



מדינת ישראל
משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור



מנהל
נציבות תלונות הציבור

י"ג באייר התשע"ד
 13 במאי 2014

תיק מס' 604821

לכבוד
 מר עדי אלדר, ראש העירייה
 עיריית כרמיאל
 שדרות קק"ל 100
 כרמיאל 2195107

שלום רב,

הנדון: תלונת מר פ' בעניין פארק המשפחה בכרמיאל
 סימוכין: מכתבי מ-9.10.13
 מכתבך מ-6.1.14

עם סיום הבירור בתלונה שבנדון, אבקש להודיעך, על דעת מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור (להלן – הנציב), כדלקמן:

1. מר פ' (להלן – המתלונן) הגיש תלונה לנציבות תלונות הציבור (להלן – הנציבות) על שנדרש לשלם דמי כניסה לפארק העירוני בכרמיאל ("פארק המשפחה", ובשמו החדש "כרמיכר"; להלן – הפארק), מאחר שאינו תושב העיר.

לטענת המתלונן, גביית התשלום מנוגדת להוראת סעיף 8)249 לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן – פקודת העיריות), שלפיה אין לגבות דמי כניסה לגנים ציבוריים שהקימה והסדירה עירייה אלא אם כן ניתן היתר לכך משר הפנים לפי כללים שקבע באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת.

2. העירייה טענה, בתגובה לתלונה, שהפארק אינו גן ציבורי כמשמעותו בפקודה אלא מתנ"ס פתוח, המופעל בשיתוף העירייה ורשת המתנ"סים העירונית. הפארק הוקם ביוזמת העירייה ובשיתוף משרד הבינוי והשיכון, בפארק נבנו אטרקציות שונות בהשקעה כספית גבוהה, ומתקיימים בו חוגים ופעילויות. לטענת העירייה, דמי הכניסה משמשים לכיסוי מקצת ההוצאות הנדרשות להפעלתו, ובעיר קיימים פארקים רבים אחרים שהכניסה אליהם חופשית.

3. האיסור על גביית דמי כניסה לגנים ציבוריים שבתחומי הרשויות המקומיות הוסף בשנת 2007 לסעיף 8)249 לפקודת העיריות, בעקבות בג"ץ 8676/00 **אדם טבע ודין אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' עיריית רעננה**¹ (להלן – פרשת פארק רעננה) ודוח ועדה בין-

¹ פ"ד נט(2) 210 (2004).

משרדית שדנה בסוגיית תשלום דמי כניסה לפארקים עירוניים. בתיקון לפקודת העיריות נקבע שבסמכות העירייה להסדיר ולהקים גנים ומקומות מרגוע או נופש אחרים לשימוש הציבור "ובלבד שלא ייגבו דמי כניסה לאותם מקומות, בחוק עזר או בכל דרך אחרת, לרבות באמצעות הטלת אגרה, מס, היטל או תשלום כלשהו (בפסקה זו – דמי כניסה), ואולם רשאי השר להתיר לעירייה לגבות דמי כניסה למקומות כאמור במקרים חריגים, ולפי כללים שקבע באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת".

עד היום טרם הותקנו תקנות המתירות גביית דמי כניסה לגנים ציבוריים, ומבירור במשרד הפנים עלה שאין כוונה לקדם את התקנתן. מכאן, שבעת הזו רשויות מקומיות אינן רשאיות לגבות דמי כניסה לגנים ציבוריים שבתחומן, אף לא במקרים חריגים.

4. על תכליתו של האיסור ניתן ללמוד מדוח הוועדה הבין-משרדית, מהצעת החוק לתיקון פקודת העיריות, מדברי ההסבר לה ומהדיונים בכנסת בעניין זה.² על הרשות המקומית להימנע מהפליה ולאפשר לציבור הרחב ליהנות מהגנים הציבוריים שבתחומה באופן חופשי וללא קשר ליכולת כלכלית. רק במקרים בהם רוב רובו של הגן משמש לאטרקציות תפעוליות, יותר לגבות תשלום בכניסה אליו.

5. במסגרת הבירור ערכה הנציבות מספר ביקורים בפארק וכן בפארקים דומים לו, והתרשמה מהאטרקציות הייחודיות שבפארק ומההשקעה הרבה של העירייה במקום. עם סיום הבירור, ולאחר שבחנו בתשומת לב את טענותיכם, את המסמכים שהעברתם ואת הוראות הדין, הודעתי לך במכתבי שבסמך כי המסקנה המסתמנת מהבירור היא שהפארק עונה על הגדרת גן ציבורי שבפקודת העיריות, ואלה הטעמים לכך:

א. ההגדרה הרחבה של גנים ציבוריים שבסעיף 249(8) לפקודת העיריות כוללת גם פארקים וגנים שבהם יש מתקנים מסוגים שונים, לרבות מתקני שעשועים ייחודיים ומתקני ספורט, ומתקיימות בהם פעולות תרבות מגוונות. כך עולה גם מדברי ההסבר של ההצעה לתיקון פקודת העיריות משנת 2007 ומהדיונים בכנסת בטיוטת התקנות, שבהם הובהר שהכוונה היא להחיל את האיסור של גביית דמי כניסה על פארקים מסוגים שונים, לרבות כאלה הכוללים אטרקציות וגני שעשועים. יצוין, כי בית המשפט ראה בפארק רעננה, הכולל אף הוא אטרקציות שונות, גן ציבורי לכל דבר ועניין שסעיף 249(8) לפקודת העיריות חל עליו.

ב. בדיוני הכנסת עלתה הטענה כי גנים ציבוריים קיימים בעיקר בערים בעלות אמצעים, ואילו ברשויות מקומיות דלות אמצעים, שלרוב מתגוררים בהן בני המגזר החרדי והמגזר הערבי, חסרים שטחים פתוחים מסוג זה. לפיכך, כך נאמר באותם דיונים, פעמים רבות התוצאה של גביית תשלום בכניסה לגנים ציבוריים משמעה מניעת הכניסה של תושבי אותם מגזרים לגנים.

התיקון לחוק ביקש אפוא למנוע במפורש תוצאה זו של הפליה, והדבר צריך לעמוד נגד עינינו בבואנו לפרש את הדין.

ג. לא נעלמה מעינינו הטענה ולפיה אם ייאסר על הרשות המקומית לגבות דמי כניסה, יתכן שלא יהיה לה תמריץ להשקיע במתקני שעשועים ייחודיים ובפעילות תרבותית בגנים שבתחומה. אולם, אין באמור כדי להתיר גביית דמי כניסה מקום שזו מנוגדת לדין.

ד. איננו סבורים כי ניתן להסיק, כטענתכם, מהמצב התכנוני של הפארק ומהיעוד שלו בתכניות בנין עיר, שמדובר במקום שאינו גן ציבורי (וראה הדיון בעניין זה בפרשת פארק רעננה). יתרה מזו, העובדה שמדובר בשטח ציבורי פתוח מחזקת

² ראה הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 109) (איסור גביית דמי כניסה לגנים ציבוריים) התשס"ז-2007 (הצ"ח הכנסת 125 עמ' 27) ודברי ההסבר שם. כן ראה הדיון בטיוטת תקנות העיריות (גביית דמי כניסה לגנים ציבוריים התשס"ז-2007 בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת מיום 1.8.2007 ונוסח טיוטת תקנות העיריות (גביית דמי כניסה לגנים ציבוריים) התשס"ט-2009 (להלן – טיוטת התקנות).

את המסקנה כי מדובר בגן ציבורי. את זאת ניתן ללמוד גם מהשם שניתן למקום – "פארק המשפחה", שלאחרונה בחרתם לשנותו.

ה. אין בעובדה שהעירייה מסתייעת ברשת המתנ"סים לצורך הפעלת הפעילויות בפארק כדי לפטור אותה מהאיסורים המוטלים עליה בדין או להקנות לרשת המתנ"סים סמכויות שלא היו לעירייה קודם לכן. רשת המתנ"סים היא ידה הארוכה של העירייה בכל הקשור לפעילות התרבותית בעיר, ומטעם זה יש לראות אותה, לפחות בהקשר הנדון ובנסיבותיו, חלק בלתי נפרד מפעילות העירייה. העברת השירות שנקבע בחקיקה כי הוא פתוח לכל ללא תשלום, לגוף פרטי, ומתן הרשאה לאותו גוף פרטי לגבות תשלום עבור אותו שירות, מנוגדת לתכלית החקיקה שהשירות יינתן בחינם, ולכן אסורה.

ראה לעניין הסתייעות הרשות הציבורית בגורם פרטי בג"ץ 2303/90 פיליפוביץ נ' רשם החברות, פ"ד מו(1) 410 (1992.6.1); בג"ץ 5031/10 עמותת עיר עמים נ' הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים (26.3.12); ע"מ 6848/10 ארז נ' עיריית גבעתיים (30.5.12); דפנה ברק ארז "המשפט הציבורי של ההפרטה: מודלים נורמות ואתגרים", עיוני משפט ל' תשס"ח-תשס"ט 461.

6. במכתבך שבסמך, שבא בתגובה על האמור לעיל, מסרת כי הוחלט "על שינוי מהותי במיתוג המקום והפיכתו לאתר לפעילות נופש ופנאי בשם "כרמיכף – חוויה למשפחה". בעקבות כך, ערכה הנציבות ביקור נוסף בפארק. ואולם בביקור לא נמצא כל שינוי מהותי במאפייני הפארק, ולכן מדובר עדיין בגן ציבורי כהגדרתו בפקודת העיריות.

7. במכתבך ציינת שהעירייה עורכת בפארק בדיקות בטיחות של המתקנים הרבים ומשקיעה כספים רבים כדי לשמור על רמת בטיחות ותחזוקה. בנסיבות אלו, ביקשת כי הנציבות תסיר את הדרישה למתן כניסה חינם למקום, שכן התשלום הסמלי מיועד לתחזוקת המתקנים ולשמירה על הבאים אליו.

ואולם, חובתה החוקית של הרשות המקומית לשמור על רמת הבטיחות והתחזוקה של המתקנים שברשותה לחוד והשאלה אם היא זכאית לגבות דמי כניסה לפארק לחוד, ואין בחובה לתחזק את המתקנים ולשמור על בטיחותם כדי לאפשר לעירייה לגבות דמי כניסה, מקום בו אסורה גבייה כזו בדין.

8. העניין הובא לפני הנציב, ולאחר שבחן בקפידה את כלל נסיבות העניין, קבע הנציב כי התלונה מוצדקת, וכי גביית דמי כניסה לפארק נעשית ללא סמכות חוקית. על עיריית כרמיאל להפסיק אפוא לגבות לאלתר, בעצמה או באמצעות מי מטעמה (לרבות רשת המתנ"סים), דמי כניסה לפארק.

אבקש להודיענו על הצעדים שנקטה העירייה לתיקון הליקוי עד ל-1.6.14.

בכבוד רב,



הלל שמגר, עו"ד
מנהל נציבות תלונות הציבור

העתק: השופט (בדימוס) יוסף חיים שפירא, מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור
עו"ד מירי אלה, היועצת המשפטית לנציב תלונות הציבור
עו"ד יהודה זמרת, היועץ המשפטי, משרד הפנים
עו"ד שלמה גבע, היועץ המשפטי לעירייה, עיריית כרמיאל
גב' חנה קובל, מנכ"לית העירייה, עיריית כרמיאל
מנהלת רשת המתנ"סים בכרמיאל
מר פ'