

עיריית באר שבע

עסקאות מקרקעין

תקציר

רקע כללי

תחום השיפוט של עיריית באר שבע (להלן - העירייה) משתרע על שטח של 117,500 דונם. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה נכון לדצמבר 2012, התגוררו בעיר 197,269 תושבים. ראש העירייה מאז נובמבר 2008 הוא מר רוביק דנילוביץ.

לעירייה נכסי מקרקעין שחלקם הוקנה לה מכוח הסכם פיצויים שנחתם בינה לבין המדינה בשנות השישים. בשנים 2012-2013 התקשרה העירייה עם יזמים למכירת שישה מגרשים שבבעלותה בסכום כולל של כ-48 מיליון ש"ח (לא כולל מע"ס). עד למועד סיום הביקורת נתן משרד הפנים את אישורו לארבע מששת העסקאות, לעסקה אחת טרם ניתן אישור, ובעסקה אחרת הוחלט לדון בבקשה רק לאחר שהעירייה תכין תכנית מפורטת.

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2013 - פברואר 2014 בדק משרד מבקר המדינה בעירייה ובחברה הכלכלית לפיתוח באר שבע בע"מ (להלן - החברה או החברה הכלכלית) עסקת מקרקעין לבניית מלון בוטיק בעיר העתיקה, עסקה למכירת מתחם בית הספר על שם קורצ'אק ואת תהליך קבלת ההחלטות למכירת מתחם בית החולים הדסה לשעבר. עוד בדק משרד מבקר המדינה הליך מתן היתר בנייה להקמת מסעדה באתר לאומי ואת הליך המכרז להפעלתה. בדיקת השלמה נערכה במשרד הפנים ובמשרד להגנת הסביבה.

הליקויים העיקריים

החלטת ועדת השימור על הסרת מבנה מרשימת המבנים לשימור

על מקרקעין בבעלות העירייה מצוי מבנה ששימש בעבר מכון המים של העיר. העירייה קידמה עסקה למכירת המקרקעין ולבניית מלון בוטיק בתחומו. מכון המים הוא מבנה בעל חשיבות היסטורית רבה, כעולה מתיק התיעוד המקדים שהוכן למבנה. ועדת השימור העירונית החליטה להסיר אותו מרשימת המבנים לשימור ולאפשר את הריסתו אגב הקמת המלון. ועדת השימור לא נימקה את החלטתה להסיר את מבנה מכון המים מרשימת המבנים לשימור ולא נימקה את החלטתה לדחות את המלצת יועצת השימור העירונית לשמר את המבנה.

החלטה על מכירת מתחם בית החולים הדסה בעיר העתיקה בניגוד למדיניות השימור העדכנית

ועדת ההנהלה של העירייה ומועצת העירייה אישרו את שיווק מתחם בית החולים הדסה לשעבר - מבנה בעל חשיבות היסטורית לעיר - על פי תכנית מפורטת תקפה, מבלי שהובאה בפניהם עובדת היותה מנוגדת למדיניות השימור העדכנית שאישרה הוועדה המקומית, ובלי ששקלו עובדה זו.

התקשרות העירייה להפעלת מסעדה באתר הלאומי - מתחם הרכבת

בינואר 2013 פרסמה החברה הכלכלית מכרז פומבי להפעלת מסעדת גורמה ועמדת קפה במתחם הרכבת הטורקית בבאר שבע - מתחם שהוכרז אתר לאומי.

הוועדה המקומית נתנה היתר בנייה לשיפוץ המבנים לשימור ולשיקומם בלא שמילאה את דרישות יועצת השימור של הוועדה המחוזית להשלמת תיק התיעוד - בניגוד להחלטת הוועדה המחוזית.

שר הפנים לא קבע הנחיות לעניין הצורך באישורו להשתתפות של חבר מועצה (או קרובו) במכרזי הרשות המקומית.

במכרז להפעלת המסעדה זכתה חברה שבעל המניות העיקרי בה היה אז חבר מועצת העירייה. החברה ניהלה במועד הגשת ההצעות מסעדה בבאר שבע ללא רישיון עסק ומסעדה בלהבים שניתן לה היתר זמני שלא כדין ובהתנגדות משרד הבריאות.

ההמלצות העיקריות

על העירייה להקפיד לנמק את החלטותיה.
על משרד הפנים לקבוע עבור הרשויות המקומיות עקרונות מנחים לעסקאות מקרקעין הכרוכות בהכנת תכנית חדשה.
על העירייה להקפיד להוציא היתרי בנייה רק לאחר מילוי הדרישות לשימור מבנים, בכדי שתכנית השימור תתבצע באופן המיטבי.

סיכום

עיריית באר שבע מקדמת מיזמים רבים לפיתוח העיר ובכלל זה לפיתוח העיר העתיקה. במסגרת זו מכרה העירייה חלק מנכסי המקרקעין שלה. אף שיש לראות בחיוב את פעולותיה של העירייה לפיתוח המרכז העתיק של באר שבע ולהחייאתו, העלתה הביקורת ליקויים אגב הביצוע. על העירייה לנמק את החלטותיה, במיוחד כאשר היא בוחרת לסטות מהמלצות היועצים המקצועיים כמו יועצים לשימור, ולדרוש ממציע שהינו בעל מספר עסקים להיות בעל רישיון עסק על פי חוק רישוי עסקים לעסקים שבניהולו.



מבוא

תחום השיפוט של עיריית באר שבע משתרע על פני 117,500 דונם. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה נכון לדצמבר 2012 התגוררו בעיר 197,269 תושבים. ראש העירייה מאז נובמבר 2008 הוא מר רוביק דנילוביץ'.

באר שבע היא בירת הנגב והעיר הגדולה ביותר בדרום הארץ. שוכנים בה מוסדות ממשלה, אוניברסיטה, מרכז רפואי, מכללות, מוסדות תרבות, מרכזי מסחר ואזור תעסוקה - והיא משרתת כ-650,000 תושבים המתגוררים באזור.

על פי הדוח הכספי המבוקר של העירייה לשנת 2012 הסתכמו הכנסותיה בתקציב הרגיל ב-1,163,327 אלפי ש"ח והוצאותיה ב-1,161,821 אלפי ש"ח, כלומר באותה שנה היא נהנתה מעודף בסך כ-1.5 מיליון ש"ח. על פי הנתונים שמסרה העירייה היא מובילה מיזמים בהיקף של כשלושה מיליארדי ש"ח.

החברה הכלכלית היא תאגיד עירוני שהעירייה מחזיקה בו ביותר ממחצית ההון וכוח ההצבעה בחברה. בתזכיר החברה נקבעו המטרות העיקריות שלשמן נוסדה, ובהן: ניהול נכסי העירייה, שיקום נכסיה והשבחתם, ייזום אזורי תעשייה ומלאכה, משיכת תעשיות עתירות מדע לעיר וייזום פרויקטים עירוניים.

בין העירייה לחברה נחתם הסכם ביוני 2001¹ ולפיו "החברה תנהל את נכסי העירייה שהועברו ו/או יועברו לטיפול ולניהול בהתאם להחלטות מועצת העיר ובהתאם למדיניות שתקבע העירייה מעת לעת, ובכפוף לכל דין... טיפול... פירוש הכנת חומר לצורכי מכירת ו/או השכרת נכסים, או אכלוסם"².

כחלק מהסכם פיצויים שנחתם ב-1963 בין עיריית באר שבע לבין מדינת ישראל (שיוצגה על ידי מינהל מקרקעי ישראל), הועברו נכסי מקרקעין בתחום העיר לבעלות עיריית באר שבע. הנכסים שנבדקו בביקורת נכללו בהסכם זה.

בשנים 2012-2013 חתמה העירייה על הסכמים למכירת שישה מגרשים שבבעלותה בסכום כולל של כ-48 מיליון ש"ח (לא כולל מע"ם). עד למועד סיום הביקורת נתן משרד הפנים את אישורו לארבע משש העסקאות, לעסקה אחת לא ניתנה תשובה ובעסקה אחת הוחלט לדון בבקשה רק לאחר שהעירייה תכין תכנית מפורטת.

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2013 - פברואר 2014 בדק משרד מבקר המדינה בעיריית באר שבע ובחברה הכלכלית, שלוש מששת העסקאות, עסקה למכירת מתחם מכון המים בעיר העתיקה, עסקה למכירת מתחם בית הספר על שם קורצ'אק ואת תהליך קבלת ההחלטות למכירת מתחם בית החולים הדסה. עוד בדק משרד מבקר המדינה עסקת השכרה לשם הפעלת מסעדה באתר הלאומי - מתחם הרכבת לתקופה של שבע שנים. בדיקת השלמה נערכה במשרד הפנים ובמשרד להגנת הסביבה.

- | | |
|---|---|
| 1 | הסכמים קודמים נחתמו בשנים 1989 ו-1997. |
| 2 | ועדת ההנהלה של העירייה אישרה את ההסכם ב-24.6.01 ומועצת העירייה אישרה אותו ב-2.7.01. |

המסגרת הנורמטיבית

ניהול נכסי מקרקעין

לכל רשות מקומית יש על פי רוב נכסי מקרקעין המשמשים לצרכים ציבוריים שונים כמו חינוך, תרבות ורווחה, או נכסים שהוקנו לה לפיתוח עתידי לטובת הציבור כגון פיתוח גנים, כבישים או מבנים. חלק מהנכסים משמש את הרשות לפעולותיה, וחלקם מניב הכנסות (כמו דמי שכירות).³

סעיף 188 לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) קובע כי: "עירייה לא תהיה רשאית למכור מקרקעין, להחליפם או למשכנם אלא על פי החלטת המועצה ברוב חבריה ובאישור השר או מי שהוא הסמיך לכך... השכרת מקרקעין לתקופה העולה על חמש שנים... טעונות החלטה ואישור כאמור".

בפברואר 2014, לאחר סיום הביקורת, התפרסם תיקון לפקודת העיריות⁴ שקבע בסעיף 188(ב) כי "עשייה במקרקעין... בעירייה איתנה אינה טעונה אישור השר". במרץ 2014 הכריז שר הפנים על 24 רשויות שיוגדרו כרשויות איתנות וביניהן עיריית באר שבע.⁵

משרד הפנים פרסם בחוזר מנכ"ל מס' 5/98⁶ הנחיות לרשויות המקומיות בנוגע להליך האישור של עסקאות מקרקעין. לפי החוזר, כדי לייעל את הטיפול בבקשות לאישור עסקאות אלה, על הרשות להגישן לאישור הממונה על המחוז במשרד הפנים. כמו כן נדרש מהרשות לצרף לבקשת האישור מסמכים כמו חוזה התקשרות, הערכת שמאי, נסחי מקרקעין, פרוטוקול החלטת המועצה, פרוטוקול ועדת המכרזים ותצהירים של מהנדס הרשות המקומית ושל היועץ המשפטי. הממונה על המחוז בודק שצורפו כל המסמכים הנדרשים ומצרף חוות דעת של גורמי התכנון במחוז באשר לעמידת העסקה בתנאי התכנון.

בדוח מבקר המדינה כבר נכתב כי: "תכליתן של הדרישות בחוק ובהנחיות כי יינתן אישור שר הפנים לעסקאות מקרקעין היא לפקח על כך שניהול נכסי מקרקעין ייעשה בזהירות ומתוך שיקול דעת מעמיק, משום שנכסי המקרקעין הם משאב ציבורי יקר ומוגבל. למשל, יש חשיבות לבחון שהשיקולים שביסוד מכירת נכס אינם קצרי טווח, שכן ערכם הכספי הרב של נכסי המקרקעין עשוי להביא לידי כך שרשויות יבקשו למכור נכסי מקרקעין יקרים וחיוניים, כדי להיטיב את מצבן הכספי בהווה, בעוד הנכסים אמורים לשרת תכליות ציבוריות לאורך זמן".⁷

תהליך קבלת ההחלטות

אחד מעקרונות היסוד של המשפט המינהלי הוא חובתה של הרשות להפעיל את סמכויותיה ב"מתחם הסבירות". בית המשפט העליון קבע כי "סבירות משמעותה איתור השיקולים הרלוואנטיים ואיזון ביניהם על-פי משקלם... החלטה היא סבירה, אם היא נתקבלה על-ידי מתן משקל ראוי לערכים השונים שיש לקחתם בחשבון".⁸

בעניין אחר קבע השופט שמגר כי החלטה חייבת להיות בכל מקרה תוצאה של "בדיקה עניינית, הוגנת ושיטתית", וכי "תהליך קבלת ההחלטה על-ידי מי שהוקנתה לו סמכות על-פי חוק מן הראוי

3 מבקר המדינה, דוח שנתי 2012, 363 (2012), "היבטים בתפקוד משרד הפנים כמאסדר של השלטון המקומי", עמ' 1287.

4 תיקון 135 התפרסם בספר חוקים 2433 ב-13.2.14.

5 שר הפנים יכריז על עירייה כעירייה איתנה אם התקיימו בה התנאים המפורטים בחוק.

6 פורסם ב-1.5.98.

7 ראו הערה 3 לעיל, עמ' 1288.

8 בג"ץ 6163/92 אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון ואח', פ"ד מז(2) 229.

שיהיה מורכב, בדרך כלל, ממספר שלבים בסיסיים חיוניים... ואלו הם: איסוף וסיכום הנתונים (לרבות חוות הדעת המקצועיות הנוגדות, אם ישנן כאלה), בדיקת המשמעויות של הנתונים (דבר הכולל, במקרה של תזות חלופות, גם את בדיקת מעלותיהן ומגרעותיהן של התזות הנוגדות) ולבסוף, סיכום ההחלטה המנומקת. תהליך כגון זה מבטיח, כי כל השיקולים הענייניים יובאו בחשבון, כי תיעשה בחינה הוגנת של כל טענה, וכי תגובש החלטה, אותה ניתן להעביר בשבט הביקורת המשפטית והציבורית".⁹

חובת ההנמקה

עקרון יסודי נוסף של המשפט המינהלי הוא חובתה של הרשות לנמק את החלטותיה. "חובת ההנמקה של הרשות חשובה מכמה טעמים... החובה לנמק מסייעת לקבלת החלטה רציונלית ולא שרירותית, משום שהיא מחייבת את הרשות לבסס את החלטתה על תהליך מסודר שבו נשקלים טעמיה... [ומשום ש] ההנמקה מספקת תשתית עובדתית לביקורת על פעולתה של הרשות".¹⁰

שקיפות ותיעוד

עקרון השקיפות הוא עקרון יסודי בהתנהלות השלטון במשטר דמוקרטי, הן משום שהשקיפות מבטיחה בקרה והשתתפות דמוקרטית והן משום שהמידע שבידי הרשויות שייך לציבור. בית המשפט העליון קבע כי עיקרון זה חל גם על פרוטוקול של דיון פנימי: "הליך מסודר של קבלת החלטות נועד להבטיח את רצינותם של הדיון וההכרעה, [ו]לאפשר קיומה של בקרה פנימית הנדרשת כתנאי לקבלת החלטה ראויה. לקיום הליך כאמור חשיבות גם בהיבט קיומה של בקרה חיצונית ושקיפות ההליך... שקיפות ובקרה אלה יהיו אפקטיביים רק אם יהיו תיעוד ודיווח מהימנים וראויים. הדבר מחייב עריכתו של פרוטוקול אשר יספק מידע נדרש לביקורת ולפיקוח".¹¹

שימור מבנים

סעיף 76א לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - החוק או חוק התכנון והבניה), קובע כי "על תכנית לשימור אתרים יחולו הוראות התוספת הרביעית". התוספת הרביעית מגדירה אתר כ"בנין או קבוצת בנינים או חלק מהם... שלדעת מוסד תכנון הם בעלי חשיבות היסטורית, לאומית, אדריכלית או ארכיאולוגית".

עוד נקבע בתוספת הרביעית כי כל רשות מקומית תקים ועדה לשימור אתרים,¹² וכי הוועדה תכין רשימה של אתרים בתחומה שלדעתה ראוי לשמרם. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 4/99¹³ פורסמו קווים מנחים להכנת רשימת האתרים לשימור, והומלץ כי בחינתם תיעשה על פי מידת חשיבותם ההיסטורית או האדריכלית. בחוזר צוין כי הכנסת אתר לרשימה חייבת להיעשות על פי אמות מידה שיוגדרו מראש, ונקבע בו כיצד יש לדרג אתר לשימור.

- 9 בג"ץ 297/82 ברגר ואח' נ' שר הפנים, פ"ד לז(3) 29.
- 10 פרופ' דפנה ברק-ארז, משפט מינהלי (2010) כרך א', עמ' 423.
- 11 בג"ץ 5593/07 צרלס ברנרד ניס ואח' נגד המועצה הארצית לתכנון ובנייה משרד הפנים (פורסם בנבו, ב-21.12.09).
- 12 על פי סעיף 10 לתוספת, יהיה הרכב הוועדה: ראש הרשות או יושב ראש ועדת המשנה לתכנון ולבניה, שלושה חברים ממועצת הרשות לפי בחירת הרשות, עובד הרשות הבקי בענייני תכנון ובניה שמינה ראש הרשות, וחבר נוסף בעל דעה מיעצת המצוי בנושא שימור אתרים.
- 13 פורסם ב-14.4.99.

בפברואר 2011 אישרה ועדת המשנה של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה באר שבע (להלן - ועדת המשנה) את רשימת המבנים בעיר המיועדים לשימור; הרשימה הוכנה על ידי רשות העתיקות ואושרה על ידי ועדת השימור. בהתאם לחוזר המנכ"ל דורגו המבנים לפי שלוש דרגות חשיבות: דרגה א' - שימור מחמיר¹⁴, דרגה ב-1 - שימור שאינו מחמיר¹⁵, ודרגת שימור ב-2 - שימור נמוך¹⁶, ונקבעו עקרונות השימור של המבנים בשלוש הדרגות.

הנחיות בדבר הכנת תיק תיעוד למבנים המיועדים לשימור

בשנת 2008 הוציא מנהל מינהל התכנון במשרד הפנים הנחיה להכנת תיק תיעוד מקדים ותיק תיעוד למבנים המיועדים לשימור. בהנחיה נכתב: "גיבוש תכנוני של פרויקט הכולל היבטי שימור בשלבי התכנון השונים והערכתו ואישורו בהמשך על ידי מוסדות התכנון, מחייב את הצגת מירב המידע הרלוונטי בנוגע למבנה או לאתר... לצורך איסוף המידע, מגדירה הנחיה זו את השימוש בשני המסמכים הבאים: 'תיעוד מקדים' ו'תיק תיעוד'... 'תיעוד מקדים' נועד לעת גיבוש הפתרון התכנוני ולעת בחינת והערכת התכנית במוסדות התכנון. תיק התיעוד נועד לעת התכנון המפורט לביצוע ולשלב קבלת היתר בנייה ותעודת גמר".

עסקה למכירת מתחם מכון המים בעיר העתיקה

רקע

באוקטובר 2012 החליטה ממשלת ישראל בהחלטה מס' 5145 להכריז על העיר באר שבע יישוב בעל עדיפות לאומית, לצורך ביסוסה כמטרופולין באזור הנגב. כחלק מההחלטה הוקצו 45 מיליון ש"ח לפיתוח רובע העיר העתיקה, בחלוקה על פני שלוש שנים (2012-2014). על פי נתונים שמסרה העירייה, העיר העתיקה עוברת בשנים האחרונות פיתוח מואץ בהשקעות הנאמדות ביותר מ-200 מיליון ש"ח, בין היתר לטובת פיתוח רחובות ושימור, הקמת מבני ציבור, הקמת ציר מוזאונים ופעילויות לקהל הרחב.

בבעלות העירייה שתי חלקות בעיר העתיקה בין הרחובות אנילביץ', החלוץ והאבות ששטחן הכולל 1,843 מ"ר (להלן - המקרקעין).

על המקרקעין חלה התכנית המפורטת "העיר העתיקה באר שבע"¹⁷, המייעדת את רוב שטחם למתקני מכון המים. על המקרקעין ניצב מבנה בשטח 187 מ"ר ששימש מכון המים של העיר בשנים 1952-1975. המבנה (להלן - מכון המים) מורכב משני אגפים מחוברים ביניהם: האגף האחד דו-קומתי, צר וגבוה, והאגף השני חד-קומתי, נמוך ומוארך, שבנוי כחלל אחד ללא מחיצות ובתוכו בורות ומתקני שאיבה. מכון המים הוא מבנה לשימור המדורג בדרגת שימור ב-1.

- | | |
|----|--|
| 14 | סיבת דרוג המבנה לשימור מחמיר: מבנה חשוב אדריכלית ו/או מבנה מונומנטאלי, מבנה נדיר במצב השתמרות גבוה. |
| 15 | סיבת דרוג המבנה לשימור שאינו מחמיר: מבנה מגורים או מסחר מודולרי בסיסי מקורי, המהווה את אבן הבנייה של מרקם העיר העתיקה וברמת השתמרות גבוהה לרבות פרטים מקוריים. |
| 16 | סיבת דרוג המבנה לשימור נמוך: מבנה שעבר תהליך בלתי-הפיך של השחתה או שנשרדו רק חלקי מבנה. |
| 17 | תכנית מס' 177/03/5. |

בספטמבר 2011 החליטה הנהלת העירייה לאשר את מכירת המקרקעין לשם הקמת מלון בוטיק. ההחלטה אושרה בידי מועצת העירייה בנובמבר 2011.

על פי ההסכם שנחתם בין החברה הכלכלית לבין העירייה, הכינה החברה בשנים 2011-2012 את המכרז למכירת המקרקעין לשם הקמת מלון בוטיק (להלן - המכרז), וביוני 2012 פרסמה אותו¹⁸. במכרז הוגשה הצעה יחידה, ובוועדת המכרזים שהתקיימה באוקטובר 2012 הוכרז עליה כזוכה. מועצת העירייה אישרה את העסקה בינואר 2013 ומשרד הפנים נתן את אישורו לעסקה בספטמבר 2013.

החלטת ועדת השימור להסיר את מכון המים מרשימת המבנים לשימור

באפריל 2011 שכרה החברה הכלכלית משרד ייעוץ ותכנון רעיוני וכלכלי לשם הכנת פרוגרמה שלדית להקמת מלון בוטיק על המקרקעין, וכעבור חודש הסתיימה הכנתה והומלץ בה בין היתר על שימור מעטפת המבנה של מכון המים.

בספטמבר 2011 התקיים סיור במקרקעין בהשתתפות בין היתר מנכ"ל החברה הכלכלית והיועץ המשפטי של החברה. בסיור התברר כי בנוסף על מכון המים קיימים במקרקעין שני מבנים מהתקופה העות'מאנית - מבנה אחד שנכלל ברשימת המבנים לשימור, ומבנה פנימי נוסף שלא נכלל ברשימה. בסיכום הסיור צוין כי יתואם סיור נוסף בהשתתפות ראש העירייה ואדריכלית העיר לשם הגדרת המבנים המיועדים לשימור. סוכם כי אם מלבד מכון המים יוגדרו גם המבנים העות'מאניים כמבנים לשימור, לא ניתן יהיה לשווק את המגרש לשם הקמת מלון בוטיק.

בנובמבר 2011 נערך סיור במקרקעין בהשתתפות ראש העירייה, ובסיכומו נכתב כי "מאחר ומצויים במגרש מספר מבנים לשימור קיים חשש שהנ"ל יקשה על התאמת המגרש לייעוד המתוכנן ונ[ל]שיווקו". ראש העירייה הנחה "לאחר ולמנות יועץ שימור לבדיקה האם ניתן להרוס את מבנה הבטון בסגנון הבאוהאוס או חלקו [הכוונה למכון המים]".

בינואר 2012 הזמינה החברה הכלכלית הכנה של תיק תיעוד מקדים למבנה מכון המים (להלן - התיק או תיק התיעוד המקדים). בתיק שהוכן צוינה חשיבותו ההיסטורית והחברתית של המבנה: "מתוך בירור תפקידו ההיסטורי של המבנה וחלקו בהתפתחותה של העיר באר שבע לאחר הקמת המדינה, ניתן לאמור, שבניין המכון מהווה אבן דרך חשובה בסיפור תולדות אספקת המים לעיר. מאחר ומדובר בעיר מדברית שנושא המים קבע כבר בראשית ימיה את עצם סיכוייה להתקיים, ומאחר והובלת המים לעיר ממקורות מרוחקים הייתה פרויקט מורכב מאד, יש לסיפור אספקת המים לעיר חשיבות גדולה עוד יותר... ערך היסטורי נוסף יש גם לשרידים מהמערכת שנותרו בבית המכון, למרות שהמשאבות עצמן לא נותרו בו, כגון: תאי המשאבות שחפורים ברצפת המבנה, בורות, חלקים מצינורות המים של המערכת, שעוני מדידה ומעט אביזרים נוספים".

בפברואר 2012 לאחר הכנת התיק, התכנסה ועדת השימור לדון בהסרת מבנה מכון המים מרשימת המבנים לשימור. ברקע לדיון נכתב כי העירייה מבקשת לשווק את המקרקעין לבניית מלון בוטיק, אך המבנים בו עלולים להקשות על הקמת מלון שיענה על כל הצרכים. לפיכך הועלתה סוגיית שימור המבנה הקיים של מכון המים, לעומת השאיפה להקים מלון בוטיק שיהווה מוקד משיכה נוסף לעיר העתיקה.

בפני חברי הוועדה הוצגו סיכום תיק התיעוד המקדים ומסקנותיו, וכן חוות הדעת של יועצת השימור העירונית, של אדריכלית העיר¹⁹ ושל מהנדס העיר. המלצת יועצת השימור העירונית הייתה

18 מכרז מס' 46/2012.

19 אדריכלית העיר הינה חברה בוועדת השימור, אך לא השתתפה בדיון.

להשלים את תיק התיעוד המקדים לתיק תיעוד מלא, המתייחס למתחם כולו, ולשמר את המבנה "מאחר והמבנה הוא בעל חשיבות בהיבט העירוני, צנוע ככל שיהיה, חשוב לזיכרון האישי והמקומי וראוי לשמרו למען הדורות הבאים. יש לחשוב על מתן פתרונות יצירתיים אשר יאפשרו את התאמתו לשימוש חדש של מלון בוטיק. כמו כן, יש לבחון אפשרות של שחזור אחת ממשאבות המים ושילובן במבנה".

אדריכלית העיר כתבה בחוות דעתה: "סביר להניח כי מלון בוטיק יכול להשיג ערך עיצובי מוסף מבניין ישן ומשופץ, המשולב בבניה חדשה סביבו ומעליו, אך הקביעה אם לשמר את המבנה אינה תלויה בהעדפות אישיות ובהשערות, אלא בבחינה האם המבנה ראוי לשימור על פי הקריטריונים השימוריים: ערך אדריכלי, ערך אורבאני וערך היסטורי-תרבותי. על פי קריטריונים אלה, נמצא שניתן להסתפק באזכור סיפור אספקת המים, בהתייחס לנתונים הבאים: ערך אדריכלי ואורבאני נמוך, מבנים נוספים במגרש הראויים לשימור, דרישות פרוגרמטיות מחמירות ממלון בוטיק, המלצתי היא להוריד את המבנה לדרגת ב' 2, שמשמעותה - שימור אלמנטים וחלקי מבנה. מוצע כי בהחלטת הוועדה יצוין כי דרישת המינימום לשימור היא אזכור של סיפור המים בפרויקט החדש שייבנה. ניתן להשאיר ליזם את שיקול הדעת האם לשימור על המבנה או על חלקים ממנו, או להסתפק בשחזור של אחת מעמדות השאיבה בלוויית דברי הסבר" (ההדגשות במקור).

חוות דעת מהנדס העיר הייתה: "כפי שצוין... אין למבנה ערך אדריכלי או מרקמי אורבאני. לשמירת הערכים ההיסטוריים הקשורים למפעל המים העירוני, כדאי לכלול במסגרת הפרוגרמה התכנונית למלון בוטיק, הנחיות להסדרת 'מיני מוזיאון' (תצוגה) שיכלול מוצגים ומסמכים הקשורים לנושא. ממליץ להסיר את המבנה מרשימת המבנים לשימור ולאפשר הריסתו במסגרת הקמת פרויקט המלון. יודגש כי בפני היזם עומדת האפשרות לשמר את המבנה במכלול הפרויקט במידה והדבר יתאפשר לדעתו מבחינה תכנונית ותפיסתית".

במהלך הדיון ציינה יועצת השימור של הוועדה המחוזית כי: "יש ערכים נוספים לשימור מלבד הערך האדריכלי ונשאלה השאלה האם המבנה ראוי לשימור ללא קשר לעיר העתיקה או למלון... סיפור המים בבאר שבע... יכול להוסיף דווקא כאן לבניית מלון בוטיק, וניתן לקשור אותו לנסיפור התנכי של באר אברהם, אך מכיוון שאין מספיק נתונים לתכנון העתידי ולא ניתן לדעת כיצד המלון ייראה, לא ניתן לקבוע. יש לו ערך היסטורי מאד חשוב לעיר".

מנכ"ל החברה הכלכלית אמר כי: "מתוך בחינה של המגרש יחד עם... מנהל הפרויקט ומחלקת התנועה של העירייה, נמצא כי המבנה מציב בעיות ומגבלות. מציין שנעשתה עבודה מעמיקה ויש לתת ליזם שיזכה במכרז להחליט אם לשימור על המבנה או לא... הכוונה לייצר מכרז אטרקטיבי ליזמים".

החלטת ועדת השימור הייתה "פה אחד להסיר את מבנה מכון המים מרשימת המבנים לשימור המאושרת ולאפשר הריסתו במסגרת הקמת פרויקט המלון. בפני היזם עומדת האפשרות לשמר את המבנה במכלול הפרויקט במידה והדבר יתאפשר לדעתו מבחינה תכנונית תפיסתית. במסגרת פרוגרמה לבניית המלון על היזם יהיה לכלול הסדרת תצוגה בנושא פיתוח מפעל המים בעיר באר שבע".

בדוח מבקר המדינה בנושא שימור מבנים ואתרים כבר הוער כי "מן הראוי ... שהחלטה של חברי ועדת השימור, שרובם אינם בעלי מקצוע בתחום השימור שלא לקבל את חוות הדעת המקצועית של צוות היועצים תלויה בנימוקים כבדי משקל"²⁰.

נמצא כי ועדת השימור לא נימקה את החלטתה להסיר את מבנה מכון המים מרשימת המבנים לשימור ואת החלטתה לדחות את המלצת יועצת השימור העירונית להשלים את תיק התיעוד המקדים לתיק תיעוד מלא, המתייחס למתחם כולו ולשמר את המבנה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי מן הראוי היה שוועדת השימור תנמק את החלטתה לדחות את המלצתה של יועצת השימור העירונית ולהסיר את מבנה מכון המים מרשימת המבנים לשימור.

מכירת מתחם בית הספר על שם קורצ'אק

בבעלות העירייה מקרקעין בשטח 11,669 מ"ר בשכונה ה' (להלן - המקרקעין). בפברואר 2013 פרסמה העירייה מכרז למכירת המקרקעין הנ"ל, (להלן - המכרז). במכרז הוגשה הצעה יחידה וועדת המכרזים הכריזה עליה במאי 2013 כהצעה הזוכה. ביוני 2013 אישרה מועצת העירייה את מכירת המקרקעין.

על המקרקעין חלה תכנית מפורטת שפורסמה לקבלת תוקף במאי 1991, ומייעדת אותם למבני ציבור. במקרקעין קיימים מבנים ואולם ספורט ששימשו את בית הספר הממלכתי על שם קורצ'אק עד שנת 2004.

לבקשת מנכ"ל החברה הכלכלית דנה ועדת הנהלה של העירייה בדצמבר 2012 בשווק המקרקעין. ראש העירייה ציין בדיון כי "זאת תכנית שעיריית באר שבע מנסה לקדם כבר הרבה שנים, סוף סוף הפרויקט הבשיל. חושב שהפריקט יכול להחיות את שכונה ה'". ועדת הנהלה אישרה את מכירת המקרקעין והמועצה אישרה את שיווקם בינואר 2013.

שנתיים וחצי קודם לכן ביוני 2010, הוחלט בישיבת צוות הסגנים באגף ההנדסה²¹ לשווק את המקרקעין ללא תכנון של העירייה, תוך דרישה מהיזם שירכוש אותם לקדם תכנית בהתאם לעקרונות מנחים שתקבע העירייה.

במאי 2012 הכין אגף ההנדסה את מסמך העקרונות המנחים לתכנון ולפיו יכלול המתחם בין היתר עד 200 יחידות דיור, וכי יופרשו שטחים לטובת דרכים פנימיות, מלבד שטחים שיופרשו לטובת גן ילדים ומעון יום בשטח של כשני דונמים. משמעותו של מסמך העקרונות היא כי הצפיפות שהותרה היא 20.68 יחידות דיור לדונם²². בבדיקה באגף ההנדסה לא נמצא אף מסמך המלמד כיצד התקבלה ההחלטה לקבוע צפיפות זו ועל סמך אילו בדיקות ושיקולים.

העירייה מסרה בתשובתה כי "לא לכל החלטות אלו קיים תיעוד מלא העשוי להצביע על השיקולים שעמדו מאחורי ההחלטה".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי קביעת רמת צפיפות למגורים היא החלטה מהותית - אשר ראוי שתלווה בתיעוד השיקולים שהתבססה עליהם.

21 נכחו מהנדס העיר, אדריכלית העיר, מהנדס החברה הכלכלית ואחרים.

22 20.68 יחידות לדונם = 200 יח"ד : 9,669 מ"ר (שטח המגרש ברוטו הוא 11,669 והופרשו ממנו שני דונמים - 2,000 מ"ר).

כאמור הסמכות לאשר עסקאות מקרקעין ניתנה לשר הפנים, והוא אצל אותה למונה על המחוז במשרד הפנים²³. אי לכך הגישה העירייה בספטמבר 2013 את בקשתה לאישור העסקה למחוז דרום במשרד הפנים, והבקשה נבדקה בין היתר על ידי היועצת המשפטית של הוועדה המחוזית שבחנה את העסקה מההיבט התכנוני. היועצת המשפטית כתבה כי לדעתה יש לדון בבקשה רק לאחר שהעירייה תכין תכנית מפורטת: "נראה שבנסיבות אלה צריך להתקדם לפי הסדר - קודם לקדם תכנון, ורק לאחר אישור השינוי ניתן יהיה לאפשר את העברת הקרקע לאחר".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח תיקון פקודת העיריות שלפיו עסקה במקרקעין של רשות מקומית איתנה אינה טעונה אישור שר הפנים, מן הראוי שמשרד הפנים יקבע עכור הרשויות המקומיות עקרונות מנחים לעסקאות הכרוכות בהכנת תכנית חדשה.

החלטה למכירת מתחם בית החולים הדסה בעיר העתיקה

רקע

העיר העתיקה הוקמה על ידי הטורקים בתחילת המאה העשרים ומהווה תופעה אורבנית יוצאת דופן. יש לציין כי העיר העתיקה בבאר שבע הוצעה כאתר לאומי על ידי הוועדה לאתרים לאומיים של המשרד להגנת הסביבה.

בבעלות העירייה מקרקעין בפינת הרחובות ההסתדרות ויאיר בעיר העתיקה (להלן - המקרקעין). על המקרקעין ניצבים ארבעה מבנים חד-קומתיים מן התקופה העות'מאנית, ששלושה מהם מסווגים כמבנים לשימור. בדצמבר 1949 החל לפעול במבנים בית החולים הדסה, אך כעשור לאחר מכן נחנך בעיר בית החולים המרכזי לנגב - לימים המרכז הרפואי האוניברסיטאי סורוקה. אחרי סגירת בית החולים הדסה לטובת בית החולים החדש, התמקמו משרדי קצין העיר בחלק מהמבנים. בשנות התשעים של המאה העשרים ננטש המתחם ומבנים אחרים בו נהרסו.

בפברואר 2011 פנה ראש עיריית באר שבע למנהל מרחב באר שבע ודרום במועצה לשימור אתרי מורשת בישראל בנושא מיזם שימור בית החולים הדסה ושיקומו, וכתב לו כי "אנו מייעדים את המתחם לפעילויות בתחומי התרבות והאמנות...בנוגע לבית החולים 'הדסה' אין ספק שבכל פיתוח עתידי יקבל המקום את האזכור הראוי לו".

בעקבות מכתבו של ראש העירייה הכינה המועצה לשימור אתרי מורשת בישראל תיק תיעוד לאתר בית החולים. בסיכום התיק נכתב: "משמעותו הרבה של מתחם הדסה כאתר לשימור, בולטת ביותר. ערכו האסטטי והאדריכלי בולטים לעין: הסגנון המקורי הטורקי... מיקומו במארג האורבני - מרכזיות האתר וקרבתו לנקודות המוקד של העיר מאפשרים להפכו למרכיב משמעותי במפת מבני הציבור והאתרים התרבותיים והציבוריים והתיירותיים - כפי ששימש בימי תפארתו. ערך היסטורי תרבותי וחברתי - תפקודו של האתר כמרפאה ובית חולים מהקמת בית החולים סורוקה, דרך חילופי השלטונות...ראוי לאזכור, ציון ושימור. ראוי למקם במתחם אלמנט מוזיאלי אשר יכיל את ההיסטוריה של ייסוד הרפואה בנגב ויהווה לילידי המקום נקודת הזדהות וקשר... המתחם שימש למבני ציבור וראוי שיישאר ככזה בחלקו" (ההדגשות במקור).

23 ביולי 2011, באוגוסט 2012 ובאוקטובר 2013 אצל שר הפנים על ממוני המחוזות את סמכותו למשך שנה.

רקע תכנוני

תכנון כולל : משרד הבינוי והשיכון יחד עם עיריית באר שבע ובשיתוף משרד הפנים יזמו הכנת תכנית לעיר העתיקה של באר שבע. תכנית האב לרובע הושלמה בשנת 2000 ואושרה על ידי משרד הפנים כמסמך מדיניות. בשנת 2002 החל תהליך הכנת תכניות מפורטות לשני מתחמים בעיר העתיקה. למתחם השלישי, הצפוני, שבו שכן בית החולים הדסה, לא הוכנה תכנית כוללת שאושרה על פי חוק.

התכנית המפורטת : במאי 2006 פורסמה למתן תוקף תכנית בניין עיר מפורטת (להלן - התכנית). התכנית קבעה כי יש לשמר שלושה מתוך ארבעת המבנים ולשפצם על פי הנחיות המועצה לשימור מבנים ואתרי התיישבות, ואילו המבנה הרביעי יועד להריסה. בתכנית נקבע כי השימוש במבנים יהיה למסחר, וכי מעל המבנים לשימור תותר בניית קומה נוספת. על המגרש לצד המבנים לשימור יותר להקים מבנה של שבע קומות מעל הקרקע לשימושי מסחר, משרדים ומגורים, וכן 40 או 80 דירות למעונות סטודנטים.

אישור רשימת המבנים לשימור וקביעת עקרונות השימור על ידי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה

בפברואר 2011 אישרה ועדת המשנה את רשימת המבנים לשימור בבאר שבע; שלושת המבנים לשימור במתחם בית החולים הדסה וכן שער בית החולים סווגו כמבנים בדרגת שימור א' - דרגת השימור המחמירה.

יש לציין כי חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 4/99 בנושא קווים מנחים לפעולות השימור ברשויות המקומיות, קובע כי בניין לשימור בדרגה א' "אסור להריסה ותוספות".

עוד אישרה ועדת המשנה את עקרונות השימור של המבנים בדרגות השונות ופירטה את הסיבות לשימור בדרגה א': "מבנה חשוב אדריכלית ו/או מבנה מונומנטלי, מבנה נדיר במצב השתמרות גבוה". עקרונות השימור המחייבים בדרגה זו הוגדרו כך: "א. שימור המבנה ללא שינויים חיצוניים או פנימיים. ב. סילוק תוספות בניה לא מקוריות. ג. שימוש בפרטים וחומרים אותנטיים, ככול הניתן. ד. שימור ושיחזור ייעשו ככול הניתן לפי טכנולוגיות הבניה המקוריות. ה. ביצוע סקר ותיעוד מפורט. יותר: תוספת בניה מינימאלית ו/או שינויים פנימיים מינימאליים הנדרשים לתפקוד המבנה [שישתלב] בעקרונות שימור המבנה". לעומת זאת בדרגת שימור ב-1 הותרה "בניית תוספת של עד שתי קומות על המבנה המקורי ועד שלוש קומות מעל הקרקע לידו, בהתאם להמלצות השימור שיינתנו על פי תיק התיעוד ועל פי הנחיות העירייה".

מכאן עולה כי עקרונות השימור שאימצה ועדת המשנה ב-2011 בהתאם להנחיות חוזר המנכ"ל, קובעים כי במבנה מדרגת שימור א' אסורה תוספת קומה.

החלטת ועדת ההנהלה ומועצת העירייה על שיווק מתחם בית החולים הדסה

ביולי 2013 דנה ועדת ההנהלה של העירייה בנושא שיווק מתחם בית החולים הדסה בעיר העתיקה. בדיון ציין מנכ"ל החברה הכלכלית כי "העירייה מקדמת תכנית לשווק את מתחם קצין העיר לשעבר ברח' ההסתדרות... הכוונה לשווק את המתחם לפי תב"ע שאושרה לפני מספר שנים. התב"ע המאושרת מייעדת את המגרש לטובת מגורים בשילוב מסחר בקומת הקרקע. התב"ע מאשרת חלופה אחת של 40 יח"ד או חלופה שנייה של 80 יח"ד מעונות לסטודנטים. אנחנו מתכוונים לשווק לפי הנחיות ברורות ורק לפי התב"ע המאושרת... לאחר אישור ההנהלה והמועצה יועבר [השיווק]

לאישור משרד הפנים ואז נמשיך עם הפרוצדורה". ועדת ההנהלה החליטה לאשר את הבקשה. מועצת העירייה אישרה את החלטת הוועדה באוגוסט 2013.

נמצא כי ועדת ההנהלה ומועצת העירייה אישרו את שיווק מתחם בית החולים הדסה על פי התכנית התקפה, בלי שהובאה בפניהם עובדת היותה מנוגדת למדיניות השימור העדכנית שאישרה הוועדה המקומית בשנת 2011.

בתשובתה מסרה העירייה כי "הנושא עדיין מצוי בבחינה של העירייה אשר שוקלת בין השאר הכנת תכנית אשר תואמת את מדיניות השימור העדכנית אותה אימצה הוועדה המקומית".

התקשרות העירייה להפעלת מסעדה באתר הלאומי - מתחם הרכבת

בינואר 2013 פרסמה החברה הכלכלית מכרז פומבי להפעלת מסעדת גורמה ועמדת קפה במתחם הרכבת הטורקית בבאר שבע - מתחם שהוכרז על ידי שר הפנים כאתר לאומי²⁴. במכרז זכתה חברה א' (להלן - החברה), שבעל מניות עיקרי בה הוא מי שניהל במסגרת המכרז כחבר מועצת עיריית באר שבע (להלן - חבר המועצה). ביולי 2013 נחתם החוזה בין החברה הכלכלית לחברה.

משרד מבקר המדינה בדק את הליך מתן היתר הבנייה להקמת המסעדה במתחם ואת הליך המכרז להפעלתה.

מתחם תחנת הרכבת הטורקית ומגדל המים (להלן - מתחם הרכבת) הוכרז בשנת 1991 כאתר לאומי והוא כולל שלושה מבנים דו-קומתיים (בית נתיבות, מחסן ובית מנהל התחנה) ומגדל מים. ככלל, "ההכרזה על אתר כ'אתר לאומי' נועדה לאפשר את פעולות השימור והשיקום הפיזי מתוך חתירה לשמירה, במידה רבה ככל שניתן, על שלמותם של האתר וסביבתו הקרובה, על האוטנטיות שלו ועל התחושה של 'רוח המקום והתקופה', למען הדורות הבאים... ההכרזה נועדה להביא את האתר למודעות הציבור, להנגיש אותו ולאפשר לציבור הרחב ולבני הנוער לבקר בו ולהכירו"²⁵.

בשנים 2011-2014 שוקם מתחם הרכבת בעלות של 25.9 מיליון ש"ח²⁶ על ידי החברה הכלכלית, שעיריית באר שבע הטילה עליה את פיתוח המתחם.

הטלת ניהול האתר הלאומי מתחם הרכבת על עיריית באר שבע

רקע תכנוני: על מתחם הרכבת חלה תכנית בניין עיר שקיבלה תוקף בשנת 1983. לפי התכנית השטחים במתחם מיועדים לאתר לאומי והשימוש המותר בו הוא למוסד ציבורי ולמרכז תרבות. עוד חלה על מתחם הרכבת תכנית מפורטת נוספת שקיבלה תוקף בשנת 1997 (להלן - התכנית

24 אתר לאומי מוגדר בחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998 כ"מבנה או קבוצת מבנים או חלק מהם לרבות סביבתם הקרובה שהם בעלי חשיבות לאומית היסטורית להתפתחות היישוב בארץ, ואשר שר הפנים הכריז עליהם בהתאם להוראות סעיף 38 שהם אתר לאומי". עד היום הוכרזו בישראל 18 אתרים לאומיים.

25 "אתרים לאומיים בישראל תנאי סף וקריטריונים להכרזה", פרסום של המשרד להגנת הסביבה, אוגוסט 2013.

26 המקורות לתקציב: רכבת ישראל - 19.4 מיליון ש"ח, מפעל הפיס - 5.5 מיליון ש"ח, והעירייה - 1 מיליון ש"ח.

המפורטת). התכנית מגדירה את המתחם כאתר לאומי, שהשימוש המותר בו הוא למוסד ציבורי ותרבותי עירוני שישלב את המבנים הקיימים בשטח, וקובעת כי לא תותר תוספת בנייה כלשהי. כמו כן מצוין בתכנית כי היתרים לעבודות בנייה במבני האתר הלאומי יינתנו על ידי הוועדה המקומית - באישור הוועדה המחוזית.

בשנת 2004 הטיל השר לאיכות הסביבה²⁷ על עיריית באר שבע את ניהולו של מתחם הרכבת בצו גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה (הטלת ניהול אתר לאומי על רשות מקומית), התשס"ה-2004²⁸ (להלן - הצו). הצו קבע כי שיקום האתר ופיתוחו יתואמו עם מנכ"ל המשרד לאיכות הסביבה או עם מי שהוא מינה לשם כך.

היתר בנייה למתחם הרכבת הטורקית

טיפול העירייה והוועדה המקומית בהיתר

ביוני 2011 הגישה עיריית באר שבע לוועדה המקומית בקשה לקבלת היתר בנייה ל"שיפוץ ושיקום מבנים לשימור ושימוש למיני מוזיאון לתולדות הרכבת ובית קפה מסעדה לשימוש המבקרים במתחם הרכבת הטורקית - אתר לאומי" (להלן - ההיתר או היתר הבנייה); הבקשה יעדה את קומת הקרקע בבית הנתיבות, בשטח של כ-210 מ"ר, למסעדה. התכנון למסעדה כלל מטבח, בר וארבעה חדרי הסעדה. ועדת המשנה, דנה באותו חודש בבקשה ואישרה אותה בכפוף לתנאים, שאחד מהם הוא אישור הוועדה המחוזית (כאמור היתרים לעבודות בנייה במבני האתר הלאומי הותנו באישורה של הוועדה המחוזית).

אישור הבקשה על ידי הוועדה המחוזית והעבודות לשימור האתר

באוגוסט 2011 הגישה העירייה את הבקשה להיתר לאישור הוועדה המחוזית. הבקשה נבדקה על ידי יועצת השימור של הוועדה המחוזית (להלן - יועצת השימור המחוזית), וזו כתבה בחוות דעתה מאוקטובר 2011: "עפ"י הנחיות מנהל התכנון יש לבסס תכניות שימור ופיתוח של אתרים היסטוריים המיועדים לשימור על ממצאי עבודת תיעוד. תיק התיעוד שהוכן למתחם תחנת הרכבת העות'מאנית חלקי ואין בו די מידע בכדי לאפשר לקבוע אם העבודות המוצעות ישמרו על האתר וערכיו התרבותיים. מן הראוי לסיים את עבודת התיעוד לפני הגיבוש הסופי של תכניות העבודה" (ההדגשה במקור). יועצת השימור פירטה את התנאים שיש להעמיד בהיתר, וביניהם: השלמת פרטי התיעוד של המתחם כולו ושל המבנים; אישור השלמת עבודת התיעוד כתנאי לביצוע עבודות בבניינים לשימור; ותיאום פרטים כמו סגירת מפתחים, נגרות, פרזול וריצוף. בחוות הדעת נכתב מפורשות כי "תנאי למתן טופס אכלוס הוא קבלת אישורה של יועצת השימור על השלמת תיק התיעוד ועל כך שעבודות השימור נעשו כנדרש וכסדרן". עוד הבהירה יועצת השימור בחוות הדעת כי ייתכן שממצאי התיעוד יחייבו שינויים בתכנית המוצעת לפיתוח השטח ובפרטים המוצעים בבניינים ההיסטוריים באתר, ולפיכך אין לראות במסמכים אלו מסמכים סופיים.

באוקטובר 2011 דנה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה בבקשה להיתר הבנייה - לבקשת העירייה בטרם הושלם תיק התיעוד. הוועדה המחוזית החליטה להסכים להוצאת ההיתר, בין היתר בכפוף לתנאי של "תיקון מסמכי הבקשה להיתר בהתאם להערות יועצת השימור של לשכת התכנון המפורטות בחו"ד מיום 7.10.11 לרבות התניות לביצוע העבודות באתר".

27 בשנת 2006 שונה שמו של המשרד לאיכות הסביבה למשרד להגנת הסביבה.

28 פורסם ברשומות ב-20.12.04, בקובץ התקנות מס' 6353.

נמצא כי עד לתחילת מרץ 2012, לא השלימה העירייה את דרישת הוועדה המחוזית לתיקון מסמכי הבקשה להיתר, לרבות ההתניות לביצוע העבודות באתר, ואף החלה בביצוע עבודות בנייה לפיתוח השטח עוד לפני שהוצא היתר הבנייה.

במרץ 2012 התקיימה פגישה בין יועצת השימור המחוזית למתכנן ממושרד התכנון של מתחם הרכבת. יועצת השימור פירטה בסיכום הפגישה את הפרטים שהשלמתם בתיק התיעוד נדרשת כתנאי להוצאת היתר הבנייה, וכן פרטים נוספים שהשלמתם מהווה תנאי לתחילת העבודה בבניינים, להמשך ביצוע עבודות פיתוח הקרקע ולאכלוס המתחם.

באפריל 2012 נפגשה אדריכלית העיר עם מתכנן מצוות התכנון ועם מנהל המיזם, לדיון בדרישותיה של יועצת השימור. בפגישה הורחה אדריכלית העיר כי דרישות יועצת השימור המחוזית המתייחסות להמשך עבודות הפיתוח יושלמו תוך יומיים, כי השלמת התיעוד של הפרטים הנחוצים להוצאת היתר בנייה יושלמו תוך חודש וחצי, וכי שאר הפרטים יושלמו כתנאי לאכלוס.

למחרת הפגישה כתב מהנדס העיר לראש העירייה: "ברצוני לעדכן בזה כי מולאו כל דרישות מוסדות התכנון: הועדה המקומית והוועדה המחוזית, לצורך הוצאת היתר בנייה למתחם הנ"ל. לגבי הערות יועצת השימור מטעם הוועדה המחוזית... אנו מסכימים עם ההערות ופועלים להשלמת המסמכים הרלוונטיים, עפ"י המלצותיה, בצפי לסיום של כחודש וחצי. אין מניעה להפיק במידי את היתר הבנייה" (ההדגשה אינה במקור).

יום לאחר מכן הוציאה הוועדה המקומית את היתר הבנייה, בלא שהשלימה את תיעוד הפרטים ואת עדכונם כפי שנדרש על ידי יועצת השימור המחוזית ובלא לקבל את אישורה לכך, ובניגוד להחלטת הוועדה המחוזית.

יודגש כי העירייה והוועדה המקומית נתנו דעתן לחשיבות של שימור האתר: מתחם התחנה נכלל ברשימת המבנים לשימור אתרים והוגדר כמיועד לשימור בדרגה א' (דרגת השימור העליונה).

בתשובתה למשרד מבקר המדינה כתבה עיריית באר שבע: "יובהר כי בהתנהלות העירייה לא הייתה כל כוונה להמעיט מחשיבות קיום דרישות יועצת השימור... אלא כל שעמד בפני אדריכלית העיר עת החליטה לאשר את הוצאת היתר הבנייה הינו הרצון לקדם את פיתוח המתחם ולא לעכבו אך ורק בשל מספר השלמות מזעריות הנוגעות לתיק התיעוד". עוד כתבה העירייה בתשובתה כי "יובהר כי אדריכלית העיר ומהנדס העיר הינם הגורמים המקצועיים הבכירים ביותר בתחום התכנון ואין מניעה כי יפעילו שיקול דעת בנושא הוצאת היתר אף בטרם הטמעת כלל הערות יועצת השימור של הוועדה המחוזית...".

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית ולעיריית באר שבע כי בהתאם להחלטת הוועדה המחוזית היה עליהן להוציא את היתר הבנייה רק לאחר מילוי דרישות יועצת השימור המחוזית ולאחר קבלת אישורה לעבודות השימור כדי שתכנית שימור המבנים תיושם באופן המיטבי.

הממונה על מחוז הדרום במשרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה ביוני 2014: "לשכת התכנון לוקחת לתשומת לב, כי עליה לוודא שלא יוצאו היתרי בניה ולא יוחל בביצוע עבודות טרם השלמת התנאים שנקבעו להסכמת הוועדה המחוזית למתן היתרי בניה ע"י הוועדה המקומית. זאת ובפרט השלמת תיק תיעוד המהווה תנאי הכרחי לערכי השימור במתחם לשימור ו[ל]שימוש בו".

הליכי המכרז להפעלת המסעדה באתר הלאומי מתחם הרכבת

בסעיף 197 בפקודת העיריות נקבע כי "לא תתקשר עירייה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין... אלא על פי מכרז פומבי". בתקנות העיריות (מכרזים) התשמ"ח-1987 נקבעו הכללים לאופן ביצוע המכרז.

חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 29/11 קבע: "על תאגיד עירוני יחול חוק חובת המכרזים והתקנות שיותקנו מכוחו, עם התקנתן³⁰. עד להתקנת התקנות חלים על התאגיד דיני המכרזים החלים על הרשויות המקומיות, בשינויים המחויבים".

פרסום מכרז פומבי להפעלת מסעדת יוקרה

בספטמבר 2012 חתמה החברה הכלכלית חוזה עם יועץ מסעדות (להלן - היועץ) לצורך הכנת המכרז להפעלת המסעדה באתר הלאומי. בינואר 2013 פרסמה החברה הכלכלית מכרז פומבי להפעלת מסעדת גורמה ועמדת קפה במתחם הקטר בבאר שבע³¹ (להלן - המכרז). בתנאי המכרז צוין כי תקופת ההתקשרות היא למשך שבע שנים, וכי לחברה שמורה אפשרות חד-צדדית להאריך את תוקפו של ההסכם שייחתם עם הזוכה בשלוש שנים נוספות. עוד נקבע במכרז כי דמי ההפעלה החודשיים המוצעיים יעמדו על 22,000 ש"ח בתוספת מע"מ. דמי ההפעלה נקבעו בהתאם להערכת היועץ.

בתנאי הסף במכרז נקבע כי המציע יהיה "מפעיל עסק מזון... ובעל רישיון עסק... לסניף בתחום עסק מזון בבעלותו/בניהולו".

בפברואר 2013 השתתפו בסיור המציעים חבר המועצה דאז ומשתתף נוסף. משלא הוגשו הצעות להפעלת המסעדה ועמדת הקפה במועד שנקבע, הזמינו גזבר העירייה ומנהל אגף כלכלה והתקשרויות חוות דעת נוספת, הפעם מטעם שמאי מקרקעין. חוות הדעת של השמאי קבעה כי דמי השימוש החודשיים הראויים לנכס הם 15,000 ש"ח בתוספת מע"מ.

השתתפות חבר המועצה במכרז

איסור התקשרות עם חבר מועצה בחוזים: בפקודת העיריות בסעיף 122א(א) נקבע כי "חבר מועצה, קרובו, סוכנו או שותפו או תאגיד שיש לאחד מהאמורים חלק העולה על עשרה אחוזים בהון או ברווחיו או שאחד מהם מנהל או עובד אחראי בו, לא יהיה צד לחוזה או לעסקה עם העירייה". סעיף 122א(ב) קובע כי הוראת סעיף קטן (א) "לא תחול לגבי חוזה או עסקה שהמועצה ברוב של שני שלישים מחבריה ובאישור השר התירה ובתנאים שהתירה". כלל דומה מופיע בכללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרי הציבור ברשויות המקומיות, שפרסמה ועדה בנושא זה^{32, 33}.

- | | |
|----|--|
| 29 | מ-4.4.11. |
| 30 | עד מועד תום הביקורת לא התקין שר הפנים תקנות, אף שהיה עליו לעשות זאת תוך 90 יום מתיקון החוק, דהיינו בתחילת 2003. |
| 31 | מכרז מס 102/2013. |
| 32 | סעיף 12(א) לכללים קובע איסור דומה לזה שנקבע בסעיף 122א(א) לחוק, וסעיף 12(ב) לכללים קובע חריג לאיסור בדומה לאמור בסעיף 122א(ב) לחוק. |
| 33 | הוועדה הורכבה מנציגי היועץ המשפטי לממשלה, משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי, והכללים שגיבשה התקבלו בידי מרכז השלטון המקומי והתפרסמו בילקוט פרסומים 3087 התשמ"ד, עמ' 3114. |

הכללים למניעת ניגוד עניינים קבעו כי תוקם ועדה מייעצת,³⁴ שתפקידה לסייע לנבחרי הציבור באמצעות חוות דעת שתגבש. הוועדה המייעצת מחווה דעתה בתשובה לפניות, וחוות הדעת מופצת לגורמים הנוגעים בדבר ומפורסמת ברבים. ב-2002 הוועדה המייעצת חיוותה דעתה כי "חבר מועצת רשות מקומית או קרובו (כהגדרתו בהוראת הסעיף הרלוונטית) אינם רשאים להגיש מועמדות למכרזים שמפרסמת הרשות אלא לאחר קבלת אישור שר הפנים" (ההדגשה במקור).

ב-19.3.13 נערך סיור מציעים שני שגם בו השתתף חבר המועצה דאז. למכרז ניגשה רק החברה שרוב מניותיה היו בידיו.

באפריל 2013 החליטה ועדת המכרזים על זכייתה של החברה במכרז, בכפוף לאישור מועצת העירייה ומשרד הפנים הן ביחס לתקופת ההפעלה והן ביחס לעובדה שמדובר בחבר מועצה שהנו בעל המניות העיקרי בחברה המציעה.

בית המשפט העליון קבע לגבי השתתפות קרובו של חבר מועצה - ובמשתמע מכך לא כל שכן חבר המועצה עצמו - כי "הכלל הוא שקיים איסור של התקשרות ב'חוזה' או 'עסקה' בין עירייה לבין 'קרוב', ומי שמבקש להוציא את עניינו מהכלל שומה עליו להצביע על נסיבות מיוחדות המצדיקות סטייה ממנו"³⁵. עוד ציין בית המשפט העליון כי "המחוקק נקט בסעיף 122א לפקודה לשון 'חוזה' או 'עסקה'. הוא לא הביא בחשבון את המקרה המיוחד שבו מבקש 'קרוב' להשתתף במכרז. מקרה מיוחד זה מחדד את שאלת העיתוי של הצורך בקבלת ההיתר... בהיעדר הוראה מפורשת בגוף הפקודה לעניין זה, ובהיות עתירת המשיבה בעניין זה כללית, הגעתי לכלל המסקנה שאין לסגור את הדלת בפני שר הפנים להתקין כללים גם בנושא העיתוי, ושאיין זה רצוי שאנו נקבע כללים הרמטיים שאינם מתחשבים בנסיבותיו של כל מקרה ומקרה... כמו שצינו לעיל, רשמנו לפנינו את הצהרתו של מר מזוז ששר הפנים עומד להתקין כללים שבהם יוסדר נושא הערעור כולו".

נמצא ששר הפנים לא התקין כללים לשאלת השתתפותו של חבר המועצה (או קרובו) במכרזי הרשות המקומית ולא קבע אם יש צורך באישורו ובאישור מועצת העירייה לכך. יש לציין כי במקרה אחר שבו ידע משרד הפנים על כוונת קרובו של חבר מועצת עיריית באר שבע להשתתף במכרז, דרש המשרד את אישור מועצת העירייה ואת אישור שר הפנים כתנאי להשתתפות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה כתב משרד הפנים: "בנוגע לצורך באישור שר הפנים לעצם ההשתתפות במכרז, יצוין, כי עד כה אין הלכה מחייבת של ביהמ"ש העליון בשאלה זו. בעת"מ (מחוזי חי) 14978-01-09... קבע כב' סגן הנשיא גינת כי הליכי המכרז יוצרים מסגרת משפטית חוזית - בין אם כהליך טרם חוזי ובין אם כחוזה נספח - ועצם ההשתתפות במכרז אסורה על חבר מועצה מכוח האיסור על התקשרות הקבוע בסעיף 122א לפקודה והסעיף המקביל לו לעניין מועצות מקומיות. פסיקה זו של בית המשפט המחוזי אשר הנה מנחה, בין השאר רשויות מקומיות, מוחזקת כמפורסמת וידועה ואין משרד הפנים נדרש לפרסום פסיקה במסגרת הנחיותיו ונהליו. כמובן, שכלל שרשות מקומית מביאה לאישור מועצה את עצם השתתפות חבר מועצה במכרז, ולאחר מכן [מביאה] עניין זה לאישור שר הפנים, בוחן משרד הפנים את הבקשה עפ"י העקרונות שהובאו לעיל. יחד עם זאת, בקשות אלה הן מועטות ביותר, ומן הראוי להפנות [את תשומת הלב] לקושי הן המהותי והן המעשי לבחון את מתן האישור בשלב ההשתתפות במכרז. בשלב [זה] טרם מצויה התשתית העובדתית הנדרשת לצורך הכרעה במתן האישור. כך למשל, בהתאם לפסיקת ביהמ"ש בעניין כחילה, ניתן להתיר את ההתקשרות במקרים בהם קיים רק ספק אחד של המוצר או שירות מסוים, [ו]עובדה זו לא ניתנת לדעת בשלב ההשתתפות במכרז. בנוסף, הבאת השתתפות חבר מועצה במכרז לאישור מועצת העירייה, ולאחר מכן לאישור שר הפנים, עלולה לעכב [את] לוחות הזמנים במכרז".

34 בוועדה יושבים נציגים של מרכז השלטון המקומי, ושל מרכז המועצות האזוריות ושל לשכת היועץ המשפטי לממשלה - שחוות דעתו מחייבות את הממשלה על כל זרועותיה - וכן נציג מטעם הלשכה המשפטית של משרד הפנים.

35 ע"א 3030/96, עיריית ירושלים נ' כחילה מפעלי הנדסה ובניה ירושלים בע"מ פד"נ (5) עמ' 565.

לדעת משרד מבקר המדינה מן ראוי שמשרד הפנים יקיים עבודת מטה לגיבוש עמדתו בדבר הצורך באישור מועצת העירייה ושר הפנים להשתתפות חבר מועצה במכרז וינחה את הרשויות המקומיות בנושא.

עמידת המציע בתנאי הסף

כאמור ההשתתפות במכרז הותנתה בכך שהמציע יעמוד בין היתר בתנאי: "בעל רישיון עסק על פי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, לסניף בתחום עסק שבבעלותו/בניהולו במועד הגשת ההצעה למכרז. על המציע לצרף העתק תעודה/רישיון עסק".

נמצא כי במסמכי ההצעה של החברה נרשם כי המציעה מפעילה שתי מסעדות: מסעדה בתחום המועצה המקומית להבים ומסעדה בבאר שבע. המציעה צירפה להצעתה היתר זמני לניהול המסעדה בלהבים. בבדיקת משרד מבקר המדינה בעיריית באר שבע נמצא כי למסעדה בבאר שבע לא היה במועד הגשת ההצעה למכרז רישיון עסק.

לדעת משרד מבקר המדינה כאשר המציע הינו בעל מספר עסקים על העירייה לדרוש ממנו להיות בעל רישיון עסק על פי חוק רישוי עסקים לעסקים שבניהולו.

היתר זמני לניהול המסעדה במועצה המקומית להבים

תקנה 8(ו) לתקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות), התשס"א-2000, קובעת כי "רשות הרישוי תחליט בדבר מתן היתר זמני לעסק... רק לאחר שנותן האישור נתן אישור לרישיון או להיתר זמני ובהתאם לתנאיו".

צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013, קובע כי מסעדה טעונה אישור של משרד הבריאות ושל המשטרה³⁶.

לפי תיק רישוי העסקים במועצה המקומית להבים, חבר המועצה דאז ועוד שני מבקשים הגישו בנובמבר 2012 בקשה לקבלת רישיון עסק למסעדה.

משרד הבריאות ערך במסעדה ביקורת תברואה בדצמבר 2012 וכתב בעקבותיה: "לאחר ביקורת תברואתית... אנו מחזירים את שבנדון ללא אישורו מהסיבות הבאות: 1. לא נשמרת הפרדה כל שהיא בין מצרכי מזון גולמיים ובין מזון מוכן... 3. מבצעים הפשרות מוצרי בשר קפואים ומקפואים שנית... הפעלת המטבח מתבצעת בניגוד לכללי תברואה בסיסיים. הנכם מתבקשים לפעול נמרצות לתיקון הליקויים המפורטים לעיל. מצ"ב הבקשה והתוכנית [ש]מוחזרות ללא אישורנו" (ההדגשות במקור).

נמצא כי בינואר 2013 נתן ראש המועצה המקומית להבים היתר זמני לניהול המסעדה, למשך חמישה חודשים, אף על פי שמשרד הבריאות לא אישר את הבקשה והתריע על הפעלת מטבח המסעדה בניגוד לכללי תברואה בסיסיים. עוד נמצא כי ההיתר הזמני ניתן ללא אישור המשטרה.

36 גם צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשנ"ה-1995, קבע כך.

במרץ 2013 נערכה במסעדה ביקורת תברואה נוספת, שבה נמצא כי "רוב הליקויים ש[ה]תגלו בביקורת הקודמת... - טרם תוקנו. אתם ממשיכים להפעיל את המטבח בניגוד לכללי תברואה בסיסיים... לסיכום: כל הליקויים הם הפרה חמורה של תקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים לבתי אוכל) ויש לתקן אותם באופן מיידי או להפסיק את הפעילות הבלתי חוקית בעסק... לחשומת לבכם, הבקשה לרישיון עסק הוחזרה ללא אישורנו לרשות הרישוי".

נמצא כי באפריל 2013 נתן ראש המועצה היתר זמני נוסף לניהול המסעדה לעוד שישה חודשים אף שליקויי התברואה לא תוקנו.

משרד מבקר המדינה העיר לראש המועצה המקומית להבים כי הוא רואה בחומרה יתרה את מתן ההיתרים הזמניים שלא כדין למסעדה שאינה מקיימת כללי תברואה בסיסיים, למרות התנגדות משרד הבריאות.

סיכום

עיריית באר שבע מקדמת מיזמים רבים לפיתוח העיר ובכלל זה לפיתוח העיר העתיקה, ולשם כך מכרה חלק מנכסי המקרקעין שלה. אף שיש לראות בחיוב את פעולותיה של העירייה לפיתוח המרכז העתיק של באר שבע ולהחייאתו, העלתה הביקורת ליקויים באופן הביצוע. על העירייה לנמק את החלטותיה, ולדרישה לנימוק משנה תוקף כאשר העירייה בוחרת לסטות מהמלצות היועצים המקצועיים כגון יועצים לשימור. עוד על העירייה לדרוש ממזיע שהינו בעל מספר עסקים להיות בעל רישיון עסק על פי חוק רישוי עסקים לעסקים שבניהולו.

