

## פניות נבחר ציבור

במהלך שנת 1998 - 1997 מבקר העירייה ערך מספר בדיקות וחיווה דעתו בנושאים אשר הועלו ע"י פניות ישירות של ראש העיר, חברי מועצת העירייה ושל חברי המועצה הדתית.

בדרך כלל פניות כאלה של נבחר ציבור מקבלות עדיפות בטיפול, ולעיתים הטיפול בהן מצריך זמן עבודה לא מבוטל.

להלן הדיווח על הטיפול בפניות נבחר ציבור :

### 1. שימוש במסמכים פנימיים של העירייה כמכשיר לפעולה נגדה

ראש העיר פנה במכתב הבא אל מבקר העירייה.

"הנני מתכבד לפנות אליך בעניין הנדון כדלקמן :

1. לאחרונה הוגשה תביעה לבית המשפט ע"י החברה לפוטוגרמטריה כנגד עיריית כפר-סבא, תוך דרישה לבטל את מכרז 165/97 להספקת מערכת משולבת ממוחשבת.

2. דווח לי על-ידי היועצת המשפטית של העירייה עו"ד בתיה בראף, כי לתצהירים שהוגשו לבית המשפט מטעם התובעת, החברה לפוטוגרמטריה, צורפו נספחים רבים אשר מהווים חומר פנימי של העירייה, אשר לכל הדעות העברתם לגורמים חיצוניים נוגדת הוראות כל דין. כמו כן צורפו לתצהירים מכתבים שהופנו אלי ע"י חברי מועצה ואשר מעצם צרופם לתיק שמנהל גוף פרטי כנגד עיריית כפר-סבא, מהווה טעם לפגם.

נשאלת השאלה עד כמה מוכן נבחר צבור לעשות הון פוליטי על גבה של המערכת ולא להסס לגרום נזק לעיריית כפר-סבא המייצגת את הצבור. במקביל נשאלת גם השאלה איזה "ענין אישי" או "טובת הנאה" יש לאותו נבחר צבור כלפי החברה הפרטית, שכן אם יש קשר שכזה הרי הוא פסול, והעובר על הוראה זו עובר עבירה פלילית.

3. במידה ומי מחברי המועצה סבור שישנם אי סדרים בעירייה עליו להביא הוכחות מוצקות לטענותיו או להגיש תלונה לגורמים המוסמכים לחקור ולברר. אולם יש פסול לתמיכה "מאחורי הקלעים" בגוף פרטי באופן שיפגע או שעלול לפגוע בעירייה.

4. לאור סעיף 140 א' לפקודת העיריות אשר קובע כי לא יוצא מסמך ע"י חבר מועצה ממשמורת העירייה אלא בהסכמתו בכתב של ראש העירייה ובהסתמך על חובת שמירת הסודיות שקבועה בתקנה 6 לתקנות העירייה (מכרזים), עולה חשש שהודלף לחברות פרטיות/מסחריות מידע פנימי שחלה חובה לשומרו בסוד.

5. על כן אבקשך לבדוק סוגיה זו ולהעביר אלי ממצאיך בהקדם האפשרי."

חוות דעת מבקר העירייה מובאת להלן :

"בעקבות פנייתך שבסימוכין, בדקתי את הנושא ולהלן התיחסותי :

1. מסמכי העירייה אשר הועברו לגורם חיצוני שלישי ושימשו להגשת תביעה נגד העירייה מתחלקים לשני סוגים :

א. מסמכים אשר צורפו להזמנה אשר זמנה את ישיבת ועדת המכרזים שדנה במכרז מחשוב הארנונה.

ב. מסמכים פנימיים, בתפוצה פנימית מוגבלת אשר הגיעו לידי מי שהוציאם לצד השלישי.

2. המסמכים אשר צורפו להזמנה לישיבת ועדת המכרזים הועברו כמקובל אל כל חברי ועדת המכרזים. תמוהה בעיני העובדה שאותם מסמכים אשר מטבעם היו אמורים להמציא בידי חברי ועדת המכרזים, הועברו שנית בפקסימיליה של אגף "שפי"ר", יומיים לאחר הדיון בועדה. ניסיוני להתחקות ולהוציא ממכשיר הפקסימיליה דו"ח פקסים יוצאים באותו מועד לא צלחו, היות והמכשיר הועבר לתיקון וכנראה שזכרון המכשיר נפגע. אי לכך לא ניתן לקבוע לאיזו פקסימיליה נשלחו המסמכים.

3. לגבי המסמכים הפנימיים, בתפוצה מוגבלת, אשר לא היו אמורים להגיע לחברי ועדת המכרזים או לגורמים חיצוניים, לא יכולתי לקבוע כיצד הוצאו מרשות העירייה.

4. מבדיקת הנושא יוצא כי יתכן שבוצעו מספר עבירות לכאורה על חוקים ותקנות כלהלן :

#### א. אי שמירת סודיות דיוני ועדת המכרזים

תקנה 6, בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח - 1987 קובעת :  
 "לא ימסור אדם שום ידיעה שהגישה לידו בתוקף תפקידו בענין מכרז העומד להתפרסם או שפורסם או בענין מהלך הדיונים בועדה והחלטתה, אלא לאדם שהוסמך כדין לקבל אותה ידיעה, ובדרך שנקבעה בתקנות אלה".

ב. **שימוש לרעה בזכות העיון של חברי מועצת העירייה**  
 סעיף 140 א' (א) בפקודת העיריות (נוסח חדש) מבטיח את זכות העיון של חברי מועצת העירייה בפנקסי העירייה ומסמכיה, אבל מצוין:

"... לא יוצא פנקס או מסמך למטרה כאמור ממשמורת העירייה אלא בהסכמתו בכתב של ראש העירייה או מי שהוא הסמיכו לכך."

ג. **חבר מועצה בעל עניין**  
 סעיף 122 בפקודת העיריות (נוסח חדש) מסביר את סוגיית חבר מועצת העירייה שהינו בעל עניין, היינו שיש לו חלק או טובת-הנאה בחוזה או עסק שנעשה עם העירייה. יתכן, וזאת דעתי, כי עשיית "הון פוליטי" כדבריד, הינה בגדר טובת-הנאה והופכת את אותו אדם לבעל עניין, מצב שמחייב מסירת הודעה מראש למועצה, דבר שלא נעשה.

ד. **פרסום דבר על עניין תלוי ועומד בבית המשפט**  
 בסעיף 71 לחוק בתי המשפט (נוסח משולב), התשמ"ד - 1984 נאמר מפורשות: " (א) לא יפרסם אדם דבר על עניין תלוי ועומד בבית המשפט, אם יש בפרסום כדי להשפיע על מהלך המשפט או תוצאותיו".  
 ובהמשך אותו סעיף 71 נקבע: "(ד) העובר הוראה בסעיף זה, דינו מאסר שנה אחת".

ה. **גרימת נזק לעירייה**  
 גרימת הנזק לעירייה, ע"י עכוב ברכישתה ובהפעלתה של המערכת הממוחשבת לחישובי ארנונה ודחיה בהגברת האכיפה לגביית הארנונה צריכה להבדק לגופו של עניין. יתכן שניתן לאמוד את הנזק הכספי ולדרוש תיקון הנזק.

לסיכום אני מבקש לציין כי החוק והאמצעים שעומדים לרשות מבקר העירייה אינם מאפשרים עריכת חקירה ו/או איסוף ראיות על-פי דיני איסוף ראיות, ולכן הייתי מבקש להמליץ כדלקמן:

- לפנות לחברת חקירות מוסמכת ובעזרתה לנסות ולהגיע למי שביצע את העבירות לכאורה אשר תוארו לעיל.

- להעביר את החומר אשר יתאסף ע"י חברת החקירות למשטרת ישראל.

בכל מקרה יש לגנות ולהוקיע תופעות מעין אלה וחבל שישנם כאלה הפועלים בשיטות פסולות, תוך פגיעה בשיטה החופשית והדמוקרטית, הפותחת בפני כל אזרח את הדרך החוקית לפנות לגורמים המוסמכים לברר, לחקור ולשפוט.

## II. תיקון פרוטוקול ישיבת מועצת העירייה

ישיבות מועצת העירייה מוקלטות ע"י חברה חיצונית, אשר מכינה את פרוטוקולי הישיבה בצורה מילולית. היות וישיבות מועצת העירייה "סוערות" לפעמים, יתכנו שיבושים בעת הכנת תמליל ההקלטות.

מקרה כזה קרה וראש העיר פנה אל מבקר העירייה ולהלן התייחסותו, אשר הועברה אל ראש העירייה ובהמשך הועברה כתיקון פרוטוקול באישור מועצת העירייה:

"על- פי בקשתך בדקתי את הקלטות דיוני ישיבת מועצת העירייה מיום 8.10.97 ולהלן הערותי:

בעמוד 44 של הפרוטוקול בדברי ח"מ יואל קרול נכתב כלהלן:  
 "...אני מבקש, אדוני ראש העיר, אם אתה תשלם את הארנונה האמיתית שלך לא כמו זאת שלא שילמת 15 שנה..."

מתוכן הפרוטוקול משתמע שדברי ח"מ יואל קרול הופנו אל ראש העיר.

מהשמעת הקלטת אכן יוצא שהקלדנית היתה נאמנה למה ששמעה.

אני מבקש להעיר כי כל מי שהיה נוכח בישיבה ואני ביניהם יודע שבעצם דברי ח"מ יואל קרול הופנו אל ח"מ ארמונד נזרי והתפרצותו של ח"מ ארמונד נזרי כנגד ח"מ יואל קרול בהמשך, מוכיחים זאת. ח"מ ארמונד נזרי התייחס בדבריו (עמוד 33 בפרוטוקול) על התקופה של 15 שנה ועל כך התכוון ח"מ יואל קרול.

הייתי מבקש כי הפרוטוקול יתוקן כלהלן:

" **יואל קרול**...אני מבקש, אדוני ראש העיר,....(פונה/מצביע אל ארמונד נזרי) אם אתה תשלם את הארנונה האמיתית שלך, לא כמו זאת שלא שילמת 15 שנה..."

לדעתי הוספה בסוגריים של הבהרה "פונה או מצביע אל ארמונד נזרי" תבהיר דיה את המצב אשר נוצר במועצת העירייה.

### **III. בחירת מנהל למחלקה לניקיון העיר**

חבר מועצת העירייה, מר שמואל חכם, פנה מספר פעמים בשאלות, מכתבים ובאמצעות זכות הדיבור במועצת העירייה בטענה כי המכרז לבחירת מנהל למחלקה לניקיון העיר, לא נעשה כדין ושמכרז זה היה לדבריו "תפור".

הנושא הועבר לבדיקת מבקר העירייה, בעקבות החלטה שנתקבלה במועצת העירייה.

לאחר בדיקת הנושא להלן התייחסות מבקר העירייה:

1. בשיבת מועצת העירייה מיום 1.12.97 הוחלט להטיל על מבקר העירייה בדיקת כשירות המכרז לבחירת מנהל המחלקה לניקיון העיר.

## 2. השתלשלות העניינים היתה כלהלן :

- א. עם הפיכת המחלקה לאיכות הסביבה לאגף התפנתה משרת מנהל מחלקת איכות הסביבה והתקן לא אויש.
- ב. מר יוסי אגיב נתקבל אמנם כמפקח באגף לאיכות הסביבה על בסיס התקן הפנוי שהיה מיועד למנהל מחלקה, אך תנאי העסקתו היו כשל פקח מן המניין (ראה מכתב מנכ"ל העירייה מיום 21.2.97).
- ג. מיד עם תחילת עבודתו באגף לאיכות הסביבה שהוקם באותה תקופה, התבלט מר אגיב בעבודתו וזאת עקב ניסיונו הרב שנצבר בתקופת שירותו הקבע בצה"ל. לדברי מנכ"ל העירייה הוא הפך לעזר רב למנהל האגף לאיכות הסביבה בתקופת הרצת האגף החדש וריכוז מטעמו חלק ממשימות האגף.
- ד. בתאריך 13.5.97 פורסם מכרז פנימי למשרת מנהל המחלקה לניקיון העיר שבאגף לאיכות הסביבה והמועד האחרון להגשת מועמדות נקבע ל-22.5.97. בתאריך 1.6.97 דנה הועדה לקבלת עובדים אשר נתמנתה ע"י ראש העיר במועמד היחיד, עובד מתוך האגף לאיכות הסביבה והחליטה שלא לבחור בו למשרה המוצעת. **אין בפרוטוקול אותה ישיבה הנימוקים להחלטה זו של הועדה ולא ברורה הסיבה לכך שהפרוטוקול מתייחס ל"מכרז פנימי/פומבי" כאשר המכרז פורסם כפנימי בלבד.**
- ה. בתאריך 4.8.97 הוצא מכרז משולב (פנימי/חיצוני) למשרת מנהל המחלקה לניקיון העיר. מועד אחרון להגשת מועמדות עד 21.8.97. מבקש לציין כי בתאריך 4.8.97, מועד פרסום המכרז המשולב, פורסם חוזר מנהל כ"א ובו איסור העסקת עובדים חלופיים, אלא במקרים יוצאי דופן ובאישור ועדת החריגים. חוזר זה פורסם בעקבות דיונים על קיצוצים תקציביים בישיבת ועדת ההנהלה מיום 28.7.97. בתאריך 27.8.97 דנה הועדה ב-11 מועמדים אשר הגישו הצעות למכרז ומתוכם נבחר מר יוסי אגיב ( יש לציין כי שלושה מועמדים לא נכחו בראיונות האישיים והסירו מועמדותם).

## 3. אבקש להדגיש כלהלן :

- א. כישוריו האישיים וניסיון עבודה קודם של מר אגיב בלטו ובראיון האישי הוא הרשים את חברי הועדה אשר בחרו בו למשרה המוצעת.
- ב. מר יוסי אגיב היה מועמד מועדף היות ועל-פי תקנות העירייה (מכרזים לקבלת עובדים), תש"מ - 1979 נקבע: **"...רשאית הועדה, להתחשב גם בהיותו של המועמד "פורש צה"ל. הגדרת החוק לגבי "פורש צה"ל" - "מי שהגיע לגיל ארבעים, ושירת שירות קבע בצה"ל של עשר שנים לפחות, ובתנאי שהגיש מועמדותו למשרה המוכרזת תוך שניים עשר חודשים מיום שיחרורו".**

- ג. **משיחות עם מנכ"ל העירייה למדתי כי למרות כישוריו של מר אגיב ועזרתו הרבה לתפקוד האגף החדש, עבודתו כפקח היתה נפסקת בו בזמן שמועמד אחר אשר היה זוכה במכרז היה נכנס לתפקיד מנהל המחלקה, תקן שבאופן זמני נתפס עם העסקתו של מר אגיב כפקח.**
4. **לסיכום, למיטב הבנתי המכרז נעשה בהתאם לתקנות העירויות (מכרזים לקבלת עובדים), תש"מ - 1979 בכל הקשור להליך המכרז. יחד עם זאת אבקש להעיר מספר הערות טכניות שעליהן יש להקפיד בעתיד:**
- א. החלטות הועדה לקבלת עובדים באמצעות מכרז פנימי תנומקנה באופן מלא, בכתב, בגוף פרוטוקול הישיבה.
- ב. מומלץ להפריד הפרדה מוחלטת בין מכרז פנימי לבין מכרז חיצוני או לחילופין בין מכרז משולב.
- ג. מומלץ כי תאריך הדיון וההחלטה בוועדה לקבלת עובדים ימולא בכתב יד ע"י כותב הפרוטוקול ולא יודפס מראש ע"י מחלקת כח-אדם. נוצרת אי-התאמה בין תאריך הדפסת טופס הפרוטוקול (שנעשית בדרך כלל מראש) לבין תאריך הישיבה עצמה.
- ד. יש להקפיד כי בעת קבלת החלטות יהיו נוכחים בוועדה כל חבריה, כולל נציג הציבור.
- ה. מן הראוי שהעירייה תכבד את החוזרים שהיא בעצמה מפרסמת.
5. לדברי סגן ראש העירייה לענייני איכות הסביבה היה ברור לו כי איוש משרת מנהל המחלקה לניקיון העיר לא מגדיל את תקן המשרות באגף, קרי, ההדגשה היא לכך שאם מר אגיב לא היה זוכה במשרה המוכרזת היה עליו לפנות את מקום עבודתו באגף למועמד שהיה נבחר.

#### **הערת מבקר העירייה**

התייחסות מבקר העירייה, אשר התבססה על בדיקה אובייקטיבית של מסמכים ותיקים אישיים לא סיפקה את חבר המועצה, מר שמואל חכם, והמבקר הפך למטרת התקפותיו של חבר המועצה.

#### **IV. חיוב עבור סלילת כביש ומדרכה בשיכון גאולים - פניית ח"מ שלמה מדמון**

הפניה הבאה הגיעה אל מבקר העירייה באמצעות ח"מ מר שלמה מדמון:

- א. בשנת 1966 נסלל רח' הל"ה בקטע מרח' ויצמן ועד שדרות גאולים ובמקום הוקם כביש ברוחב של כ-3 מ'. התושבים חוייבו לשלם עבור סלילה זו דמי השתתפות כפי שהיה נהוג על פי חוק העזר העירוני (סלילת רחובות), התשי"ח - 1957.

- ב. בשנת 1978 בוצעה הרחבת אותו קטע לכביש של כ-5 מ'. גם הפעם חוייבו התושבים בתשלום דמי השתתפות לסלילת כביש על-פי אותו חוק עזר עירוני.
- ג. בשנת 1992 הושלמה הרחבת אותו קטע כביש לרוחב אשר נקבע בתב"ע. היות ובינתיים התקבל חוק עזר עירוני (סלילת רחובות) התשמ"א - 1981, נדרשו התושבים לשלם הפעם היטל כבישים ומדרכות כפי שנקבע בחוק העזר החדש.
- ד. בינתיים הושלמה התקנת תאורת הרחוב מעבר לקטע הרחוב האמור, לגביו התושבים הגובלים לקטע זה חויבו בעבר וכעת הם נדרשים להשלים את השתתפותם גם לגבי הקטע שלא גובל לבתיהם.
- הפנייה אל מבקר העירייה באה כיון שלדעת התושבים עליהם לשלם דמי השתתפות ולא היטל וזאת בהסתמך על סעיפים 10 עד 13 בחוק העזר החדש.
- השאלה שנשאלה היתה האם ניתן לחייב עבור השלמת סלילת הכביש והמדרכות לפי היטל כבישים ומדרכות או שיש להמשיך ולחייב דמי השתתפות, היות ומדובר בכביש שנסלל חלקית לפני תחילתו של חוק העזר החדש (סעיף 10 בחוק).
- כמו כן התעוררה שאלה בדבר החיוב הנוסף עבור תאורת הרחוב בקטע שאינו גובל לבתי התושבים.
- לאחר בדיקת הנושא פנה מבקר העירייה אל ראש העיר ולהלן מסקנותיו:
- בעקבות פנית חבר מועצת העירייה, מר שלמה מדמון, מיוני 1996 בדקתי את נושא חיוב תושבי רח' הל"ה בהיטל סלילת כביש.
- בשנת 1976 נסלל רח' הל"ה ברוחב של כ-3 מ'. בגין סלילה זו חוייבו התושבים בדמי השתתפות לפי חוק עזר לכפר-סבא (סלילת רחובות) - התשי"ח - 1957.
- בשנת 1978 בוצע הרחבת הקטע הסלול עד לרוחב של 5-6 מ'. גם בגין סלילה זו חוייבו התושבים בדמי השתתפות לפי אותו חוק העזר שהיה בתוקף אותה עת.
- בשנת 1992 הורחב קטע הכביש האמור פעם נוספת בכ-1 מ' ואף פחות, עד לרוחבו הקבוע בתב"ע החלה על האיזור (7מ'). בעבור תוספת סלילה זו חוייבו התושבים שנכסיהם גובלים ברחוב, בהיטל סלילת כביש על-פי חוק עזר כפר-סבא (סלילת רחובות) - התשמ"א - 1991 שחוקק בינתיים במקום חוק העזר הקודם משנת 1957.
- התושבים מערערים לגבי גובה היטל הסלילה, במיוחד כשרוב רובו של הרחוב נסלל בעבר והם חוייבו על-פי דמי השתתפות, אין זה צודק, לדעתם, לחייבם עבור סלילת פחות מ-1 מ', על-פי היטל כביש.

## להלן מסקנותי :

1. העירייה נהגה על-פי החוק בבואה להטיל היטל כביש. בנושא זה קבלתי חוות דעת מהיועצת המשפטית ואין עוררין על כך.
  2. למרות שהעירייה נהגה על-פי החוק ישנו היבט ציבורי מסויים ומתעוררות שאלות במיוחד לגבי אופן סלילת הכביש, בשלוש הזדמנויות שונות, עד שהגיע לרוחבו על-פי תב"ע ולגבי התוצאות שנבעו מכך לגבי חיוב התושבים בהיטל שהינו גבוה מאוד ביחס לתוספת של פחות מ- 1 מ'.
  - היות ובוועדת הכספים הוחלט לבדוק ולהמליץ על תיקון חוק העזר ועל שיטת חיוב אחרת לגבי בתים קטנים צמודי קרקע והיות והיה תקדים באותו נושא לגבי סלילת כבישים בשכון עליה ושבאזי הייתי ממליץ כי העירייה תנהג בהתאם גם לגבי תושבי רח' הלי"ה בשיכון גאולים. פרוש הדבר שהתושבים יחוייבו בהיטל על-פי גודל השטח הבנוי ולא על-פי גודלו של המגרש כולו כאשר ההפרש ישולם בעת ממוש תוספת זכויות הבניה בנכס כולו וזאת כל עוד לא שונה חוק העזר.
  3. בפנייתו של חבר מועצת העירייה מר שלמה מדמון, צויין גם כי החיוב עבור התקנת תאורת הרחוב חלה על כל תושבי הרחוב ולא רק על אלה שגובלים בקטע בו נוספו עמודי התאורה. בנושא זה ועל-פי חוות הדעת של היועצת המשפטית הואיל והתקנתם של מתקני תאורה ברחוב כלולים במסגרת סלילת המדרכה והיות ובעבר היתה תאורת רחוב בקטע מסויים של רח' הלי"ה, לגבי חוייבו כבר הנכסים בדמי השתתפות בגין סלילת המדרכה, יש לחייב היום רק את הנכסים הגובלים בקטע הרלבנטי בו הוצבה תאורת הרחוב.
  - הייתי גם מוסיף שאם לא הותקנה תאורת רחוב בשני צידי הרחוב ואם אין כוונה או תכנון להתקין תאורה בשני צידי הכביש, יש לחלק את ההשתתפות גם על התושבים הגרים מעברו השני של הרחוב עליו לא הותקנה תאורה כלל.
- V. פרסום הספר "כפר-סבא אבני דרך אל שנות אלפיים" - פניית ח"מ יפתח אלגוב**
- חבר מועצת העירייה מר יפתח אלגוב פנה בהצעה לסדר הבאה :
- "אבקש לכלול בסדר יומה של ישיבת מועצת העיר שתתקיים ב- 7.7.97 את הסעיף הבא : הספר "כפר-סבא - אבני דרך אל שנות אלפיים".  
הואיל והספר הגיע אלי בסוף שבוע שעבר ועל-כן חשיבות דיון זה באקטואליות שלו.
- ואלה נימוקי הבקשה :
1. בסוף שבוע שעבר קיבלו חברי המועצה עותק מהספר. בעתונות המקומית באותו שבוע הועלו טרוניות קשות וכבדות משקל כנגד תוכנו ולאופיו התעמולתי המובהק של הספר ולמטרת הפקתו.
  2. משום מה תגובת העירייה לעניין ההאשמות החומרות שהועלו, נמסרו ע"י מנהל לישכתו של ראש העיר ולא ע"י דוברת העירייה כמקובל .

3. עיון מעמיק בספר מראה שהוא גדוש כמעט כולו דברי הלל ותיאורים מפליגים של פעילות ראש העירייה לפיתוח העיר, תוך הדגשת תרומתו והישגיו בכל תחומי העשייה, תוכניות לעתיד ותאור דיוקנו האישי.
4. על פניו נראה שהספר כולל מידע ופירסום בעלי אופי תעמלותי מובהק לטובת ראש העיר, באופן שאינו עולה בקנה אחד עם הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, חוזר מנכ"ל משרד הפנים והנחיות מבקר המדינה, בנושא איסור מימון תעמולת בחירות ע"י הרשות המקומית.
5. על-מנת ללבן את הסוגייה עד תום, מן הראוי שכבוד ראש העיר ישיב לסדרת השאלות העולות והמתחייבות מן העניין שתמציתן:
- א. מי החליט על הפקת הספר ובאיזה פורום נתקבלה החלטה זו ומתי?
- ב. מה היתה העלות הכוללת של הפקת הספר?
- ג. בכמה עותקים הופק הספר?
- ד. לאיזו אוכלוסייה הופק הספר ולאיזה יעוד יש כוונה להפיצו?
- ה. מאיזה סעיף בתקציב אושר ומומן התשלום עבור הפקת הספר והפצתו.
- ו. האם משרד דוברת העירייה היה מעורב בהפקת הספר ובכל הכרוך בכך?
- ז. האם כבוד ראש העיר היה מצויד בחוות דעת משפטית בטרם הפקת הספר או שלא ניתן כל יעוץ משפטי בהקשר אליו?
- ח. למי בינתיים הופץ הספר ובכמה עותקים?
- ט. האם העירייה נשאה במלא העלויות הפקת הספר, או שהיתה השתתפות מצד גוף, או אדם כלשהם?
- י. האם הספר אינו חורג מכללי מנהל תקינים, ומהווה פגיעה בטוהר המידות ותעמולת בחירות מובהקת.
- יא. מדוע דבר הפקתו של הספר לא הובא לאישור הנהלת העיר, יו"ר ועדת הכספים ולא למועצת העיר.
- יב. מאחר ומדובר בהוצאה כספית ניכרת שמומנה מהקופה הציבורית ובשל הסערה שקמה בעקבות הפקתו והפצתו וקירבתו לבחירות, מן הראוי שהמועצה תחרוג מסדר יומה, או לפחות תכלול נושא הספר בסדר יומה.

### הצעה לסדר היום: אני מציע לאסור הפצת הספר."

ההצעה לסדר הובאה לדיון במועצת העירייה ולהלן תשובת ראש העיר להצעת חבר המועצה, מר יפתח אלגוב:

"עד היום הופק ספר תעודי אחד על העיר כפר-סבא שנכתב ע"י שלמה אנגל והוצא בשנת 1973. מאז הוצא ספר נוסף שנכתב ע"י אדריכל י. קולודני הקשור בהיבט מסוים של תכנון וגיאוקרטוגרפיה של העיר.

בעירייה מתקבלות בקשות ופניות לחומר עדכני של כפר-סבא, שכן מאז הופק ספרו של אנגל, לא יצא פרסום מעודכן על העיר, המתעד את התפתחותה ב- 25 השנים האחרונות. מטרתו של ספר זה באה לתת מענה לשאלות אלה ולתאר את תחומי הפעילות של העירייה והתפתחות העיר בתקופה זו.

מן הראוי כי בכל בית בעיר יהיה ספר מקיף אשר יציג את הקיים.

ההחלטה לחלק את הספר כשי לבוגרי בתי-הספר, היתה מתוך כך שחשיבות של ספר כזה אינה נופלת מזו של ספרי טבע וסביבה אחרים, ואף עולה עליהן.

ולשאלות שנשאלו:

א. ההחלטה על הפקת הספר היתה של ראש העיר והיא גובתה בכיסוי תקציבי מתאים. תהליך גיבוש ההחלטה היה ארוך וראשיתו בתחילת 1995. נבדקו מספר הצעות להפקת הספר והוחלט להתקשר עם ההוצאה לאור של משרד הבטחון, גוף מקצועי ממלכתי ואמין, שעסק בהפקות ספרים לערים שונות כמו בין היתר לתל-אביב, ירושלים ועוד.

ב. עלות הפקת הספר ע"פ החוזה הסתכמה ב- 266,500 ש"ח.

ג. מספר העותקים שהופק - 4,100 ספרים.

ד. הספר הופק כאמור כדי לחלקו לבוגרי חט"ב וחיטבות עליונות, לנבחרי ציבור, תושבים, אורחים ומעוניינים רבים אחרים הפונים ומבקשים ספר תעודי על כפר-סבא, במכירה - כפי שנעשה עד היום באמצעות מזכירות העירייה.

ה. באישור התקציב ל- 1997 אושרה הגדלה מיוחדת של תקציב הדוברת ב- 300,000 ש"ח, שנועדה לממן הפקת ספר זה. עם זאת רק חלק מהסכום יחויב בסעיף זה, כיון שהספרים שחולקו כשי לתלמידים בוגרים, יחויבו בסעיף המתאים לכך.

ו. משרד דוברת העירייה הוא זה שאחראי על פרסומי העירייה ומתוקף כך הדוברת היתה אחראית על הקשר עם ההוצאה לאור, ומעורבת בפרטי ההפקה.

ז. לא נראה צורך בחו"ד משפטית מכיוון שספר שכמותו מופק ע"י רשויות מקומיות אחרות בכל הארץ, ואין בו שום חריג.

II. הספר הופץ עד כה ל- 2,637 לבוגרי חטי"ב וחטי"ע, לכ- 150 חברי מועצה, מנהלי מחלקות, ספריות, ומצטייני הקורסים השונים של החת"מ - היחידה המאומצת.

ט. העירייה נשאה בכל עלויות הספר.

י. הבחירות לרשויות המקומיות יתקיימו בעוד כשנה וחצי. אין קשר בין הוצאת הספר לבין מערכת הבחירות. מה גם שראשית הולדת הספר כפי שצויין קודם, היתה עוד ב- 1995. בספר מופיעות תמונות של כל חברי המועצה ותאור פעילויות העירייה, ואין בכך חריג.

יא. הנושא נכלל בתקציב העירייה לשנת 1997, והיה בדיון בהתאם.

תשובת ראש העיר לא סיפקה את חבר מועצת העירייה, מר יפתח אלגוב, ולמרות שהסכים להורדת הנושא מסדר היום, הוא הפנה את הסוגיה אל מבקר העירייה.

להלן התייחסות מבקר העירייה:

"במענה לפניתך אלי מיום 17.8.97, הריני להשיבך כלהלן:

1. ראש העיר החליט על הפקת הספר והחלטתו זו מצאה ביטוי בתקציב 1997 (סעיף 61400930). הודעה ברוח זו נמסרה ע"י ראש העיר בתשובתו להצעה לסדר במועצת העירייה.

2. לא מצאתי כי בסעיף הנ"ל היו תנועות בשנת 1996. במרץ 1996 נחתם החוזה עם ההוצאה לאור של משהב"ט.

3. משרד הפנים הגיע למסקנה, לאחר בדיקה, כי אין מדובר בתעמולת בחירות. עמדתו זו של משרד הפנים הינה על דעת המפקח הארצי על הבחירות.

4. בנוסף אבקש לציין כי משרד הפנים רשם לפניו, הבטחתו של ראש העיר כי הספר לא יופץ לאחר נובמבר 1997, בשנה שלפני הבחירות לרשויות המקומיות.

5. מהחומר שנמצא ברשותי ולאור חוות הדעת של היועצת המשפטית לעירייה ושל משרד הפנים, ניראה לי כי אין לראות בהפצת הספר שבנדון פרסום בעל אופי תעמולתי."

## VI. ניהול כספי האירוע "עכבר ברשת"

סגן ראש העיר, מר ישראל מילוא פנה אל המבקר, בבקשה כי ניהול הכספים עבור האירוע "עכבר ברשת", אשר אורגן ע"י מועצת הנוער העירונית ביוזמתו, ובהשתתפותו הפעילה ובחסותו, יבדק על-ידי מבקר העירייה.

להלן מימצאי הבדיקה :

נתבקשתי על-ידי מר ישראל מילוא, סגן ראש העיר לבדוק את ניהול כספי יריד המחשבים - עכבר ברשת, אשר אורגן ע"י מועצת הנוער העירונית ביוזמתו ובחסותו.

להלן דו"ח ההכנסות וההוצאות אשר נערך על-ידי על-סמך המסמכים אשר הומצאו לי :

#### הכנסות מחסויות בש"ח    סה"כ בש"ח

		חברת גבעים
-1,000		
-3,000		החברה הכלכלית כפר-סבא
-4,000		אחים גיאבר
-1,500		קומפיוטרסטור
10,672.09	<u>1,172.09</u>	ישראל מילוא
<u>-3,900</u>		<u>הכנסות ממשותפים (87 x 50 ש"ח)</u>
<u>14,572.09</u>		

#### הוצאות

		הפעלת היריד
3,011.09		
-2,500		דמי שימוש אולם-עיריית כפ"ס
-1,977		פירסום
1,311.99		ביטחון
-772		דפוס
564.20		שונות
<u>79.68</u>		<u>הוצ' בנק</u>
10,215.96		<u>עודף הכנסות על הוצאות</u>
<u>4,356.13</u>		

יתרת הקופה (מזומנים ובנק) ביום עריכת הבדיקה 31.10.97 מראה סך 4,356.13 ש"ח, ומתאימה לעודף ההכנסות על ההוצאות.

כל ההוצאות נעשו כנגד קבלת חשבוניות מס כחוק.

אודה לך מאוד אם תדאג, לאחר סיום כל הפעולות בחשבון הבנק כי היתרה לעיל תועבר לחשבון עיריית כפר-סבא.

בעקבות מימצאי הבדיקה השיב סגן ראש העיר מר ישראל מילוא אל מבקר העירייה כלהלן :

"ברצוני להודות לך על שהסכמת לקחת על עצמך את הביקורת על ארוע זה.

אני מבקש לציין כי היתרה בסך 4,343.15 ש"ח הועברה לעיריית כפר-סבא. הפער שבין היתרה החיובית בסך 12.98 ש"ח נובע כנראה מעלות בנקאית.

כפי שידוע לך, על חשבון זה מתנהל כרגע הרב שיח "חילוניים-דתיים" וכאשר נסיים ארוע זה אביא התחשבות סופית הן של הארוע הזה והן מצב חשבון מעודכן כאשר יהיה במגמתי לסוגרו".

## **VII. פרסום פרויקטים של החברה הכלכלית - פניית חבר מועצת העירייה, מר יפתח אלגוב**

חבר מועצת העירייה, מר יפתח אלגוב פנה עם ההצעה לסדר ליום הבאה, אל ראש העיר:

"כבודו מתבקש בזה לכלול בסדר יומה של ישיבת מועצת העיר הקרובה את הנושא הבא: "פרסומי הרשות באמצעות משרד דוברת העירייה וקיום סידרי מינהל תקינים בעבודות החברה הכלכלית".

### **1. מבוא**

א. מפרסומים שהיינו עדים להם לאחרונה בעיתונות המקומית, הסתבר, לתדהמתי, כי נושאי תפקידים בכירים בעירייה, הנגועים בניגודי עניינים הנובעים מחברותם בגוף פוליטי בעל ענין, חורגים מסידרי מינהל תקינים בביצוע התקשרויות של הגוף שעליו הם מופקדים, בעיקר בחוזים לביצוע עבודות מקצועיות בתחום התכנון, האדריכלות, השיווק והפרסום.

ב. אומנם, עפ"י דיני המכרזים, חוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמון מיוחדים, ניתן להתקשר בו ללא מכרז. יחד עם זאת, על-מנת למנוע שיקולים זרים, משוא פנים, ניגודי עניינים, העדפת מקורבים וחריגה מסידרי מינהל תקינים בתהליכי בחירת נותני השרותים, מן הראוי לאמץ את חובת ניהול מכרז כדין גם בחוזים לביצוע עבודות מקצועיות כגון אדריכלות ופרסום.

### **2. נותני שרותים בעלי ענין**

א. מבדיקה שערכתי התברר לי, להפתעתי הגמורה, כי משרד הפרסום "פריור" נתן ונותן שירותי פרסום ושיווק לאגפים, למחלקות בעירייה ולחברה הכלכלית. שירותים אלה, מיותר לציין, ניתן היה לתיתם בנקל באמצעות משרד דוברת העירייה, ובכך להביא לחסכון רב בהוצאותיה של העירייה הסובלת מגרעון כספי כבד.

ב. זאת ועוד, בעלי משרד זה, כמו גם האדריכל מתי בנמור (בעל משרד אדריכלות הנותן שירותי תכנון לחברה הכלכלית), הינם חברים בעמותה פוליטית "כפר-סבא שלנו", אשר בכוונתה, כך עפ"י הצהרותיה הפומביות, להתמודד בבחירות הקרובות לרשות המקומית.

להזכיר, מר יואל קרול - מ"מ יו"ר החברה הכלכלית, ומר ישראל מילוא - סגן ראש העיר, שהינם נושאי תפקידים בכירים בעירייה ובחברה הכלכלית, חברים אף הם באותה עמותה.

1. עלול להתקבל הרושם שנותני שירותים אלה זוכים מאת העירייה על שלוחותיה בעבודות מקצועיות אך ורק בשל קירבתם הפוליטית לנושאי תפקידים בעירייה ולא בשל מומחיותם, נסיונם, התאמתם וכישוריהם המיוחדים. אגב, אינני משוכנע כי מתן שירותים של פרסום ויחסי ציבור פטור מחובת קיום מכרז. זאת ועוד, שיקולים של עקרון השוויון וקבלת הצעה כספית הטובה ביותר צריכים לעמוד ביסוד הבחירה בנותני שירותים אלה.

### 3. הצעת החלטה

א. להורות לכל ראשי האגפים והמחלקות בעירייה למסור ביצוען של עבודות פרסום, שיווק ויחסי ציבור הנוגעות להם אך ורק באמצעות משרד דוברת העירייה.

ב. להורות לדירקטוריון של החברה הכלכלית או לנושאי התפקידים שבה לקיים חובת מכרז כללית גם בחוזים הדורשים מומחיות מיוחדת, לרבות עבודות תכנון, אדריכלות, שיווק ופרסום. וכן להורות לגופים אלה להימנע ממצב של ניגוד עניינים בעת הכרעה במכרזים מעין אלה.

ההצעה לסדר לא נתקבלה ע"י מועצת העירייה ולא נערך דיון בסוגיה במועצה. בעקבות זה פנה מר יפתח אלגוב אל מבקר העירייה ולהלן התייחסות המבקר:

1. "נתבקשתי על-ידך לחוות דעתי בדבר הנושאים אשר העלית בהצעתך לסדר היום אשר נדונה ביום 23.2.98.

2. התרכזתי במיוחד בשלוש הנקודות הבאות המועלות בהצעתך לסדר היום:

א. משרד למתן שירותי פירסום מספק שירותי פירסום ושיווק ליחידות העירייה השונות ולחברה הכלכלית העירונית, כאשר הוא זוכה בחוזים ללא מכרז, בהסתמך על הפטור הניתן בדיני מכרזים להתקשרויות לביצוע עבודות מקצועיות הדורשות ידע, מומחיות ו/או יחסי אמון מיוחדים.

ב. בעלי המשרד לפירסום הינם, לכאורה, בין מייסדי ומנהיגי עמותה פוליטית, על-מפלגתית, אשר על-פי הצהרותיה בעתונות המקומית מתכוונת להתמודד בבחירות המוניציפליות הקרובות.

היות וחברי מועצת העירייה, שבתור שכאלה הינם גם חברי דירקטוריון החברה הכלכלית העירונית וישנם ביניהם כאלה הממלאים תפקידים בשכר בעירייה, נשאלת שאלת ניגוד העניינים או אם אין בבחירת החברה הזו מעין טעם לפגם. אותה שאלה מתעוררת לכאורה, גם לגבי העסקתו בחוזה של אדריכל, חבר באותה עמותה, לתכנון רוב הפרוייקטים של החברה הכלכלית.

ג. על-פי הצעתך לסדר היום "מתקבל הרושם שנותני שירותים אלה זוכים" מטעם העירייה והחברה הכלכלית בחוזים עקב השתייכותם הפוליטית לאותה התארגנות (עמותה) פוליטית, אליה משתייכים חברי מועצת העירייה הנושאים בתפקידים הן בעירייה והן בחברה הכלכלית.

3. בדקתי את הנושאים לעיל עם היועצים המשפטיים הן של העירייה והן של החברה הכלכלית ולהלן התייחסותי:

א. לעניין חובת קיום מכרז כתנאי התקשרות בעסקאות ישנו הבדל בין עירייה לבין חברה כלכלית עירונית:

(1) פקודת העיריות קובעת את חובת קיום המכרזים לגבי התקשרויות העירייה וגם רשימת הפטורים ממכרז אשר התקין שר הפנים בתקנות העירייה (מכרזים). תקנה 3 (8) לתקנות העיריות (מכרזים) פוטרת מהצורך במכרז "חוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמון מיוחדים, כגון: עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, יעוץ ועבודות כיוצא באלה".

לכן לגבי עבודות תכנון ואדריכלות הפטור הוא מפורש ולעניין חוזה פירסום ויחסי ציבור המוגדרים כשירותים "רעיוניים", ניתן לכלול במסגרת עבודות אחרות הדורשות ידע, מומחיות או יחסי אמון מיוחדים.

רצוי גם לציין כי תקנה 3 (4) לתקנות העיריות (מכרזים) פוטרת מקיום מכרז מסירת כל עבודה שערכה אינו עולה על הסכום שנקבע (בסביבות 100,000 ש"ח).

(2) חובת המכרזים המוטלת על עיריות על-פי פקודת העיריות אינה חלה על תאגידים עירוניים וכך גם חוק חובת המכרזים, התשנ"ב 1992. מתעוררת איפוא השאלה אם על התאגיד העירוני חלה בכל זאת חובת עריכת מכרזים, וזאת במקרה שהתאגיד העירוני נמנע מלקבוע בתקנותיו כי קיבל על עצמו את תקנות המכרזים ברשויות מקומיות.

לדברי משפטנים, בתהליכי חקיקת חוק חובת המכרזים ובמסגרת תיקוני חקיקה לפקודת העיריות הועלו הצעות לכלול בחקיקה חובת המכרזים על תאגידי עירוניים, אך בסופו הדבר לא נעשה. גם בפסיקה, דחה בית המשפט להטיל חובת עריכת מכרזים על גופים בעלי אופי ציבורי ובכללם תאגידי עירוניים וזאת בגלל העדר עיגון מפורש בחוק או בנוהל.

יחד עם זאת כאשר העירייה נזקקת לשירות התאגיד העירוני כזרוע הכלכלי/העסקי שלה וזהו בעצם יעודו של התאגיד העירוני, בית המשפט יטיל על התאגיד לעמוד בחובה החוקית של קיום מכרז החל על העירייה וזאת על-מנת למנוע מצב של עקיפת חוקים המוטלים על העירייה. מכאן כי כאשר תאגיד עירוני מבצע פעולה עבור העירייה כזרוע שלה ובמידה שמוטלת עליו חובת עריכת מכרז במצב כזה, יחול עליו לעניין זה הדין החל על העירייה. יודגש גם שבנסיבות בהן העירייה פטורה מעריכת מכרז יהיה גם התאגיד העירוני המבצע עבודה בשמה, פטור.

בנושא משוא פנים וניגוד ענין שהועלה בהצעתך לסדר היום, נשאלה השאלה לאור העובדה שמספר חברי מועצת העירייה וחברי דירקטוריון החברה הכלכלית, חברים בעמותה "כפר-סבא שלנו", בה חברים גם בעלי משרד הפירסום ואדריכל שנשכרו על-מנת לתת שירותים. כנראה שאין כאן מצב של ניגוד עניינים שיש בו תועלת אישית ישירה לחבר מועצת העירייה או לדירקטור בחברה הכלכלית. על-פי מה שניתן להבין מהצעתך לסדר, מדובר כאן בקרבה פוליטית לכאורה בין בעלי תפקידים בעירייה ובחברה הכלכלית העירונית לבין מי שנשכרו לתת שירותים לעירייה ולחברה הכלכלית, וזאת לדבריך, מעצם השתייכות לאותה עמותה.

בפסיקה ישנן שתי גישות למידת החשש הדרוש על-מנת שמצב יחשב כמעורר חשד לכאורה למשוא פנים:

(1) אפשרות ממשית.

(2) חשש סביר.

במקרה כפי שהועלה על-ידך בהצעה לסדר לא ברור שהקרבה הקיימת מעוררת חשש סביר ובודאי שלא אפשרות ממשית למשוא פנים. אך עלי לציין כי בודאי לא מבקר העירייה יכול לקבוע דבר שכזה.

שאלה נוספת שמתעוררת הינה של שיקולים פוליטיים פסולים. הפסיקה הענפה הקיימת מתייחסת בדרך כלל לשיקולים פוליטיים במינויי בעלי תפקידים לשירות הציבורי וגם במינויים דירקטורים בחברות ממשלתיות. במקרים כאלה הקובע בהחלטת המינוי צריך להיות כישורי המועמד ולא קשריו.

אין בכך כדי לאסור על עובד בשירות הציבור להזדהות עם מפלגה פוליטית או להשתייך אליה, אלא שהשתייכות זו צריכה להיות "גורם ניטרלי" שאינו פועל לחובתו או לזכותו. על-פי חוות דעת משפטיות, כדי להוכיח שמנוי פסול, יש צורך בראיות שיעוררו ספק מהותי שיסודו בחשש סביר וממשי בדבר קיום מניע פוליטי.

בשאלות שהעלית בהצעתך לסדר לא מדובר במינוי עובד בפועל אלא בבחירת נותני שירותים על-פי חוזים ואין ספק כי השיקול של אמון הציבור בטוהר המערכת הציבורית חייב להתקיים גם פה. לכן יש לברר מהי מידת הספק המתעורר בנסיבות המקרה ועל מה בכלל נשען ספק זה שכן לא די בטענה כי השתייכות פוליטית היא העומדת בבסיס ההתקשרות ומצד שני לא ניתן לפסול התקשרות עם גורם כלשהו רק משום השתייכותו הפוליטית, שהרי זו מסקנה מרחיקת לכת ביותר.

#### 4. לסיכום

לאור ההתייחסות לעיל ניתן לסכם:

- א. נראה כי על-פי הנתונים שבהצעתך לסדד היום, בענייני בחירת המפרסם, המתכנן/האדריכל, על העירייה בדרך כזאת מרצונה ו/או מיוזמתה.
- ב. לגבי החברה הכלכלית העירונית, שהיא תאגיד עירוני, בהעדר קביעה מפורשת בתקנות החברה ו/או בנהליה הפנימיים בנושא, לא מוטלת עליה, לדעתי, חובה לפרסם מכרזים. גם אם היתה קיימת חובה כזו, כאשר פועלת החברה כזרוע של העירייה היא תהיה פטורה מחובת המכרזים באותם מקרים שהעירייה אינה חייבת בעריכת מכרז.
- ג. באופן כללי, ההתקשרות החוזית של העירייה והחברה הכלכלית העירונית עם משרד פירסום ואדריכל אינה חייבת בעריכת מכרז.
- ד. שאלת משוא הפנים וניגוד העניינים תלויה במידת הקרבה בין בוחרי נותני השירות לבין נותני השירותים ועד כמה שאני סבור אין בהיכרות קודמת ואו בהשתייכות לעמותה כלשהי בסיס מספיק לטענות אלה, אך בודאי שלא מבקר העירייה יכול לקבוע בסוגיה