



ועדה לענייני ביקורת

כ"ט בחשוון תשפ"ו
20 בנובמבר 2025
סימוכין: 2025-103-969

דו"ח משיבה מס' 33 של ועדת ביקורת שהתקיימה ביום חמישי, י"א באלול תשפ"ה (4.9.2025)

השתתפו:

מר אלדד רבינוביץ, חבר מועצה ויו"ר ועדת ביקורת

נכחו:

גב' עופרה ברכה, מבקרת העירייה
עו"ד חיים נרגסי, משנה ליועמ"ש וראש התביעה העירונית
עו"ד דני ליבמן, משנה ליועמ"ש לנושאים מיוחדים
מר ינון נוימן, מנהל אגף לביקורת ובקרת יועצים
מר נמרוד לוי, מנהל מחלקה בכיר להנדסת סביבה
גב' מלי דוידאן, ממונה על תכלול תכניות ופרויקטים מיוחדים
מר יוסי רחמן, ממונה על תקציבי בינוי ופיתוח
מר יורם מועלם, מנהל מרחב אכיפה בכיר
מר שמואל שפט, ראש צוות בכיר חקיקה-ייעוץ וחקיקה
גב' מיכל תורג'מן, עוזרת מקצועית למבקרת העירייה
עו"ד שירלי דגן, יועצת חיצונית
רו"ח ירון דגן, יועץ חיצוני
מר ישראל בלנקו, מזכיר הוועדה

על סדר היום:

דוח מבקרת העירייה בנושא: חוקי עזר עירוניים ואכיפתם

פתיחת הדיון:

מר אלדד רבינוביץ, יו"ר הוועדה: קיימת חשיבות גדולה לאכיפת החוק בירושלים, לרבות חוקי העזר שמהווים חקיקה לכל דבר ולכל עניין. הבדיקה של חוקי העזר חשובה ומראה את הכבוד שרוחשים למעשה החקיקה העירונית.

חשוב לומר כהקדמה שאני מכיר את הנפשות הפועלות, ומעריך מאוד את פועלם. חשוב שנבין עד כמה מורכבת החקיקה העירונית. עד בתחילת הקדנציה ישבתי עם עו"ד שפט לנסות להבין את מנגנון החקיקה, וגיליתי שמדובר בתהליך מורכב שתלוי בהרבה מאוד גורמי חוץ שלעיתים לא מחויבים לאינטרסים העירוניים.

בעניין יישום חוקי העזר אפשר להטעים גם שהארנונה בירושלים גבוהה מאוד וייתכן וזה משליך על הרצון להטיל היטלים ולממש אותם. אכיפה של חוקי העזר תלויה לעיתים בשאלות ערכיות שנתונות בידי הנהלת העיר, ברור מנגד שאם קיים היטל שלא מתכוונים לממש צריך לבטלו. כמובן, כנגד מפגעים וכנגד שימוש פרטי ברכוש ציבורי צריך להכביד את ידנו ולפעול באכיפה מלאה.

גב' עופרה ברכה, מבקרת העירייה: החשיבות של חוקי העזר ככלי עזר לפעילות העירייה זה לעצם שם, אנחנו כולנו מבינים את החשיבות, עם כל הקושי של העבודה עדיין יש חשיבות רבה בעדכון שלהם, ביטול וכו' וזה חלק מהעבודה של העירייה. זה משפיע כלפי פנים וחוץ ואני בהחלט רואה חשיבות בדוח הביקורת הנוכחי. נוכחתי שחלק מהדברים כבר הגיעו למועצה בעדכון חוקים, ביטול וכו' זו דוגמה נוספת לתרומה של הביקורת, ואשמח לשמוע מה נעשה בעניין.



ועדה לענייני ביקורת

דיון הוועדה:

פרק 1:

המלצת המבקר:

- להגדיר בתוכניות העבודה יעד מפורט ומדיד של מיפוי חוקי העזר, עדכונים או ביטולים בהתאם לצורך והבאתם לאישור מועצת העירייה.
- לתאם פגישות תקופתיות קבועות של ראש צוות חקיקה עם נציגי האגפים השונים לבחינת צרכים חדשים בנושא חקיקת חוקי עזר, לרבות בדיקת הצורך בייזום חקיקה חדשה, בביטול חקיקה לא רלוונטית ובעדכון ותיקון של חקיקה קיימת.
- לתעד את תהליך החקיקה משלב הייזום, לרבות הפנייה שקיבל ראש צוות חקיקה מהגורם היזום, מועדה ופרטי ההתייעצויות עם הגורם היזום.
- לעיין בחוקי עזר של רשויות מקומיות אחרות שפורסמו בשנים האחרונות, כאלה שחוקיותם וסבירותם נשקלו לאחרונה, כדי ללמוד מניסיונם של אחרים ולבחון את הצורך בחקיקת חוקי עזר דומים.
- לשקול לבטל 12 חוקי עזר שהם בגדר "אות מתה" כיום, כלומר אינם נאכפים בשל חוסר רלוונטיות (לכאורה) הנובע משינוי נסיבות עובדתיות או משפטיות.
- למחוק מצו עבירות הקנס את סעיפי חוק עזר לדוגמה לרשויות מקומיות (הזרמת שפכי תעשייה למערכת ביוב), התשמ"ב-1981, שהעירייה אימצה בעבר ובהמשך ביטלה אך טרם הסירה מהצו. כמו כן להסדיר שבצו עבירות הקנס יוסר חוק העזר הישן בנושא שילוט מ-1980 ובמקומו ייקבע חוק העזר החדש באותו נושא מ-2019.
- לבחון את הצורך בעדכון ותיקון של חוקי עזר או הכללת סעיפי עבירה נוספים בצו עבירות הקנס לשם הגברת האכיפה של חוקי עזר. למשל: חוק למניעת מפגעים – זיהום אוויר, חוק עזר צמצום זיהום אוויר מתחבורה 2021, החוק בעניין מבנים מסוכנים מ-1980 וכן דברי החקיקה בעניין שווקים עירוניים ובעניין צעצועים מסוכנים.
- להיערך מבעוד מועד לחידוש הוראות שעה העומדות לפוג, במיוחד במקרים שצפויים מורכבויות או עיכובים בתהליך האישור.

תגובת המבוקר:

ההמלצות מקובלות ומבוצעות ברובן. כלל החוקים שנראים לא רלוונטיים בטיפול, ובסיומו יגיעו להחלטת מועצה. ישנם חוקים שבוטלו במועצה וממתינים לאישור השר הממונה בממשלה למתן תוקף. חשוב ליצור תזכורות, אך היעילות שלהן במקרה זה מוגבלת כיוון שעיקר העיכובים נגרמים מהמורכבות המשפטית של הנושא ובגלל ממשקים מול הכנסת והשרים.

המלצת ועדת ביקורת:

לקבל את המלצות המבקר.



ועדה לענייני ביקורת

פרק 2:

המלצת המבקרת:

- לבחון את הצורך בעדכון הנוסחים של חוקי העזר העירוניים לפי הנחיות משרד הפנים ומשרד המשפטים. כמו כן לבחון את הצורך בהתאמת נוסח חוקי העזר של העירייה לנוסח חוקי העזר לדוגמה והנוסחים המומלצים שפרסם משרד הפנים.
- אם נערכו תיקונים בנוסח חוק העזר לאחר אישורו במועצה, יש לבחון את הצורך בהחזרת הנוסח המתוקן לדיון ואישור מחדש במועצה.
- לבחון את הפרסומים באתר העירוני על אודות חוקי העזר, ובהתאם לכך לעדכן את המידע באתר, לרבות עדכון שוטף של כל שינוי שחל בחוקי העזר.
- לפרסם מדי תקופה הודעה בדבר השיעורים המעודכנים של האגרות, ההיטלים והתשלומים כפי שהם משתנים עקב עדכון המדד.

תגובת המבוקר:

התיקונים שנערכו אחרי החלטות מועצה אלה רק תיקוני ניסוח. מקבל את ההמלצה להעביר שוב להחלטת מועצה לאחר תיקוני ניסוח. מרבית החוקים מתפרסמים באתר העירייה.

המלצת ועדת ביקורת:

לקבל את המלצות המבוקרת. בנוסף, עו"ד שפט מתבקש לערוך חו"ד בדבר הצורך לתקן מחדש בפני מועצת העיר את חוקי העזר ששונו ללא החלטת מועצה כנדרש. חוות דעת זו תוגש למבקרת ולוועדת הביקורת עד סוף השנה הקלנדרית. מומלץ לעתיד לנהוג 'לחומרה' ולהביא כל תיקון להחלטת המועצה. ההשלכות של תקיפת חוק עזר עירוני בשל טעות כה קטנה, קשות.

פרק 3:

המלצת המבקרת:

- לבצע בדיקה יסודית של היקף אובדן ההכנסות בגין אי-גביית אגרות והיטלים שנקבעו בחוק. יש לתעד החלטה של הנהלת העירייה לכל מקרה של אי-גבייה שיטתית של אגרה או היטל.
- לבחון את תעריפי האגרות וההיטלים בתום חמש שנים לכל היותר מהעדכון האחרון, ובמידת הצורך לעדכןם ולתקנם באמצעות הגשת תיקון לחוק העזר.
- לשקול לבצע במערכות פיתוחים שיאפשרו ליחידות הרלוונטיות לשלוח נתונים זמינים ומפורטים על אופן החיוב והיקף הגבייה של אגרות השילוט, היטלי הפיתוח ואגרת חניית מוניות.
- לבצע מיפוי מלא ומדויק של כלל חוקי העזר לשם הזנת נתוני האגרות וההיטלים למערכת הייעודית שבפיתוח.

תגובת המבוקר:

המלצות המבוקרת מקובלות. כיום יש מערכת שכל חודש מצמידה את התעריפים ומפרסמת אותם בהתאם באתר העירייה.

המלצת ועדת ביקורת:

לקבל את המלצות המבוקרת.



ועדה לענייני ביקורת

פרק 4:

המלצת המבקרת:

- לשקול להוסיף לכתבי המינוי וההסמכה של הפקחים הרב-תכליתיים חוקי עזר שכיום אינם רשומים בהם, וזאת כדי לאפשר אכיפה מרבית של חוקי העזר העירוניים.
- לא לאפשר לפקחים חדשים לרשום דוחות לפני חתימת כתבי המינוי וההסמכה שלהם.
- לבחון את הסיבות לאי-איוש משרות פקחים ואת הצורך ברכישה של שירותים וציוד הנדרשים להגברת האכיפה.
- לערוך נוהלי עבודה מעודכנים בנושא אכיפת חוקי העזר – במתכונת של נוהל עירוני.
- לפתח במערכת האכיפה הממוחשבת אפשרות להצגה ברורה ומפורטת של שם החוק ומספר הסעיף שבגינו נרשמה כל הודעת תשלום קנס. כמו כן לפתח יכולת להפקת דוחות שיאפשרו פילוח וניתוח של היקף אכיפת חוקי העזר, לפי כל חוק עזר וסעיפיו.
- לבחון נקיטת צעדים להגברת האכיפה של נושאים שאכיפתם עד כה הייתה מצומצמת יחסית (לפי נתוני המערכת) כגון מיחזור, מקלטים ומניעת רעש.
- לבחון צעדים לשיפור המענה לפניית הציבור בנושא האכיפה, תוך צמצום החרیגה מזמני התקן שנקבעו באמנת השירות.

תגובת המבוקר:

ההמלצות מקובלות, אך ישנה בעיית כוח אדם שגורמת גם לחוסר בפקחים ופוגעת גם ביכולת לבצע הסמכות מסודרות. בעניין פקחים חדשים ללא כתב מינוי, ההמלצה מקובלת ויבוצע חוות דעת מקצועית בנושא האם צריך לבטל את הדוחות לאלתר או לסדר את זה רטרואקטיבית. על מנת לשפור את המענה לפניית ציבור צריך לאייש תקנים. מתקשים לבצע זאת.

המלצת ועדת ביקורת:

לקבל את המלצות המבקרת. בנוסף, מוסכם כי בתוך 90 יום תבוצע הכשרה לפקחים שתאפשר להם לאכוף את כלל החוקים העירוניים ולתת בהם קנסות. סוכם כי אגף אכיפה יפעל לקבל חוות דעת משפטית בנוגע לדוחות שניתנו ללא כתב מינוי, ויפעל בהתאם לאמור בה. חוות דעת זו תועבר לעיון המבקרת וועדת הביקורת עד לסוף השנה הקלנדרית. סוכם כי תנאי ההעסקה והתמריצים לפקחים ייבחנו מחדש על מנת לשפר את איוש התקנים.

סיכום:

מר אלדד רבינוביץ, יו"ר הוועדה: קיימת מעורבות של הרבה גורמים עירוניים בנושאי הדו"ח שבפנינו. חקיקה, תביעה, פיקוח, כולם עובדים מסורים שעושים את עבודתם נאמנה ובמקצועיות. אני מודה למבקרת על מיקוד תשומת הלב בחוקי העזר, נושא משמעותי לתפקוד העיר וליכולת שלנו כתושבים לחיות כאן בשמחה ובבטחה.

חוקי העזר מהווים כלי משמעותי כדי לאכוף את הסדר, לאפשר לתושבים איכות חיים ולגבות את מה שמגיע לנו וממנו אנו מתקיימים.



ועדה לענייני ביקורת

אני מקבל את המלצות הדוח בהתאם למפורט לעיל, ממליץ למועצה לאמץ את מסקנות הוועדה.
טבלת הממצאים וההמלצות המצורפת, מהווה חלק בלתי נפרד מפרוטוקול הדיון.

הישיבה נעולה.

בברכה,

אלדד רביטוביץ

חבר מועצת העיר ירושלים
יו"ר ועדת ביקורת

פרק אחד עשר

חוקי העזר העירוניים ואכיפתם

תוכן העניינים

תקציר // 551

מבוא // 557

פירוט הממצאים

פרק ראשון:

ייזום חקיקה, ביטולה ועדכונה // 563

פרק שני:

הטיפול בהצעות החוק ופרסומן // 586

פרק שלישי:

גביית אגרות והיטלים שנקבעו בחוקי העזר // 604

פרק רביעי:

אכיפת חוקי עזר // 613

סיכום // 626

נספחים // 627

תקציר

רקע

פקודת העיריות מסמיכה את הרשות המקומית להתקין חוקי עזר שיאפשרו לה לבצע את הפעולות שהיא נדרשת לבצע ולקבוע הוראות בדבר אגרות והיטלים.

לאחר שהוחלט על **ייזום** חוק עזר בעירייה, **לניסוח** הצעת החוק אחראי ראש צוות בכיר לחקיקה באגף ייעוץ וחקיקה שבמינהל היועץ המשפטי לעירייה. נוסח ההצעה מועבר **לאישור** של מועצת העירייה וראש העירייה. לאחר מכן יש להביאו לידיעת שר הפנים, ולעיתים גם לשרים נוספים לפי העניין.

נוסף ל**פרסום** חוק העזר המאושר ברשומות, על העירייה לפרסמו באתר האינטרנט העירוני. נכון לחודש מאי 2024, מפורסמים 36 חוקי עזר באתר האינטרנט של העירייה.

אגף התביעה העירונית שבמינהל היועץ המשפטי אחראי **לאכיפת** חוק העזר באמצעות הגשת כתב אישום לבית משפט נגד מי שלכאורה עבר על חוק העזר. דרך נוספת לאכיפת חוק העזר, החוסכת הליך משפטי ממושך, היא מתן הודעת תשלום קנס (דוח) על ידי פקחי אגף אכיפה ושיטור למי שעבר לכאורה עבירה על חוק עזר הכלול בצו העיריות (עבירות קנס), התשל"א-1971 (להלן: צו עבירות הקנס).

נוסף על כך יחידות עירוניות שונות אחראיות לגביית אגרות והיטלים שנקבעו בחוקי עזר, לפי העניין.

עיקרי הממצאים

- מאחר שהעירייה לא יזמה הצעות חוק בנושאים שהוסדרו כבר לפני שנים בחקיקת עזר ברשויות אחרות, נמנעה מהעירייה אפשרות להסדיר פעילויות ולהרתיע מפני פעולות שמסכנות או מטרידות את הציבור או מזהמות את הסביבה. כן נמנעת האפשרות לגבות דמי השתתפות מתושבים ועסקים, ובכך להגדיל את הכנסות העירייה.
- לפחות 12 חוקי עזר, שהם כשליש מחוקי העזר העירוניים התקפים, הם בגדר "אות מתה", כלומר אין בכוונת העירייה לאוכפם בשל חוסר רלוונטיות הנובע משינוי נסיבות עובדתי או משפטי. כן קבועים בצו עבירות הקנס שני חוקי עזר עירוניים שבוטלו לפני שנים. נוסף לכך נמנעה אכיפה יעילה של חלק מחוקי העזר בשל אי-עדכוןם או אי-הכללתם בצו עבירות הקנס. ממצאים אלה עלולים לגרום לאי-בהירות משפטית ולפגוע בתדמית העירייה, בכושר ההרתעה שלה ובאמון הציבור בה.
- הליכי חקיקה שנועדו לחדש או להחליף הוראות שעה קודמות שפג תוקפן החלו במועד מאוחר יחסית, באופן שגרם למורכבות משפטית ולסיכונים מיותרים.

4. לאחר שמועצת העירייה אישרה את חוק עזר צמ"ה 2023, תוקן נוסח החוק לבקשת משרדי הממשלה הרלוונטיים והוחזר למשרדי הממשלה לקבלת אישור נוסף לנוסח המתוקן. כן התבקשה חתימה חוזרת של ראש העירייה על הנוסח המתוקן. כל זאת מבלי שהנוסח המתוקן הועבר לאישור חוזר של מועצת העירייה, על אף היותה הסמכות המקומית לחקיקת חוקי עזר.
5. באתר האינטרנט העירוני לא פורסם חוק עזר אחד, ואף לא פורסמה הודעה בדבר עדכון שיעורי האגרות וההיטלים (שחלקם נקובים בחוקי העזר בלירות או בשקלים ישנים) עקב עליית המדד. נוסף לכך הוצג באתר העירוני מידע שגוי ובלתי מעודכן לגבי שלושה חוקים. בכך נמנע מהתושבים מידע נאות על אודות הוראות מחייבות או תעריפי תשלומים, והעירייה אף עלולה להפר את חובת הפרסום, כפי שהיא עולה מהחוק ומדוח מבקר המדינה.
6. מתוך 18 סוגי היטלים ואגרות שנקבעו במדגם חוקי העזר, 12 אינם נגבים. ברוב המקרים הללו אף אין תיעוד להחלטה עירונית לפטור. אי-גביית התשלומים עלולה לעמוד בניגוד למדיניות העירייה, כפי שבאה לידי ביטוי בחקיקת מועצת העירייה, ולפגוע בפעילותה ובמיצוי הכנסותיה.
7. ריבוי חוקי עזר ישנים מאוד, שתעריפיהם לא נבדקו שנים רבות, עלול לגרום לכך שתעריפי האגרות וההיטלים הקבועים בהם לא ישיקפו את עלויות השירות בפועל והשינויים במשק ולהפסד כספי לעירייה.
8. בכתבי המינוי וההסמכה של הפקחים, שהביקורת בדקה מדגמית, לא הוענקה להם סמכות לפיקוח על חלק מחוקי העזר. בכך עלולה להיפגע אכיפתם של חוקי עזר, הנדרשים להסדרת השירותים המוניציפליים בעיר.
9. מבדיקה מדגמית של קובץ הדוחות שניתנו מינואר 2021 עד אוגוסט 2024 עלה כי חלק מהפקחים החדשים רשמו הודעות תשלום קנס (דוחות) לתושבים עוד לפני שראש העירייה או מועצת העירייה ערכו את כתב מינויים. מצב זה אינו תקין.
10. מקובץ הדוחות עלה כי יש תחומים המוסדרים בחוקי עזר שכלל לא נאכפו בשלוש וחצי השנים האחרונות, כגון גידור דוכנים מטעמי ביטחון, מכירת בשר ומוצריו, התנהגות באתרי תיירות. כמו כן יש חוקי עזר שנאכפו באופן מצומצם יחסית בתקופה זו, כגון אלו העוסקים בשמות רחובות ולוחיות מספר בבניינים, מיחזור ומקלטים.
11. מבדיקת קובץ פניות הציבור המשויכות לאגף אכיפה ושיטור לשנת 2023, עלה כי 42% מהן נסגרו תוך חריגה מזמני התקן באמנת השירות (SLA), כלומר יש עיכובים וחריגות בסגירת הפניות. נתון זה עלול להעיד אף הוא על ליקוי במתן השירות לתושבים המבקשים אכיפה.

המלצות מרכזיות

1. לתאם פגישות תקופתיות קבועות של ראש צוות חקיקה עם נציגי האגפים השונים ולבחון צרכים חדשים בנושא חקיקת חוקי עזר. בין היתר יש לבחון את הצורך ביזום חקיקה חדשה כמו זו שחוקקו רשויות מקומיות אחרות, בביטול חקיקה לא רלוונטית, בעדכון ותיקון של חקיקה קיימת ובהכללת סעיפי עבירה נוספים בצו עבירות הקנס.
2. להיערך מבעוד מועד לחידוש הוראות שעה העומדות לפוג.

3. אם נערכו תיקונים בנוסח החוק לאחר אישורו בידי מועצת העירייה, יש לבחון את הצורך בהחזרת הנוסח המתוקן למועצה לאישור מחדש.
 4. לעדכן באופן שוטף את אתר האינטרנט העירוני בכל שינוי שחל בחוקי העזר. כמו כן לפרסם מדי תקופה הודעה בדבר שיעורי האגרות וההיטלים כפי שהם משתנים עקב עדכון המדד.
 5. לבצע בדיקה יסודית של היקף אובדן ההכנסות בגין אי-גביית אגרות והיטלים שנקבעו בחוק. כמו כן לתעד החלטת הנהלה לכל מקרה של אי-גבייה שיטתית של אגרה או היטל.
 6. לבחון את תעריפי האגרות וההיטלים בתום חמש שנים לכל היותר מאז עדכון האחרון, ובמידת הצורך לעדכןם ולתקנם באמצעות הגשת תיקון לחוק העזר.
 7. לשקול להוסיף לכתבי המינוי וההסמכה של הפקחים הרב-תכליתיים חוקי עזר שכיום אינם רשומים בהם, וזאת כדי לאפשר אכיפה מרבית של חוקי העזר העירוניים.
 8. אין לאפשר לפקחים חדשים לרשום דוחות לפני חתימת כתב מינויים והסמכתם.
 9. לבחון נקיטת צעדים להגברת האכיפה של נושאים שאכיפתם עד כה הייתה מצומצמת יחסית (לפי נתוני המערכת).
 10. לבחון צעדים לשיפור המענה לפניות הציבור בנושא האכיפה, תוך צמצום החריגה מזמני התקן שנקבעו באמנת השירות.
- תמצית זו אינה כוללת את כל הממצאים שעלו וגם אינה מוסרת את כל ההמלצות והפרטים המופיעים בגוף הדוח. לקבלת מידע זה יש לקרוא את הדוח המפורט.

סיכום

אחת הסמכויות החשובות של העירייה היא הסמכות לחוקק חוקי עזר.

מדובר בסמכות חקיקה, כלומר קביעת נורמות משפטיות בעלות אופי של הסדרים כלליים. סמכות החקיקה היא אחד האמצעים השלטוניים המצויים בידי העירייה לטובת מילוי תפקידיה ולהגשמת התכליות של העניינים שנמסרו לטיפול.

בכלל זה: הסמכות לגבות תשלום חובה (אגרה, היטל, דמי השתתפות) עבור אספקת השירות ולשם מימונו; הוראות הנחוצות לפיקוח על העניינים שבסמכות העירייה ולאכיפתם (לדוגמה: מתן הודעות, דרכי הפיקוח של עובדי עירייה, רישיונות שיש לקבל והתנאים לנתינתם, לחילוטם ולביטולם); ענישה – עבירות על איסורים בחוקי עזר יכולות להביא להטלת קנס או להגשת כתב אישום.

מפני שחוקי העזר הם המכשיר המרכזי שבאמצעותו העירייה יכולה, בין היתר, להטיל מיסים עירוניים (שאינם ארנונה) ולהסדיר את הפעילויות בתחומה, הרי חשוב שהטיפול בחוקים אלה ייעשה כהלכה.

מבדיקת שלב יזום החקיקה עלה כי העירייה לא ערכה הצעות חוק בנושאים שהוסדרו כבר לפני שנים רבות ברשויות אחרות. מצד שני, כשליש מחוקי העזר העירוניים הם למעשה "אות מתה" שאין בכוונת העירייה לאוכפם בשל חוסר רלוונטיות. עוד נמצא כי נמנעה אכיפה יעילה של חלק מחוקי

העזר בשל אי-עדכון או אי-הכללתם בצו עבירות הקנס. ממצאים אלה עלולים בין היתר לפגוע בקופת העירייה או בכושר הרתעתה ובאמון הציבור בה.

איחור בייזום חידושן של הוראות שעה שפג תוקפן, אי-העברת נוסח חוק לאישור חוזר של מועצת העירייה (לאחר שנוסח זה תוקן לבקשת משרדי הממשלה הנוגעים בדבר) וליקויים בפרסום המידע בדבר חוקי העזר באתר האינטרנט העירוני – עלולים לגרום בין היתר למורכבות משפטית או להפרת חובות העירייה לפי חוק או סדרי מינהל תקין.

כמו כן נמצא כי מרבית האגרות וההיטלים שנקבעו בחוקי העזר העירוניים אינם נגבים, וזאת ללא תיעוד להחלטה עירונית לפטור הגורף מהם. יתרה מזו, התעריפים בחוקי העזר לא נבדקו שנים רבות, והם עלולים שלא לשקף את השינויים במשק וכך לגרום לאי-מיצוי פוטנציאל ההכנסות של העירייה.

חלק מחוקי העזר לא הוזכרו בכתבי המינוי של פקחים, וישנם חוקי עזר שכלל לא נאכפו על ידם או נאכפו במידה מועטה. חריגה מזמני התקן בטיפול ב-42% מפניות הציבור שהגיעו לאגף אכיפה ושיטור עירוני עלולה להעיד אף היא על ליקוי במתן השירות לתושבים המבקשים אכיפה.

עוד נמצא כי פקחים מאגף אכיפה ושיטור רשמו דוחות לתושבים עוד לפני שנערך כתב מינוי, וזאת בניגוד לסדרי מינהל תקין.

על הנהלת העירייה להקדיש תשומת לב רבה יותר לטיפול בחוקי העזר ולתכלולם ולפעול באופן יעיל ונמרץ יותר בכל הנוגע לקובץ חוקי העזר העירוניים.

מבוא

חוק עזר הוא דבר חקיקת משנה הנחקק בידי רשויות מקומיות או איגודי ערים.

פקודת העיריות מסמיכה את הרשות המקומית להתקין חוקי עזר שיאפשרו לה לבצע את הפעולות שהיא נדרשת לבצע (סעיף 250). כן מוסמכת הרשות, לפי הפקודה, לקבוע בחוקי העזר שלה הוראות בדבר אגרות, היטלים או דמי השתתפות ובדבר מתן רישיונות והיתרים (סעיף 251).

לאחר שגורמים שונים בעירייה או מחוצה לה מחליטים על **ייזום** חוק עזר, ינסח את הצעת החוק ראש צוות בכיר לחקיקה באגף ייעוץ וחקיקה שבמינהל היועץ המשפטי לעירייה (להלן: ראש צוות חקיקה). לאחר **ניסוח** ההצעה, היא תועבר לאישור הגורמים המוסמכים.

לפי סעיף 258 לפקודת העיריות, חוק העזר צריך לקבל את אישורם של מועצת העירייה (להלן: המועצה) וראש העירייה. לאחר מכן יש להביאו לידיעת שר הפנים. לשר הפנים סמכות לעכב את פרסום חוק העזר לשם שינויו או ביטולו. אם השר לא עיכב את פרסומו, חוק העזר ייכנס לתוקף לאחר פרסומו ברשומות. חוקי עזר בנושאים מסוימים מצריכים אישור או הסכמה של שרים נוספים.

על הרשויות המקומיות לדאוג **לפרסום** חוקי העזר שלהן באתרי האינטרנט שלהן, כעולה מסעיף 248 לפקודה. נכון לחודש מאי 2024, באתר האינטרנט העירוני מפורסמים 36 חוקי עזר של העירייה. חוקי העזר באתר נחלקים לשישה תחומים – סביבה, ביטחון ובטיחות, כספים, חנייה, עסקים, בריאות – ובכל תחום יש מספר חוקי עזר. לפירוט חוקי העזר המפורסמים באתר האינטרנט העירוני במועד תחילת הביקורת, ראו נספח 1.

בשנים תשפ"ב–תשפ"ד (ספטמבר 2021 – ספטמבר 2024) אישרה ופרסמה העירייה 12 חוקי עזר. רוב דברי החקיקה הללו הם תיקונים ועדכונים לחוקים קיימים: שני תיקונים לחוק עזר בנושא העמדת רכב וחנייתו, שלושה תיקונים לחוק עזר בנושא שמירת הסדר והניקיון וחמישה תיקונים לחוק עזר בנושא מניעת רעש. שני חוקי עזר – בנושא צמצום זיהום אוויר מכלי ציוד מכני הנדסי (אוגוסט 2023) וצמצום זיהום אוויר הנובע מתחבורה (אוקטובר 2021) – הם חוקים חדשים שאינם תיקונים או עדכונים לחקיקה קיימת (לפירוט ראו נספח 2). כמו כן נכון לאוגוסט 2024 נמצאו בתהליך חקיקה שני תיקונים לחוק עזר לירושלים (מניעת רעש). (לפירוט ראו נספח 3).

תרשים 1: שלבים עיקריים בתהליך חקיקת חוק עזר



אפשר לאכוף חוקי עזר עירוניים באמצעות הגשת כתבי אישום לבית משפט נגד מי שלכאורה עברו על חוקי עזר. אגף התביעה העירונית שבמינהל היועץ המשפטי לעירייה הוא שאחראי על ההליכים המשפטיים הכרוכים באכיפת חוקי עזר.

דרך נוספת לאכיפת חוקי העזר, החוסכת הליכים משפטיים ממושכים, היא מתן דוחות על ידי פקחי הרשות המקומית למי שלכאורה עברו על החוק (סעיף 265 לפקודת העיריות). הרשות המקומית קובעת אילו עבירות אפשר לאכוף בדרך זו, ולשם כך היא מבקשת להכלילן בצו העיריות (עבירות קנס), התשל"א-1971. גם עבירות בנושא העמדת רכב וחנייתו הן עבירות קנס, לפי צו התעבורה (עבירות קנס), התשס"ב-2002. אדם שקיבל דוח מפקח עירוני בגין עבירות קנס יכול לבקש להישפט אם הוא מעוניין בכך. אם לא ביקש להישפט בתקופה המוקצבת לו, הקנס הופך לחלוט ועליו לשלמו. בעיריית ירושלים אגף אכיפה ושיטור עירוני (להלן: אגף אכיפה ושיטור) שבמינהל תפעול מעסיק כ-450 פקחים, האחראים בין היתר לבצע פעולות פיקוח, אכיפה והרתעה באמצעות מתן דוחות בגין עבירות קנס.

נוסף על כך יחידות שונות אחראיות לגביית אגרות, היטלים ודמי השתתפות שנקבעו בחוקי עזר, לפי העניין. לדוגמה: על חיוב מכוח חוק עזר לירושלים (סלילת רחובות), התשע"ב-2012 אחראית מחלקת היטלי סלילה שבמינהל תכנון ותשתיות, על אגרות שילוט אחראי האגף לקידום עסקים, ועל אגרת תחנת מוניות – אגף תחבורה ופיתוח תשתיות (להלן: אגף תושי"ה).

מטרת הבדיקה

בחינת היבטים בתהליך חקיקת חוקי העזר, לרבות תיקונם, ביטולם ועדכונם. כן נבדקה נאותות הפרסום של חוקי העזר באתר האינטרנט העירוני. מלבד זאת נבחנו הנאותות וההיקף של אכיפת חוקי העזר (למעט חוק עזר העמדת רכב וחנייתו), ונבדקה גביית האגרות וההיטלים הקבועים בהם.

היקף הבדיקה

הביקורת בחנה את תהליכי החקיקה, האכיפה והגבייה של חוקי העזר לירושלים שהותקנו והתפרסמו ברשומות עד ל-1.6.2024.

דוחות קודמים בנושא

- דוח מבקר המדינה בנושא "חקיקת חוקי עזר של רשויות מקומיות", מתוך דוח על הביקורת בשלטון המקומי, 2016.
- דוח מבקר המדינה בנושא "מעקב – חקיקת חוקי עזר של רשויות מקומיות", מתוך דוח על הביקורת בשלטון המקומי, התשפ"ב-2022.
- דוח מבקרת העירייה בנושא "אכיפת חוקי עזר בענייני איכות הסביבה" (שנת 2008/9).

תקופת הביקורת

הביקורת נערכה בחודשים יולי – דצמבר 2024.

פירוט הממצאים

פרק ראשון

ייזום חקיקה, ביטולה ועדכונה

כללי

לפי דוח מבקר המדינה בנושא "מעקב – חקיקת חוקי עזר של רשויות מקומיות" (דוח על הביקורת בשלטון המקומי, התשפ"ב-2022, להלן: דוח מבקר המדינה התשפ"ב), השלב הראשון בהליך הטיפול של הרשות המקומית בחוקי העזר הוא "העלאת הצורך להכנת חוק העזר או עדכונה". הכוונה היא להפנות זרקור לבעיה מסוימת ברשות ולהציע דרכים מעשיות לפתרונה באמצעות חקיקת עזר.

ההסדר החוקי הקיים אינו קובע מי הגורם המוסמך להציע חוק עזר בפני מועצת הרשות. העלאת הצורך והצעת הפתרון באמצעות חוק עזר יכולים לבוא מצד גורמים שונים בתוך הרשות ומחוצה לה.

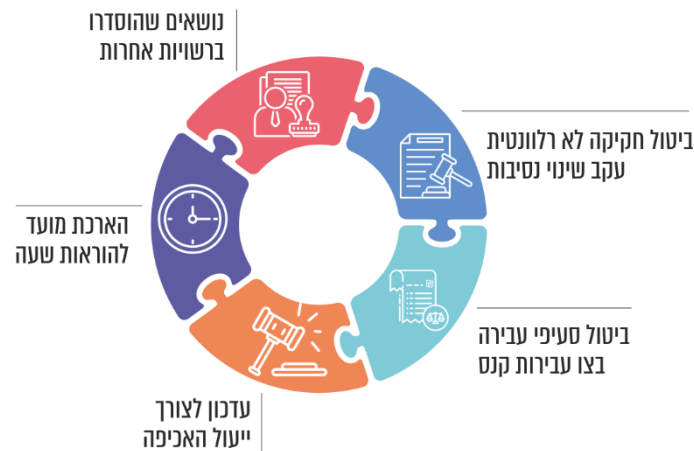
לדברי ראש צוות חקיקה, תיקוני חקיקה יכולים לעלות ביוזמה של ראשי המינהלים או מנהלי האגפים ובאישור מנכ"ל העירייה, ביוזמת המנכ"ל ובאישור ראש העירייה, ביוזמת הנהלת העירייה או ביוזמת ראש העירייה. במקרים מסוימים מינהל היועץ המשפטי יכול לייזם תיקונים בעקבות פסק דין או חקיקה ארצית. בכל מקרה התיקונים נעשים בתיאום עם האגפים השונים.

יצוין כי בתקופת הביקורת עבד בצוות חקיקה עובד אחד בלבד – ראש הצוות. בהגדרת תפקידו נרשם כי הוא אחראי, בין היתר, ל"גיבוש מדיניות עירונית בטיפול בהיבטים משפטיים של נושאים בתחום החקיקה המוניציפאלית". מצופה ממנו לגלות יוזמה בנושאי חקיקה גם של השלטון המקומי וגם של השלטון המרכזי.

כשמועלה הצורך בחקיקת חוק עזר, בין הגורמים ברשות המעורבים בהליך מתנהלים דיונים בנוגע לחוק העזר, למטרותיו, לתועלתו, להשלכות של חקיקתו, עדכונה ותיקונה בהתאם לעניין ולאכיפתו. לאחר מכן אפשר להתחיל בהליך החקיקה בהתאם לצורך שהתגלה ולמטרות או היעדים שנקבעו.

מבדיקת הביקורת עולה כי בעירייה לא פעלו בעניין דברי חקיקה שנחוצים, ובין היתר: לא יזמו חקיקה בנושאים המוסדרים בחקיקת עזר ברשויות אחרות, לא ביטלו חקיקה שאינה רלוונטית, לא עדכנו את צו עבירות הקנס בביטול של סעיפי עבירה, לא יזמו חקיקה לייעול האכיפה, לא יזמו עדכונים לאגרות והיטלים ולא יזמו הארכת מועד להוראות שעה.

תרשים 2: סיבות לדוגמה לייזום חקיקת עזר



תיעוד ייזום ההליך

לפי נספח י' לנוהל משרד הפנים לאישור ופרסום חוקי עזר משנת 2021, אחת הדרכים לבחון את הנאותות והתקינות של הצעת חוק העזר היא השאלה "אם הוא מבטא את רצונה של הרשות המקומית". לדעת הביקורת, כדי לבחון אם החוק מבטא את "רצון הרשות המקומית" יש לתעד את הצורך או הבעיה שבגינם הוצע חוק העזר ברשות ואת זהות הגורם שהעלה אותם.

בדוח מבקר המדינה התשפ"ב בדק מבקר המדינה את משך הטיפול בחקיקת עזר בחמש רשויות. לגבי הרשות השישית, רחובות, ציין מבקר המדינה כי "לא נכללו נתונים ביחס לעיריית רחובות כיוון שבידי העירייה אין פרטים על מועד העלאת הצורך בהצעת החוק או בעדכונה". כלומר במרבית הרשויות שדגם מבקר המדינה תועדו פרטים בדבר מועד העלאת הצורך בהצעת חוק (או עדכונה או תיקונה), הנדרשים לצורך מעקב אחר סבירות משך הטיפול.

הביקורת בחרה אקראית מדגם של שישה מקרים: חמישה חוקי עזר (מתוך 12) שפורסמו בשנים תשפ"ב-תשפ"ד וכן הצעת חוק אחת שעודנה בתהליך חקיקה במועד הביקורת (מתוך שתי הצעות שטרם אושרו). אלה חוקי העזר והצעת החוק שנבדקו (להלן: מדגם לבחינת תהליכי חקיקה):

- חוק עזר לירושלים (מניעת רעש) (הוראת שעה) (תיקון), התשפ"ד-2024, שעניינו הארכת הוראת השעה למועדי פינוי אשפה עד ל-28.2.2025 (להלן: תיקון לחוק עזר מניעת רעש 2024).
- חוק עזר לירושלים (שמירת הסדר והניקיון) (תיקון והוראת שעה), התשפ"ג-2023, שקובע אגרה עדכנית להוצאת מתקנים לרחוב ומאריך את הוראת השעה למתן פטור מאגרת הוצאת מתקנים לרחוב בשל תוצאות הקורונה (להלן: תיקון לחוק עזר שמירת הסדר והניקיון 2023).
- חוק עזר לירושלים (צמצום זיהום אוויר הנובע מתחבורה) (הוראת שעה), התשפ"ב-2021, שעוסק באיסור כניסת רכב מזהם לתחום ירושלים (להלן: חוק עזר צמצום זיהום אוויר מתחבורה 2021).
- חוק עזר לירושלים (העמדת רכב וחנייתו) (הוראת שעה) (תיקון), התשפ"ד-2024, שעניינו עדכון תעריפי אגרת החנייה (להלן: תיקון חוק עזר חנייה 2024).

- חוק עזר לירושלים (צמצום זיהום אוויר הנובע מכלי צמ"ה) (הוראת שעה), התשפ"ג-2023, שעניינו צמצום זיהום אוויר הנובע מכלי תחבורה המשמשים לצורכי עבודות בנייה ותשתיות (ציוד מכני הנדסי – צמ"ה) ומחוללים זיהום (להלן: חוק עזר צמ"ה 2023).
- הצעת חוק עזר לירושלים (מניעת רעש) (תיקון), התשפ"ד-2024, שעניינו מתן אפשרות לראש העירייה לאשר ביצוע עבודת לילה שחשיבותה הציבורית מחייבת את ביצועה – החוק טרם פורסם (להלן: הצעה לתיקון חוק עזר הרעש 2024).

תרשים 3: מדגם לבחינת תהליכי חקיקה



הביקורת בדקה את התיעוד הקיים אצל ראש צוות חקיקה בקשר לשלב הייזום ("העלאת הצורך"). כאמור, תיעוד זה נדרש כדי לבחון את מועד העלאת הצורך בחוק העזר ואת המענה שניתן בחוק לאור המידע על הגורם שזים אותו, מהות הצורך שהועלה ונאותות ההתייעצות המקצועית שנלוותה ליזומה. מתוך ששת המקרים שנבחנו, במקרה אחד (תיקון לחוק עזר חנייה 2024) לא נמצא אצל ראש צוות חקיקה תיעוד לפנייה, להתייעצות או לדיון מקצועי בנוגע להעלאת בעיה או צורך בעירייה ולאפשרות של פתרון המעשי באמצעות חוק עזר.

לגבי תיקון לחוק עזר שמירת הסדר והניקיון 2023, תועדו התכתבויות בין מנהל האגף לקידום עסקים ובין ראש צוות חקיקה החל מספטמבר 2022.

לגבי חוק עזר צמצום זיהום אוויר מתחבורה 2021 וחוק עזר צמ"ה 2023, הצורך בחוקי העזר נבע מאישור תוכנית חמש-שנתית לצמצום זיהום אוויר הנובע מתחבורה 2021-2026, תוכנית שאושרה במועצת העירייה ב-26.8.2021. עם זאת לטענת הגורמים העירוניים המעורבים (הרשות לאיכות הסביבה וראש צוות חקיקה), ייזום חוק עזר צמ"ה 2023 החל למעשה רק כשנה לאחר אישור התוכנית, בעקבות הוראה מהנהלת העירייה, אך זו לא תועדה בתיקיה הרלוונטית של ראש צוות חקיקה ולא נמסרה לביקורת.

במקרה של תיקון לחוק עזר מניעת רעש 2024, דובר בהארכת מועד בלבד להוראת שעה שפקעה, ולא בהעלאת צורך חדש.

במקרה של הצעה לתיקון חוק עזר הרעש 2024, תועדה אצל ראש צוות חקיקה התכתבות המעידה בדיעבד על מועד הפנייה של היועץ המשפטי ומנכ"ל העירייה לצוות חקיקה לצורך חקיקה דחופה של חוק עזר שיאפשר עבודות לילה. באותו מכתב נרשם גם שנוהלה שיחת טלפון עם נציג חברת מוריה לקבלת הסבר על החוק המבוקש.

ייזום חוקי עזר חדשים הקיימים ברשויות אחרות

הצורך בייזום חוק עזר, עדכנו, תיקונו או ביטולו עשוי לעלות מגורמים מגוונים כגון: יחידות בעירייה במסגרת תחומי אחריותן, נהלים וחוזרים של משרד הפנים, ממצאים והמלצות מדוחות מבקר המדינה, חקיקה ראשית בתחומים מסוימים.

משרד הפנים פרסם חוקי עזר לדוגמה ונוסחים מומלצים של חוקי עזר, בין היתר בנושאים: מבנים מסוכנים, סימון בניינים ורחובות, סלילת רחובות, שווקים, החזקת מקלטים, גידור דוכנים, העמדת רכב וחנייתו, שירותי שמירה. מבדיקת הביקורת עלה כי כל הנושאים הללו הוסדרו בחוקי העזר של ירושלים. גם המלצת מבקר המדינה לחקיקת חוקי עזר בנושאים כגון הדברת מזיקים וסימון רחובות ולוחיות מספר בבניינים יושמו בירושלים באמצעות הסדרת נושאים אלה בחוקי עזר כלליים יותר כגון חוק עזר ירושלים (שמירת הסדר והניקיון), התשל"ח-1978 וחוק עזר לירושלים (שילוט), התש"ם-1980.

לשאלת הביקורת השיב ראש אגף אכיפה ושיטור כי בכל הקשור לאגפו, הוא אינו סבור שנחוץ להסדיר תחומים נוספים בחוקי עזר.

לפי נוהל אישור ופרסום חוקי עזר, המצורף לחוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 2/98: "מומלץ לעיין בחוקי עזר של רשויות מקומיות אחרות בנושא המבוקש, על מנת ללמוד מניסיונם של אחרים. מומלץ לעיין בחוקי עזר חדשים אשר פורסמו בשנים האחרונות, על מנת שנוסח חוקי העזר יתבסס על הוראות חוק עזר אשר חוקיותם וסבירותם נשקלו לאחרונה".

הביקורת סקרה אפוא את רשימות חוקי העזר של רשויות אחרות, כפי שהם מפורסמים באתר האינטרנט של משרד הפנים, לשם איתור של נושאים, אגרות והיטלים המוסדרים בחוקי עזר של רשויות אחרות אך לא בחוקי העזר בירושלים. הביקורת אכן מצאה נושאים המוסדרים בחוקי עזר של מספר רשויות אחרות, אך לא בירושלים. בחלקם העירייה החלה בייזום שנים לאחר הרשויות האחרות, בסוף תקופת הביקורת, ולגבי אחרים לא החל ייזום תהליך חקיקה כלל. לדוגמה:

- **היטל שטחים ציבוריים פתוחים** – חוק עזר המאפשר לרשות, בנסיבות המצוינות בחוק, לדרוש השתתפות בעלויות פיתוח והקמה של שטחים ציבוריים האמורים לשמש את הנכס. החוק חוקק ברשויות רבות (נמצאו 123 רשומות באתר משרד הפנים), ובהן: רמת גן, ראש העין, קריית ביאליק, קריית אונו, נתניה, מודיעין מכבים רעות, כפר סבא, חולון. בחלק מהרשויות חוקקו חוקי עזר בנושא לפני יותר מעשור. הביקורת ביררה מהו מצב החקיקה בעירייה, ומנהלת מחלקת היטלי סלילה השיבה כי ביולי 2024 (במהלך תקופת הביקורת) הוצגה הצעה בנושא להנהלת העירייה. בדצמבר 2024 ראש צוות חקיקה עדכן את הביקורת כי הצעת חקיקה זו נדחתה בינתיים. הביקורת מעירה כי במשך כעשור לא יזמו בעיר חקיקה בנושא.

- **אגרת תפיסת רכב** – חוק עזר המסדיר אפשרות תפיסת רכב כגון אופניים ואופניים חשמליים ואת אופן שחרורו וכן אגרה בעד תפיסת רכב ואפשרות מכירתו. חוק זה מאפשר לעירייה

להפעיל אכיפה בנושא עבריינות תנועה וכן יש בו פוטנציאל הכנסה. הצורך בהסדרת הנושא עולה למשל מכתבה שפורסמה ב-23.11.2024 באתר MYNET ירושלים ושכותרתה "עוד הולכת רגל נפלה קורבן לקורקינטים חשמליים ועיריית ירושלים מורחת לה את הזמן". לפי הכתבה, הולכת רגל כבת 70 אושפזה במצב בינוני עם פגיעות ראש וחזה מגלגינוע (קורקינט חשמלי), וזהו "המקרה הרביעי תוך חודש שבו הולכי רגל תמימים נפגעים מרכבי האופניים והקורקינטים החשמליים שדוהרים ברחובות הבירה במהירות מופרזת... ונראה שאף אחד לא טורח לעשות דבר. 76 בני אדם נפגעו בשנה האחרונה בתאונות דרכים בבירה שבהן היו מעורבים אופניים חשמליים. בניגוד לעיריית תל אביב, שבה פקחי העירייה אורבים וקונסים את אלו שנוסעים על המדרכות ומסכנים את הולכי הרגל, בירושלים לא מתבצעת כל אכיפה בנושא".

חוקי עזר בנושא זה חוקקו מכוח חוק לייעול הפיקוח והאכיפה העירוניים ברשויות המקומיות (תעבורה), התשע"ו-2016. הם חוקקו ברשויות רבות החל משנת 2017, כגון חוק עזר לתל אביב-יפו (תפיסת רכב), התשע"ח-2017, חוק עזר לראשון לציון (תפיסת רכב), התשע"ט-2018, חוק עזר לרמת גן (תפיסת רכב), התשע"ח-2018, חוק עזר לגבעתיים (תפיסת רכב), התשע"ח-2018, חוק עזר לאשדוד (תפיסת רכב), התשע"ט-2018, חוק עזר לרעננה (תפיסת רכב), התשע"ח-2018. החוק חוקק בחלק מהרשויות לפני כשש-שבע שנים, אך עיריית ירושלים החלה בהליך הסמכת הפקחים בנושא (לפי החקיקה הראשית מ-2016) רק בספטמבר 2024 (ישיבת מועצה מ-25.9.2024). כלומר העירייה החלה ליום הליכים להסדרת הנושא שמונה שנים לאחר החקיקה הראשית בעניין, שבע שנים לאחר עיריית תל אביב-יפו ושש שנים לאחר רשויות רבות אחרות.

- **אגרת היתרי לילה** – בחלק מהעיריות, כגון תל אביב-יפו, חיפה ונתניה, הוראות שונות בחוקי העזר (דוגמת חוקי עזר בדבר פתיחת עסקים וסגירתם או שמירת הניקיון) מאפשרות להטיל אגרה עבור היתר לפתיחת עסק בשעות הלילה. הוראה כזו, המאפשרת להסדיר פתיחת עסקים בלילה ואף לקבל הכנסות מכך, לא חוקקה בירושלים.

- **אגרת פסולת עודפת או פסולת מפעל** – בחלק מהעיריות, כגון תל אביב-יפו, חיפה, אשקלון וראשון לציון, נכללות בחוקי עזר הוראות המאפשרות לרשויות לגבות אגרה בגין פסולת מפעל או פסולת עודפת. בירושלים הייתה הוראה כזו, אך היא בוטלה בשנת תשע"ב-2012, לפני 12 שנה. לדברי ראש צוות חקיקה, ההוראה בוטלה בהנחיית ראש העירייה הקודם, שביקש לסייע למפעלים בעיר. בחלוף כמעט עשור מביטול ההוראה, בשנת 2021 חיבר משרד הפנים נוהל בנושא (נוהל עריכת תחשיב לאגרת פינוי פסולת עודפת ברשויות המקומיות – משרד הפנים, תשפ"א-2021). הנוהל מתייחס בחיוב לגביית האגרה מתוך "עיקרון של צדק סביבתי, המטיל את מימון הטיפול והמיחזור של פסולת על 'יצרניה'". לפי הנוהל, האגרה משרתת שתי תכליות: (1) הטלת עלויות הטיפול בזיהום על הגורם המזהם ולא על כלל החברה. (2) השגת התייעלות סביבתית, כלומר יצירת אינטרס למזהם להפחית את ייצור הזיהום עד למינימום הכלכלי האפשרי מבחינתו. בנוהל נכתב: "בהתאם לתפיסה זו, התשלום בעד פינוי פסולת מפעל מעבר לרמה בסיסית, איננו בגדר תשלום מוניציפאלי אלא חלק אינטגרלי מתהליך הייצור. חוק העזר אמור לאפשר לרשות המקומית לגבות מבעלי העסקים את כל העלויות של היקף הפסולת העולה על היקף הפסולת הבסיסית, באופן שסך ההכנסות הצפויות מהאגרה יכסו את כל הוצאות הרשות לצורך פינוי האשפה העודפת וישמר העיקרון של משק כספים סגור. העלויות המוכרות לרשויות המקומיות כוללות את ההוצאות הישירות וכן את כל ההוצאות העקיפות". לדעת הביקורת, נוכח ההנחיות החדשות של משרד הפנים, מן הראוי היה לשקול יזום של גביית האגרה מחדש. אולם לדברי ראש צוות חקיקה, הוא לא קיבל פנייה לייזום הליך כזה.

- **ברוכות שחייה** – ברשויות רבות, כגון ראשון לציון, רמת השרון, נהריה, עפולה ובאר יעקב, חוקקו חוקי עזר המסדירים את אופן ההתנהגות בברוכות שחייה, לרבות מקומות הלבשה, ציוד הצלה, סמכויות של פקח עירוני ומציל, הסדרת דמי כניסה לברוכה עירונית. החוק הראשון בנושא חוקק עוד בשנת 1955. בירושלים אין חוק המסדיר את ההתנהגות ודמי הכניסה בברוכות השחייה, על אף שיש בה בריכות עירוניות.

לוח 1: דוגמאות לנושאים ותשלומים המוסדרים בחוקי עזר ברשויות אחרות

נושא בחוק העזר	הוראות עיקריות	מספר רשומות*	שנות חקיקה עיקריות	רשויות לדוגמה שחוקקו חוק עזר בנושא	מצב בירושלים (לדברי ראש צוות חקיקה)
היטל שטחים ציבוריים פתוחים	חוק עזר המטיל היטל שצ"פ לכיסוי הוצאות בשל פיתוח והקמה של שטחים ציבוריים פתוחים המיועדים לשמש את הנכס – במקרים המצינים בחוק	123	2023-2012	רמת גן, ראש העין, קריית אתא, קריית ביאליק, קריית אונו, סביון, נתניה, מודיעין מכבים רעות, מסעדה, לוד, כפר סבא, כפר שמריהו, חולון	ביולי 2024 הוצגה הצעה להנהלת העירייה, אך ההצעה נדחתה בינתיים
אגרת תפיסת רכב	חוק עזר כגון חוק עזר לתל אביב-יפו (תפיסת רכב), התשע"ח-2017, שחוקק מכוח חוק לייעול הפיקוח והאכיפה העירוניים ברשויות המקומיות (תעבורה), התשע"ו-2016, ומסדיר את אופן התפיסה של רכב, לרבות אופניים ואופניים חשמליים, אופן שחרורו, אגרה בעד תפיסתו, מכירתו	10	2019-2017	תל אביב-יפו, ראשון לציון, רעננה, אשדוד, גבעתיים, יבנה, נתניה, לוד	העירייה החלה בהליך ב-25.9.2024, בסוף תקופת הביקורת ו-8 שנים לאחר חקיקת בנושא
אגרת היתרי לילה	הוראות בחוקי עזר בדבר פתיחת עסקים וסגירתם או שמירת הניקיון, המאפשרות להטיל אגרה עבור היתר לפתיחת עסק בשעות הלילה	-	- (סעיף בתוך חוקי עזר)	תל אביב-יפו, חיפה, מודיעין מכבים רעות, נתניה	לא התקבלה פנייה

נושא בחוק העזר	הוראות עיקריות	מספר רשומות*	שנות חקיקה עיקריות	רשויות לדוגמה שחוקקו חוק עזר בנושא	מצב בירושלים (לדברי ראש צוות חקיקה)
אגרת פסולת עודפת או פסולת מפעל**	הוראות הנכללות בחוקי עזר בנושא שמירת הסדר והניקיון או פינוי פסולת, המסדירות אגרה בגין פסולת מפעל או פסולת עודפת. ב-2021 ערך משרד הפנים נהל בנושא, ובו הוסבר שאגרה זו תורמת לשמירה על איכות הסביבה ומשרתת תכליות נוספות	-	- (סעיף בתוך חוק עזר)	תל אביב-יפו, חיפה, אשקלון, ראשון לציון, רעננה	ההוראה בוטלה בתשע"ב-2012. לדברי ראש צוות חקיקה, החוק בוטל בהוראת ראש העירייה הקודם – שרצה לסייע למפעלים – ולא התקבלה פנייה לייזום חקיקה מחדש
ברכות שחייה (לרבות דמי כניסה)	חוק עזר המסדיר מקומות הלבשה, מקומות מיועדים לרחצה, תחנות וציוד הצלה, דמי כניסה, סמכויות של פקח ומציל ועוד	45	1995–2004	ראשון לציון, רמת השרון, רחובות, נהריה, עפולה, דימונה, חולון, באר יעקב, אור יהודה, אילת	לדברי ראש צוות חקיקה, הוא לא קיבל פנייה לייזום חוק מסוג זה

* מספר רשומות במאגר חוקי העזר באתר האינטרנט של משרד הפנים. כל רשומה כוללת חוק עזר של רשות מקומית בנושא, לרבות חקיקה המבטלת או מתקנת את החוק.

** בשנת 2021 פרסם משרד הפנים נהל לחישוב אגרת אשפה עודפת, המפרט את תכליות האגרה ואופן חישובה.

ייזום ביטול חקיקה שאינה רלוונטית

תיקון או ביטול חוקי עזר ייעשה בדרך שבה נחקק חוק העזר, כלומר גם תיקונים וביטולים של חוק עזר קיים דורשים הליך חקיקה. לפי "מדריך להכנת חוקי עזר וצווי עבירות קנס של רשויות מקומיות", שערכה המחלקה לחקיקת משנה במשרד המשפטים (2009): "גם תיקון של חוק העזר, אפילו הוא תיקון קטן, הוא חוק עזר בפני עצמו ולא להירתע במקרים המתאימים מהתקנת חוק עזר חדש".

חקיקה של ביטול חוק עזר יכולה להיעשות בסוף חוק עזר חדש שמחליף את חוק העזר המבוטל, או במסגרת חוק עזר נפרד מחוק העזר החדש.

לפי המדריך, "כאשר עושים שינוי מהותי בחוק העזר, מן הראוי להחליף אותו לגמרי. אם עושים תיקונים רבים, תוספות ומחיקות עדיף למען הסדר הטוב והבהירות לציבור, להחליף את חוק העזר בחוק עזר חדש".

לפי דוח מבקרת העירייה בנושא "אכיפת חוקי עזר בענייני איכות הסביבה" משנת 2008/9, חוקי עזר שאינם נאכפים כלל עלולים לפגוע בתדמית העירייה ובכושר ההרתעה שלה. עוד הוער כי "ישנם חוקים שאינם מעודכנים או שאינם רלוונטיים. הביקורת המליצה לסרוק את כל חוקי העזר העירוניים, ולבדוק את מידת עדכנותם והרלוונטיות שלהם, ובמקרים שבהם יתברר שיש צורך לעדכן, לתקן ואף לבטל חוקי עזר יש לעשות זאת בדרך המקובלת".

כעבור כ-16 שנה, במהלך איסוף הממצאים לביקורת הנוכחית (שנת 2024), עלה כי בעירייה יש לפחות 12 חוקי עזר, שהם כשליש מחוקי העזר העירוניים התקפים, שכלל אינם נאכפים ואף אין בכוונת העירייה לאוכפם בשל חוסר רלוונטיות.

כלומר כיום חוקים אלה הם בגדר "אות מתה". למרות זאת צוות חקיקה לא יזם מהלך לביטולם במשך שנים רבות. לשאלת הביקורת השיב ראש צוות חקיקה כי בכוונתו לזום תהליך לביטול חלק מהחוקים הללו.

להלן דוגמאות:

- **חוקי עזר שאינם מתאימים לנסיבות או לרוח התקופה:** למשל הוראות המנסות לצמצם זיהום אוויר ממבערי מזוט, שהוא חומר דלק שכמעט אינו בשימוש עוד בעיר – חוק עזר לירושלים למניעת מפגעים (זיהום אוויר ממבערי מזוט), התש"ם-1980; חוק המסדיר הקמת תורני אנטנות טלוויזיה בעידן של כבלים ולוויינים – חוק עזר לירושלים (תרנים אזוריים לאנטנות טלוויזיה בעיר העתיקה), התשמ"ד-1984; חוק עזר לירושלים (בית המטבחים), התש"ן-1990, המסדיר התנהלות בית מטבחים, על אף שזה אינו קיים בעיר זה שנים רבות.
- **חוקי עזר שאינם רלוונטיים עקב עדכון החקיקה הראשית או הסדרה של המדינה:** לפי הרשות לאיכות הסביבה, חוק עזר המחייב מפעלים להגיש דוח על זיהום האוויר שלהם אינו רלוונטי מאחר שהנושא עבר לטיפול המשרד להגנת הסביבה. כמו כן שורת חוקי עזר העוסקים במים וביוב אינם רלוונטיים עוד עקב חקיקת חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001, המבטל את סמכויות הרשות המקומית בנושא מים וביוב ומעביר אותן לתאגידי מים וביוב. נוסף לכך שני חוקי עזר העוסקים בשחיטת עופות ובדיקת בשר עוף אינם נאכפים, לדברי הוטרנר העירוני, משום שבוטל הצורך בהם עקב חקיקה ראשית ארצית מלפני מספר שנים (תיקון מספר 6 משנת 2015 לחוק הרופאים הוטרנרים, התשנ"א-1991 או חוק בריאות הציבור [מזון], התשע"ו-2015).

לוח 2: דוגמאות לחוקי עזר שאינם נאכפים מפאת חוסר רלוונטיות

חוק העזר	שנת חקיקת החוק	הסיבה לאי-רלוונטיות	תשובת ראש צוות חקיקה לאי-ביטול או אי-תיקון	הערת הביקורת
זיהום אוויר ממבערי מזוט	1980	מנהל בכיר להנדסת הסביבה ברשות לאיכות הסביבה מסר: "לא רלוונטי כי החוק מגדיר מזוט כחומר בעל תכולת גופרית שכבר איננה קיימת היום במזוט המסופק"	"הדרישה המופיעה בחוק העזר אינה רלוונטית... בכוונתנו להביא בהקדם למועצה הצעה לביטול חוק העזר"	סעיפים 3, 4 לחוק מוגדרים כעבירת קנס. חוק עזר בנושא איכות הסביבה משנת 1980, שאינו רלוונטי, טרם בוטל
הגנת הסביבה – הגשת דין וחשבון		מנהל בכיר להנדסת הסביבה ברשות לאיכות הסביבה מסר: "דרישה ישנה מאוד – לא רלוונטי... היום המשרד מנטר זאת במסגרת מנגנון היתר הרעלים שלו. הדבר נבדק במחלקה בהיבט של היתרי בנייה, אבל בשוטף במפעלים גדולים הבדיקה באחריות המשרד להגנת הסביבה... למיטב הידיעה... אין שימוש בחוק הזה"	ראש צוות חקיקה סבור (נאמר בשיחה מ-3.12.2024) כי החוק אינו מיותר. טרם מסר את חוות דעתו המנומקת	בדוח המבקרת משנת 2008/9 צוין: "ייתכן שיש מקום... לשדרג את החוק ולהתאימו לצורכי הימים האלה". בינתיים, כעבור כ-16 שנה, החוק אינו נאכף, לדברי נציג הרשות לאיכות הסביבה משום שהנושא באחריות המשרד להגנת הסביבה
אגרת ביוב	1966	חוקי העזר מסדירים מתן שירותים וגביית תשלומים עבור מים וביוב. אולם חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001 מבטל את סמכויות הרשות המקומית בנושא מים וביוב, ומעביר אותן לתאגידי מים וביוב	הממונה על החקיקה השיב לביקורת: "בכוונתי לפנות ליועץ המשפטי לעירייה לשקול את המשך הטיפול בנושא זה"	במכתב מ-14.2.2017 (לפני 7 שנים) ביקש ראש צוות חקיקה מהיועץ המשפטי של חברת הגיחון לבטל את חוקי העזר הללו. יועמ"ש הגיחון סירב בטענה שנותרי חיובים מ-2014 שיש לגבותם לפי התעריף של חוק העזר וציין: "ניתן יהיה לפעול לביטול אחרי שנת 2021" (לאחר התיישנות החיובים). אך נכון לסוף שנת 2024, החוקים עדיין מופיעים באתר העירייה. בסיום תקופת הביקורת מסר ראש צוות חקיקה כי קיבל אישור עקרוני מהגיחון והחוקים בתהליך ביטול
אספקת מים	1960			
בניית ביבים	1980			
היטל ביוב	1963			
ניקוי בורות שופכין וביבים	1955			

חוק העזר	שנת חקיקת החוק	הסיבה לאי-רלוונטיות	תשובת ראש צוות חקיקה לאי-ביטול או אי-תיקון	הערת הביקורת
תרנים אזוריים לאנטנות טלוויזיה ורדיו בעיר העתיקה	1984	נמסר לביקורת כי חוק זה, הדן בהקמת תורן עם אנטנות לטלוויזיה או לרדיו על ידי העירייה, אינו נאכף משום שהוא ישן ולא רלוונטי	חוק לא רלוונטי	מדובר בחוק ישן שאינו נאכף
בית המטבחים	1990	חוק בן למעלה מ-30 שנה, שלא עודכן כלל במהלך השנים. הוטריר העירוני מסר לביקורת כי זה שנים רבות אין בעיר בית מטבחים עירוני	ראש צוות חקיקה מסר שבכוונתו לדון עם הוטריר העירוני בנחיצות שורת חוקים המשוויכים ליחידתו ולבחון אם יש צורך לבטלם	-
בדיקת בשר עוף	2010	הוטריר העירוני מסר כי עקב חקיקה ארצית משנת 2017, חוקים אלה אינם רלוונטיים	-	-
שחיטת עופות	1964		-	-
חזירים ובשר חזיר	1957	נמסר שהחוק אינו נאכף	החוק לא מבוטל מטעם של שמירה על סטטוס קוו	-

ייזום ביטול סעיפי עבירה בצו עבירות הקנס

צו העיריות (עבירות קנס), התשל"א-1971 (להלן: צו עבירות הקנס) קובע כי עבירות מסוימות בחוקי עזר של רשויות מקומיות יהיו עבירות קנס. פקח של הרשות המקומית יכול לתת דוח (מסוג ברירת משפט) לאדם העובר עבירת קנס, כלומר מבצע עבירה על סעיף בחוק העזר הקבוע בצו עבירות הקנס, זאת במקום להגיש כתב אישום. צו עבירות הקנס מותקן בידי שר הפנים בהסכמת שר המשפטים ובאישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת. הכללת עבירת קנס בצו עבירות הקנס היא חקיקת משנה המפורסמת ברשומות.

הביקורת מצאה כי בצו עבירות הקנס כלולים (נכון למועד הביקורת) סעיפים מתוך שני חוקי עזר של העירייה שבוטלו זה מכבר. הדבר עלול לגרום לתושבים אי-בהירות בנוגע לסעיפים שבגינם יוכלו להיקנס, וכן פקחים עלולים לרשום קנסות בגין עבירות על סעיפי חוק שבוטלו זה מכבר.

לוח 3: דוגמאות לחוקי עזר שבוטלו, אך נותרו קבועים בצו עבירות הקנס

חוק העזר	מועד ביטול החוק	סעיפים הכלולים בצו עבירות קנס	הערת הביקורת
חוק עזר לדוגמה לרשויות מקומיות (הזרמת שפכי תעשייה למערכת ביוב), התשמ"ב-1981 – אומץ בידי העירייה	12.7.2018	2, 4, 9	עם ביטול החוק, היה צורך לבטל אף את הסעיפים הרלוונטיים הכלולים בצו עבירות הקנס
חוק עזר לירושלים (שילוט), התש"ם-1980	בשנת תש"ף (2019), למעט הפרק החמישי סעיפים 28-31	2(א), 5, 11, 13(א), 18, 20, 23, 24, 26(א), 29(ב), 30, 31, 32(א), 34, 35, 37(ב)	בצו עבירות הקנס כלולות עבירות רבות על חוק עזר לירושלים (שילוט), התש"ם-1980, שכבר בוטל למעט הפרק החמישי בו

ראש צוות חקיקה מסר לביקורת לעניין חוק העזר בנושא הזרמת שפכי תעשייה, כי יפעל להסרת החוק מצו עבירות הקנס.

לעניין חוק העזר בנושא שילוט, מסר ראש צוות חקיקה לביקורת כי עיריית ירושלים פנתה למשרד הפנים בבקשה לתקן את צו העיריות (עבירות קנס), התשל"א-1971. ב-20.6.2023 התקיים דיון בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת. יו"ר הוועדה לא נכח בדיון וסוכם כי ייפגש עם נציגי העירייה במועד שייקבע, אך עדיין לא נקבע מועד.

יצוין כי חוק העזר ישן, והותקן חדש במקומו בשנת 2019. לדעת הביקורת אי-הסדרת צו עבירות הקנס בהתאם למצב זה, נכון לסוף שנת 2024 (כחמש שנים מאוחר יותר), אינה תקינה.

ייזום חקיקה לשם ייעול האכיפה

בדוח מבקרת העירייה משנת 2008/9 בנושא אכיפת חוקי עזר בענייני איכות הסביבה נקבע כי "אכיפת החוקים להגנת הסביבה נועדה להבטיח שיציתו להם, וכן להעניש את מפריהם ולהרתיע עבריינים בכוח מפני הפרתם. לאי-אכיפה עלולות להיות תוצאות קשות ובהן – אובדן ההרתעה והפסד כספי ניכר לעירייה".

אכיפת חוק עזר עשויה להימנע או להיתקל בקשיים אם יש לקונה (חסר) בחוק או השתנו נסיבות באופן המונע את אכיפתו. לחלופין, אכיפה יעילה עלולה להיתקל בקשיים אם סעיפים מחוק העזר אינם נכללים בצו עבירות הקנס. במקרה כזה, כדי לאוכפם נחוץ הליך ממושך ומסורבל יותר של הגשת כתב אישום, במקום מתן דוח בידי פקח. לעיתים צירוף של שתי הסיבות הללו – אי-תיקון נדרש בחוק ואי-הכללת החוק בצו עבירות הקנס – עלול לגרום לכך שחוק לא נאכף או נאכף פחות מהרצוי.

תרשים 4: ייזום חקיקה לשם ייעול האכיפה



חוקי עזר שיש לתקנם כדי שייאכפו

ייתכן שחוק לא ייאכף משום שנוסחו המקורי מונע את אכיפתו, מפאת שינוי נסיבות או מסיבות אחרות. לפי "המדריך להכנת חוקי עזר וצווי עבירות קנס של רשויות מקומיות" מטעם המחלקה לחקיקת משנה במשרד המשפטים (2009), "יש חשיבות גדולה, כבר בעת התקנת חוקי העזר, לנסח את סעיפיו בצורה ראויה, ברורה וסבירה מבחינה משפטית, כך שניתן יהיה 'להמיר' אותם לעבירות קנס בלא בעיה וניתן יהיה לאכוף אותם". לפיכך, במקרים שהשתנו הנסיבות באופן שאינו מאפשר את אכיפת חוק העזר או שנוסחו מקשה את אכיפתו או שאכיפתו בעייתית מסיבה אחרת, ראוי לשקול את תיקון חוקי עזר. התיקון ייעשה, כאמור, בדרך שבה נחקק חוק העזר מלכתחילה, כלומר נדרש הליך חקיקה לשם תיקון ועדכון של חוק עזר קיים.

להלן דוגמאות לחוקי עזר (בתחום איכות הסביבה) שאינם נאכפים בשל נסיבות שהשתנו או בעיות אחרות, על אף שסעיפים מהם נכללים בצו עבירות הקנס: חוק עזר לירושלים (מניעת מפגעים – זיהום אוויר), התשס"ז-2007 וחוק עזר לירושלים (מיחזור), התשס"ח-2008. לדברי מנהל בכיר להנדסת הסביבה ברשות לאיכות הסביבה, חוקים אלה (או לפחות סעיפים בהם) אינם נאכפים בדרך כלל משום שיש לתקנם כדי שיהיו אופרטיביים.

לגבי חוק עזר לירושלים (מניעת מפגעים – זיהום אוויר), התשס"ז-2007, מסר מנהל בכיר להנדסת הסביבה כי כדי שיהיה אפשר לאכוף ביעילות, יש צורך בהגדרת הגז הטבעי כמקור אנרגיה קביל.

ראש צוות חקיקה מסר לביקורת שלאחרונה (לקראת סוף תקופת הביקורת) פנו אליו לגבי חוק זה מהרשות לאיכות הסביבה.

לגבי חוק עזר לירושלים (מיחזור), התשס"ח-2008, מסר מנהל בכיר להנדסת הסביבה כי "החוק כללי מאוד ולא נגזרו ממנו הוראות אופרטיביות לאכיפה" וכי החוק אינו פותר את הבעיה הקשה של מיחזור פסולת בנייה. ראש צוות חקיקה השיב לביקורת כי לא פנו אליו מהרשות לאיכות הסביבה לייזום תיקונים בחוק העזר לשם שיפור האכיפה, והוא אינו רואה בחוק בעיה המקשה את האכיפה. עם זאת לעניין מיחזור פסולת בנייה, לדבריו פנו אליו לאחרונה מהרשות לאיכות הסביבה בבקשה לייזום הוראות בנושא, ונעשה ניסיון להסדרת הנושא באמצעות חוק העזר בנושא שמירת הסדר והניקיון.

לוח 4: דוגמאות לחוקי עזר שיש לתקנם כדי שייאכפו

חוק העזר	תשובת הרשות לאיכות הסביבה	תשובת ראש צוות חקיקה
חוק עזר לירושלים (מניעת מפגעים – זיהום אוויר), התשס"ז-2007	פרק ב – יש להגדיר גם את הגז הטבעי כמקור אנרגיה קביל	לאחרונה (בתקופת הביקורת) פנו אליו בנושא מהרשות לאיכות הסביבה
חוק עזר לירושלים (מיחזור), התשס"ח-2008	"החוק כללי מאוד ולא נגזרו ממנו הוראות אופרטיביות לאכיפה. משמש במידה מסוימת את אגף תברואה... חוק העזר למיחזור לא נותן מענה ל... מיחזור פסולת בנייה, כלכלה מעגלית במיחזור פסולת בנייה (חוסך ייצור של פסולת בנייה במקור, משתמש בשימוש חוזר)"	לא פנו אליו מהרשות לאיכות הסביבה לשם שיפור האכיפה. עם זאת לאחרונה (בתקופת הביקורת) פנו אליו מהרשות לאיכות הסביבה לצורך הסדרת מיחזור פסולת בנייה באמצעות חוק עזר אחר

חוקי עזר שיש להכלילם בצו עבירות הקנס

אכיפה עשויה להיתקל בקשיים במקרים שסעיפי החוק אינם נכללים בצו עבירות הקנס. כאמור, אחת הדרכים המרכזיות לאכיפה היא מתן דוח על ידי פקח והטלת קנס. כדי שרשות תוכל להטיל קנס, עליה לקבוע בצו (הנכנס לתוקף לאחר פרסומו ברשומות) כי עבירה על הוראה מסוימת בחוק עזר היא עבירת קנס. לאחר אישור הצו במועצת הרשות, הצו טעון אישור של שר הפנים, בהסכמת שר המשפטים, וכן אישור של ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת. בשלב הבא, בהיותו חקיקת משנה, יפורסם הצו ברשומות.

חוקי עזר בנושא איכות הסביבה

בדוח מבקרת העירייה משנת 2008/9 בנושא אכיפת חוקי עזר בענייני איכות הסביבה נטען לגבי שני חוקי העזר בנושא איכות הסביבה שנדונו לעיל (חוק עזר לירושלים [מניעת מפגעים – זיהום אוויר], התשס"ז-2007 וחוק עזר לירושלים [מיחזור], התשס"ח-2008), שהיו אז בגדר חוקים חדשים, כי הם אינם נאכפים בשל אי-הכללתם בצו עבירות הקנס:

"לאחר תהליך שנמשך שנים נחקקו חוקי עזר חדשים בנושאים סביבתיים. כל עוד אין מנגנון אכיפה מובנה ויעיל, החוקים האלה הם חסרי משמעות ולעירייה אין כל סיבה להתהדר בהם... תהליך אישור חוקי העזר ארך זמן רב. הביקורת סבורה כי בד בבד עם התהליך הזה היה על העירייה ליצור מערכת אכיפה יעילה... בשלב זה, יותר משנה לאחר אישור רוב החוקים החדשים, טרם אושרו בצו העיריות ברירות הקנס לחוקי העזר הללו". בינתיים שני חוקי העזר שהוזכרו לעיל, שנחקקו לפני כ-17 שנה, כבר נכללו בצו עבירות הקנס. אולם הדברים שצוינו בעניינם בדוח המבקרת משנת 2008/9 יפים לגבי חוקים אחרים שקשה לאוכפם בשל אי-הכללתם בצו עבירות הקנס.

חוקי העזר החדשים בתחום איכות הסביבה – חוק עזר צמ"ה 2023 וחוק עזר צמצום זיהום אוויר מתחבורה 2021 – טרם הוכללו בצו עבירות הקנס, נכון למועד הביקורת. זאת על אף שחלפו שנה עד שלוש שנים מאז פורסמו ברשומות.

חוק השילוט

בשנת 2019 בוטל חוק עזר לירושלים (שילוט), התש"ס-1980, למעט הפרק החמישי העוסק בשמות רחובות ומספרי בניינים, והוחלף בחוק עזר לירושלים (שילוט), התש"ף-2019.

למרות זאת לא רק שלא בוטלו בצו עבירות הקנס הסעיפים מחוק העזר הקודם, אלא שנכון לסוף שנת 2024, בחלוף כחמש שנים, טרם עודכן צו עבירות הקנס בחוק העזר החדש.

נוכח מצב משפטי זה, ב-21.1.2020 פנה ראש צוות חקיקה למשרד המשפטים בשאלה: "האם ניתן לתת ברירת משפט על עבירה לפי חוק עזר חדש שהוסדרה כעבירת קנס בחוק עזר הישן עד לתיקון צו העיריות (עבירות קנס), התשל"א-1971?"

כחודש לאחר מכן, ב-20.2.2020, התקבלה תשובה מנציגת משרד המשפטים, ובה נכתב: "העברנו את פנייתך למחלקה הפלילית, בשאלה האם ניתן להישען על סעיף 25 לחוק הפרשנות לצורך אכיפה של עבירה בצו עבירות הקנס מחוק עזר שבוטל. **לטעמם** ניתן לאכוף עבירות שהיו גם בצו הישן... ולכן, על היועץ המשפטי שלכם לבחון אם האמור מתקיים ביחס לסעיף שבחוק העזר כפי שמופיע בצו, בשים לב לכך שכאמור לא ניתן יהיה לאכוף לגבי הוראות שבסעיף החדש אם לא הופיעו בסעיף הישן. נציין, כי **דרך המלך היא תיקון הצו הקיים ובינתיים כמובן שניתן להשתמש בכלי של הגשת כתב אישום, שהם אינם מעוררים פרשנות משפטית**" (ההדגשה אינה במקור).

ראשת צוות בכירה בתביעה העירונית השיבה לביקורת בנושא: "אכן תוקן חוק עזר שילוט בשנת 2019, אשר פורסם ברשומות ונכנס לתוקף מיום שפורסם, וניתן להגיש כתבי אישום לפי פקודת העיריות. עם זאת לגבי צו עבירות הקנס, משרד המשפטים עדיין לא אישר את הצו החדש של העירייה, ולכן למעשה לא ניתן לאכוף ברירות משפט על פי חוק העזר החדש".

באותו מכתב היא מציינת גם: "קיבלנו מסמך ממשרד המשפטים ולפיו ניתנה הפרשנות שאם מדובר **באותו הסעיף** בחוק החדש והוא רק מחליף את הסעיף בחוק הישן, ניתן לאכוף ברירות משפט על פי הסעיף בחוק העזר הישן (התש"ס-1980) והוא אכן מופיע בצו עבירות הקנס. כלומר ניתן לאכוף סעיפי עבירות שהיו קיימים בחוק הישן וקיימים בחוק החדש (סעיף 3(א) לחוק העזר)" (ההדגשה במקור).

הביקורת מציינת כי במהלך השנים 2021–2024 כתבו פקחי אגף אכיפה ושיטור 3,770 דוחות בגין עבירה על **סעיף 3(א)** בחוק העזר החדש משנת 2019, שאינו קבוע כלל בצו עבירות הקנס כעבירת קנס. בצו עבירות הקנס מופיע **סעיף 2(א)** לחוק העזר משנת 1980, שכאמור בוטל, כלומר אין מדובר באותו סעיף – 3(א).

עוד יצוין כי על אף שזהו חוק העזר הנאכף ביותר בעירייה אחרי חוק העזר בנושא שמירת הניקיון, הוא נאכף על סמך חוות הדעת האמורה ממשרד המשפטים, שהועברה ללא ציון שם ותפקיד של עורכה. יתרה מזו, האכיפה מבוצעת בדרך שמחוות הדעת עצמה משתמע שהיא "מעוררת פרשנות משפטית" ולכל הפחות אפשר לומר שהיא אינה "דרך המלך" לאכיפת חוק זה.

חוק מבנים מסוכנים

חוק עזר נוסף שאינו נכלל בצו עבירות הקנס הוא חוק עזר (מבנים מסוכנים), התשמ"א-1980. לשאלת הביקורת השיב ראש צוות חקיקה כי לדעתו הכללת חוק עזר זה בצו עבירות הקנס אינו יעיל משום שמדובר בעבירה חמורה המצריכה הרתעה משמעותית יותר מאשר דרגות הקנס המוטלות בצו עבירות הקנס. בעניין מבנים מסוכנים הביקורת סבורה כי בשל חומרת העבירה ראוי להגיש כתב אישום ולא לאכוף באמצעות ברירת משפט.

בדוח מבקר המדינה בנושא "טיפול רשויות מקומיות במבנים מסוכנים" (דוח על הביקורת בשלטון המקומי, יולי 2022) הוער והומלץ להכליל עבירות בגין חוק עזר בנושא מבנים מסוכנים בצו עבירות הקנס ואף להשתמש בצו להגברת האכיפה בתחום: "מומלץ כי עיריות באר שבע, בת ים, קריית ים ותל אביב-יפו יבחנו באופן שוטף את מיצוי האמצעים העומדים לרשותן מול בעלי המבנים המסוכנים, וזאת כדי להבטיח טיפול יעיל במבנים אלו. מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים למפות את כלל הרשויות שלא פעלו להשלמת הסמכתן להטלת קנסות ולהנחותן בנושא ולתת את הדעת על הפעלת סמכות הרשויות המקומיות להטיל קנס על בעלי מבנים שלא תיקנו את הליקויים הנדרשים, וזאת כדי לסייע לרשויות המקומיות להגביר את השימוש בכלי אכיפה זה, שיכול לתרום למאמציין בהסרת הסכנות מהמבנים".

לוח 5: דוגמאות לחוקי עזר שטרם נכללו בצו עבירות הקנס

חוק העזר	מועד פרסום	תשובות הגורמים הממונים לביקורת באוגוסט-ספטמבר 2024
חוק עזר לירושלים (צמצום זיהום אוויר הנובע מכלי ציוד מכני הנדסי), התשפ"ג-2023	9.8.2023	תשובת עורך הדין המלווה את הרשות לאיכות הסביבה בפרויקט: "הנושא... מורכב יותר, שכן העבירה המוגדרת הינה חדשה, ייחודית לירושלים (רשויות נוספות מעוניינת להעתיק), מבוססת על המלצות של המשרד להגנת הסביבה ולא על תקנות. ביחס לאמור, אנו פועלים לקדם את הנושא"

חוק העזר	מועד פרסום	תשובות הגורמים הממונים לביקורת באוגוסט- ספטמבר 2024
חוק עזר לירושלים (צמצום זיהום אוויר הנובע מתחבורה) (הוראת שעה), התשפ"ב-2021	21.10.2021	תשובת ראש צוות חקיקה: מינהל היועץ המשפטי פנה למשרד התחבורה בבקשה לתקן את הצו ולהוסיף את חוק העזר של ירושלים. לפני כחודש התקיים דיון בוועדת הכלכלה של הכנסת, ובו יו"ר ועדת המשנה של ועדת הכלכלה נזף במשרד התחבורה על שאינם מקדמים את תיקון הצו בהתאם לפניית העירייה. לאחרונה (לדיון), פנתה שרת התחבורה לשר המשפטים וקיבלה את הסכמתו לתיקון הצו כאמור. הביקורת מעירה כי החוק פורסם ב-2021, אך הפנייה המתועדת הראשונה לשרת התחבורה לשם אישור עבירת קנס בוצעה לראשונה בדצמבר 2023
חוק עזר לירושלים (שילוט) התש"ף-2019	2019	תשובת ראש צוות חקיקה: העירייה פנתה למשרד הפנים בבקשה לתקן את צו עבירות הקנס. ב-20.6.2023 התקיים דיון בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת. יו"ר הוועדה לא נכח בדיון וסוכם כי ייפגש עם נציגי העירייה במועד שייקבע, אך עדיין לא נקבע מועד. בינתיים העירייה אוכפת חוק זה (אלפי דוחות) בהתבסס על פרשנות שהתקבלה ממשרד המשפטים לפני כ-5 שנים (ללא ציון שם ותפקיד נותן חוות הדעת), ועל אף שבחוות הדעת צוין כי זו אינה "דרך המלך" לאכיפה, וכי היא "מעוררת פרשנות משפטית"
חוק עזר לירושלים (מבנים מסוכנים), התשמ"א-1980	1980	תשובת ראש צוות חקיקה: הכללת החוק בצו עבירות הקנס אינה מתאימה ואינה יעילה

חוקי עזר שיש לעדכןם וגם להכלילם בצו עבירות הקנס

לגבי שני חוקי עזר, שנחקקו בשנים 1943-1959 בנושא שווקים עירוניים וצעצועים מסוכנים, מסר ראש צוות חקיקה כי הם אינם נאכפים בין היתר משום שהם ישנים מאוד, ויש צורך לבדוק את הרלוונטיות שלהם.

הביקורת מציינת כי הם אינם נכללים בצו עבירות הקנס על אף שרשויות רבות אחרות כללו דברי חקיקה באותם נושאים בצו עבירות הקנס.

לשאלת הביקורת בעניין אי-אכיפת שני חוקי העזר הללו, ב-2.9.2024 השיב ראש צוות חקיקה כך:

מדובר בחוקי עזר ישנים (בני יותר מ-60 שנה), וההחלטה לגבי אי-הכנסתם לצו עבירות הקנס התקבלה בעבר (ככל הנראה בשנת התשל"א-1971, כשהותקן חלק א – ירושלים בתוספת לצו עבירות הקנס). מי שהיה האחראי על חוקי העזר בזמנו אינו בעירייה, ואינני יודע מדוע לא הוכנסו לצו. הטיפול השוטף שלי בצו עבירות הקנס נוגע לחוקי העזר החדשים שנחקקים, כדי לנסות להסדיר להם ברירות משפט. אציין כי לא פנו אליי מהאגפים בבקשה להכניס סעיף מסוים לצו.

לוח 6: דוגמאות לחוקי עזר שיש לשקול את עדכונם והכללתם
בצו עבירות הקנס

חוק העזר	שנת חקיקה	החשש לאי-רלוונטיות החוק והצורך לתקנו	הערה לגבי אי-הכללת החוק בצו עבירות הקנס
שווקים עירוניים	1943	חוק המסדיר התנהלות בשוק עירוני. החוק לא עודכן מאז חתימת המזכיר הראשי מטעם הוד מעלתו מלך אנגליה (המנדט הבריטי), למעט הוראה אחת בדבר מיסים ושכירות שעודכנה ב-1983 והוראת העונשין שהייתה קבועה בו ובוטלה בשנת תשע"ו. יצוין כי ב-1972 הוכן חוק עזר לדוגמה בנושא שווקים, שרשויות רבות אימצו, אך הוא לא גרם לשינוי בחוק העזר בעיריית ירושלים	בניגוד לעיריית ירושלים, עבירות על חוקי עזר בנושא שווקים נקבעו כעבירת קנס בעיריות אחרות כגון צפת, נתניה, אשדוד, רחובות, קריית ביאליק וכרמיאל
צעצועים מסוכנים	1959	סעיף ההגדרות של החוק עודכן ב-1993. החוק לא עודכן כ-30 שנה ולא נאכף, מאחר שהוראת העונשין שהייתה קבועה בו בוטלה בשנת תשע"ו, והוא אינו קבוע כעבירה בצו עבירות הקנס	בניגוד לעיריית ירושלים, עבירות על חוקי עזר בנושא צעצועים מסוכנים נקבעו כעבירת קנס בעיריות אחרות כגון הרצליה, חולון, רמת גן, עכו, אשדוד, נהריה, אילת ורחובות

ייזום הארכת מועד להוראות שעה

תיקון חוק עזר ייעשה בדרך שבה נחקק, והדבר יפה גם להארכת מועד של הוראות שעה. חלק מחוקי העזר של העירייה נקבעו לתקופה מוגבלת. נכון ליוני 2024, חמישה חוקי עזר היו במעקב של ראש צוות חקיקה לשם חידוש הוראות השעה שלהם, הצפויות לפוג בתקופה שמדצמבר 2024 עד אוגוסט 2026 (לפירוט ראו נספח 4).

במדגם לבחינת תהליכי חקיקה שערכה הביקורת, שלושה מתוך שישה תהליכי החקיקה שנבחנו נועדו (בלעדית או חלקית) לחדש או להחליף הוראות שעה שפג תוקפן. במקרה אחד (הוראת השעה לצמצום זיהום אוויר מתחבורה) ניתן הסבר מבוסס לפער הזמנים שהתגלע בין מועד תום תוקף ההוראה הקודמת לבין מועד פרסום הוראת השעה החדשה.

אולם בשניים משלושת המקרים הללו החלו ההליכים לחידוש או להחלפה של הוראות השעה הקודמות באיחור יחסי, לדעת הביקורת, וזאת באופן העלול לגרום למורכבות וסיכונים מיותרים.

- חוק עזר לירושלים (מניעת רעש) (הוראת שעה) (תיקון), התשפ"ד-2024, החיוני למניעת סיכונים תברואתיים, בטיחותיים ומשפטיים, פורסם בדיוק ביום שבו פגה הוראת השעה הקודמת. זאת לאחר שהתבקשה החלטה דחופה של השרה הרלוונטית והופעל באופן חריג נוהל הצבעה טלפונית של חברי מועצת העירייה.

- חוק עזר לירושלים (שמירת הסדר והניקיון) (תיקון והוראת שעה), התשפ"ג-2023 – נוצר פער של מספר חודשים בין תום תוקף הוראת השעה הקודמת לבין תחילתה של הוראת השעה החדשה.

במקרה של הוראת השעה לחוק לשמירת הסדר והניקיון, הוראת השעה הוחלה רטרואקטיבית כדי לממש את מדיניות העירייה בפער הזמנים שנוצר (בין תום תוקף ההוראה הקודמת לבין מועד פרסום ההוראה החדשה). החלה רטרואקטיבית של דבר חקיקה היא בעייתית לפי נוהל משרד הפנים, ולפיכך נדרש עבודה אישור מיוחד של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה. (ראו פירוט לעיל בהמשך הפרק).

לוח 7: מועדים רלוונטיים להוראות שעה במדגם לבחינת תהליכי חקיקה

תיקון לחוק עזר שמירת הסדר והניקיון 2023	תיקון לחוק עזר מניעת רעש 2024	
הארכת פטור מאגרת מתקני רחוב	חריגים בעניין שעות פינוי האשפה	נושא הוראת השעה
31.12.2022	29.2.2024	תום תוקף הוראת השעה הקודמת
24.11.2022	30.1.2024	מועד אישור מועצה לחידוש ההוראה
16.5.2023	29.2.2024	מועד פרסום חידוש הוראת השעה

להלן פירוט הליקויים בעניין זה:

תיקון לחוק עזר מניעת רעש 2024

ב-26.11.2020 התקינה מועצת העירייה את חוק עזר לירושלים (מניעת רעש) (הוראת שעה), התשפ"א-2021, הדן בפינוי אשפה במוצאי שבת ובמועדי ישראל ובלילות חגי המוסלמים והרמדאן. תוקפו של חוק העזר היה עד דצמבר 2022, והוא נועד לאפשר לעירייה להתמודד עם עשרות טונות נוספות של אשפה בחגים ובמועדים הקבועים בו, כמויות העלולות להביא למפגע תברואתי ובטיחותי. בנובמבר 2022 ביקשה המועצה להאריך את הוראת השעה לשנתיים, אולם השרה להגנת הסביבה הסכימה לאשרה לשנה בלבד. לפיכך התקינה העירייה הוראת שעה נוספת ב-22.2.2023, שתוקפה עד ל-29.2.2024.

ב-30.1.2024, פחות מחודש לפני תום תוקף הוראת השעה, ניתנה חוות דעת של היועץ המשפטי לעירייה "בדבר הצורך לקבל החלטה דחופה של המועצה, הדרושה לפי כל דין להתקנת חוק עזר לירושלים", עקב נסיבות שאינן מאפשרות לכנס את המועצה כדין.

היועץ המשפטי קבע כי במקרה הנדון מתקיימים התנאים החריגים המאפשרים להביא להחלטת חברי המועצה הצעת חוק שלא במסגרת ישיבת מועצה, וזאת בשל החשש שאם ההחלטה לא תתקבל בדחיפות, ייגרמו נזק לרכוש וחשיפה למפגעים תברואיים ובטיחותיים וכן עלולים להיווצר סיכונים משפטיים ברמת ודאות גבוהה (לפירוט הנימוקים ראו נספח 5).

לפיכך, ומפאת דחיפות החקיקה, התבקשו חברי המועצה לתת את אישורם לחידוש הוראת השעה באמצעות טלפון, ווטסאפ או דואר אלקטרוני. האישורים נרשמו בין התאריכים 2.2.2024–13.2.2024. לאחר שחתמו ראש העירייה והיועץ המשפטי לעירייה בתאריכים 18.2.2024–19.2.2024, התבקשה ב-19.2.2024 השרה להגנת הסביבה לתת "אישור בהקדם" להצעה הואיל "והוראת השעה מסתיימת כאמור ב-29.2.2024". לאחר תזכורת, חתמה השרה על הצעת החוק ב-29.2.2024, וביום זה, שהיה היום האחרון לפני תפוגת הוראת השעה הקודמת, פורסם החוק ברשומות.

יוער כי מועד תום התוקף של הוראת השעה היה ידוע שנה מראש. למרות זאת הליך החידוש החל פחות מחודש לפני שפג תוקפה, באופן שלא אפשר את כינוס המועצה כדין ועל אף שהיה ידוע כי תהליכי האישור במשרד הממשלתי הרלוונטי אורכים זמן. כתוצאה מכך, וכדי למנוע סיכונים תברואיים, בטיחותיים ומשפטיים, נדרש לנקוט בהליך החריג לקבלת החלטת חברי המועצה ללא כינוסה, וכן לבקש לזרז את הליך האישור במשרד להגנת הסביבה.

תיקון לחוק עזר שמירת הסדר והניקיון 2023

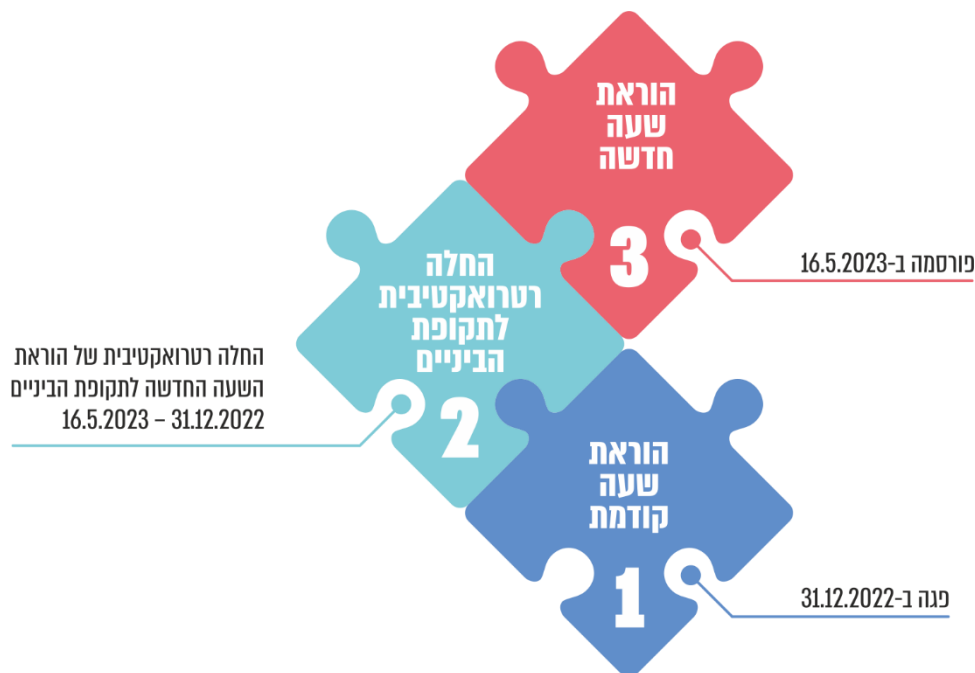
מדובר בתיקון לחוק עזר המעדכן תעריפים לאגרת מתקני רחוב וכן מאריך את תוקפה של הוראת שעה המעניקה פטור מאגרה עבור הצבת מתקנים ברחוב. הוראת השעה הקודמת בעניין – חוק עזר לירושלים (שמירת הסדר והניקיון) (הוראת שעה), התשפ"ב-2022 – חלה עד 31.12.2022.

אישור המועצה לחידוש הוראת השעה בדבר הפטור מאגרה התקבל ב-24.11.2022, כחודש לפני שפג תוקף הוראת השעה הקודמת.

לאחר תהליך קבלת אישורם של ראש העירייה, הגזבר, היועץ המשפטי, משרד הפנים ומשרד המשפטים, פורסם חוק העזר ב-16.5.2023 – כמעט חצי שנה לאחר תום תוקף ההוראה הקודמת. החוק קובע, בעיצומה של שנת 2023, כי "היתר שניתן לשנת 2023 פטור מאגרה", כלומר למעשה תוקפו רטרואקטיבי.

לפי נוהל משרד הפנים לאישור ופרסום חוקי עזר משנת 2021: "תחילה מוקדמת ליום הפרסום (רטרואקטיבית)... **היא בעייתית ורצוי להימנע מכך במידת האפשר**. אם בכל זאת עולה הצורך לחוקק חוק עזר עם תחולה מוקדמת, יש לקבל אישור לכך מהמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ). הפנייה אליו תהיה באמצעות הממונה על חקיקת משנה במשרד המשפטים" (ההדגשה אינה במקור). כתוצאה מהצורך בהחלה רטרואקטיבית של הוראת השעה, נדרש ראש צוות חקיקה בעירייה לבקש ב-2.3.2023 "את אישור המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לתחולה רטרואקטיבית לחוק העזר המצורף". האישור התקבל וההוראה הוחלה רטרואקטיבית.

תרשים 5: החלה רטרואקטיבית של התיקון לחוק שמירת הסדר והניקיון



מסקנות

1. תיעוד תהליך החקיקה על כל שלביו, לרבות הליך הייזום וההתייעצויות עם הגורם הייזום, נדרש לשם בקרה ומעקב אחר משך ההליך, בחינת התאמת החוק לצורך שהועלה ותקינות הקשר עם הגורמים שהעלו את הצורך. אי-הקפדה על תיעוד כזה מקשה את הבקרה הנחוצה ואת בדיקת התאמת החוק לצורך שבגיניו חוקק.
2. העירייה לא יזמה הצעות חוק בנושאים שהוסדרו לאורך השנים בחקיקת עזר ברשויות אחרות, ולכן נמנעה מהעירייה אפשרות להסדיר פעילויות ולהרתיע מפני פעולות שמסכנות או מטרידות את הציבור או מזהמות את הסביבה. כן נמנעת האפשרות לגבות אגרות ודמי השתתפות מתושבים ועסקים, ובכך להגדיל את הכנסות העירייה.
3. לפחות 12 חוקי עזר, שהם כשליש מחוקי העזר העירוניים התקפים, הם בגדר "אות מתה", כלומר אינם נאכפים ואף אין בכוונת העירייה לאוכפם בשל חוסר רלוונטיות. חוסר הרלוונטיות נובע משינוי נסיבות עובדתי או משפטי שאירע במהלך השנים. מצב זה עלול לפגוע בתדמית העירייה, בכושר ההרתעה שלה ובאמון הציבור ולהפוך תושבים תמימים לעבריינים פוטנציאליים.
4. בבחינה מדגמית איתרה הביקורת מקרים שבהם אי-ייזום של עדכון חוקי עזר עקב שינוי נסיבות, או אי-הכללת סעיפי עבירה בצו עבירות הקנס, מנעו אכיפה יעילה של חוקי עזר. הפגיעה במנגנוני האכיפה מחלישה את הרתעתם של עבריינים פוטנציאליים ואף עלולה לגרום הפסד כספי לעירייה.

5. חוק העזר בנושא שילוט משנת 2019 הוא אחד מחוקי העזר שטרם הוכללו בצו עבירות הקנס, נכון לשנת 2024 (בצו עדיין קבוע חוק העזר הקודם, שבוטל ברובו זה מכבר). למרות זאת הוא בין חוקי העזר שבגינם נרשם מספר הדוחות הרב ביותר (בשנים 2021–2024 נרשמו בגינו יותר מ-3,000 דוחות). דרך אכיפה זו מתבססת על פרשנות שהתקבלה מהמחלקה הפלילית במשרד המשפטים לפני כחמש שנים, ללא ציון שם ותפקיד נותן חוות הדעת. צוין בה כי היא דרך "המעוררת פרשנות משפטית" ואינה "דרך המלך" לאכיפת חוקי עזר.
6. הליכי חקיקה שנועדו לחדש או להחליף הוראות שעה קודמות שתוקפן פג החלו במועד מאוחר יחסית, באופן שגרם למורכבות משפטית כגון החלה רטרואקטיבית של החוק או הצבעה חריגה במועצה, ואף לסיכון מיותר שהמדיניות העירונית לא תוחל למשך תקופה.

המלצות

1. להגדיר בתוכניות העבודה יעד מפורט ומדיד של מיפוי חוקי העזר, עדכונם או ביטולם בהתאם לצורך והבאתם לאישור מועצת העירייה.
2. לתאם פגישות תקופתיות קבועות של ראש צוות חקיקה עם נציגי האגפים השונים לבחינת צרכים חדשים בנושא חקיקת חוקי עזר, לרבות בדיקת הצורך ביזום חקיקה חדשה, בביטול חקיקה לא רלוונטית ובעדכון ותיקון של חקיקה קיימת.
3. לתעד את תהליך החקיקה משלב היזום, לרבות הפנייה שקיבל ראש צוות חקיקה מהגורם היזום, מועדה ופרטי ההתייעצויות עם הגורם היזום.
4. לעיין בחוקי עזר של רשויות מקומיות אחרות שפורסמו בשנים האחרונות, כאלה שחוקיותם וסבירותם נשקלו לאחרונה, כדי ללמוד מניסיונם של אחרים ולבחון את הצורך בחקיקת חוקי עזר דומים.
5. לשקול לבטל 12 חוקי עזר שהם בגדר "אות מתה" כיום, כלומר אינם נאכפים בשל חוסר רלוונטיות (לכאורה) הנובע משינוי נסיבות עובדתי או משפטי.
6. למחוק מצו עבירות הקנס את סעיפי חוק עזר לדוגמה לרשויות מקומיות (הזרמת שפכי תעשייה למערכת ביוב), התשמ"ב-1981, שהעירייה אימצה בעבר ובהמשך ביטלה אך טרם הסירה מהצו. כמו כן להסדיר שבצו עבירות הקנס יוסר חוק העזר הישן בנושא שילוט מ-1980 ובמקומו ייקבע חוק העזר החדש באותו נושא מ-2019.
7. לבחון את הצורך בעדכון ותיקון של חוקי עזר או הכללת סעיפי עבירה נוספים בצו עבירות הקנס לשם הגברת האכיפה של חוקי עזר. למשל: חוק למניעת מפגעים – זיהום אוויר, חוק עזר צמצום זיהום אוויר מתחבורה 2021, החוק בעניין מבנים מסוכנים מ-1980 וכן דברי החקיקה בעניין שווקים עירוניים ובעניין צעצועים מסוכנים.
8. להיערך מבעוד מועד לחידוש הוראות שעה העומדות לפוג, במיוחד במקרים שצפויים מורכבויות או עיכובים בתהליך האישור.

תגובת המבוקרים

ראש צוות חקיקה

מסקנה 2: הסעיף נוסח כך שמשמע שהעירייה אינה יוזמת חקיקה, אולם עיריית ירושלים יזמה בשנים האחרונות מספר חוקי עזר לפני רשויות אחרות: הוראת שעה לפטור מאגרת היתר להוצאת מתקנים לרחוב עקב הקורונה והוראת שעה נוספות בצל הקורונה, הוראת שעה לפטור מאגרת היתר להוצאת מתקנים לרחוב עקב מלחמת חרבות ברזל וחוק המטיל מגבלות על הפעלת כלי ציוד מכני הנדסי מזהם.

מסקנה 4: העירייה פעלה רבות להחלפת חוק עזר לירושלים (שילוט), התש"ס-1980 בחוק עזר לירושלים (שילוט), התש"ף-2019 בצו עבירות הקנס. הפעילות כללה אישור המועצה, הכנת נוסח מוצע ומשא ומתן מול ועדת החוקה, חוק ומשפט ומשרד הפנים. הדיון בוועדה נדחה ולא נקבע מועד לדיון על אף פנייתנו. היועץ המשפטי לעירייה סבור כי ההליך המסורבל של התקנת צווי עבירות קנס גורם לכך שאפילו תיקון קל של הצו מתעכב זמן רב הן על ידי השרים והן על ידי ועדות הכנסת, במיוחד בשנים האחרונות שבהן היו חמש מערכות בחירות.

מסקנה 6: הסעיף מנוסח באופן גורף ואינו מתייחס לסוגים שונים של הוראות שעה, למורכבות בהארכת הוראת שעה במועד מוקדם ולאחריות של האגף המקצועי ביוזמה כוללית מתן נימוקים מקצועיים בהארכות של הוראות שעה. הסעיף מתעלם מהניסיונות החוזרים של העירייה להתקין את הוראות השעה האפשריות או מותנות בהסכמה או אישור של שרים, כמפורט להלן:

- תיקון לחוק עזר מניעת רעש 2024 (חריגים בעניין פינוי אשפה במוצאי שבת וכו') – הבחירות לעירייה נקבעו לנובמבר 2023, ולפיכך הארכת הוראת השעה תוכננה להתבצע על ידי המועצה החדשה שתיבחר. עקב מלחמת חרבות ברזל נדחו הבחירות, והדבר עיכב את הבאת חוק העזר לאישור המועצה. למרות זאת, לאחר מאמצים מרובים הוראת השעה הוארכה במועדה.
- תיקון לחוק עזר שמירת הסדר והניקיון 2023 (פטור בגין קורונה) – היה צריך לבחון אם נחוצה שנה נוספת עקב הקורונה, ולא היה אפשר לבחון זאת מוקדם. כמו כן חוק העזר כלל גם תיקון שהסדיר את גובה האגרה וסוגי המתקנים, ועלתה שאלה נוספת אם בשנת בחירות ניתן להתקין הוראת פטור מאגרה. מאחר שהתאריך הטיפול של משרדי הממשלה, הוראת השעה והתיקון פורסמו ברשומות רק במאי 2023.

במבחן התוצאה בכל השנים הותקנה הוראת השעה המבוקשת של עיריית ירושלים ופעלנו במועד האפשרי להתקנתה.

המלצה 1: ההמלצה מקובלת ויישומה תלוי בכוח אדם.

המלצה 2: ההמלצה מקובלת ויישומה תלוי בהוספת עו"ד לצוות חקיקה.

המלצה 3: ההמלצה מקובלת. באחריות הגורם היוזם את החקיקה לפנות בכתב ולקבל החלטה מסודרת של הגורמים המאשרים (ראש העירייה או מנכ"ל העירייה).

המלצה 4: ראש צוות בכיר לחקיקה מעיין בקביעות בחוקי העזר של הרשויות המקומיות האחרות, המתפרסמים ברשומות, ולומד מניסיונם של אחרים ככל שהגורמים המקצועיים והנבחרים מעוניינים בכך.

המלצה 5: ההמלצה מקובלת.

המלצה 6: ההמלצה מקובלת. מותנה בצו של שר הפנים לפי סעיף 265 לפקודת העיריות ובאישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת.

המלצה 7: ההמלצה מקובלת. באחריות התובע העירוני הראשי ומנהל אגף אכיפה ושיטור. בעניין מבנים מסוכנים אנו סבורים כי מדובר בעבירה חמורה, ולכן ראוי להגיש כתב אישום ולא לאכוף באמצעות ברירת משפט.

המלצה 8: באופן עקרוני ההמלצה מקובלת. באחריות נציגי היחידות הרלוונטיות לפנות בזמן ולדאוג בזמן לחוות הדעת המקצועית של האגף. הסעיף מנוסח באופן גורף ואינו מתייחס לסוגים שונים של הוראות שעה ולמורכבות בהארכת הוראת שעה במועד מוקדם (כגון: הוראת שעה עקב הקורונה או עקב מלחמת חרבות ברזל ומהו המועד המוקדם שבו ניתן להאריך את הוראת השעה).

התייחסות הביקורת

מסקנה 4: לבקשת הביקורת, התקבל תיעוד לניסיון לקדם את עדכון צו עבירות הקנס בעניין חוק השילוט במהלך השנים 2022–2023 וכן לבקשה לקביעת דיון המשך ממרץ 2024. הביקורת מעירה כי החוק חוקק בשנת 2019, ונכון לינואר 2025 הוא טרם עודכן בצו עבירות הקנס. כלומר במשך כשש שנים לא עודכן חוק השילוט של עיריית ירושלים בצו האמור, בעוד חוקי שילוט מאוחרים יותר של עיריות אחרות כן עודכנו בו. לדוגמה: חוק עזר לרמת גן (שילוט) תש"ף-2020, חוק עזר לבית שאן (שילוט), תש"ף-2020.

מסקנה 6: לעניין תיקון לחוק עזר מניעת רעש 2024 – הוראת השעה הייתה אמורה לפוג ב-29.2.2024, בסמוך למועד הבחירות המעודכן. מידע זה היה ידוע חודשים קודם לכן, שכן עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל באוקטובר 2023, נדחו הבחירות לינואר 2024, ולאחר מכן לפברואר 2024. לכן, לדעת הביקורת, ראוי היה להיערך מבעוד מועד כדי לבקש את אישור המועצה במהלך כינוסה לפני הבחירות. במיוחד נוכח חשיבותו של התיקון לחוק העזר, כפי שהוצג למועצה בדיון החריג שנערך לבסוף לשם אישור הוראת השעה בדחיפות.

לעניין תיקון לחוק עזר שמירת הסדר והניקיון 2023 – בסוף שנת 2022 כבר לא היו תנודות במגפת הקורונה שחייבו המתנה ל"רגע האחרון". יתרה מזו, דווקא נוכח המורכבויות שתוארו בתגובה, ראוי היה להיערך לחידוש הוראת השעה מוקדם יותר כדי למנוע מצב חריג של החלה רטרואקטיבית של הוראות החוק.

פרק שני

הטיפול בהצעות החוק ופרסומן

כללי

על חוקי העזר לעבור תהליך ממושך של ניסוח, התייעצות, אישור ופרסום בטרם ייכנסו לתוקפם. תהליך זה מחייב את העירייה להיערכויות מקצועיות נאותות. להצעת החוק יש לצרף דברי הסבר לחוק. דברי ההסבר אמורים לסייע לחברי המועצה לדון בחוק ולהחליט על אישורו ולמשרד הפנים ולמשרד המשפטים לבדוק אותו.

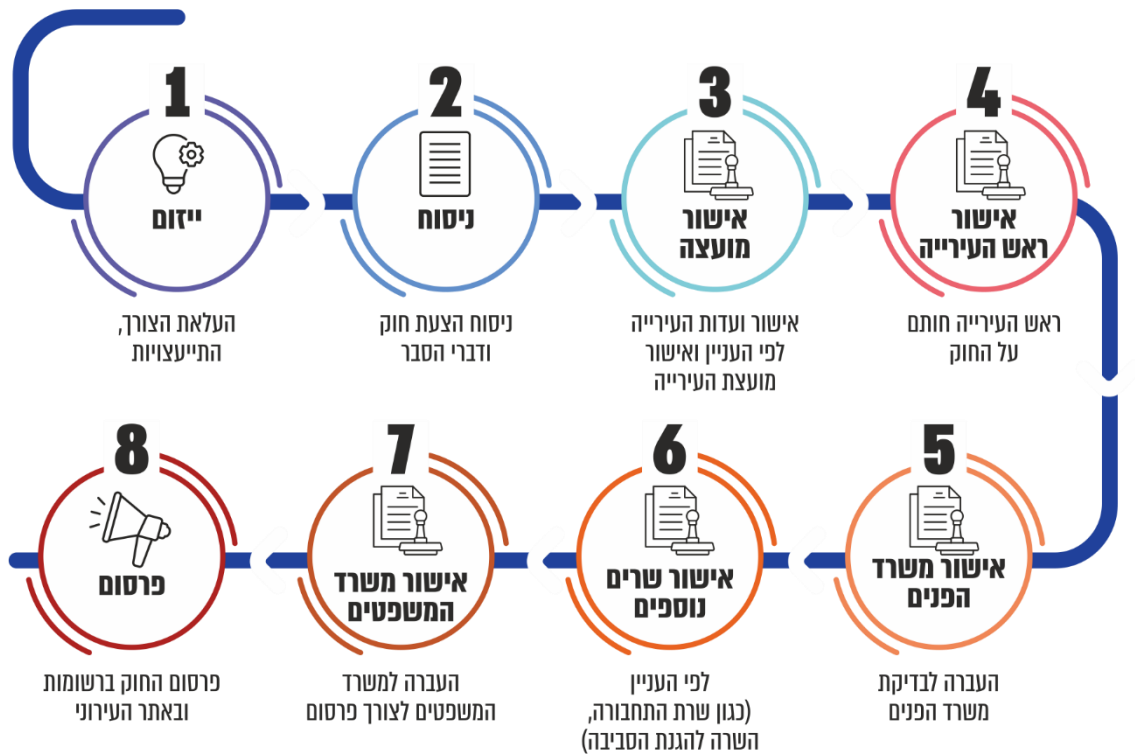
לשם אישור הצעת חוק העזר במשרד הפנים, יש לצרף העתק של פרוטוקול מועצת הרשות המקומית המאשר את חוק העזר או התיקון. לפי נוהל משרד הפנים לאישור ופרסום חוקי עזר מיולי 2021, לכל חוק עזר המוגש לבדיקת המשרד יצורפו פנייה של היועץ המשפטי של הרשות המקומית וכן אישורו כי בדק את חוק העזר בכפוף להנחיות ומצא אותו ראוי לפרסום.

ראש צוות חקיקה אמון בעירייה על ניסוח חוקי העזר והעברתם לאישור כלל הגורמים המתאימים עד לפרסום ברשומות. לדבריו, תהליך החקיקה מתנהל כך:

- ישיבה עם הגורמים המקצועיים בעירייה לצורך ניסוח טיוטה מוצעת לחוק העזר.
- ראש צוות חקיקה מטפל בניסוח הצעת החוק, בעוד הגורמים המקצועיים מכינים את הבסיס לדברי ההסבר המקצועיים לחקיקה המבוקשת. הנוסח מותאם לדרישות בחזר מנכ"ל משרד הפנים ובמדריך להכנת חוקי עזר של המחלקה לחקיקת משנה במשרד המשפטים.
- לפי נושא חוק העזר, הוא מועבר לדיון בוועדת כספים או באחת מוועדות העירייה.
- שליחת הצעת חוק העזר לחברי המועצה בצירוף דברי הסבר, לפחות 10 ימים לפני יום הישיבה; דיון במועצה להתקנת חוק העזר ואישורו.
- חתימת ראש העירייה על חוק העזר המאושר.
- אישור היועץ המשפטי לחוק העזר המאושר.
- העברת חוק העזר על צרופותיו למשרד הפנים באמצעות טופס מקוון. בהתאם לסעיף 258 לפקודת העיריות, למשרד הפנים 60 ימים לטפל בחוק העזר ומוקנות לו סמכויות עיכוב.
- יש חוקי עזר הדורשים את אישוריהם של שרים נוספים, לפי הנושא (למשל: שר התחבורה על חוקי העזר מכוח פקודת התעבורה או השר להגנת הסביבה על חוק עזר מכוח החוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961).
- העברת חוק העזר בטופס מקוון לאישור המחלקה לחקיקת משנה במשרד המשפטים והעברתו למחלקת הרשומות במשרד המשפטים לשם פרסומו בקובץ התקנות "חיקוקי שלטון מקומי" (חש"ם).
- לאחר פרסום חוק העזר ברשומות, ראש צוות חקיקה דואג לעדכנו באתר האינטרנט העירוני.

- במקרה שמדובר בהצעה להוסיף סעיפים מחוקי העזר לצו עבירות הקנס, יש לקבל בין יתר האישורים להצעה גם את אישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת.

תרשים 6: תהליך הטיפול בחוק עזר



ניסוח חוק עזר

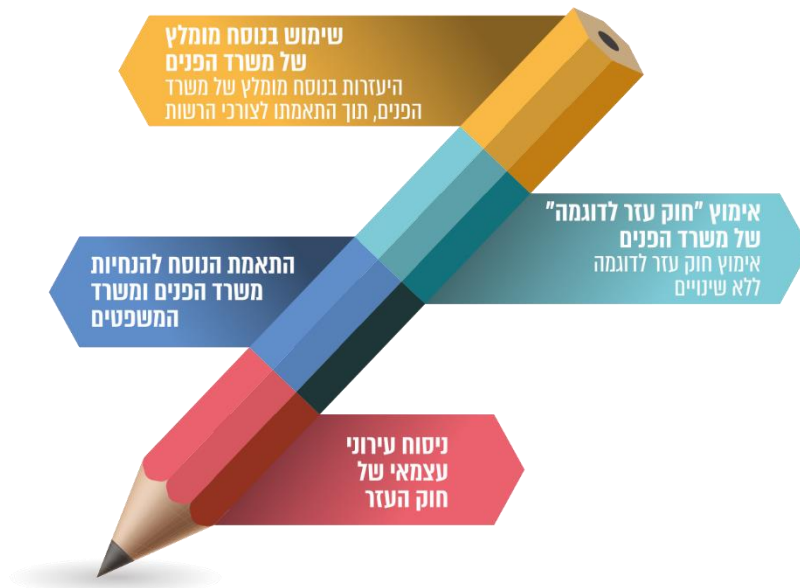
חוקי העזר הם דבר חקיקה לכל דבר. חוקי עזר מטילים חובות ומעניקים זכויות, ובין היתר מטרתם לכוון התנהגות. לפיכך עליהם להיות מנוסחים בבהירות ובהתאם לכללים ולנהלים הנדרשים על ידי משרד הפנים ומשרד המשפטים.

לשם ניסוח נאות של חוקי עזר, חוקק משרד הפנים "חוקי עזר לדוגמה" לאימוץ על ידי הרשויות המקומיות.

כמו כן כדי לסייע לרשויות המבקשות לחוקק חוקי עזר, גיבש משרד הפנים נוסחים מקובלים מומלצים. מדובר בהמלצה בלבד לרשויות – בשונה מחוקי העזר לדוגמה, המאומצים כפי שהם על ידי הרשות. רשות מקומית המעוניינת להשתמש בנוסח מומלץ משלימה אותו, מתאימה אותו למאפייניה ולתנאיה המיוחדים וקובעת את תחשיב האגרה המתאים לה. לאחר מכן עליה לקבל את האישורים של מועצת הרשות ומשרד הפנים לנוסח המומלץ.

אם בוחרת הרשות לנסח חוק עזר באופן עצמאי, בכל זאת עליה לבדוק את תקינות הנוסח לפי ההנחיות של משרד הפנים ומשרד המשפטים, כפי שנקבעו בחוזרים ומדריכים שונים.

תרשים 7: אפשרויות שונות לניסוח חוק עזר עירוני



השוואה בין חוק עזר עירוני ובין חוק עזר לדוגמה של משרד הפנים

סעיף 262 לפקודת העיריות מעגן הסדר של אימוץ חוקי העזר לדוגמה שפרסם שר הפנים ברשומות, בידי רשויות מקומיות, ללא עריכת שינויים. לפי אתר משרד הפנים, פרסם המשרד חוקי עזר לדוגמה בתשעה נושאים.

אחד מחוקי העזר לדוגמה שניסח משרד הפנים הוא חוק-עזר לדוגמה לעיריות (שווקים), תשל"ג-1972. לפחות 14 רשויות אימצו את החוק הזה. הביקורת השוותה בין נוסח חוק העזר לדוגמה של משרד הפנים ובין חוק עזר לירושלים (שווקים עירוניים), 1943.

ההשוואה מעלה כי חוק העזר לדוגמה שניסח משרד הפנים לא הביא לעדכון חוק העזר העירוני בנושא שווקים, שחוקק לפני 80 שנה, ב-1943, עוד בימי המנדט הבריטי. לפיכך חסרות בחוק העזר העירוני הוראות המוסדרות בחוק העזר לדוגמה, כגון: הגדרת המושגים "מוכר", "טובין" ו"תוצרת חקלאית", היתר כניסה של מוכר לשוק והאפשרות לבטלו או להתנותו בתנאים, סגירת השוק בימי מנוחה ובימי זיכרון וכן שעות סגירה.

השוואה בין חוקי עזר עירוניים ובין נוסחים מומלצים של משרד הפנים

חוק עזר תיעול

הביקורת השוותה בין חוק עזר לירושלים (תיעול), התש"ם-1980 ובין נוסח מומלץ לחוק עזר לתיעול של משרד הפנים, מהמאה ה-21 (ללא תאריך).

בהשוואה עלו הבדלים בין ההוראות, ונמצא שהוראות הקיימות בנוסח המומלץ חסרות בנוסח העירוני. להלן דוגמאות:

- בנוסח העירוני חסרות הגדרות של "אדמה חקלאית", "אישור בקשה להיתר בנייה", "בנייה חדשה", "בנייה חורגת", "שטח המיועד לצורכי ציבור", "נפח בניין" ועוד.
- ההגדרות של "תעלה" ו"אזור איסוף" שונות משמעותית בין דברי החקיקה.
- חוק העזר העירוני מסדיר "אגרת תיעול", ואילו החוק המומלץ מסדיר "היטל תיעול".

חוק עזר שמירה

הביקורת השוותה בין חוק עזר לירושלים (שירותי שמירה וביטחון), התש"ס-2000 ובין הנוסח המומלץ של משרד הפנים לחוק עזר לשירותי שמירה (הקבוע בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 7/2019). מההשוואה עלה כי בחוק העירוני חסרות הוראות הקיימות בנוסח המומלץ, וכן נמצאה שונות בין ההוראות, שעשויה להיות משמעותית. להלן דוגמאות:

- בחוק העזר העירוני חסרה הגדרה ל"שטח הבנוי שבנכס", המופיעה בנוסח המומלץ.
- הנוסח המומלץ מפנה בעניינים שונים כגון הצמדה והגדרת "נכס" לתקנות העיריות (סכום מרבי של אגרה או היטל בעד שירותי שמירה, אבטחה וסדר ציבורי ברשות מקומית), התשע"ג-2013, אך ההפניה חסרה בנוסח העירוני משנת 2000.
- הנוסח המומלץ קובע תנאים להטלת היטל שמירה, החסרים בנוסח העירוני.
- הנוסח המומלץ קובע הוראה בדבר פטור מהיטל שמירה, החסרה בנוסח העירוני.
- הנוסח המומלץ קובע את אופן שליחת הודעת התשלום, הוראה החסרה בנוסח העירוני.
- הנוסח המומלץ קובע מגבלת גבייה, החסרה בנוסח העירוני.

השוואה בין נוסח חוק עזר עירוני ובין הנחיות של משרד הפנים ומשרד המשפטים

את האגרות, ההיטלים ותשלומי החובה שבחוק העזר אפשר להצמיד באמצעות הכללת סעיף הצמדה בחוק העזר. לחלופין, אפשר לקבוע הצמדה באמצעות הוראה כללית בחוק עזר ייעודי בנושא הצמדה למדד, המסדירה הצמדה לכל חוקי עזר הנכללים ברשימה שבתוספת שלו.

בעירייה חוקק חוק עזר (הצמדה למדד), התשמ"ד-1984, שעודכן לאחרונה בשנת תש"ף-2019. החוק כולל את כל התעריפים של חוקי העזר שדגמה הביקורת.

בדיקת נוסח החוק בידי הביקורת העלתה כי נוסח חוק עזר (הצמדה למדד), התשמ"ד-1984 אינו מתאים להנחיות משרד המשפטים לפי המדריך להכנת חוקי עזר וצווי עבירות קנס של רשויות מקומיות משנת 2009 ואף לא להנחיות משרד הפנים לפי נוהל אישור ופרסום חוקי עזר משנת 2021.

לפי לשון חוק העזר העירוני: "סכומי האגרות, ההיטלים והתשלומים האחרים, לפי העניין, שהוטלו בחוקי העזר... יועלו ב-1 בכל חודש (להלן – יום ההעלאה) לפי שיעור עליית המדד שפורסם לאחרונה לפני יום ההעלאה, לעומת המדד שפורסם לאחרונה לפני יום ההעלאה הקודם".

נוסח זה אינו תואם להנחיות הניסוח שקבעו משרד המשפטים או משרד הפנים בשני היבטים:

- לפי ההנחיות, יש לנסח את סעיפי ההצמדה למדד בלשון "יעודכנו" ולא "יועלו" (בניגוד לקבוע בחוק העזר העירוני, שבו נכתב "יועלו"), משום שעדכון סכומי האגרות וההיטלים תלוי במדד בין שהוא עולה ובין שהוא יורד.
- לפי ההנחיות, התעריפים יעודכנו ב-16 בכל חודש, לפי שיעור שינוי המדד שפורסם לאחרונה לפני יום העדכון (ולא ב-1 בחודש, כפי שקבוע בחוק העזר העירוני).

משך הטיפול בהצעות לחוקי העזר

בדוח מבקר המדינה התשפ"ב (כאמור, ביקורת מעקב משנת 2022 בנושא חקיקת חוקי עזר של רשויות מקומיות) בדק המבקר את משך הטיפול בהצעות חוק עזר במדגם של ארבע רשויות (בנימינה - גבעת עדה, לוד, חוף השרון, כפר יונה). המבקר מצא שונות גדולה מאוד בין הרשויות, וכך כתב: "משך טיפול של כמה שנים בהצעות לחוקי עזר אינו סביר. על עיריות כפר יונה ולוד לפעול להשלמת הליך חקיקת חוקי העזר, לטובת הציבור. הדבר גם יסייע להגדלת הכנסות הרשות המקומית ויאפשר לה לממן את השירותים שעליה לתת לתושבים. עוד מומלץ כי משרד הפנים ינחה את הרשויות לפעול להשלמת גיבוש חוקי עזר בפרקי זמן שייקבעו על ידו ויתחמו את ההליך כולו **בפרק זמן של עד שנה**" (ההדגשה אינה במקור).

משך הטיפול במדגם לבחינת תהליכי חקיקה

כאמור, בחרה הביקורת מדגם אקראי של חמישה חוקי עזר שפורסמו בשנים תשפ"ב-תשפ"ד וכן הצעת חוק אחת שתהליך החקיקה שלה טרם הסתיים במועד הביקורת. נמצא שששת חוקי העזר טופלו בעירייה בפרק הזמן שהמליץ מבקר המדינה (עד שנה).

חוק עזר צמ"ה 2023

החוק חוקק תוך כשנתיים מאישור התוכנית הרב-שנתית החדשה לצמצום זיהום אוויר מתחבורה בירושלים 2021-2026 שהביאה לייזומו. עם זאת לדברי הגורמים הנוגעים בדבר (ראש צוות חקיקה והרשות לאיכות הסביבה), מדובר בחקיקה חדשנית, מורכבת וחסרת תקדים בישראל. עוד הוסיפו כי אין לקבוע את מועד ייזום חוק הצמ"ה 2023 כמועד שבו אישרה המועצה את התוכנית הרב-שנתית (26.8.2021), "בשל היות התוכנית רב-שנתית הכוללת שלבים רבים", שחקיקת חוק הצמ"ה 2023 אינו הראשון שבהם. לדבריהם, ייזומו בפועל של חוק הצמ"ה 2023 החל רק ב-2.6.2022, כשמנכ"ל העירייה נתן הוראה מפורשת לקדם את החקיקה בנושא (כשנה לאחר אישור התוכנית הרב-שנתית).

לוח 8: מועדי פעולות בתהליך החקיקה של חוק עזר צמ"ה 2023

מועד הפעולה	הפעולה
26.8.2021	אישור התוכנית הרב-שנתית שבה הוצע להסדיר את ההגבלות על כלי הצמ"ה
2.6.2022	הוראת המנכ"ל לקדם את חקיקת החוק
25.7.2022	תיעוד ההיוועצות הראשונה עם גורם חוץ עירוני – ממ"ז ירושלים
24.11.2022	אישור המועצה
4.12.2022	אישור ראש העירייה
18.12.2022–13.12.2022	פניות למשרדי ממשלה לקבלת אישוריהם לטיוטה
25.1.2023–1.1.2023	פנייה למשרד הפנים ודיון מול המשרד לגבי הטיוטה
6.2.2023	אישור ראש העירייה לטיוטה שנייה
8.2.2023	אישור משרד הפנים לטיוטה שנייה
17.4.2023–27.2.2023	דיון בהערות משרד המשפטים ואישור משרד המשפטים לטיוטה שלישית
23.4.2023	אישור המשרד להגנת הסביבה לטיוטה שלישית
29.5.2023	בקשה וקבלה של אישור משרד הפנים לטיוטה שלישית
17.7.2023	אישור משרד התחבורה לטיוטה שלישית
2.8.2023	אישור ראש העירייה לטיוטה שלישית
9.8.2023	פרסום החוק

הצעה לתיקון חוק עזר הרעש 2024

ב-20.6.2024 פנה היועץ המשפטי לעירייה לראש צוות חקיקה, שהוא העובד היחיד העוסק בחוקי עזר בעירייה, בבקשה לניסוח תיקון חוק עזר עירוני לעבודות לילה. התיקון התבקש לצורך קביעת חריג לחוק עזר לירושלים (מניעת רעש), התשס"ז-2007, שיאפשר לבצע עבודות ציבוריות חשובות בשעות הלילה למרות הוראות חוק העזר האמור.

ב-25.6.2024 שוחח גם מנכ"ל העירייה עם ראש צוות חקיקה והנחה אותו כי הדבר דחוף ויש להביא את הצעת חוק העזר בעניין זה לשיבת המועצה הקרובה, שתיערך ב-25.7.2024.

מאחר שלפי סעיף 14 לתוספת השנייה לפקודת העיריות יש למסור הזמנה לחברי המועצה בעניין זה לפחות עשרה ימים לפני הישיבה, הרי שהיה צורך להפיץ את ההצעה עד ל-15.7.2024.

לפי דיווח ראש צוות חקיקה, הצעת החוק הוכנה ב-2.7.2024 אך לא נשלחה ליועץ המשפטי בעקבות תקלה.

לאחר מכן ראש צוות חקיקה פנה למנכ"ל חברת מוריה כדי שסייע לו בהכנת דברי ההסבר להצעת החקיקה, אולם לדבריו נציג החברה השיב לו רק ביום חמישי 13.7.2024, כלומר כיממה לפני

המועד האחרון. עקב כך נוסח ההצעה נשלח ליועץ המשפטי ב-14.7.2024. היועץ המשפטי הורה לשלוח לחברי המועצה את ההצעה כפי שהיא, בשל הדחיפות. לאחר מכן הורה היועץ המשפטי לתקן את ההצעה כך שלא תכלול את השבת ומועדי ישראל, וההצעה המתוקנת נשלחה לחברי המועצה ב-16.7.2024, כלומר לאחר המועד הקובע, שהוא עשרה ימים לפני כינוס ישיבת המועצה.

לוח 9: מועדי פעולות בתהליך החקיקה של הצעה לתיקון חוק עזר הרעש 2024

מועד הפעולה*	הפעולה
20.6.2024	הוראת היועץ המשפטי לעירייה לניסוח התיקון לחוק
25.6.2024	הוראת מנכ"ל העירייה לערוך בדחיפות הצעה לתיקון החוק ולהעבירה לאישור המועצה המתכנסת בעוד חודש, 25.7.2024
8.7.2024	פנייה למנכ"ל מוריה כדי שסייע בהכנת דברי ההסבר להצעה
13.7.2024	תשובה של נציג חברת מוריה
14.7.2024	שליחה ליועץ המשפטי לאישור והפצה לחברי המועצה
16.7.2024	הפצת נוסח מתוקן לחברי המועצה
25.7.2025	ישיבת מועצה
8.8.2024	חתימת ראש העירייה על חוק העזר
11.8.2024	שליחת בקשה למשרד להגנת הסביבה לאישור עקרוני של השרה
8.9.2024	שליחת בקשה לעדכון בדבר מצב הטיפול של המשרד בבקשה
30.10.2024	הודעת הלשכה המשפטית של המשרד להגנת הסביבה שלפיה גורמי המקצוע במשרד מתנגדים לאישור ההצעה

* לפי דיווח ראש צוות חקיקה

אישור חוקי העזר

הפצה במועד של ההצעה לאישור חברי המועצה

לאחר גיבוש הצעת חוק העזר ודברי ההסבר, על מועצת הרשות לאשר את הנוסח המוצע של חוק העזר, וזאת לפני העברתו למשרד הפנים. לפי סעיף 13 לתוספת השנייה לפקודת העיריות, לקראת ישיבת מועצה שידונו בה בחוקי עזר, יש לצרף להזמנה טיוטה של הצעת החוק עם דברי הסבר. לפי סעיף 14(ב) לתוספת השנייה לפקודת העיריות, "הזמנה לישיבה שידונו בה בתקציב, בתשלומי חובה או בחוק עזר, תימסר לחברי המועצה 10 ימים לפחות לפני יום הישיבה".

הביקורת בדקה את מועדי הפצת הצעת החוק לחברי מועצה במדגם שערכה לבחינת תהליכי חקיקה, שכאמור כלל שש הצעות שאושרו במועצה: חמישה חוקי עזר שפורסמו בשנים תשפ"ב–תשפ"ד והצעת חוק אחת שאושרה במועצה בלבד וטרם הסתיים הליך חקיקתה (בתום מועד הביקורת). לגבי שני מקרים – תיקון לחוק עזר שמירת הסדר והניקיון 2023 ותיקון לחוק עזר חנייה 2024 – לא נמסר לביקורת תיעוד להזמנה לישיבת המועצה, ולכן נדגמו הליכי האישור של ארבע הצעות בלבד.

בשלוש מארבע ההצעות שנבדקו לעניין זה, נמסרו הצעת החוק ודברי ההסבר 10-12 ימים לפני מועד הישיבה (חוק עזר צמצום זיהום אוויר מתחבורה 2021, תיקון לחוק עזר מניעת רעש 2024, חוק עזר צמ"ה 2023), כנדרש בפקודת העיריות.

במקרה של הצעה לתיקון חוק עזר הרעש 2024, נמסרה ההצעה ב-14.7.2024, כלומר במועד עבור ישיבת מועצה שהתקיימה ב-25.7.2024. אולם לאחר מכן תוקן נוסח ההצעה. הנוסח המתוקן נמסר ב-16.7.2024, פחות מעשרה ימים לפני כינוס המועצה (כמפורט לעיל בסעיף "משך הטיפול במדגם לבחינת תהליכי חקיקה"). לדעת ראש צוות חקיקה, אם חברי המועצה קיבלו טיוטה של הצעת חוק העזר לפחות עשרה ימים לפני מועד ישיבת המועצה, אזי התקיימה דרישת החוק "ואין מניעה לשלוח לחברי המועצה הצעה מתוקנת גם פחות מעשרה ימים לפני ישיבת המועצה". לפי פרשנותו, אם המועצה בישיבתה יכולה לתקן את טיוטת ההצעה, קל וחומר שאפשר לשלוח להם תיקון להצעה קודם לישיבה, שכן אז יכולים חברי המועצה לשקול את עמדתם בעניין במשך זמן רב יותר.

א-י-בקשת אישור המועצה לנוסח מתוקן של חוק עזר צמ"ה 2023

לפי סעיף 258 לפקודת העיריות, לאחר שהמועצה אישרה את חוק עזר, יחתום עליו ראש העירייה וחוק העזר יפורסם ברשומות. עם זאת שר הפנים רשאי להעביר את הסתייגויותיו לחוק ואף לעכב אותו.

כאמור, בחוקי עזר בנושאים מסוימים נדרשים גם אישוריהם של שרים אחרים, כגון השר להגנת הסביבה או שר התחבורה. לאחר אישור כל השרים הרלוונטיים, חוק העזר מועבר בטופס מקוון לבדיקת משרד המשפטים לפני הפרסום ברשומות.

בעניין התקנת חוק עזר צמ"ה 2023 (אחד ההליכים שבדקה הביקורת כחלק מהמדגם לבחינת תהליכי חקיקה), מצאה הביקורת כי החוק הגיע לפתחם של משרד הפנים ומשרדי ממשלה נוספים, והם העירו הערות שהביאו לתיקונים בחוק. הנוסח המתוקן הועבר לאישור המחודש של משרדי הממשלה הנוגעים בדבר ולחתימתו המחודשת של ראש העירייה, אך למרות זאת לא התבקש אישור מועצת העירייה לנוסח המתוקן. לדעת הביקורת, אם התבקש אישורם של משרדי הממשלה לנוסח המתוקן, קל וחומר שהיה צורך לבקש את אישור המועצה לנוסח המתוקן, בתפקידה כסמכות המקומית המחוקקת. עוד יצוין כי לפי סעיף 258 לפקודת העיריות, "אישרה המועצה חוק עזר, יחתום עליו ראש העירייה" – ואילו בענייננו התבקש ראש העירייה לחתום על הנוסח המתוקן, מבלי שנוסח זה הועבר קודם לכן לאישור המועצה.

חוק עזר צמ"ה 2023, שלדברי ראש צוות חקיקה זהו חוק חדשני ללא תקדים בישראל, אושר במועצה ב-24.11.2022 ונחתם לראשונה בידי ראש העירייה ב-4.12.2022. (ראו פירוט מועדים בלוח 8 לעיל).

לאחר מכן הועבר החוק לאישוריהם של משרד התחבורה, המשרד להגנת הסביבה ומשרד הפנים. בעקבות הפניות התקבלו הסתייגויותיהם והערותיהם של מספר גורמים. מספר הערות התקבלו גם מנציג משרד הפנים, ולדבריו מדובר ב"הערות מהותיות" (ראו תמונה 1 להלן).

לאחר ניסוח ההצעה המתוקנת (טיוטה שנייה), אישר אותה ראש העירייה ב-6.2.2023.

תמונה 1: מתוך הערות נציג משרד הפנים להצעת החוק (כולל ציון "הערות מהותיות")

לא הייתי מעיר אלמלא הערות מהותיות שאני מעלה בהמשך - יש צורך לסדר אלפבטית בהתעלם מה' הידיעה למשל - העירייה להעביר לאות ע' התוכנית - להעביר לאות ת'

09:29, 04 ינואר 2023

השב

בהינתן שחוק העזר מותקן בין השאר מכוח סעיף 77ב לפקודת התעבורה, מה היחס לשיטתכם בין פקח עירוני לפי סעיף 3 לחוק ליעול האכיפה והפיקוח לבין מינוי פקחים לפי סעיף 77ד לפקודת התעבורה?

השב

לדעתי נכון יותר להפריד בין העבירה לסייג שקובע מתי היא לא תחול, ולא לחבר ביניהם.

השב

מאחר שעסקינן בכל זאת בקביעת עבירה פלילית, מציע לכם לשקול האם זה אכן הנוסח הכי

מאחר שעסקינן בכל זאת בקביעת עבירה פלילית, מציע לכם לשקול האם זה אכן הנוסח הכי מדויק של הסייג שאתם מבקשים לקבוע, ולא לכתוב למשל "מי שמחזיק באישור תקף מוועדת החריגים". האם קבלה מראש של אישור היא אכן זאת שמשנה, או פשוט העובדה שיש אישור תקף. כלומר: "לא תחול על מי שמחזיק באישור תקף מאת ...".

09:40, 04 ינואר 2023

השב

סמכות כניסה היא סמכות אשר טעונה עיגון בחקיקה ראשית ועל כן בכל מקרה, אין לקבוע לגביה הוראות בחוק עזר. ככל שהנכם מחזיקים בעמדה שממילא עומדת לכם סמכות כניסה, זאת נדרשת שתסתמך על חקיקה ראשית, ולא בשל קביעת הוראה כזאת או אחרת בחוק עזר.

השב

אבקש למחוק את הסעיף בהינתן שהאמור ממילא מוסדר בסעיף 77ב(ז) לפקודה שקובע:

(ז) חוקי עזר או הסדרי תנועה שנקבעו לפי סעיף קטן (א) או (ג) לא יחולו על רכב ביטחון, כהגדרתו לפי פקודה זו, בעת מילוי תפקידו, על רכב של צבא הגנה לישראל במסגרת

לאחר האישור השני של ראש העירייה, נדונו הערות משרד המשפטים לטיטוה המתוקנת, והיא הועברה לאישור מחודש של המשרד להגנת הסביבה, משרד הפנים ומשרד התחבורה.

תמונה 2: מתוך בקשה שהופנתה לנציגת המשרד להגנת הסביבה לאישור הנוסח שתוקן בידי משרד הפנים (כולל הפניה לשינויים בשני סעיפים בהצעה)

חוק עזר לירושלים (צמצום זיהום אוויר הנובע מכלי ציוד מכני הנדסי) (הוראת שעה), התשפ"ג - 2023 מאושר על ידי משרד הפנים

שלום רב,

מצ"ב חוק עזר לירושלים (צמצום זיהום אוויר הנובע מכלי ציוד מכני הנדסי) (הוראת שעה), התשפ"ג - 2023 בנוסח שאושר על ידי עו"ד שחר פרלמוטר ממשרד הפנים.

[ראי שינויים לסעיפים 2 ו-3]

ראש העירייה חתם על הטיטה המתקנת החדשה (הטיטה השלישית) ב-2.8.2023 (לפירוט המועדים ראו גם בלוח 8 לעיל בסעיף "משך הטיפול במדגם לבחינת תהליכי חקיקה").

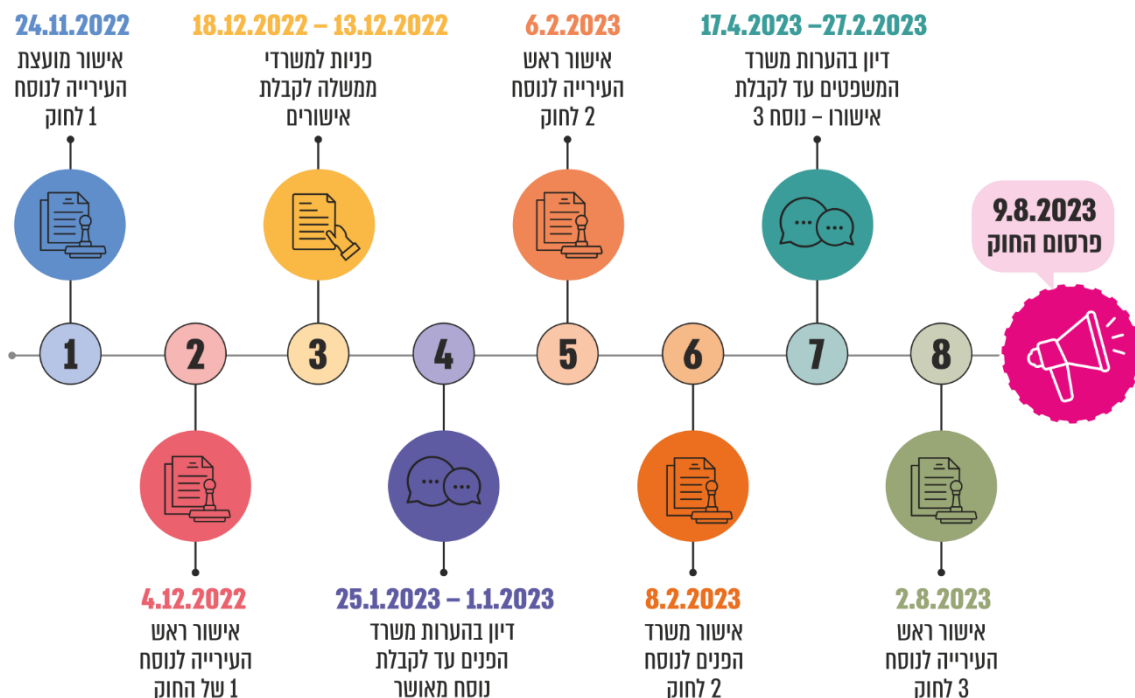
מהשתלשלות האירועים המתוארת אפשר לראות שבשל השינויים שחלו בטיטה עקב הערותיהם של משרדי הממשלה הרלוונטיים, התבקשו משרדים אלה לאשר גרסאות שונות של הטיטה, דבר שגזל זמן רב בתהליך אישור ההצעה.

ראש העירייה נדרש על ידי צוות חקיקה לחתום על שלוש גרסאות של הצעת החוק: על ההצעה הראשונה חתם ראש העירייה מייד לאחר אישור המועצה, ב-4.12.2022. על ההצעה האחרונה חתם ראש העירייה חודשים רבים לאחר מכן, ב-2.8.2023.

על אף שראש העירייה התבקש לאשר שלוש גרסאות של הצעת החוק, ומשרדי ממשלה מסוימים נדרשו לכך פעמיים, הנוסח המתוקן לא הועבר לאישור מחודש של מועצת העירייה. למעשה אישור המועצה ניתן רק לנוסח המקורי, ב-24.11.2022, כתשעה חודשים לפני פרסום נוסח החוק המתוקן ב-9.8.2023. הנוסח שפורסם היה שונה במספר עניינים מהנוסח המקורי שאושר במועצה, ובהם: סמכויות פקח, הגדרת צמ"ה והחרגה מהחוק של "עבודות תשתיות ציבוריות" במקום "עבודות תשתית". לדעת הביקורת, ראוי היה להעביר את הנוסח המתוקן לאישור חוזר של המועצה, כפי שהועבר לאישורם של גורמים אחרים המעורבים בתהליך (כגון משרד הפנים והמשרד להגנת הסביבה) ולחתימה מחודשת של ראש העירייה.

תרשים 8: נקודות ציון לדוגמה בתהליך אישור חוק עזר צמ"ה 2023

(שלב חסר – אישור מועצת העירייה לנוסח 3)



פרסום חוקי העזר

חוקי העזר מתפרסמים ברשומות במדור מיוחד של קובץ התקנות ("חיקוקי שלטון מקומי"). על הרשות לשלוח את חוק העזר לפרסום ברשומות באמצעות המערכת המקוונת של משרד המשפטים.

סעיף 6(ג) לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 קובע כי "רשות מקומית תעמיד לעיון הציבור את חוק העזר שלה". סעיף 248ב לפקודת העיריות מחייב את הרשויות המקומיות להקים אתרי אינטרנט ולהפעילם. בסעיף 248ב(1) לפקודה נקבע כי הרשות המקומית תפרסם באתר האינטרנט שלה, בין השאר, מידע שעליה לפרסם ברשומות. סעיף 258 (א) לפקודה קובע כי לאחר שהמועצה אישרה את חוק העזר וראש הרשות חתם עליו, הוא יפורסם ברשומות. מהוראות החוק הללו הסיק מבקר המדינה בדוח מבקר המדינה התשפ"ב כי רשויות מקומיות חייבות לפרסם את חוקי העזר שלהן באתר האינטרנט העירוני:

"מחובתן של הרשויות המקומיות לפרסם חוקי עזר ברשומות עולה אפוא חובתן של הרשויות המקומיות לפרסם את חוקי העזר שלהן באתרי המרשתת שלהן".

בעירייה ראש צוות חקיקה אחראי לעדכון חוקי העזר באתר העירוני, באמצעות יחידת הדיגיטל.

הביקורת בחנה את חוקי העזר המפורסמים באתר העירוני במועדים שונים בחודשים יולי עד נובמבר 2024.

חוק עזר שאינם מופיעים באתר העירוני

חוק עזר לירושלים למניעת מפגעים (זיהום אוויר ממבערי מזוט), התש"ם-1980 מופיע בצו עבירות הקנס, אך אינו מופיע באתר העירוני. לשאלת הביקורת מדוע חוק זה לא מפורסם באתר, השיב ראש צוות חקיקה: "לא ברור מדוע חוק העזר אינו מופיע באתר העירוני. ייתכן שלפני תקופה, כשהשתנה מבנה האתר, החוק נשמט בטעות. אולם לאחרונה התברר בדיון עם עובד הרשות לאיכות הסביבה כי הדרישה המופיעה בחוק העזר אינה רלוונטית הואיל והמזוט המיוצר היום עומד בדרישות חוק העזר. בכוונתנו להביא בהקדם הצעה למועצה לביטול חוק העזר. בנסיבות האמורות אנו סבורים כי אין טעם להעלות חוק עזר זה לאתר העירוני".

יצוין כי הבירור עם נציג הרשות לאיכות הסביבה לגבי חוק העזר, שחוקק ב-1980, נעשה בעקבות שאלת הביקורת בנושא.

הצגת חוק עזר בלתי מעודכן באתר העירוני

בתחילת תקופת הביקורת (בחודש מאי 2024) הוצג באתר העירוני חוק עזר לירושלים (הצמדה למדד), התשמ"ד-1984, אך ללא העדכון שבוצע בו בתש"ף-2019. לפיכך היה חסר בו ציון הצמדתו למדד של חוק עזר (שילוט), התש"ף-2019. במקום חוק העזר החדש בנושא שילוט משנת 2019, הוצג חוק העזר הקודם בנושא שילוט, מ-1980. לאחר מכן עודכן האתר העירוני בנוסח המעודכן, עם תיקון תש"ף-2019.

הצגת מידע שגוי באתר בדבר היטלי פיתוח

הביקורת ערכה בדיקה מדגמית בנתונים המפורסמים באתר האינטרנט העירוני. נמצא כי במועד הביקורת בחלק מהמקרים הוצג מידע שגוי לציבור על אודות היטלי פיתוח. חלק מהמידע תוקן במהלך תקופת הביקורת, וזאת בעקבות הערת הביקורת.

הצגת מידע שגוי באתר בדבר תעריפי היטלי סלילה

לפי נוסח התוספת הראשונה לחוק עזר לירושלים (סלילת רחובות), התשע"ב-2012, כפי שהוא מפורסם במאגר חוקי העזר המאושרים באתר משרד הפנים, התעריף למ"ר משטח הקרקע עבור היטל סלילת רחוב משולב הוא 114.43 ש"ח.

תמונה 3: תעריפי היטל סלילה לפי הנוסח המפורסם במשרד הפנים

3. היטל סלילת רחוב משולב -		
114.43	(א)	שטח קרקע לכל מ"ר משטח הקרקע
211.46	(ב)	שטח בנין - לכל מ"ר משטח הבנין

לעומת זאת, לפי נוסח החוק המפורסם באתר העירייה, בלשונית חוקי עזר, תעריף ההיטל למ"ר קרקע הוא כמחצית מתעריף ההיטל לפי הנוסח המפורסם באתר משרד הפנים – 43.114 ש"ח למ"ר במקום 114.43 ש"ח למ"ר.

תמונה 4: תעריפי היטל סלילה לפי הנוסח שפורסם באתר העירוני

3. היטל סלילת רחוב משולב -		
43.114	(א)	שטח קרקע לכל מ"ר משטח הקרקע
211.46	(ב)	שטח בנין - לכל מ"ר משטח הבנין

גרסה זו של חוק העזר, שבה תעריף היטל סלילת רחוב משולב לשטח קרקע נמוך במחצית מהתעריף הנקוב בנוסח החוק שבמשרד הפנים, מופיעה גם בפרסומי מחלקת היטלי הסלילה, בדף "הנחיות המחלקה להיטלי סלילה".

ייתכן שמדובר בטעות סופר או תקלה טכנית, ובפרט משום שמדובר בספרות זהות בסדר הפוך, ועם זאת יוער כי מדובר בשגיאה העלולה להטעות את הציבור ויש לה השלכות כספיות מהותיות.

הצגת מידע שגוי בדבר תעריפי היטלי תיעול (מחלקת היטלי סלילה)

ב-22.7.2024 בדקה הביקורת את הנחיות מחלקת היטלי סלילה כפי שהן מופיעות בפרסומי המחלקה באתר העירייה. בהנחיות נמצאו קישורים לשני חוקי עזר – חוק עזר לירושלים (סלילת רחובות), התשע"ב-2012 וחוק עזר לירושלים (תיעול), התש"ם-1980. כן הופיעה הפניה ל"ילקוט תעריפים – מעודכן למאי 2020 – לחצו כאן".

השוואה בין חוק עזר לירושלים (תיעול), התש"ם-1980 (כפי שפורסם באתר העירוני ובמאגר שבאתר משרד הפנים) ובין הפרסום בילקוט התעריפים (המוצג כחלק מהנחיות מחלקת היטלי סלילה) מצביעה על פער: בילקוט התעריפים מופיעים שני תעריפים מופחתים, לתעשייה ולמלאכה, שאינם מופיעים בנוסח חוק העזר בנושא תיעול. הפרסום השגוי בילקוט הפרסומים עלול להטעות את הציבור לחשוב שיש תעריפים מופחתים בקטגוריית תעשייה ומלאכה. להלן פירוט:

לוח 10: השוואה בין התעריפים בחוק עזר תיעול ובילקוט התעריפים

חוק עזר לירושלים (תיעול), התש"ם-1980 – עדכון משנת 2017	ילקוט התעריפים
בכל העיר – ש"ח למ"ר משטח הקרקע, 19.29 ש"ח למ"ר משטח הבניין 35.64	19.65 ש"ח למ"ר משטח הקרקע, 36.10 ש"ח למ"ר משטח הבניין
אין תיעוד לתעריפי תעשייה ומלאכה	תעריפים מופחתים לתעשייה ולמלאכה – 14.58 ש"ח למ"ר קרקע ו-10.68 ש"ח למ"ר בניין

תמונה 5: תעריפים מתוך חוק העזר תיעול

שיעור האגרה בשקלים חדשים	(1) שטח קרקע לכל מ"ר משטח הקרקע	(2) שטח בניין לכל מ"ר משטח הבניין
19.29		
35.64		

תמונה 6: תעריפים מתוך ילקוט התעריפים המפורסם באתר

אגרת תיעול	
19.57	בכל העיר [למעט נכסים המשמשים לתעשייה, מלאכה ואדמה חקלאית] לכל מ"ר משטח הקרקע [כולל קרקע שעליה עומד בניין] בהחלט לאישור בקשה מס' 2017-79-079 בוועדת כספים מס' 451.
36.10	לכל מ"ר משטח הבניין בכל הקומות בהחלט לאישור בקשה מס' 2017-79-079 בוועדת כספים מס' 451.
14.58	נכסים המשמשים לתעשייה ומלאכה לכל מ"ר משטח הקרקע שעליה עומד בניין
10.68	לכל מ"ר מנפח הבניין בכל הקומות

מנהלת מחלקת היטלי סלילה השיבה לשאלת הביקורת בעניין זה כך: "ילקוט התעריפים המפורסם באתר העירייה כהנחיות המחלקה להיטלי סלילה – הוסר מהאתר. לעצם העניין: מצ"ב חוק עזר לירושלים (תיעול) (תיקון), התשע"ח-2017... לאחר התיקון, שנכנס לתוקף ביום הפרסום 18.12.2017, ישנם שני תעריפים בלבד, כמפורט בתיקון. תחשיבי אגרת תיעול נערכים בהתאם לתעריפים הרשומים בחוק עזר לירושלים (תיעול) (תיקון), התשע"ח-2017 בלבד".

לבקשת הביקורת הופק קובץ חיובים בגין תיעול לשנת 2023, ונמצא כי כל החיובים חושבו לפי התעריף הקבוע בחוק. לא נמצאו חיובים מופחתים בגין תעשייה ומלאכה.

פרסום סעיפי עבירה שגויים (אכיפה ושיטור) באתר

בפרסום של אגף אכיפה ושיטור באתר העירוני (כפי שנבדק ב-13.11.2024) הוצגו לציבור סעיפי העבירה שאוכף אגף אכיפה ושיטור, ובצידם סכומי קנסות. אלא שלפחות אחד מסעיפי העבירה הללו אינו מוגדר ככזה בצו עבירות הקנס, והאגף אף לא ערך דוחות בגינו: באתר מוצגת עבירה על סעיף 63(ב) לחוק עזר שמירת הסדר והניקיון כעבירת קנס, והקנס בגינה 475 ש"ח. בפועל, אין מדובר בעבירת קנס לפי צו עבירות הקנס.

תמונה 7: צילום מסך מתוך הפרסום של אגף אכיפה ושיטור באתר

שמירת הסדר והניקיון		
המקרה	סעיף חוק	סכום
כל דבר שאין לו סעיף ספציפי וניתנה הודעה		
	63[ב]	475

תמונה 8: צילום מתוך צו עבירות הקנס מעודכן לשנת תשפ"ד

חוק עזר לירושלים (שמירת הסדר והנקיון), התשל"ח-1978	
46, 40	
5(ב), 7(א)(ב)(ד)(1) פרט	
לענין עבירה בגין	
פסולת בנין, 7(ג), 8 עד	
10, 11(א), 12 עד 15,	
16(א), 17, 18(א),	
18(ד)(ה) פרט לענין	
עבירה בגין פסולת	
בנין, 19(א), 20(ב),	
21(א), 22(א), 24, 29	
עד 37, 39(א)(1) פרט	
לענין עבירה בגין	
פסולת בנין, 39(א)(2),	
41(ד), 47(א), 49, 51,	
53, 55, 63(ה)	
7(א)(ב)(ד)(1) לענין	
עבירה בגין פסולת	
בנין, 16(ב)(ג), 18(ד)(ה)	
לענין עבירה בגין	
פסולת בנין, 23,	
39(א)(1) לענין עבירה	
בגין פסולת בנין, 42,	
43, 59	

אי-פרסום תעריפים מוצמדים למדד

חוק עזר לירושלים (הצמדה למדד), התשמ"ד-1984 קובע כי סכומי האגרות, ההיטלים והתשלומים שהוטלו בחוקי העזר המצוינים בתוספת יועלו ביום הראשון של כל חודש, לפי שיעור עליית מדד המחירים לצרכן.

סעיף 4 לחוק קובע כי על ראש העירייה לפרסם במשרדי העירייה הודעה בדבר שיעורי האגרות, ההיטלים והתשלומים כפי שהם מוגדלים עקב עליית המדד. וזו לשון הסעיף:

תמונה 9: סעיף 4 לחוק עזר הצמדה למדד

פרסום שיעורים מוגדלים
4. ראש העירייה יפרסם במשרדי העירייה הודעה בדבר שיעורי האגרות, ההיטלים והתשלומים האחרים כפי שהם מוגדלים עקב עליית המדד, ועותקים של ההודעה יופקדו במשרדי העירייה, במשרד מינהל מחוז ירושלים ובמשרד הפנים, ירושלים.

פרסום הודעה בדבר שיעורי ההיטלים, האגרות והתשלומים האחרים יאפשר לתושבים לקבל מידע נאות על תעריפי התשלומים שעליהם לשלם לפי חוקי העזר. יודגש כי חלק ניכר מהתשלומים הללו נקבע בחוקי עזר שחוקקו לפני שנים רבות, ולכן חלקם נקובים בלירות או שקלים ישנים. לפיכך עיון בחוקים אלה, ללא חישוב הצמדתם, אינו נותן לתושבים מושג על התעריפים שעליהם לשלם כיום.

עיריית חיפה, למשל, נוהגת לפרסם באתר שלה מידע כאמור. לדוגמה ראו נספח 6. לעומת זאת, עיריית ירושלים אינה נוהגת לפרסם הודעה כאמור. הממונה על הכנסות העירייה בעת הביקורת

מסר בשיחה עימו שנכון ליולי 2024 מתבצע פיתוח של מערכת חדשה לאגרות, ואליה הוזנו נתוני האגרות והתעריפים של חוקי העזר לאחר מיפוי של ראש צוות חקיקה. הביקורת מצאה כי קובץ המיפוי האמור אינו שלם נכון למועד הביקורת (ראו להלן בפרק שלישי, העוסק בגביית אגרות).

מסקנות

1. הנוסחים של חלק מחוקי העזר העירוניים לא עודכנו בהתאם להנחיות חדשות יותר או לנוסחים מומלצים של משרד הפנים ומשרד המשפטים. לפיכך בחוקים העירוניים חסרות הוראות והגדרות שונות, ויש פערים שעלולים להיות להם השלכות משפטיות וכספיות.
2. לאחר שמועצת העירייה אישרה את חוק עזר צמ"ה 2023, תוקן נוסח החוק לבקשת נציגי משרדי ממשלה. הנוסח המתוקן הועבר לחתימה חוזרת של ראש העירייה ולאישור חוזר של משרדי הממשלה, אך לא לאישור חוזר של המועצה. לדעת הביקורת, מאחר שהנוסח המתוקן הועבר לאישור חוזר של משרדי ממשלה, קל וחומר שהיה צורך להעבירו, לפני חתימת ראש העירייה, לאישור חוזר של המועצה בהיותה הסמכות המקומית המחוקקת.
3. באתר העירוני לא פורסם אחד מחוקי העזר, וכמו כן הוצג בו מידע בלתי מעודכן או שגוי בנוגע לארבעה חוקי עזר. פרסום מידע חסר או שגוי, שלחלקו משמעות כספית או משפטית, עלול להטעות את הציבור. נוסף לכך פרסום חסר או שגוי הוא בגדר הפרת חובתה של העירייה לפרסם את חוקי העזר שלה באתר העירוני, כנדרש בחוק ובדוח מבקר המדינה.
4. העירייה אינה מפרסמת הודעה בדבר שיעורי האגרות, ההיטלים והתשלומים כפי שהם מוגדלים עקב עדכון המדד. זאת בניגוד לנוהג בעיריית חיפה, למשל, ובניגוד למשתמע מסעיף 4 בחוק עזר לירושלים (הצמדה למדד), התשמ"ד-1984. בכך נמנע מהתושבים מידע נאות על תעריפי התשלומים שעליהם לשלם לפי חוקי העזר, שחלקם חוקקו לפני שנים רבות ואף נוקבים תעריפים בלירות או בשקלים ישנים.

המלצות

1. לבחון את הצורך בעדכון הנוסחים של חוקי העזר העירוניים לפי הנחיות משרד הפנים ומשרד המשפטים. כמו כן לבחון את הצורך בהתאמת נוסח חוקי העזר של העירייה לנוסח חוקי העזר לדוגמה והנוסחים המומלצים שפרסם משרד הפנים.
2. אם נערכו תיקונים בנוסח חוק העזר לאחר אישורו במועצה, יש לבחון את הצורך בהחזרת הנוסח המתוקן לדיון ואישור מחדש במועצה.
3. לבחון את הפרסומים באתר העירוני על אודות חוקי העזר, ובהתאם לכך לעדכן את המידע באתר, לרבות עדכון שוטף של כל שינוי שחל בחוקי העזר.
4. לפרסם מדי תקופה הודעה בדבר השיעורים המעודכנים של האגרות, ההיטלים והתשלומים כפי שהם משתנים עקב עדכון המדד.

תגובת המבוקרים

אגף תקציבים

המלצה 4: ההמלצה מקובלת. בהתאם לדרישות החוק, מבוצע עדכון שוטף של אגפי העירייה השונים בדבר שיעורי האגרות וההיטלים בגין עדכון המדד.

אגף התביעה העירונית ואגף אכיפה ושיטור

המלצה 3: בטיפול ראש צוות בכיר לחקיקה.

ממונה על היטלי סלילה ותיעול

מסקנה 1: יצוין כי יש לקבל את התייחסות אגף היועץ המשפטי לעניין זה. לטעמי, יש לפעול בהקדם לשינוי לשון חוק העזר תיעול ולהתאמתו לנוסח שמציע משרד הפנים. בעבר ניסיתי כמה פעמים לקדם את העניין, אולם הטיפול בנושא נתון למינהל היועץ המשפטי ובאחריותו.

מסקנה 3: לעניין הטעות שנפלה בפרסום בנוגע לתעריף היטל סלילה רחוב משולב – "יש לברר עם מינהל היועץ המשפטי אם מדובר בטעות סופר בפרסום באתר העירייה בלבד או טעות בלשון חוק העזר עצמו, כפי שפורסם ברשומות... יצוין כי תעריף רחוב משולב אינו בשימוש כלל במסגרת דרישות התשלום שהמחלקה מוציאה".

ראש צוות חקיקה

מסקנה 2:

- א. תיקוני הנוסח בין הנוסח שאושר במועצת העירייה לנוסח שפורסם ברשומות לא היו תיקונים מהותיים, ולכן הנוסח המתוקן לא הועבר לדיון מחדש במועצה.
- ב. בבקשה לאישור החוזר של משרד הפנים רשם נציג המשרד כי הוא כבר הוציא מכתב אי-התנגדות לגבי חוק עזר זה ובכך טיפולו הסתיים. מכאן יש ללמוד כי משרד הפנים סבר שתיקוני הנוסח אינם מחייבים את אישור החוזר של המשרד.
- ג. הנוסח המתוקן מהרשומות הובא לידיעת חברי המועצה וצורף כנספח בישיבת המועצה מספר 76 שהתקיימה ב-12.9.2023, ובה נדונה פנייה למשרד הפנים לשם התקנת צו העיריות (עבירות קנס) (תיקון), התשפ"ד-2023 – כדי לאפשר מתן דוחות בידי פקחי העירייה בגין עבירה של הפעלת כלי צמ"ה מזהם בירושלים.

המלצה 1: ההמלצה מקובלת ויישומה תלוי בכוח אדם.

המלצה 2: ההמלצה מקובלת בסייג – כשיש שינויים מהותיים בתיקונים המוסכמים עם משרדי הממשלה מחזירים את חוק העזר לדיון במועצה.

המלצה 3: ההמלצה מיושמת. אנו מקפידים לעדכן את האתר העירוני בחוקים החדשים ובתיקוני חוקי העזר שהתפרסמו ברשומות.

התייחסות הביקורת

מסקנה 2:

- א. תיקוני הנוסח היו תוצאה של התייעצויות שנמשכו חודשים והביאו לבקשות מחודשות של צוות חקיקה לקבלת אישורי משרדי הממשלה הרלוונטיים לנוסח המתוקן. אם סבר צוות חקיקה כי תיקונים אלה מהותיים דיים כדי לשלוח בקשות חוזרות למשרדי הממשלה, הרי קל וחומר שהיה עליו לבקש את אישורה החוזר של מועצת העירייה, כסמכות המקומית המחוקקת, לתיקונים אלה. יתרה מזאת, לפי סעיף 258 לפקודת העיריות, "אישורה המועצה חוק עזר, יחתום עליו ראש העירייה וחוק העזר יפורסם ברשומות". ואילו בענייננו התבקש ראש העירייה לחתום על הנוסח המתוקן, מבלי שנוסח זה הועבר קודם לכן לאישור מחודש של המועצה.
- ב. ממכתבו של משרד הפנים אפשר ללמוד אך ורק כי נציגו סבר שתיקוני הנוסח אינם מחייבים את אישורו החוזר של משרד הפנים, וזאת לאחר שהתיקונים שביקש המשרד התקבלו. נציג המשרד לא הביע דעתו לגבי הצורך באישורה החוזר של המועצה. יצוין כי לפי נוהלי משרד הפנים, האחריות הראשונית לבדיקת חוקי העזר מוטלת על הרשות המקומית, ולא על המשרד.
- ג. הנוסח המתוקן מהרשומות הובא לידיעת חברי המועצה בדיעבד, לאחר פרסומו ברשומות, וזאת לשם הכללתו בצו עבירות הקנס.

פרק שלישי

גביית אגרות והיטלים שנקבעו בחוקי העזר

סעיף 251 לפקודת העיריות קובע כי בחוקי העזר רשאית העירייה לקבוע הוראות בדבר "(1) תשלום אגרות, היטלים או דמי השתתפות על ידי כל אדם... (2) מתן רישיון או היתר בקשר לאותם דברים ותשלום אגרות בעד הרישיון או ההיתר". כלומר הרשויות המקומיות מוסמכות לקבוע בחוקי העזר הוראות בדבר תשלום אגרות, היטלים או דמי השתתפות שיאפשרו להן להעניק שירותים מוניציפליים נאותים.

לפיכך, מכוחם של חוקי עזר רבים נגבים אגרות והיטלים. הביקורת עינה בחוקי העזר העירוניים ואיתרה מדגם של 18 חוקי עזר שנקבעו בהם אגרות או היטלים.

הממונה על הכנסות העירייה בעת הביקורת מסר בשיחה עימו כי נכון ליוני 2024 מתבצע פיתוח של מערכת חדשה לאגרות ותעריפים. למערכת זו הוזנו נתוני האגרות והתעריפים של חוקי העזר העירוניים לאחר מיפוי של ראש צוות חקיקה. הביקורת קיבלה מהממונה על הכנסות את קובץ מיפוי האגרות והתעריפים שהוזן למערכת זו (להלן: קובץ המיפוי).

לאחר קבלת קובץ המיפוי השוותה הביקורת בין נתוני קובץ המיפוי ובין נתוני המדגם של 18 חוקי העזר כפי שעלו מבדיקת הביקורת.

להלן פירוט תוצאות המדגם:

לוח 11: דוגמאות לחוקי עזר שנקבעו בהם אגרות והיטלים,
מועד עדכון התעריפים והשוואתם לקובץ המיפוי

שם החוק	מהות ההיטל / אגרה	מועד עדכון אחרון בחוק	האם קיימת גבייה	תשובת היחידה המקצועית לגבי גביית האגרה והיקפה	תעריף בש"ח לגבייה לפי קובץ המיפוי *
חוק עזר לירושלים (רוכלים), התשכ"ב-1962	אגרת רישיון רוכלות	התשכ"ב-1962	✗	מנהלת תחום בכירה לפרויקטים באגף לקידום עסקים: לא נגבית אגרה מכוח חוק זה. בודדים נדרשים לשלם, אך מכוח חוק רישוי עסקים ולא לפי חוק עזר זה	לא קיים בקובץ
חוק עזר לירושלים (צעצועים מסוכנים), התש"ך-1959	אגרת היתר למכירת צעצוע מסוכן	התש"ך-1959	✗	מנהלת תחום בכירה לפרויקטים באגף לקידום עסקים: לא נגבית אגרה מכוח חוק זה	לא קיים בקובץ

שם החוק	מהות ההיטל / אגרה	מועד עדכון אחרון בחוק	האם קיימת גבייה	תשובת היחידה המקצועית לגבי גביית האגרה והיקפה	תעריף בש"ח לגבייה לפי קובץ המיפוי *
חוק עזר לירושלים (מבנים מסוכנים), התשמ"א-1980	אגרת בדיקת מבנים מסוכנים	התשמ"א-1980	✗	ממונה על טיפול במבנים מסוכנים: לא נגבתה אגרה מאחר שמדובר בנושא של הצלת חיים, ולכן לא היה ראוי שהבדיקה תהיה תלויה ביכולתו הכלכלית של התושב. עם זאת ציין הממונה כי לא מצא תיעוד להחלטה עירונית לוותר על האגרה	לא קיים בקובץ
חוק עזר לירושלים (אתרי תיירות), התשמ"ד-1983	אגרת כניסה לאתרי תיירות	התשמ"ז-1987	✗	לא התבקשה תגובה	לא קיים בקובץ
חוק עזר לירושלים (תרנים אזוריים לאנטנות טלוויזיה בעיר העתיקה), התשמ"ד-1984	אגרת חיבור ואגרת שירותים	התשמ"ד-1984	✗	ראש צוות חקיקה: החוק אינו רלוונטי ולא נאכף	לא קיים בקובץ
חוק עזר לירושלים (בדיקת בשר עוף), התש"ע-2010	אגרת אישור תעודת משלוח על ידי השירות הווטרינרי	התש"ע-2010	✗	הווטרינר העירוני: החוק אינו רלוונטי עקב חקיקה ארצית חדשה, בערך מלפני עשור	לא קיים בקובץ
חוק עזר לירושלים (בית מטבחים), התש"ן-1990	אגרות שחיטה, הסגר ושמירה, צינון בשר לבית המטבחים העירוני	התש"ן-1990	✗	הווטרינר העירוני: בית המטבחים נסגר לפני שנים רבות	לא קיים בקובץ
חוק עזר לירושלים (שחיטת עופות), התשכ"ד-1964	אגרת רישיון לשחיטת עופות	התשכ"ד-1964	✗	הווטרינר העירוני: החוק אינו רלוונטי עקב חקיקה ארצית חדשה, בערך מלפני עשור	לא קיים בקובץ

שם החוק	מהות ההיטל / אגרה	מועד עדכון אחרון בחוק	האם קיימת גבייה	תשובת היחידה המקצועית לגבי גביית האגרה והיקפה	תעריף בש"ח לגבייה לפי קובץ המיפוי *
חוק עזר לירושלים (העמדת רכב וחנייתו), התשכ"א-1960, תוספת רביעית	אגרת תחנת מוניות	התשס"ז-2007	✓	בשנים 2023-2024 חויבו 27 תחנות בגין כ-90 מקומות חנייה, בחצי מיליון ש"ח סה"כ בכל שנה. הביקורת שאלה כיצד בוחנים אם כולם חויבו כדין ואת נאותות גובה החיוב. הביקורת נענתה מאגף תושייה כי הכול מנוהל "במערכת מוניות שנמצאת בימים אלה בשיח של שדרוג". על אף בקשה, לא התקבלו אסמכתאות לנאותות החיוב במדגם מקרים	2,679 – 12,246
חוק עזר לירושלים (העמדת רכב וחנייתו), התשכ"א-1960, תוספת שנייה	אגרת גרירת רכב והחסנתו	התשע"ב-2011	✗	מאגף אכיפה ושיטור נמסר כי גרירת כלי רכב שמבצעים עבירות חנייה בירושלים הופסקה לפני למעלה מעשור	352 – 56
חוק עזר לירושלים (שילוט), התש"ף-2019	אגרת רישוי שלטים	2019	✓	מנהלת תחום בכירה לפרויקטים באגף לקידום עסקים: האגרה נגבית. מאחר שנכון למועד הביקורת המערכת לא מאפשרת להפיק דוחות עצמאית, אי-אפשר להפיק מיידית נתונים על היקף הגבייה. המערכת בפיתוח. #המנהלת הפנתה את הבקשה למפתחת המערכת, אך טרם נמסרו נתונים	150 – 4,200
חוק עזר לירושלים (אגרת תעודת אישור), התשכ"ז-1967	אגרות תעודת אישור לטאבו	מרץ 1983	✓	לא התבקשה תגובה	110

שם החוק	מהות ההיטל / אגרה	מועד עדכון אחרון בחוק	האם קיימת גבייה	תשובת היחידה המקצועית לגבי גביית האגרה והיקפה	תעריף בש"ח לגבייה לפי קובץ המיפוי *
חוק עזר לירושלים (שמירת הסדר והניקיון), התשל"ח-1978, תוספת חמישית	אגרת היתר פינוי פסולת בניין	התשנ"ט-1998	✗	מנהל האגף לרישוי בנייה הפנה בעניין זה לרשות לאיכות הסביבה. מנהל בכיר להנדסת הסביבה ברשות מסר: במועד הבדיקה טרם נגבתה האגרה הנדונה	8.63 למ"ק
חוק עזר לירושלים (שמירת הסדר והניקיון), התשל"ח-1978, תוספת שלישית	אגרת מתקני רחוב	התשפ"ד-2023	✗	הוראות שעה קבעו פטור מאגרה תחילה עקב הקורונה, ואחר כך עקב מלחמת חרבות ברזל	51 – 514
חוק עזר לירושלים (שירותי שמירה וביטחון), התש"ס-2000, התוספת השנייה	אגרת שירותי שמירה וביטחון	התש"ס-2000	✗	מנהלת תחום בכירה לפרויקטים באגף לקידום עסקים השיבה כי אינה מכירה גבייה של אגרה מכוח חוק זה	לא קיים בקובץ
חוק עזר (עקירת עצים), התש"ך-1959	אגרת בדיקת אגרונום בהגשת בקשה לעקירת עץ	התש"ך-1990	✓	נמסר מאגף שפ"ע כי האגרה נגבית. לא ידוע היקף הגבייה	143
חוק עזר לירושלים (סלילת רחובות), התשע"ב-2012	היטל סלילה	התשע"ח-2017	✓	האגרה נגבית	85 – 243 למ"ר
חוק עזר לירושלים (תיעול), התש"ם-1980	היטל תיעול	התשע"ח-2017	✓	האגרה נגבית	22 – 41 למ"ר

* נכון ליולי 2024.

אי-גבייה של אגרות והיטלים שנקבעו בחוקי העזר

- מהנתונים לעיל עולה כי מתוך 18 סוגי היטלים ואגרות שנקבעו במדגם חוקי העזר, 12 כלל אינם נגבים, חלקם במשך שנים רבות, מסיבות מגוונות.
- באחד המקרים, אגרת מתקני רחוב, נקבעה הוראת שעה ובה פטור מאגרה עקב הקורונה ובהמשך עקב מלחמת חרבות ברזל.
- חלק מהאגרות אינן רלוונטיות משום שהשירותים כבר אינם מסופקים, לדוגמה: אגרת בית מטבחים, גרירת רכב או חיבור לתרנים אזוריים.
- בחלק מהמקרים לא נגבתה אגרה באופן גורף למרות שאין תיעוד להחלטה עירונית בנושא ובלא שנקבע בחוק פטור ממנה. לדוגמה: אגרת היתר למכירת צעצוע מסוכן, אגרת בדיקת מבנים מסוכנים, אגרת פינוי פסולת בניין, אגרת שמירה וביטחון. בחלק מהמקרים עובדי יחידות רלוונטיות שנשאלו על כך לא ידעו על קיום האגרות ועל הסיבה לאי-גבייתן.

אי-עדכון התעריפים

חלק לא מבוטל מחוקי העזר הותקנו לפני שנים רבות בלא שהרשויות בחנו מחדש את גובה התעריפים שהן גובות בגין השירותים, למעט עדכון באמצעות הצמדה למדד. ריבוי חוקי עזר ישנים מאוד, שתעריפיהם לא נבדקו שנים רבות, עלול לגרום לכך שתעריפי האגרות וההיטלים הקבועים בהם לא יתקבלו את עלויות השירות בפועל והשינויים במשק. לפי דוח מבקר המדינה התשפ"ב וחוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2006, חשש זה הנחה את משרד הפנים להורות לרשויות המקומיות "לבחון את תעריפי האגרות וההיטלים בתום חמש שנים לכל היותר מאז העדכון האחרון, ובמידת הצורך – לעדכןם ולתקנם על ידי הגשת תיקון לחוק העזר".

נוהל משרד הפנים לאישור ופרסום חוקי עזר משנת 2021 קובע כי אי-בחינת התעריפים ואי-עדכוןם עלולים לגרום לגירעון או לעודף בתקציב הייעודי נשוא חוק העזר. "עודף" במקרה הנדון משמעו שהתעריפים שנקבעו בחוק העזר גבוהים, והיה אפשר באמצעות גיבוש תחשיב עדכני להוביל להפחתת התעריפים. "גירעון" משמעו שהתעריפים נמוכים מדי ואינם מסייעים לעירייה לממן את הפעילות.

מהממצאים שהובאו לעיל עולה כי רוב תעריפי האגרות וההיטלים הקבועים בחוקי העזר לא נבחנו ולא עודכנו שנים רבות, לעתים עשרות שנים. בוצעה רק הצמדה למדד. זאת בניגוד לדרישות משרד הפנים והמלצות דוח מבקר המדינה, כמפורט לעיל, שלפיהן יש לבחון מעת לעת את התחשיבים לתעריפים.

אגרת מתקני רחוב, הקבועה בחוק עזר לירושלים (שמירת הסדר והניקיון), התשל"ח-1978, היא היחידה במדגם שלעיל שעודכנה לאחרונה – ב-2023. עם זאת עיון בדברי ההסבר לתיקון לחוק מאותה שנה מעלה כי גם במקרה זה העדכון מבוסס על הצמדה למדד של תעריפי שנת 1982 בלבד, ולא על בחינה ותחשיב של התפתחויות כלכליות מאז אותה שנה (לפני למעלה מ-40 שנה). זאת בניגוד לנדרש בחוזרי מנכ"ל ובהמלצות מבקר המדינה.

וכך נאמר בדברי ההסבר לתיקון לחוק העוסק בתעריפי אגרת מתקני רחוב: "ביקשנו לקבוע את סכומי האגרות לפי שקל חדש, כך שהסכומים יהיו נהירים לכל בעל עסק ללא צורך בחישוב מורכב

של המרת שקל ישן לחדש והתמודדות עם מידוד הכולל את התקופה ההיפר אינפלציונית. התעריפים המצוינים בתיקון מבוססים על אלו שהופיעו בחוק העזר הישן רק במנחים של הימים הללו... לטובת נוחות ופשטות". כלומר מדובר בהמרת תעריפים מ-1982 מבלי שנבדקו מחדש נוכח ההתפתחויות הכלכליות בעשרות השנים האחרונות. עוד יצוין כי הגזבר התבקש לאשר את הפטור הזמני שניתן מאגרה זו עקב הקורונה ומלחמת חרבות ברזל, אך לא את התעריפים החדשים.

הביקורת ביקשה ממנהלת תחום בכירה לפרויקטים באגף לקידום עסקים את התחשיב שלפיו חושבו התעריפים מחדש, ונענתה כי אין עבודה בנושא.

מגבלת גבייה להיטלי סלילה ותיעול

לפי הנחיית משרד הפנים, בחוקי עזר לתשלום היטלי פיתוח (סלילה ותיעול) נקבע סעיף "מגבלת גבייה", ולפיו הרשות רשאית להמשיך ולגבות את ההיטל לאחר המועד שנקבע בסעיף בכפוף לקבלת אישור של מועצת הרשות ושר הפנים או מי מטעמו. כלומר רשות שמבקשת להמשיך לגבות את ההיטל בתעריף הקודם, צריכה לבקש את אישור משר הפנים. האישור מבוקש באמצעות מסמך חתום המסביר מדוע נדרש אישור להמשיך גביית התעריפים הקודמים, ובאיזה שלב נמצאת הרשות בתהליך של הגשת התחשיב ואישור חוק המעודכן.

לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2008 בנושא "נוסחים מומלצים לחוקי עזר בדבר פיתוח תשתיות מוניציפאליות", בכל הנוגע להיטלי פיתוח "ייקצב מועד לגבייה לפי חוק העזר, כך שלאחר המועד האמור תהא הטלת ההיטל והאגרה טעונה אישור נוסף של מועצת הרשות ואישור שר הפנים. הוראה זו תבטיח בדיקה תקופתית של התעריפים והנתונים העומדים בבסיס קביעתם, מעת לעת. על הרשות המקומית להיערך מבעוד מועד למועד מגבלת הגבייה שנקבע בחוק העזר, לפעול להכנת תחשיב כלכלי עדכני ולקבל את אישור משרד הפנים להמשיך גביית התשלומים. אם יתברר כי על בסיס התחשיב המעודכן יש צורך לשנות את התעריפים – יהיה על הרשות לעדכן את התעריפים באמצעות חוק עזר מתקן".

לפיכך בחוקי העזר של ירושלים להיטלי תיעול וסלילה נקבע בשנת תשע"ח-2017 סעיף "מגבלת גבייה" כנדרש. לפי הסעיף, החל מספטמבר 2022 (בחוק הסלילה) ומינואר 2023 (בחוק התיעול) "הטלת היטל לפי חוק עזר זה טעונה אישור של מליאת מועצת עיריית ירושלים ושל שר הפנים או מי מטעמו".

לדברי ראש צוות חקיקה, באחריות האגפים המקצועיים הרלוונטיים לעדכן את התחשיב, ובמקרה המסוים של היטלי פיתוח, על מנהלת מחלקת היטלי סלילה שבמנהל תכנון ותשתיות לבצע זאת מדי חמש שנים. לדבריו, הוא עוקב אחר מגבלת הגבייה בחוקי הסלילה והתיעול ומסייע בעדכון התעריפים באמצעות העברת הצעות העדכון לגורמים המאשרים.

לבקשת הביקורת לקבל את התעריפים המעודכנים, השיבה מנהלת מחלקת היטלי סלילה: "עיריית ירושלים שכרה את שירותיו של היועץ א"ח לצורך עדכון תעריפי הסלילה והתיעול. התחשיבים יוצגו למנכ"ל העירייה בישיבה שנקבעה ל-15.8.2024. תוכנית העבודה היא להביא את התעריפים לאישור משרד הפנים ולפרסום ברשומות עד סוף דצמבר 2024 או לחלופין, אם יידרש, לקבל את אישור משרד הפנים להארכת תוקף התעריפים הקיימים לפרק זמן קצר עד להשלמת עריכת תחשיב התעריפים החדשים ואישורם, כאמור". לאחר חלוף המועד שנקבע לדיון אצל המנכ"ל, העבירה

מנהלת מחלקת היטלי סלילה את המצגת שהוצגה למנכ"ל ב-14.8.2024, ובה הצעה לעדכון התעריפים. בסיום המצגת צוין כי נדרשות עוד פעולות רבות עד לעדכון חוקי העזר.

מאחר שתעריפי ההיטלים הנדונים טרם עודכנו נכון לנובמבר 2024, ביקשה הביקורת לקבל את אישורי משרד הפנים להמשך גבייה בתעריף הקודם (שעודכן לאחרונה ב-2017). נמצא כי האישורים חודשו מדי שנה בשנים 2022-2024, ותוקף האישור האחרון שניתן יפוג ב-31.12.2025.

יוער כי על אף שהמשך הגבייה בתעריף הקודם אושר בידי משרד הפנים, התנהלות זו סותרת את הרציונל שבגינן נקבעה מגבלת הגבייה – בדיקה תקופתית של התעריפים ושל הנתונים שעל בסיסם נקבעו התעריפים. זה שבע שנים וחצי שתעריפים אלה לא עודכנו, למעט הצמדתם למדד.

לוח 12: תעריפי היטלי פיתוח – מועד עדכון ומועד מתן האישור לפי מגבלת הגבייה

שם החוק	סוג	מועד עדכון אחרון בחוק	מועד עדכון (יולי 2024)	תעריף בש"ח לגבייה (יולי 2024)	מועד מתן האישור האחרון	מועד סיום תוקף האישור
חוק עזר לירושלים (תיעול), התש"ם-1980	היטל תיעול	התשע"ח-2017. מגבלת גבייה החל משנת 2023	יולי 2017	40-22 למ"ר	1.12.2024	31.12.2025
חוק עזר לירושלים (סלילת רחובות), התשע"ב-2012	היטל סלילה	התשע"ח-2017. מגבלת גבייה החל משנת 2022	יולי 2017	243-46 למ"ר	1.12.2024	31.12.2025

אי-זמינות נתוני מערכת בדבר גבייה

רק לגבי שש אגרות הקבועות בחוקי העזר של העירייה, מתוך ה-18 שבמדגם, נמסר לביקורת שקיים תהליך גבייה: תעודת אישור לטאבו, אגרת תחנת מוניות, אגרת שילוט, היטל סלילה, היטל תיעול ואגרת עקירת עצים.

הביקורת ביקשה לקבל נתונים על היקף הגבייה בגין אגרת שילוט ובגין היטל תיעול. בשני המקרים נמסר לביקורת כי המידע אינו זמין למנהלות היחידות המקצועיות הרלוונטיות מאחר שהמערכת שלהן אינה מאפשרת להן להפיק דוחות בנושא.

- ב-5.12.2024 ביקשה הביקורת ממנהלת תחום בכירה לפרויקטים באגף לקידום עסקים נתונים מפורטים לגבי היקף הגבייה של אגרת שילוט. מנהלת התחום השיבה כי אין באפשרותה להפיקם וכי האפשרות להפיק דוח כזה נמצאת בתהליך פיתוח שצפוי להסתיים בקרוב. לכן היא העבירה את בקשת הביקורת למפתחת המערכת.
- באוגוסט 2024 ביקשה הביקורת ממנהלת מחלקת היטלי סלילה נתונים מפורטים על אודות גביית היטלי תיעול. מנהלת המחלקה השיבה כי אין בידה נתונים אלה, וייתכן שהם נמצאים באגף שומה וגבייה. הביקורת פנתה לגורמים שונים בעירייה ולאחר כחודשיים, באוקטובר 2024, התקבל דוח חיובים לשנת 2023, המסתכם ב-62 מיליון ש"ח.

נוסף לכך קיבלה הביקורת מהאחראית על גביית אגרת חניית מוניות באגף תוש"ה קובץ הכולל את החיובים לשנים 2023-2024, וממנו עולה כי רק 27 תחנות חויבו באגרה עבור סך הכול כ-90 מקומות חנייה בלבד. הביקורת ביקשה לקבל מסד נתונים הכולל את כל תחנות המוניות בעיר כדי לבחון את שלמות החיובים. האחראית מאגף תוש"ה השיבה כי אין בידיה רשימה של כלל התחנות, אך מונית שלא תשלם אגרה תחויב ככל רכב אחר שאינו מונית.

כמו כן יצוין כי גובה אגרת חניית המוניות משתנה בהתאם לאזור שבו התבקשה החנייה. כך לדוגמה, תחנת מוניות ט"ה חויבה בשנת 2024 ב-6,595 ש"ח עבור מקום חנייה ברחוב יפו 222, ואילו תחנת מוניות א"ת חויבה רק ב-2,637 ש"ח עבור מקום חנייה ברחוב יפו 226. זאת משום שלפי נתוני המערכת הן שויכו לאזורים שונים. לשאלת הביקורת השיבה האחראית כי למיטב ידיעתה אזורי החנייה עודכנו במערכת טרם כניסתה לתפקיד, אך מערכת זו שבה היא עובדת עדיין נמצאת בפיתוח. הביקורת מעירה כי מאחר שלאזורי החנייה בעיר יש השלכה מהותית על גובה האגרות, יש צורך בעדכון השוטף גם במערכת המשמשת לחיוב באגרות.

מיפוי חסר של נתוני האגרות וההיטלים

כאמור, הממונה על הכנסות העירייה בעת הביקורת מסר בשיחה עימו כי נכון ליוני 2024 מבוצע פיתוח של מערכת חדשה לאגרות ותעריפים. למערכת זו הוזנו נתוני האגרות והתעריפים של חוקי העזר העירוניים לאחר מיפוי של ראש צוות חקיקה. הביקורת השוותה בין נתוני קובץ המיפוי שהוזן למערכת ובין נתוני המדגם של 18 חוקי העזר שנקבעו בהם אגרות או היטלים. הבדיקה העלתה כי תשעה מההיטלים והאגרות שדגמה הביקורת, כלומר כ-50% מהמדגם, אינם מצוינים בקובץ המיפוי.

מסקנות

1. 12 מתוך 18 סוגי היטלים ואגרות שנקבעו במדגם חוקי העזר – אינם נגבים, וברוב המקרים אף אין תיעוד להחלטה עירונית לפטור. אי-גביית התשלומים עלולה לסתור את מדיניות העירייה, כפי שבאה לידי ביטוי בחקיקת המועצה, ולפגוע בפעילותה ובמיצוי הכנסותיה.
2. ריבוי חוקי עזר ישנים מאוד, שתעריפיהם לא נבדקו שנים רבות, עלול לגרום לכך שתעריפי האגרות וההיטלים הקבועים בהם לא ישיקפו את עלויות השירות בפועל והשינויים במשק ולהפסד כספי לעירייה.
3. נתוני גבייה מפורטים בדבר חלק מההיטלים והאגרות, או נתונים הנדרשים לבחינת אותם היטלים ואגרות, לחישוביהם ולשלמותם, אינם זמינים למנהלות המקצועיות הממונות עליהם. הדבר פוגם ביכולת הניהול והבקרה שלהן על התשלומים.
4. מיפוי האגרות והתעריפים של חוקי העזר העירוניים, כפי שהוזן למערכת ייעודית הנמצאת בפיתוח, לוקה בחסר. אי-מיפוי מלא ומדויק של כלל התעריפים עלול לגרום בהמשך לליקויים בגבייה.

המלצות

1. לבצע בדיקה יסודית של היקף אובדן ההכנסות בגין אי-גביית אגרות והיטלים שנקבעו בחוק. יש לתעד החלטה של הנהלת העירייה לכל מקרה של אי-גבייה שיטתית של אגרה או היטל.
2. לבחון את תעריפי האגרות וההיטלים בתום חמש שנים לכל היותר מהעדכון האחרון, ובמידת הצורך לעדכןם ולתקנם באמצעות הגשת תיקון לחוק העזר.
3. לשקול לבצע במערכות פיתוחים שיאפשרו ליחידות הרלוונטיות לשלוח נתונים זמינים ומפורטים על אופן החיוב והיקף הגבייה של אגרות השילוט, היטלי הפיתוח ואגרת חניית מוניות.
4. לבצע מיפוי מלא ומדויק של כלל חוקי העזר לשם הזנת נתוני האגרות וההיטלים למערכת הייעודית שבפיתוח.

תגובת המבוקרים

אגף תקציבים

המלצה 1: בדוח מופיעים תעריפים שהאגפים אינם גובים מכיוון שלטענתם אגרות אלה אינן רלוונטיות. לדעתנו על מינהל היועץ המשפטי להוביל מהלך לבדיקה וביטול של האגרות שאינן רלוונטיות.

המלצה 4: ההמלצה מקובלת. בוצע מיפוי מלא של כלל חוקי העזר למערכת האגרות והתעריפים החדשה.

ממונה על היטלי סלילה ותיעול

מסקנה 2: עריכת תחשיב לתעריפי סלילה ותיעול הוא מורכב מאוד ונדרשים לשם כך נתונים רבים לגבי עלויות, גם בפרויקטים המבוצעים בידי גורמים מחוץ לעירייה. לכן העבודה נמשכת זמן רב. ישנה הקפדה רבה על איסוף הנתונים כנדרש ובמלואם ככל האפשר כדי להימנע מחשיפה לתביעות משפטיות בעניין התחשיב, מה שעלול לגרום לפסילת התעריפים, כפי שקרה ברשויות אחרות.

אגף קידום עסקים

המלצה 3: הנושא בפיתוח. החל מ-1.1.2025 יש לוח בקרה שמציג נתוני גבייה ונתוני שילוט.

פרק רביעי

אכיפת חוקי עזר

בדוח מבקרת העירייה משנת 2008/9 בנושא אכיפת חוקי עזר בענייני איכות הסביבה נקבע: "אכיפת החוקים להגנת הסביבה נועדה להבטיח שיצייתו להם, וכן להעניש את מפריהם ולהרתיע עבריינים בכוח מפני הפרתם. לאי-אכיפה עלולות להיות תוצאות קשות, ובהן – אובדן ההרתעה והפסד כספי ניכר לעירייה". אם אין מנגנון אכיפה מובנה ויעיל, חוקי העזר עלולים להיות כחיקת סרק.

יש שתי דרכים לאכוף את הוראות חוקי העזר:

הגשת כתב אישום נגד מי שלכאורה עבר על החוק

אגף התביעה העירונית אחראי על הגשת כתבי אישום לבית משפט בגין עבירות על חוקי העזר העירוניים.

לפי סעיף 254 לפקודת העיריות, "העובר על הוראת חוק עזר, דינו – קנס 3,600 ש"ח, ובעבירה נמשכת קנס נוסף של 150 ש"ח בעד כל יום שבו נמשכת העבירה לאחר שנמסרה הודעה עליה בכתב מטעם ראש העירייה או לאחר הרשעה". לאור הוראה זו, בוטלו כל הוראות העונשין הפרטניות שהיו לפני כן בחוקי העזר של העירייה.

מתן דוח על ידי פקחי הרשות המקומית

בסעיף 265 לפקודת העיריות נקבע כי שר הפנים, בהסכמת שר המשפטים, רשאי להודיע באמצעות צו ברשומות כי עבירה על הוראה בחוק עזר של עירייה היא עבירת קנס, וכי שר הפנים יקבע בצו ברשומות את שיעור הקנס לכל עבירת קנס. בתוקף סמכותו זו התקין שר הפנים את צו העיריות (עבירות קנס), התשל"א-1971. כדי שרשות תוכל להכליל עבירה מסוימת ב"צו עבירות הקנס" ולהטיל בגינה קנס, על מועצת העירייה לקבוע כי עבירה על הוראה מסוימת בחוק עזר שלה היא עבירת קנס, ולקבל לכך את אישורם של שר הפנים, שר המשפטים וועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת.

אגף אכיפה ושיטור שבמינהל תפעול אחראי לביצוע פעולות פיקוח ואכיפה בדבר חוקי העזר באמצעות מתן הודעת תשלום קנס (דוחות). חלק מהפקחים אמונים על אזור גיאוגרפי מסוים שבו הם מאתרים עבירות מכלל חוקי העזר. נוסף להם יש פקחים ייעודיים לתחומים מסוימים כגון פיקוח על קבלני תשתיות. באגף מנהל משל"ט (מרכז שליטה), שמרכז את הקשר בין אגף אכיפה ושיטור לבין המוקד העירוני ואחראי מטעם האגף על טיפול בפניות טלפוניות (למוקד 106). האגף נעזר במערכת אכיפה ושיטור שפותחה עבורו, ונכון ליוני 2024 פיתוחה טרם הסתיים.

תרשים 9: דרכי אכיפת חוק עזר



הסמכה לאכיפת חוקי עזר

אגף אכיפה ושיטור מעסיק כ-450 פקחים. הפקחים עוברים הדרכה באמצעות קורס ייעודי, לומדות וחוברת חוקי עזר. לאחר שעברו את הבחינות, הם מקבלים מראש העירייה כתב מינוי והסמכה, שנשמרים בתיקם האישי. נוסף לכך חלק מסמכויות ראש העירייה בחוקי העזר מואצלות לפקחים בהחלטת מועצה.

הביקורת קיבלה לדוגמה כתב מינוי והסמכה שהעניק ראש העירייה לפקחים רב-תכליתיים חדשים ב-7.4.2024. לפי כתב המינוי, ראש העירייה מסמיך פקחים רב-תכליתיים לעניין חוקי העזר המצוינים בכתב המינוי, לאחר ש"סיימו קורס והכשרה לפקחים רב-תכליתיים... ועמדו בכל החובות והמטלות הנדרשות בקורס". כמו כן התקבל דוח ישיבת מועצה מ-17.4.2024, שבמהלכה התקבל "אישור המועצה לאצילת סמכויות ראש העירייה לפקחים רב-תכליתיים".

חוקי עזר שאינם נזכרים בהסמכה

בכתב המינוי שהעניק ראש העירייה ב-7.4.2024 הוסמכו הפקחים לפקח ולפעול לפי הסמכויות בחוקי העזר שחוקקו בנושאים אלה: אתרי תיירות, גידור מטעמי ביטחון, הגנת איכות הסביבה – הגשת דין וחשבון, החזקת בעלי חיים, העמדת רכב וחנייתו, זיהום אוויר ממבערי מזוט, חזירים ובשר חזיר, מניעת מפגעים זיהום אוויר, מניעת רעש, צעצועים מסוכנים, רוכלים, שחיטת עופות, שמירת הסדר והניקיון.

ב-17.4.2024 אישרה המועצה להאציל את סמכויות ראש העירייה לפקחים בעניין חוקי העזר האלה:

- הסרת שילוט לפי סעיף 12 לחוק עזר לירושלים (שילוט), התש"ף-2019.
- חוק עזר לירושלים (מקלטים), התש"ם-1980.

- דרישה לסילוק כל דבר ברחוב לפי סעיפים 39 ו-44 לחוק עזר לירושלים (שמירת הסדר והניקיון), התשל"ח-1978.

נמצא כי הפקחים לא מונו בכתב לפקח על אכיפת חוקים אחרים: חוק עזר לירושלים (פתיחת עסקים וסגירתם), התשט"ו-1955, חוק עזר לירושלים (ניקוי בורות שופכין וביבים), התשט"ו-1955, חוק עזר לירושלים (פיקוח על כלבים וחתולים), התשל"ח-1978, חוק עזר לירושלים (שילוט), התש"ם-1980, חוק עזר לירושלים (תיעול), התש"ם-1980, חוק עזר לירושלים (בניית ביבים), התשמ"א-1980, חוק עזר לירושלים (פיקוח על מכירת בשר ומוצריו), התשמ"ז-1987, חוק עזר לירושלים (מיחזור), התשס"ח-2008, חוק עזר לירושלים (צמצום זיהום אוויר הנובע מכלי צמ"ה) (הוראת שעה), תשפ"ג-2023 וחוק עזר לירושלים (צמצום זיהום אוויר הנובע מתחבורה) (הוראת שעה), התשפ"ב-2021.

יצוין כי ברוב החוקים הללו יש סעיפים שהוכללו בצו עבירות הקנס. הביקורת ביקשה לברר מול ראשת צוות בכירה בתביעה העירונית את סוגית אי-הכללתם של חוקי עזר אלו בכתבי המינוי וההאצלה שלעיל, אך לא נענתה.

תרשים 10: הסמכת פקחי אכיפה ושיטור לחוקי העזר

 ללא הסמכה נושאי חוקי עזר שאינם נכללים בכתבי המינוי וההסמכה	 הסמכה נושאי חוקי העזר הנכללים בכתבי המינוי וההסמכה
1. פתיחת עסקים וסגירתם 2. מיחזור 3. שילוט - פרק חמישי מחוק עזר 1980 4. שמות לרחובות ולוחיות מספר בבניינים 5. ניקוי בורות שופכין וביבים, תיעול 6. פיקוח על כלבים וחתולים 7. פיקוח על מכירת בשר ומוצריו 8. צמצום זיהום אוויר הנובע מתחבורה 9. צמצום זיהום אוויר הנובע מכלי צמ"ה	1. אתרי תיירות 2. גידור דוכנים מטעמי ביטחון 3. הגנת איכות הסביבה - דין וחשבון 4. החזקת בעלי חיים 5. העמדת רכב וחנייתו 6. זיהום אוויר ממבערי מזוט 7. חזירים ובשר חזיר 8. מניעת מפגעי זיהום אוויר 9. מניעת רעש 10. צעצועים מסוכנים 11. רזלים 12. שחיטת עופות 13. שמירת הסדר והניקיון 14. דרישה להסרת שילוט לפי סעיף 12 לחוק השילוט 2019

יוער שבדוח מבקרת העירייה בנושא אכיפת חוקי עזר בעניין איכות הסביבה משנת 2008/9 צוין כי אושרו חוקים חדשים בתחום איכות הסביבה, אך לא מונו ולא הוסמכו פקחים מיחידת הפיקוח העירוני, וממילא גם לא הודרכו ולא הוכשרו. מצב זה עדיין קיים נכון לשנת 2024: שני חוקי עזר בתחום איכות הסביבה שחוקקו בשלוש השנים האחרונות הם חוק עזר צמ"ה 2023 וחוק עזר צמצום זיהום אוויר מתחבורה 2021. שני החוקים לא נכללו בצו עבירות הקנס, ולכן גם לא נערכו בגינם דוחות. מהרשות לאיכות הסביבה נמסר: "העירייה, בניצוח צוות חקיקה, מנהלת זה שנים תהליך מורכב בבקשה להכיר בעבירות הסביבתיות כעבירות ברירת משפט. למרות מאמצים ניכרים של הצוות, הדבר טרם הסתייע. לפיכך ברור כי בגין חוקים אלה לא נערכו כלל הודעות קנס".

בגין חוק עזר צמצום זיהום אוויר מתחבורה 2021 הוגשו בשנתיים וחצי שמאז כניסתו לתוקף רק 17 כתבי אישום, ובגין חוק עזר צמ"ה 2023 לא הוגשו כתבי אישום כלל. לעניין חוק הצמ"ה, מסר הפרנט האחראי מהרשות לאיכות הסביבה כי החוק לא נאכף בין היתר משום ש"הפקחים העירוניים הם רק פקחים של אגף אכיפה ושיטור. לצערי, מייד עם קביעת המועדים לקורס הפקחים החלה מלחמת חרבות הברזל, והכול הוקפא. אני מקווה שנוכל לחדש את המהלך". עוד נמסר מהרשות לאיכות הסביבה: "הגשת כתבי אישום היא דרך לא יעילה לאכיפת חוקים דוגמת חוקי איכות הסביבה המדוברים. הגשה כאמור מחייבת הליך מורכב מאוד, לרבות התרעות וכדומה. בהליך אכיפה מורכב וארוך היקף החריגות מהחוק שנמצאו עמד על מספר עשרות, וחלקן עבירות חוזרות. כהמשך לפעילות אכיפה זו, נשלחו עשרות רבות של התרעות למפרים, כדי לאפשר מניעת חריגות חוזרות. בסופו של הליך מורכב, הצליחה העירייה להגיש כתבי אישום בנושא".

רישום דוחות לפני מועד המינוי

הביקורת קיבלה קובץ המכיל דוחות שרשמו פקחי אגף אכיפה ושיטור בתקופה שמינואר 2021 עד אוגוסט 2024 (להלן: קובץ הדוחות). בארבעת החודשים מאז מונו הפקחים החדשים ועד להפקת הדוח, רשמו מרבית הפקחים דוחות לפי חוקים שלהם הוסמכו.

מבדיקת קובץ הדוחות עולה כי חלק מהפקחים החדשים הפיקו דוחות מעטים עוד לפני שראש העירייה או המועצה ערכו את כתב מינויים ב-7.4.2024. מצב זה אינו תקין. להלן פירוט של הפקחים והדוחות שהפיקו לפני שקיבלו את כתב המינוי ב-7.4.2024:

לוח 13: דוחות שרשמו הפקחים לפני מינויים

שם פקח	מספר הדוח
ל"א	1936460532
מ"א	1936460524
ש"נ	1936512134
ד"ל	1936169398, 1936169364, 1936481603
כ"א	1936539525, 1936539517

סגן מנהל אגף אכיפה ושיטור מסר לביקורת: "המפקחים שצוינו בדוח סופחו לשיטור העירוני בתקופה זו. לאחר בירור עלה כי חלה אי-הבנה, ומנהליהם חשבו בטעות שהם הוסמכו ומכאן נבעה הטעות המצערת".

חלוקת אחריות וסמכויות

בדוח מבקרת העירייה בנושא אכיפת חוקי עזר בעניין איכות הסביבה משנת 2008/9 עלה כי יש חוסר בהירות באשר לחלוקת האחריות והסמכות, בעיקר בין עובדי יחידת הפיקוח העירוני ובין מחלקת איכות הסביבה. למשל, שישה עובדי המחלקה לאיכות הסביבה שהוסמכו לעניין חוקי העזר מהשנים 2007–2008 למניעת רעש, מיחזור ומניעת מפגעים, לא מילאו בפועל תפקיד של פקחים

אלא של רכזי תחומים, ואילו הפקחים הועסקו באגף אכיפה ושיטור. הומלץ לחדד סוגיה זו כדי למנוע אי-בהירויות בעתיד, ולעגן זאת בנהלי העבודה העירוניים.

כמו שצוין בדוח משנת 2008/9, גם בשנת 2024 העובדים העוסקים בחוקי עזר שנדונו שם (מניעת רעש, מיחזור, מניעת מפגעים – זיהום אוויר) מועסקים ביחידות שונות – ברשות לאיכות הסביבה, באגף אכיפה ושיטור ועוד. לגבי מניעת רעש, נמצא נוהל עירוני משנת 2008 הקובע בבירור את חלוקת הסמכויות. עם זאת לא נמצא נוהל דומה לעניין זיהום אוויר ומיחזור.

כוח אדם, רכישת שירותים וציוד

מחסור בכוח אדם

בדוח מבקרת העירייה בנושא אכיפת חוקי עזר בעניין איכות הסביבה משנת 2008/9, עלה כי "רוב החוקים הסביבתיים אינם נאכפים בשל מחסור בכוח אדם מקצועי". עוד נמצא כי מחסור בכוח אדם מיומן וזמין משפיע על מענה לפניות הציבור. לדברי סגן מנהל אגף אכיפה ושיטור, מאז מגפת הקורונה קשה לגייס מועמדים ולאיץ את כל המשרות, על אף שתנאי הסף אינם גבוהים ומוצעים תנאים טובים למועמדים. לדבריו, "הסיבה לפער בין התקינה לאיוש היא שהאגף לא מצליח לגייס את מספר המועמדים הרצוי. זאת למרות שיוצאים מכרזים רבים יחסית, האגף יצר סרטון תדמית, ונציגות האגף אף השתתפו בכנס תעסוקה ובמפגש בצפון מול מועמדים מהמגזר הדרוזי". מנתונים שקיבלה הביקורת עולה כי באגף יש 504 משרות, שמהן 441 מאוישות.

רכישת שירותים וציוד

הביקורת בדקה את מצב האכיפה במדגם של שבעה חוקי עזר בענייני איכות הסביבה מול מנהל בכיר להנדסת הסביבה ברשות לאיכות הסביבה. אחד המרכזיים שבהם, חוק עזר לירושלים (מניעת מפגעים – זיהום אוויר), התשס"ז-2007, עוסק בזיהום אוויר ממקורות אנרגיה, כלי רכב ואתרי בנייה, ובגין אף אחד ממקורות אלה לא נערכים דוחות קנס ולא מוגשים כתבי אישום. המנהל נימק זאת בכמה סיבות, הנובעות בעיקר ממחסור בתקציב לרכישת שירותים וציוד. להלן הפירוט:

- **זיהום מכלי הרכב** – הפרק בחוק העזר העוסק בזיהום אוויר מכלי רכב לא נאכף, לדברי מנהל בכיר להנדסת סביבה, בשל מחסור בתקציב לרכש שירותי פיקוח. המנהל ציין כי החוק מאפשר לעצור כלי רכב בצד הדרך ולבדוק את רמת הזיהום. אולם לשם כך נדרש גם שוטר שיעצור את כלי הרכב, וכמו כן הפקח שבודק את זיהום הרכב חייב להיות בוחן רכב. בשנים 2005–2018 שכרה העירייה את שירותיהם של שני מכונים שהפעילו עבודה את ניידת הפיקוח מכוח חוק העזר. את השוטר מימן המשרד להגנת הסביבה, ואת הניידת והבוחן מימנה העירייה. לדבריו, כיום המשרד והעירייה כבר לא מתקצבים את כוח האדם האמור, ולכן החוק אינו נאכף.
- **זיהום מאתרי בנייה** – לדברי מנהל המחלקה, האבק נמדד באמצעים אינדיקטיביים בלבד מאחר ש"בעירייה אין מכשור תקני אלא מכשיר שנותן אינדיקציה לרמת האבק בגבולות האתר. תוצאות מכשיר זה אינן משמשות ראיה משפטית רשמית... מכשיר רשמי הוא גדול ויקר ומחייב אישור רשמי של הרשות להסמכת מעבדות. את תוצאת המדידה אנו רשמים בדוח, אך זה לא צו הפסקת עבודה או ברירת משפט". עם זאת, לדבריו, כשרואים בבדיקה אינדיקטיבית שיש

בעיה, אפשר לדרוש מאתר הבנייה לבצע מדידות על חשבון. ממצאים אלה יכולים לאפשר למחלקה לפיקוח על הבנייה לשלוח התראה על הפסקת עבודה.

נוהלי עבודה

נוהל הוא מסמך שאושר בידי בעל תפקיד אחראי לפעילות הנדונה בו, והוא מגדיר או מתעד מדיניות, תפקידים או פעילויות ותהליכי תכנון, תפעול ובקרה. נוהלי עבודה הם כלי חשוב שנועד להבטיח התנהלות מיטבית תוך מתן אפשרות להנהלת הרשות המקומית לבצע פיקוח ובקרה.

בדוח מבקרת העירייה בנושא אכיפת חוקי עזר בעניין איכות הסביבה משנת 2008/9 צוין: "גיבוש נהלים עירוניים לעניין חוקי העזר אומנם אינו חובה, אך יכול בהחלט לסייע בהסדרת הנושא, ובכלל זה חלוקת הסמכויות והאחריות בעיקר בהקשר לאכיפה". עוד צוין כי "תהליך גיבוש הנהלים ואישורם בדרך המקובלת נעשה בעצלתיים ולמעשה אינו מתקדם זה זמן רב. על הגורמים העירוניים הרלוונטיים לעבוד בשיתוף פעולה ולגבש נוהלי עבודה מוסכמים לשלושת חוקי העזר החדשים".

הביקורת ביקשה מאגף אכיפה ושיטור את כל הנהלים הנוגעים לאכיפת חוקי עזר. הביקורת קיבלה 13 נהלים רלוונטיים לכאורה.

יודגש כי הנהלים עוסקים בסך הכול בשבעה חוקי עזר: מניעת רעש, מקלטים, שילוט, גידור דוכנים, רוכלים, שמירת הסדר והניקיון, חנייה. כלומר ישנם חוקי עזר נוספים שאכיפתם לא הוסדרה בנוהל, לדוגמה: חוקי עזר העוסקים באיכות הסביבה, זיהום אוויר, ובעלי חיים.

עוד יוער כי שבעה מהנהלים הם ישנים מאוד ובלתי מעודכנים, ורובם כוללים הנחיות שאינן רלוונטיות. שישה נהלים נוספים אינם נושאים תאריך.

לגבי הנהלים הבלתי עדכניים יוער עוד:

- ארבעה מהנהלים – מקלטים, שילוט, גידור דוכנים ורוכלים – חוברו לפני חצי יובל (ב-1999). שלושה מהם (מקלטים, גידור דוכנים ורוכלים) דנים בהליך אכיפה מסוג ברירת קנס (שבו אדם מקבל הזמנה למשפט, אך באפשרותו לשלם קנס במקום להישפט). אולם כיום נהוג הליך מסוג ברירת משפט, שבו מקבל הקנס יכול לבקש להישפט אם הוא מעוניין בכך, לפי הזמנים המוגדרים בהודעת הקנס. אם לא יבקש, הקנס הופך לחלוט ומקבל הקנס מחויב לשלמו.

- שני נהלים נוספים – בנושאים מניעת רעש ושלטים המונחים על נגררים – הם משנת 2008 ומשנת 2016 בהתאמה, כלומר לא עודכנו שנים רבות. עקב אי-העדכון, הנהלים מפנים להנחיות לא עדכניות בחוקי העזר. הנוהל בנושא שילוט מפנה לחוק עזר בנושא שילוט מ-1980, שבוטל ברובו ב-2019 והוחלף בחדש. הנוהל בנושא מניעת רעש לא עודכן בחריגים שתוקנו בחוק, כגון ביטול האיסור על רעש בשמחת בית השואבה, בחול המועד סוכות ועוד.

מרבית הנהלים – 12 מתוך ה-13 שנבדקו – לא ערוכים במתכונת של נוהל עירוני עדכני:

- לשבעה מהם אין מספר נוהל, תאריך עדכון, גורם מאשר ועוד.
- חמישה מהם ייתכן שנערכו במתכונת נוהל ישנה מאוד, משום שיש בהם מספר נוהל. עם זאת חסר בהם למשל תאריך עדכון, תאריך תוקף, מטרה, אחריות ועוד.

לוח 14: נוהלי אגף אכיפה ושיטור המסדירים חוקי עזר

שם נוהל	חוק עזר רלוונטי	תאריך כתיבת הנוהל	הערות לגבי עדכון הנוהל	עריכה בהתאם למתכונת נוהל עירוני
אכיפת חוק עזר לירושלים (מניעת רעש)	חוק עזר לירושלים (מניעת רעש), התשס"ז-2007	1.4.2008	לא עודכן לגבי החריגים לחוק הרעש מאז 2008, לדוגמה: שמחת בית השואבה (אחד מלילות חול המועד סוכות) ואירועים ציבוריים שאושרו מראש	ככל הנראה במתכונת ישנה מאוד של נוהל. יש מספר נוהל, אך חסר תאריך עדכון אחרון וגורם מאשר
אכיפת חוק עזר לירושלים (מקלטים)	חוק עזר לירושלים (מקלטים), התש"ם-1980	1.3.1999	הנוהל דן בהליך ברירת קנס, במקום הליך ברירת משפט שקיים היום	
אכיפת חוק עזר לירושלים (שילוט)	חוק עזר לירושלים (שילוט), התש"ם-1980	1.9.1999	חוק העזר משנת 1980 בוטל, למעט לעניין שמות רחובות ולוחיות מספר בבניינים	
אכיפת חוק עזר לירושלים (גידור דוכנים מטעמי ביטחון)	חוק עזר לירושלים (גידור דוכנים מטעמי ביטחון), התשמ"א-1981	1.3.1999	הנוהל דן בהליך ברירת קנס, במקום הליך ברירת משפט שקיים היום	
אכיפת חוק עזר לירושלים (רוכלים)	חוק עזר לירושלים (רוכלים), התשכ"ב-1962	1.3.1999	הנוהל דן בהליך ברירת קנס, במקום הליך ברירת משפט שקיים היום	
תפיסת כלים	חוק עזר לירושלים (שמירת הסדר והניקיון)	ללא תאריך		ללא מספר נוהל, ללא תאריך, אינו במתכונת נוהל עירוני
נוהל החרמה / פתיחה ושחרור של קופות צדקה המונחות במרחב הציבורי	חוק עזר לירושלים (שמירת הסדר והניקיון)	ללא תאריך		ללא מספר נוהל, ללא תאריך, אינו במתכונת נוהל עירוני

שם נוהל	חוק עזר רלוונטי	תאריך כתיבת הנוהל	הערות לגבי עדכון הנוהל	עריכה בהתאם למתכונת נוהל עירוני
נוהל החרמה ושחרור מכולה	לא נרשם	ללא תאריך		ללא מספר נוהל, ללא תאריך, אינו במתכונת נוהל עירוני
גרוטאות רכב	חוק עזר לירושלים (שמירת הסדר והניקיון)	ללא תאריך		ללא מספר נוהל, ללא תאריך, אינו במתכונת נוהל עירוני
פרסום באמצעות שלטים המונחים על גבי נגרים	חוק עזר שילוט, התש"ם-1980, חוק עזר (שמירת הסדר והניקיון), חוק עזר (העמדת רכב וחנייתו)	11.8.2016	מפנה לחוק עזר שילוט משנת 1980, שבוטל ב-2019 למעט לעניין שמות רחובות ולוחיות מספר בבניינים	ערוך במתכונת נוהל עירוני
דרכי טיפול במגרשים עם פסולת בנייה	חוק עזר לירושלים (שמירת הסדר והניקיון)	24.11.2012		ללא מספר נוהל, ללא תאריך, אינו במתכונת נוהל עירוני
חקירת חשודים	לא נרשם	לא צוין		ללא מספר נוהל, ללא תאריך, אינו במתכונת נוהל עירוני
נוהל טיפול בסחורה תפוסה	חוק עזר לירושלים (שמירת הסדר והניקיון)	לא צוין		ללא מספר נוהל, ללא תאריך, אינו במתכונת נוהל עירוני

היקף אכיפת חוקי העזר

כאמור, אכיפת חוקי עזר יכולה להתבצע באמצעות הגשת כתבי אישום או הודעות תשלום קנס. במרבית המקרים מתן הודעות תשלום קנס ("דוחות") היא דרך מהירה ויעילה יותר לאכיפה, משום שאינה מצריכה הליכים משפטיים ממושכים. עם זאת סכום הקנס שבו יכול הפקח לחייב את העבריין בדרך של הודעת תשלום קנס נמוך יותר מהסכום שיכול בית המשפט לחייב את העבריין.

יודגש שוב כי אפשר לרשום דוחות רק אם מדובר בעבירה על הוראה המצוינת בצו עבירות הקנס. בתוספת הראשונה לצו העיריות (עבירות קנס) מפורטים חוקי העזר לירושלים ומצוינים הסעיפים המסוימים שעבירה עליהם היא עבירת קנס וכן דרגות הקנס.

הדוחות שרושמים פקחי אגף אכיפה ושיטור מוזנים במערכת האכיפה הממוחשבת שפותחה במיוחד עבור האגף ונמצאת עדיין בפיתוח, ועליה אחראים שני עובדים.

יצוין שאי-אפשר להפיק מהמערכת דוחות לפי שם החוק ומספר הסעיף שבגינם נרשם הדוח.

כאמור, הביקורת קיבלה את קובץ הדוחות, הכולל את כל הדוחות שרשמו פקחי אגף אכיפה ושיטור בתקופה שמינואר 2021 עד אוגוסט 2024. להלן פילוח מספר הדוחות לפי נושא הדוח (13,635 דוחות – בגין עישון במקומות אסורים, בגין תקנות שעת חירום (קורונה) ובגין רישוי עסקים – הוסרו מלוח 17 שלהלן משום שלא ניתנו על פי חוקי עזר). מהפילוח אפשר לראות כי ב-95% מכלל הדוחות נאכף חוק העזר בנושא שמירת הסדר והניקיון. 2.5%-ו 1.4% מהדוחות נרשמו בגין שילוט ורוכלות בהתאמה.

לוח 15: פילוח דוחות פקחים לפי נושא לתקופה ינואר 2021 – אוגוסט 2024

נושא הדוח	מספר דוחות	שיעור הדוחות בנושא מכלל הדוחות
שמירת הסדר והניקיון / שמירת הניקיון	142,270	95.10%
שילוט	3,780	2.5%
רוכלים	2,108	1.4%
מניעת רעש	773	0.5%
מניעת זיהום אוויר	209	0.1%
מקלטים	184	0.1%
פתיחת עסקים וסגירתם	128	0.09%
גרוטאות רכב ורכב נטוש	85	0.06%
מיחזור	56	0.04%
תפיסת כלי רכב	30	0.02%
מניעת רעש – סביבה	18	0.01%
פעילויות מיוחדות, ריק, קופות צדקה, חירום וסכנה, גניזה	9	0.007%
סה"כ	149,650	

חוקים שאינם נאכפים או נאכפים בהיקף מצומצם

הביקורת ניתחה את קובץ הדוחות ומצאה כי יש חוקי עזר הכלולים בצו עבירות הקנס אך כלל לא נאכפים.

ארבעה מחוקי העזר הללו (בתחומים של הגנת איכות הסביבה – בניית ביבים, זיהום אוויר – הגשת דין וחשבון, מניעת מפגעים זיהום אוויר, מבערי מזוט) אינם נאכפים בין היתר משום שנדרשת עבודת חקיקה שתעדכןם או תבטלם, כמפורט בפרקים העוסקים בייזום ביטולה של חקיקה לא רלוונטית ובייזום חקיקה לשם ייעול האכיפה.

כמו כן לא נמצאה אכיפה של חוקי העזר בנושאים של גידור דוכנים מטעמי ביטחון (התקנת גדר ביטחון לדוכן בשוק), פיקוח על מכירת בשר ומוצרי (איסור מכירת בשר מזוהם, מקולקל וכדומה), אתרי תיירות (כניסה ושהייה, ציות לכללי ההתנהגות באתר, איסור נזק), תיעול (איסור טיפול בתעלה, חיבור צינור, הטלת חפץ וכדומה).

יש דברי חקיקה שנאכפו במידה מצומצמת יחסית לתקופה של שלוש שנים וחצי שנבדקו (ינואר 2021 – אוגוסט 2024):

- תשעה דוחות בגין פרק חמישי מחוק עזר שילוט התש"ם-1980, שהוא הפרק היחיד שלא בוטל מחוק זה ועוסק בשמות רחובות ולוחיות מספר בבניינים (0.0007 דוחות ליום בממוצע לתקופה).
- 56 דוחות בגין חוק העזר בנושא מיחזור (0.04 דוחות ליום בממוצע לתקופה).
- 184 דוחות בנושא מקלטים (0.14 דוחות ליום בממוצע לתקופה).
- 773 דוחות בגין מניעת רעש (0.76 דוחות ליום בממוצע לתקופה).

כמו כן נמצאו סעיפים מסוימים בחוקי עזר שאינם נאכפים. אך בדרך כלל ההתנהגויות שהן נשוא סעיפים אלה נאכפו באמצעות סעיפים אחרים, באופן שלדעת הביקורת הוא תקין.

לוח 16: סעיפים (מחוקי עזר) שאינם נאכפים

שם החוק	סעיפים	מהות הסעיפים	הערת הביקורת
שמירת הסדר והניקיון	11(א), 24, 31, 33, 36, 27, 47, 51, 55	מודעות, פינוי פסולת גן, רוכלות בגן, רעש בגן ואיסוף אשפה בעסקים	תקין. הוראות אלה עוסקות בהתנהגויות שאפשר לאכוף גם לפי הוראות אחרות כגון חוק מניעת רעש, חוק השילוט וכדומה
חוק עזר פיקוח על כלבים וחתולים	2(א), 5(5), 5(ג), 6(א), 9(א), 9(ב), 10, בגין סעיף 9א(א) ניתן דוח אחד	לוחית מספר ומשדר לכלבים, חיסון, קשירת כלב ושחרור רק במקום המותר לפעילות כלבים, בידוד כלב חשוד	תקין. דוח בגין שחרור כלב נרשם לפי סעיף 17 לחוק שמירת הסדר והניקיון, המחייב גם הוא קשירה נאותה
חוק עזר (החזקת בעלי חיים), התשמ"ו-1986	2(א), 4(א), 7(ב), 3	החזקת בעלי חיים מסוגים שנקבעו רק בהיתר, איסור מרעה	תקין. להסדרת התנהגויות אלה משתמשים בחוק שמירת הסדר והניקיון – סעיפים 12, 17

סגירת פניות

הביקורת בחנה את קובץ פניות הציבור המשויות לאגף אכיפה ושיטור לשנת 2023, הכולל 1,931 פניות. מהבחינה עולה כי 812 מהן (42%) נסגרו תוך חריגה מזמני התקן באמנת השירות (SLA), כלומר קיימים עיכובים וחריגות במשך הטיפול בפניות עד לסגירתן.

מסקנות

1. בכתבי המינוי וההסמכה של הפקחים, שהביקורת בדקה מדגמית, לא הוענקה להם סמכות לפיקוח על חלק מחוקי העזר. בכך עלולה להיפגע אכיפתם של חוקי עזר, הנדרשים להסדרת השירותים המוניציפליים בעיר.
2. מבדיקה מדגמית של קובץ הדוחות עלה כי חלק מהפקחים החדשים רשמו הודעות תשלום קנס (דוחות) לתושבים עוד לפני שראש העירייה או מועצת העירייה ערכו את כתב המינוי של פקחים אלה. מצב זה אינו תקין.
3. אי-איוש משרות פקחים וכן מחסור בתקציב לרכישה של שירותים (כגון ניידת פיקוח לבחינת זיהום מכלי רכב) וציוד (כגון מכשיר תקני למדידת רמת האבק באתרי בנייה) עלולים לפגום בהיקף אכיפת חוקי העזר בכלל, וחוקי העזר בנושאי איכות הסביבה בפרט.
4. נוהלי העבודה של אגף אכיפה ושיטור בנושא אכיפת חוקי עזר מסדירים אכיפה של שבעה חוקי עזר בלבד. רובם חוברו לפני שנים רבות (חלקם לפני 25 שנה), כוללים הנחיות לא עדכניות ואינם ערוכים כנוהל עירוני. אי-הסדרה של חלוקת האחריות והסמכות ושל תהליכי העבודה בנושא האכיפה עלולה לפגום ביעילות תהליכי העבודה ובבקרה עליהם.
5. במערכת האכיפה הממוחשבת לא מוצג בבירור ובמפורט שם החוק ומספר הסעיף שבגיניו נרשמה כל הודעת תשלום קנס. לפיכך קשה מאוד לפלח את היקף ההודעות שניתנו בגין כל חוק עזר על סעיפיו ולהפיק לקחים לשם הגברת האכיפה.
6. מקובץ הדוחות עלה כי יש תחומים המוסדרים בחוקי עזר שכלל לא נאכפו בשלוש וחצי השנים האחרונות. כמו כן יש חוקי עזר שנאכפו באופן מצומצם יחסית בתקופה זו. לפיכך קיים חשש שפעילויות אלה לא נאכפו באופן נאות ובהתאם להוראות שקבעה העירייה להסדרתם.
7. מבדיקת קובץ פניות הציבור המשויות לאגף אכיפה ושיטור לשנת 2023, עלה כי 42% מהן נסגרו תוך חריגה מזמני התקן באמנת השירות (SLA), כלומר יש עיכובים וחריגות בסגירת הפניות. נתון זה עלול להעיד אף הוא על ליקוי במתן השירות לציבור המבקש אכיפה.

המלצות

1. לשקול להוסיף לכתבי המינוי וההסמכה של הפקחים הרב-תכליתיים חוקי עזר שכיום אינם רשומים בהם, וזאת כדי לאפשר אכיפה מרבית של חוקי העזר העירוניים.
2. לא לאפשר לפקחים חדשים לרשום דוחות לפני חתימת כתבי המינוי וההסמכה שלהם.

3. לבחון את הסיבות לאי-איוש משרות פקחים ואת הצורך ברכישה של שירותים וציוד הנדרשים להגברת האכיפה.
4. לערוך נוהלי עבודה מעודכנים בנושא אכיפת חוקי העזר – במתכונת של נוהל עירוני.
5. לפתח במערכת האכיפה הממוחשבת אפשרות להצגה ברורה ומפורטת של שם החוק ומספר הסעיף שבגיניו נרשמה כל הודעת תשלום קנס. כמו כן לפתח יכולת להפקת דוחות שיאפשרו פילוח וניתוח של היקף אכיפת חוקי העזר, לפי כל חוק עזר וסעיפיו.
6. לבחון נקיטת צעדים להגברת האכיפה של נושאים שאכיפתם עד כה הייתה מצומצמת יחסית (לפי נתוני המערכת) כגון מיחזור, מקלטים ומניעת רעש.
7. לבחון צעדים לשיפור המענה לפניית הציבור בנושא האכיפה, תוך צמצום החריגה מזמני התקן שנקבעו באמנת השירות.

תגובת המבוקרים

הרשות לאיכות הסביבה

מסקנה 1: לעניין חוקים העוסקים בצמצום זיהום אוויר הנובע מתחבורה, סעיף 77ד (ב)(2) לפקודת התעבורה קובע כי אכיפתם מחייבת הליך הסמכה מיוחד, באישור משטרת ישראל ושר הפנים. בעקבות פעילות העירייה בנדון, הוציא מנכ"ל משרד הפנים בספטמבר 2021 הנחיות לאופן ביצוע ההכשרה הייעודית לאכיפת חוקי העזר. פקחים עירוניים רבים הוכשרו לאכיפת חוקי העזר בעניין כלי רכב מזהמים. ההחלטה בדבר ההיקף והזהות של הפקחים שיוסמכו לאכיפת חוקי העזר העירוניים נתונה לאגף אכיפה ושיטור עירוני.

התייחסות הביקורת

ראשית יצוין כי כמפורט בדוח הביקורת, מסקנה 1 מתייחסת לא רק לחוק עזר צמצום זיהום אוויר מתחבורה וחוק עזר כלי צמ"ה, אלא לחוקי עזר רבים נוספים. נוסף לכך בתגובה נמסר כי "פקחים רבים" הוכשרו לנושא, אך לא נמסרו נתונים באשר למספר הפקחים המוסמכים לכך במועד הביקורת. כמו כן יצוין שאם הוכשרו לאכיפת חוקי עזר אלה פקחים רבים, כנטען בתגובה, אזי יש לראות בחומרה יתרה את הגשתם של 17 כתבי אישום בלבד בגין חוק עזר צמצום זיהום אוויר מתחבורה בתקופה הנבדקת ואת היעדרם המוחלט של כתבי אישום בגין חוק עזר צמ"ה. ולבסוף, באשר לחוק כלי הצמ"ה – כמפורט בגוף הדוח, בתקופה המבוקרת נמסר לביקורת כי הכשרת הפקחים בנושא הוקפאה.

התביעה העירונית ואגף אכיפה ושיטור

המלצה 1: החוקים מתווספים לכתבי המינוי וההסמכה בהתאם לצורכי המרחב הציבורי והנהלת העירייה. השנה הוספנו את אכיפת חוק האופניים, חוק הצופרים ואכיפת חוק אוויר נקי הן לכלי רכב והן לרכבי צמ"ה. אנו נבחן יחד עם ראש צוות חקיקה את הצורך בהוספת חוקים נוספים.

המלצה 2: מבוצע בפועל מהקורס האחרון השנה.

המלצה 3: יצאנו בפרסום בכל הרשתות, לרבות סרטון תדמית וגיוסי עובדים מהצפון. קיים חוסר משמעותי בכוח אדם בשל המצב במדינה.

המלצה 4: כבר שנים רבות ישנם נוהלי עבודה סדורים ומשותפים עם התביעה העירונית. אנו עמלים בימים אלו על הכנת נהלים נוספים לצורך אכיפה בנושאים של כלי צמ"ה, עמידת כלי רכב בעמדות טעינה, צופרים, אוויר נקי ועוד. נבחן ביחד הכנת נוהל שיאגד את כלל הנהלים לנוהל עירוני.

המלצה 5: קיים במערכת האכיפה העירונית החדשה שעלתה בשנת 2024.

המלצה 6: אנו נמצאים בחוסר איוש לתקינה של 136 מפקחים. עם זאת בשל המלחמה בוצע מיקוד אכיפתי לעניין המקלטים ובוצעו כ-4,800 ביקורי אכיפה במקלטים, כולל מקלטים ציבוריים. אגף אכיפה ושיטור נערך למעבר לאכיפה לפי תוכנית חדשה מחודש מרץ הקרוב (2025).

המלצה 7: הוקם משל"ט קטן בתוך מערכת האכיפה הממוחשבת לצורך הטיפול בפניות הציבור תוך מעקב ניהולי של מנהלת המחלקה לשירות. המערכת נכנסה לשימוש בסוף 2024.

התייחסות הביקורת

המלצה 4: כמפורט בדוח, הנהלים שהוצגו לביקורת הם ישנים מאוד ובלתי מעודכנים. הביקורת חוזרת על המלצתה לעדכןם ולערכם במתכונת הנהוגה כיום לנוהל עירוני.

סיכום

אחת הסמכויות החשובות של העירייה היא הסמכות לחוקק חוקי עזר.

מדובר בסמכות חקיקה, כלומר קביעת נורמות משפטיות בעלות אופי של הסדרים כלליים. סמכות החקיקה היא אחד האמצעים השלטוניים המצויים בידי העירייה לטובת מילוי תפקידיה ולהגשמת התכליות של העניינים שנמסרו לטיפול.

בכלל זה: הסמכות לגבות תשלום חובה (אגרה, היטל, דמי השתתפות) עבור אספקת השירות ולשם מימונו; הוראות הנחוצות לפיקוח על העניינים שבסמכות העירייה ולאכיפתם (לדוגמה: מתן הודעות, דרכי הפיקוח של עובדי עירייה, רישיונות שיש לקבל והתנאים לנתינתם, לחילוטם ולביטולם); ענישה – עבירות על איסורים בחוקי עזר יכולות להביא להטלת קנס או להגשת כתב אישום.

מפני שחוקי העזר הם המכשיר המרכזי שבאמצעותו העירייה יכולה, בין היתר, להטיל מיסים עירוניים (שאינם ארנונה) ולהסדיר את הפעילויות בתחומה, הרי חשוב שהטיפול בחוקים אלה ייעשה כהלכה.

מבדיקת שלב ייזום החקיקה עלה כי העירייה לא ערכה הצעות חוק בנושאים שהוסדרו כבר לפני שנים רבות ברשויות אחרות. מצד שני, כשליש מחוקי העזר העירוניים הם למעשה "אות מתה" שאין בכוונת העירייה לאוכפם בשל חוסר רלוונטיות. עוד נמצא כי נמנעה אכיפה יעילה של חלק מחוקי העזר בשל אי-עדכון או אי-הכללתם בצו עבירות הקנס. ממצאים אלה עלולים בין היתר לפגוע בקופת העירייה או בכושר הרתעתה ובאמון הציבור בה.

איחור בייזום חידושן של הוראות שעה שפג תוקפן, אי-העברת נוסח חוק לאישור חוזר של מועצת העירייה (לאחר שנוסח זה תוקן לבקשת משרדי הממשלה הנוגעים בדבר) וליקויים בפרסום המידע בדבר חוקי העזר באתר האינטרנט העירוני – עלולים לגרום בין היתר למורכבות משפטית או להפרת חובות העירייה לפי חוק או סדרי מינהל תקין.

כמו כן נמצא כי מרבית האגרות וההיטלים שנקבעו בחוקי העזר העירוניים אינם נגבים, וזאת ללא תיעוד להחלטה עירונית לפטור הגורף מהם. יתרה מזו, התעריפים בחוקי העזר לא נבדקו שנים רבות, והם עלולים שלא לשקף את השינויים במשק וכך לגרום לאי-מיצוי פוטנציאל ההכנסות של העירייה.

חלק מחוקי העזר לא הוזכרו בכתבי המינוי של פקחים, וישנם חוקי עזר שכלל לא נאכפו על ידם או נאכפו במידה מועטה. חריגה מזמני התקן בטיפול ב-42% מפניות הציבור שהגיעו לאגף אכיפה ושיטור עירוני עלולה להעיד אף היא על ליקוי במתן השירות לתושבים המבקשים אכיפה.

עוד נמצא כי פקחים מאגף אכיפה ושיטור רשמו דוחות לתושבים עוד לפני שנערך כתב מינויים, וזאת בניגוד לסדרי מינהל תקין.

על הנהלת העירייה להקדיש תשומת לב רבה יותר לטיפול בחוקי העזר ולתכלולם ולפעול באופן יעיל ונמרץ יותר בכל הנוגע לקובץ חוקי העזר העירוניים.

נספח 1
חוקי העזר המפורסמים באתר העירייה במועד
הביקורת (מאי 2024)

תחום	מספר סידורי	שם חוק העזר	מועד פרסום מקורי	עדכון אחרון
סביבה	1	הגנת איכות הסביבה – הגשת דין וחשבון	1983	
	2	מיחזור	2008	2009
	3	זיהום אוויר (מניעת מפגעים – זיהום אוויר)	2007	
	4	מניעת רעש	2007	2024
	5	צמצום זיהום אוויר הנובע מתחבורה	2021	
	6	צמצום זיהום אוויר הנובע מכלי ציוד מכני הנדסי (צמ"ה)	2023	
	7	עקירת עצים	1959	
	8	שמירת הסדר והניקיון	1978	2024
	9	אגרת ביוב	1966	
	10	אספקת מים	1960	
	11	בניית ביבים	1980	
	12	היטל ביוב	1963	
	13	תיעול	1980	2017
	14	ניקוי בורות שופכים וביבים	1955	
	15	החזקת בעלי חיים	1986	
	16	פיקוח על כלבים וחתולים	1978	
	17	חזירים ובשר חזיר	1957	
ביטחון ובטיחות	18	מבנים מסוכנים	1980	
	19	צעצועים מסוכנים	1959	
	20	מקלטים	1980	
	21	גידור דוכנים מטעמי ביטחון	1981	
	22	שירותי שמירה וביטחון	2000	

תחום	מספר סידורי	שם חוק העזר	מועד פרסום מקורי	עדכון אחרון
כספים ושונות	23	אגרת תעודת אישור	1967	
	24	הצמדה למדד	1984 כולל תיקון התש"ף	
	25	סלילת רחובות	2012	2018
	26	אתרי תיירות	1983	
	27	תרנים אזוריים לאנטנות טלוויזיה בעיר העתיקה	1984	
חנייה	28	העמדת רכב וחנייתו	1960	2023
עסקים	29	רוכלים	1962	
	30	שווקים עירוניים	1943	
	31	שילוט	2019	
	32	פתיחת עסקים וסגירתם	1955	
	33	פיקוח על מכירת בשר ומוצריו	1987	
בריאות	34	בדיקת בשר עוף	2010	
	35	בית המטבחיים	1990	
	36	שחיטת עופות	1964	

נספח 2

חוקי עזר שנחקקו בשנים תשפ"ב-תשפ"ד
(לפי המידע שמסר ראש צוות חקיקה)

שנה	שם החוק	מועד פרסום	מהות החקיקה / התיקון
תשפ"ד	חוק עזר לירושלים (העמדת רכב וחנייתו) (הוראת שעה) (תיקון), התשפ"ד-2024	25.7.2024	עדכון אגרות חנייה למי שאינו תושב ירושלים
	חוק עזר לירושלים (העמדת רכב וחנייתו) (הוראת שעה) (תיקון), התשפ"ד-2024	19.12.2023	הארכת תוקף סעיף 1 להוראת השעה משנת 2019 בנושא הטבות לתושבי ירושלים באגרת חנייה, עד ל-31.12.2024
	חוק עזר לירושלים (מניעת רעש) (תיקון מס' 3), התשפ"ד-2024	29.2.2024	הארכת תוקף סעיף 1 להוראת השעה משנת 2019 בנושא הארכת שעה לפינוי אשפה במוצאי שבת, עד ל-28.2.2025
	חוק עזר לירושלים (שמירת הסדר והניקיון) (הוראת שעה) (תיקון), התשפ"ד-2024	18.2.2024	בניגוד לאמור בסעיף 41(ד) לחוק העזר, היתר שניתן לשנת 2024 פטור מאגרה (עקב מלחמת חרבות ברזל)
תשפ"ג	חוק עזר לירושלים (צמצום זיהום אוויר הנובע מכלי ציוד מכני הנדסי) (הוראת שעה), התשפ"ג-2023	9.8.2023	חקיקה חדשה האוסרת להפעיל כלי צמ"ה מזהם
	חוק עזר לירושלים (שמירת הסדר והניקיון) (תיקון והוראת שעה), התשפ"ג-2023	16.5.2023	החלפת סעיף 41 והתוספת השלישית – קביעת אגרה עדכנית להוצאת מתקנים לרחוב והוראת שעה למתן פטור מאגרת הוצאת מתקנים לרחוב לאור מגפת הקורונה
	חוק עזר לירושלים (מניעת רעש) (הוראת שעה), התשפ"ג-2023	4.5.2023	הוראת שעה לפינוי אשפה במוצאי שבת ומועדי ישראל ולילות חגים מוסלמיים והרמאדן, עד ל-29.2.2024
	חוק עזר לירושלים (מניעת רעש) (תיקון מס' 3), התשפ"ב-2022	17.7.2022	החלפת סעיף 7ב בדבר ציוד גגות ומפוחי עלים
תשפ"ב	חוק עזר לירושלים (מניעת רעש) (תיקון מס' 2), התשפ"ב-2022	8.5.2022	תיקון סעיף 2 לחוק – שמחת בית השואבה ואירועים ציבוריים שראש העירייה אישר מראש
	חוק עזר לירושלים (מניעת רעש) (תיקון), התשפ"ב-2022	8.5.2022	תיקון סעיף 2 לחוק (ליל יום ירושלים)

שנה	שם החוק	מועד פרסום	מהות החקיקה / התיקון
	חוק עזר לירושלים (שמירת הסדר והניקיון) (הוראת שעה), התשפ"ג-2022	21.3.2022	הוראת שעה לעניין סעיף 41(ב) בעניין תשלום אגרה עבור היתר
	חוק עזר לירושלים (צמצום זיהום אוויר הנובע מתחבורה) (הוראת שעה), התשפ"ב-2022	21.10.2021	חקיקה חדשה שבה הוראת שעה האוסרת על כניסת רכב מזהם, כמשמעותו בתקנות, לתחום ירושלים

נספח 3
חוקי עזר בתהליך חקיקה נכון למועד הביקורת
(אוגוסט 2024)

שם החוק	מהות החוק המבוקש	תהליך שבוצע
חוק עזר לירושלים (מניעת רעש) (תיקון), התשפ"ד-2024	אישור ראש העירייה בהמלצת מהנדס העיר לביצוע עבודה שחשיבותה הציבורית מחייבת את ביצועה	הותקן במועצת העירייה ב-25.7.2024. נשלח לאישור עקרוני של השרה להגנת הסביבה
הצעת חוק עזר לירושלים (מניעת רעש) (תיקון מס' 2), התשפ"ד-2024	הפעלת צופר	נשלח לחברי המועצה לקראת ישיבת המועצה של חודש ספטמבר 2024

נספח 4 מעקב הוראות שעה בחוקי העזר – יולי 2024

שם חוק העזר	הוראת שעה	סיום הוראת שעה
חוק עזר לירושלים (העמדת רכב וחנייתו), התשכ"א-1960	שעת חנייה חנים ואגרת החנייה סעיף 11(ה) והתוספת הראשונה	31.12.2024
חוק עזר לירושלים (מניעת רעש), התשס"ז-2007	פינוי אשפה במוצאי שבת ומועדי ישראל – סעיף 7	28.2.2025
חוק עזר לירושלים (שמירת הסדר והניקיון)	פטור מאגרת היתר להעמדת מתקנים ברחוב (חרבות ברזל)	31.12.2024
חוק עזר לירושלים (צמצום זיהום אוויר הנובע מתחבורה) (הוראת שעה), התשפ"ב-2021	חוק העזר כפוף לתוקפה של התוכנית הרב-שנתית לצמצום זיהום האוויר מתחבורה 2026–2021	25.8.2026
חוק עזר לירושלים (צמצום זיהום האוויר הנובע מכלי צמ"ה) (הוראת שעה), התשפ"ג-2023	חוק העזר כפוף לתוקפה של התוכנית הרב-שנתית לצמצום זיהום האוויר מתחבורה 2026–2021	25.8.2026

נספח 5

מתוך חוות דעתו של היועץ המשפטי לעירייה לקבלת החלטה דחופה של המועצה

"להלן חוות דעתי בדבר הצורך לקבל החלטה דחופה של המועצה הדרושה על פי כל דין ושאינן אפשרות מעשית לכנס את המועצה, להתקנת חוק עזר לירושלים (מניעת רעש)...

ראשית, תוקפה של הוראת השעה בעניין הנדון עתיד לפוג ב-29.2.2024, ובשים לב לזמן המשוער הלוקח בדרך כלל כדי להחתיים את השרה... ועל מנת שהעירייה תוכל להמשיך בפעילותה בהתאם להוראת השעה ולרווחת התושבים, עליה לקבל החלטה בעניין הוראת השעה בדחיפות.

שנית, אי-הארכתה של הוראת השעה עלולה להגביל את מועדי פינוי האשפה... היעדר הארכת הוראת השעה עשויה ברמת ודאות גבוהה לחשוף את העירייה לנזק ולסיכונים משפטיים שונים.

מכאן, שמדובר בהחלטה הקשורה בנושאים של הצלת רכוש או החלטה הדרושה לפי כל דין...

לאור האמור חוות דעתי היא כי התקנת חוק העזר... היא החלטה דחופה, הקשורה בנושא של פגיעה ברכוש או שנדרש לקבל לגביו החלטה בהתאם להוראות כל דין, וראש העירייה רשאי לפעול לקבלת החלטה של חברי המועצה בהתאם לסעיף 47 לתוספת השנייה לפקודה".

נספח 6
הודעה על הצמדת תעריפים – עיריית חיפה, מאי 2024

עיריית חיפה דו"ח תעריפים לחוקי עזר עירוניים מ 01/05/2024 עד 31/05/2024 תאריך הדפסה: 16/04/2024				
חוקי עזר וחוקים ארציים:	תעריף בש"ח מ- 01/05/2024	תעריף בש"ח מ- 01/04/2024	תעריף בש"ח מ- 01/03/2024	תעריף בש"ח מ- 01/02/2024
1 היטל ביוב: התשכ"ג-1963 ק"ת חש"מ 182 מ-26.06.83 ק"ת חש"מ 236 העלאה 15% התעריף בוטל עקב הקמת תאגיד מי כרמל.				
2 אגרת ביוב התשל"ו-1975 ק"ת חש"מ 162 מ-17.02.83 ק"ת חש"מ 236, תוספת 15% התעריף בוטל עקב הקמת תאגיד מי כרמל.				
3 אגוד ערים חיפה ביוב היטל התשכ"א-1961 ק"ת חש"מ 653 מ-09.06.02 התעריף בוטל עקב הקמת תאגיד מי כרמל				
4 אספקת מים, התשכ"ט-1969 ק"ת חש"מ 100 מ-22.11.81 ק"ת חש"מ 163 מ-27.02.83 ק"ת חש"מ 236, תוספת 15% התעריף בוטל עקב הקמת תאגיד מי כרמל.				
5 עקירת עצים, התשל"ח-1978 ק"ת חש"מ 172 מ-21.04.83 ק"ת חש"מ 236 תוספת 15% <u>עץ נטוע באדמה כבדה או סלעית</u> עד 10 שנים מ-10 שנים עד 20 שנים למעלה מ-20 שנים <u>עץ נטוע באדמה קלה שגילו</u> עד 10 שנים מ-10 שנים עד 20 שנים למעלה מ-20 שנים תעריפים אלו בוטלו על פי ק"ת-חש"מ 1203, כ"ה באדר ב' התשפ"ב, 28.3.2022				
6 אגרת תיעול, התשמ"ג-1983 ק"ת חש"מ 449 מ-5.03.91 אזור איסוף מפרץ לכל מטר מרובע משטח הקרקע כולל שטח הקרקע עליו עומד הבניין יתר אזורים לכל מטר מרובע משטח הקרקע כולל שטח הקרקע עליו עומד הבניין לכל מטר מרובע משטח הבניין חוק עזר לחיפה (תיעול) התשע"ט, 2019 ק"ת חש"מ 968, 15.8.19	25.53 25.53 20.35	25.39 25.39 20.23	25.29 25.29 20.15	25.29 25.29 20.15

דוח שנתי 2024

חוקי העזר העירוניים ואכיפתם

ברצוני להודות למבקרת העירייה על הכנת דוח מקיף ומעמיק בנושא חוקי העזר העירוניים ואכיפתם. אני סבור כי אחת הסמכויות החשובות של העירייה היא הסמכות לחוקק חוקי עזר שכן, חוקי העזר מהווים את התשתית הנורמטיבית לניהול ענייני העיר והם בעלי חשיבות רבה לאיכות חיי התושבים, לצד הכנסות העירייה.

כידוע, פקודת העיריות מסמיכה את הרשות המקומית להתקין חוקי עזר שיאפשרו לה לבצע את הפעולות שהיא נדרשת לבצע ובין השאר, לקבוע הוראות בדבר אגרות והיטלים. סמכות חקיקת חוקי העזר היא אחד האמצעים השלטוניים המצויים בידי העירייה לטובת מילוי תפקידיה ולהגשמת התכליות של העניינים שנמסרו לטיפול ולפיקד, ברור מדוע על העירייה להקדיש תשומת לב רבה לנושא זה.

עולה מהביקורת כי העירייה פועלת רבות על מנת לטייב את התנהלותה בהיבט זה ובכלל זה, צוין כי בשנים 2021-2024 אישרה ופרסמה העירייה 12 חוקי עזר. עבודת העירייה בנושא זה ראויה להערכה. כמו כן, לצד האחריות של הגורמים המקצועיים בעירייה לקדם את חוקי העזר השונים, יש להביא בחשבון כי לעיתים, אישור חוקי עזר ואף תיקונם, אינו תלוי רק בעירייה אלא גם בגורמים שונים כגון משרד התחבורה, המשרד להגנת הסביבה, ועדת הכלכלה של הכנסת ועוד. בחלק מן הנושאים המפורטים בדוח, ניתן לראות כי העירייה ביצעה מאמצים רבים לקדם שינויים בחוקי העזר אך לעיתים הגורמים השונים עיכבו אותם ולא טיפלו בנושא.

הביקורת הצביעה על מספר ליקויים בעבודת העירייה בנושא זה, ובין היתר, נמצא כי מאחר שהעירייה לא יזמה הצעות חוק בנושאים שהוסדרו כבר לפני שנים בחקיקת חוקי עזר ברשויות אחרות, נמנעה מהעירייה האפשרות להסדיר פעילויות וכן האפשרות לגבות דמי השתתפות מתושבים ועסקים, ובכך להגדיל את הכנסות העירייה. עוד נמצא כי לפחות כשליש מחוקי העזר העירוניים התקפים, הם בגדר "אות מתה", כלומר אין בכוונת/באפשרות העירייה לאוכפם בשל חוסר רלוונטיות וכי נמנעה אכיפה יעילה של חלק מחוקי העזר בשל אי-עדכון או אי-הכללתם בצו עבירות הקנס. כמו כן, נמצאו ליקויים בהליכי החקיקה שנועדו לחדש או להחליף הוראות שעה קודמות שפג תוקפן וכן בהליך החקיקה של חוק עזר צמ"ה 2023. ליקויים נוספים שנמצאו נוגעים לתחום האכיפה ולהסמכה אשר ניתנה לפקחים, כמו גם לקובץ הדוחות אשר נבדק על ידי הביקורת.

על בסיס הממצאים, הדוח כולל מספר המלצות מרכזיות. בין ההמלצות, הגברת התיאום בין ראש צוות חקיקה ונציגי האגפים השונים באופן אשר "יציף" צרכים בתיקונים של חוקי העזר השונים, בחינת צרכים חדשים בנושא חקיקת חוקי עזר, היערכות מבעוד מועד לחידוש הוראות שעה העומדות לפוג ועדכון באופן שוטף את אתר האינטרנט העירוני בכל שינוי שחל בחוקי העזר. כמו כן, הומלץ לבצע בדיקה יסודית של היקף אובדן ההכנסות בגין אי-גביית אגרות והיטלים שנקבעו בחוק, לבחון את תעריפי האגרות וההיטלים בתום חמש שנים לכל היותר מאז עדכון האחרון, ובמידת הצורך לעדכןם ולתקנם באמצעות הגשת תיקון לחוק העזר, ועוד.

עיינתי בתגובת גורמי המקצוע השונים לדוח בנושא חוקי העזר העירוניים ואכיפתם, ובכלל זה ראש צוות חקיקה, אגף תקציבים, אגף התביעה העירונית, אגף אכיפה ושיטור, הממונה על היטלי סלילה ותיעול, אגף קידום עסקים והרשות לאיכות הסביבה. נראה כי הגורמים המקצועיים הודיעו למבקרת כי מרבית המלצות הביקורת יאומצו על ידם ובכלל זה, יוגדר בתוכניות העבודה יעד מפורט ומדיד של מיפוי חוקי העזר, עדכונם או ביטולם בהתאם לצורך והבאתם לאישור מועצת העירייה, תיאום פגישות תקופתיות של ראש צוות חקיקה עם נציגי האגפים השונים לבחינת צרכים חדשים בנושא חקיקת חוקי עזר וסקילת ביטולם של חוקי עזר שאינם רלוונטיים.

במסגרת הכנת הערות ראש העירייה לדוח הביקורת, עודכנתי כי מאז פרסום הדוח, כבר חלה התקדמות גדולה בטיפול בנושא זה ובכלל זה, בוטלו חוקי עזר שאינם רלוונטיים ונמחקו מאתר העירייה וכן, בוצע תיקון לחוק עזר לירושלים (צמצום זיהום אוויר הנובע מתחבורה), המסדיר את ברירת המשפט בחוק עזר זה. כמו כן, קודמו, נושאים נוספים שעלו במסגרת הדוח. אין לי אלא לשבח את ראש צוות בכיר לחקיקה במינהל היועץ המשפטי ואת שאר הגורמים הרלוונטיים על קידום הנושא עוד בטרם פורסם הדוח הסופי. כעירייה מובילה, עלינו להיות "עם היד על הדופק" בכל הנוגע לעדכון חוקי עזר באופן שוטף וחקיקת הוראות שעה במקרים המתאימים, כדי שנוכל להגיב במהירות למציאות המשתנה.

אני מנחה את מנכ"ל העירייה לבחון את הפעולות הנדרשות לאימוץ המלצות הביקורת מול הגורמים הרלוונטיים וכן, לדאוג לכך שיבוצע מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בדוח.



וועדת ביקורת – תמליל

מספר הוועדה : 33

מקום ההתכנסות : אולם הנהלה 2

תאריך הוועדה : י"א באלול תשפ"ה (04.09.2025)

מזכיר הוועדה בדיון : יונה רוט

שעת תחילת הוועדה : 15:10

שעות סיום הוועדה : 16:00

התמליל נכתב ע"י חברת גולד וורק בע"מ ולא עבר בדיקה או הגהה ע"י גורם כל שהוא בעיריית ירושלים

עיריית ירושלים וחברת גולד וורק בע"מ עושים כל שביכולתם על מנת לייצר תמליל איכותי ובעל ערך. עם זאת מודגש כי קריאה בתמליל צריכה להיעשות באופן מושכל תוך הבנה שיתכנו טעויות ו/או השמטות מסיבות אובייקטיביות שונות.



גולד וורק תמלול והקלטה

גולד-וורק ת M ג ו R ים

אלדד רבינוביץ :

אז אנחנו נעשה סבב שמות לפני פתיחת הוועדה. אלדד רבינוביץ' יו"ר הוועדה. ישראל בלנקו מזכיר הוועדה. עפרה ברכה מבקרת העירייה. שירלי דגן יועצת הביקורת. יורם דגן יועץ ביקורת. ינון ממנהל הביקורת. דני ליבמן משנה ליועץ המשפטי. מיכל תורג'מן מנהל הביקורת. מלי ביתן ממונה על... נמרוד לוי איכות סביבה. יוסי רחמן אגף תקציבים. שמוליק שפט ראש ... חיים נרגסי משנה ליועמ"ש. יורם מועלם אגף אכיפה.

אלדד רבינוביץ :

אני מתכבד לפתוח את הדיון בוועדת ביקורת מספר 33 חוקי עזר עירוניים ואכיפתם. יש חשיבות גדולה מאוד לאכיפת החוק בירושלים, לרבות חוקי העזר, שמהווים חקיקה לכל דבר ולכל עניין. אני מברך על הבדיקה ואני מקווה שנראה בדיון היום את הכבוד שרוחשים למעשה החקיקה העירונית. חשוב להגיד גם כהקדמה שאני מכיר את הנפשות הפועלות ומעריך מאוד את הפעולה שלהם. צריך להבין שחקיקה עירונית זה תהליך מאוד מאוד מורכב. ישבתי עם עו"ד שפט בתחילת הקדנציה לנסות להבין אירוע מאוד מורכב שתלוי בהרבה מאוד גורמי חוץ, לא הכול בידיים שלנו, הרבה פעמים אותם גורמי החוץ לא מחויבים לאינטרסים העירוניים. חשוב לציין, שגם הארנונה בירושלים גבוהה מאוד, שזה גם משהו שמשליך על הרצון שלנו לפעמים לגבות, להטיל היטלים, או לממש כל דבר כזה, זה גם עניין של החלטה שהיא החלטה ערכית, זה ברור שאם יש היטל שלא מתכוונים לממש אותו אז צריך גם לבטל אותו, זה הכול בסוף החלטות ... שנתונות בידי הנהלת העיר. כמובן כנגד זה, כנגד מפגעים וכנגד שימוש פרטי ברכוש ציבורי, ממש צריך לגבות היטלים וצריך לפעול באכיפה מלאה. המבקרת רוצה להגיד גם משהו?

עפרה ברכה :

אני אומר שני משפטים. החשיבות של חוקי העזר ככלי עזר לפעילות העירייה זה לעצם שמם, אנחנו כולנו מבינים את החשיבות, עם כל הקושי של העבודה, כמו שצינת, עדיין יש חשיבות רבה בעדכון שלהם וב... כמו שאמרתי, עדכון, ביטול וכו' זה חלק מהעבודה של העירייה, זה משפיע כלפי פנים וחוץ ואני בהחלט רואה חשיבות בדוח הביקורת הנוכחי, וכבר נוכחתי שחלק מהדברים כבר הגיעו למועצה בעדכון חוקים, ביטול וכו' ועוד דוגמה לתרומה של הביקורת, ואשמח לשמוע מה נעשה. אנחנו נתחיל, אנחנו כן.

אלדד רבינוביץ :

שיטת עבודה כ... יוצג נושא ותהיה התייחסות.

עפרה ברכה :

אני לא הצגתי את כמו שאמרו משרד ירון דגן שערך את הביקורת מטעמנו, עו"ד שירלי דגן ביצעה את הביקורת והיא תציג ו...

מלי ביתן:

פקודת העיריות בעצם מסמיכה את הרשות המקומית להתקין חוקי עזר כדי שיתאפשר לה לבצע פעולות שהיא נדרשת לבצע ולקבוע הוראות בדבר אגרות והיטלים. בעצם התהליך החוקי עזר מורכב מכמה שלבים. קודם כל צריך להעלות את הצורך בחוק עזר, ייזום חוק העזר. לאחר מכן צריך לנסח אותו, נוסח הצעת החוק מועבר לאישור של מועצת העירייה וראש העירייה. לאחר מכן יש להביא את החוק לידיעת שר הפנים, שרשאי לעכב אותו. אם צריך גם ששרים נוספים, כמו שרת התחבורה, השרה להגנת הסביבה, תאשר את נוסח החוק. לאחר מכן צריך לפרסם אותו, צריך לפרסם את החוק גם ברשומות וגם על העירייה לפרסם אותו באתר האינטרנט העירוני. נכון למאי 24' היו מפורסמים באתר העירוני 36 חוקי עזר. אגף התביעה העירוני, מנהל היועץ המשפטי אחראי לאכיפת חוק העזר באמצעות הגשת כתב אישום לבית המשפט נגד מי שלכאורה עבר על חוק העזר. דרך נוספת לאכיפת החוק היא בעצם מתן דוחות על ידי פקחי אגף אכיפה ושיטור, למי שעבר לכאורה על חוק העזר. בנוסף, לפעמים חוקי עזר מטיילים אגרות והיטלים, ואז יחידות עירוניות שונות אחראיות לגביית אותן... מטרת הבדיקה הייתה לבחון היבטים מתהליך חקיקת חוק העזר, לרבות התיקון שלהם, ביטול או תיקון. בדקנו את נאותות הפרסום של חוקי העזר באתר האינטרנט העירוני, וכן את אכיפת חוקי העזר, למעט חוק העזר העמדת רכב בחנייתו, שראוי לדוח נפרד. ובדקנו גם את היקף גביית האגרות וההיטלים של חוקי העזר. שלב ייזום החקיקה - מצאנו שהעירייה לא יזמה הצעות חוק בנושאים שהוסדרו כבר לפני שנים בחקיקת עזר של רשויות אחרות. בנוסף מצאנו... כתוצאה מכך, נמנעה מהעירייה אפשרות להסדיר פעילויות וגם להרתיע מפני פעולות שעלולות לסכן את הציבור או לזהם את הסביבה. בנוסף, אם לא מחוקקים חוק עזר מתאים, אי אפשר לגבות דמי השתתפות מהתושבים והעסקים. ההמלצה שלנו הייתה לתאם פגישות תקופתיות קבועות של ראש צוות חקיקה עם נציגי האגפים השונים לבדיקת צרכים חדשים שעלו, והצורך בייזום חקיקה חדשה וביטול חקיקה לא רלוונטית, ומצאנו הרבה חקיקה לא רלוונטית, או בעדכון של חקיקה קיימת.

ירון דגן:

בגדול הסתכלנו על רשויות אחרות, מה הם חוקי העזר שלהן, ... הרשות הגדולה ביותר, ואם בתל אביב רחוב נוסעי אופניים היה שאפשר ... אופניים, למה לא פה? זה בגדול מה שרצינו להגיד כאן בנושא של הייזום. אתם רוצים להתייחס? זה פינג פונג, כמו שהוא אמר, זה לא מונולוג שלנו.

שמואל שפט:

כן, קודם כל זה מצג שנותן מצג כביכול שהעירייה לא יזמה חקיקה, ואנחנו לא עשינו דברים של אחרים שהוא מצג שווא. כמה וכמה דברים שהעירייה שלנו יזמה והיינו ראשונים בליזום אותם, לא רק בתחום החקיקה העירונית, אלא גם בתחום הארצית. אני יכול להגיד שגם בקורונה, למשל, וגם אחר כך במלחמת חרבות ברזל, אנחנו היינו הרשות הראשונה שהצליחה להתמ... לתת פתרון חוק עזר לבעיה שנבעה כתוצאה מבעיות גם של הקורונה וגם אחר כך של חרבות ברזל, מדובר על הפטור מאגרות להוצאת מתקנים לרחוב בתוך הדבר הזה, זה היה אז הייתה בעיה שהתחילה בקורונה עם

הקשיים של כל... בגלל כל הסיפור שהיה שם. ואחר כך אנחנו גם יישמנו את זה והיינו ראשונים שעשינו את זה בתחום של מלחמת חרבות ברזל. על ההתחלה שהגענו למסקנה, שאומנם כבר אין קורונה עכשיו, ואין השפעות של קורונה, אבל חרבות ברזל והקשיים שיש כתוצאה מזה כן מחייבים לעשות את הדבר הזה. גם החקיקות בתחום של איכות הסביבה, אנחנו... בתחום של צמצום זיהום אוויר הנובע מתחבורה, אנחנו השניים, עם חיפה היינו פחות או יותר יחד עם חיפה איתנו, אבל אנחנו ראשונים שהבאנו את חוק העזר של צמצום זיהום אוויר הנובע מכלי צמ"ח, חוק שלם שעשינו אותו, והביקורת לא כל כך הבינה כשהיא בחנה את זה מה המשמעות שאתה צריך לחוקק חוק חדש שאף אחד לא ... ואיזה תהליכים אתה עובר ומול מה אתה עובר. קצת התבלבלו או ערבבו בין מה שמבקר המדינה אמר מה בודקים, הוא רצה שיבדקו

ירון דגן:

סליחה שנייה, אני יכול לעצור פה רגע? כי אנחנו יושבים בוועדת ביקורת. אני חושב שהדוח הזה מדבר בעד עצמו. מה ששמענו עד עכשיו זה שהביקורת הציגה מצג שווא, הביקורת התבלבלה, הדברים לא ברורים.

אלדד רבינוביץ:

את הטונים להוריד.

ירון דגן:

זה לא רלוונטי.

אלדד רבינוביץ:

הם קצת חריפים. אני חושב ש...

שמואל שפט:

אני חוזר בי, קודם כל אני מתנצל.

עפרה ברכה:

זה לא המקרה וזה לא המצב, ואם אתה רוצה שנראה את הרזולוציה של רמת המיקרו ודוגמאות אז אין לי בעיה.

אלדד רבינוביץ:

אני רק רוצה שנתקדם.

עפרה ברכה:

אנחנו חושבים שהדוח מדבר בעד עצמו.

אלדד רבינוביץ:

כן חשוב, בואו נהיה יותר ענייניים, אני חושב ש...

עפרה ברכה:

מה? בטח שאפשר לענות.

דוברת:

לא, אני רוצה גם אם עוד אפשר...

עפרה ברכה:

רגע, שנייה, אנחנו נענה לטענות של מר שפט, שהביקורת היא לא... איזה מילים השתמשת?

אלדד רבינוביץ:

שנייה.

שמואל שפט:

אני חזרתי בי.

אלדד רבינוביץ:

אני מבקש שנוריד את הטונים.

עפרה ברכה:

זה לא המדיניות, אנחנו לא פועלים בדרך הזאת, וכל הדברים יכולים להיאמר במהלך הביקורת, ואם במהלך הביקורת אנחנו מגלים שאנחנו טועים אנחנו דואגים להגיד את זה. לא חושבת שהאמרות שלך הן אמירות נכונות.

אלדד רבינוביץ:

אני חושב שהביקורת לא התכוונה להגיד...

עפרה ברכה:

אנחנו שנינו גם יודעים על לוחות הזמנים שהתעכבו ועוד כהנה וכהנה דברים שלא התייחסתי אליהם בפתיחה.

שמואל שפט:

אני חושב שהמטרה פה היא...

אלדד רבינוביץ:

אני חושב שהביקורת לא התכוונה להגיד שלא נעשית עבודה.

עפרה ברכה:

קצת התבלבלת.

אלדד רבינוביץ:

רגע, שנייה, שנייה, שנייה.

עפרה ברכה:

השקענו בזה הרבה הרבה זמן מעבר למה שהיה צריך לעשות.

אלדד רבינוביץ:

הביקורת לא התכוונה להגיד שלא נעשית עבודה, הביקורת לא התכוונה, אני חושב, להגיד שמה שנעשה הוא לא משמעותי. הביקורת ניסתה לשים זרקור על כל מיני נקודות

עפרה ברכה:

נושאים אחרים ש...

אלדד רבינוביץ:

שטעונות... שטעונות שיפור ונתייחס אליהן נקודתית.

שמואל שפט:

בסדר, אבל אני אומר כשאתה שם זרקור אז אתה צריך לתת גם...

אלדד רבינוביץ:

אני חושב ש... אני לא חושב שיש כאן...

דובר:

שמוליק, אנחנו עוברים קדימה, לא מסתכלים עכשיו... זה המורה.

שלי דגן:

אפשר הערה טכנית ממש קטנה? פשוט יש פה התייחסות לנושא של חוק היתר שצ"פ, שהוא אכן קיים ברשויות אחרות, ורשמית כאן, אני לא יודעת, אולי מישו אמר לכם את המידע הזה והוא פשוט לא נכון, כתבתם כאן שהצעת חקיקה זו נדחתה בינתיים. מה הכוונה נדחתה בינתיים? זה לא

שהיא ירדה מסדר היום, היא עדיין על סדר היום. לא, נדחתה ההחלטה כרגע האם להתחיל את החוק הזה או לא, אבל היא לא ירדה מסדר היום, היא עדיין בדיונים גם אצל המנכ"ל וגם אצל ראש העיר. יש לצערנו כל מיני אירועים שקורים כרגע, באופן כללי, כן? קורים במדינה, שכרגע ראש העיר אומר אני עוד רוצה לחכות עם זה ועוד רוצה לבחון את זה בגלל כל הקשיים האחרים שיש כרגע לציבור, שלא קשורים כמובן לזה. אבל היא לא ירדה מסדר היום, אנחנו עדיין דנים בה ועדיין מתעסקים איתה.

עפרה ברכה:

אני לא זוכרת שכתבנו שהיא ירדה מסדר היום.

שלי דגן:

לא, כתוב פה.

עפרה ברכה:

היא נדחתה. זה מה שאמרו. נדחתה בינתיים, שזה מה שנאמר...

שלי דגן:

לא, הכוונה לא נדחתה שהיא ירדה מסדר היום, אלא נדחתה מבחינת לוח הזמנים.

אלדד רבינוביץ:

ההתייחסות להמלצה הנקודתית לקיים את ה... לתאם פגישות תקופתיות וכו', זה אני מניח המלצה שהיא מקובלת עליך? מצוין. אני כן רוצה להגיד כאן איזה אמירה עקרונית, שדבר חקיקה כדבר חקיקה הוא שייך באמת למחוקק, זאת אומרת בסופו של דבר זה לא בידי עו"ד שפט, וגם לא בידי אף אחד אחר, והוא להחליט האם יתקיים חוק או לא, כמובן שצריך להעלות, להציע חוקים, יש חוקים שאולי רלוונטיים לתל אביב ולא רלוונטיים לירושלים, דובר על הסיפור של אופניים, אני יודע שבמועצה היה על זה דיבור גדול, לא בטוח שכל מה שמתאים לרשות אחת מתאים לרשות אחרת, אז... ז"א קשה לבקר את זה שלא חוקק חוקים, אני מבין שבאמת אנחנו מתעסקים בכל המנגנון שאמור להוביל, שאמור לבדוק, שאמור להציע. זו הערה שהיא כללית.

דוברת:

נדחה בל"ז, לא נדחתה, לא ירדה מסדר היום.

אלדד רבינוביץ:

בואו נתקדם.

מלי ביתן:

מתוך 36 חוקי העזר שפורסמו באתר העירוני, לפחות 12 חוקי עזר, שהם בערך שליש מחוקי העזר התקפים, הם למעשה... כלומר כשבדקנו מול היחידות העירוניות הרלוונטיות אמרו שלא מתכוונים לאכוף אותם בכלל, שיש שינוי נסיבות עובדתי ומשפטי. בנוסף, בצו עבירות קנס היו שני חוקי עזר, צו עבירות קנס זה בעצם הצו שמאפשר להוציא דוחות על עבירות של חוקי עזר, וראינו שמצב עבירות הקנס היו קבועים שני חוקי עזר עירוניים שבוטלו כבר לפני הרבה שנים. וכך גם אם יש אי בהירות מבחינת אי בהירות משפטית כלפי הציבור מבחינת תדמית העירייה וכוח ההרתעה שלה גם יש פגיעה ב...נו, ויש לשקול לבטל... על מנת לשפר את המצב הזה. ראינו שכבר התחילו לבטל חוקי עזר בעקבות הביקורת.

אלדד רבינוביץ:

לפני שתשיב, לפני שתשיב, אני אשמח שתשיב על עבירות הקנס, וגם למה על החוקים שלא בוטלו אני כן חשוב לי להגיד, שעוד פעם, חקיקה כחקיקה יש הרבה שיקולים בביטול, ז"א יש... אני לא יודע מי זה שמגדיר בהכרח מה רלוונטי מה לא רלוונטי, אני חושב שזה גם נכון להמשיך לגבי תשובה שניתנה כאן לתיקונים של חקיקה שנעשו, שנאמרו שהם מינוריים, ואני חושב שאולי כן היה צריך להביא אותם, כמו שהעירה הביקורת, אבל יש כל מיני, חלק מהחוקים, עברתי על רשימת החוקים בדוח, חלק מהחוקים יכול להיות שהם לא נאכפים או... אבל הם לא בהכרח נכ... זה לא מוכיח את זה שחייבים לבטל אותם, כי בסופו של דבר יש כאן איזשהו שיקול ערכי, שאת חלקם רוצים לשמור. זה הקטנה.

מלי ביתן:

אפשר רק? יש חוקים בוודאות כמו מבערי...

אלדד רבינוביץ:

אמרתי שחלק וודאי, חלק בוודאי לא רלוונטיים, אבל בסופו של דבר זו אמירה שהיא קצת קטגורית, ז"א חוק שלא נאכף צריך לבטל זו אמירה קטגורית, שאני לא חושב שהיא נכונה. או שהוא לא רלוונטי, כן, אבל מי מגדיר מה רלוונטי או לא זה בסופו של דבר צריכה להיות המועצה.

דוברת:

יש לדון למה הם לא נאכפים, לבדוק למה אין בכלל אכיפה.

אלדד רבינוביץ:

ראיתי את ה... הבנתי שזה... כן.

שמואל שפט:

קודם כל אולי ההקדמה שלך הייתה טובה והסבירה את למשל סיפור של ארבעה חוקי עזר שעכשיו כבר בוטלו ופורסמו ברשויות ועודכנו

עפרה ברכה:

שזה היה כתוצאה מהביקורת, מן הסתם. זה תהליך שהובא למועצה אחרי הביקורת.

שמואל שפט:

של הביקורת, הביקורת...

עפרה ברכה:

כדאי להגיד גם דברים טובים.

שמואל שפט:

הביקורת עושה דברים טובים, אני לא יכול...

אלדד רבינוביץ:

עצור.

עפרה ברכה:

כדאי לעצור. אני לא רוצה לתאר את מה שהיה במהלך הביקורת עד שקיבלנו... אני לא רוצה להיכנס לזה.

אלדד רבינוביץ:

...

עפרה ברכה:

אז בסדר, אז כדאי לעצור. אנחנו מכבדים מאוד את המבוקרים, וזה צריך להיות הדדי.

שמואל שפט:

אז הנושא פה של הביטול היה נושא של בדיון בינינו בעצם ... הגיחון. מדובר על קבוצה שלמה של חוקי עזר שהעירייה הרי אכפת אותם, בתפקידה הראשוני זה היה של העירייה, ואחרי שהקימו את תאגיד הגיחון זה עבר לתוך הגיחון. אז כבר בתקופה קדומה יותר לפני שנים חלק מהחוקים ביטלנו. היה ויכוח עם, התדיינות, עם היועץ המשפטי של חברת הגיחון לגבי החלק הנוסף של חוקי העזר הנוספים, אבל תודה לאל סיימנו את הדבר הזה וארבעת חוקי העזר, גם אספקת מים, גם היטל ביוב, גם אגרת ביוב וגם בניית ביבים בוטלו, ... ברשומות ו...

אלדד רבינוביץ:

זה עבר למי שמטפל בזה.

שמואל שפט :

מה?

אלדד רבינוביץ :

זה עבר למי שמטפל מול הגיחון.

שמואל שפט :

כן.

אלדד רבינוביץ :

מצוין.

שמואל שפט :

חוק עזר הנוסף שדובר עליו שהוא זה זיהום אוויר ומבערי מזוט. המועצה מבחינתנו אנחנו ביטלנו אותו, כלומר החלטנו, העברנו החלטה על ביטול חוק העזר. הוא נמצא כרגע אצל המשרד להגנת הסביבה. צריך לזכור...

אלדד רבינוביץ :

יש החלטת מועצה לבטל.

שמואל שפט :

יש החלטת מועצה, עדכנו חוק עזר שמבטל, אבל

אלדד רבינוביץ :

מצוין.

שמואל שפט :

זה אחד הדברים החשובים שצריך להבין בעניין של חוקי העזר, חוק כזה עד שלא יאשר אותו השר להגנת הסביבה, אנחנו יכולים להגיד מה שאנחנו רוצים, ללא הסכמה, ללא אישור של השר להגנת הסביבה אין לזה משמעות.

:

שמואל שפט נמצא כרגע אצל המשרד להגנת הסביבה

אלדד רבינוביץ :

מתי הייתה ההחלטה לביטול?

שמואל שפט :

ולכן... זה היה במאי, אני חושב,

אלדד רבינוביץ :

השנה?

שמואל שפט :

בישיבת המועצה של... כן, כן, כן.

אלדד רבינוביץ :

מצוין.

שמואל שפט :

השנה. אבל אנחנו עדיין נמצאים במצב כזה שהעברתי את זה אליהם והם עדיין לא החזירו לי את זה. אני לא יכול להתחיל את כל התהליך של העברה למשרד הפנים עד שאני לא מקבל את האישור...

אלדד רבינוביץ :

בסדר, נתקדם. מה שלא בידיים שלנו זה לא...

שמואל שפט :

עד שאני לא אקבל...

יורם מועלם :

בסוף המטרה זה לא הייתה להגיד מתי זה יבוטל, לעשות תהליך, גם אם זה מגיע למועצה והמועצה מחליטה שהיא רוצה את החוק הזה למרות שהוא לא למרות שהוא לא באכיפה

⋮

דוברת אין לנו בעיה עם זה.

יורם מועלם :

זה גם בסדר, זה בהמשך למה שאמר היו"ר. המועצה יכולה להגיד נכון לא אוכפים, אנחנו מחליטים, כי אנחנו קובעים עם כל הכבוד, אבל אנחנו צריכים להיות אלה שמביאים את זה, מביאים לפתחה.

שמואל שפט :

יש לנו חוק עזר נוסף, שאנחנו מקווים באמת שיעלה במועצה הקרובה, מדובר על בשר עוף, זה היה...

אלדד רבינוביץ:

... של הוטרינר שהוטרינר כבר לא מתעסק עם זה. כן.

שמואל שפט:

לא, אבל הנושא הספציפי הזה היה משהו ספציפי לעיריית ירושלים, שבו במסגרתו, דווקא עדכנו משהו שלא בכל הערים האחרות היו, זה היה התדיינות איך, היה בדיקות משנה שעשו אותם הוטרינרים, והיה גבו בחלק הארצי, והיה בעיות שם וכל זה, אז חלק מההסדרה הייתה עשינו חוק עזר ספציפי שבו בעצם בדיקות המשנה שנעשות על ידי הוטרינרים שלנו הן נעשות כאילו הבדיקת משנה יעשו על ידי הוטרינרים שלנו, והאגרה היא תקבל את לעיריית ירושלים.

אלדד רבינוביץ:

זה באמת מרתק, הבעיה שלנו היא הזמנים, אז אני מציע אולי לא להיכנס לפרטים, אלא להגיד את העיקרון, העיקרון בעצם היום אתה...

שמואל שפט:

לא, היום, מה שקרה היום אני אסביר.

אלדד רבינוביץ:

קודם עברנו על כל החוקים, מה שלא רלוונטי אנחנו...

שמואל שפט:

מה שקרה היום פשוט שהמחוקק הראשי החליט שלא יהיו יותר בדיקות משנה ולא תגבה אגרה, אז כל התכלית של הדבר הזה עכשיו בעצם בוטלה.

אלדד רבינוביץ:

באופן כללי, בעצם עברנו על כל החוקים ומה שלא רלוונטי בעיניך העברת בעצם בקשה למועצה לבטל או לשנות.

שמואל שפט:

אני בתוך כדי תהליך עכשיו.

אלדד רבינוביץ:

מצוין.

שמואל שפט:

קודם כל תראו, אני חושב שזה חשוב להגיד שכשמדובר על ראש צוות בכיר לחקיקה, בעיריית ירושלים מדובר בבן אדם אחד. אז קודם כל אני שמח, קודם כל היועץ המשפטי החדש שייכנס בע"ה, אני מקווה שאנחנו נשפר את המצב בעניין הזה, כבר עכשיו אני חייב להגיד שיש לי לפחות עוד עו"ד שעוזרת לי בחצי משרה, וזה עוזר, כי כל ההתדיינויות כשיש לך.. מה הייתה חלק מהבעיה של כשדיברנו עליהם שם שללכת לכל הדברים האחרים, אם אתה בן אדם אחד אז אתה חייב לעסוק קודם כל בדבר הדחוף והחשוב.

אלדד רבינוביץ:

ברור, וגם אמרתי את זה בהקדמה אם שמת לב. אני כן מבקש לקבל עוד 30 יום דוח בעצם על ההמלצות שלך לגבי ביטולי חקיקה ועדכוני חקיקה, איפה שאתה נמצא, ז"א אם אתה באמצע תהליך תגיד עברתי על שניים נשאר לי עוד עשר להתעסק זה גם לגיטימי, אבל אני כן רוצה שיהיה מעקב, ואני אשמח אם הדוח הזה יישלח למבקר עם עותק אליי. תודה. נתקדם.

מלי ביתן:

עשינו הארכת מועד להוראות שעה. ראינו שהליכי חקיקה שנועדו לחדש ולהחליף הוראת שעה קודמת שעמדה לפוג, ההליכים האלה החלו במועד מאוחר יחסית, ולכן נגרמה מורכבות משפטית וסיכון שיכלו להתייגר אם הייתה היערכות קודם לכן.

אלדד רבינוביץ:

אז השאלה שלי אם יש מערכת שבעצם מתריעה ואומרת בעוד שנה יפוג הוראת שעה, נא להתחיל לטפל, יש איזושהי מערכת כזאת?

שמואל שפט:

אין לנו מערכת כזאת. אני רק יכול להגיד ש... למשל, בואו ניקח את הדוגמה שהצגתי אותה קודם, על הסיפור הזה של ההוראת שעה שהייתה בשלב ראשון על... על... על הקורונה, וברגע שנגמרה הקורונה אם אתה צריך לעשות הוראת שעה על הנושא של חרבות ברזל זה נושא אחר, זה לא שאתה עושה, זה לא שאתה מאריך הוראת שעה ו...

דובר:

אבל זה היה יוצא מן הכלל.

שמואל שפט:

לא, לא, לא. הכמה דוגמאות שהן בתוך הבחינה של כמה דוגמאות. כשאתה... היה נראה כאילו כביכול זה משהו טכני ופשוט לעשות הארכה של... אני אתן עוד דוגמה של...

יורם מועלם :

זה לא ב... סליחה, אני לא מבין, אבל, אני אומר בסוף צריך, אנחנו בני אדם, כמו שאתה אמרת אתה לבד, אתה צריך גורם שיגיד לך את זה, יתריע בפניך את זה.

שמואל שפט :

לא, אבל מעבר לזה אני אסביר לך.

יורם מועלם :

כאילו...

שמואל שפט :

אני רוצה להגיד ש...

יורם מועלם :

בהיבט הפשוט, לא בהיבט השלילי.

שמואל שפט :

קודם כל בהיבט הפשוט זה נכון.

יורם מועלם :

כמו שאני שם שעון מעורר בבוקר. אני הייתי שמח לקום בבוקר בלי שעון, אבל...

עפרה ברכה :

ראיתי את המייל שלך היום ב-4. הייתי ערה.

שמואל שפט :

אבל קודם כל, הבעיה היא פה אחרת. ניקח לדוגמה נגיד את הוראת השעה שקשורה לפינוי אשפה. ידענו כל הזמן, והיינו עירייה כל הזמן בהתדיינויות מול המשרד להגנת הסביבה, וזה שאתה תלוי בסוף שאתה יכול להביא את התיקון של הוראת השעה...

אלדד רבינוביץ :

ברור שזה לא יפתור את הכל כי יש דברים שלא תלויים בנו.

שמואל שפט :

שזה במגוון של דברים כשאנחנו בוחנים את הדבר הזה הוא... אתה יודע מה?

אלדד רבינוביץ:

שנייה רגע לפני...

שמואל שפט:

אני בכל מקרה רוצה לתת דוגמה.

אלדד רבינוביץ:

שנייה. הבעיה שלנו היא באמת הזמן. לכן אני מציע אולי שלא ניתן את הדוגמאות עכשיו, אולי, אני אשמח אם תוכל להכין לי איזשהו, בעצם לא לי, להכין איזשהי מן רשימה של דברים של שהם פגי תוקף ומתי פגות התוקף שלהם, ואז בהתאם לזה, לא יודע, היועמ"ש יקבל החלטה איך הוא יבנה את המנגנון, זה משהו שהוא ניהולי יותר.

שמואל שפט:

זה מה שניסיתי להגיד.

דוברת:

משהו שיהיה... שיתריע.

אלדד רבינוביץ:

כן, כן, משהו ניהולי.

יורם מועלם:

להביא מנגנון שיקפיץ, בסדר? נגיד ש... אתה תהיה בחופשה

אלדד רבינוביץ:

אני יודע שנגיד הפרקליטות יש להם...

יורם מועלם:

תסע חצי שנה לארה"ב, מי ידע שהוראת השעה פוקעת?

שמואל שפט:

לא, זה בשתי ברמות. רמה אחת, אין ספק,

דוברת:

לא, אבל גם היחידות שמחילות את החוק יודעות.

שמואל שפט:

אין ספק שכש...

⋮

(מספר דוברים בו זמנית)

שמואל שפט:

לא, אני רוצה לתת לך עוד דוגמה.

אלדד רבינוביץ:

אבל אי אפשר, כי אנחנו...

שמואל שפט:

עוד דוגמה אחת, היא מאוד חשובה. אני אתן לך עוד דוגמה אחת וזה, לפחות משהו באמת שהוא ידגים עד כמה המורכבות הזאת של לכאורה הארכת הוראת שעה היא לא ככה. ניקח את הדוגמה של הוראת שעה של הארכת הוראת שעה של פטור לתושבי ירושלים מאגרת חנייה, משעת חניה ראשונה. מה שאנחנו עושים שם בתוך הדבר הזה.

אלדד רבינוביץ:

כן.

שמואל שפט:

הבעיה הייתה בתוך במקרה הזה של הדבר הזה, שבתקופה מסוימת יכולת בהארכת הוראת השעה לפנות ביום כזה, לפנות ביום אחר, לעשות כל מיני דברים כאלה ואחרים, הבעיה הייתה עכשיו שבסוף השנה יצאו שתי הוראות חוק שהיו בנושא הזה, אחת מהן שאמרה שאי אפשר לתת פטור מאגרת חניה, והוראה שנייה שאמרה שצריך לתת 30, שאסור שההפרש בין הסכום שאתה נותן לתושב שלך, למישהו שהוא תושב, עכשיו זה היה אמור להיכנס מתי? ב-1.1.25, ז"א שאי אפשר לכאורה להאריך את הוראת השעה. ובסוף, אני לא אלאה אתכם, כי יכולתי להשאיר אתכם עד שבת כאן עם סיפורים של כל מה שעברתי בכנסת בסיפור הזה של הארכת הוראת שעה, והפנייה שלי ליו"ר ועדת הכנסת להסדיר את זה, אבל התוצאה הייתה שבסוף רק בסוף דצמבר הממשלה החליטה להאריך, וכשהתחלה אמרו שיאריכו בשנה, יאריכו בשנתיים ויאריכו לחצי

אלדד רבינוביץ:

בוא נסכם.

שמואל שפט:

לכן גם במקרה הזה, ז"א לכן במקרה הזה גם כשידעת את המועד זה לא מספיק לך. אתה לא יכול להאריך את הוראת השעה.

אלדד רבינוביץ:

אני רק רוצה לסכם את הנקודה הזאת. זה ברור שתזכורת לא תפתור את כל הבעיה.

שמואל שפט:

לא...

אלדד רבינוביץ:

שנייה, שנייה, שנייה. אני חושב שהיא תועיל במשהו, אני חושב שזה, ניהולית, אני חושב שזה עדיין נכון, וזהו.

יורם מועלם:

אני חושב שבסוף אנחנו צריכים ניהולית, זה לא קשור לזה, גם ההפך, דווקא שאם אתה יודע שיש לך זה, יש לך 20 הוראות שעה להאריך, אז אולי צריך עוד תקן, ואם יש שתי הוראות שעה להאריך אז אולי לא צריך.

אלדד רבינוביץ:

נכון.

יורם מועלם:

אני לא יודע, אני לא יודע מי יודע.

אלדד רבינוביץ:

לקבל את המידע.

עפרה ברכה:

לראות אולי מול היחידות המקצועיות.

אלדד רבינוביץ:

אז עו"ד שפט אתה תוכל לתת את המידע, פשוט איזה הוראות, איזה דברים אמורים להסתיים מתי? ובהתאם לזה לעשות, אולי תעשו איזושהי ישיבה להבין כמה היערכות צריך לכל דבר. תוסיף את הדבר הזה. ממליץ לעשות ישיבה מקצועית על גבי המסמך הזה לראות כמה זמן תזכורת מראש צריך כל דבר או איזה תשומות. כן?

מלי ביתן:

לגבי אישור חוקי עזר, כל חוק עזר צריך לעבור אישור מועצה, אישור ראש העיר, משרד הפנים צריך לא לעכב אותו, השרים, השרים הרלוונטיים, ואחר כך זה עובר לפרסום למשרד המשפטים. בדקנו מדגם של חוקי עזר לראות את הליך האישור של החוקים האלה. ובמדגם מצאנו שחוק עזר ציוד מכני הנדסי משנת 2023 עודכן מספר פעמים לבקשת משרדים שונים, לאחר התיקון הוחזר למשרדי הממשלה, שהעירו את הערותיהם, כדי שיתנו אישור. בנוסף, החוק עבר לראש העיר שלוש פעמים לאישורו, כל פעם אחר התיקון. היחידים בעצם שלא התבקשו לאשר את הנוסח המתוקן היה המחוקקים. אז אנחנו...

אלדד רבינוביץ:

אז אני אתחיל מההמלצה שלי ואם יש הערות עליה אז אני אשמע. אני ממליץ דבר ראשון לערוך חוות דעת משפטית לגבי הצורך להביא את זה למועצה. ואני ממליץ לעתיד לנהוג בחומרה גדולה, ז"א תשובה כמו תיקונים לא מהותיים אני חושב שלא כדאי שתאמר, אם יש תיקון מעבירים את זה למועצה, סה"כ המועצה זמינה, היא מתכנסת פעם בחודש, חוק שכבר עבר מועצה הסיכוי שלא יעבור פעם נוספת הוא לא גבוה, ואם הוא לא יעבור אז טוב שזה הובא לדיון, כי באמת זה בסופו של דבר זה המחוקקים. משהו חושב שההמלצות לא נכונות?

שמואל שפט:

לא. אני רק רוצה, קודם כל נסביר בקצרה רק, אולי בכל זאת משהו על...

אלדד רבינוביץ:

ממש בקצרה.

שמואל שפט:

לא, על ה... הפינג פונג שיש פה ב...

אלדד רבינוביץ:

זה אני ראיתי. ז"א מה שכתבת בתגובה אני ראיתי.

שמואל שפט:

לא, אבל משהו מאוד חשוב, הרבה פעמים, לפחות הסיפור האחרון... משרד המשפטים שהוא רק ניסוח, כלומר אנחנו מה שעושים שם בסופו של דבר זה ניסוח של דברים כאלה ואחרים.

אלדד רבינוביץ:

עו"ד שפט אתה מנוסה ממני ואתה ותיק ממני, אתה יודע שהניסוח אפשר להקים אפשר להפיל עולמות.

שמואל שפט:

אבל ברור שאנחנו, ברור שהשיקול הבסיסי שלנו שאם יש שינוי מהותי בתוך הדבר הזה...

אלדד רבינוביץ:

כן, הבעיה זה הגדרה של מה זה מהותי, לפעמים אחד רואה זה מהותי, משהו אחר... אני חושב שכדאי ללכת לחומרה.

שמואל שפט:

בסדר, לא, ההמלצה מקובלת. ההמלצה מקובלת.

אלדד רבינוביץ:

מה ש... בדיוק, אפשר לצמצם את זה לזה שההמלצה מקובלת, כי מה שאתה בעצם אומר זה מה הבעיה להביא את זה שוב למועצה? סליחה בלשון ה... מה הבעיה? אז אם יש...

שמואל שפט:

לא, אבל אתה יודע, אם קראת את זה, אז ראית שם שרשם משרד הפנים כשבאתי לאשר את זה פעם נוספת הוא אומר לי אני כבר אישרתי את זה.

אלדד רבינוביץ:

בסדר. זכותם.

שמואל שפט:

זה כאילו... לא.

אלדד רבינוביץ:

אין בעיה, אני לא...

שמואל שפט:

לכן זה יש פה ניואנסים ש...

אלדד רבינוביץ:

זה גם בסופו של דבר זה פורמלי, בסופו של דבר גם צריכה להיות חוות דעת. יכול להיות שפורמלית יכולה להפיל חוק, ואם חוק עזר נופל זה אירוע מאוד בעייתי. בסופו של דבר מי שיתנגד לך זה אותו אדם שהגיש עתירה, שקיבל דוח, ויגיד רגע זה לא תקף, ואז התשלומים, ויכול להיות רטרואקטיבי. לא כדאי להיכנס לזה.

שמואל שפט:

לא, באמת לחומרה...

אלדד רבינוביץ:

בסדר.

שמואל שפט:

ההמלצה מקובלת.

אלדד רבינוביץ:

מצוין. הלאה.

מלי ביתן:

חוקי העזר צריכים להיות מפורסמים באתר העירייה לפי חוק חופש המידע, ועם סעיפים... לפי המלצת מבקר המדינה. כשבדקנו את הפרסום לגבי חוקי עזר באתר העירייה ראינו חוק עזר שלא פורסם. בנוסף, כשבדקנו במידע שהוציאו יחידות שונות, אז ראינו מידע שגוי לגבי שלושה חוקים נוספים. בנוסף, מצאנו טעם נפגם בזה שאין בעצם בזה שאין בעצם הודעה לגבי אישורי האגרות וההיטלים. בחוקי העזר לפעמים האגרות וההיטלים קובעים עדיין בלירות או בשקלים ישנים, לדעתנו ראוי שהתושבים יקבלו מידע עדכני לגבי ה...

יוסי רחמן:

יש את זה באתר האינטרנט.

אלדד רבינוביץ:

זו השאלה.

מלי ביתן:

כשאנחנו בדקנו לא היה...

יוסי רחמן:

אז לפי מה שאני מכיר. אני יוסי רחמן. ... היום רוב האגרות והתעריפים אתה יכול לגלוש באתר לא בחוקי העזר, ביחידות הרלוונטיות, ביחידות הרלוונטיות, לא בחוקי העזר, ואז לראות את ה...

דוברת:

זה גם מתעדכן...

אלדד רבינוביץ:

אז אני... הסכומים

יוסי רחמן:

חוקי העזר כפי שהם נקבעו על ידי חברי נבחרים הציבור, אנחנו לא נוגעים בזה.

אלדד רבינוביץ:

הסכומים הנגבים הם נכונים בהתאם להצמדה הנכונה.

יוסי רחמן:

ככה באגפים. ככה אם אתה נכנס לאתר האינטרנט לאגף הספציפי.

אלדד רבינוביץ:

באגף זה מעודכן.

יוסי רחמן:

חוקי העזר כפי שקבעו נבחרים הציבור.

אלדד רבינוביץ:

מבין, אבל נעשתה עבודה של הצמדה וכולי, ובאמת זה גם נגבה נכון וגם מפורסם נכון באתרים של ה... בסדר.

מלי ביתן:

לגבי זה רק ראינו ש...

דובר:

... מה קורה היום.

דובר:

כן.

דובר:

קורה היום, אני לא...

דוברת:

יש מערכת חדשה שכל חודש עכשיו מצמידה את התעריפים, מפרסמת אותם ברבים.

אלדד רבינוביץ:

מצוין. זה חשוב.

דני ליבמן:

שמוליק, את החוק הזה שלא פורסם בינתיים מצאת אותו והוא פורסם?

שמואל שפט:

מה זה? איזה?

דני ליבמן:

היה חוק עזר אחד שכתוב שלא מצאו אותו באינטרנט, ובינתיים מצאת אותו מה הוא, ופעלת שכן יפרסמו.

שמואל שפט:

לא. בוודאי שכן, אבל אני לא יכול להגיד לך מהזיכרון על מה מדובר.

מלי ביתן:

... מעברי מזוט זה היה.

דני ליבמן:

לא, היה חוק שלא פורסם באינטרנט.

דובר:

כן, זה זה מה שהיא אמרה כרגע.

דני ליבמן:

המזוט?

דובר:

מזוט.

דוברת:

שזה לא חוק רלוונטי.

דובר:

שבמילא... אה אוקיי.

דוברת:

כמו 11 חוקים אחרים.

דובר:

לא, אז אולי התכוונתי להערה אחרת, בסדר.

אלדד רבינוביץ:

והיום כן מפורסם המזוט?

דובר:

לא.

דוברת:

בוטל.

שמואל שפט:

אין טעם לפרסם אותו. בסיומו של תהליך ביטול.

דובר:

זה החלק השני עכשיו, ז"א עכשיו זה הנושא של...

מלי ביתן:

עכשיו אנחנו מדברים על גביית אגרות והיטלים. דגמנו 18 חוקי עזר שנקבעו בהם היטלים ואגרות, וראינו ש-12 מתוכם לא נגבים בעצם. ברוב המקרים לא היה תיעוד להחלטה העירונית לפטור.

דוברת:

זה אלה שבוטלו, לא?

דובר:

כן, אבל זה לא...

מלי ביתן:

לדעתנו, אי גביית התשלומים עלולה לעמוד בניגוד המדיניות של העירייה כפי שהיא באה לידי ביטוי בחוקי העזר. וגם כמובן לפגוע בפיצוי ההכנסות של העירייה. ההמלצה לבצע בדיקה יסודית של היקף אובדן ההכנסות בגין אי קביעת אגרות והיטלים שנקבעו בחוק, ולתעד החלטה של הנהלה בכל מקרה של אי גבייה שיטתית ו...

שלי דגן:

זה לא השניים עשר שחלקם כבר בוטלו או בתהליכי ביטול?

דובר:

כן.

דוברת:

חלקם באמת לא רלוונטיים, וחלקם...

דובר:

מופיע בפרק הקודם.

אלדד רבינוביץ:

מישהו יודע להגיד איזה אגרות רלוונטיות עדיין?

דוברת:

שהן עדיין בתוקף.

מלי ביתן:

אגרת היטל פסולת בניין, אגרת מתקני רחוב באמת יש פטור, אגרת שירותי שמירה וביטחון לא אמרו לנו למה, אגרת בדיקת מבנים מסוכנים, אגרת רישיון רוכלות, אגרת היתר למכירת...

דוברת:

כל אלה לא גובים.

מלי ביתן:

לא גובים, ואף אחד לא ידע בעצם לתת הסבר למה או תיעוד החלטה לפטור גורף.

אלדד רבינוביץ:

אני לא בטוח שאפשר לתת פטור גורף. פטור צריך להיות בחקיקה. אם זה נעשה בדבר חקיקה הפטור, אבל נקודתית אולי אפשר לעשות הסדרים, אבל פטור אמור להיות בחקיקה.

דובר:

אבל זה אגרות שהן לא רלוונטיות, לא?

דובר:

לגבי...

דוברת:

אין החלטה?

דובר:

חלקם.

שמואל שפט:

גם השמירה זה, זה כאילו רק שמירה.

אלדד רבינוביץ:

אגרת מבנים מסוכנים, אגרת רוכלות, למה לא רלוונטי?

שמואל שפט:

לא, זה צריך לבדוק את זה.

אלדד רבינוביץ:

אני אומר חלקן, כן, חלקן... מאוד רלוונטיות. אז ההמלצה שלי היא אם תוכל, לא אתה, מי אתה חושב שצריך לעשות את זה?

שמואל שפט:

באגרות וכל הדברים האלה יש לנו כל כך הרבה אנשים.

אלדד רבינוביץ:

לא, לבדוק לגבי אגרות. האמת שאתה, נכון? אתה צריך לבדוק את זה. מי צריך לבדוק את זה?

דובר:

מה? לבדוק?

אלדד רבינוביץ:

לבדוק את האגרות. כיצד ניתן... איזה אגרות קיימות רלוונטיות שלא גובים אותן? זה דבר ראשון.
ומה צריך לעשות כדי שיגבו אותן?

דובר:

מול הלשכה המשפטית, אני צריך להבין במה מדובר, באיזה חוקים.

דובר:

יש לך את זה בדוח.

אלדד רבינוביץ:

הוא צריך לעשות את העבודה לראות מה רלוונטי. אז אני אשמח לקבל את העדכון תוך 30 יום באמת
איזה אגרות רלוונטיות לא נגבות, ומה הצעדים שנעשים על מנת... עכשיו יש לי כאן שאלה משפטיות
- אגרות כאלה ניתן לגבות רטרואקטיבית? ז"א לכאורה זה מדיניות

דני ליבמן:

לא, לגבי מבנים מסוכנים אני יודע שהנושא הזה עלה די לפני הרבה שנים, הייתה איזה מדיניות של
העירייה מבנים מסוכנים לא לגבות את זה, עכשיו הנושא צץ שוב ולא רואים סיבה דווקא לגבות את
זה. לגבי שירותי שמירה, אני חושב שזה רק אם אתה מכריז על אזור מסוים.

שמואל שפט:

זה לא... מקום ספציפי מסוים, יכול להיות שבמסגרת הבדיקה של ביטול החוקים ככל הנראה חוק
העזר הזה יבוטל, הוא לא רלוונטי.

דני ליבמן:

הייתה פעם הכרזה על אזור תעשייה עטרות.

שמואל שפט:

זה רק זה, זה הדבר היחיד. חוק השמירה שלנו מדבר על עטרות.

דני ליבמן:

כן.

שמואל שפט:

ועכשיו הוא לא והוא...

דני ליבמן:

אבל היה לזה תקופה וזה ירד.

שמואל שפט:

במסגרת הבדיקה של חוקי העזר...

אלדד רבינוביץ:

אז אני אשמח אם תוכל יחד עם... תעשו את הבדיקה הזאת, קחו משהו, גם הוא תחת ידכם שנהיה רגועים.

דני ליבמן:

יש ישובים שהתושבים צריכים לשלם באופן שוטף כל הזמן אגרת שמירה.

אלדד רבינוביץ:

אני מאוד מקווה שאנחנו לא נהיה.

דני ליבמן:

אצלנו אין דבר כזה.

אלדד רבינוביץ:

כן.

מלי ביתן:

חלק מחוקי העזר ישנים מאוד, חלקם מתקופת המנדט, ובעצם משרד הפנים מורה שצריך מדי פעם לבחון את התעריפים שקבועים בהם כדי לראות שבאמת לא נגבה ביתר או בחסר.

אלדד רבינוביץ:

אנחנו בעשר?

מלי ביתן:

באיזה עמוד? עשר.

אלדד רבינוביץ:

כן.

מלי ביתן:

אז בעצם ההמלצה של משרד הפנים היא לבדוק מידי כמה שנים לראות שאין גביית יתר או חסר של...

אלדד רבינוביץ:

לא הבנתי את ה...

שלי דגן:

אבל יש הוראת שעה, היא לא אומרת כל כמה זמן צריך לבדוק?

⋮

(מספר דוברים בו זמנית)

שלי דגן:

בשאר אין?

מלי ביתן:

בשאר לא, זה עניין, זה לרצונה הטוב של הרשות, אבל נראה שמן הראוי שהתעריפים...

אלדד רבינוביץ:

התעריפים הם לא בחקיקה?

מלי ביתן:

איד?

אלדד רבינוביץ:

התעריף הוא לא נקבע בחקיקה?

שמואל שפט:

כן.

אלדד רבינוביץ:

נו אז מה קורה?

מלי ביתן:

שינוי אם רואים שזה ביתר או בחסר.

אלדד רבינוביץ:

אה אז כאילו יש הנחייה של משרד הפנים למועצה לעדכן

מלי ביתן:

לבחון מידי כמה שנים האם נגבה יותר מידי או פחות מידי.

שמואל שפט:

לא, יש בקרה של משרד הפנים פעם בחמש שנים...

אלדד רבינוביץ:

אז אתה צריך להבין, המועצה כל חמש שנים על כל חוק עזר

שמואל שפט:

לא, לא רק בחוק עזר, אלא

אלדד רבינוביץ:

שכולל תעריפים.

שמואל שפט:

חוק עזר ספציפי.

אלדד רבינוביץ:

המועצה צריכים להחליט האם התעריפים האלה מוצלחים או לא.

שמואל שפט:

לא...

מלי ביתן:

יש שניים ספציפיים שזה חייב.

אלדד רבינוביץ:

אם צריך נעשה.

מלי ביתן:

ראינו ש...

שמואל שפט:

הייתה לפני עכשיו הייתה עבודה של איך קוראים לו? אני חושב זה משה לוי עכשיו.

דוברת:

בצלאל לוי.

שמואל שפט:

שהוא עבר בתיאום איתי על האגרות ובדקנו את האגרות.

אלדד רבינוביץ:

כן, אבל זה לא הנושא, הנושא להביא למחוקק לראות האם צריך לשנות את חוק העזר, האם הסכומים הנגבים כבר לא רלוונטיים לשירות, או שהם נמוכים יותר או שהם גבוהים מידי?

שמואל שפט:

לא, אבל הוא מדבר כאילו הוא מדבר

אלדד רבינוביץ:

אני לא מדבר רק על החשבונאית, זה מה שאני שאלתי.

שמואל שפט:

אבל זה משהו חשבונאי. זה משהו חשבונאי.

אלדד רבינוביץ:

חשבונאי או שזה?

שמואל שפט:

הוא מדבר על חשבונאי. אם מדברים על...

אלדד רבינוביץ:

...

שמואל שפט:

מה שמדברים זה חשבונאי.

אלדד רבינוביץ:

אם זה חשבונאי זה טבלאות.

שמואל שפט:

זה חשבונאי, מה שמדברים זה חשבונאי, וזה מה ש... זה... לא. שווה, צריך מדי פעם לעשות איזושהי בדיקה כללית, כי אתה יכול לפעמים לפספס משהו, אז ניצן...

אלדד רבינוביץ:

אני זוכר מהדוח שקראתי שיש כאן אמרה שהאם זה משקף באמת את השירות של העירייה? זה לא חשבונאי, זה לא חשבונאי, זה ערכי. ז"א זה לא אם הצמדתי נכון את הסכום שנגבה לפני 70 שנה.

שלי דגן:

הצמדה, אם אתה מכסה את ההוצאות שלך.

דוברת:

זה היטלי סלילה ותיעול... יש לנו סעיף בחוק שאומר שכל חמש שנים אנחנו צריכים לעשות מחדש את התחשיב של התעריפים. היטלי סלילה ותיעול, אנחנו עושים את זה.

אלדד רבינוביץ:

מה? בהתאם למדד תשומות הבנייה כאילו?

דוברת:

אנחנו בוחנים הכל בהתאם לעלויות של העירייה לסלילות כבישים.

דובר:

לעלויות הסלילה בפועל.

דוברת:

וכו'. התעריף נגזר מ...

אלדד רבינוביץ:

מצוין. אז זה צריך לעלות למועצה.

שמואל שפט:

זה עולה למועצה.

אלדד רבינוביץ:

מצוין.

שמואל שפט:

יש הוראה, יש הוראה בחוק העזר

דוברת:

אם אתם משנים אז זה מגיע למועצה.

שמואל שפט:

יש הוראה בחוק העזר שאומרת שאתה אחרי זמן מסוים

אלדד רבינוביץ:

זה מסביר.

שמואל שפט:

חלק אתה צריך להביא למשרד הפנים לאישור משרד הפנים, וחלק אתה צריך להעביר ל...

אלדד רבינוביץ:

אז יש משהו שלא עולה? יש משהו שצריך לעלות ולא עולה?

מלי ביתן:

כל חוקי העזר האחרים חוץ מסלילה ותיעול של...

אלדד רבינוביץ:

אם זה חשבונאי זה לא צריך לעלות למועצה. זה רק עדכון של טבלה.

דובר:

להוציא...

דוברת:

ההנחייה של משרד הפנים הייתה, שנייה, לבחון את תעריפי האגרות וההיטלים בתום חמש שנים לכל היותר מאז העדכון האחרון, ובמידת הצורך לעדכןם ולתקנם על ידי הדרישה תיקון לחוק העזר.

אלדד רבינוביץ:

אז זה ערכי, הכוונה שאם אנחנו לפני 40 שנה קבענו שרוכלות צריכים לשלם 3 שקל לשנה, והיום השכירות קצת עלתה,

דובר:

... צריך לדון בזה.

אלדד רבינוביץ:

אז היום צריך לשלם. אז צריך כל כמה שנים. אז זה משהו שצריך להביא למועצה, אין סיבה שלא. זה גם משהו שצריך...

דובר:

... למועצה.

אלדד רבינוביץ:

אז אני אשמח גם אם אפשר לקבל איזושהי טבלה כזאת, רשימה, של אגרות וחוקי עזר שלא עודכנו בחמש השנים האחרונות, זה צריך לבוא לתיקון חקיקה.

דובר:

יחידה ולמועצה.

אלדד רבינוביץ:

מה?

דוברת:

היחידה ש...

אלדד רבינוביץ:

היחידה צריכה להמליץ, כן בוודאי. המועצה לא תמליץ, לא תדע להגיד כמה כסף שווה כל שירות, אבל זה צריך ל... צריך לעשות איזושהי קודם כל לעשות, להבין מה הפער שלנו, לראות איפה יש איפה יש תעריפים שלא עודכנו בחמש השנים האחרונות

דוברת:

לא עודכנו, אני מדייקת ברשותך, הם מעודכנים בהתאם לשינוי במדד, לא עודכנו מהותית.

אלדד רבינוביץ:

נכון.

דוברת:

כי הם כן מעודכנים... הם לא כמו לפני שהם היו לפני חמש שנים.

אלדד רבינוביץ:

מצוין. כן. אבל זו בדיוק הכוונה, שלא עודכנו מהותית, כי הצמדה למדד באופן טבעי לא משקפת את העלויות.

מלי ביתן:

חשבונאית זה בסדר.

אלדד רבינוביץ:

כן.

מלי ביתן:

היעדר סמכויות פקחים וגם מדגם כתבי המינוי וההסמכה של הפקחים, וראינו שלא הוענקה להם סמכות לפיקוח על חלק מחוקי העזר. למעשה הם לא יכולים לפקח ולאכוף את חוקי העזר האלה, ולכן נדרש להוסיף לכל כתבי המינוי וההסמכה את חוקי העזר שכיום לא רשומים בדף של...

דובר:

אני ממש לא יודע על מה מדובר, אני לא רוצה...

אלדד רבינוביץ:

הבעיה היא שמישהו אחר היה אמור להגיע ו... אז הוא הגיע כאן ו... צריך דבר ראשון להגיד...

דובר:

אני באמת רוצה לדעת למה אנחנו צריכים ל...

⋮

(מספר דוברים בו זמנית)

דובר:

כמו מה? אופניים?

דוברת:

למיטב זכרוני...

אלדד רבינוביץ:

צמצום זיהום אוויר וחוק כלי צמ"ה היה כתוב שם.

דובר:

כלי צמ"ה מעולם לא הוסמד.

דובר:

בדיוק... עשר.

דוברת:

אם עשר...

דובר:

אה זה לא משהו שהוא לא בסדר אצלנו...

דובר:

לא, לא.

דוברת:

לא, שפקחים נתנו דוחות ו...

אלדד רבינוביץ:

לא, לא זה, זה השקף הבא. זה השקף הבא.

דוברת:

סליחה. כן.

דובר:

יש חוקים שעדיין לא הסמכתם פקחים

אלדד רבינוביץ:

נכון ובעצם אי אפשר לממש אותם, כל עוד אין לנו הסמכה אין מי שיאכוף אותם.

חיים נרגסי:

אנחנו ניסינו, פנינו בזמנו, ייאמר לזכות שפט שפנה הרבה פעמים בבקשות, אבל גם מפאת כוח אדם באגף אכיפה ושיטור וריבוי המשימות, עוד לא, הם עוד לא התפנו, אילן לא התפנה ל... בעצם לעשות את הקורסים האלה ובעצם להרחיב להם את הסמכויות.

אלדד רבינוביץ:

אף פקח לא... צמצום... צמצום זיהום אוויר אף פקח לחוק כלי צמ"ה או שיש חלק?

שמואל שפט:

אם אתה שואל על ה... בוא ניקח...

אלדד רבינוביץ:

אנחנו עדיין, סליחה, אנחנו מושכים עיכוב, אז עוד כמה דקות, סליחה.

שמואל שפט:

יש שני החוקים החדשים של... צמצום זיהום אוויר מתחבורה וגם צמצום זיהום אוויר מכלי צמ"ה לצערנו עדיין אין לנו, כלומר תיקון לצמצום זיהום אוויר מתחבורה נכון לחודש הזה הצלחנו להעביר בכנסת צו של ברירות משפט על פקודת התעבורה, שמאפשר לעיריית ירושלים לאכוף בעוד קנס.

אלדד רבינוביץ:

מצוין.

שמואל שפט:

ועוד משפט על הדבר הזה.

חיים נרגסי:

לפני זה רק היה כתבי אישום.

שמואל שפט:

אבל לצערי הרב, עקב, כמו שחיים אומר

חיים נרגסי:

בעיות כוח אדם.

שמואל שפט:

בעיות כוח אדם וכל מיני דברים, הפיקוח העירוני לא הכשיר את האנשים לדבר הזה, ז"א שחמש שנים אני עבדתי קשה

אלדד רבינוביץ:

מי אמור לעשות את ההכשרה הזאת?

שמואל שפט:

אין בעיה של לעשות הכשרה, הבעיה של ...

אלדד רבינוביץ:

אני שואל מי? מי אמור לעשות את ההכשרה הזו בפועל?

שמואל שפט:

אני, לא... נגיד גם אני צריך...

אלדד רבינוביץ:

אתה מוסמך להסמך?

שמואל שפט:

כן, לא, כן, לא, הבעיה היא כאילו לתת...

אלדד רבינוביץ:

זה הסמכה של... זה הסמכה של...

שמואל שפט:

זה הכשרה, זאת הכשרה.

אלדד רבינוביץ:

משטרה, יועמ"ש?

שמואל שפט:

לא, זו הכשרה מכוח...

אלדד רבינוביץ:

הכשרה.

שמואל שפט:

הכשרה של החוק, שיכירו את החוק.

אלדד רבינוביץ:

זה הכשרה, לא הסמכה.

חיים נרגסי:

הכשרה שבעצם מי שעושה...

שמואל שפט:

לא, שני דברים. שני דברים.

אלדד רבינוביץ:

הבנתי.

שמואל שפט:

יש פה גם הסמכה. עכשיו כדי שראש העיר יבוא ויגיד שהוא נותן למישהו סמכות לחוק מסוים, רוצים לדעת שהוא מכיר את החוק.

אלדד רבינוביץ:

אז אני יכול לבקש

דובר:

צריך לבקש מאילן...

דוברת:

.. השתלמות...

אלדד רבינוביץ:

שב-90 יום הקרובים נפנה כולנו יומיים להכשרה?

שמואל שפט:

אני צריך לדבר עם אילן.

חיים נרגסי:

לא, בסדר, אפשר... אפשר לכתוב את זה...

אלדד רבינוביץ:

אז זו המלצתי. זו המלצתי שתוך 90 יום יהיה... שתוך 90 יום, וההמלצה שלי תוך 30 יום לעדכן האם זה אפשרי. בסדר? כן?

מלי ביתן:

...הודעות קנס לפני קבלת כתב מינוי. דגמנו קובץ דוחות שניתנו מינואר 21 עד 24, ראינו שחלק מהפקחים החדשים רשמו דוחות עוד לפני שניתן להם כתב מינוי. המצב הזה כמובן לא תקין וההמלצה היא לאפשר לפקחים חדשים לתת דוחות לפני שהם...

אלדד רבינוביץ:

יועמ"ש הוועדה, עו"ד ליבמן, זה דוחות לא חוקיים? זה דוחות תקפים?

דני ליבמן:

כן, כן.

עפרה ברכה:

בטח, זה טכני.

דני ליבמן:

הדוחות לא...

עפרה ברכה:

... המידע שהוא קיבל דוח ממישהו שאין לו אז...

דני ליבמן:

וויד (VOID)? הם לא רלוונטיים. זה...

אלדד רבינוביץ:

אז אני... תראה אני ממליץ להגיע לאותם דוחות ולשלוח לאנשים זיכוי לפני שניתבע בדבר הזה.

דני ליבמן:

יש מקרה מפורסם שהגישו, לא ב..., הגישו כתב אישום ולא הייתה הסמכה ואז התברר ואז הסמיכו בדיעבד, והכול בסדר וכו'. אבל ברגע ש... הפקח צריך לחכות קצת או המנהלים שלו עד שהוא מקבל את ההסמכה לפני שהוא רושם.

דובר:

זה אנחנו מבינים, הוא שואל מה לעשות כרגע.

אלדד רבינוביץ:

אפשר להסמיק בדיעבד?

דני ליבמן:

אם זה עולה אז אתה יכול להגיד אני עכשיו חותם אותם, זה בעייתי, אבל, יש, במקרה של כתב אישום הכשירו את זה.

עפרה ברכה:

כמה יש לנו כאלה?

דני ליבמן:

יש כתב אישום מפורסם, אני אמצא אותו, אני אשלח.

אלדד רבינוביץ:

אז אני מבקש, אני מבקש חוות דעת, אז אני חוזר בי.

שמואל שפט:

קודם כל ההמלצה מקובלת, זה ברור שהיא...

דוברת:

כן, נראה לי שגם כמובן שהם טיפלו בזה, למיטב זכרוני, סידרו את זה עם ההסמכות.

שמואל שפט:

כי א' ב', אבל צריך לבדוק את סדר הגודל.

אלדד רבינוביץ:

אז אני מבקש אם אפשר חוות דעת של האם ניתן להכשיר, לעשות הסמכה רטרואקטיבית? ואם לא, אז אני ממליץ לנסות לאתר את אותם דוחות, לאתר את אותם פקחים, להבין מתי התאריך שהם קיבלו הסמכה ואת הדוחות שהם נתנו לפני, לעשות ביטול ולהחזיר לאנשים את הקנס ששולם.

דובר:

אפשר לעשות את ההסמכה ב...

דובר:

לא נראה לי שיעשו...

דובר:

לא, זה לא קשור.

דובר:

מנסים להגיע למצב...

עפרה ברכה:

זה חוקי, אבל זה בעיה, זה דוח שהוא סוג של בטל מעיקרו או משהו.

דני ליבמן:

זה ווייד ווייד זה...

יורם מועלם:

כן, אבל יש פה איזושהי בעיה טכנית, לדעתי, בתור מי שניהל את מחלקת ההדרכה, תמיד ביקשנו שכשאני מתחיל קורס, ההסמכה שלו תהיה רטרו מהיום שהוא התחיל את הקורס, לא מהיום שהוא סיים את הקורס, ואז אני מונע את היציאה שלו לשטח שעוד לא מוסמך והוא צריך לחכות

דובר:

לא, אין דבר כזה.

יורם מועלם:

ל-28 האחרון בחודש. סיימתי את הקורס?

ירון דגן:

הבעיה היא לא הקורס.

אלדד רבינוביץ:

אני מציע שהיועמ"ש יתייחס לזה, ז"א ל...

חיים נרגסי:

בארץ זה לא נהוג. נגיד בארה"ב אתה יכול להתחיל לנהוג לפני שיש לך רישיון, עם ההורים אתה נוהג, באמת.

אלדד רבינוביץ:

זו תקופת הכשרה.

יורם מועלם:

לא הבנת את הכוונה שלי, חיים.

אלדד רבינוביץ:

עו"ד נרגסי זה ... זו תקופת הכשרה, זה כמו שתגיד אני עכשיו ארצה, כמו שיש מתמחה, הוא יכול ללכת עם העו"ד המאמן שלו להופיע, אז אין לי בעיה שעכשיו פקח לומד הולך עם מאמן, אבל הוא לא יכול ללכת לבד.

⋮

(מספר דוברים בו זמנית)

יורם מועלם:

אני לא חושב שהבנתם את הכוונה שלי. לא הבנתם את הכוונה שלי.

עפרה ברכה:

הוא חתום על הדוח.

דובר:

הוא חתום על הדוח, החדש.

דוברת:

ברור, מה?

דובר:

לא, פקח שלא מוסמך נתן דוח.

דובר:

הוא לא מוסמך.

יורם מועלם:

לא הבנתם ... אני ... פקח התחיל קורס, הוא סיים אותו ב-30 לחודש. ב-30 לחודש אני מגיש את השם שלו לוועדה או למועצת העירייה שתסמך אותו. אני מחכה עד ה-28 לחודש הבא, עד יום חמישי האחרון בחודש כדי שהמועצה תסמך אותו. עכשיו אין בעיה שהוועדה יושבת ב-28, השאלה אם הוועדה לא יכולה להסמך אותו רטרואקטיבית חודש אחורה? ואז אנחנו לא נתקלים בבעיה הזאת.

אלדד רבינוביץ:

... יועמ"ש. תקבלו החלטה על זה.

דובר:

חודש אחורה מיום סיום הקורס לא מ...

אלדד רבינוביץ:

עו"ד ליבמן?

יורם מועלם:

... מהתחלת העבודה שלו בשטח.

אלדד רבינוביץ:

חוות הדעת היא תהיה שלך או של מישו אחר מן היועמ"ש? ממי אני אמור לצפות לקבל חוות דעת כזאת? לגבי הנקודה הזאת.

דני ליבמן:

נעשה את זה ביחד.

אלדד רבינוביץ:

בסדר. יש לנו עוד משהו?

מלי ביתן:

בחוקי עזר זהו. יש לנו מ...

דוברת:

מה איפה?

דובר:

פניות הציבור.

דוברת:

לא לפני. חוקי עזר.

אלדד רבינוביץ:

נראה לי שאנחנו...

דוברת:

פניות הציבור.

אלדד רבינוביץ:

מה אומרת המבקרת? אפשר...

עפרה ברכה:

שיש לך תחומים שמוסדרים בחוקים ובסוף הם לא נאכפים בשטח.

מלי ביתן:

לא היו מספיק דוחות לגביהם. החוקים שלא נאכפו בכלל הם אולי חוקים שוליים, אבל ראינו חוקים שכן נראים מהותיים ונאכפו יחסית באופן מצומצם לפי קובץ הדוחות שקיבלנו. לגבי לוחיות מספרי בניינים, מחזור ומקלטים בעיקר, שראינו יחסית מעט...

אלדד רבינוביץ:

מקלטים באמת נעשה מאמץ גדול מאוד להשלים בגלל הסיטואציה, והלוואי ויהיו עוד 100 פקחים. לא, באמת, בעיר כל כך גדולה...

דובר:

אתם יודעים שאין... לא, יכעס עליי אילן, אבל אין בעיה בתקנים, יש בעיה באיוש.

אלדד רבינוביץ:

נכון.

דובר:

בסדר? גם בפיקוח...

עפרה ברכה:

תקנים יש להם, ברור.

דובר:

יש לנו חוסר של...

דובר:

אנשים לא באים פשוט. כמו במשטרה.

אלדד רבינוביץ:

זה באמת עניין של תגמול. אז אולי באמת, אולי ניתן המלצה בנקודה הזאת אם ניתן לבחון

עפרה ברכה:

יש תקנים, אין להם איוש. זה בעיה רוחבית בעיר.

אלדד רבינוביץ:

אפשר לבחון את תנאי ההעסקה ותמריצים לפקחים על מנת למלא את האיוש. טוב יש מישהו רוצה משהו להגיד לפני סיכום? אז אני אסכם. הדוח שאנחנו דנו בו עכשיו יש הרבה מאוד גורמים עירוניים, יש חקיקה, תביעה, פיקוח, כולם עובדים מאוד מסורים, כולם עושים את עבודתם נאמנה, כולם עושים את עבודתם במקצועיות. אני מאוד מודה למבקרת, מאוד מודה לצוות, לביקורת החיצונית על מיקוד תשומת הלב בחוקי העזר, באמת דבר שהוא משמעותי וקריטי לתפקוד של העיר, ליכולת שלנו כתושבים לחיות כאן בשמחה, בבטחה. זה כלי מאוד משמעותי לעירייה לאכוף את החוק, לאכוף את הסדר, לאפשר לנו איכות חיים ולגבות את מה שמגיע לנו, זה מה שמאפשר לנו להתקיים. אני מקבל את המלצות הדוח בכפוף להערות וההוספות לעיל, ממליץ למועצה להמליץ על מסקנות הוועדה. הישיבה נעולה.