

עיריית נצרת

נכסים, תכנון ובנייה

תקציר

עיריית נצרת (להלן - העירייה) מחזיקה בכ-1,470 נכסי מקרקעין (להלן - נכסים), הכוללים מבנים המשמשים לצורכי ציבור, מגרשים ושטחים פתוחים. העירייה משכירה נכסים (כגון, חנויות, מבני תעשייה ודוכני שוק) לגורמים פרטיים. נוסף על כך שוכרת העירייה נכסים המיועדים בעיקר למבני חינוך ולמחלקת הרווחה.

1. נמצא, כי מערך המידע של העירייה על הנכסים לא היה מלא ומעודכן, ולכן לא היה בו כדי לשמש כלי פיקוח ובקרה על נכסיה ועל הפעילויות בהם.

2. בחלק מהנכסים היו לעירייה זכויות בעלות ובנכסים אחרים היו לה זכויות חכירה ממנהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י). נמצא, כי זכויות החכירה בחלק מהנכסים לא הוסדרו בהסכמים בין העירייה לבין ממ"י, וכי זכויות העירייה בנכסים לא נרשמו על שמה בלשכת רישום המקרקעין.

3. העירייה חתמה על הסכמים עם בעלי קרקעות פרטיות לרכישת קרקעות לצורכי ציבור, בעיקר להרחבת דרכים. נמצא, כי העירייה לא הסדירה בלשכת רישום המקרקעין את רישום זכויותיה בקרקעות.

בחלק מההסכמים העניקה העירייה לבעלים הקלות בנייה וזכויות בנייה עתידיות וויתרה על תשלומי היטלים ואגרות. בכך פעלה בחוסר סמכות ובניגוד לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה), ואגב טשטוש חלוקת הסמכויות בינה לבין הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה נצרת (להלן - הוועדה המקומית).

העירייה לא הצהירה כמתחייב לשלטונות המס על ההסכמים שחתמה עם בעלי הקרקעות.

4. העירייה חתמה עם בעל נכס שני הסכמים לרכישת נכס תמורת כ-1.1 מיליון ש"ח לצורך הקמת מבנה ציבורי. נמצא, כי לא התקיים דיון בטרם אישור העסקה בוועדת ההנהלה ומליאת המועצה, וכי לא הובאו לפניו

מסמכי רקע, ניירות עמדה והערכת שמאי שהייתה אמורה להיות הבסיס לקביעת מחיר הנכס.

הבדיקה העלתה, כי העירייה לא עיכבה בידיה כספים שהיו אמורים לשמש ערובה עד להשלמת העברת הזכויות בנכסים על שמה, בלשכת רישום המקרקעין. כתוצאה מכך לא יכלה העירייה לרשום את זכויותיה על שמה.

5. בעסקה אחרת לרכישת נכס לצורך הקמת מבנה ציבורי לא הקציבה העירייה בתקציביה את הסכום הנדרש למימון העסקה, ולא קיבלה את אישור משרד הפנים לרכישת הנכס.

6. מתפקידיה של העירייה לפקח על מקרקעין שברשותה ובהחזקתה ולמנוע בהם פעולות בלתי חוקיות, כגון פלישות, הסגות גבול, בנייה בלתי חוקית ושימושים חורגים; ואם נעשו פעולות כאלה, עליה לנקוט נגד עושיהן את האמצעים העומדים לרשותה על פי החוק.

נמצא, כי העירייה לא קבעה הנחיות וכללים להכנת תכניות עבודה לפיקוח שיטתי וסדיר על פלישות והסגות גבול במקרקעיה ובנכסיה, והדבר פגע ביעילות מערכת הפיקוח והאכיפה בתחום זה. כתוצאה מפיקוח ושמירה לקויים על קרקעות העירייה, השתלטו במשך שנים גורמים שונים על שטחי ציבור נרחבים, לרבות שטחים המיועדים לצורכי ציבור, והשתמשו בהם למטרות שונות, ובכלל זה הקמת מבנים, הכשרת מקומות חניה, הקמת גדרות, גינון ושימושים מסחריים.

אף על פי שתופעה זו ידועה לעירייה זה שנים, היא לא נקטה צעדים נמרצים לבלימתה ולפינוי הפולשים מהקרקעות. אף שבידי העירייה מידע על עשרות פלישות והסגות גבול למקרקעיה, הועלה, כי בשנים 2000-2002 היא הסתפקה בהוצאת שישה צווי סילוק יד כנגד הפולשים ומסיגי הגבול.

הועלו גם מקרים בהם מוסדות דת ומסגדים פלשו לקרקעות העירייה, ואף עשו בהן פעולות בנייה לא חוקיות. נמצא, כי העירייה והוועדה המקומית לא פעלו לאכיפת החוק ולשמירה על זכויות העירייה בנכסים אלה.

7. העירייה משכירה נכסים שבבעלותה לגורמים פרטיים. על פי הנתונים החזיקה העירייה 50 מבנים שכללו מבנים באזור התעשייה ונכסים שונים ברחבי העיר ששימשו בעיקר לצורכי עסקים. מרבית הנכסים הושכרו בשכירות מוגנת ומקצתם בשכירות חופשית. נמצא, שאין בידי העירייה הערכות שמאי מעודכנות של שווי כל נכסיה המושכרים ואומדנים של שווי השוק שלהם. כתוצאה מכך נפגע היקף הכנסותיה מהשכרתם.

יתרת החוב של דמי שכירות לעירייה, בסוף 2001, הסתכמה בכ-1.5 מיליון ש"ח, ושיעור דמי השכירות שנגבה היה נמוך והגיע ל-8% בלבד מחוב זה.

נמצא, כי מרבית השוכרים לא שילמו דמי שכירות תקופה ארוכה של 3.5 עד 10 שנים. העירייה לא נקטה אמצעים נמרצים לגביית החובות, לרבות נקיטת צעדים משפטיים כנגד החייבים.

העירייה לא עדכנה במשך תקופה ממושכת את דמי השכירות שהיא מקבלת עבור נכסיה, בהתאם למדד או לשער הדולר, ובכך ויתרה על הכנסות שהגיעו לה כדין.

העירייה לא נקטה צעדי אכיפה כלפי שוכרי נכסים שביצעו בהם שינויים, כמו שינוי מטרות השכירות וביצוע תוספות בנייה, בניגוד לחוזה שנחתם בינם לבין העירייה ובלי לקבל הסכמתה. כמה שוכרים אף העבירו את המבנים לצד שלישי או השכירו אותם בשכירות משנה ללא הסכמת העירייה.

8. העירייה שוכרת נכסים לשימושה, בעיקר למחלקות החינוך והרווחה, חלקם בשכירות מוגנת. בשנת 2002 שכרה העירייה 45 מבנים בעלות של כ-3.06 מיליון ש"ח. נמצא, כי העירייה שכרה מבנים בלי שעשתה סקר צרכים ובלי שבדקה חלופות אחרות, במטרה לצמצם את הוצאותיה ולבחור בחלופה ההולמת ביותר את דרישותיה.



תחום שיפוטה של עיריית נצרת (להלן - העירייה), משתרע על כ-14,400 דונם. בתחילת 2002 מנתה אוכלוסיית נצרת, לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כ-61,000 נפש.

חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה), קובע כי תחום השיפוט של העירייה הוא מרחב תכנון מקומי. במרחב תכנון מקומי, הכולל תחום שיפוט של רשות מקומית אחת בלבד, תהיה מועצת הרשות המקומית ועדה מקומית לתכנון ולבנייה. בתפקיד יו"ר הוועדה המקומית מכהן ראש העירייה.

על פי חוק התכנון והבנייה, הקימה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה נצרת (להלן - הוועדה המקומית) ועדת משנה ובה שישה חברים. סגן ראש העירייה מכהן בתפקיד יו"ר ועדת המשנה.

לעירייה זכויות במקרקעין המשמשים אותה למטרות שונות: מבני משרדים, מוסדות חינוך, תרבות וספורט, חניונים, מחסנים, מתקנים למפעלי מים ושטחים פתוחים. נוסף על כך נמנים עם נכסי העירייה חנויות, משרדים, מבני תעשייה ודוכני שוק, המושכרים לגורמים פרטיים ואמורים להניב הכנסה לקופת העירייה. העירייה גם שוכרת נכסים לשימושה בעיקר למחלקת החינוך ולמחלקת הרווחה.

בשנת 2002 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולותיהן של עיריית נצרת ושל הוועדה המקומית בתחום נכסי המקרקעין של העירייה. נבדקו בעיקר נושאים אלה: ניהול של פנקסי הנכסים, רישום זכויות העירייה במקרקעין, הסכמים שחתמה ועסקאות שביצעה העירייה בתחום זה, הפקעת מקרקעין בידי הוועדה המקומית, הקצאת נכסים לעמותה, רכישת נכסים לצורכי ציבור, טיפולן של העירייה ושל הוועדה המקומית בפלישות והסגות גבול למקרקעי העירייה, ומערך השכירות של העירייה. בדיקות השלמה נעשו בלשכת רישום המקרקעין (טאבו) שבמשרד המשפטים, במינהל מקרקעי ישראל מחוז צפון ובאגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין שבמשרד האוצר.

נכסי העירייה

ניהול של פנקסי הנכסים

על פי תקנות הרשויות המקומיות (ניהול פנקסי זכויות במקרקעין), התשכ"ז-1967, כל רשות מקומית תנהל פנקס מיוחד, שבו יירשמו זכויותיה במקרקעין. פנקס הנכסים יהיה מורכב משני חלקים: כרטיסים של נכסי דלא נידי - ובהם נתונים מפורטים על כל נכס, וספר נכסים - ובו ינוהל רישום מרוכז של כלל המקרקעין שבהם יש לעירייה זכויות למיניהן (להלן - ספר נכסים).

עוד קובעות התקנות האמורות, כי מועצת הרשות המקומית תסמיך אחד מעובדיה להיות רשם נכסים, ומתפקידו יהיה לנהל את פנקס הנכסים של הרשות המקומית. רשם הנכסים ירשום בספר הנכסים של הרשות כל זכות במקרקעין לטובתה, וכן כל זכות במקרקעין שהועברה לאדם אחר, בתוך חודש ימים מיום שנוצרה הזכות.

ספר הנכסים אמור לאפשר לעירייה שליטה יעילה על כל נכסי דלא נידי שלה, ובאמצעותו היא יכולה לנהל את נכסיה באופן שוטף, לשמור עליהם, וכן לעקוב אחר מצבם הפיזי והחוקי.

בשנת 1995 התקשרה העירייה עם משרד שמאות פרטי לביצוע סקר במקרקעין שיש לה זכויות בהם, ובעקבות הסקר הוכן ספר נכסים ידני המשמש את אגף הנכסים של העירייה ואת רשם הנכסים.

במועד הבדיקה היו רשומים בספר הנכסים כ-1,470 נכסים, שבחלקם היו לעירייה זכויות בעלות ובאחרים היו לה זכויות חכירה ממינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י).

הבדיקה העלתה, כי העירייה לא הקפידה לעדכן את ספר הנכסים הידני באופן שוטף, לא נרשמו בו פרטים מלאים על מקרקעין שנוספו למאגר נכסיה ושינויים במצב הנכסים שיש לה זכויות בהם. הרישום בספר נעשה בכתב שאינו קריא, והוא אינו מאפשר לעמוד על זכויות העירייה בחלק מהנכסים.

עוד העלתה הבדיקה, כי כרטסת הנכסים אינה מנוהלת על פי התקנות האמורות, היא איננה מעודכנת ולמעשה לא נעשה בה שימוש באופן שוטף. העירייה ניהלה "תיקי נכס" ובהם רישומים ומסמכים שונים הנוגעים לנכסים. בחלק מהתיקים לא נמצאו כל המסמכים הקשורים לאותם נכסים, כמו מסמכים הנוגעים לשינויים שחלו במצב הנכסים ונסחים מהרישום בפנקסי המקרקעין המנוהלים בלשכת רישום המקרקעין.

בשנת 1996 התקשרה העירייה עם חברה חיצונית כדי שתספק לה תוכנה ממחושבת לניהול פנקס המקרקעין. התוכנה הייתה אמורה לאפשר רישום הנכסים אגב תיאור מצבם הפיזי, הרישומי והתכנוני, ולאגור נתונים פיננסיים לגביהם. נמצא, כי התוכנה לא סיפקה את צורכי העירייה, בסיס הנתונים שלה לא היה מלא ומעודכן, ובפועל לא נעשה בה שימוש שוטף. העירייה הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי החל בספטמבר 2001 לא פעלה התוכנה עקב תקלה טכנית, ולכן לא עודכנו הנתונים על מצב הנכסים ולא נעשה בה שימוש כלל.

באוגוסט 2002 רכשה העירייה תוכנה חדשה לניהול מערך הנכסים, במקום התוכנה שהשימוש בה הופסק כאמור. במועד סיום הבדיקה, בדצמבר 2002, טרם עדכנה העירייה את בסיס הנתונים וטרם השתמשה בתוכנה החדשה. בתשובתה מפברואר 2003 למשרד מבקר המדינה ציינה העירייה, כי התוכנה החלה לפעול באופן שוטף.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי העירייה לא בחנה חלופות ולא פנתה לספקים נוספים לקבל הצעות לפני שהתקשרה עם חברות התוכנה האמורות, בניגוד לחובתה לפי תקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1978.

רישום זכויות העירייה במקרקעין

פקודת העיריות [נוסח חדש] קובעת, שכל מקרקעין שהם קניינה של עירייה יירשמו על שמה בלשכת רישום המקרקעין. חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969 קובע, שעסקה במקרקעין¹ טעונה רישום בפנקסי המקרקעין והיא לא הושלמה כל עוד לא נרשמה בפנקסי המקרקעין.

1 על פי סעיף 6 לחוק המקרקעין "עסקה במקרקעין" היא "הקניה של בעלות או של זכות אחרת במקרקעין, לפי רצון המקנה, למעט הורשה על פי צוואה".

על פי תקנות המקרקעין (ניהול ורישום), התש"ל-1969 (להלן - תקנות הניהול והרישום), בקשה לרישום עסקה במקרקעין תוגש לרשם המקרקעין בצירוף מסמכים שונים, בהם: שטר עסקה, הוכחות כי שולמו כל האגרות, המסים, הארנונות ויתר תשלומי החובה שתשלומם הוא תנאי לרישום עסקה במקרקעין, והסכמת צד שלישי לביצוע העסקה במקום שהסכמתו דרושה על פי דין.

נמצא, כי העירייה לא דאגה לרישום את זכויותיה במקרקעין בלשכת רישום המקרקעין, ולא פעלה כפי שמתחייב מפקודת העיריות לגבי עסקאות שביצעה במקרקעין (כפי שיפורט להלן).

הסכמים ועסקאות במקרקעין

משרד מבקר המדינה בדק הסכמים ועסקאות במקרקעין שביצעה העירייה עם כמה גופים. בין היתר נבדקו הסכמים עם ממ"י, הסכמים עם בעלי קרקעות פרטיות והסכמים עם מסיגי גבול בקרקעות שבבעלות העירייה וממ"י.

הסכמים עם ממ"י

1. הקצאת קרקעות לצורכי ציבור

במקרקעין שבהם אמורה להתבצע בנייה לצורכי ציבור, נחתם לרוב בין ממ"י ובין הרשות המקומית הסכם פיתוח לפרק זמן קצוב - בדרך כלל שלוש שנים - שבמהלכו, על הרשות המקומית לפעול, בין היתר, להכשרת הקרקע לייעוד הציבורי מהבחינה התכנונית. בתום פרק זמן זה אם עמדה הרשות המקומית בתנאי הסכם הפיתוח, ייחתם בינה ובין ממ"י הסכם חכירה, ובו ייקבעו בין היתר תנאי החכירה ודמי החכירה שעל הרשות המקומית לשלם לממ"י עבור הנכס.

בדיקה שערך משרד מבקר המדינה בממ"י לגבי עסקאות במקרקעין שבוצעו בינו ובין העירייה העלתה, כי לעירייה היו זכויות חכירה ושכירות בכ-27 נכסים שבבעלות המדינה שהוקצו לה לצרכי ציבור, וכי לגבי שמונה מהם, לא היו לה הסכמי חכירה עם ממ"י.

בדיקה בלשכת רישום המקרקעין לגבי המקרקעין האמורים, שעל חלקם הקימה העירייה מבנים בהשקעה כספית ניכרת ובנייתם הושלמה כבר לפני שנים רבות, העלתה, כי העירייה לא דאגה לרישום את זכויותיה, למרות חשיבותו הרבה של הרישום, כמוסבר לעיל.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי עליה להסדיר בהסכמי חכירה עם ממ"י את הקצאת המקרקעין שממ"י הקצתה לה, ולאחר מכן, עליה להסדיר את רישום זכויותיה במקרקעין.

2. הפקעת קרקע שבניהול ממ"י והקצאתה לעמותה

נמצא, שבאפריל 1997 נחתם הסכם בין העירייה לבין עמותה לפיו העניקה העירייה לעמותה זכות שימוש ללא תמורה בחלקה בנכס ששטחו 1,950 מ"ר להקמת מועדון נוער. העסקה אושרה במליאת מועצת העירייה ביום 8.8.96, ומאז משתמשת העמותה בנכס. בהסכם נקבע, כי זכות השימוש היא מוחלטת ואינה ניתנת לביטול, אלא אם כן הופר אחד מסעיפי ההסכם. על פי ההסכם, הייתה העמותה אמורה להתחיל בבניית מועדון הנוער בתוך שנתיים מיום חתימת ההסכם.

על פי סעיף 188 לפקודת העיריות, עירייה רשאית להשכיר מקרקעין או להרשות שימוש במקרקעין שאין בו משום שכירות, לפרק זמן העולה על חמש שנים, על פי החלטת המועצה ובאישור שר הפנים. נמצא, כי העירייה לא קיבלה את אישור שר הפנים להקצאה.

הקצאת קרקע בידי העירייה לעמותה ללא תמורה היא בגדר תמיכה. בנושא מתן תמיכות מחויבות רשויות מקומיות לפעול לפי נוהל שהוכן בידי ועדה בין-משרדית בראשות היועץ המשפטי לממשלה ופורסם בשנת 1985² (להלן - הנוהל). באוגוסט 2000 קבע בג"ץ כי "הקצאת מקרקעין חייבת להיעשות על פי כללים וקריטריונים הוגנים, שוויוניים, ברורים, עניינים וגלויים על פי שיקולים עניינים סבירים ומידתיים"³.

הנוהל קובע, כי רשות מקומית לא תיתן תמיכה אלא לאחר שהבקשה לתמיכה נדונה בוועדת התמיכות של העירייה. המלצת ועדת התמיכות תובא עם הבקשה לאישור מועצת העירייה. עוד נקבע, כי בקשה לתמיכה תוגש על גבי טופס מיוחד והיא צריכה להיות מנומקת. יש לציין בה את מטרת התמיכה ומקורות מימון נוספים העומדים לרשות המבקש.

הבדיקה העלתה, כי הקצאת הקרקע לעמותה אושרה במליאת המועצה ללא דיון בוועדת התמיכות כדרוש. עוד נמצא, כי לא הוגשה בקשה כמתחייב על פי הנוהל, העירייה גם לא דרשה ולא הוגשו לה מסמכים, ובהם נתונים על פעילות העמותה, מצבה הכספי ומקורות המימון שעומדים לרשותה ועל גודל האוכלוסייה האמורה להשתמש במבנים שאמורים להיבנות על השטח.

2 בספטמבר 2001 פרסם משרד הפנים נוהל מיוחד לעניין הקצאת קרקעות על ידי רשות מקומית, ללא תמורה. ראו גם דוח מבקר המדינה על מתן תמיכות למוסדות בידי רשויות מקומיות, 1991.

3 בג"ץ 3638/99 בלומנטל נ' עיריית רחובות, פ"ד נד (4) 228.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי היה עליה להקפיד שכל חוזה להקצאת קרקעות יידון בוועדת התמיכות לפני שיוכא לאישור מועצת העירייה. כמו כן היה עליה לדרוש את מלוא המידע העדכני על העמותה, מטרותיה ומקורותיה הכספיים, והיה עליה לעשות בדיקה מעמיקה בטרם תאשר את ההקצאה.

העירייה מסרה למשרד מבקר המדינה, כי עקב קשייה הכלכליים של העמותה, היא לא ביצעה את עבודות הבנייה שהתחייבה לעשות. הבדיקה בוועדה המקומית העלתה, כי העמותה אף לא הגישה בקשה לקבלת היתר בנייה כדי להתחיל בביצוע העבודה.

בתשובתה מפברואר 2003 למשרד מבקר המדינה ציינה העירייה, כי "לא היה ברור לעירייה שעליה לאשר את ההקצאה בוועדת התמיכות והיא אושרה בהנהלה ובמועצת העיר... הנושא יובא מחדש לדיון במועצת העיר עם המלצה מראש העיר להעניק לעמותה הזדמנות נוספת סבירה לממש את הבנייה תוך תקופה קצובה".

העמותה מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2003, כי היא מנהלת משא ומתן עם העירייה על מנת להגיש תכניות לבניית המועדון ולקבל היתר בנייה.

הסכמים עם בעלי אדמות פרטיות

העירייה חתמה על הסכמים עם בעלי קרקעות פרטיות לרכישת קרקעות שנועדו לצורכי ציבור ובעיקר לצורך הרחבת דרכים. נבדקו כ-20 הסכמים שחתמה העירייה עם בעלי קרקעות פרטיות. על פי חישובי העירייה הסתכמו תשלומיה עבור הקרקעות בכ-1.5 מיליון דולר.

בפקודת העיריות נקבעה חובתה של הרשות המקומית לדאוג לרשום את זכויותיה בספרי לשכת רישום המקרקעין.

נמצא, כי העירייה לא הסדירה בלשכת רישום מקרקעין את רישום זכויותיה בכל הקרקעות שרכשה מבעלים פרטיים, לצורכי ציבור.

על פי חוק המקרקעין, מקרקעין שהם של בעלים אחדים, בעלותו של כל אחד מהם מתפשטת בכל אתר ואתר שבמקרקעין, ואין לשום שותף חלק מסוים בהם, וחלקיהם של כל אחד מהשותפים במקרקעין, חזקה שהם שווים. נמצא, כי העירייה לא דאגה להחתים את כל הבעלים על חוזה המכירה. הועלו מקרים שבהם חתמה העירייה על חוזה רכישה רק עם חלק מהבעלים שיש להם זכויות בחלקה, בלי לקבל את הסכמתם של שאר הבעלים השותפים במקרקעין. להלן דוגמה:

בדצמבר 1998 נחתם הסכם בין העירייה לבין אחדים מבני משפחה לרכישת נכס שבבעלותם למטרת הרחבת הכביש. הנכס כלל בניין נטוש ומגרש ששטחו 101 מ"ר. בדיקת רישום הזכויות בחלקה בלשכת רישום המקרקעין העלתה, כי רישומים מספר רב של בעלים ויורשים, וכי על זכויות אחד מהבעלים רובץ צו עיקול מיולי 1990. נמצא, כי העירייה לא החתימה את כל הבעלים על ההסכם, ולפיכך העסקה לא הושלמה ולא נרשמה בלשכת רישום המקרקעין. סיור שעשו עובדי משרד מבקר המדינה באתר העלה, כי חלק מהשטח שנרכש מנוצל בידי שכנים, שבתיהם גובלים בו, כמגרש חניה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה העירייה, בין השאר, כי "אי חתימת אחדים מהבעלים הרישומים שלא ניתן היה להגיע אליהם דאז, לא הייתה מכשול להריסה ולביצוע הפיתוח ועד היום אף אחד לא טען נגד העסקה".

לדעת משרד מבקר המדינה, יש טעם לפגם בכך שהעירייה רוכשת נכס שעשה שאין ביכולתה לרשום את מלוא זכויותיה בנכס. על העירייה לפעול להשלמת העסקה עם הבעלים האחרים של המקרקעין ולרשום את זכויותיה, וכן לפעול להגשת תכנית שתיעד את השטח לצורכי ציבור, בהתאם למטרת הרכישה.

מתן הקלות בנייה

הועלה, כי העירייה העניקה בחלק מהסכמי המכר לכמה בעלים גם הקלות בחישוב זכויות בנייה עתידיות והנחה בארנונה. להלן דוגמאות:

1. לצורך הרחבת הכביש הראשי חתמה העירייה באוקטובר 1996 על הסכם עם בעליה של קרקע, ולפיו תרכוש מהם העירייה חלק מהנכס בשטח של 160 מ"ר. בהסכם נקבע, כי אחוזי הבנייה בשטח שנוותר יישארו על כנם לפי השטח המקורי של החלקה, אף על פי שהשטח שנוותר לבנייה הצטמצם. הבדיקה העלתה, כי זכויות העירייה על הקרקע שרכשה לא נרשמו בלשכת רישום המקרקעין.

2. שני תושבי העיר היו הבעלים של בניין ישן בשטח של 62 מ"ר הממוקם בתוואי כביש, על חלקה שבבעלותם. בהסכם שנחתם בינם לבין העירייה בדצמבר 1994 סוכם, כי הבניין ייהרס וכי העירייה תשלם לבעלים כ-25,000 ש"ח לרכישת הקרקע עליה הוא בנוי. עוד נקבע בהסכם, כי זכויות הבנייה על יתרת החלקה יחושבו לפי שטחה המקורי, וכי תינתן לבעלים הנחה של 3,600 ש"ח בארנונה. יצוין, כי מתן ההנחה אינו מתיישב עם תקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993, הקובעות מי זכאים להנחה ואת שיעוריה. זכויות העירייה לא נרשמו בלשכת רישום המקרקעין.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה העירייה, כי "ההסכמים לא נתנו שום זכויות בנייה נוספות לבעלי הקרקעות אלא שמרו על זכויות הבנייה הקיימות בקרקע הרשומה עד היום בבעלותם ולא נגרע ממנה החלק ששימש לפיתוח הציבורי... למעשה המצב החוקי היום

שכל בעל קרקע המגיש תוכנית בנייה על מגרשו הוא מקבל חוקית אותם זכויות בנייה שבהם מדובר". עוד ציינה העירייה, כי היא יכולה בעתיד "להכין תכניות מפורטות ולהפקיע את הקרקעות ולרשום אותם על שמה ולהקטין את השטח של הבעל המקורי".

לדעת משרד מבקר המדינה, מתן התחייבויות להענקת הקלות בחישוב זכויות בנייה עתידיות בגין הסכמים, אינו בסמכות העירייה בהתאם לחוק התכנון והבנייה. זאת ועוד, על העירייה לרשום את זכויותיה על פי ההסכמים בלשכת רישום מקרקעין.

ויתור על תשלומי מסים

בסעיף 339 לפקודת העיריות נקבע, בין השאר, כי "כל סכום המגיע לעירייה בשל ארנונות או מסיבה אחרת, מותר למחוק אותו מפנקסי העירייה, באישור של השר, אם ראה לעשות כן לטובת הציבור".

נמצא, כי בחלק מההסכמים עם בעלי המקרקעין להרחבת כבישים ולצורכי ציבור, ויתרה העירייה גם על תשלומי מסים, היטלים ואגרות שבהם חייבים הבעלים, נוסף על הסכום ששילמה בעבור הקרקע. כל למשל, בהסכם שנחתם בדצמבר 1998 לרכישת קרקע תמורת כ-60,000\$, התחייבה העירייה גם לשלם את כל המסים, האגרות וההיטלים החלים על המוכרים בשל העסקה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי ויתורה של העירייה על כל המסים וההיטלים החלים על המוכר ללא אישור שר הפנים אינו מתיישב עם הוראות פקודת העיריות.

היטל השבחה

סעיף 196א לחוק התכנון והבנייה קובע, כי "ועדה מקומית תגבה היטל השבחה בשיעור, בתנאים ובדרכים שנקבעו בתוספת השלישית ועל פיה". גם הסמכות לקבוע את שומת ההשבחה הוקנתה לוועדה המקומית. כאמור, נמצא כי בכמה הסכמים לרכישת קרקעות פטרה העירייה את הבעלים מתשלום היטל השבחה. להלן דוגמה:

על פי הסכם שנחתם באוגוסט 1996 בין העירייה למשפחה א' התחייבה העירייה לשלם תמורת הריסה של בניין שהמשפחה מחזיקה בו, למטרת הרחבת כביש, סך של \$200,000. העירייה התחייבה לאפשר לבעלים להקים מבנה על גבול החלקה סמוך לכביש ללא שמירה על מרווח כנדרש בחוק התכנון והבנייה, חוץ מקומת הקרקע שתהיה במרחק של

מטר מהכביש. עוד התחייבה לפטור את הבעלים מתשלום היטל השבחה לעירייה. זכויות העירייה לא נרשמו בלשכת רישום מקרקעין.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי התחייבות העירייה לוותר על היטלי השבחה ומתן הקלות הבנייה נעשו בחוסר סמכות ובניגוד לחוק התכנון והבנייה, ואגב טשטוש חלוקת הסמכויות בין הוועדה המקומית ובין העירייה.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לפסול שיטה של גביית היטלי השבחה בשווה כסף, ואין להתירה אפילו במקרים חריגים; המרת הגבייה של היטלי השבחה ב"תועלת קניינית" היא פסולה בהיותה נוגדת את מטרות החוק⁴.

סדרי מינהל

סדרי מינהל תקין מחייבים, כי בטרם תתקבל החלטה, ייאספו כל הנתונים הרלוונטיים, יתקיימו דיונים לבחינת היבטים שונים של הנושא הנדון, וייבחנו חלופות אפשריות⁵, וכי בקבלת ההחלטות ישותפו כל הגורמים המוסמכים.

מהמסמכים עולה, כי רוב ההסכמים האמורים שנחתמו עם בעלי הקרקעות הפרטיות הוכנו בידי אגף ההנדסה בעירייה ללא תיאום או התייעצות עם אגף הנכסים, המופקד על הניהול, הרישום וההחזקה של הנכסים. עוד עולה, כי קביעת הפיצויים לא התבססה על הערכות שמאי או תחשיבים המביאים בחשבון את סוג הנכס והאזור שבו הוא נמצא, ולא נקבעו אמות מידה למתן פיצויים על הריסת מבנים או פינוי נכסים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפרואר 2003 ציינה העירייה, כי "כל הסכם אושר פעמיים במוסדות העירייה ובד"כ בוועדת הכספים שהמלצותיה מאושרות במועצה... ברור שההחלטות התקבלו במסגרת האפשרויות שעמדו במסגרת תוכניות העבודה ולוח הזמנים של הפרויקט הספציפי והפרויקט הכללי של נצרת 2000".

לדעת משרד מבקר המדינה, בביצוע עסקאות במקרקעין היה על העירייה לשתף את כל יחידותיה הנוגעות בדבר, לרבות הגזברות, הייעוץ המשפטי, אגף הנכסים ואגף ההנדסה ולהביא את מלוא הנתונים לדיון ואישור בוועדות העירייה ובמליאת המועצה בטרם ההתקשרות, במטרה לייעל את תהליך קבלת ההחלטות ולהבטיח את זכויות העירייה בצורה מיטבית.

4 דוח על הביקורת בשלטון המקומי, תשס"א-2001, בפרק "היטל השבחה בפרויקט ימק"א", עמ' 79.

5 בג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז(3) 49,29.

מיסוי עסקאות במקרקעין

על פי חוק מיסוי מקרקעין (שבח, מכירה ורכישה), התשכ"ג-1963 (להלן - חוק מיסוי מקרקעין), המוכר זכות במקרקעין חייב בתשלום מס שבח ומס מכירה, והקונה חייב בתשלום מס רכישה. על פי סעיף 73 לחוק מיסוי מקרקעין, על המוכר או רוכש זכות במקרקעין למסור למנהל מס שבח בתוך 30 יום מיום המכירה הצהרה המפרטת את התמורה בעד מכירת הזכות ואת תאריך מכירתה או רכישתה. עוד נקבע בחוק מיסוי מקרקעין, כי מכירת זכות במקרקעין תירשם בלשכת רישום המקרקעין רק אם שולם המס בעדה או ניתנה ערבות לתשלומה או אם מנהל מס שבח אישר שהיא פטורה ממס.

בדיקה באגף מס ההכנסה ומיסוי מקרקעין העלתה, כי העירייה לא הצהירה למנהל מס שבח על ההסכמים שחתמה עם בעלי הקרקעות עד שנת 1998, תוך הפרת חובתה החוקית, וכתוצאה מכך לא שילמה מס הרכישה על הקרקעות, ולא שולמו מס שבח ומס מכירה שאמורים לחול על המוכרים.

מאחר שהעירייה לא דיווחה על העסקאות שנבדקו ולא שילמה את המסים עליהן, אי אפשר היה לרשום את זכויותיה בלשכת רישום המקרקעין.

בתשובת העירייה למשרד מבקר המדינה נמסר, כי "לאחר קבלת טיוטת דוח הביקורת קיים ראש העיר ומנהל אגף נכסים ישיבה עם מנהל מס שבח בעיר, תארו לו את הביקורת וסיכמו על דרך לבדיקת כל העסקות מהיבט המיסוי. ברור שהעירייה מתחייבת לבצע את הפעולות שיידרשו ע"י מס שבח במידה ויהיו כאלה".

בתשובת נציבות מס ההכנסה ומיסוי מקרקעין, מאפריל 2003, למשרד מבקר המדינה, צוין, כי "בהתייחס למקרים שהועלו בדוח המבקר, נציין כי מנהל המשרד האיזורי בנצרת נפגש עם הגורמים המתאימים בעירייה, וקיבל פרטים אודות העסקאות. בעקבות אותה פגישה נדרשה מהעירייה הצהרה לפי סעיף 82 לחוק [מיסוי מקרקעין] מאחר והפעולות שבוצעה העירייה הינן בגדר 'מכירת זכות במקרקעין' כהגדרתה בחוק והחייבת בתשלום מס".

הסכמים עם מסיגי גבול

הביקורת העלתה, כי העירייה חתמה הסכמים ושילמה פיצויים לכמה מחזיקים שלא כדין במקרקעה ובמקרקעין של ממ"י. להלן דוגמאות:

1. הסכם עם מסיג גבול במקרקעי העירייה

ועדת הכספים של העירייה אישרה בישיבה ב-17.6.97 תשלום פיצויים לתושבת העיר (להלן - המחזיקה) בסך 33,500 ש"ח. בהחלטתה צוין, כי הפיצוי הוא על נזקים שנגרמו מהריסת קיוסק שבבעלותה במסגרת הרחבת הכביש. בדיקת נסח הרישום בלשכת רישום המקרקעין העלתה, כי החלקה שעליה הוקם הקיוסק היא בבעלות מלאה של העירייה.

בעירייה לא נמצאו מסמכים המעידים על זכויותיה של המחזיקה בנכס, כמו חוזה שכירות בינה לבין העירייה להפעלת הקיוסק. מבירור בעירייה עולה, כי המחזיקה השתמשה בנכס בלי הרשאה מהעירייה ולמעשה הייתה מסיגת גבול. אשר לתשלום הפיצויים, הועלה, כי לא הובאו לפני ועדת הכספים מלוא הנתונים על זכויות העירייה בנכס, ועל כן החלטתה לאשר את ההסכם התבססה על הנחה מוטעית שלפיה המחזיקה היא הבעלים של הנכס.

בתשובה למשרד מבקר המדינה ציינה העירייה, כי תושבת העיר החזיקה בקיוסק מאז שנות השישים, וכי העירייה לא נקטה הליכים משפטיים נגדה. עוד ציינה העירייה, כי "במטרה לקצר תהליכים משפטיים ולא לעכב את ביצוע הפרויקט ובהתחשב בלו"ז הגיעה העירייה להסכם".

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את מחדליה של העירייה באי שמירה על זכויותיה בנכס, במשך שנים.

2. הסכם עם מחזיק במקרקעי ממ"י

העירייה חתמה הסכמים ושילמה פיצויים למחזיק במקרקעי ממ"י שלא כדין. להלן השתלשלות הדברים:

על פי הרישום בלשכת רישום המקרקעין, החלקה, ששטחה 1,075 מ"ר, היא בבעלות מלאה של רשות הפיתוח שקרקעותיה מנוהלות על ידי ממ"י. בנסח הרישום נרשמו במאי 1985 ובינואר 1987 לטובת העירייה הערות אזהרה על הפקעת חלק מהחלקה.

ממסמכי ממ"י עולה, כי בדירה בנכס זה, מתגורר דייר מוגן על פי חוזה שכירות בינו לבין ממ"י מאז שנת 1948 (להלן - הדייר). בעקבות בנייה לא חוקית בנכס הגיש ממ"י בשנת 1985 תביעה משפטית לפינוי הדייר מהנכס. ממ"י והדייר הגיעו להסכם פשרה שקיבל תוקף של פסק דין, ולפיו ימכור ממ"י לדייר 750 מ"ר מהחלקה, כולל הדירה המושכרת, לאחר שהדייר ישלם תמורה שהוערכה בידי השמאי הממשלתי, בסך 169,000 ש"ח.

הדייר לא שילם לממ"י סכום כלשהו, ולפיכך נעשו ניסיונות לבצע את פסק הדין על ידי לשכת ההוצאה לפועל ולפנות את הדייר מהנכס, אולם הם לא עלו יפה.

באוקטובר 1993 החליט ממ"י לקבל לידיו את הנכס ולשלם לדייר דמי פינוי בסך 175,000 ש"ח, אולם החלטה זו לא מומשה.

ממסמכי העירייה עולה, כי באוגוסט 1994, במסגרת עבודות להרחבת כביש, הגיע מהנדס העירייה להסכם עם הדייר שבו נקבע, כי בתמורה להריסת גדר ועקירת עצים בחלקה האמורה, יוענקו לדייר פיצויים בסך 17,500 ש"ח, והעירייה תבנה גדר אחרת. עוד אושרו לדייר הקלות בנייה וזכויות בנייה שכללו בין השאר: חישוב אחוזי הבנייה על בסיס השטח המקורי שלפני ההפקעה, ואישור שלא ישמר מרחק בין קו הבניין ובין הכביש. הסכם זה נחתם על ידי מהנדס העיר וקיבל את אישור ועדת הכספים של העירייה במאי 1995.

בתשובת ממ"י מאפריל 2003, למשרד מבקר המדינה, צוין: "בתיקנו אין איזכור, ולא ידוע לנו שהדייר פוצה ע"י העירייה בגלל צורך בהריסת גדר ועקירת עצים לצורך הרחבת כביש".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה, כי חתימת ההסכם עם הדייר, תשלום פיצויים ומתן הקלות בנייה בנכס שבבעלות ממ"י, ללא ידיעת ממ"י, אינן פעולות תקינות.

רכישת נכסים

משרד מבקר המדינה בדק בעירייה ובוועדה המקומית היבטים שונים של שתי עסקאות לרכישת נכסים בידי העירייה.

עסקה א'

בתאריך 21.3.98 חתמה העירייה על שני הסכמים לרכישת שלוש דירות בבית מגורים (להלן - העסקה). מטרת העסקה הייתה הקמת תחנה לבריאות המשפחה. על פי הסכם אחד רכשה העירייה דירה תמורת 644,400 ש"ח ועל פי ההסכם האחר רכשה שתי דירות תמורת 393,800 ש"ח. מחיר שלוש הדירות בתוספת ריבית הסתכם ב-1,108,394 ש"ח.

אישור העסקה

המשא ומתן בין הצדדים לעסקה החל כבר באמצע 1997. מהמסמכים עולה, כי העירייה תכננה לרכוש מהמוכר את הדירה שבקומת הקרקע בלבד, אך במהלך המשא ומתן התנה המוכר את ביצוע העסקה ברכישת שתי הדירות הנוספות.

עוד עולה, כי לפי הערכת שמאי מקרקעין שהוזמנה העירייה לפני חתימת ההסכמים, ואשר הוגשה לה במאי 1997, היה שווי הנכס (כולל הדירות) שרכשה \$255,649, דהיינו כ-\$35,000 פחות מהסכום שנקבע בהסכמים.

ב-17.6.97 נתנה מליאת המועצה את הסכמתה העקרונית להתקשרות בין העירייה לבין המוכר. בדיון נמסר לחברי המועצה, כי "... קביעת השווי [תיעשה] על רקע השומה שהוכנה מטעם העירייה".

ב-24.3.98 אישרה ועדת ההנהלה של העירייה את העסקה. בהחלטה נאמר, כי "לאחר משא ומתן עם המוכר סוכם ששווי הרכישה \$290,000 (עסקת ברוטו)".

מעיון בפרוטוקולים של ועדת ההנהלה ושל מליאת המועצה עולה, כי לא התקיים דיון בטרם אישור העסקה, וכי לא הובאו לפניו מסמכי רקע, ניירות עמדה או הערכת השמאי שהייתה אמורה להיות הבסיס לקביעת התשלום עבור הדירות.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על העירייה לקבל חוות דעת מהגורמים המקצועיים שלה, וכן להציג את מלוא הנתונים הנדרשים לחברי המועצה ולחברי ועדת ההנהלה בטרם שתתקשר בעסקה כזאת.

רישום זכויות העירייה

על פי תקנות הניהול והרישום, כדי להשלים את רישום העסקה בלשכת רישום מקרקעין על שם העירייה נדרש, בין היתר, להגיש ללשכה הוכחות ששולמו כל האגרות, המסים, הארנונות ויתר תשלומי חובה שתשלומם הוא תנאי לרישום עסקה במקרקעין. על פי חוק מיסוי מקרקעין, המוכר זכות במקרקעין חייב בתשלום מס שבח ובמס מכירה והקונה חייב בתשלום מס רכישה.

הבדיקה העלתה, כי במועד חתימת החוזה הייתה רשומה בלשכת רישום מקרקעין, משכנתה על הנכס לטובת בנק מסחרי (להלן - הבנק). כתוצאה מכך לא יכלה העירייה לרשום את זכויותיה בנכס בלשכת רישום המקרקעין והסתפקה ברישום הערת אזהרה לטובתה.

כדי להבטיח את מילוי התחייבויות המוכר נקבע בהסכמים, כי העירייה רשאית לעכב בדידה סך של 207,640 ש"ח מתוך התמורה, שישוחררו למוכר בתוך חודש ימים מהמצאת כל האישורים על תשלומי המסים, האגרות והתשלומים שיחולו עליו בגין עסקה זו, וכי לצורך תשלום המסים שיחולו על המוכר בשל העסקה, תהיה העירייה רשאית לשלם את אותם המסים במקום המוכר ולנכות את התשלומים מיתרת התמורה.

הבדיקה העלתה, כי העירייה ויתרה על זכותה לפי החוזה לעכב חלק מהתמורה למוכר. לא נמצאו הנימוקים לתשלום מלוא התמורה, אף על פי שהמוכר טרם מילא את התחייבותיו על פי ההסכמים. כתוצאה מכך לא היו בידי העירייה ביטחונות להבטחת מילוי התחייבויות המוכר ולרישום זכויותה בנכס בלשכת רישום המקרקעין.

רק בינואר 2003 מסר המוכר לעירייה אישור על תשלום מס השבח שהוא חייב בגין שני הסכמי המכר, אף על פי שהועברו לרשותו כל הכספים.

הביקורת העלתה, כי העירייה לא נקטה את מלוא האמצעים שבידיה כדי לאכוף על המוכר למלא את התחייבותיו לשם הסדרת רישום זכויותה בנכס, לרבות נקיטת הליכים משפטיים; בפרק זמן שממסר 1999 עד אפריל 2001 הסתפקה העירייה במשלוח ארבעה מכתבי תזכורת למוכר. נמצא, כי המוכר לא השיב לפניות אלה והעירייה לא נקטה אמצעים כלשהם נגדו.

בתשובת העירייה למשרד מבקר המדינה מפרברואר 2003, נמסר, כי "העירייה מסכימה עם הערת הביקורת כי היה עליה להקפיא סכום 207,604 ש"ח כבטוחה לקיום התחייבויות המוכר כלפי העירייה, אך היא נאלצה לבצע תשלום נוסף לבנק ... במטרה שיבטל את המשכנתא הרובצת על הנכס".

בעקבות הערות משרד מבקר המדינה, הודיעה העירייה כי ב-23.2.03 נרשמו זכויותיה על פי הסכמי המכר בלשכת רישום המקרקעין.

תשלומי יתר למוכר

בדיקת ההתחשבנות בין העירייה לבין המוכר העלתה, כי העירייה שילמה למוכר 13,644 ש"ח, יותר מכפי שנקבע בהסכמים.

בתשובת העירייה למשרד מבקר המדינה מפרברואר 2003 צוין, כי "העירייה העבירה 7 שיקים לבנק ע"ס 186,287.22 ש"ח סכום זה כלל ריבית אשר שולמה ע"י העירייה".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הסכום שנקבה העירייה בתשובתה הוא רק חלק מהתשלומים ששילמה למוכר, ועל פי הרישום בחשבון חובה וזכות שניהלה העירייה היא שילמה לו עד 31.12.99 תשלום יתר בסכום 13,644 ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי עליה לפעול להחזרת תשלום היתר ששולם למוכר.

עסקה ב'

ב-5.10.98 חתמה העירייה על הסכם לרכישת דירת מגורים ומקרקעין הצמודים לה. בהסכם נקבע, כי העירייה תשלם למוכר \$235,000 (שהיו שווי ערך לכ-923,785 ש"ח ביום ההסכם), וכי התמורה תשולם למוכר, שהוא קבלן המבצע עבודות בנייה, במזומן או על ידי קיזוז חובותיו לעירייה, כמו האגרות וההיטלים שהוא מחויב בהם בשל עבודות אלה.

אישור העסקה

במכתב ששלח מהנדס העיר ב-2.3.98 לראש העירייה נאמר, כי נוהל משא ומתן עם המוכר לרכישת הנכס שבבעלותו, וכי מטרת הרכישה היא הקמת גני ילדים ומרכז לבריאות המשפחה. צוין, כי על פי חוות דעת שמאי שווי הנכס הוא כ-\$280,000, העירייה תשלם למוכר \$200,000 תמורת הנכס ועוד סכום של \$25,000 תשלומי מסים החלים עליו בשל העסקה. עוד צוין, כי העירייה תשלם עבור הנכס על ידי קיזוז חובותיו של המוכר לעירייה בשל היטלים ואגרות.

ב-24.3.98 החליטה ועדת ההנהלה של העירייה לאשר עקרונית את רכישת הנכס, וב-27.3.98 אישרה ועדת הכספים של העירייה להתקשר עם המוכר. סוכם, כי ישולמו למוכר \$200,000 וכי העירייה תישא בכל המסים המוטלים עליו.

מעיון בפרוטוקולים של הוועדות עולה, כי לא נוהל דיון בדבר כדאיות העסקה ולא נבחנו חלופות אפשריות ולא נבדק ייעוד הנכס ומידת התאמתו לנדרש. ההחלטה הסתמכה בעיקר על נימוקי מהנדס העיר במכתבו לראש העיר, שבו נאמר, בין היתר, כי החלקה מתאימה לצורכי העירייה וכי אין לפניה נכס חלופי באזור זה.

בתשובת מהנדס העיר למשרד מבקר המדינה, שצורפה לתשובת העירייה, צוין, כי השכונה שבה נמצא הנכס "צפופה מאוד, ואין בה ולו חלקת קרקע פנויה אחת המתאימה למתן שירותים ציבוריים לתושביה, למעט הקרקע אשר המלצתי על רכישתה".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה שיוצגו למקבלי ההחלטות כל הנתונים והבדיקות שנעשו לצורך רכישת הנכס.

על פי מסמכי הוועדה המקומית, הנכס נמצא באזור המיועד לבנייה. נמצא, כי חרף הזמן הרב שעבר ממועד הרכישה טרם הגישה העירייה לוועדה המקומית בקשה למתן היתר בנייה להקמת מבני ציבור בחלקה.

תקצוב העסקה

על פי סעיף 195 לפקודת העיריות "ראש העירייה רשאי, על פי החלטת המועצה, להתקשר בחוזה בשם העירייה, והוא רשאי לעשות כן גם ללא החלטת המועצה אם לכל הוצאה כספית הכרוכה בחוזה ניתנה הקצבה כספית מתאימה בתקציב המאושר".

על פי סעיף 196 לפקודת העיריות, "חוזה שאין להוצאות הכרוכות בו הקצבה מתאימה בתקציב המאושר, טעון אישור המועצה וכן אישור השר בכתב".

הביקורת העלתה, כי העירייה לא הקציבה בתקציבה את הסכום הנדרש למימון העסקה, לא אישרה תקציב בלתי רגיל (להלן - תב"ר) ולא קיבלה את אישור משרד הפנים לרכישת הנכס.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי הסדר לתשלום בדרך של קיזוז - מלבד היותו פסול כשלעצמו, דינו כדין כל רכישה אחרת בתשלום לעניין הצורך בתקצוב ההוצאה בתב"ר מאושר מראש.

רישום זכויות העירייה בנכס

הועלה, כי העירייה חתמה על ההסכם עם המוכר אף על פי שלא היו לו זכויות בעלות בנכס. על פי הרישום שהיה בלשכת רישום המקרקעין ביום חתימת ההסכם, התבטאו זכויותיו בנכס ברישום הערת אזהרה לטובתו בלבד, על חלק מזכויותיהם של כמה יורשים בנכס, ולא ברישום מלא של זכויותיו כבעלים.

מהמסמכים עולה, כי ב-30.7.96 חתם המוכר הסכם מכר עם שישה מהיורשים לרכישת חלקיהם בחלקה, אולם לא התקבלה הסכמתם של כל הבעלים והיורשים הרבים של הנכס הדרושה להסדרת רישום הבעלות על שמו של המוכר בכל הנכס.

מהמסמכים מתברר, כי מצב הזכויות בנכס היה ידוע לעירייה במהלך המשא ומתן וגם במעמד החתימה על ההסכם עם המוכר. בהסכם נאמר, כי המוכר יעביר לעירייה את זכויותיו בנכס כשהן חופשיות מכל חוב, שעבוד או זכות צד שלישי כלשהו. עוד התחייב להעביר את הבעלות על הנכס על שמו ולהמציא לעירייה נסח רישום מעודכן, וכן להשלים את רישום הנכס על שמו לא יאוחר מיום 30.4.99.

נמצא, כי המוכר לא עמד בהתחייבות שנתן לעירייה להעביר את הבעלות על הנכס על שמו במועד הנקוב ולהשלים את העברת הבעלות על שם העירייה כפי שהתחייב. עוד הועלה, כי העירייה לא יכלה לרשום הערת אזהרה לטובתה בלשכת רישום מקרקעין.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על העירייה להימנע מלהתקשר בהסכם לרכישת זכויות בקרקע שקיומן מוטל בספק.

בעקבות הערות משרד מבקר המדינה, הודיעה העירייה, כי ב-23.2.03 נרשמה החלוקה שנרכשה למעט שטח של 181 מ"ר - שהבעלות עליו נתונה במחלוקת - על שם העירייה בלשכת רישום המקרקעין.

מתשובת העירייה עולה, כי מאחר שהיא לא מימשה את הביטחונות שנקבעו בהסכם עד שיירשמו זכויותיה במקרקעין היא לא יכלה למצות את זכויותיה כבעלים על כל השטח שרכשה מהמוכר.

קבלת ייעוץ משפטי

על פי חוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), התשל"ו-1975, לא תתקשר רשות מקומית בחוזה בכתב, אלא לאחר שקיבלה חוות דעת משפטית בכתב על העסקה. חוות הדעת צריכה לנתח אותם היבטים של העסקה, שעל רקע המצב המשפטי, יוצרים סיכונים וסיכויים כגון זכויות העירייה על פי חוזה המכר, מעמד הביטחונות וכוחה של הערת אזהרה.⁶

מהמסמכים עולה, כי היועץ המשפטי של העירייה לא נתן לה חוות דעת בכתב בטרם התקשרה בעסקה, ולא היה שותף בגיבוש הסכם המכירה. העירייה שכרה את שירותיו של עורך דין חיצוני לחתימת ההסכם. במסמכי העירייה לא נמצאה חוות דעת בכתב מטעמו.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה, כי היה עליה לקבל לידיה חוות דעתו של יועצה המשפטי, בטרם תתקשר בעסקה, בייחוד נוכח הבעייתיות הנובעת ממצב הזכויות בנכס.

ביצוע התשלום עבור הנכס

כדי להבטיח את התחייבות המוכר נקבע בהסכם, כי העירייה תעכב בידיה 20% מהתמורה (שהם שווי ערך לכ-285,000 ש"ח), והם לא ישולמו למוכר אלא לאחר קבלת הנכס ורישומם על שם העירייה בלשכת רישום המקרקעין. עוד נקבע בהסכם, כי צד שיפר אותו ישלם לצד הנפגע פיצוי מוסכם ומוערך מראש בשיעור של 10% מערך התמורה, וכי אין בקביעה זו כדי לפגוע בכל זכות או סעד אחר.

נמצא, כי העירייה לא עיכבה בידיה את הכספים האמורים לשמש בטוחה לרישום הזכויות על שם העירייה אלא שילמה למוכר את הסכום האמור בטרם מילא את כל התחייבויותיו. עוד נמצא, כי העירייה שילמה למוכר 932,085 ש"ח (במקום 923,785 ש"ח), דהיינו

6 בג"ץ 3180/94, דורון נ' מאיר ניצן, ראש עיריית ראשון לציון ושר הפנים, דינים עליון, בעמ' 720.

תשלום יתר של 8,300 ש"ח, בדרך של קיזוז חובותיו לעירייה. כך לדוגמה, קיזוז העירייה, בחודשים יולי עד ספטמבר 2002, חובות בסך כ-147,000 ש"ח כנגד הסכומים שהיו אמורים להיות מעוכבים עד לביצוע התחייבויות המוכר. העירייה לא הסבירה למשרד מבקר המדינה מדוע קיזוז סכומים הגבוהים מסכום העסקה על פי ההסכם.

בתשובת המוכר ממאי 2003 למשרד מבקר המדינה, נמסר כי קיימת מחלוקת לגבי מרכיבי הקיזוזים והתשלומים ששולמו או קיזוזו בחשבונו וכי היא תיושב בפגישה שהוא עתיד לקיים עם העירייה. כן טען המוכר שהעירייה חייבת לו עד היום סכומים גדולים.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה מצב עניינים, שבו העירייה שילמה לפי רישומיה תשלום יתר שלא נמצא לו הסבר בעירייה, ויתרה על ביטחונות שנועדו להבטיח את זכויותיה בנכס עליו לא הייתה רשומה אף הערת אזהרה לטובתה, ולא תבעה סעדים העומדים לה לפי החוק ולפי ההסכם כשהמוכר לא עמד בהתחייבויותיו במועד שנקבע.

פלישות והסגות גבול למקרקעי העירייה

במרחב העיר נצרת יש תופעה נרחבת של השתלטות, של תושבים ואחרים, על קרקעות השייכות לעירייה והמיועדות לצורכי הציבור.

מתפקידה של העירייה לפקח על מקרקעין שבניהולה ובהחזקתה ולמנוע בהם פעולות בלתי חוקיות, כגון פלישות, הסגות גבול, בנייה בלתי חוקית ושימושים חורגים; ואם נעשו פעולות כאלה, עליה לנקוט את האמצעים הדרושים העומדים לרשותה על פי חוק.

שני חוקים עיקריים מאפשרים לעירייה לפעול נגד מי שמחזיק שלא כדין בקרקעות ששייכות לה:

1. חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, המאפשר למחזיק במקרקעין כדין להשתמש בכוח במידה סבירה כדי למנוע את הסגת גבולו או את שלילת שליטתו בהם שלא כדין; אם נתפסו המקרקעין שלא כדין, רשאי המחזיק בהם כדין, בתוך 30 יום מיום התפיסה, להשתמש בכוח במידה סבירה כדי להוציא את הפולש.

2. חוק מקרקעי ציבור (סילוק פולשים), התשמ"א-1981 (להלן - חוק סילוק פולשים), המאפשר, בין היתר, לראש הרשות לפעול עם היועץ המשפטי של הרשות, בסייגים שפורטו בחוק, לסילוק פולשים מהמקרקעין באמצעות צו סילוק יד מינהלי, בלי להיזקק להגשת תביעה לבית משפט ובתנאי שהצו הוצא בתוך שלושה חודשים מיום שהתברר כי התפיסה הייתה שלא כדין ולא יאוחר מ-12 חודשים מיום תפיסת המקרקעין. צו זה דינו

כדין פסק דין לסילוק יד נגד התופס מקרקעי ציבור ובמידת הצורך אפשר להגישו ללשכת ההוצאה לפועל לביצוע.

בחוק סילוק פולשים נקבע, כי מי שהוסמך בכתב בידי ראש הרשות המקומית רשאי להיכנס למקרקעי ציבור בכל עת סבירה כדי לבדוק את ההחזקה או השימוש בהם, וכן את זכותו של המחזיק או המשתמש בהם לעשות כן, והוא רשאי לדרוש בכתב מהמחזיק או מהמשתמש (להלן - המחזיק) להציג לפניו מסמכים שברשותו המוכיחים את זכותו.

לצורך פיקוח ושמירה על הקרקעות וסילוק פולשים מעסיקה העירייה באגף הנכסים מפקחת נכסים (להלן - המפקחת).

ביקורים שיטתיים וסדירים של עובדי אגף הנכסים בנכסי העירייה ובקרקעותיה, שעליהם הוא מופקד, חשובים מאד למניעת פעולות בלתי חוקיות בקרקעות. הביקורת העלתה, כי עיקר פעילותו של אגף הנכסים הייתה איסוף מידע והתמקדה בעבודה משרדית יותר מאשר בסיורים בנכסים. הועלה, כי המפקחת מבקרת בנכסים לצורך בדיקתם וטיפול בפלישות המתגלות בסיורי פיקוח יזומים או בעקבות תלונות שמתקבלות בעירייה.

נמצא, כי העירייה לא קבעה הנחיות להכנת תכנית עבודה לפיקוח שיטתי וסדיר על פלישות, הסגות גבול ושימושים חורגים במקרקעי העירייה ובנכסיה. העירייה לא ניהלה רישום שוטף של הממצאים שהעלתה המפקחת. כמו כן, לא נקבע מועד לדיווח תקופתי על תוצאות הבדיקות. לדעת משרד מבקר המדינה, היעדר נהלים כתובים ואי רישום הממצאים באגף הנכסים פוגעים ביעילות מערכת הפיקוח והאכיפה.

הטיפול בפלישות

בדיקת נוהלי עבודתה של העירייה לגבי טיפול בפלישות העלתה, כי לאחר איתור פלישה או קבלת דיווח עליה שולחים המפקחת או מנהל אגף הנכסים התראה לפולש, לפיה הוא נדרש לפנות את השטח שתפס, או לתקן את הפעולה שעשה שלא כדין בתוך פרק זמן מסוים, בדרך כלל בתוך 15 יום.

אגף הנכסים מסר למשרד מבקר המדינה, שאם הפולש אינו נעתר להתראה, מועבר העניין לטיפול הלשכה המשפטית ולראש העירייה כדי להוציא צו סילוק יד. לקראת העברת הטיפול ללשכה המשפטית מכינים המפקחת או מנהל אגף הנכסים את כל הנתונים והמסמכים הדרושים הנוגעים לאירוע ולשטח שבו מדובר. אם המחזיק אינו נעתר לצו סילוק היד, אמורה העירייה לנקוט צעדים לביצוע של הצו, לרבות הגשתו ללשכת ההוצאה לפועל, לצורך ביצוע.

מעיון בספר הנכסים של העירייה עולה, כי בשנת 1995, המועד שבו הוכן ספר הנכסים, דווח על עשרות מקרים של פלישות והסגות גבול של תושבים לנכסי העירייה.

לבקשת משרד מבקר המדינה הוציא אגף הנכסים רשימה מעודכנת המפרטת 31 פלישות והסגות גבול לנכסים ומקרקעין שבבעלות העירייה. לדברי העירייה דווח רק על מקרים חמורים, לרבות פלישות הנמשכות שנים רבות.

הבדיקה העלתה, כי במרבית המקרים לא נקטה העירייה אמצעים לסילוק הפולשים מאותם שטחים או להחזרת המצב לקדמותו.

בדיקה של טיפול העירייה בסילוק פולשים ומסיגי גבול על פי חוק סילוק פולשים העלתה, כי בשנים 2000-2002 הוציאה העירייה צווי סילוק יד כנגד שישה מהפולשים האמורים; שני צווים בשנת 2000, שלושה בשנת 2001 ואחד בשנת 2002. העירייה לא נקטה צעדים לרבות הגשת תביעות משפטיות כנגד שאר הפולשים.

לדעת משרד מבקר המדינה, לשם שמירה על נכסי העירייה וזמינותם, חשוב שהעירייה תפעל נמרצות לאיתור פלישות בתוך זמן קצר מתפיסת המקרקעין ותפעל נגד הפולשים, בהתאם לחוק, אם בהוצאתם מהמקרקעין אגב שימוש בכוח סביר, בתוך 30 הימים הראשונים מיום תפיסת המקרקעין, ואם בהוצאת צו מינהלי לסילוק יד בתוך שנה מיום תפיסת המקרקעין. כך תיחסך מהעירייה הגשת תביעה לבית משפט לסילוק יד.

בתשובת העירייה למשרד מבקר המדינה נאמר, בין השאר, כי "כדי להקטין היקף הפלישות נדרשת העירייה לגדר את השטחים הציבוריים ולפתח את השטחים, לבנות בקרקעות המיועדות לצורכי ציבור... מצבה התקציבי הקשה של העירייה אינו מאפשר השקעה כזו". עוד ציינה העירייה, כי "נכון שיש לפעול לשיפור דרכי השמירה על הקרקע לצורכי ציבור וטיפול בפלישות לקרקעות אלו ע"י לבון מדיניות ברורה הנתמכת ע"י רשויות החוק ובעיקר המשטרה וישומה בשטח והעירייה תפעל בכיוון זה".

פלישות לשטחי ציבור בידי תושבים

נמצא, כי בעלי קרקעות פרטיות פלשו למקרקעין שבבעלות העירייה ובנו עליהם תוספות בנייה לבתיהם הפרטיים או מבנים שונים לתועלתם, ובכלל זה סככות, מקומות חניה, מחסנים, גגונים, מרפסות, גדרות, שבילים, גינות, חנויות מסחר ותחנות דלק. להלן דוגמאות, לטיפול העירייה בפלישות לקרקעות השייכות לה:

1. על פי מסמכי העירייה, תושב העיר פלש לפני שנים מספר לחלקה ששטחה 129 מ"ר. החלקה בבעלות העירייה והיא יועדה לבנייה. התושב הקים עליה, בלא היתר בנייה, מבנה פרטי בשטח של 65 מ"ר ואת יתרת השטח הכשיר כחצר פרטית והקים עליה שער. נמצא,

כי חרף הזמן הרב שעבר, עד מועד סיום הביקורת בדצמבר 2002 לא נקטה העירייה צעדים משפטיים נגד הפולש לפינוי מהשטח.

2. על פי מסמכי העירייה, היא רכשה ב-1961 מממ"י חלקה ששטחה 835 מ"ר כדי להקים עליה שני מגרשי משחקים. בשנת 1993 פלש תושב העיר לחלקה, הגובלת בדירתו, וביצע ללא היתר תוספת בנייה לדירתו ואת יתרת השטח הכשיר כחצר פרטית וחניה לשימוש. הבנייה בוצעה ללא היתר. על פי מסמכי העירייה, הסתכם טיפולה בעניין זה במשלוח התראה לפולש עוד בשנת 1996, ועד מועד סיום הביקורת לא נקטה העירייה צעדים נוספים.

3. על פי מסמכי העירייה, פלשו רבים מתושבי אחת השכונות שבעיר לשטחים המיועדים לצורכי ציבור הגובלים בחלקותיהם, וביצעו בהם פעולות הרחבה ופיתוח שונות. על פי הרישום באגף הנכסים, מתחם הפלישה גדול מאד ומוערך ב-2-6 דונם. מתשריט שהוכן לבקשת העירייה עולה, כי השטח שאליו פלשו הסתכם בכ-530 מ"ר וכי השטח שאליו פלשה כל משפחה נע בין 6 מ"ר ל-114 מ"ר. מסויר שעשו עובדי משרד מבקר המדינה בשכונה עולה, כי פולשים אחדים הכשירו את השטחים לשימוש הפרטי, הקימו גינות, נטעו עצים, בנו מקומות חניה, וכן הקימו גדרות בשטחים הסמוכים לבתייהם כולל שערי כניסה.

על פי תכנית בניין עיר שקיבלה תוקף ב-30.5.85 ייעדה העירייה את השטחים לסלילת דרכים, למבני ציבור, לשטחים ציבוריים פתוחים ולשביל להולכי רגל.

הביקורת העלתה, כי מלבד משלוח מכתבי התראה בינואר 2001 ל-8 מהפולשים לסילוק ידם, לא נקטה העירייה צעדים משפטיים לפינוי הפולשים.

פלישות והרחבות בנייה בידי מוסדות דת

הבדיקה העלתה, כי גם כמה מוסדות דת פלשו לקרקעות העירייה ואף עשו בהן פעולות בנייה. עובדי משרד מבקר המדינה סיירו גם באותם מקומות.

נמצא, כי העירייה והוועדה המקומית לא פעלו די הצורך לאכיפת החוק ולשמירה על זכויות העירייה בנכסים אלה. להלן דוגמאות:

1. מסגד א': על פי מסמכי העירייה, בנובמבר 2001 הוקם על חלקה שבבעלות העירייה קיר תומך שאורכו כ-50 מטר והוכשר מגרש חניה. הפלישה והבנייה נעשו בידי עמותה המנהלת את המסגד. מהמסמכים עולה, כי ב-13.11.01 הגישה העירייה תלונה למשטרה נגד העמותה על הסגת גבול, ובו בזמן הוצא, לבקשת היועץ המשפטי של

העירייה, צו הפסקה שיפוטי לפי סעיף 239 לחוק התכנון והבנייה⁷. הבדיקה העלתה, כי מלבד פעולות אלו לא נקטו העירייה והוועדה המקומית צעדים נוספים לאכיפת הצו ולטיפול בבנייה הלא חוקית. למשרד מבקר המדינה לא ניתנו הסברים להפסקת הטיפול בעניין. ממסמכי הוועדה המקומית עולה, כי במסגד גם נבנו קומות נוספות ללא היתר בנייה, אולם הוועדה המקומית עצמה עין במשך תקופה ארוכה ולא נקטה אמצעי אכיפה נגד המסגד.

2. מסגד ב': בשנת 1985 פלשה עמותה המנהלת מסגד, לחלקה של העירייה הסמוכה למסגד וביצעה עבודות בנייה בניגוד לחוק.

העירייה לא נקטה צעדים כלשהם נגד העמותה במשך תקופה ארוכה. זאת ועוד, בשנת 1995 חתמה העירייה על הסכם עם העמותה ולפיו אפשרה לה להשתמש בשטח של כ-328 מ"ר מהחלקה למטרותיה בלי תמורה. העמותה התחייבה שלא לבצע פעולות בנייה כלשהן בחלקה.

סיור שעשו עובדי משרד מבקר המדינה באתר העלה, כי במקום מבוצעות עבודות בנייה בניגוד להסכם ובלי היתר מהוועדה המקומית. העירייה לא נקטה צעדים כלשהם נגד העמותה.

הועלה, כי הוועדה המקומית לא נקטה את האמצעים העומדים לרשותה לרבות פנייה לבית המשפט להוצאת צו הפסקה שיפוטי, על פי חוק התכנון והבנייה.



משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את מחדליהן של העירייה ושל הוועדה המקומית בטיפול בפולשים ובמסיגי הגבול, שהשתלטו על שטחי ציבור, נוכח היקפה הגדול של התופעה והתמשכותה שנים רבות.

7 לפי סעיף זה - (א) נעשתה עבודה, או השתמשו במקרקעין, בדרך ובנסיבות שיש בהם משום עברה לפי סעיף 204, בין שהוגש על העברה כתב אישום לבית המשפט ובין שטרם הוגש, רשאי בית המשפט לצוות על הנאשם, או על מי שנראה לבית המשפט אחראי לביצוע העבירה ועל כל מי שעובד בשירותם - להפסיק את העבודה או את השימוש (להלן - צו הפסקה שיפוטי), ותוקפו של הצו יהיה עד לביטולו או שינויו על ידי בית המשפט.

(ב) משניתן צו הפסקה שיפוטי או הוגש כתב אישום, רשאי בית המשפט להורות למוסדות התכנון להימנע מלטפל בבקשה להיתר נושא צו הפסקה או כתב האישום עד לגמר ההליכים בבית המשפט.

מערך השכירות בעירייה

משרד מבקר המדינה בדק את ניהולו של מערך שכירות הנכסים בעירייה. הבדיקה עסקה בנכסים ומקרקעין שהעירייה השכירה, וכן בנכסים ומקרקעין ששכרה. להלן הממצאים:

השכרת נכסים

העירייה נוהגת להשכיר נכסים שבבעלותה, בעיקר לתושבי העיר לצורכי עסקים. על פי הנתונים, החזיקה העירייה 50 מבנים, שכללו: 22 חנויות בשוק הירקות, 18 נכסים באזור התעשייה, ששימשו בעיקר בתי מלאכה ומפעלים שונים, וכ-10 נכסים נוספים במקומות שונים כמו מסעדות, קיוסקים ותחנת מוניות. על פי רישומי מחלקת הגבייה, בסוף מאי 2002 היו מושכרים 36 נכסים של העירייה. 29 נכסים בשכירות מוגנת ו-7 בשכירות רגילה. גביית דמי השכירות, ארנונה ואגרת המים עבור נכסי העירייה נעשית בידי מחלקת הגבייה, ואילו הפיקוח, הבקרה ועדכון החיובים נעשים בידי אגף הנכסים.

גביית דמי שכירות

בטבלה להלן מובאים נתונים על החיובים השנתיים של דמי השכירות, גבייתם והפיגורים בתשלומים בשנים 1999 עד 2001 (בש"ח):

דמי שכירות			תיאור
2001	2000	1999	
1,170,220	813,339	601,668	יתרת הפיגורים בתחילת השנה
359,179	362,078	335,745	חיובים שנתיים
1,529,399	1,175,417	937,413	הסכום הכולל שעמד לגבייה
119,755	78,120	180,844	הגבייה בפועל
1,539,565	1,170,224	813,339	יתרת הפיגורים הריאלית לסוף השנה
7.8%	6.6%	19.3%	שיעור הגבייה

מנתוני הטבלה עולה, כי יתרת הפיגורים בתשלום דמי שכירות עלתה מכ-813,000 ש"ח בסוף שנת 1999 לכ-1.5 מיליון ש"ח בסוף שנת 2001. עוד עולה מהנתונים, ששיעור דמי השכירות שנגבו היה נמוך והגיע ב-1999 לכ-19%, ירד בשנת 2001 במידה ניכרת והגיע לכ-8%.

בדיקת התפלגות יתרות הפיגורים לסוף 2001 העלתה, כי חובם הכולל של השוכרים בדיוור המוגן היה כ-655,000 ש"ח, ושל השוכרים בדיוור הלא מוגן כ-884,000 ש"ח. נמצא, כי בדיוור המוגן 25 מ-29 שוכרים היו חייבים דמי שכירות, שנעו בין כ-1,300 ש"ח לכ-255,000 ש"ח; ואילו בדיוור הלא מוגן, כל השוכרים היו חייבים דמי שכירות, וחובם נע בין 8,000 ש"ח לכ-406,000 ש"ח.

בדיקת שיעור הגבייה לשנת 2002 העלתה, כי עד מועד הביקורת, סוף מאי 2002, הסתכמו התקבולים מדמי שכירות בכ-139,000 ש"ח בלבד. עוד הועלה, כי מרבית השוכרים לא שילמו דמי שכירות במשך תקופה ארוכה שנעה בין כ-3.5 שנים לכ-10 שנים.

הבדיקה העלתה, כי העירייה לא טיפלה כראוי בגביית דמי השכירות מהחייבים ולא נקטה אמצעים נמרצים לגביית החובות, לרבות צעדים משפטיים להבטחת זכויותיה על פי חוזי השכירות.

טיפול העירייה בנכסים המושכרים

הועלה, כי חלק משוכרי המבנים עשו בהם שינויים בניגוד לחוזה שעליו חתמו עם העירייה וללא הסכמתה. שינויים אלה כללו תוספות בנייה ושינוי מטרת השכירות. עוד עולה, כי כמה מהשוכרים העבירו את המבנים לצד שלישי או השכירו אותם בשכירות משנה בלי לקבל את הסכמת העירייה. העירייה לא הגנה על זכויותיה בנכסים: היא לא דרשה מהשוכרים להחזיר את מצב הנכסים לקדמותו, לא תבעה את פיגורים של הדיירים ולחלופין לא דרשה פיצויים על הפרת החוזים. להלן כמה דוגמאות:

1. מפעילי עסק במבנה של העירייה, המוחזק בשכירות מוגנת, לא שילמו לעירייה דמי שכירות חמש שנים. דמי השכירות לחודש הסתכמו בכ-6,900 ש"ח ובסוף דצמבר 2001 הסתכם חובם בכ-416,000 ש"ח. מהמסמכים עולה, כי השוכרים הקימו שירותים בנכס, ללא הסכמת העירייה ובלי שקיבלו היתר בנייה, וכי עוד בשנת 1990 ניתן פסק דין שחייב את השוכרים להרוס את השירותים ולשלם את חוב דמי השכירות. עוד נקבע בפסק הדין, כי שטח העסק לצורך תשלום דמי השכירות הוא 64 מ"ר, ולא 48 מ"ר שעבורם חויבו בפועל. לתיק הנכס צורף תשריט הנדסי המאשר זאת (לא כולל את שטח התוספת). עוד נקבע, כי אם לא יבצעו הנתבעים את פסק הדין בתוך חודש ימים יינתן צו פיגוי מירי מהנכס.

חרף הזמן הרב שחלף מאז מתן פסק הדין לא ביצעו אותו השוכרים במלואו, והעירייה לא נקטה את האמצעים העומדים לרשותה לאכיפתו.

זאת ועוד, מהמסמכים עולה כי מפעילי העסק השכירו את הנכס בשכירות משנה לצד שלישי בניגוד לחוזה השכירות עם העירייה ובלא הסכמתה. באפריל 2001 שלחה העירייה מכתב לדיירים ובו התבקשו להסדיר את חובותיהם, שהסתכמו באותו מועד בכ-290,000 ש"ח.

העירייה לא נקטה אמצעים להבטחת זכויותיה בנכס, לא פעלה להוצאתו לפועל של פסק הדין שניתן נגד השוכרים, ולא פעלה בעניין השכרת הנכס בשכירות משנה ללא הסכמתה. מחדליה של העירייה והימנעותה מלממש את זכותה על הנכס בהתאם לפסק הדין מצביעים על אזלת ידה.

2. שני נכסים של העירייה המשמשים למלאכה, מושכרים בשכירות מוגנת. דמי השכירות לחודש הסתכמו בכ-650 ש"ח. עד סוף דצמבר 2001 צברו הדיירים חוב דמי שכירות בסך כ-120,000 ש"ח. מהמסמכים עולה, כי בשנת 1996 אפשרה העירייה לדיירים להשכיר את הנכסים בשכירות משנה לצד שלישי, וגם בשנים 1997-1998 השכירו הדיירים את הנכסים לדייר אחר בלי הסכמת העירייה, בניגוד לחוזה השכירות המוגנת. באפריל 1999 חתמה העירייה על חוזה עם הדיירים ולפיו אפשרה להם להשכיר את הנכסים בשכירות משנה לצד שלישי לשנים 1999-2000. על פי ההסכם הדיירים היו אמורים לשלם מראש לעירייה בשל שכירות המשנה \$900 לחודש. הבדיקה העלתה, כי רק ביוני 1999 מסרו הדיירים שש המחאות דחיות בסכום כולל של 28,800 ש"ח.

באוגוסט 2000 שלחה העירייה לדיירים מכתב התראה ובו התבקשו לשלם את יתרת חובם, שהסתכמה באותו מועד בכ-83,000 ש"ח. בנובמבר 2000 זומן אחד הדיירים לפגישה בעירייה כדי להסדיר את החוב.

נמצא, כי אגף הנכסים פנה עוד ביוני 2000 למחלקת הגבייה ולגזבר, בבקשה לשנות את החיוב בדמי שכירות המשנה מ-900 \$ לחודש ל-600 \$ לחודש לכל תקופת השכירות. כתוצאה מכך זוכה חשבון הדיירים בכ-20,000 ש"ח עבור השנים 1999 ו-2000. פנייה זו אינה מתיישבת עם החוזה, שבו נקבע כי על הדיירים לשלם את כל הסכום מראש.

העירייה מסרה למשרד מבקר המדינה, כי לאחר שפג תוקף החוזה, החל בינואר 2001, השכירו הדיירים בשכירות משנה את הנכסים האמורים לצד שלישי בלא אישור העירייה. מנהל אגף נכסים שלח לשוכר המשנה מכתב התראה ובו נאמר כי עליו לפנות את הנכס, וכי החוזה שחתם עם הדיירים אינו חוקי ונעשה בלי הסכמת העירייה. כמו כן נשלחה לדיירים הודעה כי בכוונת העירייה לנקוט נגדם הליכים משפטיים להבטחת זכויותיה. עד מועד הביקורת, ספטמבר 2002, לא ננקטו צעדים כלשהם ויתרת חוב בגין דמי השכירות בתאריך 24.5.02 הסתכמה בכ-81,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי אי גביית דמי שכירות מהחייבים והימנעותה מלנקוט צעדים כנגד הדיירים במשך תקופה ארוכה, עקב השכרת הנכס בשכירות משנה בניגוד להסכם, מצביעים על חוסר יעילותה בטיפול הנכס.

בעקבות הביקורת מסרה העירייה למשרד מבקר המדינה, כי היא הגישה בינואר 2003 תביעה משפטית כנגד הדיירים.



מהממצאים שהובאו לעיל עולה, כי העירייה לא אכפה על שוכרים שלא שילמו לה דמי שכירות ועל שוכרים שעשו שינויים בנכסים, את החיובים שהוטלו עליהם מכוח הסכמי השכירות. בדרך כלל הסתפקה העירייה במשלוח התראות. גם כשניתנו פסקי דין לטובתה היא לא הוציאה אותם לפועל אלא ניסתה להגיע לפשרות עם הנתבעים. מאחר שהעירייה לא פעלה בנחישות הדרושה כדי להגן על זכויותיה בנכסים, נגרם לה הפסד כספי ניכר.

חיובי הדיירים בארנונה במערכת הגבייה

הבדיקה העלתה, שרבים משוכרי הנכסים לא פרעו את חובות הארנונה ואגרת המים שלהם לעירייה. בדיקה מדגמית במחלקת הגבייה בדבר חשבוניותיהם האישיות של 12 דיירים החייבים דמי שכירות, העלתה כי 8 מהם צברו עד סוף מרס 2002 חובות ארנונה ואגרת מים בסכומים של 1,800 עד כ-122,000 ש"ח כל אחד.

עוד נמצא, שמחלקת הגבייה הקטינה את שטחם של נכסים הרשומים אצלה, לצורך חיובם בארנונה. בדיקה של שישה נכסים ששימשו לעסקים העלתה, כי השטח שבעבורו חויבו שוכריהם בתשלום ארנונה היה קטן מזה שרשום באגף הנכסים, בשיעורים שנעו בין 13% ל-67%. עקב כך פחתו תקבולי העירייה מסעיף זה. על העירייה לחייב את השוכרים עבור כל שטח הנכס שהועמד לשימושם.

עוד נמצא, כי מחלקת הגבייה סיווגה החל בשנת 1988 עסק שבבעלות העירייה, אותו השכירה לתושב מקומי, לפי סיווג של מחסן לצורך חיוב בארנונה. שטח העסק על פי הרישום במחלקת הגבייה הוא כ-183 מ"ר. על פי צו המסים של העירייה לשנת 2002 החיוב לשנה על כל מ"ר במחסן היה באותה שנה 46 ש"ח, ואילו על כל מ"ר עסק 71 ש"ח. כתוצאה מסיווג לא נכון של הנכס נגרם לעירייה הפסד של כ-4,600 ש"ח לשנה

(לפי תעריפי שנת 2002). משמעות הדבר, כי העירייה העניקה לדייר הנחה שלא כדין בתשלום ארנונה בסכום זה.

למשרד מבקר המדינה לא נמסרו הסברים לסיווג הלא נכון שגרם להענקת ההנחה החריגה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על העירייה לבדוק את סיווג נכסיה המושכרים, לצורך חישוב הארנונה, ולתקן לאלתר את הדרוש תיקון.

עדכון דמי שכירות

1. נמצא, שבמרבית המקרים, אין בידי העירייה הערכות שמאי מעודכנות של נכסיה המושכרים, ולפיכך לא ניתן לאמוד את שווי השוק שלהם. יתרה מזו, בידי העירייה לא היו הערכות שמאי בדבר דמי שכירות שעליה לגבות עבור מרבית נכסיה. לדעת משרד מבקר המדינה, היעדר ההערכות האמורות פוגע בהיקף ההכנסות שניתן לקבל עבור הנכסים, ומן הראוי שהעירייה תזמין הערכות שמאי מעודכנות ועל בסיסן תקבע דמי שכירות ראויים.

עוד נמצא, כי העירייה לא עדכנה את דמי השכירות שהיא מקבלת עבור שבעה נכסים בהתאם לחוזים שחתמה עם הדיירים.

בעקבות הביקורת הודיעה העירייה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2003, כי הזמינה שומות לקביעת דמי השימוש הראויים לנכסיה.

2. העירייה משכירה חמישה מנכסיה ומחייבת את הדיירים, על פי ההסכמים שנחתמו אתם, בדמי שכירות הצמודים לשער הדולר. על פי נתוני העירייה הסתכמו דמי השכירות עבור הנכסים האמורים בשנת 2002 ב-\$61,350.

הביקורת העלתה, כי העירייה לא עדכנה את דמי השכירות במערכת הגבייה הממוחשבת לפי השינויים בשער הדולר יותר משלוש שנים. על פי חישובי משרד מבקר המדינה, בתקופה זו עלה שער הדולר במידה ניכרת ונגרם לקופת העירייה הפסד של כ-44,000 ש"ח. בעקבות הביקורת עודכנו דמי השכירות באפריל 2002.

בתשובת העירייה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2003 נמסר, כי "קיימת בעייתיות בעדכון דמי השכירות לשער הדולר... להבא העירייה תצמיד את דמי השכירות למדד".

אי-עדכון דמי השכירות משמעותו ויתור של העירייה על הכנסות שמגיעות לה כדין ומתן הנחות לשוכרים. מן הראוי שהעירייה תעדכן את דמי השכירות במועד ובשיעורים המתחייבים.

שכירת נכסים

העירייה שוכרת נכסים לשימושה, בעיקר למחלקת החינוך ולמחלקת הרווחה. חלק מהמבנים נשכרו בשכירות חופשית וחלק בשכירות מוגנת. דמי השכירות עבור רוב הנכסים צמודים לשער הדולר.

בשנת 2001 שכרה העירייה 54 מבנים ששטחם 22,490 מ"ר, בעלות כוללת של 3,436,241 ש"ח; ובשנת 2002 שכרה 45 מבנים ששטחם הכולל של 17,516 מ"ר, בעלות כוללת של 3,057,381 ש"ח.

נמצא, כי העירייה שכרה מבנים בלי שעשתה סקר צרכים ובלי שבדקה חלופות אחדות לשם בחירת החלופה ההולמת ביותר את דרישותיה, כדרוש על פי כללי מינהל תקין.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה העירייה, בין השאר, כי "קיים קושי בבדיקת חלופות רכישה מול שכירות כל עוד תקופות השכירות קצרות ותלויות בהקצבה השנתית".

לדעת משרד מבקר המדינה, גם לנוכח האילוצים אותם מנתה העירייה, יש מקום לבדוק חלופות כדי לבחור בחלופה המתאימה ביותר לצורכי העירייה.

לא נמצאו בעירייה תרשומות של תהליכי ההחלטה והדיונים עם בעלי הנכסים שקדמו להתקשרות, הדרושות כדי לוודא שהעירייה אכן פעלה ככל האפשר כדי לצמצם את העלויות הכרוכות בשכירת המבנים. הדוגמאות להלן ממחישות צורך זה:

1. העירייה שכרה מתושב העיר מבנה ששטחו 216 מ"ר המורכב משני חלקים. בחוזה שנחתם ביום 26.1.98 נקבעו דמי שכירות של \$12,000 לשנה. הביקורת העלתה, שהעירייה השתמשה רק ב-178 מ"ר משטח המבנה, אף על פי ששילמה את דמי השכירות בעד כל המבנה. עוד נמצא, כי בעל הנכס השכיר במשך שבעה חודשים את החלק הלא מאוכלס של המבנה לדיירים אחרים, אף על פי שהנכס היה מושכר לעירייה. רק באפריל 1999 פונו הדיירים האחרים על פי דרישת העירייה. עוד עולה, כי העירייה ניהלה משא ומתן עם בעל הנכס והסכימה להגדיל את דמי השכירות לסך \$14,562 לשנה, הכולל בין היתר תשלום עבור תוספת בנייה של מרפסת שבנה בעל הנכס ללא היתר בתקופת השכירות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה העירייה, כי "המבנה נותר ללא שימוש תקופה של שבעה חודשים", וכי "עבירת התכנון והבנייה בוצעה במבנה לאחר חתימת הסכם השכירות".

מהממצאים שהובאו לעיל עולה, כי העירייה לא נקטה אמצעים למימוש זכויותיה בנכס, נוכח ההפרות שביצע המשכיר, ובכלל זה לא דרשה את פינוי הדיירים האחרים מיד עם כניסתם למבנה, ולא קיזזה מדמי השכירות את הסכומים ששילמה עבור חלק מהמבנה ששימש אותם. כמו כן, תשלום עבור תוספת בנייה בלתי חוקית אינה עולה בקנה אחד עם אחריותה של העירייה להבטיח קיומם של הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה.

2. העירייה שכרה מבנה ששטחו 144 מ"ר, לצורך הפעלת כיתת גן טרום-חובה. החוזה נחתם ביום 25.8.98, ונקבע שדמי השכירות יהיו \$10,800 לשנה. תקופת השכירות חודשה בחוזה נוסף שנחתם באוגוסט 2000 למשך שנה ונקבעה בו אופציה להארכת השכירות בשלוש שנים נוספות, דהיינו עד אוגוסט 2003.

הועלה, כי העירייה שכרה את המבנה, אף על פי שהוא נבנה בלא היתר בנייה והוא ישן מאוד. מהמסמכים שבתיק המבנה עולה, שביום 21.6.01 הודיע האחראי למחלקת האחזקה בעירייה למנהל אגף החינוך, כי נשקפת סכנה לילדים הלומדים במבנה ויש לשפצו. בתיק המבנה לא נמצאו אסמכתאות לביצוע בדיקות הנדסיות וטכניות כדי לוודא את מצב המבנה לפני השכרתו. בעל המבנה לא נדרש לעשות את השיפוצים, ובמקום זאת שיפצה העירייה את המבנה בעלות של כ-20,000 ש"ח.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה העירייה, כי "החליטה לשכור את הנכס כיוון שלא היו אופציות נוספות בשכונה זו. השיפוץ נעשה לפי צורכי העירייה".

לדעת משרד מבקר המדינה, לפני שכירת נכסים היה על העירייה לעשות סקר לבחינת צרכיה. כמו כן, היה על העירייה לבדוק חלופות אחדות כדי לבחור בחלופה התואמת ביותר את צרכיה ואת אפשרויותיה הכספיות.



הממצאים מגלים כשלים בתחום הנכסים בעיריית נצרת ובוועדה המקומית לתכנון ולבנייה. הועלו ליקויים מהותיים בניהול נכסי המקרקעין של העירייה ובטיפול בהם. העירייה עשתה עסקאות לרכישת נכסי מקרקעין במיליוני שקלים, בחריגה מהוראות החוק ומכללי מינהל כספי תקין. העירייה גם פעלה בעניין כמה נכסים בחוסר סמכות ואגב טשטוש סמכויות בינה לבין הוועדה המקומית.

מן הראוי שהעירייה תפעל להסדרת זכויותיה בנכסי המקרקעין שברשותה, כדי להבטיח את מעמדה בעניינם ואת ניצולם היעיל.

דוח על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה

העירייה גילתה אזלת יד בשמירה על נכסיה, לנוכח התופעה הנרחבת של השתלטות, פלישות והסגות גבול לקרקעות השייכות לה. מן הראוי, שהעירייה תגביר את הפיקוח והשמירה על נכסי המקרקעין שלה.