו. בסעיף 227 נקבע כי אם בית המשפט אישר את הצו יראו בו מאותו יום צו הפסקה שיפוטי.

מעיון בנספח החנייה שהומצא לוועדה עולה כי מספר מקומות החנייה הדרוש לפי התקן הוא 83, ואולם בהתאם לטבלת החפיפה לייעודים²⁴ נדרשים 71 מקומות חנייה. בנספח החנייה סומנו 20 מקומות חנייה בקומת המרתף בחלקה א' ועוד 20 מקומות מסביב למבנה בחלקה א'. 32 מקומות חנייה סומנו בחלקה ב', שעליה הוקם מבנה העזר, שכאמור אינה בבעלות החברה. בסך הכול סומנו 72 מקומות חנייה בשתי החלקות.

החברה פרסמה בנובמבר 2014, במסגרת הבקשה לקבלת היתר בנייה, בקשה לשימוש חורג והקלה. הוועדה דנה בבקשה להיתר במרץ 2015 ואישרה אותה בכפוף להסדרת שטח החנייה. עד מועד סיום הביקורת טרם הוציאה הוועדה לחברה היתר לשימוש חורג כמבוקש.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לוועדה על טיפולה בהסדרת החנייה. במקום לחייב את החברה להקצות מקומות חנייה כדין, היא אפשרה להכשיר חנייה בחלקה סמוכה שאינה בבעלותה כלל. הדברים חמורים שבעתיים בהתחשב בעובדה כי בחלקה ב', שהוצע להכשירה כחנייה, יש שוכר נוסף המשתמש במבנה העזר לאחסנת חומרי בניין, ועל פי ההסכם בין בעלי חלקה ב' לבין החברה יש לאפשר לו דרך גישה - דבר העלול להפריע למימוש סידורי החנייה כפי שסומנו בנספח החנייה, ולפגוע בתושבים ובפוקדי המקום.

בנייה למגורים בניגוד להיתר

בנייה בלתי חוקית: בדצמבר 2004 נתנה הוועדה המקומית לבונה ב' היתר לבניית דירת מגורים בת שלוש קומות בשטח של 169 מ"ר בחלקת אדמה בשפרעם, ועוד כ-30 מ"ר לבניית ממ"ד וחדר מדרגות. שטח החלקה הרשום בלשכת רישום המקרקעין הוא 231 מ"ר.

נמצא כי בונה ב' בנה בסטייה ניכרת²⁵ מההיתר, לרבות בנייה בשטח כולל של 557 מ"ר במקום 169 מ"ר שאושרו בהיתר הבנייה, שינוי הצורה החיצונית של חזיתות המבנה וחריגה מקווי הבניין. בינואר 2006 הוציאה הוועדה המקומית צו הפסקת בנייה מינהלי, ובאפריל 2006 נתן בית המשפט לבקשתה צו הפסקה שיפוטי.

באפריל 2008 הורשע בונה ב' בעבירות של בנייה בסטייה ניכרת מהיתר הבנייה. בית המשפט עמד על חומרת העבירה וגזר על הנאשם, בין היתר, קנס בסך 42,000 ש"ח, וציווה עליו לשלם ב-30 תשלומים חודשיים שווים ורצופים של 1,400 ש"ח. נמצא כי בונה ב' לא שילם לוועדה את התשלומים שהוטלו עליו במסגרת הקנס, והוועדה לא פעלה למיצוי ההליכים נגדו.

24 טבלת החפיפה לייעודים היא חלק מנספח החנייה, ומפורטים בה חישובי מקומות החנייה הדרושים לפי חלקי היממה, באחוזים.

25 סעיף 151 לחוק התכנון והבנייה עוסק בסטייה ניכרת - בנייה שחורגת מהייעוד שנקבע בתכנית ומשנה את האופי של סביבתה (למשל, הוספת מבנה במגרש בניו, חריגה מקו בניין, הוספת קומה, מרפסת בולטת מדי כלפי הרחוב).



משרד מבקר המדינה
מציין כי גם לפי שיטת
מהנדס העירייה -
ובהנחה כי הסתמכותו
על הרישום הישן של
שטח המגרש הייתה
נכונה - בסופו של
דבר ויתרה העירייה
על 47 מ"ר, ובכך
נתנה לבונה הטבה
שלא כדין

בתשובת הוועדה צוין כי גביית הקנסות ותשלומים נוספים שהגיעו לה נמסרה לעורך דין חיצוני, אך ב-2013 הלה הפסיק לטפל בנושא הגבייה, וכך גם פקיד הוועדה שעסק בו בעבר ועזב את עבודתו.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי גזר הדין נגד בונה ב' ניתן באפריל 2008, כחמש שנים לפני שעורך הדין החיצוני ועובד הוועדה הפסיקו לטפל בנושא הגבייה, כך שעמד לרשות הוועדה פרק זמן מספיק למימוש גזר הדין. על הוועדה לפעול לאלתר למיציא זכויותיה כלפי מקבל ההיתר, לממש את פסק הדין שהוצא נגדו עוד בשנת 2008 ולגבות ממנו את התשלומים שמגיעים לה כדין.

הכשרה בדיעבד: נמצא כי בספטמבר 2006, עוד קודם להרשעתו של בונה ב', דחתה הוועדה המקומית את בקשתו לקבלת היתר בנייה המכשיר בדיעבד את הבנייה שבוצעה בחריגה מההיתר הקודם; זאת משום שהבנייה בפועל הגיעה לכדי 271%, במקום 240% המותרים על פי התכנית התקפה במקום, וגלשה אל מחוץ לגבולות המגרש, למגרש סמוך שבבעלות העירייה.

בספטמבר 2010 שלח מהנדס עיריית שפרעם מכתב לבונה ב' ובו ציין כי "אין לעירייה התנגדות שגבול הכביש לפי תכנית מס' 11383/ג יהיה הגבול הישן... ולא הגבול החדש... כך ששטחה של החלקה יחזור למצבו הישן הרשום לפי ספרי העירייה כ-265 מ"ר". מהנדס העירייה הסתמך במכתבו על ספר רישום ישן שהיה בארכיב העירייה, ובו הופיע שטח החלקה כ-265 מ"ר. יצוין כי רישום זה נעשה לפני שהחלקה עברה הליך של הסדר מקרקעין, ובו נרשמה בשטח שצוין לעיל, 231 מ"ר.

ביוני 2015 החליטה מועצת העירייה להיענות לבקשת בונה ב' להכנת תכנית מפורטת נקודתית בחלקה שבה בוצעה הבנייה. מטרת התכנית להביא לאישור חריגות הבנייה ולהסדרת מקומות חנייה, תוך ביצוע איחוד וחלוקה תכנונית בהסכמת הבעלים למגרש שעליו בנה בונה ב', עם חלקים מהמגרש הסמוך השייך לעירייה, שאליו גלשה הבנייה בחריגה מההיתר. בהחלטת העירייה נקבע כי עלות הכנת התכנית תחול על בונה ב'.

לפי טבלת השטחים שהופיעה בתשריט האיחוד והחלוקה, בונה ב' מקבל מהמגרש השייך לעירייה שטח של 87 מ"ר ונותן לעירייה 6 מ"ר מהחלקה שבבעלותו, כך ששטח החלקה שבבעלותו לאחר האיחוד יהיה 312 מ"ר.

ביוני 2015 החליטה הוועדה המקומית על הפקדת התכנית, ובנובמבר היא פורסמה להפקדה. לתכנית לא היו מתנגדים, והיא אושרה למתן תוקף בוועדה המקומית בפברואר 2016.

משרד מבקר המדינה מציין כי גם לפי שיטת מהנדס העירייה - ובהנחה כי הסתמכותו על הרישום הישן של שטח המגרש הייתה נכונה - בסופו של דבר ויתרה העירייה על 47 מ"ר, ובכך נתנה לבונה הטבה שלא כדין.

הקמת מבנה מסחרי בשטח חקלאי

בנובמבר 2014 הגיש בונה ג' לוועדה המקומית בקשה לקבלת היתר בנייה למבנה תעשייה ומעליו מבנה משרדים בחלקת אדמה בשפרעם. באותו מועד היה חלק מהחלקה מחוץ לגבול תכנית המתאר המאושרת, וייעודו היה חקלאי. בחלקה רשומים שבעה שותפים, ובהם אביו של בונה ג', אשר חלקו בנכס 1/9; רשות הפיתוח רשומה כבעלים של 3/9 מהנכס. שטח החלקה 11,580 מ"ר.

נמצא כי באותו החודש הוציאה הוועדה המקומית לבונה ג' צו הפסקת בנייה מינהלי, לאחר שבונה ג' החל בביצוע עבודות בנייה בחלקה הגובלת בכביש הראשי, בכניסה המזרחית ליישוב. בתיק הפיקוח ציין מפקח הבנייה כי הבונה הפר את הצו והמשיך בביצוע עבודות הבנייה.

הוועדה הגישה לבית המשפט בינואר 2015 בקשה להוצאת צו הפסקה שיפוטי וצו איסור שימוש נגד הבנייה והשימוש הבלתי חוקיים בחלקה. נמצא כי בגין הבקשה לא הוצא צו של בית המשפט.

באוגוסט 2015, עוד לפני מועד הביקורת, נדרשה הוועדה המקומית להמציא למשרד מבקר המדינה העתק של צו הפסקת הבנייה השיפוטי, לאחר שהצו לא נמצא בתיק הפיקוח. נמצא כי רק בעקבות דרישה זו פעלה הוועדה המקומית להוצאת צו שיפוטי לאיסור שימוש לפי סעיף 239 לחוק²⁶ וצו זמני למניעת פעולות לפי סעיף 246 לחוק²⁷, שהורו לנתבעים להפסיק כל שימוש ועבודות בנייה בחלקה האמורה. תאריך הוצאת הצו היה 8.9.15.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי השתוותה במשך כשמונה חודשים ממועד הבקשה עד הוצאת צו הפסקה השיפוטי אפשרה לבונה ג' להמשיך בעבודות הבנייה בניגוד לחוק, תוך קביעת עובדות מוגמרות בשטח שייעודו חקלאי.

בתשובת המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין שבמשרד המשפטים למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 (להלן - תשובת המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין) צוין כי תבדוק עם תובע הוועדה את הליקויים בהוצאת צו הפסקת הבנייה השיפוטי ואת המעקב אחר קבלתו בוועדה.

26 בסעיף 239(א) לחוק התכנון והבנייה נקבע: "נעשתה עבודה, או השתמשו במקרקעין, בדרך ובנסיבות שיש בהם משום עבירה לפי סעיף 204, בין שהוגש על העבירה כתב אישום לבית המשפט ובין שטרם הוגש, רשאי בית המשפט לצוות על הנאשם, או על מי שנראה לבית המשפט אחראי לביצוע העבירה, ועל כל מי שעובד בשירותם - להפסיק את העבודה או את השימוש (להלן - צו הפסקה שיפוטי) ותוקפו של הצו יהיה עד לביטולו או שינויו על ידי בית המשפט".

27 בסעיף 246 לחוק התכנון והבנייה נקבע כי אם נעשו במקום פלוני פעולות הכנה לבנייה או לשימוש במקרקעין ללא היתר או בסטייה מהיתר או מתכנית, רשאי בית המשפט - לפי בקשת יו"ר הוועדה המקומית - לתת צו המורה למבצע העבירה, לבעל המקרקעין ולמבצע העבודה להימנע מפעולה באותו מקום, לרבות צו האוסר את השימוש במבנה או במקרקעין או צו לסגירת המבנה או המקום.

יצוין כי עוד בשנת 2009 יזמה עיריית שפרעם תכנית מפורטת להסדרת הכיכר הסמוכה לחלקה, תוך הסטת תוואי הכביש לחלק משטח החלקה. לתכנית הוגשו התנגדויות של כמה מהשותפים בחלקה. ועדת המשנה להתנגדויות של הוועדה המחוזית קיבלה את ההתנגדות בהחלטה מיוני 2010, וקבעה כי אין צורך בשינוי תוואי הכביש תוך פגיעה במתנגדים שלא לצורך.

בפברואר 2013 החליטה מועצת העירייה על הכנת תכנית מפורטת חדשה להסדרת הכיכר, תוך שינוי מיקום הכיכר ביחס לתכנית הקודמת.

העירייה יזמה תכנית מפורטת להסדרת הכיכר, שהופקדה בדצמבר 2014. בין השטחים שנכללו בתכנית היה החלק שעליו בנה בונה ג' ללא היתר בניגוד לחוק ושביקש לשנות את ייעודו מחקלאות לתעשייה. שטח התכנית כ-7 דונם, מהם כ-1.5 דונם מיועדים לכבישים.

בדברי ההסבר שבתקנון התכנית צוין כי הוכנה לצורך הכשרה בדיעבד של מבנים המשמשים לתעשייה, וכי היא מסדירה את ייעודי הקרקע, משנה אותם מייעוד של בנייני ציבור, דרך ושטח ציבורי פתוח לאזור תעשייה ומסדירה את תוואי הדרכים.

יצוין כי התכנית פורסמה להפקדה בפברואר 2015, בו בזמן שמבקש ההיתר ביצע את עבודות הבנייה. לתכנית לא היו התנגדויות, והיא פורסמה למתן תוקף באוגוסט 2015.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי פעולותיה לקידום התכנית בשטח שבו מתבצעת בנייה תוך הפרת דיני התכנון והבנייה אינן תקינות.

בתשובת המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין צוין: "אנו רואים קושי רב בהחלטות הוועדה המקומית אשר מכשירות בדיעבד עבירות בנייה חמורות, ולא נותנות את המשקל המתאים לשיקול של אי-עידוד עבריינות בנייה, שעל מוסד התכנון לשקול במקרים כאלה".



על הוועדה המחוזית והיחידה המחוזית לפיקוח על הבנייה לתת דעתן לממצאים, שחלקם חמורים, ולבחון את פעילות הוועדה המקומית בהקשר של רישוי הבנייה, הפיקוח והאכיפה; זאת בהתאם לאחריותן ולסמכויותיהן וכדי לתקן את הכשלים, לשפר את תפקוד הוועדה ולהבטיח אכיפה יעילה - כך שתצמצם הבנייה הבלתי חוקית, ייושמו הוראות החוק והתקנות שהותקנו על פיו וייושמו צווי בתי משפט במקום שבו הם ניתנים.

פיקוח ואכיפה

בנייה בלתי חוקית היא בנייה בלא היתר בנייה או בחריגה מהתנאים שנקבעו בו²⁸. לבנייה בלתי חוקית השפעה שלילית על פיתוח מרחב התכנון של הוועדה המקומית, והיא פוגעת בשלטון החוק ובאיכות החיים והסביבה. פעולות פיקוח המבוצעות ביעילות יש ביכולתן לאכוף את החוק ולמנוע מעברייני הבנייה לקבוע עובדות מוגמרות בשטח.

בסעיף 27 לחוק התכנון והבנייה נקבע כי הוועדה המקומית וכל רשות מקומית במרחב תכנון הכולל תחום של יותר מרשות מקומית אחת, תפקידן להבטיח את קיום הוראות החוק והתקנות שהותקנו לפיו ולפקח על הבנייה, לרבות פיקוח על איכותה ועל התאמתה לדרישות החוק.

בחוק ובתקנות שנקבעו מכוחו יש הוראות בדבר מניעתן והפסקתן של חריגות בנייה והעמדתם לדין של מפירי החוק. בפרק י' לחוק הוקנו לוועדות המקומיות סמכויות אכיפה שכדי ליישמן על הרשויות המקומיות והוועדות המקומיות לקיים פיקוח, ובאמצעותו לאתר בנייה ושימוש בלתי חוקיים.

עבירות על חוק התכנון והבנייה הן בין העבירות הנפוצות ביותר. זה שנים רבות שבתי המשפט שבים וקובעים כי מדובר ב"מכת מדינה" שיש להילחם בה ולמגר אותה. גורמים רבים מקשים על אכיפת חוק התכנון והבנייה, ובהם אי-העמדה לדין של עברייני בנייה, התמשכות ההליכים, ענישה מקלה, היעדר אכיפה של צווי הריסה והטיפול הממושך בהוצאתם לפועל. קשיי האכיפה הללו פוגעים קשות בגורם ההרתעה ופוגעים באמון הציבור בשלטון החוק²⁹.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/04 מינואר 2004 נאמר כי עבריינות בנייה³⁰ היא תופעה חמורה המחייבת התייחסות מחמירה מצד גורמי השלטון. עוד נאמר בו כי יש לעמוד על ענישה חמורה ומרתיעה, גם אם בינתיים הוכשרה העבירה.

מדיניות אכיפה

פיקוח סדור ושיטתי יש בו כדי לגלות עבירות בנייה בעוד מועד, ולאפשר נקיטת צעדים מינהליים ומשפטיים למניעתן ולהפסקתן כבר בשלבים המוקדמים של הבנייה. הפיקוח מתבצע באמצעות מעקב אחר הדיווחים על שלבי הבנייה המחויבים על פי החוק, ובאמצעות ביקורת על ידי מפקחים מטעם הוועדה שמסיירים במרחב התכנון של הוועדה ובאתרי בנייה.

28 לרבות שימוש בשטח בניגוד לשימושים שאושרו בהיתר.

29 מתוך דברי ההסבר להצעת חוק התכנון והבניה (תיקון 87), התשס"ח-2008.

30 עמ' 11 לחוזר המנכ"ל, המפנה להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 8.1150, "בקשות לדין בהליכים פליליים בשל הגשת בקשה להיתר או לתכנית", מיום 24.1.01.



נמצא כי לעתים סירב יו"ר הוועדה לבקשת מפקחי בנייה לחתום על צווי הריסה מינהליים בגין עבירות בנייה חמורות שבוצעו בשטחים חקלאיים או בתוואי המיועד על פי התכנון לכבישים

הועלה כי בכל אחת מהשנים 2013-2014 נמסרו כ-130 צווי הפסקה מינהליים ושיפוטיים, ובשנת 2015 כ-200 צוים. בשנים 2014-2015 הוגשו לבית המשפט 89 ו-86 כתבי אישום בהתאמה.

ניהול יעיל ושיטתי של מערך הפיקוח חייב להתבסס על קווים מנחים שיבטיחו כי פעולות הוועדה לאכיפת החוק יתאפיינו באחידות ובשוויוניות וישקפו איזון ראוי בין דרישות החוק והמציאות בשטח (להלן - מדיניות אכיפה). מדיניות אכיפה תאפשר לגזור נהלים והנחיות מעשיות לפעילותה של מחלקת הפיקוח בוועדה³¹.

הבדיקה העלתה כי הוועדה לא יישמה מדיניות אכיפה אחידה הקובעת סדרי עדיפויות לטיפול בעבירות הבנייה לפי חומרתן. מדיניות כזו אמורה להיות לעזר למפקחים בפעולותיהם לאכיפת החוק. נמצא כי לעתים סירב יו"ר הוועדה לבקשת מפקחי בנייה לחתום על צווי הריסה מינהליים בגין עבירות בנייה חמורות שבוצעו בשטחים חקלאיים או בתוואי המיועד על פי התכנון לכבישים, כפי שיפורט בהמשך.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי עליה לקבוע מדיניות אכיפה הקובעת סדרי עדיפויות לטיפול בעבירות הבנייה לפי חומרתן, כך שתהיה אחידות ויתאפשר יישום יעיל של הוראות החוק. היעדר מדיניות אכיפה במרחב התכנון של הוועדה יש בו כדי לתרום להתפשטות תופעת הבנייה הבלתי חוקית, ובכך נפגעת יכולתה של הוועדה לשמש גורם מרתיע ולצמצם את ההשפעות השליליות של הבנייה הבלתי חוקית בתחומה.

היעדר פיקוח שיטתי

באוגוסט 2003 פורסם מחקר שנעשה בעבור משרד הפנים בנושא קריטריונים להקצאת משאבים לפיקוח על הבנייה. המחקר בחן בין היתר את המצב הקיים במערך הפיקוח בשלטון המקומי. גובשו בו ממצאים והמלצות והוכן בו מודל לתקינת כוח אדם. אמנם משרד הפנים לא אימץ את המלצות המחקר באופן רשמי, אך הן משמשות סרגל שלפיו פועלות יחידות הפיקוח על הבנייה של המשרד ושל ועדות מקומיות³².

במחקר האמור הומלץ שהוועדות המקומיות יגבשו קובץ נהלים בעבור יחידות הפיקוח על הבנייה, בין היתר לגבי טיפול בבקשה להיתר בנייה; טיפול בבנייה חדשה ומעקב אחריה; ביצוע ביקורת וטיפול בבקשה לטופס אכלוס; טיפול בתלונות על עבירות בנייה; פתיחת תיק פיקוח והמשך הטיפול בו; הכנת תיק תביעה; הכנה לדיונים בבית משפט; טיפול בצווי הפסקת עבודה ובצווי הריסה; הכשרת מפקחי בנייה³³.

31 מבקר המדינה, דוח שנתי 59 (2009), עמ' 56-57.

32 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012 (2012), "הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בית שמש", עמ' 485.

33 שם, עמ' 487.

לביצוע פעולות הפיקוח בתחומה מעסיקה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גבעות אלונים שלושה מפקחים, אחד מהם משמש גם כבודק תכניות. מהיחידה המחוזית לפיקוח על הבנייה³⁴ נמסר כי מספר המפקחים קטן ביחס לגודלו של מרחב התכנון וביחס לוועדות מקומיות אחרות, ויש בכך כדי לפגוע בטיב פעולות הפיקוח. יצוין כי בינואר 2016 פרסמה הוועדה שני מכרזים לאיוש שתי משרות של מפקחי בנייה בה. עד מועד סיום הביקורת טרם הסתיים הליך קליטתם.

נמצא כי הוועדה המקומית לא הכינה תכנית פיקוח שיטתית להסדרת פעולות הפיקוח, וכי מפקחיה לא פעלו לפי תכנית עבודה מסודרת שנקבעה מראש ושמחייבת אותם לקיים ביקורים באתרי בנייה בשלבים שונים של הבנייה וסיוורים בתחומי היישובים במחזוריות סבירה. עוד נמצא כי לא אחת ננקטו פעולות הפיקוח בתגובה לתלונה או לבקשה להנפקת טופס³⁵. הוועדה לא יצרה מנגנון להערכת עבודת המפקחים, לא פיקחה עליהם ולא עקבה אחר פעילותם, דבר שיש בו כדי להקשות על מילוי תפקידם כנדרש ועל השגת היעילות הרצויה מפעילותם בהתאם לחוק ולתקנות שהותקנו על פיו.

הועלה כי היחידה המחוזית לפיקוח על הבנייה הייתה ערה לתפקוד הלקוי של הפיקוח בוועדה בכל הקשור לחוסר בתקנים, היעדר תכנית עבודה שיטתית ואי-קיום פיקוח יזום.

הממצאים שתוארו לעיל בדוח זה מצביעים על כך שהוועדה לא פיקחה כראוי על הבנייה, לא פעלה בעוד מועד נגד בנייה בלתי חוקית ולא נקטה צעדים מספיקים לאכיפת הוראות החוק.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית על שלא קבעה תכנית פיקוח שיטתית להסדרת פעולות הפיקוח והאכיפה בתחומה, ועל שלא ביצעה מעקב אחר עבודת המפקחים ובקרה עליה, ההכרחיים להשגת היעילות הרצויה מפעילותם ולקיום הוראות החוק והתקנות. ליקוי זה יש בו כדי לפגוע באמון הציבור בוועדה וביכולת האכיפה שלה, וכדי לעודד עבריינות ולהגביר את תופעת הבנייה הלא חוקית בתחומה.

על היחידה המחוזית לפיקוח על הבנייה לתת את דעתה לליקויים שהועלו, לפעול בהתאם לסמכויות שהוענקו לה ולנקוט את הצעדים העומדים לרשותה למיצוי הדין ולשיפור תפקוד הפיקוח של הוועדה על הבנייה בתחומה.

34 היחידה המחוזית מבצעת פעולות אכיפה במרחב התכנון של הוועדה המקומית גבעות אלונים מכוח הסמכויות שהעניקה לה היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה, ובהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 8.1101, "סמכות האכיפה של המדינה בעבירות תכנון ובנייה", מאפריל 2013.

35 אישור לחיבור הבניין לרשת החשמל והמים המעיד על מילוי תנאי היתר הבנייה.

טיפול הוועדה בצווי הריסה

סעיף 238א(א) לחוק התכנון והבנייה מסמיך את יו"ר הוועדה המקומית לצוות בכתב על הריסה, פירוק או סילוק של בניין או חלק ממנו שהוקם או שהוחל בהקמתו ללא היתר או בסטייה מהיתר או מתכנית (להלן - צו הריסה מינהלי), ובלבד שהוגש לו תצהיר חתום בידי מהנדס הוועדה המקומית המציין כי:

1. לפי ידיעתו הוקם הבניין ללא היתר או שהבניין חורג (יש לציין במה הוא חורג);
2. לפי ידיעתו לא הסתיימה הקמת הבניין או שהסתיימה לא יותר מ-60 ימים לפני יום הגשת התצהיר;
3. ביום הגשת התצהיר אין הבניין שלגביו מבוקש הצו מאוכלס, או שהוא מאוכלס לא יותר מ-30 ימים.

בסעיף 238ב(ב) לחוק התכנון והבנייה נקבע כי בוועדה מקומית שהוקמה מכוח סעיף 19 לחוק לא יינתן צו הריסה מינהלי אלא לאחר התייעצות עם ראש הרשות המקומית שבתחומה מצוי הבניין החורג. לפי סעיף 238א(ה), צו הריסה מינהלי יודבק על קיר חיצון של הבניין, ובהיעדר קיר חיצון - במקום אחר הנראה לעין; בשעת הדבקות יירשמו בגוף הצו היום והשעה של ההדבקה. לפי סעיף 238א(ו) אפשר לבצע את הצו בחלוף 24 שעות מהדבקות אם הבניין האמור הוקם ללא היתר, ובתום 72 שעות בכל מקרה אחר.

עוד נקבע כי אין לבצע צו הריסה מינהלי אם חלפו 30 ימים מיום הגשת התצהיר של מהנדס הוועדה כאמור בסעיף 238א(א), או מיום מתן החלטה של בית משפט הדוחה את הבקשה לביטול הצו, אם ניתנה החלטה כאמור, לפי המאוחר; ורשאי בית המשפט להאריך את תקופת 30 הימים אם ראה כי נכון לעשות כן.

ועדות מקומיות דורשות את סיוע המשטרה בביצוע צווי הריסה, נוכח התנגדות צפויה מטעם בעלי הנכסים שמתוכננת הריסתם. אם הוועדה מעוניינת בסיוע המשטרה, עליה לפנות לאגף המבצעים המחוזי של המשטרה בבקשה מתאימה לביצוע הריסה על פי הנוהל המשטרתית. הבקשה מועברת על נספחיה לבדיקת היועץ המשפטי במחוז ובמקביל לתחנת המשטרה שבתחומה נמצאים המבנים המיועדים להריסה (להלן - תחנת המשטרה), לשם ביצוע הערכת מצב בתחנה ובדיקת המשמעויות המבצעיות הכרוכות בהריסה. לאחר בחינת הבקשה ובדיקת חוקיות הצו על ידי היועץ המשפטי המחוזי, הוא מעביר את עמדתו ללשכת אגף המבצעים המחוזית ולתחנת המשטרה. אגף המבצעים המחוזי מפנה את בקשות הסיוע למפקד המחוז או לסגנו, שאמורים להחליט על העמדת הסיוע בפורומים המחוזיים המתאימים. לאחר אישור המחוז על העמדת הסיוע מועבר המשך הטיפול לתחנת המשטרה.

משטרת ישראל נמסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי ברגע שמתקבל בתחנה הצו עם אישור המחוז, הוא מועבר לגורמים הרלוונטיים בתחנה להמשך טיפול. כמה ימים לפני המועד המתוכנן לביצוע הצו מבקרים שוטרי התחנה באזור הבנייה הלא חוקית כדי ללמוד את השטח ולהחליט על כמות הכוחות שיוקצו לביצוע הצו. יצוין כי הוועדה המקומית היא שמבצעת את ההריסה, והמשטרה רק מסייעת לה בשמירה על הסדר והחוק.



נמצא כי הוועדה לא
המשיכה לפעול
לקידום הטיפול
בעבירת הבנייה, ויו"ר
הוועדה לא חתם על
צו ההריסה המינהלי

לפי נתוני הוועדה המקומית שהוכנו לבקשת משרד מבקר המדינה, בשנים 2012-2015 היא הוציאה 30 צווי הריסה מינהליים, 22 מהם בשפרעם, 3 בכפר מנדא, 2 באעבלין ו-3 בביר אל-מכסור.

טיפול הוועדה במבנים לא חוקיים

1. הבדיקה העלתה כי חמישה בתי מגורים נבנו ללא היתר בנייה בשטחים חקלאיים - ארבעה מבנים ב-2012 ומבנה נוסף ב-2013. שטח הבנייה של כל אחד מהם היה 100-200 מ"ר. הוועדה אמנם פעלה להוצאת צווי הריסה מינהליים, אך לא ביצעה את ההריסות בפועל. יצוין כי הוועדה הגישה כתבי אישום בגין בנייה בלתי חוקית בכל חמשת המבנים.

הועלה כי הוועדה פנתה למשטרה בבקשה לקבלת סיוע בביצוע צווי ההריסה המינהליים שהוציאה. ממסמכי הוועדה עולה כי מפקח הוועדה ציין: "המשטרה לא נתנה סיוע בכל אותם מקרים". ראש אגף שיטור וקהילה מחוז צפון מסר לנציגי משרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי המשטרה נוהגת לשמור מסמכים רק לגבי תיקים משלוש השנים האחרונות, ועל כן לא ניתן לאתר את התיקים האמורים³⁶.

2. הוועדה הכינה באוגוסט 2015 צו הריסה מינהלי לגבי מבנה בשפרעם: סככה מקונסטרוקציית פלדה עם כיסוי מבד בשטח של כ-500 מ"ר, ובתוכה יציקת משטח בטון. נמצא כי יו"ר הוועדה לא חתם על הצו. במזכר פנימי של מפקח הבנייה מאותו חודש הוא ציין כי הציג ליו"ר הוועדה בנוכחות מפקח נוסף את הצו האמור והסביר לו את חומרת עבירת הבנייה, וכי תשובת היו"ר הייתה "לא רוצה לחתום על הצו, אני מבקש ממך שתזמין את בעל הסככה לשיבה אצלי, אני רוצה לדבר אתו לפני. הכדור אצלך עכשיו".

נמצא כי הוועדה לא המשיכה לפעול לקידום הטיפול בעבירת הבנייה, ויו"ר הוועדה לא חתם על צו ההריסה המינהלי.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה ליו"ר הוועדה המקומית על שלא פעל להוצאת צו הריסה מינהלי ועל שלא ננקטו פעולות אכיפה כנגד הבנייה הבלתי חוקית.

3. הוועדה הוציאה ביולי 2015 צו הריסה מינהלי בגין בנייה לא חוקית של סככה בשטח של כ-1,500 מ"ר בשפרעם, בשטח שיעודו חקלאי.

נמצא כי הוועדה פנתה ביולי 2015 לקבלת סיוע משטרתי בביצוע צו ההריסה. במכתב ששלח קצין אגף מבצעים תחנת סומך במשטרה לעוזר היועץ המשפטי שבמחוז צוין, כי עם קבלת צו ההריסה והבקשה לסיוע המשטרתי בתחנה נעשו כל פעולות ההכנה הנדרשות, לרבות ביקור קצינים ושוטר (מש"ק) במקום ויצירת קשר רציף עם נציגי הוועדה המקומית לבחינת סטטוס הצו וכוונתם

36 להלן פירוט צווי ההריסה המינהליים (לפי תאריכי הוצאתם): מימים 22.2.12, 26.3.12, 26.3.12, 19.4.12 ו-3.4.13.

לביצוע. עוד צוין כי כמה ימים לפני תום תוקף הצו נשלח מכתב מהוועדה לתחנת המשטרה בשפרעם המודיע שאין בכוונתם לבצע את ההריסה במועד שנקבע, וכי בפברואר 2016 קיבלו מהוועדה את החלטת המליאה על השהיית הטיפול בתיק ל-60 ימים.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לוועדה המקומית על כי הוציאה צווי הריסה מינהליים אך לא פעלה לאכיפתם. יתר על כן, לאחר שתואם מועד לסיוע משטרת לביצוע ההריסה חזרה בה הוועדה ושלחה מכתב על דחיית האכיפה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה וליו"ר שלה כי עליהם לפעול בנחישות לאכיפת דיני התכנון והבנייה ולמימוש צווי הריסה מינהליים שמוציאה הוועדה.

טיפול הוועדה בהצבת שלטים שלא כדין

השמירה על יפי החוצות ועל איכות החיים של התושבים ברשויות המקומיות מחייבת פיקוח קפדני על מיקומם של שלטים ומודעות, על מספרם ועל אופן הצבתם³⁷. בתקנות התכנון והבנייה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר), התשע"ד-2014, נקבע כי התקנת שלט ששטחו אינו עולה על 1.2 מ"ר ומשקלו אינו עולה על 20 ק"ג פטורה מהיתר.

נמצא כי מבין צווי ההריסה שהוציאה הוועדה בשפרעם, שמונה צווים מתייחסים להריסת שלטי חוצות, ומהם שלושה לא נחתמו על ידי יו"ר הוועדה אף שניתנו בגינם תצהירים מטעם ממלא מקום מהנדס הוועדה במאי 2015. להלן פירוט:

במאי 2015 הוציאה הוועדה המקומית חמישה צווי הריסה מינהליים להריסה או פירוק של שלטי חוצות שהוצבו ללא היתרים בחמישה אזורים במרכז שפרעם וביציאה הדרומית של העיר.

נמצא כי השלטים נבנו על מתקנים מקונסטרוקציית פלדה, שטחם נע בין 30 מ"ר ל-90 מ"ר והם הוצבו על מדרכות בצדי כבישים. הצווים הודבקו על שלטי החוצות מיד לאחר הנפקתם. עוד נמצא כי חלק מהשלטים הם בגדר מפגע בטיחותי ועלולים לסכן את שלומם של הולכי הרגל, הנהגים והמשתמשים בכביש.

הבדיקה העלתה כי הוועדה לא אכפה את הצווים האמורים ולא פירקה את השלטים, ובמועד סיום הביקורת, מרץ 2016, השלטים עדיין היו מוצבים במקומם.

הביקורת העלתה כי הוועדה המקומית מסרה לתחנת המשטרה בשפרעם עוד ב-8.6.15 את צווי ההריסה כדי לקבל סיוע בביצועם. תוקפם של שניים מהם עמד לפוג ב-11.6.15, ושל שלושה הנותרים ב-18.6.15. הצווים הועברו לפי הנוהל המשטירתי לבדיקת היעף המשפטי של המחוז.

37 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015 (2015), "פרסום חוצות בתחומי הרשויות המקומיות", עמ' 303-312.



הוועדה השתתתה
בהגשת הצווים
ובקשות הסיוע
למשטרה, לא פעלה
להארכת תוקפם של
הצווים ונמנעה
מפעולות נוספות
לפירוק השלטים

ביוני 2015 נתן סגן היועץ המשפטי של המחוז התייחסות לצווים האמורים, וביקש להבהיר לוועדה המקומית כי יש להגיש את בקשות הסיוע בסמיכות להנפקת הצווים, כיוון שמטרת צו מינהלי להביא לביצוע מהיר ולמנוע קביעת עובדות בשטח. סגן היועץ המשפטי אישר את חוקיותם של ארבעה צווים, ולגבי החמישי ביקש הבהרות מהוועדה.

נמצא כי הוועדה לא מימשה את צווי ההריסה, לא פעלה להארכת תוקפם ולא נקטה אמצעי אכיפה נוספים שהחוק הפקיד בידיה. עד מועד סיום הביקורת, לא קידמה הוועדה פעולות אכיפה כלשהן באותם מקרים של בנייה בלתי חוקית.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית ולעיריית שפרעם כי עליהן לפעול לאכיפת הצווים ולפירוק השלטים שהוצבו בצדי הכבישים שלא כדין. צעדים אלה הכרחיים למניעת סכנות בטיחותיות לשלום הציבור. הימנעות מביצוע הצווים יש בה כדי לפגוע בשלטון החוק ובאמון הציבור.

בתשובת עיריית שפרעם למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 צוין, אשר להצבת שלטים שלא כדין, כי היא מתחילה, בשיתוף הוועדה, תהליך מקיף של צווי הריסה בכל היישוב.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את אozלת ידה של הוועדה בביצוע אכיפה יעילה בתחום מרחב התכנון המקומי שלה: הוועדה השתתתה בהגשת הצווים ובקשות הסיוע למשטרה, לא פעלה להארכת תוקפם של הצווים ונמנעה מפעולות נוספות לפירוק השלטים. על הוועדה להגיש את בקשות הסיוע מיד לאחר הנפקת הצווים ולאפשר למשטרה להיערך בעוד מועד למתן סיוע לביצועם.

נמצא כי שלושה צווי הריסה מינהליים שהכינה הוועדה בחודשים אפריל ויולי 2015 לגבי שילוט בשפרעם לא נחתמו על ידי יו"ר הוועדה.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה ליו"ר הוועדה המקומית על שלא חתם על צווי ההריסה המינהליים, ובכך מנע מהוועדה לקיים את חובתה על פי החוק ולמצות את אמצעי האכיפה שעומדים לרשותה. השתתתה הוועדה ואי-נקיטת צעדי אכיפה כנגד הצבת שלטים שלא כדין בתחומה יש בהן כדי לעודד בנייה בלתי חוקית ולפגוע בתדמיתה כנאמן הציבור.

גביית קנסות

הוועדה המקומית זכאית להכנסות מקנסות של חייבים שנפסקו לטובתה בהליכים משפטיים שנקטה נגד עברייני בנייה. הוועדה אמורה לנהל עבור החייבים רישום



מדוח יתרות של החייבים שהופק במערכת המחשוב של הוועדה לשנים 2010-2015 עלה כי הצטברו חובות של כ-9.6 מיליון ש"ח לטובת הוועדה, והיא לא פעלה לגבייתם

במערכת המחשוב שלה (הקומפלוט), הכולל בצד החובה את סכומי הקנסות וכפל האגרה שנפסקו לטובתה, ובצד הזכות את התשלומים ששילמו החייבים.

הבדיקה העלתה כי הוועדה לא הקפידה לעדכן את מערכת המחשוב בכל הנתונים, לרבות התנועות הכספיות הקשורות לגזרי דין שניתנו נגד חייבים. לכן נמצאו חשבונות חייבים שהופיעו בהם תנועות זכות בלבד, והוועדה לא עדכנה את סכום החיוב שהגיע לה בהתאם לגזר הדין שניתן נגד החייב. בהיעדר עדכון מדויק של המערכת לא ניתן ללמוד על היתרות האמיתיות של החייבים.

מדוח יתרות של החייבים שהופק במערכת המחשוב של הוועדה לשנים 2010-2015 עלה כי הצטברו חובות של כ-9.6 מיליון ש"ח לטובת הוועדה, והיא לא פעלה לגבייתם³⁸.

הוועדה ציינה בתשובתה כי אין לה הכלים הדרושים להתמודד עם נושא הגבייה בעצמה, והיא אמורה לפרסם מכרז להעברת העניין לטיפולם של גורמים חיצוניים.

בתשובת היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה צוין כי תנחה את הוועדה המקומית לסיים עד תחילת אוגוסט 2016 את הזנת כל נתוני הגבייה למערכת המחשוב, ולגבש דרך גבייה מועדפת של הכספים המגיעים לה בכפוף לפסקי הדין.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי עליה לעדכן את מערכת המחשוב באופן שוטף בתנועות הכספיות של החייבים, כדי שיהיו לה נתונים מדויקים ומינים עליהם. על הוועדה לפעול לגביית הסכומים המגיעים לה כדין ולנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותה. אוחלת ידה בגביית כספים בגין קנסות וכפל אגרה פגעה באמון הציבור בה וביכולת האכיפה שלה, והסבה לה הפסדים כבדים של כספים שיכלו לשמש לקידום תכנון בתחומה לרווחת התושבים.

מינהל עובדים

הבדיקה העלתה כי
הוועדה לא הקפידה
שהעובדים ימציאו לה
את כל המסמכים
הדרושים לצורך
קבלתם לעבודה

בסעיף 263 לחוק התכנון והבנייה נקבע כי ועדה מקומית שהוקמה מכוח סעיף 19 לאותו חוק רשאית להעסיק עובדים באישור שר האוצר, ותנאי העסקתם יהיו כתנאי העסקת עובדים במועצה מקומית. העסקת עובדים במועצות מקומיות נעשית לפי צו המועצות המקומיות (שירות העובדים), התשכ"ב-1962 (להלן - צו שירות עובדים), ובהתאם לצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), התשל"ז-1977 (להלן - צו קבלת עובדים).

תנאי ההעסקה, מסלולי הקידום ונוהלי העבודה של העובדים ברשויות המקומיות נקבעו באוגדן תנאי שירות שהוא חלק מחוקת העבודה החלה עליהן.

הוועדה המקומית אמורה לנהל עבור כל עובד, מרגע כניסתו לתפקיד, תיק אישי שבו יתויקו כל המסמכים הקשורים להעסקתו.

בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גבעות אלונים מועסקים ממלא מקום מהנדס הוועדה, מנהל כוח אדם, שלושה בודקי תכניות³⁹, שני מפקחי בנייה⁴⁰, מזכירת יו"ר הוועדה, מזכירת ממלא מקום מהנדס הוועדה, פקידת קבלה ופקיד ארכיב⁴¹, כולם במשרה מלאה. באוקטובר 2015 נקלטו בוועדה שלושה עובדים חדשים לאחר שהתמודדו על שלוש משרות שפורסמו במכרז חיצוני: רכזת תביעות, מידען ובודקת תכניות שעבדה עד זכייתה במכרז באותו תפקיד כעובדת זמנית.

הבדיקה העלתה כי הוועדה לא הקפידה שהעובדים ימציאו לה את כל המסמכים הדרושים לצורך קבלתם לעבודה: על השכלתם, על ניסיונם, על כישוריהם ועל התאמתם לתפקיד. בתיקים האישיים של העובדים לא היו מסמכים מהותיים כמו סיכום תנאי העסקה והצהרה על סודיות בעבודה, תעודות מקוריות המעידות על השכלה וסיום קורסים והודעות על שינויים אישיים במעמדם ובתנאי העסקתם, כגון גיליונות הערכה, קבלת קביעות, דיווחי נוכחות וקידום בדרגות.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי עליה להקפיד שהעובדים ימציאו לה את כל המסמכים הדרושים לצורך קבלתם לעבודה. עליה לפעול גם לארגון תיקי העובדים ולהשלמת המסמכים החסרים, כדי שיהיו בידיה נתונים מלאים ומהימנים עבור כל אחד מעובדיה, שימשו אותה לצורך ניהול ענייני, שמירת זכויותיהם וביצוע פעולות הקשורות בהם.

בתשובת הוועדה צוין כי היא מקבלת במלואן את הערות הביקורת על המצאת המסמכים הדרושים וארגון התיקים האישיים של העובדים, ותפעל לתיקון הליקויים שעלו בהקשר זה.

39 אחד מהם משמש גם מפקח בנייה.

40 נוסף על מפקח הבנייה המשמש גם בודק תכניות, כפי שצוין לעיל.

41 עובד זמני.

נוכחות בעבודה

באוגדן נהלים לוועדות המרחביות לתכנון ולבנייה שהוציא משרד הפנים בדצמבר 2009 (להלן - אוגדן הנהלים לוועדות המרחביות או אוגדן הנהלים) נקבעה חובת הדפסת כרטיס נוכחות לכל העובדים, לרבות היו"ר, העובדים הבכירים והמפקחים, בכניסתם וביציאתם, לרבות יציאות וכניסות במהלך יום העבודה. עוד נקבע כי עובד שלא ימלא דוח נוכחות על פי הכללים המקובלים, או שלא יקבל את אישור יו"ר הוועדה במקום שבו נדרש אישור כאמור, לא יחזיק זכאי לקבל שכר בגין שעות עבודה אלו.

הדפסת כרטיס נוכחות

במשרדי הוועדה מותקן שעון נוכחות, וכל עובד מעובדיה מחזיק בכרטיס נוכחות שעליו להדפיס בכניסה למשרדי הוועדה וביציאה מהם. תוכנת שעון הנוכחות מאפשרת לגורם האחראי, שקיבל הרשאה לכך, להזין ולתקן את שעת הכניסה או היציאה, ובמקרה זה היא תופיע בדוח הנוכחות בצבע אדום, כדי להבחינה מנתוני הכניסה והיציאה שהודפסו באמצעות כרטיסי הנוכחות (אלה מופיעים בצבע שחור).

מבדיקת רישומי הנוכחות של עובדי הוועדה מינואר 2015 עד פברואר 2016 נמצא כי רבים מהם לא החתימו כרטיס נוכחות כנדרש. חלקם לא הקפידו להחתיים את הכרטיס בתחילת יום העבודה או בסיומו.

הוועדה לא הפיצה בקרב עובדיה את הוראות אוגדן הנהלים להדפסת כרטיס נוכחות, וגם לא הנחתה אותם להקפיד על החתמה בכל כניסה ויציאה, גם במהלך יום העבודה. היא לא קבעה הנחיות למקרה שעובד שכח את כרטיס הנוכחות או לא הדפיסו מסיבה כלשהי - אופן דיווח השעות במקרים אלה, לרבות הצהרה בכתב על שעת הכניסה או היציאה, לפי העניין. הוועדה גם לא קבעה מספר מרבי לשנת עבודה של מקרי הזנה ידנית של נתוני הנוכחות, על סמך הצהרה וקבלת אישור הגורם האחראי לכך.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי עליה להפיץ לעובדיה נוהל להדפסת כרטיס נוכחות ולאכוף את ההוראה בדבר החתמה הן בתחילת יום העבודה והן בסיומו, כדי שתוכל לבדוק אם העובדים מילאו את מכסת שעות העבודה הנדרשת ולאמת תביעות של עובדים לקבלת תמורה בגין שעות נוספות.

בבדיקה מדגמית של דוחות הנוכחות של עובדי הוועדה מינואר 2015 עד פברואר 2016 נמצא כי שעות כניסה ויציאה נרשמו לפעמים ידנית בלי שהעובדים נדרשו לציין מדוע לא הדפיסו כרטיס נוכחות, בלי שהושלמו נתונים חסרים כמו יציאה מהעבודה בתפקיד, יציאה להשתלמויות ולימודים ושהייה בחופשה או במחלה, ובלי להצהיר על נכונות הנתונים כנדרש. הועלה כי מנהל כוח האדם בוועדה הזין את הנתונים הללו ידנית בלא כל אסמכתה או הצהרה מצד העובדים.

אי-החתמת כרטיס נוכחות יכולה להצביע בין היתר על היעדרות מהעבודה. משרד מבקר המדינה מעיר כי על הוועדה להימנע מהכנסת נתוני נוכחות באופן ידני, ללא תיעודם וכשיטה להשלמת נתונים חסרים. בהתנהלות זו יש כדי לפגום באמינות הדיווח וביכולת הוועדה לנקוט צעדים משמעותיים נגד עובדים שלא החתימו כרטיסי נוכחות.

ניהול ימי חופשה ומחלה

באוגדן הנהלים לוועדות המרחביות נקבע כי על הוועדה לנהל יומן חופשות ויומן ימי מחלה לכל עובדיה, ולרשום את הימים שעומדים לזכותם לעומת הניצול בפועל (להלן - מאזן).

נמצא כי הוועדה אינה מעדכנת נכונה את תוכנת הנוכחות שלה בנתוני החופשה והמחלה של העובדים. מנהל כוח האדם רושם ידנית שעות כניסה ויציאה כדי לדווח על יום עבודה בן שמונה שעות וחצי, ולצד הרישום מציין כי זהו יום חופש או מחלה, אך התוכנה אינה מזהה את הימים הללו כימי חופשה או מחלה. יוצא כי אין במערכת נתונים על הניצול בפועל של ימי החופש והמחלה של העובדים והיתרות העומדות לזכותם, וממילא לא ניתן להפיק מהמערכת מאזן מעודכן של חופשות וימי מחלה. נמצא כי גם סיכום שעות העבודה שמפיקה המערכת בהסתמך על שיטת רישום זו שגוי.

עוד נמצא כי דיווחי הנוכחות החודשיים נמסרים לרואה חשבון חיצוני המשמש כגזבר הוועדה, והוא מכין את המשכורות בהסתמך על הרישום בהם. שיטת הרישום השגויה בדוחות עלולה לגרום לאי-התאמות ביניהם לבין רישומי רואה החשבון במערכת השכר; מכאן נובעת החשיבות של הזנת נתונים מדויקים ומלאים במערכת הממוחשבת של הנוכחות.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי עליה לנהל מאזן ימי חופשה ומאזן ימי מחלה במערכת הנוכחות שלה, ולהזין אותה בנתונים נכונים ועדכניים, שישמשו אותה בין היתר לניהול ענייני העובדים ולחישוב משכורותיהם. על הוועדה להקפיד כי יופקו מאזני חופשה ומחלה עדכניים, וכי בדוחות הנוכחות החודשיים יופיעו גם נתוני החופשות והמחלות שצבר כל עובד יומי הניצול בפועל.

איוש משרות פנויות

בצו שירות עובדים נקבע כי שר הפנים ימנה את ראש מינהל שירות העובדים ברשויות המקומיות (להלן - ראש מינהל השירות). בצו קבלת עובדים נקבע כי משרה פנויה בתקן ניתן למלא, בין היתר, על ידי העסקה לפי חוזה מיוחד. בצו נקבע כי לא

יועסק אדם לפי חוזה מיוחד יותר משלושה חודשים ללא קבלת אישור מראש מינהל השירות או ממי שהסמיך לכך.

1. **העסקת ארכיבאי:** באוקטובר 2013 חתם יו"ר הוועדה דאז מר נאהד ח'אזם, שכיהן כראש עיריית שפרעם (להלן - יו"ר הוועדה הקודם), על "חוזה מיוחד לקבלת שירותים" עם עובד⁴² (להלן - העובד), כדי להעסיקו בתפקיד "ארכיבאי הוועדה". נקבע כי העובד יועסק שלושה חודשים (31.1.14-1.11.13), ובסעיף 5 לחוזה נקבע כי "ההעסקה תופסק ביום 31.1.14 ללא כל הודעה מוקדמת נוספת, אלא אם כן יוחלט אחרת".

בחוקת העבודה נקבע כי עובד זמני המועסק במשרה תקנית יקבל כתב מינוי קבוע בהתמלא תנאים אלה: עמד בהצלחה - על פי הערכת הממונה - ב-12 חודשי ניסיון, זכה במכרז (אלא אם כן המשרה פטורה ממכרז) ועמד בבדיקות הרפואיות הנדרשות. עוד נקבע כי מועמד לקביעות נדרש לעבור בבדיקות רפואיות ולמלא שאלון המעיד על כשירותו לעבודה.

הבדיקה העלתה כי עד מועד סיום הביקורת, מרץ 2016, במשך כשנתיים וחצי, העובד ממשיך בתפקידו. הוועדה לא הקפידה להאריך את תוקף החוזה עמו לתקופות נוספות ולא קיבלה את אישור ראש מינהל השירות בהתאם לצו קבלת עובדים.

יצוין כי בתיקו האישי של העובד לא נמצאו אישורים רפואיים המעידים על התאמתו לתפקיד. לא היה אזכור של מעמדו ותנאי העסקתו כעובד זמני, ולא נמצאו גיליונות הערכה.

הוועדה והעובד ציינו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה כי היה הכרח לאייש את משרת הארכיבאי לאחר העברת העובדת שמילאה תפקיד זה לתפקיד אחר בוועדה. עוד ציינה הוועדה כי היא מסכימה להערת הביקורת בעניין הצורך בחידוש חוזה ההעסקה של העובד ופנייה לראש מינהל השירות לקבלת אישורו. העובד מסר כי ימציא אישורים רפואיים אם יתבקש לעשות כן.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה על שלא פעלה בהתאם להוראות הדין בדבר העסקת עובדים וקבלתם לעבודה. היה עליה לחדש את החוזה בינה לבין העובד לתקופה שלא תעלה על 12 חודשים, שבמהלכה תפנה לראש מינהל השירות במשרד הפנים לקבלת אישורו.

2. **שינוי הגדרת תפקיד לעובדת:** ממועד קבלתה לעבודה בסוף 1997 עד אוקטובר 2013 הועסקה עובדת הוועדה (להלן - העובדת) כארכיבאית בוועדה בדרגה 8 בדירוג המינהלי, דרגה אחת יותר מהדרגה המרבית שבתקן משרתה. בירור בוועדה העלה כי מאז הועברה מתפקידה כארכיבאית באוקטובר 2013 משמשת העובדת מזכירה בלשכת ממלא מקום מהנדס הוועדה, וכן עוסקת

42 עד העסקתו בוועדה היה העובד מאבטח בחברת שמירה שנתנה שירותים לוועדה, והתייצב במשרדי הוועדה מדי יום. הוא נקלט כארכיבאי לאחר שחברת השמירה הפסיקה את מתן שירותיה לוועדה.

בהנפקת שוברי תשלום בגין קנסות וכפל אגרה, בהכנת תיקי התכניות המפורטות לישיבות מליאת הוועדה, בעדכון מסד הנתונים של הוועדה בכל הקשור לקנסות ולגבייתם ובהנפקת היתרים לאחר אישור בקשות הבנייה.

בצו קבלת עובדים נקבע: "העברת עובד קבוע ממשרה למשרה, שלא בדרך מכרז, מותרת בכפופות לסייגים אלה: דרגתו של העובד המועבר אינה נמוכה מהדרגה הגבוהה ביותר הצמודה בתקן למשרה הפנויה; דירוגו של העובד המועבר זהה לדירוג שנקבע בתקן למשרה הפנויה".

בתיקה האישי של העובדת לא נמצאו אישור נחיצות משרה ואסמכתה להעברתה מתפקידה כארכיבאית לתפקיד שהיא ממלאת בלשכת ממלא מקום מהנדס הוועדה, ועל כן לא ניתן ללמוד על הנימוקים להעברה ולשינוי הגדרות תפקידה ותחומי עיסוקה של העובדת. הוועדה אף לא פרסמה מכרז פנימי לאיש התפקיד, והעובדת לא עברה הליך תחרותי לפני בחירתה.

בפברואר 2016 שלחה רכזת תביעות בוועדה מכתבים לכלל העובדים שבהם נדרשו למלא פרטים, בין היתר על השכלתם ועל תיאור תפקידם, במסגרת בקשה מטעם חברה ב⁴³.

בעקבות הפנייה האמורה מסרה העובדת לרכזת התביעות העתק של מכתב מיו"ר הוועדה הקודם מאוקטובר 2013, המופנה אליה והנושא את הכותרת "כתב מינוי ועדכון תפקידים", ובו פירוט התפקידים שעליה למלא בוועדה, כלהלן: אחראית ומרכזת מערך גביית הקנסות; אחראית לקבלה ובדיקה של תכניות מפורטות; מנהלת לשכת מהנדס הוועדה; מרכזת ומעדכנת של מסד הנתונים הממוחשב; אחראית לבדיקה והדפסה של היתרי בנייה לכלל האזורים; מנפיקת אישורים לאזרח ומקשרת בין תובע הוועדה לבין המפקחים בכלל הקשור לתביעות משפטיות.

העברת העובדת לתפקידה החדש נעשתה בניגוד לצו קבלת עובדים, בין היתר מאחר שדרגתה בתפקידה הקודם נמוכה מהדרגה הגבוהה ביותר הצמודה בתקן למשרתה הנוכחית.

הוועדה והעובדת ציינו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה כי העובדת הועברה לתפקיד זה לאחר שפקיד אחר בוועדה עזב בנסיבות חריגות, וכי המעבר לא היה כרוך בשינוי בשכרה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי הליך ההעברה של העובדת היה מנוגד לצו קבלת עובדים, וכי היה עליה לבקש אישור נחיצות משרה ולפרסם מכרז פנימי לאיש תפקיד זה, תוך מתן הזדמנות שווה לכלל העובדים המעוניינים להתמודד עליו.

43 יו"ר הוועדה הטיל על רכזת התביעות בוועדה לעבוד עם חברה ב' - האחראית להליך פיצול הוועדה (ראו להלן) - בכל הקשור למסירת נתונים ודוחות על הוועדה.

משרד מבקר המדינה מעיר לועדה על שמכתב ההעברה של העובדת אינו מתויק בתיקה האישי במחלקת כוח האדם ולא הופץ למחלקות הרלוונטיות, כנדרש לפי סדרי מינהל תקינים.

על הוועדה המקומית
כגוף ציבורי חלה
חובה לנהל את
התקשרויותיה באופן
שיש בו תחרות הוגנת
המאפשרת לכל
מועמד מתאים
להתמודד באופן
שוויוני

התקשרויות עם ספקים ונותני שירותים

באוגדן הנהלים לוועדות המרחביות נקבע כי על כל עסקה הנוגעת לרכישת טובין ושירותים יחולו ההוראות הקבועות בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות המכרזים), בשינויים המחויבים, כל עוד אין הנחיה פרטנית אחרת בנושא זה. במקום ועדת המכרזים של מועצת העירייה תוקם ועדה מקצועית שזה הרכבה: יו"ר הוועדה, מהנדס הוועדה וגזבר הוועדה.

באוגדן הנהלים נקבע: "אין להעסיק יועצים חיצוניים⁴⁴ בתפקידים שמעצם טיבם צריכים להיות מאוישים ע"י עובדי הוועדה או במקביל לעובדי הוועדה הממלא תפקיד. יש להעסיק יועצים חיצוניים רק בתחומים בהם יש הצדקה להיעזר בשירותים חיצוניים מסוג זה"⁴⁵. עוד נקבע: "לפני פרסום מכרז להעסקת יועץ על הוועדה המקצועית לבחון ולבדוק את נפח העבודה המשוער, סוג הנושאים והתיקים שיטופלו במסגרת ביצוע העבודה, תנאים ודרישות סף לביצוע המטלה והיקף התמורה המרבי המוצע"; וכן "היועצים ייבחרו בהליך תחרותי על פי אמות מידה שישקפו איכות ועלות: כגון מומחיות, ותק/ניסיון, התמורה הנדרשת לביצוע העבודה". העתק מהחלטת הוועדה המקצועית יימסר לחברי מליאת הוועדה.

על הוועדה המקומית כגוף ציבורי חלה חובה לנהל את התקשרויותיה באופן שיש בו תחרות הוגנת המאפשרת לכל מועמד מתאים להתמודד באופן שוויוני (עקרון השוויון), והדרך המרכזית למימוש עיקרון זה היא קיום מכרז פומבי לקביעת זהות נותן השירות שעמו תתקשר. עקרון השוויון צריך להיות נר לרגלי הוועדה גם במקום שבו המחוקק אינו מחייב אותה במכרז. פטור מחובת מכרז אין בו כדי לפטור את הוועדה מחובת הנאמנות כלפי הציבור שהיא משרתת⁴⁶.

תקנה 3(3) לתקנות המכרזים מאפשרת לעירייה להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה בפטור ממכרז אם סכום ההתקשרות אינו עולה על 142,500 ש"ח. תקנה 8(א) לאותן תקנות מאפשרת לעירייה להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה על פי מכרז שאינו פומבי (להלן - מכרז זוטא) אם סכום ההתקשרות גדול מ-142,500 ש"ח וקטן מ-696,100 ש"ח⁴⁷. מכרז זוטא נועד לאפשר לרשויות המקומיות, ובכללן לוועדה המקומית, גמישות תפעולית ותפקודית. בהליך זה אין הרשות מחויבת בפרסום פומבי; עליה לפנות למספר מסוים של ספקים או קבלנים (נותני שירות) המרוכזים ברשימה שנקבעה מראש (ספר ספקים) ולהזמין להתמודד במכרז. מלבד זאת, הליכי מכרז זוטא ותנאיו זהים להליכים ולתנאים של מכרז פומבי.

44 הפרק אינו חל על יועצים משפטיים. ההנחיות המפורטות בפרק חלות על כל סוגי ההתקשרויות עם יועצים חיצוניים שאינם עובדי הוועדה; התקשרויות אשר לא חלה עליהן חובת מכרז בהתאם לתקנות המכרזים, כפי שהוחלו על הוועדות המרחביות בשינויים המחויבים בנהל זה.

45 הוראה זו זהה להוראה שנקבעה בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 10/2004.

46 ע"מ 9660/03 עיריית רחובות נ' שבדרון, עמ' 260 לפסק דינו של השופט רובינשטיין, פ"ד נט(6) 241 (2005).

47 הסכומים עודכנו לפי המדד שפורסם ב-15.12.13. העדכון בוצע בהתאם לסעיף 2(2) לתקנות.



 הוועדה המקומית
 קיימה התקשרויות
 לקבלת שירותים
 מספקים ונותני שירות,
 ובהם משרד רואה
 חשבון, שני משרדי
 שמאים ויועצת תכנון
 בלא הליך תחרותי
 ובניגוד להוראות

בתקנה 3(8) לתקנות המכרזים נקבע כי אחד מסוגי החוזים שבאמצעותם רשאית רשות מקומית להתקשר ללא מכרז הוא "חוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמון מיוחדים, כגון: עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, ייעוץ ועבודות כיוצא באלה".

בית המשפט העליון דן בינואר 2013 בפרשנות של התקנה האמורה במסגרת עתירה שהגישה עיריית נצרת עילית, אשר נסבה על רכישת שירותי ראיית חשבון לעירייה⁴⁸. בית המשפט קבע כי עקרונות המינהל התקין ודיני המכרזים מובילים למסקנה שיש להעדיף התקשרות בדרך של מכרז פומבי על פני דרך אחרת. תקנה 3(8) היא חריג לכלל, וצריך לפרשה בצמצום. רק במקרים שבהם נדרשת מומחיות מיוחדת או אם מדובר ביחסי אמון מיוחדים נמצא מקום למתן פטור ממכרז, נוכח הייחודיות של נותן השירותים. בית המשפט קבע באותו עניין כי אין לתת פטור ממכרז להעסקת רואה חשבון. עוד קבע כי גם בהליך הפטור ממכרז יש להבטיח הזדמנות שווה ושמירה על טוהר מידות.

הוועדה המקומית קיימה התקשרויות לקבלת שירותים מספקים ונותני שירות, ובהם משרד רואה חשבון, שני משרדי שמאים ויועצת תכנון. הועלה כי היא בחרה בנותני השירותים האמורים בלא הליך תחרותי ובניגוד להוראות אוגדן הנהלים. להלן פירוט הממצאים:

התקשרות עם משרד רואה חשבון

הועלה כי הוועדה התקשרה במשך כעשרים שנה עם משרד רואה חשבון חיצוני (להלן - משרד ר"ח) לקבלת שירותי חשבונאות וייעוץ פיננסי, לרבות הכנת תלושי השכר עבור עובדיה.

בינואר 2011 נחתם הסכם הארכה בין הוועדה לבין משרד ר"ח, המאריך את הסכם הבסיס לשנתיים, מינואר 2011 עד דצמבר 2012. בהסכם ההארכה סוכם על עדכון שכר הטרחה החודשי בסך של כ-10,000 ש"ח, כולל מע"ם, ליום 1.1.11. כמו כן סוכם כי ההסכם מתחדש באופן אוטומטי מדי שנה, וכי אם תרצה הוועדה לסיים את ההתקשרות, עליה לשלוח הודעה מוקדמת שלושה חודשים לפני תום כל תקופה.

החשבונות שאישרה הוועדה למשרד ר"ח הסתכמו בכ-127,000 ש"ח בשנת 2013 ובכ-129,000 ש"ח בכל אחת מהשנים 2014 ו-2015.

1. במשרדי הוועדה לא נמצא הסכם הבסיס שחתמה עם משרד ר"ח. רק בעקבות בקשות חוזרות ונשנות של משרד מבקר המדינה מהוועדה המציא רואה החשבון עותק ממנו.

48 ע"מ 6145/12 עיריית נצרת עילית נ' הרטמן (פורסם במאגר ממוחשב, 13.1.13).

נמצא כי הוועדה המקומית התקשרה ללא מכרז או הליך תחרותי אחר עם משרד ר"ח, לקבלת שירות שלא היה בעל מאפיינים של עבודת ייעוץ הדורשת מומחיות או ידע מיוחדים או מידה מיוחדת של יחסי אמן - שירות שמהותו עבודה מקצועית-ביצועית שוטפת.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי עליה לפעול בעניין העסקת רואה חשבון בהתאם להוראות אוגדן הנהלים ולפסיקה, ולעמוד על בחירת נותן השירות בהליך תחרותי ככל האפשר. זאת ועוד, העסקת יועץ במשך תקופה כה ארוכה, ללא הגבלת זמן ובלי לבחון הצעות חלופיות, נוגדת את כללי המינהל התקין ופוגעת בעקרון מתן ההזדמנות השווה.

2. הבדיקה העלתה כי לצורך הכנת תלושי השכר לעובדיה התקשרה הוועדה עם חברה ג', המשווקת תוכנת שכר המותאמת לתנאי השכר בוועדות מקומיות. נמצא כי הוועדה שילמה לחברה במשך שנים דמי שימוש ותחזוקה שנתיים. ב-2016 הסתכם החיוב השנתי ששולם מראש לחברה בכ-13,000 ש"ח. עוד העלתה הבדיקה כי תוכנת השכר הותקנה במשרד ר"ח, ולא במשרדי הוועדה, ובכך נשמט מידיה כלי זמין לניהול ובקרה של מערך השכר של עובדיה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי מן הראוי שתוכנת השכר שרכשה ושהיא משלמת בגינה דמי תחזוקה שנתיים תותקן במשרדה, ושתהיה לה גישה ישירה לנתוני משכורות העובדים. התקנת התוכנה במשרדו של רואה החשבון החיצוני מנוגדת לכללי מינהל תקין, עלולה לפגוע בפרטיות העובדים ועלולה לפגוע ביעילות השימוש בתוכנה ובזמינות הנתונים על העובדים שניתן להפיק ממנה.

התקשרות עם שמאים

בינואר 2011 חתמה הוועדה המקומית על הסכמים עם שני שמאים למתן שירותי שמאות ולעריכת שומות להיטל השבחה. בהסכמים נקבעו תנאים ומחירים זהים בעד המטלות שעל השמאים לבצע עבור הוועדה. סוכם כי ההסכמים מתחדשים באופן אוטומטי מדי שנה, וכי אם תרצה הוועדה לסיים את ההתקשרויות, עליה לשלוח הודעה מוקדמת שלושה חודשים לפני תום כל תקופה.

יצוין כי אחד השמאים (להלן - השמאי הראשון) נותן שירות לוועדה מאוגוסט 2002. בתחילת 2013 הפסיק השמאי לנהל את משרדו כעוסק פרטי והפך לחברה בע"מ. הוועדה לא חתמה על הסכם חדש עמו ולא עדכנה את פרטי החברה.

בשנים 2013-2015 הסתכמו החשבונות שאישרה הוועדה לשמאי הראשון בכ-307,000 ש"ח, כ-272,000 ש"ח וכ-260,000 ש"ח (כסדר השנים), וחשבונותיו

המאושרים של השמאי השני הסתכמו בכ-123,000 ש"ח, כ-126,000 ש"ח וכ-136,000 ש"ח (כסדר השנים)⁴⁹.

הוועדה לא קיימה הליך תחרותי לבחירת השמאים.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי מן הראוי שתקיים הליך תחרותי לבחירת השמאים שהיא מתקשרת עמם ותבחן את תנאי ההתקשרויות מפעם לפעם.

התקשרות עם יועצת תכנון

במרץ 2007 חתמה הוועדה על הסכם עם יועצת לקבלת שירותי ייעוץ בבדיקת תכניות בניין עיר המוגשות לוועדה, ובעיקר בדיקת תכניות מפורטות (להלן - היועצת), למשך שלושה חודשים. היועצת אמורה לקיים בדיקה תכנונית עבור כל תכנית המוגשת לוועדה, ובין היתר לבדוק את התאמת התכנית לתכניות התקפות החלות על שטחה ולוודא כי היא ערוכה בהתאם לנהלים. ההסכם בין הוועדה ליועצת הוארך מדי תקופה. ההסכם האחרון שהוצג לצוות הביקורת היה מינואר 2009, ותקופתו הסתיימה בדצמבר 2009. ההיקף השנתי של החשבונות שאישרה הוועדה ליועצת בשנים 2013-2015 היה כ-85,000 ש"ח, כ-86,000 ש"ח וכ-80,000 ש"ח (כסדר השנים).

הבדיקה העלתה כי הוועדה לא פעלה להאריך את הסכמי ההתקשרות עם יועצת התכנון לאחר סוף 2009.

עוד העלתה הבדיקה כי הוועדה מינתה את היועצת בלא הליך תחרותי כלשהו. כמו כן היא לא הטילה על אחד מעובדיה את ביצוע התפקידים של היועצת, שהם במהותם עבודה ביצועית-שוטפת שמעצם טיבה הייתה צריכה להתבצע על ידי עובדי הוועדה⁵⁰.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי עליה לפעול לפי הוראות אוגדן הנהלים, לבחון את נחיצות העסקת היועצת, ולקיים הליך תחרותי לאיש תפקיד זה אם יתברר כי אי-אפשר להטילו על אחד מעובדי הוועדה.



49 החשבונות כוללים מע"ם.

50 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015** (2015), "העסקת יועצים חיצוניים על ידי רשויות מקומיות", עמ' 3-68.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי במשך שנים רבות קיבלה שירותים מבעלי מקצוע ומנותני שירותים בלי לקיים הליך תחרותי ולממש את עקרון ההזדמנות השווה, שהיה מאפשר לה לבחון את ההצעות השונות, להשוות ביניהן ולבחור בהצעה הטובה והיעילה ביותר, ולהגשים כנדרש את עקרון מתן ההזדמנות השווה. הארכת ההתקשרויות באופן אוטומטי מדי שנה בשנה, כפי שקבעה הוועדה, בלא לבחון את טיבן ואת נחיצותן, אינה ראויה ויש בה כדי לפגוע בעקרון היעילות והחיסכון.

היבטים בארגון הוועדה

מינוי יועץ משפטי ותובע לוועדה

היועץ המשפטי והתובע הם מן התפקידים המרכזיים בוועדה המקומית⁵¹. עיקר תפקידם להעניק לה ייעוץ משפטי ולקבל אחריות לתביעה ולניהול ההליכים בתחום הוועדה, לפי פרק י' לחוק התכנון והבנייה.

היועץ המשפטי הוא שומר הסף של הוועדה המקומית, המחויבת לפעול על פי הדין בהיותה יציר החוק ובהיות נבחריה ועובדיה נאמני הציבור ומשרתיו. היועץ המשפטי נועד להנחות גורמים אלה כיצד לפעול על פי הדין, ולהסיר מפניהם מכשול. בנוהל מינוי יועץ משפטי לוועדות מקומיות לפי סעיף 19 לחוק התכנון והבנייה (ועדות מרחביות), שפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים⁵² ושהתייחס בין היתר לתפקיד התובע בוועדה (להלן - נוהל מינוי יועץ משפטי או הנוהל), נקבע כי "על היועץ המשפטי לפעול על פי שיקול דעתו המקצועי ואין עליו, במילוי תפקידו, מרות אחרת זולת החוק".

תפקיד התובע בוועדה לשמש "תובע" לפי סעיף 12(א)(1)(ב) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, על פי הסמכה של היועץ המשפטי לממשלה.

בנוהל נקבע כי תוקם ועדת איתור לבחירת יועץ משפטי חיצוני ותובע לוועדה (להלן - ועדת האיתור). בוועדת האיתור יהיו חברים יושב ראש הוועדה המקומית, מהנדס הוועדה המקומית והיועץ המשפטי של משרד הפנים או מי שימונה מטעמו. המניין החוקי של ישיבות ועדת האיתור הוא כל חבריה.

ועדת האיתור תבחן את ההצעות שיתקבלו, תראיין את המועמדים ותמליץ בפני מליאת הוועדה על מינוי של אחד המועמדים. המלצתה תוגש בכתב, ויפורטו בה הנימוקים להחלטה. ועדת האיתור תיתן דעתה, במסגרת החלטתה, לגובה שכר הטרחה המבוקש בהשוואה ליתר ההצעות.

1. בינואר 2013 פרסמה הוועדה המקומית שני מכרזים, הראשון למינוי יועץ משפטי והשני למינוי תובע לוועדה. במכרזים הוגדרו תפקידיהם של השניים ונקבעו התנאים הדרושים להעסקתם. כמו כן צוין היקף העבודה השנתית הממוצע של ההליכים המשפטיים ושל ישיבות הוועדה למיניהן, האמור לשמש בסיס עבור המציעים במתן הצעות המחיר.

בדצמבר 2013 החליטה ועדת האיתור בראשות יו"ר הוועדה הקודם, לאחר שראיינה את המועמדים, לבחור יועץ משפטי חיצוני לוועדה בשכר גלובלי חודשי

51 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012** (2012), "מערך התביעה ברשויות המקומיות ובוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה", עמ' 111-159.

52 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2007 מ-1 בפברואר 2007.

בסך 14,000 ש"ח בתוספת מע"ם, ותובע בשכר חודשי בסך 25,000 ש"ח בתוספת מע"ם. סמוך לכינוסה הגישו שני מועמדים עתירה מינהלית לבית המשפט המחוזי בחיפה⁵³ לבקשת צו למניעת קיום הראיונות.

באותו חודש ניתן פסק דין בעתירה ונקבע כי "הושגה הסכמה ולפיה החלטת ועדת האיתור לתובע וליועץ משפטי לוועדה המקומית גבעות אלונים, תיוותר על כנה. ההמלצה תובא לאישורה של הוועדה המקומית רק לאחר שהוועדה המקומית תתכנס עם החברים החדשים אשר ימונו על ידי הרשויות המקומיות בעקבות הבחירות האחרונות".

בעקבות הבחירות המוניציפליות שהתקיימו באוקטובר 2013 מונו בפברואר 2014 חברים חדשים בוועדה המקומית על ידי הרשויות המקומיות השותפות בה. בישיבת מליאת הוועדה שהתקיימה באותו מועד נבחר ראש עיריית שפרעם הנכנס לכהן גם בתפקיד יו"ר הוועדה.

במאי 2014 שלחה הממונה על המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה מכתב ליו"ר הוועדה וביקשה ממנו לפעול בדחיפות למימוש פסק הדין, ולהביא את החלטת ועדת האיתור בבחירת היועץ המשפטי והתובע של הוועדה לדין במליאת הוועדה. הועלה כי רק בסוף דצמבר 2014 החליטה הוועדה המקומית להעסיק את היועץ המשפטי והתובע.


בהסכם שהוכן בין הוועדה המקומית לבין היועץ המשפטי נקבעה תקופת ההתקשרות לחמש שנים, החל ב-1.2.15. בירור בוועדה העלה כי ההסכם הועבר לה בפברואר 2016, חתום על ידי היועץ המשפטי, אך במועד סיום הביקורת הוא טרם נחתם על ידי מורשי החתימה בוועדה. ההסכם עם התובע נחתם בנובמבר 2015 למשך חמש שנים, החל ב-1.2.15.

יצוין כי צמצום אפשרי בהיקף העבודה של היועץ המשפטי ושל התובע במקרה של התממשות פיצול הוועדה (ראו להלן) לא הובא לדין במליאת הוועדה, והדברים אף לא קיבלו ביטוי בהסכמים עמם. במסמכי הוועדה לא צוין מה פשר העיכוב בחתימה על ההסכמים עמם.

בתשובת הוועדה צוין כי אכן היו עיכובים הקשורים, בין היתר, לעניין קביעת תקופת ההתקשרות עם היועץ המשפטי והתובע.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית על השתהותה בהעסקת היועץ המשפטי והתובע במשך כשנה ממועד מתן פסק הדין, וכן על העיכוב הנוסף שחל בחתימה על ההסכמים עמם.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי עניין פיצול הוועדה והשפעתו על היקף העבודה לא קיבל ביטוי בהסכמים עם היועץ המשפטי והתובע.



 בירור בוועדה העלה

 כי ההסכמים עם

 היועץ המשפטי ועם

 התובע נוסחו על

 ידיהם. הוועדה לא

 פנתה לקבלת ייעוץ

 משפטי חיצוני בלתי

 תלוי בקשר למכרזי

 היועץ המשפטי

 והתובע

2. אחת הדרישות שנכללו בתנאי המכרז לתפקיד היועץ המשפטי הייתה "הופעה יום בשבוע משעה 8:00 עד 14:00 לערך במשרדי הוועדה לצורך מתן שירות ייעוץ לוועדה, בנוסף הופעה והתייצבות בישיבות המליאה של הוועדה ועדת ההתנגדויות או כל ועדה אחרת, למשך אותה תקופה".

דרישה מקבילה נכללה בתנאי המכרז של התובע: "הופעה במשרדי הוועדה לפחות פעם בשבוע לטיפול שוטף בוועדה".

בירור בוועדה העלה כי ההסכמים עם היועץ המשפטי ועם התובע נוסחו על ידיהם. הוועדה לא פנתה לקבלת ייעוץ משפטי חיצוני בלתי תלוי בקשר למכרזי היועץ המשפטי והתובע. יצוין כי ההסכמים לא כללו את הדרישה שזכרה בתנאי המכרזים בדבר הופעה של היועץ המשפטי ושל התובע פעם בשבוע במשרדי הוועדה, לצורך טיפול שוטף ומתן ייעוץ.

בתשובת היועץ המשפטי של הוועדה למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 צוין כי אכן, "בהיסח הדעת", לא צוינה בהסכם בינו לבין הוועדה חובת הופעה במשרדיה פעם בשבוע. עוד צוין כי הוא נוהג להתייצב במשרדי הוועדה כמה פעמים בשבוע, למספר שעות העולה על המצוין במסמכי המכרז.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי עליה להקפיד על מילוי תנאי המכרז ולעגנם בהסכמים עם יועצה המשפטי ועם התובע, בין היתר בעניין הופעתם במשרדיה פעם בשבוע לקידום הטיפול בנושאים שהוטלו עליהם בהתאם לחוק. כמו כן, היה עליה לקבל ייעוץ משפטי חיצוני ממי שאין לו עניין בתפקידים האמורים, בנוגע לנוסח ההסכמים ולעמידתם בהוראות נוהל מינוי יועץ משפטי.

פיצול הוועדה

באוגוסט 2015 התקבלה החלטת ממשלה מס' 54346⁵⁴ שקבעה, בין היתר, כי על שר האוצר להשתמש בסמכותו לפי סעיף 13 לחוק התכנון והבנייה ולבחון הקמת ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה בכמה רשויות מקומיות, בהן שפרעם, כך שהן יפוצלו מהוועדות המקומיות (המרחביות) שבהן הן שותפות.

להחלטת הממשלה האמורה קדמה החלטה של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה מ-6.1.09, שעיקרה הענקת מעמד של ועדה מקומית לפי סעיף 18 לחוק בין היתר לרשויות מקומיות המונות מעל 15,000 תושבים.

בעקבות החלטה זו בחן מינהל התכנון בתחילת 2015 עם נציגיו במחוז הצפון את הרשויות המקומיות שהופיעו בהחלטת הממשלה האמורה לפי כמה אמות מידה, לרבות נתונים כלכליים, תקציביים, גאוגרפיים, תכנוניים וניהוליים, כדי לוודא כי לעת שינוי מרחבי התכנון יובטח תפקודן היעיל והתקין של כל אחת מהוועדות המקומיות.

54 החלטת ממשלה 346 בדבר "יישום המלצות צוות 120 הימים לעניין תכנון ובנייה במגזר המיעוטים - אישור החלטת ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה" מיום 5.8.2015.

באפריל 2015 הכין הממונה על מחוז צפון במשרד הפנים, ששימש בו זמנית יו"ר הוועדה המחוזית, נייר עמדה בנושא רה-ארגון ועדות מרחביות לתכנון ולבנייה בתחום המחוז (להלן - נייר העמדה). נייר העמדה הופנה למנהלת האגף לוועדות מקומיות.

נייר העמדה התייחס בין היתר לרה-ארגון בוועדה המקומית גבעות אלונים, ולאפשרות לתת לעיריית שפרעם מעמד של ועדה מקומית עצמאית בהתאם לסעיף 18 לחוק התכנון והבנייה. המחוז ציין, אשר למצב הכספי של העירייה ולהתנהלותה, כי היא "מתנהלת בצורה בעייתית... בשל גירעונות מצטברים וקשיים כספיים שמעמידים בספק את יכולתה להקים ולהחזיק ועדה מקומית עצמאית. יש בה ריבוי של בנייה בלתי חוקית... הוועדה המרחבית גבעות אלונים, סובלת מקשיים ניהוליים לא פשוטים. עם זאת, ייתכן והפרדה בין שפרעם לבין שאר היישובים יעשה טוב לכל הצדדים. אי לכך, בשל מעמדה כעיר ומספר תושביה, עמדת המחוז היא להקים בכל זאת ועדה מקומית בשפרעם, תוך בחינה זהירה ומדוקדקת, לפני מעשה, בתיאום עם ראש העיר, כך שהתהליך יקטין את הסיכונים עד למינימום ויבטיח הצלחה בסופו".

בעקבות עמדת המחוז החליט מינהל התכנון באפריל 2015 על הקמת ועדה מקומית בשפרעם (פיצול הוועדה המרחבית), והטיל על חברה ב' ללוות ולנהל את התהליך. משרד האוצר קבע את עקרונות המימוש של התהליך, לרבות הגורמים האחראים: הקמת ועדה מקומית חדשה תהיה באחריות הרשות המקומית, קרי עיריית שפרעם, והארגון מחדש של הוועדה המרחבית - באחריות משרד האוצר.

חברה ב' הכינה מדריך שמטרתו להגדיר מתודולוגיה ברורה ואחידה להכנת תכנית פעולה מפורטת למימוש המהלך במרחב התכנון של הוועדה, האמור לעבור שינוי, וכן להגדיר את המנגנון למעקב אחר ביצוע תכנית הפעולה המפורטת ולבקרה על כך.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, מרץ 2016, לא ננקטו פעולות למימוש ההחלטה על הפיצול מלבד דרישת חברה ב' מהוועדה המקומית ומהעירייה למסור לה נתונים כספיים, נתונים על עובדיהן ופירוט של כישורי העובדים - דרישה שמטרתה לעמוד מקרוב על המצב הכספי של הוועדה ושל העירייה ועל מצבת כוח האדם.

בתשובת מינהל התכנון שבמשרד האוצר למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 צוין: "הקמת הוועדה המקומית בשפרעם, כמו גם רה-ארגון הוועדה המרחבית גבעות אלונים, פעולה המתחייבת נוכח הוצאת שפרעם מתוך מרחב התכנון של הוועדה המרחבית, הינם באחריות מינהל התכנון במשרד האוצר ובמימונו, וכוללים ליווי מקצועי הניתן הן לוועדה המקומית החדשה והן לוועדה המרחבית לכל אורך שלבי הפירוק וההקמה, וכן ליווי של חצי שנה נוספת לאחר הקמת הוועדה".

עוד צוין כי "לפעולת ועדה מקומית בתוך רשות מקומית יתרוונות רבים, תפיסת מינהל התכנון היא כי מקום בו ניתן להקים ועדה מקומית ראוי שיעשה כך".

יו"ר הוועדה ציין בתשובת העירייה: "רוב הליקויים, (הן ההנדסיים/תכנוניים והן הארגוניים/מנהליים) היו שנים לפני היותי יו"ר. השלמת הליך הפיצול והקמת הוועדה המקומית לשפרעם, תאפשר דווקא להסדיר מהר את הכל, ואת הודות לכך שאני כיו"ר אתפקד יחד עם צוות הוועדה המקומית אך ורק נטו לשפרעם וכך גם היו"ר שיבחר לוועדת שאר היישובים".

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי מבנה הוועדה אינו נגיש לאנשים עם מוגבלות

בתשובת המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין צוין כי "על רקע הקשיים המגוונים שפורטו בדו"ח [של מבקר המדינה], קיים חשש מוחשי שפיצול הוועדה, והקמת ועדה נפרדת לשפרעם, עלולים לפגוע עוד יותר ביכולת אכיפת החוק בתחומי מרחב התכנון המקומי".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הליקויים החמורים שעלו בתפקודן של הוועדה ועיריית שפרעם, על מינהל התכנון לתת את דעתו לממצאי הבדיקה ובמסגרת הליך הפיצול ללוות את הוועדה ולקיים פיקוח ובקרה על פעולותיה; זאת כדי להבטיח שהוועדה החדשה שתוקם תפעל בצורה המיטבית ליישום הוראות החוק ולאכיפתו.

הנגשת מבנה הוועדה

הוועדה פועלת מאז הוקמה ב-1996 במבנה שכור במרכז שפרעם (להלן - מבנה הוועדה). מן הראוי שבמבנה ששוכנת בו ועדה מקומית תהיה תשתית התואמת את אופי השירות שעליה לספק לתושבי היישובים, לרבות סידורי חנייה לבאי המקום. משרד הפנים קבע כי מקום מושבה של ועדה מקומית לתכנון ולבנייה צריך לעמוד בכל הדרישות והתקנים הקבועים בדיון, לרבות בנושא בטיחות אש ונגישות לאנשים עם מוגבלות⁵⁵.

על פי חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, הותקנו תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות למקום ציבורי שהוא בניין קיים), התשע"ב-2011 (להלן - תקנות בניין קיים). בתקנות נקבעו בין היתר לוחות זמנים להחלה הדרגתית של ההוראות להנגשת מבני ציבור. אלה נקבעו בהתאם למספר המבנים שמחזיק נותן השירות הציבורי ושעליו לפעול להנגשתם. סעיף 2 לתקנות קובע כי בשלב הראשון חובה לקיים בדיקה של מצב נגישות המבנים שבהם ניתן השירות הציבורי, ובשלב השני - את החובה להנגיש את המבנים.

נמצא כי הוועדה לא ביצעה בדיקת נגישות למבנה הוועדה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית על שלא ביצעה בדיקת נגישות למבנה שהיא שוכנת בו כמתחייב מתקנות בניין קיים. על הוועדה לבצע בדיקה זו ולפעול בהתאם לתוצאותיה.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי מבנה הוועדה אינו נגיש לאנשים עם מוגבלות. למשל, לקומה השנייה, שבה שוכנים משרדי הוועדה, מובילה מעלית קטנה, המפתחים במבנה צרים והשירותים אינם מותאמים לאנשים עם מוגבלות.

הוועדה ציינה בתשובתה כי בשל הליך הפיצול שהיא עוברת, שבעקבותיו יעברו הוועדות החדשות שיוקמו למבנים חדשים, הוחלט בהנחיית יו"ר הוועדה המחוזית להישאר זמנית באותו מבנה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית על שהמבנה שהיא פועלת בו אינו מותאם לאנשים עם מוגבלויות. על הוועדה לפעול לאלתר להנגשת המבנה או לעבור למבנה מונגש, כדי שגם לאנשים עם מוגבלויות תהיה גישה לקבלת השירותים שהיא מספקת.

הוועדה שוכנת בקומה השנייה של בניין בן שלוש קומות שהוקם על קומת עמודים המשמשת לחנייה⁵⁶. הקומה הראשונה בשימוש מחלקת הרווחה והשירותים החברתיים של עיריית שפרעם, והקומה השלישית בשימוש תאגיד המים והביוב סובב שפרעם. מעל הקומה השלישית נבנתה דירת מגורים.

נמצא כי קומת העמודים משמשת בפועל לחניית כלי הרכב של כמה מפקידי הוועדה המקומית ותאגיד המים, והיא חסומה בשער חשמלי בפני האוכלוסייה המגיעה לקבל את שירותי הוועדה. מאחר שבחניון אין מקומות חנייה לכלל עובדי הוועדה, לעתים חסמו רכבי העובדים רכבים של עמיתיהם ואף את שער הכניסה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי עליה לקיים את פעילותה בתוך משרדים המונגשים לאוכלוסייה ולספק גישה נוחה וסידורי חנייה לבאי המקום, גם נוכח העובדה כי שותפים בה חמישה יישובים שתושביהם נזקקים לשירותיה.

סיכום

הביקורת על הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גבעות אלונים העלתה תמונת מצב עגומה ביותר וחשפה ליקויים בפעילותה של הוועדה, בהם ליקויים חמורים עד כדי פגיעה באמון הציבור בה. הוועדה לא פעלה לקידום תכניות מתאר כוללניות שיחולו על היישובים שבמרחב התכנון שלה, ואף פעלה תכופות לקידום תכנון מפורט שמטרתו להכשיר בדיעבד בנייה בלתי חוקית.

במרחב הוועדה בוצעה בנייה בלתי חוקית בהיקף נרחב, תופעה המעידה יותר מכול על אזלת ידה ועל תפקודה הלקוי של הוועדה בכל הנוגע לאכיפת הוראות החוק, לרבות ביצוע צווי הריסה. התגלו ליקויים בהיבטים המינהליים: היעדר נהלים כתובים, גבייה חלקית של קנסות ואי-הנגשת מבנה הוועדה. כמו כן הועלו ליקויים במינהל העובדים ובהתקשרויות הוועדה עם ספקים ונותני שירותים.

על הוועדה המחוזית והיחידה המחוזית לפיקוח על הבנייה לתת דעתן לממצאים, שחלקם חמורים, ולבחון את פעילות הוועדה המקומית בהקשר של רישוי הבנייה, הפיקוח והאכיפה; זאת בהתאם לאחריותן ולסמכויותיהן וכדי לתקן את הכשלים, לשפר את תפקוד הוועדה ולהבטיח אכיפה יעילה - כך שתצמצם הבנייה הבלתי חוקית, יישמו הוראות החוק והתקנות שהותקנו על פיו ויישמו צווי בתי משפט במקום שבו הם ניתנים.

ממצאי הבדיקה הצביעו על ליקויים חמורים בנוגע לבנייה ללא היתר בידי יו"ר הוועדה ובנו, ובכללן חריגות בנייה גדולות במבנה שבבעלות יו"ר הוועדה ופלישה לשטח ציבורי, תוך הפרת החוק.

על הוועדה כרשות ציבורית חלה החובה לפעול בהגינות, בשקיפות, ביעילות, במקצועיות וללא משוא פנים, תוך התחשבות בצורכי התושבים במרחבה, וכן להפיק לקחים מהליקויים שהועלו בדוח זה, ולפעול לתיקונם ולמניעת הישנותם.