



רישוי בניה ברחוב הגליל

1

טל: 077-9779713 | פקס: 077-9779714

כתובת: דרך הבנים, ת.ד. 1022 פרדס חנה-כרכור, מיקוד 37000 | דוא"ל: y.eli@pardes-hanna-karkur.muni.il

בקרר אותנו: @ | אתר: www.pardes-hanna-karkur.muni.il

כללי

הבסיס לפעולתם של מוסדות התכנון, ובכללם הוועדה המקומית, הוא חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה – 1965, על תיקוניו ותקנותיו. חוק זה מגדיר את מוסדות התכנון, את סוגי התוכניות השונות (תמ"א – תוכנית מתאר ארצית, תמ"מ – תוכנית מתאר מחוזית, תוכנית מתאר מקומית ותוכנית מפורטת) ואת ההיררכיה ביניהן.

תקנות לביצועו של החוק הותקנו על ידי שר האוצר וכוללות בין היתר:

- סדרי דין והליכים במוסדות התכנון (למשל ועדות ערר, סדרי נוהל בהתנגדויות, ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית)
- הוראות לאיחוד וחלוקה
- חישוב שטחי בנייה בתכניות ובהיתרים
- הנחיות לבקשה להיתר, כולל פטור או עבודה מצומצמת
- הוראות לגבי סטייה ניכרת (כגון הקלות ושימושים חורגים).
- תקני חניה והנחיות להתקנת מקומות חניה.

התוכניות הארציות, המחוזיות והמקומיות יוצרות מדרג תכנוני המחייב את רשויות התכנון. מהן נגזרות גם ההנחיות המרחביות המחייבות בעת מתן היתרי בנייה.

היתר הבנייה צריך לעמוד בדרישות כל המסגרות התכנוניות שפורטו לעיל.

מערכת התכנון פועלת בשלוש רמות עיקריות: ארצית, מחוזית ומקומית.



בכל אחת מרמות מוסדות התכנון פועלים שני דרגים: דרג סטטוטורי (הכולל נבחרי ציבור) ודרג מקצועי (המבצע את עבודת התכנון וממליץ לדרג המחליט).

תכנית מפורטת חלה לרוב על שטח מצומצם - לעיתים אף על מגרש או מבנה בודד. מטרת התכנית המפורטת לקבוע הוראות בנייה ועיצוב ועליה לכלול את המרכיבים הבאים (בהתאם לסעיף 145 (ז) לחוק):

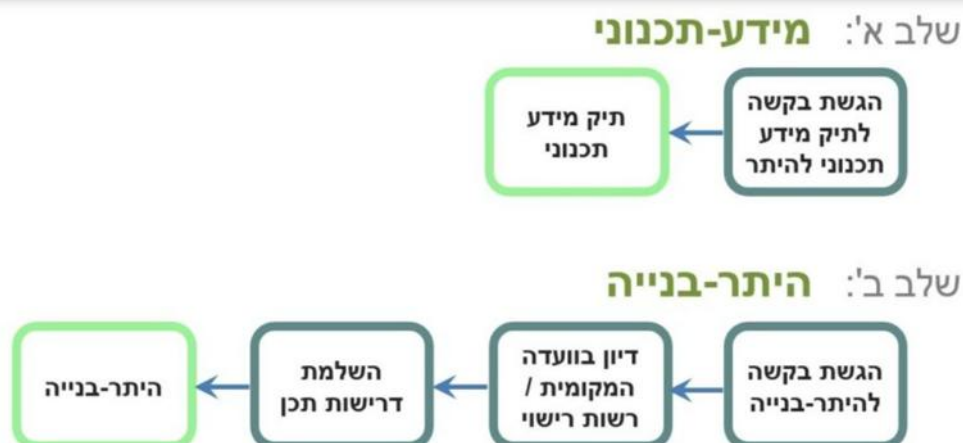
1. ייעודי קרקע
2. שטחי הבניה המותרים
3. חלוקה למגרשים
4. קווי בניין
5. גובה מבנים או מספר קומות

הועדה המקומית פועלת כוועדה רגילה שיש לה סמכות לאשר תוכניות רק התחומים המפורטים בסעיף 62א(א), לחוק. היא מוסמכת להחליט על הקלות, שימושים חורגים, תכנית לצרכי רישום, תשריטי חלוקה ואישורים לרשם המקרקעין. עיקר סמכותה הוא לאשר בקשות להיתר הכוללות הקלות או שימוש חורג, ולדון בהתנגדויות הציבור.

רשות רישוי מקומית מורכבת מיו"ר הוועדה המקומית ומהנדס הוועדה. היא מוסמכת לתת היתר בנייה לבקשות התואמות תכנית (ללא הקלות או שימושים חורגים), לקבוע הנחיות מרחביות (בהתאם לסעיף 145ד(ד)), להוציא אישורי תחילת עבודות (סעיף 157ב) ותעודות גמר (סעיף 157א) ולהפעיל סמכויות נוספות כרשות מאשרת.

בתחום רישוי הבנייה, הדרג המקצועי בודק את הבקשות ומעביר את המלצותיו לגורם המוסמך לקבל החלטה – רשות הרישוי או ועדת המשנה, לפי העניין.

תהליך מתן ההיתר כולל שלבים אלו:



בקשה ללא הקלות: אם הבקשה תואמת את הדרישות ותוקנה בהתאם להערות הבודק, רשות הרישוי תאשר את הבקשה בכפוף להשלמת דרישות התכנון. אם הבקשה לא תוקנה כנדרש – היא תדחה.

בקשה הכוללת הקלות: תועבר לדיון בוועדת המשנה בצירוף המלצת המהנדס לאשר או לדחות את ההקלה והסיבות להמלצתו יפורטו בה. במהלך הדיון יוכלו המבקשים/מתנגדים לפרט את טיעוניהם. ההצבעה תתבצע רק לגבי ההקלה. אם נמצאה סתירה לתוכנית (לדוגמא אם לא תוקנה כנדרש, או אם סותרת הוראה שהינה חלק מהמידע) לא ניתן יהיה לאשר את הבקשה.

השלמת דרישות התכן: בשלב זה נדרש להמציא אישורים מרשויות רלוונטיות (כגון יועצים, גופים רגולטוריים, דוחות שמאי ותשלומים). בשלב זה אין לבצע שינויים בבקשה שכן הבקשה כבר נדונה ואושרה. לאחר קיום הדרישות המפורטות בפרוטוקול, תינתן רשות להנפיק את היתר הבנייה.

מתן היתר בניה: בהיתר יפורטו התנאים להשלמה טרם תחילת ביצוע העבודות בשטח.

רקע למתן היתר הבנייה

תחילת הניסיון לממש את זכויות הבניה במגרש הנמצא ברחוב הגליל (גוש 10074 חלקה 42 ו-52) הייתה לאחר שנרכש בשנת 2006 על ידי ה"ה פרץ גד וקרן. הרוכשים ערכו את הבדיקות לגבי הזכויות בקרקע והמצב התכנוני והעלו כי אין הפקעות אלא בחלקה צמודה. בתוכנית ש/18 אשר אושרה עוד בשנת 1970 לא נרשם כי המקרקעין מיועדים להפקעה. בהתאם לתוכנית החלה על המקרקעין ישנן מספר תכליות המותרות בייעוד הציבורי:

1. בנייני מנהל
2. מקומות לפולחן דתי
3. מוסדות חינוך ותרבות, בתי נכות, גלריות אומנות, בתי קולנוע, תיאטרונים ואולמי קונצרטים.
4. מגרשי משחקים
5. בתי קפה ומועדונים
6. מרפאות, תחנות לעזרה ראשונה ותחנות מכבי אש.
7. מקומות חניה בשכר

במידת הצורך ולפי דרישת הוועדה – תוגש תכנית בנוי ועיצוב ארכיטקטוני .

הרוכשים הגישו לוועדה המרחבית שומרון 4 בקשות להיתר. בבקשה שנדונה ב-6.12.2010 ציינה הוועדה כי "הועדה המחוזית בהחלטתה מיום 20.10.2010 נקבעו הנחיות לביצוע הפקעות בתחום פח"כ וכן החליטה לקבוע תנאים בהתאם לסעיף 78 לחוק ולפיכך, כיום אין אפשרות לדון בבקשה להיתר". ולפיכך הוחלט "להשהות את הבקשה עד לאישור התכנית ש/1423". (תוכנית ש/1423 נועדה לקבוע הנחיות לביצוע הפקעות).

על החלטה זו הוגש ערר לוועדה המחוזית וביום **19.5.2011** אשר קבעה כי על המערערים לפעול להגשת "תכנית חלוקה בבקשה הכוללת אך ורק שימושים למטרות ציבוריות (דהיינו, כל שימוש מסחרי יהיה אך ורק שימוש נלווה לשימוש העיקרי שיבוצע במקום)".

בהתאם לכך הוגשה בקשה למבנה בן 3 קומות הכולל גני ילדים, קומת חוגים, אולם הרצאות ומזנון. הוועדה המקומית בהחלטתה מיום **27.6.2011** קבעה "לאחר החלטת הוועדה הוגש **תשריט חלוקה** אחש/1729 וכן בקשה נוספת ומעיון בבקשה להיתר עולה כי הבקשה אינה מוגשת בהתאם להחלטת ועדת ערר ובין היתר, הבקשה מציגה שימושים שאינם נלווים לשימוש העיקרי, אלא שימוש עיקרי בעל אופי מסחרי".

בגין החלטה זו הוגש ערר נוסף ביום **4.9.2011** מכיוון שנטען כי החלטת הוועדה המקומית נוגדת את החלטת ועדת הערר והנה שרירותית ובלתי סבירה.

בדיון שהתקיים בפני ועדת הערר המחוזית ביום **8.12.2011** נטען כי השימושים תואמים את התב"ע וכי הבקשה להיתר הוגשה לאחר שפגה המגבלה על פי סעיפים 77, 78 לחוק התכנון והבניה.

ועדת הערר קבעה כי לאור המגבלה האוסרת הוצאת היתרי בניה (לפי סעיף 78) אין טעם בדיון לגופו של עניין וכי אין בכוחה לתת הוראה לוועדה המקומית להוציא היתר בנייה. בשלב זה הושעה הערר עד לביטול או פקיעת המגבלה.

במענה לפניית היזמים הודיע מהנדס המועצה ביום **10.7.2012** כי השטח הנדון מיועד לצורכי ציבור ומיועד להיות מופקע על ידי הוועדה המקומית.

בדצמבר 2016 הוגשה בקשה להיתר 20170015.

ב-**8.5.2017** אישרה מליאת הוועדה היתר בניה שמהותו מבנה חדש בן 3 קומות ובו 2 גני ילדים, חדרי חוגים, אולם הרצאות ומזנון בשטח עיקרי של 822 מ"ר.

ב- **12.04.2018** נחתם היתר הבנייה.

ב- **12.04.2021** ההיתר פג כעבור 3 שנים אולם הוארך על פי תקנות שהותקנו עקב מחלת הקורונה בשנה נוספת עד 12.04.2022.

במהלך שנת **2022** השטח נמכר לשי חי יזמות והשקעה בע"מ ולחברת א. אהרון יזמות ובנייה בע"מ.

ב-**22.2.2023** ההיתר חודש בהחלטה של הוועדה המקומית מספר 2023001 (מבלי שנעשו שינויים מהיתר המקורי).

ב-**2.05.2023** הוגשה בקשה חדשה להיתר מספר **20230216** שמהותה: תוכנית שינויים להיתר מספר 20170015 למבנה משרדים בן 3 קומות.

ב-**1.6.2023** מפקח הוועדה ערך ביקור באתר הבניה ומצא כי יצקו את הרצפה והחלו בעבודות הטפסנות למדרגות לקומה השנייה.

ב-3.7.2023 המהנדס חתם על תוכנית שינויים לשינוי מיקום גרם מדרגות וחלוקה פנימית.

ב-15.08.2023 נערך דוח פיקוח שנועד לברר האם היזם חורג מההיתר. מפקח הוועדה קבע כי אין חריגה מקווי בניין וכי המבנה נבנה בהתאם להיתר.

ב-16.08.2023 דנה מליאת הוועדה בבקשה להיתר מספר 20230216 שמהותה "תוכנית שינויים להיתר 20170015 הכוללת שינוי חזיתות המבנה בתוך קווי הבניין המותרים ותוספת שימושים משרדי מנהל, בתי קפה ומועדונים והכל בהתאם לתכנית ש/18 החלה על השטח".

ב-4.9.2023 בישיבת רשות רישוי מקומית מספר 2023014 ניתנה החלטה לאשר את ההיתר לתוכנית שינויים. ההחלטה ברשות הרישוי ניתנה בשל ספק לגבי סמכותה של מליאת הוועדה להחליט בבקשה שאינה כוללת הקלה או שימוש חורג. ההחלטה כללה דרישה ל"פירוט של השימושים המוצעים ביחס לתכליות שמותרות בתב"ע, בתוך כך בכל חלל יש להציג את השימוש הספציפי המיועד לאותו החלל, לרבות פירוט סוגי המשרדים. יש להגיש גרמושקה מתוקנת בהתאם לאמור לעיל."

בהיתר זה גדל השטח העיקרי ל-1,186 מ"ר ושטח השירות ל-122 מ"ר ושטח אחר ל-68 מ"ר.

ב-31.08.2023 הוגשה עתירה לבית המשפט המחוזי בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים עתירה כנגד החלטת רשות הרישוי ליתן היתר בנייה מספר 20230216 ובקשרו לבטל את ההחלטה ואת ההיתר בשל הליך רישוי פגום.

ב-26.05.2024 בית משפט קבע כי יש להחזיר את הבקשה להיתר לרשות הרישוי בשל כך שדרישתה לפרט את השימושים בכל חלקי המבנה לא מולאה. נפסק כי רשות הרישוי תיתן את היתר הבנייה לאחר מילוי דרישה זו.

מטרת הביקורת

- לבדוק האם מליאת הוועדה שקלה את השיקולים הרלוונטיים כאשר אישרה את היתר הבניה.
- האם במכלול הטיפול בהיתר הבניה נפלו פגמים המצביעים על העדפה או משוא פנים כלפי היזם.

היקף הביקורת

- א. נעשתה פניה לחברי מליאת הוועדה להעביר את הנקודות שברצונם לבחון.
- ב. נבדקו אבני הדרך במתן ההיתר ובאישור השינויים שבתוכנית.
- ג. הנושאים שנבדקו נבחרו על פי קריטריון המהותיות והשפעתם על התוצאה הסופית.
- ד. החלטות של הדרג המקצועי נבחנו ביחס למתחם הסבירות.
- ה. לא נבדקו תקינות תהליכי העבודה של ועדת התכנון והבניה בשל הצורך בקיום ביקורת נפרדת בהיקף המתאים ובדיקת מדגם של בקשות להיתר.

מתודולוגיה

1. נבחנו היתרי הבניה, הגרמושקות, פרטוקולים של מליאת הועדה והתכתבויות רלוונטיות.
2. נסקרו תיקי הפיקוח והאסמכתאות להתקדמות הבניה
3. נבחנו כתב הטענות של העתירה לביטול ההיתר, כתבי ההגנה ופסק הדין שניתן.
4. נערכו סיורים באתר הבניה ובבניינים שנבנו על קרקע פרטית בייעוד ציבורי.
5. הביקורת נעזרה בתוצאות בדיקתה של מהנדסת גב' חלי טל לגבי תקינות ההיתרים.

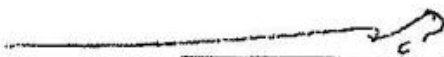
ממצאים

1. בקשה להיתר 20170015

החלטת ועדת ערער 038/11 אפשרה ליזם להגיש בקשה להיתר בניה:

החלטה

מאחר והבקשה כוללת שימושים שאינם מתאימים לשטח לבנייני ציבור ואינם תואמים לחוראות חתכנית ש/18 הרי שאין מקום לקבל את הערר. מאידך, אם יגישו העוררים תשריט חלוקה בבקשה הכוללת אך ורק שימושים למטרות ציבוריות (דהיינו, כל שימוש מסחרי יהיה אך ורק שימוש נלווה לשימוש העיקרי שיבוצע במקום), על הוועדה המקומית לדון בכך בתקופה הקבועה בסעיף 157 לחוק שאם לא כן יהיו זכאים העוררים להגיש ערר חדש בעניין.


עו"ד דרור לביא-אפרת
מ"מ יו"ר ועדת הערר


לילה לביצקי
מזכירת ועדת הערר

לאור ההחלטה לא היו לרשויות התכנון סמכות למנוע מבעל קרקע פרטית, של מגרש בייעוד מבני ציבור, לקדם בקשה להיתר.

הבקשה להיתר **20170015** שהוגשה ב-15.01.2017 נדונה בוועדת המשנה (ישיבה מספר 2017003 סעיף 13) וכללה בניית שני גני ילדים, חדרי חוגים, אולם הרצאות ומזנון.

מתוך הבנה שהנושא רגיש ורצוי שפורום רחב יבחן את הבקשות למרות שהפורום המתאים לכך הוא רשות הרישוי, שכן הבקשה אינה כוללת הקלות. בישיבה נשמעו התנגדויות אשר נדחו בשל חוסר זיקה קניינית לקרקע.

בתאריך **8.05.2017** הבקשה הועלתה לדיון במליאת הוועדה לנושא ההתנגדויות והוחלט "להשאיר את החלטת ועדת המשנה מס' 2017003 על כנה וזאת לאור העובדה שהוגש ערר על ההחלטה כך שממילא טיעוני המתנגדים ידונו שוב בפני ועדת הערר".

סקירת הפרטוקולים מעלה כי התקיים דיון לגבי החשש להסתמך על הצהרת היזם לגבי שימוש המבנה לגני ילדים, בית כנסת, חוגים ובית קפה אולם המסקנה הייתה כי לא ניתן לקבל החלטה על סמך השערות

אלא על פי המידע הנמצא בפני הוועדה. הוסבר כי הועדה אמורה לדון בבקשה על פי מה שמונח בפניה וכי אם תהיה בניה שלא על פי ההיתר הרי שלשם כך קיימים מנגנוני אכיפה. הובהר כי הגדרת שימוש לצרכי ציבור כולל גם פעילויות שהינן למטרות רווח כגון גן פרטי או בית אבות.

המסקנה הנובעת מהאמור לעיל היא ששיקול הדעת של מוסד התכנון מצומצם במצב בו היתר הבניה מהווה ביטוי ויישום של הוראות תכנוניות שנקבעו כבר בתוכנית שאושרה – שמעמדה דומה לדבר חיקוק. המחוקק לא נתן זכות מוקנית להתנגדות לגובלים במקרקעין כאשר מדובר בבקשה תואמת תוכנית אלא רק במקרים בהם הבקשה כוללת הקלות או שימוש חורג.

2. הפקעת קרקע המיועדת לצרכי ציבור

דרך המלך לממש את התכלית הציבורית של קרקע שיועדה לכך בתב"ע היא באמצעות הפקעתה בעיתוי שבו הנטל לקופה הציבורית יהיה מזערי.

תוכנית ש/17 שאושרה בשנת 1971 הייתה ברמה מתארית, למעט פירוט כבישים ראשיים ומספר יעודים כלליים, לא היו בה חלוקה למתחמי מגורים ושטחים לצרכי ציבור. תוכנית ש/18 שאושרה בשנת 1973 נועדה לממש את פוטנציאל הפיתוח ובה ניתן פירוט של מגרשי מגורים, שטחים למבני ציבור, שטחים פתוחים לצרכי ציבור ורשת דרכים. יחד עם זאת, למעט התייחסות לאופן קניית הבעלות על הרשות המקומית של שצפי"ם, התוכנית לא כללה התייחסות להפקעה של קרקע לצרכי ציבור.

במצב זה נוצרו שתי חלופות בפני הועדה המקומית (בזמנו שומרון):

א. להתנות היתרי בניה בהכנת תכנית חלוקה (תצ"ר) כתנאי ראשוני, כאשר התכנית תכלול מגרשים חדשים לפי היעודים השונים לכל נכס כך ששטח בייעוד מטרה ציבורית יירשם על שם המועצה (מכר ללא תמורה).

ב. לקדם בסיוע הועדה המחוזית תוכנית שתאפשר הפקעה של כל המגרשים במטרה ציבורית.

בשלהי שנות התשעים הוחל לקדם הליך זה אולם הוא לא התממש לכדי תוכנית תקפה.

בפרוטוקול של מליאת הועדה המקומית לתכנון ובניה שומרון מיום 6.8.2008 שדנה בבקשה להיתר הבניה נאמר "עמדת הועדה היא כי יש לקחת בחשבון כי מטרת תכנית ש/18 הייתה בין היתר, ששטחי ציבור כגון זה נשוא הבקשה, יופקעו וירשמו על שם הרשות המקומית, במטרה להקים עליהם מוסדות ציבור לכל הקהילה. לכאורה, בקשה זו תסכל את המטרה הזו בגלל התכנון אשר מנתק את שטחי הציבור הנמצאים מדרום לקטע זה ונותרים ללא נגישות לדרך, וכן הותרת חלק קטן מהמגרש הציבורי המאושר בתוכנית ש/18 וכתוצאה מכך, הגבלת המוסד הציבורי שניתן להקמה. הדרך הנכונה לדעת הועדה וכפי שנעשה במקרים דומים, היא בהכנת תשריט איחוד וחלוקה תואם לתוכנית ש/18, לצרכי רישום, אשר יוצר את מגרש המגורים ומפריש את השטחים המיועדים לצורכי ציבור לרשות המקומית. גם אם לא נעשה הדבר בעת מתן ההיתרים למבנים, הרי אין בכך ויתור על המטרה הציבורית שמוטמעת בתוכנית ש/18"

בהחלטת הוועדה המחוזית מיום **20.01.2010** הוחלט לפרסם הודעה על תכנית ש/1423 לפי סעיף 77 לחוק המקפיאה היתרי בניה עד לאישור תוכנית הפקעות.

ב- **27/6/2011** הוועדה המקומית בשומרון אישרה את תכנית החלוקה, כלומר סמוך למועד החלטת וועדת הערר שהכשירה את מתן היתר.

ב- **2/12/2016** אושרה תב"ע מס' 308-0093914 שמטרתה להסדיר הפקעת שטחי ציבור ולרשום אותם ע"ש הרשות המקומית בתוכניות המתאר המאושרות ש/1, ש/17 ו-ש/18. במועד זה במגרש היו הליכי בקשה להיתר.

ב- **15.01.2017** אושרה הבקשה להיתר, לאחר שהוועדה המקומית שומרון אישרה תוכנית לצרכי רישום בה השטח למטרת דרך נועד להירשם על שם הרשות בעוד המגרש ביעוד מבני ציבור נרשם על שם הרוכש.

בשלב זה, הפקעת המגרש הייתה מחייבת את הוועדה לפצות את הבעלים בסכום מלא, כיוון שלא ניתן לעמוד בתנאים הפוטרים מפיצוי (הפקעת עד 40% מהשטח ללא פגיעה בערך המקרקעין).

טעם נוסף לכך שההפקעה לא קודמה, היא היעדר צורך מוגדר לשימוש ציבורי של המגרש הנ"ל. במצב זה קיים קושי לבצע הפקעה בשל הגשת עתירות בטענה שהוועדה לא מציינת את מטרת ההפקעה או לחילופין חלפו שנים רבות ממועד אישור התוכנית המפקיעה וטרם ישנו מיזם למימוש קרוב.

מהאמור לעיל נובע שבעת הגשת הבקשה להיתר 20170015 לא ניתן היה להפקיע את הקרקע ללא פיצוי.

3. הארכת תוקף היתר

היתר הבניה שניתן ב- **12.04.2018** פג תוקפו לאחר שלוש שנים בתאריך **12.04.2021**. בהתאם לחוק הארכת תקופות (הוראת שעה – נגיף הקורונה החדש) (אישורים רגולטוריים), תש"ף 2020 – סעיף 2.(א)(3), הקובע כי היתר בנייה שפג תוקפו בין 1 לינואר 2021 עד ל-30 לספטמבר 2021 יוארך תוקפו בשנה נוספת בהתאם לחוק הארכת תקופות.

על פי תקנה 59 לתקנות הרישוי, תוקף היתר הבניה הנו שלוש שנים מהיום שניתן. בהתאם לתקנה 60 לתקנות הרישוי, מוסד התכנון רשאי לחדש ולהאריך את תוקפו של היתר לפי בקשת בעל היתר לתקופה נוספת שלא תעלה על שש שנים סך הכל.

בתיק הפיקוח מתועדים צילומים מתאריך **12.12.2022** בהם ניתן לראות כי גידרו את אתר הבניה ויצקו את היסודות. המשמעות היא שהבניה החלה לפני מועד זה ולכן ניתנה הארכת תוקף היתר.

בישיבת מליאת הוועדה מספר **2023001** שהתקיימה ב- **22.2.2023** אושרה הארכת תוקפו של היתר. בהתאם לעמדת היועץ המשפטי כפי נתנה בעתירה הוועדה פעלה כדין ובסמכות, שכן בטרם מוצתה מגבלת ששת השנים.

4. אישור תוכנית שינויים בסמכות מהנדס הוועדה

תקנות התכנון והבניה (התרת שינויים בהיתר על ידי מהנדס ועדה מקומית), תשנ"ב-1992 קובעות את התנאים לאישור שינויים.

סעיף 3. (א) קובע כי המהנדס רשאי להיתר שינויים בהיתר במהלך ביצוע העבודה אם נתקיימו כל אלה:
א. הבקשה לשינויים הוגשה בתוך תקופת תקפו של ההיתר.

ב. השינויים נראים לו דרושים, לצרכי התאמתו של ההיתר, במהלך ביצועה של העבודה.

ג. השינויים אינם עומדים בסתירה לאמור בחוק, בתקנות הבניה, בתקנות חישוב שטחים, בתקנות סטייה ניכרת ובתקנות אחרות לפי החוק וכן בתכניות ובתנאים של הוועדה המקומית לפי תקנה 16 לתקנות הבניה.

ד. אין בשינויים תוספת לשטחי הבניה הכוללים ולמספר הקומות המותר על פי ההיתר.

השינויים שניתן להיתר מפורטים בסעיף 4:

א. שינויים בחלוקה של שטחי בניה אם אין בהם שינוי במספר הדירות.

ב. שינויים בחלוקה של שטחי בניין ושל שלד הבניין, שיש בהם לדעת המהנדס, שיפור בתפקודיו של הבניין או בעיצובו.

ג. שינויים במיתקנים הטכניים החיצוניים של הבניין והוספה או גריעה מהם ובלבד שאינם שטחים בנויים, והשינויים אינם פוגעים בתפקוד הבניין ובתנאי הסביבה.

ד. שינויים בעבודות פיתוח בחצר הבניין, ככל שהם נוגעים לגבהים, למיקום שבילים, לרחבות, לחברה גמר, גינון וכיוצא באלה.

ב- **1.6.2023** הוגשה בקשה להיתר שינויים (מספר 100002682011) עבור "שינויים בחזיתות, שינויים פנימיים, ללא שינוי בסה"כ שטחים עיקריים ושטחי שירות".

הצילומים בתיק הפיקוח מתאריך **1.06.2023** מראים כי יצקו את הרצפה בלבד ולא היו קירות מעטפת למעט עבודות טפסנות ליציקת גרם המדרגות.

ב- **26.06.2023** נערך ביקור באתר על ידי מפקחי הוועדה לתכנון ובניה שרשמו בדוח הפיקוח:

- הבניה מצויה בשלבי בניית שלד קומת קרקע
- יציקת הרצה וקונטור המבנה תואמים להיתר מספר 20170015
- חדר המדרגות נבנה בחלק המזרחי של החלקה, בתוך קונטור המבנה במקום מדרגות חיצוניות.
- אין סטייה מקווי הבניין בהתאם להיתר.

השוואת הבקשה לעומת התוכנית התקפה (באמצעות הצבעים בתכנית המסמנים קירות מבוטלים ומוצעים) מעלה כי כוללת שינויים כדלקמן:

תכנית השינויים בסמכות מהנדס	היתר 20170015
גרעין המבנה (מדרגות וממ"ד) בחלקו הצפוני של המבנה	גרעין המבנה (מדרגות וממ"ד) בחלקו הדרומי של המבנה
מרחב מוגן אחד בקומת כניסה	שני מרחבים מוגנים בקומת הכניסה
החזית הדרומית ישרה	החזית הדרומית בעלת מגרעות
רוחב המבנה 9.82 מ'	רוחב המבנה 8.0 מ'
קומת גג עם מרפסת בצד מזרח	קומת גג עם מרפסת בצד מערב

על פי סעיף 5 לתקנות קיימת חובת הנמקה: "מהנדס המתיר שינוי בהיתר לפי תקנות אלה, ינמק, בכתב, לגבי כל שינוי את הצורך בו להתאמה במהלך ביצוע העבודה ומדוע אינו גורע מעיצובו של הבניין".

לדברי מהנדס המועצה בלא מעט מקרים שבעל היתר מבצע שינויים ברמות שונות במהלך הבניה הן באופן מכוון והן עקב סטייה בביצוע, דואגים שהמצב הסופי יתועד בהיתר מתאים. ככל שמדובר בשינויים בסמכות מהנדס, מתייעל הטיפול בהליך ומונע דיון בתכנית שינויים בוועדה. הרציונל הנו שבסופו של דבר התוצאה שתתקבל תהיה זהה בין על פי אישור מהנדס לבין דיון נוסף בסיום הליך הבניה.

בתהליך האישור נמצאו מספר פגמים:

- א. הבקשה כללה שינויים בהיקף המבנה (הזזת קירות חיצוניים) שאינם נכללים ברשימה הסגורה של השינויים מותרים לפי סעיף 4.
- ב. לא מולאה חובת ההנמקה לאישור השינויים כנדרש בתקנות.
- ג. בדוח הפיקוח מיום 27.06.2023 נרשם כי "יציקת הרצפה וקונטור המבנה תואמים להיתר" בעוד שיציקת הרצפה כפי שנמדדה ב-13.8.2023 תואמת לתוכנית השינויים שהוגשה ב-1.6.2026. בפסק הדין שבחן את הטענה לגבי התאמת הבניה להיתר נקבע כי "השינויים שהתיר המהנדס אינם לצורך התאמתו של ההיתר אלא הכשרה בדיעבד של בנייה שנעשתה בחריגה מההיתר, תוך שהשינויים אינם דרושים להתאמה של ההיתר למה שהתבקש בתחילה, אלא למה שנבנה בסוף".
- ד. לא הוגשו נספחים ואישורים עדכניים למרות שהתוכנית כללה שינויים בשימושים וכן במספר הממד"ים (לדוגמה אישור מפיקוד העורף).

5. סוגיית מקומות החניה

בהתאם לתקנות התכנון והבניה (התקנת מקומות חניה), תשמ"ג-1983 חלק ב': מקומות חניה לכלי רכב:

- היתר בנייה יחייב התקנת מקומות חניה בתחום המגרש שאותו הם משמשים כאמור בתקנות אלה, לרבות שטח התמרון לכניסה ויציאה של כלי רכב הנדרש לפי שימושי הקרקע, מיקומו ביחס לציר מתע"ן או תחנה במתע"ן, כמפורט בתוספת זו.
- על אף האמור בסעיף קטן (א) רשאית ועדה מקומית לפטור מן החובה להתקין מקומות חניה לפי תוספת זו, כולם או מקצתם, משיקולים שבתכנון, סביבה או תחבורה ולחייב מבקש היתר בניה להשתתף בהתקנתם של אותם מקומות חניה בחניון ציבורי שמחוץ לנכס נושא ההיתר, שלמימונו הוקמה קרן, ובלבד שהחניון מוקם בתוך עשר שנים ממועד מתן ההיתר או שהוקם בחמש השנים לפני הוצאת היתר הבנייה ושהמרחק בין הנכס לבין החניון הציבורי, לא יעלה על 350 מטרים במרחק אווירי.
- מוסד תכנון לא תאשר תכנית כאמור המתייחסת לבניית מקומות חניה בחניון ציבורי, אלא אם כן שוכנעה כי הוקמה קרן למימון חניון ציבורי האמור.
- הוראות פרט משנה (ב) לא יחולו על חניה תפעולית

סעיף 2.א.א בתקנות מציין: "רשות הרישוי רשאית לקבוע בהיתר הבנייה מספר מקומות חניה גבוה מהמספר המזערי, נמוך מהמספר המרבי או בתחום מספר הטווח".
מכאן כי ההחלטה המדויקת למספר החניות הינה של רשות הרישוי.
עבור הבקשה להיתר 20170015 הוכן נספח תנועה וחניה:

שימוש קרקע	שטח/כמות	תקן חניה לרכב פרטי	כמות חניה דרושה	כמות חניה מועצת
מעונות יום	2 כיתות	2:1	2	2
אולם הרצאות	306 מ"ר	1:50	6.12	5
בית כנסת	130 מ"ר	1:60	2.16	2
טח"כ			11	9

כולל שני מקומות חניה לנכים

להלן תחשיב מקומות החניה (הטווח המינימלי) הנדרש בהתאם לתקנות:

אופנועים	אופניים	חניית רכב	שטח	תקן מקומות החניה	ייעוד השטח
	0	16	156	מקום לכל 10 מ"ר	בתי קפה
6	6	10	586	מקום לכל 40 – 60 מ"ר	מועדון נוער
2	2	0	325	מקום לכל 40- 60 מ"ר	משרדי מנהל
8	8	26			סך הכל
6	6	26			בבקשה להיתר

תקן החניה של חניות נגישות: 2 מקומות לרכב רגיל ומקום אחד לרכב גבוה.

מקומות החניה שסומנו בתוכנית נמצאים בחלקם בשטח המגרש ובשטח הדרך. יש לציין כי בחזית המגרש ישנו מפרץ המהווה חלק מהדרך ושימוש האפשרי היחיד הנו לצורך חניה ציבורית.

לדברי המהנדס ההחלטה כי מקומות החניה יבנו בשטח הדרך התקבלה מהשיקול שהיזם יבנה את אזור החניה אשר ישמש את כלל הציבור ולא תיוחד לדיירי המבנה. החלופה של גביית כופר חניה הייתה משיתה על המועצה את החובה לסלול את מקומות החניה בעצמה.

בשלב הגשת תוכנית השינויים, יציקת הרצפה הסתיימה ולכן לא ניתן היה להגדיל את מספר מקומות החניה למרות ששנו השימושים במבנה, כך שהשלמת מקומות החניה יכולה להיעשות רק באמצעות כופר חניה.

בישיבת רשות הרישוי המקומית מספר 2024012 בתאריך 29.08.2024 שדרשה כי יוגש נספח חניה ותנועה התואם את השימושים וככל ששיעור החניה הנדרש לא יקבל מענה בתוכנית, תשקול רשות הרישוי פתרון בדרך של כופר חניה.

להלן תחשיב מקומות החניה הנדרש בהתאם לשימושים שהוגשו בבקשה להיתר מספר 20230216:

מינימום מקומות חניה	מקסימום מקומות חניה	תקן חנייה עבור רכב פרטי	שטח עיקרי(מ"ר)	שימוש
16	16	1 מקום חניה לכל 30 מ"ר (מספר מרבי)	474.6	מרפאות
1	6	0.5 עד 3 מקומות חניה לכל כיתה (מספר טווח)	3 כיתות -439.94 מ"ר	לימוד וחינוך
1	1	1 מקום חניה לכל 25 מ"ר עד 50 מ"ר (מספר טווח)	22.8	אולם גלריה
12	12	מקום חניה 1 לכל 10 מ"ר (מספר מרבי)	117	בית קפה

9	9	מקום חניה 1 לכל 10 מ"ר (מספר מרבי)	83.26	אחר
2	2	בין 25 עד 50 מ"ח 2 מ"ח אחד עבור רכב פרטי רגיל ואחד עבור מסחרי	בין 25 עד 50 מ"ח 2 מ"ח אחד עבור רכב פרטי רגיל ואחד עבור מסחרי	נכים
41	46			

שימוש	תקן חניית אופניים	תקן חניית אופנועים	שטח	חניית אופניים	חניית אופנועים
בתי קפה	0	0	167	0	0
מועדון נוער	1 חניה/100 מ"ר	1 חניה/100 מ"ר	394	4	4
מרכזי למידה	1 חניה/500 מ"ר	1 חניה/100 מ"ר	409	1	5
מכוני בריאות	1 חניה/300 מ"ר	1 חניה/100 מ"ר	254	1	3
גלריה	1 חניה/500 מ"ר	1 חניה/100 מ"ר	24	0	0
סה"כ				6	12
מוצע בהיתר				6	6

נדרשים 2 מקומות חניה הנגישות לרכב רגיל וחניה נגישה אחת לרכב גבוה. חניות אלו מופיעות בבקשה להיתר.

א. עקרונית בבקשה להיתר הכוללת שני מגרשים, האחד בבעלות פרטית והשני בבעלות הרשות (שטח החניה) נדרשת חתימה של בעל הקרקע ולכן על היתר הבניה להיות חתום על ידי המועצה לאחר שאושר בידי מליאת המועצה. הרציונל הנו שהוועדה המקומית והמועצה הנן רשויות נפרדות ולכן ההחלטה במסגרת מליאת הוועדה אינה מחליפה את הצורך בהחלטת מליאת המועצה. יחד עם זאת, היועץ המשפטי סבור כי בנסיבותיו של המקרה הספציפי הנ"ל בלבד בין היתר בשים לב שההיתר כבר התקבל, הרי ולאור הזהות הפרסונלית בין שני הפורומים (מליאת הוועדה ומליאת המועצה) הפגם הנ"ל אינו פוגם בעצם ההיתר. אולם אין באמור, כדי להוות אישור ו/או תקדים לסטות מהחובה לקבל את אישור מליאת המועצה במקרים דומים בעתיד.

ב. נספח התנועה שהוגש על ידי היזם לא נבדק בידי בודקת התוכניות או יועץ תנועה מטעם הוועדה. מסיבה זו לא התגלה במועד כי מספר החניות שהוצעו בנספח קטן מהטווח המזערי שמוגדר בתקנות.

ג. בהיתר הבניה 20230216 שניתן ב-12.12.2023 לא עודכן נספח התנועה בהתאם לשינויי
בשטחים ובשימושים. נספח התנועה שצורף לבקשה נערך לפני שיושמה הדרישה לפרט את
השימושים.

6. בקשה להיתר 20230216

הבקשה להיתר **20230216** כללה הגדלה ניכרת של שטחים עיקריים ושינויים בשימוש אולם ללא הקלה
או שימוש חורג. בפני הועדה עמדו טענות של השכנים וחוות דעת של אדריכל על אי סדרים לכאורה
בתהליך הרישוי.

בגרמושקה שהוגשה כחלק ממהיתר ישנה מדידה מתאריך 7.9.2022 שנערכה על ידי מודד משרד
מדידות והנדסת בניין מוחמד אבו ואסל.

לאור השגות על תקינות המדידה (על ידי תושבים בעלי עניין), אגף ההנדסה הזמין מדידה נוספת.
המדידה שנערכה ב-**13.08.2023** עדכנה את מצב התקדמות המבנה והותירה את גודל המגרש ללא
שינוי (1,013 מ"ר). בהסתמך על המדידה הועדה החליטה כי לא היו חריגות בניה ביחס לתוכנית
השינויים שאושרה וכי ניתן לדון בבקשה החדשה להיתר.

המדידה הוזמנה מאותו המשרד ובוצעה על ידי מודד אחר. לאור רגישות הנושא
ראוי היה להזמין את המדידה ממשרד שלא ביצע את המדידה שעל פיה הוגש ההיתר.

יחד עם זאת, יש לציין כי ישנן שתי מדידות שבוצעו בעבר על ידי המודד אורי עידן בהן שטח החלקה
מסתכם ב-1,013 מ"ר (בוצעו ב-30.01.2008 וב-2.05.2021).

ב-**15.08.2023** נערך דוח פיקוח שקבע כי אין חריגה מקווי בניין – בהתאם למדידה בשטח ומפה
מצבית מעודכנת וכי המבנה נבנה בהתאם להיתר.

ביום **17.08.2023** התכנסה מליאת הועדה לדון בתוכניות שעל סדר היום וביניהן בקשה **20230216**.
מהנדס הוועדה ציין כי הוכנה מפת מדידה ודו"ח פיקוח שנועדו לוודא שאין בניה בחריגה מקווי הבניין.
הוועדה אישרה את הבקשה בתנאי שיפורטו השימושים המוצעים בכל חלל לרבות פירוט סוגי
המשרדים.

הסמכות לדון בבקשה נתונה לרשות הרישוי ולא למליאת הוועדה המקומית מאחר ואינה כוללת בקשה
להקלה או שימוש חורג. מסיבה זו רשות הרישוי דנה בבקשה ב-**4.9.2023** והגיעה למסקנה כי החלטת
המליאה סבירה ומאוזנת ולכן אימצה את נוסח החלטתה.

ב-**12.12.2023** הופק היתר בניה שמספרו **20230216** לאחר שהיזם השלים את הדרישות שנקבעו
בהחלטה והגיש גרמושקה מתוקנת.

לדברי מזכירת הוועדה המקומית בגרמושקה נפלה תקלה בשכבת השימושים אשר נשמטה מתוך
הקובץ.

ב-26.05.2024 ניתנה החלטה בעתירה בא נפסק כי ההיתר בטל מהסיבה שבגרמושקה לא פורטו השימושים כנדרש בהחלטת רשות הרישוי אלא היוו פירוט שימושים הכלולים בתכליות שמותרות בתב"ע וכי רק לאחר שיינתן פירוט ספציפי המיועד לכל חלל, יינתן להיתר בנייה.

היזם הגיש גרמושקה מתוקנת הכוללת את השימושים הבאים:

- * בית קפה
- * מרפאה לטיפול בתא לחץ
- * מרפאת עיניים
- * מרפאת פיזיותרפיה
- * בית ספר לריקוד
- * מרפאת שיניים
- * מרפאה כללית
- * גלריה לאומנות
- * בית ספר לחינוך גופני

ב-29.07.2024 הוגשה בקשה לפקודת בזיון בית המשפט על כך שרשות הרישוי אינה מתכנסת כדי לקיים את פסק הדין. ב-21.08.2024 התקבלה החלטה שיש לכנס בהקדם את רשות הרישוי.

ב-29.08.2024 רשות הרישוי אישרה את הבקשה להיתר 20230216.

להלן הממצאים מבדיקת הבקשה:

א. חישוב השטחים כפי שהוצג בבקשה בסדר היום למליאת הוועדה היה שונה מזה שהופיע בהיתר עצמו. לדוגמא שטח עיקרי בסדר היום היה 1,186 מ"ר לעומת 1,136 מ"ר בגרמושקה ו-277 מ"ר שטחי שירות בסדר יום (143+133) ואילו בגרמושקה 151 מ"ר.

שטח אחר במ"ר		שטח שירות במ"ר		שטח עיקרי במ"ר		שימוש	מפלס/קומה
מבוקש	קיים	מבוקש	קיים	מבוקש	קיים		
				399.53		בנייני ציבור	
12.65	32.06					מקלט/ממ"ד/ממ"ק	
			5.82			מחסן	
		19.11	15.12			מדרגות/חדר מדרגות/פיר מ	
30.10						בליטות	
				390.70		בנייני ציבור	4.90
12.65	16.54					מקלט/ממ"ד/ממ"ק	4.90
		30.10				בליטות	4.90
				396.22		בנייני ציבור	8.80
12.65	16.54					מקלט/ממ"ד/ממ"ק	8.80
		30.10				בליטות	8.80
		13.16				מחסן	8.80
		30.24				בליטות	8.80
68.05	65.14	122.71	20.94	1,186.45		סה"כ	
133.19		143.65		1,186.45			

להלן טבלת השטחים שהופיעה בגרמושקה:

פרגולה	סה"כ הבניה	חלקי שירות (מ"ר)										השימושים העיקריים (מ"ר)								
		סה"כ		מדרגות		חדר מערכות		מבנה ציבורי		מבנה		סה"כ	סה"כ	שימושים						
		מ"ר	%	מ"ר	%	מ"ר	%	מ"ר	%	מ"ר	%			מ"ר	%	מ"ר	%	מ"ר	%	
	44.18%	447.55	9.66%	97.82	30.1	50	17.82	15.12	5.82	(12.65)	32.06	-4.00	34.51%	349.63				349.63	326.42	46.21
	41.50%	420.45	2.97%	30.1	30.1					(12.65)	16.54	+4.90	38.5%	390.71				390.71	326.26	64.45
	42.05%	426.32	2.97%	30.1	30.1					(12.65)	16.54	+3.80	39.1%	396.22				396.22	261.29	135.93
			4.2%	43.40	30.24			13.16				+12.70								
	127.7%	1294.3	19.8%	201.52	20.54	50	17.82	15.12	13.16	5.82	(37.95)	66.40	112.19%	1136.56				1136.56	833.97	302.59
	127.7%	1294.3	19.8%	201.52	20.54	50	17.82	15.12	13.16	5.82	(37.95)	66.40		1136.56				1136.56	833.97	302.59

תגובת הוועדה: הבקשה עברה 5 דיונים ואין דרך להתייחס לטענה. בכל מקרה לא הייתה חריגה מסך השטחים המותרים לפי התכנית.

ב. הבקשה לא הוגשה בפורמט הנדרש ברישוי זמין ולא צורפו כלל הטפסים כגון: פרטי תיק המידע, בעלי העניין, פרטי המקרקעין, מפרט הבניה. בפורמט רישוי זמין יש טפסים הבם נדרש למלא את בעלי העניין, פרטי המקרקעין, מפרט הבניה וכד'. מאחר והתכנית לא הוגשה במערכת לא הושלמו פרטים אלו.

תגובת הוועדה: נכון שככה הוגש הארכת התוקף, אבל כחלק מהתיקונים בתכנית השינויים נדרשו לשנות את דף מסי 1 והבקשה תוקנה בהתאם לפורמט רישוי זמין. בהארכת תוקף לא נדרש תיק מידע ומכאן גם בתכנית השינויים.

ג. טפסי הבקשה הנם מתאריך 1.6.2023 בעוד שהבקשה נדונה ברשות הרישוי ב-29.08.2024. נדרש היה לעדכן את הבקשה במערכת הרישוי והזמין ולהפיק ממנה את הטפסים המתאימים.

תגובת הוועדה: הדחיה בדיון ברשות הרישוי אינן קשורות לתכנון אלא לשנת בחירות.

ד. חישובי השטחים לא הוגשו באמצעות שימוש במחשבון מנהל התכנון, דבר שהיה מאפשר להבחין בין השימושים בצורה ברורה ואמינה.

תגובת הוועדה: הבקשה הוגשה בפורמט הישן שכן הבקשה המקורית הנה משנת 2017 בטרם היה שימוש במחשבון.

תגובת הביקורת: תוכנית השינויים הוגשה כבקשה חדשה ולכן עליה להיות בפורמט רישוי זמין כולל כל העדכונים לתקופת ההגשה.

ה. מפת המדידה מציינת שטח רשום (1,013 מ"ר) ושטח מדוד (988 מ"ר) שונים. במרבית המקרים השטחים אינם זהים בשל דיוקי מדידות, עובי קווים במדידות ישנות, אולם במקרה הנ"ל לא ניתן להסביר את הפער בסיבות אלו. לגודל המגרש השפעה על זכויות הבניה שמוצו במלואן.

תגובת הוועדה: מדובר במגרשים לא רשומים שלא נעשה בהם פרצלציה ואין תצ"ר מאושר ומכך שהמידות לא סופיות וייתכן ויהיו סטיות. בכל מקרה אנו לא בודקים מדידה של מודד מוסמך.

ו. לא צורפה תוכנית פיתוח שמטרתה להציג את מלוא הפרטים של מפלסי קרקע, מפלסי קירות, מסלעות, שיפועים, גידור, תשתיות מים וביוב כולל שוחות וכל תשתית אחרת שמתארת היכן יעברו.

ז. לא סומנה חציצה ממשית בין הנתיבים על מנת למנוע פגיעה בעמודי הבניין. המעבר ברוחב 10 מטר כולל מגבלה של עמודים התומכים בקומה שניה ועם מגבלת גובה של 3.85 מטר.

ח. התכנית החתומה על ידי מכבי האש שונה מהבקשה להיתר. ישנו אישור של כיבוי אש אולם לא הוצגה הגרמושקה החתומה כולל כל הפריטים הנדרשים לביצוע ובנספח הסניטרי הכולל את מערכת המים אינו מעודכן בשימושים שלהם השפעה על הדרישות (כגון קפיטריה). סביר להניח שרשות הכבאות הייתה דורשת תוספות מהיזם. הגשת אישור שאינו עדכני מכשילה את הוועדה בבדיקת התוכנית.

ט. בבקשה להיתר מופיעים סימוני חניה שנכללו בבקשה המקורית (הכוללים 26 מקומות חניה) במקום אלו שהוכנו על ידי יועצת התנועה בנספח החניה מיום 3.9.2024 (31 מקומות חניה).

י. חישוב השטחים כלל הפחתה של 50 ס"מ מרוחב המרפסות. רוחב המרפסות הנו 120 ס"מ אולם השטח חושב לפי רוחב של 70 ס"מ. בסעיף 4(ו) לתקנות חישוב שטחים נקבע כי שטחה של בליטה שהיא גומחה (נישה) או גבלית (ארקר) הבולטת מן הקיר החיצוני של בנין פחות מ-0.50 מטר, לא יבוא במניין השטח המותר לבניה, אם גובהה הפנימי אינו עולה על 1.20 מטרים ובתנאי שסך כל הגובה הפנימי של הבליטות בקומה אינו עולה על 60% מגובה אותה קומה; הייתה בליטה כאמור בולטת יותר מ-0.50 מטר יבוא שטח הבליטה העודף על 0.50 במניין השטח המותר לבניה כשטח שירות לפי תקנה 9.

יא. חישוב שטחי השירות לא כלל את הקומה המפולשת. ההסבר שניתן הנו שגובה קומת העמודים היא של שתי קומות ולכן אין למנות אותה בשטחי השירות. בפועל גובה הקומה הנו 3.85 מטר. על פי תקנה 2.03 לתקנות התכנון והבניה, הגובה הנדרש עבור שימוש של חנות הוא 2.75 מטרים נטו ולפיכך לא ניתן לחשב שטח זה כגובה של שתי קומות.

תגובת הוועדה: אי חישוב קומת העמודים נגלל עוד מההיתר שניתן בשנת 2017 והארכת תוקף ההיתר לא נכללה בדיקה של חישוב השטח מחדש.

סיכום

בדיקת שלבי הטיפול שעברה הבקשה להיתר העלתה כי גם הצוות המקצועי וגם חברי הוועדה היו ערים לקושי המתעורר מהבעלות הפרטית בשטח שהוגדר בייעוד ציבורי. החלטת הוועדה המחוזית המורה לוועדה לתת היתר בניה כל עוד התוכנית המוגשת תואמת ליעודים שהוגדרו בתב"ע, הביאה לכך שלא ניתן היה לדחות את הבקשה להיתר אלא רק להבטיח תנאים הנדרשים בהיבט התכנוני.

הבטחת היעוד הציבורי באמצעות הפקעה לא מומשה עקב העדר צורך ברור שיצדיק את הפיצוי מהקופה הציבורית.

מקרה זה אינו ייחודי שכן היו מקרים דומים בהם נבנו מבנים על ידי יזם פרטי על קרקע בייעוד ציבורי: היתר בניה שניתן ב-31.01.2021 הכולל שטח עיקרי של 945 מ"ר ו-654 מ"ר שטח שירות שמהותו "הקמת מבנה ציבורי בן 4 קומות כולל חדר רופאים, חדרי טיפולים, חללים לחינוך אנגלית, מתמטיקה והנהלה".

דוגמא נוספת היא בניין שנבנה בגוש 10074 חלקה 209 בייעוד ציבורי בשטח עיקרי של 994 מ"ר אשר כיום משמש למשרדים של בעלי מקצועות חופשיים. שינוי הייעוד נעשה בהחלטת הוועדה המחוזית שהוסיפה שימושים מסחריים.

דוגמאות אלו מעידות על כך כאשר ההיתר תואם את ייעוד הציבורי הרי השימוש בפועל הנו למטרות רווח.

דיני התכנון והבניה אינם מאפשרים לוועדה המקומית להתייחס לאפשרות שיבוצעו הפרות עתידיות אלא מצווים עליה לקבל החלטות על פי המידע העומד בפניה.

הליקויים שנמצאו מצביעים על הצורך למנוע את הישנותם ואין בהם לשנות את התוצאה הסופית, שכן למרות הפגמים שחלו בתהליך, הרי שההיתר האחרון מרפא אותם בכך שהמבנה נדרש לעמוד בכל התנאים שפורטו בו.

בית המשפט שבחן את חוקיות ההיתר פסק שהבקשה תוחזר לרשות הרישוי על מנת שתעמוד על התנאי לפרט את סוגי המשרדים בהתאם לתכליות המותרות. בלשונו של השופט "אני מקבל את העתירה, מבטל את היתר הבניה מספר 20230216 ומחזיר את הדיון לרשות הרישוי, על מנת שלאחר שיקוימו תנאי ההיתר לפי החלטתה מיום 4.6.2023 תיתן למשיבה 2 היתר בניה".

לאור החלטה זו, כונסה רשות הרישוי והפיקה היתר בו פורטו השימושים כך שהינם מתאימים לדרישות התב"ע. לאחר איכלוס המבנה ניתן יהיה לוודא כי השימוש בפועל תואם לשימושים שהוצהרו על ידי היזם.

המלצות

- א. בבקשה להיתר ללא הקלות ההחלטה צריכה להינתן ע"י יו"ר הועדה ומהנדס הוועדה (רשות רישוי). בבקשות שעשויות להוות עניין ציבורי, אין כל מניעה לקיים את הדין כחלק ממליאת המועצה בכדי להציג לחברי המליאה את הבקשה. עם זאת לחברי המליאה אין כל סמכות לקבל החלטה ואין רלוונטיות להצבעה.
- ב. מומלץ להביא להתייחסות המתכנן את כל ההערות בשלב בדיקת הבקשה בטרם הובאה לדין. רשות הרישוי תקבע אם לאשר או לא לאשר בכפוף לכך שבוצעו התיקונים בבקשה ותקבע תנאים שאינם כוללים שינויים שיבוצעו בבקשה אלא הצגת אישורים וכדומה.
- ג. מומלץ לוודא כי מתקבלים אישורים מגורמים כגון כבאות, פיקוד העורף, משרד הבריאות וכדומה ושהם תואמים את היתר הבניה.
- ד. מומלץ לדרוש אישורים מעודכנים מגורמי האישור לאחר שנערכו שינויים בתוכניות הבניה (כגון שינוי שימושים).
- ה. מומלץ להתקשר עם יועצים בתחומים בהם נדרש ידע ייחודי כגון תנועה, מדידה וכד' על מנת לבדוק את תקינות התוכניות המוגשות על ידי יועצים מטעם מגישי הבקשות.

ניהול נכסי המועצה

רקע

המועצה מחזיקה בנכסי מקרקעין (קרקע או נכסים) כדי לממש מטרות ציבוריות ולהעניק שירותים לציבור. חלק מהנכסים מושכרים ותורמים להכנסות המועצה. נכסי המקרקעין הם מהיקרים שבנכסי המועצה ומשלב מוגבל שיש לנהל אותם בקפידה, בהתאם לצרכי הציבור ועל פי עקרונות היעילות והמנהל התקין.

ניהול נכסי המועצה נובע מתקנות הרשויות המקומיות (ניהול פנקסי זכויות במקרקעין), התשכ"ז – 1967 (להלן: "תקנות המקרקעין"). נקבע בהם כי הרשות המקומית חייבת לנהל רישום של זכויותיה במקרקעין, בפנקס מיוחד שבו היא תרשום את זכויותיה במקרקעין ואשר יכלול בין היתר את ספר נכסי דלא נידי של הרשות.

על פי נוהל משרד הפנים, כל רשות מקומית נדרשת לקיים רישום מרוכז של כל הקצאות הקרקע שאושרו ללא תמורה או בתמורה סמלית, באמצעות "ספר הקצאות" שיכלול, בין היתר מידע לגבי מועד ההחלטה על ההקצאה, האם הוגשה בקשה להארכת הזמן לפיתוח הקרקע ופירוט של הקצאות שאושרו טרם פרסום הנוהל. על פי נוהל משרד הפנים בפני ועדת ההקצאות יהיה מונח ספר הקצאות שרישומיו עודכנו עד 30 ימים לפני מועד הדיון". ספר ההקצאות יהיה פתוח לעיון הציבור.

בשנת 2013 נערך סקר במסגרתו מופו נכסים בבעלות המועצה תוך התמקדות בנכסים שהסדרתם יכולה להשביחם. סוגי נכסים אלו כוללים:

- א. נכסים בייעוד שאינו ציבורי.
- ב. נכסים שייעודם ציבורי והזכות בהם התקבלה שלא בדרך הפקעה ולכן ניתן לפעול לשינוי ייעוד הקרקע בסמכות הועדה המקומית, העברה לחלקות אחרות או מכירת הזכויות כחלקות משלימות למגרשים סמוכים.
- ג. פלישות שיש להסדיר ושנשלחו עבורם דרישות לדמי שימוש על ידי רשות מקרקעי ישראל.
- ד. נכסים לגביהם המועצה מחויבת בדמי חכירה ומחזיקים בהם גופים ללא חוזה.

מטרות הביקורת

מטרת הביקורת הנה לבחון את נאותות ניהול נכסי המקרקעין של המועצה בהיבטים הבאים:

- א. קיום נהלים ותוכניות עבודה
- ב. עמידה בדרישות החקיקה וחוזרי מנכ"ל משרד הפנים.
- ג. ניהול המידע על נכסי הרשות.
- ד. תהליכי העבודה בתחום ההשכרה, הקצאות המקרקעין, הפקעות, הסדרת זכויות והשבחת נכסים.

היקף הביקורת

הביקורת התמקדה בפעילות ניהול הנכסים בשנים 2023 – 2024.

שיטת הביקורת

- א. ראיונות עם בעלי התפקידים המעורבים בתהליכי העבודה: מהנדס המועצה, מנהל הנכסים, מזכיר, מנהלת מחלקת הגביה.
- ב. הפקת נתוני הנכסים בתוכנת בר-טכנולוגיות.
- ג. בחינת חוזים, התכתבויות, נסחי טאבו, התכתבויות על מנהל מקרקעי ישראל וכל חומר רלוונטי שנשמר בתיקיות בהן מתייקים את המסמכים הקשורים לניהול הנכסים.
- ד. הפקת נתונים ממערכת הנהלת החשבונות.

1. כללי

ניהול הנכסים מבוצע באמצעות מספר מערכות מידע:

מערכת בר-טכנולוגיות - המערכת משמשת לניהול תהליכי העבודה של הוועדה המקומית ואגף ההנדסה וככלי ניהול, שליטה ובקרה למאגר נכסי הרשות, המטפלת בכל היבטים התכנוניים, הכלכליים, המשפטיים, התהליכיים והתפעוליים של הנכסים. במערכת קיימת אפשרות ליצירת ממשקים למערכות כספיות, מערכות גיאוגרפיות (GIS), מערכות הנדסיות, אחזקה, OFFICE ועוד.

מערכת מידע גאוגרפי – מאפשרת למפות מידע על תוכניות המתאר וייעוד הקרקע, פריסת התשתיות והמבנים ועוד שכבות מידע בהתאם לצרכי המשתמשים. המערכת פתוחה לעיון הציבור באמצעות אתר מרשתת ייעודי.

א. הרשאות הגישה אינן מגבילות את המשתמשים לביצוע פעולות הקשורות לנכסים. בהתאם לתקנות הרשויות המקומיות (ניהל פנקסי זכויות במקרקעין), סעיף 5.5(ב) "לא ייעשה שום רישום בפנקס המקרקעין של הרשות המקומית אלא על ידי רשם הנכסים או עובד אחר של הרשות המקומית שהורשה על ידיו באישור המועצה". לא מיושמת בקרה מפצה כדי לוודא שפעולות שבוצעו במערכת נעשו בסמכות וברשות.

ב. המידע על הנכסים בהם יש מורכבות משפטית אינו מרוכז באופן שמאפשר לקבל תמונה עדכנית של סטאטוס הטיפול. בתיקיות הנושאות את שם הנכס או המחזיק מצויים קבצים של מסמכים מתקופות קודמות בעוד שהתכתבויות בנושא נמצאות בתאי דואר אלקטרוני של מנהלי מחלקת נכסים שסיימו את תפקידם וכיום אין גישה אליהם. אין טבלה מרכזת המציגה את הפעולות שנעשו מול בעלי עניין (המחזיק בנכס, רמ"י, צדדים שלישיים) ושל הטיפול הנדרש להשלמת ההליך. כתוצאה מכך נדרש זמן רב על מנת לשחזר את המידע הרלוונטי הנדרש להשלים את הטיפול במימוש הזכויות של המועצה בנכסים הללו.

2. מבנה ארגוני

ניהול הנכסים הוא תחום מורכב המשלב מומחיות מתחומי ידע מגוונים: מיפוי, תכנון עירוני, כלכלה ומשפטים. הוא כולל ניהול של המידע על הנכסים: המצב הקנייני שלהם, מיקומם ומצבם הפיזי; פיקוח על השימוש בנכסים ושמירה על מצבם התקין ושלמותם; וניתוח של צרכי הציבור בטווח הקצר והארוך כדי לתת להם מענה ולעגנם בתכנון המתארי הסטטוטורי. בתקן ישראלי 55000 המגדיר את מנגנון ניהול הנכסים, נקבע כי באחריות כל ארגון שמנהל נכסים לספק את המשאבים הנדרשים להשגת יעדי ובין היתר לקבוע מהן הכישורים הנדרשים לכך.

מנהל המחלקה נכנס לתפקידו בתחילת שנת 2022 (נבחר במכרז 62/2021) וכפיפותו הוגדרה למהנדס המועצה בעוד שבהתאם לאוגדן הגדרות התפקידים של האגף להון אנושי עליו להיות כפוף לגזברות.

בהגדרת התפקיד של מנהל מחלקת הנכסים נכללו התחומים הבאים:

- ניהול הנכסים לרבות מכירה, השכרה, רכישה, פינוי נכסים על פי מדיניות הרשות.
- ניהול וטיפול בהפקעות והקצאות
- ניהול ספר הנכסים וטיפול שוטף בנכסי הרשות.
- טיפול בפינוי פולשים משטחים עירוניים
- טיפול בהתקשרויות חוזיות: השכרה ושכירות, טיפול במכרזים, מכירת מקרקעין
- פיצויים בגין הפקעת מקרקעין לצרכי ציבור

מנהל המחלקה סיים את תפקידו באוקטובר 2024. בספטמבר פורסם מכרז 32/2024 ובסוף השנה נבחר מנהל מחלקה והוגדרה כפיפותו לגזברית המועצה.

א. אין נהלי עבודה המגדירים את התהליכים והמשימות בתחום ניהול הנכסים. מטרתם של נהלים לייעל את תהליכי העבודה ולאפשר טיפול אחיד, שיטתי, שוויוני ושקוף. נהלים עשויים להגדיר באופן ברור את התהליכים שבהם הם עוסקים, את שלביהם, את הגורמים המעורבים ואת הממשקים ביניהם. הם גם מאפשרים למנהלים ולעובדים עצמם לבקר את דרכי עבודתם ואת תוצאותיהן ולהפיק לקחים. היעדר נהלים פוגע בזיכרון הארגוני כאשר מתחלפים בעלי התפקידים וחוסר בהירות לגבי האחריות והממשקים בין המחלקות לגבי היבטים השונים של ניהול הנכסים.

ב. למחלקה אין תוכנית עבודה שנתית ולא סיכום פעילות תקופתי. תוכנית העבודה השנתית מהווה כלי עזר לתכנון ומשקפת את כלל הפעולות שיש לבצע בתקופה נתונה, כדי להגיע מהמצב הקיים למצב עתידי רצוי. בהעדר יעדים ומשימות מוגדרות בכתב, עיקר עיסוק מנהל המחלקה היה בפעילות שוטפת של השכרת נכסים, מבלי שהתקיימה בקרה

על התפוקות והתאמתן להגדרות התפקיד. מנהל המחלקה (שסיים את עבודתו באוקטובר 2024) הסביר כי בשל העדר משאבים אינו מטפל בתחומים השונים של ניהול הנכסים כמפורט בהגדרות התפקיד וכתוצאה מכך לא קודמו תחומים כגון השבחת נכסים, עדכון רישומי ספר הנכסים, חידוש חוזי חכירה, קידום הפקעות ומעקב אחרי עמידה בתנאים על פיהם הוקצו נכסים לעמותות.

ג. מנהל המחלקה לא מונה על ידי המועצה כרשם נכסים. תקנות הרשויות המקומיות (ניהול פנקסי זכויות במקרקעין), התשכ"ז-1967, מחייבות שכל רשות מקומית תנהל פנקס מיוחד שבו תרשום את זכויותיה במקרקעין. עוד הן קובעות כי מועצת הרשות המקומית תסמיך את אחד מעובדיה להיות רשם נכסים ומתפקידו יהיה לנהל את פנקס הזכויות במקרקעין לפי האמור בתקנות. לפי התקנות, רשם הנכסים הוא הגורם המוסמך וכן האחראי לרישום הזכויות במקרקעין, לרבות לטובת הרשות, ולשמירת פנקס הזכויות במקרקעין של הרשות המקומית.

3. ספר הנכסים

על פי תקנות ניהול פנקסים, על המועצה לנהל פנקס זכויות במקרקעין המורכב משני חלקים: כרטיס לכל נכס במקרקעין; וספר נכסים שירכז מידע עיקרי על כלל הנכסים. כרטיס הנכס צריך לכלול פרטים הקשורים לנכס כמו פרטי זיהוי: כתובת הנכס, מספר הגוש והחלקה, פרטי הבעלים; פרטים לגבי זכויות התכנון והבניה, כגון ייעוד הנכס והשימוש בו, שטחו וסוג הבנייה, מקור הזכויות בנכס, פרטים הנוגעים לרישומו של הנכס בפנקסי לשכת רישום המקרקעין, שינויים שחלו בנכס לאורך השנים וכן פירוט הביקורות על מצבו של הנכס.

מסד נתונים על הנכסים מאפשר לקבל החלטות ניהוליות מושכלות בכל התהליכים הקשורים לניהול הנכסים, כגון הקצאת נכסים, ייזום תוכניות, תחזוקה, פיקוח על המשתמשים בנכסים, ניהול הליכים משפטיים, פיתוח הנכסים והשבחתם. בהיעדר מידע מעודכן הרשות עלולה לאבד נכסים או לא לעשות שימוש מיטבי בהם, וכן היא עלולה להתקשות בתכנון המענה לצורכי הציבור.

תקנות ניהול פנקסים קובעות כי את המידע בפנקס הזכויות במקרקעין יש לעדכן באופן שוטף. נקבע למשל כי רשם המקרקעין ירשום בפנקס המקרקעין כל זכות במקרקעין לטובת הרשות המקומית וכל זכות במקרקעין של הרשות המקומית לטובת אחר, בתוך חודש ימים מיום שנוצרה. עוד נקבע כי הרישום בפנקס הזכויות יעשה על סמך הודעות בעלות נוסח קבוע העוסקות בזכויות בנכס, במצב הנכס, בפעולות רישום בפנקסי לשכת רישום המקרקעין ובשינויים בנכס, וכי פרטי הודעות אלו ימולאו בדיוקנות על כל פרטיהן על ידי עובד הרשות שהוסמך לכך.

המידע והמעקב על נכסי הרשות הם אמצעי עזר להבטיח את הזכויות של הרשות בנכסים שהועמדו לרשותה.

א. בספר הנכסים לא נרשמו או עודכנו פרטים על נכסים חדשים. במהלך השנתיים האחרונות הסתיימה בנייתם של מבני ציבור (כיתות לימוד בבתי ספר חקלאי וממלכתי כרכור), הוצבו מבנים יבילים ובוצעו פרויקטים שונים. מדוח שהופק בעזרת חברת התכנה לגבי עדכון ספר הנכסים עולה כי לא נרשמו בו נתונים חדשים מהותיים בשנתיים האחרונות.

ב. ספר הנכסים אינו מעודכן בכל המידע הנדרש בהתאם לתקנות. סקירה מדגמית של נכסים העלתה כי לא מתויקים במערכת העתקי נסחי הטאבו וחוזי החכירה ופירוט הביקורות על מצבו של הנכס.

4. גיבוש פרוגרמה

ניהול צרכי המקרקעין מחייב לנתח את צרכי הציבור בתחומים כגון מוסדות חינוך, דת ותרבות, מוסדות קהילתיים, ספורט ושטחי פנאי. הפרוגרמה לצרכי ציבור היא מסמך שמנתח את הצרכים בהתאם למאפייני האוכלוסייה, התחזית הדמוגרפית ומבטא אותם במונחים של שימושי קרקע, השטח שנדרש להקצות להם וסוגי המבנים הנדרשים. הפרוגרמה מסייעת לניהול נכסי המקרקעין ולמקבלי החלטות הן בהיבט הניהולי והן בהיבט התכנוני (כלומר כדי לקדם תוכניות במוסדות התכנון).

הפרוגרמה משמשת תשתית מידע לגיבוש אסטרטגיה של ניהול הנכסים שברשות המועצה ולספק תמונת מצב על מלאי הנכסים ועל מחסור או עודף פוטנציאלי. כמו כן היא מאפשרת לקבל החלטות מושכלות על הקצאת נכסים ולתמוך בקבלת החלטות על הפקעת נכסים, השכרתם ומכירתם וכן בקבלת החלטות על הקמה של מבנים ופיתוח תשתיות.

המדריך להקצאת שטחים לצרכי ציבור שפרסם מינהל התכנון ב-2018 (להלן - המדריך להקצאת שטחים) מגדיר את מכסות הקרקע שיש לייעד בתוכניות לשורה של צרכי ציבור שהרשות המקומית או גורמי ממשל אחרים נדרשים לתת להם מענה.

על פי המדריך להקצאת שטחים, הפרוגרמה רגישה לשינויים במאפייני האוכלוסייה. לשם הדוגמא, כל תוספת 324 ילדים בגילאי 6-12 יוצרים ביקוש לבית ספר יסודי של 12 כיתות לימוד או תוספת תושבים יוצרים ביקוש לבית כנסת. שינוי במאפייני האוכלוסייה מחייב לעדכן את הפרוגרמה ולבחון את הצורך במבנים קיימים ובהתאם לנדרש לשנות את ייעודם.

התכנית הכוללנית טרם עודכנה למרות שחלפו מעל 5 שנים מאז אושרה. הפרוגרמה לצרכי ציבור הוכנה ביולי 2017 ולא עודכנה בשינויים שחלו מאז. הפרוגרמה מבוססת על מצאי של מוסדות ציבור, מתקני ספורט ושטחים לצרכי ציבור שפורטו בדוח אפיון מצב קיים לשנת 2010. הנתונים על האוכלוסייה והבניה למגורים הנם משנת 2014 שבה היו 10,660 יחידות דיור הבנויות בפועל ואילו נכון לסוף שנת 2023 מספרן הנו כ- 14,606 (בהתאם לנתוני

הגזברות). במסמך מדיניות של מנהל התכנון נקבעו עקרונות למעקב ובקרה שוטפים אחר מימוש תוכנית מתאר כוללת והוצגו בו דוגמאות להוראות מעקב ששולבו בתוכניות מסוג זה, למשל הוראה כי אחת לחמש שנים תבחן הוועדה המקומית את הצורך בשינויה של התוכנית לשם עדכונה והתאמתה לצרכים המשתנים של הרשות ותושביה ותיזום שינויים כאמור במידת הצורך (עמ' 19 "מתווה לתוכנית מתאר כוללת"). עדכון תוכנית המתאר הנה תהליך ארוך ויקר ולכן יש להתחיל לבצעו בהקדם על מנת שסימו לא ידחה יתר על המידה.

5. השכרת נכסים

סעיף 192 לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, 192. קובע כי מועצה לא תתקשר בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה, אלא על פי הוראות התוספת הרביעית. בתוספת נקבע כי חלה החובה על הרשות המקומית לקיים מכרז פומבי בכל העברת מקרקעין שלה, אלא אם קיים פטור ממכרז על פי דין. חובה זו משקפת את החשיבות המיוחדת להתקשרות בחוזה מסוג זה. היא אף משקפת את מעמדה של הרשות המקומית כגוף נבחר, המשמש נאמן הציבור בכל פעולותיו.

רשות מקומית מוסמכת לעשות פעולות מסוימות במקרקעין שבבעלותה אך ורק על פי החלטת המועצה ברוב חבריה, ובאישור שר הפנים או מי שהשר הסמיכו לכך. בין הפעולות האלה מכירת מקרקעין, החלפתם, משכונם, הקצאתם ללא תמורה או השכרתם לתקופה העולה על חמש שנים. חוזה מקרקעין שנחתם בין רשות מקומית לבין גוף כלשהו, ולא אושר על ידי השר או מי שהשר הסמיכו לכך – חסר תוקף ואינו יכול להקנות זכויות במקרקעין (בג"ץ 582/78 זיתוני נ' עיריית חולון, פ"ד לג(3) 243).

א. טבלת המעקב אחר חידוש הסכמים ומכרזים אינה מעודכנת. בטבלה שהתקבלה ממנהל המחלקה חסרים נתונים הנדרשים למעקב אחר חידוש ההסכמים: כגון כתובת הנכס, שטח בנוי, תאריך התחלת החוזה, סכום דמי השכירות, גוש וחלקה, סוג הנכס. בהעדר בסיס נתונים עדכני לא ניתן לקבל תמונה מקיפה של הנכסים המושכרים ולהתחיל בהליכי מכרז זמן מספיק לפני תום החוזה.

ב. ישנם שוכרים שלא התקבלה מהם או לא חודשה הערבות. ההסכם הסטנדרטי עם השוכרים קובע כי יעבירו ערבות בנקאית בשיעור של שלושה חודשי שכירות. ערבויות שמתקבלות נרשמות בתוכנת ה-EPR אשר מאפשרת להפיק דוחות של ערבויות שיש לחדשן. בטבלת מעקב אחר ערבויות שהתקבלה ממרכזת קולות קוראים וערבויות מופיעים רק 23 נכסים אשר ל-11 מהם אין שטר ערבות או שפג תוקפו. לא ננקטו הצעדים הדרושים לקבלת ערבויות במועד.

ג. בחלק מהחוזים דמי השכירות אינם צמודים למדד המחירים לצרכן. החוזים הנם בתוקף למשך 5 שנים ובמהלך תקופה זו דמי השכירות נותרים ללא עדכון.

- במהלך חמש שנים החל מאוגוסט 2019 המדד עלה ב-14% כך שנשחקת ההכנסה משכר הדירה. להלן מספר דוגמאות לחוזים שאינם צמודים למדד:
- (1) ההסכם להשכרת חנות ברחוב הדקלים (גוש 10102 חלקה 225/5) שנחתם באוגוסט 2021 על בסיס מכרז מספר 50/2021 דמי השכירות הנם בסך 5,555 ₪.
 - (2) חוזה מ-13.10.2020 להשכרת חנות ברחוב המייסדים במרכז מסחרי כרכור הבנוי על חלקה 254 גוש 10074 דמי השכירות הנם בסך 3,500 ₪.
 - ד. נמצאו מקרים בהם לא פורסם מכרז או שלא נחתם הסכם למרות שהסתיימו הסכמי השכירות. להלן דוגמאות:
 - (1) ההסכם לשכירת חנות בגוש 10102 חלקה 251 הסתיים ב-1.6.2023. פורסם מכרז 27/2023 בו תאריך ההגשה הוא 31.7.2023. הוגשה רק הצעה אחת באיחור ולכן פורסם מכרז נוסף 41/2023 (פתיחת ההצעות הייתה ב-30.10.2023) וההליך טרם הושלם עד ליולי 2024.
 - (2) חוזה שכירות לחנות "שופרא" בגוש 10102 חלקה 252 ברחוב הדקלים 34 נחתם ב-24.4.2017 והסתיים ב-1.11.2022. פורסם מכרז 25/2022 שתאריך הגשת ההצעות הייתה ב-19.09.2022 לאחר שעברו יותר מחמש שנים ממועד חתימת החוזה. טרם נחתם הסכם חדש שכן הזוכה לא מסר ערבות ביצוע כנדרש במכרז.
 - (3) החוזה להשכרת חנות ירקות (לעובדת מועצה) בגוש 10102 חלקה 252 הסתיים ב-1.11.2019. לא פורסם מכרז חדש.
 - (4) הסכם להשכרת חנות ברח' החשמונאים (גוש 10123 חלקה 152) הסתיים ב-1.4.2021. פורסם מכרז 17/2022 וב-1.09.2022 נחתם הסכם חדש.
 - (5) הסכם להשכרה של חנות ברחוב דרך הבנים (חלקה 250 בגוש 10074) נחתם ב-1.4.2019 והסתיים ב-1.3.2024. טרם פורסם מכרז.
 - (6) חוזה להשכרת חנות בחלקה 256 גוש 10102 הסתיים ב-1.6.2024. טרם פורסם מכרז חדש.
 - (7) חוזה להשכרת חנות ברחוב הדקלים 34 (בגוש 10102 חלקה 252) נכנס לתוקף ב-01.12.2017 והסתיים ב-1.11.2022. לא נמצא חוזה בתוקף.
 - (8) חוזה להשכרת חנות שנמצאת בגוש 10073 חלקה 254 החל מ-1.4.2019 והסתיים ב-1.03.2024 וטרם יצא מכרז חדש.

ה. אין מעקב אחר קיום תנאים שהוגדרו בחוזי השכירות. בחלק מהחוזים נקבעו דרישות מהשוכר המתייחסות לשימוש במושכר. למשל בחוזה להשכרת תורן סלולארי נקבע כי:

3) השוכר יגיש למהנדס המועצה לבדיקתו ולאישורו, תוכנית מפורטת של פרט עיגון המתקנים ואישור קונסטרוקטור להצבתם. אם יידרש היתר בניה להצבת המתקנים יהיה על השוכר לקבלם בטרם ביצע העבודות.

4) השוכר מתחייב לבדוק אחת לשנה את הקרינה סלולארית. המועצה רשאית לערוך בדיקת אחת לשנה על חשבוננו של השוכר באמצעות מודד קרינה מוסמך.

5) נדרש נספח ביטוח אחריות מקצועית וחבות המוצר כל תקופת אחריותו ו-7 שנים מתום השכירות על פי ההסכם – המועד המאוחר מבניהם.

ו. לא מולאו טופסי ביקור בנכסים בעת מסירתם לשוכרים, החזרתם לאחר תום השכירות וכן בעת בדיקת מצבם. היעדר רישום מסודר של מצב המבנה בעת החלפת דיירים ולפחות בעת ביקור אחד בשנה, גורם לכך שאין תיעוד לליקויים במבנה, בעיות בתחזוקה ורישום של קריאת מוני חשמל ומים בעת העברת האחריות על הנכס.

6. השכרה בפטור ממכרז

בתוספת הרביעית לצו המועצות קיימת התייחסות לפטור ממכרז בסעיף 3. (יא) "המקרקעין מועברים בדרך של שכירות לצורך שיקומו של נכה או של נזקק כמשמעותו בחוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958, או הם מועברים לאדם שפונה, על פי החלטת רשות מוסמכת, ממבנה שהחזיק בו; בחוק הסעד מוגדר נזקק כ: "אדם הזקוק לסעד מחמת גילו, מצב בריאותו, ליקויו הרוחני או הגופני, עוני או מסיבות אחרות, הכל לפי המבחנים נקבעו בתקנות"

בחוק נקבע כי רשות מקומית תקיים לשכת סעד לשם טיפול סוציאלי בנזקקים והגשת סעד להם. המחלקות לשירותים חברתיים (לשכות הרווחה) ברשויות המקומיות אמורות להעניק סעד וטיפול סוציאלי לנזקקים כפי שהם מוגדרים בתקנות שירותי הסעד דלעיל. לפיכך, תעודה מאת רופא המעידה על מצב בריאותו של אדם כלשהו איננה מספיקה.

לשון תקנה 2 לתקנות שירותי הסעד קובעת כי:

"נזקק מחמת מצב בריאות הוא אדם אשר לפי תעודה מאת רופא, המניחה את דעתו של מנהל לשכת הסעד..." כלומר, מנהל לשכת הסעד או עובד סוציאלי שמונה לפי חוק שירותי הסעד הם אלו שאמורים לתת את האישור על היותו של אדם "נזקק" כמופיע בצו.

סעיף 190א. לצו המועצות המקומיות דן בעסקות מקרקעין קובע:

"(א) מועצה לא תהיה רשאית למכור מקרקעין או להחליפם אלא על פי החלטת המועצה ברוב חבריה ובאישור השר או מי שהוא הסמיך לכך בכתב.

(ב) מועצה רשאית להשכיר מקרקעין או להרשות שימוש במקרקעין שאין בו משום שכירות, אולם השכרת מקרקעין לתקופה העולה על חמש שנים והשכרת נכס שחוק הגנת הדייר (נוסח משולב), תשל"ב-1972, חל על שכירותו, טעונות החלטה ואישור כאמור בסעיף קטן (א)."

נובע מכך כי הארכת חוזה שכירות בפטור ממכרז מעבר ל-5 שנים מחייבת החלטת מועצה ואישור השר.

א. חוזי שכירות הוארכו בפטור ממכרז ללא אישור מלשכת הרווחה על היותו של השוכר "נזקק" וללא אישור מליאת המועצה ושר הפנים. להלן מספר דוגמאות:

נכס מסחרי ברח' המייסדים בגוש 10074 בחלקה 254 הושכר ב-1.7.2009 עד ל-31.05.20214. החוזה הוארך ללא מכרז עד ל-31.05.2017 ובחזרה נרשם שזו תקופת הארכה סופית ומוחלטת ונובעת מהיותו של השוכר נכה. ההארכה הותנתה בכך שהחוזה יוארך עד פרישתו של השוכר לגמלאות כל עוד יעבוד בחנות בעצמו. דמי השכירות נקבעו ל-800 ₪ בתוספת מע"מ.

ב-15.05.2017 נחתם הסכם נוסף לאחר שהשוכר הציג מסמכים רפואיים לפיהם מצבו עדיין ירוד. בהסכם נקבע כי השכירות תוערך עד 30.05.2020 לכל המאוחר ללא שינוי בשכר הדירה. למרות שהחוזה פקע והדייר עבר את גיל הפרישה לגמלאות הוא ממשיך להחזיק בנכס כששכר הדירה נותר זהה יותר משני עשורים. לא פורסם מכרז למרות חוות דעת של היועץ המשפטי מיום 11/12/2022 הקובעת כי יש לעשות זאת.

ב. השכרת נכס מסחרי ברחוב הדקלים, הבנוי על חלק מחלקה 245 בגוש 10102 הוארכה ללא מכרז ב-26.05.2014 תמורת 4,000 ₪ בתוספת מע"מ. בתקופת ההארכה דמי השכירות יועלו ב-5% מידי שנה. ב-3.11.2019 נחתם הסכם עם אלמנת השוכר המאריך את החוזה בחמש נוספות ומעמיד את דמי השכירות על 8,300 ₪. לא התקיימו התנאים האמורים למעלה לגבי הפטור ממכרז (זכאות על סמך אישור של לשכת הסעד) ולא נתקבלה החלטת מועצה ואישור השר שכן השכרת המקרקעין עלתה על חמש שנים.

ג. הוקצה שטח לשיקום אסיר משוחרר לצורך הפעלת תחנת מוניות ללא הגבלת תנאים או תקופה. ההקצאה בוצעה על סמך חוות דעת משפטית מ-1.4.2001 לפי המועצה רשאית להתקשר בחוזה למתן זכות שימוש במקרקעי הרשות ללא צורך באישור מועצה ואישור השר כל עוד תקופת השכירות לא תעלה על 5 שנים וכי קיים פטור ממכרז

כאשר מדובר בנזקק. חוות הדעת קובעת כי יש להבהיר לאסיר המשוקם כי הזכות הנה כבר-
רשות בלבד והיא ניתנת לביטול בכל עת. לא נמצא חוזה התקשרות, לא משולמת תמורה
עבור השימוש בקרקע ולא נבדק האם מתקיימים התנאים שבגינם הוחלט על ההקצאה.

ד. לא נמצאו חוזים ואישורי משרד הפנים להתקשרות עם חברת חשמל
להקמת חדר טרנספורמציה. עקרונית חברת החשמל נדרשת לתשלום חד-פעמי
ותשלומי ארנונה שוטפים. על פי סעיף 3(2)(ג) לתוספת הרביעית לצו המועצות העמדת
הקרקע פטורה ממכרז אולם בדומה לכל עסקה לטווח ארוך (49 שנה) על המועצה להתקשר
בהסכם אשר מאושר על ידי מליאת המועצה ומשרד הפנים. בספר הנכסים נמצאו 38 נכסים
שהוגדרו כחדר טרנספורמציה או חדר חשמל אולם נמצא רק חוזה אחד חתום משנת 2014.

7. גביה

מנהל מחלקת נכסים מעביר את נתוני הסכום השנתי שעל השוכר לשלם למחלקת הגביה, אשר
מחייבת את כרטיס המשלם. השוכר מגיע למחלקה ומסדיר את התשלום באמצעות מתן המחאות
בגובה החיוב. רק לאחר פירעון הן נרשמות בהנהלת החשבונות בכרטיס הכנסות משכר דירה.

להלן נתונים על הכנסות מהשכרת נכסים ממערכת הנהלת החשבונות:

שנה	תקצוב	הכנסות בפועל
2021	1,400,000	1,150,884
2022	1,600,000	1,612,876
2023	1,800,000	1,406,896
2024	2,200,000	1,589,238

להלן טבלת החייבים שהתקבלה ממחלקת הגביה המציגה את סכומי החוב נכון ל-29.02.2024:

קוד_משלם	שנה	סהכ החוב
1247000	2012-2023	5,872,021
513669101	2018	1,459,000
66659830	2015-2020	468,234
22556617	2014-2023	462,542
68798420	2016-2021	447,000
3387200	2016-2023	221,975
47143540	2017-2023	173,715
558187035	2018-2022	140,833
69158624	2022-2023	110,638
4348780	2015-2022	108,005
27187160	2016-2022	66,990
37646767	2017-2018	63,416
516334000	2019-2024	48,259
28523678	2015-2018	46,200
25603036	2017-2023	44,961
341303683	2023	44,150
13 חייבים שונים		164,647
סה"כ חובות שוכרים		9,942,614

א. לא מקיימים את דרישת החוזה להפקיד המחאות דחיות בגין שכר הדירה לכל תקופת השכירות. בחוזה נרשם כי בעת מסירת המפתח השוכר יפקיד 59 המחאות עם שכר הדירה. אי קיום דרישה זו גורם לכך שלא מגישים המחאות שלא כובדו לטיפול בהוצאה לפועל במסלול מקוצר.

ב. לא מקפידים על חידוש הערבות לאחר הארכת תוקף החוזה. בחוזי השכירות נרשם כי השוכר יפקיד ערבות בסכום השווה לשלושה חודשי שכירות בתוספת מע"מ. הערבות תהיה בתוקף עד תום 60 יום מתום תקופת השכירות. ישנם כ-35 חוזים פעילים אולם בטבלת מעקב אחר הערבויות שהתקבלה ממנהל הנכסים מופיעים 22 חוזים אשר ב-11 מהם אין ערבות בתוקף.

ג. מקבלים המחאות דחיות שמועד פרעונן מאוחר מהחודש בגינו שולמו. השיטה לפיה מבוצע חיוב שנתי והשוכר מפקיד המחאות בסכומים שאינם תואמים לתשלום החודשי מביאה לכך שלא מתקיים העיקרון שנקבע בחוזה לפיו יבוצע תשלום מראש עבור כל חודש. חריגה מעיקרון זה מקשה על המעקב אחר רציפות התשלומים ואיתור פיגורים בהקדם על מנת לנקוט בפעולות אכיפה מיד עם היווצרות חוב.

ד. לא הוגדר סרגל אכיפה לטיפול בפיגור בתשלום שכר דירה. בניגוד לחובות ארנונה שניתן לגבות באמצעות הליכי גביה מנהלית, חובות שכר דירה מחייבות נקיטת אמצעים משפטיים. ניתן להגיש בהליך מזורז תביעה לפינוי, לחלט ערבות ובמקביל לפעול להגשת תביעה בהליך רגיל לגבי חובות שכר דירה. במהלך השנים 2022 ו-2023 לא נשלחו לשוכרים מכתבי התראה לפני פינוי המהווים את הצעד הראשון לטיפול באי עמידה בתשלום שכר דירה.

ה. לא ננקטו אמצעי אכיפה כנגד שוכרים שאינם משלמים. ההליך לטיפול בפינוי שוכרים הנו באמצעות אכיפה משפטית. במהלך שנת 2023 לא הוצאו צווי פינוי בגין אי תשלום שכר דירה. להלן דוגמאות לאי טיפול בחייבים:

i. במכרז 4/2021 להשכרת מקלט מספר 4 זכה מציע ונחתם עימו חוזה ב-4.5.2021 למשך 59 חודשים כשהתמורה הנה 500 ₪ ועוד מע"מ. ההמחאות היו ללא כיסוי וישנו תיעוד שבאוקטובר 2023 נערכה שיחה עם השוכר במהלכה טען כי ישנם ליקויים בנכס וכי הנו משמש כבית כנסת. חוב שכר הדירה ל-2.2024 היה 21,119 ₪ מבלי שהשוכר פונה או שחילטו את הערבות (בסך 5,000 ₪ לפי החוזה).

ii. לא ננקטו אמצעי אכיפה נגד המחזיקה בחנות הירקות "זבת חלב ודבש" (גוש 10102 חלקה 252) שהנה עובדת מועצה למרות שהחוזה שנחתם 26.11.2014 אינו בתוקף ולא בוצע הליך מכרזי, החייבת לא קיימה את תנאי הסכם הפשרה. יתרת הכרטיס ביולי 2024 הייתה על סך 557 אלפי ₪.

ו. לא נערכת בקרה תקציבית אפקטיבית על גביית שכר הדירה. תקצוב סעיף ההכנסות נעשה על פי שכר הדירה החודשי וללא התחשבות במועד קבלת התשלומים או בפיגורים בתשלום. תקצוב סעיף ההכנסה משכר דירה בשנת 2024 נעשה על סמך נתוני שכר הדירה החודשיים כפי שהתקבלו ממנהל הנכסים, ללא התחשבות בפיגורים בתשלומים. בהתאם לכללי החשבונאות ברשויות מקומיות, ההכרה בהכנסות הנה על בסיס מזומן, כלומר ניתן להכיר בהכנסה רק לאחר שהתקבלה בפועל.

ז. הריבית המחושבת על החוב במערכת הגביה אינה תואמת לריבית הנקובה בחוזה על פיגור בתשלום. בחוזים ישנים נקבע כי שיעור ריבית הפיגורים יהיה כקבוע בחוק רשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה) – התש"ם 1980 ובנוסף יוצמד התשלום למדד המרבי שפורסם על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

ח. בחוזים שנחתמו בשנת 2020 ואילך לא הוגדר שיעור הריבית שיחול על פיגור בתשלום דמי השכירות. החוזה מתייחס רק לחישוב הפיצוי במקרה של עיכוב בפינוי המושכר.

8. שימוש בנכסים על ידי המתנ"ס

באולמות ספורט ומועדונים (נווה פרדסים, אור, אדיס, מרכז קהילתי צמרת, שלוחת כרכור) השייכים למועצה נערכת פעילות של חוגים ופעילויות ספורטיביות תחרותיות.

בדוח הכספי של המתנ"ס לשנת 2023 הוערכו הכנסות משימוש במבנים ללא תמורה ב-829,944 ₪ (באור 14 ו-15).

המתנ"ס הינו חברה פרטית (חל"צ) בבעלות הסוכנות היהודית ולכן אינה פטורה מהליכי הקצאה או נוהל תמיכות. המתנ"ס מפיק הכנסות מפעילויות במגרשי ספורט ומבני המועצה מבלי לשאת בהוצאות הכרוכות באחזקתם.

א. לא מחייבים את המתנ"ס בדמי שימוש אשר משקפים את השקעות המועצה במבנים ובאחזקתם.

ב. אין הסכם המסדיר את תנאי השימוש בנכסים של המועצה בהיבט של האחזקות על פגיעה במשתתפים או בציוד.

9. השכרת בריכת השחייה

בריכת השחייה הוקמה לפני שנים רבות ומשרתת את הציבור הרחב. ב-3.11.2016 נדונה במליאת המועצה הסוגייה העקרונית של השכרת מתחם הבריכה ליזם למשך 15 שנים. הובהר לחברי המליאה כי נדרשת השקעה של כ-2 מיליון ₪ בשיפוצה ולכן יש צורך בהשכרה לתקופה ארוכה שתאפשר את החזר ההשקעה.

בהמשך להחלטה העקרונית להשכרה ארוכת טווח, פורסם מכרז 16/2016 וועדת המכרזים אישרה את הצעת הזוכה היחיד ב-29.12.2016. הודעת הזכייה נשלחה ב-9.01.2017. ההסכם עם הזכין שנבחר נושא את התאריך 6.12.2016 והנו בתוקף עד 31.10.2032.

המפעיל התחייב לשפץ את הבריכה ולתחזק אותה בהתאם לאמור בנספח ו' לחוזה ולגבות את התעריפים המרביים שנקבעו.

א. לא הושלם תהליך קבלת אישור משרד הפנים הנדרש לאישור החוזה.

ב. החוזה עם הזוכה לא אושר במליאה. החלטת המועצה ב-3.11.2016 הייתה עקרונית לגבי הסכמה לפרסם מכרז מבלי שהוצגו פרטי ההסכם.

ג. דיון ועדת המכרזים בו נפתחה ההצעה היחידה התקיים ב-2.01.2017 בעוד שהחוזה נחתם קודם לכן ב-6.12.2016 ונכנס לתוקפו בינואר 2017.

ד. לא נמצא נספח ביטוח בתוקף לשנת 2024. הסיכונים בהפעלת בריכה הם גבוהים והעדר וודאות לגבי הכיסוי הביטוחי חושף את המועצה לאובדן כספי.

ה. קיימת ערבות בנקאית בתוקף על סך 100,000 ₪ כנדרש בהסכם.

ו. לא הוגדר בעל תפקיד שבאחריותו לוודא את עמידת הזוכה בתנאי ההסכם. בהעדר פיקוח לא ניתן לוודא כי התעריפים ושעות ההפעלה תואמים לדרישות החוזה.

10. אחזקת מבנים

אחזקת המבנים נעשית על בסיס דיווח על שבר או בלאי המחייב טיפול. הפניות מועברות למחלקת התפעול (תפעול טכני מבנים, אינסטלציה, חשמל). שוכרים פונים למנהל הנכסים ומבקשים לתקן את הדרוש לדעתם על מנת לתקן את הנדרש לשימוש סביר בצידוד ובמבנה.

סקירת השומות שהוכנו לצורך אומדן דמי השכירות העלתה כי רמת האחזקה בהם הוגדרה כבינונית דבר שהיווה שיקול בקביעת דמי השכירות.

א. אין תיק אתר המתעד את הצידוד המצוי בכל נכס כגון (מזגים, ריהוט), ופירוט השיפוצים שנערכו (מה בוצע ומתי) ותייעוד תיקונים ופעולות אחזקה.

ב. לא נערכת בדיקה תקופתית של קונסטרוקטור לגבי תקינות המבנים ועמידותם לרעידת אדמה. במבנים ישנים שנבנו יתכן בלאי של קירות תומכים, נזקי רטיבות שפוגעים בחוזק אלמנטים נושאים וליקויים אחרים שיכולים לסכן את יציבות המבנה.

ג. ישנם נכסים שמצבם התחזוקתי מונע את מימוש הערך הכלכלי מהם. ישנם מספר נכסים שאינם בשימוש כגון חנויות ברחוב הזמיר, חנות מול מחלקת הגביה וחנויות ברחוב החשמונאים.

11. חידוש חוזי חכירה

המועצה חוכרת מהמנהל חלק מהנכסים ובתום תקופת החכירה נדרש להחליט האם לחדש את חוזה החכירה. ישנם מקרים בהם דמי החכירה מתבססים על שומה גבוהה וישנו ספק לגבי כדאיות החידוש.

נדרש מעקב אחר חוזים שמתקרבים לסוף תקופת החכירה וליזום פניה לרשות מקרקעי ישראל בבקשה לחדשם. קיימים 49 חוזים בתיקיית הקבצים ו-40 חוזים בדוח שהופק ממערכת המידע של הרשות למקרקעי ישראל.

בשל מחלוקות עם המנהל חידוש חוזי חכירה נעשה לעיתים שנים רבות לאחר שהסתיים תוקף החוזה המקורי. לדוגמא, חוזה לחכירת מגרש בשטח 2,109 מ"ר בגוש 10102 חלקות 252, 253, 256 הסתיימה 31.07.2005 וחודשה בשנת 2016 תמורת 1,081 אלפי ₪ למשך 49 שנה.

בחלק מהמקרים ישנה אי בהירות לגבי הערך הכלכלי של המקרקעין או שקיימת אי בהירות משפטית לגבי היכולת לממש אותה. להלן דוגמא לכך לגבי חלקה 275 בגוש 10102:

בשנת 1957 נחתם הסכם חכירה בין פיק"א לבין המועצה לתקופה של 49 שנים עד לשנת 2006 בתוספת אופציה של 35 שנים נוספות על מנת שתבנה עליה בניינים מסחריים.

בשנת 1961 נחתם חוזה בין המועצה לבין מר אורי פרלמן לפיו החכירה המועצה את החלקה בחכירת משנה עד לסוף תקופת החכירה מפיק"א. ב-1968 נחתם הסכם נוסף בין המועצה לבין פרלמן לפיו התחייב לבנות 3 חנויות נוספות על החלקה באופן שהמועצה תוכל לבנות שתי קומות נוספות מעל החנויות הללו. המועצה אישרה למר פרלמן להשכיר את 3 החנויות שייבנה ללא צורך באישור מיוחד שלה.

בשנת 1974 השכיר את המחצית המזרחית של מבנה הדואר הישן למר הרמן שוורץ. בשנת 1980 הלך מר פרלמן לעולמו ואשתו הוכרזה כיורשתו היחידה. בשנת 1993 נחתם הסכם בין גב' פרלמן שהייתה היוורשת היחידה לפיו מכרה את כל זכויותיה בחלקה למר הרמן שוורץ.

בחוזה לחכירת משנה שנחתם ב-15.07.2004 בין המועצה לבין מר הרמן שוורץ נקבע שאם תקופת החכירה למועצה תוארך, תאריך המועצה את תקופת חכירת המשנה, בתנאי שכל תשלום שתצטרך לשלם המועצה עבור הארכת החכירה, ישלם החוכר למועצה על פי דרישתה הראשונה. החוכר התחייב לבטח את המבנה לזכות המועצה במלוא ערכו ולהחזיק את המבנה כשהוא מבוטח במשך כל תקופת חכירת המשנה. עם תום תקופת חכירת המשנה מתחייב החוכר להחזיר את החזקה בנכס לידי המועצה כשהוא חופשי מחפץ ובמצב תקין וראוי לשימוש.

לאחר שחוזה החכירה הסתיים ביום 30.09.2006 המועצה פנתה לרמ"י ב-7.09.2014 בבקשה לחדשו ל-49 שנה נוספות.

ב-6.09.2016 התקבלה שומה על פיה יש לשלם 427 אלפי ₪ (מתוכם 205 אלפי ₪ בגין חובות דמי חכירה).

ב-3.11.2016 הגישה המועצה השגה ראשונה לשומת המקרקעין לפיה המקרקעין שווים 340 אלפי ₪ נכון למועד עריכת התחשיב (לעומת 898 אלפי ₪ שקבע שמאי מטעם רמ"י).

ב-14.05.2018 שלחה המועצה דרישה לסילוק יד מהנכס בשל הפרת תנאי ההסכם: אי תשלום דמי חכירת המשנה ואי תשלום ארנונה.

א. סקירת ההתכתבויות בשנתיים האחרונות בנוגע לנכסים שהמועצה חכרה ושהם נעשה שימוש על ידי גורמים אחרים מעלה כי לא התקבלו החלטות לגבי המשך הטיפול בהם. להלן מספר דוגמאות:

(1) בית האיכר שלגביו נדרש תשלום שכפי הנראה אינו מצדיק את השימוש הכלכלי.

- (2) חנויות ברחוב רמז שבו החכירה הסתיימה בשנת 2007 והדיירים המחזיקים בחנויות אינם משלמים דמי חכירה לרמ"י ולא למועצה.
- (3) במתחם רויכמן ישנם מבנים אשר נרכשו מהסוכנות היהודית בעוד שהקרקע בבעלות המנהל. מדובר בשטח גדול ביעוד מסחרי וחינוך החכירה מחייב תשלום דמי היוון בשיעור גבוה. במקום פועלים עסקים שונים שפניונים יהיה מורכב ויצריך טיפול משפטי.
- (4) שטח של כ- 1,955 מ"ר ביעוד מסחרי בגוש 10072 חלקה 120 שנמצא בשימוש של מר פלדנשטיין. נעשה ניסיון להעביר את השוכר להתקשרות ישירה מול רמ"י אולם ללא התקדמות.
- ב. לא מתקיים תהליך סדיר לתשלום חובות בגין דמי חכירה. הרשימה העדכנית שנמצאה הנה מיום 18.05.2020 בה מפורטים חובות למנהל המסתכמים ל-3,255 אלפי ₪. נדרשת בחינה פרטנית לגבי אופן הטיפול בכל תשלום על מנת לוודא כי ישנה כדאיות כלכלית בהחזקת הנכסים הללו וכי סכום השומה על פיו נקבע התשלום הנה סבירה ומבוססת על שווי המקרקעין במועד חידוש ההסכם. דוגמא לכך הנה השומה עבור המגרש עליו בנוי המבנה של מחסני השפ"ע, המועצה הדתית ומשרדי הפיקוח אשר הוחכרו למועצה ב- 1.10.1957 למשך 49 שנים למטרה של מבני ציבור. שטח המגרש הנו 1,591 מ"ר (בגוש 10102 חלקה 69) כשזכויות הבניה מסתכמות ל-65% (1,034 מ"ר). התוכנית המתאר הכוללנית מגדילה את זכויות הבניה ל-88%. מבנה המועצה הדתית ומשרדי הפיקוח הם בשטח של 221 מ"ר. החוזה עם המנהל הסתיים ב-30.09.2006 ורק ביוני 2020 הוכנה שומה לצורך חידוש זכות החכירה. השיהוי בחידוש החכירה הביא לכך שבמהלך 14 השנים שחלפו שווי הקרקע הוכפל והגיע ל-1.822 מיליון ₪ ומכך נגזרו דמי חכירה בסך 352 אלפי ₪.
- ג. אי השלמת הליכי הפקעה מונעת ביטול התשלום של דמי חכירה. בטבלת אקסל המרכזת את המידע על חוזי החכירה ישנו גיליון מפרט את הנכסים שניתן להפקיע על מנת להימנע מתשלום דמי חכירה. לדוגמא:
- (1) בגוש 10105 חלקה 349 בשטח של 6,380 מ"ר מצוי מקלט ציבורי מספר 37. חוזה החכירה הסתיים ב-28.05.2022. ניתן לבצע הפקעה על פי ש/1.
- (2) חוזה חכירה עם המנהל על קרקע עליו נמצא בית הכנסת "תפארת ישראל" בגוש 10073 חלקה 288 הסתיים ב-13.10.2018.

12. הפקעות

הפקעה היא רכישת מקרקעין שלא בהסכמת הבעלים על פי פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור)-1943 וסעיפים 188-189 לחוק התכנון והבניה.

המועד המועדף הנו בעת אישור תוכנית בניין עיר על ידי ביצוע הפקעה גורפת של כל השטחים הציבוריים שבאותה תוכנית. כך ניתן יהיה לבצע בהן פעולות מבלי להידרש לפעולה נוספת בעתיד.

ראשית הרשות הציבורית מכריזה על הכוונה להפקיע את הקרקע, במטרה לאפשר לבעלי הקרקע להביע את התנגדותם (סעיף 5 לפקודת הקרקעות). ההודעה חייבת להתפרסם ברשומות, אחרת אין לה כל תוקף חוקי. במועד הפרסום מתגבשת זכותם של בעלי המקרקעין לתבוע פיצויים בגין הפקעה, ומתגבש המועד לשומת הפיצויים.

הרשות חייבת לפרסם הודעה ברשומות המורה למחזיק במקרקעין למסור את החזקה לידיה תוך פרק זמן מסוים. בתום פרק הזמן הרשות זכאית להיכנס למקרקעין ולתפוס בהם חזקה. אם הבעלים מסרב למסור את החזקה בקרקע, ניתן לפנות לבית המשפט המחוזי בבקשה למסירת החזקה לידיה.

יש לפרסם ברשומות הודעת הקניית המקרקעין (סעיף 19 לפקודת הקרקעות), ועם הפרסום תהיה זכאית שהמקרקעין ירשמו על שמה נקיים מכל זכות אחרת לטובת אחרים.

הדרישה היא כי הגורם שאחראי על הפקעת הקרקע יממש את השימוש בה לצרכי ציבור, כפי שביקש, ובתוך לוח זמנים הגיוני. השתהות במימוש ייעוד ההפקעה חושף לסיכון של דרישה לבטלה. בית המשפט בוחן את משך השיהוי מביצוע ההפקעה, ערכו של הנזק שנגרם לבעל הקרקע המופקעת בשל השיהוי, היקף השטח המופקע, התנהלות הרשות והסיבות לעיכוב מימוש יעדי ההפקעה ומידת המורכבות הכרוכה בהליכי התכנון.

חלקות שמיועדות לצרכי ציבור בתוכנית המתאר יש להפקיע על מנת שירשמו בטאבו על שם המועצה. להלן טבלה של נכסים בהם החלו בהליך הפקעה:

גוש	חלקות	סטטוס
10073	91, 93, 169	פורסם ברשומות הפקעה סעיף 19. לא עודכן ספר נכסים.
10072	108	בוצע פרסום לפי סעיף 5 ו-7. לא עודכן ספר נכסים.
10074	60, 63, 58-60, 71-77, 73	עודכן ב-24.06.2014 שניתן להפקיע לפי סעיף 19
10104	271	מקלט ציבורי. לא עודכן ספר הנכסים.
10104	98	פורסם לפי סעיף 5 ו-7. לא עודכן ספר הנכסים.
10103	47, 48, 312	מוסדות ציבור. לא עודכנו במערכת שלבי הפקעה.
10105	349	הודעה על הפקעה ב-5.2012. טרם הושלם סעיף 19.

עודכן בספר הנכסים פרסום לפי סעיף 5 ו-7 טרם הושלם סעיף 19.	308,9	10111
גני ילדים. יש לרשום זכות חכירה בפנקס רשם המקרקעין.	151	10123
בשנת 2015 בוצע פרסום לפי סעיף 5 ו-7. לא עודכן בספר נכסים.	110	10123

מדוח שהופק ממערכת המידע על הנכסים עולה כי הושלמה הפקעה (לפי סעיף 19) לגבי 144 נכסים בעוד שמספר הנכסים הכולל עולה על 5,000.

- א. אין מידע מרוכז לגבי הנכסים שהתחילו בהליכי הפקעה וטרם הושלמו. מן הראוי שכל הנכסים ירשמו בטאבו על שם המועצה על מנת להמנע מתשלום דמי חכירה.
- ב. ספר הנכסים לא עודכן בכל הליכי ההפקעה שבוצעו. המידע על כך שפורסמו ברשומות הודעות על הפקעה אינו זמין ולכן נדרש לאתרו ולעדכן את הרישומים בתוכנת הנכסים.
- ג. ישנם נכסים בהם החלו בהליכי הפקעה אך לא הושלם השלב האחרון המאפשר רישום בטאבו של בעלות המועצה.

13. שכירת נכסים

המועצה שוכרת נכסים מגורמים פרטיים. לדוגמה, מעון לנערות במצוקה (גוש 10102 חלקה 176) הוא מבנה בחכירת משנה על ידי אגודה להקמת מבנים ציבוריים ולעידוד ההשכלה בישראל. בחוזה נקבע כי השימוש יהיה ללא כל תמורה. חוזה החכירה של הקרקע הסתיים בשנת 2003 אולם המנהל הוסיף לחייב בדמי חכירה שנתיים אשר שולמו על ידי המועצה.

נבדק הסכם לשכירות המבנה של המעון לנערות במצוקה ברחוב הדקלים:

- א. הארכת החוזה מעבר לחמש שנים לא אושרה על ידי מליאת המועצה ולא על ידי משרד הפנים. החוזה המקורי נחתם ב-15.08.2008 ומאז החוזה מוארך מעת לעת וההארכה האחרונה הסתיימה ב-31.08.2019.
- ב. בחוזה נקבע כי המבנה ישמש למטרת ניהול מועדון תושבי פרדס חנה יוצאי אתיופיה בלבד ולא לשום מטרה אחרת.
- ג. אינו נכלל ברשימת המבנים המבוטחים למרות שבחוזה המועצה מתחייבת לבטח אותו (סעיף 13 לחוזה).

14. השבחת נכסים

במהלך השנים נבדקו אפשרויות להפיק תועלת כלכלית מקרקעות בבעלות המועצה או המוחכרות לה. במסגרת זו, אותרו מגרשים שלא נעשה בהם שימוש מיטבי ביחס לזכויות הבניה ולשימושים המסחריים שניתן לעשות בהם. להלן מספר מסלולים להפקת השווי הכלכלי באמצעות ביצוע הפעולות הבאות:

- השאת התועלת מנכסים שהינם ביעוד מגורים, מסחר או תעשייה ואינם מפותחים.
- נכסים שיעודם ציבורי והזכות של הרשות בהם התקבלה שלא בדרך של הפקעה. בנכסים אלו יכולה הוועדה המקומית לשנות את הייעוד או להגדיל את זכויות הבניה.
- מכירת נכסים כחלקות משלימות לנכסים סמוכים. ישנן חלקות שמפאת מיקומן או גודלן נותרות ללא שימוש ואיחודן עם חלקות סמוכות יאפשר לקבל תמורה ממכירתן. ניתן להתנות בקשות להיתר בניה ברכישת חלקות אלו.

א. לא מוצו אפשרויות ההשבחה של נכסים שיעודם מסחרי. המתחם בשטח כולל של 3,844 מ"ר הוא ביעוד מסחרי אשר ברובו מצוי בידי המועצה ובו חנויות מושכרות ומשרדי השירות הפסיכולוגי של המועצה וחלקו בבעלות פרטית (127 מ"ר). ניתן למקסם את זכויות הבניה הסחירות על ידי תכנית בסמכות הוועדה המקומית או על ידי בינוי יתרת הזכויות הקיימות, תוך העברת משרדי השירות הפסיכולוגי (כ-160 מ"ר) למבנה חלופי ביעוד קרקע ציבורי. ישנן מספר חלופות כגון הכנת תוכנית איחוד וחלוקה שלא בהסכמת בעלים או באמצעות עסקת קומבינציה שבו המועצה תמכור בהליך מכרזי את המקרקעין ליזם אשר יממן את הבניה ובתמורה תקבל חלק מהיחידות המסחריות שיבנו. לחילופין ניתן לחלק את ההכנסות בין היזם למועצה.

ב. ישנן חלקות בבעלות המועצה הנמצאות בשימוש גורמים שונים ללא תמורה. למשל בגוש 10098 חלקה 17 בשטח של 5,639 מ"ר בו נמצא מעון נווה שלוה הנו בבעלות המועצה. בהערות בספר הנכסים נרשם כי פורסמה הפקעה לפי סעיף 19 ב-11.06.2015 אולם לא ברור האם התהליך הושלם. דוגמא נוספת הנה חלקה 118 בגוש 10101 ברחוב האורנים בשטח 5,274 מ"ר ביעוד דרך ישנם מבנים שנעשה בהם שימוש (על פי תצלום האוויר). חלקה זו היא חלק ממתחם רויכמן הכולל בתי מלאכה.

ג. ישנן חלקות בבעלות המועצה שמשמשים כדרך או/ו אדמת בור אולם ייעוד הקרקע הנו למגורים. ניתן להכין תוכנית בסמכות ועדה מקומית להמרת הייעוד לדרך ואילו ייעוד המגורים יועבר למגרש סמוך. ניתן לנייד את החלקה ולשלבה בתוכנית איחוד וחלוקה לצורך קבלת זכויות בניה עבור המועצה. לדוגמא, חלקה בשטח 816 מ"ר בגוש 10104 חלקה 168 בבעלות מיום 21.3.1953 שמקורה במכר ללא תמורה וייעודה מגורים א' על פי ש/1. דוגמא נוספת היא מגרשים בשטח כולל של 488 מ"ר ברחובות סמטת לוטם, מצפור, דרך הבנים

ודרך הים שבבעלות המועצה בממכר ללא תמורה ומיועדים למגורים בהתאם לתכנית ש/414/ד (נכסים 10101012002, 10101300101, 10101300401, 10101300501, 1010130800) ניתן להכין תכנית פרצלציה ובאמצעותה ליצור חלקת מגורים שלמה.

15. הקצאת נכסים

חוזר מנכ"ל 5/2001 "נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית" (להלן "חוזר המנכ"ל") מגדיר את הפעולות להקצאת קרקע כדי לשמור על מנהל תקין, עקרון השוויון, החסכון, השקיפות ולמנוע פגיעה בטוהר המידות.

במסגרת ניהול נכסי המועצה נדרש לעקוב אחר הנכסים שהוקצו בשנים קודמות בהיבטים של בקרה על העמותה שקבלה את הנכס, מילוי דרישות חוזה ההקצאה, בקרה על מצבו התחזוקתי וביטוח רכוש וצד ג' בתוקף.

א. ספר ההקצאות אינו מעודכן ואינו כולל פרטים מהותיים. סעיף 10 בחוזר המנכ"ל קובע כי "רשות מקומית תקיים רישום מרוכז של כל הקצאות הקרקע שאושרו בתחומה. בין היתר, יכלול הרישום פירוט מתי הוחלט על הקצאת הקרקע, אם הוגשה בקשה להארכת הזמן לפיתוח הקרקע ומה הוחלט בבקשה זו. בספר ההקצאות ירוכז מידע גם על הקצעות שאושרו טרם פרסום הנוהל". בהתאם לסעיף 3 בנוהל, "בפני ועדת ההקצאות יהיה מונח ספר הקצאות שרישומיו עודכנו עד 30 ימים לפני מועד דיון" בדוח שהופק ממערכת בר-טכנולוגיות מופיעים 246 נכסים ו-391 הקצאות. טבלת הקצאות שהתקבלה ממנהל הנכסים כוללת 11 נכסים בלבד ולא רשומים בה פרטים על תאריך ההקצאה וההליך שבוצע.

ב. לא מקוימת הדרישה בחוזר המנכ"ל שהמידע על ההקצאות יהיה פתוח לעיון הציבור. פרוטוקולים של ועדת ההקצאות אינם מפורסמים ובמסמך בשם "בקשות להקצאת קרקע/מבנה שהוגשו ואושרו במליאת המועצה" שמפורסם באתר המרשתת של המועצה, מעודכן לחודש יולי 2020 ומופיעים בו 27 נכסים בלבד. העדר נתונים עדכניים לגבי מועד ההחלטה על הקצאת הקרקע ולמשך איזו תקופה, מונע מהציבור את זכות העיון.

ג. לא חודשו חוזים עם עמותות שקבלו נכסים בהקצאה למרות שפקעו. להלן מספר דוגמאות:

- 1) הסכם להקצאת אולם ספורט ליד בית ספר אלישבע פקע לאחר חמש שנים ב-2021.1.1.
- 2) הסכם הקצאה של מקלט מס' 42 לעמותת יד שרה שנחתם ב-24.02.2020 קובע כי יפקע לאחר 12 חודשים וכי אינו ניתן להארכה בשום דרך.
- 3) הוקצה מקלט מס' 60 לעמותת "מדור לדור" ביוני 2019 למשך 12 חודשים בלבד.
- 4) הוקצה מקלט מס' 28 ברחוב מצדה לעמותת "כמעין המתגבר" ביוני 2012. תקופת ההסכם היא ל-5 שנים עם אופציה להאריך את תקופת ההסכם ל-5 שנים נוספות. לא הייתה החלטה

- על הארכת ההסכם ולא התקבל אישור משרד הפנים לכך. לא בוצע הליך הקצאה חדש למרות שתמה תקופת ההקצאה.
- (5) הוקצה מקלט מס' 2 הנמצא ברחוב סמטת השיטה לעמותת "חוגי סיירת של הקק"ל ע"ש אורי מימון ז"ל" בדצמבר 2017 למשך חמש שנים וטרם הוארך.
- (6) הוקצה מקלט 33 לעמותת גרעין תורני אור למרחב החל מיום 1.6.2018 לתקופה שלא תעלה על 5 שנים.
- (7) הוקצה לעמותת גרעין תורני אור למרחב מקלט מספר 26 ומקלט מספר 34 החל מ- 1.12.2015 למשך 5 שנים.
- (8) הסכם ההקצאה של מקלט מספר 16 לעמותת "עמי – עולים למען הישוב" החל ב-1.1.2019 והסתיים ב-1.1.2024.
- ד. בדיקה מדגמית העלתה נכסים להם לא התקיים הליך הקצאה או שלא נמצא הסכם כמפורט להלן:
- (1) לא נמצא הסכם הקצאה של מקלט 57 לאגודה למלחמה בסרטן. בהתאם לפרוטוקול ועדת הקצאות מיום 6.5.2021 הוחלט לצאת בפרסום להקצאת המקלט לאגודה.
- (2) לא בוצע הליך להקצאה במקלט 41. נחתם ההסכם עם עמותת הסתדרות השומר הצעיר אשר הסתיים ב-21.05.2021. בסעיף 5 להסכם הובהר כי הנו למשך תקופה של 12 חודשים ותקופה זו איננה ניתנת להארכה בשום דרך, בשים לב שמדובר בהקצאה בהליך מקוצר.
- (3) מקלט מספר 37 נמסר לעדה האתיופית לצורך אחסון מבלי שנערך הליך הקצאה. המקלט הוצא למכרז שכירות וב-1.05.2021 נחתם חוזה עם הזוכה אולם המקלט נמסר מבלי שהזוכה מימש את השכירות.
- (4) לא בוצעו הליכי הקצאה למעונות ויצ"ו. תקופת ההקצאה למעון ויצ"ו ברחוב נטע הסתיימה ב-30.10.2023. תקופת ההקצאה למעון ברחוב התחייה הסתיימה ב-31.08.2021.
- (5) אין חוזה המסדיר את העברת מבנה המשרדים ברחוב שביל התלמיד למועצה הדתית. לא נערך הליך הקצאה כדין או הליך מכרזי למסירת השימוש במבנה. מזה מספר שנים מחייבים את המועצה הדתית בסך 22,000 ₪ בשנה מבלי שקיים תחשיב המבוסס על הערכת שמאי ומבלי שפורטו ההשקעות שבוצעו על ידי המועצה הדתית במבנה.
- (6) לא נמצאו מסמכי הקצאה או חוזה בתוקף עבור המגרש המשמש את חברה קדישא פרדס חנה (ע"ר). יש לציין כי העמותה נותנת שירותים בתשלום ובהתאם לדוח הכספי לשנת 2022 צברה יתרות מזומנים וניירות ערך בסך 4,016 אלפי ₪.

- ה. לא נמצא אישור משרד הפנים להארכת הקצאת מעון יום ברחוב התחיה לתנועת "אמונה". הסכם ההקצאה פקע ב-23.2.2021 והוארך בחמש שנים נוספות על פי החלטת מליאת המועצה ב-5.08.2021.
- ו. לא נמצא אישור משרד הפנים להקצאת מעון יום לרשת "נאות מרגלית" שנחתם ב-10.8.2021 למשך 5 שנים עם אופציה להאריך את תקופת ההסכם ל-5 שנים נוספות.
- ז. לא נערך מעקב אחר קיום תנאי הקצאה לגבי משך הזמן לסיום הבניה. לדוגמא, הוקצה מגרש לעמותת בית כנסת נווה פרדסים ובחזרה נקבעה דרישה להעביר תוכניות מפורטות לפיתוח הקרקע תוך שישה חודשים ולהשלים את הבניה תוך 3 שנים. החזרה עם העמותה נחתם במרץ 2019 ומאז הבניה טרם הסתיימה. לא נמצא תיעוד למעקב אחר עמידה בתנאים אלו או הארכה למועד סיום הבניה. דוגמא נוספת היא הקצאת הקרקע לבניית בית כנסת לעמותת "כלל ישראל" בתנאים זהים.
- ח. לא מוודאים כי העמותות מבטחות את המבנה. לא נמצא תיעוד להענקי פוליסות ביטוח ולא מתקיים תהליך של פניה למנהלי העמותות בדרישה לקבל אסמכתא לקיום ביטוח. בחוזים שנחתמו עם העמותות נקבעה (בסעיף 12 בחוזה) התחייבות לבטח את המבנה ואת הפעילות בו למשך כל זמן תוקפו של ההסכם, כאשר המועצה תהא מוטבת ומבוטחת נוספת. דרישה זו גם מתחייבת מסעיף 8.2. בחוזר מנכ"ל 5/2001.
- ט. לא נערכו ביקורים תקופתיים במבנים שהוקצו על מנת לוודא שמשתמשים בהם למטרת ההקצאה. הסכם ההקצאה קובע כי העמותה לא תעשה במקרקעין שום פעילות פוליטית, מסחרית או למטרת רווח. סעיף 9 לחוזר המנכ"ל קובע כי יבוצע ביקור בקרקע לפחות אחת לשנה. תיעוד הביקור ייערך בטופס שייקבע לעניין זה.
- י. לא בודקים את הדיווחים הכספיים של העמותות להם הוקצו נכסים. חוזר מנכ"ל 5/2001 קובע כי "הגוף ימצא לרשות המקומית מידי שנת כספים דיווחים כספיים ואחרים בקשר לשימוש בקרקע". דרישה זו מעוגנת גם בסעיף 7.2. להסכם ההקצאה. בהעדר בדיקה של הדוחות לא ניתן לדעת האם חל שינוי בפעילות והאם יש הצדקה להמשך ההקצאה.
- יא. לא עודכנו בספר הנכסים ההסכמים להקצאות קרקע. להלן דוגמאות למספר לנכסים שהוארכה הקצאתם אולם הדבר לא נרשם במערכת ניהול הנכסים:
- (1) תחילת וסיום חוזה של הקצאה למועדון הנוער העובד והלומד שנחתם ב-5.02.2023.
 - (2) הארכת הסכם עם תנועת "אמונה" להארכת תוקף הסכם הקצאת מעון יום בחמש שנים נוספות.
 - (3) הארכת תוקף הקצאות אצטדיון הכדורגל לעמותות "ידידי פרדס חנה" ומועדון ספורט ע"ש יונתן ברנס.

4) הסכם להקצאת מעון יום נאות מרגלית מיום 10.08.2021.

16. ביטוח נכסים

המועצה מבטחת את הנכסים שבבעלותה על מנת לקבל שיפוי במקרה של פגיעה בהם מסיכונים אפשריים של רעידת אדמה, שריפה, פריצה או השחתה בזדון. הפעולות לשמירה על נכסי המקרקעין צריך להיעשות גם באמצעות הערכות פיננסית למקרה של התממשות הסיכונים.

קביעת סכום הביטוח שיקבעו בפוליסת הביטוח מחייבת מידע על הנכסים ושטחם וזאת על מנת שיהיה כיסוי ביטוחי נאות ומאיךך שלא תשולם פרמיה מעבר לנדרש.

פוליסת הביטוח למבנים, תשתיות ותכולה שהייתה בתוקף בין 1.02.2023 ועד 31.01.2024 נקבעה במכרז ביטוח מס' 29/2018 ומכתב החידוש מיום 19.01.2023. הפוליסה כוללת כיסוי עבור סיכון של נזקי טבע, רעידת אדמה, פרעות ומהומות אזרחיות וסיכויי אש. הפוליסה מחריגה סיכויי פריצה ונזק למידע אלקטרוני.

ב-2.11.2023 הוגש סקר שמאי לרשימת מבנים (ללא בחינה בשטח) הכוללת 264 נכסים עם פירוט השטח המבונה ועל פיו גובש אומדן שאינו כולל התחשבות ברמת הגימור, סוגי המתקנים (כגון מיזוג, מערכות כיבוי, מעליות וכדומה) וללא התייחסות לתשתיות עירוניות כגון מערכות תיעול, מים וביוב.

א. הסכום בו בוטחו נכסי הרשות נמוך משמעותית משוויים כפי שהוערכו בסקר שהוכן על ידי שמאי מטעם חברת הביטוח. בהתאם להערכה שבוצעה בנובמבר 2023 שווי המבנים הסתכם ב-686 מיליון ₪. בפוליסת ביטוח הרכוש שהייתה בתוקף החל מ-1.02.2023 שווי המבנים היה 250 מיליון ₪. המשמעות היא שבמקרה של אירוע ביטוחי הפער בין הסכום המבוטח להערכת השווי העדכני היו משולמים רק 37% מתגמולי הביטוח בגין הפיצוי על הנזק. יש לציין כי תוספת הפרמיה הנדרשת להתאמת השווי לא שולמה עד לסוף השנה.

ב. רשימת הנכסים המבוטחים ישנם 46 נכסים ששיטחם מבוסס על אומדן. פנקסי הזכויות במקרקעין ("ספר הנכסים") אמורים לכלול מידע על השטח הבנוי של הנכסים ועל המועצה לנהל מידע זה באופן שוטף. לא בוצעה מדידה של שטחי מבנים שהנם בבעלות המועצה, שכן סקר הנכסים בוצע רק לצרכי חיוב ארנונה.

ג. ברשימות הנכסים שהועברו לשמאי נכללים נכסים שנמכרו או שאינם בבעלות המועצה. מופיע ברשימה מבנה בו נמצא בנק הפועלים (הוערך ב-2,167 אלפי ₪) ושלוש נכסים בשם "דידו סנטר" בשטח 605 מ"ר, 658 מ"ר ואומדן של 150 מ"ר (בשווי כולל של כ-12 מיליון ₪) בעוד שבפסק דין שניתן קבע שרק 196 מ"ר שייכים למועצה.

ד. מבוטחים בתי כנסת שהוקצו לעמותות שבנו אותם בסכום כולל של 62 מיליון ₪.

ה. הערכת שווי הנכסים מבוססת רק על שטחם ולא מצבם או העלות האלטרנטיבית לשיקומם. ישנם מבנים ישנים או קלים שעלות בנייתם נמוכה משמעותית מהשיעור הרגיל של 8,500 ₪ למטר רבוע על פיו הוערכו כלל הנכסים. לדוגמא, מבנה האמפי - תיאטרון מבוטח בסכום של 12,430 אלפי ₪ על בסיס שטח של 1,462 מ"ר. דוגמאות למבנים בבניה קלה הם מחסני לשעת חירום, מחסני עזר ואולמות ספורט בבתי ספר.

ו. לא קיימת רשימת אינוונטר שתגדיר את סכום הביטוח על תכולת המבנים.

17. מגרשי ספורט

ישנם אולמות ספורט המשמשים את בתי הספר בשעות הבוקר ופעילות של המתנ"ס בשעות אחר הצהריים וכן מגרשי ספורט הפתוחים לשימוש הציבור. באתר המרשתת של המועצה ישנה טבלה המפרטת 31 מתקני ספורט ובנוסף להם מתקני כושר פתוחים.

א. אין קריטריונים להענקת זכות השימוש באולמות הספורט ובמגרשי הכדורגל. המתנ"ס משתמש באולמות הספורט באופן בלעדי מבלי שיש מנגנון לאפשר למפעילי חוגים אחרים לקבל גישה למתקנים. במגרש הכדורגל ניתנה זכות שימוש לשתי עמותות המפעילות חוגי כדור באופן בלעדי. נפגע עיקרון השוויון בכך שלא נקבעו קריטריונים על פיהם תוקצה זכות השימוש במתקנים שהמועצה בנתה ומתחזקת.

ב. המתנ"ס והעמותות משתמשים במתקני הספורט ללא חוזה חתום. אין נוהל כתוב שמסדיר את השימוש במתקני המועצה ולא מוסדרת האחריות על ההיבטים השונים הכרוכים בשימוש בהם: שמירה על תקינות ובקרה על כך, נעילת המתקן והעברה מסודרת שלו לאחר תום השימוש, סגירת מזגנים ותאורה, שלמות הציוד, סדר וניקיון, האחריות במקרה של פגיעה במשתמשים, עריכת ביטוח צד ג', ערבות לשיפוי על נזקים.

ג. לא נמצא הסכם בתוקף ואישור משרד הפנים להקצאה לעמותת "ידידי פרדס חנה" ולמועדון הספורט ע"ש יונתן ברנס. מגרש הכדורגל הועבר לשימוש עמותה המפעילה בו פעילות של לימוד כדורגל. החוזה עימה שנחתם ב-26.12.2015 והוארך עד 20.12.2020. ועדת ההקצאות החליטה ב-22.11.2021 להמליץ למליאת המועצה להקצות לעמותה את המגרש פעם נוספת. מליאת המועצה אישרה את ההקצאה ב-6.1.2022 לאחר שעברה שנה מתום ההסכם. בהתאם לחוות דעת היועץ המשפטי מיום 24.08.2022 נדרש אישור משרד הפנים מאחר ותקופת ההקצאה היא ל-5 שנים.

ד. לא גובים דמי השימוש ראליים מהמשתמשים. בחוזה נקבע כי "העמותה מתחייבת לשאת, לבדה ועל חשבונה בהוצאות אחזקת המגרש הכרוכות באופן ישיר בהפעלתו". בטיטת החוזה שהוכנה בשנת 2022 נרשם בסעיף 6 כי העמותה תישא בכל עלויות המים

והחשמל. העמותה "מועדון ספורט ע"ש יונתן ברנס" ועמותת "ידידי פרדס חנה" משלמות דמי שימוש קבועים בסך 80,000 ₪ ו-10,000 ₪ בהתאמה המקוזזים מהתמיכה השנתית. לעומת זאת, שולמו על ידי המועצה בשנת 2023 סך של 44,834 ₪ בגין החשמל ו-291,735 ₪ עבור חשבונות המים.

ה. העמותות אינן מציגות אישור מחברת הביטוח על הסיכונים הכרוכים בשימוש במתקנים. סעיף 11 לטיטת החוזה קובע כי נספח ג' המפרט את דרישות הביטוח הנו חלק בלתי נפרד מהחוזה.

ו. לא התקבלו ערבויות שיבטיחו את זכויות המועצה במקרה של אי עמידה בתנאי ההקצאה. טיטת החוזה עם העמותה "מועדון הספורט ע"ש יונתן ברנס" קובעת בסעיף 15 כי עם חתימת החוזה ימסור בר הרשות שטר חוב בסך 25,000 ₪ שיהיה בתוקף 3 שנים מיום חתימת ההסכם.

ז. לא התקבל אישור משרד הפנים להסכם שהוארך מעת לעת לתקופה מצטברת העולה על 5 שנים. המועצה אישרה את ההקצאה ב-6.01.2022 אולם לא נמצא כי נעשתה פניה לאישור משרד הפנים.

ח. העמותה ע"ש יונתן ברנס השתמשה במגרש במשך יותר משנה לאחר תום תקופת ההסכם. ההסכם שנחתם ב-26.12.2015 והסתיים כעבור חמש שנים. המועצה קיבלה החלטה על ההקצאה נעשתה כעבור יותר משנה ועד כה העמותה לא חתמה על הסכם חדש.

המלצות

1. מבנה ארגוני

- א. מומלץ לכתוב נהלי עבודה שיגדירו את תהליכי העבודה והמשימות בתחום ניהול הנכסים.
- ב. מומלץ להכין תוכנית עבודה שנתית שתכלול לכל הפחות: הסדרת זכויות מול המנהל, השכרת נכסים, הקצאות, אחזקת מבני ציבור, השבחת נכסים והפקעות.
- ג. מומלץ לקיים ישיבות בקרה להשוואה בין התכנון לביצוע ברמה חצי שנתית.
- ד. מומלץ למנות את מנהל המחלקה כרשם נכסים כנדרש בתקנות.

2. ספר הנכסים

- א. מומלץ לעדכן את ספר הנכסים בכל השינויים שחלו בהם במהלך השנים האחרונות.
- ב. מומלץ להשלים את הפרטים הנדרשים בספר הנכסים כנדרש בתקנות (נסחי טאבו, חוזי חכירה, ביקורות על מצב הנכס).

3. גיבוש פרוגרמה

- א. מומלץ לעדכן את התוכנית הכוללת המגדירה את מצאי המבנים הנדרש לצרכי הציבור.

4. השכרת נכסים

- א. מומלץ לעדכן את טבלת הנכסים המושכרים ולכלול בה את הפרטים הנדרשים לניהול תהליכי המעקב אחר חידוש ההסכמים.
- ב. מומלץ לקבל ערבויות מכל השוכרים ולחדש ערבויות כחודשיים לפני פקיעתן על מנת לנקוט בהליכי גביה במקרה של אי קבלת ערבות חדשה.
- ג. מומלץ לכלול בחוזים מנגנון הצמדה למדד ותוספת למחיר לאחר מידי שנה שבה מוארכת תקופת השכירות.
- ד. מומלץ לפרסם מכרזים להשכרת נכסים כחצי שנה לפני תום החוזה על מנת לוודא כי הליכי המכרז יסתיימו בטרם יפקע החוזה הקיים ולאפשר פרק זמן להיערכות לפינוי הנכס ושיפוצו לקראת כניסת שוכר חדש.
- ה. מומלץ למפות את סעיפי החוזים שנדרש מעקב על יישומם ולקבוע לוחות זמנים לבדיקתם.
- ו. מומלץ להגיע לביקורים בנכסים (בעת פינוי, שינוי דיירים ומידי חצי שנה) על מנת לבדוק את מצבם התחזוקתי ולתעד את תוצאות הבדיקה.

5. **השכרה בפטור ממכרז**

- א. מומלץ לבחון האם שוכרים עדיין עומדים בקריטריונים המזכים בפטור ממכרז.
- ב. מומלץ לוודא כי התקשרויות עם חברת החשמל למתן הרשאות להקמת חדרי טרנספורמציה יאושרו על ידי מליאת המועצה ועל ידי משרד הפנים.

6. **גביה**

- א. מומלץ להקפיד על גביית המחאות מראש כפי שנקבע בחוזי השכרה.
- ב. מומלץ לנהל מעקב אחר חידוש ערבויות ולנקוט באמצעי גביה במקרים בהם השוכרים לא מעבירים ערבות בתוקף (עוד בטרם פקעה הערבות הקיימת).
- ג. מומלץ להימנע מהסדרי תשלום הכוללים המחאות דחיות עבור תשלום שכר דירה שוטף (כלומר שמועד הפירעון הנו אחרי התקופה בגינה ניתן התשלום).
- ד. מומלץ לקבוע סרגל אכיפה המגדיר את סדר הפעולות במקרה שבו השוכר אינו מקיים את תנאי החוזה.
- ה. מומלץ לתקצב את סעיף הכנסות משכר דירה על אומדן הגביה בפועל (בסיס מזומן) ולקיים בקרה תקציבית על פערים בין התקציב לביצוע מידי רבעון.
- ו. מומלץ לוודא כי חישובי הריבית על יתרות חובה של שוכרים תואמת לתנאי החוזה.
- ז. מומלץ לכלול בחוזים חדשים סעיף שקובע את ריבית הפיגורים על יתרות שכר דירה שלא שולמו במועדן.

7. **שימוש בנכסים על ידי המתנ"ס**

- א. מומלץ כי נכסי מועצה הנדרשים למתנ"ס יוקצו או יינתנו במסגרת נוהל תמיכות בהתאם לתנאים שנקבעו בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים.
- ב. מומלץ להכין חוזה המסדיר את האחריות על השימוש במתקני המועצה וכללי הבטיחות הנדרשים.
- ג. מומלץ לחייב את המתנ"ס בדמי שימוש רגילים עבור הפעילות הנערכת במגרשי הספורט ומבנים השייכים למועצה.

8. **השכרת בריכת השחייה**

- א. מומלץ להשלים את אישור משרד הפנים על ההתקשרות מול הזכיון על ידי משרד הפנים.
- ב. מומלץ לוודא שקיים ביטוח בתוקף ולחילופין לבטח את המבנה והפעילות ולחייב את הזכיון.
- ג. מומלץ לקיים בקרה אחר קיום תנאי ההסכם בדגש על התעריפים ושעות הפעולה.

9. אחזקת מבנים

- א. מומלץ להכין תיק אתר לכל נכס המפרט את הציוד, המצב התחזוקתי ולתעד את פעולות האחזקה שבוצעו.
- ב. מומלץ לערוך בדיקה של מהנדס מבנים על מנת לזהות בלאי שעלול להוביל לירידה ביציבות המבנה ולחזק את המבנים בהתאם להמלצותיו.
- ג. מומלץ לבחון חלופות למימוש התועלת הכלכלית ממבנים שאינם מושכרים או שדמי השכירות מהם הנם נמוכים.

10. נכסים בהחכרת משנה

- א. מומלץ לבחון את כדאיות חידוש חוזי חכירה ולהשלים את הטיפול בהם.
- ב. מומלץ להשלים הפקעה של שטחי ציבור שנמצאים בבעלות המנהל על מנת להימנע מתשלום דמי החכירה.

11. הפקעות

- א. מומלץ לנהל טבלה של תאריכי הטיפול בהפקעות על מנת לעקוב אחר משך הזמן להשלמת התהליך.
- ב. מומלץ להשלים את הליכי הפקעה שהוחל בהם ולעדכן את ספר הנכסים בפעולות שבוצעו.

12. שכירת נכסים

- א. מומלץ להסדיר הארכת החוזה של מועדון לנערות במצוקה על ידי אישורו במליאת המועצה ומשרד הפנים.
- ב. מומלץ לבטח מבנים המושכרים על ידי המועצה מצדדים שלישיים.

13. השבחת נכסים

- א. מומלץ להיעזר ביועץ לפיתוח נדל"ן להכנת מכרזים לעסקאות משותפות עם יזמים בנכסים בבעלות המועצה.
- ב. מומלץ להשלים את הטיפול בקרקעות בהן למועצה ישנן זכויות ונעשה בהם שימוש על ידי מחזיקים ללא תמורה.
- ג. מומלץ לאתר קרקעות שיעודן למגורים ולבחון את האפשרויות לאיחוד וחלוקה מחדש כך שניתן יהיה להפיק מהן תועלת כלכלית.

14. **הקצאת נכסים**

- א. מומלץ לעדכן את ספר ההקצאות ולכלול בו את כל הפרטים הרלוונטיים לצורך הטיפול והמעקב אחר הנכסים.
- ב. מומלץ לפרסם את ספר ההקצאות באתר המרשתת ולעדכן את הנתונים מידי שנה.
- ג. מומלץ לבדוק את כל הסכמי ההקצאה ולטפל בחידוש הסכמים או פינוי הנכסים.
- ד. מומלץ לחדש הקצאות לכל העמותות שקבלו נכסים ללא קיום הליך תקין.
- ה. מומלץ לעקוב אחר תנאים מתלים בחוזי הקצאה כגון סיום הליכי תכנון או בניה בזמן מוקצב.
- ו. מומלץ לקבל דוחות כספים מהעמותות ולבקר בנכסים מידי שנה כדי לוודא שהפעילות תואמת למטרות ההקצאה.

15. **ביטוח נכסים**

- א. מומלץ לבדוק את עלויות הקימום של הנכסים באמצעות סוקר מטעם המועצה על מנת לקבוע את הנכסים שראוי לבטח ואת סכום הכיסוי הביטוחי.
- ב. מומלץ לעקוב אחר קיום פוליסות ביטוח תקפות של העמותות שהועברו להם נכסים שנבנו ע"ח המועצה.

16. **מגרשי ספורט**

- א. מומלץ לקבוע את הקריטריונים לשימוש במתקני ספורט לעמותות או יחידים המעוניינים לקיים בהם פעילות ספורטיבית בתשלום.
- ב. מומלץ לקבוע את דמי השימוש הראליים במגרש הכדורגל ולחייב את העמותות הפועלות בו בעלות זו כאמור בחוזה ההקצאה.
- ג. יש לוודא כי לעמותות ישנן פוליסות ביטוח המתאימות לסיכונים הכרוכים בפעילות המתבצעת במגרשי הספורט.
- ד. מומלץ להסדיר את ההקצאות למועדוני הספורט ולוודא כי יחתמו על החוזה ויעבירו ערבות בתוקף.

מעקב אחר יישום ההמלצות ותיקון ליקויים

בהיות הביקורת כלי לשיפור הניהול ולקידום החיסכון וההתייעלות, קיימת חשיבות לתיקון הליקויים שהוצגו בדוחות הביקורת וליישום ההמלצות תוך פרק זמן סביר.

בהתאם לחוק מבקר המדינה החל על מועצות מקומיות:

"בכל גוף מבוקר ימנה ראש הגוף המבוקר צוות לתיקון ליקויים, שבראשו יעמוד המנהל הכללי באותו גוף ובאין מנהל כללי – בעל התפקיד המקביל לו באותו גוף (להלן – הצוות).

העלתה הביקורת ליקויים בפעולתו של גוף מבוקר, ידון הצוות בדרכים לתיקון הליקויים בתוך שישים ימים מהמועד הקובע כהגדרתו בסעיף 28(א)(1), יקבל החלטות בדבר תיקונם, וידווח על דיוניו ועל החלטותיו לראש הגוף המבוקר תוך 15 ימים מיום קבלת ההחלטות".

בחוק לתיקון פקודת העיריות התשס"ע-2005 סעיף 170 גא לפקודת העיריות נקבע כי צוות לתיקון ליקויים ידון בדרכים ובמועדים לתיקון ליקויים שהגיש מבקר העיריה ושנדון על ידי המועצה ובדרכים למניעת הישנותם של ליקויים בעתיד.

הצוות יגיש את המלצותיו לראש הרשות בתוך שלושה חודשים מיום שדוח מבקר העיריה נדון על ידי המועצה וידווח לוועדה לענייני ביקורת על יישום המלצותיו אחת לשלושה חודשים. הוראות אלו חלות על המועצות המקומיות מתוקף סעיף 13.ד. לפקודת המועצות המקומיות.

צוות תיקון ליקויים לא התכנס בשנת 2024 ולא נערך מעקב אחר דוחות מבקר המדינה שבהם הייתה התייחסות למועצה:

1. הסדרי ראייה ומרכזי קשר הורים וילדים.
2. פינוי אוכלוסייה בעקבות מלחמת "חרבות ברזל"
3. "תאגידי מים וביוב - אסדרה, ניהול ופיקוח - ביקורת מעקב"
4. ספורט עממי ברשויות – תכנון והשקעה
5. השירות הוטרינרי ברשויות המקומיות – הפיקוח על בשר ומוצריו
6. תקצוב פעילותם של מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים והפיקוח עליהם על ידי הרשויות המקומיות.