

עיריית רחובות

הקצאת מקרקעין

תקציר

קרקעות הן משאב יקר הנמצא לרוב במחסור. המקרקעין¹ הופקדו בידי הרשויות המקומיות כנאמנות הציבור, ועל כן עליהן להקצותם לגופים השונים בזהירות ובשוויוניות, תוך שמירה על האינטרסים של הציבור.

על פי הדין² והנחיות משרד הפנים, רשות מקומית מוסמכת לעשות פעולות מסוימות במקרקעין שבבעלותה אך ורק על פי החלטה שהתקבלה במועצת הרשות ברוב חבריה, ובאישור שר הפנים או מי שהשר הסמיכו לכך. בעקבות בג"ץ בלומנטל³ פרסם משרד הפנים בשנת 2001 את נוהל "הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית"⁴ (להלן - נוהל ההקצאות), שנועד להסדיר הקצאת קרקע או מבנה בפטור ממכרז וללא תמורה (או בתמורה סמלית) על ידי הרשות המקומית לגופים הפועלים בתחום שיפוטה בנושאי חינוך, תרבות, דת, בריאות, רווחה וכיוצא באלה. הנוהל מכוון לקדם את המינהל התקין ואת השמירה על עקרונות השוויון, החיסכון, היעילות והשקיפות בתחום הקצאת המקרקעין ולמנוע פגיעה בטוהר המידות.

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2011 עד מאי 2012 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיה של עיריית רחובות (להלן - העירייה) בנושא הקצאת מקרקעין ללא תמורה או בתמורה סמלית.⁵

- 1 בחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, הוגדרו מקרקעין - "קרקע, כל הבנוי עליה והנטוע עליה וכל דבר אחר המחובר אליה חיבור של קבע, זולת מחוברים הניתנים להפרדה".
- 2 פקודת העיריות [נוסח חדש]; פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]; צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950; צו המועצות המקומיות (ב), התשי"ג-1953; וצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.
- 3 בג"ץ 3638/99 בלומנטל נ' עיריית רחובות, פ"ד נד(4) 220 (2000).
- 4 נוהל ההקצאות פורסם בחוזר מנכ"ל משנת 2001; תיקונים לנוהל פורסמו בחוזרי מנכ"ל 06/2002, 04/2007, 07/2005, 07/2004.
- 5 ראו ברוח זה את הפרק "ביטוח נכסי רשויות".

עיקרי הממצאים

הפרוגרמה

1. בינואר 2003 פרסמה העירייה תכנית אב (להלן - פרוגרמה) לשטחי ציבור, שהכין מהנדס העיר לשעבר. עד מועד סיום הביקורת, בשנת 2012, לא פרסמה העירייה פרוגרמה מעודכנת, אף על פי שחלפו יותר מתשע שנים ממועד הכנת הפרוגרמה - שנים שבהן חלו שינויים דמוגרפיים ופיזיים בתחום שיפוטה.
2. העירייה אישרה בקשות של עמותות להקצאת קרקעות ומבנים גם בשכונות שהפרוגרמה אינה חלה עליהן⁶; במקרים מסוימים היא אישרה הקצאת מקרקעין לשימוש שלא תאם את הפרוגרמה; הועלו מקרים שבהם בעת הדיון במועצת העירייה - ואף בפרסומי העירייה לציבור - נמסר מידע מוטעה לגבי המקרקעין. כל אלה נוגדים את הקבוע בנוהל ההקצאות.
3. נמצא שהעירייה תיקנה את הפרוגרמה בלי שבדקה קודם את הצורך בשינויה, בלי שקיבלה חוות דעת מנומקות בדבר הצורך בשינוי ובלי שקיימה דיון ענייני בנושא - בניגוד למתבקש על פי כללי המינהל התקין.

סקר הנכסים וספר ההקצאות

העירייה אינה מנהלת רישום מלא של נכסיה. היא אמנם התקשרה עם חברה חיצונית כבר בשנת 2002 לביצוע סקר נכסים, אולם אף שחלפו מאז כעשר שנים הסקר טרם הושלם במלואו.

ספר ההקצאות של העירייה הוכן בשנת 2007, על סמך נתונים שהתקבלו מסקר הנכסים שלה על נכסים שהוקצו. לגבי חלק גדול מן ההקצאות שאושרו קודם פרסום נוהל ההקצאות (להלן - הקצאות ישנות) חסרים פרטים רבים על הנכסים. מרבית ההקצאות שאושרו לאחר שנת 2007 נרשמו בספר ההקצאות רק במהלך הביקורת של משרד מבקר המדינה.

טיפול העירייה בהליכי הקצאה שהחלו לפני פרסום נוהל ההקצאות

בסקר הנכסים נמצאו 93 הקצאות ישנות שפרטיותן לא הובאו לידיעת משרד הפנים כנדרש בחוק כדי שיאשרן. בבדיקה של 74 מההקצאות הללו נמצא כי 47 מהן נעשו ללא הסכם בין העירייה ובין הגוף המשתמש במקרקעין. העירייה החלה לעבוד לפי נוהל ההקצאות כבר בשנת 2003, אולם במועד סיום הביקורת, בשנת 2012, טרם הוסדרו ההקצאות הישנות על פי העקרונות שנקבעו בפסיקה⁷.

6 בפרוגרמה לא נכללו שתי שכונות ותיקות: קריית משה וכפר גבירול.

7 בין היתר, על העירייה להקפיד לפרסם את דבר ההקצאה בציבור; לאפשר לציבור לממש את הזכות להתנגד; ולהביא את ההקצאה לאישור מועצת העירייה.

עקרונות ומבחינים להקצאת קרקעות

1. נוהל ההקצאות קובע כי לא תוקצה קרקע לשימוש שאינו עולה בקנה אחד עם ייעודה לפי התכנית המפורטת החלה על השטח. נמצאו מקרים שבהם אישרה העירייה הקצאת קרקע לעמותות, אף על פי שהבקשה לא תאמה את ייעוד הקרקע לפי התכנית המפורטת, או שתנאי השטח לא התאימו לשימוש שלשמו התבקשה ההקצאה.

2. ביולי 2005 אישרה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רחובות את בקשת עמותה א' למתן היתר לבניית בית כנסת. הבקשה אושרה בתנאים, אך העמותה לא עמדה בהם. העמותה גם לא עמדה בדרישה של נוהל ההקצאות, שלפיה יש לממש את ההקצאה (בדרך של בניית בית הכנסת) בתוך שלוש שנים מיום אישור ההסכם. נמצא כי בשנת 2011, בעקבות התערבותם של ראש העירייה, מר רחמים מלול, וממלא מקומו, מר בן-ציון שרעבי, הוסר הדיון בביטול ההקצאה מסדר היום של מועצת העירייה. ההקצאה נותרה אפוא על כנה.

היעדר מסמכים בבקשות להקצאה

העירייה קיבלה כמה מן הבקשות להקצאה בלא שהקפידה שיצורפו להן כל המסמכים שלפי נוהל ההקצאות צירופם הוא תנאי לדיון בבקשה. יתרה מזו, אף על פי שהמסמכים האמורים לא הוגשו אישרה מועצת העירייה את הבקשות.

הליך הקצאת הקרקעות

1. התייעצות עם גורמים מקצועיים: הועלו מקרים שבהם לא הקפידה ועדת ההקצאות לקבל חוות דעת מהגורמים המקצועיים, כנדרש בנוהל ההקצאות.

2. משך הטיפול בבקשות להקצאה: נמצא כי טיפול העירייה במרבית הבקשות להקצאת קרקעות מתמשך כמה שנים, פרק זמן בלתי סביר. מבדיקה של 34 בקשות שהוגשו בשנים 2006-2011 עולה כי הטיפול ב-11 מהבקשות שבעקבותיהן נחתם הסכם הקצאה - מהדיון הראשוני עד לחתימת הסכם - ארך כשנתיים וחצי בממוצע (מ-14 חודשים עד ארבע שנים וחצי). הטיפול ב-13 בקשות נוספות, שהליך ההקצאה לגביהן טרם הסתיים, ארך כשלוש שנים וחצי בממוצע (מחודשים מספר עד שש שנים).

מסירת נכסים לעמותות אף שהליך הקצאתם לא החל או לא הושלם

בשבעה מקרים נמצא שהעירייה אפשרה לעמותות להשתמש בקרקעות ובמבנים עוד לפני שהסתיים הליך ההקצאה, בלי שנחתם הסכם עם העמותה וממילא ללא אישוריהם של מועצת העירייה ושר הפנים. בשניים מן המקרים אף הועמדו לשימוש העמותות מבנים שטרם החל הליך הקצאתם.

פיקוח ובקרה

לאחר אכלוס המבנים בידי העמותות לא קיימה העירייה ביקורים בנכסים שהקצתה. היא גם לא הכינה טופס המיועד לדיווח על הביקורים במקרקעין, כנדרש בנוהל ההקצאות. העירייה אינה מקיימת קשר עם העמותות ואינה דורשת מהן דיווחים כספיים או אחרים הנוגעים לפעולותיהן בנכסים במשך תקופת הסכמי ההקצאה כנדרש בנוהל ההקצאות.

סיכום והמלצות

משרד מבקר המדינה מצא ליקויים משמעותיים בתפקודה של עיריית רחובות בכל הנוגע להקצאת נכסיה - הן הקצאות שנעשו לפני שנכנס לתוקפו נוהל ההקצאות, הן בהליך ההקצאה והן במערך הפיקוח והבקרה על הקצאות שנעשו לאחר כניסת הנוהל לתוקפו.

על העירייה להשלים בהקדם את הכנת הפרוגרמה העירונית החדשה ולפרסמה ברבים, כדי להבטיח שימולאו צורכי האוכלוסייה בהווה ובעתיד. כמו כן, מן הראוי שמחלקת הנכסים תפעל להשלמת סקר הנכסים, כדי לקבל תמונה מלאה של נכסי העירייה ושל השימוש הנעשה בהם. על העירייה לפעול על פי העקרונות שקבע בג"ץ ולהסדיר באופן מידי את השימוש בנכסים שנמסרו לשימוש בטרם פורסם נוהל ההקצאות.

על העירייה להקפיד לנהוג בהתאם לנוהל ההקצאות, החל משלב קבלת הבקשה להקצאה ועד לסיום ההליך. כמו כן, עליה להימנע מסחבת ומעיכובים בלתי מוצדקים בשלבי הליך ההקצאה - הדבר יתרום לניהול הליכים תקינים ויעילים. נכסי הציבור מצויים באחריות העירייה, והעמדת קרקע לשימוש עמותות בטרם הסתיים הליך ההקצאה היא חמורה. על העירייה לזרז את הליך ההקצאה, ואם השימוש המבוקש אינו תואם את נוהל ההקצאות - לפעול לפינוי העמותות מן הקרקע. כמו כן, על העירייה להקפיד לקיים פיקוח ובקרה אפקטיביים על השימוש בנכסיה ועל פעילות העמותות בהם, כנדרש בנוהל ההקצאות, כדי להבטיח שהבנייה והשימוש בקרקע ייעשו כדין ובהתאם למטרת ההקצאה, ושהקרקע אמנם מוחזקת בידי מי שאמור להחזיק בה.

המקרקעין הציבוריים מוחזקים בידי העירייה כנאמן הציבור. מכאן שהתערבות חברי מועצה בפעולות למען עמותות מסוימות אינה ראויה; היא אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות נוהל ההקצאות ועלולה לפגוע באמון הציבור.



מבוא

שטח השיפוט של עיריית רחובות (להלן - העירייה) הוא 22,500 דונם ומספר התושבים בה הוא כ-126,000 (על פי נתוני משרד הפנים למאי 2011). מר רחמים מלול מכהן כראש העירייה, והוא נבחר בבחירות מיוחדות שנערכו בדצמבר 2009.⁸

לעיריית רחובות זכויות בנכסים שונים, ובהם קרקעות ומבנים המשמשים לצורכי ציבור. מקצת הנכסים נמצאים בשימוש הישיר של העירייה לצורך מתן השירותים העירוניים, ואחרים מוקצים למוסדות או לעמותות לצורך מתן שירותים בעלי אופי ציבורי, לרבות שירותי חינוך, תרבות ומדע, שירותי בריאות, שירותי דת, שירותי חברה, קהילה ורווחה, ספורט ושירותי חירום. ישנם מבנים המוקצים לממשל המקומי והמרכזי לקיום מוסדות שונים. הקצאת מרחב ציבורי למוסדות או לעמותות נועדה לאפשר את קיומן של פעילויות ציבוריות שאינן ניתנות בידי הרשות המקומית עצמה ומשרתות קהלים שונים בתחום הרשות.

מחלקת הביטוח והנכסים בעיריית רחובות (להלן - מחלקת הנכסים) מרכזת את הטיפול בכל נכסי העירייה. היא כוללת סמנכ"ל נכסים וביטוח (להלן - הממונה על הנכסים) ומזכירה. כן היא נעזרת בארבע עובדות חיצוניות מטעם חברת ייעוץ חיצונית, שהעירייה התקשרה עמה.

בחודשים דצמבר 2011 עד מאי 2012 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות העירייה בנושא הקצאת מקרקעין⁹ ללא תמורה או בתמורה סמלית.¹⁰

המסגרת הנורמטיבית

קרקעות הן משאב יקר הנמצא לרוב במחסור. הרשויות המקומיות קיבלו בעלות על מקרקעין כנאמנות הציבור, ועליהן להשתמש בהם ולחלקם בזירות, בשוויוניות ותוך שמירה על מכלול האינטרסים הציבוריים. העמדת מקרקעין ציבוריים לרשות גורמים חיצוניים, גם אם רק לזמן מוגבל, היא הליך בעל משמעויות ניכרות ולעתים יש בה משום קביעת עובדות לדורות.¹¹

קרקע היא משאב מוגבל שאינו מתחדש ואילו צורכי הציבור גדלים עם הזמן, ולכן ראוי לשמור על עתודות קרקע לצרכים עכשוויים ועתידיים ולשאוף לשימוש מיטבי בקרקעות לתועלת הציבור. לשם כך על העירייה לדאוג לניהול תקין של המקרקעין שברשותה, על ידי רישום הנכסים בספריה, תכנון השימוש בנכסים באופן שישרת את טובת הציבור וביצוע מעקב, פיקוח ובקרה על השימוש בהם.

את פעולות העירייה לניהול המקרקעין מסדירים מספר דינים, ובהם פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות או הפקודה), התקנות שהותקנו מכוחה ונהלי משרד הפנים.

- 8 עו"ד שוקי פורר כיהן בתפקיד ראש העירייה משנת 1998 ועד שנת 2009, אז נקבע שבעברה של הפרת אמונים שהורשע בה דבק קלון: [ת"פ (פת) 3437-11-08 מדינת ישראל נ' פורר (2009)].
- 9 בחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, הוגדרו מקרקעין - "קרקע, כל הבנוי עליה והנטוע עליה וכל דבר אחר המחובר אליה חיבור של קבע, זולת מחוברים הניתנים להפרדה".
- 10 ראו בדוח זה את הפרק "ביטוח נכסי רשויות".
- 11 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2007 (2008), בפרק על הקצאת מקרקעין לצורכי ציבור ברשויות המקומיות והפיקוח על השימוש בהם, עמ' 153; מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010 (2011), בפרק על עיריית פתח תקווה - הקצאת מקרקעין ללא תמורה, עמ' 617.

על פי הדין¹² והנחיות משרד הפנים, רשות מקומית מוסמכת לעשות פעולות מסוימות במקרקעין שבבעלותה אך ורק על פי החלטת מועצת הרשות, שהתקבלה ברוב חבריה ובאישור שר הפנים או מי שהשר הסמיכו לכך. הפעולות האלה כוללות, בין השאר, מכירת מקרקעין, החלפתם, משכונם, הקצאתם ללא תמורה או השכרתם לתקופה העולה על חמש שנים. בעניין זה ציין בית המשפט העליון: "הדרישות הפורמאליות שבחוק אינן חסרות משמעות, שהרי מטרתן ליצור מערכת בקרה, אשר תוודא, כי הגוף הציבורי המתקשר בעסקה נהג בזהירות הראויה, בחן את העסקה כראוי... הביקורת חשובה היא להגנת האינטרס של הציבור, לבל ייפגע ולמען ייעשה כל דבר בדרך הנאותה, בהגינות וביושר ציבורי"¹³.

על פי תקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987, עירייה רשאית להקצות קרקע או מבנה למסד ציבורי, בפטור ממכרז, למטרות האלה: חינוך, תרבות, מדע, דת, צדקה, סעד, בריאות או ספורט.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 2004 פורסמה הנחיה בדבר אישור השר או הממונה מטעמו לעסקאות מקרקעין, ועל פיה "כל הסכם הטעון אישור אשר לא אושר על ידי השר או הממונה, יראוהו כהסכם אשר סירב השר לאשרו" (ההדגשה במקור).

בפסק דין של בג"ץ מאוגוסט 2000¹⁴ (להלן - בג"ץ בלומנטל) נקבעו עקרונות יסוד להקצאת מקרקעין בידי רשות מקומית: על הרשות לברר מהם צורכי הציבור באזור שבו מצויה הקרקע המיועדת להקצאה, ולבחור בגוף המתאים ביותר למילוי הצרכים הציבוריים על הצד הטוב ביותר; על הרשות לפרסם בציבור את כוונתה להקצות קרקע לגוף מסוים או לצורך מסוים, וכן לפרסם את הקריטריונים להקצאה וכך לאפשר התמודדות הוגנת על משאבי הציבור שבידיה ולהבטיח את תקינות ושקיפות ההליך המינהלי; עליה לתת לציבור את זכות הטיעון; עליה להיוועץ בגורמים מקצועיים לצורך קבלת החלטה מינהלית ראויה; ולהגביל את תקופת ההקצאה לזמן קצוב. עוד קבע בג"ץ בלומנטל 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...".

בעקבות בג"ץ בלומנטל פרסם משרד הפנים בחוזר מנכ"ל מ-2001¹⁵ את נוהל "הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית" (להלן - נוהל ההקצאות), אשר נועד להסדיר הקצאת קרקע או מבנה (להלן - קרקע) בפטור ממכרז וללא תמורה (או בתמורה סמלית) על ידי רשות מקומית, לגופים הפועלים בתחום שיפוטה בנושאי חינוך, תרבות, דת, בריאות, רווחה וכיוצא באלה - וכך לסייע לפעולותיהם לטובת הציבור.

נוהל ההקצאות נועד להסדיר הקצאת קרקע תוך שמירה על עקרונות השוויון, החיסכון, היעילות והשקיפות ולמנוע פגיעה בטוהר המידות. הוא מורה לרשויות המקומיות כיצד לנהוג כדי לממש עקרונות אלו הלכה למעשה: הוא מגביל את ההקצאה לתקופה של 25 שנים, ומאפשר להאריכה בשתי תקופות נוספות שלא יעלו על עשר שנים כל אחת. הוא קובע את הליך ההקצאה לשלבי, לרבות הנחיות לרשות המקומית לגבי פעולות מינהליות ומקצועיות שונות הכרוכות במימושו. הוא מנחה את הרשות המקומית להכין פרוגרמה (תכנית אב) לשטחי ציבור, למנות ועדה מיוחדת לענייני

12 פקודת העיריות [נוסח חדש]; פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]; צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950; צו המועצות המקומיות (ב), התשי"ג-1953; וצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.

13 ע"א 65/85 עיריית נתניה נ' נצי"ב נתניה בע"מ, פ"ד מ(3) 29.

14 בג"ץ 3638/99 בלומנטל נ' עיריית רחובות, פ"ד נד(4) 220 (2000). ראו גם בג"ץ 10907/04 סולודוך נ' עיריית רחובות, תקדין (2010); עת"מ (מרכז) 10-06-2002 אלי נ' רשות הירושלמי, ועדה מקומית לתכנון ובנייה רחובות, תקדין (2011).

15 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2001. תיקונים לנוהל ההקצאות פורסמו בחוזרי מנכ"ל 06/2002, 04/2007, 07/2005, 07/2004.

הקצאות (להלן - ועדת ההקצאות), לאשר תבחינים להקצאת קרקעות בתחומה (להלן - קריטריונים), לפרסום בהודעה לציבור ולאפשר לכל דורש לעיין בהם. זאת ועוד, הוא מחייב את הרשות המקומית לנהל רישום מסודר שירוכז בו כל המידע על הקצאות הקרקע בתחומה, לרבות הקצאות שאושרו לפני שנכנס לתוקפו נוהל ההקצאות (להלן - ספר ההקצאות). והוא מדגיש כי קיומו אינו פוטר מחובת אישור שר הפנים על פי כל דין.

בתיקון לנוהל ההקצאות מדצמבר 2002, הובהר כי אף שהוא אינו חל רטרואקטיבית על התקשרויות שאושרו כדין על ידי מועצת הרשות המקומית בטרם פרסום הנוהל (1.10.01), הרי כל ההתקשרויות להקצאת קרקע, לרבות אלה שאישרה מועצת הרשות בטרם פרסום הנוהל, כפופות להוראות הכלליות שהתווה בית המשפט העליון בבג"ץ בלומנטל: פרסום לציבור, מתן זכות טיעון לציבור, קיום דיון מקיף במועצת הרשות המקומית ובחנינת השימוש הציבורי היעיל והנחוץ ביותר לשטח שהוקצה, מתוך התחשבות באוכלוסייה הסמוכה לו ובאוכלוסיית הרשות המקומית כולה וכיוצא בזה.

בספטמבר 2005 פורסם "תדריך תכנון להקצאת קרקע לצורכי ציבור" (להלן - התדריך להקצאת קרקע). הוא הוכן בשיתוף פעולה של כמה משרדי ממשלה¹⁶, והוא קובע מכסות קרקע שיוקצו למוסדות בכל תחום - כדי להבטיח אספקה מיטבית של השירותים הציבוריים מראשית תהליך התכנון, וכדי להבטיח את יעול השימוש בקרקעות. התדריך להקצאת קרקע כולל הנחיות, סטנדרטים, פרוגרמות ומודלים לסוגי אוכלוסייה ולגודל היישובים, והוראות תכנון. הוא נועד לשמש כלי עזר לרשויות המקומיות בשלבי התכנון, התקצוב וההקמה של מוסדות הציבור שבתחומן.

הפרוגרמה

נוהל ההקצאות קובע כי אחת לתקופה שתקבע הרשות המקומית - ולא יאוחר מתום שנה ממועד פרסום הנוהל - תכין הרשות המקומית תכנית אב לשטחי ציבור (להלן - הפרוגרמה), ובמסגרתה ייקבעו ייעודים לשימוש בקרקעות שבתחומה. עוד נקבע בו כי החל משנת 2003 לא תקצה הרשות המקומית קרקע, אלא אם היא כלולה במסגרת הפרוגרמה.

הפרוגרמה מבוססת על הביקוש לקרקעות ולמבנים לצורכי ציבור לסוגיהם. הביקוש נקבע, בין היתר, על פי מאפייני האוכלוסייה בשטח הרלוונטי. על פי נוהל ההקצאות, לא תאושר בקשה להקצאת קרקע שאינה עולה בקנה אחד עם הפרוגרמה, אולם ועדת ההקצאות רשאית להמליץ על שינוי הפרוגרמה. היה ומועצת הרשות אישרה את המלצתה של ועדת ההקצאות, אפשר לשוב ולדון בבקשת ההקצאה.

בשנת 2010 הגישו תושבים ברחובות עתירה מינהלית נגד העירייה, על רקע הקמת מקווה טהרה בשדרות ח"ן בעיר (להלן - פסק הדין בעניין בניית המקווה)¹⁷. בפסק הדין ציינה השופטת כי: "אין הפרוגרמה מונעת הפעלת שיקול דעת של הרשות באשר להקצאת המקרקעין בעת הצורך. גם הפסיקה הכירה בכך שרשות רשאית לסטות מהנחיות מנהליות במקרה ספציפי, בהסתמך על נסיבות מיוחדות, אולם על הרשות להצדיק את הסטייה בנימוקים ברורים, שעניינם הצורך בשינוי בייעוד לשם שימוש מושכל בקרקעות ציבוריות, ולאחר שנערכה בדיקה מדוקדקת של כל צרכי התושבים

16 התדריך פורסם במשותף על ידי המינהל לפיתוח במשרד החינוך, מינהל התכנון במשרד הפנים, אגף הפרוגרמות במשרד הבינוי והשיכון ואגף התקציבים במשרד האוצר.

17 עת"מ (מרכז) 20029-06-10 אלי נ' רשות הרישוי, ועדה מקומית לתכנון ובניה רחובות, תקדין (2011).

בהתאם לקריטריונים, כאשר בעת הקצאת קרקע יש להתייחס הן לתב"ע והן לפרוגרמה. חריגה מהנחיות מנהליות הינה פגם מנהלי חמור".

משרד מבקר המדינה כבר הביע את דעתו כי התדריך להקצאת קרקע יכול לשמש את הרשויות המקומיות ככלי עזר חשוב ורב תועלת בהכנת הפרוגרמות¹⁸. התדריך קובע מכסות קרקע עבור מוסדות ציבור בתחומים שונים ברשות המקומית, כגון חינוך, בריאות ודת, באופן שנועד להבטיח הספקה מיטבית של שירותים לתושבי העיר, ושם דגש על ייעול השימוש בקרקעות ועל חיסכון. הוא גם כולל המלצות רבות ומפורטות לכתיבת הפרוגרמה, בהתאם לגודל הרשות ולצורכי האוכלוסייה, ומביא דוגמאות רבות לפרוגרמות ביישובים שונים.

בינואר 2003 (כשנתיים לפני פרסום התדריך להקצאת קרקע) פרסמה העירייה פרוגרמה לשטחי ציבור, שהכין מהנדס העיר לשעבר ונערכה לפי חלוקה גושית של העיר (מספר גוש/חלקה על פי הרישום בלשכת המקרקעין). הנתונים שמהנדס העיר הסתמך עליהם נלקחו ממחלקת המסים בעירייה (אוכלוסייה בגוש), ממחלקת החינוך (מספר הילדים בכל שנתון), ומהוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה (מספר הנפשות ביחידת דיור). כמו כן, הוא הסתמך על ידע אישי ועל היכרותו את העיר והוסיף מקדמי גידול אוכלוסייה לפי שנים. הפרוגרמה תואמת את התכניות המפורטות החלות על הקרקע וקובעת שימושים ספציפיים לכל יחידת שטח. במבוא לפרוגרמה נכתב: "בגלל קוצר הזמן וחוסר המשאבים לא נעשו סקרים שהיו יכולים לתת תמונה יותר ברורה ונכונה על המצב בעיר, דבר שהיה נותן כלי אמיתי לקביעת הפרוגרמה, אך אין ספק שגם התמונה המצטיירת... למרות החסר שבה אפשרה להצביע ולתת כיוון לפרוגרמה לצרכיה של העיר לשנים הבאות".

מפאת קוצר הזמן בהכנתה לא נכללו בפרוגרמה שתי שכונות ותיקות: קריית משה וכפר גבירול. יתר על כן, מאז פרסומה העיר נמצאת בתנופת בנייה והוקמו בה שכונות חדשות, כמו רחובות החדשה ורחובות ההולנדית. גם האזור הוותיק נמצא במגמת התחדשות, ונבנים בו בנייני מגורים חדשים רבים. נתונים אלו לא הובאו בחשבון בעת הכנת הפרוגרמה, והיא אינה כוללת את כל השכונות החדשות ואת השינויים בשכונות הוותיקות.

בשנת 2010 החלה העירייה בהכנת פרוגרמה חדשה. לצורך הכנתה הוקם צוות בהשתתפות מהנדסת העיר וצוותה, הממונה על הנכסים וצוותו¹⁹ ויועצים חיצוניים. במועד סיום הביקורת, מאי 2012, פעלו הצוותים למיפוי צורכי הציבור - שימושים קיימים מול שימושים נדרשים.

מהאמור לעיל עולה כי אף שחלפו יותר מתשע שנים ממועד הכנת הפרוגרמה - שנים שבהן חלו שינויים דמוגרפיים ופיזיים בתחום שיפוטה של העירייה - ואף על פי שהפרוגרמה שהכין מהנדס העיר לשעבר אינה שלמה והוכנה לפני שפורסם התדריך להקצאת קרקע, לא סייעה העירייה הכנתה של פרוגרמה חדשה.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2012, כי בשנים שחלפו מאז הכנת הפרוגרמה הישנה "הצטברו תובנות רבות שהן פרי הניסיון בהחלת נוהל ההקצאות", והיה צורך ליישם אותן במסגרת פרוגרמה חדשה ומעודכנת. זה שנתיים היא שוקדת כאמור על הכנת פרוגרמה חדשה ועדכנית לפי תפיסה שונה מזו של הפרוגרמה הקודמת. עוד מסרה, כי "הצטבר חומר גולמי שהוא בגדר טיוטות פנימיות שלא הופצו".

18 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2007 (2008), עמ' 157.
19 העובדות מטעם חברת הייעוץ החיצונית.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה שלנכח התיישנותה של הפרוגרמה מ-2003, ולאור תכליתה העקרונית של קידום מינהל תקין, שקיפות ויעילות בהקצאת המקרקעין, הרי שקיים צורך דחוף בהשלמת הפרוגרמה החדשה.

1. הקצאת מקרקעין שהפרוגרמה אינה חלה עליהם: נמצא כי העירייה אישרה בקשות של עמותות להקצאת קרקעות ומבנים גם בשכונות שהפרוגרמה אינה חלה עליהן. הדבר נוגד את נוהל ההקצאות. במרבית המקרים לא הובא לידיעת מועצת העירייה כי הפרוגרמה אינה חלה על השטחים שהיא מתבקשת להקצותם. להלן פרטים:

ועדת ההקצאות ומועצת העירייה אישרו הקצאת קרקע לעמותה ב' בשכונת קריית משה, קידמו הקצאת קרקע לעמותה ג' בשכונת כפר גבירול, ואפשרו לעמותה ד' להשתמש במבנה של העירייה בכפר גבירול כבית ספר. בדיונים במועצת העירייה לא צוין כי הפרוגרמה הנוכחית לא חלה על השטחים המיועדים.

זאת ועוד, בפרסומי העירייה לציבור בדבר בקשות ההקצאה של העמותות ב' וד', נמסר מידע שלא תאם את הדברים כהווייתם: מהפרסומים עולה שהפרוגרמה העירונית מייעדת את הקרקע למבני ציבור, אף שכאמור, הפרוגרמה אינה חלה כלל על השטחים המיועדים.

2. הקצאות בניגוד ליעוד בפרוגרמה: נמצא כי העירייה אישרה הקצאת קרקעות לעמותות שביקשו לעשות במבנה שימוש שלא תאם את הפרוגרמה, זאת בלי להביא את המידע הזה לפני מועצת העירייה. הועלו מקרים שבהם נמסר מידע מוטעה לגבי ייעודה של הקרקע בדיון במועצת העירייה וכן בפרסומי העירייה לציבור.

(א) במאי 2009 אישרה העירייה הקצאת קרקע לעמותה ה' לצורך הקמת בית כנסת, אף על פי שהבקשה לשימוש בנכס לא תאמה את הפרוגרמה ואת התכנית המפורטת החלה על השטח (שייעודה את הקרקע למועדון נוער ולספרייה). בפרסום העירייה לציבור מיוני 2008 בדבר הגשת הבקשה נמסר מידע מוטעה ולפיו הקרקע יועדה למוסדות דת, למבני ציבור, לספרייה ולמועדון שכונתי.

(ב) בפברואר 2008 הקצתה העירייה גג של גני ילדים לעמותה ו' לצורך הקמת בית כנסת אף שהפרוגרמה ייעדה את הקרקע לגני ילדים בלבד, ולא לשימושים נוספים כלשהם. חרף זאת כתבה העירייה בפרסומים לציבור, כי על פי הפרוגרמה השטח מיועד למבני ציבור.

(ג) בינואר 2010 אישרה ועדת ההקצאות את בקשתה של עמותה ז' להשתמש בגג של מקלט להקמת בית כנסת, אף שהפרוגרמה מייעדת את הקרקע למועדון נוער. בדיוני מועצת העירייה על ההקצאה נמסר מידע מוטעה, שלפיו הגג מיועד לשטח בנייני ציבור. זאת ועוד, בפרסומי העירייה נכתב כי הקרקע מיועדת להקמת בית ספר, בית כנסת ומועדון נוער. רק בדיון נוסף של ועדת ההקצאות בספטמבר 2011, צוין לראשונה הצורך בתיקון הפרוגרמה.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי הקצאותיה לעמותות ו' ו-ז' היו של שטחי גגות מבנים קיימים - שטחים אשר לא נכללו בפרוגרמה. הקצאת שטחי הגג לא פגעה באפשרות להשתמש ביתרת השטח הפתוח למטרה שנקבעה בפרוגרמה.

(ד) העירייה אישרה את בקשתה של עמותה ח' להקצאת שטח במתחם בית ספר א' לפעילותה בסיוע לחולים ולנוקמים, בניגוד לפרוגרמה המייעדת את הקרקע לבית ספר תיכון. גם כאן לא עלה בדיוני מועצת העירייה הצורך בהתאמת הבקשה לפרוגרמה.

משרד מבקר המדינה העיר לממונה על הנכסים ולחברי ועדת ההקצאות²⁰, כי בהכירם את נוהל ההקצאות ואת הפרוגרמה העירונית היה עליהם להקפיד ולפעול על פיהם ולא לאפשר הקצאת שטחים ומבנים אשר אינם נכללים בפרוגרמה, או להקצות שטחים לייעוד שאינו תואם את הקבוצה. היה עליהם, לכל הפחות, לערוך דיון מקדים ולבדוק אם ראוי להמליץ על שינוי הפרוגרמה כדי לאשר את ההקצאות.

יתר על כן, באחריותה של ועדת ההקצאות למסור מידע מלא, מדויק ואמין בנוגע להקצאות, הן למועצת העירייה והן בעת פרסום ההקצאות לציבור, על מנת למנוע הטעיה. משרד מבקר המדינה העיר כי פרסום מטעה ומוטעה הוא חמור ופוגע במינהל התקין.

3. **שינוי הייעוד בפרוגרמה:** בג"ץ בלומנטל ניתן כאמור עוד לפני שהוחלה על הרשויות המקומיות החובה להכין פרוגרמה. צוין בו, בין היתר, כי ההחלטה להקצות קרקע לעמותה צריכה להינתן לאחר שהעירייה שקלה שיקולים ענייניים ושמה בראש מעייניה את הדברים האלה: טובת התושבים, צורכי השכונה, צרכים אחרים עדיפים לשכונה, צורכי העיר, התאמת המבנה המוצע לאופי השכונה, ההשפעה על איכות החיים ואורחות החיים של התושבים, האפשרות למקם את המוסד באזור אחר לאור מכלול השיקולים, בחינת השאלה האם המוסד אמור לשרת את תושבי השכונה או אנשים אחרים, ועוד.

העירייה תיקנה את הפרוגרמה אך ורק בעקבות הגשת בקשות של עמותות להקצאות, או אישור בקשות לשימושים שאינם תואמים אותה. במסמכי העירייה לא נמצאו אסמכתאות לכך ששינתה את הפרוגרמה מהשיקולים שנוכרו לעיל, ובהם צורכי העיר והתושבים, התאמת המבנה המוצע לאופי השכונה והשפעתו הצפויה על אורח החיים. במילים אחרות, העירייה נהגה להפר את סדר העניינים הנדרש במתן האישורים: קודם אישרה את הבקשה ורק אחר כך עשתה בפרוגרמה תיקון טכני, בלי שנעשה הליך הבדיקה המתבקש על פי כללי המינהל התקין.

בפסק הדין בעניין בניית המקווה נאמר "אין הרשות רשאית לסטות מההנחיות בלא הצדקה, אלא על הסתיה מההנחיות להיעשות רק מקום בו קיימים שיקולים ענייניים המצדיקים אותה. הכלל כי הסתיה מההנחיות חייבת להיתמך בטעמים סבירים, נגזר קודם כל מחובת הרשות לנהוג בשוויון... סטיית [של הרשות] מאותן ההנחיות במקרה ספציפי טעונה הצדקה והנמקה ראויים..."²¹.

נמצא כי גם לאחר מתן פסק הדין בעניין בניית המקווה בפברואר 2011, המשיכה מועצת העירייה לאשר שינויים בפרוגרמה בלי לקבל חוות דעת מנומקות בדבר הצורך בשינוי ובלי לקיים דיון ענייני בנושא. לדוגמה, היא אישרה בדיון בספטמבר 2011 שינוי ייעוד של גג מקלט בבית ספר, ממועדון נוער לבית כנסת, עבור עמותה ז'.

20 בוועדת ההקצאות חברים מנכ"ל העירייה, גזברית העירייה, מהנדסת העיר, היועצת המשפטית לעירייה והממונה על הנכסים, המשמש גם מזכיר הוועדה.

21 בית המשפט הפנה בעניין זה ליצחק זמיר, **הסמכות המינהלית**, כרך ב' 787 (1996); בג"ץ 143/64 אדטו נ' עמידר בע"מ, פ"ד יח(3) 57,51 (1964).

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי התנהלותה בכל הנוגע לתיקון הפרוגרמה פסולה. זו אמנם ניתנת לתיקון על פי הצרכים המשתנים של העיר, אך לפני שלב התיקון העירייה צריכה לבחון את כל השיקולים הענייניים הנוגעים לקבלת ההחלטה, על פי העקרונות שנקבעו בפסיקה. ללא דיון כזה ההוראות בעניין זה הופכות פלסטר.

להלן דוגמה להקצאת קרקע שנעשתה בניגוד לייעודה בפרוגרמה ובלי שהעירייה בחנה כראוי את הצורך בתיקונה:

עמותה ט' פנתה לעירייה במאי 2005, בבקשה להקצות לה קרקע לבניית בית כנסת. בדיון הראשון בבקשה, בינואר 2006, סירבה ועדת ההקצאות להקצות את הקרקע במיקום המבוקש, מאחר שבפרוגרמה היא יועדה ל"מבנה חינוכי, בית ספר או מוסד לחינוך מיוחד". נוסף לכך, חוות הדעת של מהנדס העיר לשעבר הייתה כי יש לשמור את הקרקע לטובת פרויקט גדול. ועדת ההקצאות אימצה את עמדת המהנדס והמליצה על בניית בית כנסת במגרש אחר. מועצת העירייה אישרה את המלצת הוועדה בפברואר 2006, אולם מאחר שהעמותה ביקשה להציב מבנה יביל במגרש האחר, מה שלא עלה בקנה אחד עם כוונות הפיתוח של העירייה, המליצה ועדת ההקצאות במרץ 2006 לדחות את הבקשה²². נמצא כי ראש העירייה דאז, עו"ד שוקי פורר, נעתר לבסוף לבקשת העמותה, ובאפריל 2006 ביקש ממהנדס העיר לסייע לה להציב מבנה יביל בשטח שביקשה מלכתחילה, אשר באותו מועד היה מיועד להקמת בית ספר לחינוך חרדי בידי עמותה אחרת.

משרד מבקר המדינה העיר לראש העירייה דאז כי לא היה מקום להתערבותו בהחלטותיה של ועדת ההקצאות, אשר משתתפים בה הגורמים המקצועיים הרלוונטיים, וכי התערבות זו נוגדת את כללי המינהל התקין ואינה ראויה.

נמצא כי בינואר 2007 נתנה הוועדה המקומית לתכנון ובנייה רחובות (להלן - הוועדה המקומית) היתר בנייה לעירייה להציב מבנה יביל שישמש לבית הכנסת, אולם בפועל עמותה ט' היא שהעמידה את המבנה היביל, בלא שנחתם עמה הסכם. ביולי 2007 הודיעה היועצת המשפטית של העירייה לממונה על הנכסים כי אי אפשר לחתום על הסכם השימוש בקרקע ללא תמורה, כיוון שמדובר בהקצאת מבנה הטעונה הליכים לפי נוהל ההקצאות. למרות הודעת היועצת המשפטית, אפשרה העירייה לעמותה להפעיל את בית הכנסת במבנה היביל ללא הסכם. בדצמבר 2007 הגישה העמותה בקשה להקצאת המבנה.

באפריל 2008 המליצה ועדת ההקצאות להתחיל בהליך הקצאת מבנה. היא נימקה את החלטתה בכך שהקרקע כבר אינה נדרשת להקמת בית ספר לחינוך החרדי כפי שיועדה בעבר. מועצת העירייה אישרה את פתיחת ההליך ביולי 2008. נמצא כי ועדת ההקצאות לא התייחסה לחוות דעתו של מהנדס העיר לשעבר, שניתנה בראשית הדרך ולפיה ראוי להשאיר את הקרקע פנויה לטובת פרויקט ציבורי גדול כדוגמת בית ספר. זאת ועוד, לצורך ההקצאה אישרה מועצת העירייה בינואר 2009 להוסיף בפרוגרמה ייעוד למבני דת בשטח ההקצאה, וזאת כשנתיים לאחר שהקרקע הועמדה לרשות העמותה והיא החלה להשתמש במבנה. עד אפריל 2012 טרם הסתיים הליך ההקצאה, ועמותה ט' משתמשת במבנה ללא הסכם הקצאה מאושר.

22 ההקצאה אושרה בתנאי שהבנייה תיעשה על עמודים, כדי שהשטח שמתחת ינוצל לבניית גן ילדים. אבל הצבת מבנה יביל לא אפשרה את ניצול השטח להקמת גן ילדים.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי מהנדס העיר דאז²³ היה חבר בוועדת ההקצאות, נטל חלק בישיבה ולכן מדובר בהחלטה שהתקבלה על דעתו.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שהעירייה מסרה לעמותה ט' את המבנה ואישרה לה לעשות בו שימוש כבית כנסת ללא הסכם. יתר על כן, העירייה וועדת ההקצאות תיקנו את הפרוגרמה בלי שבחנו כראוי את הצורך בתיקונה ובלי שקיבלו חוות דעת תכנונית מנומקת ובניגוד לשיקולים עליהם הצביע מהנדס העיר לשעבר. עוד העיר משרד מבקר המדינה כי הוצאת היתר בנייה לעירייה עבור מבנה שבנתה העמותה אינה עולה בקנה אחד עם הוראות נהל ההקצאות, ועלולה לפגוע בעקרון השוויון.

4. מחשוב נתוני הפרוגרמה : בעירייה קיימים שני עותקים מודפסים של הפרוגרמה העירונית, והם נמצאים במחלקת הנכסים ואצל מהנדסת העיר. לא קיים עותק ממוחשב שלה, והשינויים או התוספות שאישרה מועצת העירייה מעודכנים בידי מחלקת הנכסים בכתב יד.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה כי לא מצאה לנכון להשקיע משאבים כספיים ואחרים במחשוב הפרוגרמה הקיימת, שממילא בעתיד צפויה להתחלף בפרוגרמה עדכנית.

נמצא כי לא תמיד עודכנו בפרוגרמה השינויים שעליהם החליטה מועצת העירייה. כך למשל אף שלצורך ההקצאה לעמותה ט' אישרה מועצת העירייה בינואר 2009 להוסיף ייעוד למבני דת בשטח ההקצאה, עד מרץ 2012 לא עודכנה התוספת בפרוגרמה. במענה לפניית משרד מבקר המדינה צירפה העירייה דף בכתב יד ובו רשימה של הקצאות שתיקן בפרוגרמה אושר לגביהן בשנים 2009-2010. ברשימה לא נכללו פרטים מזהים על הקרקע שלגביה נעשה השינוי, פרט לשם העמותה אשר לה הוקצתה הקרקע, והשינוי לא עודכן בגוף הפרוגרמה בעמוד הרלוונטי.

משרד מבקר המדינה הדגיש לפני העירייה את הצורך בעדכון הפרוגרמה מיד עם קבלת ההחלטה במועצת העירייה. על העדכון להופיע בגוף הפרוגרמה, על מנת שהמעין בה יקבל מידע מלא על יעודה של כל יחידת שטח.

לדעת משרד מבקר המדינה, כל עוד הפרוגרמה הקיימת תקפה, מן הראוי היה להעבירה לקובץ ממוחשב שיאפשר עיון יעיל ומהיר וכן יאפשר את שמירת העותקים ושחזורם. הקובץ צריך לכלול את המידע בדבר מהות השינויים הספציפיים ובדבר הגורמים המוסמכים להכניס שינויים כאלה. כן יש להקפיד לעדכן בו את השינויים והתוספות שמועצת העירייה מאשרת.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי על העירייה לסיים בהקדם את הכנת הפרוגרמה החדשה, ולפרסמה ברבים, כדי להבטיח את מילוי צורכי האוכלוסייה בהווה ובעתיד בתחומים שונים וחשובים, כגון חינוך, בריאות, רווחה ודת.

23 אין מדובר במהנדס העיר שנתן את חוות הדעת בשנת 2006, אלא במהנדס העיר שהחליפו.

סקר הנכסים

לעירייה יש זכויות בנכסי מקרקעין בעיר. חלק מהמבנים הם נכסים מניבים, כלומר העירייה גובה בגינם שכר דירה, כמו חנויות, דוכנים בשוק העירוני ודירות מגורים. אחרים הם נכסים שהעירייה משתמשת בהם לספק שירותים שונים, כגון מבנים לבתי ספר, מקלטים, אולמות, משרדים ומחסנים.

נמצא כי לעירייה אין רישום מלא של נכסיה. העירייה אמנם התקשרה עם חברה חיצונית כבר בשנת 2002 לעריכת סקר נכסים, אולם עד מועד סיום הביקורת, כעבור עשר שנים, טרם הושלם הסקר במלואו.

בירור הסיבות לעיכוב בהשלמת הסקר גילה כי בשנת 2004 הפסיקה העירייה את התקשרותה עם החברה החיצונית, ובדצמבר 2005 התקשרה עם חברה אחרת להשלמת סקר הנכסים. ההתקשרות עם החברה האחרת נמשכה עד למועד הביקורת בשנת 2012, בהיקפים שונים, בהתאם לתקציב שהקצתה לכך העירייה.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי יש בידיה מידע כמעט מלא על כל נכסיה. בעיות תקציביות חמורות גרמו בעבר להפסקת עדכון ספר הנכסים, ואולם בשנתיים האחרונות קודם פרויקט עדכנו באופן משמעותי.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי תנאי מוקדם להקצאה יעילה ומיטבית של קרקעות ומבנים הוא קיום בסיס נתונים מלא ומעודכן של כל הנכסים שבשותף, הכולל את תיאור הנכסים, את השימוש שנעשה בהם ובידי מי הם מוחזקים. על העירייה להחיש את השלמת סקר הנכסים ואת עדכנו המלא.

טיפול העירייה בהליכי הקצאה שהחלו לפני פרסום נוהל ההקצאות

עיריית רחובות החלה לעבוד על פי נוהל ההקצאות בשנת 2003. נמצא כי עד למועד סיום הביקורת בשנת 2012, לא נקטה העירייה פעולות להסדרת הקצאות קרקע שנעשו טרם פרסום הנוהל ושלא עמדו בעקרונות הכלליים שהתווה בג"ץ בלומנטל (להלן - הקצאות ישנות).

במסגרת סקר הנכסים (שכאמור הוחל בהכנתו בשנת 2002) מופו 93 הקצאות ישנות שלא הועברו לאישור משרד הפנים. בבדיקה של 74 מההקצאות הללו נמצא כי 47 מהן נעשו ללא הסכם (35 מתוכן הן הקצאות לבתי כנסת ולמוסדות חינוך חרדיים). לאחר תחילת הביקורת מסר הממונה על הנכסים לצוות משרד מבקר המדינה, כי במסגרת תכנית העבודה לשנת 2012 יטופלו הקצאות הקרקע הישנות. נמצא כי בתום הביקורת, במאי 2012, טרם החלה מחלקת הנכסים לפעול להסדרת ההקצאות.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את התנהלותה של העירייה, המעמידה נכסי ציבור רבים לשימוש פרטי ללא הסכם ובאופן המסכן את ייעודיהם ואת שמירתה עליהם. עריכת הסכם מהווה תנאי בסיסי והכרחי בהחזקת נכסים בכלל, ובהחזקת נכסי הרשות המקומית בפרט, התקף גם בטרם נכנס לתוקפו נוהל ההקצאות - ולכן על העירייה היה להסדיר את השימוש בנכסים אלו מיד עם מסירתם לשימוש.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי עבודתה של מחלקת הנכסים מקיפה נושאים רבים, וכי הממונה על הנכסים קבע עדיפות משנית לנושא ההקצאות שאושרו לפני שנכנס לתוקפו נוהל ההקצאות ונתן קדימות לטיפול בהקצאות חדשות. זאת בשל העובדה שבמקרים הישנים נתפסה הקרקע על ידי העמותות וחלקן מחזיקות בה על פי חוזה חתום שנערך איתן כדין. עוד מסרה העירייה, כי מחלקת הנכסים פעלה למיפוי ההקצאות הישנות וכי היא תפעל לאיתור חוזי החכירה הקיימים ולהסדרת ההקצאות למחזיקים שאין לעירייה חוזה עמם.

משרד מבקר המדינה מדגיש לפני העירייה, כי תפקידה לנהוג בשוויוניות כלפי הציבור ומתוך דאגה לאינטרס הציבורי, מחייב אותה להסדיר את ההקצאות הישנות על פי העקרונות שנקבעו בפסיקה. במשך השנים לא היה לעירייה מידע מלא על השימוש בנכסיה ועל המחזיקים בהם. בהיעדר המידע, ייתכן כי נעשו ונעשים עדיין שימושים שלא עולים בקנה אחד עם ההקצאות המקוריות, או שנעשו חריגות בנייה במבנים שלה.

התנהגותה של העירייה בכל הקשור להקצאות קרקע אינה עולה בקנה אחד עם העקרונות שנקבעו בנוהל ההקצאות ובפסיקה. על העירייה לפעול לאלתר להסדרת ההקצאות על פי העקרונות שהתווה בג"ץ. עליה להקפיד לפרסם את דבר ההקצאה בציבור; לאפשר לציבור לממש את הזכות להתנגד; ולהביא את ההקצאה לאישור מועצת העירייה - הן על מנת לתקן עוולות עבר אפשריות והן על מנת להתאים את ההקצאות לצרכים העכשוויים של האוכלוסייה תוך שמירה על עקרון השוויון. גוף המחזיק בנכס עירוני ואינו פועל בתוך פרק זמן סביר להסדרת ההקצאה על פי דרישת העירייה - על העירייה לפעול לאלתר לפינוי מהנכס.

הקצאת מקרקעין לפי נוהל ההקצאות

1. נוהל ההקצאות קובע כי בקשות להקצאת קרקע מאת הרשות המקומית יידונו בוועדה מיוחדת (היא ועדת ההקצאות), אשר תמנה חמישה חברים: מנכ"ל הרשות, גזבר הרשות או נציגו, היועץ המשפטי ברשות או נציגו, מהנדס הרשות ומנהל מחלקת הנכסים ברשות.

בהתאם לנדרש בנוהל ההקצאות, הקימה העירייה ועדת הקצאות. חברי הוועדה נוכחים בקביעות בכל הישיבות והממונה על הנכסים משמש כחבר וכמוזכר הוועדה. מחלקת הנכסים בודקת את הבקשות החדשות להקצאת נכסים, ומעבירה לוועדת ההקצאות מידע על התאמת הבקשה ליעוד הקרקע ולפרוגרמה. לוועדת ההקצאות אין מועדי התכנסות קבועים, והיא מתכנסת בממוצע ארבע פעמים בשנה.

2. במסגרת הביקורת נבדקו כל 34 תיקי ההקצאות שהיו פעילים בעירייה עד סוף 2011. התיקים היו בשלבים שונים של הליך ההקצאה, והבקשות להקצאות בגינם הוגשו בין השנים 2006-2011. חמישה תיקים מתוכם הם ישנים יותר, והטיפול בהם חודש בשנים 2006-2011. זאת ועוד, מבין התיקים שהטיפול בהם הסתיים, נבדקו ארבעה תיקי הקצאות שהתקבל עבורן אישור משרד הפנים בשנים 2006-2007.

ספר ההקצאות

על פי נוהל ההקצאות, תקיים הרשות המקומית רישום מרוכז של כל ההקצאות הקרקע שאושרו בתחומה. בספר ההקצאות ירוכז גם מידע על ההקצאות קרקע שאושרו טרם פרסום הנוהל. בעת דיוניה של ועדת ההקצאות בנוגע להקצאת קרקע, יהיה מונח לפניו ספר ההקצאות שרישומיו עודכנו עד 30 ימים לפני מועד הדיון. הספר יהיה פתוח לציבור.

ספר ההקצאות בעיריית רחובות הוכן בשנת 2007, על סמך נתונים שהתקבלו מסקר הנכסים של העירייה על הקצאות קיימות. הועלה כי בחלק גדול מן ההקצאות הישנות שנרשמו (אלה שאושרו טרם פרסום נוהל ההקצאות) חסרים פרטים רבים, כגון תאריך ההקצאה או תאריך הקמת המבנה על הקרקע שהוקצתה, שם העמותה ומסמכים של הסכם ההקצאה. מרבית ההקצאות שאושרו לאחר שנת 2007 ועד למועד תחילת הביקורת, בדצמבר 2011, עודכנו על ידי מחלקת הנכסים במהלך הביקורת בשנת 2012.

משרד מבקר המדינה מדגיש לפני העירייה את החשיבות הגלומה בספר ההקצאות: הספר הוא הבסיס שעליו אמורה להישען ועדת ההקצאות בעת קבלת ההחלטה, ועל כן הוא צריך להיות מעודכן ומוצג בפניה; יתר על כן, מאחר שמדובר בנכסים של הציבור, הדבר נדרש כדי לקיים את עקרון השקיפות ולאפשר מסירת מידע מלא לציבור הרחב.

עקרונות ומבחנים להקצאת קרקעות

נוהל ההקצאות מורה לנהוג משנה זהירות והקפדה יתרה בהקצאת קרקע ציבורית, מאחר שקרקע היא משאב מוגבל ומתכלה ומאחר שצורכי הציבור גדלים עם הזמן וראוי לשמר עתודות קרקע לצרכים עתידיים. בהתאם לכך, על ועדת ההקצאות לגבש הצעת תבחינים (קריטריונים) להקצאת קרקעות בתחום הרשות המקומית. התבחינים יהיו שוויוניים וענייניים בהתחשב בכל חלקי האוכלוסייה בתחום הרשות המקומית. התבחינים יכללו הוראות בדבר סוג השימושים להם תוקצה הקרקע; הוראות בדבר היחס שבין הקרקע לבין צרכי כלל התושבים; צרכי התושבים המתגוררים בסמיכות לקרקע; הוראות בדבר צרכיה המיוחדים של אותה רשות; הוראות בדבר הבטחת נגישות הקרקע ושימושיה לכלל התושבים וכיוצא בזה.

בהתאם לעקרונות שפורטו בנוהל ההקצאות, גיבשה ועדת ההקצאות קריטריונים להקצאת קרקעות. בינואר 2003 אישרה מועצת העירייה את הקריטריונים והודעה על כך פורסמה בעיתון מקומי. רשימת הקריטריונים, כמו גם נוהל ההקצאות עצמו, מפורסמים באתר האינטרנט של העירייה.

על פי נוהל ההקצאות, הקריטריונים יהיו מבוססים על כמה עקרונות שוועדת ההקצאות תבחן את קיומם במסגרת סינון ראשוני של הבקשות:

1. אחד מהעקרונות קובע כי לא תוקצה קרקע לשימוש שאינו עולה בקנה אחד עם ייעודה כפי שנקבע בתכנית המפורטת החלה על הקרקע (להלן - התכנית המפורטת) לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965.

כאמור, לפני הדיונים של ועדת ההקצאות בבקשת הקצאה, מחלקת הנכסים בודקת את התכנית המפורטת ואת הפרוגרמה העירונית. בדיקה זו מהווה את בסיס הנתונים לדיונים בוועדת ההקצאות.

הביקורת העלתה מקרים שבהם אישרה העירייה הקצאת קרקע לעמותה אף על פי שהבקשה לא תאמה את ייעוד הקרקע לפי התכנית המפורטת, או שתנאי השטח לא התאימו להקצאה המבוקשת. להלן דוגמאות:

(א) מאז 2002 עמותה ג' פועלת כמרכז קהילתי רוחני במבנה נטוש השייך לעירייה. הועלה כי העירייה לא חתמה על הסכם עם העמותה להסדרת השימוש במבנה. בינואר 2008 ביקשה העמותה להסדיר את פעילותה במבנה והגישה בקשה להקצאת המבנה והקרקע שסביבו. ביוני 2009 דנה ועדת ההקצאות לראשונה בבקשה, ובנובמבר 2009 אישרה מועצת העירייה את פתיחת הליך ההקצאה.

הועלה כי רק בדיון של מועצת העירייה ביוני 2011, בעקבות הערה של אחד מחברי המועצה, התברר כי השימוש בקרקע אינו תואם את התכנית המפורטת, המייעדת את המגרש לגן ילדים ותחנה לבריאות המשפחה ואת המבנה הקיים מייעדת להריסה. נמצא כי אף על פי כן גם במועד קיום הביקורת, בפברואר 2012, העירייה עדיין אפשרה לעמותה להשתמש במבנה ללא הסכם ובניגוד לנוהל ההקצאות.

משרד מבקר המדינה העיר למחלקת הנכסים ולוועדת ההקצאות על כך שלא בדקו את השימוש שנעשה בקרקע אל מול ייעוד הקרקע בתכנית המפורטת. עוד העיר משרד מבקר המדינה לעירייה, כי גם לאחר שהתגלתה אי-ההתאמה והליך ההקצאה נפסק, היא אפשרה לעמותה להמשיך ולהשתמש בנכס, ולא נקטה נגדה צעדים משפטיים על מנת להפסיק את השימוש במבנה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה כי היא תפעל לפנות את העמותה מהמבנה. עמותה ג' מסרה בתשובתה מיולי 2012, כי פתחה בהליך לשינוי התכנית המפורטת.

(ב) בשנת 2007 נפתח הליך הקצאת קרקע לעמותה י' לבניית מרכז תמיכה וטיפול באנשים עם פיגור שכלי, והסכם בין העירייה לבין העמותה נחתם בינואר 2009. הועלה כי בטרם התקבלה ההחלטה על ההקצאה לא בדקו מחלקת הנכסים וועדת ההקצאות אם הבקשה מתאימה לתכנית המפורטת. רק בשלב מאוחר, לאחר שההסכם נשלח לאישור משרד הפנים, התברר לעירייה כי הבקשה אינה מתאימה לתכנית המפורטת. באוקטובר 2009 המליצה ועדת ההקצאות למועצת העירייה לפתוח מחדש בהליך הקצאה עבור אותה עמותה בקרקע אחרת, שהייתה מיועדת להפקעה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על הליקויים בטיפול בבקשתה של עמותה י'. מחלקת הנכסים צריכה לערוך בדיקה מקדימה, לפני שהבקשה עולה לדיון בוועדת ההקצאות, לגבי התאמת השטח המיועד להקצאה לשימוש המבוקש - כדי להימנע מפתיחת הליך הקצאה שאינו עולה בקנה אחד עם ייעוד הקרקע על פי התכנית המפורטת.

נמצא כי ההליך החדש להקצאת הקרקע התעכב למעלה מן הסביר, בין היתר בשל עתירה משפטית²⁴ לביטול ההפקעה. העמותה מצדה פנתה לעירייה בבקשות לזרז את הטיפול. עד למועד הביקורת, בפברואר 2012, הטיפול בהקצאה טרם הסתיים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה כי הקצאת השטח מחייבת את סיום כל ההליכים המשפטיים.

24 עת"מ (ת"א) 2000/09 רונברג נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה רחובות, דינים ועוד (2011). פסק הדין ניתן ב-9.10.11 ובית המשפט לעניינים מנהליים דחה בו עתירה כנגד הפקעת חלק מחלקתו של העותר. נקבע בו כי בבחינת מאזן הנזקים, ונוכח חשיבותו של המבנה המבוקש לטיפול בחוסים המצויים בשטח שיפוטה של העירייה, הנזק שייגרם לציבור כתוצאה מביטול ההפקעה עולה על הנזק שייגרם לעותר אם לא יבוטל מעשה ההפקעה כדרישתו. על פסק הדין הזה הגיש העותר ערעור.

לדעת משרד מבקר המדינה, בניית מרכז תמיכה וטיפול באנשים מוגבלים היא צורך חיוני שנועד לסייע לאוכלוסייה זו ולבני המשפחות לנהל חיים תקינים ככל האפשר. העיכוב בהקצאת הקרקע לעמותה יי מקשה על האוכלוסייה הנזקקת לשירותי המרכז הטיפולי. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על רשלנותה בטיפול בהקצאה המקורית, דבר שחייב את פתיחת הליך ההקצאה מחדש.

O

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על כך שלא בדקה את ייעוד הקרקע לפי התכניות המפורטות לפני פתיחת הליך ההקצאה, כנדרש בנוהל ההקצאות. בדיקות אלו יסייעו לניהול הליכי הקצאה תקינים ומהירים, שיזרזו את המענה לצורכי הציבור וימנעו עיכובים מיותרים. על מנת למנוע פגיעה אפשרית בנוקשים לשירותי העמותות, אינטרס שהעירייה שותפה לו כמובן, היא יכולה וצריכה להקצות לעמותות מבנים המתאימים לצורכיהן ואשר ניתן להקצותם על פי נוהל ההקצאות.

2. עיקרון נוסף הכלול בנוהל ההקצאות קובע כי הגוף המקבל את הקרקע יחויב בפיתוחה בהתאם לתנאי ההקצאה ובכפוף לכל דין, בתוך שלוש שנים. אם בתום שלוש השנים טרם הושלם פיתוח הקרקע כאמור, היא תחזור לידי הרשות המקומית. במקרים חריגים שבהם יוכיח הגוף כי עשה את המרב לפתח את הקרקע אך טרם השלים את פיתוחה מטעמים מיוחדים שיירשמו, רשאית הרשות המקומית, לבקשת הגוף, לאפשר את המשך השימוש לתקופה מוגבלת של עד שנתיים נוספות. על הגוף להתחייב להשלים את הפיתוח עד תום התקופה, ועליו להגיש בקשת הארכה לכל המאוחר שלושה חודשים לפני תום שלוש השנים שנקצבו לפיתוח הקרקע. היה ולא עמד הגוף בהתחייבותו, תחזור הקרקע לידי הרשות המקומית באופן מדי והערה על כך תירשם בספר ההקצאות. להלן דוגמה לעמותה שלא עמדה בדרישה להשלים את פיתוח הקרקע:

ביולי 2006 אישר משרד הפנים הקצאת קרקע לעמותה א' לצורך בניית בית כנסת. כבר ביולי 2005 אישרה הוועדה המקומית מתן היתר בנייה בתנאים לעמותה, אולם העמותה לא עמדה בתנאים גם לאחר האישור שניתן בינואר 2009 על ידי רשות הרישוי של הוועדה המקומית (להלן - רשות הרישוי) להאריך את תוקף ההחלטה לתקופה של שנה נוספת. למותר לציין שלא החלה בפיתוח הקרקע. העמותה אף לא פנתה לעירייה בבקשה להארכת תקופת ההקצאה, כנדרש בנוהל ההקצאות. במאי 2011 הודיע הממונה על הנכסים ליו"ר העמותה כי מכיוון שההקצאה לא מומשה (לא הוחל בפיתוח הקרקע) בתוך שלוש שנים מיום אישור הסכם ההקצאה, היא תובא לפני ועדת ההקצאות ותבוטל. בתגובה פנתה העמותה ביולי 2011 למהנדסת העיר והתלוננה כי העיכוב במימוש ההקצאה נבע מכך שהעירייה לא הזיזה קו ביוב העובר בקרקע. יצוין כי בתיקי העירייה אין מסמכים המתעדים פנייה קודמת של העמותה בעניין זה לעירייה.

הועלה כי ממלא מקום ראש העירייה, מר בן-ציון שרעבי, פנה בספטמבר 2011 למהנדסת העיר בבקשה לעזור לעמותה לחדש את היתר הבנייה. במהלך אותו החודש המליצה ועדת ההקצאות לבטל את ההקצאה, אך בשיבת מועצת העירייה ביקש ראש העירייה להוריד מסדר היום את הדיון בביטולה, בנימוק שהעמותה הגישה תכנית בנייה כנדרש אך לא החלה בבנייה כיוון שהעירייה לא הזיזה קו ביוב עירוני העובר מתחת לאדמה בשטח המוקצה. ההקצאה נותרה אפוא על כנה, אולם עד למועד הביקורת, בפברואר 2012, לא המציאה העמותה את האישורים הדרושים ולכן לא ניתן לה היתר בנייה.

ראש העירייה, מר רחמים מלול, מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2012, כי העמותה השתתתה בהמצאת האישורים הנדרשים וכי הוא קיבל בקשה מממלא מקומו לעכב את הדיון בביטול ההקצאה - משום שהעמותה ביקשה להזיז מתחומי המגרש קו ביוב עירוני המפריע לבנייה. עלות העתקת הקו נאמדת בעשרות אלפי שקלים, ועל כן הוא מצא לנכון להוריד את הדיון בביטול ההקצאה מסדר היום של ועדת ההקצאות, עד להעתקת הקו על ידי העירייה. עוד מסר כי אם וכאשר יועתק קו הביוב והעמותה תתמהמה בבניית בית הכנסת, תובא ההקצאה לביטולה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי היה עליה לנהוג על פי נוהל ההקצאות ולעקוב אחר עמידתה של עמותה א' בהתחייבות לבנות את בית הכנסת בתוך שלוש שנים. משהתברר שהעמותה לא החלה בפיתוח הקרקע, ואף לא מילאה את התנאים למתן היתר בנייה, היה על העירייה לפעול לביטול ההקצאה. יודגש כי לעמותה לא הוצא כלל היתר בנייה. כן יודגש כי במהלך השנים לא דווח על כל עיכוב בשל קו הביוב העירוני, ולעירייה גם לא היה כל מידע שלפיו עשתה העמותה את מרב המאמצים לפתח את הקרקע בזמן. למותר לציין כי מאז אושרה ההקצאה בשנת 2006, חלפו כבר חמש השנים שנקבעו בנוהל ההקצאות כתקופה המרבית הניתנת לגוף לפתח את הקרקע שהוקצתה לו - גם בנסיבות מיוחדות - ועל כן היה על העירייה לפעול לביטול ההקצאה ולהחזרת הקרקע לידיה באופן מיידי.

עוד מדגיש משרד מבקר המדינה, כי אם ההקצאה חייבה העתקת קו ביוב עירוני העובר בשטח הקרקע, ואם אכן מדובר בהשקעה כספית גבוהה, היה על העירייה, בטרם תמו שלוש השנים המיועדות לבניית בית הכנסת, לשקול לבטל את ההקצאה הנוכחית ולהקצות לעמותה שטח אחר שיתאים לצרכיה.

יודגש כי אחת ממטרותיו של נוהל ההקצאות היא להבטיח את שמירת שוויון ההזדמנויות בין הגופים השונים המבקשים לקבל קרקע, ולכן גם אם חל עיכוב מצדה של העירייה - יש טעם לפגם בהשתדלותם של ראש העירייה וממלא מקומו לאפשר את חריגתה של עמותה א' מהוראות הנוהל.

היעדר מסמכים בבקשות להקצאה

על פי נוהל ההקצאות, הגוף המבקש כי תוקצה לו קרקע יגיש לרשות המקומית בקשה בכתב על גבי טופס שייקבע לעניין זה. הנוהל מפרט את הפרטים שייכללו בטופס הבקשה, כגון שם הגוף וצורת ההתאגדות שלו, פעילותו, השימושים המתוכננים בקרקע המבוקשת ומקורות כספיים מוכחים לפיתוח הקרקע. בנוהל גם מפורטים המסמכים שיש לצרף לטופס, כגון אישור על ניהול תקין מאת הרשם המתאים, מסמכי היסוד המעודכנים של הגוף, אישור על מעמד הגוף במס ערך מוסף (להלן - מע"מ) וכיוצא באלה. מסמכים אלה מסייעים לוודא כי העמותה מתנהלת באופן תקין ועומדת בקריטריונים שנקבעו בנוהל ההקצאות, והם חיוניים לדיון הראשוני בבקשה להקצאת קרקע.

בהתאם לנוהל ההקצאות, העירייה הנפיקה טופס בקשה להקצאת קרקע, שיש להגיש למחלקת הנכסים בצירוף 11 מסמכים מעודכנים, ופרסמה אותו באתר האינטרנט שלה.

הועלה כי בחלק מן הבקשות שהוגשו לא הקפידה העירייה על קבלת כל המסמכים הנדרשים כתנאי לדיון בבקשה. בין היתר חסרו לעמותות אישור על ניהול תקין, דוח כספי ואישור מרשויות המס. אף על פי שהמסמכים האמורים לא הוגשו, אישרה מועצת העירייה את הבקשות. להלן דוגמאות:

1. העירייה לא דרשה מעמותה י"א להגיש לה את המסמכים החסרים הנדרשים על פי נוהל ההקצאות, ואף לא את עדכון המסמכים הישנים שהוגשו על ידי העמותה בעבר, כגון אישור על

ניהול תקין, דוח כספי של השנה החולפת וייפוי כוח חתום בידי עורך דין. הסכם ההקצאה אושר על ידי מועצת העירייה, נחתם ונשלח בספטמבר 2010 לאישור משרד הפנים. במאי 2011 דרש המשרד להמציא לו אישור תקף על ניהול תקין, אולם עד למועד הביקורת, בדצמבר 2011, טרם העבירה העמותה אישור על ניהול תקין לידי העירייה.

2. עמותה י"ב הגישה בקשה להקצאת קרקע לבניית בית כנסת בשנת 2005. לבקשה לא צורפו כל המסמכים הנדרשים. נמצא כי הסכם הקצאה עם העמותה נחתם בנובמבר 2011, בלי שנדרשו ממנה המסמכים החסרים. בתחילת שנת 2012, במהלך הביקורת, המציאה העמותה חלק מהמסמכים החסרים, אך עדיין חסרו בתיקי העירייה אישור עדכני על ניהול תקין, אישור מעמד הגוף במע"מ, הצעת תקציב מאושרת ודוח כספי של השנה הקודמת.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על כך שאינה מקפידה למלא את התנאי הבסיסי לטיפול בבקשות, כנדרש בנוהל ההקצאות: המסמכים הנדרשים בנוהל הנם חשובים, ומסירתם לידי העירייה ובידיהם על ידיה הן תנאי לדיון בבקשה להקצאת מקרקעין. זאת ועוד, היעדרם של המסמכים גורם לעיכוב אישור ההקצאה בידי משרד הפנים. אין כל הצדקה לכך שהעירייה תמשיך בהליך ההקצאה שנים מספר, בלא שהוגשו המסמכים הנדרשים.

הליך הקצאת קרקעות

התייעצות עם גורמים מקצועיים

1. על פי נוהל ההקצאות, בעת הליך ההקצאה, על ועדת ההקצאות - היא הוועדה המקצועית - להיוועץ עם מהנדס הוועדה המקומית בנוגע לחיוניות ולתועלת שבהקצאת הקרקע לצורך המבוקש, וכן בנוגע לתכנון המבנה.

להלן מקרה שבו המליצה ועדת ההקצאות לאשר את ההקצאה בכפוף לאישורו של מהנדס העיר, החבר בוועדה מתוקף נוהל ההקצאות, אך לא הקפידה לקבל בכתב את חוות דעתו:

בפברואר 2009 המליצה ועדת ההקצאות לאשר לעמותה י"ג הקצאת גג של מקלט בשטח בית ספר ב', לצורך הקמת בית כנסת. הוועדה התנתה את המלצתה "בכפוף להמצאת חוות דעת הנדסית מטעם העמותה בדבר היתכנות הנדסית של הבנייה על גג המקלט, וקבלת אישור מהנדס העיר בטרם אישור ההקצאה". הועלה כי העמותה לא המציאה חוות דעת הנדסית וכי לא התקבל אישור מהנדס העיר בכתב. למרות זאת אישרה מועצת העירייה את ההקצאה והסכם עם העמותה נחתם בדצמבר 2009. ההסכם נשלח לאישור משרד הפנים, אשר בפברואר 2010 ביקש מהעירייה להציג אישור ממהנדס העיר.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה, כי מהנדס העיר דיווח לוועדת ההקצאות בעל פה על הישיבות שקיים עם העמותה בעניין ההיתכנות הנדסית של הבנייה. עוד מסרה העירייה כי במאי 2012 אישר משרד הפנים את ההסכם עם העמותה, זאת לאחר שמהנדס העיר חתם על הבקשה למשרד הפנים.

יודגש כי בתיקי העירייה במחלקת הנכסים ובאגף ההנדסה לא נמצאה כל אסמכתה על הישיבות שהתקיימו בעניין ההיתכנות הנדסית של הבנייה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על שלא וידאה אם אכן התקבלו כל חוות הדעת והאישורים שהיא עצמה דרשה כתנאי לאישור ההקצאה. עניין זה חמור על אחת כמה וכמה כשמדובר בסוגיה בטיחותית שבה דרוש אישור ממהנדס העיר להיתכנות בנייה מעל גג מבנה קיים. משרד מבקר המדינה מדגיש כי ראוי שאישורים כאלה יינתנו בכתב, כל שכן בעניין בטיחותי מעין זה.

2. באוקטובר 1993 חתמו עמותה י"ד והעירייה על הסכם להקצאת קרקע בשכונת קריית משה לבניית בית מדרש. בדצמבר 2008 הגישה העמותה בקשה להקצאת שטח נוסף לשם הרחבת המבנה. ועדת ההקצאות דנה לראשונה בבקשה רק לאחר כחצי שנה, ביוני 2009, ולא אישרה את הבקשה אלא ביקשה לבדוק את ההיתכנות התכנונית שלה. לצורך כך ביקשה תשריט של הבנייה המבוקשת והחליטה שתשוב ותדון בבקשה לאחר הגשת התשריט. מועצת העירייה אישרה בנובמבר 2009 את המלצתה של ועדת ההקצאות לשוב ולדון בבקשת ההקצאה, לאחר שהממונה על הנכסים דיווח כי התשריט המבוקש כבר התקבל בעירייה.

בבדיקה של משרד מבקר המדינה לא נמצא התשריט האמור לא בתיק הבנייה ולא בתיק ההקצאה. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה, כי התשריט המבוקש הוגש לה, ועלה ממנו שהשטח שהתבקשה להקצות איננו בבעלות העירייה. העירייה המציאה למשרד מבקר המדינה את התשריט האמור. מעיון בו עלה כי הוא אינו נושא את חותמת העירייה, ולכן אין לדעת מתי התקבל בה; ואולם התשריט הוכן על ידי מודד מוסמך במרץ 2010, ומכאן שהוא לא היה ברשות העירייה בעת הדיון במועצה, בניגוד להודעתו של הממונה על הנכסים. העירייה מסרה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2012, כי בעת הדיון במועצה בנובמבר 2009 עמדה לפניה בקשת היתר בנייה שהגישה העמותה בשנת 2007, ובה הופיע גם השטח המבוקש, אך תשריט זה לא כלל את הפרטים שנדרשו לשם הקצאת הקרקע. רק במועד מאוחר יותר הגישה העמותה את התשריט הנדרש לגבי השטח המבוקש הנוסף.

הועלה כי כשנה וחצי לאחר הדיון במועצת העירייה, במרץ 2011, קיימה ועדת ההקצאות דיון נוסף בבקשת העמותה, ובסופו ביקשה לבצע בירור לגבי מהות הבקשה ולקבל מן העמותה פרטים הנוגעים לשימוש המיועד. העמותה הגישה מכתב כוונות, ובו ציינה כי היא מבקשת להרחיב את המבנה עבור פעילויות החסד והפעילויות החברתיות שבהן היא עוסקת. בדיון נוסף של ועדת ההקצאות, בספטמבר 2011, היא החליטה "לשוב ולדון לאחר שהוועדה תבחן את המקום האפשרי לתוספת השטח לבניה בגבולות שטח החלקה ובסמוך לבית הכנסת הקיים".

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי לאחר שהתברר שהקרקע שביקשה העמותה אינה קרקע ציבורית, לא הובא עניין ההקצאה לדיון מחודש: "נושא זה הובהר לעמותה. הכדור נמצא בידי העמותה שאמורה לאתר מקום חלופי בגבולות השטח הציבורי". עמותה י"ד מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי "העיכובים נובעים מצד דרישות נוספות וחדשות אותן צריכה הוועדה לבחון מול העמותה".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה ולוועדת ההקצאות כי אופן הטיפול שלהן בבקשה היה בלתי סביר. על פי נוהל ההקצאות, על ועדת ההקצאות לבקש מן הגורמים המקצועיים הרלוונטיים, ובהם מהנדס העיר, חוות דעת תכנונית לגבי הבנייה המבוקשת. כן עליה לדרוש מן העמותה להמציא לה את המסמכים הנדרשים. קיום הוראות הנוהל היה מאפשר לעירייה לגלות מבעוד מועד את העובדה שהקרקע המבוקשת איננה ציבורית ולא ניתן להקצותה.

משך הטיפול בבקשות להקצאה

על פי נוהל ההקצאות, הליך ההקצאה כולל כמה שלבים: כשמוגשת בקשה להקצאת קרקע, על ועדת ההקצאות לקבוע אם ניתן לשקול את הקצאת הקרקע המבוקשת (הדיון הראשוני); על הרשות המקומית לפרסם הודעה בעיתונות (פרסום ראשון); הציבור יוזמן להגיש בקשות להקצאת הקרקע בתוך 60 ימים; רשימת הבקשות תפורסם בעיתונות (פרסום שני), כדי לאפשר לציבור להגיש התנגדויות בתוך 45 ימים; לאחר הפרסומים על ועדת ההקצאות להיוועץ במהנדס הוועדה המקומית ובגורמים רלוונטיים נוספים בנוגע לחיוניות ולתועלת שבהקצאת הקרקע ובנוגע לתכנון המבנה; על ועדת ההקצאות לדון בבקשות ובהתנגדויות שהוגשו, והמלצתה תועבר למועצת הרשות המקומית בתוך פרק זמן סביר; על מועצת הרשות המקומית לדון בהמלצת הוועדה, והודעה על החלטתה תועבר לגוף שהוחלט להקצות לו את הקרקע וכן לפונים האחרים באותו עניין. מבקשי הבקשות השונות יהיו רשאים לעיין בהחלטה הסופית ובנימוקיה בתוך 30 ימים ממועד מסירת ההודעה.

נמצא כי טיפולה של העירייה במרבית הבקשות להקצאת קרקעות מתמשך שנים מספר, באופן בלתי סביר. מבדיקה של 34 תיקי ההקצאות שהיו פעילים בסוף שנת 2011 עולה כי ב-11 מהבקשות שבהן נחתם הסכם הקצאה, ארך הטיפול בהן - מהדיון הראשוני עד לחתימת הסכם - כשנתיים וחצי בממוצע (מ-14 חודשים עד ארבע שנים וחצי). הטיפול ב-13 בקשות נוספות, שהליך ההקצאה לגביהן עדיין נמשך במועד הביקורת בפברואר 2012, ארך כשלוש שנים וחצי בממוצע (מחודשים מספר עד שש שנים). להלן דוגמאות:

1. זה כמה שנים עמותה ח', העוסקת בסיוע לחולים ולנזקקים, פועלת במבנה ששימש בעבר כבית ספר, ללא הסכם עם העירייה. העירייה ביקשה ממנה להסדיר את פעילותה במבנה, כנדרש על פי נוהל ההקצאות, ובינואר 2005 הגישה העמותה בקשה להקצאת המבנה. במקביל חתמה העמותה במאי 2005 על הסכם שימוש בנכס ללא תמורה למשך שנה, שלא על פי נוהל ההקצאות. במהלך שנת 2006 שלחה העמותה לממונה על הנכסים שלושה מכתבי בקשה לזירוז הליך הקצאת המבנה. נמצא כי ועדת ההקצאות דנה לראשונה בבקשת העמותה רק בספטמבר 2006, והמלצתה לפתוח בהליך הקצאה אושרה במועצת העירייה רק בפברואר 2007, כלומר כשנתיים לאחר הגשת הבקשה. אף על פי שבעקבות פרסומי העירייה לא הוגשו בקשות נוספות להקצאת המבנה ולא הוגשו התנגדויות, אושרה ההקצאה על ידי מועצת העירייה רק לאחר כשנה, ביולי 2008. הליך הכנת הסכם הקצאה והחתימה עליו ארך כשנה וחצי, וההסכם מול העמותה נחתם בדצמבר 2009, דהיינו כחמש שנים מיום הגשת הבקשה.

נמצא כי על אף שמועצת העירייה אישרה את ההסכם כבר בספטמבר 2009, הוא לא נשלח לאישור משרד הפנים עד למועד הביקורת בפברואר 2012. מכאן שהליך ההקצאה, שהחל לפני כשש שנים, טרם הסתיים. במהלך כל אותה תקופה העמותה משתמשת במבנה ללא הסכם תקף. יודגש כי גם ההסכם הזמני, שתוקפו לשנה, שחתמה העירייה עם העמותה בשנת 2005, נחתם בלא שקדם לו ההליך הנדרש לפי נוהל ההקצאות.

2. עמותה י"ב הגישה בקשת הקצאה לבניית בית כנסת בפברואר 2005, אולם לראשונה דנה ועדת ההקצאות בבקשה רק אחרי יותר מארבע שנים, ביוני 2009. נמצא כי מועצת העירייה אישרה את ההקצאה רק במרץ 2011, והסכם ההקצאה עם העמותה נחתם רק לאחר תשעה חודשים נוספים, בנובמבר 2011.

נמצא כי במועד הביקורת, בפברואר 2012 - שבע שנים לאחר שעמותה י"ב הגישה את הבקשה - טרם הובא ההסכם לאישור מועצת העירייה, וממילא לא נשלח לאישור משרד הפנים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על השיהוי הרב שנגרם בטיפול בבקשה.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי הליכי ההקצאה מתעכבים בשל גורמים אחדים, ובהם פיתוח מואץ בעיר ועומס רב של בקשות ומחסור בכוח אדם במחלקת הנכסים. חלק מהעכובים נובעים מכך שהעמותות לא עומדות בדרישות הנוהל או מבקשות של העמותות להחליף את הקרקע שהוקצתה להן.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי העיכובים בהליכי ההקצאות אינם ראויים. כל עוד לא מצאה העירייה טעם לדחות את בקשת העמותה להקצאת קרקע, עליה לטפל בה בפרק זמן סביר, כנדרש על פי עקרונות מינהל תקין, וכמתחייב ממנה למתן שירות הולם לציבור. אם נפלו פגמים כאלה ואחרים בהגשת הבקשות, על העירייה לדרוש את תיקונם, ואין להשתמש בכך כאמתלה לאי-טיפול בבקשה.

מסירת נכסים לעמותות שהליך ההקצאה בעניינם לא החל או לא הושלם

כאמור, על פי נוהל ההקצאות, בשלב האחרון של הליך הקצאת הקרקע מועצת הרשות דנה בהמלצת ועדת ההקצאות, והודעה על החלטת הרשות מועברת לגוף שהוחלט להקצות לו את הקרקע. בתום ההליך, נחתם הסכם בין הגוף הרלוונטי לרשות המקומית, המועבר לאישור מועצת הרשות. על פי הנוהל, ההסכם טעון את אישור מועצת הרשות ברוב מוחלט של חבריה, לאחר שקיבלו חוות דעת משפטית מפורטת בכתב להסכם ובה, בין השאר, אישור על קיום הליך ההקצאה לפי נוהל ההקצאות.

בסעיף 188 לפקודת העיריות נקבע כי עירייה לא תהיה רשאית למכור מקרקעין, להחליפם או למשכנם אלא על פי החלטת המועצה ברוב חבריה, ובאישור שר הפנים. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 2004 הודגש כי "כל הסכם הטעון אישור אשר לא אושר על ידי השר או הממונה, יראהו כהסכם אשר סירב השר לאשרו". נוהל ההקצאות עוסק אף הוא בחובה זו ומציין כי הסכם ההקצאה טעון אישור מועצת הרשות המקומית ואישור שר הפנים, לפי כל דין.

בתיקון לנוהל ההקצאות בחוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 2002, הובהר כי חובה על הרשות המקומית לפעול בהתאם לנוהל גם בהקצאת קרקע לתקופה הפחותה מחמש שנים, הגם שאין צורך באישור שר הפנים להסכם.

נמצא כי בשבעה מתיקי ההקצאות שנבדקו התירה העירייה לעמותות להשתמש בקרקעות ובמבנים לפני שהסתיים הליך ההקצאה, בלי שנחתם הסכם עם העמותה, וממילא ללא אישוריהם של מועצת העירייה ושר הפנים. בשניים מן המקרים האמורים אף הועמדו לשימוש העמותות מבנים שהליך הקצאתם טרם החל. להלן דוגמאות:

1. ביוני 2006 פנתה עמותת ד' לעירייה בבקשה לפתוח בית ספר יסודי, כמוסד חינוך מוכר שאינו רשמי, במבנה בית ספר ישן שעמד ריק. על השכונה שבה נמצא בית הספר לא חלה הפרוגרמה, ועל כן לא ניתן להקצות בתחומה קרקע או מבנה (ראו לעיל בפרק "הפרוגרמה"). ואף על פי כן, עוד באותו חודש המליצה ועדת ההקצאות על הקצאת המבנה, ובאוגוסט אישרה מועצת העירייה את פתיחת הליך ההקצאה. בספטמבר 2006 נפתחה שנת הלימודים במוסד, עוד בטרם פרסמה העירייה את דבר ההקצאה לציבור, כנדרש בנהל ההקצאות. רק במאי 2007 נחתם בין העירייה לעמותה הסכם לחמש שנים בעל תוקף רטרואקטיבי - מספטמבר 2006 ועד אוגוסט 2011. ההסכם אושר על

ידי מועצת העירייה ביוני 2007. נמצא כי אף על פי שתוקפו של ההסכם פג באוגוסט 2011, טרם נחתם הסכם חדש עם עמותת ד' והעירייה ממשיכה לאפשר לה להפעיל את בית הספר באותו מבנה.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי נאלצה לנהוג כך בשל הצורך לפתוח את שנת הלימודים וכי תפתח בהליך הקצאה חדש ארוך טווח.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על הליקוי שבהעמדת מבנה בית הספר לשימוש של עמותת ד' במשך כשש שנים, בניגוד לנוהל ההקצאות: העירייה מסרה את מבנה בית הספר לעמותת אף על פי שהפרוגרמה לא חלה על השטח שבו עומד המבנה, והיא אף אפשרה לה לעשות בו שימוש בטרם נחתם ואושר ההסכם ההקצאה. לא זו בלבד, אלא שגם לאחר פקיעת תוקף ההסכם עם העמותה, העירייה התירה לה להמשיך להשתמש במבנה.

על פי "נוהל טיפול במבנים מתפנים" שקבע משרד החינוך, רשות מקומית המבקשת להעמיד מוסד חינוך שנבנה מתקציבי מדינה לשימוש של מוסד חינוך שאינו רשמי, או לשימוש של מוסד חינוך שאינו בבעלותה, צריכה לקבל לכך הסכמה מראש ובכתב ממינהל הפיתוח במשרד החינוך.²⁵

נמצא כי בהקצאת מבנה בית הספר לעמותת ד' כאמור לעיל, לא פנתה העירייה לקבלת אישור ממשרד החינוך.

משרד החינוך הודיע למשרד מבקר המדינה ביולי 2012, כי הוציא הנחיה ביולי 2010 בדבר חובת הרשויות המקומיות לקבל מראש את אישור מנהל מינהל הפיתוח להקצאת מבני חינוך בהתאם לנוהל ההקצאות.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי בבואה להקצות מבנה שנבנה מכספי המדינה למוסד חינוך שאינו רשמי, עליה להקפיד לעבוד על פי נוהלי משרד החינוך ולקבל את אישורו לפני שהיא מאשרת את ההקצאה.

2. ביולי 2008 אישר משרד הפנים לעירייה תקציב בלתי רגיל לבניית מבנה של בית ספר בן שמונה כיתות - בתוך מתחם בית ספר ג' - להפעלת בית ספר יסודי לבנות של עמותת ט"ו. בפברואר 2008 כתבה היועצת המשפטית של העירייה למנכ"ל העירייה ולממונה על הנכסים, כי יש לנקוט הליך הקצאת מבנה בטרם יימסר לשימוש העמותה. היתר הבנייה ניתן במאי 2008, ובפברואר 2009 הגישה העמותה לעירייה את הבקשה להקצאת המבנה. אף על פי שהיועצת המשפטית שלחה במאי 2009 תזכורת נוספת לממונה על הנכסים, לגבי הצורך בביצוע נוהל הקצאת קרקע כדי שיהיה אפשר להפעיל את בית הספר, לא הובאה בקשת ההקצאה לדיון בוועדת ההקצאות. בתום הבנייה ועם פתיחת שנת הלימודים בספטמבר 2009, החלה העמותה את פעילותה במבנה, בלי שהמבנה הוקצה לה כנדרש בנוהל ההקצאות.

ביום פתיחת שנת הלימודים דנה ועדת ההקצאות לראשונה בבקשה להקצאת המבנה. בישיבתה המליצה הוועדה לפתוח בהליך להקצאת המבנה. מועצת העירייה אישרה את ההקצאה בספטמבר 2011, כשנתיים לאחר שהחל בית הספר לפעול, אך במועד הביקורת, בפברואר 2012, טרם נחתם ההסכם עם העמותה. במשך כל התקופה האמורה פועל אפוא בית הספר במבנה ללא שהליך ההקצאה הסתיים.

25 הנוהל פורסם בשנת 2005 והועלה לאתר האינטרנט של משרד החינוך בינואר 2006.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלות העירייה בהליך הקצאת המבנה לעמותה ט"ו. מבנה בית הספר שייך לעירייה ומסירתו עוד בטרם החל הליך ההקצאה עומדת בניגוד לנוהל ההקצאות ופוגעת בעקרון השוויון.

נמצא כי תיק הבנייה של המבנה המנוהל במחלקת ההנדסה חסר; הוא לא נמצא בארכיב מחלקת ההנדסה, ולמרות פניות של משרד מבקר המדינה לגורמים שונים בעירייה, הוא לא אותר.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה שהעובדה שתיק הבנייה, המכיל מסמכים רשמיים על המבנה, אינו מצוי ברשותה - ובלי שמי מעובדי העירייה יכול להצביע על מקומו - היא בגדר ליקוי חמור.

3. בסעיף 7ב לנוהל ההקצאות נקבע כי גוף שהוקצתה לו קרקע והוא מבקש להגדיל את שטח ההקצאה המקורי על מנת להרחיב את פעילותו, יהא רשאי להגיש בקשה להגדלת ההקצאה, ובלבד שהשטח המבוקש אינו עולה על 500 מ"ר, הוא צמוד לשטח ההקצאה המקורית, הוא אינו עולה בשטחו על 25% משטח ההקצאה המקורית והוא דרוש לאותו שימוש הקיים בקרקע.

נמצא כי מאז דצמבר 2008 ועד למועד הביקורת בשנת 2012 - במשך יותר משלוש שנים - עמותה ט"ו משתמשת במבנה יביל שהציבה עבורה העירייה, שלא על פי נוהל ההקצאות ובלא שנחתם עמה הסכם הקצאה. העמותה אף ביצעה עברות בנייה בנכס. להלן הפרטים:

בינואר 2006 הגישה עמותה ט"ו בקשה להקצאת קרקע לבניית בית כנסת באחת השכונות החדשות בעיר. במרץ 2006 המליצה ועדת ההקצאות לאשר את הבקשה, ומועצת העירייה אישרה את ההמלצה בישיבתה באוגוסט 2006. במרץ 2007 קיבלה העירייה, לבקשתה, התחייבות כספית של הרשות הארצית לשירותי דת לרכישת מבנה יביל שישמש כבית כנסת. בינואר 2008 נתנה הוועדה המקומית לעירייה היתר בנייה למבנה בשטח של כ-152 מ"ר. העירייה רכשה מבנה יביל והציבה אותו על הקרקע המיועדת להקצאה. המבנה נמסר לשימוש העמותה במהלך פברואר 2009, בלי שנחתם עמה הסכם כנדרש בנוהל ההקצאות.

נמצא כי במקביל להליך הקצאת הקרקע בנתה עמותה ט"ו ללא היתר תוספות בנייה - בשטח של כ-120 מ"ר - למבנה היביל שהציבה העירייה (ראו להלן בפרק "פיקוח ובקרה").

ביולי 2010 המליצה ועדת ההקצאות לאשר הקצאת תוספת של 120 מ"ר למבנה הקיים, אף על פי שטרם הסתיים הליך ההקצאה המקורי ואף שעל פי נוהל ההקצאות התוספת המרבית האפשרית היא 25% משטח המבנה בלבד (כ-40 מ"ר). באוקטובר 2010 אישרה מועצת העירייה את המלצת ועדת ההקצאות.

עוד נמצא כי בטרם הסתיים הליך ההקצאה, המליצה ועדת ההקצאות למועצה לאשרה כהקצאת מבנה במקום כהקצאת קרקע, מאחר שבינתיים נבנה מבנה בית הכנסת. מועצת העירייה אישרה את הקצאת המבנה בספטמבר 2011. עד למועד הביקורת, בפברואר 2012, טרם נחתם ההסכם עם עמותה ט"ו והליך ההקצאה טרם הסתיים, ואף על פי כן בית הכנסת פועל במבנה ללא הסכם כשלוש שנים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על כך שמסרה מבנה שבבעלותה לשימוש עמותה ט"ז לפני שנחתם הסכם ההקצאה ולפני שהתקבל אישור משרד הפנים בעבורו, כנדרש בנוהל ההקצאות. יודגש כי מאחר שהעירייה היא שבנתה את בית הכנסת, מלכתחילה היה עליה לפעול על פי הליך הקצאת מבנה, ולא בשיהוי ניכר - כארבע שנים לאחר שהחלה בהליך הבנייה. זאת ועוד, ועדת ההקצאות ומועצת העירייה אישרו לעמותה להרחיב את המבנה המקורי בניגוד לנוהל ההקצאות.

עוד העיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי היה עליה לפרסם בציבור את כוונתה להקצות לעמותה מבנה שהקימה. פרטום מידע חלקי, שלפיו בכוונת העירייה להקצות לעמותה קרקע בלבד, הוא מטעה ויש בו פגיעה בעקרון השוויון.

4. בנובמבר 2007 חתמה העירייה עם עמותה ב' על הסכם להקצאת מבנה בית כנסת נטוש, על מנת לשפצו ולהשתמש בו. המבנה נמצא בחלקה שעליה בנויים כמה מבנים המשמשים בתי כנסת, גני ילדים ומתנ"ס. במקביל לשליחת הסכם ההקצאה לאישור משרד הפנים בפברואר 2008, מצאה העירייה כי שטח החלקה כולה הוחכר עד שנת 2049 לסוכנות היהודית לארץ ישראל (להלן - הסוכנות היהודית). לא היה אפשר אפוא להקצות את המבנה עד להסדרת נושא רישום הקרקע באמצעות תצ"ר (תשריט לצורכי רישום) וחתימת הסכם חכירה חדש עם הסוכנות היהודית - הסכם שלא יכלול את השטח המבוקש להקצאה - כדי שיחזור לבעלות העירייה.

נמצא כי העירייה אפשרה לעמותה ב' להפעיל את בית הכנסת במבנה המיועד להקצאה, בטרם התקבל אישור משרד הפנים להסכם ההקצאה. עוד נמצא כי עד למועד הביקורת, במרץ 2012, טרם הוסדר נושא רישום הקרקע ולא נחתם הסכם חדש בין הסוכנות היהודית לבין העירייה שיאפשר את הקצאת השטח לעמותה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על כך שהיא לא בדקה את הזכויות הקנייניות על שטח ההקצאה בטרם פתחה בהליך ההקצאה, ואף לאחר שגילתה את טעותה אפשרה לעמותה ב' להשתמש במבנה, בניגוד להוראות נוהל ההקצאות ובניגוד להסכם החכירה עם הסוכנות היהודית.

O

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את פעולות העירייה, שמסרה מבנים וקרקעות לידי עמותות בטרם עיגנה את ההקצאות בהסכם ובטרם קיבלה עבורן את אישור משרד הפנים.

פיקוח ובקרה

נוהל ההקצאות קובע כי על הרשות המקומית לקיים פיקוח ובקרה שוטפים אחר הנעשה במגרשים ובמבנים שהקצתה. הפיקוח יכלול ביקור במקרקעין לפחות אחת לשנה, ודיווח על הביקור יימסר בטופס מיוחד. כמו כן, על הגופים הפועלים במקרקעין להמציא לרשות המקומית מדי שנת כספים, במועדים ובמתכונת שתקבע הרשות, דיווחים כספיים ואחרים בקשר לשימוש בקרקע. דרישות אלו עוגנו בהסכם ההקצאה שנחתם בין העירייה לעמותות.

הועלה כי העירייה לא קיימה ביקורים בנכסים שהקצתה מאז אכלוסם וגם לא הכינה טופס לדיווח על הביקורים במקרקעין המוקצים. עוד נמצא כי העירייה לא מקיימת קשר עם העמותות ולא דורשת מהן קבלת דיווחים כספיים או אחרים הנוגעים לפעולותיהן בנכסים במשך תקופת הסכמי ההקצאה.

הממונה על הנכסים מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי הוא נוהג לערוך סיורים בשטחי ההקצאה בזמן בניית המבנים ומדווח עליהם רק אם מתגלה בעיה. לדבריו, חוסר הזמן לא מאפשר לו לקיים פיקוח ובקרה שוטפים על השטחים המוקצים לאחר סיום הבנייה.

היעדר הפיקוח על הבנייה ועל פעילות העמותות בנכסי העירייה עלול להוות פתח לשימושים שאינם תואמים את מטרת ההקצאה וכן לבנייה בלתי חוקית בנכסי העירייה:

1. שימוש שלא על פי הסכם: על פי נוהל ההקצאות אחד מתנאי היסוד להסכם הקצאה הוא שהקרקע תשמש אך ורק למטרה שלשמה הוקצתה.

באוקטובר 1993 נחתם בין העירייה לעמותה י"ד הסכם להקצאת קרקע למטרת הקמת בית מדרש. לצורך זה בנתה העמותה מבנה של שלוש קומות בשטח של כ-600 מ"ר. בשנת 2007 נתנה הוועדה המקומית היתר בנייה להרחבה נוספת במבנה, בתנאי שייהרסו סככות שנבנו ללא היתר. בסיוור שערכו נציגי משרד מבקר המדינה עם מפקח הבנייה של הוועדה המקומית במאי 2012, נמצא כי במבנה בית המדרש של העמותה פועל גן ילדים. כמו כן נמצא כי שתיים מתוך שלוש הסככות שהעמותה התחייבה בשעתה להרוס, לא נהרסו.

עמותה י"ד מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא פועלת כמרכז קהילתי, ובהתאם למטרותיה היא נותנת שירות לכלל הקהילה המקומית, לרבות מילוי הצורך בגן ילדים. לטענתה, היא העמידה שלושה חדרים במבנה לרשות עמותה אחרת לצורך גני ילדים, ללא גביית דמי שכירות בעבורם.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי הזנחת הפיקוח על פעילותה של עמותה י"ד במבנה אפשרה לעמותה לבצע בקרקע בנייה בלתי חוקית, ולהשתמש בנכס של העירייה למטרות החורגות מהמטרות שלשמן הוקצה.

2. בנייה בלתי חוקית: (א) בסיוור במבנה בית הכנסת של עמותה ט' שערכו נציגי משרד מבקר המדינה עם מפקח הבנייה של הוועדה המקומית, נמצא כי העמותה בנתה ללא היתר פרגולה מעץ ששטחה כ-60 מ"ר. עוד הועלה כי בניגוד להיתר, לא נבנה ממ"ד למבנה. הוועדה המקומית המליצה כבר בשנת 2009 לנקוט נגדה הליכים משפטיים, אך עד מועד סיום הביקורת, במאי 2012, לא עשתה כן.

(ב) נמצא כי בפברואר 2007 נתנה הוועדה המקומית לעמותה אישור חיבור לרשת החשמל והמים ("טופס 4") בתנאים שכללו קבלת אישור הג"א (שכן בבניין לא נבנה ממ"ד) וקיום דרישות כיבוי אש. בנובמבר 2010 הגישה העמותה בקשה להרחבת מבנה בית הכנסת. רשות הרישוי דנה בבקשה והחליטה שוב לאשרה בתנאים, ובהם אישור הג"א והשלמת תכנית הפיתוח.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית ולעירייה על כך שמתן האישור לחבר את הבניין לרשתות החשמל והמים, מה שמאפשר את אכלוסו בלי שקוימו כל דרישות הבטיחות, הוא חמור.

(ג) בביקורת בטיחות בבית הספר של עמותה ד', שנערכה על ידי מחלקת ביטחון ובטיחות בעירייה באוגוסט 2007, לקראת פתיחת שנת הלימודים התשס"ח, מצאה העירייה כי בפרוזדור בית הספר נבנתה כיתה נוספת ללא הגשת תכניות וללא היתר בנייה. בעקבות ביקורת הבטיחות דרשה העירייה מהעמותה את הפסקת הבנייה והבנייה הופסקה.

(ד) כאמור לעיל, עמותה ט"ז בנתה תוספות בנייה למבנה היביל שהציבה לה העירייה, ללא היתר ובטרם הסתיים הליך ההקצאה המקורי בעניינה. הוועדה המקומית דנה בבקשתה לאשר בדיעבד תוספת של כ-120 מ"ר למבנה הקיים. באוגוסט 2010 אישרה רשות הרישוי בתנאים את הבקשה לתוספת הבנייה, אך עד למועד הביקורת, בפברואר 2012, לא מילאה העמותה את התנאים ועל כן לא ניתן היה לתת לה היתר בנייה לגבי התוספת האמורה. למרות זאת, לא נקטה העירייה צעדים משפטיים בגין הבנייה הבלתי חוקית.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי פיקוח ובקרה על נכסיה כפי שנקבע בנוהל ההקצאות, יכול היה למנוע מצב שכך העמותות עושות במבנים השייכים לעירייה ככתוך שלהן ומבצעות בהם בנייה בלתי חוקית, שלעמים אינה עומדת בדרישות הבטיחות. עוד העיר משרד מבקר המדינה לוועדה המקומית ולעירייה, כי עליהן לנקוט צעדים משפטיים נגד עמותות שכך בניגוד להיתר הבנייה.

3. **אכלוס קודם השלמת הבנייה :** על פי נוהל ההקצאות, גוף המבקש כי תוקצה לו קרקע יגיש לרשות המקומית בקשה בכתב על גבי טופס אשר יכלול, בין היתר, את פירוט המקורות הכספיים המוכחים (שיניח את דעת הרשות) לפיתוח הקרקע.

ביולי 2008 חתמה העירייה הסכם עם עמותה ו' להקצאת גג של שני גני ילדים לצורך הקמת בית כנסת ומרכז להפצת מורשת היהדות ותורת האר"י. הסכם ההקצאה נשלח לאישור משרד הפנים בנובמבר 2008, ומיד לאחר מכן, בינואר 2009, נתנה הוועדה המקומית היתר בנייה להקמת מבנה בן שלוש קומות מעל שני גני הילדים. אישור משרד הפנים להקצאה התקבל רק במאי 2010. נמצא כי המבנה נבנה ואוכלס עוד בטרם התקבל אישור משרד הפנים וללא "טופס 4".

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית ולעירייה על שאפשרו לעמותה ו' לאכלס את המבנה לפני שניתן אישור החיבור לרשתות המים והחשמל ולא על פי נוהל ההקצאות.

בסיוור שערכו נציגי משרד מבקר המדינה עם מפקח הבנייה של הוועדה המקומית, התברר כי עמותה ו' השלימה את הבנייה שלא כנדרש על פי ההיתר: הקומה השלישית נבנתה מחומרי בנייה קלים שלא על פי ההיתר, וחזיתות המבנה לא טויחו ולא צופו באבן, בניגוד לתכנית המתאר העירונית.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית כי היה עליה לפקח על בניית המבנה שהוקצה לעמותה ו' עוד בטרם הושלמה בנייתו ולא לאפשר את אכלוסו ללא "טופס 4". בנייה שלא על פי ההיתר אינה עומדת בדרישות התכנוניות של העירייה ואף עלולה שלא לעמוד בתקני הבטיחות.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי משאבי כוח האדם במחלקת הנכסים אינם מספיקים לקיום פיקוח. יחד עם זאת, הוסיפה העירייה כי תשפר את רמת הפיקוח על העמותות.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלותה של העירייה שאינה עולה בקנה אחד עם הוראות נוהל ההקצאות. היא אינה מבצעת פיקוח סדיר ועקבי על הקרקעות ועל המבנים המצויים בבעלותה ומוקצים לעמותות השונות. ללא פיקוח ובקרה העמותות עלולות לעשות בקרקע שימושים החורגים ממטרת ההקצאה ואינם עומדים בדרישות הבטיחות. יתרה מכך, הפיקוח דרוש על מנת לוודא כי השימוש בקרקע נעשה בידי העמותה שלה הוקצתה הקרקע ולא בידי אחרים.

סיכום

קרקעות הן משאב יקר הנמצא לרוב במחסור. העמדת מקרקעין ציבוריים לרשות גורמים חיצוניים היא הליך בעל משמעויות ניכרות – גם אם היא מופקדת בידיהם אך לזמן מוגבל – ולעתים יש בה משום קביעת עובדות לדורות. המקרקעין הופקדו בידי הרשויות המקומיות כנאמנות הציבור, ולכן עליהן להשתמש בהם לטובת הציבור, תוך שמירה על עקרון השוויון ועל מכלול האינטרסים הציבוריים הכרוכים בכך, ולהקפיד לפעול לפי הדין, נוהל ההקצאות והפסיקה.

משרד מבקר המדינה בדק את הקצאת הקרקעות לשימוש הציבור על ידי עיריית רחובות והעלה ליקויים משמעותיים, הן בהקצאות שנעשו לפני שנכנס לתוקפו נוהל ההקצאות, הן בהליך ההקצאה והן במערך הפיקוח והבקרה על הקצאות שנעשו לאחר כניסת הנוהל לתוקפו.

על העירייה להשלים בהקדם את הכנת הפרוגרמה העירונית החדשה ולפרסמה ברבים, כדי להבטיח שימולאו צורכי האוכלוסייה בהווה ובעתיד. עד להשלמתה, על העירייה להקפיד לפעול על פי הפרוגרמה הקיימת ולתקנה במקרים הנדרשים, לאחר בחינת כל השיקולים הנוגעים לעניין כנדרש בפסיקה. זאת ועוד, פרסום מידע מוטעה לציבור הוא חמור ופוגע במינהל התקין ועל העירייה להקפיד שהמידע המתפרסם לציבור בדבר ייעוד הקרקע על פי הפרוגרמה יהיה מדויק.

מן הראוי כי מחלקת הנכסים תפעל להשלמת סקר הנכסים, כדי לקבל תמונה מלאה של נכסי העירייה ועל השימוש הנעשה בהם. על העירייה לפעול לפי העקרונות שקבע בג"ץ ולהסדיר באופן מידי את השימוש בנכסים שהוקצו לפני פרסום נוהל ההקצאות בניגוד לדין ולכללי המינהל התקין.

על העירייה להקפיד לנהוג לפי נוהל ההקצאות: להקפיד שהעמותות המבקשות הקצאת קרקע ימציאו לה את כל המסמכים הדרושים עם פתיחת הליך ההקצאה; להקפיד לעשות את הבדיקות המוקדמות הדרושות ולוודא שהשימוש המבוקש בקרקע תואם את ייעודה בתכנית המפורטת ובפרוגרמה; לבחון את עמידתן של העמותות בקריטריונים שקבעה העירייה ובאלה שנקבעו בנוהל ההקצאות; במקרים הרלוונטיים על העירייה להתייעץ עם הגורמים המקצועיים כדי לבדוק אם הקרקע מתאימה לשימוש המבוקש; לפרסם בציבור את ההחלטות הנוגעות להקצאת הקרקע ולאפשר לו להביע את עמדתו. כמו כן, על העירייה להימנע מסחבת ומעיכובים בלתי מוצדקים בשלבי הליך ההקצאה. כל אלה יתרמו לניהול הליכים תקינים ויעילים.

נכסי הציבור מצויים באחריות העירייה, והיא מחויבת להבטיח שהם לא יועמדו לרשות גופים פרטיים לפני שנחתם הסכם הקצאה באישור מועצת העירייה ושר הפנים כדין. מקרים שבהם הועמדה קרקע לשימוש עמותות בטרם הסתיים הליך ההקצאה הם חמורים. על העירייה לפעול לזרז את הליך ההקצאה, ואם השימוש המבוקש אינו תואם את נוהל ההקצאות - לפנות את העמותה מן הקרקע.

על העירייה להקפיד לקיים פיקוח ובקרה אפקטיביים על השימוש בנכסיה ועל פעילות העמותות השונות בקרקע, כנדרש בנוהל ההקצאות, כדי להבטיח שאלה ייעשו כדין ובהתאם למטרת ההקצאה.

המקרקעין הציבוריים מוחזקים בידי העירייה כנאמן הציבור. מכאן שהתערבות חברי מועצה בפעולות למען עמותות מסוימות אינה ראויה; אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות נוהל ההקצאות, ועלולה לפגוע באמון הציבור.

