

פרק שני

מימצאי ביקורת שהועלו בבדיקת נושאים מיוחדים

התקשרויות לביצוע פרויקטים בעיריית חדרה

בשנים 1992 ו-1993, לסירוגין, ערך משרד מבקר המדינה בדיקה בעיריית חדרה במספר תחומים המתייחסים לתהליך קבלת החלטות, להתקשרויות עם יזמים לביצוע פרויקטים, ולטיפול העירייה ברישוי הבנייה והפיקוח עליה בתחומה. במסגרת זו נבדקו הנושאים הבאים: הכנת תוכנית מיתאר ותוכניות מפורטות, הקמת מיבנה לתעשייה, גביית היטל השבחה, הקמת קניון לב חדרה והקמת השוק העירוני. הנתונים המובאים בדוח זה מעודכנים למאי 1993. בנובמבר 1994 ערך משרד מבקר המדינה בדיקת מעקב בחלק מן הנושאים דלעיל, אשר תוצאותיה מובאות בסוף הפרקים הנוגעים בדבר. במסגרת בדיקת המעקב גם עודכנו חלק מהנתונים.

הכנת תוכנית מיתאר ותוכניות מפורטות

1. הוועדה המחוזית לתיכנון ולבנייה מחוז חיפה (להלן - הוועדה המחוזית), פירסמה את דבר הפקדתה של תוכנית מיתאר מקומית, המשתרעת על שטח מרחב התיכנון המקומי חדרה, בספטמבר 1982, אולם, עד למועד סיום הביקורת (נובמבר 1994) התוכנית לא אושרה. תוכנית המיתאר המופקדת (ח/2000/450) מהווה שינוי לתוכנית מנדטורית (ח/18) משנת 1941. במהלך השנים הופקדו ואף אושרו על-ידי הוועדה המחוזית מספר רב של תוכניות מפורטות למרחב התיכנון המקומי חדרה. מרביתן הוכנו על-ידי משרד אדריכלים ומתכנני ערים (להלן - המתכננים) עבור הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה חדרה (להלן - הוועדה המקומית).
2. עוד ביולי 1980 התקשרה העירייה בחוזה עם המתכננים (להלן - הסכם התיכנון המקורי) לצורך הכנת תוכנית מיתאר לחדרה וכן לצורך הכנת תוכניות מפורטות במרחב התיכנון המקומי. בהסכם התיכנון המקורי נקבע, כי המתכננים ישמשו כזרוע התיכנונית של העירייה בכל הנוגע לתוכנית המיתאר ולתוכניות מפורטות. המתכננים התחייבו לייצג את העירייה ולפעול לאישור התוכניות בהתאם להנחיותיה, במוסדות התיכנון ובפני כל גורמי התיכנון, משרדי הממשלה וועדות שונות העוסקות בתוכניות המפורטות. עוד נקבע בהסכם התיכנון המקורי, שהמתכננים לא יבצעו עבודות בתחום השיפוט של חדרה עבור גוף אחר, מלבד העירייה או הוועדה המקומית, אלא באישורה בכתב של הוועדה המקומית.
3. במאי 1992 נחתם הסכם תיכנון חדש בין העירייה לבין מתכננים לתקופה של שמונה שנים, מדצמבר 1991 עד דצמבר 1999 (להלן - הסכם התיכנון החדש). גם בהסכם התיכנון החדש נקבע, שהמתכננים יכינו עבור העירייה תוכנית מיתאר ותוכניות מפורטות בתחום שטח השיפוט של חדרה וכן ייצגו את העירייה במוסדות, במשרדי ממשלה ובוועדות שונות, בהם יידונו נושאים תכנוניים הקשורים לעבודת המתכננים. להסכם התיכנון החדש צורף נספח בו פורטו 33 עבודות תיכנון פעילות שהמתכננים הכינו עבור יזמים פרטיים בחדרה. כמו-כן צורפו להסכם שני נספחים אחרים שכללו חוות-דעת של היועץ המשפטי לעירייה מאוקטובר 1989, ושל היועץ המשפטי למשרד הפנים מיולי 1990, לגבי הכללים למניעת ניגוד עניינים בנושא הכנת תוכניות מפורטות על-ידי המתכננים עבור יזמים פרטיים. נקבע בהן, שהכנת תוכנית כאמור עבור יזמים פרטיים, אם היא דורשת שיקול דעת תכנוני

וציבורי וברירה בין חלופות שונות, מחייבת כי לרשות הוועדה המקומית יעמוד ייעוץ מקצועי נפרד ובלתי תלוי באינטרסים של היזמים הפרטיים, וכי כל עוד לא הובטחה הפרדה כאמור, אין להיענות לבקשת המתכננים. עוד צויין בהסכם התיכנון החדש, כי מבלי לגרוע מהאמור לעיל, לא יקבלו המתכננים ולא ביצעו עבודות פרטיות, אלא אם קיבלו מראש העירייה אישור בכתב ומראש לכל עבודה.

4. לגבי 33 עבודות התיכנון שהוכנו על-ידי המתכננים עבור יזמים פרטיים נמצא, כי :

(א) ב-11 מיקרים ניתנו למתכננים, בתקופה אוקטובר 1981 עד מארס 1989, אישורים בכתב לא מהוועדה המקומית אלא מטעם ראש העירייה הקודם; במיקרה נוסף ניתן למתכננים במארס 1990 אישור בכתב מטעם ראש העירייה הנוכחי.

בתיקי הוועדה המקומית שנבדקו לא נמצאו החלטות של הוועדה המקומית המתירות למתכננים להכין עבודת שלא עבור העירייה או הוועדה המקומית, כנדרש בהסכם. האישורים שניתנו למתכננים על-ידי ראש העירייה לביצוע עבודות עבור יזמים פרטיים אינם עולים, איפוא, בקנה אחד עם הוראות הסכם התיכנון.

(ב) ב-11 מיקרים אחרים, המתייחסים לתוכניות מפורטות, העירייה היא שהזמינה את עבודות התיכנון מהמתכננים, ממאי 1990 עד מאי 1992, מועד חתימת הסכם התיכנון החדש, וזאת לבקשת בעלי קרקעות פרטיים שניכסיהם יושבחו כתוצאה מהזמנת התוכניות.

(ג) ב-10 המיקרים הנותרים לא ניתנו כלל למתכננים אישורים בכתב. יחד עם זאת עצם הכללתם ברשימת 33 עבודות התיכנון הפעילות, שהמתכננים ביצעו ומבצעים עבור יזמים פרטיים כחלק מהסכם התיכנון החדש, יש בה משום הסכמה של העירייה להמשך טיפולם בעבודות תכנון עבור אותם יזמים פרטיים; הדבר נעשה מבלי שכל מיקרה נבדק לגופו, האם הוא מתיישב עם חוות-הדעת האמורות של היועצים המשפטיים לעירייה ולמשרד הפנים, ומבלי שהוועדה המקומית קיבלה החלטות המתירות למתכננים להכין אותן תוכניות.

יש להדגיש, כי חלק הארי מבין 33 עבודות התיכנון האמורות, מתייחס לעבודות שכרוך בהן שיקול דעת תכנוני וציבורי וגם ברירה בין חלופות שונות. מרבית העבודות התייחסו לתוכניות מפורטות, דבר שחייב, כמבואר לעיל, ייעוץ מקצועי נפרד לוועדה המקומית שהוא בלתי תלוי באינטרסים של היזמים הפרטיים. אולם כאמור, ייצגו המתכננים בפני הוועדה המקומית, בבואה לדון ולאשר את תוכניות היזמים, את היזמים ובו זמנית גם את האינטרסים של הוועדה המקומית. יתר-על-כן, המתכננים אף ייצגו את הוועדה המקומית בפני הוועדה המחוזית בשיבות שבהן דנה הוועדה המחוזית בהתנגדויות שהוגשו. במצב העניינים המתואר נמצאים המתכננים במצב של ניגוד עניינים אפשרי בין מעמדם כלפי העירייה במיסגרת ההתקשרות להכנת תוכנית המיתאר והתוכניות המפורטות, לבין מחויבותם כלפי היזמים הפרטיים.



מהממצאים דלעיל עולה שעיריית חדרה איפשרה למתכננים, המבצעים עבורה עבודות תיכנון, כולל הכנת תוכניות מיתאר ותוכניות מפורטות, להיקלע למצב של ניגוד עניינים.

העירייה נהגה כך, חרף חוות-דעת מפורשת שקיבלה הן מהיועץ המשפטי שלה והן מהיועץ המשפטי למשרד הפנים. על העירייה ועל משרד הפנים, באמצעות הוועדה המחוזית, לנקוט צעדים נמרצים כדי לשים קץ למצב זה המנוגד לסידרי מינהל תקין ולדרישה של מניעת מצב אפשרי של ניגוד עניינים, שהוא אחד העקרונות החשובים שקבע בית-המשפט העליון. אשר לתוכניות שהטיפול בהן מצד המתכננים היה נגוע בניגוד עניינים כאמור, מן הראוי שתיערך בדיקה חוזרת בידי גורמים מקצועיים בלתי תלויים כדי להבטיח שהשיקולים יהיו ענייניים ואובייקטיביים.

הקמת מיבנה לתעשייה

1. הוועדה המקומית יזמה הכנת תוכנית מפורטת באיזור התעשייה הקיים בחדרה (להלן - התוכנית המפורטת), שמטרתה איחוד וחלוקה לצורך יצירת רצף קרקעי למיפעל תעשייתי גדול באיזור, קביעת אזורי תעשייה, וכן ביטול דרכים קיימות או מאושרות על-פי תוכנית מיתאר קודמת. לבקשת הוועדה המקומית, הכינו המתכננים תוכנית מפורטת, שעל-פיה אמורה הייתה עיריית חדרה, בתור הבעלים של חלקה בשטח של 4,140 מ"ר (להלן - חלקה א'), לבצע עיסקת חליפין עם חברה קבלנית (להלן - החברה), שבבעלותה חלקה בשטח של 2,710 מ"ר (להלן - חלקה ב'). לפי העיסקה אמורה הייתה החברה לקבל שטח של 2,710 מ"ר מתוך חלקה א' תמורת חלקה ב' שתמסר לעירייה בשלמותה. בינואר 1988 המליצה הוועדה המקומית בפני הוועדה המחוזית על הפקדת התוכנית המפורטת.

בפברואר 1988 פנתה החברה לעירייה, והציעה שחלקה א' תימסר לה בשלמותה, דהיינו - 4,140 מ"ר, וכי תמורת ההפרש בשטח (1,430 מ"ר) תקבל ממנה העירייה סכום של 60,000 ש"ח, או סכום אחר לפי הערכת שמאי העירייה.

במאי 1988 דנה מועצת העירייה בעניין החליפין בין העירייה לבין החברה. בדיון סוכס, כי: "על-פי בקשת ראש העיר מחליטה המועצה לאשר חילופי חלקות א' ו-ב' באיזור התעשייה, בין העירייה לבין החברה. בתמורה לחלקה ב' ששיטחה 2,700 מ"ר תקבל החברה בחלקה א' 2,700 מ"ר; היתרה עבור 1,400 מ"ר תשלם החברה במזומן לפי מחיר קנייה של חלקה ב', או מחיר שיקבע שמאי העירייה". ביוני 1988 הודיע ראש העירייה לחברה, כי העירייה רואה בחיוב את נושא עיסקת החליפין ומקיימת משא ומתן בעניין, ועם סיום ההליכים תתקבל תשובה עניינית.

בפקודת העיריות [נוסח חדש], (להלן - פקודת העיריות) נקבע שהעירייה לא תהיה רשאית למכור מקרקעין להחליפם או למשכנם, אלא על-פי החלטת המועצה ברוב חבריה ובאישור שר הפנים או מי שהוא הסמיך לכך. העירייה לא פנתה לשר הפנים וממילא לא קיבלה את אישורו לעיסקת החליפין האמורה.

2. במקביל לבקשה לחילופי החלקות, הגישה החברה לוועדה המקומית, במארכ 1988, בקשה להיתר בנייה להקמת מיבנה תעשייה בשטח של 1,111.6 מ"ר על חלקה א', על-פי התוכנית המפורטת המוצעת. בטופס הבקשה להיתר נרשמה עיריית חדרה כבעלת הזכות בנכס, ובמקום המיועד לחתימת בעלי הזכות בנכס חתמו עליו ראש העירייה ומזכירה. ביוני 1988 ביקר המפקח על הבנייה מטעם הוועדה המקומית בשטח שצויין בבקשה להיתר הבנייה. בדוח שהגיש לוועדה צויין, כי כבר "הוחל בבנייה המוצעת", כלומר - לפני שוועדת

המישנה לתיכנון ולבנייה (להלן - ועדת המישנה) דנה בבקשה להיתר. הבקשה נדונה רק בסוף יוני 1988. ועדת המישנה אישרה את הבקשה להיתר בכפוף למילוי 22 תנאים אשר פורטו במכתב מיולי 1988 ששלח מהנדס הוועדה המקומית לחברה. בין היתר, חויבה החברה לשלם לעירייה היטל השבחה לפי הערכת שמאי מקרקעין, להפריש שטח לצורכי ציבור על-שם העירייה, להגיש לאישורו של מהנדס העיר תוכנית לפיתוח השטח, ולהזמין את מודד העירייה לפני התחלת הבנייה לצורך ביקורת יתדות הגבולות וקווי הבניין. כמו-כן הודגש במכתב, כי על החברה למלא אחר תנאי ועדת המישנה ולהסדיר את הוצאת ההיתר, כי החלטת ועדת המישנה תחשב כבטלה בתום שנה מתאריך המכתב, וכי אין המכתב מהווה היתר בנייה. בפועל לא הוצא היתר בנייה.

בעיקבות ההצעה לחילופי המקרקעין בין עיריית חדרה לבין החברה, ובעיקבות אישור מועצת העירייה ממאי 1988, הוטל על המתכננים לתקן את התוכנית המפורטת כך שהחברה תקבל את חלקה א' בשלמותה, (4,140 מ"ר) ואילו העירייה תקבל את חלקה ב' (2,710 מ"ר). בדצמבר 1988 דנה הוועדה המקומית בתוכנית המתקנת והמליצה בפני הוועדה המחוזית על הפקדתה; באותו חודש העביר ראש העירייה - שהוא גם יושב ראש הוועדה המקומית - העתק מהתשריט ומהתקנות של התוכנית המפורטת המתקנת למזכיר הוועדה המחוזית, וביקש ממנו להביא את התוכנית לדיון בפני הוועדה המחוזית.

3. באוקטובר 1988 הגישה החברה לוועדה המקומית בקשה להיתר בנייה על חלקה א' בשלמותה, להקמת מיבנה תעשייה, המהווה תוספת של 2,170.5 מ"ר למיבנה הקודם. השטח הכולל של מיבנה התעשייה על חלקה א' הסתכם אפוא ב-3,282.1 מ"ר. בדומה לבקשה הראשונה, צוין בטופס הבקשה להיתר, כי עיריית חדרה היא בעלת הזכות בנכס, ועל הבקשה חתמו ראש העירייה ומזכירה. בנובמבר 1988, ביקר המפקח על הבנייה באתר. גם הפעם הוא ציין כי "הוחל בבנייה המוצעת", כלומר - שוב הפעם החלה החברה בעבודות הבנייה עוד לפני שהבקשה נדונה בוועדת המישנה. רק בפברואר 1989 החליטה ועדת המישנה לתת היתר בנייה בכפוף למילוי 21 תנאים, שפורטו במכתב ממארכס 1989 ששלח מהנדס הוועדה המקומית לחברה. בין היתר, הודגש במכתב כי על החברה להסדיר את הוצאת היתר הבנייה הקודם כתנאי מוקדם לקבלת היתר הבנייה לתוספת הבנייה המוצעת, וכן עליה להסדיר את הוצאת ההיתר לבקשה הנוספת. עוד הוא ציין כי החלטת ועדת המישנה תחשב כבטלה בתום שנה מתאריך המכתב. בפועל לא הוצא היתר הבנייה גם בעיקבות הבקשה הנוכחית, שהתייחסה להקמת תוספת למיבנה הקודם.

באוקטובר 1989 שלח בא-כוח החברה לראש העירייה מכתב שכלל בקשה לזירוז עיסקת חילופי המקרקעין ביניהן. מהמכתב עולה, כי הבנייה על חלקה א' כבר הושלמה. בא-כוח החברה טען במכתבו, כי המיבנה הוקם בהסכמה ובהיתר של עיריית חדרה. עוד נטען במכתב, כי על-סמך המצג של העירייה שהעיסקה תתבצע התחייבה החברה כלפי רוכשים רבים למכור יחידות במיבנה זה, וכי העיכוב המתמשך מצד העירייה בביצוע חילופי המקרקעין עלול לגרום שהחברה לא תוכל לרשום את הזכויות על-שם הרוכשים ועקב כך היא תיתבע לדין ותאלץ לתבוע את עיריית חדרה. במיסמכי העירייה לא נמצאה תשובה מטעמה למכתבו האמור של בא-כוח החברה.

בדצמבר 1989 קיימה ועדת המישנה דיון חוזר בנושא והחליטה להשהות את הטיפול בבקשת החברה להיתר בנייה עד לסיום הביצוע של עיסקת החליפין; הדיון וההחלטה נתקיימו, כאמור, לאחר שהבנייה על חלקה א' כבר הושלמה.

4. בישיבה שהתקיימה בסוף דצמבר 1989 דנה ועדת המישרה "לתוכניות, בקשות וחלוקות" של הוועדה המחוזית בתוכנית המפורטת המתקנת והחליטה להפקיד אותה בהתאם להמלצת הוועדה המקומית, בכפוף למיספר תנאים. בין היתר, נקבע בהחלטה, כי "התשריט ייערך על רקע תוכנית מדידה בהתאם לתקנות התיכנון והבנייה". הודעה על ההחלטה האמורה נשלחה במארס 1990 למהנדס הוועדה המקומית, והעתק מההודעה נשלח למתכננים שהכינו את התוכנית. בעיקבות ההודעה שלחו המתכננים באותו חודש למהנדס העירייה מכתב שבו ציינו כי על-פי ההחלטה האמורה יש להגיש את התוכנית המפורטת על רקע מפת מודד, וביקשו שמהנדס העירייה יטפל בהזמנת המדידה. עד מועד סיום הביקורת במאי 1993 לא היה טיפול נוסף מטעם העירייה בעניין זה, והמצב נשאר בעינו.

ביוני 1990 הכין שמאי מקרקעין עבור העירייה, ולצורך עיסקת החליפין, הערכת שווי החלקות א' -ב', כשהן לא בנויות, מעודכן למאי 1988 (מועד ישיבת מועצת העירייה שדנה בחליפין - ראה לעיל).

לאחר שהחברה הגישה לעירייה שומה נגדית, הגיעו שני השמאים במארס 1992 לשומה מוסכמת, לפיה מסתכם שווי ההפרש בין שתי החלקות למאי 1988 ב-91,200 ש"ח. עד מועד סיום הביקורת לא נחתם חוזה החליפין והעירייה לא קיבלה כל תרומה כספית בגין חילופי המקרקעין.

5. במארס 1992 התקיים בוועדת המישרה דיון חוזר, ובעיקבותיו הוחלט, כי על החברה להסדיר את התשלומים בגין עיסקת החליפין עם עיריית חדרה כתנאי מוקדם לקבלת היתר בנייה. מהנדס העיר שיגר לחברה באותו חודש מכתב, שבו צוטטה ההחלטה הנ"ל, ופורטו תנאי ועדת המישרה להוצאת היתר בנייה, כגון: קבלת אישורים מרשות הכבאות, הג"א, חברת בזק, חברת החשמל, משרד הבריאות ואיגוד ערים לאיכות הסביבה; וכן תשלום היטל השבחה לפי הערכת שמאי מקרקעין. מהנדס העיר הדגיש במכתבו כי אין הודעה זו מהווה היתר בנייה.

כאמור לעיל, חתמו על שתי הבקשות להיתר הבנייה, כבעלי הזכות בנכס, ראש העירייה ומזכירה, וזאת לפני שהוסדר נושא החליפין בחוזה חתום ולפני שהעירייה קיבלה דבר תמורת שווי הפרשי השטחים. בכך הקלה העירייה על החברה לקבל לידיה את החזקה בשטח.

יתרה מזו, העירייה לא נקטה צעדים כלשהם, במיסגרת סמכויותיה, להפסקת הבנייה הבלתי חוקית שהייתה ידועה לה מתחילתה. מן התייעוד עולה, כי הבנייה הושלמה כבר באוקטובר 1989 כך שהעירייה ניצבה למעשה בפני עובדה מוגמרת, שהייתה מקשה עליה נקיטת אמצעים נגד החברה. מכל מקום, עד מועד סיום הביקורת לא הוצא צו הריסה מינהלי ואף לא הוגש כתב אישום נגד החברה בעניין בנייה ללא היתר בנייה. העירייה גם לא חייבה את החברה בהיטל השבחה המגיע ממנה ואף לא ביקשה משמאי מקרקעין להכין עבורה שומה לצורך זה.

6. הוועדה המקומית לא דאגה לערוך חישובים של אגרות הבנייה ותשלומי חובה אחרים, לגבי שתי הבקשות האמורות, שהיה עליה לדרוש מהחברה לשלם על-פי תקנות התיכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970, על-פי חוק הרשויות המקומיות (ביוב), תשכ"ב-1962, פקודת העיריות (אספקת מים) וחוקי-העזר של העירייה, וכן על-פי חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ס-1980 (להלן - חוק ההצמדה) כלהלן:

- (א) אגרת היתר בנייה.
- (ב) אגרת הנחת צינורות מים.
- (ג) אגרת חיבור רשת מים פרטית.
- (ד) היטל ביוב.
- (ה) אגרת חיבור ביב פרטי.

עד למועד סיום הביקורת, במאי 1993, לא ערכה הוועדה המקומית את החישובים האמורים וממילא לא גבתה את המגיע לה בגינם, מן החברה.



הממצאים שהובאו לעיל מצביעים על רצף של ליקויים חמורים בטיפול של העירייה בפרוייקט זה: מהם בשמירה על האינטרסים של העירייה לקבלת תמורה נאותה בגין המקרקעין שלה ומהם במחדליה בתחום רישוי הבנייה והפיקוח עליה. כתוצאה מכך הוקם מיבנה לתעשייה שבמועד סיום הביקורת כבר היה כולו מאוכלס, בלי האישורים הנדרשים לבנייתו, כלומר - שלא כחוק. למשרד מבקר המדינה לא ניתנו הסברים למה העירייה השלימה עם מצב זה ולא נקטה צעדים נגד החברה. לא ניתן גם כל הסבר להימנעותה מגביית כספים המגיעים לה, הן בגין המקרקעין שבבעלותה והן בגין היטל השבחה, כמתחייב על-פי החוק. משלא ניתן, כאמור, היתר בנייה, לא גבתה העירייה את האגרות ואת ההיטלים, ועם זאת היא הוציאה הוצאות על התשתית שבלעדיה לא ניתן היה לאכלס את המיבנה.

בדיקת מעקב

בדיקת מעקב שנערכה בנובמבר 1994, העלתה:

רק ביולי 1993, דהיינו לאחר שהמיבנה, כאמור, היה כבר מאוכלס כולו, חתמה העירייה עם החברה על חוזה לחילופי החלקות, אשר אושר כעבור מיספר ימים על-ידי מועצת העירייה. בחוזה נקבע, בין היתר, כי תמורת ההפרש בשווי בין שתי החלקות תשלם החברה לעירייה סך 192,073 ש"ח אשר ישולם בשני תשלומים שווים. סכום זה מבוסס על השומה המוסכמת ממארכ 1992 כשהוא משוערך ליום חתימת החוזה. עוד נקבע בחוזה, כי התשלום הראשון ישולם בסמוך לאישור מועצת העירייה ואילו התשלום השני - לאחר אישור החוזה על-ידי שר הפנים או מי שהוסמך לכך מטעמו. מיספר ימים לאחר אישור מועצת העירייה שילמה החברה לעירייה את התשלום הראשון בסך 96,037 ש"ח. בספטמבר 1994 שלחה העירייה את החוזה לממונה על המחוז במשרד הפנים, לקבלת אישור. עד מועד סיום בדיקת המעקב טרם אושר החוזה.

באוקטובר 1994, דהיינו כשנה ורבע לאחר החתימה על חוזה החליפין, שלחה העירייה לחברה דרישה לתשלום היטל השבחה בסך 121,716 ש"ח. עד מועד סיום בדיקת המעקב טרם שולם ההיטל.

ביוני 1993 העריכה הוועדה המקומית את אגרות הבנייה שהגיעו לה מהחברה בכ-20,000 ש"ח ואת תשלומי החובה האחרים - בכ-251,000 ש"ח, אך הוועדה לא שלחה לחברה דרישה לתשלום הסכומים האמורים. עד מועד סיום בדיקת המעקב טרם שלחה הוועדה לחברה דרישה לתשלום המגיע לה ולא הוציאה היתר בנייה למיבנים שהחברה בנתה.

גביית היטל השבחה

1. סעיף 196א לחוק התיכנון והבנייה קובע ש"וועדה מקומית תגבה היטל השבחה (להלן - היטל) בשיעור, בתנאים ובדרכים שנקבעו בתוספת השלישית ועל-פיה".

לפי ההגדרה בתוספת השלישית - "השבחה" היא "עליית שוויים של מקרקעין עקב אישור תוכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג; שיעור ההיטל הוא מחצית ההשבחה".

לפי ההגדרה בתוספת השלישית, "ההשבחה תיקבע בידי שמאי מקרקעין בסמוך לאחר אישור התוכנית, התרת השימוש החורג, או מתן ההקלה; אולם רשאית הוועדה המקומית לדחות את עריכת שומת ההשבחה עקב אישור תוכנית עד למימוש הזכויות במקרקעין שבהם חלה עריכת שומת ההשבחה עקב אישור תוכנית עד למימוש הזכויות במקרקעין שבהם חלה ההשבחה (להלן - דחיית השומה עד למימוש הזכויות)".

"אושרה תוכנית ולא החליטה הוועדה המקומית על דחיית השומה עד למימוש הזכויות, תערוך הוועדה המקומית, על-פי חוות דעת של שמאי מקרקעין, לוח שומה לכל תוכנית שאושרה ובו יפורטו המקרקעין שהושבחו עקב אישור התוכנית ושיעור השבחתם. הוצג לוח שומה, רשאית הוועדה המקומית להורות על רישום הערות אזהרה בפינקסי המקרקעין לגבי חובת בעלי המקרקעין הכלולים בלוח לשלם את ההיטל".

על-פי נתוני הוועדה המקומית, אושרו עד מאי 1993 כ-70 תוכניות מפורטות.

עוד נקבע בתוספת השלישית: "עלה מדד המחירים לצרכן או מדד תשומות הבנייה שפירסמה הלישכה המרכזית לסטטיסטיקה בסמוך לפני המועד לתשלום ההיטל או כל חלק ממנו, לעומת מדד כאמור שפורסם בסמוך לפני תחילת התוכנית, או אישור ההקלה או השימוש החורג, שבעיקבותיהם חל ההיטל, יוגדל הסכום שהחייב בהיטל חייב בו, לפי שיעור העלייה הנמוך ביותר של שני המדדים האמורים".

כמו-כן נקבע כי "על תשלום ההיטל יחול חוק ההצמדה. ויראו לעניין זה ועדה מקומית כאילו הייתה רשות מקומית כמשמעותה בחוק ההצמדה ואת ההיטל כאילו היה כלול בתוספת לחוק האמור". עוד נקבע בתוספת השלישית, כי "ההיטל ישולם לא יאוחר מהמועד שהחייב בו מימש זכות במקרקעין שלגביהם חל ההיטל...".

בתקנות התיכנון והבנייה (ערובות להבטחת תשלום היטל השבחה ודחיית תשלומים), התשמ"א-1981, נקבע:

"החייב בהיטל רשאי לדחות תשלום מחצית ההיטל גם לאחר מועד מימוש זכויותיו במקרקעין, באופן שהתשלום הנדחה יחולק לששה שיעורים חודשיים שווים, החל בחודש שלאחר מועד המימוש, ויחולו עליו הוראות סעיף 4 של חוק ההצמדה".

2. בבדיקת טיפול העירייה בהטלת היטל ההשבחה ובגבייתו, הועלו הממצאים הבאים:

(א) העירייה נהגה בשנים 1981 - 1989 להעניק הנחה בשיעור של 25% לבעלי מקרקעין ששילמו את ההיטל במזומן.

עוד העלתה הבדיקה, שהעירייה איפשרה לבעלי מקרקעין החייבים בהיטל לשלם את מחצית הסכום במזומן ולדחות את תשלום המחצית השנייה של ההיטל למיספר חודשים, מבלי לחייבם בריבית בגין הסדר התשלומים, כמתחייב מחוק ההצמדה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, שמתן הנחה על תשלום ההיטל במזומן או ויתור על חיוב בריבית בגין הסדר תשלום ההיטל, בדרך שהעירייה נהגה בה, אינם עולים בקנה אחד עם הוראות חוק ההצמדה והתקנות האמורות. יתר-על-כן, צעדים אלה פוגעים במימוש הכנסותיה העצמיות של העירייה, שבתקופה הניסקרת עמדה בגירעונות משמעותיים.

בעיקבות הביקורת, הודיעה העירייה למשרד מבקר המדינה, כי במיקרים של דחיית תשלום מחצית ההיטל ניתנו הנחיות להטיל ריבית בהתאם לחוק ההצמדה.

(ב) הוועדה המקומית נוהגת לדחות את עריכתה של שומת השבחה עד למימוש הזכויות במקרקעין. לאחר ששמאי העירייה מכין הערכת השבחה ומחשב את סכום ההיטל החל על נכס, עורך מנהל מדור הנכסים של העירייה דרישה לתשלום היטל. לעתים קרובות עורך מנהל מדור הנכסים גם חישובים של הפרשי הצמדה החלים על ההיטל לפי מדד המחירים לצרכן או מדד תשומות הבנייה, ממועד פירסום התוכנית שעליה מבוססת הערכת השמאי עד מועד הדרישה לתשלום ההיטל. הבדיקה העלתה, שדרישת התשלום שעורך מנהל מדור הנכסים אינה נבדקת על-ידי עובד נוסף של העירייה; בדיקה כזאת דרושה לפי כללי מינהל כספי תקין. (ג) בדיקה שערך משרד מבקר המדינה, העלתה, שברוב המיקרים חישוב היטל השבחה לא עלה בקנה אחד עם הוראות החוק. על-פי רוב היה סכום הדרישה קטן מזה שהתחייב לפי החוק. להלן מיספר דוגמאות:

(1) ביוני 1989 הכין שמאי מקרקעין מטעם העירייה הערכת השבחה לחלקה בשטח של 792 מ"ר הכלולה בתוכנית חד/765 שפורסמה למתן תוקף ביולי 1984. ההיטל למועד פירסום התוכנית - יולי 1984 - היה בסך 3,213 ש"ח. באוגוסט 1990, נדרש בעל הנכס לשלם 40,872 ש"ח. סכום זה נרשם לחובת בעל הנכס בחשבון חו"ז שניהלה לו העירייה, בשל היותו קבלן שביצע עבודות עברה.

על-פי חישוב שערך משרד מבקר המדינה, סכום החיוב בהיטל, לרבות הפרשי הצמדה, היה אמור להסתכם ב-51,068 ש"ח. מכאן, שהעירייה חייבה את בעל הנכס ב-10,196 ש"ח פחות מהמגיע לה לפי החוק.

(2) בפברואר 1988 הכין שמאי עירייה הערכת השבחה לחלקה בשטח של 1,811 מ"ר הכלולה בתוכנית חד/765, שפורסמה למתן תוקף ביולי 1984. למועד פירסום התוכנית - יולי 1984 - היה ההיטל בסך 4,980 ש"ח. ביולי 1988 ערכה העירייה דרישה לתשלום היטל בסך 52,284 ש"ח.

על-פי חישוב שערך משרד מבקר המדינה, סכום ההיטל למועד החיוב, יולי 1988, היה אמור להסתכם ב-54,985 ש"ח, ב-2,701 ש"ח יותר מהסכום שנדרש. בעל הנכס שילם את ההיטל במזומן וזכה עקב כך להנחה בשיעור 25%, הנחה שכאמור אינה תואמת את חוק ההצמדה והתקנות על-פיו.

(ד) עוד העלתה הבדיקה, שגביית ההיטל אינה מבוצעת בקופה הראשית של העירייה על-ידי הקופאי, אלא מופקדת בידי מנהל מדור הנכסים; חייבי ההיטל נותנים לעובד האמור שיקים כנגד קבלת גבייה. גם כאשר השיקים דחויים נוהג העובד למסור למשלמים קבלת גבייה רגילה, בניגוד להנחיות שניתנו בנושא הנהלת חשבונות ודיווח כספי ברשויות המקומיות, ואשר הוצאו על-ידי לישיכת רואה החשבון לעיריות מטעם משרד הפנים, בדצמבר 1987. ההנחיות קובעות שאם התשלום בוצע בשיק דחוי, תוציא הרשות המקומית קבלה זמנית, ורק עם פירעון השיק - קבלה רגילה.

מנהל מדור הנכסים הוא האחראי על הפקדה בבנק של השיקים שנתקבלו. בבדיקה נמצא, שהעובד נהג להעביר את העתקי קבלות - הגבייה ואת אישורי הפקדת הכספים בבנק, ממדור הנכסים לקופת העירייה ולהנהלת החשבונות, בתדירות של אחת לחודש עד שלושה חודשים, במקום מיד עם גביית הכספים, כדרוש על-פי כללי מינהל תקין.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, שריכוז תפקידים כה רבים בידי עובד אחד - כגון חישוב ההיטל, גבייתו, ניהול החשבונות האישיים של חייבי ההיטל והפקדת השיקים בבנק - אינו מאפשר קיום סידרי בקרה ופיקוח ואף אינו מתיישב עם כללי מינהל כספי תקין. עוד העיר משרד מבקר המדינה לעירייה, שמן הראוי שתשקול ניהול החשבונות האישיים של חייבי ההיטל, במיסגרת החשבונות הממוחשבים המנוהלים במחלקת הגבייה למשלמי המיסים ואגרת המים ותעביר את גביית ההיטל לקופאי העירייה.

בעיקבות הביקורת, הודיעה העירייה למשרד מבקר המדינה, כי העירייה שוקדת על עריכת נהלים חדשים שיופעלו במדור הנכסים, וכי היא תפעל למחשב את מדור הנכסים ולפצל את הסמכויות שבידי מנהל המדור, כדי להבטיח קיום סידרי בקרה נאותים.

הקמת קניון לב חדרה

1. ביולי 1983 הגישה חברה קבלנית (להלן - היזמים) לוועדה המקומית, באמצעות המתכננים, בקשה לקבלת היתר בנייה להקמת מרכז מיסחרי ברחובות רוטשילד - הגיבורים, בשטח של כ-29,000 מ"ר, שיכיל שלוש קומות: קומת מרתף תחתון, קומת מרתף עליון וקומת קרקע (להלן - הקניון); הוועדה המקומית, בישיבתה מיולי 1983, אישרה את הבקשה של היזמים להיתר בנייה, בכפוף לתוכנית בניין עיר מפורטת שהכינו המתכננים ואשר הייתה בהליכי אישור בוועדה המחוזית. כאמור, נתנו אותם מתכננים שירותי תכנון גם לעירייה ואף ייצגו אותה בפני גורמי התיכנון השונים.

הוועדה המקומית התנתה את מתן ההיתר בתנאים שונים. היזמים לא קיימו את התנאים ועקב כך לא קיבלו היתר בנייה ולא החלו בביצוע העבודה. רק בשנת 1987, לאחר שהוועדה המקומית הוציאה לייזמים היתרי בנייה, הוחל בביצוע הפרוייקט.

לשם הקמת הקניון, הכינו היזמים תוכניות, באמצעות המתכננים, וכן הגישו לוועדה המקומית בקשות להיתרי בנייה; בטבלה להלן מפורטים היתרי הבנייה שהוציאה הוועדה המקומית, לבקשת היזמים:

<u>מועד ההיתר</u> פברואר 1987	<u>מהות ההיתר</u> הריסת מיבנים בחלקות א' ו-ב'	<u>הערות</u> שתי החלקות בבעלות הייזמים.
מאי 1987	חפירה בחלקות א', ב', ג' ו-ד'.	חלקה ג' בבעלות הייזמים וחלקה ד' בבעלות עיריית חדרה.
מאי 1987	הקמת שתי קומות מרתף, שימשו כמיבני עזר בעיקר כחניון לכלי רכב בחלקות א', ב', ג' ו-ד'.	ההיתר כפוף לתוכנית מפורטת שייעדה חלק מחלקה א' כשטח ציבורי פתוח.
דצמבר 1987	הריסת מיבנים בחלקה ה'.	החלקה בבעלות הייזמים.
מארס 1988	חפירה בחלקות ג' ו-ה'	-
נובמבר 1988	הקמת מיבנה מיסחרי בחלקות א', ב', ג' ו-ד' שיכיל, מעל לשתי קומות המרתף לפי ההיתר ממאי 1987	ההיתר כפוף להתקנת מיכלי גז בשטח המיגרש באישור רשות הכבאות.
פברואר 1989	שינויים ותוספות במיבני העזר ובחניונים.	-
אפריל 1990	שינויים ותוספות בקניון.	-

על-פי העולה מן התיעוד והמיפרט הטכני שצורף להיתר הבנייה האחרון מאפריל 1990, ניתנו היתרים לבניית שטחים בקניון כמפורט להלן: מיבני עזר וחניונים בשטח של 26,015 מ"ר, מדרגות בשטח של 8,716 מ"ר, מיבנה מיסחרי בשטח של 11,924 מ"ר ובריכת מים בשטח של 241 מ"ר.

מכל האמור עולה, כי המתכננים ערכו עבור העירייה את תוכנית המיתאר המקומית ואת התוכניות המפורטות שבתחומן נכלל שטח הקניון, ובמקביל גם הכינו, באישור ראש העירייה דאז, את התוכניות לקניון עבור הייזמים ואף ייצגו את הייזמים בפני הוועדה המקומית. בכך נקלעו המתכננים למצב של ניגוד עניינים ברור בין חובותיהם כלפי העירייה, במיסגרת ההתקשרות להכנת תוכנית מיתאר ותוכניות מפורטות, לבין חובותיהם כלפי הייזמים (בעניין זה ראה גם לעיל נושא: "תוכנית המיתאר ותוכניות מפורטות").

2. כאמור (ראה לעיל בטבלה), תוכננה הקמת הקניון, בין היתר, גם על חלקה בבעלות העירייה. חלק אחר של החלקות שתוכנן להקים עליהן את הקניון, נועד על-פי התוכניות המאושרות, לשטח ציבורי פתוח, במטרה להקים עליו גן ציבורי וחניון ציבורי. ביוני 1988 נחתם חוזה בין העירייה לבין הייזמים שהסדיר את ההתחייבויות שקיבלו על עצמם הצדדים בגין הסכמת העירייה שהקניון יוקם על החלקה שבבעלותה ובגין השימוש בשטחים שיועדו לצורכי הציבור על-פי ההסכם הוצעו הייזמים לעירייה להקים על-חשבונם את הגן הציבורי והחניון, בעת ובעונה אחת עם הקמת הקניון, תמורת זכויות חכירה בחניון ובגן הציבורי. הוסכם בין הצדדים, כי העירייה מעמידה לרשות הייזמים, והייזמים מקבלים לרשותם, את

המקרקעין שבבעלות העירייה ואת המקרקעין שייעודם שטח ציבורי פתוח לצורך בניית הגן הציבורי והחניון. הייזמים התחייבו לבצע את הקמת הגן הציבורי והחניון תוך 20 חודש ממועד חתימת החוזה ולהעביר לעירייה את זכויות הבעלות, או החכירה לדורות במקרקעין שבחלקה א' שיעודה שטח ציבורי פתוח, ללא תמורה, תוך 12 חודש מיום חתימת החוזה. לאחר השלמת בניית הגן הציבורי, התחייבו הייזמים לדאוג לתחזוקתו, למשך כל תקופת החכירה. העירייה מצידה, התחייבה מיד עם גמר בניית החניון והגן הציבורי, להעביר לייזמים את החניון והגן הציבורי בחכירה לתקופה של 50 שנה; דמי החכירה לכל תקופת החכירה נקבעו לסכום בשקלים השווה ל-430,000\$; עוד נקבע בחוזה, כי הקמת הגן הציבורי והחניון על-ידי הייזמים מהווה תשלום מראש של דמי החכירה עבורם בשווי האמור, אותו קבע שמאי מקרקעין - ראה להלן. בחוזה התחייבו הייזמים להפעיל ולנהל את החניון, כדי שישמש לחנייה "בתשלום", או ללא תשלום, ולשאת בכל הוצאות האחזקה; כמו-כן התחייבו לפנות את החניון בתום תקופת החכירה ולהחזירו לרשותה ולהחזקתה המוחלטת של העירייה.

בפועל העירייה קיימה חלקה בחוזה והעמידה לרשות הייזמים את המקרקעין נשוא החוזה לצורך בניית הגן הציבורי והחניון. ואכן הייזמים הקימו חניון תת-קרקעי (2 קומות), מתחת לחלקות שבבעלותם, לשטח הציבורי הפתוח, לרוב הגיבורים וגם לחלקה ד' ששיטחה 799 מ"ר; חלקה אחרונה זו הועברה לבעלות העירייה בשנת 1956 בעיקבות תוכנית חלוקה של חלקה אחרת שהייתה בבעלות פרטית (ראה להלן). החניון מופעל על-ידי הייזמים, תוך קבלת תשלום מבעלי הרכב המשתמשים בו.

3. בדיקת טיפול העירייה בעיסקה האמורה העלתה:

(א) החוזה לא הובא לדיון ולאשור של מועצת העירייה, וממילא לא נתקבלה החלטה במועצת העירייה, ברוב חבריה, כדרוש על-פי פקודת העיריות.

(ב) כשבועיים לפני חתימת החוזה בין העירייה לייזמים, מסר ראש העירייה דאז לממונה על המחוז במשרד הפנים העתק מהחוזה המוצע בצירוף הערכה של שמאי מקרקעין. הממונה על המחוז העביר את החוזה למנכ"ל משרד הפנים עם המלצה שלא לאשרו; עד מועד סיום הביקורת החוזה לא אושר על-ידי שר הפנים, כדרוש על-פי פקודת העיריות.

(ג) בחוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), התשל"ו-1975, נקבע, כי רשות מקומית לא תתקשר בחוזה בכתב אלא לאחר שקיבלה חוות-דעת משפטית בכתב, על העיסקה. בעירייה לא נמצאה חוות-דעת כזאת לגבי החוזה עם הייזמים.

(ד) בחוזה צויין שהייזמים זכאים להפעיל את החניון כדי שישמש לחנייה "בתשלום", או ללא תשלום. בשומה של שמאי מקרקעין לקביעת דמי החכירה של החניון אין תחשיב אשר לפיו ניתן לדעת אם אורך התקופה בה יחזיקו הייזמים בחניון (50 שנה) נלקח בחשבון, ואין בה התייחסות לשאלה האם החניון יופעל על-ידי הייזמים בתשלום או חינם.

(ה) בחוזה נקבע שהייזמים יהיו רשאים להציב בגן הציבורי כיסאות, שולחנות וסככות צל ניידות, וזאת במיסגרת פעילות בתי-הקפה והמסעדות שבבעלותם. לדעת משרד מבקר המדינה, הענקת זכות שימוש בשטחים ציבוריים לאנשים פרטיים ולמטרות מיסחריות נוגדת את המטרות של התוכניות המפורטות: להיפך, נקבע בהן במפורש שהשטח הציבורי "יהיה פתוח לציבור לצמיתות וללא תשלום ולא יהווה חלק מבתי-הקפה או המסעדות".

4. העירייה גם איפשרה לייזמים להרחיב את שטח החניון כך שישתרע גם מתחת לשטח ציבורי פתוח ומתחת לרחוב הגיבורים, הרחבה שאין לה יסוד או זכר בחוזה; משמעות הדבר

היא מסירת חזקה במקרקעין ללא חוזה בכתב, ללא קצובת זמן וללא התניה לתמורה כספית והגדרת מעמדם של הייזמים במקרקעין אלה. בפקודת העיריות נקבע, שהשכרת מקרקעין לתקופה העולה על חמש שנים טעונה החלטת המועצה ברוב חבריה ובאישור שר הפנים או מי שהשר הסמיכו לכך; נמצא שגם נושא זה לא הובא לדיון ולהחלטה בפני מליאת מועצת העירייה; ממילא גם לא פנתה העירייה לשר הפנים, כדי לקבל את אישורו כדרוש.

5. בנובמבר 1989 הגישו הייזמים לוועדה המקומית בקשה להיתר בנייה לצורך העמדת צוברי גז בחלקה של העירייה הסמוכה לקניון, והמהווה חלק משטח גן המייסדים; צוברי הגז נועדו לשימוש מיספר צרכני גז מיסחריים שבקניון לב חדרה. הבקשה נדונה בוועדה המקומית וזו החליטה עקרונית לאשר אותה ולהטיל על ועדה מיוחדת מטעמה לבקר במקום ולקבוע את מיקום צוברי הגז ואת תנאי הצבתם. הוועדה המיוחדת החליטה להמליץ בפני הוועדה המקומית היכן בגן המייסדים יוטמנו צוברי הגז וכן שמיקום ההטמנה של צוברי הגז והמיגון יהיו כפופים לאישור רשות הכבאות; הוועדה הטילה על מהנדס העיר להגיש תוכנית פיתוח סביבתית לשטח של 1,000 מ"ר, כדי שהייזמים יבצעו לפיה את ההטמנה על חשבונם. בינואר 1990 פנה מנהל ענייני הגז, בטיחות ורישוי שבמשרד האנרגיה והתשתית למהנדס הוועדה המקומית וביקש להעביר את תוכניות ההתקנה לבדיקתו לפני שיוצא ההיתר.

במארכ 1990 העבירה העירייה את מיפרט הבקשה להתקנת צוברי הגז בגן המייסדים, למנהל לענייני גז, בטיחות ורישוי שבמשרד האנרגיה והתשתית. עד למועד סיום הביקורת - נובמבר 1994 - לא התקבלה חוות-הדעת של משרד האנרגיה והתשתית ולא הוצא היתר להתקנת צובר גז בגן המייסדים.

בבעלות הייזמים חלקה ה' ששיטחה 3,124 מ"ר, אשר גובלת עם השטח שעליו הוקם הקניון; הייזמים אומנם ביצעו בחלקה עבודות חפירה אך החלקה נשארה פנויה ללא שימוש כלשהו לא הוברר לביקורת מדוע לא יועדה חלקה ה' כמקום להטמנת צוברי הגז שאמורים לשמש את צרכני הגז שבקניון. יצוין שבהיתר להקמת הקניון שהוציאה הוועדה המקומית בנובמבר 1988 נקבע כי צוברי הגז יותקנו ויוטמנו במיגרש שעליו הוקם הקניון, שהוא בבעלות הייזמים. לכן לא ברור מדוע נענתה העירייה לבקשת הייזמים למקם את צוברי הגז דווקא בגן המייסדים שהוא גן ציבורי.

בינתיים התחברו בעלי החנויות שבקניון, אשר זקוקים לגז להפעלת עיסקיהם (כגון: מסעדות, מזנונים וחנויות לדברי אוכל ומאפה), לבלוני גז שהונחו באופן ארעי צמוד לקיר החיצון של הקניון.

6. כאמור, לפי ההגדרה בחוק התיכנון - "השבחה של מקרקעין" היא עליית שוויים של מקרקעין, עקב אישור תוכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג; שיעור ההיטל הוא מחצית מסכום השבחה. ביולי 1984 אושרה ופורסמה תוכנית מפורטת, כפי שצויין לעיל; בהתאם לתוכנית זו שונה יעוד החלקות שעליהן מתוכנן להקים את הקניון מאיזור מגורים לשטח מיסחרי - והוגדלו אחוזי הבנייה. תוכנית מפורטת זו השביחה את ערך החלקות בצורה משמעותית, בעיקר עקב העלאת אחוזי הבנייה במידה ניכרת.

ביולי 1983, בסמוך למועד בו אישרה הוועדה המקומית את הבקשה הראשונה של הייזמים להקמת הקניון בכפוף לתנאים שונים, ערך שמאי מקרקעין על-פי בקשת הוועדה המקומית, שומה לצורך היטל השבחה, שהתבססה על התוכנית המוצעת, שבאותו מועד טרם אושרה;

היטל ההשבחה, לפי השומה האמורה, הסתכם בסך 21,221,000 שקל ישן (כ-417,000\$) בגין חלקות ג' ו-ה', ובסך 68,508,500 שקל ישן (כ-1,346,200\$) בגין חלקות א' ו-ב'. כנגד שומה זו הגישו לייזמים שומה לחלקות א' ו-ב' בלבד, שערך שמאי מקרקעין אחר, בנובמבר 1983; לפי שומה זו היטל ההשבחה על אותן חלקות מסתכם ב-13,314,250 שקל ישן (כ-266,000\$). עקב ההפרשים בין שתי השומות, הוזמנה שומה אצל שמאי מכריע, ובאפריל 1984 הוא קבע בשומה מכרעת, כי שווי ההשבחה של חלקות א' ו-ב' מסתכם ב-1,745,000\$, וההיטל הוא איפוא בסך - \$872,500.

(א) הבדיקה העלתה, כי בפועל לא שלחה העירייה לייזמים דרישה לתשלום היטל השבחה לפי השומה המכרעת, וזאת משום ששומה זו קדמה לאישור התוכנית ופירסומה, ביולי 1984.

(ב) רק ביוני 1985, לאחר קרוב לשנה לאישורה, הזמינה הוועדה המקומית שומה חדשה של שווי השבחתן של חלקות א' ו-ב'. השמאי העריך את ההשבחה של שתי החלקות ליוני 1985 בסך \$1,210,000. לפיכך היטל ההשבחה (50%) המגיע לעירייה הסתכם בסך 605,000\$. כאמור, נעשתה השומה, ליוני 1985, במקום ליולי 1984 (מועד אישור התוכנית ופירסומה) בתוספת הפרשי הצמדה, כמתחייב מהוראות חוק התיכנון.

(ג) בנובמבר 1985, הגישה העירייה לייזמים דרישה לתשלום היטל השבחה על החלקות א' ו-ב' בלבד, בסך 213,407,202 שקלים ישנים, לפי הפירוט הבא:

		היטל השבחה לפי השומה מיוני 1985
		בניכוי הנחה בשיעור 35.2%

		יתרה
		פחות הנחה נוספת

		יתרה לתשלום
		המרה לשקלים ישנים לפי שער 1,472 =
		נוסף חוב ישן

		ס"ה 213,407,202 שקל ישן

בהתאם לתוספת השלישית לחוק התיכנון והבנייה רשאית הוועדה המקומית לפטור בעל מקרקעין מתשלום ההיטל, כולו או חלקו, בגלל מצבו החומרי, וזאת רק כאשר היטל ההשבחה חל כתוצאה מהקלה או מהתרת שימוש חורג. במיקרה האמור חל היטל ההשבחה בעיקבות אישור תוכנית מפורטת ולא כתוצאה מהקלה או מהתרת שימוש חורג. לפיכך, לא הייתה לוועדה המקומית או לעירייה סמכות להעניק לייזמים הנחות בתשלום היטל ההשבחה, שהסתכמו בסכום כולל של \$463,030 והיוו 76.5% מהיטל ההשבחה המגיע.

התברר כי על מתן ההנחות החליט ראש העירייה דאז, וכי הנושא אף לא הובא לדיון בפני מליאת המועצה או ועדה מוועדותיה, או בפני הוועדה המקומית.

העירייה גם לא הוסיפה, כמתחייב על-פי חוק התיכנון, הפרשי הצמדה בגין התקופה יוני 1985 - נובמבר 1985, דהיינו - ממועד השומה ועד מועד מישלוח דרישת התשלום לייזמים;

לפי חישובי צוות הביקורת הסתכמו הפרשי ההצמדה שהעירייה ויתרה עליהם בסך 91,124,870 שקל ישן, (כ-61,900\$), המהווים 42.7% מהסכום שנותר לתשלום לאחר הפחתת ההנחות המופלגות שניתנו לייזמים, כמתואר.

(ד) הייזמים שלמו את ההיטל בסך 213,407 ש"ח רק במאוס 1986; התשלום התייחס כאמור, לחלקות א' ו-ב' בלבד. גם הפעם לא דאגה העירייה לחייבם בהפרשי הצמדה לתקופה נובמבר 1985 - מאוס 1986 שהסתכמו בסך 10,800 ש"ח (כ-6,700\$) שהם 5.1% מהסכום שהעירייה גבתה. 7. כאמור חלו שינויים בתוכניות שאושרו, וביוני 1987 אישרה הוועדה המקומית שתי תוכניות מפורטות שהיוו בסיס לשינויים אלה. בדיקת טיפול העירייה בגביית היטל ההשבחה דלעיל העלתה:

(א) בראשית מאי 1990, הכין שמאי מקרקעין, לבקשת הוועדה המקומית, דוח שומה של היטל ההשבחה שחל על החלקות א', ב', ג' ו-ה'; השומה התייחסה למצב התיכנוני החדש, לעומת המצב התיכנוני הקודם, והביאה בחשבון שהמימוש של הבנייה על-פי השינויים האמורים היה חלקי. שווי ההשבחה, על-פי השומה נכון ליולי 1989 (המועד הקובע), הסתכם ב-4.14 מיליון ש"ח (כ-2.08 מיליון \$) וההיטל (50%) - ב-2.07 מיליון ש"ח (כ-1.04 מיליון \$). על-פי שיערוך השמאי הסתכם היטל ההשבחה לראשית מאי 1990, בסך 2.27 מיליון ש"ח (1.13 מיליון \$). בסוף מאי 1990 שלחה העירייה לייזמים דרישה לתשלום ההיטל בסכום זה.

(ב) ביוני 1990 הגישו הייזמים הערכה אחרת שהוכנה על-ידי שמאי מטעמם; בשומה שלו צויין, כי "החובה היחידה לתשלום היטל השבחה בשל זכויות חייבות במימוש חלה על חלקות ג' ו-ה' בלבד, עובר למועד המימוש; וכי חובת ההיטל נכון למועד הדרישה הינה סך 629,805 ש"ח (כ-313,000\$)".

במקביל הגישו הייזמים בתחילת חודש יולי 1990 בבית-משפט השלום בחדרה ערעור על החיוב בהיטל השבחה על-פי השמאות של שמאי המקרקעין מטעם העירייה, ככל שהוא חל על השבחת חלקות א' ו-ב'; הוועדה המקומית הגישה לבית-המשפט כתב תשובה. ב-4.12.1990 נתקיים דיון מקדמי בבית-המשפט על השאלות המשפטיות העולות לכאורה מהערעור של הייזמים ומעיקרי הטיעונים של הוועדה המקומית. הצדדים ביקשו לשקול הצעה שהעלה בית-המשפט להסדר מוסכם בדבר השמאות עד כה, ובדבר השמאות הנדרשת לקביעת היטל ההשבחה וחבות תשלומן.

(ג) ביום 19.12.90 נחתם חוזה בין העירייה והוועדה המקומית מצד אחד לבין הייזמים מצד שני, שהתייחס למיספר נושאים שנויים במחלוקת בין הצדדים, לרבות החיוב בהיטל השבחה בגין ארבע החלקות האמורות; בעניין חלקות א' ו-ב' הוסכם בין הצדדים, כי השמאות המכרעת מאפריל 1984 (ראה לעיל), לפיה מסתכם ההיטל ב-872,500\$, היא שומה סופית ומכרעת, על כל הנאמר בה, לצורך חישוב ההיטל לגבי שיטחי הבנייה שהשומה המכרעת מתייחסת אליהם. עוד נקבע בהסכם כי הצדדים ינסו להגיע לידי הסדר מוסכם ביחס להשבחת חלקות א' ו-ב' לאחר השמאות המכרעת (אם הייתה כזאת), לעומת המצב התיכנוני בעת כריתת החוזה. לגבי חלקות ג' ו-ה' צויין בחוזה, כי הצדדים ינסו להגיע להסכם ביניהם ביחס להיטל החל עליהן.

בהמשך לחוזה מיום 19.12.90, הגיעו הצדדים להסכם עקרונות שנחתם ביום 10.2.91. הוא התייחס, בין היתר, להיטל ההשבחה שחל על החלקות א' ב' ג' ו-ה', ונקבע בו כלהלן:

"(1) יתרת ההיטל של הייזמים בגין השבחת זכויות הבנייה של חלות א' ו-ב' כפי שהם בעת המצב התיכנוני הקיים בעת חתימת הכס זה ולרבות כל הנוי עליהם לעומת המצב בעבר, הוא סך של 348,000 ש"ח; סכום זה כולל ריבית והפרשי הצמדה עד ליום 31.1.91."

"(2) לגבי חלקות ג' ו-ה' יינקטו ההליכים הקבועים בחוק לקביעת ההיטל, לרבות הגשת דרישה לתשלום ההיטל, הגשת שמאיות וכו' ולכל צד הזכות לטעון כל טענה בהקשר זה."

להסכם העקרונות מ-10.2.91 לא צורף נספח המפרט את אופן חישוב הסכום האמור של 348,000 ש"ח, שעליו הוסכם בין העירייה לבין הייזמים כיתרת היטל השבחה בגין חלקות א' ו-ב'. במקום נספח, הוצג על-ידי גיזברות העירייה בפני צוות הביקורת דף נייר לא חתום, שממנו עולה כי הסכום האמור מהווה סך של \$100,000 שהצדדים הסכימו עליו כפשרה, לפי החישוב הבא:

$$\begin{aligned} 150,000 \text{ ש"ח} &= 1.50 \times \$100,000^{(1)} \\ 348,000 \text{ ש"ח} &= 232\% \times \$150,000^{(2)} \end{aligned}$$

מהסברים שניתנו לעובדי משרד מבקר המדינה, התבסס החישוב של חיוב ההיטל הנוסף בסך \$100,000 על שומה של שמאי מקרקעין מטעם העירייה מיוני 1985, לפיה הסתכם ההיטל ברוטו, לפי הנחות, בסך \$605,000, ולא על ההיטל בסך \$872,000 שקבע השמאי המכריע כשומה סופית - כפי שנקבע בהסכם (כאמור לעיל, העניקה העירייה, בזמנה, לייזמים, הנחות בתשלום היטל השבחה שהסתכמו בפועל בסך \$463,030). ההפרש בין השומה של השמאי המכריע מאפריל 1984 (שנקבעה כשומה סופית ומכרעת), לבין השומה מיוני 1985 של השמאי מטעם העירייה מסתכם בסך \$267,500 (\$872,500 פחות \$605,000), ואילו יתרת ההיטל שנדרשה מהייזמים בגין החלקות א' ו-ב' הסתכמה, כאמור, בסך \$100,000 בלבד. בכך העניקה העירייה לייזמים הנחה נוספת מתשלום היטל השבחה (נוסף להנחות הקודמות) שהסתכמה בסך \$167,500, ולא ברור על-סמך מה ניתנה.

נוכח האמור לעיל, הסתכם הסכום הכולל של ההנחות שהעירייה העניקה לייזמים בגין היטל ההשבחה לשתי החלקות א' ו-ב' ב-\$630,030 ועוד \$167,500, מבלי שהייתה לעירייה או לוועדה המקומית סמכות להעניק הנחות בתשלום ההיטל.

על-פי הסכם העקרונות אמורה הייתה העירייה לקבוע את שיעור היטל ההשבחה שהייזמים חייבים לשלם בגין השבחת חלקות ג' ו-ה' בנוסף לתשלומים שניגבו מהייזמים. עד למועד סיום הביקורת (נובמבר 1994) טרם נקטה העירייה הליכים לקביעת היטל השבחה האמור.



בטיפול של העירייה בבקשת הייזמים להקמת קניון לב חדרה הועלו, בין היתר, הממצאים הבאים:

(1) \$1 = 1.50 ש"ח, מבוסס על שער ה-\$ לנובמבר 1985 - מועד הדרישה הראשונה לתשלום היטל השבחה שהגישה העירייה לייזמים בגין שתי החלקות א' ו-ב'.

(2) 232% מהווים עליית מדד המחירים לצרכן בתקופה נובמבר 1985 עד דצמבר 1990 (132%).

(א) העירייה גרמה להתהוות מצב של אפשרות לניגוד עניינים, כאשר הסכימה שהמתכננים, שביצעו עבודה תוכנית מיתאר ותוכניות מפורטות, יכינו במקביל גם את התוכניות לקניון עבור הייזמים וייצגו אותם בוועדה המקומית ובוועדה המחוזית (ראה לעיל גם פרק "תוכנית המיתאר ותוכניות מפורטות").

(ב) ביוני 1988 חתמה העירייה חוזה עם הייזמים, לפיו העמידה העירייה מקרקעין שבבעלותה לרשות הייזמים לצורך בניית הגן הציבורי והחניון. העיסקה התבצעה ללא קבלת החלטה במועצת העירייה ומבלי שהעירייה פנתה לשר הפנים לקבלת אישורו, כדרוש.

(ג) העירייה איפשרה לייזמים להקים ולהפעיל חניון תת-קרקעי שהשתרע מתחת לשטח הציבורי הפתוח ומתחת לרחוב הגיבורים ללא קיצוב זמן, ללא תמורה כספית, ללא אישור מועצת העירייה ומבלי שפנתה לשר הפנים, לקבלת אישורו, כדרוש.

(ד) העירייה העניקה לייזמים הנחות בתשלום היטל השבחה בגין חלקות א' וב' שהסתכמו ב-\$630,530, מבלי שהייתה לה או לוועדה המקומית סמכות להעניק הנחות אלה.

בדיקת מעקב

בדיקת מעקב שנערכה בנובמבר 1994, העלתה כי הייזמים בנו גלריה בקומה ב' של הקניון בשטח של 321.5 מ"ר ובה חדרים המשמשים למשרדים ולשירותים שונים. הגלריה הוקמה ללא היתר בנייה ומבלי שהעירייה דרשה מן הייזמים היטל השבחה בגין תוספת הבנייה.

הקמת השוק העירוני

תיכנון הפרוייקט

מיתחם השוק הישן שבבעלות העירייה לא ענה על צורכי המיסחר המקומיים ומיקומו במרכז העיר גרם לקשיי תחבורה והיווה מטרד תברואי ובטיחותי. ביולי 1982 החליטה מועצת העירייה לאתר לשוק מקום חדש שבו יותקנו שיטחי חנייה ושיטחים ציבוריים לרווחתם של באי השוק כדי להבטיח רמת מיסחר נאותה. עוד נקבע באותה החלטה, שהקמתו של השוק תמומן על-ידי יזמים פרטיים ועל שטח שאותו יעמידו למטרה זו.

במאי 1984, הסמיכה מועצת העירייה את ראש העירייה וגזברה לחתום על חוזה עם שני יזמים להקמת השוק העירוני החדש (להלן - הייזמים). הבדיקה העלתה, כי החוזה להקמת השוק נחתם כבר במארכס 1984. החלטת המועצה על ההתקשרות התקבלה איפוא בדיעבד (על פרטי החוזה - ראה להלן).

השטח שיועד להקמת השוק היה כלול בתוכנית מפורטת שקיבלה תוקף באוקטובר 1985 (להלן - התוכנית); התוכנית המשתרעת על 157 דונם, נערכה ביוזמת הוועדה המקומית. מטרתה הייתה לקבוע אזורי מגורים, מרכז עירוני, שטח לבנייני ציבור ושטח ציבורי פתוח.

בדצמבר 1985 דנה ועדת המישהנה בקשה שהגישו הייזמים להקמת מיבנה לשוק העירוני. הוועדה החליטה לאשר את הבקשה לאחר שיקוימו 30 תנאים, ובהם תנאים שנקבעו בתקנות התוכנית האמורה, החלה על השטח.

נמצא כי הייזמים לא קיימו את תקנות התוכנית וחלק מהתנאים שקבעה הוועדה המקומית, כפי שיובהר להלן; על-אף זאת נתנה הוועדה המקומית לייזמים, בפברואר 1987, היתר להקמת מיבנה לשוק, בשטח כולל של 5,371 מ"ר, שיכלול קומת מחסנים ומיקלט, קומת ביניים, ובה שירותים, מחסנים ומיבני עזר, וקומת קרקע בה יוקמו 104 חנויות ו-36 דוכנים פתוחים. סמוך לאותו מועד, חתמו הייזמים על נספח להיתר הבנייה שבו התחייבו למלא אחר כל תנאי הוועדה המקומית.

בתקנות התוכנית נקבע, כי שטחים המיועדים לצורכי ציבור יופקעו על-ידי העירייה ויירשמו על-שמה בהתאם לסעיפים 188 ו-190 לחוק התיכנון. עוד נקבע בתקנות התוכנית, כי לא יוצא היתר בנייה בתחום התוכנית לפני שהשטחים לצורכי ציבור יופקעו ויירשמו על-שם העירייה, ללא תשלום. בהתאם לטבלת שטחים בתשריט שצורף לתוכנית, שטח החלקה שעליה תוכנן השוק הוא 20,574 מ"ר, ומתוכו יועד שטח של 7,351 מ"ר לצורכי ציבור.

בנובמבר 1986 מסרו הייזמים לעירייה ייפוי כוח נוטריוני לעשות בשמם את הפעולות הדרושות להעברת השטחים המיועדים לצורכי ציבור על-שם העירייה, אליו צורף תרשים השטחים האמורים. עד למועד סיום הביקורת לא הפקיעה הוועדה המקומית את השטחים לצורכי ציבור.

עוד נקבע בתוכנית, שלא יינתן היתר בנייה אלא אם מהנדס העיר אישר לאותו שטח תוכנית פיתוח שתכלול: פיתרון חנייה, גדרות, קירות תומכים, סידורי אשפה, שבילים ושטח מגון, מיתקנים לאספקת גז, אינסטלציה סניטרית ומים. באוגוסט 1986 התחייבו הייזמים, באמצעות בא-כוחם, להגיש תוכנית פיתוח מפורטת תוך ששה חודשים ממועד הוצאת היתר הבנייה. עוד ציינו הייזמים, שאם לא יממשו את התחייבותם תוך פרק הזמן האמור, תהיה העירייה רשאית להפסיק את עבודות הבנייה עד למילוי התנאים. כאמור, גם בנספח להיתר הבנייה התחייבו הייזמים, בפברואר 1987, למלא אחר כל תנאי ההיתר, לרבות הגשת תוכנית פיתוח. הייזמים לא עמדו בהתחייבות זו ולא הגישו לאישור מהנדס העיר תוכנית לפיתוח השטח; העירייה מצדה לא נקטה נגד הייזמים אמצעים כלשהם להבטחת מילוי תנאי זה.

החוזה עם יזמים

במאסר 1984 נחתם, כאמור, החוזה בין העירייה לבין הייזמים להקמת השוק העירוני. בחוזה התחייבה העירייה לשלם לייזמים, תמורת הקמתן של 100 חנויות, סכום בשקלים השווה לסך של 2.8 מיליון \$, לפי השער היציג של ה-\$ בעת התשלום. עוד התחייבה העירייה להעביר לייזמים את הבעלות והחזקה על השוק העירוני הישן שבבעלותה, בשטח של 2,999 מ"ר כשהוא פנוי מכל אדם וחפץ.

סעיף 188 לפקודת העיריות קובע, כאמור, שהעירייה לא תהיה רשאית למכור מקרקעין או להחליפם אלא על-פי החלטת המועצה ברוב חבריה ובאישור שר הפנים או מי שהוא הסמיך לכך. בהתאם לסעיף 196 לפקודה האמורה, חוזה של העירייה למתן זיכיון או מונופולין, או חוזה שאין להוצאות הכרוכות בו הקצבה מתאימה בתקציב המאושר, טעון אישור המועצה וכן אישור שר הפנים בכתב.

בבדיקת פעולות העירייה כל הנוגע התקשרות עם הייזמים, הועלו הממצאים הבאים:

(א) החוזה האמור היה טעון אישורו של שר הפנים הן מהטעם שהוא התייחס לעיסקת חליפין במקרקעין בין העירייה לבין הייזמים, הן מהטעם שמימושו היה כרוך בהוצאה כספית ניכרת שלא תוקצבה על-ידי העירייה. העירייה לא העבירה את החוזה למשרד הפנים לקבלת אישור, סמוך למועד החתימה על החוזה. רק ביוני 1988, ארבע שנים לאחר חתימה החוזה. העבירה העירייה לממונה על מחוז חיפה במשרד הפנים, העתק מהחוזה וביקשה את אישורו, זאת ועוד, בחוזה אין גם סעיף המתנה את תוקפו באישורו של שר הפנים או של מי שהוסמך מטעמו. הממונה על המחוז במשרד הפנים הביע את מורת רוחו מהעיכוב הרב בהעברת החוזה לאישורו, וביקש הבהרות ומיסמכים הנוגעים לסעיפים שונים בו; ואולם עד מועד סיום הביקורת לא אושר החוזה. (ב) בחוזה להקמת השוק התחייבה העירייה להעביר לייזמים את השוק הישן שבבעלותה, שמחירו לצורך קיזוז והתחשבנות נקבע בחוזה בסך \$896,000. במקביל התחייבה העירייה לשלם לייזמים תמורת 100 חנויות בשוק החדש סכום בשקלים השווה ל-\$2,804,000 הכולל:

- סך של \$2,560,000 תמורת מיבנה סגור ששיטחו 3,200 מ"ר (לפי \$800 למ"ר).

- סך של \$144,000 תמורת מיקלט ציבורי בשטח של 120 מ"ר (המהווה 8% מהשטח המיסחרי נטו של החנויות).

- סך של \$100,000 תמורת בניית שירותים ציבוריים במיספר המספיק לפי תקנים לצורכי השוק.

בחוזה נקבע שהייזמים יבנו חנויות בהתאם לתשריט שיצורף לחוזה: אולם לחוזה שהוצג למשרד מבקר המדינה לא צורף כל תשריט.

שיטחי החנויות שפורטו בחוזה הסתכמו ב-1,380 מ"ר, ואילו התמורה הכספית שהעירייה התחייבה לשלם לייזמים הייתה בגין מיבנה בשטח של 3,200 מ"ר, דהיינו - שטח הגדול פי שניים ושליש מהשטח הכולל של החנויות שפורט בחוזה. בהעדר תשריט ובשל אי-קבלת הסבר מלווה בתיעוד מתאים מהעירייה, לא הוברר למשרד מבקר המדינה מהו, למעשה, השטח הבנוי שהעירייה תקבל בנוסף לשיטחי החנויות, והאם השטח הבנוי הכולל מתאים לשטח ששימש בסיס להתחייבות הכספית שהעירייה קיבלה על עצמה.

העירייה לא הזמינה הערכת מומחה לבדיקת עלות הבנייה וסבירות המחיר שהתחייבה לשלם ושהסתכם, כאמור, ב-\$800 למ"ר. למשרד מבקר המדינה לא הוברר מה היו השיקולים ואמות המידה שעל-פיהם קיבלה העירייה את הצעת הייזמים, במיוחד נוכח העובדה שלא עלה בידיה להציג בפני משרד מבקר המדינה הצעות מחיר מייזמים נוספים.

עוד נקבע בחוזה, שהעירייה תשלם \$100,000 תמורת הקמת שירותים בשוק העירוני לפי התקנים; ואולם, בחוזה לא צויין מיספר תאי השירותים ושיטחם הכולל. למשרד מבקר המדינה לא הוברר הבסיס לפיו נקבע הסכום האמור.

(ג) מחיר השוק הישן שהעירייה תחייבה להעביר לייזמים על-פי החוזה, כחלק מן התמורה עבור השוק החדש, הוערך, כאמור, ב-\$896,000. בחוזה צויין, כי זהו מחיר ממוצע בין השווי המירבי לבין השווי המיזערי שקבע שמאי מטעם העירייה. הבדיקה העלתה:

עוד בספטמבר 1983, ערך שמאי מטעם העירייה שומה. צויין בה שהמקום בו נמצאים המקרקעין, ששיטחם 2,999 מ"ר, הוא "המרכז היקר ביותר בחדרה". השומה כללה הערכה מירבית של 70,000 ש"ח (70 מיליון שקל ישן) - סכום השווה לכ-1.1 מיליון \$, לפי שער החליפין דאז - והערכה מיזערית של 52,600 ש"ח - סכום השווה לכ-826,000\$, לפי שער החליפין דאז.

לנוכח מיקומו של הנכס באיזור היקר ביותר בחדרה, לא הוברר למשרד מבקר המדינה מדוע נתנה העירייה את הסכמתה לכך ששווי הנכס יקבע על-פי מחיר מוצע ולא על-פי הערך המירבי שקבע השמאי.

זאת ועוד; על-פי חישוב שערך משרד מבקר המדינה, המחיר הממוצע בין השווי המירבי למיזערי הוא 61,300 ש"ח (סכום השווה ל-962,520\$, על-פי שער החליפין של ה-\$ בספטמבר 1983); זאת, בעוד שמחיר השוק הישן, כפי שנקבע בחוזה הוא, כאמור 896,000\$. יוצא איפוא, שמחיר השוק הישן, עליו הוסכם בחוזה, היה קטן ב-66,520\$ מהמחיר הממוצע שקבע השמאי.

(ד) על-פי החוזה, היה על הייזמים להשלים את בניית השוק תוך 24 חודשים ממועד קבלת הרישיונות הנחוצים לבנייה; עם גמר הבנייה היה על הייזמים למסור לעירייה את החזקה בחנויות המיועדות לה. העירייה מצידה התחייבה להעביר באותו מועד את הבעלות על השוק הישן לייזמים. פעולות אלה היו אמורות להתבצע עד פברואר 1989. אולם עד מועד סיום הביקורת הסתיימה רק הקמת השלד של מיבנה השוק החדש.

(ה) בחוזה התחייבה העירייה לדאוג לפינוי דיירי השוק, להקצות להם חנויות בשוק החדש, ולהעביר לייזמים את השוק הישן פנוי מאדם ומחפץ. בשנת 1987 הזמינה העירייה אצל יועצה המשפטי בדיקה של מהות ההתקשרויות שלה עם המחזיקים ב-80 הביתנים שבשוק הישן. מסקירה שערך היועץ המשפטי של העירייה באוגוסט 1987 עולה, שהעירייה לא חתמה על חוזה התקשרות עם 22 ממחזיקי הביתנים בשוק. את יתרת הביתנים מסרה העירייה למחזיקים לפי חוזה בכתב - חלקם בשכירות מוגנות וחלקם בשכירות בלתי מוגנות. היועץ המשפטי הציע לעירייה להקים גוף עירוני מיוחד שיכלול את נציגי מועצת העירייה, היועץ המשפטי וכן עובד סוציאלי. גוף זה הוא שיקבע נגד מי ממחזיקי הביתנים להגיש תביעות פינוי ולמי מהם להעניק נכסים בשוק החדש; כמו-כן גוף זה הוא שיקבע את המדיניות בנושאים הבאים: רכישת חנויות בשוק החדש, עריכת חוזים וגובה התמורה עבור החנויות; כמו-כן הוא ינהל משא ומתן עם מחזיקים בעלי זכויות בשוק החדש בדבר פינוי דוכנים בשוק הישן. העירייה לא פעלה בהתאם להמלצות יועצה המשפטי; עד מועד סיום הביקורת לא החלה העירייה במגעים עם המחזיקים בביתנים או בהליכים להסדרת פנויים מהשוק.

הסקירה דלעיל שהעירייה הזמינה מיועצה המשפטי, ניתנה על-ידו באוגוסט 1987, דהיינו - למעלה משלוש שנים לאחר חתימת החוזה עם הייזמים וכחמש שנים לאחר החלטת העירייה על הקמת השוק החדש ופינוי השוק הישן.

ניתן היה להניח כי העירייה, שהתחייבה להעביר לייזמים את השוק הישן פנוי מאדם ומחפץ, תשקול היטב, לפני חתימת החוזה, את המשמעות המעשית של פינוי 80 סוחרים ורוכלים המתפרנסים במקום זה, במרכז העיר, במשך שנים רבות. סביר היה לצפות כי הפינוי יעורר התנגדות ועלול להיות כרוך בהוצאות ניכרות בעיקבות הליכי הפינוי, כגון: תשלום פיצויים או נקיטת צעדים משפטיים נגד אלה שלא ירצו להתפנות ולעבור לשוק החדש. מן התיעוד הנמצא בעירייה לא עולה כי נושא זה, וההשלכה הכספית הנובעת ממנו, נדונו במועצת העירייה.

(ו) רק באפריל 1987, שלוש שנים לאחר חתימת החוזה להקמת השוק, אישרה מועצת העירייה תקציב בלתי רגיל (להלן - תב"ר) להקמתו, בסך 4,598,560 ש"ח, שימומן מכספי קרן הפיתוח של העירייה. סכום זה התייחס רק לרכישת החנויות בשוק החדש. במאי 1987 הגישה העירייה את התב"ר לאישור משרד הפנים. אולם, עד מועד סיום הביקורת, הוא לא אושר.

ב-1978.4.2 מסרה העירייה לייזמים חשבון לגבי פרויקט בניית השוק, על מרכיביו. החשבון כלל חיובים החלים על הייזמים, בסך של כ-4 מיליון ש"ח, מחד-גיסא, וסכום התחייבות העירייה בגין רכישת החנויות, בסך של כ-4.6 מיליון ש"ח, מאידך-גיסא. להלן פרטי החשבון:

הסכום (בש"ח)

1,476,000	(1) ערך מיגרש הקיים (השוק הישן)
1,926,103	(2) היטל השבחה לפי תוכנית בינוי מאושרת
216,959	(3) חיובי היתר בנייה
218,906	(4) חיוב פיתוח בגבול המיגרש
137,760	(5) כופר חנייה ל-84 מקומות מחוץ לגבולות הפרויקט
4,008	(6) השתתפות בהוצאות תכנון
3,979,736	ס"ה
4,598,560	לקיזוז מחלק העירייה בשוק החדש (\$2,804,000)
618,824	יתרה שחלה על העירייה (לקיזוז נוסף)

החשבון שהוכן כאמור בפברואר 1987, כלל חיובים שנערכו במועדים מוקדמים יותר. חיובים אלה לא עודכנו למועד מסירת דרישת התשלום לייזמים, כפי שידוגם להלן:

בחשבון נכלל היטל השבחה בגין החלקה שיועדה להקמת השוק החדש בסך של 1.9 מיליון ש"ח. הסכום התבסס על שומה לתאריך 1.11.85 - מועד פירסום התוכנית הכוללת את החלקה - שערך שמאי העירייה במאי 1986.

העירייה לא הוסיפה לסכום ההיטל הפרשי הצמדה בגין עליית מדד המחירים לצרכן, שהיה נמוך ממדד תשומות הבנייה, מ-1.11.85 ועד פברואר 1987, מועד מישלוח דרישת התשלום.

על-פי חישוב שערך משרד מבקר המדינה, הגיע שיעור עליית מדד המחירים לצרכן באותה תקופה לכ-27%; לפיכך, סכום הפרשי ההצמדה שהעירייה הייתה אמורה להטיל הוא כ-520,000 ש"ח (כ-\$320,000). אולם, כאמור, לא עידכנה העירייה את סכום היטל השבחה.

עוד כלל החשבון חיובים בגין היתר בנייה (אגרת בנייה, אגרות חיבור לרשת המים, והיטל ביוב) בסך של 216,959 ש"ח. חישוב החיובים נעשה ב-3.12.86. העירייה לא חייבה את הייזמים בהפרשי הצמדה בגין התקופה שעברה מאז ועד פברואר 1987, מועד מישלוח דרישת התשלום, בשיעור של 4.4%, שהתבטאו ב-9,550 ש"ח (כ-\$6,000).



הממצאים שהובאו לעיל מצביעים על שורה של ליקויים, חלקם חמורים ביותר, בטיפול של העירייה למציאת פיתרון חלופי למיתחם השוק הישן במרכז העיר חדרה. מהלכיה של העירייה בנושא זה היו רצופים מחדלים, התעלמות מהוראות החוק ומתן הקלות והנחות מפליגות לייזמים על-חשבון קופת הציבור, שלגביהם לא ניתן הסבר מניח את הדעת. אין להוציא מכלל אפשרות שגם שיקולים זרים היו מעורבים בטיפול הכושל של העירייה בפרוייקט - דבר המעלה חשש לפגיעה בטוהר המידות.

הטיפול הכושל של העירייה בכל השלבים של מציאת הפיתרון החלופי לשוק הישן גרם לכך שבסופו של דבר כל הפרוייקט משותק.

בדיקת מעקב

בבדיקת מעקב שנערכה בנובמבר 1994 נמצא שהעירייה טרם סיימה את ההתחשבות עם הייזמים בכל הנוגע להקמת השוק העירוני.



1. פרק זה דן בפעולותיה של עיריית חדרה, ובתפקודה כוועדה מקומית לתיכנון ולבנייה במיספר תחומים: הכנת תוכנית מיתאר ותוכניות מפורטות, הקמת מיבנה לתעשייה, גביית היטל השבחה, הקמת קניון "לב חדרה" והקמת השוק העירוני במרבית התחומים שנבדקו נמצאו ליקויים, מהם חמורים פחות ומהם חמורים יותר:

(א) עיריית חדרה איפשרה למתכננים המבצעים עבורה עבודות תיכנון ומטפלים, למעשה, בכל הנוגע להכנת תוכניות מיתאר ותוכניות מפורטות מטעמה, להימצא במצב של אפשרות ממשית לניגוד עניינים. העירייה נהגה כך, חרף עמדתם המפורשת של יועצה המשפטי שנדרש לחוות-דעתו על שאלה ספציפית זו, של היועץ המשפטי למשרד הפנים, שאף הוא נתבקש להתייחס לנושא. על העירייה ועל משרד הפנים, באמצעות הוועדה המחוזית, לנקוט צעדים נמרצים כדי להפסיק מצב זה לאלתר. אשר לתוכניות שכבר טופלו שעה שהמתכננים היו במצב של ניגוד עניינים כאמור, מן הראוי לחזור ולבדוק אותן באמצעות גורמים מקצועיים בלתי תלויים, ולבדוק מה המסקנות העולות מבדיקה זו.

(ב) טיפולה של העירייה ברישוי הבנייה והפיקוח עליה בקשר להקמת מיבנה לתעשייה היה רצוף מחדלים וכתוצאה מהם נגרמו לה הפסדים כספיים ניכרים. נמצאו מחדלים בשמירה על האינטרסים של העירייה לקבל תמורה נאותה עבור המקרקעין שלה וכן בטיפול בנושא של רישוי הבנייה והפיקוח עליה. כך קרה שחברה הקימה מיבנה לתעשייה, שבמועד סיום הביקורת היה כבר מאוכלס כולו, בלא שקיבלה את האישורים הדרושים, לבנייתו, כלומר - שלא כחוק. משרד מבקר המדינה לא קיבל הסברים מדוע השלימה העירייה עם מצב זה ולא נקטה צעדים

נגד החברה. לא ניתן גם כל הסבר להימנעותה מגביית כספים המגיעים לה מהחברה, הן בגין המקרקעין שבבעלותה והן בתור היטל השבחה, אילו נקטה בעוד מועד את הצעדים המתחייבים על-פי החוק. הואיל והמיבנה הוקם, כאמור, בלא היתר בנייה, לא גבתה העירייה בגינו את האגרות וההיטלים שהיו מגיעים לה אילו נבנה כחוק; יחד עם זאת הוציאה העירייה הוצאות בגין התשתית לאותו מיבנה שבלעדיה לא ניתן היה לאכלס את המיבנה.

(ג) העירייה לא נקטה צעדים נאותים כדי להבטיח שכל הכספים המגיעים לה בתור היטל השבחה אכן יגיעו לקופתה במועדים שהיטל זה ניתן היה לגבייה.

(ד) ליקויים חמורים הועלו בטיפול של העירייה בבקשתם של ייזמים להקמת קניון "לב חדרה":

(1) העירייה איפשרה מצב של אפשרות ממשית לניגוד עניינים (ראה פרק "הכנת תוכנית מיתאר ותוכניות מפורטות" לעיל), כאשר הסכימה, שהמתכננים שהכינו עבורה תוכנית מיתאר ותוכניות מפורטות, יכינו במקביל גם את התוכניות לקניון עבור הייזמים ואף ייצגו אותם בוועדה המקומית ובוועדה המחוזית.

(2) ביוני 1988 חתמה העירייה חוזה עם הייזמים, לפיו העמידה העירייה מקרקעין שבבעלותה לרשות הייזמים לצורך בניית הגן הציבורי והחניון. העיסקה התבצעה ללא קבלת החלטה במועצת העירייה ומבלי שהעירייה פנתה לשר הפנים לשם קבלת אישורו, כדרוש.

(3) העירייה איפשרה לייזמים להקים ולהפעיל חניון תת-קרקעי מתחת לשטח הציבורי הפתוח ומתחת לרחוב הגיבורים ללא הגבלת זמן, ללא תמורה כספית, ללא אישור מועצת העירייה ומבלי שפנתה לשר הפנים, לשם קבלת אישורו, כדרוש.

(4) העירייה העניקה לייזמים הנחות בתשלום היטל השבחה בגין חלקות א' ו-ב' שהסתכמו ב-\$630,530, מבלי שהייתה לה או לוועדה המקומית סמכות להעניק הנחות אלה.

(ה) בטיפול של העירייה למציאת פיתרון חלופי למיתחם השוק הישן הועלו ליקויים רבים. מהלכיה של העירייה בנושא זה היו רצופים מחדלים, העלמות מהוראות החוק ומתן הקלות והנחות מפליגות לייזמים על-חשבון קופת הציבור, ולא ניתן הסבר מניח את הדעת להתנהגותה כמתואר.

2. מכלול הממצאים שנתגלו בטיפול של העירייה בתחומים שנבדקו מעורר חשש מוחשי, ששיקולים זרים עמדו מאחורי מעשיה ומחדליה, שנתרו כאמור ללא הסבר.

3. הממצאים שהועלו במהלך הביקורת הועברו לידיעת ראש העירייה, אך הוא בחר לא להגיב עליהם. ראש העירייה נמנע מלענות לפניות בכתב של משרד מבקר המדינה ולא המציא מיסמכים והסברים לגבי ממצאי הביקורת, שחלקם קשים ואף חמורים. רק בסוף יוני 1993, לאחר פניות חוזרות ונשנות, השיב ראש העירייה תשובות כלליות וסתמיות על חלק מן הנושאים. יש להתייחס בחומרה רבה לעצם ההתעלמות בידועין מהצורך להשיב על פניותיו של משרד מבקר המדינה, התנהגות שאינה מתיישבת עם סידרי מינהל תקינים ועם חובתו של משרת ציבור.

4. לנוכח הליקויים החמורים שהועלו, על העירייה לנקוט צעדים לתיקונם ועל משרד הפנים להגביר את הפיקוח על פעולותיה.