

עיריית צפת

תכנון מתארי, פלישה לשטחים ציבוריים
וניהול נכסי מקרקעין

תקציר

רקע כללי

העיר צפת שוכנת באזור הררי בחלקו המזרחי של הגליל. תחום השיפוט של עיריית צפת (להלן – העירייה) משתרע על שטח של כ-30,000 דונם. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בדצמבר 2015 מנתה אוכלוסיית העיר כ-33,000 נפש וכ-9,000 בתי אב, והעיר משתייכת לאשכול השני בדירוג החברתי-כלכלי¹. ראש העירייה הנוכחי, מר אילן שוחט, מכהן בתפקידו משנת 2008 ומשמש גם כיו"ר הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה צפת (להלן – הוועדה המקומית). מועצת העירייה מונה 15 חברים ומשמשת גם כוועדה המקומית לתכנון ולבנייה. ועדה זו אחראית למרחב התכנון המקומי צפת².

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2016 עד פברואר 2017 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות העירייה והוועדה המקומית בכל הנוגע לנושאים האלה: התכנון המתארי של המרחב התכנוני של העיר; פלישה לשטחים ציבוריים בתחום השיפוט של העיר ובנייה בלתי חוקית בשטחים אלה וניהול נכסי המקרקעין³ של העירייה.

בדיקות השלמה נעשו במינהל התכנון במשרד האוצר (להלן – מינהל התכנון) והוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז הצפון (להלן – הוועדה המחוזית).

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

2 לפי סעיף 18(א) לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965.

3 בחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969 (להלן – חוק המקרקעין), הוגדרו "מקרקעין" – "קרקע, כל הבנוי והנטוע עליה וכל דבר אחר המחובר אליה חיבור של קבע, זולת מחוברים הניתנים להפרדה".

הליקויים העיקריים

ליקויים בתכנון המתארי

תכנית המתאר החדשה לעיר צפת קיבלה תוקף בינואר 2014, והיא החליפה את תכנית המתאר הישנה של העיר משנת 1982. מטרות התכנית היו, בין היתר, לתכנן מחדש את העיר ולהתאימה לצורכי המאה העשרים ואחת; ולאפשר הגדלת מספר תושביה ל-60,000 נפש עד שנת 2030; וכן תוכננה בה תוספת של כ-10,500 יחידות דיור. תכנית המתאר החדשה אינה מאפשרת למלא כראוי את הצרכים התכנוניים של חלק משטחי העיר שלא חלות עליהם תכניות מפורטות ופוגעת בהתפתחות העיר ובפיתוחה האורבני בתחומים שונים כמו תיירות, מסחר, תעשייה ומגורים.

העירייה והוועדה המקומית לא הסדירו את נושא זכויות הבנייה באמצעות תכניות מפורטות עדכניות באזורים שלא חלות עליהם תכניות כאלה. עקב כך לא ניתן לתת היתרים לבנייה בחלק מאזורי העיר.

במועד סיום הביקורת (פברואר 2017) מינהל התכנון, הוועדה המחוזית, העירייה והוועדה המקומית טרם החלו לפעול ליישום המלצות ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה מיוני 2012 בנוגע להכנת תכנית מתאר חלקית משלימה לשטחים שנוספו לתחום השיפוט של העירייה ולשטחים שלא נכללו בתכנית המתאר שאושרה. הדבר אינו מאפשר להסדיר את נושא התכנון של שטחים אלה, ועקב כך לא ניתן לפתחם.

פלישה לשטחים ציבוריים ובנייה בלתי חוקית בהם

פלישה לשטחים ציבוריים

קיימת תופעה נרחבת של פלישת⁴ בעלי עסקים לשטחים הציבוריים ברחובות הראשיים של העיר, שהם מוקד המסחר העיקרי בעיר. לעירייה ולוועדה המקומית אין מידע מפורט ועדכני על כל הפלישות לשטחים הציבוריים, על היקפן, על מועדן, על שמות הפולשים ועל מהות הפלישות.

חלק מבעלי העסקים שפלו למדרכות ציבוריות חסמו את המדרכה למעבר הולכי רגל והדבר מסכן אותם.

בעסק ששכר חבר מועצת העיר מר יגאל שטרית, נבנתה סככה בשטח של כ-40 מ"ר מול העסק, על המדרכה מעברו השני של הרחוב; בעסק נוסף

4 השתלטות של אדם או של גוף על מקרקעין השייכים לאדם או לגוף אחר כדי לעשות בהם שימוש לצרכיו.

בבנתה על המדרכה סככה בשטח של כ-30 מ"ר; עסק אחר, ששטחו כ-40 מ"ר, פועל באוהל שנבנה במגרש חנייה ציבורי.

הן העירייה הן הוועדה המקומית העלימו עין מהפלישות לשטחים הציבוריים במרכז העיר, ובפעמים המעטות שבהן כן החלו בנקיטת צעדי אכיפה נגד הפולשים הם לא השלימו את מלאכתם.

אי-חיוב פולשים בארנונה ובדמי שימוש

העירייה לא חייבה את הפולשים בארנונה בגין השטחים שפלשו אליהם, כנדרש בתקנות ההסדרים במשק המדינה, בצווי הארנונה של העירייה, בהנחיות משרד הפנים וכן בקבע בפסיקה.

העירייה לא דרשה מהפולשים לשלם דמי שימוש בעבור השטחים שפלשו אליהם כנדרש בפסיקת בית המשפט העליון⁵, ובכך נתנה להם תמריץ חיובי להמשיך להשתמש בשטחים הציבוריים לצורך עסקיהם.

מתן אישורים שלא כדין לצורך הנפקת רישיונות עסק לפולשים

לצורך הנפקת רישיון עסק העבירה הוועדה המקומית למחלקה לרישוי עסקים של העירייה אישורים כוזבים ולפיהם עסקים טעוני רישוי, אשר בעליהם פלשו לשטחים ציבוריים שלא כחוק, פועלים לפי חוקי התכנון והבנייה.

ניהול נכסי המקרקעין של העירייה

סקר הנכסים אינו מתבצע באופן רצוף. במועד סיום הביקורת, עשר שנים לאחר שהוחל בביצוע הסקר, הוא טרם הושלם וטרם הושגו יעדיו. מתעורר חשש כי אי-השלמת הסקר ואי-עדכון הנתונים סמוך למועדי השינויים שנעשו בנכסים עלולים לפגוע באמינות הנתונים ולהופכם לבלתי רלוונטיים.

במועד סיום הביקורת (פברואר 2017) העירייה טרם השלימה את רישום זכויותיה על כל נכסיה בפנקס המקרקעין המנוהל בלשכת רישום המקרקעין. לדוגמה, העירייה טרם הסדירה את זכויותיה על מגרש ששטחו כ-1,000 מ"ר ועל המבנים שבנויים עליו ששטחם כ-1,800 מ"ר.

העירייה טרם השלימה את תיקון כל הליקויים ב-14 נכסים שנבדקו במסגרת הביקורת שביצע מבקר העירייה: היא לא פינתה פולשים ולא הגישה תביעות משפטיות נגדם; לא שינתה ייעוד של נכסים לצורך השבחתם ומכירתם; לא חידשה חוזי שכירות ולא גבתה דמי שכירות בגין שני מבנים שבבעלותה.

ההמלצות העיקריות

על עיריית צפת והוועדה המקומית לפעול בהקדם בשיתוף פעולה עם מינהל התכנון ועם הוועדה המחוזית לשם הכנת תכניות מפורטות באופן שיאפשר את המשך פיתוחה של העיר צפת.

לצורך מיגור התופעה של פלישת בעלי העסקים לשטחים הציבוריים וכדי למנוע פלישות בעתיד, על העירייה לנקוט צעדי אכיפה יעילים ומרתיעים שבכוחם לחולל שינוי. הדבר מחייב את העירייה בראש ובראשונה לבצע פיקוח שוטף בתחום שיפוטתה כדי להכין מסד נתונים ולעדכן באופן שוטף, להכיר את מאפייני התופעה ואת ביטוייה בשטח, לנקוט צעדי אכיפה תקיפים כנגד הפולשים ולעקוב אחר מימושם.

על העירייה להמשיך לפעול לתיקון כל הליקויים שהועלו בנוגע לניהול נכסי המקרקעין שלה.

על משרד הפנים בהתאם לסמכויותיו לפי סעיף 141 לפקודת העיריות [נוסח חדש], לבחון את האפשרות להורות לעיריית צפת למלא את חובתה בשמירה על מקרקעי הציבור שבתחומה מפולשים, ואם לא תעשה כן, לבחון את האפשרות להשתמש לפי הצורך בסמכותו לעניין זה.

סיכום

העירייה היא הממונה על מקרקעי הציבור בתחום שיפוטתה ועל כן עליה לוודא שיהיו זמינים לשימוש הציבורי. יש בידי העירייה והוועדה המקומית כלים משפטיים להתמודדות עם פלישות ועם בנייה בלתי חוקית.

ממצאי הבדיקה מלמדים על תפקוד לקוי ועל מחדלים וכשלים של עיריית צפת בנושאים שנבדקו: מעורבות העירייה בתכנון המתארי של העיר; מניעת פלישת בעלי עסקים לשטחים ציבוריים בתחום שיפוטתה של העירייה ובנייה בלתי חוקית בהם; ניהול נכסי המקרקעין שלה.

התפקוד הלקוי ואזלת היד של העירייה, עד כדי העלמת עין מכוונת של פרנסי העיר צפת והאחראים בעירייה מהפרות החוק החמורות, מאפשרים השתלטות על המשאב הציבורי ומביאים לפגיעה ברכוש הציבורי ובאינטרס הציבורי. באי-אכיפת החוק יש כדי לגרום לפגיעה חמורה בשלטון החוק ובאמון הציבור. אופן תפקודה האמור של העירייה מעיד על הזנחה וזלזול במשאבים הציבוריים ופוגע באינטרס הציבורי.

האינטרס הציבורי מחייב את קברניטי עיריית צפת לא להיכנע להשתלטות על המשאב הציבורי. כנאמני ציבור עליהם לשמור על נכסי הציבור ולפיקח על

ראש העירייה ועל שומרי הסף בעירייה - היועץ המשפטי, הגזבר, המנכ"ל ומהנדס העירייה - לתת את דעתם על הליקויים החמורים שהועלו בדוח זה, להפיק מהם לקחים ולפעול כמתחייב מאחריותם ומהסמכויות שהקנה להם החוק.

יש לעקור מן השורש את התופעה של מתן אישורים כוזבים על ידי הוועדה המקומית למחלקה לרישוי עסקים, שלפיהם עסקים טעוני רישוי מקיימים את חוקי התכנון והבנייה על מנת לאפשר הוצאת רישיון עסק להם, אף על פי שפלוסו לשטחים ציבוריים שלא כחוק.

מבוא

העיר צפת שוכנת באזור הררי בחלקו המזרחי של הגליל. תחום השיפוט של עיריית צפת (להלן – העירייה) משתרע על שטח של כ-30,000 דונם. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בדצמבר 2015 מנתה אוכלוסיית העיר כ-33,000 נפש וכ-9,000 בתי אב, והיא דורגה באשכול השני בדירוג החברתי-כלכלי⁶. ראש העירייה הנוכחי, מר אילן שוחט, מכהן בתפקידו מדצמבר 2008 ומשמש גם כיו"ר הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה צפת (להלן – הוועדה המקומית). מועצת העירייה מונה 15 חברים ומשמשת גם כוועדה המקומית לתכנון ולבנייה במרחב התכנון המקומי צפת⁷.

על פי הדוח הכספי המבוקר של העירייה לשנת 2015, הסתכמו הכנסותיה בתקציב הרגיל בכ-194 מיליון ש"ח, והוצאותיה בכ-196 מיליון ש"ח. גירעונה השוטף באותה השנה היה אפוא כ-2 מיליון ש"ח, וגירעונה הנצבר הסתכם בכ-33 מיליון ש"ח.

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2016 עד פברואר 2017 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות העירייה בכל הנוגע לנושאים האלה: התכנון המתארי של המרחב התכנוני של העיר; פלישה לשטחים ציבוריים בתחום שיפוט של העיר ובנייה בלתי חוקית בהם וניהול נכסי המקרקעין⁸ של העירייה.

בדיקות השלמה נעשו במינהל התכנון במשרד האוצר (להלן – מינהל התכנון) ובוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז הצפון (להלן – הוועדה המחוזית).

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

7 לפי סעיף 18(א) לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965.

8 בחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969 (להלן – חוק המקרקעין), הוגדרו "מקרקעין" – "קרקע, כל הבנוי והנטוע עליה וכל דבר אחר המחובר אליה חיבור של קבע, זולת מחוברים הניתנים להפרדה".

מעורבות העירייה והוועדה המקומית בתכנון המתארי של העיר

תכנית מתאר מקומית מסדירה את אופי הבנייה ואת השימוש במקרקעין שבמרחב התכנון המקומי שעליהם היא חלה.

סעיף 61 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה או החוק), מגדיר את מטרות תכנית המתאר המקומית, ובהן: לפקח על פיתוח הקרקע במרחב התכנון המקומי; להבטיח שתכנון הקרקע והשימוש בה יתבצעו באופן המאפשר קיום תנאים נאותים של בריאות, תברואה, ניקיון, בטיחות וביטחון, תחבורה ונוחות הגישה ומניעת מפגעים; לתכנן את אופן פיתוחה של הקרקע ולייעדה למטרות שונות, כגון מגורים, תעשייה, מסחר, בניית מבני חינוך ומבני ציבור והקצאת שטחים ציבוריים פתוחים כמו פארקים וגנים.

בסעיף 69 לחוק התכנון והבנייה נקבע כי כל עוד אין בתכנית המתאר הוראות מתאימות, מותר לקבוע בתכנית מפורטת⁹ הוראות בכל נושא שייתכן שהוא נוגע לתכנית המתאר, וכן מותר לקבוע בתכנית המפורטת הוראות הקשורות בין היתר לחלוקת קרקעות למגרשים; ייעודי הקרקע לצרכים ציבוריים כגון מבני חינוך, בריאות, דת ותרבות; מקומם של בניינים, נפחם, גובהם, צורתם או מראם החיצוני; מספר הבניינים שמותר להקים על כל מגרש.

בסעיף 145(ז) לחוק התכנון והבנייה ובפסיקה¹⁰ נקבע כי ככלל, לא יינתן היתר לבנייה במקרקעין אלא אם כן אושרה להם תכנית הקובעת הוראות בדבר ייעוד הקרקע וחלוקתה למגרשים ולחלוקת, תיחום הבנייה ("קווי בניין"), מספר הקומות או גובה הבניינים ושטחי הבנייה המותרים.

תכנית מתאר מקומית כוללת מוגדרת בסעיף 62א(ג) לחוק - זוהי תכנית מתאר מקומית החלה על כל מרחב התכנון של היישוב או על חלק נרחב ממנו. על פי סעיף 62א(ג)(5) לחוק, תכנית מתאר כוללת אינה כוללת הוראות מפורטות בעניינים שנקבעו בסעיף 145(ז) לחוק, ועל כן בעקבותיה נדרש להכין תכניות מפורטות שיאפשרו להוציא היתרי בנייה.

הוועדה המקומית מפקדת בין השאר על התכנון המתארי, על הכנת תכנית מתאר ותכניות מפורטות, ועל רישוי הבנייה והפיקוח עליה במרחב התכנון המקומי שלה. בדיקת האופן שבו מנהלות העירייה והוועדה המקומית את התכנון המתארי של העיר צפת העלתה את הממצאים האלה:

9 תכנית מפורטת היא תכנית הנגזרת מתכנית המתאר המקומית וקובעת את פרטי הבנייה ואת אופן השימוש במתחם מסוים הכלול במרחב התכנון המקומי.

10 ראו למשל ע"א 7654/00 ועדת ערר מחוזית חיפה נ' חברה לבנין הירדן בע"מ, פ"ד נז(2) 903, 895 (2003).

התכניות החלות על מרחב התכנון המקומי של העיר

תכנית המתאר
החדשה אינה נותנת
מענה תכנוני לחלק
מאזורי העיר שלא
ניתן להנפיק לגביהם
היתרי בנייה עקב
היעדר תכניות
מפורטות

על מרחב התכנון המקומי של העיר צפת חלו עד תחילת שנת 2014 שתי תכניות מתאר ותכנית מפורטת אחת: תכנית המתאר ג/3845 לשטח של כ-5,900 דונם החלה על שכונת רמת חיים וקיבלה תוקף בשנת 1990, ובהסתמך עליה אישרה הוועדה המקומית תכניות מפורטות לשכונה זו; תכנית המתאר ג/552 (להלן - תכנית המתאר הישנה) קיבלה תוקף בשנת 1982, וחלה על יתר חלקי העיר ועל 220 דונם משטח שכונת רמת חיים, ולפיה אישרה הוועדה המקומית תכניות מפורטות ליתר חלקי העיר; ותכנית מפורטת ג/4285 קיבלה תוקף בשנת 1985 וחלה על שכונת נוף כינרת ומכוחה הוציאה הוועדה המקומית היתרי בנייה בעבור שכונה זו.

בתחילת שנת 2000 החל מינהל התכנון בהכנת תכנית מתאר חדשה לעיר צפת¹¹ - תכנית ג/12617 - והיא קיבלה תוקף בינואר 2014 (להלן - תכנית המתאר החדשה). מטרת תכנית המתאר היו, בין היתר, לתכנן מחדש את העיר ולהתאימה לצורכי המאה העשרים ואחת; ולאפשר הגדלת מספר התושבים ל-60,000 נפש עד שנת 2030; למצוא פתרונות ראויים בתחום המגורים; לשפר את השירותים הניתנים לציבור ובהם שירותים בתחום התחבורה, התיירות, הרווחה ואיכות הסביבה. תכנית זו חלה על כ-13,500 דונם (מתוך שטח השיפוט הכולל של העיר שמסתכם בכ-30,000 דונם) ועל שטחים שמצפון לכביש 89 (כביש עוקף צפת), ותוכננה בה תוספת בנייה של כ-10,500 יחידות דיור. לפי חוות דעת של הוועדה המחוזית, תכנית המתאר החדשה ביטלה את תכנית המתאר הישנה (ראו להלן).

להלן הממצאים הנוגעים לתהליך גיבוש תכנית המתאר החדשה והשפעתה על תכנון העיר:

א-יישום המלצות המועצה הארצית לתכנון ולבנייה

בעקבות ערר¹² שהגישה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה צפת במאי 2012, דנה ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה¹³ (להלן - ועדת

11 לפי סעיף 61א(ב) לחוק התכנון והבנייה, משרד ממשלתי, ועדה מקומית לתכנון ולבנייה או רשות מקומית, כל אחת בתחום מרחב התכנון שלה, וכן בעל קרקע או מי שיש לו עניין בקרקע, רשאים אף הם להכין תכנית מיתאר מקומית או תכנית מפורטת ולהגיש לועדה מקומית.

12 לפי סעיף 110 (א) לחוק התכנון והבנייה, "ערר בפני המועצה הארצית (תיקון מס' 43) תשנ"ה-1995 (תיקון מס' 103 הוראת שעה), תשע"ה-2015".

13 המועצה הארצית לתכנון ולבנייה הוקמה מכוח חוק התכנון והבנייה שאושר בשנת 1965. תפקידי המועצה כפי שמוגדרים והם, בין היתר, לייעץ לממשלה ולשר האוצר בכל הנוגע ליישום חוק התכנון והבנייה (חקיקה ראשית ומשנית); לזום ולערוך תכניות מתאר ארציות (תמ"אות) ולקדם עד לאישורן על ידי הממשלה; לקדם ולאשר תכניות מתאר מחוזיות (תמ"מים); לדון בעררים המוגשים על תכניות בסמכות מחוזית ועל ועדות אחרות.

המשנה לעררים) באוקטובר 2012 בהתנגדויות של העירייה להחלטת הוועדה המחוזית בעניין תכנית המתאר החדשה. ההתנגדויות של העירייה נגעו, בין היתר, לאי-הכללת מלוא תחום השיפוט של העיר בתכנית המתאר; לשינוי הייעוד של אזור התעשייה הישן הקיים מזה עשרות שנים בין שכונות המגורים בתוך העיר; ולאי הכללת שטחים שהומלץ להוסיפם לתחום השיפוט של העיר על ידי ועדת החקירה לגבולות מיוני 2009, שהמליצה בין היתר כי בתחום השיפוט של העיר יכללו מכון טיהור השפכים וחלקו המערבי של אזור התעשייה החדש.

בהחלטתה מדצמבר 2012 ציינה ועדת המשנה לעררים, בין היתר, כי היא דוחה את הערר, וכדי להתמודד עם הסוגיות שהעלתה העירייה בהתנגדותה (התכנית חלה על חלק משטח השיפוט של העיר) היא קוראת "להכנתה של תכנית מתאר חלקית משלימה" שתתייחס הן לשטחים שנוספו לתחום השיפוט, והן לשטחים שנותרו מחוץ לגבולות תכנית המתאר.

הבדיקה העלתה כי במועד סיום הביקורת בפברואר 2017 (להלן - מועד סיום הביקורת) מינהל התכנון, הוועדה המחוזית, העירייה והוועדה המקומית טרם החלו לפעול ליישום המלצות ועדת המשנה לעררים בנוגע להכנת תכנית מתאר משלימה שתתאים לצורכי הפיתוח של העיר. כתוצאה מכך אין מענה שלם לצרכים התכנוניים של העיר, ובחלק משכונות העיר לא ניתן להנפיק היתרי בנייה עקב היעדר תכניות מפורטות. במצב זה נוצר "ואקום תכנוני" העלול לפגוע בהתפתחות העיר ובפיתוחה האורבני בתחומים שונים כמו תיירות, מסחר, תעשייה ומגורים (בעניין זה ראו גם להלן בתת-הפרק הבא).

בתשובת מינהל התכנון (שכללה התייחסות אגף תכנון מקומי ולשכת תכנון מחוז צפון) למשרד מבקר המדינה מיוני 2017 (להלן - תשובת מינהל התכנון) צוין כי "קידום תכנון, הן מתארי והן מפורט, הוא בראש וראשונה באחריותן של הוועדה המקומית והרשות המקומית", וכי "מינהל התכנון פועל בחודשים האחרונים לקידום הכנת תכנית מתאר כוללנית לצפת, אשר תתייחס לכלל שטח הישוב נכון להיום, וכן תכנון מפורט לעיר העתיקה של צפת בהמשך לבקשת הרשות המקומית". מינהל התכנון ולשכת התכנון הוסיפו כי הם החלו להכין מכרז לבחירת המתכננים, וכי לפי הצפי תחילת תהליך התכנון הוא בשנת 2018.



מאחר והגורמים
האחרים לא קידמו
הכנת תכנית מתאר
משלימה כפי שקבעה
ועדת המשנה
לעררים, נוצר "ואקום
תכנוני" העלול לפגוע
בהתפתחות העיר
בתחומים שונים כמו
תיירות, מסחר,
תעשייה ומגורים

משרד מבקר המדינה מעיר למינהל התכנון, לוועדה המחוזית, לעיריית צפת ולוועדה המקומית כי עליהם לבחון את יישום המלצותיה של ועדת המשנה לעררים, וליזום הכנת תכנית מתאר חלקית משלימה הן לשטחים שנוספו לתחום השיפוט, הן לשטחים שלא נכללו בתכנית המתאר המאושרת.

היעדר תכניות מפורטות שמכוחן ניתן להוציא היתרי בנייה

תכנית המתאר החדשה היא תכנית כוללת הקובעת את ייעודם של שטחי העיר שהיא חלה עליהם, אולם היא אינה קובעת את זכויות הבנייה ואת פרטיה, ולא ניתן להנפיק מכוחה היתרי בנייה. תכנית המתאר החדשה קובעת כי ניתן להנפיק היתרי בנייה מכוחן של תכניות מפורטות תקפות בלבד, בתנאי שהוראות התכניות המפורטות עולות בקנה אחד עם הוראות תכנית המתאר החדשה.

1. בעקבות אישור תכנית המתאר החדשה נוצר מצב שבו לחלק מאזורי העיר לא ניתן להנפיק היתרי בנייה עקב היעדר תכניות מפורטות, כמפורט להלן:

א. לפני ביטול תכנית המתאר הישנה, הוועדה המקומית הייתה רשאית להנפיק היתרי בנייה באזור העיר העתיקה הן לבניית מבני מגורים חדשים או למסחר או לשניהם במשולב, והן לתוספות או להרחבות בנייה. נמצא כי בעקבות אישור התכנית החדשה, הוועדה המקומית אינה רשאית להנפיק היתרי בנייה לפי תכנית המתאר החדשה עקב היעדר תכניות מפורטות לעשרה גושי בנייה חלקיים המהווים את שטחה של העיר העתיקה.

ב. תכנית המתאר החדשה שינתה את ייעודם של חלק מהאזורים באופן שאינו תואם את ייעודם הנוכחי. לדוגמה, שינוי אזור שהיה מיועד למגורים - לאזור המיועד למבני ציבור או למלונות, או שינוי ייעוד אזור תעשייה שפועלים בו מפעלים ועסקים של מלאכה ותעשייה זעירה - לייעוד של מגורים.

בפברואר 2014 קיבלה העירייה על פי בקשתה חוות דעת משפטית ממשרד עורכי דין חיצוני, ולפיה מאחר שתכנית המתאר הישנה לא בוטלה במפורש על ידי תכנית המתאר החדשה, ניתן להשתמש בהוראות של תכנית זו עם הוראות תכניות מפורטות ותכניות מתאר אחרות שלא בוטלו על ידי התכנית החדשה. בעקבות פניית העירייה, אישר בכתב במרץ 2014 היועץ המשפטי של הוועדה המחוזית לוועדה המקומית להוציא היתרי בנייה מכוח התכנית הישנה לתקופה שלא תעלה על שנתיים (להלן - תקופת המעבר), לצורך התארגנות,

ובהתאם לכוונת העירייה להסדיר את נושא זכויות הבנייה בתכניות מפורטות עדכניות בהקדם האפשרי.

2. בבדיקה עלה כי העירייה לא פעלה להסדיר את נושא זכויות הבנייה באזורים האמורים באמצעות תכניות מפורטות עדכניות, כפי שנקבע בהוראות תכנית המתאר החדשה ולפי הנחיות הוועדה המחוזית. עוד עלה כי לאחר סיום תקופת המעבר דחתה הוועדה המקומית עוד בשלב הבירורים ומתן המידע את מרבית הבקשות שהגישו תושבים שביקשו להתחיל בתהליכי קבלת היתרי בנייה בחלק מהאזורים לשימושים שהיו מותרים לפני אישור תכנית המתאר החדשה.

בפועל, ממועד אישור תכנית המתאר החדשה ועד מועד סיום הביקורת, נושאי תכנון ובנייה בתחום שיפוטה של העיר כמעט שלא קודמו.

3. עוד העלתה הבדיקה כי התגלעו חילוקי דעות בין הוועדה המקומית לוועדה המחוזית בנוגע לפרשנות הוראות המעבר שנקבעו בתכנית ובשאלה אם ניתן להנפיק היתרים מכוחה של תכנית המתאר הישנה, וזאת מאחר שתכנית המתאר החדשה אינה קובעת את שיעורי הבנייה ולא ניתן להנפיק מכוחה היתרי בנייה, אלא ניתן להנפיק היתרי בנייה רק מכוחן של תכניות מפורטות תקפות.

בפברואר 2016 הודיעה הוועדה המחוזית לוועדה המקומית כי סמכותה של הוועדה המחוזית לאשר לוועדה המקומית להנפיק היתרים מכוח התכנית הישנה פקעה עם אישורה של התכנית החדשה, ולא ניתן עוד להוציא היתרי בנייה מכוחה של התכנית הישנה. עקב כך הוועדה המחוזית אפשרה לוועדה המקומית תקופת התארגנות של שנתיים, וזו הסתיימה זה מכבר.

באותו חודש פנתה מהנדסת הוועדה המקומית לוועדה המחוזית וטענה כי מאחר שהוועדה המחוזית הסמיכה בעבר (באוגוסט 2008) את הוועדה המקומית להנפיק היתרי בנייה בעבור מגרשים ששטחם עד שני דונם, היא מבקשת כי יתקיים דיון בוועדה המחוזית כדי לבטל את ההחלטה ולפיה לא ניתן להוציא היתרי בנייה לפי תכנית המתאר הישנה.

במועד סיום הביקורת נמצא כי הן הוועדה המקומית והעירייה והן הוועדה המחוזית עדיין לא יישבו את חילוקי הדעות ביניהן.

מינהל התכנון ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "לאחר שתכנית המתאר קיבלה תוקף, ערכה לשכת התכנון המחוזית בחינה משפטית של המצב התכנוני שנוצר, וקבעה כי על הרשות המקומית להכין תכניות מפורטות. לשם כך הוקצתה לרשות המקומית תקופת ביניים של שנתיים ימים לצורך התארגנות,

והוסכם שבמהלכה של תקופה זו ניתן יהיה להמשיך להוציא היתרי בניה לפי תכנית המתאר הישנה ג/552. בסיומן של השנתיים נמצא כי הוועדה המקומית לא עשתה דבר".

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית צפת כי נוכח חילוקי הדעות בינה ובין הוועדה המחוזית היה עליה לפעול לפי תקנון התכנית החדשה ולפי הנחיות הוועדה המחוזית, ולהסדיר במהלך השנתיים שניתנו לה כְּאִרְכָּה את נושא זכויות הבנייה בתכניות מפורטות עדכניות בעבור אזורים שלא חלות עליהן תכניות מפורטות. זאת על מנת לאפשר לפתח את העיר בהתאם למגמות שנקבעו בתכנית המתאר החדשה, ולרווחת תושביה.

על מינהל התכנון ועל הוועדה המחוזית לתת את דעתם על החלל שנוצר בתכנון עם אישורה של תכנית המתאר החדשה, ולבחון כיצד הדבר ישפיע, מהבחינה המשפטית, על תכנון העיר.

מינהל התכנון ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "כבר במהלך הכנתה של תכנית המתאר קודמו, במקביל, ע"י משרד הבינוי, תכניות מפורטות בהיקפים של מאות יחידות דיור, אשר אושרו במהירות יחסית בזכות התאמתן לתכנית המתאר שבהתהוות". עוד צוין כי העובדה "שתכנית המתאר איננה חלה על כל תחום העיר איננה מונעת מהעירייה לקדם תכנון מפורט בתחום שיפוטה גם בשטחים שמחוץ לתחום תכנית המתאר".

שדרוג תכניות ישנות

בישיבה שהתקיימה בפברואר 2015 ביוזמת הוועדה המקומית, בהשתתפות נציגי הוועדה המקומית ונציגי לשכת התכנון המחוזית, סוכם כי הוועדה המקומית תכין ארבע תכניות מפורטות חדשות לשדרוג תכניות מפורטות מאושרות ישנות, כדי להגדיר זכויות בנייה, להסדיר ולהרחיב, וכן כדי להכין הוראות בנייה ולהעבירן לוועדה המחוזית במערכת המקוונת. בישיבה נמסר כי תקנון של ארבע התכניות הישנות האמורות אינו מפורט והוראותיהן אינן ברורות.

הבדיקה העלתה כי בחודשים מרץ ואפריל 2016 העבירה הוועדה המקומית לוועדה המחוזית שלוש תכניות מפורטות שנועדו להחליף את התכניות הישנות. בתכניות הציעה הוועדה המקומית להגדיל במידה ניכרת את מספר יחידות הדיור ואת שיעורי הבנייה.

בחודשים יוני ויולי 2016 הוועדה המחוזית התנתה את קידום התכניות האמורות בכך שהוועדה המקומית תגיש לה תכנית מדידות עדכנית לשטחים הקשורים לכל תכנית וכן תגיש לה מסמכים לבדיקת כושר הנשיאה של התשתיות הקיימות בשכונות האלה (מים, ביוב, כבישים, מדרכות וחניות).

במועד סיום הביקורת נמצא כי הוועדה המקומית עדיין לא הגישה לוועדה המחוזית מסמכים כנדרש¹⁴. עקב כך טרם החלה הוועדה המחוזית בקידום תכניות אלה.

מינהל התכנון מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי התכניות שהוגשו "חורגות מהסיכום שנערך בזמנו בדבר הגשת תכניות שיאפשרו הוצאת היתרי בניה", וכי הן כוללות "תוספות משמעותיות", המצריכות "בדיקת כושר נשיאה של התשתיות". עוד נמסר כי מאחר שהתכניות "לא נערכו בהתאם לכללים המקובלים, לא ניתן היה להמשיך בקידומן".

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי עליה להשלים את הגשת הנתונים הנדרשים לוועדה המחוזית על פי בקשתה, כדי לקדם את התכניות המפורטות ואת אישורן.

ראוי שהעירייה והוועדה המקומית יפעלו במשנה מרץ, בשיתוף עם מינהל התכנון ועם הוועדה המחוזית, להכנתן של תכניות מפורטות באופן שיאפשר את המשך פיתוחה של העיר צפת.

בתשובתה של עיריית צפת למשרד מבקר המדינה ממאי 2017 (להלן – תשובת העירייה) היא ציינה כי לצורך הכנת תכניות מפורטות ושדרוג תכניות ישנות היא זקוקה ל"תקציבי עתק", אולם בהיעדר מקורות מימון היא מקציבה לשם כך סכומים קטנים מאוד. העירייה הוסיפה כי תפעל בקרב גורמים בשלטון המרכזי לגייס משאבים "במטרה לתת מענה לבעיות התכנון העולות מתכנית המתאר החדשה". היא תפעל בין היתר להסדרת זכויות הבנייה בתכניות מפורטות בכל הנוגע לאזורים שעליהם לא חלות תכניות אלה, להכין תכנית מתאר משלימה לשטחים שנוספו לתחום השיפוט של העיר ולא נכללו בתכנית המתאר החדשה וכן לשדרג תכניות ישנות.

מינהל התכנון ולשכת התכנון מחוז צפון מסרו בין היתר בתשובתם כי "לאור מצבה הייחודי של העיר העתיקה בצפת, בכוונת מינהל התכנון לקדם תכנון מפורט לעיר העתיקה, במקביל לקידום תכנית המתאר הכוללת החדשה לעיר".

14 לא הועברו מסמכים בדבר כושר הנשיאה של התשתיות הקיימות בשלוש התכניות שלעיל, אולם לגבי שתיים מהן הוועדה המקומית העבירה לוועדה המחוזית תכנית מדידות מעודכנת.

פלישה לשטחים ציבוריים ובנייה בלתי חוקית בהם

בחוק מקרקעי ציבור (פינוי קרקע), התשמ"א-1981 (להלן - חוק מקרקעי ציבור), נקבע כי "מקרקעי ציבור" הם "מקרקעי ישראל כמשמעותם בחוק-יסוד: מקרקעי ישראל"¹⁵, ומקרקעין של רשות מקומית.

על פי חוק מקרקעי ציבור, העירייה היא האחראית על מקרקעי הציבור ועל כן עליה לוודא שיהיו זמינים לשימוש הציבור, ויש לאפשר לה למלא את תפקידיה בהתאם לחובותיה ולסמכויותיה. פלישה¹⁶ לשטחים ציבוריים היא בראש ובראשונה פגיעה בוטה בזכות הקניין ומעשה שלא כדין. החוק מגן על זכות הבעלות ועל זכות החזקה במקרקעין, ומקנה כלים משפטיים להגנה על זכויות אלה ולאכיפתן. הכלים המשפטיים הנתונים בידי העירייה והוועדה המקומית להתמודדות עם פלישות ועם בנייה בלתי חוקית בשטחים ציבוריים בתחום העירייה ולמניעתן הם בין היתר אלה:

1. בסעיף 18 לחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק המקרקעין), נקבע כי "המחזיק במקרקעין כדין רשאי להשתמש בכוח במידה סבירה כדי למנוע הסגת גבולו או שלילת שליטתו בהם שלא כדין", וכן כי "תפס אדם את המקרקעין שלא כדין רשאי המחזיק בהם כדין, תוך שלושים ימים מיום התפיסה, להשתמש בכוח במידה סבירה כדי להוציא מהם".
2. על פי סעיף 2 (א) לחוק מקרקעי ציבור, מי שהוסמך בכתב בידי ראש רשות מקומית "רשאי להיכנס למקרקעי ציבור בכל עת סבירה כדי לבדוק את ההחזקה או השימוש בהם וכן את זכותו של המחזיק או המשתמש לעשות כן, והוא רשאי לדרוש בכתב מהמחזיק או מהמשתמש להציג לפניו מסמכים שברשותו המוכיחים את זכותו".
3. על פי סעיף 4 לחוק מקרקעי ציבור, רשאי ראש הרשות המקומית לפעול עם היועץ המשפטי של הרשות המקומית, בסייגים שפורטו בחוק, לסילוק פולשים מהמקרקעין באמצעות צו סילוק מינהלי בלי להיזקק להגשת תביעה לבית משפט, ובתנאי שהצו הוצא בתוך שישה חודשים מיום שהתברר כי התפיסה הייתה שלא כדין ולא יאוחר משלושים ושישה חודשים מיום תפיסת המקרקעין. לפי הוראות סעיף זה, בצו האמור ייקבע מועד מינימלי לפינוי של 30 יום מיום מסירת הצו לפולש. צו זה דינו כדין פסק דין

15 בחוק יסוד מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, הוגדרו מקרקעי ישראל באופן זה: "הם המקרקעין בישראל של המדינה, של רשות הפיתוח ושל קרן קיימת לישראל".

16 השתלטות של אדם או גוף על מקרקעין השייכים לאדם או גוף אחר כדי לעשות בהם שימוש לצרכיו.



העירייה והוועדה
המקומית מתעלמות
מהתופעה הנרחבת
של פלישת בעלי
עסקים לשטחים
ציבוריים במרכז העיר,
ובעיקר למדרכות,
לרבות בנייה בלתי
חוקית בשטחן. הדבר
עלול לסכן את
שלומם ובטיחותם של
הולכי הרגל

לסילוק יד נגד התופס מקרקעי ציבור, ובמידת הצורך אפשר להגישו
ללשכת ההוצאה לפועל, לשם ביצועו.

4. לוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה הוקנו בפרק י' בחוק התכנון והבנייה
אמצעים לאכיפתו, ובהם הוצאת צווים מינהליים ושיפוטיים להפסקת בנייה
בלתי חוקית או להריסת המבנה, וכן הגשת כתבי אישום נגד מפרי חוק. בין
היתר גילוי חריגות בנייה מבעוד מועד מאפשר לוועדה המקומית להפעיל
את מכלול הסמכויות שהוקנו לה.

פלישה לשטחים ציבוריים בתחום שיפוט של העירייה

בתחום שיפוט של העיר צפת כבישים, מדרכות, מגרשי חנייה וגנים (להלן -
שטחים ציבוריים). מרכז העיר, בעיקר ברחובות ירושלים ועלייה ב' (להלן - מרכז
העיר) משמש כמוקד המסחר העיקרי של העיר ובו מרוכזים עסקים קטנים
ובינויים רבים, בעיקר מזנונים, בתי קפה וחנויות. חלק מהעסקים שוכנים
במבנים שהושכרו לבעליהם על ידי העירייה (בעניין זה ראו להלן).

הבדיקה העלתה כי במרכז העיר קיימת תופעה נרחבת של פלישת בעלי
עסקים לשטחים ציבוריים, בעיקר למדרכות, לרבות בנייה בלתי חוקית
בשטחן, באופנים האלה: בנייה קשיחה¹⁷; הקמת סככות על עמודי ברזל
או על עמודי עץ הנעוצים במדרכה; גידור חלק מהסככות בלוחות מתכת
או ביריעות פלסטיק; הנחת שולחנות וכיסאות בשטח הסככות; הנחת
סחורה המוצעת למכירה על המדרכה.

נמצא כי בעקבות הפעולות המתוארות לעיל של בעלי העסקים, במקומות
אחדים דרכם של הולכי הרגל למעבר על המדרכה הוצרה ובאחדים מהם
היא אף נחסמה כליל, ועקב כך נאלצים הולכי הרגל לרדת אל הכביש
ולסכן את בטיחותם. זהו מפגע בטיחותי חמור, בייחוד בשעות השיא
במרכז העיר, ההומה בני אדם וכלי רכב.

כדי למנוע פלישה לשטחים ציבוריים בתחום שיפוטן של הרשויות המקומיות,
וכדי למצות את הדין עם הנוהגים שלא כחוק באופן יעיל והולם ולצמצם את
התופעה שפוגעת ברווחת הציבור וברכוש ציבורי, נדרשות הרשויות המקומיות

17 הבנייה הקשיחה (בנייה קונבנציונלית) היא אופן הבנייה העיקרי בישראל. שיטות הבנייה
הקשיחה העיקריות, היכולות לשמש כל אחת בנפרד או בשילוב זו בזו לשם בניית מבנה הן
אלה: בניית שלד בטון; בניית חלקים טרומיים; בניית קירות נושאים - קירות בית מבלוקים ללא
עמודים; ובניית שלד פלדה.

במסגרת תפקידן, בין היתר, לעשות ביקורת בשטחים הציבוריים שבתחום שיפוטן, להכין רשימה של פולשים שפלשו לשטחים אלה, לתעד את אופן הפלישה ואת המועד שבו בוצעה, ולנקוט נגד הפולשים צעדים כמתחייב מהסמכויות שניתנו להן בחוק. חשוב לאתר את הפלישות בפרק זמן סביר, מאחר שחוק מקרקעי ציבור קובע כי אכיפת הסמכויות לטיפול בפלישה תלויה בפרק הזמן שעבר ממועד הפלישה.

נוסף על כך, מאחר שהפלישה באה לידי ביטוי בבנייה בלתי חוקית, הרי שפיקוח סדור ושיטתי יש בו כדי לסייע באיתור עבירות בנייה מבעוד מועד, ולאפשר נקיטת צעדים מינהליים ומשפטיים למניעתן ולהפסקתן כבר בשלבים המוקדמים של הבנייה. הפיקוח נעשה באמצעות מעקב אחר הדיווחים על שלבי הבנייה המחויבים על פי החוק, ובאמצעות ביקורת על ידי מפקחים מטעם הוועדה המקומית שמסיירים במרחב התכנון של הוועדה ובאתרי הבנייה.

נמצא כי העירייה והוועדה המקומית לא סיירו ולא עשו ביקורת בשטחים הציבוריים שבתחום שיפוטן של העירייה, ועקב כך אין להן מידע מפורט ועדכני בנוגע לפלישות לשטחים הציבוריים בתחום שיפוטן של העירייה, על היקפן ועל מועדן, והן אינן יודעות מיהם הפולשים ומהי מהות הפלישה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית צפת ולוועדה המקומית כי עליהן להכין רשימה מפורטת ומעודכנת של כל הפלישות לשטחים ציבוריים שהתבצעו בתחום השיפוט של העירייה, ובה בין היתר לפרט את היקפן, מהותן, מועדן ואת שמות הפולשים. נתונים אלה דרושים לעירייה לצורכי פיקוח ובקרה על שטחי הציבור שבתחום שיפוטן, לשם נקיטת פעולות אכיפה נגד הפולשים ולשם מניעת פלישות חדשות לשטחים הציבוריים שלה.

פלישות למקרקעי ציבור שאיתר צוות הביקורת

על אף שלרשות העירייה לא היו מסמכים המתעדים את הפלישות איתר צוות הביקורת כ-20 פלישות של בעלי עסקים במרכז העיר לשטחים ציבוריים¹⁸. להלן דוגמאות לפלישות שאותרו ולאופן שבו טיפלה בהן העירייה:

18 רשימת הדוגמאות הורכבה על סמך הצלבת נתונים שנאספו בסיוור שעשו נציגי משרד מבקר המדינה ברחובות העיר, ונתונים שנאספו במחלקת הגבייה, במחלקת רישוי העסקים ובוועדה המקומית לתכנון ולבנייה.

עסק א': בית קפה ששכר בתחילת שנות התשעים של המאה העשרים חבר מועצת העירייה כיום, מר יגאל שטרית (להלן - חבר המועצה). בסיור שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה נמצא שעל המדרכה מול בית הקפה נבנתה סככה בשטח של כ-40 מ"ר, הנתמכת בעמודי מתכת הנטועים במדרכה, ובשטח הסככה הונחו שולחנות וכיסאות לשימוש המבקרים, החוסמים את רובה של המדרכה.

ממסמכי אגף ההנדסה עולה כי באוקטובר 2010 שלחה מחלקת הפיקוח על הבנייה לחבר המועצה "התראה בדבר בנייה או שימוש לא חוקי" המזהירה כי הסככה הוקמה במדרכה ציבורית וללא היתר.

תמונה 1: עסק א'



צולם על ידי צוות הביקורת במרץ 2017

נמצא כי למעט מכתב ההתראה ששלחה הוועדה המקומית לחבר המועצה באוקטובר 2010, הן העירייה והן הוועדה המקומית לא נקטו שום צעדי אכיפה בגין הפלישה לשטח הציבורי ובגין הבנייה הבלתי חוקית, וחבר המועצה ממשיך להשתמש בשטח המדרכה לעסקיו בלי הפרעה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהגותו של חבר המועצה מר יגאל שטרית, המשמש מתוקף תפקידו כחבר בגוף הממונה על אכיפת חוק התכנון והבנייה במרחב התכנון של עיריית צפת, על שהשתמש בשטח המדרכה לעסקיו, שלא בהתאם לחוק.

חבר המועצה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2017 כי הוא שכר את הנכס לפני כ-27 שנים עם הסככות, כחלק בלתי נפרד מהעסק.

נבחרי הציבור חייבים להיות שומרי חוק לדוגמה ולמופת. על הוועדה המקומית לנקוט יד קשה ולפעול בתקיפות בנושא עבירות בנייה שביצעו נבחרי הציבור בעיר.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית צפת ולוועדה המקומית לתכנון ולבנייה כי הוא רואה בחומרה את התעלמותן מעבירות הבנייה שבוצעו בנכס שמחזיק חבר המועצה, וכי עליהן לנקוט לאלתר את כל צעדי האכיפה העומדים לרשותן על פי חוק כדי לפנות את המדרכה ולמצות את הדין עם חבר המועצה.

עסק ב': קיוסק שהבעלות עליו והקרקע שהוא בנוי עליה הם בבעלות העירייה. לפי נתוני מחלקת הגבייה של העירייה, בהתאם למדידה שביצעה העירייה בשנת 1995 לצורך חיוב בארנונה, שטח הקיוסק היה 10 מ"ר.

תמונה 2: עסק ב'



צולם על ידי צוות הביקורת במרץ 2017

הבדיקה העלתה כי בינואר 1977 חתמה העירייה עם מפעילי הקיוסק (להלן - החוכרים) על הסכם לחכירה¹⁹ של הקיוסק לתקופה של 30 שנים (ממרץ 1977 עד פברואר 2007). בהסכם החכירה התחייבו החוכרים לא להקים על שטח הקיוסק מבנים נוספים אלא בהסכמתה בכתב של העירייה ובתנאי שימציאו היתר בנייה כדין. בהסכם נקבע גם שהחוכרים אינם רשאים לעשות שינויים במבנה.

19 לפי סעיף 3 לחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, שכירות לתקופה של יותר מחמש שנים תיקרא "חכירה" ושכירות לתקופה של יותר מעשרים וחמש שנים תיקרא "חכירה לדורות".

העירייה והוועדה
המקומית לא נקטו
פעולות אכיפה נגד
בנייה בלתי חוקית
שנעשתה בעסק ב',
הבנוי על קרקע
שבבעלות העירייה;
העירייה לא השלימה
את עסקת מכירת
הנכס ולא גבתה
מהחוכרים של העסק
דמי שכירות

1. נמצא כי אף על פי שתוקף חוזה החכירה עם החוכרים הסתיים בפברואר 2007, העירייה לא חתמה עמם על הסכם שכירות חדש ולא גבתה מהם דמי שכירות במשך כחמש שנים, מפברואר 2007 (מועד סיום חוזה החוכרים) ועד פברואר 2012.

2. מעיון במסמכי הוועדה המקומית עולה כי החוכרים פלשו לשטח תחנת אוטובוס²⁰ הצמודה לקיוסק (שטח של כ-10 מ"ר), צירפו את שטחה לשטח הקיוסק ובנו שם מבנה קשיח. בשנת 2007 הגישו החוכרים לוועדה המקומית בקשה לאישור בדיעבד של סיפוח תחנת האוטובוס, אולם הוועדה המקומית דחתה את בקשתם. עוד עלה בבדיקה כי בספטמבר 2015 נבנתה על המדרכה תוספת לקיוסק בשטח של כ-5 מ"ר.

נמצא כי הוועדה המקומית הסתפקה בהכנת תיקי פיקוח²¹ בלבד בגין עבירות הבנייה שנעשו בנכס, לא פתחה בהליכים משפטיים נגד החוכרים המחזיקים בנכס ולא נקטה נגדם שום צעדים.

3. מבדיקת מסמכים בעירייה עלה כי בפברואר 2012 חתמה העירייה עם החוכרים על הסכם ולפיו הם ירכשו מהעירייה את שטחו המקורי של הקיוסק ואת שטחה של תחנת האוטובוס (לא כולל התוספת הבלתי חוקית בשטח של כ-5 מ"ר), סך הכול כ-25 מ"ר, תמורת 74,000 ש"ח. מחצית הסכום היה אמור להיות תשלום עבור קניית שטחה של תחנת האוטובוס שצירפו החוכרים לקיוסק שלא כדין וממילא גם ללא היתר בנייה.

נמצא כי ביולי 2012 שילמו החוכרים לעירייה מקדמה בסך 14,000 ש"ח על חשבון העסקה, אולם העירייה הפסיקה את תהליך המכירה והודיעה שתחדשו רק אם החוכרים ימציאו לה היתר בנייה כחוק או ייהרסו את המבנים הבלתי חוקיים שבנו בשטח המדרכה. במועד סיום הביקורת עדיין לא התחדש דבר והמצב נותר על כנו, והעירייה והוועדה המקומית לא נקטו שום פעולות להריסת המבנים הבלתי חוקיים.

4. עוד נמצא כי במועד סיום הביקורת עדיין לא הושלמה עסקת המכירה, והעירייה אף לא גבתה מהחוכרים דמי שכירות.

20 תחנת האוטובוס אינה פעילה שנים רבות.

21 התיק מכיל את המסמכים הרלוונטיים לאיתור ולהוכחה לכאורה של ביצוען של עבירות הבנייה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את תפקודה הכושל של עיריית צפת בעניין חכירת הקיוסק. על העירייה לפעול לאלתר להסדרת המצב עם החוכרים: לגבות מהם דמי שכירות ריאליים משנת 2007 ועד היום על פי הערכת שמאי בהתאם לשטח הקיוסק בפועל, לפעול לפינוי השטח שפלשו אליו, ולנקוט הליכים להסרת המבנים הבלתי חוקיים שבנו. כמו כן על הוועדה המקומית לנקוט נגד החוכרים את כל האמצעים העומדים לרשותה למיצוי הדין בגין עבירות הבנייה שביצעו בנכס. על העירייה להפיק לקחים מההסכם שנחתם עם החוכרים ולבדוק את ניסיון העירייה למכור לחוכרים שטח ציבורי של תחנת אוטובוס. מכירת שטח ציבורי לחוכרים אינה עולה בקנה אחד עם החוק ועם כללי מינהל תקין.

עסק ג': בית קפה הבנוי על קרקע בבעלות רשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י) (לשעבר מינהל מקרקעי ישראל). לפי נתוני מחלקת הגבייה של העירייה שטח בית הקפה הוא 11 מ"ר.

מסיוור שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עולה כי בעלי בית הקפה הקימו על שטח המדרכה הסמוכה לו פרגולה בשטח של כ-30 מ"ר, הנתמכת בעמודי עץ הנעוצים בשטח המדרכה (להלן - הפרגולה) ולמעשה סיפחו את המדרכה לבית קפה, גידרו את שטח הפרגולה בריעות, הניחו בשטחה שולחנות וכיסאות לשימוש הלקוחות וחסמו את המדרכה כולה. בפועל מעבר הולכי הרגל מתבצע בשטח הפרגולה, בין השולחנות והכיסאות.

תמונה 3: עסק ג'



צולם על ידי צוות הביקורת במרץ 2017

הבדיקה העלתה כי במאי 2008 פתחה הוועדה המקומית לבעלי העסק תיק פיקוח על בניית הפרגולה ללא היתר בשטח של כ-30 מ"ר, אולם מעבר לכך היא לא נקטה שום צעדים לפירוק הפרגולה ולהסגת בעלי בית הקפה מהשטח הציבורי שפלשו אליו. נמצא כי באוגוסט 2008 הגישו בעלי העסק לוועדה המקומית בקשה להוצאת היתר בנייה כדי להכשיר (בדיעבד) את הפרגולה, אולם הוועדה המקומית לא דנה בבקשה זו.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית צפת ולוועדה המקומית על אozלת ידן בטיפול בפלישת בעלי בית הקפה למרחב הציבורי, ועל הימנעותן מנקיטת צעדי אכיפה להסגת הפולשים ולהריסת הפרגולה הבלתי חוקית.

עסק ד': קיוסק בבעלות העירייה, ששטחו כ-8 מ"ר, הבנוי על קרקע בבעלות רמ"י. בבדיקה עלה כי העירייה לא חתמה על הסכם חכירה עם רמ"י שיסדיר את זכויותיה על הקרקע שהקיוסק בנוי עליה.

תמונה 4: עסק ד'



צולם על ידי צוות הביקורת במרץ 2017

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית צפת כי עליה לחתום על הסכם חכירה עם רמ"י להסדרת זכויותיה על הקרקע המדוברת.

מבדיקת מסמכי העירייה עולה כי העירייה השכירה בשנת 1978 את המבנה לתושב העיר (להלן - השוכר) בשכירות מוגנת²² תמורת דמי שכירות חודשיים. בינואר 2013 חתמה העירייה עם השוכר על הסכם חדש לשכירות בלתי מוגנת למשך שנה תמורת דמי שכירות חודשיים (להלן - ההסכם החדש), ולאחר מכן האריכה את תקופת השכירות עם השוכר לשלוש שנים נוספות בהתאם לאופציה שנקבעה בחוזה.

22 לפי חוק הגנת הדייר [נוסח משולב], התשל"ב-1972 לדייר בשכירות מוגנת זכויות מיוחדות, כאשר העיקריות שבהן הן הגנה מפינוי ותשלום דמי שכירות מופחתים.

בהסכם החדש צוין כי מטרת השכירות היא ניהול עסק של צורפות בלבד, והשוכר אינו רשאי להשתמש בנכס לכל שימוש אחר, כמו כן נקבע כי זכויות השוכר אינן ניתנות להעברה, להמחאה או לשעבוד, והשוכר מתחייב שלא למסור, שלא להעביר, ושלא להשכיר את הנכס בשכירות משנה ללא אישור מראש ובכתב מהעירייה.

עם זאת, בפתיח של ההסכם החדש צוין כי השוכר השכיר כבר ביולי 2011 את הנכס בשכירות משנה למטרת הפעלתו של קיוסק, והקיוסק משמש למכירת משקאות ודברי מאכל במקום שהנכס ישמש לניהול עסק של צורפות כנקבע כאמור בהסכם החדש.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית צפת על שחידשה את ההסכם עם השוכר, אף על פי שידעה בעת החתימה עליו כי הנכס כבר מושכר באותה העת בשכירות משנה, שלא בהתאם להסכם החדש ולייעוד המבנה שנקבע בהסכם.

בהסכם החדש צוין כי השוכר מצהיר כי בנה בנכס באופן בלתי חוקי והוא מתחייב להמציא היתר לבנייה הבלתי חוקית שביצע עד סוף דצמבר 2014, אולם פרטי הבנייה הבלתי חוקית לא צוינו בהסכם.

הבדיקה העלתה כי לפני החתימה על ההסכם החדש הרחיב השוכר את שטח הקיוסק באמצעות כך שהשתלט על שטח מהמדרכה שרוחבו כ-60 ס"מ ואורכו כ-2.5 מטרים, ונוסף לכך פלש למדרכה ובנה באופן לא חוקי סככה בשטח של כ-4 מ"ר הנתמכת בעמודי עץ הנעוצים במדרכה, וגידר את השטח ביריעות פלסטיק. בנייה בלתי חוקית זו חסמה את המדרכה למעבר הולכי רגל.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית צפת ולוועדה המקומית לתכנון ולבנייה כי עליהן לנקוט לאלתר את כל אמצעי האכיפה העומדים לרשותן נגד הבנייה הבלתי חוקית שבוצעה בשטח ולמצות את הדין עם השוכר.

בהסכם החדש נקבע גם כי אם השוכר לא ימציא היתר בנייה עד דצמבר 2014 למבנים הבלתי חוקיים שבנה, הנכס יהפוך לנכס שאינו מוגן²³, והשוכר יאבד את זכויותיו כדייר מוגן וישלם דמי שכירות לפי המקובל בשוק, וכל פיגור בתשלום דמי השכירות יקנה לעירייה את הזכות לבטל מיד את ההסכם ללא כל התראה מוקדמת, והשוכר יצטרך לפנות מיד את הנכס.

עוד עלה כי לא זו בלבד שהעירייה והוועדה המקומית המשיכו להתעלם מפלישת השוכר למדרכה, מחסימתה למעבר הולכי רגל ומעבירות הבנייה שביצע, אלא שהיא לא חיבה אותו בדמי שכירות, וכך למעשה לא נדרש השוכר



העירייה והוועדה
המקומית אפשרו
לשוכר עסק ד'
להשתלט באופן לא
חוקי על חלק
מהמדרכה, לחסום
את מעבר הולכי
הרגל ולסכן את
חייהם. העירייה
חתמה עם השוכר על
הסכם שכירות חדש,
אף שהייתה ערה לכך
שביצע את עבירות
הבנייה

לשלם לעירייה דמי שכירות בעבור השנים 2015 ו-2016, וזאת בלי שהעירייה נקטה נגדו בשום צעדים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית צפת כי היה עליה לעמוד על כך שהשוכר ישלם את דמי השכירות ויעמוד בכל התחייבויותיו לפי ההסכם, והיה עליה לנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותה כדי לאכוף זאת, וכן היה עליה לבחון את האפשרות לפנותו מהנכס.

עיריית צפת והוועדה המקומית פעלו באופן לקוי בנוגע לנכס האמור, ולמעשה אפשרו לשוכר להשתלט על חלקת המדרכה לשימוש, לחסום את מעבר הולכי הרגל ולסכן את חייהם, וכל זאת בלי שנקטו שום אמצעים נגד השוכר. הגדילה העירייה לעשות וחתמה עם השוכר על הסכם שכירות חדש בעת שכבר הייתה ערה לכך שביצע את עבירות הבנייה, אף על פי שידעה שמטרת השכירות אינה עולה בקנה אחד עם הייעוד שנקבע בהסכם. כמו כן כללה העירייה בהסכם אפשרות להכשרת ההשתלטות על מדרכת הרחוב, דבר המנוגד לחוק.

בעקבות הביקורת הודיעה העירייה למשרד מבקר המדינה בתשובתה כי השוכר מתכוון להפסיק את שכירות המשנה, להפעיל את הקיוסק בעצמו ולהרוס את התוספות הלא חוקיות. העירייה צירפה מסמכים ולפיהם השוכר שילם לה דמי שכירות לשנים 2015-2017 על פי דמי שכירות לדייר מוגן.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית צפת כי מאחר שהשוכר הפר את תנאי ההסכם החדש, עליה לפעול בשיתוף הוועדה המקומית להריסת המבנה הבלתי חוקי על המדרכה. נוסף על כך היה עליה לגבות מהשוכר דמי שכירות לפי המקובל בשוק ולא כדייר מוגן. עקב כך נגרמו לה הפסדים כספיים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2017 מסר השוכר בין היתר כי לא ידע שאסור לו להשכיר את בית הקפה בשכירות משנה, ולאחר שהדבר נודע לו פנה לשוכר המשנה וביקש לסיים את שכירות המשנה, אך עקב השקעות שהשקיע שוכר המשנה בעסק הוא ביקש להאריך את השכירות בשנה והשוכר נעתר לו. כמו כן ציין השוכר כי הסדיר את החוב.

עסק ה': מזנון ששטחו כ-19 מ"ר, הבנוי על קרקע בבעלות רמ"י. בבדיקה עלה כי בשנת 2000 הגיש בעל המזנון לוועדה המקומית בקשה לשימוש חורג במדרכה הציבורית לצורך הרחבת המזנון. בשיבתה בספטמבר 2000 דחתה הוועדה המקומית את הבקשה בנימוק כי אישור זה ישמש תקדים לעניין שימושים חורגים במדרכות ציבוריות. אף שבקשתו של בעל המזנון להיתר נדחתה, בשנת 2001 הוא בנה על המדרכה תוספת ששטחה כ-11 מ"ר על ידי

תיחום השטח בחלונות אלומיניום וצירף את השטח המתוחם למזנון, וכל זאת ללא היתר בנייה כחוק.

תמונה 5: עסק ה'



צולם על ידי צוות הביקורת במרץ 2017

נמצא כי העירייה והוועדה המקומית לא נקטו נגד בעל המזנון שום צעדי אכיפה בגין הפלישה לשטח הציבורי ובגין הבנייה הבלתי חוקית בשטח שאליו פלש ואפשרו לו להשתמש בשטח המדרכה לעסקיו.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית צפת ולוועדה המקומית כי עליהן לנקוט לאלתר את כל הצעדים העומדים לרשותן כדי להילחם בבנייה הבלתי חוקית על המדרכה הסמוכה למזנון וכדי למצות את הדין עם הבעלים.

עסק ו': בית הקפה בנוי על קרקע בבעלות רמ"י. על פי מדידה שביצעה העירייה בשנת 1995 שטח בית הקפה היה 22 מ"ר. מהמסמכים עלה כי בשנת 2010 בנה שוכר הנכס על המדרכה סככה בשטח של כ-13 מ"ר הנתמכת בעמודי עץ הנעוצים בשטח המדרכה, גידר את העמודים ביריעות ניילון והניח שולחנות וכיסאות לשימוש הלקוחות, ובכך חסם את המדרכה למעבר להולכי הרגל. עוד עלה מהמסמכים כי בשנת 2010 פתחה הוועדה המקומית לשוכר תיק פיקוח בגין הקמת הסככה בשטח המדרכה, אך העירייה והוועדה לא נקטו שום צעדי אכיפה נגד השוכר.

תמונה 6: עסק ו'



צולם על ידי צוות הביקורת במרץ 2017

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית צפת ולוועדה המקומית כי עליהן לנקוט לאלתר צעדי אכיפה נגד השוכר בגין בנייה בלתי חוקית על המדרכה ולמצות עמו את הדין.

עסק ז': קיוסק השוכן על קרקע בבעלות רמ"י. על פי מדידה שביצעה העירייה בשנת 1995, שטח הקיוסק היה 16 מ"ר.

תמונה 7: **עסק ז'**



צולם על ידי צוות הביקורת בנובמבר 2016 (טרם הריסת הפרגולה)

הבדיקה העלתה כי את הנכס שכר תושב העיר (להלן - השוכר), ובשנת 2008 הוא בנה על המדרכה הצמודה לקיוסק פרגולה בשטח של כ-24 מ"ר, הנתמכת בעמודי עץ הנעוצים בשטח המדרכה, גידר את העמודים ביריעות פלסטיק והניח בשטח המגודר שולחנות וכיסאות לשימוש הלקוחות. בפועל המדרכה הצמודה

העירייה והוועדה המקומית לא נקטו צעדי אכיפה נגד השוכר המפעיל את עסק ז' ונגד בעל הנכס בשל הפלישה לשטח הציבורי ובשל הבנייה הבלתי חוקית של מִצְלָלָה (פרגולה) בשטח זה

לקיוסק חסומה כליל, ומעבר הולכי הרגל מתאפשר רק בתוך השטח המגודר של הקיוסק. עוד העלתה הבדיקה כי במרץ 2008 הוציאה הוועדה המקומית לשוכר צו הפסקה מינהלי להפסקת בניית הפרגולה, והנושא הועבר לטיפול המחלקה המשפטית בעירייה.

נמצא כי העירייה והוועדה המקומית לא נקטו צעדי אכיפה נוספים נגד השוכר ונגד בעל הנכס בשל הפלישה לשטח הציבורי ובשל הבנייה הבלתי חוקית בשטח זה, ולא הורו להם להרוס את הפרגולה שנבנתה ללא היתר בנייה, ובכך אפשרו להם להשתמש בשטח המדרכה לעסקיהם, למרות שהפרגולה חסמה את המדרכה להולכי רגל.

במהלך הביקורת ובעקבותיה התנתה הוועדה המקומית את הוצאת רישיון העסק בכך שהשוכר ובעל הנכס יורסו את הפרגולה שנבנתה ללא היתר בנייה, ובדצמבר 2016 הפרגולה נהרסה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2017 ציין בעל הנכס כי השוכר בנה את הפרגולה בלי לקבל את הסכמתו, וכשנודע לו על כך הוא הודיע זאת לעירייה והוועדה המקומית פתחה נגד השוכר תיק פיקוח, ובד בבד פנה בעל הנכס גם לשוכר בדרישה שיהרוס את הפרגולה, אך השוכר טען כי הוא מנסה לקבל מהעירייה היתר לבנייתה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית צפת ולוועדה המקומית על כי במשך שנים הן לא נקטו את כל האמצעים המשפטיים העומדים לרשותן נגד השוכר ונגד בעל הנכס בגין הפלישה לשטח הציבורי ובגין המבנה הבלתי חוקי שנבנה בשטח זה.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה על כי הפרגולה הבלתי חוקית נהרסה במהירות וביעילות רק בעקבות בדיקת משרד מבקר המדינה, והיה אפשר להרסה עוד קודם לכן. דבר זה מלמד כי העירייה אינה אוכפת כראוי וכנדרש את חוקי התכנון והבנייה ומתעלמת באופן מכוון מעבירות בנייה ומפלישות לשטחים ציבוריים, ורק פניית נציגי משרד מבקר המדינה גרמה לה לנקוט פעולה. עד למקרה זה לא הגיבה העירייה בתקיפות על פעולות אלה בתחום שיפוט, ואוזלת ידה אפשרה לתופעה להתפשט.

עסק ח': קיוסק שנבנה על קרקע בבעלות רמ"י. בשנת 2012 היה שטח הקיוסק 6 מ"ר. הבדיקה העלתה כי בשנת 2015 תבעה הוועדה המקומית את שוכר הנכס (להלן - השוכר) בגין תוספת בנייה של 5 מ"ר בשטח המדרכה. בנובמבר 2015 הרשיע בית משפט השלום בצפת²⁴ את השוכר, הטיל עליו קנס כספי

24 ת"ב 45835/10/14, ועדה מקומית לתכנון ובנייה צפת נ' ... (לא פורסם) (שם הנתבע נמחק על ידי הביקורת).



אי-נקיטת צעדים נגד
עברייני בנייה
וההשלמה עם
פלישתם של בעלי
נכסים לשטח ציבורי
שלא כחוק, עלולות
לעודד מפירי חוק
פוטנציאליים לאמץ
את נוהג הפלישה
והבנייה הבלתי חוקית
בתחום העיר

והורה להרוס את תוספות הבנייה הבלתי חוקית עד מאי 2016, אלא אם כן ימצא היתר בנייה כדין.

הבדיקה העלתה כי השוכר שילם את הקנס שהושת עליו, אולם במועד סיום הביקורת הוא עדיין לא הגיש בקשה להיתר בנייה ואף לא הרס את תוספת הבנייה על המדרכה.

על אף החלטת בית המשפט, העירייה והוועדה המקומית לא נקטו נגד השוכר שום צעדים ולא אכפו את ההוראה להרוס את המבנה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית צפת ולוועדה המקומית כי עליהן לנקוט לאלתר את צעדי האכיפה העומדים לרשותן על פי החוק ולאכוף על בעל העסק את פסק הדין שהוצא כנגדו.



על העירייה ועל הוועדה המקומית לתת את דעתן על כך שלרפיון ידיהן ולא-נקיטת פעולות האכיפה נגד בעלי נכסים אחרים בעיר עלולות להיות השפעות שליליות. אי-נקיטת צעדים נגד עברייני בנייה וההשלמה עם פלישתם של בעלי נכסים לשטח ציבורי שלא כחוק ובלי שייתנו על כך את הדין, עלולות לעודד מפירי חוק פוטנציאליים לאמץ את נוהג הפלישה והבנייה הבלתי חוקית.

העירייה ציינה בין היתר בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "סוגיית פלישת סוחרים לשטחים ציבוריים" ב"טבעת המסחר" ברחוב ירושלים מורכבת, וכך גם הטיפול בה. עוד ציינה העירייה כי תהליכי התכנון שבוצעו ברחוב בשנת 2006 "לא לקחו בחשבון את ההיבטים של הולכי הרגל והסוחרים, אלא התמקדו במעבר בטוח של רכבים על חשבון מדרכות ושטחים ציבוריים". הדבר "יצר פלישות ותקדימים" שלא טופלו באופן יסודי "ואכן נוצרה נורמה פסולה של איש הישר בעיניו יעשה". העירייה הוסיפה כי בתחילת התהליך היה המצב חמור יותר מכפי שמתואר בדוח מבקר המדינה, וכי העירייה הצליחה להגיע לידי הסדרים עם הסוחרים ולסכם עם כל אחד מהם "עד היכן יכול לצאת".

עוד מסרה העירייה בתשובתה כי החליטה בשיתוף עם סוחרים ומשרדי ממשלה שונים לקדם תכנית לפינוי פולשים ולהקמת מדרחוב מקורה בעל חזיתות אחידות, והיא תקים צוות שיכלול את נציגי עירייה, סוחרים ונציגי משרדי ממשלה לתיקון הליקויים שפורטו בדוח מבקר המדינה. עוד מסרה העירייה כי תגבש נוהלי עבודה פנימיים לטיפול בבקשות לרישיונות עסק וחדושם, לבדיקה שהעסקים לא פלשו לשטחים ציבוריים, וכן למדידות וסקרים לגבי שטחים



אי-גביית ארנונה ודמי
שימוש מעסקים
שפלו לשטחים
ציבוריים גורמת
לפגיעה ביכולת
האכיפה של העירייה,
בקופה הציבורית,
בעסקים מתחרים,
בשוויון ההזדמנויות
ובחלוקה הצודקת של
הקרע, שהיא משאב
מוגבל

שפלו אליהם, ותגבש מדיניות לאופן הטלת הארנונה בגין שימוש בשטחים ציבוריים.

עוד ציינה העירייה כי היא הכינה בשיתוף משרד התיירות והחברה הממשלתית לתיירות (חמ"ת) "תכנית לחידוש ושידרוג המדרחוב" כדי לטפל בליקויים שהועלו בדוח הביקורת, וכי היא קידמה את תהליכי אכיפת החוק לעניין עבירות בנייה ופלישות באמצעות הגדלת מספר פקחי הבנייה ובאמצעות הקמת יחידת שיטור עירוני וביצוע סיורים תכופים במדרחוב.

חוב פולשים בדמי שימוש

בפסיקת בית המשפט העליון²⁵ נקבע כי ניתן לתבוע מהפולש דמי שימוש בגין השטחים שפלו אליהם, וזאת במסגרת מדיניות ההרתעה של הרשות המקומית ושל הוועדה המקומית. עוד נקבע בפסיקה כי מטרת התביעה הכספית היא לא "להכשיר את השרץ", אלא לשמש נדבך נוסף של הרתעה, שידרבן את הפולש לפנות את השטחים שפלו אליהם.

הבדיקה העלתה כי לא זו בלבד שהעירייה והוועדה המקומית לא נקטו שום צעדי אכיפה נגד הפולשים, אלא שהעירייה אף לא דרשה מהפולשים לשלם דמי שימוש בגין השטחים שפלו אליהם, ובכך נתנה להם תמריץ חיובי להמשיך להשתמש בשטחים הציבוריים לצורך עסקיהם.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את אובדן ידה של עיריית צפת בכל הנוגע לגביית דמי השימוש מעסקים שפלו לשטחים ציבוריים. יש בכך משום פגיעה ביכולת האכיפה של העירייה, בקופה הציבורית, בעסקים מתחרים, בשוויון ההזדמנויות ובחלוקה הצודקת של הקרע, שהיא משאב מוגבל.

על העירייה לפעול לאלתר ולחייב רטרואקטיבית את הפולשים בדמי שימוש בגין המבנים הבלתי חוקיים שבנו בשטחים הציבוריים שפלו אליהם, ויש לנקוט את כל האמצעים כדי לגבות את ערכם הריאלי של דמי השימוש, ובד בבד על העירייה לפעול לפינוי הפולשים מהשטחים הציבוריים ולנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותה נגד עברייני הבנייה שפלו לשטחים אלה.

חיוב פולשים בארנונה

סמכותה של רשות מקומית להטיל בתחומה ארנונה כללית בשנת כספים נקבעה, בין היתר, בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, ובתקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות מקומיות), שהותקנו מדי שנה החל בשנת הכספים 1993. בתקנות ההסדרים נקבעו סוגי הנכסים שעליהם תוטל ארנונה, אופן חישוב שטח הבנייה של נכסים אלה ושיעורי הארנונה המזעריים לכל סוג.

באוקטובר 2007 הנחה משרד הפנים את הרשויות המקומיות בעניין "גביית ארנונה ממחזיקים במבנים בלתי חוקיים - ברשויות המקומיות"²⁶ וקבע "כי הטלת מיסי ארנונה וגבייתם נדרשת ממחזיקים במבנים בלתי חוקיים"^[27], וכי אין כל פטור בדין מתשלום ארנונה למבנים אלה. לפיכך, רשות מקומית שאינה פועלת לגביית מסים כאמור, פועלת שלא כדין על כל המשתמע מכך", וכי "הטלת ארנונה על מבנים בלתי חוקיים אין בה כדי 'להכשיר' חוקיותם של מבנים אלה".

בעניין גביית ארנונה קבע בית המשפט²⁸ כי החובה לשלם ארנונה מוטלת על "המחזיק בנכס" שהוא בעל הזיקה הקרובה ביותר לנכס²⁹. בפקודת העיריות נקבע כי "מחזיק" הוא "אדם המחזיק למעשה בנכס כבעל או כשוכר או בכל אופן אחר". בית המשפט פסק כי בדרך כלל יהיה זה מי שמשמש בפועל בנכס, אף אם בפועל משתמשים בנכס גורמים נוספים כמו בעליו³⁰.

לפי פירוש בית המשפט, המונח "מחזיק" לעניין גביית ארנונה חל, בין היתר, על פולש או מחזיק שלא כדין או ללא רישיון או היתר, וזאת בהתאם להנחת היסוד שלא יצא חוטא נשכר. "לא יתכן שאדם משתמש בנכס באופן לא חוקי ונהנה משירותי העירייה, ובשל אי החוקיות יהיה פטור מלשלם עבור שירותים אלו"³¹. עוד קבע בית המשפט כי מוצדק לגבות ארנונה מפולש, המפיק רווח מהנכס בעוד הוא אינו נדרש לשלם תשלומים לבעל הקרקע ואף נהנה משירותי העירייה³².

26 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 7/2007, אוקטובר 2007.

27 "סוגים שונים של מבנים ובכלל זה מבני מגורים, תעשייה, מסחר, חקלאות וכו".

28 עמ"נ (ת"א) 11965-05-11 **חביב נ' עיריית הרצליה**, פורסם במאגר ממוחשב מיום 3.12.2013.

29 למשל ברע"א 7037/00 **עיריית ראשון לציון נ' וינבום**, פ"ד נו (4) 856, 861 (2002); רע"א 9813/03 **מדינת ישראל - משרד הבריאות נ' עיריית ראשון לציון**, פס" 9-8 לפסק דינה של השופטת חיות (פורסם במאגר ממוחשב מיום 4.2.2007); בר"מ 7856/06 **איגוד ערים אילון (ביוב, ביעור יתושים וסילוק אשפה) נ' מועצה אזורית חבל מודיעין**, פס" 19-25 לפסק דינו של השופט דנציגר (פורסם במאגר ממוחשב מיום 16.3.2008).

30 שם, בר"מ איגוד ערים אילון, לעיל הערה 36, פסקה 27.

31 עמ"מ 9963/03 **יצחק זוהר נ' עיריית תל אביב-יפו**, פסקה 10 (פורסם במאגר ממוחשב מיום 1.8.2006).

32 שם, פסקה 12.

בפרק 2 לצו הארנונה של העירייה לשנת 2016, שדן בנושא "בניינים אחרים שאינם משמשים למגורים" לצורך חיוב בארנונה, בניין מוגדר "כל מבנה בין שהוא בנוי בטון, טיט, מתכת כלשהי או כל חומר אחר לרבות: כל חלק של מבנה וכל דבר המחובר לו חיבור של קבע". לפי צו זה תעריף הארנונה שנקבע לבתי קפה, מסעדות, מזנונים, קיוסקים ובתי אוכל באזור א' (כגון רחובות ירושלים ועלייה ב') היה בשנת 2016 כ-126 ש"ח למ"ר, והתעריף למחסן היה כ-73 ש"ח למ"ר.

הבדיקה העלתה כי אף שבעלי עסקים בנו בשטח הפלישה מבנים בשיטת בנייה קשיחה כמו סככות ופרגולות, חיברו אותם חיבור של קבע למבנים של עסקיהם, והם משתמשים בהם לצורך עסקיהם, מחלקת הגבייה של העירייה כלל לא חייבה את כל בעלי העסקים האמורים לעיל בארנונה בגין המבנים שבנו בשטחים שפלשו אליהם, והדבר גורם לעירייה הפסד כסף.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית צפת כי היה עליה לחייב בארנונה את כל הפולשים לשטחים הציבוריים בגין המבנים הבלתי חוקיים שבנו בשטחים אלה, בהתאם להנחיית משרד הפנים ובהתאם לתקדימים המשפטיים שנקבעו.

להלן דוגמה:

עסק ב': כאמור, על פי מדידות שביצעה העירייה בשנת 1995 שטח הקיוסק המקורי היה 10 מ"ר, לא כולל מחסן שנבנה בהיתר ששטחו כ-5 מ"ר. תוספת הבנייה הלא חוקית שנבנתה לכל המאוחר בשנת 2007 משתרעת על שטח של כ-15 מ"ר. נמצא כי מחלקת הגבייה של העירייה מחייבת את החוכרת בארנונה בעבור שטח של 10 מ"ר בלבד. מחישוב שעשה משרד מבקר המדינה עולה כי מחלקת הגבייה של העירייה לא חייבה את החוכרת בגין תוספת הבנייה הבלתי חוקית ובגין שטח המחסן בארנונה בסך כ-2,200 ש"ח בכל שנה עבור כ-20 מ"ר נוספים, דהיינו בשנים 2007-2016 הפסידה העירייה סך כולל של כ-22,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את ויתור העירייה על הארנונה לשנים 2007-2016 המגיעה לה מחוכרת הקיוסק בגין השטחים שפלשה אליהם. על העירייה לחייב את החוכרת בארנונה על מלוא השטח בגין התקופה שמאפשר לה החוק, ולגבות ממנה את מלוא הסכומים המגיעים לה בתוספת הצמדה וריבית.

על עיריית צפת לחייב את כל המחזיקים בנכסים בתחום שיפוטה בארנונה בעבור כל המבנים הבלתי חוקיים שבנו בשטחים שפלשו אליהם, לפי התעריפים שנקבעו בצווי המסים שלה בתוספת הצמדה וריבית. הטלת ארנונה על מבנים בלתי חוקיים שנבנו בשטחים שגבולותיהם נפרצו אין בה כדי "להכשיר" את הבנייה הבלתי חוקית שנעשתה בהם ועל כן על העירייה לפעול בד בבד נגד הבנייה הבלתי חוקית.

מתן אישורים לצורך הנפקת רישיונות עסק לפולשים

הפיקוח על עסקים נועד לאתר עסקים טעוני רישוי הפועלים ללא רישיון ולוודא שהם יפעלו רק אם קיבלו רישיון עסק ועל פי תנאיו. על גורמי הפיקוח לבקר בבתי העסק, לפקח על מילוי תנאי הרישיון, להתריע על ליקויים שהועלו בבדיקה ולבצע מעקב כדי לוודא שהם תוקנו.

חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים), והתקנות והצווים שהוצאו מכוחו מסדירים את הליך הרישוי של עסקים, ומקנים לרשויות המקומיות את הסמכות לפקח על הפעלתם. בחוק הוגדר ראש הרשות המקומית, או מי שהוא הסמיכו לכך, כרשות רישוי מקומית לעסק טעון רישוי בתחום יישובו. החוק העניק לו סמכויות להנפקת רישיון עסק, ולאכיפת החוק על מפריז על פי התנאים שנקבעו בו.³³

צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013, קובע כי אחת ממטרות החוק היא הבטחת קיומם של הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה. כלומר בעת הליכי הרישוי לעסק, על רשות הרישוי לבדוק גם אם המבנה שבו ינוהל העסק מתאים לדרישות הכלולות בדיני התכנון והבנייה, ובכלל זה האם ניתן לו היתר בנייה והאם השימוש במבנה תואם את ההיתר האמור ואת התכניות החלות על השטח.

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא "מתן רישיון עסק לעסק שאינו עומד בדיני התכנון והבנייה"³⁴ מורה כי "שככלל החלטה ליתן רישיון עסק לעסק

33 משרד מבקר המדינה עסק לא פעם בנושא רישוי עסקים, ראו לדוגמה: **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013** (פורסם בדצמבר 2013), בפרק "המועצה המקומית אבו גוש", עמ' 519-567; **דוחות על הביקורת לשנת 2015** (פורסם בנובמבר 2015), בפרק "המועצה המקומית בית ג'ן", עמ' 447-489; בפרק על "המועצה האזורית מבואות החרמון", עמ' 527-550; **דוחות על הביקורת לשנת 2016** (פורסם בנובמבר 2016) בפרק על "המועצה המקומית חצור הגלילית", עמ' 1071-1109.

34 הנחייה מס' 8.1151 מיום 9.11.2003 מעודכנת ליום 15.4.2007, וכן חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 1/2004 בנושא זה.



לצורך הנפקת רישיון
עסק לעסקים טעוני
רישוי בעיר, העבירה
הוועדה המקומית
למחלקת רישוי
העסקים של העירייה
אישורים כוזבים
ולפיהם בעלי עסקים
שפלו לשטחי ציבור
מקיימים את דיני
התכנון והבנייה

שאינו עומד בדיני התכנון והבניה, תהיה החלטה בלתי סבירה, בהיותה מסכלת מטרה ממטרות החוק. ברם עדיין מסור לרשות שיקול דעת מוגבל ליתן רישיון לעסק שאינו עומד בדיני התכנון, וזאת בנסיבות מיוחדות וחריגות, כמפורט להלן... ניתן ליתן רישיון לעסק שאינו עומד בדיני התכנון והבניה בהתקיים אחד מאלה: א) בעסק חריגות בניה קלות (זוטי דברים) שהתובע של הרשות המקומית נתן דעתו עליהן, וקבע כי אין מקום לנהל בגין הליך לפי חוק התכנון והבניה בשל העדר עניין לציבור בניהול הליך פלילי; או - ב) העסק נמצא במבנה ישן, אשר לא נמצא לו היתר בניה, ותובע של הרשות המקומית קבע כי לא ניתן - או שאין כל כוונה - לנהל בגין העדר ההיתר הליך לפי חוק התכנון והבניה" (ההדגשות במקור).

נמצא שלצורך הנפקת רישיון עסק מסרה הוועדה המקומית למחלקת רישוי העסקים של העירייה אישורים כוזבים ולפיהם בעלי עסקים טעוני רישוי שפלו לשטחי ציבור מקיימים את דיני התכנון והבניה. להלן דוגמאות:

1. מעיון במסמכי המחלקה לרישוי עסקים עולה כי במאי 2016 ניתן לבעל עסק א' רישיון עסק שתוקפו עד דצמבר 2018, שהסתמך בין היתר על אישור כוזב שמסרה הוועדה המקומית באפריל 2010 למחלקה לרישוי עסקים בעירייה, ולפיו עסק א' מקיים את הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה לצורך הוצאת רישיון עסק, זאת אף שכאמור מר יגאל שטרית, שוכר העסק, המשתמש כחבר מועצת העירייה, השתמש בסככה בשטח של כ-40 מ"ר שנבנתה ללא היתר על המדרכה.
2. במאי 2016 מסרה הוועדה המקומית למחלקה לרישוי עסקים אישור כוזב ולפיו עסק ב' מקיים את הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה. בהסתמך על כך הנפיקה המחלקה לרישוי עסקים לקיוסק רישיון עסק זמני שתוקפו היה ממאי 2016 עד לתחילת יולי 2016, זאת אף שהחוכרת המפעילה את הקיוסק פלשה כאמור לתחנת האוטובוס הסמוכה לעסק, בנתה בשטח התחנה מבנה בלתי חוקי וחיברה אותו לקיוסק.
3. בינואר 2010 מסרה הוועדה המקומית למחלקה לרישוי עסקים אישור כוזב ולפיו בעליו של עסק אחר, עסק ד', מקיים את הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה. בהסתמך על כך, בינואר 2011 הנפיקה המחלקה לרישוי עסקים לקיוסק רישיון עסק לצמיתות, זאת למרות חריגות הבנייה שנמצאו בעסק.
4. נמצא כי באותו מועד מסרה הוועדה המקומית למחלקה לרישוי עסקים אישור כוזב נוסף ולפיו עסק ה' מקיים את הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה, לצורך הנפקת רישיון עסק. בהסתמך על כך הנפיקה המחלקה לרישוי עסקים למזנון רישיונות עסק בשנים 2012-2016, למרות חריגות הבנייה שתוארו לעיל.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה יתרה את אופן תפקודה של הוועדה המקומית, המתואר לעיל - מתן אישורים כוזבים למחלקה לרישוי עסקים שמטרתם הנפקת רישיונות עסק לאותם עסקים, שביצעו חריגות בנייה חמורות בתוך השטחים הציבוריים, אישורים המעידים כביכול כי העסקים מקיימים את דיני התכנון והבנייה. פעולותיה של הוועדה גורמות לפגיעה גסה בשלטון החוק, ומעוררות חשש למעשים פליליים.

משרד הפנים ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "אין זה מתפקידה" של המחלקה לרישוי עסקים ברשות המקומית "לבדוק את אמינותם של האישורים שהתקבלו ואין לה את הידע המקצועי הנדרש לכך", וכי המחלקה היא גורם מתכלל בלבד.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לעיריית צפת על שלא זו בלבד שעסקים הורחבו על חשבון שטחים ציבוריים באמצעות בנייה בלתי חוקית, אלא שהיא הנפיקה לבעליהם רישיונות עסק לא חוקיים המסתמכים על אישורים כוזבים שהנפיקה הוועדה המקומית, וזאת במקום לאכוף עליהם את החוק, ובכך ביצעה לכאורה עבירות על טוהר המידות. על עיריית צפת ועל הוועדה המקומית לבצע בדק בית יסודי ולפעול לאלתר וביתר שאת לאכיפת החוק על בעלי עסקים אלה.



לנוכח ממצאי הביקורת מצטיירת תמונת מצב עגומה ביותר ולפיה תפקודה של העירייה לקוי ומתאפיין באוזלת יד, עד כדי העלמת עין מכוונת של האחראים בעירייה מהפרות החוק החמורות. התנהלות העירייה מצביעה על הזנחה וזלזול במשאבים הציבוריים ופוגעת באינטרס הציבורי.

הן העירייה והן הוועדה המקומית הפעילו את סמכויותיהן על פי חוק באופן מצומצם ביותר, ולרוב לא נקטו שום צעדים לאיתור פלישות לשטחים ציבוריים בתחום שיפוטן, לאיתור מבנים בלתי חוקיים שבנו הפולשים ולפינוי הפולשים משטחים אלה. גם כאשר העירייה הייתה ערה לפלישות היא לא פעלה למיגורן ולאכיפת החוק בעניינן. דבר זה הוא בבחינת "הסכמה שבשתיקה" לתופעת הפלישות, וזאת אף על פי שההיקף הנרחב של התופעה פוגע באיכות חייהם של כל תושבי העיר ומסכן את בטיחותם של הולכי הרגל עקב חסימת נתיבי ההליכה בחלק מהמדרכות.

על העירייה לנקוט צעדי אכיפה יעילים ומרתיעים שבכוחם לחולל שינוי. הדבר מחייב בראש ובראשונה יצירת מסד נתונים המתעדכן באופן שוטף, הכרת מאפייני התופעה וביטוייה בשטח, נקיטת צעדים תקיפים למיגור התופעה ושימוש בכלים מעשיים למעקב אחר מימושם.

על משרד הפנים בהתאם לסמכויותיו לפי סעיף 141 לפקודת העיריות³⁵, לבחון האם יש מקום להורות לעיריית צפת למלא את חובתה בכל הנוגע למניעת פלישה למקרקעי הציבור שבתחום שיפוטה. אם ימצא משרד הפנים כי העירייה לא עשתה כן, עליו לשקול אם להפעיל לפי הצורך את סמכותו לעניין זה.

35 "141. (א) נראה לממונה שמועצה או ראש העיריה נמנעים ממילוי חובה או מביצוע עבודה שהוטלו עליהם בפקודה זו או בכל דין אחר, רשאי הוא לדרוש מהם בצו למלא את החובה או לבצע את העבודה תוך הזמן הנקוב בצו.
(ב) (1) לא מילאו המועצה או ראש העיריה אחרי הצו בתוך הזמן המצוין בו, רשאי הממונה למנות אדם מתאים, למילוי החובה או לביצוע העבודה".

ניהול נכסי המקרקעין של העירייה

בשנת 2009, בתוקף סמכותו לפי סעיף 170א(א) לפקודת העיריות, עשה מבקר העירייה (להלן - מבקר העירייה או המבקר) ביקורת על נכסי העירייה³⁶ (להלן - דוח מבקר העירייה או הדוח). בפרק "סיכום והמלצות" ציין המבקר כי "הדוח מצביע על שורה של כשלים חמורים בכל התחומים, הנושאים והתהליכים הנוגעים לניהול, רישום, שכירות, השכרה ושמירה על נכסי העירייה הנובעים מהזנחה של עשרות שנים... של אי הקפדה על החוק והנהל המחייבים את העירייה". עוד ציין כי הדוח אינו מפרט את כל נכסי העירייה, ובבעלות נכסים רבים, מבנים וקרקעות, זאת בשל ייחודה של צפת - עיר קדושה בעלת עבר היסטורי ודתי ופוטנציאל תיירותי.

בינואר 2010 הגיש מבקר העירייה את הדוח לראש העירייה ולוועדת הביקורת שלה. מליאת מועצת העירייה דנה בנובמבר 2010 בממצאים שהעלה מבקר העירייה, והחליטה לאמץ וליישם באופן מלא את מסקנותיו והמלצותיו של מבקר העירייה ולתקן את הליקויים שצינו בדוח. מועצת העירייה הטילה על צוות בראשות מנכ"ל העירייה לפעול לתיקון הליקויים.

מבקר העירייה ביצע בשנת 2013 מעקב אחר ממצאי הביקורת על נכסי העירייה משנת 2009 (להלן - המעקב).

משרד מבקר המדינה בדק את הפעולות שעשתה העירייה לניהול נכסי המקרקעין שלה בכמה תחומים, כמפורט להלן:

ניהול ספר נכסים וביצוע סקר נכסים

לעירייה זכויות קניין על מקרקעין ועל תשתיות מוניציפליות הנמצאים בתחום שיפוט. סוגי המקרקעין הם מבני משרדים, מוסדות חינוך, אולמות ספורט, מרכזים קהילתיים, מקלטים ציבוריים, שטחים פתוחים, חנויות, דירות מגורים, קיוסקים וכדומה. חלק מהמקרקעין בבעלותה ואת השאר העירייה חוכרת מרמ"י. נכסי המקרקעין³⁷ שלעירייה זכויות עליהם והתשתיות המוניציפליות מיועדים לאפשר לה למלא את תפקידיה בהתאם לחובותיה ולסמכויותיה.

ניהול רישום המקרקעין של הרשויות המקומיות מוסדר בתקנות הרשויות המקומיות (ניהול פנקסי מקרקעין), התשכ"ז-1967 (להלן - תקנות הרישום).

36 בנושא "הקצאת מקרקעין ומבנים ללא תמורה או תמורה סמלית והשכרת מבנים".

37 חוק הרשויות המקומיות (הקניית רכוש ציבורי), התש"ח-1958 מגדיר "נכסים" - "מקרקעין ומיטלטלין, לרבות זכות מוחזקת או ראויה וטובת הנאה בהם והתחייבויות שנוצרו בקשר אתם".

אף שעברו כעשר
שנים לאחר מועד
ההתקשרות לביצוע
סקר הנכסים, הוא
טרם הושלם ויעדיו
עדיין לא הושגו; כמו
כן, הסקר אינו
מתבצע באופן רציף

לפי תקנות הרישום על כל רשות מקומית לנהל ספר נכסים (בלשון התקנות "פנקס מקרקעין"). הדבר נועד לאפשר לרשות המקומית שליטה מלאה ויעילה בכל נכסי המקרקעין שלה, וכן לאפשר לה לנהל אותם באופן שוטף, לשמור עליהם ולעקוב אחר מצבם הפיזי והחוקי.

בדוח הביקורת ציין מבקר העירייה בין היתר כי ספר הנכסים של העירייה מעודכן "באופן חלקי ביותר", כי "עדיין ישנם נכסים רבים שאינם רשומים". בדוח המעקב ציין מבקר העירייה כי העירייה טרם השלימה את ביצועו של סקר הנכסים שהחלה בו.

עוד ציין מבקר העירייה בדוח הביקורת כי נכסים רבים אינם רשומים על שם העירייה בלשכת רישום המקרקעין, ובהם נכסים שהם בבעלות מלאה של העירייה או שנחכרו מהמינהל. בדוח המעקב ציין המבקר כי ליקוי זה לא תוקן במלואו.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי כבר בשנת 2007 התקשרה העירייה עם חברה לביצוע סקר נכסים לעירייה (להלן - חברה א') בהיקף של חצי משרה (21 שעות בשבוע), אולם במשך השנים ביקשה העירייה מחברה א' לבצע לסירוגין את סקר הנכסים, בהתאם לתקציבים שהקצתה לנושא זה.

במועד הביקורת היו רשומים בספר הנכסים של העירייה כ-1,400 נכסים, מכלל זה כ-1,300 שטחים ציבוריים פתוחים (שצ"פים), דרכים וכבישים, כ-65 מוסדות ציבור וכ-15 נכסים מניבים.

הבדיקה העלתה כי בפרק "התכנון מול ביצוע" בתכנית העבודה השנתית של העירייה לשנת 2016 (להלן - תכנית עבודה שנתית) צוין כי היעד שנקבע להשלמת סקר הנכסים לא הושג בשל מחסור בכוח אדם והיעדר תקציב.

במועד סיום הביקורת, כעשר שנים לאחר מועד ההתקשרות לביצוע סקר הנכסים, נמצא כי הסקר אינו מתבצע באופן רציף, כי הוא טרם הושלם וכי יעדיו עדיין לא הושגו. הדבר פוגע ביכולתה של העירייה לשלוט ביעילות ובאופן מלא בכל נכסי המקרקעין שברשותה, וכן עלול לפגוע באמינות הנתונים שבידי העירייה, להקשות עליה לשמור על נכסיה, לעקוב אחר מצבם ואחר אופן החזקתם, ובכך למנוע ממנה למלא ביעילות את תפקידה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי כנאמן ציבור עליה לשמור על נכסי הציבור ולנקוט את כל האמצעים שבידה להשלמת סקר הנכסים, כדי לנהל באופן שוטף ויעיל את נכסיה, לשמור עליהם ולעקוב אחרי מצבם הפיזי.

העירייה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא פועלת באופן שוטף לרישום נכסים בספר הנכסים ולעדכון, וכיום רשומים בספר הנכסים כמעט כל

הנכסים הציבוריים, אולם הנתונים אינם מעודכנים במלואם בגין מחסור בכוח אדם ותקציב. עוד ציינה העירייה בתשובתה כי היא תפעל להשיג את האמצעים הנדרשים לצורך השלמת הרישום בספר הנכסים, רישומם ברמ"י ואצל רשם המקרקעין, ועדכון שוטף של ספר הנכסים.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה במאי 2017 כי מחוז הצפון במשרד הפנים יודא שהעירייה תשלים את סקר הנכסים ואת רישום זכויותיה בפנקס המקרקעין בלשכת רישום המקרקעין.

קביעת נהלים ותכנית עבודה לניהול נכסי העירייה

בדוח הביקורת ציין מבקר העירייה כי לעירייה אין תכנית שנתית ורב-שנתית לניהול נכסיה והמליץ לעירייה לקבוע תכניות ונהלים לניהול הנכסים. בדוח המעקב משנת 2013 ציין מבקר העירייה כי העירייה לא גיבשה נוהלי עבודה לתיעוד ספר הנכסים, לעדכנו ולרישום בו.

על אף המלצותיו של מבקר העירייה בשני דוחותיו, בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי העירייה לא גיבשה נוהלי עבודה לניהול נכסיה ולא הנחתה את הגורמים האחראים לכך להכין תכנית עבודה מוסדרת ואחודה.

הקמת צוות לתיקון הליקויים

כאמור העירייה הטילה על צוות בראשות מנכ"ל העירייה לפעול לתיקון הליקויים בדוח מבקר העירייה.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי עד שנת 2012 פעל בעירייה צוות שכלל את מנכ"ל העירייה, מהנדס העירייה, גזבר העירייה ומנהל נכסי העירייה (להלן - צוות המינוף), ומטרתו הייתה לקדם את תיקון הליקויים הקשורים לנכסי העירייה. נמצא כי בשנת 2013 הפסיק צוות המינוף את פעילותו ובאותה שנה האחריות לנכסי העירייה הועברה לידי מנהל הנכסים.

נמצא כי צוות המינוף לא תיעד את פעולותיו, ובעירייה לא נמצאו מסמכים המתעדים כל תכנית עבודה לתיקון הליקויים או דוחות התקדמות בנושא ביצוע אותם תיקונים. עוד נמצא כי העירייה אינה מייחדת תקציב לפעולות הכרוכות בניהול נכסיה, אף שהדבר היה מאפשר ניהול מקצועי, רציף ומוסדר של נכסיה.



מחסור בכוח אדם
מקצועי שאמור
להפעיל את מערכת
ה-GIS ולהטמעת
היעדים שנקבעו בה,
בנוסף להיעדר תקציב
ייעודי לכך מעכבים
את הטמעת נתוני
המקרקעין של
העירייה במערכת ואת
עדכוןם

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית צפת כי מרגע שהטילה את האחריות לניהול נכסיה על מנהל נכסי העירייה, היה עליה לספק לו את הכלים ואת התנאים הנאותים לקידום הפתרונות הדרושים כדי למלא משימה זו.

מערכת מידע גאוגרפית - GIS³⁸

מערכת מידע גאוגרפית מאפשרת לנהל, לאחזר ולנתח מידע גאוגרפי תוך שילוב תכנים מכמה שכבות מידע, המבוססות ברובן על מערך מיפוי ועל מאגרי מידע טבלאיים. למערכות אלה יתרון בפישוט ובהמחשה של תופעות מרחביות והעלאת חלופות יעילות למקבלי ההחלטות. המערכת מאפשרת לקבל מידע לגבי נושאים רבים כגון גושים וחלקות, מבנים וכתובות, אזורים סטטיסטיים, כבישים, רחובות, תכניות מתאר ותכניות מפורטות בשלבי אישור שונים, וייעודי קרקע.

בדוח הביקורת ציין מבקר העירייה כי מפות הגושים והחלקות בתחום השיפוט של העירייה ישנות ואינן מעודכנות, וכי לא פותחה מערכת ממוחשבת כדוגמת ה-GIS, אשר כוללת שכבות מידע בתחום הנכסים. בדוח המעקב ציין מבקר העירייה כי העירייה החלה בהליך לבנייה ולמיפוי שכבות על פי נתוני מחלקת הנכסים.

בדיקת מבקר המדינה העלתה כי באוגוסט 2010 התקשרה העירייה עם חברה א' להקמת בסיס נתונים ממוחשב של ייעודי קרקע לגבי הקרקעות שבתחום שיפוט של העירייה.

מעיון בתכנית העבודה השנתית של העירייה לשנת 2016 עולה כי בשנה האמורה לא נקבעו אבני דרך להמשך הטמעת היעדים שנקבעו לביצוע במערכת ה-GIS, וכי לשנת 2017 מתוכננים בין היתר יעדים כמו עדכון גושים חדשים במערכת, מיפוי כל שטחי הציבור לרבות בדיקת בעלויות, זכויות בנייה כהכנה לעדכון פרוגרמה להקצאות, חוזי חכירה, חוזי הקצאה ונסחי טאבו. עוד צוין בתכנית העבודה כי בהיעדר תקצוב והקצאת כוח אדם לא יהיה ניתן להשיג את היעדים שנקבעו, וכי סקר הנכסים ומערכת ה-GIS "חייבים להתעדכן באופן שוטף. ללא זאת כל העבודה הולכת לאיבוד".

הבדיקה בעירייה העלתה כי מחסור בכוח אדם מקצועי שאמור להטמיע את היעדים שנקבעו לביצוע במערכת GIS והיעדר התקציב המיועד לכך מעכבים את הטמעת נתוני המקרקעין של העירייה במערכת ואת עדכוןם. הדבר עלול לפגוע ברציפות המידע ובעדכון השוטף, וכפועל יוצא מכך ייפגעו גם תקפות הנתונים ואמינותם.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית צפת כי עליה לפעול להשלמת הטמעת הנתונים של נכסי המקרקעין שלה במערכת ה-GIS כדי שיהיה אפשר לנהלם ביעילות ובאופן המיטבי.

העירייה ציינה בין היתר בתשובתה כי היא פרסמה מכרז לכל מערכת המחשוב שלה לרבות מערכת GIS, ולאחר שיותקנו מערכות מחשב חדשות, תקים מערכת GIS חדשה שתעודכן ככל האפשר.

ליקויים בניהול נכסי המקרקעין של העירייה

דוח מבקר העירייה העלה ליקויים הנוגעים לאופן שבו ניהלה העירייה 56 נכסי מקרקעין ולאופן שבו השתמשה בהם עד ינואר 2010 מועד שהגיש את הדוח לראש העירייה. במועד סיום הביקורת נמצא כי העירייה השלימה את הטיפול בהסדרת 42 נכסים מסך נכסי המקרקעין שמבקר העירייה מצא ליקויים באופן ניהולם, אולם היא טרם סיימה לטפל ב-14 נכסים, זאת אף על פי שמבקר העירייה ביצע ביקורת בנושא כשבע שנים לפני כן. להלן ממצאים על כמה נכסים שהעירייה טרם סיימה לטפל בהם:

שתי דירות מגורים

המקרקעין - בניין דו-קומתי ובו שתי דירות, שהעירייה רכשה באמצע שנות החמישים של המאה הקודמת. שטחה של כל דירה כ-70 מ"ר, ושווייה של כל אחת מהן - על פי הערכות שמסרה העירייה - הוא 300,000-400,000 ש"ח.

ממסמכי העירייה עולה כי אחת הדירות שימשה למגורים לאיש ציבור לשעבר והדירה השנייה שימשה למשרדיו עד שנות השבעים של המאה העשרים, וכיום בנו מחזיק בשתי הדירות ללא אישור וללא רשות, והעירייה לא גבתה ממנו עד מועד סיום הביקורת דמי שכירות. עוד עלה כי בעקבות פרסום ממצאי דוח מבקר העירייה החלה העירייה לנהל עם המחזיק בנכסים משא ומתן על אופן הסדרת הרכישה של שתי הדירות או לחלופין לפינוי, אולם במועד סיום הביקורת ההליך עדיין לא התקדם.

במועד סיום הביקורת נמצא כי חוץ מניהול משא ומתן לפינוי הדירות לא נקטה העירייה צעדים נוספים נגד המחזיק בשתי הדירות האמורות לרבות פנייה לערכאות משפטיות כדי לפנותו מנכסים אלה.

העירייה לא פעלה במשך שנים לפינוי פולש ממבנה שהוא נכס עירוני בעל ערך היסטורי ודתי

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית צפת כי עליה לנקוט לאלתר את כל האמצעים המשפטיים העומדים לרשותה כדי לגבות את דמי השכירות המגיעים לה בגין השימוש בדירות, וכי עליה לפנות מהדירות את המחזיק ללא רשות בשתייהן.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2017 ציין בנו של איש הציבור לשעבר, בין היתר, כי העירייה מנהלת עמו משא ומתן לרכישת שתי הדירות.

בעקבות הביקורת הגישה העירייה ביוני 2017 תביעה משפטית נגד בנו של איש הציבור לשעבר לפינוי שתי הדירות.

מבנה בעל ערך היסטורי ודתי

בבעלות העירייה מבנה בעל ערך היסטורי ודתי. שטחו של המבנה כ-130 מ"ר ובו שתי קומות: הקומה העליונה משמשת כבית כנסת, ואילו בקומה התחתונה, שהיא בעלת הערך ההיסטורי והדתי, מחזיק פולש, לפי דוח מבקר העירייה.

מהעירייה נמסר לנציגי מבקר המדינה כי הפולש משתמש במבנה זה יותר מ-40 שנה, כי הוא מציג את המבנה לפני מבקרים, גובה דמי כניסה תמורת הביקור ומשלשל אותם לכיסו. נמצא כי בעקבות דוח מבקר העירייה הכינה העירייה טיוטת הסכם להפעלת המבנה, ובו צוין, בין היתר, כי הביקורים במבנה והפעילות במקום יתקיימו ללא תמורה, וכי המפעיל לא יהיה רשאי לגבות מהמבקרים כל תמורה או תשלום, וכי תרומות שיתנו המבקרים יירשמו בקבלות שתספק העירייה ובהתאם להנחיותיה. הפולש לא הסכים לחתום על ההסכם.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בשנים 2010, 2013 ו-2017 שלח היועץ המשפטי של העירייה לפולש שלוש התראות לפינוי המבנה, אולם הפולש לא הגיב על כך. נמצא כי העירייה לא נקטה נגד הפולש צעדים נוספים, כגון פנייה לערכאות המשפטיות כדי לפנותו.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית צפת על אוחלת ידה במשך שנים בכל הנוגע לפינוי הפולש מהמבנה, שהוא נכס עירוני בעל ערך היסטורי ודתי, ומעיר לה כי אין די בפעולות שנקטה לשם פינויו.

על העירייה להפעיל את מלוא הסמכויות שהקנה לה המחוקק, לרבות פנייה לערכאות משפטיות ותביעה לפינוי הפולשים מנכסיה, ולהחזיר את הנכסים האמורים לחזקתה.

בעקבות הביקורת הגישה העירייה ביוני 2017 תביעה משפטית לפינוי המבנה נגד הפולש.

מבנים בשימוש העירייה

המקרקעין - מגרש ששטחו כ-1,000 מ"ר הנמצא בבעלות רמ"י ומבנים הבנויים במגרש, ששטחם הכולל הוא כ-1,800 מ"ר. הנכס מיועד לשמש לתעשייה, ואף על פי כן נמצא כי העירייה שיכנה בחלק מהמבנים את מחלקת התחזוקה ואת מחלקת הרכב שלה, והשתמשה בחלק מהמבנים כמחסנים, וכי משנת 2007 היא השאילה כ-500 מ"ר מהשטח לעמותה פרטית לצורכי הפעלת בית תמחוי לנזקקים. זאת ועוד, היא טרם חתמה עם רמ"י על הסכם שיסדיר את זכויותיה על הנכס.

העמותה השיבה למשרד מבקר המדינה במאי 2017 כי בשנת 2007 נחתם בינה לעירייה הסכם שאילה לצורך הפעלת בית תמחוי ללא כל תמורה, וכי למיטב ידיעתה, העירייה הקצתה את הנכס בהתאם לנוהל "הקצאת קרקעות ללא תמורה או בתמורה סמלית", שהוציא משרד הפנים. עוד ציינה העמותה כי הנכס הוצג לעמותה כנכס המיועד לצרכים ציבוריים, וזו הפעם הראשונה שנודע לנציגי העמותה כי ייתכן שהנכס הוקצה לה שלא בהתאם להוראות החוק והנוהל. העמותה הוסיפה כי לו היה חשש שכך הדבר, היא לא הייתה מתקשרת עם העירייה ולא הייתה מסכימה להשתמש בנכס.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית צפת על שהשתמשה בנכס כאמור, עוד לפני ששונה הייעוד של הקרקע ולפני שהוסדרו זכויותיה על הנכס, שלא לפי חוק התכנון והבנייה. על העירייה לפעול בהקדם להסדיר מול רמ"י את זכויותיה בנכס כנדרש בחוק המקרקעין.

חנות בבעלות העירייה

המקרקעין - חנות בבעלות העירייה ששטחה כ-40 מ"ר, השוכנת על חלקה ששטחה כ-380 מ"ר, גם היא בבעלות העירייה. ייעודם של כ-200 מ"ר משטח החלקה הוא שטח ציבורי פתוח (להלן - שצ"פ) וכ-180 המ"ר הנותרים מיועדים למסחר. מבקר העירייה ציין בדוח כי העירייה השלימה את הפעולות הנדרשות לצורך מכירת הנכס כבר בשנת 2008, אולם היא ממתינה זמן רב לאישור משרד הפנים.

בסעיף 188 (א) לפקודת העיריות (נוסח חדש) נקבע כי עירייה לא תהיה רשאית למכור מקרקעין ללא אישור שר הפנים או מי שהוא הסמיך לכך.

בסעיפים 137 ו-138 בפרק ד' לחוק התכנון והבנייה הודן בנושא חלוקה ואיחוד של קרקעות, נקבע כי בעל קרקע שחלה עליה תכנית שאושרה ואינה כוללת חלוקת קרקע רשאי להגיש לאישור הוועדה המקומית תשריט לחלוקת אותה קרקע, שיפרט בבירור, בין היתר, את גבולות הקרקע ואת גבולותיהן של החלקות המוצעות.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי משרד הפנים לא אישר את מכירת החנות מאחר שהחנות שוכנת בגבולו של השצ"פ - היא בנויה על חלק ממנו. נמצא כי במועד סיום הביקורת העירייה עדיין לא פעלה להכנת תשריט חלוקה של המקרקעין כדי להפריד בין השטח המסחרי לבין השצ"פ ולקדם את מכירתו. עוד העלתה הבדיקה כי במשך שנים העירייה לא תחזקה את הנכס והוא נותר ריק ומוזנח.

ראוי שהעירייה תפעל להכנת תשריט להפרדת השצ"פ משטח החנות כדי לקדם את מכירת השטח שהחנות בנויה עליו. עד השלמת הליך מכירת החנות על העירייה לתחזק את החנות ולמנוע את הפיכתה למטרד ציבורי.

מקרקעין בבעלות העירייה

המקרקעין - קרקע בבעלות העירייה ששטחה 17.5 דונם, מכלל זה, כ-7 דונמים שטח פנוי. מבקר העירייה ציין בדוח כי ייעודו של השטח הוגדר כאזור תיירותי (מסחרי מיוחד) שערך הנדל"ן שלו נחשב לגבוה, וכי בשטח הגוש מתגוררות זה עשרות שנים שלוש משפחות בשלוש דירות בשכירות מוגנת³⁹.

מבקר העירייה המליץ שהעירייה תפעל למכירת הדירות הקיימות באזור זה לשלוש המשפחות שמתגוררות בהן בשכירות, ותקדם את מכירת השטח שנותר לטובת עסקים כגון בתי מלון או מלונות, פעולה שאמורה להכניס לקופת העירייה מיליוני ש"ח.

נמצא כי בינואר 2017 קיבלה העירייה משר הפנים אישור למכירת אחת מהדירות בסכום של 2.37 מיליון ש"ח, שנקבע לפי הערכת שמאי, וכי והקונה שילם מקדמה בסך 200,000 ש"ח על חשבון הרכישה.

בדיקת מבקר המדינה העלתה כי נוסף על המשפחות המתגוררות בשכירות פועל בשטח הגוש מוסד חינוכי, המחזיק כמה מבנים וכן כ-4 דונם קרקע, וכי גם המבנים וגם הקרקע מושכרים למוסד בשכירות מוגנת. עוד הועלה כי העירייה מנהלת עם המוסד החינוכי משא ומתן כדי שירכוש את מבנה החינוך שבו הוא מחזיק ואת יתרת השטח הפנוי של שבעת הדונמים.

המוסד החינוכי השיב למשרד מבקר המדינה במאי 2017 כי הוא פנה בשנת 2009 לעירייה לצורך רכישת מבנה החינוך ויתרת השטח הפנוי, וכי לא ברור מדוע עיכבה העירייה את המכירה.

39 בנוגע לשכירות מוגנת, ראו הערה מס' 22.

לנוכח ייעודם המיוחד של המקרקעין, העשויים להניב לעירייה הכנסות נאות, ראוי שהעירייה תפעל להשלמת כל הדרוש למכירת שתי הדירות הנותרות, שטח המוסד החינוכי והשטח הפנוי, וזאת במסגרת מתווה שיאשר משרד הפנים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה כי בפועל תיקנה חלק גדול מהליקויים שהועלו בדוח מבקר העירייה וכי מנהל הנכסים פעל וממשיך לפעול באופן נמרץ מול הגורמים בעירייה לקידום הטיפול בנכסי המקרקעין של העירייה. עוד מסרה העירייה כי כדי להשלים את תהליך תיקון הליקויים שנותרו היא תגבש תכנית רב-שנתית ותקצה לכך תקציב, וכן תדאג לגבש נוהל עבודה לניהול נכסי העירייה.



מהממצאים הנוגעים לנכסים של עיריית צפת עולה כי במשך עשרות שנים גילתה עיריית צפת אוזלת יד בכל הנוגע לניהול נכסי המקרקעין שבבעלותה ולא השלימה כראוי תהליכי ניהול שהחלה בהם. הניהול הכושל של העירייה אף גרם להפסדים כספיים לקופה הציבורית, בין היתר מכיוון שהעירייה לא ביצעה את הפעולות התכנוניות הנדרשות כדי למכור את הנכסים ולא גבתה דמי שכירות.

עם זאת, ממצאי המעקב שעשה מבקר העירייה ובדיקת משרד מבקר המדינה מעידים כי העירייה החלה לפעול, אם כי באיחור, לתיקון הכשלים בנושא ניהול נכסי מקרקעין שצוינו בדוח מבקר העירייה משנת 2009.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית צפת כי עליה לפעול לכך שהליקויים שצוינו בדוח מבקר העירייה וטרם תוקנו יטופלו באופן שוטף ורציף, וזאת כדי לנהל ביעילות את נכסיה, לתקן את מצבם של נכסים מוזנחים שהם מטריד לציבור ולהגדיל את הכנסות העירייה.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעיריית צפת כי עליה לבחון את אופן ניהול הנכסים שבבעלותה, ולהחליט אם למכור אותם או למשכנם. לאחר קבלת ההחלטה עליה לפעול ליישומה.

סיכום

העירייה היא הממונה על מקרקעי הציבור בתחום שיפוטה ועל כן עליה לוודא שיהיו זמינים לשימוש הציבור. יש בידי העירייה והוועדה המקומית כלים משפטיים להתמודדות עם פלישות ועם בנייה בלתי חוקית.

ממצאי הבדיקה מלמדים על תפקוד לקוי ועל מחדלים וכשלים של עיריית צפת בנושאים שנבדקו: מעורבות העירייה בתכנון המתארי של העיר; מניעת פלישת בעלי עסקים לשטחים ציבוריים בתחום שיפוטה של העירייה ובנייה בלתי חוקית בהם; ניהול נכסי המקרקעין שלה.

התפקוד הלקוי ואזלת היד של העירייה, עד כדי העלמת עין מכוונת של פרנסי העיר צפת והאחראים בעירייה מהפרות החוק החמורות, מאפשרים השתלטות על המשאב הציבורי ומביאים לפגיעה ברכוש הציבורי ובאינטרס הציבור. באי-אכיפת החוק יש כדי לגרום לפגיעה חמורה בשלטון החוק ובאמון הציבור. אופן תפקודה האמור של העירייה מעיד על הזנחה וזלזול במשאבים הציבוריים ופוגע באינטרס הציבורי.

האינטרס הציבורי מחייב את קברניטי עיריית צפת לא להיכנע להשתלטות על המשאב הציבורי. כנאמני ציבור עליהם לשמור על נכסי הציבור ולפיקח על ראש העירייה ועל שומרי הסף בעירייה - היועץ המשפטי, הגזבר, המנכ"ל ומהנדס העירייה - לתת את דעתם על הליקויים החמורים שהועלו בדוח זה, להפיק מהם לקחים ולפעול כמתחייב מאחריותם ומהסמכויות שהקנה להם החוק.

יש לעקור מן השורש את התופעה של מתן אישורים כוזבים על ידי הוועדה המקומית למחלקה לרישוי עסקים, שלפיהם עסקים טעוני רישוי מקיימים את חוקי התכנון והבנייה על מנת לאפשר הוצאת רישיון עסק להם, אף על פי שפלוסו לשטחים ציבוריים שלא כחוק.