

עיריית חיפה -

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה

תכנון ופיקוח על הבנייה

תקציר

שטח השיפוט של עיריית חיפה (להלן - העירייה) משתרע על כ-64,500 דונם, והוא מרחב תכנון מקומי כמשמעותו בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה). בתחילת שנת 2010 מנתה אוכלוסיית העיר כ-270,000 תושבים¹. ראש העירייה מר יונה יהב משמש יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חיפה (להלן - הוועדה המקומית). בתפקיד יו"ר ועדת המשנה וממלאת מקום יו"ר הוועדה המקומית מכהנת סגנית ראש העירייה וממלאת מקומו, חברת המועצה גב' חדווה אלמוג. מהנדס העיר ומהנדס הוועדה המקומית הוא האדריכל אריאל וטרמן.

פעולות הביקורת

בחודשים מאי עד דצמבר 2010 בדק משרד מבקר המדינה היבטים של תכנון ובנייה בוועדה המקומית. בדיקות השלמה נעשו במועצה הארצית לתכנון ולבנייה, במינהל התכנון שבמשרד הפנים, בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז חיפה (להלן - הוועדה המחוזית), במחלקה לאכיפת דיני מקרקעין שבמשרד המשפטים, במשרד להגנת הסביבה מחוז חיפה (להלן - המשרד להגנת הסביבה), באיגוד ערים אזור מפרץ חיפה - הגנת הסביבה (להלן - איגוד ערים חיפה להגנת הסביבה) ובאיגוד ערים אזור חיפה - שירותי כבאות (להלן - איגוד ערים חיפה לכבאות).

עיקרי הממצאים

תכנון

1. תכנית מתאר מקומית: לעיר חיפה שתי תכניות מתאר תקפות. האחת חפ/229 משנת 1934 והאחרת חפ/222 (מפרץ חיפה) משנת 1938. בשנת 1967 הוכנה

1 על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס).

תכנית מתאר חפ/1400 אשר הופקדה לעיון הציבור ולהתנגדויות רק ביולי 1980, אך לא קיבלה תוקף. במרס 2003 הוחל בהכנת תכנית מתאר חדשה, חפ/2000, שהופקדה בתנאים בנובמבר 2010. הליך הכנתה של תכנית המתאר לעיר חיפה, קידומה ואישורה הן על ידי העירייה והן על ידי הוועדה המחוזית אטי ונמשך שנים רבות. משום כך, חלק ניכר מפעולות הבינוי והפיתוח של העירייה לא התבסס על תכנון מתארי כולל ועדכני, ובמהלך עשורים רבים התרחבה המגמה הזאת.

2. מסמכי מדיניות: משנת 2001 ואילך גיבשה העירייה, לפי דרישות הוועדה המחוזית ובמקרה אחד - ביזמתה שלה, ארבעה מסמכי מדיניות המשמשים בסיס תכנוני לאישור תכניות נקודתיות ולמתן היתרי בנייה בארבעה מתחמי תכנון: הדר הכרמל, מרכז הכרמל, ציר הרכס מוריה/חורב וציר אח"י אילת. מסמכי המדיניות אינם "תכנית" כהגדרתה בחוק התכנון והבנייה; הם גם לא עברו את הליכי האישור הסטטוטוריים, לא הובאו לידיעת הציבור ולא חל עליהם הליך של התנגדויות. הוועדה המקומית אישרה מאות תכניות נקודתיות (תכניות החלות על מגרש אחד או שניים), ובחלק מאותם אישורים התבססה על מדיניות התכנון שלה כפי שזו באה לידי ביטוי במסמכי המדיניות. הועלה כי הוועדה המקומית לא החילה את המדיניות באופן שוויוני ואחיד - לעתים אישרה תכניות בהתאם למסמכי המדיניות, ובפעמים אחרות אישרה תכניות בניגוד להנחיותיהם.

3. תכנון נקודתי: באזורים מסוימים בעיר שבהם הייתה בתוקף תכנית מפורטת החלה על המתחם כולו, אישרה הוועדה המקומית תכניות נקודתיות רבות מאד, אשר שינו את אופי הבנייה בהם. אישור תכניות נקודתיות ללא תכנון מפורט וכולל מגביל את התכנון בעתיד ועלול לאלץ את מוסדות התכנון להתאים את התכנון העירוני לתכנון הנקודתי. במקום להתבסס על תכנון כללי ומקיף פרי ראייה כוללת המביאה בחשבון את מגוון השיקולים הנוגעים לעניין, בחרה הוועדה המקומית להתבסס על תכנון נקודתי שהיקף השיקולים הנבחרים בו צר, והוא מציב בשטח עובדות מוגמרות שיש להתחשב בהן - בין היתר בבחינת בקשות דומות, בשל המחויבות לעקרון השוויון.

4. תכנון מבנה למגורים ומסחר בכיכר ספר: תכנית חפ/2158 כוללת שלוש חלקות, המהוות מתחם בגודל של כ-2.5 דונמים ברוטו, המוגדר במסמך מדיניות ציר מוריה כאזור לתגבור (מוקד²). התכנית מציעה את ביטול ההפקעה בהתאם לתכנית חפ/1590³, את הריסת שלושה מבנים הקיימים במתחם ואת איחוד החלקות למגרש אחד לצורך הקמת מבנה מגורים מעל קומת מסחר שנמצאת במפלס הרחוב.

ביולי 2010 דנה הוועדה המקומית בתכנית והמליצה לוועדה המחוזית להפקיד אותה בתנאים ובתיקונים.

(א) העירייה לא רשמה את ההפקעה לצורכי ציבור, כמתחייב בתכנית חפ/1590, חרף ההפקעה בפועל. הוועדה המקומית המליצה להפקיד את התכנית על בסיס

2 במסמך מדיניות ציר מוריה הוגדר "מוקד" כאזור לתגבור זכויות הבנייה אשר לגביו מוצעות הנחיות המאפשרות פיתוח ומגוון שימושים.
3 "הרחבת שדרות מוריה" משנת 1979

שטח מתחם הגדול מ-2.5 דונמים, בלי להתחשב בשטח המיועד להפקה ומשמש דרך מאושרת, וכך הגדילה באופן מלאכותי את זכויות הבנייה במתחם.

(ב) הוועדה המקומית אישרה תכנית בינוי המציעה בנייה גבוהה מאוד (18 - 20 קומות מעל קומת לובי וקומת מסחר) במתחם אחד בלבד במוקד (שעליו מוצעת תכנית חפ/2158), בלי שנבחנה השפעתה על המגרשים הסמוכים שבעניינם טרם הוגשו בקשות להגדלת זכויות הבנייה. יצוין כי בנייה גבוהה כל כך חריגה מאוד באזור.

(ג) הוועדה המקומית העניקה ליזם זכויות בנייה של 250% על מגרש ששטחו קטן מ-2.5 דונמים, ואישרה הקמת מבנה של 22 קומות, בניגוד להנחיות מסמך מדיניות ציר מוריה, הקובע כי במגרשים ששטחם שניים עד 2.5 דונמים תתאפשר בנייה עד שש קומות בלבד, ושטח הבנייה העיקרי לא יחרוג מ-180% בנייה, ובניגוד לעמדת מתכנן המחוז, בנייה עד 14 קומות מגורים.

(ד) הוועדה המקומית אישרה בנייה בצפיפות של 24.4 יחידות דיור לדונם במקום 22, בניגוד להוראות תמ"א 35 ותמ"מ 6⁴.

(ה) התכנית אינה מותירה 25% מהמגרש כשטח פנוי לצורכי גינון, בניגוד להנחיות מסמך מדיניות ציר מוריה, שקובע כי יש לשמור על שטחים פנויים מבינוי בשטח שלא יפחת מ-25% קרקע טבעית משטח המגרש.

(ו) מרווחי הבנייה שאושרו בתכנית, הן למגורים והן למסחר, נוגדים את הנחיות מסמך מדיניות ציר מוריה.

שימוש חורג במקרקעין

הוועדה המקומית התירה לשני יזמים שימוש חורג בשני מבנים לתקופות ממושכות בניגוד לרוח החוק.

1. "ס י ט י ס נ ט ר": הוועדה המקומית התירה שימוש חורג בבניין ה"סיטי סנטר" - משרדים במקום שטח מלונאות - כ-12 שנה, בלי פתרון חלופי לשטחי המלונאות שהוסבו למשרדים - בניגוד לדרישות העירייה.

2. "גרנד קניון": השימוש החורג במרכז הקניות "גרנד קניון" - פארק שעשועים במקום שטח מלונאות - אושר על ידי הוועדה המקומית לשלש שנים. השימוש החורג נמשך כשש שנים נוספות ללא אישור הוועדה המקומית, בלי שהוסדר השימוש בשטחים באמצעות תכנית בניין עיר (להלן - תב"ע).

4 תמ"א 35 היא תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור, שאושרה בשנת 2005. תמ"מ 6 היא תכנית מתאר מחוזית מחוז חיפה, שאושרה להפקדה על ידי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה בינואר 2003 ופורסמה להפקדה בינואר 2004. במועד סיום הביקורת (דצמבר 2010) טרם אושרה התכנית.

הענקת פטור מהסדרת מקומות חניה לאוטובוסים

אגף התנועה הכפוף למינהל ההנדסה אישר תכנית תנועה וחניה במתחם לב המפרץ, אף על פי שלא הוסדרה בה חניה לעשרים אוטובוסים, כנדרש בתקנות התכנון והבניה (התקנת מקומות חניה), התשמ"ג-1983, והוועדה המקומית פטרה את בעלי המתחם מהחובה להסדיר את מקומות החניה לאוטובוסים בשטח המתחם.

פיקוח על הבנייה

1. הפיקוח על הבנייה: בחלק מהמקרים הפיקוח שהפעילה הוועדה המקומית לא היה יעיל דיו, ועברות הבנייה התגלו בשלב בנייה מתקדם, לרוב רק לאחר שהוגשו תלונות בגינן.
2. הפיקוח על הבנייה בתחומי מפעלים אשר משתמשים ומאחסנים חומרים מסוכנים (להלן - מפעלים מסוכנים): המחלקה לפיקוח על הבנייה אינה מפקחת ביעילות ובמקצועיות על הקמת מבנים, מתקנים ותשתיות שיש בהם שימוש בחומרים מסוכנים (להלן - חומ"ס) בתחומם של מפעלים מסוכנים. היא אינה מכינה כלל תכניות עבודה לפיקוח על מפעלים אלו ואינה עורכת בהם ביקורות יזומות.

הכשרה בדיעבד של בנייה בלתי חוקית

הוועדה המקומית נוהגת לאורך שנים להכשיר בדיעבד בנייה בלתי חוקית ושימוש חורג במקרקעין בהיקף נרחב, וכך מעודדת עבריינות בנייה.

1. הכשרה בדיעבד של מבנים, מתקנים ותשתיות שיש בהם שימוש בחומ"ס: לאורך שנים הורחבו באזור מפרץ חיפה מפעלים, מתקנים ותשתיות שיש בהם חומ"ס, הוגדל בהם נפח האחסון של חומ"ס והוקמו מתקני עזר - ללא היתרי בנייה, כנדרש בחוק.

הוועדה המקומית לא פיקחה ביעילות ובמקצועיות על הפיתוח הרב במפעלים העוסקים בחומ"ס במפרץ חיפה ולא אכפה שם את חוקי התכנון והבנייה. המשך המצב הנוכחי, שבו דיני התכנון והבנייה אינם נאכפים על מפעלים אלה, טומן בחובו סכנה ממשית לאזור המפרץ כולו.

2. הכשרה בדיעבד של שימוש חורג במקרקעין: אזורים מסוימים בתחומה של העיר חיפה מאופיינים במגמה הולכת וגדלה של שימושים חורגים, בניגוד לחוק. למשל, דירות מגורים אוכלסו בבתי עסק, במשרדים, בחנויות, במסעדות, בבתי קפה ובפאבים (להלן - בתי עסק) בלא שניתן להם היתר לשימוש חורג תוך קביעת עובדות בשטח, ששינו את אופי האזורים שבהם החלו לפעול.

סיכום והמלצות

הביקורת שנעשתה בוועדה המקומית העלתה ליקויים, חלקם חמורים, בכל הקשור למילוי תפקידי התכנון והפיקוח שלה על הבנייה בשטח שיפוטה.

על הוועדה המקומית ועל הוועדה המחוזית לקדם את הליכי האישור הסטטוטוריים של תכנית המתאר הקבועים בחוק. עד אז על הוועדה המקומית להכין תכניות מפורטות וכוללות, על פי חוק התכנון והבנייה, ואל לה להסתפק בתכניות נקודתיות המבוססות על מסמכי המדיניות שאימצה. כך יוגשמו עקרונות השקיפות ושיתוף הציבור.

לאור המשמעויות התכנוניות שיש לשימוש המעורב בבניינים למגורים, לעסקים ולמקומות בילוי, על משרד הפנים להחיש את הטיפול בתכניות הסטטוטוריות באמצעות הליך חוקי שיבטיח את האיזונים הראויים בין צרכי תושבי המקום לבין תכניות עסקיות ואת שיתוף כל הנוגעים בדבר. על משרד הפנים ליזום הנחיות שיקצרו את תקופת השימוש במסמכי המדיניות עד ביטולם המוחלט.

על הוועדה המקומית לאשר שימוש חורג במקרקעין באופן מרוסן ולתקופות קצרות תוך התאמת הליכי התכנון לצרכים הסביבתיים.

לנוכח ההיקף הרחב של הבנייה הבלתי חוקית, על הוועדה המקומית לגבש למפקחי הבנייה תכנית סדורה ומחזורית, שתגדיר את תדירות הביקורות במרחב התכנון המקומי ובאתרי הבנייה, לרבות במפעלים מסוכנים, ולא תסתמך בעיקר על תלונות כדי להבטיח שבנייה בלתי חוקית תתגלה סמוך ככל שניתן למועדה.

לנוכח ריכוז מפעלים מסוכנים במפרץ חיפה והסכנות הטמונות באירועי חומ"ס בתחומיהם, על הוועדה המקומית להפעיל פיקוח מקצועי ויעיל בכל הקשור לבנייה ולהקמת מבנים, מתקנים ותשתיות שיש בהם חומ"ס בתחומי מפעלים מסוכנים הנמצאים בתחום שיפוטה, בין היתר באמצעות הכשרת כוח אדם מקצועי והכנת תכניות עבודה שוטפות ויזומות לפיקוח במפעלים אלה.

היעדר פיקוח מיידני, יזום וממוקד של הוועדה המקומית ושיטת הפעולה שלה בכל הנוגע להכשרת בנייה בלתי חוקית פוגעים בשלטון החוק, באינטרס הציבורי, בסביבה ובערכי טבע ונוף ויש בהם כדי לחתור תחת המטרה של מיגור עבריינות בנייה. מן הראוי שהוועדה המקומית תאמץ מדיניות נחושה, תיאבק בעבריינות הבנייה ותבטיח תכנון עתידי תקין.

על הוועדה המחוזית לפקח בדקדקנות על פעולות הוועדה המקומית: על הסדרת מסמכי מדיניות בתכניות בניין עיר סטטוטוריות ועל אישור תכניות, מתן היתרים והכשרה בדיעבד של בנייה בלתי חוקית כדי לוודא שהיא תפעל בנושאים אלו בהתאם לחוק, לתקנות התכנון והבנייה ולתכניות השונות.



מבוא

שטח השיפוט של עיריית חיפה (להלן - העירייה) משתרע על כ-64,500 דונם, והוא מרחב תכנון מקומי כמשמעותו בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה). אוכלוסיית העיר מנתה בתחילת שנת 2010 כ-270,000 תושבים.⁵

במרחב תכנון מקומי שיש בו רשות מקומית אחת בלבד, מועצת הרשות המקומית היא הוועדה המקומית לתכנון ולבניה. על פי החוק, הוועדה המקומית לתכנון ולבניה חיפה (להלן - הוועדה המקומית) הקימה ועדת משנה המשמשת בפועל כוועדה המקומית לתכנון ולבניה, ומועצת הרשות המקומית היא מליאת הוועדה המקומית. בעירייה פועלת גם רשות רישוי מקומית, וחבריה הם יו"ר ועדת המשנה ומהנדס הוועדה המקומית. ראש העירייה מר יונה יהב משמש יו"ר הוועדה המקומית. בתפקיד יו"ר ועדת המשנה וממלא מקום יו"ר הוועדה המקומית מכהנת סגנית ראש העירייה וממלאת מקומו, חברת המועצה גב' חדווה אלמוג. מהנדס העיר ומהנדס הוועדה המקומית הוא האדריכל אריאל וטרמן (להלן - מהנדס העיר). הוא משמש גם ראש מינהל ההנדסה, וכפופים לו, בין היתר, אגף רישוי ופיקוח על הבניה (להלן - אגף רישוי ופיקוח), אגף תכנון תנועה דרכים וגנים (להלן - אגף התנועה), המחלקה לתכנון עיר והמחלקה לתכנון ארוך טווח.

בחודשים מאי עד דצמבר 2010 בדק משרד מבקר המדינה היבטים של תכנון ובניה בוועדה המקומית. בדיקות השלמה נעשו במועצה הארצית לתכנון ולבניה (להלן - המועצה הארצית), במינהל התכנון שבמשרד הפנים (להלן - מינהל התכנון), בוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז חיפה (להלן - הוועדה המחוזית), במחלקה לאכיפת דיני מקרקעין שבמשרד המשפטים, במשרד להגנת הסביבה מחוז חיפה (להלן - המשרד להגנת הסביבה), באיגוד ערים אזור מפרץ חיפה - הגנת הסביבה (להלן - איגוד ערים חיפה להגנת הסביבה) ובאיגוד ערים אזור חיפה - שירותי כבאות (להלן - איגוד ערים חיפה לכבאות).

תכנון

תכנית מתאר מקומית

תכנית מתאר מקומית כהגדרתה בסעיף 61 לחוק התכנון והבניה מסדירה את אופי הבניה והשימוש במקרקעין בתוך מרחב התכנון המקומי שעליו היא חלה. תכנית מפורטת היא תכנית הנגזרת מתכנית המתאר המקומית וקובעת את פרטי הבניה ואת אופן השימוש במתחם מסוים הכלול במרחב התכנון המקומי. בתכנית זו נקבעים בין היתר גובה הבניין, נפחו, צורתו, מספר הדירות והחדרים שבו ומספר מקומות החניה. החוק מתיר לקבוע בתכנית המפורטת הוראות לכל עניין שיכול להיות נושא לתכנית מתאר מקומית, כל עוד לא נקבעו הוראות כאלה בתכנית מתאר מקומית (להלן - תכנית מתאר).

בתזכיר משנת 2008 לתיקון חוק התכנון והבניה שהופץ על ידי משרד הפנים⁶, הוצע להחיל על כל ועדה מקומית חובה להכין תכנית מתאר מקומית. בדברי ההסבר לתזכיר הודגשה החשיבות

5 על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס).

6 תזכיר חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 90), התשס"ט-2008.

שבהכנת תכנית כזאת, וצוין כי היעדרה פוגע בפיתוח ובתכנון של היישוב. הפעלת עשרות תכניות נקודתיות (מפורטות) במקום תכנית מתאר כוללת אחת אינה מאפשרת טיפול ראוי בתשתית העירונית הכוללת ומונעת התמודדות עם סוגיות חברתיות-כלכליות-סביבתיות. יתר על כן, במקום להוביל תכנון כולל המכוון להשגת מטרות ארוכות טווח, התכנון הנקודתי משמש על פי רוב תגובה ליזמות תכנון פרטיות.

דברי ההסבר להצעת חוק התכנון והבניה, התשע"א-2010,⁷ נאמר כי הצורך בתכנית מתאר "מקומית-כוללנית" הוא "רב פנים". "הליך תכנוני חשוף מעצם טיבו לכמה כשלים. העדפת סקטור על פני משנהו, העדפת הלוקלי על פני המרחב והמחוז כולו... מעבר לכך, ההליך התכנוני עוסק מעצם טיבו בחלוקת העושר הטמון בפוטנציאל תכנון נכון... הליך תכנוני תקין חייב אפוא להיות מלווה במכשירים שיבטיחו את תקינותה של חלוקת העושר".

לעיר חיפה שתי תכניות מתאר תקפות מתקופת המנדט הבריטי: האחת - חפ/229 משנת 1934, והאחרת - חפ/222 (מפרץ חיפה) משנת 1938. באותה עת מנו תושבי העיר כ-53,000 נפש. בשנת 1967 הוכנה תכנית מתאר חפ/1400. במהלך השנים הוכנסו בה כמה שינויים ועדכונים, והיא הופקדה רק ביולי 1980. התנגדויות רבות הושמעו ונידונו בוועדה המחוזית, ובסופו של דבר היא לא קיבלה תוקף. אף על פי כן, ראו בה הוועדה המקומית והוועדה המחוזית מסמך תכנוני כוללני ולאורו נידונו תכניות מאז הפקדתה.

בית המשפט העליון העיר כי "לזמן ביצועה של תוכנית נודעת חשיבות רבה. תכלית קביעתו של הזמן הינה אכן למנוע קיפאון תכנוני ובדרך זו לקיים מידה של איזון בין עניינם של בעלי קניין ויזמים, המבקשים למצות את זכויותיהם על-פי התכנון הקיים, לבין רווחתו ואיכות חייו של הציבור; והדאגה לענייניו של הציבור, הלוא היא מחייבת לחזור ולבחון, מזמן לזמן, אם תכנית שגובשה לפני שנים עורנה עונה על צורכי ההווה והעתיד. לשם קיומה של תכלית זו, כהלכתה, מוטל על רשויות התכנון לשקוד על עדכון מתמיד של הנורמה התכנונית"⁸.

במרס 2003 החל משרד הפנים, בשיתוף העירייה, בהכנת תכנית מתאר חדשה, חפ/2000 (להלן - תכנית המתאר החדשה), שהוזמנה על ידי ועדה בין-משרדית בראשות משרד הפנים.⁹ בנובמבר 2010 החליטה הוועדה המחוזית להפקיד את תכנית המתאר החדשה בתנאים שהתייחסו להוראות תכניות המתאר הארציות והמחוזיות החלות על מרחב התכנון של העיר חיפה בנושאי סביבה, שימור וחנייה. התנאים קבעו כי "בהוראות התוכנית יקבע מנגנון הערכה ובקרה תקופתית, דיווח ועדכון, ע"י הוועדה המקומית לוועדה המחוזית, שיאפשר מדידה של מידת מימוש מטרות ויעדי התכנית".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי בהיעדר תכנית מתאר עדכנית חלק ניכר מפעולות הבינוי והפיתוח שלה לא התבסס על תכנון מתארי עדכני, ובמהלך עשורים רבים התרחב הפער בין תכניות המתאר הקיימות ובין המצב בשטח.

7 סעיף 168 להצעת חוק הממשלה 499, 15/3/2010.
8 בג"ץ 1636/92 העמותה לשמירת איכות החיים והסביבה ברמת אביב ואח' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז תל אביב ואח', פ"ד מח(5) 309.
9 הוועדה הורכבה מנציגי משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון, מינהל מקרקעי ישראל, עיריית חיפה וגורמי תכנון נוספים.

בתשובת העירייה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2011 (להלן - תשובת העירייה)¹⁰ נמסר, כי "קידומה של תכנית המתאר הינו באחריות המדינה ובוצע בפועל ע"י משרד הפנים. העירייה נקטה ונוקטת בכל הצעדים הנדרשים בכדי להאיץ את התהליך", והתכנית עומדת לפני הפקדתה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי הליך הכנתה של תכנית המתאר החדשה לעיר חיפה נמשך שנים רבות מדי. על העירייה ועל הוועדה המחוזית לסיים ההליך ולפעול לאישור תכנית סטטוטוריות הולמות ועדכניות בהקדם.

מסמכי מדיניות

מסמך מדיניות הוא מעין תכנית-אב הקובעת עקרונות מנחים לפיתוח בראייה עקרונית ארוכת טווח. הוא יכול לשמש מסמך מנחה להכנת תכנית מתאר ותכניות מפורטות. יודגש כי מסמך המדיניות אינו "תכנית" כהגדרתה בחוק התכנון והבנייה: הוא לא כולל את הפרטים שיש לכלול בתכנית מתאר או בתכנית מפורטת, והוא לא עבר את הליכי האישור הסטטוטוריים שנקבעו בחוק, המחייבים להביא את התכנית לידיעת הציבור ולאפשר לו להגיש את התנגדותיו.

ביוני 2008 קבע בית המשפט העליון¹¹ כי למסמך מדיניות אין "מעמד סטטוטורי של 'תכנית' על פי החוק", אולם הוסיף וציין כי "המדובר במובהק בהנחיה מנהלית שאומצה על ידי הוועדה המחוזית והוועדה המקומית", וכי "מסמך המדיניות מהווה איפוא הנחיה פנימית של הוועדה המחוזית אשר נועדה להדריך את הוועדה המחוזית ואת הוועדה המקומית בהפעלת סמכויותיהן לעריכת תכניות בניה ולאישורן". עוד ציין בית המשפט כי "אין הרשות רשאית לסטות מההנחיות בלא הצדקה, אלא על הסטייה מההנחיות להיעשות רק במקום בו קיימים שיקולים עניינים המצדיקים אותה... סטייה מההנחיות המנהליות מעוררת על פני הדברים חשש כי היא נובעת לכאורה מקיומם של שיקולים זרים, אשר השפיעו על החלטת הרשות".

ביוני 2009 קבעה ועדת הערר המחוזית - מחוז חיפה¹² (להלן - ועדת הערר), כי מסמכי המדיניות נועדו להיות תשתית תכנונית לתקופת בנייה ולפתור בעיות עד להפקדת תכנית. היא גם קבעה שיש למנוע את הפיכתן לתחליף לתכניות עצמן. בניגוד לתכנית, מסמך המדיניות אינו נועד להתחשב בכל הגורמים המוסמכים; הוא אינו מחייב את שיתוף הציבור; הוא אינו מאפשר פיצוי לציבור הנפגעים. עוד נקבע בוועדת הערר כי "ויתור על אישור תוכניות בשל אותם מסמכי מדיניות מביא לכך כי החוק נעקף באופן בוטה, ויוצר פגיעות חמורות באזרחים, מבלי שאלו יכולים להתנגד לכך, או לקבל את הפיצוי המגיע להם עקב כך".

הועלה כי במהלך השנים 2001 עד 2010 הכינה המחלקה לתכנון עיר שלושה מסמכי מדיניות, בהתאם לבקשת הוועדה המחוזית: מדיניות להתחדשות עירונית בהדר הכרמל; מדיניות פיתוח אזור מרכז הכרמל; מדיניות לפיתוח אזור ציר הרכס מוריה/חורב (להלן - מסמך מדיניות ציר מוריה)¹³. נוסף על כך, הוועדה המקומית יזמה ואישרה מסמך מדיניות לפיתוח אזור ציר (רחוב) אח"י אילת (להלן - מסמך מדיניות ציר אח"י אילת). מסמכי המדיניות שימשו, בין היתר, בסיס תכנוני לאישור תכניות נקודתיות ולמתן היתרי בנייה.

- 10 תשובת העירייה מייצגת את עמדתה ואת עמדת הוועדה המקומית.
- 11 ע"מ 9156/05 גרידינגר נ' ראפ, פדאור.
- 12 ערר 65/09 שמעון ואח' נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חיפה.
- 13 שלושת מסמכי המדיניות אושרו על ידי הוועדה המקומית והוועדה המחוזית.

1. הבדיקה העלתה כי הוועדה המקומית, שיזמה את מסמך מדיניות ציר אח"י אילת, לא העבירה אותו להתייחסות הוועדה המחוזית אף שלמסמך השלכות תכנוניות משמעותיות על השימוש המעורב במבנים למגורים, לעסקים ולמקומות בילוי (בעניין זה ראו להלן).

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה כי הוועדה המקומית היא הגוף המוסמך לקבוע את מדיניותה, ומדיניות זו אינה כפופה לאישור של כל גורם תכנוני או אחר. בניגוד למסמך מדיניות ציר מוריה, שאותו ביקשה הוועדה המחוזית ולכן הוא הועבר לאישורה, הצעת "מדיניות אח"י אילת הוכנה ביזמת הוועדה המקומית ובסמכותה ואושרה במליאת הוועדה".

בתשובתה של הוועדה המחוזית למשרד מבקר המדינה ממרץ 2011 נמסר, כי מסמך מדיניות ציר אח"י אילת טרם הוצג בפניה, ומכאן שהיא לא יכולה להיות מעורבת במסמך "שאין היא יודעת על הכנתו אלא בשלכיו האחרונים". עוד מסרה הוועדה המחוזית כי כמה פעמים ביקשה מהוועדה המקומית להציג את המסמך האמור בפניה, בקשה שנכללה גם בהחלטתה בדבר הפקדת תכנית המתאר מנובמבר 2010, אך היא טרם נענתה.

בתשובה נוספת שמסרה עיריית חיפה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2011 (להלן - תשובה נוספת), מסרה העירייה כי מסמך המדיניות הוצג ביוני 2011 למתכנתת המחוז והוחלט שידונו בו במליאת הוועדה המחוזית.

לדעת משרד מבקר המדינה, בשל ההשלכות המשמעותיות והרגישות משימוש מעורב במקרקעין למגורים, לעסקים ולמקומות בילוי ולנוכח בקשת הוועדה המחוזית, היה על הוועדה המקומית (שאכן מוסמכת לקבוע את מדיניותה של העירייה) להעביר את מסמך מדיניות ציר אח"י אילת לבחינה ולאישור הוועדה המחוזית, כפי שהעבירה לה את שלושת מסמכי המדיניות האחרים של העירייה.

2. מעורבות הוועדה המחוזית בהליכי אישור מסמך מדיניות ציר מוריה: בפברואר 2007 דנה הוועדה המחוזית במסמך המדיניות האמור, והחליטה כי בטרם יאושר יש להתייחס לכמה נושאים, ובהם חנייה, הגשת תכניות בניין עיר למוקד¹⁴ בשלמותן, הקצאות קרקע לצורכי ציבור תוך מתן עדיפות להקמת חניונים ציבוריים ולשטחים ציבוריים פתוחים (להלן - שצ"פ) וכן בחינת היקפי הפיתוח המוצעים במוקדים השונים בעניין אחוז שטחי המסחר המוצעים מאחוזי התגבור (תוספת) האפשריים של זכויות הבנייה.

בספטמבר 2007 החליטה הוועדה המחוזית "לאמץ באופן חלקי" את מסמך מדיניות ציר מוריה המעודכן בכפוף למגבלות ובתנאים שבין היתר התייחסו להסדרתו במסגרת תב"ע ולהיקפי הבנייה במוקדים, כמפורט להלן:

(א) הסדרת מסמך המדיניות "בראיה עירונית במסגרת תכנית/תכניות בנין עיר סטטוטוריות שתוגשנה לוועדה המחוזית תוך שנה": התכנית יכלול, בין היתר, את בדיקת היקפי הבנייה המוצעים (בהתאם ליחס המוצע בין השימושים במקרקעין), הפרשות לצורכי ציבור שיינתנו במסגרת תב"ע במוקדים שלאורך הציר, ובקשות לשימוש חורג שילוו בפתרונות חנייה. כן קבעה כי מסמך המדיניות לא יעסוק בהכשרה בדיעבד של מבנים ושימושים קיימים בהם, ופרק הזמן לשימושים חורגים ייקבע לאחר בחינת כל בקשה באופן פרטני. עוד נקבע כי בתוך שישה חודשים

14 במסמך מדיניות ציר מוריה הוגדר "מוקד" כאזור לתגבור זכויות הבנייה אשר לגביו מוצעות הנחיות המאפשרות פיתוח ומגוון שימושים.

תרווח לה הוועדה המקומית "על הטיפול בנושא השימושים הלא חוקיים הקיימים לאורך הציר ועל התקדמות התכנון הסטטוטורי".

(ב) היקפי הבנייה במוקדים: נקבע כי היקפי הבנייה והשימושים המדויקים בתחומים המוגדרים כמוקדים ייבחנו במסגרת תב"ע שתוגש לכל מוקד בשלמותו. הגשת התב"ע תלויה בתכנית בינוי שתציג את מיצוי זכויות הבנייה, את פתרונות החנייה ואת השימושים בכל המוקד, גם אם התב"ע חלה רק על חלק מהחלקות הנכללות במוקד.

הבדיקה העלתה כי עד מועד סיום הביקורת, דצמבר 2010, לא הכינה הוועדה המקומית תכנית בניין עיר, כנדרש על ידי הוועדה המחוזית, ולא העבירה אליה דיווח על הטיפול בשימושים הלא חוקיים לאורך ציר מוריה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי עליה להסדיר את מסמך מדיניות ציר מוריה בתכנית בניין עיר סטטוטורית. כמו כן עליה להעביר לוועדה המחוזית דיווח על הטיפול בשימושים הלא חוקיים לאורך הציר.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המחוזית כי עליה לאכוף על הוועדה המקומית את דרישותיה להסדיר את מסמך מדיניות ציר מוריה בתכנית בניין עיר סטטוטורית ולדרוש ממנה דיווח על השימושים הלא חוקיים לאורך הציר.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהיעדר תכנית מתאר היה על הוועדה המקומית לעגן את מסמכי המדיניות בתכניות מפורטות שיעברו הליכי אישור סטטוטוריים, כנקבע בחוק. תכנון נקודתי במסגרת פנימית - שאינו מובא עקב כך לידיעת הציבור ואין חל עליו הליך של התנגדויות, כנדרש בחוק בנוגע להליכי אישור של תכניות - פוגע בזכויות הקניין והשוויון, בעקרון השקיפות ובעקרון שיתוף הציבור.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה, כי "לאישור תכנית מפורטת ביחס לאזור בנוי עלולות להיות תוצאות קשות מבחינת הציבור הגר באותו מקום. המדובר בעיקר בחיוב בהיטל השבחה בגין תוספות אחוזי הבנייה ו/או שינוי השימוש, אשר יחול, על פי הדין הן על מי שיבקש להשתמש בהטבות אלה והן על מי שלא ירצה לעשות כן. זוהי הסיבה לכך שבאזורים מסוג זה, הפתרון התכנוני הנכון איננו [ההדגשה במקור] בתכנית מתאר מפורטת (הגוררת חיוב כאמור) אלא באחת משתיים: תכנית מתאר כללית... אשר אי אפשר להוציא מכוחה היתרי בנייה ולכן אינה גוררת חיוב בהיטל השבחה, או על ידי קביעת מסמך מדיניות המתווה את האפשרות לאשר תכניות נקודתיות".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי דרך המלך היא הכנת תכניות מפורטות וגביית היטלי השבחה במידת הצורך. סטייה ממנה פוגעת באינטרס הציבורי ובקופה הציבורית.

עוד מסרה העירייה בתשובתה כי מסמכי המדיניות מפורסמים ועומדים לעיון כל דורש, והזכות להתנגד לתכנית אינה נפגעת, שכן ניתן להתנגד לה בעת אישור כל תכנית נקודתית¹⁵.

15 תכנית נקודתית היא תכנית החלה על מגרש אחד או שניים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי אין די בפרסום מסמכי המדיניות והעמדתם לעיון הציבור, מאחר שעדיין אין לאיש זכות להתנגד להם. הליך ההתנגדות לתכניות הנקודתיות המבוססות על מסמכי המדיניות אינו תחליף להתנגדות כוללת לפגיעה שמסמך המדיניות, אשר התכניות הנקודתיות יתבססו עליו בעתיד, עלול לגרום. יודגש כי במקרים שבהם ניסו תושבים להתנגד לתכניות נקודתיות, דחתה הוועדה המקומית את פניותיהם בטענה כי הן תואמות את מסמך המדיניות.



לדעת משרד מבקר המדינה, לאור המשמעויות התכנוניות של השימוש המעורב במקרקעין למגורים, לעסקים ולמקומות בילוי, על משרד הפנים להחיש את הטיפול בתכניות בניין העיר הסטטוטוריות, באמצעות הליך חוקי שיבטיח את האיזונים הראויים בין צרכי תושבי המקום לבין תכניות עסקיות ואת שיתוף כל הנוגעים בדבר בטרם נקבעות עובדות בשטח. על משרד הפנים לזוּם הנחיות שיקצרו את תקופת השימוש במסמכי המדיניות עד החלפתם במסמכים סטטוטוריים.

תכנון נקודתי

בחוק התכנון והבנייה נקבע כאמור מדרג של תכניות, ועל פיו, תכניות מפורטות¹⁶ במרחב תכנון מקומי ייגזרו מתכנית מתאר מקומית כוללת. מדרג זה מספק תמונה מקיפה וכוללת הן עבור הוועדות המקומיות בבואן להכין תכנית מפורטת ולהחליט אם להמליץ על הפקדתה והן עבור הוועדות המחוזיות בבואן להחליט אם לתת תוקף לתכנית.

בהיעדר תכנית מתאר כזאת לעיר חיפה הושתת התכנון המתארי של העירייה על מאות תכניות מפורטות ותכניות נקודתיות. הבדיקה העלתה כי הוועדה המקומית אישרה מאות תכניות נקודתיות, אשר בחלקן התבססו על מדיניות התכנון שלה כפי שהיא באה לידי ביטוי במסמכי המדיניות. לעתים בגין תכניות אלה שכונות בעיר נבדלות זו מזו מבחינת רמת התכנון והתשתיות ואף נוצר מחסור בשטחים המיועדים לבנייה ציבורית ובשצ"פים.

עיריית חיפה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי "אין חולק, כמובן, כי תכנון נקודתי אינו יכול להיות מקרי, בלתי שוויוני או מנוגד למדיניות תכנון כללית", ולפיכך הוועדה המקומית קידמה ואישרה את מסמכי המדיניות "במטרה למנוע קידום תכניות נקודתיות בלתי מתואמות [ההדגשה במקור] העלולות ליצור מגבלות תכנון בעתיד". עוד מסרה העירייה כי לתכניות המפורטות ולתכניות הנקודתיות שאושרו "יש בסיס תכנוני המושתת בחלקן על תכנית המתאר המופקדת חפ/1400, בחלקן בעקבות פסיקות של ועדת ערר ובתי המשפט וגם בעקבות שינויים שנערכו בחוק התכנון והבנייה במהלך השנים".

16 תכנית מפורטת מסדירה את הוראות הבנייה ואת אופן השימוש במקרקעין בצורה מפורטת במתחם מסוים.

על טענות דומות של העירייה קבעה ועדת הערר¹⁷ כי הוועדה המקומית ממשיכה "לדבוק בטענות כי עדיפים מסמכי מדיניות על תכנון מקיף, וכי ראוי להמשיך ולתת הקלות ושימושים חורגים במקום הכנת תוכניות". עוד קבעה ועדת הערר כי "... דרך של תכנון על ידי הליכי רישוי, אינה ראויה, ומן הדין לדחותה, במיוחד כאשר זו הופכת לשיטה...". בתשובת ועדת הערר למשרד מבקר המדינה ממרץ 2011 נמסר כי הוועדה המקומית ממשיכה לפעול "בניגוד לחוק ולמסמכי המדיניות שלה עצמה, ומוציאה היתרים לשימושים חורגים על בסיס האזורים במסמכי המדיניות".

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית, כי אישור תכניות נקודתיות המתבססות על מסמכי המדיניות, ללא תכנון מפורט וכולל, מגביל את התכנון ועלול לאלץ את מוסדות התכנון להתאים את התכנון העירוני למציאות שיצרו התכניות הנקודתיות. במקום לקבוע את אופי היחידות התכנוניות בראייה כוללת ועל פי מגוון השיקולים הנוגעים לעניין, התבססה הוועדה המקומית על תכנון נקודתי שהיקף השיקולים הנבחנו בו צר, והוא יוצר בשטח עובדות מוגמרות שיש להתחשב בהן. בין היתר, יש להתחשב בבחינת בקשות דומות בשל המחויבות לעקרונות השוויון, ועובדה זו עלולה להעמיק את הליקויים.

להלן דוגמה הממחישה את הליקויים שנגרמו בשל אישורן של תכניות נקודתיות המתבססות על מסמכי המדיניות, ולא על תכנית מפורטת כוללת שהובאה לידיעת הציבור:

תכנון מבנה למגורים ומסחר בכיכר ספר (חפ/2158)

ביולי 2010 המליצה הוועדה המקומית להפקיד את תכנית חפ/2158 "מגורים ומסחר בכיכר ספר" (להלן - תכנית כיכר ספר), אשר כוללת את החלקות 73, 74 ו-75 בגוש 10780 (להלן - המתחם), הממוקמות בין הרחובות מוריה, קריית ספר ואילון. המתחם הוא חלק מאזור כיכר ספר, והחלקות שסביבו מוגדרות במסמך מדיניות ציר מוריה כאזור לתגבור זכויות הבנייה (מוקד). תכנית כיכר ספר מציעה להרוס שלושה מבנים במתחם ולאחד את החלקות למגרש אחד להקמת מבנה מגורים מעל לקומת המסחר שבמפלס הרחוב - בהתאם למסמך מדיניות ציר מוריה.

זכויות בנייה הן מכלול אפשרויות הבנייה וניצול הקרקע שהחוק מעניק לגבי קרקע מסוימת, והן ניתנות לה בלי קשר לזהות הבעלים. זכויות בנייה הן הקובעות את מידת השימוש שיוכל לעשות בעל הקרקע ואת ההנאה שלו ממנה. אחד המרכיבים החשובים לגבי זכויות בנייה הוא אחוזי הבנייה: היחס שבין השטח הכולל המותר לבנייה במגרש (שטח רצפה) לבין שטח המגרש כולו. בחוק נקבע כי גודל השטח המותר לבנייה נמדד באחוזים משטח המגרש שעליו בונים.

על חלק מהמתחם חלה תכנית חפ/1590 "הרחבת שדרות מוריה" משנת 1979. בתכנית הזאת נקבע שכל השטחים המיועדים לשצ"פ ולדרכים, לרבות חלק מחלקה 75, נועדו להפקעה בהתאם לסעיף 188 לחוק התכנון והבנייה, אשר לפיו רשאית ועדה מקומית להפקיע מקרקעין שתכניות מייעדות אותם לצורכי ציבור ולרשמים על שם העירייה.

להלן סקירה תמציתית של השתלשלות האירועים בעניין תכנית כיכר ספר עד להמלצת הוועדה המקומית על הפקדתה:

17 ערר 72/06 בן דוד נ' ועדה מקומית לתכנון ולבניה חיפה ואח' (לא פורסם).

1. תכנית כיכר ספר הוגשה לוועדה המקומית עוד בשנת 2000. על יסוד התכנית נבחנו במהלך השנים 2000 עד 2007 כמה חלופות בינוי בכיכר ספר.
2. בספטמבר 2001 הודיעה הוועדה המקומית ליוזמי תכנית כיכר ספר, כי "לאור מדיניות העירייה המתגבשת בימים אלה לציר רכס הכרמל, החלופות לתגבור זכויות במגרשים בודדים לאורך ציר מוריה אינן מתאימות ובנוסף החלופות הכוללות צד אחד של רחוב מוריה והחלופות הנקודתיות החלקיות אינן רצויות גם בשל יצירת מצב של חוסר שוויון ואפליה בין מגרשים שכנים...". הוועדה המקומית קבעה כי "גובה המבנים לא יעלה על 11-12 קומות...".
3. בסיכום ישיבה שנערכה בוועדה המחוזית בפברואר 2003 נאמר, כי "... העירייה תידרש להכין מסמך המביע עמדה והצהרת כוונות לגבי פיתוח עתידי של האזור והכיכר בפרט, כך שהפרויקט כפי שיגובש יהיה תואם את המסמך".
4. בפברואר 2007 החליטה הוועדה המחוזית במסגרת דיון לאישור מסמך מדיניות ציר מוריה, כי "ייבחנו עוצמות הפיתוח בין המוקדים הקיצוניים, משני צידי הציר, מרכז חורב ומרכז הכרמל לבין שלושת המוקדים שביניהם¹⁸. שלושת המוקדים שלאורך הציר ראוי שיהיו מינווריים יותר בפיתוחם וישמרו על מדרג הפיתוח הקיים היום".
5. בספטמבר 2007 ביקשו יוזמי תכנית כיכר ספר לדון בה ולקדמה וגם ניסו להתאים את הוראות הבנייה למסמך מדיניות ציר מוריה.
6. בפברואר 2008 החליטה הוועדה המקומית לקדם את תכנית כיכר ספר בתנאים מסוימים: ש ט ח ב נ י י ה ע י ק ר י : כל זמן ששטח המגרש נטו במסגרת התכנית לא יפחת מ-2.5 דונמים - שטח הבנייה העיקרי בפרויקט יהיה 250%, וכ-1,000 מ"ר ממנו ישמשו למסחר. יתרת השטח תשמש למגורים; מ ס פ ר י ח י ד ו ת ד י ו ר : השטח אשר ישמש למגורים מחולק ב-100 ולא יותר מ-22 יחידות דיור לדונם (להלן - יח"ד לדונם); ג ו ב ה ה מ ב נ י י מ ה מ ו צ ע : 11-14 קומות מעל קומת לובי גבוהה; הגובה ייבחן במסגרת תכנית הבינוי למוקד בכללותו; מ ר ו ח י ב נ י י ה : בקומת המסחר יישמר מרווח של 6.5 מטרים מחלקות המגורים הגובלות ושל חמישה מטרים מן הדרכים הגובלות. במבנה המגורים יישמר מרווח של 10 מטרים מן הדרכים הגובלות ושישה מטרים לפחות מחלקות המגורים הגובלות.
7. ביולי 2008 נערך דיון בלשכת התכנון המחוזית שבמשרד הפנים - מחוז חיפה בעניין זכויות הבנייה המוצעות בתכנית כיכר ספר. מהדיון עלה כי שטח המסחר המוצע ואחוזי זכויות הבנייה המוצעות (370%) גבוהים בהשוואה למה שנקבע במסמך מדיניות ציר מוריה (250% למגרש הגדול מ-2.5 דונמים), ושטח המגרש לאחר ההפקעה קטן מ-2.5 דונמים. בסיכום הדיון נקבע כי זכויות הבנייה - כולל שטחי המסחר - יחושבו בהתאם למסמך מדיניות ציר מוריה. כן נקבע כי תוגש תכנית למתחם הכיכר בשלמותו או לכל הפחות תכנית בינוי לפי מסמך מדיניות ציר מוריה.
8. במסמך פנימי שהכינה המחלקה לתכנון עיר בדצמבר 2009 (להלן - המסמך הפנימי), צוין כי "שטח המגרש נטו בהתאם למפת קו הבניין... וזאת לאחר הורדת כל השטחים שלעיל לדרכים, הוא - 2.259 דונם". עוד צוין בו כי "שטח המגרש כפי שפורט לעיל היה ידוע לכל הגורמים כולל הזים ולשכת התכנון המחוזית... וכי בפרוטוקול הוועדה המקומית בכל הדיונים (בדיון הפרה-רולינג ובדיון בתכנית הבינוי) צוין בהתייחס לשטח המגרש ולשטח הבנייה העיקרי כי 'במידה ושטח המגרש לא יפחת מ 2.5 ד' שטח הבנייה יהיה 250%' דהיינו, שטח הבנייה של 250% לא היה

18 החלק הצפוני בין מרכז הכרמל לבין כיכר צפיריים, החלק המרכזי בין כיכר צפיריים לכיכר ספר והחלק הדרומי בין כיכר ספר למרכז חורב, כולל שדרות מאפר.

מובטח או ברור מאליו והוא היה מותנה בכך שגודל המגרש כפי שיהיה בתכנית לא יפחת מ-2.5 דונם" (ההדגשות במקור). עוד צויין במסמך הפנימי כי כל זמן שלא מונח לפני המחלקה לתכנון עיר תשריט של התכנית ונספח תנועה מאושר, אי-אפשר לדעת מהי ההפקעה הנדרשת לצורך נתיבי נסיעה, מה גודלו הסופי של המגרש ועוד.

9. בדצמבר 2009 דנה הוועדה המקומית בתכנית "בינוי למוקד ככר ספר" (להלן - תכנית בינוי כיכר ספר) והחליטה כדלקמן:

א. "לאשר בינוי המציע הגבהה מקומית של מבנה מגורים במתחם אחד (במתחם עליו מוצעת תכנית חפ/2158) תוך מיצוי זכויות הבניה עד ל-250% והקמת מבנים בני 6 קומות בשאר המתחמים הכלולים במוקד עם אחוזי בניה של-180%.

ב. "לאשר גובה מבנה במתחם הכלול בתכנית... של 18-20 קומות מעל קומת לובי וקומת מסחר".

10. בישיבה שהתקיימה בוועדה המחוזית ב-4.1.10 סיכם מתכנן המחוז דאז כי "המבנה הנמוך, 14 קומות מגורים, כפי שסוכם בעבר, מתאים יותר לציר הרכס והוא זה שלדעת לשכת התכנון ראוי לקידום".

11. ב-12.1.10 המליץ מהנדס העיר להגיש את התכנית "לפי סה"כ 22 קומות, כפי שאושרה במליאת הוועדה המקומית".

12. ביולי 2010 דנה הוועדה המקומית בתכנית כיכר ספר והמליצה בפני הוועדה המחוזית להפקיד אותה בתנאים ובתיקונים. יצוין כי המלצות הוועדה המקומית המפורטות להלן ניתנו בהנחה ששטח המגרש נטו גדול מ-2.5 דונמים:

אחוזי בנייה כוללים: 250%.

גובה הבנייה: 22 קומות מעל הכניסה הקובעת וחמש מתחתיה.

מספר יחידות הדיור וצפיפות: מספר כל יחידות הדיור הוא 55 בצפיפות של 22 יח"ד לדונם.

מרווחי בנייה: "קו הבניין לקומות המגורים יופרד כך שיהיה בהתאמה למבנה כפי שמוצע בנספח הבינוי תוך השארת מרווח גמישות תכנון סביר... קו בנין צידי לקומת המסחר יהיה 4 מ'".

ב-15.6.11 דנה הוועדה המחוזית בתכנית כיכר ספר והחליטה כי "לא ניתן להפקיד את התכנית במתכונת שהוגשה", ועל היום להגיש לה "חלופות בינוי שתתבססנה על ראיית המוקד כמכלול ועל עקרונות תכנוניים... שפורטו בהחלטה. עוד החליטה הוועדה המחוזית כי על הוועדה המקומית, נוסף על החלופות, להכין בהתאם להנחיות מסמך המדיניות תכנית בינוי, שתכלול "חתכי אורך ורוחב המציגים את המבנים הגובלים במצב הקיים ובמצב המתאפשר מהמדיניות".

בתקנות התכנון והבניה (חישוב שטחים ואחוזי בניה בתכניות והיתרים), התשנ"ב-1992, נקבע כי שטח המגרש לצורכי חישוב שטחים ואחוזי בנייה יחושב על פי השטח נטו, לאחר שנוכה ממנו החלק שנועד לתכנית לצורכי ציבור, זולת אם הוא ממשיך להיות חלק מהמגרש. כן נקבע שזכויות הציבור על פי התכנית יהיו בדרך של רישום זיקת הנאה בלבד. במסמך מדיניות ציר מוריה נקבע כי שטח המגרש נטו הוא "שטח המגרש בו מוצע הפרויקט לאחר איחוד חלקות, במידה שמוצע ולאחר הפרשת שטח להרחבת דרך ו/או לצרכי ציבור".

במסמך מדיניות ציר מוריה נקבע גם כי במגרשים ששטחם נטו גדול מ-2.5 דונמים, שטח הבנייה העיקרי לא יעלה על 250%, והגובה המרבי לבניינים יהיה שש עד תשע קומות בכל חתך, אך ניתן

יהיה לבחון בניית יותר מתשע קומות בתחום אזורי החיפוש לנקודות ציון¹⁹ תוך צמצום התכנית, ובתנאי שהפרויקט יציע בתחומו שטחים נרחבים של חניות ציבוריות וייעשו בדיקות נופיות, סביבתיות ותחבורתיות. עוד נקבע בו כי במגרשים ששטחם נטו הוא שניים עד 2.5 דונמים, שטח הבנייה העיקרי יהיה 180% ומספר הקומות בבניין לא יחרוג משש.

להלן עיקרי הממצאים מבדיקת המלצות הוועדה המקומית לאישור תכנית כיכר ספר :

א-י-ה של מת הפקעה - אי-רישום הפקעה: חלק מהמתחם מיועד כאמור להפקעה²⁰. שטח המגרש לאחר ההפקעה הוא 2.259 דונם, כפי שצוין גם במסמך הפנימי.

הבדיקה העלתה כי העירייה לא רשמה את ההפקעה לצורכי ציבור, כמתחייב בתכנית חפ/1590, חרף ההפקעה בפועל. הוועדה המקומית המליצה להפקיד את תכנית כיכר ספר על בסיס שטח מתחם הגדול מ-2.5 דונמים בלי להתחשב בשטח שהופקע בפועל ומשמש כדרך מאושרת, וכך הגדילה באופן מלאכותי ושינתה באופן מהותי את זכויות הבנייה במתחם.

בתשובתה ציינה העירייה כי "השטח המיועד להרחבת דרכים לא הופקע בפועל מהחלקות... יש כוונה במקרה זה לשמור את המגרש כמעט בגבולותיו המקוריים ולקבוע בשטחי הרחבות והמדרכות (שמעל החניון התת קרקעי) זכות מעבר לציבור לצמיתות". כן ציינה כי "בהתאם לכך, השטח המוצע למגורים משולב מסחר ותעסוקה בתכנית החדשה הוא 2.503 מ"ר וניתן להציע בו בנייה בזכויות של 250% כפי שנקבע במסמך המדיניות".

בהחלטת הוועדה המחוזית מיוני 2011 נקבעו עקרונות לחלופות בינוי שאותן אמורה להגיש הוועדה המקומית. בין היתר, נקבע כי "תא השטח המותר לבנייה יהיה בהתאם לתוכנית המאושרת כך שלא יהיה ביטול או גריעה של דרכים מאושרות בהשוואה בין התוכנית המוצעת למאושרת".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי השטח המיועד להרחבת דרכים משמש במשך שנים רבות כדרך ציבורית. מאחר שהשטח הופקע, אין מקום לכלול את השטח המיועד להרחבת דרכים בחישוב בשטחה הכולל של החלקה לצורך הענקת זכויות בנייה, ועל כן לא ניתן היה לאשר זכויות בנייה של 250%.

בתשובתה הנוספת מאוגוסט 2011 מסרה העירייה כי "פתרון זיקת ההנאה עדיף ונכון תכנונית (ההדגשה במקור) מפתרון ההפקעה", ומתחת לדרך והמדרכה ייבנה חניון גדול שיהיו בו 100 מקומות חנייה "שייחדו" לטובת הציבור. כאשר מתוכנן חניון כאמור ומעליו בגובה פני הקרקע דרך ציבורית, "הפתרון הקנייני הנכון הוא הותרת הקרקע בבעלות בעליה המקוריים והסדרת זכויות המעבר של הציבור באמצעות זיקת הנאה בלבד". (ההדגשות במקור) לדברי העירייה, "הבחירה באפשרות של זיקת הנאה נתקבלה לאחר שקילת האפשרויות התכנוניות ואיזון האינטרסים... בין ההזדמנות לפיתוח המקום... לבין התועלת שתצמח לציבור מההפקעה... זכות המעבר לציבור אינה נפגעת ואילו האחריות לשטחים נותרת באחריות בעלי הקרקע הנותרים האחרים לתחזוקתם".

19 שטח בתחום מוקד שניתן להציע בו בניית בניינים גבוהים כנקודת ציון.
20 הפקעה של 261 מ"ר לדרך מאושרת בחלקה 75, בהתאם לתכנית חפ/1590 משנת 1979.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי הדרך התכנונית שבה פעלה לאורך תקופה ארוכה הייתה הפקעה ולא זיקת הנאה, פתרון תכנוני שהוצע בתגובה לביקורת משרד מבקר המדינה. בנסיבות העניין הצעת פתרון זו מעוררת חשש לדרך תכנונית מלאכותית, שספק אם היא הדרך המיטבית מבחינת האינטרס של הציבור. מן הראוי שהדברים ייבדקו היטב בוועדה המחוזית בהליכים המתקיימים בגין פרויקט זה.

גובה המבנים וזכויות הבנייה: לבנייה לגובה של מבנים, במיוחד בתוך שכונות קיימות שלהן צביון בנייה של בתים נמוכים, יש השפעה גדולה עליהן והיא עלולה לשנות באופן מהותי את האזור. לכן יש לתכנן את האזור תכנון שלם ומדויק, ובמסגרתו יש לבחון את היקפי הבנייה לגובה כדי שתתאים למדיניות שנקבעה ואושרה בוועדה המחוזית.

החלטת הוועדה המקומית מדצמבר 2009 לאשר מבנה בעל 18-20 קומות מעל קומת לובי וקומת מסחר שינתה באופן מהותי את המלצותיה בנוגע לגובה המרכי של המבנים במתחם במהלך השנים. ב-2008 המליצה על גובה של 11-14 קומות, כך לא נשמר מדרג הפיתוח הקיים בין המוקדים השונים.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "החלופה התמירה עדיפה (אין בשינוי משום שינוי בשטחי הבניה) [ההדגשה במקור]. המדובר בעמדה תכנונית ערכית שאין בה פגם משפטי או אחר. עמדה זו מהווה המלצה בפני הוועדה המחוזית אשר טרם דנה בתכנית וטרם גיבשה את החלטתה... עם הפקדתה של התכנית יישמעו התנגדויות... והועדות... תשקולנה את עמדתן התכנונית טרם אישורה או דחייתה של התכנית".

יודגש כי נושאים כגון אחוזי הבניה המבוקשים ומספר הקומות בבניינים צריכים לתאם את הוראות מסמך מדיניות ציר מוריה, הקובע כי במגרשים הקטנים מ-2.5 דונמים הגובה המרכי של המבנים לא יחרוג משש קומות.

צפיפות הבנייה: בתמ"א 35 - תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור, שאושרה בשנת 2005 - נקבעו צפיפות מזערית וצפיפות מרבית בשטח לבנייה המיועד למגורים, ולפיהן, תכנית מקומית בעיר חיפה המייעדת שטח למגורים תופקד רק אם הצפיפות הממוצעת למגורים (נטו) לא תפחת מ-11 יח"ד לדונם ולא תעלה על 22 יח"ד לדונם. גם בתכנית מתאר מחוזית מחוז חיפה תמ"מ/6 (להלן - תמ"מ 6), שאושרה להפקדה על ידי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה בינואר 2003, פורסמה להפקדה בינואר 2004 ועד דצמבר 2010 טרם אושרה, נקבע כי באזור פיתוח עירוני הצפיפות המינימלית (נטו) בשטח לבינוי חדש היא 11 יח"ד לדונם וכי צפיפות מרבית היא עד 22 יח"ד לדונם. שתי התכניות מאפשרות אמנם לבנות עד 22 יח"ד לדונם, אך באזור חדש ולא באזור בנוי העובר הליך התחדשות.

הבדיקה העלתה כי ביולי 2010 החליטה הוועדה המקומית על צפיפות של 22 יח"ד לדונם. אולם בהתאם למסמך הפנימי, הקובע כי שטח המתחם נטו מסתכם ב-2.259 דונמים, התברר כי צפיפות הבנייה תהיה כ-24.4 יח"ד לדונם, בניגוד לצפיפות המרבית שנקבעה בהוראות תמ"א 35 ותמ"מ 6 (22 יח"ד לדונם, כאמור לעיל).

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה כי התכנית מציעה מגרש בגודל 2.503 דונמים, מאחר שהמגרש "הוגדל בעקבות ביטול שטח דרך מאושרת וחישוב יח"ד לדונם נעשה משטח המגרש כפי שהוצע".

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי הגדילה באופן מלאכותי את שטח המתחם כמוסבר לעיל, וכך אישרה בנייה במתחם בצפיפות של 24.4 יח"ד לדונם - בניגוד להוראות תמ"א 35 ותמ"מ 6.

שטחים פנויים : במסמך מדיניות ציר מוריה נקבע כי יש לשמור על שטח - שלא יפחת מ-25% משטח המגרש נטו - פנוי מבינוי על-קרקעי ותת-קרקעי, כשטח המיועד לגינון (להלן - שטח פנוי). הועלה כי בתכנית כיכר ספר כלולה הצעה לחניון המשתרע מתחת לכל שטח המגרש, גם מתחת לשטחי הדרכים, כדי לספק את דרישות הציבור לחנייה פרטית וציבורית. בשל כך אי-אפשר להותיר 25% מהמגרש כשטח פנוי לפיתוח ולגינון על קרקע טבעית.

במאי 2010 הודיע האגף לתכנון דרכים, תנועה ונוף למחלקה לתכנון עיר, כי בתכנית כיכר ספר אין התייחסות לנושא הנופי ו"יש להכין נספח נופי שיחייס, בין השאר, להיבטים הנופיים של המבנה ושל הפיתוח המוצע לאור העובדה שהמדרכות והרחבות המקיפות את המבנה בנויות על גג החניון".

הוועדה המקומית קבעה בהחלטתה מיולי 2007, כי בהוראות תכנית כיכר ספר ייקבעו הנחיות "לצורך פיתוח ונטיעות... בשטח המדרכות הן בתחום הדרך והן בתחום המגרש הפרטי".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה, כי מדובר במיזם בסביבה בנויה הכולל גם "חניון ציבורי המשתרע מתחת לכל שטח המגרש, כולל מתחת לשטחי דרכים וזאת על מנת לענות על דרישות החנייה ודרישת המדיניות לחנייה ציבורית לרווחת האזור כולו". העירייה הוסיפה ומסרה כי "הקמת החניון התת קרקעי הנדרש אינו מאפשר להותיר 25% מהמגרש הפנוי על קרקע טבעית", וכי "נדרש לשקול את הצורך בחנייה אל מול הדרישה לנטיעות ובמקרה מיוחד זה, הצורך וההזדמנות להקמת חניון גובר". לפיכך העדיפה הוועדה המקומית להמליץ "על התקנת חניון ציבורי שמשתרע מתחת לשטח הדרכים...".

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי אישור תכנית כיכר ספר במתכונתה הנוכחית אינו מאפשר להותיר 25% מהמגרש כשטח פנוי לצורכי גינון. על הוועדה המקומית לפעול בהתאם למסמך מדיניות ציר מוריה ולשמור על שטח פנוי מבינוי שלא יפחת מ-25% של קרקע טבעית ולדרוש הכנת נספח נופי לפיתוח המוצע.

מרווחי בנייה : בתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ז-1970 (להלן - תקנות בקשה להיתר), הוגדר מרווח בנייה כשטח התחום בין קו הבניין לגבול המגרש; קו בניין הוגדר כקו על פני הקרקע ומתחתיה, כפי שנקבע בתכנית מאושרת, שהבנייה אסורה בינו ובין גבול הנכס. מסמך מדיניות ציר מוריה קבע לעניין "המרווחים לבניה חדשה בתכניות המציעות תגבור", כי בבניינים בני שבע קומות ומעלה, המרווחים הצידיים והאחוריים לא יפחתו משישה מטרים, ובבניינים בני שבע עד תשע קומות "יותר בתנאי שהמרווח הקדמי לכיוון רחובות מוריה/חורב יהיה 10 מ' לפחות".

בפברואר 2008 קבעה הוועדה המקומית כי יישמרו מרווחים של 10 מטרים מן הדרכים הגובלות ושישה מטרים לפחות מחלקות המגורים הגובלות.

הבדיקה העלתה כי ביולי 2010 התייחס מהנדס העיר לקווי הבניין שנקבעו בתכנית כיכר ספר, כמפורט להלן:

קו הבניין למגורים: מהנדס העיר התייחס, בין היתר, למצב הייחודי של המגרש ולקו הבניין המוצע למבנה המגורים: "בהתאם לנספח הבינוי, קו הבניין המוצע למגורים כולל גם את קומת הלובי וגם את קומות המגורים כאשר קומות המגורים נסוגות מקו הבניין אל פנים המגרש לפחות בכ-8 מ'. לאור האמור, מוצע להפריד את קו הבניין לקומות המגורים שיהיה בהתאמה למבנה כפי שמוצע בנספח הבינוי תוך השארת מרווח גמישות תכנון סביר".

נמצא כי ביולי 2010 החליטה הוועדה המקומית כי "קו הבניין לקומות המגורים יופרד כך שיהיה בהתאמה למבנה כפי שמוצע בנספח הבינוי תוך השארת מרווח גמישות תכנון סביר".

מהאמור לעיל עולה כי החלטות הוועדה המקומית נוגדות את מסמך מדיניות ציר מוריה, שלפיו יישמרו מרווחים של עד 10 מטרים מן הדרכים הגובלות ושישה מטרים לפחות מחלקות המגורים הגובלות.

קו הבניין למסחר: מהנדס העיר ציין גם כי "קו הבניין הצידי למסחר מוצע 0 כאשר עפ"י הנחיות מסמך המדיניות, אמור להישמר בהתאם לתכנית מאושרת דהיינו, 6 מ' בתחום חלקה 74 ו-8 מ' בתחום חלקה 73. לאור העובדה כי מדובר בקומת מסחר אחת בלבד, מוצע לקבוע כי קו הבניין הצידי לקומת המסחר יהיה 4 מ' בהתאם לתכנית מאושרת באיזור מגורים א'". עוד ציין מהנדס העיר כי "לגבי קו הבניין הקדמי למסחר כלפי חלק מרחוב קריית ספר מוצע 0 כאשר עפ"י הנחיות מסמך המדיניות אמור להישמר בהתאם לתכנית מאושרת דהיינו 5 מ'. היות ומדובר באורך מבנה של כ-20 מ' בלבד [ו] על קו בנין 0 אשר מולו קיימת מדרכה רחבה שמעל 3 מ', מוצע לאפשר את קו הבניין כפי שמבוקש בחלק זה של רחוב קריית ספר".

ביולי 2010 אישרה הוועדה המקומית את המלצת מהנדס העיר וקבעה כי קו הבניין הצידי יהיה ארבעה מטרים, בניגוד להנחיות מסמך מדיניות ציר מוריה, שלפיהן קו הבניין הצידי למסחר יהיה שישה מטרים בתחום חלקה 74 ושמונה מטרים בתחום חלקה 73. הוועדה המקומית התעלמה בהחלטתה מקביעת קו הבניין הקדמי למסחר ביחס לחלק מרחוב קריית ספר, שצריך להיות חמישה מטרים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה כי המגרש שלגביו מוצע הפרויקט "הוא מגרש ייחודי", המוקף דרכים משלושה צדדים וגובל במגרש בנייה רק בצד אחד, ואילו ההנחיות למרווחי הבנייה שנקבעו במסמך מדיניות ציר מוריה מתייחסות בעיקר למגרש הגובל בדרך אחת ובמגרשי בנייה משני הצדדים. "בהתייחס למצב הייחודי של המגרש, היה צורך לבחון ולהמליץ על המרווחים, דבר שהינו בסמכות הוועדה המקומית בשיקוליה בהמלצתה על התכנית להפקדה בוועדה המחוזית. לא למותר לציין כי גוף מנהלי הפועל על פי מדיניות חייב [ההדגשה במקור] על פי הדין לשקול לסטות ממנה היכן שמתקיימות נסיבות מיוחדות וכי הימנעות מלהתייחס לנסיבות מיוחדות של כל מקרה מהווה פגם יסודי בהפעלת שיקול הדעת העלולה להביא לפסלות ההחלטה".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי ההנחיות שנקבעו במסמכי המדיניות למרווחי הבנייה אינן מתייחסות למגרשים ייחודיים. לדעת משרד מבקר המדינה, הנימוק כי מדובר במגרש "ייחודי" אין בו כדי להצדיק את הסטייה המהותית המפרה באופן מובהק את הוראות מסמך מדיניות ציר מוריה. הדבר עלול ליצור תקדים עבור יזמים נוספים בעלי מגרשים "ייחודיים".

העירייה מסרה כי "מרווחי הבנייה שהומלצו בהחלטת הוועדה המקומית נבחנו בהתאם להנחיות מסמך המדיניות והותאמו למצב הייחודי של המגרש ביחס לסביבתו באופן שחלקם תואמים את הנחיות המסמך וחלקם אינם תואמים אך גם אינם פוגעים בשטחים גובלים, ואין הדבר חורג מסמכותה החוקית של הוועדה ושיקוליה".

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי החלטותיה בעניין קו הבניין למבנה המגורים וקו הבניין הצידי למסחר נוגדות את הנחיות מסמך מדיניות ציר מוריה, שהיא עצמה קבעה, והיה עליה לאשר את קווי הבניין למגורים ולמסחר בהתאם למה שנקבע בו.



מהאמור לעיל עולה כי הוועדה המקומית העניקה ליזם זכויות בנייה של 250% - במקום של 180% לכל היותר - על מגרש ששטחו נטו קטן מ-2.5 דונמים. כן התירה לו להקים מבנה בן 22 קומות במקום מבנה בן שש קומות - בניגוד למסמך מדיניות ציר מוריה ובניגוד לעמדת מתכנן המחוז מינואר 2010.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית על שהמליצה על תכנית שאינה תואמת את הוראות תמ"א 35 ותמ"מ 6 ואת ההנחיות שנקבעו במסמך מדיניות ציר מוריה בעניין גובה המבנים, צפיפות הבנייה, אחוזי הבנייה ועוד. עובדה זו עלולה לשנות באופן מהותי את אופי הבנייה כאזור ולפגוע באיזון הנכון שבין שיקולי הסביבה, הפרט והאינטרסים הציבוריים. החלטות הוועדה המקומית המעניקות ליזם זכויות בנייה המנוגדות למסמך מדיניות שהיא עצמה קבעה, עלולות לפגוע בזכויות הקניין של התושבים וליצור אי-שוויון ואפליה בין בעלי מגרשים שכנים.

החלטת הוועדה המחוזית מיוני 2011 לא להפקיד את תכנית כיכר ספר במתכונתה הנוכחית מעידה על המשקל שנותנת הוועדה למסמך המדיניות ועל גישתה המדגישה את הצורך בעמידה בהוראותיו ובהתאמת התכנית המוצעת למאושרת.

שימוש חורג במקרקעין

לפי סעיף 1 לחוק התכנון והבנייה, שימוש חורג בקרקע או בבניין הוא שימוש למטרה שלא הותרה לפי כל תכנית או תקנה שלפי החוק או לפי היתר על פי כל חוק הדין בתכנון ובבנייה.

שימוש חורג מתכנית פירושו שהבנייה המותרת אינה מתאימה לשימוש המותר בתכנית החלה ולפי התקנות הקובעות תקנים שונים ביחס לשימוש בה. שימוש חורג מהיתר פירושו מצב שבו היתר הבנייה המקורי ניתן לשימוש מסוים, אך בעת הבנייה מבקשים להשתמש בו לעניין אחר.

סעיף 146 לחוק התכנון והבנייה קובע שהוועדות המקומיות רשאיות להתיר שימוש חורג במקרקעין, אך סעיף 148 לחוק קובע שהיתר לשימוש חורג מתכנית יינתן לתקופה מוגבלת מראש. בסעיף 181 לחוק נקבע כי "התקופה המרבית לחריגה לכל קרקע שבה קיים שימוש חורג, תיקבע בשים לב לכל הנסיבות, ובין השאר, מידתה ואופיה של החריגה".

הביקורת העלתה כי הוועדה המקומית התירה לשני יזמים שימוש חורג בשני מבנים לתקופות ממושכות:

1. סיטי סנטר : בניין הסיטי סנטר (להלן - המבנה) שנמצא בבעלות חברה א, נבנה בהתאם לתב"ע חפ/1818 "מגדל גנים" (להלן - תכנית מגדל גנים). בתכנית מגדל גנים נקבע, בין היתר, כי שטח הבנייה יחולק לשטחי מסחר, מלונאות ומשרדים. נמצא גם כי בהוראות הנוספות שלה נקבע תנאי לעניין הקמת מלון חלופי, כדלקמן: "תנאי למתן היתר בניה הינו מתן היתר בניה או הפעלת מלון בפועל, בשטח עיקרי זהה לשטח שמועבר בהיתר ממלונאות למשרדים ו/או למסחר... האתר שבו יוקם/יופעל המלון החדש, יהיה בעל ייעוד מלונאי בלבד או שתירשם הערת אזהרה אצל רשם המקרקעין על כך שלא ניתן להשתמש במבנה לכל מטרה אחרת שאינה למלון ללא אישור עיריית חיפה. תנאי נוסף למתן היתר בניה בהתאם לתכנית זו יהיה כי הונחה דעת מהנדס העיר כי הובטחו התנאים להפעלת מלון כאמור תוך שנתיים מיום מתן ההיתר וכי הפעלת המלון תימשך 7 שנים לפחות".

הבדיקה העלתה כי משנת 2000 עד שנת 2010 התירה הוועדה המקומית לחברה א שימוש חורג במבנה הסיטי סנטר כמה פעמים כדלהלן:

בשנת 2000 נתנה הוועדה המקומית לחברה היתר לשימוש חורג במבנה - למשרדים במקום מלונאות - בשטח של 4,170 מ"ר לתקופה של חמש שנים. בינואר 2005 הגישה חברה א בקשה לשימוש חורג במבנה לשלוש שנים נוספות. בספטמבר 2005 הודיעה הוועדה המקומית לחברה א כי העירייה אינה מאשרת את ביטול חדרי המלון המאושרים בתכנית מגדל גנים אלא אם החברה תציע בניית חדרי מלון חלופיים "במקום מתאים אחר בעיר".

חריף הודעתה החליטה הוועדה המקומית בספטמבר 2005 לאשר לחברה א שימוש חורג במבנה לשנתיים נוספות, "מייעוד של מלונאות למשרדים בשטח של 4,170 מ"ר". הוועדה המקומית החליטה כי "על החברה להציג פתרון חלופי לשטח מלונאות בתחום העיר", וקבעה כי ההיתר "לא יוארך מבלי שינתן פתרון כאמור לשביעות רצון העירייה והוועדה".

יצוין כי באותו מועד - ספטמבר 2005 - שבו החליטה העירייה לא לאשר את ביטול חדרי המלון המאושרים בתכנית מגדל גנים, החליטה הוועדה המקומית לאשר שימוש חורג במבנה לשנתיים, בניגוד לעמדת העירייה.

בשנת 2007 שוב פנתה חברה א לוועדה המקומית בבקשה להאריך את השימוש החורג במבנה, אולם מהנדס העיר השהה את הדיון בבקשה שישה חודשים, על פי בקשת היוזם, שביקש "להציג מיקום חלופי למלונאות". ביוני 2008 המליץ מהנדס העיר לדחות פעם נוספת את הבקשה "מאחר ולא הוצג פתרון חלופי לשטחי מלונאות בתחומי העיר".

הוועדה המקומית החליטה, בניגוד להמלצת מהנדס העיר, להשהות את הדיון בבקשת חברה א "לצורך בדיקה נוספת ולשמיעת היזם לגבי פתרון חלופי לשימוש מקורי - מלון". יצוין כי בדיוני הוועדה המקומית מאוקטובר 2008 נמסר כי "במהלך התקופה הוצגו ע"י היזם פתרונות שאינם קבילים". לפיכך חזרה הוועדה המקומית ודנה בעניין ללא שינוי בהמלצה. ביולי 2009 החליטה הוועדה המקומית לאפשר למהנדס העיר "למצות הליכים" ולהציג המלצה לפתרון חלופי לשימוש חורג למלונאות בבניין הסיטי סנטר.

ביוני 2009 הגישה חברה א בקשה נוספת, שלישית במספר, "לחידוש אישור תכנית לשימוש חורג משטח המלון למשרדים" לתקופה של שלוש שנים נוספות. ב-2.2.10 אישרה הוועדה המקומית את הבקשה להארכת השימוש החורג לשלוש שנים, לאור תכנית חפ/מק/1818 ב'21 שהגישה חברה א והומלצה להפקדה באותו מועד. מטרת התכנית האמורה הייתה, בין היתר, שינוי החלוקה בין השימושים המותרים בשטחי הבנייה בבניין הסיטי סנטר. ב-13.2.10 אישרה מליאת הוועדה המקומית את החלטת הוועדה המקומית לאישור שימוש חורג במבנה לשנתיים נוספות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה כי מאחר שבשנים האחרונות "נעשו ניסיונות תדירים ועוקבים להסדרת השימוש החורג תוך הפגנת רצינות וכוונה למצוא מלון חלופי בעיר, לא נמצא עניין ציבורי בנקיטת הליכים פליליים מעבר להתרעה שנשלחה. התב"ע מבטיחה כי השימוש החורג יוגבל לתקופה קצרה נוספת (שנתיים) ולא יימשך אלא אם יוקם מלון חלופי בשטח זהה לשטח שהיה בחפ/1818". עוד ציינה העירייה כי "במקרה שהליך השימוש החורג ייכשל", תידרש חברה א "להפסיק את השימוש החורג לאלתר ואם לא תעשה כן יינקטו נגדה ההליכים המשפטיים המתבקשים".

עוד מסרה העירייה כי "לאחרונה" סירבה מליאת הוועדה לשמירה על הסביבה החופית (הוולחור"ף) (בניגוד לעמדת הוועדה המקומית, ועדת הערר המחוזית והועדה הממיינת של הוולחור"ף) "לאשר את השימוש החורג ואת התב"ע. למיטב ידיעתנו בכוונת היזמים לערער על ההחלטה. הוועדה המקומית תפעל כמובן בהתאם לתוצאות הליכים אלה, ובמידה והחלטת הוולחור"ף תישאר על כנה, תאכוף את הדין".

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית שאפשרה שימוש חורג במבנה, בין בהענקת היתר ובין שלא, במשך כ-12 שנה. שימוש חורג לתקופה כה ארוכה אינו מתיישב עם הוראות סעיף 181 לחוק התכנון והבנייה, שבסיסן הוא עקרון הארעיות. מן הראוי שהוועדה המקומית תפעל כדי להביא לכך שהוראות התכנית בדבר שטחי מלונאות יקוימו תוך שימוש בסמכויותיה כדין.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה ולוועדה המקומית כי אף שנעשה שימוש חורג בבניין שנים רבות, טרם נמצאו שטחי מלונאות חלופיים תמורת אלה שהוסבו למשרדים.

2. ג ר נ ד ק נ י ו ן : מרכז הקניות גרנד קניון (להלן - הקניון) נבנה על שטח של כ-45 דונם באגן ואדי רושמייה שבחיפה, על ידי חברה ב. בתכנית בניין עיר חפ/1594 א', שאושרה באוגוסט 1996 (להלן - תכנית א'), נקבע כי השטח ישמש למטרות האלה: מרכז קניות, שטחי מסחר ומשרדים, אכסון מלונאי, מרכז ספורט, בתי קפה, מסעדות ואולמי אירועים.

בישיבת הוועדה המקומית במרס 1999 נדונה ואושרה להפקדה תב"ע חפ/מק/1594 ד' (להלן - תכנית ד'), שהציעה לשנות את חלוקת שטחי הבנייה שנקבעו בתכנית א' על ידי העברת שטחי בנייה המיועדים למשרדים ולאכסון מלונאי להקמת פארק שעשועים ללא שינוי שטח הבנייה הכללי שאושר לפי תכנית א'.

ממצאי הבדיקה עולה כי הוועדה המקומית קבעה כי תכנית ד' תופקד רק לאחר אישורו של אגף הנכסים בעירייה ולאחר הסדרת הנושא הנכסי הכרוך בהמרת השימוש המשרדי בשטחי הבנייה - בשימוש לצורכי מסחר. עוד נמצא כי ביולי 2001 מסר אגף הנכסים בעירייה כי השימוש בשטחים הוסדר בהליכי בוררות, שבהם הסכימו הצדדים מראש לקבל את הכרעת הבורר, ועל כן, לדעת אגף הנכסים, אין מניעה למתן היתר לשימוש החורג לתקופה של שלוש שנים.

עוד העלתה הבדיקה כי כבר באוגוסט 2000 ביקשה חברה ב מהוועדה המקומית לאשר תכנית לשימוש חורג בשטח המיועד למלונאות ולבנות בו פארק שעשועים (שטח המותר במסגרת תכנית ד') בשטח של כ- 3,200 מ"ר, תוך שימוש בחלל טכני קיים.

ביוני 2001 דנה הוועדה המקומית בבקשה ואישרה אותה למשך שלוש שנים. היא התנתה את האישור בכך ש"השימוש החורג לא יוארך אלא במסגרת הכנת תב"ע". גם ועדת הערר²² ציינה בהחלטתה מאוגוסט 2001, כי היא מקבלת את קביעת הוועדה המקומית שלפיה לא תינתן ארכה לשימוש החורג אם לא תוכן תכנית תב"ע. בנובמבר 2001 נתנה הוועדה המקומית לחברה ב היתר בנייה מס' 10553, ונקבע בו כי הוא יפוג בתום שלוש שנים מיום נתינתו, דהיינו בנובמבר 2004.

הבדיקה העלתה כי רק בנובמבר 2009, חמש שנים לאחר מועד פקיעת תוקפו של השימוש החורג, ביקשה חברה ב מהוועדה המקומית להאריך שוב את השימוש החורג בשטח כפארק שעשועים בחמש שנים נוספות. בבקשתה התחייבה חברה ב כי הארכת השימוש החורג תלווה ב"הסדרת מצב סופי", באמצעות תכנית בניין עיר שתגיש. בנובמבר 2009 מסר מהנדס העיר לחברה ב כי הוועדה המקומית תמליץ על הארכת השימוש החורג כפארק שעשועים לשלוש שנים נוספות. המלצתו ניתנה בכפוף להתחייבות חברה ב כי במהלך השנים האלה תוכן תב"ע, שתבטיח כי בתוספת שתיבנה על גג הקניון ייבנו בשלב ראשון שטחי מלונאות בשטח כולל של כ-12,000 מ"ר.

בבדיקה התברר כי בינואר 2010 העלתה הוועדה המקומית לסדר היום את בקשת חברה ב לאשר את הארכת השימוש החורג בשטח כפארק שעשועים תוך ציון העובדה כי לבקשה המקורית ניתן היתר עד לשנת 2004, והחברה ב נדרשה להסדיר את העניין בתב"ע.

הועלה כי במשך כשש שנים לא דרשה הוועדה המקומית מחברה ב להסדיר את נושא השימוש בשטחים באמצעות תב"ע ולא פעלה להפסקת השימוש החורג בשטח כפארק שעשועים לאחר תום התקופה שאושרה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית שלא פעלה בהתאם להחלטותיה ולהחלטת ועדת הערר ולא השתמשה בסמכותה להפסקת השימוש החורג בשטח כפארק שעשועים בתום התקופה שנקבעה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה כי "השימוש החורג הבלתי מאושר בשני המקרים" (סיטי סנטר וגרנד קניון) "נמשך זמן רב מדי והוועדה תפיק את הלקחים בעתיד",

22 ערר 134/01 גלבהרט ואח' נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חיפה.

והודיעה כי נעשו פעולות להסדרת השימוש החורג שכללו הגשת בקשה להיתר והגשת תב"ע לגבי שימושים חורגים.



החוק מתיר שימוש חורג בקרקע או בכניין בתנאי שהוא זמני וקצוב. מתן היתר לשימוש חורג הוא הליך תכנוני מקוצר, שלא נשקלות בו כל ההשפעות הסביבתיות על האזור, ולא נערכות בו בדיקות של הליכים תכנוניים על ידי גורמים בעלי ראייה מקיפה (כמו הוועדות המחוזיות, שנועדו לקבל החלטות תכנוניות לגבי שינויים בייעוד הקרקע על פי הדין הקיים לגבי תכניות המתאר). לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהוועדה המקומית תאשר שימושים חורגים כאלה בצורה מרוסנת ולתקופות קצרות בלבד.

הענקת פטור להתקנת מקומות חניה לאוטובוסים במתחם לב המפרץ

בתוספת לתקנות התכנון והבניה (התקנת מקומות חניה), התשמ"ג-1983 (להלן - תקנות החניה), נקבעה בסעיף 2(א) "חובת התקנת מקומות חניה": "היתר בניה יחייב להתקין באתר הבניה, או בסמוך לו מספר מקומות חניה כמפורט בתוספת זו". בסעיף 2(ב) נקבע כי ועדה מקומית רשאית "לפטור מן החובה להתקין מקומות חניה לפי התקן, כולם או מקצתם, משיקולים שבתכנון, סביבה או תחבורה ולחייב מבקש היתר בניה להשתתף בהתקנתם של אותם מקומות חניה בחניון ציבורי שמחוץ לנכס נושא ההיתר, שלמימונו הוקמה קרן, ובלבד שהחניון מוקם בתוך עשר שנים ממועד מתן ההיתר ושהמרחק בין הנכס לבין החניון הציבורי, לא יעלה על 350 מטרים במרחק אווירי". בסעיף 2(ד) נקבע כי "הוראות סעיף קטן (ב) לא יחולו על חניה תפעולית", שהוגדרה בסעיף 1 לתקנות החניה: "מקום לחניה תפעולית" - מקום חניה לפריקה או טעינה, להעלאת נוסעים או להורדתם, או לרכב שירותים או הצלה, לצרכי השימוש בנכס או תפעולו". בחלק ב של התוספת לתקנות החניה, נקבע בסעיף 4 המתייחס למקומות בידור, כי לבתי קולנוע נדרשת חניה לאוטובוס אחד לכל 300 מושבים או 300 מ"ר (להלן - תקן החניה).

חברה ג היא הבעלים של מתחם לב המפרץ, אשר במועד הביקורת כלל קניון, בתי קולנוע (סינמה סיטי), בית חולים, תחנת רכבת ושלושה אוניברסיטאית (להלן - מתחם לב המפרץ). בדיקת ההליכים להסדרת החניה במתחם לב המפרץ העלתה את הממצאים האלה:

1. בנובמבר 2005 הגישה חברה ג תכנית תנועה וחניה במתחם לב המפרץ (להלן - תכנית החניה), שכללה ב"דרישות החנייה שלה" שטח קיים של כ-2,000 מ"ר ושטח מוצע של כ-4,000 מ"ר עבור בתי הקולנוע, דהיינו כ-6,000 מ"ר, שטח המחייב על פי תקן החניה עשרים מקומות חניה לאוטובוסים. הבדיקה העלתה כי תכנית החניה לא הסדירה מקומות חניה לאוטובוסים.

בדצמבר 2005 אישר אגף התנועה את תכנית החניה והפנה הערה לאגף רישוי ופיקוח, שלפיה יש לקבל את אישור הוועדה המקומית ל"אי הסדרת חניות לאוטובוסים בהתאם לתקן".

2. במרס 2009 דנה הוועדה המקומית בבקשת חברה ג לשימוש חורג בקומת המפלס שבמתחם לב המפרץ ואישרה אותה. הבקשה כללה שימוש חורג "ממקומות חנייה למסחר, לאחסנה,

למעברים בתוך הקומה... לתוספת מרפסת פתוחה וכן שינויים פנימיים במפלס...” בספטמבר 2010 נתנה הוועדה המקומית לחברה ג היתר לשימוש חורג לשלוש שנים.

הבדיקה העלתה כי במסגרת הבקשה לשימוש חורג הגישה חברה ג באוגוסט 2008 לאגף התנועה תכנית חניה נוספת למתחם לב המפרץ (להלן - התכנית החדשה), שעיקרה שטחים של כ-30,000 מ"ר, הכוללים בין היתר כ-6,000 מ"ר לבתי הקולנוע. התכנית החדשה אושרה על ידי אגף התנועה בדצמבר 2008, אף על פי שלא נקבעו בה מקומות חניה לאוטובוסים, כנדרש בתקן החניה.

משרד מבקר המדינה העיר לאגף התנועה על כך שאישר את התכנית החדשה במתחם לב המפרץ אף על פי שלא הוסדרה בה חניה לאוטובוסים כנדרש בתקן החניה, בייחוד לנוכח הפעלתו של מתחם בתי הקולנוע.

במהלך הדיון בבקשת חברה ג לשימוש חורג הוצגו הערות אגף התנועה שהתייחסו לתכנית החדשה: "לפי התקן דרושים 20 מקומות חניה לאוטובוסים", ו"בשטח חסרים 20 מקומות חניה לאוטובוסים". אגף התנועה העיר כי יועץ התחבורה של חברה ג ציין בחוות דעתו את הקרבה לתחנת אוטובוסים הממוקמת בסמוך למתחם לב המפרץ, לכן סבר שלא צריך להסדיר מקומות חניה לאוטובוסים בתוך המתחם, ואף המליץ "לפטור אותם" מעשרים מקומות חניה לאוטובוסים. תנאי אישור הוועדה המקומית לחברה ג לשימוש חורג לא כללו את הסדרת החניה לאוטובוסים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה כי מתחם לב המפרץ ובתי הקולנוע שבו "גובלים ממש" בתחנת אוטובוסים המרכזת את כל התחבורה הציבורית במתחם. מטבע הדברים סברה הוועדה המקומית כי תחנת האוטובוסים פותרת את נושא חניית האוטובוסים, ואין צורך בעשרים מקומות חניה לאוטובוסים. העירייה הסבירה כי לא מדובר במתן פטור למקומות חניה אלא בפתרון שנמצא בתחנה המרכזית הגובלת במתחם לב המפרץ, ואין כל סטייה מתקן החניה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית על כי פטרה את חברה ג מהחובה החוקית להסדיר מקומות חניה לאוטובוסים בשטח מתחם לב המפרץ, דבר העלול לסכן את שלומם ואת ביטחונם של מבקרים שמגיעים למתחם, הממוקם באזור מרכזי וסואן. הנימוק שהשתמשה בו הוועדה המקומית כדי לפטור את חברה ג מחובתה להסדיר מקומות חניה לאוטובוסים, הנסמך כאמור על הקרבה הפיזית של מתחם לב המפרץ לתחנת אוטובוסים, נוגד את תקנות החניה בנוגע לחניה תפעולית ועליה לפעול לאלתר להסדרת העניין.

פיקוח על הבנייה

חוק התכנון והבנייה קובע שאין לבנות בניין ולסלול דרך בלא היתר בנייה - שניתן על ידי הוועדה המקומית או רשות הרישוי המקומית לפי העניין (למעט במקרים חריגים) ועל פי תנאי ההיתר; ההיתר חייב להיות תואם לתכניות החלות על האזור. עוד נקבע בחוק התכנון והבנייה ובתקנות התכנון והבניה (עבודה ושימוש הטעונים היתר), התשכ"ז-1967, כי כל חציבה, כרייה או מילוי

שיש בהם כדי לשנות את פני הקרקע, את יציבותה או את בטיחותה וכן שימוש חורג, גם הם טעונים היתר כזה.

סעיף 27 לחוק התכנון והבנייה קובע כי "מתפקידה של הוועדה המקומית ושל כל רשות מקומית במרחב תכנון הכולל תחום של יותר מרשות מקומית אחת להבטיח את קיומן של הוראות חוק זה וכל תקנה על פיו". חוק התכנון והבנייה והתקנות שהותקנו מכוחו נועדו להבטיח את פיקוח הרשויות על הבנייה ואיכותה ועל התאמתה לרשימות החוק, התקנות והתקנים.

בחוק ובתקנות שנקבעו על פיו נקבעו הוראות בדבר מניעתן והפסקתן של חריגות בנייה הפוגעות בציבור או בפרט והעמדה לדין של מפרי החוק. לצורך יישומן של סמכויות האכיפה שהוקנו לוועדות המקומיות בפרק י לחוק התכנון והבנייה, על הרשויות המקומיות ועל הוועדות המקומיות לקיים פיקוח במרחב התכנון המקומי כדי לאתר בנייה ושימוש בלתי חוקיים במקרקעין. זאת ועוד, עליהן לבדוק אם מקבלי ההיתר השתמשו בו לפי תנאיו.

פיקוח סדור ושיטתי המתבצע לפני התחלת הבנייה, במהלכה ובסיומה, מסייע לגלות עברות בנייה מבעוד מועד ולנקוט צעדים למניעתן ולהפסקתן. הפיקוח מתבצע באמצעות מעקב אחרי מסמכים המתקבלים מגורמי הבנייה, החייבים על פי חוק לדווח על שלביה, ועל ידי ביקורת בשטח באמצעות פקחים בכל מרחב התכנון של הרשות המקומית, בפרט באתרי הבנייה.

הפיקוח על הבנייה במרחב התכנון של הוועדה המקומית מתבצע על ידי המחלקה לפיקוח על הבנייה (להלן - המחלקה לפיקוח), שהיא חלק מאגף רישוי ופיקוח. המחלקה לפיקוח מונה 18 מפקחים הפועלים בארבעה אזורי פיקוח על פי חלוקה גיאוגרפית.

מנתוני הוועדה המקומית עולה כי במהלך השנים 2008 עד 2010 טיפלה המחלקה לפיקוח בכ-10,000 פניות בכל שנה, בין היתר בנושאים של תלונות אזרחים על ביצוע עברות בנייה; בפיקוח על בנייה שמתבצעת ללא היתר ובניגוד להיתר; בהכנה של צווי הפסקת עבודה שיפוטיים וצווי הריסה מנהליים, טיפול בהם ומעקב אחר ביצועם; בהכנת דוחות גילוי עברה והעברתם לתביעה העירונית לשם הגשת כתבי אישום; בבדיקת התאמת היתרי הבנייה למציאות, בפיקוח על מילוי התנאים שבהיתרי הבנייה ועוד.

לצורך פיקוח יעיל, סדור ושיטתי דרושים תכנית עבודה כתובה, לרבות קביעת התדירות של ביצוע סיורים במרחב התכנון המקומי, נוהלי עבודה המסדירים את הרישום והדיווח של נתוני הסיורים, טופס מובנה של דוחות פיקוח שכולל מידע על מועד הביקור בכל אתר ופרטים על הבנייה, דיווח מפורט על בנייה בלתי חוקית ועל היקף החריגה ועוד.

הבדיקה העלתה כי המחלקה לפיקוח אינה יוזמת גילוי עברות בנייה, ולכן מרבית עברות הבנייה שנחשפו התגלו רק בשלב מתקדם של הבנייה, לרוב לאחר שהוגשו תלונות תושבים, כאמור לעיל.

עוד העלתה הבדיקה כי המחלקה לפיקוח אין תכנית עבודה סדורה שעניינה טיפול בעברות בנייה, וככלל עברות הבנייה מטופלות בעיקר בעקבות תלונות. המפקחים עורכים סיורים אקראיים או על פי תלונות תושבים על עברייני הבנייה. כן הם עורכים סיורים לאחר סיום הבנייה או לצורך מתן אישור אכלוס.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה כי "מגבלות תקציב וכוח אדם אינן מאפשרות טיפול בכל העברות המתבצעות בעיר. השיקול של טיפול בתלונות כמדד של הפרעה לציבור שגורמים בניה ושימוש ללא היתר ובעקבותיו קיום אינטרס ציבורי לתעדוף הטיפול בעבירה הינו שיקול לגיטימי ומקובל בפסיקה ובפרקטיקה".

בתשובתה הנוספת של העירייה מאוגוסט 2011 נמסר, בין היתר, כי היא הגבירה את "אכיפת דיני התכנון והבנייה בתחומה", וכתוצאה מכך היא מאתרת עברות בנייה ישנות. היא מסרה כי "אפשרויות הטיפול בהליכים משפטיים בעבירות בנייה ישנות מוגבל על פי הדין (שכן העבירות התיישנו)...". העירייה אינה מתעלמת מהעבירות ומטפלת בהן "בעיקר בעת שמבוקש היתר בנייה חדש...או כאשר מבוקש רישיון לעסק בו מתקיימות עבירות תכנון ובנייה... לאור גיל העבירות ניתנת עדיפות להכשרה היכן שהדבר אפשרי על פי הדין".

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי התבססות המחלקה לפיקוח בפעולותיה בעיקר על תלונות הציבור, אינה מתיישבת עם נוהל אכיפה ותביעה שהוציא השירות המשפטי של העירייה. לדעת משרד מבקר המדינה, שימוש בתלונות הציבור כמקור מידע עיקרי וכמדד כמעט בלעדי להפרעה לציבור עלול להיות מוטא, ואין די בו לכל המקרים המצריכים את טיפולה של המחלקה לפיקוח - כמו שיתוף פעולה בין עבירי בנייה שלא להתלונן זה על זה.

על הוועדה המקומית לגבש תכנית עבודה סדורה ומחזורית עבור מפקחי הבנייה, שתגדיר את תדירות הביקורות באזורים השונים שבמרחב התכנון המקומי ובאתרי הבנייה, תסדיר את אופן הרישום והדיווח של תוצאות הביקורים, תפרט את מועדי הביקור בכל אתר ואתר ואת שלב הבנייה ותחייב העברת דיווח מפורט על בנייה בלתי חוקית כדי להבטיח שתטופל סמוך ככל האפשר למועדה. בהיעדר דיווח על הבנייה הבלתי חוקית אין הוועדה המקומית פועלת להפסקת הפעולות האלה מבעוד מועד.

הפיקוח על הבנייה במפעלים מסוכנים

בדרום מפרץ חיפה, בתחום העיר, יש מתקני תשתית: נמל חיפה, בתי זיקוק לנפט, תחנת כוח לייצור חשמל, מפעלי תעשייה, מפעלים פטרוכימיים, חוות לאחסון חומרים מסוכנים (להלן - חומ"ס) ודליקים המייצרים כמויות גדולות של חומ"ס²³ אשר משתמשים בהם ומאחסנים אותם במפעלים מסוימים (להלן - מפעלים מסוכנים²⁴). החומרים המסוכנים מהווים סכנה לציבור עם שחרורם לאוויר, ולכן חשוב לאחסן אותם במכלים אטומים ולנקוט אמצעי בטיחות למניעת השתחררותם. המפעלים המסוכנים הוקמו בשעתם באזורים מרוחקים יחסית מאזורי מגורים, אולם במשך השנים, עם התפתחות העיר, הם נעשו סמוכים מאוד לריכוזי האוכלוסייה הגדולים של חיפה והקריות שסביב לה²⁵.

לטענת המשרד להגנת הסביבה, אשר מסר את תשובתו למשרד מבקר המדינה במרץ 2011 (להלן - תשובת המשרד להגנת הסביבה), בשל התקרבות מרכזי אוכלוסייה בכל רחבי הארץ לאזורי תעשייה שבהם חומ"ס העלולים לסכן את הסביבה ואת בריאות הציבור, הוא החליט "לקבוע

23 על פי תקנות רישוי עסקים (מפעלים מסוכנים), התשנ"ג-1993, החומרים המסוכנים מסווגים לתשע קבוצות, על פי תכונותיהם: חומרים נפוצים, גזים, מוצקים דליקים, נוזלים דליקים, חומרים מחמצנים, חומרים רעילים ומידבקים, חומרים רדיואקטיביים, חומרים מאכלים (קורוזיביים) ואחרים.

24 לפי תקנות רישוי עסקים, מפעל מסוכן הוא עסק טעון רישוי שבו מאחסנים, מוכרים, מעבדים או מייצרים חומ"ס או פסולת שלהם או שחומ"ס נוצרים בו בתהליך הייצור או העיבוד הרגילים.

25 ייעודי השימוש בקרקעות מפרץ חיפה נקבעו בתכנית המנדטורית חפ/222 שאושרה בשנת 1939. הם מאפשרים, בין היתר, תעשיות ומלאכות המייצרות ומשתמשות בחומ"ס ("תעשיות מזיקות").

מדיניות מרחקי הפרדה בין מקורות סיכון לאוכלוסיה הן במצב תכנון והן במצב קיים; המדיניות בשלבי אישור.

לפי תקנות רישוי עסקים (מפעלים מסוכנים), התשנ"ג-1993, אירוע חומ"ס הוא תקרית שבה מעורבים דליפה, שפך, פיזור או דלקה של חומר מסוכן או לידו שלא בתהליך הייצור או העיבוד הרגילים. אירוע חומ"ס עלול להתרחש במפעל מסוכן מחמש סיבות: תקלה במהלך הייצור; שינוע או אחסון של חומ"ס; אסון טבע; מלחמה; פעילות חבלנית עוינת.

בהוראות תמ"א 35 הותנה אישורן של תכניות מקומיות המייעדות שטח למפעלים, מכלים ומחסנים שיש בהם חומ"ס, בהכנת סקר סיכונים²⁶ מקיף שבודק סיכונים אפשריים במתקנים אלה בעת אסון טבע, לרבות רעידת אדמה.

בתמ"א 30²⁷ נקבעו הוראות תכנון "במתחמי רמת סיכון" ולפיהן

"לא תאושר תכנית ולא יינתן היתר בנייה למתקן/למפעל מסוכן אלא אם הוכן ואושר סקר סיכונים ואשר יראה כי: 1. המפעל/מתקן עומד ברמת הסיכון הקביל. 2. המפעל/מתקן נוקט באמצעים מיטביים לצמצום הסיכונים. 3. המפעל/מתקן אינו מטיל מגבלות מעבר לתחום מתחם מקור לסיכונים. עם זאת, בתכנית למתקן/מפעל קיים, רשאי מוסד תכנון במקרים חריגים, לאפשר הטלת מגבלות כלשהן על שטח במתחם מעורב, בהתאם להחלטת המנומקת והמתבססת על עקרונות בדוקים".

בתמ"מ 6, סעיף 9.5.1, נקבעו כללים בעניין "תוכנית מקומית המתירה הימצאות של חומרים מסוכנים בתחומה", כדלקמן:

א. לא תופקד תוכנית מקומית לתעסוקה ו/או לתשתית הנדסית המאפשרת שימוש ו/או אחסנה של חומרים מסוכנים הרשומים בתוספת הראשונה והשנייה לחוק חומרים מסוכנים התשנ"ב-1993 (להלן - חומרים מסוכנים) בהיקף העולה על המקובל באזורי מסחר, ללא הכנת סקר סיכונים, שיערך על-פי הנחיות שיאושרו ע"י מוסד תכנון; הוראות התוכנית יקבעו את השימושים המותרים בהתייחס לרמת הסיכון המצטברת באזור. ב. מוסד תכנון רשאי לפטור תוכנית מצרוף סקר סיכונים כאמור בס"ק 1 באם המשרד לאיכה"ס [להגנת הסביבה] חיווה דעתו כי אין צורך בסקר".

הוועדה המקומית היא הגוף האחראי והמוסמך לתת היתרי בנייה למתקנים ולתשתיות חומ"ס מכוח חוק התכנון והבנייה. ההחלטה על מתן היתרים צריכה להישקל בתיאום עם גורמים נוספים האחראים להיבטים שונים בנושאי חומ"ס כמו המשרד להגנת הסביבה, איגוד ערים חיפה להגנת הסביבה, איגוד ערים חיפה לכבאות, המחלקה לתכנון ארוך טווח במינהל ההנדסה של העירייה ומחלקת רישוי עסקים של העירייה. יצוין כי איגוד ערים חיפה להגנת הסביבה הוא הגורם המייעץ למהנדס העיר בעניין סקרי הסיכונים לגבי התהליכים, החומרים, המודלים להערכת סיכונים והסיכונים הנובעים מתפעול מפעלים מסוכנים.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח הסכנות הטמונות במפעלים מסוכנים, יש לוועדה המקומית תפקיד חיוני בפיקוח על בנייה והקמה חוקית של מבנים, מתקנים ותשתיות חומ"ס וכן בהעברת הנתונים הרלוונטיים לגורמים האחראים ובשיתוף פעולה איתם.

26 תהליך כימות הסיכון לפי ההסתברות שאירוע חומ"ס יתרחש ומידת הנוק שייגרם, כולל מספר הרוגים.

27 תכנית מתאר ארצית לדרום מפרץ חיפה. במועד סיום הביקורת טרם אושרה בממשלה.

הבדיקה העלתה כי כמה מפעלים מסוכנים באזור מפרץ חיפה הקימו מבנים, מתקנים ותשתיות חומ"ס רבים ללא פיקוח של המחלקה לפיקוח ובלי שניתנו להם היתרי בנייה על ידי הוועדה המקומית, כנדרש בחוק. חברת נפט למשל, הקימה חמישה מכלים לאחסון תוצרי נפט; מפעל א הקים מבנים, מתקנים, מכלים ועמדות מילוי למכליות; ומפעל ב, העוסק בייצור בתרופות, הקים מבנה בשטח של כ-13,000 מ"ר (ראו להלן, בפרק "הכשרה בדיעבד של בנייה בלתי חוקית").

המשרד להגנת הסביבה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי לוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה יש תפקיד חשוב מאד בהבאת השיקולים הסביבתיים לידי ביטוי בשלב התכנון ובמניעת הקמתם של מתקני חומ"ס במיקומים שאינם רצויים תכנונית וסביבתית והוא "מצר על כך" כי במקרים מסוימים הוועדות המקומיות אינן מביאות לידיעתו תכניות והיתרים בעלי השפעות סביבתיות אפשריות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה כי תחום החומ"ס הוא בתחום אחריותם של המשרד להגנת הסביבה ושל רשות הכבאות, ואילו הפיקוח על הבנייה של העירייה "יכול, לכל היותר לאתר בניה חדשה [ההדגשה במקור] ללא היתר; ממילא אין הפיקוח מטפל במבנים הקיימים (חלקם מזה עשרות שנים רבות) שהינם החלק הארי של המבנים במפעלים ותיקים אלה".

לדעת משרד מבקר המדינה, האחריות לשלומן, לביטחונן ולבריאותן של הציבור מפני הסכנות הטמונות בחומ"ס מוטלת על המשרד להגנת הסביבה, על העירייה וגם על גורמים נוספים. על כולם לפקח - יחד ולחוד - על הבנייה במפעלים המסוכנים שמהווה סיכון לאוכלוסייה.

העירייה מסרה כי "כאשר מדובר בחצרות של מפעלים בשטחים עצומים, קשה לאתר במועד כל בניה חדשה, כאשר הבונים בניגוד לדין עושים כל מאמץ לסיים את הבניה בפרק זמן קצר ביותר וליצור עובדה מוגמרת". לדבריה, עובד באזור המפעלים המסוכנים מפקח אחראי, ונערכים סיורים שבועיים של מהנדס העיר וצוותו במגבלות כוח האדם וסדרי העדיפות הציבוריים. כמו כן "נעשה ניסיון ליעל את הפיקוח באמצעות צילומי אוויר תלת מימדים תקופתיים".

לדעת משרד מבקר המדינה, סדר העדיפויות הציבורי מחייב מתן קדימות לטיפול במפעלים מסוכנים העוסקים בחומ"ס, לרבות הקצאת כוח אדם מקצועי ומיומן ותגבור. משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי כבואה לטפל בבנייה במפעלי חומ"ס מחובתה לנקוט בתדירות גבוהה פעולות יזומות לאיתור ולמניעה של בנייה לא חוקית ולפקח על מבנים קיימים שעלולים לסכן את שלום הציבור ולטפל בהם.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שהוועדה המקומית לא אכפה את דיני התכנון והבנייה על מפעלים מסוכנים באזור מפרץ חיפה. בהיעדר פיקוח ראוי הקימו כמה מהם מבנים, תשתיות ומבני חומ"ס ללא היתר בנייה, ואלה טומנים בחובם סכנות לציבור ויוצרים מפגעים סביבתיים.

מפקחי הבנייה שבתחום אחריותם נמצאים מפעלים מסוכנים צריכים להיות בעלי ידע מקצועי רלוונטי לצורך פיקוח יעיל על בניית מתקנים ותשתיות חומ"ס.

הבדיקה העלתה כי המחלקה לפיקוח לא הכינה תכניות עבודה לפיקוח על המפעלים המסוכנים הממוקמים באזור מפרץ חיפה, ואף לא ערכה בהם ביקורות תקופתיות יזומות. עוד העלתה

הבדיקה כי למפקחי הבנייה של אגף רישוי ופיקוח האחראים לפיקוח ולאכיפה באזור מפרץ חיפה, אין הידע וההכשרה המקצועיים הדרושים לפיקוח על בניית מתקנים ותשתיות חומ"ס.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה כי למשרד להגנת הסביבה יש מפקחים הבקיאים בנושאי חומ"ס ואמונים עליהם "זאת מבלי לגרוע מאחריותה של העירייה בתחום התכנוני", וכי הוועדה המקומית פועלת להסדרת הבנייה.

בתשובה נוספת שהעביר המשרד להגנת הסביבה למשרד מבקר המדינה ביולי 2011, נמסר כי "האחריות למתן היתרי בניה והפיקוח כי הבניה נעשית בהתאם לתנאי ההיתרים... מצויה בתחומה של הרשות המקומית", ולרשות המקומית סמכויות בתחום החומ"ס, בין היתר, בהיבט של רישוי עסקים. עוד מסר המשרד להגנת הסביבה כי "פעילות התכנון והבניה הנעשית על ידי הרשות בכל הנוגע לאישור בניה של מתקנים הכוללים עיסוק בחומרים מסוכנים חייבת להיעשות על ידי הרשות באופן מקצועי", ו"מבלי להסיר מאחריותה של הרשות המקומית", המשרד להגנת הסביבה יכול ליעץ לוועדה המקומית, ככל הנדרש.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי אחריותה לבנייה בתחומם של מפעלים מסוכנים אינה מסתכמת בתחום התכנוני בלבד, אלא גם בפיקוח יעיל, סדור ותכופ החולש על כל הבנייה בתחומם. על הוועדה המקומית להפעיל פיקוח מקצועי ויעיל בכל הקשור לבנייה ולהקמת מבנים, מתקנים ותשתיות חומ"ס במפעלים מסוכנים הנמצאים בתחום שיפוטה, בין היתר באמצעות הכשרת כוח אדם מקצועי והכנת תכניות עבודה שוטפות ויזומות לפיקוח.

הכשרה בדיעבד של בנייה בלתי חוקית

במקרים מסוימים הבנייה או השימוש החורג במקרקעין "מקדימים" את הבקשה להיתר, ולפעמים הבקשה להיתר כלל לא באה לעולם, אלא אם כן התגלו הבנייה או השימוש החורג על ידי גורמי הפיקוח שהחלו בהליכי אכיפה מנהליים או פליליים. בקשות לקבלת היתר בנייה בדיעבד מכונות "בקשות להכשרה [לגליזציה] בדיעבד" של הבנייה. ניתן לחלק אותן לבקשות התואמות לתב"ע ומחייבות קבלת היתר לסטייה או לשימוש חורג שאינם בגדר סטייה ניכרת²⁸, ובקשות הנוגדות את התב"ע אשר אישורן מחייב אישור של תב"ע נקודתית.

הכשרה בדיעבד של בנייה בלתי חוקית מעוררת את הציבור לעבור על החוק ולהעמיד את מוסדות התכנון והבנייה בפני עובדה מוגמרת. חוזר מנכ"ל משרד הפנים מינואר 2004 מתייחס להנחיות היועץ המשפטי לממשלה בעניין תכניות המיועדות להכשיר בנייה בלתי חוקית בדיעבד וקובע כי לפיהן, "מוסדות התכנון כולם, ובכללם הוועדה המקומית, חייבים [ההדגשה במקור] לתת דעתם בעת שהם דנים בתכנית המיועדת להכשיר בדיעבד עבירות בניה... [ל]שיקול של אי עידוד עבריינות ולתת לו את המשקל הראוי במסגרת מכלול שיקוליהם לצורך קבלת החלטתם".

28 לפי תקנות התכנון והבניה (סטייה ניכרת מתכנית), התשס"ב-2002, סטייה ניכרת היא שינוי המשנה את הייעוד שנקבע בתכנית המתאר ומשנה את אופייה של הסביבה הקרובה.

ממצאי הביקורת עולה כי הוועדה המקומית נוהגת לאורך שנים להכשיר בדיעבד בנייה בלתי חוקית ושימושים חורגים בהיקפים נרחבים. מנתונייה עולה כי מ-2008 עד 2010 היא דנה במאות בקשות להכשרה בדיעבד²⁹ של בנייה ללא היתר, של חריגות בנייה ושל שימושים חורגים בלא היתר ואישורה אותם. הוועדה המקומית מחליטה על הכשרה בדיעבד "בתנאים" שמבקשי ההיתר נדרשים למלא; תנאים אלו כוללים בין היתר את שינוי התכנית המפורטת החלה על הקרקע, דיון בהתנגדויות, דרישות שונות של משרדים ייעודיים ומוסדות התכנון ועוד. הלכה למעשה מילוי התנאים שהיא קבעה נדרש לאחר שכבר נקבעו עובדות בשטח.

כתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה כי לוועדה המקומית "אין מדיניות התומכת באישורים בדיעבד, כי בשנים האחרונות גובשה מדיניות השוללת באופן עקרוני מצב בו 'החוטא יוצא נשכר' ולשם כך אף הוכנה הנחית היועץ המשפטי לעירייה...".

לדעת משרד מבקר המדינה, מהרישומים ולפיהם אושרו מאות בקשות להכשרה בדיעבד של בנייה בלתי חוקית ולשימושים חורגים עולה כי מדובר בתופעה רווחת בוועדה המקומית. העובדה כי הוצבו לפני עובדות מוגמרות עלולה ללמד את הציבור כי הפרת החוק משתלמת, ובכך מועבר לו מסר בלתי ראוי.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי הכשרה בדיעבד של בניה בלתי חוקית, בהיקף נרחב, אינה עולה בקנה אחד עם הוראות חוק התכנון והבנייה ועם הפסיקה, כובלת את ידי מוסדות התכנון והופכת אותם ל"חותמת גומי" המאשרת את בקשות היזמים לאחר שכבר קבעו עובדות בשטח.

הבדיקה העלתה גם כי הוועדה המקומית אינה מרכזת לדוח אחד נגיש את המידע המצוי בתיקי הבניין, המפרט את פעולות ההכשרה בדיעבד של הבנייה הבלתי חוקית ושימושים חורגים. בהיעדר מידע מסכם, זמין ונגיש אין בידיה האפשרות לעקוב אחר מילוי התנאים שהיא עצמה קבעה בכל תיק בניין, גם לא אחר מועדי תום השימוש החורג. היעדר המידע גם מונע את הפיקוח על העמידה בתנאים שנקבעו לצורך ההכשרה בדיעבד, את המעקב אחר תקופת השימוש החורג - אשר לעתים מתארכת מעבר לזמן שנקבע ללא ידיעתה של המחלקה לפיקוח, והדבר אף מסב נזקים כלכליים לעירייה בשל אי-גביית היטל ההשבחה ומסים מוניציפליים.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי עליה לקיים מעקב ובקרה תקופתיים על כל פעולות ההכשרה בדיעבד של בנייה בלתי חוקית ושימושים חורגים שהחליטה לאשר בתחומה, וכך לאכוף את התנאים המהווים את הבסיס לאישור החלטתה ולהתריע מראש על מועדי הסיום של תקופת השימוש החורג.

ביולי 2010 הוצג לפני הוועדה המקומית נוהל "מדיניות טיפול בבקשות לגליזציה" שהוציא השירות המשפטי של העירייה (להלן - נוהל השירות המשפטי). בנוהל השירות המשפטי נקבע, בין היתר, כדלקמן:

"אין למנוע ממבקש לגליזציה את המגיע לו על פי דין והתב"ע החלה במקום, כאשר מניעת המגיע על פי דין תהווה ענישה ופגיעה בלתי מידתית בזכויות. על כן כאשר מבוקש

היתר בניה התואם את התב"ע (ללא סטייה או שימוש חורג), לא תהיה לעובדת העבירה השפעה מהותית על ההיתר למעט שני אלה: א. אם הבניה כוללת מרכיבים אסורים - יש להורות על הריסתם כתנאי להיתר. ב. לא עומדת למבקש חזקת תום הלב וניתן לשקול לקבוע התניות שתכליתן מניעת שימוש עברייני".

עוד נקבע בנוהל כי "ככלל אין לתת למבקש הלגליזציה הטבה או הקלה אשר לא הייתה ניתנת לו אילו ביקש את בקשתו מראש. מתן הטבה כאמור יהווה אפליה פסולה (ביחס לשכנו ישר הדרך) פרס לעברייני ועידוד לעבריינות בניה".

בתשובתה מסרה העירייה כי נוהל השירות המשפטי מבטא את "המצב המשפטי החל והמחייב", ותכליתו "הייתה ונתרה לגדור ולהגביל את אופן הפעלת שיקול הדעת של הוועדה בבואה לדון בבקשות ללגליזציה... ולהבטיח כי... הוועדה לוקחת בחשבון את העובדה כי המדובר בבקשה להכשרת עבירה ונתנת לה את המשקל הנכון".

הכשרה בדיעבד של מבנים, מתקנים ותשתיות העוסקים בחומרים מסוכנים

כאמור, מפעלים מסוכנים באזור מפרץ חיפה הקימו מבנים, מתקנים ותשתיות חומ"ס בלי שניתן להם היתר בנייה. חלק מהם פנו לוועדה המקומית בבקשות להכשרה בדיעבד של אותם מבנים, מתקנים ותשתיות שהקימו בעבר בלי היתר בנייה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה, בין היתר, כי היא פועלת להסדרה כוללת בתחום החומרים המסוכנים, ובכל בקשה להיתר בנייה מתבקשים המפעלים להגיש סקר סיכונים הסתברותי ולסמן ולמפות את כל המבנים הקיימים "בין בהיתר ובין ללא היתר" לצורך הסדרה כוללת של הבנייה בתחומי המפעלים. היא מסרה כי הגשת הבקשות להיתר בדיעבד עלו "מדרישות הוועדה... להסדרת המפעלים המסוכנים...".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי לא היה לה צורך בכל ההליכים הקשורים להכשרה בדיעבד אילו הייתה מפעילה פיקוח ואכיפה ראויים מבעוד במועד, וכך מונעת את הבנייה הבלתי חוקית באֶה.

משרד מבקר המדינה העיר בחומרה לוועדה המקומית כי בשל הסכנות הרבות הטמונות בפעילותם של מפעלים מסוכנים הרי להכשרה בדיעבד של מבנים, של מתקנים ושל תשתיות חומ"ס שהוקמו באופן בלתי חוקי בתחום המפעלים עלולה להיות השפעה על שלום הציבור, על ביטחוננו ועל בריאותו ועל איכות הסביבה, ולכן האינטרס הציבורי של מניעת סכנה לציבור צריך להיות ראשון במעלה.

משרד מבקר המדינה בדק את פעולות הוועדה המקומית למתן היתרים בדיעבד לבנייה שנעשתה בשלושה מפעלים מסוכנים העוסקים בחומ"ס. להלן הממצאים:

1. **חברת נפט** : בחוף שמן שבמפרץ חיפה מפעילה חברת נפט מתחם המשמש לאחסון דלקים וניפוקם למכליות כביש. האזור שבו ממוקמים מתקני המתחם מוגדר כ"אזור נפט"³⁰ שכולל בין היתר מתקני אחסון דלקים של כמה חברות דלק.

ביוני 2007 הגישה חברת הנפט לוועדה המקומית בקשה למתן היתר בנייה בדיעבד לחמישה מכלים המאחסנים תוצרי נפט (כגון סולר ובנזין)³¹. מכלים אלה ממוקמים בחוות מכלי הדלק במפרץ חיפה (להלן - החווה). באוגוסט 2008 החליטה הוועדה המקומית לאשר את בקשת חברת הנפט לקבלת היתר בנייה בדיעבד בתנאים שנקבעו על ידי המשרד להגנת הסביבה, איגוד ערים חיפה להגנת הסביבה והמחלקה לתכנון ארוך טווח שבמנהל ההנדסה, האחראית, בין היתר, לנושאים תכנוניים בתחומם של מפעלים מסוכנים (להלן - הדרג המקצועי). בספטמבר 2009 נתנה הוועדה המקומית לחברת הנפט היתר בנייה המכשיר בדיעבד את הקמת המכלים.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שבתחום שיפוטה של הוועדה המקומית הוקמו חמישה מכלים לאחסון דלקים, שיש בהם סכנה לציבור, ללא היתר בנייה ובלו שפיקחה על תהליך הקמתם.

להלן עיקרי הממצאים של בדיקת ההליכים שבמסגרתם אישרה הוועדה המקומית את ההכשרה בדיעבד של חמשת המכלים ונתנה להם היתרי בנייה בדיעבד :

(א) הבקשה למתן היתר בנייה בדיעבד : תקנה 3 (א) לתקנות בקשה להיתר קובעת אילו נספחים יש לצרף לבקשה להיתר. בהתאם לכך צירפה חברת הנפט לבקשה שהגישה תשריט סכמתי של שטחי הבנייה (להלן - גרמושקה), מפה מצבית³² ו"רשימת מיכלים ומוצרים מאוחסנים" הכוללת 19 מכלים שאוחסנו בהם נפט, סולר, בנזין, מים ושמן בתחום החווה.

מבדיקה שעשה הדרג המקצועי עולה כי בחלקה המזרחי של החווה, סמוך לנחל עין סעדיה, קיימים עשרות מכלים שלא סומנו הן בגרמושקה והן במפה המצבית, והם אינם נכללים ברשימת המכלים שצירפה החברה לגרמושקה³³. לפיכך דרש הדרג המקצועי מחברת הנפט להגיש לוועדה המקומית דוח "לגבי מצב ההיתרים למתקני החומרים המסוכנים הנמצאים במתחם כולו, וכן לגבי מצב ההיתרים המתייחס למיכלים שבחלקן המזרחי של המתחם ושאינם מסומנים בגרמושקה". יצוין כי גם לפי התנאים שקבעה הוועדה המקומית לאישור הבקשה, נדרשה חברת הנפט להגיש את הדוח תוך ארבעה חודשים ממועד ההודעה על החלטת הוועדה המקומית (אוגוסט 2008), דהיינו עד סוף שנת 2008. נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, דצמבר 2010, לא הגישה החברה דוח כזה.

בתשובתה של חברת הנפט למשרד מבקר המדינה מאפריל 2011 נמסר כי המידע הרלוונטי להיתר הבנייה נכלל בתוך הבקשה להיתר, ואין חובה לכלול בבקשה להיתר פרטים שלא מתבקש לגביהם היתר בנייה.

30 בהתאם לתכנית מתאר חפ/222.

31 מכלים 8, 9, 11, 24, 25.

32 מפת קנה מידה שמסומנים בה שטח קרקע מוגדר וכל עצם הנמצא בו.

33 הבדיקה התבססה על תצלום אווירי.

מהאמור לעיל עולה כי הוועדה המקומית והדרג המקצועי לא ידעו אם הבקשה למתן היתר בדיעבד למכלים האמורים תואמת את המצב בחווה הלכה למעשה ואף לא ידעו אילו תשתיות ומתקני חומ"ס הוקמו ללא היתר בנייה ובניגוד לחוק.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי היה עליה לדרוש מחברת הנפט את כל המידע לגבי התשתיות והמתקנים בחווה, לרבות אלו שנבנו ללא היתרי בנייה, ולהעמידו לרשות הדרג המקצועי לשם קבלת התייחסותו כתנאי לדיון בבקשה למתן היתר בדיעבד. עוד העיר משרד מבקר המדינה, כי על הוועדה המקומית לדרוש באופן מיידי מיפוי של כל שטח החווה ולאכוף את דרישתה לקבלת דוח על ההיתרים עבור כל התשתיות והמתקנים שיש בהם חומ"ס הנמצאים בתחום החווה.

(ב) תנאים למתן היתר בנייה בדיעבד: באוגוסט 2008 אישרה הוועדה המקומית את בקשת חברת הנפט בתנאים שנקבעו על ידי המשרד להגנת הסביבה ואיגוד ערים חיפה להגנת הסביבה והוכנו על ידי הדרג המקצועי. נקבע ש"הסיכונים מהמתחם לא יחרגו מרמת הסיכון הקביל, כפי שמוגדר על ידי הרשויות...", ולשם כך יש לקבל מחברת הנפט התחייבות משפטית ולפיה "הותקנו כל האמצעים וננקטים כל האמצעים להפחתת סיכונים", כפי שפורטו בסקר סיכונים שחברת הנפט הגישה בשנת 2006; כן נקבע כי "על המתחם לעמוד בדרישות והנחיות המשרד להגנת הסביבה בנושא עמידות מבני החומ"ס (מיכלי אחסון דלקים) ברעידות אדמה". עוד נקבע כי "תיערך התייעצות" עם המשרד להגנת הסביבה ואיגוד ערים חיפה להגנת הסביבה "באשר לצורך ברוח השפעה על הסביבה" של מתקני חברת הנפט. מחברי הדוח התבקשו להתייחס לזיהום מים, קרקע ואוויר.

חברת הנפט מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא נדרשה "להמציא התחייבות לפיה הותקנו וננקטים כל האמצעים להפחתת פליטות" של חומרים רעילים לאוויר כפי שפורטו בסקר הסיכונים שהכינה בשנת 2006, וכי ביוני 2009 היא המציאה את ההתחייבות האמורה. עוד מסרה כי היא פעלה בהתאם להוראות סקר הסיכונים ואינה מאחסנת בנוזן במכלים המצויים לאורך הגדר.

בעקבות פניית הדרג המקצועי למשרד להגנת הסביבה ביוני 2009, כתב המשרד להגנת הסביבה לוועדה המקומית ביולי 2009, כי "טרם הוצאת היתר בנייה" יש להשלים את הטיפול בכמה נושאים הקשורים לשפכי תעשייה וכימיקלים, מניעת זיהומי מים וקרקע וטיפול בזיהומים קיימים.

ממצאי הביקורת עולה כי בתחום החווה, ליד נחל עין סעדיה, הוקם ללא היתר מתקן לטיפול בשפכי תעשייה וכימיקלים (להלן - מתקן השפכים), המטפל בכל המתקנים והתשתיות של חברת הנפט, ונתוני הקולחים היוצאים ממנו חורגים מהערכים הקבועים בחוק עזר לחיפה (הזרמת שפכי תעשייה למערכת הביוב), התשמ"ז-1986 (להלן חוק העזר לחיפה).

עוד העלתה הביקורת כי בתקופה שבין פברואר 2005 לדצמבר 2006 דגם איגוד ערים חיפה לביוב את הקולחים היוצאים ממתקן השפכים ארבע פעמים, ובכולן נמצאו חריגות משמעותיות מהתקן של חוק העזר לחיפה ושל מכון טיהור השפכים בחיפה. נמצא כי בפברואר 2007 פנה איגוד ערים חיפה לביוב לעירייה בבקשה לשלול את רישיון העסק של חברת הנפט, מאחר שהיא עוברת "באופן קבוע על החוק [חוק העזר לחיפה] להזרמת שפכי תעשייה למערכת הביוב... [ואינה עומדת] בתנאי רישיון לעסק".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה כי "במסגרת בקשה להיתר למיכל השפכים... התבקשה החברה לטפל מיד באישורו. החברה פעלה מידית להגשת בקשה והוצגו דרישות סביבתיות מחמירות שללא אישורו, לא יינתן היתר וינקטו אמצעים משפטיים".

בתשובה של חברת הנפט נמסר כי "אכן המתקן לטיפול בשפכים של החברה לא הצליח להביא את השפכים לרמה הנכונה", ולפיכך המשרד להגנת הסביבה וחברת הנפט בחנו הקמת מתקן חלופי, והיא ממתינה לקבלת היתר בנייה להקמתו בהתאם לבקשתה להיתר בנייה מיוני 2010.

לאורך שנים הפעילה חברת הנפט מתקן לטיפול בשפכי תעשייה וכימיקלים שהוקם ללא היתר. כן חרגו שפכי התעשייה שלה שהוזרמו למערכת הביוב ולמכון טיהור השפכים בחיפה מהמתקן הקבוע בחוק העזר לחיפה. במהלך השנים האלו לא נקטה הוועדה המקומית פעולות לטיפול בבנייה הבלתי חוקית של מתקן השפכים, והעירייה לא פעלה להפסקת הזרמת השפכים החורגת מהמתקן.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית שמערך הפיקוח והאכיפה שלה לא איתר את מתקן השפכים שנבנה ללא היתר בנייה כנדרש בחוק, והוא לא דאג להפסקת פעילותו.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי לא נקטה צעדים להפסקת הזרמת שפכי התעשייה למערכת הביוב העירונית ולמכון טיהור השפכים למרות המידע שהיה בידה כבר בשנת 2005 ולמרות פניית איגוד ערים חיפה לביוב משנת 2007.

הבדיקה העלתה כי ביולי 2009 העבירה חברת הנפט למשרד להגנת הסביבה ולוועדה המקומית "התחייבות לצורך קבלת היתר בנייה", ולפיה היא תבצע סקר קרקע במתקניה שבחוף שמן במפרץ חיפה בהתאם להנחיות העדכניות של המשרד להגנת הסביבה ולפי לוח זמנים שייקבע אתו, תסדיר את מתקן השפכים לפי לוח זמנים שייקבע מראש, תקים בשטחה מתקן ביולוגי לטיפול בשפכי תעשייה וכימיקלים ותעביר "תוכנית מיכלים" המעידה כי המכלים נבנו בהתאם לתקן העמידות בפני רעידות אדמה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד להגנת הסביבה כי מאז ספטמבר 2009 הוא מקיים דיונים ובוחר את מתקן השפכים, שאמור לשרת גם את חוות המכלים על פי התחייבות שניתנה לו. עוד מסר המשרד להגנת סביבה כי חברת הנפט הגישה בקשה להיתר בנייה עבור הקמת מתקן השפכים.

יש לראות בחומרה את העובדה שהוועדה המקומית הכשירה בדיעבד הקמת חמישה מכלים לאחסון דלקים שיש בהם סכנה לציבור, מבלי שקיבלה אישורים מוקדמים של גורמים המופקדים על נושאי בטיחות וגורמי הגנת הסביבה. פעולות אלה של הוועדה המקומית מעידות כי היא לא נתנה משקל ראוי לאינטרסים הציבוריים שעליהם היא מופקדת, ולמעשה חדלה מלמלא כהלכה את תפקידה. על הוועדה המקומית לוודא שחברת הנפט תעמוד בדרישות ובתנאים שנקבעו בהחלטתה מאוגוסט 2008, ובדרישות המשרד להגנת הסביבה מיולי 2009.

2. מפעל א : מפעל א הממוקם במפרץ חיפה, מייצר מגוון חומרים פטרוכימיים המשמשים חומרי גלם לתעשייה: חומרי כימיה, פלסטיק, דלק, עץ, תרופות, מזון ועוד. המפעל מחובר בצנרת מסועפת לבתי הזיקוק בחיפה, למסוף הכימיקלים בנמל הקישון ולמפעלים שכנים. למעשה, מתקני המפעל והצנרת הם חלק מתהליך הייצור והשיווק של כמה מפעלים נוספים בתעשייה הפטרוכימית באזור. יצוין כי במרס 1972 אושרה תכנית חפ/1508 לתכנון ובינוי של המפעל.

ביוני 2010 הגיש מפעל א לוועדה המקומית בקשה למתן היתר בנייה בדיעבד למבנים, למתקנים, למכלים ולעמדות מילוי למכליות, וכן בקשה להיתר להגדלת שטח האחסון ולהוספת מתקנים, צנרת ועמדות מילוי.

הבדיקה העלתה כי באותו מועד, התריע הדרג המקצועי בפני הוועדה המקומית, כי בקשת מפעל א להכשרה בדיעבד ולהיתר "כוללת תכנית פיתוח והרחבה מקיפה של המפעל, הכוללת תוספת של מתקנים חדשים", והמתקנים "הם בעלי פוטנציאל להשפעה סביבתית: סיכונים, זיהום אוויר, ריחות וכדומה". עוד ציין הדרג המקצועי כי מבדיקת סקר הסיכונים שהגיש מפעל א עולה כי "כבר במצב הקיים יש חריגת סיכון מעבר לגדר המפעל ויש לנקוט באמצעים לבטלה", ו"בדיקת הרשויות הסביבתיות לסקר הסיכונים ולגרמושקה טרם הושלמה".

ביולי 2010 דנה הוועדה המקומית ואישרה בתנאים את בקשת מפעל א "לאשר לגליזציה למבנים, מתקנים, מיכלים לעמדות מילוי מיכליות, וכן תוספת אחסון, תוספת מתקנים, תוספת צנרת, תוספת עמדות מילוי והריסה של חלק מהמתקנים הקיימים" (ראו להלן)

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה כי מטרת הבקשה "המרוכזת" של מפעל א לאישור בדיעבד הייתה לערוך "סדר" תכנוני בקיים, וכן הוגשו בקשות שלה לתוספות בנייה. מהנדס העיר התנה את הבקשות לתוספות הבנייה "בכך שתבוצע לגליזציה כוללת לכל הבניה והשימושים במפעל. במסגרת זו, התבקש מפעל א להכשיר את כל המבנים הקיימים ולהתאימם לדרישות ולתקנים עדכניים".

משרד מבקר המדינה העיר בחומרה לוועדה המקומית על כך שבתחום שיפוטה הוקמו מבנים, מתקנים ועמדות מילוי למכליות ללא היתרי בנייה ובלו שפיקחה על תהליך הקמתם. על הוועדה המקומית ליזום פיקוח ואכיפה על בנייה בלתי חוקית בתחומם של מפעלים מסוכנים ולא לסמוך על כך שהמידע יגיע אליה נוכח בקשה של מפעל א לגליזציה משיקוליו.

ביולי 2010 החליטה הוועדה המקומית, כאמור לעיל, לאשר את בקשת מפעל א למתן היתר בנייה בדיעבד למבנים, למתקנים ולחלק מהמכלים (שנכללו בבקשה) בתנאים שהתבססו על אישור המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, המשרד להגנת הסביבה והדרג המקצועי, כמפורט להלן:

(א) אישור המועצה הארצית נדרש בשל הוראותיהם של תכניות המתאר ודברי החקיקה החלים על קרקעות מפרץ חיפה:

(1) תמ"א 34 ב'2 - תכנית מתאר ארצית מאושרת לאתרים להתפלת מי ים. האישור נדרש משום שהתכנית מייעדת הקמת מתקן להתפלת מי ים במתחם מפעל א.

(2) תמ"א 37/א/2(4) - תכנית מתאר להולכת גז טבעי. האישור נדרש משום שהמתקנים האמורים נמצאים בתחום הסקירה של תמ"א 37, המיועדת להולכת גז טבעי.

(3) תמ"א 13 - תכנית מתאר ארצית חלקית לחופים - חוף הים התיכון. התכנית אושרה בשנת 1983, ונועדה לקבוע את ייעודי הקרקע לשם שימור מרבי של חוף הים.

(4) חוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004. האישור נדרש משום שלפי חוק שמירת הסביבה החופית, המבנים ומתקני החברה הכלולים בבקשה נמצאים בתחום שבין 100 מטר ל-300 מטר, וכן בתחום ה-100 מטר של תמ"א 13.

(ב) הנחיות המשרד להגנת הסביבה כללו הכנת מסמך סביבתי לכל הפרויקט, הטמעת ההמלצות התפעוליות של סקר הסיכונים ואי-זליגת חומרים מסוכנים אל מחוץ למתחם.

בתשובתו מסר המשרד להגנת הסביבה כי "מאחר והמפעל עובר גם הליך הסדרה סביבתי אינטגרטיבי, ההנחיות שיתנו למפעל הן הנחיות ל'העברת מידע לרישוי אינטגרטיבי' עם התאמות לצורכי היתר בניה". עוד נמסר כי מפעל א העביר למשרד להגנת הסביבה מסמך סביבתי אינטגרטיבי הנמצא בבדיקה בימים אלה.

(ג) אישור הדרג המקצועי כלל את התנאים האלה: הגשת מפרט ופרשה טכנית³⁴ לכל מתקן בעל פוטנציאל להשפעה סביבתית, ואישור המשרד להגנת הסביבה שמפעל א נקט את כל האמצעים הדרושים, כולל בניית מאצרות³⁵.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה כי "לולא איתור עבירות הבניה לא הייתה מוגשת הבקשה לגליזציה מלכתחילה. במגבלות כוח האדם והמגבלות האחרות הקיימות לא נפל פגם בפעילות הועדה".

בתשובת מפעל א למשרד מבקר המדינה נמסר גם כי הבנייה הייתה בשטחו התעשייתי של המפעל עוד בשנות התשעים, והוא פועל "למעלה מעשור... להשלים את המהלך".

בעקבות ערר שהגיש חבר מועצת עיריית חיפה על החלטת הוועדה המקומית לאשר לגליזציה למפעל א, החליטה ועדת הערר³⁶ בדצמבר 2010 כי "דין הערר להתקבל באופן חלקי, באופן שבו כל הנושאים אשר כלולים בסקר הסיכונים, לא יותרו במסגרת היתר הבנייה הנ"ל, אלא יוחזרו לדיון בפני הוועדה המקומית, לאחר שהמלצות המשרד להגנת הסביבה בנושאים אלו יוטמעו בבקשות המעודכנות של המשיבה".

עוד החליטה ועדת הערר כי נושאים כמו סקר הסיכונים "חייבים לעמוד בפני נבחרי הציבור, בטרם אלו מקבלים את החלטתם. על גופים אלו [נבחרי הציבור] לבחון את המצב המוצע, על בסיס נתונים מלאים, ולא להסתמך על הגורמים המקצועיים אשר יקבלו את ההחלטה בעניין. אין המדובר בתנאים טכניים, אלא בעניינים מהותיים, אשר אותם נבחרי ציבור עשויים לתת את הדין עליהם, בסופו של יום, אם וכאשר יקרו מקרים הקשורים באותם חומרים מסוכנים. מאחר והאחריות והסמכות הולכות יד ביד, יש לתת להם את מלוא האינפורמציה בטרם קבלת ההחלטה, ולא לאחריה".

נוסף על אלה, קבעה ועדת הערר כי "כל הנושאים הללו, אכן ראויים לבחינה, לאחר שיתקבל הדו"ח הסופי בעניין הסיכונים. מאידך כל אותם נושאים אשר אין להם כל קשר לעניין הסיכונים... יותרו על פי החלטתה של הוועדה המקומית ובכפוף לתנאיה".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי אי-פיקוח ואי-אכיפה לאורך שנים גרמו לבנייה בלתי חוקית במתחם מפעל א. הדרישות לרישוי עסקים ולתוספות בנייה הן שהביאו לבקשות לגליזציה של הבנייה הבלתי חוקית.

34 דוח המסכם את השפעתם הסביבתית של חומרים שונים בתהליכים תעשייתיים ומסחריים שהם בעלי פוטנציאל למפגעים סביבתיים, כגון זיהום קרקע, זיהום אוויר ואירועי חומ"ס.

35 בכתב אגירה מחומר אטום עבור חומר מאוחסן, שיכולה לקלוט את כל הכמות העולה לפרוץ מהמכלים.

36 ערר 295/10 שמחון ואח' נ' הוועדה מקומית לתכנון ולבנייה חיפה ואחרים.

התנאים שהציבה הוועדה המקומית כדי להכשיר בדיעבד את הבנייה הבלתי חוקית בשטח מתחם מפעל א, מלמדים על החשיבות של קביעת תנאים מקיפים טרם הבנייה. לדעת משרד מבקר המדינה, הבנייה הבלתי חוקית הרחבה במתחם מפעל א, בלי שהוועדה המקומית הייתה מעורבת בנעשה, חמורה. תהליך התרחבות המפעל נעשה בלי שנשקלה ההגדלה הניכרת של שטחי האחסון והיקפי הייצור, שהם בעלי פוטנציאל להשפעה סביבתית, לסיכונים אישיים וציבוריים עתידיים, להזרמת שפכים לא מבוקרת, לזיהום אוויר ולמטרדי ריח.

3. מפעל ב: מפעל ב מפתח, מייצר ומשווק מגוון תרופות ומוצרים בתחומים רפואיים. חלק נכבד מפעילות הייצור שלו מתקיים באזור התעשייה שבמפרץ חיפה. בתהליכי הייצור שלו משתמש מפעל ב בחומרים מסוכנים הכוללים חומרים מחמצנים, חומצות, כהלים וחומרים דליקים.

להלן עיקרי הממצאים של בדיקת ההליכים שבאמצעותם אישרה הוועדה המקומית את בקשת מפעל ב להכשרה בדיעבד של מבנה ייצור תעשייתי שהוקם ללא היתר וכלי שהוועדה המקומית פיקחה על הקמתו:

מבנה ייצור, משרדים ומעבדות: במרס 2004 הגיש מפעל ב בקשה "לאשר לגליזציה לבניין בן 4 קומות + 3 גלריות בשטח כולל של 13,327 מ"ר..." (להלן - מבנה הייצור והמעבדות³⁷).

הועלה כי רק בפברואר 2006 דנה הוועדה המקומית בבקשת מפעל ב למתן היתרי בנייה בדיעבד למבנה הייצור והמעבדות, לשימוש לתעשייה ולמשרדי החברה - ואישרה אותה. במהלך הדיון ציינו כמה חברים כי הוועדה המקומית "רואה בחומרה את הבניה ללא היתר", כי על מפעל ב לפעול "באופן מסודר ועל פי ההליך הקיים במינהל ההנדסה", כי נציגי המפעל "מזלזלים באופן מופגן בחברי הוועדה ובידיעה כי לא יעשה דבר נגדם", וכי יש לראות "בחומרה רבה את התהליך הלא חוקי".

בקשת מפעל ב למתן היתר בנייה בדיעבד למבנה הייצור והמעבדות אושרה על ידי הוועדה המקומית בתנאים שכללו את קבלת האישורים הנדרשים מאיגוד ערים חיפה להגנת הסביבה, דרישה ממפעל ב "להוציא היתרי בנייה לבנינים שנבנו ועדיין לא הוצא להם היתר" וכן דרישה לקדם את התהליכים הסטטוטוריים להכנת תכנית-אב למפעל.

כתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה כי הוועדה המקומית סבורה "כי בניה ללא היתר בכלל, והקמת חלקי מפעלים גדולים בפרט הינה תופעה פסולה המנוגדת לחוק שלא ניתן לקבלה. מצד שני, כאשר מוגשות בקשות לגליזציה והמבקש מקיים את התנאים התכנוניים הסביבתיים והבטיחותיים לרבות אישורי המשרד להגנת הסביבה, כבאות וכיוב' ניתן לדון בבקשה להיתר מהבחינה התכנונית".

משרד מבקר המדינה העיר בחומרה לוועדה המקומית על כך שבמפעל שנמצא בתחום שיפוטה נבנו מבנה ייצור, משרדים ומעבדות בהיקף גדול ללא היתרי בנייה, וכלי שהיא פיקחה על תהליך בנייתם. בנייה זו עלולה להוות סכנה לציבור ולגרום לפגיעה באיכות הסביבה.

37 בפרוטוקול ישיבת הוועדה המקומית צוין כי הבניין ישמש "לתעשייה ולמשרדי החברה".

הבדיקה העלתה את הממצאים הבאים:

(א) כי בוי אש: בפברואר 2003 כתב איגוד ערים חיפה לכבאות לוועדה המקומית, כי בביקור שקיים במפעל ב שבמפרץ חיפה מצא כי "נבנה מבנה חדש שגודלו מעל 13,000 מ"ר והעבודות נמצאות בעיצומן... למבנה הנ"ל לא ניתן אישור על ידינו מאחר ומצאנו כי הבנייה הצפופה המוצעת וסוג העיסוק מחייב[ים] גישה תכנונית אחרת שתאפשר גישה טובה יותר לרכבי הכיבוי ויכולות ביצוע פעולות כיבוי במספר חזיתות". עוד כתב כי על העירייה להורות ללא דיחוי על הפסקת העבודות עד קבלת אישור מטעמו.

האמור לעיל מבאר חלק מן הסכנות הטמונות בבנייה בלתי חוקית בתחומם של מפעלים מסוכנים, באי-פיקוח ובאי-אכיפה.

ביולי 2003 (כחמישה חודשים לאחר הביקור במפעל) הודיע איגוד ערים חיפה לכבאות לוועדה המקומית כי "בהסתמך על אישורי הוועדה המקומית ועל הבדיקה שערך, הוא אינו מתנגד לחיבור המבנה לרשת החשמל והמים. עוד כתב כי האישור שהוא העביר לוועדה המקומית אינו פוטר את המפעל מ"שיפור כללי של מערך בטיחות האש וכיבוי השרפות, לרבות שיפור דרכי הגישה, אגירת המים וכושר השאיבה, הכול לפי תכנון מפורט שיאושר על ידינו...".

משרד מבקר המדינה העיר בחומרה לוועדה המקומית כי למרות המידע שמסר לה איגוד ערים חיפה לכבאות, היא לא פעלה מיידיית לעצור את הבנייה הבלתי חוקית בשטח מפעל ב.

משרד מבקר המדינה העיר לאיגוד ערים חיפה לכבאות כי עליו לוודא שהמפעל שיפר את מערך בטיחות האש וכיבוי השרפות שלו.

איגוד ערים חיפה לכבאות מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מפברואר 2011, כי הוא דרש מהמפעל שהורחב "לערוך שיפורים נוספים בראיה כוללת של הסיכון", לרבות הקמת מאגר מים ושיפור כושר השאיבה, שיפור דרכי הגישה והאחסון במחסנים ובחוות המכלים. הוא הודיע כי השיפור הנדרש אינו קשור להיתר הבנייה וכי הוא עושה במפעל ביקורת שנתית מקיפה.

(ב) טיפול בשפכי החברה: הבדיקה העלתה כי בנובמבר 2006 הודיע המשרד להגנת הסביבה למפעל ב כי כבר בדצמבר 2003 התנה את הפעלת "המבנים החדשים שבמפעל" בהצגה ובאישור פתרון לכל השפכים שהמפעל מייצר עד הקמת מתקן לטיפול בשפכים. עוד הודיע כי מפעל ב ביצע פעולות מסוימות לטיפול בכלל השפכים, אולם טרם הקים מתקן לטיפול בשפכים.

באותו מועד העביר מפעל ב התחייבות למשרד להגנת הסביבה, ולפיה הוא יסדיר את הטיפול בשפכי המפעל בהתאם לפתרון מקובל ומאושר על ידי המשרד להגנת הסביבה תוך שנה ממועד ההתחייבות, דהיינו בנובמבר 2007. הוא התחייב כי אם יחל בייצור במבני התעשייה, יהיה לו פתרון שלם לשפכי המפעל אשר יהיה מקובל ויאושר על ידי המשרד להגנת הסביבה.

בנובמבר 2006 הודיע המשרד להגנת הסביבה לעירייה כי בקשת מפעל ב "להיתר בניה למבנה ייצור ומעבדות" תאושר בהתאם לתנאים שיצוינו בהיתר הבנייה, ולפיהם "במבנה לא יהיו שימושים ופעילויות שבמהלכם נוצרים שפכים תעשייתיים...." וכי "כל בקשה לשינוי בשימוש או בייצור שפכים תעשייתיים תחייב תיקון היתר הבניה לשימוש נוסף באישור המשרד... ולא לפני שכל שפכי המפעל יוסדרו סביבתית ויעמדו בכל התקנים הנדרשים".

במאי 2009 הודיע המשרד להגנת הסביבה לעירייה כי "המפעל ערך שינויים בכל מערכת השפכים התעשייתיים", ועל פי הצהרת המפעל "בוצע ניתוק של המפעל ממערכת הביוב העירונית", והוא אינו מזרים אליה שפכים תעשייתיים ולכן אין לו התנגדות למתן היתרי בנייה ל"מבנה המשרדים ומיכל לאיסוף שפכים".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד להגנת הסביבה כי "טרם הוספת הבניה" היו למפעל בעיות משני היבטים סביבתיים: פליטת חומרים רעילים לאוויר ואיכות שפכים "שאינה עומדת בדרישות איגוד ערים לביוב חיפה". לפיכך הוא הגביל את השימוש במבנה הייצור והמעבדות והחל לטפל בפליטת החומרים הרעילים לאוויר בהליכי אכיפה מתוקף חוקים אחרים. הוא מסר כי החריגות בפליטת החומרים הרעילים לאוויר הוסדרו, והוסכם עמו כי לאחר שהמפעל יערוך שינויים בהזרמת השפכים, הוא יוכל להפנות אותם לטיפול במפעל שעיסוקו טיפול בשפכים עם חומרים מסוכנים.

משרד מבקר המדינה העיר בחומרה לעירייה כי חרף ההתראות שהעביר אליה המשרד להגנת הסביבה היא לא פעלה להפסיק את הזרמת השפכים התעשייתיים ולא דרשה שמפעל ב יציג לה פתרון כולל לשפכים שהוא מייצר .

(ג) תכנית-אב למתחם המפעל : באוקטובר 2004 העביר מפעל ב לעירייה תכנית-אב למתחם מפעל ב (להלן - תכנית-האב). הבדיקה העלתה כי הדרג המקצועי קבע, בין היתר, כי על תכנית-האב לשקף את המצב הקיים, את תכנית הבינוי וכן מצב סופי לשלבי הביניים, לסמן בה את מיקום מערכת הביוב הציבורית הקיימת ואת צנרת השפכים המוליכה ממתקני הייצור אל מתקני הטיהור, ולוח זמנים משוער להקמתן ולהקמת מתקן לטיפול בשפכים אם יידרש. עוד קבע הדרג המקצועי כי לנושא איכות הסביבה "יש לצרף מסמך הסברים וגיליון נפרד שישקף את המצב הקיים והמצב העתידי". במסמך זה התבקש הכותב להתייחס למיקומם של כל מתקני החומ"ס, לתנועה ולפריקה של מכליות כביש, לארובות וליציאות מנדפים, למיקום מקורות אנרגיה ודלקים, למקומות שיש בהם ייצור שפכי תעשייה ולטיפול בהם ולמיקום אחסון תוצרים מוגמרים.

במאי 2006 דנה הוועדה המקומית בתכנית בניין עיר ח/פ/598 ז'³⁸, והחליטה כי אישורה יותנה בתיקון תכנית-האב תוך תיאום עם הדרג המקצועי "על מנת לאפשר מעקב ובקרה של תהליך הפיתוח בשלבים של המפעל, בהיבטיו השונים". עוד ציינה כי לא תקדם את התכנית בטרם יינתנו היתרי בנייה למפעל וישולמו אגרות והיטלים לכל הבניינים שנבנו וטרם ניתנו להם היתרים.

הבדיקה העלתה כי עד מועד סיום הביקורת, דצמבר 2010, טרם הגיש מפעל ב את תכנית-האב המתוקנת.

מהאמור לעיל עולה כי תהליך הפיתוח במפעל נעשה בלא אישור הוועדה המקומית וכלי שהיא עקבה אחר תהליכי הבנייה והפיתוח הנעשים בו ופיקחה עליהם.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית על כך שלא מנעה ממפעל ב לפתח את המפעל במשך יותר מארבע שנים בלי שזוה הגיש תכנית-אב מתוקנת בהתאם לבקשתה שלה.

38 מטרת התכנית "שינוי יעוד ח"ח 62 בגוש 11603... ", והיא מציעה שינוי סיווג ח"ח 62 מדרך לאזור תעשייה.

עוד העלתה הבדיקה כי עד מועד סיום הביקורת לא עמד מפעל ב בתנאים שנלוו לאישור בקשתו להכשרה בדיעבד של מבנה הייצור והמעבדות. נמצא כי בנובמבר 2007 הודיעה הוועדה המקומית למפעל ב כי הוא עבר עברות על חוק התכנון והבנייה ובנה מבנה ייצור ומעבדות ללא היתר בנייה והיא שוקלת לפתוח בהליכים פליליים נגדו. אולם עד מועד סיום הביקורת לא נתנה העירייה היתר בנייה למפעל ב ולא הפעילה את אמצעי האכיפה העומדים לרשותה לטיפול בעברות הבנייה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי העובדה שמפעל ב בנה בנייה בלתי חוקית בהיקף רחב, בלי שזו הייתה מעורבת בנעשה, היא חמורה. הדיון בבקשותיו והתנאים שנקבעו לאישורם מעידים כי לאורך שנים עבר עברות בנייה: בנה מבנים ומתקנים שהיו חלק מתכנית הפיתוח וההרחבה שלו ללא הליכי אישור, רישוי ופיקוח כנדרש בחוק. מפעל ב הורחב בלי שנשקלה ההגדלה הניכרת של שטחי האחסון והיקפי הייצור, שהם בעלי פוטנציאל להשפעה סביבתית, לסיכונים אישיים וציבוריים עתידיים, להזרמת שפכים לא מבוקרת, לזיהום אוויר ולמטרדי ריח.

בתשובה נוספת שמסרה העירייה באוגוסט 2011 היא מסרה שהגבירה את "אכיפת דיני התכנון והבניה בתחומה". כתוצאה מכך, לטענתה, היא מאתרת "עבירות בניה ישנות... ועל כן היא עומדת על טיפול בהן בהגיע צוותי אכיפה רלוונטיים".



מממצאי הביקורת עולה כי לאורך שנים הוקמו והורחבו באזור מפרץ חיפה מפעלים, מתקנים ותשתיות חומ"ס והוגדלו באופן משמעותי שטחי האחסון והיקפי הייצור בהם ללא היתרי בנייה, כנדרש בחוק. עובדות אלה מעידות כי במשך השנים לא פיקחה הוועדה המקומית על הפעילות הרבה המתרחשת באזור מפרץ חיפה ולא אכפה את החוקים הרלוונטיים. המשך אי-אכיפת החוק על מפעלים מסוכנים טומן בחובו סכנה ממשית לאזור מפרץ חיפה כולו - לציבור ולסביבה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי מדובר באזור שבו מרוכזים הרבה מפעלים מסוכנים, מחד גיסא, ומתגוררת בו אוכלוסייה גדולה, מאידך גיסא. במצב כזה שלום הציבור וביטחונו ושמירה על איכות הסביבה הם אינטרסים ציבוריים ראשונים במעלה המחייבים אותה לפעול ביתר שאת למניעת בנייה בלתי חוקית במפעלים אלו.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהוועדה המקומית תפעל בשיתוף פעולה מלא עם איגוד ערים חיפה להגנת הסביבה בטיפול בהליכי רישוי המפעלים, הפיקוח והאכיפה עליהם, על מתקנים ועל תשתיות חומ"ס, כדי שזה יוכל לוודא כי המפעלים המסוכנים פועלים בהתאם להנחיות ולתקנות שהוא מפרסם על מגת להבטיח את שלום הציבור, ביטחונו ובריאותו ואת הגנת הסביבה.

הכשרה בדיעבד של שימוש חורג במקרקעין

אזורים מסוימים בעיר חיפה מאופיינים במגמה הולכת וגדלה של שימוש חורג במקרקעין שלא בהתאם לחוק: דירות מגורים אוכלסו בבתי עסק, במשרדים, בחנויות, במסעדות, בבתי קפה ובפאבים - בלא שניתן להם היתר לשימוש חורג ותוך קביעת עובדות בשטח - מה ששינה את אופיים של האזורים האלה. תופעה זו איננה מטופלת בייעילות, הן במישור התכנון והן במישור האכיפה, והיא מסבה לדיירי אותם האזורים סבל ממטרדים שונים, לרבות בעיות חניה, רעש ועוד. הוועדה המקומית לא הביאה לעצירת המגמה של השימוש החורג במקרקעין, אלא העדיפה להכשירם בדיעבד באמצעות "לגליזציה לשימוש חורג".

בהחלטת הוועדה המחוזית מספטמבר 2007 לאמץ את מסמך מדיניות ציר מוריה נקבע כי "מהמסמך תוסר כל התייחסות לנושא הלגליזציה למבנים ולשימושים קיימים". ועדת הערר³⁹ כתבה על כך ביוני 2009, כי הוועדה המחוזית "אינה מוכנה לתת ידה לתכנון המובל על ידי הפרות חוק", ומסמך מדיניות המעורר הכשרה בדיעבד של שימוש חורג קיים "אינו תואם את המדיניות הראויה מבחינה תכנונית, ונוגד את הפסיקה שנקבעה בעניינים אלו". עוד ציינה ועדת הערר כי "אין להתיר לעברייני בניה, ומי שפועל בניגוד לחוק, לקבל פרס על מעשיו, על דרך של התרת השימוש בדיעבד, קל וחומר כאשר הדבר לא היה מתאשר אלמלא כן".

בתשובתה מסרה העירייה כי אישור השימוש החורג על ידי הוועדה המקומית נועד "לגשר על הפער בין תכנון ישן וארכאי לבין המציאות המשתנה שאינה מתאימה לתכנון. כך למשל קודם ואושר מסמך מדיניות ציר מוריה שהגדיר את הציר כמוקד בילוי ומסחר". עוד נמסר על ידי העירייה, כי אין פגם בשיקול דעתה של הוועדה המקומית באישור השימוש החורג במקרקעין "באופן עקרוני", כאשר נקטה אמצעים "משפטיים מקיפים כנגד שימוש חורג ובניה שלא הותרו", ושימוש חורג במקרקעין מעין זה אינו משנה את אופי הסביבה ואינו מהווה סטייה ניכרת.

להלן דוגמה לפעולת הוועדה המקומית להכשיר בדיעבד שימוש חורג במבנה בניגוד לחוק:

בית קפה א : בית הקפה פועל כשבע שנים (משנת 2003) בדירת מגורים בקומת הקרקע של בניין קדמי, ברחוב מוריה. השינוי בשימוש במבנה מדירת מגורים לבית קפה נעשה ללא היתר לשימוש חורג, כנדרש בחוק. הבדיקה העלתה כי באוקטובר 2000 דחתה הוועדה המקומית בקשה של יזמים להכשיר בדיעבד שימוש חורג בדירת מגורים למסעדה, נוכח סירובם של השותפים לנכס.

עוד העלתה הבדיקה כי במרס 2005 דנה הוועדה המקומית בבקשה נוספת של היזמים לאשר הכשרה בדיעבד של שימוש חורג בדירת מגורים בקומת הקרקע למסעדה ובית קפה, בשטח של כ- 100 מ"ר; בדירה נעשו שינויים פנימיים וחיצוניים. בהחלטתה קבעה הוועדה המקומית כי יותר שימוש חורג "ממגורים לעסק", ויותר השימוש בה לבית קפה בלבד. בהחלטתה היא לא הגבילה את השימוש החורג בדירה בזמן. זאת ועוד, היא החליטה להמליץ בפני הוועדה המחוזית "לאשר את הבקשה לפטור מהתקנת מקומות חנייה עבור השימוש החורג מדירת מגורים לבית קפה בלבד".

בדיון שהתקיים במאי 2005 בוועדת הערר⁴⁰ צוין כי כאשר בקשה להיתר אינה עומדת בתקן החניה, יש להורות למבקש ההיתר לפרסם את הבקשה לפטור מהתקן או להקלה על מנת שמוסדות

39 ראו לעיל הערה 10.

40 ערר 149/05B אגיון ואח' נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חיפה ואח'.

התכנון יוכלו לשמוע את עמדת הציבור בעניין זה. לפיכך מבקש ההיתר ביקש להחזיר את הבקשה לוועדה המקומית על מנת שיוצגו פתרונות ראויים.

בדיון חוזר שערכה הוועדה המקומית בספטמבר 2008, הוחלט לדחות את הבקשה להכשרה בדיעבד של שימוש חורג בדירת מגורים למסעדה ולבית קפה, "מאחר והשימוש החורג המבוקש מהווה פגיעה באיכות החיים של התושבים בציר מוריה". הוועדה המקומית אף הורתה למחלקה לפיקוח "לבצע אכיפה כחוק".

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית, כי לא די בכך שהחליטה לדחות את הבקשה להכשרה בדיעבד של שימוש חורג בדירה. היה עליה גם לאכוף את הפסקת פעילותו של בית הקפה בבניין המגורים, אך היא לא עשתה כן.

בינואר 2009 נערך דיון נוסף בבקשה, ובו החליטה הוועדה המקומית לאשר בתנאים שימוש חורג בדירה לשבע שנים לבית קפה בלבד. התנאים שקבעה כוללים תיקון חריגות הבנייה בדירה ומחויב לדירה, קבלת האישור של איגוד ערים חיפה להגנת הסביבה בנושאי הרעש והריחות, התקנת שמונה מקומות חניה ציבוריים ועוד.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית שתוך ארבעה חודשים בלבד שינתה את החלטתה מספטמבר 2008 והחליטה לאשר שימוש חורג בדירה לשבע שנים.

ביוני 2009 החליטה ועדת הערר⁴¹ לבטל את החלטת הוועדה המקומית לאשר שימוש חורג בדירה לשבע שנים וקבעה כי "אין להתיר" אותו. היא קבעה שהוא יופסק תוך שישה חודשים, דהיינו בדצמבר 2009. מהדיונים בוועדת הערר עולה כי הוועדה המקומית סברה כי אין כל פגם בהחלטתה, הואיל ומדובר בפעילות שהחלה בטרם הוכן מסמך מדיניות ציר מוריה, ולא הייתה מניעה לאשרה. הוועדה המקומית טענה כי היה צורך להתייחס למצב הקיים ולא להתעלם ממנו. לפיכך, משמצאה שאין מדובר בפגיעה בסביבה, הגם שהבקשה לא תאמה את מדיניות התכנון, לא היה מקום לדחותה. בדיון בוועדת הערר נאמר כי הסיבה שהוועדה המקומית חרגה ממסמך המדיניות שקבעה - אשר לפיו אין לאפשר הקמת מסעדות ובתי קפה בחלק זה של ציר מוריה - היא העובדה שמדובר "בהפרת חוק מתמשכת". עוד נאמר בדיון כי מדובר ב"הפרת חוק בוטה, לאורך זמן רב, המצדיקה התייחסות מחמירה, ולא מקלה, לבקשה". נאמר גם כי במקום שהוועדה המקומית תיאבק בהפרת החוק, היא מעודדת אותה "על יד התרת הפעילות במקום אשר אחרת לא היה מתאשר".

כתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה כי הוגשו כתבי אישום נגד מפעילי בית הקפה בגין שימוש חורג בדירה למסחר ובגין בנייה נוספת ללא היתר; הואיל ואין הסדרה תכנונית של פעילות בית הקפה, הבקשה לרישיון עסק נדחתה, והוגש נגד מפעיליו כתב אישום בגין ניהול עסק ללא רישיון. גזר הדין כלל קנס וצו סגירה.

41 ראו לעיל הערה 10.

סיכום

הביקורת שנעשתה בוועדה המקומית העלתה ליקויים, חלקם חמורים, בכל הקשור למילוי תפקידי התכנון והפיקוח שלה על הבנייה בשטח שיפוטה.

על הוועדה המקומית ועל הוועדה המחוזית לקדם את הליכי האישור הסטטוטוריים של תכנית המתאר הקבועים בחוק. עד אז על הוועדה המקומית להכין תכניות מפורטות וכוללות, על פי חוק התכנון והבנייה, ואל לה להסתפק בתכניות נקודתיות המבוססות על מסמכי המדיניות שאימצה. כך יוגשמו עקרונות השקיפות ושיתוף הציבור.

לאור המשמעות התכנונית שיש לשימוש המעורב בבניינים למגורים, לעסקים ולמקומות בילוי, על משרד הפנים להחיש את הטיפול בתכניות הסטטוטוריות באמצעות הליך חוקי שיבטיח את האיזונים הראויים בין צרכי תושבי המקום לבין תכניות עסקיות ואת שיתוף כל הנוגעים בדבר. על משרד הפנים ליזום הנחיות שיקצרו את תקופת השימוש במסמכי המדיניות עד ביטולם המוחלט.

על הוועדה המקומית לאשר שימוש חורג במקרקעין באופן מרוסן ולתקופות קצרות תוך התאמת הליכי התכנון לצרכים הסביבתיים.

לנוכח ההיקף הרחב של הבנייה הבלתי חוקית, על הוועדה המקומית לגבש למפקחי הבנייה תכנית סדורה ומחזורית, שתגדיר את תדירות הביקורות במרחב התכנון המקומי ובאתרי הבנייה, לרבות במפעלים מסוכנים, ולא תסתמך בעיקר על תלונות כדי להבטיח שבנייה בלתי חוקית תתגלה סמוך ככל שניתן למועדה.

לנוכח ריכוז מפעלים מסוכנים במפרץ חיפה והסכנות הטמונות באירועי חומ"ס בתחומיהם, על הוועדה המקומית להפעיל פיקוח מקצועי ויעיל בכל הקשור לבנייה ולהקמת מבנים, מתקנים ותשתיות שיש בהם חומ"ס בתחומי מפעלים מסוכנים הנמצאים בתחום שיפוטה, בין היתר באמצעות הכשרת כוח אדם מקצועי והכנת תכניות עבודה שוטפות ויזומות לפיקוח במפעלים אלה.

היעדר פיקוח מיידני, יזום וממוקד של הוועדה המקומית ושיטת הפעולה שלה בכל הנוגע להכשרת בנייה בלתי חוקית פוגעים בשלטון החוק, באינטרס הציבורי, בסביבה ובערכי טבע ונוף ויש בהם כדי לחתור תחת המטרה של מיגור עבריינות בנייה. מן הראוי שהוועדה המקומית תאמץ מדיניות נחושה, תיאבק בעבריינות הבנייה ותבטיח תכנון עתידי תקין.

על הוועדה המחוזית לפקח בדקדקנות על פעולות הוועדה המקומית: על הסדרת מסמכי מדיניות בתכניות בניין עיר סטטוטוריות ועל אישור תכניות, מתן היתרים והכשרה בדיעבד של בנייה בלתי חוקית כדי לוודא שהיא תפעל בנושאים אלו בהתאם לחוק, לתקנות התכנון והבנייה ולתכניות השונות.

