

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה דרום השרון

הטיפול בעבירות בנייה ובשימושים חורגים

תקציר

רקע כללי

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה דרום השרון (להלן - הוועדה המקומית דרום השרון, הוועדה המקומית או הוועדה) אחראית על הבטחת קיומן של הוראות חוק התכנון והבנייה והתקנות שהותקנו מכוחו במרחב התכנון של המועצה האזורית דרום השרון (להלן גם - המועצה או המועצה האזורית), בהתאם לסעיף 27 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - החוק). לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2016, האוכלוסייה המתגוררת בתחום השיפוט של המועצה מונה כ-31,900 תושבים, והמועצה מדורגת באשכול 8 בדירוג החברתי-כלכלי (מבין 10 אשכולות)¹.

מרחב התכנון של הוועדה כמעט זהה לתחום השיפוט של המועצה האזורית דרום השרון. שטחו כ-95,000 דונם, והוא כולל 21 מושבים, 7 קיבוצים, 3 יישובים קהילתיים ומרכז חינוכי². אדמות המושבים שבתחום השיפוט של המועצה שייכות למדינה והוקצו בעבר לתושבים לעיבוד חקלאי.

רשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י) מנהלת את מרבית הקרקעות שבשטחה של מדינת ישראל³. על פי החלטותיה של מועצת מקרקעי ישראל⁴, קרקע חקלאית תימסר בדרך של חכירה בלבד לייצור מוצרים חקלאיים, לצורכי הייצור החקלאי, להקמת מבנים ומתקנים הדרושים למגורי המתיישבים (בעלי הזכויות על הנחלה) ולמילוי צורכיהם האחרים. הרשויות המוסמכות לא ישנו את ייעודה ושימושה של קרקע חקלאית לכל ייעוד או שימוש אחר, אלא במקרים יוצאים מן הכלל⁵.

באפריל 2016 החליטה מועצת מקרקעי ישראל כי רמ"י תתיר לבעל זכויות על נחלה לבצע בחלקת המגורים של נחלתו פעילות לא-חקלאית (להלן - פל"ח),

¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת את הרשויות המקומיות לפי המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה המתגוררת בתחום שיפוטן. אשכול 10 הוא הגבוה ביותר.

² המושבים: אלישמע, גבעת חן, גן חיים, גני עמ, גני יהודה (אינו שייך למועצה האזורית), גת רימון, חגור, ירחיב, ירקונה, כפר מל"ל, כפר מעש, כפר סירקין, מגשימים, נווה ימין, נווה ירק, עדנים, צופית, צור נתן, רמות השבים, שדה ורבורג, שדי חמד. הקיבוצים: אייל, גבעת השלושה, חורשים, נחשונים, ניר אליהו, עינת, רמת הכובש. היישובים הקהילתיים: מתן, נירית, צור יצחק. המרכז החינוכי בית ברל.

³ רמ"י פועלת ממרץ 2013 מכוח חוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960. היא החליפה את מינהל מקרקעי ישראל.

⁴ לצד רמ"י פועלת מועצת מקרקעי ישראל, הקובעת את מדיניות הקרקעות שלפיה פועלת רמ"י ומפקחת על פעולותיה. בראש המועצה עומד שר האוצר, וחבריה הם נציגים של משרדי ממשלה ונציגי קרן קיימת לישראל.

⁵ החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 1 מ-17.5.65.

בכפוף לתנאים המפורטים בהחלטה, וכי פל"ח בשטח הנחלה תתאפשר רק לאחר תשלום 91% דמי היוון⁶ מהחלקה המיועדת לפל"ח⁷.

פעולות הביקורת

בחודשים מאי עד נובמבר 2018 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת על טיפול הוועדה המקומית דרום השרון בעבירות בנייה ובשימושים חורגים ללא היתר⁸. בדיקות השלמה נעשו במינהל התכנון, ביחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה שבמשרד האוצר (להלן - היחידה הארצית לאכיפה) וברמ"י.

הליקויים העיקריים

ההיקף של עבירות הבנייה והשימושים החורגים ללא היתר במרחב התכנון של הוועדה המקומית

הוועדה המקומית אינה מרמת נתונים על כלל עבירות הבנייה והשימושים החורגים הנעשים במרחב התכנון שלה, ולא היה לה מידע על מספרם של תיקי הפיקוח הפעילים.

במאגר המידע של מחלקת הגבייה של המועצה יש נתונים על עסקים שאינם חקלאיים, לצורך חיוב בארנונה, אך הוועדה לא ניצלה אותם כדי לכלול את הנכסים האמורים במאגר שלה בנוגע לשימושים שאינם בהיתר, וממילא לא פעלה להפסקת השימושים החורגים ללא היתר בנכסים אלה.

ברבות מן הקרקעות שיש בהן שימושים חורגים ללא היתר פועלים עסקים שאינם יכולים לקבל רישיון עסק בגלל השימוש החורג בקרקע ללא היתר.

מערך הפיקוח והאכיפה של הוועדה המקומית

הוועדה המקומית לא קבעה למפקחים תוכניות עבודה שנתיות ושוטפות המגדירות את פעולות הפיקוח והאכיפה.

⁶ תשלום חד-פעמי מראש של דמי החכירה השנתיים ליתרת תקופת החכירה הראשונה או לתקופת חכירה אחת נוספת של 49 שנים.

⁷ החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 1458 מ-18.4.16.

⁸ מונח זה נקבע בחוק התכנון והבנייה לפני תיקון 116 לחוק שיתואר להלן. אחרי התיקון הוגדרו שני סוגים עיקריים של עבירות - עבודה אסורה ושימוש אסור. ככלל הדוח מתייחס בעיקר להגדרות ולטיפול בעבירות כפי שהוגדרו לפני שנכנס תיקון 116 לתוקפו.

מערך כוח האדם הנוכחי של יחידת הפיקוח ושל יחידת התביעה אינו מאפשר להשיג את יעדי הפיקוח שקבעה הוועדה המקומית במדיניות האכיפה שלה ולטפל כראוי בעבירות הבנייה ובשימושים החורגים ללא היתר הנעשים במרחב התכנון של הוועדה.

ליקויים בפעולות הפיקוח והאכיפה

הוועדה המקומית לא עקבה אחר השימושים החורגים שהוגבלו בזמן ולא וידאה שלא יימשכו יותר מהתקופה שהותרה.

הוועדה לא גבתה היטלי השבחה המגיעים לה על פי דין בגין המשך קיומם של שימושים חורגים שתוקף אישורם פג, ועקב כך צומצמו הכנסותיה. נוסף על כך, העבריינים יצאו נשכרים מכך שלא חויבו בהיטלי השבחה, שהיו מחויבים בהם אילו היו מקבלים היתרים.

מפקחי הוועדה המקומית מבצעים ביקורות יזומות מעטות בלבד לגילוי עבירות בנייה, והוועדה עושה שימוש מועט בכלי האכיפה המינהליים העומדים לרשותה.

הוועדה לא וידאה שהודעות על הרשעות ליחידה הארצית לאכיפה הגיעו ליעדן, וחלק ניכר מגזרי הדין שניתנו בשנים 2017 ו-2018 (עד ספטמבר) אינם כלולים במאגר הנתונים של היחידה הארצית לאכיפה, לצורך רישום במרשם הפלילי. הדבר פוגע בהרתעה הגלומה באמצעי אכיפה זה.

הוועדה לא עקבה אחר רישום הערות האזהרה בפנקסי המקרקעין, וחלק ניכר מצווי בית המשפט לא נרשמו במשרדי רישום המקרקעין, כנדרש. הוועדה אף לא פעלה כלל לרישום בפנקסי המקרקעין של הערות אזהרה בגין הגשת כתבי אישום ובגין צווי הריסה מינהליים שניתנו לאחר תיקון 116 לחוק⁹.

הוועדה לא עקבה בשיטתיות אחר ביצועם של גזרי דין ולא אכפה בנחישות ובעקיבות את ביצועם של גזרי דין, ובסופו של דבר נותרו עבירות רבות בלי שבוצעה בעניין אכיפה.

בעת מתן גזר הדין, הוועדה לא נהגה לבקש מבית המשפט שיסמיך אותה לבצע הריסת מבנה אם לא יעמוד המורשע בחובת ההריסה שהוטלה עליו בזמן שנקצב. בשני מקרים שבית המשפט הסמיך את הוועדה לבצע את ההריסה, במועד סיום הביקורת טרם בוצעו הצווים, אף שחלפו יותר משישה חודשים מהמועד שנקבע לביצועם.

ב-25.4.17 פורסם ברשומות תיקון 116 לחוק התכנון והבנייה. נקבע כי מועד התחולה של התיקון יהיה חצי שנה לאחר פרסום החוק.

ההמלצות העיקריות

על הוועדה המקומית דרום השרון לנהל רישום מעודכן של השימושים החורגים, לרבות פרטי השימושים ומועדי פקיעתם של ההיתרים שניתנו להם, ולקבוע נוהל שיאפשר מעקב סדור אחריהם. קביעת נוהל ומעקב כאמור יסייעו לוועדה המקומית לוודא שהשימושים החורגים לא יימשכו יותר מתקופת השימוש שהותרה, ויאפשרו לה לגבות היטל השבחה נוסף על שימושים חורגים הנמשכים אף שפג תוקף ההיתר שניתן להם.

נוכח ריבוי עבירות הבנייה שיחידת הפיקוח אינה מטפלת בהם, ריבוי תיקי הפיקוח שהתובע טרם השלים את טיפולו בהם והתמשכות הליכי הטיפול בתיקים אלה - על הוועדה המקומית לבחון את מתכונת הטיפול בתיקי הפיקוח, לרבות את הקצאת המשאבים לכך.

על הוועדה לקבוע תוכניות עבודה שנתיות ושוטפות, לרבות פירוט לגבי סיורים יזומים ותדירות הביקורים באזורים השונים שבמרחב התכנון; מועדים לבדיקות מפקחים בעבודות בנייה חדשה; והוראות למעקב סדור אחר מועדי פקיעתם של ההיתרים לשימושים חורגים.

על הוועדה המקומית להגדיל במידה ניכרת את תדירות הביקורות היזומות של המפקחים במרחב התכנון שלה, כדי להגביר את הסיכויים לגילוי מוקדם של עבירות וכפועל יוצא מכך להגביר את היכולת של הוועדה להשתמש בכלי אכיפה מינהליים בצורה יעילה יותר.

על הוועדה המקומית לעמוד בקשר שוטף עם היחידה הארצית לאכיפה, על מנת לוודא שקיבלה את הדיווחים על הרשעות האמורות להירשם במרשם הפלילי ועדכנה את רישומיה בהתאם.

על הוועדה המקומית לרשום לאלתר בפנקס המקרקעין הערות על פעולות אכיפה כפי שמאפשר החוק ובהתאם לקבוע בגזרי הדין, ובכך לחזק את ההרתעה נגד עברייני בנייה.

על הוועדה לבצע מעקב שיטתי אחר גזרי דין כדי לוודא שהצווים שניתנו בהם מבוצעים.

סיכום

במרחב התכנון המקומי דרום השרון, הכולל בעיקר יישובים בעלי אופי כפרי, הוקמו והופעלו במשך שנים עסקים רבים על קרקע חקלאית, ללא היתר בנייה וללא היתר לשימוש חורג כמתחייב. פעילות זו נעשתה תוך הפרה בוטה של החוק, ולא זו בלבד אלא שהיא משנה את אופייה של הסביבה הקרובה ויש בה סטייה של ממש מהתוכניות התקפות.

ממצאי דוח זה מצביעים על ליקויים בפעילותה של הוועדה המקומית בפיקוח ובאכיפת הדין על מאות עבירות בנייה - רובן שימושים חורגים ללא היתר בתוקף או ללא היתר כלל במרחב התכנון שבאחריותה. הוועדה אינה עוקבת אחר פקיעת תוקפם של ההיתרים לשימושים החורגים; כוח האדם ביחידת הפיקוח והתביעה אינו מצליח לטפל בעבירות הבנייה ובשימושים החורגים ללא היתר ולהשיג את יעדי הפיקוח שקבעה הוועדה לשם מימוש מדיניות האכיפה שלה; למפקחים אין תוכניות עבודה שבועיות ושנתיות, והם אינם מבצעים ביקורות יזומות דרך שגרה; והיא ממעטת להשתמש באמצעי אכיפה מינהליים. נוסף על כך הועלו ליקויים גם בהעברת מידע למרשם הפלילי ולרשם המקרקעין ובאכיפת צווים שיפוטיים.

היעדר האכיפה פוגע קשות באמון הציבור בשלטון החוק ומערער את הסדר החברתי. על הוועדה המקומית לפעול בנחישות, ביעילות ובאפקטיביות נגד הבנייה והשימושים הבלתי חוקיים ולנקוט את כל אמצעי הפיקוח והאכיפה שניתנו לה, כדי למנוע עבירות בנייה ולטפל בעבירות בנייה שכבר נעשו.

מבוא

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה דרום השרון (להלן - הוועדה המקומית דרום השרון, הוועדה המקומית או הוועדה) הוקמה על פי סעיף 18 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה או החוק), ועל פי סעיף 27 לחוק היא אחראית להבטחת קיומן של הוראות חוק התכנון והבניה והתקנות שהותקנו מכוחו במרחב התכנון של המועצה האזורית דרום השרון. האוכלוסייה המתגוררת בשטח השיפוט של המועצה מונה כ-31,900 תושבים¹⁰, והמועצה מדורגת באשכול 8 בדירוג החברתי-כלכלי (מבין 10 אשכולות)¹¹.

מרחב התכנון של הוועדה כמעט זהה לתחום השיפוט של המועצה האזורית דרום השרון. שטחו כ-95,000 דונם והוא כולל 21 מושבים, 7 קיבוצים, 3 ישובים קהילתיים ומרכז חינוכי¹².

ד"ר מוטי דלג'ו כיהן כראש המועצה האזורית דרום השרון (להלן גם - המועצה או המועצה האזורית) וכיו"ר הוועדה משנת 1994 עד נובמבר 2018. במרץ 2014 הכריז שר הפנים על המועצה האזורית דרום השרון "רשות איתנה"¹³. ביוני 2016 הסמיך מינהל התכנון את הוועדה המקומית לוועדה מקומית עצמאית, הסמכה המעניקה לה סמכויות תכנון נוספות על סמכויותיה של ועדה מקומית.

פעולות הביקורת

בחדשים מאי עד נובמבר 2018 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת על טיפול הוועדה המקומית דרום השרון בעבירות בנייה ובשימושים חורגים ללא היתר¹⁴. בדיקות השלמה נעשו במינהל התכנון, ביחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון

¹⁰ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, (2016).

¹¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת את הרשויות המקומיות לפי המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה המתגוררת בתחום שיפוטן. אשכול 10 הוא הגבוה ביותר.

¹² מושבים: אלישמע, גבעת חן, גן חיים, גני עס, גני יהודה (אינו שייך למועצה האזורית), גת רימון, חגור, ירחיב, ירקונה, כפר מל"ל, כפר מעש, כפר סירקין, מגשימים, נווה ימין, נווה ירק, עדנים, צופית, צור נתן, רמות השבים, שדה ורבורג, שדי חמד. קיבוצים: אייל, גבעת השלושה, חורשים, נחשונים, ניר אליהו, עינת, רמת הכובש. ישובים קהילתיים: מתן, נירית, צור יצחק. המרכז החינוכי בית ברל.

¹³ רשות איתנה היא רשות העומדת בתנאי סעיף 232א לפקודת העיריות [נוסח חדש] - אינה מקבלת מענק איזון, נטולת גירעון שוטף ועומדת בכמה קריטריונים אחרים הנוגעים להתנהלותה השוטפת. רשות שהוכרה רשות איתנה זכאית לשורה של הקלות מבחינת האסדרה של משרד הפנים.

¹⁴ מונח זה נקבע בחוק התכנון והבניה לפני תיקון 116 לחוק שיתואר להלן. אחרי התיקון הוגדרו שני סוגים עיקריים של עבירות - עבדה אסורה ושימוש אסור. ככלל הדוח מתייחס בעיקר להגדרות ולטיפול בעבירות כפי שהוגדרו לפני שנכנס תיקון 116 לתוקפו.



אדמות המושבים
בתחום השיפוט של
המועצה האזורית
שייכות למדינה והוקצו
בעבר לתושבים
בחינם לעיבוד חקלאי

והבנייה שבמשרד האוצר (להלן - היחידה הארצית לאכיפה) וברשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י)¹⁵.

רקע כללי

אדמות המושבים בתחום השיפוט של המועצה האזורית שייכות למדינה והוקצו בעבר לתושבים, בחינם, לעיבוד חקלאי. לכל בית אב הוקצתה נחלה. נחלה היא חלקת אדמה חקלאית הנמצאת בבעלותן של המדינה, קרן קיימת לישראל או רשות הפיתוח, והוחכרה לתקופה ארוכה למתיישב, לצורך פרנסתו מהמשק החקלאי שפותח או שיפותח בה¹⁶. הנחלה נחלקת לשתי חלקות: חלקה א' המיועדת למגורים, למבני משק של החוכר ולעיבוד חקלאי, וחלקה ב' המיועדת לשימוש חקלאי בלבד.

חוק התכנון והבנייה קובע כי עבודות בנייה ושימוש בקרקע, כפי שהוגדרו בו, טעונות היתר של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, וכל המבצע עבודה או משתמש במקרקעין ללא ההיתר הנדרש או בסטייה מהיתר או מתוכנית, עובר עבירה פלילית וצפוי לעונש.

ביצוע עבודה במקרקעין או שימוש אחר בהם, לרבות שימוש בשטחים חקלאיים למסחר, לאחסון או לתעסוקה, ללא היתר בנייה כדון או בסטייה מתוכנית (להלן - בנייה בלתי חוקית) היו לתופעה נרחבת הפוגעת בשלטון החוק ובסדר החברתי. לעיתים הבנייה הבלתי חוקית אף פוגעת במדיניות התכנון הארצית המעוגנת בתמ"א 35 בדבר שמירה על שטחים פתוחים וקרקעות חקלאיות¹⁷.

הבנייה הבלתי חוקית עלולה לסכן את בטיחותם של השוהים במבנים שנבנו ללא היתר בנייה, וממילא בלי שהתבצע בהם הפיקוח הנדרש בחוק; לפגוע פגיעה כלכלית ברשות המקומית בשל אי-תשלום אגרות והיטלים; ליצור תחרות בלתי הוגנת בבנייה ושימוש בקרקע בסביבה הנעשים כדון; לגרום עומס יתר על התשתיות הקיימות שנועדו לחקלאות; לגרום מטרדי רעש, זיהום אוויר, זיהום קרקע ועוד.

בדברי ההסבר להצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון 109) נכתב כי עבירות על חוק התכנון והבנייה הן מן העבירות הנפוצות ביותר והן נעשות בידי כל מגזרי האוכלוסייה. בתי המשפט אמרו לא אחת כי מדובר ב"מכת מדינה" שיש להילחם בה ולמגרה. להיווצרותו של מצב זה יש סיבות רבות: אי-העמדה לדין של מבצעי העבירות, התמשכות ההליכים הננקטים נגדם, ענישה מקילה,

¹⁵ רמ"י פועלת ממרץ 2013 מכוח חוק רשות מקרקעי ישראל, תש"ך-1960. היא החליפה את מינהל מקרקעי ישראל.

¹⁶ החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 9 מ-5.7.66.

¹⁷ בין מטרתיה של תמ"א 35: "מתן מענה תכנוני לצרכי הבנייה והפיתוח של מדינת ישראל, תוך הכוונת עיקר הפיתוח למרקמים העירוניים וצמצום תופעת הפרבור" וכן "שמירת עתודות קרקע לדורות הבאים תוך כדי שמירה על ערכי טבע, חקלאות, נוף ומורשת, שמירה על האופי הכפרי של ההתיישבות החקלאית".

אי-אכיפה של צווי הריסה, ומשך הזמן הנדרש להוצאתם לפועל של פסקי דין הכוללים צווי הריסה. כל אלה פוגעים פגיעה קשה בהרתעה, הן של העבריינים עצמם הן של אחרים הרואים כיצד יוצא חוטא נשכר ומסיקים כי הבנייה הבלתי חוקית משתלמת¹⁸.

בפברואר 2015 מינה היועץ המשפטי לממשלה, בתיאום עם שר הפנים דאז, צוות בנושא הבנייה הבלתי חוקית בראשותו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) עו"ד ארז קמיניץ. על הצוות הוטל למפות את הבנייה הבלתי חוקית בשטח ולהציע דרכים להתמודדות עימה. בינואר 2016 פורסם "דוח הצוות להתמודדות עם תופעת הבנייה הבלתי חוקית" (להלן - דוח קמיניץ).

מדוח קמיניץ עולה, בין השאר, כי בשנים האחרונות קיימת תופעה נרחבת של בנייה בלתי חוקית במגזר החקלאי, שמתאפיינת בעיקר בשימוש מסחרי או תעסוקתי אחר בקרקע המיועדת לחקלאות, תוך הפרה של דיני התכנון והבנייה. הקושי העיקרי שזוהה בעניין זה הוא הכדאיות הכלכלית שבשימושים החורגים והרווחים הכלכליים הניכרים המופקים מהם, דבר שמסכל כל הרתעה.

החלטת ממשלה¹⁹ מיוני 2016 הנחתה את משרד המשפטים ומשרד האוצר לאמץ את המלצותיו של דוח קמיניץ ולקדם תיקוני חקיקה לשם יישומן. באוקטובר 2017 נכנס לתוקפו תיקון 116 לחוק התכנון והבנייה (להלן - תיקון 116)²⁰. התיקון מרחיב את סמכויות הפיקוח והאכיפה של הוועדה המקומית בנוגע לעבירות תכנון ובנייה, מרחיב את אפשרות השימוש בצווים מינהליים, מוסיף צווים מינהליים לשימוש הוועדה ומעלה את גובה הקנסות במידה ניכרת.

רמ"י מנהלת את מרבית הקרקעות שבשטחה של מדינת ישראל. על פי החלטת מועצת מקרקעי ישראל²¹, קרקע חקלאית תימסר בדרך של חכירה בלבד לייצור מוצרים חקלאיים, לצורכי הייצור החקלאי, להקמת מבנים ומתקנים הדרושים למגורי המתיישבים (בעלי הזכויות על נחלה) ולמילוי צורכיהם האחרים. הרשויות המוסמכות לא ישנו את ייעודה ושימושה של קרקע חקלאית לכל ייעוד או שימוש אחר, אלא במקרים יוצאים מן הכלל²².

לנוכח השינויים שחלו במרחב הכפרי ומגמת הירידה בשיעור העוסקים בחקלאות, נוצר צורך בהסדרה מחודשת של הפעילות הלא-חקלאית (להלן - פל"ח) במושבים²³. בשנת 2007 החליטה²⁴ מועצת מקרקעי ישראל כי מינהל

¹⁸ הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 109), התשע"ו-2016, עמ' 1426.

¹⁹ החלטה 1559 של הממשלה ה-34, "חיזוק אכיפת דיני תכנון ובנייה" (19.6.16).

²⁰ ב-25.4.17 פורסם ברשומות תיקון 116 לחוק התכנון והבנייה. נקבע כי מועד התחולה של התיקון יהיה חצי שנה לאחר פרסום החוק. ראו **הצעות חוק הממשלה 1074**, דברי ההסבר להצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 109), התשע"ו-2016, עמ' 1426.

²¹ לצד רמ"י פועלת מועצת מקרקעי ישראל, הקובעת את מדיניות הקרקעות שלפיה פועלת רמ"י ומפקחת על פעולותיה. בראש המועצה עומד שר האוצר וחבריה הם נציגים של משרדי ממשלה ונציגי קרן קיימת לישראל.

²² החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 1 מ-17.5.65.

²³ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "פעילות לא חקלאית במושבים" (17.6.13).

²⁴ החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1101 מ-27.3.07 - "קביעת שימוש לתעסוקה לא חקלאית בחלקת המגורים של הנחלה".

מקרקעי ישראל יתיר לבעל הזכויות על הנחלה לקיים בחלקת המגורים של נחלתו פל"ח בתנאים שפורטו בהחלטה, לרבות תשלום דמי חכירה. נוסף על כך נקבע כי בעל זכויות אשר עשה עסקה הנוגעת לפל"ח לתקופה של 49 שנה על פי תוכנית בתוקף ושילם בגינה דמי חכירה מהוונים, יהיה רשאי להשכיר את השטח המשמש לפל"ח.

גופים שונים, ובהם "פורום ה-15" (פורום הערים העצמאיות), עמותת אדם, טבע ודין והאגודה לצדק חלוקתי, עתרו בעקבות החלטה זאת לבית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ, בדרישה לשנות סעיפים מסוימים בה²⁵. בג"ץ ביטל את הסעיף המתיר את ההשכרה וקבע כי הוא חורג ממתחם הסבירות, שכן "ההחלטה בשאלת ההשכרה לא נסמכה על תשתית מוצקה במידה מספקת שרשות סבירה הייתה מסתמכת עליה לצורך קבלת ההחלטה הנדונה".

בהתחשב בהחלטת בג"ץ החליטה מועצת מקרקעי ישראל באפריל 2016 כי רמ"י תתיר לבעל זכויות על נחלה לקיים בחלקת המגורים של נחלתו פל"ח, בכפוף לתנאים המפורטים בהחלטה. עוד קובעת ההחלטה כי רמ"י רשאית לאשר פל"ח בשטח חלקה א' שמחוץ לחלקת המגורים, בכפוף לקיומה של תוכנית תקפה או היתר תקף לשימוש חורג ובהתאם לתנאים המפורטים בהחלטה. בכל מקרה, פל"ח בשטח הנחלה תתאפשר רק לאחר תשלום 91% דמי היוון²⁶ מהחלקה המיועדת לפל"ח²⁷. החלטה זו היתה תקפה במועד הביקורת.

ביוני 2001 אושרה תוכנית שד/1000/א/281 שבין מטרותיה הסדרת פעילות יצרנית נוספת על פעילות חקלאית (פל"ח) בתחום אזור המגורים בנחלה בהתאם לתוכניות המתאר הארציות, המחוזיות והמקומיות.

על פי נתונים שמסרו רמ"י והוועדה המקומית, 60 בעלי זכויות על נחלות שבמושבים הכלולים במרחב התכנון של הוועדה המקומית דרום השרון קיבלו אישור לפל"ח.

²⁵ בג"ץ 1027/04 פורום הערים העצמאיות נ' מועצת מקרקעי ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 9.6.11), פסקה 106.

²⁶ תשלום חד-פעמי מראש של דמי החכירה השנתיים ליתרת תקופת החכירה הראשונה או לתקופת חכירה אחת נוספת של 49 שנים

²⁷ החלטה 1485 של מועצת מקרקעי ישראל מ-18.4.16.

²⁸ התוכנית חלה על השטח המותר למגורים בחלקה א' במושב בתחום מרחב התכנון המקומי דרום השרון, למעט צופית, שדה ורבורג, ירקונה וכפר סירקין. התוכנית פורסמה למתן תוקף ברשומות ב-27.6.02.

מידע על היקפם של עבירות הבנייה והשימושים החורגים במרחב התכנון של הוועדה

היחידה הארצית לאכיפה מבצעת בקרה על פעילות האכיפה של הוועדות המקומיות ועל מצבן של עבירות הבנייה בתחום התכנון של הוועדות המקומיות. את כמות עבירות הבנייה והשימושים החורגים ללא היתר ממחיש סקר עבירות בנייה שעשתה היחידה בשנת 2017 באחד מ-21 המושבים שבאחריותה של הוועדה המקומית. בסקר נבדקו 24 מכ-80 נחלות חקלאיות המצויות במושב, ונמצא שב-18 מהן נעשו עבירות בנייה ושימושים חורגים ללא היתר.

בסיס נתונים מעודכן הוא כלי חיוני לצורך הפקת המידע הנחוץ לוועדה למילוי תפקידיה.

לוועדה מערכת ממוחשבת שרשומים בה כל תיקי הפיקוח של הוועדה שנפתחו בגין עבירות בנייה ושימושים חורגים ללא היתר. בתיקי הפיקוח רושמים המפקחים את כל פעולות האכיפה שביצעו.

על פי נתונים שמסרה יחידת הפיקוח של הוועדה, במועד הביקורת טיפלו יחידות הפיקוח והתביעה ב-300 תיקי פיקוח בקירוב.

לוועדה המקומית לא היו נתונים מרוכזים ומעודכנים על כל עבירות הבנייה והשימושים החורגים במרחב התכנון שלה, ולא הייתה בידיה רשימה עדכנית של תיקי הפיקוח שבטיפול.

על פי נתוני המערכת הממוחשבת, בעת הביקורת היו יותר מ-3,000 תיקים רשומים בסטטוס "פעיל". אלא שנתונים אלה לא היו מעודכנים ולטענת הוועדה המערכת כוללת תיקים כפולים, תיקים סגורים לצד תיקים מעודכנים, ויש צורך לעדכן ולתקן את מערכת המידע של הוועדה.

בדיקה אקראית של חמישה תיקים שהיו רשומים כפעילים במערכת הממוחשבת העלתה כי התיקים לא היו במאגר התיקים שבטיפול השוטף של הוועדה, אף שהטיפול בעניינם לא הסתיים ולא הוחלט לסגורם.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי המידע שבמערכת הממוחשבת חייב להיות נכון, מדויק ומעודכן, כדי שתהיה לה בכל רגע נתון תמונת מצב של עבירות הבנייה והשימושים החורגים שבתחומה ושל תיקי הפיקוח שבטיפול.



הוועדה המקומית לא
גבתה היטלי השבחה
המגיעים לה על פי
דין בגין המשך קיומם
של שימושים חורגים
שתוקף אישורם פג,
ועקב כך צומצמו
הכנסותיה

שימושים חורגים

מעקב אחר שימושים חורגים

1. לפי חוק התכנון והבנייה, שימוש חורג בקרקע או בבניין הוא שימוש בהם למטרה שלא הותרה בתוכניות החלות על הקרקע או הבניין או בתקנות שהותקנו לפי חוק התכנון והבנייה או שימוש שנעשה שלא על פי היתר בנייה. החוק קובע גם את סמכותה של הוועדה המקומית להתיר שימוש חורג, וקובע עוד כי היתר לשימוש חורג מתוכנית יינתן לתקופה מוגבלת מראש. היתר לשימוש חורג מהיתר יכול להינתן לתקופה מוגבלת מראש.

בהתאם לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה, אם עלה שווי הקרקע בעקבות מתן היתר לשימוש חורג - יוטל על מקבל היתר היטל השבחה. ההשבחה תיקבע בידי שמאי מקרקעין סמוך לאחר התרת השימוש החורג. דין זה חל גם על היתר נוסף, אם ניתן, עם תום תוקפו של היתר קודם.

הוועדה המקומית מזינה במערכת הממוחשבת שלה נתונים על היתרי בנייה שנתנה, לרבות היתרים לשימוש חורג.

נמצא כי הוועדה המקומית אינה מזינה במסד הנתונים במערכת הממוחשבת את מועד פקיעת תוקפם של ההיתרים לשימושים החורגים שנתנה. כתוצאה מכך, אם נמשך השימוש החורג לאחר פקיעת תוקפו של ההיתר, הוועדה אינה גובה היטל השבחה נוסף.

עוד נמצא כי ליחידת הפיקוח בוועדה המקומית אין רשימה של כלל ההיתרים לשימושים החורגים שאישרה הוועדה ומועד פקיעתם. הוועדה גם אינה מבצעת במרחב שהיא אחראית לו פעילות יזומה שוטפת לאיתור שימושים חורגים ללא היתר או שימושים חורגים שתוקף אישורם פג, לשם אכיפת הדין בעניינם.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית דרום השרון כי לא מילאה את חובתה לעקוב אחר השימושים החורגים ולודא שלא יחרגו מתקופת ההיתר. על הוועדה לנהל רישום מעודכן של השימושים החורגים, הכולל את פרטי השימושים ומועדי פקיעת ההיתרים שניתנו בעניינם. על הוועדה לקבוע נוהל שיאפשר מעקב סדור אחר ההיתרים לשימוש חורג שנתנה.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לוועדה המקומית כי מאחר שהיא לא ביצעה מעקב סדור אחר השימושים החורגים שהוגבלו בזמן, ולא וידאה שלא ימשכו יותר מהתקופה שהותרה, היא לא גבתה היטלי השבחה המגיעים לה על פי דין בגין המשך קיומם של שימושים חורגים שתוקף אישורם פג ועקב כך צומצמו הכנסותיה. נוסף על כך, העבריינים יצאו נשכרים מכך שלא חויבו בהיטלי השבחה, שהיו מחויבים בהם אילו היו מקבלים היתרים.

הוועדה המקומית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2019 (להלן - תשובת הוועדה) כי היא מקבלת את ההמלצה לשפר את המעקב אחר תום תקופת ההיתרים לשימושים חורגים ופועלת בימים אלו להטמעת הנושא הן במחלקת הרישוי, באמצעות התוכנה לניהול הוועדה, הן במחלקת הפיקוח.

2. מעיון בנתוני מחלקת הגבייה של המועצה האזורית עולה כי במושבים שבתחום השיפוט של המועצה יש מאות נכסים שהגדרתם עסק (לא-חקלאי) לצורכי חיוב בארנונה²⁹. מהשוואת נתונים מרמ"י ומהוועדה המקומית בדבר היתרים לשימושים חורגים והיתרים לפל"ח, עולה כי רוב רובם של העסקים הללו לא קיבלו היתר לשימוש חורג.

עוד הועלה כי הפיקוח לא ידע על כל הנכסים הנמצאים במאגר נתוני הארנונה לעסקים ואינם בעלי היתר לשימוש חורג, וכי הוועדה לא עשתה שימוש בנתונים אלה של מחלקת הגבייה כדי לכלול את הנכסים האמורים במאגר שלה לגבי שימושים שאינם בהיתר, וממילא לא פעלה להפסקת השימושים החורגים ללא היתר בנכסים האלה.

לדוגמה, באחד המושבים שנתוניו נבדקו היו במאגר נתוני הארנונה 30 נכסים המוגדרים כעסקים לא-חקלאיים, בסיווג משרדים, שירות ומסחר ובסיווג תעשייה ומלאכה; 24 מעסקים אלה לא קיבלו אישור לפל"ח. עלה כי נגד עשרה מהם לא פעלה הוועדה בשלוש השנים האחרונות לפחות, כלומר לא פעלה נגד 40% בקירוב מהשימושים החורגים באותו מושב. יתר על כן, לשום עסק מאותם 24 עסקים לא הוצא רישיון עסק (ראו להלן בפרק "רישוי עסקים").

יצוין כי בשנת 2013 בדק מבקר הפנים של המועצה האזורית את נושא הפיקוח והאכיפה בוועדה המקומית ומצא כי אין העברת מידע שיטתית בין מפקחי אגף הגבייה ובין יחידת הפיקוח בוועדה המקומית.

נמצא כי הליקוי שציין מבקר הפנים לא תוקן.

הוועדה המקומית מסרה בתשובתה כי בתיקי פיקוח שנפתחים נעשה שימוש קבוע בחומרים מתוך מערכת הגבייה (חוזי שכירות, אישורי תשלום, תעודות שונות וכיו"ב).

²⁹ בשנת 2016 עשתה המועצה האזורית דרום השרון סקר ארנונה, ובמסגרתו נערכו מדידות של שטחי הנכסים בכל היישובים שבתחום השיפוט של המועצה ובדק השימוש בהם. עדכון הארנונה על סמך הסקר תוכנן להסתיים עד פברואר 2019.

בתחום השיפוט של המועצה האזורית פועלים עסקים רבים ללא היתר לשימוש חורג. עסקים אלה אינם יכולים לקבל רישיון עסק וממילא פועלים ללא רישיון

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית דרום השרון כי לא די להשתמש במסמכים הנמצאים במחלקת הגבייה. העברה רציפה ומהימנה, בין מפקחי הגבייה ובין יחידת הפיקוח בוועדה, של מידע על קיומם של שימושים חורגים תאפשר בקרה ומעקב על השימושים החורגים ללא היתר ונקיטת צעדים למניעתם בעוד מועד.

עוד מסרה הוועדה בתשובתה כי יחידת הפיקוח בוועדה עושה את המרב לפעול מול העסקים הרשומים במחלקת הגבייה והנתונים לגבי המושב האמור לעיל מעידים על אכיפה נרחבת של החוק על עסקים שונים במועצה בכלל ובאותו מושב בפרט.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי היעדר פעילות אכיפה נגד 40% מהשימושים החורגים ללא היתר באותו מושב מעידה על אכיפה שאינה מספקת, במיוחד משום שמסמך מדיניות האכיפה של הוועדה מדרג "שימוש חורג" בראש רשימת העבירות לטיפול.

רישוי עסקים

חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים), התקנות שהותקנו על פיו והצווים שהוצאו מכוחו מסדירים את נושא רישוים של עסקים. על פי חוק רישוי עסקים, כל עסק המוגדר כטעון רישוי בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013 (להלן - צו רישוי עסקים), חייב ברישיון עסק לפתיחתו ולניהולו.

רישיון העסק נועד לוודא מניעת מפגעים ומטרדים, מניעת סכנות לשלום הציבור, בטיחות של הנמצאים במקום העסק או בסביבתו, קיום תנאי תברואה נאותים בעסק, קיום מערך למניעת דליקות ויישום חוקי התכנון והבנייה. כדי לקבל רישיון, על בית העסק לעמוד בתנאים של רשות הרישוי ושל נותני האישור השונים, לרבות אישור מהוועדה המקומית שהעסק עומד בדיני התכנון והבנייה.

מאחר שבתחום השיפוט של המועצה האזורית פועלים כאמור עסקים רבים ללא היתר לשימוש חורג, הם אינם יכולים לקבל רישיון עסק וממילא פועלים ללא רישיון. להלן דוגמה:

ביחידת הפיקוח של הוועדה יש תיק פיקוח שנפתח בשנת 2002. ממסמכי תיק הפיקוח עולה כי כבר בשנת 2003 נתן בית המשפט לבעל הזכויות על הנחלה ולמשתמשים אחרים צווים להפסקת השימושים החורגים שבשטח הנחלה. הצווים לא קוימו, ובפברואר 2008, במסגרת כתבי אישום אחרים, האריך בית המשפט את מועד הצווים עד אוגוסט 2008.


 הימנעות הוועדה
 מלפעול נגד
 השימושים החורגים
 ללא היתר תרמה
 לריבוי העסקים
 הפועלים ללא רישיון
 עסק

מפקח הוועדה ביקר במקום באוקטובר 2009, ובינואר 2011 כלל בדוח הפיקוח 19 סעיפים של עבירות בנייה ושימושים חורגים, 16 מהם הפרות צו שיפוטי מפרואר 2008. בין עבירות הבנייה והשימושים החורגים שפורטו בדוח המפקח: שימוש במבנה ששטחו כ-220 מ"ר כמחסן למשקאות ומזון; שימוש במבנה ששטחו כ-176 מ"ר כנגרייה; שימוש במבנה ששטחו כ-525 מ"ר כעסק לממכר מוצרי קרמיקה וכלים סניטריים; הכשרת מתחם ששטחו כ-200 מ"ר לתצוגה לאותו עסק; עבודות אספלט על כ-180 מ"ר לשם הכשרת חנייה לעסק.

מנתוני אגף הגבייה של המועצה האזורית לצורך חיוב בארנונה עולה כי בנחלה יש עשרה נכסים שמתנהלת בהם פעילות עסקית לא-חקלאית, לרבות פעילות עסקית שפורטה בדוח המפקח מינואר 2011.

נמצא כי ממועד מסירתו של דוח המפקח ב-2011 עד מועד הביקורת (יולי 2018), שבע שנים ויותר, לא נעשתה כל פעילות אכיפה נגד עבירות הבנייה והשימושים החורגים, והם נמשכו למרות צווים שיפטיים שניתנו לפני יותר מעשור.

בעקבות הביקורת חידשה יחידת הפיקוח בוועדה המקומית את פעולות האכיפה נגד עבירות הבנייה והשימושים החורגים בנחלה.

על פי חוק רישוי עסקים וצו רישוי עסקים, עסקים מהסוג שפורט בדוח המפקח מינואר 2011 חייבים ברישיון עסק. כל עסק כזה חייב גם באישורים של גורמי פיקוח על פי מטרות הרישוי העיקריות כמפורט בצו. לדוגמה, אחת ממטרות הרישוי העיקריות לגבי נגרייה היא הבטחת איכות נאותה של הסביבה ומניעת מפגעים ומטרדים; עסק לאחסון רהיטים או מכירתם חייב באישור המשרד להגנת הסביבה על קיום תנאים השומרים על איכות הסביבה ובאישור המשרד לביטחון הפנים שבעל העסק מקיים את הדינים הנוגעים לכיבוי אש.

בביקורת עלה כי יותר מ-15 שנה פעלו בנחלה עסקים ללא רישיון עסק ואף לא הוגשו בעניינם בקשות לרישיונות עסק, וממילא לא נבדק קיומן של כל מטרות הרישוי האמורות לעיל.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית דרום השרון כי הימנעותה מלפעול נגד השימושים החורגים ללא היתר תרמה לריבוי העסקים הפועלים ללא רישיון עסק. מאחר ששימושים חורגים ללא היתר עלולים לגרום מפגעים ומטרדים, ומאחר שללא מתן רישיון עסק אין פיקוח על המפגעים והמטרדים האלה - על הוועדה לפעול מיוזמתה לאיתורם ולמניעתם.

מערך הפיקוח והאכיפה של הוועדה המקומית

חוק התכנון והבנייה מטיל, כאמור, על הוועדה המקומית להבטיח את קיומן של הוראות החוק במרחב התכנון המקומי. מטרת הפיקוח על הבנייה היא לוודא שהבנייה נעשית על פי היתרי הבנייה והשימוש במקרקעין תואם את התוכניות התקפות.

בפסק דין של בג"ץ נקבע כי "חשיבותם של דיני התכנון והבנייה בעיצוב פני הסביבה של האדם מותנית באכיפת חוק ראויה. בלא אכיפה כזו, נותרים כללי התכנון אות מתה, שאינה מממשת את תכליות התכנון, ומחטיאה את מטרותיהן המרכזיות. נטל אכיפת חוקי התכנון והבנייה מוטל על הרשויות, והן אינן רשאיות להתנער ממנו; עקרון זה הוא גם בבחינת יסוד מוסד של שלטון החוק"³⁰.

נהלים ותוכניות עבודה

בג"ץ קבע כי "אכיפת החוק היא תפקיד המוטל על הרשויות המוסמכות והן אינן רשאיות להתנער מתפקיד זה; עם זאת, תפקיד זה מחייב לא אחת קביעת סדרי עדיפויות הבנויים על היקף הצורך ומידת היכולת"³¹. עוד קבע בג"ץ כי קביעת מדיניות אכיפה הכרחית שכן "אכיפת דיני התכנון והבנייה, הלכה למעשה, אינה ניתנת, ככלל, למימוש מידי בכל החזיתות הקיימות, והכל בעת ובעונה אחת. מדובר בפעולות מורכבות, הצורכות תקציבים, כח אדם, היערכות, ותכנון דקדקני"³².

מדיניות אכיפה ברורה מבטיחה שקיפות ושוויון לפני החוק.

ביולי 2014 גיבש הצוות המקצועי של הוועדה המקומית מסמך הקובע את סדרי העדיפויות של הוועדה באכיפתם של דיני התכנון והבנייה (להלן - מסמך מדיניות האכיפה). המסמך לא הובא לאישורה של מליאת הוועדה המקומית אך הוא משמש לוועדה מסמך מנחה לעבירות הבנייה שעליה להשקיע בהן את מרב מאמצי האכיפה.

לפי מסמך מדיניות האכיפה, בראש סדר העדיפויות של הוועדה צריך להיות הטיפול בעבירות האלה: ריבוי עבירות בנייה בחלקה מוגדרת, בנייה בשטח העולה על 20 מ"ר באזור חקלאי שאינה תואמת את ייעוד הקרקע, מחסן שאינו משמש למגורים (בשטח העולה על 30 מ"ר), בניית סככה בשטח העולה על 50 מ"ר או שלא על פי ייעוד הקרקע, מבנה יביל ושימושים חורגים.

³⁰ בג"ץ 6243/08 התנועה לשמירת אדמות הלאום נ' שר הבטחון (פורסם במאגר ממוחשב, 2.12.10).

³¹ בג"ץ 1161/06 תנועת "אנחנו על המפה" נ' שר הבטחון (פורסם במאגר ממוחשב, 14.10.07).

³² בג"ץ 4475/09 נדמי נ' שר הבטחון (פורסם במאגר ממוחשב, 8.8.10).

נוהלי העבודה של יחידת הפיקוח: נוהלי עבודה ברורים ומפורטים מסייעים למפקחים למלא את תפקידם ביעילות ובמקצועיות, על פי דפוסי עבודה קבועים, ומאפשרים מעקב אחר פעילותם ובקרה עליה.

בספטמבר 2014 גיבשה הוועדה המקומית נוהל בעניין מימוש מדיניות האכיפה שלה (להלן - נוהל מימוש מדיניות האכיפה). מטרת הנוהל הייתה להגדיר את תהליך העבודה ואת תחומי האחריות והסמכויות של יחידות התכנון, הפיקוח והתביעה, כדי להבטיח את מימוש מדיניות האכיפה.

בנוהל מימוש מדיניות האכיפה נקבע בין היתר כי יחידת הפיקוח תבצע שתי פעילויות עיקריות: האחת - פיקוח יזום לאיתור עבירות אשר הוצבו בראש סדר העדיפויות של הוועדה; והשנייה - פיקוח שוטף. כן נקבעה בנוהל תדירות מפגשיהן של יחידת הפיקוח, יחידת התביעה ומהנדסת הוועדה.

ליחידת הפיקוח יש עוד נוהל עבודה משנת 2016 (להלן - נוהלי הפיקוח) שמפורטים בו שלבים שונים של עבודת הפיקוח.

הועלה כי נוהל מימוש מדיניות האכיפה ונוהלי הפיקוח עוסקים רק במשימותיה של יחידת הפיקוח הנוגעות לטיפול בעבירות בנייה, אולם אינם עוסקים כלל בפעולות הנדרשות ממנה בנוגע להליכי הרישוי, כגון הפעולות הקשורות למתן היתרי בנייה.

תוכניות עבודה של יחידת הפיקוח: תוכניות עבודה שנתיות ושוטפות הן כלי מרכזי בניהול הפעילות הארגונית ובהכוונתה להשגת יעדים מוגדרים. בבניית תוכנית עבודה יש לקבוע לוחות זמנים, אחראים לביצוע ומדדים לבחינת הצלחתה של התוכנית. תוכנית עבודה בתחומי הפיקוח והאכיפה היא אמצעי לשיפור הפיקוח והאכיפה, ובאמצעותה אפשר לבחון אם מושגים היעדים בתחומים אלה.

הועלה כי הוועדה המקומית דרום השרון לא קבעה למפקחים תוכניות עבודה שנתיות ושוטפות המגדירות את פעולות הפיקוח והאכיפה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי כדי שמסמך מדיניות האכיפה שקבעה ימומש וכדי לייעל את עבודת הפיקוח עליה לקבוע נוהלי עבודה ברורים ומפורטים גם למשימות עבודת הרישוי וכן תוכניות עבודה סדורות ומפורטות הכוללות ביקורות יזומות באזורים השונים שבמרחב התכנון שלה. אשר לביקורות היזומות, יש לקבוע את תדירותן; את המועדים לבדיקות המפקחים במהלכן של עבודות בנייה חדשה; והוראות למעקב סדור אחר מועדי פקיעתם של ההיתרים לשימושים חורגים. חשיבותה של תוכנית עבודה נעוצה בכך שהיא מחייבת את הוועדה לייחד מחשבה לתהליכי עבודתה ולא להסתפק בעבודה השוטפת, ומאחר שהיא כוללת יעדים, משימות ומדדי ביצוע שמטרתם לשפר את פעילות הוועדה.

הוועדה המקומית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מקבלת את ההמלצה לבניית תוכנית עבודה שבועית למפקחים ופועלת להטמעת הנושא.

כוח האדם ביחידת הפיקוח

1. יחידת הפיקוח של הוועדה המקומית כוללת מנהל ושני מפקחים. היא אחראית לפיקוח על הבנייה במרחב התכנון, למתן שירותים של תכנון ובנייה לתושבי האזור, לפיקוח יזום בהתאם למדיניות האכיפה, לאיתור עבירות וליזום פעולות אכיפה³³. ביחידת הפיקוח אין מסמכים כלשהם שמהם ניתן ללמוד כמה שעות מקדישים המפקחים למשימות העיקריות הכלולות בכל אחד מסוגי הפיקוח.

בנספח "דרכי מימוש מדיניות והנחיות עבודה" שצורף לנוהל מימוש מדיניות האכיפה נקבעו בין היתר הנחיות עבודה ומדדים ליחידת הפיקוח בנוגע לטיפול בעבירות הבנייה, על פי סדרי העדיפויות שקבעה הוועדה המקומית. בנוהל פורטו שעות הפיקוח הדרושות לטיפול בכל אחד מסוגי העבירות ("שעות מפקח"). מסיכום שעות הפיקוח המפורטות עולה שנדרשות למפקח 78 שעות שבועיות כדי לטפל בעבירות הבנייה שהאכיפה לגביהן הוצבה בראש סדר העדיפויות של הוועדה. יודגש כי שעות אלו אינן כוללות שעות הדרושות למפקח למילוי משימותיו בנוגע להליכי הרישוי.

לנוכח חובתה של יחידת הפיקוח ללוות גם את פעולות הרישוי של הוועדה, ומאחר שהיקף משרתו של מפקח הוא 42 שעות שבועיות, יש צורך בשני מפקחים לפחות לביצוען של פעולות האכיפה הנדרשות להשגתם של יעדי הפיקוח שקבעה הוועדה. מסתבר אפוא שאין בכוחם של שני המפקחים לבצע את משימות הפיקוח ולטפל בו בזמן גם בליווי הליכי הרישוי של הוועדה.

פועל יוצא מכך הוא שאין ליחידת הפיקוח אפשרות להשיג את יעדי הפיקוח שקבעה הוועדה המקומית למימוש מדיניות האכיפה שלה ולטפל כראוי בעבירות הבנייה המבוצעות במרחב התכנון של הוועדה ובשימושים החורגים במרחב זה.

2. בשנת 2010 ביצע אגף בכיר ועדות מקומיות במינהל התכנון סקר צרכים בוועדות המקומיות לתכנון ובנייה, לצורך תקצוב הוועדות. הסקר התבסס על שאלונים משנים 2010 - 2012, ותוצאותיו נמסרו לוועדות המקומיות בשנת 2014. מהסקר עולה כי התקן המזערי המומלץ למפקחים במחלקת הפיקוח בוועדה המקומית דרום השרון הוא שתיים וחצי משרות, ובכללן מנהל יחידת הפיקוח. יצוין כי לאחר ביצוע הסקר הגיע מינהל התכנון למסקנה שיש לקבוע את התקן המומלץ על סמך מדדים שונים מאלו שנקבעו בעבר, ובמועד הביקורת היו מינהל התכנון והיחידה הארצית לאכיפה בתחילתו של תהליך לעדכון תקן כוח האדם בוועדות, לרבות תקן המפקחים.

³³ אגף בכיר לניהול ההון האנושי ברשויות המקומיות במשרד הפנים, הגדרות התפקיד של מפקח תכנון ובנייה ומפקח בכיר (חוקר) לתכנון ובנייה.

בחוות דעת של המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה³⁴ מינואר 2016, בעניין הסמכת הוועדה המקומית דרום השרון כוועדה מקומית עצמאית (ראה להלן), נכתב כי מאחר שהוועדה מופקדת על 31 יישובים, יש צורך למנות בה עוד מפקח.

מהנדסת הוועדה, תובע הוועדה ומנהל יחידת הפיקוח מסרו לצוות הביקורת של משרד מבקר המדינה, במהלך הביקורת, כי הבעיה המרכזית באכיפתם של דיני התכנון והבנייה במרחב התכנון של הוועדה היא כוח האדם החסר ביחידת הפיקוח.

בביקורת עלה כי הוועדה לא ביקשה מהנהלת המועצה האזורית לתקצב העסקה של מפקח נוסף.

הוועדה המקומית דרום השרון מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בשיחות עם היחידה הארצית לאכיפה העלו את נושא תקינת כוח האדם ברשויות המקומיות בכלל ובמועצות האזוריות בפרט כמה פעמים אך מינהל התכנון טרם עדכן את התקינה.

מינהל התכנון מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפרברואר 2019 כי הכנת תקינת מפקחים בוועדות המקומיות נחלקת בין מינהל התכנון - מפקחים כחולים (העוסקים בהליכי הרישוי) ובין היחידה הארצית לאכיפה - מפקחים אדומים (העוסקים בפיקוח ואכיפה בנוגע לעבירות בנייה). תקינת המפקחים הכחולים, הנעשית בידי מינהל התכנון, אמורה להסתיים בסוף יוני 2019. עוד צוין בתשובה שמדובר בתקינת מינימום שאינה מחייבת.

היחידה הארצית לאכיפה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2019 כי היא מובילה בימים האלה שינוי ארגוני במבנה יחידות הפיקוח בוועדות המקומיות לתכנון ובנייה, הכולל גם מסמך תקינה מחייב למפקחי אכיפה. במסגרת זאת ייקבע תקן קבוע למספרם של מפקחי האכיפה בכל ועדה מקומית, על פי אמות מידה מקצועיות קבועות.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית דרום השרון כי היה עליה לגבש בעצמה תקינה ליחידת הפיקוח, לצורך השגתם של יעדי הפיקוח והאכיפה שלה, על פי אמות מידה המתאימות לה, כגון שטחו של מרחב התכנון, היקפן של עבירות הבנייה והשימושים החורגים בתחומה - במיוחד לנוכח מודעותה למחסור בכוח אדם ולצורך בתקינה שונה ממה שהציע מינהל התכנון.

³⁴ שמה של המחלקה שונה והיא נקראת כיום "היחידה להנחיית תובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה".

יחידת התביעה

בשנתיים שקדמו לביקורת הועבר לטיפולו של התובע 127 תיקי פיקוח. אשר ל-59 תיקים, במועד הביקורת טרם קיבל התובע כל החלטה על המשך הטיפול בהם. 31 מהם הועבר לטיפול לפני יותר משנה וחצי

בתחילת יולי 2015 פרסמה המועצה האזורית "הליך לקבלת הצעות לתפקיד תובע חיצוני בוועדה המקומית לתכנון ובנייה ומועצה האזורית דרום השרון". במסמך הדרישות שהכינה הלשכה המשפטית של המועצה הוגדרו בין היתר דרישות התפקיד ותנאי ההעסקה של התובע. בתנאי ההעסקה של התובע נקבע כי לצורכי קביעת שכרו מוערכת כמות העבודה הכוללת שלו כשוות ערך לחצי משרה. בהתאם להסכם שנחתם עם התובע, הוא משמש מספטמבר 2015 כתובע חיצוני של הוועדה המקומית ושל המועצה על בסיס קבלני. יצוין כי התובע מעסיק עורכת דין במשרה חלקית במשרדי הוועדה, והיא מסייעת לו במילוי משימותיו.

בהסכם עם התובע נקבע כי במסגרת תפקידו עליו לייצג את הוועדה המקומית בהליכים משפטיים לפי פרק י' (פיקוח, אכיפה ועונשין) לחוק התכנון והבנייה. המשימות העיקריות הנגזרות מכך הן אלה: ניהול התיקים שבהם הוועדה המקומית היא צד לתביעה, לרבות הכנה והגשה של כתבי אישום, תגובות על בקשות, הופעה בבתי המשפט והכנת צווים; עבודה מול יו"ר הוועדה המקומית, מהנדס הוועדה והיועץ המשפטי של הוועדה בכל הנוגע להליכי התביעה של הוועדה לפי פרק י' לחוק; תיאום עם פרקליטות המדינה בנוגע להליכי התביעה; מטלות ותפקידים משפטיים אחרים על פי הנחיית הממונה בלשכה המשפטית. נוסף על אלה עליו לייצג את המועצה האזורית ולנהל את ההליכים המשפטיים בתחום הפלילי ובתחום האכיפה המינהלית.

לתובע נמסרים תיקי פיקוח שעניינם עבירות בנייה ושימושים חורגים ללא היתר לצורך קבלת החלטה על אופן הטיפול בתיק - הוצאת צווים מינהליים, הגשת כתב אישום, העברה לפיקוח לצורך השלמת חקירה, הסדר מותנה או סגירת התיק - ולהמשך הטיפול בו, לרבות דיונים בבית משפט.

במועד הביקורת נמצאו בידי התובע 129 תיקי פיקוח שהועברו אליו מיחידת הפיקוח ונמצאו בשלבים שונים של טיפול או שטרם הוחלט על המשך ההליכים הנדרשים בעניינם.

על פי נתוני הוועדה, בשנתיים שקדמו לביקורת (מיוני 2016 עד מאי 2018) הועברו לטיפולו של התובע 127 תיקי פיקוח. הועלה כי במועד הביקורת נמצאו 62 תיקים בשלבים שונים של טיפול, וב-59 תיקים טרם קיבל התובע כל החלטה על המשך הטיפול בהם. יצוין כי 31 מהתיקים שהועברו לו וטרם התקבלה כל החלטה בעניינם הועברו לטיפולו לפני יותר משנה וחצי.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית ולוועדה המקומית כי נוכח ריבוי עבירות הבנייה שיחידת הפיקוח אינה מטפלת בהם, ריבוי התיקים שהתובע טרם השלים את טיפולו בעניינם והתמשכות הליכי הטיפול בהם - על המועצה האזורית והוועדה המקומית לבחון את מתכונת הטיפול בתיקי הפיקוח ואת הקצאת המשאבים הנדרשים לכך, כדי לצמצם במידה ניכרת את תופעת עבירות הבנייה ולעמוד במשימות בהתאם למדיניות האכיפה של הוועדה.

ליקויים בפעולות הפיקוח והאכיפה

כאמור, תפקידה של ועדה מקומית הוא הבטחת קיומן של הוראות חוק התכנון והבנייה והתקנות שהותקנו מכוחו. על הוועדה מוטלת האחריות לאיתור עבירות בנייה במרחב התכנון המקומי, לחקירת עבירות אלה ולאכיפה של דיני התכנון והבנייה על מבצעי העבירות.

מפסיקת בתי המשפט עולה כי לאכיפתם של דיני התכנון והבנייה יש שלוש תכליות מרכזיות³⁵. התכלית הראשונה היא שמירה על קיום שלטון החוק. עצימת עין מהפרת שלטון החוק בתחום אחד של הפעילות האנושית, סופה שתביא לזלזול בחוק גם בתחומי חיים אחרים³⁶.

התכלית השנייה היא שמירה על מטרות דיני התכנון והבנייה ועל מדיניות התכנון שקבעו מוסדות התכנון. בעניין זה כתבה השופטת אילה פרוקצ'יה כדלקמן: "בדורות האחרונים, התגברה ההכרה כי מקרקעין הם משאב ציבורי החשוף לכלייה באם ניצולו ייעשה בלא שים לב לצרכי הדורות הבאים... דיני התכנון כיום נותנים ביטוי גם לצורך בשימור הקרקע, ובוחנים את השפעותיהן הכלכליות, חברתיות, חלוקתיות ואקולוגיות של תכניות, לצד ההכרה בצורך בפיתוח ובבנייה"³⁷.

התכלית השלישית היא מניעת העברייני מליהנות מפרי העבירה, לבל יצא חוטא נשכר. בעניין זה צוין כי "בביצוע עבודות בנייה ללא היתר, טמון רווח כלכלי רב, בכך שהעברייני 'חוסך', בין-היתר, הן את תשלומי החובה לרשויות בטרם קבלת ההיתר, והן את עלויות הבנייה. זאת ועוד: עברייני בנייה שפותח בהליכי תכנון ורישוי במקביל לבנייה, או אף לאחר השלמתה, אף משיג יתרון משמעותי וניכר בלוח הזמנים לקבלת ההיתר, על פני זולתו שומר החוק, שיתחיל לבצע עבודות בנייה רק לאחר קבלת היתר. צמצום היתרון היחסי האמור של עברייני הבנייה - הן בהיבט הכלכלי והן בלוח הזמנים להוצאת ההיתר - עשוי להוות מכשיר רב-תועלת במאבק בתופעת הבנייה הבלתי חוקית"³⁸.

לפי דיווחי תובע הוועדה המקומית דרום השרון למשרד המשפטים, על פעילות הוועדה לשנת 2017, עבירות הבנייה האופייניות למרחב התכנון של הוועדה הן אלה: שימושים חורגים בקרקע חקלאית ובשטחי ציבור, ריבוי יחידות בנחלה והשתלטות על שטחי ציבור ושטחים חקלאיים. להלן יפורטו הליקויים השונים שהועלו בביקורת בקשר לטיפול הוועדה המקומית בעבירות בנייה ובשימושים חורגים ללא היתר במרחב התכנון שלה:

³⁵ על פי דוח קמיניץ, תכליות אלה היו מרכיב מרכזי בהחלטה על הקמת הצוות בנושא הבנייה בלתי חוקית (ראו לעיל בפרק המבוא), והן, כלשון הדוח, "מחייבות בחינה עמוקה של כלי האכיפה העומדים בפני הרשויות בבואן להילחם במכת מדינה זו".

³⁶ ע"מ 2273/03 **אי התכלת שותפות כללית נ' החברה להגנת הטבע**, (פורסם במאגר ממוחשב, 7.12.06) (להלן - פסק דין אי התכלת).

³⁷ פסק דין אי התכלת.

³⁸ ע"פ (ירושלים) 2081/08 **כרמי קירקולה נ' מדינת ישראל**, (פורסם במאגר ממוחשב, 24.12.08).

שימוש מועט בכלי אכיפה מינהליים

החוק מקנה לוועדה המקומית (ליו"ר או למהנדס הוועדה) כלי אכיפה מינהליים לשם התמודדות עם עבירות בנייה, למשל צו מינהלי להפסקת עבודה, צו מינהלי להפסקת שימוש³⁹ וכן צו הריסה מינהלי, שהוועדה מוסמכת לבצעו בעצמה. אם התנאים להוצאת הצווים המינהליים אינם מתקיימים, מוסמך תובע הוועדה לבקש צווים אלו מבית המשפט באמצעות הגשת כתבי אישום כנגד העבריינים וכן הוא מוסמך לבקש צו הריסה ללא הרשעה.

בדברי ההסבר להצעת החוק (תיקון 109) נכתב כי "עבירות בנייה, מעצם טיבן, מציבות עובדות בשטח, אשר קשה מאוד להתמודד עמן ככל שהבנייה נמשכת. לפיכך מוצע לתת בידי גורמי האכיפה כלים לאכיפה מינהלית. אכיפה זו יעילה ביותר שכן ניתן באמצעותה להורות מיידית על הפסקת הבנייה, בהליך פשוט, ובלא צורך בפנייה לערכאות שיפוטיות... מנגנון זה מאפשר אכיפה יעילה ומהירה של עבירות בנייה המתגלות בעודן באיבן, תוך סילוק הבנייה הבלתי חוקית בפרק זמן קצר ביותר".

בין התנאים להוצאת צו מינהלי: להפסקת עבודה - שהעבירה נעשית באותו מועד שבו מתבקש הצו; להפסקת שימוש - שלא חלפו יותר משישה חודשים מיום שהחל השימוש האסור באותו מקום; להפסקת שימוש בבית מגורים - שלא חלפו יותר מ-30 ימים מהיום שבו החל השימוש האסור. בין התנאים להוצאת צו הריסה מינהלי: שהעבודה האסורה לא הסתיימה או שלא חלפו יותר משישה חודשים מיום שהסתיימה; ולהוצאת צו הריסה מינהלי של בית מגורים - שבית המגורים לא אוכלס או שלא חלפו יותר מ-30 ימים מהיום שאוכלס.

כלומר, האפשרות להשתמש בצווים המינהליים ככלי אכיפה מותנה באיתורן של העבירות סמוך למועד ביצוען, ולשם כך יש לערוך במרחב התכנון של הוועדה סיוורים יזומים דרך קבע.

מנתונים שהתקבלו מיחידת הפיקוח על פתיחת 159 תיקי פיקוח בעקבות תלונות או ביקורות יזומות, משנת 2016 עד יוני 2018, עולה כי רק 13 מהתיקים נפתחו בעקבות ביקורת יזומה של יחידת הפיקוח. נתונים אלו מצביעים על מיעוט הביקורות היזומות שמבצעים המפקחים. עוד עולה כי בחמישה מ-13 התיקים שנפתחו בעקבות הביקורות היזומות ניתנו צווים מינהליים להריסה או להפסקת שימוש, אך ברוב התיקים שנפתחו בעקבות תלונות לא ניתן היה לתת צווים מינהליים מאחר שעבירות הבנייה בהם היו ישנות, ומ-146 התיקים ניתנו צווים מינהליים בחמישה מהם בלבד.

הוועדה המקומית מסרה בתשובתה כי בפועל נערכות ביקורות יזומות רבות יותר, שאינן נרשמות בהכרח בטבלה מכיוון שלא נפתחו תיקי פיקוח בעקבותיהן. יצוין כי לתשובתה צירפה הוועדה חמישה דוחות בלבד, מהשנים 2016 - 2018.

³⁹ רק מכניסתו לתוקף של תיקון 116 באוקטובר 2017.

לוח 1: נתונים על אמצעי אכיפה שנקטה הוועדה המקומית בשנים 2016 - 2018

שנת הגשת כתבי אישום	מתן צווים מינהליים להפסקת שימוש (רק מאוקטובר 2017)	ביצוע הריסה על ידי הוועדה (על פי צו מינהלי להריסה)	מתן צווים מינהליים להריסה	מתן צווים מינהליים להפסקת עבודה	כתיבת דוחות מפקח	שנת דוח
27		2	2	13	302	2016
19	1	2	2	11	216	2017
8 - עד אוקטובר	1	2 (ועוד 4 בידי התושבים)	10	6	227	2018

המקור: המערכת הממוחשבת של הוועדה (כתיבת דוחות מפקח), יחידת הפיקוח (מתן צווים מינהליים להריסה, ביצוע הריסה) והדוחות השנתיים של התובע למשרד המשפטים (הגשת כתבי אישום).

הנתונים בלוח מצביעים על השימוש המועט שעושה הוועדה המקומית בכלי האכיפה המינהליים העומדים לרשותה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי עליה להגביר במידה ניכרת את תדירות הביקורים של המפקחים באזורים השונים שבמרחב התכנון שלה, ולצורך כך עליה לפעול להגדלת מערך הפיקוח שלה. ביקורות יזומות יגבירו את הסיכוי לגילוי מוקדם של עבירות בנייה, וממילא גם את יכולתה של הוועדה להשתמש בכלי אכיפה מינהליים ביתר יעילות ובמועד סמוך לביצוע העבירות.

אי-ביצוע פעולות אכיפה נגד שימושים חורגים

על פי נתוני מחלקת הגבייה בשבע נחלות באחד המושבים מתקיימים עסקים רבים. מבדיקה של תיקי הפיקוח לגבי נחלות אלה הועלו הממצאים שלהלן:

1. בתיק אחד בלבד נעשו פעולות אכיפה.
2. בשש נחלות חלפו תקופות ארוכות (7 - 20 שנה) בלי שננקטו פעולות אכיפה נגד עבירות הבנייה והשימושים החורגים הרבים הנעשים ללא היתר לשימוש חורג, וממילא לא היה לאף אחד מהעסקים בנחלות אלה רישיון עסק;

לוח 2: תיקי הפיקוח שבהם לא נעשו פעולות אכיפה במשך זמן רב

תיק הפיקוח	מועד פעולת הפיקוח האחרונה	פעולת האכיפה האחרונה	פרק הזמן בין הפעולה האחרונה לפעולה שקדמה לה או בין הפעולה האחרונה למועד הביקורת
א	1999	כתיבת דוח מפקח (בעקבות תלונת תושב)	עד מועד הביקורת - כשני עשורים
ב	2011	הוצאת צו שיפוטי	מהמועד שחלף לביצוע הצו עד מועד הביקורת - 7 שנים
ג	2004 2017	הוצאת צו שיפוטי העברה לתובע	ממועד שחלף לביצוע הצו עד מועד ההעברה לתובע - 13 שנה
ד	2010	דוח מפקח על עבירות בנייה	עד מועד הביקורת - 8 שנים
ה	2000 2003	הוצאת צו שיפוטי דוח מפקח על אי-ביצוע הצו	עד מועד הביקורת - 15 שנה
ו	2008 2011	הוצאת צו שיפוטי דוח מפקח על אי-ביצוע הצו	עד מועד הביקורת - 7 שנים

המקור: המערכת הממוחשבת של הוועדה ותיקי הפיקוח.

להלן דוגמה: על פי הרישומים במערכת הממוחשבת של הוועדה, תיק פיקוח נפתח במאי 1999, לאחר תלונת תושב ובעקבותיה ביקורו בשטח של מפקח הוועדה, שכתב דוח על בנייה ללא היתר באחת הנחלות. הפעולה האחרונה המצוינת בתיק הפיקוח היא מכתב התראה ששלחה הוועדה ביוני 1999.

מנתוני אגף הגבייה של המועצה האזורית עולה כי בנחלה האמורה יש יותר מעשרה נכסים שמתנהלת בהם פעילות עסקית לא-חוקלית.

נמצא כי במשך כשני עשורים - ממועד כתיבת דוח המפקח ועד מועד הביקורת (יולי 2018) - לא נעשתה בתיק זה כל פעילות אכיפה נגד עבירות הבנייה והשימושים החורגים, והם המשיכו להתקיים. עוד נמצא כי כל העסקים בנחלה פועלים ללא רישיון עסק.



במשך שנים איפשרה
הוועדה המקומית את
המשך הבנייה הבלתי
חוקית ואת השימושים
החורגים הרבים ולא
פעלה די לאכיפת
החוק במרחב התכנון
שלה

מתשובתה של הוועדה המקומית למשרד מבקר המדינה עולה כי בעקבות הביקורת החלה יחידת הפיקוח לפעול נגד עבירות הבנייה והשימושים החורגים בנחלה.

3. בארבעה מששת התיקים האמורים יש צו שיפוטי לפינוי המבנים שבהם נעשו השימושים החורגים ולהריסת המבנים שנבנו ללא היתר בנייה. ואולם על פי תיקי הפיקוח, במשך 7 עד 15 שנים לא עשתה הוועדה דבר לאכיפת הצווים. להלן דוגמה:

במאי 2000 נתן בית המשפט צו הריסה וצו איסור שימוש חורג לגבי מבנים באחת הנחלות, דחוי ל-30 חודש. במאי 2003 כתב מפקח הוועדה דוח הכולל שישה סעיפים של עבירות בנייה. ארבע מהעבירות שצוינו בדוח משמעותן היא הפרת הצווים השיפוטיים ממאי 2000, ולבעל הזכויות על הנחלה נשלחה התראה בנושא. מאז עד למועד הביקורת, 15 שנים, לא נעשתה כל פעולה לאכיפת הצווים השיפוטיים.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי במשך שנים איפשרה את המשך הבנייה הבלתי חוקית ואת השימושים החורגים הרבים ולא פעלה די לאכיפת החוק במרחב התכנון שלה, ופועל יוצא מכך הוא ריבויים של עבירות הבנייה והשימושים החורגים לאורך שנים. בכך הפכה הוועדה את מסמך מדיניות האכיפה ל"אות מתה".

רישום פלילי בעקבות עבירה על חוק התכנון והבנייה

ביצוע עבודה במקרקעין או שימוש בהם בלא היתר כדין או בסטייה מהיתר או בסטייה מתוכנית הם עבירה פלילית, והרשעה בגינם גוררת עונש⁴⁰ ורישום פלילי (כמפורט להלן).

הרישום הפלילי הוא כלי הרתעה חשוב מפני ביצוע עבירות בנייה. בחוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981, נקבע כי המשטרה תנהל מרשם פלילי ותכלול בו פרטי כל אדם שהורשע או שניתנה לגביו החלטה אחרת כמפורט בחוק. בתקנות המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"ו-1986, נקבע כי פרטי רישום של עבירות על חוק התכנון והבנייה יועברו מידי התובע אל מנהל היחידה הארצית לאכיפה לא יאוחר מעשרה ימים ממועד מתן ההחלטה על ידי בית המשפט, וממנהל היחידה הארצית למשטרה לא יאוחר מ-15 ימים מיום קבלתם.

הועלה כי הוועדה המקומית שולחת ליחידה הארצית, בדואר רשום, פרטים של גזרי דין שניתנו, אך אין לה רשימה המרכזת את פרטי התיקים שבנוגע לגזרי הדין שניתנו בהם נשלח דיווח כאמור, והוועדה אינה עוקבת ואינה מוודאת אם הדיווח הגיע ליעדו.

⁴⁰ פרק י' לחוק התכנון והבנייה בנוסחו לפני תיקון 116.

עוד הועלה כי חלק ניכר מגזרי הדין שניתנו בשנים 2017 ו-2018 והסתיימו בהרשעה אינם רשומים במאגר הנתונים של היחידה הארצית לאכיפה, לצורך רישומם במרשם הפלילי. למשל, בשנת 2017 הסתיימו בהרשעה 27 גזרי דין, אך ביחידה הארצית לאכיפה נרשמו 15 בלבד; בשנת 2018 (עד ספטמבר) הסתיימו בהרשעה שישה גזרי דין, אך ביחידה הארצית לאכיפה נרשמו שניים בלבד. כלומר, 12 גזרי דין שהסתיימו בהרשעה בשנת 2017 ו-4 גזרי דין שהסתיימו בהרשעה בשנת 2018 לא היו מעודכנים במאגר נתוני היחידה הארצית לאכיפה, וממילא גם לא הועברו למשטרה ולא נרשמו במרשם הפלילי.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית דרום השרון כי אין די במשלוח דיווחים בדואר ליחידה הארצית לאכיפה, אלא עליה לעמוד בקשר שוטף עם היחידה הארצית לאכיפה ולוודא שקיבלה את הדיווחים ועדכנה את רישומיה בהתאם.

הוועדה המקומית מסרה בתשובתה כי תפעל לגיבוש נוהל מעקב מול היחידה הארצית לאכיפה על מנת לוודא את הרישום במרשם הפלילי.

אי-רישום הערה בפנקסי המקרקעין

בחוק התכנון והבנייה נקבעו הנסיבות שבהן יירשמו בפנקסי המקרקעין הערות בדבר פעולות האכיפה שננקטו. עד לתיקון 116 קבע החוק כי אם נתן בית המשפט צו הריסה, יורה בית המשפט על רישום הערה על מתן הצו בפנקסי המקרקעין. בית המשפט גם היה רשאי להורות על רישומו של כל צו אחר שנתן (כגון צו איסור שימוש). נוסף על כך, יו"ר ועדה מקומית היה רשאי להורות לרשם המקרקעין לרשום בפנקסי המקרקעין הערה על הגשת כתב אישום.

בתיקון 116 נקבע כי אם נתן בית המשפט צו להפסקת העבודה האסורה, צו הריסה או צו להפסקת השימוש האסור, "יורה על רישום הערה בדבר מתן הצו האמור בפנקסי המקרקעין". נוסף על כך הורחבו המקרים המאפשרים לוועדה המקומית לרשום פעולות אכיפה בפנקסי המקרקעין כך שיקיפו גם צו הריסה מינהלי.

הרישום בפנקס המקרקעין חשוב, מאחר שבדרך זו הציבור מיועד על העבירה שנעברה במקרקעין, על חובת הריסת המבנה, על המגבלות בנוגע לשימוש במקרקעין וכיוצא באלה. הרישום הוא גם גורם מרתיע, מאחר שיש בו כדי להשפיע על הערך הכלכלי של הנכס⁴¹.

במקרים שבהם הורה בית המשפט לוועדה המקומית דרום השרון לרשום הערה בפנקסי המקרקעין בגין הצו השיפוטי שנתן, עובדת המועצה האזורית דרום השרון העבירה לרשם המקרקעין בקשה לרישום של הערות אזהרה.

⁴¹ דברי ההסבר להצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 109), התשע"ו-2016, הצעת חוק הממשלה מס' 1074 (1.8.16), עמ' 1426, 1443.

נמצא כי הוועדה לא עקבה אחר רישומן של הערות האזהרה בפנקסי המקרקעין, וחלק ניכר מצווי בית המשפט לא נרשמו במשרדי רישום המקרקעין כנדרש.

בדיקה של 26 גזרי דין מהשנים 2016 ו-2017, שבהם הורה בית המשפט לוועדה בצו לרשום הערת אזהרה בפנקסי המקרקעין על הנכס שבגיננו הוגש כתב האישום, העלתה כי בנוגע ל-20 גזרי דין לא נרשמה הערה כאמור בצו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה התייחסה הוועדה המקומית לשני מקרים מתוך 20 גזרי הדין שלא נרשמו, ומסרה כי מדובר בנאשמים שאינם רשומים כבעלי הזכויות על המקרקעין או החלקות שבהם נעשתה פרצלציה ולא עודכנו הגושים והחלקות. שני מקרים אלו מועברים להחלטה נוספת של בית המשפט, וההערות יירשמו לאחר התיקון.

עוד הועלה כי הוועדה לא פעלה כלל לרישום הערות אזהרה בפנקסי המקרקעין בגין הגשת כתבי אישום ובגין צווי הריסה מינהליים שניתנו לאחר תחילת תוקפו של תיקון 116.

הוועדה המקומית מסרה בתשובתה כי אינה נוהגת לרשום הערות אזהרה במצבים כאלה הואיל והם מצבים ארעיים הנתונים לשינויים תכופים, ובנסיבות אלה יעילותן של הערות פחותה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית דרום השרון כי אי-רישום הערות אזהרה בגין החלטות בית המשפט, הגשת כתבי אישום או הוצאת צווי הריסה בנוגע לנכס עלול לפגוע בצד שלישי שיבצע עסקה בנכס בלי שידע על אי-חוקיותו, ולחשוף את הוועדה לתביעות עתידיות. אי-רישום הערות אזהרה הוא ויתור של הוועדה על כלי אכיפה הקיים בחוק וגם מסכל יצירת הרתעה בקרב הציבור, מאחר שהציבור לא יחשוש מירידה בערך הנכס הרשום בפנקס. על הוועדה המקומית לפעול לאלתר להסדרת הרישום בפנקס המקרקעין כפי שמאפשר החוק ובהתאם לקבוע בגזרי הדין.

אי-שימוש בהסדרים מותנים

חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 66), התשע"ב-2012, אשר נכנס לתוקף במאי 2013, מאפשר לתובע לפי חוק התכנון והבנייה להימנע מהגשת כתב אישום נגד חשוד ולסגור את תיק החקירה נגדו בהסדר, אם יודה בעובדות המהוות את העבירה המיוחסת לו ויקיים את התנאים שיפורטו בהסדר (להלן - הסדר או הסדר מותנה). ההסדר טעון אישור הפרקליטות.

בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב שההסדר המותנה יעשיר את "ארגז הכלים" העומד לרשות התביעה ויאפשר התאמה טובה יותר בין חומרת העבירה ונסיבות ביצועה לבין חומרת התגובה החברתית המופעלת נגד העבריין. ההסדר המותנה גם יעניק לתביעה כלי מידתי והולם יותר, הן מבחינת האינטרס הציבורי הן מבחינת הפרט. בהסברים להנחיית היועץ המשפטי⁴² נוספה עוד תכלית של ההסדר המותנה והיא הפחתת העומס מהתביעה ומבתי המשפט והפניית המשאבים לתיקים חמורים יותר. זאת ועוד, בכוחו של הסדר מותנה, האמור להתבצע במהירות ותוצאתו ודאית, להגביר את ההרתעה.

לאחר סגירת התיק בהסדר מותנה יש לפרסם באתר המרשתת של גורם התביעה הרלוונטי את דבר סגירת התיק בהסדר, לתאר את העובדות המהוות עבירה שבהן הודה החשוד, לציין את הוראות החיקוק שפורטו בהסדר ולציין את תנאי ההסדר ואת הנימוקים לסגירת התיק בהסדר - והכול בלי שיתאפשר זיהוי של החשוד.

פרסום ההסדר מבטיח שקיפות לגבי הפעלת שיקול הדעת בקבלת ההחלטה על סגירת התיק בהסדר, מגביר את אמון הציבור ברשויות החוק ומגביר את ההרתעה.

הועלה כי תובע הוועדה המקומית דרום השרון ערך שני הסדרים מותנים בלבד, וכי במועד הביקורת אישרה הפרקליטות רק אחד מהם, אך גם הוא לא פורסם באתר המרשתת של הוועדה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית דרום השרון שנוכח תכליתו של ההסדר המותנה, נוכח העובדה שהמחוקק הכיר בהסדר ככלי אכיפה הולם ומידתי ונוכח תרומתו של ההסדר בין היתר להפחתת העומס מהתביעה ומבתי המשפט - על תובע הוועדה לשקול שימוש רב יותר באמצעי זה במקרים המתאימים. זאת ועוד, על הוועדה לפעול בהתאם לחוק ולהקפיד לפרסם את פרטי ההסדרים שנחתמו.

אי-אכיפת ביצוע גזרי דין

היעדר אכיפה של צווי ההריסה הכלולים בגזרי הדין, ובכלל זה משך הזמן הנדרש להוצאתם לפועל, הם כשלים הפוגעים פגיעה קשה בהרתעת העבריינים ובהרתעת אחרים, הרואים לנגד עיניהם כיצד יוצא חוטא נשכר וכיצד הבנייה הבלתי חוקית משתלמת לעבריין⁴³.

⁴² הנחיה מס' 4.3042 - "נוהל והנחיות להפעלת סימן א'1 בפרק ד' לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 - 'הסדר מותנה'".

⁴³ דברי ההסבר להצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 109), התשע"ו-2016, הצעת חוק הממשלה מס' 1074 (1.8.16), עמ' 1426.

**הימנעותה של הוועדה
המקומית מאכיפת
גזרי הדין כנדרש
תרמה להמשך קיומם
של עבירות הבנייה
והשימושים החורגים
ללא היתר לאורך
שנים**

1. מבדיקה של 28 תיקי פיקוח שניתנו בהם צווים שיפוטיים מאפריל 2016 עד פברואר 2018 (ראו פירוט להלן בפרק "מעקב אחר ביצוע צווי הריסה שיפוטיים") עולה כי בתשעה בלבד קיים הצו השיפוטי.

2. הימנעותה של הוועדה המקומית מאכיפת גזרי הדין כנדרש תרמה להמשך קיומם של עבירות הבנייה והשימושים החורגים ללא היתר לאורך שנים. להלן דוגמאות הממחישות את הימנעותה של הוועדה המקומית מאכיפת גזרי דין:

א. בשנת 2002 הגישה הוועדה המקומית כתב אישום נגד בעל הזכויות על נחלה באחד המושבים בגין בנייה ללא היתר ושימוש חורג במקרקעין - לאחסנה ולמפעל אלומיניום. בינואר 2003 נתן בית המשפט צו הריסה וצו לאיסור שימוש חורג במקרקעין דחוי ל-15 חודשים, וצו לרישום הצווים האמורים בלשכת רישום המקרקעין. דוח מפקח מיחידת הפיקוח של הוועדה מאוקטובר 2004 מלמד כי באותה עת עדיין נעשה במבנה שימוש חורג - כבית מלאכה לאלומיניום.

הועלה כי הוועדה לא רשמה את הצווים בלשכת רישום המקרקעין. עוד עלה כי למרות הדוח של מפקח הוועדה מאוקטובר 2004, הוועדה לא וידאה את ביצועם של צו ההריסה והצו להפסקת השימוש החורג במקרקעין. רק באפריל 2018, כ-14 שנה לאחר אותו הדוח, ביקר במקום מפקח, ודיווח כי בשטח קיים מבנה המשמש מפעל אלומיניום, ללא היתר בנייה וללא היתר לשימוש חורג. במאי 2018 הועבר התיק לתובע הוועדה לצורך הגשת כתב אישום שני.

תמונה 1: מבנה ללא היתר בנייה וללא היתר לשימוש חורג, המשמש למפעל אלומיניום



צולם על ידי צוות הביקורת ביולי 2018.

על פי חוק רישוי עסקים וצו רישוי עסקים, עסק מהסוג המתואר לעיל חייב ברישיון עסק. מטרת הרישוי העיקריות הן הגנת הסביבה, מניעת מפגעים ומטרדים, שמירה על בטיחות הנמצאים במקום העסק או בסביבתו וקיום הדינים הנוגעים לכיבוי אש.

כעשור ומחצה פעל העסק ללא רישיון עסק וממילא גם ללא קבלת אישורים מהגורמים הרלוונטיים על קיומן של מטרות הרישוי האמורות לעיל.

ב. בעל זכויות על נחלה וחברה עסקית הורשעו באפריל 2007, על פי הודאתם ובמסגרת הסדר טיעון, בעבירות על חוק התכנון והבנייה. בית המשפט הוציא צו הריסה וצו איסור שימוש חורג במקרקעין, דחוי לשנה וחצי, וצו לרישום הצווים האמורים בלשכת רישום המקרקעין, גם אם המקרקעין אינם רשומים על שמם של הנאשמים.

נמצא כי הוועדה לא קיימה את צווי בית המשפט ולא רשמה הערה על הצווים בלשכת רישום המקרקעין.

באפריל 2007, בשלב הטיעונים לעונש, טען הנאשם בעל הזכויות על הנחלה שהוא פועל לנסות ולהכשיר את הבנייה ואת השימוש החורג במקרקעין, וכי ברור לו שאם לא יתקבל ההיתר בתוך התקופה האמורה, יהיה עליו להרוס את המבנה ולהפסיק את השימוש החורג.

ביוני 2010, 20 חודשים לאחר תום המועד לביצוע הצווים השיפוטיים, ביקר מפקח הוועדה בנחלה וקבע שהצווים לא קוימו, ואף נעשו בנחלה עבירות בנייה נוספות. שנה לאחר מכן, ביוני 2011, הגישה הוועדה כתב אישום נוסף נגד בעל הזכויות על הנחלה והחברה העסקית, בין השאר בגין אי-קיום הצווים השיפוטיים משנת 2007 ובנייה נוספת ללא היתר בנייה כדין. שנתיים לאחר מכן, במאי 2013, שוב הוציא בית המשפט צו הפסקת שימוש וצווי הריסה וקבע שמועד ביצוע הצווים יידחה לאוקטובר 2013, לצורך השגת היתרי בנייה כדין. כן נתן בית המשפט צו לרישום הצווים בלשכת רישום המקרקעין.

נמצא כי גם במקרה זה לא רשמה הוועדה את הצווים בלשכת רישום המקרקעין.

במרץ 2014 הגיש בעל הזכויות על הנחלה בקשה להיתר בנייה ל"מבנה איחסון למוצרי אלקטרוניקה בשטח 500 מ"ר". הוועדה החליטה לאשר את הבקשה בתיאום עם המהנדס ובתנאים, ובכללם הריסה או הסדרה של המבנים המסומנים להריסה טרם הוצאת היתר, קבלת דוח מטעם מפקח הבנייה של הוועדה, תשלום היטל השבחה וקבלת אישורים שונים, בין היתר מפיקוד העורף וממכבי אש. עד מועד סיום הביקורת לא הוצא היתר בנייה.

על פי דוח של מפקח הוועדה, במרץ 2017 טרם בוצעו הצווים. בדוח המפקח נרשמו 19 סעיפים של עבירות בנייה ושימושים חורגים, שהם הפרה של הצווים השיפוטיים. עוד נכתב כי בשטח החלקה נרשמה תכונה רבה: "מכוניות נכנסו ויצאו, נצפתה פעילות ממבני המשרדים, נצפו הרבה כלי רכב בכל המתחם".

תמונה 2: מבנה בתחום הנחלה, כ-520 מ"ר שטח, ללא היתר בנייה ובסטייה מתוכנית



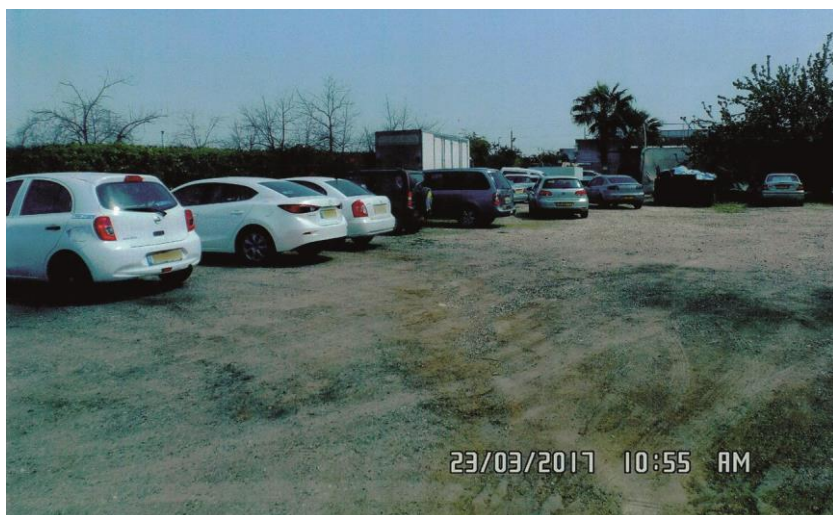
המקור: תיק הפיקוח בוועדה.

תמונה 3: שימוש במבנה לאחסנה, ללא היתר בנייה וללא היתר לשימוש חורג



המקור: תיק הפיקוח בוועדה.

תמונה 4: כלי רכב חונים בשטח הנחלה



המקור: תיק הפיקוח בוועדה.

אף שמפקח הוועדה ביקר במקום ב-2014 ומצא שהצווים לא קוימו ועבירות הבנייה והשימוש החורג נמשכו כסדרם, רק באפריל 2017, כשלוש שנים לאחר המועד האחרון לביצוע הצווים וביקור מפקח הוועדה במקום, וכעשר שנים לאחר הגשת כתב האישום הראשון, העבירה יחידת הפיקוח את התיק לתובע הוועדה. במועד סיום הביקורת, נובמבר 2018, יותר משנה ומחצה לאחר מכן, טרם הוגש כתב אישום.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה הוועדה המקומית כי בחודשים האחרונים נעשו השלמות חקירה בתיק לקראת הגשת כתב אישום.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי המקרים הרבים בהם היא אינה אוכפת את ביצוע גזרי הדין באופן נחוש ועקבי פוגעים בהרתעת עבריינים, אינם מאפשרים הלכה למעשה את מיגור הבנייה הבלתי חוקית והשימושים החורגים ללא היתר, ואף עלולים לפגוע באינטרסים תכנוניים.

מעקב אחר ביצוע צווי הריסה שיפוטיים

יחידת הפיקוח רושמת במערכת הממוחשבת את המועד האחרון לביצוע הצווים השיפוטיים, כדי שתוכל לעקוב אחר ביצועם. בביקורת נבדקו תיקי פיקוח בעניינם של 28 צווי הריסה שנתן בית המשפט מאפריל 2016 עד פברואר 2018, אשר בעת הביקורת (אוקטובר 2018) חלף המועד האחרון לביצועם. כאמור, בתשעה מקרים הצו קיים. הועלה כי בשמונה תיקים מן ה-19 הנותרים נעשה מעקב סמוך למועד האחרון לביצוע הצווים, אך מלבד כתיבת דוח שהצו לא בוצע ושליחת מכתב התראה או הזמנה למחזיק בנכס למסור את גרסתו, תקופה ארוכה (ארבעה עד עשרה חודשים) לא ננקטה כל פעולת אכיפה.

להלן דוגמה למעקב הלקוי של הוועדה אחר ביצועם של צווים שיפוטיים: בשנת 2003 הגיש בעל הזכויות על הנחלה בקשה לשימוש חורג במבנה חקלאי ששטחו 500 מ"ר. ועדת המשנה של הוועדה המקומית דחתה את הבקשה בנימוק שהמבנה ממוקם בקרקע חקלאית מוכרזת, ופעילות לא-חקלאית במבנה כזה סותרת את תוכנית שד/1000/א/1 (תוכנית הפל"ח).

בשנת 2006 הגישה הוועדה המקומית נגד בעל הזכויות על הנחלה כתב אישום בגין שימוש חורג ללא היתר ובסטייה מתוכנית. כתב האישום הוגש בין היתר בנוגע לשימוש בשני מבנים דו-קומתיים ששטחם הכולל כ-1,531 מ"ר למטרת מבני משרדים עסקיים, ולשימוש בשטח כורכר של כ-2,000 מ"ר למטרת חנייה לעובדי המשרדים. בנובמבר 2007 הורשע הנאשם על פי הודאתו במסגרת עסקת טיעון, ובית המשפט נתן צו הריסה, צו הפסקת שימוש חורג במקרקעין וצו לרישום הצווים בלשכת רישום המקרקעין, גם על הזכויות הבלתי רשומות

כשמונה שנים לא
ננקטה כל פעולה
לוודא ביצוע צווים
שיפוטיים בחלקה
שבה, על פי נתוני
הגבייה, מתקיימת
פעילות לא-חקלאית
בשטח של יותר מ-
1,000 מ"ר

של הנאשם על הנכס. בית המשפט דחה פעמיים את מועד ביצועם של הצווים, והדחייה האחרונה הייתה עד אוקטובר 2010.

נמצא כי מהמועד האחרון לביצוע הצווים עד מועד סיום הביקורת, כשמונה שנים, לא נרשם בתיק הפיקוח כל ביקור של מפקח בנכס ולא ננקטה כל פעולה לוודא את ביצוע הצווים.

עובדי משרד מבקר המדינה ביקרו במתחם והבחינו כי הוא אזור מסחרי הכולל מבנים רבים, בחלקם יבילים, ושטח חנייה גדול שבו חנו מכוניות רבות. יצוין כי על פי נתוני אגף הגבייה, באותה חלקה מתקיימת פעילות לא-חקלאית בשטח של יותר מ-1,000 מ"ר.

תמונה 5: מבני משרדים בשטח הנחלה ללא היתרי בנייה וללא היתרים לשימוש חורג



צולם על ידי צוות הביקורת ביולי 2018.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי לא די בכך שרשמה במערכת הממוחשבת תזכורת לתום המועד לביצוע גזר הדין, אלא עליה לבצע מעקב שיטתי עד לביצוע הצו בפועל.

הוועדה המקומית מסרה בתשובתה כי "קיימים מעקבים משנת 2012 ואילך, ואף חל שיפור ניכר בטיב המעקב אחר צווים החל משנת 2015, והחל מאותו מועד המעקב אחר כל גזרי הדין, רצוף, סדור ועקבי. בנוסף, צווים מלפני 2012 מטופלים, כחלק מביקורות יזומות וכחלק מרישוי/תלונות, וכאשר נמצא צו ישן, הוא נבדק ונאכף".

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי הדוגמאות שהובאו בדוח זה מצביעות על כך שאין די באופן המעקב שהיא נוקטת, לא לגבי הצווים האחרונים ולא לגבי הצווים שניתנו בעבר.

ביצוע צווי ההריסה

אם הורשע אדם בבנייה או בשימוש בבנייה ללא היתר או בסטייה מהיתר או מתוכנית, חוק התכנון והבנייה מאפשר לבית המשפט לצוות בשעת גזר הדין, גם על הריסת הבנייה הבלתי חוקית. ההריסה, הפירוק או הסילוק ייעשו על ידי המורשע או על ידי הוועדה המקומית, אם המורשע לא יעמוד בחובה המוטלת עליו בזמן שהוקצב. על פי נוסח החוק קודם לתיקון 116, הוועדה המקומית לא הייתה רשאית לבצע את הפעולות האמורות במקום המורשע אלא אם כן ביקשו זאת הוועדה המקומית או היועץ המשפטי לממשלה מבית המשפט. אם בוצעו הפעולות האמורות על ידי הוועדה המקומית, המורשע ישלם לרשות האוכפת את הוצאות הביצוע.

לאחר תיקון 116 רשאית הוועדה המקומית לבצע צו הריסה גם במקרים שבהם המורשע שעליו הוטל קיום הצו לא קיים את הצו וחלף המועד לביצועו, ללא צורך בבקשה מפורשת מבית המשפט, ובלבד שהתובע הודיע למורשע בכתב מראש על כוונת הוועדה לבצע את הצו.

בבדיקת 28 תיקי הפיקוח שצוינו לעיל נמצא כי 12 תיקים שבהם לא ביצע המורשע את הצו שנתן בית המשפט הועברו שוב לתובע להגשת כתב אישום. יצוין כי בחמישה מ-12 התיקים מדובר בכתב אישום שלישי, לאחר שהמורשעים הפרו את שני הצווים השיפוטיים הקודמים, ובשני תיקים אחרים מדובר בכתב אישום רביעי, לאחר שהמורשעים הפרו שלושה צווים שיפוטיים.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית על שלא נהגה לבקש מבית המשפט בעת מתן גזר הדין לקבוע שאם לא יעמוד המורשע בחובה המוטלת עליו להרוס את המבנה בזמן שנקצב, תהיה היא רשאית לבצע את הצו במקומו.

הוועדה המקומית מסרה בתשובתה כי לא כל תיק מתאים לביצוע הריסה על ידי הוועדה ולעיתים הנסיבות מצדיקות דווקא פעולות לאכוף על הנאשם לבצע את הצווים בעצמו, כגון כשמדובר בהריסה יקרה מאוד ולא תתאפשר גביית הוצאותיה מן הנאשם או כשמדובר בהריסה מורכבת מן הבחינה ההנדסית. עם זאת, לאחרונה החל תובע הוועדה לבקש מבית המשפט גזרי דין הכוללים את הסמכת הוועדה להריסה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי אף אם לא כל תיק מתאים לביצוע הריסה על ידי הוועדה, הרי בהימנעותה ככלל מלבקש מבית המשפט להטיל עליה את ביצוע ההריסה אם המורשע לא יבצע, נמנע ממנה לבצע את ההריסה כשהמורשע הפר את הצו. משום כך נאלצה להגיש נגד אותו מורשע כתבי אישום נוספים בגין אי-ביצוע הצווים השיפוטיים, דבר שגרם להימשכות ההליכים ולעומס כבד על תובע הוועדה.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לוועדה המקומית כי בשני תיקים הסמיך אותה בית המשפט לבצע את הצווים, אך עד מועד הביקורת, אף שחלפו יותר מחמישה חודשים מהמועד האחרון לביצועם, לא ביצעה אף לא אחד מהם.

הוועדה המקומית מסרה בתשובתה כי צו הריסה אחד מבוצע במועד מתן תשובתה, ואילו ביצוע הצו השני מורכב ולכן הוועדה עובדת בשיתוף פעולה עם רמ"י לצורך ביצועו, ובו גם נעשה הסדר מותנה אשר לא קיים רק בחודשים האחרונים.

יצוין כי בעלי זכויות על נחלה בתחום התכנון של הוועדה המקומית אכן ביצעו צווי הריסה שיפוטיים או הפסיקו שימושים חורגים ללא היתר כדלקמן: 33 בשנת 2016, 25 בשנת 2017 ו-64 בשנת 2018 (עד אוקטובר). בשנה האחרונה חלה עלייה במספר הוצאתם לפועל של צווי הריסה השיפוטיים ושל הפסקת שימושים חורגים ללא היתר. ואולם המספר הלא-קטן של תיקי הפיקוח הפעילים, שברבים מהם קיימים זה שנים צווים שיפוטיים, מלמד שמדובר בשיעור קטן של צווים שבוצעו, ושללא הגברת פעולות האכיפה, לרבות ביצוע צווי הריסה ופינוי, לא יהיה ניתן למגר את עבירות הבנייה.

הסמכת הוועדה המקומית דרום השרון כוועדה מקומית עצמאית

על פי חוק התכנון והבנייה, שר האוצר רשאי להסמיך ועדה כוועדה עצמאית אם נוכח כי היא מקיימת באופן מקצועי ויעיל מערכת תכנון ורישוי ומערכת אכיפה של הוראות החוק. ההחלטה לעניין ההסמכה תינתן לאחר שיתקבלו חוות דעת מהיועץ המשפטי לממשלה, המלצה של מנהל מינהל התכנון ויו"ר הוועדה המחוזית הנוגעת בדבר, וחוות דעת של יחידת הבקרה כמשמעותה בחוק. מנהל יחידת הבקרה רשאי לדרוש מגורמים שונים, לרבות ממשרדי ממשלה, כל מידע או מסמך הדרושים ליחידת הבקרה למילוי תפקידיה.

המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין שבפרקליטות המדינה מסרה בינואר 2016 ליחידת הבקרה חוות דעת בעניין הסמכתה של הוועדה המקומית דרום השרון כוועדה מקומית עצמאית. בחוות הדעת נאמר כי במרחב התכנון של ועדה מקומית זו נעשות עבירות האופייניות לוועדה כפרית ובהיקפים גדולים. עם זאת המליצה המחלקה להסמיך את הוועדה המקומית דרום השרון כוועדה מקומית עצמאית, בעיקר מנימוקים הנוגעים למערך התביעה המקומי: תובע הוועדה מכהן זה כחצי שנה, מוכר לאגף גם כתובע מדינתי, מוערך מאוד על ידי המחלקה ומקפיד על קיום הדין וההנחיות; עצמאותה של התביעה הפלילית

בוועדה המקומית נשמרת היטב; ובעלי התפקידים בוועדה המקומית מודעים לאיסור ההתערבות בשיקול דעתה. בחוות הדעת צוין כי אמות המידה שמערכת האכיפה המקומית נמדדת בהן לצורך הסמכה של ועדה כוועדה מקומית עצמאית (ולא עצמאית מיוחדת) הן אמות מידה מקילות יחסית.

במכתבו של שר האוצר ליו"ר הוועדה המקומית דרום השרון מיוני 2016 ציין השר כי קיבל את המלצותיהם של מנהלת מינהל התכנון, יו"ר הוועדה המחוזית ומנהלת יחידת הבקרה, והחליט להסמיך את הוועדה כוועדה מקומית עצמאית לחמש שנים. במכתב הוסיף השר כי "במהלך תקופה זו הנכם נדרשים לגבש מדיניות תכנונית לוועדה, לקדם תכנון כוללני ונושאי, לשפר את איכות התוכניות ולבצע סקר מיפוי עבירות בניה במרחב התכנון של הוועדה".

משרד מבקר המדינה מעיר למינהל התכנון כי על פי חוק התכנון והבנייה, הסמכת ועדה מקומית כוועדה עצמאית אפשרית אם הוועדה מקיימת באופן מקצועי ויעיל מערכת תכנון ורישוי ומערכת לאכיפת החוק. לפיכך מן הראוי שבתום תקופת ההסמכה יבחן מינהל התכנון את המשך הסמכת הוועדה המקומית כוועדה מקומית עצמאית, לא רק בהיבט התכנוני ובהיבט קיומם של התנאים שנקבעו בכתב ההסמכה, אלא גם בהיבט של תפקוד מערך האכיפה של הוועדה.

בתשובת מינהל התכנון למשרד מבקר המדינה מפברואר 2019 נמסר כי הסמכת הוועדה המקומית דרום השרון אמורה לפקוע ביוני 2021. לעת חידוש ההסמכה ייבחנו כל ההיבטים הקשורים לתפקודה, לרבות תפקודו של מערך האכיפה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה טענה הוועדה המקומית כי ההמלצה לבחון את המשך הסמכת הוועדה כוועדה מקומית עצמאית בתום תקופת ההסמכה איננה הולמת את הנתונים בדוח. מערך האכיפה של הוועדה מתמודד עם משימות לא פשוטות כלל וכלל, מתפקד באופן יעיל ומרתיע ומשתפר מאוד משנה לשנה. במבט רחב על פעילות האכיפה של הוועדה המקומית לאורך השנים ובהשוואה למתרחש בסביבתו של מרחב התכנון של הוועדה המקומית דרום השרון, ראוי לציין, לצד הערות הביקורת, את השיפור הרב בפעילות הוועדה ואת הישגיה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי גם אם חל שיפור בתפקוד מערך האכיפה שלה בשנים האחרונות, בעת הביקורת עדיין קיימים עבירות בנייה ושימושים חורגים ללא היתר בהיקף לא קטן שטרם הוסדרו ומחייבים בחינה במסגרת הסמכת הוועדה.

סיכום

במרחב התכנון המקומי דרום השרון, הכולל בעיקר יישובים בעלי אופי כפרי, הוקמו והופעלו במשך שנים עסקים רבים על קרקע חקלאית, ללא היתר בנייה וללא היתר לשימוש חורג כמתחייב. פעילות זו נעשתה תוך הפרה בוטה של החוק, ולא זו בלבד אלא שהיא משנה את אופייה של הסביבה הקרובה ויש בה סטייה של ממש מהתוכניות התקפות.

ממצאי דוח זה מצביעים על ליקויים בפעילותה של הוועדה המקומית בפיקוח ובאכיפת הדין על מאות עבירות בנייה - רובן שימושים חורגים ללא היתר בתוקף או ללא היתר כלל במרחב התכנון שבאחריותה. הוועדה אינה עוקבת אחר פקיעת תוקפם של ההיתרים לשימושים החורגים; כוח האדם ביחידת הפיקוח והתביעה אינו מצליח לטפל בעבירות הבנייה ובשימושים החורגים ולהשיג את יעדי הפיקוח שקבעה הוועדה לשם מימוש מדיניות האכיפה שלה; למפקחים אין תוכניות עבודה שבועיות ושנתיות, והם אינם מבצעים ביקורות יזומות דרך שגרה; והיא ממעטת להשתמש באמצעי אכיפה מינהליים. נוסף על כך הועלו ליקויים גם בהעברת מידע למרשם הפלילי ולרשם המקרקעין ובאכיפת צווים שיפוטיים.

היעדר האכיפה פוגע קשות באמון הציבור בשלטון החוק ומערער את הסדר החברתי. על הוועדה המקומית לפעול בנחישות, ביעילות ובאפקטיביות נגד הבנייה והשימושים הבלתי חוקיים ולנקוט את כל אמצעי הפיקוח והאכיפה שניתנו לה, כדי למנוע עבירות בנייה ולטפל בעבירות בנייה שכבר נעשו.

