

עיריית פתח תקווה

הקצאת מקרקעין ללא תמורה

דוח מעקב

דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010, בפרק
"עיריית פתח תקווה - הקצאת מקרקעין ללא תמורה", עמ' 617

תקציר

רקע כללי

שטח השיפוט של עיריית פתח תקווה (להלן - העירייה) הוא כ-35,730 דונם. על פי נתוני משרד הפנים, מספר תושבי העיר הוא 257,944. מר איציק ברורמן מכהן כראש העירייה משנת 2013. במרץ 2014 הכריז שר הפנים על עיריית פתח תקווה "עירייה איתנה"¹.

לעיריית פתח תקווה זכויות בנכסים שונים, ובהם קרקעות ומבנים המשמשים לצורכי הציבור. חלק מהנכסים נמצאים בשימושה הישיר של העירייה לצורך מתן השירותים העירוניים, ואחרים מוקצים לגופים ללא מטרת רווח (להלן - עמותות) לצורך מתן שירותים בעלי אופי ציבורי. הקצאת קרקע או מבנה לעמותות נועדה לאפשר את קיומן של פעילויות ציבוריות שאינן ניתנות מאת הרשות המקומית עצמה והמשרתות קהלים שונים בתחום הרשות. אגף הנכסים בעירייה (להלן גם - האגף) מופקד על ניהול נכסיה.

קרקעות הן משאב יקר הנמצא לרוב במחסור. בניהול הקרקעות שברשותן משמשות הרשויות המקומיות כנאמנות הציבור, ולפיכך עליהן להשתמש בהן ולחלקן בזהירות, בשוויוניות ומתוך שמירה על מכלול האינטרסים של הציבור. העמדת קרקעות ציבוריות לרשות גופים חיצוניים, גם אם רק לזמן מוגבל, היא הליך בעל משמעויות נרחבות, ולעיתים יש בה משום קביעת עובדות לדורות. על העירייה לדאוג לניהול תקין של הקרקעות שברשותה.

בספטמבר 2001 פרסם מנכ"ל משרד הפנים את הנוהל "הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית" ובהמשך פרסם לו כמה תיקונים (הנוהל, לרבות התיקונים לו, להלן - נוהל הקצאות). הנוהל נועד להסדיר הקצאת קרקע או מבנה בפטור ממכרז ללא תמורה (או בתמורה סמלית) מאת רשויות מקומיות לגופים הפועלים בתחום הרשות בנושאי חינוך, תרבות, דת, בריאות, רווחה וכיוצא באלה, כדי לסייע בפעולותיהם לטובת הציבור (להלן - הקצאת קרקע). הנוהל נועד לקדם בתחום הקצאת קרקע: מינהל תקין, שוויון, חיסכון, יעילות, שקיפות וטוהר המידות.

1 "עירייה איתנה" היא עירייה העומדת בתנאי סעיף 232א לפקודת העיריות (אינה מקבלת מענק איוון, נטולת גירעון שוטף ועומדת בעוד כמה קריטריונים הנוגעים לאופן התנהלותה השוטף). עירייה שהוכרזה איתנה זכאית לשורה של הקלות מבחינת האסדרה של משרד הפנים, ובין היתר - פטור מקבלת אישור שר הפנים לביצוע עסקאות במקרקעין.



במועד סיום
הביקורת הוסדרו רק
כ-27% מ-283
נכסים עירוניים שהיו
בשימוש עמותות והיו
אמורים לעבור הליך
הקצאה

הביקורת הקודמת בנושא הקצאת מקרקעין² ללא תמורה לצורכי חיבור בתחום שיפוטה של העירייה פורסמה בדוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010³ (להלן - הביקורת הקודמת או הדוח הקודם).

פעולות הביקורת

בחדשים אוגוסט עד נובמבר 2017 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב (להלן - הביקורת או ביקורת המעקב) שנועדה לבדוק את אופן התיקון של עיקר הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת. מלבד זאת נבדקו תלונות שהתקבלו במשרד מבקר המדינה בשנים 2016 - 2017 בנושא זה.

הליקויים העיקריים

רישום חלקי של נכסי העירייה וניהולם

פנקס הזכויות במקרקעין של העירייה אינו כולל את כלל נכסי העירייה, כנדרש בתקנות הרשויות המקומיות (ניהול פנקסי זכויות במקרקעין), התשכ"ז-1967, ולפיכך גם המידע בספר ההקצאות, הכולל רישום כל ההקצאות של נכסי העירייה, אינו מעודכן.

ליקויים בטיפול העירייה בהסדרת הקצאתם של מקרקעיה לפי נוהל הקצאות

במועד סיום הביקורת, מתוך 283 נכסים (מבנים או קרקעות) שהיו בשימוש עמותות והיו אמורים לעבור הליך הקצאה: רק 75 (כ-27%) מוסדרים, 137 (כ-48%) נמצאו בהליך הסדרה, ו-71 (כ-25%) לא החלו כל עיקר בהליך הקצאה.

העירייה איפשרה למשתמשים בנכסים ללא הקצאה להמשיך להשתמש בנכסים במשך שנים ולא נקטה פעולות אפקטיביות להוצאתם מהנכס, להסדרת השימוש בו או לחיובם בתשלום דמי שימוש ראויים. כמו כן איפשרה

2 בחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, מוגדר מקרקעין כקרקע וכל מה שמחובר אליה חיבור של קבע. בנוהל הקצאות נקבע שקרקע או מבנה ייקראו בנוהל: "קרקע". בדוח זה נשתמש בשני המונחים.

3 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010** (2011), "עיריית פתח תקווה - הקצאת מקרקעין ללא תמורה", עמ' 617.

העירייה לעמותות להמשיך להשתמש בנכסים ללא תשלום דמי שכירות וללא תשלום הוצאות החזקתם (את הוצאות החשמל והמים שילמה העירייה).

בעת הסדרת השימוש של בתי כנסת בנכסים על פי נוהל הקצאות לא בחנה העירייה אם אכן עדיין קיימת נחיצות לאותו שימוש ציבורי בקרקע בהתאם לפרוגרמה העירונית.

עמותות המפעילות מוסדות חינוך ממשיכות לפעול בנכסי העירייה, חלקם במבנים ללא היתר בנייה כדין, ללא הסדרת ההקצאה כנדרש, וממילא גם ללא מתן הזדמנות לתושבים להביע את התנגדותם לפני ועדת ההקצאות וללא מתן מענה לטענותיהם.

העירייה איפשרה לעמותות המפעילות מוסדות חינוך להיכנס לנכסיה שלא בהתאם לנוהל הקצאות וללא חתימה על חוזה שכירות ומתן ערבויות מתאימות. העירייה לא עשתה מאומה כשהעמותות המשיכו להשתמש בנכסים מתוך סירוב לחתום על חוזה שכירות וללא תשלום דמי שכירות.

העירייה לא הכינה נוהל לתהליך הטיפול בבניית מבנים למוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי על קרקעותיה, כנדרש בהחלטתה בנושא זה.

ההמלצות העיקריות

על העירייה להחיש את השלמת סקר הנכסים ואת עדכונו המלא, ובהתאם לכך עליה לעדכן את ספר ההקצאות.

בנושא הסדרת השימוש של בתי הכנסת, מכיוון שהעמותות משתמשות במבנה זה שנים, ונוכח תלונות תושבים על מחסור במבני ציבור ועל השימושים הנעשים במבני הציבור, על העירייה לבחון אם עדיין נחוץ שימוש זה בשכונה המסוימת.

על העירייה למנוע מעמותות את השימוש בנכסיה ללא הליך הקצאה כדין או ללא תשלום דמי שכירות בהתאם למכרז מבני ציבור.

אם אין העמותות מסדירות את שימושן בנכס בהליך הקצאה כדין, על העירייה לנקוט את האמצעים המשפטיים העומדים לרשותה, לרבות פעולות מרתיעות ויעילות להוצאתן מהנכס.

ראש העירייה - מי שעל פי חוק אחראי לכך שהתפקידים שהוטלו על העירייה יבוצעו כראוי ולפי הדין - חייב לנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותו, להסדרת הקצאתם של המקרקעין ולתיקון הליקויים שצוינו בדוחות מבקר המדינה.

במסגרת דוחות הביקורת המפורטים שעושה משרד הפנים עליו לבדוק ולוודא את תקינות הסדרת הקצאתם של המקרקעין, לרבות תיקון הליקויים שהועלו בדוחות הביקורת של משרד מבקר המדינה.

סיכום

במתן האפשרות
לעמותות להמשיך
ולהשתמש בנכסים
עירוניים לאורך שנים
רבות ללא הסדרת
השימוש על פי נוהל
הקצאות, העירייה
מונעת את
האפשרות להתאים
את ההקצאות
לצרכים העכשוויים
של תושבי האזור

ממצאי הבדיקה מלמדים כי העירייה לא תיקנה את הליקויים שמבקר המדינה העיר עליהם בדוח הקודם. התנהלות העירייה בכל הקשור להקצאות קרקע אינה עולה בקנה אחד עם העקרונות שנקבעו בנוהל הקצאות, בפסיקה ובכללי מינהל תקין.

תפקודה הלקוי של העירייה, הימנעותה מנקיטת צעדים אפקטיביים ואחלת ידה מלמדים לכאורה על העלמת עין מכוונת ואף על הסכמה שבשתיקה להמשך השימוש בנכסי העירייה ללא הקצאה כדין ולהפרות החוק. בהתנהלות העירייה יש משום זלזול במשאבי הציבור והזנחתם, עידוד להמשך הפרת החוק מצד העמותות, פגיעה בשוויון בין התושבים ברשות והנצחה אפשרית של מצבים שאינם עולים בקנה אחד עם האינטרס הציבורי ועם צרכי התושבים.

במתן האפשרות לעמותות להמשיך ולהשתמש בנכסים עירוניים לאורך שנים רבות ללא הסדרת השימוש על פי נוהל הקצאות, העירייה מונעת את האפשרות לתקן עוולות עבר ולהתאים את ההקצאות לצרכים העכשוויים של תושבי האזור מתוך בחינה אם השימוש הנוכחי הוא המיטבי עבורם; מונעת מהם את זכות הטיעון לגבי סוג השימוש הנחוץ להם; מעודדת עמותות להתעלם מהוראות הנוהל ולהפר את החוק ואת כללי המינהל התקין; ופוגעת בעקרון השוויון.

על העירייה לפעול לאלתר להסדרת ההקצאות על פי נוהל הקצאות ועל פי העקרונות שהתווה בג"ץ; למנוע מעמותות להשתמש בנכסיה ללא הליך הקצאה כדין או ללא תשלום דמי שכירות בהתאם למכרז מבני ציבור; ולפעול לאלתר לפינוי של גוף המחזיק בנכס עירוני ואינו מסדיר את ההקצאה בתוך פרק זמן סביר על פי דרישת העירייה.

מבוא

שטח השיפוט של עיריית פתח תקווה (להלן - העירייה) הוא כ-35,730 דונם. על פי נתוני משרד הפנים, מספר תושבי העיר הוא 257,944. מר איציק ברורמן מכהן כראש העירייה משנת 2013. במרץ 2014 הכריז שר הפנים על עיריית פתח תקווה "עירייה איתנה"⁴.

לעירייה זכויות בנכסים שונים, ובהם קרקעות ומבנים המשמשים לצורכי הציבור. חלק מהנכסים נמצאים בשימושה הישיר של העירייה לצורך מתן השירותים העירוניים, חלקם מוקצים למתן שירותים ממלכתיים שבאחריות השלטון המרכזי, ואחרים מוקצים לגופים ללא מטרת רווח (להלן - עמותות) לצורך מתן שירותים וקיום פעילויות לציבור. שירותים ופעילויות אלו הם בעלי אופי ציבורי, אינם ניתנים מאת הרשות המקומית עצמה ומשרתים קהלים שונים בתחום הרשות. אגף הנכסים בעירייה (להלן גם - האגף) מופקד על ניהול נכסיה.

קרקעות הן משאב יקר הנמצא לרוב במחסור. בניהול הקרקעות שברשותן משמשות הרשויות המקומיות נאמנות הציבור, ועליהן להשתמש בהם ולהקצותם בזהירות, בשוויוניות ומתוך שמירה על מכלול האינטרסים של הציבור. העמדת מקרקעין ציבוריים לרשות גופים חיצוניים, גם אם רק לזמן מוגבל, היא הליך בעל משמעויות נרחבות, ולעתים יש בה משום קביעת עובדות לדורות⁵. לכן על העירייה לדאוג לניהול תקין של המקרקעין שברשותה.

הביקורת הקודמת בנושא הקצאת מקרקעין ללא תמורה לצורכי ציבור בתחום שיפוטה של העירייה פורסמה בדוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010⁶ (להלן - הביקורת הקודמת או הדוח הקודם).

על פי הדוח הקודם, מתוך 266 נכסים ציבוריים שהיו בשימוש עמותות: 32 (כ-12%) היו מוסדרים, 139 (כ-52%) נמצאו בהליך הסדרה ו-95 (כ-36%) לא החלו כל עיקר בהליך הקצאה.

באמצע שנת 2013 הוקם בעירייה צוות תיקון ליקויים לעניין הדוח הקודם. חברי הצוות היו מנכ"ל העירייה, היועצת המשפטית לעירייה, מנהל המינהל הכללי ומנהלת אגף הנכסים (להלן - צוות תיקון הליקויים).

4 "עירייה איתנה" היא עירייה העומדת בתנאי סעיף 232א לפקודת העיריות (אינה מקבלת מענק איון, נטולת גירעון שוטף ועומדת בעוד כמה קריטריונים הנוגעים לאופן התנהלותה השוטף). עירייה שהוכרזה איתנה זכאית לשורה של הקלות מבחינת האסדרה של משרד הפנים, ובין היתר - פטור מקבלת אישור שר הפנים לביצוע עסקאות במקרקעין.

5 ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2007** (2008), "הקצאת מקרקעין לצורכי ציבור ברשויות המקומיות והפיקוח על השימוש בהם", עמ' 153; מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010** (2011), "עיריית פתח תקווה - הקצאת מקרקעין ללא תמורה", עמ' 617; מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012** (2012), "עיריית רחובות - הקצאת מקרקעין", עמ' 327.

6 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010** (2011), "עיריית פתח תקווה - הקצאת מקרקעין ללא תמורה", עמ' 617.

פעולות הביקורת

בחדשים אוגוסט עד נובמבר 2017 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב (להלן - הביקורת או ביקורת המעקב) לבדיקת התיקון של עיקר הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת. כמו כן נבדקו תלונות שהתקבלו במשרד מבקר המדינה בשנים 2016 - 2017 בנושא זה.

מסד נורמטיבי

1. פעולות העירייה לניהול המקרקעין מוסדרות בכמה דינים, ובהם פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות או הפקודה), התקנות שהותקנו מכוחה ונוהלי משרד הפנים.

בסעיף 188 לפקודה נקבע כי העירייה רשאית להשכיר מקרקעין או להרשות שימוש במקרקעין שאין בו משום שכירות; ואולם תקופת השכרה או תקופת שימוש העולה על חמש שנים טעונה החלטת המועצה ואישור שר הפנים. לפי סעיף 188(ב), עשייה במקרקעין כאמור לעיל בעירייה איתנה אינה טעונה אישור השר.

על פי תקנה 3(2)(ג) לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987, עירייה רשאית להתקשר בפטור ממכרז להעברת מקרקעין למטרות האלה: חינוך, תרבות, מדע, דת, צדקה, סעד, בריאות או ספורט.

בפסק דינו של בג"ץ (להלן - בג"ץ בלומנטל) נקבעו עקרונות יסוד להקצאת מקרקעין מאת רשות מקומית: על הרשות לברר מהם צורכי הציבור באזור שבו מצויה הקרקע המיועדת להקצאה ולבחור בגוף המתאים ביותר למילוי הצרכים הציבוריים על הצד הטוב ביותר; על הרשות לפרסם בציבור את כוונתה להקצות קרקע לגוף מסוים או לצורך מסוים, וכן עליה לפרסם את הקריטריונים להקצאה, כדי לאפשר התמודדות הוגנת על משאבי הציבור שבידיה ולהבטיח את תקינותו ואת שקיפותו של ההליך המינהלי; עליה לתת לציבור את זכות הטיעון; עליה להיוועץ בגופים מקצועיים לצורך קבלת החלטה מינהלית ראויה; ועליה להגביל את תקופת ההקצאה לזמן קצוב. עוד קבע בג"ץ בלומנטל ש"נראה כי איננו נדרשים לנוהל זה או אחר לצורך הקביעה כי הקצאת מקרקעין חייבת להיעשות על פי כללים וקריטריונים הוגנים, שוויוניים, ברורים, ענייניים וגלויים ועל-פי שיקולים ענייניים סבירים ומידתיים. אלה מהווים אבן פינה בקיומו של מינהל תקין המשרת את הציבור נאמנה"⁷.

7 בג"ץ 3638/99 בלומנטל נ' עיריית רחובות, פ"ד נד(4) 220 (2000).

בפסק דינו של בית המשפט המחוזי⁸ נקבע כי "הליך המעמיד מקרקעין ציבוריים לרשות הפרט או גורם פרטי, גם אם אינו 'הקצאת קרקע', וגם אם אין בו אלא מתן רשות לשימוש מוגבל בזמן במקרקעין, הוא הליך בעל משמעויות נרחבות ולעיתים יש בו ממין קביעת עובדה לדורות. קרקע היא משאב יקר ומוגבל ויש לעשות בה שימוש מושכל. רשות סבירה צריכה לבדוק את צרכיה הן המיידים והן ארוכי הטווח של השכונה ואף של האזור כולו. יש לאפיין את האוכלוסייה במקום ואת פוטנציאל ההתרחבות והצמיחה".

2. בספטמבר 2001 פרסם מנכ"ל משרד הפנים את הנוהל "הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית" ובהמשך פרסם לו כמה תיקונים⁹ (הנוהל, לרבות התיקונים לו, להלן - נוהל הקצאות). הנוהל נועד להסדיר הקצאת קרקע או מבנה בפטור ממכרז ללא תמורה (או בתמורה סמלית) מאת רשויות מקומיות לגופים הפועלים בתחום הרשות בנושאי חינוך, תרבות, דת, בריאות, רווחה וכיוצא באלה, כדי לסייע בפעולותיהם לטובת הציבור (להלן - הקצאת קרקע). הנוהל נועד לקדם: מינהל תקין, שמירת עקרון השוויון, חיסכון, יעילות, שקיפות וטוהר המידות בתחום הקצאת קרקע¹⁰.

בנוהל הקצאות נקבע כלהלן: הרשות המקומית מונחית להכין פרוגרמה (תכנית אב) לשטחי ציבור, למנות ועדה מיוחדת לענייני הקצאות (להלן - ועדת הקצאות), לאשר תבחינים (קריטריונים) להקצאת קרקעות בתחומה (להלן - תבחינים), לפרסם בהודעה לציבור ולאפשר לכל דורש לעיין בהם; הליך ההקצאה נקבע לשלביו, לרבות הנחיות לרשות המקומית לגבי פעולות מינהליות ומקצועיות שונות הכרוכות במימושו; ההקצאה מוגבלת לתקופה של 25 שנים, ואפשר להאריכה לשתי תקופות נוספות - אורכה של כל אחת עד עשר שנים; הרשות המקומית מחויבת לנהל רישום מסודר שירוכז בו כל המידע על הקצאות הקרקע בתחומה, לרבות הקצאות שאושרו לפני כניסת הנוהל לתוקפו (להלן - ספר ההקצאות).

בנוהל הקצאות הובהר כי הוא אינו חל רטרואקטיבית על התקשרויות שמועצת הרשות המקומית אישרה כדין בטרם פורסם הנוהל (1.10.2001). עם זאת, ההתקשרויות הללו כפופות לעקרונות היסוד שקבע בית המשפט העליון בבג"ץ בלומנטל.

3. בספטמבר 2005 פורסם "תדריך תכנון להקצאת קרקע לצורכי ציבור", שהוכן מתוך שיתוף פעולה של כמה משרדי ממשלה¹¹. בתדריך נקבעו מכסות קרקע שיוקצו למוסדות בכל תחום, זאת כדי להבטיח אספקה

8 עת"ם (תל אביב-יפו) 1312/02 קרסו לב זהבה נ' עיריית הוד השרון (פורסם במאגר ממוחשב, 25.6.03).

9 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2001. תיקונים לנוהל הקצאות פורסמו בחוזרי מנכ"ל 06/2002 מדצמבר 2002, 07/2004 מיולי 2004, 07/2005 מספטמבר 2005, 04/2007 ממאי 2007.

10 מתוך חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2001.

11 התדריך פורסם בשיתוף פעולה בין המינהל לפיתוח במשרד החינוך, מינהל התכנון במשרד הפנים (דאז), אגף הפרוגרמות במשרד הבינוי והשיכון ואגף התקציבים במשרד האוצר.

מיטבית של השירותים הציבוריים מראשית תהליך התכנון, וכדי להבטיח את יעול השימוש בקרקעות. על פי החלטת קבינט הדיור מיוני 2013 שנתקבלה נוכח התמורות הדמוגרפיות שחלו מאז פרסומו של התדריך והשפעתן על ביקוש קרקע לצורכי ציבור, פרסם מינהל התכנון בספטמבר 2016 "מדריך להקצאת שטחים לצרכי ציבור" מעודכן¹² (להלן - המדריך). המדריך הגדיר כללי תכנון והקצאה של שירותי ציבור שונים, שעל בסיסם יכול צוות התכנון להגדיר בתכנית את המענה התכנוני, בהתאם לצורכי האוכלוסייה ולמאפייניה באותו המקום, מתוך מטרה להבטיח תכנון יעיל ומיטבי של שטחי ציבור.

הפרוגרמה

על פי נוהל הקצאות, אחת לתקופה שתקבע הרשות המקומית - ולא יאוחר מתום שנה ממועד פרסום הנוהל - היא תכין תכנית אב לשטחי ציבור (להלן - הפרוגרמה), ובמסגרתה ייקבעו ייעודים לשימוש בקרקעות שבתחומה. מתום השנה ואילך לא תקצה הרשות המקומית קרקע, אלא אם היא כלולה במסגרת הפרוגרמה.

על פי המדריך, הרשות המקומית תכין פרוגרמה לצרכי ציבור לאחר שתגדיר את צורכי הציבור הנדרשים בהתאם לאפיון הפרופיל הדמוגרפי של האוכלוסייה הצפויה להתגורר במקום וקביעת צורכי הציבור לסוגיהם שידרשו לאוכלוסייה זו על פי מאפייניה. הפרוגרמה לצורכי ציבור נועדה לסייע למתכנן ולמוסד התכנון הן בגיבוש התכנית והן בקידומה בהליך הסטטוטורי. כמו כן היא נועדה לשמש כלי עזר בידי הרשות המקומית לצורך ניהולם השוטף של שטחי הציבור שברשותה¹³.

לעירייה יש פרוגרמה לשטחי ציבור משנת 2008. בנובמבר 2015 התקשרה העירייה עם חברה חיצונית כדי לקבל שירותי תכנון לצורך הכנת פרוגרמה חדשה לשטחי ציבור בשטח שיפוט העירייה. הוקם צוות היגוי לליווי התכנית בהרכב עובדי עירייה ונציגי החברה. בטיטת התכנית מאפריל 2017 (להלן - טיטת התכנית) מפורטות מטרותיה, ושם נכתב בין היתר שהעיר נמצאת לאחר עשור של פיתוח מואץ של מגורים ובפתחה תכניות להתחדשות עירונית ותכנית שלד לרובע מגורים חדש. לכן הייתה העירייה חייבת להיערך למתן שירותי ציבור בהיקף רחב וברמה גבוהה. יצוין כי מאז 2008 עלה מספר התושבים בתחום שיפוטה של העירייה בכ-19%.

12 הקבינט החליט "למנות ועדה בראשות מנהלת מינהל התכנון במשרד הפנים או נציגה, אשר תבחן את הצורך בעדכון תדריך התכנון להקצאת קרקע לצורכי ציבור מ-2005".

13 מינהל התכנון, **מדריך להקצאת שטחים לצרכי ציבור** (2016), עמ' 14. אמנם המדריך חל מ-2016, אך גם במדריך הישן מ-2005 קיים העיקרון שיש לקבוע מכסות קרקע שיוקצו למוסדות בכל תחום, כדי להבטיח אספקה מיטבית של השירותים הציבוריים מראשית תהליך התכנון.

בטיטות התכנית חולקה העיר לרבעים, וכל רובע אופיין מבחינת האוכלוסייה, הדמוגרפיה ומצאי השטחים הציבוריים. נוסף לכך נחזתה התרבות האוכלוסייה לפי שנים ורבעים.

במועד סיום הביקורת, נובמבר 2017 (להלן - מועד סיום הביקורת), טרם הסתיימה הכנתה של פרוגרמה מעודכנת.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי עליה להשלים את הכנת הפרוגרמה החדשה בהקדם לצורך ניצול מיטבי של הקצאת המקרקעין בעיר.

רישום נכסי העירייה וניהולם

1. בפקודת העיריות נקבע כי כל המקרקעין שהם קניינה של העירייה יירשמו בספרי האחווה על שם העירייה. בתקנות הרשויות המקומיות (ניהול פנקסי זכויות במקרקעין), התשכ"ז-1967 (להלן - תקנות המקרקעין), נקבע כי הרשות המקומית חייבת לנהל רישום של זכויותיה על המקרקעין.

על פי תקנות המקרקעין תנהל כל רשות מקומית פנקס מיוחד שבו תרשום את זכויותיה על המקרקעין, ואשר יכלול בין היתר את ספר נכסי דלא-ניידי של הרשות. מועצת הרשות המקומית תסמיך את אחד מעובדיה להיות רשם הנכסים, ותפקידו יהיה לנהל את רישום פנקס המקרקעין של הרשות.

על פי נוהל הקצאות, כאמור, תקיים הרשות המקומית רישום מרוכז של כל הקצאות הקרקע שאושרו בתחומה. בספר ההקצאות ירוכז גם מידע על הקצאות קרקע שאושרו טרם פרסום הנוהל. בעת דיוניה של ועדת ההקצאות בנוגע להקצאת קרקע יהיה מונח לפניו ספר ההקצאות, ורישומיו יהיו מעודכנים עד 30 ימים לפני מועד הדיון.

ועדת ההקצאות נסמכת בעת קבלת החלטותיה על ספר ההקצאות, ועל כן חשוב שיהיה מעודכן.

הביקורת הקודמת העלתה כי סקר נכסים שהעירייה החלה בו בשנות התשעים לא הושלם, והמידע שבידי אגף הנכסים על נכסי העירייה היה חלקי בלבד ולא עדכני. עקב כך לא היה בידי העירייה פנקס הכולל רישום מלא ומדויק של כלל זכויותיה במקרקעין, וספר ההקצאות לא היה ממצה.

אגף הנכסים עורך רישום מרוכז של כל הקצאות הקרקע שאושרו בתחום שיפוטה של העירייה בטבלה ממוחשבת (בפורמט אקסל), ורישום זה הוא ספר ההקצאות של העירייה. כמו כן אגף הנכסים מקיים מעקב שוטף על נכסים שנמצאים בשימוש עמותות ושטרם הוסדר השימוש בהם על פי נוהל הקצאות, וזאת באמצעות טבלה אחרת (להלן - טבלת סטטוס הקצאה).

העירייה אינה מנהלת פנקס ממצה ומעודכן של הזכויות בכלל המקרקעין השייכים לה והמופקדים בידה מתוקף היותה נאמנת ציבור תושביה, אף שמחובתה לעשות כן על פי דין

2. באוקטובר 2013 התקשרה העירייה עם חברה לביצוע סקר נכסים. עבודת החברה נעשית בשלבים וכוללת איסוף נתונים והזנתם לספר הנכסים של העירייה במערכת ייעודית. רק לאחר סיום עבודת החברה יתאפשר לעובדי אגף הנכסים להשתמש במערכת לעדכון ולהזנה של נתונים.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת טרם הושלם סקר הנכסים, כארבע שנים לאחר שהחל ביצועו, וממילא הוא לא הוגש לעירייה.

בגלל אי-השלמת סקר הנכסים אין בספר הנכסים של העירייה מידע מעודכן על כלל נכסי העירייה, כנדרש בתקנות המקרקעין, ובהכרח אין יודעים אם נעשה בהם שימוש, וממילא גם לא ניתן לוודא את שלמות המידע בספר ההקצאות ובטבלת סטטוס הקצאה. מלבד זאת, עד להשלמת הסקר וסיום עבודת החברה אין אגף הנכסים יכול לעבוד עם תוכנה ייעודית לניהול כלל קרקעות העירייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי אף שחלפו 16 שנים ממועד פרסום נוהל הקצאות ו-6 שנים ממועד פרסום הדוח הקודם, היא לא תיקנה את הליקוי שהועלה בדוח ועדיין אינה מנהלת פנקס ממצה ומעודכן של הזכויות בכלל המקרקעין השייכים לה והמופקדים בידה מתוקף היותה נאמנת ציבור תושביה, אף שמחובתה לעשות כן על פי דין.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי תנאי מוקדם להקצאה יעילה ומיטבית של קרקעות ומבנים הוא קיום בסיס נתונים מלא ומעודכן של כל הנכסים שברשותה, הכולל את תיאור הנכסים, את השימוש שנעשה בהם ואת זהות מחזיקיהם. על העירייה להחיש את השלמת סקר הנכסים ואת עדכונו המלא ולעדכן בהתאם את ספר ההקצאות.

3. בנוהל הקצאות נקבע כי ספר ההקצאות יהיה פתוח לציבור.

נמצא כי אגף הנכסים מאפשר לעיין בספר ההקצאות במשרדי האגף, אולם הספר אינו מפורסם באתר המרשתת (אינטרנט) של העירייה.

מאחר שמדובר בנכסים המשמשים לצורכי ציבור, מן הראוי שספר ההקצאות יפורסם באתר המרשתת של העירייה, כדי להנגיש את המידע ולהגביר את שקיפותו לציבור הרחב. לעת עתה יש להוסיף פרסום באתר המרשתת בכפוף להערה ולפיה המידע המתפרסם הוא חלקי, והמידע המלא יוצג לאחר השלמת סקר הנכסים שהעירייה מבצעת.

הסדרת ההקצאה של מקרקעי העירייה לפי נוהל הקצאות

בנוהל הקצאות נקבע כי בקשות להקצאת קרקע מאת הרשות המקומית יידונו בוועדה מיוחדת, היא ועדת ההקצאות. בוועדה יכהנו חמישה חברים: מנכ"ל הרשות, גזבר הרשות או נציגו, היועץ המשפטי ברשות או נציגו, מהנדס הרשות ומנהל מחלקת הנכסים ברשות. עוד נקבע בנוהל שעל ועדת ההקצאות לגבש הצעת תבחינים להקצאת קרקעות בתחום הרשות המקומית.

בהתאם לנדרש בנוהל הקצאות, הקימה העירייה ועדת הקצאות וקבעה תבחינים. מחלקת הנכסים בודקת את הבקשות להקצאת נכסים ומעבירה לוועדת ההקצאות מידע על התאמת הבקשה לייעוד הקרקע.

על פי נוהל הקצאות, הליך ההקצאה כולל בין היתר הגשת בקשה ומסמכים מאת העמותה המבקשת הקצאה, פרסום דבר ההקצאה לציבור ומתן זכות טיעון למתנגדים. היה ויוגשו התנגדויות, ועדת ההקצאות רשאית, אם תמצא לנכון, לזמן את המתנגדים להשמיע את טענותיהם לפנייה. רק בתום הליך ההקצאה - לאחר שההסכם שנחתם בין העמותה לרשות המקומית מקבל את אישור מועצת הרשות - רשאית העירייה לתת את הנכס לשימוש העמותה.

על הקצאת קרקע לתקופה של שנה או פחות חל הליך מקוצר (להלן - הנוהל המקוצר).

כאמור, על פי הדוח הקודם, מתוך 266 נכסים ציבוריים שהיו בשימוש עמותות, הוסדרה הקצאתם של 32 (כ-12%) מהנכסים בלבד, 139 (כ-52%) נמצאו בהליך הסדרת הקצאה, ו-95 (כ-36%) לא החלו כל עיקר בהליך הקצאה.

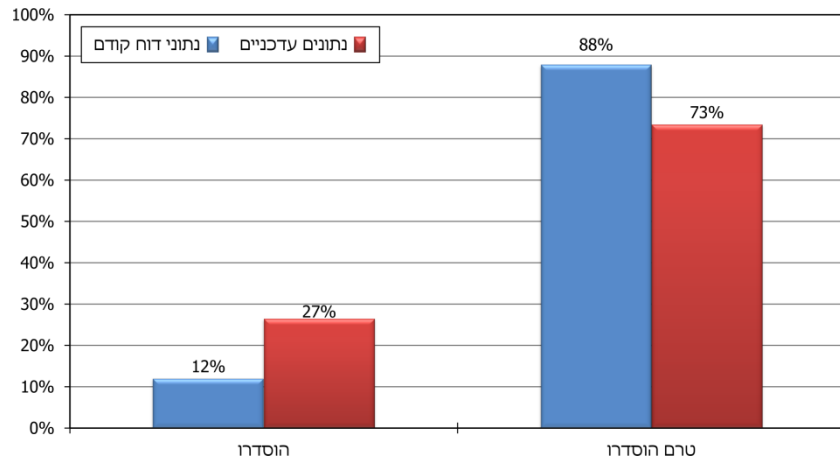
על פי נתוני אגף הנכסים במועד סיום ביקורת המעקב (נובמבר 2017)¹⁴, מתוך 283 נכסים עירוניים (מבנים או קרקעות) שהיו בשימוש עמותות והיו אמורים לעבור הליך הקצאה, רק 75 (כ-27%) הוסדרו במסגרת הליך הקצאה, 137 (כ-48%) נמצאו בהליך הסדרת הקצאה, ו-71 (כ-25%) לא החלו כל עיקר בהליך הקצאה¹⁵.

14 הנתונים מתוך טבלת סטטוס ההקצאה המעודכנת.

15 קיימים גם נכסים שהושכרו לעמותות תמורת דמי שכירות ריאליים (לא סמליים). נוהל הקצאות אינו חל על נכסים אלה.

העירייה מתירה להשתמש ברוב הנכסים העירוניים שבשימוש עמותות, אף שלא הסתיים הליך הקצאתם, לא נחתם הסכם עם העמותה ולא ניתן אישור מועצת העירייה

תרשים 1: שיעור הנכסים שהוסדרו (הדוח הקודם לעומת הדוח הנוכחי)



מהנתונים עולה כי שיעור הנכסים שהקצאתם הוסדרה עלה במידה מסוימת מאז הדוח הקודם: אז לא הוסדרה הקצאתם של 88% מהנכסים, ובדוח הנוכחי - של 73% מהנכסים, אבל רובם עדיין לא הוסדרו. משמעות הנתונים: העירייה מתירה להשתמש ברוב הנכסים העירוניים שבשימוש עמותות, אף שלא הסתיים הליך הקצאתם, לא נחתם הסכם עם העמותה ולא ניתן אישור מועצת העירייה.

נמצא כי חלק ניכר ממקרי אי-ההסדרה נובע מקשיים בהתנהלות אגף הנכסים מול הגופים המשתמשים בנכסים ומהימנעות העירייה מנקיטת הליכים מרתיעים בתגובה לחוסר היענותם לדרישותיה להסדיר את שימושם בנכס. להלן פירוט:

מוסדות דת

על פי טבלת סטטוס הקצאה, במועד סיום הביקורת רק 41 (31%) עמותות המפעילות מוסדות דת, לרבות בתי כנסת, בנכסים עירוניים סיימו את הליך ההקצאה כדין, ו-91 (69%) עמותות לא סיימו את הליך ההקצאה - מהן 56 עמותות אפילו לא החלו בהליך ההקצאה - כל זאת בזמן שהן עושות שימוש בנכס עירוני שלא כדין.

פעולות העירייה להסדרת השימושים

1. ביוני 2012 התקיים דיון בעירייה בעקבות הדוח הקודם, ועלתה בו השאלה כיצד לקדם את הסדרת השימוש בנכסי העירייה על פי נוהל הקצאות. בדיון השתתפו מנהל אגף לקידום מעקב ותיאום המערכות העירוניות, מנהלת אגף נכסים והיועצת המשפטית לעירייה. מנהל האגף לקידום מעקב ותיאום המערכות העירוניות אמר שיש לקבוע לעמותות לוח זמנים להסדרת

השימוש בנכסים בהן הן משתמשות, ואם הן לא יעמדו בו גם לאחר התראה, תפעל העירייה לפינוי מהנכס.


באמצע שנת 2013 הוקם כאמור בעירייה צוות תיקון ליקויים לעניין הדוח הקודם. בישיבות הצוות נקבע חד-משמעית, שהמשתמשים בנכסי העירייה ידרשו להסדיר את השימושים על פי נוהל הקצאות, שאם לא כן ידרשו לשלם לעירייה דמי שכירות או דמי שימוש.

במאי 2013 פרסמה העירייה מכרז פומבי להשכרת מבני ציבור (מכרז 9/13). למכרז צורפה שמאות של שמאי מקרקעין (להלן - שומת מבני ציבור) שעל בסיסה נעשה המכרז, ונקבע מחיר מינימום. במכרז נקבע שאם לא תזכה במכרז כל הצעה או לא תוגש כל הצעה, תהא העירייה רשאית בתקופת המכרז¹⁶ להשכיר את המבנים על פי שומת מבני ציבור. המועד האחרון להגשת הצעות היה 16.6.2013. לעירייה הוגשו שלוש הצעות לשימוש במבנים לבתי כנסת.

מתוך רצון להקל על בתי הכנסת לשלם את דמי השכירות החליט צוות תיקון ליקויים בספטמבר 2014, שאגף הנכסים יפעל לקבלת שמאות נוספת לדמי שכירות שתגדיר בית כנסת "מבנה לא סחיר". בספטמבר 2014 הכין אגף הנכסים שומת מבני ציבור מעודכנת המתייחסת להשכרת מבנה המשמש בית כנסת. בפברואר 2016 פרסמה העירייה מכרז חדש (מכרז 11/16), ושומת מבני הציבור מדצמבר 2015 שנערכה במסגרתו הייתה תקפה במועד הביקורת.

בדצמבר 2014 החליט צוות תיקון ליקויים כי יש להסדיר את השימושים במבני בתי הכנסת בהתאם לנוהל הקצאות או בדרך של שכירות זמנית על פי שומת מבני ציבור עד להסדרת ההקצאה כדין. עם זאת, מאחר שמדובר במוסדות דת, הנחה ראש העירייה בתיאום עם נציגי הסיעות במועצת העיר, כי תישלח פנייה נוספת ואחרונה לכל עמותות בתי הכנסת שלא הוסדר שימושן במבנה, ובה יוצגו לפנייהן החלופות להסדרתן. עוד יצוין בפנייה כי עמותה שלא תסדיר את שימושה בהתאם לאחת החלופות בתוך 60 יום ממועד הפנייה, תנקוט נגדה העירייה את ההליכים המשפטיים העומדים לרשותה.

2. מאחר שמדובר בעשרות משתמשים אישר ראש העירייה כי הפנייה תישלח לכמה משתמשים כשלב ניסיוני (פיילוט), כדי ללמוד את תוצאות ההחלטה. באוגוסט 2016 שלח אגף הנכסים פנייה לשש עמותות המפעילות בתי כנסת, על פי מפתח של שתי עמותות מכל מגזר. בפנייה הציג האגף את שתי החלופות שנקבעו לעיל - לבחירתן בתוך 60 יום. חלק מהעמותות ביקשו הליך הקצאה, וחלקן לא הגיבו על הפנייה. לעמותות בתי הכנסת שלא הגיבו שלח אגף הנכסים התראה בנובמבר 2016, לאחר חלוף 60 הימים, ובה נכתב כי אם לא יגיבו "בתוך 30 ימים, נאלץ לנקוט בצעדים משפטיים. התראה נוספת לא תשלח".


 אי-אכיפת הנוהל
 כלפי עמותות
 מסוימות פוגעת
 בשוויון כלפי עמותות
 שהסדירו את מעמדן
 וכלפי גופים ותושבים
 אחרים הרוצים
 להשתמש בנכסי
 העירייה, אך אינם
 יכולים לעשות זאת
 בגלל מחסור
 במשאבים

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא שלחה העירייה הודעות חיוב בדמי שימוש ראויים לעמותות בתי הכנסת שלא החלו בהליך ההקצאה ולא נקטה פעולות להפסקת השימוש בנכס כלפי עמותה כלשהי, כפי שהחליטה לעשות.

3. עוד נמצא כי על אף האמור לא למדה העירייה את תוצאות השלב הניסיוני, לא פעלה לפנות מנכסיה את העמותות שלא סיימו את הליך ההקצאה ולא גבתה דמי שימוש אף לא מאחת מהן.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על שאינה מקיימת אף את החלטותיה שלה. אי-אכיפת החלטותיה היא בגדר עידוד להפרת החוק והמינהל התקין והתנהלות לא שוויונית כלפי עמותות שהסדירו את שימושן בנכסיה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי עליה לנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותה כדי לאכוף על העמותות את הסדרת ההקצאה. התנהלותה של העירייה כפי שבאה לידי ביטוי בדוח הקודם וכן ממועד הדוח הקודם עד היום היא הפרה של החוק, של התקנות ושל נוהל הקצאות. אי-נקיטת פעולה ממשית מצד העירייה כלפי עמותות המחזיקות בנכסים שאינם מוסדרים מעלה ספק בנוגע לנחישותה להסדיר את ההקצאות, ויש בכך משום סימן לעמותות שהן יכולות להתעלם מפניותיה של העירייה אליהן להסדרת הקרקע ועידוד להפר את החוק.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2018 מסרה העירייה כי הנהלת העירייה סבורה שיש לנהוג ברגישות רבה בכל הנוגע לצורכי הדת של תושבי העיר, ואין לנקוט הליכים דרסטיים של פינוי בתי כנסת לאחר שהפעלו שנים רבות מתוך התנדבות של תושבים למען הציבור.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי כל העמותות המבקשות נכסים בהקצאה ללא תמורה או בתמורה סמלית אמורות לפעול למען הציבור, ומובן מאליו שאין בכך כדי לפטור אותן מלפעול על פי הנוהל - הוא הדין במוסדות הדת. אי-אכיפת הנוהל כלפי עמותות מסוימות פוגעת בשוויון הן כלפי עמותות שהסדירו את מעמדן והן כלפי גופים ותושבים אחרים הרוצים להשתמש בנכסי העירייה, אך אינם יכולים לעשות זאת בגלל מחסור במשאבים.

4. שש שנים כבר חלפו מפרסום דוח הביקורת הקודם, ולמרות זאת מתברר מן המעקב על כמה עמותות שהוזכרו בו כמפעילות מוסדות דת שלא הסדירו את שימושן בנכסי העירייה, כי זו עדיין לא השכילה להביא לידי הסדרת השימוש, ולפיכך העמותות ממשיכות להשתמש בנכס עירוני ואפילו לא החלו בהליך ההקצאה. להלן דוגמאות:

עמותה א'

בשנת 2007 ביקשה עמותה א' לקיים בית כנסת נייד בשבתות בלבד במבנה עירוני שנבנה מתקציבי משרד החינוך ושימש בעבר את החינוך הפורמלי בעיר. העירייה איפשרה לעמותה להשתמש בכיתה אחת במבנה (להלן בפרק זה - הנכס) לקיום בית כנסת בשבתות, אבל הורתה שבית הכנסת יגביל את השימוש בנכס לשבתות בלבד ולא יפריע לשימוש בכיתה בימי חול.

במועד הביקורת הקודמת הגישה העמותה לאגף הנכסים בקשה להקצות לה את הנכס, שכבר נמצא בשימוש קודם לכן, ללא הקצאה כדין. אגף הנכסים הקפיא את טיפולו בנכס בשל התנגדות האגף לחינוך מבוגרים בעירייה להקצאה ומשום שהמבנה הוקם במימון משרד החינוך, והוא שנדרש לאשר את אופן השימוש בו¹⁷.

במרץ 2011 דרש אגף הנכסים מן העמותה לפנות את הנכס בתוך שלושה חודשים. ביולי 2011 לאחר שהעמותה לא פינתה את הנכס, הגישה העירייה לבית המשפט תביעת פינוי נגד העמותה, אך ביוני 2015 הורה בית המשפט לסגור את התיק "מחוסר מעש"¹⁸. במאי 2017 חזרה ודרשה העירייה מן העמותה להסדיר את השימוש בנכס על פי נוהל הקצאות. העירייה הוסיפה כי אם לא תתקבל התייחסות העמותה עד למחצית השנייה של חודש יולי 2017, היא תיאלץ לנקוט את כל האמצעים החוקיים העומדים לרשותה להשבת הנכס לחזקתה. במועד הביקורת הנוכחית משמש המבנה בית ספר יסודי, והעמותה ממשיכה להשתמש בחדר אחד בו, אף שלא החלה בהליך הקצאה.

נמצא כי עד למועד סיום הביקורת לא נקטה העירייה אמצעים נוספים להשבת הנכס לחזקתה.

בתשובת העירייה נמסר כי רב מרכז העיר משתמש באותו חדר לשם קבלת קהל.

מבירור שעשה משרד מבקר המדינה במועצה הדתית פתח תקווה עולה כי לרב מרכז העיר יש לשכה במבנה המועצה הדתית ושם הוא מחויב לקבל קהל, ופעילותו בנכס העירוני קשורה לעמותה בלבד, ולא למועצה הדתית.

17 על פי נוהל משרד החינוך "נוהל לטיפול במבנים מתפנים" משנת 2005, רשות מקומית המבקשת להעמיד מוסד חינוך שנבנה מתקציבי המדינה לשימוש של מוסד חינוך שאינו רשמי או למוסד חינוך שאינו בבעלותה צריכה לקבל הסכמה לכך מראש ובכתב ממנהל הפיתוח במשרד החינוך.

18 הדיון בתיק נדחה כמה פעמים עקב מגעים בין הצדדים למציאת פתרונות.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי השימוש שהעמותה והרב עושים בנכס עירוני מחייב הקצאה על פי הנוהל. מלבד זאת, מכיוון שמדובר במבנה שנבנה מתקציב משרד החינוך, היה עליה לבקש אישור לשימוש זה ממשרד החינוך. זה יותר מעשור העמותה משתמשת בנכס עירוני ללא אישור משרד החינוך וללא הסדרה על פי נוהל הקצאות, ולכן על העירייה לפעול לפינוי הנכס.

עמותה ב'

עשרות שנים לפני מועד הביקורת הקודמת הוקם בית כנסת על קרקע עירונית, ומפעילה אותו עמותה ב'. בביקורת הקודמת נמצא כי אף שהעירייה דרשה מן העמותה להסדיר את שימושה בנכס, והעמותה לא עשתה זאת, לא נקטה נגדה העירייה שום צעד אכיפה ולא דרשה את פינויה מהנכס.

על פי נוהל הקצאות, גוף המבקש כי תוקצה לו קרקע חייב לצרף לבקשתו, בין היתר, אישור ניהול תקין ודוח כספי מבוקר.

עמותות המפעילות בתי כנסת דרשו מהעירייה להסתפק באישור ניהול תקין מרשם העמותות במקום דוח כספי מבוקר מאחר שאין באפשרותן לשאת בהוצאות הכרוכות בעריכת הדוח. בעקבות זאת שאלה העירייה באפריל 2011 את היועצת המשפטית של משרד הפנים אם ניתן להסתפק באישור ניהול תקין.

ביולי 2011 השיבה הלשכה המשפטית במשרד הפנים לעירייה כי מכיוון שקרקעות הן משאב מוגבל, עמותה המבקשת לקבל קרקע עירונית על פי נוהל הקצאות חייבת להציג דוח כספי מבוקר, ואין להסתפק בטופס ניהול תקין. אגף הנכסים הביא תשובה זו לידיעת העמותה ומיולי 2011 ועד מאי 2017 פנה כמה פעמים לעמותה בבקשה להסדיר את שימושה בקרקע העירונית על פי נוהל הקצאות, שאם לא כן תיאלץ העירייה לנקוט נגדה את כל האמצעים החוקיים העומדים לרשותה כדי להשיב את הנכס לחזקתה.

עד מועד סיום הביקורת, אף שהעמותה לא הסדירה את שימושה בקרקע, לא נקטה העירייה הליכים נוספים נגדה, וזו ממשיכה להשתמש בקרקע עירונית ללא הליך הסדרה כדין.

בעקבות הביקורת בפברואר 2018 העביר אגף הנכסים בהנחיית ראש העירייה את הנושא ליועצת המשפטית לעירייה לקבלת חוות דעת כיצד לנהוג במקרה.



עמותות בתי כנסת
נכנסו לנכסים
עירוניים בסמוך
לספטמבר 2013 ללא
חתימה על חוזה
שכירות, והן
משתמשות בנכסים
ללא כל הסדר חוקי,
ללא תשלום דמי
שכירות לעירייה וללא
תשלום הוצאות המים
והחשמל

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי אם אין העמותות מסדירות את שימושן בנכס בהליך הקצאה כדון, על העירייה לנקוט פעולות מרתיעות להוצאתן מהנכס או לחייבן בתשלום דמי שימוש ראויים. שליחת מכתבי התראה שוב ושוב ללא נקיטת אמצעים אחרים אינה יעילה, פוגעת בכוכר ההרתעה של העירייה, מעודדת את הפרת החוק וגורמת לאי-שוויון כלפי עמותות שהסדירו את שימושן בנכס.

עמותות בתי כנסת שקיבלו לשימושן נכס עירייה על פי מכרז מבני ציבור אך לא שילמו דמי שכירות

עמותה ג': העמותה הפעילה בית כנסת בנכס עירוני בהתאם לחוזה שכירות עם העירייה מספטמבר 2013 ועד לאוגוסט 2015, המועד שבו אישרה מועצת העירייה את הקצאת המבנה לעמותה, אך לא שילמה את כל דמי השכירות בגין שימושה בנכס. במועד סיום הביקורת היה חובה הרשום לעירייה סך של כ-45,600 ש"ח. העמותה הפקידה בידי העירייה ערבות בנקאית על סך 2,000 ש"ח, אך העירייה לא עשתה שימוש בערבות שהופקדה לכיסוי חלק מהחוב.

נמצא כי העירייה דרשה מהעמותה בכתב לשלם את חובה, אך לא עשתה פעולות נוספות לגבייתו כשלא נענתה, לא התנתה את אישור ההקצאה בפירעון החוב ולא הגישה תביעה לגבייתו.

בעקבות הביקורת הגישה העירייה בנובמבר 2017 תביעה נגד העמותה לתשלום החוב.

שלוש עמותות המפעילות בתי כנסת (להלן - עמותות ד', ה', ו'): העמותות ניגשו למכרז 9/13 להשכרת מבני ציבור לשם שכירת מקום במבנה עירוני המוגדר מועדון עירוני ובאחריות האגף לתרבות יהודית. הצעתן אושרה באוגוסט 2013, ואגף הנכסים העביר להן חוזה שכירות לחתימתן.

בסמוך לספטמבר 2013 נכנסו שלוש העמותות לנכס ללא ידיעת אגף הנכסים בעירייה וללא חתימה על חוזה שכירות עם העירייה.

מעיון בתכתובת מאוגוסט 2013 ועד יולי 2017 בין אגף הנכסים לעמותות עולה כי אגף הנכסים העביר לכל אחת מהעמותות את הנוסח הראשון של החוזה באוגוסט 2013, ואחר כך - לבקשת העמותות ובעקבות התערבות ראש העירייה - תוקנו החוזים כמה פעמים, אך גם על החוזים המתוקנים לא חתמו העמותות.

עד מועד סיום הביקורת לא דאגה העירייה שהעמותות יחתמו על החוזים. לפיכך העמותות ממשיכות להשתמש בנכס ללא כל הסדר חוקי, ללא תשלום דמי שכירות לעירייה ואף ללא תשלום הוצאות המים והחשמל בגין שימושן בנכסים.

נמצא כי חובותיהן של העמותות בגין השימוש בנכסים לא נרשמו בספרי העירייה, וכן לא נזקפו לחובתן הוצאות החשמל והמים שהעירייה שילמה. מאחר שלא נחתמו הסכמים המקנים לעירייה ערובות מתאימות לתשלום דמי השכירות והוצאות השימוש בנכסים, תתקשה העירייה לגבות את החובות האלה.

עוד נמצא כי מאוגוסט 2013 עד יולי 2017 שלח אגף הנכסים לעמותות (ישירות או באמצעות האגף לתרבות יהודית) דרישות לחתום על החוזים, למסור ערבויות ולשלם בעבור המים והחשמל, אך פרט לשליחת מכתבים לא עשתה העירייה כל פעולה להוצאת העמותות מהנכסים או לגביית חובותיהן.

בתשובתן למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2017 מסרו עמותות ד' ו-ה' כי הכניסה למתחם הייתה בהסכמת העירייה ובאישורה, וכי הן קיבלו את המפתחות מידי בכיר בעירייה.

בתשובת העירייה למשרד מבקר המדינה נמסר כי המבנה נמסר לאחריותו של האגף לתרבות יהודית, ולא ידוע לה מי הבכיר בעירייה שלכאורה מסר לעמותה ד' את המפתחות.

בתשובת מנהל האגף לתרבות יהודית מפברואר 2018 נמסר כי האגף "קיבל את המקום המדובר להפעלה כמועדון עירוני לקיום פעילות שבועית הקשורה לתרבות יהודית... פעילות עצמאית ופעילות עם העמותות".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי מכיוון שאגף הנכסים הוא הממונה על ניהול נכסי העירייה, אין לאפשר לאגף אחר או לכל בעל תפקיד אחר בעירייה לפעול בחריגה מהסמכות המוקנית להם וללא קבלת אישור מראש מהאגף הממונה, ובוודאי שלא למסור נכסים עירוניים לשימוש עמותות שלא כדין. התנהלות העירייה מלמדת על אי-סדר ארגוני, חוסר תיאום בין נושאי התפקידים בה וחוסר שליטה בניהול נכסיה.

בתשובה נוספת של העירייה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2018 מסר ראש העירייה כי בשנת 2015 הנחה שמסירת מפתחות מבנה עירוני תהיה רק בפקוח המנכ"ל על פי הקצאות או החלטות כדין.

לעניין תשלום הוצאות החשמל והמים מסרה עמותה ד' בתשובתה כי ברור לה שעליה לשאת בהוצאות פעילותה במתחם, אולם העירייה טרם מצאה פתרון אשר יאפשר בדיקה וחלוקה של ההוצאות בנפרד לכל אחת מהעמותות במתחם.

בתשובת העירייה למשרד מבקר המדינה נמסר כי מנהל האגף לתרבות יהודית היה צריך להתקין מוני חשמל משניים וכן לקרוא את שעון המים בתום הפעילות בימי חמישי ולחייב את העמותות בהתאם.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולעומד בראשה כי עליהם לעשות את הפעולות הנדרשות, לרבות התקנת מונים, כדי שתתאפשר גביית ההוצאות מהעמותות הפועלות במתחם.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי היה עליה לאסור את הכניסה לנכסיה ואת השימוש בהם כל עוד לא נחתמו חוזה שכירות ולא ניתנו ערבויות מתאימות, והיה עליה לפעול לפיני העמותות מיד לאחר שהתברר שאינה מצליחה להביא לחתימתן על חוזה שכירות. השארת העמותות בנכסי העירייה יותר מארבע שנים ללא הקצאה כדין או חתימה על חוזה שכירות ותשלום דמי שכירות מלמדת שהעירייה נותנת "אור ירוק" למצב ולמעשה מעודדת להפרת החוק.

בחינת החיוניות של הקצאת הנכס

בנוהל הקצאות נקבע כי ועדת ההקצאות תיוועץ במהנדס הוועדה המקומית לתכנון ובנייה ובגופים המקצועיים הרלוונטיים בנוגע לחיוניות ולתועלת שבהקצאת הקרקע לצורך המבוקש במסגרת הקריטריונים הכלליים שאישרה ופרסמה הרשות.

בישיבה של צוות תיקון ליקויים בפברואר 2014 עלתה שאלת הסדרת ההקצאה של מוסדות הדת. מנהלת אגף נכסים טענה כי קשה מאוד להסדיר את השימושים הקיימים, בין היתר מן הסיבות האלה: מדובר בהסדרתם של מאות שימושים קיימים, ורובם המכריע החלו לפני כניסת נוהל הקצאות לתוקפו; אין שיתוף פעולה עם העמותות; יש משתמשים שאינם מאוגדים כעמותה ואינם יכולים להסדיר את השימוש; עמותות שכבר מוכנות להסדיר את השימוש נדרשות לתקן את החוזה שנחתם בעבר, ולא כולן מסכימות לכך. היועצת המשפטית סברה שיש מצוקה של מוסדות דת ויש בעיה של מגזרים, ואחד הפתרונות הוא הכנת פרוגרמה שמציינת כמה בתי כנסת דרושים בכל אזור.

בנוהל הקצאות נקבע כי התבחינים יכללו בין היתר את ההוראה, שהארכת תקופת ההקצאה מותנית באישור היחידה המקצועית המתאימה ברשות המקומית כי נערכה בדיקה ונמצא שהקרקע עדיין משמשת לאותו השימוש שהוקצתה לו, וכי עדיין קיימת נחיצות לאותו שימוש ציבורי בקרקע.

בתבחינים שקבעה העירייה להקצאת נכס עירוני נקבע כי העירייה תהא זכאית לבטל את החוזה בינה ובין העמותה שהנכס הוקצה לה, אם "הפעילות המתבצעת בנכס חדלה להיות חלק מצרכי השכונה/האזור/העיר, ו/או מכבידה על החיים בסביבת הנכס ללא טעם מוצדק ו/או במידה בלתי סבירה (בהתאם לסיווג יעד השימוש בנכס, שעל פיו הוקצה הנכס מלכתחילה)".

מעיון בפרוטוקולים של ועדת הקצאות בשנים 2013-2017 בנושא בקשות של בתי כנסת להסדיר את שימושם בנכס בהקצאה נמצא כי לא נבחנה השאלה אם אכן הם עומדים בקריטריונים של צורך בהתאם לפרוגרמה העירונית.

שתי תלונות שהתקבלו במשרד מבקר המדינה בעניין הקצאת בתי כנסת בפתח תקווה מדגימות עד כמה חשוב לבחון את השימוש בנכסים לנוכח צרכי התושבים. בתלונה אחת נטען שבשכונה מסוימת חסרים מבני ציבור הנחוצים לתושבי השכונה, לרבות בית כנסת, ואילו בתלונה אחרת נטען כי באותה

השכונה קיים בית כנסת, אבל הוא ריק בכל ימות השבוע בשל מיעוט מתפללים, ולכן אין מקום להקצות מבנה ציבור לבית כנסת נוסף בשכונה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי מכיוון שהעמותות משתמשות במבנה זה שנים, ונוכח תלונות תושבים על מחסור במבני ציבור ועל השימושים הנעשים במבני הציבור, ראוי שהעירייה תבחן אם עדיין קיימת נחיצות לאותו השימוש בשכונה המסוימת, בדומה לחובתה בעת הארכת תקופת הקצאה בהתאם לנוהל הקצאות.



משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לעירייה על שלא תיקנה את הליקויים שהועלו בדוח הביקורת הקודם אף שחלפו מאז שש שנים, ועל אובלת ידה בנושא הסדרת השימושים של מוסדות הדת בנכסיה. אין לקבל מצב שבו המשתמשים בנכסים נמנעים מלהסדיר את שימושם בהם כנדרש על פי דין, והעירייה מאפשרת להם להמשיך להשתמש בנכסים במשך שנים - ויצא החוטא נשכר. אם גופים המחזיקים בנכסים עירוניים אינם עושים דבר להסדרת השימוש בנכס או נמנעים במכוון מלפעול על פי דרישת העירייה, עליה להשתמש בסמכויות הנתונות בידיה על פי דין. עליה לפעול לאלתר לפינוים של נכסים אלה ולהשבתם לחזקתה. הימנעות העירייה מאכיפה אפקטיבית היא בבחינת הסכמה שבשתיקה להמשך התופעה, דבר שמלמד על הזנחה ועל זלזול במשאבי הציבור. בהתנהלות זו העירייה מעודדת את המשך הפרת החוק מצד העמותות, פוגעת בשוויון בין התושבים ברשות ועלולה להנציח מצבים שאינם עולים בקנה אחד עם האינטרס הציבורי ועם צרכי התושבים.

מוסדות חינוך

בעקבות הדוח הקודם ריכזו אגף הנכסים נתונים על מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי שעמותות מפעילות מתוך שימוש בקרקע עירונית. הנתונים התקבלו מהעמותות המפעילות את מוסדות החינוך האלה.

בישיבת ועדת ההקצאות באוקטובר 2014 הציג אגף הנכסים לפני הוועדה את בקשות כלל העמותות המפעילות מוסדות חינוך. הוועדה דנה בשימושים הקיימים ובבקשות החדשות. בינואר 2015 פרסמה העירייה בעיתונות פרסום ראשון, בהתאם לנוהל הקצאות, לגבי מרבית הבקשות.

מוסדות החינוך ממשיכים לפעול בנכסי העירייה, חלקם במבנים ללא היתר בנייה כדין וללא הסדרת ההקצאה כנדרש

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, כשלוש שנים לאחר ישיבה זו, לא הסדירו העמותות את ההקצאה ל-92 מתוך 100 מוסדות חינוך שהן מפעילות במבנים עירוניים. מוסדות החינוך ממשיכים לפעול בנכסי העירייה, חלקם במבנים ללא היתר בנייה כדין, ללא הסדרת ההקצאה כנדרש, ולפיכך גם ללא מתן הזדמנות לתושבים להעלות לפני הוועדה את טענותיהם לגבי השימוש בנכסים. להלן דוגמאות (הדוגמאות הנדונות נבדקו בעקבות תלונות שהוגשו למשרד מבקר המדינה):

בית ספר א' וגן ילדים ב'

בפתח תקווה קיימות שלוש עמותות השייכות לרשת המפעילה מוסדות חינוך בזרם החינוך המוכר שאינו רשמי: עמותה ז' מפעילה את בתי הספר היסודיים, עמותה ח' מפעילה את בתי הספר העל-יסודיים, ועמותה ט' מפעילה את גני הילדים.

את בית ספר א' מפעילה עמותה ז' ואת גן ילדים ב' מפעילה עמותה ט' באותו מתחם. בית הספר משתמש במבנה יביל שהציבה העירייה במתחם בלי שקיבלה לכך היתר בנייה.

ביולי 2014 החליטה ועדת ההקצאות שהעירייה תופקד על הוצאת היתרי בנייה למבנים שבשטח הנמצא בבעלות העירייה. לפיכך יבקש אגף הנכסים ממינהל הנדסה חוות דעת על האפשרות להוציא היתר למבנים, ואם יש אפשרות, יימשך הליך ההקצאה.

באוגוסט 2015 אישר מינהל הנדסה לאגף הנכסים כי ניתן להוציא היתר עבור הוספת מבנה דו-קומתי ומבנה חד-קומתי לבית הספר.

באוקטובר 2014 דנה ועדת הקצאות בבקשות שונות של שלש העמותות (גני ילדים, בתי ספר יסודיים ובתי ספר על-יסודיים) לאשר פרסום ראשון לשימוש במבנים שבשימושן, ובין היתר - לגן ילדים ב' ולבית ספר א'. העמותות ביקשו גם לאפשר לשלושתן שימוש בכל המבנים.

בדיון שהוזכר לעיל החליטה ועדת ההקצאות לאשר פרסום ראשון, אך קבעה כי לא ניתן לאשר שימוש לשלוש העמותות של החינוך התורני בכל המבנים, וזאת משום שמדובר בעמותות שהן ישויות משפטיות נפרדות, וכל אחת מהן מנהלת בית ספר או גן במבנה נפרד; נוסף לכך, תנאי הסף להפעלת כל מוסד חינוך הם שונים, ופעמים רבות - תלווי מבנה, ולכן על הבקשות להיבחן בסמוך למועד ההקצאה בפועל, ולא ניתן לאשרן מראש; כמו כן, יש בכך כדי לפגוע בשוויוניות, שהיא יסוד נהל הקצאות. נהל הקצאות עניינו הקצאה לפי הצרכים במועד ההקצאה, ולא בעתיד. לכשירצו העמותות בעתיד לשנות את מטרת ההקצאה מגן לבית ספר או להפך ייבחנו כלל הפרמטרים באותו המועד.

בינואר 2015 פורסמו פרסומים ראשונים בהתאם לנהל הקצאות לגבי בקשות להקצאות שהוגשו לעירייה. בפרסומים נכתב שהעירייה קיבלה בקשות להקצאת נכסים לפעילות לטובת הציבור, וכי מדובר בהסדרת שימושים קיימים

במבנים ובחצרותיהם. בפרסום אחד נכללה גם הבקשה לגבי בית הספר א', ובפרסום אחר - לגבי גן הילדים ב'.

באוגוסט 2016 כתבו תושבים לאגף הנכסים ולגופים נוספים בעירייה "התנגדות להקצאת קרקע לעמותה לבית הספר" וביקשו לזמנם לכל דיון בנושא. התושבים הלינו גם בפני ראש העירייה, משרד מבקר המדינה ומשרד הפנים.

במועד סיום הביקורת בית הספר א' וגן הילדים ב' ממשיכים לפעול כבעבר באותו המתחם, וזאת במבנים ללא היתר בנייה כדין, ללא הסדרת ההקצאה כנדרש, ולפיכך גם ללא מתן הזדמנות לתושבים להביע את התנגדותם ולהשמיע את טענותיהם לפני הוועדה, וממילא גם ללא הכרעה בעניינם.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה על הסחבת בהסדרת השימושים בנכסים האמורים. עוד הוא מעיר כי עליה לדאוג להוצאת היתרי בניה כדין למבנים שהדבר נדרש להם.

בית ספר ג'

בית ספר ג' החל לפעול בנכס של העירייה. אין בידי אגף הנכסים מידע מתי החל בית הספר לפעול ומי איפשר את פעילותו. את בית הספר מפעילה עמותה ח'.

בשנת 2005 נודע לראשונה לאגף הנכסים על השימוש בנכס העירייה, ונשלחה פנייה לעמותה להסדיר את שימושיה כדין.

בשנת 2014 הגישה העמותה לעירייה בקשה להקצות לה את המבנה, שכאמור, זה שנים רבות היא משתמשת בו לבית ספר, ובאוקטובר 2014 החליטה ועדת הקצאות על הפרסום הראשון של דבר ההקצאה. בעקבות הפרסום הוגשה התנגדות תושבי השכונה שבה נמצא המבנה להקצאה, בעיקר נגד המבנים היבילים. מבנים אלו הוצבו במתחם ללא היתר, ולטענת התושבים, הפעילות בהם יוצרת מפגעי בטיחות ותעבורה לתושבי האזור. תלונת תושבי השכונה הוגשה גם לגופים אחרים, בין היתר למשרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, להנהלת העירייה, לגופי אכיפה ופיקוח בעירייה ולמשרד הפנים. על פי נוהל הקצאות, המועד להשמעת התנגדות לפני הוועדה אמור להיות לאחר הפרסום השני של ההקצאה. יצוין כי במתחם פועלים במבנים יבילים ללא היתר בנייה גם גני ילדים בהפעלת עמותה ט'.

באפריל 2015 החליטה ועדת הקצאות לתקן את החלטתה הקודמת בעניין ההקצאה לבית הספר לשלוש שנים בלבד או עד לבניית מבני קבע ולפרסם את הפרסום השני בהתאם. כמו כן היא החליטה לאשר לפרסום ראשון הקצאת מבנה, שייבנה לפי הרשאות משרד החינוך, במתחם אחר. עוד קבעה הוועדה שיש לבדוק עם מינהל ההנדסה את נושא היתרי הבנייה וההיתכנות להוצאת היתרי בנייה למכלול המבנים. בנובמבר 2015 קיבל אגף הנכסים את חוות

הדוגמאות של שימוש
העמותות בנכסי
העירייה מעידות על
היעדר שליטתה
בנכסיה ועל אוזלת
ידה בכל הקשור
לטיפול בהם במשך
שנים רבות

הדעת של מינהל הנדסה לגבי גני הילדים ובית הספר, ולפיה אין היתר לשום מבנה ציבור בחלקה, ולצורך זה נדרשת מפת מדידה מעודכנת.

נמצא כי בעקבות קבלת מסמך זה לא עשתה העירייה דבר, לא בקשר להוצאת היתרי בנייה ולא בקשר להסדרת הקצאתם של המבנים במתחם.

בספטמבר 2016 הציבה העירייה במתחם מבנה יביל נוסף ללא היתר בנייה לשימוש גני הילדים ובית הספר.

במועד סיום הביקורת בית הספר וגני הילדים ממשיכים לפעול כבעבר באותו המתחם, וזאת במבנים ללא היתר בנייה כדין, ללא הסדרת ההקצאה כנדרש, וממילא גם ללא מתן הזדמנות לתושבים להביע את התנגדותם לפני הוועדה וללא מתן מענה לטענותיהם.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי הדוגמאות שלעיל של שימוש העמותות בנכסי העירייה מעידות על היעדר שליטתה בנכסיה ועל אוזלת ידה בכל הקשור לטיפול בהם במשך שנים רבות. אי-ההסדרה פוגעת קשה בשוויון ובשלטון החוק. על העירייה להסדיר לאלתר את השימושים במוסדות החינוך ולנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותה לצורך זה.

מבקר המדינה התייחס בעבר לסוגיית הצבתם של מבנים ניידים במוסדות חינוך ללא היתר בנייה והעיר כי מבנים שהונחו ללא היתר כדין ממילא לא עמדו לבחינת הגופים הרלוונטיים שאישורם נדרש ואינם עומדים בהוראות המפורטות בדין, ולכן הם עלולים לסכן את שלומם וביטחונם של השוהים בהם. קבלת האישורים חשובה מאוד, בייחוד במבנים המיועדים לאכלוס ילדים¹⁹. דברים אלה נכונים גם לגבי ממצאי דוח זה.

בתשובתן למשרד מבקר המדינה מסרו העמותות כי לצורך קבלת רישיון ממשרד החינוך יש צורך להמציא אישורים רלוונטיים ובידיהן כל האישורים.

יצוין כי בדיקות שמבצעים גורמים שונים במוסדות חינוך אינן מייתרות את הצורך בקבלת אישור הגורמים המוסמכים על פי חוק להוצאת היתר בנייה להצבת המבנים היבילים²⁰.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית פתח תקווה כי בהצבת המבנים היבילים ללא היתר היא מבצעת עבירת בנייה. על העירייה לפעול בהקדם להסדרת הצבתם של המבנים היבילים בהתאם לדרישת הגופים המוסמכים על פי הדין, כדי להבטיח את בטיחותם וביטחונם של התלמידים והמורים המשתמשים במבנים.

19 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2017**, "עבירות בנייה של רשויות מקומיות ותאגידים עירוניים", עמ' 75-144.

20 ראו בעניין זה שם, עמ' 104.

חטיבת ביניים ד' ובית ספר תיכון ה'

את חטיבת הביניים ד' מפעילה עמותה ז'. את בית הספר התיכון ה' מפעילה עמותה ח'. עד שנת 2016 הפעילו העמותות את בתי הספר בשני מבנים, האחד בבעלות העירייה והאחר בבעלות פרטית. ביולי 2016 פנו העמותות לעירייה בבקשה לתת להן מבנה להפעלת בתי הספר משום שנאלצו לפנות את המבנה שבבעלות פרטית. כדי לאפשר לעמותות לפנות את הציוד מהמבנה הישן ולפתוח את שנת הלימודים כסדרה הסכימה העירייה להעברת בתי הספר באופן זמני למבנה ישן, ששימש בעבר את הקונסרבטוריון, והתנתה את הכניסה בחתימה על כתב התחייבות. השימוש זמני מכיוון שבאזור קיימת תכנית לפינוי בינוי, ועל העירייה לפנות את השטח בהתאם להוראות התכנית. המעבר התאפשר לאחר שהעירייה הגיעה להסכמות עם יזם התכנית.

יצוין כי באוגוסט 2014 הגישו שתי העמותות בקשות להקצאת שימוש במבנים שהיו אמורים להיבנות באזור אחר לצורך הפעלת בתי הספר.

בתחילת אוגוסט 2016 חתמו שתי העמותות בפני עורך דין על התחייבות והצהרה בלתי חוזרת כלפי העירייה, ולפיה עד לסיום ההקצאה (של המבנים באזור האחר) הן מבקשות לשכור את המבנה בהתאם למכרז להשכרת מבני ציבור. העמותות הצהירו כי הן מכירות את חוזה השכירות, שדוגמתו צורפה למכרז להשכרת מבני ציבור, ויחתמו עליו בסמוך לאחר שהעירייה תעביר להן נוסח חוזה ערוך. לאחר החתימה על כתב ההתחייבות מסרה העירייה לעמותות את החזקה במבנה.

ארבעה ימים לאחר החתימה על ההתחייבות העביר אגף הנכסים לעמותות חוזה שכירות וביקש מהן לחתום על החוזה וכן למסור ערבות בנקאית על סך 500,000 ש"ח ונספח ביטוחים בחתימת חברת הביטוח. בפנייה נוספת של אגף הנכסים אל העמותות בסוף אוגוסט 2016 הן נדרשו לחתום או להחזיר את המפתחות. הפנייה נענתה בבקשת העמותות לעבור להליך הקצאה. אגף הנכסים השיב בתחילת ספטמבר 2016 שאין כל אפשרות כזאת. לאחר תאריך זה לא נשלחו התראות נוספות.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא נחתמו חוזה שכירות בין העירייה לעמותות. למרות זאת המשיכו העמותות להשתמש בנכסים כבשלהן בלי לשלם דמי שכירות, והעירייה לא עשתה בעניין זה מאומה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה שהתנהלותה עם העמותות מצביעה על חוסר אחריות בניהול הנכסים הציבוריים שברשותה. העירייה לא הייתה צריכה למסור לעמותות את החזקה על המבנה טרם חתימתן על חוזה השכירות ומסירת הערבות כנדרש, בייחוד משום שחוזה השכירות נמסר לעמותות לחתימה ארבעה ימים בלבד לאחר שחתמו על כתב ההתחייבות. התנהלותה של העירייה היא בגדר זלזול בניהול נכסי הציבור, חלוקתם באופן לא שוויוני, עידוד להפרת החוק ופגיעה באמון הציבור. על העירייה לפעול לפינוי העמותות ולנקוט את כל האמצעים המשפטיים העומדים לרשותה.



מתוקף האחריות המוטלת על העירייה כנאמנת הציבור, עליה לנהל את המקרקעין שברשותה באופן מושכל, שוויוני ובכפוף לכללי מינהל תקין. ראש העירייה, מי שעל פי חוק אחראי לכך שהתפקידים שהוטלו על העירייה יבוצעו כראוי ולפי הדין, חייב לנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותו להסדרת הקצאת המקרקעין ולתיקון הליקויים שהועלו בדוחות מבקר המדינה.

ראש העירייה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה שמעקב הביקורת מראה כי העירייה לא סיימה את תיקון הליקויים, וכי "העירייה בראשותי לא תעצום עיניים כנגד פעולות בניגוד לחוק ולנוהל. הנחתי ואמשיך להנחות לפעול בעקביות ובנחישות להסדרת השימושים והכל תוך רגישות מתאימה כלפי המשתמשים".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי במסגרת דוחות הביקורת המפורטים שהוא עושה עליו לבדוק ולוודא את הסדרתה של הקצאת המקרקעין, לרבות תיקון הליקויים שהועלו בדוחות הביקורת של משרד מבקר המדינה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2018 מסר משרד הפנים כי בהתאם לנוהל משרד הפנים בנושא הת"ל (הסדרת תיקון ליקויים מדוחות ביקורת), יתבקש מחוז המרכז במשרד הפנים לעשות מעקב על תיקון הליקויים והסדרתם כמתבקש בדוח.

הקצאת מבנים שנבנו מכספי משרד החינוך

ב"נוהל להגשת בקשות להקצאת תקציבים לפיתוח מוסדות חינוך - בנייה חדשה והרחבת מבנים קיימים" (להלן - נוהל בנייה חדשה)²¹ מפורט תהליך קבלת אישור ממשרד החינוך לבניית מבנה למוסד חינוכי על ידי הרשות המקומית, כאשר עיקר התקציב לכך ימומן על ידי משרד החינוך.

בנוהל בנייה חדשה נקבע סדר הגשת הבקשות מצד הרשות המקומית וקבלת האישורים לבינוי ממשרד החינוך כדלקמן: הגשת בקשה מצד הרשות המקומית להקצאת תקציבים לפיתוח המוסד החינוכי; הכרה בצורך להקמה או להרחבה של מוסד חינוך מצד אגף בכיר מיפוי ותכנון במינהל הפיתוח של משרד החינוך (להלן בפרק זה - משרד החינוך); הגשת מסמכי קרקע למשרד החינוך; אישור הפרוגרמה במשרד החינוך; הגשת תכנית אדריכלית למשרד החינוך; אישור התכנית האדריכלית במשרד החינוך; תקצוב הפיתוח של המוסד החינוכי.

21 תוקף ההוראה מפברואר 2017. הוראה זו החליפה הוראה קודמת מיולי 2011, בעיקר בקשר לאופן הגשת הבקשות למשרד החינוך. בכל הקשור לעניינים המובאים בדוח זה אין שינוי מהותי בין שני הנהלים.

כבר בשלב של הגשת מסמכי הקרקע קובעת העירייה את המקום הגאוגרפי שבו ייבנה המוסד החינוכי, ומשרד החינוך מאשר את התכנית וקובע תקציב שהוא ייעודי לאותו מוסד חינוכי.

כאמור, אם המבנה מיועד לחינוך המוכר שאינו רשמי, לאחר שהעירייה בנתה את הנכס מכספי תקציב ייעודי שהתקבל ממשרד החינוך עבור המוסד החינוכי הספציפי, היא רשאית למסור אותו לשימוש העמותה רק לאחר הסדרה על פי נוהל הקצאות.

בספטמבר 2011 נדונה בלשכה המשפטית בעירייה סוגיית הקצאתם של מבנים הנמצאים בבנייה. בדיון השתתפו היועצת המשפטית לעירייה וסגניתה, יועץ ראש העירייה, מנהל המינהל הכללי, סגן ביצוע למהנדס העיר ומנהל אגף מבנים ותשתיות, מנהלת היחידה האסטרטגית, מנהלת אגף רישוי ופיקוח על הבנייה, מנהלת אגף הנכסים ומנהלת מחלקת הקצאות. היועצת המשפטית העלתה את הבעייתיות בכך שמשרד החינוך תקצב בנייה לבית ספר מסוים, אבל בית הספר הזה אינו רשאי לקבל את החזקה ללא הקצאה. היועצת המשפטית סיכמה את הדיון בהצעה שאם יש צורך בבניית מבנה חינוך למגורים (חינוך מוכר שאינו רשמי), יש לפנות לאגף הנכסים להקצאה לאחר איתור הקרקע לבנייה. רק לאחר שהקרקע מוקצית לעמותה יש לפנות למשרד החינוך לקבלת הקצבה למוסד החינוכי הספציפי. בישיבה הוחלט שהלשכה המשפטית ואגף הנכסים יכינו נוהל על פי סיכומה של היועצת המשפטית.

בישיבה שהתקיימה ביוני 2012 בלשכת היועצת המשפטית נדון הנושא שוב, וגם בה הועלה כי הדרך התקינה היא להתחיל בהליך ההקצאה מיד עם קבלת ההחלטה ביחידה האסטרטגית שקרקע מסוימת מיועדת למגזר מסוים. בסיכום דיון נוסף בנושא באפריל 2014 הנחתה היועצת המשפטית כי במקרה של מוסד ללא הקצאה, המנגנון הנכון משפטית הוא קודם כול לקבל הקצאה ורק אז לפנות למשרד החינוך לקבלת הרשאה, ולכן "יש לדאוג לבצע זאת מכאן ולהבא".

נמצא כי העירייה לא הכינה נוהל לתהליך הטיפול בבניית מבנים למוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי, כנדרש בהחלטתה מספטמבר 2011.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה שעליה לפעול על פי הנחיית היועצת המשפטית כי יש להתחיל בהליך ההקצאה בשלב שלאחר קבלת החלטה בעירייה על מיקום בית הספר ולפני הפנייה למשרד החינוך, וכי יש להכין נוהל לנושא זה. אם הפנייה להליך ההקצאה על פי נוהל הקצאות נעשית לאחר שמשרד החינוך כבר אישר ותקצב את הבנייה עבור מוסד חינוך ספציפי, ועדת ההקצאות היא למעשה מעין חותמת גומי, ולתושבים לא ניתנת אפשרות אמיתית להתנגד להקצאה.

מנהלת מחלקת הקצאות שבאגף הנכסים מסרה למשרד מבקר המדינה, כי בשנים האחרונות כשבנתה העירייה מתקציב משרד החינוך מוסדות חינוכיים לחינוך המוכר שאינו רשמי, לרוב החל הליך ההקצאה על פי נוהל הקצאות

לאחר שהמבנה כבר הוקם, ולא בד בבד עם הגשת הבקשה למשרד החינוך. להלן דוגמה:

בית ספר ו'

בית ספר ו' הוא בית ספר של החינוך המוכר שאינו רשמי בהפעלת עמותה ז'. במועד הביקורת הקודמת הופעל בית הספר במבנה עירוני, אף שלא עבר הליך הקצאה כדין.

בשנת 2011 הגישה העירייה למשרד החינוך בקשה לבניית מבנה חדש לבית הספר (מסמך הכרה בצורך). לאחר אישור משרד החינוך הגישה העירייה במאי 2012 למשרד החינוך בקשה לאישור הבנייה של בית הספר (טופס קרקע) במיקומו החדש, ובקשתה אושרה בנובמבר 2012. באוגוסט 2015 אישר משרד החינוך את הפרוגרמה לבניית בית הספר.

יצוין כי בפרוגרמה העירונית משנת 2008 נכתב כי לצורך שימוש מיטבי בשטחי ציבור יש לתכנן את שירותי הציבור באופן פתוח ושקוף כדי לקבל משוב בזמן אמת: במהלך תכנונם ותפעולם, וזאת מתוך ראיית התושבים כמרכיב חשוב בתהליך התכנון.

בעירייה לא נמצאו מסמכים המלמדים על דיונים בנושא בחירת המיקום לבניית המוסד החינוכי החדש, וממילא לא היה כל הליך של שיתוף הציבור לפני קבלת ההחלטה, ולתושבי האזור לא ניתנה ההזדמנות להביע את דעתם על הבחירה.

באוגוסט 2016 במסגרת התנגדות של תושבים להקצאה של מבנה אחר בשכונתם הם הביעו את התנגדותם גם לבניית בית הספר.

בספטמבר 2016 הגישה העמותה בקשה על פי נוהל הקצאות להקצאת קרקע במיקום החדש לצורך הפעלת בית ספר ו', שתבנה העירייה מתקציב משרד החינוך. בדצמבר 2016 החלה בניית המבנה לבית הספר.

בינואר 2017 דנה ועדת הקצאות בבקשת העמותה להקצות לה "מבנים וחצרות" לבית הספר שהעירייה בונה מתקציבי משרד החינוך. הוועדה החליטה לאשר פרסום ראשון לתקופה של עשר שנים, וזאת בכפוף לחתימת העמותה על התחייבות לפנות את המבנים המשמשים את בית הספר כיום ללא הקצאה כדין, וכן בכפוף להתחייבות שאם לא תאושר בקשתה להקצאה במיקום החדש, לא יהיו לה כל טענות כלפי העירייה, ויהיה עליה להחזיר את המקרקעין והבניי עליהם לחזקת העירייה.

במאי 2017 דנה ועדת הקצאות שוב בהקצאה של המקום החדש לבית הספר, אלא שסטטוס ההקצאה שונה להקצאה על פי הנוהל המקוצר לתקופה של שנה אחת, בנימוק שבניית המבנה צפויה להסתיים בספטמבר 2017 ולא ב-2018. הוועדה החליטה לאשר פרסום על פי הנוהל המקוצר לתקופה של

שנה, ושוב התנתה זאת בחתימת העמותה על התחייבות כאמור בהחלטתה הקודמת.

בסמוך לאחר ההחלטה חתמה העמותה רק על התחייבות שאם לא תאושר בקשתה להקצאה במיקום החדש, לא יהיו לה כל טענות כלפי העירייה ויהיה עליה להחזיר את המקרקעין ואת הבנוי עליהם לחזקת העירייה.

נמצא כי העמותה לא חתמה על התחייבות לצאת מהמבנים שבהם היא משתמשת במועד הביקורת שלא בהתאם לנוהל הקצאות, זאת אף שהעירייה בונה לעמותה מבנה אחר לבית הספר, מתקציב משרד החינוך, ואליו היא אמורה להיכנס.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי בשל המשך הליך ההקצאה ללא קבלת התחייבות מהעמותה נחשפת העירייה למצב שבו העמותה תקבל את מבנה בית הספר החדש, ולא תפנה את הנכס שבו היא משתמשת כיום ללא הקצאה כדין. על העירייה לדבוק בהחלטת ועדת ההקצאות שלא להמשיך בהליך ההקצאה עד שהעמותה תחתום על התחייבות לפנות את המבנים המשמשים את בית הספר כיום.

בינואר 2018 בעקבות הביקורת שלח אגף הנכסים בקשה לעמותה לחתום על התחייבות, והעמותה חתמה על התחייבות כאמור.

באוגוסט 2017 דנה ועדת ההקצאות בבקשה להמליץ למועצת העירייה לאשר את ההקצאה על פי הנוהל המקוצר לתקופה של שנה בכפוף להתחייבויות שנדרשו בהחלטות הקודמות. הוועדה דנה בטענות התושבים נגד ההקצאה, דחתה את התנגדותם והמליצה למועצת העירייה לאשר את ההקצאה המבוקשת על פי הנוהל המקוצר לתקופה של שנה²².

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי מאחר שהיא לא קיימה הליך ההקצאה בשלב הבחירה של מיקום בית הספר או לפני בנייתו, כפי שהנחתה היועצת המשפטית באפריל 2014, היא מנעה מהתושבים את הזכות לדעת על הפגיעה האפשרית באינטרסים שלהם ולהתנגד לכך מבעוד מועד. בכך סוכלה אחת המטרות שבבסיס נוהל הקצאות: שקיפות ההליך לשם שמירה על שוויון הזדמנויות. כאמור, על העירייה לפעול על פי הנחיית היועצת המשפטית ולקיים הליך הקצאה בסמוך לאחר קבלת ההחלטה על מיקום בית ספר, וכן עליה להכין נוהל בנושא זה.

22 החלטת ועדת הקצאות הובאה לדין המועצה בסוף אוקטובר 2017, אבל הורדה מסדר היום בהיעדר קוורום.

סיכום

ממצאי הבדיקה מלמדים כי העירייה לא תיקנה את הליקויים שמבקר המדינה העיר עליהם בדוח הקודם. התנהלות העירייה בכל הקשור להקצאות קרקע אינה עולה בקנה אחד עם העקרונות שנקבעו בנוהל הקצאות ובפסיקה.

תפקודה הלקוי של העירייה, הימנעותה מנקיטת צעדים אפקטיביים ואזלת ידה מלמדים לכאורה על העלמת עין מכוונת ואף על הסכמה שבשתיקה להמשך השימוש בנכסי העירייה ללא הקצאה כדין ולהפרות החוק. בהתנהלות העירייה יש משום זלזול במשאבי הציבור והזנחתם, עידוד להמשך הפרת החוק מצד העמותות, פגיעה בשוויון בין התושבים ברשות והנצחה אפשרית של מצבים שאינם עולים בקנה אחד עם האינטרס הציבורי ועם צרכי התושבים.

במתן האפשרות לעמותות להמשיך ולהשתמש בנכסים עירוניים לאורך שנים רבות ללא הסדרת השימוש על פי נוהל הקצאות, העירייה מונעת את האפשרות לתקן עוולות עבר ולהתאים את ההקצאות לצרכים העכשוויים של תושבי האזור מתוך בחינה אם השימוש הנוכחי הוא המיטבי עבורם; מונעת מהם את זכות הטיעון לגבי סוג השימוש הנחוץ להם; מעודדת עמותות להתעלם מהוראות הנוהל ולהפר את החוק ואת כללי המינהל התקין; ופוגעת בעקרון השוויון.

על העירייה לפעול לאלתר להסדרת ההקצאות על פי נוהל הקצאות ועל פי העקרונות שהתווה בג"ץ; למנוע מעמותות להשתמש בנכסיה ללא הליך הקצאה כדין או ללא תשלום דמי שכירות בהתאם למכרז מבני ציבור; ולפעול לאלתר לפינויו של גוף המחזיק בנכס עירוני ואינו מסדיר את ההקצאה בתוך פרק זמן סביר על פי דרישת העירייה.

