

עסקת מקרקעין במתחם הבורסה

תקציר

עיריית רמת גן (להלן - העירייה) הייתה הבעלים הרשום של עשרות מגרשים במתחם הבורסה ברמת גן, ביניהם חלקה ברחוב החילזון 8 (להלן - החלקה), ששטחה ברוטו 1,605 מ"ר. בשנת 1957 החכירה העירייה לחברה א (להלן - החוכרת) את החלקה ל-49 שנים למפרע מ-1.4.50 עם אופציה להארכה ב-49 שנים נוספות. חוזה החכירה קובע כי החוכרת רשאית להשתמש בחלקה רק לבניית בית חרושת למכונות ולהפעלתו. בעקבות תכנית מתאר משנת 1992 ששינתה את ייעוד השטח מתעשייה לאזור עסקים שבו מותר שימוש למשרדים החליטה העירייה על סילוק המוסכים ובתי המלאכה המטרדיים הפועלים במקום ועל האצת פיתוח השטח. זאת עשתה בין היתר על ידי מכירת זכות הבעלות שהייתה לה במגרשים לחוכריהם בהליכי פטור ממכרז.

בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - הפקודה) יש שני סעיפים העוסקים בעסקאות מכירת מקרקעין של עירייה: סעיף 188 הקובע כי עירייה לא תהיה רשאית למכור מקרקעין אלא על פי החלטת המועצה ברוב חבריה ובאישור שר הפנים או מי שהוא הסמיך לכך; וסעיף 197 הקובע כי לא תתקשר עירייה בחוזה להעברת מקרקעין אלא על פי מכרז פומבי, למעט מקרים המצוינים בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - התקנות).

בשנת 1998 הודיע היועץ המשפטי דאז של משרד הפנים לעירייה כי מאחר שמדובר במגרשים יקרי ערך במתחם הבורסה ובשינוי ייעוד המקרקעין בו (למשרדים) אין זה סביר שמקרקעין של העירייה יימכרו בפטור ממכרז. לפיכך לא יאשר עוד משרד הפנים עסקאות חדשות באזור זה בפטור ממכרז. באשר לשישה חוזים שהיו ב"צנרת" כלומר חוזים שכבר נחתמו, אישר היועץ המשפטי של משרד הפנים לעירייה למכור אותם לחוכרים ללא מכרז.

אף שמכירת החלקה לחוכרת ללא מכרז (להלן - העסקה) לא הייתה בין החוזים שב"צנרת", הציעה לה העירייה בשנת 1999, בהמשך למדיניותה הקודמת ובהתעלם מהוראת היועץ המשפטי של משרד הפנים, למכור לה את זכות הבעלות בחלקה ולהרוס את בית החרושת המטרדי שלה. בשנת 2000 שלחו החוכרת וחברה ב (להלן - היזם) שהייתה בעלת עניין בחלקה הנידונה (הגם שלא הייתה בעלת זכות חכירה), מכתב משותף לראש העירייה ובו הודיעו כי ברצונם לרכוש מהעירייה את הבעלות על החלקה כדי לבנות בה בניין משרדים שישמש את אחד הבנקים.

באוגוסט 2001 הודיעה היועצת המשפטית דאז של משרד הפנים לעירייה כי אין משרד הפנים רואה אפשרות לאשר מכירת החלקה לחוכרת ללא מכרז. ממועד זה המשיכו העירייה, החוכרת והיזם בפעילות להשגת פטור ממכרז ממשרד הפנים. בנובמבר 2003, חרף הודעת היועצת המשפטית שלא ניתן לבצע את העסקה ללא מכרז נתן גורם בלשכתה לעירייה "אישור עקרוני" למכור את זכותה בחלקה לחוכרת ללא מכרז. ביולי 2010 הודיע אותו גורם בלשכה המשפטית של משרד הפנים (להלן -

הלשכה המשפטית) למשרד מבקר המדינה שהאישור ניתן עקב הבנה מוטעית של הנחיות היועצת המשפטית דאז באשר לאישור ההסכמים ש"בצורת".

משנת 2000 טיפלו מהנדס העיר וועדת המשנה של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רמת גן (להלן - ועדת המשנה) בתכנית רג/1261 המגדילה את זכויות הבנייה בחלקה ובמגרשים סמוכים מ-250% בנייה ל-900% (להלן - התכנית או תכנית רג/1261).

במאי 2008 אישר מנכ"ל משרד הפנים את מכירת המקרקעין לחוכרת. לפני המועד הזה ולפני המועד שבו מכרה העירייה את המקרקעין לחוכרת (בדצמבר 2007) - נחתמו שלוש עסקאות לגבי המקרקעין כמפורט להלן:

1. בנובמבר 2000 חתמו היזם והחוכרת על הסכם קומבינציה לפיו יבנה היזם בחלקה בניין משרדים, ובתמורה יקבל 55% משטח הבניין. אגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין העריך את התמורה שתקבל החוכרת בגין חלקה בעסקת הקומבינציה בכ-10.7 מיליון ש"ח.

2. במרס 2007 נחתמה עסקה בין היזם לחברה שלישית, לפיה היא תרכוש מהיזם את המקרקעין ובה בניין משרדים שיקים היזם.

3. ביוני 2007 ביטלו היזם והחוכרת את הסכם הקומבינציה, מנובמבר 2000, וחתמו במקומו על הסכם מכר בסך כ-23.6 מיליון ש"ח (כ-5.81 מיליון דולר).

בשנת 2007 חידשה העירייה את פעילותה מול משרד הפנים לצורך קבלת אישורו לביצוע עסקה עם החוכרת. בישיבת מועצת העירייה בנובמבר 2007 הוחלט ברוב קולות לאשר עסקה בפטור ממכרז, ולפיה תרכוש החוכרת מהעירייה את זכויות הבעלות בחלקה תמורת 2.539 מיליון דולר¹. בדצמבר 2007 נחתם בין העירייה ובין החוכרת הסכם מכירת זכויות העירייה במקרקעין (להלן - הסכם מכירת המקרקעין). ההסכם הותנה באישור שר הפנים. בינואר 2008 הגישה העירייה לממונה על מחוז תל אביב במשרד הפנים בקשה לאישור העסקה עם החוכרת. לאחר המלצת הלשכה המשפטית במרס 2008 לאשר את העסקה במאי 2008 אישר מנכ"ל משרד הפנים לעירייה להעביר את זכויותיה בחלקה לחוכרת.

הסכום שקיבלה העירייה, לאחר ניכוי שווי זכויות החוכרת, היה נמוך בכ-2.3 מיליון דולר מהסכום ששילם היזם לחוכרת.

פעולות הביקורת

בשנת 2009 בדק משרד מבקר המדינה את הליכי אישור העסקה בעירייה ואת ההליכים שבאמצעותם פיקח משרד הפנים על מכירת המקרקעין ואישר את מכירתה. הבדיקה התקיימה בעירייה: באגף ההנדסה ובמחלקת הנכסים; ובמשרד

1 לפי הערכה שמאית שווי זכויות הבעלות בחלקה הן שווי החלקה (3.519 מיליון דולר) בניכוי שווי זכות החוכרת (0.98 מיליון דולר).

הפנים: בלשכת היועץ המשפטי ובמחוז תל אביב. בדיקת השלמה נעשתה ברשות המסים.

בתקופה שנסקרה היה מר צבי בר ראש העירייה ויו"ר ועדת המשנה (להלן - ראש העירייה); עו"ד דוד שואקה היה היועץ המשפטי של העירייה (להלן - היועץ המשפטי); ואדריכל חיים כהן היה מהנדס הוועדה המקומית לתכנון ולבניה רמת גן (להלן - מהנדס העיר).

עיקרי הממצאים

המידע שהיה בידי העירייה בדבר התקשרויות החוכרת עם היזם

נמצא כי בשנת 2008 בעת ששלחה עיריית רמת גן למשרד הפנים את הבקשה לאישור הסכם מכירת המקרקעין ידעו גורמים מרכזיים בעירייה כי החוכרת כבר חתמה על הסכמים להעברת זכויותיה במקרקעין ליזם, עובדה שיש בה כדי לשמוט את הקרקע מהעילה לפטור ממכרז שעליה הסתמכה העירייה.

בינואר 2008, כארבעה חודשים קודם שאישר מנכ"ל משרד הפנים את ביצוע העסקה, החלה העירייה לקבל מהיזם, בהתאם להסכם בינו לחוכרת, צ'קים כתשלום בעבור הסכם מכירת המקרקעין. על גבי ספח הצ'קים נרשם שהם בעבור ההסכם עם החוכרת. הצ'קים האמורים היו אמורים לעורר תשומת לב בעירייה לכך שמי שעומד מאחורי העסקה הוא היזם ולא החוכרת.

דיווח חסר ולקוי של העירייה במסגרת הגשת הבקשה למשרד הפנים לאישור העסקה

עירייה המעוניינת למכור מקרקעין בפטור ממכרז עליה למלא טופס בקשה ולהגישו למשרד הפנים (להלן - טופס הבקשה). בינואר 2008 שלחה העירייה למשרד הפנים את טופס הבקשה. בדיקת הבקשה על ידי משרד מבקר המדינה העלתה ליקויים חמורים בנוגע לתקינות העסקה ולכדאיותה הכלכלית.

1. העירייה אישרה את העברת המקרקעין לחוכרת על סמך תקנה 3(2)(ט) לתקנות העיריות (מכרזים). נמצא כי משרד הפנים הודיע בעבר לעירייה כי התקנה לא חלה על המקרה. עוד נמצא כי נעדרה התשתית הנדרשת לפטור ממכרז על פי תקנה זו. זאת ועוד בדיונים במועצת העירייה שדנו בעסקה נמסר לחברי המועצה המידע שהסכם מכירת המקרקעין פטור ממכרז על פי אותה תקנת פטור שמשרד הפנים לא אישר.

העירייה לא דיווחה כלל בטופס הבקשה על מעורבות היזם בעסקה כרוכש ועל הסכם המכר בין החוכרת ליזם. היא אף לא שקלה מחדש את סוגיית הפטור ממכרז בגין מעורבותו של היזם בעסקה.

2. העירייה לא ציינה במפורש כנדרש בטופס הבקשה את ההסתייגויות שהעלו חברי מועצה בדיונים. באחד הדיונים האמורים כינו חברי מועצה את הדיון שמקיימת המועצה בנושא "ביזיון"; את העסקה תיארו "שחיתות"; ואת ראש העירייה כינו בהקשר זה "מושחת". היועץ המשפטי לעירייה לא מילא כראוי את תפקידו כשומר סף בכך שלא דאג שיימסר דיווח מלא ומדויק למשרד הפנים.

3. העסקה הובאה לאישור מועצת העירייה בלא שהתקיים דיון ענייני בה. מפרוטוקול הדיון עולה שלא התקיים דיון ממשי בעסקה לפני אישורה. לדעת משרד מבקר המדינה, לא ראוי היה שראש העירייה ומנכ"ל העירייה יעלו את העסקה להצבעה קודם שהתקיים דיון ענייני בנושא שבמסגרתו יכלו חברי המועצה לנמק מדוע הם תומכים בביצוע העסקה או מדוע הם מתנגדים לה. קיום דיון מהותי לפני קבלת החלטות כאלה משקף כלל חשוב ולפיו כל חברי המועצה חייבים לשמוע את מגוון הדעות וההסתייגויות הנוגעות לעסקה לפני הכרעתם, מפני שהדבר מקנה להם כלים לקבלת החלטה בנושא.

4. העירייה לא כללה בטופס הבקשה, אשר הוגש על ידי היועץ המשפטי של העירייה, עובדות מהותיות המעידות על שינויים צפויים בתכנית, ולפיהם יוגדלו אחוזי הבנייה במגרש מ-250% ל-900% וייבנו שלושה בניינים, מגדל אחד ובו 27 קומות ושני מגדלים בני 30 קומות ולחילופין בניין אחד ובו 9 קומות ושני מגדלים בני 47 קומות. העירייה גם לא יזמה הליך בחינה חדש של העסקה לרבות עדכון השומה שנערכה כמה חודשים קודם לכן על פי זכויות בנייה של 250% בלבד.

אי-העברת הנתונים הנדרשים למשרד הפנים הביאה לכך שהחלטות של גורם ממשלתי, המופקד מתוקף תפקידו על בקרת פעולות העירייה יתבססו על מידע חסר.

5. מהנדס העיר חתם בינואר 2008 על חלק ב בטופס הבקשה בלא שציין במסגרתו כנדרש את הפרטים האמורים על השינויים הצפויים בתכנית רג/1261.

משרד מבקר המדינה העיר על כך שמהנדס העיר לא דיווח למשרד הפנים שתכנית רג/1261 צפויה להשביח במידה ניכרת את הקרקע, דיווח שהיה מחייב לבדוק מחדש את כדאיות העסקה. אי-הדיווח של מהנדס העיר הביא בסופו של דבר להטעיה של רשות שלטונית במילוי תפקידה.

האופן שבו בחן משרד הפנים את הבקשה ואת המידע החדש בנוגע לתכנית

1. משרד הפנים לא בדק את נכונות הנתונים שבטופס הבקשה ובנספחים המצורפים אליו, ובכלל זה את הנתונים בדבר תכנית רג/1261.

2. במרס 2008 החליטה ועדת המשנה להמליץ לוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה (להלן - הוועדה המחוזית) על הפקדת תכנית רג/1261 המעודכנת, שלפיה זכויות הבנייה המותרות בקרקע יהיו בשיעור של 900% משטחה. כמה ימים לאחר הישיבה האמורה שלחה העירייה מכתב למחוז תל אביב של משרד הפנים. במכתב מובאת לידיעתו של משרד הפנים החלטתה של ועדת המשנה ממרס 2008.

משרד מבקר המדינה העיר לראש העירייה וליועץ המשפטי שלה שהשפעת ההחלטה על הגדלת אחוזי הבנייה ל-900% על מכירת זכויות העירייה חייבו את ראש העירייה להורות כי העסקה תושה בלא דיחוי עד שתתקבל חוות דעת שמאית מעודכנת בעניינה. חובה היה על ראש העירייה להביא את הנושא לדיון נוסף במועצת העירייה, ולא להסתפק בשליחת המכתב למשרד הפנים.

3. המכתב האמור לא הגיע ללשכה המשפטית. לפיכך המידע המהותי שהיה בו לא הוצג בפני הגורמים שעסקו באישור העסקה.

משרד מבקר המדינה העיר לממונה על המחוז כי היה על המחוז להעביר מיד וללא דיחוי את המידע החדש שהגיע אליו ללשכה המשפטית, וכי בעקבות קבלת המידע החדש היה עליה לעיין מחדש בהמלצת המחוז לאשר את העסקה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי המחדל בטיפול במידע החדש שנמסר לו פגע במישרין בהליך קבלת ההחלטות שהתקיים במסגרת בדיקת העסקה, ומנע בחינה של עובדות מהותיות שבהתבסס עליהן, בין היתר, התקבלה ההחלטה הסופית בדבר אישור העסקה.

טיפול משרד הפנים במידע החדש לאחר אישור העסקה

רק בסוף מאי 2008, כחודשיים אחרי ששלחה העירייה את המידע החדש למחוז תל אביב של משרד הפנים וכשלושה שבועות לאחר אישור העסקה על ידי מנכ"ל המשרד, הגיע המידע האמור ללשכה המשפטית. כעבור יום היא דרשה ממנהנדס העיר הסבר מפורט לכך שלא ציין במפורש שום מידע על התכנית בטופס הבקשה שעליו חתם.

בתשובת מהנדס העיר ללשכה המשפטית, מאמצע יוני 2008, נכתב כי ביום שבו חתם על טופס הבקשה הוא ידע רק כי הוועדה המקומית המליצה בשנת 2001 להפקיד בוועדה המחוזית את התכנית וכי מאז לא חלה שום התקדמות לקראת אישורה.

ביוני 2008 כתבה הלשכה המשפטית למהנדס העיר כי טענתו במכתבו, שעד חתימתו על טופס הבקשה לא ידע שחלה התקדמות לקראת אישור התכנית, אינה מדויקת. כמו כן ציינה הלשכה כי היה עליו לציין בטופס הבקשה את קיומה של התכנית.

מאז שנשלח מכתב זה ביוני 2008 ועד מועד סיום הביקורת לא נקט משרד הפנים שום פעולה בנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי מסקנות מכתב הלשכה המשפטית מיוני 2008 מלמדות שהעירייה מסרה למשרד הפנים דיווח לא מדויק, חסר ומטעה, אשר בכירים בעירייה אישרו אותו. יש לראות בחומרה את העובדה שהלשכה המשפטית לא המשיכה לטפל בנושא, על אף המסקנות האמורות. על היועץ המשפטי של משרד הפנים לתת הדעת לליקוי חמור זה.

שווי החלקה על פי הסכם המכר ועל פי תכנית רג/1261

ביוני 2007, כשנה לפני אישור העסקה על ידי מנכ"ל משרד הפנים, נחתם הסכם מכר בין החוכרת לזם. הסכום הכולל ששילם היזם היה 23.59 מיליון ש"ח, דהיינו 5.81 מיליון דולר.

באוגוסט 2007 ניתנה שומה שלא הביאה בחשבון את הסכם המכר האמור, כיוון שלא הובא לידיעת השמאית מטעם משרד הפנים, הגם שההסכם היה בידיעת גורמים בעירייה. השומה קבעה כי שווי החלקה 3.52 מיליון דולר. סביר להניח שמידע בדבר ההסכם היה משפיע על השומה, ששימשה בסיס לאישור מנכ"ל משרד הפנים כמה חודשים לאחר מכן.

סיכום והמלצות

הממצאים שעלו בדוח זה, לרבות המידע החסר שהעבירה העירייה למשרד הפנים לצורך אישור העסקה, והליקויים שנמצאו בבדיקות שקיים משרד הפנים בנושא מצביעים על כך שנפלו פגמים רבים במהלכים לאישור העסקה. פגמים אלה עלולים לגרום לפגיעה באמון הציבור בתקינות עבודת הרשויות השלטוניות ואף לפגיעה בקופה הציבורית.

לא ראוי היה שראש העירייה ומנכ"ל העירייה יעלו את העסקה להצבעה קודם שהתקיים דיון ענייני בנושא שבמסגרתו יכלו חברי המועצה לנמק מדוע הם תומכים בביצוע העסקה או מדוע הם מתנגדים לה. קיום דיון מהותי לפני קבלת החלטות כאלה משקף כלל חשוב ולפיו כל חברי המועצה חייבים לשמוע את מגוון הדעות וההסתייגויות הנוגעות לעסקה לפני הכרעתם, מפני שהדבר מקנה להם כלים לקבלת החלטה בנושא.

אי-הדיווח של מהנדס העיר על השינויים הצפויים בתכנית רג/1261 מגיע בסופו של דבר לכדי הטעיה של משרד הפנים, אשר נוספה על אי-דיווחו של היועץ המשפטי לעירייה על התכנית כנדרש בטופס הבקשה.

החלטת ראש העירייה והיועץ המשפטי שלה להסתפק בשליחת המכתב ובו המידע החדש למשרד הפנים מוטעית, מפני שהפרטים שעלו במכתבו ממרס 2008 של חבר המועצה דאז לראש העירייה באשר להשפעה של הגדלת אחוזי הבנייה ל-900% על שווי זכויות העירייה חייבו את ראש העירייה להורות כי העסקה תושהה בלא דיחוי עד שתתקבל חוות דעת שמאית מעודכנת בעניינה. חובה היה עליו להביא את הנושא לדיון נוסף במועצת העירייה.

דוח זה חשף ליקויים תפקודיים בעבודת הגורמים המשפטיים בעירייה אשר עסקו בהליכי הטיפול בעסקה. בנוסף הועלה ממצא חמור הנוגע לאי-דיווח כנדרש של מהנדס העיר.

הטיפול הלקוי בהעברת המידע החדש שנמסר למחוז תל אביב של משרד הפנים פגע במישרין בהליך קבלת ההחלטות שהתקיים במסגרת בדיקת העסקה. הדבר מנע

בחינה של עובדות מהותיות שבהתבסס עליהן, בין היתר, התקבלה ההחלטה הסופית בדבר אישור העסקה. על משרד הפנים להסיק מסקנות באשר לבדיקה הלקויה של הבקשה לאישור העסקה של מחוז תל אביב במשרד הפנים והתקלה בהעברת המידע החדש, ולהפיק לקחים בנוגע להעברת מידע בין המחוז ליחידות המטה במשרד הפנים ובין לשכת השר וגורמי הביצוע ובנוגע לבחינת מכלול ההיבטים של טיפול משרד הפנים בעסקאות במקרקעין.

דוח זה חשף גם ליקויים תפקודיים בעבודת הלשכה המשפטית במשרד הפנים, בבחינת העסקה ובאישורה.

מסקנות הלשכה המשפטית, שבאו לביטוי במכתב מיוני 2008 מלמדות שהעירייה מסרה למשרד הפנים דיווח לא מדויק, חסר ומטעה, אשר בכירים בעירייה אישרו אותו. יש לראות בחומרה את העובדה שהלשכה המשפטית לא המשיכה לטפל בנושא, חרף המסקנות האמורות.

יש מקום כי משרד הפנים והעירייה יסיקו המסקנות הנדרשות בעניין זה ויפיקו הלקחים כדי שלא יישנו בעתיד הכשלים המפורטים בדוח זה בהליכי העבודה המקצועיים שמבצעים, בין השאר, הגורמים המשפטיים.

נוכח העניין הציבורי, הפגיעה האפשרית באמון הציבור והפגיעה האפשרית בקופה הציבורית החליט משרד מבקר המדינה להעביר טיוטת דוח זה ליועץ המשפטי לממשלה לבחינת אישור העסקה.

ב-4.7.10 פנה, בכתב, היועץ המשפטי לממשלה, עורך דין יהודה וינשטיין, למנכ"ל משרד הפנים, מר גבריאל מימון, על מנת שיבחן מחדש את האישור שניתן לעסקה על תנאיה, וזאת בהתחשב במידע המפורט בדוח מבקר המדינה.

באותו מועד פנתה עוזרת היועץ המשפטי לממשלה לראש עיריית רמת גן, מר צבי בר, ועדכנה אותו בדבר פניית היועץ המשפטי לממשלה אל מנכ"ל משרד הפנים בנושא. היא הוסיפה כי מן הראוי לעכב את ההליכים להשלמת העסקה עד להחלטתו של מנכ"ל משרד הפנים בעניין.



מבוא

במאי 2008 אישר המנכ"ל דאז של משרד הפנים מר אריה בר לעיריית רמת גן (להלן - העירייה) להעביר את זכויותיה בחלקה 285 בגוש 6109 ברחוב החילזון 8 שבמתחם הבורסה ברמת גן (להלן - החלקה) לחברה א (להלן - החוכרת). במועד סיום הביקורת טרם הושלם רישום העסקה בלשכת רשם המקרקעין.

בשנת 2009 בדק משרד מבקר המדינה את הליכי אישור העסקה בעירייה ואת ההליכים שבאמצעותם פיקח משרד הפנים על מכירת המקרקעין ואישר את מכירתה. הבדיקה התקיימה

בעירייה: באגף ההנדסה ובמחלקת הנכסים; ובמשרד הפנים: בלשכת היועץ המשפטי ובמחוז תל אביב. בדיקת השלמה נעשתה ברשות המסים.

תיאור הנכס ועסקת המקרקעין

העירייה היא הבעלים הרשום של החלקה, ששטחה ברוטו² 1,605 מ"ר. בשנת 1957 החכירה העירייה לחוכרת את החלקה ל-49 שנים למפרע מ-1.4.50 עם אופציה להארכה ב-49 שנים נוספות. סעיף 2 בחוזה החכירה קובע כי החוכרת רשאית להשתמש בחלקה רק לבניית בית חרושת למכונות ולהפעלתו. בשנת 1992 פורסמה תכנית מתאר רג/838 החלה על החלקה, ולפיה ישמש שטח התכנית כאזור עסקים, שיותר להקים בו בניינים של שבע קומות לצורכי "תעשייה מיוחדת" ומשרדים מעל קומת קרקע למסחר לפי זכויות בנייה של 250%. "תעשייה מיוחדת" הוגדרה בסעיף 5 לתכנית כלהלן: "כל תעשיה קלה בתנאי שלא יהיו מטריד לסביבה מבחינת זיהום האוויר, הקרקע, המים, רעש ו/או מפגעים תברואתיים". התכנית אף קובעת הסדר לגבי היתרי בנייה שניתנו לפני החלתה למפעלי תעשייה הגורמים מטריד לסביבה.

מטרת תכנית רג/838 הייתה לשנות את ייעוד אזור הבורסה מאזור מוסכים ובתי מלאכה ישנים לאזור מודרני לתעסוקה, למשרדים ולמסחר. העירייה הייתה הבעלים של 31 מגרשים באזור הבורסה, שהיו מוחכרים לבתי עסק קטנים, ואולם במרוצת השנים, ובעיקר לאחר אישור תכנית רג/838, מכרה העירייה את זכויות הבעלות ברובם המכריע של מגרשים אלה באישור גורמי משרד הפנים, בהליכי פטור ממכרו. בכך לדבריה תרמה, באישור משרד הפנים, להאצת פיתוח האזור³.

כבר במרס 1998 הודיע היועץ המשפטי דאז של משרד הפנים לעירייה כי לא זו בלבד שעילת הפטור ממכרו שבה השתמשה בעבר אינה רלוונטית (ראו להלן) אלא שלנוכח העובדה שמדובר במגרשים יקרי ערך באזור הבורסה ובשינוי ייעוד המקרקעין בו, אין זה סביר שמקרקעין של העירייה באזור יימכרו בפטור ממכרו. לפיכך הודיע היועץ המשפטי דאז לעירייה כי משרד הפנים לא יאשר עסקאות חדשות באזור זה בפטור ממכרו.

כמו כן הודיע היועץ המשפטי דאז כי "סוכם עם העירייה כי בקשות העירייה ש'בצנרת' דהיינו חוזים שנחתמו קודם לאותו מועד בסמוך לכך וטרם הועברו אלינו המתייחסים לאותו אזור ולאותה תקופה יועברו לבדיקתו של שמאי מטעמנו, ולא יאושרו אלא בכפוף לתוצאות חוות הדעת השמאית".

העירייה העבירה בשנת 2001 למשרד הפנים רשימה של שישה חוזים שב'צנרת': שלושה חוזים שנחתמו לפני חודש מרס 1998 ושלושה חוזים שנחתמו מאוחר יותר - עד סוף שנת 1999. החוזה עם החוכרת לא היה אחד מהם.

בתשובת היועץ המשפטי של משרד הפנים, עורך דין יהודה זמרת, למשרד מבקר המדינה ממרס 2010 הוא הסביר את ההודעה האמורה משנת 1998 כך: "עם זאת, ובהיותנו מדברים על סעיף פטור ועל רקע היותנו אמונים על תכלית החקיקה, על הצורך בהפיכת המכרו לכלל ובצורך לשמור על אינטרס הציבור, סבר המשרד לאחר שנוכח לדעת מה השימוש שנעשה בסעיף פטור זה

2 מתוך השטח הנ"ל הופקעו על ידי העירייה 222 מ"ר להרחבת דרך.
3 הדברים נלקחו מתשובת העירייה למשרד מבקר המדינה מינואר 2010.

בנסיבות הנוגעות למתחם הבורסה ובהיותו מדברים במתחם אשר מיועד לשינוי יעוד המקרקעין, הוחלט כי לא נכון יהיה לאפשר החלת הפטור בנסיבות אלו.

היועץ המשפטי של העירייה מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מינואר 2010 כי "במסגרת מגמת העירייה לפתח את הבורסה כמקור הכנסה וגאווה המרכזי של העיר, נמכרו לאורך השנים לא פחות מ-31 מגרשים ללא מכרז... כל פעולות והתנהלות מקבלי ההחלטות בעירייה, החל משנת 2000 או סמוך לכך, נעשו מתוך רצון וכוונה למכור ללא מכרז, כדי להביא לפיתוח המגרש, על כל היתרונות הכרוכים בכך לעירייה (היטלי השבחה, היטלי פיתוח, ארנונה, תעסוקה, דימוי וכו')".

העירייה התעלמה מהוראת משרד הפנים ממרס 1998 למכור את יתרת המקרקעין שבבעלותה במכרז בלבד (פרט לבקשות שב"צנרת"), ובהתאם למדיניותה האמורה הציעה לחוכרת למכור לה את זכות הבעלות בחלקה ללא מכרז. בעקבות זאת ביקשה החוכרת מן העירייה בשנת 1999 לרכוש את זכויות הבעלות בחלקה, ועד אז להאריך את תוקפו של חוזה החכירה, שעמד לפוג, ב-49 שנים נוספות. באוגוסט 2000 שלחו החוכרת וחברה ב (להלן - היזם) מכתב משותף לראש העירייה, מר צבי בר (להלן - ראש העירייה), ובו הודיעו כי ברצונן לבנות בחלקה ובחלקה הסמוכה לה⁴ (להלן - החלקה הסמוכה) מבנה משרדים שישמש את אחד הבנקים. לנוכח האמור ביקשו החוכרת והיזם מהעירייה למכור את החלקה לחוכרת וכן ביקשו ממנה שוב להאריך את תוקפו של חוזה החכירה עד השלמת המכירה כדי לשמור על זכויות החוכרת במקרקעין.

בפברואר 2001 הגיש היזם לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רמת גן (להלן - הוועדה המקומית) בקשה להיתר להריסת מבנה המפעל של החוכרת. ההיתר להריסה ניתן במאי 2001. ביוני אותה שנה הגיש היזם בקשה להיתר לשימוש חורג בחלקה ובחלקה הסמוכה להקמת מגרש חניה. בספטמבר 2001 נתנה לו הוועדה המקומית היתר התקף לשנה אחת בלבד להקמת מגרש החניה בחלקה ובחלקה הסמוכה. היזם הקים את מגרש החניה ומאז ועד מועד הביקורת הוא מפעיל אותו באמצעות מפעיל.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2010 כתבה העירייה כי במסגרת מאמציה הנמרצים לסלק מטורדים מאזור הבורסה ולאפשר את פיתוחו היא זו שעודדה את החוכרת להרוס את "בית החרושת המטרדי שפעל במקרקעין במשך עשרות שנים".

בשנים 2001-2003 המשיכה העירייה לפעול לקבלת אישור משרד הפנים לביצוע העסקה עם החוכרת בפטור ממכרז. בתקופה זו ובשנים שלאחר מכן קיימה העירייה בדיקות ופעולות לתיקון תכנית המתאר החלה על החלקה ולהגדלת זכויות הבנייה כמפורט להלן:

באוקטובר 2001 הוגשה למר חיים כהן, מהנדס הוועדה המקומית (להלן - מהנדס העיר) הצעה לתכנית מתאר מקומית להקמת שלושה מגדלי משרדים, שאחוזי הבנייה בהם הם 450%, במגרש ששטחו 5,584 מ"ר הכולל את החלקה שבחכירה, את החלקה הסמוכה וכן שלוש חלקות סמוכות שבבעלות גופים פרטיים (להלן - המגרש). אחד היזמים של התכנית הוא חברה ב (היזם), שעל פי תשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2010 ראה את עצמו כבעל זכויות בחלקה מכוח הסכם קומבינציה עם החוכרת (ראו להלן). ועדת המשנה של הוועדה המקומית (להלן - ועדת המשנה) החליטה בשיבתה בנובמבר 2001 להמליץ לוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה (להלן - הוועדה המחוזית) על הפקדת תכנית זו, הנקראת תכנית רג/1261. בדיון נוסף באפריל 2002 החליטה ועדת המשנה שאחוזי הבנייה יהיו בשיעור של 500%, בין היתר כיוון שהומלץ כי אחוזי הבנייה במתחם אבא הלל הסמוך יהיו גם כן 500%.

4 החלקה הסמוכה - חלקה 380 בגוש 6109 ששטחה 484 מ"ר. בשנת 2001 התקשר היזם בעסקת קומבינציה עם בעלת החלקה הסמוכה. בשנת 2007 גובש הסכם חדש בין הצדדים.

במהלך השנים המשיכו העירייה, החוכרת והיזום בפעילות להשגת פטור ממכרז במשרד הפנים. בנובמבר 2003, חרף הודעת היועצת המשפטית דאז שלא ניתן לבצע את העסקה ללא מכרז נתן גורם בלשכתה אישור עקרוני לאי-קיום מכרז. ביולי 2010 הודיע אותו גורם בלשכה המשפטית של משרד הפנים (להלן - הלשכה המשפטית) למשרד מבקר המדינה, שהאישור ניתן עקב הבנה מוטעית של הנחיות היועצת המשפטית דאז של משרד הפנים באשר לאישור ההסכמים ש"בצנרת".

בשנת 2007 חידשה העירייה את פעילותה לקבלת אישורו של משרד הפנים לביצוע העסקה עם החוכרת. בשיבת מועצת העירייה בנובמבר 2007 הוחלט ברוב קולות לאשר עסקה, ובמסגרתה תרכוש החוכרת מהעירייה את זכויות הבעלות בחלקה תמורת 2.539 מיליון דולר. בדצמבר 2007 נחתם בין העירייה ובין החוכרת הסכם מכירת זכויות העירייה במקרקעין (להלן - הסכם מכירת המקרקעין). ההסכם הותנה באישור שר הפנים.

בקשת העירייה ממשרד הפנים לאשר את הסכם מכירת המקרקעין

סעיף 188(א) לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - הפקודה) קובע: "עיריה לא תהיה רשאית למכור מקרקעין, להחליפם או למשכנם אלא על פי החלטת המועצה ברוב חבריה ובאישור השר [שר הפנים] או מי שהוא הסמיך לכך".

סעיף 197 לפקודה קובע: "לא תתקשר עיריה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין... אלא על פי מכרז פומבי".

סעיף 198 לפקודה קובע: "השר יקבע, בתקנות, את צורת המכרז ואת דרכי הזמנתן וקבלתן של הצעות המחירים, ורשאי הוא לקבוע בהן סוגים של חוזים כאמור, שבהם רשאית העיריה להתקשר ללא מכרז פומבי או ללא מכרז בכלל".

תקנה 3 לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - התקנות) קובעת רשימה סגורה של פטורים מחובת מכרז, שמהם 13 פטורים מחובת מכרז בעניין העברת מקרקעין של עירייה.

חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/98 "טופס בקשה לאישור חוזה ו/או פטור ממכרז" (להלן - טופס הבקשה) קובע כי על היועץ המשפטי של הרשות המקומית להגיש לממונה על המחוז בקשה לאישור חוזה או לפטור ממכרז באופן המפורט בטפסים המצורפים לחוזר המנכ"ל, וכי עליו למלא את כל סעיפי הטפסים ולצרף אליהם את כל הנספחים הדרושים כאמור בטפסים.

בינואר 2008 ביקשה העירייה ממשרד הפנים לאשר את הסכם מכירת המקרקעין. במאי 2008 אישר מנכ"ל משרד הפנים את ההסכם.

ביצוע עסקאות בחלקה קודם שמושרד הפנים אישר את הסכם מכירת המקרקעין

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי לפני המועד שבו אישר מנכ"ל משרד הפנים את מכירת המקרקעין (במאי 2008) והמועד שבו מכרה העירייה את המקרקעין לחוכרת (בדצמבר 2007) - נחתמו שלוש עסקאות לגבי המקרקעין כמפורט להלן:

ההסכם הראשון בין החוכרת ובין היזם: בנובמבר 2000 חתמו הצדדים על הסכם קומבינציה ולפיו יבנה היזם בחלקה בניין משרדים. בתמורה יקבל 55% משטח הבניין, והחוכרת תקבל את יתרת השטח (45% ממנו) (להלן - הסכם הקומבינציה). אגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין קבע במאי 2002 כי שווי הכולל של השטח שתקבל החוכרת במסגרת ההסכם האמור מסתכם בכ- 10.69 מיליון ש"ח.

ההסכם השני בין החוכרת ובין היזם: ביוני 2007 חתמו הצדדים על הסכם ולפיו הסכם הקומבינציה משנת 2000 מבוטל, והחוכרת מוכרת את זכויותיה בחלקה (לרבות מכירת זכות הבעלות, כשהיא תתקבל) ליזם תמורת כ-23.59 מיליון ש"ח (כ-5.81 מיליון דולר) (להלן - הסכם המכר). היזם שילם ישירות לחוכרת כ-13.76 מיליון ש"ח (כ-3.27 מיליון דולר) וכן קיבל עליו, על פי ההסכם, לשאת בתשלום בסך כ-9.83 מיליון ש"ח (כ-2.54 מיליון דולר) לרכישת זכות הבעלות של החוכרת על החלקה מן העירייה.

מסמך עקרונות שנחתם בין היזם ובין חברה שלישית: במרס 2007, שלושה חודשים לפני מועד החתימה על הסכם המכר, נחתמה עסקה ולפיה חברה שלישית תרכוש מידי היזם קרקע ששטחה 2,089 מ"ר (הכוללת את החלקה ואת החלקה הסמוכה) ובה בניין משרדים שיקים היזם.

כאמור לעיל, החוכרת מכרה את החלקה ליזם בכ-5.81 מיליון דולר, בעוד שהעירייה מכרה את זכות הבעלות לחוכרת בכ-2.54 מיליון דולר, לאחר ניכוי שווי זכות החוכרת, שהוערכה בכ-0.98 מיליון דולר. יוצא אפוא, כי העירייה קיבלה סכום שהוא נמוך בכ-2.3 מיליון דולר מהסכום ששילם היזם לחוכרת.

המידע שהיה בידי העירייה בדבר התקשרויות החוכרת עם היזם

בביקורת נמצא כי בינואר 2008 בעת ששלחה העירייה למשרד הפנים את הבקשה לאישור הסכם מכירת המקרקעין כבר ידעו גורמים בעירייה כי החוכרת כבר חתמה על הסכמים להעברת זכויותיה במקרקעין ליזם, כמפורט להלן:

1. כבר במכתבן המשותף של החוכרת והיזם מאוגוסט 2000 לראש העירייה נכתב: "ברצון משפחת... [בעלי המניות של החוכרת] לסגור את המפעל ולבנות במקומו בנין מפואר למשרדים בדומה לשאר הבניינים שבסביבה, ולשם כך היא עומדת להתקשר עם [היזם] שהינה חברה בניה

ותיקה בענף הבניה". בספטמבר 2000 ביקש עוזר ראש העירייה מהחוכרת ומהיזם למסור לעירייה עותק של החוזה ביניהן. כאמור, הסכם הקומבינציה נחתם בנובמבר 2000.

2. ביום שבו נחתם הסכם המכר ביוני 2007, הודיעה החוכרת לעירייה כי היא והיזם מינו יחד את עורך הדין א, המועסק במחלקה המשפטית של היזם, לטפל בעסקה בשמן ובעבורן. כמה מסעיפי ההסכם מבהירים מדוע "יצאה החוכרת מהתמונה"⁵ ומדוע היזם המשיך לבדו לטפל בעסקה. מאותו מועד הופנתה כל התכתובת של העירייה בנוגע לעסקה לעורך הדין א.

3. בהסכם המכר בין החוכרת לבין היזם נקבע כי הוא לבדו יישא בכל התשלום לעירייה בגין העברת זכויות הבעלים בחלקה.

בהסכם מכירת המקרקעין מדצמבר 2007 נקבע:

"בתמורה להעברת זכויות הבעלות בנכס ושאר התחייבויות העירייה כמפורט בהסכם זה, ישלם החוכר לעירייה בשקלים, סך השווה ערך ל-2,539,000 דולר ארצות הברית, אשר ישולמו בשלושה תשלומים."

נמצא כי בינואר 2008, כארבעה חודשים קודם שאישר מנכ"ל משרד הפנים את ביצוע העסקה, החלה העירייה לקבל מהיזם, בהתאם להסכם המכר, צ'קים כתשלום בעבור העסקה שנחתמה בין העירייה ובין החוכרת. סכומי הצ'קים תאמו את אלה שנקבעו בהסכם האמור, ומועדי התשלום שלהם היו סמוכים לאלה שנקבעו באותו הסכם. העירייה קיבלה את התשלומים מהיזם בשלושה צ'קים. יודגש כי העתקים של צ'קים אלו נמצאו במחלקת הנכסים של העירייה. גזברות העירייה טיפלה בצ'קים האמורים והם הופקדו בקופת העירייה. על גבי ספח הצ'קים נרשם שהם בעבור ההסכם עם החוכרת.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2010 כי ידעה על דבר הסכם המכר רק בדיעבד ואחרי שמנכ"ל משרד הפנים אישר את העסקה, במאי 2008, וכי גם אז היה בידיה רק מידע חלקי בנושא.

בעניין עורך דין א השיבה העירייה: "מניין הייתה העירייה אמורה לדעת כי הלה מועסק [נצל היזם] שמא סבור מאן דהוא כי העירייה צריכה להפעיל משרד חקירות בכגון דא?".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי מחובתה לוודא עם מי היא מנהלת את העסקה בפועל. לא נדרשה לשם כך פנייה למשרד חקירות אלא בדיקה פשוטה, בין באמצעות שאלה ישירה לעורך הדין א בדבר החברה שהוא מייצג או בקשה שימציא ייפוי כוח של שולחיו ובין באמצעות בירור קצר ופשוט באינטרנט. פעולות דוגמת אלה היו מספקות לעירייה את המידע על מהות הקשר העסקי בין החוכרת ובין היזם.

בעניין הצ'קים מסרה העירייה בתשובתה: "הטענה בעניין תשלום חלק מתמורת העסקה [למעשה כל התמורה] בצ'קים של [היזם] אינה מעלה ואינה מורידה לעניין מעמדה של הרוכשת בנוגע לקרקע והישארותה הגורם הרלוונטי מבחינת העירייה".

5 השימוש בביטוי "יצאה החוכרת מהתמונה" נעשה בעקבות תשובת העירייה מינואר 2010 שבה כתבה "שבמסגרתו נותרת החוכרת בתמונה".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי בצ'קים שניתנו לה, בסכומם, במועדי התשלום שלהם ובהערה שצוינה על ספח הצ'קים היה כדי לעורר תשומת לב לכך שמי שעומד מאחורי העסקה הוא גורם שלישי ולא החוכרת.

הדבר היה צריך להביא לכך שהעירייה, כגוף שלטוני המחויב לפעול לפי נורמות ציבוריות, תברר מדוע "יצאה החוכרת מן התמונה" ביוני 2007. בירור כזה היה מעלה את דבר המרתו של הסכם הקומבינציה, שאינו מפקיע את האפשרות לפטור ממכרז, בהסכם המכר, שאינו מאפשר קיום עסקה כזו ללא מכרז.

בתשובתו מינואר 2010 מסר היזם למשרד מבקר המדינה כי התקשרותו עם החוכרת הייתה ידועה לכול למן הרגע הראשון. עוד מסר היזם כי "אמנם העיסקה ידעה עליות ומורדות, פשטה צורה ולבשה צורה, אך ביסודה - אחת היא: [חברה א] רכשה את זכות הבעלות מהעירייה במטרה להעבירה, בו זמנית, לנו, כדי שאנו נבנה על החלקה בניין משרדים".

באפריל 2009 כתב לאגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין עורך הדין א המועסק אצל היזם: "[חברה א] רכשה את זכויות הבעלות בנאמנות עבור [היזם]."

מדברים אלה עולה כי היזם היה למעשה גורם משמעותי בניהול המשא ומתן עם העירייה להעברת המקרקעין.

כפי שיפורט בהמשך, בביקורת נמצא כי העירייה לא דיווחה כלל בטופס הבקשה שהגישה למשרד הפנים על מעורבותו של היזם בעסקה ועל ההסכמים בין החוכרת ליזם.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי מדובר במידע בסיסי ומהותי המשפיע במישרין הן על האפשרות להתקשר בחוזה להעברת מקרקעין ללא מכרז והן על התמורה שאמורה העירייה לקבל ממכירת המקרקעין. מהאמור לעיל עולה כי העירייה לא מסרה מידע חשוב ומהותי למשרד הפנים בניגוד לנורמות של חובת הגילוי.

בתשובת העירייה למשרד מבקר המדינה מינואר 2010 נכתב כי למיטב הבנתה ועל פי הנתונים שהיו לפניה, ה"מעורבות" של היזם איננה שוללת את מתן הפטור ממכרז. ההסבר לכך הוא כי בתקופה הרלוונטית ידעו גורמים בעירייה רק על הסכם הקומבינציה שבמסגרתו "נשארת החוכרת בתמונה", וכי הסכם המכר משנת 2007 אינו רלוונטי כלל לשלב מתן הפטור ממכרז, שהסתיים כבר בשנת 2003.⁶

העירייה מסרה בתשובתה מינואר 2010 כי הפרטים בדבר ההסכמים השונים הנוגעים לחלקה היו נגישים לשמאית שפעלה מטעם משרד הפנים, ולכן ייתכן שצריך להפנות לשמאית כל טענה בעניין ידיעת פרט כזה או אחר בנוגע לעסקאות בין החוכרת ובין צד שלישי.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2010 מסרה השמאית כי לא הובא לידיעתה קיומם של הסכמים שונים הנוגעים לחלקה וכי בשום שלב של עבודתה לא נחשפה לקיומם של הסכמים כאלה או אחרים.

6 המועד שבו נתנה הלשכה המשפטית אישור עקרוני לעסקה (ראו להלן).

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי הפרטים האמורים היו זמינים לעירייה, וכי מחובתה לדאוג שכל הנתונים הרלוונטיים הנוגעים לחלקה יובאו הן לידיעת השמאית והן לידיעת משרד הפנים.

האישור העירוני לפטור ממכרז

בשנת 2001 פנתה העירייה למשרד הפנים בבקשה לקבלת אישורו למכירת זכות הבעלות בחלקה לחוכרת בפטור ממכרז. באוגוסט 2001 השיבה היועצת המשפטית דאז של המשרד למנהל מחלקת הנכסים של העירייה כי בקשת העירייה נבחנה, וכי המשרד אינו יכול להיענות לה. עוד כתבה היועצת המשפטית בתשובתה: "הקרקע מצויה באזור מבוקש ביותר ברמת גן, אשר ערכי הקרקע בו גבוהים. לעירייה אפשרות... להפסיק את החוזה אם שונה ייעוד הקרקע. בנסיבות אלו ונוכח הכלל לפיו יש לפעול, בראש ובראשונה בדרך של מכרז, איננו רואים אפשרות לאשר התקשרות בפטור ממכרז".

בעקבות האמור לעיל פנו העירייה וכן באי כוחם של החוכרת והיזם כמה פעמים בשנים 2001-2003 לגורמים במשרד הפנים בניסיון לשנות את עמדתו בנושא ולאשר לעירייה למכור את זכויותיה בחלקה ללא עריכת מכרז. בשתיים מפניות אלו צוין שבנובמבר 2000 התקשרה החוכרת בהסכם קומבינציה עם היזם להקמת מגדל משרדים בחלקה ועל החלקה הסמוכה. המידע בעניין זה צוין במכתבם של באי כוח החוכרת והיזם ללשכה המשפטית מאוגוסט 2002; מידע זה צוין גם במכתבם לעוזר שר הפנים מספטמבר 2003, שאליו אף צורף העתק של הסכם הקומבינציה. יוצא אפוא כי בשנים 2002 ו-2003 הובא לידיעת גורמים שונים במשרד הפנים שנחתם הסכם קומבינציה בין החוכרת לבין היזם.

במכתב מנובמבר 2003 של הלשכה המשפטית ליועץ המשפטי של העירייה בהתייחס לחלקה נכתב:

"הואיל ועיריית רמת גן הודיעה לנו כי למעט הבקשה שבנדון לא יועברו אלינו בקשות חדשות נוספות לאישור עסקאות בפטור ממכרז המתייחסות למתחם הבורסה ולאזור הסמוך לו; והואיל והעירייה הסכימה כי העסקה שבנדון אם וכאשר תגיע לכלל גיבוש הסכם, כפופה לאישור שמאי מטעמנו; לפיכך, בכפוף לאמור לעיל ולהוראות הנוהל לאישור חוזים, אין מניעה עקרונית כי העירייה [והחוכרת] יחתמו ביניהם על הסכם למכירת זכויות העירייה במקרקעין שבנדון. אישור זה אינו מהווה אישור עפ"י ס' 188 לפקודת העיריות."

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, ממרס 2010, מסר היועץ המשפטי של משרד הפנים את הסברה של הלשכה המשפטית מדוע שונתה העמדה המשפטית של היועצת המשפטית דאז משנת 2001, שקבעה באופן ברור שאין אפשרות לאשר את ההתקשרות ללא מכרז, לעמדה משפטית שונה לחלוטין בשנת 2003:

"לאור העובדה כי היה מדובר בשינוי מדיניות ולאור הסתמכותה של עיריית רמת גן על המדיניות הקודמת שאישרה עסקאות אלו ופעולות שנעשו על בסיס המדיניות הקודמת, נקבע כי המדיניות תחול לגבי הסכמים חדשים ואילו לגבי הסכמי העבר שנעשו קודם

למועד שינוי המדיניות, המשרד יסכים לאשר בכפוף לבדיקת תקינות ההליך... החלטה זו וקביעת הוראת המעבר, הינה החלטה הנובעת ממושכלות יסוד מכללי המשפט המינהלי."

עוד מסר היועץ המשפטי של המשרד בתשובתו ממרס 2010 את הסבר הלשכה המשפטית כי האישור העקרוני משנת 2003 ניתן על בסיס ההנחה, שראוי להחיל את המדיניות הקודמת גם על העסקה עם החוכרת מאחר שהיא נמצאה בשלב של הליכים מתקדמים בשנת 2001 (המועד בו דרשה היועצת המשפטית דאז של משרד הפנים לערוך מכרז). יצוין כי, ביולי 2010, התברר ללשכה המשפטית, על פי טענתה, כי ההנחה האמורה שעמדה ביסוד פעולתה הייתה מוטעית.

כאמור לעיל כבר במרס 1998 הודיע היועץ המשפטי דאז של משרד הפנים לעירייה כי עילת הפטור ממכרז שבה השתמשה העירייה - תקנה 3(2)(ט) לתקנות - אינה רלוונטית, ולפיכך משרד הפנים לא יאשר עסקאות חדשות באותו אזור בפטור ממכרז. כאשר לחוזים שנחתמו לגבי אותו אזור לפני מרס 1998, שכונו בקשות העירייה שב"צנרת", קבע היועץ המשפטי דאז של משרד הפנים הוראת מעבר ולפיה יאשר משרד הפנים את העסקאות כפוף לבדיקת שמאי מטעמו. העירייה העבירה בשנת 2001 לאישור משרד הפנים שישה חוזים - שלושה שנחתמו לפני מרס 1998 ושלושה שנחתמו ממועד זה ועד סוף שנת 1999. החוזה עם החוכרת לא היה ביניהם, מאחר שהוחל לטפל בו רק בשנת 1999.

בשנת 2001 הסכימה היועצת המשפטית דאז של משרד הפנים לאשר את ששת החוזים שב"צנרת"; "ביחס לעתיד" היא קבעה שמשרד הפנים לא יאשר עסקאות חדשות באזור [ללא מכרז] אלא אם העניין יובא אליהם מראש ובהתבסס על נסיבות מיוחדות בלבד. כאמור לעיל כאשר הובאה העסקה עם החוכרת לאישורה מאוחר יותר (ביולי 2001), היא הבהירה לעירייה באוגוסט אותה שנה שאין אפשרות לאשר את העסקה בפטור ממכרז.

ביולי 2010 מסרה הלשכה המשפטית למשרד מבקר המדינה כי האישור העקרוני לאי-קיום מכרז ניתן "עקב הבנה מוטעית של הנחיות היועצת המשפטית [דאז] באשר לאישור ההסכמים ש"בצנרת".

משרד מבקר המדינה מעיר כי בנסיבות העניין היה מקום לברר היטב למה מתכוונת היועצת המשפטית דאז, שעד מתן האישור העקרוני עמדה בהתנגדותה לפטור ממכרז.

בתשובתו ממרס 2010 מסר היועץ המשפטי של משרד הפנים, כי הלשכה המשפטית במשרד הבהירה לו בעניין השפעת המידע על הסכם הקומבינציה בין החוכרת ליזם משנת 2000 על החלטות משרד הפנים, כי המידע על הסכם זה שצוין במכתב משנת 2002 ששלחו ללשכה המשפטית באי כוחן של החוכרת והיזם היה "מידע בדרך אגב", שלנוכח השנים שעברו מאז ודרך מסירתו לא סביר שהיה אפשר לזכור אותו. יתר על כן בשנת 2002 לא נפתח במשרד הפנים תיק בנושא עסקת המקרקעין האמורה, שכן לא הוגשה מטעם העירייה בקשה רשמית ומסודרת לכך. מכתב זה תוּק ככל הנראה באיזה "תיק כללי" ולא סביר שבמועד שבו גורמים בלשכת היועץ המשפטי של משרד הפנים בדקו את העסקה היה עליהם לזכור את המכתב ואת האמור בו בדבר הסכם הקומבינציה. אשר למידע על ההסכם שצוין במכתב שנשלח בשנת 2003 לעוזר השר, מסרה לו הלשכה המשפטית כי מידע זה לא הועבר אליה.

בתשובת הלשכה המשפטית למשרד מבקר המדינה ממרס 2010 נאמר כי המידע על הסכם הקומבינציה לא הוזכר בטופס הבקשה ששלחה העירייה למשרד הפנים ולא צוין בחוות הדעת השמאית, ולפיכך "במסגרת מילוי הטופס לא דווחה הרשות המקומית על מכלול התשתית העובדתית אלא מסרה דווח חלקי (דברים שמצאו את ביטויים בהערות המבקר לאורך כל הדו"ח בנוגע להתנהלות העירייה)".

משרד מבקר המדינה מעיר ליועץ המשפטי של משרד הפנים, שהביא בתשובתו את התייחסות הלשכה המשפטית, כי בלי להפחית כחול זה מחובתה של העירייה לדווח למשרד הפנים בטופס הבקשה על ההסכמים בין החוכרת ובין היזם, אין מקום לנמק את העדר הטיפול במידע שהגיע למשרד הפנים בטענות כי מדובר ב"מידע בדרך אגב" (כדברי הלשכה המשפטית של משרד הפנים) וכן כי מדובר במידע שנשלח ללשכת השר. כל מידע המגיע למשרד הפנים, בכלל זה מידע בנוגע לעסקאות במקרקעין בכלל ולעסקאות בהיקפים של העסקה שנדונה בדוח זה בפרט, אמור להישמר באופן שניתן יהיה לבחון אותו במסגרת הליכי קבלת ההחלטות. מן הראוי שמשרד הפנים יקבע הנחיות ונהלים שיסדירו את דרכי הטיפול במידע על עסקאות במקרקעין וריכוזו, לרבות מידע שנשלח ללשכת השר. יש חשיבות מיוחדת להנחיות ברורות בנושא מכיוון שהטיפול בעסקאות במקרקעין נמשך לאורך שנים.

דיווח חסר ולקוי של העירייה במסגרת הגשת טופס הבקשה

כאמור, בינואר 2008, ובהתאם להוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים, הגיש מנהל מחלקת הנכסים בעירייה לממונה על מחוז תל אביב במשרד הפנים "בקשה לאישור חוזה ו/או פטור ממכרז" לגבי הסכם מכירת המקרקעין.

עורכת דין מן המחלקה המשפטית של העירייה (להלן - עורכת הדין) חתמה על חלק א בטופס הבקשה. מהנדס העיר, בתפקידו כמהנדס הוועדה המקומית חתם על חלק ב בטופס הבקשה, כפי שנדרש בטופס.

בדיקתם של הבקשה, המסמכים שצורפו אליה ומסמכים אחרים שנמצאו בעירייה ובמשרד הפנים על ידי משרד מבקר המדינה העלתה ליקויים חמורים בנוגע לתקינות העסקה ולכדאיותה הכלכלית.

מתן פטור שלא כחוק ממכרז להתקשרות

בטופס הבקשה של העירייה לאישור הפטור ממכרז רשמה עורכת הדין כי "לא נערך מכרז בשל הסיבות הבאות פטור ממכרז בשל העברת מקרקעין - בית עסק המועברים למחזיק בהם מכח שכירות במשך 10 שנים לפחות". כמו כן דיווחה כי "בקשת פטור ממכרז היא לפי ס' 3(2)(ט) לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987".

תקנה 3(2)(ט) לתקנות קובעת כך:

"העירייה רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז אם החוזה הוא מסוגי חוזים אלה: ...:

המקרקעין הם דירות מגורים או בתי עסק המועברים למחזיק בהם או ליורשיו, מכח שכירותם במשך 10 שנים לפחות, ובלבד שהתמורה לא תפחת מסכום שנקבע בשומת מקרקעין שנערכה על ידי שמאי מקרקעין."

התקשרות בחוזה ללא מכרז מותנית אפוא בכך שיתקיימו כל התנאים האלה: (א) המקרקעין הם דירות מגורים או בתי עסק; (ב) המקרקעין מועברים למחזיק בהם או ליורשיו; (ג) תקופת השכירות של המחזיק במקרקעין היא עשר שנים לפחות; (ד) התמורה לא תפחת מסכום שקבע שמאי מקרקעין בשומת מקרקעין.

בביקורת נמצא כי לא מולאו כל התנאים המפורטים בתקנה 3(2)(ט) לתקנות, ומכאן שנעדרה התשתית הנדרשת לפטור ממכרז על פי תקנה זו.

התנאי שלפיו המקרקעין הם בית עסק המועבר למחזיק בו אינו מתקיים. בית העסק שהיה בבעלות החוכרת נהרס כבר בשנת 2001, היזם קיבל היתר להפעלת מגרש חניה בחלקה, וכבר שמונה שנים לפני מועד סיום הביקורת החלה החוכרת לנקוט פעולות עסקיות למכירת המקרקעין ליזם לצורך הקמת מגדל משרדים. במועד הגשת הבקשה לאישור העסקה, שבה צוינה במפורש תקנת הפטור ממכרז, כבר הייתה החוכרת קשורה בחוזה עם היזם למכירת המקרקעין ואף העבירה לו את החזקה במקרקעין. כאמור, במועד שבו נשלח טופס הבקשה למשרד הפנים כבר מכר היזם את המקרקעין לחברה שלישית.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי היה עליה להימנע מהעברת המקרקעין לחוכרת על סמך תקנת פטור שמשרד הפנים כבר הודיע לה בעבר שאיננה חלה על המקרה, בייחוד משום שבעת שקיבלה את ההחלטה בנושא היא ידעה שהמקרקעין יימכרו לבעל עניין אחר שהיה מעורב בעסקה. זאת ועוד, בדיונים במועצת העירייה שעסקו בעסקה נמסר לחברי המועצה המידע שהסכם מכירת המקרקעין פטור ממכרז על פי אותה תקנת פטור שמשרד הפנים לא אישר. קיומו של הסכם המכר בין החוכרת ליזם משמיט את הבסיס המשפטי להענקת הפטור ממכרז כאמור.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי במסגרת הבקשה לאישור ההסכם למכירת המקרקעין שהגישה למשרד הפנים בינואר 2008 היה עליה למסור לו דיווח מלא ומפורט על כל המידע העדכני שהיה בידה בדבר מעורבות היזם כרוכש בעסקאות הנוגעות לחלקה.

אי-דיווח על הסתייגויות חברי המועצה בעניין העסקה

בהתאם לטופס הבקשה נדרש היועץ המשפטי של העירייה לדווח אם הועלו טענות בדבר חוקיות החוזה או בדבר כדאיותו הכלכלית, ובכלל זה אם חברי מועצה העלו הסתייגויות בנושא. עורכת הדין, שמילאה כאמור את חלקו הראשון של הטופס, סימנה בו במפורש בחלופה שבה נרשם: "לא הועלו טענות בדבר אי חוקיות החוזה, או אי כדאיותו הכלכלית".

בביקורת נמצא כי ביולי ובנובמבר 2007 מועצת העירייה קיימה שני דיונים בעניין העסקה אשר הועלו בהם הסתייגויות, חלקן חריפות ביותר, בעניין ההחלטה לאישור העסקה. בין שני הדיונים הללו התקיים באוקטובר 2007 דיון בוועדת שיכון ומקרקעין של העירייה שבמהלכו שטח אחד מחברי המועצה את כל טענותיו נגד העסקה.

1. בדיון שקיימה המועצה ביולי 2007 הובאה העסקה לאישורה. את העסקה הציג לחברי המועצה היועץ המשפטי של העירייה, עורך הדין דוד שואקה (להלן - היועץ המשפטי). לנוכח

הסתייגויות שהשמיעו כמה חברי מועצה מן העסקה לא התקיימה הצבעה בעניינה. במקום זאת הוצע שהוועדה לשיכון ולמקרקעין של העירייה תשוב לטפל בנושא. בדיון במועצה אמר אחד מחברי המועצה:

“כשאנחנו באים לאשר עסקה במקרקעין של העירייה בפטור ממכרז, אם זה היה במכרז וחברת [החוכרת]... היו נותנים את התמורה הכי גבוהה, אז אני הייתי אומר: יאללה, אדון ראש העיר, והייתי מצביע בעד והייתי אומר יישר כוח. אם הנושא הזה מפורסם לכל מי שרוצה, היו בוחנים את שווי הזכויות, היו מגישים הצעות עם ערכות בנקאית. אבל, פה נוצר מצב שאנחנו יודעים איך הדברים מתנהלים.”

2. מפרוטוקול ישיבת מועצת העירייה בנובמבר 2007, שבה נכח היועץ המשפטי, ואשר במהלכה אושר ההסכם למכירת המקרקעין עולה ששלושה מחברי המועצה התנגדו לעסקה. עובדה זו הייתה רלוונטית לטופס הבקשה. מפרוטוקול הדיון בעסקה עולה כי כמה חברי מועצה הביעו התנגדות חריפה לאישור העסקה ולהעלאת הנושא להצבעה בלי שהתקיים דיון ענייני בנושא.

נמצא כי בדיון האמור כינו כמה חברי מועצה את הדיון שמקיימת המועצה בנושא “ביזיון”; את העסקה תיארו “שחיתות”; ואת ראש העירייה כינו בהקשר זה “מושחת” (ראו בהמשך את פרוטוקול הדיון במלואו).

משרד מבקר המדינה העיר כי בשני הדיונים האמורים הועלו אמירות המשקפות בבירור הסתייגות מתקינות ההסכם למכירת זכויות העירייה ומכדאיותו הכלכלית, וכי העירייה נדרשה לציין זאת במפורש בטופס הבקשה.

בתשובת העירייה למשרד מבקר המדינה מינואר 2010 נכתב: “העירייה צירפה לטופס הבקשה את החלק הספציפי מהסטנוגרמה לגבי אישור העסקה - ולכן כיצד זה בכלל אפשר לדבר כאן על ‘אי דיווח’? בנסיבות אלו מדובר בביקורת טכנית ופורמלית גרדא.”

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי בטופס הבקשה נדרש המבקש לצרף את פרוטוקול הדיון במועצת העירייה לחלק אחד של טופס הבקשה וכן לדווח על ההסתייגויות שהעלו חברי מועצה בחלק אחר של הטופס. צירוף הפרוטוקול בלבד אינו פוטר את העירייה מחובתה לדווח על ההסתייגויות, מה עוד שבטופס נרשם במפורש שלא היו הסתייגויות. יתר על כן הסתייגויות של חברי מועצה מהעסקה נשמעו גם בישיבת מועצת העירייה ביולי 2007 ובישיבת ועדת שיכון ומקרקעין באוקטובר 2007, שפרוטוקולי הדיונים בהן לא נשלחו למשרד הפנים.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי היועץ המשפטי לעירייה לא מילא כראוי את תפקידו כשומר סף בכך שלא דאג לכך שיימסר דיווח מלא ומדויק למשרד הפנים. העירייה אינה יכולה להסתתר מאחורי הטענה שהדבר הוא טכני ופורמלי גרדא.

כמו כן מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי אי-העברת הנתונים הנדרשים למשרד הפנים הביאה לכך שהחלטתו של גורם ממשלתי, המופקד מתוקף תפקידו על בקרת פעולות העירייה תתבסס על מידע חסר,

אישור ההתקשרות על ידי מועצת העירייה

על פי טופס הבקשה, על היועץ המשפטי לעירייה להגיש למשרד הפנים את פרוטוקול הדיון ואת החלטת המועצה לגבי העסקה. כמו כן עליו לפרט את מספר הנוכחים בדיון ואת מספר המצביעים בעד ההחלטה ונגדה.

על שיקול דעתה של רשות מינהלית כתב פרופ' יצחק זמיר בספרו:

”אכן, שיקול הדעת הוא חופש לבחור בין אפשרויות שונות, אך אין הוא חופש מוחלט. שיקול הדעת אינו קפריזה. רשות מינהלית שמפעילה שיקול הדעת שלה ללא בירור העובדות הנוגעות לעניין, ומחליטה על יסוד תחושה בעלמא, או שדעתה נחושה להגיע לתוצאה מסוימת ללא תלות בעובדות המקרה, אינה מפעילה שיקול דעת כנדרש בחוק. במקרה זה ניתן לומר על הרשות כי היא פועלת בשרירות. שרירות היא סוג של שחיתות. יש בה חומרה קיצונית. היא עילה לפסול כל החלטה מינהלית.”

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי העסקה הובאה לאישור מועצת העירייה בלא שהתקיים דיון ענייני בה.

העסקה הובאה לאישור מועצת העירייה בנובמבר 2007. בהצבעה שהתקיימה על פי יזמת מנכ"ל העירייה הצביעו 12 מ-23 חברי המועצה בעד אישור העסקה. להלן יצוטט פרוטוקול הישיבה במלואו:

15.10 מוכרז ברחוב החילוץ 8 - גוש 6109 חלקה 285

הסכם להמרת זכויות חכירה בבעלות החוכרת

התמורה לעירייה: 2,539,000 דולר, על פי חוות דעתה של השמאית....

(מדברים ביחד)

מנהל מחלקת הנכסים: ... ברח' החילוץ 8 ... חכירה בבעלות...

מר: ...: תתביישו לכם. בוש וכלימה.

מר: ...: אני רוצה לדבר בנושא הזה.

מר: ...: בוש וכלימה.

(מדברים ביחד)

מר: ...: אני רוצה להעיר...

מנהל מחלקת הנכסים: זה אושר...

מר: ...: אחד גדול, כל הישיבה הזאת. לא יכול להיות. יש לנו שאלות, יש לנו זה. בוש וכלימה.

מר: ...: בנושא זה.

מר: ...: ביזיון כל הישיבה הזאת. כל הישיבה הזאת ביזיון אחד גדול. היא לא תעבור. אני אומר לך שהיא לא תעבור, אדוני ראש העיר.

7 יצחק זמיר, הסמכות המינהלית (התשנ"ו), כרך ב, עמ' 733.

ברגע שזה יגיע למשרד הפנים, הישיבה הזאת...

(מדברים ביחד)

ר...: אני רוצה לדבר בנושא הזה, הלו!

מר ... : גם אתה לפוליטיקה...

(מדברים ביחד)

מר...: רוצה לדבר, רוצה לשאול שאלה.

(מדברים ביחד)

מר...: אני רוצה לשאול שאלה, יש לי שאלה בנושא הזה.

מר...: ... בישיבה עם [היזם]

(מדברים ביחד)

מר...: ביזיון. יש לי שאלה.

מר צבי בר: ..., בבקשה.

מר...: ... פתאום ... גאולה.

מר...: שחיתות.

מר ... : אדוני ראש העיר, אדוני ראש העיר, אתה לא יודע...

מר ... : אני רוצה להעיר הערה.

מר ... : מושחת. מושחת ראש העיר.

מנכ"ל העירייה: מי בעד?

החלטה: הוחלט ברוב קולות (12 בעד) לאשר את הסעיף כלהלן: -

15.10 מוכרז ברחוב החילזון 8 - גוש 6109 חלקה 285

א. הסכם להמרת זכויות חכירה בבעלות החוכרת

התמורה לעירייה: 2,539,000 דולר, על פי חוות דעתה של השמאית....

ב. אישור פטור ממכרז עפ"י תקנה 3(2)(ט) לתקנות העיריות
(מכרזים)."

משרד מבקר המדינה העיר לראש העירייה כי מפרוטוקול הדיון עולה שלא התקיים דיון ממשי בעסקה לפני אישורה. לדעת משרד מבקר המדינה, לא ראוי היה שראש העירייה ומנכ"ל העירייה יעלו את העסקה להצבעה קודם שהתקיים דיון ענייני בנושא שבמסגרתו ניתנה לחברי המועצה אפשרות לנמק מדוע הם תומכים בביצוע העסקה או מדוע הם מתנגדים לביצועה. קיום דיון מהותי לפני קבלת החלטות כאלה משקף עיקרון חשוב ולפיו כל חברי המועצה חייבים לשמוע את מגוון הדעות וההסתייגויות הנוגעות לעסקה כדי שיכריעו אם לאשר או להתנגד לה. דיון כזה מקנה להם כלים לקבלת החלטה בנושא ואינו נעשה מטעמים פורמליים גרדא.

בתשובת העירייה למשרד מבקר המדינה מינואר 2010 נכתב: "טענה זו [שלא התקיים דיון ענייני] משוללת בסיס, הנשמעת כאילו מפיו של חבר האופוזיציה שלא צלח ניסיונו לפגוע בתפקוד העירייה בכל מחיר".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולעומד בראשה כי דברי הפרוטוקול מדברים בעד עצמם וכי עולה ממנו בבירור שלא התקיים דיון ענייני בנושא. תפקידו ואף חובתו של כל חבר מועצה, בין שהוא באופוזיציה או בקואליציה, להתריע על כל נושא הנראה בעיניו לקוי. בוודאי נכון הדבר כאשר מדובר בנושא שיש לו השפעות מכריעות מהבחינה הכספית, כמו עסקת מקרקעין הנראית בעיניו לא תקינה או חסרת כדאיות כלכלית.

אי-דיווח על תכנית בניין עיר בהכנה במסגרת טופס הבקשה

הליך האישור של העסקה במשרד הפנים חייב להתבסס על מידע מלא ועדכני הנוגע למקרקעין. בכלל זה אמורים להיות בידי הגורמים הרלוונטיים הבודקים את העסקה כל הפרטים על הליכי התכנון החלים על החלקה ועל כל השינויים הצפויים בתכניות התקפות.

בחלק א של טופס הבקשה נדרש היועץ המשפטי לעירייה לאשר כי צורפה לבקשה "הערכת שמאי מעודכנת עד 6 חודשים מיום עריכת החווה (העברת התמורה), הלוקחת בחשבון התוכנית שבתוקף, וכן שינויים צפויים בתוכנית, בין השאר לגבי זכויות בניה, הקלות וכיו"ב. במקרה של שינוי צפוי, השמאות מתחשבת גם במחירי השוק של האזור, תוך פירוט ואזכור הרחובות הסמוכים [ההדגשות אינן במקור]".

בחלק א של טופס הבקשה נדרש היועץ המשפטי של העירייה לאשר בחתימתו את האמור בסעיפי טופס הבקשה. למשל, עליו לאשר כי השמאי הגיש הערכה מעודכנת לעניין המקרקעין, כנדרש כאמור לעיל במקום אחר בטופס.

נמצא כי עורכת הדין אישרה בחתימתה בינואר 2008 את האמור בטופס הבקשה, אף שבתכנית בניין העיר התקפה עמד לחול שינוי, כמפורט להלן:

בחוות הדעת של השמאית מטעם משרד הפנים מאוגוסט 2007 בפרק שעסק במצב התכנוני נכתב:

"לנכס הוכנה תכנית רג/1261, שהומלצה, בשנת 2001, ע"י הועדה המקומית, להפקדה בועדה המחוזית. בירורי העלו, כי לא חלה כל התקדמות בהליך הסטטוטורי לקראת אישור התכנית. כיום נדרשים הבעלים לערוך את התכנית מחדש לפי נוהל מבא"ת".⁸

בדיקת המסמכים בתיק תכנית רג/1261 באגף ההנדסה בעירייה העלתה כי זה כמה שנים שבהן מתקיים תהליך שתכליתו להביא לאישור של הגדלת זכויות הבנייה במקרקעין, כמפורט להלן:

באפריל 2002 החליטה ועדת המשנה להמליץ לוועדה המחוזית על הפקדת תכנית רג/1261 ולפיה אחוזי הבנייה במקרקעין יוגדלו מ-250% ל-500% משטחם. בסוף שנת 2003 הפסיקו מהנדס העיר ואגף ההנדסה בעירייה את קידום התכנית האמורה וחידשו אותו באוגוסט 2006, אותו מועד שבו חידשו היזמים את קידום תכנית רג/1261.

8 מבנה אחיד לתכניות - הנחיות לעריכת תכניות מתאר מקומיות מפורטות שפרסם מנהל התכנון שבמשרד הפנים.

בספטמבר 2007 היו בידי אגף ההנדסה תשריט ותקנון של תכנית רג/1261 (שהיו ערוכים לפי נוהל מבא"ת) ולפיהם יוקמו במגרש שלושה מגדלים של 10, 21 ו-26 קומות, ואחוזי הבנייה במגרש יהיו 750%.

בביקורת עלה כי מיד לאחר כתיבת חוות הדעת של השמאית חלה התקדמות בפעילות ועדת המשנה ואגף ההנדסה בעירייה בעניין הגדלת זכויות הבנייה - בסוף נובמבר 2007 הגיש מתכנן התכנית למחלקת התכנון תשריט ותקנון מעודכנים, ולפיהם יוגדלו אחוזי הבנייה במגרש ל-900% וייבנו שלושה בניינים, אחד ובו 9 קומות ושני מגדלים של 47 קומות.

במרס 2008 החליטה ועדת המשנה להמליץ לוועדה המחוזית על הפקדת תכנית רג/1261, על פי התשריט והתקנון המעודכנים. ועדת המשנה המליצה כי שיעור הבנייה המותר על המגרש יהיה 900% משטחה, בשלושה מגדלי משרדים - אחד של 27 קומות ושניים של 30 קומות, ולחלופין אחד של תשע קומות ושניים של 47 קומות.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי היה עליה לכלול בטופס הבקשה לאישור העסקה, אשר בחלק א שבו אף קיבל את אישור היועץ המשפטי של העירייה, עובדות מהותיות אלה, שיש בהן כדי ללמד על השינויים הצפויים בתכנית. מדובר בעיקר בתשריט ובתקנון התכנית, שהיו בספטמבר 2007 בידי אגף ההנדסה ולפיהם יהיו אחוזי הבנייה במגרש 750%, וכן בתכנית המעודכנת שהוגשה לאגף ההנדסה בנובמבר 2007 בדבר הגדלת אחוזי הבנייה במגרש ל-900%. תכניות אלו הועברו לעירייה בהמשך לדו-שיח שהתנהל בין העירייה לבין משרד האדריכלים שפעל מטעמו של היזם.

הדיווח החסר בטופס הבקשה הביא בסופו של דבר להטעיית רשות שלטונית.

דיווח לקוי של מהנדס העיר על שינויים צפויים בתכנית

בחלק ב בטופס הבקשה נדרש גם מהנדס העיר בתפקידו כמהנדס הוועדה המקומית, לאשר כי בעת שהתקיים המשא ומתן לחתימת החוזה הובאו בחשבון התכנית שבתוקף וכן שינויים צפויים בתכנית, לרבות תכניות שבהן מטפלת הוועדה המקומית בשלבים שלפני מתן המלצה להפקדה.

נמצא כי מהנדס העיר, חיים כהן, חתם בינואר 2008 על חלק ב בטופס הבקשה בלא שציין במסגרתו את הפרטים האמורים על השינויים הצפויים בתכנית רג/1261.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שמהנדס העיר לא דיווח למשרד הפנים שתכנית רג/1261 צפויה להשביח במידה ניכרת את הקרקע, דיווח שהיה מחייב לבדוק מחדש את כדאיות העסקה. אי-הדיווח של מהנדס העיר הביא בסופו של דבר להטעיית רשות שלטונית במילוי תפקידה.

בתשובת העירייה למשרד מבקר המדינה מינואר 2010 נמסר: "העירייה דוחה מכל וכל הטלת דופי כה חמורה ובוטה במהנדס העיר, והכל בגין מחדל מדומה בלבד, ולמצער משגה פעוט, תם לב וחסר נפקות בנסיבות העניין". עוד השיבה העירייה: "משצוין במפורש בשומה המעודכנת [של השמאית] מטעם משרד הפנים דבר קיומה של התכנית המוצעת [תכנית רג/1261] וחידוש היזמה לגביה בשנת 2006, כיצד ניתן בכלל לטעון ל'הטעיה'.... של משרד הפנים?!"

משרד מבקר המדינה מעיר שוב לעירייה כי דרישה של חוזר מנכ"ל למידע זה או אחר היא מהותית, וכי אין מדובר במשגה פשוט של מהנדס העיר ובוודאי שלא במחדל מדומה אלא בפעולה אשר היה בה כדי להטעות את משרד הפנים, אשר נוספה על אי-הדיווח של היועץ המשפטי לעירייה על תכנית רג/1261 כנדרש בחלק א שבטופס הבקשה.

ליקויים באופן שבו בחן משרד הפנים את הבקשה

בדיקת הבקשה

בינואר 2008 שלח מנהל מחלקת הנכסים בעירייה למחוז תל אביב במשרד הפנים את טופס הבקשה בצירוף כל הנספחים הנדרשים.

שתי יחידות במשרד הפנים בדקו את העסקה: מחוז תל אביב באמצעות אחת הממונות על הרשויות (להלן - הממונה על הרשויות) ובאמצעות לשכת התכנון המחוזית; לאחר סיום בדיקת המחוז והמלצתו הועבר הטיפול בבקשה ללשכה המשפטית של המשרד.

בסוף ינואר 2008 קיבלה הממונה על הרשויות את חוות דעתה של לשכת התכנון המחוזית בנושא. חוות הדעת נגעה רק לתכנית שבתוקף ולא לשינויים הצפויים בתכנית, אף שתכנית רג/1261 הוזכרה בחוות הדעת של השמאית שצורפה לטופס הבקשה. באמצע פברואר 2008 נתנה הממונה על הרשויות את המלצתה לאישור ההסכם, ובתחילת מרס 2008 הגיעו המלצת המחוז וההסכם לבדיקת הלשכה המשפטית של משרד הפנים. כעבור כשבועיים, אחרי שהלשכה המשפטית סיימה את טיפולה בבקשה, היא כתבה כי אין מניעה משפטית לאישור ההסכם. חוות הדעת וההסכם הועברו לחתימת המנכ"ל דאז של המשרד. בראשית מאי 2008 אישר המנכ"ל את העסקה.

נמצא כי אף לא אחד מהגורמים האמורים במשרד הפנים בדק את הנתונים שבטופס הבקשה ובנספחים המצורפים אליו. אף לא ניתנה הדעת לאזכור שבחוות הדעת השמאית לתכנית רג/1261 (לעניין החשיבות של תכנית רג/1261 ראו להלן). כמו כן נמצא שמשרד הפנים לא נתן את דעתו לכך שמועצת העירייה אישרה את העסקה בהתבסס על תקנת פטור - תקנה 3(2)(ט) - שאותה לא אישרה היועצת המשפטית דאז של משרד הפנים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי בבדיקת עסקת מקרקעין עליו לבחון את תקינות העסקה. כמו כן עליו לבחון ביסודיות את הנתונים המובאים בסעיפי טופס הבקשה ואת הנספחים לבקשה ולהשוותם לנתונים העדכניים למועד אישור העסקה.

עוד העיר משרד מבקר המדינה לממונה על מחוז תל אביב וללשכה המשפטית של משרד הפנים כי היה עליהם להחזיר את טופס הבקשה שהעירייה מילאה באופן לקוי ומטעה, וכי העסקה נבדקה אצלם בלא לבחון כמה מהיבטיה המרכזיים שעלו מטופס הבקשה ומן המסמכים שצורפו לה. אילו היו עושים כן, היה באפשרותם ללמוד על אי-קיום התנאים לפטור ממכרז על פי תקנה 3(2)(ט) לתקנות; על מעורבותו של הזום בעסקה כבר משנת 2000; על ההסתייגויות של חברי מועצת העירייה מהעסקה; ומעל הכול - על תכנית רג/1261 שהומלצה להפקדה ואשר במסגרתה הוצע להגדיל את אחוזי הבנייה בנכס ל-90%.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הבדיקה הלקויה של הבקשה לאישור העסקה של מחוז תל אביב והלשכה המשפטית, שבגינה עלול להיגרם לקופה הציבורית הפסד ניכר.

דיווח העירייה למשרד הפנים על תכנית רג/1261

1. כאמור, במרס 2008 החליטה ועדת המשנה להמליץ על הפקדת תכנית רג/1261 המעודכנת, ולפיה זכויות הבנייה המותרות בקרקע יהיו בשיעור של 900% משטחה בשלושה מגדלי משרדים - אחד של 27 קומות ושניים של 30 קומות; לחלופין הוצע בניין אחד של 9 קומות ושניים של 47 קומות.

2. בסיום הישיבה האמורה של ועדת המשנה כתב חבר מועצה דאז לראש העירייה מכתב דחוף ובו דרש ממנו להתערב בנושא כדי שהשלמת העסקה תושהה עד שימוצה בירור העניין. להלן עיקרי המכתב:

2" המקרקעין הנ"ל נמכרו כאשר שווים נאמד ע"י השמאית... לפי זכויות בניה של 7 קומות ו-250%.

3. היום אישרה ועדת המשנה בראשותך המלצה להפקדה של תב"ע רג/1261 המתירה בניית בניין המגיע לכ-45 קומות ו-900% בניה.

4. בחישוב גם ניתן לקבוע כי שווי הקרקע לפי התב"ע החדשה גדל במאות אחוזים ומגיע לכ-16 מיליון דולר לעומת פחות מ-4 מיליון דולר השווי לפיו מכרנו את זכויותנו.

5. לאור האמור לעיל עולה כי העירייה ביצעה עסקה רעה שטעות ביסודה תוך שהקופה הציבורית חסרה כ-8 מיליון דולר בערך."

3. יומיים אחרי שהתקבלה החלטת ועדת המשנה התקיימה בלשכת ראש העירייה ישיבה בהשתתפות היועץ המשפטי, מהנדס העיר ומנהל מחלקת הנכסים שלה. בתרשומת מהישיבה שכתב מנהל מחלקת הנכסים סוכם כי יש לדווח על תכנית רג/1261 למשרד הפנים, שכאמור טרם אישר את העסקה במועד זה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין היועץ המשפטי כי כבר במהלך ישיבת ועדת המשנה במרס 2008 סיכם עם מנהל מחלקת הנכסים שיש צורך לקבל את אישורו של ראש העירייה כדי לעדכן מיד את משרד הפנים בדבר החלטת ועדת המשנה.

4. יום לאחר הישיבה האמורה שלח מנהל מחלקת הנכסים מכתב למחוז תל אביב במשרד הפנים ובו הביא לידיעת המשרד את החלטתה של ועדת המשנה ממרס 2008.

משרד מבקר המדינה העיר לראש העירייה וליועץ המשפטי שלה שלנוכח הפרטים שהעלה חבר המועצה האמור במכתבו לראש העירייה בנוגע להשפעה שיש להגדלת אחוזי הבנייה ל-900% על מכירת זכויות העירייה, נדרש היה ראש העירייה להורות כי העסקה תושהה לאלתר עד שתתקבל חוות דעת שמאית מעודכנת בעניינה. כמו כן שומה היה עליו להורות כי הנושא יובא לדיון נוסף במועצת העירייה, ולא להסתפק בשליחת המכתב למשרד הפנים.

העירייה מסרה בתשובתה מינואר 2010 כי "מדובר במידע בעל נפקות מזערית בנסיבות העניין, אשר ממילא אינו צריך להטות את הכף נגד אישור העסקה ו/או להביא לפתיחה מחדש של העסקה לאחר הליך כה ממושך ומורכב".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי החלטת ועדת המשנה להמליץ לוועדה המחוזית להפקיד תכנית להגדלת אחוזי הבניה ל-90% איננה יכולה להיות "בעלת" נפקות מזערית" וכי החלטה כזו, כאמור לעיל, אכן חייבה את השהיית העסקה לאלתר, כפי שעולה גם מתגובת הלשכה המשפטית.

טיפול משרד הפנים במידע החדש לפני אישור העסקה

כאמור, בסוף מרס 2008 שלחה העירייה את המכתב ובו דיווח על תכנית רג/1261 המעודכנת למחוז תל אביב של משרד הפנים.

ואולם, בסופו של דבר נמצא כי המכתב לא הגיע ללשכה המשפטית, וכי המידע המהותי שהיה בו לא היה בפניה בעת שטפלה באישור העסקה.

ב-4.5.08 אישר המנכ"ל דאז של משרד הפנים את העסקה, ובאותו יום הודיע על כך לעירייה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי המחדל בטיפול בהעברת המידע החדש שנמסר למחוז תל אביב לגורמים שעסקו באישור העסקה במטה המשרד פגע במישרין בהליך קבלת ההחלטות שהתקיים במסגרת בדיקת העסקה ומנע בחינה של עובדות מהותיות שבהתבסס עליהן, בין היתר, התקבלה ההחלטה הסופית בדבר אישור העסקה.

הממונה על מחוז תל אביב כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2010 בנוגע לאי-העברת המידע החדש ללשכה המשפטית כי רק במאי 2008, חודשיים אחרי שנשלח המכתב וכשלושה שבועות אחרי שמנכ"ל המשרד אישר את העסקה, התברר למחוז כי המכתב לא הגיע ללשכה המשפטית, וכי ברגע שהדבר התברר העביר אותו המחוז לאלתר.

משרד מבקר המדינה מעיר לממונה על המחוז כי היה על המחוז להעביר מיד וללא דיחוי את המידע החדש שהגיע אליו ללשכה המשפטית, וכי בעקבות קבלת המידע החדש היה עליה לעיין מחדש בהמלצת המחוז לאשר את העסקה.

טיפול משרד הפנים במידע החדש לאחר אישור העסקה

בסוף מאי 2008, יום אחרי שהלשכה המשפטית של משרד הפנים קיבלה את המידע החדש, היא דרשה ממהנדס העיר הסבר מפורט לכך שבטופס הבקשה לאישור העסקה שעליו חתם לא ציין

במפורש שום מידע על תכנית רג/1261. עוד דרשה ממנו למסור לה אם בסכום ההסכם עם החוכרת (כ-2.54 מיליון דולר) הובא בחשבון ערכם של השינויים הצפויים בייעוד המקרקעין.

בתשובתו של מהנדס העיר ללשכה המשפטית, מאמצע יוני 2008, נכתב כי ביום שבו חתם על טופס הבקשה ידע רק כי הוועדה המקומית המליצה בשנת 2001 להפקיד בוועדה המחוזית את תכנית רג/1261 וכי מאז לא חלה שום התקדמות לקראת אישורה. לטענתו מסמכי תכנית רג/1261 המעודכנת הונחו על שולחנו רק בפברואר 2008, אחרי שחתם על טופס הבקשה. עוד הוא כתב כי בבדיקה שעשה בעקבות פניית הלשכה המשפטית התברר לו כי בסוף נובמבר 2007 שלח משרד האדריכלים של היזם לסגן מנהל מחלקת התכנון באגף ההנדסה את טיוטת תכנית רג/1261 אולם היא לא הובאה לידיעתו.

במכתב ששלחה הלשכה המשפטית של משרד הפנים למהנדס העיר כעבור ימים מספר (ביוני 2008) בתגובה לתשובתו האמורה נכתב: "אולם האמור במכתבך כאילו רק בנובמבר 2007 הוגשה טיוטת התכנית אינו מדויק ובודאי שאינה מדויקת הטענה שעד פברואר 2008 לא ידעת על חידוש הטיפול בתכנית". עוד נכתב "למרות זאת בטופס שמולא ונחתם על ידך דבר קיומם של אותם שינויים צפויים בתכנית לא צוין על אף שהיית אמור לציין זאת והתמורה המגיעה לעירייה לא שוערכה בהתאם [ההדגשה אינה במקור]".

מאז שנשלח המכתב האמור ביוני 2008 ועד מועד סיום הביקורת לא נקט המשרד שום פעולה בנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר ליועץ המשפטי של משרד הפנים כי יש במסקנותיה האמורות של לשכתו, שבאו לידי ביטוי במכתב מיוני 2008, כדי ללמד שהעירייה מסרה למשרד הפנים דיווח לא מדויק, חסר ומטעה, אשר בכירים בעירייה אישרו אותו. יש לראות בחומרה את העובדה שהלשכה המשפטית לא המשיכה לטפל בנושא, על אף המסקנות האמורות.

שווי החלקה על פי הסכם המכר ועל פי תכנית רג/1261

בהתייחס לקביעת הלשכה המשפטית במכתבה למהנדס העיר מיוני 2008 ולפיו "התמורה המגיעה לעירייה לא שוערכה בהתאם", מסרה הלשכה למשרד מבקר המדינה בינואר 2010 כי בעת קביעת השווי האמתי של העסקה יש להביא בחשבון את תכנית רג/1261. עוד מסרה כי משרד הפנים לא קיבל את כל המידע הרלוונטי לגבי שווי העסקה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי שום הסבר או תירוץ אין בהם כדי להצדיק התעלמות מהאצת הטיפול בוועדה המקומית בתכנית רג/1261 לקראת אישורה, שמשמעותה פער בין שווי החלקה על פי 250% בנייה לבין התחשבות בשווי החלקה על פי 900% בנייה.

כאמור, ביוני 2007, נחתם הסכם המכר בין החוכרת ליזם. הסכום הכולל ששילם היזם היה 23.59 מיליון ש"ח, דהיינו 5.81 מיליון דולר.

באוגוסט 2007 ניתנה שומה שלא הביאה בחשבון את הסכם המכר האמור, כיוון שלא הובא לידיעת השמאית, הגם שהעסקה נעשתה בידיעת גורמים בעירייה. השומה קבעה כי שווי העסקה 3.52 מיליון דולר. סביר להניח שמידע בדבר העסקה היה משפיע על השומה, ששימשה בסיס לאישור מנכ"ל משרד הפנים כמה חודשים לאחר מכן.

סיכום

הממצאים שעלו בדוח זה, לרבות המידע החסר שהעבירה העירייה למשרד הפנים לצורך אישור העסקה, והליקויים שנמצאו בבדיקות שקיים משרד הפנים בנושא מצביעים על כך שנפלו פגמים רבים במהלכים לאישור העסקה. פגמים אלה עלולים לגרום לפגיעה באמון הציבור בתקינות עבודת הרשויות השלטוניות ואף לפגיעה בקופה הציבורית.

לא ראוי היה שראש העירייה ומנכ"ל העירייה יעלו את העסקה להצבעה קודם שהתקיים דיון ענייני בנושא שבמסגרתו יכלו חברי המועצה לנמק מדוע הם תומכים בביצוע העסקה או מדוע הם מתנגדים לה. קיום דיון מהותי לפני קבלת החלטות כאלה משקף כלל חשוב ולפיו כל חברי המועצה חייבים לשמוע את מגוון הדעות וההסתייגויות הנוגעות לעסקה לפני הכרעתם, מפני שהדבר מקנה להם כלים לקבלת החלטה בנושא.

אי-הדיווח של מהנדס העיר על השינויים הצפויים בתכנית רג/1261 מגיע בסופו של דבר לכדי הטעיה של משרד הפנים, אשר נוספה על אי-דיווחו של היועץ המשפטי לעירייה על התכנית כנדרש בטופס הבקשה.

החלטת ראש העירייה והיועץ המשפטי שלה להסתפק בשליחת המכתב ובו המידע החדש למשרד הפנים מוטעית, מפני שהפרטים שעלו במכתבו ממרס 2008 של חבר המועצה דאז לראש העירייה באשר להשפעה של הגדלת אחוזי הבנייה ל-90% על שווי זכויות העירייה חייבו את ראש העירייה להורות כי העסקה תושהה בלא דיחוי עד שתתקבל חוות דעת שמאית מעודכנת בעניינה. חובה היה עליו להביא את הנושא לדיון נוסף במועצת העירייה.

דוח זה חשף ליקויים תפקודיים בעבודת הגורמים המשפטיים בעירייה אשר עסקו בהליכי הטיפול בעסקה. בנוסף הועלה ממצא חמור הנוגע לאי-דיווח כנדרש של מהנדס העיר.

הטיפול הלקוי בהעברת המידע החדש שנמסר למחוז תל אביב של משרד הפנים פגע במישרין בהליך קבלת ההחלטות שהתקיים במסגרת בדיקת העסקה. הדבר מנע בחינה של עובדות מהותיות שבהתבסס עליהן, בין היתר, התקבלה ההחלטה הסופית בדבר אישור העסקה. על משרד הפנים להסיק מסקנות באשר לבדיקה הלקויה של הבקשה לאישור העסקה של מחוז תל אביב במשרד הפנים והתקלה בהעברת המידע החדש, ולהפיק לקחים בנוגע להעברת מידע בין המחוז ליחידות המטה במשרד הפנים ובין לשכת השר וגורמי הביצוע ובנוגע לבחינת מכלול ההיבטים של טיפול משרד הפנים בעסקאות במקרקעין.

דוח זה חשף גם ליקויים תפקודיים בעבודת הלשכה המשפטית במשרד הפנים, בבחינת העסקה ובאישורה.

מסקנות הלשכה המשפטית, שבאו לביטוי במכתב מיוני 2008 מלמדות שהעירייה מסרה למשרד הפנים דיווח לא מדויק, חסר ומטעה, אשר בכירים בעירייה אישרו אותו. יש לראות בחומרה את העובדה שהלשכה המשפטית לא המשיכה לטפל בנושא, חרף המסקנות האמורות.

יש מקום כי משרד הפנים והעירייה יסיקו המסקנות הנדרשות בעניין זה ויפיקו הלקחים כדי שלא יישנו בעתיד הכשלים המפורטים בדוח זה בהליכי העבודה המקצועיים שמבצעים, בין השאר, הגורמים המשפטיים.

נוכח העניין הציבורי, הפגיעה האפשרית באמון הציבור והפגיעה האפשרית בקופה הציבורית החליט משרד מבקר המדינה להעביר טיוטת דוח זה ליועץ המשפטי לממשלה לבחינת אישור העסקה.

ב-4.7.10 פנה, בכתב, היועץ המשפטי לממשלה, עורך דין יהודה וינשטיין, למנכ"ל משרד הפנים, מר גבריאל מימון, על מנת שיבחן מחדש את האישור שניתן לעסקה על תנאיה, וזאת בהתחשב במידע המפורט בדוח מבקר המדינה.

באותו מועד פנתה עוזרת היועץ המשפטי לממשלה לראש עיריית רמת גן, מר צבי בר, ועדכנה אותו בדבר פניית היועץ המשפטי לממשלה אל מנכ"ל משרד הפנים בנושא. היא הוסיפה כי מן הראוי לעכב את ההליכים להשלמת העסקה עד להחלטתו של מנכ"ל משרד הפנים בעניין.