

עיריית חיפה

פעולות הביקורת

בעיריית חיפה נבדקו הפעולות שנקטו העירייה והוועדה המקומית לתכנון ולבנייה למתן פתרון לבעיית המחסור בחדרי לימוד במוסד חינוכי.

הקצאת קרקע להקמת מוסד חינוכי

תקציר

תלמידי החינוך החרדי לומדים בעיקר במוסדות חינוך מוכרים לא רשמיים. במסגרת הפתרונות לאכלוס בתי הספר של החינוך החרדי, הרשות המקומית מקצה מקרקעין להקמת מוסדות חינוך ייעודיים לתלמידיו, ולחלופין היא מקצה קרקע להצבת מבנים יבילים.

העמותה החרדית "עמודי עולם" (להלן - העמותה), הפעילה בבית מגורים שכור, לתלמידים בגיל בית ספר יסודי, מוסד חינוכי עצמאי - "תהילת שלמה" - המונה כ- 180 תלמידים. לנוכח הצפיפות והמחסור בחדרי לימוד ובהיעדר תנאי לימוד נאותים, ולאחר שמשרד החינוך הוציא צו סגירה מינהלי למוסד החינוכי באפריל 2010, פנתה העמותה לעיריית חיפה (להלן - העירייה) ביוני 2010 וביקשה שתקצה קרקע להצבת מבנים יבילים לשש כיתות לימוד.

ביולי 2010 החלו העירייה והוועדה המקומית לתכנון ולבנייה (להלן - הוועדה המקומית), בתהליך של מתן פתרון למוסד החינוכי שכלל הקצאת קרקע, מתן אישור להצבת מבנים יבילים בקרקע שהוקצתה, הוצאת אישור לשימוש חורג בקרקע, הוצאת היתר לחפירה ודיפון בקרקע והוצאת היתר לכריתת עצים לצורך הצבת המבנים.

פעולות הביקורת

בחודשים מאי-יוני 2011 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שנקטו העירייה והוועדה המקומית למתן פתרון לבעיית המחסור בחדרי לימוד לתלמידי המוסד החינוכי של העמותה. בדיקות השלמה נעשו במשרד החינוך, במשרד החקלאות וברשות העתיקות.

עיקרי הממצאים

העירייה פעלה למתן פיתרון למוסד החינוכי על ידי הצבת מבנים יבילים למרות שמשרד החינוך לא אישר את הפעלתו שלא במבני קבע ולא אישר אספקת מבנים יבילים לעירייה לצורך זה.

הליך פרסום ההודעה בדבר הקצאת הקרקע לעמותה לצורך הצבת מבנים יבילים להקמת מוסד חינוכי היה לקוי, לרבות פרסום שגוי של כתובת הקרקע המיועדת להקצאה, בפרסומים וברישומי הפרוטוקולים של ישיבות ועדת ההקצאות של העירייה.

העירייה פעלה להוצאת היתר חפירה ודיפון להקמת מבנים יבילים וליישור השטח בטרם התמלאו התנאים להוצאת ההיתר ובטרם התקבל אישור רשות העתיקות לביצוע עבודות בקרקע.

עקב טעות באגף הרישוי של העירייה, התייחסה העירייה לתנאי המחייב את אישורו של מנהל רשות העתיקות, טרם הוצאת אישור לעבודות בשטח, כאילו התמלא ומחקה את התנאי מהטופס שבתיק הבקשה.

העירייה פעלה להוצאת היתר לכריתת עצים באופן לקוי. בפועל, בשטח בוצעו עבודות חישוב שכללו, בין היתר, כריתת 28 עצים מסוגים שונים, עוד טרם השלמת הליך הוצאת היתר החפירה ודיפון לקרקע.

סיכום והמלצות

ממצאי הביקורת מלמדים שבהתנהלותה של העירייה נרשמו כשלים שפגעו באינטרסים הציבוריים וכן ליקויים שמנעו מן הציבור לממש את זכותו להתנגד לפעולותיה ולהציע חלופות אחרות להקצאה המתוכננת. כמו כן, התהליך למתן היתר לכריתת עצים הביא לידי נזקים בלתי הפיכים בקרקע ולעצים הגדלים בה.

על העירייה לטפל בבעיית המחסור בכיתות לימוד לתלמידי המוסד החינוכי ולפעול בשיתוף משרד החינוך למציאת פתרון קבע הולם, וזאת בלי לפגוע באינטרסים הציבוריים חשובים אחרים, תוך כדי הקפדה על כל דין ועל סדרי מינהל תקין.

על העירייה לבדוק כיצד התאפשרו החריגות והליקויים במקרה זה ולהפיק את הלקחים הנדרשים כדי למנוע הישנות ליקויים מעין אלה בעתיד.



מבוא

תלמידי החינוך החרדי לומדים בעיקר במוסדות חינוך מוכרים לא רשמיים (כלומר, מוסדות שאינם ממלכתיים או ממלכתיים-דתיים) ובמוסדות פטור¹. בשל מחסור בתשתיות לחינוך במגזר החרדי שוכנו כיתות רבות של מוסדות החינוך החרדיים במבנים יבילים ובמבנים שכורים, וחדרי ספח, כמו חדרי מורים, חדר יועץ ומזכירות, שימשו חדרי לימוד².

במסגרת הפתרונות לאכלוס תלמידים הלומדים בחינוך החרדי, הרשות המקומית מקצה מקרקעין להקמת מוסדות חינוך ייעודיים לתלמידיו, ולחלופין היא מקצה קרקע להצבת מבנים יבילים.

מקרקעין הם משאב יקר המתאפיין במחסור תמידי. המקרקעין ניתנו לרשויות המקומיות כנאמן של הציבור, ועליהן להשתמש בהם ולהקצותם באופן שוויוני ומושכל תוך כדי שמירה על מכלול האינטרסים הציבוריים הכרוכים בזה.

בשכונת נווה שאנן שבחיפה הפעילה עמותת "עמודי עולם" (להלן - העמותה), בבית מגורים שכור, לילדים בגיל בית ספר יסודי, מוסד חינוכי מוכר לא רשמי - "תהילת שלמה" - המונה כ-180 תלמידים (להלן - מוסד חינוכי). לנוכח הצפיפות והמחסור בחדרי לימוד ובהיעדר תנאי לימוד נאותים, ולאחר שמוסד החינוך הוציא צו סגירה מינהלי למוסד החינוכי באפריל 2010, פנתה העמותה לעיריית חיפה (להלן - העירייה) ביוני 2010 וביקשה שתקצה קרקע להצבת מבנים יבילים לשש כיתות לימוד.

בעקבות פנייתה של העמותה החלה העירייה, ביולי 2010, בתהליך של מתן פתרון למוסד החינוכי שכלל הקצאת קרקע להצבת מבנים יבילים שישמשו כיתות לימוד. ועדת המשנה של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חיפה (להלן - הוועדה המקומית) פעלה למתן אישור לבניית המבנים היבילים, שכלל אישור לשימוש חורג בקרקע, הוצאת היתר לחפירה ודיפון בקרקע (להלן - היתר חפירה ודיפון) באמצעות ועדת הרישוי של הוועדה המקומית (להלן - ועדת הרישוי), והוצאת היתר לכריתת עצים לצורך הצבת המבנים.

פעולות הביקורת

בחודשים מאי-יוני 2011 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שנקטו העירייה והוועדה המקומית למתן פתרון לבעיית המחסור בחדרי לימוד לתלמידי המוסד החינוכי של העמותה. בדיקות השלמה נעשו במשרד החינוך, במשרד החקלאות וברשות העתיקות.

- 1 לפי חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, ילדים ונערים (בני 3 ועד 15, ועד בכלל) חייבים ללמוד במוסד חינוך (מוסד ללימוד שיטתי לילדים או לנערים). החובה לקיים מוסדות חינוך הוטלה על המדינה ועל הרשות המקומית שהוגדרה בחוק כ"רשות חינוך". לימוד החובה יכול להיעשות בשלושה סוגי מוסדות חינוך, לפי בחירת הורי התלמיד: "מוסד חינוך רשמי"; מוסד חינוך לא רשמי שהשר הכריז עליו "מוסד מוכר לא רשמי"; ומוסדות חינוך שאינם מוכרים המכונים "מוסדות פטור". בסעיף 5 לחוק נקבע כי שר החינוך רשאי להורות בהוראה שתפורסם ברשומות כי הורי התלמידים הלומדים במוסדות חינוך המתוארים באותה ההוראה ואינם מוכרים, יהיו פטורים מחובות הלימוד הסדיר שנקבעו בסעיף 4 לחוק.
- 2 ראו מבקר המדינה, התשתיות הפיזיות של מוסדות החינוך במגזר החרדי, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי בשנת 2007, עמ' 27.

הקצאת קרקע להצבת מבנים יבילים לבית הספר

תהליך הקצאת הקרקע

זכויות הרשות המקומית במקרקעין³ מאפשרות לה, על פי סמכויותיה וחובותיה כלפי תושביה, לבצע פעולות שונות כמו הקמה וקיום של מפעלים ומוסדות לתועלת הציבור⁴. סעיף 197 לפקודת העיריות קובע כי גורמים שהרשות המקומית מתקשרת עמם בחוזה להעברת זכויות במקרקעין, חייבים להיבחר באמצעות מכרז פומבי.

בתקנה 3(ג) לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987, נקבע כי רשות מקומית רשאית להקצות קרקע או מבנה ללא תמורה או בתמורה סמלית וכן לפטור ממכרז מוסדות ציבוריים הפועלים בתחום שיפוט של למטרות רווח בתחומי החינוך, התרבות, המדע, הדת, הצדקה, הסעד, הבריאות והספורט, תוך כדי שמירה על סדרי מינהל תקין.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2001 נקבע, בין השאר, "נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית"⁵ (להלן - נהל ההקצאות). הנוהל נועד להסדיר הקצאת קרקע או מבנה (נכס) בפטור ממכרז, ללא תמורה או בתמורה סמלית, תוך כדי שמירה על עקרונות של שוויון, חיסכון, יעילות, שקיפות ומניעת פגיעה בטוהר המידות. נהל ההקצאות מפרט את תהליך ההקצאה וכולל הנחיות לרשויות המקומיות בנושאים האלה: הכנת פרוגרמה לשטחי ציבור, הקמת ועדת הקצאות, קביעת מבחנים, הגשת בקשה להקצאה ופירוט המסמכים שיש לצרף לבקשה ופרסום הודעה על דבר ההקצאה.

באפריל 2002 אישרה מועצת עיריית חיפה נוהל עירוני של "תנאי סף ועקרונות להקצאת נכסים עירוניים בפטור ממכרז, ללא תמורה או בתמורה סמלית"⁶, והוא מבוסס על נוהל ההקצאות של משרד הפנים.

על החשיבות בהגשת בקשה לשימוש בקרקע החורג מתכנית בניין עיר מאושרת ועל החובה לפרסם בציבור את הבקשה לשימוש חורג, עמד בית המשפט העליון במסגרת פסק דין שהוציא תחת ידיו בשנת אלפיים⁷. בפסק הדין נקבע כי, לכל הפחות, לאישור הקצאה ליעוד החורג מהתכנית החלה על השטח יש להתייחס כהקצאה לשימוש חורג, וכי "חריגה מתכנית בדרך של הקלה, או שימוש חורג - מחייבת לאפשר לציבור להתנגד פעם נוספת". עוד קבע בית המשפט כי "היה צורך בהגשת בקשה לשינוי תכנית בניין העיר תוך מתן אפשרות לציבור להתנגד לכך"⁸.

בביקורת נמצא כי הליך פרסום ההודעה בדבר הקצאת הקרקע לעמותה לצורך הצבת מבנים יבילים להקמת בית הספר היה לקוי. להלן הפרטים:

ביולי 2010 דנה ועדת ההקצאות של העירייה בנושא והחליטה להקצות לעמותה את חלקה 284 בגוש 11200 (להלן - החלקה או הקרקע), ששטחה כ-1,600 מ"ר, להקמת המבנים היבילים. בפנקס

3 על פי חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, מקרקעין הם קרקע, כל הבנוי והנטוע עליה וכל דבר אחר המחובר אליה חיבור של קבע, זולת מחוברים הניתנים להפרדה.

4 מוסדות חינוך, אולמות תרבות ואולמות ספורט, מרכזים קהילתיים, בתי כנסת, מקלטים ציבוריים, שטחים פתוחים וכיוצא באלה.

5 הנוהל פורסם בחוזר מס' 5/2001; תיקונים לנוהל פורסמו בחוזרים האלה: חוזר 6/2002; חוזר 7/2004; חוזר 7/2005; חוזר 4/2007.

6 נוהל זה עורכן על פי תיקונים שפרסם משרד הפנים.

7 ע"א 8787/99 חנן אנדלמן ו-21 אח' נ' ועדת הערר המחוזית נ(2) 466.

8 יצוין כי פסק הדין עסק בקרקע שהעירייה החליטה להקצות לעמותה.

הזכויות המתנהל בלשכת רישום המקרקעין בחיפה רשומה הקרקע כקרקע מסוג מירי⁹ שהיא בבעלות מדינת ישראל, והיא מסווגת כאתר עתיקות¹⁰.

בביקורת עלה כי בחוות הדעת שכתב היועץ המשפטי של העירייה (להלן - היועץ המשפטי) ביולי 2010 לקראת הדיון בוועדת ההקצאות צוין, בין השאר, כי הקרקע מיועדת להקמת מרפאה ולא להקמת בית ספר, וכי העירייה אינה יכולה להקצות את הקרקע שלא לפי הייעוד המותר אלא אם יתבצע הליך של "בקשה לשימוש חורג לזמן מוגבל בתקופת הביניים... בשינוי יעוד קבוע באמצעות תיקון התוכנית". יצוין כי אם מוגשת בקשה לשימוש חורג, ועדת ההקצאות נדרשת לציין גם בפרסום שמדובר בשימוש חורג. בסיכום הדיון החליטה ועדת ההקצאות לפרסם את בקשת העמותה ואת כוונתה להמליץ על אישור הבקשה.

הביקורת העלתה כי באוגוסט 2010 פרסמה ועדת ההקצאות "הודעה בעניין הקצאת מקרקעין בחיפה לגוף ציבורי", ובה נקבע כי הקצאת הקרקע נעשית לצורך "הצבת מבנים יבילים לביה"ס יסודי ברחוב ברל כצנלסון 14". אולם בפרסום לא צוין שהקרקע הוקצתה לשימוש חורג, אף שלפי חוות הדעת של היועץ המשפטי היה על הוועדה לעשות כן.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי מאחר שבהודעה שפרסמה ועדת ההקצאות לא צוין שמדובר בבקשה לשימוש חורג בקרקע, נבצר מהציבור לממש את זכותו להתנגד לשימוש החורג ולהציע חלופות להקצאה.

באוקטובר 2010 החליטה ועדת ההקצאות להמליץ למועצת העירייה לאשר את בקשת העמותה לאחר שקיבלה את ההשגות שצוינו בחוות הדעת של היועץ המשפטי וקבעה לפיהן תנאים לאישור הבקשה. כעבור שישה ימים אישרה מועצת העירייה את הקצאת הקרקע לעמותה.

בביקורת נמצא כי כתובת הקרקע שצוינה בפרסומים ובפרוטוקולים של ועדת ההקצאות הייתה שגויה. בפרסום נכתב שהקרקע המוקצת מצויה ברחוב ברל כצנלסון 14, ואילו הקרקע שהקצתה בפועל ועדת ההקצאות מצויה ברחוב מנדלי מוכר ספרים 8.

בתשובת העירייה למשרד מבקר המדינה מיוני 2011 (להלן - התשובה הראשונה) נמסר כי מדובר במגרש עורפי בסביבה בלתי בנויה ללא כתובת ברורה, וזו הסיבה לטעויות בפרסומים הנוגעים לקרקע. עקב טעות פרסמה כתובת שגויה; אולם, לטענת העירייה, נכתבו בנוסח הפרסום גוש וחלקה נכונים, והפרסום נעשה גם במגרש עצמו וגם בכתובות הגובלות בסמוך למגרש.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי מאחר שמדובר, גם לטענתה, במגרש עורפי בסביבה בלתי בנויה, היה עליה להקפיד בציון כתובת הקרקע. פרסום שגוי של כתובת החלקה הוא טעות מהותית המטעה את הציבור, המתייחס בעיקר לכתובת ולא לגוש ולחלקה, ומיועדת ממנו את זכותו להתנגד למהלך, כאמור לעיל.

עוד מסרה העירייה בתשובתה כי לאחר שעמדה על הטעות בפרסום, הוחלט על "פרסום חוזר של דבר הבקשה תוך ציון הכתובת הנכונה ותיאור מילולי מפורט של מיקום המגרש המיועד להקצאה".

9 קרקע מסוג מירי היא קרקע בבעלות המדינה, והאזרחים המתגוררים בתחומה אינם יכולים לבצע בה כל שינוי; למשל, בנייה ונטיעה.

10 הודעה 19 "תיקון רשימת אתרי עתיקות לפי חוק העתיקות, התשל"ח-1978", ילקוט הפרסומים (9.7.92), עמ' 3832.

הועלה כי במאי 2011, במסגרת ההחלטה בדבר הפרסום החוזר, הנחה היועץ המשפטי לפעול למען "פרסום מתוקן של ההקצאה תוך ציון גוש חלקה והכתובת הנכונה, ולדון בהתנגדויות אם הוגשו". בנוסף, הוא הנחה לפרסם את עניין "השימוש החוזר", כנדרש.

נמצא כי ב-26.5.11 פרסמה ועדת ההקצאות הודעה נוספת בדבר הקצאת הקרקע למטרת הצבת "מבנים יבילים לבי"ס יסודי", אבל גם בהודעה זו לא צוין שמדובר בהקצאת קרקע לשימוש חורג, וזאת למרות הנחייתו של היועץ המשפטי.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי בפרסום החוזר היה עליה לציין במפורש שמדובר בבקשה לשימוש חורג, דהיינו הצבת מבנים יבילים לכיתות לימוד במקום הקמת מרפאה.

בתשובת העירייה למשרד מבקר המדינה מינואר 2013 (להלן - התשובה השלישית) מסרה העירייה כי נהלי הפרסום בדבר הקצאות עירוניות עתידיות תוקנו.

מבנים יבילים כפתרון למחסור בכיתות לימוד במוסד החינוכי

כאמור, ביולי 2010 החלה העירייה בהליכי הקצאת הקרקע להקמת מוסד חינוכי ובמתן אישור להצבת מבנים יבילים שישמשו כיתות לימוד עד שיוקמו המבנים הקבועים. בביקורת עלה כי רק באוקטובר 2010 פנתה העירייה למשרד החינוך כדי לקבל סמל מוסד זמני ל"בית הספר" של העמותה¹¹. בפנייה צוין כי בכוונת העירייה לתת פתרון מיידי למצוקת תלמידי המוסד החינוכי באמצעות הצבת מבנים יבילים לשש כיתות לימוד בקרקע הנדונה. בתחילת 2011 התקבל באגף החינוך של עירייה סמל מוסד זמני לבית ספר.

הועלה כי בפברואר ובמרץ 2011, לאחר קבלת סמל המוסד הזמני, פנתה העירייה למשרד החינוך בבקשה לקבל תקציב בעבור "הצבת המבנים במסגרת הערכות לפתיחת שנה"ל תשע"ב... לקליטת 178 תלמידים הלומדים ב-8 כתות".

ביולי 2011 הודיע משרד החינוך לעירייה כי הוא אינו מאשר את הקצאת המבנים היבילים, וכי "הפתרון הראוי לבית ספר זה הוא בנייה חדשה".

בתשובתו מנובמבר 2011 למשרד מבקר המדינה מסר משרד החינוך כי הוא דחה את "הבקשה להקצות מבנים יבילים" מכיוון שמדובר "בפתרונות זמניים שאינם כלכליים מאחר והבלאי גדול וממילא תידרש העירייה לפתח את המגרש ולהקים חדרי מנהלה ושירותים". עוד ציין בתשובתו כי "מאחר ומדובר בתלמידים שהם תושבי השכונה ראוי לבנות עבורם מבני קבע".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי היה עליה להמתין לאישור משרד החינוך לפני שהחלה בהליכי הקצאת הקרקע להצבת מבנים יבילים למוסד החינוכי.

לדעת משרד מבקר המדינה, על אף החובה החלה על העירייה למצוא פתרון ראוי לתלמידי המוסד החינוכי, היה עליה לאתר פתרון חלופי עד מתן פתרון קבע ולא להמשיך בהליך הקצאת הקרקע, ובהמשך הכשרת הקרקע - הקצאה שנעשתה ללא אישורו של משרד החינוך, ובדיעבד גם חרף התנגדותו.

11 קבלת סמל מוסד זמני נועדה לאפשר לבית הספר להמשיך לפעול כישות משפטית. רק לאחר קבלת הסמל יכול מינהל הפיתוח שבמשרד החינוך להקצות משאבים לבית הספר.

התנהלות העירייה בסוגיית הקצאת הקרקע לעמותת "עמודי עולם" מעוררת את החשש שנעשה כאן ניסיון לקבוע עובדות בשטח הן במסגרת הצורך בהליך "שימוש חורג", הן בכתובת השגויה של הקרקע שהקצתה בפועל ועדת ההקצאות והן בתהליך של הקמת מבנים יבילים למרות התנגדותו של משרד החינוך.

היתר חפירה ודיפון

חלק מהליכי בנייה בקרקע פנויה מעלים לעתים את הצורך בהכשרת הקרקע, עוד בטרם מתחיל הבינוי העיקרי, וזאת כדי לאפשר למבקשי היתרים לקדם באופן יעיל את המיזם כולו. במקרים שבהם הבינוי העיקרי אמור להיעשות באמצעות הצבת מבנים יבילים, הכשרת הקרקע לקליטת המבנים והכנת התשתיות מהוות חלק מהותי במיזם.

מתן היתר לביצוע עבודות חפירה ודיפון בקרקע

בסעיף 145(ב) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה), נקבע כי "בקשה להיתר כאמור בסעיף קטן (א) תוגש לרשות הרישוי המקומית וזו לא תיתן את ההיתר, אלא אם כן העבודה או השימוש שבעדם מבוקש ההיתר מתאימים לתכנית ולתקנות אחרות לפי חוק זה החלות על הקרקע או הבניין הנדונים".

הביקורת העלתה כי במרץ 2011, לפני שאישרה הוועדה המקומית שימוש חורג בקרקע, ולמרות התנגדות משרד החינוך למתן פתרון למוסד החינוכי על ידי שיכון תלמידיו במבנים יבילים, הוציאה ועדת הרישוי היתר חפירה ודיפון להקמת מבנים יבילים וליישור השטח (שהוגבל בתנאים ובהם התחייבות משפטית להשבת המצב לקדמותו וקבלת אישורו של מנהל רשות העתיקות להוצאת ההיתר).

בעקבות הוצאת ההיתר לחפירה ודיפון החלה העמותה לעקור עצים וליישר את השטח, וזאת בלי שמולאו כל תנאי ההיתר.

בתשובתה הראשונה מסרה העירייה כי ועדת הרישוי אישרה "בקשה מצומצמת שכללה חפירה בשטח", והבקשה אושרה "תוך התנאות בתנאים מיוחדים שנועדו להבטיח השבת המצב לקדמותו אם לא יינתן היתר לבקשה העיקרית". עוד מסרה העירייה כי "היתר החפירה לא נחתם ולא נמסר למבקשים, שכן לא מולאו כל תנאיו".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2011 (להלן - תשובתה השנייה) ציינה העירייה כי הבקשה להיתר חפירה אושרה "מבחינה עקרונית" אבל בפועל לא הוצא היתר בנייה חתום למבקשים, וזאת "מפאת שטרם נתמלאו התנאים המיוחדים שנקבעו בהחלטה ובפרט - לא הומצאה התחייבות משפטית להשבת המצב לקדמותו".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי קיום הליך להוצאת היתר לביצוע עבודות חפירה ודיפון לפני שהוועדה המקומית אישרה שימוש חורג בקרקע אינו תקין, גם אם ההיתר הותנה בתנאים. זאת, משום שבכך נקבעות עובדות בשטח קודם שנשמעו התנגדויות של מי שרואים עצמם נפגעים מאישור השימוש החורג. כמו כן, הליך מעין זה עלול לגרום לנזקים בלתי הפיכים בקרקע בכלל ובאתר המסווג כאתר עתיקות בפרט.

בתשובה השלישית למשרד מבקר המדינה הודיעה העירייה, בין היתר, כי השתלשלות העניינים נבעה מנסיבותיו החריגות של המקרה והיא "תולדה של צורך הציבורי והאנושי הדחוף במציאת משכן חינוכי ראוי עבור תלמידים צעירים אשר נותרו ללא פתרון הולם". עוד מסרה העירייה כי פעלה בעניין זה "תחת האילוץ האמיתי למצוא פתרון לתלמידים והמחסור בכיתות לימוד". בסיכום תשובתה מסרה העירייה כי תקפיד על יישום הלקחים הנובעים מהערות מבקר המדינה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי גם כאשר הרשות פועלת תחת אילוצים ובהם לחץ של לוח זמנים, חלה עליה החובה להקפיד ולמלא באופן דווקני את כל דרישות החוק. כך בכלל ובמיוחד כשמדובר בענייני מקרקעין, כשהנזק הנגרם עלול להיות בלתי הפיך.

אי-קבלת אישור רשות העתיקות לביצוע עבודות חפירה ודיפון

בחוק העתיקות, התשל"ח-1978 (להלן - חוק העתיקות), נקבע בסעיף 29(א) כי "באתר עתיקות לא יעשה אדם ולא ירשה לעשות אחד מאלה אלא באישור בכתב מאת המנהל [מנהל רשות העתיקות] ובהתאם לתנאים: (1) בניה, סלילה, הקמת מיתקן, חציבה, כרייה, קידוח, הצפה במים, סיקול, חרישה, נטיעה או קבורה".

בסעיף 1 לחוק העתיקות הוגדר אתר עתיקות כ"שטח המכיל עתיקות, שהמנהל [מנהל רשות העתיקות] הכריז עליו לפי סעיף 28(א)". כפי שצוין לעיל, הקרקע שהוקצתה לעמותה הוכרזה כאתר עתיקות, והדבר נרשם בנסח הטאבו של הקרקע.

על פי נוהלי מינהל ההנדסה של העירייה, בשעת הגשת בקשה לפעולה במקרקעין נפתח תיק בקשה ובו טופס המרכז את כלל התנאים וההגבלות החלים על מגיש הבקשה (להלן - טופס תנאים מוקדמים), לרבות אישור של מנהל רשות העתיקות אם הקרקע מוכרזת כאתר עתיקות. בנוהל נקבע כי יש למלא את כל התנאים המוקדמים לפני החלטתה של הוועדה המקומית אם לאשר או לא לאשר הקצאת קרקע.

על פי תכנית בניין עיר המאושרת, תכנית ח"פ 918, החלקה שיועדה להקצאה מסווגת כאתר עתיקות, וככזו כל פעילות בה הייתה אמורה לקבל היתר מרשות העתיקות על פי דין.

הביקורת העלתה כי לאחר שהוצג בפני מנהל אגף הרישוי של העירייה מסמך מטעם מנהל רשות העתיקות המהווה לכאורה אישור לפעול בשטח¹², הורה בטעות ראש אגף הרישוי על מחיקת התנאי מטופס הבקשה.

בתשובתה של רשות העתיקות מדצמבר 2011 נמסר כי "עיריית חיפה לא פנתה לרשות העתיקות בנוגע להקצאת קרקע ו/או קבלת אישור רשות העתיקות בחלקה 284 בגוש 11200 בחיפה".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי לפני שהוחלט על מתן היתר חפירה ודיפון, היה על הוועדה המקומית לוודא שמולאו כל התנאים הנוגעים להימצאותה של הקרקע המוקצית בשטח המוגדר אתר עתיקות, כפי שנקבע בחוק.

בתשובתה השנייה מסרה העירייה כי היא תפעל "למניעת הישנות מקרים דומים" וכי תפעל מול רשות העתיקות לקביעת נהלי עבודה שישפרו את התיאום ביניהן.

12 המסמך שהוצג למנהל אגף הרישוי של העירייה היה אישור רשות העתיקות לביצוע עבודות הכשרת קרקע בחלקה סמוכה (חלקה 238) שיועדה במועד מוקדם יותר להקמת גני ילדים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי הוראה על מחיקת תנאי המחייב את אישורו של מנהל רשות העתיקות להוצאת היתר חפירה ודיפון, או כל תנאי סטאטוטורי מחייב אחר, מחייבת בדיקה יסודית טרם מתן ההיתר. בין היתר, בחינה מדוקדקת של המסמכים המוצגים, תיעוד המסמכים בתיק הבקשה ותיעוד מפורט של ההחלטה על כך שהתנאי מולא בהתאם לדרישות החוק.

עוד העיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי אופן ניהול, מעקב והתיעוד אחר מילוי התנאים לקבלת היתרי בניה, לרבות היתרי חפירה ודיפון, לקה בחסר. הדבר גרם לעירייה לפעול להוצאת היתר על אף שהתנאים להוצאתו לא התמלאו במלואם.

בתשובתה השלישית מסרה העירייה כי "הכשלים בתיק נבחנו והלקחים הוסקו". כמו כן ציינה בתשובתה כי יוסקו בעירייה המסקנות הנדרשות בעניין ניהול רשימת התנאים הנדרשים כתנאי להוצאת היתרי בניה.

מתן היתר לכריתת עצים

כחלק מתהליך של הכשרת קרקע לבנייה, או לחלופין להצבת מבנים יבילים, עולה לעתים הצורך בפינוי עצים הנטועים בקרקע אם באמצעות העתקתם למקום אחר אם על ידי כריתתם. לצורך הסדרת הנושא קבע משרד החקלאות נוהל לכריתת או להעתקה של אילנות מוגנים ברשויות מקומיות (להלן - הנוהל).

בנוהל נקבע כי הרשות המקומית חייבת לפרסם באתר האינטרנט שלה החלטות הנוגעות לבקשות למתן היתר לכריתת עצים או להעתקתם, ועליה להתנות את כניסתו לתוקף של היתר כזה במילוי תנאים מסוימים הנוגעים לכריתת או להעתקה של עצים. עוד נקבע כי החלטות לאשר כריתת או העתקה של עצים "יכנסו לתוקף בחלוף 14 יום מיום פרסומם".

הביקורת העלתה כי ב-29.3.11 הגישה העמותה לעירייה בקשה לקבלת היתר לכריתת עצים בתחום שבו תוכנן להקים את המבנים היבילים של המוסד החינוכי, וב-31.3.11 היא מסרה לעירייה תשלום כופר בעבור הכריתתה. נמצא כי מפקח העצים של העירייה התיר לעמותה לכרות את העצים שבקרקע על יסוד הבקשה להיתר חפירה ודיפון שהוציאה ועדת הרישוי, בלי שפרסם את דבר כריתת העצים, כמתחייב בנוהל משרד החקלאות.

יצוין כי בביקורת עלה שבמועד הפנייה של העמותה למפקח העצים של העירייה נכללו בטופס בקשת ההיתר האמור כל החתימות הנדרשות, לרבות חותמת של יו"ר הוועדה המקומית, אך חתימתה הידנית של יו"ר הוועדה המקומית חסרה.

הביקורת העלתה כי בתחילת אפריל 2011, זמן קצר לאחר הוצאת ההיתר לכריתת עצים, בוצעו בשטח עבודות חישוף שכללו כריתת 28 עצים מסוגים שונים, אף שבמועד זה עדיין לא הושלם הליך הוצאת היתר החפירה ודיפון.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על שלא פרסמה הודעה על כריתת עצים, כמתחייב מהנחיות משרד החקלאות, ובכך מנעה מהציבור את הזכות השמורה לו בחוק להתנגד למתן ההיתר לכריתת עצים. משרד מבקר המדינה הוסיף והעיר כי ראוי שעל ההיתר לכריתת עצים שהעירייה מוציאה יצוין באופן בולט כי הוא אינו תקף ללא היתר חפירה ודיפון או היתר בנייה בתוקף.

בתשובתה הראשונה מסרה העירייה כי "אכן לא הייתה הקפדה על מילוי נוהל משרד החקלאות לעניין פרסום בקשות והחלטות כריתה וזאת עקב אי בהירות ששורה בקרב הגורמים המקצועיים הרלוונטיים בדבר אופן ישום הנוהל". עוד מסרה כי "בעקבות הביקורת תוקן הנושא... [ו]נקבע נוהל עבודה לפיו הונחו הגורמים המקצועיים לא להוציא היתר כריתה [לעצים] עד חלוף המועד להגשת ערר עליו". העירייה הוסיפה בתשובתה כי הורתה לעמותה לעצור את העבודות לאלתר, וכי העמותה פינתה את כלי העבודה מהשטח לפני שבוצעו עבודות חפירה כלשהן במגרש.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי היה עליה לפעול מבעוד מועד כדי למנוע את כריתת העצים והפגיעה הסביבתית בעטייה. על העירייה לנקוט את כל האמצעים החוקיים העומדים לרשותה כדי להשיב ככל שניתן את מצב הקרקע לקדמותו.

סיכום

ממצאי הביקורת מלמדים שבהתנהלותה של העירייה נרשמו כשלים שפגעו באינטרסים הציבוריים וכן ליקויים שמנעו מן הציבור לממש את זכותו להתנגד לפעולותיה ולהציע חלופות אחרות להקצאה המתוכננת. כמו כן, התהליך למתן היתר לכריתת עצים הביא לידי נזקים בלתי הפיכים בקרקע ולעצים הגדלים בה.

על העירייה לטפל בבעיית המחסור בכיתות לימוד לתלמידי המוסד החינוכי ולפעול בשיתוף משרד החינוך למציאת פתרון קבע הולם, וזאת בלי לפגוע באינטרסים ציבוריים חשובים אחרים, תוך כדי הקפדה על כל דין ועל סדרי מינהל תקין.

על העירייה לבדוק כיצד התאפשרו החריגות והליקויים במקרה זה, להפיק את הלקחים הנדרשים למניעת כדי למנוע הישנות ליקויים מעין אלה בעתיד.