

# מועצה מקומית גבעת שמואל

---

## הקמת בניין רב קומות

### תקציר

במחצית השנייה של שנת 2002 בדק משרד מבקר המדינה את הליכי התכנון וקבלת היתרי הבנייה לבניין רב קומות, שיועד לדיור מוגן במועצה המקומית גבעת שמואל.

נמצא, כי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה "המרכז" נתנה היתרי בנייה, שאפשרו ליזם להגדיל את שטחי הבנייה בניגוד לתכניות המתאר התקפות ולא פעלה למנוע חריגות בנייה.

עוד נמצא, כי היזם פעל לאכלוס הבניין שלא בהתאם לייעודו, והוועדה המקומית לא עשתה להפסקת פעילות זו.



### מבוא

המועצה המקומית גבעת שמואל (להלן - המועצה המקומית) נמצאת במרכז הארץ ליד דרכי תחבורה ראשיות ובסמוך לאוניברסיטה בר אילן; בראשית שנת 2002 התגוררו בתחומה כ-15,000 תושבים. בחמש השנים האחרונות נבנו בתחומי המועצה המקומית בניינים רבים למגורים. בסמוך למוסדות חינוך, על קרקע שיועדה בעבר לבנייני ציבור, נבנה בניין מגורים רב קומות (להלן - הבניין).

משרד מבקר המדינה בדק, במחצית השנייה של שנת 2002, את הליכי התכנון שקדמו להקמת הבניין, מאז 1995, את אלה שנעשו במהלך הקמתו, ואת היתרי הבנייה שניתנו לצורך הקמתו בשנים 1999 ו-2002. הביקורת העלתה, כי בניית הבניין והשימוש בקרקע נעשו בחריגה מהיתרי בנייה ומתכניות בניין עיר תקפות.

## תכניות המתאר שחלות על החלקה

בדצמבר 1991 פורסמה למתן תוקף תכנית מתאר, שייעדה מקרקעין - בכלל זה החלקה שעליה נבנה הבניין (להלן - החלקה) - להפקעה לצורכי ציבור (להלן - תכנית מתאר א'); התכנית הוכנה ביוזמת המועצה המקומית.

תכנית מתאר א' לא הוצאה לפועל, ובדצמבר 1995 החליטה הוועדה המקומית לתכנון ולבניה "המרכז" (להלן - הוועדה המקומית) להמליץ לוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז המרכז (להלן - הוועדה המחוזית) להפקיד תכנית מתאר חדשה - נקודתית - (להלן - תכנית המתאר הנקודתית) שתחול על החלקה, ולפיה יוקם בה בניין שיהיה בית אבות הכולל מחלקה סיעודית. בהמלצת הוועדה המקומית, שהוגשה בינואר 1996, נאמר, כי הבניין ישמש לדיור מוגן לאוכלוסייה מבוגרת (עם אפשרות למחלקות סיעודיות). בבניין יהיו שלוש קומות מרתף ו-11 קומות מעל הקרקע (כולל קומת קרקע וקומת ביניים); בחלקה נכלל גם שטח פרטי פתוח. תכנית המתאר הנקודתית אושרה למתן תוקף במרס 1998<sup>1</sup>, ונקבעה בה תכלית המבנה כ"דיור מוגן לאוכלוסייה מבוגרת. כמו כן ניתן להקים בבניין מחלקה סיעודית".

לתכנית המתאר הנקודתית הוגשו התנגדויות רבות ובין היתר נטען, שאין לאשר תכנית נקודתית, אלא יש לתכנן את החלקה כחלק משטח תכנית מתאר א', כדי שלא לתת לבעלי החלקה עדיפות לעומת שאר בעלי המקרקעין באזור.

הוועדה המחוזית דחתה את ההתנגדויות בנימוק מרכזי, שמדובר בתכנית שייעדה את הבניין לדיור מוגן לאוכלוסייה מבוגרת ולא למגורים, תכלית שבטבעה היא אוטונומית יחסית ו"נקודתית" יותר בהשוואה לתכליות דוגמת מגורים.

בעקבות דחיית ההתנגדויות עתרו שלושה בעלי קרקעות סמוכות לחלקה לבית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו, בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים, נגד הוועדה המחוזית, הוועדה המקומית, המועצה המקומית והחברה הבונה<sup>2</sup>.

העתירה נדחתה ב-16.2.00. בית המשפט קבע, שנימוקי הוועדה המחוזית סבירים וראויים, היעד של דיור מוגן לאוכלוסייה המבוגרת הוא יעד נקודתי מעצם טיבו, ואין בו כדי לסכל את תכנון יתרת המתחם.

בפברואר 1999, כשלושה חודשים לאחר שתכנית המתאר הנקודתית החלה על החלקה פורסמה למתן תוקף, המליצה הוועדה המקומית לוועדה המחוזית להפקיד תכנית מתאר מקומית חדשה (להלן - תכנית מתאר ב'), שיזמה "המועצה המקומית ואחרים". תכנית זו חלה על כל המתחם, הכלול בתכנית מתאר א' ובכלל זה שטח החלקה.

בתכנית מתאר ב' נקבעו אזורים למגורים, למבני ציבור ולמסחר, שטח ציבורי פתוח, שטח פרטי פתוח ודרכים. לפי תכנית זו החלקה לא תיועד לבניין לדיור מוגן לאוכלוסייה

1 התכנית פורסמה בילקוט הפרסומים 4681 מיום 20.9.98.

2 ע.מ. 1027/98 ליברטובסקי ואח' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה - מחוז מרכז ואח' (לא פורסם).

מבוגרת אלא לבניין מגורים, ונוספו בה זכויות בנייה ניכרות: במקום בניין של 11 קומות ובו 220 חדרים הומלץ לבנות בניין של 23 קומות ובו 353 יחידות דיור.

באוגוסט 1999 החליטה הוועדה המחוזית להפקיד את תכנית מתאר ב'; לתכנית הוגשו התנגדויות רבות, והן נדונו בוועדת משנה להתנגדויות של הוועדה המחוזית (להלן - ועדת ההתנגדויות). באוגוסט 2001 קבעה ועדת ההתנגדויות, כי החלקה שיועדה לדירור מוגן לא תיכלל בתכנית מתאר ב', וייעודה לא ישונה; תכנית מתאר ב' אושרה למתן תוקף ב-20.6.02, בלי שנכללה בה החלקה.

בהחלטתה מתחה ועדת ההתנגדויות ביקורת על הליכי התכנון הנוגעים לחלקה, וכך אמרה: "... סבורה הוועדה כי בהגשת תכנית חדשה (התכנית הנדונה), תקופה כה קצרה לאחר אישור התכנית הנקודתית, יש כדי להטיל צל על נכונות וכוונת הטענות שהועלו בפניה לעת אישורה של התכנית הנקודתית על ידי יזמי אותה תכנית ותום הלב של בעלי המקרקעין במסגרת ההליך האמור ... בעצם אישורה של תכנית ... [לחלקה] טרם הפקדה ואישורה של התכנית הכוללת לכלל השטח, וסמוך לאחר מכן, הכללת המגרש הנדון במסגרת התכנית הכוללת, יש בה בכדי לתת יתרון שאינו הוגן לבעליה ...".

בספטמבר 2001 - כחודש לאחר החלטת ועדת ההתנגדויות של הוועדה המחוזית - החליטה הוועדה המקומית להפקיד תכנית מתאר מקומית מפורטת, החלה על החלקה, שהגיש היזם, כשינוי לתכנית המתאר הנקודתית (להלן - התכנית המקומית המפורטת). תכנית זו נועדה, בין היתר, לאפשר להוסיף לבניין יחידות דיור (ללא הגדלת השטחים למטרות העיקריות), וכן שטחי שירות, שתי קומות וקומת מרתף, זאת בהתאם לסעיף 62א(א)8 לחוק התכנון והבניה, התשנ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה); תוצאת השינוי היא הגדלת מספר הקומות בבניין מ-11 ל-13 קומות מעל פני הקרקע. הגובה המרבי של הבניין הוגדל מ-36.5 מ' ל-48 מ' מעל לפני הקרקע, לא כולל קומות למתקנים טכניים. יצוין, כי מהיתר הבנייה עולה, שגובה קומה טיפוסית הוא 3.1 מ'. לפיכך הקמת בניין בגובה של 48 מ' מאפשרת למעשה בניית 15 קומות. עוד יצוין, כי בהתאם לסעיף 62א לחוק התכנון והבנייה, אושרה התכנית המקומית המפורטת בוועדה המקומית, ולא נדונה בוועדה המחוזית.

ב-26.6.02 המליצה הוועדה המקומית להפקיד תכנית שינוי לתכנית מתאר מקומית, שהגיש היזם, שמטרתה לשנות את ייעוד החלקה מ"אזור מיוחד (דירור לאוכלוסייה מבוגרת) לייעוד למגורים ...." ו"תוספת קומות ותוספת אחוזי בנייה". על פי תכנית שינוי זו יהיה הבניין בן 22 קומות מגורים. ביולי 2002 הועברה התכנית לוועדה המחוזית. עד לסיום הביקורת לא נדונה המלצת הוועדה המקומית.

### בניית הבניין תוך כדי חריגה מהתכניות ומההיתרים

בדצמבר 1999 נתנה הוועדה המקומית ליזם היתר להקים על החלקה בניין לדיור מוגן לאוכלוסייה מבוגרת, ובו שלוש קומות מרתף, קומת קרקע, קומת ביניים ועוד תשע קומות; בבניין יהיו גם שימושים נלווים, כגון מועדון, מספרה ומסחר לצורך הדיור המוגן.

בינואר 2002, בעקבות אישור התכנית המקומית המפורטת, נתנה הוועדה המקומית היתר בנייה להוספת יחידות דיור ללא תוספת שטחים עיקריים, וכן הוספת שטחי שירות, שתי קומות, קומה מפולשת ומרתף, דהיינו בניין של 13 קומות מעל פני הקרקע וארבע קומות מרתף. עוד הותר לשנות את גובהו המרבי של הבניין ל-54 מ'. השטח הכולל שהותר לבנייה בבניין הסתכם ב-22,447 מ"ר, מהם 13,485 מ"ר מעל פני הקרקע.

בתכנית המתאר הנקודתית הותרה הקמת שלוש קומות מרתף, שגובהן באזורים המיועדים לתנועה ולחנייה הוא 2.20 מ' נטו, ובאזורים המיועדים לשירות ולתשתיות - 2.50 מ' נטו.

בהיתר הבנייה, מדצמבר 1999, אושרו לבנייה שלוש קומות מרתף; מהן אחת בגובה של כ-7 מ'. מן ההיתר עולה עוד, כי כבר אז אושרה חפירה בעומק של כ-13.8 מ', המאפשרת בניית ארבע קומות מרתף. יודגש, כי גם לו יועדו שלוש הקומות לתשתיות היה הגובה הכולל של שלוש הקומות מסתכם בכ-8.5 מ' ברוטו בלבד.

הוועדה המקומית הסבירה בתשובתה לפניית משרד מבקר המדינה, כי "בניית המרתף הרביעי אושרה ולכן אין כל קושי בכך כיום. יחד עם זאת, גם בעבר לא היתה כל בעיה עם המרתף. בבקשה להיתר המקורי סומנו 3 קומות מרתף, כאשר קומת המרתף העליונה סומנה בגובה כפול עם תקרה מבנייה קלה המפרידה בין שני חלקי המרתף העליון. גובה כפול זה נדרש לצורך העברת מערכות טכניות במרתף. משאושרה תכנית ... [המקומית המפורטת] ניתן היה להעביר את המערכות למקום אחר ולהקים מרתף נוסף על ידי בניית תקרה קשיחה המחלקת את קומת המרתף העליונה לשניים".

לדעת משרד מבקר המדינה, בעת מתן ההיתר המקורי אפשרה הוועדה המקומית לחרוג מתנאי תכנית המתאר הנקודתית, ולאחר מכן בתכנית המקומית המפורטת, הכשירה הוועדה את החריגה.

אשר לבניית הבניין בגובה מתאים ל-15 קומות במקום בניין בגובה מתאים ל-13 קומות, הסבירה הוועדה המקומית כי: "בבניין הנדון אושרו, על פי התכניות שבתוקף 13 קומות, כאשר לבקשת היזם שתי הקומות האחרונות נבנו בגובה כפול על מנת לאפשר העברת מערכות טכניות של הבניין בחלק העליון של כל קומה. במילים אחרות בבניין נבנו 13 קומות (אם כי בגובה שנראה כלפי חוץ כ-15 קומות). ... מאוחר יותר ביקש היזם לפצל את הקומה הלפני אחרונה לשתי קומות, כיוון שהגיע למסקנה, כי החלל הכפול מיותר בקומה זאת. ... הוועדה הסכימה לאשר את הפיצול בתנאי שהקומה האחרונה (הכפולה תבוטל). בפועל מכיוון שהוגשה תכנית להגבהת הבניין הסכימה הוועדה, כי הקומה

העליונה תאטם ולא תהרס, עד לגמר הליכי אישורה של התכנית. תאושר התכנית הנוספת, ניתן יהיה להשתמש בקומה, תסורב התכנית הנוספת תפעל הוועדה במסגרת סמכותה, כי לא יעשה כל שימוש בקומה הנוספת”.

בהתאם להחלטה, בישיבתה מיום 1.8.02, התירה הוועדה המקומית ליזם “אטימת קומה עליונה ובניית תקרה חדשה” שתפצל את הקומה שמתחתיה לשתי קומות.

יצוין, כי החזיתות החיצוניות של הבניין תוכננו בהתאמה ל-15 קומות טיפוסיות, דבר המצביע, לכאורה, על חלוקה עתידית של הקומות הכפולות, כפי שהדבר נעשה בפועל עם קומת המרתף.

מהמתואר לעיל עולה, כי הוועדה המקומית התירה ליזם להקים את קומת המרתף העליונה ואת שתי הקומות העליונות של הבניין בגובה כפול מן הנדרש לקומה, דבר המאפשר את פיצולן של קומות אלה, וכפועל יוצא - הגדלת שטח הבנייה מעל למה שנקבע בתכניות התקפות.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית, שלצורך קיום הוראות החוק, היא חייבת לבחון את פעולותיהם של מבקשים היתרי בנייה כדי לעמוד על אפשרות לחריגות מן התכניות התקפות.

בסיור שעובדי משרד מבקר המדינה ערכו בבניין, באמצע מאי 2003, נמצא, כי הקומה העליונה לא נאטמה; נבנתה בה תקרה שפיצלה אותה לשתי קומות בהן הוקמו דירות שהיו בשלבי בנייה שונים; בקומה ה-15 גם הוצבו משאבות של הבניין, כל זאת בניגוד להיתר הבנייה.

בעקבות פניית משרד מבקר המדינה לוועדה המקומית בדבר הבנייה האמורה הודיעה הוועדה ליזם, כי השימוש שנעשה בקומה האטומה לצורך העמדת משאבות היא עבירה לפי חוק התכנון והבנייה - ודרשה להתאים את הבנייה להיתר. הוועדה לא התייחסה בהודעתה לפיצול הקומה ולהקמת הדירות הנוספות.

מהנדס הוועדה המקומית כתב בתגובה לפניית משרד מבקר המדינה, כי לא ראה בבניית התקרה האמורה חריגה מהיתר הבנייה, מאחר שנותרו בה חללים לא סגורים, והביא את הסברי מהנדס הקונסטרוקציה של המבנה: “הקורות וחלקי התקרות שבוצעו ... הן המינימום ההכרחי לשמירת יציבות המבנה לכוחות אנכיים ואופקיים ולשמירת הנחיות פיקוד העורף בנושא המרחבים המוגנים”.

אולם בשתי הבקשות להיתר בנייה - הבקשה להקמת בניין עם שתי קומות עליונות גבוהות והבקשה לאטימת הקומה העליונה וחציית זו שמתחתיה - כפי שהוצגו לפני הוועדה המקומית, לא היה ביטוי לבניית “קורות וחלקי תקרות” בחללן. משמעות העבודות שבוצעו בפועל בחלל הקומה העליונה היא הפיכתה לשתי קומות. כך, בעוד שהיתר

הבנייה התייחס ל-13 קומות, נבנו בפועל - בשל חציית שתי הקומות העליונות - 15 קומות בניגוד להיתר הבנייה.

### שיווק הבניין שלא בהתאם לייעודו

מפרסומי חוצות וממסמכי הוועדה המקומית עולה, כי היזם שיווק את הבניין כ"מגדל דירות סטודיו" ובחוזים עם רוכשי הדירות, הוא הצהיר: "מובהר, כי אין בכוונת החברה או מי מטעמה לנהל בבניין בית אבות והיא מתחייבת לא להקים בבניין מחלקה סיעודית".

הוועדה המקומית כתבה למשרד מבקר המדינה, כי היא "איננה אחראית ואף איננה יכולה להתערב בפרסומים של היזם ובחוזים אותם הוא עורך עם צדדים שלישיים. על הוועדה לפקח כי בניית הבניין הינה בהתאם לתכניות ולהיתרים, ולעת אכלוסו, על הוועדה להבטיח כי השימוש יהיה בהתאם לתכניות ולהיתרים. התחייבויות היזם לצדדים שלישיים אינם מעניינה של הוועדה ... לכשיאכלס הבניין, ואם ימצא כי הוא מאוכלס בניגוד לייעודו תפעל הוועדה לאכיפת הוראות הדין".

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית, כי הפיקוח שלה נועד למנוע עבירות על החוק ולמנוע מן היזם כל חריגה מתכניות מתאר תקפות. מן הראוי היה, שהוועדה תמנע או תפסיק כל פעולה של היזם לאכלוס הבניין שלא לפי ייעודו בכל שלב בו היא מאותרת, ולא תמתין לסיום הקמתו של הבניין ולאכלוסו בפועל, שכן אז יקשה לאכלסו בהתאם לייעודו, בלא לפגוע ברוכשי דירות.

### בקשה לשימוש חורג בבניין

בינואר 2002 - יומיים לאחר שהוועדה המקומית נתנה ליזם היתר בנייה לתוספת שטחים בבניין - הגיש היזם לוועדה המקומית בקשה נוספת להיתר ל"שימוש חורג מדיוור מוגן לאוכלוסייה מבוגרת למגורים מיוחד לתקופה של 10 שנים".

הוועדה המקומית דנה בבקשה, ביולי 2002, והחליטה: "לאחר שמיעת עמדת המתנגדים והיזם, הגיעה הוועדה למסקנה בדבר הספק בעצם הצורך בהליך של שימוש חורג, באשר הוועדה סבורה כי השימוש המבוקש אינו נוגד את הוראות תכנית מפורטת מאושרת ...".

בעקבות ההחלטה הוגש ערר בטענה, כי החלטת הוועדה המקומית עומדת בסתירה לכוונת הוועדה המחוזית בעת שאישרה את תכנית המתאר החלה על החלקה, לפיה תיועד לדיוור מוגן לאוכלוסייה מבוגרת, ואין לאפשר שימוש בפרויקט לציבור הרחב.

בדיון שנערך בוועדת הערר המחוזית, ביום 10.3.03, הביעה ועדת הערר עמדה שונה מזו של הוועדה המקומית, נוכח "הבעייתיות של השימוש המתחיל להיעשות במקום ביחס להוראות התכנית...", וקבעה: "לטעמנו דיור מוגן לאוכלוסייה מבוגרת' בהקשר של כל השירותים המצויינים בסעיף התכליות [תקן חניה נמוך, שימושים נלווים לדיור מוגן וקביעת תכנית פנוי מאספלט ומבינוי שתאפשר גן פתוח לשימוש הדיירים] ובהקשר של האפשרות להקים באותו בניין מחלקה סיעודית אינו יכול לאפשר או לדור בכפיפה אחת עם מגורים רגילים לכל דבר, אפילו מדובר באוכלוסייה שאין להם היום ילדים קטנים... על הוועדה המקומית יהיה לתת דעתה על כל אלה, כל עוד לא מבוקש שימוש חורג או שינוי ייעוד במסגרת היותה מופקדת על אכיפת דיני התו"ב בתחומה ביחס לשימוש בפועל אשר יעשה במקום".



בתשובה לפניית משרד מבקר המדינה הסבירה הוועדה המקומית, כי סברה שקיומו של הדיור המוגן בחלקה היה מוצדק כל עוד השתלב בייעודים הציבוריים שנקבעו בסביבה בתכנית מתאר א', אולם משאשרה תכנית מתאר ב' השתנתה הסביבה כולה, והוועדה המקומית סברה, שקיומו של בניין בן 9 קומות בסמוך לבנייני מגורים של 20 קומות ומעלה אינו סביר. כמו כן - הייעוד של דיור מוגן איננו מתאים עוד לסביבה ומתאים יותר לאפשר הקמת בניין ובו יחידות דיור קטנות, שיש להן ביקוש רב בקרב סטודנטים מאוניברסיטת בר אילן הסמוכה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי שינוי מהותו של הבניין יכול להיעשות רק בדרכים שהותוו לכך בחוק התכנון והבנייה. יתר על כן, הפעולות והמחדלים של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה "המרכז" המתוארים בדוח זה, בין שהיו במסגרת החוק ובין שהיו בניגוד לחוק, או תוך כדי העלמת עין מהפרות של החוק, מחזקות את הספק שהטילה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז המרכז בכנות ובתום הלב שבעצם הגשת התכנית להקמת דיור מוגן, בחינת "סוף מעשה מעיד על תחילתו". מוסדות התכנון מופקדים על קיום חוק התכנון והבנייה, אך במעשיה של הוועדה המקומית במקרה זה יש כדי לעודד יזמים להפר את החוק בצפייה שחריגות הבנייה יוכשרו בדיעבד.

