

דוח על הביקורת
בעיריית קרית גת

דין-וחשבון זה מסכם את תוצאות הביקורת, שערך משרד מבקר המדינה על פעולותיה וחשבונותיה של עיריית קרית גת, בשנים 1995 - 1998. חלק מהנתונים ומהממצאים עודכנו לסוף 1999. פעולות הביקורת היו בתחומים הבאים: מועצת העירייה וועדותיה, משק הכספים, הקצאת קרקעות לעמותות, פיקוח על השימוש בניכסי העירייה, תיכנון ובנייה, קישרי גומלין בין העירייה לבין החברה הכלכלית לקרית גת ופעולות העירייה לרישוי מיפעל תעשייתי בתחום המזון. בנושא תיכנון ובנייה נתן ראש העירייה את תשובתו גם בתוקף היותו יושב-ראש הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה קרית גת.

דין-וחשבון זה כולל את ממצאי הביקורת העיקריים.

נתונים כלליים

תחום עיריית קרית גת (להלן - העירייה) משתרע, על-פי נתוניה, על שטח של 10,500 דונם. על-פי נתוני הלישכה המרכזית לסטטיסטיקה מנתה אוכלוסיית קרית גת בתחילת 1999 כ- 46,800 נפש - גידול של 16,800 נפש (56%) משנת 1990. את הגידול יש לייחס, בעיקר, לגל העלייה שהחל ב- 1990, שבמיסגרתו הגיעו לקרית גת, על-פי נתוני העירייה, כ- 16,000 עולים חדשים.

על-פי החלטת ממשלה ניתן לאיזור התעשייה החדש בקרית גת, למן יולי 1995, סיווג של איזור פיתוח בעדיפות לאומית א', לתקופה של שנתיים, שהוארכה ב- 1997 בשנתיים נוספות. לפי נתוני הרשות לפיתוח הנגב¹ פעלו ב-1998 בקרית גת כ- 20 מיפעלים גדולים. באמצע 1999 נחנך מיפעל הי-טק של חברת אינטל אלקטרוניקה בע"מ, שהוקם באיזור התעשייה החדש של העיר. המיפעל הוא אחד מהגדולים באיזור - משתרע על שטח של כ- 170,000 מ"ר ובסוף 1999 הוא העסיק כ- 2,500 עובדים, מחציתם תושבי האיזור, מהם כ- 200 תושבי קרית גת.

על-פי נתוני שירות התעסוקה לסוף 1999, היה אחוז האבטלה בעיר מהגבוהים בארץ - כ- 11% .

מועצת העירייה וועדותיה

לפי חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה - 1975, נבחר ראש העירייה הנוכחי בנובמבר 1998.

ראש העירייה, מר אלברט ארז, החל לכהן בתפקיד זה עוד בספטמבר 1996, בעיקבות החלטת בג"צ², לפיה כהונתו של ראש העירייה הקודם "פקעה עם היוותו לחבר הכנסת הארבע-עשרה".

בנובמבר 1998 נבחרה מועצת העירייה הנוכחית, והיא מונה 17 חברים. מועצת העירייה בחרה בסגן (ממלא-מקום) לראש העירייה ובשני סגנים נוספים; כמו-כן בחרה בכל ועדות החובה שפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - הפקודה) מחייבת את הקמתן, וכן בוועדת רכש ובלאי, שחובת מינוייה נקבעה בתקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), התשנ"ח - 1998³. עוד בחרה מועצת העירייה ב- 16 ועדות רשות, שמתפקידן לייעץ למועצת העירייה בנושאים שונים. גם בקדנציה הקודמת בחרה מועצת העירייה בכל הוועדות שהפקודה מחייבת את הקמתן, וכן ב- 20 ועדות רשות.

¹סקר תעשיות בנגב 1998, בהוצאת הרשות לפיתוח הנגב ואוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

²בג"צ 4275/96 ציון אסולין ואח' נ' דוד ראם ואח', פ"ד נ(4) עמ' 29.

³ביולי 1998 בוטלה חובת מינוי ועדת קניות לפי תקנות העיריות (הסדר קניות וניהול מחסנים), התשכ"ט - 1958, ונקבעה חובת מינוי ועדת רכש ובלאי.

לפי הפקודה, תפקידיה של הוועדה לענייני ביקורת - לדון "בכל דוח של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על הביקורת בעירייה, בכל דוח של משרד הפנים על העירייה ובכל דוח של מבקר העירייה ולעקוב אחר תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת". כמו-כן היא רשאית לדון בכל דוח ביקורת אחר על העירייה, שהוגש לפי דין. עוד נקבע בפקודה, כי הוועדה תגיש למועצת העירייה את סיכומיה והמלצותיה.

נמצא, כי בתקופה נובמבר 1993 עד נובמבר 1996 התכנסה הוועדה לענייני ביקורת רק פעמיים, ובתקופה נובמבר 1996 עד נובמבר 1998 לא התכנסה כלל. בקדנציה הנוכחית, שהחלה בנובמבר 1998, לא התכנסה הוועדה עד אוקטובר 1999. ראש העירייה הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 2000, כי החל באוקטובר 1999 פועלת הוועדה כסדרה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי להתכנסותה ולהפעלתה הסדירה של הוועדה לענייני ביקורת, שהיא אחת מוועדות החובה, יש חשיבות רבה לפעולתה התקינה של העירייה. על העירייה לנקוט צעדים להפעלתה הסדירה של הוועדה.

בבדיקת פעילותן של הוועדות האחרות הועלה, כי ועדת רכש ובלאי (וקודמתה - ועדת הקניות), שהיא אחת מוועדות החובה, התכנסו מנובמבר 1996 עד אמצע 1999 רק פעמיים; חמש ועדות רשות (ייעול, תעשייה ותיירות, נוער, תחבורה וחוקי-עזר) לא התכנסו כלל, וארבע ועדות רשות אחרות (רישיונות, עידוד ההתנדבות, רווחה וקליטה) התכנסו פעם אחת בלבד; כל זאת על אף הודעת העירייה, למשרד מבקר המדינה באוגוסט 1997, כי תעשה להפעלתן הסדירה של הוועדות.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על החומרה שבאי-הפעלתה במשך תקופה ארוכה של ועדת רכש ובלאי, שהיא אחת מוועדות החובה. עוד העיר משרד מבקר המדינה, כי אם ראתה המועצה צורך בבחירתן של ועדות רשות לעניינים מסויימים, היה עליה לדאוג להפעלתן הסדירה.

התקשרות העירייה לקבלת שירותי ביקורת פנימית⁴

על-פי הפקודה - על מועצת העירייה, בהחלטה של רוב חבריה, למנות לעירייה מבקר עירייה במישרה מלאה. סעיף 167 (ב) לפקודה, הדרן בהעסקת מבקר עירייה, נכלל בפקודה בפרק על "מינוי עובדים ופיטוריהם"; מכותרת הפרק עולה, כי על מבקר העירייה להיות מועסק אישית כעובד עירייה ולא כקבלן שירותים חיצוני. יצוין, כי כעובד עירייה כפוף המבקר, כשאר עובדי העירייה, להסדרים שנקבעו בפקודה בנושא עבודת-חוץ, החלים על כלל עובדי העירייה.

⁴בעניין העסקת מבקר עירייה - ראו דוח של מבקר המדינה על השלטון המקומי - 1996, עמ' 112.

על-פי חוזה מיום 4.3.1990 שהוארך על-פי החלטה של מועצת העירייה מ- 3.2.1991 לתקופה שלא הוגדרה, העסיקה העירייה מבקר עירייה, שהוא בעל משרד פרטי (ראו להלן). בהתאם לתנאי החוזה, ההעסקה היא בהיקף של 80 שעות בחודש. על-פי אישור העירייה מינואר 1993, יתן מבקר העירייה שירותים בהיקף של מישרה שלמה, כש-100 שעות מבוצעות בעירייה ו-100 שעות במשרדיו. בפועל המשיך מבקר העירייה לדווח על ביצוע עבודה בהיקף של כחצי מישרה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי אין בהסדר שנקבע כדי למלא את הוראות הפקודה בדבר העסקת מבקר וכי משרתו תהיה מלאה.

זאת ועוד - בחוזה עם המבקר נקבע, כי הוא יבצע את העבודה בעצמו, וכי העסקתו היא על בסיס מתן שירותים ואין בה כדי ליצור יחסי עובד-מעביד בינו לבין העירייה. בחוזה לא צוינה כלל האפשרות לפיה תתבצע עבודת הביקורת בידי עובדים שימונו מטעמו של מבקר העירייה.

הבדיקה העלתה, כי בניגוד לחוזה ביצעו את הביקורת בעירייה שני עובדים של מבקר העירייה, שאחד מהם הוא בנו. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, על חוסר התקינות שבמצב המתואר, שבו חלק הארי מעבודת מבקר העירייה, בוצע בידי אחרים - שעל התאמתם וכישוריהם אין לעירייה כל שליטה - מה גם שבחוזה לא נקבעה האפשרות של העסקת עובדים אחרים, וממילא לא נקבעו הסייגים והתנאים להעסקה של עובדים כאלה.

מבקר העירייה הוא בעל משרד פרטי "ייעוץ ארגוני וכלכלי שירותי ביקורת ובקרה", שנתן שירותי ביקורת פנימית לגופים נוספים, ביניהם מיפעל הפיס עימו נמצאת העירייה בקשרים. עיסוקיו בשני התפקידים עלולים להעמיד אותו במצב של ניגוד עניינים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי דרך העסקתו של מבקר העירייה הייתה בלתי תקינה. בבדיקת השלמה נמצא, כי בעיקבות הערות הביקורת אישרה מועצת העירייה, במאוס 1999, העסקתו של מבקר, שנבחר בעיקבות מיכרז פומבי - במעמד של עובד עירייה.

משק הכספים

טבלה שלהלן מובאים נתונים על ההכנסה וההוצאה בפועל, וכן על הגירעונות (השנתיים והניצברים) בתקציביה הרגילים של העירייה, בשנות הכספים 1995-1998, על-פי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים שלה (באלפי ₪):

גירעון						
שנת הכספים	הכנסה	הוצאה	שנתי	ניצבר	תקבולים לכיסוי הגירעון הניצבר	יתרת הגירעון הניצבר
יתרה ל-31.12.94	-	-	-	-	-	36,606
1995	118,049	131,877	13,828	50,434	13,038	37,396
1996	144,134	166,370	22,236	59,632	2,500	57,132
1997	175,957	198,807	22,850	79,982	7,450	72,532
1998	195,259	224,890	29,631	102,163	16,200	85,963

בנוסף למענק לאיזון שמקבלת העירייה ממשרד הפנים מדי שנה בשנה, והנכלל בהכנסותיה, אישר משרד הפנים לעירייה, בשנים הניסקרות, כ- 40 מיליון ₪ לכיסוי גירעונותיה. על-אף קבלת סכומים אלה גדל גירעונה הניצבר בסוף שנת 1998 ב-134% לעומת סוף שנת 1994, והסתכם בכ- 86 מיליון ₪ - 44% מכלל הכנסותיה ב-1998.

על-פי הדוחות הכספיים עיקר הגירעון בשנים 1995-1998 נבע מחריגות מהתקציב המאושר בסעיפים על הוצאות לשכר, שהסתכמו בתקופה הניסקרת בכ-70 מיליון ₪.

גירעון בסדר גודל זה, שהוא הגבוה ביותר בין ערי הפיתוח בדרום⁵, לא רק שהוא מקשה על תיפקודה של העירייה, אלא עלול אף להביאה למצב של חדלות פירעון ולקריסת השירותים העירוניים.

על-פי הנחיות משרד הפנים - מאז שנת הכספים 1995 מאשרת הרשות המקומית את מיסגרת כוח-האדם; למיסגרת זו חייב להיות כיסוי תקציבי. לאחר שהתקן והשכר אושרו במועצת הרשות המקומית, הם טעונים, לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, אישורו של שר הפנים.

על-פי נתוני הדוח הכספי המבוקר של העירייה לשנת 1998 איישה העירייה כ- 840 מישרות מלאות - חריגה של כ- 100 מישרות מתקן כוח-אדם המאושר בתקציב. עוד הועסקו, באמצעות שתי חברות כוח-אדם כ- 100 עובדים, שההוצאה הכרוכה בהעסקתם נרשמה בסעיפי פעולות שונים.

⁵על-פי נתוני הדוחות המבוקרים לשנת הכספים 1998 של הרשויות המקומיות, שהוציא משרד הפנים.

ב- 17.12.1997 נחתם הסכם הבראה בין העירייה לבין משרד הפנים, ובמיסגרתו נקבע כי משרד הפנים יעניק לעירייה מענקים ומלוות לכיסוי הגירעון הניצבר. העירייה מצידה התחייבה להקטין את הוצאות השכר שלה, ולכסות ממקורותיה, כולל מקרנות הרשות, את הגירעון השוטף לשנת 1997, עד לסכום של 16 מיליון ₪. עוד הוסכם, כי במשרד הפנים ייערך בירור בנושא העברה מקרנות הרשות לכיסוי הגירעון. עד נובמבר 1999 לא סוכם בין משרד הפנים לבין העירייה מה גובה הסכומים שיועברו מקרנות הרשות לכיסוי הגירעון.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי נוכח מצבה הכספי הקשה וכדי לאפשר לה לעמוד בהתחייבויותיה הכספיות, עליה לעמוד בתנאי הסכם ההבראה שנחתם - להקפיא קבלת עובדים חדשים ולהקפיד על העסקת עובדים במיסגרת תקן כוח- האדם שאושר במיסגרת התקציב.

העברת כספים לקרנות השתלמות ולקופות גמל

העירייה מופקדת על העברתם הסדירה של הכספים שהיא מנכה ממשכורות העובדים עבור קרנות השתלמות, קופות תגמולים והמוסד לביטוח לאומי. אי-העברת הכספים בזמן מהווה הפרה של חוק הגנת השכר התשי"ח-1958, ועבירה פלילית לפי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995.

מנתוני מחלקת השכר בעירייה עולה, כי העירייה לא העבירה באופן שוטף כספים שניתנה ממשכורות העובדים לקופות תגמולים, לקרנות השתלמות, לקרן מבטחים ולביטוח שיניים. העירייה גם לא העבירה באופן שוטף את חלקה בהפרשות המעביד לאותן קופות. משך הפיגור בהעברות לקופות גמל ולקרנות ההשתלמות היה 11 - 10 חודשים, לקרן מבטחים - ארבעה עד שבעה חודשים ולביטוח שיניים - 10 חודשים.

על-פי נתוני מחלקת השכר, באפריל 1997 הסתכם חובה של העירייה לגופים דלעיל, כולל הפרשות העובד והמעביד, ב- 5.1 מיליון ₪, לא כולל ריבית והפרשי הצמדה, ותשלומים נוספים המגיעים לעובדים כפיצוי הלנה, לפי חוק הגנת השכר. עוד הייתה העירייה חייבת סכום של 1.1 מיליון ₪ למוסד לביטוח לאומי בגין משכורות עובדים. בבדיקת השלמה נמצא, כי נמשך הפיגור בהעברות ולסוף 1999 הסתכם החוב לכל הגורמים בכ- 7.2 מיליון ₪.

שיפוץ לישכת ראש העירייה

בספטמבר 1996, עם כניסתו לתפקיד של ראש העירייה הנוכחי, הוא החליט לבצע שיפוץ נרחב של לישכתו ושל חדרי מזכירות ראש העירייה, לאחד את לישכות הסגנים וליצור חדר ישיבות. ההחלטה על ביצוע השיפוץ לא הובאה לדיון בהנהלת העירייה או במועצתה, וממילא לא קיבלה את אישור המועצה כדרוש על-פי כללי המינהל הכספי התקין. יצויין, כי במועד החלטת ראש העירייה לא

היה לעירייה תקציב מאושר לביצוע העבודות; לפי תשובת ראש העירייה למשרד מבקר המדינה, התקציב אושר בדיעבד, במיסגרת תקציב בלתי רגיל (תב"ר) לעבודות שיפוץ כלליות במשרדי העירייה. עלות עבודות שיפוץ הלישכה הסתכמו בכ- 400,000 ₪ (לא כולל עבודות שביצעה בזק להעתקת קווי תקשורת).

נמצא, כי בחודש בו נתקבלה החלטת ראש העירייה, הסתיים שיפוץ חלקי שכבר בוצע בלישכות סגני ראש העירייה. במהלך השיפוץ החדש נהרסו רוב העבודות שנעשו קודם לכן.

ביוני 1996 חתמה העירייה על הסכם כללי עם החברה הכלכלית לקרית גת בע"מ (להלן - החכ"ל), על-פיו תבצע החכ"ל פרויקטים קבלניים שונים בתחומי הבנייה והפיתוח בעיר (ראו גם להלן).

על-פי בקשת העירייה ועל דעת החכ"ל הכינה המחלקה המשפטית של העירייה נספח להסכם הכללי, על-פיו תבצע החכ"ל את עבודות השיפוץ בלישכת ראש העירייה וחדר הישיבות, תמורת כ- 200,000 ₪, כולל עמלה בסך 5% ובתוספת מע"מ. בנספח צויין, כי עם גמר העבודות ייערך חשבון סופי. נמצא, כי בפועל על-פי הסדר בין העירייה לחכ"ל בוצעו כל העבודות על-ידי המחלקה הטכנית של העירייה, ואילו החכ"ל רק חתמה על הזמנות לספקים, שהגישה העירייה, ופרעה את החשבונות. עוד נמצא, כי עד אמצע 1999, לא ערכה העירייה התחשבות סופית עם החכ"ל.

בתקנות העיריות (הסדר קניות וניהול מחסנים), התשי"ט-1958⁶, נקבעו הוראות בנוגע לביצוע רכישות. בין היתר נקבע, כי רכישות של טובין לא יבוצעו, אלא על-פי אישור מאת ועדת הקניות באמצעות מנהל היחידה לרכש ולאספקה.

נמצא, כי העירייה רכשה לצורכי הלישכה המשופצת וחדר הישיבות ריהוט בסכום של כ- 110,000 ₪. על הזמנות ריהוט בסכום של 62,000 ₪ חתמו הגיזבר וסגן ראש העירייה, ועל הזמנות בסכום של 50,000 ₪ חתם מ"מ מנכ"ל החכ"ל - הכל ללא אישור ועדת קניות, כנדרש בתקנות האמורות.

*

⁶ כאמור לעיל, ביולי 1998 הוצאו תקנות חדשות ושם הוועדה שונה - מוועדת קניות לוועדת רכש ובלאי.

בנושא השיפוץ בלישכת ראש העירייה הועלו ליקויים: ראש העירייה פעל שלא על-פי המתחייב ממנו כנאמן הציבור, והחליט על השיפוץ ללא אישור מועצת העירייה וללא תקציב מאושר. הדבר חמור במיוחד נוכח העובדה שהעירייה נמצאת בגירעון כספי גדול, ושרק חודש קודם לכן הושלם ביצועו של שיפוץ קודם. לחכ"ל שולמה עמלה בשיעור 5%, אף שכל תפקידה התמצה בחתימה על הזמנות ובתשלום החשבונות.

התקשרות העירייה לחכירת קרקעות

והעמדתן לשימוש עמותות

בשנות ה-90 העבירה העירייה לשימושן של עמותות, בעיקר עמותות שמטרתן הפעלת מוסדות דת וחינוך תורני, קרקעות בשטח של 24,775 מ"ר.

ב-1993 נכנסו לתוקף חוק חובת המיכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק המיכרזים) ותקנות חובת המיכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות המיכרזים). באשר לרשויות מקומיות נקבע בתקנות המיכרזים, שהתקשרות של מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) לביצוע עיסקה במקרקעין של המדינה אינה טעונה מיכרז, כאשר נושא ההתקשרות הוא, בין השאר, הענקת זכויות במקרקעין ל"צורכי ציבור", כמשמעותם בחוק התיכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, ובלבד שההתקשרות נעשית עם רשות מקומית, ולצרכיה. בתקנות המיכרזים נקבע, כי הענקת זכויות על-ידי המינהל ללא מיכרז תהיה במחיר שיקבע שמאי ממשלתי, וכי המינהל יהיה רשאי להתקשר במחיר נמוך מזה רק מנימוקים שיירשמו, במקרים מסויימים, ובכפוף להוראה הרלבנטית בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

משרד מבקר המדינה בדק התקשרויות, שנערכו בתקופה 1994-1998, לפיהן העבירה העירייה לשימושן של עמותות קרקעות שחכרה מהמינהל.

התקשרויות העירייה עם המינהל

במקרים בהם כוונת העירייה הייתה להעמיד קרקע לשימוש עמותה מסויימת, היא פנתה למינהל בבקשה להחכיר את הקרקע לעירייה, בנימוק שהקרקע דרושה לה להקמת מיבני ציבור.

בחוזה החכירה שחתמה העירייה עם המינהל נקבע, בין היתר, כי העירייה אינה רשאית להעביר את הזכויות שהוקנו לה בחוזה, וכי כל פעולה שמכוחה מועברות למעשה זכויות שבחוזה, בין בתמורה ובין שלא בתמורה, בשלמות או בחלקן, טעונה הסכמתו של המינהל מראש; עוד נקבע, כי העברת זכויות ללא הסכמת המינהל תחשב הפרה יסודית של החוזה, והמינהל יהיה זכאי לדרוש החזרת המקרקעין לרשותו.

מיד לאחר שהעירייה חתמה על חוזה החכירה עם המינהל, היא ערכה עם העמותות, בלי לקבל הסכמה מהמינהל, הסכם "בר רשות" באותם מקרקעין. לפי הסכמים אלה, שהיו בתוקף שנתיים עד חמש שנים, ניתנה לעמותות האפשרות להשתמש בקרקעות להקמת מיבנים. בהסכמים לא נקבעה תמורה בגין השימוש בקרקע.

ראש העירייה, בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 1997, הסביר כי "כוונת העירייה הייתה והינה כי על הקרקעות שתקבל מממ"י [המינהל] יוקמו מיבני ציבור, כאשר הקרקע נמסרת בחוזה בר רשות לעמותה, זה נעשה לצורך מיבנה ציבורי בלבד". המינהל בתשובתו מ- 3.11.1997 הודיע כי "היו הקצאות המקרקעין לעיריית קרית גת כדין, בהתאם לתקנות חובת מיכרזים, והמחוז יצא מתוך הנחה כי העירייה תיפעל על-פי הדין בכל הקשור להקצאות האמורות".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי אפילו ניתן היה לראות את המיבנים שבנו העמותות כמיבני ציבור, הרי שבחתימת העירייה על חוזה "בר רשות" עם העמותות בוודאי שהפרה את החוזה שחתמה עם המינהל, בו הותנה שקרקעות שקיבלה העירייה ללא מיכרז לצורכי ציבור לא יועברו לגורם אחר ללא הסכמת המינהל.

בהסכמי "בר רשות" שחתמה העירייה עם העמותות נקבע, כי בכל עת גם לפני תום תקופת ההרשאה, היא רשאית לדרוש מהעמותה לפנות את הנכס - אם תידרש לעשות כן על-ידי המינהל; במקרה של פינוי הנכס בעיקבות דרישת המינהל, תעמיד העירייה לעמותה נכס חלופי, בשיעור ערכו של המיבנה שהוקם על הקרקע, לפי חוות-דעת שמאי שימונה לצורך העניין.

לדעת משרד מבקר המדינה, במקרה בו המינהל דורש את פינוי הנכס, והקרקע והמיבנה חוזרים לרשות המינהל - לא היה מקום שהעירייה תיקח על עצמה התחייבות להעמיד לרשות העמותות נכסים חלופיים, הכוללים קרקע עם מיבנה, בשווה-ערך למיבנים שבנו העמותות.

התקשרות העירייה עם העמותות

1. בפקודה נקבע, כי עירייה רשאית להשכיר מקרקעין או להרשות שימוש במקרקעין שאין בו שכירות, אולם השכרת מקרקעין לתקופה העולה על חמש שנים טעונה החלטת המועצה ברוב חבריה ואישור שר הפנים, או מי שהוא הסמיך לכך.

נמצא, כי הסכמים להענקת מעמד של "בר רשות" עם ארבע עמותות, נחתמו לתקופות של שנתיים עד חמש שנים. משרד מבקר המדינה העיר, כי מהעובדה שהקרקעות יועדו לבניית מוסדות של העמותות (ראו להלן), דבר שהיה ידוע לעירייה, משתמע שהעירייה ידעה מראש כי העמדת הקרקעות לרשות העמותות הינה לתקופות ארוכות. מכאן עולה, לכאורה, שהתקופות הנקובות בהסכמים נקבעו במטרה להימנע מדרישת החוק בדבר הצורך בקבלת אישור שר הפנים.

בתשובתה מאוקטובר 1997 הסבירה העירייה, כי קבעה את התקופות בחוזה לזמן קצר, כדי לפקח על השימוש בקרקעות. משרד מבקר המדינה הדגיש בפני העירייה, כי בפועל היא לא פיקחה על השימוש בקרקעות (ראו להלן), וכי גם במקרים בהם לא קיימו העמותות את תנאי החוזה, היא לא נקטה פעולה נגדן.

2. בנושא מתן תמיכות, במישרין או בעקיפין, לגופים שונים הפועלים בנושא חינוך, תרבות, דת, בריאות, רווחה וספורט - מונחות הרשויות המקומיות לפעול על-פי הוראות נוהל שהכינה ועדה בין-משרדית בראשות היועץ המשפטי לממשלה (להלן - נוהל למתן תמיכות). הנוהל נועד להסדיר את נושא מתן תמיכות, הן מתקציבה הרגיל של הרשות והן מתקציבה הבלתי רגיל.

בנוהל למתן תמיכות נקבע, בין היתר, כי על הרשות להקים ועדת תמיכות, להחליט על מיבחנים למתן תמיכות, ולדרוש מהמוסד הנתמך מסמכים לביסוס הבקשה למתן תמיכה וכן מכתב-התחייבות של הגוף הנתמך להשתמש בכספי התמיכות רק למטרות להן הוקצבו. עוד נקבע, כי המלצות ועדת תמיכות יאושרו על-ידי מועצת הרשות.

העמדת קרקעות על-ידי העירייה לשימוש עמותות מהווה למעשה מתן תמיכה "בשווה כסף". מבקרת המדינה כבר קבעה בעניין זה⁷, כי בבוא רשות מקומית לאשר העמדת נכסים למוסדות, עליה להתייחס לפעולות אלה כאל מתן תמיכה למוסד, ולפעול בכל מקרה כזה על-פי הוראות הנוהל למתן תמיכות. יתר-על-כן, כדי שוועדת התמיכות ומליאת המועצה יוכלו להתייחס לפעולות האמורות על בסיס מידע מלא - יש להביא לפנין נתונים מפורטים על הערך הכספי של ההטבה הגלומה בהעמדת הנכסים, וכן פרטים על מהות פעילות העמותה, גודלה, מספר הילדים המיועדים לאכלס את גני-הילדים ובתי-הספר שלה, מספר מתפללים פוטנציאליים, מספר אברכים וכו'.

נמצא, כי בעת שהעמידה את הקרקעות לעמותות לא פעלה העירייה על-פי הנוהל למתן תמיכות: הנושא לא הובא לפני ועדת תמיכות, העירייה לא דרשה מהעמותות להמציא לה מידע על היקף פעילותן ומספר הנהנים הישירים מפעילותן בתחום העירייה; היא לא קבעה מיבחנים להקצאת הקרקעות, ולא דרשה מהעמותות למסור לה התחייבות, להשתמש בקרקע רק למטרה שלשמה הועמדה לרשותה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי קבלת החלטות להעמיד שטחים בהיקפים של אלפי מ"ר לעמותות, חייבת להיעשות על-פי מיבחנים ולהתבסס על מידע מלא. קבלת החלטות שלא על בסיס כזה, נוגדת את סידרי המינהל התקין. הדרך בה פעלה העירייה אינה מאפשרת דיון וקבלת החלטות שוויוניות וענייניות.

⁷ראו דוח ביקורת על מתן תמיכות למוסדות על-ידי רשויות מקומיות, שפירסמה מבקרת המדינה ב-1991.

באוקטובר 1997 הודיעה העירייה למשרד מבקר המדינה, כי תיפעל בכל הנוגע להקצאת קרקעות לעמותות על-פי הנוהל. אולם בבדיקת השלמה נמצא, כי העירייה ממשיכה לפעול באותה דרך בלתי-תקינה: במאי 1999 אישרה מועצת העירייה הקצאת קרקעות להקמת בית-ספר לעמותה חרדית, הקשורה לתנועת ש"ס, ולהקמת מעון וגן-ילדים לעמותה אחרת, הקשורה אף היא לש"ס. בשני המקרים ניתנו האישורים שלא על-פי הנוהל למתן תמיכות למוסדות.

בנוהל למתן תמיכות נקבע, שלא תאושר תמיכה למטרה חד-פעמית, כגון הקמת מיבנה, אלא אם תשוכנע ועדת התמיכות שקיימים בידי המוסד המקורות הכספיים הדרושים למימושה. נמצא, כי העירייה היקצתה את הקרקעות שיועדו לבנייה בלי שיהיה בידיה מידע על המקורות הכספיים העומדים לרשות העמותות למימוש הבנייה. ואומנם, במקרה אחד התברר בדיעבד, כי עמותה שבנתה על קרקע המינהל, שהועמדה לשימושה על-ידי העירייה, הפסיקה את הבנייה, לאחר שמקורותיה הכספיים אזלו; במקרה אחר עמותה לא החלה את הבנייה כלל (בעניין שתי עמותות אלה ראו להלן).

3. בהסכמי "בר רשות", שחתמה העירייה עם העמותות, היא לא הבטיחה את זכויותיה, כך שבמקרה שתוגש תביעה נגדה בגין אופן החזקת הקרקעות על-ידי העמותות ובגין נזקים שייגרמו לצד שלישי, היא תשופה במלוא נזקה על-ידי העמותות. עוד נמצא, כי בהסכמים לא דרשה העירייה ערבות לטובתה, כדי להבטיח שהקרקע תפונה בתום תקופת ההרשאה, או לכשיהיה לה צורך בקרקע.

נמצא, כי עמותות החזיקו בקרקעות גם לאחר שפג תוקפם של הסכמי "בר הרשות", בלי שהעירייה תיפעל לחידושם, או לפינוי העמותות מהקרקעות.

בתשובתה מאוקטובר 1997 הודיעה העירייה, כי בעיקבות הערות הביקורת היא תיפעל בצורה ברורה ומפורשת כדי להבטיח את עצמה מכל נזק ותחייב את העמותות בהמצאת פוליסת ביטוח לטובתה. כמו-כן הודיעה העירייה, כי תיפעל לפנות את העמותות אשר תוקף הרשאתן פג, ולחלופין תשקול את חידוש ההתקשרות בהתאם לחוק. בבדיקת השלמה נמצא, כי עד אמצע 1999 לא חוייבו העמותות בהמצאת פוליסות ביטוח לטובת העירייה, וגם תוקף החוזים לא חודש.

להלן פרטים שהועלו בבדיקת טיפול העירייה בהעמדת הקרקעות לשלוש עמותות מקומיות:

עמותה א'

(א) בביתו הפרטי בקרית גת של רב מזרם החסידות של קרטשניף נוהלה עמותה (להלן - עמותה א') למתן שירותי דת; מורשי החתימה בעמותה הם הרב ואישתו. באותה כתובת ניהל הרב שלוש עמותות נוספות. מתחילת שנות התשעים פעל הרב במשרד הבינוי והשיכון, במינהל ובעירייה, להקמת שכונת מגורים חרדית בקרית גת, ובסמוך לה מרכז רוחני לחסידיו. עד סוף 1999 לא אושרה הקמת הקריה החרדית לחסידי הרב, וממילא הם לא עברו להתגורר בקרית גת.

עמותה א' פנתה ישירות למינהל בבקשה להקצות לה קרקע להקמת מרכז רוחני. ב-13.5.1993 אישר לה המינהל הקצאת הקרקע בדמי חכירה מהוונים בסך 336,000 ₪. המדובר בשטח של 5,500 מ"ר, שיועד להקמת מרכז רוחני, ובו בית-כנסת, כולל-אברכים, בית-מדרש ומיקווה.

כדי לחסוך בדמי החכירה, פנתה עמותה א' לעירייה בבקשה, שהעירייה היא שתחכור את הקרקע. באוגוסט 1993, בהסתמך על אישור מועצת העירייה מיוני 1992, פנתה העירייה למינהל בבקשה לחכור את הקרקע לצורכי ציבור; זאת מתוך כוונה להעבירה אחר כך לשימוש עמותה א'. בספטמבר 1993 נחתם חוזה חכירה בין העירייה לבין המינהל, לפיו הוחכרה לעירייה קרקע, לצורך הקמת מרכז רוחני. הפעם קבע המינהל דמי חכירה מהוונים סימליים בסכום של 4,024 ₪ בלבד.

ב-23.2.1994 חתמה העירייה על הסכם "בר רשות" עם עמותה א', לפיו תשתמש העמותה במוחכר להקמת המרכז הרוחני. תקופת ההרשאה נקבעה לשנתיים עם אפשרות להארכה נוספת. עמותה א' המשיכה להחזיק במיגרש עד מועד סיום הביקורת בסוף 1999 למרות שבפברואר 1996 פג תוקף ההסכם, והוא לא חודש.

על-פי תוכנית מפורטת החלה על המיגרש הוא מיועד לצורכי ציבור. נמצא, כי על-פי היתר בנייה מאוגוסט 1994 הותרה (בהתאם לתשריט ולתוכנית הפיתוח שצורפו להיתר), בנייה של בית-כנסת, אולם אסיפות, מיקווה, רחבת שמחות ולשכות. כמו-כן הותרה, בניגוד לתוכנית המפורטת, בנייה של חדרי אירוח ובית-מגורים לרב. ס"ה אושרה בנייה בשטח כולל של 3,079 מ"ר. נמצא, כי השטח שיועד בתשריט שבהיתר הבנייה לבית-הרב, סומן בתשריט שהוגש למינהל, כמיועד לסיפריה תורנית ולמחסנים. מכאן, שהמינהל לא ידע שהקרקע תשמש גם לבניית מגורים פרטיים לרב, כשאישר את החכרת הקרקע לעירייה לצורכי ציבור.

בסיור שערך צוות הביקורת יחד עם פקח הבנייה של הוועדה המקומית בתחילת 1997, נמצא, כי במיגרש הוחל בבניית בית-מגורים פרטי של ארבע קומות, בשטח של 450 מ"ר; בעת הסיור היה המינהל של בית-המגורים בשלבי גמר. יתר שטחי הבנייה שאושרו היו בשלבי שלד של קומת הקרקע. הבנייה הופסקה כבר בתחילת 1996, לאחר שאזלו לעמותה המקורות הכספיים להשלמתה. לאחר הפסקת הבנייה השטח לא גודר ולא סומן בשלטי אזהרה והוא מהווה מיפגע סביבתי, מה גם שבסמוך קיימים שכונת מגורים ובית-ספר.

מבדיקת תיק החכירה במינהל עולה, כי כבר ביוני 1995 הגיע למינהל מידע לפיו נבנה במיגרש בית פרטי, האמור לשמש את הרב ומשפחתו, וכי על הקרקע, המיועדת לצורכי ציבור, מבוצעת בנייה שלא בהתאם לחוזה החכירה עם המינהל.

בתשובתו מ-3.11.1997 הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה, כי לאחר שהקצה את הקרקע לעירייה "המחוז יצא מתוך הנחה כי העירייה תיפעל על-פי דין בכל הקשור להקצאות". העירייה מצידה הסבירה, בתשובתה מאוקטובר 1997, כי היא

תיפעל למנוע את השימוש במיבנה שלא בהתאם לייעודו בתוכנית המפורטת. עוד הסבירה העירייה, כי תדרוש מהעמותה לגדר את האתר כמתחייב מתנאי ההיתר. בסיור שערך צוות הביקורת, באפריל 1999, נמצא כי הבנייה טרם הושלמה, וכי המקום לא גודר וממשיך להוות סכנה בטיחותית.

(ב) ב- 1993 החליט ראש העירייה דאז למסור לשימושה של עמותה אחרת של הרב מיבנה ציבור שהיה ממוקם ליד ביתו של הרב. הרב הפעיל במקום שירותי הסעדה (קייטרינג) פרטיים ובתקופה מאוחרת יותר התגוררו במיבנה ארבעה מחסידיו.

המיבנה הועמד לרשות הרב בלא שנתקבלה החלטה על כך במועצת העירייה, ללא חוזה וללא תמורה. זאת ועוד, חיובי הארנונה הכללית והמים בגין המיבנה, שהסתכמו באפריל 1999 בכ- 107,000 ₪ (כולל ריבית פיגורים) - לא שולמו, והעירייה לא פעלה לגביית החוב.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על החומרה שבהעמדת מיבנה של העירייה, שנועד לשרת את הציבור, לשימושו של הרב. זאת ועוד, המסירה נעשתה ללא סמכות, שכן לא ניתן אישור מועצת העירייה; יתר-על-כן, לא נחתם חוזה להבטחת זכויותיה של העירייה במיבנה.

(ג) ב- 10.5.1999 אישרה מועצת העירייה להעביר לעמותה שלישית של הרב, על-פי הסכם "בר רשות", מיבנה של גן-ילדים לצורך הפעלת גן, לתקופה של שנתיים. בעת קבלת ההחלטה לא היו לפני המועצה נתונים כלשהם בדבר מספר הילדים שהגן אמור לשרת.

*

הדרך בה פעלה העירייה להעמדת קרקע ומיבנים לשימוש עמותות של הרב רצופה ליקויים: ההחלטה על העמדת הקרקע להקמת המרכז הרוחני נתקבלה בלא שיובאו לפני חברי מועצת העירייה נתונים ומידע על השימוש שייעשה במבנה; העירייה אישרה, בידועין, להקים על קרקע ציבורית מיבנה מגורים לרב; בהסתמכו על הצהרתה של העירייה שהקרקע תשמש לצרכיה, קבע המינהל דמי חכירה סימליים; העירייה גם העמידה לשתי עמותות נוספות של הרב מיבנים שבבעלותה, בלי שהוכח הצורך הציבורי בכך.

עמותה ב'

במאי 1993 פנה סגן ראש עיריית ירושלים דאז בשם עמותה ב', השייכת לזרם חסידות גור, וביקש מראש עיריית קרית גת דאז להקצות לעמותה ב' קרקעות להקמת בית-כנסת, מיקווה ומוסדות חינוך. במקביל פנה עוזרו של ח"כ (לשעבר) ישירות למינהל בבקשה להקצות את הקרקע.

ביוני 1993 אישרה מועצת העירייה להקצות לעמותה ב', שנרשמה לראשונה אצל רשם העמותות באותו חודש, כ- 13,000 מ"ר. נמצא, כי לדיון במועצה לא הובאו נתונים על קהל היעד של עמותה ב' בתחום העירייה, ואף לא נתונים אחרים שעל-פיהם ניתן לבסס החלטה על העמדת קרקע; לנתונים אלה חשיבות יתר כשמדובר בעמותה חדשה.

ביולי 1993 ביקשה העירייה מהמינהל להקצות לעמותה ב' את הקרקע. ב-30.12.1993 הודיע המינהל לעירייה, כי הוא מנוע מלאשר עיסקאות להקצאת קרקעות המיועדות לאוכלוסייה ספציפית ללא מיכרז. בינואר 1994 פנתה העירייה בשנית למינהל, והפעם ביקשה להקצות את אותו שטח לעירייה, לאותן מטרות, בלי לציין שהמיבנים שיוקמו יימסרו לשימושה של עמותה ב'.

ב-13.2.1994 החליט המינהל לאשר את ההקצאה, כפוף להוראת תקנות המיכרזים, לפיה תנאי להתקשרות בפטור ממיכרז הינו שהענקת הזכויות במקרקעין תהיה לצורכי ציבור, כמשמעותם בחוק התיכנון והבנייה, ושההתקשרות תהיה עם רשות מקומית - לצרכיה. ב-19.5.1994 נחתם חוזה חכירה בין המינהל לבין העירייה להחכרת שטח של 12,603 מ"ר. השטחים אמורים היו לשמש להקמת בית-ספר (9,868 מ"ר), מעון-ילדים (1,295 מ"ר), גן-ילדים (933 מ"ר) ובית-כנסת (507 מ"ר).

להלן עיקר הממצאים, שהועלו בבדיקת הבנייה שבוצעה על השטח:

(א) **בניית בית-ספר** - על שטח של 10,000 מ"ר בנתה העירייה עבור עמותה ב' בית-ספר ובו 16 כיתות לימוד, לאחר שמשרד החינוך אישר את התוכניות.

נמצא, כי היתר הבנייה הוצא בדיעבד, לאחר שהבנייה הושלמה. בתחילת שנת הלימודים התשנ"ח התברר לעירייה, כי לעמותה ב' אין די תלמידים לאיכלוס בית-הספר, ולפיכך החליטה להקצות חלק מהכיתות לעמותה א' דלעיל, שרצתה להקים במקום כיתות גן; ההקצאה לא יצאה לפועל, שכן חברי עמותה ב' פלשו לכיתות ומנעו את איכלוסן על-ידי עמותה א'. מבדיקת השלמה שנערכה באפריל 1999 עולה, כי בבית-הספר לומדים כ- 60 תלמידים השייכים לזרם המיוצג על-ידי עמותה ב' מהם רק שבעה תושבי קרית גת. בשל מיעוט התלמידים בגיל בית-ספר החליטה העמותה, בידיעת העירייה, לנצל את המיבנה לכיתות-גן ולמעון לפעוטות, שגם רבים מביניהם אינם תושבי קרית גת.

ההקצאה נעשתה ללא בדיקה עניינית של צורכי העמותה ומספר התלמידים הצפוי. יש להדגיש, כי לפי הוראות משרד החינוך - לפני קבלת החלטה על הקמת בית-ספר ממלכתי, יש לבצע בדיקה קפדנית האם יש הצדקה להקמתו על-פי הקריטריונים שקבע משרד החינוך, המתייחסים בין היתר, למספר התלמידים בעיר. בית-הספר שהועמד לרשות עמותה ב' שימש בפועל רק שבעה תלמידים תושבי קרית גת, זאת בעוד שבבתי-ספר ממלכתיים בקרית גת יש מחסור בכיתות לימוד, ובשנת הלימודים התש"ס שבע כיתות שוכנו בקרוואנים.

(ב) בניית גן-ילדים - על שטח של כ- 1,000 מ"ר בנתה העירייה עבור עמותה ב' כיתות גן-ילדים. נמצא, כי היתר הבנייה הוצא רק לאחר שהבנייה הושלמה. לאחר סיום הבנייה מסרה העירייה את מיבנה הגן לעמותה חרדית אחרת, מאחר, שכאמור, עמותה ב' כבר פתחה כיתות-גן במיבנה בית-ספר שהועמד לרשותה.

(ג) בניית בית-כנסת ומיקווה - ב- 31.7.1994 חתמה העירייה על הסכם "בר רשות" עם עמותה ב', לתקופה של שנתיים, שהתייחס לשטח של 380 מ"ר, שהיווה חלק מהמיגרש אותו חכרה העירייה מהמינהל ויועד להקמת בית-כנסת. במהלך השנים 1995 עד 1998 בנתה העמותה על המיגרש בית-כנסת, הכולל גם בית-מידרש, אולם הרצאות ומיקווה. נמצא, כי לאחר תום תוקף הסכם "בר הרשות" עם העמותה, ביולי 1996, לא הוארך תוקפו, ועד סיום הביקורת, בסוף 1999, המשיכה העמותה להשתמש בקרקע ללא הסכם.

(ד) הצבת קרוואנים למיבנה בית-כנסת ומיקווה - על שטח של 1,520 מ"ר, שיועד להקמת מעון-ילדים, ביקשה עמותה ב' להציב זמנית שני קרוואנים, שישמשו בית-כנסת ומיקווה, עד להשלמת בניית בית-כנסת ומיקווה במיגרש אחר, אותו העמידה לרשותם העירייה. ב- 11.9.1994 אישרה הנהלת העירייה את בקשת העמותה להציב על המיגרש את הקרוואנים לתקופה של שנתיים. בנובמבר 1994 נחתם בנושא זה הסכם "בר רשות" בין העירייה לבין עמותה ב'.

נמצא, כי מבלי לקבל היתר בנייה הציבה העמותה במיגרש שני קרוואנים, וכמו-כן בנתה ריצפה ותיקרה בשטח שביניהם, באופן שנוצר רצף בנייה בשטח כולל של כ- 215 מ"ר, שבמרכזו הוקם המיקווה.

למרות התראה ששלחה הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה לעמותה בגין הבנייה הבלתי חוקית, לא ננקטו נגד העמותה, עד אמצע 1999, צעדים משפטיים. העמותה הוסיפה להחזיק במיגרש גם לאחר שתוקף החוזה פג בנובמבר 1996. למרות שבניית בית-הכנסת והמיקווה במיגרש האחר הושלמה למעלה משנה קודם לכן, לא פינתה עמותה ב' את הקראוונים והם משמשים אותה, ביחד עם עמותה חרדית נוספת, למטרות תלמוד תורה ומיקווה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, על שלא נקטה צעדים לפינוי המיבנים שהוצבו בשטח ללא היתר. עוד העיר משרד מבקר המדינה, כי על העירייה לדרוש מעמותה ב' להחזיר את החזקה במיגרש לרשות העירייה, לאחר שתוקף הסכם "בר הרשות" - פג. יתר-על-כן, הקצאת המיגרש הייתה לצורך הקמת מעון-ילדים, צורך שהתבטל לאחר מכן, שכן העמותה משתמשת למטרה זו בחלק ממיבנה בית-הספר, ולאחר שהסתיימה הקמת בית-הכנסת על מיגרש אחר שהוקצה לעמותה (ראו לעיל).

עמותה ג'

ב- 14.3.1993 אישרה מועצת העירייה הקצאת מיגרש בשטח 2,172 מ"ר להקמת מועדון לחסידי חב"ד, ופנתה למינהל לחכירת המיגרש. בפנייתה ציינה

העירייה, כי הקרקע דרושה לה "להקמת מועדון חב"ד". בתשובתו מ-26.7.1993 הודיע המינהל לעירייה, כי על-פי תקנות המיכרזים אין המינהל יכול לפטור את הבקשה מהצורך במיכרז, שכן פטור כאמור יכול להינתן רק כאשר הענקת הזכויות תהיה לצורכי ציבור ותינתן לרשות המקומית ולצרכיה. במאי 1995 פנתה העירייה למינהל בבקשה חוזרת לחכירת המיגרש, אולם הפעם זה היא ציינה, כי הקרקע דרושה לה להקמת מועדון נוער בלי לציין שבכוונתה להעבירו אחר כך לשימוש חב"ד.

ביולי 1995 אישר המינהל את בקשת העירייה ובספטמבר 1995 נחתם חוזה חכירה, לפיו תשתמש העירייה במוחכר אך ורק למטרת הקמת בנייני ציבור. המינהל קבע לעירייה תשלום דמי חכירה סימליים (מהוונים ל-49 שנים) בסך 4,940 ₪.

ב-3.1.1996 חתמו העירייה ועמותה ג' על הסכם "בר רשות", לשימוש העמותה במיגרש, לתקופה של חמש שנים לצורך הקמת מועדון.

נמצא, כי העירייה לא העבירה את ההסכם לאישור שר הפנים, אף שעל-פי הפקודה השכרת מקרקעין לתקופה של חמש שנים ומעלה טעונה אישור השר.

בהסכם לא קבעה העירייה מועד מחייב להתחלת הבנייה; ממילא לא הותנה שאם העמותה לא תחל בבנייה עד לאותו מועד, תוחזר הקרקע לעירייה. הבדיקה העלתה, כי עד אפריל 1999 לא הגישה העמותה בקשה לקבל היתר בנייה למועדון, והשטח עומד ריק וללא שימוש.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על מחדליה במסירת הקרקע לעמותה ג', שבעטיים נמסרו מקרקעי ציבור, האמורים לשרת את כלל התושבים, לחברי עמותה, ואלה ממשיכים להחזיק בקרקע ללא שימוש.

בבדיקת השלמה, שנערכה באפריל 1999 הועלה כי על-פי הנחיות ראש העירייה הוחל בטיפול לביטול ההקצאה לעמותה ג', כדי לאפשר הקצאת הקרקע להקמת מועדון-נוער לעולי אתיופיה. עד אותו מועד לא הובא הנושא להחלטת מועצת העירייה.

*

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי דרך טיפולה בהקצאת קרקעות לעמותות הייתה רצופה ליקויים: העירייה איפשרה לעמותות להתחמק מחובת מיכרז לצורך קבלת הקרקעות ומתשלום דמי חכירה ריאליים למינהל; העירייה הקצתה קרקעות לעמותות בלי שהיה בידיה מידע על מספר חבריהן בקרית גת; העירייה לא קיימה פיקוח על השימוש שעשו העמותות בקרקעות, וכתוצאה מכך שימשו קרקעות למטרות שונות מאלו שלשמן הן הוקצו, או שנתרו ללא שימוש; העירייה לא הבטיחה את זכויותיה בחוזים שחתמה עם העמותות; העירייה איפשרה לעמותות להמשיך ולהחזיק בקרקע גם לאחר שפג תוקפם של חוזי "בר הרשות".

פיקוח על השימוש בניכסי העירייה

העירייה העמידה מספר מיבנים שבהחזקתה, שנועדו לצורכי ציבור, לשימושן של עמותות ואנשים פרטיים. בבדיקת הנושא הועלו ליקויים, להלן עיקרם:

שימוש במיבנים עירוניים על-ידי מוסד א'

(א) מוסד א', שבבעלות עמותה המשתייכת לתנועת חב"ד, מחזיק בשני מיבנים של העירייה המשמשים לגני-ילדים. ביוני 1984 פג תוקף חוזה שכירות שהיה למוסד א' עם העירייה בגין מיבנה אחד. מוסד א' המשיך להחזיק במיבנה, אף לאחר שבאפריל 1994 הוציא בית-המשפט, לבקשת העירייה, פסק-דין לפינוי המיבנה. למיבנה האחר פלש מוסד א' ולא פינה אותו, למרות שבאפריל 1997 הוסכם בין העירייה לבין המוסד כי המיבנה יפונה. עד אמצע 1999 לא פינה מוסד א' את שני המיבנים והעירייה לא נקטה צעדים כלשהם להשבת החזקה בהם לידיה, מה גם שהמיבנים היו דרושים לה לצרכיה. העירייה הסבירה בתשובתה, כי לא פעלה לפינוי המיבנים, מאחר שאין לה מיבנים חלופיים לגני-הילדים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי מחדלה בפינוי הנכסים יש בו כדי להנציח תופעות של פלישה לניכסי ציבור. יתר-על-כן, אין מקום שהעירייה תתחייב להעמיד לרשות מוסד א' מיבנים חלופיים, כך שהוא יצא נשכר ממעשיו.

(ב) על מיגרש בשטח 13,635 מ"ר, שבהחזקת העירייה, קיימים מיבנים המשמשים זה שנים רבות, בהסכמת העירייה, את מוסד א', המקיים בהם שש כיתות גן, 22 כיתות בית-ספר יסודי, בית-כנסת ומיבנה מינהלה. במסמכי העירייה לא נמצא חוזה להסדרת מסירת המיבנים לשימוש של מוסד א'.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על הצורך להסדיר בחוזה את תנאי השימוש של מוסד א' במיבנים. בבדיקת השלמה, שנערכה באפריל 1999, הועלה כי בעיקבות הביקורת הוחל בטיפול להסדרת השימוש במיבנים, אך טרם נחתם חוזה בין העירייה לבין מוסד א'.

העמדת מיבנה לשימוש מוסד ב'

ב- 6.3.1994 החליטה מועצת העירייה להעביר מיבנה גן-ילדים ובו שתי כיתות, ששימש בעבר גן עירוני - לשימוש של מוסד ב', שבבעלות עמותה המשתייכת לרשת החינוך של ש"ס. ב- 21.3.1994 נחתם בין הצדדים הסכם "בר רשות" - לתקופה של שנתיים.

הבדיקה העלתה, כי למרות שתוקפו של ההסכם פג ביולי 1996, המשיך המוסד להחזיק במיבנה. ועדת ההנהלה של העירייה אומנם קיבלה ב- 4.11.1996 החלטה על הארכת תוקף ההסכם, אך הסכם חדש לא נחתם.

בשנת הלימודים התשנ"ז למדו בגן שש ילדות בכיתה אחת ואילו הכיתה האחרת נותרה ריקה. בשנת הלימודים התשנ"ט למדו 12 ילדות בשתי כיתות, לעומת כ- 30 ילדים בממוצע בכיתות של גנים עירוניים בתחום העירייה.

בתשובתה הסבירה העירייה, כי מספר הילדים בגן הוא "נזיל" ולא היה ידוע לעירייה מה יהיה מספר התלמידים במשך השנה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, על הטעם לפגם שבהעמדת מיבנה גדול, שבו שתי כיתות גן, לשימושו של מוסד ב', למרות שבאותו מועד כבר היה ברור לעירייה שאין מספיק תלמידות לאיכלוסו.

הקצאת מיבנים באיצטדיון העירוני לאדם פרטי

על-פי הסכם "בר רשות", שחתמה העירייה עם אגודת ספורט בית"ר, העמידה העירייה לרשות האגודה חלק ממיבנה האיצטדיון העירוני, והאגודה קיימה בו, החל באוגוסט 1989, מכון כושר לחבריה. נמצא שאף שתקופת ההרשאה הסתיימה ב- 30.7.1990 ולא חודשה, המשכיה האגודה להחזיק במיבנה, והעירייה לא נקטה צעדים להחזרת החזקה במיבנה לידיה.

זאת ועוד - בתאריך לא ידוע, השכירה האגודה, ללא סמכות, את המיבנה לאדם פרטי, וזה הפעיל בו מכון כושר פרטי. על-פי מכתב מהנדס העיר מספטמבר 1996, החל המחזיק לבצע, ללא היתר, עבודות בנייה במקום, וכמו-כן תפס חזקה במיבנה אחר ובשטח הצמודים למיבנה, שגם הם שייכים לעירייה.

העירייה הודיעה למשרד מבקר המדינה שבעיקבות הערות הביקורת נתן ראש העירייה הוראה לפנות לאלתר את המחזיק; בבדיקת השלמה שנערכה באפריל 1999 נמצא, כי בנובמבר 1998 הגישה העירייה לבית-המשפט תביעה לסילוק יד נגד האגודה ונגד המחזיק הפרטי. עד מועד כתיבת דוח זה לא חל שינוי במצב המתואר.

*

בעניין הטיפול בניכסי העירייה הודיע ראש העירייה ב- 261200.0. בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי בתוכנית העבודה לשנת 2000 נקבע שייערך סקר נכסים באמצעות חברה פרטית, וכי ראש העירייה הורה למבקר העירייה לבדוק את נושא שימוש המוסדות בניכסי העירייה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על מחדליה בניהול נכסיה, האמורים לשמש לרווחתם של כלל תושבי קרית גת, כך שעמותות השתמשו בנכסים בלי החלטה של מועצת העירייה ובלי שנחתמו חוזים, כשבחלק מהמקרים נהנו מהנכסים קבוצות מצומצמות ביותר, ובמקרה אחד - אדם פרטי.

קישרי גומלין בין העירייה לבין החברה הכלכלית קרית גת

באוקטובר 1984 אישר שר הפנים את בקשת מועצת עיריית קרית גת להקמת חברה כלכלית. באותו חודש נרשמה החכ"ל (החברה הכלכלית לקרית גת בע"מ) במשרדי רשם החברות. בסוף 1998 היה הון המניות הרשום של החכ"ל 5.0 מיליון ₪. ההון המונפק והנפרע היה 2.575 מיליון ₪, כולו בידי העירייה.

על-פי תזכיר ההתאגדות של החכ"ל עיקר מטרותיה הן - לשמש מנוף כלכלי לייזום ולתיכנון פיתוחה של קרית גת, ובכך לסייע ליצירת מקומות תעסוקה חדשים.

מאז הקמתה עסקה החכ"ל, בעיקר, בניהול ניכסי העירייה ובמתן שירותים, כגון: פינוי אשפה והשכרת רכבים לעירייה. כמו-כן ביצעה החכ"ל עבודות שונות, שעיקרן שיפוצים במיבנים של העירייה. החכ"ל גם ביצעה פיתוח של שכונה בעיר. למעשה שימשה החכ"ל קבלן של העירייה לביצוע עבודות, שנכללו בין תפקידיה של העירייה, הן במתן שירותים והן באחזקת נכסים עירוניים.

סידרי התחשבות בין העירייה לבין החכ"ל

הבדיקה העלתה, כי בגין השירותים שנתנה החכ"ל לעירייה שילמה העירייה מיקדמות בלבד, ובמשך שנים לא נסגרו ולא הותאמו החשבונות בין העירייה לבין החכ"ל. לפי נתוני הדוח הכספי המבוקר של העירייה לשנת 1998, הסתכמו המיקדמות, ששילמה לחכ"ל באותה שנה, בכ- 3.6 מיליון ₪, ויתרת החוב ל- 31.12.1998 הסתכמה ב- 4.1 מיליון ₪.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על הפסול שיש בשיטת התחשבות שאינה מאפשרת זיהוי התשלומים על-פי החשבונות שהוגשו, זיהוי הדרוש על-פי כללי המינהל הכספי התקין.

יעוץ משפטי

עם הקמתה התקשרה החכ"ל עם משרד עורכי-דין (להלן - המשרד) - לקבלת שירותי יעוץ משפטי. ממועד תחילת ההתקשרות ועד אמצע 1999 לא נחתם חוזה בינה לבין המשרד. המדובר באותו משרד שסיפק, עד נובמבר 1996, שירותי יעוץ משפטי לעירייה.

הבדיקה העלתה שבמשך למעלה מ- 10 שנים המשרד הכין את כל החוזים שנחתמו בין העירייה לבין החכ"ל, כאשר הוא ייצג למעשה את שני הצדדים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, על הפגם שיש בהתקשרות כזו, המעמידה את עורך-הדין במצב של ניגוד עניינים, בייצגו הן את העירייה והן את החכ"ל שהיו שני צדדים לאותו חוזה. במצב זה קיים חשש כי אינטרסים חיוניים של העירייה ייפגעו.

פינוי אשפה

(א) בחוזה מנובמבר 1985 נקבע, שהחכ"ל תבצע עבור העירייה את פינוי האשפה בתחומה החל בינואר 1986 ולמשך חמש שנים. התקשרות העירייה עם החכ"ל הוארכה מפעם לפעם, על-פי החלטות מועצת העירייה, עד סוף דצמבר 1995. מאותו מועד ועד אמצע 1999 (מועד סיום הבדיקה) לא הוארך החוזה, והחכ"ל המשיכה במתן השירות לעירייה, על-פי תנאי ההתקשרות מ-1985. בגין שנת 1998 זיכתה העירייה את החכ"ל עבור פינוי אשפה בכ- 2.85 מיליון ₪.

(ב) על-פי אותו חוזה מנובמבר 1985 התחייבה החכ"ל להעמיד, על חשבונה, את הכלים והציוד הדרושים לביצוע עברת פינוי האשפה, ולדאוג לתחזוקתם השוטפת. נמצא, כי על אף התחייבותה, העמידה העירייה לשימוש החכ"ל, החל בשנת 1986 כלים וציוד, ללא תמורה. בשנים 1993 - 1995 רכשה החכ"ל רכבי אשפה ומכולות, תמורת 2.4 מיליון ₪. המימון לרכישה היה כספי הלוואות שלקחה העירייה לצורך זה ושהועמדו לרשות החכ"ל⁸.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי פעולותיה להעמדת כלי-רכב וציוד לרשות החכ"ל ולמימון רכישת ציוד חדש היו בניגוד לחוזה שנחתם, והסבו לעירייה הוצאות נוספות.

(ג) בחוזה נקבע, כי העירייה זכאית לבטל את ההסכם לפני תום תקופתו, אם החכ"ל לא תבצע את המוטל עליה, או אם היא תתרשל בעבודתה בפינוי האשפה וניקיון מכולות האשפה. עוד נקבע בחוזה, כי העירייה תהיה רשאית לקזז, מהסכומים המגיעים ממנה לחכ"ל, סכומי כסף בגין אי-פינוי מכולות או בגין אי-ניקוי המכולות, ובגין הצטברות פסולת וליכולך בתחנת המעבר.

נמצא, כי החכ"ל לא מילאה את התחייבויותיה לפינוי סדיר של המכולות ולניקוי הפסולת מסביבם. על הליקויים בפינוי האשפה הצטברו תלונות רבות של תושבים, וכמו-כן דוחות פיקוח של עובדי מחלקת איכות הסביבה בעירייה. במשך מספר שנים פנו מנהל אגף ההנדסה והתשתית ומנהל מחלקת איכות הסביבה למנהלי החכ"ל, והתריעו על מצב הניקיון של המכולות וסביבתן, אולם העירייה לא הפעילה את הסנקציות שנקבעו בחוזה בגין אי-קיום התחייבויות החכ"ל, והמשיכה את ההתקשרות עם החכ"ל.

⁸ במקביל הוגדל ההון הנפרע של החכ"ל ב- 2.2 מיליון ₪, שמהווה השקעה של העירייה בחכ"ל.

(ד) בחוזה נקבעה תמורה חודשית לפינוי אשפה בעיר. בנוסף נקבע, שעל העירייה לשלם לחכ"ל, בעבור השינוע מתחנת המעבר ל"אתר דודאים", סכום שיקבע מדי חודש בחודשו, בהתבסס על כמות האשפה באותו חודש, על-פי נוסחה שקבע המשרד לאיכות הסביבה.

החשבוניות שהוציאה החכ"ל לעירייה, כללו תמורה בגין שינוע אשפה של לקוחות אחרים של החכ"ל, בעיקר מיפעלי תעשייה, מיסחר ותחנות דלק. יודגש, כי לקוחות אלה שילמו לחכ"ל בנפרד על שינוע האשפה שלהם.

הבדיקה העלתה, כי למרות שכבר ביוני 1996 התריע מנהל אגף ההנדסה והתשתית על התופעה המתוארת, לא הפחיתה העירייה מתשלומיה לחכ"ל את הסכום המתייחס לשינוע האשפה של הלקוחות האחרים, ולא התחשבה עם החכ"ל לגבי תשלומי היתר בעבר. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי יש לראות בחומרה את התופעה המתוארת ודרש ממנה לנקוט לאלתר צעדים להשבת תשלומי היתר לקופתה.

בעיקבות הערות הביקורת זיכתה החכ"ל את חשבון העירייה בכ- 112,000 ₪, על-פי תחשיב של עלות שינוע האשפה של הלקוחות הפרטיים לתקופה ינואר - נובמבר 1997 בלבד. מאותו מועד הונהג הסדר, על-פיו מוזכה החכ"ל את העירייה בגין שינוע אשפה לגורמים פרטיים על בסיס כמויות אשפה ממוצעות לחודש.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי הפעולות שנקטה אינן מספקות, שכן היא לא תבעה החזר תשלומי יתר ששילמה במשך שנים. גם ההסדר שנקבע לביצוע ההחזרים השוטפים לא משקף את הכמויות האמיתיות שבגינן מחוייבת העירייה בתשלום. על העירייה לבחון הנהגת שיטה שתבטיח התחשבות מדוייקת יותר לתשלום בגין שינוע האשפה העירונית, שתמנע תשלומים בגין שינוע אשפה של אחרים.

ניהול בריכות שחייה

בצו העיריות (הקמת תאגידיים), התש"ס-1980 נקבע כי, "לא יינתן אישור לייסוד תאגיד עירוני, אלא אם נכללו בתזכיר או בתקנון התאגיד הוראות, אשר לפיהן, החלטה בנושאים המנויים באותו צו טעונה אישור מאת שר הפנים". עוד נקבע בצו, כי החלטה לגבי הספקתם על-ידי תאגיד של שירותים שהם בסמכות העירייה, טעונה אישור מאת שר הפנים.

ב-1991 נחתם בין העירייה לבין החכ"ל הסכם, על-פיו תפעיל החכ"ל את שתי בריכות השחייה העירוניות. נמצא, כי לפני שבריכות השחייה העירוניות נמסרו לניהול החכ"ל, לא ביקשה העירייה, וממילא לא קיבלה, את אישור שר הפנים.

(א) באפריל 1996 העבירה החכ"ל את ההפעלה של אחת הבריות לאדם שהיה בעל חברה פרטית שעיסוקה באספקת שירותי מזון (להלן - המפעיל). לפעולה זו לא נתקבל אישור שר הפנים, כדרוש.

החכ"ל לא כללה בתזכיר ובתקנון שלה הוראות על-פיהן כל התקשרות שלה תבוצע לאחר פירסום מיכרז, על-פי אמות מידה של גוף ציבורי. העירייה, כבעלים של החכ"ל, לא עמדה על קיום הוראת מנכ"ל משרד הפנים בנושא זה, שנתקבלה בהסתמך על החלטת בג"צ⁹, ואשר לפיה חייבת חברה עירונית, הפועלת כזרועה הארוכה של העירייה, בפירסום מיכרז פומבי.

נמצא, כי החכ"ל לא פירסמה מיכרז פומבי להפעלת הברכה, אלא הסתפקה בקבלת הצעות על-פי מודעה שפורסמה בעיתון מקומי אחד, עליה ענה מציע יחיד.

זאת ועוד - על-פי ההסכם שבין העירייה לבין החכ"ל, רשאית החכ"ל למסור בשכירות מישנה את תיפעול הברכה והמזוננים שבה, אולם השכרה כזאת מותנית באישור העירייה מראש ובכתב. בבדיקה הועלה, כי ב-15.4.1996 חתמה החכ"ל חוזה להפעלת הברכה עם המפעיל למשך שנה¹⁰, בלי שקיבלה לכך את הסכמת העירייה; הסכמה כזאת לא התקבלה גם במועד מאוחר יותר.

מעיון במסמכי החכ"ל עולה, כי במועד ההתקשרות עם המפעיל הפרטי ועד אפריל 1997 היו המפעיל ואשתו בעלי המניות בחברה לאספקת שירותי מזון¹¹. בתקופה נובמבר 1996 - יולי 1997 שימש המפעיל חבר דירקטוריון החכ"ל, ומאז ינואר 1997 שימש גם כמ"מ מנהל (ואח"כ כמנהל) אגף ההנדסה והתשתית בעירייה.

משרד מבקר המדינה העביר את הממצאים הנוגעים למפעיל הברכה להתייחסותו. ב-93200.0 העביר המפעיל את תגובתו, על-פיה בעת חתימת החוזה עימו להפעלת הברכה, היה אדם פרטי, שכן לא מילא כל תפקיד בעירייה או בחכ"ל, וכי לפני מועד הארכת החוזה בשנת 1997, הוא העביר מניותיו בחברה לאחר.

משרד מבקר המדינה הדגיש, כי תפקידו של המפעיל כחבר בדירקטוריון החכ"ל וכמנהל אגף הנדסה ותשתית בעירייה, והיותו מנהל בחברה (ובעל מניות בחברה בחלק מהתקופה), בו-זמנית, העמידו אותו במצב אפשרי של ניגוד עניינים. עולה חשש, שגם התפטרותו מתפקיד דירקטור בחכ"ל והעברת המניות בחברה לאדם אחר, הותירו אותו במצב של ניגוד עניינים אפשרי, שכן הוא נותר מנהל החברה, וגם אשתו מוסיפה להחזיק במנייתה.

⁹ בג"צ 313/82 צוקר אריה ואח' נ' עיריית תל אביב ואח'.

¹⁰ ההסכם הוארך מדי תקופה, ובסוף 1999 המשיך המפעיל להחזיק בברכה.

¹¹ על-פי נתוני רשם החברות מ-22.5.1997. מניותיו של המפעיל (99 מניות) הועברו לאדם אחר ובמניה אחת המשכה להחזיק אשתו של המפעיל. על-פי אותו מקור, המפעיל הינו מנהל החברה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, על כך שלא הביעה התנגדות להפעלת הברכה על-ידי המפעיל הפרטי, נוכח תפקידו האמורים והחשש שיעמוד במצב של ניגוד עניינים. עוד הוער, כי למפעיל לא היו ידע וניסיון בהפעלת בריכות שחייה, אלא באספקת שירותי מזון, ולכאורה, עולה חשש ששיקולים זרים תרמו להחלטה להתקשר עימו.

(ב) החכ"ל קיבלה את הצעת המפעיל לשכור את בריכת השחייה תמורת 5,000 ₪ לשנה, צמוד למדד המחירים לצרכן. בחכ"ל ובעירייה לא נמצא אומדן להערכת שווי עיסקת ההשכרה, כדרוש. נוכח העובדה, כי המפעיל רשאי לקבוע בעצמו את מחירי כרטיסי הכניסה לבריכה (ראו להלן), ונוכח העובדה שניתנה לו האפשרות להשתמש בבריכה ובמיתקני בית-הקפה והמזנון שבמקום, במיסגרת גן אירועים בשעות הערב - עולה, כי המחיר שנקבע נמוך באופן משמעותי מזה שיכול היה להתקבל לו פורסם מיכרז פומבי בנושא.

בחווה שבין החכ"ל לבין העירייה נקבע, כי מחירי הכניסות לבריכות ייקבעו על-ידי החכ"ל, בתיאום עם העירייה. על-פי החווה שבין החכ"ל לבין המפעיל, יקבע המפעיל את מחירי הכניסה לבריכה (למעט מחירי כניסת ילדי קייטנות ולימודי שחייה לילדים).

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי החווה שנחתם בין החכ"ל לבין המפעיל שטט מידי העירייה את השליטה על קביעת מחירי כרטיסי הכניסה לבריכה העירונית, האמורה לשרת את כלל התושבים.

(ג) בחווה שבין החכ"ל לבין המפעיל נקבע, כי המפעיל ישלם את המיסים ואת אגרות המים והביוב של הבריכה. לפי נתוני החכ"ל, השטח הכולל של הבריכה והמיגרש סביבה הוא 10,238 מ"ר, מזה 526 מ"ר מיבנה ו- 9,712 מ"ר קרקע תפוסה.

ועדת הכספים של החכ"ל החליטה, ב- 6.3.1996 כי עונת הרחצה לצורך תשלום ארנונה על בריכות השחייה היא שלושה חודשים בלבד, למרות שבצו הסדרת מקומות רחצה (סדרים ואיסורים במקומות רחצה מוכרזים), התשכ"ה- 1965, נקבע כי עונת הרחצה היא חמישה חודשים. בפועל, החל ב- 1997 חייבה העירייה את המפעיל במיסי ארנונה בגין שלושה חודשים בשנה בלבד, כנקבע בחווה בין החכ"ל לבין המפעיל.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי מאחר שהחכ"ל לא קיבלה את הסכמת העירייה מראש, לא היה בסמכותה לפטור את המפעיל מתשלום חלק מהארנונה. יתר-על-כן, אף אם הייתה ניתנת הסכמת העירייה להסדר המתואר, לא היה לכך ביסוס חוקי.

המפעיל השיג על גובה חיובי הארנונה, שהסתכמו לתקופה יוני-אוגוסט 1996 בכ- 62,000 ₪. בישיבה מ- 22.5.1997 בהשתתפות גיזבר העירייה, הממונה על הכנסות העירייה והממונה על הגבייה - הוחלט לחייב את המפעיל רק בגין

2,228 מ"ר, מהם 128 מ"ר מיבנים ו- 2,100 מ"ר קרקע תפוסה, ובעיקבות זאת להפחית את חיובו בארנונה לכ- 11,000 ₪ בלבד לתקופה האמורה¹². יש להדגיש, כי להחלטה לא צורפו כל נימוקים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי ההחלטה התקבלה בניגוד לקבוע בחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), התשל"ו-1976, על-פיו בהשגה על גובה חיובי ארנונה יחליט מנהל הארנונה, וניתן להשיג רק על יסוד עילות שנקבעו בפקודה, ביניהן "נפלה בהודעת התשלום שמשגיגים עליה טעות בציון סוג הנכס, גודלו או השימוש בו". במקרה זה אומנם העילה להשגה הייתה גודל הנכס, אולם ההחלטה לא הסתמכה על מדידת גודל הנכס, אלא נתקבלה בהסכמה בין הצדדים.

בבדיקת השלמה שנערכה בסוף 1999 הועלה, כי בגין השנים 1998 ו-1999 לא חוייב מפעיל הברכה במיסי ארנונה - כלל.

עוד נמצא, כי עד שנת 1997 לא הותקנו שעונים למדידת כמויות המים שנצרכו, והמפעיל חוייב בגין צריכת מים לפי כמויות שנקבעו בהסכמה. הסכום הכולל של החיובים בגין שנת 1996 הסתכם ב- 6,252 ₪. לפי מסמכי העירייה, בשנת 1997, לפני תחילת עונת הרחצה, הותקנו מדי-מים חדשים, ובישיבה האמורה מ-22.5.1997 הוחלט שצריכת המים תקבע על-פי קריאת המונים. בבדיקת חיובי המים נמצא, כי בשנים 1997 - 1999 חוייב המפעיל ב- 25,168 ₪, ב-2,745 ₪ וב-9,200 ₪ בלבד, כסדר השנים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי הפחתת סכום הארנונה נעשתה בחוסר סמכות, ובניגוד לדרכים הקבועות בפקודה להפחתה ארנונה ולהגשת השגה על חיובים בארנונה. עוד העיר משרד מבקר המדינה, כי צריכת המים בשנים 1998 ו-1999 נמוכה בצורה קיצונית, במיוחד כשמדובר בבריכת שחייה שהיא צרכנית מים גדולה.

(ד) תקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים לבריכות שחייה), התשנ"ד-1994 קובעות, כי לא יאושר לאדם רישיון לבריכה ולא ינהל אותה, אלא אם כן הוא ממלא אחר הוראות תקנות אלה להנחת דעתו של המנהל. התנאים הקבועים בתקנות מתייחסים, בין היתר, לאיכות מערכות הסינון והחיטוי ולרמת התחזוקה והניקיון - היבטים בעלי חשיבות לשם הבטחת בריאות הציבור. ב-1996 נפגעו מהרעלה 90 ילדים שרחצו בבריכה עקב הפעלה לקוייה. גם ביקורות שנערכו על-ידי משרד הבריאות ועובדי מחלקת איכות הסביבה בעירייה הצביעו על בעיות תברואיות חמורות ועל איכות מים ירודה. בעונת הרחצה 1996 פעלה הבריכה ללא רישיון-עסק. בעונת הרחצה 1997 הוצא רישיון-עסק, לאחר שהליקויים תוקנו.

¹² המפעיל משמש גם כנותן שירותים בתחום המזון לעירייה, ואת חיובי מיסי הארנונה ואגרות המים נוהגת העירייה לקזז מחשבונותיו בגין שירותי ההסעדה שהוא מספק לה.

*

המפעיל הסביר בתשובתו ממארכ 2000 למשרד מבקר המדינה, כי לחברה שבניהולו היה ניסיון בהפעלת קייטנות ומחנות נופש ובאירגון אירועים, וכי החברה העסיקה מטעמה מפעיל מוסמך לבריכות שחייה. לטענתו החברה לא קיבלה "תנאים עדיפים".

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את דרך טיפולה של העירייה בנושא הבריכה העירונית. העירייה מסרה את הפעלתה לידי החכ"ל, מתוך כוונה שזו תפעילה בצורה ריווחית ולרווחת התושבים, אולם בפועל לא כך היה: החכ"ל מסרה את ההפעלה למפעיל פרטי, שלא במיסגרת מיכרז פומבי, כשהתמורה שנקבעה הייתה אפסית. המפעיל עסק באספקת שירותי מזון, ולא היה לו ניסיון בהפעלת בריכות שחייה; המפעיל נמצא במצב של ניגוד עניינים בין תפקידיו כמנהל החברה שמפעילה את הבריכה לבין תפקידיו כמנהל מחלקת הנדסה ותשתית בעירייה; העירייה הסכימה להפחית משמעותית את חיובי הארנונה וגם אגרת המים שנגבתה הייתה בשיעור בלתי סביר. מכל האמור לעיל עולה חשש, כי העירייה והחכ"ל העניקו למפעיל יחס מועדף והטבות כספיות ניכרות על חשבון התושבים, וכי לכאורה, שיקולים זרים היו מעורבים בהחלטותיהן.

השכרת רכבים

החל ב- 1992 שכרה העירייה מהחכ"ל ארבעה כלי-רכב, ועל-פי תוספת להסכם מדצמבר- 1994 שהוארך עד סוף - 1998 שישה כלי-רכב נוספים. בהסכם נקבע שהעירייה תישא בכל הוצאות האחזקה השוטפת, הרישוי והביטוח של הרכבים וכן תשלם לחכ"ל עמלה בשיעור 2% מההוצאות המשתנות של הטיפול ברכבים, אותם תבצע העירייה על חשבונה (הכל בתוספת מע"מ ובהצמדה למדד המחירים לצרכן).

ביוני 1997 רכשה העירייה מהחכ"ל תמורת 12,000 ₪ (בתוספת מע"מ) שלושה מכלי-הרכב הישנים.

מדרך פעולתה של העירייה עולה חשש, כי שכירת הרכבים מהחכ"ל נועדה לעקוף את הוראת הפקודה, על-פיה רכישת רכבים תיעשה רק אם יש לרכישתם תקציב מאושר - תקציב שלא היה לה.

בבדיקת השלמה הועלה, כי בעיקבות הביקורת, לא הוארך עוד חוזה השכירות, ובתחילת 1999 נמכרו כל שבעת הרכבים הנותרים.

ניהול חנויות ומחסנים במרכז המיסחרי

(א) על-פי חוזה משנת 1984, מנהלת החכ"ל עבור העירייה נכסים ומיבנים שבבעלות העירייה. בין השאר מטפלת החכ"ל באחזקתם ובהשכרתם של כ-60

חנויות ו-14 מחסנים במרכז המיסחרי בעיר. החנויות נמסרו לשוכרים פרטיים בתנאי שכירות מוגנת (דמי מפתח). על-פי החוזה התחייבה החכ"ל להעביר לעירייה את התמורה שתקבל משוכרי החנויות ומהמחסנים מיד עם קבלתה, והעירייה תחזיר לחכ"ל כעמלה, 70% מהתמורה שנתקבלה, בתוספת מע"מ. עוד נקבע, כי במקרה של העברת זכות שכירות מוגנת, תהיה החכ"ל זכאית לתמורה שתתקבל מהעברה אחת בשנה. על-פי החלטת מועצת העירייה מספטמבר 1995, הוגדלה העמלה שתשולם לחכ"ל מ-70% ל-85% (בתוספת מע"מ), בנימוק שההפרש ישמש את החכ"ל כעתודות למימון הוצאות שיהיו לה בעתיד, בקשר עם העתקת השוק העירוני למקום חדש, כשהחכ"ל אמורה להיות מבצעת הפרוייקט.

מדוחותיה הכספיים של החכ"ל עולה, כי ההכנסות מהשכרת החנויות ומחילופי שוכרים הסתכמו בשנים 1996 ו-1997 ב-987,000 ₪. על-פי החוזה יוותרו בידי העירייה רק כ-5% מהכנסה זו (לאחר הפחתת המע"מ).

בתשובתה למשרד מבקר המדינה, מפברואר 1999, הודיעה העירייה, כי בעיקבות הביקורת, ומשנתברר שפרוייקט העברת השוק לא יצא לפועל החזירה החכ"ל לעירייה כ-100,000 ₪ (בתוספת מע"מ) - הסכום ששולם מעבר ל-70%

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי ביסוד המסירה של ניהול ניכסי העירייה לגורם חיצוני, עומדת המטרה - לאפשר לנהל אותם בצורה היעילה ביותר, כך שהעירייה תוכל לקבל תמורה גבוהה יותר מזו שהייתה מתקבלת לו ניהלה אותם בעצמה. נוכח גובה העמלה שנקבעה לא הושגה מטרה זו. זאת ועוד, לא היה מקום לקשור את התמורה לחכ"ל לפרוייקט עתידי, שכלל לא היה ברור אם ומתי יתבצע.

לדעת משרד מבקר המדינה, על העירייה לבדוק את הכדאיות הכלכלית של התקשרותה עם החכ"ל לקראת חידוש החוזה, ולשקול מחדש את גובה העמלה, שכן גם עמלה של 70% היא חריגה.

(ב) בחוזה נקבע, כי "החברה [החכ"ל] תדווח לעירייה על השכרת כל נכס, על פיננציו ועל השכרתו מחדש, כפי שתידרש על-ידי העירייה. החברה תנהל רישום עדכני ומדויק של איכלוס הנכסים. כל המסמכים הדרושים להוכחה ישמרו אצלה כראוי. העירייה תהיה רשאית לעיין ברישום האמור בכל עת, לאמת אותו ולבצע כל ביקורת, כראות עיניה. החברה תדווח על החומר שבידה על-פי בקשת העירייה".

על-פי מסמכי העירייה, החכ"ל לא העבירה לה דוח מפורט על מצב הנכסים לשנים 1995 ו-1996. בעיקבות הביקורת מסרה החכ"ל דוח לעירייה לגבי 1997. עד אמצע 1999 לא דיווחה החכ"ל על מצב הנכסים ב-1998.

ממסמכי החכ"ל הנוגעים לנכסים מושכרים עולה, כי לשמונה חנויות אין חוזה שכירות, לגבי שתי חנויות לא קיים חוזה עם דייר המישנה ולגבי חנות אחת - לא ידוע מי המחזיק בה. עוד נמצא, כי הן לעירייה והן לחכ"ל לא היה מידע

לגבי מצבם של 12 מתוך 14 המחסנים: לגבי חמישה מחסנים יש חוזים מקוריים, אך לא ידוע האם ומתי בוצעו העברות בעלות, ומי המחזיק במחסן בפועל; לגבי שני מחסנים ידועה זהות המחזיק אך אין עימו חוזה; לגבי חמישה אין חוזה ואין מידע על זהות המחזיק.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על מחדליה בפיקוחה על פעילות החכ"ל בניהול הנכסים, מחדלים שגרמו לכך שלא היה לה מידע עדכני על מצב הנכסים ועל המחזיקים בהם; כתוצאה מכך היא לא יכלה להבטיח שקיבלה את מלוא ההכנסות המגיעות לה, בעיקר עקב חילופי שוכרים.

ניהול השוק העירוני

על-פי החוזה משנת 1984, נמסרו לחכ"ל עבודות ניהול השוק העירוני, כולל גביית אגרות מהרוכלים על-פי שיעורים שייקבעו בחוק-העזר של העירייה. בתמורה תקבל החכ"ל עמלה בשיעור 70% מהסכומים שהיא גובה מהרוכלים. גם כאן הוגדלה העמלה ל-85%, לתקופה של ארבע שנים מיום 17.9.1995 בנימוק שההכנסות העודפות יועדו להוצאות עתידיות של החכ"ל להעתקת השוק העירוני למקומו החדש. במועד ההחלטה טרם ערכה העירייה אומדן עלות העתקת השוק ולא קבעה מועד לביצוע הפרוייקט.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 1999 הסבירה העירייה, כי בגין אילוצים כלכליים ומצבה הכספי של העירייה, לא הועתק השוק ממקומו, וכי ראש העירייה הנוכחי פועל לזירוז הפרוייקט. עוד הודיעה העירייה, כי בעיקבות הערות הביקורת השיבה החכ"ל לקופת העירייה כ- 70,000 ₪ (בתוספת מע"מ), בגין הפרשי העמלה ששולמה מעבר ל-70%.

במשך שנים העירייה לא דרשה ולא קיבלה מהחכ"ל דיווח מפורט על תפוסת הדוכנים בשוק. עקב כך לא הייתה לה אפשרות לבדוק את דיווחי החכ"ל בגין גביית אגרות שימוש בדוכני השוק.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי מן הראוי היה שתדרוש מהחכ"ל העברת דוח מפורט, כדי שאפשר יהיה לערוך השוואה בין סכומי גביית האגרות שהעבירה החכ"ל לעירייה, לבין מספר המשתמשים בדוכני השוק, כדרוש על-פי סידרי בידוק.

בבדיקת השלמה שנערכה באפריל 1999 הועלה, כי רק בעיקבות הערות הביקורת התקבל בעירייה, במארכ 1998, דיווח מפורט של החכ"ל על תפוסת הדוכנים בשוק ועל האגרות ששילמו בעלי הדוכנים לשנת 1997.

נוכח הציפיות של העירייה מהחכ"ל, שתהווה מנוף כלכלי לפיתוחה של קרית גת, בולטים מחדליה של העירייה בהפעלת החברה הכלכלית להגשמת המטרות למען הוקמה; בולטת העובדה, שלמעשה עיקר עיסוקה של החכ"ל היה בעניינים שתומתם לכלכלת העיר - שולית.

פעולות העירייה לרישוי מיפעל תעשייתי

בחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, בתקנות ובצווים שהותקנו על-פיו (להלן - חוק הרישוי), נקבעו סוגי העסקים החייבים להתנהל על-פי רישיון מאת ראש הרשות המקומית או מאת מי שראש העירייה הסמיך לכך. על-פי הוראות החוק מותנה מתן הרישיון למיפעל לייצור מזון, בין היתר, באישור משרד הבריאות. כן נקבע, כי יש צורך לוודא שקויימו הדינים הנוגעים לתיכנון ולבנייה.

מטרת נוהלי רישוי העסקים שנקבעו בחוק היא להבטיח, בין השאר, איכות נאותה של הסביבה, קיום תנאי תברואה נאותים, מניעת מיפגעים ומטרדים, שמירה על בטיחות הציבור, קיום דינים הנוגעים לתיכנון ולבנייה ומניעת סכנות שמקורן במחלות בעלי חיים.

על-פי חוק הרישוי, כפי שהיה במועד אליו מתייחסת הביקורת¹³, תוקפו של רישיון הוא מן המועד שנקבע בו וכל עוד לא ביטלה אותו רשות הרישוי מיוזמתה או מיוזמת נותן האישור.

החל ב-1991 פעל בקרית גת מיפעל סלטים של תשלובת מזון (להלן - המיפעל). השטח הבנוי של המיפעל היה כ-1,000 מ"ר. סמוך לחכירתו את המיבנה המשמש את המיפעל הגיש המיפעל בקשה לרישיון-עסק.

טיפול העירייה בבנייה בלתי חוקית של המיפעל

במחלקת ההנדסה לא מנוהל תיק בנייה של המיפעל. מתיקים המנוהלים במחלקת איכות הסביבה עולה, כי המיפעל ביצע ללא היתר תוספת בנייה, שגם היא שימשה לייצור סלטים. ב-10.4.1994 הוציאה העירייה צו הפסקה מינהלי נגד המיפעל בגין בניית התוספת ללא היתר. בהמלצת מהנדס העיר נרשם, כי "יש לפעול להגשת כתב-אישום בתום שישים יום לאחר מכתב ההתראה [צו ההפסקה המינהלי]". יש לציין, כי צו ההפסקה הוצא לאחר שהבנייה כבר הושלמה וממילא לא היה בו כל תועלת, וכי לא נפתחו הליכים משפטיים בתום שישים יום, כמומלץ על-ידי מהנדס העיר.

¹³ ב-1998 שונה החוק ונוספה בו האפשרות למתן "היתר זמני" על-פי שיקול דעת רשות הרישוי.

ביולי 1995 הגיש המיפעל בדיעבד בקשה להיתר בגין תוספת הבנייה, אולם הבקשה לא הובאה כלל לדיון שכן היא לא תאמה את התוכנית המפורטת החלה על המיגרש ולא נחתמה על-ידי בעלי הזכויות במיגרש.

רק בסוף 1995 הגישה העירייה שתי תביעות משפטיות נגד המיפעל: האחת בגין בנייה ללא היתר, והאחרת בגין ניהול עסק ללא רישיון-עסק.

בתשובתה מאוקטובר 1998 למשרד מבקר המדינה הסבירה העירייה, כי בנושא הטיפול בפיתרון חריגות הבנייה מעורבת גם חברת בנייה ציבורית, שהיא בעלת הזכויות במיגרש ובמיבנים, וכי באיזור נמצאים מיפעלים רבים שבהם חריגות בנייה. העירייה הודיעה, כי למיפעל לא יינתן היתר בנייה אלא לאחר "שיוסרו כל המחדלים".

משרד מבקר המדינה הבהיר לעירייה, כי אין בחריגות בנייה של עסקים אחרים באיזור כדי להצדיק עבירות בנייה שביצע המיפעל, ואין בעובדה שלחברת בנייה ציבורית יש זכויות במיבנה כדי להסיר את האחריות מהמיפעל, או כדי לעכב פעולות העירייה נגד עברייני בנייה. על העירייה היה לנקוט בכל הצעדים המשפטיים העומדים לרשותה לטיפול בבנייה הבלתי חוקית של המיפעל.

טיפול העירייה בהוצאת רישיון-עסק

במשך השנים ערכו משרד הבריאות ומחלקת איכות הסביבה בעירייה, בשיתוף התברואן העירוני, ביקורות במיפעל. בביקורות אלה התגלו ליקויים תיכנוניים ותברואיים חמורים, שבעטיים לא ניתן היה לתת למיפעל רישיון-עסק.

ב- 30.10.1996 נערך סיור במיפעל בהשתתפות נציג משרד הבריאות ונציגי העירייה, שמטרתו - כפי שהגדיר סגן ראש העירייה דאז - "להוציא רישיון עסק 'חריג' ובתנאי שהמיפעל יעמוד בתנאים מינימליים להפעלת מיפעל מזון". בפרוטוקול שרשם מנהל מחלקת איכות הסביבה, לסיכום הסיור, צויין כי המיפעל לא עמד בדרישות משרד הבריאות, כיבוי-אש ומחלקת ההנדסה, כי המיפעל מתחייב לשפר את הטעון תיקון וכי יוצא לאלתר רישיון-עסק "חריג/זמני". עוד צויין, כי נציג משרד הבריאות מברך על היוזמה להנפיק רישיון "חריג/זמני".

ב- 4.11.1996 יום לאחר הדפסת הפרוטוקול, הוציאה העירייה רישיון-עסק שתוקפו מ- 30.10.1996 עד 30.12.1997 על רישיון-העסק חתמו סגן ראש העירייה האמור ומנהל מחלקת איכות הסביבה, כרשות הרישוי על-פי חוק הרישוי.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי רישיון-העסק ניתן בניגוד לחוק הרישוי, ובחוסר סמכות וזאת מכיוון שבאותו מועד לא היה למיפעל היתר בנייה, ומשרד הבריאות לא אישר הוצאת הרישיון. כמו-כן, על-פי חוק הרישוי

לא ניתן לתת רישיון זמני, אלא לעסק "שהוא זמני מטבעו" - דבר שלא מתקיים לגבי המיפעל. יתרה מזאת, גם רישיון זמני אין לתת לעסק שאינו ממלא אחר כל התנאים שנקבעו בחוק.

על-פי המסמכים שבתיק המנוהל במחלקת איכות הסביבה, ומהסברים שניתנו לצוות הביקורת עולה, כי מנהל מחלקת איכות הסביבה נימק את חתימתו על רישיון-העסק האמור בלחצים שהופעלו עליו מצד סגן ראש העירייה דאז.

יתר-על-כן, ב- 25.11.1996 הודיע לעירייה נציג משרד הבריאות, שהשתתף בסיור, בתגובה לפרוטוקול, כי הוא מתנגד להוצאת רישיון זמני, מה גם שרישיון זה ניתן ללא אישורו וללא מילוי דרישות משרד הבריאות לתיקון כל הליקויים התברואיים, שהיו חמורים. עוד ציין נציג משרד הבריאות, כי בפרוטוקול יוחסו לו דברים אותם לא אמר. נמצא, כי גם לאחר הודעת משרד הבריאות לא פעלה העירייה לבטל את רישיון-העסק.

במחצית 1998 נסגר המיפעל עקב קשיים כלכליים אליהם נקלעה התשלובת. בעיקבות כך החליט בית-משפט השלום, בספטמבר 1998, לבקשת העירייה, לבטל את כתב-האישום - שהוגש בגין ניהול עסק ללא רישיון. כמו-כן, מאחר שלא ניתן היה לאתר את מנהלי המיפעל, החליט בית-משפט השלום, בינואר 1999, לבקשת העירייה, להתלות את ההליכים הפליליים בגין בנייה ללא היתר.

סגן ראש העירייה דאז, בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2000, טען, בין היתר, כי כל פעולותיו נעשו במטרה לדאוג שהמיפעל, שנתן תעסוקה לאנשים בקרית גת, ימשיך לפעול.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי פעולותיה למתן רישיון-העסק היו בניגוד לחוק ולתקנות. עוד העיר משרד מבקר המדינה, על החומרה שיש במתן רישיון-עסק למיפעל נוכח הליקויים התברואיים שנתגלו בו, והעדר אישור משרד הבריאות למתן הרישיון.

תיכנון ובנייה

תחום עיריית קרית גת הוא מרחב תיכנון מקומי, כמובנו בחוק התיכנון והבנייה, התשנ"ה-1965 (להלן - חוק התיכנון והבנייה). במרחב תיכנון מקומי הכולל תחום של רשות מקומית אחת בלבד, תשמש מועצת הרשות המקומית כוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה. בתפקיד יו"ר הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה קרית גת (להלן - הוועדה המקומית) משמש ראש העירייה.

בהתאם לחוק התיכנון והבנייה הקימה הוועדה המקומית ועדת מישנה המונה שבעה חברים. על-פי הוראות סעיף 30 לחוק פועלת בעירייה גם רשות רישוי, המורכבת מיו"ר ועדת המישנה וממהנדס הוועדה המקומית.

תוכנית המיתאר למרחב התיכונן המקומי קרית גת קיבלה תוקף באוקטובר 1979 בוועדה המחוזית לתיכונן ולבנייה מחוז הדרום. מאותו מועד ועד אמצע 1997 אושרו בוועדה המחוזית כ- 130 תוכניות מפורטות או תיקונים לתוכניות מפורטות.

רישוי מיבנה תעשייה ותחנת דלק באיזור התעשייה

על מיגרש שבניהול מינהל מקרקעי ישראל חלה עד שנת 1994 תוכנית מפורטת שלפיה יועד המיגרש להקמת מיבנים למלאכה ולתעשייה.

במאי 1994 קיבלה תוקף תוכנית מפורטת חדשה - שאישרה הוועדה לבנייה למגורים ולתעשייה (להלן - הול"ל) לבקשת חוכר המיגרש (להלן - הבונה) - לפיה חולק המיגרש לשניים: 7,940 מ"ר לתעשייה ומלאכה ו- 2,540 מ"ר לתחנת דלק. המינהל הודיע לעירייה על התנגדותו לאישור התוכנית, מאחר שהייתה בניגוד לחוזה החכירה עם הבונה. ב- 26.9.1996 הגיש הבונה לוועדה המקומית בקשה לקבלת היתר בנייה לתחנת הדלק.

היתר בנייה

בתקנות התיכונן והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל - 1970 (להלן - התקנות) נקבע, כי בקשה להיתר תוגש לוועדה המקומית כשהיא חתומה, בין היתר, על-ידי "בעל זכות בנכס כמפורט בתקנה 2 א". תקנה 2 א מפרטת מיהו בעל זכות בנכס שחתימתו על הבקשה להיתר דרושה. עוד נקבע בתקנות, כי בנכס שהוא "מקרקעי ישראל" דרושה גם חתימת מי שמוסמך לכך מטעם המינהל, וכי יראו את הודעת המינהל בכתב על אי-התנגדותו לבקשה להיתר, כחתימתו על הבקשה.

באוקטובר 1996 פנה הבונה הן לוועדה המקומית והן למינהל בנושא קבלת היתר בנייה להקמת תחנת דלק. ב- 7.11.1996 הודיע המינהל לבונה על התנגדותו. ב- 26.11.1996 שלחה גם הוועדה המקומית למינהל העתק של בקשת הבונה. הבקשה אושרה על-ידי רשות הרישוי ב- 7.1.1997 אף שבזמן הדיון לא נתקבלה עדיין תשובת המינהל, וממילא לא נשאה הבקשה להיתר את חתימתו. יש להדגיש, כי הוועדה המקומית הייתה מודעת להתנגדות המינהל, שהובאה לידיעתה כבר בשלב הכנת התוכנית המפורטת. יומיים לאחר אישור רשות הרישוי, ב- 9.1.1997, נתקבלה בעירייה תשובת המינהל, לפיה הוא מתנגד לבקשה להיתר בנייה בשל אי-התאמתה למטרות חוזה החכירה. מאחר שבעת קבלת התנגדות המינהל טרם הוצא היתר הבנייה, נקבע מועד לדיון חדש של ועדת המינהל בבקשת הבונה.

ב- 5.2.1997 הודיע המינהל לבונה ולוועדה המקומית, כי בקשת הבונה לקבלת היתר בנייה להקמת תחנת הדלק מהווה הפרה יסודית של חוזה החכירה שלו עם המינהל, בו התחייב החוכר לא לבצע שינוי יעוד של המיגרש ללא הסכמת המינהל.

ב- 5.3.1999 פנה הבונה לוועדה המקומית בדרישה לקבלת היתר בנייה לאלתר, בלא לקיים את הדיון המחודש בוועדת המישנה. ב- 10.3.1997 בפגישה בה השתתפו: ראש העירייה, חבר מועצה, מהנדס העיר, היועץ המשפטי של העירייה, הבונה ומזכירתו, נקבע, כי "לאחר הצגת הסוגיה הוחלט על-ידי ראש העירייה כדלקמן: (א) היתר בנייה: (1) לבטל זימון [הבונה] והמינהל לדיון בוועדת המישנה; (2) ...; (3) היועץ המשפטי יוציא חוות-דעת בכתב בנדון ולפיה ניתן להמציא היתר [לבונה] על סמך החלטת ועדת רישוי [רישות רישוי] ... [מינואר 1997]. " עוד הוחלט בפגישה על הסדרי תשלום מיוחדים של האגרות וההיטלים שבהם חייב הבונה (בעניין זה ראו להלן).

כבר באותו יום שלח היועץ המשפטי של העירייה למהנדס העיר חוות-דעת, לפיה יש לתת היתר בנייה לבונה, מכיוון ש"נימוקי המינהל אינם ממין העניין, שכן אין מדובר בהתנגדות תיכוננית וטענת המינהל יכול ותובא בפני ערכאה מתאימה". חוות-דעת זו ניתנה למרות שמהנדס העיר טען, כי אי-הוצאת ההיתר נעוצה גם בסיבות מהותיות (אי-מילוי תנאים מוקדמים למתן ההיתר).

ב- 16.3.1997 הוצא היתר הבנייה, לאחר שראש העירייה הפעיל לחצים על מהנדס העיר לזרז מתן היתר הבנייה. ההיתר הוצא בלי שהומצא לוועדה המקומית אישור משרד הבריאות, הדרוש על-פי התקנות, ואישור חברת מקורות, אותו דרש המשרד לאיכות הסביבה על-פי נהליו להקמת תחנות דלק. בתרשומת שערך מהנדס העיר הוא ציין: "ננזפתי ע"י ראש העירייה בשעה 1700 שאני מעכב את ההיתר [לבונה] ועלי תוך 10 דקות למסור לו היתר. הסברתי לראש העירייה שעדיין לא קיבלתי כל המסמכים ואיני חותם על ההיתר עד שלא יוצגו כל המסמכים... ניתנה הוראה בשעה 1735 בנוכחות יועץ משפטי [לעירייה] להכין היתר בנייה [לבונה] ולגשת מיידית ולהחתים את ראש העירייה".

ראש העירייה בתשובתו למשרד מבקר המדינה מ- 25.5.1998 הסביר כי כל פעולותיהן של העירייה ושל הוועדה המקומית נעשו על-פי חוות-דעת משפטיות מיועציה המשפטיים. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על החומרה שבמתן היתר בנייה בנסיבות המתוארות, שנעשתה בחריגה מכללי מינהל תקין, ולכאורה תוך הפעלת לחץ על מהנדס העיר.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה ולוועדה המקומית על חוסר תום הלב שדבק באופן הטיפול במתן היתר הבנייה, שכן הן ידעו על התנגדות המינהל למתן ההיתר עוד קודם שדנו בבקשה. יתר-על-כן בתקנות לא נקבע הזמן המירבי להגשת התנגדות. לכן ובהתאם לפסיקת בג"צ¹⁴, הקובעת שכל עוד לא נמסר היתר הבנייה ניתן לעיין מחדש בבקשה, היה על הוועדה, קודם למתן ההיתר, לדון בהתנגדות המינהל.

¹⁴ בג"צ 123/64 קליופי נ' הוועדה המקומית לבנייה ולתיכנון עיר, ת"א, פ"ד יח(3), עמ' 542

אגרות והיטלים

לפני הוצאת היתר הבנייה חייבה העירייה את הבונה ב- 75,901 ₪ בגין אגרות והיטלים, ובשווה ערך בשקלים ל- \$134,500 בגין היטל השבחה, על-פי הערכת שמאי מטעמה. הבונה התנגד לשני הסכומים, והגיש "שומה אחרת" על החיוב בהיטל השבחה, כנקבע בתוספת השלישית לחוק התיכנון והבנייה (להלן - התוספת השלישית), שהסתכמה בסכום של \$ 14,500 בלבד.

בתוספת השלישית נקבע, כי אם לא הסכימו הוועדה המקומית ובעל המקרקעין לשומה, יבחרו שמאי מקרקעין אחר ושומתו תהא מכרעת (שמאי מכריע). עוד נקבע בתוספת השלישית ובתקנות התיכנון והבנייה (ערבות להבטחת תשלום היטל השבחה ודחיית תשלומים), התשמ"א-1981, כי ערבות להבטחת תשלום היטל השבחה, תינתן רק במקום בו טרם נקבעה שומת ההשבחה על-ידי העירייה. התקנות קובעות גם הוראות בדבר דחיית תשלומים, לפיהן תשולם מחצית ההיטל במזומן, ויתרתה בשישה תשלומים חודשיים שווים שתינתן ערבות להבטחתם.

ב- 28.1.1997 נתן היועץ המשפטי של העירייה דאז חוות-דעת, לפיה אין אפשרות, על-פי דיני התיכנון והבנייה, לדחות את תשלומי היטל ההשבחה (מעבר להוראות בדבר דחיית תשלומים) ואת האגרות וההיטלים האחרים, ואין לקבל ערבות בנקאית במקום תשלום החוב כאשר העניין שנוי במחלוקת.

בפגישה מ- 10.3.1997 בה נדון עניין מתן היתר הבנייה (ראו לעיל), החליט ראש העירייה בעניין הסדר תשלום ההיטלים, כדלקמן: (א) הבונה ישלם את היטל ההשבחה על-פי הערכת השמאי מטעמו (החלק היחסי של השומה לגבי תחנת הדלק בלבד), וימציא לוועדה המקומית ערבות בנקאית בגין ההפרש שבין שתי השומות; (ב) היועץ המשפטי ומהנדס העיר יבדקו את טענת הבונה, לפיה שולם בעבר היטל ביוב. היה ויוחלט כי לא שולם, ישולם ההיטל לאלתר בטרם יוצא היתר בנייה; (ג) תומצא ערבות בנקאית למשך 120 יום להבטחת תשלום היטל הסלילה.

באותו יום, לאחר הישיבה, נתן היועץ המשפטי של העירייה חוות-דעת, לפיה על אף האמור בחוות-הדעת הקודמת בעניין תשלומי האגרות וההיטלים - "ניתן בהחלט להנפיק את היתר הבנייה בכפוף להמצאת כל הביטחונות כאמור. הבטחת תשלום כל הסכומים הנדרשים על-ידי העירייה הינה הגישה הפרקטית לליבון השגותיו של האזרח".

בניגוד להחלטה מ- 10.3.1.997. ולמרות שהבונה לא שילם היטל ביוב בעבר, הורה ראש העירייה, כי הבונה לא ישלם את היטל הביוב במזומן, אלא ימציא ערבות בנקאית גם לגבי תשלום זה.

אי-לכך, שילם הבונה במזומן רק סכום של 41,446 ₪ בגין אגרות בנייה, אגרת הנחת צינורות והיטל השבחה - וקיבל היתר בנייה. בנוסף מסר ערבויות בנקאיות בגין היטלי ביוב וסלילה, בסכום של 68,597 ₪, וערבות בגין היטל השבחה בשווה ערך בשקלים ל - 82,875 \$ (החלק היחסי של השומה לגבי תחנת הדלק).

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי היה עליה לפעול על-פי הוראות החוק ולמנות שמאי מכריע לקביעת גובה היטל השבחה. ראש העירייה לא היה מוסמך להורות על קבלת ערבות בנקאית במקום תשלום היטל השבחה והיטלי ביוב וסלילה. זאת ועוד, אי-גבייה במועד של האגרות וההיטלים להם זכאית העירייה מבונים, עלולה לפגוע בעתיד בתזרים המזומנים של העירייה.

במאי 1997 הוציא בית-משפט השלום בקרית גת, לבקשת המינהל, צו מניעה זמני נגד הבונה, המורה על הפסקת עבודות הבנייה של תחנת הדלק. ב-24.8.1997 בעיקבות הוצאת צו המניעה על-ידי בית-המשפט, הורה היועץ המשפטי של העירייה לגיזבר העירייה, להשיב לבונה את הערבויות, בלי שהעירייה ביטלה במקביל את היתר הבנייה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי היה עליה להחזיק בערבויות שנמסרו לה להבטחת התשלומים בגין מתן היתר ולא להחזירם לבונה; בדרך בה פעלה היא ויתרה על האמצעי שהיה בידיה להבטחת התשלום. בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 1998 אישרה העירייה, כי "אכן לא היה מקום לביטול הערבויות".

בבדיקת השלמה שנערכה באפריל 1999 נמצא, שלאחר שצו המניעה בוטל, על-פי הסכם פשרה בין המינהל לבין הבונה מספטמבר 1998, החל הבונה בבנייה, בלא שהעירייה דרשה ממנו את תשלום ההיטלים.

*

יש לראות בחומרה את דרך טיפולה של העירייה בעניינו של הבונה שהייתה רצופה ליקויים. העירייה נתנה לו יחס מועדף, תוך סטייה מהוראות החוק ופגיעה בכללי המינהל התקין.

פיקוח על הבנייה ואכיפת הוראות החוק

1. תפקיד הפיקוח הפיזי על הבנייה הוא לעקוב אחר עבודות הבנייה באתרים השונים ולגלות, עוד בשלבים מוקדמים, בנייה ללא היתר או בסטייה מתנאי ההיתר. דיווח על בנייה בלתי חוקית בעוד מועד, מאפשר לוועדה המקומית לנקוט צעדים מינהליים ומשפטיים להפסקת בנייה כזו סמוך לתחילתה, וכן להעמיד עבריינים לדין. לצורך ביצוע הפיקוח הפיזי העסיקה העירייה שלושה פקחים במישרה מלאה.

הוועדה המקומית לא קבעה לפקחים תוכנית עבודה לביקורים באתרי הבנייה ולסיורים בשכונות השונות בתחום העירייה, במחזוריות סבירה. הפקחים גם לא נדרשו להגיש דיווח על ביקוריהם באתרי הבנייה ועל סיורים אקראיים שהם ערכו בשכונות. הפקחים דיווחו רק במקרים בהם גילו בנייה בלתי חוקית במהלך סיורים אקראיים, ובמקרים בהם נדרשה, עם סיום הבנייה, בדיקה באתרי הבנייה, לצורך מתן אישור לחיבור המיבנה לרשת החשמל והמים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי יש צורך בהנהגת דיווח שיטתי על ביקורי פקחים באתרי הבנייה, בשלבי הבנייה השונים, לפי תוכנית ביקורים סדירה, במטרה להבטיח איתור בנייה בלתי חוקית סמוך ככל האפשר למועד ביצועה. בתשובתה ממאי 1998 למשרד מבקר המדינה הודיעה העירייה, כי להבא תיפעל לשיפור עבודת הפקחים.

בבדיקת השלמה שנערכה באפריל 1999 הועלה, כי טרם נקבעה תוכנית עבודה סדירה לפקחים.

2. לצורך קיום פיקוח נאות על איכות הבנייה, נקבע בתקנות, בין היתר, שישי למנות אחראי לביקורת הביצוע מטעם הבונה (להלן - אחראי לביקורת), שיבצע ביקורת בתום כל שלב שנקבע בתקנות וידווח לוועדה המקומית על ממצאיו, תוך שישה ימים ממועד הביקורת. על-פי התקנות, קיום ביקורת כאמור אינו משחרר את הוועדה המקומית ממילוי תפקידיה, להבטחת קיומן של הוראות החוק והתקנות.

בבדיקת עשרה תיקי בנייה נמצא, כי בשלושה מקרים לא הוגשו לוועדה המקומית דיווחים של האחראי לביקורת, ואילו בשלושה מקרים אחרים הוגשו הדיווחים באיחור ניכר: בשני מקרים - לקראת קבלת אישור לחיבור המיבנה לרשתות החשמל והמים; ובמקרה אחד - בעיקבות פניית משרד מבקר המדינה.

רק בגמר הבנייה בודקת הוועדה המקומית אם הוגשו דיווחים של האחראי לביקורת, ובהעדרם היא דורשת את המצאתם בדיעבד, וזאת במיסגרת הבדיקות שהיא מבצעת לצורך מתן אישור לחיבור הבניינים לרשתות החשמל והמים.

משרד מבקר המדינה הדגיש לפני העירייה, את החובה שנקבעה בחוק לקבלת דוחות האחראים על הביקורת במועד, ואת חשיבותה לגילוי עבירות בנייה בשלב מוקדם. בקבלת דיווחים בדיעבד עשתה העירייה את כוונת המחוקק פלסטר.

3. למרות שבעירייה קיימת תוכנית מחשב לניהול הרישוי והפיקוח - לא נעשה בה שימוש מלא. באשר לנתונים המתייחסים לרישוי הבנייה - עובדי המחלקה החלו להזין למחשב את נתוני תיקי הבנייה החדשים, אולם המידע הכלול בתיקים הישנים לא הוזן למחשב; עקב כך, קיים קושי באיתור מידע הכלול בתיקי בנייה ישנים, ובמיוחד במקרים בהם הועברה הבעלות במיבנים כאלה. באשר לנתונים ולמידע אחר המתייחס לפיקוח על הבנייה - לא נעשה שימוש בתוכנה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על הצורך בהפעלה מלאה של מערך המיחשוב, במטרה לאפשר קבלת מידע מלא וברור לגבי הטיפול בכל תיק בנייה. דבר זה ישפך וייעל את הליכי האכיפה. בינואר 2000 הודיע ראש העירייה למשרד מבקר המדינה, כי נרכשה מערכת מיחשוב חדשה לצורך רישוי ופיקוח על הבנייה, והעירייה נערכת לקליטתה ולהכשרת העובדים להפעלתה.

4. לאחר שמהנדס העיר קובע, בתוקף סמכותו המקצועית בנושא הפיקוח, כי נעברה עבירה על חוק התיכנון והבנייה, הוא מעביר את המידע ליועץ המשפטי לעירייה, המוסמך על-פי החוק לפתוח בהליכים משפטיים. ב- 28.12.1995 קבעה העירייה נהלים להליכי הטיפול בעבירות תיכנון ובנייה. במיסגרת זו נקבע, כי בכל מקרה בו יש צורך, לדעת מהנדס העיר, לנקוט הליכים משפטיים בגין עבירת בנייה, ההחלטה תהיה משותפת למהנדס העיר ולחבר מועצת העירייה ששימש כיו"ר ועדת המישנה לתיכנון ולבנייה.

בפועל הונהגה בעירייה שיטת עבודה, לפיה המלצות מהנדס העיר לפתוח בהליכים משפטיים הועברו לאישור יו"ר ועדת המישנה לתיכנון ולבנייה, ובהעדר אישורו - לא הועברו בשנים 1996 עד אמצע 1998 ליועץ המשפטי כלל; כתוצאה מכך גם נגרם שיהוי רב בפתוח בהליכים משפטיים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי תחום זה של אכיפת הוראות החוק צריך שיהא מוכרע על-פי שיקולים הנדסיים ומשפטיים בלבד. העברת ההכרעה הסופית, בכל עניין ספציפי בו בוצעה עבירה בתחום התיכנון והבנייה, מידיהם של אנשי המקצוע לחבר מועצה, המשמש בתפקיד יו"ר ועדת המישנה - פסולה, ופותרת פתח לקבלת החלטות משיקולים לא ענייניים. יתר-על-כן, השיהוי הנגרם בשל כך פוגע ביעילות הפעולות לאכיפת החוק.

בתשובתה ממאי 1998 הודיעה העירייה, כי בעיקבות הביקורת בוטל הנוהל.

5. בעירייה קיים נוהג, לפיו לפני הגשת כיתבי-אישום מקיים היועץ המשפטי של העירייה "שימוע" למבצע העבירה. נמצא, כי במקרים רבים החליט היועץ המשפטי, בעיקבות "השימוע", להסתפק בקבלת התחייבות ממבצע העבירה לפעול תוך פרק זמן מוסכם לביטול החריגה; עוד נמצא, כי לעיתים מסרו מבצעי העבירה מידע מוטעה ליועץ המשפטי, ומכיוון שנציגי מחלקת ההנדסה לא שותפו ב"שימוע" - לא היה מי שיאמת (או יכחיש) את המידע.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על הצורך בשיתוף נציגי מחלקת ההנדסה בהליך ה"שימוע", כדי שיוכלו לאמת או להזים את המידע.

6. בשנים 1996 ו- 1997 הגיש היועץ המשפטי של העירייה 39 ו-17 כיתבי-אישום, כסדר השנים, נגד עברייני בנייה. מאז ועד אפריל 1999 לא הוגשו כיתבי-אישום נגד עברייני בנייה כלל. באמצע 1999 הצטברו במחלקת ההנדסה כ- 90 מקרים, לגביהם המליץ מהנדס העיר לפתוח בהליכים משפטיים, תשעה מהם התייחסו לעבירות בנייה שבוצעו כבר בשנת 1996.

בתשובתו מינואר 2000 הסביר ראש העירייה, בין היתר ש"בכל מקרה שבו ניתן היה להסדיר עבירות הבנייה, תמשיך הוועדה לפעול קודם כל לאכוף החוק בהסדרת העבירות ככל הניתן, ולא להעמיד העבריינים לדין".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי אי-הגשת כיתבי-אישום פוגעת ביכולת ההרתעה של העירייה, ומאפשרת ואף מעודדת את הבנייה הבלתי חוקית. יתר-על-כן אי-קיום אכיפה עושה פלסטר את הוראת החוק. עוד העיר משרד מבקר המדינה, כי הכשרת בנייה בדיעבד אינה פותרת את הבונה מאחריות פלילית.

7. סעיף 219 (א) ו-(ב) לחוק התיכנון והבנייה קובע, כי אם הורשע אדם בעבירה לפי הפרק העשירי לחוק, הדן בעבירות ובעונשין, רשאי בית-המשפט, אם נתבקש לעשות כן, להטיל עליו, בנוסף על הקנס הקבוע בחוק או במקומו, קנס עד כפל שוויים של המיבנה או של התוספת למיבנה שהוקמו ללא היתר, או בעבירה בקשר לסטייה מההיתר - כפל ההפרש בין השווי כפי שהוקמו, לבין שוויים כפי שהיה אילו הוקמו בהתאם להיתר. אם לא הטיל בית-המשפט קנס, רשאים הוועדה המקומית או היועץ המשפטי לממשלה או נציגיהם, לתבוע מהנאשם סכומים בשיעורים כאמור בדרך של תובענה אזרחית.

נמצא, כי הוועדה המקומית לא השתמשה בסמכותה לפי סעיף זה, ולא ביקשה מבית-המשפט, לא בשלב הרשעה בהליך הפלילי ולא בתובענה אזרחית, להטיל קנס נוסף על נאשמים שהורשעו בבנייה בלתי חוקית, כאמצעי הרתעה נוסף.

8. בבדיקה של 25 מקרים בהם הוצאו צווי הפסקה מינהליים בגין בנייה בלתי חוקית נמצא, כי בתשעה מקרים לא ננקטו צעדים משפטיים למרות שהבנייה הבלתי חוקית לא הופסקה וחלפו שנתיים עד חמש שנים מאז נתגלתה העבירה. בארבעה מקרים אחרים בהם נמשכה הבנייה הבלתי חוקית חל שיהוי של כשלוש עד ארבע שנים ממועד גילוי העבירה ועד לפתיחת הליכים משפטיים נגד הבונים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי אין די בהוצאת צו מינהלי, שתוקפו הוגבל בחוק ל- 30 יום, כדי להרתיע בונים מלבצע בנייה בלתי חוקית. במקרים בהם הבונה "לא הסיר את העבירה" בגינה הוצא צו ההפסקה המינהלי על העירייה לנקוט נגדו מיידית הליכים משפטיים. שיהוי בנקיטת הליכים משפטיים נותן לבונה "אור ירוק" להמשיך בעבירות הבנייה ומאפשר לו להנציח ואף להחריף את המצב בשטח.

להלן דוגמאות למקרים בהם לא ננקטו הליכים משפטיים בגין עבירות בנייה:

(א) **בנייה של סגן ראש העירייה לשעבר** - על מיגרש בשטח 451 מ"ר בשכונת "בנה ביתך", נבנה - על-פי היתר בנייה משנת 1979 בית-מגורים בשטח 143 מ"ר. הבית שייך לחבר מועצה לשעבר, אשר כיהן, מספטמבר 1996 עד אפריל 1997, כממונה על אגף ההנדסה והתשתית ויו"ר ועדת המישה לתיכנון ולבנייה; בתקופה האמורה הוא שימש גם בתפקיד סגן ראש העירייה (להלן - הסגן).

לאחר סיום הבנייה נבנו בבית ללא היתר תוספות בנייה בשטח של כ- 100 מ"ר. ב- 16.2.1995 הוציאה הוועדה המקומית צו הפסקה מינהלי בגין סגירת קומת עמודים. למרות המשכת עבודות הבנייה לא נקטה הוועדה המקומית צעדים משפטיים, כמתחייב בחוק. רק בדצמבר 1996, הגיש הסגן בקשה להיתר בנייה להכשרת כל עבירות הבנייה שביצע.

ב- 7.1.1997 אישרה רשות הרישוי את הבקשה להיתר, למרות שזו לא נערכה כדרוש, ובין היתר לא סומנו בתשריט קווי הבניין, הדרושים לצורך מתן ההיתר. הבדיקה העלתה כי מהנדס העיר, לאחר שבדק את הבקשה, הוסיף בה, שלא כמקובל, תיקונים והשלמות, אולם הסגן לא נדרש להגיש בקשה מתוקנת. בסופו של דבר, לא הוצא היתר הבנייה, מאחר שהסגן לא שילם את האגרות וההיטלים שנדרש לשלם בסכום של ₪7,287.

ביולי 1998 פנה הסגן (מבקש ההיתר) לוועדה המקומית וטען - תוך התעלמות מהבקשה להיתר שהגיש ב- 1.7.1996 - כי בעבר כבר הוצא לו היתר בנייה המשקף את השינויים שבוצעו במיבנה במהלך השנים, פרט לסגירת קומת עמודים (כ-30 מ"ר). לפי בקשת מהנדס העיר, התקבל בעירייה מיזכר של פקח הוועדה לשעבר, לפיו הייתה בעבר בתיק הבנייה בקשה נוספת להיתר; בקשה זו אושרה אולם כעת היא חסרה בתיק. בהסתמך על תצהיר שהגיש הסגן ליועץ המשפטי של הוועדה המקומית ובהסתמך על המיזכר של הפקח, המליץ היועץ המשפטי להוציא היתר בנייה רק לגבי תוספת קומת עמודים. בנובמבר 1998 הוצא, בדיעבד, היתר בנייה לגבי התוספת של כ- 30 מ"ר, לאחר שהסגן שילם אגרת בנייה בסכום של ₪86.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה העירייה, כי להבא יועבר הטיפול בעניינים שבהם מעורבים אנשי ציבור - ליועץ המשפטי לממשלה או לוועדה המחוזית.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי הליכי הרישוי בבקשת סגן ראש העירייה לשעבר היו מקלים ושונים מהליכי הרישוי בבקשות בונים אחרים, דבר המעורר חשש, כי החלטות רשות הרישוי התקבלו משיקולים לא ענייניים ולא שוויוניים.

(ב) **בונה א'** - בתאריכים בלתי ידועים ביצע בונה א' חריגות בנייה רבות בשטח כולל של 120 מ"ר, תוך פלישה לשטח ציבורי, דבר שגרם להפרעה לתנועה בכביש.

בינואר 1997 הינחה מהנדס העיר את פקחית הבנייה לבצע מדידות במקום, אך לטענתה מנע הבונה את כניסתה לחצר בנימוק שעל העירייה לבדוק קודם את חריגות הבנייה של שכנו - מי שכיהן אז בתפקיד סגן ראש העירייה, ושימש ממונה על אגף ההנדסה והתשתית (ראו לעיל). מ"מ ראש העירייה דאז המליץ "לעכב את הבדיקה עד שנדון בנושא מאחר שהנושא רגיש ואף אישי". רק ביולי 1997 שלחה הוועדה לבונה מכתב התראה נוסף בגין חריגות הבנייה.

עד אמצע שנת 1999 לא הוסרה הבנייה הבלתי חוקית, ולא ננקטו צעדים משפטיים נגד בונה א'.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה על הפסול שיש באי-אכיפת הוראות החוק נגד עברייני בנייה, שלכאורה נובעת משיקולים זרים. חמורה במיוחד התערבותו של מ"מ ראש העירייה דאז בעבודת הפיקוח והאכיפה, ובמיוחד כשהטיעון לאי-נקיטת צעדים נגד הבונה קשור לחריגות הבנייה שביצע עמיתו, סגן ראש העירייה.

משרד מבקר המדינה העביר את ממצאי הביקורת להתייחסותו של מ"מ ראש העירייה דאז, עד מאי 2000 לא נתקבלה תגובתו.

(ג) **בנייה בלתי חוקית במוסך** - במאי 1994 בנה אדם פרטי (להלן - בונה ב'), ללא היתר בנייה, תוספת למיבנה שבאחזקתו המשמש כמוסך. באותו חודש הוציאה העירייה לבונה צו הפסקה מינהלי. ביוני 1994 הוציא בית-משפט השלום בקרית גת, לבקשת העירייה, צו הפסקה שיפוטי. הבונה לא הסיר את הבנייה הבלתי חוקית, אך עד אמצע 1999, מועד סיום הבדיקה, לא נקטה העירייה צעדים להפסקת הבנייה ולהגשת כתב-אישום נגד בונה ב'.

יתרה מכך, בשנים 1994 - 1996 נתנה העירייה רישיון-עסק ל"פאב", שנוהל בתוספת למיבנה, אף שבחוות-הדעת מטעם הוועדה המקומית נכתב במפורש, כי למיבנה תוספות בנייה ללא היתר ויש לטפל בחריגות הבנייה לפני מתן רישיון-העסק.

בתשובתה ממאי 1998 ציינה העירייה, כי "מדובר במקרה חמור במיוחד שאינו מוסיף כבוד לאף אחד", אך מאחר שה"פאב" אינו פועל ומאחר שהאיזור מיועד לתיכנון מחדש - אין העירייה רואה צורך לנקוט הליכים כלשהם.

משרד מבקר המדינה העיר על חוסר התקינות שיש בפעולות הוועדה המקומית, שאומנם פעלה להוצאת צווים מינהליים ושיפוטיים, אולם לא נקטה צעדים לאכיפתם. גם כשבונה ב' לא ציית לצווים, לא המשיכה הוועדה בטיפול משפטי נגדו והעירייה אף הוציאה לו רישיון-עסק. הפעולות שננקטו להוצאת צווי ההפסקה, בלא לנקוט צעדים משלימים לאכיפת הצווים, מצביעים על חוסר אפקטיביות בטיפול בעבירות בנייה.

(ד) **בנייה בלתי חוקית של חברה פרטית** - על מיגרש בשטח 30,116 מ"ר, בו מחזיקה חברה פרטית (להלן - החברה), הוקם (על-פי היתר בנייה משנת 1992), מיפעל אריזה לקיטניות, בשטח כולל של 10,024 מ"ר.

בשנים 1994 - 1996 ביצעה החברה בנייה בלתי חוקית בשטח המיפעל, בהיקף נרחב של כ- 3,600 מ"ר, אך הוועדה המקומית לא הגישה כתב-אישום נגד החברה. ב-9.1.1997 אישרה רשות הרישוי, בדיעבד, את הבנייה הבלתי חוקית, אולם עד אמצע 1999 לא הוצא היתר הבנייה, לאחר שלרשות הרישוי התברר, כי החברה

המשיכה בשנים 1997 ו-1998 בבניית עוד תוספות ללא היתר, והתוכנית שאושרה בינואר 1997 כבר אינה תואמת את הבנייה הקיימת בשטח.

משרד מבקר המדינה העיר, כי מחדלה של הוועדה המקומית באכיפת הוראות החוק, ופעולותיה לאישור בנייה הבלתי חוקית בדיעבד, נתנו לחברה "אור ירוק" להמשיך בבנייה בלתי חוקית רחבת היקף, ולהעמיד את הוועדה המקומית בפני "עובדות בשטח".

(ה) **חריגות בנייה במיפעל תעשייתי** - בשנים 1993 - 1997 ניבנו בשטח מיפעל מתכת מיבנים שונים בלי היתר בנייה, וביניהם מיבנים תעשייתיים וסככות איכסון. השטח הכולל של הבנייה הבלתי חוקית הסתכם בכ- 5,400 מ"ר. באוקטובר 1994 ובאפריל 1995 הוציאה הוועדה המקומית נגד המיפעל צווי הפסקה מינהליים בגין הבנייה הבלתי חוקית. העירייה לא פעלה להריסת הבנייה הבלתי חוקית, והמיפעל אף המשיך בבנייה הבלתי חוקית בלא שהעירייה נקטה נגדו צעדים משפטיים.

בינואר 1997 נתנה הוועדה המקומית היתר בנייה בדיעבד לאחד המיבנים בשטח 670 מ"ר. נמצא, שהמיפעל המשיך בשנים 1997 ו-1998 בבנייה בלתי חוקית, כך שבקשה להיתר, שהגיש בתחילת 1997 להסדרת הבנייה הבלתי חוקית שביצע עד אותו מועד, כבר לא תאמה את הבנייה בשטח. עד אמצע 1999 (מועד סיום הבדיקה) לא נקטה העירייה הליכים משפטיים נגד המיפעל בגין הבנייה הבלתי חוקית.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי פעולותיה לאכיפת הוראות החוק נגד המיפעל, שהצטמצמו להוצאת צווי הפסקה מינהליים, לא היו אפקטיביות, ולא היה בהן כדי להפסיק את הבנייה הבלתי חוקית, שהתבצעה במשך שנים, בהיקף של אלפי מ"ר.

על-פי החלטת מועצת העירייה מספטמבר 1994, נחתם הסכם "בר רשות" בין המיפעל לעירייה, לפיו, הותר למיפעל להשתמש בשטח של 1,220 מ"ר, שהיה באחזקת העירייה (להלן - השטח הציבורי), למשך שלוש שנים (עד דצמבר 1997), בתנאי ש"בר הרשות" ידאג לטיפול ולטיפוח אתר הנצחה לזכר חללי צה"ל, המצוי בשטח. עוד נקבע בהסכם, כי "בר הרשות" לא יהיה רשאי לבצע עבודות בנייה, לרבות גידור השטח הציבורי, אלא לאחר שינוי התוכנית המפורטת ולאחר שיקבל היתר כדן לביצוע העבודות.

ב-20.7.1995 החליטה ועדת המיזנה להמליץ לוועדה המחוזית לאשר שינוי התוכנית המפורטת החלה על שטח המיפעל; עיקר השינוי - הוספת השטח הציבורי למיגרש המיפעל ושינוי יעודו משטח ציבורי פתוח - לתעשייה. ועדת המיזנה התנתה את המלצתה בעריכת חוזה בדבר פיתוח אתר הנצחה. חוזה כזה לא נחתם, וממילא לא הועברה התוכנית לוועדה המחוזית. ב-21.11.1996 החליטה ועדת המיזנה, כי הסדרת אתר הנצחה תערך במיסגרת תוכנית מפורטת חדשה.

עד אמצע 1999 לא הוגשה לוועדה המקומית תוכנית מתוקנת. למרות זאת, פעל "בר הרשות", ללא היתר, להרחבת שטח המיפעל אל תחום השטח הציבורי הסמוך לו וגידר את השטח; יתר-על-כן "בר הרשות" לא פעל לשימור אתר ההנצחה. עוד העלתה הביקורת, כי תוקף ההסכם שפג בדצמבר 1997 לא חודש עד מועד סיום הביקורת בסוף 1999.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי היה עליה לנקוט צעדים משפטיים נגד "בר הרשות", אשר הפר את ההסכם עימו, תפס שטח ציבורי וגידר אותו, ולא פעל לשימור אתר ההנצחה, חרף התחייבותו.

* *

*

1. דין-חשבון זה על עיריית קרית גת מתייחס לפעולות העירייה בתחומים הבאים: מועצת העירייה וועדותיה, התקשרות העירייה לקבלת שירותי ביקורת פנימית, משק הכספים, הקצאת קרקעות לעמותות, פיקוח על השימוש בניכסי העירייה, תיכנון ובנייה, קישרי גומלין בין העירייה לבין החברה הכלכלית לקרית גת, ופעולות העירייה לרישוי מיפעל תעשייתי בתחום המזון.

בכל התחומים שנבדקו העלתה הביקורת ליקויים, חלקם חמורים במיוחד, כפי שיפורט להלן:

א. התקשרות העירייה לקבלת שירותי ביקורת פנימית - העירייה העסיקה מבקר עירייה בעל משרד פרטי ליעוץ אירגוני וכלכלי ולשירותי ביקורת ובקרה. עיסוקו כמבקר העירייה והיותו בו-זמנית בעל משרד פרטי עלולים להעמיד אותו במצב של ניגוד עניינים. בניגוד לחוזה, ביצעו את הביקורת בעירייה שני עובדים, שאחד מהם הוא בנו של המבקר.

ב. משק הכספים - העירייה חרגה מהמיסגרת התקציבית המאושרת. עקב כך גדל הגירעון הניצבר בתקציב הרגיל והגיע בסוף 1998 לסכום של כ- 86 מיליון ₪, המהווים 44% מכלל הכנסותיה בתקציב הרגיל באותה שנה.

העירייה לא העבירה במשך תקופה ארוכה את הניכויים ממשכורות העובדים לקופות גמל ולקרנות השתלמות, ובכך פגעה העירייה בזכויות העובדים.

עם כניסתו לתפקיד, ביצע ראש העירייה הנוכחי שיפוץ נרחב בלישכתו ובחדר הישיבות, כל זאת ללא אישור מועצת העירייה וללא אישור תקציבי. השיפוץ בוצע חודש לאחר שהסתיים שיפוץ קודם בלשכות.

ג. התקשרות העירייה לחכירת קרקעות והעמדתן לשימוש עמותות - העירייה העמידה לשימושן של עמותות קרקעות, אותן חכרה ממנהל מקרקעי ישראל ללא מיכרז ובדמי חכירה סימליים. העמדת הקרקעות נעשתה בלא שהיה לעירייה מידע מלא על העמותות ועל גודל קהל היעד שלהן בקרית גת.

העמדת הקרקעות לא נעשתה על-פי הנוהל של מתן תמיכות. בפני חברי המועצה, שהחליטו על ההקצאה, לא הובא מידע על שווי התמיכה הגלומה בהקצאה; עם העמותות נחתמו חוזי "בר רשות" לתקופות קצרות; משפג תוקף החוזים הם לא חודשו, והעמותות המשיכו להחזיק בקרקעות המיועדות לצורכי ציבור. העירייה גם לא קיימה פיקוח על השימוש בקרקעות. במקרה אחד העלתה הביקורת, כי על קרקע ציבורית ניבנה בית פרטי לרב העמותה.

ד. שימוש בניכסי ציבור - העירייה הקימה בית-ספר לעמותה חרדית בלי לבדוק אם יש לעמותה די תלמידים לאיכלוסו. בתחילת שנת הלימודים התשנ"ט התברר, כי לעמותה רק שבעה תלמידים בגיל בית-ספר המתגוררים בקרית גת.

מיבנים ששימשו גני-ילדים הוחזקו על-ידי עמותות חרדיות ללא חוזים; עמותות סרבו לפנות מיבני חינוך גם לאחר שהעירייה דרשה להשיבם לחזקתה, בגלל מצוקת דיור בגני-ילדים עירוניים.

ה. החברה הכלכלית לקרית גת - העירייה לא השכילה להפעיל את החכ"ל באופן שתהווה מנוף לפיתוח הכלכלי של העיר.

סידרי ההתחשבנות בין העירייה לבין החכ"ל היו לקויים; בניגוד לחוזה ביניהן, סיפקה העירייה לחכ"ל כלים וציוד לפינוי אשפה; העירייה לא עמדה על מילוי התחייבויותיה של החכ"ל בנושא טיב השירות של פינוי אשפה; העירייה שילמה לחכ"ל, במשך תקופה ארוכה, בגין שינוע אשפה של לקוחות פרטיים של החכ"ל.

העירייה מסרה לניהול החכ"ל בריכת שחייה עירונית, והחכ"ל העבירה את הניהול לחברה לאספקת שירותי מזון, שמנהלה ובעל מניות בה (ולאחר מכן רק מנהלה) מונה לאחר מועד ההתקשרות לדירקטוריון החכ"ל, ולאחר מכן גם לתפקיד מנהל אגף ההנדסה והתשתית בעירייה. המצב המתואר מעלה חשש להיווצרות ניגוד עניינים; הבריכה נמסרה למפעיל ללא מיכרז פומבי ובדמי שכירות סימליים; המפעיל קיבל גם בניגוד לחוק, הקלות משמעותיות, בתשלומי הארנונה ואגרות המים והביוב. כל זאת מצביע על יחס מועדף, לכאורה, שניתן למפעיל.

העירייה מסרה לניהול החכ"ל חנויות שבבעלותה וכן את ניהול השוק העירוני. תמורת הטיפול בהשכרתם שילמה העירייה לחכ"ל עמלה בגובה 70% מדמי השכירות, שיעור הגבוה משמעותית מהמקובל. שיעור העמלה אף הועלה במשך תקופה של ארבע שנים ל-85% בטענה שהכספים ישמשו את החכ"ל למימון עלות העברת השוק העירוני ממקומו - דבר שלא יצא לפועל.

1. פעולות העירייה לרישוי מיפעל תעשייתי - העירייה איפשרה למיפעל לייצור סלטים לפעול בתחומה ללא רישיון-עסק ובהתעלם מבנייה בלתי חוקית אותה ביצע. למרות שמשרד הבריאות ומחלקת איכות הסביבה בעירייה התריעו על ליקויים תברואיים, הוצא למיפעל, בלחץ סגן ראש העירייה דאז, רישיון-עסק.

2. תיכנון ובנייה - בניגוד לעמדת מינהל מקרקעי ישראל ניתן לבונה היתר להקמת תחנת דלק על שטח שבניהול המינהל. בניגוד לחוק אישר ראש העירייה להסתפק בקבלת ערבות בנקאית מהבונה, במקום להטיל עליו תשלום של חלק מההיטלים שבהם היה חייב. זאת ועוד, הערבות הוחזרה לבונה, והבונה החל בבנייה בלי ששילם את ההיטלים.

פעולות הפיקוח על הבנייה לא היה בהן כדי לגלות בעוד מועד בנייה בלתי חוקית.

במשך תקופה ארוכה לא נקטה העירייה צעדים משפטיים נגד עברייני בנייה. העירייה פעלה להכשרה בדיעבד של בנייה שביצע סגן ראש העירייה לשעבר, ונמנעה לנקוט צעדים נגד בונה נוסף, שהיה שכנו של סגן ראש העירייה, לאחר שהלה טען, שאי-אפשר להפלותו לרעה לעומת שכנו שבנה אף הוא ללא היתר.

בעירייה הייתה נהוגה שיטה, לפיה פתיחת הליכים משפטיים נגד עברייני בנייה הותנתה באישורו של חבר מועצה המשמש יו"ר ועדת המישנה לתיכנון ובנייה, דבר שעשוי לערב שיקולים לא עניינים בהליך קבלת ההחלטות. בעיקבות הביקורת בוטלה שיטת העבודה האמורה.

בשנים 1998 ועד מחצית 1999 לא הוגשו תביעות משפטיות נגד בונים שלגביהם המליץ מהנדס העיר לפתוח בהליכים משפטיים.

2. כבר במהלך הביקורת הודיעה העירייה למשרד מבקר המדינה, כי בעיקבות הביקורת יתוקנו חלק מהליקויים. למרות הודעתה, נמצאו בבדיקת השלמה מקרים בהם היא לא עשתה כן. משרד מבקר המדינה רואה התנהגות זו של העירייה בחומרה יתרה, שכן העירייה, כגוף ציבורי, מחוייבת לפעול אך ורק על-פי הדין וכללי מינהל תקינים, קל וחומר לאחר שכבר הוער לה על קיום הליקויים ולאחר שהתחייבה לתקנם.

3. על ראש העירייה, מועצת העירייה והנהלתה לשפר את סידרי המינהל בעירייה, לפעול במיסגרת תקציבים מאושרים ולהקפיד על קיום הדינים הנוגעים לשמירה על ניכסי העירייה ולתיכנון ולבנייה. על משרד הפנים מצידו להגביר את הפיקוח על פעולות העירייה.