

# כשלים בהטלת קנסות וגבייתם

## 1. כללי

במהלך החודשים יוני – אוגוסט 2013 ערך מבקר המועצה ביקורת על החסמים בחיוב וגביה של תקבולים מכוח חוקי עזר וקנסות מכוח חקיקה ייעודית.

המועצה מופקדת מכוח חוק לפעול כדי להבטיח את בריאות ושלומו הציבור בקשת רחבה של תחומים ובהם תברואה, בעלי-חיים, רישוי עסקים, פיקוח וטרינרי על עסקי מזון ועוד. לצורך כך נדרשת המועצה להפעיל קשת של חוקים, ובהם חוקי עזר, להטיל מכוחם קנסות וכדי להגביר את ההרתעה לפעול כדי לגבותם.

לצורך עבודה קיימה הביקורת שיחות עם מנכ"ל המועצה, גזבר המועצה, וטרינר המועצה, מנהל אגף תפעול וכן עיינה במסמכים.

## 2. גביית קנסות מבעלי כלבים

### 2.1 מועד התחלת הטלת קנסות

ב 28.8.2007 נכנסו לתוקף [תקנות העבירות המינהליות \(קנס מינהלי - כלבת ופיקוח על כלבים\)](#), תשס"ז-2007 שהקנו לרשויות מקומיות סמכות להטיל קנסות מנהלים בגין הפרות החוקים הבאים:

- חוק להסדרת הפיקוח על כלבים, התשס"ג-2002
- תקנות להסדרת הפיקוח על כלבים (יבוא והחזקה של כלבים מסוכנים), התשס"ה-2004
- פקודת הכלבת, 1934
- תקנות הכלבת (חיסון), התשס"ה-2005
- תקנות הכלבת (החזקת כלבים, חתולים וקופים במאורות-בידוד), התשי"ט-1959

ע"פ סעיף 5 לחוק [העבירות המינהליות](#), תשמ"ו-1985 תנאי מקדמי להטלת קנסות אלו הוא מינוי מפקח

"שר ממונה רשאי, בהסכמת שר הפנים, להסמיך בצו ראש רשות מקומית למנות עובד של אותה רשות מקומית שיקבל הכשרה למילוי תפקידו לענין העבירות המינהליות שבתחום סמכותו להיות מפקח לגבי עבירות על הוראות שנקבעו באותו חוק או בתקנות שהותקנו לפיו, שהן עבירות מינהליות, שנעברו בתחומה של אותה רשות מקומית"

**בפועל, למרות שהמועצה יכלה להתחיל ולהפעיל את מערך קנסות על בעלי כלבים כבר במהלך 2007, היא החלה בכך רק במהלך 2010 (באכיפה).** מהסברים שקיבלנו עולה כי הסיבה לכך הוא עיכוב במינוי תובע עירוני. הביקורת מעירה כי פרק זמן זה שחלף הנו רב כל כך וכי היה על המועצה לפעול במשנה מרץ כדי לסיים את ההליכים הפרוצדוראליים כדי לאכוף את החוק.

### 2.2 אי גביית קנסות

לבקשתנו הועבר לנו קובץ אקסל מאגף התפעול ובו נתוני החיוב והגביה של קנסות ממנו עולה, כדלקמן:

	<u>היקף האי גביה</u>	<u>גביה</u>	<u>שווי הקנסות שהוטלו</u>	<u>מס' קנסות שהוטלו</u>	
52.9%	36,500	41,000	77,500	138	2010
39.0%	65,000	41,500	106,500	187	2011
25.0%	31,500	10,500	42,000	65	2012
9.3%	121,500	12,500	134,000	240	1-5/2013
29.3%	254,500	105,500	360,000	630	סה"כ

מהנתונים שבטבלה שלעיל עולים הבאים:

1. היקף הגביה של דוחות נמוך. נמצא כי המועצה מטילה קנסות אך בפועל היא אינה פועלת לאכוף אותן, כך שלא ננקטים באמצעים כנגד מי שלא משלם את הקנס.

2. בשנת 2012 היקף הדוחות שניתן היה נמוך אף ביחס ליתר השנים בהם הוטלו קנסות. מהסברים שקיבלנו עולה כי הפקח מונה בתקופה זו למנהל אזור קדימה, מה שהשליך על היקף התשומות שהפעילה המועצה בנושא זה.

הפעלת פיקוח בתחום איכות הסביבה הנו אחד התחומים שהמועצה מפקדת עליהם מכוח חוק. לרשות המועצה קשת של חוקים וסמכויות שמאפשרים לה להבטיח את באיכות החיים בישוב. לאור הממצאים דלעיל מעירה הביקורת כי על המועצה לפעול להקצות משאבים לצורך הפעלת סמכותה בנושא זה כדי להבטיח את בריאות הציבור ואיכות חיו.

### 2.3 אי גביה

ע"פ נתונים שהתקבלו מוטרנר המועצה, נכון ל- 25.6.2013, ישנם בתחום השיפוט של המועצה:

- 138 כלבים שלא חוסנו למעלה תקופה של 4 חודשים ועד 12 חודשים (למן מועד חידוש החיסון).
- 517 כלבים שלא חוסנו למעלה משנה (למן מועד חידוש החיסון).

המשמעות של האמור הוא כי בהעדר אכיפה מונע מקופת המועצה הכנסות היכולות להסתכם אף ביותר ממיליון ₪, כדלקמן:

<u>שווי</u>	<u>מס' מקרים</u>	<u>גובה הקנס</u>	
₪ 69,000	138	500	קנס בגין אי הוצאת רישיון
₪ 775,500	517	1,500	קנס בגין אי חיסון
₪ 844,500	655		סה"כ
בנוסף לאמור ניתן להשית על בעל כלב שלא מחסן את כלבו ולא הוציא רישיון קנס כפול: גם בגין אי הוצאת רישיון וגם בגין אי חיסון			
הואיל וכך על הסכום שניתן לגבותו עומד על 1,310,000 ₪			

בתגובה לדברים אלה ציין וטרנר המועצה כי הנתונים לגבי מספר בעלי הכלבים הלא מחוסנים אינו מאומת (ראה סעיף 2.5 בהמשך). מעבר להעדר ההכנסות משמעות ממצא זה הוא שאין הבטחה שיש בפעולות המועצה די כדי להבטיח את שלום

הציבור. לאור האמור מעירה הביקורת כי על המועצה לפעול לאלתר להגביר את האכיפה בתחום זה.

### 2.4 סעיפי חוק שאינם נאכפים

מבדיקה שערכנו עולה כי ישנם הוראות חוק נוספות המקנות למועצה כלים להגביר את האכיפה בתחום הכלבים וזאת ע"י הטלת קנסות, כדלקמן:

<u>סעיף</u>	<u>האיסור</u>	<u>גובה הקנס</u>
ס' 11(א) ל חוק להסדרת הפיקוח על כלבים, התשס"ג-2002	המחזיק בכלב לא יאפשר את יציאתו מתחומי חצריו (להלן – החצרים), אלא אם כן הכלב מוחזק בידי אדם המסוגל לשלוט בו, באמצעות רצועה שאת אורכה וטיבה יקבע השר	500 ₪
תקנה 19 לתקנות להסדרת הפיקוח על כלבים, תשס"ה-2005	בעליו של כלב שמוחזק בחצר, יציב בכל כניסה לחצר כאמור, במקום גלוי שלט שבו כתוב "זהירות כלב"; גודל כל אות בשלט לא יפחת מ-5 סנטימטרים.	250 ₪
סעיף 18(ג)(2) לחוק	מוסר מידע כוזב בפרט מהותי, כדי שיירשם במרכז הרישום	1,500 ₪
תקנה 4 לתקנות להסדרת הפיקוח על כלבים (יבוא והחזקה של כלבים מסוכנים), התשס"ה-2004 –(להלן – התקנות)	4. בעליו של כלב מסוכן או מחזיקו – (1) יגדר וינעל את החצרים שבהם מוחזק הכלב באופן שימנע מהכלב אפשרות לצאת מהם;	1,500 ₪
תקנה 5 לתקנות	בעליו של כלב מסוכן או מחזיקו לא יתיר את יציאתו של הכלב מחצרים או את הימצאותו של הכלב ברשות הרבים אלא אם כן התקיימו כל אלה: (1) הכלב מוחזק בידי אדם שגילו עולה על 18 שנים והוא מסוגל לשלוט בו בכל רגע ולמנוע מהכלב לפגוע באחרים; (2) המחזיק כאמור בפסקה (1), מחזיק את הכלב ברצועה שהכלב לא יכול להשתחרר ממנה ואשר אורכה אינו עולה על 2 מטרים; (3) פיו של הכלב חסום בזמם.	
תקנה 4(2) לתקנות	יציב בכל כניסה לחצרים כאמור שלט שבו כתוב "זהירות כלב מסוכן"; גודל כל אות בשלט לא יפחת מ-5 x 5 סנטימטר;	500 ₪
תקנה 4(3) לתקנות	יחסום את פיו של הכלב בזמם בכל עת שיש בסביבתו של הכלב אדם נוסף זולתו, שגילו מתחת ל-16 שנים.	1,000 ₪

בפועל **המועצה לא פועלת לאכוף חוק זה. הביקורת רואה ממצאים אלה בחומרה**

ומעירה, כי המחוקק העניק לרשויות מקומיות כלי אכיפה מנהלים וזאת כדי:

- (א) להזהיר את הציבור מפני נכסים בהם יש כלב, על אחת כמה וכמה כלב מסוכן.
- (ב) להבטיח שכלבים מסוכנים ישמרו בבתי בעליהם ולא ימלטו לרשות הרבים.

(ג) לקיים מאגר מידע מקיף ועדכני אצל וטרינר המועצה על כל הכלבים בישוב.

ביקורת מרתיעה כי בהעדר אכיפה על-ידי הטלת קנסות לא ניתן להבטיח כי ככללי הבטיחות הללו נשמרים. הואיל וכך אין למועצה דרך יעילה ואף אפקטיבית כדי להבטיח את בריאות הציבור, לכן עליה להפעיל סמכויות. יש לפעול לאכוף הוראות אלה בהקדם האפשרי.

## **2.5 פגיעה ביכולת האכיפה של המועצה**

כאמור החוקים והתקנות נועדו להקנות למועצה את היכולת לפקח על הכלבים בישוב. כך מטיל החוק על בעלי כלבים חובה לדווח לרשות המקומית, תוך 7 ימים, על כל שינוי המשפיע על רישום הכלב (בעלות כלב, פטירה של כלב וכו'). מאידך, מקנה החוק לרשות המקומית סמכות להטיל על אלה, המפרים הוראה זו, קנס מנהלי. תכלית חוק זה הוא מחד להרתיע בעלי כלבים לדווח על כל שינוי כנדרש ומאידך להבטיח כי יש בידי הרשות המקומית אמצעים להשיג את המידע האמור.

המצב בו המועצה לא אוכפת את החוק מונע ממנה להבטיח את שלומם ובריאותם של הציבור, בכל הקשור לסיכונים שמקורם בכלבים (כגון: כלבת), חייבת הרשות המקומית לקיים מאגר שלם ועדכני של הכלבים. רק בצורה זו יכולה הרשות לוודא כי הכלבים מחוסנים, ולהתריע על חריגות מבעוד מועד. תוצר לוואי לכך הוא שפעולה שכזו, היינו היכולת לדעת איזה בעל חיים לא התחסן ולפנות בהתאם לבעליו, לחסוך את הצורך בהטלת קנסות. דהיינו לא רק שבדרך זו מבטיחה המועצה את בריאות הציבור אלא אף הדבר יכול להיעשות מבלי להפעיל סנקציות.

בפועל, לא זו בלבד שנמנע מהמועצה הכנסות בהיקף משמעותי אלא שאי הפעלת החוקים האמורים מביא לכך שאין בידי המועצה מידע על הכלבים בקדימה-צורן. דבר זה פוגע באופן מהותי ביכולת המועצה לקיים פיקוח על הכלבים בישוב. הביקורת מעירה כי יש לפעול לאלתר כדי ליישם את הוראות החוק, ומתריעה כי אי נקיטה בפעולות אלה חושפת את המועצה לסיכונים משפטיים.

## **2.6 הוצאת התראות שגויות**

בדוחות הקנס שמטילה המועצה קבועה ההוראה הבאה:

1. עליך לשלם את הקנס שהוטל עליך כאמור, בתוך שישים ימים מיום קבלת הודעה זו, וזולת אם תודיע, כמפורט בסעיף ה' להלן, ובמועד האמור בו, כי ברצונך להישפט בבית המשפט על העבירה.
2. את הקנס יש לשלם באמצעות טופס זה באחד מסניפי בנק הדואר בלבד.
3. עם תשלום הקנס תכופר העבירה; ואולם לא יהיה בכך כדי לפטור אותך מחובותיך על פי כל חיקוק, ואם חולטו טובין בקשר לעבירה, בא הקנס המינהלי נוסף על החילוט.
4. אם בתוך המועד האמור לא תשלם את הקנס וגם לא תודיע כי ברצונך להישפט, תיתווסף לקנס תוספת פינור כאמור בסעיף 17 לחוק.

למבקר המועצה הגיע תלונה של מר עמי קלנר לפיה עוד לא יבש הדיו על הקנס (שהוא קיבל), וכבר נשלחה לו התראה. כך הוא קיבל ב- 11.4.2013 קנס המורה לו לשלם סך של 500 ₪ תוך 60 יום (דהיינו עד ל- 11.6.2013), ואילו ב- 30.5.2013, דהיינו כעבור 50 יום נשלח לו מכתב התראה. מבדיקה שערכנו עולה כי המכתבים הללו הוצאו בטעות. להלן הערות הביקורת:

- (א) ממצא זה מעיד כי מערכת הבקרה אינה יעילה. לא אגף התפעול ולא היועמ"ש אבחנו כי המכתבים הוצאו טרם זמנם.
- (ב) ע"פ נוסח המכתב, לא נוצר מצב משפטי חדש כך שעל פניו לא נגרם לנישום כל נזק.
- (ג) למועצה נזקפו, עקב הוצאת המכתבים הללו, הוצאות ששיעורן אינו גבוה.

לדעת הביקורת חשוב, בייחוד לאור העובדה שהדבר כרוך בהוצאות עודפות מחד, ונתפש כמקומם מצד הציבור מאידך, לקבוע בנושא זה נוהל כדי להבטיח שמקרים מעין אלה לא ישנו.

### 3. העמדת כלי רכב

ב 28.2.2013 נכנס לתוקף חוק עזר לקדימה-צורן (העמדת רכב וחנייתו), התשע"ג-2013 שהחליף את החוק חוק עזר לקדימה (עמדת רכב וחנייתו), התשכ"ה-1964. חוק זה מקנה למועצה סמכות להטיל קנסות על חניה ללא תו וחניה על המדרכה וכן להטיל קנס בגין חניה במקום אסור, כדלקמן:

7. (א) לא יעצור אדם רכב בדרך, לא יעמידנו ולא יחנהו במקום, באופן ובתנאים הנוגדים את הוראות חוק עזר זה, הוראות תמרור או הסדר תנועה שהוצב במקום או את הוראות תקנות התעבורה.
- (ב) מי שעצר, העמיד או החנה רכב בניגוד לאמור בסעיף קטן (א), יראוהו כמי שעבר עבירה לפי חוק עזר זה

לפי לשונו, כדי לאכוף את החוק נדרש, למעט הטלת קנס על העמדת רכב במקום אסור, החלטה של ועדת תמרור. החלטה זו חייבת בהיוועצות עם בקצין משטרה ולאחר קבלת הסכמת קבלת הסכמה מאת רשות תמרור מרכזית, באם זו נדרשת ע"פ התקנות. מאידך, הטלת קנסות בגין חניה במקום אסור אינה מחייבת בהכנה מקדמית וניתן לאכוף חוק זה למן כניסתו לתוקף.

**למרות האמור לעיל, היינו למרות שהמועצה ניסחה את החוק כשנתיים לפני כניסתו לתוקף, ולמרות שהחוק נכנס כאמור ב 2/2013 לתוקף, עדין לא החלה המועצה לאכוף את החוק.**

ללא ספק כי הפעלת חוק העזר הייתה מביאה להגברת הבטיחות בדרכים ולשיפור באיכות החיים בישוב. כמו כן הפעלת החוק הייתה גם מביאה להטלת חיובים הנזקפים לקופת המועצה. נמסר כי מראשית 2014 תפעל המועצה לאכוף חוק זה.

### 4. חוק עזר לאיכות הסביבה

ב 2.5.2013 אישרה המועצה את חוק עזר לקדימה צורן (שמירה על איכות הסביבה ומניעת מפגעים), התשע"ג – 2013, שבא להחליף את חוקי העזר הבאים:

- חוק עזר לקדימה (ניקוי מגרשים, חצרות וכניסות לבניינים), תשכ"ה – 1965
- חוק עזר לקדימה (שמירת הנקיון ואיסור העישון), תשכ"ב – 1962.
- חוק עזר לקדימה (מפגעי תברואה), תשי"ט – 1959.
- חוק עזר לקדימה (החזקת בעלי חיים), התשס"א – 2001.
- חוק עזר לקדימה (הסדרת גדר חיה), תשי"ב – 1952.
- חוק עזר לקדימה (צעצועים מסוכנים), תשכ"א – 1961.
- חוק עזר לצורן (מניעת מפגעים ושמירת הסדר והנקיון), התשס"ג – 2002.
- חוק עזר לקדימה (הדברת מזיקים), התשנ"ב - 1992

חוק זה בא להסדיר את כל תחום איכות הסביבה, מטיפול במפגעי תברואה, לרבות איסור השלכת פסולת, ניקוי וטיפול חזיתות בתים, וכלה בפינוי פסולת וחפצים מיושנים, עקירת עצים ושמירת הסדר בגנים ציבוריים.

מעבר לסמכות לחייב תושב בגין מפגע שהוא לא פינה (סמכות שהייתה קיימת עד כה), מקנה החוק החדש למועצה סמכות לחייב תושבים בגין הצבת כסאות ושולחנות ברשות הרבים, וכן גבית תשלום בגין מדידת רעש.

כדי להפעיל לאכוף את החוק נדרשה המועצה לחוקק את צו המועצות המקומיות (עבירת קנס), התשע"ג-2013. רק ב 30.7.2013 אושר במועצה.

העיכוב בחקיקת חוקים אלה פגע ביכולת המועצה להבטיח את איכות הסביבה ומניעת מפגעים. מהסברים שקיבלנו ממתנה המועצה לאישור החוק במשרדי הממשלה הרלבנטיים.

## 5. איחוד חוקי העזר

המועצה אוחדה בסוף 2003. במסגרת תוכנית האיחוד, נקבע כי על המועצה לפעול לאחד את חוקי העזר. פעולה זו נדרשה מכמה סיבות, כדלקמן:

1. יצירת מערכת נורמטיבית אחידה לכל הישוב.
2. יצירת שוויון בתעריפים ובכללים

סוגיה זו עלתה גם בעבר בדוחות ביקורת שערך מבקר המועצה, כדלקמן:

- ב 2005 – דוח על הגביה (דוח מבקר המועצה 2),
- בשנת 2008 – דוח על אי יכולת לגבות תקבולים (דוח מבקר המועצה 5),
- בשנת 2009 – דוח על התפתחות גרעון המועצה (דוח מבקר המועצה 6)
- בשנת 2012 – דוח על סוגיות בתחום המיסוי המוניציפאלי (דוח מבקר המועצה 9)

במשך כל השנים פעלה המועצה ללא הצלחה לקדם חוק לאיחוד חוקי העזר. תחת זאת במספר מקרים חוקקה המועצה חוקי עזר חדשים שחלו על כל הישוב המאוחד ובהם חוק העזר לשילוט, לחניית כלי רכב, שצ"פים, ותיעול וניקוז.

לאור האמור ולאחר שחלפו שנים רבות שכרה המועצה בשנת 2012, פרויקטור חיצוני כדי לקדם את החקיקה של חוק עזר לאיחוד חוקי העזר. ואכן ב 25.6.2013 אישרה המועצה במליאה את חוק עזר לקדימה-צורן (החלת חוקי עזר על הרשות המאוחדת), התשע"ג-2013. עדין חוק זה לא אושר ופורסם ברשומות.

לכל הדעות פרק זמן של 10 שנה לחיקוק חוק עזר זה הנו רב בכל קנה מידה.

## 6. חוק עזר לשילוט

המועצה חוקקה, 7 שנים לאחר איחודה, חוק עזר לקדימה-צורן (שילוט), תש"ע-2010, שהחליף את חוקי העזר של חוק עזר לקדימה (מודעות ושלטים), התשנ"ח-1998 ואת חוק עזר לצורן (מודעות ושלטים), התשס"א-2000.

סעיף 16 לחוק העזר הנ"ל קובע, כדלקמן:

- (א) ראש המועצה רשאי, לאחר התייעצות עם הוועדה המקצועית, להחליט כי פרסום בלוח פרסום עירוני או בחלקו יהיה כרוך בתשלום.
- (ב) המועצה תציין על גבי לוח הפרסום העירוני או לגבי חלק מסוים בו בהתאמה, אם הפרסום בו כרוך בתשלום אם לאו.

(ג) על פרסום שילוט על גבי לוח פרסום עירוני יחולו הוראות אלה:

(1) ביקש אדם לפרסם שילוט על גבי לוח פרסום עירוני שאינו כרוך בתשלום, יעשה כן בלא תשלום אגרה כלל;

(2) ביקש אדם לפרסם שילוט על לוח פרסום עירוני הכרוך בתשלום או על אזור מסוים בלוח הפרסום העירוני הכרוך בתשלום, ישלם אגרת הדבקה הקבועה בחלק א' של התוספת הראשונה לחוק העזר (להלן - אגרת הדבקה);

(3) שילם אדם אגרת הדבקה תפרסם המועצה את השילוט, במקום המיועד לכך בלוח הפרסום העירוני;

(4) לא ידביק אדם, פרט לעובד מטעם המועצה, שילוט על לוח פרסום עירוני אשר הפרסום בו כרוך בתשלום, אלא אם כן קיבל לכך אישור מראש ובכתב של ראש המועצה.

היינו כדי להטיל חיובים על פרסום בלוחות המודעות חייבת המועצה להקים ועדה מקצועית לשילוט. ע"פ סעיף 7 לחוק ועדה זו מורכבת מ-3 חברים - מהנדס המועצה, מזכיר או המנהל הכללי של המועצה ומנהל היחידה לאיכות הסביבה במועצה והיא אמורה לייעץ לראש המועצה בנושא. בפועל הואיל וועדה זו לא הוקמה, לא ניתן להטיל על בעלי מודעות אגרה. על מנת להבהיר את שיעור ההכנסות שנמנע מהמועצה נציין כי בתחום המועצה ישנם כ-10 לוחות מודעות ואילו שיעור האגרה הנו, כדלקמן:

1. בעד פרסום שילוט המודבק על סדרה של 25 לוחות פרסום עירוניים או חלקם, תשולם אגרת הדבקה לשבוע כדלקמן:

שיעורי האגרה בשקלים חדשים	גודל השילוט
193	שילוט גדול (62 × 93 ס"מ)
139	שילוט בינוני (46 × 62 ס"מ)
107	שילוט קטן (31 × 46 ס"מ)
86	שילוט זעיר (23 × 31 ס"מ)

2. לכל 5 לוחות נוספים או חלקם 20% משיעור האגרה שנקבע בפרט 1 לחלק זה.

3. לכל יום נוסף 20% משיעור האגרה שנקבע בפרט 1 לחלק זה.

**הואיל ולא מינתה ועדה מקצועית לשילוט, נגרעו מהמועצה הכנסות בהיקף לא מבוטל, זאת עקב אי יכולתה להטיל אגרה על מודעות. הביקורת מעירה כי יש להקים את ועדת שילוט בהקדם ולפעול לאכופף את החוק במלואו.**

## 7. חוק עזר לשטחים פתוחים

ב 21 בנובמבר 2010 נכנס לתוקפו חוק עזר לקדימה-צורן (שטחים ציבוריים פתוחים), התשע"א-2010.

סעיף 2 לחוק העזר האמור קובע את תכלית החוק, כדלקמן:

"היטל שטחים ציבוריים פתוחים נועד למימון הוצאות המועצה בשל הקמת שטחים ציבוריים פתוחים שכונתיים או רובעיים בשטח המועצה, או קנייתם, בלא זיקה לעלות של הקמתם או קנייתם של שטחים ציבוריים פתוחים המשמשים את הנכס נשוא החיוב דווקא; בסעיף זה, "שטחים ציבוריים פתוחים שכונתי או רובעיים" - שצ"פ המיועד לשמש את הנכסים המצויים בשכונה או ברובע שבו הוקם השצ"פ, לפי קביעת המהנדס; החליט המהנדס על קביעת שצ"פ שכונתי או רובעי תונח החלטתו במשרד המועצה ותהיה פתוחה לעיון הציבור; הודעה על החלטת המהנדס תפורסם בעיתונות בדרך הקבועה בסעיף 1 לחוק התכנון והבנייה."

### סעיף 3 בחוק העזר קובע את מועד החיוב, כדלקמן:

היטל שטחים ציבוריים פתוחים יוטל על בעל נכס בהתקיים אחד מהמקרים האלה:

(1) תחילת ביצוע עבודות להקמת שצ"פ המיועד לשמש את הנכס; בסעיף זה, "תחילת ביצוע עבודות להקמת שצ"פ" - גמר תכניות להקמת השצ"פ בהתאם לאישורו של המהנדס בנוסח שבטופס 1 לתוספת השנייה, וכן אישור המהנדס לפי הטופס האמור ולפיו בכוונת המועצה לצאת למכרז לביצוע העבודות כאמור או להתקשר כדין בדרך אחרת לביצוע העבודות כאמור, בתוך 12 חודשים ממועד מתן האישור; לעניין זה, "שצ"פ המיועד לשמש את הנכס" - שצ"פ שקבע לגביו המהנדס כי הוא מיועד לשמש את הנכס;

(2) אישור בנייה חדשה; לא קיים שצ"פ המיועד לשימושו של בעל הנכס או לא החלו עבודות לפיתוח שצ"פ המיועד לשימושו של בעל הנכס, בעת אישור הבנייה החדשה כאמור, יאשר המהנדס, לפי הנוסח של טופס 2 שבתוספת השנייה, כי הליך תכנון העבודות מצוי בעיצומו ותחילת ביצוע העבודות צפויה בתוך 12 חודשים ממועד מתן האישור;

(3) בנייה חורגת, ובלבד שבמועד דרישת התשלום קיים שצ"פ המשמש את הנכס, או שהתחילו לבצע עבודות להקמת שצ"פ המיועד לשמש את הנכס, לפי קביעת המהנדס בהתאם לאישורו לפי טופס 2 לתוספת השנייה.

כאמור ע"פ חוק העזר תנאי מקדמי הטלת חיוב היטל שצ"פ הוא אישורו של המהנדס, כדלקמן:

הח"מ, מהנדס/ת מועצה מקומית קדימה צרון, מאשר/ת בזה כי התכניות של הקמת שצ"פ בקרקע ..... מצויות בשלבי גמר וכי בכוונת המועצה לצאת למכרז לביצוע עבודות הקמת השצ"פ האמור/להתקשר כדין בדרך של ..... לביצוע עבודות השצ"פ האמור (מחק את המיותר) לא יאוחר מיום.....  
 .....  
 מהנדס/ת מועצה מקומית קדימה-צרון

בתשובה לשאלת הביקורת נמסר כי מהנדס המועצה הוציא מוכח חוק העזר הודעה רק בגין רמת אמיר, כך יוצא שהמועצה יכולה לחייב בהיטל זה רק בעלי הנכסים הגרים בשכונה האמורה. מבדיקה שערכנו עלו הבאים:

(1) המועצה לא בדקה/הגדירה, מעבר לרמת אמיר, תב"רים שמהם ניתן יהיה לממן מהיטל שצ"פ.

(2) יחד עם האמור לעיל ביצעה המועצה בשנים 2011-13 עבודות שצ"פ שיתכן וניתן להטיל בגינן היטל, כדלקמן:

מס'	מס' תבר	שם תבר	תאריך	סכום
1	852	מתקני כושר לפארק	אפר-12	1,279,728
2	815	שקום גינת ציבוריות ומע' השק"יה	מאי-12	665,000
3	834	שיקום ושדרוג מתקני משחקים	נוב-11	1,544,386
4	838	שיקוף שצפ"ים בקדימה	ינו-12	50,000
5	835	פס ירוק וקריו מתקני ספורט	ספט-12	50,000
6	863	מתקני כושר צורן	יול-12	50,000
7	864	הקמת מגרש פטנק	יול-12	200,000
8	866	תכנון ובצוע סלילת מסלול לאופנים	יול-12	720,000
			סה"כ	4,559,114



לדעת הביקורת יש להקים צוות של כל הנגעים בדבר כדי לבחון האם אין מקום להוציא הודעת מהנדס גם לגבי אזורים אחרים בישוב.

## 8. מגבלת גביה

### 8.1 חוק העזר לשצ"פים

בחוקי העזר המטילים תשלומי חובה, כגון היטלי פיתוח והיטל שמירה, קבוע סעיף מגבלת גביה לפיו, תעריפי החוק תקפים לתקופה של 5 שנים. הרשות המקומית חייבת, לקראת תום התקופה לערוך תחשיב חדש, לאשרו על-ידי משרד הפנים ולתקן בהתאם את חוק העזר (אישור מועצה ומשרדי הממשלה הרלבנטיים).

בדוח מבקר המועצה לשנת 2012 הערנו כי המועצה לא עדכנה את חוקי העזר לתיעול ולסלילת כבישים במועד, וכתוצאה מכך נפגע יכולתה להטיל חיובים על נישומים, דבר שחשף אותה לסיכונים. מבדיקה שערכנו עולה כי תוקפו של חוק עזר לקדימה-צורן (שטחים ציבוריים פתוחים), התשע"א-2010 יפוג ב- 1.1.2014. הביקורת התריעה כי לאור מסגרת הזמן הנתונה המועצה תתקשה להתקין את החוק במסגרת הזמן שנקבעה. ואכן לבסוף פורסם התיקון לחוק ב 7.1.2014, דהיינו 6 ימים לאחר שפג תוקף חוק העזר.

### 8.2 חוק עזר להטיל השמירה

לאור ההידרדרות במצב הביטחוני החלו רשויות מקומיות, למרות שאינם גופים המופקדים על בטחון הציבור, להפעיל שמירה על-ידי חברת אבטחה (ולא ע"י מתנדבים כפי שהיה בעבר). לצורך כך תיקנו רשויות ובהם קדימה/צורן את חוקי העזר שלהן כך שהם יוכלו לגבות אגרת שמירה ולהפעיל מערך בטחון הנשען על שומרים וסיירים בשכר. ב 2010 עתרו חברי מועצה בחולון נגד העירייה בטענה כי אגרות השמירה שגובה העירייה אינה חוקית. בג"צ שקיבל את העתירה פסק "העירייה לא תוכל להמשיך לגבות את ההיטל לצורך מימון פעילות הסיירת החל משנה ממועדו של פסק דין זה. בתקופה זו יקבע משרד הפנים (כמובן, בהתייעצות עם יתר הגורמים האמונים על בטחון הפנים) נהלים ברורים בכל הנוגע לסוג הפעילות הביטחונית שרשות מקומית מוסמכת או אינה מוסמכת לקיים, ולסוגיית מימונה באמצעות היטל מיוחד. בתום תקופה זו יבחן משרד הפנים אל מול אמות המידה שיקבעו, הן את המשך פעילות הסיירת בחולון, והן את המשך מימונה באמצעות היטל מיוחד, אם יוגש לו נוסח מתוקן של חוק העזר. ידוע לנו כי יתכנו להכרעה זו השלכות רחב שמעבר לחולון."

בעקבות האמור התקבל ב 28.3.2011 חוק לתיקון פקודת העיריות (הוראת שעה), התשע"א-2011 (להלן- החוק), בו נקבע כי רשות מקומית מוסמכת להסדיר עניינים של שמירה, אבטחה וסדר ציבורי בתחומה בנושאים, בסייגים ובתנאים כפי שייקבעו על ידי שר הפנים והשר לביטחון הפנים בהסכמת שר המשפטים. כן נקבע, כי אגרה או היטל שייקבעו בחוק עזר לצורך הסדרת הנושאים האמורים הנוגעים לשמירה, אבטחה וסדר ציבורי, לא יעלו על סכום שיקבע שר הפנים (להלן-הסכום המירבי).

תוקפו של תיקון זה שנחקק כהוראת שעה, שב והוארך עד ליום 31.10.2013 בהתאם לחוק האמור, הותקנו תקנות העיריות (שמירה, אבטחה וסדר ציבורי ברשות מקומית), התשע"ב-2012, אשר קבעו את רשימת הנושאים בהם רשאיות הרשויות המקומיות להסדיר את ענייני השמירה, האבטחה וסדר הציבורי. כמו כן, הותקנו תקנות העיריות (סכום מירבי של אגרה או היטל בעד שירותי שמירה, אבטחה וסדר ציבורי ברשות מקומית), התשע"ג-2013 (להלן – תקנות סכום מירבי) במסגרתן נקבע מהו הסכום המרבי של היטל או אגרה שניתן להטיל

בעקבות תיקוני החקיקה בנושא ובהמשך לפסיקת בית המשפט העליון בבג"ץ 7186/06 (מילנבסקי ואח' נגד ראש עיריית חולון ואח'), פרסם משרד הפנים חוזר

3/2013 ובו נקבע כי "מאחר וסמכותה של רשות מקומית להסדיר עניינים של שמירה, אבטחה וסדר ציבורי נקבעה בחוק, שתוקפו בשלב זה, הינו עד ליום 31.10.13, לא ניתן יהיה לגבות היטלי שמירה לאחר מועד זה, אלא אם יחוקק חוק המאריך את תוקפו של החוק, ובכפוף לאמור בחוק מאריך".

**מתשובה לשאלת הביקורת עולה כי נכון למועד הביקורת (18.8.2013) עדין לא החלה המועצה בעריכת התחשיב לצורך חיקוק החוק.** הביקורת מתריעה כי לאור מסגרת הזמן, והעובדה שאנו בפתחה של מערכת בחירות, העובדה שעד כה לא הוחל בעריכת התחשיב, יביא לכך שהמועצה לא תתקין את החוק עד המועד האחרון שנקבע. בתגובה נמסר כי מכיוון שמדובר בהוראה ארצית, סביר להניח כי משרד הפנים יפרסם הוראת שעה שתאפשר הגשת תחשיב במועד מאוחר יותר.

## 9. חוק עזר לתיעול/ניקוז

בעבר הערנו כי המועצה אינה פועלת לחייב בעלים בגין היטל תיעול/ניקוז, וזאת למרות שחוק העזר מאפשר זאת (ראה דוחות מבקר המועצה לשנים 2005, 2008, ו-2012). רק ב 2010 החלה המועצה לחייב בעלים בהיטל האמור וזאת רק במקרים בהם מממשים בעלים זכויות בנכס (בניה חדשה או הרחבה ומכירה של נכס)<sup>1</sup>. דרך אכיפה זו מביאה, בין היתר, לבאים:

1. המועצה מחייבת נישומים לא בעת ביצוע העבודות, אלא כאמור בעת מימוש זכויות בנכס.
2. פועל יוצא של האמור בסעיף 1 לעיל הוא שהמועצה נאלצת לממן עבודות ניקוז מהקרנות ולא בהכרח מהתקבולים הנגבים מכוח חוק העזר.
3. החיוב בדרך זו רובץ רק על מי שמממש זכויות בנכס ולא על כל הבעלים.

הביקורת חוזרת על הערתה כי על המועצה לבחון בשנית את הדרך בהם היא פועלת לחייב בעלים בהיטל ניזוק/תיעול. על פניו הדרך הזו בה המועצה פועלת יכולה להקים קשיים פרוצדוראליים בהטלת היטלים כאשר העבודות בגינן בוצעו לפני זמן כאשר המועצה לא פעלה כנדרש באותה עת להטיל על הנכסים חיוב.

## 10. סיכום והמלצות

במחצית 2013 ערך מבקר המועצה ביקורת על האופן בו מעדכנת המועצה את חוקי העזר המאפשרים לה להטיל קנסות. הממצא המרכזי שעלה בדוח הוא שהמועצה פועלת באופן לא לעיל ואף לא אפקטיבי בכל הקשור לתיקון חוקי עזר, מה שפוגע ביכולת לאכוף את החוקים. יצוין כי ממצאים דומים עלו גם ביקורות שערך מבקר המועצה בעבר שהעלו כי קיימים בתחום חוקי העזר כשלים המונעים מהמועצה את האפשרות להטיל חיובים. להלן עיקר הממצאים:

**כלבים**  
**למרות שהתקנות, המאפשרות הטלת קנסות על בעלי כלבים, הותקנו ב 2007 בפועל רק במהלך 2010 החלה המועצה לאכוף אותם (ראה סעיף 2.1 לעיל).**  
 א.

<sup>11</sup> . למעט צורן ושכונת הבנה ביתר בהם ההיטלים שולמו לחברה המפתחת.

ב. לא זו בלבד שהמועצה החלה כאמור בהטלת קנסות על בעלי כלבים באיחור אלא מבדיקה עולה כי המועצה לא פועלת לאכוף את גבית הקנסות (ראה סעיף 2.2 לעיל).

ג. יתרה מזאת, לא זו בלבד שהיקף הגביה כאמור של הקנסות כלבים נמוך אלא היקף הדוחות שנתנו הנו זניח לעומת מספר הפרות החוק. הביקורת מתריעה כי אי הפעלה יעילה של סמכויות המועצה בתחום חיסוני כלבת חושף את הציבור לסיכונים. יש למעלה מ 500 כלבים שלא מחוסנים, מה שגורם לכך גם שנמנע מהמועצה הכנסות המוערכות ע"י הביקורת ב M 1.3 ש"ח (ראה סעיף 2.3 לעיל).

ד. ישנם הוראות חוק המאפשרים למועצה קיום פיקוח יעיל על הכלבים בישוב שאינם נאכפים (ראה סעיף 2.4 לעיל).

ה. אין בידי המועצה מאגר שלם של נתונים על הכלבים בישוב, מה שפוגע ביכולתה לאכוף את החוק, ומונע ממנה הכנסות (ראה סעיף 2.5 לעיל).

ו. הביקורת מתרשמת כי הבקרה על הוצאת התראות בגין אי תשלום קנסות כלבים לא יעילה (ראה סעיף 2.6 לעיל).

#### חניית כלי רכב

ז. חוק העזר שנכנס לתוקף בפברואר 2013 המקנה למועצה סמכות להטיל קנסות חניה לא הופעל – נמסר כי החל מראשית 2014 תפעל המועצה לאכוף את החוק (ראה סעיף 3 לעיל).

#### איכות הסביבה

ח. עקב עיקוב בחיקוק ופרסום צו עבירת קנס נפגעה יכולת המועצה לאכוף את חוקי איכות הסביבה ומניעת מפגעים (ראה סעיף 4 לעיל).

#### איחוד חוקי העזר

ט. המועצה שאוחדה בסוף 2003 ובתכנית האיחוד נקבע כיעד שעליה לאחד את חוקי העזר שלה, הגשימה יעד זה רק ב 2013 עם חיקוק חוק עזר מיוחד לנושא. דהיינו 10 שנים לקח כדי לעמוד במשימה (ראה סעיף 5 לעיל).

#### שילוט

י. הואיל והמועצה לא כוננה ועדה מקצועית לשילוט אין ביכולת לאכוף את חוק העזר גם על מודעות ולגבות בגין זאת אגרה (ראה סעיף 6 לעיל).

#### שצ"פ

יא. הואיל ומהנדס המועצה הכריז רק על רמת אמיר (כאזור בו התוכניות להקמת שצפים מצוינות בשלב גמר), לא ניתן לחייב את יתר חלק הישוב בהיטל שצ"פ, זאת למרות שיתכן וישנם פרויקטים שעונים להגדרה הקבועה בחוק זה (ראה סעיף 7 לעיל).

#### מגבלת גביה

יב. למרות הערות הביקורת בעבר, לא פעלה המועצה מבעוד מועד כדי לחוקק תיקון לחוקי העזר לשצ"פים ולשמירה ולהאריך את מגבלת הגביה, מה שפגע ביכולתה לגבות אגרות/היטלים (ראה סעיף 8 לעיל).

**המועצה מטילה חיובים מכוח חוק העזר לתיעול רק על אלה המממשים זכויות בנכס (ראה סעיף 9 לעיל).**

להלן המלצות:

10.1 יש לפעול כדי לאכוף את חוקים/תקנות בכל הקשור לטיפול בכלבים כדי להטיל קנסות על חייבים, לקיים מאגר שלם על הכלבים ולטפל בכל כלב לא מחוסן וכן להפעיל בקרה על הוצאת התראות (ראה סעיף 2 לעיל).

10.2 יש לפעול לאכוף את הגביה על קנסות המוטלים מכוח תקנות העבירות המנהליות (קנס מינהלי – כלבת ופיקוח על כלבים), תשס"ז-2007.

10.3 על המועצה לפעול לאכוף את חוק העזר לחניה. לביקורת נמסר כי החל מראשית 2014 תפעל המועצה לאכוף את החוק (ראה סעיף 3 לעיל).

10.4 יש להקים צוות שיבחן האם ניתן להחיל את חוק העזר שצ"פים על פרויקטים נוספים שמנהלת המועצה או שהיא עתידה לנהל (ראה סעיף 7 לעיל).

10.4 יש להטיל פוזיטיבית את האחריות לעדכון חוקי העזר (ראה סעיף 8 לעיל).

10.5 יש למנות ועדה מקצועית לשילוט (ראה סעיף 6 לעיל).

10.6 יש לבחון את הדרך בה המועצה מטילה חיובים מכוח חוק עזר לתיעול (ראה סעיף 9 לעיל).