

## חיובים בגין שימושים חורגים

### ביקורת מעקב

בדוח השנתי של מבקר העירייה מס' 31, לשנת 2006 נבדק הנושא שבנדון. עיקר ממצאי הביקורת, משמעויותיהם והמלצותיה כפי שפורסמו בזמנו מובאים להלן:

חיוב בגין שימושים חורגים ממגורים לעסקים הוא נושא מערכתית מורכב המטופל בכמה יחידות בעירייה וקיים בו פוטנציאל להגדלת הכנסות העירייה הן בהיבט של תשלום היטל השבחה בגין שימוש חורג והן בגביית ארנונה תואמת לשימוש על פי תעריף עסקים בדירות מגורים - משרדים ו/או שירותים ו/או מסחר המתבצעים בדירת מגורים, לרבות מרפאות ומרפאות שיניים.

הממצאים שפורטו בדוח אז הצביעו כי פוטנציאל זה אינו מנוצל דיו, יש לבצע עבודה יסודית ומסודרת כדי לאתר את כל החובות לעירייה בגין היטל השבחה ובגין הסדרת חיובי הארנונה על פי שימוש ולפעול לגבייתם. נקיטה בפעולות אלה תשפר את הכנסותיה העצמיות של העירייה.

בית המשפט העליון קבע בפסיקה בפברואר 2007 כי שימוש באחד מחדרי דירת מגורים (ובודאי לגבי השימוש בדירה כולה) לצורכי עסקים נחשב "כשימוש חורג", המחייב קבלת היתר. בית המשפט העליון הוסיף וקבע כי עסקים המנוהלים בדירת מגורים ומקיימים "קבלת קהל" מחויבים בקבלת היתר לשימוש חורג. נקבע כי עסק המקבל לקוחות עלול להוות מטריד עבור דיירי הבניין בו הוא מתקיים. כך למשל יכולה להתעורר מצוקת חנייה אם הלקוחות הבאים בשערי העסק יחנו בחנייה של הבניין; תנועת לקוחות יכולה לגרום למטרד של רעש ולכלוך עבור השכנים; דיירי בניין שהתקינו מערכת אינטרקום לשמירה על ביטחונם האישי עלולים להרגיש חוסר בטחון כאשר כל אדם יוכל להיכנס לבניין בתואנה שהוא לקוח של העסק. טעמים אלו ואחרים, קבע בית המשפט העליון, מצדיקים את הדרישה מבעל עסק המופעל בדירת מגורים לבקש ולקבל היתר לשימוש חורג.

במסגרת בקשת היתר זו יכולה ועדת התכנון והבנייה לשקול את כל ההיבטים, האינטרסים והמטרדים הפוטנציאליים ולמצוא את האיזון הראוי ביניהם.

נדגמו בזמן הביקורת 218 שימושים חורגים בבתי מגורים, על פי חלוקה דלהלן:

סוג שימוש	כמות
גני ילדים, משפחתון, צהרון	31
רופאים	21
רפואה אלטרנטיבית, שרותי רפואה	38
פסיכולוגים	8
קוסמטיקה, טיפוח, מספרות	25
ניהול, ייעוץ, יזמות, ביטוח	14
הנהלת חשבונות, ייעוץ מס	6
עורכי דין	8
מהנדסים	7
הוראה, חוגים, ליקויי למידה	10
מחשבים	2
שרותי משרד	10
מתווכים	2
רופאים וטרינריים	3
אדריכלות ועיצוב פנים	3
שרותים לבית	3
מסחר כללי	27
<b>סה"כ</b>	<b>218</b>

בפועל על פי המקורות השונים הביקורת יצאה לאמת 147 שימושים חורגים, אך למעשה נתגלו במסגרת הסיורים בשטח עוד 71 שימושים חורגים נוספים. ממצא זה מוכיח עד כמה נחוץ סקר מקיף על השימושים החורגים.

לאור הממצאים שפורטו בגוף הדוח יש לערוך סקר מקיף של שימושים בדירות מגורים ולהנהיג מערכת מעקב ופיקוח על שימושים חורגים.

### ביקורת מעקב

להלן הפעילויות, אותן מבצע אגף הכנסות, באשר לחיובי ארנונה בנכסים בהם מבוצעת פעילות עסקית ואשר בעבר חויבו בתעריף מגורים.

אגף הכנסות מבצע מזה מספר שנים סקר נכסים על פי שימושים ומחזיקים עצמאיים. מפת העיר חולקה ל - 14 אזורי פיקוח. מפקח מטעם העירייה מבקר עפ"י תוכנית עבודה רב שנתית ברחובות אזור הפיקוח המוגדר, בוחן שינויים בגודל נכסים, חריגות בנייה, שלטים של נותני שרותי מקצועות חופשיים (עו"ד, רו"ח, רופאים, גני ילדים, מספרות, קוסמטיקאיות ועוד).

עם איתור נכס המושמש לעסק או שהשימוש בו השתנה מעסק לשימוש אחר, יוצאת הודעת שומה מעודכנת לנישום המעדכנת את שעורי חיוב הארנונה בגין הנכס שבחזקתו (ממגורים בד"כ לעסקים) בתעריף גבוה מיוחד.

כמו כן, סקרי שילוט בעיר מבוצעים אחת לכמה שנים (4-2 שנים). על פי תוצאות הסקר מאתרים שלטים, מוצלב עם חיובי הארנונה של הנכסים ונבחן חיוב הארנונה הקיים ביחס לנדרש.

מספר השלט העסקי הינו נגזרת של מספר הנכס ולפיכך, ככל שמדווח ע"י מחלקת השילוט קיומם של שלטים חדשים, נוצרת עילה לבדיקת פיקוח על נכס והתאמת ארנונה לשימוש בפועל.

בנוסף, אגף הכנסות נעזר במערכת מידע של חברת די אנד בי המאתר עסקים רשומים במאגר ומצליב מול מאגר עיסוקים מורשים ורשם החברות. האגף נעזר במאגר המידע של בוק 144, דפי זהב, אך שימוש זה הינו מוגבל ונקודתי. יחד עם זאת אותרו עסקים בדירות מגורים בעקבות השימוש במאגרי מידע אלה.

מצ"ב : נספח 1 - נוהל סקר נכסים מתמשך כולל תרשי הזרימה.

נספח 2 - דו"ח פקח.

נספח 1

**נוהל לסקר מתמשך של כלל הנכסים בעיר**

**1. רקע**

שיעור הארנונה נקבע לפי שטח הדירה ולפי סוג הנכס, שימושו ומיקומו (לפי אזורי מס). מטבע הדברים יש ומתרחשים במהלך השנים שינויים המשפיעים על גודל הנכס, השימוש בו וגובה המס הנדרש בגינו. בעקבות זאת עולה הצורך בקיום סקר נכסים קבוע ומתמשך, אשר תפקידו לוודא את נכונות פרטי החיוב ולהביא לבסיס שומת אמת ושוויונית. בעקבות הסקר יעודכנו שומות הארנונה בהתאם למצב הנכסים נשוא הבדיקה.

**2. מדיניות**

מדיניות אגף ההכנסות הינה לוודא חיוב על בסיס אמיתי ושוויוני לכלל הנכסים בעיר, לדאוג כי המס המתקבל מהנכסים ברחבי העיר יסקף את הגודל והשימוש המתחייב בהתאם לצו המסים, ולמצות את פוטנציאל הגבייה.

**3. מטרה**

מטרת נוהל זה הינה לקבוע את השיטה, הסמכות, האחריות והבקרה בתהליך סקר ואימות השימוש בנכסים בעיר.

**4. השיטה (מצורף תרשים זרימה לתאור השיטה/תהליך העבודה המסומן כנספח ט')**

**4.1 הכנת החומר**

**4.1.1 בניית תוכנית מעקב המתפרסת על פני ארבע שנים, המחלקת את העיר ל-12**

אזורים, עפ"י המפה המצורפת (נספח א'). לוח הזמנים נקבע על פי מספר הנכסים בכל אזור, ובהתחשב בסיווגם (לוח זמנים- נספח ב').

#### 4.1.2. הפקת טבלת excel לכל אזור ע"י פקידת שומה האחראית על הפיקוח (להלן):

"אחראית פיקוח". בטבלה יפורטו כתובות הנכסים, גודלם, סיווגם וזהות המחזיקים כפי שמופיעים במערכת אגף הכנסות. בטבלה יהיו שלוש עמודות נוספות, תאריך הבדיקה, מהות השינוי ותיאור הנכס, אותן ימלא הפקח במהלך ביצוע הסקר. במידה ואין שינוי בנכס יציין זאת הפקח בשדה מהות השינוי. בתחתית כל עמוד בטבלה יודפס שדה המיועד לחתימת הפקח (ר' דוגמה לטבלה עמה יוצא הפקח לשטח- נספח ג').

#### 4.1.3. הפקת טופס פיקוח ע"י אחראית פיקוח. בטופס יהיו שדות למילוי על ידי הפקח

במקרה של שינוי בנכס. השדות למילוי: מספר נכס וכתובת כפי שמופיעים בטבלת ה-excel, שם המחזיק כפי שראה הפקח בשטח (על תיבת הדואר/ שלט על הדלת, מפגש עם הנישום וכדו'), תאריך הבדיקה וממצאי הפקח בשטח (ר' טופס פיקוח- נספח ד').

#### 4.1.4. צירוף תשריטי נכסים לכל טבלת excel אזורית, לשם השוואה בין גודל הנכס כפי

שמופיע במערכת לגודלו בפועל (ר' דוגמה לתשריט- נספח ה')

- בבתים פרטיים- יצורף תשריט הנכס לטבלה.
- בבניין רווי- יצורף תשריט לכל קומה בבניין.
- בעסקים- בנוסף לתשריט הנכס יפקד תדפיס של מסך 410 בו מצויין סיווג הנכס והגודל כפי שמופיע במערכת אגף הכנסות (ר' דוגמה לתדפיס מסך 410- נספח ו').

#### 4.1.5. העברת טפסי הפיקוח והתשריטים מאחראית פיקוח לידי הפקח בתחילת כל יום

עבודה.

#### 4.1.6. טרם צאתו לשטח יצויד הפקח במצלמה לצורך תיעוד השינויים הרלוונטיים, במכשיר

מדידה ובכתב הסמכה עפ"י סעיף 287 לפקודת העיריות.

### 4.2. סקירת הנכס בשטח

#### 4.2.1. אופן הסקירה: הפקח ייצא לסקור את הנכס וישווה בין המסמכים המצויים בידיו לבין

המצב בשטח. הפקח יבחן האם קיימים שינויים בשטח כתוצאה מהאפשרויות המפורטות

להלן:

- תוספות בניה

- השתלטות שכנים על חלק מן הרכוש המשותף
  - הסבת מחסנים לדירות מגורים או לעסקים
  - הסבת דירות מגורים לעסקים או עסקים לדירות מגורים
  - סיווג העסק המצוין במערכת אינו תואם לפעילות העסק בשטח
  - במגורים – סיווג הנכס במערכת אינו תואם לסיווגו כפי שרואה הפקח בשטח בנוסף יבחן הפקח כל שינוי שאינו מפורט לעיל, העשוי להשליך על גובה השומה.
- 4.2.2. לאחר ביצוע הסקירה בשטח ימלא הפקח בעמודות הרלוונטיות בטבלה:

1. תאריך סקירת הנכס.

2. בעמודות תיאור הנכס:

א. במגורים – פירוט סוג הנכס (דירת גן/ בית פרטי/ דירת גג וכדו')

ב. בעסקים – פירוט סוג הפעילות המתבצעת בנכס (חנות נעליים/סופרמרקט וכדו')

#### 4.2.3. אין שינויים בנכס

במידה ואין שינויים בנכס והמצב שבחן הפקח בשטח תואם את הנתונים המופיעים במערכת ימלא הפקח בעמודה הרלוונטית בטבלה כי הנכס מחוייב באופן נכון. הפקח ימלא בטבלה את תאור הנכס ואת תאריך הסקירה. הפקח לא ימלא טופס פיקוח. בתום יום העבודה יעביר הפקח לאחראית הפיקוח את הטבלה לצורך עדכון מערכת המיחשוב.

#### 4.2.4. יש שינויים בנכס

##### • שינוי בגודל הנכס

- א. הפקח ימדוד את השינויים בנכס ויצלמם.
  - ב. הפקח ימלא את טופס הפיקוח תוך פירוט השינויים בנכס.
  - ג. בטבלת האסאס יציין הפקח כי חל שינוי בגודל הנכס.
  - ד. הפקח יעביר את הטופס והתמונות לאחראית פיקוח.
  - ה. באם מתגלה קושי באומדן, תוזמן מדידה ע"י חברת מדידות חיצונית:
1. הפקח ימלא טופס פיקוח בו יציין כי יש להזמין מדידת הנכס ע"י חברת מדידות, ויעבירו לפקידת השומה האחראית על המדידות (להלן: "אחראית מדידות").

2. בטבלת excel יציין הפקח כי הטיפול בנכס הועבר לידי חברת מדידות.

3. אחראית מדידות תבצע הזמנת מדידה ע"י חברת מדידות.

4. חברת המדידות תמדוד את הנכס ותעביר נתונים לאחראית מדידות.

**הערה:** במקרים בהם ימצא הפקח אי התאמה בין גודל הנכס כפי שמופיע בתשריט לגודל המופיע בטבלה יציין הפקח בטבלה את חוסר ההתאמה. אחראית הפיקוח תבדוק את אי ההתאמה ותעדכן לפי הצורך.

• **שינוי בסיווג הנכס**

1. הפקח יצלם את האלמנטים בנכס המצביעים על שינוי הסיווג.

2. הפקח ימלא בטבלת excel כי חל שינוי בשימוש הנעשה בנכס.

3. הפקח ימלא את טופס הפיקוח ויעבירו לאחראית פיקוח בצירוף התמונות.

4. בנכסים בהם יימצאו שימושים מרובים יעביר הפקח את החומר לעיונה של מנהלת

השומה לקבלת החלטה על אופן החיוב בנכסים אלו. מנהלת השומה תעביר את

החלטתה לאחראית הפיקוח לצורך עדכון.

• **שינוי בזהות המחזיק**

1. הפקח ישווה בין רשימת המחזיקים הקיימים בטבלה שבידיו לבין המחזיקים בפועל,

על פי זיהוי שמם בתיבות דואר, אינטרקום, דלתות הנכסים. במקרה שנמצאה אי

התאמה בין המחזיקים, יצלם הפקח בשטח את הגורם ממנו למד את אי ההתאמה, יציין

בעמודה הרלוונטית בטבלה וימלא דו"ח פיקוח. הפקח יעביר את כל החומרים לאחראית

פיקוח.

2. אחראית פיקוח תעביר את החומר להמשך בירור ביחידת קבלת קהל במחלקת שומה.

3. פקידות קבלת קהל במחלקת שומה יבצעו פעולות על מנת לברר באופן ודאי את זהות

המחזיק בפועל: שליחת מכתב לבעלים, שליחת פקחית לנכס וכדו'.

4. בהתאם למידע שיתקבל יעדכנו הפקידות את זהות המחזיק: רישום הבעלים כמחזיק,

רישום שוכר על פי הודעה שתתקבל מהבעלים/ משוכר חדש.

**5.** במקרה בו עולה כי חרף המידע שהביא הפקח מהשטח לא חל שינוי בזהות המחזיק, יעדכנו הפקידות את אחראית הפיקוח בעניין זה. אחראית פיקוח תעדכן בטבלה כי לא חל שינוי.

### **4.3. עיבוד הנתונים**

**4.3.1.** עם הגיע החומרים הנוגעים לשינוי בגכס לאחראית פיקוח / לאחראית מדידות / לפקידת קבלת קהל תבצע פקידת השומה אליה הגיע החומר את הפעולות הבאות:  
א. ריכוז החומרים ועדכון השינוי במערכת במסך 410.

ב. סריקת טופס הפיקוח למערכת.

ג. שליחת הודעת שומה למחזיק ויידועו על זכות השגה תוך 90 יום. ברו"ח השומה תתייק הפקידה עותק מהודעת השומה, דו"ח פיקוח בעקבותיו בוצע השינוי ותמונת (ר' דוגמה להודעת שומה- נספח ז', דוגמה לדו"ח שומה- נספח ח').

**4.3.2.** בתום יום עבודה יחתום הפקח בתחתית כל עמוד בטבלה שבידו בשדה המיועד לכך ויעבירה לאחראית פיקוח.

**4.3.3.** בתום יום העבודה תקליד אחראית פיקוח לטבלת ה- excel האזורית שבמערכת המחשוב את התאריך בו נסקר הנכס, את סוג הנכס ואת מהות השינוי כפי שמופיע בטבלה אותה מילא הפקח בשטח. במידה ואין שינויים תציין הפקידה בטבלה כי אין שינוי (ר' דוגמה לטבלת excel המרכזת- נספח י').

### **5. מדדי ביצוע**

סקירת הנכסים בשטח תוך עמידה בלוחות הזמנים עפ"י נספח ב' (טבלת לו"ז).  
עדכון השינויים במערכת יתבצע לא יאוחר משבעה ימים מקבלת החומר.

### **6. בקרה**

מנהלת השומה תבצע כל חודש בקרה על תהליך הסקירה:

**6.1.** בדיקת המסמכים עמם יוצא הפקח לשטח.

6.2. בדיקת אופן ביצוע העדכון במערכת.

6.3. בדיקת התיוק של המסמכים לאחר ביצוע הסקירה.

ישיבת צוות פיקוח שומה עם מנהלת שומה תתבצע אחת לשבוע.

## 7. סמכות ואחריות

מנהלת אגף הכנסות אחראית על ביצוע הפרויקט.

בקרות מקצועיות יבוצעו ע"י מנהלת השומה ומנהל צוות מ.ג.ע.ר.

אחריות לביצוע משימות עפ"י הלו"ז באחריות מנהל צוות מ.ג.ע.ר.

## 8. מסמכים ישימים

8.1. מפת חלוקת העיר ל-12 אזורי פיקוח- נספח א'

8.2. לוח זמנים – נספח ב'

8.3. טבלת excel עמה יוצא הפקח לשטח – נספח ג'

8.4. טופס פיקוח – נספח ד'

8.5. דוגמה לתשריט נכס – נספח ה'

8.6. דוגמה לתדפיס מסך 410 – נספח ו'

8.7. דוגמה להודעת שומה- נספח ז'

8.8. דוגמה לדו"ח שומה- נספח ח'

8.9. תרשים זרימה לתאור השיטה/ תהליך העבודה- נספח ט'

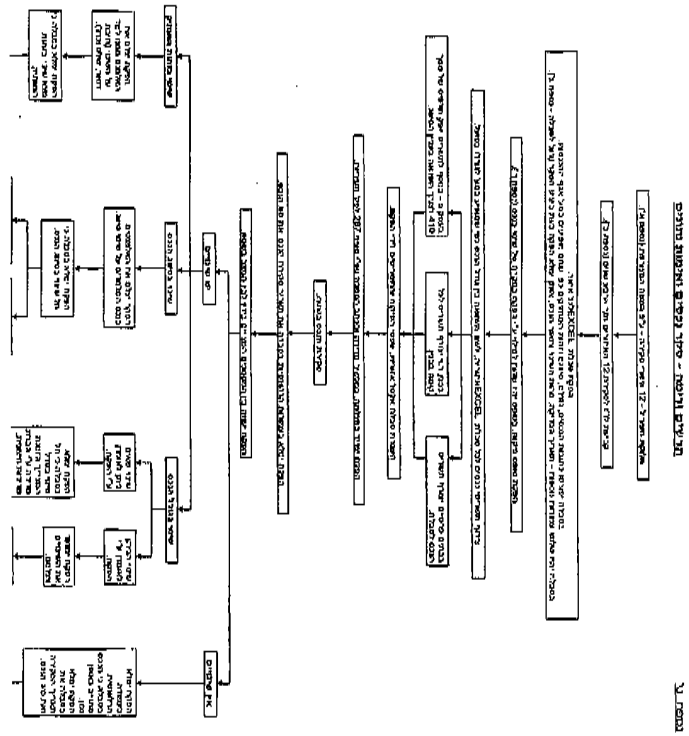
8.10. טבלת excel מרכזת – נספח י'

## 9. תיוק

בסיום הסקירה והעדכון תתייק אחראית פיקוח את טבלת excel האזורית בתיק פיקוח

על פי סדר כרונולוגי של ביצוע הסקירה.

במקרה בו עודכן שינוי בנכס תתייק פקידת השומה שביצעה את השינוי (אחראית פיקוח/  
אחראית מדידות/ פקידת קבלת קהל) עותק מהודעת השומה שנשלחה למחזיק בקלסרי  
דוחו"ת השומה בצירוף טופס הפיקוח והתמונות שצולמו בשטח.





נספח 2

**דוח פקח – אימות נתונים**

מס' נכס: \_\_\_\_\_

כתובת הנכס: \_\_\_\_\_

שם המחזיק: \_\_\_\_\_

**ממצאי הפקח בשטח (סמן X):**

- שינוי בגודל הנכס, יש להזמין מדידה מתברת המדידות.
- שינוי בגודל הנכס הניתן להערכה עפ"י הנתונים בשטח, מצ"ב תמונות.
- שינוי בסיווג הנכס, מצ"ב תמונות.
- שינוי במחזיק הנכס.
- אחר

**פרטים:**


---



---



---



---



---

תאריך הסקירה \_\_\_\_\_ שם הפקח \_\_\_\_\_ חתימה \_\_\_\_\_

**חלטה לביצוע:** (לשימוש המשד בלבד)

- שינוי בגודל הנכס-הערכת הפקח \_\_\_\_\_
- שינוי סיווג הנכס \_\_\_\_\_
- שינוי המחזיק בנכס \_\_\_\_\_
- הזמנת מדידה \_\_\_\_\_
- אחר \_\_\_\_\_

שם פקדי מבצע \_\_\_\_\_