

המועצה המקומית עספייא

שכירת מבנה להפעלת בית ספר



# תקציר

## רקע כללי

המועצה המקומית עספייא, השוכנת על רכס הכרמל, הייתה עד שנת 2003 רשות מקומית עצמאית. באותה שנה היא אוחדה עם המועצה המקומית השכנה דאליית אל-כרמל לעירייה בשם עיר כרמל, איחוד שהוחלט על ביטולו בנובמבר 2008. ראש המועצה מר וג'יה כיוף (להלן - ראש המועצה) מכהן בתפקידו מאז הקמתה מחדש של המועצה המקומית עספייא (להלן - המועצה) בשנת 2009, ומאותה שנה ועד היום מכהן במועצה חשב מלווה הממונה על ידי משרד הפנים. עו"ד אופיר רשף הוא היועץ המשפטי של המועצה (להלן - היועץ המשפטי של המועצה) מיולי 2014<sup>1</sup>. המועצה נכללת במרחב התכנון של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רכס הכרמל (להלן - הוועדה המקומית), והאלוף (במיל") יוסף משלב מכהן מדצמבר 2009 כיו"ר הוועדה המקומית.

בית הספר העל-יסודי "אל-אשראק" (להלן - בית הספר) נמצא בתחומה של המועצה המקומית עספייא, והוא בית ספר אזורי דרוזי דתי המיועד לתלמידים מהיישובים עספייא ודאליית אל-כרמל. בדצמבר 2017 למדו בבית הספר 406 תלמידים בכיתות ז'-י"ב (חטיבת ביניים ותיכון). בית הספר שוכן בבניין בן ארבע קומות (להלן - הבניין) בשטח כולל של כ-1,000 מ"ר, המשמש בחלקו לבית הספר ובחלקו לתיאטרון. בית הספר שוכן בשלוש הקומות התחתונות של הבניין (להלן - מבנה בית הספר או המבנה), שאותן שוכרת המועצה מגורם פרטי.

בית הספר היסודי "אל-אשראק" הוקם בתקופת כהונתה של עיריית עיר כרמל. העירייה שכרה באוגוסט 2006 חלקים מבניין הנמצא בעספייא, ובספטמבר אותה שנה החלה להפעיל בו את בית הספר היסודי. בעקבות ביטולה של עיריית עיר כרמל הועברה הבעלות<sup>2</sup> על בית הספר היסודי למועצה המקומית עספייא, והיא המשיכה לשכור חלקים מהבניין ולהפעיל בו את בית הספר.

עם השנים הורחב בית הספר: באוקטובר 2012 התיר משרד החינוך למועצה לפתוח בו כיתה ז'; ב-2014 הועבר בית הספר היסודי אל-אשראק למתחם אחר, ובספטמבר 2015 החלה המועצה להפעיל במבנה את בית הספר התיכון אל-אשראק כמוסד חינוכי חדש. מאז ועד מועד סיום הביקורת בדצמבר 2017 שוכן במבנה בית הספר העל-יסודי (חטיבת ביניים ותיכון) אל-אשראק<sup>3</sup>.

1 יועץ משפטי חיצוני, שאינו עובד המועצה.

2 בלשון משרד החינוך מכונה "הבעלות" מי שקיבל רישיון לפתוח או לקיים בית ספר.

3 משנת הלימודים התשע"ח (שהחלה בספטמבר 2017) הועברה הבעלות לגורם אחר.

## פעולות הביקורת

בעקבות תלונה שהתקבלה בדק משרד מבקר המדינה בחדשים ספטמבר-דצמבר 2017 את פעולות המועצה לשכירת מבנה בית הספר אל-אשראק והיבטים בהפעלת בית הספר במבנה זה. בדיקות השלמה נעשו בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רכס הכרמל; במשרד החינוך - באגף לרישוי מוסדות חינוך ובאגף בכיר לחירום, ביטחון ובטיחות; ובמשרד הבריאות - במחלקה לבריאות הסביבה במחוז חיפה.

המועצה שכרה מבנה שנבנה ללא היתר בנייה כדין, הפעילה בו בית ספר ואכלסה בו תלמידים, בניגוד לדין

## הליקויים העיקריים

### בית הספר בבניין ללא היתר בנייה

הבניין, לרבות מבנה בית הספר וקומת התיאטרון, נבנה ללא היתר בנייה ובניגוד לדין. לפי התכנית<sup>4</sup> החלה על המקום, הבניין נמצא בתוואי של דרך או כביש ושטח ציבורי פתוח, ולא תותר בנייה בשטחים אלו.

הוועדה המקומית נקטה צעדים להפסקת הבנייה הלא חוקית עוד בשנת 1997, אולם לא מנעה את המשך עבודות הבנייה בבניין והקמת קומות נוספות. ב-2003 הוגש כנגד בעל המבנה כתב אישום בגין בנייה ללא היתר, שהסתיים בהרשעה<sup>5</sup>.

המועצה השתמשה במבנה שנבנה ללא היתר בנייה כדין, הפעילה בו בית ספר ואכלסה בו תלמידים, בניגוד לדין; משמע, השתמשה במבנה שלא עמד בהוראות המפורטות בדיון ולא נבחן על ידי הגורמים הרלוונטיים שנדרש אישורם, ולכן עלול לסכן את שלומם וביטחונם של השהים בו<sup>6</sup>.

הוועדה המקומית לא נקטה פעולות כלשהן בעשור האחרון ועד מועד הביקורת נגד בעלי הבניין ולהפסקת השימוש בו שלא כדין. כמו כן אין בידיה כל מסמך המעיד שבוצעו בבניין בדיקות הנדסיות על ידי מי מטעמה או מטעמו של בעל הבניין, המעידות על יציבותו של המבנה ועל בטיחות השימוש בו.

העובדה שבית הספר שוכן בבניין ללא היתר בנייה הייתה ידועה - לפחות מיוני 2010 - לגורמים האחראים לקיומם של דיני התכנון והבנייה בעספיא

4 תכנית מפורטת עד/במ/142.

5 בית משפט השלום בחיפה גזר על בעל המבנה קנס של 20,000 ש"ח או 30 ימי מאסר תמורתו, וחייבו לחתום על התחייבות בסך 20,000 ש"ח שב-24 החודשים העוקבים לא יעבור עבירות על פרק י"א לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965.

6 ראו בעניין זה, מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2017**, בפרק "עבירות בנייה של רשויות מקומיות ותאגידי עירוניים".

ולגורמים הרלוונטיים להפעלת בית הספר. למרות זאת בית הספר המשיך לפעול באותו מבנה גם במועד סיום הביקורת בדצמבר 2017.

## שכירת מבנה ללא היתר בנייה והפעלתו כבית ספר

בשנת 2009, מאז הוקמה מחדש המועצה המקומית עספייא, היא המשיכה לשכור את מבנה בית הספר שנבנה שלא כדין, השתמשה בו להפעלת בית ספר ושילמה מאות אלפי שקלים מכספי הציבור לבעליו, אף שהבניין הוקם בהתעלמות גסה מהוראות הדין ומהתראות הוועדה המקומית. המועצה לא פעלה לאכיפת שלטון החוק ואף שילמה מכספי ציבור בעבור השימוש בבניין הלא חוקי, ובכך נתנה יד להפרת חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965.

ראש המועצה חתם באוגוסט 2015 על הסכם לשכירת המבנה אף שידע כי המבנה אינו חוקי. היועץ המשפטי של המועצה אישר למועצה לשכור מבנה לא חוקי.

**ניהול לקוי של עבודות בנייה ושיפוצים במבנה בית הספר:** בבית הספר בוצעו עבודות שיפוץ ובנייה בלא השקיפות והפיקוח הנדרשים מגוף ציבורי. למועצה אין מסמכים המתעדים עבודות אלו או את קיומו של פיקוח ראוי עליהן, זאת בניגוד לסדרי המינהל התקין. לא ברור אילו בעלי מקצוע ביצעו את השיפוץ, מה היה טיב החומרים שהשתמשו בהם ואילו פעולות נעשו כדי להבטיח כי השיפוץ יעמוד בסטנדרטים הנדרשים ממבנה ציבורי כמוסד חינוכי. אף לא נמצאו מסמכים המלמדים על היקפן הכספי של העבודות והמקורות הכספיים לביצוען.

ביצוע עבודות שיפוץ בבית ספר שבבעלות המועצה על ידי גורם חיצוני ללא תמורה מצד המועצה הוא למעשה תרומה, אם בכסף או ב"שווה כסף", וזו מחייבת את המועצה להתנהל בשקיפות מירבית ולתעד את מקורותיה, כדי לאפשר ביקורת ופיקוח כמתחייב. קבלת תרומה מגורמים עלומים ללא תיעוד ופירוט, לרבות ההיקף הכספי, אינה עולה בקנה אחד עם כללי המינהל התקין.

## מתן רישיון להפעלת בית הספר ללא עמידה בדרישות משרד החינוך

**מתן רישיון לבית הספר ללא קבלת היתר בנייה:** משרד החינוך נתן למועצה רישיון להפעלת בית הספר בשנים 2015 ו-2016<sup>7</sup> אף שלא צירפה לבקשת הרישיון היתר בנייה למבנה שבו מיועד לשכון בית הספר - מסמך שעל פי נוהלי המשרד הוא תנאי לקבלת הרישיון. המועצה הגישה למשרד הצהרה

שבה התחייבה למסור לו היתר, אף שידעה כי אין למבנה היתר וכי לא צפוי להתקבל היתר.

**מתן רישיון לבית הספר ללא קבלת תשריטים מעודכנים של המבנה:** למרות דרישות והתניות של משרדי החינוך והבריאות לא הגישה להם המועצה תשריט מעודכן של מבנה בית הספר, ורק במהלך הביקורת הוגש תשריט כאמור. בכך הפרה במשך שנים את הוראות משרד החינוך ופגעה ביכולת לבחון את מבנה בית הספר ואת התאמתו - גם מהבחינה התברואתית - למספר הלומדים בו ולצורכיהם. מספר תלמידי בית הספר במועד סיום הביקורת היה גדול מהמספר המאושר במבנה בית הספר מהבחינה התברואתית.

משרד החינוך נתן למועצה רישיון להפעלת בית הספר בשנים 2015 ו-2016 אף שלא הגישה לו תשריטים כנדרש בתקנות, גם לצרכי פיקוח של משרד הבריאות.

**מתן רישיון לבית הספר ללא אישור על יציבות המבנה ובטיחותו:** המועצה לא עשתה בדיקות של יציבות מבנה בית הספר על ידי בעלי מקצוע מוסמכים בתחומי הקונסטרוקציה והנדסת המבנה, כפי שדרש ממנה עוד ב-2010 הממונה על מחוז חיפה במשרד הפנים דאז.

המועצה לא עשתה בדיקות למבנה בית הספר בניגוד לדרישות משרד החינוך בנהליו ובהנחיותיו.

## ההמלצות העיקריות

על המועצה המקומית עספייא לפעול מיד למציאת פתרון שיביא להפעלת בית הספר באופן חוקי ובטיחותי ולהפסקת השימוש הלא חוקי במבנה.

על המועצה לפעול כדין ובהתאם לכללי המינהל התקין בנוגע לשכירת מבנים לשימושה, ובכלל זה עליה לבדוק אם המבנה חוקי, כתנאי לביצוע ההתקשרות.

על המועצה לנהל את עבודות הבנייה במבנים שבחזקתה כנדרש בדיון, ולתעד את העבודות ואת מקורות מימוןן.

בקבלת תרומות בכסף או ב"שווה כסף" על המועצה לפעול בהתאם לכללים המחייבים אותה כגוף ציבורי, לרבות שקיפות ותיעוד פעולותיה.

על הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רכס הכרמל לנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותה לאכיפת החוק כנגד הקמת בניינים לא חוקיים ושימוש בהם מרגע שהוקמו שלא כדין, על אחת כמה וכמה כאשר עסקינן בבניין המשמש את הקהל הרחב.



בנייה ללא היתר  
ובניגוד להוראות  
תכניות תקפות  
מנוגדת לדין ועלולה  
לסכן חיי אדם.  
הדבר מקבל משנה  
תוקף כאשר מדובר  
במבנה המשמש  
מוסד חינוכי  
המאכלס תלמידים  
רבים ותיאטרון  
לקהל הרחב

על משרד החינוך לדרוש לקבל מרשות מקומית המבקשת להפעיל מוסד חינוכי את כל האישורים המנויים בנהליו, לרבות אישור לכך שהמבנה שבו ישכון בית הספר נבנה בהתאם להוראות חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965.

## סיכום

בנייה ללא היתר ובניגוד להוראות תכניות תקפות מנוגדת לדין ועלולה לסכן חיי אדם. הדבר מקבל משנה תוקף כאשר מדובר במבנה המשמש מוסד חינוכי המאכלס תלמידים רבים ותיאטרון לקהל הרחב.

על המועצה המקומית עספייא מוטלת החובה לשמור על הוראות הדין ועל כללי המינהל התקין ולשמש דוגמה במעשיה. שימוש במבנה שנבנה ללא היתר בנייה כדין דווקא על ידי מי שמופקדים על שמירת החוק ואכיפתו הוא חמור במיוחד מהבחינה הציבורית, פוגע בשלטון החוק ואף עלול להתפרש כעידוד לעבריינות.

לפחות משנת 2010 ידעו כל הגורמים המעורבים - המועצה המקומית עספייא, הממונה על מחוז חיפה במשרד הפנים דאז והוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רכס הכרמל - על הפעלת המוסד החינוכי אל-אשראק במבנה שהוקם ללא היתר בנייה. אף שהיה ידוע לכול שאי-אפשר לקבל היתר לאכלוס המבנה, שנבנה בניגוד לתכניות המתאר המאושרות למיקומו, המועצה המשיכה להפעיל את בית הספר, באישור הממונה על המחוז דאז וללא אכיפה של הוועדה המקומית בנוגע לשימוש במבנה. רק במהלך הביקורת, ונוכח הטלת אחריות למצב הקיים על ראש המועצה ויו"ר הוועדה המקומית, הם החלו לחפש פתרונות זמניים עד בניית מבנה חדש לבית הספר.

משרד החינוך בבואו ליתן רישיונות לפתיחת מוסדות חינוך נדרש לוודא, בין היתר, כי המבנה שבו ישכון בית ספר יהיה בנוי בהתאם להוראות הדין, לרבות חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, וכי הרשויות המקומיות יקבלו את כל האישורים הנדרשים על פי חוק מהגורמים המוסמכים לשימוש במבנה, למען שלומם ובטיחותם של התלמידים וצוות המורים. על משרד החינוך להבטיח הפעלת בתי ספר במבנים שקיבלו את כל האישורים כדין.

על כל הגורמים המעורבים להפיק לקחים מהליקויים החמורים שעלו בדוח זה, לפעול לתיקונם ולמנוע את הישנותם.

## מבוא

המועצה המקומית עספיא, השוכנת על רכס הכרמל, הייתה עד שנת 2003 רשות מקומית עצמאית. באותה שנה היא אוחדה עם המועצה המקומית השכנה דאליית אל-כרמל לעירייה בשם עיר כרמל, איחוד שהוחלט על ביטולו בנובמבר 2008. ראש המועצה מר וג'יה כיוף (להלן - ראש המועצה) מכהן בתפקידו מאז הקמתה מחדש של המועצה המקומית עספיא (להלן - המועצה) בשנת 2009, ומאותה שנה ועד היום מכהן במועצה חשב מלווה הממונה על ידי משרד הפנים. עו"ד אופיר רשף הוא היועץ המשפטי של המועצה (להלן - היועץ המשפטי של המועצה) מיולי 2014<sup>8</sup>. המועצה נכללת במרחב התכנון של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רכס הכרמל (להלן - הוועדה המקומית), והאלוף (במיל') יוסף משלב מכהן מדצמבר 2009 כיו"ר הוועדה המקומית (להלן - יו"ר הוועדה המקומית).

בית הספר העל-יסודי "אל-אשראק" (להלן - בית הספר) נמצא בתחום המועצה המקומית עספיא, והוא בית ספר אזורי דרוזי דתי המיועד לתלמידים מהיישובים עספיא ודאליית אל-כרמל. בדצמבר 2017 למדו בו 406 תלמידים בכיתות ז'-י"ב (חטיבת ביניים ותיכון).

בית הספר הוקם בתקופת כהונתה של עיריית עיר כרמל. העירייה שכרה באוגוסט 2006 חלקים מבניין הנמצא בעספיא, ובספטמבר אותה שנה החלה להפעיל בו את בית הספר היסודי "אל-אשראק". בעקבות ביטולה של עיריית עיר כרמל הועברה הבעלות<sup>9</sup> על בית הספר היסודי למועצה המקומית עספיא, והיא המשיכה לשכור חלקים מהבניין ולהפעיל בו את בית הספר<sup>10</sup>.

עם השנים הורחב בית הספר: באוקטובר 2012 התיר משרד החינוך למועצה לפתוח בו כיתה ז'; ב-2014 הועבר בית הספר היסודי אל-אשראק למתחם אחר, ובספטמבר 2015 החלה המועצה להפעיל במבנה את בית הספר התיכון אל-אשראק כמוסד חינוכי חדש. מאז ועד מועד סיום הביקורת בדצמבר 2017 שוכן במבנה בית הספר העל-יסודי (חטיבת ביניים ותיכון) אל-אשראק<sup>11</sup>.

8 יועץ משפטי חיצוני, שאינו עובד המועצה.

9 בלשון משרד החינוך מכונה "הבעלות" מי שקיבל רישיון לפתוח או לקיים בית ספר.

10 בביקורת לא נבדק רישוי בית הספר עד שנת 2015.

11 משנת הלימודים התשע"ח (שהחלה בספטמבר 2017) הועברה הבעלות לגורם אחר.



## בית הספר אל-אשראק



צולם על ידי מפקח בנייה של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ב-4.12.17.

## פעולות הביקורת

בעקבות תלונה שהתקבלה בדק משרד מבקר המדינה בחודשים ספטמבר-דצמבר 2017, את פעולות המועצה לשכירת מבנה בית הספר אל-אשראק והיבטים בהפעלת בית הספר במבנה זה. בדיקות השלמה נעשו בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רכס הכרמל; במשרד החינוך - באגף לרישוי מוסדות חינוך ובאגף בכיר לחירום, ביטחון ובטיחות; ובמשרד הבריאות - במחלקה לבריאות הסביבה במחוז חיפה.

## בית הספר בבניין ללא היתר בנייה

בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - החוק או חוק התכנון והבניה) ובתקנות שהותקנו על פיו נקבעו, בין היתר, הוראות בנושאי תכנון הבנייה, רישוי הבנייה והשימוש במקרקעין. על פי החוק, תכנון הקרקעות ייעשה במסגרת תכניות מתאר ברמות הארצית, המחוזית והמקומית, ובמסגרת תכניות מפורטות, שמטרתן לקבוע את ייעוד הקרקעות, תכנון, פיתוחן והשימוש בהן, תוך הבטחת תנאים נאותים לאוכלוסייה. כל בנייה או שימוש בקרקע טעונים היתר לפי סעיף 145 לחוק ולתקנות התכנון והבניה (עבודות ושימוש הטעונים היתר), התשכ"ז-1967 (להלן - היתר בנייה), ויתבצעו בהתאם לתכניות ולהוראות הדין החלות על הקרקע או הבניין הנדונים.

על פי החוק, לכל מרחב תכנון מקומי תהיה ועדה מקומית לתכנון ולבנייה. בחוק התכנון והבניה נקבע כי מתפקידה של הוועדה ושל כל רשות מקומית במרחב תכנון הכולל תחום של יותר מרשות מקומית אחת להבטיח את קיומן של הוראות החוק וכל תקנה על פיו. מאחריות זו נגזרת חובתן של הוועדות המקומיות לפקח על כך שכל הבנייה במרחב התכנון שלהן תתבצע בהתאם לחוק, לתקנות ולתכניות החלות על המקרקעין, וכי לא תתבצע בנייה שאיננה תואמת הוראות אלו.

החוק<sup>12</sup> קובע כי כל המבצע עבודה או משתמש במקרקעין בלא היתר כנדרש או בסטייה מהיתר או מתכנית עובר עבירה פלילית וצפוי לעונש. עוד נקבע כי אם בוצעה עבירה כאמור, ניתן להאשים בה אחד או יותר מאלה: (1) בעל ההיתר לביצוע העבודה או השימוש כאמור; (2) מי שמוטלת עליו חובה להשיג היתר...; (3) בעל המקרקעין בשעת ביצוע העבירה; (4) מי שהוחזק כבעלים של המקרקעין בשעת ביצוע העבירה...; (6) המבצע בפועל את העבירה; (7) המשתמש בפועל במקרקעין; (8) האחראי לעבודה או לשימוש...".

בפרק י' לחוק נקבעו הוראות להפסקת עבירות על החוק ולהעמדה לדין של העוברים על הוראות החוק, לרבות כלים מינהליים ופליליים לאכיפת דיני התכנון והבניה, ובהם צווי הפסקת עבודה מינהליים, צווי הפסקת עבודה שיפוטיים, צווי הריסה מינהליים, צווי הריסה שיפוטיים וקנסות.

תקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970 קובעות את התנאים הנדרשים כדי להבטיח את יציבותו של בניין והקמתו לפי התקנים המחייבים. מתן היתר הבנייה אמור להבטיח מילוי דרישות אלו.

12 ראו סעיפים 204 ו-208 לחוק התכנון והבניה בנוסחם עד יום 24.10.17. בחוק התכנון והבניה (תיקון מס' 116), התשע"ז-2017, ס"ח 884 מיום 25.4.17 (שנכנס לתוקפו ביום 25.10.17) נוסח הסעיפים שונה, ושניהם יחד עוגנו בסעיף 243 לחוק.

לבנייה הבלתי חוקית היבטים הקשורים לבטיחות המבנים, ונשקפת ממנה סכנה של פגיעה בשלום הציבור<sup>13</sup>.

בית המשפט העליון<sup>14</sup> עמד על כך כי עבירה של שימוש במבנה ללא היתר היא עבירה נמשכת, אשר ניתן להגיש כתב אישום בגינה בכל עת, כל עוד השימוש בנכס לא הופסק או שניתן היתר כדין לשימוש. עוד עמד בית המשפט על כך שעבירת השימוש ללא היתר היא עבירה נפרדת העומדת בפני עצמה, ולכן גם כאשר העבירה של הקמת המבנה ללא היתר מתיישנת, עבירת השימוש החורג, שהיא עבירה נמשכת, מוסיפה לעמוד לחובתו של המשתמש ללא היתר במקרקעין, ואיננה "נבלעת" בעבירת הבנייה ללא היתר.

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רכס הכרמל הוקמה על פי סעיף 19 לחוק התכנון והבנייה, ובמרחב התכנון שלה נכללות המועצות המקומיות עספייא ודאליית אל-כרמל. יו"ר הוועדה, האלוף (במיל") יוסף משלב, היה עד 2016 גם הממונה על מחוז חיפה במשרד הפנים (להלן - הממונה על המחוז דאז).

הועלה כי בית הספר שוכן בבניין בן ארבע קומות (להלן - הבניין) בשטח כולל של כ-1,000 מ"ר, המשמש בחלקו לבית הספר ובחלקו לתיאטרון. בית הספר שוכן בקומות התחתונות - קומת הקרקע, הקומה הראשונה והקומה השנייה (להלן - מבנה בית הספר), שהמועצה שוכרת מגורם פרטי, ובקומה העליונה שוכן תיאטרון לציבור הרחב, תיאטרון אל-נקאב (להלן - קומת התיאטרון).

הבניין נמצא בשטח אשר חלה עליו תכנית עד/במ/142<sup>15</sup>. נמצא כי על פי התכנית הבניין ממוקם בתוואי של דרך או כביש ושטח ציבורי פתוח, וכי לפי התכנית לא תותר בנייה בשטחים אלו<sup>16</sup>.

הבדיקה העלתה כי הבניין, לרבות מבנה בית הספר וקומת התיאטרון, נבנה ללא היתר בנייה ובניגוד לדין. להלן הפרטים:

1. מנתונים שנמצאו בוועדה המקומית, בתיק הבניין ובמאגר הממוחשב עולה כי חלק מהבניין הוקם בשנת 1996, ובינואר 1997 שלחה מחלקת הפיקוח של הוועדה לבעלים התראה בגין עבירות על חוק התכנון והבנייה בשל בנייה ללא היתר. בפברואר 1998 הוצא צו מינהלי להפסקת עבודות הבנייה של
- 13 מתוך "בנייה בלתי חוקית והריסת מבנים בישראל", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, אוקטובר 2015.
- 14 ראו: רע"פ 8986/06 סוזה נ' מדינת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 18.02.07); רע"פ 6553/15 פליישר נ' מדינת ישראל - הועדה המקומית לתכנון ובניה זמורה (פורסם במאגר ממוחשב, 18.02.16). ראו גם דוח מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2017, בפרק "עבירות בנייה של רשויות מקומיות ותאגידים עירוניים", עמ' 84.
- 15 התכנית הופקדה בפברואר 1995 והיא בתוקף מיוני 2002. הבניין נבנה אחרי הפקדת התכנית ולפני אישורה. בטרם אישור התכנית חלה על השטח תכנית ג/604, שקבעה כי ייעוד השטח הוא חקלאי.
- 16 לפי תכנית עד/במ/142, לא תותר בנייה בשטח דרך פרט למתקנים המזכירים בסעיף 1 לחוק התכנון והבנייה. בשטח ציבורי פתוח תיאסר בנייה למעט מתקני משחקים, ריהוט גן ומקלטים ציבוריים.

הבניין, ובמרץ 2000 העלה מפקח מטעם הוועדה שלמרות הצו החלו הבעלים לבנות קומה שלישית לבניין. ביולי 2000 הוגשה בקשה להיתר בנייה למבנה, ובדצמבר 2000 החליטה מליאת הוועדה לא לאשרה מאחר ש"הבניין הקיים גולש לתוואי דרך מאושרת". בשנת 2003 הוגש כתב אישום נגד בעלי המבנה בגין בנייה ללא היתר, ובנובמבר 2004 הוא הורשע ונגזר דינו<sup>17</sup>.

בבדיקת תיק הבניין בוועדה המקומית לא נמצא היתר בנייה למבנה או מסמכים המעידים כי הבניין נבנה בפיקוח מהנדס קונסטרוקטור בהתאם לכל דין ותקני הבנייה, וכי קוימו כל ההוראות ותקני הבטיחות המחייבים בעת הקמת בניין בכלל ומבנה ציבור לשימוש קהל רב בפרט.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית רכס הכרמל על אozלת ידה באכיפת החוק לנוכח הקמתו של הבניין בשטח ציבורי פתוח ללא היתר, ועל כך שלמרות הצעדים שנקטה כנגד הבנייה הלא חוקית עוד ב-1997, לא מנעה את המשך עבודות הבנייה בבניין והקמת קומות נוספות ללא היתר כדין.

2. הבדיקה העלתה כי העובדה שבית הספר שוכן בבניין ללא היתר בנייה הייתה ידועה לגורמים האחראים לקיומם של דיני התכנון והבנייה בעספייא וכן לגורמים הנוגעים להפעלת בית הספר, זאת לפחות מיוני 2010, כש"ור הוועדה המקומית - בתפקידו הנוסף כממונה על המחוז דאז - כתב במכתב ששלח, בין היתר, לראש המועצה ולמהנדס הוועדה כי "הפעלת בית ספר בבניין ללא היתר מהווה מסר חינוכי שלילי לתלמידים ולכן יש להימנע מכניסה למצבים כאלה בעתיד". במכתב גם הנחה בדבר כיווני פעולה נדרשים בנוגע לבית הספר והנחה לפעול לאיתור מקום חלופי להפעלתו.

הבדיקה העלתה כי המועצה המשיכה להשתמש במבנה ולהפעיל בו את בית הספר גם במועד סיום הביקורת, דצמבר 2017.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למועצה המקומית עספייא על שהשתמשה במבנה שנבנה ללא היתר בנייה, הפעילה בו בית ספר ואכלסה בו תלמידים, בניגוד לדין. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצה כי שימוש במבנה ללא היתר בנייה משמעותו שימוש במבנה שלא עמד בהוראות המפורטות בדין ולא נבחן על ידי הגורמים הרלוונטיים שנדרש אישורם, ומכאן שהוא עלול לסכן את שלומם וביטחונם של הילדים השוהים בו ויתר הקהל הבא בשערי<sup>18</sup>.

17 בית משפט השלום בחיפה גזר על בעל המבנה קנס של 20,000 ש"ח או 30 ימי מאסר תמורתו וחייבו לחתום על התחייבות בסך 20,000 ש"ח שב-24 החודשים העוקבים לא יעבור עבירות על פרק י"א בחוק התכנון והבנייה.

18 ראו בעניין זה: מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2017**, בפרק "עבירות בנייה של רשויות מקומיות ותאגידים עירוניים", עמ' 75.

**במשך שנים לא נקטה  
הוועדה המקומית  
צעדים להפסקת  
 השימוש בבניין שלא  
כדין, וזאת אף ששהו  
בין כתליו מאות  
אנשים, בהם תלמידי  
בית הספר והמבקרים  
בתיאטרון - דבר  
שעשוי היה להעמידם  
בסכנה**

3. נמצא כי הוועדה המקומית לא נקטה פעולות כלשהן בעשור האחרון ועד מועד הביקורת נגד בעלי הבניין ונגד השימוש בו שלא כדין, לבית ספר ולתיאטרון. עוד נמצא כי אין בידי הוועדה מסמכים המעידים כי בבניין בוצעו - מטעמה או מטעם הבעלים - בדיקות הנדסיות המעידות על יציבותו ועל בטיחות השימוש בו; שהרי לבניין אין היתר בנייה ואישור אכלוס, שהם בטוחה לכך שנבנה בפיקוח הוועדה המקומית ומחומרים העונים על הדרישות הקבועות בדין ושהוא עומד בדרישות ההנדסיות ובפיקוח הנדרש - פיקוח שמטרתו להבטיח, בין היתר, את עמידותו ויציבותו של המבנה ואת קיום דרישות כיבוי אש והג"א (הגנה אזרחית)<sup>19</sup>.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית על כי במשך שנים לא נקטה צעדים להפסקת השימוש בבניין שלא כדין, וזאת אף ששהו בין כתליו מאות אנשים, בהם תלמידי בית הספר והמבקרים בתיאטרון - דבר שעשוי היה להעמידם בסכנה.

4. בדצמבר 2017, בעקבות הביקורת ולדרישת יו"ר הוועדה המקומית, ביקר מפקח בנייה של הוועדה (להלן - מפקח הוועדה) בבניין וכתב "דוח ביקור שטח" ולפיו מצא "מבנה בשטח של כ-1,000 מ"ר, המשמש בחלקו לבית ספר... ובחלקו השני לתיאטרון... **ללא היתר בנייה**" (ההדגשה במקור). למחרת שלח מפקח הוועדה את הדוח, בין היתר, ליו"ר הוועדה, ליועץ המשפטי שלה ולתובע שלה וכתב כי "מאחר ומדובר בבית ספר ללא היתר בנייה המהווה סכנה בטיחותית ממדרגה ראשונה, מצאתי לנכון לשלוח לעיונכם את הדוח האמור. נא הנחיותיכם להמשך טיפול".

היועץ המשפטי של הוועדה השיב למפקח הוועדה באותו חודש כי "מוצע כי יו"ר הוועדה יורה על הפסקת השימוש במבנה"; כי היתר בנייה הוא ערובה לכך שהמבנה הוקם על פי הכללים ההנדסיים ובפיקוח של קונסטרוקטור; וכי אין המבנה מסכן את בעליו בלבד, שאז ניתן לטעון כי הוא יודע על הסכנה וכי "הסתכן מרצון", אלא גם את חייהם של התלמידים, ויש להניח כי הוריהם לא ידעו שלמבנה אין היתר בנייה. עוד כתב היועץ המשפטי כי אין בכתב האישום נגד בעל המבנה מ-2004 ובתשלום הקנס כדי למנוע מהוועדה נקיטת הליכים משפטיים להפסקת השימוש במבנה; וכי "המצב הנוכחי לפיו משמש המבנה לבית ספר, מעמיד את כל הוועדה, את הפיקוח, את התובע, בפני אחריות כבדה מאוד היכולה להגיע לידי אחריות פלילית ככל שיגרם אסון (התמוטטות, שריפה, או כל דבר אחר המסכן חיי אדם)". באותו היום כתב יו"ר הוועדה, בין היתר, לראשי המועצות עספייא ודאליית אל-כרמל ולגורמים בוועדה כי הוא "נחוש לנקוט בכל האמצעים הסבירים בכדי להסיר את הסכנות מהתלמידים", הנחה את מפקח הוועדה להכין צו הפסקת שימוש מינהלי וביקש מתובע הוועדה להכין "כתב תביעה על

19 ראו בדוח זה גם בפרק "מיגון ומקלוט בשטחן של רשויות מקומיות מהמגור הלא יהודי, בצפון ובדרום".

שימוש" במבנה. עוד הנחה יו"ר הוועדה המקומית לקדם בקשה למבנים יבילים עבור בית הספר.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלותן של המועצה המקומית עספייא ושל הוועדה המקומית, שבפעולותיהן ובמחדליהן שתוארו לעיל חטאו לאחריותן הציבורית וסיכנו את שלומם של התלמידים ושל באי התיאטרון.

המועצה המקומית עספייא מסרה בתשובתה מאפריל 2018 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת המועצה) כי היא מצרה על השימוש במבנה שנבנה ללא היתר בנייה כדין והפעלתו כבית ספר וכתיאטרון. עוד מסרה כי המבנה שימש בעבר לתעשייה קלה וקיבל את אישור המתכנן לכך שהוא מסוגל לקבל את מלוא ההעמסות, וכי ביקור בנכס לאחרונה<sup>20</sup> העלה כי לא נעשה כל שינוי קונסטרוקטיבי בשלוש קומות בית הספר, דבר המעיד על יציבותו מבחינה קונסטרוקטיבית והיותו מאושר לשימוש כבית ספר. המועצה הוסיפה כי מכך עולה שאין כל סכנה בשימוש במבנה מבחינת יציבותו והעומסים שהוא מסוגל לשאת, כי לא נשקפת כל סכנה ליציבותו וכי הוא ראוי לשמש בית ספר לתקופה המוערכת בחמש שנים. המועצה המקומית צירפה לתשובתה "חוות דעת מומחים" על יציבות מבנה בית הספר ממרץ 2018.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית עספייא כי היא, או גורם מטעמה, אינם מוסמכים לקבוע שהמבנה ראוי לשמש בית ספר, וכי חוות דעת של בעלי מקצוע בנוגע ליציבות המבנה אינה מייתרת את הצורך לפנות לגורמים המוסמכים, בהם הוועדה המקומית ומשרד החינוך, ועליה לקבל את כל האישורים הנדרשים כדין להסדרת חוקיות השימוש במבנה כבית ספר. המשך שימוש בו ללא קבלת היתר לכך אינו חוקי.

יו"ר הוועדה המקומית מסר בתשובתו ממרץ 2018 למשרד מבקר המדינה כי בהמשך לעמדת הפרקליטות<sup>21</sup> כי יש צורך בחוות דעת של מהנדס על הסיכון העולה מהבניין, הוא פנה לקבלת חוות דעת כזו. הוא הוסיף כי הוועדה פועלת במרץ להפסקת השימוש במבנה ונגד השימוש הלא חוקי בו בהיעדר היתר בנייה ובהיותו על תוואי דרך מתוכננת. עם זאת, ציין, אם תהיה בידיו חוות דעת שלפיה המבנה אינו מסוכן ישקול את צעדיו מחדש בהתייעצות עם הפרקליטות.

20 דצמבר 2017.

21 המחלקה להנחיית תובעים בפרקליטות המדינה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי יש לראות בחומרה את הימנעותה רבת השנים מפעולה להפסקת השימוש הבלתי חוקי בבניין, וכי החלה לפעול נגד שימוש זה רק בעקבות הביקורת. התנהלות זו היא פגיעה ברורה בשלטון החוק והיא עלולה לשדר מסר שלילי של השלמה שבשתיקה עם עבירות על החוק - מסר הפוגע באמון הציבור בשלטון החוק. מאחר ומדובר בביטחונם של תלמידים נדרשת תשומת לב מיוחדת וטיפול דחוף בנושא. על הוועדה המקומית להפיק לקחים מהכשלים בטיפול בשימוש במבנה ללא היתר כבית הספר וכתיאטרון.

## שכירת מבנה ללא היתר בנייה והפעלתו כבית ספר

התקשרות של רשות מקומית, שעליה חלים כללי המשפט המינהלי, נבחנת לא רק על פי אמות המידה לבחינת כל התקשרות חוזית רגילה, אלא גם בהיבט של קיום הוראות הדין החלות באופן ספציפי על התקשרויות והסכמים של גופים ציבוריים.

חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 קובע בין היתר כי "בחוזה של תאגיד או של רשות מקומית שהתמורה הכרוכה בו עולה על 89,000 שקלים חדשים יציין החותם עליו בשם התאגיד או בשם הרשות המקומית - כי נתקיימו בו כל התנאים וניתנו לגבי כל האישורים הדרושים לפי כל דין".

בית המשפט<sup>22</sup> עמד על תכלית סעיף זה וסעיפים נוספים הנוגעים להתקשרות הרשות המקומית: "תכליתם... בראש ובראשונה, ריסון ומניעת שימוש בלתי אחראי בכספי הציבור עליהם מופקדת הרשות המקומית. הדרישה לפיה הגורמים הבכירים ברשות המקומית, דהיינו - ראש הרשות המקומית וגזברה, יחתמו באופן אישי על הסכמים הדורשים הוצאה תקציבית מאת הרשות המקומית נועדה לגרום לכך שהן הגורם הנבחר, והן הגורם המקצועי ברשות המקומית, יאשרו במשותף, ובאופן פוזיטיבי, את ההתקשרות לאחר שבחנו אותה. על תכליות אלה, עמדה כב' השופטת מ. נאור בפסק הדין<sup>[23]</sup>... בהתייחסה לסעיף 203 בפקודת העיריות<sup>[24]</sup> באופן הבא: 'תכלית דרישת הצורה שבסעיף 203 היא הבטחת שימוש זהיר ומבוקר בכספי הציבור... מטרתה ליצור מערכת בקרה שתוודא כי הגוף הציבורי המתקשר בעסקה במשפט האזרחי נהג בזהירות הראויה ובחן את העסקה כראוי. הדרישה מקורה באינטרס הציבורי והיא משקפת רצון להבטיח את חוקיות פעולות העיריה כמו גם הגנה על זכויות תושביה ואמון הציבור'.<sup>25</sup>

תכליות אלה מקבלות משנה תוקף כשמדובר בשכירת מבנה על ידי רשות מקומית להפעלת בית ספר - התקשרות שיש בה שיקולים של שמירה על שלומם וביטחונם של התלמידים והמורים השוהים במבנה.

עיריית עיר כרמל חתמה באוגוסט 2006 על הסכם לשכירת חלק מהבניין ("קומת קרקע בשני מפלסים... והחצרות הצמודים לקומה") מגורם פרטי למשך

22 ת"א (מחוזי מר') 1724-09-07 **אקווה מערכות בקרה בתשתיות זורמות בע"מ נ' המועצה המקומית תל-מונד** (פורסם במאגר ממוחשב, 12.04.11).

23 ע"א 6705/04 **בית הרכב בע"מ נ' עיריית ירושלים**, סג (2) 1 (2009).

24 סעיף זה מקביל לסעיף 193(א) לצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950, הקובע כי "חוזה, כתב התחייבות או תעודה אחרת מסוג שקבע השר ושיש בהם התחייבות כספית מטעם המועצה, לא יחייבוה אלא אם חתמו עליהם בשם המועצה, בצד חותמת המועצה, ראש המועצה וכן גזברה...".

25 ההפניות שהופיעו בפסק הדין המקורי הוסרו בעת הציטוט בפסק הדין בהערה 22.



שנה, מתחילת ספטמבר 2006 ועד סוף אוגוסט 2007<sup>26</sup>, כדי שישמש בית ספר. באוגוסט 2007 חתמה על הסכם הארכה לשנה, לרבות שכירת קומה נוספת<sup>27</sup>. בנובמבר 2008 בוטל איחוד המועצות המקומיות עספייא ודליית אל-כרמל, והמועצה המקומית עספייא, שבית הספר מצוי בתחומה, המשיכה להפעילו.

1. הבדיקה העלתה כי המועצה המשיכה לשכור את מבנה בית הספר וחתמה על שני חוזים עם המשכיר אף שלא היה לבניין היתר בנייה.

ביוני 2010 חתמה המועצה לראשונה עם המשכיר על הסכם שכירות לשלושה מפלסים בבניין<sup>28</sup>, מתחילת ינואר 2010 ועד סוף אוגוסט 2011, בדמי שכירות של 3,300 דולר לחודש. בהסכם נקבע כי "המשכיר מצהיר כי בכוונתו לפעול להשגת המידית של כל הרישיונות וההיתרים ובתוך כך כמובן לבצע כל התקנה נדרשת, כדי שהמבנה יוכל לשמש בית ספר המעניק גם הגנה לאוכלוסייה הבאה בין כתליו", וכי "מוצהר בזה כי, הבדיקות המחייבות כאמור במכתב ממונה המחוז במשרד הפנים בוצעו והם עונים על הדרישות".

באוגוסט 2015 חתמה המועצה שנית על הסכם שכירות לשלושה מפלסים בבניין, מתחילת יוני 2015 ועד סוף אוגוסט 2017, עם אפשרות לשתי תקופות הארכה של 12 חודשים כל אחת, בדמי שכירות של 11,208 ש"ח לחודש<sup>29</sup>. בהסכם נקבע כי "המשכיר מסכים כי בכוונתו לבקש ולקבל ולהסדיר האגרות, ההתקנות המתחייבים מהיות המושכר משמש כבית ספר". עוד נמצא כי במשך שנתיים, מספטמבר 2015 עד אוגוסט 2017, שילמה המועצה עבור מבנה בית הספר דמי שכירות של כ-269,000 ש"ח.

נמצא כי היועץ המשפטי של המועצה אישר את נוסח הסכם השכירות מאוגוסט 2015 בחתימתו על העמוד הראשון שלו. על ההסכם חתם גם ראש המועצה, אף שהיה ידוע לו כי המבנה אינו חוקי.

משרד מבקר המדינה מעיר ליועץ המשפטי של המועצה על שאישר למועצה לשכור מבנה לא חוקי. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לראש המועצה על כי חתם על הסכם השכירות אף שידע כי המבנה אינו חוקי.

היועץ המשפטי של המועצה מסר בתשובתו מאפריל 2018 למשרד מבקר המדינה כי פעל בתום לב וכי יפעל להידוק הפיקוח ולהקפדה יתרה בבחינת חוזים המובאים לאישור, ויתריע על התקשרויות שאינן הולמות את הוראות הדין או על מניעה חוקית להתקשר בחוזה.

26 בדמי שכירות חודשיים של 1,650 דולר. ההסכם כלל אפשרות להאריכו בארבע שנים נוספות.

27 בדמי שכירות חודשיים של 2,300 דולר.

28 על פי ההסכם: "קומת קרקע ראשונה וחצרים בגודל כ-500 מ"ר, ומשני מפלסים (קומה שנייה ושלישית), וכך שטח לחניית רכבים הצמוד למושכר".

29 הביקורת לא בחנה את קביעת גובה דמי השכירות ואם ניתנה חוות דעת של שמאי מקרקעין על כך.

המועצה שכרה את  
המבנה שנבנה שלא  
כדין ושילמה מאות  
אלפי שקלים לבעליו,  
ובכך נתנה יד להפרת  
חוק התכנון והבנייה

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למועצה, שאמורה לשמש דוגמה לכלל התושבים, על שהמשיכה לשכור מבנה שנבנה שלא כדין, השתמשה בו להפעלת בית ספר ושילמה מאות אלפי שקלים לבעליו, אף שהבניין הוקם בהתעלמות גסה מהוראות הדין ומהתראות הוועדה המקומית. בפעולותיה אלו, לא רק שהמועצה לא פעלה לאכיפת שלטון החוק אלא שאף תרמה לדריסתו ונתנה יד להפרת חוק התכנון והבנייה. יתר על כן, היא שילמה מכספי ציבור לבעל המבנה, שהורשע על בנייתו ללא היתר, כך שבסופו של דבר הוא יצא נשכר מהבנייה הבלתי חוקית שביצע.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי עליה לפעול מיד למציאת פתרון שיביא להפעלת בית הספר באופן חוקי ובטיחותי ולהפסקת השימוש הלא חוקי במבנה.

2. הבדיקה העלתה כי גורמים שונים התריעו לפני המועצה על הפעלת בית הספר במבנה זה ועל הסכנות הטמונות בכך, והסתייגו מהמשך שכירת המבנה. להלן הפרטים:

באפריל 2010 כתב היועץ המשפטי של המועצה דאז לגזברית המועצה דאז כי "ניתן להמשיך את הסכם השכירות עד לסוף שנה זו" וכי "מעבר לתקופה זו, ניתן יהיה להאריך ההסכם אך ורק אם יישמו העקרונות החוקיים הנוגעים".

במאי 2010 כתב החשב המלווה של המועצה דאז לממונה על המחוז דאז<sup>30</sup> כי זה כמה שנים פועל בית הספר במבנה שלו "אין היתרי בנייה כחוק ולא צפוי שיתקבלו ההיתרים הנדרשים בתקופה הקרובה". עוד ציין את החלטת היועץ המשפטי האמורה מאפריל 2010, וכתב כי "מאחר ומדובר בבניין המאכלס כ-300 תלמידים ואין לו היתר בנייה כחוק, **על כל המשתמע מכך ובעיקר בנושא הבטיחות**" (ההדגשה במקור), הוא מבקש את הנחיות הממונה על המחוז להמשיך התקשרות המועצה עם המשכיר בנוגע למבנה.

במענה למכתבו של החשב המלווה דאז כתב ביוני 2010 הממונה על המחוז דאז כי "הפעלת בית ספר בבניין ללא היתר מהווה מסר חינוכי שלילי לתלמידים ולכן יש להימנע מכניסה למצבים כאלה בעתיד", וכי בהתחשב בעובדה שבית הספר פועל זה שנים רבות, הוא מתמקד בשני כיווני פעולה נדרשים: על ראש המועצה לוודא מיד ולפני חידוש החוזה שתיעשה בדיקת בטיחות מקיפה בבית הספר על ידי בעלי מקצוע מוסמכים בתחומי הקונסטרוקציה, הנדסת המבנה, בטיחות האש והחשמל ושיתוקנו הליקויים שיתגלו; ובמקביל יש לברר עם הוועדה המקומית אפשרות להוצאת היתר לשימוש חורג אם יש תכנית המאפשרת הפעלת בית ספר במקום. הממונה הוסיף כי נכון לפעול לאיתור מקום חלופי לבית הספר, וכי ראש המועצה מתבקש לדווח לו על תיקון ליקויי הבטיחות ואישור הבטיחות לבית הספר

30 על המכתב נכתב כי העתק ממנו נשלח לראש המועצה.

לפני חידוש הסכם השכירות. העתק ממכתב זה נשלח בין היתר לראש המועצה ולמהנדס הוועדה המקומית.

לאחר כשבוע כתב היועץ המשפטי של המועצה דאז למזכיר המועצה דאז כי ידוע לכול שלמבנה אין עדיין כל ההיתרים הנדרשים, בוודאי לא כל אלה המתחייבים מייעודו כבית ספר, אך בהיעדר מבנה אחר המתאים לייעוד זה, הוא מתיר להמשיך בהסכם השכירות. עוד ציין: "מודגש בזה, כעת באופן נחרץ, שההיתר תקף עד לתום שנה"ל הבאה, קרי, יוני 2011. עד למועד זה, תתחייב בעלת המבנה לספק את כלל ההיתרים הנדרשים, בין אם מוועדת תכנון ובניה ובין אם היתרים מטעם הרשויות השונות".

נמצא כי ביולי 2010 כתב הממונה על המחוז דאז לראש המועצה כי "עם קבלת הדיווח שלך, שסוגיות הבטיחות באו על פתרון וטופלו, אין מניעה" לחדש את הסכם השכירות<sup>31</sup>.

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר הוועדה המקומית כי אישורו מיולי 2010, בתפקידו כממונה על המחוז דאז, לחדש את חוזה השכירות במבנה ללא היתר בנייה ולהמשיך בהפעלת בית הספר אינו עולה בקנה אחד עם כללי המינהל התקין ועם הוראות החוק, וכמוהו כפגיעה בשלטון החוק וסיכון שלום התלמידים.

יו"ר הוועדה המקומית מסר בתשובתו ממרץ 2018 למשרד מבקר המדינה כי בתפקידו כממונה על המחוז דאז הנושא לא היה בסמכותו אלא "בין המועצה לבין משרד החינוך".

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר הוועדה המקומית כי טענותיו שהנושא לא היה בסמכותו אינן עולות בקנה אחד עם העובדה שבשנת 2010 אישר לראש המועצה לחדש את הסכם השכירות - אישור ששימש גורמים שונים. עם זאת ראוי לציין כי בעקבות הביקורת החל יו"ר הוועדה המקומית לפעול נגד השימוש במבנה הלא חוקי.

## ניהול לקוי של עבודות בנייה ושיפוצים במבנה

בשני ההסכמים שעליהם חתמה המועצה לשכירת המבנה נקבע, בין היתר, כי תהיה רשאית לבצע שינויים פנימיים במבנה לשם התאמתו לצורכי בית הספר.

הבדיקה העלתה כי בשנים שבהן החזיקה המועצה במבנה והפעילה בו את בית הספר בוצעו במבנה עבודות שיפוצים, ובכלל זה חלוקה מחדשת של הכיתות והתאמת תשתיות, שלא בהתאם לכללי המינהל התקין.

בביקורת במועצה לא נמצאו מסמכים המתעדים את עבודות השיפוץ בבית הספר - מהותן, היקפן, עלותן, המקורות הכספיים לביצוען, זהות הקבלנים שביצעו אותן והרישיונות שבידיהם, ואף לא אסמכתאות לפיקוח המועצה על העבודות במבנה שבחזקתה ועל בטיחות המבנה בסיומן. המועצה מסרה לצוות הביקורת בספטמבר 2017 כי לא הקצתה תקציב לשיפוץ וכי אין ברישומיה סימוכין להוצאות כספיות בגינו.

בדצמבר 2017 מסר בכתב מנהל מחלקת החינוך דאו לנציגי הביקורת כי בקיץ 2015 התבצעו בבית הספר שיפוצים פנימיים, לרבות חלוקה מחדשת של כיתות הלימוד, שמומנו בתרומות ועד ההורים. עוד ציין כי השיפוץ כלל עבודות גבס, חשמל וריצוף וכי תואם עם גורמים במועצה, שאף סיירו במבנה במהלך השיפוצים, ובהם גם ראש המועצה והוא עצמו. מנהל מחלקת החינוך דאו מסר לצוות הביקורת את תכנית השיפוץ.

בתגובתו של יו"ר ועד ההורים של בית הספר ממרץ 2018 לממצאי הביקורת הוא מסר כי עבודות השיפוץ בוצעו על ידי קבלן שתרם חומרים ועובדים והיקפן הכספי היה כ-200,000 ש"ח. הוא ציין כי "לא זכור" כיצד נוצר הקשר עם הקבלן וכי הקבלן גייס עוד "קבלנים ואנשים" אשר "היה להם חלק בתרומה ולא היו מוכרים לנו בבית הספר".

המועצה המקומית עספייא מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "מדובר בעבודות מינוריות שנעשו על ידי הורי תלמידי בית הספר, אשר לא כללו כל שינוי במבנה בית הספר".

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למועצה המקומית עספייא על שבוצעו עבודות שיפוץ ובנייה בבית ספר שבבעלותה ובמבנה שבחזקתה בלא השקיפות והפיקוח הנדרשים ממנה כגוף ציבורי, ועל שאין ברשותה מסמכים המתעדים עבודות אלו או את קיומו של פיקוח ראוי עליהן, זאת בניגוד לסדרי המינהל התקין. לא ברור אילו בעלי מקצוע ביצעו את השיפוץ, מה טיב החומרים שהשתמשו בהם ואילו פעולות נעשו כדי להבטיח כי השיפוץ יעמוד בסטנדרטים הנדרשים ממבנה ציבורי כמוסד חינוכי.



בשנים שבהן החזיקה המועצה במבנה בוצעו בו עבודות שיפוץ ובנייה בהיקף כספי גדול ובלא השקיפות והפיקוח הנדרשים ממנה כגוף ציבורי

עוד עולה מהאמור לעיל כי בבית הספר בוצעו שיפוצים בהיקף כספי גדול שמימנו גורמים בלתי ידועים ובלא תיעוד. ניתן לראות בכספים אלו מעין תרומה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית עספייא כי ביצוע עבודות שיפוץ לצורכי בית הספר שבבעלותה על ידי גורם חיצוני, וללא תמורה מצדה, הוא למעשה תרומה, אם בכסף או ב"שווה כסף", וזו מחייבת את המועצה להתנהל בשקיפות מירבית ולתעד את מקורותיה, כדי לאפשר ביקורת ופיקוח כמתחייב. קבלת תרומה מגורמים עלומים ללא תיעוד ופירוט, לרבות ההיקף הכספי, אינה עולה בקנה אחד עם כללי המינהל התקין.

המועצה המקומית עספייא מסרה בתשובתה כי בעתיד תפעל בהתאם להוראות הדין בעניין נוהל עבודת הבנייה במבנים שבחזקתה ובשקיפות המירבית, לרבות תיעוד העבודות ומקורות מימונן.

## מתן רישיון להפעלת בית הספר ללא עמידה בדרישות משרד החינוך

על פי חזרי מנכ"ל והנחיות של משרד החינוך, רשות מקומית שבבעלותה מוסד חינוכי (להלן - הבעלות)<sup>32</sup> נושאת באחריות להבטחת בטיחותו של המוסד. עליה להעמיד לרשות המוסד החינוכי מבנה ותשתית בטוחים, התואמים את הנחיות משרד החינוך ואת הוראות כל דין החלות עליהם.

חוק פיקוח על בתי ספר, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק הפיקוח)<sup>33</sup> והתקנות על פיו מסדירים את דרכי הפעלתם של מוסדות החינוך ואת חובתו של משרד החינוך לפקח עליהם. בחוק נקבע כי לא יפתח אדם בית ספר ולא יקיימו אלא אם כן יש בידו רישיון ובהתאם לתנאיו (להלן - רישיון), וכי בקשה לרישיון תוגש למנהל הכללי של משרד החינוך או לסגנו (להלן - המנכ"ל) ותכלול, בין היתר, פרטים על מבני בית הספר ותנאי הבטיחות בו.

עוד נקבע בחוק הפיקוח כי המנכ"ל ימסור העתק של הבקשה לרישיון ושל צרופותיה, בין היתר, לחוות דעתה של הוועדה המקומית<sup>34</sup> שבתחומה נמצא בית הספר שהבקשה מתייחסת אליו, וזו תמסור לו את חוות דעתה תוך חודשיים, וכי המנכ"ל ימסור העתק נוסף לרשות הבריאות<sup>35</sup> (להלן - משרד הבריאות), ולא ייתן רישיון אלא לאחר שמשרד הבריאות יאשר כי אינו מתנגד למתן הרישיון מבחינת התברואה (להלן - חוות דעת תברואתית).

בחוק הפיקוח נקבע עוד כי המנכ"ל לא ייתן רישיון אלא אם כן הוא סבור כי תובטח רמה נאותה, בין היתר, של מבני בית הספר ותנאי הבטיחות בו; וכי המנכ"ל רשאי להתנות את מתן הרישיון בתנאים שיש לקיימם מראש, ורשאי הוא לקבוע ברישיון תנאים שיש לקיימם אחרי נתינתו.

על פי תקנות הפיקוח על בתי-ספר (בקשה לרישיון), התש"ל-1970 (להלן - תקנות הפיקוח), על רשות מקומית המבקשת רישיון לפתוח או לקיים בית ספר לכלול בבקשה לרישיון, בין היתר, פרטים על המבנים, הסידורים הפיזיים והחצרות של בית הספר; תשריטים של מבני בית הספר וחצרותיו, חתומים בידי אדריכל או מהנדס מוסמך; ופרטים בדבר הוראות הבטיחות וסדרי הבטיחות במבני בית הספר וחצרותיו.

מדי שנה מפרסם משרד החינוך נוהלי רישוי והכרה בבתי ספר בחינוך המוכר שאינם רשמי לשנת הלימודים הקרבה. ב"נוהל רישוי ונוהל הכרה - בית ספר חדש בחינוך המוכר שאינם רשמי" שפרסם בינואר 2015 לשנת הלימודים

32 בלשון משרד החינוך מכונה "הבעלות" מי שקיבל רישיון לפתוח או לקיים בית ספר.

33 החוק חל על בתי ספר שלומדים או מתחנכים בהם באופן שיטתי יותר מעשרה תלמידים, לרבות בחינוך העל-יסודי.

34 כמשמעותה בחוק התכנון והבנייה.

35 מי ששר הבריאות מינהו כך לעניין חוק זה.

התשע"ו<sup>36</sup> (להלן - נוהל רישוי התשע"ו), ושהיה בתוקף בשנה שבה החל לפעול בית הספר התיכון אל-אשראק, נקבע כי על מגיש הבקשה לרישיון להתחייב בתצהיר כי כל השטח שבו הוא מתעתד להפעיל את מוסד החינוך, לרבות כל מבנה, חצר ושטח פתוח, עומד בדיני התכנון והבנייה, לרבות חוק התכנון והבנייה. עוד נקבע כי על מבקש הרישיון לסרוק למערכת הממוחשבת, בין היתר, היתר בנייה למבנה שלגביו הוגשה הבקשה לפתיחת המוסד וכי "בקשה שתזן במועד, אך אחד מהמסמכים או יותר יהיו חסרים ולא יסרקו עד למועד האחרון, תידחה על הסף, ולא תהיה אפשרות להשלים את המסמכים לאחר מכן".

בנוהל רישוי התשע"ו נקבע גם כי על מגיש הבקשה להצהיר בטופס ייעודי כי יפעל על פי דרישות הבטיחות של משרד החינוך, ובכלל זה יקבל אחריות מלאה למצבו הבטיחותי הנאות של מבנה המוסד החינוכי; וכי על מנהל בטיחות מוסדות חינוך או עורך מבדק בטיחות מוסדות חינוך בעל הכשרה ותעודה מתאימה<sup>37</sup> לבדוק את המוסד החינוכי ולאשר אותו מהבחינה הבטיחותית. עוד נקבע בנוהל כי על מגיש הבקשה לרישיון לצרף טופס "התאמת תשתית לייעודה כמוסד חינוכי - אישור בטיחות בעקבות מבדק" בחתימת יועץ הבטיחות מטעם הבעלות, ובו הוא מצהיר כי "קיימים אישורים נדרשים תקפים", ונקבע כי עותק של האישורים יישמר בתיק הבטיחות במוסד החינוכי ובמשרדי הבעלות למשך חמש שנים לפחות.

האישורים הנדרשים נקבעים על ידי משרד החינוך, והם פורטו במסמך "הבטחת תנאים בטיחותיים במוסדות חינוך, רשימה מנחה לעריכת מבדק בבית ספר, גן ילדים ופנימייה" שפורסם באוקטובר 2012<sup>38</sup> (להלן - מסמך ההנחיות לבדיקות בטיחות). על פי ההנחיות לבדיקות בטיחות, אישורי הבטיחות הנדרשים הם, בין היתר, בתחומים אלה: "**יציבות המבנים** (שייבדק בבדיקות רישוי וכן במקרה של קיום סדקים או שקיעה של חלקי מבנה)" - בדיקה על ידי מהנדס בניין (קונסטרוקטור) לפי הצורך; "**אמצעי כיבוי** אודות מוכנות מניעת דליקות (ריכוז רשימת אישורי תקינות ותחזוקת ציוד הכיבוי) לכיבוי ומילוט" - בדיקה שנתיית. הבודקים והמאשרים הם רשות הכבאות ויועץ בטיחות מטעם הבעלות; "**מכשירי חשמל** ומתקני חשמל... בדיקה ויזואלית לתקינות מכשירי החשמל ומתקני החשמל" - בדיקה בתדירות שנתיית על ידי חשמלאי מוסמך ומעלה (ההדגשות במקור).

ב-2015 הוקם בית הספר התיכון, שהוא בית ספר צומח<sup>39</sup>, ולכן נדרשה המועצה לבקש בכל אחת מהשנים 2015, 2016 ו-2017<sup>40</sup> רישיון חדש להפעלתו. הועלה כי בדצמבר 2015 נתן משרד החינוך למועצה רישיון לפתיחתו ולקיומו של בית

36 שהתחילה בספטמבר 2015.

37 בוגר קורס עורכי מבדק במוסדות חינוך המחזיק בתעודה זו בהתאם להנחיות משרד החינוך. במוסדות שבבעלות הרשות המקומית יכול למלא את הטופס מנהל הבטיחות של הרשות שהוא בעל הכשרה ותעודה מתאימה.

38 זהו הנוסח שהיה בתוקף עד אוקטובר 2016. באוקטובר 2016 פורסם מסמך מעודכן עם שינויים.

39 בשנת הלימודים התשע"ו החלה לפעול כיתה י', בתשע"ז - כיתה י"א ובתשע"ח - כיתה י"ב.

40 לשנות הלימודים התשע"ז, התשע"ז והתשע"ח, בהתאמה.


  
**משרד החינוך נתן**  
**רישיון להפעלת בית**  
**הספר אף שהמועצה**  
**לא צירפה לבקשתה**  
**את כל האישורים**  
**הנדרשים בנהליו**

הספר התיכון לשנת הלימודים התשע"ו במבנה, ובדצמבר 2016 חידש את הרישיון לשנת הלימודים התשע"ז<sup>41</sup> במבנה. במועד סיום הביקורת בדצמבר 2017 טרם אישר המשרד את חידוש הרישיון לשנת הלימודים התשע"ח (ראו להלן).

הבדיקה העלתה כי המועצה לא הגישה למשרד החינוך את כל המסמכים שהיה עליה לצרף לבקשות לרישיונות לבית הספר. עוד עלה כי המשרד נתן רישיון להפעלת בית הספר אף שהמועצה לא צירפה לבקשתה את כל האישורים הנדרשים בנהליו, וכי לא עמד על דרישתו לקבלם כתנאי מתן הרישיון. להלן הפרטים:

## מתן רישיון ללא קבלת היתר בנייה וחוות דעת הוועדה המקומית

1. באוגוסט 2015 העביר מנהל מחלקת החינוך דאז במועצה למשרד החינוך בקשה לקבלת רישיון לפתיחת בית ספר תיכון חדש בשנת הלימודים התשע"ו. לבקשתו צירף תצהיר חתום שבו התחייב לוודא שכל השטח שבו יופעל המוסד עומד בדיני חוק התכנון והבנייה, והתחייב לצרף לבקשה היתר בנייה.

בבדיקה עלה כי מנהל מחלקת החינוך דאז לא צירף היתר בנייה לבקשה, וכי חתם על ההצהרה האמורה אף שלמבנה בית הספר אין היתר בנייה ואף שעמדת הוועדה המקומית היא כי אי-אפשר לקבל היתר כזה.

עוד עלה כי משרד החינוך לא עמד על דרישתו שלבקשה שהוגשה לו יצורף היתר בנייה למבנה בית הספר, אף שזהו תנאי לקבלת רישיון כמפורט בנהליו, וכי אישר את הבקשה ונתן בדצמבר 2015 רישיון להפעלת בית הספר לשנת הלימודים התשע"ו.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למשרד החינוך על כי נתן לבית הספר רישיון אף שהמועצה לא צירפה לבקשה לרישיון היתר בנייה למבנה שבו מיועד לשכון בית הספר - מסמך שעל פי נוהלי משרד החינוך הוא תנאי לקבלת הרישיון. היה חובה על המשרד לעמוד על קיומו של הנוהל ועל קבלת האישורים שיבטיחו את בטיחות השהים במבנה, ולא להסתפק בקבלת הצהרה מהמועצה, או לחלופין - לא לתת רישיון להפעלת בית הספר.



משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית עספייא על שהגישה למשרד החינוך הצהרה שבה התחייבה להעביר לידיו היתר בנייה למבנה בית הספר, אף שידעה כי אין לו היתר בנייה וכי לא צפוי להתקבל היתר.

2. על פי נוהל הרישוי התשע"ו על הבעלות להצהיר כי המבנה שבו יפעל בית הספר עומד בדיני התכנון והבנייה. לעומת זאת, לנוהל מצורפת כנספח הצהרה לחתימת מבקש הרישוי, ולפיה הוא מתחייב לוודא כי השטח שבו הוא מתעתד להפעיל את מוסד החינוך עומד בדיני התכנון והבנייה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי אין התאמה בין האמור בהצהרה המצורפת לנוהל הרישוי לבין האמור בנוהל עצמו. על המשרד לשנות את נוסח ההצהרה בהתאמה לנוהל, כך שתהיה בה התחייבות של הרשות המקומית שהמבנה שבו שוכן בית הספר עומד בדיני התכנון והבנייה.

3. בחוק הפיקוח נקבע כי מנכ"ל משרד החינוך ימסור העתק של הבקשה לרישוי לקבלת חוות דעתה של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה שבתחומה נמצא בית הספר.

בביקורת לא נמצא כי משרד החינוך ביקש את חוות דעת הוועדה המקומית לפני מתן הרישוי להקמת בית הספר, וממילא חוות דעת זו לא ניתנה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי במקרה הנדון, שבו המועצה לא העבירה לו את היתר הבנייה של המבנה שבו עתיד לשכון בית הספר, קל וחומר היה עליו לוודא קבלת חוות דעת מהוועדה המקומית בנושא זה.

## מתן רישוי ללא קבלת תשריטים מעודכנים של המבנה

על פי תקנות הפיקוח היה על המועצה לצרף לבקשת הרישוי תשריטים של מבנה בית הספר, ובחוק הפיקוח נקבע כי משרד החינוך ימסור העתק של הבקשה לרישוי וצרופותיה, לרבות התשריטים, גם למשרד הבריאות - זאת לקבלת חוות דעת תברואתית, בין היתר בשאלות האם ניתן להשתמש במבנה כבית ספר ובכמה תלמידים ניתן לאכלס אותו.

בביקורת עלה כי מנהל מחלקת החינוך דאז צירף לבקשה לרישיון לשנת הלימודים התשע"ו תשרי של המבנה לפני שינויים שנעשו בו כדי להתאימו לשמש כמוסד חינוכי, לרבות חלוקת המבנה לכיתות. עד מועד סיום הביקורת לא מסרה המועצה למשרד החינוך תשריט מעודכן של המבנה, ולכן משרד החינוך לא העביר תשריט מעודכן למשרד הבריאות כנדרש. עוד עלה כי הדרישות שקבע משרד הבריאות למתן הרישיון לא מולאו. להלן הפרטים:

בספטמבר 2015 כתב מפקח מחוזי<sup>42</sup> לבריאות הסביבה במשרד הבריאות (להלן - מפקח משרד הבריאות) למשרד החינוך כי אי-אפשר לאשר את בית הספר מהבחינה התברואתית, בין היתר כי "תרשים המוסד כפי שהוגש בגוף הבקשה אינו תואם את המציאות". עוד כתב כי בדיקת שטחי הכיתות העלתה שהמוסד יכול להכיל עד 200 תלמידים ואילו בפועל יש בו 218 תלמידים; וכי יהיה אפשר "לדון בחיוב בבקשה לאישור תברואתי למוסד" רק לאחר תיקון ליקויים אלו.

באותו חודש כתב מנהל מחלקת החינוך במועצה דאז למשרד החינוך כי תרשים המוסד הקיים תואם את מצב הבניין "לפני חלוקתו מחדש והתאמתו לבית ספר"; כי בשטח הכיתות הקיימות בבית הספר ניתן לאכלס עד 370 תלמידים; כי המועצה מתחייבת לתקן את הליקויים האמורים; וכי הוא מבקש את אישור הרישיון, מותנה בתיקון הליקויים תוך זמן קצוב.

בנובמבר 2015, כחודשיים וחצי לאחר התחלת שנת הלימודים בבית הספר, כתב מפקח משרד הבריאות למשרד החינוך כי בהמשך להתחייבות המועצה לתיקון הליקויים במהלך שנת הלימודים, לרבות הגשת תכניות מעודכנות של בית הספר, משרד הבריאות מאשר את המוסד לשנת הלימודים התשע"ו. בדצמבר 2015 נתן משרד החינוך למועצה רישיון לפתיחתו והפעלתו של בית הספר לשנת הלימודים התשע"ו במבנה, רישיון המותנה בביצוע דרישות משרד הבריאות.

במאי 2016 כתב מפקח משרד הבריאות למשרד החינוך כי בהמשך לבקרה שעשה מפקח מטעמו בבית הספר, משרד הבריאות אינו מאשר את חידוש הרישיון לשנת הלימודים התשע"ז ו"לא נוכל לתת חוות דעתנו למספר התלמידים המאשרים במבנה היות והתכנית [התשריט שהוגש] אינה תקינה אינה ברורה וללא קנה מידה".

כשבוע לאחר מכן הודיע משרד החינוך למועצה כי עליה לטפל בליקויים שמצא משרד הבריאות, וביוני 2016 חזר ושלה התראה בדבר ליקויים שטרם טופלו. בדצמבר 2016 כתב מפקח משרד הבריאות למשרד החינוך כי הוא נתן חוות דעת תברואתית "חיובית מותנית" לשנה אחת (שנת הלימודים התשע"ז) לבית הספר, כי "יש להגיש תכנית בית הספר בכדי לתת את חוות דעתנו הסופית", וכי יש לתקן את הליקויים עד 1.9.17. בתחילת דצמבר 2016 חידש משרד החינוך את הרישיון להפעלת כיתות לשנת הלימודים התשע"ז במבנה. הרישיון הותנה בעמידה בדרישות משרד הבריאות ותיקון הליקויים לא יאוחר מ-1.9.17.

בדצמבר 2017 כתב מפקח משרד הבריאות למשרד החינוך כי חוות הדעת התברואתית לשנת הלימודים התשע"ח היא "שלילית - ממתין להחלטה" וכי

**מספר תלמידי בית  
הספר במועד סיום  
הביקורת היה גדול  
מהמספר המאושר  
במבנה בית הספר  
מהבחינה התברואתית**

"אין תכנית [תשריט של בית הספר] מעודכנת". רק לאחר סיום הביקורת, בסוף דצמבר 2017, וכארבעה חודשים לאחר תחילת שנת הלימודים, כתב מפקח משרד הבריאות למשרד החינוך כי הבעלות של המוסד החינוכי העבירה תכניות מעודכנות של המבנה, כי משרד הבריאות מאשר את בית הספר מהבחינה התברואתית לשנת הלימודים התשע"ח וכי על סמך התשריט בית הספר יכול להכיל 380 תלמידים במבנה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית עספייא על שבשנים האמורות לא הגישה למשרדי החינוך והבריאות, חרף דרישותיהם והתניותיהם, תשריט מעודכן של בית הספר, ועשתה כן רק במהלך הביקורת. בכך הפרה במשך שנים את הוראות משרד החינוך ופגעה ביכולת לבחון את מבנה בית הספר ואת התאמתו - גם מהבחינה התברואתית - למספר הלומדים בו ולצורכיהם. המועצה אף אכלסה את בית הספר במספר תלמידים גדול מהמותר. מדברי משרד הבריאות עולה כי מספר תלמידי בית הספר במועד סיום הביקורת (406 תלמידים) היה גדול מהמספר המאושר במבנה בית הספר מהבחינה התברואתית.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך על כי בשנים 2015 ו-2016 נתן למועצה רישיון להפעלת בית הספר אף שלא הגישה לו תשריטים כנדרש בתקנות. היה עליו לעמוד על דרישתו לקבל את תשריטי המבנה ולא לאפשר את המשך הפעלת בית הספר כל עוד לא יקוימו כל הדרישות האמורות. בכך שאיפשר את הפעלת בית הספר ואכלוסו בתלמידים רבים מן המותר, אף שלא קוימו התנאים הנדרשים להבטחת בריאותם, לא מילא המשרד את חובתו ואחריותו.

## היעדר אישורי בטיחות

כאמור, בנוהל רישוי התשע"ג<sup>43</sup> נקבע כי יש לשמור במוסד החינוכי ובמשרדי הבעלות, למשך חמש שנים לפחות, עותקים של אישורי הבטיחות הנדרשים. אישורי הבטיחות הנדרשים פורטו במסמך ההנחיות לבדיקות בטיחות של משרד החינוך.

הבדיקה העלתה כי בשתי הבקשות לרישיון להפעלת בית הספר שהגישה המועצה למשרד החינוך, האחת לשנת הלימודים התשע"ו והשנייה לשנת הלימודים התשע"ז, היא צירפה הצהרה כי בידיה כל אישורי הבטיחות הנדרשים. לא נמצא כי היו בידי המועצה ובידי בית הספר אישורי הבטיחות הנדרשים בתחום אמצעי הכיבוי ובתחום מכשירי החשמל, ולא ברור אם בוצעו הבדיקות הנדרשות. ממילא אישורים אלו לא נמסרו לביקורת.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית עספיא כי היה עליה לבצע את כל בדיקות הבטיחות שקבע משרד החינוך במסמך הנחיות הבטיחות, ולשמור עותקים של האישורים במשרדי המועצה ובבית הספר לצורכי פיקוח וביקורת. בדיקות בתחומים אלו נדרשות להבטחת בטיחות התלמידים, ובמצב זה לא ברור אם בוצעו, ואם כן - מה היו תוצאותיהן ומי ביצע אותן.

המועצה המקומית עספיא מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מקבלת את הערתו על ביצוע בדיקות הבטיחות שקבע משרד החינוך ושמירת עותקי האישורים על כך.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי עליו לתת את הדעת על כך שלגבי בית הספר אל-אשראק לא נמצאו אישורי הבטיחות שקבע, ולא ברור אם בוצעו בדיקות בתחומים אלו ומה היו תוצאותיהן.



משרד החינוך מסר בתשובתו מאפריל 2018 למשרד מבקר המדינה כי ראש המועצה המקומית עספיא נדרש להציג "אישור חד משמעי של קונסטרוקטור מהנדס אזרחי, שהמבנה תקין בטיחותית בכל קומותיו ומכל בחינה שהיא". עוד ציין כי הלשכה המשפטית תקבל מגורמי המקצוע את כל המסמכים הרלוונטיים שהוגשו במסגרת הבקשות לרישיון, לרבות אישורי הבטיחות והתשריטים שהגישה הבעלות, ואת התייחסות האגפים הרלוונטיים לדוח מבקר המדינה, ולאחר מכן יפיק המשרד חוות דעת והמלצות לעניין זה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי עליו להשלים את בדיקותיו בהקדם וללא דיחוי, לתחקר את הגורמים והנסיבות שהביאו למתן הרישיון להפעלת בית הספר במבנה ללא היתר בנייה ולנקוט צעדים כנגד האחראים לכך. על המשרד להפיק לקחים מהמצאים שהועלו בדוח זה ולהבטיח הפעלת בתי ספר במבנים שקיבלו את כל האישורים כדין.

## מתן רישיון ללא אישור על יציבות המבנה ובטיחותו

1. בדיקת קונסטרוקציה נועדה לבחון את חוזק המבנה ויציבותו ולקבוע אם יעמוד בעומסים המופעלים עליו ובכוחות הטבע ללא חשש מקריסה.

א. כאמור, ביוני 2010 הנחה הממונה על המחוז דאז את ראש המועצה לוודא ביצוע בדיקת בטיחות מקיפה בבית הספר על ידי בעלי מקצוע מוסמכים בתחומי הקונסטרוקציה והנדסת המבנה. הביקורת העלתה כי לא בוצעה בדיקה כזו על ידי בעלי מקצוע כאלו. להלן הפרטים:


במענה להנחיית הממונה על המחוז דאז שלח לו ראש המועצה חוות דעת של מהנדס בטיחות ובודק חשמל אשר בדק את מבנה בית הספר, וכתב כי הוא מחכה להמשך הנחיות. ביולי 2010 אישר הממונה כי לאחר קבלת הדיווח מהמועצה שלפיו "סוגיות הבטיחות באו על פתרונן וטופלו" אין מניעה לחדש את הסכם השכירות עם בעל המבנה.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בחוות הדעת של מהנדס הבטיחות ובודק החשמל, שניתנה ביוני 2010, סומן בקטגוריה של פירוט אישורים הנמצאים בתיק הבטיחות כי לא צורף אישור של מהנדס קונסטרוקטור על יציבות המבנים, מאחר שלא נראו סימני שקיעה או סדקים במבנה. כלומר, על אף הנחיות הממונה על המחוז דאז לבצע בדיקות בתחום הקונסטרוקציה והנדסת המבנה - בדיקות אלו לא בוצעו.

ב. כאמור, בשנת 2015 הוקם בית הספר התיכון. בביקורת לא נמצאו אסמכתאות לכך שהמועצה קיימה במבנה בית הספר בדיקות של מהנדס קונסטרוקטור לבדיקת יציבותו בשנים שעד הקמת התיכון ובשנים 2015 ו-2016.

ביולי 2017 כתב מהנדס המועצה לסגן מנהל מחוז חיפה למינהל במשרד החינוך כי הוא מאשר בין היתר ש"ניתן (על סמך האישורים המצורפים) להמשיך בהפעלת ושימוש הבניין כבית ספר לשנת הלימודים תשע"ח באופן חריג וזמני עד להשלמת בניין ביה"ס החדש". למכתבו צירף אישור מהנדס בטיחות, אישור בודק חשמל, אישור קונסטרוקטור ואישור כיבוי אש.

נמצא כי מהנדס אזרחי נתן באוגוסט 2017 חוות דעת בנושא יציבות מבנה בית הספר, ולפיה "לאחר בדיקה ויזואלית וסיור בשטח בית הספר" הוא מאשר כי הבניין "יציב וניתן לאכלס אותו". עוד ציין כי "האישור הזה מתייחס אך ורק ליציבות המבנה המאוכלס על ידי בית הספר ולא כולל את הקומה הרביעית אשר גגה עשוי מקונסטרוקציה קלה", וכי האישור בתוקף עד אוגוסט 2018.


  
 במשך שנים לא בוצעו
   
 במבנה בית הספר
   
 בדיקות של בעלי
   
 מקצוע מוסמכים
   
 בתחומי
   
 הקונסטרוקציה
   
 והנדסת המבנה -
   
 בדיקות שנועדו
   
 להבטיח את בטיחות
   
 השימוש והשהייה
   
 במבנה

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי התעלמה מהסתייגות הקונסטרוקטור לגבי הקומה העליונה של הבניין. הבניין הוא מכלול שלם, וליציבותה ובטיחותה של הקומה העליונה השפעה על הבניין כולו ועל יושביו, לרבות הקומות התחתונות שבהן שוכן בית הספר.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש המועצה המקומית עספיא בחומרה על שבמשך שנים לא בוצעו במבנה בית הספר בדיקות של בעלי מקצוע מוסמכים בתחומי הקונסטרוקציה והנדסת המבנה, כפי שדרש ממנו הממונה על המחוז עוד בשנת 2010.

משרד מבקר המדינה מעיר לממונה על המחוז דאז על כי לא וידא קבלת אסמכתאות לביצוע כל הבדיקות שדרש - בדיקות שנועדו להבטיח את בטיחות השימוש והשהייה במבנה.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למועצה המקומית עספיא על כי במשך שנים לא עשתה בדיקה של יציבות מבנה בית הספר, וגם לאחר הקמת התיכון לא ביצעה בדיקות של מהנדס קונסטרוקטור למבנה בשנים 2015 ו-2016, בניגוד למסמך ההנחיות לבדיקות בטיחות של משרד החינוך. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצה כי אין די בהמצאת הבדיקה ה"ויזואלית" האמורה, וכי ההסתייגות הכלולה בה לגבי חלקים מהבניין הייתה צריכה להדליק נורה אדומה בקרב הגורמים האחראים במועצה, ונותנת משנה תוקף לחובת המועצה לבצע בדיקה הנדסית יסודית. על המועצה היה לבצע בדיקה יסודית של מלוא ההיבטים הקשורים ליציבות הבניין כמכלול, על כל קומותיו.

המועצה המקומית עספיא מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי לעמדתה, בהתאם לחוות דעת מומחים שקיבלה בעקבות הביקורת, "המבנה יציב מבחינה קונסטרוקטיבית ומאושר לשימוש, כך שאין כל חשש לשלומם של התלמידים ושל מבקרי התיאטרון".

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית עספיא כי היא או גורם מטעמה אינם מוסמכים לקבוע שהמבנה ראוי לשמש בית ספר, וכי חוות דעת של בעלי מקצוע בנוגע ליציבות המבנה אינה מייתרת את הצורך לפנות לגורמים המוסמכים, בהם הוועדה המקומית, ולקבל את אישורם.

2. הסדרת רישוי העסקים, הפיקוח עליהם והפעלת סמכויות אכיפת החוק הם כלים חשובים שניתנו בידי הרשות המקומית לשם שמירה על רווחת תושביה, על בריאותם ועל איכות חייהם. מטרות חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים) הן, בין היתר, מניעת סכנות לשלום הציבור, הבטחת בטיחות הנמצאים במקום העסק או בסביבתו, קיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה וקיום הדינים הנוגעים לכבאות. בחוק נקבע כי "לא יעסוק אדם בעסק טעון רישוי אלא אם יש בידו רישיון, היתר זמני או

היתר מזורז לפי חוק זה ובהתאם לתנאיו", וכי רשות הרישוי ונותני האישורים רשאים להתנות את מתן הרישיון או האישור בתנאים שיש לקיים לפני מתן הרישיון, וגם להוסיף תנאים לרישיון שניתן.

לפי חוק רישוי עסקים והתקנות והצווים שהותקנו על פיו, תיאטרון הוא עסק הטעון רישוי, ולשם קבלת רישיון עסק יש לקבל את אישורם של משטרת ישראל, רשות הכבאות והוועדה המקומית לתכנון ולבנייה.

כאמור, תיאטרון אל-נקאב שוכן בקומה העליונה של הבניין ומעל הקומות המשמשות לבית הספר, ובו כ-150 מקומות. הבדיקה העלתה כי התיאטרון פועל יותר מעשור ללא רישיון עסק. עוד העלתה הבדיקה כי המועצה המקומית עספייא לא נקטה פעולות לאכיפת דיני רישוי העסקים, ולמעשה איפשרה לתיאטרון לפעול ללא רישיון עסק. במצב זה התיאטרון לא קיבל, בין היתר, את אישורן של משטרת ישראל ושל רשות הכבאות להפעלתו, אישורים שנועדו להבטיח מניעת סכנות לשלום הציבור.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית עספייא על כי לא מנעה מתיאטרון אל-נקאב לפעול בתחומה ללא רישיון עסק במשך שנים רבות, על אף היותו עסק מרובה קהל. הדבר חמור שבעתיים במצב זה, שבו התיאטרון שוכן מעל בית ספר המאכלס מאות תלמידים. בכך לא מילאה המועצה את חובתה החוקית, אף שהשימוש במבנים אלה סיכן את שלומם ובטיחותם של באי התיאטרון ותלמידי בית הספר.

המועצה המקומית עספייא מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מודעת לחובתה לשמור על הוראות הדין ולחובתה לפעול בהתאם לכללי המינהל התקיף, וכי תפעל, על כלל הגורמים המעורבים בה, להפקת לקחים מהליקויים שעלו בדוח הביקורת, ותשאף לתיקונם המהיר ולמניעת הישנותם והישנות מקרים דומים בעתיד.

## סיכום

בנייה ללא היתר ובניגוד להוראות תכניות תקפות מנוגדת לדין ועלולה לסכן חיי אדם. הדבר מקבל משנה תוקף כאשר מדובר במבנה המשמש מוסד חינוכי המאכלס תלמידים רבים ותיאטרון לקהל הרחב.

על המועצה המקומית עספייא מוטלת החובה לשמור על הוראות הדין ועל כללי המינהל התקין ולשמש דוגמה במעשיה. שימוש במבנה שנבנה ללא היתר בנייה כדין דווקא על ידי מי שמופקדים על שמירת החוק ואכיפתו הוא חמור במיוחד מהבחינה הציבורית, פוגע בשלטון החוק ואף עלול להתפרש כעידוד לעבריינות.

לפחות משנת 2010 ידעו כל הגורמים המעורבים - המועצה המקומית עספייא, הממונה על מחוז חיפה במשרד הפנים דאז והוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רכס הכרמל - על הפעלת המוסד החינוכי אל-אשראק במבנה שהוקם ללא היתר בנייה. אף שהיה ידוע לכול שאי-אפשר לקבל היתר לאכלוס המבנה, שנבנה בניגוד לתכניות המתאר המאושרות למיקומו, המועצה המשיכה להפעיל את בית הספר, באישור הממונה על המחוז דאז וללא אכיפה של הוועדה המקומית בנוגע לשימוש במבנה. רק במהלך הביקורת, ונוכח הטלת אחריות למצב הקיים על ראש המועצה ויו"ר הוועדה המקומית, הם החלו לחפש פתרונות זמניים עד בניית מבנה חדש לבית הספר.

משרד החינוך בבואו ליתן רישיונות לפתיחת מוסדות חינוך נדרש לוודא, בין היתר, כי המבנה שבו ישכון בית ספר יהיה בנוי בהתאם להוראות הדין, לרבות חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, וכי הרשויות המקומיות יקבלו את כל האישורים הנדרשים על פי חוק מהגורמים המוסמכים לשימוש במבנה, למען שלומם ובטיחותם של התלמידים וצוות המורים. על משרד החינוך להבטיח הפעלת בתי ספר במבנים שקיבלו את כל האישורים כדין.

על כל הגורמים המעורבים להפיק לקחים מהליקויים החמורים שעלו בדוח זה, לפעול לתיקונם ולמנוע את הישנותם.