

עיריית שפרעם

בית המטבחים העירוני, ויתור על הכנסות עצמיות של העירייה וחובות של נבחר ציבור

תקציר

תחום שיפוטה של עיריית שפרעם (להלן - העירייה) משתרע על כ-23,000 דונם. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בדצמבר 2005 מנתה אוכלוסיית שפרעם כ-33,000 נפש. כ-59% מתושביה הם מוסלמים, כ-27% נוצרים, והיתר דרוזים. במדד של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מ-2003, שמדרג את רמתן החברתית-הכלכלית של הרשויות המקומיות באשכולות בין 1 ל-10 (1 היא הרמה הנמוכה ביותר), העירייה מדורגת באשכול 3¹.

בנובמבר 2003 נבחר מר עורסאן יאסין בשנית לראשות העירייה, לאחר שכהן בתפקיד בשנים 1998-2003. מועצת העירייה מונה 15 חברים, לרבות ראש העירייה.

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2005-מרס 2006 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות העירייה ואת חשבונותיה. הביקורת התמקדה בנושאים האלה: בית המטבחים העירוני, ויתור על הכנסות עצמיות של העירייה וחובות של נבחר ציבור. הביקורת נעשתה בכמה מחלקות בעירייה, ובדיקות השלמה נעשו במשרד להגנת הסביבה, במשרד הפנים ובוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גבעות אלונים (להלן - הוועדה המקומית).

עיקרי הממצאים

בית המטבחים העירוני

בשנים 1997-2000 בנתה עיריית שפרעם בית מטבחים באזור התעשייה שלה, על קרקע שבניהול מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י). בנובמבר 2000 חתמה

1 לפי הפרסום של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: אפיון רשויות מקומיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה - 2003 (פ"מ 1281).

העירייה על הסכם חילופי מקרקעין עם חברה פרטית (להלן - החברה) בו נקבע כי החברה תקים (על חשבונה) בית מטבחים חדש על קרקע שבבעלותה, ותחכיר לעירייה את הקרקע ואת המבנה. בתמורה תעביר העירייה לחברה את בית המטבחים הקיים ואת זכויות החכירה בקרקע שהוא בנוי עליה.

ביולי 2001, לאחר שהתברר לחברה שעלות פיתוח הקרקע תהיה גבוהה, היא הציעה לעירייה כי היא תקים את בית המטבחים על קרקע חלופית שבבעלותה. העירייה אישרה את ההצעה, ובאותו חודש חתמה עם החברה על הסכם חדש (להלן - ההסכם).

נמצא כי העירייה לא נעזרה בשום גורם מקצועי הנדסי כדי לבדוק אם הקרקע החלופית, הממוקמת במדרון, מתאימה למבנה של בית המטבחים. לאחר חתימת ההסכם התברר כי תנאי השטח בקרקע החלופית אכן הצריכו שינויים בתכנית המבנה. את מקצת מהשינויים נדרשה העירייה לממן.

במאי 2003 אישרה מועצת העירייה את הצעת החברה ולפיה החברה תבנה תוספת של קומת עמודים, ובתמורה תגיש העירייה את הבקשה להיתר בנייה לבית המטבחים על שמה, במטרה לוותר לחברה על תשלום אגרת בנייה והיטל השבחה בגין הוצאת היתר הבנייה. בניית התוספת נועדה לבטל את הצורך ביישור שטחה של הקרקע על ידי מילוי באדמה והידוקה.

מתחשיב שעשו שני מהנדסים מטעם העירייה באוגוסט 2005 עולה כי עלות ההצעה שהגיש החברה - הוספת קומת עמודים - הייתה נמוכה בכ-634,000 ש"ח מעלות הבנייה שהיא הייתה אמורה לבצע מלכתחילה - קירות תומכים עם מילוי מהודק. יוצא אפוא שהחלטתה של העירייה לקבל את הצעת החברה ולפטור אותה מאגרת בנייה ומהיטל השבחה בהסתמך על חישובי החברה, בלי בדיקה מעמיקה מטעם מהנדס העירייה, הייתה לקויה.

נמצא כי החברה החלה בעבודות הבנייה בבית המטבחים באמצע שנת 2003, עוד לפני שקיבלה היתר בנייה מהוועדה המקומית. העירייה לא מנעה (באמצעות הוועדה המקומית) את תחילת העבודות לפני מתן היתר הבנייה. גם הוועדה המקומית לא פעלה להפסקת עבודות הבנייה שבוצעו לפני מתן היתר הבנייה, אף שחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה) מקנה לה סמכויות לעשות זאת.

עד מועד סיום הביקורת, מרס 2006, לא הושלמו עבודות הבנייה בבית המטבחים החדש. במכתב מדצמבר 2003 דרשה החברה כי העירייה תשלם לה כ-400,000 ש"ח בגין שינויים שנדרשו לדעתה במבנה החדש. במכתב מספטמבר 2005 דרשה החברה מהעירייה כ-278,000 ש"ח. העירייה טרם סיימה לבדוק את דרישות התשלום של החברה.

כאמור, העירייה בנתה את בית המטבחים הקיים על קרקע שבניהול ממ"י. הבדיקה העלתה כי העירייה לא השלימה את הליכי חכירת הקרקע מממ"י, לא חתמה על חוזה חכירה ולא הסדירה את תשלום דמי החכירה.

עד מועד סיום הביקורת לא שילמה העירייה למשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה את הוצאות הפיתוח של הקרקע עליה הקימה העירייה את בית המטבחים הקיים, שהסתכמו בסוף דצמבר 2003 בכ- 439,000 ש"ח.

העירייה התקינה קו ביוב באזור בית המטבחים עוד בשנת 2005. נמצא כי היא לא הודיעה לחברה מראש על התקנת הקו ולא שלחה לה דרישת תשלום, בניגוד לחוק עזר לשפרעם (ביוב), התשכ"ח-1968 (להלן - חוק העזר להיטל הביוב).

ויתור על הכנסות עצמיות של העירייה

בחוק עזר לשפרעם (אספקת מים) התשכ"ח-1967 (להלן - חוק העזר לאספקת מים) נקבע כי בעל נכס הרוצה בחיבור רשת פרטית למפעל המים, בהרחבת החיבור, בפירוק או בהתקנתו מחדש, ישלם לעירייה אגרה בשיעור שייקבע בתוספת לחוק העזר.

במאי 1999 החליטה מועצת העירייה להפחית את תעריפי היטל הביוב עד 20% ואת תעריפי אגרת החיבור לרשת המים עד 25%, כדי להקל על התושבים. ביוני 2000 ובינואר 2001 אישרה מועצת העירייה הפחתות נוספות של התעריפים שנקבעו בתוספת לחוק העזר להיטל הביוב. התעריפים שאישרה בשתי הישיבות האמורות היו נמוכים בכ- 50% מהתעריפים שנקבעו בחוק העזר, בתוספת הפרשי הצמדה.

נמצא כי העירייה מזכה את בעלי הנכסים, בעת תשלום אגרת החיבור לרשת המים והיטל הביוב בהנחה של 25% על אגרת החיבור לרשת המים, ו- 50% על היטל הביוב. העירייה לא דאגה לקבל אישור ממשרד הפנים לתיקון חוקי העזר שלה לאספקת מים ולהיטל הביוב, כנדרש בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות).

הבדיקה העלתה כי במתן ההנחות על אגרת החיבור לרשת המים ועל היטל הביוב בשנים 2003-2005, שלא כחוק, ויתרה העירייה על הכנסות של כ- 11 מיליון ש"ח.

חובות של נבכרי ציבור

פקודת העיריות, פקודת המיסים (גבייה), ואכרזת המיסים (גבייה) (ארנונה כללית ותשלומי חובה לרשויות המקומיות), (הוראות שעה), התש"ס-2000, מעניקות לעירייה סמכות לנקוט פעולות אכיפה וצעדים משפטיים כגון עיקול מיטלטלין וחשבון בנק נגד מי שמפגר בתשלום הארנונה, אגרת מים וביוב.

נמצא כי בסוף דצמבר 2005 היו ארבעה מחברי מועצת העירייה, מר ניזאר בושנאק, מר אחמד חמאדה, מר אחמד חמדי ומר עומר סואעד, חייבים לעירייה 104,187 ש"ח, 35,506 ש"ח, 10,275 ש"ח ו- 9,389 ש"ח בהתאמה בגין ארנונה, אגרת מים וביוב.

העירייה הוציאה צווי עיקול נגד תושבים שחובותיהם לעירייה הסתכמו בסוף דצמבר 2005 בין 5,420 ש"ח לכ- 300,000 ש"ח, אולם נגד ארבעת חברי המועצה האמורים לא הוציאה העירייה צווי עיקול. יוצא אפוא שהעירייה נהגה בהם על פי אמות מידה שונות מאלה שנהגה על פיהן כלפי בעלי חוב אחרים.

בעקבות הביקורת הסדירו שני חברי מועצת העירייה, מר אחמד חמדי ומר אחמד חמאדה את חובותיהם לעירייה באמצעות הוראות קבע חודשיות הראשון עד יולי 2008 והשני עד אוגוסט 2010.



מבוא

תחום שיפוט של עיריית שפרעם (להלן - העירייה) משתרע על כ-23,000 דונם. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בדצמבר 2005 מנתה אוכלוסיית שפרעם כ-33,000 נפש. כ-59% מתושביה הם מוסלמים, כ-27% נוצרים, והיתר דרוזים. במדד של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מ-2003, שמדרג את רמתן החברתית-הכלכלית של הרשויות המקומיות באשכולות בין 1 ל-10 (1 היא הרמה הנמוכה ביותר), העירייה מדורגת באשכול 3.²

בנובמבר 2003 נבחר מר עורסאן יאסין לקדנציה השנייה בראשות העירייה לאחר שכיהן בתפקיד בשנים 1998-2003. מועצת העירייה מונה 15 חברים, לרבות ראש העירייה.

בחודשים נובמבר 2005 - מרס 2006 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות העירייה ואת חשבונותיה. הביקורת התמקדה בנושאים האלה: בית המטבחים העירוני, ויתור על הכנסות עצמיות של העירייה וחובות של נבכרי ציבור.

בית המטבחים העירוני

התקשרות העירייה עם החברה

בינואר 1997 החליטה מועצת העירייה להקים בית מטבחים באזור התעשייה בשפרעם. בנובמבר 1997 קיבלה העירייה מהוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גבעות אלונים (להלן - הוועדה המקומית) היתר לבניית בית המטבחים על קרקע שבניהול מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י) לאחר שזה נתן לה את הסכמתו. עבודות ההקמה של בית המטבחים הסתיימו בתחילת שנת 2000, ומאז הוא מופעל באמצעות קבלן חיצוני.

הקרקע שבית המטבחים הוקם עליה (להלן - חלקה א') גבלה במפעל לטחינה ולקלייה של קפה, בבעלותה של חברה פרטית (להלן - החברה). בתקופה שבית המטבחים הוקם עליה יזמה החברה כמה הליכים משפטיים נגד הפעלתו. כמו כן, אגודת "אדם טבע ודין" הגישה עם בעלי עניין

2 לפי הפרסום של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: **אפיון רשויות מקומיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה - 2003 (פ"מ 1281).**

אחרים עתירה מינהלית נגד מתן ההיתר להקמת בית המטבחים בחלקה א'.³ העתירה נדחתה בפסק דין של בית המשפט המחוזי בחיפה ממרס 2000. "אדם טבע ודין" הגישה לבית המשפט העליון ערעור על פסק הדין, אולם ההליך נמחק. ההליכים שיזמה החברה נמחקו בהחלטת בית המשפט העליון בעקבות הסכם חילופי מקרקעין שהעירייה חתמה עליו עם החברה כדי לשים קץ לסכסוך המשפטי ביניהן. להלן יובאו ממצאי הבדיקה בדבר ההליכים שקדמו לחתימת ההסכם, ההסכם עצמו והשתלשלות העניינים לאחר החתימה.

1. החברה הציעה לעירייה כי היא תבנה (על חשבונה) על קרקע שבבעלותה בית מטבחים חדש, שישמש את העירייה במקום בית המטבחים הקיים, ואילו את בית המטבחים הקיים תעביר העירייה לחברה. באוגוסט 2000 דנה מועצת העירייה בהצעת החברה. היא החליטה למנות ועדה ובה שלושה חברי מועצה, והטילה עליה לבחון את ההצעה מבחינה הנדסית ומבחינה משפטית, לאחר התייעצות עם מהנדס העירייה ויועצה המשפטי, ולהביא אותה לדיון במועצת העירייה בתוך שבועיים. בספטמבר 2000 המליצה הוועדה כי העירייה והחברה יחליפו ביניהן את המקרקעין הכוללים את בית המטבחים הקיים, דהיינו את חלקה א', עם המקרקעין שהחברה תבנה עליה את בית המטבחים החדש בשביל העירייה (להלן - חלקה ב'). מתוך הפרוטוקולים של ישיבות הוועדה עולה כי היא לא התייחסה כלל לשיקולים ההנדסיים הכרוכים בהקמת בית המטבחים.

בנובמבר 2000 אישרה מועצת העירייה פה אחד את המלצות הוועדה, והטילה על היועץ המשפטי של העירייה לנסח הסכם חילופי מקרקעין בין החברה ובין העירייה באופן שישתתף את האינטרסים של העירייה, דהיינו שההסכם יבטיח כי העירייה תקבל בית מטבחים חדש באותם תנאים ועם אותם מאפיינים כמו אלה של בית המטבחים הקיים, ושימולאו בו כל דרישות הרישוי, לרבות הקמת כביש גישה, התקנת קו ביוב וצינור מים, חיבור לרשת החשמל וכל הדרוש להפעלתו התקינה, בלא שום הוצאה כספית של העירייה.

בנובמבר 2000 חתמה העירייה עם החברה על הסכם להסדרת חילופי המקרקעין ביניהן ועל התנאים לבניית בית המטבחים החדש על ידי החברה על קרקע שבבעלותה. בהסכם נקבע כי לאחר שהחברה תשלם את הבנייה תעביר לה העירייה, בהסכמת ממ", את זכויות החכירה שלה בחלקה א', ובתמורה תיתן החברה לעירייה זכויות חכירה בחלקה ב'.

מעיון בהסכם עולה כי הצדדים הסכימו שהחברה תבנה בית מטבחים חדש הזהה לחלוטין למבנה של בית המטבחים הקיים, ולשם כך התחייבה העירייה לספק לחברה את תכניות הבנייה ואת המפרטים של בית המטבחים הקיים.

החברה התחייבה לשאת בעצמה "ללא השתתפות מצד העירייה, בכל ההוצאות הדרושות לצורך בניית בית המטבחים (המבנה החדש), כולל חומרי בנייה ושכר עבודה".

ביולי 2001, לאחר שהתברר לחברה כי עלות הפיתוח שתצטרך להשקיע בחלקה ב' תהיה גבוהה, היא ביקשה מהעירייה לבנות את בית המטבחים החדש על קרקע חלופית שבבעלותה (להלן - חלקה ג').

בעקבות זאת החליטה מועצת העירייה ביולי 2001 למנות ועדה מיוחדת המורכבת מחמישה חברי מועצה, והסמיכה אותה להחליט אם לקבל את הצעת החברה.

באוגוסט 2001 החליטה הוועדה המיוחדת לקבל את הצעתה של החברה לבנות את בית המטבחים על חלקה ג', במקום על הקרקע שהוסכם עליה בהסכם מנובמבר 2000, דהיינו על

3 עת"מ (חיפה) 89/99 אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה גבעות אלונים, תק-מח 2000 (1), 8786 (2000).

חלקה ב', וכן כי ביתר סעיפי ההסכם לא יוכנסו שינויים. מעיון בפרוטוקול הוועדה המיוחדת עולה כי היא לא נעזרה בשום גורם הנדסי מקצועי כדי לבדוק אם הקרקע החדשה שהציעה החברה, דהיינו חלקה ג', מתאימה למבנה של בית המטבחים. באותו חודש חתמה העירייה עם החברה על הסכם חדש (להלן - ההסכם), שהיה זהה לחלוטין להסכם הקודם, מלבד מה שנגע למיקום הקרקע שבית המטבחים יוקם עליה.

2. סעיף 150 לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) קובע: "נוסף על הועדות הנקובות בשמותיהן בפקודה זו, או בחוק אחר, רשאית המועצה לבחור ועדות קבועות או ועדות ארעיות שתפקידן ליעץ למועצה בעניינים או במקרים מסויימים".

סעיף 166(ה) לפקודת העיריות קובע: "החלטות של ועדות המועצה טעונות אישור המועצה אם אין בפקודה כוונה אחרת משתמעת".

נמצא כי ההסכם לא אושר במועצת העירייה, שהיא הגוף שלפי פקודת העיריות מוסמך להחליט על התקשרות בחוזה בשם העירייה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי מן הראוי היה שהן הוועדה המיוחדת והן מועצת העירייה יקבלו חוות דעת מגורם מקצועי בדבר התאמת הקרקע שהציעה החברה למבנה בית המטבחים.

עוד העיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי הסמכות לקבלת החלטות היא של מועצת העירייה לבדה וכי בהסמיכה את הוועדה המיוחדת להחליט בדבר הצעת החברה פעלה העירייה בניגוד להוראות פקודת העיריות, שלפיהן החלטות הוועדה טעונות אישור של מועצת העירייה.

ויתור העירייה על אגרת בנייה ועל היטל השבחה

מעיון בתכניות הבנייה שנמצאו בעירייה עולה כי התכנית הראשונה שהגישה החברה לעירייה הוכנה בדצמבר 2002. בתכנית היה מדובר על בניין של שלושה מפלסים. בקומת המרתף תוכנן חלל ריק וסגור, ששטחו כ-420 מ"ר. החברה תכננה אותו, בין היתר, כדי לפתור את הבעיה שיצר המדרון שהקרקע מצויה בו.

1. בפברואר 2003 הציעה החברה לעירייה כי החברה תבנה בבניין בית המטבחים תוספת של קומת עמודים ששטחה כ-420 מ"ר ועלותה כ-126,900 דולר, ובתמורה תותר לה העירייה על תשלום האגרות וההיטלים על ידי הרצאת היתר בנייה לבית המטבחים על שם העירייה.

משרד מבקר המדינה תמה על שהעירייה לא הבחינה בהתאמה בין ההצעה שהגישה החברה בפברואר 2003 ובין תכנית הבנייה הראשונה מדצמבר 2002. אילו עשתה כן, היא הייתה דוחה מכול וכול את הצעת החברה לפטור אותה מתשלום אגרת בנייה והיטל השבחה.

2. בפברואר 2003 הכין מהנדס העירייה חוות דעת על הצעת החברה, וכתב בה כי במקום שהחברה תמלא את השטח המידרונני באדמה, היא תקים עליו קומת עמודים בשטח של 423 מ"ר

שעלותה כ-609,000 ש"ח. מהנדס העירייה ציין כי אם הבקשה להיתר תוגש בשם העירייה, תהיה העירייה פטורה מאגרות בנייה ומהיטל השבחה המסתכמים בכ-163,000 ש"ח.

הבדיקה העלתה כי חוות הדעת שהכין מהנדס העירייה ביום שהחברה הגישה את הצעתה התבססה על הנתונים והחישובים שהובאו בהצעה. מהנדס העירייה לא בדק את סבירות העלויות. זאת ועוד, הוא לא בדק את השינוי שהוצע מבחינה הנדסית, ואף לא הביא בחשבון את עלות מילוי השטח באדמה והידוקה, שלדעת מהנדסים מטעם העירייה הייתה אמורה להסתכם בכ-948,000 ש"ח, לא כולל מע"מ (ראו גם להלן). כך הגיע מהנדס העירייה למסקנה שהעירייה "תרוויח" אם תקבל את הצעת החברה, בעוד שבפועל לא כך הוא הדבר.

נמצא כי מועצת העירייה לא דנה בחוות דעתו של מהנדס העירייה, ובישיבה שקיימה בפברואר 2003 היא החליטה להעביר את הצעת החברה לדיון בוועדת ההנדסה. במרס 2003 דנה ועדת ההנדסה בהצעת החברה בנוכחות נציג מטעמה. מתוך הפרוטוקולים של הוועדה עולה כי ההצעה הייתה לבנות את קומת העמודים במקום למלא את השטח באדמה ולהדקה.

בתשובת ראש העירייה נכתב: "אני רואה במהנדס העיר הכתובת היחידה והדבר באחריותו, ואני סומך עליו מבחינת נושא הכדאיות, והוספת קומת העמודים אשר תאפשר לעירייה שימוש בה לפעילויות העירייה השונות".

בתשובת החברה נכתב כי: "קומת המרתף נוצרה לא כתוצאה מטופוגרפיה של החלקה אלא מאילוצים טכניים שנבעו מדרישות משרד איכות הסביבה ומשרד החקלאות ומשרד הבריאות שבלעדיהם לא ניתן לקבל רישיון לעסק, מה שלא היה ואין עד היום לבית המטבחים הישן".

ועדת ההנדסה המליצה לקבל את הצעת החברה, בכפוף לקבלת חוות דעת מהוטרניר העירוני, חוות דעת ממהנדס העירייה בדבר תוספות ושינויים שצריך לעשות במבנה המקורי של בית המטבחים, וחוות דעת של היועץ המשפטי של העירייה.

במרס 2003 החליטה מועצת העירייה להחזיר את ההצעה לטיפול של ועדת ההנדסה. העירייה קבעה כי ועדת ההנדסה תדון בה בהשתתפות מנהל מחלקת פיתוח, פיקוח ובקרה בעירייה (להלן - מהנדס הפיתוח), ותעביר את המלצתה למועצת העירייה.

בחוות הדעת שהגיש היועץ המשפטי לוועדת ההנדסה במרס 2003 הוא ציין כי נוכח השינויים שהחברה ביקשה לעשות במבנה, לפני שהעירייה מקבלת את הצעתה וחותמת עמה על הסכם, עליה לקבל, בין היתר: חוות דעת הנדסית מפורטת, חוות דעת מהוועדה המקומית על הגשת הבקשה למתן היתר בשם עיריית שפרעם, חוות דעת מהוטרניר העירוני, אישור מגזבר העירייה לשינויים שיעשו על חשבון העירייה ואישור מהממונה על המחוז במשרד הפנים (להלן - הממונה על המחוז) להגשת הבקשה להיתר בשם העירייה.

הועלה כי אף שהעירייה לא קיימה את התנאים שהציבו ועדת ההנדסה והיועץ המשפטי של העירייה, למעט קבלת חוות דעתו של היועץ המשפטי של העירייה, המליצה ועדת ההנדסה במרס 2003 למועצת העירייה לקבל את הצעת החברה ולפיה העירייה תגיש את הבקשה להיתר בנייה לבית המטבחים על שמה במטרה לוותר לחברה על תשלום אגרת בנייה והיטל השבחה. במאי 2003 אישרה מועצת העירייה את המלצתה של ועדת ההנדסה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה שמועצת העירייה תשתית את החלטתה על מידע מלא ורלוונטי הכולל חלופות אפשריות ועל חוות דעת מקצועיות מבעלי התפקידים

שוועדת ההנדסה והיועץ המשפטי הצביעו עליהם. חסרונם של אלה פגם בהחלטתה, והביא אותה להתעלם מן הפער בין עלות מילוי השטח לעלות הבנייה של קומת העמודים.

3. בתוספת השלישית לתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970 (להלן - תקנות התכנון והבנייה), נקבע: "רשות מקומית ואיגוד ערים פטורים מתשלום אגרה בעד היתר לגבי-

(א) בניינים ציבוריים שבנייתם מבוצעת על ידיהם;

(ב) עבודות לצרכי עצמם".

על החברה לא חל פטור מתשלום אגרת בנייה, והסכמתה של העירייה להגיש בקשה להיתר בנייה על שמה הביאה לכך שהוועדה המקומית תפטור אותה מתשלום אגרת בנייה, בניגוד להוראות התקנות בעניין זה.

בתשובת ראש העירייה נכתב בין השאר כי "הממונה על המחוז אישר גם את החלטת העירייה בגין הגשת תוכניות בנייה בשם העירייה". הדברים האמורים צוינו גם בתשובת הוועדה המקומית למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2006.

באישור שנתן הממונה על המחוז באוגוסט 2003 הוא ציין בין השאר שהאישור ניתן "לאחר החלטת מועצת העיר בישיבתה מס' 5/2003...". לפרוטוקול הישיבה האמורה צורף פרוטוקול ישיבת ועדת ההנדסה של העירייה ממרס 2003 ובו נאמר מפורשות שבקשת ההיתר של בית המטבחים מוגשת לוועדה המקומית בשם העירייה מאחר שהיא פטורה מאגרות הבנייה ומהיטל השבחה.

בתשובה שכתב הממונה על המחוז למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2006 הוא ציין כי התקשרות העירייה עם החברה נראית "מוזרה ובלתי הגיונית", והוסיף: "לא דובר כלל, על מקום שונה לחלוטין למשחטה חדשה. הוברר היטב כי החברה היא זו שתשא בכל ההוצאות כולל חיבורי תשתיות ופיתוח נדרש, ותגיש לעירייה בית מטבחים מוכן להפעלה". לממונה על המחוז לא זכור כי הוא נתן אישור להגשת התוכניות בשם הרשות, וכי לא הוסבר לו שהעירייה ויתרה על האגרות ועל ההיטלים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי לא היה מקום שתסכים להגיש בקשה לקבלת היתר בנייה על שמה, ובכך לוותר על אגרת בנייה ועל היטל השבחה שהגיעו לה על פי דין; משרד מבקר המדינה העיר לממונה על המחוז כי הסכמתו לאשר לעירייה להגיש את תכניות הבנייה על שמה שמשמעותה ויתור על אגרת בנייה והיטל השבחה ניתנה מבלי שבדק בדיקה ראויה את המסמכים הרלוונטיים.

ממכתב שכתבו מהנדס הפיתוח והמהנדס שפיקח על עבודות הבנייה במבנה בית המטבחים הקיים (להלן - שני המהנדסים) למהנדס העירייה באוגוסט 2005, לאחר שנעשו השינויים בבנייה, עולה כי על פי חישוביהם ובהסתמך על בדיקה הנדסית מפורטת, עלות הבנייה של קומת העמודים הייתה זולה בכ-634,000 ש"ח מעלות מילוי השטח (עלות מילוי השטח באדמה 948,000 ש"ח פחות עלות הקמת קומת עמודים 314,000 ש"ח).

משרד מבקר המדינה העיר כי מאחר שהעירייה לא שקלה חלופות להצעת החברה ולא עשתה מבעוד מועד את החישובים הדרושים כדי להחליט בעניינה, החלטתה לקבל את ההצעה ולפטור את החברה מאגרת בנייה ומהיטל השבחה הייתה לקויה.

בתשובת מהנדס הפיתוח למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2006 (להלן - תשובת מהנדס הפיתוח) הוא ציין כי על עניין בית המטבחים נודע לו לראשונה, באופן מקרי לגמרי, בנובמבר 2003, לאחר ששלד המבנה הושלם. מהנדס הפיתוח הוסיף כי כל העבודות בוצעו בלא היתר בנייה, וכי עד שקיבל מכתב יידוע ממשרד מבקר המדינה הוא לא ידע על הצעת החברה מפברואר 2003, לבנות קומת עמודים תמורת ויתור של העירייה על אגרות בנייה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה שהיה עליה לדאוג שכל בעלי התפקידים הרלוונטיים בעירייה, לרבות מהנדס הפיתוח, יהיו שותפים בבדיקת תכניות הבנייה של בית המטבחים ובבדיקת ההצעות לשינוי תכניות אלה כדי שיוכלו להביע את דעתם מבעוד מועד. אילו הייתה העירייה משתפת את מהנדס הפיתוח בעניין ההתקשרות מבעוד מועד, הוא היה יכול להגיש חוות דעת על הצעת החברה ולחשב עלויות הבנייה עוד בשנת 2003, ולא כעבור שנתיים וחצי, כמו שנעשה. אילו הייתה העירייה מתייעצת עם אנשי מקצוע במועד, הדבר היה עשוי לסייע למקבלי ההחלטות לגבש את דעתם בטרם יכריעו אם לקבל את הצעת החברה, ולמנוע מן העירייה לוותר על הכנסות שהגיעו לה באמצעות הוועדה המקומית.

4. בסעיף 2 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה), נקבע: "חלה השבחה במקרקעין, בין מחמת הרחבתן של זכויות הניצול בהם ובין בדרך אחרת, ישלם בעלם היטל השבחה לפי האמור בתוספת זו (להלן - היטל); היו המקרקעין מוכתרים לדורות, ישלם החוכר את ההיטל...".

בסעיף 4.8 בהסכם נקבע שהחברה מתחייבת "לשנות את הייעוד של הקרקע... שיבנה עליה המבנה החדש, לקרקע לתעשייה, הכל על חשבון [החברה]... לרבות תשלום היטל השבחה".

יוצא אפוא שהן על פי התוספת השלישית לחוק התכנון והבניה והן על פי ההסכם בין העירייה ובין החברה, תשלום היטל השבחה בגין שינוי ייעוד הקרקע שבבעלות החברה יחול עליה.

לדעת משרד מבקר המדינה, העירייה לא הייתה צריכה לפטור את החברה מתשלום אגרת בנייה והיטל השבחה. מתן הפטור מהיטל השבחה מנוגד להוראות התוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, מאחר שהחברה היא בעלת הזכויות בקרקע שהיא הקימה עליה את בית המטבחים החדש, דהיינו בחלקה ג'.

5. בסעיף 5.1 בהסכם נקבע שההסכם ייכנס לתוקפו אך ורק אם ימולאו כמה תנאים, ובהם שהוועדה המקומית תיתן היתר לבניית בית המטבחים החדש.

הבדיקה העלתה כי ביוני 2001 הכינה החברה תכנית מפורטת, המשנה את ייעוד חלקה ג' מייעוד חקלאי לייעוד של מלאכה ותעשייה זעירה. התכנית אושרה ופורסמה בילקוט הפרסומים בנובמבר 2002, ובספטמבר 2004 הוציאה הוועדה המקומית היתר לבניית בית המטבחים. ההיתר ניתן על שם העירייה, כמו שסוכם בין הצדדים.

נמצא כי החברה החלה בעבודות הבנייה בבית המטבחים באמצע שנת 2003, עוד לפני קבלת היתר הבנייה. מעיון בתוצאות בדיקת בטון שנעשתה לבקשת החברה עולה כי יציקת כלונסאות למבנה, שהיא אחד השלבים המוקדמים בתהליך הבנייה, בוצעה עוד בנובמבר 2003, וכי יציקת התקרה לקומה האחרונה של בית המטבחים בוצעה באוגוסט 2004. יוצא אפוא שבניית השלד של בית המטבחים הסתיימה בטרם הוצא היתר בנייה.

בתשובתה ציינה החברה שהיא אכן החלה בבנייה לפני שקיבלה היתר בנייה, אך היה בידה אישור מהוועדה המקומית לביצוע עבודות חפירה. החברה הוסיפה כי היא ביצעה עבודות בנייה למרות העיכוב בקבלת היתר הבנייה, משום שהיא ביקשה להשלימן לפני החורף, שכן לדעת יועץ הקרקע שלה, "כל איחור יכול לפגוע בפרופיל הקרקע".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי היה עליה לדאוג, באמצעות הוועדה המקומית, שהחברה לא תתחיל בעבודות הבנייה לפני קבלת היתר הבנייה, כמתחייב מחוק התכנון והבנייה, נוכח העובדה שההיתר ניתן על שמה והאחריות לכל חריגה מהוראות החוק תחול גם עליה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית שהיה עליה לפעול להפסקת עבודות הבנייה שבוצעו לפני מתן היתר הבנייה, בהתאם לסמכויות שמקנה לה חוק התכנון והבנייה.

6. בסעיף 8.3 בהסכם נקבע: "מפקח אשר ימונה על-ידי העירייה, יפקח על חשבון... [החברה] על ביצוע הבנייה על-ידי [החברה]... ויוודא כי הבנייה מתבצעת בהתאם להסכם זה ובהתאם לתוכניות ולמפרטים האמורים".

הבדיקה העלתה כי במשך כשנה וחצי לא פעלה העירייה למינוי מפקח שידאג כי הבנייה נעשית בהתאם לתכניות הבנייה ולהיתר. רק בסוף שנת 2004, לאחר שהושלמה בניית השלד, היא מינתה מפקח מטעמה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי היה עליה למנות מפקח על עבודות הבנייה בבית המטבחים מיד עם התחלת העבודות. בגלל היעדר הפיקוח נבצר ממנה לבדוק את התאמת הבנייה לתכניתה, להבטיח את איכות הבנייה ולדרוש תיקון של ליקויים במהלך העבודה.

הצורך בביצוע שינויים בבית המטבחים החדש ומימונם

בסעיף 6.1.2 בהסכם נקבע שהחברה תשלם את עבודות הגמר במבנה, ותכשירו "להפעלתו כבית מטבחים, למעט הציוד והמכונות הנדרשים להפעלת בית המטבחים (ציוד שחיטה וכדומה), אשר יועתקו ויורכבו ע"י...[החברה] מבית המטבחים הקיים".

נמצא שמבנה בית המטבחים החדש אינו זהה לחלוטין למבנה בית המטבחים הקיים. בין היתר, יש ביניהם שוני בגובה, בחלוקה הפנימית שלהם ובתוספת של קומת העמודים, שלא הייתה קיימת במבנה הקיים. מקצת השינויים האלה נובעים מהתנאים הטופוגרפיים של חלקה ג'.

בתשובת החברה צוין כי השינויים שבוצעו בבית המטבחים נבעו מדרישותיהם של משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, ולא מתנאי הטופוגרפיה.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על העירייה לדאוג לאינטרסים שלה ולתת להם ביטוי בהסכם שחתמה עליו עם החברה. דהיינו, היה עליה לקבוע שכל הוצאה שתיגרם בשל שינוי מיקום הקרקע של בית המטבחים תחול על החברה בלבד.

נמצא כי במכתב ששלחה החברה לעירייה בדצמבר 2003 היא מנתה כמה שינויים ושיפורים שדרשו, לטענתה, הוורטרינר והמשרד לאיכות הסביבה, ובהם הגבהת המכלאות, הוספת תעלת איסוף והקמת מערכת טיהור שפכים חדשה ומערכת איסוף דם שמופרדות ממערכת השפכים. לפי הערכת החברה, עלותם הכוללת של השינויים האלה מסתכמת בכ-400,000 ש"ח. בספטמבר 2005 שלחה החברה לעירייה עוד מכתב, המשמש דרישת תשלום בגין תוספות בבית המטבחים החדש. היא חזרה ומנתה בו כמה שינויים ושיפורים שלדעתה יש לבצע בבניית בית המטבחים החדש, וביקשה תמורתם מהעירייה סכום כולל של 278,000 ש"ח.

בעקבות הטענות שהעלתה החברה במכתביה לעירייה, ולפיהן מקצת המערכות והציוד שבבית המטבחים הקיים אינם פועלים כשורה, מינתה מועצת העירייה בפברואר 2006 ועדה ובה שלושה מחבריה, הוורטרינר העירוני, מבקר העירייה, מהנדס העירייה ומהנדס הפיתוח. במרס 2006 החליטה הוועדה כי על העירייה להעריך את עלותם של מקצת התוספות והשינויים שעשתה החברה, ולשלם לה תמורתם.

בתשובת ראש העירייה נכתב כי לאחר שהחברה החלה בביצוע עבודות הבנייה בבית המטבחים התברר שמקצת העבודות בבית המטבחים הקיים לא בוצעו בהתאם לתכניות, וכי העירייה הקימה ועדה לבדיקת העניין. ראש העירייה הוסיף כי אם יתברר שחסר ציוד בבית המטבחים הקיים, לא יהיה הדבר באחריות החברה.

נמצא כי עד סיום הביקורת, סוף מרס 2006, לא מילאה העירייה את המלצות הוועדה, לא חישבה את עלות השינויים והתוספות וממילא לא שילמה לחברה סכום כלשהו תמורתם.

החברה ציינה בתשובתה כי התקנת הציוד והמערכות שלא הותקנו בבית המטבחים הקיים היא תנאי הכרחי של המשרד לאיכות הסביבה, של משרד החקלאות ושל משרד הבריאות להפעלת בית המטבחים. החברה ציינה כי אם העירייה תספק את הציוד והמערכות החסרים, החברה תתקין אותם בבית המטבחים החדש בלא תמורה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי דרישתם של המשרדים הייעודיים להכניס שינויים בבית המטבחים לשם הכשרתו והפעלתו מצביעה על מחוליה של העירייה בניהול בית המטבחים הקיים. דרישת המשרדים מעלה תמיהות ומעידה כי העירייה לא ידעה על מצבם העגום של הציוד והמערכות לפני חתימת ההסכם, כי הכנתה לא הייתה מספקת וכי היא התבססה על מידע חלקי, שיגרום לה הפסדים כספיים רבים.

היעדר הסכם חכירה ואי תשלום דמי חכירה לממ"י

1. בהסכם נקבע בין השאר כי העירייה מתחייבת לשלם כל סכום אשר יידרש על ידי ממ"י, ולסלק כל חוב או מס החלים על חלקה א' נכון למועד ההעברה לחברה.

בירור שנעשה בעירייה העלה כי העירייה לא השלימה את הליכי חכירת החלקה האמורה מממ"י, ולא חתמה על חוזה חכירה.

במכתב ששלח ממ"י בדצמבר 2003 לראש העירייה צוין כי החזקה בקרקע שבית המטבחים הקיים הוקם עליה (דהיינו בחלקה א') תוסדר רק לאחר שהעירייה תשלם לו דמי חכירה שיקבע השמאי הממשלתי.

בתשובת ראש העירייה נאמר: "לגבי דמי החכירה, לעירייה יש תביעות נגד ממ"י שבזמנו היו עבודות פיתוח בעיר באדמות הגובלות [ב]אדמות ממ"י, והדבר מחייב את ממ"י להשתתף בעלויות הפיתוח, והנושא עדיין בטיפול מול ממ"י".

בתשובה שכתב ממ"י למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2006 (להלן - תשובת ממ"י) צוין כי ב-1997 נעתר ממ"י, לפני משורת הדין, לבקשת העירייה מספטמבר אותה שנה לחתום על תכנית הבנייה להקמת בית מטבחים טרם אישור העסקה, לאחר שהעירייה התחייבה לשלם לממ"י כל סכום שיידרש. עוד צוין בתשובת ממ"י בין השאר, כי ביולי 2001 וביוני 2004 שלח ממ"י לעירייה עוד מפרטים כספיים על סמך שומות עדכניות. מאחר שהעירייה לא מילאה את דרישותיו שלח ממ"י לעירייה בנובמבר 2006 "התראה אחרונה...", טרם נקיטת הליכים משפטיים.

עד מועד סיום הביקורת, מרס 2006, לא שילמה העירייה את דמי החכירה לממ"י ולא חתמה עמו חוזה המסדיר, רטרואקטיבית, את חכירתה של חלקה א'. כאמור, בניית בית המטבחים הושלמה עוד בשנת 2000.

משרד מבקר המדינה העיר לממ"י שלא היה ראוי שממ"י יאשר את תכנית הבנייה של בית המטבחים (הקיים) לפני שהעירייה שילמה את דמי החכירה בגין הקרקע; כמו כן, על העירייה היה להסדיר עם ממ"י את חכירת הקרקע שהיא הקימה עליה את בית המטבחים ואת תשלום דמי החכירה עוד בתחילת שנת 1997, בטרם החלה בבנייה.

בדצמבר 2003 דרש משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת) מהעירייה תשלום של כ-439,000 ש"ח בגין הוצאות הפיתוח של חלקה א'.

הבדיקה העלתה כי עד מועד סיום הביקורת לא שילמה העירייה את הוצאות הפיתוח למשרד התמ"ת.

2. בסעיף 10 בהסכם נקבע: "קו ביוב לצורך חיבור בית המטבחים לרשת הביוב המקומית יעשה על-ידי העירייה כשהצד השני [החברה] מתחייב לשאת בהוצאות/חלק העירייה בעלות קו ביוב זה... לחילופין, לצד השני [החברה] הבחירה לבנות בור לאיסוף מי הביוב הרגילים או להציב מיכל בנפח מתאים אשר ישמש בור איסוף למי הביוב, והכל על חשבוננו ובכפוף לאישור משרד הבריאות ואיכות הסביבה".

בהתאם לסמכותה על פי פקודת העיריות ועל פי חוק הרשויות המקומיות (ביוב), התשכ"ב-1962 (להלן - חוק הביוב), התקינה העירייה חוק עזר לשפרעם (ביוב), התשכ"ח-1968 (להלן - חוק העזר להיטל הביוב). בסעיף 2 לחוק העזר להיטל הביוב נקבע: "בעלי כל נכס שנמסרה להם

הודעה כדין על התקנתו או קנייתו של ביוב, שימשש אותו נכס, חייבים בהיטל הביוב בשיעורים שנקבעו בתוספת....”

בסוף שנת 2004 התקשרה העירייה עם קבלן חיצוני לצורך התקנת קווי ביוב ומאספים ציבוריים באזור התעשייה המזרחי, שבית המטבחים מצוי בו. העבודות בוצעו בשנת 2005.

נמצא כי העירייה לא הודיעה לחברה מראש כי בכוונתה להתקין קו ביוב באזור בית המטבחים, ולא שלחה לה דרישת תשלום, כנדרש בחוק.

בעקבות הביקורת חישבה העירייה את חובה של החברה בגין היטל הביוב - כ-151,000 ש"ח - אולם עד מועד סיום הביקורת, מרס 2006, לא חייבה העירייה את החברה בסכום זה.

בתשובת החברה נאמר כי החיוב שהכילה העירייה בגין היטל הביוב מנוגד לסיכום בין העירייה ובין החברה, ולכן על העירייה לבטלו.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי משהחליטה להתקין קו ביוב באזור בית המטבחים היה עליה ליידע על כך את החברה ולמסור לה דרישת תשלום בגין היטל הביוב, כנדרש בחוק הביוב ובחוק העזר להיטל הביוב.

לדעת משרד מבקר המדינה, בטרם התקשרה העירייה עם החברה בהסכם לחילופי מקרקעין היה עליה לעשות בדיקה הנדסית של הקרקע שהחברה מייעדת לבנייה, לבדוק את מצב הציוד והמערכות שבבית המטבחים הקיים, לבחון את הכדאיות הכלכלית של העיסקה ולדאוג למילוי הדרישות שהופיעו בחוות דעתו של יועצה המשפטי, כדי לשמור על האינטרסים שלה וכדי להימנע מהוצאת כספים שלא הביאה בחשבון לפני ההתקשרות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בעוד שכוונת העירייה הייתה לחתום על הסכם עם החברה על מנת לפתור את הסכסוך בעניין מיקום בית המטבחים הקיים, מבלי שהדבר יהיה כרוך בכל הוצאה כספית מצד העירייה, בפועל נגרמו לה הוצאות כספיות בניגוד להחלטת מועצת העירייה שאישרה את ההסכם.

ויתור על הכנסות עצמיות של העירייה

חוק עזר לשפרעם (אספקת מים), התשכ"ח-1967 (להלן - חוק העזר לאספקת מים), קובע חובת תשלום של כמה אגרות, ובהן: אגרת חיבור רשת פרטית (מתקן או מכשיר המצוי בנכס והמשמש לאספקת מים לנכס) למפעל מים; אגרה בעד הרחבת חיבור כזה, פירוקו או התקנתו מחדש; אגרה בעד היתר לשינוייה או להרחבתה של רשת פרטית; אגרת הנחת צינורות מים; ואגרת התקנת מד מים ברשת פרטית.

לפי חוק עזר לשפרעם (הצמדה למדד), התשנ"ג-1993 (להלן - חוק ההצמדה למדד), לאחר פרסום חוק עזר זה סכומי אגרות והיטלים שהוטלו בחוקי העזר של העירייה יעלו ב-1 בכל חודש (להלן - יום ההעלאה), לפי שיעור העלייה של המדד מאז שפורסם המדד האחרון שקדם ליום ההעלאה הקודם עד שפורסם המדד האחרון שקדם ליום ההעלאה.

לפי סעיף 258 לפקודת העיריות, חוק עזר שעירייה מתקנה לא ייכנס לתוקפו בלא אישור של שר הפנים.

מפרוטוקול הישיבה שקיימה ועדת ההנהלה של העירייה (להלן - ועדת ההנהלה) באפריל 1999 עולה כי מהנדס שהעירייה התקשרה עמו בדק את חוקי העזר של העירייה בנושאי ביוב ומים וקבע שאפשר להפחית את תעריפי היטל הביוב עד 20% ואת אגרת החיבור לרשת המים עד 25%.

יצוין, כי אם בכוונתה של עירייה להפחית את תעריף היטל הביוב ואגרת החיבור לרשת המים בשיעור שנמוך מזה שנקבע בתוספת לחוק העזר שבתוקף, עליה לאשר חוק עזר מתקן ולהביאו לאישור שר הפנים.

במאי 1999 החליטה מועצת העירייה לאשר את המלצת ועדת ההנהלה להגיש למשרדים הרלוונטיים בקשות להפחתת תעריפי היטל הביוב עד 20% ולהפחתת תעריפי אגרת החיבור לרשת המים עד 25%, כדי להקל על התושבים.

ביוני 2000 אישרה מועצת העירייה את הפחתת התעריפים שנקבעו בתוספת לחוק העזר להיטל הביוב. התעריפים שאישרה היו נמוכים בכ-25% מן התעריפים שהיו בתוקף עד אותו מועד, בהתאם לחוק העזר. בינואר 2001 אישרה מועצת העירייה עוד הפחתה בתעריפים שנקבעו בתוספת לחוק העזר להיטל הביוב. התעריפים שאישרה בשתי הישיבות האמורות היו נמוכים בכ-50% מהתעריפים שנקבעו בחוק העזר, בתוספת הפרשי הצמדה.

מחלקת המים והביוב של העירייה נוהגת לחשב את אגרת החיבור לרשת המים ואת היטל הביוב לפי חוקי העזר של העירייה, והחיוב במלואו נרשם בחשבונו האישי של בעל הנכס, אולם כשהוא מסדיר את התשלום במחלקת הגבייה, הוא זוכה להנחה האמורה - 25% על אגרת החיבור לרשת המים ו-50% על היטל הביוב. העירייה מממשת אפוא את החלטתה, המנוגדת לחוקי העזר שלה.

בעירייה לא נמצאו מסמכים המלמדים שהעירייה ביקשה את אישור משרד הפנים להפחתת התעריפים ולעדכון חוקי העזר שלה. ההחלטה נעשתה אפוא בלא אישור משרד הפנים, בניגוד לנדרש בפקודת העיריות. העירייה לא המציאה לעובדי משרד מבקר המדינה מסמכים כאלה, למרות פניות חוזרות ונשנות שלהם. הדבר מעלה חשש כי העירייה לא התכתבה כלל עם משרד הפנים בעניין, וההפחתה נעשתה בניגוד לחוק. משרד מבקר המדינה רואה זאת בחומרה, שכן הדבר גרם לעירייה הפסד כספי כבד. מן הראוי שמשרד הפנים ייתן את דעתו על כך.

בתשובת ראש העירייה נאמר: "העירייה הגישה בקשות למשרד הפנים לעדכון חוקי העזר, היטל ביוב ואספקת מים... הבקשות לעדכון הוגשו למשרד הפנים וכתוצאה מעיכוב בטיפול משרד הפנים, טרם אושרו עדכוני חוקי העזר... לאור התחשיבים של היועץ, העירייה ראתה לנכון לא לגבות תשלומי יתר מהתושבים כשחשבה העירייה שהעדכונים יאושרו תוך חודשים ספורים".

בתשובת משרד הפנים למשרד מבקר המדינה שהתקבלה בדצמבר 2006 צוין בין השאר כי "התיקונים לחוקי העזר לאספקת מים ולהיטל ביוב לא הוגשו למשרד הפנים". עוד נאמר כי נציגי משרד הפנים נפגשו כמה פעמים עם המהנדס שיעץ לעירייה בעניין חוק העזר להיטל הביוב, ובפגישה האחרונה, שהתקיימה באפריל 2006, סוכם שאותו מהנדס יעביר תחשיב חדש לעדכון ההיטל, אולם ככל הנראה המהנדס לא העביר את התחשיב, ולכן הטיפול בעניין לא התקדם.

בטבלה שלהלן מובאים סכומי ההנחות על אגרת החיבור לרשת המים ועל היטל הביוב שהעירייה נתנה בשנים 2003-2005 לבעלי נכסים שהסדירו את תשלומיהם לעירייה:

השנה	סכום ההנחה על אגרת החיבור לרשת המים (בש"ח)	סכום ההנחה על היטל הביוב (בש"ח)
2003	761,008	2,588,703
2004	659,820	3,651,242
2005	641,987	2,668,799
סה"כ	2,062,815	8,908,744

מהטבלה עולה כי במתן ההנחות על אגרת החיבור לרשת המים ועל היטל הביוב, בניגוד לחוקי העזר של העירייה, היא ויתרה על הכנסות של כ-11 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי מתן ההנחות נוגד את חוק העזר לאספקת מים ואת חוק העזר להיטל הביוב. זאת ועוד, מתן ההנחות משמעו ויתור על הכנסות המגיעות לעירייה ממקורות עצמיים, וגורם לה הפסד כספי ניכר.

אם התברר לעירייה שתעריפי היטל הביוב ואגרת החיבור לרשת המים גבוהים מדי ואינם מתיישבים עם צרכיה, היה עליה להכין הצעות לתיקון שני חוקי העזר האמורים, לפעול לאישור התיקונים ולפרסומם, כמתחייב מפקודת העיריות.

חובות של נבחר ציבור

בסעיף 310 לפקודת העיריות נקבע כי "גובה הארנונה ידרוש מן החייב תשלום לאלתר של הסכום המפורש בצו ההרשאה ואם סירב לשלם או לא שילם, ייכנס לביתו, לחצרו או לקרקעו ויתפוס מטובין שלו ככל שייראה לו מספיק ובכפוף להוראות סימן זה, יחזיק על חשבון החייב את הטובין שנתפסו 14 יום ואם הוגשה תובענה לפי סעיף 314 - עד שיוצא פסק דין או צו באותה תובענה".

בסעיף 323 א' לפקודת העיריות, נקבע כי: "הוראות סימן זה, פרט לסעיפים 308 ו-316 יחולו בשינויים המחוייבים, על חובות המגיעים לעירייה בעד אספקת מים מכוח חוק-עזר, ובלבד שהחובות המגיעים בעד ארנונה ובעד אספקת מים יצוינו בנפרד על כל הודעה של העירייה".

פקודת המיסים (גבייה) (להלן - פקודת המסים) קובעת אמצעים לאכיפת תשלומם של מסים, כגון עיקול מיטלטלין וחשבון בנק. השימוש באמצעים אלה ייעשה לאחר שגובה המסים ימסור דרישת תשלום לחייב ולאחר שחלפו המועדים הקבועים בפקודה.

אכרזת המיסים (גבייה) (ארנונה כללית ותשלומי חובה לרשויות המקומיות) (הוראות שעה), התש"ס-2000, קובעת כי פקודת המסים, למעט סעיף 10 וחלק מסעיף 11, חלה על גביית ארנונה כללית ועל תשלומי חובה המגיעים לרשות המקומית על פי דין. החובות לרשות המקומית יהיו מס כמשמעותו בפקודת המסים. אכרזה זו חלה על גביית חובות לרשות המקומית עד סוף דצמבר 2006.

הבדיקה העלתה כי ביוני 2005 ובדצמבר 2005 התקשרה העירייה עם שתי חברות גבייה חיצוניות כדי שיפעלו נגד החייבים לעירייה - בין השאר, באמצעות עיקול והוצאה של מיטלטלין ותפיסת כלי רכב.

בנובמבר 2005 הפסיקה העירייה את התקשרותה עם אחת מחברות הגבייה. בעירייה לא נמצא תיעוד בנוגע לצעדים שנקטה אותה חברה נגד החייבים.

בדיקת המסמכים הנוגעים לצעדים שנקטה חברת הגבייה השנייה (להלן - חברה ב') נגד חייבים מאז דצמבר 2005 העלתה כדלהלן: סמוך למועד ההתקשרות עם חברה ב', סוף דצמבר 2005, מסרה לה העירייה 225 צווי עיקול נגד תושבים שחובותיהם לעירייה נעו בין 5,420 ש"ח לכ-300,000 ש"ח.

כאמור, במועצת העירייה 15 חברי מועצה, בהם ראש העירייה. מנתוני מחלקת הגבייה עולה כי בסוף דצמבר 2005 היו ארבעה מהם חייבים לעירייה סכומים ניכרים בגין ארנונה, אגרת מים וביוב.

נמצא שהעירייה לא הוציאה צווי עיקול נגד ארבעת חברי המועצה החייבים, אף שיתרת החוב של כל אחד מהם בסוף דצמבר 2005 חייבה זאת, כמפורט להלן:

מר ניזאר בושנאק היה חייב 104,187 ש"ח;

מר אחמד חמאדה היה חייב 35,506 ש"ח;

מר אחמד חמדי היה חייב 10,275 ש"ח;

מר עומר סואעד היה חייב 9,389 ש"ח.

הימנעותה של העירייה מהוצאת צווי עיקול נגד חברי מועצת העירייה מעידה שהעירייה פעלה כלפיהם על פי אמות מידה שונות מאלה שהופעלו נגד תושבים אחרים שהיו חייבים לה.

בעקבות הערות הביקורת הסדירו שני חברי מועצת העירייה, מר אחמד חמדי ומר אחמד חמאדה את חובותיהם לעירייה באמצעות הוראות קבע חודשיות הראשון עד יולי 2008 והשני עד אוגוסט 2010.

ראש העירייה כתב בתשובתו כי הורה למנהל מחלקת הגבייה לפעול בעניין חובותיהם של נבחרי הציבור כמו שהמחלקה נוהגת לפעול כלפי יתר התושבים החייבים, וכי לאחר שקיבל לידיו את סיכום ממצאי הביקורת של משרד מבקר המדינה הוא ביקש שוב ממנהל מחלקת הגבייה לפעול בלי דיחוי לגביית החובות מחברי מועצת העירייה.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלותה של העירייה בהפלותה את חברי מועצת העירייה לטובה לעומת חייבים אחרים.

על העירייה לפעול לגביית החובות המגיעים לה מחברי מועצת העירייה ולהפעיל נגדם את אמצעי האכיפה שעומדים לרשותה בחוק, בייחוד בשל היותם נבחרי ציבור, האמורים לשמש דוגמה לכלל התושבים.

נוכח העובדה שהתקשרות העירייה עם החברה בהסכם לחילופי מקרקעין ולבניית בית מטבחיים חדש נעשתה סמוך לסיום בניית בית המטבחיים שלה, היה על העירייה לשקול באופן יסודי ומקצועי את נחיצותה ואת כדאיותה הכלכלית של עיסקת החליפין ולבחון חלופות אחרות, כמו שדרוג הציוד והמערכות בבית המטבחיים הקיים.

על העירייה לפעול לגביית אגרת החיבור לרשת המים והיטל הביוב בהתאם לחוקי העזר שלה ולהימנע ממתן הנחות לתושבים בניגוד לחוקי העזר עד שתתקנם ותקבל אישור על התיקונים ממושרד הפנים.

על העירייה לנקוט אמצעים הולמים לגביית חובותיהם של חברי מועצת העירייה, האמורים לשמש דוגמה ומופת לכלל התושבים. העובדה כי כמה מחברי מועצת העירייה מפגרים בתשלום חובותיהם והעירייה אינה נוקטת נגדם אמצעי אכיפה נמרצים משמשת דוגמה שלילית ליתר התושבים ומביאה אותם להימנע מלשלם את חובותיהם לעירייה.