

## חיובים בגין שימושים חורגים

### 1. כללי

ניהול משרדים, עסקים או קליניקות בדירות מגורים ע"י בעלי מקצוע הינה תופעה נפוצה ביותר. רבים אינם יודעים או מעדיפים שלא לדעת, כי ניהול עסק בבית מגורים מצריך ברוב המקרים "היתר לשימוש חורג" וכי ללא היתר כזה חשוף בעל הדירה והעסק לסיכון של כתב אישום והרשעה בבית משפט.

הוראות חוק התכנון והבנייה (פרק ה' - רישוי ; סעיף 145) מחייבות קבלת היתר לפני תחילת פעולות בנייה שונות ולפני שימוש במבנה בהתאם לקבוע בתוכנית בניין עיר (ת.ב.ע) זאת בנוסף לתנאים נוספים הקבועים בחוק הן לגבי עבודות בנייה והן לגבי שימושים. מנגד, המחוקק יצר "פירצה" המאפשרת לתקופה המוגבלת מראש שימושים חורגים מהוראות הת.ב.ע בתנאים המפורטים בסעיפים 146-156 בחוק התכנון והבנייה.

בסעיף 196 א' לחוק התכנון והבנייה נקבע כי הוועדה המקומית לתכנון ובנייה תיגבה היטל השבחה בשיעור, בתנאים ובדרכים שנקבעו בתוספת השלישית לחוק. בתוספת השלישית האמורה, לחוק התכנון והבנייה, נקבע כאמור כי השבחה היא עלייה בשווי המקרקעין עקב אחת משלוש סיבות:

**א.** אישור תוכנית **ב.** מתן הקלה, **ג.** התרת שימוש חורג.

במקרים אלה ישלם בעל הקרקע היטל השבחה ששיעורו מחצית ההשבחה, כלומר מחצית מעליית שווי הקרקע במחירי השוק. מתפקידי הוועדה המקומית לתכנון ובנייה לקבוע באמצעות שמאי מקרקעין, את שומת ההשבחה ואת היטל ההשבחה. שומת ההשבחה תיערך בסמוך ליום אישורה של התוכנית אשר השביחה את שווי המקרקעין או ההקלה או התרת השימוש החורג, לפי העניין, בהתחשב בעליית ערך המקרקעין כאילו

נמכרו בשוק החופשי. בשונה ממועד החבות בהיטל, מועד תשלום היטל ההשבחה הוא לא יאוחר מהמועד שבו מימש החייב את זכותו בקרקע, אם על ידי קבלת היתר לבנייה או לשימוש במקרקעין, אם על ידי התחלת השימוש במקרקעין בפועל, כפי שהותר לראשונה באישור התכנית, אם על ידי העברת הזכויות במקרקעין.

לא תינתן תעודה לרשם המקרקעין (טאבו), לא יוצא היתר בנייה במקרקעין, לא תינתן הקלה ולא יותר שימוש חורג, כל עוד לא שולם ההיטל או אותו חלק ממנו שיש לשלם באותה עת, על פי התוספת השלישית בשל אותם מקרקעין או שניתנה ערובה לתשלום ההיטל או לחלק ממנו.

מיום תחילת החוב ועד יום מימוש הזכויות יוצמד החוב למדד המחירים לצרכן או למדד תשומות הבנייה, לפי שיעור העלייה הנמוך מבין השניים. מיום המימוש ואילך יחול על תשלום ההיטל חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ס - 1980.

**היבט נוסף הוא תשלום ארנונה בגין שימוש חורג בתעריף תואם לשימוש על פי תעריף ארנונה כפי שמופיע בצו הארנונה (לשנת 2007):**

**” אזור 4 - באזורי מגורים שימוש חורג**

תעריף למטר	תיאור	סוג נכס
272.94	עסקים בדירות מגורים – משרדים ו/או שירותים ו/או מסחר המתבצעים בדירת מגורים, לרבות מרפאות ומרפאות שיניים.	251

”

על פי פקודת העיריות מוטל מדי שנה מס ארנונה על מחזיקים בנכסים, במבנים, דירות, קרקעות וכו'. שיעור עליית מס הארנונה לעומת השנה הקודמת בכלל הרשויות המקומיות נקבע מדי שנה על ידי הממשלה ומאושר על ידי הכנסת בחוק ההסדרים במשק המדינה. בחוק זה נקבעים אף התעריפים המינימאליים והמקסימאליים של מס הארנונה לנכסים השונים בהתאם לסוגי השימושים השונים.

מועצת העירייה מחליטה כל שנה בצו מיסים על הטלת המס, קובעת את אזורי המס, התעריפים השונים, סוגי הבניינים וסוגי השימושים השונים. שינויים המומלצים על ידי מועצת העירייה נכנסים לתוקף רק לאחר אישורם על ידי משרד הפנים ומשרד האוצר וכל עוד לא אושרו לא ייכנסו לתוקף השינויים בצו הקיים משנה קודמת.

כל נישום המחזיק בנכס לאחר שקיבל הודעת שומה לשנת המס זכאי להגיש השגה על חיוב הארנונה במקרה שלטענתו קיימת טעות בסוג הנכס, גודל הנכס, האזור, השימוש בו או אם אינו מחזיק בנכס כמשמעו בפקודת העיריות. השגה על חיוב ארנונה יש להגיש בכתב למנהל הארנונה לא יאוחר מ-90 יום לאחר קבלת הודעת התשלום הראשונה באותה שנת מס. יש לציין כי הגשת השגה אינה עילה לעיכוב בתשלום או לדחייתו.

במסגרת תוכנית העבודה השנתית, החליט מבקר העירייה לבדוק את נושא חיובים בגין שימושים חורגים ממגורים למסחר.

הביקורת ערכה פגישות עבודה עם בעלי תפקידים שונים בעירייה. בנוסף, עיינה הביקורת במסמכים שונים הקשורים לנושא ואף ערכה סיורי שטח לסקירת הנכסים המוגדרים כמגורים בהם מתנהלת פעילות עסקית, משרדית וכו'.

## 2. שימוש חורג

שימוש חורג בקרקע או בבניין מוגדר בחוק התכנון והבנייה כשימוש בקרקע או בבניין למטרה שלא הותר להשתמש בהם לפי כל תוכנית או תקנה אחרת שלפי חוק התכנון והבנייה החלה על הקרקע או הבניין, כלומר שימוש חורג מתוכנית או שימוש בקרקע או בבניין למטרה שלא לפי היתר או כל חוק הדר בתכנון ובנייה, כלומר שימוש החורג מהיתר.

אף על פי שהשימוש החורג מנוגד למטרות ולהנחיות של התוכניות או ההיתרים הנוגעים לאזור, חוק התכנון והבנייה קובע כאמור, בסעיף 146 כי ועדה מקומית לתכנון ובנייה רשאית להתיר שימוש חורג.

בסעיף 148 נקבע כי היתר לשימוש חורג מתוכנית יינתן לתקופה מוגבלת מראש ובנוסף, כי היתר לשימוש חורג מהיתר או מהקלה אף יכולים להינתן לתקופה מוגבלת מראש.

בסעיף 149 בחוק התכנון והבנייה נקבעו תנאים מוקדמים למתן היתר לשימוש חורג, כמפורט להלן:

א. הוועדה פרסמה מודעה בעיתון, על חשבון המבקש, הודעה על הבקשה לשימוש חורג ועל המועד להגשת התנגדויות.

ב. התקנת שלט במקרקעין במקום בולט בחזית הקרקע או הבניין ובו פרטי הבקשה לשימוש חורג והמועד להגשת התנגדויות.

ג. הוועדה המקומית מסרה, על חשבון המבקש, את הבקשה ומועד הגשת ההתנגדויות לכל הבעלים והמחזיקים בקרקע או בבניין שלגביהם הוגשה הבקשה, לכל הבעלים והמחזיקים בקרקע או בבניין הגובלים בקרקע או בבניין שלגביהם הוגשה הבקשה ולכל הבעלים והמחזיקים בקרקע או בבניין אשר לדעת הוועדה ייפגעו או עלולים להיפגע מאישור הבקשה.

ד. הוועדה החליטה לגבי התנגדות של בעל קרקע או בניין או מחזיק בהם והודיעה על כך למתנגדים במכתב רשום.

מתן היתר לשימוש חורג מותנה בקיומם של התנאים שנקבעו בחוק התכנון והבנייה ובתקנות שעל פיו ולפי הצורך, בתשלום היטל השבחה.

אף על פי, שמתן היתר לשימוש חורג נתון לשיקול דעתה של הוועדה המקומית, המחוקק הגביל את שיקול דעתה וקבע שלא יינתן היתר לשימוש חורג אם יש בו סטייה ניכרת מתוכנית החלה על הקרקע או על הבניין כמפורט בתקנות התכנון והבנייה (סטייה ניכרת מתוכנית),

התשס"ד-2002, בהן נקבעו המצבים שיש בהם משום סטייה ניכרת מתוכנית.

בנוסף, התרת שימוש חורג מחייבת את העירייה לבדוק את כל ההשלכות של השימוש החדש המתוכנן ובקבלת אישורים מהגורמים המתאימים, כגון: המשרד להגנת הסביבה, מכבי אש, משרד הבריאות ועוד לפי העניין. הוועדה המקומית לתכנון ובנייה יכולה לקבוע מדיניות למתן היתרים אך בכל מקרה כל בקשה צריכה להידון על פי החוק, משמע - פרסום, דיון בהתנגדויות וכו'.

ככלל, הוועדה המקומית לתכנון ובנייה בכפר סבא אינה מאשרת שימושים חורגים בבתי מגורים. קיימים חריגים מסויימים לגבי שימושים המוגדרים כשרות חיוני לאזרח (כגון: גני ילדים, מעונות ילדים וכו') ואז האישור לשימוש חורג מותנה בהיעדר התנגדויות לבקשה להיתר. במקרה של התנגדויות לבקשה שוקלת הוועדה שיקולים ענייניים לגופן של הבקשות.

הביקורת מצאה כי מנהלת מחלקת רישוי ובנייה נותנת היתר לשימוש חורג לזמן שאושר על ידי הוועדה ובזה מפסיקה את טיפולה ואין היא מבצעת מעקב אחרי תום תוקף ההיתר.

לדבריה, תפקידה מסתיים ברגע שנתנה את היתר הבנייה ומחלקת הפיקוח על הבנייה אמור לעקוב וכי במחלקת רישוי ובנייה לא מנוהל כל מעקב על כך. מחלקת הפיקוח על הבנייה אמורה לדעתה, להודיע למבקשים כי השימוש אמור לפוג והתהליך אמור להתחיל מחדש.

לעומת זאת, הביקורת מצאה כי במחלקת פיקוח על הבנייה אין רשימה ו/או טבלה ידנית/ממוחשבת לתזכורת בדבר הגעת מועד תום ההיתר לשימוש חורג ובפועל לדברי מנהל המחלקה הם עוקבים על פי מה שנראה ומה שזכור להם ואם הם מגלים משהו בעניין אז הם מטפלים בו. לדעת הביקורת, לעבוד לפי השיטה של "מה שזכור" לפרקי זמן של 3-5 שנים זה לא בדיוק השיטה הראויה ולכן כדאי לשקול הכנסת מערכת מעקב ידנית אם לא ממוחשבת.

בתגובתה לטיוטת ממצאי הביקורת כתבה מנהלת מחלקת רישוי הבנייה: "תוכנת רישוי ופיקוח של קומפלוט המותקנת והמשמשת את מחלקת הפיקוח ומחלקת הרישוי מאפשרת קבלת התראה שונות, דוחות וכמובן עריכת מעקבים אחרי היתרים לרבות סיום תקופת השימוש החורג.

ולכן אין צורך בהכנסת מערכת ידנית או ממוחשבת, שכן היא קיימת כאמור, רק צריך להפעילה. עלי לציין כי מערכת זו משמשת את מחלקת הרישוי למעקב בבקשה להיתרי בנייה".

אם כך המצב, הביקורת תמהה "מי צריך לתת את ההוראה" כדי שהמערכת הקיימת תופעל ותשמש כלי מעקב.

מתן אישור לשימוש חורג לתקופה מוגבלת מראש מחייב את אגף ההנדסה לערוך מעקב אחר הבקשות שאושרו כדי להוציא דרישות להפסקת שימוש חורג או דרישה לבקשת היתר חדש לתקופה נוספת לפני תום התקופה.

לדעת הביקורת הממצאים שפורטו לעיל, מצביעים כי מעקב כזה אינו מתנהל באופן סדיר ומלא לא על ידי מחלקת רישוי ובנייה ולא על ידי מחלקת פיקוח על הבנייה ובפרט שכל אחד מהם "סבור" כמשתמע מתשובותיהם לשאלת הביקורת כי ה-"שני" עושה זאת וכך קיימים מקרים בו נמשך השימוש החורג מעבר לתקופה מאושרת. לדעת הביקורת, ייתכן ויש צורך ברענון הגדרות התפקידים של שתי המחלקות, השייכות לאותו אגף, על מנת שמעקב יעיל יתבצע.

תגובת מנהלת מחלקת רישוי הבנייה לטיוטת ממצאי הביקורת: "מחלקת הרישוי נוהגת בדרך שיגרה לשלוח תזכורת בדבר פקיעת תוקף החלטות הועדה, העתק מהמכתבים מועברים למחלקת הפיקוח.

כנ"ל לגבי הפסקת טיפול ואחסון בארכיב. לכן אין זה נכון כי המחלקה שבדידה הנתונים על שימושים חורגים ללא היתר איננה מעבירה הנתונים למחלקת הפיקוח למיצוי הדין".

ליקויים נוספים שהועלו מצביעים על קיום השימוש החורג, ללא היתר, על אף, שסורבה הבקשה או שהופסק הטיפול בה עקב אי השלמת התיק, כך שבפועל, השימוש החורג ממשיך להתקיים ללא היתרי בנייה. היעדר פיקוח ואכיפה בתוך זמן קצר ממועד מימוש השימוש החורג ללא אישור אגף ההנדסה גורם לעירייה הן הפסדים כספיים והן התרת שימוש חורג ללא היתר ומשדרת לכאורה, מדיניות של התעלמות מעבירות על חוק התכנון והבנייה.

הביקורת ממליצה לגבש ולפרסם נהלים מתאימים באגף הנדסה לצורך מעקב ובקרה לאכיפת מילוי כל התנאים לשימוש חורג ולמניעת שימוש חורג ללא אישור. כמו כן, הביקורת ממליצה לאמץ שיטה לבקרת מועדי תום תוקף של אישורים לשימוש חורג הניתנים כאמור, לזמן מוגבל על פי החוק.

על פי רשימת בקשות לשימוש חורג, ממגורים למסחר, אותה קיבלה הביקורת ממחלקת רישוי ובנייה, הוגשו 14 בקשות לשימוש חורג ממגורים למסחר במהלך 7 השנים האחרונות (2006-2000).

להלן ממצאי בדיקת 14 בקשות אלו אשר הוגשו לקבלת היתר לשימוש חורג בשנים 2006 - 2000:

1. שש בקשות קיבלו אישור לשימוש חורג מהוועדה לתכנון ובנייה. שניים מתוך שש ההיתרים שהוצאו תם תוקף השימוש החורג, הבקשה לא חודשה ולפיכך העסקים ממשיכים לפעול ללא היתר.
2. שלוש בקשות היתר לשימוש חורג סורבו על ידי הוועדה לתכנון ובנייה. הביקורת העלתה כי שניים מתוך השלוש פועלים ללא היתר וזאת למרות שבקשתם סורבה.

3. ארבע בקשות להיתר לשימוש חורג הופסק הטיפול בהם עוד בטרם קבלת החלטה בוועדה והם "אוחסנו מחוסר טיפול".

הביקורת העלתה ששניים מתוך ארבע העסקים האלה פועלים בפועל ללא היתר ולמרות שלא היה המשך מצידם לקבלת היתר כחוק.

4. בעת עריכת הביקורת, בקשה אחת היתה בתהליך טיפול לקבלת היתר לשימוש חורג, האישור טרם ניתן ובפועל העסק פועל ללא היתר.

ממצאים אלו מעידים כי פיקוח אגף ההנדסה לגבי השימושים החורגים אינו מספיק ובפועל פועלים עסקים ללא היתר לשימוש חורג, למרות ועל אף:

- א. תום ההיתר לשימוש חורג. (2)
- ב. לאחר שסורבה הבקשה לשימוש חורג. (2)
- ג. ללא היתר בנייה. (1)
- ד. לאחר הפסקת הטיפול בבקשה להיתר ואחסונו מחוסר טיפול. (2)

יוצא אפוא, כי לגבי הבקשות להיתרים לשימוש חורג אשר טופלו בשנים 2000-2006 ישנם 7 מקרים (מתוך סה"כ 14 בקשות שטופלו בתקופה האמורה), אשר למרות שהיה ידוע שהם מתקיימים ללא היתר לא ננקטו נגדם הצעדים המתחייבים בחוק.

הביקורת רואה ליקוי חמור בממצאים אלו ושהם וממליצה על בחינה מעמיקה ויסודית של תהליך ניהול המעקב והפיקוח על שימושים חורגים באגף ההנדסה.



הביקורת ממליצה כי הפיקוח על הבנייה באגף ההנדסה יפעל על פי הסמכויות המוענקות בסעיפים 257 ו-257א בחוק התכנון והבנייה, לאכיפת התנאים וההיתרים לשימוש חורג.

### 3. אגף הנדסה

#### 3.1 מחלקת רישוי ובנייה

מנהלת מחלקת רישוי ובנייה ענתה לשאלת הביקורת כי למיטב ידיעתה לא קיימת הנחייה בכתב לאיתור שימושים חורגים במבני מגורים. תשובה תמוהה בעיני הביקורת היות ומדובר בעבירה על דיני התכנון והבנייה (שבדרך כלל היא עבירה פלילית) ולכן אין כל צורך בקבלת הנחיות על מנת להפעיל את סמכויות האכיפה של אגף ההנדסה.

עוד הוסיפה כי לא זכור לה שהוועדה המקומית דנה בנושא זה בעבר, פרט לת.ב.ע. שחלה על כל כפר סבא ואשר נדונה ואושרה בוועדה המקומית והומלצה לוועדה המחוזית לגבי קביעת הוראות בדבר בניית מרתפים באזורי מגורים א' ו-ב' בתחום תוכנית המתאר כס/1/1. (ראה נספח א')

בת.ב.ע. זו נקבעו הוראות שונות לגבי מרתפים ובין היתר נקבע בה בסעיף 7 ד' כי: "יהכניסה למרתף תהיה אך ורק מתוך יחידת הדוור ללא

כניסה נפרדת או עצמאית למרתף." בסעיף ו' נקבע כי: "... יותר

השימוש בשטח המרתף למגורים ולמשרדים לבעלי מקצועות

חופשיים".

הביקורת מצאה כי במחלקת רישוי ובנייה לא מתבצע כל מעקב אחר מועדי תום תוקף ההיתרים לשימוש חורג. לדעת הביקורת זהו התפקיד של המחלקה כפועל יוצא מתפקידה כרכזת הבקשות להיתרים המובאות בפני הוועדה וההוצאה בפועל של ההיתרים. הביקורת התרשמה כי איתור של שימושים חורגים ללא היתר, נעשה בדרך כלל, על ידי מחלקת פיקוח על הבנייה בעיקר עקב תלונות תושבים.

הביקורת רואה ליקוי בממצא זה המצביע על פעילות יזומה מועטה או אפסית לאיתור שימושים חורגים ובכך לאור ממצאי המדגם שערכה הביקורת המוצגים להלן בפרק 5, מתקיים הן שימוש חורג ללא היתר והן היעדר תשלומים בהתאם (היטלי השבחה, ארנונה) וממליצה כי יש להפעיל פיקוח מקיף ויעיל.

ממצאי הביקורת לגבי פעילות מחלקת רישוי ובנייה בנושא השימושים החורגים מצביעים כי המחלקה שבידיה נתונים על שימושים חורגים ללא היתר אינה מעבירה נתונים אלה אל מחלקת הפיקוח למיצוי הדין. הביקורת חוזרת ומדגישה כי במסגרת תפקידי המחלקה מצטברים נתונים על פיהם ניתן להבטיח מעקב נאות אחרי השימושים החורגים ללא היתר ומסירת נתונים אלה לפיקוח על הבנייה יכולים להועיל לאכיפת החוק.

### 3.2 מחלקת פיקוח על הבנייה

מנהל מחלקת פיקוח על הבנייה ענה לשאלת הביקורת כי: "לא היתה אף פעם הנחייה חד משמעית בכתב בעניין איתור שימושים חורגים".

התייחסות זו תמוהה בעיני הביקורת לאור הקבוע בסעיפים 257 ו-257א בחוק התכנון והבנייה המקנים לפיקוח על הבנייה את כל הסמכויות לאכיפת הוראות החוק והתקנות בנושא תכנון ובנייה. ייתכן ויש צורך ברענון הנחיות החוק אצל הפיקוח על הבנייה. יחד עם זאת, נמצא כי לאחר איתור שימושים חורגים, בדרך כלל, עקב תלונות של שכנים, הפיקוח על הבנייה פונה למשתמשים ומפנה אותם להגשת בקשה להיתר לשימוש חורג כחוק.

שימוש חורג לדבריו, הוא שימוש במבנה לא לפי הייעוד. לגבי בעלי מקצועות חופשיים לפי חוות דעת משפטית שקיבל לדבריו, בעבר מיועצים משפטיים לעירייה, אין איסור מוחלט להתעסק במקצוע בדירת המגורים. לדבריו יש לא מעט כאלה וזו סוגיה מסובכת וקשה.

עוד הוסיף, כי אם דייר מקיים בביתו קליניקה או משרד הוא לא שינה את הייעוד כי הנכס משמש לייעודו המקורי - מגורים.

פרשנות זאת מעניינת ככל שלא תהיה סותרת את החוק ולדעת הביקורת תפקידי הפיקוח לבצע אכיפת חוקי התכנון והבנייה ולא לעסוק בפרשנויות לחוקים אלה.

בדוח מבקר המדינה על השלטון המקומי לשנת 2005 נכתב בעניין זה כי: "בעניין זה קבע בית המשפט העליון<sup>1</sup>, כי הסמכות לחייב את העבריין באגרות ובתשלומי חובה אחרים "שהיו מגיעים ממנו... אילו ניתן ההיתר", כאמור בסעיף 218 לחוק, כוללת גם היטל השבחה בגין שימוש חורג. "על גורמי האכיפה של הרשויות המקומיות והוועדות לתכנון ולבנייה למלא את חובתם ולהגיש כתבי אישום על העבריינים ובגדר ההליכים גם לפעול לגביית המגיע להן. קל וחומר, כאשר מדובר בשימוש חורג שהוא עבירה הנמשכת והולכת, שבגינה ניתן לחזור ולהגיש כתב אישום חדש".

הביקורת לא מצאה ולא הומצאו לה על ידי מנהל מחלקת הפיקוח על הבנייה כל חוות דעת משפטית בנושא, לא של היועצת המשפטית הנוכחית ולא של יועצים משפטיים שקדמו לה בתפקיד. זאת ועוד, היועצת המשפטית לעירייה מסרה לביקורת כי היא לא פרסמה כל חוות דעת משפטית בנוגע לשימושים חורגים וגביית היטלי השבחה בגין כך. היועצת המשפטית דבקה בכך שסעיפי החוק מאפשרים לפיקוח על הבנייה להיכנס לנכס כדי לבצע את תפקידו.

לדעת הביקורת ולדעת היועצת המשפטית לעירייה כפי שנמסרה לביקורת על ידה במהלך עריכתה, יש לבחון כל מקרה לגופו ובכל מקרה יש לחייב כל משתמש בקבלת היתר לשימוש חורג ובתשלום היטל השבחה במידה ונדרש ובתשלום ארנונה על פי שימוש לפי מיטב השפיטה של מחלקת הגבייה.

(1) ע"א 7210/01 עיריית נתניה נ' עיזבון המנוחה רחל גלמבוצקי, פ"ד נח (5) 34, 42.

הביקורת מצאה כי אין בידי מחלקת הפיקוח על הבנייה רשימה מסודרת של נכסים להם היתר לשימוש חורג כולל מועדי תום תוקף ההיתר. לדעת הביקורת, רשימה כזו צריכה להגיע לפיקוח ממחלקת רישוי ובנייה.

לביקורת ידוע כי בידי אגף ההכנסות/מחלקת הגבייה נתונים על עסקים הפועלים בעיר כי הרי החיוב בארנונה הינו על פי שימושים שבנכס ולא על פי ייעוד הנכס בלבד. היות ואין כל מערכת של החלפת מידע בין אגף ההכנסות לבין אגף ההנדסה מקור חשוב למידע על שימושים חורגים ללא היתר, לא מנוצל. לדעת הביקורת יש למצוא פתרון אשר יבטיח הזרמת מידע תקין בין יחידות העירייה על מנת לנצל את כל מאגרי המידע, לפעילות הכוללת של העירייה. מידע נוסף אשר לא זורם באופן תקין אל מחלקת פיקוח על הבנייה הוא מידע הנאגר במסגרת תפקידה של מחלקת רישוי עסקים. ממצאי הפיקוח על רישוי עסקים אינו זורם אל הפיקוח על הבנייה ולכן לא נעשה שימוש יעיל במידע זה.

הממצאים לעיל, שבים ומעידים על קשר לקוי בין המחלקות השונות ועל היעדר יד מכוונת. מנהלי היחידות אשר הוזכרו בפרק זה של הדוח טענו על היעדר הנחייה חד משמעית בכתב בעניין איתור השימושים החורגים. טענה זאת אינה מקובלת על הביקורת היות ומילוי תפקיד במסגרת החוק וראייה כוללת מערכתית מחייבת שיקול דעת מקצועי ולא המתנה להנחיות.

#### **תגובת מחלקת פיקוח על הבנייה לטיוטת ממצאי הביקורת:**

"לאור הביקורת מחלקת הפיקוח תפעל לביצוע מעקב אחרי היתרים באמצעות תוכנת קומפלוט.

כמו כן, מבחינת אגף הנדסה הפעילות לאיתור שימושים חורגים מתקיימת, קיים פיקוח, נשלחות התראות ודוחות מועברים לגורמי האכיפה.

אמנם, יש לציין עובדה שבשל מצבת כוח אדם קיימת במח' הפיקוח, כמות העבודה וריבוי המשימות המוטלות על עובדי המחלקה, לא כל שימושים חורגים מתגלים.

לגבי המידע בגין שימושים חורגים (מסחריים/עסקיים) במגורים שאספה הביקורת, נוצר הרושם שכרוב המקרים לא מדובר בשימושים חורגים "קלאסיים" בהם הופכות הדירות לעסקים, אלא ניהול משרד/עסק ע"י בעל מקצוע חופשי בדירה בה הוא מתגורר. הואיל ואין איסור לעסוק/לנהל משרד לבעל מקצוע חופשי בבית המגורים, אין הדבר מהווה שימוש חורג במלוא מובן המילה וככזה קשה ואף בלתי ניתן להוכחה מבחינת חוק התו"ב".

**לאור תגובה זו שוב נשאלת השאלה מדוע המעקב באמצעות תוכנת קומפלוט רק יתחיל להתבצע. כמו כן הביקורת מפנה את מנהל מחלקת הפיקוח על הבנייה לפסק דין בית המשפט העליון (עע"ם 1090/05) מפרואר 2006, ממנו ניתן ללמוד כי חל איסור להפעיל עסק בדירת מגורים ללא היתר שימוש חורג, ובכל מקרה זו עבירה על החוק.**

## **4. ארנונה**

### **4.1 חיוב נכסים בארנונה**

ארנונה כללית היא מס המוטל מדי שנה לפי פקודת העיריות על המחזיקים בנכסים כגון: מבנים, דירות, חנויות, קרקעות וכו'. בחוק ההסדרים נקבע כי שר האוצר ושר הפנים יקבעו בתקנות את סוגי הנכסים וכן כללים בדבר אופן חישוב שטחו של נכס, קביעת שימוש, מקומו וסיווגו לעניין הטלת ארנונה כללית בכלל הרשויות המקומיות.

מועצת העירייה מחליטה כל שנה בצו מיסים על הטלת המס, קובעת את אזורי המס, התעריפים על פי אזורי המס, סוגי הבניינים והשימושים השונים. במידה ומועצת העירייה ממליצה על שינויים, שינויים אלה ייכנסו לתוקף רק לאחר אישור משרד הפנים ומשרד האוצר.

בצו הארנונה העירוני קיים תעריף לניהול עסק בבית מגורים ומנהלת הארנונה יכולה להוציא חיוב שומת ארנונה לפי שימושים על פי מיטב שיקול דעתה המקצועי, כאשר חובת ההוכחה היא על המחזיק בנכס.

#### 4.2 שומת ארנונה

ארנונה מוטלת על המחזיק בנכס ותעריפה נקבע לפי מספר מדדים כגון: מיקום, שימוש, גודל וכו'. בכל מקרה גם על שימושים חורגים ללא היתר ו/או בנייה ללא היתר חייבים בתשלומי ארנונה.

בעת עריכת הביקורת ישנה עובדת אחת המשמשת כפקחית ארנונה. החל משנת 2007 הכינה מנהלת אגף ההכנסות תוכנית פיקוח יזומה של מחלקת הגבייה. לצורך כך, נקבעו אזורים על גבי מפת העיר אשר ייסרקו מדי שנה על מנת לאתר נכסים החייבים בארנונה לפי שימושים. מטרת התוכנית בין היתר לאתר בנייה ללא היתר ועסקים בדירות מגורים המוגדרים כשימוש חורג ללא היתר.

קיים קושי אובייקטיבי בהגדרת מסגרת השימוש החריג לצורך עסקים בתוך דירת מגורים אך במסגרת תוכנית העבודה השנתית המוצעת יימצאו פתרונות מתאימים.

הביקורת מברכת על יוזמה זו, אך לדעתה ולאור ממצאי הסקר אותו ערכה ואשר תוצאותיו מוצגות בפרק 5 להלן, יש לבצע סקר ראשוני מקיף ומלא לצורך בניית בסיס נתונים בו לאחר מכן, יועברו נתונים בין מחלקות העירייה השונות, כגון: מחלקת גבייה, מחלקת פיקוח על הבנייה, מחלקת רישוי עסקים, פיקוח עירוני וכו'. תוצאות סקר מקיף אשר ייערך כאמור, יאפשרו חיוב לפי שימושים של כל הנכסים בעיר תוך שימת דגש על איתור השימושים החורגים בדירות מגורים, המפיקים תועלת כלכלית למחזיק בנכס עקב השימוש החורג בו.

## 5. מדגם שימושים חורגים לכאורה, בייעוד מגורים

הביקורת אספה מידע בגין שימושים מסחריים/עסקיים במגורים, ממקורות המידע הזמינים הבאים:

- א. דפי זהב
- ב. פרסומים במקומונים
- ג. עלוני פרסום המחולקים בתיבות דואר
- ד. פרסומים בשלטי פרסום של העירייה
- ה. שילוט ושימושים אשר התגלו במהלך עריכת סיורים ובדיקות בשטח.

במדגם נדגמו 218 שימושים חורגים בבתי מגורים, על פי החלוקה דלהלן:

סוג שימוש	כמות
גני ילדים, משפחתון, צהרון	31
רופאים	21
רפואה אלטרנטיבית, שרותי רפואה	38
פסיכולוגים	8
קוסמטיקה, טיפוח, מספרות	25
ניהול, ייעוץ, יזמות, ביטוח	14
הנהלת חשבונות, ייעוץ מס	6
עורכי דין	8
מהנדסים	7
הוראה, חוגים, ליקויי למידה	10
מחשבים	2
שרותי משרד	10
מתווכים	2
רופאים וטרינריים	3
אדריכלות ועיצוב פנים	3
שרותים לבית	3
מסחר כללי	27
<b>סה"כ</b>	<b>218</b>

בפועל על פי המקורות השונים הביקורת יצאה לאמת 147 שימושים חורגים, אך למעשה נתגלו במסגרת הסיורים בשטח עוד 71 שימושים חורגים נוספים. ממצא זה מוכיח עד כמה נחוץ סקר מקיף על השימושים החורגים.

להלן מוצג תחשיב אותו ערכה הביקורת, לצורכי המחשה בלבד, לגבי תוצאת המדגם בלבד (218 נכסים) אשר מצביע על גובה ההפסד הכספי מחיוב לא תואם שימוש בארנונה המסתכם בכ- 1,312,740 ₪ לשנה:

- מספר נכסים: 218

- שטח ממוצע מוערך לשימוש חורג בכל נכס - 25 מ"ר

- תעריף למ"ר עסקים בדירות מגורים לשנה - 272.94 ₪

(י"משרדים ו/או שרותים ו/או מסחר המתבצעים בדירות מגורים לרבות מרפאות ומרפאות שיניים).

- ממוצע תעריף מ"ר מגורים לשנה - 32.07 ₪

- תעריף מ"ר משוקלל לעסקים בדירות מגורים לשנה - 240.87 ₪

(תעריף עסקים בדירת מגורים פחות תעריף מגורים ממוצע)

$$218 \times 25 = 5,450 \text{ מ"ר}$$

$$5,450 \times 240.87 = 1,312,741 \text{ ₪}$$

בהנחה שגודל ממוצע משוקלל של השימוש המסחרי בתוך דירת מגורים הוא 25 מ"ר אזי שמדובר בשטח כולל של כ- 5,450 מ"ר למדגם הביקורת בלבד (218X25), יוצא אפוא פער של כ- 1,312,741 ₪ לשנה.

מדגם הביקורת נשלח לבדיקת מחלקת הגבייה אך עד למועד סיום הביקורת (דצמבר 2007), לא נתקבלה התייחסות מלאה לגבי אימות הנתונים מול נתונים הנמצאים במערך הגבייה.

לדעת הביקורת מספר השימושים החורגים ממגורים לעסקים גבוה יותר מתוצאות המדגם שערכה ולפיכך, ההפרש הכספי עשוי להיות אף גבוה יותר.



לאור כך, הביקורת שבה וממליצה לערוך סקר שימושים מקיף, אשר תוצאותיו יוכלו לסגור פער במידה וקיים.

יתר על כן, לדעת הביקורת לאחר ביצוע הסקר המקיף יש להתמיד ולבצע מעקב שוטף של השימושים תוך כדי זרימת מידע שוטפת בין גורמי העירייה באגפים ובמחלקות השונות כגון, מחלקות רישוי ופיקוח על הבנייה, הגבייה, רישוי עסקים, פיקוח עירוני וכו'.

בדוח מבקר המדינה על השלטון המקומי לשנת 2005 בפרק על שימושים חורגים נכתב: "יסעיף 218 לחוק קובע כי בית המשפט יצווה על הנשפט בשל עבירות בנייה, נוסף על כל עונש שיטיל עליו בשל העבירה ועל החיוב בהוצאות המשפט, לשלם את האגרות או תשלומי החובה האחרים שהיה עליו לשלם מכוח החוק אילו ניתן היתר לבנייה שביצע. בית המשפט רשאי גם לחייב את הנשפט בתשלום נוסף שלא יעלה על סכום האגרה או תשלום החובה הקשורים בעבירה. בעניין זה קבע בית המשפט העליון<sup>1</sup>, כי הסמכות לחייב את העבריין באגרות ובתשלומי חובה אחרים "שהיו מגיעים ממנו... אילו ניתן ההיתר", כאמור בסעיף 218 לחוק התכנון והבנייה, כוללת גם היטל השבחה בגין שימוש חורג. "על גורמי האכיפה של הרשויות המקומיות והוועדות לתכנון ולבנייה למלא את חובתם ולהגיש כתבי אישום על העבריינים ובגדר ההליכים גם לפעול לגביית המגיע להן. קל וחומר, כאשר מדובר בשימוש חורג שהוא עבירה הנמשכת והולכת, שבגינה ניתן לחזור ולהגיש כתב אישום חדש".

יש לציין כי שימוש חורג, ללא היתר, ממגורים לעסקים מחייב חיוב בארנונה בהתאם לשימוש על פי תעריף עסקים בדירות מגורים בצו הארנונה וגם בתשלום אגרות או תשלומי החובה שיש לשלם מכוח החוק אילו ניתן היתר לשימוש חורג ולפיכך על גורמי העירייה לפעול ולחייב בהתאם את המחזיקים ולפעול לגביית התשלומים.

### להלן תגובתה של מנהלת אגף הכנסות העירייה לטיטוט ממצאי הביקורת:

"אגף ההכנסות, כאמור בדוח בנה תוכנית עבודה שנתית ל"ח' פיקוח האגפית אשר במסגרתה נסרקים כל רחובות העיר במטרה לאתר חיובי ארנונה שגויים הנובעים מפערי שטחים לחיוב ומשימושים.

יכולת המפקחת לאתר נכסי מגורים בהם נעשים שימושים חורגים, כעסקים, מותנית מיכולת איתור של שלטים המצביעים על קיום עסקים או מידע אחר הנובע מתלונות של דיירים אשר הפעילות העסקית מפריעה לחיי היומיום.

אני רואה בחיוב רב, ביצוע סקר לצורך איתור עסקים המתקיימים בבתי מגורים, על מנת לחייב בארנונה נכונה נכסים אלה. קיים קושי בתיחום שטח המשמש לעסקים המתקיימים בתוך בית מגורים, עקב העלאת טענה לשימוש דו תכליתי.

כל כלי מידע משותף אשר יבנה תוך ניתוח תהליכי עבודה מובנים, להעברת מידע בין מחלקות ההנדסה לגביה יאומץ על ידנו ויזכה להתייחסות ראויה. נענה ברצון לכל יוזמה לבניית כלי זה ונתרום את כל הידע המקצועי כדי שתושם מערכת מידע המזינה את שני האגפים הכנסות והנדסה על מנת לפעול על פי הנדרש וכחוק".

## 6. סיכום

חיוב בגין שימושים חורגים ממגורים לעסקים הוא נושא מערכתית מורכב המטופל בכמה יחידות בעירייה וקיים בו פוטנציאל להגדלת הכנסות העירייה הן בהיבט של תשלום היטל השבחה בגין שימוש חורג והן בגביית ארנונה תואמת לשימוש על פי תעריף עסקים בדירות מגורים - משרדים ו/או שירותים ו/או מסחר המתבצעים בדירת מגורים, לרבות מרפאות ומרפאות שיניים.

הממצאים שפורטו בדוח זה מצביעים כי פוטנציאל זה אינו מנוצל דיו, יש לבצע עבודה יסודית ומסודרת כדי לאתר את כל החובות לעירייה בגין היטל השבחה ובגין הסדרת חיובי הארנונה על פי שימוש ולפעול לגבייתם. נקיטה בפעולות אלה תשפר את הכנסותיה העצמיות של העירייה.

בית המשפט העליון קבע בפסיקה בפברואר 2007 כי שימוש באחד מחדרי דירת מגורים (ובודאי לגבי השימוש בדירה כולה) לצורכי עסקים נחשב "כשימוש חורג", המחייב קבלת היתר. בית המשפט העליון הוסיף וקבע כי עסקים המנוהלים בדירת מגורים ומקיימים "קבלת קהל" מחוייבים בקבלת היתר לשימוש חורג. נקבע כי עסק המקבל לקוחות עלול להוות מטרד עבור דיירי הבניין בו הוא מתקיים. כך למשל יכולה להתעורר מצוקת חנייה אם הלקוחות הבאים בשערי העסק יחנו בחנייה של הבניין; תנועת לקוחות יכולה לגרום למטרד של רעש ולכלוך עבור השכנים; דיירי בניין שהתקינו מערכת אינטרקום לשמירה על ביטחונם האישי עלולים להרגיש חוסר בטחון כאשר כל אדם יוכל להיכנס לבניין בתואנה שהוא לקוח של העסק. טעמים אלו ואחרים, קבע בית המשפט העליון, מצדיקים את הדרישה מבעל עסק המופעל בדירת מגורים לבקש ולקבל היתר לשימוש חורג.

במסגרת בקשת היתר זו יכולה ועדת התכנון והבנייה לשקול את כל ההיבטים, האינטרסים והמטרדים הפוטנציאליים ולמצוא את האיזון הראוי ביניהם.

לאור הממצאים שפורטו בגוף הדוח יש לערוך סקר מקיף של שימושים בדירות מגורים ולהנהיג מערכת מעקב ופיקוח על שימושים חורגים.

dingoo

**נספח א':**

MUNICIPALITY OF KFAR-SABA



עיריית כפר סבא

מחוז המרכז

**נספח א'**

מרחב תכנון מקומי כפר - סבא

תכנית מתאר כס/1/1/מ'ג'

שינוי לתכנית מתאר כס/1

משרד הפנים מחוז המרכז  
מנהל התכנון והפיקוח שוכיחה-1965

אישור תכנית  
התכנית: 1/1/מ'ג'  
סעיף 8.1

יו"ר הוועדה המחוזית

1. הנפה: פתח - תקווה

2. המקום: כפר - סבא

3. יוזם התוכנית: הוועדה המקומית לתכנון ובנייה כפר-סבא

עורך התוכנית: מחלקת התכנון - אגף ההנדסה בעיריית כפר-סבא

4. שם התכנית, חלות: תכנית זו תקרא תכנית מתאר כס/1/1/מ'ג' ותחול על

כל תחום תכנית המתאר כס/1/1.

התכנית הזו תצורף לתכנית כס/1/1 על תיקוניה ותהווה

חלק בלתי נפרד ממנה. לתכנית לא צורך תשריט.

5. מטרת התכנית: קביעת הוראות בדבר בניית מרתפים באזורי מגורים א' ו-

ב' בתחום תכנית המתאר כס/1/1.

6. הגדרות:

מתקן תברואה - צינורות להספקת מים וחלוקתם, קבועות  
שרברבות ומחסומים, צינורות צואים, דלוחים ואוורור,  
ניקוזי הבניין וביבי הבניין, ניקוזי גשמים, ציוד לטיפול  
במים וציוד צורך מים, מערכות גז, מערכות שמש, מערכות  
להספקת מים חמים, מערכות חימום במים כולל חיבוריהם  
ומכשיריהם.

מרתף - חלק מבניין שחללו בין רצפתו ותחתית תקרתו,  
נמצא כולו או רובו מתחת למפלס פני הקרקע המקיפה  
אותו.

2/...

כ"ב 4993  
12.06.2001

כפר סבא

יו"ר הוועדה המחוזית

חוק התכנון והבנייה תשנ"ב 1965

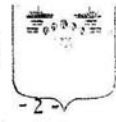
מרחב תכנון מקומי כפר-סבא

הוועדה המקומית לתכנון ובנייה כפר-סבא

בישיבת מ"א מס' 1005 מיום 17/2/01

החליטה להמליץ בפני הוועדה המחוזית

יו"ר הוועדה המחוזית



## 7. הוראות לבניית מרתפים באזורי המגורים א' ו-ב':

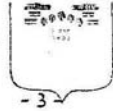
- א. תותר בניית מרתף בשטח שלא יעלה על שטח היקף קומת הקרקע שמעליו הכולל גם שטחי שירות על מכלול אחוזי הבנייה המותרים עפ"י תוכניות קיימות.
- ב. גובה קומת המרתף לא יעלה על 2.20 מפני רצפתו לפני התקרה.
- ג. המרתף יהיה מוקף בקרקע מכל צדדיו וחשוף עד גובה מכסימלי של 1.2 מ' מפני הקרקע לפני הבצועף של הקומה מעל.
- ד. הכניסה למרתף תהיה אך ורק מתוך יחידת הדיור ללא כניסה נפרדת או עצמאית למרתף.
- ה. תותר התקנת מתקנים תברואתיים בתחום המרתף, ובתנאי מתן פתרון אלקטרו - מיכני נאות לסילוק השפכים למערכת הביוב העירונית ותוך דאגה למניעת הצפות וזאת באישור מהנדס הרשות.
- ו. יותר שימוש במרתף כולו או בחלק משטחו לחניה תת-קרקעית.
- ז. פתרון החניה יהיה חייב באישור יועץ התחבורה של עיריית כפר-סבא.
- ח. כמו כן, יותר השימוש בשטח המרתף למגורים ולמשרדים לבעלי מקצועות חופשיים.
- ט. הארת המרתף ואיורורו יוכלו להיות ע"י חלונות בהיקפם ניתן להגן על חלונות אלה באמצעות "חצרות אנגליות" מנוקזות.
- י. החצרות האנגליות יכולות להיבנות מעבר לקוי הבניין ולא יותר מ- 1 מ'.
- יא. לגבי כל הנושאים הקשורים למרתפים ואינם מוסדרים בתכנית זו, יחולו הוראות התכנית שחלו ערב אישורה של תכנית זו.

3/



המלכת כפר סבא

MUNICIPALITY OF KFAR-SABA



עיריית כפר-סבא

- 8. ההוראות בדבר בניית מרתפים על פי תוכנית זו, באות להשלים והן בנוסף להוראות תוכניות בנין עיר כס/ 1 / 1 מ, על תיקונה.
- 9. היטל השבחה ישולם כחוק.

בס/ 97092990



המגזן גבול

Orizman St., KFAR SABA 44100, P.O.B. 25  
EL. Tel. 09-7649111, Fax. 09-7675479

www.kfar-saba.muni.il

ייצגו 133, כפר-סבא 44100, ת.ד. 25  
טל. 09-7649111, פקס. 09-7675479