

סדרי העבודה של שר הבינוי והשיכון ורשות מקרקעי ישראל

תקציר

לפי חוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 (להלן - החוק)¹, תפקיד רשות מקרקעי ישראל (להלן - הרשות) לנהל את מקרקעי ישראל, ותפקידה של מועצת מקרקעי ישראל (להלן גם - המועצה) לקבוע את המדיניות שהרשות פועלת לפיה, לפקח על פעולותיה ולאשר את הצעת תקציבה. שר השיכון ושר האוצר ("השרים" כהגדרתם בחוק) ממונים שניהם יחד על ביצוע החוק ומוסמכים להתקין תקנות בכל הנוגע לביצועו. שר הבינוי והשיכון (להלן - שר השיכון) משמש יו"ר המועצה.

שר השיכון, כיו"ר המועצה, שותף לתהליך קביעת המדיניות הקרקעית ולפיקוח על הרשות. הוא יכול להעלות לדיון המועצה ולהכרעתה סוגיות עקרוניות הנוגעות למדיניות הכוללת של הרשות ולסדרי העבודה ברשות. החלטות המועצה מתקבלות ברוב קולות, ואולם ליו"ר יש קול נוסף כאשר הדעות שקולות. לשר השיכון, בתפקידו כיו"ר המועצה, ניתנו גם כן סמכויות לפקח על פעולות הרשות באמצעות המועצה.

מבקר המדינה כבר קבע² כי מנהל הרשות "חייב להפעיל שיקול דעת עצמאי בעניינים שבטיפולו ולהימנע מלקבל הנחיות או הוראות ממי שלא הוסמך לתיתן לו". נוסף על כך קבע מבקר המדינה³, כי כפיפותו האדמיניסטרטיבית של מנהל הרשות לשר, וכהונתו של השר גם בתפקיד יו"ר המועצה, אין בהם כדי להקנות לו סמכות לתת לרשות הוראות הנוגעות לדרך טיפול בקרקעות שבניהולה.

במרץ 2013 מסרה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה למשרד מבקר המדינה, כי קיימה פגישות הן עם שר השיכון והן עם עוזרו, נוכח חששות שהגיעו אליה למעורבותו של עוזר השר בעניינים פרטניים בעבודת הרשות, כמו גם מעורבות מטעמו בעניינים שונים ובהם ביצוע פסקי דין לפינוי. גם בפני השר וגם בפני עוזרו הוצגו עקרונות משפטיים ברורים באשר לגדרי ההתערבות המותרת של השר בפעילותה השוטפת של הרשות, הדומים לעקרונות שהוצגו בדוח הביקורת, והדברים הובנו היטב והובהרו למעלה מכל ספק.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים פברואר-ספטמבר 2012 את סדרי העבודה של שר הבינוי והשיכון לשעבר, ח"כ אריאל אטיאס (להלן - שר השיכון לשעבר או השר), עם הרשות, ובכלל זה קיומם של העקרונות בדבר גדרי ההתערבות המותרת של השר

1 בתיקון מס' 7 לחוק רשות מקרקעי ישראל, התשס"ט-2009, שונה שמו של מינהל מקרקעי ישראל לרשות מקרקעי ישראל.

2 מבקר המדינה דוח שנתי 56 (2006), עמוד 759.

3 מבקר המדינה, דוח שנתי 42 (1992) עמ' 289. מבקר המדינה, דוח שנתי 39 (1989) עמוד 359.

בעסקאות מסוימות של הרשות. הבדיקה נערכה בהנהלת הרשות ובמחוזותיה וכן במשרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון).

עיקרי הממצאים

נמצא, כי השר נהג לקיים פגישות עבודה עיתיות עם מנהל הרשות, ובהן נדונו פעמים רבות גם נושאים פרטניים הנוגעים לאדם, למוסד או לפרויקט ספציפי שהיו באחריותה של הרשות. כמו כן פנה יועץ השר פעמים רבות לגורמי הביצוע ברשות כדי לקדם את הטיפול בנושאים שונים. בשנת 2011 הועלו בפגישות העבודה עשרות נושאים שניתן להגדירם נושאים נקודתיים.

נמצא שבחלק מהמקרים שטופלו על ידי השר ולשכתו, היו ליקויים העולים לכדי פעולות החורגות מגדרי ההתערבות של השר בעניינים פרטניים של הרשות, ואשר מעלים חשש כי התערבותו השפיעה על שיקול דעתה המקצועי של הרשות.

כן נמצא כי יועץ השר העביר למנהל הרשות רשימת נושאים לדיון בפגישות העבודה, אך הסיכומים לא תועדו ולא נשמרו באופן סדור, כך שלא ניתן ללמוד מהם פרטים על מהלך הדיון, עמדות הצדדים והחלטות מחייבות שהתקבלו בפגישות אלה.

"הרשמה והגרלה" בבית שאן

החלטת מועצת מקרקעי ישראל קובעת כי קרקע תשווק בדרך של מכרז פומבי לכל המרבה במחיר. כמו כן נקבעו בה כללים בנוגע לאפשרות של הקצאת קרקע באזורי עדיפות לאומית גם בדרך של הרשמה והגרלה.

שיווק הקרקע לבניית יחידות דיור צמודות קרקע בשכונה הדרומית-מערבית בבית שאן תוכנן להתבצע בשלהי שנת 2011, במסגרת מכרז לכל המרבה במחיר, כפי ששווקו מגרשים בפרויקט דומה בשכונה בינואר 2011. ואולם, התערבות השר הביאה לכך ששיווק המגרשים נעשה בדרך של הרשמה והגרלה, בניגוד להחלטת הרשות: בדיון פנימי שהתקיים במשרד השיכון, ללא נוכחות איש מגורמי הרשות, סיכם מנכ"ל משרד השיכון כי יש לשווק את המגרשים בדרך של הרשמה והגרלה.

נמצא כי שר השיכון לשעבר דן עם מנהל הרשות בשינוי שיטת השיווק בפרויקט ספציפי בבית שאן בפגישות עבודה ביניהם. מן הראוי היה שהחלטה מסוג זה בדבר שינוי כללים לשיווק מגרשים תובא על ידי השר, בתפקידו כיו"ר המועצה, לדיון במועצה.

שיווק קרקעות בפרויקט "אחיסמך" בלוד

הפרויקט בשכונת אחיסמך בלוד נועד לחזק את העיר באוכלוסייה מבוססת וחזקה בעלת מאפיינים סוציו-אקונומיים גבוהים. במתחם הפרויקט תוכננו להיבנות 3,000 יחידות דיור.

נמצא כי תכנונה של שכונת אחיסמך יועד כולו לאוכלוסייה דתית-חרדית, תוך כדי תהליך השיווק. היזמה להתאמת התכנית לבניין עיר (להלן - התב"ע) בפרויקט

לאוכלוסייה הדתית-חרדית החלה כבר באוקטובר 2007, לפני כניסת השר לתפקידו, על ידי חברה פרטית, שרכשה כמחצית מיחידות הדיור שתוכננו בפרויקט. לשם כך היה על עיריית לוד או החברה הפרטית לפעול לשינוי התב"ע בשטחים שרכשה החברה. בפועל - משרד השיכון הוא שיזם ותכנן את שינוי התב"ע לכל הפרויקט. בביקורת לא נמצאו מסמכים שינמקו מדוע בחר משרד השיכון להתערב בפרויקט זה, להוביל את שינוי התב"ע ולהתאימה לאוכלוסייה הדתית-חרדית.

שיווק קרקעות במתחם נחלים

במתחם נחלים בפתח תקווה, שהיה באחריותה של הרשות, תוכננה בניית 1,200 יחידות דיור. לאחר שהרשות שיווקה כשליש מיחידות הדיור החלה עיריית פתח תקווה, בסיועו של שר השיכון לשעבר, לקדם תכנית חדשה שנועדה להתאים את התב"ע באזור לאוכלוסייה בעלת צביון דתי-חרדי.

יועץ השר קיים פגישה עם גורמים בעיריית פתח תקווה וסיכם עמם כי תקודם התכנית לניוד זכויות בנייה ממתחם נחלים לאזור אחר בעיר, בעקבות צמצום מספר יחידות הדיור שייבנו במתחם. יוצא אפוא שעוזר השר ניהל פגישות מקצועיות נקודתיות עם גורמים בעיריית פתח תקווה, בלי לשתף בהן את הגורמים המקצועיים ברשות. בנוסף, הנושא עלה גם בפגישות עבודה של השר עם מנהל הרשות.

מנהל הרשות והדרגים המקצועיים התנגדו לתכנית העירייה. ואולם, לאחר התערבותו של השר, שינה מנהל הרשות את עמדתו, והנחה את הדרגים המקצועיים לפעול בהתאם.

פינוי חווה ביער ירושלים

על קרקע בהיקף של 13.2 דונם ביער ירושלים, פעלה חווה טיפולית ללא היתר של הרשות. בינואר 2011 קבע בית המשפט כי יש לפנות את המקום לא יאחר מיולי 2011.

נמצא כי השר פנה לרשות על מנת לנסות להגיע לפשרה שתסדיר את פעילות החווה במקום, על אף פסק הדין האמור. הנושא עלה פעמים אחדות בחודשים ינואר-יוני 2011 בפגישות עבודה של השר ומנהל הרשות. כמו כן פעל יועץ השר, בשיתוף גורמים בעיריית ירושלים, למניעת פינוי החווה ולהסדרת פעילותה. בעקבות התערבות השר התחייבה הרשות לדון בבקשת העירייה להקצות את השטח על שמה, כדי שתכשיר את המשך פעילות החווה במקום.

הסדרת פעילותם הבלתי חוקית של בתי כנסת

על פי סקר שנערך עבור חברת עמידר, יש בירושלים דירות השייכות לרשות ומנוהלות על ידי חברת עמידר אשר משמשות שנים רבות כבתי כנסת ללא הסדר חוזי וללא תשלום. בביקורת נמצא כי השר פעל כדי להסדיר את פעילותם הלא חוקית של שני בתי כנסת - אחד בתל אביב-יפו ואחד בירושלים. להלן הפירוט:

1. **בית הכנסת בירושלים:** בית הכנסת פעל במבנה שהוחזק שנים רבות ללא הסדר חוזי וללא תשלום. נושא זה עלה בתכתובות שבין יועץ השר לעוזרת מנהל הרשות ובפגישות עבודה של השר ומנהל הרשות, בכוונה להגיע לפשרה בנוגע להמשך פעילותו.

נמצא, כי לאחר שלשכת השר החלה לטפל בנושא מול הרשות, קיבלה הנהלת הרשות החלטה הסותרת החלטה של המועצה (אם כי ציינה כי ההחלטה מחייבת הכנסת שינוי בהחלטת המועצה), שמטרתה להסדיר את מעמדו החוקי של בית הכנסת.

2. **בית הכנסת בתל אביב-יפו:** בית הכנסת פעל משנות השבעים של המאה העשרים ללא רשות הרשות, ובמאי 2001 ניתן פסק דין לפינויו. למרות זאת פעל השר כדי שהרשות תסכים לשינוי ייעוד הקרקע, ובית הכנסת יוכל להמשיך לפעול במקום.

השר פעל להסדרת פעילותם של שני בתי הכנסת, אשר פעלו בניגוד לחוק וקיים פגישות עבודה עם מנהל הרשות בנושא. לדעת משרד מבקר המדינה, היה על השר להעלות את הנושא העקרוני במליאת המועצה, כדי שתדון בו ותקבע מדיניות אחידה לטיפול בבקשות דומות.

מפעל תעשייה בטבריה

הרשות הקצתה לחברה מסוימת, ללא מכרז, קרקע להקמת מפעל תעשייה. אולם החברה פעלה בניגוד להסכם החכירה, כשבנתה אולם אירועים למטרות מסחריות במקום מפעל תעשייה, והרשות הגישה בקשה למתן צו מניעה שיאסור על הפעלת אולם האירועים במבנה.

נמצא, כי בעלי החברה פנו בעניין לשר, ובעקבות זאת פנו השר ואנשי לשכתו למנהל הרשות והעלו לפניו את הסוגיה פעמים מספר. בסופו של דבר משכה הרשות מבית המשפט את התביעה למתן צו מניעה נגד בעלי החברה, ופתחה במשא ומתן עמם בניסיון להגיע לפשרה.

בביקורת נמצאו תכתובות בין יועץ השר למנהל מחוז הצפון בנוגע להסדרת הפעילות במבנה או לחלופין - יציאה למכרז חדש לכל המרבה במחיר. נמצא כי בחודשים ינואר-אוגוסט 2011 עלה הנושא פעמים רבות בפגישות עבודה שונות של השר ומנהל הרשות. נראה כי מעורבותו של שר השיכון לשעבר גרמה לכך שהרשות שינתה את עמדתה וניסתה להגיע לפשרה עם חברה א', ולא המשיכה לפעול בדרך של מיצוי התביעה. לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לנהוג דין שווה במקרים דומים. פעילות ישירה באירוע נקודתי מעלה חשש של איפה ואיפה.

סיכום והמלצות

החוק קובע כי תפקיד רשות מקרקעי ישראל לנהל את מקרקעי ישראל, ותפקידה של מועצת מקרקעי ישראל לקבוע את המדיניות הקרקעית שהרשות פועלת לפיה, לפקח על פעולותיה ולאשר את הצעת תקציבה.

על פי החוק מסורה הסמכות לקבוע את המדיניות שעל פיה תפעל הרשות ולפקח על פעולותיה - רק למועצה כגוף.

ואולם הביקורת מצאה, כי בעקבות פניות שהגיעו ללשכת השר, המשמש גם יו"ר מועצת מקרקעי ישראל, נהג השר במקרים לא מעטים לפנות לרשות ולהעלות נושאים נקודתיים, עד כדי חשש להתערבות השר בעבודתה השוטפת של הרשות. זאת, בניגוד לעקרונות שקבע מבקר המדינה בנוגע ליחסי העבודה הרצויים בין השר לרשות, ושלדברי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה הוצגו והובהרו לו על ידיה.

מן הראוי כי בדיונים שמקיימים שר השיכון ומנהל הרשות אשר מועלים בהם גם נושאים פרטניים יישמרו גדרי ההתערבות האמורים וסיכומי הדיונים ייכתבו ויתועדו בקביעות, כדי שניתן יהיה לקיים מעקב אחר אופן ביצועם. כמו כן, בדיונים ובישיבות הנוגעים לשיווק פרויקטים שמקיים משרד השיכון יש לשתף גם נציג של הרשות.

מן הראוי ששר השיכון יקיים דיונים עקרוניים בסוגיות העומדות על הפרק במסגרת מועצת מקרקעי ישראל, בדרך של קביעת מדיניות אחידה ושוויונית לכלל האזרחים.

נוכח הליקויים שהועלו בדוח זה, מן הראוי שהיועץ המשפטי לממשלה יבהיר בהנחיותיו, את הגבולות בין קביעת מדיניות על ידי שר השיכון והאחריות המוטלת עליו מתוקף תפקידו, לבין התערבות בביצוע העבודה השוטפת ובמיוחד את גבולות ההתערבות של שר השיכון, המשמש גם יו"ר מועצת מקרקעי ישראל, בעבודה השוטפת של הרשות.



מבוא

לפי חוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 (להלן - החוק)⁴, תפקיד רשות מקרקעי ישראל (להלן - הרשות) לנהל את מקרקעי ישראל, ותפקידה של מועצת מקרקעי ישראל (להלן גם - המועצה) לקבוע את המדיניות הקרקעית שהרשות פועלת לפיה, לפקח על פעולותיה ולאשר את הצעת תקציבה. שר השיכון ושר האוצר ("השרים" כהגדרתם בחוק) ממונים שניהם יחד על ביצוע החוק ומוסמכים להתקין תקנות בכל הנוגע לביצועו.

שר הבינוי והשיכון (להלן - שר השיכון) משמש יו"ר מועצת מקרקעי ישראל (להלן גם - המועצה). החוק קובע כי תפקידי יו"ר המועצה הם, בין היתר, לכנס את ישיבות המועצה ולקבוע את מועדן, מקומן וסדר יומן. על פי החוק השר, כיו"ר המועצה, שותף לתהליך קביעת המדיניות הקרקעית ולפיקוח על רשות מקרקעי ישראל. השר יכול להעלות לדיון המועצה ולהכרעה סוגיות עקרוניות הנוגעות למדיניות הכוללת של הרשות ולסדרי העבודה ברשות.

תפקידה של המועצה לקבוע את המדיניות הקרקעית שהרשות תפעל לפיה, לפקח על פעולות הרשות ולאשר את הצעת תקציבה שייקבע בחוק; המועצה מתכנסת כמה פעמים בשנה כדי לדון בנושאים הקשורים למדיניות הקרקעית ולפעילות הרשות.

4 בתיקון מס' 7 לחוק רשות מקרקעי ישראל, התשס"ט-2009, שונה שמו של מינהל מקרקעי ישראל לרשות מקרקעי ישראל.

הרשות מיישמת את מדיניותה על ידי קביעת נהלים והחלטות הנהלה, אשר מטרתם, בין היתר, לטפל באופן שוויוני בנושא המקרקעין. החלטות המועצה מתקבלות בדרך של רוב קולות, ואולם ליו"ר המועצה יש קול הצבעה נוסף במקרה שהדעות שקולות. הרשות, בראשות מנהל הרשות, מוסמכת לנהל את קרקעות המדינה.

החוק קובע כי מנהל הרשות חייב להגיש למועצה דין וחשבון על פעולות הרשות אחת לחצי שנה. זהו למעשה כלי הפיקוח המרכזי שבידי המועצה שמטרתו לוודא שעקרונות המדיניות הקרקעית שקבעה מיושמים על ידי הרשות.

בחודשים פברואר-ספטמבר 2012 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי העבודה של שר הבינוי והשיכון עם הרשות בשנים 2009-2012, ובכלל זה קיומם של העקרונות בדבר גדרי ההתערבות המותרת של השר בעסקאות מסוימות ונושאים פרטניים של הרשות. בתקופה שנבדקה כיהן ח"כ אריאל אטיאס כשר הבינוי והשיכון (להלן - שר השיכון לשעבר או השר), מר מרדכי מרדכי כיהן כמנכ"ל המשרד ומר ירון ביבי כיהן כמנהל הרשות. הבדיקה נערכה בהנהלת הרשות ובמחוזותיה וכן במשרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון).

יחסי הגומלין בין שר השיכון לרשות

מנהל הרשות כפוף במישורין לשר השיכון, שהוא כאמור יו"ר המועצה המפקחת על עבודת הרשות. אולם, בדצמבר 1991 קבע בית המשפט המחוזי בחיפה⁵, כי הגוף המוסמך להחליט בנושא הקרקעות היא הרשות, החייבת להפעיל שיקול דעת, ואין היא מקבלת הוראות מהממונים עליה.

מבקר המדינה כבר קבע בדוח קודם⁶ כי מנהל הרשות "חייב להפעיל שיקול דעת עצמאי בעניינים שבטיפולו ולהימנע מלקבל הנחיות או הוראות ממי שלא הוסמך לתיתן לו". נוסף על כך קבע מבקר המדינה בדוחות קודמים⁷, כי כפיפותו האדמיניסטרטיבית של מנהל הרשות לשר, וכהונתו של השר גם בתפקיד יו"ר המועצה, אין בהם כדי להקנות לו סמכות לתת לרשות הוראות הנוגעות לדרך טיפולה בקרקעות שבניהולה. זאת ועוד, הגם ששר השיכון משמש יו"ר מועצת מקרקעי ישראל - ככלל אין זה בסמכותו להתערב בפעילותה השוטפת של הרשות ואף לא להנחותה בעניינים נקודתיים⁸, או להכריע בעניינים של הנזקים לשירותי הרשות. עם זאת, אין זה מן הנמנע, ששר השיכון יעסוק בהיבטים ניהוליים ובמיוקרים הנוגעים לפעילות ולתפקוד הרשות.

לשר השיכון, בתפקידו כיו"ר המועצה, ניתנו אם כן סמכויות לפקח על פעולות הרשות באמצעות המועצה.

במרץ 2013 מסרה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה למשרד מבקר המדינה, כי קיימה פגישות הן עם שר השיכון והן עם עוזרו, נוכח חששות שהגיעו אליה למעורבותו של עוזר השר בעניינים פרטניים בעבודת הרשות, כמו גם מעורבות מטעמו בעניינים שונים ובהם ביצוע פסקי דין לפינוי. גם בפני השר וגם בפני עוזרו הוצגו עקרונות משפטיים ברורים באשר לגדרי ההתערבות המותרת של

5 המר' (חיפה) 2878/91, יפרח אברהם בנין ופיתוח בע"מ ואח' נ' רשות מקרקעי ישראל (לא פורסם).
6 מבקר המדינה, דוח שנתי 2006 ב' 356, עמ' 759.
7 מבקר המדינה, דוח שנתי 42 (1992), עמ' 289; דוח שנתי 39 (1989), עמ' 359.
8 ראו דוח 2006 ב' 356, עמ' 760.

השר בפעילותה השוטפת של הרשות, הדומים לעקרונות שהוצגו בדוח הביקורת, והדברים הובנו היטב והובהרו למעלה מכל ספק.

נמצא, כי שר השיכון לשעבר נהג לקיים פגישות עבודה שבועיות או דו-שבועיות עם מנהל הרשות, ובהן נדונו פעמים רבות גם נושאים פרטניים הנוגעים לאדם, למוסד, לעמותה או לפרויקט ספציפיים שהיו באחריותה של הרשות. כמו כן פנה יועץ השר פעמים רבות לגורמי הביצוע ברשות כדי לקדם ולזרז את טיפולם בנושאים שונים. בשנת 2011 הועלו בפגישות העבודה עשרות נושאים שניתן להגדירם נושאים נקודתיים.

נמצא שבחלק מהמקרים שבהם טופלו נושאים נקודתיים על ידי השר ולשכתו, היו ליקויים העולים לכדי פעולות החורגות מגדרי ההתערבות של השר בעניינים פרטניים של הרשות, ואשר מעלים חשש כי התערבותו השפיעה על שיקול דעתה המקצועי של הרשות.

ללשכת השר מגיעות פניות, תלונות ובקשות רבות, שחלקן קשורות לנושאים שבאחריותה הישירה של הרשות, בנוגע לעסקה ספציפית או להסדרת מחלוקת כלשהי עם הרשות.

נמצא כי חלק ניכר מפניות אלו טופלו על ידי יועץ השר. בחלק מהפניות, השיב יועץ השר לפונים באופן ישיר, וחלק מהן הוא העביר לרשות לצורך קבלת תגובה. לעתים העלה השר כמה מהפניות בפגישות העבודה עם מנהל הרשות ולעיתים אף פעלה לשכתו באופן אינטנסיבי על מנת לקדם טיפול בפניות מסוימות, דבר שעשוי להתפרש כמתן עדיפות לפניות מסוימות על פני אחרות.

בתשובתו לפניית משרד מבקר המדינה מדצמבר 2012, ציין שר הבינוי והשיכון, כי לאחר כניסתו לתפקיד נוכח לדעת שהרשות אינו נוהגת לתת מענה מנומק בתוך זמן סביר לפונים אליה ולנוקקים לשירותיה. בצר להם פונים האזרחים לשר ומצפים ממנו שידאג כי השירות שהרשות תספק להם יהיה מהיר ובהיר יותר. עוד ציין השר בתשובתו, כי העלאת הנושאים הפרטניים הייתה בעיקר לצורך קבלת דיווח על אופן התקדמות הטיפול, ולא למציאת פתרון לבעיה.

מנהל הרשות כתב למשרד מבקר המדינה בינואר 2013 כי לדעתו, העלאת פניות אזרחים המגיעות ללשכת השר, נוכח ניסיונם הכושל לקבל תשובה עניינית ומנומקת מהרשות, היא הליך לגיטימי, ואין הוא רואה בכך התערבות של השר בענייני הרשות.

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה כתבה למשרד מבקר המדינה במרץ 2013 כי העקרונות המוצגים בדוח זה הם גם העקרונות שהוצגו והובהרו למנהל הרשות הנוכחי, לשר הבינוי והשיכון לשעבר ולעוזרו, והם הובנו היטב מעל לכל ספק.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי שככלל, השר יפקח על אופן הטיפול של הרשות בפניות המגיעות אליה באמצעות המועצה, ובמסגרתה יועלה לדיון אופן הטיפול בפניות בנושא מערכתי. השר יכול לעקוב אחר המענה שנתן הדרג המקצועי לפונים אליו. אולם פיקוח, מעקב וטיפול אישי אינטנסיבי של השר או עוזרו בנושאים פרטניים, לעתים ללא מעורבות הדרג המקצועי, מעוררים חשש למתן עדיפות לפניות מסוימות על פני אחרות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי ששר השיכון יבחן סוגיות שבהן עולים נושאים עקרוניים הנוגעים למדיניות כוללת, ויקיים דיון במועצה כדי לקבוע מהי המדיניות הראויה. וכך, אם יוחלט על שינוי מדיניות הוא ישפיע באופן שווה על כל בעלי העניין בסוגיות האמורות וגם במקרים דומים בעתיד.

כמו כן, לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הליקויים שהועלו בדוח זה, מן הראוי שהיועץ המשפטי לממשלה יבהיר בהנחיותיו את הגבולות בין קביעת מדיניות על ידי שר השיכון והאחריות המוטלת עליו בנוגע לתפקידו לבין ההתערבות בביצוע העבודה השוטפת, ובמיוחד את גבולות ההתערבות של שר השיכון, המשמש גם יו"ר מועצת מקרקעי ישראל, בעבודה השוטפת של הרשות.

בתשובתו לפניית משרד מבקר המדינה ממאי 2013 מסר שר השיכון לשעבר, שהוא תומך בהמלצת משרד מבקר המדינה, כי היועץ המשפטי לממשלה יעגן בהנחיותיו את ההנחיה הכללית לגבי הגבולות בין קביעת מדיניות על ידי השרים והתערבות בביצוע, תוך שימת דגש להנחיה מתאימה לגבי גבולות ההתערבות של שר השיכון, המשמש כיו"ר מועצת מקרקעי ישראל, בעבודה השוטפת של הרשות.

חובת התייעוד והשקיפות לפי כללי המינהל התקין

בג"ץ⁹ קבע בין השאר כי: "הפרוטוקול הוא כלי לשיקוף המציאות. השיקוף של המציאות יכול להיות מלא או מתומצת". נוסף על כך, הפרוטוקול הוא גם כלי עבודה המאפשר לעקוב אחר ההחלטות שהתקבלו ואופן יישומן.

בבדיקה נמצא כי הנושאים לפגישות העבודה בין שר השיכון למנהל הרשות אמנם הועברו בדואר אלקטרוני מיועץ השר למנהל הרשות, אך הסיכומים לא תועדו ולא נשמרו באופן סדור, כך שלא ניתן ללמוד מהם על מהלך הדיון, על עמדות הצדדים ואם התקבלו בפגישות אלה החלטות מחייבות.

בביקורת נמצא מקבץ מקרי של רשימות נושאים שכתב יועץ שר השיכון לקראת אותן פגישות, אך רק לחלק מהנושאים נמצאו סיכומים שכתב באופן תמציתי ולא ברור. כמו כן לא ניתן לדעת אם כל הנושאים אכן הועלו בפגישות, ולא תמיד ניתן ללמוד מהסיכומים מה הן ההבנות או ההסכמות שהושגו, אם בכלל, בין מנהל הרשות לשר. מהמסמכים גם לא ברור מה היו שיקולי לשכת השר בבחירת הנושאים שיועלו בפגישות העבודה עם מנהל הרשות.

בתשובתו לפניית משרד מבקר המדינה ממאי 2013 ציין שר השיכון לשעבר, כי לא פעם פגישה התבטלה ונושא נשלח כמצע לדיון פעם או פעמיים נוספות, מבלי שנדון כלל.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מן הראוי שיישמרו המסמכים שבהם צוינו הנושאים שעלו בפגישות העבודה של השר ומנהל הרשות, ושסיכומי הפגישות יתועדו באופן סדור ויהיו מקובלים על המשתתפים בהן. בדרך זו ניתן היה לנהל מעקב אחר יישום ההחלטות שהתקבלו.

9 בג"ץ 3751/03, יוסי אילן נ' עיריית תל אביב יפו ואח', פ"ד נט(3) 817.

פרויקט "בנה ביתך" - "הרשמה והגרלה" בבית שאן

שיווק הקרקעות לבניה עצמית - "בנה ביתך", בשכונה הדרום-מערבית בבית שאן תוכנן תחילה במסגרת של מכרז פומבי לכל המרבה במחיר בשלהי שנת 2011. ואולם, התערבותו של שר השיכון לשעבר הביאה לידי שיווקן בדרך של "הרשמה והגרלה", שיטה שבה המחיר נקבע והזוכה הוא מי שנרשם ועלה בגורל, ולא זה שהציע את המחיר הגבוה ביותר. להלן הפרטים:

החלטת הרשות בנוגע לאופן השיווק

חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), מחייב את המדינה, או כל תאגיד ממשלתי או מקומי, להתקשר בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין על פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו. בהתאם לכך קובעת החלטת מועצת מקרקעי ישראל כי קרקע תשווק בדרך של מכרז.

בהחלטה האמורה המועצה ציינה כי באזורי עדיפות לאומית¹⁰ תתאפשר הקצאת קרקע גם בדרך של הרשמה והגרלה, וקבעה כללים בנוגע לאפשרות זו.

לקראת אמצע שנת 2011 החל מחוז הצפון ברשות מקרקעי ישראל בהכנות למכרז פומבי לציבור הרחב, לשיווק מגרשים לבנייה עצמית של יחידות דיור בשכונה הדרום-מערבית בבית שאן, הנמצאת באזור עדיפות לאומית.

ביוני 2011 פנה ראש עיריית בית שאן לרשות וטען כי סוכם עם משרד השיכון על שינוי מתכונת השיווק ממכרז בשיטת "לכל המרבה במחיר" לשיטה של הרשמה והגרלה.

הרשות התנגדה לבקשה, כיוון שבמקום שבו צפוי כי הביקוש יעלה על ההיצע - היא ומשרד השיכון מפרסמים מכרזים פומביים בלבד, כפי שקרה בשנים האחרונות בשיווק המגרשים בשכונה זו. ולכן - מהיבט הכלכלי והמינהלי - לדעת הרשות לא היה מקום לשווק בשכונה מגרשים בדרך של הרשמה והגרלה.

בעקבות תשובת הרשות פנה ראש עיריית בית שאן לשר השיכון, וביקש את התערבותו האישית לשינוי שיטת שיווק המגרשים בבית שאן ממכרז להגרלה.

השר העלה את נושא מתכונת שיווק הקרקעות בבית שאן בפגישות העבודה שלו עם מנהל הרשות ביוני ובאוגוסט 2011. הנושא אף עלה בתכתובות שבין יועץ השר להנהלת הרשות ביולי 2011.

בדיון פנימי שהתקיים במשרד השיכון (אוקטובר 2011), ללא נוכחות איש מגורמי הרשות, סיכם מנכ"ל משרד השיכון, כי יש לשווק את המגרשים בשיטת הרשמה והגרלה, ולהוסיף לשיווק עוד יחידות דיור, בעקבות הצפי לביקוש מוגבר בבית שאן. במסמכים לא נמצאו נימוקים לצורך בהחלפת שיטת השיווק.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 מסר שר השיכון לשעבר, כי ביקש ממנכ"ל המשרד שבעתיד יזומנו נציגי הרשות לכל הישיבות בראשותו העוסקות בנושאי שיווק.

כמו כן מסר השר, כי אכן הגיעה אליו פנייתו של ראש העירייה, ולאחר שהתברר כי יתרות המגרשים המתוכננים לשיווק בעיר עולים על הביקוש, החליט מנהל הרשות לאשר את השיווק במסלול "הרשמה והגרלה".

10 אזורי עדיפות לאומית א' ו-ב' שנקבעו בהחלטת ממשלה מס' 721 מ-24.1.93 כפי שתוקנו מפעם לפעם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2013 מסר מנכ"ל משרד השיכון כי ההחלטות בנוגע לאופן שיווק המגרשים על ידי המשרד אינן מהוות החלטה סופית, אלא קביעת עמדתו של המשרד, המועברות לאישור הרשות. במקרה של התנגדות הרשות להחלטות שקיבל המשרד, פרסום המכרז נעצר והנושא עולה לדיון בין הגופים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2013 כתב מנהל הרשות דאז כי הוא התנגד לשיווק המגרשים בדרך של הרשמה והגרלה, וכי ההחלטה הסופית על אופן השיווק התקבלה לאחר סיום תפקידו ברשות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לא נמצאה החלטה של הרשות בנוגע לשינוי שיטת השיווק בבית שאן, וגם לא נמצאה תכתובת עם משרד השיכון המצביעה על הסכמת הדרג המקצועי ברשות לשינוי שיטת השיווק והנימוקים שהביאו לשינוי זה. למרות זאת, הגורמים המקצועיים במשרד השיכון הודיעו לרשות ולמחוז הצפון, באמצעות הדואר האלקטרוני, כי השיווק יבוצע בדרך של הרשמה והגרלה. כאמור, בדרך כלל, הרשות לא נקטה בדרך זו במקרים דומים והיא כרוכה בהפסד כספי לרשות בהשוואה לשיווק קרקע בשיטת מכרז לכל המרבה במחיר.

לא זו אף זו, בנובמבר 2011, לאחר החלטת מנכ"ל משרד השיכון, פרסם דובר המשרד הודעה ולפיה שיווק הקרקע בשיטת הרשמה והגרלה בבית שאן, בוצע לאחר מאבק שהוביל השר, והוא שקיבל את ההחלטה שלא לערוך במקום מכרז פומבי לכל המרבה במחיר.

יוצא אפוא, שלפי הודעת דובר המשרד, שר השיכון לשעבר, הוא שהחליט על שיווק המגרשים בדרך של הרשמה והגרלה בשכונה הדרומית-מערבית בבית שאן, בניגוד להחלטה הראשונית של הרשות לשווק את הקרקע בדרך של מכרז פומבי, כפי שבאה לידי ביטוי במסמכים. כמו כן, בדיון שקיים מנכ"ל משרד השיכון בנושא, לא השתתף אף גורם מטעם הרשות.

בסופו של דבר בפברואר 2012 פרסמה רשות מקרקעי ישראל את המכרז לבנייה עצמית צמודת קרקע בשיטת "בנה ביתך", של 148 יחידות דיור ב-107 מגרשים בגדלים שונים, ובה קבעה כי שיווק כל המגרשים יתבצע בדרך של "הרשמה והגרלה".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי שיטת שיווק הקרקעות ל"בנה ביתך" במכרז נקבעה על ידי הרשות, שהכינה את שיווק הקרקע בבית שאן בדרך של מכרז פומבי. העלאת הנושא על ידי השר הביאה לשינוי שיטת השיווק בבית שאן, בניגוד לכוונת הרשות ובלא שנמצאו הנימוקים לכך. נוכח זאת, מוטב שהחלטות מסוג זה יובאו על ידי השר לדיון במועצה.

אופן ניהול המכרז על ידי הרשות

התכנית לבניית יחידות דיור בשיטת הרשמה והגרלה בשכונה הדרומית-מערבית בבית שאן הייתה משותפת למשרד השיכון ולרשות מקרקעי ישראל. השיווק אמור היה להתבצע בהתאם להחלטה של המועצה הקובעת את הכללים בנוגע לזכאים, למחיר הקרקע וכיו"ב. בדיקת סדרי ניהול העסקה, לאחר שינוי המתכונת, מעלה עוד ליקויים, ובהם אופן קביעת מחיר הקרקע; מאפייני האוכלוסייה הרשאית להירשם להגרלה ותנאי ההשתתפות. להלן הפירוט:

1. על פי החלטת המועצה מחיר הקרקע לבני המקום בשיטת הרשמה והגרלה הוא 91% מערך הקרקע בכפוף להנחת אזור, בהתאם למפת אזורי העדיפות הלאומית שקבעה הממשלה (להלן - אופציה א'), אולם אם התקיים מכרז פומבי באותה שנה ובאותו אזור, מחיר הקרקע לבני המקום ייקבע בהתאם למוצע המחירים שהתקבלו במכרז (להלן - אופציה ב'). בפועל פעלה הרשות על פי אופציה א', כלומר בהתאם להנחת אזור, אף שבאותה שנה פורסם מכרז קרקע פומבי בשכונה זו. כתוצאה מכך הוזל¹¹ מחיר הקרקע באופן ממשי לעומת המתחייב מהחלטות המועצה - מהלך שגרם אבדן הכנסות למדינה של כ-8.1 מלש"ח.

2. החלטת המועצה מגדירה כללים לקביעת מחיר הקרקע בשיטת הרשמה והגרלה שיוקצו לבני המקום. בפועל הוקצו מחצית המגרשים בשכונה לתושבים שאינם בני המקום, שזכו גם הם לקבל את הנחת הרשות על מחיר הקרקע לבני המקום.

בתשובתו לפניית משרד מבקר המדינה מפברואר 2013 מסר מנהל הרשות דאז, כי להבנתו, החלטת המועצה מחייבת שיוק מחצית מיחידות הדיוור במכרז פומבי ומחצית בדרך של הרשמה והגרלה לבני המקום, כאשר המחיר, לבני המקום, צריך להיקבע בהתאם למוצע המחירים שהתקבל במכרז הפומבי.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי גם לפי פרשנות זאת, שיוק המגרשים בשכונה הדרומית-מערבית בבית שאן בדרך של הרשמה והגרלה בוצע שלא על פי החלטת המועצה. כל המגרשים שיוקו בשיטת "הרשמה והגרלה" ולא רק מחציתם, ולא נמצא כל נימוק או סיבה לכך.

3. לעתים קרובות מפרסמים רשות מקרקעי ישראל ומשרד השיכון מכרזים משותפים לשיוק קרקע, כך ששני הגופים אמורים לפעול בתיאום וליצור אחדות בתנאי המכרזים.

בשל תכיפות הפרסום של המכרזים המשותפים הללו והמשמעות הרבה של תוצאות כל מכרז קרקע, נדרש נוהל עבודה שיגדיר דרכי עבודה ותחומי אחריות ברורים בין משרד השיכון לרשות.

במאי 2011, בפגישת עבודה של שר השיכון לשעבר עם מנהל הרשות דאז, הוחלט כי מנהל הרשות יכין טיוטת הצעה לנוהל עבודה משותף להכנת מכרזים לרשות ולמשרד השיכון, והיא תועבר למנכ"ל משרד השיכון.

עד מועד סיכום הביקורת, לא הוכן נוהל עבודה משותף לרשות ולמשרד השיכון. כמו כן, לא נמצא כי הרשות הכינה טיוטת הצעה לנוהל עבודה משותף, כפי שסוכם בין השר למנהל הרשות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 כתב שר השיכון לשעבר, כי חלוקת התפקידים משתנה מפרויקט לפרויקט, וקשה לקבוע בה מסמרות. עם זאת, אחד הנושאים המרכזיים שהוא מצא לנכון לקדם הוא שיתוף הפעולה שבין משרד השיכון לרשות מקרקעי ישראל.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2013 כתב מנכ"ל משרד השיכון כי הוא מכיר בחשיבות נוהל עבודה משותף בין המשרד לרשות והוא יפעל עם מנהל הרשות לקדם את הכנתו כבר בתקופה הקרובה.

11 במכרז "הרשמה והגרלה", המחיר נקבע על כ-42 ש"ח למ"ר לעומת כ-184 ש"ח למ"ר במכרז הפומבי שתוצאותיו פורסמו במרץ 2011. כלומר כ-23% בלבד לעומת המכרז הפומבי.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה שהשר או מי מטעמו יעקוב אחר ביצוע ההנחיה להכין טיוטת הצעה לנהל עבודה משותף, ויודא כי היא אכן יושמה. על משרד השיכון והרשות להסדיר בהקדם נוהל עבודה משותף ולהגדיר בו תחומי אחריות ברורים.

שיווק קרקעות בפרויקט "אחיסמך" בלוד

1. פרויקט אחיסמך יועד לחזק את העיר לוד באוכלוסייה מבוססת וחזקה בעלת מאפיינים סוציו-אקונומיים גבוהים. על פי התכנון המקורי¹² כללה תכנית רשות מקרקעי ישראל שיווק של 3,000 יחידות דיור במתחם. הפרויקט אושר בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה בשנת 2002, ובדצמבר 2006 פדתה הרשות חלק מקרקעות מושב אחיסמך להקמת הפרויקט.

בדיון שהתקיים באוקטובר 2007 במחוז המרכז של רשות מקרקעי ישראל (להלן - מחוז המרכז), ביקשו באי כוח המושב ורוכשים פוטנציאליים ממנהל מחוז המרכז דאז, להקים שכונה בעלת אופי דתי-חרדי בסמוך למושב אחיסמך. בא כוח הקונים ציין במהלך הדיון, כי הם מעוניינים להקים שכונה של 3,000 יחידות דיור למגזר הדתי-חרדי.

יצוין כי התכנון המקורי של השכונה לא התאים לאוכלוסייה דתי-חרדית שבעבורה יש צורך בצמצום מספר הקומות בבניינים, בהוספת מבני ציבור כמו גני ילדים ובתי ספר נפרדים לבנים ולבנות, בתוספת של בתי כנסת ועוד.

מנהל מחוז המרכז הסכים להוסיף למכרוז הערה ולפיה יחידות הדיור ישווקן לאוכלוסייה הדתית-חרדית כמתחם אחד, וזאת בכפוף לאישור הנהלת הרשות ובהסכמת עיריית לוד. כמו כן הבהיר, כי שינוי התכנון ייעשה לאחר המכרז, ובמכרז תירשם הערה על כוונת השינוי.

חברת יזמות ובנייה פרטית (להלן - החברה) רכשה זכויות לבניית 1,200 יחידות דיור בפרויקט, אך מאחר שתכנון השכונה המקורי לא התאים לאוכלוסייה הדתי-חרדית, פנתה החברה לרשות וביקשה לשנות את התכנית לבניין עיר (להלן - תב"ע) - כך שתתאים לאוכלוסייה זו. בדיון שהתקיים במחוז המרכז אמר מהנדס עיריית לוד כי יש צורך ליוזם שינוי תב"ע לתכנית, כדי להתאימה למגזר החרדי. הרשות הציעה כי הדרישה למימון השינוי תיחתם בין העירייה לחברה.

החברה פנתה גם לוועדה המקומית לתכנון ובנייה (להלן - הוועדה המקומית) וביקשה להתאים את התכנון לאוכלוסייה בעלת צביון דתי-חרדי. גם הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה (להלן - הוועדה המחוזית) דנה בשאלת אוכלוסיית היעד בפרויקט, ודרשה מהוועדה המקומית להכין תכנית מפורטת הקשורה לשינוי אוכלוסיית היעד בשכונה.

נמצא, כי לאחר החלטת הוועדה המחוזית החל משרד השיכון להכין תכנית לשינוי התב"ע, כדי להתאימה כולה לאוכלוסייה החרדית. התכנית כונתה "תכנית הצל". לא נמצאו מסמכים שיבהירו מה היו השיקולים של משרד השיכון שהביאו אותו להתערב דווקא בפרויקט זה, אף שהוא לא נמצא בתחום אחריותו.

12 תכנית בניין עיר (תב"ע) לד/8100 - אחיסמך הגדולה שאושרה על ידי מחוז המרכז במשרד הפנים ב-31.10.02.

מהאמור לעיל עולה כי אף שהחברה שרכשה זכויות לבניית כ-1,200 יחידות דיור בפרויקט היא חברה פרטית, ושיווק הקרקע והפרויקט הוא באחריותה של רשות מקרקעי ישראל - היה זה משרד השיכון שזים וקידם את הכנת תכנית הצל. בהתערבותו של משרד השיכון יש כדי ליצור מראית עין של מתן עדיפות לאוכלוסייה מסוימת על פני אוכלוסייה אחרת ויתכן, שלולא התערבות משרד השיכון, תכנית הצל לא היתה מקודמת והמכרז היה משווק בהתאם למתווה הקודם ללא התאמה לאוכלוסייה בעלת צביון דתי.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 אישר שר השיכון לשעבר כי המשרד קידם את הכנת תכנית הצל לשכונת אחיסמך, כפי שקידם, תכנון ושיווק אתרים אחרים בעיר. עוד הוסיף השר, כי המשרד היה מעורב בעיר לוד גם מכוח החלטת ממשלה, ולפיכך היה זה אך טבעי שייקח על עצמו לקדם את תכנית הצל - כפי שדרשה הוועדה המחוזית.

משרד מבקר המדינה מציין כי שיווק פרויקט אחיסמך היה באחריותה הבלעדית של הרשות, והרשות אף הציעה כאמור, כי בקשת החברה הפרטית לשינוי התב"ע והמימון שלה תיחתם בין העירייה לחברה ללא מעורבותה של הרשות. כאמור, יתכן, שללא התערבות משרד השיכון, המכרז היה משווק בהתאם למתווה הקודם ללא התאמה לאוכלוסייה בעלת צביון דתי.

בתשובתו לפניית משרד מבקר המדינה ממאי 2013 ציין שר השיכון לשעבר, כי היתה זו הרשות שהציעה, כי משרד השיכון הוא זה שיקדם את התכנון הראשוני (מה שמוגדר כתכנית הצל).

בתשובתו לפניית משרד מבקר המדינה מינואר 2013 מסר מנכ"ל משרד השיכון כי לאחר דרישת הוועדה המחוזית להכנת התכנית, פנו העירייה והרשות למשרד בבקשה שיכין את תכנית הצל לשכונה.

משרד מבקר המדינה מציין כי לא נמצאו מסמכים המתעדים את הפנייה האמורה לעיל למשרד השיכון מהרשות או מעיריית לוד.

2. בדיון שהתקיים בהנהלת הרשות בדצמבר 2010 סוכם כי פרויקט אחיסמך ישווק בחלוקה לארבעה מתחמים - שניים ישווקו על ידי הרשות ושניים על ידי משרד השיכון, כאשר תכנית הצל, החלטות הוועדה המחוזית וכל מסמך רלוונטי אחר יצורפו לחוברת המכרז.

בדצמבר 2010 פרסמה הרשות מכרז לשיווק קרקע לבניית 736 יחידות דיור בשני מתחמים בפרויקט אחיסמך, ובמקביל פרסם משרד השיכון מכרז, לשיווק קרקע לבניית 592 יחידות דיור בשני המתחמים האחרים בפרויקט במסגרת "מחיר למשתכן"¹³. לחוברת המכרז צורפה החלטת הוועדה המחוזית הנוגעת לתכנית הצל.

מהאמור לעיל עולה כי שכונת אחיסמך הוסבה כולה למגורים לאוכלוסייה הדתית-חרדית. שינוי תב"ע בפרויקט אחיסמך כדי להתאימו לאוכלוסייה הדתית-חרדית החל כבר באוקטובר 2007, לפני כניסת השר לתפקידו, ביזמת חברה פרטית, שרכשה כמחצית מיחידות הדיור שתוכננו בפרויקט. לשם כך היו אמורים העירייה או היזם לפעול לשינוי התב"ע בשטחים שרכש היזם, אך בפועל היה זה משרד השיכון, שקידם את תכנית הצל, לכל הפרויקט. בהתערבותו של משרד השיכון יש כדי ליצור מראית עין של מתן עדיפות לאוכלוסייה מסוימת.

13 התחרות במכרז זה היא על המחיר המרבי והסופי למ"ר למשתכן לדירות הקטנות.

שיווק קרקעות במתחם נחלים

1. שינוי התכנית במתחם נחלים: בדצמבר 2006 פדחה הרשות קרקעות ממושב נחלים, שינתה את ייעוד הקרקע מחקלאות למגורים ותכננה לבנות בשטח 1,200 יחידות דיור - תכנית שאושרה על ידי הוועדה המחוזית. כפיצוי קיבל המושב מהרשות -27% מהשטח שמכר לרשות. במאי 2006 העביר משרד הפנים את שטח הפרויקט המתוכנן מהמועצה האזורית חבל מודיעין לאחריותה של עיריית פתח תקווה (להלן - מתחם נחלים).

החל בנובמבר 2006 קיימה הוועדה המקומית בפתח תקווה דיונים אחדים בנוגע לתכנית הקיימת, והחלה לקדם תכנית אחרת למתחם נחלים, כדי שתתאים לאוכלוסייה הדתית-חרדית. ואולם, בשל התנגדות הרשות לא אושרה התכנית בוועדה המחוזית והיא נגנזה.

2. ניוד זכויות בנייה ממתחם נחלים למתחם "זקן השומרים": בשנת 2008 החלה עיריית פתח תקווה לקדם תכנית חדשה ושווה למתחם נחלים שתקטין את מספר יחידות הדיור במתחם. במאי 2008 כתב מנהל הרשות דאז לראש עיריית פתח תקווה, כי הוא מתנגד לתכנית שהעירייה מקדמת, ואף ציין כי הקטנת מספר יחידות הדיור תחייב את הרשות להגיש תביעה לפיצוי בגין ירידת ערך הקרקע.

מתכתובות שהתקיימו בין מנהל מחוז המרכז ברשות לסמנכ"ל שיווק וכלכלה ברשות עולה כי חרף רצונו של מחוז המרכז לשווק יחידות דיור רבות ככל האפשר כדי להתגבר על המחסור בשוק, החליט השר, בשיתוף הנהלת הרשות, לעצור את שיווקן של יחידות הדיור שנותרו לשיווק במתחם נחלים, ככל הנראה כדי לאפשר לעירייה לקדם את תכניתה.

ביוני 2010 ביקש ראש עיריית פתח תקווה ממנהל הרשות דאז לצמצם את מספר יחידות הדיור המתוכננות להיבנות במתחם נחלים כדי שלא תהיה במקום בנייה רוויה מדי שתפגע במרקם השכונה הדתית, ולהעביר את זכויות הבנייה של 200 יחידות הדיור, שלא ייבנו במתחם, למתחמים אחרים בעיר, שזכויות הבנייה בהם שייכות לרשות מקרקעי ישראל.

מנהל הרשות והיועץ המשפטי שלה התנגדו לבקשה, משום שעל פי נתונים שהיו בידי הרשות, היה ביקוש רב לדירות במתחם נחלים מצד ציבור מסורתי, ולכן לא היה מקום, לדעתם, להיענות לבקשת ראש העירייה.

למרות זאת נמצא, כי ביולי 2010, חודש לאחר שמנהל הרשות סירב להיענות לבקשת ראש העירייה, התקיים דיון בלשכת השר בנושא מתחם נחלים, ובו דנו בבקשת העירייה לנייד זכויות בנייה ממתחם זה לאזורים אחרים בעיר. על פי סיכום הדיון, אם תקבל הרשות פיצוי בגין הפחתת מספר יחידות הדיור בתכנית, היא תקבל את תכנית העירייה לנייד זכויות ממתחם נחלים למתחמים אחרים.

עוד נמצא, כי בנובמבר 2010 התקיים דיון בנוגע למתחם נחלים בהשתתפות יועץ שר השיכון וגורמים בעיריית פתח תקווה וללא אנשי הרשות, ובו סוכם כי תקודם תכנית להעברת זכויות בנייה של יחידות דיור ממתחם נחלים למתחם "זקן השומרים" בעיר.

הנושא עלה כמה פעמים בפגישות עבודה של השר עם מנהל הרשות, ובמאי 2011 סוכם כי מנהל הרשות יחתום על התכנית.

רשות מקרקעי ישראל משווקת בדרך כלל קרקעות מתוכננות, כך שהזכויות בתכנית ידועות מראש והן סופיות. שווי הקרקע נקבע בעיקר בשל הזכויות הקבועות בה. בדצמבר 2011 שיווקה הרשות קרקע במתחם נחלים, על פי התכנית המקורית של הרשות, אך הוסיפה הערה בחוברת המכרז, ולפיה

עיריית פתח תקווה מנסה לקדם שינוי בתכנית. מהות השינוי הייתה כאמור - הפחתת זכויות הבנייה במתחם.

משרד מבקר המדינה השווה את התוצאות של מכרז זה לתוצאות מכרז שפורסם שנה קודם לכן, בדצמבר 2010, במתחם נחלים. נמצא, שהמחיר שהתקבל במכרז משנת 2010 היה גבוה יותר מהמחיר שהתקבל במכרז החדש מדצמבר 2011. אף שהמחיר הממוצע ליחידת דיור שקבע השמאי כבסיס למכרז היה גבוה ב-24% במכרז מדצמבר 2011 לעומת המכרז מדצמבר 2010 - המחיר שהתקבל בסופו של דבר היה נמוך ב-44% מהמחיר הממוצע ליחידת דיור שהתקבל שנה קודם לכן.

לדעת משרד מבקר המדינה, הוספת ההערה בדבר הכוונה לשנות את תכניות הבנייה כך שזכויות הבנייה במתחם יפחתו תרמה לתוצאות המכרז.



מהאמור לעיל עולה, כי לאחר פגישות העבודה עם השר בעניין מתחם נחלים, שינה מנהל הרשות את עמדתו, והפך ממתנגד לתכנית העירייה לתומך בה. יועץ השר קיים פגישה עם גורמים בעיריית פתח תקווה וסיכם עמם כי תקודם התכנית לניוד זכויות בנייה ממתחם נחלים למתחם "זקן השומרים".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שבמקרים שבהם השר או גורם מטעמו מקיים פגישות מקצועיות בעניינים נקודתיים הנוגעים לפעילות של הרשות, יודא שישותפו בהן גם הגורמים המקצועיים ברשות.

פינוי חווה ביער ירושלים

משנת 1977 ניהל האפוטרופוס לנכסי נפקדים הליכים משפטיים לפינוי של אדם שמשנת 1968 החזיק בקרקע בהיקף של 13.2 דונם ביער ירושלים, ובנה בשטח חוות סוסים טיפולית (להלן - הפולש) בלי שקיבל לכך היתר של הרשות. אולם הליכי ההוצאה לפועל עוכבו כדי למצוא הסדר לעניין.

בספטמבר 2001 פסק בית המשפט כי על הפולש לפנות את השטח ולשלם לרשות הוצאות משפט, ואף התיר לרשות להגיש נגדו תביעה כספית. בדצמבר 2003, לאחר שהפולש עדיין לא פינה את השטח, נפתח לו תיק בהוצאה לפועל לביצוע פסק הדין.

בשנת 2005 החלו רשות מקרקעי ישראל והפולש לחפש פתרון שיהיה מוסכם על שניהם.

במאי 2007 סוכם עם עיריית ירושלים שהיא תיזום שינוי תב"ע לאזור, והרשות לא תתנגד לשימוש חורג ולהמשך פעילות החווה. ואולם בשל אי-התקדמות התכנית מצד עיריית ירושלים, פנתה הרשות לבית המשפט המחוזי בפברואר 2009 בבקשה לקבוע את התיק לדיון, כדי לקדם את הטיפול בפינוי.

ביוני 2009 פנה הפולש לשר השיכון לשעבר וביקש ממנו עזרה בהפסקת הליכי הפינוי שמנהלת נגדו הרשות בבית המשפט, עד שיימצא פתרון קבוע שיאפשר את המשך פעילותה של החווה. ביולי

אותה שנה פנה יועץ שר השיכון לעוזרת מנהל הרשות וכתב כי מבדיקה שערך נראה כי הפולש מנסה להכשיר את הבנייה באמצעות הוועדה המקומית, והוא (יועץ השר) מבקש את עזרתה.

מהאמור לעיל עולה, כי למרות קיומו של פסק דין לפינוי של הפולש עוד משנת 2001, ואף שזה יותר משנתיים שעיריית ירושלים לא קידמה את שינוי התב"ע, והרשות הגישה בקשה לבית המשפט המחוזי לקבוע דיון בנושא הפינוי - מצא לנכון יועץ שר השיכון לפנות פעמיים לעוזרת מנהל הרשות בבקשת עזרה בנושא.

עוד נמצא, כי יועץ שר השיכון אף פנה במרץ 2010 ליושב ראש הוועדה המקומית (המשמש גם סגן ראש עיריית ירושלים), וביקש ממנו כי העירייה תשקול לשנות את התב"ע עקב תמיכתה העקבית בהקמת החווה במשך שנים, והרשות תקצה את השטח לעירייה בהתאם לכללים הרגילים.

בעקבות מכתבו של יועץ שר השיכון פנה סגן ראש עיריית ירושלים למנהל הרשות, וביקש שהרשות תקצה את שטח החווה לעיריית ירושלים, לצורך שינוי התב"ע והכשרת החווה הקיימת במקום.

נמצא, כי הנושא עלה כמה פעמים בשנת 2010 בפגישות העבודה של מנהל הרשות ושר השיכון, ובסיכום אחת הפגישות, במרץ 2010, אף נכתב, כי הרשות תדון בבקשת העירייה להקצאת השטח על שמה.

בינואר 2011 קבע בית המשפט המחוזי בירושלים, כי יש לפנות את החווה לא יאחר מחודש יולי באותה שנה. בעקבות זה פנה במאי 2011 סגן ראש עיריית ירושלים למנהל הרשות וביקש ממנו ארכה לפינוי המקום, כדי שהעירייה תספיק להכין תכנית לחלקה זו, כך שיוכלו להכשיר את החווה ואת הפעילות הנעשית בה.

נמצא, כי אף על פי שניתן פסק דין של בית המשפט שהורה על פינוי החווה עד יולי 2011, שוב עלה הנושא כמה פעמים בפגישות עבודה ובהתכתבויות של השר ומנהל הרשות בחודשים ינואר-יוני 2011, ובפנייתו של יועץ השר לגורמים בעיריית ירושלים בניסיון להגיע להסדר בעניין המשך פעילותה של החווה.

בסופו של דבר בוצע הפינוי על ידי ההוצאה לפועל בינואר 2012, בהתאם לצו בית המשפט.

לדעת משרד מבקר המדינה, התנהגות השר, בנסיבות המתוארות לעיל, חרגה מגדרי ההתערבות של שר השיכון בענייני הרשות, עד כדי חשש להתערבות לא ראויה בעבודתה השוטפת של הרשות.

הסדרת פעילותם הבלתי חוקית של בתי כנסת

בית הכנסת בירושלים

1. על פי סקר שנערך לבקשת חברת עמידר, יש בירושלים דירות השייכות לרשות ומנוהלות על ידי חברת עמידר אשר משמשות בתי כנסת. במרבית המקרים מדובר בקרקע סחירה המוחזקת זה שנים רבות ללא הסדר חוזי וללא תשלום. בשל השימוש שנעשה בקרקע במשך תקופה ממושכת, קיים קושי בהגשת תביעות ובמימוש פסקי דין.

עד שנת 2003 החזיקה עיריית ירושלים בנכס ששימש בית כנסת, אישרה את פעילותו ואף קיבלה בעבורו דמי שימוש קבועים. הנכס הוחזר לחברת עמידר בשנת 2003, ומאז נעשו ניסיונות לנהל משא ומתן עם שתי העמותות שהחזיקו בו ולהסדיר את זכויותיהן, לרבות תשלום דמי שימוש ראויים. שתי העמותות שפעלו בבית הכנסת היו מעוניינות שהשטח יוקצה להן ללא תמורה.

2. באוגוסט 2008 הגישה חברת עמידר תביעת פינוי נגד שתי העמותות שהפעילו את בית הכנסת. החברה דרשה מהן לפנות את הקומה הראשונה בנכס, וכן דמי שימוש בעבור השימוש הלא חוקי במשך השנים. בפברואר 2009 פנו שתי העמותות לבית המשפט וביקשו ממנו שיוורה לחברת עמידר ולרשות לבטל את כתב התביעה.

ביוני 2009 העבירו שתי העמותות את החומר שברשותם ליועץ שר השיכון.

בעקבות זאת פנה יועץ שר השיכון ביולי 2009 לעוזרת מנהל הרשות וציין שהשר מעוניין להעלות את הנושא בפגישת העבודה הקרובה, כדי למצוא פתרון לבית הכנסת. עוד ציין יועץ השר, כי העניין מטופל על ידי מחוז ירושלים ברשות, והוא כבר פנה למחוז פעמים מספר בעניין זה.

הנושא עלה גם בדיון שהתקיים בהנהלת הרשות בדצמבר 2009, ובו אישרה הנהלת הרשות את המלצת המחוז להקצות את הנכס ללא תמורה לבית כנסת, אך התנתה את ההסדר בכך שהוא יתנהל אך ורק בפני ישות משפטית, קרי עמותה רשומה. עוד צוין כי החלטה זו מחייבת שינוי בהחלטת מועצה על ידי מועצת מקרקעי ישראל, המתירה הקצאת קרקע למטרות דת לרשות מקומית בלבד, ולא לישות משפטית עצמאית.

בביקורת לא נמצא כי החלטת המועצה שונתה בהתאם להחלטת הנהלה זו. כמו כן, לא נמצא מסמך שיסביר מדוע החליטה הנהלת הרשות לחרוג מהנהלים שהיו נהוגים עד אז לפי החלטת מועצה קיימת, ולבקש לפעול במקרה זה בפני ישות משפטית שאינה רשות מקומית.

מהאמור לעיל עולה, כי לאחר שלשכת שר השיכון החלה לעסוק בנושא בית הכנסת בירושלים, קיבלה הנהלת הרשות החלטה הסותרת החלטת מועצה קיימת, בלא שנמצאו הנימוקים לכך.

בדצמבר 2010 ובפברואר 2011 פנו שתי העמותות ליועץ השר וביקשו את עזרתו בעצירת הליך הפינוי מבית הכנסת. הן ציינו כי אין לעירייה התנגדות להסדר ישיר בין חברת עמידר לעמותות בית הכנסת, הכולל מציאת פתרון להמשך קיומו ולהסדרת פעילותו של בית הכנסת במבנה.

ביוני 2011 עדכן יועץ שר השיכון את עוזרת מנהל הרשות כי נושא בית הכנסת בירושלים יועלה בפגישת העבודה הקרובה שבין השר למנהל הרשות.

בביקורת לא נמצאו מסמכים גם בנוגע לפגישת העבודה הזאת או לסיכום כלשהו שנקבע ביניהם, ונכון למועד סיום הביקורת נושא הסדרת פעילות בית הכנסת בירושלים עדיין לא הסתיים.



מהאמור לעיל עולה, כי נושא בית הכנסת בירושלים עלה בתדירות גבוהה בתכתובות שבין יועץ השר לעוזרת מנהל הרשות ובפגישות עבודה של השר ומנהל הרשות, ובהמשך לכך גובשה עמדת הרשות. כל זה התרחש בעת שהתקיים הליך משפטי במטרה לפנות את העמותות מהנכס האמור.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בשל העובדה שישנם עוד מספר רב של נכסים הנמצאים באותו מעמד, ראוי היה שיתקיים דיון במועצת מקרקעי ישראל, שיגבש פיתרון לכל הנכסים הללו ולא רק לנכס אחד מבין כולם.

בית הכנסת בתל אביב-יפו

החל בשנות השבעים של המאה העשרים פעל בתל אביב-יפו בית כנסת ללא הסכמת הרשות. נוסף על כך צמוד לבית הכנסת נבנה ללא היתר, תוך פלישה לחלקה סמוכה, מבנה נוסף כחלק מבית הכנסת.

בביקורת נמצא כי שר השיכון ויועץ השר פעלו להגיע לפשרה שתסדיר את פעילותו של בית הכנסת במקום, אף שפעל בניגוד לחוק. להלן הפירוט:

פעילות הרשות להסדרת פלישתו של בית הכנסת לחלקה סמוכה

לאחר שהרשות הגישה תביעה לסילוק יד נגד גבאי בית הכנסת על הסגת גבול בבית משפט השלום בתל אביב-יפו, ניתן במאי 2001 פסק דין לפינוי בית הכנסת, אך הוא לא בוצע. באפריל 2009 שיווקה הרשות את החלקה הצמודה לבית הכנסת הכוללת גם את המבנה שנבנה ללא היתר. בעת החתימה על העסקה ידעו הקונים על הפלישה לחלקתם.

בינואר 2011 פנו נציגי בית הכנסת לשר השיכון לשעבר בבקשה שיסייע להם לפתור את המחלוקת עם חברת עמידר ועם הרשות בנוגע לבנייה שנעשתה ללא היתר בחלקה הצמודה לבית הכנסת, לאחר שרוכשי החלקה הגישו תביעה לבית משפט השלום בתל אביב-יפו.

בפברואר 2011 השיב להם מנהל מחוז תל אביב בשם מנהל הרשות, כי קיים פסק דין עוד משנת 2001 שהבנייה נעשתה באופן לא חוקי, ולכן אין בכוונת הרשות להתערב בסוגיה.

בה בעת ניתן פסק דין בתביעה שהגישו רוכשי החלקה הצמודה, ובו המליץ בית המשפט לנסות להגיע להסדר ביחד עם הרשות וחברת עמידר, אך אם לא יימצא פתרון מוסכם, העיקרון הוא שאין לפגוע בקניין התובעים.

נציגי בית הכנסת פנו לשר השיכון בבקשה שיוזמן ישיבה משותפת עם חברת עמידר, הרשות והתובעים כדי לנסות למצוא פתרון.

בעקבות זאת, במרץ 2011 קיים מנהל מחוז תל אביב ברשות דיון בנושא בית הכנסת, בהשתתפותם של נציגי בית הכנסת ונציגי הבעלים של החלקה הצמודה, ובו הבהיר כי אין בכוונת הרשות להתערב במחלוקת שבין הבעלים הפרטיים של החלקה ובין נציגי בית הכנסת. עם זאת, אין מניעה כי הצדדים יגיעו להסכמה באופן ישיר ללא התערבות הרשות.

בסופו של דבר, לאחר שהצדדים לא הצליחו להגיע לפשרה ביניהם, הרסו הבעלים הפרטיים את המבנה, שנבנה בחלקתם ללא היתר.

מהאמור עולה, כי אף שהרשות החליטה שלא להתערב במחלוקת שבין בעלי החלקה ובין נציגי בית הכנסת, ואף שמדובר בנושא פרטני, הנושא עלה פעמים מספר בפגישות עבודה של השר ומנהל הרשות. הרשות עסקה בכך שוב ושוב גם באותן פגישות עבודה וגם בתגובותיה לבקשות של יועץ השר.

פעילות הרשות להסדרת פעילותו הלא חוקית של בית הכנסת

במאי 2011 פנה ראש המועצה הדתית של תל אביב-יפו למנהל הרשות דאז בבקשה למצוא פתרון שיאפשר את קיומו והפעלתו של בית הכנסת, ויסכים לשינוי ייעוד החלקות, כך שניתן יהיה לאשר את פעילותו של בית הכנסת במקום.

במקביל פנה יועץ השר לעוזרת מנהל הרשות וביקש להעלות את הנושא בפגישת עבודה של השר עם מנהל הרשות. ביוני 2011, בפגישת עבודה של מנהל הרשות והשר סוכם, כי מנהל הרשות יטפל בנושא. ואכן, לאחר אותה פגישה כתב מנהל הרשות לראש המועצה הדתית, כי לרשות אין התנגדות לשינוי ייעוד הקרקע לייעוד בית כנסת, ובלבד שזכויות המגורים במגרש ובתב"ע לא ייפגעו.

עוד נמצא, כי הסדרת פעילותו של בית הכנסת עלתה גם בפגישות עבודה של השר ומנהל הרשות הנוכחי, בדצמבר 2011 וביוני 2012, והוא אשרר את הסכמתו בכתב של מנהל הרשות הקודם.

מהאמור עולה, כי השר פעל להסכמתם של מנהל הרשות הנוכחי ומנהל הרשות דאז, לשינוי ייעוד הקרקע כדי שבית הכנסת יוכל להמשיך לפעול במקום.



מהאמור לעיל עולה כי שר השיכון פעל להסדרת פעילותם של שני בתי כנסת אשר פעלו בניגוד לחוק, בפגישות עבודה עם מנהל הרשות ובאמצעות פניות של עוזרו לגורמים שונים בהנהלת הרשות. לדעת משרד מבקר המדינה, היה על השר להעלות את הנושא העקרוני במליאת המועצה, כדי שתדון ותקבע מדיניות אחידה שניתן להסתמך עליה גם בבקשות דומות, ולא רק בנושא הפרטני של בית הכנסת.

מפעל תעשייתי בטבריה

באוקטובר 2001 אושרה הקצאת מגרש בטבריה לחברת תעשייה (להלן - חברה א'), בהתאם לתקנת פטור מחוק חובת המכרזים, למטרת הקמת מפעל לפלסטיקה. תקופת הפיתוח הוארכה על פי בקשת החברה, אגב קבלת התחייבות (בתצהיר) מבעל החברה, שלא לעשות בשטח כל שימוש שאינו תעשייתי ולא לחרוג ממטרת ההקצאה.

בעקבות סימנים שהגיעו לידי הרשות כי במקום נבנה אולם אירועים ולא מפעל תעשייתי, הגישה הרשות ביוני 2009 בקשה בבית משפט השלום בנצרת עילית למתן צו מניעה זמני נגד חברה א', שיאסור עליה להפעיל אולם אירועים ושמחות במקרקעין.

ביולי 2009 פנה ראש עיריית טבריה למנהל הרשות וביקש ממנו למצוא פתרון לפעילות חברה א', הכולל אפשרות להתיר שימושים מסחריים בתקופת הביניים. זאת, כדי למזער את הנזקים שנגרמו לבעלי החברה, שתכננו, לדבריו, לבנות מפעל תעשייתי, אך בשל קשיים כלכליים הם מעוניינים לעשות בו שימוש שונה.

בקשת ראש העיר עלתה לדיון בהנהלת הרשות ונדחתה. בסיכום הדיון צוין, כי הרשות אינה מוכנה לוותר על ההליך המשפטי שהתנהל נגד חברה א', וזאת כי לדעת מנהל הרשות פעלו בעלי החברה בניגוד להסכם החכירה שהרשות חתמה עמו, ובניגוד להצהרתו המפורשת של מנכ"ל החברה.

יצוין כי בעניין זה כתב מבקר המדינה בדוח קודם¹⁴, בין היתר, כי הוועדה המקומית פעלה שלא כדין במשך כל הטיפול במתן היתרי בנייה לחברה א', ומצא ליקויים בפעילות הרשות שלא אכפה ולא עשתה די כדי למנוע בניית מבנה שאינו למטרת תעשייה כפי שסוכם עם בעלי החברה.

בפברואר 2010 פנו בעלי חברה א' למנהל מחוז הצפון ברשות וביקשו ממנו לאשר להם להשתמש בחלק מהמבנה שבנו למטרות מסחר. מנהל המחוז דחה את בקשתם.

בעקבות התשובה השלילית שקיבלו, פנו בעלי חברה א' לשר השיכון לשעבר וביקשו את עזרתו להפעלת המבנה למטרות תעשייה ומסחר (אולם אירועים), משום שהרשות מתנה את הפעלת המקום לצורכי מסחר בקיומו של מכרז פומבי.

נמצא כי בספטמבר 2010 הוחזר התיק המשפטי לרשות, משום שהדיון בבית המשפט, שנקבע בתיק זה נדחה בהסכמת הצדדים ללא קביעת מועד חדש, וזאת - כדי לנסות לפתור את המחלוקת בדרך של משא ומתן. בביקורת לא נמצאו מסמכים בנוגע להסכמת הרשות או המחוז להפסיק את ההליך המשפטי נגד חברה א', ואף לא הסבר לצורך לנסות להגיע עם בעלי החברה לפשרה.

בינואר 2011 פנו שוב בעלי חברה א' לשר, ובעקבות פנייתם נמצאו התכתבויות בין יועץ השר למנהל מחוז הצפון בנוגע לפשרה, ולפיה יפרסם המחוז מכרז פומבי חדש על הקרקע כולל המבנה. כמו כן נמצא, כי בחודשים ינואר-אוגוסט 2011 הנושא עלה פעמים רבות בפגישות עבודה שהתקיימו בין שר השיכון למנהל הרשות. גם במקרים אלה לא נמצאו סיכומי פגישות, וגם לא נמצאו סימוכין להחלטה של הרשות על שיווק הקרקע במכרז פומבי, ולסיבות שהגיעו את הרשות לנסות להגיע לפשרה עם החברה.

כאמור, בעלי חברה א' פעלו בניגוד להסכם החכירה שהרשות חתמה עמו, ובניגוד להצהרתו המפורשת של מנכ"ל החברה, ובנו אולם אירועים למטרות מסחר במקום מפעל תעשייתי. גם מבקר המדינה, בדוח שפרסם בינואר 2010, הצביע על ליקויים רבים בפעילות הוועדה המקומית לתכנון ובניה במתן היתרי בנייה לחברה, כמו גם בפעילות הרשות למניעת בניית מבנה מסחרי. למרות זאת נמצא, כי לאחר פניית בעלי החברה לשר, ולאחר שהשר ולשכתו העלו שוב ושוב את הסוגיה לפני מנהל הרשות - משכה הרשות את התביעה למתן צו מניעה נגד בעלי החברה מבית המשפט, והחלה במהלך של ניסיון להגיע עמם לפשרה.

לצורך השוואה וכדי להמחיש את ההתערבות הבלתי ראויה של שר השיכון לשעבר במקרה האמור לעיל, יתואר להלן מקרה דומה בטבריה, שבו מיצתה הרשות את סמכותה.

14 מבקר המדינה, דוח שנתי א60 (2010) בפרק "הקמת אולם אירועים על קרקע שהוקצתה לתעשייה", עמ' 409-423.

בנובמבר 2002 החכירה רשות מקרקעי ישראל לחברה מסוימת (להלן - חברה ב') קרקע באזור התעשייה בטבריה בפטור ממכרז, למטרת בניית מפעל לייצור צינורות. ביולי 2004 התברר לרשות כי החברה הקימה במקום אולם שמחות.

חברה ב' הודתה בעובדה שהיא ניהלה במקום אולם שמחות, וביקשה מהרשות להסכים לשימוש החורג, תוך שהיא מתחייבת לקדם תכנית להסדרת ההיבט התכנוני. הרשות סירבה לבקשת החברה, דרשה את הפסקת הפעילות של אולם השמחות, ובמאי 2006 אף שלחה הודעה לחברה על ביטול חוזה החכירה שנחתם עמה.

ביולי 2006 הגישה הרשות נגד חברה ב' תביעה לסילוק יד מהקרקע, תשלום פיצויים בגין הפרת חוזה והתנהגות בחוסר תום לב. לטענת הרשות החברה קיבלה את הקרקע מהרשות בפטור ממכרז לצורך הקמת מפעל לייצור צינורות, אך הקימה במקומו אולם שמחות.

באוקטובר 2010 ניתן פסק הדין שקבע, כי חברה ב' חייבת לסלק את ידה מהקרקע ולהשיבה לרשות כשהיא פנויה מכל אדם וחפץ נטוע ומחובר, להרוס ולפנות על חשבונה את המבנה והגדרות אשר בנתה והציבה על הקרקע. נוסף על כך חייב השופט את החברה בתשלום של כ-85,000 ש"ח ובהוצאות משפט.

יצוין כי חברה ב' הגישה ערעור על פסיקת בית המשפט. בפברואר 2013 דחה בית המשפט המחוזי את ערעורה, ובאפריל 2013 דחה בית המשפט העליון את בקשת רשות הערעור של החברה.

מהאמור לעיל עולה כי חברה ב' עשתה שימוש חורג בקרקע שהרשות החכירה לה, ובנתה אולם שמחות במקום מפעל לייצור צינורות. הרשות, למרות בקשת החברה, לא הסכימה להתפשר עמה, ביטלה את הסכם החכירה והגישה נגדה תביעה שהתקבלה בבית המשפט.

יצוין כי בנובמבר 2010 פנה יו"ר ועדת הפנים של הכנסת בשם בעלי חברה ב' לשר השיכון לשעבר, בבקשה שיסייע לבעלי החברה להמשיך להפעיל במקום אולם אירועים ולמנוע את הריסתו. בתשובתו דחה יועץ השר את הבקשה כיוון, שלדבריו, שר השיכון אינו מתערב בהחלטות שיפוטיות שניתנו על ידי בית משפט מוסמך.

בתשובתו לפניית משרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 מסר השר לשעבר, כי תשובתו זו לחברה ב' היא דוגמה לסוג הפניות אשר נענו בצורה ישירה על ידי יועץ השר, בלי שהיה צורך לערב את הרשות בשל פסק הדין הברור שהתקבל בעניין.

משרד מבקר המדינה מעיר לשר לשעבר, כי מפעל התעשייה בטבריה הוא דוגמה למקרה שבו הוא החליט להתערב, פנה לרשות והעלה את הנושא פעמים רבות בפגישות העבודה עם מנהל הרשות, ולעומתו מקרה דומה שבו החליט השר שלא להתערב. זאת ועוד, השר לשעבר ציין בתשובתו כי החליט שלא להתערב בשל פסק הדין הברור שהתקבל בעניין. משרד מבקר המדינה מציין, כי גם במקרים אחרים שפורטו לעיל, ניתן פסק דין של בית המשפט, אך הדבר לא מנע מהשר מלהתערב בהם. לדעת משרד מבקר המדינה, בפעילות מסוג זה של השר יש כדי ליצור, למצער, מראית עין של העדפת מקרה אחד על פני אחר.



מהאמור לעיל נראה כי מעורבותו של שר השיכון לשעבר גרמה לכך שהרשות שינתה את עמדתה וניסתה להגיע לפשרה עם חברה א', ולא המשיכה לפעול בדרך של מיצוי התביעה, למרות החריגה הבוטה מהמטרה שלשמה הוקצתה לה הקרקע.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לנהוג דין שווה במקרים דומים. פעילות ישירה של השר באירוע נקודתי מעלה חשש של איפה ואיפה העלולה לפגום בתדמיתו של המינהל הציבורי.

סיכום

החוק קובע כי תפקיד רשות מקרקעי ישראל לנהל את מקרקעי ישראל, ותפקידה של מועצת מקרקעי ישראל לקבוע את המדיניות הקרקעית שהרשות פועלת לפיה, לפקח על פעולותיה ולאשר את הצעת תקציבה. שר הבינוי והשיכון מכהן כיו"ר המועצה.

על פי החוק מסורה הסמכות לקבוע את המדיניות שעל פיה תפעל הרשות ולפקח על פעולותיה - רק למועצה כגוף. השר, כיו"ר המועצה, שותף לתהליך קביעת המדיניות הקרקעית ולפיקוח על הרשות. הוא יכול להעלות לדיון המועצה ולהכרעתה סוגיות עקרוניות הנוגעות למדיניות הכוללת של הרשות ולסדרי העבודה ברשות.

גם בית המשפט קבע¹⁵ בדצמבר 1991 כי הגוף המוסמך להחליט בנושא הקרקעות היא הרשות החייבת להפעיל שיקול דעת, ואין הוא מקבלת הוראות מהממונים עליה.

גם מבקר המדינה קבע בדוחות קודמים בעניין רשות מקרקעי ישראל, כי אף שהשר משמש גם יו"ר מועצת מקרקעי ישראל - אין זה מסמכותו להתערב בפעילותה השוטפת של הרשות ולהנחותה בעניינים נקודתיים. עוד קבע מבקר המדינה כי כפיפותו האדמיניסטרטיבית של מנהל הרשות לשר, וכהונתו של השר גם בתפקיד יו"ר המועצה, אין בהם כדי להקנות לו סמכות לתת לרשות הוראות הנוגעות לדרך טיפולה בקרקעות שבניהולה. לשר השיכון, בתפקידו כיו"ר המועצה, ניתנו אם כן סמכויות לפקח על פעילות הרשות באמצעות המועצה.

גדרי ההתערבות של שר השיכון בפעילותה השוטפת של הרשות ויחסיו עם הדרג המקצועי, כפי שקבע מבקר המדינה, הוצגו על ידי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לשר השיכון לשעבר ולעוזרו וכן למנהל הרשות הנוכחי עם כניסתו לתפקיד, ולדבריה - הדברים הובנו היטב והובהרו למעלה מכל ספק.

ואולם הביקורת מצאה כי בעקבות פניות שהגיעו ללשכתו, נהג השר, במקרים לא מעטים, לפנות לדרג המקצועי ברשות ולהעלות נושאים נקודתיים, עד כדי חשש להתערבות בעבודתה השוטפת של הרשות.

מן הראוי ששר השיכון יקיים דיונים עקרוניים בסוגיות העומדות על הפרק, כך שיוכל להביא לידי שינוי בהחלטות המתקבלות במליאת מועצת מקרקעי ישראל, אם לדעתו יש לכך הצדקה, בדרך של קביעת מדיניות אחידה ושוויונית לכלל.

15 המר' (חיפה) 2878/91, יפוח אברהם בנין ופיתוח בע"מ ואח' נ' רשות מקרקעי ישראל (לא פורסם).

נוכח הליקויים שהועלו בדוח זה, מן הראוי כי, היועץ המשפטי לממשלה יבהיר בהנחיותיו את הגבולות בין קביעת מדיניות על ידי שר השיכון והאחריות המוטלת עליו מתוקף תפקידו, לבין התערבות בביצוע העבודה השוטפת, ובמיוחד את גבולות ההתערבות של שר השיכון, המשמש גם יו"ר מועצת מקרקעי ישראל, בעבודה השוטפת של הרשות.

