

המועצה המקומית חצור הגלילית

ניהול והקצאה של נכסי מקרקעין,
רישוי עסקים והטלת ארנונה כללית

תקציר

רקע כללי

היישוב חצור הגלילית הוקם בשנת 1953 בצפון הארץ. בשנת 1956 הוכרז היישוב כמועצה מקומית (להלן - המועצה). שטח השיפוט של המועצה הוא כ-5,300 דונם. בדצמבר 2014 מנתה אוכלוסיית המועצה, לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כ-8,900 נפש וכ-2,600 בתי אב. המועצה מדורגת באשכול השלישי בדירוג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה¹. ראש המועצה הנוכחי, מר שמעון סויסה, מכהן בתפקידו משנת 2008; מנכ"ל המועצה הוא מר אמנון אסולין; הגזבר הוא מר יוסי מצה; היועץ המשפטי הוא עו"ד יעקב קרני ומהנדס המועצה הוא מר ישראל יעקובי.

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2015 עד פברואר 2016 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות המועצה ואת אופן טיפולה בנושאים האלה: ניהול והקצאה של נכסי מקרקעין, רישוי עסקים, אכיפת דיני רישוי עסקים והטלת ארנונה כללית. בדיקות השלמה בוצעו בגופים אלה: הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה אצבע הגליל שהמועצה כלולה במרחב התכנון שלה (להלן - הוועדה המקומית); היחידה לפיקוח על הבנייה במשרד הפנים מחוז הצפון; רשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י); הרשות הארצית לכבאות והצלה במחוז הצפון, הגליל העליון והמזרחי (להלן - רשות הכבאות); ומשרד הבריאות נפת צפת (להלן - משרד הבריאות).

הליקויים העיקריים

ניהול והקצאה של נכסי מקרקעין

למועצה יש זכויות בנכסי מקרקעין מסוגים שונים המשמשים אותה ונמצאים בתחום שיפוט (להלן - נכסים): מוסדות חינוך, תרבות, ספורט, רווחה, בתי כנסת וכו'. את רוב הנכסים החכירה לה רמ"י. מהנדס המועצה אחראי גם לניהול ספר נכסים ולהקצאת קרקע לצורכי ציבור.

1 היישובים בארץ נחלקים לעשרה אשכולות, לפי רמתם החברתית-כלכלית. היישובים ברמה הגבוהה ביותר מדורגים באשכול העשירי, והיישובים ברמה הנמוכה ביותר מדורגים באשכול הראשון.

הבדיקה העלתה כי המועצה לא מינתה רשם נכסים ולא ניהלה פנקס מיוחד לרישום זכויותיה במקרקעין (להלן - ספר נכסים) כנדרש בתקנות הרישום המקומיות (ניהול פנקסי זכויות במקרקעין), התשכ"ז-1967 (להלן - תקנות הרישום או התקנות), וכתוצאה מזה לא היה לה מידע מעודכן על נכסיה. בבדיקה של 19 נכסים ברמ"י נמצאו חוזי חכירה של שישה נכסים שהחכירה רמ"י למועצה, ואולם למועצה לא היו העתקים שלהם, ואף לא היו לה הסכמים לחכירת 45 נכסים נוספים מ-150 הנכסים שהיא בעלת הזכויות בהם. המועצה אף לא רשמה בלשכת רישום המקרקעין את זכויותיה ב-56 נכסי מקרקעין שחתמה עם רמ"י על חוזים להשכרתם.

השכרת מבנה בשכירות משנה

בשנת 2015 פרסמה המועצה מכרז להשכרת מבנה בשכירות משנה. ועדת המכרזים בשיבתה בפברואר 2015 החליטה להמליץ לראש המועצה לחתום על הסכם להשכרת המבנה עם הזוכה במכרז. עד יוני 2016 לא חתמה המועצה על הסכם עם הזוכה במכרז. בשל העיכוב בחתימה נמנעו מהמועצה הכנסות אפשריות מדמי שכירות במשך 14 חודשים - ממאי 2015 - יוני 2016 בסכום כולל של כ-146,000 ש"ח.

השכרת מבנה

באפריל 2008 חתמה המועצה עם שוכר, על חוזה להשכרת מבנה ששטחו 156 מ"ר. תקופת השכירות נקבעה לשנה עם אופציה לשלוש שנים נוספות - עד אפריל 2012. הבדיקה העלתה כי השוכר החזיק במבנה עד דצמבר 2014 (כ-80 חודשים), ואולם המועצה גבתה ממנו דמי שכירות רק בעבור שנת השכירות הראשונה, ובעבור כ-68 החודשים הנותרים לא נגבו ממנו דמי שכירות, שיכלו להכניס לקופת המועצה כ-150,000 ש"ח.

בסוף שנת 2014 פרצה שריפה במבנה וכתוצאה ממנה ניזוק המבנה והשוכר נטש אותו. המועצה לא עמדה על מימוש זכויותיה כלפי השוכר, לא ביטחה את הנכס במקומו ולא חייבה אותו בהוצאות הביטוח - כפי שנקבע בחוזה. ולפיכך - בעת שארעה השריפה המבנה לא היה מבטח ולא היה כיסוי ביטוחי לנזקי האש שנגרמו למבנה.

הקצאת קרקע לעמותות: המועצה הקצתה קרקע לשש עמותות בלי שעמדה על קיומם של הוראות הנוהל של משרד הפנים להקצאת קרקעות ומבנים על ידי הרשות המקומית - הגוף המבקש תמיכה לא הגיש לה בקשות בכתב ואף לא מסמכים נלווים. המועצה אף לא חתמה חוזים עם העמותות הנ"ל.

הקצאת בית כנסת לעמותה והשכרתו למטרות מסחריות: בשנת 1998 הקצתה המועצה בית כנסת בשטח של 251 מ"ר לעמותה. בפועל נבנו בבית הכנסת עוד 60 מ"ר מעל המותר בהיתר הבנייה שהוצא בינואר 2011 וכן חדרי אירוח בשטח של 143 מ"ר שלא לפי ההיתר. העמותה השכירה את אולם האירועים של בית הכנסת למטרות מסחריות מפברואר 2013. המועצה והוועדה המקומית לא נקטו צעדים נגד העמותה בגין בנייה שלא לפי ההיתר והשכרת האולם למטרות מסחריות.

הכנת פרוגרמה לשטחי ציבור: לפני שהקצתה המועצה את המקרקעין לגופים השונים היא לא ערכה סקר צרכים ואף לא הכינה תכנית לקביעת ייעודי הקרקעות בהתחשב בצורכי הציבור ובאוכלוסיית היישוב.

פיקוח על השימוש בקרקע: המועצה לא פיקחה על המבנים והמקרקעין שהעמידה לרשות הגופים השונים כאמור לעיל.

רישוי עסקים

מאגר מידע בלתי מעודכן

במאגר המידע של המועצה לא היו נתונים עדכניים על מספרם, סוגיהם ותכליתם של עסקים טעוני רישוי. כמו כן לא נכללו בו שישה עסקים שנכללו במאגר המידע של רשות הכבאות.

לפי נתוני המועצה בפברואר 2016 פעלו בתחומה 163 עסקים טעוני רישוי. בכללם 43 (כ-26%) עסקים בתחום המזון, ארבע תחנות דלק, 40 (כ-24%) בתי מלאכה, 12 מפעלים, בית מלון אחד וקניון. 75 (כ-46%) מהעסקים האמורים פעלו ללא רישיון עסק.

עסקים שפעלו ללא רישיון עסק

המועצה לא אכפה על כל העסקים הפועלים בתחומה את חובת רישוי העסקים: בפברואר 2016 פעלו במועצה 43 עסקי מזון טעוני רישוי. 28 מהם פעלו ללא רישיון עסק. ארבעה מ-12 המוסכים פעלו ללא רישיון עסק; תשע מ-12 המספרות פעלו ללא רישיון עסק; כמו כן פעלו ארבע מחמש הנגריות ללא רישיון עסק.

קניון הגליל העליון: בתחום המועצה פועל "קניון הגליל העליון" ללא אישורים של המשטרה, משרד הבריאות ורשות הכבאות.

מפעל: בתחום שיפוטה של המועצה פועל מפעל. במועד הביקורת נמצא כי המועצה אפשרה לו לפעול משנת 2010 ללא אישור רשות הכבאות וללא רישיון עסק.

היעדר פיקוח על העסקים

המועצה לא מינתה מפקחים על העסקים הפועלים בתחום שיפוטה כדי לפקח ולאכוף עליהם את הוראות חוק רישוי העסקים, ולפיכך לא היה ביכולתה לעקוב אחר עסקים הפועלים ללא רישיון עסק. רק בינואר 2016 מינתה המועצה מפקחת שמבצעת ביקורת על העסקים שבתחום שיפוטה של המועצה.

אי-אכיפת החוק נגד עסקים ללא רישיון

המועצה לא נקטה את אמצעי האכיפה שהקנה לה החוק נגד עסקים הפועלים ללא רישיון עסק, ואף לא נקטה צעדים נגד עסקים שרשות הכבאות ומשרד הבריאות מצאו בהם ליקויים שיש בהם כדי לסכן את שלום הציבור ואת בריאותו.

ליקויים בהטלת ארנונה כללית

חיוב נכסים בארנונה בשיעור נמוך מהנדרש

בשנים 2014 ו-2015 סיווגה המועצה לצורך חיוב בארנונה 19 עסקים שלא בהתאם לסיווג שנקבע בצו המסים שלה, ובעקבות זה חייבה אותם בארנונה בסכום נמוך בהרבה מזה שנקבע בצווי המסים שלה. ההפרש בחיובי הארנונה ל-19 עסקים בשנים האמורות הסתכם בכ-258,000 ש"ח לשנה.

עררים על חיוב בארנונה

היעדר רישום מעודכן של העררים: הרישום של העררים שהוגשו למועצה בשנים 2014 ו-2015 לא היה מעודכן ולא נכללו בו העררים שהטיפול בהם הסתיים. בהיעדר רישום מעודכן נמצאו 19 עררים שוועדת הערר טרם הכריעה בעניינם ולא הופיעו ברישום.

עיכובים בקביעת מועד הדיון בעררים: תהליך הטיפול בעררים היה לקוי, ותשובותיו של מנהל הארנונה לוועדת הערר שדנה בעניינם נמסרו באיחור ניכר, וחלו עיכובים בקביעת מועדי הדיונים של ועדת הערר בעררים לתקופה שנעה לעתים אף בין חצי שנה עד שנה.

ההמלצות העיקריות

על המועצה לפעול להסדרת זכויותיה בנכסי המקרקעין שלה, כדי למנוע פגיעה במעמדה ולוודא שנכסיה ינוצלו ביעילות.

בשל עברות הבנייה והשימוש שלא כדין בנכסי המקרקעין של המועצה, על המועצה לפעול בשיתוף רמ"י והוועדה המקומית להגברת הפיקוח והשמירה על נכסי המקרקעין שלה.

נמצאו ליקויים חמורים בתחום של רישוי עסקים שיש בהם כדי לסכן את שלום הציבור ואת בריאותו. על המועצה והגורמים המופקדים על מתן אישורים ועל הפיקוח לפעול בסדירות ובאופן אינטנסיבי לאכיפת דיני רישוי עסקים.

על המועצה לבדוק את סיווגם של כלל הנכסים שפועלים בתחום שיפוטה ולחייבם בתשלומי ארנונה לפי צווי המסים שקבעה.

מן הראוי שהמועצה ומזכירות ועדת הערר יפעלו כדי לקדם את הדיון בעררים המוגשים ולמנוע עיכובים שלא לצורך, העלולים לפגוע בעוררים ואף להקשות עליה לשרת את הציבור.

סיכום

ממצאי הבדיקה מלמדים על מחדלים וכשלים בתפקודה של המועצה המקומית חצור הגלילית בנושאים שנבדקו: ניהול והקצאה של נכסי מקרקעין, רישוי עסקים והטלת ארנונה כללית.

המועצה לא ניהלה את נכסי המקרקעין כנדרש, כי לא היו לה פנקסי מקרקעין מעודכנים, ולפיכך אין לה מידע על כל המקרקעין שיש לה זכויות בהן, והיא לא דאגה לרשום את זכויותיה בלשכת רישום המקרקעין. המועצה הקצתה מקרקעין לעמותות ולגופים שונים שלא לפי הוראות הדין. כמו כן הועלו ליקויים חמורים בנוגע להשכרת נכסי המועצה.

עסקים רבים הפועלים בתחום שיפוטה של המועצה פעלו ללא רישיונות עסק ואישורים מהגורמים המוסמכים. בחלק מהעסקים נמצאו ליקויים שיש בהם כדי לסכן את שלום הציבור ובריאותו.

המועצה קבעה לעסקים סיווג לצורך חיוב בארנונה שאינו תואם את הסיווג שנקבע בצווי המסים שלה, ובשל כך חייבה אותם בארנונה בסכום נמוך מזה שנקבע בצווי המסים שלה. טיפולה של המועצה בעררים הנוגעים לארנונה היה לקוי וכתוצאה מזה נגרמו עיכובים בדיונים של ועדת הערר.

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב כי בעקבות עבודת הביקורת ובמהלכה החלה המועצה לפעול לתיקון הליקויים שעלו בביקורת בנושאים ניהול והקצאה של נכסי מקרקעין, רישוי עסקים והטלת ארנונה כללית.

על ראש המועצה ושומרי הסף במועצה: היועץ המשפטי, הגזבר, המנכ"ל ומהנדס המועצה לתת את דעתם על הליקויים החמורים שהועלו לעיל, להפיק את הלקחים ולפעול כמתחייב מאחריותם ומהסמכויות שהוענקו להם בחוק.

על משרד הפנים, כמאסדר של הרשויות המקומיות, להפעיל את הסמכויות שהוקנו לו בחוק ולעקוב באופן שוטף אחר פעולות המועצה כדי למנוע את הישנותם של הליקויים.

מבוא

היישוב חצור הגלילית הוקם בשנת 1953 בצפון הארץ. בשנת 1956 הוכרז היישוב כמועצה מקומית.

שטח השיפוט של המועצה הוא כ-5,300 דונם. בדצמבר 2014 מנתה אוכלוסיית המועצה לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כ-8,900 נפש וכ-2,600 בתי אב. המועצה מדורגת באשכול השלישי בדירוג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. ראש המועצה הנוכחי, מר שמעון סויסה, מכהן בתפקידו משנת 2008; מנכ"ל המועצה הוא מר אמנון אסולין; הגזבר הוא מר יוסי מצה; היועץ המשפטי הוא עו"ד יעקב קרני ומהנדס המועצה הוא מר ישראל יעקובי.

התקציב הרגיל של המועצה לשנת 2015 היה כ-66.6 מיליון ש"ח. הגירעון המצטבר של המועצה לסוף השנה הסתכם בכ-2.6 מיליון ש"ח. החל בשנת 2016 הפסיק משרד הפנים את פעילותו של החשב המלווה² במועצה לאחר שסיימה את תכנית ההבראה ואת שנת 2015 באיזון תקציבי.

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2015 - פברואר 2016 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות המועצה ואת אופן טיפולה בנושאים האלה: ניהול והקצאה של נכסי מקרקעין, רישוי עסקים, אכיפת דיני רישוי עסקים והטלת ארנונה כללית. בדיקות השלמה בוצעו בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה אצבע הגליל שבמרחב התכנון המקומי שלה כלולה המועצה; ביחידה לפיקוח על הבנייה במשרד הפנים במחוז הצפון; ברשות מקרקעי ישראל; ברשות הארצית לכבאות והצלה במחוז הצפון, הגליל העליון והמזרחי; ובמשרד הבריאות נפת צפת.

2 בחוק המדיניות הכלכלית לשנת 2004 (תיקוני חקיקה התשס"ד-2004), נקבעה סמכותו של שר הפנים למנות חשב מלווה לרשות המקומית הנמצאת במשבר כספי. סמכות זו עוגנה בסעיפים 142ב ו-142ג לפקודת העיריות (נוסח חדש) שהוחל על המועצות המקומיות לפי סעיף 34א לפקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש).

המועצה לא מינתה
רשם נכסים לניהול
ספר נכסים, וספר
הנכסים שבידיה אינו
מנוהל כנדרש
בתקנות הרישום,
ולפיכך אין לה מידע
מעודכן על כלל
המקרקעין שיש לה
זכויות בהם

ניהול והקצאה של נכסי מקרקעין

למועצה יש זכויות בנכסי מקרקעין מסוגים שונים המשמשים אותה ונמצאים בתחום שיפוטתה: מבני משרדים, מוסדות חינוך, אולמות ספורט, מרכזים קהילתיים, בתי כנסת, מקלטים ציבוריים, שטחים פתוחים וכיו"ב. את רוב הנכסים המשמשים את המועצה והנמצאים בתחום שיפוטתה החכירה לה רמ"י (לשעבר מינהל מקרקעי ישראל). מהנדס המועצה אחראי גם לניהול ספר נכסים ולהקצאת קרקע לצורכי ציבור.

ניהול ספר נכסים

ניהול רישום המקרקעין של הרשויות המקומיות מוסדר בתקנות הרישום.

לפי תקנות הרישום על כל רשות מקומית לנהל ספר נכסים. הדבר נועד לאפשר לרשות המקומית שליטה מלאה ויעילה בכל נכסי דלא נידיי שלה, וכן לאפשר לה לנהל אותם באופן שוטף, לשמור עליהם ולעקוב אחר מצבם הפיזי והחוקי.

לפי תקנות הרישום נחלק ספר הנכסים של הרשות המקומית לשניים: חלק א' - כרטיס לכל נכס מקרקעין ובו יירשמו נתונים מפורטים על הנכס כגון - מקומו של הנכס (גוש, חלקה, חלקות משנה, כתובת), ייעוד הנכס, השטח המותר לבנייה, פירוט הבנייה הקיימת, מקור הזכות על הנכס, השימוש בפועל בנכס וביקורת על מצב הנכס (להלן - כרטיס נכס); חלק ב' - ספר נכסי דלא נידיי המרכז את הרישום של כל הנכסים שבהם יש למועצה זכויות על פי כרטיסי הנכס.

בתקנות הרישום נקבע כי על מועצת הרשות המקומית להסמיך אחד מעובדיה לתפקיד רשם נכסים (להלן - רשם נכסים), ומתפקידו יהיה לנהל את ספר הנכסים של הרשות המקומית.

בתקנות הרישום נקבע עוד כי על רשם הנכסים לרשום בספר הנכסים כל זכות במקרקעין לטובת הרשות המקומית וכן כל זכות במקרקעין שלה לטובת אדם זולתה בתוך חודש מיום שנוצרה.

הבדיקה העלתה כי המועצה לא מינתה רשם נכסים לניהול ספר נכסים, וספר הנכסים שבידיה אינו מנוהל כנדרש בתקנות הרישום, ולפיכך אין לה מידע מעודכן על כלל המקרקעין שיש לה זכויות בהם.

אמנם יש בידי המועצה ספר נכסים שבו רשומים 143 נכסי מקרקעין שיש לה זכויות בהם, ואולם לא צוינו בו נתונים ופרטים רלוונטיים מעודכנים כגון - מועד היווצרות הזכות בנכס, מצבו והשינויים שנעשו בו כנדרש בתקנות הרישום.

הבדיקה העלתה כי הרישום בספר הנכסים לא היה מעודכן, והמועצה לא רשמה בו שבעה נכסים שחתמה עם רמ"י על חוזים לחכירתם. לפיכך מספרם הכולל של הנכסים שלמועצה יש זכויות בהם מסתכם ב-150. לפי רישומי המועצה היא חתמה עם רמ"י על הסכם לחכירת 56 מנכסיה, ל-51 נכסים אחרים לא נמצאו במועצה חוזי

חכירה עם רמ"י ו-43 הנכסים הנותרים הם בבעלות מלאה של המועצה והזכויות בהם רשומים על שמה בלשכת רישום מקרקעין.

בביקורת ברמ"י נבדקו 19 נכסים מ-51 נכסים שלא היו למועצה חוזים לחכירתם. ברמ"י נמצאו חוזי חכירה של שישה מהם בלבד ול-13 נכסים אחרים לא נמצאו חוזי חכירה, הן במועצה והן ברמ"י.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי עליה להסמיק עובד מטעמה לתפקיד של רשם נכסים, והוא יטפל בין היתר ברישום זכויותיה במקרקעין וינהל עבודה ספר נכסים כנדרש בתקנות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 (להלן - תשובת המועצה או התשובה) ציינה המועצה כי מליאת המועצה בישיבתה ממאי 2016 מינתה את מהנדס המועצה לתפקיד רשם הנכסים.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי עליה למפות את כל הנכסים בתחומה שיש לה זכויות בהם, לרבות נכסים שחכרה מרמ"י ולבצע רישום מלא ומעודכן של נכסים אלה בספר הנכסים שלה כמתחייב.

בתשובתה ציינה המועצה כי חתמה הסכם עם גורם מקצועי שיבצע בעבודה איתור, מיפוי ורישום מעודכן של נכסים לצורך הכנת ספר נכסים.

רישום זכויות המועצה במקרקעין

חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, קובע כי עסקה במקרקעין חייבת ברישום הזכויות בפנקס המקרקעין המתנהל בלשכת רישום המקרקעין ואם לא הסתיימה ברישום זכויות - יש לראות בה רק התחייבות לעשיית עסקה. לפי סעיף 8 לחוק המקרקעין התחייבות לעשיית עסקה במקרקעין טעונה מסמך בכתב.

כאמור במסמכי המועצה לא נמצאו לגבי 51 נכסים מתוך 150 נכסים שלמועצה יש זכויות בהם הסכמי חכירה עם רמ"י המקנים למועצה זכויות במקרקעין האמורים. לכן לא ניתן לרשום את זכויותיה על אותם הנכסים בלשכת רישום המקרקעין.

עוד הועלה כי זכויות המועצה על 56 נכסים אחרים שחתמה עם רמ"י על חוזה לחכירתם לא נרשמו גם הן בלשכת רישום מקרקעין.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי עליה לוודא שיהיו ברשותה הסכמי חכירה מרמ"י לנכסים שהוחכרו לה, ולהסדיר את זכויותיה בהם. כמו כן עליה לפעול להשלמת הרישום של כל המקרקעין שיש לה זכויות בהם בלשכת רישום המקרקעין כנדרש על פי חוק המקרקעין כדי להבטיח את זכויותיה.



על המועצה לפעול
למיפוי ולרישום עדכני
של כל הנכסים
שבבעלות רמ"י
שנמצאים בתחום
שיפוטה של המועצה,
ובכלל זה לחתום על
חוזי חכירה המעגנים
את זכויות הצדדים
בנכסים אלו ולעקוב
אחר השינויים שחלים
בהם

על רמ"י בשיתוף המועצה לפעול למיפוי ולרישום עדכני של כל הנכסים שבבעלות רמ"י שנמצאים בתחום שיפוטה של המועצה, ובכלל זה לחתום על חוזי חכירה המעגנים את זכויות הצדדים בנכסים אלו ולעקוב אחר השינויים שחלים בהם.

בתשובתה ציינה המועצה כי בעקבות הביקורת פנתה לרמ"י להסדרת זכויותיה במקרקעין ולהשלמת הסכמי החכירה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 ציינה רמ"י כי בדיון שקיימה עם נציגי המועצה לאחרונה, היא הציגה בפני המועצה רשימת נכסים שלגביהם טרם חתמה על חוזי חכירה עם המועצה. עוד ציינה כי סוכם ביניהן שהמועצה תפעל בתיאום עמה לטיפול בהסדרת נכסים אלה והיא תסייע לה בהקצאת מקרקעין לצורכי ציבור.

השכרת נכסים

המועצה משכירה נכסים בתחומה גם לגופים מסחריים. להלן פירוט ממצאי הבדיקה בנוגע לשני נכסים:

השכרת מבנה בשכירות משנה

ממאי 2001 שוכרת המועצה מחברה נכס מקרקעין ובו מבנה ששטחו 160 מ"ר וקרקע הצמודה לו בשטח כולל של כ-3.4 דונם (להלן - הנכס). המועצה הציבה על חלק מהקרקע כמה סככות שמשמשות מחסנים לאגף טכני, ארכיון ומשרדים ומשכירה את חלקו השני בשכירות משנה. תקופת ההסכם עם החברה מסתיימת בסוף שנת 2016.

בשנת 2015 פרסמה המועצה מכרז פומבי להשכרה בשכירות משנה של חלק מהנכס שאותו שכרה מהחברה, לתקופה של שנתיים מתחילת מאי 2015 עד סוף אפריל 2017. ועדת המכרזים בישיבתה מפרוואר 2015 המליצה לראש המועצה לחתום עם הזוכה במכרז על הסכם להשכרת הנכס בשכירות משנה תמורת דמי שכירות של 8,100 ש"ח לחודש.

הבדיקה העלתה כי עד יוני 2016 טרם חתמה המועצה על ההסכם עם הזוכה במכרז.

המועצה מסרה למשרד מבקר המדינה כי העיכוב בחתימת ההסכם עם הזוכה במכרז נגרם בשל המחלוקת על תקופת השכירות, מאחר שהזוכה במכרז דרש שתקופת השכירות תהיה לחמש שנים עם אופציה לחמש שנים נוספות. נמצא כי המועצה פנתה לחברה כדי להאריך את תקופת השכירות שלה בנכס רק במרץ 2016.

על פי חישוב שעשה משרד מבקר המדינה בשל העיכוב בחתימת ההסכם למעשה נמנעו מהמועצה הכנסות אפשריות מדמי שכירות במשך 14 חודשים - ממאי 2015 -

בשל הזמן הממושך
שחלף בין פרסום
המכרז על ידי
המועצה בפברואר
2015 ובין מועד
פנייתה לחברה
לקבלת אישורה
להארכת תקופת
השכירות במאוס
2016, נגרמו לה
הפסדים כספיים
ניכרים בגין דמי
שכירות וארנונה

יוני 2016 - בסכום כולל של כ-113,000 ש"ח, וכן תשלומי ארנונה בסך של כ-33,000 ש"ח בגין פרק הזמן האמור.

בתשובתה ציינה המועצה כי לאחר שביצעה את ההכנות הדרושות לפינוי המבנה ומסירתו לזוכה במכרז, הוא דרש שתקופת השכירות תהיה לתקופה של עשר שנים, תנאי שלא נכלל בתנאי המכרז, אך היא לא יכלה להסכים לכך ללא אישור של החברה. עוד ציינה המועצה בתשובתה כי המבנה טרם הועבר לחזקת הזוכה במכרז, וההסכם לשכירות המשנה עם הזוכה במכרז כפוף לתנאי הסכם השכירות שנחתם בינה ובין החברה, כך שאין כל אפשרות שתקופת השכירות תוארך יותר מזה.

הזוכה במכרז מסר בתשובתו במאי 2016 כי טרם קיבל את הנכס, על אף שמסר למועצה שש המחאות בעבור תקופת השכירות מחודש יוני - דצמבר 2016, ובכוונתו לתבוע מהמועצה את מלוא הנזקים שנגרמו לו כתוצאה מאי-מסירת המבנה לרשותו.

המועצה ציינה בתשובתה מיולי ומאוגוסט 2016 למשרד מבקר המדינה (להלן - התשובה הנוספת) כי חתמה עם החברה על הסכם חדש להארכת תקופת השכירות של הנכס.

בישיבה שהתקיימה ב-16.6.16 בין נציגי המועצה ובין נציגי משרד מבקר המדינה מסרו נציגי המועצה כי היא לא תפרע את השיקים שמסר לה הזוכה במכרז, ולאחר קבלת אישור החברה להארכת תקופת השכירות של הנכס תפרסם מכרז חדש לשכירות המשנה של הנכס.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה, כי בשל הזמן הממושך שחלף בין פרסום המכרז על ידי המועצה בפברואר 2015 ובין מועד פנייתה לחברה לקבלת אישורה להארכת תקופת השכירות במאוס 2016, נגרמו לה הפסדים כספיים ניכרים בגין דמי שכירות וארנונה. הפסד זה היה יכול להימנע אילו פעלה המועצה מבעוד מועד כדי לקבל את אישור החברה להארכת תקופת השכירות.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצה כי עליה להפיק לקחים ממחדליה - בכך שלא חתמה על הסכם עם הזוכה במכרז, לא גבתה ממנו דמי שכירות ולא פנתה לחברה להארכת תקופת השכירות מבעוד מועד.

השכרת מבנה לשוכר

בשנת 2007 פרסמה המועצה מכרז להשכרת מבנה בשטח של 156 מ"ר. במכרז זכה שוכר פרטי (להלן - השוכר) והמועצה חתמה עמו על חוזה. תקופת השכירות נקבעה לשנה, מאפריל 2008 - אפריל 2009 (להלן - התקופה הבסיסית) עם אופציה לשוכר להאריך את תקופת השכירות בשלוש שנים נוספות - קרי עד אפריל 2012. בחוזה נקבעו דמי שכירות בסך 2,001 ש"ח לחודש, ובתקופת האופציה יועלו ב-10% לעומת דמי השכירות שבתקופה הבסיסית.

אף שהשוכר החזיק במבנה שש שנים ושמונה חודשים (כ-80 חודשים), נגבו מהשוכר דמי שכירות בעבור השנה הראשונה בלבד

1. נמצא כי המקרקעין שעליהם נבנה המבנה שייכים לרמ"י, ובאוגוסט 2007 היא נתנה אישור עקרוני להקצותם למועצה לשימושה של המחלקה הטכנית של המועצה לתועלת הציבור. ואולם רמ"י לא חתמה על חוזה עם המועצה להחכרת המקרקעין. רמ"י מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי חוזה החכירה לא נחתם על ידה משום שנמצא כי בפועל קיים שימוש מסחרי במגרש לאחר שהושכר לאדם פרטי.

הועלה כי השוכר השתמש במבנה לעסק והחזיק בו עד שנשרף בסוף שנת 2014, על אף שתקופת השכירות גם לאחר מתן האופציה לשלוש שנים הייתה אמורה להסתיים באפריל 2012. יוצא אפוא שהשוכר החזיק במבנה שלא כדין לפחות שנתיים ושמונה חודשים בלי שהיה לו הסכם שכירות עם המועצה.

הבדיקה העלתה כי אף שהשוכר החזיק במבנה מאפריל 2008 - דצמבר 2014, דהיינו - שש שנים ושמונה חודשים (כ-80 חודשים), נגבו מהשוכר דמי שכירות בעבור השנה הראשונה בלבד - מאפריל 2008 - אפריל 2009, ובעבור פרק הזמן שנותר - 68 חודשים שיכלו להכניס לקופת המועצה כ-150,000 ש"ח - לא נגבו ממנו דמי שכירות כלל.

המועצה ציינה בתשובתה הנוספת כי נמנעה מלגבות דמי שכירות מהשוכר למעט השנה הראשונה לשכירות, לפי חוות דעתו של היועץ המשפטי שלה נוכח סיום תקופת השכירות ואי-הסדרת זכויותיה בנכס האמור.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה על שהשכירה את המבנה לאדם פרטי לשימוש מסחרי, על אף שהקרקע הייתה מיועדת לשימוש ציבורי, והאישור העקרוני להקצותה למועצה ניתן כדי לשכן בהם את משרדי המחלקה הטכנית של המועצה. אלמלא חתמה המועצה על ההסכם עם השוכר הפרטי - לא היה נוצר מצב בעייתי זה.

2. על פי החוזה שבין המועצה ובין השוכר, היה על השוכר להפקיד בידה שטר חוב בסך 100,000 ש"ח בערבות של שני צדי ג' כדי להבטיח את קיום התחייבותיו על פי החוזה, והמועצה תהיה רשאית לממש את הערבות אם ייגרמו לה נזקים עקב אי-קיום התחייבות השוכר.

נמצא כי המועצה לא דרשה מהשוכר למסור שטר חוב כאמור במהלך תקופת השכירות כנדרש בחוזה.

בחוזה נקבע עוד כי השוכר מתחייב לבטח בביטוח מלא את הנכס ואת הציוד השייך למועצה מפני נזקי טבע כגון רעידת אדמה ושרפה על שמה, וכן לבטח את הנכס והציוד בביטוח צד ג', ועליו למסור למועצה עותק של הפוליסה. עוד נקבע בחוזה כי אם יתרחשו מקרים שצוינו בפוליסת הביטוח - ישולם למועצה על פי פוליסת הביטוח סכום שלא יפחת ממיליון ש"ח. כמו כן נקבע בחוזה כי אם השוכר לא יבטח את הנכס, רשאית המועצה לבטחו ולחייב את השוכר במלוא הוצאות הביטוח, או לדרוש את פינויו מהנכס.

נמצא כי המועצה לא דרשה מהשוכר למלא את תנאי הביטוח שנקבעו בחוזה. השוכר לא המציא למועצה עותק של פוליסת הביטוח של המבנה, והמועצה לא

מימשה את זכויותיה ולא ביטחה את הנכס במקומו תוך חיובו בהוצאות הביטוח, ואף לא דרשה את פינויו מהנכס כפי שהייתה רשאית לעשות על פי החוזה.

הועלה כי בסוף שנת 2014, בעת שהשוכר עדיין החזיק בנכס והשתמש בו, פרצה בו שריפה והוא ניזוק. בעקבות השריפה נטש השוכר את המבנה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי לא עמדה על מילוי התחייבויותיו של השוכר שצוינו בחוזה להמציא לה ביטוח בתוקף ושטר חוב כנדרש בחוזה וגם לא ביטחה את הנכס במקומו תוך חיובו בהוצאות הביטוח. במעשיה ובמחדליה האמורים למעשה אפשרה לשוכר לצאת נשכר, ובמשך תקופה ארוכה הוא השתמש בנכס בלי לקיים את התחייבויותיו. בכך הפקירה המועצה נכס ציבורי שניזוק עקב שריפה בלי שהיה מבוטח.

נמצא כי במועד סיום הביקורת בפברואר 2016, הנכס עומד ריק ואינו ראוי לשימוש, ולא נעשו בו שום פעולות לתיקון הנזקים.

3. כזכור, חוזה החכירה לא נחתם על ידי רמ"י. באוגוסט 2007 שלחה רמ"י למועצה חוזה לחכירתו, והמועצה חתמה עליו והחזירה אותו לרמ"י להמשך הטיפול. בדיקת השלמה ברמ"י העלתה כי העסקה לא הושלמה לאחר שנודע לרמ"י כי המועצה כבר השכירה את הנכס האמור לשוכר פרטי לשימוש מסחרי. בישיבה שהתקיימה במאי 2009 בין נציגי רמ"י לנציגי המועצה סוכם כי המועצה תפעל כדי לקבל אישור מהוועדה המקומית לשימוש חורג במבנה בהתאם לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה), ולתקנות שהותקנו לפיו, ולאחר מכן רמ"י תכין למועצה הרשאה להשתמש בנכס.

הבדיקה העלתה כי המועצה לא פעלה לקבלת אישור לשימוש חורג למבנה בהתאם לסיכום עם רמ"י, ולפיכך לא אישרה רמ"י מתן הרשאה למועצה לשימוש במקרקעין האמורים.

ממסמכים נוספים ששלחה המועצה למשרד מבקר המדינה בתחילת יולי 2016 עולה כי כבר באפריל 2008 שלח נציג רמ"י מכתב למועצה ובו הודיע על התנגדותו להשכרת המבנה לשוכר למטרות מסחריות.

על פי חוות דעתו של היועץ המשפטי של המועצה מינואר 2009 - המועצה הייתה צריכה להימנע מלחתום על חוזה עם השוכר למטרות מסחריות כל עוד לא הושלמו ההליכים עם רמ"י.

ב-8.2.09 שלח גזבר המועצה מכתב לשוכר, והודיע לו על סיום תקופת השכירות ב-16.4.09 מאחר שהשוכר לא הודיע על הארכת תקופת השכירות במועד שנקבע בחוזה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 ציינה רמ"י כי בעקבות ישיבה שקיימה עם המועצה במארס 2014, ביקשה ממנה המועצה לפעול לפינוי השוכר לאלתר.

המועצה ביחסיה הן
עם השוכר והן עם
רמ"י לא פעלה
לשמירה על האינטרס
הציבורי, הפרה את
התנאים שלשמן
הוקצתה לה הקרקע
ולמעשה הכשירה את
הקרקע לכך שהשוכר
ישתמש בנכס ציבורי
לשימוש מסחרי ללא
כל תמורה. זאת בלי
לפעול לקבלת אישור
לשימוש חורג
והרשאה לכך מרמ"י

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי כן ביחסיה הן עם השוכר והן עם רמ"י היא לא פעלה לשמירה על האינטרס הציבורי. המועצה הפרה את התנאים שלשמן הוקצתה לה הקרקע ולמעשה הכשירה את הקרקע לכך שהשוכר ישתמש בנכס ציבורי לשימוש מסחרי ללא כל תמורה. זאת בלי לפעול לקבלת אישור לשימוש חורג והרשאה לכך מרמ"י.

על רמ"י והמועצה להסדיר את מצב הזכויות בנכס ובכלל זה להסדיר את השימוש הקיים בפועל לעומת הייעוד הסטוטורי, ולמנוע כל שימוש שאינו עולה בקנה אחד עם התכניות החלות על השטח. כמו כן על רמ"י והמועצה להסדיר ביניהן את חלוקת האחריות בנכס.

המועצה מסרה בתשובתה הנוספת למשרד מבקר המדינה כי אכן לא ניתן להתכחש לכך שחתימת החוזה כשלעצמה, שבוצעה לפני תחילת כהונתו של ראש המועצה הנוכחי, הייתה מהלך לא תקין, וכי היא פועלת להסדרת זכויותיה על הנכס.

הקצאת קרקע לצורכי ציבור

על פי החלטות רמ"י³, רשות מקומית שהיא חוכרת לדורות⁴ של מקרקעין המיועדים לצורכי ציבור⁵, היינו לאחד השימושים שפורטו בסעיף 188(ב) לחוק התכנון והבנייה, רשאית להשכירם או להחכירם בחכירת משנה לאחר שקיבלה לכך מראש אישור בכתב מרמ"י. זאת בכפוף לתנאים כגון: חוכר המשנה הוא מוסד ציבורי⁶; השימוש בקרקע יישאר כשהיה ויתאם לשימוש הנקוב בחוזה החכירה בין הרשות המקומית לרמ"י; רשות מקומית לא תגבה כסף בתמורה להשכרה או להחכרת משנה.

מעמדה של הרשות המקומית כגוף נבחר המשמש כנאמן הציבור בכל פעולותיו, מחייב אותה להפעיל את סמכותה מתוך דאגה לאינטרס הציבורי, בפרט בעניין הקצאת מקרקעין שהוא החשוב שבמשאביה. הקצאת המקרקעין של הרשות, שהם למעשה מקרקעין של הציבור, חייבת להיעשות על פי כללים וקריטריונים הוגנים, שוויוניים, ברורים, עניינים וגלויים ועל פי שיקולים עניינים סבירים ומידתיים.

- 3 החלטות מס' 1097 ו-1105, שתיהן ממרץ 2007 והחלטה של רמ"י מס' 1210 מה-5.7.10 שעם כניסתה לתוקף של החלטה זו תבוטל החלטה מס' 1097.
- 4 על פי חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, שכירות לתקופה של יותר מ-25 שנים תיקרא "חכירה לדורות".
- 5 צורכי ציבור הוגדרו בין היתר כמבנים לצורכי חינוך, דת ותרבות, מוסדות קהילתיים, בתי חולים ומרפאות.
- 6 מוסד ציבורי כהגדרתו בהחלטת רמ"י מס' 1105 "חבר בני אדם של שבעה לפחות שרוב חבריו אינם קרובים זה לזה הקיימים ופועלים למטרה ציבורית ונכסי והכנסות המוסד הציבורי משמשים להשגת המטרה הציבורית בלבד, וכן מוסד שנקבע על ידי ועדת משנה של מועצת מקרקעי ישראל כמוסד ציבורי ואושר על ידי יו"ר מועצת מקרקעי ישראל כמוסד ציבורי, בין בדרך כלל ובין לענין מסוים".

המועצה מעמידה מקרקעין לרשות עמותות הפועלות בתחום שיפוטה למען הציבור בנושאי חינוך, תרבות, בריאות, דת, רווחה, ספורט וכד' כדי לסייע להן בפעילותן. בספטמבר 2001 פרסם משרד הפנים בחוזר מנכ"ל 5/2001 נוהל להקצאת קרקעות ומבנים בפטור ממכרז ללא תמורה או בתמורה סמלית, לגופים הפועלים בתחום של הרשות המקומית למען הציבור בנושאים האמורים, (להלן - הנוהל או נוהל הקצאות). נוהל זה מטרתו לסייע בשמירת כללי מינהל תקין ועקרונות השוויון, החיטוב, היעילות והשקיפות ולמנוע פגיעה בטוהר המידות בהליך של הקצאת קרקע ולשם שמירת שוויון ההזדמנויות בין הצרכים השונים ובין הגופים המבקשים לקבל קרקע.

משרד הפנים פרסם בחוזר מנכ"ל 6/2002 מדצמבר 2002 תיקונים והבהרות לנוהל ההקצאות לעמותות הפועלות בתחום שיפוטה של רשות מקומית בהם נקבע, כי הנוהל אינו חל רטרואקטיבית על התקשרויות של רשות מקומית להקצאות קרקע ומבנים שהיא אישרה לפני פרסום הנוהל. עם זאת נקבע כי על עסקאות אלו להתבצע על פי הוראות כלליות ואמות מידה שנזכרו בפסק הדין בבג"ץ בעניין בלומנטל⁷ (להלן - בג"ץ בלומנטל): פרסום בפומבי, מתן הזדמנות להתנגד או לבקש הקצאה של הקרקע לצורך ציבורי אחר וקיום דיון מקיף במועצה לבחינת הצורך הציבורי והיעיל הנחוץ ביותר באותו שטח בהתחשב בצורכי האוכלוסייה הסמוכה ובאכלוסיית הרשות המקומית כולה.

אי-קיום הוראות נוהל ההקצאות

בנוהל נקבע כי רשות מקומית תמנה ועדת הקצאות, והיא תדון בבקשות להקצאת קרקעות בתחום שיפוטה של הרשות המקומית. ועדת ההקצאות תגבש הצעת תבחינים להקצאת קרקעות כאמור בתחום הרשות המקומית, והם יאושרו על ידי הרשות המקומית. עוד נקבע כי התבחינים יכללו בין היתר הוראות בנוגע לסוגי השימוש שלשמן תוקצה הקרקע ולצורכי התושבים המתגוררים בסמיכות לה. הקרקע תוקצה לפי סדר העדיפויות שתקבע מועצת הרשות המקומית, כדי להבטיח ניצול מיטבי שלה למילוי צורכי הציבור שנקבעו. הרשות המקומית תפרסם בעיתונות הודעה על הקצאת הקרקע, ובה יפורטו מקומה והשימוש המתוכנן בה.

לפי הנוהל - גוף המבקש שתוקצה לו קרקע יגיש טופס בקשה ובו יפרט את שם הגוף, צורת ההתאגדות, פעילות הגוף, מטרות השימוש המתוכנן בקרקע המבוקשת, המקורות הכספיים לפיתוח הקרקע וכד'.

לטופס הבקשה יצורפו מסמכים כגון תעודת ההתאגדות של הגוף ומסמך המעיד על מעמדו המשפטי, אישור על ניהול תקין, הדוח הכספי של הגוף, תקציב מאושר או הצעת תקציב של הגוף לשנת הכספים שבה מוגשת הבקשה ואישור שנתי מרשויות המס.

עוד נקבע כי ועדת ההקצאות תדון בבקשות שהוגשו ותגבש רשימה מומלצת ומנומקת ובה ידורגו הבקשות לפי סדר העדיפויות להקצאת הקרקע, וכי מועצת הרשות המקומית תדון בהמלצות של ועדת ההקצאות. בנוהל נקבע כי יגובש חוזה

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



המועצה הקצתה
שמונה נכסים לשש
עמותות הפועלות
בתחום שיפוטה ללא
תיעוד ורישום מדויק
של מועד הקצאת
הנכסים לעמותות
ובלא שקיימה את
הוראות הנוהל ואת
העקרונות שנקבעו
בבג"ץ בלומנטל
במידה וההקצאות
בוצעו לפני שנת 2001

בין הצדדים שיאושר במועצת הרשות המקומית ברוב חבריה וכי החוזה טעון גם אישור של שר הפנים.

הבדיקה העלתה כי המועצה הקצתה שמונה נכסים לשש עמותות הפועלות בתחום שיפוטה - חמישה נכסים לשלוש עמותות שמנהלות בהם מוסדות חינוך מוכרים לא רשמיים⁸, נכס אחד למוסד דתי והיתר למטרות ציבוריות אחרות. הועלה כי במועצה לא היה תיעוד ורישום מדויק של מועד הקצאת הנכסים לעמותות וכי המועצה הקצתה את הנכסים לעמותות האמורות בלא שקיימה את הוראות הנוהל ואת העקרונות שנקבעו בבג"ץ בלומנטל במידה וההקצאות בוצעו לפני שנת 2001.

המועצה ציינה בתשובתה כי שש מההקצאות לעמותות בוצעו עוד בשנות התשעים של המאה העשרים ושתי ההקצאות בוצעו בשנים 2005 ו-2012, וכי שישה משמנת הנכסים הוקצו לעמותות אלה בלא שיהיה לה הסכמי חכירה עם רמ"י. עוד ציינה המועצה כי היא תפעל להסדרת זכויותיה על נכסים אלה וכן להסדרת ההקצאה לכל העמותות האמורות בהתאם לנוהל.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה על כך שאין בידיה תיעוד מסודר של הקצאת נכסי ציבור לגופים פרטיים. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצה על כך שהקצתה נכסי ציבור שלא בהתאם לנוהל ההקצאות במקרים האמורים, והפרה בכך את עקרון הנאמנות לציבור. על המועצה להקפיד ולפעול לפי נוהל ההקצאות וכן עליה לדאוג, בין היתר, שיהיה תיעוד שישקף את השיקולים שלפיהם קבעה את סדרי העדיפויות להקצאת הקרקעות.

לנוכח חובתה של המועצה לשמור על האינטרס הציבורי ועל עקרון השוויון, על ראש המועצה לבחון לאלתר את כלל ההקצאות שביצעה המועצה בעבר בלא אישור ועדת ההקצאות ומליאת המועצה, ולהסדיר על פי הכללים שנקבעו.

הקצאת בית כנסת לעמותה

במרץ 1994 חתמה המועצה עם רמ"י על חוזה לפיתוח מקרקעין בשטח של 2,180 מ"ר לפרק זמן של שלוש שנים. הבדיקה העלתה כי לא נחתם בין המועצה לרמ"י חוזה לחכירת המקרקעין. על מקרקעין אלו בנה בשנות התשעים של המאה העשרים רב ביישוב (להלן - הרב) בית כנסת ששטחו היה 230 מ"ר בקומת הכניסה ומתחתיו מקלט בשטח של 21 מ"ר (להלן - בית הכנסת). ממסמכי המועצה עולה כי המועצה הקצתה בשנת 1998 את מבנה בית הכנסת לעמותה המפעילה את בית הכנסת.

8 מוסדות חינוך לא רשמיים שהשר הכריז עליהם שהם מוסדות חינוך מוכרים. מוסדות חינוך אלה הם בבעלות גופים כמו רשויות מקומיות ותאגידים או בבעלות גופים פרטיים. תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), התשי"ג-1953 מתוות את ההסדר החוקי לקיומם של מוסדות חינוך אלה.

הבדיקה העלתה כי במועד סיום הביקורת, פברואר 2016, עדיין לא פעלה המועצה להסדרת ההקצאה על פי אמות המידה שנקבעו בבג"ץ בלומנטל: היא לא פרסמה בפומבי את עניין ההקצאה, וכפועל יוצא מכך ויתרה על מתן הזדמנות לציבור להשמיע את התנגדותיו בעניין זה.

נמצא כי המועצה לא קיימה שום דיון בנושא הקצאת הנכס האמור - התועלת הציבורית, היעילות והנחיצות שבהקצאתו בהתחשב בצורכי האוכלוסייה הספציפית ובאוכלוסיית הרשות המקומית בכללה.

בנייה בלתי חוקית בשטח בית הכנסת

חוק התכנון והבנייה קובע כי "לא יינתן היתר אלא אם כן העבודה או השימוש שבעדם מבוקש ההיתר מתאימים לתכניות... ולהוראות אחרות לפי חוק זה, החלות על הקרקע או הבניין הנדונים".

1. מהבדיקה עולה כי בשנת 2007 בנה הרב תוספת לבית הכנסת ללא היתר בנייה: תוספת של שתי קומות ששטחן הכולל 280 מ"ר, סגירת חלל פתוח בקומת הכניסה בשטח 48 מ"ר ובניית גרם מדרגות.

נמצא כי המועצה לא נקטה שום צעד נגד הרב, על אף שהיא בעלת הזכויות בקרקע שעליה בנוי בית הכנסת.

עוד נמצא כי הוועדה המקומית העבירה את הטיפול בבנייה הבלתי חוקית ליחידה לפיקוח על הבנייה שבמשרד הפנים, מאחר שהמועצה היא בעלת הזכויות על הקרקע. באפריל 2008 הגישה היחידה לפיקוח על הבנייה במחוז הצפון כתב אישום נגד הרב⁹ בבית משפט השלום בנצרת בגין בנייה בלתי חוקית. בית המשפט בישיבתו בספטמבר 2009 הרשיע את הרב על פי הודאתו, וגזר עליו כפל אגרה בסך 17,712 ש"ח וכן קנס בסך 35,000 ש"ח או שבעה חודשי מאסר וחייב אותו להרוס את המבנה בתוך 15 חודשים אלא אם כן יוציא היתר בנייה כחוק.

מבדיקת השלמה שנעשתה ביחידה לפיקוח עולה כי הרב אכן שילם את הקנס, ואולם לא נמצאו מסמכים שאפשר ללמוד מהם אם שולם כפל האגרה.

2. נמצא כי בדצמבר 2010 הגישו המועצה ובית הכנסת לוועדה המקומית בקשה להיתר בנייה ובו ביקשו לבצע הכשרה בדיעבד של תוספת מבנה בסך 463 מ"ר כך ששטחו הכולל של בית הכנסת יסתכם בכ-715 מ"ר. בינואר 2011 הוציאה הוועדה המקומית למועצה ולבית הכנסת היתר לבניית תוספת השטח שצוינה בבקשה, ונקבע שייעוד הבניין הוא ציבורי.

9 תו"ב (שלום נצרת), 3937-04-08 ועדה מחוזית לתכנון ובנייה מחוז צפון נ' מלכה (לא פורסם, 21.9.09).

היה על המועצה
לנקוט צעדים
העומדים לרשותה נגד
בית הכנסת עקב
בנייה בלתי חוקית,
ולבחון את המשך
ההתקשרות עמו.

מנתונים במחלקת הגבייה של המועצה עולה כי השטח הכולל של בית הכנסת הוא 773 מ"ר. מהם חדרי אירוח בשטח כולל של 143 מ"ר שנבנו תוך סטייה מההיתר. בית הכנסת בנה כ-60 מ"ר יותר מהשטח שנקבע בהיתר הבנייה (773 מ"ר במקום 715 מ"ר בהיתר הבנייה).

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי מאחר שהיא הקצתה את הקרקע לבית הכנסת וכבעלת הזכויות בנכס, היה עליה לנקוט צעדים העומדים לרשותה נגד בית הכנסת עקב בנייה בלתי חוקית, ולבחון את המשך ההתקשרות עמו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 ציין הרב כי הגיש בקשה לוועדה המקומית לקבלת היתר בנייה ולמתן לגיטימציה לבנייה הקיימת.

השכרת אולם בית הכנסת למטרות מסחריות

בפברואר 2013 חתמה העמותה המפעילה את בית הכנסת עם בעל עסק על הסכם להשכרת אולם של בית הכנסת למטרות עסקיות תמורת דמי שכירות בסך 1,200 ש"ח לחודש בשנת 2013, ומשנת 2014 דמי שכירות בסך 3,000 ש"ח לחודש.

על פי מסמכים של מס הכנסה שהוצא מאתר רשות המסים ב-8.2.16, בעל העסק האמור הוא בנו של הרב שביצע את הבנייה הבלתי חוקית בבית הכנסת בשנת 2007 והורשע בגינה.

לוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה הוקנו בפרק י' לחוק התכנון והבנייה האמצעים לאכיפת הוראות, וביניהם הוצאת צווי הפסקה מינהליים להפסקת בנייה בלתי חוקית או להריסה, וכן הגשת כתבי אישום נגד מפריז.

נמצא כי הוועדה המקומית אצבע הגליל לא נקטה שום צעדים נגד בית הכנסת שביצע בנייה בלתי חוקית (שבגינה הוגשה בקשה להיתר בשנת 2010), נגד העמותה שהשכירה את האולם למטרות מסחריות ונגד בעל העסק על השימוש במבנה ציבורי למטרות מסחריות. זאת - בלי שהגישה העמותה בקשה לשינוי ייעוד או לשימוש חורג כמתחייב בחוק התכנון והבנייה ובתקנותיו ואף ללא רישיון עסק.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה ולוועדה המקומית לתכנון ולבנייה אצבע הגליל כי הן לא פעלו כמתחייב מאחריותן ומהסמכויות שהוענקו להן בחוק לשמירה על האינטרסים שלהן במקרה זה וגם לא נגד הבנייה הבלתי חוקית שבוצעה בתחום בית הכנסת. הם גם לא מימשו את סמכויותיהן ולא נקטו שום צעדים בגין ביצוע עבירות בנייה בבית הכנסת, ואף שידעו כי העמותה השכירה את הנכס לשוכר משנה והפיקה רווחים שלא כדין - הן לא מנעו את השכרתו למטרות מסחריות.

הוועדה המקומית אצבע הגליל והמועצה העלימו עין מהשימוש המסחרי שנעשה בנכס שלא לפי המטרה שלשמה הוקצה

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה יתרה את מחדליהן של הוועדה המקומית והמועצה בכך שהעלימו עין מהשימוש המסחרי שנעשה בנכס שלא לפי המטרה שלשמה הוקצה. משרד מבקר המדינה מעיר כי על הוועדה המקומית והמועצה - האמורות לפעול לשמירה על האינטרס הציבורי - לנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותן כדי לעשות כן.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין הרב כי אכן לא ידע כי יש מניעה להשכרת אולם בית הכנסת למטרות מסחריות, וכשנודע לו הודיע על כך לבעל העסק, והוא הביע רצון להפסיק את פעילותו באולם.

בעל העסק ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 כי כאשר נודע לו שלעמותה אין אישורים מתאימים להפעלת אולם בית הכנסת למטרות מסחריות, ועל אף שהרווחים נועדו לסייע באחזקת בית הכנסת והכולל - הודיע לעמותה על הפסקת פעילותו באולם ופינוי מרצון.

המועצה ציינה בתשובתה כי ועדת ההקצאות של המועצה בשיבותיה במרץ ובמאי 2016 החליטה כי על העמותה לחדול מיד מכל פעילות מסחרית במבנה ולהסדיר לו היתר בנייה כחוק, כדי שניתן יהיה להקצות לה את המבנה. עוד ציינה בתשובתה כי העמותה סגרה את חדרי האירוח במבנה, ואת הפעילות המסחרית היא אמורה להעתיק למבנה אחר לא יאוחר מ-30.6.16.

רמ"י ציינה בתשובתה כי תפעל להסדרת המקרקעין האמורים, לרבות נקיטת הליכים משפטיים ככל שיידרש.

הכנת פרוגרמה לשטחי ציבור

בנוהל נקבע כי כל רשות מקומית תכין, בתדירות שתקבע הרשות המקומית אך לא יאוחר מתום שנה ממועד פרסומו של הנוהל דהיינו עד מאי 2002, פרוגרמה לשטחי ציבור שבה ייקבעו ייעודי השימוש בקרקעות שבתחום שיפוטה. החל בתום השנה האמורה לא תקצה הרשות המקומית קרקע, אלא אם כן היא כלולה בפרוגרמה כאמור.

הבדיקה העלתה כי המועצה לא הכינה סקר צרכים מקדמי להכנת פרוגרמה לצורכי ציבור שהוא חיוני להכנתה, לא מיפתה את המבנים הציבוריים שבתחום שיפוטה ולא הכינה תכנית מקיפה לשטחי ציבור הכוללת צפי של גידול האוכלוסייה בתחומה בהתחשב במאפייניה הייחודיים.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי עליה לדאוג לכך שיהיה בידיה מידע שלם ועדכני על נכסי הציבור שבתחום שיפוטה ועל צורכי האוכלוסייה על מנת שתקדם הכנת פרוגרמה עדכנית לשטחי ציבור כנדרש בנוהל.

על המועצה לנהל
ספר הקצאות כנדרש
בנוהל ולרכז בו את
הרשימה של כל
הקצאות המקרקעין
שאשרה לגופים
השונים

פיקוח על השימוש בקרקע

בנוהל נקבע כי רשות מקומית תפקח על השימוש בקרקע כדי לוודא שמולאו התנאים להקצאתה. עוד נקבע בסעיף זה כי הפיקוח יכלול בין היתר ביקור בקרקע לפחות אחת לשנה, ובעקבותיו יכתב דוח בטופס שייקבע לעניין זה.

הבדיקה העלתה כי המועצה לא פיקחה על המבנים והמקרקעין שהעמידה לרשות העמותות השונות.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי עליה לפקח על השימוש במקרקעין שהקצתה לגופים השונים כנדרש בנוהל. מטרת הפיקוח לוודא שהגופים השונים לא יבנו באופן בלתי חוקי במקרקעין שהמועצה הקצתה להם, ושיתמשו בהם למטרות ציבוריות שלשמן הוקצו להם.

בתשובתה ציינה המועצה כי הקימה מדור פיקוח והטילה עליו לפקח גם על השימוש במבנים למטרות שלשמן הוקצו.

ניהול ספר הקצאות

בנוהל נקבע כי על רשות מקומית לנהל רישום מרוכז של כל הקצאות המקרקעין שאשרה בתחום שיפוטה (להלן - ספר הקצאות), והוא יכלול בין היתר פירוט של מועדי ההקצאה וכן מידע על הקצאות קרקע שאושרו לפני פרסום הנוהל.

הבדיקה העלתה כי המועצה לא ניהלה ספר הקצאות כנדרש בנוהל, ואין לה מידע מרוכז על המבנים והמקרקעין שהעמידה לרשות הגופים השונים.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי עליה לנהל ספר הקצאות כנדרש בנוהל ולרכז בו את הרשימה של כל הקצאות המקרקעין שאשרה לגופים השונים. מאחר שמדובר בנכסים ציבוריים נודעת חשיבות לרישום זה לצורך שמירה על עקרונות ההוגנות, השוויון, היעילות והשקיפות בהליך הקצאת הקרקע.

בתשובתה ציינה המועצה כי עם סיום הכנת ספר הנכסים היא תנהל את ספר ההקצאות בהתאם לנוהל.



ממצאי הבדיקה מצביעים על כשלים באופן טיפולה של המועצה בניהולם ובהקצאתם של נכסיה במשך שנים רבות. על ראש המועצה ושומרי הסף במועצה - היועץ המשפטי, הגזבר, המנכ"ל והמהנדס - לפעול לאלתר כמתחייב מאחריותם ומהסמכויות שהוענקו להם בחוק להסדרת זכויותיה של המועצה על נכסי המקרקעין שלה, כדי למנוע פגיעה במעמדה ולוודא שנכסיה ינוצלו ביעילות. לנוכח עבירות הבנייה והשימוש שלא כדין בנכסי המקרקעין של המועצה, הם נדרשים לפעול בשיתוף רמ"י והוועדה המקומית להגברת הפיקוח והשמירה על נכסי המקרקעין שלה.

רישוי עסקים

חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן – החוק), התקנות והצווים שהותקנו לפיו, נועדו להבטיח איכות נאותה של הסביבה, למנוע סכנות לשלום הציבור, להגן על בטיחותם של השוהים במקומות העבודה ולדאוג לבריאות הציבור ולרווחתו. הסדרת רישוי העסקים, הפיקוח עליהם והפעלת סמכויות האכיפה הם כלים חשובים שניתנו בידי הרשות המקומית לשם שמירה על רווחת תושביה, על בריאותם ועל איכות חייהם.

החוק, התקנות והצווים שהותקנו על פיו מסדירים את נושא רישוי העסקים. בין השאר נקבע בהם אילו עסקים הם טעוני רישוי, מהם סוגי הרישיונות הנדרשים להפעלת כל עסק, מהם התנאים למתן הרישיונות, מי המורשים לקביעתם וכן הדרכים לאכיפת החוק על בעל עסק טעון רישוי המפעיל אותו ללא רישיון או שלא על פי התנאים שנקבעו.

לפי סעיף 1(א) לחוק, שר הפנים רשאי לקבוע בצווים לאילו עסקים נדרש להוציא רישיון. עוד נקבע בחוק שהוצאת הצווים טעונה התייעצות עם השר הנוגע בדבר בהתאם למטרות הרישוי: הוצאת צו שמטרתו הבטחת איכות נאותה של הסביבה ומניעת מפגעים ומטרדים טעונה התייעצות עם השר לאיכות הסביבה (כיום השר להגנת הסביבה); הוצאת צו שמטרתו מניעת סכנות לשלום הציבור והבטחה מפני שוד והתפרצות מחייבת התייעצות עם השר לביטחון הפנים; כדי להוציא צו שנועד לשמור על בטיחותם של השוהים במקום העסק או בסביבתו יש להיוועץ קודם בשר העבודה והרווחה (כיום שר הכלכלה והתעשייה); הוצאת צו למניעת סכנות של מחלות בעלי חיים ולמניעת זיהום מקורות מים בחומרי הדברה, בדשנים או בתרופות טעונה אישור של שר החקלאות (כיום שר החקלאות ופיתוח הכפר); הוצאת צו להבטחת בריאות הציבור, לרבות תנאי תברואה נאותים, טעונה אישור של שר הבריאות; והוצאת צו להבטחת קיום הדינים הנוגעים לכבאות מחייבת היוועצות עם השר לביטחון הפנים. מטרה נוספת שנקבעה בחוק היא לוודא שהעסקים יקיימו את הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה.

רשימת העסקים טעוני הרישוי פורטה בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשנ"ה-1995 (להלן – צו הרישוי הישן) שבוטל, ובמקומו נכנס לתוקף ב-5.11.13 צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013 (להלן – צו הרישוי החדש), שגם בו פורטה רשימת העסקים טעוני הרישוי. בחלק ניכר מסוגי העסקים לא חל שינוי בין הצו הישן לחדש. הצו הישן יזכר רק במקרים שבהם השתנה הדין בצו החדש. בצו הרישוי נקבע כי העסקים האמורים טעונים רישוי גם למטרת קיום הדינים הנוגעים לשירותי כבאות ולתכנון ולבנייה.

בסעיף 5(א)(1) לחוק נקבע כי רשות הרישוי לעניינו של עסק טעון רישוי בתחום שיפוט של רשות מקומית היא ראש הרשות המקומית או מי שהוא הסמיך לכך (להלן – רשות הרישוי). על פי סעיף 6(א) לחוק, רשות הרישוי לא תיתן רישיון לעסק טעון רישוי, אלא אם כן ניתן לכך אישור (להלן – אישור מוקדם) מאת השר או השרים שיש להתייעץ עמם בקשר לקביעתו של עסק טעון רישוי, או מאת מי שהשרים הסמיכו לכך (להלן – נותני אישורים).



המועצה לא פיקחה
על העסקים שבתחום
שיפוטה, ולא היו לה
נתונים עדכניים על
מספרם, סוגיהם
ותכליתם, ולפיכך היה
המידע במאגר המידע
שלה חלקי ולא עדכני

טיפול המועצה ברישוי עסקים

ראש המועצה המקומית חצור הגלילית, מר שמעון סויסה, משמש רשות הרישוי של המועצה. לרישוי העסקים בתחום המועצה אחראי מנהל המדור לרישוי עסקים (להלן - מדור הרישוי).

תפקידו של מדור הרישוי הוא להבטיח את מילוי של דיני רישוי העסקים ואת המילוי אחר התנאים למתן רישיונות עסק שקבעו רשות הרישוי, הוועדה המקומית ורשות הכבאות או נותני האישורים. לכל עסק טעון רישוי שבעליו מגיש בקשה לרישיון עסק פותח מנהל המדור תיק (להלן - תיק הרישוי), ובו מתויקים המסמכים הנוגעים לאותו עסק. בד בבד עם זה הנתונים מוזנים למאגר מידע ממוחשב (להלן - מאגר המידע) לכרטיס שעל שמו של אותו עסק (להלן - כרטיס העסק).

החזקת מאגר מידע בלתי מעודכן

לצורך מילוי הוראות החוק, התקנות והצווים שהותקנו על פיו, המועצה נדרשת לפקח על העסקים המתנהלים בתחום שיפוטה, לבצע מדי פעם סקר לבדיקת מספרם, סוגיהם ותכליתם ולנהל מאגר מידע מעודכן שייכללו בו כל העסקים טעוני הרישוי הפועלים בתחום שיפוטה.

הבדיקה העלתה כי המועצה לא פיקחה על העסקים שבתחום שיפוטה, ולא היו לה נתונים עדכניים על מספרם, סוגיהם ותכליתם, ולפיכך היה המידע במאגר המידע שלה חלקי ולא עדכני.

לפי נתוני מדור הרישוי בפברואר 2016 פעלו בתחום המועצה 163 עסקים טעוני רישוי. בכללם 43 (כ-26%) עסקים בתחום המזון כגון בתי קפה, מסעדות ומזנונים, ארבע תחנות דלק, 40 (כ-24%) - בתי מלאכה, 12 מפעלים, בית מלון אחד וקניון.

נמצא, כי 75 (כ-46%) מהעסקים האמורים פעלו ללא רישיון עסק.

בביקורת הושוו נתוני מדור הרישוי לנתונים של רשות הכבאות והועלה כי מאגר המידע שניהל המדור, ולפיו פעלו בתחום שיפוטה של המועצה 163 עסקים טעוני רישוי היה חלקי, שכן במאגר המידע של רשות הכבאות נמצאו שישה עסקים שלמדור לא היה כל מידע עליהם, ביניהם - מוסכים, נגריות ומספרה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי עליה לפקח באופן שוטף על העסקים טעוני הרישוי הפועלים בתחום שיפוטה, לסקור מפעם לפעם את מספר העסקים ואת סוגיהם ולעדכן את מאגר המידע שלה בהתאם לכך.

בתשובתה ציינה המועצה, כי היא פועלת בכל עת לאיתור עסקים שטרם פתחו תיק במדור הרישוי ולהסדרת פעילותם. אשר לששת העסקים האמורים שלא הופיעו במאגר המידע של המדור - בעקבות הביקורת דרשה משלושה מהם לפתוח תיק

במדור, שני עסקים אחרים נמצאים בהליכי רישוי, ולעסק נוסף שלחה התראה לפני נקיטת הליך משפטי.

עסקים שפעלו ללא רישיון עסק

עסקים בתחום המזון: על פי צו הרישוי לא יינתן לעסקים בתחום המזון רישיון עסק אלא, בין היתר, באישורו של שר הבריאות או מי שהוא הסמיך לכך. תקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים ברוכלות מזון), התשס"ט-2009, קובעות הוראות הנוגעות לשמירה על המזון, לאופן אחסונו, לאופן הצגתו למכירה ועוד.

בפברואר 2016 היו רשומים במאגר המידע של המועצה 43 עסקי מזון טעוני רישוי.

הבדיקה העלתה כי המועצה לא אכפה את חובת הרישוי על כל עסקי המזון שבתחום שיפוטתה, וכי רק ל-15 מהעסקים שפעלו בו היה רישיון עסק.

בדיקת 28 העסקים הנותרים הרשומים במאגר המידע שפעלו ללא רישיון עסק העלתה כי ל-18 מהם לא היה אישור של משרד הבריאות, ובהם אולם אירועים, סופרמרקטים שפועל בהם גם אטליז, מסעדות, חנויות לממכר מזון ומאפיות. לשבעה עסקים מהם אף לא נפתחו תיקים במדור הרישוי.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי היעדר רישוי ופיקוח על עסקי מזון שבתחום שיפוטתה והפעלתם ללא אישור משרד הבריאות מעמידים בסכנה את בריאות הציבור, ועל כן עליה לפעול לאלתר לכך שבעלי העסקים בתחום המזון ימלאו אחר דרישות החוק ויסדירו ללא דיחוי את קבלת רישיון העסק.

בנוגע לשבעה עסקים שלא פתחו תיקים במדור הרישוי ציינה המועצה בתשובתה כי ארבעה מהם לא נענו לדרישותיה לפתוח תיק במדור, ולכן שלחה להם התראה שלפני נקיטת הליך משפטי; לבעלים חדשים של עסק אחר שלחה התראה לפתיחת תיק; ונגד עסק נוסף שלא מילא אחר דרישות רשות הכבאות בכוונתה לנקוט צעדים משפטיים והעסק השביעי הגיש בקשה לרישיון עסק. אשר ל-11 העסקים הנותרים מסרה המועצה כי לארבעה מהם שלחה התראות לפני נקיטת הליכים משפטיים, חמישה עסקים נמצאים בהליכי רישוי ושני עסקים נוספים נסגרו.

מוסכים לתיקון כלי רכב: על פי צו הרישוי החדש הפעלתו של מוסך למכונאות כללית, פחחות וצביעה טעונה אישור של הוועדה המקומית לאבטחת דינים הנוגעים לתכנון ולבנייה; של רשות הכבאות; של השר לביטחון פנים - לשם מניעת סכנה לשלום הציבור ואבטחה מפני שוד והתפרצות; וכן אישור של שר העבודה והרווחה (במועד הביקורת - שר הכלכלה והתעשייה) להבטחת בטיחותם של השוהים במקום העסק או בסביבתו. על פי צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (מוסכים ומפעלים לכלי רכב), התש"ל-1970, הפעלת מוסך טעונה גם אישור של מנהל האגף לרכב ושירותי תחזוקה במשרד התחבורה או של אדם שסמכויות אלה הואצלו לו לפי צו זה.

לפי מאגר המידע בתחום שיפוטתה של המועצה פועלים 12 מוסכים לתיקון ותחזוקה של כלי רכב. ארבעה מהם פועלים ללא רישיון עסק; שניים מהם פועלים ללא אישור

של גורם רישוי כלשהו ושני האחרים פועלים בתוקף אישור של משרד התחבורה בלבד.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי הפעלת המוסכים ללא אישור גורמי הרישוי הנדרשים בחוק חושפת את המשתמשים בשירותיהם וגם את השוהים בסביבתם לסכנה בטיחותית. עליה לפעול בדחיפות לכך שבעלי המוסכים ימלאו אחר דרישות הדין ויסדירו ללא דיחוי את קבלת רישיון העסק.

בתשובתה ציינה המועצה כי שני מוסכים נמצאים בהליכי רישוי, למוסך אחר נשלחה במאי 2016 התראה לפני נקיטת הליכים משפטיים והמוסך הרביעי אינו פעיל.

מספרות: על פי הוראות צו הרישוי החדש הפעלת מספרות טעונה אישור של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה לשם הבטחת קיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה וכן אישור של השר לביטחון פנים להבטחת קיום הדינים הנוגעים לשירותי כבאות. על פי סעיף 1.4ב' לתוספת לצו הרישוי - רשות מקומית רשאית להוציא רישיון עסק למספרה בהיתר מזוהר על פי סעיף 1א6 לחוק. לצד זאת נקבע בתקנה 2(א) לתקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים לעסקים לא רפואיים לטיפול בגוף אדם), התשנ"ג-1992, כי לא יינתן רישיון לעסק שאמור לתת טיפולים מהסוג המפורט בתקנות, ובכלל זה מספרה, אלא אם כן הוא ממלא אחר הוראות התקנות, להנחת דעתו של מנכ"ל משרד הבריאות או מי שהוא הסמיכו לעניין זה. בתקנות אלה נקבעו תנאי התברואה הנאותים של המספרות ובכלל זה מבנה העסק, הריהוט, הציוד וכלי העבודה, שיטת החיטוי והניקוי של רהיטים וכלי עבודה וסוג המגבות והחלוקים המשמשים את הלקוחות.

לפי נתוני המועצה בפברואר 2016 פעלו בתחום שיפוטה 12 מספרות. הבדיקה העלתה כי המועצה לא אכפה על כל המספרות את חובת הרישוי, ותשע (כ-75%) מהן פעלו ללא רישיון עסק, ולחמש מהן לא פתחו בעלי העסקים תיקים במדור הרישוי כלל.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי עליה לפעול לכך שהמספרות שבתחומה יפעלו ברישיון ובהתאם לתנאיו, כדי להבטיח את מילוי המטרות שנקבעו בחוק, בצו הרישוי ובתקנות הרישוי ולמנוע פגיעה בשלום הציבור ובבטיחותו. הלקוחות במספרות אלו עלולים להיחשף לתנאי תברואה לקויים ולסכנה בטיחותית.

בתשובתה ציינה המועצה כי שלוש מספרות לא נענו לדרישתה לפתוח תיקים במדור הרישוי, והיא שלחה להם במאי 2016 התראה לפני הליך משפטי; ארבע מספרות נמצאים בהליכי רישוי, למספרה נוספת שלחה במאי 2016 דרישה לפתיחת תיק במדור הרישוי, ולמספרה אחרת הוצא רישיון עסק במרץ 2016.

נגריות: על פי הוראות צו הרישוי, הפעלת עסקים לייצור רהיטים טעונה בין היתר אישור של הוועדה המקומית להבטחת הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה ושל השר לביטחון פנים להבטחת קיום דינים הנוגעים לכבאות, וכן אישור של שר העבודה

המועצה לא מינתה
מפקחים והיא אינה
מפקחת כלל על
העסקים הפועלים
בתחום שיפוטה כדי
לוודא שהם ממלאים
אחר ההוראות של
חוק רישוי עסקים,
התקנות והצווים
שהותקנו מכוחו ואינה
עוקבת אחר עסקים
הפועלים ללא רישיון
עסק

והרווחה (במועד הביקורת - שר הכלכלה והתעשייה), להבטחת בטיחותם של השהים במקום העסק או סביבתו.

לפי נתוני מדור הרישוי בפברואר 2016 פעלו בתחום שיפוטה של המועצה חמש נגריות. הבדיקה העלתה כי המועצה לא אכפה על הנגריות האמורות את חובת הרישוי, וכי ארבע (80%) מהן פעלו ללא רישיון עסק; שתיים מהן פעלו ללא אישור של גורם רישוי כלשהו ולשתי האחרות היה רק אישור של הוועדה המקומית.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי הפעלת הנגריות ללא אישורים של רשות הכבאות ושל שר הכלכלה והתעשייה מסכנת את שלום הלקוחות וכן את העסקים הסמוכים להן, ועליה לפעול לכך שהנגריות האמורות יסדירו את קבלת רישיון העסק ויפעלו בהתאם לתנאיו.

בתשובתה ציינה המועצה כי במאי 2016 שלחה לשתי נגריות התראה שלפני נקיטת הליך משפטי, ושתי נגריות אחרות נמצאות בהליכי רישוי.

פיקוח על העסקים

הפיקוח של הרשות המקומית על עסקים שבתחום שיפוטה נועד לאתר עסקים טעוני רישוי הפועלים ללא רישיון ולהסדיר את הפעלתם כדין. על הגוף המפקח ברשות המקומית לבקר בעסקים בתדירות סבירה כדי לפקח על מילוי תנאי הרישיון, להתריע על ליקויים ולעקוב אחר תיקונם. אם התגלו עברות, על הגוף המפקח להגיש למועצה דוח לצורך נקיטת צעדים מינהליים ומשפטיים נגד מבצעה.

הבדיקה העלתה כי המועצה לא מינתה מפקחים והיא אינה מפקחת כלל על העסקים הפועלים בתחום שיפוטה כדי לוודא שהם ממלאים אחר ההוראות של חוק רישוי עסקים, התקנות והצווים שהותקנו מכוחו ואינה עוקבת אחר עסקים הפועלים ללא רישיון עסק. יצוין כי בתקופת הביקורת החל מינואר 2016, מינתה המועצה מפקחת שתפקידה לעשות ביקורת בעסקים הפועלים בתחום שיפוטה.

בתשובתה ציינה המועצה כי לא היו בידיה הכלים הדרושים לאכיפת חוק רישוי עסקים כגון - מחלקת פיקוח עירוני ותובע עירוני, זאת עקב צמצומים בכוח אדם שביצעה החל משנות ה-90 של המאה העשרים במסגרת תכניות ההבראה שהתחייבה לבצען. המועצה ציינה עוד כי מאפריל 2016 היא מעסיקה עו"ד בתפקיד תובעת עירונית שתחום עיסוקה המרכזי יהיה רישוי עסקים, והמועצה פועלת להסמכתה אצל היועץ המשפטי לממשלה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי עליה להקצות את המשאבים הדרושים לאכיפת חוק רישוי עסקים ותקנותיו בתחומה.

פיקוח תברואה בעסקי המזון

בסעיף 4 לפקודת בריאות הציבור (מזון) [נוסח חדש], התשמ"ג-1983 (להלן - פקודת הבריאות או הפקודה) נקבע, כי "מפקח רשאי... להשיג בדרך שנקבעה בתקנות כל דוגמת מזון" וכן "להיכנס לחצרים שמוכרים בהם מזון כדי להשיג דוגמאות לאנליזה או כדי לברר אם מפירים שם פקודה זו או תקנות שלפיה". בסעיף 8(ד) לפקודה נקבע: "נתגלה מתוך בדיקה או אנליזה כאמור כי מזון כלשהוא עלול להזיק לבריאותו של אדם, או שאינו ראוי למאכל האדם, מחמת רקב, הזדהמות או כל סיבה אחרת, רשאי רופא ממשלתי¹⁰ לפסול את המזון ולצוות להשמידו...".

בפקודת הבריאות הוגדר מפקח בין היתר כ"תברואן או מפקח של רשות מקומית שמועצתה הסמיכה אותו לגבי החצרים שבתחומה". בסעיף 9 לפקודה נקבע כי "רשות מקומית תורה לפקידה ליטול דוגמאות מפעם לפעם לפי הצורך, כדי להבטיח מכירת מזון טהור ואמיתי".

על אף שעסקי מזון עלולים לסכן את בריאות הציבור אם מפעיליהם אינם מקפידים על תנאי התברואה ועל ההיגיינה והחשיבות העליונה שבפיקוח נאות על פעילותם - הבדיקה העלתה כי עד מועד סיום הביקורת בפברואר 2016 לא קיימה המועצה שום פיקוח על התברואה בעסקי המזון הפועלים בתחום שיפוטתה, ובכללם 43 עסקי המזון הרשומים במאגר המידע שלה.

בתשובתה ציינה המועצה כי שלחה מכתבי התראה לעסקים, אך בחלק מהמקרים הם לא הועילו, משום שלא יכלה לנקוט צעדים משפטיים להוצאת צווי סגירה כי לא היו לה מפקח עירוני ותובע. תקנים אלו הוסדרו לאחרונה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי עליה לקיים את חובתה החוקית ולפקח באופן שיטתי וסדיר על כל העסקים שבתחום שיפוטתה. בייחוד עליה להקפיד בפיקוח על עסקי המזון הפועלים בתחומה ולוודא שהם אכן מקיימים את תנאי רישיון העסק, כדי להימנע מסיכון בריאותו של הציבור.

אכיפה

בחוק נקבע כי "לא יעסוק אדם בעסק טעון רישוי אלא אם יש בידו רישיון, היתר זמני... לפי חוק זה ובהתאם לתנאיו". החוק נותן בידי רשות הרישוי אמצעים לאכיפת הוראותיו:

1. צו הפסקה מינהלי - בסעיף 20 לחוק נקבע כי "היה לממונה על המחוז... או לראש הרשות המקומית יסוד סביר להניח שנעברה בעסק... עבירה לפי סעיף

10 רופא ממשלתי מוגדר בפקודה כ"רופא, או רופא וטרנרי, שהוא עובד המדינה או עובד רשות מקומית".

רשות הכבאות ומשרד
הבריאות דרשו
מהמועצה להוציא צו
הפסקה מינהלי
לעסקים שפעלו ללא
רישיון עסק ולהעמיד
לדין בעלי עסקים
שבעסקיהם התגלו
ליקויי בטיחות או
ליקויי תברואה
חמורים. ואולם
המועצה לא עשתה
זאת ולא נקטה נגד
בעלי העסקים
האמורים צעדים
כלשהם

¹¹14, רשאי הוא לצוות בכתב על הפסקה ארעית של העיסוק בעסק, אם בסגירת החצרים ואם בכל בדרך אחרת הנראית לו מתאימה בנסיבות הענין כדי להביא לידי הפסקה של ממש בעיסוק (להלן - צו הפסקה מינהלי). על פי סעיף 21 לחוק תוקפו של צו הפסקה מינהלי הוא 30 יום, וניתן להאריך את תוקפו ב-30 יום נוספים, אם הוגש לבית המשפט כתב אישום על עברה ששימשה עילה להוצאת הצו.

2. צו מניעת פעולות - כדי למנוע את פתיחתו של עסק ללא רישיון בשלב ההכנות לפתיחתו, רשות הרישוי מוסמכת להגיש בקשה לצו מניעת פעולות בהתאם לסעיף 22 לחוק, הקובע כי "נעשו במקום פלוני פעולות הכנה לניהול עסק או לפתיחתו, או לשימוש במבנים, בחצרים או במקרקעין לצורך ניהול עסק טעון רישוי בלי שניתן רישיון או היתר זמני... או בסטייה מרישיון או היתר כאמור רשאי בית משפט השלום או בית המשפט לענינים מקומיים, ליתן צו..... להימנע מפעולה באותו מקום במבנים, בחצרים או במקרקעין". לצו זה נודעת חשיבות מיוחדת אם העסקים עלולים להיות מטרד לסביבתם או מפגע בטיחותי.

3. הגשת כתבי אישום - סעיף 14 לחוק מפרט כאמור עברות שניתן להגיש בגין כתב אישום, כגון הפעלת עסק טעון רישוי ללא רישיון או ללא היתר זמני ואי-קיום תנאי רישיון או היתר זמני.

כאמור, 75 מ-163 העסקים הרשומים במאגר המידע של המועצה מתנהלים ללא רישיון עסק. הבדיקה העלתה כי רשות הרישוי של המועצה לא ניצלה את אמצעי האכיפה שבסמכותה לנקוט נגד אותם בעלי עסקים, למעט משלוח התראות.

עוד העלתה הבדיקה כי רשות הכבאות ומשרד הבריאות - כל אחד בתחום סמכותו - דרשו מהמועצה להוציא צו הפסקה מינהלי לעסקים שפעלו ללא רישיון עסק ולהעמיד לדין בעלי עסקים שבעסקיהם התגלו ליקויי בטיחות או ליקויי תברואה חמורים. ואולם המועצה לא עשתה זאת ולא נקטה נגד בעלי העסקים האמורים צעדים כלשהם.

להלן דוגמאות:

קניון הגליל העליון

על פי צו הרישוי ניהול קניון טעון בין היתר אישור של השר לביטחון פנים למניעת סכנות לשלום הציבור והבטחתו מפני שוד והתפרצות, ולהבטחת קיומם של הדינים הנוגעים לכבאות וכן אישור של שר הבריאות להבטחת בריאות הציבור לרבות קיום

11 סעיף 14 נוגע לעיסוק ללא רישיון או ללא היתר זמני, לאי-קיום תנאי רישיון או היתר זמני או לאי-קיום הוראות מסוימות שנקבעו בתקנות לפי החוק.

תנאי תברואה נאותים. תוקף רישיון העסק לקניון על פי צו הרישוי הוא שלוש שנים. לפי הקריטריונים של רשות הכבאות דרגת הסיכון של הקניון היא ¹²4.

בתחום שיפוטה של המועצה פועל "קניון הגליל העליון" ששטחו הבנוי הוא כ-9,500 מ"ר. מהבדיקה עולה כי זה שנים שהקניון פועל ללא רישיון עסק כנדרש בצו הרישוי. להלן פרטים:

היעדר רישוי עסק: בשנים 2007-2009 לא הוציאה המועצה לקניון רישיונות עסק. לקניון הוצאו שני רישיונות עסק זמניים שתוקפו של אחד מהם היה מפברואר 2010 - יוני 2010, ותוקפו של השני היה מיוני 2011 - דצמבר 2011. ממסמכי תיק הרישוי עולה כי הקניון פעל ללא רישיון עסק במשך כשנתיים וחצי, מתחילת שנת 2012 - מאי 2014. המועצה הוציאה שני רישיונות עסק זמניים לקניון שתוקפם היה מיוני 2014 - יוני 2015, ומאז יולי 2015 הקניון פועל ללא רישיון עסק.

היעדר אישור של משטרת ישראל: במועד סיום הביקורת בפברואר 2016 נמצא כי הקניון פועל במשך כארבע וחצי שנים מיולי 2011, ללא אישור השר לביטחון פנים "כממונה על משטרת ישראל" האחראית לקיום הדינים הנוגעים לביטחון ולשלום של הציבור.

היעדר אישור משרד הבריאות: לפי המסמכים שבתיק הרישוי בשנים 2012-2015 פעל הקניון אף ללא אישור משרד הבריאות.

היעדר אישור כבאות: מהבדיקה עולה כי בשנים 2005-2010 הוציאה רשות הכבאות לקניון ארבעה אישורים זמניים כלהלן: תוקף האישור הראשון היה מיולי 2005 - ספטמבר 2005; תוקפו של השני היה ממרץ 2006 - דצמבר 2006; תוקפו של השלישי היה מנובמבר 2008 - יולי 2009 ותוקפו של הרביעי היה מנובמבר 2009 - אפריל 2010. במועד הביקורת בפברואר 2016 נמצא כי זה כשש שנים (ממאי 2010) שהקניון פועל ללא אישור של רשות הכבאות. רשות הכבאות דרשה מראש המועצה בשני מכתבים ממאי 2013 וממרץ 2014 להוציא לקניון צו סגירה מינהלי מיד. מהבדיקה עולה כי המועצה לא הוציאה לקניון צו סגירה מינהלי, אלא הסתפקה במשלוח כמה התראות וקיימה כמה ישיבות בנושא עם נציגים של רשות הכבאות והקניון. גם נציגי רשות הכבאות קיימו עם הנהלת הקניון כמה ישיבות להסדרת דרישותיה, אך במועד סיום הביקורת עדיין לא מילאה הנהלת הקניון אחר דרישות אלו.

ב-16.2.16 הוציא מפקד מחוז הצפון ברשות הכבאות צו סגירה מינהלי בתוקף סמכותו לפי סעיף 51 לחוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב-2012, למשך חודש - מ-16.2.16 - 17.3.16. לאחר הוצאת צו ההפסקה המינהלי הגיש הקניון לבית המשפט השלום בצפת בקשה לביטול הצו¹³. הקניון ורשות הכבאות הגיעו ביניהם להסכמה ולפיה יוקפא צו ההפסקה המינהלי עד שהקניון ישלים כמה דרישות בתוך פרק זמן של 60 יום. עוד צוין כי אם הקניון לא יעמוד באחת או יותר מהדרישות

12 רשות הכבאות מדרגת את העסקים לפי חמש רמות סיכון, ורמה 5 היא הרמה הגבוהה ביותר.

13 צ"א (שלום צפת) 40648-02-16 **תפוז ייזום ופיתוח תחנות בע"מ נ' הרשות הארצית לכבאות והצלה** (לא פורסם, 21.2.16).



המועצה אפשרה לקניין לפעול במשך שנים ללא אישור רשות הכבאות וללא אישור משטרת ישראל, דבר שמעמיד בסכנה את שלום באי הקניין ובטיחותם

שפורטו בבקשה ובמועדים שנקבעו - תופסק הקפאתו של צו ההפסקה המינהלי והצו יעמוד בתוקפו ללא צורך בקיום שימוע נוסף. ב-21.2.16 נתן בית המשפט תוקף של החלטה להסכמות אלה שתוקפם הוארך ביוני 2016 עד 01.8.16.

בתשובתה ממאי 2016 ציינה משטרת ישראל כי המועצה הוציאה רישיונות עסק זמניים לקניין ללא המלצתה, והיא דנה ממושכות עם הגורמים הנוגעים בדבר כדי שהקניין יעמוד בדרישותיה. עוד ציינה, כי הקניין ממשיך לפעול ללא המלצתה למרות סירובה לאשר לו רישיון עסק. זאת על אף שערכה ביקורים בקניין, קיימה שימועים וחקרה מעורבים תחת אזהרה. ואולם - המועצה נתנה רישיונות עסק זמניים לקניין לעתים אף ללא ידיעתה.

נציגי הקניין ציינו בתשובתם למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 כי זה מספר שנים שהקניין מצוי בתהליך תכנון לקראת חידוש והרחבה, ובמהלך השנים האחרונות הוא נדרש להשלים דרישות שונות הכרוכות בהשקעה כספית גדולה עקב השיפוץ העתידי. רשות הכבאות אישרה לקניין להשלים דרישות בסיסיות בלבד, ובשל כך הוציאה המועצה לקניין רישיונות עסק זמניים. עוד ציינו נציגי הקניין כי לאחר הוצאת צו סגירה בפברואר 2016, מבצע הקניין את הפעולות הדרושות להשלמת הדרישות של רשות הכבאות ולתיקון הליקויים לצורך קבלת האישורים הדרושים. עוד ציינו כי הקניין השלים את הדרישות של משטרת ישראל, וקיבל את אישורו של משרד הבריאות לרישיון עסק.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למועצה על שאפשרה לקניין לפעול במשך שנים ללא אישור רשות הכבאות וללא אישור משטרת ישראל, דבר שמעמיד בסכנה את שלום באי הקניין ובטיחותם. התעלמות המועצה במשך זמן כה ממושך - כשש שנים - מאי-ביצוען של הדרישות של רשות הכבאות ומשטרת ישראל יש בה משום זלזול בהוראות הגורמים המופקדים על שלום הציבור, בהוראות חוק רישוי עסקים ובתקנות שהותקנו לפיו וכן פגיעה באינטרס הציבורי, ובבטיחותו וביטחונו של הציבור. על המועצה לפעול לאתגר לאכופר על הנהלת הקניין לקיים את דרישות החוק ולדרוש ממנה לעמוד בתנאי רישיון העסק.

מפעל

בתחום שיפוטה של המועצה פועל מפעל. על פי צו הרישוי לקבלת רישיון עסק למפעל זה דרושים בין היתר אישורים של שר הבריאות להבטחת בריאות הציבור, לרבות קיומם של תנאי תברואה נאותים; של השר לביטחון הפנים להבטחת קיום הדינים הנוגעים לכבאות; ושל השר לאיכות הסביבה (במועד הביקורת - השר להגנת הסביבה) לאבטחת איכות נאותה של הסביבה ומניעת מפגעים ומטרדים. על פי צו הרישוי החדש תוקף רישיון העסק למפעל מסוג זה הוא עשר שנים.

הבדיקה העלתה כי מתחילת שנת 2010 - ינואר 2015 הוציאה המועצה למפעל זה עשרה רישיונות עסק זמניים שתוקפם בין ארבעה חודשים לשנה וחצי. החל ב-15.1.15 פועל מפעל זה ללא רישיון עסק.

במועד הביקורת הועלה כי משנת 2010 אפשרה המועצה את הפעלת המפעל ללא אישורה של רשות הכבאות.

על פי מסמכי המועצה, רשות הכבאות דרשה במכתב מדצמבר 2013 מהמועצה לפעול להוצאת צו הפסקה מינהלי, לבטל את רישיון העסק הזמני של המפעל ולהעמיד לדין את בעליו, משום שבביקורת שקיימה במפעל באותו חודש גילתה ליקויים שבגינם נשקפת סכנה מידית לחיי אדם. המועצה, נציגי רשות הכבאות והמפעל קיימו בספטמבר 2015 ישיבה בנושא, ואולם המועצה לא נקטה צעדים כלשהם נגד המפעל, ואף לא הוציאה צו הפסקה מינהלי כדרישת רשות הכבאות.

מהביקורת עולה כי המפעל טרם השלים את מלוא הדרישות של רשות הכבאות. במכתבה למועצה מדצמבר 2015 ביקשה רשות הכבאות לבטל את הדרישה שלה להוצאת צו ההפסקה המינהלי נגד המפעל, שכאמור לא הוצא על ידי המועצה.

המועצה מסרה בתשובתה כי קיימה ישיבה נוספת עם נציגי המפעל במאי 2016 ודרשה ממנו למלא אחר הוראות רשות הכבאות, כמו כן פנתה לרשות הכבאות בסוף מאי 2016 בבקשה לפעול למתן אישור למפעל או לחילופין - להוצאת צו לסגירתו.

בתשובתה הנוספת ציינה המועצה כי רשות הכבאות פנתה אליה באוגוסט 2016 כדי לבטל את הצו המנהלי לסגירת המפעל.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה ולרשות הכבאות כי עליהן לפעול - כל אחת מהן על פי סמכויותיה - לאכיפת הוראות החוק על המפעל ולדאוג לכך שהוא ימציא את כל האישורים הדרושים ויפעל על פי רישיון עסק כנדרש בחוק.

עסק א'

במכתבה למועצה מ-30.1.16 דרשה רשות הכבאות מראש המועצה להפעיל את סמכויותיו על פי החוק ולנקוט הליכים משפטיים נגד עסק א' בשל אי-מילוי הדרישות של רשות הכבאות.

בעל עסק א' ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 כי הוא מטפל בליקויים שהצביעה עליהם רשות הכבאות ואף השיג את רוב האישורים, וכעת נותרו רק שני ליקויים בטיפולו.

המועצה מסרה בתשובתה כי בעקבות הביקורת פנתה לרשות הכבאות וביקשה ממנה להוציא לעסק א' אישור או צו סגירה.

עסק ב'

משרד הבריאות בנפת צפת דרש במכתבו למועצה מ-14.1.16 שתפעיל את סמכויותיה על פי החוק נגד עסק ב' בשל אי-תיקון הליקויים שנמצאו בביקורת שקיים בעסק זה ביוני 2015.

המועצה צרפה לתשובתה מיוני 2016 מכתב ששלחה בסוף מאי 2016 לנציגי עסק ב', שבו התרתה בו כי אם לא יפעל לתיקון הליקויים שהצביע עליהם משרד הבריאות - היא תפעל להוצאת צו סגירה מינהלי, ובהמשך תפעל להוצאת צו סגירה שיפוטי מבית המשפט.

עסק ג'

בשני מכתביה - מיולי 2013 ומנובמבר 2014 דרשה רשות הכבאות מראש המועצה לבטל את רישיון העסק לעסק ג', להעמיד את בעליו לדין ולהוציא לו צו סגירה מינהלי מידי.

בעל עסק ג' מסר בתשובתו ממאי 2016 למשרד מבקר המדינה כי התקין את הציוד הנדרש על פי ההנחיות של רשות הכבאות ושלח את האישורים הרלוונטיים לאישורו של מכון התקנים, ולאחר קבלת אישורו של המכון אמורה רשות הכבאות לתת לו אישור על מילוי דרישותיה.

בתשובתה ציינה המועצה כי לחץ המים לעסק היה נמוך ולאחרונה החליף תאגיד המים את תשתית המים באזור העסק. המועצה שלחה לרשות הכבאות באפריל 2016 בקשה נוספת לקבלת אישורה לעסק. עוד ציינה כי לאחר קבלת תשובתה של רשות הכבאות תחליט המועצה על המשך התהליך.

עסק ד'

משרד הבריאות דרש מהמועצה בשני מכתבים שכתב לה - בפברואר 2015 ובדצמבר 2015 - להפעיל את סמכויותיה נגד עסק ד', כדי שיתקן את ליקויי התברואה שאיתר בביקוריו בחודשים האמורים.

המועצה מסרה בתשובתה כי בעקבות הביקורת שלחה במאי 2016 מכתב התראה לבעל עסק ד' ובו דרשה ממנו לתקן את הליקויים עד 16.6.16, שאם לא כן תנקוט צעדים משפטיים העומדים לרשותה, כולל מתן צו סגירה לעסק.

בעל עסק ד' צירף לתשובתו מיוני 2016 את ההיתר הזמני שקיבל ממשרד הבריאות בתחילת יוני 2016 למשך ארבעה חודשים עד סוף ספטמבר 2016.



נוכח מספרם הרב של
העסקים הפועלים
בתחום שיפוטה ללא
רישיונות עסק – על
המועצה לפעול ללא
דיחוי ובאופן
אינטנסיבי לאכיפת
דיני רישוי עסקים על
בעלי העסקים
האמורים

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי מתשובתה עולה שטיפול במקרים האמורים בחודש מאי 2016 בעקבות ההערות של משרד מבקר המדינה. נוכח הסכנות הנשקפות לחיי אדם עקב אי-עמידתם של העסקים האמורים בתנאים של רשות הכבאות ומשרד הבריאות, עליה לוודא כי כלל העסקים טעוני הרישוי בתחום שיפוטה פועלים על פי רישיון עסק ובהתאם לתנאיו. במקרים הנדרשים עליה להפעיל ללא דיחוי את סמכויות האכיפה שבידה נגד העסקים האמורים ובכלל זה סגירתם.

בתשובתה ציינה המועצה כי היא תאכוף את חוק רישוי עסקים באמצעות כלים העומדים לרשותה: פורום לרישוי עסקים שהקימה שיחליט על הצעדים שיינקטו ופעולות שיבוצעו לצורך הסדרת רישוי עסקים; הוצאת מכתבי התראה על ידי התובע העירוני שמונה לאחרונה; עריכת שימועים לבעלי עסקים; הוצאת צווי הפסקה מינהליים לסגירת עסקים והגשת תביעות משפטיות.

משרד מבקר המדינה מעיר לבעלי התפקידים המטפלים ברישוי עסקים במועצה ובראשם ראש המועצה המשמש גם כרשות רישוי, כי נוכח מספרם הרב של העסקים הפועלים בתחום שיפוטה ללא רישיונות עסק – עליה לפעול ללא דיחוי ובאופן אינטנסיבי לאכיפת דיני רישוי עסקים על בעלי העסקים האמורים. על המועצה לנצל את כל האמצעים המינהליים העומדים לרשותה (כגון הוצאת התראות וצווי הפסקה מינהליים) וכן את האמצעים המשפטיים העומדים לרשותה לאכיפת הוראות החוק על בעלי עסקים הפועלים ללא רישיונות עסק.

הטלת ארנונה כללית

המועצה מטילה ארנונה כללית על מבנים ונכסים שבתחום שיפוטה המשמשים למגורים, למתן שירותים, למסחר, לתעשייה ולמלאכה וכן על קרקע תפוסה המשמשת לעסקים ועל אדמה חקלאית לפי שטחם של הנכסים ובהתאם למהות השימוש בהם. על פי נתוני המועצה באוקטובר 2015 חויבו בארנונה כללית כ-3,600 נכסים בשטח כולל של כ-483,000 מ"ר מבנים. מהם כ-312,000 מ"ר מבנים ששימשו כמבני מגורים, כ-83,000 מ"ר ששימשו כבתי עסק וכמשרדים, כ-61,000 מ"ר ששימשו לתעשייה, וכ-27,000 מ"ר ששימשו למלאכה. כמו כן חייבה המועצה במועד האמור קרקע תפוסה בשטח כולל של כ-156,000 מ"ר, ואדמה חקלאית בשטח כולל של 118,000 מ"ר.

החל בדצמבר 2011 התקשרה המועצה בהסכם עם חברה לניהול מערך הגבייה של המועצה. בהסכם פורטו השירותים שהעניקה החברה למועצה לרבות הפקת חיובים דו-חודשיים, טיפול בגבייה שוטפת, ובחובות בפיגור ובנקיטת צעדי אכיפה מינהליים ומשפטיים. בתמורה נקבעה בחוזה עמלה בשיעור של 4% מסכומי הגבייה בתוספת מע"ם. הכנסות המועצה מארנונה כללית הסתכמו בשנת 2015 בכ-17.2 מיליון ש"ח. תשלומי העמלה של המועצה לחברה הסתכמו בחודשים ינואר-אוקטובר 2015 בכ-704,000 ש"ח. בהסכם החדש מדצמבר 2015 הועלה שיעור העמלה ל-4.5% בתוספת מע"ם.

בתוקף תפקידו כגזבר המועצה מר יוסי מצה הוא גם מנהל הארנונה והאחראי לכל מערך הכספים והגבייה במועצה.

חיוב נכסים בארנונה בשיעור קטן מהנדרש

בתקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007, נקבעו סכומים מזעריים וסכומים מרביים לארנונה וכן כללים לעדכון תעריפי הארנונה מדי שנה.

המועצה קבעה בצווי המסים השנתיים שלה תעריפי ארנונה למבנים המשמשים לעסקים לפי סוגיהם.

בבדיקה של חיובי הארנונה לשנים 2014 ו-2015 נמצא כי הסיווג לחיוב בארנונה שקבעה המועצה ל-19 עסקים אינו תואם לסיווג שנקבע בצו המסים שלה, ובעקבות זה חייבה אותם בארנונה בסכום נמוך מזה שנקבע בצווי המסים שלה לשנים האמורות. להלן פירוט:

1. הביקורת מצאה שישה עסקים גדולים בשטח שבין 220 מ"ר ל-828 מ"ר המשתייכים לרשתות שיווק שונות שהמועצה חייבה אותם לפי סיווג שירותים ומסחר (קוד 300) בתעריף של כ-70 ש"ח למ"ר, במקום לחייבם לפי תעריף של

המועצה לא סיווגה
מבנים המשמשים
לעסקים לפי צווי
הארנונה ובשל כך
חייבה אותם בארנונה
בתעריפים נמוכים
במידה ניכרת
מהתעריפים שנקבעו
בצו המסים שלה

רשתות שיווק (כ-146 ש"ח למ"ר). ההפרש בחיוב הארנונה בכל אחת מהשנים 2014 ו-2015 הסתכם בכ-200,000 ש"ח. כך למשל, ההפרש בחיוב בארנונה לעסק בשטח 828 מ"ר באזור התעשייה במועצה הסתכם בכל אחת מהשנים 2014 ו-2015 בכ-63,000 ש"ח.

2. הביקורת מצאה 13 משרדים ועסקים אחרים שהמועצה לא חייבה אותם לפי הסיווג שנקבע להם בצו המסים שלה, ובשל כך חויבו בסכום הנמוך בכ-58,000 ש"ח בשנה מהסכום המתחייב בצו המסים שלה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה על כך שלא סיווגה מבנים המשמשים לעסקים לפי צווי הארנונה ובשל כך חייבה אותם בארנונה בתעריפים נמוכים במידה ניכרת מהתעריפים שנקבעו בצו המסים שלה. על המועצה לבדוק את הסיווג של כלל הנכסים הפועלים בתחום שיפוטתה ולחייבם לפי הסיווג שנקבע בצו המסים שלה.

בתשובתה מסרה המועצה כי תיקנה את הסיווג של העסקים האמורים.

ערים על חיוב בארנונה

בחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), התשל"ו-1976 (להלן - חוק הערר) נקבע, כי מי שחויב בארנונה רשאי להשיג עליה לפני מנהל הארנונה שהוא עובד רשות מקומית, והיא מינתה אותו לתפקיד זה לפי סעיף 2 לחוק הערר. חוק הערר מסדיר את הטענות הנוגעות לתשלום הארנונה ובדיקת ההשגה בגין היא בסמכותו של מנהל הארנונה. ביניהן: הנכס שבשלו נדרש התשלום אינו נמצא באזור שנקבע בהודעת התשלום; בהודעת התשלום הייתה טעות בציון סוג הנכס, שטחו או השימוש בו; מי שחויב בתשלום הארנונה אינו מחזיק בנכס כמשמעותו בסעיפים 1 ו-269 לפקודת העיריות (לפי סעיפים אלו "מחזיק" מוגדר כאדם המחזיק למעשה בנכס כבעלים או כשוכר או בכל אופן אחר, למעט אדם הגר בבית מלון או בפנסיון; וכן למעט דייר משנה).

בחוק הערר נקבע כי מנהל הארנונה ישיב למשיג בתוך 60 יום מיום קבלת ההשגה. בסעיף 6(א) לחוק הערר נקבע כי הרואה עצמו מקופח מתשובת מנהל הארנונה על השגתו רשאי לערור עליה לפני ועדת ערר. בסעיף 5 לחוק הערר נקבע כי המועצה תמנה ועדת ערר אחת או יותר בהרכב של שלושה חברים ואת היושב ראש שלהן. בסעיף 6(ב) לחוק הערר נקבע כי העורר ומנהל הארנונה רשאים לערער על החלטת ועדת ערר לפני בית המשפט לעניינים מינהליים.

להחלטות של ועדת ערר יש היבטים כספיים ומשפטיים, והן משמשות לקביעת שינויים בחיובי ארנונה עקב שינויים בסיווג או בשטח או באזורי חיוב או בשם המחזיק, וכן ניתן לערער על החלטתה של ועדת ערר לפני בתי המשפט לעניינים מינהליים. לפיכך חובה על המועצה לתייק את כלל המסמכים הנוגעים לעררים, לרבות פרוטוקולים של ועדות ערר, לצורכי בקרה ופיקוח על מחלקת הגבייה, וגם כדי שתוכל לאתר את המסמכים במקרה הצורך.



על המועצה לקיים
בסדירות רישום מרוכז
ועדכני של העררים
שהוגשו כך שתוכל
לעקוב אחריהם
ולקבל מידע עדכני
על העררים הפתוחים.
מידע זה דרוש גם
לצורכי בקרה ופיקוח
על הטיפול בהחלטות
של ועדת ערר

בוועדת הערר מכהנים שלושה נציגים של המועצה: בתפקיד יו"ר הוועדה מכהנת שופטת בדימוס, והחברים בה הם שני אנשי ציבור.

היעדר רישום מעודכן של העררים

מחלקת הגבייה של המועצה (להלן – מחלקת הגבייה) ניהלה רישום מרוכז של העררים שהוגשו למועצה בשנים 2014 ו-2015, ואולם הרישום לא היה מעודכן ולא צוינו בו, בין היתר, העררים שהטיפול בהם הסתיים.

הביקורת מצאה חמישה עררים שהטיפול בשניים מהם הסתיים בספטמבר ובאוקטובר 2014, והטיפול בשלושת הנותרים הסתיים בחודשים מרץ 2015 ויוני 2015, ואולם ברישום המרוכז לא הופיע מועד הסיום של הטיפול בעררים האמורים.

עוד העלתה הבדיקה כי ברשימה האמורה לא נכלל ערר שהגיש בעל עסק בדצמבר 2014 על סיווג הנכס שבו החזיק, ווועדת הערר טרם הכריעה בעניינו.

בהיעדר רישום מעודכן במחלקת הגבייה, מצאה הביקורת בדצמבר 2015 19 עררים שהוגשו למועצה בשנים 2014 ו-2015 התלויים ועומדים לפני ועדת ערר (להלן – עררים פתוחים) ולא הופיעו ברישום המרוכז במחלקת הגבייה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה שעליה לקיים בסדירות רישום מרוכז ועדכני של העררים שהוגשו כך שתוכל לעקוב אחריהם ולקבל מידע עדכני על העררים הפתוחים. מידע זה דרוש גם לצורכי בקרה ופיקוח על הטיפול בהחלטות של ועדת ערר.

בתשובתה ציינה המועצה כי כל המידע היה בידי החברה המטפלת בגבייה, ובמהלך הביקורת היא עדכנה את הרישום הממוחשב של העררים. עוד ציינה כי בעקבות הערות הביקורת המעקב אחר עררים מתקיים באמצעות מנהל הארנונה במערכה ממוחשבת.

תיעוד בנושא העררים וצירוף מידע עדכני לתיק הערר

הבדיקה העלתה כי מחלקת הגבייה לא צירפה לתיקים שבהם תויקו העררים את הפרוטוקול של ועדת הערר שדנה בעניינם, ולפיכך לא נכלל בתיק הערר מידע עדכני על החלטותיה של ועדת הערר בעניין.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי עליה להבטיח שבתיקי הערר יתויקו כלל המסמכים הנוגעים לערר וביניהם הפרוטוקולים של ועדת הערר. הדבר יאפשר לה לעקוב אחר נושא העררים, ובכלל זה איתור המסמכים הנוגעים לעררים וקבלת מידע עדכני על הטיפול בהם כנדרש בסדרי מינהל תקין. תיעוד ותיוק של כלל המסמכים בתיקי הערר נחוצים לצורכי בקרה ופיקוח על מחלקת הגבייה ולשימור הזיכרון הארגוני לטווח הקצר והארוך.

בתשובתה ציינה המועצה כי הטילה על מנהל הארנונה לטפל בנושא תיעוד העררים וצירוף המסמכים.

אי-הגשת תשובות לכתב הערר במועד והיעדר מעקב אחר הגשתן

בתקנות של הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית) (סדרי דין בוועדת ערר), התשל"ז-1977 (להלן - תקנות הערר), נקבעו הוראות בנוגע לסדרי ההגשה של עררים וסדרי הדיון בוועדת ערר. בתקנות הערר נקבע כי בכתב ערר יצוינו, בין היתר, הנימוקים שעליהם מבסס העורר את הערר. עוד נקבע בתקנות הערר כי ועדת ערר תמציא למשיב (מנהל ארנונה) עותק של מכתב הערר, והוא יגיש לה כתב תשובה מנומק לא יאוחר מ-30 יום מהיום שנמסר לו כתב הערר. בתקנות הערר נקבע כי עותק של כתב התשובה של מנהל הארנונה יומצא לעורר, וועדת ערר רשאית לדון בערר ולקבל החלטה בעניינו על יסוד החומר בכתב שהובא לפניה, אף ובהיעדרם של בעלי הדין, אם איש מהם לא ביקש בכתב להתייצב לפניה כדי להשמיע את טענותיו.

1. הבדיקה העלתה כי מנהל הארנונה מסר את תשובותיו לעשרה מ-19 העררים הפתוחים שהוגשו למועצה בשנים 2014 ו-2015 באיחור שבין 45 יום לכשנה מהמועד שנקבע בתקנות הערר. אשר לשלושה עררים אחרים שהוגשו בחודשים יוני ויולי 2015 - במועד הביקורת ב-15.12.15 טרם הגיש מנהל הארנונה לוועדת הערר כתב תשובה מנומק בעניינם.

מזכירת ועדת הערר מסרה כי היא מזמנת את ועדת הערר לדיון כאשר מנהל הארנונה מגיש לה כתב תשובה בעניין העררים, ותשובתו מועברת לעורר ועותק ממנה מתויק בתיק הערר.

משרד מבקר המדינה העיר למנהל הארנונה כי עליו להקפיד על הגשת כתבי תשובה לעררים במועד שנקבע בתקנות הערר, כדי למנוע עיכובים בדיוני ועדת הערר ובקבלת החלטותיה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 ציינה יו"ר ועדת הערר כי לאחרונה החליטה לקבוע תאריך לדיון בוועדת הערר עם תום התקופה שנקבעה בתקנות (30 יום), כדי לאפשר למנהל הארנונה להגיש את תשובתו,

ולא להמתין לתשובתו. זאת כדי למנוע עיכובים בקביעת המועד הראשון לדיון בערר ולגרום לכך שמנהל הארנונה יגיש את תשובתו במועד.

המועצה ציינה בתשובתה כי הליקוי תוקן וקיימת מערכת מרכזת למעקב אחר הגשת עררים והחלטות ועדת ערר.

2. מעיון במסמכים של גזברות המועצה ומחלקת הגבייה עולה כי מזכירות ועדת הערר לא ביצעה מעקב פעיל אחר מועד הגשת תשובותיו של מנהל הארנונה.

משרד מבקר המדינה העיר כי ראוי שמזכירת ועדת הערר, בתיאום עם ועדת הערר, תעשה כמיטב יכולתה כדי לקיים מעקב שמטרתו לוודא שמנהל הארנונה יגיש לוועדת הערר כתבי תשובה בעניין העררים במועד, כדי למנוע עיכובים בטיפול בעררים.

המועצה מסרה בתשובתה כי הטילה על מזכירת ועדת הערר לקיים מעקב אחר הגשת כתבי תשובה לעררים.

סדרי המינהל בוועדת הערר

בתקנות הערר אין הוראה בנוגע לתדירות ההתכנסות של ועדות ערר, ואולם כללי המינהל התקין מטילים על הרשות כנאמן הציבור את החובה לבצע את תפקידה באופן יעיל, הוגן ושוויוני. כדי למלא את תפקידה ולהבטיח מתן שירות טוב לציבור, מן הראוי שתדירות ההתכנסות של ועדת הערר תאפשר דיון אפקטיבי ויעיל שמותאם למספר העררים המוגשים לה. להלן הממצאים שהועלו בנושא זה:

עיכובים בקביעת מועד דיון

1. במועד סיום הבדיקה בפברואר 2016 מזכירת ועדת הערר טרם קבעה מועד לדיון בארבעה עררים ששניים מהם הוגשו ביולי 2015, אחד בספטמבר 2014 ואחד במאי 2014, על אף שמנהל הארנונה הגיש כתב תשובה בעניינם חמישה עד שישה חודשים לפני כן, בחודשים יוני ויולי 2015.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי שמזכירות ועדת הערר, בתיאום עם ועדת הערר, תעשה את מרב המאמצים כדי לקבוע בהקדם מועד לדיון בעררים האמורים, כדי לזרז את הטיפול בהם ולמנוע עיכוב בדיונים.

2. עוד העלתה הבדיקה כי דיון ראשון בשישה עררים שהוגשו בין ינואר 2014 לדצמבר 2014, התקיים רק בחודשים ינואר-ספטמבר 2015 - בין שישה חודשים לשנה לאחר שמנהל הארנונה הגיש כתב תשובה בעניינם (התשובות ניתנו מאוגוסט 2014 - מרץ 2015).



לדעת משרד מבקר
המדינה ראוי היה
שמזכירת ועדת הערר
תקבע את הדיון
הראשון בעררים
(בתיאום עם ועדת
הערר) בתוך פרק זמן
קצר יותר

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי היה שמזכירת ועדת הערר תקבע את הדיון הראשון בעררים (בתיאום עם ועדת הערר) בתוך פרק זמן קצר יותר ממועד הגשת תשובתו של מנהל הארנונה, כדי לזרז את מתן ההחלטה בעניין העררים.

יו"ר ועדת הערר מסרה בתשובתה כי תיקי הערר נמצאים במחלקת הגבייה ואינם נגישים למזכירות ועדת הערר. משום כך קשה למזכירת הוועדה לעקוב אחר כל המסמכים שהעוררים והמועצה מגישים לוועדת הערר, ולעתים הם אף אינם מגיעים לידיה. עוד נמסר בתשובה כי למזכירת הוועדה אין כלי עבודה מספיקים כדי לטפל בעררים באופן מיטבי. כך למשל לא עומד לרשותה סורק ואף לא מדפסת. עוד צוין בתשובה כי לצורך קיום דיונים בעררים בתוך פרק זמן קצר ממועד הגשתם יש להעביר את תיקי הערר בסמוך להגשתם למזכירת ועדת הערר ולאחסנם במקום נגיש למזכירה כך שתוכל לטפל בענייני הוועדה לצד עבודתה במועצה.

המועצה מסרה בתשובתה הנוספת כי מינתה ועדת ערר נוספת, כדי שניתן יהיה לצמצם את זמני הטיפול בעררים ולסגור פערם. עוד ציינה המועצה כי בעקבות הביקורת העמידה את האמצעים הדרושים למילוי תפקידה של ועדת הערר.

סיכום

ממצאי הבדיקה מלמדים על מחדלים וכשלים בתפקודה של המועצה המקומית חצור בנושאים שנבדקו: ניהול והקצאה של נכסי מקרקעין, רישוי עסקים והטלת ארנונה כללית.

המועצה לא ניהלה את נכסי המקרקעין כנדרש, כי לא היו לה פנקסי מקרקעין מעודכנים, ולפיכך אין לה מידע על כל המקרקעין שיש לה זכויות בהם, והיא לא דאגה לרשום את זכויותיה בלשכת רישום המקרקעין. המועצה הקצתה מקרקעין לעמותות ולגופים שונים שלא לפי הוראות הדין. כמו כן הועלו ליקויים חמורים בנוגע להשכרת נכסי המועצה.

עסקים רבים הפועלים בתחום שיפוטה של המועצה פעלו ללא רישיונות עסק ואישורים מהגורמים המוסמכים. בחלק מהעסקים נמצאו ליקויים שיש בהם כדי לסכן את שלום הציבור ובריאותו.

המועצה קבעה לעסקים סיווג לחיוב בארנונה שאינו תואם את הסיווג שנקבע בצווי המסים שלה, ובשל כך חייבה אותם בארנונה בסכום נמוך מזה שנקבע בצווי המסים שלה. טיפולה של המועצה בעררים הנוגעים לארנונה היה לקוי וכתוצאה מכך נגרמו עיכובים בדיונים של ועדת ערר.

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב כי בעקבות עבודת הביקורת ובמהלכה החלה המועצה לפעול לתיקון הליקויים שעלו בביקורת בנושאים ניהול והקצאה של נכסי מקרקעין, רישוי עסקים והטלת ארנונה כללית.

על ראש המועצה ושומרי הסף במועצה: היועץ המשפטי, הגזבר, המנכ"ל ומהנדס המועצה לתת את דעתם על הליקויים החמורים שהועלו לעיל, להפיק את הלקחים ולפעול כמתחייב מאחריותם ומהסמכויות שהוענקו להם בחוק.

על משרד הפנים, כמאסדר של הרשויות המקומיות, להפעיל את הסמכויות שהוקנו לו בחוק ולעקוב באופן שוטף אחר פעולות המועצה כדי למנוע את הישנותם של הליקויים.

