

מדינת ישראל

משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור



הלשכה המשפטית

5 נובמבר 2018

לכבוד

ד"ר אביחי מנדלבליט
היועץ המשפטי לממשלה
משרד המשפטים
רח' צאלח א-דין 31
ירושלים

מכובדי,

הנדון: חשש למעשה פלילי בהליכי מכירת מקרקעין עירוניים בפארק האגם בראשון לציון

על דעת מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, כבוד השופט (דימוס) יוסף חיים שפירא, ובהתאם לנתיב הקבוע בסעיף 14(ג) לחוק מבקר המדינה [נוסח משולב], התשי"ח-1958, אני פונה אליך כדלקמן:

משרד מבקר המדינה פרסם ביולי 2018 את דוח הביקורת על השלטון המקומי לשנת 2018, בו נכלל פרק הנוגע לעסקת פארק האגם בראשון לציון. לאחר פרסום הדוח המצורף בזה מטעמי נוחיות, הגיעו לידי משרד מבקר המדינה מסמכים נוספים, אשר לא נמסרו למשרד המבקר בעת הביקורת, המצביעים על כך, כי ראש העירייה מר דב צור (להלן - ראש העירייה), גזבר העירייה מר יוסי כהן, היועצת המשפטית של העירייה דאז, עו"ד אהובה קרוך קורמן היו מעורבים במעשים המעלים חשש לעברות פליליות.

בנוסף ראש העירייה והיועצת המשפטית של העירייה עו"ד אינסה גולדברג (להלן - היועצת המשפטית של העירייה) ביקשו ממבקר המדינה לקיים שימוע בעניינם טרם פרסום הדוח. בשימוע מסרו למבקר המדינה בודעין דיווח כוזב שהיה בו כדי להטעות את המבקר, בניגוד לסעיף 3 לחוק יסוד מבקר המדינה.

להלן העובדות הרלבנטיות:

ב-9 יולי 2018 פרסם משרד מבקר המדינה את הדוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2018 ובו נכללו גם תוצאות הביקורת על עסקת המקרקעין בפארק האגם בראשון לציון¹. מהאמור בדוח עולה כי עיריית ראשון לציון חתמה עם יזם, מר ארז מוסאצ'ו, מקורבו של ראש העירייה מר דב צור, על שתי עסקאות: האחת, בשנת 2010 להחכרת שטח שהיה בבעלותה בפארק האגם - ללא מכרז ליזם, והשנייה, למכירת אותו שטח ליזם, גם היא ללא מכרז. בהסכמים שנחתמו הותנה תוקף שתי העסקאות באישור שר הפנים - אישור שלא ניתן עד עצם היום הזה, הכל כמפורט בדוח הביקורת.

יצוין כבר כעת, כי שתי העסקאות היו קשורות זו בזו שכן חלק מן הנימוקים שהעלתה העירייה למכירה ולפטור ממכרז ליזם, היו כי בעריכת מכרז טרם עסקת המכירה לא היו מתקבלות הצעות, שכן הקרקע הייתה כבר מוחכרת ליזם לתקופה של כ- 25 שנים, וכי המכירה תיקנה כביכול טעות שעשתה העירייה בעת החכירה שבעטייה הוחכרה הקרקע ליזם במחיר נמוך מדי. מהטעמים האלו וגם מאחר שאישור משרד הפנים לחוזה החכירה לא ניתן, צוין בחוזה המכר שנערך בשנת 2015, **לאחר שהעירייה הוכרזה "עירייה איתנה"**, כי תוקף החוזה מותנה בכל זאת באישור שר הפנים, והקונה אף אישר כי הוא מודע לכך שתוקף החוזה מותנה, וכי לא תהיינה לו כל טענות אם החוזה לא יאושר על ידי משרד הפנים והחוזה לא ימומש.

עוד עולה מהדוח כי העירייה שלחה את מסמכי הסכם החכירה למשרד הפנים לקבלת אישורו בנובמבר 2010. בספטמבר 2011 השיבה סגנית הממונה על מחוז מרכז של משרד הפנים, כי ההסכם לא הועבר לאישור שר הפנים משום שהיה צורך באישור מקדמי של הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז המרכז לתכנית בינוי שתוגש על ידי העירייה. בביקורת עלה כי תכנית הבינוי לא הוגשה בידי העירייה, ומשום כך משרד הפנים לא העביר את העסקה לאישור השר וממילא לא נבחנו ההיבטים המשפטיים של העסקה.

נוסף לכך, הועלה בדוח כי הסכם המכירה התבסס על הסכם החכירה ועל הפטור מחובת מכרז שניתן ב-2010. כך למשל צוין בישיבה בה הוחלט על מכירת הנכס ללא מכרז, כי בשעתו (בעת עריכת הסכם החכירה) ניתנה חוות דעת משפטית מאת עו"ד רועי בר, לפיה ההסכם פטור מחובת מכרז, שכן מדובר ב"חלקת השלמה"². בדוח צוין כי חוות דעת זו התבססה על עובדה שגויה³.

אישור משרד הפנים לעסקה היה אמור להינתן בהתייחסותו להיבט התכנוני, להיבט העסקי ולהיבט המשפטי. בתשובת משרד הפנים למשרד מבקר המדינה נאמר כי האישור לא הועבר לבחינה המשפטית (סוגיית הפטור ממכרז) שכן, העירייה לא עמדה בתנאים התכנוניים המקדמיים, ומשום כך, משרד הפנים לא שקל את העסקה מן ההיבט המשפטי.

¹ ראו **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2018** בפרק "עיריית ראשון לציון - עסקת מקרקעין בפארק האגם", עמ' 337.

² כהגדרתה בסעיף 25(ה) בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987.

³ ראו עמ' 353-355 לדוח הביקורת.

בתשובת העירייה מ-8.4.18 (מצ"ב, ראו נספח א', סעיף 122), היא טענה כי אישור משרד הפנים הוא עניין פורמלי ומאחר שהיא שלחה את הנדרש ממנה מן הבחינה התכנונית (גם אם מדובר באיחור של שבע שנים וגם לאחר שהיזום מימש את מרבית זכויותיו במגרש) העירייה לא ראתה מניעה למימוש העסקה. בתשובתה העירייה אף הטילה את האחריות על משרד הפנים שלא השיב לפנייתה באשר לאישור העסקה, ומשכך, לדעתה לכאורה לא הייתה מניעה מצידה להמשיך ההליכים לאישור העסקה.

תשובת העירייה לא זו בלבד שהתייחסה לצד התכנוני והתעלמה לחלוטין מההיבטים המשפטיים והעסקיים, אלא התעלמה גם מכך כי העירייה עצמה לא שלחה את ההשלמות הנדרשות מהבחינה התכנונית אלא לאחר שמשרד מבקר המדינה דרש במהלך הביקורת לראות את אישור שר הפנים, דהיינו שבע שנים לאחר שהיזום כבר קיבל לידיו את המקרקעין וכבר מימש את מרבית הזכויות במגרש ובנה בו אולם שמחות, מרכז כנסים ושטח מסחרי בהיקף אלפי מ"ר.

בנסיבות הללו משרד מבקר המדינה לא קיבל את טענות העירייה, ובהערות הביקורת הן לעירייה והן למשרד הפנים עמד על הצורך לבחון משפטית את מעמד העסקה נוכח ההתניה החד משמעית של תוקף החוזה באישורו של שר הפנים, ובמיוחד גם לנוכח העובדה כי העירייה הסכימה להעברת זכויותיה במגרש בלשכת רישום המקרקעין על שם היזום - ללא אישור שר הפנים.

אשר למצב המשפטי שנוצר עקב אי-אישור העסקה על ידי משרד הפנים השיב מ"מ ראש העירייה דאז מר דויד ביטון, כי ככל שמשרד הפנים לא יאשר את העסקה, תבוטל העסקה ובמקרה כזה יש להשיב את המצב לקדמותו, כלומר היזום יקבל את כספו בחזרה. העירייה השיבה למשרד מבקר המדינה במסגרת דיווחה על החלטות ופעולות לתיקון ליקויים ב-29 ספטמבר 2018, כי "העירייה תעשה מאמץ נוסף כדי לשכנע את הגורמים במשרד הפנים לאשר את העסקה. אם משרד הפנים לא ישתכנע, יוזמן היזום לעירייה לשימוע לפני קבלת החלטתה של העירייה על גורלה של העסקה עם היזום".

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה במסגרת דיווחו על תיקון ליקויים, לאחר פרסום הדוח, כי מאחר שמתנהלת חקירת משטרה בעניין עסקת פארק האגם, הוא מנוע כעת מלנקוט צעדים בנוגע למימוש העסקה בשל החשש לשיבוש החקירה. עמדתו זו נקבעה לאחר התייעצות עם גורמי החקירה.

במעמד סגירת דוח הביקורת, לא היו בידי הביקורת מסמכי הרישום בלשכת רישום המקרקעין ומסמכים נוספים שהוגשו בצירוף לבקשה. בשימוע שנערך לראש העירייה לבקשתו, בלשכת מבקר המדינה טרם פרסום הדוח (בהשתתפות באי כוח העירייה, משרד עו"ד בורובסקי שיבולת וכן היועצת המשפטית של העירייה), נשאל ראש העירייה מי חתם על מסמכי הבקשה להעברת הנכס בלשכת רשם המקרקעין, ועו"ד גולדברג השיבה כי לא ידוע להם מי חתם על הבקשה וכי העסקה אושרה בטעות, בלי לציין כי ראש העירייה עצמו חתם על המסמכים המאשרים את העברת הנכס על שם היזום. ראש העירייה לא הכחיש

את דבריה. יצוין כי גם כאשר התבקשה העירייה על ידי עובדי הביקורת לקבל לידיה את מסמכי הרישום, בעת עריכת הביקורת בעירייה, טענה העירייה כי היא אינה מוצאת את המסמכים, וכי לא ידוע לה מי חתם על הבקשה.

בספטמבר 2018 הגיעו לידי משרד מבקר המדינה מסמכי הרישום בלשכת רישום המקרקעין שמהם עולה כי הגורמים שחתמו על שטר המכר בשם העירייה, על פי המסמך ותצהיר היועצת המשפטית של העירייה, הם ראש העירייה מר דב צור וגזבר העירייה מר יוסי כהן.

עוד עולה כי העסקה נרשמה על שם היזם באוגוסט 2015, לאחר שביולי 2015 שלחה היועצת המשפטית הקודמת, עו"ד קרוק קורמן, לרשם המקרקעין בלשכת רחובות, אישור בחתימתה, ממנו ניתן להבין כי מאחר שעיריית ראשון לציון הוכרזה "עיר איתנה" ביום 16 במרץ 2014 ומאחר שההכרזה עודנה בתוקף במועד כתיבת האישור, לכאורה אישור שר הפנים אינו נדרש (מסמך שטר המכר מצ"ב, ראו נספח ב'). ואישור היועצת המשפטית של העירייה דאז, עו"ד אהובה קרוק-קורמן (מצ"ב, ראו נספח ג').

למותר לציין כי אישורה של עו"ד קרוק-קורמן אינו עולה בקנה אחד עם הנסיבות המתוארות בדוח הביקורת לפיהן תוקף החוזה הותנה באישור משרד הפנים, מאחר שהסכמי החכירה והמכירה היו קשורים האחד בשני. לכן העובדה שהעירייה הוכרזה "עירייה איתנה" החל בשנת 2014, לא העלתה ולא הורידה לגבי הצורך באישור שר הפנים לעסקה, וכלל לא הייתה רלבנטית בנסיבות העניין.

מהמסמכים שצורפו לעיל גם עולה, כי באישור היועצת המשפטית של העירייה דאז לרשם, לא הוזכר כלל עניין ההתניה בחוזה שבין העירייה לבין היזם, אף שבחוזה שהוגש לאישור הרשם, כפי הנראה, עניין ההתניה נשאר, אך ניתן להבין ממכתבה של עו"ד קרוק קורמן כי כאמור, אישור משרד הפנים אינו נדרש. בכך תרמה העירייה, באמצעות היועצת המשפטית דאז, להטעייתו בודעין של רשם המקרקעין ברחובות, ובהמשך ביחד עם ראש העירייה, להעברתו של הנכס הציבורי לידי מקורבו של ראש העירייה שלא כדין.

עוד עולה ממסמכים אלו כי מר דב צור מסר גרסה מטעה למבקר המדינה כאילו לא היה ידוע לו כיצד נרשם הנכס בלשכת רישום המקרקעין בעוד הוא עצמו חתם עליהם.

ראש העירייה גם לא אצל סמכותו לאישור העסקה לאף גורם, נוכח החשש לניגוד עניינים בו היה מצוי, שאף לגרסתו התגבש כבר ב-2014, שנה לפני מתן האישור לרשם המקרקעין, עת נסע עם מקורבו מר מוסאצ'ו (היזם) לחו"ל. אמנם לגרסת מר צור ניגוד עניינים לא היה, אך הייתה לגרסתו מראית עין של ניגוד עניינים מבחינה ציבורית, לכן נמנע מלעסוק בכל עניין הנוגע למר מוסאצ'ו מתחילת שנת 2014, ומהטעם הזה עצמו ניהול עסקת המכירה לרבות ניהול ישיבת המועצה בה הוחלט על מכירת הקרקע ליזם, נמסר על ידי מר צור לממלא מקומו דאז מר דויד ביטן. יצוין כי מבקר המדינה לא קיבל את טענת מר צור כי

לא היה ניגוד עניינים בטיפולו של מר צור בענייניו של מקורבו מר מוסאצ'ו ובדוח צויין כי מר צור היה במצב של חשש לניגוד עניינים.

על רקע כל האמור, חתימתו של מר צור על שטר המכר, תוך ניסיון להסתיר את העובדות מצוות הביקורת וממבקר המדינה, מעידה על כך כי מר צור היה מודע היטב למצב של ניגוד העניינים בו היה שרוי, וכן לעובדה שהעברת הנכס על שם היזם - מקורבו - ללא אישור שר הפנים אינה כדין.

יתרה מכך, בהצהרתו של מר צור בפני מבקר המדינה כי לא ידע מי חתם על הסכם המכר, מסר גרסה שאינה עולה בקנה אחד עם המסמכים המצורפים, לפיהם הוא עצמו חתם שלא כדין על המסמכים ובכך פעל בניגוד לסעיף 3 לחוק יסוד מבקר המדינה.

סיכום

על דעת מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, כב' השופט (בדימ') יוסף חיים שפירא, מועברים בזאת אליך סיכום הדברים והצרופות המפורטות בו, וזאת לידיעתך ולהמשך טיפול.

משרדנו עומד לרשותכם בסיוע, מתן הבהרות ומידע נוסף ככל שיידרש בעניין זה.

בכבוד רב ובברכה,



פרופ' יורם רבין, עו"ד
היועץ המשפטי למבקר המדינה