



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 המבקר:

- 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 המבקר. 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 למבקר 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 המבקר:

- 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 המבקר מקובלות. כיום יש מערכת שכל חודש מצמידה את התעריפים ומפרסמת אותם בהתאם באתר העירייה.

המלצת ועדת ביקורת:

לקבל את המלצות המבקר.



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