

**דו"ח ביקורת בנושא תכנית בנין עיר (ת.ב.ע.)**  
**הר/3/600 יא + 600 / 3 / יא 1/**

1. **כללי**

במחצית הראשונה של שנת 2006 התקבלו תלונות על לחצים לכאורה של יזמים על הוועדה המקומית, להכנסת שינויים בתוכנית שבנדון, לאחר אישורה ע"י הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, וזאת למרות שבעבר הציגה הוועדה המקומית את התנגדותה העקרונית לצפיפות העולה על 20 יח"ד לדונם נטו .

לפי עיקרי התלונות, מיד לאחר שהתכנית לבניית **165 יח"ד** קיבלה את אישורה בוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, ופורסמה למתן תוקף ביום 21.07.2004 בילקוט הפרסומים 536, הוגשה לוועדה המקומית, על ידי היזמים, תכנית לשינויים בת.ב.ע. הנ"ל, שסומנה הר/3/600/יא/1, ועיקרה הגדלת מספר יחידות הדיור ל- **248** (ללא שינוי בשטח העיקרי של התכנית). **במקביל, ביום 30.08.2004, שולמה על ידי יזם התכנית מקדמה בסך כמליון ₪, על חשבון היטלי ההשבחה לתכנית קודמת - במ/600 וזאת ללא מניע מוגדר.**

תוך ארבעה שבועות לאחר תשלום המקדמה דלעיל, ביום 28.09.2004, דנה הוועדה המקומית בתכנית החדשה לאחר שנבחנה ע"י מהנדסת הוועדה **ואישרה להפקדה** תכנית הכוללת הגדלה משמעותית במספר יחידות הדיור ל- **234 יח"ד** לעומת התכנית שאושרה ע"י הוועדה המחוזית.

לנוכח המספר הרב של ההתנגדויות שהוגשו לתכנית והתמשכות התהליך (מעבר לשנה), העבירה הוועדה המקומית את הדין לוועדה המחוזית. הוועדה המחוזית סירבה לטפל בתכנית בנימוק שהוועדה המקומית המטפלת בתכנית חייבת לדון בהתנגדויות שהוגשו לה.

בהמשך הדיונים דחתה הוועדה המקומית בישיבתה מיום 12.09.2006 את התכנית.

לקראת סיום הביקורת נמסר כי הוגש על ידי היזמים ערר לוועדת הערר המחוזית על החלטת הוועדה המקומית. בערר זה טוענים היזמים לביטול החלטת הוועדה המקומית שלא אישרה הגדלת מספר היחידות מעבר למספר שאושר בוועדה המחוזית. עיקרי טיעוני היזם הם כי הוועדה לא נימקה את החלטתה, וכי החלטתה שגויה מהותית.

הוועדה המקומית העבירה את השגותיה לוועדת הערר, והדיון בערר טרם התקיים.

לאור תלונות אלה, החליט הח"מ בחודש יולי 2006, לבדוק את אופן הטיפול בת.ב.ע. שבנדון תוך לימוד הפרוטוקולים של ישיבות הוועדה הנוגעות בדבר, כולל התייחסות הוועדה המקומית לדיונים בוועדה המחוזית בנושא זה.

במהלך הביקורת הושמעו טענות שלכאורה אין בבקשת היזמים משום חריגה מהצפיפות שאושרה בחלקות הסמוכות. לאור טענות אלה החליט הח"מ לבחון גם את נושא הצפיפות (יח"ד לדונם נטו) בשטח הגובל בתכנית שבנדון (תכנית הר/3/600/ה).

2. **ממצאי הביקורת:**

2.1 **הטיפול בת.ב.ע. 3/600/יא ות.ב.ע. 1/יא/3/600**

2.1.1 **השתלשלות העניינים בת.ב.ע. 3/600/יא**  
**א. התכנית כוללת את השטחים דלהלן:**

גוש 6407		
חלקה 70	בשטח	12,523 מ"ר
חלקה 71	בשטח	1,842 מ"ר
חלקה 242	בשטח	1,136 מ"ר (חלקה עירונית שהופקעה בעבר)
סה"כ		15,501 מ"ר

**ב. 30 למאי 2000** - התכנית המקורית שהוגשה על ידי היזמים וכללה 195 יח"ד, נדונה בוועדה המקומית.

**ג. 20 ליוני 2000** - הועדה מחליטה לאשר הפקדת התכנית בתנאי שהצפיפות לא תעלה על 20 יח"ד לדונם נטו, בהתאמה לתכנית של מתחם 3 מזרח. (יצוין שהדרישה ל- 20 יח"ד לדונם נטו, תואמת את המקסימום המותר לפי תכנית המתאר המשולבת לבניה לפיתוח ולשימור - ת.מ.א. 35, שאושרה על ידי הממשלה, יותר מאוחר ביום 22.11.2005). היזמים שככל הנראה לא היו מרוצים מהחלטת הוועדה המקומית להגביל את הצפיפות ל- 20 יח"ד לדונם נטו, העבירו את בקשתם לוועדה המחוזית.

**ד. 07 לנובמבר 2000** - הועדה המחוזית לתכנון ולבניה מודיעה לוועדה המקומית כי קיבלה לטיפול תכנית הר/3/600/יא, ומבקשת השלמות חומר.

**ה. 18 לפברואר 2001** - מהנדס הועדה המקומית מודיע לוועדה המחוזית כי קיבל הזמנה לדיון בתכנית שבנדון ללא חומר ומבקש לדחות את הדיון ולהעביר אליו את החומר הרלוונטי.

**ו. 20 לפברואר 2001** - הועדה המחוזית מחליטה להפקיד את התכנית לאחר מילוי התנאים דלהלן:

**1) מספר יח"ד 150 "על בסיס החלטת הוועדה המקומית לפיה אחוז ההפקעה לא יפחת מ- 52% והצפיפות נטו תהיה 20 יח"ד לדונם".**

**2) "סה"כ שטחים עיקריים 16,500 מ"ר על בסיס דירה של 110 מ"ר בממוצע".**

**ז. 27 לפברואר 2001** - הועדה המחוזית מחליטה לשנות את מספר יח"ד ל- **165**.

**ח. 10 לאפריל 2001** - היועץ המשפטי של הוועדה המקומית מבקש מהוועדה המחוזית לנמק מדוע נדונה התכנית, מי יזם אותה, ומכוח איזו סמכות שינתה הוועדה את החלטתה הקודמת.

**ט. 03 ליולי 2001** - הועדה המחוזית מחליטה לבטל את החלטתה מיום 20.02.2001 וקובעת את נתוני התכנית החדשה כדלקמן:

**1) מספר יח"ד 165 "על בסיס החלטת הוועדה המקומית לפיה אחוז ההקצאה לצרכי ציבור לא יפחת מ- 52%, סה"כ שטחים עיקריים 18,150 מ"ר על בסיס 110 מ"ר ליחידה".**

- י. **28 לנובמבר 2001** - הועדה המחוזית מחליטה לערוך בדיקת השוואה של התכנית לעומת תכניות נוספות במתחם 3.
- יא. **13 לדצמבר 2001** - עו"ד סלע מציג בשם היזמים טבלת השוואה לתכניות אחרות ומבקש לאשר יח"ד בנימוק של השוואה לתכניות סמוכות ונימוקי כדאיות כלכלית.
- יב. **12 למרץ 2002** - הועדה המחוזית מחליטה לאשר הפקדת התכנית בתנאים חדשים כדלהלן:
- 1) מספר יח"ד - 165.
  - 2) לא פחות מ- 52% משטח התכנית לצרכי ציבור.
  - 3) 23,100 מ"ר שטח עיקרי על בסיס 140 מ"ר ליח"ד.
- יג. **29 לספטמבר 2002** - הועדה המקומית מתריעה בפני הועדה המחוזית על הצורך בהתניית אישור התכנית בפתרון בעיית הכבישים.
- יד. **27 לנובמבר 2002** - הועדה המחוזית מפרסמת את התכנית להתנגדויות.
- טו. **29 לינואר 2003** - היועץ המשפטי של הועדה המקומית מעביר לועדה המחוזית את התנגדותה (מסמך בן 6 עמודים) לתכנית המופקדת.
- ההתנגדות מלווה בתצהיר של מהנדס הועדה המקומית. עיקרי ההתנגדות הינם ביחס לשטחים ומספר יח"ד כדלהלן:
- 1) אין לכלול במסגרת חישובי הזכויות את חלקה 242 המיועדת לצרכי ציבור כבר בתכניות קודמות. מכאן שהשטח לחישוב זכויות הבניה הינו 14,325 מ"ר. התוצאה משמעותה שבתכנית שהופקדה צפיפות הדיוור המוצעת על ידי היזמים היא 25 יח"ד לדונם, בניגוד לדרישות הקודמות של הועדה המקומית של 20 יח"ד לדונם נטו.
  - 2) השטח ליח"ד של 140 מ"ר שאושר מוגזם ומעיד על כוונת היזם להגיש בקשות לתוספת יח"ד, וזאת מאחר והיזם טען בתצהיר שצורף להתנגדותו, כי אין בכוונתו לבנות יח"ד בנות 140 מ"ר, אלא לכל היותר 100 מ"ר, וכי בכוונתו לבנות דירות לזוגות צעירים.
  - 3) הועדה המקומית ממליצה לאשר מקסימום 150 יח"ד עם אפשרות הוספת יח"ד לפי שבס או לחילופין 165 יח"ד בשטח 100 מ"ר בלבד.
- טז. **22 לפברואר 2004** - בישיבת וועדת המשנה להתנגדויות של הועדה המחוזית, מסיר עורך הדין אריאל יונגר, בשם הועדה המקומית, את ההתנגדות לתכנית המופקדת דלעיל (למעט סעיפים שונים שאינם רלוונטיים לשאלת הצפיפות והשטחים).
- לאור זאת מחליטה הועדה לאשר את התכנית שהופקדה לפי ההחלטה מיום 12.03.2002 דלעיל, בכפוף לשינויים שאינם מתייחסים לנושא הצפיפות והשטחים.
- יז. **3 ביוני 2004** - עו"ד ליאונד מעביר בשם היזמים לעוה"ד של הועדה הצעה להסכם בין היזמים לוועדה בשאלת הכנת תב"ע חדשה להגדלת מספר יחידות הדיוור ותשלום מקדמות על חשבון היטלי השבחה לתב"ע שבהליכי אישור ולתב"ע שתוכן לאחר מכן.
- יח. **21 ליוני 2004** - התכנית מפורסמת למתן תוקף. עיקרי התכנית המאושרת:
- 1) מספר יח"ד - 165.
  - 2) לא פחות מ- 52% משטח התכנית לצרכי ציבור.
  - 3) 23,100 מ"ר שטח עיקרי על בסיס 140 מ"ר ליח"ד.

## 2.1.2 השתלשלות העניינים בת.ב.ע. 1/א/3/600

- א. יולי 2004** - עם כניסתה לתוקף של תכנית הר/3/600/יא, מגיש היזם לוועדה המקומית בקשה לאישור תכנית חדשה המהווה שינוי לתכנית שקיבלה תוקף זה עתה, שמשמעותה בניית 248 יח"ד במקום 165 יח"ד שאושרו, דהיינו תוספת 50% ליח"ד. התוכנית החדשה כוללת גם שינויים במספר הקומות, כאשר באחד הבניינים מתוכננת תוספת של 5 קומות. האמור לעיל ללא שינוי בשטח העיקרי לבניה.
- ב. קימת הסכמה (ראה 2.1.1 יז לעיל) כי היזמים יתנו כתבי שיפוי לוועדה המקומית במידה ויאושרו 250 יח"ד או פחות.** האחד לתכנית הראשונה והחדשה והשני רק לתוספת בין 165 יח"ד ל- 250 יח"ד.
- ג. 30 לאוגוסט 2004** - היזם משלם, ביוזמתו ללא דרישה מהוועדה, לפי שומה מוסכמת מיום 14.07.2004, מקדמה בסך 947,392,70 ₪, על חשבון היטל השבחה לפי תכנית הר/במ/600 (למרות שלמעשה תכנית הר/3/600/יא כבר בתוקף) עבור חלק מחלקה 70 בגוש 6407. (המועד הקובע לתכנית זו היה 02.04.1992). יצוין שהיוזמה היתה בסמיכות להצעה לחתימת הסכם להתחייבות קידום התכנית החדשה ל-250 יח"ד.
- ד. 28 לספטמבר 2004** - הועדה המקומית מחליטה להפקיד בתנאים להתנגדויות את התכנית החדשה (1/א/3/600) המהווה שינוי לתכנית 3/600/יא דלעיל שעיקריה שינוי מספר יח"ד ללא שינוי בשטח הכולל:
- 1 מספר יח"ד 234
  - 2 צפיפות נטו 34.7 יח"ד לדונם נטו.
  - 3 23,100 מ"ר שטח עיקרי.
- התכנית החדשה משנה את מספר הקומות במבנים, כך שבאחד מהם מספר הקומות יהיה 19 לעומת 14 בתכנית הישנה.
- ה. 22 למאי 2006** - הועדה המקומית דנה בהתנגדויות שהתקבלו ומחליטה להעביר את התכנית לטיפול בוועדה המחוזית. עיקרי הנימוקים הם:
- 1 חלפה למעלה משנה בה לא התקבלה החלטה.
  - 2 חלק מהמתנגדים פנו כבר לוועדה המחוזית.
  - 3 התכנית שבנדון מהווה שינוי של תכנית שאושרה ישירות בוועדה המחוזית, ללא שאושרה בוועדה המקומית, ולכן ראוי ששינוי בתכנית יידון בוועדה המחוזית.
- ו. 12 לספטמבר 2006** - לאחר שהוועדה המחוזית לא הסכימה לדון בתכנית בטרם סיימה הוועדה המקומית את הדיון בהתנגדויות ותקבל החלטה בנדון, הוועדה המקומית מחליטה לסרב לתכנית בנימוק:
- 1 מאחר ומדובר במספר יח"ד גבוה מזה שהמליצה הוועדה המקומית "אין מקום, זמן כה קצר לאחר אישור התכנית על ידי הוועדה המחוזית, לאשר תכנית שמוסיפה יחידות דיור".

ז. **22 לאוקטובר 2006** - התקבל בוועדה המקומית עותק של ערר שהגישו היזמים לוועדת הערר המחוזית על החלטת הוועדה המקומית דלעיל. בין הנימוקים לערר נטען כי הוועדה המקומית לא נימקה דיו את הסירוב לאשר את התכנית. יתרה מזאת העוררים טוענים כי בעצם ההפקדה קבעה הוועדה לכאורה כי ראוי לאשר הגדלת מספר יחידות הדיור כמפורט בתכנית המופקדת. בערר טוענים היזמים גם כי התכנית החדשה מתבססת על המרה של שטחי מסחר ל- 20 יח"ד. (ראה נספח א')

ח. **תגובת הוועדה המקומית לערר** (ללא תאריך) כוללת בין היתר הנמקה כי אין בהליך ההפקדה משום הסכמה של הוועדה לתכנית המופקדת, וכי מטרת ההפקדה הייתה לקבל את תגובות הציבור בטרם החלטה. בתגובה הני"ל אין התייחסות לטענת היזמים כי התכנית החדשה מתבססת גם על המרת שטחי מסחר למגורים (שכאמור לעיל לא אושרו בתכנית המקורית). היועה"מש הבהיר לביקורת בדיון שהוצגו ממצאי הביקורת, כי הוא מתעתד להעלות נימוק זה, בדיון המתוכנן בוועדת הערר. (ראה נספח ב')

## 2.2 ממצאים נוספים:

2.2.1 הביקורת בחנה את נתוני הצפיפות שהיוו את עיקר המחלוקת סביב אישור תכנית 3/600/יא:

א. השטח הכלול בשתי התכניות שבנדון כולל שטח של חלקה 242 המהווה שטח בבעלות העירייה בגודל 1,136 מ"ר שהופקע בעבר לצרכי ציבור, מכאן, שכאשר מתייחסים להפקעה כוללת בתכנית של 52%, יש לקחת בחשבון רק את חלקות 71+72 דהיינו 14,365 מ"ר והשטח נטו לחישוב הצפיפות הוא  $14,365 \times 48\% = 6,895$  מ"ר.

נתון זה מהווה גם חלק מנימוקי הוועדה המקרמית בהתנגדותה לתוכנית בדיון בוועדה המחוזית.

ב. הוועדה המקומית התנגדה כאמור לתכנית של 165 יח"ד המהוות למעשה 24 יח"ד לדונם נטו, היות שלדעתה אין לחרוג מ- 20 יח"ד לדונם נטו.

ג. התכנית החדשה 3/600/יא/1 שהופקדה להתנגדויות, כוללת 234 יח"ד שמשמעותן צפיפות של 34 יח"ד לדונם נטו.

ד. הצפיפויות שאושרו בחלקה הגובלת, לפי תכנית הר/3/600,ה, היו 193 יח"ד (ועוד 1,200 מ"ר מסחר הניתנים להמרה ל- 30 יח"ד) ל- 9,274 מ"ר נטו דהיינו 24 יח"ד לדונם כולל את המרת שטחי המסחר. בפועל הוועדה המקומית הסכימה להמיר את שטחי המסחר ליחידות דיור וכן להגדיל את מספר יח"ד, בהתאם לתקנות שבס. כך שבס"ה אושרו 263 יח"ד, המהווים 28 יח"ד לדונם נטו.

2.2.2 הביקורת ביקשה גם להשוות את השטחים העיקריים לדונם נטו שאושרו בתכניות השונות:

א. בתכנית 3/600/ה אושר שטח עיקרי (כולל שבס) של 23,660 מ"ר לשטח נטו של 9,274 מ"ר, דהיינו 255%.

ב. בתכנית 3/600/יא אושר שטח עיקרי של 23,100 מ"ר לשטח נטו של 7,150 מ"ר (במקום 6895 מ"ר באישור העקרוני) שהוגשו בתוכנית, דהיינו 323%, או 335% לפי האישור העקרוני.

ג. בתכנית 3/600/יא/1 כפי שהופקדה נכלל שטח עיקרי של 23,100 מ"ר לשטח נטו של 7,150 מ"ר דהיינו כמו בתכנית הקודמת 323% או 335% בהתאמה.

2.2.3 במהלך בדיקת הצפיפויות בחלקות הסמוכות לשטח תכנית 3/600/יא, בחנה הביקורת כאמור את הצפיפות בשטח תכנית 3/600/ה. התכנית כללה הליך של איחוד וחלוקה מחדש, שבמסגרתה חולקו החלקות 163, 134, 165 וחלק מחלקות 76 ו-77, לחלקות/ מגרשים חדשים 238, 243, 244, 234, 233. בדיקת תיקי הבניה וההשבחה העלתה כי תשלומי היטלי ההשבחה בשטח התכנית נעשו באופן הדרגתי. הביקורת ביקשה לקבל את פרוט התשלומים ואת השומות הרלוונטיות לחלקות השונות, כולל פרוט עבור אילו תכניות שולמו ההיטלים, ומה היה הסכום למועד הקובע לחישוב ההשבחה. הנתונים וההבהרות שהועברו בכתב על ידי מנהלת מדור היטלי השבחה לא אפשרו בקרת התאמת התשלומים. כמו-כן הטבלאות השונות שהוכנו היו על בסיס מועדי הצמדה שונים, דבר המכביד על עריכת השוואות. **(ראה נספח ג')**

#### **לדוגמא:**

**א.** לגבי חלקה 6407/163 נמסר כי ביום 28.10.1996 נערכה שומה מכרעת ע"י השמאי עופר ניר לתכנית הר/3/600/ה + הר/600, ברם תכנית הר/3/600/ה קיבלה תוקף ביולי 1999, כך שלא הייתה יכולה להיכלל בשומה זו.

**ב.** התשלומים לשומה המתייחסת לחלקה 6407/165 בוצעו ב-4 תשלומים ובס"ה 1,062,780 ₪ למועד 30.04.1992. הפירוט מציין 4 קבלות, אך צורפו צילומי 3 בלבד שהסך הכולל שלהן 1,933,658 ₪, והקבלה הרביעית (מס' 3223) לא צורפה. **לחישוב לא צורפו חישובי הצמדה כך שלא ניתן לבדוק ולהשוות את התשלומים למועד אחיד.** (ראה נספח ד')

2.2.4 לצורך הבדיקה, ביקשה הביקורת לקבל דו"ח ממוחשב לכל החלקות הכלולות בתכנית הר/600 שנקבעה להם שומה.

**א.** בדו"ח שצורף למכתב מנהלת מדור היטל השבחה, לא נכללה שומה המתייחסת לחלקות 70, 71 בגוש 6407. מנהלת המדור ציינה במכתבה כי ההיטל שנקבע עבור חלקה 70 היה למועד הקובע, 998,936 ₪. **לא התקבל הסבר מדוע השומה לחלקה זו אינה מופיעה בדו"ח הממוחשב, ומדוע לא מופיעה בו, גם חלקה 71.** מתוך הסברים שהתקבלו עולה כי, הדו"ח הוכן מנתוני מחשב ותוכנה שנמצאת אצל שמאי הוועדה ולא מנתוני מחשב שמנוהלים הוועדה. **(ראה נספח ה')**

2.2.5 הביקורת בדקה מספר שאלות הקשורות בהליכי מתן אישורים להעברה בטאבו, המתייחסים למספר חלקות הקשורות לתכניות דלעיל.

**א.** לפי נסח הרישום של חלקה 6407/70 נרשמה העברת בעלות בחלק מן החלקה ביום 07.10.2003. על פי העתק האישור לרישום בטאבו שהוצא ע"י העירייה האישור היה בתוקף עד 30.08.2003. הביקורת ביקשה לברר כיצד בוצע הרישום. הוועדה הזמינה את המסמכים מרשם המקרקעין ועד כה הביקורת לא קיבלה מענה לעניין זה. מנתונים שקיבלה הביקורת מרשם המקרקעין עולה כי שטר המכר חתום על ידי עורך דין ביום 31.08.2003 ואישור העסקה לרישום בוצע ביום 07.10.2003. אין הסבר כיצד בוצע הרישום לאחר שחלף תוקף אישור העירייה.

**ב.** לחלק אחר מחלקה 6407/70 שולם היטל השבחה ביום 14.01.2003 והוצא אישור להעברה בטאבו ביום 27.01.2003. ההעברה בטאבו בוצעה ב-17.05.2004. בדיקת המסמכים העלתה כי על גבי האישור המקורי מיום 27.01.2003 נרשם בכתב יד "הארכת תוקף 30.4.04" וכן נרשם "אושר על ידי סוזנה בטלפון הארכת תוקף 30.4.04".

ג. ביום 20.07.2004 הוצאה הודעה לתשלום היטל השבחה בחלק מחלקה 6407/70 "בגין העברה בטאבו". הודעה מתייחסת לתכנית הר/במ/600 לתאריך הקובע 02.04.1992. במועד זה הייתה כבר בתוקף תכנית נוספת 03/600/יא. בהסבר שנמסר לביקורת הסתמכה הוועדה על פסק דין "נוה" מיום 03.07.2003 לפיו חובת השבחה החלה על המוכר, הינה עד למועד חתימת הסכם המכר.

ד. הביקורת מצאה אישור להעברה בטאבו מס' 6980 מיום 16/6/03 שבעל הנכס הרשום בו, א.ב.ח. הגליל, אינו מופיע ככזה בנסח הטאבו באותו מועד. האישור גם אינו מפרט כמה חלקים מהחלקה ניתן להעביר מתוך חלקה 6407/70. המשמעות היא שמבחינת העירייה ניתן לכאורה אישור העברה לכל החלקה, דבר שאינו נכון לאור הנתונים שעלו בביקורת. יש לציין שלא נמצאה אסמכתא של היועמ"ש, המפרטת בדיקה של כל החוזים וההסכמים ושתוצאתה הגדרת מהות העיסקה, מבחינת קביעת היישויות המשפטיות הקשורות בעיסקה (המוכר הקונה), ואת גודל החלקה, ביחס לנסח הטאבו. כמו כן, להסכם שצורף לבקשת הביקורת, לא צורפו הסכמים נילוויים, המהווים נספחים כחלק בלתי נפרד מההסכם שהוצג לביקורת.

### 3. ניתוח הממצאים

- 3.1 הועדה המקומית הייתה מעורבת בהליכי הטיפול בתכנית 3/600/יא, כשהיא מעבירה מידע ומציגה את עמדותיה בפני הוועדה המחוזית, וזאת לאחר שנודע לה על פניית היזמים לוועדה המחוזית, רק בדיעבד. במשך כארבע שנים הציגה הוועדה המקומית עמדה בלתי מתפשרת בשאלת הצפיפות ושטחי הדירות, והדבר בא על ביטויו בין היתר בהתנגדות כתובה מפורטת המלווה בתצהיר.
- לפתע בפברואר 2004, נסוגה הוועדה מעמדתה בשאלת מספר יחידות הדיור ושטח והסירה את התנגדותה לתוכנית המופקדת, שמשמעותה אישור התכנית על ידי הוועדה המחוזית, תכנית הכוללת 165 יח"ד במקום 150, ושטח עיקרי של 23,100 מ"ר במקום 16,150 מ"ר.**
- 3.2 הביקורת ביקשה, במכתבה מיום 27.07.2006 בו פרטה את השתלשלות האירועים בתכנית 3/600/יא, לקבל את הפרוטוקולים של ישיבות הוועדה המקומית בהן הוחלט להתנגד לתכנית 3/600/יא, ואת פרוטוקול הישיבה בה התקבלה ההחלטה להסיר את ההתנגדות לגבי השאלות העקרוניות, כפי שעולה מפרוטוקול הוועדה המחוזית. מההתייחסות של הוועדה המקומית לביקורת במכתבה מיום 16.08.2006 עולה כי "חלק מן הנתונים מתייחסים לפעולות שאירעו לפני מספר שנים, כאשר הצוות המקצועי היה אחר..... ולפיכך אין באפשרותנו לאמת את הנתונים המפורטים במכתב.." למכתב לא צורפו הפרוטוקולים שהתבקשו.
- בדיון שנערך ב- 24 ינואר 07 עם מנהלת האגף, היועץ המשפטי השמאי ואחרים, נמסר לביקורת כי ככל הנראה אין פרוטוקולים המאשרים את ההחלטות דלעיל ונאמר גם כי "לא ידוע שיש צורך בפרוטוקול כזה". יתרה מזאת בהתייחסות היועיה"מש נטען שפרוטוקול הישיבה בה דנו בתכנית 3/600/יא, (ראה להלן), אינו משקף במלואו את מה שנדון בישיבה.
- 3.3 לביקורת הוצגה לאחר דרישות חוזרות ונשנות, טיוטת הסכם בין הוועדה המקומית ליזמים שהועבר ליועיה"מש של הוועדה ביום 03.06.2004, דהיינו בסמוך לפני פרסום תכנית הר/3/600/יא למתן תוקף. במסמך זה מפורט הליך לפיו יפקידו היזמים בנאמנות כתבי שיפוי חתומים על ידם, האחד לפיו ישפו את הוועדה על כל חיוב בפיצוי לפי סעיף 197 לחוק, עקב אישור תכנית "יא" ותכנית חדשה שייזמו ("א/1") אם יאושרו 250 יח"ד ומעלה. השני הקובע פיצוי רק בגין תוספת יח"ד מעבר לתכנית "יא" אם סך יח"ד שיאושרו בתבע החדשה יהיו בין 165 ל- 250 יח"ד. בנוסף מתחייבים היזמים להסכים לשמאי מוסכם להכנת שומת היטל השבחה וכן מתחייבים לשלם מקדמה של מיליון דולר על חשבון היטל השבחה לתכניות המאושרות והתכנית שבהכנה. לדברי היועיה"מש של הוועדה, לא נחתם ההסכם, ברם מכתבי השיפוי נחתמו והופקדו בנאמנות, בהתאם לתנאי ההסכם. **(ראה נספח ו')**
- 3.4 ביום 30.08.2004 שילם כאמור היזם מקדמה ע"ח היטל השבחה כ- 950,000 ₪ על בסיס תכנית 3/600, למרות שבמועד זה הייתה קיימת כבר, התכנית המאושרת 3/600/יא. הביקורת לא מצאה בין המסמכים שניתנו לה ובתשובות הוועדה כל הסבר למניעים להליך זה. ראוי לציין, כי במועד התשלום הייתה קיימת כבר, טיוטת ההסכם כאמור בסעיף 3.3 לעיל.

3.5 בתכנית 1/יא/3/600 קיימת הצעה של היזם ל- 248 יח"ד, לעומת הבקשה המקורית של היזמים בתכנית 1/יא/3/600 ל- 195 יח"ד בלבד. לכאורה, מתייחס הרציונל שבבקשה, לעובדה שהשטח העיקרי בתכנית נשאר ללא שינוי ביחס לתכנית המאושרת, ובנוסף, כפי שצוין בפרוטוקול הדיון בוועדה המקומית, בקשה להמרת שטחי מסחר למגורים.

יש לזכור כי בהליך האישור של 1/יא/3/600, הוגדל השטח הממוצע של יחידות הדיוור מ- 110 מ"ר ל- 140 מ"ר בלחץ היזמים ובניגוד לעמדתה המקורית של הוועדה המקומית, שהתריעה על כך כי היזמים אינם מתכוונים לבנות דירות בגודל כזה. מפרוטוקול ישיבת הוועדה המקומית מיום 28.09.2004, שדנה בבקשה לתכנית 1/יא/3/600 עולה, כי לא הוצגו בפני הוועדה מסכת הדיונים ועמדותיה של הוועדה המקומית ביחס לתכנית 1/יא/3/600 לעומת התוכנית המאושרת 1/יא/3/600. בישיבה לא עסקו כמעט בשאלות אלה, אלא התרכזו בעיקר בשאלת קבלת שיפוי מן היזמים (ראה נספח ז'). יצוין אף, כי לפי הפרוטוקול אמר היועץ המשפטי כי "...הגענו להסכמה שיתנו שיפוי גם לתכנית המאושרת, אבל זה בתנאי שנאשר מעל 230 יח"ד... המשמעות היא שאם אנחנו מאשרים פחות מ- 230 יח"ד אין לנו שיפוי...". מטייטת מכתבי השיפוי שהועברו לביקורת, שכמוהם נאמר נמצאים חתומים בידי נאמן עולה, שהמידע שנמסר לוועדה המקומית כי התחייבות היזמים לשיפוי עבור התוכנית 1/יא/3/600 מותנה באישור 230 יח"ד, אינו נכון ומטעה (ראה הניסוחים 3.3 לעיל). לפי נוסח מכתבי השיפוי, במידה ויאושרו מספר יח"ד מתחת ל- 250 השיפוי יהיה רק על התוספת מעל 165.

3.6 למרות שבדיוני הוועדה המקומית הושם כובד המשקל בנושא השיפוי, הרי שבניגוד למידע שנמסר לוועדה על ידי היועץ המשפטי, על הסכמה עם היזמים למתן שיפוי במידה ויאושרו 230 יח"ד, הרי שבהתאם לנוסח מכתבי השיפוי שהומצאו, השיפוי המלא ינתן רק באישור מעל ל- 250 יח"ד. בפועל לשיפוי המובטח לא היה כל ערך, מאחר והתבקשו רק 248 יח"ד.

3.7 מעיון בפרוטוקול עולה שהוצגה בדיקה לגבי משמעות השינוי המתבקש על ידי היזמים, דהיינו שניתן לכאורה להמיר שטחי מסחר למגורים, כאפשרות לתוספת יח"ד על חשבון שטחי המסחר, כך שסי"ה מספר יח"ד יסתכם ב- 248. בהערות הבדיקה המצוינות בפרוטוקול (לא צוין מי הכין את ההערות) מוסבר כי הבקשה נועדה להוסיף יחידות דיוור, תוך ביטול קומה מסחרית, מבלי לשנות את סי"ה השטחים המותרים לבניה.

הביקורת בחנה את תקנון התכנית המאושרת 1/יא/3/600, ונוכחה כי התקנון מצביע על ההיפך ממסקנות "הערות הבדיקה" דלעיל. בתכנית המאושרת. בסעיף ייעוד מצוין אמנם "מגורים ג' מיוחד חזית מסחרית", **אולם לא מופרש שטח כל שהוא למסחר, אלא ניתנת אפשרות להמיר עד 2,000 מ"ר משטחי המגורים למסחר** (ביחס של 100 מ"ר שטח עיקרי מגורים = 40 מ"ר עיקרי למסחר), שמשמעותה לדעת הביקורת, אפשרות להקטין את שטחי יחידות הדיוור שאושרו בכ- 12 מ"ר ליח"ד. מכאן שלא ניתן להגדיל את מספר היחידות המאושר בתכנית המקורית "על ידי המרת שטחי מסחר", מכאן שמשמעות הבקשה הינה הגדלת מספר יח"ד ב- 83 כלומר הגדלת צפיפות ב- 50%.

3.8 בין הנימוקים שמסר הצוות המקצועי לביקורת לאישור תכנית 1/יא/3/600 להפקדה היה, כי תכנית זו נדונה במסגרת סמכויות הוועדה המקומית, להגדיל את מספר יחידות הדיור ללא הגדלת סך השטחים למטרות עיקריות (סעיף 62א (8) לחוק התכנון והבנייה). הביקורת בחנה את הנושא וקיבלה חו"ד משפטית בשאלת סמכויות הוועדה לעניין אישור הקלות בתכנית במסגרת תכנית מתאר מקומית חדשה לפי סעיף 62 א' לחוק. בהתאם לחוות הדעת ניתן לאשר בסמכות וועדה מקומית הקלות בתנאי שאין בכך סטייה ניכרת מתכנית (סעיף 151 (א) לחוק). הביקורת בחנה את ההגדרות לסטייה ניכרת לפי תקנות התכנון והבנייה (סטייה ניכרת מתכנית), התשס"ב - 2002, ומצאה כדלקמן:

**א.** "הוספת קומות מעל למספר הקומות המותר לפי התכנית..." כמוגדר בטבלה לא תחשב כ-"סטייה ניכרת" (סעיף 2 (8) לתקנות). במקרה שלפנינו מספר הקומות שאושר בתכנית 1/יא/3/600 ב-מגרש 3 **היה 14 קומות** מעל קומת קרקע כאשר בתכנית 1/יא/3/600 אושרו להפקדה **19 קומות** מעל קומת קרקע, כלומר **תוספת 5 קומות**. התקנות מאשרות במבנים של 10 עד 15 קומות **תוספת של עד 4 קומות בלבד**, מבלי שהדבר ייחשב כסטייה ניכרת.

**ב.** סעיף 2 (9) לתקנות קובע כסטייה ניכרת תוספת במספר יח"ד של **יותר מ-20%** במגרש בודד או במספר מגרשים גובלים. במקרה שלפנינו מספר הדירות המאושר היה 165 יח"ד ואילו בתכנית שהוגשה לוועדה נתבקשו 248 יח"ד דהיינו הגדלה של 83 יח"ד או **50%** בתכנית כולה. **(ראה נספח ח')** גם אם נבחן את התכנית שהופקדה ע"י הוועדה המקומית (234 יח"ד), ונבדוק רק את מגרש 3 למשל, נראה כי מוצע לבנות 91 יח"ד במקום 65 יח"ד דהיינו **תוספת של 40%**. **מכאן שמדובר בסטייה ניכרת, ולכן אישור תכנית זו אינו בסמכות הוועדה המקומית.**

**לדעת היוע"מ של הוועדה הפרשנות שקיבלה הביקורת כפי שהיא מתבטאת לעיל שגויה, והוועדה פעלה בסמכות.**

3.9 כזכור הועלתה בפני הביקורת הטענה כי הצפיפות שאושרה להפקדה בתכנית 1/יא/3/600 אינה חורגת מצפיפויות שאושרו במגרשים סמוכים. הביקורת העלתה את התוצאות הבאות:

	20	דרישות הוועדה
	24	תכנית הר/3/600 המאושרת
	21	תכנית הר/3/600 המאושרת
	28	היתרים בתכנית הר/3/600
	36	הבקשה לתכנית הר/3/600/יא/1
	35	התכנית המופקדת הר/3/600/יא/1

(כולל המרת מסחר ל-30 יח"ד, וכן תוספת שבס).  
 יח"ד (248 יח"ד) / ללא הקלות נוספות / שעשויות להתבקש.  
 יח"ד (234 יח"ד)

**ניתן לראות כי הצפיפות בתכנית החדשה (הר / 3 / 600 / יא / 1) גבוהה משמעותית מן הצפיפויות שאושרו בסביבה בעבר, ובתוכנית שאושרה בוועדה המחוזית (הר / 3 / 600 / יא)**

3.10 הנתונים שהועברו לביקורת מן המדור להיטל השבחה בוועדה המקומית ומהגזברות, לא איפשרו עריכת בקורת על התאמת השומות והתשלומים בחלקות השונות. איכות הנתונים ואופן הצגתם הקשו על עריכת השוואות והתאמות.

3.11 בביקורת של מספר אישורים להעברה בטאבו עולה כי :

- א. הוארך אישור על סמך הודעה טלפונית.
- ב. לדעת הביקורת, לא נמצא הפירוט הדרוש של היועמ"ש, לצורך בקרת הנפקת האישורים לטאבו (ראה פירוט בסעיף 2.2.6 לעיל).
- ג. לא הוגדר באישור הדרוש, לאיזה חלק מהחלקה הוא מתייחס.

#### 4. מסקנות והמלצות

##### 4.1 הטיפול בתכניות הר/3/600 א ו- הר/3/600 יא/1

טיפול הוועדה המקומית בשתי התכניות דלעיל, כפי שהוא עולה מלימוד המסמכים שהוצגו בפני הביקורת, **כלל מספר ליקויים שגרמו לחשש של משוא פנים**, דבר שהביא ככל הנראה להגשת התלונות בהן דן דו"ח זה.

**א.** לדעת הביקורת, החלטה לשינוי מהותי של עמדת הוועדה, כמו במקרה בו החליטה הוועדה לחזור בה מהתנגדותה עליה עמדה בתוקף כארבע שנים, להגדלת צפיפות יחידות הדיור והגדלת שטח הדירות, ראוי שתתקבל בישיבת הוועדה ותגובה בפרוטוקול בו יכללו הנמקות ברורות לשינוי העמדה.

היטיב להבהיר זאת ביהמ"ש בע"ש 780/02 כדלהלן" ההנמקה חשובה למקבל ההחלטה, אך גם חשובה מאוד לנותן ההחלטה. ההנמקה מכריחה ומחנכת את נותן ההחלטה לערוך את הדברים המובאים באופן מסודר ומבוסס, לרבות תחושות אינואיטיביות, ולהפכם כולם להחלטה שהשקיפות בה מלאה באופן שגם מקבל ההחלטה יוכל לעקוב אחר ההיגיון של נותן ההחלטה וכדי לאפשר גם ביקורת - ככל שיידרש"

**ב.** הביקורת לא קיבלה כל הסבר לסיבה שהביאה להכנת שומה מוסכמת ותשלום מקדמה על חשבון היטל השבחה לתכנית הר/במ/600 כשבמועד עריכת השומה הייתה כבר בתוקף תכנית מאוחרת יותר, וזאת זמן קצר לפני שהוועדה מחליטה להפקיד תכנית, בתנאי צפיפות דירות גדולה לה התנגדה חריפות, המוגשת על ידי היזם משלם השומה. סמיכות הזמנים בין התשלום להפקדת התוכנית החדשה, הביאה לפחות למראית עין, לתחושה של משוא פנים. העובדה שבמועד התשלום קיימת טיוטה של הסכם עם היזמים לפיו הם יקדימו תשלום היטל השבחה ויתנו מכתבי שיפוי לוועדה במידה ויאושרו מעל 165 יח"ד, מגבירה את החשש למשוא פנים. הביקורת ממליצה במקרים שכאלו, להשאיר תיעוד בתיק השומה לגבי הגורם שהחליט לגבות את התשלום בעיתוי של תוכנית מאוחרת שקיבלה כבר תוקף, ובמידת הצורך לכלול גם חוות דעת משפטית. הביקורת ממליצה גם לשקול את ישימות השיטה הנהוגה במספר וועדות: החתמת המשלם על מסמך שיגן על הוועדה במקרים בהם תתגלה טעות בחיוב, כדי לעמוד בתנאי הסיפא לסעיף 14 (ה) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה.

**ג.** הנתונים שהוצגו בפני הוועדה בישיבה בה הוחלט להפקיד את התכנית הר/3/600 יא/1 **כפי שהם עולים מפרוטוקול הוועדה היו בחלקם שגויים ובחלקם שטחיים וחלקיים**:

- \* לא הודגש כי אין כל המרת שטחי מסחר למגורים בתכנית החדשה,
- \* הוצגו נתונים לא נכונים לגבי "ההסכמות" עם היזם לשיפוי,
- \* לא הוצגה בפני הוועדה הבעייתיות בדיון בתכנית לפי סעיף 62א לחוק כאשר מדובר בסטיות שמעבר לתחום שבסמכותה, (ראה סעיף 3.6 לעיל).
- \* לביקורת נראה כי ככל העולה מן הפרוטוקול **לא הובהרה לחברי הוועדה על ידי הצוות המקצועי ועל ידי היועץ המשפטי, הבעייתיות של הפקדת התכנית לנוכח העובדה שהיא נוגדת את מדיניות הוועדה כפי שהשתקפה בטיפול הקודם, וכי אישורה מיד לאחר אישור התכנית המקורית על ידי הוועדה המחוזית, עלול לעורר שאלות קשות של מידתיות ואפליה.**

הביקורת ממליצה להנהיג **נהלים ברורים באשר למידע שעל הצוות המקצועי להציג בפני הוועדה** על מנת לתת לחבריה את מיטב ומירב המידע הדרוש להם, לקבלת החלטות.

ד. הביקורת מדגישה את הצורך והחובה להנהיג רישום מדויק בפרוטוקולים שישקף נכונה את הדיונים וההחלטות בישיבות.

ה. הוועדה דנה בתכנית, אשר לפי הניתוח דלעיל, כוללת בתוכה "סטייה ניכרת" מתכנית תקפה, דהיינו הדיון בתכנית המוצעת, **לא הייתה מלכתחילה בסמכות ועדה מקומית**. יתרה מזאת הועדה **אישרה להפקדה, תכנית המכילה סעיפים הנוגדים את מדיניותה, ואשר בדיעבד החליטה לדחותה**. אישור להפקדה על ידי הוועדה עלול להתקבל על ידי הציבור כהסכמה לכאורה לתכנית. הדבר מקבל חיזוק יתר כאשר התכנית המופקדת שונה מהתכנית המקורית שהגישו היזמים. ראוי לציין כי בערר שהגישו היזמים על החלטת הוועדה לא לאשר את התכנית, טענו היזמים בנקודה זו כי הוועדה לא הסבירה ולא נימקה מדוע לא אישרה את התכנית שהיא עצמה הפקידה....

ו. מפרוטוקול הדיון בתכנית 1/יא/3/600 מתקבל הרושם שהפקידות של הוועדה (הנדסה, שמאי ויוע"מש) שמה את עיקר הדגש בדיון, על הבעייתיות בהעדר כתב שיפוי של היזמים לתכנית 1/יא/3/600 המאושרת, והאפשרות לקבל שיפוי בגינה בדיעבד "תמורת" היענות לבקשות היזם בתכנית החדשה. **לא ניתן לדעת מפרוטוקול הדיון אם בפני הוועדה הוצגה העובדה שישנה הסכמה על הפקדת כתבי שיפוי, ואת נסיון היזמים להגיע להסכם עם הוועדה בהתאם לסעיף 3.3 3.4 לעיל.**

**להערכת הביקורת לא היה מקום להעלות התניה לכתב שיפוי, כנימוק לקידום תכנית הנוגדת את מדיניות הוועדה.**

#### 4.2 בקרה ומעקב בשאלות היטלי השבחה

הביקורת הצביעה כאמור לעיל **על העדר אפשרות לעריכת בקרה והשוואה ברורה לגבי השומות** שהוטלו על חלקות / מגרשים שונים באותה תכנית, וכן בקרה שתוודא שאכן נערכו שומות ונגבו היטלי השבחה כנדרש. מומלץ להשתמש במערך המחשוב הקיים, כך שיאפשר גם בקרה והשוואה של שומות לכל חלקה/מגרש/תכנית בסכומים ברי השוואה. לאור העובדה שבעלי התפקידים בוועדה המקומית, לא הציגו בפני הביקורת באופן ברור ומשכנע השתלשלות היטלי השבחה הראויים לבניינים שהוקמו לפי תוכנית הר/ במ/ 600 ה, **ניתן לקבוע שהמערכת האדמיניסטרטיבית של הוועדה באופן מעשי פרוצה**, ואין בקרה שכל ההיטלים שיש לגבות, אכן נגבים.

**לדעת הביקורת, היקף הסכומים המטופלים בשטח זה מצדיק הנהגת מערכת בקרה ופיקוח השוואתיים נאותים.**

- א. לביקורת הועברו על ידי מנהל מחלקת הגבייה, הסברים לגבי הנהלים המיושמים בהכנת אישורים לטאבו. לנוכח הממצאים במהלך הביקורת שבנדון מומלץ להנהיג נוהל שיקבע את אופן הטיפול ב"הארכת אישורים" שיכלול בין היתר את אופן הטיפול במדור היטל השבחה ובגזברות. מומלץ שבכל מקרה בו אין אסמכתא ברורה לגבי הקשר בין מבקש האישור לבעלות בנכס (רישום או הסכם רכישה) ובכל מקרה של ספק, יצורפו הנחיות / אישורים בכתב של היועץ המשפטי, ודבר זה יסיר ממנהלת מדור השבחה את הצורך בניתוחים משפטיים. לא ראוי להשתמש בשום מקרה באישורים טלפוניים לצורך זה.
- ב. יש להקפיד על רישום פרטיו המדויקים של הנכס / **החלק בנכס** לגביהם מוצא האישור. במקרים רבים מוצא האישור על חלק מחלקה וחשוב לציין על גבי האישור את החלק המדויק לגביו הוא תקף.
- ג. לפי מידע שקיבלה הביקורת מהוועדה, מיישמת הוועדה את פסק דין "נוה" בעת הכנת אישורים לטאבו, דהיינו, מוכר הנכס חייב בתשלום היטל השבחה לגבי תכניות שהיו בתוקף בעת חתימת הסכם המכר, בניגוד למצב הקודם לפיו המועד הקובע היה מועד רישום המכר בטאבו. יישום כלל זה, מחייב את מדור היטל השבחה להיערך למעקב אחר מועדי חוזי המכר של עסקאות בהן אושרה תכנית חדשה בין חתימת החוזה לרישום בטאבו. דבר זה חיוני לקביעת חיובי היטלי השבחה, לנכסים כאלה בעתיד.