

עיריית פתח תקווה

הקצאת מקרקעין ללא תמורה

תקציר

דיני הרשויות המקומיות מקנים לרשויות, בהיותן נאמנות הציבור, סמכות לבצע עסקאות מסוימות במקרקעין שבבעלותן וקובעים את הכללים ואמות המידה להפעלת סמכות זו. בין אותן עסקאות נכללות מכירת מקרקעין, החלפתם, משכונם, השכרתם והרשאה לשימוש בהם.

ככלל, הדין מחייב כי קודם שתתקשר רשות מקומית בחוזה להעברת זכויות במקרקעין, עליה לקיים מכרז פומבי בנושא. ואולם רשות מקומית רשאית להתקשר בחוזה להעברת זכויות במקרקעין ללא מכרז למוסד ציבורי למטרות חינוך, תרבות, מדע, דת, צדקה, סעד, בריאות או ספורט, ובלבד שהמקרקעין מיועדים לאחת מן התכליות האמורות. בשנת 2001 גיבש משרד הפנים נוהל המסדיר את הנושא (להלן - הנוהל או נוהל ההקצאות)¹.

נוהל ההקצאות נועד לקדם בתחום הקצאת המקרקעין את אלה: מינהל תקין, שמירת עקרון השוויון, החיסכון, היעילות והשקיפות וכן למנוע פגיעה בטוהר המידות. הנוהל קובע שככלל, הקצאת כל נכס בתחום שיפוטה של הרשות המקומית מותנית באישורה של מועצת הרשות ברוב חבריה ובאישורו של שר הפנים. תקופת ההקצאה לא תעלה על 25 שנה, ואפשר להאריכה בשתי תקופות נוספות שלא יעלו על עשר שנים כל אחת; הנוהל קובע את הליך ההקצאה לשלביו, לרבות הנחיות לרשות המקומית לגבי פעולות מינהליות ומקצועיות שונות הכרוכות במימושו. הרשות נדרשת בין השאר להכין פרוגרמה (תכנית אב) לשטחי ציבור, למנות ועדה מיוחדת לענייני הקצאות (להלן - ועדת ההקצאות), לאשר תבחינים להקצאת קרקעות² בתחומה (להלן - קריטריונים) ולפרסמם בהודעה לציבור ולאפשר לכל דורש לעיין בהם; כמו כן, עליה לנהל ספר הקצאות שירוכז בו כל המידע בנוגע להקצאות הקרקע באותה רשות³ (להלן - ספר ההקצאות). להלן עיקרי השלבים של הליך ההקצאה שנקבעו בנוהל:

- 1 ארבעה תיקונים של הנוהל פורסמו במועדים אלה: דצמבר 2002, יולי 2004, ספטמבר 2005 ומאי 2007.
- 2 על פי נוהל ההקצאות, התבחינים יכללו הוראות בדבר סוג השימושים שעבורם תוקצה הקרקע, הוראות בדבר היחס שבין הקרקע ובין צורכי כלל התושבים וצורכי התושבים המתגוררים בסמיכות לקרקע, הוראות בדבר צרכיה המיוחדים של אותה רשות מקומית וכיו"ב.
- 3 לרבות הקצאות שאושרו לפני שנכנס הנוהל לתוקף.

1. הקצאת קרקע, אפשר שתהיה לפי יוזמת הרשות המקומית או לפי פניית גוף⁴ לרשות. הרשות תפרסם הודעה בעיתונות בדבר האפשרות להקצאת קרקע ותציין את מיקומה המדויק ואת השימוש המתוכנן בה על פי הפרוגרמה העירונית. הציבור יוזמן להגיש בקשות להקצאת הקרקע בכפוף לקבוע בפרוגרמה.
 2. ועדת ההקצאות תבחן את הבקשות שהתקבלו; רשימת הבקשות תפורסם בעיתונות כדי לאפשר לציבור להגיש התנגדויות בעניין; הוועדה תיוועץ בגורמים המקצועיים הרלוונטיים באשר לחיוניות ולתועלת שבהקצאת הקרקע לצורך המבוקש, ובהתייחס להתנגדויות שהוגשו לה.
 3. לאחר שנועצה עם הגורמים הרלוונטיים, תדון וועדת ההקצאות בבקשות ובהתנגדויות שהוגשו, ועל סמך הקריטריונים תגבש רשימה מומלצת ומנומקת בה ידורגו הבקשות לפי סדר עדיפויות להקצאת הקרקע. המלצת הוועדה תימסר למועצת הרשות המקומית כדי שזו תקבל החלטה בנושא.
 4. מועצת הרשות המקומית תדון בהמלצת ועדת ההקצאות ותקבל את החלטתה. הודעה על ההחלטה תימסר לגוף שהוחלט להקצות לו קרקע וכן לשאר הפונים. יתר הפונים שבקשותיהם נדחו יהיו רשאים לעיין בהחלטה הסופית ובנימוקה ולהגיש את התנגדותם להחלטה בתוך 30 יום ממסירתה.
 5. בתום פרק הזמן האמור יגובש חוזה בין הגוף הנבחר לרשות המקומית. לאחר שמועצת הרשות המקומית תאשר את ההסכם ברוב מוחלט של חבריה, הוא יועבר לאישור שר הפנים.
- בתיקון לנוהל ההקצאות מדצמבר 2002 (להלן - התיקון לנוהל) הובהר שכל ההתקשרויות להקצאת קרקע, לרבות אלו שאישרה מועצת הרשות המקומית לפני פרסום נוהל ההקצאות, כפופות לעקרונות שפירט בית המשפט העליון בנושא. למשל, פרסום בקרב הציבור, מתן הזדמנות להתנגד להקצאה ודיון מקיף במועצה בעניינה; בתיקון לנוהל נקבע גם נוהל במתכונת מקוצרת עבור הקצאות לתקופה של שנה לכל היותר, שאינה דורשת את אישור השר.
- בשנת 2005 פרסם מנכ"ל משרד החינוך התרבות והספורט (להלן - משרד החינוך) נוהל בנושא טיפול במבנים מתפנים שנבנו מתקציבי מדינה. נוהל זה קובע כי רשות מקומית המבקשת להעמיד מוסד חינוך אשר נבנה מתקציבי מדינה לשימוש של מוסד חינוך שאינו רשמי או למוסד חינוך שאינו בבעלותה, צריכה לקבל לכך הסכמה לכך מראש ובכתב ממנהל הפיתוח במשרד החינוך.

פעולות הביקורת

מאוקטובר 2010 ועד פברואר 2011 בדק משרד מבקר המדינה את פעילותה של עיריית פתח תקווה (להלן - העירייה) בנושא הקצאת מקרקעין ללא תמורה, לצורכי ציבור בתחום שיפוטתה. מנובמבר 1998 מכהן מר יצחק אוחיון כראש העירייה (להלן -

4 על פי נוהל ההקצאות, "גוף" הוא תאגיד רשום הפועל שלא למטרת רווח.

ראש העירייה). במועד הביקורת שימש מר מוטי זפט כאחד מארבעת סגניו וממלא מקומו (להלן - ממלא מקום ראש העירייה).

עיקרי הממצאים

על פי המידע שבאגף הנכסים בעירייה (להלן גם - האגף), במועד סיום ביקורת משרד מבקר המדינה נמצאו 266 נכסים השייכים לעירייה בשימושם של גופים שונים. השימושים ב-244 מהנכסים החלו קודם שפורסם נוהל ההקצאות, והשימושים בשאר 22 הנכסים החלו לאחר פרסומו של הנוהל.

ממצאי הביקורת מלמדים כי העירייה לא פעלה כראוי בנושא הקצאת הנכסים בכמה מישורים: בסיס המידע על הנכסים והקצאתם, הסדרת השימושים שהחלו לפני פרסום נוהל ההקצאות, הקצאות שנעשו לאחר פרסומו של הנוהל, שימושים שהליך הסדרתם הוקפא.

1. אשר לבסיס המידע על נכסי העירייה והקצאתם, נמצאו ליקויים הקשורים באופן רישומו וניהולו: עד שנות התשעים של המאה העשרים נעשה רישום ידני ובלתי סדור של הנכסים שבבעלות העירייה. באותן השנים החלה העירייה בביצוע סקר נכסים בתחום שיפוטה (שבמועד סיום הביקורת - בחלוף שני עשורים - עדיין לא הושלם), וכן החלה להשתמש בתכנה ממוחשבת לניהול נכסיה. במסגרת המעבר לשימוש בתכנה זו הוזנו שלא במתכוון נתונים שגויים למערכת.

בהיעדר סקר נכסים ובשל הרישום השגוי של נתונים במערכת, המידע שבידי אגף הנכסים על נכסי העירייה וזהותם הוא חלקי בלבד ואינו עדכני; התכנה לניהול הנכסים שברשות האגף אינה מעודכנת, והאפשרות לאחזור המידע שהוזן במערכת היא מוגבלת ובעייתית. עקב כך אין בידי העירייה ספר הקצאות ממצה כנדרש על פי נוהל ההקצאות, שמרכז בו מידע על כל ההקצאות שבתחום שיפוטה, לרבות אלו שאושרו בטרם פרסום הנוהל.

2. אשר להסדרת שימושים בנכסים שהחלו בטרם פרסום נוהל ההקצאות, חלקם שימושים הקיימים עשרות שנים, במועד סיום הביקורת - יותר מתשע שנים לאחר שפורסם הנוהל - נמצא כי טרם הוסדרו כנדרש השימושים ב-218 מ-244 נכסים השייכים לעירייה, וממילא שר הפנים לא אישר אותם. 139 מ-218 השימושים שטרם הוסדרו נמצאו בהליכים להסדרתם. יתר 79 השימושים לא נמצאו בהליכי הסדרה. להלן פירוט:

(א) לגבי 139 השימושים שנמצאו בהליכים להסדרתם - בסקירה אקראית של עשרות תיקים במהלך הביקורת נמצא כי רבים מההליכים להסדרת השימושים נמשכים חודשים רבים ואף שנים, בין היתר משום שהגופים המשתמשים בנכסים מתעכבים בהמצאת המסמכים הדרושים להסדרת שימושם בנכס.

(ב) לגבי 79 השימושים שלא נמצאו בהליכי הסדרה - נמצא כי 64 מהם טרם הוסדרו למרות ניסיונות חוזרים של אגף הנכסים להסדרתם, זאת מפאת היעדר שיתוף פעולה מצד העמותות המשתמשות בנכסים וחוסר היענותן לפניית האגף

אליהן בעניין זה. כחצי מן הנכסים האלה מופעלים בתור רשת מוסדות חינוך של תנועת ש"ס. יודגש, כי סיעת ש"ס היא חברה בקואליציה במועצת העירייה; יתר 15 השימושים טרם הוסדרו שכן האגף לא נקט שום פעילות להסדרתם.

3. אשר להקצאות הנכסים שבוצעו לאחר פרסומו של נוהל ההקצאות, נמצא כי רוב רובן בוצעו שלא על פי הנוהל. כאמור, השימושים ב-22 נכסים ציבוריים בידי גופים שונים החלו לאחר פרסומו של נוהל ההקצאות - 16 שימושים מתוכם החלו מבלי שהליך ההקצאה בעניינם הושלם כנדרש על פי הנוהל או אף מבלי שההליך כלל החל, וממילא מבלי ששר הפנים אישר את ההקצאה, כמפורט להלן:

(א) חלק מן הנכסים הוקצו בעבר בהליך הקצאה מקוצר לתקופה של שנה, תקופת הקצאתם חלפה, ובפועל הוסיפו הגופים המשתמשים לפעול בהם שנים לאחר מכן ללא הסכם תקף עם העירייה; זאת שלא לפי התיקון לנוהל, שאינו מאפשר את הארכת תקופתן של הקצאות כאלה.

(ב) במרבית שאר הנכסים, השתמשו הגופים המפעילים לפני שהגישו בקשה להקצאה לאגף הנכסים; בכל הקשור לשימושים בנכסים אלה, לא התקיימו התנאים הבסיסיים הדרושים לקיומם על פי נוהל ההקצאות - למשל, הבקשות לא פורסמו לציבור, וממילא לא ניתנה לו האפשרות להשמיע את טיעוניו וההזדמנות להתנגד להקצאה בנסיבות העניין, לא נעשתה בחינה מקצועית לגבי החיוניות והתועלת שבהקצאת הנכסים לצורך המבוקש, וכן לא נבחן השימוש הציבורי הראוי ביותר לנכסים אלה בהתחשב בצורכי האוכלוסייה.

בדיקה של חמישה נכסים ציבוריים העלתה כי הם נמסרו לשימושם של גופים שונים על פי החלטתו של ראש העירייה בלבד, או על פי החלטתו ושיקוליו של ממלא מקומו, תוך כדי התעלמות בוטה מהוראותיו המחייבות של נוהל ההקצאות, כאילו לא היו נכסים אלה רכושו של הציבור אלא רכוש פרטי; יתרה מזו, מסירתם של הנכסים והוצאתם מחזקתה של העירייה נעשתה על ידם בלי שהביאו את הדבר לידיעתו של אגף הנכסים בעירייה, הגם שידעו שהוא המופקד על ניהול נכסי העירייה לפי דין ולפי כללי מינהל תקין.

בכך פעלו ראש העירייה וממלא מקומו שלא כדין והפרו את חובתם לנהוג בשוויוניות כלפי הציבור ומתוך דאגה לאינטרס הציבורי. כמו כן הם הפרו בכך את חובת הנאמנות החלה עליהם בכל הקשור לשמירת הרכוש הציבורי. הדבר חמור במיוחד לנוכח העובדה שלפי פקודת העיריות ראש העירייה הוא האחראי לכך שהעירייה תבצע כהלכה את תפקידה לפי כל דין.

השתלשלות העניינים בנוגע לשימוש שנעשה בחמשת הנכסים האמורים מלמדת שאגף הנכסים והלשכה המשפטית בעירייה אינם ממצים את הטיפול בנכסי העירייה המופעלים בידי אחרים. טיפולם בהסדרת השימוש בנכסים מתאפיין בהיעדר יכולת אכיפה של ממש ובחוסר הרתעה אפקטיבית כלפי הגופים המשתמשים בנכסים הללו; הטיפול של אגף הנכסים ושל הלשכה המשפטית בכל אחד מחמשת הנכסים שנעשה בהם שימוש שלא כדין הסתכם רק בהתרעה על פינויים האפשריים של הנכסים ובאיום בנקיטת צעדים משפטיים נגד מפעיליהם. בפועל לא פונו הנכסים, והעירייה לא נקטה שום צעדים משפטיים נגד גופים

המשתמשים בהם. למעשה, המשך הפעלתם של הנכסים התאפשר, למרות התרעות האגף והלשכה המשפטית, בעזרת מי שהתיר מלכתחילה את השימוש בהם שלא כדין.

4. בביקורת נמצא כי מכלל השימושים שנמצאו בהליכים להסדרתם, הוקפאו ההליכים להסדרתם של השימושים ב-20 מוסדות חינוך שאת בנייתם מימן משרד החינוך. זאת, מכיוון שהעירייה לא קיבלה כל החלטה מחייבת בנוגע להיערכותה או לאופן פעולתה בשעה שנדרשה להסדיר את השימוש במוסדות אלה. כפועל יוצא מכך לא פעל אגף הנכסים להסדרת השימושים בנכסים אלה, הטיפול בהם הוקפא והפעילות בנכסים נמשכה ללא הפרעה.

5. עוד נמצא כי העירייה הקימה על חשבונה שלושה בתי כנסת שהגדירה כמוסדות ציבור - "בתי כנסת ציבוריים" - ולפיכך לא בוצעו הליכים להקצאתם ובנטל הפעלתם נשא אגף הספורט והמתנ"סים בעירייה; אף שהעירייה היא זו שנשאה בפועל בנטל הפעלתם של בתי הכנסת האמורים, עמותה פרטית ניהלה לפחות את אחד מבתי הכנסת, בלי שנדרשה, כאמור, לעמוד בתנאי הליך הקצאה ובלי שחויבה בהוצאות הפעלת המקום.

סיכום והמלצות

ממצאי הביקורת עולה דפוס פעילות של העירייה בנושא הקצאות המקרקעין שבתחומה שאינו עולה בקנה אחד עם הוראות החוק ועם כללי מינהל תקין. חומרתם של הדברים נעוצה בכך שהעירייה פעלה שלא לפי עקרונות השוויון והשקיפות ולא מילאה את חובתה לעשות למען טובת הכלל והאינטרס הציבורי מתוקף היותה רשות ציבורית.

תכליתן של המסגרות שנקבעו בדין היא לשמור על האינטרסים הציבוריים ועל טוהר המידות ולמנוע פעולות ממניעים אישיים או פוליטיים פסולים. פעילותם של העירייה ושל העומדים בראשה בדרכים העוקפות מסגרות אלה פוגעת אפוא באמון הציבור במערכת המוניציפאלית ובעומדים בראשה ועלולה להעצים את תחושת הציבור שהשלטון המקומי מתנהל באופן שרירותי, ולעתים אף שערורייתי. בייחוד הדברים אמורים בחלוקת נכסי הכלל בניגוד לקבוע בחקיקה ובנהלים, שכן עלול להיווצר הרושם שטיפול של העירייה בנושא מושפע משיקולים פוליטיים הקשורים כאמור לכך שסיעת ש"ס היא חברה בקואליציה במועצת העירייה ושר הפנים הוא יו"ר המפלגה.

מתפקידה של העירייה לפעול, באמצעות אגף הנכסים האמון על ניהול נכסיה ובאמצעות הלשכה המשפטית שלה, להסדרת כל השימושים וההקצאות שבוצעו בתחום שיפוט. עליה לעשות כן בהתאם לחובותיה ולסמכויותיה על פי הדין ובכפוף להוראות ולנהלים המחייבים בנושא זה; נוכח היקף השימושים שטרם הוסדרו בתחומה, ונוכח הבעיות הנלוות שהועלו במסגרת טיפולו של אגף הנכסים בעניין - על העירייה לגבש תכנית כוללת לטיפול שוויוני והוגן, ובד בבד תקיף, בכלל השימושים

שטרם הוסדרו. זאת עליה לעשות בהתאם לנסיבותיהם, ומתוך ראייה כללית של מכלול האינטרסים הציבוריים והאחרים הנוגעים לדבר.

על העירייה לנקוט צעדים כדי להבטיח שעבודתם של אגף הנכסים וועדת ההקצאות יתבצעו ללא התערבותם או הכוונתם של גורמים שאינם בעלי סמכות לכך - לא כל שכן, ללא התערבותו והכוונתו של ראש העירייה או של ממלא מקומו, המנועים על פי דין מלהתערב בבקשת הקצאה קודם שהיא מונחת לפני מועצת הרשות לדיון⁵. עוד עליה לעשות בדק בית יסודי בכל הנוגע לתפקודה בנושא הקצאתם ללא תמורה של נכסיה. אשר להבא, עליה לנקוט את כל הצעדים הנדרשים - לרבות הצעדים הארגוניים המתבקשים - על מנת להבטיח כי הקצאת נכסיה תיעשה באופן תקין, על פי כל הכללים המחייבים, מתוך הקפדה על טובת ציבור תושביה ועל טוהר המידות.



מבוא

דיני הרשויות המקומיות מקנים לרשויות, בהיותן נאמנות הציבור, סמכות לבצע עסקאות מסוימות במקרקעין⁶ שבבעלותן וקובעים את הכללים ואמות המידה להפעלת סמכות זו. בין אותן עסקאות נכללו מכירת מקרקעין, החלפתם, משכונם, השכרתם והרשאת השימוש בהם. על פי חוק⁷, ביצוען של מרבית העסקאות הללו מותנה בהחלטת רוב של חברי מועצת הרשות לאשר את העסקה וכן באישור שר הפנים (להלן גם - השר) או מי שהשר הסמיכו לכך. זכויותיהן של הרשויות לעניין המקרקעין בבעלותן מאפשרות להן לבצע פעולות שונות, מצד אחד לפי סמכויותיהן, ומצד אחר על פי חובותיהן כלפי ציבור תושביהן, כגון הקמה של מוסדות ומפעלים ואחזקתם לתועלת הציבור.

ככלל, הדין מחייב כי קודם שתתקשר רשות מקומית בחוזה להעברת זכויות במקרקעין, עליה לקיים מכרז פומבי בנושא⁸. ואולם, רשות מקומית רשאית להתקשר בחוזה להעברת זכויות במקרקעין ללא מכרז למוסד ציבורי למטרות חינוך, תרבות, מדע, דת, צדקה, סעד, בריאות או ספורט, כשהמקרקעין מיועדים לאחת מן התכליות האמורות⁹. בשנת 2001 גיבש משרד הפנים נוהל המסדיר הקצאה של קרקע או מבנה בפטור ממכרז ללא תמורה או בתמורה סמלית לגופים הללו.

האינטרס הציבורי לעניין הקצאות במקרקעין קשור בין השאר לכך שמרבית תושביה של מדינת ישראל מתגוררים ביישובים עירוניים, שבהם השטחים המיועדים לשירותים ציבוריים לסוגיהם, לרבות שירותי חינוך, תרבות ומדע, שירותי הבריאות, שירותי דת, שירותי חברה, קהילה, רווחה וספורט, שירותי החירום וכן מוסדות של ממשל מקומי ומרכזי, הם נדבך חשוב וחיוני. הקצאה של

- 5 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2007, עמ' 183.
- 6 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.
- 7 ראו פקודת העיריות [נוסח חדש]; צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950.
- 8 סעיף 197 לפקודת העיריות [נוסח חדש]; סעיף 192 לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950.
- 9 ראו תקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987; צו המועצות המקומיות (א).

מרחב ציבורי מתאים, דהיינו שטחי מקרקעין המיועדים לצרכים ציבוריים, היא בבחינת הכרח לקיומו של כל יישוב עירוני. עם זאת, מאחר שהקרקע היא משאב מוגבל ומאחר שצורכי הציבור גדלים עם הזמן וראוי לשמור על עתודות קרקע לצרכים עתידיים, יש לנהוג משנה זהירות ולהקפיד הקפדה יתרה בהקצאת קרקע ציבורית.

תחום השיפוט של עיריית פתח תקווה משתרע על כ-38,000 דונם. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בסוף שנת 2009 התגוררו בתחומה כ-209,600 תושבים.

מאוקטובר 2010 ועד פברואר 2011 בדק משרד מבקר המדינה את פעילותה של עיריית פתח תקווה (להלן - העירייה) בנושא הקצאת מקרקעין ללא תמורה, לצורכי ציבור בתחום שיפוט. משנת 1998 מכהן מר יצחק אוהיון כראש העירייה (להלן - ראש העירייה). במועד הביקורת שימש מר מוטי זפט כאחד מארבעת סגניו וממלא מקומו (להלן - ממלא מקום ראש העירייה).

רקע נורמטיבי

1. הוראות החוק: בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) נקבעו סמכויות העירייה לעניין השימוש במקרקעין שבתחום שיפוט - היא רשאית למכור מקרקעין, להחליפם או למשכנם, אם התקבלה לכך החלטת רוב של חברי המועצה ובאישור שר הפנים או מי שהוא הסמיכו לכך. כן רשאית העירייה להשכיר מקרקעין או להרשות שימוש במקרקעין שאין בו משום שכירות; ואולם תקופת השכרה או שימוש העולה על חמש שנים מחייבת גם היא החלטת המועצה לאשר את העסקה וכן אישורו של השר. עוד נקבע כי אין בהוראות האמורות כדי לגרוע מתוקפה של הוראה אחרת בפקודת העיריות ולפיה לא תתקשר עירייה בחוזה להעברת מקרקעין אלא על פי מכרז פומבי.

2. פסיקת בית המשפט: בשנת 2000 קבע בג"ץ בפסק דין שעסק בהקצאת קרקע לעמותה פרטית לשם הקמת כולל לאברכים ומרכז רוחני קהילתי בשכונת מגורים¹⁰ (להלן - בג"ץ בלומנטל) כי בהיעדרו של נוהל מפורש להקצאת מקרקעין באותה עת לא נוצר חלל נורמטיבי בתחום זה. בהחלטתו ציין כי "... נראה, כי איננו נדרשים לנוהל זה או אחר לצורך הקביעה כי הקצאת מקרקעין חייבת להיעשות על פי כללים וקריטריונים הוגנים, שוויוניים, ברורים, ענייניים וגלויים ועל פי שיקולים ענייניים, סבירים ומידתיים. אלה מהווים אבן פינה בקיומו של מינהל תקין המשרת את הציבור נאמנה...". בג"ץ הוסיף כי יש לנהל את מקרקעי הציבור לפי אמות מידה ממלכתיות, וכי ההליכים שנוקטת העירייה להקצאת קרקעות לשימושים שונים צריכים להיות מיושמים באופן שוויוני, בין שמדובר בשימוש לצורכי דת, לצרכים חילוניים וכו'.

עוד קבע בג"ץ בפסק הדין האמור כמה הוראות עקרוניות בנוגע להקצאת מקרקעין על ידי רשות מקומית, שיוחלו, כולן או חלקן, על פי הנסיבות של כל עניין. תכלית ההוראות היא להבטיח שכל החלטה מינהלית של הרשות להקצאת קרקע תתבסס על תשתית עובדתית מוצקה. להלן עיקרי ההוראות: על הרשות המקומית לבדוק מה הם צורכי הציבור באזור שבו מצויה הקרקע המיועדת להקצאה ולבחור בגוף המתאים ביותר למילוי מיטבי של צרכים אלה; על הרשות לפרסם את כוונתה להקצות קרקע לגוף מסוים או לצורך מסוים ואת הקריטריונים להקצאה בשל נחיצותה של השקיפות הנדרשת לקיומו של ההליך המינהלי והבטחת תקינותו. השקיפות בהתנהלותו של

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

ההליך מאפשרת ביקורת ציבורית ושיפוטית על הנעשה במקרקעין של הציבור, מבטיחה הקצאה השומרת על האינטרס הציבורי ומאפשרת התמודדות הוגנת על משאבי הציבור שבידי העירייה ועל הקצאתם לצרכיו האמתיים של הציבור; לאחר הפרסום של פרטי ההקצאה המוצעת, על הרשות המקומית להבטיח כי תתקיים זכות הטיעון של הציבור. לאחר שתקבל הרשות את טענות הציבור, עליה לשקול את כל ההיבטים הרלוונטיים של ההקצאה ולאזן בין הצרכים השונים; על הרשות המקומית להיוועץ בגורמים מקצועיים.

בפסיקה ממועד מאוחר יותר - יוני 2003¹¹ - דן בית המשפט המחוזי בסוגיית חוקיותו של הליך העמדת קרקע המיועדת לצורכי ציבור לרשותה של עמותה פרטית לצורך הקמת בית כנסת בלב שכונת מגורים. בפסיקתו נקבע כי "הליך המעמיד מקרקעין ציבוריים לרשות הפרט או גורם פרטי, גם אם אינו 'הקצאת קרקע', וגם אם אין בו אלא מתן רשות לשימוש מוגבל בזמן במקרקעין, הוא הליך בעל משמעויות נרחבות ולעיתים יש בו ממין קביעת עובדה לדורות. קרקע היא משאב יקר ומוגבל ויש לעשות בה שימוש מושכל. רשות סבירה צריכה לבדוק את צרכיה הן המיידים והן ארוכי הטווח של השכונה ואף של האזור כולו. יש לאפיין את האוכלוסייה במקום ואת פוטנציאל ההתרחבות והצמיחה".

3. החלטות ממשלה: בינואר 1997 התקבלה החלטת ממשלה בדבר "יעול השימוש בקרקעות ליעד ציבורי"¹². בהחלטה נקבע כי תוקם ועדה בין-משרדית בראשות נציג ממשל הפנים ובהשתתפות נציגים משרדי החינוך, התרבות והספורט, הבינוי והשיכון, האוצר ומינהל מקרקעי ישראל. הוועדה תגבש המלצות בדבר הדרכים לייעל את השימוש בקרקעות המיועדות לצורכי ציבור ותקבע כללים להקצאתן. כפועל יוצא מכך גיבשה הוועדה שהוקמה מדריך מכסות קרקע לתכנון. בעקבות קבלתן של החלטות ממשלה נוספות בשנים 1999-2001¹³ הוחלט לאמץ את העקרונות המפורטים במדריך זה.

בספטמבר 2005 פורסם "תדריך תכנון להקצאת קרקע לצורכי ציבור"¹⁴. התדריך קבע מכסות קרקע שיוקצו למוסדות בכל תחום כדי להבטיח אספקה מיטבית של שירותים ציבוריים לאוכלוסייה ובתוך כך לייעל את השימוש בקרקעות ולחסוך בהן. הקצאת מכסות הקרקע שבתדריך מתבססת על החלטות הממשלה בנושא שפורטו לעיל.

4. נוהלי משרד הפנים: בספטמבר 2001 פרסם מנכ"ל משרד הפנים נוהל "הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית"¹⁵ (להלן - הנוהל או נוהל ההקצאות). כאמור, נוהל זה נועד להסדיר הקצאת קרקע או מבנה (להלן גם - נכס) בפטור ממכרז ללא תמורה או בתמורה סמלית, מן הרשויות המקומיות לגופים הפועלים בתחום שיפוטן בנושאי חינוך, תרבות, דת, בריאות, רווחה, ספורט ועוד כדי לסייע לפעולותיהם לטובת הציבור. הנוהל נועד לכוון בתחום הקצאת הנכסים - מינהל תקין, שמירת עיקרון השוויון, חסכון, יעילות ושקיפות וכן למנוע פגיעה בטווח המידות. הנוהל קבע שכל הקצאת קרקע כאמור מותנית באישור רוב חברי מועצת

11 עת"מ (תל אביב-יפו) 1312/02 קרסו לב זהבה נ' עיריית הוד השרון, תקדין.

12 החלטת ממשלה מס' 1316 מינואר 1997.

13 החלטת ממשלה מס' 148 מאוגוסט 1999; החלטת ממשלה מס' 1582 מאפריל 2000; החלטת ממשלה מס' 2873 מינואר 2001.

14 "תדריך תכנון להקצאת קרקע לצורכי ציבור" פורסם בשיתוף פעולה בין המינהל לפיתוח במשרד החינוך ובין מינהל התכנון במשרד הפנים, אגף הפרוגרמות במשרד הבינוי והשיכון ואגף התקציבים במשרד האוצר.

15 ארבעה תיקונים לנוהל פורסמו במועדים האלה: דצמבר 2002, יולי 2004, ספטמבר 2005 ומאי 2007.

הרשות המקומית ובאישורו של שר הפנים. תקופת ההקצאה לא תעלה על 25 שנה ואפשר להאריכה בשתי תקופות נוספות שלא יעלו על עשר שנים כל אחת.

בתיקון לנוהל מדצמבר 2002 (להלן - התיקון לנוהל) נקבע נוהל במתכונת מקוצרת עבור הקצאות לתקופה קצרה של שנה לכל היותר, זאת בשל הקושי בהחלת נוהל ההקצאות במתכונתו המלאה על הקצאות לתקופות קצרות כגון אלו. הנוהל במתכונתו המקוצרת קובע, בין השאר, כי ניתן להקצות קרקע בהליך מקוצר וללא אישור השר לתקופה מרבית של שנה, אולם תקופת ההקצאה לא תוארך מעבר לתקופה שהסתיימה ולא יוגדל שטח ההקצאה. כמו כן, אותה הקרקע לא תוקצה שוב לאותו גוף בהליך מקוצר.

עיקרי נוהל ההקצאות: נוהל ההקצאות, לרבות התיקונים לנוהל, קובעים את הליך ההקצאה לשלבי, ובכלל זה את משך ביצועו, ומנחים את הרשות המקומית לקיים פעולות מינהליות ומקצועיות שונות הכרוכות במימושו. בין השאר נדרשת הרשות המקומית להכין פרוגרמה (תכנית אב) לשטחי ציבור, לאשר תבחינים להקצאת קרקעות¹⁶ בתחום שיפוט (להלן - קריטריונים) - לפרסמם בהודעה לציבור ולאפשר לכל דורש לעיין בהם. כמו כן נדרשת הרשות המקומית לנהל ספר הקצאות שיהיה פתוח לעיון הציבור, ובו ירוכז כל המידע בנוגע להקצאות הקרקע באותה רשות¹⁷ (להלן - ספר ההקצאות).

הנוהל קובע כי כל בקשה להקצאת קרקע מהרשות המקומית תידון על ידי ועדה מיוחדת לענייני הקצאות (להלן - ועדת ההקצאות או הוועדה). מדובר בוועדה מקצועית¹⁸ ובה חמישה חברים: מנכ"ל הרשות, הגזבר, היועץ המשפטי (או נציג שימנה כל אחד מאלה), מהנדס הרשות ומנהל מחלקת הנכסים.

להלן השלבים העיקריים של הליך ההקצאה שנקבעו בנוהל:

הקצאת קרקע, אפשר שתהיה לפי יוזמת הרשות המקומית או לפי פניית גוף¹⁹ לרשות. הרשות תפרסם הודעה בעיתונות בדבר האפשרות להקצאת קרקע ותציין את מיקומה המדויק ואת השימוש המתוכנן בה על פי הפרוגרמה העירונית. אם הוגשה פנייה לרשות בעניין, תצוין עובדה זו בהודעה. הציבור יזמן להגיש בקשות להקצאת הקרקע בכפוף לקבוע בפרוגרמה.

גוף המבקש שתוקצה לו קרקע נדרש להגיש לרשות המקומית בקשה בכתב על גבי טופס שנקבע לכך ולצרף לבקשתו את רשימת המסמכים המפורטת בנוהל. ועדת ההקצאות ברשות תבחן את כל הבקשות ותרכז את רשימת הבקשות שפרטיהן מולאו כנדרש. רשימת הבקשות בצירוף מידע נלווה הנדרש בנוהל תפורסם בעיתונות כדי לאפשר לציבור להגיש התנגדויות בנושא; כמו כן תיוועץ הוועדה בגורמים המקצועיים הרלוונטיים בנוגע לחיוניות ולתועלת שבהקצאת הקרקע לצורך המבוקש; הוועדה תדון בהתנגדויות שהוגשו לה לפי נסיבות העניין. לפני ועדת ההקצאות יהיה מונח ספר ההקצאות שרישומיו עודכנו עד 30 ימים לפני מועד הדיון.

עם קבלת המלצות הגופים המייעצים, תדון ועדת ההקצאות בבקשות ובהתנגדויות שהוגשו, ובמסגרת הקריטריונים תגבש רשימה מומלצת ומנומקת ובה ידורגו הבקשות לפי סדרי העדיפות

16 על פי נוהל ההקצאות, התבחינים יכללו הוראות בדבר סוג השימושים להם תוקצה הקרקע, הוראות על היחס שבין הקרקע ובין צורכי כלל התושבים וצורכי התושבים המתגוררים סמוך לקרקע, הוראות בדבר צרכיה המיוחדים של אותה רשות מקומית וכיו"ב.

17 לרבות הקצאות שאושרו לפני שנכנס הנוהל לתוקף.

18 מאז תיקון מס' 2 לנוהל מיולי 2004. על פי הנוהל המקורי, ועדת ההקצאות כללה, בין היתר, שלושה מחברי המועצה.

19 על פי נוהל ההקצאות, "גוף" הוא תאגיד רשום הפועל שלא למטרת רווח.

להקצאת הקרקע. המלצת הוועדה תימסר למועצת הרשות המקומית לקבלת החלטתה בנושא. הוועדה רשאית להמליץ שלא להקצות את הקרקע למי מהפונים.

מועצת הרשות המקומית תדון בהמלצת ועדת ההקצאות ותקבל את החלטתה. ההודעה תימסר לגוף שהוחלט להקצות לו את הקרקע ויובהר לו כי ההחלטה להקצאה אינה סופית וכפופה להתנגדויות; כמו כן תימסר ההחלטה לשאר הפונים באותו עניין. יתר הפונים שבקשותיהם נדחו יורשו לעיין בהחלטה הסופית ובנימוקה ולהגיש את התנגדותיהם בתוך 30 יום ממסירת ההודעה.

לאחר התקופה האמורה, יגובש חוזה בין הגוף הנבחר לרשות המקומית. חוזה זה טעון אישור של מועצת הרשות המקומית ברוב מוחלט של חבריה. רק במידה ואושר החוזה על ידי מועצת הרשות, יועבר לאישור שר הפנים.

5. **נוהל משרד החינוך התרבות והספורט:** בשנת 2005 פרסם מנכ"ל משרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - משרד החינוך) נוהל לטיפול במבנים מתפנים שנבנו מתקציבי מדינה (להלן - נוהל משרד החינוך)²⁰. מטרתו של נוהל זה היא להגדיר תהליך מסודר של קבלת החלטה על שימוש במבנה מתפנה כדי להבטיח את ניצולו האופטימאלי לפי יעדיה של מערכת החינוך ובהתחשב בהיבטים כלכליים ואורבניים. בין השאר קבע הנוהל כי המדינה תוכל לאפשר העמדת מבנה שנבנה מתקציבה לשימוש של מוסד חינוך שאינו רשמי, או שאינו בבעלות הרשות המקומית, על פי הקריטריונים שמנחים את המדינה בבינוי מוסדות חינוך ולפי נוהל נוסף שצורף לו ונכלל במסגרתו, אשר סומן כנספח א'.

נוהל משרד החינוך קובע כי רשות מקומית המבקשת להעמיד מוסד חינוך שנבנה מתקציבי מדינה לשימוש של מוסד חינוך שאינו רשמי או למוסד חינוך שאינו בבעלותה, צריכה לקבל הסכמה לכך מראש ובכתב ממנהל הפיתוח במשרד החינוך.



במרץ 2002, לאחר פרסומו של נוהל ההקצאות, מינתה מועצת עיריית פתח תקווה ועדת הקצאות בהתאם לנוהל. בעקבות תיקון מס' 2 לנוהל שונה הרכבה של הוועדה והיא הוסבה לוועדה מקצועית כמתחייב על פי התיקון האמור. בנובמבר 2002 אישרה מועצת העירייה את הקריטריונים להקצאת קרקעות ומבנים בתחום שיפוטה של העירייה. לעירייה תכנית אב לשטחי ציבור שעודכנה במאי 2007.

מבנה אגף הנכסים בעירייה

אגף הנכסים בעירייה (להלן גם - האגף) מופקד על ניהול כלל נכסיה.

20 יצוין כי הנוהל המובא ברשומות המתפרסמות בקרב הציבור אינו נושא תאריך. בבירור עם עורכת דין בלשכה המשפטית של משרד החינוך נאמר לנציגי משרד מבקר המדינה כי הנוהל פורסם בשנת 2005 והועלה לאתר האינטרנט של משרד החינוך בינואר 2006.

במועד פרסום נוהל ההקצאות בשנת 2001 היו באגף שתי מחלקות - מחלקת קרקעות ומחלקת מבנים. בשל ההיערכות שנדרשה עקב פרסום הנוהל הוחלט כי כל מחלקה תעסוק, נוסף על מטלותיה הרגילות, בטיפול בהקצאות נכסים שבתחום עיסוקה. בדיעבד התברר כי הטיפול בהקצאות באמצעות שתי מחלקות שונות היה קשה לביצוע ולניהול מעקב, משום שרבות מההקצאות השונות של קרקעות ושל מבנים היו שזורות זו בזו; על כן הוחלט לרכז את הטיפול בכלל ההקצאות במחלקה שלישית באגף; בשנת 2008 הוקמה מחלקת הקצאות שבה מועסקת עובדת אחת.

רישום נכסי העירייה וניהולם

פקודת העיריות קובעת כי כל מקרקעין שהם קניינה של העירייה יירשמו בספרי האחוזה על שם העירייה; בתקנות הרשויות המקומיות (ניהול פנקסי זכויות במקרקעין), התשכ"ז-1967 (להלן - תקנות המקרקעין), נקבע כי הרשות המקומית חייבת לנהל רישום של זכויותיה במקרקעין.

על פי תקנות המקרקעין תנהל כל רשות מקומית פנקס מיוחד שבו תרשום את זכויותיה במקרקעין, ואשר יכלול בין היתר את ספר נכסי דלא-ניידי של הרשות. מועצת הרשות המקומית תסמין את אחד מעובדיה להיות רשם נכסים, ותפקידו יהיה לנהל את רישום פנקס המקרקעין של הרשות.

הביקורת העלתה ליקויים הקשורים לאופן רישומו וניהולו של בסיס המידע הקיים באגף הנכסים אודות נכסי העירייה. להלן פירוט:

עד שנות התשעים של המאה העשרים נעשה רישום ידני ובלתי סדור של הנכסים שבבעלות העירייה. באותן השנים החלה העירייה בביצוע סקר נכסים²¹ בתחום שיפוט (שבמועד סיום הביקורת - בחלוף שני עשורים - טרם הושלם), וכן החלה להשתמש בתכנה ממוחשבת לניהול נכסיה. במסגרת המעבר לשימוש בתכנה זו הוזנו שלא במתכוון נתונים שגויים למערכת.

בפרק "מעקב אחר תיקון ליקויים" שבדוח הביקורת המפורט²² של העירייה לשנת 2009 צוינו כמה ליקויים ברישום נכסי העירייה ובניהולם החוזרים ונשנים מדי שנה, אשר לא נעשה דבר לתיקונם. למשל, "העירייה לא ביצעה סקר נכסים לגבי כלל הנכסים שבבעלותה"; "פנקס הזכויות במקרקעין לא כלל את נכסי העירייה. בכוונת העירייה לעדכן הנתונים עם השלמת סקר הנכסים"; "בידי העירייה לא נמצא 'נסח' מרשם המקרקעין לכלל הנכסים שבבעלותה".

בהיעדר סקר נכסים ובשל רישום נתונים שגויים במערכת, המידע שבידי אגף הנכסים על נכסי העירייה וזהותם הוא חלקי בלבד ואינו עדכני; התכנה לניהול הנכסים שברשות האגף אינה מעודכנת, והאפשרות לאחזור המידע שהוזן במערכת היא מוגבלת ובעייתית. עקב כך אין בידי העירייה פנקס הכולל רישום מלא ומדויק של כלל זכויותיה במקרקעין, אף שהדבר נדרש על פי תקנות המקרקעין.

21 פקודת העיריות קובעת כי העירייה מוסמכת להשיג מידע על הנכסים שבתחום שיפוט לעניין הטלת מסי ארנונה; מי שראש העירייה הסמיכו לכך רשאי להיכנס לנכסים בכל עת סבירה ולבצע בהם בדיקות ומדידות.

22 דוח ביקורת שנתי שנערך בידי רואה חשבון ממונה מטעמו של משרד הפנים ומוגש לו.

זאת ועוד, בנסיבות אלה אין בידי העירייה ספר הקצאות ממצה שמרכז בו מידע על כל ההקצאות, לרבות על אלו שאושרו לפני פרסום הנוהל, שלא כנדרש על פי נוהל ההקצאות. יודגש כי ספר ההקצאות אמור להיות פתוח לעיון הציבור, ולפיכך הוא מיועד לשמש בסיס מידע חשוב ואף עיקרי עבור תושבי העיר ואחרים בנוגע לשימוש שעושה העירייה בסמכותה להקצות את נכסי הציבור לגופים שונים. בהיעדר ספר הקצאות מלא וממצה כנדרש נבצר מהציבור לממש את זכויותיו.

נכון למועד הביקורת מקיים אגף הנכסים מעקב שוטף אחרי הקצאות הנכסים בתחום שיפוטה של העירייה באמצעות טבלה ממוחשבת שהכין האגף. נתוני הטבלה אינם נסמכים על נתוני התכנה לניהול הנכסים, והאגף הוא שבדק ואימת אותם.

לדברי מנהלת אגף הנכסים בעירייה, מדובר בבדיקות מדגמיות בנוגע לנכסים בגושים שונים בעיר שביצע האגף במשך השנים; ואולם מתוצאות המדגם אי-אפשר ללמוד על מספר הנכסים בעיר כולה, ואין בהן משום תחליף לסקר מקיף ושלם בנושא כל הנכסים שבתחומה.

מנהלת האגף הוסיפה כי היות שבידי האגף יש מידע חלקי בלבד על נכסי העירייה, ייתכן שיש בבעלותה נכסים נוספים - אולי אפילו רבים - שנמצאים בשימושם של גופים שונים למטרות שונות, ולעירייה אין כל מידע לגביהם. מנגד, יכולותיו של האגף, שמועסקים בו עובדים מעטים, לאיתור אותם נכסים הן מוגבלות.

ככלל, לדברי מנהלת אגף הנכסים, העירייה לא ביצעה הליך שיטתי לריכוז מידע שיאפשר לאתר נכסים נוספים שבבעלותה. מדי פעם בפעם קיימו היא או עובד אחר באגף סיורים ברחבי העיר כדי לאתר נכסים של העירייה שלא היה ידוע עליהם לאגף קודם לכן. הסיורים נעשו באופן מזדמן ולא על פי מתכונת קבועה וסדורה, לפי לוחות הזמנים של העובדים, והם לא תועדו בכתב.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על שלא ניהלה פנקס ממצה ומעודכן של כלל הזכויות במקרקעין השייכות לה והמופקדות בידה בתור נאמנת ציבור תושביה, אף שמחובתה לעשות כן על פי דין. חשוב מאוד שיהיה בידי העירייה מידע מלא ומדויק על נכסיה ועל זכויותיה במקרקעין, ואין במתכונת הפעילות שנוקט האגף לאיתור הנכסים כדי לאפשר לעירייה לאתר את כל נכסיה ולמלא את חובותיה בנושא.

עוד העיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי עליה לפעול לאלתר לעדכון הרישום של כלל הנכסים במערכת הממוחשבת של אגף הנכסים, דהיינו - רישום נכון של הנכסים שהוזנו בעבר למערכת ועדכוןם של נכסים נוספים, כנדרש.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2011, כי "לאחר שמועצת העיר העמידה תקציב בסך של 500,000 ש"ח לצורך ביצוע סקר נכסים מקיף ומעמיק בכל רחבי העיר פתח-תקוה, נערך בימים אלה אגף הנכסים לצורך ביצוע הסקר, ולשם כך אף ייבחר יועץ מלווה שהינו מקצועי ובעל ניסיון עשיר בתחום". עוד נמסר כי "לאגף הנכסים בעירייה אושר תקן נוסף של 'מפקח נכסים', ובין שאר תפקידיו יטפל גם בנושא טיוב ויישום תוצאות סקר הנכסים המקיף, מייד לאחר שאלה תתקבלנה".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי עד כה היא לא מילאה את החובות המפורשות המוטלות עליה על פי דין ולא פעלה בנושא לפי כללי מינהל תקין וכי עליה לפעול ללא עיכובים נוספים להפניית המשאבים הדרושים להכנת סקר מקיף על מכלול נכסיה ועדכון מאגר המידע בהתאם לסקר, וכן עליה להסדיר את רישומם של נכסיה ואת ניהולם כנדרש.

שימושים קיימים בנכסי העירייה

על פי המידע שבאגף הנכסים, במועד סיום הביקורת נמצאו 266 נכסים השייכים לעירייה בשימושם של גופים שונים. השימושים ב-244 מהנכסים החלו לפני שפורסם נוהל ההקצאות, והשימושים ביתר 22 הנכסים החלו לאחר שפורסם הנוהל.

כמו כן, במועד סיום הביקורת נמצאו 14 נכסים אחרים בהליכים להקצאתם.

שימושים בנכסי העירייה שהחלו טרם פרסום נוהל ההקצאות

בתיקון לנוהל הובהר כי כל ההתקשרויות להקצאת קרקע, לרבות אלו שאישרה מועצת הרשות המקומית בטרם פרסום הנוהל, כפופות להוראות הכלליות שהתווה בית המשפט העליון בבג"ץ בלומנטל: פרסום לציבור, מתן זכות טיעון לציבור - הזדמנות להתנגד להקצאת הקרקע או לבקש להקצותה לצורך ציבורי אחר, דיון מקיף במועצה ובחינת השימוש הציבורי היעיל והנחוץ ביותר לשטח שהוקצה, מתוך התחשבות באוכלוסייה הסמוכה לו ובאוכלוסיית הרשות המקומית כולה. עוד הובהר בתיקון לנוהל כי הוא אינו חל רטרואקטיבית על התקשרויות שאושרו כדין על ידי מועצת הרשות המקומית בטרם פרסום הנוהל.

לצורך הסדרת השימושים הקיימים בנכסי העירייה נדרשים מפעליהם להגיש לאגף הנכסים בקשה להקצאה של הנכס בצירוף מסמכים נלווים המפורטים בנוהל. לאחר שהתקבלו באגף כל המסמכים הדרושים, מועברת הבקשה לבחינתה של ועדת ההקצאות. הוועדה מחליטה בהתאם לבחינתה אם לאשר את המשך ההליך - ובכלל זה את שלבי הפרסום לציבור, מתן זכות טיעון וכו'.

באפריל 2006 דנה ועדת ההקצאות בעניין עמותות שאינן פועלות להסדרת שימוש במבנים. בפרוטוקול הישיבה ציינה הוועדה כי לאחר שפורסם נוהל ההקצאות פנתה העירייה אל עמותות שמשמשות בנכסים עירוניים בבקשה שימציאו לה את כל המסמכים הנדרשים להסדרת השימוש בהם. במקרים רבים לא העבירו העמותות לעירייה את המסמכים הנדרשים, ונוצר מצב ובו "העמותות ממשיכות להשתמש במבנים ובקרקעות ללא אישור ועדת הקצאות". הוועדה החליטה בנוגע להמשך הפעולות שיש לבצע בעניינים כגון אלו כי "במידה ונשלחו 3 מכתבי אזהרה ולא הומצאו מסמכים יש להוציא [לעמותה] מכתב שמטרתו פינוי [מהנכס]".

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מיוני 2008²³ שעסק, בין השאר, בהשתתפות הרשות המקומית בתקציב מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי, הודגש כי הקצאת קרקע ומבנים למוסדות כאלה תיעשה אך

ורק על פי נוהל ההקצאות. כעבור כחצי שנה, בחוזר מנכ"ל מינואר 2009 (להלן - חוזר 1/2009), נדרשו הרשויות המקומיות לפעול עד תחילת מרץ 2009 להקצאת כלל הנכסים שבשימוש אותם המוסדות על פי נוהל הקצאות. בחוזר הובהר כי ההקצאה תבוצע על פי הנוהל, והרשות המקומית תחליט בכל מקרה לגופו למי תוקצה הקרקע. אם יוחלט שהקרקע לא תוקצה למוסד המחזיק בה באותה העת, ייקבעו הוראות מעבר המאפשרות למוסד להישאר בנכס עד תום שנת הלימודים של אותה השנה. ביוני 2009, בעקבות פרסום חוזר 1/2009, הורה מנכ"ל העירייה כי כל עמותה שלא תגיש מסמכים כנדרש להסדרת שימושה במבנה עירוני תקבל צו פינוי מהמבנה.

כאמור, על פי נתוני אגף הנכסים, נמצאו 244 נכסים השייכים לעירייה בשימושם של גופים שונים בטרם פרסם נוהל ההקצאות. שר הפנים אישר את השימושים בתשעה מן הנכסים סמוך למועד תחילת השימוש בהם. לאחר שפורסם הנוהל הסדירה העירייה את השימושים ב-17 נכסים נוספים, והשר אישר אותם.

אשר לשאר הנכסים שנעשה בהם שימוש עוד לפני שפורסם הנוהל, 218 במספר (כ-90% מכלל 244 הנכסים האמורים)²⁴ - במועד סיום הביקורת, כתשע שנים לאחר שפורסם הנוהל, נמצא כי טרם הוסדר כנדרש השימוש בהם, וכי הוחל בהליכים להסדרת השימוש ב-139 מ-218 הנכסים האמורים שטרם הסתיימו. אשר ל-79 הנכסים הנותרים - השימוש בהם לא הוסדר אם משום שמפעילי הנכסים לא נענו לפניות אגף הנכסים אליהם בנושא (64 נכסים) ואם משום שאגף הנכסים לא נקט שום פעילות לטיפול בעניינם. להלן הפירוט:

שימושים קיימים בהליכי הסדרה

כאמור, במועד סיום הביקורת הוחל בביצוע הליכים להסדרת השימוש ב-139 (כ-64%) מ-218 נכסים עירוניים שנעשה בהם שימוש עוד לפני שפורסם הנוהל. במועד הביקורת ההליכים להסדרתם של 15 מהם היו מוקפאים והעירייה הפסיקה לקדם את הסדרתם (ראו להלן).

בסקירה אקראית של עשרות תיקים במהלך הביקורת נמצאו מסמכים רבים המלמדים על פועלם של אגף הנכסים להסדרת השימושים הקיימים בנכסים, לרבות התכתבויות פנימיות של האגף, התכתבויות האגף עם הלשכה המשפטית ועם גורמים אחרים בעירייה, והתכתבויות עם גופים המפעילים את הנכסים. אסמכתאות אלו מלמדות כי במקרים רבים נמשכים ההליכים להסדרת השימושים במשך חודשים ארוכים ואף שנים, בין השאר משום שהגופים המשתמשים בנכסים מתעכבים בהמצאת המסמכים הדרושים להסדרת השימוש בנכס; להלן דוגמאות:

בית הכנסת "עין גנים" בהפעלת עמותת "בית כנסת עין גנים פ"ת"

בפברואר 2009 פנה אגף הנכסים לנציג העמותה המפעילה את בית הכנסת בבקשה להסדיר את השימוש הנעשה במקום. העמותה נדרשה להגיש לאגף טופס בקשה להקצאת הנכס האמור בצירוף המסמכים הנדרשים על פי הנוהל; במרץ 2009, לאחר שלא נענה, שב ופנה האגף באותו עניין לנציג העמותה; באפריל 2009 הגיע נציג העמותה למשרדי האגף והודיע כי הוא פועל לאיסוף כל המסמכים הדרושים; ביוני 2009 התקבלה באגף הודעה בכתב מנציג אחר של העמותה ולפיה הוא פועל להשגת כל המסמכים שהעמותה נדרשת להמציא.

24 בחלק לא מבוטל מהמקרים, מדובר בשימוש הנמשך במשך עשרות שנים.

בספטמבר 2009, משלא התקבלו המסמכים, פנה האגף לנציג העמותה בבקשה לדעת אם יש בידי העמותה המסמכים הדרושים; בנובמבר 2009, משלא נענה, פנה האגף שוב לנציג העמותה בדרישה להמציא לו את המסמכים לאלתר. כמה ימים לאחר מכן הגישה העמותה לאגף בקשה להקצאה בצירוף חלק מהמסמכים הנחוצים. האגף תבע מהעמותה להמציא לו את המסמכים החסרים.

בינואר 2010, משלא התקבלו שאר המסמכים שדרש, פנה האגף לנציג העמותה בבקשה לדעת מתי אלה יוגשו לו. נציג העמותה השיב כי העניין נמצא בטיפולו של רואה החשבון של העמותה; בדצמבר 2010, כמעט שנה לאחר מכן, פנה האגף שוב לנציג העמותה בדרישה להמציא לו את המסמכים החסרים.

במועד סיום הביקורת, שנתיים בקירוב לאחר שפנה אגף הנכסים לראשונה לעמותה בבקשה להמציא לו את המסמכים הדרושים לצורך הסדרת שימושה בנכס, לא המציאה העמותה לאגף את המסמכים הדרושים. בכל התקופה האמורה היא המשיכה להשתמש בנכס.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2011, כי המצאת המסמכים התעכבה בשל התמשכות ההליכים אצל רשם העמותות - "... העמותה המחזיקה בנכס נדרשה להסדיר את פעילותה כנדרש ע"י רשם העמותות, ולשם כך נדרשה לה שהות ארוכה יותר. כך, למשל, הסדרת קבלת אישור ניהול תקין מרשם העמותות הינו תהליך שאורך למעלה משנתיים".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי התמשכותם של תהליכים אלה במשך פרק זמן כה ארוך נראית בלתי סבירה, וכי בהתחשב בכך על העירייה לפעול בהתאם לסמכויות המוקנות לה על פי דין להשבת הנכס לחזקתה.

אולפנת "נעם" לבנות בהפעלת "העמותה לקידום החינוך התורני-לאומי"

העמותה האמורה מפעילה כמה נכסים ציבוריים ברחבי העיר המשמשים כמוסדות חינוך, בהם אולפנה לבנות ברח' מיימון שהיא מפעילה משנת 1997. ביולי 2007 פנתה העמותה לאגף הנכסים בבקשה להסדרת השימושים שכבר נעשים בנכסים אלה; בנובמבר 2007 השיב אגף הנכסים לעמותה כי לצורך הסדרת השימוש בנכסים שהיא מפעילה עליה להמציא לאגף נתונים שונים לגביהם.

לאחר שהעמותה המציאה לאגף הנכסים את כל הנתונים שדרש, אישרה ועדת ההקצאות במאי 2008 לפרסם את דבר ההקצאה; באוגוסט 2008 החליטה הוועדה להמליץ למועצת העירייה לאשר את ההקצאה; בדצמבר 2008, לפי המלצת הוועדה, אישרה מועצת העירייה בישיבתה להסדיר את השימוש שעושה העמותה באולפנה.

במרץ 2009, לצורך הכנת חוזה רשות לשימוש בנכס המשמש כאולפנה, פנה אגף הנכסים לעמותה בבקשה להעביר לו סקיצה של המבנים הקיימים בשטח ההקצאה ולציין אילו מהם פועלים לפי היתרי בנייה. העמותה העבירה לאגף את סקיצות המבנים וציינה כי כולם פועלים לפי היתרי בנייה.

במאי 2009 ביקר פקח רישוי מינהל ההנדסה בעירייה בשטח מבני האולפנה. בביקור מצא הפקח כמה חריגות בנייה שנעשו בשטח המבנים ללא היתר; אגף הנכסים הודיע לעמותה כי לא יוכל לחתום על חוזה רשות בין הצדדים המתיר לעמותה להשתמש במקום עד שיוסדרו חריגות הבנייה;

כמעט שנה אחר כך, באפריל 2010, פנה האגף לעמותה בדרישה חוזרת להסדיר את חריגות הבנייה שנעשו במקום. פנייתו לא נענתה; במועד סיום הביקורת עדיין לא הוסדרו חריגות הבנייה, ולפיכך לא המשיך האגף את טיפולו בהליך הסדרת ההקצאה. בכל התקופה האמורה נמשכה פעילותה של העמותה בנכס.

בתשובת העירייה מיוני 2011 נאמר כי "הבעייתיות התעוררה רק בשלב ההתקשרות החוזית לאחר שהוברר כי בוצעו חריגות בנייה במקום. יצוין, כי המדובר במבנים אשר שימשו בעבר את העירייה ועל כן על העירייה היה להסדיר את היתרי הבנייה מלכתחילה, ואולם, לאור השתלשלות האירועים, נדרשה העמותה שהחזיקה במקום להסדיר את היתרי הבנייה בדיעבד".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי אין היא יכולה להצדיק מחדל בפעילותה (התמשכות הליכי הסדרת שימוש העמותה במבנים) באמצעות מחדל אחר שלה (בניית המבנים ללא היתרים), וכי יש לראות בחומרה פעולה שנעשתה שלא כדין. עקב מחדלים אלה שנמשכו כארבע שנים לא התקדם ההליך להסדרת שימושה של העמותה בנכסי העירייה, כמתחייב על פי נוהל ההקצאות. על העירייה לפעול לאלתר להסדרת היתרי הבנייה של נכסיה ולהסדרת השימוש בהם.



משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי עצם העובדה שהיא מאפשרת לעמותות "להתנהל בעצלתיים" בכל הנוגע למילוי חובותיהן, קל וחומר כשאין שועות לפניות אגף הנכסים אליהן, מלמדת כי תפקודה אינו תקין ואינו עולה בקנה אחד עם סדרי פיקוח ואכיפה נאותים.

עוד העיר משרד מבקר המדינה כי כל עוד לא נקטה העירייה צעדים לאכיפתן של החלטות ועדת ההקצאות מאפריל 2006 ושל הוראת מנכ"ל העירייה מיוני 2009 - ולפיהן יש לדרוש פינוי של נכסים עירוניים שהשימוש בהם לא הוסדר - אין באלו כדי להרתיע.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2011, לעניין הטיפול המתמשך לצורך הסדרת שימושים קיימים בנכסים כי "ברבים מהמקרים מדובר באנשים מבוגרים מאוד שהינם נציגי הגופים המפעילים את הנכסים הללו, דבר שגרם חוסר טיפול מתמשך לאורך שנים במסמכי העמותות הרלוונטיות, ומה שגורר עתה קשיים ועיכובים בהליכי ההסדרה של אותם נכסים".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי עליה לפעול בנחישות ובהחלטיות בעניין גופים המחזיקים בנכסים השייכים לה. אם גוף שמחזיק בנכס עירוני אינו פועל בתוך פרק זמן סביר להסדיר את ההקצאה, עליה לפעול לאלתר לפינויו מן הנכס.

שימושים קיימים שאינם בהליכי הסדרה בשל היעדר שיתוף פעולה

אשר ל-79 (כ-36%) מ-218 נכסים עירוניים שנעשה בהם שימוש כאמור לפני שפורסם נוהל ההקצאות והם טרם הוסדרו כנדרש - נמצא כי השימוש ב-64 מהם טרם הוסדר אף שאגף הנכסים עשה ניסיונות חוזרים ונשנים להסדרתם.

אשר לשימושים אלה ציינה מנהלת אגף הנכסים כי לא היה אפשר להסדירם מפאת היעדר שיתוף פעולה מצד העמותות המשתמשות בנכסים וחוסר היענותן לפניות האגף אליהן בעניין זה. יודגש שכחצי מן הנכסים האלה מופעלים בתור רשת מוסדות חינוך של תנועת ש"ס, באמצעות עמותת "מעין החינוך התורני" - הנתונה לסמכותו של האגף לחינוך ותרבות תורניים בעירייה (להלן - האגף לחינוך תורני).

להלן דוגמאות למקרים בהם אגף הנכסים לא הסדיר את השימוש בנכסים בשל היעדר היענות וחוסר שיתוף פעולה מצד הגופים המשתמשים בהם:

1. כמה גורמים בעירייה אמונים על נושא החינוך, ביניהם האגף לחינוך תורני והאגף לחינוך ותרבות מורשת ישראל (להלן - האגף לחינוך חרדי); בשנים 2005-2009 פנה אגף הנכסים כמה פעמים לאגף לחינוך תורני ולאגף לחינוך חרדי, במסגרת ניסיונותיו להסדיר את השימוש שעושות עמותות הנתונות לסמכותם בנכסים ציבוריים. בפניותיו ביקש האגף לקבל רשימה מפורטת של המבנים העירוניים שבשימושן של עמותות אלה, פרטים בדבר העמותות ומסמכים הנוגעים אליהן. למרות פניותיו החוזרות ונשנות של האגף, הוא לא קיבל את החומר שביקש.

בתחילת שנת 2007 דרש אגף הנכסים מהאגף לחינוך תורני ומהאגף לחינוך חרדי לפעול לפינויים של הנכסים שהשימוש בהם לא הוסדר ולהחזיר נכסים אלה לחזקת העירייה, שאם לא כן תנקוט העירייה הליכים משפטיים נגד הגופים המשתמשים בהם. למרות דרישת האגף, לא נעשה דבר.

בשנת 2009, בעקבות הפרסום של חוזר 1/2009, התכנסה ועדת ההקצאות כמה פעמים כדי לדון בעמותות שאינן פועלות להסדרת שימוש בנכסים המשתמשים כמוסדות חינוך, אך לא החליטה החלטות מיוחדות לגבי פעולות שעל העירייה לנקוט בנוגע לעמותות אלה.

למשל, בישיבת ועדת ההקצאות ממרץ 2009 היא החליטה כי על האגף לחינוך תורני והאגף לחינוך חרדי "...להכין רשימות של כל העמותות הקשורות לזרם שלהם ומשתמשות במבנים/קרקעות עירוניים ולהעבירם [לאגף הנכסים] בתוך שבוע. יתקיימו דיונים מיוחדים בנושא בחודש הקרוב". עוד החליטה הוועדה כי כל שאר הבקשות הנכללות בסדר יומה לא יידונו עד שיומצאו אותן הרשימות. בישיבתה מיוני 2009 החליטה הוועדה כי בתוך שבועיים היא תתכנס שוב ותדון בשימוש שעושות בנכסים העמותות הנתונות לאחריות האגף לחינוך תורני, וכי "במהלך השבועיים הללו על העמותות הפועלות תחת האגף לחינוך תורני להתחיל בהליך הקצאה עפ"י נוהל הקצאות. עמותות שלא יחלו בהליך במהלך השבועיים הללו יידרשו לפנות את המבנים/קרקעות באמצעות תביעות פינוי". בישיבה נוספת מיוני 2009 ציינה הוועדה כי עדיין לא התקבלה באגף הנכסים רשימה מעודכנת של כל העמותות המשתמשות בקרקעות או במבנים עירוניים, למרות פניות חוזרות ונשנות של האגף שפעל על פי החלטות הוועדה ממרץ 2009 ומיוני 2009. בישיבתה באוקטובר 2009 סקרה הוועדה את רשימת העמותות הפועלות באחריות אגפי החינוך התורני והחינוך החרדי בעירייה שטרם החלו בהליך הקצאה. היועצת המשפטית לעירייה דאז ציינה כי המלצת הלשכה המשפטית בעירייה בעניין של עמותות שאינן מסדירות את שימוש בנכסים ציבוריים על פי הנוהל היא להגיש תביעה לפינוי של העמותות מן הנכסים. הוועדה החליטה להעלות נושא זה לדיון בישיבת מועצת העירייה.

במועד הביקורת טרם החלו העמותות האמורות בהליכים להסדרת השימושים שעשו בנכסים. למרות זאת, ואף שהלשכה המשפטית בעירייה המליצה להגיש תביעה לפינוי, לא נקטה העירייה שום צעדים כדי לדרוש את פינוי מנכסיה. למעשה, פעילות העמותות בנכסים נמשכה שנים, ואף על פי כן העירייה לא עשתה דבר בנושא.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2011, כי היא הגישה לאחרונה תביעות פינוי נגד כמה עמותות הפועלות במסגרת האגף לחינוך תורני (יצוין כי עמותת "מעייין החינוך התורני" לא נמנית עמן). עוד מסרה העירייה כי העמותות הפועלות במסגרת האגף לחינוך חרדי נמצאות בהליכים להסדרת שימוש בנכסים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי עליה להמשיך בפעולות שהחלה לבצע בעקבות הביקורת, עד שתושלם הסדרת שימושן של העמותות האמורות בנכסים - ובכלל זה הנכסים המוחזקים בידי רשת 'מעייין החינוך התורני', ששיעורם כמחצית מכלל הנכסים האלה. לשם כך עליה לנקוט צעדי אכיפה של ממש - לרבות הגשת תביעות פינוי במידת הצורך - נגד גופים אשר נמנעים מלהגיש את המסמכים הנחוצים להסדרת השימושים באותם נכסים.

2. בית הכנסת "אורחות חיים" הוקם על קרקע עירונית כמה עשרות שנים לפני מועד הביקורת. באגף הנכסים לא נמצא חוזה עם מפעילי בית הכנסת בנוגע להקמתו או למתן רשות השימוש בו. נוסף על כך, בבדיקה שעשה האגף התברר כי שום עמותה רשומה כחוק אינה מפעילה את בית הכנסת.

בתיק המסמכים של הנכס נמצאו אסמכתאות המעידות כי אגף הנכסים פנה כמה פעמים למפעילי בית הכנסת - משנת 2006 ואילך - בבקשה לקבל את המסמכים הדרושים להסדרת השימוש במקום, ופניותיו לא נענו. עוד עולה מן המסמכים בתיק כי נציגי האגף ביקרו במתחם בית הכנסת כמה פעמים, אך לא פגשו בו שום נציג מטעמו של בית הכנסת.

ביוני 2009, לאחר שפניותיו החוזרות ונשנות של אגף הנכסים לבית הכנסת לא נענו, שלחה הלשכה המשפטית בעירייה לנציגי בית הכנסת מכתב התראה ולפיו הם נדרשים לפנות את בית הכנסת ולהשיבו לחזקת העירייה, שאם לא כן תנקוט העירייה נגדם הליכים משפטיים.

בדצמבר 2009 השיבו נציגי בית הכנסת לאגף הנכסים כי בית הכנסת פועל במבנה זה עשרות שנים. לצורך הקמתו הוקצתה להם קרקע על פי הנהלים דאז, הבנייה על הקרקע נעשתה על פי היתרים שהתקבלו כחוק ומומנה בחלקה מכספי תמיכות שניתנו ממשרד הדתות ומהעירייה. בהמשך תשובתם ביקשו נציגי בית הכנסת כי האגף יסדיר את השימוש במקום על פי דרישות הנהל.

בינואר 2010 פנה אגף הנכסים למשרד הפנים לקבל את הנחיותיו להמשך הטיפול בעניין. עמדתה של הלשכה המשפטית במשרד הפנים הייתה שאין לאפשר את המשך הפעלתו של המקום בידי מפעילים שמחזיקים בנכס בלא חוזה עם העירייה ובלי שהם רשומים כעמותה; לפיכך על העירייה להפעיל הליך להקצאתו ועל מפעילי בית הכנסת להמציא לה את כל המסמכים הדרושים לשם כך. במרץ 2010 פנה אגף הנכסים למועצה הדתית בעיר בבקשה לדעת אם היא שהקצתה בעבר את הנכס האמור. המועצה הדתית השיבה כי בית הכנסת המופעל בנכס מוכר לה כבית כנסת פעיל, אך אין בידה מידע נוסף בנושא. בעקבות כך פנה אגף הנכסים לנציגי בית הכנסת בבקשה שימציאו לו

את המסמכים הדרושים להסדרת השימוש במקום. מסמכים אלו כוללים תעודת רישום של העמותה המפעילה את הנכס.

באפריל 2010, בבירור של אגף הנכסים עם נציג בית הכנסת, מסר הנציג לאגף כי לבית הכנסת יש ועד המפעיל אותו אך לא עמותה. לדבריו, לא ייתכן לחייב את ועד בית הכנסת להקים עמותה שתהיה אחראית לפעולותיו כדי להוסיף ולקיים את בית הכנסת, לנוכח העובדה שהוא מצליח לפעול היטב בלעדית; בית הכנסת אינו מבקש - ואינו מקבל - תמיכות מהעירייה או מכל גוף אחר, ועל כן אין הוא מוצא לנכון להקים כעת עמותה שתפעיל אותו.

באוקטובר 2010 פנה אגף הנכסים ליועצת המשפטית לעירייה דאז לקבלת הנחיותיה להמשך טיפולו בעניין. במועד סיום הביקורת טרם התקבלו הנחיות כלשהן בנושא.

נמצא כי למרות היעדר שיתוף הפעולה מצד מפעילי בית הכנסת, לא נקטה העירייה שום צעד כדי לדרוש את פינוי הנכס. למעשה, במועד סיום הביקורת, כמה שנים לאחר שהחל אגף הנכסים בניסיונותיו להסדיר את השימוש בנכס, עדיין המשיכו מפעילי בית הכנסת להשתמש בו.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2011, כי היא פנתה לעמותה בדרישה להסדיר את שימושה בנכס, ו"במידה ולא תתקבל התייחסות העמותה לאחר שלוש פניות כפי שנקבע ע"י ועדת הקצאות, תוגש כנגדה תביעת פינוי". מבדיקה חוזרת של משרד מבקר המדינה עולה כי עד אותו מועד נשלחו שתי פניות בנושא, ובפנייה השנייה דרשה העירייה את הסדרת השימוש בנכס עד ליום 9.6.11.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי אין מדובר בעמותה המחזיקה בנכס, אלא בקבוצת אנשים לא מאוגדת אשר לפי נוהל ההקצאות אין העירייה רשאית כלל להקצות לה נכס מנכסיה. על העירייה לפעול במסגרת הסמכויות הנתונות בידה - לרבות באמצעות הליך פינוי, אם הדבר ידרש - על מנת להבטיח שהנכס שבחזקתה של הקבוצה האמורה יוקצה לה, אם בכלל, אך ורק בהתאם לנוהל ההקצאות.

3. בית הכנסת "בית יעקב שערי רחמים" הוקם על קרקע עירונית, כמה עשרות שנים לפני מועד הביקורת. במהלך פעילותו שופץ בית הכנסת ושמו שונה ל"עטרת אליהו". באגף הנכסים לא נמצא חוזה עם מפעילי בית הכנסת בנוגע להקמתו או למתן רשות השימוש בו.

בספטמבר ובאוקטובר 2009 פנה אגף הנכסים כמה פעמים לנציגי בית הכנסת בבקשה להמציא לו את המסמכים הדרושים להסדרת השימוש במקום; באוקטובר 2009, לאחר שפניותיו החוזרות של אגף הנכסים לבית הכנסת לא נענו, שלחה הלשכה המשפטית בעירייה לנציגי בית הכנסת מכתב התראה ולפיו הם נדרשים לפנות את המקום ולהשיבו לחזקת העירייה, שאם לא כן תנקוט העירייה נגדם הליכים משפטיים.

בינואר 2010 השיבו נציגי בית הכנסת לאגף הנכסים כי בית הכנסת הוקם כמה עשרות שנים לפני כן על פי האישורים שנקבעו בחוק. רישומו של בית הכנסת נעשה באמצעות אגודה שלימים שונה סיווגה לעמותה. בהמשך לאמור ביקשו נציגיו של בית הכנסת כי האגף יסדיר את השימוש במקום על פי דרישות הנוהל; לתשובתם צירפו טופס בקשה להקצאת מבנה בית הכנסת שעליו חתומה העמותה וכן מסמכים שונים של העמותה, ובהם דוחותיה הכספיים.

בפברואר 2010 ענה אגף הנכסים לעמותה כי נוסף על המסמכים שקיבל ממנה, עליה להמציא לו מסמכים אחרים שפורטו בנוהל להמשך הטיפול בהסדרת שימושה בנכס. יתרה מזו, חלק מן

המסמכים שהגישה העמותה לא עמדו בדרישות הנוהל - רואה חשבון הוא שצריך לבקר את הדוחות הכספיים של העמותה ולחתום עליהם, ואילו הדוחות הכספיים שהמציאה העמותה לאגף חתומים על ידי ועדת הביקורת שלה בלבד.

לדברי נציגת אגף הנכסים, במועד סיום הביקורת עדיין עמדה העמותה בסירובה להמציא לאגף דוחות כספיים מבוקרים וחתומים בידי רואה חשבון כנדרש.

נמצא כי אף שהעמותה לא שיתפה פעולה עם העירייה, לא נקטה נגדה העירייה שום צעדי אכיפה ולא דרשה את פינויה מהנכס.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2011, כי בעקבות פניותיה לעמותות בבקשה להסדיר את שימושן בנכסיה נודע לה כי רבות מהעמותות המפעילות בתי כנסת, עורכות את דוחותיהן הכספיים בעצמן, בהיעדר תקציב, ואותם דוחות אינם מבוקרים על ידי רואה חשבון. לפיכך היא פנתה למשרד הפנים בשאלה אם היא יכולה להסתפק בדוחות כספיים שאינם מבוקרים לצורך הסדרת שימושן של עמותות אלו בנכסים; משרד הפנים ענה לעירייה ביולי 2007 כי "...מנוסח הנוהל [נוהל ההקצאות] לא ניתן לפטור מהצורך בדו"ח כספי מבוקר".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה, ועמדתו היא כעמדת משרד הפנים, כי עליה לדבוק בדרישות נוהל ההקצאות ולא לסטות מהן. על העירייה לפעול במסגרת הסמכויות המוקנות לה במקרה זה וכן במקרים דומים.



כאמור, על פי ההוראות החלות בנושא²⁵, על כל ההתקשרויות להקצאת נכסים שבבעלות רשות מקומית, לרבות אלו שבוצעו לפני פרסום הנוהל, חלות ההוראות שנקבעו בנוהל או העקרונות הכלליים שהותוו בבג"ץ בלומנטל.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי תפקודה בכל הנוגע להסדרת השימושים בנכסיה מול עמותות וקבוצות אחרות שסירבו לשתף פעולה עמה התאפיין באזלת יד. אין לקבל את העובדה שהעירייה מאפשרת לגופים להשתמש במשך שנים בנכסים שהם נמנעים מלהסדיר את השימוש בהם כנדרש על פי דין; הדבר מלמד כי העירייה אינה פועלת בנחרצות בנושא זה ואינה נוקטת פעילות מכוונת למניעת התופעה.

כל אימת שגוף אינו פועל כנדרש להסדרת שימושו בנכס של העירייה, על העירייה לפעול להשבת הנכס לחזקתה, באמצעות שימוש בסמכויות שהוקנו לה על פי דין.

25 בין היתר: פקודת העיריות, צו המועצות המקומיות (א), הנוהל, התיקון לנוהל, חוזר מנכ"ל משרד הפנים ובג"ץ בלומנטל והפסיקה שלאחריו.

יתרה מזו, כפי שצוין לעיל, כמחצית הנכסים שהשימוש בהם לא הוסדר בשל היעדר שיתוף פעולה מופעלים בידי גוף אחד, רשת "מעייין החינוך התורני" של תנועת ש"ס; אף שהדבר היה אמור להקל על העירייה להסדיר את השימושים בנכסיה היא לא ריכזה את מאמציה להסדרת נכסיה מול רשת זו. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה שעליה לנהוג לפי עקרונות החיסכון והיעילות ועל פי סדר קדימויות מושכל לריכוז הטיפול בהסדרת השימושים הבלתי מוסדרים הרבים של גוף זה או להפסקתם. עליה לעשות זאת, בין השאר, כדי למנוע פגיעה באמון הציבור, שכן עלול להיווצר הרושם שטיפול בנכש מושפע משיקולים פוליטיים הקשורים לכך שסיעת ש"ס היא חברה בקואליציה במועצת העירייה ושר הפנים הוא יו"ר המפלגה.

כמו כן מעיר משרד מבקר המדינה כי מפירוט ההתרחשויות המתוארות לעיל עולה שנוסף על היעדר שיתוף הפעולה מצד העמותות, לא זכה אגף הנכסים לשיתוף פעולה מלא גם מגורמים בעירייה שאליהם פנה בנושא. חוסר היענותם של האגף לחינוך תורני והאגף לחינוך חרדי בעירייה לפניות אגף הנכסים אליהם מנוגד לכללי מינהל תקין ואינו עולה בקנה אחד עם אופן פעולתם הנדרש.

שימושים קיימים שאגף הנכסים לא נקט בפעילות להסדרתם
מ-79 שימושים בנכסים עירוניים שהחלו בטרם פרסום נוהל ההקצאות ואינם בהליכי הסדרה, נמצאו 15 שימושים שאגף הנכסים לא נקט שום פעילות להסדרתם.

בתשובתה של מנהלת אגף הנכסים מדצמבר 2010 לשאלות הביקורת שהופנו אליה בנושא, היא ציינה כי אגף הנכסים טרם החל בהסדרתם של שימושים אלו בשל מחסור בכוח האדם שעומד לרשותו. את הסדרת השימושים בנכסי העירייה - הן השימושים שהחלו עוד לפני פרסום הנוהל והן אלו שנוספו לאחריו - מבצעת עובדת מחלקת ההקצאות, שהיא כאמור העובדת היחידה במחלקה, נוסף על שאר עיסוקיה השוטפים. אמנם האגף איתר שימושים שכבר נעשים בנכסים בלא שהוסדרו, אולם בשל היקף עבודתה הגדול של עובדת המחלקה טרם עלה בידה להביא לידיעת מפעילי הנכסים את הצורך בהסדרתם.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה שעליה לטפל לאלתר בהסדרת השימושים בנכסיה, בין השאר באמצעות טיפול במחסור בכוח האדם המופקד על נושא זה באגף הנכסים.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2011, כי בתקן של אגף הנכסים אושרה משרה נוספת של "מפקח נכסים".

שימושים בנכסים ציבוריים שהחלו לאחר פרסום נוהל ההקצאות

כאמור, לפי נתוני אגף הנכסים החלו השימושים ב-22 נכסים ציבוריים בידי גופים שונים לאחר פרסומם של נוהל ההקצאות. שישה מהנכסים הוקצו לגופים המשתמשים בהליך מוסדר על פי

הנוהל וקיבלו את אישור שר הפנים להקצאה; 16 השימושים הנותרים לא אושרו על ידי השר. במועד הביקורת ההליכים להסדרתם של חמישה מהם היו מוקפאים (ראו להלן).

בביקורת נמצא כי השימושים שלא אושרו בידי השר החלו בלי שהליך ההקצאה בעניינם הושלם כנדרש על פי הנוהל ולעתים אף בלי שהחל הליך כזה. השימוש בחלק מאותם נכסים נמשך אף שתקופת הקצאתם הסתיימה זה מכבר; השימוש בנכסים אחרים החל בלא שהדבר כלל הובא לידיעת אגף הנכסים. להלן פירוט:

שימושים בנכסים שנמשכו לאחר שהסתיימה תקופת הקצאתם

בתיקון לנוהל נקבע כי הקצאות לתקופה קצרה - של שנה לכל היותר - יתבצעו בהליך מקוצר. עוד נקבע כי קרקע שהוקצתה בהליך מקוצר לתקופה מרבית של שנה - לא תוארך תקופת ההקצאה מעבר לתקופה שהסתיימה. כמו כן, אותה קרקע לא תוקצה שוב לאותו גוף בהליך מקוצר.

נמצא כי חלק מנכסי העירייה שהשימוש בהם החל לאחר מועד פירסום נוהל ההקצאות כבר הוקצו בעבר לגופים שונים בהליך הקצאה מקוצר לתקופה של שנה, ובפועל הוסיפו אותם גופים לפעול בהם בשנים שלאחר סיום תקופת ההקצאה ללא הסכם הקצאה תקף עם העירייה, וממילא ללא אישור השר. להלן דוגמאות:

בית כנסת בהפעלת עמותת "בית כנסת לצעירים כפר גנים ג' פ"ת"

ביוני 2006 אישרה מועצת העירייה הקצאת קרקע לעמותת "בית כנסת לצעירים כפר גנים ג' פ"ת" לצורך הצבת מבנה יביל ברחוב שולזינגר שישמש כבית כנסת, בהליך הקצאה מקוצר לתקופה של שנה. באוגוסט 2006 נחתם חוזה בין העירייה לעמותה המקנה זכות לשימוש בקרקע לתקופה של שנה, עד אוגוסט 2007.

בדצמבר 2007, לאחר שנוכח אגף הנכסים שהעמותה המשיכה להחזיק בקרקע לאחר שתמה תקופת השימוש המותרת, הוא פנה לעמותה בדרישה להשיב לעירייה את הקרקע בתוך 60 יום, שאם לא כן תנקוט העירייה צעדים משפטיים נגדה. העמותה לא השיבה לפניית האגף ולא פינתה את הקרקע; ממסמכי תיק הנכס באגף הנכסים עולה כי העירייה לא נקטה שום צעדי אכיפה להשבת הקרקע לחזקתה.

בשנת 2009 פנתה העמותה לעירייה בבקשה להסדיר את שימושה בקרקע על פי נוהל ההקצאות; באוגוסט 2009, לאחר שנתיים שבהן הפעילה העמותה את בית הכנסת שלא כדין, החליטה ועדת ההקצאות להמליץ למועצת העירייה לאשר בדיעבד את הסדרת השימוש המתבצע בנכס למשך שלוש שנים, כלומר מאוגוסט 2007 (גמר תקופת ההקצאה). המלצת הוועדה ניתנה בסופו של הליך להסדרת ההקצאה, במהלכו פורסם דבר ההקצאה בעיתונות ולא התקבלו שום התנגדויות מהציבור בעניין.

בתכתובת פנימית ממרץ 2010 בין מנהלת אגף הנכסים לעורכת דין בלשכה המשפטית של העירייה מסרה האחרונה הנחיה ולפיה - לנוכח העובדה שהעמותה פעלה במקום במשך שנים ללא חוזה הקצאה ובלא שפונתה מהקרקע - יש להחיל "בלית ברירה" את תקופת ההקצאה בדיעבד באופן ששלוש שנות ההקצאה יסתיימו באוגוסט 2010, "על מנת שלא יצא חוטא נשכר ולא על מנת להכשיר את השרץ". עוד מסרה כי "לא ניתן יהא לתת לעמותה לשבת במקום בשנית ללא חוזה הקצאה בר תוקף (משיתיימו שלוש השנים) ואז להכשיר זאת בדיעבד".

באפריל 2010 ולנוכח המלצת הוועדה, אישרה המועצה בישיבתה את הקצאת הקרקע לעמותה לשלוש שנים שהתחילו רטרואקטיבית מאוגוסט 2007 והסתיימו באוגוסט 2010; במועד סיום הביקורת נעשו הליכים להקצאה עתידית של הקרקע.

בית כנסת בהפעלת עמותת "רננים כפר גנים פ"ת"

בספטמבר 2007 הסתיימה הקצאת קרקע בהליך מקוצר לתקופה של שנה לעמותת "רננים כפר גנים פ"ת", בפינת הרחובות יוסף נקר ובן זכאי, שעליה הוצב מבנה יביל ששימש כבית כנסת.

רק באוקטובר 2008, יותר משנתיים לאחר שהחלה העמותה להחזיק בקרקע, פנה אגף הנכסים ללשכה המשפטית בעירייה בבקשה לגבש חוזה הקצאה בין הצדדים. עורכת דין בלשכה המשפטית השיבה כי "אין כל טעם לעריכת חוזה רטרואקטיבי להקצאה שהסתיימה זה מכבר", וכי בנסיבות הקיימות - "... הרי שהעמותה יושבת במקום ללא הסדר חוזי תקופה ממושכת, מה גם שתקופת השימוש הסתיימה זה מכבר לפני למעלה משנה. לפיכך, אין מנוס אלא לפנות העמותה מהמקרקעין".

ממסמכי תיק הנכס באגף הנכסים עולה כי העירייה לא נקטה שום צעדי אכיפה לשם השבת הקרקע לחזקתה. אדרבה, על אף חוות דעתה של הלשכה המשפטית כי יש לפנות את העמותה מהמקרקעין, בנובמבר 2008 פנתה העירייה לעמותה בדרישה להמציא לה את כל המסמכים הדרושים להסדרת השימוש בקרקע על פי נוהל ההקצאות.

בדצמבר 2009, לאחר יותר משלוש שנים שבהן הפעילה העמותה את בית הכנסת ללא חוזה - מהן שנתיים אחרי שהסתיימה תקופת ההקצאה המקורית - החליטה ועדת ההקצאות להמליץ למועצת העירייה לאשר בדיעבד עד מרץ 2012 את הסדרת השימוש המתבצע בבית הכנסת. המלצת הוועדה ניתנה בסופו של הליך להסדרת ההקצאה, שבמהלכו פורסם דבר ההקצאה בעיתונות ולא התקבלו שום התנגדויות מהציבור. לנוכח המלצת הוועדה אישרה מועצת העירייה בישיבתה מאפריל 2010 את הקצאת הקרקע לעמותה לתקופה שנקבעה.

ביולי 2010, לאחר בדיקה שעשתה, מצאה הלשכה המשפטית בעירייה כי חלה טעות בחישוב תקופת השימוש שעשתה העמותה בקרקע בעבר, ועל כן יש לשנות את תקופת ההקצאה שאושרה בידי המועצה. בעקבות האמור לעיל הנחתה הלשכה המשפטית כי תקופת ההקצאה תסתיים בספטמבר 2010 ולא במרץ 2012 כפי שאושר; באוקטובר 2010 אישרה המועצה בישיבתה לשנות את תקופת השימוש בהתאם להנחיית הלשכה המשפטית. במהלך שנת 2011 החלה העמותה בביצוע הליך להסדרת תקופת שימוש נוספת בקרקע.



משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי עצם העובדה שהיא אפשרה לעמותות האמורות להשתמש במשך השנים בנכסים שתקופת הקצאתם הסתיימה זה מכבר, ולאחר מכן "הכשירה" בדיעבד את פעילותן של העמותות בנכסים אלה, יש בה משום הפרה של ההוראות הקבועות בנושא. נוכח ההוראות והמגבלות בנוגע להקצאת נכסים בהליך המקוצר, היה על העירייה להביא לידיעת העמותות מבעוד מועד כי אם לא תאושר להן הקצאת הקרקע בהליך רגיל לפני סיום תקופת ההקצאה המקורית, שאורכה שנה, יהיה עליהן לפנות לאלתר את הנכס ולפעול בנחישות בהתאם לנוהל ולהודעה זו.

לדעת משרד מבקר המדינה, תפקודה של העירייה לגבי העניינים האמורים אינה עולה בקנה אחד עם הוראות נוהל ההקצאות בנושא, אשר נועדו להבטיח שלא יוקצה נכס של העירייה לטווח ארוך אלא לאחר השלמת הליך ההקצאות הרגיל, שתכליתו לתת ביטוי הולם לאינטרסים של כל הצדדים, לרבות גופים אחרים המעוניינים להשתמש בנכס, וכן לאינטרס הציבורי.

שימושים קיימים שלא החל או הושלם הליך הקצאה בעניינם

אשר לרוב הנכסים שהשימוש בהם החל לאחר שפורסם נוהל ההקצאות, נמצא כי הם הוקצו לגופים המפעילים עוד לפני שאלה הגישו לאגף הנכסים בקשות להקצאה. הווה אומר, קודם כול התירו גורמים בעירייה לאותם גופים להשתמש בנכסים - על פי רוב ללא ידיעתו של אגף הנכסים וללא אישור של מועצת העירייה - ורק אחר כך ביקשו הגופים להסדיר את פעילותם בנכסים אלה.

בכל הנוגע לשימושים בנכסים אלה, לא התקיימו תנאי היסוד הדרושים לקיומם על פי הנוהל. למשל, הם לא פורסמו בציבור, וממילא לא ניתנה לציבור האפשרות להשמיע את טיעוניהם או להתנגד להקצאה, לא נעשתה בחינה מקצועית בדבר החיוניות והתועלת שבהקצאת הנכסים לצורך המבוקש, וכן לא נבחן השימוש הציבורי הראוי ביותר באותם נכסים בהתחשב בצורכי האוכלוסייה.

להלן דוגמאות לנכסים עירוניים שהותר לגופים להשתמש בהם בלי שהחל הליך הקצאה בעניינם:

מרכז רוחני בהפעלת עמותת "אור אברהם אוהבי"

בבדיקה של צריכת החשמל מטעם אגף הנכסים שהתבצעה בסוף שנת 2008 נמצא כי נרשמה צריכה בנכס שלא ידוע מקורה, שכן ככל שהיה ידוע לאגף באותה עת, לא התקיימה פעילות בנכס. בנכס זה השתמש קודם לכן האגף לחינוך מבוגרים בעירייה בתור מרכז להפעלת חוגים למבוגרים, אך אלה הופסקו לפי שעה; המחלקה לחינוך מבוגרים היא שחויבה בתשלום עבור צריכת החשמל האמורה בנכס.

בנובמבר 2008, בביקור של נציג האגף בנכס, התברר כי צריכת החשמל מקורה בפעילות שמקיימת עמותה פרטית במבנה. בבירור שעשה האגף עם העמותה השיבה הפקידה מטעמה כי "העמותה קיבלה את המפתחות מראש העיר לפני החגים, ורק הוא יכול לקחת [מהעמותה] את המפתחות".

זמן קצר לאחר מכן פנה אגף הנכסים לעמותה בדרישה להמציא לו אישור חתום מראש העירייה ולפיו הוא מסר לה את הנכס לשימוש, שאם לא כן היא נדרשת לפנותו לאלתר. העמותה לא המציאה לאגף אישור כאמור.

בדצמבר 2008, בפגישה בין ראש העירייה ועוזרו ובין מנהלת האגף, הנחה ראש העירייה את עוזרו לדרוש מראש העמותה כי יפעל ככל הנדרש להסדרת השימוש בנכס על פי נוהל ההקצאות. בסוף אותו החודש ביקשה העמותה מאגף הנכסים להקצות לה את המבנה. כאמור, אותו מבנה כבר נמצא בשימוש של העמותה קודם לכן ללא הרשאה כדין.

בנובמבר 2009 פנה מנהל האגף לחינוך מבוגרים לראש מינהל התרבות בעירייה והבהיר כי ברצונו להשתמש במבנה האמור להפעלת כיתות לימוד של בית ספר תיכון, ולאחר מכן כמרכז השכלה לאוכלוסייה המבוגרת. הוא הוסיף כי הגם שהמבנה משמש את העמותה הפרטית, האגף שבראשותו נושא בנטל תחזוקתו.

בסמוך לכך פנתה מנהלת אגף הנכסים למנהל האגף לחינוך מבוגרים בעירייה והצהירה כי אם לאגף החינוך קיימת כוונה לחזור ולהשתמש במבנה, ינסה האגף בראשותה למצוא לעמותה שמשמשת במבנה מקום חלופי לפעולתה. מנהלת אגף הנכסים ציינה בנוסף כי העמותה פועלת במבנה, כלשונה - "שלא עפ"י נוהל הקצאות ולא נכנסה למקום בתיאום עימנו [עם אגף הנכסים] או אף בידיעתנו [בידיעת אגף הנכסים]".

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2011, כי במרץ 2011 היא דרשה מהעמותה לפנות את הנכס "עד ולא יאוחר מיום 17.6.11"; מבדיקה חוזרת של משרד מבקר המדינה עולה כי העמותה לא פינתה את הנכס והמשיכה לפעול בו גם לאחר מועד הפינוי שנקבע. ביולי 2011 פנה אגף הנכסים ליועצת המשפטית לעירייה בבקשה להגיש תביעת פינוי וכן תביעה לדמי שכירות ראויים בגין שימוש העמותה בנכס.

בית הספר היסודי "למרחב" בהפעלת "למרחב עמותה לקידום חינוך תורני"

ביוני 2003 החליטה העירייה להקצות קרקע להקמת בית ספר ללימוד תורני בהפעלת עמותת "למרחב", על פי נוהל ההקצאות. שלב א' ושלב ב' בבניית בית הספר בשנים לאחר מכן מומנו מתקציב העירייה ומתקציבים ייעודיים שהתקבלו ממשרד החינוך וממפעל הפיס.

בינואר 2007, במהלך בניית בית הספר, הורה מנהל האגף לחינוך מוכר בעירייה לאגף הנכסים "לא לטפל כרגע בהקצאת הקרקע לבי"ס למרחב... וזאת עד לסיום בנייתו של הבי"ס ע"י העירייה. לאחר שהבנייה תסתיים נתחיל בנוהל הקצאות לבי"ס למרחב". בעקבות ההוראה שקיבל אגף הנכסים הוא הקפיא את טיפולו בהליך הקצאת הקרקע.

יודגש כי בחוות דעתה של היועצת המשפטית לעירייה דאז ממאי 2007 נקבע כי אין סיבה לדחות את ההליכים להקצאת המבנה למועד שלאחר סיום בנייתו, שכן היה ידוע מלכתחילה כי המבנה ישמש את עמותת "למרחב", ועל כן הומלץ בחוות הדעת - שלא לפי הוראתו של מנהל אגף לחינוך מוכר בעירייה - להמשיך בהליכי ההקצאה כסדרם.

באוקטובר 2008, לאחר שהושלמה בנייתו של בית הספר, נפרץ מתחם בית הספר ונגנב ממנו ציוד. בעקבות הפריצה העלה אגף הנכסים לפני מנכ"ל העירייה את הצורך בהצבת שמירה במתחם כדי למנוע את הישנותם של מעשי חבלה וגנבה עד שיאוכלס בית הספר.

בנובמבר 2008 סייר במתחם מנהל אגף הביטחון בעירייה כדי לבחון את סידורי הביטחון הדרושים בו. בסיוור התברר כי עמותת "למרחב" כבר משתמשת בבית הספר בלי שהדבר תואם עם אגף הנכסים ובלי שהושלם הליך הקצאתו לעמותה. בעקבות כך פנה אגף הנכסים למנכ"ל העירייה - בבקשה שינחה אותו אם לדרוש את פינויה של העמותה מהמתחם ואם להציב שמירה במתחם. על פי הרישומים בתיק לא ענה מנכ"ל העירייה לפניית האגף אליו.

ביוני 2009, לאחר שהשתמשה במבנה יותר מחצי שנה בלי שהוקצה לה כדין, הגישה העמותה לאגף הנכסים בקשה להקצאה. נוסף על כך ביקשה העמותה היתר בנייה לשלב ג' - במסגרת התכניות המקוריות של בית הספר לפי פרוגרמה של משרד החינוך.

במועד סיום הביקורת, עדיין לא חלה התקדמות של ממש בהליך הקצאת הנכס, בין השאר בשל עיכובים בקבלת תכניות בנייה מעודכנות של בית הספר מהעמותה וכן בשל אי-קבלת הרשאה ממשרד החינוך להשלמת הבנייה. מכיוון שבניית בית הספר התמשכה ונעשתה בשלבים, הציע אגף הנכסים לאפשר את הקצאת הנכס כמכלול לכל בנייה שתתווסף בהרשאת משרד החינוך, בלא שיהיה צורך לאשר הקצאה נוספת בעתיד של כל מבנה נוסף שייבנה או של תוספת בנייה לנכס. ההצעה הועברה לבחינתה של הלשכה המשפטית בעירייה. יודגש כי במועד זה השתמשה העמותה כשנתיים לכל הפחות במבנה בית הספר ללא אישור הקצאה כדין.

עוד עלה בביקורת כי באוקטובר 2010 הודיע אגף הנכסים לעמותה שנודע לו כי בתוך מתחם בית הספר פועל גם בית כנסת, וכי פעילותו של בית הכנסת מתקיימת גם בסופי שבוע כאשר בית הספר אינו פעיל. האגף דרש לדעת אם העמותה היא שמפעילה את בית הכנסת ללא אישור. כמו כן דרש לדעת כיצד מתאפשרת כניסתם של המתפללים בבית הכנסת לשטח בית הספר בסופי שבוע, שבהם בית הספר אינו פעיל.

ממלא מקום ראש העירייה הוא שהשיב, במקום העמותה, לפנייה ששלח לה אגף הנכסים. להלן תגובתו לעניין המתפללים במתחם בית הספר:

"מדובר בתושבי 'נוה גן' שבהעדר מקום בביכנ"ס 'ארזי הלבנון' חיפשו מקום לתפילות בשבתות. אני - מוטי זפט - הנושא באחריות בלעדית על הכנסתם ל'למרחב' [בית הספר], בקרוואן המשמש בימות השבוע ככיתה לכל דבר.

מדובר בחבורה שהקימה עמותה בשם "תפארת רמון" (ע"ש אילן רמון ז"ל) ומונה כחמישים משפחות.

כיוון וכבר לאחר שבת אחת במקום התברר כי צר המקום מהכיל, החבורה תעזוב את 'למרחב' כנראה כבר בשבת הבאה (לא זו הקרובה).

בכוונתי לאפשר להם לפעול בתוך הקונסרבטוריון (גן ילדים הנמצא שם). - על דעת, בהסכמת ובברכת מי שמעלי כאן בעירייה.

כל זאת לתקופה של חודשים ספורים, שכן בכוונתנו להביא אותם לוועדת הקצאות, לקבל קומה שנייה מעל דו-גן שייבנה בשכונה עד ה-1 בספטמבר. גם זאת לא רק על דעתי בלבד. הנחיתי אותם להיכנס כבר עתה להליך הקצאה מולכן" [ההדגשות אינן במקור].

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2011, כי "נכון למועד זה [יוני 2011] העמותה עדיין לא הגישה בקשה להקצאת קרקע/מבנה ברחבי העיר, ועד כמה שידוע... [לעירייה] העמותה אינה עושה עוד שימוש במבנה שמצוי בביה"ס למרחב [להפעלת בית כנסת]". עוד הודיעה העירייה כי "למיטב הבנתו של מר זפט, כאיש ציבור, כאשר מגיעה אליו פנייה דחופה

מאת תושבים, ובאפשרותו להביא לפיתרון מידי שהינו בבחינת 'זה נהנה וזה אינו חסר', הרי שסבר הוא כי על העירייה ליתן את הפיתרון האמור לטובת אותם תושבים..." [ההדגשה במקור].

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולממלא מקומו של ראש העירייה כי כל המטפלים בנושא ההקצאות נדרשים לטפל במקרקעין שניהולם מופקד בידיהם, בתור נאמנים של הציבור, אך ורק בהתאם להוראות החוק ולנוהל ההקצאות אשר נועדו להבטיח את מכלול האינטרסים החיוניים הנוגעים לעניין. אין לאפשר לשום ממלא תפקיד לנהוג בנכסים השייכים לעירייה, ובעצם לכלל הציבור, כאילו מדובר בנכסיו שלו שהחזקה בהם ניתנת להעברה על פי שיקול דעתו הבלעדי ותוך התעלמות מכל ההוראות הדין החלות בנושא.

מועדון לתנועת נוער בהפעלת עמותת "עזרא" - תנועת הנוער החרדי לאומי בארץ ישראל

בדצמבר 1999 החליטה מועצת העירייה להקצות קרקע שעליה יוקם מועדון לתנועת נוער בהפעלת עמותת "עזרא" ברחוב הגיטית שבשכונת עמישב. כשנה וחצי לאחר מכן, במאי 2001, הודיע ראש העירייה לעמותה כי הקרקע שתוקצה לה נמצאת בקצה רחוב הגיטית, בשכונת הדר גנים הסמוכה לשכונת עמישב. הוא הוסיף כי הגורמים הרלוונטיים בעירייה הסכימו שהעירייה תבצע את עבודות הפיתוח הנדרשות בשטח, והעמותה תדאג להציב בו מבנים יבילים לצורך פעילותה. יצוין כי על פי הרישומים בתיק הנכס, לא ברור כיצד השתלשלו העניינים בין המועד שבו החליטה המועצה להקצות את הקרקע ועד שראש העירייה פנה לתנועת "עזרא".

בנובמבר 2001 נתנה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה פתח תקווה אישור לעמותה להציב שלושה מבנים יבילים ברחוב הגיטית שבשכונת הדר גנים. באפריל 2002 פנה אגף הנכסים ללשכה המשפטית בעירייה בבקשה להכין חוזה התקשרות בין העירייה לעמותה שבמסגרתו תקבל העמותה הרשאה להשתמש בשטח שהוקצה לה. במאי 2002 התקבלה תשובת הלשכה המשפטית כי על ההקצאה האמורה חל נוהל ההקצאות, ויש לנהל לפי ההוראות שנקבעו בו.

ביוני 2002 הודיע אגף הנכסים לסגן ראש העירייה כי המבנים היבילים שהציבה העמותה בשטח יש בהם משום סכנה בטיחותית לציבור המשתמשים בהם, ואי-אפשר לקבל בגינם היתרי בנייה ואישורי כיבוי אש וכי הדבר מונע מן העירייה להמשיך את התקשרותה המסודרת עם העמותה בנוגע להרשאת השימוש במבנה. בדיון נוסף של ועדת המשנה לתכנון ולבנייה בדצמבר 2002 הוחלט לאשר את הצבתם של שני מבנים יבילים במקום, בתנאי שיתקבלו בגינם אישורי כיבוי אש. לדברי נציגי אגף הנכסים העמותה החלה לפעול במתחם באותו המועד.

בנובמבר 2008 נתנה ועדת המשנה לתכנון ולבנייה לאגף מבני ציבור בעירייה, לבקשתו, היתר להקמת מתחם של מועדון נוער עירוני במבנים יבילים שהוצבו בשטח ציבורי פתוח ברחוב השופר, סמוך לשטח שבו פעלה עמותת "עזרא". אגף הנכסים אישר בחתימתו את הבקשה; יובהר כי מאחר שדובר בהקמת מתחם פעילות עירוני, לא נדרשה הפעלתו של נוהל ההקצאות.

בדצמבר 2008 התקבלה באגף הנכסים תלונה מתושב המתגורר בקרבת המתחם שברחוב השופר, ולפיה תנועת הנוער שמפעילה עמותת "עזרא" העתיקה את פעילותה מהשטח ברחוב הגיטית, שבו פעלה קודם לכן, אל רח' השופר - השטח שהאגף אישר להקים בו מתחם פעילות עירוני. לטענת

המתלונן, העתקת פעילותה של תנועת הנוער גרמה לשכנים באזור סבל, מטרד ו"נזק של ממש"; המתלונן הפנה את תלונתו גם לנציבות תלונות הציבור²⁶.

בינואר 2009 פנה אגף הנכסים למנכ"ל העירייה דאז ולמנהל מחלקת אחזקת מבנים בעירייה וביקש הסברם לעובדה כי בפועל מתקיימת במתחם האמור פעילות פרטית של עמותת "עזרא", אף שאושרה הקמתו של מועדון עירוני במתחם.

מנכ"ל העירייה דאז ענה לאגף הנכסים כי "התקבלה הנחייה... להגיש לאישור הוועדה המקומית העברת מבנים של תנועת 'עזרא' - מגיתית לשופר, כאשר ההגדרה הינה מועדון נוער עירוני. במידה וקיים צורך לבצע תהליך הקצאה... התנועה תתבקש לעשות כן". גם מנהל מחלקת אחזקת מבנים בעירייה ענה לאגף הנכסים כי פעל לפי היתר להעתקת שני מבנים יבילים משטח אחד לאחר לצורך הפעלת מועדון נוער. הרישומים בתיק הנכס מעלים כי ממלא מקום ראש העירייה הבטיח, בשעת שיחה עם מנהלת אגף הנכסים, כי ידאג אישית שעמותת "עזרא" תפעל כנדרש על פי נוהל ההקצאות.

בינואר 2009 קיבל אגף הנכסים דרישה מעורך דין המייצג קבוצה של תושבים שמתגוררים סמוך לרח' השופר, שאליו העתיקה עמותת "עזרא" את פעילותה, ולפיה עליו להוציא לאתגר צו סגירה המיועד להפסקת פעילותה במקום. בפברואר 2009 התקבלה בעירייה פנייה מנציבות תלונות הציבור בנוגע לאמור; הנציבות ביקשה את תגובת העירייה ואת התייחסותה לתלונות שהופנו אליה באותו עניין.

במרץ 2009 התייחס מנהל אגף חברה, נוער וצעירים להעתקת מקום הפעילות של סניף תנועת הנוער שמפעילה עמותת "עזרא" לשכונת הדר גנים. ממכתבו ללשכה המשפטית בעירייה עולה כי העתקת הפעילות בוצעה על פי החלטתם של ראש העירייה וממלא מקומו. עמדת הלשכה המשפטית בנושא הייתה כי מאחר שפעילותה של העמותה באזור שאליו הועתקה לא הוסדרה על פי נוהל ההקצאות, יש לפעול לאתגר לפינויה מהמקום. בעקבות כך דרש אגף הנכסים מן העמותה לפנות את שטח המתחם עד אמצע אפריל 2009. מהרישומים בתיק הנכס עולה כי לאחר שנשלחה לעמותה דרישת הפינוי פנה ראש העירייה למנהלת אגף הנכסים בבקשה לעכב את פינוי העמותה מהשטח עד שיוורה כיצד לפעול בעניין.

במאי 2009, לאחר שהעמותה לא פינתה את השטח, קיבל אגף הנכסים מהלשכה המשפטית בעירייה דרישה נוספת לפעול לפינויה. להלן דרישת הלשכה המשפטית:

"...תהליך הקצאה אורך זמן. לא ניתן להשאיר המצב כפי שהוא. כל עוד לא התקיימו מלוא הליכי ההקצאה, לא ניתן לאפשר להם להישאר במקום ויש לפנותם. אין מדובר בעמותה שיושבת זמן רב במקום, עוד טרם הנוהל, וכעת מנסים להכשיר ישיבתה, מדובר בעמותה שעברה למקום אך לפני מספר חודשים וזאת מבלי שהתקיימו הליכי הקצאה כדין... נחזה כי לולא פניית המתלונן ובעקבותיה פניית מבקר המדינה [נציבות תלונות הציבור], העמותה הייתה ממשיכה לשבת במקום ללא הקצאה כדין וזה אומר דרשני!".

זמן קצר לאחר מכן פנה ממלא מקום ראש העירייה בכתב למנהלת אגף הנכסים בבקשה למצוא עבור העמותה "... פתרון פחות דרקוני לשלב הביניים עד שיושלם תהליך ההקצאה". עוד פנה למנכ"ל העירייה דאז באותו העניין, ואלה דבריו:

26 מכוח סעיף 4 לחוק יסוד: מבקר המדינה, מבקר המדינה יברר תלונות מאת הציבור על גופים ואנשים לפי הקבוע בחוק. בתפקידו זה יכהן מבקר המדינה בתואר "נציב תלונות הציבור".

"עפ"י החלטת רה"ע/(מועצת העירייה?) בקדנציה הקודמת, הוחלט להעביר את... [פעילות העמותה] מהמקום שהיו... לרחוב השופר...; שכן, [שמו של השכן], התלונן בפני מבקר המדינה, נציבות תלונות הציבור, ראש הממשלה ונשיא ארה"ב על העניין תוך שהפליג בנוזקים הנגרמים לו לכאורה והפלגה במידת הרעש והמיטרד; בעקבות הבדיקה של מבקר המדינה, נכנסה היועצת המשפטית ללחץ, ומן הסתם גם מח' הנכסים, והורו לפנות את הקרואנים".

בתגובה על הדברים מסרה היועצת המשפטית לעירייה דאז כי "כשמתבצעות פעולות על ידי העירייה, המנוגדות לדין, והמובאות לידיעת הלשכה המשפטית, הלשכה המשפטית איננה יכולה לעמוד מנגד ולהחריש... הלשכה המשפטית לא תיתן 'תעודת הכשר' למעשה מבוקש, שאינו על פי הדין, אף אם אותו מעשה בוצע כבר בפועל וקיים קושי בהחזרת הגלגל לאחור... ככל שהתאמצנו, לא מצאנו דרך לאפשר העברת נכס עירוני לגוף שאינו עירוני שלא על דרך ניהול הקצאות!" [ההדגשות במקור].

בד בבד עם ההתכתבויות שלעיל הגישה עמותת "עזרא" במאי 2009 בקשה להסדרת השימושים בכל סניפיה בעיר, לרבות בסניף שבשכונת הדר גנים. בעקבות כך דנה ועדת ההקצאות בבקשה והחליטה לאשר את פרסומן של ההקצאות המבוקשות על פי הנוהל המקוצר. בעקבות הפרסומים בציבור התקבלו באגף הנכסים התנגדויות מתושבים שגרים בשכונת הדר גנים, סמוך למתחם הפעילות של העמותה, האחרונה שבהן מינואר 2010. במאי 2010 זימנה הוועדה את נציגי המתנגדים להשמיע לפנייה את טענותיהם. לאחר ששמעה את טענות המתנגדים החליטה הוועדה שאגף הנכסים יבחן מקומות חלופיים לפעילותה של העמותה.

יוער כי בינואר 2010, לאחר שהתכתבה עם אגף הנכסים והלשכה המשפטית בעירייה, סיימה נציבות תלונות הציבור את בירור תלונתו של תושב שכונת הדר גנים. בגמר הבירור העירה הנציבות לעירייה על הליקוי שמצאה בפעולותיה - מסירת נכסיה בלא שקדמו לכך נקיטתם והשלמתם של הליכים להקצאתם - והתריעה בפני הישנותם של מקרים דומים בעתיד.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2011, כי בדיון של ועדת ההקצאות ממרץ 2011 הוחלט להמליץ למועצה לאשר לעמותה את השימוש במבנים שבסניף הדר גנים לפרק זמן מוגבל של שלוש שנים שבמהלכו יוכשר מקום חלופי לפעילות העמותה באותה השכונה, ובמקום המרוחק מבתי מגורים, כדי למנוע כל הפרעה לתושבי השכונה.

בית הספר היסודי והתיכון "שובו" בהפעלת עמותת "שובו"

עמותת "שובו" משתמשת במבנים עירוניים שברחוב עין גנים להפעלת בית הספר היסודי "שובו" עוד לפני שנת 2001, מועד פרסומו של נוהל ההקצאות. באישור שהמציא ראש העירייה לעמותה בפברואר 2008, שהוא עצמו חתום עליו, נכתב: "הריני לאשר בזה כי המבנים... נבנו ע"י עיריית פ"ת, ונמסרו לשימוש עבור ביה"ס שובו פ"ת". יצוין כי באותו המועד עדיין לא הסדירה העמותה את שימושה במבנים.

בתחילת 2009 התברר כי בית הספר "רעות" אשר השתמש במבנים הסמוכים לבית הספר "שובו" התכוון להעתיק את פעילותו מהמבנים האמורים למתחם אחר. בפברואר 2009 הגישה לראשונה העמותה לאגף הנכסים בקשה להסדרת השימוש במבנים שבהם פעלה, וכן ביקשה להקצות לה כמה מהמבנים העירוניים הסמוכים ששימשו את בית הספר "רעות", לקראת תחילת שנת הלימודים התש"ע (ספטמבר 2009 - אוגוסט 2010). עוד ביקשה העמותה להרחיב את היקף

שימושה במתחם כך שיותר לה להשתמש במבנים שבהם פעלה ובמבנים הנוספים שביקשה לקבל, לצורך הפעלת חטיבת ביניים נוסף על בית הספר היסודי שכבר הפעילה.

ביוני 2009 דנה ועדת ההקצאות בבקשת העמותה. יועץ ראש העירייה שהשתתף בדיון ציין במהלכו כי "ראש העירייה נתן הנחייה להעביר את הקרוונים ש[בית ספר] רעות עומדים לפנות לשימוש [בית ספר] שובו". בסיכום הדיון לא קיבלה הוועדה החלטה מיוחדת בנוגע להמשך הטיפול בבקשה.

בספטמבר 2009, לאחר פתיחת שנת הלימודים התש"ע, הביא מנהל האגף לחינוך ותרבות תורניים לידיעת מנהלת אגף הנכסים כי בית הספר "שובו" משתמש במבנים ששימשו קודם לכן את בית הספר "רעות". מנהלת אגף הנכסים השיבה לו כי בקשתה של עמותת "שובו" להקצות לה את המבנים ששימשו בעבר את "רעות" טרם נדונה לגופה בוועדת ההקצאות, ועל כן יש להורות לעמותה לפנותם. היא הוסיפה כי ביולי 2009 סיירו נציגים של אגף הנכסים ושל העמותה במתחם בתי הספר "שובו" ו"רעות", וכי במהלך הסיור ציינו נציגי האגף לפני נציגי העמותה כי טרם בוצע הליך להקצאת המבנים ששימשו את בית הספר "רעות" ועתידים להתפנות ולפיכך אין להשתמש בהם. מנהל האגף לחינוך ותרבות תורניים ענה למנהלת האגף כי ראש העירייה והמנכ"ל הם שהורו להעביר את השימוש בכיתות ב"ס "רעות" לידי עמותת "שובו".

על פי הרישומים בתיק הנכס, כבר בתחילת שנת 2009 החליט ראש העירייה להתיר לעמותת "שובו" להשתמש במבני בית הספר "רעות" לאחר שיתפנו, כדי שתפעיל בהם גם חטיבת ביניים נוסף על בית הספר היסודי, ובכך הוא התעלם לכאורה מהחובות המוטלות על העירייה ועליו על פי נוהל ההקצאות.

עוד נמצא כי ראש העירייה שיתף כמה גורמים בהחלטתו, כביכול (שהרי, כפי שהובהר לעיל אין לו סמכות חוקית להחליט בעצמו ועל פי שיקול דעתו הבלעדית למסור לגוף כלשהו נכס השייך לעירייה) - למסור את המבנים לשימושה של עמותת "שובו", בהם נציגים של העמותה וכן בעלי תפקידים שונים בעירייה, ואולם לא הביא את העניין לידיעת אגף הנכסים בעירייה - הגורם המרכזי המוסמך לטפל בעניין זה.

להלן דוגמאות המעידות מצד אחד על שיתופם ומעורבותם של גורמים שונים בהחלטה שהתקבלה, ומצד אחר על מידורו של אגף הנכסים בנושא:

1. בפברואר 2009 שלח ראש העירייה מכתב להנהלת בית הספר "שובו", ובו ציין שהוא שמח לשמוע כי חטיבת הביניים והתיכון ייפתחו כבר בשנת הלימודים הקרובה (התש"ע), וכי העירייה תפעל לאפשר את פתיחת שנת הלימודים בכיתות ראויות ומאובזרות. אגף הנכסים לא הוזכר במכתב ולא היה מכותב לו; גם אחד מחברי מועצת העירייה שלח באותה העת מכתב להנהלת העמותה ובו בישר לה כי בהתאם לסיכום עם ראש העירייה יוכשר מתחם בית הספר "רעות" להפעלת חטיבת הביניים והתיכון של בית הספר "שובו". המכתבים למכתב זה היו ראש העירייה, יועצו והנהלת בית הספר.

2. בסיכום פגישה ממאי 2009 שהשתתפו בה ראש העירייה, יועצו וחבר בהנהלת העירייה נקבע כי כשתועתק פעילותו של בית הספר "רעות" מהמתחם, יותר השימוש בקרוונים לבית הספר "שובו" כבר לקראת פתיחת שנת הלימודים. סיכום הפגישה נשלח להנהלת העמותה, למנהלת בית הספר ולמנהלת חטיבת הביניים של העמותה. בפגישה לא השתתפו נציגים מאגף הנכסים, והם גם לא היו מהמכותבים שסיכום הפגישה נשלח אליהם.

3. בשני מסמכים מיוני ומיולי 2009 שכתב יועץ ראש העירייה נסקרו סיוורים שהתקיימו בחודשים אלה במתחם בתי הספר; במהלכם סוכם העניינים הנוגעים להעברת מתקני בית הספר

"רעות" לבית הספר היסודי ולחטיבת הביניים "שובו". בסיוורם השתתפו יועץ ראש העירייה, נציגי מינהל החינוך בעירייה ומנהלי בתי הספר. המכותבים למסמכים אלה היו ראש העירייה וסגנו, מנכ"ל העירייה דאז ועוזרו, נציגי מינהל החינוך, נציגי אגף מבנים בעירייה ומנהלי בתי הספר. בסיוורים לא השתתפו נציגים מאגף הנכסים, והם גם לא היו מכותבים לסיכומי הסיוורים שנשלחו לנוגעים בדבר.

בספטמבר 2009 דנה שוב ועדת ההקצאות בעניינה של העמותה. מנהלת אגף הנכסים שהשתתפה בדיון דרשה כי העמותה תפנה את מבנה בית הספר "רעות". בסיכום הדיון הוחלט כי היועצת המשפטית לעירייה דאז תעביר לוועדה חוות דעת משפטית בנושא. באוקטובר 2009 ניתנה חוות הדעת של היועצת המשפטית ולפיה "במקרה של פלישה הסעד שיכולה העירייה לעתור לו הינו הגשת תביעת פינוי ותביעה לדמי שכירות ראויים".

במרץ 2010 פנתה מנהלת אגף הנכסים ליועצת המשפטית לעירייה דאז בבקשה להגיש נגד העמותה תביעת פינוי מהמבנה ותביעה לדמי שכירות בגין שימושה בו. בעקבות כך הגישה העירייה לבית משפט השלום בפתח תקווה תביעה נגד העמותה, וזמן קצר לאחר מכן, לפני שדן בית המשפט בתיק, הגישה העירייה בקשה נוספת למחיקת התביעה.

במאי 2010 הורה בית המשפט למחוק את התביעה בשל ניסיונה של התובעת - העירייה - לפתור את המחלוקת בין הצדדים מחוץ לכותלי בית המשפט. בעקבות ביטול התביעה הוחזר תיק העמותה לדיון בוועדת ההקצאות; בדיונה של הוועדה ביוני 2010 היא החליטה לאשר פרסום ראשון של בקשות העמותה בנוגע להסדרת השימוש במבנים ששימשו אותה כבית ספר יסודי ובנוגע להקצאת המבנים ששימשו בעבר את בית הספר "רעות". בד בבד נדרשה העמותה להמציא מסמכים שונים לאגף הנכסים לצורך המשך הליכי ההקצאה.

במרץ 2011, לאחר שלא התקבלו מלוא המסמכים מהעמותה, החליטה ועדת ההקצאות לחדש את תביעת הפינוי כנגד העמותה; מפרוטוקול סיכום ישיבה מיוני 2011 בעניין הקצאות לחינוך התורני עולה כי העמותה לא השלימה את המצאת המסמכים מאחר שלא נמצאו ההיתרים לבנייתם של חלק מהמבנים, דבר שהקשה עליה להסדיר את המשך ההליכים; עוד עולה כי העירייה הסכימה לעכב לפי שעה את קידומה של תביעת הפינוי ולאפשר לעמותה לפעול לקידום הליך ההקצאה.

לעניין בניית מבני העירייה ללא היתרים, משרד מבקר המדינה שב ומעיר כי הוא רואה בחומרה פעולה זו שנעשתה שלא כדין. על העירייה לפעול לאלתר להסדרת היתרי הבנייה של נכסיה ולהסדרת השימוש בהם.

כולל "רצון יהודה" בהפעלת עמותת "רצון יהודה"

בנובמבר 2004 פנה מנהל מינהל החינוך בעירייה ליועצת המשפטית לעירייה דאז והציע להעתיק לאלתר את פעילותו של כולל "רצון יהודה" ממרכז העיר שבו פעל באותה העת אל מבנה עירוני בשכונת עמישב, ששימש בעבר להפעלת גני ילדים שנסגרו בינתיים. מנהל מינהל החינוך ביקש לכנס את ועדת ההקצאות לדיון בעניין.

זמן מה לאחר מכן התכנסה ועדת ההקצאות והחליטה להפעיל נוהל מקוצר להקצאת מבני הגן שבשכונת עמישב לשימוש עמותת "רצון יהודה". בסופו של ההליך המקוצר אישרה מועצת העירייה בישיבתה במרץ 2005 את ההקצאה לעמותה לפרק זמן של שנה.

על פי הרישומים בתיק הנכס נמצא כי כבר בספטמבר 2004, בפתיחת שנת הלימודים התשס"ה (ספטמבר 2004-אוגוסט 2005), העתיקה העמותה את פעילותה ממרכז העיר אל שכונת עמישב. כלומר, בפועל השתמשה העמותה בנכס ללא אישור קודם שהוגשה לוועדת ההקצאות בקשה לדון בעניינה וכחמישה חודשים לפני שאישרה המועצה את העתקת פעילותה.

בספטמבר 2005, כשנה לאחר שהחלה העמותה לפעול במבנה בשכונת עמישב, הודיע אגף הנכסים למנהל מינהל החינוך בעירייה כי מאחר שהנכס הוקצה לעמותה על פי הנוהל המקוצר, לא יהיה אפשר להאריך את תקופת ההקצאה שהסתיימה. לפיכך ביקש האגף כי העמותה תפנה את המבנה או תגיש לו בקשה להקצאה על פי הנוהל; יצוין כי בשנה שבה השתמשה העמותה במבנה לא נחתם חוזה בינה ובין העירייה.

בתחילת נובמבר 2005, מאחר שלא התקבלה באגף הנכסים כל בקשה להקצאה מהעמותה, פנה האגף למנהל כולל "רצון יהודה" בדרישה לפנות את המבנה. בהמשך החודש, זמן קצר לאחר שהאגף דרש מהעמותה לפנות את המבנה, פורסמה בעיתונות המקומית כתבה שסיקרה את טקס חנוכת משכן הקבע של כולל "רצון יהודה" במבנה האמור. על פי הכתבה, רבנים ואנשי ציבור השתתפו בטקס חנוכת משכן הקבע של הכולל במשכנו החדש שבשכונת עמישב. בין המבשרים בטקס היו גם ראש העירייה ומנהל מינהל החינוך בעירייה.

באמצע נובמבר 2005, לאחר שנודע לאגף הנכסים - בעקבות פרסום הכתבה - כי התקיים טקס חנוכת הכולל, פנתה מנהלת האגף לראש מינהל החינוך ודרשה שוב כי המבנה יפונה:

"עפ"י פרסומים בעיתונות סוף השבוע... נודע לנו כי נחנך המרכז החדש של כולל רצון יהודה (! ?)

פנינו אליך ואל יו"ר העמותה מספר פעמים בבקשה להסדיר את נושא הקצאת המבנה.

המשך השימוש במבנה ללא קיום נוהל הקצאות מהווה עבירה על הנוהל.

אם העירייה שממונה על ביצוע נוהל הקצאות רומסת את החוק איזו דוגמא אנו מקנים לאחרים?

לא נותרה לנו כל ברירה, לאחר הפניות הרבות כאמור לעיל, אלא לדרוש פינוי המבנה" [ההדגשות אינן במקור].

בדצמבר 2005 הגישה העמותה לאגף הנכסים בקשה להקצאת המבנה שבו פעלה. מנהלת האגף השיבה כי העמותה מוסיפה להשתמש במבנה אף שתקופת הקצאתו המקורית - שנה על פי הנוהל המקוצר - הסתיימה זה מכבר. לדבריה, "הקצאת נכס לתקופה של למעלה משנה יש לפעול עפ"י נוהל הקצאות. יחד עם זאת עד שלא יושלמו ההליכים לשימוש בנכס עד עתה [משמע, המצאת המסמכים הדרושים להסדרת השימוש שנעשה בנכס מתום תקופת ההקצאה ועד אותו המועד] לא תועלה הבקשה לדיון בפני ועד[ת] הקצאות". בפברואר 2006 שוב ביקשה העמותה מהאגף להעלות את בקשתה לדיון בוועדת הקצאות; באוגוסט 2006 ביקש האגף מהעמותה להשלים את הגשתם של המסמכים הדרושים לו להמשך הטיפול בבקשתה.

רק באפריל 2010, אחרי שהושלם ההליך שבמסגרתו פורסמה בקשת ההקצאה בציבור ובבחנו התנגדויות שהתקבלו, המליצה ועדת הקצאות לאשר את הקצאת המבנה לעמותה, ואחר כך החליטה המועצה לאשרה. יודגש כי בחמש השנים שעברו בין סוף אוגוסט 2005, מועד פקיעת ההקצאה לעמותה שנעשתה בהליך מקוצר, לאפריל 2010, המועד שבו החליטה המועצה לאשר את הקצאת המבנה לעמותה בהליך רגיל, הוסיפה העמותה לפעול במבנה ללא הרשאה כדין;

במועד סיום הביקורת טרם הועברה החלטת המועצה לאישורו של השר, משום שאגף הנכסים הקפיא את טיפולו בנכס (לעניין זה, ראו בהמשך הפרק הדין בשימושים שהליך הסדרתם הוקפא).



כאמור, תכליתו של נוהל ההקצאות היא לשמור על כללי מינהל תקין ועל עקרונות השוויון, החיסכון והיעילות ולמנוע פגיעה בטוהר המידות; בנוהל צוין כי נודעת חשיבות יתרה לנושא שקיפותו של הליך הקצאת הנכסים, זאת לשם הבטחתו ולשם שמירת הזדמנויות בין הצרכים השונים ברשות המקומית ובין הגופים המבקשים לקבל את הנכס.

לדעת משרד מבקר המדינה, המקרים המוצגים לעיל מלמדים לכאורה על תפקוד שיטתי בלתי ראוי של העירייה ושל העומדים בראשה, שאינו עולה בקנה אחד עם העקרונות המחייבים ועם סדרי מינהל תקין.

בכל אותם מקרים נמסרו נכסים עירוניים לשימושם של גופים שונים על פי החלטתו של ראש העירייה בלבד ולפי שיקוליו הוא, או על פי החלטתו ושיקוליו של ממלא מקום ראש העירייה, מתוך התעלמות מפורשת מהוראותיו המחייבות של נוהל ההקצאות, כאילו לא היה מדובר בנכסי ציבור אלא ברכוש פרטי. יתרה מזו, מסירתם של הנכסים והוצאתם מחזקתה של העירייה נעשתה על ידם בלי שהביאו את הדבר לידיעת אגף הנכסים, המופקד על ניהול כלל נכסיה, ובכך הם פעלו שלא לפי הדין החל בנושא והפרו את חובתם לנהוג בשוויוניות כלפי הציבור ומתוך דאגה לאינטרס הציבורי ולטובת הכלל.

כמו כן הפרו ראש העירייה וממלא מקומו את חובת הנאמנות החלה עליהם בכל הנוגע לשמירת הרכוש הציבורי. הדבר חמור במיוחד בשל העובדה שראש העירייה עצמו מופקד על פי חוק לדאוג שתפקידי העירייה יבוצעו כראוי לפי כל דין²⁷.

משרד מבקר המדינה מעיר בעניין זה כי ממלא מקום ראש העירייה לא הגיב לתלונות הציבור שהתקבלו בעקבות הפעלת מועדון תנועת הנוער "עזרא" בדרך הנדרשת מעובד ציבור מתוקף תפקידו.

מהשתלשלותם של המקרים האמורים אפשר ללמוד שאגף הנכסים אינו מעורב הלכה למעשה בניהולם של נכסי העירייה, הגם שהוא מופקד על ניהולם על פי דין. עוד אפשר ללמוד מהם כי אגף הנכסים והלשכה המשפטית בעירייה אינם ממצים את הטיפול בנכסי העירייה המופעלים בידי אחרים; טיפולם בהסדרת השימוש בנכסים מתאפיין בהיעדר יכולת אכיפה של ממש ובחוסר הרתעה אפקטיבית כלפי הגופים המשתמשים בנכסים הללו.

27 ראה פקודת העיריות.

הטיפול של אגף הנכסים ושל הלשכה המשפטית בעירייה בכל אחד מחמשת הנכסים שפורטו שנעשה בהם שימוש שלא כדין הסתכם רק בהתרעה על פינויים האפשרי של הנכסים ובאיום בנקיטת צעדים משפטיים נגד מפעיליהם. בפועל לא פונו הנכסים, והעירייה לא נקטה שום צעדים משפטיים נגד הגופים המשתמשים בהם שלא כדין. למעשה, המשיך הפעלתם של הנכסים והחזקתם התאפשרו, למרות התרעות האגף והלשכה המשפטית, בעזרת מי שהתיר מלכתחילה את השימוש בהם שלא כדין. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את אופן תפקודם של העירייה והעומדים בראשה בנושאים האמורים.

שימושים בנכסים ציבוריים שהליך הסדרתם הוקפא

כאמור, נוהל משרד החינוך קובע כי רשות מקומית המבקשת להעמיד מבנה של מוסד חינוך שנבנה מתקציבי מדינה לשימושו של מוסד חינוך שאינו רשמי או למוסד חינוך שאינו בבעלותה, צריכה לקבל הסכמה לכך מראש ובכתב ממנהל הפיתוח במשרד החינוך. הנוהל אינו מציין את מועד תחולתו.

על פי הרישומים באגף הנכסים, בין הנכסים הציבוריים הנמצאים בשימושם של גופים שונים נכללים גם מוסדות חינוך שאת בנייתם מימן משרד החינוך. נוכח האמור לעיל, כדי להסדיר את השימוש בהם יש לקבל את הסכמת המשרד בכתב. מסקירת ההתכתבויות והתרשומות הפנימיות באגף עולה כי באפריל 2010 הורה ממלא מקום ראש העירייה למנהל אגף הנכסים להקפיא את הטיפול בהסדרת שימושם של נכסים אלה עד שתתקבל החלטה משותפת עם ראש העירייה ועם מנכ"ל העירייה בנוגע למדיניות העירייה מול משרד החינוך בעניין זה.

בחודשים שלאחר מכן פנה האגף כמה פעמים לגורמים שונים בעירייה בעניין זה ונענה שטרם גובשה החלטה בעניין.

ביולי 2010 התכנסה ישיבה בנושא הקצאת מוסדות חינוך בהשתתפות מנכ"ל העירייה, ממלא מקום ראש העירייה, מנהל מינהל החינוך ונציגי אגף הנכסים והלשכה המשפטית. היועצת המשפטית לעירייה דאז חיוותה דעתה כי יש להחיל את נוהל משרד החינוך רק ממועד פרסומו ואילך; הווה אומר, יש לקבל את הסכמתו בכתב של משרד החינוך במקרים שבהם מבני חינוך שנבנו מתקציבי מדינה הוקצו לאחר שהנוהל כבר פורסם, אך במקרים שבהם החל השימוש במבנה כאמור עוד לפני שפורסם נוהל משרד החינוך, אין צורך בקבלת הסכמתו של משרד החינוך לדבר. בסיכומה של הישיבה נקבע כי היועצת המשפטית לעירייה תגבש את חוות דעתה בכתב לגבי תחולתו של נוהל משרד החינוך על הקצאות שבוצעו לפני פרסומו.

במועד סיום הביקורת נמצא כי לא גובשה חוות דעת כתובה כאמור ולא התקבלה כל החלטה מחייבת לגבי היערכות העירייה בנושא או לגבי אופן פעולתה כל אימת שהיא נדרשת להסדיר את השימושים במוסדות חינוך שאת בנייתם מימן משרד החינוך. כפועל יוצא מכך לא פעל אגף הנכסים להסדרת השימושים בנכסים אלה, והטיפול בהם הוקפא הלכה למעשה.

בפנייה של עורכת דין בלשכה המשפטית של העירייה למנהל אגף הנכסים מפרברואר 2011 צוין שעמדת הלשכה בנוגע לנוהל משרד החינוך היא "כי יש לקיימו כלשונו, בהתאם לדרישות משרד החינוך ואין לעכב קיומו". עוד נאמר בפנייה כי הלשכה המשפטית טרם גיבשה חוות דעת בכתב בנושא החלת נוהל משרד החינוך על הקצאות שבוצעו לפני שנקבע הנוהל, שכן היא המתינה

לתשובת גורמים בעירייה בנוגע למועד תחילת תוקפו של הנוהל - "מאחר וייתכן ובהתאם למידע זה תתייחס השאלה כיוון שנוהל זה הינו עתיק יומין". עם זאת חיוותה עורכת הדין את דעתה שיש להחיל את הנוהל בכל הנוגע לנכסים שנעשה בהם שימוש בלי שאושרה הקצאתם כדין - "כל עוד לא אושרה הקצאה הרי שבר הרשות יושב ללא הקצאה מוסדרת במקום, כך שאף אם יושב על המקרקעין עוד טרם תחולת 'נוהל' משרד החינוך' הרי שנוהל זה חל לגביו..." [ההדגשות במקור].

במועד סיום הביקורת ההליכים להסדרתם של שימושים ב-20 נכסים עירוניים שאת בנייתם מימן משרד החינוך היו מוקפאים. השימוש ב-15 מהם החל עוד לפני שפורסם נוהל ההקצאות, והשימוש בחמישה נכסים אחרים החל לאחר שפורסם הנוהל. יוער כי הפעילות בנכסים נמשכה כסדרה.

לדעת משרד מבקר המדינה, הקפאת הטיפול של העירייה בנושא הסדרת השימושים בנכסים שמשרד החינוך מימן את הקמתם נעדרת כל טעם ענייני. על העירייה לפעול בהקדם וללא עיכובים נוספים להסדרת כלל השימושים הנעשים בנכסים הרלוונטיים, וראוי כי היא תיסמך על חוות דעת משפטית בנוגע לאופן פעולתה בנושא.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2011, כי משהתברר שנוהל משרד החינוך פורסם בשנת 2005, "בכוונת הלשכה המשפטית בעירייה להוציא חוות דעת מפורטת בעניין".

בתי כנסת המוגדרים כציבוריים

ביולי 2008 דנה מועצת העירייה בישיבתה בהקמתם של "בתי כנסת ציבוריים" (להלן גם - "בתי כנסת עירוניים") במימונה של העירייה ובהגדרתם של אלה, לראשונה על ידה, כמוסדות ציבור.

אחד מחברי המועצה שהשתתפו בישיבה העלה את הטענות האלה: "אחת הבעיות העיקריות בבניית בתי כנסת זה הקצאת המגרש, שכרוכה כמובן בנוהל ההקצאה. כולנו יודעים שהקצאת מגרש לכל מטרה שהיא, זה תהליך ממושך, תהליך סבוך שמעכב את המטרה הסופית, קרי בניית המבנה, יהיה אשר יהיה. במקרה הטוב - במספר שנים, במקרה הפחות טוב - גם בשנים רבות. ועדת ההקצאות לא תמיד מקבלת החלטות, החלטות נדחות, וגם כשהן כבר מתקבלות, התהליך מאד מאד ממושך. וכמובן, העלות הכספית עצמה, שנופלת על כתפי התושבים, שממילא כבר שילמו בזמן בניית הבתים שלהם, בעיקר שאנחנו מדברים על שכונות חדשות, הם שילמו אגרות להשבחה, היטלי בנייה, וכל מיני דברים אחרים, על מנת שייבנו מבני ציבור. ובית כנסת, כמו כל מבנה אחר, או יותר מכל מבנה אחר - הוא בראש ובראשונה מבנה ציבור, שהרי הוא פתוח 7 ימים בשבוע, לכל אדם ואדם".

לדברי משתתף אחר בישיבה, "אם כבר מדברים על הקצאה של בתי כנסת כמבני ציבור שההנהלה החליטה... [אז] שיעשו אולי סוף-סוף סקר צרכים למבני ציבור בעיר פתח תקווה ויבדקו מה צריך. כי אם הולכים להקצות כספים וקרקעות לבתי כנסת כמבני ציבור, צריך לבדוק, אולי חסרים מועדונים, אולי מתנ"סים, אולי אולמות ספורט. צריך לעשות פעם אחת ולתמיד בדיקה. לא יכול להיות שכל פעם שאזור חדש, שכונה חדשה, עדה חדשה - ישר קופצים עם בתי הכנסת...".

היועצת המשפטית לעירייה דאז שהשתתפה בישיבה העירה כי "הקמת בתי כנסת עירוניים אינו דבר של מה בכך... אם בית הכנסת הוא עירוני, על העירייה באמצעות עובדיה לנהל אותו, שאם לא כן [אם העירייה תיתן את ניהולו בידי גורם אחר], מדובר בהקצאת קרקע ובתמיכה ללא הליכים של נוהל הקצאות ונוהל תמיכות. יחד עם ההחלטה יש צורך לאשר ולבנות מבנה ארגוני ליחידה שתנהל את בתי הכנסת, לקבוע את מספר העובדים שיהיו ביחידה, צריך להחליט האם הגבאי, הרב ויתר הפונקציונרים יהיו עובדי עירייה, כמה תקציב יאושר ליחידה זו, כמה בתי כנסת מתוכננים...". היא הוסיפה שיש לתת את הדעת על השימוש שיעשה בשאר בתי הכנסת שהוקמו בעיר ואשר העירייה אינה מנהלת אותם ופעילותם אינה ממומנת מכספי העירייה, שמא תיווצר "אפליה אסורה" בינם ובין בתי הכנסת שיוגדרו כעירוניים. עוד הוסיפה כי "לא יכול להיות בכפיפה אחת בתי כנסת עירוניים ובתי כנסת נתמכים. איזו עדה תתפלל בבית כנסת זה או אחר, מי יקבע זאת"; בסיכום דבריה חיוותה היועצת המשפטית את דעתה כי לפני שתתקבל החלטה לגבי הקמת בתי כנסת עירוניים, על העירייה לבצע סקר בנושא מכלול העניינים הקשורים להפעלתם ולהציג למועצה את תוצאות הסקר כדי שזו שתחליט "אם זה מעשי או לא".

בסיכום הישיבה החליטה מועצת העירייה לאשר הקמתם של כמה בתי כנסת ציבוריים במימונה של העירייה, בכפוף לכללים שיוחלט עליהם ועל פי המלצתה של היועצת המשפטית לעירייה דאז.

בעקבות האמור הציבה העירייה שלושה מבנים יבילים בשתי שכונות חדשות כדי שישמשו בתי כנסת ציבוריים, כהגדרתה. אחד מהם הוצב בשכונת הדר המושבות, והשניים האחרים - בשכונת כפר גנים ג'.

בביקורת נמצא כי אף שלפי חוות דעתה של היועצת המשפטית לעירייה דאז יש לבחון את אופן יישומם של בתי כנסת שיוגדרו כעירוניים, ואף שהמועצה החליטה לאשר את הקמתם בכפוף לחוות דעת זו, לא בחנה העירייה את הצורך המעשי בהקמתם של אלה; במכתב מנובמבר 2008 שלחנה היועצת המשפטית לגורמים שונים בעירייה - מנכ"ל העירייה דאז, מהנדסת העירייה, היועץ הכלכלי לראש העירייה ומנהלת אגף הנכסים - היא כתבה כי העירייה הקימה כמה מבנים שנועדו לשמש כבתי כנסת עירוניים, הגם שאין בעירייה יחידה לטיפול בהם; כמו כן, לא נקבעו כללים להקמתם ולהפעלתם ולא אושרו משאבים לצורך כך בעירייה; לא נעשה סקר ולא גובש נוהל המציע פתרון לשילובם של בתי כנסת אלה עם מערך בתי הכנסת הקיימים; לפיכך, יש לפעול לפינויים של בתי הכנסת שהוקמו.

מן ההתכתבויות לגבי שלושת בתי הכנסת האמורים עולה שגורמים בעירייה מסרו לאגף הנכסים כי אלה נמצאים באחריותו של אגף הספורט והמתנסים בעירייה (להלן - אגף הספורט), והוא שנושא בנטל הפעלתם.

בביקורת נמצא כי עמותה פרטית הפעילה לפחות את אחד משלושת בתי הכנסת האמורים, כאמור בלי שהיא נדרשה לעמוד בתנאי הליך ההקצאה כנדרש על פי הנוהל, ובלי שנשאה בהוצאות הפעלתו. הדברים אמורים ב"עמותה ע"ש מרגלית עזרא להקמת בית כנסת בפתח תקווה" שהפעילה משנת 2008 את אחד משני המבנים שהציבה העירייה בשכונת כפר גנים ג'. בשנת 2010 ביקשה העמותה מאגף הנכסים שיוקצה לה מבנה גדול יותר מהמבנה שבשכונת כפר גנים ג' שבו פעלה, לטענתה, כבר שנתיים.

בתשובתה של מנהלת אגף הנכסים מינואר 2011 לשאלות בנושא שהופנו אליה במהלך הביקורת, היא ציינה שבשעה שהוצבו שלושת המבנים היבילים בשכונות החדשות מסרו לאגף גורמים שונים בעירייה כי בהיעדר שירותי ציבור עירוניים בשכונות האלה ישמשו המבנים כמרכזים קהילתיים או מועדונים עירוניים ויופעלו באמצעות אגף הספורט בעירייה.

עוד ציינה מנהלת אגף הנכסים כי לאחרונה התקבלו במשרדי האגף כמה תלונות מתושבי השכונות האמורות, ולפיהן מדובר במבנים המשמשים כבתי כנסת ולא כמרכזים לפעילות קהילתית. נוסף על כך, עמותת "מרגלית עזרא" ביקשה גם היא מהעירייה להקצות לה מבנה שישימש כבית כנסת וציינה שהיא מפעילה זה כשנתיים את אחד מבתי הכנסת שבשכונת כפר גנים ג'. כך נודע לאגף לראשונה שהעמותה היא שמפעילה את בית הכנסת ולא אגף הספורט, והוא דרש מהעמותה להסדיר את שימושה בו. האגף פנה בעניין זה למנהל אגף הספורט, ובתגובה על כך נמסר לו כי אגף הספורט מפעיל את בית הכנסת כמרכז קהילתי באמצעות אחד מעובדיו, וכי לא ידוע לו על שום עמותה שפועלת במקום, "... אלא אם כן חלק מהמתפללים הקימו לעצמם עמותה, אך אין לה כל אישור, סמכות או יכולת להפעיל את המקום".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי בין שהיא מגדירה בתי כנסת כ"מרכזים קהילתיים" או "ציבוריים" ומפעילה אותם בעצמה, ובין שהקצתה בתי כנסת לגופים אחרים המפעילים אותם - אחת היא. עליה לפעול באופן אחיד ושוויוני בעניין כלל בתי הכנסת הפועלים בתחום שיפוטה.

הבחנת העירייה בין "בתי כנסת ציבוריים", כפי שהגדירה אותם, ובין בתי כנסת אחרים בתחום שיפוטה, אינה מתיישבת הלכה למעשה עם עקרון השוויון שנוהל ההקצאות נועד לקדם, כלומר פגיעה בשמירת שוויון ההזדמנויות בין צורכי הציבור ובין צורכי הגופים המבקשים לקבל קרקע או מבנה. כמו כן יש בהבחנה האמורה משום פגיעה בעקרונות החיסכון, היעילות והשקיפות שמחובתה של העירייה לפעול לפיהם.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2011, כי הצבתם של שלושת המבנים היבילים בשכונות חדשות בעיר נועדה "...לענות על צורך מיידי של התושבים, אשר נזקקו למקום בו יוכלו להתפלל... והפיתרון שניתן הינו זמני בלבד". העירייה הוסיפה כי לנוכח עמדת משרד מבקר המדינה בנושא, היא תבדוק את נושא הפעלתם של כלל בתי הכנסת בתחום שיפוטה, ואת הנעשה בשלושת המבנים היבילים בפרט.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה שעליה לפעול בהתאם לחוות דעתה של היועצת המשפטית שלה בנושא ולפעול לפינוי המבנים לאלתר. לאחר שאלה יפוננו, ואם לפי תכנית האב של העירייה והקריטריונים שנקבעו בנושא יימצא שיש צורך במסירת השטחים לשימוש ציבורי כזה או אחר, יהיה על העירייה לפעול בהתאם לנוהל ההקצאות, תוך שמירת האינטרסים הציבוריים בנושא.

סיכום

ממצאי הביקורת עולה דפוס פעילות של העירייה בנושא הקצאות המקרקעין שבתחומה שאינו עולה בקנה אחד עם הוראות החוק ועם כללי מינהל תקין. חומרתם של הדברים נעוצה בכך שהעירייה פעלה שלא לפי עקרונות השוויון והשקיפות ולא מילאה את חובתה לעשות למען טובת הכלל והאינטרס הציבורי מתוקף היותה רשות ציבורית.

תכליתן של המסגרות שנקבעו בדין היא לשמור על האינטרסים הציבוריים ועל טוהר המידות ולמנוע פעולות ממניעים אישיים או פוליטיים פסולים. פעילותם של העירייה ושל העומדים בראשה בדרכים העוקפות מסגרות אלה פוגעת אפוא באמון הציבור במערכת המוניציפאלית ובעומדים בראשה ועלולה להעצים את תחושת הציבור שהשלטון המקומי מתנהל באופן שרירותי, ולעתים אף שערורייתי. בייחוד הדברים אמורים בחלוקת נכסי הכלל בניגוד לקבוע בחקיקה ובנהלים, שכן עלול להיווצר הרושם שטיפול של העירייה בנושא מושפע משיקולים פוליטיים הקשורים כאמור לכך שסיעת ש"ס היא חברה בקואליציה במועצת העירייה ושר הפנים הוא יו"ר המפלגה.

מתפקידה של העירייה לפעול, באמצעות אגף הנכסים המופקד על ניהול נכסיה ובאמצעות הלשכה המשפטית שלה, להסדרת כל השימושים וההקצאות שבוצעו בתחום שיפוטתה. עליה לעשות כן בהתאם לחובותיה ולסמכויותיה על פי הדין ובכפוף להוראות ולנהלים המחייבים בנושא זה; נוכח היקף השימושים שטרם הוסדרו בתחומה, ונוכח הבעיות הנלוות שהועלו במסגרת טיפולו של אגף הנכסים בעניין - לרבות נושא הבנייה ללא היתרים שביצעה העירייה עצמה בחלק לא מבוטל מהנכסים - על העירייה לגבש תכנית כוללת לטיפול שוויוני והוגן, וכך בכך תקיף, בכלל השימושים שטרם הוסדרו. זאת עליה לעשות בהתאם לנסיבות כל מקרה, ומתוך ראייה כללית של מכלול האינטרסים הציבוריים והאחרים הנוגעים לדבר.

אשר לוועדת ההקצאות שמונתה מכוח ניהול ההקצאות, מוטל עליה תפקיד מרכזי בהסדרת השימושים וההקצאות הנוגעים לנכסים שבתחום שיפוטתה של העירייה על פי הוראות הדין והנהלים בנושא. תיקון מס' 2 לניהול ההקצאות, שקבע מחדש את הרכבה של ועדת ההקצאות, מסר את הטיפול בנושא ההקצאות לידי גורמים מקצועיים בעירייה לשם מניעת שיקולים זרים, פוליטיים או אחרים.

על העירייה לנקוט צעדים כדי להבטיח שעבודתם של אגף הנכסים וועדת ההקצאות יתבצעו ללא התערבותם או הכוונתם של גורמים שאינם בעלי סמכות לכך - לא כל שכן, ללא התערבותו והכוונתו של ראש העירייה או של ממלא מקומו, המנועים על פי דין מלהתערב בבקשת הקצאה קודם שהיא מונחת לפני מועצת הרשות לדיון²⁸. עוד עליה לעשות בדק בית יסודי בכל הנוגע לתפקודה בנושא הקצאתם ללא תמורה של נכסיה. אשר להבא, עליה לנקוט את כל הצעדים הנדרשים - לרבות הצעדים הארגוניים המתבקשים - על מנת להבטיח כי הקצאת נכסיה תיעשה באופן תקין, על פי כל הכללים המחייבים, מתוך הקפדה על טובת ציבור תושביה ועל טוהר המידות.

28 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2007, עמ' 183.