מבקר המדינה

דוח ביקורת על הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה פתח תקווה

ניגוד עניינים

מבקר המדינה

דוח ביקורת על
הוועדה המקומית לתכנון
ולבנייה פתח תקווה

ניגוד עניינים

ירושלים, אייר התשס״ו, מאי 2006

מס׳ קטלוגי 2006-009
ISSN 0793-1948

ניתן לקבל גירסה אלקטרונית של דוח זה באתר האינטרנט של
משרד מבקר המדינה בכתובת:
www.mevaker.gov.il

סדר: אונית שרותי מחשב בע״מ
הדפסה: דפוס כתר בע״מ

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה
פתח תקווה

ניגוד עניינים

תקציר

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה פתח תקווה (להלן - הוועדה המקומית) הוקמה מכוח חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - החוק). בראש העירייה עומד משנת 1998 מר יצחק אוחיון, ובתוקף תפקידו הוא משמש גם יו"ר הוועדה המקומית. סגנו מטעם סיעת ש"ס, עו"ד סיני גלבוע, משמש בתפקיד סגן ראש העירייה משנת 1989, וכן בתפקיד ממלא מקום יו"ר הוועדה המקומית.

בחודשים ינואר ופברואר 2006 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בוועדה המקומית בנושא ניגוד עניינים בעבודתם של נבחרי הציבור בעירייה. ביקורת השלמה נעשתה בוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות מקומיות שבמשרד המשפטים (להלן - הוועדה לניגוד עניינים)[1] ובדן - חברה לתחבורה ציבורית בע"מ (להלן - חברת דן).

במסגרת תפקידם של ראש העירייה וסגנו בוועדה המקומית הם עסקו גם בקידום תכנית המתאר המקומית פת/2004/א' (להלן - התכנית). בתכנית נכלל חניון של חברת דן (להלן - החניון), ואחד התנאים להוצאת היתרי בנייה על פי התכנית היה פינוי החניון.

בנובמבר 2001 הופקדה התכנית על ידי הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז מרכז (להלן - הוועדה המחוזית). על פי התכנית המקורית, חברת דן הייתה אמורה לקבל מהשטח הכלול בתכנית 7,920 מ"ר שייעודם תעסוקה והותר לה לבנות על השטח שהוקצה לה 64 יחידות דיור (להלן - יח"ד). החברה התנגדה לתכנית בטענה שהיא זכאית לקבל זכויות גדולות מאלה שהוקצו לה בתכנית, משום שהחניון הוא בבחינת "עסק חי" בעל רישיון לצמיתות, ואולם טענותיה נדחו על בסיס חוות דעת מפורטת של שמאי התכנית. ניסיון של החברה לשאת ולתת עם העירייה בעניין כשל, ובהמלצת ראש העירייה דחתה הוועדה המחוזית את התנגדות החברה לתכנית.

---

1 הועדה למניעת ניגוד עניינים הוקמה בשנת 1984 לפי כלל 6 לכללים למניעת ניגוד עניינים שהתקבלו באופן רשמי על ידי מרכז השלטון המקומי והתפרסמו בילקוט הפרסומים 3087, התשמ"ד. הכללים גובשו בידי ועדה שהשתתפו בה נציגים של היועץ המשפטי לממשלה, של משרד הפנים ושל מרכז השלטון המקומי. תפקידה של הוועדה לייעץ לחבר מועצה המבקש חוות דעת בנושא ניגוד עניינים.

לאחר הדברים האלה, בנובמבר 2002, פנתה חברת דן לראש העירייה ולסגנו כדי לשכנעם לתמוך בהגדלת זכויותיה במסגרת התכנית. להלן הממצאים שהועלו בעניין זה:

1. ב-24.11.02 פנה ראש העירייה לוועדה המחוזית וביקש לדון שוב בהתנגדות חברת דן לתכנית ולהעניק לה זכויות נוספות במסגרת התכנית. הוא עשה כן על אף כישלון המשא ומתן עם החברה ואף שלא הונחו לפניו נתונים חדשים המצדיקים שינוי בגישת העירייה בעניין.

2. בראשית ינואר 2003 חתם סגן ראש העירייה עו"ד גלבוע על שני הסכמים עם חברת דן, שערכם הכולל נאמד בכ-3.3 מיליון דולר. בהסכם הראשון התחייב סגן ראש העירייה, באמצעות חברה שבבעלות אשתו, להשביח את זכויותיה של חברת דן כנגד שכר טרחה שייגזר משוויין הכולל של זכויות החברה החדשות; ובהסכם השני מסרה לו חברת דן את הטיפול בהסכמי המכר של יחידות הדיור שייבנו על פי התכנית. בכך ניצל סגן ראש העירייה את מעמדו לקידום עסקיו הפרטיים.

3. לאחר חתימת ההסכם הראשון בין עו"ד גלבוע לחברת דן, קיים ראש העירייה בביתו פגישה עם נציגי החברה ובה הסכים להגדיל את זכויות החברה ולאפשר לה לבנות על השטח שהוקצה לה בתכנית 288 יח"ד למגורים. היקף זכויות מובטח זה לא התבסס על הערכת שמאי כלשהי.

4. ביולי 2003 המליצה הוועדה המקומית לוועדה המחוזית לאפשר לחברת דן לבנות על השטח שהוקצה לה 350 יח"ד. הוועדה נתנה את המלצתה אף שלא הוצגה לפניה חוות דעת של שמאי המצדיקה את ההמלצה. בדצמבר אותה שנה קיבלה ועדת ההתנגדויות של הוועדה המחוזית את ההמלצה האמורה, ואישרה לגרוע את שטח החניון של חברת דן משטחי המקרקעין שאוחדו וחולקו מחדש במסגרת התכנית, והקצתה לה את מגרש החניון לצורך בניית 300 יח"ד.

5. במרס 2005 המליץ עו"ד גלבוע לחברת דן לבקש מהוועדה המקומית להגדיל ב-60 את מספר יחידות הדיור שאושרו לבנייה בשטח שהוקצה לה; על בסיס "תקנת שבס", המקנה לוועדה המקומית סמכות להגדיל ב-20% את מספר יחידות הדיור המוקצות בתכנית. בכך ביקש עו"ד גלבוע להגדיל את שכר הטרחה שהוא זכאי לו על פי שני ההסכמים שחתמה עמו החברה.

6. בראשית 2005 פנתה הוועדה לניגוד עניינים אל עו"ד גלבוע וביקשה ממנו להבהיר לה מה הם עסקיו הפרטיים ומה היקפם, כדי שתוכל להעריך את אם יש ניגוד העניינים בין פעילותו הציבורית לפעילותו הפרטית. עו"ד גלבוע השיב לוועדה רק לאחר כשמונה חודשים, ובתשובה בכתב ששלח לה הוא הסתיר מפניה את קשריו העסקיים עם חברת דן.

7. עד מועד סיום הביקורת, פברואר 2006, לא התפטר עו"ד גלבוע מתפקידו כממלא מקום יו"ר הוועדה המקומית והסתפק בהיעדרות מישיבות הוועדה שקדמו לאותו מועד.

ראוי היה שעו"ד גלבוע, סגן ראש העירייה וממלא יו"ר הוועדה המקומית וועדת המשנה ישמור על טוהר המידות במילוי תפקידו ויפעל ללא משוא פנים ויקפיד שלא

להיקלע למצבים של ניגוד עניינים, ולו הקל ביותר. בעל תפקיד כאמור העושה את תפקידו קרדום לחפור בו חוטא כלפי תושבי עירו בפרט וכלפי הציבור בכלל.

ואולם הביקורת העלתה שעו"ד גלבוע סייע לחברת דן להשביח את נכסיה תוך ניצול קשריו עם ראש העירייה ושימוש לא ראוי במעמדו בעירייה, בקשריו עם עובדיה, בנגישותו למידע ובתפקידו בוועדה המקומית. בתמורה לשירותיו לחברה קיבל ממנה עו"ד גלבוע עד מועד סיום הביקורת 1,351,350 דולר, שהם יותר מ-6 מיליון ש"ח, ועל פי התחייבותה בהסכמים שחתם עמה הוא צפוי לקבל ממנה עוד כ-2 מיליון דולר, שהם יותר מ-9 מיליון ש"ח.

בפעילותו של עו"ד גלבוע בשירות חברת דן היה ניגוד עניינים חמור וניצול של מעמדו הציבורי, השפעתו, סמכותו וקשריו בעירייה ובוועדה המקומית כדי לקדם את עסקיו הפרטיים ולקבל טובות הנאה. בפעילות זו הפר עו"ד גלבוע, בין היתר, את הכללים למניעת ניגוד עניינים שלפיהם "חבר מועצה לא יקבל לעצמו או לקרובו, טובת הנאה בקשר למילוי תפקידו". ראש העירייה ידע שעו"ד גלבוע מייצג את חברת דן בעסקה הנדונה אך לא פעל להפסיק זאת, ובכך הפר הפרה בוטה את חובת הנאמנות שלו כלפי תושבי עירו. בשל חומרת הממצאים המובאים בדוח זה ונוכח החשש כי עו"ד גלבוע פעל בניגוד עניינים בנושאים נוספים בשנות כהונתו בעירייה, בדעת מבקר המדינה להעביר את הדוח לעיונו של היועץ המשפטי לממשלה.

♦

מבוא

בכל מרחב תכנון מקומי מוקמת ועדה מקומית לתכנון ולבנייה (להלן - ועדה מקומית) מכוח סעיף 17 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - החוק). לפי סעיף 18 לחוק, במרחב תכנון מקומי הכולל תחום של רשות מקומית אחת בלבד, תהיה מועצת הרשות המקומית הוועדה המקומית.

סעיף 18(ה) לחוק קובע כי ועדה מקומית תקים ועדת משנה לתכנון ולבנייה, שבראשה יעמוד ראש הרשות המקומית או אחד מסגניו שמינתה מועצת הרשות. בסעיף 18(ו) לחוק נקבע שכל תפקידיה וסמכויותיה של הוועדה המקומית יהיו מוקנים לוועדת המשנה, ודין החלטתה של ועדת המשנה יהיה כדין החלטת הוועדה המקומית.

לוועדה מקומית יש סמכויות נרחבות בכל הנוגע לקידום הליכי תכנון, מתן היתרי בנייה, התרת שימושים חורגים, מתן הקלות בנייה, הפקעת מקרקעין, פיצוי בעלי מקרקעין שנפגעו מהליכי תכנון, מתן צווים מינהליים להפסקת בנייה, ביצוע פסקי דין והריסת מבנים. סעיף 30 לחוק קובע כי יושב ראש הוועדה ומהנדס הוועדה יחדיו הם גם רשות רישוי מקומית לעניין מתן היתרי בנייה לפי סעיף 145 לחוק. יצוין כי להחלטות הוועדה המקומית יש השפעה ישירה על ערך המקרקעין במרחב התכנון המקומי.

בכללי הרשויות המקומיות למניעת ניגוד עניינים נקבע שחברי מועצה של רשות מקומית, לרבות ראש הרשות וסגניו, ינהגו במילוי תפקידם בנאמנות, ללא משוא פנים וללא ניגוד

עניינים; לא יעשו עסקה בין במישרין ובין בעקיפין תוך שימוש בידיעה מוקדמת, בידיעה סודית או בכל ידיעה אחרת שאינה נחלת הכלל ושהגיעה אליהם בתוקף תפקידם; ולא יקבלו, לעצמם או לקרובם, טובת הנאה בקשר למילוי תפקידם.

בחוק נקבע כי חבר במוסד תכנון שיש לו, במישרין או בעקיפין, בעצמו או על ידי קרובו, סוכנו או שותפו או קרוביהם, כל חלק או טובת הנאה בכל עניין העומד לדיון במוסד או בוועדה מוועדותיו, יודיע על כך ליו"ר בכתב או בעל פה ולא יהיה נוכח בדיוני המוסד או הוועדה באותו עניין ולא יצביע בהחלטה על כל שאלה בקשר אליו. עובד המוסד, אינו רשאי לטפל בעניין כאמור וכן להיות נוכח בדיוני המוסד או הוועדה העוסקים בו. בחוק נקבע עונש מאסר לעובר על איסורים אלה. ההנחה היא שהשפעתו של חבר במוסד תכנון על ענייני תכנון לא מתמצית בהצבעתו בישיבות שכן הוא יכול גם לקדם אינטרסים באמצעות שיח ושיג עם גורמים אחרים בעלי השפעה באותו מוסד תכנון. בעניין זה קבע בית המשפט בפסק דין פריצקי[2] כי "בכל הנוגע למוסדות התכנון, הקשר בין התפקיד לבין האינטרס המקצועי האישי של מי שעיסוקו קשור במישרין או בעקיפין לתכנון, למקרקעין, או לייעוץ משפטי ביחס לנושאים אלה, הוא בדרך כלל, מעצם טיבו, קשר אינטנסיבי, שכן מכלול הנושאים הנדונים בוועדה תכנונית נוגעים לעיסוקו המקצועי של אותו חבר מוסד תכנוני".

על פי ההלכה שנקבעה בפסק דין קסוטו[3], המבחן לפסילת אדם מכהונה כחבר בוועדה מקומית הוא מידת האינטנסיביות של המגע בין תפקידו הציבורי לתפקידו הפרטי. לפי מבחן זה, אדם שבאופן פרטי עוסק באינטנסיביות בקידום תכניות ובקשות בתחום המרחב התכנוני יש לפסול אותו מלכהן כחבר בוועדה המקומית או להתנות את כהונתו בוועדה בכך שיחדל מלעסוק בעיסוקו הפרטי.

בפסק דין אחר שקבע בג"ץ[4] נאמר: "כלל יסוד הוא בשיטתנו המשפטית כי אסור לו לעובד הציבור להימצא במצב בו קיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים. לכלל זה מקורות מספר אשר החשובים שבהם הם כללי הצדק הטבעי מזה וכללי האמון מזה... קיימת אפשרות ממשית למשוא פנים ולדעה משוחדת כאשר עובד הציבור משמש בעת ובעונה אחת בשני תפקידים, אשר ביניהם קיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים... על-פי כללי הצדק הטבעי אסור לו לעובד הציבור להימצא במצב בו קיימת אפשרות ממשית של משוא פנים או דעה משוחדת". עוד נאמר באותו פסק דין כי על פי כללי האמון, "בידי עובד הציבור הופקד כוח, וניתנה לו סמכות. השימוש בכוח זה והפעלתה של סמכות זו לא באים לשרת את עניניו של עובד הציבור אלא את האינטרסים שהכוח והסמכות באו להגשימם". אמנם שלא כמו בדוח זה, בפסק הדין האמור מדובר בעובד, ולא בנבחר ציבור, אך הנורמות שנקבעו בו יפות, בשינויים המחויבים, למשרתי הציבור באשר הם.

גבולות הרשות המקומית פתח תקווה הוכרזו על ידי שר הפנים מרחב תכנון מקומי[5]. משנת 1998 מכהן מר יצחק אוחיון כראש עיריית פתח תקווה (להלן - העירייה), ובתוקף תפקידו - גם כיו"ר הוועדה המקומית פתח תקווה (להלן - הוועדה המקומית); משנת

---

2 בג"ץ 5848/ 99 **ח"כ יוסף פריצקי נגד הוועדה המחוזית לתכנון ובניה ירושלים**, פ"ד נד (3), 5, עמ' 41-42.

3 בג"ץ 1100/95 **קאסוטו ואח' נ' ראש עיריית ירושלים**, פ"ד מט 3, 691.

4 בג"ץ 531/79 **סיעת "הליכוד" נ' מועצת עיריית פתח תקווה** פ"ד לד(2), 566, עמ' 569-570.

5 קובץ התקנות 4859, התשמ"ו, עמ' 11.

1989 מכהן עו"ד סיני גלבוע כסגן ראש העירייה מטעם סיעת ש"ס וכממלא מקום יו"ר הוועדה המקומית וועדת המשנה שלה לתכנון ולבנייה (להלן - ועדת המשנה).

בחודשים ינואר ופברואר 2006 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בוועדה המקומית בנושא ניגוד עניינים בעבודתם של נבחרי הציבור בעירייה. ביקורת השלמה נעשתה בוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחרי הציבור ברשויות מקומיות שבמשרד המשפטים (להלן - הוועדה לניגוד עניינים)[6] ובדן - חברה לתחבורה ציבורית בע"מ (להלן - חברת דן).

הטיפול בתכנית המתאר המקומית פת/2004/א'

1. במסגרת תפקידם של ראש העירייה וסגנו בוועדה המקומית הם עסקו גם בקידום תכנית המתאר המקומית פת/2004/א' (להלן - התכנית). התכנית, שהוועדה המקומית עצמה יזמה את הכנתה, כוללת 264.9 דונם שמלכתחילה יועדו לשימושים חקלאיים ועל פיה יועדו לפארק מרכזי, ל-1,000 יחידות דיור (להלן - יח"ד) ולשטח מסחרי. בתכנית כלול שטח בן 15,171 מ"ר שעליו פועלים זה שנים חניון ומוסך אוטובוסים של חברת דן הקרויים "חניון עמנואל" (להלן - החניון). שטח החניון הוא בבעלות החברה באמצעות חברת בת שלה הקרויה "נהור בע"מ". אחד התנאים להוצאת היתרי בנייה על פי התכנית היה פינוי החניון.

ראש העירייה וסגנו הדגישו בתשובתם למבקר המדינה כי הם רואים חשיבות גדולה בקידום התכנית מאחר שבמסגרתה מתוכננים הקמתו של פארק עירוני גדול וכן סילוק מפגעים סביבתיים דוגמת החניון ממרכזי מגורים צפופים, למען רווחתם של תושבי העיר ולטובתה של קופת העירייה.

בישיבת הוועדה המקומית באפריל 2000, שהשתתפו בה ראש העירייה וסגנו עו"ד גלבוע, המליצה הוועדה על אישור התכנית. במאי 2001 אושרה התכנית בוועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים של המועצה הארצית, ובנובמבר 2001 הופקדה התכנית על ידי הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז מרכז (להלן - הוועדה המחוזית), ובעלי המקרקעין הוזמנו להגיש את התנגדויותיהם לוועדת ההתנגדויות של הוועדה המחוזית (להלן - ועדת ההתנגדויות).

על פי התכנית המקורית וטבלאות השמאות שהוכנו לבקשת הוועדה המקומית, במסגרת איחוד וחלוקה מחדש של החלקות הכלולות במתחם התכנית, הייתה חברת דן אמורה לקבל 7,920 מ"ר שייעודם תעסוקה וכן קרקע לבניית 64 יח"ד. ואולם בדצמבר 2001 הגישה החברה לוועדת ההתנגדויות, התנגדות לתכנית, ובה דרשה לגרוע את שטח החניון משטחי המקרקעין הכלולים בתכנית שאוחדו וחולקו מחדש במסגרתה, ולהקצות לה במקומו שטח אחר בן 27,000 מ"ר. לשם ביסוס דרישתה זו טענה החברה כי בשנת 1977 ניתן לה עבור החניון רישיון עסק לצמיתות, בשנת 1994 - אישור מפעל חיוני ובשנת 2000 - רישיון החזקת מפעל; כי היא השקיעה רבות בחניון; וכי החניון הוא "עסק חי" הפועל במשך שנים רבות.

הוועדה המקומית ושמאי התכנית מטעמה דחו את טענות חברת דן, וגם משא ומתן שניהלה החברה עם הגורמים המקצועיים בוועדה המקומית כדי להגיע עמם להבנות בעניין התכנית כשל. בעקבות זאת פנה ראש העירייה לוועדה המחוזית ביולי 2002 בבקשה לדחות את התנגדות החברה

---

6 ראו הערה 1.

ולאשר את התכנית כמות שהיא "כדי להכניס את חברת דן ללחץ אחת ולתמיד לחפש פתרונות אמיתיים ולא להשאיר את הבעיה לתושבי העיר". בנובמבר אותה שנה נדחו טענות החברה גם בוועדת ההתנגדויות.

2. בנובמבר 2002 פנתה חברת דן לראש העירייה, ולאחר מכן גם לסגנו עו"ד גלבוע, כדי לשנות את "רוע הגזירה" ולהגדיל את זכויותיה במסגרת התכנית. מראש העירייה ביקשה החברה לשקול מחדש את עמדת העירייה בעניין זכויותיה, ומעו"ד גלבוע ביקשה לסייע לה לקדם את ענייניה בקשר לתכנית. להלן פירוט:

(א) בנובמבר 2002 ביקש מנכ"ל חברת דן דאז, מר דוד חרמש, מראש העירייה לשקול מחדש את התנגדותה של הוועדה המקומית לדרישות החברה. הוא ציין שאם לא ייעשה הדבר, תיאלץ החברה לפנות לערוצים אחרים (עררים, הליכים שיפוטיים וכו'), והדבר יעכב את התכנית.

ראש העירייה נענה לבקשת מר חרמש, וב-24.11.02 פנה לוועדה המחוזית בבקשה לחזור ולדון בהתנגדות חברת דן ולהגדיל את זכויותיה במסגרת התכנית. הוא ציין בבקשתו כי בבעלות החברה רישיון עסק לצמיתות הגובר על כל תכנית חדשה, ועל כן רק בהידברות עמה יהיה ניתן לתמרץ אותה לפנות את המקום, והוסיף כי בכוונת החברה להגיש למועצה הארצית ערר על החלטת הוועדה המקומית, והדבר עלול לעכב את ביצוע התכנית.

בתשובתו למבקר המדינה מפברואר 2006 הדגיש ראש העירייה שרק בנובמבר 2002, עם פנייתו של מנכ"ל חברת דן אליו, נודע לו שיש לחברה רישיון עסק לצמיתות. הוא הוסיף כי ראה לנכון להמליץ על דיון מחודש בהתנגדותה של החברה משום שסבר שהדבר יסייע בקידום התכנית ובסילוק חניון החברה מהשטח שהוא תנאי למתן היתרי בנייה על פי התכנית.

האמור לעיל מלמד שראש העירייה נענה לבקשתו של מנכ"ל חברת דן לשקול שוב את דחיית התנגדותה של החברה, למרות כישלון המשא ומתן בין החברה לוועדה המקומית ובניגוד לעמדת הוועדה ולעמדתו שלו, שבאה לידי ביטוי במכתבו מיולי 2002 לוועדה המחוזית. התנהגות זו של ראש העירייה מעוררת תמיהות, ואין בנימוקים שהביא בפנייתו לוועדה המחוזית ובתשובתו למשרד מבקר המדינה כדי להסבירה. העובדה שיש לחברת דן רישיון עסק לצמיתות לא הייתה חדשה, ולכן אין זה סביר שרק בנובמבר 2002 נודע על כך לראש העירייה; והגשת ערר על החלטות הוועדה המקומית בעניין תכנית בניין עיר היא עניין שבשגרה ומובאת בחשבון בטיפולה של העירייה בתכניות כאלה, ועל כן היה צפוי שהחברה תשקול להגיש ערר על דחיית התנגדותה.

הביקורת העלתה כי תוכנו המפורט של המכתב ששלח ראש העירייה לוועדה המחוזית ב-24.11.02 נמסר בו ביום להנהלת חברת דן על ידי סגנו עו"ד גלבוע. מפרוטוקול ישיבה שהתקיימה באותו יום בהשתתפות עו"ד גלבוע ונציגי החברה עולה כי עו"ד גלבוע היה מעורב בניסוחו של המכתב האמור. משרד מבקר המדינה מעיר, כי מסירת מידע פנימי על-ידי עו"ד גלבוע ללקוחותיו מהווה הפרה של חובת הנאמנות כלפי עיריית פתח תקווה.

(ב) ב-2.1.03 הודיע עו"ד גלבוע להנהלת חברת דן שקיימת תכנית בניין עיר משנת 1957 (פת/ש/36; להלן - התכנית משנת 1957) שחלה על שטח המוסך של החברה; תכנית זו משפרת לכאורה את מצבה של החברה, היות שמכוחה ניתנו ההיתרים לבניית המוסך.

ב-3.1.03 נחתם הסכם בין חברת דן לחברת "הראל דביר נכסים ובניין בע"מ" - חברה בבעלות רעייתו של עו"ד גלבוע (גב' שרה מיכאלי), שעו"ד גלבוע משמש מנהלה היחיד (להלן - ההסכם הראשון). לפי הסכם זה, החברה האמורה תלווה את חברת דן ותיתן לה ייעוץ תכנוני כדי להשביח את זכויותיה במסגרת התכנית או באמצעות הגשת תכנית נקודתית שלא במסגרת התכנית. עוד נקבע בהסכם שעו"ד גלבוע (באמצעות החברה שבבעלות אשתו) יהיה זכאי לשכר טרחה בשיעור 2.625% משווי השטחים או היחידות שיוקצו לחברת דן במסגרת התכנית. ב-8.1.03 נחתם הסכם נוסף בין חברת דן לעו"ד גלבוע (להלן - ההסכם השני), ולפיו משרדו של עו"ד גלבוע יטפל בכל הקשור ל"הסכמי המכר ו/או הקומבינציה ו/או הביצוע" ומתן שירותי הבנייה שייחתמו עם קבלנים בגין שטחי הבנייה שיוקצו לחברת דן במסגרת התכנית, ותמורת זאת ישולם לו שכר טרחה בשיעור 2% משווי העסקאות שייחתמו.

בחודשים ינואר-דצמבר 2003 סייע עו"ד גלבוע להנהלת חברת דן לגבש את העמדה שתציג החברה בוועדה המחוזית בעניין הזכויות ה"משופרות" שהיא דורשת. מתרשומות על הפגישות עם עו"ד גלבוע שהתקיימו בחברת דן בעניין זה עולה כי החברה ציפתה שעו"ד גלבוע יפעל בעניינה הן בקיום שיחות עם עובדי הוועדה המקומית ועם עובדי העירייה, הן במתן הנחיות לאנשי החברה כיצד לנהוג ומה לבקש מעובדים אלה.

את שכר הטרחה בגין ההסכם הראשון העריכה החברה בכ-1.8 מיליון דולר; ואת שכר הטרחה בגין ההסכם השני בכ-1.5 מיליון דולר - בסך הכול כ-3.3 דולר. הערכות החברה התבססו על מחיר יח"ד במועד התשלום לעו"ד גלבוע. לדעת משרד מבקר המדינה, סכום שכר הטרחה שהובטח לעו"ד גלבוע, ולמצער - שולם לו, גדול ביותר.

עו"ד גלבוע מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2006 כי חברת דן פנתה אליו מאחר שהוא ידוע כמומחה בתחום התכנון והבנייה. הוא ציין כי השקיע זמן רב ועבודה קשה בטיפולו בנושא; וכי הוא זה שמצא שלחברה יש זכויות על פי תכנית משנת 1957, וגילוי זה העמיד את זכויותיה באור חדש.

מבקר המדינה רואה בחומרה את השימוש שעשה עו"ד גלבוע במעמדו ובתפקידו לצורך קידום עסקיו הפרטיים. עו"ד גלבוע בתפקידו כממלא מקום יו"ר הוועדה המקומית השתתף בשתי ישיבות של הוועדה שבהן אושרה התכנית (באפריל 2000 ובפברואר 2002), היה בקי בכל הקשור לתכנית וידע על התנגדותה של חברת דן לתכנית ועל התנגדויות נוספות, ועל כן יש יותר מטעם לפגם ב"חצייתו את הקווים" ובמתן שירותיו לחברה. יתר על כן, שכר הטרחה שלו נקבע על פי היקף הזכויות שישיג עבור החברה; זכויות שהגורם העיקרי בקביעתן היא הוועדה המקומית שהוא חבר בה. מתן השירותים לחברה העמיד את עו"ד גלבוע במצב של ניגוד עניינים.

3. עו"ד גלבוע המליץ לחברת דן להגיש ערר כדי להגביר את הלחץ על מקבלי ההחלטות בעניין התכנית. הוא אף סיכם עם ראש העירייה כי ראש העירייה יבקש במכתבו לוועדה המחוזית מ-24.11.02 לדחות את מניין הימים שבפרק הזמן (שבוע) שנקבע שבו ניתן לפעול לביטול החלטת ועדת ההתנגדויות בנימוק שהיא פגומה מהבחינה המשפטית או התכנונית, ולהתחיל למנות אותם רק ממועד קבלת ההחלטה בעניין הבקשה לדיון חוזר.

במעשים האמורים, שנועדו לסייע לחברת דן להשיג את דרישותיה והיו עלולים להביא לעיכוב ביצועה של התכנית, פעלו עו"ד גלבוע וראש העירייה בניגוד לאינטרסים של העירייה.

4. לאחר חתימת ההסכם הראשון, נפגש מנכ"ל חברת דן עם ראש העירייה בביתו. בפגישה הסכים ראש העירייה לגרוע את שטח החניון מהשטחים הכלולים בתכנית ולאפשר לחברה לבנות 288 יח"ד. בפגישה האמורה לא נכתב פרוטוקול.

לדעת משרד מבקר המדינה, אי-תיעודה של הפגישה שהתקיימה בביתו הפרטי של ראש העירייה מעלה תמיהות וחששות כבדים באשר לטוהר מניעיו במעשה האמור.

ראש העירייה הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הפגישה האמורה התקיימה בביתו משום שהיה חולה; וציין כי בעירייה ידוע שהוא עובד עד השעות הקטנות של הלילה, שדלתו פתוחה לפני כל תושב העיר המבקש להיפגש עמו, וכי הוא מקיים ישיבות רבות בביתו. הוא הוסיף כי מניסיונו כראש עירייה, פינוי מפעלים מזהמים הקיימים שנים רבות מתאפשר רק באמצעות יצירת מניע כלכלי.

לדעת מבקר המדינה, אם ראש העירייה מקיים פגישות עבודה בביתו, עליו לתעד אותן, לתייקן במסמכי העירייה וליידע את שאר חברי הוועדה לגביהן. יתרה מכך, יש לראות בחומרה את העובדה שראש העירייה הבטיח לחברת דן בפגישה לא רשמית בביתו זכויות בנייה בהיקף מסוים שקביעתו לא התבססה על הערכת שמאי כלשהי.

5. בהסכמים שנחתמו בין עו"ד גלבוע לחברת דן צוין כי הוא לא ייצג את החברה בדיונים של ועדות תכנון שלפי החוק הוא מנוע מלהשתתף בהן. מכאן עולה בבירור שלמנהלי החברה היה ידוע היטב באילו תפקידים ציבוריים משמש עו"ד גלבוע.

משמעות הדבר היא שמנכ"ל חברת דן דאז, מר דוד חרמש, וסמנכ"ל הכספים שלה, מר יגאל ידגר, חתמו על ההסכמים עם עו"ד גלבוע אף שידעו שטיפולו בעניניהם נגוע בניגוד עניינים בוטה.

6. בישיבת הוועדה המקומית ביולי 2003 הוחלט להמליץ לוועדה המחוזית לקבל את התנגדותה המחודשת של חברת דן, דהיינו לאשר את גריעת שטח החניון משטחי המקרקעין הכלולים בתכנית שאוחדו וחולקו מחדש, ולהקצות לחברה את השטח במסגרת התכנית ולהתיר לה לבנות עליו 350 יח"ד תמורת פינוי המוסך. ההחלטה הסתמכה על התכנית משנת 1957, שעו"ד גלבוע הביא לידיעת החברה את דבר קיומה. בישיבה האמורה השתתפו ראש העירייה וסגנו עו"ד גלבוע, ובעת הדיון על התכנית יצא עו"ד גלבוע מהישיבה. יצוין כי הוועדה המקומית קיבלה את החלטתה אף שלא הייתה בידיה חוות דעת של שמאי המצדיקה את הגדלת זכויות החברה; את חוות הדעת האובייקטיבית היחידה בעניין זה הכין שמאי הוועדה המחוזית, והיא ניתנה רק באוקטובר 2003, שלושה חודשים לאחר קבלת ההחלטה האמורה, ונקבע בה שחברת דן זכאית לבנות 295 יח"ד.

יש להטעים כי לא די ביציאתו של עו"ד גלבוע מהישיבה בטרם הדיון על התכנית כדי לנטרל חשש לניגוד עניינים. ממילא החלטת הוועדה הושפעה הן מהבטחת ראש העיר בביתו להקצות לדן כ-300 יח"ד, והן מפעילותו של עו"ד גלבוע.

7. בדצמבר 2003 קיבלה ועדת ההתנגדויות של הוועדה המחוזית את ההמלצה של הוועדה המקומית; אישרה לגרוע את שטח החניון של חברת דן משטחי המקרקעין שאוחדו וחולקו מחדש, הקצתה לחברה את מגרש החניון שבבעלותה לצורך בניית 300 יח״ד וחייבה אותה לפנות את החניון, תוך קביעת מנגנון של הפחתת זכויות בגין כל שנת עיכוב בפינויו.

הוועדה המחוזית מקבלת את החלטותיה בין היתר בהסתמך על מידע והמלצות שמוסרת לה הוועדה המקומית. כך פועלת המערכת ההיררכית של מוסדות התכנון. זאת ועוד, מאחר שראש העירייה הוא הממונה על מרחב התכנון הרלוונטי, יש לעמדתו השפעה ניכרת על החלטותיה של הוועדה המחוזית, קל וחומר כשהן נוגעות לתכנית שיזמה הוועדה המקומית.

8. בפברואר 2004, עם קבלת התנגדותה של חברת דן על ידי ועדת ההתנגדויות, קיבל עו״ד גלבוע מהחברה תשלום ראשון בסך 577,500 דולר בתוספת מע״מ (2,532,338 ש״ח), ובאפריל 2005 הוא קיבל תשלום נוסף באותו סכום. את התשלומים אישרו סמנכ״ל הכספים של חברת דן, היועץ המשפטי של החברה והדירקטוריון של חברת הבת שלה ״נהור בע״מ״, שמכהנים בו גם מנכ״ל חברת דן וגם סמנכ״ל הכספים שלה.

יוצא שבעלי התפקידים הבכירים בחברת דן בחרו לאשר את התשלומים לעו״ד גלבוע תוך התעלמות מהעובדה שהוא מצוי בניגוד עניינים.

מנכ״ל חברת דן דאז הסביר בתשובתו למבקר המדינה כי בטרם אישר את התשלומים התייעץ עם היועץ המשפטי של החברה, עם שמאי החברה ועם סמנכ״ל הכספים שלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, בשל נסיבות התקשרותה של חברת דן עם עו״ד גלבוע מן הראוי היה שבעלי התפקידים הבכירים בחברה יימנעו מאישור התשלומים האמורים.

9. במרס 2005 המליץ עו״ד גלבוע לחברת דן לבקש מהוועדה המקומית, בהסתמך על התקנה המכונה ״תקנת שבס״[7], להגדיל ב-60 את מספר יחידות הדיור שאושר לה לבנות בשטח שהוקצה לה; ובספטמבר אותה שנה הוא אף מסר לבכירי החברה כי ראש העירייה הסכים עקרונית לאשר את התוספת האמורה. יוצא שגם בהליך זה ניצל עו״ד גלבוע את קשריו בוועדה המקומית כדי להביא להגדלת מספר יחידות הדיור שתבנה החברה במסגרת התכנית. יצוין כי שכר הטרחה שלו אמור להיגזר ממספר היחידות שתבנה החברה במסגרת התכנית.

ראש העירייה ציין בתשובתו למבקר המדינה מפברואר 2006 כי הוא סירב לבקשתה של חברת דן להוסיף לה זכויות מכוח ״תקנת שבס״.

---

7 ״תקנת שבס״ תקנה 1(11) לתקנות התכנון והבנייה (סטייה ניכרת מתכנית), התשכ״ז-1967, מאפשרת לוועדה מקומית לאשר (ללא צורך באישור הוועדה המחוזית) תוספת של 20% יח״ד, בתנאי שמספר המטרים הרבועים שהותר לבנות עליהם לא ישתנה.

ב-29.5.05 דחתה הוועדה המקומית את הבקשה שהוגשה בהסתמך על "תקנת שבס" להגדיל את מספר יחידות הדיור שיותר לדן לבנות בשטח שהוקצה לה. הבקשה נדחתה "לאור הצפיפויות הגבוהות הקיימות במקום גם ללא תוספת שבס".

משרד מבקר המדינה מעיר כי העובדה שסמכות אישור התוספת היא של הוועדה המקומית, בה יש לעו"ד גלבוע השפעה ניכרת, מעלה חשש לעירוב שיקולים זרים במסגרת הליך זה.

10. בנובמבר 2005 אישרה הוועדה המחוזית את התכנית למתן תוקף, ובינואר 2006 פורסמה התכנית בילקוט הפרסומים ובכך קיבלה תוקף. באותו חודש, זמן קצר לפני פרסום התכנית, ביקש עו"ד גלבוע מחברת דן את התשלום השלישי בעד שירותיו.

11. מהמתואר לעיל עולה שבמתן השירותים לחברת דן פעל עו"ד גלבוע במצב של ניגוד עניינים מובהק, תוך ניצול מעמדו הציבורי, סמכותו וקשריו בעירייה ובוועדה המקומית כדי לקדם את עסקיו הפרטיים ולקבל טובות הנאה; ובכך הפר את הכלל למניעת ניגוד עניינים ולפיו "חבר מועצה לא יקבל לעצמו או לקרובו, טובת הנאה בקשר למילוי תפקידו".

עו"ד גלבוע מסר בתשובתו למבקר המדינה כי טיפולו בענייניה של חברת דן היה טיפול מקצועי מובהק, שהושקעו בו שעות עבודה רבות; וכי פעילותו זו הייתה גלויה ולא הוסתרה מעולם, וכל כולה נועדה לקדם את התכנית ולמנוע את עיכובה, דבר שתאם את האינטרסים של הציבור. הוא ציין כי הקפיד שלא להשתתף בישיבות הוועדה המקומית וייצג את החברה רק בוועדה המחוזית, ועל כן לא היה כל ניגוד עניינים בפעילותו; וכי הוא מוכן לקבל עליו כל מגבלה נוספת שתוטל עליו ולהפנים כל ביקורת עליו.

בעניין זה יש לציין כי בהתבסס על כללי לשכת עורכי הדין (חברי גופים נבחרים או ממונים), התשכ"ט-1969, עורך דין שהוא חבר במועצה (מועצת רשות מקומית, ועדת תכנון ובנייה או מועצת איגוד ערים, לרבות ועדות משנה שלהן, וכן גוף הכפוף לאחת מהן או שהיא בעלת זכויות בו) לא ייצג את שולחו בכל עניין שיובא לפני בית משפט, בית דין, ועדה או גוף שיפוטי או מעין שיפוטי, אם המועצה היא צד לאותו הליך. מכאן שגם מכוח כללים אלה היה אסור לעו"ד גלבוע לייצג את חברת דן בוועדה המחוזית ובהליכי ערר במועצה הארצית.

12. בעניין העובדה שראש העירייה ידע שעו"ד גלבוע מייצג את חברת דן בכל הקשור לתכנית, מסר עו"ד גלבוע בתשובתו למבקר המדינה כי בינו ובין ראש העירייה יש יחסים קרובים, וכי ראש העירייה למד על קשריו עם החברה כשראה אותו עוזב את ישיבת הוועדה המקומית שבה נדונה התכנית לאחר שהודיע לרכזת הוועדה כי הוא מנוע מלהשתתף בה. עו"ד גלבוע הוסיף כי הוא "מכיר את ראש העיר, סגניו והרבה מן הנפשות הפועלות בעירייה, בהיכרות אישית, מעבר להיכרות הפורמאלית. מכאן שיכול והוא ניהל שיחות אקראיות עם ראש העיר או אדם אחר".

ראש העירייה ציין בתשובתו למבקר המדינה כי לא ידע כלל שעו"ד גלבוע הפיק או היה אמור להפיק טובת הנאה כלשהי מהגדלת זכויות הבנייה לחברת דן. הוא הוסיף שכדי שדיוני הוועדה המקומית יתנהלו כשורה, וניקיון הכפיים של כל החברים בה לא רק יתקיים אלא גם יראה, בכוונתו לפנות

למועצת העירייה ולבקש ממנה לקבל החלטה הקובעת שכל חבר בוועדה המקומית המעורב ביזמות בנדל"ן בעיר - בין ישירות ובין בתוקף עבודתו כעו"ד - יפרוש מיד מחברותו בוועדה.

לדעת מבקר המדינה, נוכח המגעים שניהל עו"ד גלבוע עם ראש העירייה בקשר לתכנית ונוכח העובדה שהוא יצא מישיבת הוועדה המקומית שבה נדונה התכנית, אין זה סביר שראש העירייה לא ידע שעו"ד גלבוע מייצג את חברת דן.

13. פסק דין קאסוטו עסק בשאלה מתי יש ניגוד אינטרסים מובנה בין פעילותו הציבורית של חבר מוסד תכנון ובין פעילותו הפרטית, ניגוד אינטרסים שאינו ניתן לתיקון על ידי הימנעות נקודתית מטיפול בעניין מסוים, ועל כן מחייב את הפסקתה המוחלטת של אחת משתי הפעילויות - הפרטית או הציבורית. פסק הדין קבע את מבחן האינטנסיביות המגע בין התפקיד הציבורי לעיסוק הפרטי בענייני תכנון ובנייה שיש להם זיקה למרחב התכנון שבו מכהן אותו אדם כחבר הוועדה המקומית. אמנם פסק הדין עסק בחבר מוסד תכנון שעיסוקו הפרטי היה באדריכלות, ואולם בעניין זה אין כל הבדל בין אדריכל לבעל מקצוע חופשי אחר, כדוגמת עו"ד, מהנדס או שמאי שהחלטות הוועדה שהוא מכהן בה עשויות להשפיע על עבודתו הפרטית.

בעניין זה נאמר בבג"ץ פריצקי (עמ' 40-41): "עו"ד העוסק בתחום המקרקעין כמו גם אדריכל או אדם העוסק בנדל"ן, המקיים עסקים פרטיים באותו מחוז, עיסוקו עשוי להיות מושפע מהחלטות הוועדה המחוזית כמעט בכל דבר ועניין. מניעת השתתפותו של אותו איש מקצוע בדיונים הקשורים במישרין לפעילות משרדו או עיסוקו - אין בה כדי להסיר את החשש הטבוע לקיומו של ניגוד עניינים". ובפסק דין אחר של בג"ץ[8] נקבע: "החשש הוא שהמשיב יפעל במסגרת תפקידיו בעירייה תוך פזילה לתוצאות והשלכות אפשריות של פעולותיו על לקוחותיו, קיים או צפוי בעתיד. מצב זה של ניגוד עניינים יש למנוע. יש להבטיח, ככל הניתן, שבפועלו כרשות ציבורית יפעל המשיב משיקולים עניינים של טובת העיר ותושביה וכי רק אלה יהיו לנגד עיניו. אך האם הדרך היחידה להבטיח זאת היא שיחדל לעסוק כליל בעריכת דין, כדרישת העותרת; או שמא די בכך שבמסגרת עיסוקיו כעו"ד, הוא וכל הקשורים בו לא יעסקו בכל עניין הנוגע ישירות או בעקיפין לפעולות או לאינטרסים של העיריה? נראה לי שהאפשרות השנייה די בה כדי להבטיח בפני קיום מצב של ניגוד עניינים".

יצוין כי נוסף על עבודתו בעירייה עוסק עו"ד גלבוע בעריכת דין בענייני נדל"ן בכלל ובענייני תכנון ובנייה בפרט, במקומות שונים בארץ, לרבות במרחב התכנון של העירייה - כל זאת במסגרת משרדו הפרטי או באמצעות חברות שבבעלות רעייתו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין עו"ד גלבוע כי יש לו פעילות עסקית בהיקף של עשרות מיליוני שקלים מחוץ לתחום השיפוט של העירייה, ופעילותו בתחום העירייה מצומצמת הן מהבחינה של העסקת עובדים והן מבחינת ההכנסות; ועל כן, לפי ההלכה שנקבעה בפסק דין קסוטו, אין הוא מנוע מלהמשיך ולכהן כחבר בוועדה המקומית. הוא הוסיף כי הוא היה מנוע מהשתתפות בדיוני הוועדה המקומית בשל חשש לניגוד עניינים רק "במספר אפסי" של תיקים שנדונו בוועדה, וכי הוא נמנע מלהשתתף בישיבות שבהן דנו בתיקים שהייתה לו נגיעה להם.

---

8 בג"ץ 6641/93 **סיעת "צעירים למען חיפה" בעיריית חיפה נגד מועצת העיר חיפה ואח'**, פ"ד מח(3), עמ' 555.

לדעת משרד מבקר המדינה, וכפי שעולה מהעובדות שיובאו להלן, לא היה די בהיעדרותו של עו"ד גלבוע מישיבות הוועדה המקומית העוסקות בתכניות בניין עיר שיש לו בהן עניין אישי, היות שבמסגרת השירות שהוא נותן לגורמים פרטיים בעלי עניין בתכניות, הוא מעמיד לרשותם את מערכת קשריו ואת השפעתו בוועדה המקומית בפרט ובעירייה בכלל, וכן מידע שהגיע אליו מתוקף תפקידו. הדוח הזה לא בא לקבוע אם עו"ד גלבוע כשיר לכהן כחבר הוועדה המקומית, אלא לציין את ניגוד העניינים הבוטה שעו"ד גלבוע היה נתון בו בעת שטיפל בענייניה של חברת דן הנוגעים לתכנית שיזמה הוועדה.

הוועדה למניעת ניגוד עניינים

בשנים 2004 ו-2005 התקבלו בוועדה לניגוד עניינים תלונות רבות בעניינו של עו"ד גלבוע. הוועדה פנתה לעו"ד גלבוע כמה פעמים בבקשה להגיב על תלונות אלה וכן לספק לה מידע על גודל משרדו, על היקף פעילותו ועל העסקים והעסקאות שהוא ומשרדו טיפלו בהם "בשנתיים האחרונות". ואולם עו"ד גלבוע התמהמה בתשובתו לוועדה, ורק שמונה חודשים לאחר שפנתה אליו לראשונה הואיל להגיב על הטענות שהועלו נגדו.

בתשובותיו לוועדה לניגוד עניינים ציין עו"ד גלבוע כי הוא ומשרדו אכן עוסקים בתחומים שונים בארץ ובחו"ל, לרבות עסקי מסחר, אולם עיקר עיסוקו אינו בתחום העירייה; אין הוא מטפל בנושאים הנוגעים ישירות לעירייה, ואין הוא משתתף בישיבה ובהצבעה בעניין שיש לו נגיעה בו, ואפילו עקיפה. אשר להיקף עסקיו, ציין כי פעילותו כעו"ד מצומצמת הן מבחינת היקפה והן מבחינת מספר העובדים שהוא מעסיק, וכי "בשנתיים האחרונות" לא נעשו במשרדו עסקות נדל"ן חדשות בתחומי העירייה, למעט עסקאות מעטות של מכירת בתים מיד שנייה עבור אנשים פרטיים.

בעקבות זאת קבעה הוועדה למניעת ניגוד עניינים באוקטובר 2005, בהסתמך על דיני ניגוד עניינים והכללים למניעתו, כי נוכח עיסוקו של עו"ד גלבוע במקרקעין, אין מקום שימשיך לכהן כממלא מקום יו"ר הוועדה המקומית. עוד קבעה הוועדה כי על עו"ד גלבוע להימנע מלייצג גורמים כלשהם לפני העירייה או בוועדה המקומית ולהימנע מטיפול בכל נושא הקשור ללקוחותיו, בין שהוא מייצג אותם ובין שלאו, וכן להימנע מטיפול בכל נושא הקשור למי שהוא מקיים עמו מגעים עסקיים או מקצועיים באותה עת.

האמור לעיל מלמד שעו"ד גלבוע השיב באיחור ניכר לפניות הוועדה למניעת ניגוד עניינים, ובתשובתו הסתיר מהוועדה את מעורבותו בעסקה עם חברת דן. הסתרת מידע זה היא עניין חמור כשלעצמו. יצוין כי עד מועד סיום הביקורת, פברואר 2006, לא התפטר עו"ד גלבוע מכהונתו כממלא מקום יו"ר הוועדה המקומית והסתפק בהיעדרות מישיבות הוועדה במהלך השנה ומחצית השנה שקדמו למועד האמור.

בתשובת הוועדה לניגוד עניינים למשרד מבקר המדינה נאמר כי "סיני גלבוע אכן הסתיר את מעורבותו כמנהל החברות שבבעלות אשתו וכמובן גם את מעורבותו בפרוייקט של חברת דן".

עו"ד גלבוע אמר בתשובתו למבקר המדינה כי הוא מקבל את הערת המבקר, והודה כי היה עליו להגיב כנדרש ובמועד לפניות הוועדה לניגוד עניינים. הוא ציין כי באמצע שנת 2004, לאחר שהוגשו לוועדה האמורה התלונות נגדו, הוא השעה את עצמו מדיוני הוועדה המקומית.

ראוי לציין כי על פי תשובת ראש העירייה למבקר המדינה, היה זה הוא שיזם את השעייתו של עו"ד גלבוע מדיוני הוועדה המקומית, וההשעיה נעשתה באמצע שנת 2005, ולא באמצע שנת 2004, כטענתו של עו"ד גלבוע.



ראוי היה שעו"ד גלבוע, סגן ראש עיריית פתח תקווה וממלא מקום יו"ר הוועדה המקומית, ישמור על טוהר מידות במילוי תפקידו וינהג ללא משוא פנים ויקפיד שלא להיקלע למצבים של ניגוד עניינים, ולו הקל ביותר. בעל תפקיד כאמור העושה את משרתו קרדום לחפור בו חוטא כלפי תושבי עירו בפרט וכלפי הציבור בכלל.

התנהגותו של עו"ד גלבוע בכל הנוגע לחניון חברת דן אינה הולמת נבחר ציבור שהופקדו בידו סמכויות המקנות לו עוצמה כלכלית והשפעה ציבורית. עו"ד גלבוע סייע לחברת דן להשביח את נכסיה תוך ניצול קשריו עם ראש העירייה, ושימוש לא ראוי בסמכותו ובמעמדו בעירייה ובוועדה המקומית, בקשריו עם עובדי העירייה ובנגישותו למידע.

בתמורה לשירותיו לחברת דן קיבל ממנה עו"ד גלבוע עד מועד סיום הביקורת 1,155,000 דולר לפני מע"מ, ועל פי התחייבותה בהסכמים שחתם עמה הוא צפוי לקבל ממנה עוד כ-2 מיליון דולר, שהם יותר מ-9 מיליון ש"ח.

עו"ד גלבוע קיבל עליו לטפל טיפול מסחרי בתכנית בניין עיר שיזמה העירייה שהוא נמנה עם ראשיה, ונוגעת למקרקעין המצויים במרחב התכנון שהוא מופקד עליו. משרד מבקר המדינה אינו מחווה את דעתו על רמתו המקצועית של עו"ד גלבוע בענייני תכנון ובנייה; ואולם מוכשר ומקצועי ככל שיהיה, מבחינת חברת דן על תכונות אלה מאפילות "סגולותיו" האחרות: השפעתו, מעמדו, קשריו בעירייה. אין זה משנה כלל ועיקר, אם גם לעירייה היה עניין ליישב את המחלוקת עם החברה באמצעות היענות לבקשותיה, או אם החברה הייתה זכאית בדין לשיפור "מצבה הנכנס"[9] במסגרת התכנית. העיקר הוא שלמערך שיקוליה של העירייה שורבב, בדרך זו או אחרת, שיקול זר - רווחתו הכלכלית של סגן ראש העירייה. מבקר המדינה רואה בחומרה את השימוש הציני שעשה עו"ד גלבוע בסמכויות שהציבור הפקיד בידיו. גם אם נקבל את טענתם של עו"ד גלבוע וראש העירייה, שהייתה חפיפה בין האינטרסים של חברת דן ובין האינטרסים של העירייה, חפיפה שהצדיקה הבנות בין החברה לעירייה, שרבובו של השיקול הזר למשא ומתן שהתנהל ביניהן מונע אפשרות כלשהי לומר, כי הפתרון שנמצא הוא אכן הטוב ביותר, בנסיבות העניין, לתושבי פתח תקווה. די בעובדה שלפעילותו של ממלא מקום יו"ר הוועדה המקומית וסגן ראש העירייה בעניין התכנית היה מניע פרטי-כלכלי, ולא ציבורי, כדי לפגום בבסיסה המוסרי של התכנית.

---

9 מצב זכויות הבנייה של בעלים בחלקתו לפני אישור תכנית בניין עיר שהחלקה כלולה בה.

תמוה מדוע כל הגורמים הנוגעים בדבר בעירייה ובמוסדות התכנון במשרד הפנים, שהיו ערים לעובדה שסגן ראש העירייה עו"ד גלבוע עוסק במשך שנים בתיקי תכנון ובנייה בעירו - לא פעלו למניעת תופעה חמורה זו.
בשל חומרת הממצאים שהובאו בדוח זה ונוכח החשש כי עו"ד גלבוע פעל בניגוד עניינים גם בנושאים אחרים בשנות כהונתו בעירייה, החליט מבקר המדינה להעביר את העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה כנדרש בחוק.

מיכה לינדנשטראוס
מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אייר התשס"ו
מאי 2006