

דוח על הביקורת
בעיריית אשדוד

דין-וחשבון זה מסכם את תוצאות הביקורת, שערך משרד מבקר המדינה על פעולותיה ועל חשבונותיה של עיריית אשדוד בשנים 1997-1999; חלק מהנושאים עודכנו לתחילת 2000. פעולות הביקורת היו בתחומים הבאים: מועצת העירייה וועדותיה, תיכנון ובנייה, מתן תמיכות למוסדות והקצאת קרקעות לעמותות. בנושא תיכנון ובנייה נתן ראש העירייה את תשובתו גם בתוקף היותו יושב-ראש הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה אשדוד.

דין-וחשבון זה כולל את ממצאי הביקורת העיקריים.

נתונים כלליים

תחום עיריית אשדוד (להלן - העירייה) משתרע על שטח של כ- 62,000 דונם, ובו 17 רובעי מגורים ושלושה אזורי תעשייה. בשנים 1997 – 1999 נבנתה באשדוד מרינה ובה כ- 500 מקומות עגינה לכלי שיט.

בתחילת 1999 מנתה אוכלוסיית אשדוד, לפי נתוני הלישכה המרכזית לסטטיסטיקה כ- 156,000 נפש, גידול של כ- 72,000 נפש למן שנת 1990. מאז 1990 נקלטו בתחום העירייה, לפי נתוניה, כ- 47,000 עולים. על-פי נתוני שירות התעסוקה היו בדצמבר 9% 1999 מחוסרי עבודה.

מועצת העירייה וועדותיה

מועצת העירייה הנוכחית נבחרה בנובמבר 1998, ובה 25 חברים; בקודמתה כיהנו 23 חברים. באותו מועד, נבחר מר צבי צילקר, לתפקיד ראש העירייה. ראש העירייה כיהן בתפקיד זה בחמש קדנציות קודמות.

על-פי החוק, בעירייה שמספר תושביה אינו עולה על 150,000 רשאית מועצת העירייה למנות עד שלושה סגנים. ב- 3.12.1998 בחרה מועצת העירייה שלושה סגנים בשכר לראש העירייה, מהם אחד לתפקיד ממלא מקום ראש העירייה. בחלק מהקדנציה הקודמת כיהנו חמישה סגנים - שניים מעל למספר המירבי שנקבע בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - הפקודה).

בדצמבר 1998 בחרה מועצת העירייה את כל ועדות החובה שנקבעו בפקודה. עוד בחרה מועצת העירייה שש ועדות רשות, שמתפקידן לייעץ למועצה בנושאים שונים. גם מועצת העירייה הקודמת, שכיהנה עד נובמבר 1998, בחרה בכל ועדות החובה, וכמו-כן ב- 17 ועדות רשות.

ועדת מלי"ח (משק לשעת חירום) ובטחון, שהיא ועדת חובה, לא התכנסה בקדנציה הקודמת. חמש מוועדות הרשות (ועדת שירותים טכניים, ועדת תרבות ונוער, ועדת ספורט, ועדת רווחה וועדת כוח-אדם לרה-אירגון) לא התכנסו כלל, וארבע - התכנסו פעמיים עד ארבע פעמים בתקופה מנובמבר 1993 עד נובמבר 1998 (ועדת חינוך חרדי, ועדת איכות הסביבה, ועדת קליטה וועדת בריאות). משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי משראתה צורך בהקמת ועדות לעניינים מסויימים - מן הראוי היה שתעשה לפעולתן התקינה.

בישיבתה מ- 3.12.1998 מינתה מועצת העירייה, בין היתר, ועדת ביקורת של שבעה חברים; ארבעה מהם מונו גם כחברים בוועדת ההנהלה, שמונתה באותה ישיבה, ושימשו בשני התפקידים.

על-פי פסיקת בית-המשפט העליון¹, קיימת אפשרות ממשית לניגוד עניינים בין שני תפקידים שלטוניים: האחד - חברות בוועדת הנהלה, והאחר - חברות בוועדת ביקורת. מכאן, שחברות בוועדת הנהלה אינה מתיישבת עם חברות בוועדת ביקורת; הטעם לכך הוא, שתפקידיו של חבר ועדת הביקורת מחייבים אותו, בתור נאמן, לראות לנגד עיניו רק את האינטרס של הביקורת ואותו בלבד.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי עליה לשנות את הרכב ועדת הביקורת, דבר שיאפשר פעולה תקינה של הוועדה, וימנע מצב בו יש אפשרות לניגוד עניינים. במאוס 1999 שונה הרכב ועדת הביקורת ולא מכהנים בה חברים המכהנים גם בוועדת הנהלה.

בפקודה נקבע, כי מועצת עירייה, שמספר חבריה 27 או יותר, רשאית לבחור מבין חבריה יושב-ראש. על-פי קביעת שר הפנים, מועצת העירייה שנבחרה ב- 28.11.1998 מונה 25 חברים. בניגוד להוראות הפקודה בחרה מועצת העירייה ב- 3.12.1998 בחבר מועצה לתפקיד יושב-ראש. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי המינוי הוא בניגוד להוראות הפקודה.

הכנסה והוצאה - תקציב רגיל

בטבלה שלהלן מובאים נתונים על הכנסות העירייה והוצאותיה בפועל, וכן על הגירעונות (השנתיים והניצברים), במיסגרת תקציבית הרגילים של העירייה בשנות הכספים 1995 – 1998, על-פי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים (באלפי ₪):

שנת הכספים		הכנסה	הוצאה	עודף או גירעון	
יתרה ל-	-			שנתי	ניצבר
31.12.1994	-	-	-	10,199	
1995	311,677	322,701	(-) 11,024	212,23	
1996	383,721	386,276	(-) 2,555	23,778	
1997	466,331	463,452	2,879	20,899	
1998	518,765	523,699	(-) 4,934	25,833	

¹ בג"צ 531/79 סיעת הליכוד בעיריית פתח-תקוה נ' מועצת עיריית פתח-תקוה, פ"ד לד (2), עמ' 566.

העירייה סיימה את שנת 1998 בגירעון של כ- 5.0 מיליון ₪. הגירעון הניצבר לסוף אותה שנה הסתכם בכ- 25.8 מיליון ₪, המהווה 4.9% מס"ה ההוצאות. החריגות מהתקציב בהוצאות העירייה בשנת 1998 הסתכמו בכ-19 מיליון ₪, ועיקרן: כ- 6.0 מיליון ₪ בסעיף נכסים ציבוריים, כ-4.0 מיליון ₪ בסעיף חינוך וכ- 3.5 מיליון ₪ בסעיף תרבות. באותה שנה הסתכם עודף ההכנסות על התקציב ב- 14.0 מיליון ₪.

תיכנון ובנייה

תחום העירייה מהווה מרחב תיכנון מקומי. בהתאם לחוק התיכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התיכנון), במרחב תיכנון מקומי, הכולל תחום רשות מקומית אחת בלבד, תהיה מועצת הרשות המקומית ועדה מקומית לתיכנון ולבנייה. בתפקיד יו"ר הוועדה המקומית מכהן ראש העירייה.

על-פי חוק התיכנון, הקימה הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה אשדוד (להלן - הוועדה המקומית) ועדת מישנה, המונה שבעה חברים; ראש העירייה מכהן גם בתפקיד יו"ר ועדת המישנה. בעירייה פועלת רשות רישוי, המורכבת מיו"ר ועדת המישנה וממנהלס העיר.

תוכנית מיתאר

בשנות ה-80 וה-90 עברה אשדוד תהליך פיתוח מואץ, שהתבטא בעיקר בגידול בהיקפי הבנייה ליעודים השונים (מגורים, מיסחר ותעשייה), ובתוספת שטחים חדשים לתחום העירייה.

תוכנית המיתאר למרחב התיכנון המקומי אשדוד קיבלה תוקף במאי 1960. מאותו מועד ועד לתחילת 1998 קיבלו תוקף עוד כ- 400 תוכניות מפורטות או תיקונים לתוכניות מפורטות, מהם כ- 80 תיקונים לתוכנית המיתאר.

בסוף שנות ה-80 הוכנה בעירייה תוכנית מיתאר חדשה. מאז הכנתה לא נדונה התוכנית בוועדה המחוזית, וממילא לא הופקדה ולא אושרה, אולם בפועל היא שימשה כבסיס להכנת תוכניות מפורטות. יש להדגיש, כי כל עוד לא ניתן לתוכנית תוקף סטטוטורי, אין לה מעמד מחייב.

מינהל התיכנון במשרד הפנים מינה ועדת היגוי במטרה לגבש תוכנית-אב לאשדוד. בוועדת ההיגוי השתתפו נציגי העירייה, ונציגי משרדי הפנים, הבינוי והשיכון והתחבורה, וכמו-כן נציגי מינהל מקרקעי ישראל, החברה להגנת הטבע ואיגוד ערים אשדוד - שמירה על איכות הסביבה. בישיבתה בינואר 1996 דנה ועדת ההיגוי בשינוי תוכנית המיתאר המוצעת מסוף שנות ה-80. נציגי העירייה הביעו התנגדות למתן תוקף סטטוטורי לתוכנית השינוי,

וביקשו לראות בה תוכנית מנחה בלבד, שתשמש בסיס להכנת תוכניות מפורטות. ראש העירייה נימק את ההתנגדות בכך, ש"אנו לא מעוניינים בתוכנית מיתאר חדשה, שתחייב את העירייה בתשלום פיצויים"².

נציג משרד הפנים ונציג החברה להגנת הטבע סברו שיש לתת לתוכנית תוקף סטטוטורי, אולם ועדת ההיגוי המליצה שלא לעשות זאת אלא "להעביר את התוכנית כתוכנית מנחה לוועדה המחוזית לשם דיון ואימוץ כבסיס להחלטות על תוכניות מפורטות". בתשובותיה מאוקטובר 1999 ומיוני 2000 למשרד מבקר המדינה הסבירה העירייה, כי היא מעדיפה לפעול על-פי תוכנית-אב (התוכנית המנחה), כבסיס לתוכניות מפורטות, שכן תוכנית בעלת תוקף סטטוטורי "מגבילה וקושרת את ידי הוועדה". עוד טענה העירייה, כי יש חשיבות לקיומה של תוכנית-אב כמיסגרת תיכנונית וכי היתרי בנייה מאושרים אך ורק מכוח תוכניות מפורטות שקיבלו תוקף.

חוק התיכנון קבע מידרג של תוכניות, ועל-פיו תוכניות מפורטות בתחום מרחב תיכנון מקומי ייגזרו מתוכנית מיתאר כוללת למרחב התיכנון, שהיא תוכנית בסמכות הוועדה המחוזית.

משרד מבקר המדינה הדגיש לפני העירייה את החשיבות שיש למתן תוקף סטטוטורי לתוכנית מיתאר, שכן רק כך נוצרת נורמה המחייבת את מוסדות התיכנון בבואם לאשר תוכניות מפורטות, ומאפשרת לוועדה המחוזית, בבואה לתת תוקף לתוכניות מפורטות - ראייה תיכנונית כוללת. יתרה מכך, הליכי האישור שנקבעו בחוק התיכנון מחייבים את הוועדה המקומית להביא לידיעת הציבור את קיומה של תוכנית מיתאר, כך שניתנת לציבור האפשרות להגיש התנגדויות לתוכנית. בהעדר הליכי אישור, נמנע מהציבור מידע ונפגעת זכותו להגיש התנגדויות. הדרך בה נקטה העירייה, דהיינו פעולה לפי תוכנית-אב, שאין לה מעמד סטטוטורי, מהווה למעשה עקיפה של הוראות חוק התיכנון, הקובעות את הדרך לאישור תוכניות במרחב התיכנון.

ניגוד עניינים

על-פי פסיקת בית-המשפט העליון³ מותנית כהונתו של חבר מועצת עירייה בכך שלא יעסוק כאדריכל במשרד, אשר כל עיסוקיו או עיקרם בתחום העירייה וכלפי מוסדותיה. עוד נקבע, כי גם אם יימנע האדריכל מלהשתתף בהצבעות הנוגעות לתוכניות המוגשות על-ידי משרדו, לא ינוטרל ניגוד העניינים, כיוון שבתוקף היותו חבר המועצה הוא נמצא בגוף המפקח על עובדי העירייה, ועל כן קיים חשש ממשי, כי בהחלטתם הם יושפעו במישרין או בעקיפין מכך שמשרדו של האדריכל הוא שהגיש את הבקשה.

² על-פי סעיף 197 לחוק התיכנון, מי שנפגע (כמוגדר בחוק) מתוכנית זכאי לפיצויים מהוועדה המקומית, בכפוף לסייגים שנקבעו בחוק.

³ בג"צ 1100/95 קאסוטו נ' ראש עיריית ירושלים, פ"ד מט(3), עמ' 691.

נמצא, כי חבר מועצת העירייה בתקופה שבין אוקטובר 1996 לנובמבר 1998, שהיה בתוקף חברותו במועצה גם חבר הוועדה המקומית, היה אדריכל בעל משרד פרטי באשדוד, ועסק בהגשת בקשות לעירייה למתן היתרי בנייה ולשינוי תוכניות מפורטות.

עוד הועלה, כי חבר מועצה אחר, שהוא בעל חברה לשיפוץ נכסים, ייצג את החברה שבבעלותו בפני הוועדה המקומית, בה הוא חבר, ובפני ועדת המיטת. בינואר 2000 אף דרש חבר מועצה זה לקיים דיון עקרוני בנושא שיפוץ נכסים.

בתשובותיה מינואר 1999 ומאפריל 2000 למשרד מבקר המדינה הסבירה העירייה, כי בקשות שהגיש האדריכל לוועדה המקומית התקבלו לפני היבחרו לחבר מועצה; הוא אומנם המשיך את הטיפול גם לאחר מינויו כחבר מועצה, אולם נמנע מלהשתתף בדיונים על הבקשות עליהן היה חתום. לגבי חבר המועצה שהינו בעל החברה לשיפוץ נכסים, הסבירה העירייה, כי הוא התפטר מחברותו בוועדת המיטת, ונמנע מלהשתתף בישיבות הוועדה המקומית בעניינים הנוגעים לעסקיו. עוד הודיעה העירייה, כי פנתה לקבלת חוות-דעת של הוועדה המייעצת למניעת ניגוד עניינים של נבחר ציבור ברשויות מקומיות, הפועלת במשרד המשפטים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי תפקידו של האדריכל כחבר הוועדה המקומית, ועיסוקיו כאדריכל בתחום העירייה, העמידו אותו במצב של ניגוד עניינים, ואין די בכך שלא השתתף בדיונים בבקשות שהגיש. משרד מבקר המדינה הדגיש לפני העירייה שעיסוקיו של חבר המועצה הנוסף בתחום הנדל"ן מעמידים גם אותו במצב של ניגוד עניינים.

ניוד זכויות בנייה

(א) בשנים 1995–1999 ישרה הוועדה המקומית 11 בקשות לניוד זכויות בנייה, מהן ארבע בקשות שנגעו לייזום אחד (להלן - יזם א'). לצורך ניוד הזכויות פעלה הוועדה המקומית לשינוי התוכניות המפורטות החלות על המיגרשים אליהם הועברו הזכויות, או אישרה הקלות בנייה במיגרשים אלה.

על-פי מסמכי העירייה, המטרה המוצהרת של ניוד זכויות הבנייה הייתה לשמש "כלי תיכנוני" לדילול רבעים צפופים בעיר, על-ידי שינוי ייעוד הבנייה - ממגורים לצורכי ציבור - כאשר חלק מהמיגרשים יועברו לבעלות העירייה, ובתמורה יינתנו זכויות בנייה נוספות במקום אחר. מדיניות העירייה הייתה לנייד זכויות בנייה לרבעים במערב העיר, הנחשבים למודרניים ומרווחים יותר. לפי הסברי העירייה נועדה שיטת ניוד זכויות הבנייה לאפשר לה להימנע מתביעות פיצויים מבעלי מיגרשים, בהם דוללו זכויות הבנייה.

הבדיקה העלתה, כי בחלק מהמקרים העניקה העירייה לבעלי מיגרשים באזורי "הדילול" זכויות בנייה "צפות" - במנותק ממקרקעין מסויים; היו גם מקרים

שזכויות "צפות" נמכרו בין יזמים⁴, והתפתח סחר בזכויות בנייה גם בלי קשר למטרה המוצהרת של השיטה, דהיינו - בלי ששונה ייעוד קרקע לצורכי ציבור, ובלי שהועברה קרקע לרשות העירייה. ניווד זכויות כמתואר עשה פלסתר את המטרה המוצהרת של דילול רבעים צפופים, והתפתח לשיטה בה בוצעו, בחלק מהמקרים, "עיסקאות חליפין" גרידא, כאשר זכויות הבנייה שימשו "תשלום בעין" מצד העירייה. במקרים אחרים נוצר "שוק משני" של סחר בין יזמים בזכויות בנייה במנותק מהמקרקעין.

(ב) השיטה המתוארת נוגדת את עקרונות היסוד של תיכנון ובנייה. בית- המשפט העליון קבע⁵, כי "אי-אפשר לו לאדם לסחור באחוזי בנייה במנותק מהמקרקעין שלהם הם מתייחסים, שהרי אחוזי בנייה אינם זכות במובן המוחשי של הדבר, אלא הגבלה שיורדת על בעל המקרקעין מטעם הרשות". כן קבע בית- המשפט העליון⁶, כי בשל טיבן של זכויות הבנייה ובשל היותן כרוכות בבעלות, אין הן יכולות לשמש נושא לבעלות בנפרד מהזכויות במקרקעין. גם פרופ' י' וייסמן מציין בסיפרו⁷, כי על-אף שניוד זכויות בנייה הוא אפשרי, הרי שלדעתו "בין תיכנון השימוש במקרקעין על-ידי רשויות התיכנון, הנעשה על יסוד שיקולים המעוגנים בתנאים הסביבתיים המיוחדים של המקום שבו נמצאים המקרקעין, ובין ההיתר לנייד אחוזי בנייה על-ידי העתקתם ממקום למקום, יש סתירה כה ברורה עד כי אין צורך להשחית על כך דברים. העתקת אחוזי בנייה מחלקה אחת לחלקה אחרת הומשלה להסדר שעל-פיו אומר נהג מכונית לחברו, כי הוא יקטין את מהירות נסיעתו ב- 20 קמ"ש כדי שחברו יוכל לנהוג 20 קמ"ש מעל למהירות המירבית המותרת". דברים אלה נכונים על אחת כמה וכמה בעת שהסחר בזכויות בנייה נעשה לא בין חלקות מקרקעין מוגדרות וידועות, אלא כש"הזכויות צפות באוויר", משל היו זכויות הבנייה סחורה עוברת לסוחר.

(ג) העירייה והוועדה המקומית, בתשובותיהן מינואר 1999 ומיוני 2000 למשרד מבקר המדינה, הסבירו כי "מדיניות של הפחתת זכויות מזה ותוספת זכויות מזה הינם כלים תיכנוניים ראויים כמו גם כלכליים הנותנים בידי הרשות המקומית מענה לבעיה בסיסית של ייעוד מיגרשים נוספים לצורכי ציבור ולרווחת האוכלוסיה ... העברת הזכויות מאפשרת ייעוד קרקע לצורכי ציבור 'יש מאין' בדרך שלא פוגעת בקופת העירייה ...". עוד ציינה העירייה, כי רוב המקרים מתייחסים לרובע שבו מתגוררת אוכלוסייה חרדית מרובת ילדים והיה צורך חיוני להקטין את צפיפות הדיור ולהוסיף מיגרשים נוספים לצורכי ציבור לרווחת התושבים.

⁴ במקרה אחד נמכרה זכות "ניידת" ליחידת דיור ב-\$30,000.

⁵ ע"א 219,151/87 ארצי חברה להשקעות בע"מ נ' רחמני, פ"ד מג (3), עמ' 489.

⁶ רע"א 2821/95 לוסטיג נ' מייזלס, פ"ד נ(1), עמ' 517.

⁷ "דיני קניין בעלות ושיתוף" (ירושלים, תשנ"ז), עמ' 418.

משרד מבקר המדינה הדגיש כי במרבית המקרים נויידו זכויות בנייה ברבעים אחרים, ולא היה בפעולות ניווד הזכויות בכדי לקדם את המטרה של פינוי מיגרשים לצורכי ציבור ודילול צפיפות הדיור באותו רובע.

הוועדה המחוזית לתיכנון ולבנייה מחוז הדרום הסבירה בתשובתה מאפריל 2000 למשרד מבקר המדינה, כי היא נוהגת לבחון "כל תוכנית המובאת בפניה לגופו של עניין מבחינה תכנונית". עוד ציינה הוועדה המחוזית, כי "תבחן האם יש בממצאים כדי להשפיע על דרכי הפעולה של הוועדה המחוזית, בבדיקת תוכניות המועברות אליה על-ידי הוועדה המקומית אשדוד בפרט, והוועדות המקומיות בכלל".

(ד) בכל העיסקאות האמורות לא דרשה העירייה, לפני אישורן, שמאות בדבר שווייה של העיסקה. בשיטה האמורה השתמשה העירייה בסמכויותיה לתיכנון העיר, כאמצעי שלום, על חשבון רווחת התושבים באיזור אליו הועברו הזכויות. זאת ועוד - בחלק מהמקרים העירייה ויתרה על תשלומים של היטלי ההשבחה שהגיעו לה בגין תוספת זכויות הבנייה.

(ה) לניוד זכויות בנייה, יש משמעות כספית ניכרת, והוא עשוי להעלות באופן משמעותי את ערכו של המיגרש שבו ימומשו הזכויות לבסוף. ניווד זכויות הבנייה, מהווה הענקת הטבות לייזמים, כשלעירייה ולציבור אין מידע על מלוא הערך הכספי הגלום בהן. הענקת זכויות בנייה במנותק ממקרקעין מזמינה לחצים על העירייה, לממש את הזכויות במיגרשים הממוקמים באזורים היקרים יותר בעיר.

(ו) לדעת משרד מבקר המדינה, האמור לעיל מדגיש את העיקרון שלפיו אל לה לרשות ציבורית לבצע "סחר חליפין". עיסקאותיה של רשות ציבורית חייבות להיות גלויות ו"שקופות", וערכן הכספי צריך שישתקף במלואו בספריה של הרשות.

(1) נמצא, כי הוועדה המקומית לא קיימה דיון כולל ועקרוני בנושא ניווד זכויות בנייה, ו"מדיניותה המוצהרת" בנושא באה לידי ביטוי בדיוניה בחלק מהבקשות בנפרד. הוועדה גם לא ערכה סקר לבחינת צפיפות הדיור הממוצעת ברבעים השונים, וגודל שיטחי הציבור שהוקצו בכל רובע והתאמתם לצורכי התושבים. בתשובתה מינואר 1999 הודיעה העירייה, כי "לא היה צורך בעריכת סקרים שכן הנתונים דברו בעד עצמם".

משרד מבקר המדינה העיר, כי מדיניות תיכנונית הינה החלטה בעלת חשיבות, ומן הראוי כי היא תתקבל רק לאחר שיתקיים דיון כולל ועקרוני, בו יועלו כל השיקולים הענייניים לנושא, על בסיס נתונים מדויקים, ויישקלו החלופות לביצוע מדיניות זו.

(2) ניווד זכויות בנייה בתחום העירייה הינו פעולה מורכבת, הכרוכה בשינוי של שתי תוכניות מפורטות לפחות ובהעברת בעלויות, כשבחלק מהמקרים

המיגרשים עתידיים לעבור לבעלות העירייה. הוועדה המקומית לא ביקשה, וממילא לא קיבלה, חוות-דעת משפטית בדבר הדרכים החוקיות העומדות לפניה בבואה לבצע את מדיניותה התיכנונית החדשה. על-פי חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, התחייבות לעשות עיסקה במקרקעין טעונה מסמך בכתב. נמצא, כי בשלושה מקרים, בהם העירייה הייתה אמורה לקבל בעלות במיגרשים שהיו באחזקה פרטית תמורת העברת זכויות הבנייה למיגרשים אחרים בעיר, לא נחתם הסכם בכתב, והדבר פגע ביכולתה לממש את זכויותיה. יתר-על-כן, גם פרטים מהותיים אחרים הקשורים להעברת הזכויות לא עוגנו בהסכמים.

בתשובתה מינואר 1999 למשרד מבקר המדינה הסבירה העירייה, כי "אכן הייתה תקלה בטכניקת הביצוע ... לא היה לה [לעירייה] ניסיון בפעולה זו של ניווד זכויות בנייה ולא הייתה מודעת לכך שיש כאן עיסקת מקרקעין המחייבת הסכם חתום ... משנתבררה התקלה נדרשו הייזמים להסכמים ו/או התחייבויות להעברת המקרקעין לבעלות העירייה".

משרד מבקר המדינה הדגיש לפני העירייה, את הצורך בקבלת חוות-דעת משפטית מפורטת, במטרה להבטיח שמירה על זכויותיה טרם ביצועה של מדיניותה התיכנונית החדשה, שאינה מעוגנת בחוק. יודגש לעניין זה, כי גם לאחר שנתגלו הליקויים, לא ביקשה העירייה חוות-דעת משפטית, שתיבחן את כל ההיבטים של הפעולות שביצעה.

(3) במהלך שנת 1999 אישרה הוועדה המקומית, עקרונית, שלוש בקשות לניוד זכויות בנייה. כל שלוש הבקשות נגעו להעברות זכויות בנייה בין מיגרשים בבעלות פרטית. העירייה לא הייתה צד בעסקאות אלה ובמיסגרתן לא שונה ייעוד שטחים לצורכי ציבור, וממילא הן לא תאמו את המדיניות המוצהרת של העירייה ל"דילול רבעים צפופים". שתיים מהבקשות התייחסו להעברת זכויות בנייה בין מיגרשים ברבעים חדשים בעיר, ואחת - להעברת זכויות לבניית שיטחי מיסחר מרובע חדש לרובע אחר, שהוא לטענת העירייה רובע צפוף יחסית. עד תחילת 2000, טרם הוחל בהליך להעברת הזכויות.

(4) שלוש מבין ארבע הבקשות שאושרו ליזם א' בתקופה הניסקרת נערכו על-ידי אדריכל בעל משרד פרטי באשדוד, שכיהן כחבר מועצת העירייה (ראו לעיל).

משרד מבקר המדינה בדק שמונה מקרים של ניווד זכויות בנייה, שבוצעו עד סוף 1999. להלן פירוט הממצאים שהועלו לגבי שישה מהמקרים הללו:

העברה ראשונה

במיגרש בגודל 2,400 מ"ר (להלן - מיגרש א') שהיה בבעלות יזם א', מותר היה לבנות 32 יחידות דיור בשטח 4,500 מ"ר. על-פי בקשת יזם א' המליצה הוועדה המקומית ב-1995 לוועדה המחוזית, לאשר לייזם להעביר את זכויות הבנייה של 32 הדירות למיגרש אחר, שבבעלות חברת בנייה פרטית (להלן -

מיגרש ב'). מיגרש ב' מצוי ברובע אחר בעיר, ולפי הערכת שמאי ערך הדירות בו גבוה יותר. המלצת הוועדה הותנתה בכך שמיגרש א' ישמש לבנייה למטרות ציבור, וש- 2/3 ממנו יועברו לבעלות העירייה.

(א) מיד לאחר מתן המלצתה של הוועדה המקומית, מכר יזם א' את הזכויות לבניית 32 יחידות דיור, לחברת הבנייה הפרטית, שבבעלותה מיגרש ב'. במיגרש ב', מותר היה לבנות, לפי תוכנית מפורטת קודמת, 72 יחידות דיור.

ועדת המיטת המליצה לפני הוועדה המחוזית לאשר תוכנית חדשה למיגרש ב', המתירה בנייה של 104 יחידות דיור בשני בניינים, האחד בגובה 11 קומות והאחר בגובה 15 קומות. המלצת ועדת המיטת נתקבלה בניגוד לחוות-דעת מהנדס העיר, שהתנגד להעמסת זכויות בנייה כה רבות במיגרש⁸.

(ב) נמצא, כי העירייה והוועדה המקומית לא עיגנו בהסכם בכתב את ההסדר עם יזם א', לפיו העירייה תקבל לבעלותה 2/3 משטח מיגרש א' ובתמורה תאשר לו להעביר את זכויות הבנייה ממיגרש א' למיגרש ב' - הנמצא באיזור יקר יותר. יתר-על-כן, הוועדה המקומית לא התנתה את מתן המלצתה לוועדה המחוזית לאישור התוכנית למיגרש ב' באישור התוכנית למיגרש א', המעגנת את "ויתור" יזם א' על 2/3 מזכויותיו במיגרש.

(ג) הוועדה המחוזית החליטה להפקיד את התוכנית המפורטת למיגרש א', כשייעודו איזור משולב - מוסד ציבורי למטרות רווח בבעלות פרטית, ובניין ציבורי בבעלות העירייה. עוד בטרם אושרה התוכנית, מכר יזם א' את מיגרש א' בשלימותו⁹ לחברה א' - חברה פרטית אחרת.

נמצא, כי התוכנית המפורטת למיגרש א', שקיבלה תוקף, הייתה שונה באופן מהותי מהתוכנית שהופקדה, כך שבפועל על כל המיגרש הותרה בנייה פרטית למטרות רווח: 1/3 מהמיגרש יועד לשימושים מיסחריים (כגון, בנק, מחסני-מכר ומרכול) ו- 2/3 מהמיגרש יועד למוסדות ציבור פרטיים (כגון, גני-ילדים, מוסדות דת ורפואה). בניגוד להסדר בין העירייה לייזם א', לא משתקף בהוראות התוכנית שקיבלה תוקף, כי 2/3 מהמיגרש יועברו לבעלות העירייה.

כשלושה חודשים לאחר אישור התוכנית, בעיקבות הגשת בקשה של חברה א' להיתר לבניית מחסן-מכר ומרכול על מיגרש א', נתברר למהנדס העיר, כי התוכנית שאושרה אינה מתאימה לתוכנית שהופקדה, ושעל אישורה המליצה הוועדה המקומית. עקב-כך סירבה הוועדה המקומית לתת לחברה היתר בנייה.

⁸ חוות-דעת מהנדס העיר, שמוגשת לוועדה המקומית, היא בעלת תוקף מייעץ בלבד.
⁹ בניגוד להסדר שנקבע לפיו 2/3 משטח המיגרש יועברו לבעלות העירייה.

במקביל, הודיע מתכנן המחוז במשרד הפנים לראש העירייה, כי "בהוראות התוכנית, נקבע פירוט שימושים שאינם מתאימים לייעוד השטח, שימושים שהוועדה המחוזית אינה נוהגת לאשר בשטח שייעודו 'שטח למוסד ציבור'. אנו מבקשים שתוכן על-ידכם תוכנית שתתקן את השימושים המותרים ותתאימם למקובל בייעוד שטח למוסד ציבורי למטרות רווח".

חברה א' הודיעה לוועדה המקומית ולראש העירייה, כי אם תשונה התוכנית המפורטת למיגרש א' היא תגיש תביעת פיצויים נגד הוועדה המקומית ונגד חבריה באופן אישי, שכן לטענתה היא עלולה להיפגע משינוי התוכנית.

אחד מחברי מועצת העירייה שימש נציג של חברה א' בדרישתה כלפי העירייה שלא תתוקן התוכנית. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, על הפסול שיש בכך שחבר מועצה מייצג חברה שיש לה סכסוך משפטי עם העירייה. כאמור לעיל, חבר מועצה אחר שימש כאדריכל של יזם א', וערך מטעמו את הבקשה לשינוי התוכנית המפורטת למיגרש א'.

לאחר שבמספר ישיבות דנה הוועדה המקומית בכמה הצעות לפיתרון המצב, ולאחר שהועלו חששות לזיוף התוכנית המפורטת שאושרה, הוחלט להעביר את הנושא לבדיקה על-ידי בודק חיצוני.

באוקטובר 1997 מסרה השופטת בדימוס, שמונתה לבודק חיצוני, את מסקנותיה, ולפיהן, במהלך הליכי אישור התוכנית הועברה לאישור הוועדה המחוזית תוכנית השונה מהתוכנית המקורית שהופקדה. הליכי אישור התוכנית לקו ב"כשל חמור שלא לומר בחוסר יושר", לפיכך אין להמשיך בהוצאת היתרי בנייה על-פי התוכנית שאושרה. עוד קבעה, כי על העירייה לפעול, במיסגרת סמכותה החוקית, להחזיר לכנה את התוכנית המקורית אותה אישרה הוועדה המקומית. לגבי הוועדה המחוזית קבעה השופטת, כי לכאורה לוועדה זו "לא הייתה סיבה לא לאשר את התוכנית". הנושא הועבר על-ידי העירייה לטיפול המשטרה והפרקליטות¹⁰.

בעיקבות מסקנות השופטת-בודקת החליטה הוועדה המקומית לפעול לתיקון התוכנית המפורטת שאושרה.

ב- 25.11.1997 הגישה חברה א' לבית-המשפט תביעת פיצויים נגד הוועדה המקומית, עיריית אשדוד, ראש העירייה, מנהל אגף התיכנון והרישוי ואחד מחברי מועצת העירייה. בתביעה מבקשת החברה פיצוי בסכום של 5.0 מיליון ₪, וכן צו מניעה קבוע האוסר על שינוי התוכנית למיגרש א'. עד תחילת 2000 לא התקבלה הכרעה בעניין בבית-המשפט, וממילא לא פעלה הוועדה המקומית לתיקון התוכנית המפורטת.

¹⁰ על-פי הודעת העירייה מאוגוסט 1999, פרקליטות המחוז החליטה לסגור את התיק.

הוועדה המקומית קיימה שני דיונים במטרה ליישב את התביעה מחוץ לכותלי בית- המשפט. בדיון שהתקיים באוקטובר 1999 החליטה הוועדה, כי ימונה שמאי לקביעת גובה הפיצוי שתקבל חברה א'. ההנחיות שיינתנו לשמאי יהיו - להתייחס לתוכנית המאושרת כתקפה, כאשר זכויות הבנייה ינוידו למיגרש אחר בבעלות חברה א', ומיגרש א' יועבר לבעלות העירייה.

יזם א', בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2000 הסביר, כי פעל על-פי הנוהג שקיים בעירייה בעניין ניווד זכויות בנייה ומכירתן.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה ולוועדה המקומית, כי ההחלטה להעברת זכויות בנייה בין מיגרשים א' ו-ב' גרמה לליקויים חמורים: לא צומצמה הבנייה, שכן לאחר שהועברו זכויות הבנייה מהמיגרש המקורי למיגרש אחר, ניתנו במיגרש המקורי זכויות בנייה אחרות - להקמת מיבנה מיסחרי; לבעלות העירייה לא הועברו 2/3 מהמיגרש המקורי כמוסכם, וגם לא נחתם הסכם שעיגן זכות זו של העירייה; שני חברי מועצה פעלו לטובת הייזם, דבר המעלה חשש להיווצרות מצב של ניגוד עניינים; זאת ועוד, שופטת-בודקת שמינתה העירייה קבעה, כי התוכנית המפורטת שאושרה התקבלה ב"כשל חמור" ו"בחוסר יושר".

העברה שנייה

ב- 10.4.1995 החליטה ועדת המישנה להמליץ לאשר את בקשת יזם א' לשינוי שתי תוכניות מפורטות, לפיהן יועברו זכויות לבניית 32 יחידות דיור ממיגרש אחד (להלן - מיגרש ג') למיגרש אחר שבבעלותו (להלן - מיגרש ד'). לאחר העברת הזכויות ישונה ייעודו של מיגרש ג' לשטח ציבורי פתוח בבעלות העירייה.

על מיגרש ד' מותר היה, לפי תוכנית מפורטת קודמת, להקים 50 יחידות דיור למכירה בשוק החופשי. בעיקבות שינוי התוכנית המפורטת, אישרה ועדת המישנה לייזם א' להקים על מיגרש ד' 104 יחידות דיור, לאחר ששונה ייעודן של חלק מיחידות הדיור, שנכללו בתוכנית הקודמת - מדירות למכירה חופשית, לדירות במיסגרת דיור מוגן - שינוי שבעיקבותיו הוכפל מספרן של הדירות. בנוסף על כך, הותרה בנייה של 180 מ"ר שטחים מיסחריים. האישור ניתן למרות התנגדות מהנדס העיר לאישור תוספת שיטחי מיסחר ודיור מוגן (ראו להלן, בפרק על דיור מוגן).

דרך טיפולה של הוועדה המקומית בניוד זכויות הבנייה גרמה לכך, שכדי שהעירייה תוכל לממש את זכויותיה במיגרש ג', היא נאלצה לתת לייזם א' תמורה, שלא היה זכאי לה.

להלן פרטים:

(1) התוכנית המפורטת החדשה למיגרש ד', אליו הועברו הזכויות, קיבלה תוקף כבר ביוני 1996, ויזם א' מימש את זכויות הבנייה על-פי היתר בנייה שקיבל; ואילו אישורה של התוכנית החדשה למיגרש ג', על-פיה יועד המיגרש לשטח ציבורי פתוח בבעלות העירייה - התעכב עד אוגוסט 1999. העיכוב נבע מכך שהוועדה המקומית ביקשה מייזם א' לפרסם את דבר הפקדת התוכנית, ומשלא עשה כן - היא פירסמה אותה בעצמה, באיחור של כשנה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על השיהוי הרב שחל בפירסום דבר ההפקדה, שכן התוכנית הייתה אמורה לעגן את זכויותיה של העירייה בקרקע. יתר- על-כן, העירייה התעלמה מהעובדה שלייזם אינטרס מנוגד לשלה, ולפיכך לא היה מקום להטיל עליו את הפירסום.

(2) באוגוסט 1997, לאחר פירסום ההודעה על הפקדת התוכנית המפורטת החדשה למיגרש ג', הגיש יזם א' התנגדות לתוכנית זו. התנגדותו נבעה ממחלוקת שהייתה לו עם העירייה לגבי גובה היטל ההשבחה שעליו לשלם בעיקבות תוספת זכויות הבנייה במיגרש ד'¹¹. עוד טען יזם א', כי בהעדר מסמך בכתב אין תוקף להתחייבותו להעביר לעירייה את מיגרש ג'.

ב- 7.7.1999 אישרה מועצת העירייה חתימה על הסכם פשרה, על-פיו יקבל יזם א' במיגרש ד' זכויות בנייה לשבע יחידות דיור נוספות. יזם א' מצידו יסיר את התנגדותו לאישור התוכנית המפורטת למיגרש ג', ויחתום על הסכם להעברת הבעלות במיגרש לעירייה, ללא תמורה נוספת. היטל ההשבחה שישלם בגין הבנייה במיגרש ד' נקבע - בהתחשב בהעברת מיגרש ג' לבעלות העירייה - לסכום של כ- 120,000 ₪ (שווה ערך ל- \$30,000). ואכן, באוגוסט 1999 אושרה התוכנית למיגרש ג'.

בתשובותיה מינואר ומאוגוסט 1999 למשרד מבקר המדינה הסבירה העירייה, כי הוועדה המקומית סמכה על יזם א' ועל הוועדה המחוזית שישלימו את ההליכים לגבי שתי התוכניות המפורטות, וכי "בסופו של דבר ילווה ההליך בהסכם חתום". עוד טענה, כי בסופו של דבר מטרת העברת הזכויות, שהייתה דילול הצפיפות וקבלת מיגרש לצורכי ציבור - הושגה.

יזם א', בתשובתו ממאי 2000 למשרד מבקר המדינה הסביר, כי הייתה לו מחלוקת עם העירייה בעניין היטל השבחה וכי כל פעולותיו נועדו להבטיח את זכויותיו.

¹¹ היטל ההשבחה שנקבע היה בהסתמך על תוספת יחידות הדיור והשטח המיסחרי, ובהתחשב בשווי הזכויות הנוספות שנקבעו בתוכנית ברובע בו נמצא מיגרש ד'.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי דרך טיפולה בכל הקשור להעברת זכויות בנייה ממיגרש ג' למיגרש ד' הייתה רצופה ליקויים: צפיפות הדיור במיגרש אליו הועברו זכויות הבנייה, הוכפלה, ונוספו שיטחי מיסחר שלא היו בו קודם; העברת זכויות הבנייה בין המיגרשים נעשתה בלא חוות-דעת משפטית ובלא שהעירייה חתמה עם יזם א' על הסכם בכתב, לפיו יועבר מיגרש ג' לבעלותה. עקב כך נתאפשר לייזם א' להתכחש להסכמתו להעברת המיגרש לבעלות העירייה, וזאת לאחר שכבר מימש את תוספת הזכויות שניתנה לו במיגרש ד'; כתוצאה ממחדליה נאלצה העירייה, בסופו של דבר, לאשר לייזם זכויות בנייה נוספות.

העברה שלישית

ב- 24.1.1996 המליצה ועדת המישנה לאשר בקשה לשינוי תוכנית מפורטת, שנועדה להכשיר בדיעבד בנייה בלתי חוקית של שתי יחידות דיור בקומת קרקע בבניין, שבנה יזם א' במיגרש ה'. מספר חודשים לאחר מכן אישרה הוועדה המחוזית את התוכנית המפורטת. היטל ההשבחה שנקבע בגין השינוי של התוכנית הסתכם בכ- 195,000 ₪ (לפי שער הדולר לאותו מועד).

במאי 1997 החליטה ועדת המישנה, כי בגין מיגרש ה' ישולם היטל השבחה על-פי התוכנית המפורטת החדשה, וכי אחת משתי יחידות הדיור שנוספו במיגרש ה' תקוּזו כנגד יחידת דיור במיגרש אחר בבעלות הייזם (להלן - מיגרש ו').

על-פי התוכנית המפורטת שחלה על מיגרש ו', מותר לבנות 61 יחידות דיור ושטח מיסחרי. נמצא, כי על-פי בקשתו של יזם א' אומנם ניתן היתר בנייה להקמת שטח מיסחרי ו-60 דירות בלבד, אולם הייזם חרג בכ- 1,000 מ"ר משטח הבנייה המותר, בין היתר בכך שבנה קומת משרדים. מידע זה הובא לידיעת הוועדה המקומית בפברואר 1997, דהיינו עוד קודם שאישרה את הקיזוז.

בעיקבות הקיזוז של יחידת הדיור הופחתה שומת ההשבחה, ובפברואר 1998 נקבע היטל ההשבחה לסכום של 136,000 ₪ (לפי שער הדולר לאותו מועד). סכום זה לא שולם. בתשובתה מיוני 2000 למשרד מבקר המדינה הודיעה העירייה, כי בעיקבות הערות הביקורת נשלחה שוב הודעת חיוב לתשלום היטל השבחה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי ניווד זכויות הבנייה בוצע בין שני רבעים חדשים בעיר, ולא תרם למטרה המוצהרת של פינוי שטחים לצורכי ציבור ולדילול רבעים צפופים, אלא, לכאורה, הוא נועד לסייע לייזם א' להכשיר, בדיעבד, בנייה בלתי חוקית ולהפחית מתשלומי היטל ההשבחה בהם היה חייב. זאת ועוד, מלכתחילה לא היה מקום לקזז יחידת דיור שנבנתה בחריגה כנגד "ויתור" על יחידת דיור אחרת, מה גם שכבר בעת אישור הקיזוז ידעה הוועדה המקומית כי יזם א' חרג מן השטח המותר לבנייה בכ- 1,000 מ"ר; מאותה סיבה, גם לא היה מקום להפחית את חיובו בהיטל ההשבחה.

העברה רביעית

ב- 3.9.1995 החליטה הוועדה לבנייה למגורים ולתעשייה לאשר תוכנית מפורטת חדשה, המאחדת שני מיגרשים בבעלות חברת בנייה פרטית (להלן - חברה ב'), ששיטחם הכולל 2,515 מ"ר. על-פי התוכנית, נוספו למיגרש המאוחד (להלן - מיגרש ז') זכויות בנייה לבניית מרכז רפואי ודיור מוגן.

כשלושה חודשים לאחר אישור התוכנית, החליטה ועדת המישנה להמליץ לפני הוועדה המחוזית לאשר בקשה של חברה ב' לשינוי התוכנית המפורטת, שלפיה ינויידו זכויות הבנייה ממיגרש ז' לייזמים אחרים בעיר, להם מכרה חברה ב' את זכויות הבנייה; במקביל - לשנות את ייעודו של מיגרש ז' לשטח ציבורי פתוח, בבעלות העירייה. ביולי 1997 אישרה הוועדה המחוזית תוכנית מפורטת חדשה למיגרש ז' ולשני מיגרשים נוספים.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית, כי החלטתה לנייד את זכויות הבנייה במיגרש ז' לייזמים אחרים בעיר, שלושה חודשים בלבד לאחר שאישרה הוספת זכויות במיגרש, מעלה חשש לכאורה, כי היא נועדה להיטיב עם בעלי המיגרש, ולאפשר להם למכור זכויות בנייה מוגדלות לייזמים אחרים.

גם במקרה זה העירייה לא חתמה על הסכם להבטחת זכויותיה במיגרש ז'. מאחר שהמיגרש לא רשום במירשם המקרקעין על-שם חברה ב', הועבר, עד ינואר 2000, רק חלק של מיגרש ז' לבעלות העירייה על-ידי הבעלים של אותו חלק. בגין חלקו האחר מסרה חברה ב' לעירייה התחייבות בלתי חוזרת להעברת הבעלות ללא תמורה, ורק באמצע 1999 קיבלה העירייה ערבות בנקאית להבטחת השלמת תהליך.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, על שלא הבטיחה את זכויותיה במיגרש ז' בעת אישור התוכנית המפורטת, למרות שהמיגרש לא היה בבעלות חברה ב'.

בפברואר 1999 החליטה ועדת המישנה להמליץ על שינוי ייעודו של מיגרש ז' - משטח ציבורי פתוח למיגרש לצורך מיבני ציבור (גני-ילדים ובתי-כנסת). האישור ניתן בניגוד להמלצתו של מהנדס העיר, שטען כי האישור מנוגד לתוכנית המפורטת, לפיה יועד המיגרש לשטח ציבורי פתוח בשל מחסור בשטחים ירוקים ברובע.

במיסגרת ניווד זכויות הבנייה ממיגרש ז', הועברה הזכות לבניית 40 יחידות דיור למיגרש אחר באותו הרובע (להלן - מיגרש ח') שבבעלות חברת בנייה אחרת (להלן - חברה ג'). ניווד זכויות הבנייה איפשר הכשרה בדיעבד של שני בנייני מגורים, שהוקמו ללא היתר בנייה על חלק של מיגרש ח'¹². כתוצאה מניוד הזכויות הוגדל מספר יחידות הדיור במיגרש ח' ב- 50%.

¹² המדובר בחלק של המיגרש שחברה ג' התחייבה לייעד לבנייני ציבור, בתמורה לכך שהוועדה המקומית הכשירה בנייה בלתי חוקית קודמת של 24 דירות שביצעה החברה בארבעה בניינים במיגרש ח'.

בתשובתה מינואר 1999 למשרד מבקר המדינה טענה העירייה, כי פעולתה לא עמדה בסתירה למדיניות ניווד זכויות בנייה, שכן כתוצאה מן הניוד לא הופר האיזון ברובע, והושגה תוצאה של "ריאה ירוקה" לרווחת התושבים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי ניווד זכויות הבנייה לא שירת את המדיניות של דילול צפיפות הדיור ברובע, שכן הזכויות הועברו בתחום אותו רובע, ובפועל שימש ניווד זכויות הבנייה מכשיר להכשרה בדיעבד של בנייה בלתי חוקית - דבר שיש בו משום "מתן פרס לעבריינים". צפיפות הדיור במיגרש ח' גדלה במידה משמעותית, ואף התוצאה של "ריאה ירוקה" לא הושגה לבסוף, שכן על מיגרש ז', שיועד לשמש שטח ציבורי פתוח, אישרה ועדת המישנה בניית מיבני ציבור, כמבואר לעיל.

העברה חמישית

על מיגרש ט', שבאחזקת יזם ב', חלה תוכנית מפורטת, לפיה מותרת בנייה של 132 יחידות דיור, בשטח כולל של 150% שטח המיגרש. יזם ב' בנה על המיגרש 99 יחידות דיור בשלושה בניינים, בשטח של כ- 11,300 מ"ר - המהווים כ-188% משטח המיגרש, דהיינו בחריגה מהשטח המותר לבנייה.

ב- 18.3.1998 החליטה ועדת המישנה לאשר לייזם ב', על-פי בקשתו, ניווד זכויות לבניית 32 יחידות הדיור הנתרות ממיגרש ט', ולאפשר מימושן בעתיד במקומות אחרים בעיר, שטרם נקבעו. הוועדה הסתמכה על מכתב התחייבות של הוועדה המקומית מ- 1971, להעניק לייזם 32 יחידות דיור, בתנאי שיבנה דירות להשכרה לזוגות צעירים, ונימקה את החלטתה בכך, שהמכתב מהווה "הבטחה שלטונית", שיש לקיימה. נמצא, כי החלטת הוועדה לא התבססה על חוות-דעת משפטית, הקובעת אם אכן התקיימו במקרה זה התנאים להיווצרות "הבטחה שלטונית תקפה", ואם אכן מגיעות לייזם זכויות בנייה נוספות במיגרש ט', וזאת לאחר שניצל ואף חרג מאחוזי הבנייה המותרים. הוועדה גם לא בדקה האם יזם ב' קיים את התנאי ובנה דירות להשכרה. רק בדיעבד, באפריל 1999, התברר לוועדה כי הייזם לא בנה כלל דירות להשכרה.

עוד אישרה ועדת המישנה לייזם ב' להעביר שלוש מבין 32 יחידות הדיור למיגרש בבעלות אחרת, במטרה להכשיר בדיעבד בנייה בלתי חוקית שביצע בעל אותו מיגרש. על-פי המסמכים, בעל המיגרש האחר כבר ניסה קודם לכן לרכוש זכויות של יחידות דיור ממיגרשים אחרים בעיר, אך ללא הצלחה, מאחר שלדבריו "רוב הקבלנים בעיר דורשים מחירים גבוהים מפני הלחץ [של העירייה בגין הבנייה הבלתי חוקית] שאנו נמצאים בו".

בתשובותיה מינואר 1999 ומאוגוסט 1999 למשרד מבקר המדינה הודיעה העירייה, כי "הוועדה המקומית הגיעה למסקנה, שיש התאמה בין התוכנית המפורטת שהקנתה יחידות דיור נוספות למיגרש ובין ההבטחה השלטונית".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על הפסול שיש בהחלטתה לתת לייזם ב' זכויות בנייה ניידות למספר רב של יחידות דיור, במנותק ממקרקעין, כך שלא ניתן לאמוד את שוויין. הענקת זכויות בנייה ניידות כאמור מאפשרת לייזם ב' למכרן לייזמים אחרים. יתר-על-כן, לא היה מקום להעניק לייזם ב' זכויות ניידות בלי שנערכה בדיקה עניינית לאימות טענותיו, ובלא שקיים את התנאי שהיה הבסיס להחלטת הוועדה. זאת ועוד, על-פי התוכנית שבתוקף, אין לייזם ב' זכויות נוספות במיגרש ט', לאחר שניצל כבר את מלוא אחוזי הבנייה המותרים, ואף חרג מהם.

הענקת זכויות בנייה כתחליף לפיצוי כספי

מאז שנת 1987 נוהל על חוף הים באשדוד מיזנון-מסעדה (להלן - המיבנה), על שטח של כ- 70 מ"ר אותו חכר מחזיק המיבנה (להלן - המחזיק) ממינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל). בדצמבר 1997 החליטה מועצת העירייה להפקיע את השטח, לדרוש מהמחזיק לפנות את המיבנה, ולהפוך את המקרקעין לשטח ציבורי פתוח בבעלות העירייה. מועצת העירייה החליטה לחתום עם המחזיק על הסכם לפינוי השטח, ולמנות שמאי מוסכם להערכת גובה הפיצוי שיקבל מהעירייה.

ב- 1998 חתמה העירייה על הסכם עם המחזיק. לפי ההסכם, ובהתאם להחלטת מועצת העירייה, יקבע שמאי מוסכם את הפיצוי המגיע למחזיק, בגין פינוי המיבנה, כשפיצוי זה יינתן לו בדרך של "זכויות לבניית יחידות מגורים כפי שייקבע על-ידי השמאי אשר ניתן יהיה להעתיקן בעתיד לקרקע במקום כלשהו באשדוד", דהיינו - זכויות בנייה "צפות".

במאי 1999 קיבלה העירייה את הערכת השמאי, לפיה יינתנו למחזיק זכויות "צפות" לבניית 490 יחידות דיור ברובע חדש בעיר (רובע י"ב)¹³. ממלא-מקום מהנדס העיר הודיע לוועדה המקומית, כי מסקנות השמאי "בלתי סבירות בלשון המעטה ... מערכת שיקולים לא רלוונטית ומבוססת על עובדות בלתי-נכונות, הביאו לתוצאות שלא עולות בקנה אחד עם הכוונות ההגיוניות שליוו את העירייה לאורך ההליך". בין היתר התברר, כי בקביעת השומה הובא בחשבון גם שטח של 225 מ"ר, אשר המחזיק קיבל מהמינהל בהרשאה וללא הסכם חכירה לתקופה מוגבלת, שתמה ב- 1995, לצורך הנחת שולחנות וכיסאות. כמו-כן הובא בחשבון - בהסתמך על הצהרת המחזיק בהסכם - פיצוי בגין סגירת המיזנון-מסעדה חמש שנים קודם לכן. בדיעבד התברר לעירייה, כי המיזנון-מסעדה הופעל ברציפות עד מאי 1999. מיד לאחר קבלת השומה המוסכמת הרס המחזיק את המיבנה.

¹³ לפי טבלאות איזון אותן צירף השמאי לשומתו, ישוערך מספר יחידות הדיור (490) בהתאם לאיזור שבו יממש המחזיק את הזכויות, שטח כל יחידת דיור ומועד המימוש.

ביוני 1999 החליטה מועצת העירייה לבטל או להשתחרר מן ההסכם שנחתם עם המחזיק, בנימוק שהיא חתמה עליו בהתבססה על עובדות בלתי נכונות ובשל היותו "נוגד את תקנות הציבור והאינטרס הציבורי". בהחלטת מועצת העירייה נקבע, כי ההסכם נגוע באי-חוקיות משיקולים שונים, ובין היתר: (1) מנגנון פיצוי בזכויות בנייה במנותק ממקרקעין אינו חוקי, שכן לא ניתן לסחור בזכויות בנייה במנותק ממקרקעין ולא ניתן להפוך אדם פרטי ל"בנק" של זכויות בנייה; (2) ההסכם כובל את חופש הפעולה ושיקול הדעת השלטוניים המוקנים לוועדה המקומית, ויחבל במילוי תפקידיה כפי שמוטל עליה בדין; (3) אי-החוקיות מתבטאת גם בויתור מראש על תשלום היטל השבחה מבעלי מקרקעין ש"יקנו" מהמחזיק את זכויות הבנייה; (4) ניסיון ליישם את ההסכם עלול לערב את העירייה במעשי תיווך ומצגי שווא בפני בעלי זכויות במקרקעין, שירצו לקנות מהמחזיק זכויות בנייה, שהרי ממילא, אם יש הצדקה טיכנונית - ניתן להעניקן על-פי דין.

העירייה ניהלה מו"מ עם המחזיק במטרה להקטין את התמורה ה"בלתי-סבירה" שקבע השמאי המוסכם. באוגוסט 1999 אישרה מועצת העירייה פשרה עם המחזיק לפיה הוא יקבל מהעירייה זכויות בנייה ל-90 יחידות דיור, אותן יוכל לממש על מיגרש אותו ירכוש במקום אחר בעיר, בנוסף לזכויות הבנייה שקיימות על-פי התוכנית המפורטת החלה על אותו מיגרש.

בתשובתו מ-1.5.2000 למשרד מבקר המדינה טען המחזיק, כי בידו הסכם בר-תוקף וכי אם תנסה העירייה להפחית במספר זכויות הבנייה שקבע השמאי בשומתו, ייכשל ניסיון כזה אם יובא בפני בית-משפט.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על הפסול שהיה בחתימתה על הסכם עם המחזיק, למרות שבעת החתימה על ההסכם לא היה בידיה אומדן לגבי גובה הפיצוי הראוי בגין פינוי עסק מסוג זה. פעולות העירייה לפינוי המיבנה ולקביעת הפיצוי בגינו העמידו את העירייה במצב של נחיתות משפטית, שכן בהסכם העירייה התחייבה מראש לקבל את קביעת השמאי המוסכם, שהתבררה בדיעבד כבלתי סבירה באופן קיצוני. בהסתמך על ההסכם, מיהר המחזיק והרס את המיבנה.

ההחלטה להעניק למחזיק זכויות בנייה "צפות", אפילו תותנה בכך שהמחזיק ירכוש מיגרש, שומטת מידי הוועדה את מעמדה הסטטוטורי בתיכנון העיר, שכן המחזיק חופשי, לפי ההסכם, למכור או להעביר זכויות אלה, לפי שיקול דעתו, למיגרשים אחרים בעיר.

משרד מבקר המדינה הדגיש לפני העירייה, כי זכויות בנייה הן אחד האמצעים בעזרתם נקבעת מדיניות התיכנונית של העירייה, ומן הראוי שהעירייה לא תעשה בהן שימוש כתחליף לפיצוי כספי. מקרה זה ממחיש באופן בולט את הנזק מעיסקאות חליפין. זאת ועוד - קביעת אומדן כספי כבר בראשית ההליכים, הייתה מונעת את הסתבכות העירייה.

*

בתשובתה מינואר 1999 למשרד מבקר המדינה הסבירה העירייה, כי בהיקפים האדירים של הבנייה בעיר, "טיבעי" שאירעו מספר עבירות בנייה, אך העירייה התמודדה איתן על-פי החוק. גם במקרים בהם אושרו חריגות הבנייה בדיעבד, לא הייתה "סטיה משמעותית או חריגה בלתי נסבלת מהמדיניות התכנונית של הוועדה". עוד הסבירה העירייה, שהושגה המטרה של "ריקון מיגרש מזכויות בנייה בו צפיפות דיור גבוהה והשגת שטח נוסף לרווחת הציבור". כמו-כן, לטענת העירייה, ברובע בו ניתנו תוספות בנייה "לא הופר באופן משמעותי המאזן של מספר היחידות".

הוועדה המקומית לא קיימה דיון עקרוני לקביעת מדיניות בנושא ניווד זכויות הבנייה והחלטות ספציפיות שקיבלה לא התבססו על מידע מספיק ועל נתונים כמותיים על הצפיפות ברובע. למרות שניוד זכויות הבנייה היו פעולה מורכבת מבחינה תכנונית ומבחינה משפטית,

לא ביקשה הוועדה, עובר להחלטותיה, חוות-דעת משפטית בדבר חוקיות ניווד זכויות בנייה והשלכותיו, ולא חתמה עם בעלי המיגרשים על הסכמים המסדירים את ניווד הזכויות, בעיקר במקרים בהם היה על העירייה להבטיח את זכויותיה במיגרשים. ניווד זכויות הבנייה בחלק מהמקרים איפשר לייזמים בעיר לסחור בזכויות בנייה, ושימש מכשיר להכשרה בדיעבד של בנייה בלתי חוקית. זאת ועוד, העובדה כי אחד הייזמים קיבל במספר מקרים אישור לניוד זכויות בנייה, תוך שנעזר באדריכל שהיה חבר מועצת העירייה, מעלה חשש כי שיקולים לא ענייניים היו מעורבים בקבלת ההחלטות.

העירייה השתמשה בזכויות בנייה, שהם כלי תכנוני, כתחליף לפיצוי כספי בגין הפקעת מקרקעין ושינויי ייעוד, בלא שנשקלו ההפסדים הישירים והעקיפים לעירייה ולתושביה, הנובעים מאי-גביית היטלי השבחה ומציפוף רבעים בעיר.

לדעת משרד מבקר המדינה השיטה שהונהגה - על-פיה מאפשרת העירייה ניווד זכויות בנייה - לא רק שלא השיגה את המטרה המוצהרת של דילול רבעים צפופים, אלא ששיטה זו פסולה, ומאפשרת קבלת החלטות משיקולים לא ענייניים של העדפות יזמים מסויימים תוך פגיעה באינטרס הציבורי.

הכשרה בדיעבד של בנייה בלתי חוקית

בבדיקת 12 פרויקטים של בנייה למגורים, שניבנו בעיר במהלך השנים 1995 - 1998 נמצאו שלושה מקרים בהם החליטה הוועדה המקומית לפעול בדרך של אישור תוכנית מפורטת נקודתית, במטרה להכשיר בדיעבד בנייה בלתי חוקית. להלן דוגמה:

על מיגרש ו' בבעלות יזם א'¹⁴, חלה תוכנית מפורטת המתירה בנייה של 61 יחידות דיור ושטח מיסחרי. ב- 20.11.1995 קיבל יזם א' היתר לבניית שני בניינים למגורים ובהם 60 יחידות דיור¹⁵ מעל לקומה מיסחרית, וכמו-כן קומת ביניים לחנייה ומרתף חנייה.

יזם א' חרג מהיתר הבנייה, ובמקום קומת ביניים לחנייה בנה קומת משרדים וקומת חנייה נוספת במרתף. כמו-כן בוצעו שינויים בקומת המיסחר ובקומות המגורים; החריגות הסתכמו בכ- 1,000 מ"ר.

במהלך 1997 בדיונים של הוועדה המקומית, דיווחה מחלקת הפיקוח על חריגות הבנייה שבוצעו. נמצא, כי פרט לדיווח האמור לא הוציאה המחלקה דוח פיקוח ולא העבירה למחלקה המשפטית, את הטיפול בחריגות הבנייה שהעלתה, וממילא לא ננקטו נגד יזם א' הליכים משפטיים.

ועדת המישנה החליטה להכשיר בדיעבד את חריגות הבנייה בשני שלבים: תחילה תאושר תוכנית מתקנת לקומות המגורים והמיסחר ותפורסם הקלה לתוספת 40% שיטחי שירות; לאחר מכן תשונה התוכנית המפורטת החלה על המיגרש, כך שיתאפשר אישורה של קומת המשרדים. תוספת השטח תעשה על-ידי ניווד זכויות בנייה ממיגרשים אחרים שבבעלות יזם א'. עד סוף 1999 לא שונתה התוכנית המפורטת.

בסוף 1997 נתנו ראש העירייה ומהנדס העיר לייזם א' אישור לחיבור חלק מהבניין - קומות המיסחר והמגורים - לרשת החשמל והמים, וזאת תוך עקיפת הוראות חוק התיכנון, בדבר הגבלת הספקת חשמל ומים לבניין שניבנה שלא בהתאם להיתר הבנייה. האישור ניתן למרות החריגות מהיתר הבנייה שבוצעו בקומות אלה, ולמרות שאישור כזה מאפשר בפועל חיבור כל הבניין לרשתות המים והחשמל. ואכן, בסיוור שערך צוות הביקורת עם מפקח הבנייה, באוגוסט 1998, נמצא כי חלק מקומת המשרדים שנבנתה בחריגה כבר אוכלסה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על הליקויים בפעולותיה של הוועדה המקומית, בכך שלא הפעילה פיקוח נאות על הבנייה ולא נקטה צעדים משפטיים נגד יזם א' - כמתחייב בחוק. עוד הוער לוועדה על כך שלמרות חריגות הבנייה נתנה לייזם א' אישור לחיבור חלק מהבניין לרשתות החשמל והמים, דבר שאיפשר לו איכלוס כל הבניין.

בנושא אישור בדיעבד של הבנייה הבלתי חוקית, השיבה העירייה באוקטובר 1999 וביוני 2000 למשרד מבקר המדינה, כי פעלה על-פי שיקולים תיכנוניים, וכי מדובר בתופעה חריגה בעלת היקף מצומצם.

¹⁴ יזם א' הינו הייזם שהיה מעורב במקרים של ניווד זכויות בנייה.

¹⁵ לעניין ניווד זכויות בנייה ליחידת דיור אחת ממיגרש ו' למיגרש אחר, ראו לעיל, העברהשלישית בפרק על ניווד זכויות בנייה.

משרד מבקר המדינה הדגיש לפני העירייה את הפסול שיש בהכשרה בדיעבד של בנייה בלתי חוקית, בדרך של תיקון תוכניות מפורטות, שכן יש בדבר כדי לעודד בונים לבצע עבירות בנייה. דרך פעולה זו גם פוגמת בראייה כוללת של התיכנון העירוני. משרד מבקר המדינה העמיד את העירייה על הצורך לשרש תופעה זו.

דיוור מוגן לקשישים

במהלך שנות ה-90 אושרו, בהמלצת הוועדה המקומית, שמונה תוכניות מפורטות להקמת פרויקטים לדיוור מוגן לקשישים. המדובר, לפי הגדרת משרד הבינוי והשיכון, בריכוז והקבצה של יחידות דיוור מיוחדות ומותאמות לקשישים, במיסגרתן ניתנים שירותים תומכים (כגון: אם-בית, שירותי ניקיון, אחזקה, מועדון, ארוחות, פיקוח, ביטחון). תוכניות אלה הכפילו את מספר יחידות הדיוור שהיו מותרות לבנייה על המיגרש לעומת התוכניות הקודמות. זאת, בנימוק ששטח הדירות המיועדות לדיוור מוגן הינו קטן יחסית לשיטחן של דירות הנמכרות במכירה חופשית.

שתיים משמונה התוכניות המפורטות, הכוללות 100 יחידות לדיוור מוגן, אושרו למרות שוועדת אד-הוק שמינתה העירייה לבדוק את נושא הדיוור המוגן קבעה - בהתבססה, בין היתר, על הנחיות משרד הבינוי והשיכון בנושא - שיש בעיר מאות יחידות כאלה, מעבר לדרוש לצורכי האוכלוסייה. גם מהנדס העיר התנגד לאישורן של שתי התוכניות, בנימוק ש"בשנים האחרונות אישרה הוועדה המקומית מאות יחידות דיוור לדיוור מוגן ... לאחרונה התעורר חשש סביר שאין ביכולת הוועדה לאכוף שימוש ולוודא שאומנם פרויקטים אלו שימשו בסופו של דבר למטרה זו. באופן כזה מאשרת הוועדה בפועל הגדלה בכמות הדירות ומגדילה את צפיפות הדיוור (שלא לדיוור מוגן) וזאת בניגוד למדיניותה".

בתשובתה מאוקטובר 1999 למשרד מבקר המדינה הסבירה העירייה, כי אינה רואה עצמה מחוייבת להמלצות ועדת אד-הוק ומהנדס העיר. העירייה הוסיפה, כי 100 יחידות הדיוור המוגן אושרו (במקום 50 יחידות דיוור רגילות) כדי לאפשר העברת זכויות בנייה ממיגרש ג', שאמור היה להפוך לשטח ציבורי פתוח, למיגרש ד' (ראו לעיל), וכדי לאפשר הקמת פרויקט לדיוור מוגן לאוכלוסייה החרדית במיגרש אחר.

הנחיות משרד הבינוי והשיכון משקפות את המקובל בתיכנון מיבנים לדיוור המוגן בארץ. על-פי ההנחיות, בפרוייקט דיוור מוגן יהיו לא יותר מ-120 יחידות דיוור, של חדר אחד או שני חדרים. 70% מהפרוייקט יהיו דירות חדר ששיטחן 33 מ"ר (ברוטו), ו-30% הנותרים יהיו דירות של שני חדרים, ששיטחן 40 מ"ר (ברוטו).

הוועדה המקומית אישרה, בשלושה מן הפרוייקטים לדיור מוגן, הקמתן של 192, 200 ו- 144 יחידות דיור. מתוך 888 יחידות דיור מוגן, לגביהן הוצאו היתרי בנייה, כ- 160 יחידות היו של חדר או שני חדרים (רובם בפרוייקט של משרד הבינוי והשיכון). יתר הדירות שאושרו היו של שניים וחצי עד ארבעה חדרים, בשטח של כ- 60-75 מ"ר (שטח עיקרי כולל ממ"ד). דהיינו - פי שניים מהמצויין בהנחיות משרד הבינוי והשיכון. בתשובתה מאוקטובר 1999 למשרד מבקר המדינה הודיעה העירייה, כי ההנחיות אינן מחייבות אותה, מאחר שאינן מעוגנות בחוק.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי משבחה לכנות את הפרוייקטים "דיור מוגן", וכנאלה המליצה לפני הוועדה המחוזית לאשרם, הרי שיצרה בכך מצג שלפיו מדובר בפרוייקט העונה להגדרה המקובלת של "דיור מוגן", דהיינו לפי הנחיות משרד הבינוי והשיכון. בפועל אושרה בתוכניות המפורטות כמות דירות המאפיינת דיור מוגן, ואף מעבר לכך. אולם, שלא כמתחייב מאופיו של דיור מוגן, איפשרו התוכניות מתן היתרי בנייה לדירות שגודלן עד ארבעה חדרים - דבר שפתח פתח למכירתן במכירה חופשית.

לשבעה פרוייקטים לדיור מוגן הוצאו היתרי בנייה¹⁶ ובהם הותנה, בין השאר, שיופעלו שירותים תומכים בפרוייקט; שתוקם חברת אחזקה לניהול הבניין; ושתירשם הערת-אזהרה במירשם המקרקעין (טאבו), לפיה הבניין יועד לדיור מוגן ולהשכרה. תנאים אלו נועדו להבטיח, כי בבניינים ייעשה שימוש אך ורק לדיור מוגן. בפועל לא נעשה לאכיפת התנאים שנקבעו בהיתרי הבנייה, להלן פרטים:

(א) מסוירים שערך צוות הביקורת עם מפקח הבנייה, באוגוסט 1998 ובינואר 2000, עולה, כי בשישה פרוייקטים נמכרו הדירות במכירה חופשית והן אינן משמשות בפועל לדיור מוגן. באחד מהשישה ניבנו בקומת הקרקע דירות במקום השירותים התומכים, בחריגה מהיתר הבנייה, ובאחרים נותרו השטחים ריקים או שימשו למיסחר; רק פרוייקט אחד, שייזם משרד הבינוי והשיכון, מופעל לדיור מוגן.

(ב) הסתבר, כי ההתנייה בהיתרי הבנייה שחייבה רישום הערת-אזהרה בטאבו לא היוותה אמצעי יעיל למניעת מכירת הדירות של הדיור המוגן במכירה חופשית: בשני פרוייקטים לא נרשמה הערת-אזהרה עקב מיגבלות לרישום הבניין, ובארבעה פרוייקטים נמכרו דירות במכירה חופשית, למרות שנרשמה הערת-אזהרה.

¹⁶ זכויות הבנייה לדיור מוגן בפרוייקט השמיני שאושר, הועברו למיגרש אחר והוסבו על-פי תוכנית מפורטת חדשה לדיור רגיל (ראו לעיל בעניין מיגרשים ז' ו-ח').

(ג) הוועדה המקומית לא הנחתה את מדור הפיקוח בעירייה, לבדוק אם השימוש שנעשה בדירות תואם את התנאי שנקבע בהיתרי הבנייה בדבר ייעוד המיבנים למטרות דיור מוגן, ואף לא הנחתה אותם לבדוק אם מופעלים במקום שירותים תומכים, שיש בהם כדי להבטיח את אופי הפרוייקט כדיור מוגן. ואכן, מדור הפיקוח לא בדק את השימוש שנעשה בפרוייקט.

(ד) בקביעת סכום היטל ההשבחה בפרוייקט של דיור מוגן, נלקחת בחשבון ההגבלה במכירתן לקשישים בלבד. נמצא, כי מתוך ששת הפרוייקטים לדיור מוגן, שבפועל נמכרו במכירה חופשית, רק לגבי אחד החליטה הוועדה המקומית כי יש צורך לערוך שומת השבחה חדשה לאחר שהדירות נמכרו במכירה חופשית. למרות החלטת הוועדה לא נערכה שומה חדשה.

בתשובתה מאוקטובר 1999 למשרד מבקר המדינה הסבירה העירייה, כי "הכוונה הייתה טובה, ונכון שבדיעבד נכשלנו בהשגת המטרה שבשמה הוכפלה כמות יחידות הדיור".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה ולוועדה המקומית, על מחדליהן בטיפולן בנושא הדיור המוגן: אושרה בנייה לדיור מוגן לקשישים בהיקף שחרג מצרכיה הדמוגרפיים של האוכלוסייה ותוך הכפלת מספר יחידות הדיור המותרות לבנייה. אושרו פרויקטים שמספר יחידות הדיור בהם וגודלן לא תואמים את המקובל בדיור מוגן; התנאים שנקבעו כדי להבטיח שימוש לצורכי דיור מוגן, לא היו אפקטיביים ולא מנעו את מכירת הדירות במכירה חופשית; מחלקת הפיקוח בעירייה לא הונחתה לקיים פיקוח ולוודא שהשימוש בבניינים הוא לצורכי דיור מוגן בלבד. גם לאחר שנתברר לוועדה המקומית ולעירייה, כי הפרוייקטים אינם משמשים לדיור מוגן והם נמכרים במכירה חופשית, לא ננקטו צעדים משפטיים נגד הקבלנים ולא נעשו פעולות לגביית היטל ההשבחה המתחייב ממכירת הדירות במכירה חופשית. מחדלים אלו איפשרו לקבלנים להפיק רווחים ניכרים, על חשבון רווחת התושבים, שנפגעה עקב הגדלת צפיפות הדיור.

ערבויות בנקאיות

על-פי תקנות התיכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970 (להלן - התקנות), ועדה מקומית רשאית לקבוע תנאים למתן היתר בנייה, ובין היתר, לגבי מקומות חנייה, מערכות הביוב, המים ובטיחות אש. עוד נקבע בתקנות, כי היתרי בנייה לבניינים המיועדים לעסקים, מלאכות ותעשיות או למטרות ציבוריות, יינתנו על-ידי הוועדה המקומית, לאחר התייעצות עם משרד הבריאות.

מחלקת ההנדסה בעירייה פועלת על-פי נוהג של קבלת ערבויות בנקאיות במקום קיום תנאים מוקדמים שנקבעו למתן היתר בנייה. הערבויות ניתנות במקרים בהם הבונה לא המציא למחלקת הרישוי, קודם להוצאת היתר הבנייה, את כל האישורים להם נדרש על-ידי הוועדה המקומית כתנאי להוצאת ההיתר, כגון:

אישורים של משרדי הבריאות ואיכות הסביבה, של רשויות כיבוי-אש ושל מדור המים והביוב בעירייה. הערבויות הבנקאיות ניתנות במקביל להוצאת היתר הבנייה, ונועדות להבטיח קיום הדרישות; הן נשמרות בגיזברות העירייה, וכאשר פוקע תוקף כתב-הערבות, נוהגת הגיזברות לדרוש הארכת תוקפו. לאחר שהבונה מילא את כל התחייבויותיו מאשרת מחלקת ההנדסה לגיזברות לשחרר את הערבות.

נמצא, כי מחלקת ההנדסה אינה עוקבת באופן שוטף אחר קיומם של התנאים עליהם התחייב הבונה, במטרה לוודא כי הם קוימו תוך התקופה שנקבעה. בשלושה מקרים (מבין עשרה שנבדקו) מסרו בונים ערבויות בנקאיות להבטחת קיום התנאים למתן היתר הבנייה. במקרים אלה, אף שחלפו כשלוש שנים מאז מתן היתר הבנייה והבנייה כבר הסתיימה, לא קוימו הבונים את התנאים. למרות זאת ניתנו לבונים אישורים לחיבור הבניינים לרשת החשמל והמים. יתר-על-כן, במקרה אחד נתנה העירייה היתרי בנייה לבניית בניינים נוספים באותו מיגרש, בלא שקוימו התנאים שנקבעו בהיתר הקודם.

בתשובתה מאוקטובר 1999 למשרד מבקר המדינה הסבירה העירייה, כי כוונת השימוש בערבויות בנקאיות היא לאפשר מתן היתר בנייה לאחר שנתקיימו מרבית התנאים העיקריים, תוך דחיית מספר תנאים מישניים, שניתן להשלימם לאחר תחילת הבנייה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי קיום התנאים המוקדמים, מעצם הגדרתם, הוא תנאי הכרחי ומוקדם להוצאת היתר בנייה. המדובר בתנאים מהותיים, שאי-קיומם קודם למתן היתר בנייה עלול לגרום לבניית מיבנה שלא יעמוד בדרישות הרשויות השונות. במקרה כזה, גם אם תחולט הערבות אין בכסף שיתקבל כדי להכשיר את הפגם של מיבנה שאינו עומד בדרישות ובתקנים של הרשויות המאשרות. על העירייה להפסיק לאלתר נוהג זה של קבלת ערבויות.

אחראי לביקורת

לצורך קיום פיקוח נאות על הבנייה, חשוב שהוועדה המקומית תקבל מידע על הבנייה בשלביה השונים. לצורך זה, נקבע בתוספת השנייה לתקנות, בין היתר, שיש למנות אחראי לביקורת הביצוע מטעם הבונה (להלן - אחראי לביקורת), שיבצע ביקורת בתום כל שלב שנקבע בתקנות, וידווח לוועדה תוך שישה ימים. על-פי התקנות, קיום ביקורת כאמור אינו משחרר את הוועדה המקומית ממילוי תפקידיה להבטחת קיומן של הוראות החוק והתקנות.

בבדיקה של עשרה תיקי בנייה נמצא, כי בשישה מקרים על-אף שבוצעו חריגות בנייה ניכרות, אישר האחראי לביקורת כי הבנייה בוצעה על-פי היתר הבנייה; בשישה מהמקרים לא נרשמו בדוחות תאריכי הביקורת באתרי הבנייה; בארבעה מהמקרים היה תאריך החתימה על כל הדוחות - זהה, ומועדו - סמוך למועד מתן אישור החיבור לרשת החשמל והמים, לקראת איכלוס הבניין; כל האמור מעורר חשש כי הדוחות מולאו בדיעבד.

נמצא, כי הוועדה המקומית נהגה לדרוש מהבונים להמציא לה את דיווחי האחראי לביקורת רק בגמר הבנייה, בעת שהוגשה בקשה לחיבור הבניינים לרשתות החשמל והמים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי קבלת דיווחי האחראי לביקורת רק אחרי השלמת הבנייה, מנוגדת להוראות התקנות, ואינה משרתת את המטרות שלשמן מונה.

היטל השבחה

בחוק התיכנון נקבע, כי אם חלה עליה בשוויים של מקרקעין, עקב אישור תוכנית מיתאר מקומית או תוכנית מפורטת, או עקב מתן הקלה או התרת שימוש חורג בהם, ישלם בעל הקרקע היטל השבחה, ששיעורו הוא מחצית ההשבחה. מתפקידי הוועדה המקומית לקבוע, באמצעות שמאי מקרקעין, את שומת ההשבחה ואת היטל ההשבחה. עוד נקבע, כי שומת ההשבחה תיערך ליום תחילת התוכנית, או ליום אישור ההקלה או השימוש החורג, לפי העניין, בהתחשב בעליית ערך המקרקעין, כאילו נמכרו בשוק חופשי. היטל ההשבחה ישולם לא יאוחר מהמועד שבו מימש החייב את זכותו בקרקע, אם על-ידי קבלת היתר לבנייה או לשימוש במקרקעין, אם על-ידי התחלת השימוש במקרקעין ואם על-ידי העברת המקרקעין לבעלות אחרת. לאחר שהוכנה שומת ההשבחה, רשאי החייב בהיטל להגיש שומה אחרת, שהכין שמאי מקרקעין מטעמו (להלן - שומה אחרת). אם הסכימו הוועדה המקומית והחייב לשומה, יותאם החיוב בהיטל לשומה שהוסכם עליה (להלן - שומה מוסכמת); לא הסכימו - יבחרו הוועדה המקומית ובעל המקרקעין שמאי מקרקעין אחר (להלן - שמאי מכריע) ושומתו תהיה מכרעת (שומה מוסכמת או שומת שמאי מכריע תכונה להלן - שומה סופית).

1. בבדיקת 19 מקרים, בהם חוייבו בעלי מקרקעין בתשלום היטל השבחה - עקב אישורן של תוכניות מפורטות חדשות או מתן הקלה ומימוש זכויות במקרקעין - ונערכה שומה סופית, נמצאו פערים משמעותיים בין שומת הוועדה המקומית (שהייתה תמיד הגבוהה ביותר) לבין השומה האחרת ולבין השומה הסופית.

בשבעה מהמקרים נקבעה השומה האחרת בסכום אפס, דהיינו, נטען שלא הייתה השבחה; בתשעה מקרים סכום השומה האחרת היה כ-5% עד 35% מסכום השומה של הוועדה המקומית; ובשלושה מקרים - סכום השומה האחרת היה כ-35% עד 65% משומת הוועדה המקומית. בהשוואה של שומות הוועדה המקומית לשומות הסופיות נמצאו פערים דומים.

2. בכללים מקצועיים להכנת שומות היטל השבחה, שקבעה לישכת שמאי המקרקעין בישראל, נקבע, בין היתר, כי השמאי יפרט "את מירב הנתונים שעליהם התבססה השומה", וכן "את הבסיס לחישוב שווי המקרקעין במצב החדש ובמצב הקודם". על-פי כללי מועצת השמאים השומה צריכה לכלול, בין היתר, פירוט של שיטת השומה וכיצד בוצעה (בשיטה ההשוואתית למשל, יש לפרט את המקרקעין לגביהם נערכה ההשוואה, תוך ציון פרטיהם, מועד העיסקה וניתוח המחיר).

בבדיקה של 29 שומות השבחה (שאינן שומות סופיות), שהוגשו לוועדה המקומית על-ידי שמאים מטעמה ועל-ידי שמאים מטעם בעלי המקרקעין נמצא, כי ב-16 מקרים לא צורף לשומה תחשיב המפרט כיצד נקבעה ההשבחה, פרט לפירוט כללי של העקרונות והשיקולים בקביעת השומה. ב-11 מקרים אחרים אומנם צורף תחשיב, אך ללא פירוט הנתונים עליהם הוא התבסס (המחיר ליחידת דיור או ליחידת שטח ומהיכן נשאבו הנתונים). רק בשני מקרים, צוינו הנתונים לפיהם נקבע המחיר ליחידת דיור.

בתשובתה מאוקטובר 1999 למשרד מבקר המדינה הסבירה העירייה, כי "אין ביכולתה של הוועדה המקומית לכפות על השמאי מטעם הייזם כיצד להגיש את שומתו ולנמקה ... לדעת הוועדה המקומית, במידה שיפורטו כל מרכיבי השומה ונימוקיה, כבר בשלב הראשון, תחלש עמדתה, ולשמאי הוועדה יהיה קשה יותר להתמודד מול שמאי הייזם בשלבים המאוחרים של הליכי ההסכמה/ההכרעה".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי על שמאי הוועדה מוטלת חובה להגיש שומות מבוססות. עוד העיר, כי הפרשים הגדולים בין שומות השמאים מצביעים על הצורך בבירור הבסיס לשומות. לכן על הוועדה המקומית לדרוש, הן מהשמאים מטעמה והן מהשמאים מטעם הבעלים, לציין בשומה את הנימוקים לשומה, ולפרט על אלו עיסקאות ומחירים היא מבוססת. דרישות אלו יחייבו את השמאי מטעם הבעלים, להתייחס ספציפית לנתונים ולנימוקים של שמאי הוועדה.

3. בתוספת השלישית לחוק התיכנון נקבעו המקרים בהם ניתן לתת היתר בנייה כנגד ערבות בנקאית, להבטחת תשלום היטל השבחה.

הבדיקה העלתה, כי הוועדה המקומית נהגה לתת היתרי בנייה למבקשים, כנגד המצאת ערבות בנקאית, וזאת גם במקרים שלא הותרו בתוספת השלישית לחוק התיכנון.

להלן דוגמה בה אישרה הוועדה המקומית לייזם א'¹⁷ לתת, לפני מתן היתר בנייה, ערבות בנקאית במקום תשלום היטל השבחה, בניגוד לקבוע בחוק:

ב-9.9.1997 קיבל יזם א' היתר בנייה במיגרש שהתייחס להגדלה בדיעבד של זכויות בנייה (בעניין מיגרש ה' - ראו לעיל בפרק על "העברת זכויות בנייה - העברה שלישית"); ההיתר ניתן למרות שייזם א' לא שילם את היטל השבחה בסכום של כ-136,000 ₪, שקבע שמאי מטעם הוועדה המקומית. בעת מתן ההיתר הפקיד הייזם ערבות בנקאית להבטחת תשלום היטל השבחה, אך מאוחר יותר הוחזרה לו הערבות לאחר שטען, שבידי העירייה ערבויות שהפקיד בגין מיגרשים אחרים.

¹⁷המדובר בייזם א', שהיה מעורב בנושא ניווד זכויות בנייה.

למרות שהבניין אוכלס כבר ב-1997, לא שילם יזם א', עד יוני 2000, את היטל ההשבחה.

בתשובתה מיוני 2000 למשרד מבקר המדינה הודיעה העירייה, כי הנהיגה הסדר חדש לפיו "היא דורשת מהיזם תשלום במזומן של מחצית מסכום ההיטל ההשבחה. תשלום המחצית השנייה תעוגן בערבות בנקאית עד לקבלת השומה הסופית". משרד מבקר המדינה הדגיש בפני העירייה, כי גם בהסדר החדש אין כדי למלא את דרישות החוק, שכן לפי החוק הערבות לא נועדה להחליף את תשלום יתרת ההיטל.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית על מחדליה בגביית היטל השבחה. אי-גביית היטל השבחה בעת מתן היתר הבנייה, וקבלת ערבויות בנקאיות כתחליף, במקרים בהם אין הרשאה מפורשת לכך בחוק התיכנון, אינה עולה בקנה אחד עם הוראות חוק התיכנון. על הוועדה המקומית לפעול על-פי ההליכים שנקבעו בחוק בעניין היטל השבחה. הדרך בה פעלה העירייה שמטה מידיה את האמצעים שהחוק העמיד לרשותה לאכיפת תשלום היטלי השבחה.

מתן תמיכות למוסדות

תמיכות מהתקציב הרגיל

בנושא מתן תמיכות פועלת העירייה על-פי הוראות נוהל, שהוכן על-ידי ועדה בין-משרדית בראשות היועץ המשפטי לממשלה ופורסם ב-1985 (להלן - הנוהל). הנוהל נועד להסדיר מתן תמיכות, במישרין או בעקיפין, מאת רשויות מקומיות, לגופים שונים הפועלים בתחום הרשות - בנושאי חינוך, תרבות, בריאות, רווחה, ספורט וכיוצא באלה. הנוהל מכוון לקדם, בתחום התמיכות, כללים של מינהל תקין, שיוויון, חיסכון ויעילות, ולמנוע פגיעה בטוהר המידות.

העירייה הקציבה, מדי שנה בשנה, סכומים מתקציבה הרגיל למתן תמיכות למוסדות הפועלים בתחומה. בשנים 1996 עד 1998 הסתכמו הוצאות העירייה על מתן התמיכות מתקציבה הרגיל¹⁸, לפי נתוני דוחותיה הכספיים המבוקרים, ב-4.5 מיליון ₪, ב-6.7 מיליון ₪ וב-8.2 מיליון ₪, כסדר השנים.

¹⁸לא כולל תמיכות לגופים שהעירייה משתתפת בתקציבם, על-פי התחייבות חוקית או חוזית, כגון המועצה הדתית והמתנ"ס.

(א) בנוהל נקבע, כי ועדת התמיכות תיפעל לפי הנוהל, וכי לא תינתן תמיכה מאת רשות מקומית אלא לאחר שהבקשה נדונה בוועדת התמיכות. עוד נקבע בנוהל, כי "רשות מקומית תוכל לקבוע לעצמה נוהל משלים למתן תמיכות בהתחשב בצרכים המיוחדים של אותה רשות, במיסגרת נוהל זה ובאישור שר הפנים או מי שהוא הסמיכו לכך".

העירייה אישרה נוהל משלים, אולם לא ביקשה וממילא לא קיבלה לכך את אישור שר הפנים. בתשובותיה מיולי 1998 ו מיוני 2000 הודיעה העירייה, כי היא שולחת באופן שוטף לממונה על המחוז במשרד הפנים את הפרוטוקולים משיבות מועצת העירייה ובמיסגרת זו נשלח גם הפרוטוקול בו אושר הנוהל המשלים. עוד טענה כי אין צורך באישורו של שר הפנים לנוהל זה, שכן המדובר בנוהל פנימי.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי לפי מהות ההוראות הכלולות בנוהל האמור המדובר בנוהל משלים ולא בנוהל פנימי וככזה הוא טעון אישור שר הפנים. העברת פרוטוקולים של ישיבות המועצה לממונה על המחוז, המתבצעת על דרך שיגרה, אינה עונה על דרישות הנוהל.

(ב) על-פי הנוהל המשלים, הוסמך ראש העירייה לאשר מענקים "מיוחדים ו/או יחודיים", כל מענק בסכום של עד 5,000 ₪ לשנה, וס"ה לא יותר מ-75,000 ₪ לשנה (הסכומים יהיו צמודים למדד המחירים לצרכן שנקבע בינואר 1991).

ביולי 1994 הגישו חמש עמותות, שלא קיבלו תמיכה, עתירה לבג"צ¹⁹ נגד ראש העירייה; בעתירתן טענו, כי התמיכות שחולקו על-פי רשימות ראש העירייה, ניתנו שלא על-פי מיבחנים ענייניים ושוויוניים, וכי ההחלטות שהתקבלו היו בניגוד לנוהל למתן תמיכות של הרשויות המקומיות, ונבעו משיקולים זרים ופסולים, תוך אפליית העותרות שלא כדין.

בפסק-הדין שניתן בפברואר 1995, דחה בג"צ את הטענות שהועלו בעתירה לגבי אפלייה לרעה, אולם קבע, כי הנוהל שנקבע בעירייה לחלוקת תמיכות על-פי שיקול דעת ראש העירייה - פסול. בפסק-הדין קבע בית-המשפט, בין היתר, כלהלן:

¹⁹בג"צ 3736/94 ישיבת "משיבי חיים" ואח' נ' צבי צילקר - ראש עיריית אשדוד ואח'] לא פורסם].

"באחת, רואה אני לבקר את החלטת מועצת העיר לעניין התמיכות. מועצת העיר החליטה להעמיד לידי ראש העיר סכום של 250,000 ₪, ולהסמיכו להעניק מ'קופה' זו סכומי תמיכה קטנים (בשיעורים של 5,000 - 7,500 ₪ לכל מוסד) למוסדות שונים לפי הבנתו. אין זה נוהל תקין, שכן הוא נותן לראש העיר יד חופשית להעניק תמיכות לפי בחירתו הוא, ועל-פי שיקול דעתו. בכך נוצרת אפשרות לא רצויה, שראש עיר יעדיף את מקורביו, ואת אותם גופים שהוא חפץ ביקרם. אפילו נצא מתוך הנחה שראש העיר, במקרה דנן חילק את התמיכות הפרטניות הללו בתום לב מתוך שיקולים ענייניים ומתוך כוונות רצויות, הרי באופן מהותי, נוהל כזה פסול הוא מהטעמים שהבהרתי לעיל.

אומנם כן, ראש העיר מדווח למועצה לאחר מעשה אילו תמיכות העניק ולמי, והוא גם מאמת את דבריו באישורים וקבלות. אולם זהו דיווח שלאחר מעשה, כשבפועל נוצרה כבר עובדה מוגמרת שאין להניח כי חברי המועצה, אשר רובם משתייכים לקואליציה שבראשות ראש העיר, יערערו עליה ויתייצבו, בשלב מאוחר זה כנגדו".

בניגוד לקביעת בג"צ אישרה מועצת העירייה בשנים 1996 – 1998, בהמלצת ועדת התמיכות, מתן תמיכות על-פי רשימות ראש העירייה, בסכומים כוללים של 292,000 ₪, 324,000 ₪ ו- 280,000 ₪, כסדר השנים. התמיכות למוסדות אושרו כמיקשה אחת, ללא דיון, בהסתמך על המלצת ראש העירייה.

נמצא, כי העירייה חרגה גם מקביעתה - היא, בדבר סכום התמיכה שרשאי ראש העירייה לאשר. בתקופה 1991 – 1998 עלה המדד ב-128%, לפיכך סכום תמיכות אלו ל-1998 היה אמור להסתכם בכ-171,000 ₪ בלבד.

בתשובתה מיולי 1998 למשרד מבקר המדינה הודיעה העירייה, כי רשימת העמותות המומלצות על-ידי ראש העירייה מועברת לוועדת התמיכות; זו דנה בהן והרשימה הסופית מועברת לדיון ולאישור מועצת העירייה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי עליה לפעול על-פי פסיקת בג"צ ולבטל לאלתר את הנוהל, שעוגן בנוהל המשלים, בעניין חלוקת תמיכות על-פי "רשימת ראש העירייה". עוד העיר משרד מבקר המדינה, כי בפרוטוקולים אין סימוכין לטענות העירייה, לפיהן מתקיים דיון פרטני בבקשות, שכן בפועל לחברי ועדת התמיכות ולחברי מועצת העירייה מוגשת רשימת מומלצי ראש העירייה כמיקשה אחת, ולא מתקיים דיון פרטני בבקשות.

בעיקבות הביקורת ביטלה העירייה למן שנת 1999 את הנוהל של חלוקת תמיכות על-פי "רשימת ראש העירייה".

(ג) בנוהל נקבע, כי בקשה לתמיכה תועבר אל ועדת התמיכות על-ידי היחידה האחראית לנושא שבשלו מתבקשת התמיכה, בצירוף המלצתה. נמצא, כי בקשות לתמיכות הוגשו לוועדת התמיכות בלי שתתקבל לגביהן המלצה של היחידה המקצועית הנוגעת בדבר.

(ד) בנוהל נקבע נוסח טופס לבקשת תמיכה. העירייה הכינה לעצמה טופס אחר, בו חסרו הפרטים: (1) מידע על התרומות והתמיכות שהמוסד עתיד לקבל מכל מקור אחר; (2) פירוט הנהנים הישירים מהפעולות הנתמכות; (3) באיזו מידה משתתפים הנהנים הישירים במימון ההוצאות. משרד מבקר המדינה מוצא פגם בהשמטת הפרטים האמורים מהטופס, שהם חיוניים בקבלת החלטה על מתן התמיכה ועל שיעורה.

(ה) הפיקוח על המוסדות הנתמכים נועד, על-פי הנוהל, לאמת, כי התמיכה אכן משמשת למטרה שלשמה ניתנה, וכי המוסד מקיים את פעולותיו בהתאם לכללים שנקבעו למוסדות מסוגו. על ראש הרשות המקומית להטיל על עובד מעובדי הרשות לבצע את הפיקוח. כמו-כן, עליו למנות אחראי מקצועי בתחום עיסוק המוסד, שיוכל להעריך מקצועית את פעולות המוסד מקבל התמיכה. פעולות הפיקוח יתבססו על קבלת דיווחים תקופתיים, ודוחות ביצוע מהמוסדות הנתמכים, ובמידת הצורך גם ביקורים במקום פעולתם. על העובד המבצע את הפיקוח הוטל לדווח לוועדת התמיכות.

העירייה לא מינתה מפקח על התמיכות ואחראי מקצועי, וממילא לא התקיימו ביקורים במוסדות או בדיקות כלשהן, כדי לאמת את תוכן הצהרותיהם של המוסדות הנתמכים, ובכלל זה את המידע לגבי מספר הפעילים או התלמידים במוסד מקבל התמיכה.

בתשובתה מיולי 1998 למשרד מבקר המדינה הודיעה העירייה, כי מספר המוסדות המבקשים תמיכה הוא רב, דבר המצריך תוספת כוח-אדם לביצוע הפיקוח, וכי תעשה למציאת פיתרון מתאים.

(ו) על-פי הנוהל, מוסד המבקש לקבל תמיכה יצרף לבקשתו מסמכים שונים לביסוס הבקשה, ובהם: תעודה על רישום התאגיד או אישור מאת עורך-הדין של הגוף על מעמדו המשפטי, תזכיר ותקנון מעודכנים, הודעה על מינוי מנהלים ומורשי חתימה, דוח כספי מבוקר של הגוף לשנה הקודמת, הצעת תקציב מאושר או הצעת תקציב לשנת הכספים בעדה מתבקשת התמיכה, אישור על מעמד הגוף משלטונות מע"מ ואישור שנתי מאגף מס הכנסה. בבדיקה הועלה, כי חלק גדול מהמוסדות הנתמכים לא הגישו את כל המסמכים הדרושים לפני אישור הבקשה, בעיקר חסרו תקנון העמותה מבקשת התמיכה והצעת תקציב.

בתשובתה מיולי 1998 למשרד מבקר המדינה, הודיעה העירייה, כי תדרוש מהגופים הנתמכים את כל המסמכים החסרים לפני אישור התמיכה.

(ז) לפי הנוהל - משאשורה תמיכה למוסד, יתחייב המוסד באמצעות מורשי החתימה שלו, לפני תשלומה, כי יעמוד בכל ההתחייבויות והתנאים שנקבעו למתן התמיכה, ויחזיר את כספי התמיכה שלא שימשו למטרות להן היא נועדה, וכי הוא מודע לכך שהרשות רשאית להפסיק או לעכב את מתן התמיכה בגין אי-קיום התנאים וההתחייבויות.

בבדיקה של 57 תיקים של מוסדות שקיבלו תמיכה בשנים 1998 - 1999 הועלה, כי 11 מהם לא הגישו את ההתחייבות.

תמיכות במיסגרת תקציבי פיתוח

העירייה הקציבה, מדי שנה בשנה, סכומים במיסגרת תקציבי הפיתוח למטרות בנייה ושיפוץ מיבני מוסדות, כולם מוסדות דת (ישיבות, תלמודי-תורה, כוללים, מרכזים רוחניים ובתי-כנסת). הקצבות אלה הינן בנוסף על תמיכות שנתנה העירייה למוסדות מתקציבה הרגיל. בשנים 1996 – 1998 הוציאה העירייה במיסגרת תקציבה הבלתי רגיל על מתן תמיכות למוסדות דת 5.6 מיליון ₪, 5.4 מיליון ₪ ו-4.0 מיליון ₪, כסדר השנים.

בדומה לטיפול בבקשות לתמיכה מהתקציב הרגיל, גם את הבקשות לתמיכה מתקציב הפיתוח יש להגיש לוועדת התמיכות; זו תדון בבקשות ותמליץ על אישורן או דחייתן בפני מועצת הרשות המקומית, שהיא הסמכות לכך.

נמצא, כי האישורים למתן תמיכה מתקציב הפיתוח ניתנו על-ידי ועדת הכספים ואושרו על-ידי מועצת העירייה. מבקשי התמיכה לא נדרשו להגיש ולא הגישו את המסמכים הנדרשים בנוהל, ולפני חברי הוועדה לא היה מידע מלא, שיאפשר לה קיום דיון ענייני בבקשה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על הצורך באישור הבקשות על-פי הנוהל, שכן מדובר בסכומים בהיקף של מיליוני ₪.

בעיקבות הביקורת בקשות לתמיכות מהתקציב הבלתי רגיל מוגשות להמלצת ועדת התמיכות.

העמדת קרקעות לשימוש עמותות

משרד מבקר המדינה סקר את הקצאות הקרקע עליהן החליטה העירייה בשנים 1995 ועד מחצית 1998. בתקופה הניסקרת היקצתה העירייה מיגרשים, בשטח כולל של כ-40 דונם, ל-36 עמותות, כולן עמותות דת, לצורכי הקמת בתי-כנסת, ישיבות, בתי-מידרש ומיקוואות. העירייה חתמה עם העמותות על הסכמי פיתוח וכן על הסכמי "בר רשות" לתקופות של 10 עד 50 שנה.

(א) העמדת קרקעות לטובת עמותות לתקופות ארוכות מהווה למעשה מתן תמיכה "בשווה-כסף". מבקרת המדינה כבר קבעה בעניין זה²⁰, כי "בבואן לאשר העמדת נכסים לרשות מוסדות ... על הרשויות המקומיות להתייחס לפעולות אלה כאל מתן תמיכה למוסד, ולפעול בכל מיקרה כזה על-פי הוראות הנוהל למתן תמיכות שולוא כן נמצאת מקעקע את הרעיון הטמון ביסוד הנוהל. יתר-על-כן, כדי שוועדת התמיכות ומליאת מועצת הרשות המקומית יוכלו להתייחס לפעולות האמורות על בסיס מידע מלא - יש להביא לפנייה נתונים מפורטים על הערך הכספי של ההטבה הגלומה בהעמדת הנכסים ... דבר שבמרבית המקרים לא נעשה".

הקצאת הקרקעות לעמותות נדונה בוועדת ההנהלה ואושרה במליאת מועצת העירייה, אולם לחברי המועצה לא הובא מידע על המוסד מבקש התמיכה ועל ההטבה הכספית הגלומה בתמיכה. זאת ועוד, 21 עמותות דת, להן הוקצו שטחים, קיבלו גם כ- 4.0 מיליון ש"ח מהתקציב הרגיל ומתקציב הפיתוח - למטרות אחזקה שוטפת, שיפוצים ובנייה. גם מידע זה לא הוצג למליאת מועצת העירייה במועדים בהם דנה ואישרה את הקצאות הקרקע.

בתשובתה מאוגוסט 1999 למשרד מבקר המדינה הסבירה העירייה, כי לא מצאה לנכון להציג לפני חברי המועצה נתונים מפורטים על הערך הכספי של הקרקעות, כדי לחסוך בעלויות של מדידות ושמאות וכדי למנוע ויכוחים על גודל השטח וערכו.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי מן הראוי שבבואה לדון ולהחליט בנושא הקצאת קרקעות לשימוש עמותות יובא לפני מקבלי החלטות מידע מלא, כדרוש להבטחת קבלת החלטות ענייניות ושוויוניות.

(ב) ב- 5.7.1995 אישרה מליאת מועצת העירייה קריטריונים להקצאת קרקעות למוסדות דת, ובניהם: מספר מיזערי של מתפללים או חברים בזרם שהעמותה מייצגת; הוכחת יכולת מימון של 70% לפחות מהפרוייקט, על-פי אישורי הבנקים; הגשת ערבות בנקאית בגובה 10% להבטחת מימוש הבנייה, וערבות נוספת להבטחת שימוש בכספי התמיכות למטרה לשמה ניתנו.

בבדיקה של 12 הקצאות קרקע שנעשו בין השנים 1996 – 1998 הועלה, כי שבעה מוסדות לא הגישו לעירייה תוכנית של המיבנה המיועד, חמישה מוסדות לא הגישו פרטים על קהל היעד שלהם; 11 מוסדות לא הפקידו ערבות בנקאית להבטחת שימוש בכסף למטרה לשמה ניתן; 11 מוסדות לא הפקידו ערבות בנקאית להבטחת מימוש הבנייה; שני מוסדות לא הגישו מסמכים המעידים על יכולת מימון הפרוייקט.

²⁰ראו דוח ביקורת על מתן תמיכות למוסדות על-ידי רשויות מקומיות, שפורסם ב- 1991.

בתשובתה מאוגוסט 1999 למשרד מבקר המדינה הסבירה העירייה, כי נתגלו קשיים ביישום הקריטריונים, וכי בכוונתה לדון בהם ולקבוע קריטריונים חדשים, אשר יבטיחו את האינטרס הציבורי, תוך התחשבות במיגבלות העמותות.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על כך שלא הקפידה על הקריטריונים שהיא עצמה קבעה, והקצתה קרקעות בלי שהיה לה מידע על קהל היעד, ובלי שהבטיחה שלעמותות קיימים מקורות כספיים להשלמת פרויקט הבנייה.

(ג) לאחר שהעירייה אישרה הקצאת קרקע למוסד, נעשית הבנייה באחת מהדרכים דלהלן: (1) העמותה מבצעת את הבנייה באופן עצמאי על הקרקע שהוקצתה לה; (2) העירייה בונה באמצעות החברה לפיתוח אשדוד בע"מ (להלן - חפ"א)²¹, ובסיום הבנייה מעמידה את הקרקע והמיבנה שעליה לעמותה, במיסגרת הסכם "בר רשות" (המדובר בעיקר בבניית בתי-כנסת); (3) הבנייה נעשית באמצעות חפ"א, והעמותה משלמת ישירות לחפ"א עבור הבנייה. במקרים כאלה נהגו לערוך הסכם פיתוח בין העירייה לבין חפ"א ולבין העמותה, אך נמצא כי לא נחתמו הסכמים בין חפ"א לבין העמותות להסדרת פרטי ההתקשרות לצורך הבנייה.

העירייה נוהגת להתקשר עם העמותות להן הקצתה קרקע בהסכם פיתוח, ולאחר מכן בהסכם "בר רשות". הסכם הפיתוח נועד להסדיר את היחסים בין העמותה לבין העירייה בתקופת הבנייה. הסכם "בר הרשות" נועד להסדיר את השימוש שהעמותה עושה בקרקע ובמיבנה שעליה, לאחר גמר הבנייה ועד לתום תקופת ההרשאה לשימוש בקרקע.

על-פי הנחיות היועצת המשפטית של העירייה אין לחתום על הסכם "בר רשות" בין העירייה לבין עמותות להן הקצתה העירייה קרקע, אלא רק לאחר מילוי תנאי הסכם הפיתוח. ההנחיות נקבעו כדי למנוע התמשכות הבנייה מעבר לזמן סביר, או אי-התחלתה כלל, בעוד שהעמותה מחזיקה בקרקע, וכדי להבטיח שהעמותות יקיימו את התחייבויותיהן כלפי העירייה וכלפי חפ"א.

בבדיקת 12 הקצאות הקרקע האמורות נמצא, כי העירייה לא פעלה על-פי ההנחיות: בשמונה מקרים נחתמו הסכמי "בר רשות" והסכמי פיתוח באותו יום; במקרה אחד נחתם הסכם "בר רשות" שלושה חודשים לאחר חתימת הסכם הפיתוח אך בטרם הוחל בבנייה; בשני מקרים נחתמו הסכמי "בר רשות" בלא שנחתמו כלל הסכמי פיתוח.

²¹ חפ"א הינה תאגיד עירוני שמניותיו בבעלות העירייה.

בתשובותיה מאוגוסט 1999 ומיוני 2000 למשרד מבקר המדינה הודיעה העירייה, כי חתימת ההסכמים בו-בזמן נעשתה משיקולי נוחות, וכי בעתיד היא תקפיד על חתימת הסכמי "בר רשות" על-פי ההנחיות. עוד טענה, כי אין פגם בחתימה על שני ההסכמים בו-זמנית, שכן בהסכם הפיתוח נקבע שקיומו הוא תנאי לביצוע הסכם "בר הרשות".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, שאין די בציון התנאי בהסכם הפיתוח, וכי יש לחתום על הסכמי "בר רשות" עם העמותות, שמכוחם ניתנה לעמותות זכות לשימוש בקרקע לתקופה ארוכה, רק לאחר קיום כל תנאי הסכם הפיתוח וסיום הבנייה.

להלן דוגמאות לליקויים שהועלו בעניין העמדת קרקעות לעמותות:

עמותה א'

ב- 5.6.1996 החליטה מועצת העירייה להקצות קרקע בשטח של 1,017 מ"ר לעמותה א', לבניית בית-כנסת באמצעות חפ"א, וב- 2.7.1997 אישרה מועצת העירייה חתימה על הסכם פיתוח בין העירייה לבין העמותה ולבין חפ"א.

ביוני 1997 הוצא לבקשת העמותה היתר בנייה, והעמותה החלה לבנות בעצמה את המיבנה. נמצא, כי היתר הבנייה ניתן בלי שנחתם הסכם פיתוח בין העמותה לבין העירייה. בניגוד למטרת ההקצאה, שהייתה הקמת בית-כנסת בלבד, כלל היתר הבנייה גם ישיבה ומרתף לאחסנה, במיבנה של ארבע קומות.

עמותה א' חרגה מהיתר הבנייה בקו הבניין. העמותה המשיכה בבנייה גם לאחר שהוצאו נגדה צווי הפסקה - מינהלי ושיפוטי. העירייה הגישה נגד העמותה כיתבי-אישום בגין חריגות הבנייה והפרת צו הפסקה השיפוטי. ביוני 1998 החליטה מועצת העירייה לדחות את החתימה על הסכמי פיתוח ו"בר רשות" עד לסיום ההליכים המשפטיים. למרות החלטה זו, ביולי 1998 נחתמו שני ההסכמים, כשהסכם "בר רשות" העניק לעמותה רשות לשימוש בקרקע ל- 25 שנים. זאת ועוד, בניגוד למטרות ההקצאה ייבנו, על-פי הסכם "בר הרשות", בנוסף לבית-כנסת, גם מיקווה, תלמוד-תורה וכולל אברכים. רק בפברואר 1999 אישרה מועצת העירייה את חתימת ההסכמים, ובין השאר את ייעוד ההקצאה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על כך, שההסכמים נחתמו בניגוד להחלטת מועצת העירייה שקבעה שיש להשהות את החתימה עליהם, ולפני שהוסדרו חריגות הבנייה. עוד הוער, כי אין זהות בין ייעודי המיבנה, כפי שהוגדרו בהיתר הבנייה, לבין הייעודים שנקבעו בהסכם "בר הרשות".

במאי 1998 החליטה הוועדה המקומית לאשר את בקשת עמותה א' להכשיר בדיעבד, במיסגרת הקלה, את חריגות הבנייה שבוצעו בקו הבניין, ולתת לעמותה היתר בנייה מתוקן.

בסיוור שערך צוות הביקורת ביחד עם מפקחת הוועדה המקומית, בינואר 2000, הועלה כי העמותה הקימה בניגוד להיתר הבנייה גם מיקווה, וכי למרות שהבנייה טרם הסתיימה איכלסה העמותה את הקומה הראשונה בבניין.

בתשובתה ממאי 2000 למשרד מבקר המדינה הסבירה עמותה א', כי חריגת הבנייה נגרמה בשל צנרת עירונית שנתגלתה על תוואי קו הבנייה המקורי.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על הליקויים שנפלו בפיקוח העירייה על השימוש שעושה העמותה בקרקע השייכת לעירייה. העמותה החלה בבנייה בטרם נחתם עימה הסכם לשימוש בקרקע, ההסכמים שנחתמו עם העמותה אושרו על-ידי מועצת העירייה בדיעבד. העירייה נתנה לעמותה היתר בנייה, חרף עבירות בנייה שביצעה, ובמטרה להכשירן בדיעבד. העירייה לא קיימה פיקוח על השימוש בקרקע, למרות מידע שהיה בידיה על כוונת העמותה להשתמש בקרקע לשימושים החורגים מהיתר הבנייה.

עמותה ב'

ב- 7.8.1996 החליטה מועצת העירייה להקצות קרקע בשטח של 9,400 מ"ר לעמותה ב', שנרשמה אצל רשם העמותות ב- 13.8.1996. דהיינו מספר ימים לאחר שאושרה ההקצאה. על-פי ההחלטה, תיבנה חפ"א על המיגרש גן-ילדים, מעון-יום ובית-תמחוי. גן-הילדים ימומן על-ידי משרד החינוך, מעון-היום ימומן עד סכום שווה ערך ל-\$200,000 על-ידי העמותה, ובית-התמחוי - ימומן אף הוא על-ידי העמותה. העמותה היא זו שתפעיל את המוסדות.

מההחלטה משתמע, כי העירייה קיבלה על עצמה לממן את עלות הקמת מעון-היום מעבר לסכום של \$200,000 אותו התחייבה העמותה להעביר מכספי תרומה. החלטת מועצת העירייה התקבלה בלי שהעירייה ערכה בדיקה כלשהי לקבלת אומדן ההוצאה הכוללת הכרוכה בהקמת מעון-היום, ובלי שהיו לפניו מידע ומסמכים על עמותה ב'.

ב- 31.12.1996 וב- 12.2.1997 החליטה מועצת העירייה לאשר חתימה על הסכמי פיתוח ו"בר רשות" בין העירייה לעמותה ב'.

עד תחילת 2000 בית-התמחוי לא הוקם; על המיגרש הוקמו רק שתי כיתות-גן ושלוש כיתות מעון-יום. בניית גן-הילדים הסתיימה והגן אוכלס. כיתות המעון טרם אוכלסו. נמצא, כי בגלל שהבנייה במיגרש לא הסתיימה, ועבודות הפיתוח לא הושלמו, נותרו בשטח מיפגעים בטיחותיים (כגון ברזלים הבולטים מיציקות הבטון) - המסכנים את בטיחות הילדים בגן.

עמותה ב' לא עמדה בהתחייבותה להעברת הסכום של \$200,000, לצורך מימון מעון-היום, והעבירה לחפ"א כ- 256,000 ₪ בלבד.

בסוף 1998 הודיעה העמותה לעירייה, כי את הכסף שהיא התחייבה להעביר לעירייה יכול התורם להעביר רק דרך הסוכנות היהודית לארץ ישראל (להלן - הסוכנות). בעיקבות ההודעה התקיימו דיונים בין העירייה לבין הסוכנות, בהם התנתה הסוכנות את הסכמתה להעברת התרומה רק כנגד העברת הקרקע לאחזקתה.

בינואר 1999 נחתם בין הסוכנות לבין העירייה הסכם, לפיו תחכיר העירייה לסוכנות את הקרקע עליה יוקם מעון-היום (2,500 מ"ר), לתקופה של 49 שנה, תמורת דמי חכירה סמליים של שקל אחד. העירייה תישא בכל הוצאות ההקמה (למעט התרומה בסכום של \$200,000), ותהיה אחראית לאחזקת מעון-היום ולציודו. המעון יופעל באמצעות מלכ"ר שיאושר על-ידי הסוכנות. העירייה תתקצב את הפעלת המעון ממקורותיה, ותהיה רשאית להעביר את התחייבויותיה על-פי ההסכם למלכ"ר שיאושר על-ידי הסוכנות. הבדיקה העלתה, כי במקביל לחתימה על ההסכם עם הסוכנות, לא פעלה העירייה לתיקון הסכם "בר הרשות" שחתמה עם העמותה, כדי להתאימו להסכם החדש עם הסוכנות.

כדי להשלים את בניית מעון-היום (מעבר ל-\$200,000), אישרה מועצת העירייה בספטמבר 1998 הקצבה בסכום של 500,000 ₪ למימונו, והעבירה סכום זה לחפ"א; כמו-כן הועבר לחפ"א מקופת העירייה סכום נוסף של 224,644 ₪, ללא אישור מועצת העירייה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על מחדליה בטיפול בהקצאת הקרקע לעמותה ב', שנרשמה סמוך למועד ההקצאה, בלי לוודא שהעמותה תוכל לעמוד בהתחייבויותיה הכספיות בגין הבנייה. בפועל נאלצה העירייה להקצות כ- 725,000 ₪ ממקורותיה להשלמת עבודות הבנייה, ולהסכים בדיעבד לתנאים שונים ולהתחייבויות נוספות בגין תיפעול מעון-היום. זאת ועוד, ההסכם שנחתם עם הסוכנות אינו עולה בקנה אחד עם הסכם "בר הרשות" שחתמה העירייה עם העמותה. עקב כך קיים חשש שהעירייה תמצא את עצמה במצב בו יש לה התחייבויות סותרות - לעמותה ב' ולסוכנות.

עמותה ג'

ב- 3.12.1997 החליטה מועצת העירייה לאשר הקצאת קרקע בשטח של 2,000 מ"ר לעמותה ג', ולחתום עימה על הסכמי פיתוח ו"בר רשות" להקמת ישיבה, בית-כנסת ושתי כיתות-גן. הסכם הפיתוח נחתם בין העמותה לבין העירייה ולבין חפ"א, לפיו תיבנה חפ"א את המיבנה, במימון העמותה.

בכללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרים ציבור ברשויות המקומיות, שפירסם מרכז השלטון המקומי באוקטובר 1994 (להלן - הכללים) נקבע, כי על חבר מועצה להימנע מהשתתפות בדיון ובהצבעה בישיבות המועצה, אם הנושא הנדון עלול לגרום לו להימצא, במישרין או בעקיפין, במצב של ניגוד עניינים, בין תפקידו כחבר מועצה לבין תפקידו האחר.

נמצא, כי בישיבת מועצת העירייה שהחליטה על ההקצאה לעמותה ג', השתתף חבר מועצת העירייה דאז, שהיה גם חבר עמותה ג' ומורשה חתימה שלה, דבר שהעמיד אותו במצב של ניגוד עניינים.

בהסכם הפיתוח נקבע, כי עמותה ג' תשלם לחפ"א סכום של חצי מיליון ₪ במעמד החתימה על ההסכם, ואת יתרת התמורה בגין ביצוע הבנייה היא תשלם מכספי מכירת חמש דירות שבבעלותה. שוויין של הדירות לא היה נקוב בהסכם. בהסכם לא נקבעה התמורה הכוללת שתשלם עמותה ג' לחפ"א בגין הבנייה, ולוחות הזמנים לתשלומה. להבטחת התשלום לחפ"א ירשמו הערות אזהרה על הדירות אצל רשם המקרקעין. עד מועד סיום הביקורת, בתחילת 2000 לא קיבלה העירייה אישור שנרשמו הערות האזהרה על הדירות, והיא גם לא דרשה מהעמותה להמציאן לה. בינואר 2000 הייתה הבנייה בשלבי גמר שלד המיבנה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי יש פסול בחתימה על הסכם לפיו חפ"א לקחה על עצמה עבודות בנייה בהיקף של מאות אלפי דולרים, בלי שנקבעה מלוא התמורה בהסכם. קיים חשש, שבמידה שעמותה ג' לא תשלם לחפ"א, תאלץ העירייה, כצד להסכם וכבעלת הקרקע - להשלים את הכספים בגין הבנייה - מקופתה. זאת ועוד, גם הדרך של תשלום חלק מההתחייבות בכספי התמורה שתתקבל ממכירת דירות, ששוויין לא היה ידוע לעירייה ושמכירתן תלוייה בתנאי השוק - פסולה.

*

בתשובותיה מאוגוסט 1999 ומיוני 2000 למשרד מבקר המדינה הודיעה העירייה, כי בכל הנוגע להקצאת קרקעות לשימוש עמותות ולבנייה עליהן, היא תטפל בכל מקרה "באופן פרטני, כדי להביא לתיקון הליקויים", וכי למן שנת 2000 היא שינתה את נוהלי עבודתה כך שהליקויים שהעלתה הביקורת בתחום מתן תמיכות למוסדות לא יישנו.

משרד מבקר המדינה מפנה את תשומת-לב משרד הפנים למצב בו אין הוראות בדיון בכל הנוגע לפעולותיהן של רשויות מקומיות בבואן להקצות לעמותות קרקעות, המיועדות לצורכי ציבור. במצב עניינים זה, מופעלים על הרשויות המקומיות לחצים רבים מגורמים פוליטיים, ברמה הארצית וברמה המקומית, דבר העלול לפגוע בעקרון השוויון. יש להדגיש, כי נושא זה היקפו הכספי גדול, והוא נוגע לרשויות מקומיות רבות.

* *

*

דין-וחשבון זה על עיריית אשדוד מתייחס לפעולות העירייה בתחומים: מועצת העירייה וועדותיה, תיכנון ובנייה, מתן תמיכות למוסדות והקצאת קרקעות לעמותות. בכל התחומים שנבדקו נמצאו ליקויים חמורים, בעיקר בנושא תיכנון ובנייה.

1. תיכנון ובנייה - בעשור האחרון עברה אשדוד תהליך פיתוח מואץ שהתבטא בעיקר בגידול בהיקפי הבנייה.

(א) העירייה פועלת על-פי הוראותיה של תוכנית-אב, שנועדה להחליף תוכנית מיתאר מיושנת, בלא שתוכנית-האב קיבלה תוקף חוקי.

(ב) למן 1995 אישרה העירייה ניווד של זכויות בנייה במנותק ממקרקעין מסויים, כשהמטרה המוצהרת של העירייה הייתה - להביא לדילול רבעים צפופים בעיר ולפינוי שטחים לצורכי ציבור. בפועל, ניווד זכויות הבנייה עשה פלסתר את המטרה המוצהרת, והתפתחה שיטה שבמיסגרתה בוצעו "עיסקאות חליפין", בהן זכויות בנייה שימשו "תשלום בעין". במיסגרת זו נויידו זכויות בנייה גם בין יזמים לבין עצמם, ונוצר מיסחר בזכויות הבנייה, והכל בידיעתה ובאישורה של העירייה. בעיסקאות האמורות לא דרשה העירייה לפני אישורן שמאות בדבר ערכן, כדי לאמוד את ההטבה הגלומה בהן ולצורך גביית היטל השבחה. בדיעבד התברר, כי העירייה יצאה במקרים רבים מופסדת. פועל יוצא מהשיטה האמורה הוא, שהעירייה השתמשה בסמכויותיה לתיכנון העיר, כאמצעי תשלום על חשבון רווחת התושבים באיזור אליו נויידו זכויות הבנייה. שיטה זו פותחת פתח להפעלת לחצים על הרשות המקומית מצד יזמים, החפצים לממש זכויות בנייה במקום בו ערכן הכספי רב יותר או למכרן לאחרים; אחד הייזמים נהנה מהסדר כזה מספר פעמים.

(ג) העירייה פעלה להכשרה בדיעבד של חריגות בנייה, בדרך של שינוי תוכניות מפורטות. תופעה זו פוגמת בראייה הכוללת של התיכנון העירוני, ויש בה כדי לעודד בנייה בלתי חוקית.

(ד) הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה אישרה פרויקטים לדיוור מוגן בקנה מידה רחב, תוך הכפלת מספר יחידות הדיוור שנקבעו בתוכניות קודמות. הוועדה התעלמה מכך שדירות אלו נמכרו במכירה חופשית, ולא פעלה לאכוף את השימוש בהן לדיוור מוגן. בפעולותיה אלה היטיבה הוועדה עם קבלנים, שהפיקו רווחים ניכרים מהכפלת מספר יחידות הדיוור.

(ה) שומות היטל השבחה נערכו ללא נתונים ונימוקים לביסוסן; במקרים רבים, בהם נמצאו הפרשים גדולים בין שומות מטעם הוועדה המקומית לבין שומות שהגישו בעלי המקרקעין, לא היה בסיס להשוואה ביניהן. ללא הרשאה מפורשת בחוק הסתפקה הוועדה המקומית בקבלת ערבויות בנקאיות במקום גביית תשלום היטלי השבחה, וכן להבטחת קיום התנאים למתן היתרי בנייה.

2. מתן תמיכות - העירייה חילקה, על-פי שיקול דעת ראש העירייה, תמיכות למוסדות, גם לאחר שבג"צ קבע כי נוהג זה פסול. העירייה לא קיימה פיקוח

על המוסדות מקבלי התמיכה, כדי לוודא כי המוסד השתמש בכספי התמיכה למטרה אשר לשמה ניתנה.

3. העמדת קרקעות לשימוש מוסדות - העירייה העמידה קרקעות ציבוריות לשימושן של עמותות, בלי להביא לידיעת חברי המועצה את שווי ההטבה הגלומה בכך, ובלי בדיקה של עמידה בקריטריונים שהיא עצמה קבעה, ובכלל זה, לעניין מספר חברי העמותה בעיר או מספר הנהנים משירותיה.

4. ניגוד עניינים - מספר חברי מועצה, שבתוקף תפקידם זה הם גם חברי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, יצגו קבלנים וחברות בנייה בפני הוועדה המקומית והעירייה, ובכך נמצאו במצב של ניגוד עניינים. אחד מחברי המועצה היה במצב של ניגוד עניינים, כאשר השתתף בישיבות מועצת העירייה בה הוחלט על הקצאת קרקע לעמותה, בה היה חבר ומורשה חתימה.