



## היתרים לשימוש חורג

### כללי

1. השימוש המותר במקרקעין, נקבע בהתאם לתכניות בניין עיר (להלן: "תב"ע") התקפות לגבי כתובת המקרקעין.
2. שימוש חורג הינו שימוש בקרקע או במבנה, הנוגד את השימוש שנקבע לאותו קרקע או מבנה בתב"ע התקפה ו/או בהיתר הבנייה שנופק למבנה.
3. חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965 (להלן: "החוק"), מגדיר שימוש חורג בקרקע או מבנה כ"שימוש בהם למטרה שלא הותר להשתמש בהם, הן במיוחד והן מהיותם באזור או בשטח מיוחד, לפי כל תכנית או תקנה אחרת, שלפי חוק זה החלות על הקרקע או הבניין או לפי היתר על-פי כל חוק הדין בתכנון ובבנייה".
4. סעיף 146 לחוק קובע, בין היתר, כי "הוועדה המקומית רשאית להתיר שימוש חורג".
5. סעיף 148 לחוק קובע, בין היתר, כי "היתר לשימוש חורג מתכנית יינתן לתקופה מוגבלת מראש, היתר לשימוש חורג מהיתר או הקלה יכולים להנתן לתקופה מוגבלת מראש".
6. סעיף 151 לחוק בנושא סטיה ניכרת קובע בין היתר: "לא יינתנו הקלה או היתר לשימוש חורג אם יש בכך סטיה ניכרת מתכנית החלה על הקרקע או הבנין".
7. בתקנות התכנון והבנייה (סטיה ניכרת מתכנית), התשס"ב-2002, נקבע בסעיף 2 כי סטיה ניכרת מתכנית, היא אחת מאלה: "שימוש בבנין או בקרקע שיש בו שינוי מהשימוש שנקבע בתכנית והוא משנה את אופייה של הסביבה הקרובה...".
- מנהלת מחלקת רישוי בנייה מסרה, כי היתר לשימוש חורג, בהיותו חלק מהליך הרישוי על פי חוק התכנון והבנייה, טופל בעבר במחלקת רישוי בנייה. משנות השמונים המוקדמות ובמגמת עידוד עסקים, התאפשר שילוב הגשת בקשות לשימוש לעסק יחד עם הבקשה לעסק ברישוי עסקים.
8. בעיריית תל אביב-יפו, בקשות לאישור שימוש חורג מטופלות בשני מישורים:
  - א. שימוש חורג לעסק טעון רישוי - מתבצע באגף רישוי עסקים בצמוד ובמקביל לטיפול בבקשה לרישיון עסק או חידושו.
  - ב. טיפול בבקשה לעסק שאינו טעון רישוי או בדירת גורים - מתבצע באגף רישוי ופיקוח על הבנייה.



9. תקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות) התשס"א-2000, קובעות בסעיף 25 בין היתר כדלקמן:  
**"לא תיתן רשות הרישוי רישיון או היתר זמני לתקופה ארוכה מתקופת תוקפו של היתר לשימוש חורג, כמשמעותו בחוק התכנון והבנייה, שניתן לעסק."**
10. מתן היתר לשימוש חורג מחייב פרסום לציבור, מתן אפשרות להציג התנגדויות וקבלת החלטה לאחר דיון בוועדת המשנה לתכנון ובנייה.
11. הביקורת בדקה את תהליך הוצאת היתר לשימוש חורג. במהלך הביקורת נסקרו רשומות ומסמכים בתהליך מתן היתר לשימוש חורג, פרוטוקולי ועדת המשנה לתכנון ובנייה, נבחנה התנהלות ועדה מייעצת, נסקרו מסמכים מתיקי עסקים, נבחנו דוחות ממוחשבים, בוצע ניתוח לוחות זמנים לטיפול בבקשות, נסקרו פרוטוקולי הוועדה לחריגות בנייה, נסקרו תיקי תביעה וכד'.
12. במסגרת הביקורת, בוצע ניתוח ממוחשב לבסיס הנתונים של מערכת רישוי עסקים ונשלפו דוחות חריגים לביצוע בדיקת תהליכים ותקינותם.
13. במסגרת הביקורת נפגש צוות הביקורת עם מנהל אגף רישוי עסקים, מנהל אגף רישוי ופיקוח על הבנייה, מנהלת מחלקת רישוי בנייה, מנהל אגף שירותי תב"ע, מנהל מחלקת שימושים חורגים, מהנדסות רישוי עסקים, מהנדסת רישוי בנייה, מהנדסת פיקוח על הבנייה, בעלי תפקידים בשירות המשפטי, מתכנת מערכת רישוי עסקים ומרכזת ועדת המשנה לתכנון ובנייה בנושא שימושים חורגים.

## תהליך ניפוק היתר לשימוש חורג

כללי

14. להלן תיאור תהליך סכמתי לניפוק היתר לשימוש חורג לעסקים טעוני רישוי:

<p><u>מבקש הבקשה</u> מגיש מסמכים נדרשים.</p>
<p><u>מהנדסת ברישוי עסקים</u> שולחת את התוכנית לבדיקה ואישור משרד הבריאות. לאחר קבלת אישור משרד הבריאות, המהנדסת חותמת ומאשרת שהמבקש יכול להגיש בקשה.</p>
<p><u>מתאמת במח' רישוי עסקים</u> פותחת בקשה לעסק ושולחת לכל התחנות הרלוונטיות לקבל אישור הפעלה לעסק. בעל העסק מקבל מסמך שהגיש בקשה ומסמך זה מהווה "אישור" זמני להפעלת העסק בתקופה הראשונה.</p>



<p>תחנות רלוונטיות מזינות התייחסות במערכת המידע של רישוי עסקים</p>	<p><u>מהנדסת רישוי</u>          בודקת היסטוריה של העסק.          בודקת צורך ב"שימוש חורג" ביחס לתב"ע התקפה ולהיתר הבנייה.          אם אין תיעוד להיתר בנייה למבנה בו מתנהל העסק, שולחת לקבל התייחסות מפיקוח על הבנייה.          בוחנת חריגות בנייה בעסק ובמידת הצורך ואופי החריגות פועלת כדלקמן: "סירוב", "ועדת חריגים" (חריגות בנייה קלות וישנות) או המשך תהליך.</p>
	<p><u>ביקורת עסקים</u>          בודקים באם התוכניות שהוגשו תואמות למצב בפועל בשטח.</p>
	<p><u>מבקש הבקשה</u>          מציג אישור קונסטרוקציה למבנה.</p>
	<p><u>אגף תב"ע</u>          מזין חוות דעת בדראפט להתאמת השימושים להוראות התב"ע התקפה ו/או היתר הבנייה.</p>
	<p><u>מרכזת הוועדה</u>          מכינה סדר יום לדיון ב"וועדה מייעצת" הדנה בבקשות לשימוש חורג</p>
	<p><u>ועדה מייעצת (פורום מחלקות רלוונטיות בעירייה)</u>          קביעת המלצה של הוועדה המייעצת לוועדת המשנה לתכנון ובנייה (חברי הוועדה: מנהל אגף רישוי עסקים (י"ר), מנהל מחלקת רישוי עסקים, פיקוח על הבנייה, איכות הסביבה, שירות משפטי, מנהל אגף תב"ע, פיקוח עירוני ורישוי בנייה).</p>
	<p><u>מזכירת הוועדה</u>          נשלח מכתב לבעל העסק המציין את ההמלצה של הוועדה המייעצת</p>
	<p><u>מבקש הבקשה</u>          מביא אישור על הסכמת הבעלים ואישור מהנדס קונסטרוקציה ודואג לפרסום ל"שימוש חורג".</p>
	<p><u>ועדת התנגדויות</u>          אם מתקבלות התנגדויות בעקבות הפרסום, מתאמים דיון בוועדת התנגדויות הממליצה בפני ועדת המשנה.</p>
	<p><u>ועדת המשנה לתכנון ובנייה</u>          דיון בבקשה וקבלת החלטה באם לאשר את השימוש החורג, התקופה והתנאים להיתר.</p>
	<p><u>מזכירת הוועדה</u>          שולחת מכתבים למבקשים ולמתנגדים עם החלטת הוועדה. פרסום פרוטוקול הוועדה.</p>
	<p><u>מבקש הבקשה</u>          משלם אגרות והיטלים.</p>
	<p><u>מזכירת הוועדה</u>          ניפוק היתר לשימוש חורג.</p>



15. הליך של הוצאת היתר לשימוש חורג לעסקים ולנכסים שונים, מבוצע גם באגף רישוי ופיקוח על הבנייה. הליך המבוצע במחלקת רישוי בנייה מיועד בעיקרו לטיפול בעסקים שאינם טעוני רישוי כגון: גני ילדים, משרדי עורכי דין, משרדי רואי חשבון, מרפאות רופאים וכד'. ההליך מתבצע בדומה להליך של הוצאת היתר בנייה עם הקלה. הוא נפתח בדר"כ בעקבות טיפול בתלונה במחלקת פיקוח על הבנייה או במיעוט המקרים ביוזמת בעל הנכס.

#### ממצאים

16. כאמור בקשות בנושא שימושים חורגים לעסקים (טעוני רישוי ושאנם טעוני רישוי) מטופלות בשתי מחלקות שונות בעירייה ובשני תהליכים שאינם זהים.

17. בתהליך אישור שימוש חורג באגף רישוי עסקים, קיימת ועדה מייעצת (לא סטטוטורית) הכוללת פורום רחב של בעלי תפקידים בעירייה הדנים בבקשה ומעבירים המלצה סדורה לוועדת המשנה לתכנון ובנייה. ועדה כאמור והליך זה, אינו מתנהל כלל במחלקת רישוי בנייה בטיפול בבקשה לשימוש חורג לעסק שאינו טעון רישוי.

18. מחלקת פיקוח על הבנייה בודקת ומעבירה חוות דעת, באם קימות חריגות בנייה ו/או תביעות משפטיות לעסק המגיש בקשה לשימוש חורג באגף רישוי עסקים, התאמת הבקשה למצב בפועל וכד'. הליך זה אינו מתבצע בטיפול בהיתר לשימוש חורג במחלקת רישוי בנייה.

בהתייחסות לטיטות הממצאים נמסר על ידי מנהלת מחלקת רישוי בנייה: "תהליך בדיקת הפיקוח על הבנייה מתבצע במחלקת רישוי בנייה. חוות דעת הפיקוח מדווחת בעיקר על השימוש החורג אם קיים או לא בשטח, ואלו הליכים ננקטו נגדו אם מתנהל ללא היתר."

19. באגף רישוי עסקים, מתקבלת המלצה כתובה של מנהל אגף שירותי תב"ע להתאמת השימושים המבוקשים לתב"ע התקפה ו/או להיתר הבנייה. הליך זה אינו קיים בטיפול בבקשה להיתר לשימוש חורג במחלקת רישוי בנייה.

בהתייחסות לטיטות הממצאים נמסר על ידי מנהלת מחלקת רישוי בנייה: "במחלקת רישוי בנייה המלצת מה"ע לשימוש חורג ניתנת על פי מדיניות הועדה המקומית שנקבעת לאורך השנים ולעתים בהתייעצות עם אגף התכנון".

20. קיימים מקרים בהם עסקים טעוני רישוי, טופלו במחלקת רישוי בנייה ולא באגף רישוי עסקים, שלא על פי החלוקה הנהוגה.

בהתייחסות לטיטות הממצאים נמסר על ידי מנהלת מחלקת רישוי בנייה: "אין חלוקה חד משמעית ומחייבת. הנוהג בא לעזור לבעלי העסקים לאחד את הטיפול בבקשתם."

**איתור עסקים שאינם טעוני רישיון עסק ונדרשים לשימוש חורג****כללי**

21. עסקים שאינם טעוני רישוי העושים שימוש בנכס החורג מהשימושים הקבועים בהוראות התב"ע ו/או היתר הבנייה, נדרשים לאישור שימוש חורג מוועדת המשנה לתכנון ובנייה.
22. דוגמאות לעסקים שאינם טעוני רישוי אך נדרשים לאישור שימוש חורג הינן: משרדי עורכי דין בבתי מגורים, מרפאות בבתי מגורים, גני ילדים וכד'.
23. שימוש חורג מחייב תשלום היטל השבחה ואגרות.

**ממצאים**

24. הביקורת נוכחה, כי לא מבוצע באגף רישוי ופיקוח על הבנייה תהליך סדור לאיתור עסקים שאינם טעוני רישוי, אך פועלים בשימוש חורג מהשימושים הקבועים בהוראות התב"ע ו/או היתר הבנייה. מנהל מחלקת פיקוח על הבנייה מסר כי: "אנו כמעט ולא מבצעים ביקורות יזומות וזאת עקב מחסור בכח אדם. יש לציין כי מדובר ביחידה לשימוש חורג שעוסקת בנוסף לשימושים חורגים גם בחלוקת דירות בכל העיר. במהלך שבוע עבודה, מחלקת פיקוח על הבנייה מקבלת עשרות תלונות על חלוקת דירות ושימוש חורג בעיר."
25. נמסר לביקורת במחלקת פיקוח על הבנייה, כי בדיקת עסקים במישור תקינות היתר לשימוש חורג נעשית רק כתוצאה מטיפול בתלונת אזרח. מנהל מחלקת פיקוח על הבנייה מסר כי: "בנוסף לאמור בסעיף 24, אציין כי אנו מחוייבים לתת מענה לכל פניה ותלונה, תוך זמן סביר ועקב כך נבצר מאיתנו לבצע ביקורים יזומים. בנוסף לתלונות ולפניות אזרחים, מחלקת פיקוח על הבנייה מקבלת מטלות מהמחלקה המשפטית שגם אותם אנו צריכים לתת מענה בזמן קצוב."
26. נמצא, כי באגף רישוי בנייה, עסק שטופל בעבר בנושא שימוש חורג וניתן לו אישור לתקופה מוגבלת, בתום התקופה המוגבלת, לא מבוצע הליך חוזר לבחינת השימוש החורג והעסק "נשכח". נוכחנו, כי אין במערכת המידע התראה מחשובית ו/או דוח בקרה אודות תום תקופת השימוש החורג והצורך בחידושו. מנהל מחלקת פיקוח על הבנייה מסר כי: "פינוי מספר פעמים למחלקת המיחשוב שאחראית על התכונה שלנו. במידה ונושא זה יטופל, נוכל לעקוב אחר היתרים שפג תוקפם."

27. להלן דוגמאות:

תמונה	מידע נוסף	תוקף שימוש חורג	תום כתובת	סוג העסק
	העסק פועל ומפרסם עצמו באינטרנט לקהל הרחב	2005	רח' א.	משרד עו"ד
	העסק פועל ומפרסם עצמו באינטרנט לקהל הרחב		רח' ד.	רופא שיניים

מנהל מחלקת פיקוח על הבנייה מסר כי: "משרד עו"ד א. מ. ברחוב א. 170 – קיימת תביעה משפטית ובבית המשפט נפתח תיק פלילי. כמו כן, הוגשה בקשה להיתר לשימוש חורג. לגבי מרפאת שיניים ברחוב ב. ד. 68 – לאחר ביקור במקום, נמצא כי קיימת מרפאת שיניים. נשלחו התראות והזמנה למסירת גרסה. אנו ממתנים לקבל את גרסתם ובהתאם לכך נמשיך לפעול."

28. כמו כן, נוכחנו כי במערכת המידע במחלקת רישוי בנייה, אין כלל שדה המציין את תום תקופת השימוש החורג. חוסר המשכיות בטיפול בעסקים אלו מונע מהציבור אפשרות להגיש התנגדות לשימוש מטרדי בנכסים.

בהתייחסות לטיטות הממצאים נמסר על ידי מנהלת מחלקת רישוי בנייה: "אכן אין שדה כזה, אך נפעל להוסיף."

#### התעלמות מהודעות על שינוי יעוד ושימוש חורגים

29. הביקורת מצאה כי מחלקת פיקוח על הבנייה אינה מטפלת במכתבים והודעות על שימושים חורגים המועברים באופן תכוף ותדיר מאגף חיובי ארנונה לפיקוח על הבנייה, אודות עסקים ששינו סיווג מעסק למקום מגורים וההיפך.

מנהל מחלקת פיקוח על הבנייה מסר כי: "מבדיקה שנעשתה בעבר, נמצא כי הדיווחים המועברים מהארנונה אינם מדויקים ורובם הגדול אינו מגיע כלל לתביעה משפטית. ישנן לך כמה סיבות: חוסר מסמכים בחיק הבנין, השימוש הקיים אינו נוגד את ההיתר. כמו כן, מדובר בעשרות מכתבים לחודש ואין בידינו מספיק כח אדם לטפל בכך."

30. נמסר לביקורת ממחלקת פיקוח על הבנייה, כי הם אינם מטפלים במכתבים והודעות מחלקת חיובי ארנונה אודות פוטנציאל לאיתור שימושים חורגים, לאור מגבלת כח אדם ומשאבים.
31. מסקירת הביקורת עולה, כי ישנם ארגזים הכוללים מאות רבות של מסמכים שהועברו מאגף חיובי ארנונה למחלקת פיקוח על הבנייה והם אינם מטופלים ונשמרים בתפוזרת בארגזים.
32. מסקירת הביקורת עולה, כי לא מבוצע הליך יזום לאיתור עסקים שאינם טעונים רישוי הפועלים תוך שימוש חורג מהוראות התב"ע ו/או היתר הבנייה.
- מנהל מחלקת פיקוח על הבנייה מסר כי: "אנו כמעט ולא מבצעים ביקורות יזומות וזאת עקב מחסור בכח אדם. יש לציין כי מדובר ביחידה לשימוש חורג שעוסקת בנוסף לשימושים חורגים גם בחלוקת דירות בכל העיר. במהלך שבוע עבודה, מחלקת פיקוח על הבנייה מקבלת עשרות תלונות על חלוקת דירות ושימוש חורג בעיר."
33. הביקורת ביצעה סריקה קצרה ומדגמית, באמצעות אתר האינטרנט, למציאת מקצועות ועסקים הפועלים מבתים הנדרשים לשימוש חורג ללא קבלת היתר לשימוש חורג כנדרש. להלן דוגמאות:

תמונה	מידע נוסף	תום תוקף שימוש חורג	כתובת	סוג העסק
	העסק פועל ומפרסם עצמו באינטרנט לקהל הרחב	לא קיבל מעולם	רח' ב.	דר' ב.
	העסק פועל ומפרסם עצמו באינטרנט לקהל הרחב	4.2.98	רח' א. ל. 62	רופא שיניים
	העסק פועל ומפרסם עצמו באינטרנט לקהל הרחב		רח' ה. 27	גן ילדים

תמונה	מידע נוסף	תום תוקף שימוש חורג	כתובת	סוג העסק
<p>רחוב דפריה הנביא 36 תל אביב יפו</p>	העסק פועל ומפרסם עצמו באינטרנט לקהל הרחב	לא קיבל מעולם	רח' ד. ה. 36	משרד אדריכלים
<p>רחוב טלמים 40 תל אביב יפו</p>	העסק פועל ומפרסם עצמו באינטרנט לקהל הרחב	לא קיבל מעולם	ע. 40	רופא נשים ומיילד
<p>רחוב אלמנדר 23 תל אביב יפו</p>	העסק פועל ומפרסם עצמו באינטרנט לקהל הרחב	לא קיבל מעולם	א. פ. 23	גניקולוג

מנהל מחלקת פיקוח על הבנייה מסר כי:

"אנו לא מחפשים עסקים בפרסומים בכלל ובאינטרנט בפרט.

- ד"ר ב., רחוב ב. 20 – בעבר היה ביקור במקום. בתיק הבניין אין מסמכים המעידים באופן חד משמעי על ייעוד המקום ועקב כך אין באפשרותנו למפל בנושא.
- מרפאת שיניים, רחוב ל. א. 62 – בביקור במקום נמצא כי קיימת מרפאת שיניים. נשלחו התראות והזמנה למסירת גרסה. אנו ממתנים לקבל את גרסתם ובהתאם לכך נמשיך לפעול.
- גן ילדים, רחוב ה. 27 – בביקור במקום נמצא כי קיים גן. היה היתר לשימוש חורג שפג תוקפו. נשלחו התראות והזמנה למסירת גרסה. אנו ממתנים לקבל את גרסתם ונפעל בהמשך להעברת החומר למחלקה המשפטית.
- משרד אדריכלים, רחוב ד.ה. 36 – בביקור במקום לא נמצא משרד.
- רופא נשים ומיילד, רחוב ע. 40 – בביקור במקום לא נמצאה מרפאה. קיימים מגורים בלבד.
- גניקולוג, רחוב א. פ. 23 – בביקור במקום לא נמצאה מרפאה."



## עסקים להם נופק היתר עסק (זמני/קבוע) ללא שימוש חורג בתוקף

כללי

34. סעיף 25 לתקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות) התשס"א - 2000, קובעות, בין היתר, כדלקמן:  
**"לא תיתן רשות הרישוי רישיון או היתר זמני לתקופה ארוכה מתקופת תוקפו של היתר לשימוש חורג, כמשמעותו בחוק התכנון והבנייה, שניתן לעסק."**

ממצאים

35. נדגמו מקרים בהם לעסקים נופק רישיון עסק לתקופה ארוכה מתקופת השימוש החורג ולאחר שתוקף השימוש החורג פג.

36. להלן דוגמאות:

מספר עסק	שם העסק	כתובת	תום תוקף שימוש חורג	תום תוקף רישיון עסק
6116	ק.	ר. 71	9.8.06	31.12.10
3925	מ. ק.	י. 21	31.12.97	רישיון לצמיתות
9997	ש.	ב. 50	31.12.10	היתר זמני עד לתאריך 30.11.11
15175	ב. 10 בע"מ	ת. 13	31.12.08	היתר זמני עד לתאריך 31.12.11
62809	פ.	י. י. 3	25.7.09	לעסק נופק היתר לכיסאות ושולחנות עד לתאריך 30.11.11. לעסק נופק "היתר לילה".
52734	ל. ק.	י. מ. 12	31.12.96	לעסק נופק היתר לכיסאות ושולחנות עד לתאריך 31.12.08. לעסק נופק "היתר לילה" בתאריך 13.8.08

מנהל אגף רישוי עסקים מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:

**"תיק רישוי 61116 ק. ר. - בעבר הוגדר כשימוש חורג כיום אינו מוגדר כשימוש חורג עפ"י**

**הנחיות ועדת ערר, לכן הרישיון יוצא ללא שימוש חורג כלל.**

לא נמסר לביקורת הנחיות ועדת ערר על פיהם הוחלט, להפסיק למפל בעסק במסלול שימוש חורג ומאיזה תקופה.



תיק רישוי 3925 – לעסק יצא בעבר רשיון לצמיתות כפי שנקבע בחוק רישוי עסקים אך השימוש החורג פג תוקפו בשנת 97 ולכן בוצע הליך ביטול רשיון לאחר שבעל העסק לא חידש את הליך השימוש החורג.

תיק רישוי 9997 - צודק המבקר לפיו יצא היתר זמני בכדי לאפשר לעסק להשלים את הליך השימוש החורג וזאת עקב איחור בפתיחת הבקשות לשימוש חורג לאחר שהתקבלה החלטת היועצת המשפטית כי אין להוציא היתר זמני כל עוד לא אישרה הועדה את השימוש החורג נפסק הנוהג.

תיק רישוי 15175 – העסק הוגדר בעבר כשימוש חורג וכיום אינו מהווה עוד שימוש חורג לאור פרשנות ועדת ערר.

לא נמסר לביקורת הנחיות ועדת ערר על פיהם הוחלט, בהתאם לפרשנות כלשון התגובה, להפסיק למפל בעסק במסלול שימוש חורג ומאיזה תקופה.

רש-62809 – לעסק ניתן היתר שולחנות וכסאות מאחר וחל עיכוב בחידוש השימוש החורג למתחם כולו ועפ"י הנחיות היועץ המשפטי לעירייה עסק בהליך רישוי תקין יכול לקבל היתר לשולחנות וכסאות והיתר לילה.

רש- 52734 – כנ"ל."

## נימוק החלטה הסותרת המלצה של דרג מקצועי

### כללי

37. דיון בוועדת המשנה לתכנון ובנייה מתבסס, בין היתר, על מסמך מקצועי המכונה "דראפט" והכולל, בין היתר, את פרטי הבקשה והמלצת הוועדה המייעצת הכוללת את הגורמים המקצועיים בהנדסה.

### ממצאים

38. מסקירת פרוטוקולים עולה, כי מרבית המלצות הדרג המקצועי מאומצות על ידי חברי ועדת המשנה לתכנון ובנייה.

39. ועדת ערר קבעה, כי החלטה הנוגדת דרג מקצועי תלווה בנימוק בהחלטה.

40. נדגמו שני מקרים, בהם ועדת המשנה קיבלה החלטה הנוגדת את המלצת הדרג המקצועי במינהל הנדסה, ללא שהחלטה כללה פירוט כתוב לנימוקים והנסיבות לקבלת החלטה הסותרת את המלצת הדרג המקצועי.



41. להלן דוגמאות:

תיק רישוי	שם העסק	כתובת	תאריך פרוטוקול	המלצת דרג מקצועי	החלטה
24224	ז. ע.	ל. 95	29.6.11 בקשה מס' 7	<p><b>אגף תב"ע:</b> " השימוש הוא למגורים בלבד ולכן לא ניתן להמליץ על אישור. הנכס בקרבת ציר תנועה ראשי ולכן לא ניתן לבצע פריקה ומעינה... מהווה הפרעה לסביבת המגורים. המדיניות לא לאשר ולכן ההמלצה שלילית."</p> <p><b>חוות דעת ועדה מייעצת:</b> "הוועדה ממליצה לא לאשר הבקשה שכן הוועדה המקומית אישרה בעבר את השימוש ללא העברת בעלות וקבעה תקופת שימוש לצורך סגירת העסק..."</p>	"לאשר את הבקשה לשימוש חורג עד לתקופה 31.12.07 עפ"י המלצת צוות המבקרים במקום, בכפוף לדרישת מהנדס העיר."
63562	מ. ש.	ח. ד. 21	28.4.10 בקשה מס' 2	<p><b>אגף תב"ע:</b> " השימוש אינו תואם את התכנון הקיים והתכנון העתידי. דרך. לא נתן לאשר את הבקשה."</p> <p><b>חוות דעת ועדה מייעצת:</b> "הוועדה ממליצה לא לאשר הבקשה... שכן מדובר במבנה שאינו תואם דיני תכנון ובנייה, לא נמצאו לגביו היתרים ואינו תואם תב"ע והתכנית העתידית של המקום."</p>	"לאשר את הבקשה לשימוש חורג עד לתאריך 31.8.10 בכפוף לדרישות מהנדס העיר ובתנאי חתימה של בעל העסק על התחייבות להנחת דעת היועמ"ש, לעניין תקופת האישור."

בתגובת השירות המשפטי נמסר כי "על החלטת הועדה המקומית, הנוגדת את המלצות הגורמים המקצועיים, להיות מנומקת. הדבר מובהר ע"י השרות המשפטי לחברי הוועדה."

**ניפוק היתר זמני לעסק לראשונה לפני אישור שימוש חורג בוועדת המשנה****כללי**

42. עסק המבקש לראשונה רישיון עסק הכולל שימוש חורג, אינו יכול לקבל היתר זמני כפי שניתן בדרך כלל לעסק חדש, אלא לאחר אישור השימוש החורג בוועדת המשנה לתכנון ובנייה.
43. בהנחיה שיצאה ע"י השירות המשפטי בתאריך 4.6.2007 נקבעו הדברים הבאים:
- א. בהליך רישוי עסקים יש להוציא היתר לשימוש חורג לפני הוצאת היתר לרישוי עסק.
- ב. היתר זמני ניתן להוציא רק לאחר שישנה החלטה סופית של הוועדה המקומית המאשרת הוצאת היתר לשימוש חורג.
44. היתר זמני יינתן לאחר שכל ההליכים לשימוש חורג הסתיימו למעט תשלום אגרות והיטל השבחה. ניתן להשלים תוך 3 חודשים, משך זמן ההיתר הזמני, את נושא התשלומים ובתוספת אפשרות להארכה נוספת של 3 חודשים נוספים.

**ממצאים**

45. במדגם מצומצם של 6 עסקים להם ניתן היתר זמני, נמצא כי ההיתרים נופקו רק לאחר אישור השימוש החורג על ידי ועדת המשנה – תקין.
46. יחד עם זאת, נמסר לביקורת על ידי מנהל מחלקת שימושים חורגים ברישוי עסקים, כי במידה ותהליך הרישוי בעסק חדש מתנהל בצורה תקינה (נשלחו בקשות להתייחסות וטרם התקבל "סירוב" ו/או אי מתן התייחסויות), ניתן לעסק מסמך אישור להגשת בקשה, המקנה לעסק אפשרות לפעול במשך חצי שנה, למרות שאין לו למעשה היתר לשימוש חורג. מנהל אגף רישוי עסקים מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי: "עסק המגיש בקשה לרשיון אינו מקבל אישור המקנה לו היתר לפעול אלא עפ"י הנחיות היועץ המשפטי מופעלת מדיניות אכיפה הקובעת כי לעסק שאינו מהווה סיכון ואינו עוסק בעינוג ציבורי תינתן ארכה לפני הגשת תביעה משפטית וזאת במסגרת הסמכות של היועץ המשפטי לעירייה לקבוע מדיניות אכיפה."
- לאמור: עסקים ללא אישור לשימוש חורג, פועלים תחת הסכמה מקובלת לא פורמאלית, במסגרת מסמך הגשת בקשה, ללא שננקטים נגדם פעולות אכיפה ע"י הפיקוח העירוני.
47. במסמך שגובש בשירות המשפטי בעירייה ועל דעת פרקליטות המדינה בתאריך 24.8.11, נקבעו כללים באשר לאכיפה במקרים בהם לעסק גן ילדים לא קיים היתר לשימוש חורג. ככלל מצוין במסמך, שהוראות חוק התכנון והבנייה מחייבות הוצאות היתר לכל שימוש חורג לפני תחילת השימוש החורג. הנחיית הלשכה המשפטית מחריגה מכלל זה עסקים לגני ילדים בלבד ולא באופן גורף לכל העסקים.



48. היועצת המשפטית לוועדה המקומית מסרה לביקורת, כי חוק התכנון והבנייה אינו מאפשר קיום פעילות של עסק ללא אישור קודם לשימוש חורג (במידה ונדרש). יחד עם זאת, בהתאם לפרקטיקה הנהוגה, מאפשרים לעסק לפעול לתקופה קצרה עם פתיחתו ללא ביצוע פעולות אכיפה, זאת לאחר שהגיש בקשה מסודרת באגף לרישוי עסקים ובמטרה לבדוק את העסק בהליך ניפוק הרישיון. לדעתה יש צורך לבחון באם הסדר לא פורמאלי זה, מתאים לעסקים הנדרשים גם ל"שימוש חורג", עקב שימוש הנוגד תב"ע ו/או היתר בנייה. כל שכן, שאישור פרטני כאמור ניתן על ידי היועץ המשפטי לממשלה לגני ילדים בלבד ולא לכלל סוגי העסקים. מנהל אגף רישוי עסקים מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי: "מדיניות האכיפה כפי שהוזכרה בסעיף הקודם מעוגנת בהנחיות היועץ המשפטי לעירייה ומטרתה למנוע הליכי משפט כנגד כל עסק המגיש בקשה לרשיון בתל אביב ובכדי לייעל את תהליכי האכיפה כנגד עסקים שבקשתם לרשיון סורבה".

### שימוש חורג לתקופות ארוכות (מעל 10 שנים)

#### כללי

49. בהתאם להוראות חוק התכנון והבנייה, שימוש חורג לתב"ע, "יתן לתקופה מוגבלת מראש". נמסר לביקורת, כי בעיריית תל אביב-יפו נהוג להקצות תקופה של עד 5 שנים ולעיתים הארכה של 5 שנים נוספות.

50. ועדת ערר קבעה, כי ככל שמאריכים שימוש חורג לעסק, על פני תקופות ארוכות או מספר פעמים, הנ"ל מהווה אינדיקציה, כי נדרש לעדכן את התב"ע החלה באזור, על מנת, ליתר את הצורך ב"שימוש חורג".

#### ממצאים

51. נדגמו מקרים, בהם ניתנו אישורים לשימוש חורג לתקופות שמעל 10 שנים, תוך מתן הארכות חוזרות ונשנות, לעסקים עם שימוש החורג לתב"ע המאושרת.

מהשירות המשפטי נמסר בתגובה לטיוטת הממצאים כי "חוק התכנון והבנייה קובע ששימוש חורג מתכנית יתן לתקופה מוגבלת מראש", אולם אין בו קביעה של משך התקופה הקצובה, כדוגמא- 10 שנים. בהתאם לפסיקה, יש לאשר שימוש חורג מתכנית באופן מוגבל, שכן אם שימוש חורג זה ניתן לאורך זמן, הרי שהוא מחליף הלכה למעשה את השימוש התב"עי המותר, דבר שאינו רצוי ועשוי למעשה לסכל את הוראות חוק התכנון והבנייה בדבר הגבלת השימוש.



כמובן שעדיין מסור לועדה שיקול דעת, האם לתת שימוש מתב"ע לתקופות ארוכות, כאשר שיקול דעת זה מופעל בכל מקרה לגופו, תוך התייחסות למצב תיכנוני הקים, מימושו ולשאלה, האם התקבלו התנגדויות לשימוש המבוקש. כך, לשם דוגמא, במקרים בהם התב"ע התקפה קובעת האזור לתכנון בעתיד (ב. א.) או מקודם תכנון ביחס למתחם (ד. ש.) או שהתב"ע המאושרת לא ממומשת (רח' ל.) מתקבלת החלטה להאריך השימוש החורג תקופה נוספת."

מנהל אגף רישוי עסקים מסר בהתייחסותו לטיטוט הממצאים כי: "חוק התכנון והבנייה קובע את הסמכות לתת שימוש חורג ובשום מקום בו לא נכתב כי ישנה מניעה מחדוש מעת לעת. לעיתים קרובות הצורך נובע מכך כי היתר הבנייה אינו תואם את השימושים המבוקשים אך השימושים תואמים את התב"ע (ראה את כל העסקים ברמת החייל) ולעיתים מדובר בתב"ע ששונתה אך המציאות בשטח טרם החלה לפעול עפ"י התב"ע החדשה עקב חוסר כדאיות כלכלית או עקב עיכוב ביישום התב"ע או עקב עדיפות במימוש התב"ע כמו למשל בנגריה ברחוב ש. שפנויה מותנה בהפקעת קרקעות על ידי העירייה."

52. להלן דוגמאות:

מספר עסק	שם העסק	רחוב	חורג תב"ע/היתר במע' רישוי עסקים	תאריך מתן שימוש חורג	תאריך תום שימוש חורג	מספר הארכות
19678	ח.	מ. 2	חורג תב"ע ואין היתר בנייה	1.2.93	31.12.16	7
6189	נגריה	ש. 147	חורג תב"ע	1.2.81	31.12.15	6
50986	מ. ח.	ב. א. 13	חורג תב"ע	1.1.75	31.12.11	6
17705	ק. ש.	ק. י. 10	חורג תב"ע ואין היתר בנייה	31.12.95	31.12.21	5
30237	ש. ש. אחסנת מוצרי מזון	ט. 70	חורג תב"ע ואין היתר בנייה	26.6.97	31.12.20	3
61976	פ. ב.	ל. 14	חורג תב"ע ואין היתר בנייה	30.1.03	31.12.20	2

**חוסר אחיזות וקביעת הצורך בשימוש חורג****כללי**

53. הליך קביעת הצורך בשימוש חורג מבוצע על ידי מהנדסת באגף רישוי עסקים.
54. קביעת הצורך בשימוש חורג מבוצע תוך התאמת השימוש המבוקש לעסק ביחס לשימושים המותרים בהוראות התב"ע התקפה ורישיון הבנייה למבנה.
55. לאחר קביעת הצורך בשימוש חורג, מועבר הטיפול בעסק למסלול של "שימוש חורג", בכלל זה, קבלת חוות דעת ותיקוף הצורך בשימוש חורג מאגף תב"ע במינהל הנדסה.
56. סוג השימוש החורג (חורג תב"ע או חורג רישיון בנייה), מוזן במערכת המידע של אגף רישוי עסקים ומוצג אף בדראפט לדיון בוועדת המשנה לתכנון ובנייה.

**ממצאים**

57. הביקורת ביצעה ניתוח ממוכן לאיתור רחובות בעיר בהם קיימים עסקים עם שימוש חורג ועסקים אחרים ללא שימוש חורג.
58. הביקורת דגמה, את נאותות הטיפול ברחובות מעורבים אלה.
59. במדגם מצומצם שערכנו, נמצא רחוב בו מנוהלים 2 עסקים זהים כאשר האחד נדרש לשימוש חורג והאחר לא, בכלל זה, תשלום אגרות, היטלי השבחה וכד'. להלן פרטי המקרה:

שם הרחוב: ב. א.

עסק שנדרש לשימוש חורג: מס' 50986 מ. "ח." ברח' ב. א.

(שימוש חורג לתב"ע).

עסק שלא נדרש לשימוש חורג: מס' 53309 מ. "כ." ברח' ב. א..

מס' 51444 מסגריה ברח' ב. א..

מנהל אגף רישוי עסקים מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי: "המסגר ברחוב א. - מצוי במבנה ללא היתר ולכן הוגדר כשימוש חורג ואילו המסגר ברחוב ב. א. מצוי במבנה התואם את השימוש עפ"י ההיתר ולכן מוגדר כלא שימוש חורג. הקריטריונים להגדרת השימוש החורג הם ברורים וברוב רובם של המקרים הפרשנות חד משמעית וישנם מקומות שבהם קיים ספק ונושא עולה לוועדה המייעצת ומוכרע לאחר התייעצות עם אגף תב"ע והיועץ המשפטי לדיני תכנון ובנייה המשתתף בוועדה."



60. מסקירת הביקורת עולה, כי בדיקת והגדרת השימוש המבוקש בעסק כמתאים לתב"ע/רישיון בנייה או לאו, נתון לשיקול דעת המהנדסות באגף רישוי עסקים, ללא בקרה של בעל תפקיד אחר (אף לא בקרה מדגמית) וללא תיעוד לסיבות ההחלטה.

61. נמצאו מקרים אשר בהתאם לנתוני מערכת המידע באגף רישוי עסקים מצוין, כי השימוש המבוקש בעסק נוגד את השימושים המותרים בתב"ע, בעוד בפועל, השימוש כלל לא נוגד את הוראות התב"ע.

מהשירות המשפטי נמסר בתגובה לטיוטת הממצאים כי "צריכה להתקבל חוות דעת כתובה מהגורם המתאים באגף תכנון עיר או ממחלקת מידע ויעודי קרקע כאשר בנושא התאמה או אי התאמת המבוקש לתכניות בנין העיר החלות".

62. להלן דוגמאות:

מס' עסק	שם העסק	כתובת	הגדרת שימוש חורג במע' רישוי עסקים	התייחסות מנהל אגף שירותי תב"ע
64433	ח. ב. מסעדה	נמל תל אביב, ג. ה.	לא תואם תב"ע	בהתאם לבדיקה שבוצעה על ידי מנהל אגף שירותי תב"ע עולה, כי השימוש המבוקש "תואם תב"ע ולא כפי שמצוין במערכת המידע של אגף רישוי".
	תחנת מוניות	י. ה. 65	לא תואם תב"ע	
15175	ב. 10	ת. 13 פ. ה'. ב.	לא תואם תב"ע	

מנהל אגף רישוי עסקים מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי: "רש - 64433 - ח. ב. מצוייה ב. ה. - הוגדר בעבר כלא תואם תב"ע ולאחר בדיקה חוזרת נמצא כי השימוש תואם את תב"ע 96 ובוטל הצורך בשימוש החורג בוועדה המקומית. יצוין כי מדובר בתכנית 96 שהינה תכנית מנדטורית שמלווה אותה תשריט מאוד כללי והיה קושי בהגדרת השימושים בעסקים הנמצאים בגבול התכנית תחנת מוניות י. ה. - מדובר בתחנת מוניות הממוקמת בתוך חדר המדרגות של בנין. התחנה פועלת במקום ברשיון הרבה מאוד שנים ועפ"י החלטת ועדת ערר אושר השימוש עפ"י התב"ע. השימושים המותרים הם שימושים מסחריים בקומת הקרקע ולכן שימוש של תחנת מוניות הינו מסוג השימושים המותרים למרות שלא מופיע במפורש ברשימת השימושים הכלולים בתב"ע. רש-15175 - עפ"י חוות דעת אגף תב"ע אושר ללא שימוש חורג".

**ועדה מייעצת בנושא שימושים חורגים****כללי**

63. הוועדה המייעצת לשימושים חורגים, באגף רישוי עסקים מגבשת המלצה לוועדה המקומית באם לאשר או לאו בקשות לשימוש חורג.
64. הוועדה בראשות מנהל אגף רישוי עסקים ובהשתתפות נציגי: מחלקת רישוי הנדסי, פיקוח עירוני, לשכה משפטית, אגף תב"ע, רישוי בנייה, פיקוח על הבנייה, איכות הסביבה ומרכזת ועדות רישוי עסקים.
65. הוועדה מתכנסת לדון בבקשות והמלצתה משולבת בדראפט המוצג לוועדת המשנה.
66. המלצת הוועדה בעלת משקל רב ובמרבית המקרים מתקבלת כלשונה על ידי חברי ועדת המשנה לתכנון ובנייה.

**ממצאים**

67. מסקירת הביקורת עולה, כי לוועדה טרם עוגנו נהלי עבודה כתובים. נציין, כי הוועדה אינה סטטוטורית אך מהותית ביותר בתהליך אישור שימוש חורג ובעלת משקל רב בקבלת ההחלטות. מנהל אגף רשוי עסקים מסר כי: "נוהלי העבודה של הוועדה מעוגנים בנוהלי אגף רישוי עסקים".
- הביקורת מבקשת לציין, כי חרף העובדה שביקשנו העתק מנוהל הוועדה מספר פעמים – נוהל כאמור לא נמסר ו/או הוצג. כמו כן, עובדי רישוי עסקים ובכלל זה מזכירת הוועדה לשימושים חורגים, לא הכירו קיומו של נוהל בתחום ועדה מייעצת.
68. נוכחנו, כי לא הוגדר פורום מינימאלי לוועדה המייעצת.
- מנהל אגף רישוי עסקים מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי: "מאחר ואין מדובר בוועדה סטטוטורית לוועדה לא נקבע פורום מינימלי כדי לא לפגוע בבעלי עסקים אך כל חברי הוועדה מקבלים את סדר היום לישיבת הוועדה ולמי שיש הערות רשאי להוסיף אותם ויש גם כאלה שעושים זאת".
69. במדגם של 12 ישיבות נמצא, כי נציגי פיקוח על הבנייה ורישוי בנייה – לא השתתפו אף לא פעם אחת בישיבות שנדגמו. מנהל אגף רישוי עסקים מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי: "יצוין שלמרות העדרות של מנהל מחלקת פיקוח על הבנייה בכל מקום בו למבנה אין היתר בנייה כולו או חלקו נשלחת הבקשה לביקורת וקבלת חוות דעת פיקוח על הבנייה כך שהעדרו של מנהל המחלקה אינו פוגע באינפורמציה הנמצאת בפני חברי הוועדה".



70. ב- 4 מתוך 12 הוועדות שנדגמו (כ- 33%), לא השתתפו נציגי מהשירות המשפטי ונציגי אגף תב"ע.
71. ב- 5 מתוך 12 הוועדות שנדגמו (כ- 40%), לא השתתף נציגי פיקוח עירוני.
72. נמצאו 2 מקרים מתוך 12 הוועדות שנדגמו (20.9.11 ו- 27.2.11), בהם הוועדה המייעצת התקיימה בנוכחות 3 חברי ועדה מתוך 8 חברים מוזמנים.
73. לשם המחשה: בוועדה מתאריך 27.2.11, לא היו נוכחים: השירות המשפטי, פיקוח על הבנייה, פיקוח עירוני, אגף תב"ע ורישוי בנייה (היו נוכחים: ראש אגף רישוי עסקים, מנהל רישוי עסקים ואיכו"ס).
74. נוכחנו כי בפרוטוקול הוועדה המוצג לחברי ועדת המשנה אין פירוט וציון הדעות השונות (אם היו), שהביעו הגורמים השונים, אלא רק ההחלטה. כתוצאה: במידה ויש התנגדות פרטנית של גורם מקצועי כלשהו, היא לא מקבלת ביטוי נאות.
- מהשירות המשפטי נמסר בהתייחסות לטיוטת הממצאים כי: "הביקורת מקובלת. יש לקבוע נוהל עבודה מסודר לוועדה המייעצת." מנהל אגף רישוי עסקים מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי: "בכל מקום בה יש התנגדות פרטנית של אחד מחברי הוועדה שלא הוסרה מקבל הדבר ביטוי בפרוטוקול הוועדה. באשר להמלצה להציג את כל המגוון הדעות העולות בוועדה – מדובר בתוספת בירוקרטית גדולה שתגדיל את היקף הפרוטוקולים ואין בה צורך שכן בסופו של הדיאלוג מתקבלות ההחלטות פה אחד או שניתן ביטוי לחוות הדעת הסותרות."

## סיורים

### כללי

75. לעיתים בעת דיון ובחינת בקשה לשימוש חורג, עולה הצורך בקיום סיור בעסק המבקש שימוש חורג, על מנת, להתרשם באופן בלתי אמצעי וויזואלי בהתנהלות העסק.
76. בהתאם לנוהל ולהחלטת ועדת ערר, סיור יערך לפחות על ידי 2 חברי ועדת המשנה לתכנון ובנייה.
77. רשמי וממצאי הסיור מהווים משקל מכריע בעת קבלת החלטות בוועדת המשנה לתכנון לאישור או לאו של שימוש חורג בעסק.



## ממצאים

78. מסקירת הביקורת עולה, כי אין באגף רישוי עסקים רשימת סיורים שבוצעו. מנהל אגף רישוי עסקים מסר בהתייחסותו לטיטת הממצאים כי: "סיכום הסיור מקבל ביטוי בדרישה במידה ומנהל הסיור מצא לנכון לכך וישנם מקרים בהם חברי הועדה מסיירים קובעים כי המלצתם תימסר על ידי חברי הועדה בועדה עצמה. בסיור עצמו אין אפשרות לכתוב פרוטוקול אך בכל המקרים בהם נערך סיור יש תיעוד מסודר מה היה בסיור וסיכומו".
79. נוכחנו, כי לא מנהל פרוטוקול סיור.
80. ממצאי הסיור נמסרים על ידי אחד מחברי הוועדה בעל פה (שיחה טלפונית) למזכירת הוועדה (שלא נכחה בסיור) והיא משלבת את הנאמר לה בדראפט המוצג לחברי ועדת המשנה.
81. הביקורת מבקשת לציין, כי לעיתים הסיור נערך על ידי מספר חברי ועדה אשר לכל אחד התרשמות שונה ומסירת נתונים למזכירת הוועדה אינה אחידה. נמסר לביקורת על ידי מזכירת הוועדה (שכאמור לא היתה נוכחת בסיור), כי היא משתדלת שיהיה תיאום בתיאור הסיור בין המשתתפים. במידה ויש חוסר תיאום פונה למשתתפים לקבלת הבהרות בעל פה.
82. מזכירת הוועדה מסרה לביקורת כי יש מקום להכין טופס סיור סדור שימולא במהלך הסיור ויימסר לה בתום הסיור.
83. הביקורת בחנה קיום סיורים לעסקים הפועלים בלילה המבקשים שימוש חורג (כדוגמת: דיסקוטק, פאב וכד'). נמסר לביקורת על ידי מזכירת הוועדה, כי משתדלים לבצע סיורים לעסקים הפועלים בלילה – בשעות הלילה (כ- 2 סיורים בשנה).

## פרסום בקשות לשימוש חורג

## כללי

84. סעיף 149 (א) לחוק התכנון והבנייה קובע, בין היתר, הוראות לפרסום בקשות להקלות ושימוש חורג, כדלקמן:

"הוועדה המקומית לא תתיר שימוש חורג ולא תיתן הקלה ולא תאשר בתשריט חלוקת קרקע סמיה מתכנית אלא לאחר שנתמלאו אלה:

- (1) פורסמה, על חשבון המבקש, בעתון הודעה המפרטת את מהות הבקשה להקלה או להתרת שימוש חורג או לאישור תשריט חלוקת קרקע בסמיה מתכנית והקובעת מועד סביר להגשת התנגדויות;



- (2) הודעה המפרטת את מהות הבקשה כאמור בפסקה (1) הוצגה במקום בולט בחזית הקרקע או הבנין שעליהם חלה הבקשה במשך התקופה להגשת ההתנגדויות ובדרך שתקבע על ידי הוועדה המקומית או מי שמינתה לכך בדרך כלל;
- (2א) הוועדה המקומית מסרה על חשבון המבקש הודעה המפרטת את מהות הבקשה כאמור בפסקה (1) ועל המועד להגשת התנגדויות לועדה המקומית -
- (א) לכל הבעלים והמחזיקים בקרקע או בבנין שלגביהם הוגשה הבקשה;
- (ב) לכל הבעלים והמחזיקים בקרקע או בבנין הגובלים בקרקע או בבנין שלגביהם הוגשה הבקשה;
- (ג) לכל הבעלים והמחזיקים בקרקע או בבנין, אשר לדעת הוועדה ייפגעו או עלולים להיפגע מאישור הבקשה."
85. הוראות החוק והדרישה לפרסום בעת בקשה לשימוש חורג מהוראות התב"ע, באות על מנת, לאפשר פגיעה לא מוצדקת בשכנים, חלקות גובלות, מחזיקים בקרקע וכל מי שעלול להיפגע מאישור הבקשה.
86. לכל בקשה בגינה מבוצע פרסום, נפתחת תחנת רישוי בשם "פרסום".
87. כל בקשה נדרשת להיות מובאת לדיון בוועדת המשנה, רק לאחר ביצוע פרסום כנדרש וקבלת התנגדויות, באם התקבלו, במועדים הקבועים בחוק.
88. מרכזת שימושים חורגים, נדרשת להפיק דוח של עסקים שהתבקשו לבצע פרסום ובמשך תקופה ארוכה לא בוצע הפרסום. בגין עסקים אלה, נדרש להפיק "סירוב" במערכת רישוי עסקים.

#### ממצאים

89. הביקורת הפיקה דוח ממוחשב של עסקים שנדרשו לבצע פרסום ולא ביצעו את הפרסום נכון לתאריך 2.10.11.
90. נמצאו מקרים בהם עסקים במשך תקופות ארוכות (למעלה משנה) לא ביצעו פרסום ולא הופק בגינם "סירוב".
91. להלן דוגמאות:

מספר עסק	שם העסק	כתובת	תאריך שיגור לתחנה
63907	מספרה א. ט. ז.	ו. 30	28.6.10
64197	פאב א. 8	א. 8	29.7.10
64293	מסעדת	ר. ח. 3	29.7.10
64320	פאב	א. ג. 76	29.7.10



מספר עסק	שם העסק	כתובת	תאריך שיגור לתחנה
62087	חניון א. ה. 2	א. ה. 2	25.10.10
63594	מסעדה	ש. 5	13.12.10

92. מסקירת הביקורת עולה, כי בגין העסקים הנ"ל הפועלים ללא רישיון עסק ו/או שימוש חורג, לא מבוצעת פעילות אכיפה לסגירתם, שכן העסקים נמצאים בתהליך לביצוע פרסום.

93. העובדה, כי העסקים הנ"ל אינם משלמים את התהליך (ביצוע פרסום) במשך תקופה ארוכה, יוצרת מצב לא ראוי, שהעסק ממשיך לפעול ללא פעילות אכיפה מחד גיסא וללא אינטרס של העסק להשלמת תהליך הרישוי ותשלום האגרות וההיטלים הנדרשים מאידך גיסא.

94. הביקורת ביצעה ניתוח ממוחשב להפקת דוח לעסקים להם אושר שימוש חורג, ללא תחנת פרסום.

95. הביקורת דגמה 5 עסקים שהוצגו כחריגים בדוח (מתוך 195 רשומות לעסקים בהם קיימת בקשה כלשהיא ברישוי עסקים משנת 2005 ואילך ללא תחנת פרסום).

מנהל אגף רישוי עסקים מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי: "אכן יש מקרים שבעבר לא נעשה מעקב מספיק הדוק אך כיום עם קבלת חגבורת של עוזרת מזכירת ועדה הנושא בא על תיקונו".

96. נמצאו 2 עסקים בגינם, אכן לא בוצע פרסום כנדרש. ביתר 3 המקרים, נמצא כי בוצע פרסום שלא מתועד במערכת רישוי עסקים (מתועד בתיק הפיזי של העסק).

97. להלן הדוגמאות לעסקים בגינם לא בוצע פרסום כנדרש:

מס' עסק	שם העסק	כתובת	תאריך תום שימוש חורג	מידע נוסף והסברים שהתקבלו
62809	פ.	י. י. 3	25.7.09	אכן אין במערכת המידע של רישוי עסקים תחנת "פרסום".
52734	ל. ק.	י. מ. 12	31.12.96	לעסקים "פ." ו"ל. ק." ניתנו היתרים לשולחנות וכסאות עד לתאריך 30.11.11 ו- 31.12.08 בהתאמה, לאחר תום תוקף השימוש החורג.



מנהל אגף רישוי עסקים מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי: "תיק רישוי 62089 - י. י. 3 - הליך השימוש החורג בוצע במרוכז בכל המבנה באגף רישוי ופיקוח על הבנייה וכלל פרסום.רש-52734 - בית קפה י. מ. - העסק לא נדרש לבצע פרסומים שכן הועדה המייעצת המליצה לא לאשר את הבקשה לשימוש חורג ובעל העסק הגיש על כך ערר לוועדת ערר."

### נאותות חיוב וגביית היטלי השבחה לאישור שימוש חורג

#### כללי

98. בתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה, נקבע שיש לגבות היטל השבחה בגין מתן שימוש חורג לעסק.

99. בין היתר נקבע בסעיף 2א' לתקנות, כדלקמן:

"חלה השבחה במקרקעין, בין מחמת הרחבתן של זכויות הניצול בהם ובין בדרך אחרת, ישלם בעלם היטל השבחה לפי האמור בתוספת זו."

100. לכל עסק ממנו נדרש לגבות היטל השבחה, נפתחת תחנת רישוי ייעודית. רק לאחר התשלום בפועל (והשלמת יתר התנאים) ניתן לנפק רישיון עסק והיתר לשימוש חורג.

101. בהגדרות למושג "השבחה" בתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה נקבע, בין היתר, כדלקמן:

"עליית שוויים של מקרקעין עקב אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג."

#### ממצאים

102. הביקורת ביצעה ניתוח ממוחשב להפקת דוח לעסקים להם אושר שימוש חורג, ללא תחנת היטל השבחה. הביקורת דגמה 7 עסקים שהוצגו כחריגים בדוח (מתוך 170 רשומות בדוח לעסקים בהם קיימת בקשה ברישוי עסקים משנת 2005 ואילך ללא תחנת היטל השבחה).

מהשירות המשפטי נמסר בהתייחסות לטיוטת הממצאים כי "מבדיקה שנערכה ע"י מחלקת שומה והשבחה ומחלקת רישוי עסקים לעסקים שעמחם עד 70 מ"ר (עסקים קטנים) אין למעשה השבחה, בעל הוצאות ההתאמה של השימוש החורג המתבקש בעסק העולות על ההשבחה. לפיכך, ביחס לעסקים אלו, אין חבות בהיטל השבחה בגין שימוש חורג. לגבי היתר העסקים יש לבדוק חבות בהיטל השבחה מול מחלקת שומה והשבחה."



103. במדגם נמצאו 6 עסקים בגינם לא נגבו היטלי השבחה כלל. במקרה הנוסף שנדגם נמצא, כי שולם היטל השבחה כפי שמתועד בתיק הפיזי של העסק ואינו מתועד במערכת רישוי עסקים. להלן דוגמאות:

מס' עסק	שם העסק	כתובת	תאריך תום שימוש חורג	מידע נוסף והסברים שהתקבלו
62704	ב. א.	ל. ה. 2	31.12.2011	(1)
63264	מ. ה.	ל. 18	31.12.2012	(2)
62903	ט. ט. רשתות	ב. י. 130	8.8.2012	(2)
62774	ר.	ל. 30	31.12.2013	(2)
62934	פיצויה	ד. 43	31.12.2013	(2)

ממנהל הכספים נמסר בהתייחסות לטיוטת הממצאים כי: "למעט עסק מס' 62774, העסקים המצויינים בסעיף 104 לא הגיעו לידיעת ומיפול מחלקת שומה והשבחה ולפיכך לא נגבה בגינם היטל השבחה. עסק מס' 62774 הגיע לידיעת ומיפול מחלקת שומה והשבחה בחודש אפריל 2008 ובנינו שולם היטל השבחה בסך 13,313 ₪ בחודש יוני 2009. יצוין כי למחלקת שומה והשבחה אין אפשרות להפיק דוחות לעסקים להם אושר שימוש חורג."

מנהל אגף רישוי עסקים מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:

"בית אוכל ח. ל. – מדובר בבית אוכל המהווה שימוש נלווה לאולם התצוגה ולאולם התאטרון ועפ"י הנחיית ועדת ערר שימוש נלווה על בית אוכל אינו מהווה שימוש חורג כל זמן שהוא פועל בעבור אותו שימוש ובעשות הפעולה של אולם השמחות והמוזיאון ולא כעסק עצמאי. רש-63264 – ל. - שטח העסק הינו 63 מ"ר ולכן הוא פטור מהיטל השבחה לכן הבקשה לא נשלחה. רש-62903 - הבקשה אושרה לבקשה שהוגשה באגף רישוי ופיקוח על הבנייה החלטה: "לאשר על סמך היתר בנייה מס' 09-0967 מ-7.12.2009 לתקופה של 5 שנים מתאריך 08.08.2007". לכן שימוש חורג והשבחה לא טופלו על ידנו.

רש-62774 – ל. - לעסק לא ניתן רשיון או היתר שימוש חורג וטרם הושלם הליך הרישוי לשימוש חורג, כ"כ אכן נמצא כי לא נפתחה תחנת היטל השבחה.

רש-62934 – ד. -שטח העסק הינו 13 מ"ר ולכן הוא פטור מהיטל השבחה לכן הבקשה לא נשלחה."



104. מידע נוסף והסברים שהתקבלו:

- א. נמסר לביקורת על ידי מהנדסת ברישוי עסקים, כי במקרה זה לא נגבה היטל השבחה לאור תרשומת ידנית של מנהל אגף רישוי עסקים על גבי מסמך, בו מצוין כדלקמן: "ניתן לצרף את הבקשה לאישור השימוש החורג לאודיטוריום".
- התייחסות הביקורת: לדעת הביקורת, לא ניתן להסיק מהתרשומת הידנית שהוצגה כאמור לעיל, כי יש לתת פטור לעסק מתשלום היטל השבחה כחוק.
- ב. אכן אין במערכת המידע תחנת "היטל השבחה" וכמו כן, אין תיעוד לתשלום בתיק הפיזי של הנכס באגף רישוי עסקים.
- הביקורת מציינת כי מדובר בסכומי כסף לא מבוטלים.

### נאותות חיוב וגביית אגרת שימוש חורג לאישור שימוש חורג

כללי

105. בהתאם לתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), תש"ל-1970, נדרש לחייב אגרת שימוש חורג כל שינוי יעוד של נכס, כדלקמן:

סימן ד': שיעורי אגרות להיתרי בניה

[תיקונים: התשס"ו,  
התש"ע (מס' 4)]

טור א' סוג העבודה או השימוש	טור ב' פירוט סוג העבודה או השימוש	טור ג' אגרה
1. בניה או שימוש חורג, למעט כמפורט בפרט 2 ואילך	בניה חדשה או תוספת בניה לרבות יציע, בניני עזר, מצללות, שטחי שירות, מרפסות, גזוזטראות, קירוי משטחים פתוחים, אצטריונים, מיתקני נופש וספורט לדבות בריכות שחיה, בן מקורות ובין שאינן מקורות, גני אידועים, מחסנים ובתי אריזה (אף אם הם למטרות חקלאיות), ושינוי שימוש	29.79 ש"ח לכל מ"ר

106. לכל עסק ממנו נדרש לגבות אגרת שימוש חורג, נפתחת תחנת רישוי ייעודית. רק לאחר התשלום בפועל (והשלמת יתר התנאים) ניתן לנפק רישיון עסק והיתר לשימוש חורג.

ממצאים

107. הביקורת ביצעה ניתוח ממוחשב להפקת דוח לעסקים להם אושר שימוש חורג, ללא תחנת אגרת שימוש חורג. הביקורת דגמה 23 עסקים שהוצגו כחריגים בדוח (מתוך כ- 430 רשומות בדוח לעסקים, בהן קיימת בקשה כלשהיא ברישוי עסקים משנת 2005 ואילך ללא תחנת אגרת שימוש חורג).



108. נדגמו 18 חניונים, אשר לא נגבה בגינם אגרת שימוש חורג כלל.

נמסר לביקורת, שאגרת שימוש חורג לא נגבית מחניונים באופן גורף, שכן המדובר בעסק בשטח פתוח ללא בנייה.

הביקורת מבקשת להדגיש, כי לא מצאה תימוכין לטענה ולמדיניות בחוק ובתקנות, שאין לגבות אגרת שימוש חורג ולהעניק פטור, בעת אישור וניפוק שימוש חורג לחניונים.

לאור מהותיות הנושא, פנתה הביקורת לקבל חוות דעת מהיועצת המשפטית לוועדה המקומית בה נכתב בין היתר, כדלקמן:

"לא ידוע לי על פטור מתשלום אגרת שימוש חורג עבור חניונים ואכן ניתן לדרוש עבורם אגרה לפי סעיף 1 בסימן ד בחוספת השלישית לתקנות התכנון והבנייה."

הביקורת מציינת כי מדובר בסכומי כסף מהותיים. מנהל אגף רישוי עסקים מסר בהתייחסותו לטיטוט הממצאים כי: "הצדק עם המבקרת - אכן לא גבו אגרת שימוש חורג לחניונים. בתחקיר שנערך בקרב המהנדסים נמצא כי כאשר קיבלנו אחריות לנושא אגרות ותשלומים ניתן למהנדסים תדריך ממנו ניתן היה ללמוד כי חניונים פטורים מאגרת שימוש חורג שכן מדובר בשטח פתוח לא ניתן כיום לתחקר מי אותו אדם שנתן את התדריך הנושא תוקן כבר וכל אותם עסקים שמרם יצא להם הרשיון נדרש כבר אגרת בנייה."

109. להלן דוגמאות:

מס' עסק	שם העסק	כתובת	תאריך תום שימוש חורג אחרון
64642	חניון פ.	פ.	31/12/12
63376	חניון מ.	ה. ס.	31/12/13
63873	חניון ב.	י. ה.	31/12/15
63467	חניון ס. א. ס.	ר. ה.	31/12/15
63389	חניון מ.	ה. ה.	31/12/13
63388	חניון מ.	מ. י.	31/12/13
63205	חניון י. ה.	י. ה.	31/12/12
63645	חניון א.	ה.	31/12/11
63561	חניון ה. ק.	ה. ק.	31/12/13
64407	חניון ד.	ש. י.	31/12/16
64359	חניון ש.	ש. ז.	31/12/16
63773	חניון כ. ל.	ל.	31/12/15
63763	חניון 1.	ז.	31/12/12
63293	חניון כ. י. ה.	כ. י. ה.	31/12/12
63616	חניון ה.	ש. י.	31/12/12
63552	חניון ב. מ.	ב. מ.	31/12/16
63465	חניון י.	מ.	31/12/13



ממינהל הכספים נמסר בהתייחסות לטיוטת הממצאים כי: "לאגף רישוי עסקים אין הרשאות המאפשרות לבדוק תשלומים ששולמו לאגרת שימוש וכן ולתשלומים אחרים. בפועל, אם נדרשים ברורים, הבדיקה נעשית מלפניית בין נציגת האגף לרישוי עסקים לבין נציגת האגף להכנסות מבנייה ומפיתוח.

בדומה, למחלקת הגביה באגף הכנסות מבנייה ופיתוח אין יכולת לבצע בדיקה האם שולמה אגרת שימוש חורג לפי הנכס. חיפוש האם בוצע תשלום במערכת הקופה ניתן לביצוע ידנית עפ"י תאריך ופרטי שיק לאחר ביצוע התשלום. ממעם זה אין באפשרותנו לבדוק את הנתונים בסעיפים 110 – 111 לטיוטת הדוח.

בנוסף, במחלקת הגביה לא קיים מידע לגבי שוברים שהופקו לתשלום על ידי יחידות (ובהן רישוי עסקים) אשר לא שולמו."

110. נדגם מקרה בודד (שאינו חניון), בו ניתן שימוש חורג לעסק, ללא גביית אגרת שימוש חורג.

להלן פרטי המקרה:

מספר עסק: 062704

שם העסק: קפיטריה במוזיאון א. י.

תאור שימוש חורג: מאולם תצוגה לבית אוכל

סכום נדרש: 6,914 ₪

111. נדגמו 3 מקרים נוספים, בהם במערכת המידע אין תיעוד לגביית אגרת שימוש חורג, אך קיימת קבלה בתיק העסק פיזי. לאמור: התשלום לא הוזן כנדרש במערכת המידע. הטעות הרישומית תוקנה באופן מיידי (מס' עסק 63264 מ. ה., מס' עסק 62711 ס. מ. ו- מס' עסק 63980 ב. א.).

ממינהל הכספים נמסר בהתייחסות לטיוטת הממצאים כי: "אין ממשק בין קופת מחלקת הגביה באגף להכנסות מבנייה ומפיתוח לבין מערכות רישוי עסקים. כאשר מבקש רישיון משלם אגרה, הקבלה המקורית נשארת בקופה והמבקש מקבל שני עותקים לידיו, אחד עבורו ואחד להמשך טיפול באגף רישוי עסקים."

## מתן היתר לשימוש חורג לעסק במבנה שבו קיימות חריגות בנייה

כללי

112. לעיתים מתקבלות פניות של בעלי עסקים, לקבלת אישור לשימוש חורג, במצב בו במבנה של העסק קיימות עבירות בנייה.



113. היועץ המשפטי לממשלה התייחס לסוגיה זו, ובתאריך 9.11.2003 הוציא הנחיה הקובעת, בין היתר, שניתן ליתן רישיון עסק לעסק שאינו עומד בדיני התכנון והבנייה, בהתקיים אחד מאלה:
- במבנה העסק חריגות בנייה קלות, זוטי דברים, שהתובע של הרשות נתן דעתו עליהם.
  - העסק נמצא במבנה ישן, אשר לא נמצא לו היתר בנייה ותובע הרשות קבע, כי לא ניתן לנהל הליך לפי חוק התכנון והבנייה.
114. בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה מתאריך 9.11.2003, במידה וניתן לעסק היתר זמני כאמור, הדבר יעשה בכפוף לאישור בטיחות שינתן על ידי מהנדס או יועץ בטיחות שהחריגה בה מדובר אינה כרוכה בבעיות בטיחות.
115. באגף רישוי עסקים, מונה צוות לבחינת מתן היתר זמני לעסקים במבנים בהם חריגות בנייה, הצוות כולל את נציגת השירות המשפטי.

#### ממצאים

116. הביקורת בחנה מספר פרוטוקולים של הצוות לבחינת היתר זמני לעסקים במבנים עם חריגות בנייה.
- נדגמו מקרים, בהם עסקים במבנים עם חריגות בנייה מהותיות הובאו לוועדה לדיון. כמו כן, נמצאו ליקויים באופן כתיבת הפרוטוקול ותיעוד הדיון. להלן דוגמאות:

תאור הליקוי	החלטה	תיאור עבירת הבנייה	כתובת	שם העסק	מספר העסק	תאריך הוועדה
בפרוטוקול הוועדה לא מצוין גודל ואופי חריגת הבנייה. לא מצוין חוות דעת הנוכחים בדיון. אין המדובר בסטייה קלה של חריגת בנייה. אין אישור בטיחות ממהנדס.	ניתן לקדם הליך רישוי	המקום מיועד לחניה והפך למבנה לשטח מסחרי.	י. 30	ב. ל.	64671	5.6.11
כנגד העסק הופק צו סגירה משנת 1966. כנגד העסק צו הריסה. אין המדובר בחריגות בנייה קלות. אין אישור בטיחות ממהנדס.	ניתן לקדם הליך רישוי	המקום מיועד לשטח פתוח. הוקם מבנה.	ה. 25	מכבסה	63543	5.6.11



תאור הליקוי	החלטה	תיאור עבירת הבנייה	כתובת	שם העסק	מספר העסק	תאריך הוועדה
<p>לעסק ניתן פס"ד בשנת 2005 להריסת חריגת בנייה.</p> <p>בדיון מתבססים על דיווח של בעל הנכס שהרס את חריגות הבנייה הישנות.</p> <p>בהחלטה קודמת מצוין "לשוב ולדון לאחר בדיקה של העובדות ע"י פיקוח על הבנייה" – אין פירוט של דיווח פיקוח על הבנייה בדיון העוקב.</p> <p>אין המדובר בחריגות בנייה קלות.</p> <p>אין אישור בטיחות ממהנדס.</p>	"...לאשר את השימוש במבנה למרות הבנייה הלא חוקית לשלוש שנים..."	מסעדה עם חריגות בנייה	ש.ג. 9	מסעדה	61960	16.2.10

117. מנהל אגף רישוי עסקים מסר בהתייחסותו לטיטת הממצאים כי: "בכל המקרים בהם מדובר התקיימו דיונים ממצים בהם הוצגו כל העובדות לרבות תמונות וכן הוצג פרוטוקול שהוכן לדיון בוועדה המקומית בשימוש חורג בו מפורטים כל הפרטים הטכניים לרבות שמח החריגה. מטעמי יעול וחסכון אין חזרה בפרוטוקול של פורום החריגים על כל העובדות שמופיעות במסמכי התק והבקשה והן הועמדו לעיני הצוות שדן."

118. מסקירת הביקורת עולה, כי נציגי רישוי הבנייה, כלל לא משתתפים בדיונים אלה. מנהל אגף רישוי עסקים מסר בהתייחסותו לטיטת הממצאים כי: "בכל הדיונים משתתף מנהל המחלקה לפיקוח על הבנייה למעט מקרה חריג אחד בו הוא נעדר והמלצות הצוות הועברו לעיונו תוך מתן ארכה של שבועיים להתייחסותו. ניתן לבדוק זאת בפרוטוקול הדיון של הצוות שבתחילתו מצויינים המשתתפים."

### ניפוק מסמך רישיון לשימוש חורג

כללי

119. מתן היתר לשימוש חורג, מחייב ניפוק מסמך רשמי מגורמי הרישוי למתן האישור החורג, בו נקבעים תוקפו, ותנאים לקיומו בדומה להיתר בנייה.

120. היתר לשימוש חורג, הינו מסמך משפטי העומד בפני עצמו ונפרד ממסמך רישיון עסק.

**ממצאים**

121. מסקירת הביקורת עולה, כי במשך שנים רבות, אושרו באגף רישוי עסקים היתרים לשימוש חורג, ללא ניפוק מסמך רישיון משפטי, המעיד על מתן ההיתר לשימוש חורג ותוקפו. מהשירות המשפטי נמסר בהתייחסות לטיטת הממצאים כי: "הנפקת ההיתר לשימוש חורג, כנדרש בחוק התכנון והבנייה, הינה תוצאה של פעולות השירות המשפטי בענין".

122. רק באמצע שנת 2011, החל אגף רישוי עסקים לנפק מסמך לרישיון לשימוש חורג נפרד ויעודי.

123. מסקירת הביקורת עולה, כי פעולות בסיסיות בהליך הפקת היתרים לשימוש חורג, מבוצעות באופן ידני על ידי הקלדת נתונים חוזרת למסמך ההיתר, זאת במקום פעולה אוטומטית ממוחשבת של מערכת הרישוי לשילוב הנתונים המצויים כבר במערכת המידע. להלן דוגמאות:

א. מערכת המידע ברישוי עסקים לא תומכת במספור אוטומטי רץ של ההיתרים לשימוש חורג. המספור מבוצע באופן ידני על ידי מזכירת הוועדה לשימושים חורגים.

ב. הנתונים המוצגים בהיתר אודות תשלום היטל השבחה בכלל זה: סכום האגרה, מועד התשלום, מס' קבלה וכד' – מוזנים באופן ידני על ידי מזכירת הוועדה לשימושים חורגים.

מנהל אגף רישוי עסקים מסר בהתייחסות לטיטת הממצאים כי: "המבקרת צודקת מערכת רישוי עסקים אינה תומכת בצורה יעילה בנייהול הליך שימוש חורג הדבר מופיע בתכנית עבודה שלנו לתחילת ביצוע לסוף שנת 2012".

**מימוש תנאים והצהרות המבקש****כללי**

124. החלטות ועדת המשנה לתכנון ובנייה כוללת, לעיתים, מתן תנאים והצהרות שהמבקש נדרש לקיים/למסור.

125. תנאים והצהרות אלה נדרשים להתקיים בהליך מתן ההיתר לעסק.

**ממצאים**

126. הביקורת בדקה 6 מקרים בהם נדרש ליישם תנאים ו/או קבלת הצהרה מהמבקש.

127. להלן תנאים והצהרות לבקשות, שלמועד הביקורת טרם מולאו:



מספר עסק	שם העסק	כתובת	תאריך החלטה	תנאי/הצהרה נדרשים	תיאור הליקוי
63208	מ.	רח' ס.	11.5.11	1. חתימה על התחייבות לפינוי. 2. חוות דעת הרשות לאיכו"ס בעניין האסבסט.	הבקשה אושרה ללא תיעוד לתנאים/הצהרות נדרשות בהחלטה.
27777	ק. ב.	ב. 87	29.12.10	בדיקת נושא הריח.	הבקשה נמצאת בדיון בוועדת ערר.
63562	מ. ש.	רח' ח. ד.	2.6.10	הערת אזהרה בטאבו על שם עיריית ת"א-יפו.	הבקשה אושרה ללא תיעוד לתנאים/הצהרות נדרשות בהחלטה.
024224	ז. ע.	ל. 95	29.6.11	בתאריך 26.3.08 הוחלט לאשר ללא העברת בעלות לצורך סגירת העסק.	העסק עבר בפועל לבעלים אחרת חדשים בבקשה מתאריך 10.6.10.
018190	עסק לעיבוד מתכת	רח' ח. ה. 53	11.5.11	עמידה בתנאי איכות הסביבה.	הבקשה אושרה ללא תיעוד לתנאים/הצהרות נדרשות בהחלטה.
60845	א.	י. 4	29.7.09 ו- 20.8.03	20.8.2003 – מתן התחייבות להותיר את מגרשי החניה העתידיים פנויים. 29.7.09 – התחייבות לפינוי המבנים ללא כל דרישה לפיצויים.	הבקשה אושרה ללא תיעוד לתנאים/הצהרות נדרשות בהחלטה.

מנהל אגף רישוי עסקים מסר בהתייחסותו לטיטות הממצאים: "אישורים נדרשים בנושא ריח או אסבסט נבדקים במסגרת אישור הרשות לאיכות הסביבה ניתן לכל בקשת רשיון אשר ניתן גם במקרה זה. התצהירים עליהם מחליטה הועדה נדרשים בצורה מסודרת. באשר לתיעוד קבלת התצהירים הנושא מתועד בתוך הפרוטוקול כמטלה שבוצעה וכן התצהיר נסרק ומוצמד למסמכי תיק הרישוי.

רש-24224 – החלטה של הועדה לאשר ללא העברת בעלות אינה מהווה הסמכה בחוק למנוע מאדם לבקש בקשה חדשה לאחר העברת בעלות והועדה המקומית הדנה בבקשה שוקלת את הבקשה לאור המציאות הרלוונטית שכן אפשר שהשיקולים שהביאו את הועדה למתן החלטה ללא העברת בעלות אינן רלוונטיות עוד או מועד הרלוונטיות שלהם נדחה והנושא עומד לשיקול הועדה המקומית. יודגש כי עפ"י הנחיות השרות המשפטי כל בקשה לשימוש חורג לרבות בקשה בהחלפת בעלות יש לדון בה כבקשה חדשה תוך הצגת ההסטוריה של החלטות קודמות."

128. מהשירות המשפטי נמסר כי מעולם לא הוגשה תביעה בנושא אי קיום תנאים להיתר לשימוש חורג ולא מתבצעת כלל אכיפה בנושא זה. מהשירות המשפטי נמסר בהתייחסות לטיטת הממצאים כי: "לא ניתן לתת היתר לשימוש חורג טרם שמולאו התנאים המוקדמים הנדרשים בהחלטה הוועדה המקומית, כתנאי לקבלת היתר לשימוש חורג."

### הודעה לציבור על פי סעיף 178 לחוק התכנון והבנייה

כללי

129. סעיף 178 לחוק התכנון והבנייה קובע בין היתר, כדלקמן:

"מיום תחילת תקפה של תכנית רשאית הוועדה המקומית, באישור הוועדה המחוזית, וחייבת היא לפי דרישת הוועדה המחוזית –

- (1) לערוך רשימת בניינים בתחום התכנית שהם בניינים חורגים לפי התכנית או שיש בהם לפיה שימוש חורג, וכן רשימת הקרקעות בתחום התכנית שיש בהן לפיה שימוש חורג;
- (2) להמליץ על התקופה שבה מותר עוד להמשיך ולהשתמש בבניינים או בקרקעות כאמור לשימוש חורג או שבה מותר לקיים בניינים כאמור כבניינים חורגים (להלן - תקופת מקסימום לחריגה)."

130. סעיף 178 לחוק התכנון והבנייה קובע, בין היתר, כי מיום תחילת תוקפה של תב"ע רשאית העירייה לערוך רשימת בניינים שהם חורגים או שיש בהם שימוש חורג. השימוש החורג נוצר ביחס לתב"ע החדשה וצריך להמליץ על תקופה שבה מותר עוד להמשיך בשימוש קודם. יש לפרסם ולהודיע על משך תקופה זו. פרסום זה מאפשר למעשה שליחת התנגדויות ע"י הנפגעים. הנ"ל מקבל משנה תוקף, בעת חידוש רישיון ו/או העברת בעלות – בו העסק נדרש לראשונה לשימוש חורג (כאמור, לאור שינויי יעוד בתב"ע במרוצת פעילות העסק).

131. בעלי העסקים, רשאים לתבוע את הרשות בירידת ערך לעסק בעקבות שינוי התב"ע, במשך 3 שנים מאישור התב"ע, ולכן למועד עיתוי הפירסום חשיבות ציבורית.

**ממצאים**

132. נמסר לביקורת על ידי מנהל אגף שירותי תב"ע, כי מעולם לא התבצעה עריכת רשימה כמצוין בהוראות החוק.
133. כמו כן, לא נקבעות בתב"עות המשנות יעודים ושימושים, התקופה שבה מותר עוד להמשיך ולהשתמש בבניינים או בקרקעות כאמור שימוש חורג.
134. לשם המחשה:  
נגרייה בשכונת א. ש. ברח' א. ס..  
בתב"ע 2363 לב תל אביב אזור א' נקבע בסעיף 9.3, בין היתר: "שימוש מסחרי הקיים בהיתר ושאינו כמפורט בסעיף א' לעיל, יהווה שימוש חורג ותקופת המעבר המקסימלית לגביו תוסדר על פי חוק".
135. לא מבוצע עדכון סדור לבעלי העסקים אודות שינוי הייעוד ומתן תקופה קצובה לבעלי העסק להתארגן לשינוי.
136. כתוצאה: קושי לפעול מול העסקים הפועלים במבנה חורג, עקב אי מתן מראש תקופת התארגנות והקצבת זמן לסיום פעילות העסק.
137. במקרים אחרים, בעת תכנון ואישור תב"ע חדשה בה משנים יעודים (תוך כוונה לשינוי אופי המסחרי/עסקי של האזור), לא מבטלים את היעודים בתב"ע הקודמת שנשארת בתוקף. כתוצאה: אופי האזור בתב"ע החדשה לא ניתן ליישום, שכן לא ניתן לסגור עסקים קיימים שהיעוד שלהם תואם לתב"ע הישנה שלא בוטלה.

**לוחות זמנים בטיפול בבקשות לשימוש חורג****כללי**

138. אגף רישוי עסקים נדרש למתן התייחסות לבקשה לרישיון עסק ושימוש חורג תוך 30 ימים.
139. אגף רישוי עסקים, בעת קבלת בקשה, מעביר לכל התחנות הרלוונטיות (כגון: כיבוי אש, פיקוח על עסקים, תב"ע, הגדסה לעסקים, איכות הסביבה וכד'), בקשה לקבל התייחסות ואישור הבקשה.

## ממצאים

## סטטיסטיקת משך טיפול בבקשות

140. הביקורת ערכה סטטיסטיקה לכל הבקשות הכוללות שימוש חורג באשר לפרק הזמן של שהות הבקשות בתחנות השונות. הבדיקה נערכה לתקופה שמתאריך 1.1.05 ועד לתאריך 30.9.11.
141. להלן תוצאות ממוצע פרק הזמן ממועד הגשת הבקשה ועד הנפקת רישיון עסק לעסקים בהליך שימושים חורגים, כדלקמן:

שנה	מס' מקרים	פער בימים ממועד הגשת בקשה ועד הנפקת רישיון
2010	81	565
2009	112	360

142. להלן תוצאות ממוצע פרק הזמן לשהות בכל תחנה, הרלוונטית לשימושים חורגים:

תחנה	2009		2010		2011	
	ממוצע ימים	מס' מקרים	ממוצע ימים	מס' מקרים	ממוצע ימים	מס' מקרים
משרד הבריאות	361	372	354	429	400	339
כיבוי אש	245	564	225	578	308	398
בקורת עסקים	162	521	151	547	129	455
הנדסה לעסקים	138	671	150	680	126	468
הרשות לאיכות הסביבה	81	634	112	669	98	640

מנהל אגף רשוי עסקים מסר בהתייחסותו לטיטות הממצאים כי: "המבקר צודק, בתהליך השימוש החורג הינו ארוך מאוד שכן נדרשים במהלכו חוות דעת של גורמים שונים ומעורבות בעלי העסק בהגשת הבקשה והזמן שלוקח לו לבצע פרסומים ולהביא את כל המסמכים הדרושים הם ארוכים. כ"כ צודק מנהל המחלקה כי העומס על היחידה לרישוי הנדסי העוסקת בשימושים חורגים גדול מאוד ומוזה תקופה ארוכה מאוד סובלת היחידה מאיוש חלקי ולמרות כל פניותינו לאגף משאבי אנוש טרם נמצא לכך פתרון המצב אף עומד להחמיר לאחר יציאת מהנדסת נוספת לחופשת לידה, כך שמצבת העובדים ביחידה יירד ל- 60% מהנדסות בודקות."

143. במחלקת הנדסה באגף רישוי עסקים קיים תקן ל- 5 מהנדסות רישוי. בפועל מאוישות 4 משרות, אחת מהן אוישה רק לאחרונה בחודש 7/11. למעלה משנה וחצי פעל האגף עם 3 משרות של מהנדסות רישוי בלבד.



144. מנהל המחלקה מסר, כי ניכר עומס עבודה גדול מאוד ויש קושי לתת מענה הולם במועדים קצרים. אצל מהנדסות הרישוי נוצרים צווארי בקבוק והעומס גדול ביותר. המתנת בקשות של עסקים עד לתחילת טיפול.

145. נכון לחודש 1/12, להלן כמות הבקשות בטיפול ובקשות בהמתנה שטרם טופלו:

בקשות בטיפול	בקשות בהמתנה שטרם טופלו	
148	93	ר.ג.
121	51	א.ב.
141	27	ל.ד.
90	13	א.י.
500	184	סה"כ

146. נציין, כי חלק מהבקשות שנמצאות בהמתנה וטרם טופלו בטבלה לעיל הינן מחודש 5/11, כ- 10 חודשים המתנה ללא תחילת טיפול בבקשה, נכון למועד הביקורת 02/12.

147. נדגיש, כי משך זמן ההמתנה בטור העבודה לתחילת טיפול, מתווסף למשך זמן הטיפול בכל התחנות והליך הנפקת היתר לשימוש חורג לאחר תחילת הטיפול. מנהל אגף רישוי עסקים מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי: "צודק המבקר עקב ריבוי בקשות ומחסור במהנדסים בקשות ממתינות זמן רב עד לתחילת טיפול. יצוין כי עקב ההקפדה על מעקב לחידוש היתרים שפג תוקפם לקראת סוף שנת עבודה גדל מספר הבקשות עקב הכנסה יזומה של בקשות שעומדות בפני חידוש המצטרפות לבקשות החדשות שהוגשו".

### משך זמן לחתימה על היתר לשימוש חורג

148. לאחר אישור שימוש חורג לעסק ובתום התהליך, מופק לבעל העסק היתר לשימוש חורג.

149. על ההיתר נדרשים לחתום 4 בעלי תפקידים (מהנדס רישוי, מנהל מח' רישוי, מהנדס העיר ויו"ר ועדת המשנה לתכנון ובנייה).

150. מסקירת הביקורת עולה, כי ההיתר לשימוש חורג נחתם באופן פיזי על ידי כל בעלי התפקידים בסבב חתימות העורך לעיתים זמן רב.



151. לשם המחשה: היתר לשימוש חורג מס' 11-0037 נחתם בתחילת סבב החתימות על ידי החותם הראשון (מהנדס רישוי) בתאריך 12.12.11, בעוד החתימה האחרונה בסבב החתימות (יו"ר ועדת המשנה לתכנון ובנייה) בוצעה בתאריך 2.1.12. לאמור סבב החתימות בלבד לאחר שכבר ההליך הושלם ואושר השימוש החורג לעסק, אך ועיכב את מתן ההיתר בכ- 3 שבועות נוספים. מנהל אגף רישוי עסקים מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי: "המבקר צודק לכן החובה להוציא היתר עליו נדרשים לחתום שני גורמי חוץ מהנדס העיר ויו"ר ועדת המשנה מאריך מאוד את הזמן הנדרש להכנת ההיתר. החתימות בתוך האגף אין בהם פיגור והם נחתמות ביום בו הוכן הטופס".

### מחשוב ושירות לתושב

#### כללי

152. אחת לשבועיים מתקיימת ישיבה של ועדת המשנה לתכנון ובנייה בנושא שימושים חורגים. הישיבה מתבססת על סדר יום הכולל את כל הדראפטים המספקים פירוט מלא ורחב אודות כל בקשה.

153. פרוטוקול ועדה הכולל את נתוני הדראפטים והחלטות הוועדה, מתפרסם לחברי ועדת המשנה לתכנון ובנייה ולציבור.

154. במערכת רישוי עסקים קיים מודל לרישוי עסקים ומודל נוסף לניהול ועדות בנושא שימושים חורגים (ועדה מייעצת, ועדת משנה לתכנון ובנייה וועדת התנגדויות).

155. ועדת המשנה לתכנון ובנייה דנה בבקשות לשימוש חורג.

156. בהתאם לסעיף 48ב(א) לחוק התכנון והבנייה, נדרש להפיץ ולפרסם החלטות בדואר רשום, כדלקמן: "החלטות מוסד התכנון יישלחו, למי שאינו חבר המוסד, בדואר רשום".

#### ממצאים

#### סדר יום ופרוטוקול

157. אחת לשבועיים נדרשת מזכירת ועדת שימושים חורגים, לערוך ולהפיץ סדר יום לדיוני ועדת המשנה לתכנון ובנייה. בתום הדיון נערך פרוטוקול דיון, הכולל את כל הדראפטים והחלטות הוועדה.

158. מסקירת הביקורת עולה, כי אין במערכת רישוי עסקים מודול ממוחשב התומך בהכנת סדר יום לדיוני ועדת המשנה לתכנון ובנייה ובכלל זה: ריכוז כל הדראפטים (הקיימים במערכת המחשוב של רישוי עסקים) בגין כל הבקשות המועלות לדיון למסמך אחד, הכנת רשימת בקשות וסדר דיון וכד'.



159. כמו כן ובאופן דומה, אין המערכת תומכת בהכנת פרוטוקול לדיוני ועדת המשנה לתכנון ובנייה המרכז את כל הדראפטים שהוצגו בדיון ועדת המשנה, החלטות הוועדה, נוכחים, מספר ועדה, מס' סעיף לכל בקשה, חברי ועדה שהשתתפו ועוד - למסמך אחוד.
160. מסקירת הביקורת עולה, כי מבוצעת עבודה יזנית רבה להכנת סדר יום ובכלל זה: הדפסת כל הדראפטים בגין כל בקשה בנפרד, הדפסה יזנית של דף מבוא לסדר יום, הדפסה יזנית של סדר יום – ולאחר מכן, מספור של כל העמודים באופן יזני לידי חוברת סדר יום. החוברת נסרקת, על מנת, לאפשר שליחת סדר היום באופן ממוחשב לכל חברי הוועדה והמוזמנים.
161. באופן דומה, מבוצעת עבודה יזנית נוספת רבה לעריכה והכנת פרוטוקול לדיון ועדת המשנה לתכנון ובנייה.
162. הנ"ל גוזל משאבים רבים לביצוע עבודות יזניות בגין נתונים שהוזנו וכבר קיימים במערכת המידע של רישוי עסקים.
163. נוכחנו, כי לכל ועדת משנה נדרש להשקיע משאבים של יום עבודה מלא להכנת סדר יום ויום עבודה נוסף להכנת פרוטוקול ועדה – זאת כאשר כל הנתונים מוזנים ונמצאים כבר במערכת המידע.
164. נדגיש, כי מודול ממוחשב להכנת סדר יום ופרוטוקול ועדה באופן ממוחשב, נמצא בשימוש ברישוי בנייה ובאגף תב"ע. מנהל אגף רישוי עסקים מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי: "צודק המבקר מערכת רישוי עסקים תומכת כיום בצורה טובה בכל התהליך עד גמר הוועדה המייעצת שאר התהליכים התמיכה היא חלקית ונדרשת עבודת יד רבה הנושא יוסדר לקראת שנת 2013".

### קישור מיחשובי להיטל השבחה

165. כל בקשה לרישוי עסקים הכוללת שימוש חורג עוברת לאחר אישור ועדת המשנה לתכנון ולבנייה מאגף רישוי עסקים למחלקת שומה והשבחה, לצורך בדיקת חבות בהיטל השבחה. ממינהל הכספים נמסר בהתייחסות לטיוטת הממצאים כי "למחלקת שומה והשבחה לא ידוע האם כל הבקשות לרישוי עסקים, הכוללות אישור לשימוש חורג, עוברות דרך המחלקה לצורך בדיקת חבות בהיטל השבחה. בעבר, ביקשו נציגי המחלקה מאגף רישוי עסקים לקבל דוח לגבי העסקים להם אושר שימוש חורג, לפני מספר חודשים הועבר דוח המונה 800 עסקים והוא מצוי בדיקת המחלקה.
- בבדיקה חלקית של הדוח עלה כי מתוך הבקשות שהסמטוס שלהם הוא "היתר זמני" (יש כ- 40 בקשות כאלו) שתיים לא עברו דרך מחלקת שומה והשבחה:



1. א.: אולם אירועים, רחוב ב. א. 228.
2. ק. ק., רחוב נ. ב. 52."
166. הבקשה עוברת בין המחלקות באופן ידני (פיזי) ולא באופן ממוחשב, כאשר לכל אחת מהמחלקות מערכת מחשוב נפרדת וסגורה בפני המחלקה השניה. ממינהל הכספים נמסר כי "מערכת היטל השבחה פתוחה בפני רישוי עסקים."
167. מסקירת הביקורת עולה כי נתוני הבקשות והעסקים בכלל זה: שם העסק, בעלים, מבקש הבקשה, מהות הבקשה וכד' - מוקלדות פעמיים (כפילות) הן במערכת רישוי עסקים והן במערכת היטלי השבחה. ממינהל הכספים נמסר בהתייחסות לטיטת הממצאים כי "האמור בסעיפים נכון, וראוי שהמערכות "ידברו" ביניהן."
168. כמו כן, מבוצעת סריקת מסמכים כפולה הן במערכת רישוי עסקים והן במערכת היטל השבחה, בגין אותה בקשה ואותם מסמכים.
169. נוכחנו כי קיים חוסר שקיפות בתהליך: העדר מידע הן של היטל השבחה והן של רישוי עסקים על שלב הטיפול במחלקה האחרת, סטאטוס הגביה וכד'. ממינהל הכספים נמסר בהתייחסות לטיטת הממצאים כי "מבחינת היטל השבחה יש שקיפות מלאה: מערכת היטל השבחה פתוחה בפני רישוי עסקים מתוך כוונה שיבדקו את סמטוס העסק מבחינת היטל השבחה בטרם הוצאת רשיון עסק. לפי בקשת מחלקת שומה והשבחה, רשות הצפיה במערכת רישוי עסקים נפתחה בפני המחלקה בחודש מרץ 2010. עם זאת, המחלקה נעדרת יכולת חתכים שונים של כל עסק בנפרד ואין אפשרות להפקת דוחות לפי אפיונים שונים כדוחות."
- מנהל אגף רישוי עסקים מסר בהתייחסות לטיטת הממצאים כי: "המבקר צודק קישור מחשובי למערכת היטל השבחה לא קיים כיום ואנו נדרוש להכניסו במסגרת אפיון המערכת לקראת תחילת פתוח מודול שימושים חורגים מחדש."

## שעות קבלת קהל ושירות לאזרח

170. מסקירת הביקורת עולה, כי שעות קבלת קהל בנושא שימושים חורגים מבוצע רק בשעות הבוקר. אין שעות קבלת קהל, במהלך כל ימות השבוע, בשעות אחרי הצהריים.
171. נוכחנו כי בשימושים חורגים מקבלים קהל בימי ד' בשבוע. זאת בעוד, במחלקות משיקות הנדרשות לבעל העסק בהליך שימוש חורג כגון: היטל השבחה, גנזך ומידע תכנוני - אין כלל קבלת קהל ביום זה. הנ"ל יוצר מצב שהאזרח נדרש לשוב ולסור למשרדי העירייה פעם נוספת במועד אחר, התמרמרות מצד המבקש וחוסר נוחות. מנהל אגף רישוי עסקים מסר בהתייחסותו



לטיטת הממצאים כי: "המבקר צודק – אגף רישוי עסקים מקבל קהל כל ימות השבוע בשאר מנהל ההנדסה אין קבלת קהל ביום ד' בגלל הוועדות. מומלץ לבחון אפשרות לחייב את הגורמים שאינם קשורים לוועדות כמו היטל השבחה גנוז ומידע תכנוני לקבל קהל כל ימות השבוע."

## פרסום החלטות למבקשים

172. מסקירת הביקורת עולה, כי החלטות ועדת המשנה לתכנון ובנייה נשלחות בדואר רגיל ולא בדואר רשום.

173. נמסר לנו על ידי מזכירת הוועדה, כי היא נוהגת לדווח טלפונית אודות החלטות ועדת המשנה לתכנון ובנייה, לאחר קיום הישיבה, במידה והמבקש פונה לקבל סטאטוס החלטת הוועדה. הדיווח הניתן על ידי מזכירת הוועדה המהווה גורם רשמי למבקש, מבוצע טרם אושר הפרוטוקול באופן רשמי כנדרש. מנהל אגף רישוי עסקים מסר בהתייחסותו לטיטת הממצאים כי: "המבקר צודק – ההודעות על החלטות ועדת המשנה נשלחו בעבר בדואר רגיל. כיום ההודעות נשלחות בדואר רשום אם כי יצוין כי אנשים רבים אינם מוציאים את הדואר הרשום שלהם עקב הפירדה הרבה הנדרשת כתוצאה מכך."

## טיפול והליכים משפטיים לסגירת עסקים הפועלים ללא היתר לשימוש

### חורג

#### כללי

174. אכיפה לעסקים טעוני רישוי, הפועלים ללא היתר לשימוש חורג, מופעלת מכוח חוק רישוי עסקים.

175. אכיפה בנושא אי הוצאת היתר לשימוש חורג, לגבי עסקים שאינם טעוני רישוי, מופעלת מכוח חוק התכנון והבנייה.

176. בהתאם לחוק רישוי עסקים, ניתן לתבוע עסק הפועל ללא רישיון עסק. בהתאם לחוק התכנון והבנייה, ניתן לתבוע עסק הפועל ללא היתר לשימוש חורג.

177. קיים שוני בזהות הנתבעים ובמרחב ההרשעה האפשרי, בין חוק התכנון והבנייה (מאפשר לתבוע בגין העדר שימוש חורג) לחוק רישוי עסקים (מאפשר לתבוע בגין העדר רישיון עסק).

178. בתביעה על פי חוק רישוי עסקים, לא ניתן לתבוע את הבעלים של הנכס. ההליכים המשפטיים אפשריים רק כנגד המשתמש בפועל בעל הרשיון. בניגוד לכך, בתביעה על פי חוק התכנון והבנייה, ניתן לתבוע בגין שימוש חורג ללא היתר הן את בעל הנכס והן את המשתמש בפועל.



179. חוק התכנון והבנייה הדין בנושא שימוש חורג, מאפשר בסעיף 218 "חיוב בגין תשלום אגרה", לתבוע גם תשלומי חובה (כגון: היטל השבחה ואגרות) הן מהמשתמש והן מבעל הנכס.
180. השירות המשפטי של העירייה, עוסק ומוביל את תהליך הטיפול המשפטי לסגירת עסקים הפועלים ללא היתר לשימוש חורג באמצעות תביעות הנידונות בבית המשפט לעניינים מקומיים.

#### ממצאים

181. מסקירת הביקורת עולה, כי השירות המשפטי לא מגיש תביעות משפטיות מכח חוק התכנון והבנייה, בגין עסקים טעוני רישוי הפועלים ללא "שימוש חורג".
182. נמסר לביקורת על ידי השירות המשפטי, כי הדבר נובע מכך, שמחלקת פיקוח על הבנייה, אינה מטפלת בבדיקת עסקים טעוני רישוי, אלא רק בעסקים שאינם טעוני רישוי.
- לאמור: במידה ומדובר בעסק טעון רישוי הפועל בשימוש חורג שלא כדין, מחלקת הפיקוח על הבנייה, אינה מהווה גורם פיקוח לנושאים אלה, ואינה מספקת תצהירים וראיות הכרחיות להגשת תביעה להעדר היתר לשימוש חורג.
- במקרים אלה, השירות המשפטי מגיש תביעה להעדר רישיון עסק בלבד (ללא התייחסות להעדר רישיון לשימוש חורג).
183. בכך, לא ניתן לתבוע את בעלי העסק (אלא רק את המשתמש בפועל בעל הרישיון) ולא ניתן לדרוש תשלום אגרות והיטלים.
184. האכיפה לגבי עסקים טעוני רישוי, מטופל על ידי אגף הפיקוח העירוני. נמסר לביקורת על ידי השירות המשפטי, כי פקחי אגף הפיקוח העירוני אינם מהנדסים ואינם יכולים לבצע פעולות הקשורות לחוק התכנון והבנייה. מנהל אגף רישוי עסקים מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי: "בהחלטה מודעת שנעשתה בעירייה לפני שנים רבות סוכם כי שימושים חורגים לעסקים טעוני רישוי עסק יטופלו רק על ידי אגף הפיקוח במסגרת חוק רישוי עסקים וזאת מכיוון שהתוצאה הסופית היא סגירת העסק יצוין כי מערכת האכיפה על פי חוק רישוי עסקים קלה בהרבה ונוחה ביותר שכן חובת ההוכחה כי לעסק אין רישיון אינה פשוטה והחובה מוטלת על בעל העסק. לאור זאת גם ברור שפקחי אגף הפיקוח אינם נדרשים להגיש תביעות הקשורות לחוק התכנון והבנייה. הנהלת העירייה כמובן יכולה להחליט להוסיף כ"א למחלקת פיקוח על הבנייה ולשרות המשפטי כדי לנהל כפל תביעות. יצוין כי בעבר ניסו מספר פעמים חריגים לדרוש הגשת תביעות על פי חוק התכנון והבנייה כדי לגבות כפל שווי במקום השבחה שלא נגבתה אך הדבר לא צלח עקב מחסור במשאבים, כך נמנעו, במחלקה לפיקוח על הבנייה."



## אי מימוש אישור הוועדה לשימוש חורג לכדי הנפקת היתר ותשלום אגרות

כללי

185. לאחר אישור הבקשה לשימוש חורג ע"י ועדת המשנה לתכנון ובנייה מחושבים האגרות והטלי ההשבחה שיש לשלם.

186. בעסקים טעוני רישוי ניתן בחלק מהמקרים היתר זמני טרם סיום שלב חישובי האגרות וההטלים ותשלומם. מנהל אגף רישוי עסקים מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי: "אכן בהסכמת השרות המשפטי עסקים שקבלו אישור הוועדה המקומית לשימוש חורג ניתן להם היתר זמני בכדי שיוכלו לפעול בצורה חוקית וזאת עד לגמר הליך השמאות והתשלום היטל השבחה אך בכל מקרה נדרשת אגרת שימוש חורג כתנאי מוקדם למתן היתר זמני. תהליך השמאות של היטל השבחה והערעורים ושמאי מכריע ולעיתים גם ועדת ערר עורכים זמן רב מאוד העולה על שנה, ואין זה הוגן ללחוץ על בעל העסק באמצעות הליכים פליליים עפ"י חוק רישוי עסקים כדי למנוע ממנו למצות את זכויות הקבועות בחוק."

ממצאים

187. נוכחנו, כי ישנם מקרים בהם בעלי עסקים, שאינם טעוני רישוי, מפעילים את גורמי העירייה ומערכות הרישוי לקבלת שימוש חורג, זאת מבלי למצות את התהליך.

188. כתוצאה: בעל העסק יכול לטעון, כי הרישיון נמצא בתהליך ועל כן, לא מבוצעות פעולות אכיפה ומנגד, אי השלמת התהליך וביצוע תשלום אגרות והיטלים. להלן דוגמאות:

סוג העסק	כתובת	תום תוקף שימוש חורג	מידע נוסף
מרפאת שיניים	רח' ב.		העסק הגיש בקשה לשימוש חורג מדירת מגורים למרפאת שיניים בשנת 2011 מס' 10-1457. הרישיון ממתין לתשלום אגרות.
גן ילדים	רח' ר. 15	31.8.12	העסק הגיש בקשה מס' 10-0293. למרות שאושר שימוש חורג בשנת 2010 – לא הושלם התהליך לרישיון עסק.
גן ילדים	רח' ה. 27		העסק פועל ומפרסם עצמו באינטרנט לקהל הרחב.



מנהל מחלקת פיקוח על הבנייה מסר כי:

"אין באפשרותנו לעקוב אחר תהליך שלא הושלם ונתקע. יש לפנות למחלקת הרישוי שתתן על כך התראה. לגבי הדוגמאות שניתנו, הן אינן רלוונטיות וזאת כי:

- מרפאת שיניים, רחוב ב. 7 – קיים היתר מס' 0684-2011 עד לשנת 2016.

התייחסות הביקורת: הרישיון הופק לאחר מועד ביצוע הביקורת. נכון לתאריך הבדיקה 31.10.11 נמסר בתכתובת דואר אלקטרוני ממחלקת רישוי בניה, כי טרם הופק היתר.

- גן ילדים, רחוב ר. 15 – קיים היתר לגן.

התייחסות הביקורת: הרישיון הופק לאחר מועד ביצוע הביקורת. נכון לתאריך הבדיקה 31.10.11 נמסר בתכתובת דואר אלקטרוני ממחלקת רישוי בניה, כי טרם הופק היתר.

- גן ילדים, רחוב ה. 27 – בביקור במקום נמצא כי קיים גן. היה היתר לשימוש חורג שפג תוקפו. נשלחו התראות והזמנה למסירת גרסה. אנו ממתנים לקבל את גרסתם ונפעל בהמשך להעברת החומר למחלקה המשפטית.

התייחסות הביקורת: אכן כפי שנמסר בתגובה אין היתר לעסק.

מנהל אגף רישוי עסקים מסר לסיכום כי: "אנו מודים למבקר העירייה והצוות שערך את הביקורת על הביקורת ההוגנת והיסודית שעזרה לנו לתקן ליקויים שנמצאו בתהליך ש"צוק העיתים" ועומס העבודה לעיתים גרמן. אנו לומדים ביסודיות את ההערות וחלקן הגדול תוקן בכל הנוגע לרישוי עסקים."

### לתשומת לב:

התייחסויות המבוקרים ואחרים לטיטות ממצאי הביקורת בשלב אימות הממצאים, מצורפות לדוח בפרק הנספחים, ומהוות חלק בלתי נפרד מדוח הביקורת. הנספחים להתייחסויות (אם צורפו) שמורים במשרד מבקר העירייה.

נספח א - התייחסות אגף רישוי עסקים מתאריך 23.4.2012.

נספח ב – התייחסות השירות המשפטי מתאריך 24.4.2012.

נספח ג - התייחסות מינהל הכספים מתאריך 1.5.2012.

נספח ד – התייחסות מחלקת רישוי בנייה מתאריך 22.5.2012.

נספח ה – התייחסות אגף פיקוח על הבנייה מתאריך 28.5.2012.



## מסקנות

### תהליך ניפוק היתר לשימוש חורג

189. בקשות לשימוש חורג מטופלות בעירייה בשני אגפים שונים ובתהליכים שאינם זהים (כגון: ועדה מייעצת, חו"ד אגף תב"ע, חו"ד פיקוח על הבנייה), כמו גם העובדה, שאין חלוקה חד משמעית וברורה, בכתב, באיזה מקרים הבקשה תטופל באגף רישוי עסקים ובאילו אגף רישוי ופיקוח על הבנייה.

התוצאה: חוסר אחידות בתהליך טיפול בעסקים, בתלות לזהות המחלקה אליה פונה האזרח.

### איתור עסקים שאינם טעוני רישיון עסק ונדרשים לשימוש חורג

190. לא מבוצע באגף רישוי ופיקוח על הבנייה תהליך סדור יזום לאיתור עסקים שאינם טעוני רישוי, אך פועלים בשימוש חורג מהשימושים הקבועים בהוראות התב"ע ו/או היתר הבנייה.

התוצאה: עסקים הפועלים באופן החורג מהוראות התב"ע/היתר בנייה, ללא שננקטים נגדם פעולות אכיפה יזומות. הנ"ל גורם להפסד הכנסה לעירייה ופגיעה ברווחת התושבים.

191. קיימים עסקים רבים הפועלים מבתי פרטיים. עסקים אלה מפרסמים עצמם באינטרנט וניתן לאתרם בקלות. נוכחנו, כי לא נעשית בדיקה יזומה לבחינה ואיתור נכסים למרות הפוטנציאל הגלום בבדיקה זו. מבדיקה כאמור שבוצעה על ידי הביקורת - נמצאו חריגים.

העובדה כי העירייה מטפלת בחריגות מהוראות החוק רק בעקבות תלונות תושבים (במגבלת כ"א אדם שאינה נותנת מענה לכלל הפניות), אינה מספקת וחריגה ואינה ממצה את האמצעים הקבועים בחוק התכנון והבנייה.

192. עסק שטופל בעבר בנושא שימוש חורג וניתן לו אישור לתקופה מוגבלת, בתום התקופה המוגבלת, לא מבוצע הליך חוזר לבחינת השימוש החורג והעסק "נשכח".

נוכחנו, כי אין במערכת המידע התראה מחשובית ו/או דוח בקרה אודות תום תקופת השימוש החורג והצורך בחידושו.

התוצאה: עסקים ונכסים שאותרו בעבר כחורגים מהוראות התב"ע ואושר להם שימוש חורג לתקופה מוגבלת וקצובה, לא מטופלים בשנית ואין התראה שהתקופה הקצובה הסתיימה. הנ"ל יוצר מצב בו עסקים הידועים לעירייה ומצויים במערכות המידע שלה כנדרשים לאישור "שימוש חורג" לא מטופלים, לא ניתן לציבור אפשרות להתנגד לפעילות והדבר אף פוגע בהכנסות העירייה.

**התעלמות מהודעות על שינוי יעוד ושימוש חורגים**

193. מחלקת פיקוח על הבנייה אינה מטפלת במכתבים והודעות על שימושים חורגים המועברים באופן תכוף ותדיר מאגף חיובי ארנונה לפיקוח על הבנייה (כמו גם נתונים הקיימים במחלקות משיקות אחרות), אודות עסקים ששינו סיווג מעסק למקום מגורים ולהיפך.

התוצאה: למרות שהמידע קיים ועותק של הבקשה לשינוי יעוד בנכס, אף נשלח למחלקת פיקוח על הבנייה, לא נעשית בדיקה ו/או בחינה של הנתונים והצלבתם, כדי לטפל בנכסים הנדרשים להיתר לשימוש חורג.

העובדה שמכתבים והודעות על שינויי יעוד בשימוש בנכסים אינם מטופלים עקב מגבלת כ"א, מחייבת חשיבה מחודשת ומתן מענה לטיפול בפוטנציאל ומידע ש"הולכים לאיבוד".

**עסקים להם נופק היתר עסק (זמני/קבוע) ללא שימוש חורג בתוקף**

194. מקרים בהם לעסקים נופק רישיון עסק לתקופה ארוכה מתקופת השימוש החורג ולאחר שתוקף השימוש החורג פג.

התוצאה: פעילות העירייה חורגת מהוראות החוק.

**נימוק החלטה הסותרת המלצה של דרג מקצועי**

195. מקרים בהם החלטת ועדת המשנה נוגדת וסותרת את המלצת הדרג המקצועי (ועדה מייעצת), ללא שההחלטה בפרוטוקול כללה פירוט לנימוקים והנסיבות לקבלת ההחלטה הסותרת מההמלצה של הדרג המקצועי.

התוצאה: הדבר נוגד להנחיית השירות המשפטי לנמק החלטות הנוגדות את ההמלצה של הגורמים המקצועיים.

**ניפוק היתר זמני לעסק לראשונה לפני אישור שימוש חורג בוועדת המשנה**

196. עסקים ללא אישור לשימוש חורג, פועלים (מספר חודשים) תחת הסכמה מקובלת לא פורמאלית, במסגרת מסמך הגשת בקשה, ללא שננקטים נגד העסק פעולות אכיפה מאגף הפיקוח העירוני.

התוצאה: האפשרות הניתנת לעסק חדש לפעול, תקופה מסוימת ללא רישיון ללא קבלת היתר לשימוש חורג וללא שמתבצעות פעולות אכיפה - עלולה לסתור את הוראות חוק התכנון והבנייה והחלטת היועץ המשפטי לממשלה בנושא זה.

לדעת היועצת המשפטית לוועדה המקומית, יש לבחון באם ההסדר הלא פורמלי הנ"ל מתאים לעסקים הנדרשים להיתר לשימוש חורג. כל שכן, שאישור פרטני ניתן ע"י היועץ המשפטי לממשלה לגני ילדים בלבד (ולא לכלל העסקים).

**שימוש חורג לתקופות ארוכות (מעל 10 שנים)**

197. העובדה שניתנים אישורים לשימוש חורג לתקופות שמעל 10 שנים, תוך מתן הארכות חוזרות ונשנות, לעסקים עם שימוש החורג לתב"ע.

התוצאה: מתן שימוש חורג לאורך זמן, הלכה למעשה, מחליף את השימוש התב"עי המותר (ובכלל זה, אישור מוסדות תכנון גבוהים יותר, אחידות בין בקשות וכד'), דבר שאינו רצוי ועשוי לסכל את הוראות חוק התכנון והבנייה והתב"ע בדבר הגבלת השימוש.

**חוסר אחידות וקביעת הצורך בשימוש חורג**

198. בדיקת והגדרת השימוש המבוקש בעסק כמתאים לתב"ע/רישיון בנייה או לא תואם, נקבעת על ידי המהנדסות באגף רישוי עסקים, ללא בקרה של בעל תפקיד אחר (אף לא בקרה מדגמית) וללא תיעוד לסיבות ההחלטה.

התוצאה: ליקוי במבדק הפנימי בתהליך הגדרת עסק למסלול "שימוש חורג" או לאו, על כל המשתמע מכך.

199. כתוצאה מרישומים לא מדויקים במערכת הממוחשבת באגף רישוי עסקים מופיעים מספר עסקים שנדגמו כנוגדים את השימושים המותרים בתב"ע, בעוד בפועל, השימוש נוגד את הוראות ההיתר.

**ועדה מייעצת בנושא שימושים חורגים**

200. לוועדה המייעצת טרם עוגנו נהלי עבודה כתובים. נציין, כי הוועדה אינה סטטוטורית אך מהותית ביותר בתהליך אישור שימוש חורג ובעלת משקל רב בקבלת ההחלטות.

201. לא הוגדר פורום מינימאלי לקבלת החלטות בוועדה המייעצת. נמצאו מקרים בהם חברי ועדה נציגי מחלקות לא השתתפו בדיוני הוועדה באופן קבוע ועקבי. לנ"ל השלכות על מיצוי ההיבטים השונים בקבלת ההחלטה.

202. בפרוטוקול הוועדה המוצג לחברי ועדת המשנה אין פירוט וציון הדעות השונות (אם היו), שהביעו הגורמים השונים, אלא רק ההחלטה.

התוצאה: במידה ויש התנגדות פרטנית של גורם מקצועי כלשהו, היא לא מקבלת ביטוי נאות.

**סיוורים**

203. לסיוורים שנערכים ע"י חלק מחברי הוועדה לתכנון ובנייה לא נערך פרוטוקול, המידע נמסר טלפונית למרכזת הוועדה, נמסרות התרשמויות שונות ולא אחידות. לא נערך טופס סיוור מסודר. אין רשימת סיוורים שבוצעו וכד'.

**פרסום בקשות לשימוש חורג**

204. קיימים מקרים בהם עסקים במשך תקופות ארוכות (למעלה משנה) לא ביצעו פרסום ולא הופקו בגינם "סירוב".

התוצאה: עסקים שאינם משלמים את תהליך ביצוע פרסום במשך תקופה ארוכה, יוצרים מצב לא ראוי, שהעסק ממשיך לפעול ללא פעילות אכיפה מחד גיסא וללא אינטרס של העסק להשלמת תהליך הרישוי ותשלום האגרות וההיטלים הנדרשים מאידך גיסא.

**נאותות חיוב וגביית היטלי השבחה לאישור שימוש חורג**

205. עסקים ששטחם קטן מ- 70 מ"ר לא נגבה מהם היטל השבחה. לא הוצגה חוות דעת בכתב בנושא שאכן באופן גורף אין לחייב היטל השבחה.

התוצאה: העדר אסמכתא למתן פטור לגביית היטלי השבחה לנכסים מתחת ל- 70 מ"ר.

206. מספר עסקים להם אושר שימוש חורג, ללא גביית היטל השבחה כנדרש.

התוצאה: אי יישום הוראות החוק והפסד כספי לעירייה.

**נאותות חיוב וגביית אגרת שימוש חורג לאישור שימוש חורג**

207. עיריית תל אביב יפו אינה מחייבת אגרת שימוש חורג בחניונים, בניגוד להוראות החוק.

התוצאה: פגיעה בהכנסות העירייה ומתן פטור לעסקים באופן לא נאות/לא חוקי.

208. נדגמו 3 מקרים, בהם במערכת המידע אין תיעוד לגביית אגרת שימוש חורג, אך קיימת קבלה בתיק העסק פיזי.

לאמור: התשלום לא הוזן כנדרש במערכת המידע. (הטעות הרישומית תוקנה באופן מיידי).

209. לא קיים ממשק מחשובי בין מחלקת גבייה באגף להכנסות מבנייה ומפיתוח לבין מערכת רישוי עסקים, שיאפשר בדיקה מיידית של ביצוע תשלומים וחיובים.

**מתן היתר לשימוש חורג לעסק במבנה שבו חריגות בנייה**

210. מסקירת פרוטוקולי דיוני צוות הבחינה למתן היתרים לשימוש חורג במבנים בהם קיימות חריגות בנייה, עולה כי:

א. פרוטוקולי הדיון לקוניים וחסרים בפרטים חיוניים.

ב. מקרים בהם לא ברור שאכן מדובר רק בחריגות בנייה "קלות", זוטי דברים", כנקבע בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה.



ג. לא מוצג אישור של מהנדס בטיחות בניגוד לנדרש.

ד. מנהלת מחלקת רישוי בנייה, אינה משתתפת בדיונים למרות שהינה חברת וועדה.

#### **ניפוק מסמך רישיון לשימוש חורג**

211. במשך שנים רבות, אושרו באגף רישוי עסקים היתרים לשימוש חורג, ללא ניפוק מסמך רישיון משפטי, המעיד על מתן ההיתר לשימוש חורג ותוקפו. בשנה האחרונה החלו בהוצאת היתר פורמלי כנדרש גם באגף רישוי עסקים.

212. אופן הנפקת היתר לשימוש חורג, נעשה ע"י הקלדה ידנית כפולה של נתונים (הנמצאים כבר במערכת המידע).

התוצאה: בזבוז זמן ומשאבים, עבודה כפולה וחשיפה לטעויות. (אין מספור רץ של היתרים לשימוש חורג, הזנה ידנית של סכום התשלום, מועד התשלום, מספר קבלה וכד').

213. העדר תיעוד לקיום תנאים שהוגדרו כתנאי להנפקת היתר.

התוצאה: ליקוי במבדק הפנימי והעדר אסמכתאות לקיום תנאים, טרם הופק ההיתר.

#### **הודעה לציבור על פי סעיף 178 לחוק התכנון והבנייה**

214. סעיף 178 לחוק התכנון והבנייה, הקובע כי העירייה רשאית לערוך רשימה של מבנים שהופכים לשימוש חורג עם קבלת תוקף של תב"ע חדשה, לא מומש אף פעם. כמו כן, לא מבוצע עדכון סדור לבעלי העסקים אודות שינוי הייעוד בתב"ע החדשה התקפה ומתן תקופה קצובה לבעלי העסק להתארגן לשינוי.

התוצאה: קושי משפטי לפעול מול העסקים הפועלים במבנה חורג, עקב אי מתן מראש תקופת התארגנות והקצבת זמן לסיום פעילות העסק.

215. בתב"עות חדשות המשנות יעודים ושימושים של נכסים במרחב תל אביב-יפו, לא נקבעת התקופה שבה מותר לבעל הנכס להמשיך ולהשתמש בבניינים או בקרקעות בשימוש הקודם המהווה לאור התב"ע החדשה שימוש חורג.

**לוחות זמנים בטיפול בבקשות לשימוש חורג**

216. בתהליך בדיקת בקשה למתן היתר לשימוש חורג, מתעכבת הבקשה בתחנת הנדסה על פני תקופות ארוכות ביותר, המנוגדות למשך הזמן הקבוע בחוק ואינן תואמות מינהל תקין. נמסר כי קיים חוסר מתמשך בכוח אדם בעיקר במהנדסי רישוי, דבר הגורם לעיכוב משמעותי בבדיקות של התוכניות המוגשות. מנהל אגף רישוי עסקים מסר כי אכן, תהליך בדיקת השימוש החורג הינו ארוך מאוד, העומס על היחידה לרישוי הנדסי גדול ביותר.

**משך זמן לחתימה על היתר לשימוש חורג**

217. ההיתר לשימוש חורג נחתם באופן פיזי על ידי כל בעלי התפקידים, בסבב חתימות העורך לעיתים זמן רב (מספר שבועות), לדעת הביקורת אין הצדקה למשך זמן זה, וניתן לקצרו.

**מחשוב ושירות לתושב**

218. אין במערכת רישוי עסקים מודול ממוחשב התומך בהכנת סדר יום לדיוני ועדת המשנה, ובכלל זה, ריכוז דראפטים, הכנת רשימת בקשות, סדר יום וכו'.

219. אין המערכת תומכת בהכנת פרוטוקול לדיוני הוועדה, ריכוז הדראפטים לכל בקשה, החלטות הוועדה, רישום נוכחות, מספר סעיף לכל בקשה ועוד.

220. מבוצעת עבודה ידנית רבה להכנת סדר יום לוועדת המשנה בנושא שימושים חורגים, ובכלל זה: הדפסת כל הדראפטים בגין כל בקשה בנפרד, הדפסה ידנית של דף מבוא לסדר יום, הדפסה ידנית של סדר יום - ולאחר מכן, מספור של כל העמודים באופן ידני לידי חוברת סדר יום. החוברת נסרקה, על מנת, לאפשר שליחת סדר היום באופן ממוחשב לכל חברי הוועדה והמוזמנים.

נוכחננו, כי לכל התכנסות של ועדת משנה נדרש להשקיע משאבים של יום עבודה מלא להכנת סדר יום ויום עבודה נוסף להכנת פרוטוקול ועדה - זאת כאשר כל הנתונים מוזנים ונמצאים כבר במערכת המידע.

הנ"ל גוזל משאבים רבים לביצוע עבודות ידניות בגין נתונים שהוזנו וכבר קיימים במערכת המידע של רישוי עסקים.

**קישור מיחשובי להיטל השבחה**

221. העדר ממשק בין מערכת המחשוב של רישוי עסקים למערכת המחשוב של היטל השבחה. גורם לביצוע סריקת מסמכים כפולה הן במערכת רישוי עסקים והן במערכת היטל השבחה, בגין אותה בקשה ואותם מסמכים.



התוצאה: נתוני הבקשות והעסקים ומסמכים בתהליך (בכלל זה: שם העסק, בעלים, מבקש הבקשה, מהות הבקשה וכד') - מוקלדות פעמיים בכפילות, הן במערכת רישוי עסקים והן במערכת היטלי השבחה.

#### **שעות קבלת קהל ושירות לאזרח**

222. שעות קבלת הקהל בנושא שימושים חורגים מבוצע רק בשעות הבוקר. אין שעות קבלת קהל, במהלך כל ימות השבוע, בשעות אחרי הצהרים.

223. חוסר תיאום בשעות קבלת קהל בין מחלקות משיקות הנדרשות למבקש.

התוצאה: נוצר מצב שהאזרח נדרש לשוב ולסור למשרדי העירייה פעם נוספת במועד אחר, התמררות מצד המבקש וחוסר נוחות.

#### **פרסום החלטות למבקשים**

224. החלטות ועדת המשנה לתכנון ובנייה נשלחות בדואר רגיל ולא בדואר רשום.

הנ"ל חורג מהוראות החוק.

225. מזכירת הוועדה, נוהגת לדווח טלפונית למבקש (במידה ופונה) אודות החלטות ועדת המשנה לתכנון ובנייה, לאחר קיום הישיבה, טרם אושר הפרוטוקול באופן רשמי כנדרש.

הנ"ל עשוי לחשוף את העירייה אודות פרסום החלטות שלא אושרו כדין.

#### **טיפול והליכים משפטיים לסגירת עסקים הפועלים ללא היתר לשימוש חורג**

226. לא מוגשות תביעות על ידי השירות המשפטי, בגין עסקים טעוני רישוי הפועלים ללא שימוש חורג. נמסר לביקורת על ידי השירות המשפטי, כי הדבר נובע מכך, שמחלקת פיקוח על הבנייה, לא מטפלת בבדיקת עסקים טעוני רישוי ללא בנייה בלתי חוקית, אלא רק בעסקים שאינם טעוני רישוי.

התוצאה: במידה ומדובר בעסק טעון רישוי הפועל בשימוש חורג שלא כדין, לא מוגשות תביעות שכן, מחלקת הפיקוח על הבנייה, אינה מהווה גורם פיקוח לנושאים אלה, ואינה מספקת תצהירים וראיות הכרחיות להגשת תביעה להעדר היתר לשימוש חורג.

#### **אי מימוש אישור הוועדה לשימוש חורג לכדי הנפקת היתר ותשלום אגרות**

227. קיימים מקרים בהם בעלי עסקים, שאינם טעוני רישוי, מפעילים את גורמי העירייה ומערכות הרישוי לקבלת שימוש חורג, זאת מבלי למצות את התהליך באופן מכוון.



התוצאה: בעל העסק טוען בפני גורמי הרישוי והפיקוח, כי הרישיון נמצא בתהליך ועל כן, לא מבוצעות פעולות אכיפה ומנגד, אי השלמת התהליך והימנעות מתשלום אגרות והיטלים.

## המלצות

### תהליך ניפוק היתר לשימוש חורג

228. באחריות מהנדס העיר בשיתוף השירות המשפטי, לבחון את ההבדלים בשלבי הטיפול בהוצאת היתר לשימוש חורג בין המחלקות השונות (רישוי בניה ורישוי עסקים) ולקבוע תהליך בדיקה ורישוי אחיד ללא תלות בגורם המטפל.

229. באחריות מהנדס העיר בשיתוף השירות המשפטי, לקבוע הנחיות וכללים לסיווג והפניית בקשות לטיפול ברישוי בניה או ברישוי עסקים.

### איתור עסקים שאינם טעוני רישיון עסק ונדרשים לשימוש חורג

230. באחריות אגף רישוי ופיקוח על הבנייה, למסד ולעגן בתוכנית העבודה השנתית, תהליכי פיקוח ובקרה יזומים לאיתור עסקים הפועלים בניגוד לשימוש המותר (בהוראות התב"ע/היתר הבניה), ובכלל זה:

- א. יש ליצור בשיתוף עם אגף המחשוב במערכת הממוחשבת שדה המציין את תום תקופת ההיתר והתראה מחשובית לפעולה בנושא.
- ב. יש לבצע סינון וטיפול בהודעות מאגף חיובי ארנונה בגין שינוי יעוד במבנים. יש להתאים היקף כוח האדם במחלקת פיקוח על הבנייה לביצוע פעולות יזומות אלו.
- ג. יש לאתר עסקים המפרסמים עצמם לציבור (כגון: אינטרנט, שילוט וכד'), הפועלים מבתים פרטיים ובניגוד לשימוש המותר.
- ד. יש להקצות משאבים לטיפול בשימושים חורגים, על מנת, לזהות חריגות בעלי נכסים מהוראות החוק (יודגש: שימוש חורג מחייב תשלומי אגרה, היטל השבחה וכד'). הנ"ל בעקבות טענה, שכח האדם באגף פיקוח על הבניה אינו מספיק לביצוע איתור, פיקוח ובקרה באופן ייזום בנושא שימושים חורגים.

### עסקים להם נופק היתר עסק (זמני/קבוע) ללא שימוש חורג בתוקף

231. באחריות אגף רישוי עסקים להקפיד, שתוקף רישיון עסק לא יהיה לתקופה הארוכה מתקופת ההיתר לשימוש חורג.

לאמור: רישיון עסק בתוקף רק בתנאי וקיים היתר לשימוש חורג בתוקף.

**נימוק החלטה הסותרת המלצה של דרג מקצועי**

232. באחריות היועצת המשפטית לוועדת המשנה לתכנון ובניה, להנחות את חברי הוועדה להקפיד לנמק את החלטותיה במידה והינן סותרות את המלצת הדרג המקצועי.

**ניפוק היתר זמני לעסק לראשונה**

233. לאור התייחסות היועצת המשפטית של ועדת המשנה לתכנון ובניה לדוח הביקורת, יש לבחון את מדיניות אגף רישוי עסקים, לאפשר בתקופה הראשונה של פעילות עסק ביעוד/שימוש שלא תואם להוראות התב"ע/היתר בניה, לפעול ללא ביצוע פעולות אכיפה כנגד העסק, עד לקבלת החלטה בדבר אישור/התנגדות לשימוש חורג בעסק.

לדעת הביקורת, יש לבחון סוגיה זו בעסקים עם שימוש חורג שלא תואם להנחיות, באופן שונה ומובדל מעסקים שהשימוש בהם תואם להוראות התב"ע/היתר בניה.

**שימוש חורג לתקופות ארוכות**

234. באחריות היועצת המשפטית, לקבוע הנחיות ומדיניות לנושא הארכות חוזרות ונשנות למתן היתרים לשימוש חורג, בניגוד לתב"ע ו/או היתר בניה, לאורך שנים ארוכות ורבות (בחלק מהמקרים עשרות רבות של שנים), בהתאם לסעיף 148 לחוק התכנון והבניה.

לדעת הביקורת, ריבוי בהארכות באותו אזור לעסקים רבים צריך לשמש אינדיקציה לצורך בשינוי תב"ע.

235. באחריות אגף רישוי עסקים ואגף רישוי ופיקוח על הבנייה להפנות תשומת לב חברי הוועדה, להתריע ולנמק בדראפט, מדוע ראוי לאשר שימוש חורג בהארכות חוזרות ונשנות (על פני תקופה ארוכה) לעסקים בהם השימוש בניגוד לתב"ע ו/או היתר בניה הקבועה במקום.

**חוסר אחידות וקביעת הצורך בשימוש חורג**

236. לדעת הביקורת, מומלץ לשלב בדיקה (מדגמית), של נאותות קביעת מסלול רישוי עסקים (רגיל או שימוש חורג). לנ"ל השלכות מהותיות על בעל העסק/נכס.

237. באחריות אגף רישוי עסקים, להקפיד על דיוק הרישום במערכת המידע הממוחשבת המרכזית, באשר לאבחנה בין שימוש חורג בניגוד להיתר ו/או תב"ע.

**ועדה מייעצת**

238. באחריות אגף רישוי עסקים לכתוב נהלים ייעודיים להתנהלות הוועדה המייעצת המהווה נתבך מהותי באישור שימושים חורגים ובכלל זה: קביעת קוורום מחייב, מתן תיעוד בדראפט לדעת המיעוט, הנתונים שנדרש להציג, טיפול בבקשות עם חריגות בניה וכד'.



239. לדעת הביקורת, יש להרחיב את הפירוט בנימוקי ההמלצה של הוועדה המייעצת, תוך ציון הדעות השונות בפירוט רב יותר מהקיים.

#### סיורים

240. באחריות מזכירת הוועדה לנהל את רישומי הסיורים בצורה מסודרת, לכתוב תמצית התנהלות הסיור, ולרכז רשימה כללית של הסיורים שבוצעו.

#### פרסום בקשות

241. באחריות מזכירת הוועדה לשימושים חורגים, לוודא באופן קפדני, ביצוע הוראות חוק התכנון והבניה בנושא פרסום.

242. באחריות מזכירת הוועדה לשימושים חורגים, להפיק באופן תדיר ושוטף (לכל הפחות אחת לחודש), דוח מובנה הקיים במערכת המידע אודות עסקים שלא ביצעו פרסום במשך תקופה ארוכה.

#### נאותות חיובים

243. באחריות היועצת המשפטית לבסס את הנוהג הקיים למתן פטור באופן גורף מתשלום היטל השבחה לעסקים/נכסים בשטח הקטן מ- 70 מ"ר. במידה ונוהג זה אינו מבוסס על חוות דעת משפטית, יש להפסיק מתן הפטור באופן גורף.

244. יש להפסיק מתן פטור מתשלום אגרת שמוש חורג לחניונים. הנ"ל בניגוד לרגולציה וחוות דעת היועצת המשפטית.

245. יש לבחון את כלל המקרים בהם ניתן פטור מתשלום היטל השבחה ולקבל חוות דעת משפטית בגין כל סיווג של פטור כאמור (באם קיימים מקרים נוספים לאמור לעיל).

#### מתן היתר לשימוש חורג לעסק במבנה בו קיימות חריגות בנייה

246. על הצוות לבחינת היתרים במבנים בהם חריגות בנייה, לוודא:

א. לוודא כי בנכס נשוא הבקשה, קיימות חריגות בניה "זוטי דברים" בלבד, בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה.

ב. לוודא שבעל הנכס הציג אישור בחתימה של מהנדס בטיחות למבנה נשוא הבקשה.

ג. להקפיד שבדיוני הוועדה תהיה נוכחות של חברי הוועדה הנדרשים ובכלל זה, מנהלת מחלקת רישוי ובניה האחראית בעירייה על מבנים ונכסים על חריגות בניה.

**ניפוק היתר**

247. באחריות מנהל אגף רישוי עסקים בשיתוף אגף המחשוב, לקדם ממשק העברת נתונים אוטומטית מבסיס הנתונים הקיים במערכת המידע להיתר המופק לבעל הנכס, ללא צורך בהקלדת נתונים ידניים חוזרת של נתונים הקיימים זה מכבר במערכת המידע.

248. באחריות אגף המחשוב לשדרג את מערכת הממוחשבת, כדי שתתמוך בצורה יעילה בתהליך הוצאת היתר לשימוש חורג.

**מימוש תנאים והצהרות המבקש**

249. באחריות מזכירת הועדה לשימושים חורגים לוודא, כי התקבלו מסמכים ואישורים המהווים תנאים מוקדמים ומחייבים להנפקת היתר לשימוש חורג בהתאם להחלטת ועדה המשנה לתכנון ובניה, טרם מופק ההיתר. האישורים והמסמכים יסרקו וישויכו במערכת המידע לבקשה הרלוונטית.

**הודעה לציבור בהתאם לסעיף 178**

250. באחריות היועצת המשפטית לוועדת המשנה לתכנון ובניה, לבחון את הרחבת מתן הודעות ופרסום בהתאם לסעיף 178 לחוק התכנון והבנייה, זאת במטרה, לאפשר לבעלי הנכסים להתכונן כראוי לשינוי הקבוע בתב"ע החדשה מחד, ומתן אפשרות לעירייה לפעול למול בעלי הנכסים במישור האכיפה מנגד.

251. באחריות מהנדס העיר, להקפיד בעת שינוי יעוד ושימושים בתב"ע חדשה, להתייחס ולקבוע מדיניות לגבי מבנים ונכסים הפועלים בשטח התב"ע, בעלי יעוד/שימוש שאינם תואמים להוראות התב"ע החדשה.

**לוחות זמנים**

252. באחריות מנהל אגף רישוי עסקים, לבחון את הסיבות לעיכוב כה מהותי בקצב בדיקת הבקשות לשימוש חורג במחלקת הנדסה ולטפל בהם בהקדם ובכלל זה, יישום הנחיות והמלצות אגף ארגון ותקינה.

**משך הזמן לחתימה על היתר**

253. באחריות מנהל אגף רישוי עסקים בשיתוף עם יו"ר הוועדה לתכנון ובניה, לבחון ולקצר את משך הזמן הנדרש לביצוע החתמות על גבי ההיתר לשימוש חורג, במטרה לקצר את משך הזמן להנפקת ההיתר.

**מיחשוב ושירות לתושב**

254. באחריות מנהל אגף רישוי עסקים ואגף המחשוב, ליצור מודול ממוחשב שיתמוך בהכנת סדר יום ופרוטוקולים, על ידי מזכירת הועדה לתכנון ובניה בנושא שימושים חורגים.
255. באחריות אגף המחשוב ליצור קשר מחשובי בין מערכת רישוי עסקים למערכות הגבייה של היטל השבחה וגביית אגרות.
256. יש להתאים את שעות קבלת קהל בין המחלקות השונות המטפלות בנושאים דומים ומשיקים, לרווחת התושבים.
257. באחריות מזכירת הועדה לשימושים חורגים, לשלוח את החלטות הועדה בדואר רשום.
258. יש להימנע מפרסום החלטות ועדת המשנה לתכנון ובניה בטלפון לפונים, טרם אישור ההחלטה באופן רשמי.

**טיפול והליכים משפטיים**

259. באחריות השירות המשפטי לבחון מיצוי דרכי תביעה של עסקים טעוני רישוי הפועלים ללא היתר לשימוש חורג. יש להצביע על הגורמים המעכבים/מונעים הגשת תביעות כנגד מפרי חוק (כגון: חוות דעת מפקחי פיקוח על הבנייה) ולטפל בנושא כדי לאפשר אפקטיביות ומיצוי הכלים המשפטיים.

**לתשומת לב:**

**התייחסויות המבוקרים ואחרים למסקנות והמלצות הביקורת, מצורפות לדוח בפרק הנספחים ומהוות חלק בלתי נפרד מדוח הביקורת. הנספחים להתייחסויות (אם צורפו) שמורים במשרד מבקר העירייה.**

נספח ו – התייחסות מינהל הכספים מתאריך 9.7.2012.