

דוח מבקר המועצה

לשנת 2014

אלול תשע"ה
אוגוסט 2015

ח' אלול תשע"ה
23 באוגוסט 2015

לכבוד
מר גיל ליבנה
ראש המועצה

שלום רב,

הנדון : דוח מבקר המועצה

הנני מתכבד להגיש את דוח מבקר המועצה לשנת 2014, בהתאם לסעיף 145 ו' (פרק א') לצו המועצות המקומיות.

הדוח כולל ממצאים והמלצות בשני נושאים: פיקוח על הבניה ושילוט בתחום המועצה, ואני מקווה כי תמצא בו כלי עזר מועיל לשיפור תפקוד המועצה בתחומים שנבדקו. בנוסף, מוגש בזאת דוח הממונה על תלונות הציבור עפ"י חוק לשנת 2014.

אני מוצא לנכון לציין לחיוב את שיתוף הפעולה המלא לו זכיתי מצד עובדי המועצה והנהלתה במהלך עבודת הביקורת.

בהתאם לאמור בצו, מועבר בזה עותק מהדוח לחברי ועדת הביקורת.

בצו נקבע, כי בתוך 3 חודשים ממועד קבלת הדוח מהמבקר, עליך להגיש לוועדת הביקורת את הערותיך על הדוח, ולהעביר העתק ממנו בצירוף הערותיך למליאת המועצה.

בברכה,

תמיר פוגל
מבקר המועצה

העתק:
חברי ועדת ביקורת

תוכן עניינים

עמוד

4	דוח ביקורת בנושא פיקוח על הבניה
78	דוח ביקורת בנושא שילוט בתחום המועצה
120	דוח הממונה על תלונות הציבור עפ"י חוק
131	הבסיס החוקי לעבודת המבקר

דוח ביקורת בנושא :

פיקוח על הבניה

תוכן עניינים**עמוד**

1.	מבוא	- 6 -
2.	עיקרי הממצאים וההמלצות	- 7 -
3.	נתונים כלליים	- 17 -
3.1.	רקע כללי	- 17 -
3.2.	הבסיס החוקי לעבודת האגף	- 17 -
4.	ניהול עבודת הפיקוח	- 21 -
4.1.	גיבוש מדיניות אכיפה	- 21 -
4.2.	נהלים פנימיים	- 24 -
4.3.	סמכויות המפקח	- 28 -
4.4.	חומר מקצועי והשתתפות בהשתלמויות	- 29 -
4.5.	העמדת משאבים לגורמי האכיפה	- 30 -
4.6.	תכנית עבודה של המפקח	- 31 -
5.	טיפול שוטף בתיקי בניה	- 32 -
5.1.	תהליך רישוי הבניה	- 32 -
5.2.	ליווי ובקרת פעולות בניה	- 33 -
5.3.	בדיקות לאישור מתן טופס 4	- 35 -
5.4.	בדיקות לאישור העברת בעלות בטאבו	- 36 -
5.5.	בדיקה מדגמית של תיקי בניה	- 37 -
5.6.	פיקוח אחר תוספות בניה	- 38 -
5.7.	טיפול בערבויות	- 40 -
5.8.	תיעוד עבודת הפיקוח	- 44 -
5.9.	מעקב אחר ליקויים בבניה	- 45 -
5.10.	תכניות עדות (As-Made)	- 46 -
5.11.	הוצאת תעודות גמר (טופס 5)	- 48 -
5.12.	תקינות חדרי מממ"ד	- 49 -
6.	פיקוח על עבירות בניה	- 51 -
6.1.	רקע	- 51 -
6.2.	ממצאי בדיקת תיקי פיקוח	- 52 -
6.3.	טיפול משפטי בתיקי פיקוח	- 54 -
6.4.	הטיפול בתלונות תושבים	- 62 -
6.5.	דוח סיכום פעילות שנתי של המפקח	- 66 -
6.6.	מדידות עמידה ביעדים	- 66 -
7.	מערכת המידע	- 69 -
7.1.	מערכת "ניהול ועדה"	- 69 -
7.2.	אבטחת מידע באתר	- 70 -
8.	נספח 1 - מסמך מדיניות האכיפה שאושר ע"י הוועדה המקומית - 71 -	- 71 -

1. מבוא

בניה בלתי חוקית עלולה לפגוע בסדר הציבורי ובאיכות החיים של התושבים, כמו גם בקיומו של הליך תכנון בניה מסודר. מבנים הנבנים ללא פיקוח, ללא התאמה לתקני בניה מחייבים וללא סידורי בטיחות נאותים, עלולים להוות סיכון לשלום הציבור ואף לגרום לנזק ישיר לאיכות החיים והסביבה.

לפיכך, המועצה אמורה לקיים פיקוח במטרה למנוע את התופעה ואף לעודד את התושבים לגלות ערנות, מעורבות ואכפתיות, בכל מקרה בו מתעורר חשד לביצוע עבירות בניה או שימוש במקרקעין שלא כדין.

בחוק התכנון והבניה המסדיר את פעולתם של מוסדות התכנון בישראל, נכלל גם פרק המפרט את סוגי העבירות על החוק, ואת צעדי העונשין שיש לנקוט לגבי כל עבירה על ידי בתי המשפט ועל ידי הוועדות המקומיות לתכנון ולבניה.

לוועדה המקומית הוקנו סמכויות פיקוח על כל עבודה בקרקע או במבנה הטעונה קבלת היתר מהוועדה עפ"י חוק התכנון והבניה. המפקח מטעם הוועדה אמור לקיים פיקוח באתרי הבניה, על מנת לוודא שהבניה והשימוש במבנה או בקרקע נעשים לפי ההיתר ובהתאם לתנאיו.

הביקורת נועדה לבדוק את פעילות אגף הנדסה בתחום הפיקוח על הבניה ולבחון את תהליכי העבודה ואת טיבן של הבקורות הקיימות בנושא. הביקורת התמקדה בפעילות שבוצעה במהלך השנים 2012 - 2014 והתייחסה בין היתר לעמידה בהוראות החוק והנהלים הפנימיים.

במהלך הביקורת נערכו בדיקות מדגמיות של תיקי בניה ותיקי פיקוח שנמצאו באגף הנדסה, נסקרו תיקים ומסמכים רלוונטיים והתקיימו פגישות עם בעלי תפקידים המטפלים בנושא, ובכלל זה מהנדס המועצה, מזכירת אגף הנדסה, מפקח הבניה והתובע העירוני.

טיוטת הדוח הועברה כמקובל לעיון הגורמים המבוקרים, לצורך קבלת התייחסותם לממצאים ולהמלצות הביקורת.

2. עיקרי הממצאים וההמלצות

להלן עיקרי הממצאים וההמלצות הביקורת, לפי סדר הופעתם בסעיפי הדוח:

1. נהלי האיזו של המועצה בנושאי פיקוח ואכיפת חוק התכנון והבניה, טרם עודכנו בהתאם לעקרונות מסמך מדיניות האכיפה שאושר על ידי הוועדה המקומית.

מומלץ לבחון את הצורך בעדכון נהלי האיזו, בהתאם לעקרונות מסמך מדיניות האכיפה.

2. כתב ההסמכה של מפקח הבניה מטעם ראש המועצה מתייחס לאכיפת חוקי העזר העירוניים, ואין בו התייחסות לאכיפת הוראות חוק התכנון והבניה.

מומלץ שהמפקח ימונה באמצעות כתב הסמכה המתייחס לאכיפת חוק התכנון והבניה.

3. המפקח השתתף בקורס הכשרה למפקחים בתחום התכנון והבניה שנערך מטעם משרד הפנים, אולם תעודת "סמכות שוטר" שהוענקה לו אבדה לפני כ- 3 שנים. לביקורת נמסר, כי לצורך הנפקת תעודה חדשה יש לפנות ליחידה הארצית לפיקוח על הבניה (מחוז מרכז) במשרד הפנים.

מומלץ לפנות ליחידה האמורה במשרד הפנים, לצורך קבלת תעודת סמכות שוטר למפקח.

4. במשרד מפקח הבניה לא נמצא תיק חקיקה מסודר, שאמור לכלול בין היתר עדכוני חקיקה רלוונטיים לביצוע עבודת הפיקוח.

מומלץ לתיק בקלסר נפרד את הוראות החוק ועדכוני החקיקה הרלוונטיים לעבודה השוטפת.

5. למרות שבמהלך השנים האחרונות בוצעה ביישוב בניה בהיקפים נרחבים, לא הוספו תקנים באגף הנדסה לטובת הפיקוח. לביקורת נמסר כי לאחרונה נערך מכרז לתפקיד מפקח בניה בהיקף של חצי משרה, וועדת הבחינה אמורה להתכנס בקרוב לבחירת המועמד המתאים.

מומלץ לבחון בתיאום עם מהנדס המועצה והפיקוח המחוזי, אם הוספת תקן למפקח בניה בהיקף של חצי משרה בלבד, יכולה לתת מענה הולם לצרכים.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי נושא תוספת התקן נבחן ע"י משרד הפנים שבחן את היקפי העבודה באגף, והוא ממליץ לבדוק לאחר קליטת עובד בחצי משרה ואכלוס השכונות, האם חצי תקן מספק.

6. למפקח הבניה הוקצה רכב (בליסינג) בשיתוף עם מפקח בינוי ותשתיות. לביקורת הוסבר כי שני המפקחים מתאמים ביניהם את חלוקת שעות השימוש ברכב במהלך יום העבודה.

מומלץ לשקול הקצאת רכב ייעודי לטובת הפיקוח על הבניה, לנוכח היקפי העבודה והקליטה הצפויה של מפקח בניה נוסף.

7. נמצא כי במהלך בדיקת התאמה של העבודות בשטח לתוכניות, מפקח הבניה מעיין בתדפיס המקורי של תכנית ההגשה (גרמושקה) ומבצע מדידות לבדו באמצעות סרט מדידה.

מומלץ לשקול אפשרות לצייד את המפקח במד לייזר לביצוע המדידות, וכן במחשב נייד שבאמצעותו יוכל לעיין בתוכניות בפורמט סרוק.

8. מפקח הבניה עובד עפ"י תכנית עבודה שבועית הכוללת משימות שנקבעו לפי שכונות או לפי נושאים להם הוקצו שעות עבודה בכל אחד מימות השבוע. התכנית מתייחסת באופן כללי לסיוורים בשכונות בנויות או הנמצאות בבניה, ואין בה התייחסות לכל פרויקט בנפרד. לפיכך, היא אינה יכולה להבטיח ביצוע ביקורות שיטתיות בכל אחד מהפרויקטים של בניה רוויה בהתאם לשלבי הבניה והתדירות שנקבעה על ידי מהנדס המועצה.

מומלץ שתכנית העבודה של המפקח תתייחס גם לכל פרויקט בניה רוויה בנפרד, על מנת להבטיח פיקוח שיטתי בכל פרויקט, בהתאם לתדירות הנדרשת ולקצב התקדמות העבודות.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיטת הדוח, כי כשייקלט מפקח נוסף תפוצל תכנית העבודה בין השני המפקחים, כך שיתאפשר להגביר את הפיקוח על הבנייה הרוויה.

9. הנחיית מהנדס המועצה שהמפקח יערוך ביקורות שוטפות בכל אחד מאתרי הבניה הרוויה בתדירות של לפחות פעמיים במהלך כל פרויקט, אינה מעוגנת בנוהל האיזו בנושא תהליך הפיקוח על הבניה.

מומלץ לעגן בנוהל האמור את תדירות הביקורות הנדרשות להיערך בבניה רוויה.

10. לא נקבע תהליך לדיווח תקופתי (שבועי או חודשי) למהנדס המועצה על ביצוע הפעילות שנקבעה בתכנית העבודה של המפקח, על מנת לאפשר תיעוד ובקרה על יישום בפועל של סעיפי התכנית, בהתאם ללוחות הזמנים שנקבעו.

מומלץ שהמפקח יגיש למהנדס המועצה דוח פעילות שבועי או חודשי, שירכז את פעולות הפיקוח והאכיפה העיקריות שבוצעו, ויכלול הסבר לגבי כל שינוי שבוצע מתכנית העבודה.

מפקח הבניה מסר לביקורת כי הוא מקבל את ההמלצה להעביר דוח פעילות למהנדס המועצה, ומעדיף כי הדוח יוגש על גבי אותו פורמט של תכנית העבודה, שיאפשר סימון בוצע/לא בוצע לגבי כל משימה, ויכלול תיאור קצר של החריגות והטיפול שבוצע.

11. המפקח לא ערך רישום מרוכז של טפסי הדיווח שהועברו אליו במהלך עבודות הבניה הרוויה, לאחר השלמת כל אחד משלבי הבניה שנקבעו. לביקורת הוסבר כי המסמכים שהתקבלו תויקו בתיקי הבניה, ולפני הוצאת טופס 4 נערכה בדיקה שאכן הוגשו כל המסמכים הנדרשים.

במהלך הביקורת נמצאו מקרים בהם טפסי הדיווח הוגשו זמן רב לאחר השלמת שלב הבניה הרלוונטי, או שהוגשו מספר אישורים יחד, שחלקם מתייחס להשלמת שלבים קודמים. לביקורת הוסבר כי קיים קושי לאכוף את החובה להגיש במועד את כל האישורים הנדרשים.

מומלץ להצמיד לכריכה הפנימית של תיק הבניה טופס בו יירשמו כל המסמכים שהתקבלו במהלך ביצוע העבודות.

מומלץ להכין טבלה ממוחשבת שתרכז נתונים לגבי שלבי התקדמות הפרויקטים בבניה רוויה, על מנת לאפשר מעקב מסודר אחר קבלת המסמכים הנדרשים בסיום כל אחד משלבי הבניה.

עוד מומלץ, שממצאי המעקב אחר קבלת האישורים הנדרשים בסיום כל אחד משלבי הבניה, יילקחו בחשבון במסגרת תכנית העבודה של המפקח.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיטת הדוח, כי ההמלצות ייושמו כאשר ייקלט מפקח נוסף.

12. המפקח לא הקליד למערכת באגף הנדסה נתונים לגבי האישורים שהתקבלו לצורך מתן טופס 4, ולא סרק אותם בתיק הבניה הממוחשב.

מומלץ להקליד למערכת את נתוני האישורים למתן טופס 4, ולסרוק אותם לתיק הבניה.

13. הבדיקות המבוצעות ע"י מפקח הבניה לצורך מתן אישורי העברת בעלות בטאבו אינן נכללות בנהלי האיזו של אגף הנדסה.

מומלץ לעגן את הבדיקות האמורות בהוראות העבודה של נוהל האיזו.

14. המפקח אינו נוהג לדרוש מבעל נכסים המבצעים תוספות בניה, הוכחות למילוי חובותיהם במהלך ביצוע הבניה, כגון הצגת רישיון קבלן, אישורי מעבדה ככל שהדבר רלוונטי (כגון אישור מעבדה לגבי חוזק הבטון במידה ובוצעו יציקות מסיביות), מינוי מפקח עבודה או אחראי לביקורת, ואישור על פינוי פסולת בניין. המפקח הסביר לביקורת, כי בסיום הבניה הוא עורך בדיקות לפני החזרת הערבות על מנת לוודא ביצוע בהתאם לתנאי ההיתר, אולם אינו דורש לקבל מסמכים במהלך ביצוע העבודות, מאחר והדבר לא נדרש בחוק.

מומלץ שמהנדס המועצה יגדיר כללים לביצוע פיקוח על ביצוע תוספות בניה.

מומלץ שפעולות הפיקוח יותאמו להיקף ולאופי תוספת הבניה, כך שתוספת בניה משמעותית תחייב פיקוח הדוק יותר. לדוגמא, בתוספת קומה או בעבודה הכוללת יציקת בטון מסיבית, תתחייב גם קבלת בדיקת מעבדה לגבי חוזק הבטון.

עוד מומלץ, להתאים גם את הבדיקות הנערכות לצורך שחרור הערבות בתום הבניה, להיקף ולאופי תוספת הבניה, ובמידת הצורך לבצע בדיקות נוספות מלבד הלימה לתנאי ההיתר.

15. נמצא, כי במקרים בהם הוועדה אישרה בקשה לביצוע תוספות בניה, ולאחר זמן בעל ההיתר ביקש לסגור את התיק בנימוק שהחליט לבטל את הבניה, המפקח ביצע בדיקת שטח על מנת לוודא שהעבודה לא בוצעה, ודיווח על ממצאי הבדיקה למרכזת הוועדה המקומית. נמצא, כי הפעולות האמורות אינן נכללות בהוראות נוהל האיזו באגף הנדסה.

מומלץ לקבוע בנוהל האיזו את אופן ביצוע הבדיקות והמעקב אחר תוספות בניה שאושרו בוועדה ולא הוצא עבורם היתר בניה בתוך פרק זמן סביר (כגון 90 יום ממועד אישור הוועדה).

16. בנוהל האיזו נקבע, כי אין לשחרר ערבות שהתקבלה במסגרת אישורי בניה לשיפוצים, ללא קבלת אישור אגף איכות הסביבה על החזרת המצב לקדמותו, או טיפול בנזקים שנגרמו בשטח. נמצא כי באגף הנדסה לא מתקבל אישור מאגף איכות הסביבה לצורך החזרת הערבות. לביקורת נמסר, כי הבדיקות בשטח הנערכות על ידי מפקח הבניה לפני החזרת הערבות, מתייחסות גם להחזרת המצב לקדמותו ולטיפול בנזקים.

מומלץ להקפיד על קבלת האישור הנדרש מאגף איכות הסביבה, כנדרש עפ"י הנוהל.

17. נמצא, כי לאחר חילוט או החזרת הערבות לבעל ההיתר, פרטי הערבות נמחקו מרישומי טבלת המעקב באגף הנדסה, ולפיכך הטבלה כללה נתונים רק לגבי הערבויות שעדיין נמצאו בקלסר. כתוצאה מכך, לא נשמר תיעוד לגבי הפעולות שבוצעו בערבויות, ולא ניתן להיעזר בטבלה לצורך עריכת בקרה נאותה.

מומלץ להימנע מהסרת נתוני הערבויות מטבלת המעקב לאחר ביצוע חילוט או החזרת ערבות, על מנת להבטיח תיעוד ולאפשר בקרה נאותה. לחילופין, ניתן לסמן בקו או בצבע פונט שונה את הערבויות שהטיפול בהן הסתיים.

עוד מומלץ, לרשום בטבלת המעקב האמורה נתונים נוספים, כמפורט בסעיף 5.7.3 בדוח.

18. אגף הנדסה לא הסתייע בתזכורות המובנות בתכנת Outlook או בתכנה חלופית, לצורך קבלת התראה אוטומטית בתום תקופת הערבות.

מומלץ להסתייע במערכת הממוחשבת לצורך קבלת התראות לפני תום תקופת הערבות.

19. נהלי האיזו באגף הנדסה אינם כוללים הוראות עבודה בנושא טיפול בערבויות. יצוין, כי בנהלי האיזו של אגף הגזברות נכלל נוהל בנושא "הארכה - שחרור ערבות לקבלנים" (מס' 5.2.02) הכולל התייחסות גם לערבויות בנושא תכנון ובניה, אולם הוא מתייחס להיבט הכספי של הערבויות, ואינו מפרט את הפעולות הנדרשות להתבצע באגף הנדסה, ובכלל זה דרכי הקבלה והרישום של ערבויות, מעקב שוטף אחר תוקף הערבויות, בדיקות האמורות להתבצע לצורך הארכה, חילוט או שחרור הערבות, והאישורים הנדרשים ממחלקת הגביה ואגף איכות הסביבה.

מומלץ להכין נוהל בנושא הטיפול בערבויות, במסגרת נהלי האיזו של אגף הנדסה.

20. בנוהל נקבע, כי כאשר הפיקוח לא העלה ממצאים חריגים, יירשם כי הבדיקה נמצאה תקינה. יצוין, כי תיעוד ממצאי הבדיקה (גם כשלא נמצאו חריגות), עשוי להיות לעזר במקרה שיתגלו בעתיד ויכוחים בין שכנים או בין תושבים למועצה, לגבי המצב שהיה בשטח בזמן נתון בעבר.

נמצא, כי במקרים בהם המפקח לא מצא חריגות בניה שחייבו רישום דוח, לא נרשמו במערכת פרטים לגבי ממצאי הפיקוח ועל כך שהבדיקה נמצאה תקינה. כתוצאה מכך, במערכת לא קיים תיעוד של כל ממצאי הפיקוח. המפקח הסביר לביקורת כי היה קושי לבצע זאת, מאחר והוא עבד לבדו, נמצא רוב הזמן בשטח, ואין לו מזכירה שמסייעת ברישום, ולדעתו ניתן יהיה לבצע זאת לאחר קליטת מפקח בניה נוסף באגף הנדסה.

מומלץ להקפיד על תיעוד מלא של כל פעולות וממצאי הפיקוח, גם כאשר הבדיקות לא העלו ממצאים חריגים, באמצעות רישום שוטף בדוחות בתיקי הבניה ובתיקי הפיקוח.

עוד מומלץ, כי המפקח יערוך רישום בדוח פיקוח במסגרת תיק הבניה על כל בדיקה שנערכה בשטח, שיכלול תיאור פעולות וממצאי הפיקוח, תמונות, סקיצה שעליה סומנו החריגות (במידה ונמצאו), ועוד. בנוסף, במקרים בהם התגלו חריגות בניה, יערוך המפקח רישום גם בתיק פיקוח, שיכלול בנוסף לנתונים האמורים, פרטים לגבי מכתבי תלונה, שליחת דוחות, מכתבי התראה, הוצאת צווים מנהליים, וביצוע פעולות אכיפה נוספות עד להסדרת הנושא.

21. נמצא כי המפקח צילם תמונות בשטח רק כאשר התגלו חריגות בניה, לצורך תיעוד החריגה בתיק הפיקוח. כתוצאה מכך, בתיקים בהם לא נמצאו חריגות, לא קיים תיעוד מצולם של המצב שנמצא בשטח במועד הבדיקה.

מומלץ לשקול עריכת צילומי שטח גם כאשר לא התגלו חריגות, לצורך שיפור התיעוד והבקרה.

22. לאחר מסירת דוח פיקוח לבעל הנכס, נדרש לנהל מעקב אחר תיקון הליקויים שנרשמו בדוח ולתעד זאת באופן מסודר. בבדיקה מדגמית של תיקי הבניה נמסר לביקורת, כי כל הליקויים שצוינו בדוחות תוקנו על ידי בעלי הנכסים, אולם לא נמצא רישום או תיעוד לביצוע הביקורות החוזרות ולתיקון הליקויים.

מומלץ להקפיד על רישום ותיעוד של הבדיקות החוזרות המבוצעות על ידי מפקח הבניה, ושל תיקון הליקויים שצוינו בדוחות הפיקוח.

23. נמצאו מקרים בהם לא נמצאה בתיק הבניה תכנית As Made או מפה מצבית הכוללת נתונים לגבי תשתיות. לביקורת הוסבר כי בבניה מסוג "בנה ביתך" לא נדרש לקבל מפה מצבית הכוללת גם תשתיות, מאחר ומדובר במגרש פרטי שהמועצה לא נדרשת לבצע בו עבודות. הביקורת העירה על הפער שבין ההסבר האמור לבין ההנחיות שפורסמו באתר המועצה (במסמך "תהליך אישורים לקבלת טופס 4") לפיהן יש להגיש גם בבניה פרטית תכניות As Made הכוללות נתונים לגבי אדריכלות ותשתיות חשמל, מים וביוב.

מומלץ לבחון את המדיניות לגבי הנתונים שיש לקבל במסגרת תכניות As-Made בסיום הבניה, ולהתאימה להנחיות שפורסמו לציבור באתר המועצה.

24. בתקנות התכנון והבניה נקבע, כי בעל ההיתר יגיש למהנדס בקשה לקבלת תעודת גמר (טופס 5) לא יאוחר משנה ממועד מתן אישור הרשות המאשרת לפי סעיף 157 א', ובביצוע תוספת בניה בתוך שנה ממועד סיום הבניה. עוד נקבע, כי יו"ר הוועדה המקומית והמהנדס רשאים מטעמים מיוחדים... לדחות את המועד למתן תעודת גמר לתקופה שלא תעלה על שנה נוספת. נמצא, כי בנוהל האיזו אין התייחסות ללוחות הזמנים שנקבעו בחוק למתן תעודת גמר.

מומלץ להוסיף לנוהל האיזו את חובת אגף הנדסה לנהל מעקב אחר קבלת בקשה לתעודת גמר מבעל ההיתר, בתוך שנה ממועד קבלת טופס 4, ובביצוע תוספת בניה בתוך שנה ממועד סיום הבניה, כאשר המהנדס ויו"ר הוועדה רשאים לדחות את מועד מתן התעודה בשנה נוספת.

25. בשנים 2014 - 2010 הוצאו תעודות גמר (טופס 5) בהיקף קטן יחסית למספר טפסי 4 שניתנו באותן שנים. לדוגמא, בשנת 2013 הוצאו 5 תעודות גמר בלבד לעומת 32 טפסי 4, ובשנת 2014 הוצאו 14 תעודות גמר לעומת 38 טפסי 4 שניתנו באותה שנה. מהנדס המועצה מסר לביקורת, כי הוא מייחס חשיבות רבה להוצאת תעודות גמר על מנת להבטיח את גמר הפיתוח ונראות הבינוי, אולם לוועדה המקומית אין מנגנונים לחייב את התושבים להשלים את הפעולות הנדרשות לקבלת התעודה, מאחר והם אינם נזקקים לאישורים נוספים עד למועד מכירת הנכס.

מומלץ לבחון מול הגורמים המקצועיים את האמצעים הקיימים לחיוב מקבלי ההיתרים לקבל תעודת גמר בסיום הבניה, כמתחייב מהוראות החוק והנוהל.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיטות הדוח, כי הוא ממליץ לעודד את הוצאת תעודות הגמר בשתי דרכים: האחת, להוציא טופס 4 ותעודת גמר ביחד, והשניה, להשהות את החזר הערבות ולהתלות בהוצאת תעודת גמר.

26. במועד הביקורת נמצא באתר האינטרנט של המועצה מידע מפורט וטופס בקשה לקבלת טופס 4 במסגרת מסמך בשם "תהליך אישורים לקבלת טופס 4". לעומת זאת, לא נמצא באתר מידע רלוונטי לגבי אופן קבלת טופס 5 בסיום הבניה.

מומלץ להכין מסמך בשם "תהליך אישורים לקבלת טופס 5" שיכלול מידע רלוונטי וטופס בקשה לקבלת תעודת גמר בסיום הבניה, ולהעלותו בהקדם לאתר המועצה.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיטות הדוח כי הוא ממליץ לפרסם את ההוראות באתר האינטרנטי ובמידע לבונה.

27. נמצא, כי חלק מבדיקות חדרי הממ"ד לצורך מתן טופס 4 מבוצעות ע"י מפקח הבניה, ללא נוכחות נציג פיקוד העורף. מהנדס המועצה הסביר לביקורת, כי עקב מצוקת כח אדם של פיקוד העורף, ניתנה הנחיה לפיה בפרויקטים של בניה חדשה הכוללים פחות מ- 20 יחידות דיור, הבדיקה תבוצע ע"י מפקח המועצה עפ"י הנחיות פיקוד העורף המופיעות בהיתר הבניה, מבלי שנוכח במקום נציג פיקוד העורף. לעומת זאת, בבניה ציבורית ובבניה רוויה הכוללת מעל 20 יחידות דיור, הבדיקה מבוצעת ע"י נציג פיקוד העורף. הביקורת העירה, כי לא נמצא תיעוד לקבלת ההנחיה האמורה ע"י גורם מוסמך בפיקוד העורף.

מומלץ לבקש מפיקוד העורף הנחיה בכתב לביצוע בדיקות חדרי הממ"ד ע"י מפקח הבניה של המועצה ללא נוכחות נציג פיקוד העורף, שתפרט בין היתר את סוג והיקף הבניה אליה מתייחסת ההנחיה.

28. מפקח הבניה מסר לביקורת, כי בדיקות הממ"ד המבוצעות על ידו לצורך מתן טופס 4, מבוססות על ידע וניסיון שרכש במהלך שנות עבודתו עם נציגי פיקוד העורף, ובמהלך ביצוע הבדיקות הוא מסתייע בטופס המיועד לבדיקת הממ"ד לצורך מתן היתר הבניה. נמצא כי הטופס האמור אינו כולל את כל הבדיקות הנדרשות, ובכלל זה אישור בדיקת אטימות הממ"ד על ידי מכון התקנים, אישור מכון התקנים לדלת הממ"ד, וקיום נקודות חשמל וטלפון.

מומלץ לעגן את סט הבדיקות שאמורות להתבצע בחדרי הממ"ד על ידי מפקח הבניה בטופס ייעודי או במסמך, שיאושר באופן פורמאלי על ידי פיקוד העורף.

29. בבדיקה מדגמית של אופן הטיפול בתיקי הפיקוח, עלו בין היתר הממצאים הבאים:

- ב - 2 מקרים בהם נבנו מדרגות ללא היתר, הבדיקות שבוצעו ע"י המפקח בגמר הטיפול על מנת לוודא שהמדרגות פורקו, לא תועדו בדוחות פיקוח כפי הנדרש.
- במקרה אחד בו נפתח תיק פיקוח בגין פלישה של תושב לשטח ציבורי פתוח, לא נשמר במערכת תיעוד בנוגע לשלבי הטיפול שננקטו בתיק עד לסגירתו. כמו כן לא קיים תיעוד לכך שהמצב הוחזר לקדמותו.
- ב - 2 מקרים נוספים בהם בוצעו חריגות בניה וסגירת מרפסת, התושבים נמצאו בתהליך להסדרת העבודות, ועד למועד סיום הביקורת טרם הוצא היתר כנדרש.

מומלץ להקפיד על תיעוד כל הפעולות שבוצעו על ידי המפקח בתיקי הפיקוח, לרבות בדיקות שנועדו לוודא את תיקון החריגות.

מומלץ לערוך בירור נקודתי לגבי המקרה בו לא קיים תיעוד במערכת לגבי הטיפול שבוצע בפלישה לשצ"פ, ולוודא שהמצב בשטח אכן הוחזר לקדמותו.

מומלץ לעקוב אחר השלמת הטיפול במתן היתרים ל- 2 המקרים שבמועד הביקורת עדין נמצאו בתהליך הסדרה.

30. עד למועד עריכת הביקורת, טרם נחתם הסכם התקשרות עם התובע העירוני כפי הנדרש. בירור שנערך בגזברות העלה, כי התשלומים לתובע מתבססים על הוצאת הזמנות עבודה.

מומלץ לעגן את התקשרות המועצה עם התובע העירוני בהסכם למתן שירותים משפטיים, בו יפורטו, בין היתר, התעריפים המדויקים עבור כל סוג שירות, תקופת ההסכם, התחייבות התובע להימנע מניגוד עניינים, התחייבות לפעול בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה, התחייבות לשמירת סודיות, ועוד.

31. בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה נקבע, כי יחידת הפיקוח של הוועדה המקומית חייבת לבצע את תפקידי הפיקוח וגילוי העבירות, ועל פי חוק סדר הדין הפלילי חייבת להעביר באופן שוטף מייד עם תום הטיפול, את כל תיקי החקירה - תהא המלצת יחידת הפיקוח לגביהם אשר תהא - להחלטת התובע המוסמך של הוועדה המקומית. בהתאם לכך, מפקח הבניה אמור להעביר את כל תיקי הפיקוח שנפתחו על ידו בעקבות גילוי חריגות בניה לבדיקת התובע העירוני, שהוא הגורם המוסמך להחליט אם יש מקום להגשת תביעה משפטית.

נמצא, כי מפקח הבניה אינו מעביר באופן שוטף את כל תיקי הפיקוח הכוללים ממצאים לגבי עבירות בניה, לבדיקת התובע עירוני. לחילופין, תיקי הפיקוח מועברים לבדיקת מהנדס המועצה, ורק חלק מהם מועבר לאחר מכן לתובע, באישור המהנדס, לאחר שהחריגות לא הוסדרו בתוך פרק הזמן שנקבע בהתראות או בתוך פרק הזמן הנוסף שהוקצב ע"י אגף הנדסה.

מומלץ להקפיד על העברת כל תיקי הפיקוח הכוללים עבירות בניה לבדיקת התובע העירוני, ללא קשר להמלצת יחידת הפיקוח לגביהם, כנדרש עפ"י ההנחיות.

עוד מומלץ, לעגן את החובה להעברת התיקים האמורים לבדיקת התובע בהוראות נוהל האיזו.

32. בנוהל האיזו לא נקבע פרק זמן מירבי להשלמת הטיפול בהסדרת חריגות הבניה מיום שליחת ההתראה, שלאחריו יוחל בגביית עדויות וגיבוש המלצה לתובע לגבי הגשת כתב אישום.

מומלץ לקבוע פרק זמן מירבי להשלמת הטיפול בהסדרת החריגות ממועד קבלת ההתראה, שלאחריו יתבצע זימון לגביית עדויות ותגובש המלצה לתובע לגבי המשך הטיפול, על מנת למנוע התמשכות בלתי סבירה של ההליכים.

33. נמצא כי לתובע העירוני אין אפשרות לדעת אם כל תיקי הפיקוח שהיו אמורים להיות מועברים לבדיקתו אכן הועברו אליו בפועל, מאחר והוא אינו מקבל דיווחים שוטפים ממפקח הבניה לגבי תיקי הפיקוח שנפתחו, ובכלל זה תיקים בהם נשלחה התראה לפני הגשת תביעה משפטית. מפקח הבניה מסר לביקורת, כי הוא מגיש דוח חודשי ליחידת הפיקוח של הוועדה המחוזית לגבי בניה שלא כדין, בו נרשמים תיקי הפיקוח שנפתחו, היקף החריגה, מועד ביצוע החריגה, מועד גילוי החריגה, ופעולות הפיקוח והאכיפה שבוצעו על ידי הוועדה המקומית.

מומלץ להנחות את המפקח להגיש לתובע העירוני העתק מהדוח החודשי המועבר לוועדה המחוזית, על מנת לאפשר לו לעקוב ולקבל הסברים לגבי תיקי פיקוח שטרם הועברו לבדיקתו.

34. בנוהל איזו של אגף הגזברות (הוראת עבודה מס' 5.2.06) בנושא "תהליך אכיפת חריגות בניה" נקבע, כי התובע יגיש למהנדס המועצה בכל רבעון דיווח בגין כל כתבי האישום שהוגשו ונדונו במהלך הרבעון, והעתק מהדוח האמור יועבר גם למחלקת הגביה לצורך מעקב אחר גביית הקנסות. במהלך הביקורת, לא נמצא תיעוד לכך שמהנדס המועצה ומנהלת מחלקת הגביה קיבלו דוחות רבעוניים מהתובע העירוני, לגבי כתבי האישום שהוגשו ונדונו במהלך הרבעון.

מומלץ להנחות את התובע העירוני להגיש דוחות רבעוניים כאמור, כנדרש בנוהל.

35. באגף הנדסה לא נמצא נוהל המסדיר את אופן המעקב אחר הטיפול בתביעות משפטיות. יצוין, כי קיים נוהל איזו בנושא "מעקב אחר תביעות משפטיות" (מס' 5.2.04) המתייחס למעקב של גזברות המועצה אחר הטיפול בתביעות כנגד נישומים שלא שילמו את חובותיהם למועצה.

מומלץ לערוך נוהל דומה לגבי מעקב אגף הנדסה אחר הטיפול בתביעות משפטיות בתחום התכנון והבניה.

36. בבדיקה מדגמית של אופן הטיפול בתלונות תושבים שהגיעו למוקד העירוני בתחום בתכנון והבניה בין חודש ינואר 2012 ועד לאוקטובר 2014, עלו בין היתר הממצאים הבאים:

ככלל, מפקח הבניה טיפל באופן נאות בתלונות התושבים שהועברו לטיפולו.

במקרה אחד, לא תועדו פעולות המפקח בקשר לבדיקת תלונה שנמצאה כבלתי מוצדקת.

במקרה נוסף נשלחה דרישה להסרת דוד שמש שהותקן על גג רעפים, אולם בעקבות טענה לאכיפה סלקטיבית בנושא, הוחלט שלא לנקוט בשלב זה בצעדי אכיפה.

37. בנוהל האיזו נקבע, כי לצורך בקרה ומעקב אחר תהליך אכיפת חוק התכנון והבניה, מפקח הבניה יכין אחת לשנה דוח סיכום פעילות שנתי, שמטרתו לקבוע את משך הזמן הממוצע שחלף ממועד הוצאת דו"ח ועד לסגירת התיק. עוד נקבע, כי הדוח האמור יכלול מספר פרמטרים שצוינו להלן (בסעיף 6.5 בדוח). נמצא, כי המהנדס לא קיבל בסוף כל שנה מהמפקח דוח סיכום פעילות שנתי הכולל נתונים לגבי מועדי סגירת תיקי הפיקוח, לפי הפרמטרים שנקבעו בנוהל. בעקבות כך לא התאפשר מעקב אחר משך הזמן הממוצע שחלף בין הוצאת הדוח לסגירת התיק, בהתאם למטרות הנוהל.

מומלץ שמהנדס המועצה יקבל ממפקח הבניה דוח סיכום פעילות שנתי, הכולל נתונים לגבי מועדי סגירת התיקים בהתאם לפרמטרים שנקבעו בנוהל.

עוד מומלץ, שהדוח השנתי האמור יוגש ע"י המהנדס לוועדה המקומית לתכנון ובניה, לצורך בקרה על ביצוע הפיקוח בהתאם למדיניות האכיפה שאושרה על ידי הוועדה.

38. נמצא, כי מספר תוצאות מדידות עמידה ביעדים, כפי שצוינו בחוברת תכנית העבודה והתקציב שהוגשה לאישור מליאת המועצה, לא שיקפו באופן מדויק את מידת העמידה ביעדים בפועל. כך נמצא, כי בניגוד לממצאי המדידה שהוצגו בחוברת, מפקח הבניה לא הגיש מידי חודש דוח לגבי עמידה בתכנית הפיקוח היזום, לא הגיש דוח על הפיקוח שנעשה במסגרת תהליכי רישוי והוצאת היתרי בניה, ולא הגיש דוח על פעולות הפיקוח שבוצעו בעקבות תלונות שכנים.

מומלץ להקפיד על כך, שדיווחי תוצאות המדידות ישקפו באופן מדויק את העמידה ביעדים, על מנת שהמדידות יוכלו להביא תועלת ולשמש את הנהלת המועצה לשיפור תהליכי העבודה.

מומלץ שמנכ"ל המועצה או מי מטעמו יערוך בדיקות אימות מדגמיות של ממצאי המדידות, על מנת לוודא התאמה בין הדיווחים עליהם מתבסס הדוח המוגש למועצה, לבין המצב בשטח.

עוד מומלץ, לוודא שהגדרות היעדים הנמדדים, המופיעות בתכניות העבודה והתקציב השנתי, אכן מעודכנות ותואמות לצרכים.

39. בדיקה מדגמית של תיקי הפיקוח במערכת ההנדסה העלתה, כי לא הוקפד על סימון סטטוס הטיפול בתיק. כתוצאה מכך, מנתוני המערכת לא ניתן לדעת אילו תיקים פעילים ואילו תיקים נסגרו. עוד נמצא, כי תיקי פיקוח שונים מתנהלים במערכת תחת אותו מספר תיק פיקוח. לביקורת הוסבר כי מצב זה נובע משגיאות שבוצעו במהלך השימוש במערכת. לביקורת נמסר כי מפקח הבניה קיבל הדרכה בהפעלת המערכת הממוחשבת ע"י נציג החברה המפתחת, אולם נדרשת הדרכה נוספת על מנת להגביר את בקיאות השימוש בכל הפונקציות הקיימות במערכת.

מומלץ להכשיר ולהדריך את מפקח הבניה בדבר אופן הפעלת התוכנה הייעודית באגף הנדסה, במטרה לייעל ולשפר את תהליכי העבודה ואת תיעוד הנתונים במערכת.

עוד מומלץ, לבצע מעקב אחר סטטוס התיקים באמצעות המערכת, באופן שיתאפשר להפיק דוחות לפי חתך שדה סטטוס, לרבות תיקים פתוחים, תיקים הנמצאים בטיפול משפטי, וכד'.

40. לצורך כניסה מבוקרת לתיק הבניין באתר המועצה, אמור המבקש להזדהות באמצעות הקשת מספר תעודת זהות. נמצא, כי בחלק מהמקרים תיק הבניין נפתח מיידית, ללא צורך בהקשת מספר זהות, ולעיתים נפתחת חלונית בה נדרש המבקש להקיש מספר זהות, אולם די בהקשת ספרה אחת כדי לאפשר כניסה לתיק וצפייה בכל הנתונים והמסמכים.

מומלץ לבדוק מול החברה המפתחת ואחראי המחשוב במועצה את הרשאות הגישה הקיימות לתיקי הבניה, ולוודא כי בכל תיק קיימת דרישה להזנת מספר תעודת זהות הכולל 9 ספרות.

3. נתונים כלליים

3.1. רקע כללי

שטח השיפוט של המועצה משתרע על פני כ - 7,500 דונם, ובמועד הביקורת התגוררו בתחומה כ - 20,000 תושבים. מערך הבניה ביישוב כלל במועד זה כ - 1500 יחידות דיור צמודות קרקע, וכ - 3300 יחידות בבניה רוויה.

פעילות אגף הנדסה מתמקדת בשני מישורים עיקריים: ועדה מקומית לתכנון ובניה, ותחום הבינוי והתשתיות. הוועדה המקומית אחראית על תכנון ארוך טווח של היישוב, קידום תכניות בניין עיר, החל מתכנית מתאר כללית ועד לתכניות נקודתיות, מתן היתרי בניה ופיקוח על הבניה הציבורית והפרטית. בשנים האחרונות ניפקה הוועדה למעלה מ - 100 היתרי בניה בכל שנה שכללו ביצוע פעולות מעקב ופיקוח. בפעילות הוועדה עוסקים 5 עובדים (מהנדס הוועדה, מזכירה, מרכזת הוועדה, בודקת תכניות, ומפקח), ויועצים המועסקים כנותני שירות חיצוניים, כגון יועצת משפטית, יועץ תנועה, שמאים, מודד, יועץ נגישות, יועץ לבניה ירוקה, ועוד.

מישור פעילות נוסף הוא תחום הבינוי והתשתיות, הכולל תיאום ופיקוח על עבודות פיתוח ותשתיות בשכונות החדשות, תכנון והקמה של פרויקטים ומבני ציבור וחינוך, גינות ציבוריות, עבודות לשיפורי תנועה, ועוד. בפעילות זו לוקחים חלק מהנדס המועצה, מנהל תשתיות ובינוי, מרכזת פרויקטים, מפקח בינוי ותשתיות, וכן מתכננים, קבלנים וספקי שירות חיצוניים.

3.2. הבסיס החוקי לעבודת האגף

הבסיס החוקי לעבודת אגף הנדסה כולל את ההוראות הקשורות לדיני התכנון והבניה המצויות בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה - 1965 (להלן- החוק) ובעשרות תקנות שהותקנו מכוחו.

בנוסף, הוראות המתייחסות אף הן לדיני התכנון והבניה, ומצויות בחוקים ותקנות כגון:

- חוק המהנדסים והאדריכלים, התשי"ח - 1958;
- חוקי עזר עירוניים;
- חוק הרשויות המקומיות (ביוב), התשכ"ב - 1962;
- תקנות למניעת מפגעים (רעש בלתי סביר מציוד בניה), התשל"ט - 1979;
- תקנות בטיחות בעבודה (עבודות בניה), התשמ"ח - 1988;
- חוק הרשויות המקומיות (מהנדס רשות מקומית), התשנ"ב - 1991.

יצוין כי הביקורת התמקדה בהוראות העיקריות המצויות בחוק ובתקנות התכנון והבניה.

להלן עיקרי מטרות החוק ותקנותיו:

- קביעת מסגרות המתוות את ההליכים לעריכתן, אישורן, וביצוען של תכניות הפיתוח והבניה בכל הרמות - הארצית, המחוזית, והמקומית, וקביעת הסדרים למתן היתרי בניה.
- קביעת הסדרים כלכליים המבטיחים פיצויים למי שנפגע מתוכניות, וחובת תשלום היטלים על אלה שזכויותיהם הושבחו לאחר אישור תכניות.
- קביעת כללים ודרכים לאכיפת הוראות החוק.

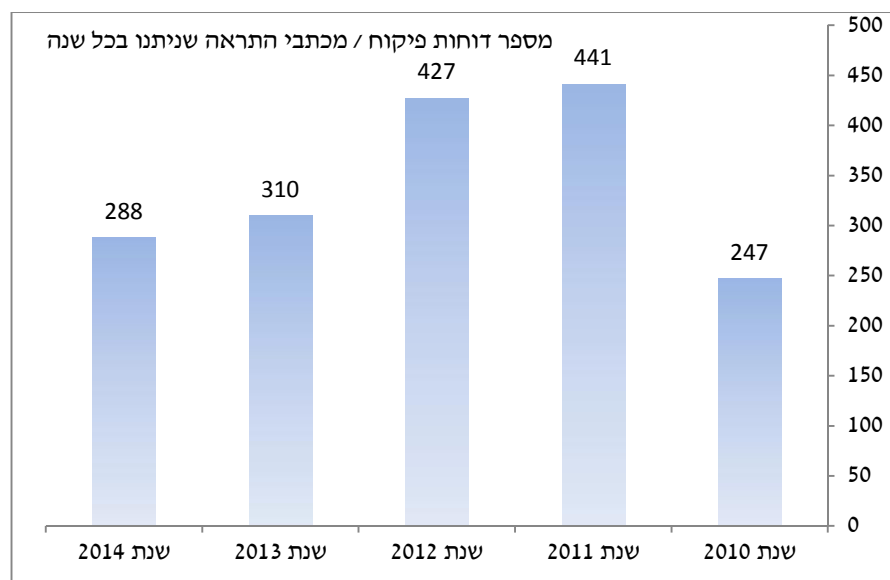
היקפי פעילות בשנים האחרונות**3.3**

להלן נתונים לגבי פעילות אגף הנדסה במהלך השנים האחרונות בתחום התכנון והבניה ¹:

שנת 2014	שנת 2013	שנת 2012	שנת 2011	שנת 2010	סוג פעילות
103	110	167	129	100	סה"כ היתרי בניה שהונפקו להקמת מבני מגורים (צמודי קרקע ובניה רוויה), מבני ציבור, מבני תעשייה ומסחר, תוספות בניה, ועבודות פיתוח בתחום הציבורי
135	121	166	173	130	מס' בקשות שנפתחו במהלך השנה
62	60	81	79	50	מס' בקשות שנפתחו והוצא להם היתר
46%	50%	49%	45%	38%	אחוז הבקשות שנפתחו והוצא להם היתר
11	12	11	11	15	מס' היתרים שהונפקו למבני ציבור
54	141	284	38	13	מס' יחידות דיור חדשות שקיבלו היתר
38	32	27	36	25	מס' טפסי 4 שהוצאו
14	5	13	14	6	מס' תעודות גמר טופס 5 שהוצאו
356	301	258	312	386	מס' אישורים שהוצאו להעברת בעלות בטאבו
288	310	427	441	247	מס' דוחות פיקוח/מכתבי התראה
17	21	14	16	14	מס' צווי הפסקה מנהליים שהוצאו
5	1	2	2	22	מס' תיקים שהועברו לטיפול לתובע העירוני
0	2	1	1	1	מס' צווי הריסה שהוצאו וטופלו על ידי המבקש

מנתוני הטבלה לעיל עולות המסקנות הבאות:

- בשנים 2011 ו- 2012 נרשמה עליה חדה במספר הדוחות ומכתבי ההתראה שהוצאו באגף הנדסה לעומת שנת 2010, ואילו משנת 2013 ואילך נרשמה ירידה חדה במספר הדוחות ומכתבי ההתראה שהוצאו לעומת השנתיים הקודמות, כפי שמוצג בתרשים להלן:

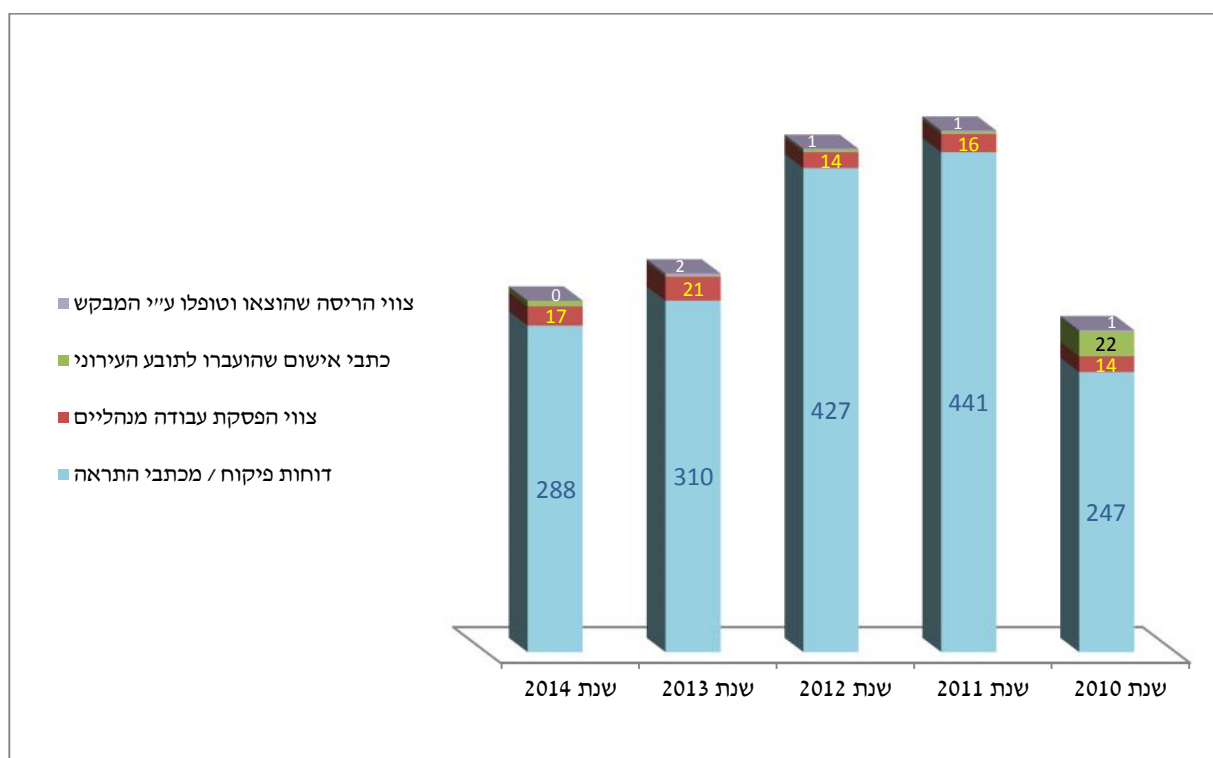


¹ הנתונים עפ"י מדדים שנכללו בחוברת "תכנית עבודה ותקציב" שאושרה ע"י מליאת המועצה בכל שנה.

מהנתונים עולה, כי בשנת 2013 הוצאו על ידי אגף הנדסה 310 דוחות מכתבי התראה לעומת 427 שהוצאו בשנה הקודמת (ירידה של כ- 27%), ובשנת 2014 חלה ירידה נוספת של כ- 7% לעומת שנה קודמת, לאחר שהוצאו בה 288 דוחות ומכתבי התראה בלבד.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי העלייה במספר דוחות הפיקוח בשנים 2011 ו- 2012 נובעת מכך, שבשנים אלו נכללו בדוחות הפיקוח גם בדיקות שנערכו לצורך אישור בטאבו. עוד ציין המהנדס, כי החל משנת 2013 הופסקו הבדיקות לצורך אישור בטאבו, עפ"י הנחיית היועץ המשפטי.

2. בנוסף לדוחות פיקוח ומכתבי התראה, הוצאו בכל שנה בין 14 ל- 21 צווי הפסקת עבודה מנהליים. כמו כן, מספר קטן של תיקים הועבר לטיפול התובע העירוני, והוצאו מספר צווי הריסה שלא בוצעו, עקב מתן אפשרות להסדיר את החריגות. התפלגות הפעולות שבוצעו במהלך השנים האחרונות, מוצגת בתרשים הבא:



מהנדס המועצה הסביר לביקורת כי הנתונים לעיל כוללים גם דוחות פיקוח שלא צוינו בהם חריגות בניה, ולפיכך התרשים אינו משקף את התפלגות סוגי פעולות האכיפה שבוצעו בפועל.

3. בשנת 2011 חלה ירידה חדה במספר התיקים שהועברו לטיפול התובע העירוני לעומת שנה קודמת - 2 תיקים בלבד בשנת 2011 לעומת 22 תיקים בשנת 2010. גם בשנת 2012 הועברו לתובע 2 תיקים, בשנת 2013 הועבר תיק אחד בלבד, ובשנת 2014 הועברו לטיפול התובע העירוני 5 תיקים.
4. בשנים 2010 עד 2012 הוצא צו הריסה אחד בכל שנה, שלא בוצע לאחר שהתושב הסדיר את החריגה באגף הנדסה. בשנת 2013 הוצאו שני צווים, ובמהלך שנת 2014 לא הוצאו צווי הריסה על ידי המועצה.
- מפקח הבניה מסר לביקורת, כי נתונים אלה מצביעים על כך שהמצב כיום השתפר לעומת העבר, להערכתו בעקבות כניסת אוכלוסיה חזקה יותר ליישוב הממעטת לבצע חריגות, ובגלל שכבר אין ביישוב אתרי בניה שאין בהם מפקח.
5. שיעור הבקשות שנפתחו והוצא להם היתר, מתוך כלל הבקשות שנפתחו באותה השנה, עמד בשנים 2011 - 2014 על כ - 50%.
- מהנדס המועצה הסביר לביקורת, כי הסיבה העיקרית לכך היא התמשכות התהליכים בבקשות שהוגשו לקראת סוף השנה, הגורמת לכך שההיתר ניתן רק בשנה שלאחריה, וזאת בנוסף למקרים בהם מבקש הבקשה הפסיק את הטיפול בתיק בגלל דחיית העבודה או ביטולה.
6. במהלך 5 השנים האחרונות (2010 - 2014) נוספו בסה"כ 530 יחידות חדשות שקיבלו היתרי בניה. לעומת זאת, במהלך אותן השנים הוצאו ע"י אגף הנדסה 158 טפסי 4.
- מהנדס המועצה הסביר לביקורת, כי הפער האמור נובע מכך, שחלק מהיתרי הבניה ניתנו לבניה רוויה בה ניתן היתר אחד לכל הבניין ולא לכל יחידת דיור בנפרד, וכן בגלל שחלק מהבניה הרוויה נמצא עדין בתהליך בניה או בשלב הוצאת טופס 4.

4. ניהול עבודת הפיקוח

4.1. גיבוס מדיניות אכיפה

מאחר וקיים קושי לאכוף באופן מלא את כל ההוראות שנקבעו בחוק ובתקנות התכנון והבניה, נדרש להגדיר את העבירות עליהן יש להקפיד או לשים דגש במסגרת ביצוע תהליך האכיפה, מתוך כלל העבירות האפשריות. בהקשר זה ראוי לציין את דברי בית המשפט בפסיקת בג"צ 551/99 (שקם בע"מ נ' מנהל המכס ומע"מ), כלהלן:

"בידי הרשויות המוסמכות מופקדים המשאבים הנדרשים לאכיפת החוק. משאבים אלה לעולם אינם מספיקים לצורך אכיפה מלאה של כל החוקים, לכן, שומה על הרשויות המוסמכות לכלכל את צעדי האכיפה במסגרת המשאבים, בהתאם למדיניות אכיפה ולפי סדרי עדיפות המשתנים עם הנסיבות"

יצוין כי בתי המשפט התייחסו לא פעם בפסיקותיהם לצורך הקיים בגיבוס מדיניות אכיפה ע"י מערכות התביעה המקומיות. כוונת בתי המשפט היתה כי התביעה המקומית נדרשת לקבוע סדרי עדיפויות באשר לאכיפת החוק, לזהות את העבירות שראוי להקדיש להן את מירב המאמצים, ואת העבירות שניתן להקדיש פחות מאמץ ומשאבים למאבק בהן.

בהקשר זה ראוי לציין את דברי בית המשפט בפסיקת בג"צ 4475/09 (נדמי חסן נ' שר הביטחון), כלהלן:

"אכיפת דיני התכנון והבניה, הלכה למעשה, אינה ניתנת, ככלל, למימוש מיידי בכל החזיתות הקיימות, והכל בעת ובעונה אחת. מדובר בפעולות מורכבות, הצורכות תקציבים, כח אדם, היערכות, ותכנון דקדקני. אין פלא, אפוא, כי הרשות המוסמכת מציבה סדרי עדיפויות לאכיפת דיני התכנון על פי אמות מידה של הראוי והנכון להקדים או לאחר, על פי העניין. הרשות מחליטה מה העיקר מול הטפל, ומה החיוני והדחוף לעומת השולי בחשיבותו ובדחיפותו"

אחת ממטרות מדיניות האכיפה היא למנוע טענות אפשריות מצד הנתבעים על ידי המועצה, אודות חוסר צדק שלטוני או יחס של איפה ואיפה, בעקבות כך שהמועצה לא הקפידה באותה מידה כנגד תושבים שעברו את אותה עבירה. מדיניות אכיפה עשויה לאפשר התייחסות מקיפה וכוללת לצרכי הרשות, ונקיטת צעדי אכיפה אפקטיביים ומאוזנים תוך שיתוף גורמי הפיקוח והתביעה. מדיניות זו גם עשויה לסייע להשגת יעדים עפ"י סדרי עדיפויות שנקבעו מראש, תוך שמירה על אחידות והימנעות מאכיפה בררנית, ועל ידי כך להביא לחיזוק תחושת הצדק והגברת אמון הציבור במערכת האכיפה העירונית.

בהתאם לכך, גובש לאחרונה על ידי משרדי המשפטים והפנים נוהל לגיבוש מדיניות אכיפה בנושא התכנון והבניה, כאשר כל ועדה מקומית נדרשה לגבש את מדיניות האכיפה העצמאית שלה, בין היתר בהתבסס על התהליכים שנקבעו בנוהל. משרד הפנים אף שכר מומחים שאמורים ללוות את הוועדות המקומיות במלאכה, כאשר מושג מדיניות אכיפה התייחס גם להיבטים נוספים של אגפי הפיקוח והתביעה ביחידת ההנדסה המקומית, כגון נהלי עבודת המפקחים, מדידת הצלחתם, ועוד.

במועד הבדיקה הוצגה לביקורת טיוטה של מסמך מדיניות אכיפה שגובשה באמצעות חברת ייעוץ חיצונית.

מהנדס המועצה הסביר לביקורת, כי בעקבות תיקון 101 לחוק התכנון והבניה, קיום מסמך המדיניות מהווה את אחת מהדרישות להסמכת הוועדה "כוועדה מוסמכת עצמאית" על ידי שר הפנים.

נמצא כי בישיבת מליאת הוועדה המקומית לתכנון ובניה מיום 13.1.15 נדון מסמך מדיניות האכיפה, אולם לא התקבלה החלטה לגביו מפאת קוצר הזמן והצורך ללמוד את הנושא לעומק.

בתאריך 3.3.15 שלח מהנדס המועצה לחברי המועצה את מסמך מדיניות האכיפה האמור בטרם הבאתו לדיון ואישור בישיבת המליאה הבאה. בהסבר שצורף למסמך ציין המהנדס, כי במסגרת היערכות לרפורמה בתכנון, משרד הפנים בשיתוף עם הוועדה המקומית לתכנון ובניה קידם הליך גיבוש מדיניות אכיפה על מנת לייצור מסמך מדיניות מנחה בתחום האכיפה על עבירות בניה המאופיינות ליישוב, וזאת כדי להבטיח מעקב ופיקוח מדיד על היקפי החריגות והטיפול בהם, לזהות מגמות של עבירות בניה ולהתאים מדיניות אכיפה בהתאם. עוד ציין המהנדס, כי מדיניות האכיפה נעשתה בהתאם לנתונים המצטברים ולמאפייני העבירות ביישוב והיא יכולה להשתנות מעת לעת לאור הנתונים המצטברים, בהתאם להחלטת המליאה.

בישיבת מליאת הוועדה המקומית מיום 24.3.15 נערך דיון עקרוני במסמך מדיניות האכיפה. במהלך הדיון הוצגה מדיניות האכיפה של הפיקוח על ידי מהנדס המועצה והתובע העירוני, והוחלט ברוב קולות לאשר את מסמך מדיניות האכיפה. המסמך מוצג כנספח מס' 1 בדוח.

במבוא למסמך המדיניות האמור צוין, בין היתר, כי עבירות הבניה ביישוב, בעיקר בתחום הפרטי, מתאפיינות בבניית פרגולות, סגירת חללים, מרפסות ושינויים מינוריים, ועל פי רוב התושבים מסדירים את החריגות עפ"י הנוהל מול הוועדה.

להלן חלוקת סוגי העבירות שצוינו במסמך המדיניות, לפי מיקוד גבוה או נמוך לאכיפה:

עבירות במיקוד גבוה לאכיפה ²	עבירות במיקוד נמוך לאכיפה
פלישה ובניה בשצ"פ (שטח ציבורי פתוח)	כיסוי פרגולות במחצלות קש או חומרים פלסטיים שקופים
תוספות בניה (תוספת חדר ו/או סגירת מרפסת/בניית מחסן החורג מהגודל המותר)	הצבת דודי שמש מחוץ לחלל הגג
כניסות נפרדות למרתפים	מנועי מזגנים + צנרת (כשאין פגיעה עיצובית או מטרד לשכנים)
ביטול שטח חניה שלא עפ"י ההיתר	שילוט
בניית מדרגות חיצוניות	שערי חניה מתרוממים או נפתחים לכיוון המדרכה
הצבת אנטנות ומתקני גישה	גדרות וגידור פנימי (גדר קלה) לשטח משותף, כשאין בהן השתלטות שעלולה לפגוע בשכנים
ארגון ועבודה באתר בניה שלא עפ"י תנאי ההיתר	ריצופים ודקים בשטח פרטי (עד 6 מטר)
אי גידור מגרשים בזמן הבניה	מחסני פלסטיק שאינם מחוברים לקרקע (עד 6 מ"ר ועד גובה 2 מ')
קיום עסקים באיזורי מגורים ללא היתר	בריכות פלסטיק/פיברגלס ללא מערכות אינסטלציה, מעל הקרקע בחצרות
צווי הפסקת בניה וצווי בית משפט	עמודים לצורך גינון/צמחיה/חבלי כביסה
אי קיום צווי בית משפט.	גן ילדים עד 6 ילדים

להלן דגשים לאכיפה של הוועדה בנושאים שונים, כפי שצוינו במסמך מדיניות האכיפה:

נושאי האכיפה	דגשים רלוונטיים לוועדה המקומית
בניה ו/או שימוש שלא כדין בשטחים המיועדים לרווחת הציבור, חסימה או פגיעה אחרת בגישה לשטחים אלה	גידור שצ"פ לגינות פרטיות
בניה ו/או שימוש שלא כדין המבוצעים בנסיבות של הסגת גבול ו/או השתלטות על מקרקעין שלא כדין ו/או פלישה אליהם, וכיו"ב	אי גידור מגרשים ארגון ועבודה באתר בניה עפ"י תנאי ההיתר
בניה ו/או שימוש חורג מתכנית או מהיתר, היוצרים מטרד משמעותי ליחיד או לציבור ו/או מסכנים את שלומם או את בטחונם או פוגעים באיכות החיים והסביבה.	תוספות בניה (תוספת חדר ו/או סגירת מרפסת ביטול חניה תוספת מדרגות הוספת כניסות נפרדות למרתפים
בניה ו/או שימוש שלא כדין למטרות כלכליות ו/או מסחריות	עסקים מסחריים באזורי מגורים – קליניקות, רופאי שיניים, וכד'.
אי כיבוד צווים מנהליים או צווי בית משפט, הודעה כוזבת	צווי הפסקת בניה, וצווי בית משפט

² במסמך צוין כי העבירות אינן מדורגות לפי סדר חשיבות

להלן דגשים שצוינו במסמך מדיניות האכיפה, לגבי תהליך התכנון והרישוי:

- א. ייבחנו הדרישות להוצאת טופס 4, הכולל המצאת מפת מדידה בגמר סיום יציקת רצפת קומת האפס אפס. מפת המדידה הסופית תכלול גבהים כולל גג סופי. במידה וקיימות חריגות בניה, יוזמנו לשימוע בנוסף למבקש הבקשה גם עורך הבקשה והאחראי לביקורת. בנוסף, יעודכנו ההנחיות המופיעות באתר האינטרנט להוצאת טופס 4: פירוט דרישות להגשת בקשה, פירוט והנגשת הטפסים הנדרשים, ועוד.
- ב. במהלך בקשת היתרי בניה – עמידה בכל התנאים המחויבים מתוקף מדדי האיזו של הוועדה – 9001 (ניהול מערכות איכות) 14001 (תקן איכות סביבה) 19001 (בטיחות).
- ג. כחלק מההנחיות התכנוניות הקיימות תובהר למתכננים מידת אחריותם על מהלך הבניה.

4.2. נהלים פנימיים

הביקורת סקרה את נוהל האיזו של המועצה (מס' 5.3.4.01) בנושא "תהליך פיקוח על הבניה" מתאריך 27.09.11, ונוהל איזו (מס' 5.3.4.02) מתאריך 23.01.12 בנושא "אכיפת חוק תכנון ובניה על בניה ללא היתר, ועל בניה הנמצאת בחריגה מההיתר". כמו כן, נסקרה הוראת עבודה (מס' 5.2.06) הנכללת בנוהלי האיזו של גזברות המועצה, בנושא "תהליך אכיפת חריגות בניה".

עד למועד סיום עריכת הביקורת, נהלי האיזו של המועצה בנושאי פיקוח ואכיפת חוק התכנון והבניה, טרם עודכנו בהתאם לעקרונות מסמך מדיניות האכיפה שאושר על ידי הוועדה.

מומלץ לבחון את הצורך בעדכון נהלי האיזו, בהתאם לעקרונות שנקבעו במדיניות האכיפה.

להלן עיקרי הוראות הנהלים האמורים:

1) נוהל איזו (מס' 5.3.4.01) בנושא "תהליך הפיקוח על הבניה"

מטרת הנוהל כפי שצוינה בסעיף 1, היא להגדיר את תהליך הפיקוח על הבניה בשלביו השונים, תהליך המתחיל מיד לאחר מתן היתר הבניה. בנוהל הוגדר תהליך הפיקוח כבדיקה שהבניין נבנה על פי תכניות ההיתר ו/או שהבניה תואמת את תנאי ההיתר.

בסעיף 3 בנוהל נקבע, כי אחד התנאים למתן היתר הבניה הוא התחייבות האחראי על הביקורת החתום על מסמכי הבקשה להיתר, לדווח לאגף הנדסה במהלך הבניה באמצעות טפסי דיווח סטנדרטיים, על השלמת 4 השלבים הבאים: סימון קווי בנין, גמר יסודות וגמר הקמת מקלט (כולל מפות מדידה וסימון מפלס הרצפה), גמר הקמת שלד, וגמר הבניה.

מפקח הבניה ייעזר בדיווחים האמורים, על מנת לקבוע אם יבקר בשטח או לא, ובנוסף, ייזום באופן שגרתי גם ביקורים אקראיים באתר הבניה שיבוצעו עפ"י תכנית עבודה חודשית, אשר יתייחסו לבניה פרטית, בניה רוויה ובניה ציבורית. בכל סיור המפקח ייצא לאתר הבניה כשהוא נושא עמו העתק של היתר הבניה, כולל תשריט, וכחלק מעמידה בתנאי ההיתר ייבדק גם ההיבט של קיום גידור בטיחותי כנדרש. המפקח ינהל יומן פיקוח, ובמידה והפיקוח לא העלה ממצאים חריגים יירשם כי הבדיקה נמצאה תקינה.

במידה ונמצאו סטיות מן ההיתר או כל ממצא חריג אחר, יציין זאת המפקח במחשב, בתיק פיקוח השייך למגרש, ובמקביל ירשום דו"ח פיקוח ויוחל בתהליכים לאכיפת חוק התכנון והבניה, כמפורט בנוהל האיזו בנושא (שיפורט להלן). לכל תיק בניה יוצא מסמך בו יצוינו חריגות הבניה (שיישלח בדואר רשום) והמועד האחרון לתיקון החריגה.

מחובתו של האחראי על הביקורת לדווח למועצה על כל אחד מ- 4 השלבים שצוינו לעיל, אך אין זה מחובתו של מפקח הבניה לקיים ביקורת עם השלמת כל שלב ושלב, מלבד השלב בו מוגשת בקשה לקבלת טופס 4.

לגבי אופן ביצוע הפיקוח לצורך אישור מתן טופס 4, נקבעו בנוהל הכללים הבאים:

- אחד התנאים למתן אישור לטופס 4 הוא ביצוע בדיקה יסודית ומקיפה לגבי התאמת הבית להיתר הבניה. בדיקה זו תכלול גם בדיקת חדרי מיגון במבנה, כאשר בבתים משותפים הבדיקה תהיה באחריות פיקוד העורף, ובבתים פרטיים באחריות מפקח הבניה. בדיקת המפקח תבוצע בתוך 7 ימים מיום הגשת הבקשה לקבלת טופס 4, בתיאום עם בעל הנכס.
- המפקח יכול לאשר מתן טופס 4 לבית מושלם ו/או לבית שאינו מושלם, וזאת בהתאם להנחיות חוק תכנון ובניה. טופס 4 לבית שאינו מושלם יינתן בהתקיים התנאים הבאים:
 1. קיימת התחייבות של הבונה להשלים את הנדרש.
 2. הוועדה המקומית לתכנון ובניה קיבלה את התחייבות הבונה.
 פרק הזמן להשלמת ההתחייבות ייקבע בכתב הערבות הבנקאית שיתבקש הבונה למסור למועצה ועל פי שיקול דעת מהנדס המועצה.
- אישור מפקח הבניה הוא הכרחי, אך אינו מספק, ולצורך מתן טופס 4 יש לקבל גם את האישורים הבאים:

בבניה פרטית, חד משפחתית או דו-משפחתית – אישור אגף איכות הסביבה.

בבניה שאינה פרטית – בנוסף לאישור האגף לאיכות הסביבה, אישורי מחלקת בינוי ותשתיות באגף הנדסה, כבאות, בזק, מכון התקנים (גז, איטום, גגות ומערכות תשתית). בנוסף, יש לקבל אישור מדידה לצורכי ארנונה על ידי מחלקת הגביה של המועצה.
- אין לאשר שחרורי ערבויות טפסי 4 לפני שמוודאים כי אין לאגף איכות הסביבה הערות. במקרה של אישורי בניה לשיפוצים, אין לשחרר ערבות ללא אישור אגף איכות הסביבה לגבי החזרת המצב לקדמותו, או לגבי הטיפול בנזקים שבוצעו בשטח.

הצבת מכולה לפינוי פסולת בנין תיעשה באישור מראש של הפיקוח על הבניה, על מנת למנוע הצבת מכולות במיקומים בעייתיים מבחינה תנועתית (חניה, מדרכה), מבחינה בטיחותית ומבחינת נזק אפשרי לתשתיות.

עם גמר הבניה והפיתוח באופן מושלם, יגיש הבונה בקשה לתעודת גמר (טופס 5) חתומה על ידי מהנדס ואדריכל אחראי על הבניה, ובאחריות המפקח לקיים סיור פיקוח נוסף לצורך אישור הבקשה. במידה והמפקח ימצא כי כל דרישות ההיתר מולאו כנדרש, תינתן תעודת גמר.

(2)

נוהל איזו (מס' 5.3.4.02) בנושא "אכיפת חוק תכנון ובניה על בניה ללא היתר, ועל בניה הנמצאת בחריגה מההיתר"

מטרת הנוהל כפי שצוינה בסעיף 1, היא להגדיר את אופני האכיפה השונים העומדים לרשות המועצה מתוקף חוק התכנון והבניה.

בסעיף 3 בנוהל נקבע, כי יש להבחין בין שני סוגים של עבירות בניה, כלהלן:

1. בניה ללא היתר - התחלת בניה חדשה טרם קבלת היתר או ביצוע שינויים/תוספות בנכס קיים, ללא קבלת היתר.
2. בניה בסטייה מן ההיתר - שינויים בצורה/בגובה/בשימוש החורגים ממה שהוגדר בהיתר.

עוד צוין בנוהל האיזו, כי איתור עבירות בניה יכול להיעשות משני מקורות מידע מרכזיים:

- גורמי חוץ הפונים לועדה לתכנון ובניה (כולל תלונות שכנים) – בעקבות מפגע ממקור זה, יתקיים סיור פיקוח לאימות המידע שהתקבל.
- סיורים שגרתיים של מחלקת הפיקוח באזורים בנויים (שכונות וותיקות) ו/או באתרים המצויים בהליכי בניה, כמתואר בנוהל מס' 5.3.4.01 בנושא תהליך הפיקוח על הבניה.

לגבי אופן ביצוע האכיפה בשטח, נקבעו בנוהל האיזו הכללים הבאים:

מפקח המחליט לקיים סיור לבדיקת חריגות בניה, ייקח עמו את היתר הבניה. במקרה שבמהלך הסיור יגלה המפקח עבירות בניה, יפעל כדלקמן:

- במקרה שמתבצעת עבודה בניה ללא היתר – יוציא המפקח צו הפסקת עבודה מינהלי, בחתימת ראש המועצה.
- במקרה של בניה בסטייה מן ההיתר:
 - אם החריגה ניתנת לתיקון – יוציא המפקח דו"ח פיקוח שמשמש התראה והוראה לתיקון חריגות הבניה בתוך תקופה של 14 יום.
 - אם החריגה אינה עומדת בתנאי התב"ע – יוציא המפקח צו הפסקת עבודה מנהלי.

העתק מדו"ח הפיקוח יימסר לבונה באופן אישי על ידי המפקח, או בדואר רשום. בעקבות הדו"ח, יוכל הבונה לבחור באחת משתי האפשרויות הבאות:

1. לתקן את הסטייה בשטח תוך פרק הזמן שהוגדר בדו"ח.
2. לבקש היתר בניה מעודכן בהתאם למצב החדש, כולל השלמת כל האישורים והתשלומים הנדרשים לצורך הוצאת ההיתר.

היה והבונה בחר באפשרות השניה, יחל תהליך חדש של אישור היתר בניה ועד אז יתחייב שלא להמשיך את הבניה.

היה והבונה לא ביצע כל תיקון במבנה או בהיתר בתוך פרק הזמן הקצוב, ישלח מפקח התראה לפני הגשת תביעה משפטית ל – 14 יום נוספים.

- יתבצע זימון לגביית עדויות.
- תיק הפיקוח יועבר לתובע, לצורך קבלת החלטה על נקיטה בהליכים משפטיים.

בנוגע למעקב ובקרה על תהליך אכיפת חוק התכנון והבניה, נקבע בנוהל האיזו כלהלן:

- אחת לשנה יכין מפקח הבניה במועצה דו"ח סיכום פעילות שנתי, שמטרתו לקבוע את משך הזמן הממוצע שחלף ממועד הוצאת דו"ח ועד לסגירת התיק.
- הדו"ח האמור יכלול את הפרמטרים הבאים:
 - סה"כ דו"חות בשנה
 - מספר הדו"חות על פי חלוקה לחודשים
 - סגירת תיקים - מס' המקרים שנסגרו תוך חלוקה לחתכי הזמן הבאים: 3 חודשים ומטה, בין 3 חודשים ל- 6 חודשים, בין 6 חודשים לשנה ומעל שנה / טרם נסגרו.

(3) הוראת עבודה (מס' 5.2.06) בנוהל האיזו של אגף גזברות בנושא "תהליך אכיפת חריגות בניה"

מטרת ההוראה כפי שצוינה בסעיף 1, היא להגדיר את תהליך אכיפת חריגות בניה.

נקבע, כי המפקח יאתר חריגות בניה ויזמן את החשודים בביצוע העבירות לתחקור במשרדי הוועדה המקומית, באמצעות שליחת זימון בדואר רשום או במסירה אישית.

המפקח יגבש המלצות האם יש מספיק ראיות לצורך העמדה לדין עפ"י קריטריונים שייקבעו ע"י מהנדס המועצה.

תיקי הפיקוח שבהם נמצאה עילה להעמדה לדין, לרבות תיקי פיקוח שבהם לא היתה התייצבות של החשוד בעבירה לתחקור, יועברו לתובע העירוני לצורך נקיטת הליכים משפטיים.

העתק רשימת הנכסים בהם נמצאה עילה להעמדה לדין תועבר על ידי המפקח במקביל גם ליו"ר הוועדה המקומית. במידה ויוחלט ע"י התובע העירוני כי יש די בחומר הראיות לצורך העמדה לדין, התובע יגיש כתב אישום.

לגבי אופן הטיפול והמעקב צוין בסעיף 3.2, כי התובע העירוני יגיש למהנדס המועצה בכל רבעון דיווח בגין כל כתבי האישום שהוגשו ונדונו במהלך הרבעון. העתק מהדוח האמור יועבר גם למחלקת הגביה, למעקב על גביית הקנסות.

מחלקת הגביה תעביר דוח בכל רבעון בגין התשלומים שהועברו לקופת המועצה המקומית ובגין הוצאות שכ"ט עו"ד.

במהלך הביקורת נבדקה מידת ההתאמה והיישום בפועל של הוראות נהלי האיזו האמורים. הערות הביקורת בהקשר זה מופיעות להלן בסעיפי הדוח, בהתאם לנושא הרלוונטי.

4.3. סמכויות המפקח

מפקח הבניה אמור לקבל הרשאה מיו"ר הוועדה המקומית או המחוזית (סעיף 257 לחוק), להיכנס למקרקעין, לסקור, למדוד לבדוק ולבצע בהם פעולות נוספות, כמפורט להלן:

"מי שהורשה לכך על-ידי הוועדה המקומית או על-ידי הוועדה המחוזית רשאי להיכנס בכל עת סבירה לכל מקרקעין ולסקור, למדוד ולבדוק אותם ולעשות בהם כל פעולה הדרושה לביצוע חוק זה והתקנות לפיו, ובין השאר לצורך עריכתה וביצועה של תכנית; אך לא ייכנס לבנין המשמש למעשה בית מגורים ללא הסכמת תופשו אלא בשעות היום ולאחר שמסר לו, ככל האפשר 24 שעות מראש, הודעה על כך בכתב..."

לביקורת הוצג כתב הסמכה של מפקח הבניה מטעם ראש המועצה המתייחס לאכיפת חוקי העזר העירוניים, אולם לא נמצאה הסמכה מטעם הוועדה המקומית לתכנון ובניה, כפי הנדרש.

מומלץ שמפקח הבניה ימונה באמצעות כתב הסמכה חתום ע"י יו"ר הוועדה המקומית, המתייחס לאכיפת חוק התכנון והבניה והתקנות שהותקנו על פיו, כנדרש בסעיף 257 לחוק.

מפקח בניה אמור לקבל תעודת הסמכה ממשרד הפנים, לאחר שעבר הכשרה שנקבעה ע"י השר, לביצוע חקירות וגביית עדויות מחשודים בביצוע עבירות בניה (בדומה לסמכויות שוטרים), כמפורט להלן:

- 257א. (א) שר הפנים רשאי להסמיך מפקחים לצורך ביצוע חוק זה והתקנות לפיו, ובלבד שהמפקח עבר הכשרה מתאימה כפי שקבעו שר הפנים ושר המשטרה; על מפקח שהוסמך לפי סעיף זה, שאינו עובד רשות מקומית, יחולו דיני המשמעת החלים על עובדי מדינה.**
- (ב) למפקח שמונה כאמור בסעיף קטן (א) יהיו הסמכויות המסורות לשוטר לפי סעיפים 2, 3(1) ו- (4) עד (6) לפקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח חדש], תשכ"ט-1969, והסמכויות המסורות לקצין משטרה לפי סעיפים 2 ו-3 לפקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות), 1927, לצורך ביצוע חוק זה והתקנות לפיו.**
- (ג) שר הפנים יפרסם ברשומות את שמות המפקחים.**

מפקח הבניה מסר לביקורת, כי לפני כ- 12 שנים הוא השתתף בקורס הכשרה למפקחים בתחום התכנון והבניה כולל "סמכות שוטר" שנערך מטעם משרד הפנים וארך כשבוע ימים, ובסיומו, לאחר שעמד במבחן, קיבל תעודת סמכות שוטר. עוד ציין המפקח, כי התעודה אבדה לפני כ- 3 שנים, ובזמנו הועבר על כך דיווח למשטרה ולמשרד הפנים, אך טרם הונפקה לו תעודה חדשה.

לביקורת נמסר, כי עד עתה המפקח לא נדרש על ידי התושבים להציג את התעודה האמורה במהלך עבודתו, מלבד מקרה אחד שבו סרבו לאפשר לו כניסה לנכס, ולפיכך הוא פנה לקבלת סיוע מהתובע העירוני וקיבל צו בית המשפט שאיפשר לו להיכנס לנכס ולבצע את תפקידו.

בירור שערכה הביקורת מול משרד הפנים העלה, כי לצורך הנפקת תעודת סמכות שוטר חדשה למפקח על הבניה, יש לפנות ליחידה הארצית לפיקוח על הבניה (מחוז מרכז) ולצרף אישור מהמשטרה על מסירת דיווח על איבוד התעודה.

מומלץ לפנות בהקדם למשרד הפנים, לצורך קבלת תעודת סמכות שוטר חדשה למפקח.

4.4. חומר מקצועי והשתתפות בהשתלמויות

במועד הביקורת הועסק באגף הנדסה מפקח בניה ותיק ומנוסה, בעל השכלה של מהנדס בניין. הביקורת התרשמה מהרמה המקצועית הגבוהה של המפקח, ומבקיאותו הרבה בהוראות החוק והתקנות. העובדה שהמפקח מועסק ברציפות מתקופת הקמת היישוב, באה לידי ביטוי בניסיון הנצבר ובהיכרותו הקרובה עם מאפייני הבניה ביישוב.

מפקח הבניה מסר לביקורת, כי משנת 1995 ועד 2011 הוא השתתף מידי שנה בהשתלמויות מקצועיות למפקחי בניה שנערכו מטעם משרד הפנים, ובמהלך השנים האחרונות הוא השתתף ב – 3 השתלמויות נוספות, כמפורט להלן:

- בשנת 2013 - יום עיון למנהלי פיקוח בנושא גיבוש מדיניות אכיפה לוועדה מקומית.
- בשנת 2014 - השתלמות למפקחי בניה שנערכה במפעם בשוהם ע"י משרד הפנים.
- בשנת 2015 - השתלמות בנושא תיקון 101 לחוק התכנון והבניה והרפורמה שתכנס לתוקף בחודש ינואר 2016.

לביקורת נמסר כי היועץ המשפטי של המועצה מעביר מעת לעת עדכוני חקיקה לאגף הנדסה.

במועד הביקורת לא נמצא במשרד מפקח הבניה תיק חקיקה מסודר, שאמור לכלול בין היתר את עדכוני החקיקה הרלוונטיים לביצוע תפקידו.

מומלץ לתיק בקלסר נפרד את הוראות החוק ועדכוני החקיקה הרלוונטיים לעבודה השוטפת.

4.5. העמדת משאבים לגורמי האכיפה

המועצה אמורה להעמיד משאבים נאותים לגורמי הפיקוח והאכיפה בנושא התכנון והבניה, על מנת להבטיח את קיום הפעילות הנדרשת לשמירה על הוראות החוק והתקנות.

במועד הביקורת הועסק על ידי המועצה מפקח בניה אחד במשרה מלאה. יצוין, כי המפקח עובד לבדו כבר שנים רבות, שבמהלכן בוצעה ביישוב בניה בהיקפים נרחבים, שכללה הוספת שכונות והגדלה ניכרת של מספר התושבים. למרות האמור, במהלך אותן השנים לא הוספו תקנים לטובת הפיקוח על הבניה באגף הנדסה.

לביקורת נמסר, כי לפני כשנתיים הפיקוח המחוזי מטעם משרד הפנים העיר למועצה כי לנוכח הגידול בהיקפי הבניה יש להוסיף תקן לתפקיד מפקח בניה באגף הנדסה.

במועד סיום הביקורת מסר מהנדס המועצה לביקורת, כי לאחרונה אושרה הוספת תקן לתפקיד מפקח בניה באגף הנדסה בהיקף 50% משרה, שיאוּש במהלך החודשים הקרובים.

מנהלת משאבי אנוש במועצה מסרה לביקורת, כי כבר פורסם מכרז חיצוני לתפקיד מפקח בניה בהיקף של חצי משרה, וועדת הבחינה אמורה להתכנס בקרוב לבחירת המועמד המתאים.

הביקורת ממליצה לבחון, בתיאום עם מהנדס המועצה והפיקוח המחוזי, אם הוספת תקן למפקח בניה בחצי משרה בלבד, תואמת את היקפי הבניה ויכולה לתת מענה הולם לצרכים.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיטת הדוח, כי נושא תוספת התקן נבחן ע"י משרד הפנים שבחן את היקפי העבודה באגף, והוא ממליץ לבדוק לאחר קליטת עובד בחצי משרה ואכלוס השכונות, האם חצי תקן מספק.

במועד עריכת הביקורת, הוקצה למפקח הבניה באגף הנדסה רכב אחד (בליסינג) בשיתוף עם מפקח בינוי ותשתיות. לביקורת הוסבר כי שני המפקחים מתאמים ביניהם את חלוקת שעות השימוש ברכב במהלך יום העבודה.

מומלץ לשקול הקצאת רכב ייעודי לטובת הפיקוח על הבניה, לנוכח היקפי העבודה והקליטה הצפויה של מפקח בניה נוסף באגף הנדסה.

סעיף 3.4 בנוהל העבודה קובע כי "...המפקח יזום באופן שגרתי גם ביקורים אקראיים באתר הבניה... 3.5 : בכל סיור פיקוח המפקח ייצא לאתר הבניה שהוא נושא עמו העתק של היתר הבניה כולל תשריט".

המפקח הסביר לביקורת כי במסגרת הביקורים הנערכים על ידו הוא בוחן את התאמת העבודות בשטח לתוכנית שהוגשה.

הביקורת התלוותה למפקח בביצוע סיור שגרתי כאמור. במסגרת הסיור המפקח ערך גם בדיקה של התאמת העבודות לתוכניות, ולשם כך היה עליו לעיין בתדפיס המקורי של תכנית ההגשה (גרמושקה), ולבצע לבדו מדידות באמצעות סרט מדידה. הביקורת התרשמה כי אמצעים אלו מקשים על ביצוע הבדיקות על ידי המפקח.

מומלץ לשקול אפשרות לצייד את מפקח הבניה במחשב נייד, שבאמצעותו יוכל לעיין בתוכניות בפורמט סרוק, וכן במד לייזר לביצוע המדידות, על מנת לייעל את העבודה ולחסוך בזמן.

4.6. תכנית עבודה של המפקח

בנוהל האיזו שצוין לעיל נקבע, שאיתור עבירות בניה ייעשה על סמך 2 מקורות מידע עיקריים: גורמי חוץ הפונים לוועדה (כולל תלונות שכנים), וסיורים שגרתיים של מחלקת הפיקוח.

עוד נקבע, כי המפקח ייעזר בדיווחים האמורים על מנת לקבוע אם יבקר בשטח או לא, ובנוסף, ייזום באופן שגרתי גם ביקורים אקראיים באתר הבניה, שיבוצעו עפ"י תכנית עבודה חודשית, ויתייחסו לבניה פרטית, בניה רוויה ובניה ציבורית.

נמצא כי מפקח הבניה אינו עובד עפ"י תכנית עבודה חודשית, אלא עפ"י תכנית עבודה שבועית, בה נקבעו משימות באופן גיאוגרפי לפי שכונות, או לפי נושאים להם הוקצו שעות עבודה מדויקות בכל אחד מימות השבוע.

להלן תכנית העבודה לביצוע פעולות פיקוח יזומות ע"י המפקח, כפי שהוצגה לביקורת:

טבלת פעילות שבועית - פיקוח יזום 2014

יום א'	יום ב'	יום ג'	יום ד'	יום ה'
11.00 – 08.30 ביקורות בשכונת רקפות	11.00 – 08.30 סיורים וביקורות בשכונת כרמים	11.00 – 08.30 ביקורות לשחרור ערבויות בנקאיות	11.00 – 08.30 סיורים וביקורות באזור התעשייה הצפוני	11.00 – 08.30 יציאה לשטח לטיפול בבקשות הועדה
13.00 – 11.00 בדיקת תוכניות בשטח של הועדה (בקשות להיתר)	14.00 – 11.00 ביקורות לטופס 4 ותעודות גמר	13.00 – 11.00 סיורים בשכונות בנויות	13.00 – 11.00 סיורים בשכונות בנויות	14.00 – 11.00 סיור בשכונות כרמים ורקפות
16.30 – 13.00 טיפול בדו"חות ואישורים לטאבו והיטלי השבחה	16.30 – 14.00 טיפול בתלונות תושבים דו"חות	19.00 – 16.00 קבלת קהל	16.30 – 13.00 טיפול בתלונות תושבים	16.30 – 14.00 טיפול בדו"חות וטיפול במתן רשיונות עסק

מהנדס המועצה מסר לביקורת, כי מפקח הבניה קיבל הנחיה לערוך ביקורות שוטפות בכל אחד מאתרי הבניה הרוויה, בתדירות של לפחות פעמיים במהלך הפרויקט. נמצא, כי ההנחיה האמורה אינה מעוגנת בנוהל האיזו של אגף הנדסה בנושא תהליך הפיקוח על הבניה.

מומלץ לעגן בנוהל האמור את תדירות הביקורות הנדרשת להיערך בבניה רוויה.

מפקח הבניה מסר לביקורת, כי הוא עורך סיורים וביקורות באתרי הבניה לפחות פעמיים במהלך כל פרויקט, ולפעמים אף יותר מכך לפי הצורך. הביקורת העלתה, כי חלק מהסיורים שנערכו באתרים לא תועדו ברישום מסודר בתיקי הבניה, כפי שיוסבר להלן.

נמצא, כי תכנית העבודה השבועית של מפקח הבניה מתייחסת באופן כללי לסיורים בשכונות בנויות או בשכונות בהן מתבצעות עבודות בניה, ואין בה התייחסות נפרדת לכל פרויקט בניה. לפיכך, התכנית אינה יכולה להבטיח ביקורות שיטתיות בכל אחד מהפרויקטים של בניה רוויה, בהתאם לשלבי הבניה ולפי התדירות שנקבעה על ידי מהנדס המועצה.

מומלץ שתכנית העבודה של המפקח תתייחס גם לכל פרויקט בניה רוויה בנפרד, על מנת להבטיח פיקוח שיטתי בכל פרויקט, בהתאם לתדירות הנדרשת ולקצב התקדמות העבודות.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי כשייקלט מפקח, תפוצל תכנית העבודה בין השני המפקחים, כך שנוכל להגביר את הפיקוח על הבנייה הרוויה.

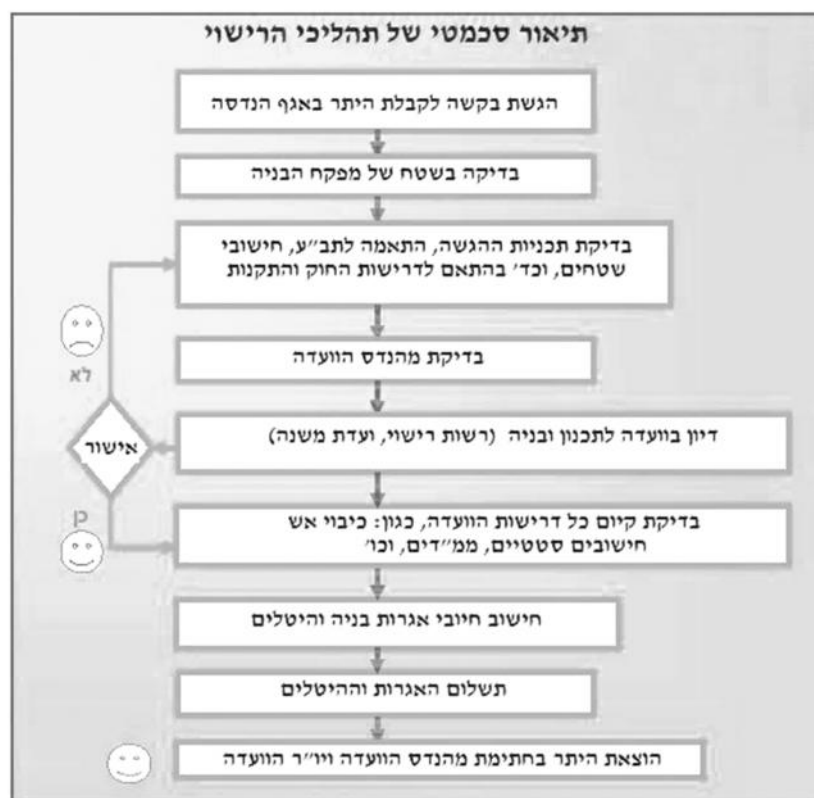
5. טיפול שוטף בתיקי בניה

5.1 תהליך רישוי הבניה

בסעיף 145 לחוק התכנון והבניה נקבע, כי עבודות הטעונות היתר הינן:

- התוויה של דרך, סלילתה וסגירתה.
- הקמת בניין, הריסתו כולל הוספה לבניין קיים וכל תיקון בו למעט שינוי פנימי בדירה.
- כל עבודה אחרת בקרקע ובבניין וכל שימוש בהן שנקבעו בתקנות כעבודה או שימוש הטעונים היתר.

הטיפול בבקשה להיתר בניה כולל ביצוע בדיקות וקבלת אישורים שונים, כמתואר להלן:



להלן נתונים לגבי משך הזמן הממוצע שבין הגשת הבקשה באגף הנדסה ועד לבדיקתה והבאתה לדיון בוועדה המקומית לתכנון ובניה, עפ"י דוח מדדים שנכלל בחוברת תכניות עבודה ותקציב של המועצה לשנת 2015:

שנת 2014 עד אוגוסט	שנת 2013	שנת 2012	שנת 2011	שנת 2010	
25	22	24	--	--	מס' ימי עבודה ממוצע מפתחת הבקשה ועד לביצוע בדיקה ראשונית
30	44	52	36	62	מס' ימי עבודה ממוצע מפתחת הבקשה ועד לדיון ברשות רישוי
77	105	106	93	72	מס' ימי עבודה ממוצע מפתחת הבקשה ועד לדיון בוועדת משנה (*)

(*) כולל פרסום 14 יום

5.2. ליווי ובקרת פעולות בניה

5.2.1 רקע

נמצא, כי מפקח הבניה עובד עפ"י תכנית עבודה שבועית הכוללת פעילויות פיקוח יזומות המעוגנות בנהלי העבודה.

פעולות אלו כוללות ביקור באתרים לפני התחלת הבניה על מנת לוודא שהמגרש נקי ומגודר, ביקור באתרים לגביהם הוגשו בקשות לתוספות בניה על מנת לוודא התאמה של המצב בשטח להיתר, וליווי במהלך הבניה על מנת לוודא שהעבודות מתבצעות בהתאם לתנאי ההיתר.

5.2.2 הגשת דוחות פעילות

נמצא, כי לא נקבע תהליך לדיווח תקופתי (שבועי או חודשי) למהנדס המועצה על ביצוע הפעילות שנקבעה בתכנית העבודה של המפקח, על מנת לאפשר תיעוד ובקרה על יישום בפועל של סעיפי התכנית, בהתאם ללוחות הזמנים שנקבעו.

מהנדס המועצה מסר לביקורת כי הוא עורך ישיבות עבודה יומיות עם המפקח על הבניה, שבמהלכן דנים בכל הנושאים השוטפים, ובנוסף, נערכות פגישות עבודה דו-שבועיות עם התובע העירוני והמפקח, לצורך טיפול בנושאי אכיפה. עוד ציין המהנדס, כי נשלח דיווח חודשי לוועדה המחוזית המפרט את חריגות הבניה והפעולות שבוצעו על ידי הוועדה המקומית בנושאי אכיפה, ולצורך הכנתו נערכת ישיבת עדכון עם המפקח.

מומלץ שמפקח הבניה יגיש למהנדס המועצה דוח פעילות שבועי או חודשי, שירכז את פעולות הפיקוח והאכיפה העיקריות שבוצעו על ידו, ויכלול הסבר לגבי כל שינוי שבוצע מתכנית העבודה הסדורה.

מפקח הבניה מסר לביקורת כי הוא מקבל את ההמלצה להעביר דוח פעילות למהנדס המועצה, ומעדיף כי הדוח יוגש על גבי אותו פורמט של תכנית העבודה, שיאפשר סימון בוצע/לא בוצע לגבי כל משימה, ויכלול תיאור קצר של החריגות והטיפול שבוצע.

5.2.3 קבלת דיווחים מבעל ההיתר או האחראי על הביקורת

מפקח הבניה אמור לבדוק את טפסי הדיווח המועברים ע"י בעל ההיתר והאחראי על הביקורת באתר הבניה לאחר השלמת כל אחד מהשלבים הבאים: סימון קווי בנין, גמר יסודות והקמת מקלט, גמר הקמת שלד, וגמר הבניה.

מפקח הבניה הסביר לביקורת, כי הוא מקפיד על קבלת מפה מצבית (As Made) בה מסומנים גובה 0.00 היקף קומת הקרקע וגבולות המגרש, הנותנת אינדיקציה לגבי חריגות אפשריות בפרמטרים החשובים ביותר. בנוסף, לפני מתן האישור לקבלת טופס 4, נבדק שאכן הוגשו כל הדיווחים הנדרשים בחוק על ידי האחראים על הביקורת ובעלי ההיתר.

נמצא, כי המפקח אינו עורך רישום מרוכז של טפסי הדיווח המועברים אליו ע"י בעלי ההיתר והאחראים על הביקורת, במהלך ביצוע העבודות.

לביקורת הוסבר, כי המסמכים המתקבלים מתויקים ממילא בתיקי הבניה, ולפני הוצאת טופס 4 נערכת בדיקה שאכן הוגשו כל המסמכים הנדרשים.

נמצא, כי במספר מקרים בעלי ההיתרים הגישו את המסמכים הנדרשים זמן רב לאחר השלמת שלב הבניה הרלוונטי, או שהגישו יחד אישורים המתייחסים להשלמת מספר שלבים.

מפקח הבניה הסביר לביקורת, כי לעיתים קורה שמוגשים מספר אישורים יחד, אולם קיים קושי לאכוף את החובה להגיש במועד את האישורים הנדרשים לגבי השלמת כל שלב. לדבריו, ביצוע ביקורים תכופים יותר באתרי הבניה והוצאת דוח לגבי כל שלב שלא הוגש לגביו אישור במועד, מחייב הקצאת משאבים וכח אדם, ולדעתו חשוב לקיים פיקוח חכם שיימנע חריגות משמעותיות, וישים דגש על הדברים החשובים ביותר.

מומלץ להצמיד לכריכה הפנימית של תיק הבניה טופס בו יירשמו כל המסמכים שהתקבלו במהלך ביצוע העבודות.

מומלץ להכין טבלה ממוחשבת שתרכז את שלבי התקדמות הפרויקטים בבניה רוויה, על מנת לאפשר מעקב מסודר אחר קבלת המסמכים הנדרשים בסיום כל אחד משלבי הבניה.

עוד מומלץ, שהנתונים לגבי קבלת כל האישורים הנדרשים במועד, יילקחו בחשבון במסגרת הכנת תכנית עבודה שבועית מפורטת למפקח, כפי שהוסבר לעיל.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי ההמלצות ייושמו כאשר ייקלט מפקח נוסף.

5.3. בדיקות לאישור מתן טופס 4

בנוהל האיזו נקבע, כי אחד התנאים למתן אישור לטופס 4 הוא ביצוע בדיקה לגבי התאמת המבנה להיתר הבניה, כולל בדיקת חדרי מיגון, וקבלת אישור האגף לאיכות הסביבה. בבניה שאינה פרטית, נדרש לקבל גם את אישור מחלקת בינוי ותשתיות באגף הנדסה, רשות הכבאות, בזק, מכון התקנים (גז, איטום, גגות ומערכות תשתית), ואישור מחלקת הגביה לגבי ביצוע מדידה לצורך חיוב בארנונה.

בנוהל גם נקבע כי ניתן להוציא טופס 4 גם לבית שאינו מושלם בתנאי שקיימת התחייבות של הבונה להשלים את כל הנדרש והוועדה קיבלה את התחייבותו, ופרק הזמן להשלמת ההתחייבות נקבע בכתב הערבות הבנקאית שנמסר על ידו למועצה.

לביקורת נמסר, כי מפקח הבניה עורך בדיקות לגבי התאמת העבודות להיתר הבניה וקבלת כל האישורים הנדרשים במסגרת האישור למתן טופס 4, כמפורט להלן:

- אישור החברה הכלכלית על תשלומים בגין עבודות הפיתוח
- הגשת תכניות As Made
- סיכום בדיקות מעבדה מאושרת (כגון מכון התקנים) לפי הפירוט הבא:
 - אישור לגבי חוזק הבטון
 - אישור לאטימות קירות חיצוניים, חלונות ומרפסות
 - אישור בדיקת שליפת אבן
 - אישור לאטימות הגג (הצפת גג)
 - אישור לגבי אטימות ממ"ד
 - אישור למערכות אינסטלציה וביוב
 - אישור תקינות מערכת סולארית
 - אישור לעמידה בתקן של צינורות ומתקני גז
 - אישור תקינות מערכות גילוי אש ועשן
- אישור מהנדס אחראי על תקינות מעקות ומדרגות (בבניה רוויה)
- אישור פיקוד העורף לגבי תקינות ממ"ד (בבניה פרטית אישור של המפקח)
- אישור המשרד לאיכות הסביבה (למבני תעשייה בלבד)
- אישור אגף איכות הסביבה במועצה לגבי תשתיות עירוניות, ניקיון, גינון וכיו"ב.
- אישור מחלקת הגביה לגבי העדר חובות
- אישור יועץ בטיחות (מלבד בנה ביתך)
- אישור כיבוי אש (בבניה רוויה ותעשייה)
- בדיקת נגישות לנכים (מלבד בנה ביתך)
- אישור על בניה ירוקה (אם קיימות דרישות לכך בהיתר)
- אישור בדיקת מעליות (מלבד בנה ביתך)
- אישור העברת פסולת הבניה למטמנה מאושרת.

מפקח הבניה מסר לביקורת, כי הוא בודק באופן מפורט כל תיק ומוודא את קבלת כל האישורים הנדרשים לקבלת טופס 4, כאשר חלק מהדרישות מסומנות בנספח להיתר הבניה, וחלק צוינו במסמך הדרישות לקבלת טופס 4 המופיע באתר המועצה.

לביקורת נמסר כי טופס 4 נחתם על ידי מהנדס המועצה וראש המועצה, לאחר שפקח הבניה הכין את התיק עם כל המסמכים הרלוונטיים והתכניות שאושרו במסגרת היתר בניה.

נמצא, כי מפקח הבניה אינו מקליד למערכת הממוחשבת נתונים לגבי האישורים שהתקבלו לצורך מתן טופס 4, אלא מתייק אותם בתיק הבניין. עוד נמצא, כי האישורים אינם נסרקים לפני תיוקם, לצורך תיעוד וגיבוי בתיק הבניה הממוחשב.

מומלץ לבדוק אפשרות להקלדת הנתונים לגבי האישורים שהתקבלו לצורך מתן טופס 4, וסריקתם לצורך שמירה בתיק הבניה הממוחשב.

5.4. בדיקות לאישור העברת בעלות בטאבו

בעת מכירת נכס נדרש המוכר לפנות למחלקת הגביה במועצה, לקבלת אישור על העדר חובות לצורך העברת הבעלות בטאבו. לאחר שמחלקת הגביה בודקת אם קיימים בנכס חובות בגין ארנונה או חיובים אחרים, הבקשה מועברת לאגף הנדסה לבדיקת קיום חובות בגין היטלי השבחה בתיק הבניה ו/או חריגות בניה הרשומות במערכת. באגף הנדסה בודקים את התיק, ובמקרה שקיים מידע אודות חריגות בניה הנמצאות בטיפול, רושמים הערה על הטופס, שנרשמת לאחר מכן ברישומי הטאבו. במקרה של קיום חובות בגין אגרות או היטלי השבחה, הטופס מוחזר למחלקת הגביה לצורך הסדרת החוב.

מפקח הבניה מסר לביקורת, כי לצורך אישור העברת בעלות בטאבו, הוא מבצע בדיקה שלא הוחל תהליך טיפול בחריגות בניה, ומוודא שקיימת התאמה בין נתוני המבנה לתכנית הבניה, ושאינן חובות על הנכס.

נמצא, כי לצורך מתן האישור להעברת בעלות בטאבו, מפקח הבניה אינו מבצע בדיקה בשטח על מנת לוודא התאמה בין מצב המבנה הקיים לבין היתר הבניה. מפקח הבניה הסביר לביקורת, כי בעבר הוא ערך בדיקות שטח תמורת תשלום אגרה במחלקת הגביה, אולם בעקבות הנחיית היועץ המשפטי של המועצה הדבר הופסק.

נמצא, כי בתיקי הבניה ובמערכת הממוחשבת באגף הנדסה לא קיים תיעוד לפעילות המתבצעת על ידי המפקח לצורך אישור העברת בעלות בטאבו.

מפקח הבניה הסביר לביקורת, כי הבדיקות הנערכות לצורך מתן אישורים לטאבו מתועדות במחלקת הגביה, באמצעות תיוק טופס הבקשה שנחתם על ידו וע"י גורמים מאשרים נוספים.

נמצא, כי הבדיקות המבוצעות באגף הנדסה לצורך אישור העברת בעלות בטאבו, אינן נכללות בהוראות נוהל האיזו.

מומלץ לעגן בנוהל האיזו את הבדיקות הנדרשות להיערך בנושא.

5.5. בדיקה מדגמית של תיקי בניה

הביקורת ערכה בדיקה מדגמית של תיקי בניה והמסמכים הנלווים להם. מטרת הבדיקה היתה לבדוק קיום תהליך נאות לביצוע מעקב אחר חובות יזמים בביצוע עבודות בניה בהתאם להיתרים שנופקו, ולוודא את קבלת האישורים הנדרשים.

לשם ביצוע הבדיקה הופק לביקורת באגף ההנדסה, דוח "בקשות ושלבים" של כל הבקשות, משנת 2012 ועד למועד ביצוע הביקורת. הדוח כלל תיקי פרויקטים של בניה חדשה ושל תוספות בניה. הפרויקטים של בניה חדשה נחלקו בין בניה שכבר הסתיימה ולמבנה ניתן טופס 4, לבין בניה שעדיין נמצאה בתהליך.

בבדיקה מדגמית של 10 תיקי בניה שנערכה על ידי הביקורת, עלו הממצאים הבאים:

מס' תיק	תאריך בקשת היתר	תאריך ההיתר	סוג	ממצא
1	07.08.11	22.02.12	בניה חדשה	תקין
2	26.01.12	10.09.12	בניה חדשה	תקין
3	05.07.12	08.07.12	בניה חדשה	תקין
4	03.08.11	03.07.12	בניה חדשה	תקין
5	01.03.11	05.04.12	בניה חדשה	לא נמצא אישור החברה הכלכלית שביצעה את עבודות הפיתוח
6	22.01.12	28.11.12	בניה חדשה	תקין. בביקורת המפקח נמצאו ליקויים בעקבותיהם הוצא צו הפסקת עבודה מנהלי. נמסר כי לאחר 3 ימים הליקויים תוקנו על ידי היזם והצו בוטל. עד למועד הביקורת הבניה טרם הסתיימה.
7	04.03.10	05.01.12	סגירת מרפסות ב - 7 דירות המחוברות בטור. הוגשה בקשה משותפת על ידי בעלי הנכסים	תקין
8	22.12.10	25.11.12	תוספת למבנה קיים במגורים דו משפחתיים	תקין
9	19.07.10	18.08.12	תוספות ושינויים במבנה קיים	תקין
10	30.06.10	30.12.12	תוספות ושינויים במבנה קיים	תקין

בבדיקה נמצא מקרה אחד (שורה 5 בטבלה) בו נעדר מתיק הבניה אישור של החברה הכלכלית המבצעת את עבודות הפיתוח, האמור להינתן באמצעות הטופס הבא:

אישור החברה הכלכלית להוצאת טופס 4

הריני להודיעכם כי אין לנו התנגדות להוצאת טופס 4 למגרש כמפורט להלן:

מספר מגרש: _____ שם בעלי המגרש: _____

(יש לסמן V)

חיבור ביוב	
חיבור מים + שפון	
חשמל + תקשורת	
גדר חזית	
התחשבות כספית	
הערות	

אישור מנהל הפרויקט חתימת הדייר תאריך

אישור מנכ"ל חכ"ל

מומלץ להקפיד על קבלת כל המסמכים הנדרשים בתיק הבניה, ועל תיוקם באופן מסודר.

5.6. פיקוח אחר תוספות בניה

שינויים ותוספות במבנה קיים הטעונים קבלת היתר עשויים לכלול עבודות בהיקפים שונים, כגון שינוי מצומצם בחזית המבנה, או ביצוע עבודה נרחבת במסגרת הוספת קומה. לביקורת הוסבר, כי בביצוע תוספות בניה חלים על בעל הנכס חובות הדומים לאלו שבבניה חדשה, לרבות מינוי מפקח בניה, ביצוע בדיקות מעבדה ככל שהדבר רלוונטי, התקשרות לפינוי פסולת, וכד'.

נמצא, כי במקרים של תוספות בניה, המפקח אינו נוהג לדרוש מבעלי הנכס הוכחות למילוי חובותיהם במהלך ביצוע הבניה, כגון הצגת רישיון קבלן, אישורי מעבדה ככל שהדבר רלוונטי (כגון אישור מעבדה לגבי חוזק הבטון במידה ובוצעו יציקות מסיביות), מינוי מפקח עבודה או אחראי לביקורת, קבלת דוחות מפקח בהתאם לשלבי הבניה, אישור פינוי פסולת בניין, וכד'. כתוצאה מכך קיים לכאורה חשש, שהמועצה תהיה חשופה לטענות על התרשלות בפיקוח על הבניה, במקרה של בניה לקויה המסכנת חיי אדם, פגיעה משמעותית באיכות הסביבה, וכד'.

מפקח הבניה הסביר לביקורת, כי בביצוע תוספות בניה הוא עורך בדיקות לפני החזרת הערבות בתום הבניה, על מנת לוודא שהבניה בוצעה בהתאם לתנאי ההיתר, אולם הוא אינו דורש לקבל מסמכים במהלך ביצוע העבודות, מאחר והדבר לא נדרש בחוק.

מומלץ שהמהנדס יגדיר כללים לביצוע פיקוח על ביצוע תוספות בניה שהוצא עבורן היתר.

מומלץ שפעולות הפיקוח יותאמו להיקף ולאופי תוספת הבניה, כך שתוספת בניה משמעותית תחייב פיקוח הדוק יותר. לדוגמא, בתוספת קומה או בעבודה הכוללת יציקת בטון מסיבית, תתחייב גם קבלת בדיקת מעבדה לגבי חוזק הבטון.

עוד מומלץ, להתאים גם את הבדיקות הנערכות לצורך שחרור הערבות בתום הבניה, להיקף ולאופי תוספת הבניה, ובמידת הצורך לבצע בדיקות נוספות מלבד הלימה לתנאי ההיתר.

לאחר שהבקשה לקבלת היתר לביצוע תוספות בניה אושרה על ידי הוועדה, מופק באגף הנדסה גיליון דרישות, המפרט את כל האישורים והמסמכים הנדרשים לצורך קבלת ההיתר.

בנוהל האיזו נקבע, כי הצבת מכולת פינוי פסולת בנין תיעשה באישור מראש של מפקח הבניה, על מנת למנוע הצבת מכולות במיקומים בעייתיים מבחינה תנועתית, בטיחותית ונזק לתשתיות.

מפקח הבניה מסר לביקורת, כי הוא מבצע בדיקות בשטח לפני התחלת עבודות השיפוצים, וקובע את מיקום המכולה על מנת שלא תפריע לתנועה ולא תהווה מפגע להולכי רגל. יצוין, כי פעילות זו אינה מתועדת ברישום בתיק הבניה.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיט הדוח, כי הצבת המכולה צריכה להיות מוסדרת מול אגף איכות הסביבה, עפ"י המלצת המפקח על הבניה בנושא המיקום. עוד ציין המהנדס, כי יש לשקול להנהיג תשלום בגין הצבת המכולה בתחום הציבורי, כפי שנהוג ברשויות אחרות.

נמצא כי במספר מקרים, מבקש ההיתר לא השלים את כל הדרישות שנקבעו למרות שחלף זמן רב ממועד אישור הבקשה ע"י הוועדה, ולפיכך לא קיבל בסופו של דבר היתר לביצוע העבודה. לביקורת הוסבר כי הדבר יכול לנבוע משתי סיבות עיקריות: האחת, שהמבקש נמלך בדעתו ולבסוף החליט שלא לבצע את העבודה או לדחותה מסיבות שונות, כגון קשיי מימון, התנגדויות שכנים, וכיו"ב. סיבה אפשרית נוספת היא החלטת המבקש לבצע את העבודה על סמך אישור הוועדה בלבד, מבלי לקבל היתר בניה, לנוכח הקושי למלא את הדרישות שנקבעו למתן ההיתר.

מפקח הבניה מסר לביקורת, כי במקרים בהם מקבל האישור מבקש לסגור את התיק בגלל שהחליט לבטל את הבניה, הוא מתבקש ע"י הוועדה לבצע בדיקת שטח על מנת לוודא שהעבודה לא בוצעה.

מרכזת הוועדה המקומית לתכנון ובניה מסרה לביקורת, כי אחת למספר חודשים היא מפיקה דוח מהמערכת לגבי תיקי תוספות בניה שאושרו על ידי הוועדה, וטרם הוצא עבורם היתר. לדבריה, תחילה נערך בירור טלפוני מול המבקש, כדי לעמוד על הסיבה לאי השלמת הדרישות לקבלת היתר, ובמקביל המפקח מתבקש להגיע לאתר, על מנת לבדוק אם בוצעו עבודות ללא היתר. בעקבות כך, המפקח מגיש למרכזת הוועדה דוח פיקוח המפרט את ממצאי הבדיקה, ובמידה ומתברר שבוצעו עבודות ללא היתר, נפתח תיק פיקוח ומבוצעת אכיפה בהתאם לנוהל.

במועד הביקורת, נמצא תיעוד לביצוע הפעולות האמורות במסמכים שתויקו בתיקי הבניה, וכן בתיק "תזכורות" שנמצא במשרד מרכזת הוועדה ושימש אותה לביצוע מעקב שוטף.

נמצא, כי החובה לבצע את הפעולות האמורות לא צוינה בהוראות נוהל האיזו.

מומלץ לקבוע בנוהל האיזו את אופן ביצוע המעקב אחר תוספות בניה שאושרו בוועדה ולא הוצא עבורם היתר בניה בתוך פרק זמן סביר (כגון 90 יום ממועד האישור בוועדה).

אגף הנדסה אמור לדווח למחלקת הגביה על כל היתר שניתן לביצוע תוספות בניה, ולעדכן לגבי שחרור הערבות הבנקאית בסיום העבודות, כדי לאפשר ביצוע מדידות ועדכון השטח המחויב בארנונה. כמו כן, מחלקת הגביה אמורה לקבל דיווח שוטף מהפיקוח לגבי גילוי תוספות בניה שנבנו ללא היתר, על מנת שתוכל לעדכן את שטחי החיוב ללא קשר לביצוע פעולות האכיפה.

מפקח הבניה מסר לביקורת, כי הוא מעדכן את מחלקת הגביה לגבי סיום ביצוע תוספות בניה בשלב שחרור הערבות הבנקאית. לדבריו, לאחר ביצוע הבדיקה בשטח בתום העבודות, הוא מגיש דוח למזכירת אגף הנדסה המטפלת בערבויות, ובנוסף מגיש דוח בכתב למחלקת הגביה כדי לאפשר שליחת מודדים ועדכון חיוב הארנונה. עוד ציין המפקח, כי בבניה חדשה עדכון מחלקת הגביה מתבצע לפני הוצאת טופס 4.

מנהלת מחלקת הגביה מסרה לביקורת, כי מפקח הבניה מעדכן באופן שוטף את המחלקה לגבי תוספות בניה, וזאת באמצעות טופס דיווח סטנדרטי הכולל את פרטי המבקש, מספר המגרש, כתובת, מס' בקשה, מהות הבקשה, ותוספת השטח בהתאם לבקשה או להיתר. הטופס האמור נחתם על ידי נציג מחלקת הגביה, ועותק ממנו נמסר למפקח כאסמכתא לביצוע העדכון.

5.7. טיפול בערבויות

5.7.1. רקע

בעלי היתר המסיימים בניית נכס חדש, נדרשים לפנות למועצה לקבלת טופס 4 לצורך אישור חיבור המבנה לתשתיות (ראה התייחסות לעיל). מדובר בנקודת בקרה עבור המועצה המאפשרת לבחון את עמידת בעל הנכס בדרישות החוק ובתנאי ההיתר.

לעומת זאת, בסיום ביצוע תוספת בניה לא נדרש לקבל אישור כאמור מהמועצה. לפיכך נדרש מהמבקשים היתר לביצוע תוספת בניה ערבות בנקאית, שאמורה להבטיח את ביצוע העבודה עפ"י תנאי ההיתר. עם סיום הבניה על בעל היתר לפנות לקבלת הערבות, ומפקח הבניה אמור לערוך בדיקה בנכס על מנת לוודא שהבניה אכן בוצעה בהתאם לתנאי ההיתר.

מפקח הבניה מסר לביקורת, כי הוא מבצע בדיקות התאמה של הבניה להיתר ולתנאי ההיתר, ובמידה ולא נמצאו חריגות הוא מאשר בכתב את החזרת הערבות, באמצעות מסמך המוגש על ידו למזכירת אגף הנדסה ולמחלקת הגביה.

בנוהל האיזו נקבע, כי אין לשחרר ערבות שהתקבלה במסגרת אישורי בניה לשיפוצים ללא קבלת אישור אגף איכות הסביבה, לגבי החזרת המצב לקדמותו או הטיפול בנוזקים שבוצעו בשטח. מזכירת אגף הנדסה מסרה לביקורת, כי אינה נוהגת לקבל אישור כאמור מאגף איכות הסביבה לצורך החזרת הערבות. מפקח הבניה מסר לביקורת, כי במסגרת הבדיקות הנערכות על ידו לפני מתן אישור להחזרת הערבות, הוא בודק בעצמו גם את החזרת המצב לקדמותו ואת הטיפול בנוזקים שבוצעו בשטח.

מומלץ להקפיד על קבלת אישור כאמור מאגף איכות הסביבה, כנדרש עפ"י הנוהל.

5.7.2. נוסח הערבות

במועד הביקורת פורסמו באתר האינטרנט של המועצה הנחיות לגבי נוסח הערבות הבנקאית שיש להגיש למועצה. ההנחיות התייחסו לשני סוגי ערבויות, האחד לצורך הבטחת קיום תנאי היתר הבניה, והשני לצורך הבטחת תשלום היטל השבחה.

ההנחיות להגשת ערבות להבטחת תשלום היטל השבחה, כללו את פרטי המבקש והנכס, פרטי הבקשה להיתר, העובדה כי הערבות נועדה להבטחת תשלום היטל השבחה, תקופת הערבות, הצמדת הערבות למדד, ואופן הגשתה למרכזת הוועדה המקומית.

ההנחיות להגשת ערבות להבטחת קיום תנאי ההיתר (לפי תקנה 21 א') כללו את פרטי המבקש והנכס, פרטי הבקשה להיתר, העובדה כי הערבות נועדה לצורך קיום תנאי ההיתר, הבטחת החזרת המצב לקדמותו בתום הבנייה בהתייחס לחמרי גמר, פיתוח המגרש והגדרות והבטחת שמירה על התשתיות העירוניות, הצמדת הערבות למדד, תקופת הערבות, והסכום המינימלי של הערבות (5,000 ₪ או פי 10 מסכום אגרות הבניה).

5.7.3. מעקב אחר חידוש והחזרת ערבויות

הרישום והמעקב השוטף בנושא הערבויות נוהל במועד הביקורת על ידי מזכירת אגף הנדסה. לאחר קבלת כתב הערבות, מזכירת האגף העבירה אותה לשמירה בכספת הנמצאת בגזברות המועצה. הכנסת הערבות לתוך כספת בוצעה באופן עצמאי ע"י מזכירת אגף הנדסה, שפתחה את דלת הכספת באמצעות מפתח שנמצא בגזברות. באופן דומה, המזכירה הוציאה בעצמה את כתב הערבות מתוך הכספת לצורך החזרתה לבעל הערבות.

נמצא, כי מזכירת האגף צילמה את כתבי הערבות לפני הכנסתם לכספת, ותייקה את הצלומים בקלסר נפרד לצורך מעקב אחר המשך טיפול. בקלסר נמצאו חוצצים לכל אחד מחודשי השנה, והערבות תויקה בחודש הקודם למועד פקיעתה על מנת לאפשר טיפול מבעוד מועד.

לביקורת נמסר כי מזכירת האגף בדקה בתחילת כל חודש את הערבויות שתויקו בחוצץ הרלוונטי, לצורך החזרה, הארכה או חילוט הערבות בהתאם לצורך.

נמצא, כי מזכירת האגף ניהלה מעקב אחר הטיפול בערבויות גם באמצעות רישום בטבלה שכללה את הנתונים הבאים:

תאריך פקיעת תוקף הערבות	שם הערבות	שם הבנק	מספר מגרש

נמצא, כי לאחר חילוט או החזרת הערבות, פרטי הערבות נמחקו מהטבלה. לפיכך, הטבלה שנמצאה במועד הביקורת כללה נתונים רק לגבי הערבויות שנמצאו עדין במעקב והיו מתויקות בקלסר הערבויות שנשמר באגף.

כתוצאה מכך שהנתונים לגבי הערבויות שהוחזרו או חולטו הוסרו מהטבלה האמורה, לא קיים תיעוד מרוכז של כל הפעולות שבוצעו בערבויות, ולא ניתן להיעזר בטבלה לצורך עריכת בקרה נאותה.

מומלץ להימנע מהסרת נתוני הערבויות מטבלת המעקב לאחר ביצוע חילוט או החזרת ערבות, על מנת להבטיח תיעוד מלא ולאפשר בקרה נאותה. לחילופין, ניתן לסמן בקו או בצבע פונט שונה את הערבויות שהטיפול בהן הסתיים.

עוד מומלץ, להוסיף לטבלת המעקב נתונים נוספים, ובכלל זה:

תאריך פקיעת תוקף הערבות	שם בעל הערבות	מספר מגרש	מטרת הערבות תוספת בניה / היטל השבחה / טופס 4 אחר	פרטי הבנק	סוג טיפול החזר / הארכה / חילוט	תאריך הטיפול החזרת הערבות / הארכת תוקף / חילוט הערבות	גורם מאשר מהנדס המועצה / מפקח הבניה / מזכירת הוועדה

נמצא, כי מזכירת האגף לא הסתייעה בתזכורות המובנות בתכנת Outlook או בתכנה אחרת, לצורך קבלת התראה אוטומטית בתום תקופת הערבות.

מומלץ להסתייע במערכת הממוחשבת לצורך קבלת התראות לפני תום תקופת הערבות.

5.7.4. טיפול שוטף בערבויות

הטיפול בערבויות שהתקבלו לצורך הבטחת תשלומי היטל השבחה, כולל בדיקה של מרכזת הוועדה המקומית לגבי ביצוע תשלום ההיטל במחלקת הגביה, ומתן הנחיות למזכירת האגף לגבי החזרה או הארכת תוקף הערבות. נמצא, כי ההנחיות לגבי החזרת הערבות נרשמו ע"י מרכזת הוועדה בכתב יד על גבי צילום הקבלה המעידה על תשלום ההיטל במחלקת הגביה. הצילום האמור תויק לאחר מכן בתיק הבניה, כאסמכתא לשחרור הערבות.

הטיפול בערבויות שהתקבלו לצורך הבטחת קיום תנאי ההיתר, כולל ביצוע בדיקה בשטח ע"י מפקח הבניה. נמצא, כי מזכירת האגף מסרה למפקח העתק מכתב הערבות בו צוין מספר המגרש, ולאחר הבדיקה הוא מסר לה דוח כתוב, בו צוינו ממצאי הבדיקה שנערכה בשטח והנחיות לגבי הצורך בהארכה או בהחזרה של הערבות.

מפקח הבניה הסביר לביקורת, כי במידה והבניה טרם הסתיימה, הוא דיווח למזכירה כי יש להאריך את תוקף הערבות, ובמידה והבניה הסתיימה ולא נמצאו חריגות, הוא אישר בכתב שאין לו התנגדות לשחרור הערבות, והודיע לתושב שיש לתאם את מועד קבלתה מול המזכירה. במידה והתגלו חריגות בניה, נרשם דוח פיקוח בהתאם לנוהל, וההחלטה לגבי חילוט הערבות התקבלה על ידי מהנדס המועצה.

שחרור הערבות בוצע על ידי מזכירת האגף, לאחר שקיבלה דוח כתוב מהמפקח, בצירוף אישור ממחלקת הגביה על קבלת נתונים לצורך עדכון חיובי הארנונה. המזכירה הכינה מכתב שחרור ערבות שהופנה לבנק, ונמסר לבעל הערבות ביחד עם כתב הערבות. מזכירת האגף מסרה לביקורת כי היא חותמת בעצמה על מכתבי שחרור ערבות בסכומים של מספר אלפי שקלים, אולם לצורך שחרור ערבויות קבלנים בסכומים משמעותיים, היא מחתימה על מכתב שחרור הערבות את מהנדס המועצה. נמצא, כי במעמד המסירה החתימה המזכירה את בעל הערבות על כך שקיבל לידיו את כתב הערבות המקורי.

במקרים של ביצוע חריגות בניה מהותיות, קיים חשש שבעל ההיתר יעדיף "לוותר" על סכום הערבות במקום להתמודד עם משמעותיות ממצאי הפיקוח. לפיכך, אגף הנדסה אמור לנהל מעקב אחר ערבויות שלא נדרשו זמן רב, ולערך בדיקות בשטח כדי לוודא שלא בוצעו חריגות. לביקורת הוסבר, כי המעקב השוטף אחר הערבויות המנוהל ע"י המזכירה באופן שתואר לעיל, מבטיח שלפחות פעם אחת בשנה תיערך בדיקה בשטח לגבי כל ערבות שלא נדרשה.

לצורך הארכת תוקף הערבות נשלח לבנק מכתב בדואר רשום, בו הוא נדרש לשלם לוועדה המקומית את סכום הערבות בתוספת הפרשי הצמדה, כאשר לחילופין, אין לוועדה התנגדות להארכת הערבות עד לתאריך שצוין במכתב. בסיום המכתב התבקש הבנק לשלוח למועצה את כתב ההארכה.

נמצא, כי בהוראות העבודה הנכללות בסט נוהלי האיזו של אגף הנדסה, לא קיים נוהל בנושא טיפול בערבויות.

יצוין, כי בהוראות העבודה הנכללת בסט נוהלי האיזו של אגף גזברות, קיים נוהל בנושא "הארכה – שחרור ערבות לקבלנים" (מס' 5.2.02) הכולל התייחסות גם לערבויות תושבים ויזמים בנושא תכנון ובניה, כמפורט להלן:

- ערבות בטחון – ניתנת על ידי תושב/יזם/קבלן לוועדה לתכנון ובניה באגף הנדסה, כהתחייבות לעמידה בהיתר הבניה שאושר לו.
- בכל מקרה של עבירת בניה, עומדת לרשות הוועדה לתכנון ובניה הזכות לחילוט הערבות.
- חילוט הערבות יתבצע על פי שיקול דעתו של מהנדס המועצה והוא אשר יקבע את שיעור הערבות שיחולט.
- לאחר חילוט הערבות על ידי אגף ההנדסה, יופקד הסכום המחולט בחשבון המועצה.
- אם יתעוררו מקרים בהם יבקש מהנדס המועצה להשיב לתושב את הערבות שחולטה, עליו להעביר בכתב פניה למנהל מחלקת הרכש.
- מחלקת הרכש תפעל להחזרתו של הסכום הנומינלי שחולט.

הביקורת מעירה כי הנוהל האמור מתייחס רק להיבט הכספי של הערבויות, ואינו כולל פירוט של הפעולות הנדרשות להתבצע באגף הנדסה בנושא, ובכלל זה אופן הקבלה והרישום של הערבויות, המעקב השוטף אחר תוקף הערבויות, הבדיקות האמורות להתבצע בשטח לצורך הארכה או שחרור הערבות, האישורים הנדרשים ממחלקת הגביה ואגף איכות הסביבה, ועוד.

מומלץ להכין נוהל עבודה בנושא הטיפול בערבויות, במסגרת נהלי האיזו של אגף הנדסה.

5.8. תיעוד עבודת הפיקוח

תפקיד המפקח כולל עריכת ביקורים באתרי הבניה בהתאם לתכנית העבודה, ובכלל זה:

- ביקור באתר בטרם ביצוע בניה או תוספת בניה, כדי לוודא שהמגרש נקי ומגודר.
- ביקור באתרים בהם הוגשו בקשות לתוספות בניה כדי לוודא התאמת מצב האתר להיתר.
- ליווי במהלך הבניה על מנת לוודא שהעבודות מתבצעות בהתאם לתנאי ההיתר.

בנוהל נקבע, כי במידה ונמצאו סטיות מן ההיתר או כל ממצא חריג אחר, יציין זאת המפקח במחשב, בתיק פיקוח השייך למגרש, ובמקביל ירשום דו"ח פיקוח ויוחל בתהליכים לאכיפת חוק התכנון והבניה, כמפורט בנוהל. לכל תיק בניה יוצא מסמך בו יצוינו חריגות הבניה (שיישלח בדואר רשום) והמועד האחרון לתיקון החריגה.

המפקח מסר לביקורת, כי הוא עורך רישום בתיק פיקוח בכל מקרה בו מתגלות חריגות בניה המחייבות שליחת דוח פיקוח לבעל הנכס. במקרה בו נמצאה בניה ללא היתר או בחריגה מתנאי ההיתר, נשלח דוח פיקוח עם דרישה לתיקון הליקויים בתוך פרק הזמן שנקבע, ובמידת הצורך נשלחות התראות ומבוצעות פעולות אכיפה בהתאם לנוהל.

לביקורת נמסר כי בעבר, מפקח הבניה נדרש לבדוק גם עמידה בתקני בטיחות של מבני חינוך וציבור, גדרות, תקרות אקוסטיות, ועוד, ולדווח על מפגעים הקשורים לבטיחות במסגרת הסיורים שערך בתחום המועצה. אולם משנת 2014 ואילך הבדיקות האמורות הפסיקו להתבצע על ידי המפקח, והחלו להתבצע על ידי נותני שירות חיצוניים.

מפקח הבניה הסביר לביקורת, כי מדובר בעיקר בבדיקות גידור המגרש שחשוב לבטיחות אתר הבניה, ובדיקת העדר סדקים בגדרות בטון. יצוין כי הבדיקות האמורות אינן נכללות בנהלי העבודה המתייחסים לעבודת המפקח.

נמצא, כי המפקח נוהג לצלם תמונות בשטח רק כאשר התגלו על ידו חריגות בניה, לצורך תיעוד החריגה בתיק הפיקוח. כתוצאה מכך, בתיקי הבניה בהם לא נמצאו חריגות, אין תיעוד מצולם של ממצאי הפיקוח ושל המצב שנמצא בשטח במועד הבדיקה.

מומלץ לשקול עריכת צילומי שטח גם כאשר לא התגלו חריגות, לצורך שיפור התיעוד והבקרה.

בנוהל האיזו נקבע, כי מפקח הבניה ינהל יומן פיקוח, ובמידה ותוצאות הפיקוח אינן מעלות ממצאים חריגים, יירשם כי הבדיקה נמצאה תקינה.

מפקח הבניה הסביר לביקורת כי אינו עורך רישום ביומן פיקוח, אלא רק בדוחות פיקוח שנרשמים במסגרת תיקי הפיקוח במערכת הממוחשבת. נמצא כי הרישום האמור בדוחות נערך במקרים בהם התגלו חריגות בניה.

הביקורת העלתה, כי במקרים בהם הבדיקות שנערכו על ידי המפקח לא העלו חריגות בניה שחייבו רישום דוח במסגרת תיק פיקוח, לא נרשמו במערכת הממוחשבת פרטים לגבי ממצאי הפיקוח ועל כך שהבדיקה נמצאה תקינה. מדובר, הן בפיקוח יזום שנעשה באתרי בניה חדשה ותוספות בניה, והן בפיקוח שנערך בעקבות קבלת תלונות שכנים.

כתוצאה מכך, במערכת הממוחשבת באגף הנדסה לא נמצא במועד הביקורת תיעוד מלא של כל הפעילות שבוצעה ע"י המפקח ושל הממצאים שנמצאו במהלך הבדיקות. יצוין, כי תיעוד המצב שנמצא בשטח במועד ביצוע הבדיקה (גם כשלא נמצאו חריגות), עשוי להיות לעזר במקרה שיתגלו ויכוחים בין תושבים, או בין תושבים לבין המועצה, לגבי המצב שהיה בשטח בזמן נתון בעבר.

מפקח הבניה הסביר לביקורת, כי מהנדס המועצה הנחה על תיעוד כל עבודת הפיקוח באמצעות רישום בדוחות פיקוח, לצורך תיעוד מלא והצגת כל היקף העבודה שבוצעה, אולם היה קושי לבצע זאת, מאחר והוא עבד לבדו, נמצא רוב הזמן בשטח, ואין לו מזכירה שמסייעת ברישום בתיקים. עוד ציין המפקח, כי לדעתו ניתן יהיה לבצע זאת לאחר קליטת מפקח בניה נוסף.

בירור עם המפקח העלה, כי המערכת הממוחשבת באגף הנדסה מאפשרת רישום דוחות פיקוח בשתי קטגוריות: בתיק הפיקוח ובתיק הבניה.

הביקורת ממליצה להקפיד על תיעוד מלא של כל פעולות וממצאי הפיקוח, גם כאשר הבדיקות לא העלו ממצאים חריגים, באמצעות רישום שוטף בדוחות בתיקי הבניה ובתיקי הפיקוח.

עוד מומלץ, כי המפקח יערוך רישום בדוח פיקוח במסגרת תיק הבניה על כל בדיקה שנערכה בשטח, שיכלול תיאור פעולות וממצאי הבדיקה, תמונות, סקיצה שעליה סומנו החריגות (במידה ונמצאו), ועוד. בנוסף, במקרים בהם התגלו חריגות בניה, יערוך המפקח רישום גם בתיק פיקוח, שיכלול בנוסף לנתונים האמורים, פרטים לגבי מכתבי תלונה, שליחת דוחות, מכתבי התראה, הוצאת צווים מנהליים, וביצוע פעולות אכיפה נוספות עד להסדרת הנושא.

5.9. מעקב אחר ליקויים בבניה

במידה ומתגלים ליקויים במסגרת הסיורים שעורך מפקח הבניה, הוא עורך דוחות פיקוח המועברים לבעל הנכס. בעקבות כך, נדרש לנהל מעקב אחר תיקון הליקויים שנרשמו בדוחות ולתעד זאת באופן מסודר.

בבדיקה מדגמית של דוחות פיקוח שנמצאו בתיקי הבניה, עלו הממצאים הבאים:

בתיק בניין מספר 353491600 הוצאו דוחות מפקח הבאים:

תאריך	הליקויים שנמצאו ודרישות הטיפול
20/11/2012	1. הוצאת עפר מחפירה במגרש לכביש סמוך 2. העדר גדר כנדרש
25/7/2013	1. השלכת פסולת בניה לשטח ציבורי סמוך ודרישה לפנותה 2. העדר גדר כנדרש

בתיק בניין מספר 353267802 הוצאו דוחות מפקח הבאים:

<u>תאריך</u>	<u>הליקויים שנמצאו ודרישות הטיפול</u>
25/7/2013	1. העדר גדר כנדרש
	2. השלכת פסולת בניה לשטח ציבורי סמוך ודרישה לפנותה

בתיק בניין מספר 353267801 הוצאו דוחות מפקח הבאים:

<u>תאריך</u>	<u>הליקויים שנמצאו ודרישות הטיפול</u>
25/7/2013	1. דרישה להעתקת גדר פח לגבול המגרש
	2. השלכת פסולת בניה לשטח ציבורי סמוך ודרישה לפנותה

בתיק בניין מספר 353267800 הוצאו דוחות מפקח הבאים:

<u>תאריך</u>	<u>הליקויים שנמצאו ודרישות הטיפול</u>
20/11/2012	הוצאת עפר מחפירה במגרש לכביש סמוך

המפקח מסר לביקורת כי כל הליקויים שצוינו בדוחות תוקנו. יחד עם זאת, לא נמצא תיעוד לביצוע הביקורות החוזרות, ואף לא לכך שהליקויים האמורים תוקנו על ידי בעלי הנכסים.

העדר תיעוד לביצוע הבדיקות החוזרות ותיעוד תיקון הליקויים מהווה לדעת הביקורת פגם בבקרה.

מומלץ שמפקח הבניה יונחה לתעד את הבדיקות החוזרות המבוצעות על ידו, ואת תיקון הליקויים על ידי בעלי הנכסים.

בתיק בניין מספר 53491600 שצוין לעיל, נמצאו לאחר מספר חודשים ליקויים חוזרים של אותן העבירות (השלכת עפר ופסולת לשטח ציבורי והעדר גידור כנדרש), אולם לא נמצא תיעוד לביצוע פעולות אכיפה מנהליות או משפטיות כנגד בעל ההיתר. לביקורת לא הוסברה הסיבה לאי הפעלת אכיפה במקרה האמור.

מהנדס המועצה מסר לביקורת, כי נושא גידור המגרשים נכלל במסגרת מדיניות האכיפה שאושרה לאחרונה ע"י הוועדה, ודורג במקום גבוה בסדר העדיפות לאכיפה, וזאת במטרה להתמודד עם התופעה של העדר הגידור שיש לה השלכות בטיחותיות ופוגעת בנראות היישוב.

5.10. תכניות עדות (As-Made)

הגשת תכנית עדות מהווה מעין אבן דרך המציינת את סיום הפרויקט. התכנית נועדה לתעד את נתוני הביצוע בפועל של הפרויקט באמצעות מסמך/שרטוט, בעיקר לצורך חישוב כמויות ועריכת התחשבונוט סופית בין מזמין העבודה לבין הגורם המבצע. ברשויות מקומיות, תכניות העדות מאפשרות לערוך בדיקות בין הבניה שבוצעה בפועל להיתר הבניה. כמו כן, רשויות העושות שימוש במערכות GIS לניהול ותחזוקה של מערך התשתיות, יכולות להסתייע בתוכניות העדות לבניית בסיס נתונים גיאוגרפי של מערכות התשתית ביישוב.

במסגרת הבקשה לקבלת טופס 4 בעל ההיתר נדרש להגיש תכניות As-Made, על מנת לאפשר למועצה לתעד את הבנייה שבוצעה בפועל, לאפשר בקרה על יישום התוכנית בהתאם להיתר, וכן לאפשר עריכת בירורים שונים במועד מאוחר יותר. בין היתר, נדרש כי תכניות אלו יכללו מידע לגבי האדריכלות, רשת החשמל, תשתיות המים ותשתיות הביוב.

בהתאם לכך, במסמך "תהליך אישורים לקבלת טופס 4" שפורסם באתר האינטרנט של המועצה ומתייחס למגורים בבניה פרטית, לבניה רוויה ולמבני ציבור, נכללת (בסעיף ב') הדרישה הבאה:

הגשת תכניות "AS MADE" (בדיסקט ובנייר) – עפ"י תנאי ההיתר.

1. אדריכלות
2. חשמל
3. מים וביוב
4. מפה מזדה מצבית הכוללת סימון המבנה, סימון גבהים במגרש (כולל גבהי פיתוח וגובה גדרות) לרבות גובה רום הגג.

בבדיקה מדגמית שנערכה בתיקי הבניה, נמצאו מקרים בהם לא נמצאה בתיק תכנית As Made או מפה מצבית הכוללת נתונים אודות תשתיות.

מפקח הבניה הסביר לביקורת, כי מטרת תכניות ה- As-Made היא לקבל מידע על התשתיות בבניה רוויה, לצורך תוספות בניה או טיפול בתשתיות במועד מאוחר יותר, כאשר יש צורך בהחלפה או בתיקון תשתיות. לעומת זאת, בבניה מסוג "בנה ביתך" הטיפול נעשה על ידי בעל הנכס ולא ע"י גורמים חיצוניים שדרוש להם המידע, ולכן לא נדרש לסמן תשתיות פנימיות במפה מצבית בסיום הבניה.

מהנדס המועצה הסביר לביקורת, כי תכנית העדות אמורה לשמש את הדיירים לאורך שנים כתכנית משמרת ידע, במידה וירצו לבצע שינויים או תיקונים בתחום המגרש, ולכן חשוב שהתכנית תמצא במשרדי המועצה ותידרש במסגרת האישורים למתן טופס 4. עוד ציין המהנדס, כי לעומת בניה רוויה ומבני ציבור בהם נדרש לקבל מפה מצבית בסיום הבניה לצורך קבלת טופס 4, הכוללת גם תשתיות מים, ביוב, חשמל, גז, וכו', בבניה פרטית הדבר אינו נדרש מאחר שמדובר במגרש פרטי שהמועצה לא נדרשת לבצע בו עבודות.

הביקורת מציינת את הפער בין הסברי המפקח והמהנדס בנושא, לבין ההנחיות שפורסמו באתר המועצה במסמך "תהליך אישורים לקבלת טופס 4" לפיהם יש להגיש גם בבניה פרטית תכניות As Made הכוללות בין היתר נתונים לגבי אדריכלות, ותשתיות חשמל, מים וביוב.

מומלץ לבחון את המדיניות לגבי הנתונים שיש לקבל במסגרת תכניות As-Made בסיום הבניה, ולהתאימה להנחיות שפורסמו לציבור באתר המועצה.

5.11. הוצאת תעודות גמר (טופס 5)

בסעיף 21 לתקנות התכנון והבניה נקבעה החובה למתן תעודת גמר (טופס 5) לבעל ההיתר בסיום עבודות הבניה, כמפורט להלן:

21. (א) לפי בקשת בעל ההיתר יוציא לו המהנדס תעודה המעידה כי כל הבניה בוצעה בהתאם להיתר ולתנאיו (להלן – תעודת גמר).

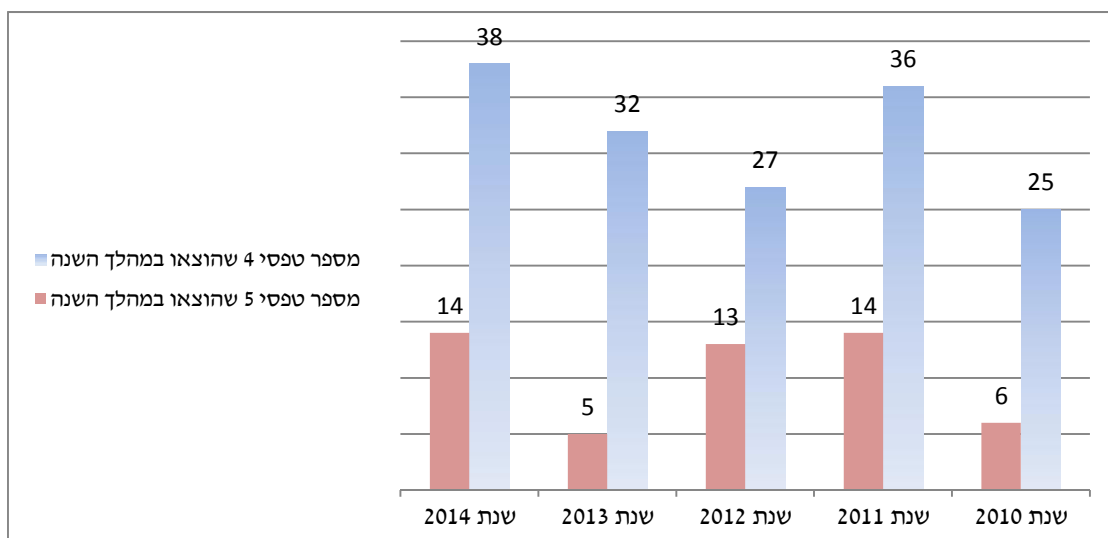
(ב) בעל ההיתר יגיש למהנדס בקשה לתעודת גמר לא יאוחר משנה ממועד מתן אישור הרשות המאשרת לפי סעיף 157א(ה), (1ה) או (2ה) לחוק או ממועד פניית המורשה להיתר לגופים המנויים בסעיף 157א(ה2)(3) לחוק ובהוספה לבנין קיים, שינויו או תיקונו – לא יאוחר משנה ממועד השלמת התוספת, השינוי או התיקון; יושב ראש הועדה המקומית והמהנדס כאחד, רשאים, מטעמים מיוחדים שיפרטו בהחלטתם ובתנאים הנראים להם נחוצים בנסיבות הענין, לדחות את המועד למתן תעודת גמר לתקופה שלא תעלה על שנה נוספת.

בהתאם לכך נקבע בנוהל האיזו של המועצה, כי עם גמר הבניה והפיתוח יגיש בעל ההיתר בקשה לתעודת גמר (טופס 5), ובאחריות המפקח לקיים סיור לצורך אישור הבקשה, ובמידה ויימצא שכל דרישות ההיתר מולאו, תינתן תעודת גמר.

נמצא כי בנוהל האיזו אין התייחסות ללוחות הזמנים שנקבעו בחוק למתן תעודת גמר.

מומלץ להוסיף לנוהל האיזו את חובת אגף הנדסה לנהל מעקב אחר קבלת בקשה לתעודת גמר מבעל ההיתר, בתוך שנה ממועד קבלת טופס 4, ובביצוע תוספת בניה בתוך שנה ממועד סיום הבניה, כאשר המהנדס ויו"ר הוועדה רשאים לדחות את מועד מתן התעודה בשנה נוספת.

נמצא, כי בשנים 2010 - 2014 הוצא מספר קטן יחסית של תעודות גמר (טופס 5) בהשוואה למספר אישורי האכלוס (טופס 4) שניתנו באותן שנים, כפי שמוצג בתרשים להלן:



מהנתונים עולה, כי במהלך שנת 2013 הוצאו 5 תעודות גמר בלבד לעומת 32 אישורי אכלוס שניתנו באותה שנה, ואילו בשנת 2014 הוצאו 14 תעודות גמר לעומת 38 אישורי אכלוס שניתנו באותה שנה.

מהנדס המועצה מסר לביקורת, כי במסגרת הטיפול בבקשה לקבלת טופס 4 ניתן הסבר גם לגבי תהליך הוצאת תעודת גמר בסיום הבניה. עוד ציין המהנדס, כי האגף מייחס חשיבות גדולה להוצאת תעודות גמר על מנת להבטיח את גמר הפיתוח ונראות הבינוי, אולם לוועדה המקומית אין מנגנונים לחייב את התושבים להשלים את כל הפעולות הנדרשות לקבלת תעודת גמר, מאחר והם אינם נזקקים לאישורים נוספים עד למועד מכירת הנכס.

מומלץ לבחון מול הגורמים המקצועיים את האמצעים הקיימים לחיוב מקבלי ההיתרים לקבל תעודת גמר בסיום הבניה, כנדרש בהוראות החוק והנוהל.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי הוא ממליץ לעודד הוצאת תעודת גמר בשתי דרכים: האחת, להוציא טופס 4 ותעודת גמר ביחד, והשניה, להשהות את החזר הערבות ולהתלות בהוצאת תעודת גמר.

יצוין כי במועד עריכת הביקורת נמצא באתר האינטרנט של המועצה מידע מפורט וטופס בקשה לקבלת אישור אכלוס, במסגרת מסמך בשם "תהליך אישורים לקבלת טופס 4". לעומת זאת, לא נמצא באתר מידע רלוונטי לגבי אופן קבלת טופס 5 בסיום הבניה.

מומלץ להכין מסמך בשם "תהליך אישורים לקבלת טופס 5" שיכלול מידע רלוונטי וטופס בקשה לקבלת תעודת גמר בסיום הבניה, ולהעלותו בהקדם לאתר המועצה.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי הוא ממליץ לפרסם את ההוראות באתר האינטרנטי ובמידע לבונה.

5.12. תקינות חדרי ממ"ד

מרחב מוגן דירתי (להלן ממ"ד) הוא סוג של מקלט הנבנה בתוך מעטפת המבנה. מטרת הממ"ד היא לספק מיגון בפני התקפות אוויר ומטחי טילים, שזמן ההתרעה בפניהם קצר מכדי לאפשר גישה למקלט משותף או ציבורי. בעקבות מלחמת המפרץ הוחלט על הקמת ממ"דים בכל המבנים החדשים המוקמים בישראל.

הממ"ד הבסיסי חייב לכלול אלמנטים חיוניים, כגון חלון אטום לגזים ועמיד בפני הדף, צינור אוורור, ודלת אטימה לגזים המגינה אף היא מפני הדף. פריטים אלה, כמו פריטים נוספים העשויים להיות במרחב מוגן, צריכים לעמוד בדרישות התקן הישראלי ובדרישות התקנות. כך לדוגמא, עפ"י התקנות דלתות המרחבים המוגנים חייבות להיפתח כלפי חוץ ולהיות במפלס הנמוך בסנטימטרים בודדים ממפלס רצפת החדר, על מנת שבעת פיצוץ לא תוכל הדלת להיפתח בחוזקה כלפי פנים.

להלן נתונים לגבי ביצוע בדיקות בממ"דים בתוספות בניה, עפ"י דוח מדדים שנכלל בחוברת תכניות עבודה ותקציב של המועצה לשנת 2015:

שנת 2014 עד אוגוסט	שנת 2013	שנת 2012	שנת 2011	שנת 2010	
90	170	92	120	101	בדיקת עדכון ממ"דים בתוספות בניה

בדיקות ממ"דים נוספות נערכות בסיום בניה חדשה. אחת מהבדיקות הנדרשות להיערך על ידי הפיקוח בתהליך מתן "טופס 4" הינה קיום אישור מטעם נציג פיקוד העורף לגבי אטימות ותקינות חדרי הממ"ד.

הביקורת העלתה, כי חלק מבדיקות חדרי הממ"ד לצורך מתן טופס 4 מבוצעות על ידי מפקח הבניה של המועצה, ללא נוכחות במקום של נציג פיקוד העורף.

מהנדס המועצה הסביר לביקורת, כי עקב מצוקת כח אדם של פיקוד העורף, ניתנה על ידם הנחייה לפיה בפרויקטים של בניה חדשה הכוללים פחות מ- 20 יחידות דיור, בדיקת תקינות הממ"ד לצורך מתן טופס 4 תבוצע על ידי מפקח הבניה של המועצה עפ"י הנחיות פיקוד העורף המופיעות בהיתר הבניה, וזאת מבלי שנוכח במקום נציג פיקוד העורף. לעומת זאת, בבניה ציבורית ובבניה רוויה הכוללת מעל 20 יחידות דיור, הבדיקה מבוצעת ע"י נציג פיקוד העורף.

במועד הביקורת, לא נמצא תיעוד לקבלת ההנחיה האמורה ע"י גורם מוסמך בפיקוד העורף.

הביקורת ממליצה לבקש מפיקוד העורף הנחיה בכתב לביצוע בדיקות חדרי ממ"ד ע"י מפקח הבניה של המועצה ללא נוכחות נציג פיקוד העורף, שתפרט בין היתר את סוג והיקף הבניה אליה מתייחסת ההנחיה.

מפקח הבניה מסר לביקורת, כי בדיקות הממ"ד המבוצעות על ידו לצורך מתן טופס 4, מבוססות על ידע וניסיון שרכש במהלך שנות עבודתו עם נציגי פיקוד העורף, ובמהלך ביצוע הבדיקות הוא מסתייע בטופס המיועד לבדיקת הממ"ד לצורך מתן היתר הבניה.

נמצא כי הטופס האמור אינו כולל את כל הבדיקות הנדרשות לצורך מתן טופס 4, ובכלל זה אישור בדיקת אטימות הממ"ד על ידי מכון התקנים, אישור מכון התקנים לדלת הממ"ד, וקיום נקודות חשמל ובזק.

מומלץ לעגן את סט הבדיקות שאמורות להתבצע בחדרי הממ"ד על ידי מפקח הבניה בטופס או במסמך שיאושר באופן פורמאלי על ידי פיקוד העורף.

6. פיקוח על עבירות בניה

6.1. רקע

המועצה נדרשת עפ"י חוק לאתר מקרים בהם מתבצעות עבירות על חוק התכנון והבניה, ולנקוט בצעדי אכיפה מתאימים כנגד האחראים לביצוע העבירות. החוק מקנה למועצה מספר כלים לאכיפה, הן במישור המנהלי והן באמצעות הגשת תביעות משפטיות ע"י התובע העירוני.

אכיפה מנהלית בתחום התכנון והבניה כוללת צווי הריסה מנהליים - הניתנים בסמכות יו"ר הוועדה לאחר קבלת תצהיר של מהנדס הוועדה, וצווי הפסקת עבודה מנהליים - הניתנים בסמכות מהנדס הוועדה או יו"ר הוועדה.

לביקורת הוסבר, כי במקרים בהם נדרשת אכיפה באמצעות הוצאת צו הפסקת עבודה, התובע העירוני נכנס לתמונה רק אם התיק מגיע לבית המשפט בעקבות השגה של התושב על עצם ההליך המנהלי. במקרה זה, התובע מייצג את הוועדה המקומית בבית המשפט, אולם כאשר אין השגה כאמור, התובע אינו מעורב בתהליך.

מפקח הבניה מסר לביקורת, כי לנוכח המשמעויות הכספיות הכרוכות בהוצאת צווי הפסקת עבודה מנהליים, בעיקר במקרים של בניה רוויה, מתקיימות התייעצויות גם עם התובע העירוני לפני הוצאת הצווים.

לצורך ביצוע פעולות האכיפה, המועצה נדרשת לאסוף ראיות כנגד מבצעי חריגות בניה, הן לגבי פעילות מנהלית והן לגבי פעילות במישור הפלילי. איסוף תיק הראיות אמור להתבצע על ידי מפקח הבניה, שלו נתונה הסמכות לערוך בדיקות בשטח, לזמן עדים ולגבות מהם עדות, ולסכם את הממצאים באופן מסודר במסגרת הגשת תיק פיקוח.

נמצא כי איתור העבירות מתבצע על ידי ביצוע סיורים יזומים ברחבי היישוב ובאתרי בניה, ועל ידי בדיקות שטח ממוקדות הנערכות בעקבות קבלת תלונות תושבים על בניה בלתי חוקית.

מפקח הבניה הסביר לביקורת, כי גביית העדויות נעשית תמיד בנוכחות מזכירת אגף הנדסה, שכותבת את דברי הנוכחים בטופס גביית עדות, ובכלל זה את שאלות המפקח ותשובות התושב.

התובע העירוני מסר לביקורת, כי המועצה נמצאת בהליך משפטי כנגד חברות סלולריות שהקימו מתקני גישה בתחום המועצה. עוד נמסר, כי החברות מנסות לחסות תחת חוק בזק המאפשר הקמת מתקנים אלו ללא היתר, והדיון בנושא תלוי ועומד בבתי המשפט תוך המתנה לחוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה בעניין זה.

6.2. ממצאי בדיקת תיקי פיקוח

לבקשת הביקורת, הופק דוח ממערכת "ניהול ועדה" של חברת בר טכנולוגיות, בשם "תיקי פיקוח ושלבבים" הכוללת את כל תיקי הפיקוח שטופלו משנת 2012 ועד למועד ביצוע הביקורת.

הביקורת ערכה בדיקה מדגמית לבחינת אופן הטיפול בתיקי הפיקוח. להלן ממצאי הבדיקה:

מס"ד	מספר תיק	תאריך	פרטים	הערות
1	2001273	09/12/2001	נבנו מדרגות חיצוניות ללא היתר. בעקבות דוח מפקח הבניה המדרגות פורקו.	לא נמצא דוח פיקוח המתעד את פירוק המדרגות.
2	2007169	11/10/2007	מספר תושבים פירקו את גדר תחום המגרש. גובש כתב אישום, אולם השכנים החזירו את המצב לקדמותו ולא הוגשה תביעה.	
3	2007186	19/11/2007	בוצעה תוספת בניה בלתי חוקית. הוגשה תביעה ובעקבות החלטת בית המשפט התוספת נהרסה. לאחר שהתושב קיבל היתר בניה הוא בנה מחדש בשנת 2012. כיום התיק סגור והבית בנוי בהתאם להיתר.	
4	2008055	19/05/2008	בוצעה בניה בחריגה מההיתר. בעקבות פסיקת בית משפט החריגה נהרסה. בשנת 2011 התקבל היתר נוסף, כחוק, והבניה חודשה.	מפקח הבניה מסר לביקורת כי הבניה הסתיימה.
5	2008110	23/07/2008	בעקבות תלונת שכנים על סגירת קיר במרתף הוגשה תביעה. בדיון המשפטי בבימ"ש זכתה הנתבעת לאחר שהוכיחה שהעבירה התיישנה.	
6	2009044	18/03/2009	בסיור שגרתי אותרה תוספת בניה ללא היתר בחלל גג. הוגש כתב אישום ובית המשפט גזר על המפר קנס כספי. בהמשך, התושב הגיש בקשה להיתר בניה, וקיבל היתר.	
7	2009084	04/06/2009	תושב פלש לשצ"פ ובעקבות פעילות הפיקוח הוא החזיר את המצב לקדמותו.	
8	2013001	06/01/2013	בוצעה הוספת מדרגות, שהוסרו לאחר טיפול הפיקוח.	לא נמצא דוח פיקוח המתעד את פירוק המדרגות.
9	2013001	12/03/2013	בוצעה פלישה לשצ"פ.	לא נמצא תיעוד במערכת בנוגע לשלבי הטיפול שננקטו בתיק עד לסגירתו. כמו כן לא קיים תיעוד לכך שהמצב הוחזר לקדמותו.
10	2013031	28/10/2013	הוצא צו הפסקת עבודה לביצוע שינוי בחזית הבנין בניגוד להיתר. בהמשך התושב הסדיר את החריגה.	

מס"ד	מספר תיק	תאריך	פרטים	הערות
11	2013038	30/12/2013	בוצעו חריגות בניה. במועד הביקורת התושב נמצא בתהליך להסדיר את ביצוע העבודות.	
12	2014004	18/03/2014	הוכן כתב אישום בגין התקנת מזגן לא תקנית. בעקבות כך המזגן הוסר.	
13	2014011	27/03/2014	בוצעה פלישה לשצ"פ. במהלך הבירור הסתבר שהשטח שייך למועצה אזורית חבל מודיעין והטיפול בסמכותה בלבד.	לביקורת הוסבר כי מדובר במגרש הגובל עם השטח של מ. אזורית ח. מודיעין, והשטחים במובלעת בשכונה א' אינם בסמכות הוועדה המקומית אלא של ועדת מועצה אזורית חבל מודיעין.
16	2014031	16/06/2014	המפקח איתר עבודות לפתיחת פתח חיצוני במרתף שבוצעו ללא היתר. הוצא צו מנהלי להפסקת העבודה. בביקורת נוספת נמצא כי העבודות נעצרו.	במועד הבדיקה נמסר לביקורת כי המצב הוחזר לקדמותו והתיק נסגר.
17	2014035	18/09/2014	בוצעה סגירת מרפסת ללא היתר. הוצא צו מנהלי להפסקת העבודה. במועד הבדיקה התושב נמצא בתהליך להסדרת העבודות.	

להלן ריכוז הממצאים העיקריים שצוינו בטבלה לעיל:

ב - 2 מקרים (שורות 1 ו - 8 בטבלה) בהם נבנו מדרגות ללא היתר, הבדיקות שבוצעו ע"י המפקח בגמר הטיפול על מנת לוודא שהמדרגות פורקו, לא תועדו בדוחות פיקוח כפי הנדרש.

במקרה אחד (שורה 9 בטבלה) בו נפתח תיק פיקוח בגין פלישה של תושב לשטח ציבורי פתוח, לא נשמר במערכת תיעוד בנוגע לשלבי הטיפול שננקטו בתיק עד לסגירתו. כמו כן לא קיים תיעוד לכך שהמצב הוחזר לקדמותו.

ב - 2 מקרים נוספים (שורות 11 ו - 17 בטבלה) בהם בוצעו חריגות בניה וסגירת מרפסת, התושבים נמצאו בתהליך להסדרת העבודות, ועד למועד סיום הביקורת טרם הוצא היתר כנדרש.

מומלץ להקפיד על תיעוד כל הפעולות שבוצעו על ידי המפקח בתיקי הפיקוח, לרבות בדיקות שנועדו לוודא את תיקון החריגות.

מומלץ לערוך בירור נקודתי לגבי המקרה בו לא קיים תיעוד במערכת לגבי הטיפול שבוצע בפלישה לשצ"פ, ולוודא שהמצב בשטח אכן הוחזר לקדמותו.

מומלץ לעקוב אחר השלמת הטיפול במתן היתרים ל-2 המקרים שבמועד הביקורת עדין נמצאו בתהליך הסדרה.

6.3. טיפול משפטי בתיקי פיקוח**6.3.1. רקע**

עצמאות התובע העירוני מהווה נדבך חשוב בתהליך אכיפה מקצועי ויעיל ברשות המקומית, ומטרתה להבטיח קבלת החלטות עניינית, אחידה ושוויונית.

בסעיף 258 לחוק נקבע כלהלן:

"ועדה מקומית רשאית לפתוח בהליכים ולהתייצב לפני בית משפט בכל הליך באמצעות עובד שהרשתה לכך... ההרשאה יכולה להיות כללית או לענין מיוחד; ואולם בהליכים לפי פרק י' ייצג את הועדה מי שהיועץ המשפטי לממשלה הסמיכו לכך".

בהתאם לכך, התובע העירוני מקבל מידי שנה הסמכה מהיועץ המשפטי לממשלה, כפוף אליו מבחינה מקצועית ומקבל ממנו הנחיות לפעולה.

העובדה שהתובע העירוני אינו כפוף מבחינה מקצועית ליו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובניה, ואף לא למהנדס הוועדה או למפקח העירוני, אמורה להבטיח קבלת החלטות עצמאית. התובע אינו יכול לקבל הנחיות מגורם מנהלי או פוליטי ברשות בכל הנוגע לניהול הליכים פליליים, ובכלל זה לגבי החלטות על הגשת כתבי אישום, סוגי הליכים שיש לנקוט בתיק מסוים, וכל עניין אחר הקשור בניהול ההליך הפלילי.

בהקשר זה ראוי לציין את דברי בית המשפט בעניין ערעור פלילי של דוד לוי נ' עיריית תל אביב (עפ"א 80315/01) כלהלן:

"התובעים ברשויות המקומיות ובוועדות המקומיות פועלים על פי יפוי כח מהיועץ המשפטי לממשלה, לפי הנחיותיו וכחלק ממערכת התביעה הפלילית. משפטן ברשות מקומית שהוסמך כבא כוח היועץ המשפטי לממשלה לשמש כתובע פלילי במשפטים מסוימים, חייב להפעיל שיקול דעת עצמאי, ואין הוא כפוף, בתחום התביעה הפלילית, להוראות ראש הרשות המקומית, או גורמים אחרים ברשות".

6.3.2. התקשרות עם תובע עירוני

המועצה התקשרה עם התובע העירוני בהסכם למתן שירותים משפטיים שנחתם ביום 5.3.06. בתאריך 19.4.10 חתמו הצדדים על נספח בו עודכנו תנאי ההסכם לגבי מתן שירותים לוועדה המקומית לתכנון ובניה. תוקף ההסכם נקבע לשנה אחת, והוארך מידי שנה בשנה נוספת בנספח שנחתם על ידי הצדדים. הנספח האחרון שנמצא במועד הביקורת נחתם ביום 13.3.13, ובו נקבע כי ההסכם עם התובע העירוני יוארך לשנה נוספת מיום 1.1.13 ועד ליום 31.12.13.

בנספח א' להסכם האמור נקבעו התעריפים לפיהם ישולם לתובע בגין השירותים המשפטיים לפי סוג הפעולה או ההליך המשפטי, כגון הגשת כתב אישום, השתתפות בדיונים בבית המשפט, טיפול בבקשות להארכת מועד לביצוע צו שיפוטי או מנהלי, הליכים לפי סעיף 212 לחוק התכנון והבניה, ערעורים על פסקי דין, ועוד.

יצוין כי עפ"י ההסכם, התגמול הכספי לתובע נקבע לפי ביצוע הפעולות בפועל, בהתאם לתמחור שנקבע מראש עבור סוג ההליך או הפעולה. לביקורת נמסר כי היו שנים בהן שולמו לתובע סכומים נמוכים יחסית, מכיוון שהיתה פעילות משפטית בהיקף מצומצם.

בדיקת התנועות בכרססת הנהלת החשבונות (מס' 6017126000) העלתה, כי בשנים 2010 - 2014 הועברו לתובע העירוני תשלומים שונים, ובכלל זה עבור שירותים לוועדה המקומית.

עם תום תקופת ההסכם האמור, התקבלו במועצה מספר הצעות לאספקת שירותים משפטיים בתחום התביעה הפלילית, שבעקבותיהם היה אמור להיחתם הסכם עם תובע עירוני חדש.

בתאריך 23.1.14 התכנסה ועדת רכש והתקשרויות על מנת לבחור את המועמד המתאים ביותר. הרכב הוועדה כלל את מנכ"ל המועצה, הגזבר, מנהלת הרכש והיועץ המשפטי.

עפ"י פרוטוקול הוועדה (מס' 12/14) רואיינו 3 עורכי דין שהגישו הצעות לאספקת שירותי תביעה עירונית לאכיפת חוקי עזר ותביעות בנושא תכנון ובניה, כמפורט להלן:

סוג שירות	הצעה א'	הצעה ב'	הצעה ג'	הערות
תביעות פליליות בגין פיקוח ותיקי בימ"ש לפי חוקי עזר	3,500 ₪ + מע"מ	5,000 ₪ + מע"מ	נפסל בשל העדר ניסיון קודם בתחום	המחיר הינו ריטיינר חודשי
שרותי תביעה טיפול ויצוג בתיקים על עבירות חוק תכנון ובניה	לפי תעריף משרד המשפטים כתיקים שאינם מורכבים משפטית	5,000 ₪ + מע"מ	נפסל בשל העדר ניסיון קודם בתחום	התשלום יבוצע לפי תיקים בפועל

בפרוטוקול צוין כי מדובר בעבודה לשנה, עם אופציה לעוד 48 חודשים.

בהחלטת הוועדה צוין, כי לאור ניסיון המועמדים שהוצג לוועדה ומידת התאמתם לתפקיד, הוועדה מחליטה לבחור בהצעה א'.

בעקבות כך, מתחילת שנת 2014 החלה המועצה לקבל שירותים מהתובע העירוני האמור.

נמצא, כי עד למועד סיום הביקורת בחודש מרץ 2015 טרם נחתם הסכם התקשרות עם התובע העירוני, כפי הנדרש. בבירור שנערך בגזברות המועצה נמסר לביקורת, כי התשלומים לתובע מתבססים על הוצאת הזמנות עבודה.

מומלץ לעגן את התקשרות המועצה עם התובע העירוני בהסכם למתן שירותים משפטיים, בו יפורטו, בין היתר, התעריפים המדויקים עבור כל סוג שירות, תקופת ההסכם, התחייבות התובע להימנע מניגוד עניינים, התחייבות לפעול בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה, התחייבות לשמירה על סודיות, ועוד.

יצוין כי הביקורת קיבלה תשובות והסברים הן מהתובע העירוני לשעבר שהועסק עד שנת 2014, והן מהתובע העירוני הנוכחי.

6.3.3. מדיניות התביעה

במסמך מדיניות האכיפה שאושר ע"י הוועדה המקומית, כפי שצוין לעיל (מוצג כנספח 1 לדוח), נכללה התייחסות גם למדיניות התביעה של הוועדה המקומית לתכנון ובניה, כמפורט להלן:

א. בחינה פרטנית של העניין לציבור בנקיטת הליכי אכיפה

- בחינת הרקע לעבירה – עבירה שעלתה מפגיעה בצד ג' תקבל משקל גבוה יותר לאכיפה
- בחינת ייעוד המקרקעין – עבירה בשצ"פ תיאכף בעדיפות גבוהה.
- בחינת אופי העבירה – עבירה כלכלית/מסחרית תיאכף בעדיפות גבוהה.
- עבירה שנעשתה כחלק מהפרת צו מנהלי או שיפוטי, תיאכף בעדיפות גבוהה בכפוף לאפשרות להגשת (בקשה) להארכת מועד בהתאם לנסיבות.
- בחינת זמן ביצוע העבירה – עבירה שחלה התיישנות על ביצוע העבודות בה, תישקל האפשרות לאכיפה בכפוף להנחיות המחלקה לדיני מקרקעין.
- בחינת מידת הסיכון שבעבירה – עבירה שמוערך כי קיימת בה מידת סכנה תיאכף בעדיפות גבוהה.

ב. בחירת אפיקי האכיפה

ככלל, בתיקים שנפתחו משום שהם תואמים את מדיניות האכיפה, יש מקום לנקוט הליך. עם זאת, יש להתאים את תהליך האכיפה בהתאם לנסיבות של כל מקרה ומקרה. ככלל, יאכפו בעדיפות גבוהה מקרים הקשורים בהפקת רווח ניכר, שהבוטות והנראות שלהם ניכרת, של אנשי ציבור ונבכרי ציבור ו/או עבריינים חוזרים.

ג. בשיקול הדעת לבחירת אפיקי האכיפה, ייכללו גם הקריטריונים הבאים:

- ביישוב (קיימת) יכולת הסדרת עבירות גבוהה, בזכות אופי העבירות ומשאבי הוועדה. לכן במקרים בהם (הדבר) מתאפשר, יזומן בעל העבירה בהקדם האפשרי לבירור בוועדה על מנת לבחון את האפשרות להסדרתה.
- במקרים בהם העבירות מזוהות תוך כדי ביצוען – יוצא צו הפסקה מנהלי להפסקת עבודה. ייערכו שתי ביקורות בשטח בשני מועדים שונים – באם לא תיעצר העבודה יינקט הליך שיפוטי בגין אי קיום צו מנהלי.
- בעבירה שקיים בה היבט בטיחותי יינקט הליך מנהלי/שיפוטי בהתאם.

ד. מדיניות ענישה (מתחמי ענישה עפ"י תיקון לחוק העונשין 113)

מדיניות הענישה וגובה הקנסות ייקבעו על בסיס היקף העבירה, סוג העבירה, נסיבות ביצוע העבירה (האם רווח כלכלי בצידה), ובחינת התנהלות הנאשם להכשרת הביצוע. אין דין הנוקט בצעדים כדון זה שאינו פועל להסדרתה. ככלל, ייבחנו נסיבות כל מקרה לגופו.

6.3.4. העברת תיקים לטיפול התובע

בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה מחודש יולי 2006 נקבע, כי יחידת הפיקוח של הוועדה המקומית חייבת לבצע את תפקידי הפיקוח וגילוי העבירות, ועל פי חוק סדר הדין הפלילי חייבת להעביר באופן שוטף מייד עם תום הטיפול, את כל תיקי החקירה – תהא המלצת יחידת הפיקוח לגביהם אשר תהא – להחלטת התובע המוסמך של הוועדה המקומית.

בהתאם לכך, מפקח הבניה אמור להעביר את כל תיקי הפיקוח שנפתחו על ידו בעקבות גילוי חריגות בניה, לבדיקת התובע העירוני, שהוא הגורם המוסמך להחליט אם יש מקום להגשת תביעה משפטית.

נמצא, כי מפקח הבניה אינו מעביר באופן שוטף את כל תיקי הפיקוח הכוללים ממצאים לגבי עבירות בניה, לבדיקתו של התובע העירוני. לחילופין, תיקי הפיקוח מועברים לבדיקת מהנדס המועצה, ורק חלק מהם מועבר לאחר מכן לתובע, באישור המהנדס, בעקבות כך שהחריגות לא הוסדרו בתוך פרק הזמן שנקבע בהתראות, או בתוך פרק הזמן הנוסף שהוקצב ע"י אגף הנדסה.

מומלץ להקפיד על העברת כל תיקי הפיקוח הכוללים עבירות בניה לבדיקת התובע העירוני, ללא קשר להמלצת יחידת הפיקוח לגביהם, כנדרש בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה.

עוד מומלץ, לעגן בנוהל האיזו את החובה להעברת התיקים האמורים לבדיקת התובע.

לביקורת נמסר, כי תיקי הפיקוח מועברים לבדיקת מהנדס המועצה במסגרת פגישות עבודה שוטפות עם המפקח המתקיימות כמעט מידי יום. במהלך הפגישות מעדכן המפקח את המהנדס בממצאי הפיקוח, ובמידת הצורך מקבל ממנו הנחיות לגבי פעולות אכיפה נוספות, כגון שליחת התראות, הכנת צווי הפסקה מנהליים לחתימת יו"ר הוועדה המקומית, או העברת התיק לטיפול התובע העירוני. יצוין כי הנחיות המהנדס למפקח הבניה נמסרות בע"פ, ואינן מתועדות ברישום בתיקי הפיקוח.

בנוהל האיזו של המועצה בנושא אכיפת חוק התכנון והבניה נקבע, כי אם החריגה ניתנת לתיקון, יוציא המפקח דוח פיקוח שמשמש התראה והוראה לתיקון חריגות הבניה בתוך תקופה של 14 יום. במידה והבונה לא ביצע כל תיקון במבנה או בהיתר בתוך פרק הזמן הקצוב, ישלח המפקח התראה לפני הגשת תביעה משפטית ל - 14 יום נוספים, יתבצע זימון לגביית עדויות ותיק הפיקוח יועבר לתובע העירוני, לצורך קבלת החלטה על נקיטה בהליכים משפטיים.

מהאמור בנוהל עולה, כי רק במידה והבונה לא ביצע כל תיקון במבנה או בהיתר בתוך 14 יום ממועד קבלת ההתראה הנוספת (כלומר בתוך 28 יום ממועד קבלת ההתראה הראשונה) יתבצע זימון לגביית עדויות ותיק הפיקוח יועבר לטיפול התובע העירוני. לעומת זאת, אם הוחלל בביצוע פעולות תיקון כלשהן, המצביעות על כך שקיימת נכונות מצד בעל הנכס להסדיר את החריגות, אם על ידי נקיטת פעולות בשטח ואם על ידי הגשת בקשה לקבלת היתר, לא תתבצע גביית עדויות ותיק הפיקוח לא יועבר לבדיקת התובע, גם אם הסדרת הנושא אורכת זמן רב.

מתן אפשרות למבצע חריגות בניה להגיש בקשה לקבלת היתר בדיעבד, מחייבת משנה זהירות מצד המהנדס וחברי הוועדה, על מנת שההחלטה לגבי אישור התכנית לא תושפע מכך שכבר נקבעו עובדות בשטח. בהקשר זה ראוי לציין את דברי בית המשפט העליון בשבתו כבית דין לערעורים בעניינים מנהליים, במסגרת פסק דין (ע"ם 9057/09, 9150/09, 9158/09) כלהלן:

"...ברי, כי אין לאשר תכנית שאינה ראויה תכנונית רק משום קיומה בשטח של בנייה בלתי חוקית, שהינה פועל יוצא של הפרת דיני התכנון והבנייה. שאם לא תאמר כן, תמצא כי עברייני הבנייה הם שמתווים את דפוסי התכנון במדינת ישראל. בצד האמור, ראוי להימנע מקביעות מוחלטות. על מוסד התכנון יהא להפעיל את שיקול דעתו על יסוד הנסיבות הפרטיקולריות שיובאו לפניו, ובלבד שהשיקול של שמירה על שלטון החוק, יקבל משקל ראוי בהחלטתו..."

נמצא, כי במקרים בהם בעל הנכס לא הגיב למכתבי ההתראה, או שתגובתו לא לוותה בפעולה כלשהי בתוך פרק הזמן שנקבע בהתראות, ניתנה לו לעיתים ארכה נוספת להתחיל בהסדרת החריגות, והוא אף הוזמן לבירורים במשרדי המועצה, בטרם העברת התיק לטיפול התובע. במסגרת הבירורים הוסברה משמעות הגשת תביעה משפטית העלולה לגרום לרישום פלילי, וניתנה ארכה אחרונה להסדרת הנושא. לביקורת הוסבר כי כמעט בכל המקרים הבירורים הניבו תוצאות חיוביות, כך שבסופו של דבר החריגות הוסדרו מבלי שנדרשה הגשת תביעה משפטית.

נמצא, כי בהתאם לאמור בנוהל, במקרים בהם בעל הנכס החל לפעול לתיקון החריגה בשטח או לקבלת היתר, לא בוצע זימון לגביית עדויות ותיק הפיקוח לא הועבר לתובע. במקרים אלה, אגף הנדסה נתן לבעל הנכס ארכה להשלמת הטיפול בהסדרת החריגות, שנקבעה בהתאם לנסיבות ועפ"י שיקול דעתם של המפקח ומהנדס המועצה. יצוין, כי במספר מקרים הסדרת החריגות הושלמה רק לאחר חודשים ארוכים, שבמהלכם התובע לא קיבל דיווח על קיומו של תיק הפיקוח באגף הנדסה, ומבלי שבוצע הליך מנהלי שכלל זימון לגביית עדויות.

נמצא, כי בנוהל האיזו לא נקבע פרק זמן מירבי להשלמת הטיפול בהסדרת חריגות הבניה מיום שליחת ההתראה, שלאחריו יוחל בגביית עדויות וגיבוש המלצה לתובע על הגשת כתב אישום.

מומלץ לקבוע פרק זמן מירבי להשלמת הטיפול בהסדרת החריגות ממועד קבלת ההתראה, שלאחריו יתבצע זימון לגביית עדויות ותגובש המלצה לתובע לגבי המשך הטיפול, על מנת למנוע התמשכות בלתי סבירה של ההליכים.

בנוהל האיזו של אגף גזברות (הוראת עבודה מס' 5.2.06) בנושא "תהליך אכיפת חריגות בניה" נקבע, כי לאחר שהמפקח יאתר חריגות בניה ויתחקר את החשודים בביצוען, יש לפעול כלהלן:

- המפקח יגבש המלצות האם יש מספיק ראיות לצורך העמדה לדין עפ"י קריטריונים שייקבעו ע"י מהנדס המועצה.
- תיקי הפיקוח שבהם נמצאה עילה להעמדה לדין, לרבות תיקים שבהם לא היתה התייצבות של החשוד בעבירה לתחקור, יועברו לתובע העירוני לצורך נקיטת הליכים משפטיים.
- העתק רשימת הנכסים בהם נמצאה עילה להעמדה לדין תועבר על ידי המפקח במקביל גם ליו"ר הוועדה המקומית.
- במידה ויוחלט ע"י התובע העירוני כי יש די בחומר הראיות לצורך העמדה לדין, התובע יגיש כתב אישום.

נמצא, כי גיבוש ההמלצות לגבי קיום ראיות מספיקות לצורך העמדה לדין, והעברת תיקי הפיקוח לטיפול התובע, לא נעשו באופן עצמאי על ידי המפקח עפ"י קריטריונים שנקבעו על ידי מהנדס המועצה. כמו כן, לא נמצא תיעוד לכך שהמפקח העביר במקביל העתק מרשימת הנכסים בהם נמצאה עילה להעמדה לדין ליו"ר הוועדה המקומית.

לביקורת הוסבר, כי המפקח העביר את ממצאי הפיקוח למהנדס המועצה במהלך פגישות עבודה שוטפות שבמהלכן גובשה החלטה לגבי המשך הטיפול, ולעיתים ההחלטה לגבי העברת התיק לטיפול התובע העירוני התקבלה בהתייעצות עם יו"ר הוועדה והיועץ המשפטי.

נמצא, כי לתובע העירוני אין אפשרות לדעת אם כל תיקי הפיקוח שהיו אמורים להיות מועברים לבדיקתו אכן הועברו אליו בפועל, מאחר והוא אינו מקבל דיווחים שוטפים ממפקח הבניה לגבי תיקי הפיקוח שנפתחו, ובכלל זה תיקים בהם נשלחה התראה לפני הגשת תביעה משפטית.

מפקח הבניה מסר לביקורת, כי הוא מגיש דוח חודשי ליחידת הפיקוח של הוועדה המחוזית לגבי בניה שלא כדין, בו נרשמים כל תיקי הפיקוח שנפתחו, תוך ציון היקף החריגה, מועד ביצוע החריגה, מועד גילוי החריגה, ופעולות פיקוח ואכיפה שנעשו על ידי הוועדה המקומית.

מומלץ להנחות את מפקח הבניה להגיש לתובע העירוני העתק מהדוח החודשי האמור, על מנת לאפשר לו לקבל הסברים לגבי תיקי פיקוח שטרם הועברו לטיפולו.

6.3.5. טיפול משפטי בתיקי פיקוח

במסגרת בדיקת הטיפול בתיקי הפיקוח, נמצאו באגף הנדסה 3 תיקים שהטיפול בהם טרם הסתיים עד למועד עריכת הביקורת, כמפורט להלן:

1) תיק פיקוח 2014012 מתאריך 27/03/14 בנושא פלישה של בעל נכס לשטח ציבורי פתוח בצד האחורי של הבית לרבות הצבת גדר בשטח הציבורי והשתלטות על כ- 100 מ"ר. בחודשים העוקבים נערכו מספר פניות אל בעל השטח בדרישה לפרק את הגדר.

מהתרשומת הפנימית שנמצאה בתיק הפיקוח עולה, כי בוצעו הפעולות הבאות:

- ✓ הוגש תיק פיקוח, כולל תיעוד בתמונות, מסמכים אודות בעלות על הנכס.
- ✓ נערך זימון לגביית עדות.
- ✓ גובש "דוח עריכת ביקורת – לבית משפט" בחתימת המפקח
- ✓ נמסרה התראה בטרם ביצוע הליכים פליליים בדואר רשום ביולי 2014
- ✓ בספטמבר 2014 נשלחה התראה נוספת.

2) תיק פיקוח 2014029 מתאריך 11/06/14 בנושא בנית תוספת בלתי חוקית.

מהתרשומת הפנימית שנמצאה בתיק הפיקוח עולה, כי בוצעו הפעולות הבאות:

- ✓ גובש דוח מפקח
- ✓ הוגש תיק פיקוח, כולל תיעוד בתמונות, מסמכים אודות בעלות על הנכס.
- ✓ גובש "דוח עריכת ביקורת – לבית משפט" בחתימת המפקח
- ✓ הוגש תיק פיקוח, כולל תיעוד בתמונות, מסמכים אודות בעלות על הנכס.
- ✓ נערך זימון לגביית עדות ונגבתה עדות.
- ✓ נמסרה התראה בטרם ביצוע הליכים פליליים בדואר רשום ביולי 2014

3) תיק פיקוח 2011038 מתאריך 12/6/2011 בנושא פלישה של בעל נכס לשטח ציבורי פתוח בצד האחורי של הבית.

מהתרשומת הפנימית שנמצאה בתיק הפיקוח עולה, כי בוצעו הפעולות הבאות:

- ✓ גובש דוח מפקח
- ✓ הוגש תיק פיקוח, כולל תיעוד בתמונות, מסמכים אודות בעלות על הנכס.
- ✓ נערך זימון לגביית עדות.
- ✓ נמסר מכתב התראה מטעם עו"ד בתאריך 15/11/2011
- ✓ נמסרה התראה בטרם ביצוע הליכים פליליים בדואר רשום ביולי 2014
- ✓ הוגש דוח מפקח נוסף בספטמבר 2014

בבירור שערכה הביקורת עם התובע העירוני לגבי התיקים האמורים, נמסרו ההסברים הבאים:

- לגבי תיק פיקוח 2014029: הוכן תיק פיקוח, נשלחה התראה נוספת בעקבותיה הוחל בהליך רישוי, פיצול הדירה הופסק נשאר רק תוספת בניה. בשלב זה למעקב אחר התקדמות ההליך ובעקבותיו תתקבל החלטה בדבר נקיטת הליכים.
- תיקי פיקוח 2014012, 2011038: נשלחו מכתבי התראה נוספים אשר לא נענו. תיקי פיקוח הועברו לתובע זה מכבר. כתבי אישום יוגשו על ידי התובע בימים הקרובים.

6.3.6. מעקב אחר הטיפול המשפטי

לאחר שתיק פיקוח הועבר לטיפול התובע העירוני, חלים לגביו הכללים שנקבעו בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה.

עפ"י ההנחיות, התובע נדרש לבחון את היקף הראיות בתיק ולקבל החלטה אם יש בהן מעבר לספק סביר כדי לבסס הרשעה, וכן לבחון אם יש אינטרס לציבור בהגשת כתב אישום. במקרים בהם לדעת התובע אין מספיק ראיות או אין עניין לציבור בהגשת כתב אישום, הוא רשאי להחליט לסגור את תיק החקירה.

ההחלטה להגיש תביעה משפטית מתקבלת על ידי התובע העירוני, אך הסמכות לסגור את התיק לאחר שכבר הוגשה תביעה, היא של הפרקליטות בלבד. לביקורת הוסבר, כי החלטות התובע לגבי קיום אינטרס לציבור מתקבלות בהתאם לנסיבות. לדוגמא, מקרה של התקנת מדחס מזגן ללא היתר בקומת קרקע בקיר חיצוני אחורי, שאין לגביו תלונות דיירים, אינו דומה למקרה בו המדחס הותקן בחזית בניין משותף מעל הכניסה לבית, באופן שעלול לסכן את שלום הדיירים. במקרה הראשון יתכן ויוחלט שאין עניין לציבור בהגשת תביעה, בעוד שבמקרה השני העניין לציבור ברור ומובהק.

יצוין, כי במקרה שתושב התלונן על בניה בלתי חוקית של שכנו, והתובע העירוני החליט לסגור את תיק החקירה, למשל עקב חוסר עניין לציבור, המתלונן רשאי להגיש ערר לפרקליטות.

לביקורת נמסר, כי בעבר היו מספר מקרים בהם הוגשו כתבי אישום כנגד בעלי נכסים שביצעו עבירות בניה ורצו להסדיר את החריגות, והגישו בקשה לעיכוב הליכים בפרקליטות. עוד נמסר, כי הפרקליטות נקטה בזמנו בגישה מקלה והסכימה לעכב את ההליכים, פעם אף למרות התנגדות הוועדה המקומית, ומשמעות הדבר היתה שהתיקים בסופו של דבר נסגרו.

היועץ המשפטי לממשלה עורך בקרה על התביעה העירונית, שבמסגרתה התובע צריך להגיש מידי שנה לפרקליטות בקשה לחידוש ההסמכה. לביקורת הוסבר כי במסגרת אישור הבקשה, הפרקליטות עוברת על כל הדוחות שהוגשו ע"י התובע במהלך השנה האחרונה, ובמידת הצורך מבקשת לקבל ממנו הסברים.

בנוהל האיזו של אגף גזברות (הוראת עבודה מס' 5.2.06) בנושא "תהליך אכיפת חריגות בניה" נקבע, כי התובע יגיש למהנדס המועצה בכל רבעון דיווח בגין כל כתבי האישום שהוגשו ונדונו במהלך הרבעון, והעתק מהדוח האמור יועבר גם למחלקת הגביה לצורך מעקב על גביית הקנסות.

במהלך הביקורת, לא נמצא תיעוד לכך שמהנדס המועצה ומנהלת מחלקת הגביה קיבלו דוחות רבעוניים מהתובע העירוני, לגבי כתבי האישום שנדונו במהלך הרבעון.

מומלץ להנחות את התובע העירוני להגיש דוחות רבעוניים כאמור, כנדרש בנוהל.

נמצא, כי במועצה קיים נוהל איזו בנושא "מעקב אחר תביעות משפטיות" (מס' 5.2.04) המתייחס למעקב של גזברות המועצה אחר הטיפול בתביעות כנגד נישומים שלא שילמו את חובותיהם למועצה.

הביקורת ממליצה לערוך נוהל דומה לגבי מעקב אגף הנדסה אחר הטיפול בתביעות משפטיות בתחום התכנון והבניה.

6.4. הטיפול בתלונות תושבים

6.4.1. רקע

במסגרת עבודת הפיקוח נדרש להתייחס גם לתלונות תושבים אודות שכנים המבצעים לכאורה עבירות בניה. רוב התלונות בנושא מתקבלות במוקד העירוני ומופנות לטיפולו של המפקח, ובחלק מהמקרים המפקח מקבל תלונות ישירות מהתושבים. המפקח הציג לביקורת קלסר בו תייק באופן מסודר את הפניות שהגיעו ישירות למשרדו, ואת אופן הטיפול בהן.

נמצא, כי במקרים בהם המפקח ערך בדיקות בשטח בעקבות תלונות שכנים על חריגות בניה, נערך רישום בתיקי פיקוח רק כאשר הבדיקה העלתה חריגות. לעומת זאת, במקרים בהם לא נמצאו חריגות, התיעוד היחידי לפעולות ולמצאי הפיקוח התבצע במסגרת הרישום במערכת המוקד העירוני, וזאת רק לגבי תלונות שהועברו למפקח באמצעות המוקד.

כפי שצוין לעיל, הביקורת המליצה להקפיד על רישום כל ממצאי הבדיקות בדוחות פיקוח במסגרת תיקי הבניה, גם כאשר הבדיקה לא העלתה חריגות.

6.4.2. ממצאי בדיקת הטיפול בתלונות

הביקורת ערכה בדיקה מדגמית לגבי אופן הטיפול בתלונות תושבים שהגיעו למוקד העירוני בתחום בתכנון והבניה. במסגרת הבדיקה נדגמו תלונות על חריגות בניה לכאורה, ונושאים הקשורים לתחום אחריותו של המפקח, שהתקבלו במוקד העירוני בתקופה שבין ינואר 2012 ועד אוקטובר 2014. הבדיקה נועדה לבדוק את אופן הטיפול ואת משך זמן הטיפול בתלונות.

במסגרת הבדיקה נבחנו נאותות הטיפול בתלונה על ידי המפקח, וקיום תיעוד נאות לטיפול.

להלן פירוט ממצאי הבדיקה:

מספר תלונה	תאריך	מהות התלונה	אופן הטיפול של המפקח עפ"י המסמכים שנמצאו בתיקי הפיקוח
02-096	13/02/2012	שכנה מתנגדת לבניה של חדר שינה נוסף אצל השכן.	תקין. ב - 14.02.12 המפקח השיב למתלוננת כי עליה לשלוח מכתב התנגדות. בוצעה סגירת מרפסת לפי ההיתר, המפקח הוציא דוח ב 26.08.12 שהבניה לפי ההיתר ובגמר הבניה הוחזרה הערבות הבנקאית.
04-1267	30/04/2012	שכנה מבקשת לבדוק אם ניתן היתר להפעלת צהרון שגורם לרעש.	תקין. המפקח שלח התראה ב - 06.05.12 והמפעילים הגישו בקשה לשימוש חורג ב 25.06.12. בתאריך 11.02.14 הם הודיעו שהם סוגרים את הגן מכיוון שהם נדרשו לשלם היטל השבחה. המפקח בדק בחודש 06.14 שהגן סגור.
05-1292	28/05/2012	תושב פתח יציאה מהגינה שלו לכיוון החניה.	תקין. המפקח בדק ב 28.05.2012 את התלונה בשטח ומצא שמדובר על פתח בגדר ללא היתר ושלח דוח התראה. התושב סגר את הפתח והמפקח בדק וסגר את התלונה.
06-0446	07/06/2012	תלונה על שכן שבונה קומה נוספת עם חלונות שפוגעות בפרטיות השכנים.	תקין. בתאריך 11.06.12 המפקח שלח התראה לתושב לסגור את חלונות בדחיפות והחלונות נסגרו לאלתר.
06-0483	08/06/2012	ארבע תלונות שהתקבלו במוקד על שכן שבונה מחסן בקומת הקרקע ללא היתר.	תקין. בתאריך 12.06.2012 המפקח הגיע למקום והמחסן פורק באופן מיידי.
06-1033	17/06/2012	תלונה על תוספת בניה בקומת קרקע.	תקין. התלונה נבדקה על ידי המפקח באותו היום ונמצא שקיים היתר בניה. נשלחה הודעה על כך למתלונן.
06-1444	24/06/2012	תלונה על פתיחת פעוטון בבניין ללא קבלת הסכמה מהשכנים.	תקין. המפקח בדק באותו היום והתברר שמדובר בפעוטון עם 3 ילדים כשמותר עד 6 ילדים ללא היתר.

מספר תלונה	תאריך	מהות התלונה	אופן הטיפול של המפקח עפ"י המסמכים שנמצאו בתיקי הפיקוח
06-1484	24/06/2012	תלונה על בניית פרגולה לכאורה ללא היתר.	תקין. מבדיקת המפקח ב 24.06.12 נמצא כי קיים היתר.
06-1489	24/06/2012	בניית פרגולה בדירת גן לכאורה ללא היתר.	תקין. מבדיקת המפקח ב 24.06.12 נמצא כי קיים היתר.
06-1527	25/06/2012	תלונה על תוספת בניה שפוגמת באחידות וביופי המבנה.	תקין. המפקח בדק וב 12.11.12 נשלחה התראה והמצב הוחזר לקדמותו.
07-0278	04/07/2012	הצמידו מבנה בצמוד לגדר ביתה ולא יודעת האם זה חוקי והמים מהמבנה הזה עלולים לגלוש אליה לחצרה.	תקין. המפקח בדק והבניה בהיתר ובתהליך לקבלת טופס 4.
07-0646	11/07/2012	בקשה לבדיקת חריגות בניה.	הבדיקה העלתה שאין תיעוד לטיפול שנערך על ידי המפקח. בבדיקה שנערכה במועד הביקורת נמסר ע"י המפקח שלמבנה קיים טופס 4 ללא חריגות בניה. נבחנה מפה מצבית בסיום הבניה כנגד מפה בהיתר, ונמצא תקין מבחינת הגובה והמרחק בין הבניינים.
07-0789	15/07/2012	תלונה על שכן שבנה פרגולה כנראה לא חוקית	תקין. המפקח בדק ונמצא כי הבניה היתה בהיתר.
07-0863	16/07/2012	בקשה לבדיקה אם בניה שביצע שכן על הגג החוסמת את הגישה למזגן היא חוקית.	תקין. המפקח בדק ומצא כי ניתן היתר לבניית חדר על הגג בבית משותף (הרחבת חדר קיים והגדלת השיפוע של התקרה).
09-0273	24/10/2012	השכן הציב דוד שמש על גג הרעפים של הבניין ולדעת המתלונן זה לא חוקי ונדרשת אכיפה.	הפיקוח העלה כי התושב התקין דוד שמש על גג הרעפים ולא הסתיר אותו. ב - 12.11.12 נשלח אליו דוח עם דרישה להסרת הדוד תוך 7 ימים. בעל הנכס השיב שבמועצה הותקנו דודי שמש רבים באותו האופן שלא התבצעה לגביהם אכיפה. לבסוף אושר לתושב להשאיר את הדוד במקומו עד שהנושא ייאכף בכל תחומי היישוב.
10-0403	10/11/2012	תושב התלונן על השכן שעושה שיפוץ חזית לבית. לדעתו אין לשכן אישורים לכך. כמו כן השכן שם את המכולה על שטח ציבורי, ולא על החניית שהוקצו לו.	תקין. המפקח מצא כי השיפוצים היו בתוך הבית ולא בוצעו עבודות טעונות היתר. המכולה פונתה.
10-1239	24/10/2012	שכנה מתלוננת על שער לא חוקי אצל השכן.	תקין. המפקח בדק ומצא כי בזמן בניית תוספת בניה חוקית, לפי היתר, השכנים הורידו חלק מהגדר ובנו שער זמני לצורך הכנסת חומרי בניה. בתום הבניה השער הזמני פורק והמצב הוחזר לקדמותו.

מספר תלונה	תאריך	מהות התלונה	אופן הטיפול של המפקח עפ"י המסמכים שנמצאו בתיקי הפיקוח
10-1567	31/10/2012	שכנים התלוננו כי 2 המשפחות בדירות התחתונות בנו פרגולות, להערכתם ללא היתר. בנוסף, אחת המשפחות כיסתה את הפרגולה בפלסטיק שקוף כדי למנוע כניסת מים וזה לא נראה אסתטי.	תקין. בבדיקה שערך המפקח בתאריך 22.11.12 נמצא שהבניה היתה בהיתר. הכיסוי הוסר.
11-0657	14/11/2012	שכנים התלוננו על הפעלת צהרון מרעיש בבניין בו הם מתגוררים.	תקין. בחודש ינואר 2013 המפקח שלח התראה על "שימוש חורג בבית מגורים ללא היתר". הדיירים הגישו בקשה לקבלת היתר בחודש מאי 2013. בתאריך 09.07.13 הם החליטו לסגור את הצהרון מכיוון שלא רצו לשלם היטל השבחה ותוספת ארנונה עקב הפיכת הייעוד מפרטי לעסקי.
01-0944	24/01/2013	תלונה על שכן שהרחיב את הדק בגינה מעבר לתחום השטח המותר לו.	תקין. המפקח הגיע באותו היום למבנה ודרש את פירוק הדק. הדק פורק והשטח הוחזר לקדמותו באופן מיידי.
04-0698	19/04/2013	תושב התלונן כי השכן מבצע שיפוץ בו נפתח חלון במבנה.	תקין. המפקח בדק ומצא כי הבניה בוצעה עפ"י תנאי ההיתר.
08-0967	24/08/2014	תושבים התלוננו כי השכנים משפצים דירה ועושים שינויים בחזית הבניין. מרפסת נצבעה בצבע שונה משאר הבניין וארגזי התריסים הוצאו מחוץ לבית.	תקין. נמצא כי מדובר בצביעה בצבע המקורי שדהה אצל השכנים האחרים. לדברי המפקח התריס עם ארגז חיצוני נמצא תקין.

מנתוני הטבלה עולה, כי מפקח הבניה טיפל באופן נאות בתלונות התושבים שהועברו לטיפולו.

במקרה אחד, לא תועדו פעולות המפקח בקשר לבדיקת תלונה שנמצאה כבלתי מוצדקת.

במקרה נוסף נשלחה דרישה להסרת דוד שמש שהותקן על גג רעפים, אולם בעקבות טענה לאכיפה סלקטיבית בנושא, הוחלט שלא לנקוט בשלב זה בצעדי אכיפה.

6.5. דוח סיכום פעילות שנתי של המפקח

בנוהל האיזו (מס' 5.3.4.02) בנושא אכיפת חוק התכנון והבניה נקבע, כי לצורך בקרה ומעקב אחר תהליך אכיפת חוק התכנון והבניה, מפקח הבניה יכין אחת לשנה דוח סיכום פעילות שנתי, שמטרתו לקבוע את משך הזמן הממוצע שחלף ממועד הוצאת דו"ח ועד לסגירת התיק.

עוד נקבע בנוהל, כי הדוח האמור יכלול את הפרמטרים הבאים:

- סה"כ דוחות בשנה,
- מספר הדוחות על פי חלוקה לחודשים,
- נתונים לגבי סגירת תיקים: מס' המקרים שנסגרו תוך חלוקה לחתכי הזמן הבאים:
3 חודשים ומטה, בין 3 חודשים ל - 6 חודשים, בין 6 חודשים לשנה, ומעל שנה/טרם נסגרו.

נמצא, כי המהנדס לא קיבל בסוף כל שנה מהמפקח דוח סיכום פעילות שנתי הכולל נתונים לגבי מועדי סגירת תיקי הפיקוח, לפי החלוקה שנקבעה בנוהל. בעקבות כך לא התאפשר מעקב אחר משך הזמן הממוצע שחלף בין הוצאת הדוח לסגירת התיק, בהתאם למטרות הנוהל.

מהנדס המועצה הסביר לביקורת כי קיבל מהמפקח דיווחים שוטפים, ובנוסף עבר פעמיים בשנה על דוח סיכום פעילות הפיקוח, בחציון ובסוף השנה, וזאת כחלק מהמדדים המחויבים במועצה. עוד ציין המהנדס, כי מידי חודש מועבר דוח על פעילות הפיקוח לוועדה המחוזית, בו מרוכזים נתונים לגבי עבירות הבניה ודרך הטיפול בהם.

מומלץ שמהנדס המועצה יקבל ממפקח הבניה דוח סיכום פעילות שנתי, הכולל, בין היתר, נתונים לגבי מועדי סגירת התיקים, בהתאם לחלוקה שנקבעה בנוהל.

מומלץ שהדוח האמור יוגש ע"י המהנדס לוועדה המקומית לתכנון ובניה, לצורך מעקב ובקרה על ביצוע הפיקוח בהתאם למדיניות האכיפה שאושרה על ידי הוועדה.

6.6. מדידות עמידה ביעדים

בעקבות מדידות העמידה ביעדים של יחידות ואגפי המועצה, אשר נכללו בחוברת תכניות העבודה והתקציב השנתי, מוגש מידי שנה למועצה דוח שנערך ע"י חברת יעוץ חיצונית, המפרט את תוצאות המדידות.

עד למועד סיום הביקורת, טרם נמסר למועצה דוח המפרט את תוצאות המדידות בשנת 2014. הדוח האחרון שנמצא במשרדי המועצה במועד הביקורת התייחס לפעילות שנערכה בשנת 2013.

יצוין, כי מדדי היעדים שנקבעו במסגרת המדידות, נקבעו ע"י מנהלי היחידות והאגפים עצמם ואושרו לאחר מכן ע"י מנכ"ל המועצה. כמו כן, מנהלי היחידות והאגפים הם שביצעו את המדידות, והם שדיווחו לאחר מכן על תוצאותיהן לחברת הייעוץ החיצונית שערכה את הדוח.

להלן נתוני המדידות שהוצגו בדוח האמור, לגבי עמידת אגף הנדסה ביעדים שנקבעו בנושא רישוי והוצאת היתרי בניה, ובנושא הפיקוח על הבניה:

מדידת פעילות בשנת 2013 - רישוי והוצאת היתרי בניה

נושאים	שם החשבון	תשומה (משאבים)		תפוקה (יעדים)			הערות	מדידה שנתית (ינואר - דצמבר)	
		2013	סעיף תקציבי	מטרה	מדד	ערך		ערך נמדד	הערות
רישוי - הוצאת היתר				טיפול מקצועי, מהיר וע"פ חוק	אחוז המקרים בהם נפתח תיק רק לאחר בדיקת עמידה בתנאי סף	100%	רישום	100%	
					אחוז המקרים בהם משך הזמן מפתחות תיק ועד תגובה לתושב (מסירת גליון דרישות או מכתב אי התאמה) הוא עד 30 ימי עבודה	100%	אמנת שרות. ימדד בתוכנה	100%	
					אחוז המקרים בהם משך הזמן מהגשה שניה (או נוספת) ועד תגובה לתושב הוא עד 21 ימי עבודה	95%	ימדד בתוכנה	95%	
					אחוז המקרים בהם משך הזמן מאישור עמידה בכל התנאים ועד הנפקת היתר בניה הוא עד 10 ימי עבודה	100%	אמנת שרות. ימדד בתוכנה	100%	
רישוי - הוצאת היתר					ערכו רשימת תיקים פעילים כולל סגירת תיקים שלא היו פעילים במשך 4 חודשים והודעה לתושב על סגירת התיק. מספר פעמים בהם תועדן הרשימה	2	יוני, דצמבר	2	

מדידת פעילות בשנת 2013 - פיקוח על הבניה

נושאים	שם החשבון	תשומה (משאבים)		תפוקה (יעדים)			הערות	מדידה שנתית (ינואר - דצמבר)	
		2013	סעיף תקציבי	מטרה	מדד	ערך		ערך נמדד	הערות
פיקוח על הבניה	פיקוח על הבניה			טיפול מקצועי, מהיר וע"פ חוק	מילוי דו"חות פיקוח ע"פ המהלך	ק / לא	ימדד ע"פ מדגם שיערוך המהנדס	ק	
					הגשת דו"ח פיקוח חצי שנתי לוועדה המחוזית. מספר דו"חות	2		2	
	פיקוח יזום				קבלת תכנית עבודה חודשית לפיקוח יזום עד לתאריך ה- 25 לחודש שלפני. מספר דו"חות שיוגשו	12		12	
					דו"ח חודשי על עמידה בתכנית הפיקוח היזום כולל ממצאים, דרכי טיפול וסטטוס נוכחי. מספר דו"חות שיוגשו	12	לאור הדו"ח יהיה ניתן לזהות מגמות שכונתיות ויישוביות ולשפר את השרות לתושב	12	
	פיקוח עקב תלונות				אחוז המקרים בהם משך הזמן מקבלת תלונה ועד השלמת דו"ח ממוחשב מלא הוא עד 7 ימי עבודה	95%	לבדוק מדדי מוקד	95%	
					דו"ח חודשי המסכם פעולות פיקוח שבוצעו בעקבות תלונות שכנים (מספר תלונות, שכונות, אופי התלונה, דרכי טיפול וסטטוס). מספר דו"חות	12		12	
פיקוח עקב תהליכי רישוי	פיקוח עקב תהליכי רישוי				אחוז המקרים בהם משך הזמן מקבלת הדרישה לפיקוח ועד השלמת דו"ח פיקוח ממוחשב הוא עד 14 ימי עבודה	95%		95%	
					אחוז הפרוייקטים בהם יהיו 2 דוחות פיקוח במהלך בניה (בנוסף על בדיקה לטופס 4)	100%		100%	
					דו"ח חודשי המסכם פעולות פיקוח שבוצעו בעקבות תהליכי רישוי (מספר בדיקות, שכונות, ממצאים, דרכי טיפול וסטטוס). מספר דו"חות	12		12	

מנתוני הטבלאות לעיל עולה, כי בשנת 2013 היתה התאמה מלאה בין ערכי היעדים שנקבעו מראש ונכללו בתכניות העבודה והתקציב, לבין הערכים שנמדדו בכל אחד מהנושאים.

נמצא, כי לגבי המדד בנושא "דוח חודשי על עמידה בתכנית הפיקוח היזום, כולל ממצאים, דרכי טיפול וסטטוס נוכחי", נרשם בטבלה בטור "הערך הנמדד" המספר 12. מכך ניתן להבין, שהמפקח הגיש מידי חודש דוח על עמידה בתכנית הפיקוח היזום.

כפי שצוין בסעיף 5.2.2 לעיל, הביקורת העלתה כי לא נקבע תהליך לדיווח של מפקח הבניה על ביצוע בפועל של תכנית העבודה למהנדס המועצה, על מנת לאפשר תיעוד ובקרה על יישום בפועל של סעיפי התכנית בהתאם ללוחות הזמנים שנקבעו. בעקבות כך, הביקורת המליצה שהמפקח יגיש למהנדס דוח פעילות שבועי או חודשי, שיכלול, בין היתר, הסבר לגבי כל שינוי שבוצע מתכנית העבודה הסדורה.

יצוין, כי בדוח החודשי שהגיש המפקח ליחידת הפיקוח של הוועדה המחוזית, צוינו נתונים לגבי בניה שלא כדין ופעולות אכיפה, אולם לא היתה בו התייחסות לעמידה בתכנית הפיקוח היזום.

לגבי המדד בנושא "דוח חודשי המסכם פעולות פיקוח שבוצעו בעקבות תהליכי רישוי (מספר בדיקות, שכונות, ממצאים, דרכי טיפול וסטטוס טיפול)" נרשם בטור "הערך הנמדד" בטבלה המספר 12. מכך ניתן להבין, שהמפקח הגיש מידי חודש דוח על הפיקוח שנעשה במסגרת תהליכי רישוי והוצאת היתרי בניה.

הביקורת העלתה, כי המפקח לא הגיש דוח חודשי כאמור למהנדס המועצה. יצוין, כי בדוח החודשי שהוגש לוועדה המחוזית, לא היתה התייחסות למספר הבדיקות שערך המפקח במסגרת תהליכי הרישוי, חלוקה לשכונות, ופעולות וממצאי פיקוח שלא חייבו נקיטת צעדי אכיפה.

לגבי המדד בנושא "דוח חודשי המסכם פעולות פיקוח שבוצעו בעקבות תלונות שכנים (מספר תלונות, שכונות, אופי התלונה, דרכי טיפול וסטטוס)", נרשם בטור "הערך הנמדד" בטבלה המספר 12. מכך ניתן להבין, שהמפקח הגיש מידי חודש דוח לגבי פעולות פיקוח שבוצעו בעקבות תלונות שכנים.

הביקורת העלתה, כי המפקח לא הגיש דוח חודשי כאמור למהנדס המועצה. יצוין, כי בדוח שהוגש לוועדה המחוזית נרשמו חריגות ופעולות אכיפה המתייחסות גם לתלונות שכנים, אולם לא הוגש דוח נפרד בנושא המפרט את מספר התלונות, חלוקה לשכונות, אופי התלונה, וכד'.

על מנת שמדדי הפעילות האמורים יוכלו להביא תועלת ולשמש את הנהלת המועצה לצורך שיפור השירות ותהליכי העבודה, מומלץ להקפיד על כך שהדיווחים לגבי תוצאות המדידות ישקפו באופן מדויק את מידת העמידה ביעדים.

מומלץ שמנכ"ל המועצה או מי מטעמו יערוך בדיקות אימות מדגמיות של ממצאי המדידות, על מנת לוודא התאמה בין הדיווחים עליהם מתבסס הדוח המוגש למועצה, לבין המצב בשטח. עוד מומלץ, לוודא שהגדרות היעדים הנמדדים המופיעות בתכניות העבודה והתקציב השנתי, אכן מעודכנות ותואמות לצרכים.

7. מערכת המידע

7.1. מערכת "ניהול ועדה"

7.1.1. מבוא

פעילות אגף הנדסה התבצעה במועד הביקורת באמצעות שימוש בתכנה ייעודית שהוטמעה ע"י חברת "בר טכנולוגיות" המספקת ליווי מקצועי לוועדות תכנון ובניה. התכנה הנקראת "מערכת לניהול ועדת בניין ערים/הנדסה" אמורה לתת מענה לכל התהליכים בוועדה המקומית ובאגף הנדסה, ולשמש את בעלי התפקידים ככלי ניהול, מעקב ובקרה אחר תהליכי העבודה.

המערכת משלבת טיפול ומעקב שוטף אחר תכניות, בקשות להיתר, תיק פיקוח, השבחה ועוד, ומאפשרת הגדרת ישויות גמישה בהתאם לצורכי הרשות. המערכת כוללת מודולים רוחביים, כגון: ישיבות, ניהול כספים, ניהול תהליכים, ניהול קבצים, ועוד, המשמשים את כלל הישויות המוגדרות במערכת.

למערכת גם יכולת אחזור נתונים באמצעות דוחות, שאילתות ותדפיסים, והיא מאפשרת יכולת תשאול רוחבית לגבי כל מרכיבה, לרבות הפקת תזכורות והתראות.

7.1.2. ממצאים

מפקח הבניה מסר לביקורת כי קיבל הדרכה בהפעלת המערכת ע"י נציג חברת "בר טכנולוגיות", אולם נדרשת הדרכה נוספת על מנת להגביר את בקיאות השימוש בכל הפונקציות הקיימות.

בדיקה מדגמית של תיקי הפיקוח במערכת העלתה, כי לא הוקפד על תיעוד סטטוס התיק. מפקח הבניה מסר לביקורת, כי לא היה מודע לאפשרות לסמן את סטטוס התיק, אף על פי שהאפשרות קיימת. כתוצאה מכך, לא ניתן לדעת מנתוני המערכת אילו תיקים עדיין פעילים ואילו סגורים. לביקורת נמסר, כי ניהול ומעקב אחר הטיפול בתיקים האמורים מבוצע באופן ידני על ידי המפקח.

נמצא, כי תיקי פיקוח שונים מתנהלים במערכת תחת אותו מספר תיק פיקוח. לביקורת הוסבר כי מצב זה נובע משגיאות שבוצעו במהלך השימוש במערכת.

מומלץ להכשיר ולהדריך את מפקח הבניה בדבר אופן הפעלת התוכנה הייעודית באגף הנדסה, במטרה לשפר ולייעל את תהליכי עבודתו.

עוד מומלץ, לבצע מעקב אחר סטטוס התיקים באמצעות המערכת, באופן שיתאפשר להפיק דוחות לפי חתך שדה סטטוס, לרבות תיקים פתוחים, תיקים הנמצאים בטיפול משפטי, וכד'.

7.2. אבטחת מידע באתר**7.2.1. מבוא**

המידע ההנדסי אודות תיקי הבניין המצויים במרחב הוועדה המקומית לתכנון ובניה בשוהם, נמצאים בשרתי חברת "בר טכנולוגיות" וזמינים לצפייה דרך אתר האינטרנט של המועצה. הגישה לתיקי הבניין מתבצעת באמצעות כניסה לקטגוריה של אגף הנדסה, כניסה ליישום "מערכת מידע הנדסי", וכניסה לעמוד "רישוי בניה".

7.2.2. ממצאים

עם הכניסה לעמוד "רישוי בניה", מתאפשר לאתר פרטים לגבי בקשות להיתרי בניה, באמצעות מנגנון חיפוש והקלדת נתון מזהה (מספר תיק בניין, מספר הבקשה, וכד'). תחילה יש לבחור את שיטת האיתור ולהזין את הנתונים הנדרשים, ולבסוף ללחוץ על כפתור "איתור".

לאחר שהתיק אותר, נפתחת חלונית בה מוצגים נתונים כלליים, הכוללים מספר בקשה, מספר תיק בניין, סטטוס, כתובת, פרטי מקרקעין (גוש, מגרש, תכנית), שם המבקש ותיאור הבקשה.

לצורך כניסה לתיק וגישה חופשית לכל הנתונים, כגון: פרטי מהות הבקשה, גיליון דרישות, שלבי הבקשה, וארכיב מסמכים, אמור המבקש להזדהות באמצעות הקשת מספר תעודת זהות.

הביקורת העלתה, כי בחלק מהמקרים תיק הבניין נפתח מיידית, ללא צורך בהקשת מספר זהות. עוד נמצא, כי לעיתים נפתחת חלונית בה נדרש המבקש להקיש מספר זהות, אולם די בהקשת ספרה אחת בלבד כדי לאפשר כניסה לתיק וצפייה בכל הנתונים והמסמכים.

מומלץ לבדוק מול חברת "בר טכנולוגיות" ואחראי המחשוב במועצה את הרשאות הגישה הקיימות לתיקי הבניה במערכת, ולוודא כי לגבי כל התיקים קיימת דרישה להזנת מספר תעודת זהות מלא, ואין אפשרות כניסה באמצעות הזנת ספרה אחת בלבד.

8. נספח 1 – מסמך מדיניות האכיפה שאושר על ידי הוועדה המקומית

אגף הנדסה**הוועדה המקומית לתכנון ובניה שהם**

י"ב אדר תשע"ה
03 מרץ 2015

לכבוד

חברי המועצה

הנדון: מדיניות האכיפה בשוהם

במסגרת היערכות לרפורמה בתכנון, משרד הפנים בשיתוף הוועדה לתכנון ובניה בשוהם, קידם הליך גיבוש מדיניות אכיפה של הוועדה וזאת על מנת ליצור מסמך מדיניות מנחה בתחום האכיפה על עבירות בניה המאופיינות לישוב. כל זאת כדי להבטיח מעקב ופיקוח מדיד על היקפי חריגות הבניה והטיפול בהם, לזהות מגמות של עבירות בניה ולהתאים מדיניות האכיפה בהתאם. מדיניות האכיפה נעשתה בהתאם לנתונים המצטברים ולמאפייני העבירות בישוב. יצוין כי מדיניות האכיפה יכולה להשתנות מעת לעת לאור הנתונים המצטברים, וניתן לשנותה בהחלטת מליאת התכנון ובניה. בגיבוש המדיניות השתתפו: מהנדס המועצה, המפקח על הבניה והתובע העירוני, בהנחיית נציגי משרד הפנים.

בהמשך להחלטת מליאת התכנון ובניה מיום 13/01/15, מועבר לכם בזאת מסמך המדיניות שגובש כאמור לעיל, להתייחסותכם, בטרם הבאת הנושא לדיון ואישור במליאת התכנון ובניה הבאה.

בברכה

אדרי' יעקב ירקוני
מהנדס המועצה
שוהם

העתקים:

תמזר פוגל- מבקר המועצה

י. א. א. א. א.

13.1.15

מסמך מדיניות אכיפה – וועדה מקומית שהם

1. מבוא ורציונל למסמך המדיניות

שהם הוא ישוב צעיר שתוכנן בסוף שנות השמונים והוקם בשנת 1993. שהם מונה כיום 20,000 תושבים. היישוב מתאפיין בבניה של בתים צמודי קרקע (כ-1500), בניה מדורגת ובניה רוויה (כ-3300).

התושבים בעלי רמה סוציאקונומית גבוהה, מעורבים בתחומי תכנון ועשייה של הישוב, מגלים אכפתיות לגבי סביבת מגוריהם, ובעלי מודעות לשמירה על איכות הסביבה.

אופי עבירות הבניה בשהם, בעיקר בתחום הפרטי, מתאפיין בבניית פרגולות, סגירת חללים, מרפסות ושינויים מינוריים. על פי רוב התושבים מסדירים חריגות על פי הנוהל, מול הועדה.

מסמך מדיניות זה בא להגדיר סדר עדיפויות ברור לפיקוח ואכיפה על בניה מתוך ניתוח של העבירות בשנים האחרונות תוך ניצול מירבי של המשאבים העומדים לרשותנו ועל פי שיקול דעת מקצועי.

ניתן לשנות ולעדכן מדיניות האכיפה על פי השינויים בחוק התכנון והבניה.

2. עבירות במיקוד גבוה לאכיפה (העבירות אינן מדורגות לפי סדר חשיבות)

יש להגדיר את סדר העדיפות באכיפת דני מקרקעין ולציין בנפרד את החתייחסות לעבירות תכנון ובניה ושימוש ללא היתר, על פי החתייחסות לאזורים הגיאוגרפיים במרחב התכנון.

1. פלישה ובניה בשצ"פ.
2. תוספות בניה (תוספת חדר ו/או סגירת מרפסת/בנית מחסן לא בהתאם לגודל המותר).
3. כניסות נפרדות למרתפים.
4. ביטול שטח חניה לא על פי היתר.
5. בנית מדרגות חיצוניות.
6. הצבת אנטנות ומתקני גישה.
7. ארגון ועבודה באתר בניה שלא עפ"י התנאים בהיתר.
8. אי-גידור מגרשים בזמן בניה.
9. קיום עסקים באזורי מגורים – ללא היתר.
10. צווי הפסקת בניה וצווי בית משפט.
11. אי-קיום צווי בית משפט.

יש להגדיר את סדר העדיפות באכיפת דני מקרקעין ולציין בפרט את החתיחות לעבירות תכנון ובנייה ושימוש
ללא היתר, על פי החתיחות לאזורים הגיאוגרפיים במרחב התכנון.

נושאי אכיפה	דגשים רלוונטיים לוועדת שהם
בנייה ו/או שימוש שלא כדין בשטחים המיועדים לרווחת הציבור (דרכים, מבני ציבור ושטחים פתוחים וכיו"ב); חסימה או פגיעה אחרת בגישה לשטחים המיועדים לרווחת הציבור (בין היתר: גדרות בחוף הים, חסימה או הצרה של מעברים ציבוריים, פגיעה בנגישות לכיס וכיו"ב);	גידור שצי"פ לגינות פרטיות
בנייה ו/או שימוש שלא כדין המבוצעים בניסיונות של הסגת גבול ו/או השתלטות על מקרקעין שלא כדין ו/או פלישה אליהם וכיו"ב (בין היתר: מקרקעי ציבור, מקרקעין של צד ג', רכוש משותף וכיו"ב);	אי-גידור מגרשים ארגון ועבודה באתר בניה עפ"י התנאים בהיתר
בנייה ו/או שימוש שלא כדין בשטחים שנשמרו לתשתיות שונות (קווי תשתית, מוסדות, מתקני תשתית וכיו"ב) על פי תכניות המתאר הארציות, המחוזיות והמקומיות;	לא רלוונטי
בניה ו/או שימוש חורג מתכנית או מהיתר, היוצרים מטרד משמעותי ליחיד או לציבור ו/או מסכנים את שלומם ו/או את ביטחונם /או פוגעים באיכות החיים והסביבה (בין היתר: זיהום אוויר, מטרדי רעש, סימונים תחבורתיים, מכשולים, פגיעה בזרימת אוויר או אור; פגיעה בפרטיות, פגיעה בחזות הישוב וכיו"ב);	תוספות בניה (תוספת חדר ו/או סגירת מרפסת) ביטול תניה הוספת מדרגות הוספת כניסות נפרדות למרתפים.
בנייה ו/או שימוש שלא כדין מעבר למגבלות שהותוו בתכנית מתאר ארצית ומחוזית (בין היתר: קווי בניין מכבישים ארציים ומגסילות ברזל, מגבלות גובה בגין בטיחות תעופה; בטיחות אש; קרבה לקווי מתח גבוה וכיו"ב);	לא רלוונטי
בנייה ו/או שימוש שלא כדין, הפוגעים ביכולת לשמר מבנים שהוכרו כמבנים לשימור כולל מבנים שמוסד תכנון דן באפשרות להכריז עליהם כמבנים לשימור ותחלטה טרם התקבלה;	לא רלוונטי
בניה באזורים שהוכרו כאתרים לפינוי-בניוי;	לא רלוונטי
בניה ו/או שימוש שלא כדין למטרות כלכליות ו/או מסחריות;	עסקים מסחריים באזורי מגורים – קליניקות, רופאי שיניים וכד'.
בניה ו/או שימוש שלא כדין בחיקף נרחב ו/או בגוראות גבוהה פיסית או ציבורית;	לא רלוונטי
אי כיבוד צווים מנהליים או צווי בית משפט; הדעה כוזבת.	צווי הפסקת בניה, צווי בתי משפט

3. מימוש המדיניות והנחיות עבודה

3.1 מדיניות הפיקוח

מערכת הפיקוח היזום

לפעילות מערך הפיקוח היזום לאיתור וגילוי בנייה ו/או שימוש לא חוקיים. הגדרת של הנושאים עליהם ייעתן דגש, תדירות חסיורים לפיקוח יזום והאופן בו יפעל המערך

עבירות בראש סדר העדיפויות לאכיפה בועדה	מדד הצלחה להקטנת עבירות/הגברת האכיפה	דגשים לאופן הטיפול	שעות מפקח לצורך השגת יעד	מנגנון ניהול/מעקב/סיוע
גידור שציף לגנות פרטיות	ירידה בעבירות בניה ירידה בדוחות שניתנים לעבירה זו	סיורים באתרי בניה אחת לשבוע סיור חודשי סובב ישוב	3 סיור שבועי בשטח 4 שעות בשטח חודשי 1 שעה לפיקוח ביום	מצי מידע לניהול תיקים-מעלה תזכורות תכנית עבודה שבועית - ניהול משימות שוטף הזנת נתונים עם פירוט סוג העבירה והוצאת דוחות שכיחות מעקב אחר שכיחות עבירות
אי-גידור מגרשים	ירידה בעבירות בניה ירידה בדוחות שניתנים לעבירה זו	סיורים בשכונות בניה חדשה אחת לשבוע	3 שעות בשטח+ 1 שעה לדוחות במשרד	מצי מידע לניהול תיקים-מעלה תזכורות תכנית עבודה שבועית - ניהול משימות שוטף הזנת נתונים עם פירוט סוג העבירה והוצאת דוחות שכיחות מעקב אחר שכיחות עבירות
ארגון ועבודה באתר בניה שלא עפוי התנאים בהיתר	ירידה בעבירות בניה ירידה בדוחות שניתנים לעבירה זו	סיורים בשכונות בניה חדשה אחת לשבוע במקרים של תלונות תושבים-צו הפסקת עבודה	3 שעות בשטח+ 1 שעה לדוחות במשרד	מצי מידע לניהול תיקים-מעלה תזכורות תכנית עבודה שבועית - ניהול משימות שוטף הזנת נתונים עם פירוט סוג העבירה והוצאת דוחות שכיחות מעקב אחר שכיחות עבירות
תוספות בניה (תוספת חדר/ראו סגירת מרפסת)	עליה בבקשות לתוספות בניה ירידה בעבירות בניה ירידה בדוחות שניתנים לעבירה זו	סיור יומי רק 14 יום בין התרעה ראשונה לשניה	3 שעות בשטח+ 1 שעה לדוחות במשרד	מצי מידע לניהול תיקים-מעלה תזכורות תכנית עבודה שבועית - ניהול משימות שוטף הזנת נתונים עם פירוט סוג העבירה והוצאת דוחות שכיחות מעקב אחר שכיחות עבירות
ביטול חניה	ירידה בעבירות בניה ירידה בדוחות שניתנים לעבירה זו	שני סיורים בשבוע רק 14 יום בין התרעה ראשונה לשניה	3 שעות בשטח+ 1 שעה לדוחות במשרד	מצי מידע לניהול תיקים-מעלה תזכורות תכנית עבודה שבועית - ניהול משימות שוטף הזנת נתונים עם פירוט סוג העבירה והוצאת דוחות שכיחות מעקב אחר שכיחות עבירות
תוספת מדרגות	ירידה בעבירות בניה ירידה בדוחות שניתנים לעבירה זו	שני סיורים בשבוע 30 יום בין התרעה ראשונה לשניה	3 שעות בשטח+ 1 שעה לדוחות במשרד	מצי מידע לניהול תיקים-מעלה תזכורות תכנית עבודה שבועית - ניהול משימות שוטף הזנת נתונים עם פירוט סוג העבירה והוצאת דוחות שכיחות מעקב אחר שכיחות עבירות

הוספת כניסות נפרדות	ירידה בעבירות בניה ירידה בדוחות שניתנים לעבירה זו	שני סיוורים בשבוע 30 יום בין התרעה ראשונה לשניה	3 שעות בשטח+ 1 שעה לדוחות במשרד	מע' מידע לניהול תיקים-מעלה תזכורות תכנית עבודה שבועית - ניהול משימות שוטף הזנת נתונים עם פירוט סוג העבירה והוצאת דוחות שכיחות מעקב אחר שכיחות עבירות
עסקים מסחריים באזורי מגורים - קליניקות, רופאי שיניים, גני ילדים וכו'.	עליה בבקשות לעסקים ירידה בעבירות בניה ירידה בדוחות שניתנים לעבירה זו	עדיפות בטיפול לתלונות תושבים 30 יום בין התרעה ראשונה לשניה	-	מע' מידע לניהול תיקים-מעלה תזכורות תכנית עבודה שבועית - ניהול משימות שוטף הזנת נתונים עם פירוט סוג העבירה והוצאת דוחות שכיחות מעקב אחר שכיחות עבירות
צווי הפסקת בניה, וצווי בתי משפט	ירידה בעבירות על אי קיום צווי הפסקה מנהלי	מעקב אחרי יום-האם הפסיקה העבודה בצו הפסקת עבודה. מעקב אחרי חודש - בדיקה האם ניתן אישור. שימוש בשיטור קהילתי לצורך אכיפה	-	מע' מידע לניהול תיקים-מעלה תזכורות תכנית עבודה שבועית - ניהול משימות שוטף הזנת נתונים עם פירוט סוג העבירה והוצאת דוחות שכיחות מעקב אחר שכיחות עבירות
אי קיום צווי בית משפט	ירידה בעבירות על אי קיום צו	הזמנת משטרה מיד עם אי קיום הצו	-	מע' מידע לניהול תיקים-מעלה תזכורות תכנית עבודה שבועית - ניהול משימות שוטף הזנת נתונים עם פירוט סוג העבירה והוצאת דוחות שכיחות מעקב אחר שכיחות עבירות

3.1.1. עבירות במיקוד נמוך לאכיפה

- כיסוי פרגולות במחצלות קש או חומרים פלסטיים שקופים.
- הצבת דודי שמש מחוץ לחלל הגג למעט אלו המוצבים בחזית המבנה.
- מנועי מזגנים + צנרת (בבניה ישנה או בבניה חדשה כשאין פגיעה עיצובית או מטריד רעש לשכנים)
- שילוט (בסמכות חוק עזר שילוט)
- שערי חניה מתרוממים/או הנפתחים לכיוון המדרכה.
- גדרות וגידור פנימי (גדר קלה) לשטח משותף, כשאין בהן השתלטות שעלולה לפגוע בשכנים
- ריצופים ודקים בשטח פרטי עד 6 מטר
- מחסני פלסטיק שאינם מחוברים לקרקע (עד 6 מטר רבוע ועד גובה 2 מטר)
- בריכות פלסטיק/פיברגלס ללא מערכות אינסטלציה, מעל הקרקע בחצרות.
- עמודים לצורך גינון/צמחייה/חבלי כביסה
- גן ילדים עד 6 ילדים

3.2. מדיניות התביעה

3.2.1. בחינה פרטנית של העניין לציבור בנקיטת הליכי אכיפה

- בחינת הרקע לעבירה – עבירה שעלתה מפגיעה בצד ג' תקבל משקל גבוה יותר לאכיפה.
- בחינת ייעוד המקרקעין – עבירה בשצי"פ תיאכף בעדיפות גבוהה.
- בחינת אופי העבירה – עבירה כלכלית/מסחרית תאכף בעדיפות גבוהה.
- עבירה שנעשתה כחלק מחפרת צו מנהלי או שיפוטי, תיאכף בעדיפות גבוהה בכפוף לאפשרות להגשח לתארכת מועד בהתאם לנסיבות.
- בחינת זמן ביצוע העבירה – עבירה שחלה התיישנות על ביצוע העבודות בה – תישקל האפשרות לאכיפה בכפוף להנחיות המחלקה לדיני מקרקעין.
- בחינת מידת הסיכון שבעבירה – עבירה שמוערך כי קיימת בה מידת סכנה תיאכף בעדיפות גבוהה.

3.2.2. בחירת אפיק ו/או אפיקי האכיפה המתאימים

יש לפרט את החליטים המנהליים והמשפטיים השונים ואת השימוש בכל הליך על פי סדר העדיפות של המדיניות.

ככלל, בתיקים שנפתחו משום שחם תואמים את מדיניות האכיפה יש מקום לנקוט הליך. עם זאת, יש להתאים את תהליך האכיפה בהתאם לנסיבותיו של כל מקרה ומקרה.

ככלל, יאכפו בעדיפות גבוהה מקרים הקשורים בהפקת רווח ניכר, שתבוטות והנראות שלהם ניכרת, של אנשי ציבור ונבחרי ציבור ו/או עבריינים חוזרים.

על רשימה זו ניתן להוסיף אמות מידה נוספות.

בשיקול הדעת לבחירת אפיקי האכיפה ייכללו גם הקריטריונים הבאים:

- ביישוב יכולת הסדרת עברות גבוהה, בזכות אופי העברות ומשאבי הועדה. לכן במקרים בהם מתאפשר, יוזמן עובר העבירה בחקדם האפשרי לבירור בועדה על מנת לבחון את האפשרות להסדרתה.
- מקרים בהם העברות מזוהות תוך כדי ביצועם – יוצא צו הפסקה מנהלי להפסקת עבודה. ייעשו שתי ביקורות בשטח בשני מועדים שונים – באם לא תיעצר העבודה יינקט הליך שיפוטי בגין אי קיום צו מינהלי.
- בעבירה שקיים בה היבט בטיחותי יינקט הליך מנהלי/שיפוטי בהתאם.

3.2.3. מדיניות ענישה (מתחמי ענישה על פי תיקון לחוק העונשין 113)

(מדיניות הענישה בתקאם לדין וחנחיות הפרקליטות לרבות מדיניות השימוש באמצעים הנוספים בחוק ולמשל כפל אגרות בנייה (סעיף 218 לחוק), כפל שווי סעי' 219 לחוק), רישום בלשכת רישום המקרקעין (סעי' 221 לחוק), מאסר בפועל וכו'). יש לקבוע זמנים לביצוע צווים על פי האמור בחוק ובהתאם לחנחיות הפרקליטות).

מדיניות הענישה וגובה הקנסות ייקבעו על בסיס היקף העבירה, סוג העבירה, נסיבות ביצוע העבירה (תאם רווח כלכלי בצידה), ובחינת התנהלות הנאשם להכשרת הביצוע. אין דין הנקט בצעדים כדין זה שאינו פועל להסדרתה. ככלל, ייבחנו נסיבות כל מקרה לגופו.

3.3. דרכי מימוש המדיניות – תכנון

3.3.1. נושאים לבחינת הנחיות התכנון ותוכנית המתאר המקומית

(יש לרכז את הנושאים עליהם יחידת התכנון תשקול עדכון הנחיות ו/או שינוי תוכנית המתאר המקומית).

- הגדרת הליך לקבלת אישור על בריכות שחיה בתב"ע החדשה.
- בעת בקשת אישור לתוספות בניה, יש להתייחס להערות הפיקוח שביצע סויר באזור – להתנות השלמת עבודות גמר לקידות תמך או עבירות בניה נוספות כתנאי למתן היתר בניה חדש.
- הוצאת קול קורא למיצוי מקומות החניה הקיימות – "הכשרת לבבות" התושבים למיצוי מקומות החניה השייכים להם.

3.3.2. דגשים לתהליך התכנון והרישוי

(לאור מדיניות האכיפה, יש להגדיר דגשים מקומיים לתהליך התכנון והרישוי).

- ייבחנו הדרישות להוצאת טופס 4, הכולל המצאת מפת מדידה בגמר סיום יציקת רצפת קומת האפס (אפס). מפת המדידה הסופית תכלול גבהים כולל גג סופי. המדידה וקיימות חריגות בניה, יוזמנו לשימוע בנוסף למבקש הבקשה גם עורך הבקשה והאחראי לביקורת. בנוסף, יעודכנו ההנחיות המופיעות באתר האינטרנט להוצאת טופס 4 : פירוט דרישות להגשת בקשה, פירוט והנגשת הטפסים הנדרשים ועוד.

- במהלך בקשת היתרי בניה – עמידה בכל התנאים המחייבים מתוקף מדדי האחריות של הועדה – 9001 (ניהול מערכות איכות), 14001 (תקן איכות סביבה) 19001 (בטיחות).
- כחלק מההנחיות התכנוניות הקיימות תובהר למתכננים מידת אחריותם על מהלך הבניה.

דוח ביקורת בנושא :

שילוט בתחום המועצה

תוכן עניינים

עמוד

1.	מבוא	- 80
2.	עיקרי הממצאים וההמלצות	- 81
3.	נתונים כספיים	- 88
4.	אחריות בעלי תפקידים	- 90
5.	ביצוע סקר שילוט שנתי	- 91
6.	גביית אגרות שילוט	- 93
7.	טיפול בבקשות לקבלת רישיון שילוט	- 95
8.	חידוש תוקף הרישיון	- 96
9.	פיקוח ואכיפה	- 97
10.	ועדת שילוט	- 98
11.	יישום הוראות חוק העזר העירוני	- 99
12.	יישום הוראות נהלי האיזו	- 104
12.1	כללי	- 104
12.2	הוראת עבודה מס' 5.4.3.03 - רישוי שילוט	- 104
12.3	הוראת עבודה מס' 5.4.6.02 - פיקוח על בקשה לרישיון שילוט בבתי פרטיים	- 106
13.	מצאי בדיקה מדגמית של תיקי שילוט	- 107
	נספח מס' 1 – חוק העזר העירוני בנושא מודעות ושלטים	- 116

1. מבוא

בתחום המועצה מוצבים שלטים מסוגים שונים, ובכלל זה שלטי הכוונה, שלטי חוצות, שלטים שהוצבו על ידי בעלי עסקים מעל פתח העסק או בסמוך אליו, ושלטים במרכזים מסחריים, באתרי בניה ובאזור התעשייה.

הצבת שלטים במרחב הציבורי טעונה פיקוח והסדרה מצד הרשות המקומית ממספר סיבות. ראשית, שילוט רעוע או בלתי עמיד לעומסי רוח עלול להוות מפגע בטיחותי ולסכן את שלום הציבור, כמו גם שילוט מואר שחובר לרשת החשמל ללא אישור חשמלאי מוסמך. בנוסף, שילוט ישן ודהוי שאינו ממלא את ייעודו עלול להוות מפגע סביבתי, ושילוט יתר המוצב ללא אבחנה עלול לפגוע באיכות החיים ובחזות היישוב, ואף לגרום להיסח הדעת של נהגים בכביש. כמו כן, ראוי לתת את הדעת גם לתוכן ונוסח השלטים, כדי למנוע פגיעה אפשרית ברגשות הציבור.

בהתאם לכך, נקבע בחוק העזר העירוני בנושא מודעות ושלטים³ כי בתחומי המועצה לא יוצג שלט אלא לפי רישיון שניתן ע"י המועצה, ובהתאם לתנאי הרישיון. בחוק נקבע, כי המבקש להציג שלט יגיש למועצה בקשה בכתב שיצורף אליה תרשים, ויפרט את התוכן, הסוג והצורה של השלט, כולל חומרים ומידות, וכן את המקום שבו יוצג. בחוק גם צוינו אישורים שיש לצרף לגבי תקינות ובטיחות השלט, התנאים לקבלת הרישיון, מועד פקיעת תוקף הרישיון, ואופן חישוב אגרת השילוט שתשולם על ידי בעל השלט בתמורה להנפקת הרישיון. בנוסף לחוק העזר, הוכן במועצה נוהל פנימי בנושא במסגרת סט נהלי האיזו, הכולל הגדרת תחומי אחריות והוראות עבודה.

על מנת להבטיח את קיום הוראות חוק העזר והנוהל, נדרש לפעול באופן שיטתי לאיתור שלטים שהוצבו ללא רישיון, לייזום פניות לבעלי השלטים להסדרת הרישיון, ולערוך מעקב אחר חידוש תוקף הרישיונות. בנוסף, נדרש לערוך פיקוח על השלטים, ובמידת הצורך להפעיל צעדי אכיפה כנגד בעלי שלטים שלא הסדירו את הרישוי למרות פניות הגורמים המוסמכים, או הפרו את תנאי הרישיון או את הוראות החוק.

הביקורת נועדה לבדוק אם הטיפול בנושא מתבצע באופן יעיל ומסודר, ובהתאם למתחייב מהוראות החוק והנוהל. במהלך הביקורת נסקרו קבצים ומסמכים בנושא, ונערכו פגישות עם גזבר המועצה, מנהלת אגף איכות הסביבה, מזכירת האגף האחראית על תחום רישוי השילוט, אחראית רישוי עסקים, ומנהלת מחלקת הגביה.

טיוטת הדוח הועברה כמקובל לעיון המבוקרים, לצורך קבלת התייחסותם לממצאים ולמסקנות הביקורת.

³ חוק העזר מופיע כנספח 1 לדוח

2. עיקרי הממצאים וההמלצות

להלן עיקרי הממצאים וההמלצות הביקורת, בהתאם לסדר הופעתם בסעיפי הדוח:

1. בסעיף ההכנסות מאגרות שילוט נרשמו גם סכומים שהתקבלו מזכיון שילוט חוצות עבור זכות שימוש במתקנים, דמי שימוש והוצאות חשמל במחוננים, ודמי שימוש בעמודים מוארים.

מומלץ על רישום הסכומים האמורים בסעיף הכנסות נפרד, על מנת שהצגת הנתונים בסעיף ההכנסות מאגרות שילוט, תשקף את התקבולים מהאגרות בלבד.

גזבר המועצה ציין בהתייחסותו לטיוטת הדוח, כי הוא מקבל את ההמלצה לרישום ההכנסות שצוינו מזכיון שילוט חוצות בסעיף הכנסות נפרד מאגרות שילוט.

2. ממסמך שנמצא באגף איכות הסביבה עולה, כי רישוי השילוט התבסס על גביית אגרות ולא בוצע באופן יזום עקב מחסור בכח אדם. כתוצאה מכך, לרוב השלטים שעבורם נגבו אגרות שילוט, לא הונפקו רישיונות כנדרש בחוק העזר.

מומלץ להקצות את כח האדם הנדרש לטיפול נאות בנושא רישוי השילוט, בהתאם להמלצות המפורטות בדוח.

מנהלת אגף איכות הסביבה ציינה בהתייחסותה לטיוטת הדוח, כי במספר פגישות שקיימה עם מנכ"ל המועצה היא העלתה את הצורך למסד את פעילות רישוי השילוט תחת אגף אחר. לדבריה, מבחינה לוגית ועפ"י ניסיון ברשויות אחרות, נושא רישוי השילוט נמצא תחת אגף גביית אגרות ודמי שירותים, תוך הקצאת משאבים רלוונטיים הן בתחום הגביה והן בתחום האכיפה. מנהלת האגף גם ציינה, כי במקצת הרשויות שנבדקו על ידה עולה, כי תחום זה מרוכז תחת מחלקת רישוי עסקים.

3. האחראית על תחום רישוי השילוט במועצה לא השתתפה בהשתלמויות או בימי עיון שנערכו בנושא מטעם משרד הפנים.

מומלץ לשתף את האחראית על רישוי השילוט בהשתלמויות מקצועיות וימי עיון הנערכים בנושא.

4. סקר השילוט בוצע בתדירות של פעם אחת בשנה, למרות שבנוהל האיזו בנושא רישוי שילוט נקבע כי הוא יבוצע פעמיים בשנה.

מומלץ להקפיד על ביצוע סקר השילוט בתדירות שנקבעה בנוהל.

עוד מומלץ, לבחון מעת לעת אם התדירות שנקבעה לעריכת הסקר עונה על הצרכים, ובמידת הצורך לעדכן את הוראות הנוהל.

5. ממצאי סקר השילוט שימשו את מחלקת הגביה להנפקת הודעות חיוב באגרות שילוח מידי שנה לבעלי השלטים, אולם לא שימשו את אגף איכות הסביבה לשליחת פניות יזומות לצורך קבלת בקשות להוצאת רישיון שלט או חידוש, ופיקוח על קיום הוראות חוק העזר.

מומלץ לעשות שימוש בממצאי הסקר גם לצורך טיפול בהוצאת רישיונות שילוט, וביצוע פיקוח ומעקב אחר קיום הוראות חוק העזר.

6. ממצאי סקר השילוט מתקבלים במועצה בסמוך לאמצע שנת הכספים, ובהתאם לכך הודעות החיוב באגרות שילוח נשלחות לבעלי השלטים רק באמצע השנה. מאחר וחידוש רישיון שלט מותנה בתשלום האגרה, אין אפשרות לחדש את הרישיון במשך כחצי שנה ממועד פקיעת תוקפו (ב - 31 בדצמבר בכל שנה).

מומלץ להקדים את מועד עריכת סקר השילוט השנתי, במטרה לאפשר חידוש והנפקת רישיונות בסמוך ככל האפשר לתחילת השנה.

גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי יש מקום לבחון את הקדמת מועד עריכת סקר השילוח לפני תחילת שנת התקציב, על מנת שיתאפשר לשלוח את החיובים ולהנפיק רישיונות שילוח בתחילת השנה.

7. בנוהל האיזו צוין, כי סקר השילוח יבוצע לשם מעקב וביקורת אחר השלטים על ידי חברת הגביה.

מומלץ לציין בנוהל, כי הסקר יבוצע לצורך מעקב אחר הוצאת רישיונות שילוח ע"י האחראית על הנושא, וחיוב בעלי השלטים באגרות שילוח ע"י מחלקת הגביה.

8. הודעות החיוב באגרות שילוח שנשלחו לבעלי השלטים, לא כללו אזכור לגבי חובת בעל השלט להסדיר את רישוי השילוח בהתאם להוראות חוק העזר.

מומלץ לצרף להודעת החיוב מכתב נלווה, בו יצוין כי תשלום האגרה אינו מהווה רישיון שילוח, ואינו פוטר את בעל השלט מהחובה להסדיר את נושא הרישיון.

עוד מומלץ, לכלול במכתב הסבר לגבי תהליך הוצאת רישיון שלט, ולצרף אליו טופס בקשה להוצאה או לחידוש הרישיון.

9. בחוק העזר צוין, כי תשלום אגרת השילוח יהיה לכל שנה או חלק ממנה. לפיכך, בקשה להצבת שילוח המוגשת באמצע או בסוף השנה מחויבת במלוא סכום האגרה, למרות שתוקף הרישיון שבעדו שולמה האגרה יפוג בתאריך 31 בדצמבר.

מומלץ לשקול לשנות את שיטת החיוב בחוק העזר, כך שעבור בקשה שהוגשה לאחר 30 ביוני תשולם רק מחצית האגרה, בתנאי שהשילוח לא הותקן לפני מתן הרישיון.

גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי הוא מקבל את ההמלצה לשקול לשנות את שיטת החיוב בחוק העזר, כך שיתאפשר חיוב חצי שנתי עבור בקשות חדשות שהוגשו לאחר 30 ביוני.

10. המועצה לא פעלה לחידוש תוקף רישיונות השילוט מידי שנה, ותשלום החיוב באגרה נתפש כחידוש הרישיון לשנה נוספת.

מומלץ להקפיד על חידוש תוקף רישיונות השלטים בתחילת כל שנה, כפי הנדרש.

מומלץ כי הטיפול בחידוש הרישיון יכלול קבלת בקשה בצירוף הצהרת בעל השלט כי לא בוצע כל שינוי בשלט או באופן הצבתו, ממועד קבלת הרישיון.

עוד מומלץ, לקבוע כללים לגבי האישורים הנוספים שיידרשו מבעל השלט לצורך חידוש הרישיון, תוך הבחנה בין סוגי ומאפייני השלטים. לדוגמא, בעל שלט מואר או שלט עם קונסטרוקציה מעל לגודל מסוים, יחויב אחת לתקופה שתקבע מראש (כגון 3 או 5 שנים) להציג אישורים מעודכנים לגבי תקינות ובטיחות השלט.

11. בחוק העזר נקבע, כי המועצה רשאית לדרוש מבעל השלט להסיר שלט ללא רישיון או שלט שהוצג תוך הפרת תנאי הרישיון, ואף להורות על הסרתו. עוד נקבע בחוק, כי העובר על הוראה מהוראות חוק העזר דינו קנס 1,400 ₪, ואם היתה העבירה נמשכת, דינו קנס נוסף של 55 ₪ לכל יום שבו נמשכת העבירה. נמצא, כי המועצה אינה פועלת להסרת שלטים שהוצבו ללא רישיון, ואינה נוהגת להטיל קנסות כספיים על בעלי השלטים לצורך אכיפת הוראות חוק העזר. עוד נמצא, כי הוראות נוהל האיזו של המועצה בנושא פיקוח עירוני, שנועד להגדיר את אופן אכיפת חוקי העזר, אינן מיושמות לגבי חוק העזר בנושא מודעות ושלטים, ובאגף איכות הסביבה לא הוכנה תכנית עבודה תקופתית לביצוע פיקוח בנושא.

מומלץ, כי לאחר שליחת ההודעות לבעלי השלטים בדבר חובת קבלת רישיון שילוט, ומתן פרק זמן סביר להסדרת הנושא בהתאם להנחיות המועצה, ייבחן הצורך לנקוט בצעדי האכיפה שצוינו לעיל.

עוד מומלץ, לכלול במסגרת תכנית העבודה של הפקחים העירוניים את קיום הוראות חוק העזר בנושא מודעות ושלטים, ולקבוע בתכנית את תדירות הסיורים ואת אופן ביצוע הפיקוח.

12. המועצה לא מינתה ועדת שילוט. לדעת הביקורת, למרות שמדובר בוועדת רשות, מינויה חשוב לגיבוש מדיניות ולקביעת כללים בנושא, כגון לגבי גודל וסוג השילוט, הבחנה בין אזורי מסחר ותעשייה, אתרי בניה ואזורי מגורים, מספר מירבי של שלטים המותר לכל עסק, שפת השילוט, שילוט עסקים בבתים פרטיים, מדיניות אכיפת חוק העזר, ועוד. יצוין, כי בחלק מהרשויות הוקמה ועדת שילוט מקצועית, שמלבד קביעת מדיניות גם מאשרת בקשות להצבת שילוט חריג עפ"י כללים שנקבעו מראש.

מומלץ למנות ועדת שילוט מקצועית, ולהגדיר את סמכויותיה ואת דרכי פעולתה.

עוד מומלץ, לציין בחוק העזר את האפשרות להיוועץ בוועדת שילוט מקצועית לצורך מתן מענה לבקשה להצבת שלט, שתבחן היבטים שונים הקשורים לבקשה, לרבות בדבר בטיחות, איכות הסביבה, שמירה על חזות היישוב, וכיו"ב.

מנהלת אגף איכות הסביבה ציינה בהתייחסותה לטיוטת הדוח, כי ההמלצה להקים ועדת שילוט להסדרת וקביעת קריטריונים מקובלת ולטעמה הכרחית.

13. בשלוש השנים האחרונות המועצה גבתה סך כולל של 1,628,015 ₪ בגין אגרות שילוט עבור 1337 שלטים, בעוד שבאותן השנים הונפקו על ידה 33 רישיונות שילוט בלבד. כתוצאה מכך, אגרות שילוט רבות שולמו לא בעד הרישיון, כפי שנקבע בחוק העזר, אלא במנותק מהשירות שהיה אמור להינתן לבעלי השלטים בעד תשלום האגרה. לדעת הביקורת, הימנעות ממתן רישיונות שילוט ופעילות בתחום הגביה בלבד, חוטאת לתכלית גביית האגרה.

מומלץ לנקוט בפעולות הנדרשות להנפקת רישיונות שילוט לכל בעלי השלטים המחויבים באגרות, כמתחייב מהוראות חוק העזר.

14. בחוק העזר נקבע, כי המועצה רשאית, בין היתר, לקבוע הוראות בדבר גודלו של שילוט, צורתו וסוג החומר ממנו יוכן, בין לגבי אזורים או רחובות מסוימים ובין לגבי כל תחום המועצה. נמצא, כי המועצה לא קבעה הוראות או כללים בדבר גודל מירבי, צורה, סוג החומר, והיקף השילוט, ולא ערכה הבחנה בין שילוט באזורים שונים ביישוב. הביקורת המליצה לקבוע כללים ולגבש מדיניות במסגרת פעילות ועדת שילוט, כמוסבר בסעיף 10 בדוח.

מומלץ לקבוע הוראות וכללים בנושא, בהתאם לסמכות המוקנית למועצה בחוק.

15. בחוק העזר נקבע, כי לא יציג אדם יותר משלט אחד לכל עסק, אלא אם כן התיר ראש המועצה הצגת שלט נוסף לעסק מטעמים מיוחדים ובתנאים שקבע. עוד נקבע, כי לעסקים עם חזית כניסה ללקוחות מחזיתות שונות, יותרו הצגת שלטים כמספר החזיתות. נמצא, כי עסקים רבים הציגו יותר משלט אחד, למרות שלבית העסק לא היו כניסות ממספר חזיתות, וזאת מבלי שהמועצה התירה זאת מטעמים מיוחדים ובתנאים שנקבעו על ידה. גם לעניין זה הביקורת המליצה לגבש מדיניות ולקבוע כללים במסגרת פעילות ועדת שילוט, כמוסבר בסעיף 10 בדוח.

מומלץ לקבוע כללים בנוגע למספר השלטים המותר לכל עסק, ובמידת הצורך לעדכן את הסעיף האמור בחוק העזר.

16. בחוק העזר נקבע, כי לא יציג אדם שלט אלא אם כן הודבקה עליו תווית מאת המועצה בדבר תשלום אגרת הרישיון, שתכלול גם פרטים לזיהוי בעל הרישיון. עוד נקבע, כי אי הדבקה התווית יהווה הוכחה לכאורה שהשילוט הוצג או פורסם ללא רישיון, והמועצה תהא רשאית להסירו. נמצא, כי המועצה לא הנפיקה לבעלי השלטים תוויות בדבר תשלום אגרת הרישיון, כנדרש בחוק העזר.

מומלץ לבחון את האפשרות להנפיק תווית בדבר תשלום האגרה ולצרפה לרישיון שיימסר לבעל השלט, ובמידת הצורך לעדכן את הסעיף האמור בחוק העזר.

17. בחוק העזר נקבע, כי לא יציג אדם שלט אלא אם כן הוא כתוב בשפה העברית או שהשפה העברית תופסת לא פחות ממחצית שטחו, ואם נכתב גם בשפה אחרת - האותיות העבריות לא יהיו קטנות מהאותיות הלועזיות. נמצא, כי שלטים רבים לא נכתבו בשפה העברית, או שהשפה העברית אינה תופסת לפחות מחצית משטחם, כנדרש בחוק. גם לעניין זה הביקורת המליצה לקבוע כללים ולגבש מדיניות במסגרת פעילות ועדת שילוט, כמוסבר בסעיף 10 בדוח.

מומלץ לקבוע הוראות וכללים בנושא, ובמידת הצורך לעדכן את הסעיף האמור בחוק העזר.

18. באגף איכות הסביבה נמצא נוהל איזו בנושא רישוי שילוט המעודכן ליום 6.11.13, מועד בו נערכו בנוהל שינויים לגבי הגורם המטפל בנושא רישוי שילוט, כמפורט בסעיף 12.1 לדוח. במועד הביקורת, נמצא במערכת הממוחשבת (באתר אינטרא-נט) הנוהל האמור המעודכן ליום 3.12.06, כלומר כ- 7 שנים לפני ביצוע השינויים לעיל.

מומלץ להקפיד על פרסום נוהל איזו מעודכן במערכת האינטרא-נט של המועצה, האמורה לשמש באופן שוטף את בעלי התפקידים המטפלים בנושא.

19. נמצא כי הבקשות להתקנת שילוט הועברו לטיפול מזכירת אגף איכות הסביבה החל מחודש אפריל 2013, אולם עדכון נוהל האיזו בעניין זה בוצע רק בנובמבר, כחצי שנה לאחר מכן. לביקורת הוסבר כי העברת האחריות בנושא בוצעה בעקבות מינוי אחראית רישוי עסקים לתפקיד מנהלת לשכת מנכ"ל המועצה.

מומלץ לעדכן את נוהל האיזו בסמוך למועד שינוי הגורם האחראי לביצוע העבודה.

20. בנוהל האיזו נקבע, כי בקשה להתקנת שלט תועבר תוך יומיים למהנדס המועצה עם הפניה וטופס בדיקה, והמהנדס יטפל בבקשה תוך שבוע ימים מיום קבלתה. נמצא כי בחלק מהמקרים, לא ניתן לדעת אם המועדים בהם טופלו הבקשות תאמו להנחיות הנוהל, מאחר ולא צוינו בהן תאריכי החתימה של הגורם המאשר.

מומלץ להקפיד על ציון מועד החתימה של הגורם המאשר על גבי הטופס, על מנת לאפשר בקרה על טיפול בהתאם ללוחות הזמנים שנקבעו בנוהל.

21. בנוהל האיזו בנושא פיקוח על בקשה לרישיון שילוט בבתים פרטיים, צוינו פעולות שאמורות להתבצע על ידי אחראית רישוי עסקים בנוגע לשילוט בבתים פרטיים, בעוד שבנוהל האיזו בנושא רישוי שילוט נקבעה מזכירת אגף איכות הסביבה כאחראית על הנושא.

מומלץ לעדכן את הוראות הנוהל בהתאם לגורם המטפל.

22. בנוהל האיזו בנושא פיקוח על בקשה לרישיון שילוט בבתים פרטיים נקבע, כי המפקח יתעד שילוט עסקים בבתים פרטיים על פי תכנית עבודה חודשית, ובמסגרת המעקב כל שלט יצולם, וצילומים מרוכזים יועברו למחלקת הגבייה לבדיקת היתר, כולל פרטי בעל השלט. נמצא, כי באגף איכות הסביבה לא הוכנה תכנית עבודה חודשית לביצוע פיקוח בנושא שילוט עסקים בבתים פרטיים, ומחלקת הגבייה לא קיבלה צילומי שלטים ופרטים של בעלי השלטים מהפיקוח העירוני, כפי הנדרש.

מומלץ להכין תכנית עבודה חודשית לביצוע פיקוח בנושא שילוט בבתים פרטיים, שבמסגרתו יועברו צילומי השלטים ופרטים של בעלי השלטים, כנדרש בנוהל.

23. בנוהל האיזו בנושא פיקוח על בקשה לרישיון שילוט בבתים פרטיים נקבע, כי במצב בו אין היתר לשלט, על המפקח להגיש את פרטי בעל השלט לאחראית רישוי עסקים, והיא תוציא מכתב לבעל השלט שיכלול הנחיות להצבתו וטופס בקשה לרישוי שילוט, כולל לוחות זמנים לביצוע. עוד נקבע, שהמפקח יעקוב אחר הביצוע, ובמידה והתושב לא עמד בדרישה תתבצע כנגדו אכיפה שתכלול הטלת קנס. נמצא, כי לא בוצעו פעולות הפיקוח והאכיפה האמורות, כנדרש עפ"י הנוהל.

מומלץ לערוך פיקוח בנושא, שיכלול הגשת דוחות לאחראית על רישוי השילוט לגבי שלטים בבתים פרטיים, שליחת מכתבים לבעלי השלטים וביצוע פעולות אכיפה.

24. בסעיף 7 לחוק העזר בנושא מודעות ושלטים נקבע כי לא יציג אדם שלט אם הוא מוצג על מבנה המשמש למגורים בלבד, אלא אם כן השילוט הוא של אדם המנהל במבנה את עסקו כדן. לפיכך, על מנת שתתאפשר הוצאת רישיון שילוט לעסק במבנה מגורים, יש לוודא שבעל העסק קיבל את האישורים הנדרשים, כגון רישיון עסק עפ"י חוק רישוי עסקים, ואישור לשימוש חורג בהתאם להוראות חוק התכנון והבניה.

מומלץ להקפיד על קבלת כל האישורים הנדרשים עפ"י החוק, על מנת להבטיח מתן רישיון שילוט במבנה מגורים, רק לאדם המנהל במבנה את עסקו כדן.

25. בבדיקת תיקי רישוי שלטים שנפתחו בשנים האחרונות, עלו הממצאים הבאים:

בקלסר "רישיונות שלטים" לשנת 2012 נמצאה טבלת ריכוז רישיונות שלטים שכללה נתונים לגבי 17 שלטים, אך בקלסר נמצאו מסמכים שתויקו ב - 16 תיקי רישוי בלבד.

בקלסר "רישיונות שלטים" לשנת 2013 נמצאה טבלת ריכוז רישיונות שכללה נתונים לגבי 10 שלטים. בקלסר נמצאו מסמכים שתויקו ב - 10 תיקי רישוי, כאשר מסמכי 2 רישיונות שניתנו לאותו בעל עסק תויקו בתיק אחד, ותיק רישוי של שלט נוסף לא נרשם בטבלה מאחר והטיפול בו טרם הסתיים.

בקלסר "רישיונות שלטים" לשנת 2014 נמצאה טבלת ריכוז רישיונות שכללה נתונים לגבי 6 שלטים בלבד, ולא צוינו בה פרטים לגבי תאריך הנפקת הרישיון, ושם ומספר הטלפון הנייד של מגיש הבקשה. בקלסר נמצאו מסמכים שתויקו ב - 7 תיקי רישוי, וצילומים של 7 שלטים נוספים שהוצבו בשטח שעבורם לא נמצאו תיקי רישוי. לביקורת לא נמסרו הסברים לגבי הסיבות להעדר תיקי רישוי עבור השלטים הנ"ל.

להלן ריכוז הליקויים העיקריים שנמצאו בבדיקת תיקי הרישוי שצוינו לעיל:

שנה	מס' התיקים בהם לא נמצא אישור קונסטרוקטור לגבי יציבות ובטיחות השלט	מס' תיקים בהם לא נמצא אישור חשמלאי לשלט מואר	מס' תיקים בהם לא צוינו תאריכי חתימות גורמים מאשרים	מס' תיקים בהם לא נמצאה קבלה על תשלום אגרה	מס' תיקים בהם לא נמצא העתק מרישיון שילוט	מס' תיקים בהם חסרה חתימה או חותמת הרשות על גבי הרישיון	מס' תיקים בהם לא נמצא תיעוד למסירת הרישיון לבעל השלט
2012	3	1	2	5	0	3	5
2013	1	1	1	6	1	1	2
2014	1	1	3	4	5	1	5
סה"כ	5	3	6	15	6	5	12

מומלץ להקפיד על קבלת כל האישורים הנדרשים להנפקת רישיונות השילוט, קיום חתימות כל הגורמים המאשרים בטופס הבקשה, תיוק מסודר של העתקי הרישיונות והקבלות על תשלום האגרה, ותיעוד אופן מסירת הרישיון לבעל השלט.

עוד מומלץ, לשפר את הבקרה של הדרג הניהולי על אופן ביצוע הפעילות בנושא.

3. נתונים כספיים

להלן נתוני הכנסות המועצה מאגרות שילוט בשנים האחרונות, לפי הרישום בכרטיס הנהלת החשבונות:

סכום בש"ח				שם הכרטיס	מס' כרטיס
2014	2013	2012	2011		
701,939	506,910	419,166	288,705	אגרת רשיונות לשלטים	1112200220

מנתוני הטבלה עולה, כי במהלך השנים 2011 - 2014 גבתה המועצה אגרות רישוי שלטים בסכום כולל של 1,916,720 ₪.

להלן נתוני תקציב מול ביצוע בסעיפי ההכנסות מאגרות שילוט בשנים האחרונות, לפי ספרי התקציב המאושרים והרישום בכרטיס הנהלת החשבונות:

סכום בש"ח								שם סעיף	מס' סעיף
2014		2013		2012		2011			
ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב		
701,939	531,000	506,910	303,000	419,166	265,000	288,705	260,000	אגרת שלטים	112200220

מנתוני הטבלה עולה, כי בשנים האחרונות היו חריגות בולטות מעל לתקציב בסעיף ההכנסות מאגרות שילוט. בשנת 2012 היתה חריגה של כ - 58% בסכום 154,166 ₪, בשנת 2013 חריגה של כ - 67% בסכום 203,910 ₪, ובשנת 2014 חריגה של כ - 32% מעל התקציב בסכום 170,939 ₪.

להלן נתוני החיוב השוטף מול נתוני החיוב המצטבר באגרות שילוט במהלך השנים האחרונות, לפי רישומי מערכת הגביה של המועצה:

שנת 2014		שנת 2013		שנת 2012		שנת 2011	
חיוב מצטבר	חיוב שוטף	חיוב מצטבר	חיוב שוטף	חיוב מצטבר	חיוב שוטף	חיוב מצטבר	חיוב שוטף
564,337	557,141	764,656	752,321	467,022	376,233	318,753	297,008

לביקורת הוסבר כי ההפרש בין נתוני החיוב השוטף למצטבר נובע מעדכוני בעקבות קבלת ממצאי סקר השילוט במהלך השנה, והוספת נתוני חובות משנים קודמות.

להלן נתוני החיוב מול נתוני הגביה של אגרות שילוט במהלך השנים האחרונות, לפי רישומי מערכת הגביה של המועצה:

סכום בש"ח								שם הסעיף	מס' סעיף
2014		2013		2012		2011			
גביה בפועל	סה"כ חיוב	גביה בפועל	סה"כ חיוב	גביה בפועל	סה"כ חיוב	גביה בפועל	סה"כ חיוב		
701,939	564,337	506,910	764,656	419,166	467,022	288,705	318,753	אגרת שלטים	112200220

מנתוני הטבלה עולה, כי בשנים 2011 ו- 2012 אחוזי הגביה של אגרות שילוט היו בשיעור 90.5% ו- 89.7%, בהתאמה לפי השנים. לעומת זאת, בשנת 2013 אחוז הגביה היה 66.2% בלבד, ואילו בשנת 2014 אחוז הגביה עמד על 124.3%, בעקבות העמקת גביית חובות משנים קודמות.

נמצא, כי בשנת 2013 חל גידול חד (בשיעור 63%) בסכום החיוב באגרות שילוט לעומת שנה קודמת. בירור במחלקת הגביה העלה, כי בשנה זו חויב זכיון שילוט חוצות של המועצה בסך 391,396 ₪, ורוב הסכום שולם על ידו במהלך שנת 2014.

בדיקת פרטי החיוב האמור ברישומי מערכת הגביה העלתה, כי נכללו בו סכומים שאינם אגרות שילוט, אלא חיובים הנובעים מתנאי ההתקשרות שצוינו בחוזה שנחתם עם הזכיון, ובכלל זה חיוב עבור זכות שימוש במתקנים, דמי שימוש והוצאות חשמל במחוננים, ודמי שימוש בעמודים מוארים.

מומלץ על רישום הסכומים האמורים בסעיף הכנסות נפרד, על מנת שהצגת נתוני החיוב והגביה בסעיף ההכנסות מאגרות שילוט, תשקף את נתוני האגרות בלבד.

גובר המועצה ציין בהתייחסותו לטיוטת הדוח, כי הוא מקבל את ההמלצה לרישום ההכנסות שצוינו לעיל מזכיון שילוט חוצות, בסעיף הכנסות נפרד מאגרות שילוט.

להלן נתונים לגבי מספר השלטים שחויבו בכל שנה באגרת שילוט, לפי רישומי מערכת הגביה של המועצה:

מספר שלטים שחויבו באגרת שילוט					שם החשבון במערכת
שנת 2011	שנת 2012	שנת 2013	שנת 2014	סה"כ ב-4 שנים	
280	432	520	385	1617	אגרת שלטים

יצוין, כי מספר בעלי השלטים שחויבו באגרת שילוט קטן משמעותית ממספר השלטים שחויבו, מאחר וחלק גדול מהם הציבו יותר משלט אחד שחויב באגרה.

4. אחריות בעלי תפקידים

במועד הביקורת, תחום רישוי השילוט טופל על ידי מזכירת אגף איכות הסביבה. נמצא, כי עד לחודש אפריל 2013 הנושא טופל על ידי אחראית רישוי עסקים בעת שהועסקה באגף איכות הסביבה, אולם לאחר שהחלה לשמש במקביל גם כמנהלת לשכת מנכ"ל המועצה, רישוי השלטים הועבר לטיפול של מזכירת האגף.

בקלסר "רישוי שלטים" באגף איכות הסביבה, נמצא מסמך מיום 9.2.14 בנושא "רישוי שלטים" (סימוכין doc.163090), בו צוין כי במהלך שנת 2012 ניתנה הנחייה ע"י המנכ"ל בעקבות ישיבה במשרדו עם הגזבר, היועצת המשפטית, מנהלת מחלקת הגביה ומנהלת אגף איכות הסביבה, כי הליך רישוי השילוט ינוהל ע"י מחלקת רישוי עסקים, וגורמי הממשק יהיו אגף הנדסה, מחלקת הגביה ומחלקת רישוי עסקים. בהמשך המסמך צוין, כי ממחצית שנת 2013 מנהלת אגף איכות הסביבה נעתרה לבקשת המנכ"ל שנתח פעילות זה ינוהל במזכירות אגף איכות הסביבה, למרות שהוא הליך בלתי נפרד מסמכות רישוי עסקים (עקב מעבר אחראית רישוי עסקים ללשכת מנכ"ל). לגבי אופי הפעילות נרשם במסמך: "מגביה - לא יוזמת" (עפ"י מה שבוצע בעבר ע"י אחראית רישוי עסקים כנ"ל) - עקב חוסר בכח אדם לטיפול בתחום. עוד צוין במסמך, כי מניסיון ברשויות אחרות מומלץ לרכז את התחום:

* רישוי עסקים,

* מחלקת גביה לבצע אכיפת שילוט

בעותק המסמך שנמצא במועד הביקורת לא צוין שם עורך המסמך, ואף לא הגורם אליו הוא ממוען. יצוין כי בתאריך 6.11.13, שלושה חודשים לפני כתיבת המסמך, עודכן נוהל האיזו בנושא רישוי שילוט, כאשר מזכירת אגף איכות הסביבה נקבעה כאחראית לנושא רישוי השילוט במקום אחראית רישוי עסקים.

מהאמור במסמך ניתן להבין, כי רישוי השילוט התבסס על גביית אגרות ולא בוצע באופן יזום, גם בעת שהנושא טופל ע"י אחראית רישוי עסקים, וגם לאחר שהועבר לאחריות מזכירת אגף איכות הסביבה, עקב מחסור בכח אדם.

מומלץ להקצות את כח האדם הנדרש לטיפול נאות בנושא רישוי השילוט, כמתחייב מהוראות חוק העזר, בהתאם להמלצות המפורטות בהמשך הדוח.

נמצא, כי ההמלצה שצוינה במסמך האמור, לרכז את הטיפול בתחום השילוט במסגרת רישוי עסקים, לא יושמה בפועל, ומזכירת אגף איכות הסביבה המשיכה לרכז את הטיפול בנושא. עוד נמצא, כי גם ההמלצה שמחלקת הגביה תבצע אכיפת שילוט לא יושמה, והאכיפה של מחלקת הגביה בוצעה רק לגבי תשלומי החיובים בגין אגרות שילוט שנשלחו לבעלי השלטים.

מנהלת מחלקת הגביה ציינה בהתייחסותה לטיטות הדוח, כי הכוונה במסמך האמור היתה לאכיפת תשלום החיוב באחריות מחלקת הגביה, ולאכיפת חוק העזר העירוני באמצעות הפיקוח העירוני מטעם אגף איכות הסביבה.

מנהלת אגף איכות הסביבה ציינה בהתייחסותה לטיטות הדוח, כי במספר פגישות שקיימה עם המנכ"ל היא העלתה את הצורך למסד את פעילות רישוי השילוט תחת אגף אחר, ומבחינה לוגית ועפ"י ניסיון ברשויות אחרות, נושא רישוי השילוט נמצא תחת אגף גביית אגרות ודמי שירותים, תוך הקצאת משאבים רלוונטיים הן בתחום הגביה והן בתחום האכיפה. עוד ציינה מנהלת האגף, כי במקצת הרשויות שנבדקו על ידה עולה, כי תחום זה מרוכז תחת מחלקת רישוי עסקים.

מנהלת האגף צירפה לתגובתה פנייה ששלחה למנכ"ל המועצה בחודש אוגוסט 2014 בה הומלץ לקיים ישיבה בעניין מדיניות רישוי שילוט וקביעת תחומי אחריות, וצינה כי לצערה לא נקבעה ישיבה להסדרת הנושא. בפנייה האמורה ציינה המנהלת שהאגף מקדם בקשות (לרישוי שלטים) באופן לא יזום, אלא בעקבות תלונות או פנייה ישירה של בעל העסק, ומחלקת הגביה שולחת קבצי תמונות של שלטים במטרה לבצע פניה יזומה לצורך רישוי, אולם לא ניתן להשתלט על הגדלים והכמויות, ובפועל הדבר לא מתבצע. בסיום הפנייה ציינה מנהלת האגף, כי בנוגע לתחומי אחריות היא בדעה שכל הנושא צריך להיות מרוכז תחת רישוי עסקים, כפי שקיים ברשויות בארץ, וישנן רשויות בהן הנושא מטופל באחריות הנדסה או מחלקת הגביה.

נמצא, כי האחראית על תחום רישוי השילוט לא השתתפה בהכשרה או בהשתלמות מקצועית בנושא. יצוין כי במסגרת פעילות רשת המפעמים, המהווים זרוע ביצועית של משרד הפנים לשיפור ביצועי הרשויות המקומיות באמצעות הדרכה ותהליכי פיתוח ארגוני, מתקיימים מעת לעת השתלמויות וימי עיון גם בנושא רישוי עסקים ורישוי שילוט.

מומלץ לבחון אפשרות לשותף את אחראית רישוי השילוט בהשתלמויות מקצועיות, הכשרות וימי עיון הנערכים בנושא.

5. ביצוע סקר שילוט שנתי

במחלקת הגביה ובאגף איכות הסביבה התקבלו מידי שנה ממצאי סקר שילוט שנערך על ידי חברה חיצונית המספקת שירותי גביה למועצה. ממצאי הסקר האמור כוללים תמונות ופרטים לגבי מידות ומיקום השלטים, והם מהווים בסיס נתונים מעודכן לגבי השילוט המוצב בתחום המועצה.

יצוין, כי החברה העורכת את הסקר מתוגמלת לפי מספר השלטים שצולמו ונכללו בממצאי הסקר, למרות שחלק מהם אינו מחויב בסופו של דבר באגרת שילוט, עפ"י החלטת מנהלת מחלקת הגביה וגזבר המועצה. לביקורת נמסר, כי מדובר בשלטים שקיים לגביהם ספק אם הם ברי חיוב, כגון שלטי הכוונה, דגלים באתר בניה, וכיו"ב, וההפרש בין נתוני הסקר לנתוני החיוב אינו מהותי, ומתייחס למספר שלטים בשנה.

בנוהל האיזו בנושא רישוי שילוט נקבע, כי יבוצע סקר פעמיים בשנה לשם מעקב וביקורת אחר השלטים ע"י חברת הגביה. נמצא כי בפועל, סקר שלטים בוצע בתדירות של פעם אחת בשנה בלבד.

מומלץ להקפיד על ביצוע סקר השילוט בתדירות שנקבעה בנוהל. עוד מומלץ, לבחון מעת לעת אם התדירות שנקבעה עונה על הצרכים, ובמידת הצורך לעדכן את הנוהל.

מנהלת מחלקת הגביה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי אם הסקר יוזמן פעמיים בשנה הוא יתבצע פעמיים בשנה, וככל שזכור לה מיום הקמת המועצה הסקר מתבצע אחת לשנה. עוד ציינה מנהלת המחלקה, כי אולי הכוונה היתה שהפיקוח יערוך סקר שני, כלומר יקח את נתוני הסקר בחלוף מספר חודשים ויודא שלא נוספו שלטים, אך היות ואין פקח כזה במועצה, "הסבב השני בשנה" לא מתקיים.

נמצא כי ממצאי סקר השילוט שימשו את מחלקת הגביה להנפקת הודעות חיוב באגרות שילוט, שנשלחו מידי שנה לבעלי השלטים. לעומת זאת, ממצאי הסקר לא שימשו את אגף איכות הסביבה לצורך הנפקת רישיונות שילוט באמצעות ניהול מעקב מסודר, שליחת פניות יזומות לבעלי השלטים לצורך קבלת בקשה לקבלת רישיון או חידוש, ותכנון וביצוע פעולות פיקוח ואכיפה של הוראות חוק העזר.

יצוין, כי במהלך הביקורת נמצא תיעוד לפניות בודדות שנשלחו לבעלי שלטים לצורך הסדרת רישוי השלט, בעקבות קבלת תלונות או הפנייה ממוקדת של הדרג הניהולי, אולם לא נערכה פעילות מתוכננת ומקיפה בנושא. בהתאם לכך, עיקר הטיפול השוטף ברישוי השילוט הסתמך על פניות של חלק מבעלי השלטים למועצה.

מומלץ לעשות שימוש בממצאי סקר השילוט גם לצורך הוצאת רישיונות שילוט כנדרש בחוק העזר, באמצעות ביצוע הפעולות הנדרשות וניהול מעקב בנושא.

נמצא, כי ממצאי סקר השילוט מתקבלים במועצה בסמוך לאמצע שנת הכספים, ובהתאם לכך, הודעות החיוב באגרות שילוט נשלחות לבעלי השלטים באמצע השנה. מאחר ותוקף רישיון השילוט פג ב-31 בדצמבר בכל שנה, וחידוש הרישיון מותנה בתשלום האגרה, אין אפשרות לחדש את הרישיון במשך כחצי שנה מפקיעת תוקפו.

מומלץ להקדים את מועד עריכת הסקר, במטרה לאפשר חידוש והנפקת רישיונות שילוט, בסמוך ככל האפשר לתחילת השנה.

גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי יש מקום לבחון את הקדמת מועד עריכת סקר השילוט לפני תחילת שנת התקציב, על מנת שיתאפשר לשלוח את החיובים ולהנפיק רישיונות בתחילת השנה.

מנהלת מחלקת הגביה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי לדעתה לא נכון לערוך סקר בחורף ובגשם, מה גם שמחלקת הגביה עסוקה בתקופה זו בהפקת תלוש שנתי לתושבים ובהסדרת הנחות בארנונה. לדבריה, לקראת האביב מזג האוויר מתבהר ומחלקת הגביה יכולה להתפנות לטיפול בנתוני הסקר וביצירת חיובים.

בנוהל האיזו נקבע, כי סקר השילוט יבוצע לשם מעקב וביקורת אחר השלטים על ידי חברת הגביה.

מומלץ לציין בנוהל, כי הסקר יבוצע לשם מעקב אחר הוצאת רישיונות לשלטים על ידי האחראית על רישוי השילוט במועצה, ולצורך חיוב בעלי השלטים באגרות שילוט על ידי מחלקת הגביה.

6. גביית אגרות שילוט

נמצא, כי סכומי החיוב באגרות שילוט במערכת הגביה נקבעו לפי מספר תעריפים שצוינו בחוק העזר, בהתאם לסוג וגודל השלט, כמפורט להלן:

סוג חיוב במערכת הגביה	תיאור השלט	תעריף שנתי לכל מטר אורך מצלעו הארוכה ביותר של השלט, או חלק ממנו (בש"ח)
10	שלט רגיל במקום העסק	252.65
20	שלט רגיל שלא במקום העסק	353.71
30	שלט מואר	379.98
50	שלט על חלון ראוה עד 6 מ"ר	252.65
51	שלט על חלון ראוה לכל מטר נוסף מעל 6 מ"ר	50.53

* התעריפים נכונים לשנת 2014

בנוסף, נקבעו במערכת הגביה עפ"י חוק העזר, עוד 8 סוגי תעריפים לחיוב אגרות עבור שלטי חוצות בהתאם לגודל השלט (כפי שמופיע בתוספת לחוק).

בדיקה מדגמית של נתוני החיוב באגרות שילוט מול המסמכים והאישורים שנמצאו בתיקי השילוט באגף איכות הסביבה, לא העלתה ממצאים חריגים.

נמצא כי על פי ממצאי סקר השילוט השנתי, מחלקת הגביה שלחה לבעלי העסקים הודעות חיוב באגרת שילוט שנתית, באמצעות המסמך הבא :

לכבוד _____

 א.נ.,
 תאריך: _____
 מס' משלם: _____

הנדון: חיוב אגרת שלטים לשנת _____

הרינו להודיע כי אותרו בתחום המועצה שלטים שהותקנו על ידי במקומות שונים בשוב. בהתאם לחוק העזר שלהם (מודעות ושלטים) התשנ"ה 1995, חויבת בגין אגרת שלטים לשנת _____ כמפורט להלן:

מספר השלט	מיקום השלט	סוג השלט	תוכן השלט	אורך השלט במטר	חיוב ב- ₪

סה"כ לתשלום בגין אגרת שלטים _____ ₪.
 הנך מתבקש להסדיר תשלום האגרה עד _____.
 אי-תשלום במועד יגרור הצמדה וריבית ע"פ החוק.

לנוחיות ניתן לשלם בכרטיס אשראי:
 במוקד שירות טלפוני שמספרו: 072-2755432 בימים א'-ה' 24 שעות ביממה. ביום ו' עד השעה 12:00.
 באינטרנט www.shoham.muni.il
 בשעות הקבלה של מחלקת הגביה בטלפון שמספרו 03-9723080/1/2/3

בכבוד רב,
 מחלקת גביה

העתק: מח' רישוי עסקים

נמצא, כי ההודעות שנשלחו ע"י מחלקת הגביה, התייחסו להסדרת תשלום אגרת שילוט בלבד, ולא כללו אזכור לגבי חובת בעל השלט להסדיר את רישוי השילוט בהתאם להוראות חוק העזר.

מומלץ לצרף להודעת החיוב מכתב נלווה, בו יצוין כי תשלום האגרה אינו מהווה רישיון שילוט, ואינו פוטר את בעל השלט מהחובה להסדיר את נושא הרישיון.
עוד מומלץ, לכלול במכתב הסבר לגבי תהליך הוצאת רישיון שלט, ולצרף אליו טופס בקשה להוצאה או לחידוש הרישיון.

מנהלת מחלקת הגביה ציינה בהתייחסותה לטיטוט הדוח, כי לגבי תיקון הפניה לנישומים במכתב, יתבצע כל שינוי שיידרש עפ"י הנחיות המועצה והיועץ המשפטי.
 בתעריפי אגרת השילוט שנקבעו בחוק העזר נקבע, כי התשלום יהיה לכל מטר אורך מצלעו הארוכה ביותר של השלט או חלק ממנה, לכל שנה או חלק ממנה. לפיכך, בקשה להצבת שילוט המוגשת לקראת סוף השנה מחויבת במלוא סכום האגרה, למרות שתוקף הרישיון שניתן בעבורה יפוג בתאריך 31 בדצמבר.

מומלץ לשקול לשנות את שיטת החיוב בחוק העזר, כך שעבור בקשה שהוגשה לאחר 30 ביוני תשולם רק מחצית האגרה, בתנאי שהשילוט לא הותקן לפני מתן הרישיון.

גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיטוט הדוח, כי הוא מקבל את ההמלצה לשקול לשנות את שיטת החיוב בחוק העזר, כך שיתאפשר חיוב חצי שנתי עבור בקשות חדשות שהוגשו לאחר 30 ביוני.

7. טיפול בבקשות לקבלת רישיון שילוט

בסעיף 2 ד' לחוק העזר נקבע, כי המבקש להציג שלט או לפרסם מודעה, יגיש בקשה בכתב למועצה, יפרט את שמו ומענו, ויצרף לבקשתו תרשים ותוכן של השלט או המודעה, לפי העניין, את סוג וצורת השלט, החומרים והמידות של השילוט שיוצג או יפורסם ואת המתקן הנושא אותו עם המפרט הטכני והמקום שבו יוצג או יפורסם. עוד נקבע, כי אם השילוט מואר או מחובר לחשמל, יצורף לתכנית אישור חשמלאי מוסמך על תקינות המיתקן ועל הימצאותו של מפסק פחת.

הבקשה לקבלת רישיון שילוט הוגשה במועד הביקורת באמצעות הטופס הבא:



אגף איכות הסביבה
מח' רישוי עסקים טל: 03-9723064 פקס: 03-9731091

doc:101004

בקשה להצבת שלט

כללי תאריך: _____ שם מגיש הבקשה: _____ ת.ז./ח.ס. _____ כתובת העסק: _____ טלפון: _____ נייד: _____ פקס: _____	שילט להצגת טקסט סוג העסק (צמוד לעסק / פרסום חוצות/אחר) פרט: _____ האם יש רישיון לעסק? כן / לא _____ כתובת העסק עליו מותקן השילט: _____ מס' _____ יש לצרף אישור קונסטרוקטור המעיד על בטיחות השילט לאחר ההתקנה. האם השילט מואר או מחובר לחשמל? כן / לא _____ אם כן, יש לצרף אישור חשמלאי על תקינות המתקן ועל הימצאות מפסק פחת לאחר ההתקנה.
פרטים טכניים מידות: אורך _____ רוחב _____ סה"כ שטח במ"ר _____ החומרים ממנו עשוי השילט: _____ כתובת מיקום השילט: _____ מס' _____ * יש לצרף תרשים השילט בקנה מידה 1:20 כולל כיתובים (לוגו, סמלים וכיו"ב). * יש לצרף תרשים / צילום המתקן / מבנה איליו מחובר השילט ומיקום השילט. * לשילט המורכב על קיר מבנה, יש לצרף חזית מבנה.	הערות: _____ _____ _____

חתימה וחותמת מגיש הבקשה: _____ אישור מ. אגף איכות הסביבה _____ אישור מהנדס המועצה _____ אישור מח' גביה _____

מזכירת אגף איכות הסביבה מסרה לביקורת, כי תהליך הנפקת רישיון השילוט כולל את השלבים הבאים:

- מסירת טופס "בקשה להצבת שלט" לבעל השלט הפונה לאגף. בעת מסירת הטופס ניתנים לפונה הסברים לגבי תהליך קבלת רישיון השילוט.
- קבלת טופס בקשה חתום ע"י מגיש הבקשה, בצירוף המסמכים הנדרשים, ובכלל זה: סקיצה או תרשים של השלט המפרט מידות וחומרים, אישור קונסטרוקטור, ואישור חשמלאי מוסמך במידה והשלט מואר. בעת קבלת המסמכים מתבקש הפונה שלא להציב את השלט לפני קבלת הרישיון.
- העברת הבקשה בצירוף המסמכים הנלווים לאישור מהנדס המועצה ומנהלת אגף איכות הסביבה.
- לאחר קבלת אישור המהנדס ומנהלת האגף, הפניית הבקשה למחלקת הגביה לצורך הכנת חיוב באגרת שילוט.
- הפניית בעל השלט לתשלום אגרת השילוט במחלקת הגביה.
- לאחר המצאת קבלה על תשלום האגרה, הנפקת רישיון שילוט. הרישיון ממוספר במספר רץ עפ"י רישום בטבלת מעקב, ומועבר לחתימת מנהלת אגף איכות הסביבה.
- מסירת הרישיון לבעל השלט, החתמתו על גבי עותק מהרישיון ותיוק ההעתק בתיק השילוט.
- עדכון טבלת מעקב ממוחשבת (בתכנת Word) הכוללת ריכוז נתונים לגבי רישיונות השלטים.

בבדיקה מדגמית של תיקי השילוט, נבדק אופן היישום בפועל של השלבים האמורים. ממצאי הבדיקה והערות הביקורת מפורטים בהרחבה בסעיף 12 להלן.

במסגרת תיעוד המסמכים הנוגעים לרישוי השלטים, נדרש לתיק בנפרד כל בקשה לקבלת רישיון בצירוף כל האישורים הנדרשים, וכן העתק מהרישיון, דוחות פיקוח, תכתובות עם בעל השלט, וכד'. כמו כן, נדרש לנהל תיוק של מסמכים הנוגעים לתחום השילוט באופן כללי, כגון ממצאי סקר השילוט, הנחיות, נהלי עבודה, וכד'.

נמצא כי בכל שנה נפתח קלסר חדש עבור מסמכי רישיונות השילוט כפי הנדרש, בו תיוקו טפסי הבקשות, המסמכים הנלווים והעתקי הרישיונות שהונפקו באותה שנה. בנוסף, נמצא תיק כללי בנושא שילוט שכלל תכתובות ומסמכים הנוגעים לנושא.

8. חידוש תוקף הרישיון

בסעיף 3 לחוק העזר נקבע, כי תוקף הרישיון לשלט יפקע ב-31 בדצמבר בשנה שבה ניתן. בהתאם לכך, בתחילת כל שנה על המועצה להנפיק לבעל השלט רישיון לשנה נוספת, תמורת תשלום אגרת השילוט השנתית שנקבעה בחוק העזר.

לצורך חידוש תוקף הרישיונות נדרש לתיק באופן מסודר את המסמכים והאישורים שהוגשו לצורך הנפקת הרישיון, ולנהל מעקב מסודר בנושא. הבקשה לחידוש הרישיון אמורה להתקבל במשרדי המועצה כחודש ימים לפני תום תוקף הרישיון, בצירוף הצהרה של מגיש הבקשה כי לא בוצע כל שינוי בשלט, לרבות במידותיו, בתוכנו, באופן הצבתו, ובפרטים נוספים.

לאחר שהוגשה הבקשה לחידוש הרישיון בצירוף הצהרה כאמור ושולמה אגרת שילוט בגין תקופת החידוש, המועצה אמורה להנפיק לבעל השלט רישיון שלט חדש שיהיה בתוקף עד 31 בדצמבר של השנה העוקבת, ולמוסרו לבעל השלט.

הביקורת העלתה, כי המועצה לא פעלה לקבלת בקשות לחידוש תוקף הרישיונות מידי שנה, ולא הנפיקה רישיונות שלט חדשים לבעלי השלטים. לחילופין, לאחר עריכת סקר השילוט השנתי, הופקו חיובים בגין אגרות שילוט לבעלי השלטים, ותשלום האגרה נתפש כחידוש רישיון השלט לשנה נוספת. יצוין, כי המועד האחרון לתשלום האגרה כפי שצוין על גבי הודעות החיוב, היה במועד הביקורת ה - 30 ביוני.

מומלץ להקפיד על חידוש תוקף רישיונות השלטים בתחילת כל שנה, כפי הנדרש.

מומלץ כי הטיפול בחידוש הרישיון יכלול קבלת בקשה בצירוף הצהרת בעל השלט כי לא בוצע כל שינוי בשלט או באופן הצבתו, ממועד קבלת הרישיון.

עוד מומלץ, לקבוע כללים לגבי האישורים הנוספים שיידרשו מבעל השלט לצורך חידוש הרישיון, תוך הבחנה בין סוגי ומאפייני השלטים. לדוגמא, בעל שלט מואר או שלט עם קונסטרוקציה מעל לגודל מסוים, יחויב אחת לתקופה שתקבע מראש (כגון 3 או 5 שנים) להציג אישורים מעודכנים לגבי תקינות ובטיחות השלט.

מומלץ כי הטיפול האמור יכלול קבלת בקשה לחידוש רישיון, בצירוף הצהרת בעל השלט כי לא בוצע כל שינוי בשלט ממועד קבלת הרישיון.

9. פיקוח ואכיפה

בסעיף 13 לחוק העזר נקבע, כי ראש המועצה רשאי לדרוש מבעל השלט בהודעה בכתב, להסיר שלט שאין לו רישיון, או שלט שהוצג תוך הפרת תנאי הרישיון. כמו כן, הוא רשאי להורות על הסרת השלט ולבצע את העבודה הדרושה לאחזקתו התקינה של השלט, ולגבות מאותו אדם את הוצאות המועצה בביצוע העבודה כאמור.

נמצא, כי המועצה לא הפעילה את סמכותה כנגד בעלי השלטים שהוצבו ללא רישיון, ולא נקטה באמצעים שעמדו לרשותה לצורך הסרתם.

בסעיף 19 לחוק העזר נקבע, כי העובר על הוראה מהוראות חוק העזר דינו קנס 1,400 ₪, ואם היתה העבירה נמשכת, דינו קנס נוסף של 55 ₪ לכל יום שבו נמשכת העבירה, לאחר שנמסרה לו עליה הודעה בכתב מאת ראש המועצה או לאחר הרשעתו בדיון.

נמצא, כי המועצה אינה אוכפת את הוראות חוק העזר בנושא מודעות ושלטים, ואינה נוהגת להטיל קנסות כספיים על בעלי שלטים שהוצבו ללא רישיון.

בנוהל האיזו (הוראת עבודה מס' 5.4.7.01) בנושא פיקוח עירוני - טיפול בקנסות והגשת תביעות משפטיות צוין, כי מטרתו להגדיר את השיטה לאכיפת חוקי העזר העירוניים תוך התייחסות לבעלי התפקידים האמונים על הנושא. בנוהל פורטו חוקי העזר שלגביהם אמורה להתבצע האכיפה, ובכלל זה חוק עזר למודעות ושלטים.

בסעיף 3.4 בנוהל האמור נקבע, כי פקח אשר יזהה מפגע, יפעל עפ"י שיקול דעתו וירשום דרישה או ברירת קנס, ובמקרים בהם נשלחה דרישה אך הפקח מזהה כי העבירה לא תוקנה בהתאם להנחיות המועצה, יטיל את הקנס בהתאם לקבוע בחוק ו/או בחוקי העזר העירוניים. ואילו בסעיף 3.7 בנוהל נקבע, כי במידה והתושב אינו משלם את ברירת הקנס ו/או מגיש ערעור בגין הקנס תוך 15 יום, ייפתח כנגדו תיק בבית המשפט על ידי אגף איכות הסביבה.

נמצא, כי באגף איכות הסביבה לא הוכנה תכנית עבודה תקופתית לביצוע פיקוח בנושא רישוי שלטים, ולא נערך פיקוח שיטתי במטרה לאכוף את קיום הוראות חוק העזר. כתוצאה מכך, כמעט ולא נרשמו דוחות פיקוח בנושא.

יצוין, כי במהלך הביקורת נמצאו דוחות בודדים שבוצעו בעקבות הפניית הפיקוח לבדיקה ממוקדת של שילוט בולט או חריג, אולם לא בוצעה פעילות שיטתית בנושא במסגרת מערך פיקוח סדור ומתוכנן.

מומלץ, כי לאחר שליחת ההודעות לבעלי השלטים בדבר חובת קבלת רישיון שילוט ומתן פרק זמן סביר להסדרת הנושא בהתאם להנחיות המועצה, ייבחן הצורך לנקוט בצעדי האכיפה שצוינו לעיל.

עוד מומלץ, לכלול במסגרת תכנית העבודה של הפקחים העירוניים את קיום הוראות חוק העזר בנושא מודעות ושלטים, ולקבוע בתכנית את תדירות הסיורים ואת אופן ביצוע הפיקוח.

10. ועדת שילוט

במועד עריכת הביקורת, לא פעלה במועצה ועדת שילוט. יודגש, כי ועדת שילוט הינה ועדת רשות, ואין חובה חוקית להקימה ברשות מקומית. עם זאת, הביקורת סבורה כי הקמת הוועדה עשויה לקדם ולתרום לתפקוד המועצה בנושא, כפי שיוסבר להלן.

ועדת שילוט נועדה לדון ולהמליץ על מדיניות המועצה בנושא הצבת שלטים מסוגים שונים בתחום המועצה, במטרה להנחות את הגורמים המקצועיים ולהבטיח טיפול אחיד ושוויוני בבקשות לקבלת רישיונות שילוט. בנוסף, הוועדה עשויה להוות גורם בקרה, באמצעות קבלת דיווח תקופתי מהגורמים המטפלים לגבי היקפי הפעילות, לוחות זמנים, ויישום מדיניות השילוט שנקבעה.

הביקורת העלתה כי ישנם נושאים הדורשים קביעת מדיניות וכללים בנושא השילוט, ובכלל זה לגבי סוגי השלטים טעוני הרישוי (כגון שלטי הכוונה או דגלים), גודל מירבי של השלטים, הבחנה בין שילוט באזורי מסחר ותעשייה לבין שילוט באזורי מגורים, מספר מירבי של שלטים לכל עסק, שילוט עסקים בבתי מגורים, תוכן ושפת השילוט, מדיניות אכיפה של הוראות חוק העזר, ועוד.

יצוין כי בחלק מהרשויות הוקמה ועדת שילוט מקצועית, שמלבד גיבוש מדיניות, גם דנה ומאשרת בקשות חריגות לקבלת רישיון שלטים, בהתאם לכללים שנקבעו. לדוגמא, בקשות לשילוט חריג או בולט מבחינת מיקום, היקף, גודל, סוג השלט, וכיו"ב.

דיון משותף בבקשות אלה ע"י מספר גורמים מקצועיים, כגון נציגי איכות הסביבה, הנדסה, גזברות ופיקוח, עפ"י תבחינים שנקבעו מראש, עשוי להבטיח קבלת החלטות אחידה ושוויונית, תוך בחינת כל ההיבטים הנדרשים במסגרת טווח הזמן שנקבע לישיבות הוועדה.

מומלץ לשקול הקמת ועדת שילוט מקצועית ולהגדיר את סמכויותיה ודרכי פעולתה.

עוד מומלץ, להוסיף לחוק העזר סעיף לפיו ראש המועצה רשאי להיוועץ בוועדה מקצועית לשילוט, אשר תבדוק אם השילוט המבוקש תואם את הוראות חוק העזר, ותמליץ לו אם לתת רישיון ומהם התנאים שייקבעו ברשיון או התנאים לנתינתו. לצורך גיבוש המלצותיה, תשקול הוועדה האמורה היבטים שונים הנוגעים לבקשה, לרבות בדבר בטיחות, איכות הסביבה, שמירה על חזות היישוב, וכיו"ב.

מנהלת אגף איכות הסביבה ציינה בהתייחסותה לטיטוט הדוח, כי ההמלצה להקים ועדת שילוט להסדרת וקביעת קריטריונים מקובלת ולטעמה הכרחית.

מנהלת מחלקת הגביה ציינה בהתייחסותה לטיטוט הדוח, כי בזמנו הציע מהנדס המועצה שתוקם ועדה שתקבע סטנדרטים של מה נכון ומה יפה ומה מקובל ביישוב, במסגרת דיון שנערך על גודלו של שלט מסוים במרכז המסחרי.

11. יישום הוראות חוק העזר העירוני

בחוק עזר לשוהם (מודעות ושלטים) התשנ"ה - 1995 נקבע, כי לא יציג אדם שלט, לא יפרסם מודעה, לא ירשה לאחר ולא יגרום להצגה או לפרסום של שלט או מודעה, אלא לפי רישיון מאת ראש המועצה (או מי מטעמו שהוסמך לכך) ובהתאם לתנאי הרישיון.

בחוק העזר נקבע, כי בעד הרישיון ישלם המבקש אגרה בשיעור המפורט בתוספת לחוק. מכאן, שתשלום האגרה אמור להתבצע עבור הנפקת הרישיון, ואין לנתק בין גביית האגרה לבין השירות שניתן בעבורה על ידי המועצה. שירות זה כולל איתור ופניה לבעלי השלטים, קבלת בקשה לקבלת רישיון שילוט, בדיקת כל המסמכים והאישורים שנקבעו כתנאי למתן הרישיון, אישור הבקשה ע"י הגורמים המקצועיים במועצה, חישוב וגביית אגרת שילוט, הנפקת רישיון שילוט ומסירתו לבעל השלט, וביצוע פעולות פיקוח ואכיפה על מנת להבטיח את קיום הוראות חוק העזר, להגן על המרחב הציבורי, ולוודא שהשלטים אינם מהווים מפגע בטיחותי או סביבתי.

נמצא כי במהלך השנים האחרונות המועצה גבתה אגרות שילוט רבות מחברות ומבעלי עסקים, מבלי שהנפיקה בגינן רישיונות שילוט כפי הנדרש. כתוצאה מכך, אגרות שילוט רבות שולמו לא בעד הרישיון, כפי שנקבע בחוק העזר, אלא במנותק מהשירות שהיה אמור להינתן לבעלי השלטים בעד תשלום האגרה.

מאחר והמטרה של אגרת שילוט היא לממן את ביצוע הפעולות שצוינו לעיל במסגרת הליך רישוי השלטים, הביקורת סבורה כי הימנעות ממתן רישיונות ופעילות בתחום הגביה בלבד, חוטאת לתכלית גביית אגרת השילוט.

גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי העדר הנפקת רישיון שילוט אינו פוטר את בעל השלט מהחובה לשלם אגרת שילוט בהתאם לחוק העזר, ואין להתלות את גביית האגרה בהנפקת הרישיון.

להלן נתונים לגבי תשלומי אגרות שילוט והנפקת רישיונות שילוט במהלך השנים האחרונות על ידי המועצה:

שנה	מספר השלטים שחויבו באגרת שילוט במהלך השנה (*)	סה"כ אגרות שילוט שנגבו במהלך השנה (בש"ח)	מספר רישיונות שילוט שהונפקו במהלך השנה
2012	432	419,166	17
2013	520	506,910	10
2014	385	701,939	6
סה"כ	1337	1,628,015	33

(*) עפ"י נתוני מחלקת הגביה

מנתוני הטבלה לעיל עולה, כי בשלוש השנים האחרונות המועצה גבתה סך כולל של 1,628,015 ₪ בגין אגרות שילוט שנגבו עבור 1337 שלטים, בעוד שבאותן השנים הונפקו על ידה 33 רישיונות שילוט בלבד.

מומלץ לנקוט בפעולות הנדרשות להנפקת רישיונות שילוט לכל בעלי השלטים המחויבים באגרות שילוט על ידי המועצה, כמתחייב מהוראות חוק העזר.

בחוק העזר נקבע, כי ראש המועצה רשאי לפטור או להפחית אגרה בעד פרסום מודעה על גבי לוח מודעות, בהתקיים שני התנאים האמורים:

1. **מפרסם המודעה הוא מוסד ציבורי לצרכי דת, צדקה, חינוך, תרבות, אמנות או ספורט, או מוסד אחר בעל אופי ציבורי.**
2. **המודעה מתפרסמת בקשר לפעילותו הציבורית של המפרסם.**

בסעיף 2 ה' לחוק העזר נקבע, כי המועצה רשאית לתת רישיון, לסרב לתתו, לבטלו, לשנותו, לכלול בו תנאים, להוסיף עליהם ולשנותם, ובין היתר לקבוע הוראות בדבר גודלו של שילוט, צורתו וסוג החומר ממנו יוכן, בין לגבי אזורים או רחובות מסוימים ובין לגבי כל תחום המועצה.

המועצה לא קבעה הוראות או כללים בדבר גודל מירבי, צורה, סוג החומר, והיקף השלטים, ואף לא ערכה הבחנה בין שילוט באזורי מסחר ותעשייה לבין שילוט באזורי מגורים. הביקורת המליצה לקבוע כללים ולגבש מדיניות במסגרת פעילות ועדת שילוט, כמוסבר בסעיף 10 בדוח.

מומלץ לקבוע הוראות וכללים בנושא, בהתאם לסמכות המוקנית למועצה בחוק.

בסעיף 2 ו' לחוק העזר נקבע, כי לא ינתן רישיון לשלט אם פרסומו או הצגתו מהווים לכאורה עבירה פלילית או אם השלט מפרסם עסק או משרד שאין לו רישיון כחוק או שהפעלתו נוגדת את דיני התכנון והבניה או הוראות לפי סעיף קטן (ה) לחוק העזר.

נמצא, כי במהלך הטיפול בבקשות לרישיון שילוט, נערכו בין היתר בדיקות על מנת לוודא שלעסק המתפרסם בשילוט קיים רישיון עסק בתוקף, והפעלתו תואמת את דיני התכנון והבניה.

בסעיף 7 לחוק העזר נקבע, כי לא יציג אדם שלט, לא יפרסם מודעה ולא יגרום להצגתם או לפרסומם אם נתקיים לגביהם אחד מאלה:

1. הוא מפריע או עלול להפריע לתנועת כלי רכב או הולכי רגל.
2. הוא מרעיש או מפיץ ריח.
3. הוא שלט בולט, למעט שלט המשמש לשירותי חירום לפי היתר מראש המועצה.
4. הוא חוסם דלת, חלון, תריס, יציאת חירום, או פתח אחר או מפריע למעבר בהם.
5. הוא מוצג על מדרגות חירום, מדרגות נעות, מעליות, מזגן אויר, צינור ביוב, צינור אויר, עמוד חשמל, מיתקן טלפון, מיתקן להפעלת רמזור, אנטנה, עמוד צופרים, תמרור או במקום שנועד לצידוד או למתקנים לכיבוי שריפות.
6. הוא מסתיר פרטים בעלי יחוד ארכיטקטוני, קשתות, עמודים או פוגע במראה האסתטי של מבנה או מהווה מטרד.
7. הוא חורג מקצות הבנין או מקו הגג.
8. הוא אינו מותקן על גבי לוח מודעות או מיתקן של המועצה המיועד לכך או מיתקן שאישר ראש המועצה. הוראות סעיף קטן זה לא יחולו על שלט חוצות.
9. הוא מוצג על מבנה המשמש למגורים בלבד, אלא אם כן השילוט הוא של אדם המנהל במבנה את עסקו כדין.
10. הוא אינו הולם, לדעת ראש המועצה, את אופי הסביבה שבה מבקשים להציגו או עלול להפריע לתושביה או לפגוע בהם.

על מנת להבטיח עמידה בכללים האמורים, נדרש להעביר כל בקשה שהוגשה לקבלת רישיון שילוט לבדיקתם של הגורמים המקצועיים במועצה, ובכלל זה מהנדס המועצה ומנהלת אגף איכות הסביבה. במקביל, נדרש לבצע פעולות פיקוח במטרה לאתר שלטים חדשים שהוצבו בשטח המועצה מבלי שהוגשה עבורם בקשה לקבלת רישיון.

הביקורת העלתה, כי במסגרת הטיפול ברישוי השלטים, הבקשות הועברו לבדיקת מהנדס המועצה ומנהלת אגף איכות הסביבה כפי הנדרש. לעומת זאת, לא בוצעו פעולות פיקוח סדורות ושיטתיות במטרה לאתר שלטים שהוצבו ללא רישיון שילוט. יצוין כי במקרים מעטים הפיקוח העירוני פעל בנושא, אולם הדבר נעשה רק בעקבות הפנייתו לשלט מסוים על ידי הנהלת המועצה, או במסגרת טיפול בתלונות תושבים.

בסעיף 8 א' לחוק העזר נקבע, כי לא יציג אדם יותר משלט אחד לכל עסק, אלא אם כן התיר ראש המועצה הצגת שלט נוסף לעסק מטעמים מיוחדים ובתנאים שקבע. עוד נקבע, כי לעסקים עם חזית כניסה ללקוחות מחזיתות שונות, יותרו הצגת שלטים כמספר החזיתות.

נמצא, כי עסקים רבים בתחום המועצה הציגו יותר משלט אחד, למרות שלבית העסק לא היו כניסות ממספר חזיתות, וזאת מבלי שהמועצה התירה זאת מטעמים מיוחדים ובתנאים שנקבעו על ידה. גם לעניין זה הביקורת המליצה לגבש מדיניות ולקבוע כללים במסגרת פעילות ועדת שילוט, כמוסבר בסעיף 10 בדוח.

מומלץ לקבוע כללים בנוגע למספר השלטים המירבי המותר לכל עסק, ובמידת הצורך לעדכן את הוראות חוק העזר

בסעיף 10 לחוק העזר נקבע, כי לא יציג אדם שלט ולא יפרסם מודעה, אלא אם כן הודבקה עליהם תווית מאת המועצה בדבר תשלום אגרת הרישיון. התווית תודבק בפינה הימנית התחתונה של השילוט ותכלול פרטים לזיהוי בעל הרישיון. אי הדבקות תווית כאמור יהווה הוכחה לכאורה שהשילוט הוצג או פורסם ללא רישיון, והמועצה תהא רשאית להסירו אף ללא מתן הודעה כאמור בסעיף 13 לחוק.

הביקורת העלתה, כי המועצה לא הנפיקה לבעלי השלטים תוויות בדבר תשלום אגרת הרישיון, האמורים לכלול פרטים לזיהוי בעל הרישיון, וממילא הם לא הודבקו על גבי השלטים כנדרש בחוק העזר.

מומלץ לבחון את האפשרות להנפיק תווית בדבר תשלום האגרה ולצרפה לרישיון שיימסר לבעל השלט, ובמידת הצורך לעדכן את הסעיף האמור בחוק העזר.

בסעיף 11 לחוק העזר נקבע, כי בעל רישיון לשלט יחזיק את השלט באורח נקי, נאה ותקין. עוד נקבע, כי בעל הרישיון אחראי להסרת השלט בתום השימוש בו, או בגמר תוקף הרישיון או ביטולו, או אם העיסוק או האירוע שהשילוט מפרסם אינו קיים עוד.

בסעיף 16 א' לחוק העזר נקבע כי לא יציג אדם שלט, אלא אם כן נתמלאו בו אחד מאלה: הוא כתוב בשפה העברית, השפה העברית תופסת לא פחות ממחצית שטחו, ואם נכתב גם בשפה אחרת - האותיות העבריות אינן קטנות מהאותיות הלועזיות. ואילו בסעיף 16 ב' לחוק נקבע, כי לא יפרסם אדם מודעה, אלא אם כן תוכנה הכתוב בשפה הלועזית כתוב בה גם בעברית ובהבלטה לא פחותה.

במועד הביקורת נמצאו שלטים רבים ברחבי המועצה שלא נכתבו בשפה העברית, או שהשפה העברית אינה תופסת לפחות מחצית משטח השלט, כנדרש בחוק העזר. גם לעניין זה הביקורת המליצה לקבוע כללים ולגבש מדיניות במסגרת פעילות ועדת שילוט, כמוסבר בסעיף 10 בדוח.

מומלץ לקבוע הוראות וכללים בנושא, ובמידת הצורך לעדכן את הוראות חוק העזר.

בסעיף 20 לחוק נקבע, כי הוראות חוק העזר לא יחולו לגבי:

- מודעות ושלטים של הממשלה, בתי משפט או של המועצה.
- מודעות ושלטים של גופים ציבוריים הקשורים למועצה.
- שלט המוצג על דלת כניסה לדירת מגורים.
- שילוט המופיע על רכב הנמצא בתחום המועצה במעבר או בענין או עיסוק חד פעמי או באקראי או הנכנס לתחום המועצה לצורך הובלת סחורה או אנשים בלבד או השייך לעסק להובלה או להשכרת רכב.

בתוספת לחוק העזר (חלק ד') נקבעו שיעורי האגרה לרישום שלטים כלהלן:

בשקלים חדשים

125	1. שלט שהותקן במקום העסק או השילוט, לרבות מקום שבו מתקיימת פעילות שאינה מיועדת להשגת רווחים, למעט שלט כאמור בפרטים 3 ו-4 לחלק זה, לכל מטר אורך מצלעו הארוכה ביותר או חלק ממנו, לכל שנה או חלק ממנה
175	2. שלט שהותקן שלא במקום העסק, למעט שלט כאמור בפרטים 3 ו-4 לחלק זה, לכל מטר אורך מצלעו הארוכה ביותר או חלק ממנה
188	3. שלט מואר על ידי חשמל, ניאון או באופן אחר, שהותקן במקום העסק או העיסוק, לכל מטר אורך מצלעו הארוכה ביותר או חלק ממנו, לכל שנה או חלק ממנה
	4. על שלט שנקודה כלשהי משטחו החיצון בולטת מדופן הבנין מעל 25 ס"מ, תשלום אגרה בשיעור כפול מזה שהיה חל על אותו שלט אלמלא בלט
125	5. שלט או מודעה שצוירו או שנכתבו על חלון ראוות של עסק, לכל מקום עסק, לשנה או חלק ממנה, ל-6 מ"ר הראשונים של חלון הראווה או חלק מהם
25	לכל מטר נוסף

במהלך הביקורת נבדקה התאמה בין סכומי החיוב של אגרות השילוט שנקבעו במערכת הגביה של המועצה לבין הסכומים שנקבעו בחוק העזר. הבדיקה לא העלתה ממצאים חריגים.

12. יישום הוראות נהלי האיזו

12.1 כללי

במשרדי אגף איכות הסביבה נמצא במועד הביקורת (בתיק שלטים - כללי) נוהל איזו הכולל הוראת עבודה מס' 5.4.3.03 בנושא רישוי שילוט, המעודכן ליום 6.11.13.

נמצא, כי במסגרת עדכון הנוהל ביום 6.11.13 נערכו בו שינויים לגבי הגורם המטפל בנושא רישוי שילוט. בסעיף 3.3 בנוהל נקבע, כי הבקשה להתקנת שלט תועבר למזכירות אגף איכות הסביבה (במקום לאחראית רישוי עסקים). בסעיף 3.5 נקבע, כי מהנדס המועצה יטפל בבקשה ויחזירה לאחראית רישוי שלטים באגף איכות הסביבה (במקום לאחראית רישוי עסקים). בסעיף 3.6 נקבע, שאם הבקשה מאושרת, אחראית מאגף איכות הסביבה תעביר העתק למחלקת הגביה להכנת טופס תשלום (במקום אחראית רישוי עסקים). ואילו בסעיף 4 המתייחס לאחריות ביצוע, צוינה אחראית רישוי שילוט באגף איכות הסביבה (במקום אחראית רישוי עסקים). בנוסף, שם ותפקיד כותב הוראת העבודה שונה גם הוא (מאחראית רישוי עסקים למזכירת אגף איכות הסביבה), אך בשם ותפקיד מאשר ההוראה (מנהלת האגף) לא חל שינוי.

במועד סיום הביקורת נמצא במערכת הממוחשבת של המועצה (באתר אינטרא-נט) נוהל האיזו האמור, המעודכן ליום 3.12.06, כלומר כ - 7 שנים לפני ביצוע השינויים שצוינו לעיל.

מומלץ להקפיד על פרסום נוהל האיזו המעודכן במערכת האינטראנט של המועצה, האמורה לשמש באופן שוטף את בעלי התפקידים המטפלים בנושא.

12.2 הוראת עבודה מס' 5.4.3.03 - רישוי שילוט

בנוהל האמור שעודכן ביום 6.11.13 נקבע, כי בקשה להתקנת שלט תועבר למזכירות אגף איכות הסביבה, על גבי טופס בקשה לרישוי שילוט.

נמצא, כי הבקשות הועברו לטיפול מזכירת אגף איכות הסביבה החל מחודש אפריל 2013, כחצי שנה לפני עדכון הנוהל. לביקורת הוסבר כי העברת האחריות בנושא בוצעה בעקבות מינוי אחראית רישוי עסקים לתפקיד מנהלת לשכת מנכ"ל המועצה.

מומלץ לעדכן את הנוהל בסמוך למועד שינוי הגורם האחראי לביצוע העבודה.

בנוהל האמור נקבע, כי הבקשה להתקנת שלט תועבר תוך יומיים למהנדס המועצה, עם מכתב הפניה וטופס בדיקה, והמהנדס יטפל בבקשה תוך שבוע ימים מיום קבלתה ויחזירה לאחראית רישוי שלטים באגף איכות הסביבה.

נמצא כי הבקשות הועברו למהנדס המועצה בצירוף מכתב הפניה וטופס בדיקה, ולאחר מכן הוחזרו לאחראית רישוי שלטים. עם זאת, בחלק מהמקרים לא ניתן לדעת אם המועדים בהם טופלו הבקשות תאמו להנחיות הנוהל, מאחר ולא צוינו בהן תאריכי החתימה של הגורמים המאשרים.

מומלץ להקפיד על ציון מועד החתימה של הגורם המאשר על גבי הטופס, על מנת לאפשר בקרה על טיפול בהתאם ללוחות הזמנים שנקבעו בנוהל.

בנוהל נקבע, כי בקשה מאושרת על ידי המהנדס תחזור חתומה על ההמלצה לאשר, ובקשה לא מאושרת תחזור חתומה על דחיית הבקשה עם נימוק הדחייה.

נמצא כי כמעט כל הבקשות שלא אושרו ע"י מהנדס המועצה כללו נימוקים לדחייה, כנדרש עפ"י הנוהל.

בנוהל נקבע, כי אם הבקשה מאושרת, אחראית מאגף איכות הסביבה תעביר העתק למחלקת הגביה להכנת טופס תשלום ותודיע על כך למבקש, ובמקביל, תכין רישיון לשילוט. עוד נקבע, כי עם ביצוע התשלום על ידי המבקש, יעביר המבקש את הקבלה לאחראית לצורך קבלת רישיון חתום, והעתק ממנו יתויק בתיק שילוט.

האחראית על השילוט באגף איכות הסביבה מסרה לביקורת, כי לאחר קבלת אישור מהנדס המועצה על טופס הבקשה לרישיון שילוט, היא העבירה אותו למחלקת הגביה לצורך חישוב סכום אגרת הרישוי.

בנוהל נקבע, כי אם הבקשה לא מאושרת או שיש צורך בהשלמות, היא תוחזר למבקש בצירוף מכתב לוואי המסביר את הסירוב לבקשה. עוד נקבע, כי אם נדרשו ממגיש הבקשה הבהרות והשלמות והן לא הוגשו בתוך חודש, תועבר למבקש תזכורת, ואם התזכורת לא נענתה תוך חודש נוסף, הבקשה תיגנז.

נמצא כי בפועל, הטיפול בבקשות לקבלת רישיון שילוט לא הופסק, גם כאשר חלפו מספר חודשים עד לקבלת כל ההבהרות וההשלמות הנדרשות ממגיש הבקשה.

בנוהל נקבע, כי הפקח העירוני יבצע ביקורת שוטפת. הביקורת העלתה, כי הפיקוח העירוני לא ביצע ביקורות שוטפות בנושא רישוי שילוט, במטרה לאכוף את הוראות חוק העזר בנושא, כפי שיוסבר להלן.

מנהלת אגף איכות הסביבה ציינה בהתייחסותה לטיטת הדוח, כי היא ממליצה לשנות את הנוהל כמפורט בסעיף 2 למכתבה, בו צוין הצורך למסד את פעילות רישוי השילוט תחת אגף אחר, כפי שהוסבר לעיל.

12.3 הוראת עבודה מס' 5.4.6.02 - פיקוח על בקשה לרישיון שילוט בבתים פרטיים

-

נמצא כי בנוהל האמור צוינו פעולות שאמורות להתבצע ע"י אחראית רישוי עסקים בנוגע לשילוט בבתים פרטיים, למרות שבנוהל בנושא רישוי שילוט שצוין לעיל, נקבעה מזכירת אגף איכות הסביבה כאחראית על הנושא.

מומלץ לעדכן את הוראות הנוהל בהתאם לגורם המטפל.

בנוהל האמור נקבע, כי המפקח יסייר ביישוב ויתעד שילוט עסקים בבתים פרטיים על פי תכנית עבודה חודשית. עוד נקבע, כי במסגרת המעקב והעבודה השוטפת כל שלט יצולם, וצילומים מרוכזים יועברו למחלקת הגבייה לבדיקת היתר, כולל פרטי בעל השלט.

נמצא, כי באגף איכות הסביבה לא הוכנה תכנית עבודה חודשית לביצוע פיקוח בנושא שילוט עסקים בבתים פרטיים, ומחלקת הגבייה לא קיבלה צילומי שלטים ופרטים של בעלי השלטים מהפיקוח העירוני, כנדרש עפ"י הנוהל.

מומלץ להכין תכנית עבודה חודשית לביצוע פיקוח בנושא שילוט בבתים פרטיים, שבמסגרתו יועברו צילומי השלטים ופרטים של בעלי השלטים, כנדרש בנוהל.

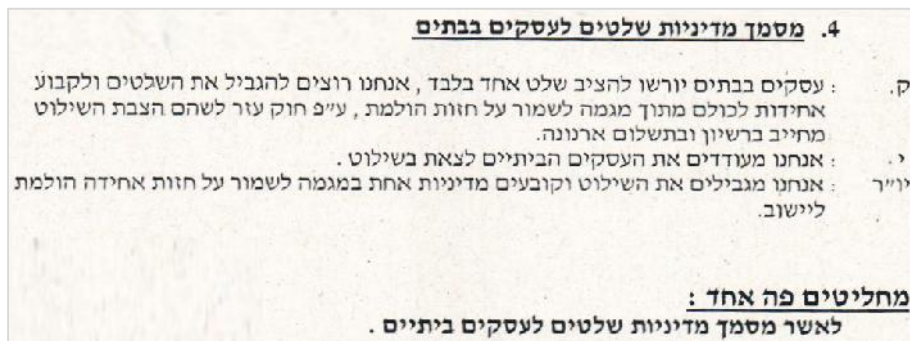
בנוהל האמור נקבע, כי במצב בו אין היתר לשלט של עסק בבית פרטי, על המפקח להגיש את פרטי בעל השלט לאחראית רישוי עסקים, והיא תוציא מכתב לבעל השלט עם העתק למפקח ולמחלקת הגבייה, שיכלול הנחיות להצבת השלט וטופס בקשה לרישוי שילוט, כולל לוחות זמנים לביצוע. עוד נקבע בנוהל, שהמפקח יעקוב אחר הביצוע, ובמידה והתושב לא עמד בדרישה תתבצע כנגדו אכיפה שתכלול הטלת קנס.

נמצא כי לא נערך פיקוח שיטתי בנושא, ולאחראית רישוי עסקים או לאחראית רישוי שילוט לא הוגשו דוחות על שלטים שהוצבו בבתים פרטיים ללא היתר (למעט מקרים בודדים). כתוצאה מכך, לא הוצאו מכתבים לבעלי השלטים שכללו הנחיות וטופס בקשה לרישוי שילוט, ולא התבצעו פעולות מעקב ואכיפה בנושא.

מומלץ לערוך פיקוח בנושא, שיכלול הגשת דוחות לאחראית על רישוי השילוט לגבי שלטים בבתים פרטיים, שליחת מכתבים לבעלי השלטים, וביצוע פעולות אכיפה.

בנוהל נקבע, כי כאשר קיים היתר לשלט של עסק בבית פרטי, המפקח יערוך בדיקה באם השלט עומד בקריטריונים שנקבעו בהחלטת המועצה, ובמידה והשלט אינו עומד בקריטריונים, עליו לפנות לתושב בהתאם להנחיות כאמור.

מנהלת אגף איכות הסביבה צירפה להתייחסותה לטיוטת הדוח את החלטת מליאת המועצה מיום 18.7.05 לעניין שלטים לעסקים בבתים, כמפורט להלן:



יצוין, כי בסעיף 7 לחוק העזר בנושא מודעות ושלטים נקבע כי לא יציג אדם שלט אם הוא מוצג על מבנה המשמש למגורים בלבד, אלא אם כן השילוט הוא של אדם המנהל במבנה את עסקו כדיון. לפיכך, על מנת שתתאפשר הוצאת רישיון שילוט לעסק במבנה מגורים, יש לוודא שבעל העסק קיבל את האישורים הנדרשים בחוק, כגון רישיון עסק עפ"י חוק רישוי עסקים, ואישור לשימוש חורג בהתאם להוראות חוק התכנון והבניה.

מומלץ להקפיד על קבלת כל האישורים הנדרשים עפ"י החוק, על מנת להבטיח מתן רישיון שילוט במבנה מגורים, רק לאדם המנהל במבנה את עסקו כדיון.

13. מצאי בדיקה מדגמית של תיקי שילוט

13.1 תיקי רישוי שנפתחו בשנת 2012

בבדיקת קלסר "רישיונות שלטים" לשנת 2012 באגף איכות הסביבה, נמצאה טבלת ריכוז רישיונות שלטים שכללה נתונים לגבי 17 שלטים. במועד הבדיקה נמצאו בקלסר מסמכים שתויקו ב- 16 תיקי רישוי (לרישיון 2012-15 לא נמצא תיק רישוי).

בבדיקה מדגמית של תיקי הרישוי האמורים עלו הממצאים הבאים:

תיק רישיון שילוט מס' 2012-17 - חנות במרכז מסחרי

- נמצא טופס בקשה להצבת שלט מיום 14.10.12 שנחתם ע"י השלט. לבקשה צורף צילום של השלט ואישור חשמלאי מוסמך.
- לבקשה לא צורף אישור קונסטרוקטור המעיד על בטיחות השלט.
- טופס הבקשה אושר ונחתם על ידי מהנדס המועצה, מנהלת אגף איכות הסביבה, ומנהלת מחלקת הגביה. בטופס לא צוינו תאריכי החתימה של בעלי התפקידים.
- בתיק נמצאה קבלה המעידה על תשלום אגרת שילוט, ושני העתקים מרישיון שילוט שנחתם על ידי מנהלת אגף איכות הסביבה והונפק בתאריך 4.12.12.
- על גבי הרישיון חסרה חותמת הרשות המקומית במקום המיועד לכך, וכן שם וחתימת בעל השלט (מקבל הרישיון).
- בתיק לא נמצא תיעוד לכך שהרישיון נשלח בדואר או נמסר ידנית לבעל השלט.

תיק רישיון שילוט מס' 09-2012 - קליניקה במרכז מסחרי

- נמצא טופס בקשה להצבת שלט מיום 2.4.12 שנחתם ע"י בעל השלט. לבקשה צורף תרשים ותצלום השלט ושרטוט ותכנית הרכבה של השלט שנחתמה ע"י קונסטרוקטור.
- טופס הבקשה אושר ונחתם על ידי מהנדס המועצה, מנהלת אגף איכות הסביבה, ופקידת מחלקת הגביה, מבלי שצוינו תאריכי החתימה של כל אחד מבעלי התפקידים.
- נמצאה קבלה המעידה על תשלום אגרת שילוט.
- נמצא העתק מרישיון שילוט שנחתם על ידי מנהלת אגף איכות הסביבה.
- על גבי הרישיון חסרה חותמת הרשות המקומית, במקום המיועד לכך.
- הרישיון נחתם כנדרש על ידי בעל השלט (מקבל הרישיון).

תיק רישיון שילוט מס' 07-2012 - חברת בניה

- נמצא טופס בקשה להצבת שלט מיום 16.2.12 שנחתם על ידי בעל השלט, וכן צילום של השלט ותרשים הכולל מידות מדויקות
- בתיק נמצא אישור קונסטרוקטור המעיד על בטיחות השלט.
- טופס הבקשה אושר ונחתם על ידי מהנדס המועצה, מנהלת אגף איכות הסביבה, ומנהלת מחלקת הגביה. בטופס לא צוינו תאריכי החתימה של בעלי התפקידים.
- נמצאה קבלה המעידה על תשלום אגרת שילוט.
- נמצא העתק מרישיון שילוט שנחתם ע"י מנהלת אגף איכות הסביבה.
- הרישיון נחתם על ידי בעל השלט (מקבל הרישיון) במקום המיועד לכך.

תיקי רישיונות שילוט מס' 10-2012 ומס' 11-2012 - חברת בניה

- נמצאו 2 תיקי שילוט שכללו בקשות נפרדות להצבת השלטים מיום 21.3.12 שנחתמו ע"י בעל השלט. לבקשות צורפו צילומי הדמיה של השלטים, וכן עותק מהיתר הבניה שהוצא לביצוע העבודות.
- לבקשות צורף אישור קונסטרוקטור, המתייחס להצבת 2 שלטים בגודל 3X6 מ'.
- טפסי הבקשה אושרו ונחתמו על ידי מהנדס המועצה ומנהלת אגף איכות הסביבה. בטפסים לא צוינו תאריכי החתימה של כל אחד מבעלי התפקידים.
- נמצא אישור הפקדת אגרת שילוט לחשבון המועצה.
- נמצאו 2 העתקים מרישיון שילוט שנחתם על ידי מנהלת אגף איכות הסביבה. על גבי הרישיון חסרים שם וחתימת בעל השלט (מקבל הרישיון).
- לא נמצא תיעוד לכך שהרישיון נשלח בדואר או נמסר ידנית לבעל השלט.

תיק רישיון שילוט מס' 14-2012 - חברת בניה

- נמצא טופס בקשה להצבת שלט מיום 27.3.12 שנחתם ע"י בעל השלט. לבקשה צורף צילום הדמיה של השלט ועותק מהיתר הבניה לביצוע העבודות.
- לבקשה לא צורף אישור קונסטרוקטור המעיד על בטיחות השלט. (בתיקים קודמים של החברה קיים אישור המתייחס להצבת 2 שלטים אחרים).
- טופס הבקשה אושר ונחתם על ידי מהנדס המועצה ומנהלת אגף איכות הסביבה. בטופס לא צוינו תאריכי החתימה של כל אחד מבעלי התפקידים.
- נמצא אישור הפקדת אגרת שילוט לחשבון המועצה.
- נמצאו 2 העתקים מרישיון שילוט שנחתם על ידי מנהלת אגף איכות הסביבה בתאריך 14.10.12, כחצי שנה לאחר תשלום האגרה ע"י בעל השלט.
- על גבי הרישיון חסרים שם וחתימת בעל השלט (מקבל הרישיון).
- לא נמצא תיעוד לכך שרישיון השלט נשלח בדואר או נמסר ידנית לבעל השלט.

תיק רישיון שילוט מס' 12-2012 - עסק במרכז מסחרי

- נמצא טופס בקשה להצבת שלט מיום 14.2.12 שנחתם ע"י בעל השלט. לבקשה צורף צילום הדמיה של השלט, כולל מידות.
- בתיק לא נמצא אישור חשמלאי מוסמך, למרות שמדובר בשלט מואר, ואף לא אישור קונסטרוקטור לגבי תקינות ובטיחות השלט.
- טופס הבקשה לא נחתם ע"י מהנדס המועצה ומנהלת אגף איכות הסביבה.
- נמצאה קבלה מס' 1117634 המעידה על תשלום אגרת שילוט.
- בתיק נמצאו שני העתקים מרישיון שילוט שהודפס בתאריך 24.5.12.
- הרישיון נושא חותמת המועצה, אך לא נחתם ע"י מנהלת אגף איכות הסביבה.
- על גבי הרישיון חסרים שם וחתימת בעל השלט (מקבל הרישיון).
- בתיק לא נמצא תיעוד לכך שהרישיון נשלח בדואר או נמסר ידנית לבעל השלט.

תיקי רישיונות שילוט מס' 01-2012 ומס' 02-2012 - מרכול במרכז מסחרי

- נמצאו 2 בקשות להצבת שלטים מיום 26.12.11. לבקשות צורפו צילומים של השלטים.
- נמצא תיעוד להנחיית בעל השלט לבצע שינויים במיקום ובגודל השלטים.
- נמצאו 2 בקשות נוספות להצבת השלטים מיום 29.12.11 המתייחסות לשלטים קטנים יותר. לבקשות צורפו צילומי השלטים.
- נמצא אישור חשמלאי ואישור קונסטרוקטור לגבי תקינות השלט.
- נמצאה קבלה על תשלום אגרת שילוט.
- נמצא כי טפסי הבקשה נחתמו ע"י מהנדס המועצה בלבד.
- נמצאו 2 העתקים מרישיון שילוט שנחתם ע"י מנהלת אגף איכות הסביבה.
- על גבי הרישיון חסרים שם וחתימת בעל השלט (מקבל הרישיון).
- לא נמצא תיעוד לכך שהרישיון נשלח בדואר או נמסר ידנית לבעל השלט.

תיק רישיון שילוט מס' 06-2012 - יבואן קרמיקה במגרש בניה

- נמצא טופס בקשה להצבת שלט מיום 19.2.12 שנחתם ע"י בעל השלט. לבקשה צורף צילום של השלט.
- נמצא אישור קונסטרוקטור (תכנון ופיקוח הנדסי) לגבי תקינות השלט.
- טופס הבקשה נחתם ע"י מהנדס המועצה ומנהלת אגף איכות הסביבה.
- נמצאה קבלה המעידה על תשלום אגרת שילוט.
- נמצא העתק מרישיון שילוט שנחתם ע"י מנהלת אגף איכות הסביבה.
- הרישיון נחתם על ידי בעל השלט (מקבל הרישיון) במקום המיועד לכך.

מזכירת אגף איכות הסביבה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי הטיפול ברישוי השלטים שצוינו בסעיף זה נעשה על ידי קודמתה לתפקיד.

13.2 תיקי רישוי שנפתחו בשנת 2013

בבדיקת קלסר "רישיונות שלטים" לשנת 2013 נמצאה טבלת ריכוז רישיונות שלטים שכללה נתונים לגבי 10 שלטים. במועד הבדיקה נמצאו בקלסר מסמכים שתויקו ב - 10 תיקי רישוי, כאשר מסמכי רישיונות מס' 8-2013 ו - 9-2013 שניתנו לאותו עסק תויקו בתיק אחד, ותיק נוסף של שלט שהוצג ע"י חברת בניה, לא נרשם בטבלה. אחראית רישוי שלטים הסבירה לביקורת, כי התיק הנוסף לא נרשם בטבלה מאחר והטיפול בו טרם הסתיים.

בבדיקה מדגמית של תיקי הרישוי האמורים עלו הממצאים הבאים:

תיק רישיון שילוט מס' 1-2013 – חברת בניה

- נמצא טופס בקשה להצבת שלט מואר מיום 7.2.13 שנחתם ע"י בעל השלט. לבקשה צורף צילום של השלט.
- בתיק לא נמצא אישור קונסטרוקטור, ואף לא אישור חשמלאי מוסמך.
- טופס הבקשה נחתם ע"י מהנדס המועצה, מנהלת אגף איכות הסביבה, ומנהלת מחלקת הגביה. בטופס לא צוינו תאריכי החתימה של בעלי התפקידים.
- נמצאה קבלה המעידה על תשלום אגרת שילוט.
- נמצא העתק מרישיון שילוט שנחתם על ידי מנכ"ל המועצה.
- על גבי הרישיון מופיעה חותמת הרשות המקומית, במקום המיועד לכך.
- בתיק נמצא העתק רישיון חתום ע"י נציג החברה שקיבל לידי את הרישיון.

תיק רישיון שילוט ללא מספור - חברת בניה

- נמצא 2 טפסי בקשות להצבת שלטים בשטח הפרויקט שנחתמו ע"י החברה. הבקשות נחתמו בחותמת "התקבל" באגף איכות הסביבה ביום 1.10.13. לבקשות צורפו צילומים של השלטים שהוצבו בשטח.
- בקשה 1 מיום 30.9.13 אושרה בחתימת מהנדס המועצה בלבד.
- בקשה 2 מיום 30.9.13 נחתמה ע"י המהנדס ומנהלת אגף איכות הסביבה.
- נמצאו אישורי מהנדס לגבי יציבות ועמידות השלטים עפ"י התקנים.
- נמצאה הודעת חיוב בגין אגרת שילוט בסך 1,049 ₪ המתייחסת לבקשה מס' 1 לעיל, שהונפקה בתאריך 16.10.13.
- בתיק לא נמצאו העתקי קבלות המעידות על תשלום אגרות השילוט.
- לא נמצאו העתקים מרישיונות השילוט, ולא ברור אם הונפקו או נמסרו לחברה.

תיק רישיון שילוט מס' 2-2013 – מרכול באזור תעסוקה צפוני

- נמצאה בקשה להצבת שלט מיום 9.12.12. לבקשה צורף מפרט טכני ותרשים לגבי מיקום השלט.
- הבקשה נחתמה על ידי מהנדס המועצה ומנהלת אגף איכות הסביבה. בטופס לא צוינו תאריכי החתימות של בעלי התפקידים.
- בתיק נמצא אישור מהנדס קונסטרוקציה לגבי תקינות השלט.
- נמצאה קבלה על תשלום אגרת שלטים.
- נמצא העתק מרישיון לשלט לשנת 2013 שנחתם ע"י מנכ"ל המועצה.
- על גבי ההעתק נמצאה חתימת נציג החברה שקיבל לידי את הרישיון.

תיק רישיון שילוט מס' 4-2013 – החברה הכלכלית שוהם

- נמצאה בקשה להצבת שלט באזור התעשייה מיום 11.6.13. לבקשה צורף מסמך המפרט את נוסח השלט.
 - נמצא אישור מהנדס מיום 16.7.13 לגבי תקינות הקונסטרוקציה.
 - הבקשה אושרה בחתימת מנהלת אגף איכות הסביבה, מהנדס המועצה ונציג מחלקת הגביה. בטופס לא צוינו תאריכי החתימה של בעלי התפקידים.
 - בטופס צוין כי ניתן פטור מאגרת שילוט לפי סעיף 20 (2) לחוק עזר שוהם (מודעות ושלטים). ליד הפטור מופיעה בטופס חותמת וחתימת היועצת המשפטית של המועצה.
 - נמצא רישיון לשלט מיום 30.6.13, שנחתם ע"י מנהלת אגף איכות הסביבה.
- מזכירת אגף איכות הסביבה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי הרישיון נמסר ידנית למזכירת החברה הכלכלית.

תיק רישיון שילוט מס' 5-2013 – החברה הכלכלית שוהם

- נמצאה בקשה להצבת שלט באזור התעשייה מיום 11.6.13. לבקשה צורף נוסח השלט, ושרטוט מידות ואופן הצבתו בשטח.
 - נמצא אישור מהנדס לגבי עמידת התכנון והביצוע של השלט בדרישות התקן הישראלי.
 - הבקשה אושרה בחתימת מנהלת אגף איכות הסביבה ומהנדס המועצה. בטופס לא צוינו תאריכי החתימה של בעלי התפקידים.
 - נמצא רישיון לשלט שנחתם ע"י מנהלת אגף איכות הסביבה. על גבי הרישיון צוין כי ניתן פטור מתשלום האגרה.
 - על גבי הרישיון חסרים שם וחתימת בעל השלט (מקבל הרישיון).
 - לא נמצא תיעוד לכך שרישיון השלט נשלח בדואר או נמסר ידנית לבעל השלט.
- מזכירת אגף איכות הסביבה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי הרישיון נמסר ידנית למזכירת החברה הכלכלית.

תיק רישיון שילוט מס' 6-2013 - בנק מסחרי

- נמצא טופס בקשה להצבת שלט מיום 23.6.13 שנחתם ע"י נציגת הבנק. הבקשה לא אושרה ע"י מהנדס המועצה. בהודעה שנשלחה על כך לבנק צוין שיש להעביר את השלט לרחוב אחר, והבנק התבקש להגיש בקשה עם מיקום חדש. בתאריך 10.7.13 הוגשה בקשה חדשה להצבת השלט במיקום חדש. לבקשה צורף שרטוט המפרט את צורת ומידות השלט, וכן צילום מהשטח.
- נמצא אישור מהנדס לגבי יציבות השלט ועמידתו בעומסי רוח בהתאם לתקנים.
- הבקשה אושרה בחתימת מנהלת אגף איכות הסביבה ומהנדס המועצה. בטופס לא צוינו תאריכי החתימה של בעלי התפקידים.
- נמצא קבלה על תשלום אגרת שלטים.
- נמצא העתק מרישיון לשלט שנחתם ע"י מנהלת אגף איכות הסביבה.
- על גבי הרישיון נמצאה חתימת נציג בעל השלט (מקבל הרישיון).

תיק רישיון שילוט מס' 10-2013 – מרפאה וטרינרית

- נמצא טופס בקשה להצבת שלט מיום 17.9.13. לבקשה צורף צילום של השלט, הכולל נתוני יצרן לגבי גודל השלט, פירוט חומרים ומספר גופי תאורה.
 - בתיק נמצא אישור מהנדס חשמל מיום 8.9.13 לגבי תקינות מערכת החשמל במבנה, כולל שלט חוצות להצגת העסק שהוצב מעל דלת הכניסה.
 - נמצא אישור החברה שהתקינה את השלט לגבי חוזקו ועמידתו בתקנים.
 - הבקשה נחתמה ע"י מנהלת אגף איכות הסביבה ומהנדס המועצה. בטופס לא צוינו תאריכי החתימה של בעלי התפקידים.
 - נמצאה קבלה על תשלום אגרת שלטים.
 - בתיק נמצא העתק מרישיון לשלט לשנת 2013 שאינו נושא את חותמת הרשות, אינו נושא תאריך, ואינו חתום ע"י מנהלת אגף איכות הסביבה.
 - על גבי הרישיון לא מופיעה חתימת נציג בעל השלט (מקבל הרישיון).
- מזכירת אגף איכות הסביבה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי הרישיון הוכן, בעל העסק נתבקש להגיע אך לא הגיע לקבל את הרישיון, ובמקביל היא מחתימה את מנהלת האגף.

13.3 תיקי רישוי שנפתחו בשנת 2014

בבדיקת קלסר "רישיונות שלטים" לשנת 2014 נמצאה טבלת ריכוז רישיונות שלטים שכללה נתונים לגבי 6 שלטים. בטבלה לא צוינו פרטים לגבי תאריך הנפקת הרישיון, ושם ומספר הטלפון הנייד של מגיש הבקשה. במועד הבדיקה נמצאו בקלסר מסמכים שתויקו ב - 7 תיקי רישוי. רישיון מס' 5-2014 שניתן לחברת מתכננים, נרשם בטבלה כמיועד למשרד אדריכלות, שלא ברור אם קיבל בסופו של דבר רישיון שילוט.

במועד הבדיקה נמצאו בקלסר האמור צילומים של 7 שלטים נוספים שהוצבו בשטח, עליהם מודפס תאריך 17.2.14 שעבורם לא נמצאו תיקי רישוי. הצילומים כללו שלטים של בנק מסחרי, חברת בניה, קופת חולים, מרכול, החברה הכלכלית, ועוד. לביקורת לא נמסרו הסברים לגבי הסיבות להעדר תיקי רישוי עבור השלטים האמורים.

בבדיקת תיקי הרישוי לשנת 2014 עלו הממצאים הבאים:

תיק רישיון שילוט מס' 1-2014 – חנות ספורט

- בתיק נמצא טופס בקשה להצבת שלט מואר מיום 25.2.14. לבקשה צורף צילום של השלט.
 - נמצא אישור קונסטרוקטור לגבי התקנת השלט ועמידתו בדרישות התקנים.
 - בתיק לא נמצא אישור חשמלאי מוסמך, למרות שמדובר בשלט מואר.
 - טופס הבקשה אושר בחתימת מהנדס המועצה ומחלקת הגביה, אך אינו נושא חתימה של מנהלת אגף איכות הסביבה. בטופס לא צוינו תאריכי החתימה של בעלי התפקידים.
 - בתיק לא נמצאה קבלה המעידה על תשלום אגרת שלטים.
 - בתיק לא נמצא העתק מהרישיון, ולא ברור אם הונפק או נמסר לבעל השלט.
- מזכירת אגף איכות הסביבה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי לא הוצא רישיון מאחר ובעל העסק התנגד לסכום האגרה וטען שלא ישלם. עוד ציינה המזכירה, כי בבדיקה עם מחלקת הגביה התברר כי שולמה אגרת שילוט מופחתת בתאריך 23.10.14, והיא לא עודכנה על כך על ידי מחלקת הגביה.

תיק רישיון שילוט מס' 2-2014 – חברה לאספקת דלתות

- נמצא טופס בקשה להצבת שלט מיום 24.2.14. לבקשה לא צורף צילום או הדמיה של השלט, אלא מסמך בו צוין הכיתוב בלבד.
- טופס הבקשה אושר בחתימת מהנדס המועצה ומחלקת הגביה, אך אינו נושא חתימה של מנהלת אגף איכות הסביבה. בטופס לא צוינו תאריכי החתימה של בעלי התפקידים.
- בתיק לא נמצאה קבלה המעידה על תשלום אגרת שלטים.
- לא נמצא העתק מרישיון שילוט, ולא ברור אם הונפק או נמסר לבעל השלט.

מזכירת אגף איכות הסביבה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי לא אושר להציב את השלט ע"י מהנדס המועצה במקום ציבורי, אלא במגרשים פרטיים או באמצעות הקצאת מקום אחד לכלל המבקשים, וקיימת הערת המהנדס על כך בבקשה מיום 9.3.14. עוד ציינה המזכירה, כי בתאריכים 2.4.14 ו- 3.4.14 הושארו לבעל החברה הודעות על כך שאין אישור לבקשה.

תיק רישיון שילוט מס' 3-2014 – חברה לאספקת דלתות

- נמצא טופס בקשה להצבת שלט מיום 25.2.14. לבקשה לא צורף צילום או הדמיה של השלט, אלא מסמך בו צוין הכיתוב בלבד.
- טופס הבקשה לא נחתם ע"י מנהלת אגף איכות הסביבה, מהנדס המועצה או מחלקת הגביה.
- בתיק לא נמצאה קבלה המעידה על תשלום אגרת שלטים.
- לא נמצא העתק מרישיון לשלט, ולא ברור אם הונפק או נמסר לבעל השלט.

תיק רישיון שילוט מס' 5-2014 – חברת מתכננים לאתר בניה

- נמצא טופס בקשה להצבת שלט מיום 1.7.14 באזור התעשייה. לבקשה צורפה תכנית העמדה כללית במגרש שעליה סומן מיקום השלט.
- הבקשה אושרה בחתימת מנהלת אגף איכות הסביבה ומהנדס המועצה. בטופס הבקשה לא צוינו תאריכי החתימה של כל אחד מבעלי התפקידים.
- בטופס נמצאה חותמת מחלקת הגביה ורישום בכתב יד "אינו בר חיוב".
- נמצאה הודעה שנשלחה לחברה ע"י האחראית על השילוט, בה צוין כי היא מוציאה רישיון לשלט שאינו בר חיוב, והחברה התבקשה להעביר למועצה אישור קונסטרוקטור בגמר ההתקנה.
- בתיק לא נמצא אישור קונסטרוקטור כפי הנדרש.
- נמצא העתק מרישיון לשלט שנחתם ע"י מנהלת אגף איכות הסביבה. הרישיון אינו נושא את חותמת הרשות.

תיק רישיון שילוט מס' 4-2014 – סטודיו לאימון אישי

- נמצא טופס בקשה להצבת שלט דיגיטלי מואר מיום 3.4.14. לבקשה צורפו צילומים של שני שלטים.
 - נמצא אישור מהנדס לגבי תקינות ויציבות שני שלטים, שהוצבו בחזית הצפונית ובחזית הדרומית של המבנה.
 - נמצא אישור חשמלאי לגבי תקינות מערכת החשמל של השלטים.
 - טופס הבקשה לא אושר ואינו נושא חתימות של מנהלת אגף איכות הסביבה, מהנדס המועצה או מחלקת הגביה.
 - נמצאה פנייתה של אחראית השילוט למהנדס המועצה, בה צוין כי האישור התעכב עד לפגישה שנקבעה בנושא "מדיניות שילוט מקצועות חופשיים" ולמרות שנמסר לבעל השלט לא להציבו עד לקבלת אישור הגורמים הרלוונטיים, השלט הוצב.
 - לא נמצא תיעוד לביצוע פעולות פיקוח ואכיפה להסרת השלט.
 - בתיק לא נמצאה קבלה המעידה על תשלום אגרת שלטים.
 - לא נמצא העתק מרישיון לשלט, ולא ברור אם הונפק או נמסר לבעל השלט.
- מזכירת אגף איכות הסביבה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי לא ניתן אישור להצבת השלט ע"י מהנדס המועצה.

תיק רישיון שילוט (אינו ממוספר) – משרד אדריכלות

- נמצא טופס בקשה להצבת שלט מיום 20.1.14 על שער החניה של בית פרטי. לבקשה צורפו תרשימים ותצלום של השלט.
 - נמצא אישור מהנדס קונסטרוקציה מיום 1.4.14 לגבי יציבות השלט והרכבתו עפ"י כללי הבטיחות המקובלים.
 - טופס הבקשה נחתם ע"י מהנדס המועצה, אך לא אושר על ידו. בתחתית הטופס צוין: "לא לאשר את השלט הקיים".
 - בפתקית שצירף המהנדס לטופס הוא ביקש מהאחראית על השילוט לקבוע פגישה עם המנכ"ל ומנהלת האגף, לגבי מדיניות שילוט של מקצועות חופשיים על בתי מגורים.
 - בתיק נמצא העתק מכתב שנשלח לאדריכל שהגיש את הבקשה, בו צוין כי בהמשך לבקשתו הוא מתבקש להסיר את השלט, כל עוד לא ניתן לו רישיון. עוד צוין במכתב, כי הבקשה נמצאת בבדיקה ולכשתתקבל החלטה "נשוב ונעדכן".
 - בתיק לא נמצא תיעוד להחלטה שהתקבלה בנדון, או לעדכון שנשלח למגיש הבקשה בעקבות קבלת החלטה בעניינו.
 - בתיק לא נמצא תיעוד לביצוע פעולות פיקוח על הסרת השלט.
 - לא נמצאה קבלה המעידה על תשלום אגרת שלטים.
 - לא נמצא העתק מרישיון לשלט, ולא ברור אם הונפק או נמסר לבעל השלט.
- מזכירת אגף איכות הסביבה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי הצבת השלט לא אושרה, ומהנדס המועצה ביקש לקבוע מדיניות לשילוט מקצועות חופשיים על בתי מגורים.

תיק רישיון שילוט מס' 6-2014 – יזם מרכז קניות ובילוי

- נמצא טופס בקשה להצבת שלט מיום 30.10.14 שהוצב בתחום המגרש. לבקשה צורף תצלום השלט, ותרשים הכולל את נוסח השלט ופירוט מידות וחומרים.
- טופס הבקשה נחתם ע"י מהנדס המועצה בלבד. בטופס לא צוין תאריך החתימה של המהנדס במקום המיועד לכך.
- במועד הבדיקה לא נמצא בתיק אישור קונסטרוקטור לגבי יציבות ובטיחות השלט. מזכירת אגף איכות הסביבה ציינה בתגובתה לטיטות הדוח, כי בתאריך 13.1.15 התקבל אישור קונסטרוקטור.
- לא נמצא תיעוד לביצוע אכיפה או נקיטת פעולות להסרת השלט.
- לא נמצאה קבלה המעידה על תשלום אגרת שלטים.
- במועד הבדיקה לא נמצא בתיק העתק מרישיון לשלט, ולא היה ברור אם הוא הונפק או נמסר לבעל השלט. מזכירת אגף איכות הסביבה ציינה בתגובתה לטיטות הדוח, כי האגרה לא שולמה (קיים חיוב במחלקת הגביה) ולכן לא הוצא הרישיון.

להלן ריכוז הליקויים העיקריים שנמצאו בבדיקת תיקי הרישוי שצוינו לעיל:

שנה	מס' התיקים בהם לא נמצא אישור קונסטרוקטור לגבי יציבות ובטיחות השלט	מס' תיקים בהם לא נמצא אישור חשמלאי לשלט מואר	מס' תיקים בהם חסרות חתימות גורמים מאשרים	מס' תיקים בהם לא צוינו תאריכי חתימות גורמים מאשרים	מס' תיקים בהם לא נמצאה קבלה על תשלום אגרה	מס' תיקים בהם לא נמצא העתק מרישיון שילוט	מס' תיקים בהם חסרה חתימה או חותמת הרשות על גבי הרישיון	מס' תיקים בהם לא נמצא תיעוד למסירת הרישיון לבעל השלט
2012	3	1	2	5	0	0	3	5
2013	1	1	1	6	1	1	1	2
2014	1	1	3	4	5	5	1	5
סה"כ	5	3	6	15	6	6	5	12

הביקורת ממליצה להקפיד על קבלת כל האישורים הנדרשים להנפקת הרישיונות, קיום חתימות כל הגורמים המאשרים בטופס הבקשה, תיוק מסודר של העתקי הרישיונות וקבלות על תשלום האגרה, ותיעוד אופן מסירת הרישיון לבעל השלט.

עוד מומלץ, לשפר את הבקרה של הדרג הניהולי על אופן ביצוע הפעילות בנושא.

14. נספח מס' 1

חוק העזר העירוני בנושא מודעות ושלטים

א.	איכות הסביבה
1.	מודעות ושלטים

חוק עזר לשוהם (מודעות ושלטים), התשנ"ה-1995¹

בתוקף סמכותה לפי סעיפים 22, 23 ו-24 לפקודת המועצות המקומיות, מתקינה המועצה המקומית שוהם חוק עזר זה:

פרק א': פרשנות**1. הגדרות**

בחוק עזר זה -

"**המועצה**" - המועצה המקומית שוהם;

"**ראש המועצה**" - לרבות אדם שהוא הסמיכו בכתב לענין הוראות חוק עזר זה, כולן או מקצתן;

"**שלט**" - הודעה המכילה את שמו של אדם או מקצועו או שמו או טיבו של עסק או מוסד או סמל מסחרי של מצרך המשווק או המיוצר במקום או צירוף של אלה, והמראה או כוללת מספרים, אותיות, מלים או איור, המחוברת לבנין או למיתקן, לרבות מיתקן הנושא את ההודעה, בין שההודעה מוארת ובין שאינה מוארת או שהיא מוארת לסירוגין;

"**שלט בולט**" - שלט שהותקן כשהוא ניצב לקיר חיצון של העסק;

"**שלט חוצות**" - שלט המתחלף המתופעל בידי חברת פרסום;

"**מודעה**" - הודעה, כרזה, כרוז, ציור, שרטוט, תמונה, כתובת, סמל, תבנית, או כיצא באלה, העשויים מחומר כלשהו או המוצגים באמצעות אור, קול, עשן או גז והמיועדים לפרסומת, לרבות עותק מהם ולרבות מודעה המתפרסמת באמצעות מכשיר אופטי או מכשירי שידור, קליטה, הגברה, הסרטה, הקרנה, הקלטה, למעט שלט;

"**בנין**" - מבנה, בין בנין אבן, ובין בנין בטון, טיט, ברזל, עץ או חומר אחר, לרבות -

(1) חלק של מבנה ודבר המחובר אליו חיבור של קבע;

(2) ארגז של ארון או מיתקן אחר בעל נפת, שאפשר להציג בו סחורה או מיתקן לפרסום מודעות, העשוי עץ, מתכת, חומר פלסטי, זכוכית או חומר אחר;

(3) קיר, סוללת עפר, גדר וכיצא באלה, הגודרים או תוחמים או מיועדים לגדור או לתחום שטח קרקע או חלל;

"**הצגה**" - קביעת שלט;

"**פרסום**" - הודעת דבר לרבים או במקום ציבורי במסירת תכנו בכתב או בדפוס, דרך קביעה, הדבקה, הצבה, הפצה, חלוקה, הצגה וכיצא באלה או במסירת תוכנו דרך הארה, הסרטה, הקרנה, צביעה, חריטה, שידור, השמעה בקול, במכשירי הקלטה או הגברה וכיצא באלה, לרבות פרסום מעל גבי רכב נוסע או חונה או בדרך נשיאה בידי אדם או חיה;

"**קו הגג**" - הקצה העליון של קיר או מרפסת מסביב לבנין;

"**חזית כניסה ללקוחות**" - צד של בנין הפונה לרחוב, שקבועה בו כניסה מאותו רחוב המיועדת ללקוחות;

"**רישיון**" - רישיון שנתן ראש המועצה לפי סעיף 2;

"**שילוט**" - שלט או מודעה;

"**מקום ציבורי**" - רחוב, לרבות מדרכה, שדרה, פסג, כניסה או מעבר במרכז מסחרי או בבית משרדים, סמטה, משעול לרוכבים או לרוכבי אופניים, נתיב להולכי רגל, כיכר, רחבה, חצר, מגרש ספורט, טיילת, גשר, גינה, מבוי מפולש וכל מקום פתוח שהציבור משתמש בו או נוהג לעבור בו או שהציבור נכנס אליו או רשאי להיכנס אליו, בין שהינו בבעלות פרטית ובין שהוא בבעלות ציבורית, וכן מקום פרטי הגובל ברחוב או נשקף אל רחוב ומקום עינוג ציבורי, בית קולנוע, מסעדה, בית קפה, בית מלון או חניון;

"**לוח מודעות**" - לוח מודעות שהקימה המועצה לפרסום הודעות או מקום אחר שייחודה לכך;

"**רכב**" - כהגדרתו בפקודת התעבורה.

פרק ב': רישוי**2. רישיון**

(א) לא יציג אדם שלט, לא יפרסם מודעה, לא ירשה לאחר ולא יגרום להצגה או לפרסום של שלט או מודעה, אלא לפי רישיון מאת ראש המועצה ובהתאם לתנאי הרישיון.

(ב) בעד רישיון ישלם המבקש אגרה בשיעור המפורט בתוספת.

(ג) ראש המועצה רשאי לפטור או להפחית אגרה בעד פרסום מודעה על גבי לוח מודעות בהתקיים שני תנאים אלה:

(1) מפרסם המודעה הוא מוסד ציבורי לצרכי דת, צדקה, חינוך, תרבות, אמנות או ספורט או מוסד שלדעת ראש המועצה הוא בעל אופי ציבורי;

(2) המודעה מתפרסמת בקשר לפעילותו הציבורית של המפרסם.

(ד) המבקש להציג שלט או לפרסם מודעה, יגיש בקשה בכתב לראש המועצה, יפרט את שמו ומענו ויצרף לבקשתו תרשים ותוכנו של השלט או המודעה, לפי הענין, וכן סוגו וצורתו של השלט, החומרים והמידות של השילוט שיוצג או יפורסם ושל מסגרתו או המיתקן הנושא אותו עם מפרטם הטכני והמקום שבו יוצג או יפורסם; אם השילוט מואר או מחובר לחשמל יצורף לתכנית אישור חשמלאי מוסמך על תקינות המיתקן ועל הימצאותו בו של מפסק פחת.

(ה) ראש המועצה ראשי לתת רישיון, לסרב לתיתו, לבטלו, לשנותו, לכלול בו תנאים, להוסיף עליהם ולשנותם, ובין היתר, לקבוע הוראות בדבר גודלו של שילוט, צורתו וסוג החומר ממנו יוכן, בין לגבי אזורים או רחובות מסויימים ובין לגבי כל תחום המועצה.
(ו) לא ינתן רישיון לשלט אם פרסומו או הצגתו מהווים לכאורה עבירה פלילית או אם השלט מפרסם עסק או משרד שאין לו רישיון כחוק או שהפעלתו נוגדת את דיני התכנון והבניה או הוראות לפי סעיף קטן (ה).

3. תוקף רישיון

רישיון יפקע ב-31 בדצמבר בשנה שבה ניתן.

4. בקשה לשינוי

ביקש בעל רישיון בתקופת תוקפו של הרישיון לשנות את השם או פרט אחר הרשום בשלט או במודעה, יגיש בקשה חדשה לרישיון, וישלם אגרה כמפורט בתוספת, למעט שינוי בפרסום עינוג ציבורי כמשמעותו בחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968.

5. פרטים מזהים

(א) לא יפרסם אדם מודעה אלא אם כן צויין בה שמו ומענו של המפרסם ושל בעל בית הדפוס או היצרן שאצלו הודפסה או יוצרה המודעה.

(ב) ראש המועצה ראשי לדרוש מבעל בית הדפוס שבו הודפסה מודעה או מיצרן שייצר אותה, למסור את שמו ואת מענו של מזמין המודעה.

6. פטור

הוראות פרק זה לא יחולו על דגל המשמש כסמל של מדינה או של ארגון בעל אופי ציבורי או דתי, לרבות דגל המוצג באירוע ממלכתי, ובלבד שהדגל הוצג כדין ואינו משמש לפרסומת מסחרית.

פרק שלישי: שלטים ומודעות אסורים

7. סייג לפרסום

לא יציג אדם שלט, לא יפרסם מודעה ולא יגרום להצגתם או לפרסומם אם נתקיים לגביהם אחד מאלה:

- (1) הוא מפריע או עלול להפריע לתנועת כלי רכב או הולכי רגל;
- (2) הוא מרעיש או מפיץ ריח;
- (3) הוא שלט בולט, למעט שלט המשמש לשירותי חירום לפי היתר מראש המועצה;
- (4) הוא חוסם דלת, חלון, תריס, יציאת חירום או פתח אחר או מפריע למעבר בהם;
- (5) הוא מוצג על מדרגות חירום, מדרגות נעות, מעליות, מזגן אויר, צינור ביוב, צינור אויר, עמוד חשמל, מיתקן טלפון, מיתקן להפעלת רמזור, אנטנה, עמוד צופרים, תמרור או במקום שנועד לציוד או למיתקנים לכיבוי שריפות;
- (6) הוא מסתיר פרטים בעלי יחוד ארכיטקטוני, קשתות, עמודים או פוגע במראה האסטטי של מבנה או מהווה מטרד;
- (7) הוא חורג מקצות הבנין או מקו הגג;
- (8) הוא אינו מותקן על גבי לוח מודעות או מיתקן של המועצה המיועד לכך או מיתקן שאישר ראש המועצה; הוראות סעיף קטן זה לא יחול על שלט חוצות;
- (9) הוא מוצג על מבנה המשמש למגורים בלבד, אלא אם כן השילוט הוא של אדם המנהל במבנה את עסקו כדין;
- (10) הוא אינו הולם, לדעת ראש המועצה, את אופי הסביבה שבה מבקשים להציגו או עלול להפריע לתושביה או לפגוע בהם.

8. סייג להצגת שלט

- (א) לא יציג אדם יותר משלט אחד לכל עסק, אלא אם כן התיר ראש המועצה הצגת שלט נוסף לעסק מטעמים מיוחדים ובתנאים שקבע; לעסקים עם חזית כניסה ללקוחות מחזיתות שונות, יותרו הצגת שלטים כמספר החזיתות.
- (ב) שלט לעסק יוצג רק בחזית המבנה שבו מתנהל העסק בו בחזיתות הכניסה ללקוחותיו.
- (ג) ראש המועצה ראשי להתיר הצגת שלט הכוונה מרוכז בכניסה לאזור תעשייה או בכניסה לרחוב או לשטח או למבנה שבו מרוכזים תעשיות או בתי מלאכה אחדים.
- (ד) לא יציג אדם שלט שאורכו המרבי עולה על אורך החזית של בית עסק ורוחבו עולה על מטר אחד, אלא אם כן התיר ראש המועצה הצגתו מטעמים מיוחדים.

9. סייג להקרנה ולפרסום מודעה

- (א) לא יקרין אדם שילוט אל מקום ציבורי על ידי הארה בחשמל או באמצעים אלקטרוניים או על ידי השמעת תוכן השילוט ברמקול, אלא אם כן ראש המועצה התיר לעשות כך מטעמים מיוחדים.
- (ב) לא יפרסם אדם מודעה בדרך של נשיאת לוח או סרט וכיוצא באלה, בין שההודעה נישאת בידי אדם ובין על גבי בעל חיים, אלא אם כן ראש המועצה התיר את הדבר מטעמים מיוחדים.
- (ג) לא יפרסם אדם מודעה בדרך של חלוקה מכלי טיס, מכלי רכב או מעל גבי בעל חיים.

10. הדבקת תווית על אישור תשלום

- (א) לא יציג אדם שלט ולא יפרסם מודעה, אלא אם כן הודבקה עליהם תווית מאת ראש המועצה בדבר אי תשלום אגרת רישיון; התווית תודבק בפינה הימנית התחתונה של השילוט ותכלול פרטים לזיהוי בעל הרישיון.
- (ב) אי הדבקת התווית כאמור בסעיף קטן (א) יהווה הוכחה לכאורה שהשילוט הוצג או פורסם ללא רישיון; ראש המועצה יהא ראשי להסיר שילוט שאינו נושא תווית כאמור אף ללא מתן הודעה כאמור בסעיף 13.
- (ג) לא יסיר אדם תווית כאמור בסעיף קטן (א) משילוט קיים, אלא לפי הוראות חוק עזר זה.

11. אחזקה תקינה ואחזקת שלט

- (א) בעל רישיון לשלט יחזיק את השלט באורח נקי, נאה ותקין (להלן – **אחזקה תקינה**).
- (ב) בעל רישיון לשלט אחראי להסרת השלט בתום השימוש בו או בגמר תוקף הרישיון או ביטולו או אם העיסוק או האירוע שהשילוט מפרסם אינו קיים עוד.

12. סמכויות ראש המועצה

- (א) ראש המועצה ראשי, בכל עת סבירה, להיכנס לכל מקום כדי לברר אם קוימו הוראות חוק עזר זה ולעשות מעשה הדרוש לביצועו.
- (ב) לא יפרע אדם לראש המועצה ולא ימנע ממנו ביצוע סמכויותיו לפי סעיף קטן (א).
- (ג) בעל רישיון לפי חוק עזר זה חייב להציג את רשיונו בפני ראש המועצה לפי דרישתו.

13. הודעה בכתב

(א) ראש המועצה רשאי לדרוש, בהודעה בכתב, מאדם שהציג או פרסם או הרשה לאחר להציג או לפרסם שלט, להסירו אם אין לו רישיון לפי חוק עזר זה, או אם השלט הוצג תוך הפרת תנאי הרישיון או הפרת הוראה מהוראות חוק עזר זה או לדרוש מאדם כאמור לבצע את העבודות הנחוצות, לדעת ראש המועצה, לצורך אחזקתו התקינה של השלט או לצורך התאמתו לתנאי הרישיון או להוראות חוק עזר זה.

(ב) מקבל הודעה כאמור, ימלא אחריה בתקופה שנקבעה בהודעה.

(ג) לא מילא אדם אחר הוראות הודעה כאמור בסעיף קטן (א), רשאי ראש המועצה להורות על הסרת השלט, ורשאי הוא לבצע את העבודה הדרושה לאחזקתו התקינה של השלט ולגבות מאותו אדם את הוצאות המועצה בביצוע העבודה כאמור.

(ד) האמור בסעיף זה אינו בא לגרוע מאחריותו הפלילית של אדם על הפרת הוראה מהוראות חוק עזר זה.

(ה) ראה ראש המועצה שאין לדעת את שמו ומענו של המפרסם או המציג, רשאי הוא להורות כאמור בסעיף קטן (ג), אף ללא מסירת דרישה בכתב.

14. תנאים לפרסום מודעות

(א) מודעה המודבקה על לוח המודעות תהא במידות שנקבעו בחלק א' לתוספת.

(ב) מפרסם מודעה ימסור למועצה, ללא תשלום, לפי דרישת ראש המועצה, חמישה עותקים מכל מודעה המתפרסמת בהתאם להוראות חוק עזר זה. הוראות סעיף קטן זה לא יחולו על שלט חוצות.

15. שמירת מודעות

(א) לא יסיר אדם, לא יקרע, לא יטשטש, לא יקלקל ולא ילכלך מודעה שפרסמה המועצה או שפורסמה על גבי לוח מודעות או מודעה שפורסמה בהתאם להוראות חוק עזר זה, אלא אם כן קיבל אישור לכך מראש המועצה או מילא אחר הוראות חוק עזר זה.

(ב) לא ידביק אדם מודעה על לוח מודעות, למעט עובד מטעם המועצה או אדם שהמועצה העמידה לרשותו את הלוח לפרסום.

(ג) ניתן רישיון לפרסם מודעה על לוח מודעות ושולמה האגרה כמפורט בתוספת, תפרסם המועצה את המודעה על לוח המודעות.

16. תנאים להצגת שלט או לפרסום מודעה

(א) לא יציג אדם שלט, אלא אם כן נתמלא בו אחד מאלה:

(1) הוא כתוב בשפה העברית;

(2) השפה העברית תופסת לא פחות ממחצית שטחו, ואם הוא כתוב גם בשפה אחרת, האותיות העבריות אינן קטנות מהאותיות הלועזיות.

(ב) לא יפרסם אדם מודעה אלא אם כן תוכנה הכתוב בשפה הלועזית כתוב בה גם בעברית ובהבלטה לא פחותה.

(ג) הוראות סעיף זה לא יחולו על שילוט שמפרסם או מציג מוסד רשמי של מדינה זרה או מוסד דת.

17. מסירת הודעות

מסירת הודעה לפי חוק עזר זה תהא כדין אם נמסרה לידי האדם שאליו היא מכוונת או נמסרה במקום מגוריו או במקום עסקו הרגיל או הידוע לאחרונה לידי אחד מבני משפחתו הבוגרים הגרים עמו או לידי אדם בוגר העובד או מועסק שם או נשלח בדואר רשום לאותו אדם לפי מען מגוריו או עסקו הרגיל או הידוע לאחרונה או הוצגה באופן הנראה לעין באחד המקומות האמורים או במקום שבו נמצא השילוט.

18. חזקת

מי ששמו, עיסוקו או ענינו מתפרסם בגוף השילוט או מי שהזמין את ייצגו או הדפסתו של השילוט או שילם בעדו, רואים אותו לענין הוראות חוק עזר זה כמי שפירסם או הציג את השילוט, אלא אם כן הוא מסר, תוך 72 שעות ממועד קבלת ההודעה על כך מאת ראש המועצה, את שמו ומענו של האדם האחראי לפרסום או להצגת השילוט.

19. עונשין

העובר על הוראה מהוראות חוק עזר זה, דינו - קנס 1,400 שקלים חדשים, ואם היתה העבירה נמשכת, דינו - קנס נוסף 55 שקלים חדשים לכל יום שבו נמשכת העבירה לאחר שנמסרה לו עליה הודעה בכתב מאת ראש המועצה או לאחר הרשעתו בדין.

20. סייג לתחולה

הוראות חוק עזר זה לא יחולו לגבי -

(1) מודעות ושילטים של הממשלה, של בתי משפט או של המועצה;

(2) מודעות ושילטים של גופים ציבוריים הקשורים למועצה;

(3) שלט המוצג על דלת כניסה לדירת מגורים;

(4) שילוט המופיע על רכב הנמצא בתחום המועצה במעבר או בענין או עיסוק חד פעמי או באקראי או הנכנס לתחום המועצה לצורך הובלת סחורה או אנשים בלבד או השייך לעסק להובלה או להשכרת רכב.

21. הצמדה למדד

שיערי האגרה שנקבעו בתוספת יעלו ב - 1 בכל חודש (להלן - יום העלאה), לפי שיעור עליית המדד שפורסם לאחרונה לפני יום ההעלאה לעומת המדד שפורסם לאחרונה לפני יום ההעלאה שקדם לו.

22. הוראת שעה

על אף האמור בסעיף 21 יעלו שיעורי האגרה שנקבעו בתוספת ב- 1 בחודש שלאחר פרסום חוק עזר זה (להלן - יום ההעלאה הראשון), לפי שיעור עליית המדד שפורסם בחודש יולי 1994 עד המדד שפורסם לאחרונה לפני יום ההעלאה הראשון.

תוספת

(סעיפים 2 (ב), 4 ו- 14 (א))

חלק א': מידות מודעות

מידות מודעה המתפרסמת בהדבקה על לוח מודעות -

אורך בס"מ	רוחב בס"מ	
93	62	1. מודעה גדולה
46	62	2. מודעה בינונית
46	31	3. מודעה קטנה
23	23	4. מודעה זעירה

חלק ב': שיעורי אגרה להדבקת מודעות²

בעד הדבקת מודעה על גבי לוח המודעות של המועצה, לסדרה של לוחות פרסום או חלק מהם -
בשקלים חדשים

1. לכל שלושה ימים או חלק מהם -	
(א) מודעה גדולה	63
(ב) מודעה בינונית	50
(ג) מודעה קטנה	38
(ד) מודעה זעירה	31
(ה) מודעת אבל	פטורה
2. לכל שלושה ימים נוספים או חלק מהם -	
(א) מודעה גדולה	45
(ב) מודעה בינונית	45
(ג) מודעה קטנה	34
(ד) מודעה זעירה	29

חלק ג': שיעורי אגרה למודעות המתפרסמות על לוח שהקים המפרסםבשקלים חדשים²

3. מודעות המתפרסמות על לוח שהקים המפרסם ברשות המועצה, בין אם הוא מואר ובין אם לאו, לכל חודש או חלק ממנו, ובשטח שיפוט המועצה, לכל חודש או חלק ממנו לכל לוח מודעות	188
--	-----

חלק ד': שיעורי אגרה לרישום שלטים

1. שלט שהותקן במקום העסק או השילוט, לרבות מקום שבו מתקיימת פעילות שאינה מיועדת להשגת רווחים, למעט שלט כאמור בפרטים 3 ו-4 לחלק זה, לכל מטר חלק מצלעו הארוכה ביותר או חלק ממנו, לכל שנה או חלק ממנה	125
2. שלט שהותקן שלא במקום העסק, למעט שלט כאמור בפרטים 3 ו-4 לחלק זה, לכל מטר אורך מצלעו הארוכה ביותר או חלק ממנה	175
3. שלט מואר על ידי חשמל, ניאון או באופן אחר, שהותקן במקום העסק או העיסוק, לכל מטר אורך מצלעו הארוכה ביותר או חלק ממנו, לכל שנה או חלק ממנה	188
4. על שלט שנקודה כלשהי משטחו החיצון בולטת מדופן הבנין מעל 25 ס"מ, תשלום אגרה בשיעור כפול מזה שהיה חל על אותו שלט אלמלא בלט	
5. שלט או מודעה שצוירו או שנכתבו על חלון ראוה של עסק, לכל מקום עסק, לשנה או חלק ממנה, ל- 6 מ"ר הראשונים של חלון הראווה או חלק מהם לכל מטר נוסף	125 25

חלק ה': שלטי חוצותשיעורי האגרה בשקלים חדשים

גודל השלט	למפרסם עד 100 מ"ר	למפרסם מעל 100 מ"ר
עד 10 מ"ר	127	83
בין 10 ל- 75 מ"ר	95	62
בין 75 ועד 200 מ"ר	63	42
מעל 200 מ"ר	32	21

¹ קתש"ם תשנ"ה, 311.

² אגרת הבסיס חושבה לפי סעיפים 21, 22 לחוק עזר זה ליום 15.7.1994, והינה 17038714.47 נקודות, לפי הבסיס של שנת 1951. חוק העזר נכנס לתוקף ביום 11.5.1995.

דוח הממונה על תלונות הציבור

לשנת 2014

1. מבוא

בחוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור) התשס"ח - 2008 נקבע, כי הממונה על תלונות הציבור יגיש לראש הרשות ולמועצת הרשות דין וחשבון על פעולותיו, לא יאוחר מ- 1 במאי בכל שנה.

עוד נקבע, כי המועצה תקיים דיון בעניין הדוח בתוך חודשיים מיום שהוגש לה, והדוח יהיה פתוח לעיון הציבור ויפורסם באתר האינטרנט של הרשות המקומית.

דוח זה מתייחס לפניות שהופנו ע"י התושבים למבקר המועצה, מתוקף מינויו ע"י מליאת המועצה גם כממונה על תלונות הציבור עפ"י החוק.

הדוח אינו כולל פניות רבות נוספות שטופלו באופן שוטף ע"י העובדת הממונה על פניות הציבור וקידום מעמד האישה במועצה.

התלונות שהתקבלו הועברו לקבלת התייחסות הגורם האחראי על הנושא במועצה. בנוסף, נסקרו במידת הצורך דוחות ומסמכים רלוונטיים, והתקיימו פגישות עבודה עם בעלי תפקידים לצורך קבלת הבהרות נוספות.

2. נושאי התלונות

להלן התפלגות נושאי התלונות שטופלו על ידי המבקר בתקופת הדוח :

נושא התלונה			מספר תלונות	
			מוצדק	לא מוצדק
			מוצדק חלקית	
העדר פיקוח ואכיפה בנושא עבירות חניה			1	
אי מתן תשובה לפניות בנושא אגרת תלמידי חוץ			1	
העדר שילוט וגידור באתר בניה			1	
סה"כ			1	2

3. פרטי התלונות**3.1. העדר פיקוח ואכיפה בנושא עבירות חניה****מהות התלונה**

בתאריך 11.6.14 פנה תושב למבקר המועצה, וביקש לחייב את הגורמים במועצה להתייחס בכתב ובאופן ענייני למכתבו מיום 4.5.14, שהתקבל במחלקת ביטחון והועבר לטיפול אגף איכות הסביבה ביום 8.5.14. התושב צירף לפנייתו העתק מהמכתב האמור.

למכתב צורפו תמונות של רכבים החוסמים מדרכה ומאלצים את הולכי הרגל לרדת לכביש, רכבים החונים על המדרכה, ורכבים החונים דרך קבע באדום לבן ביציאה מרחוב המצפה וגורמים לעיכוב התנועה. התושב קבל על כך שלמרות שפנה למוקד העירוני בנושאים אלו, לא בוצעה אכיפה.

בפניה צוין, כי רק לפני חצי שנה הפיקוח היה דואג לאתר בעלי רכבים החונים בצורה מסוכנת, ואילו היום השיטור נותן הסברים לא רלוונטיים, כגון "מצוקת חניה".

תוצאת הבירור

1. נמצא כי עובדת אגף איכות הסביבה שלחה לתושב תשובה באמצעות המייל בתאריך 9.6.14, שכל הנראה, מסיבה כלשהי לא הגיעה אליו. בתשובה האמורה צוין, כי פקחי איכות הסביבה קיבלו הנחייה לאכוף במהלך היום ובעיקר בשעות הבוקר המוקדמות, סיירי השיטור יגבירו נוכחות ואכיפה בשעות הערב והלילה, ולאחר קבלת התלונה במוקד ייצא פקח או סייר לשטח כדי לאכוף.
2. למבקר נמסר כי המייל האמור נשלח לתושב בשנית, אך טרם התקבל ממנו אישור על קבלתו.
3. בעקבות פניית התושב למבקר, נערכה עימו שיחה טלפונית על ידי עובדת אגף איכות הסביבה, לצורך קבלת פרטים והבהרות נוספות.
4. מנהלת אגף איכות הסביבה מסרה למבקר, כי כל המפקחים באגף וסיירי השיטור במחלקת הביטחון הונחו לאכוף את החוק ללא יוצא מן הכלל בכל רחבי הישוב. מנהל מחלקת ביטחון מסר למבקר דברים דומים.
5. למבקר נמסר כי מתחילת השנה ועד למועד בירור התלונה נרשמו בשכונת חמניות כ - 16 דוחות חניה בגין עבירות שונות, ורק בימים האחרונים ניתנו דוחות בגין רכבים שחנו שלא כחוק בשכונה, וביצוע האכיפה יימשך במגבלות כוח האדם הקיים.

3.2. אי מתן תשובה לפניית בנושא אגרת תלמידי חוץ

מהות התלונה

בתאריך 23.9.14 פנה תושב לראש המועצה בתלונה על העדר מענה של אגף חינוך וקהילה לתלונה שהוגשה על ידו בנושא חיוב באגרת תלמידי חוץ. בעקבות כך, פנה ראש המועצה למנהלת האגף וביקש את התייחסותה, ובמקביל הפנה את התלונה למבקר במועצה, וביקש שיבדוק את הנושא במסגרת תפקידו כממונה על תלונות הציבור.

בתלונה האמורה נטען, כי התושב קיבל דרישה ממינהל החינוך בעירייה מסויימת, לשלם אגרת חינוך עבור 3 שנות הלימוד האחרונות של בנו, הלומד בישיבה הנמצאת באותה עיר. לדבריו, הוא התקשר לאגף חינוך במועצה והודיע על קבלת הדרישה (שנשלחה לתלמידים נוספים בישיבה) וביקש לדעת מדוע הגיעה אליו, ובתגובה נאמר לו כי עליו לשלם אגרת חינוך הואיל ובנו לא קיבל את אישור המועצה ללמוד מחוץ לישוב. התושב ציין כי מאחר והתשובה לא סיפקה אותו, הוא שלח פקס לאגף החינוך וביקש לקבל תגובה בכתב, אך בקשתו לא נענתה.

לטענת התושב, למרות ששלח מספר הודעות מייל לאגף חינוך ואף השאיר הודעות בתא הקולי של מנהלת האגף, הוא לא זכה לקבל מענה. לדבריו, הוא גם יצר קשר עם לשכת ראש המועצה והובטח לו כי מחלקת החינוך תיצור עימו קשר, אך עד כה טרם קיבל תשובה.

תוצאת הבירור

1. בחוזר מנכ"ל משרד החינוך נקבע, כי כאשר הרשות מספקת פתרון שיבוץ לתלמיד בתחומי הרשות, והוריו מחליטים מיוזמתם לשלוח אותו ללמוד מחוץ לתחום הרשות שבה הוא מתגורר, עליהם לקבל על כך אישור מהרשות השולחת והקולטת, ולשאת בתשלום עבור תלמיד החוץ מכיסם.
2. מנהלת אגף החינוך מסרה למבקר, כי במועד בו הבן של המתלונן הגיע לגיל המעבר לכתה ז', המוסד "שלהבת" פעל בישוב במשך כשנתיים, והחל את שנתו השלישית לשביעות רצון ציבור ההורים והתלמידים.
3. בחוזר מנכ"ל נקבע, כי ההתחשבות עבור תלמידי חוץ תהיה בין הרשות הקולטת לבין הרשות השולחת, ואין לערב בכך את ההורים, למעט במקרים בהם הם בחרו מיוזמתם במוסד אחר מזה שהוצע להם ע"י הרשות, ובמקרה זה אפשר לדרוש מהם תשלום.
4. מנהלת אגף החינוך מסרה למבקר, שהורי הילד נשוא התלונה בחרו מיוזמתם וללא קבלת אישור/הסכמה של אגף חינוך, לרשום את בנם לישיבה מחוץ לישוב.

לפיכך, במכתב ששלחה להורים בתאריך 23.9.14, ציינה מנהלת האגף את הדברים הבאים:

כידוע לכם בשוהם נפתחה לפני כשש שנים הישיבה / אולפנה שלהבת.
מיום פתיחת הישיבה / אולפנה, היא מהווה עבור תלמידי שהם מוסד חינוכי אליו הם משויכים.
אנו כרשות דאגנו לתת מענה הולם לתלמידי החינוך הממלכתי דתי בתוך היישוב.
בשנת הלימודים תשע"ב, שהייתה השנה השלישית לביסוסו של רצף חינוכי יישובי,
בחרתם לרשום את בנכם למוסד חינוכי אחר מחוץ לישוב. הרשות המקומית לא נתנה כל
התחייבות להשתתפות בהסעות או בשכר אגרת תלמידי חוץ.

5. לגבי השאלה אם הוסבר בזמנו להורים שהם יידרשו לשלם מכיסם את אגרת תלמידי חוץ במידה וייבחרו במוסד חינוכי מחוץ לשוהם, הישיבה מנהלת האגף כי בזמנו ההורים לא פנו בבקשה לקבלת אישור או הסכמה של המועצה, כך שלא היתה הזדמנות להסביר להם את משמעויות החלטתם.
6. מנהלת האגף מסרה למבקר, כי ההורים פנו בבקשה להשתתפות באגרת תלמידי חוץ במהלך חודש אוגוסט, לאחר שקיבלו מהעירייה האמורה דרישה לתשלום בגין 3 שנות לימוד של בנם. לדבריה, רכזת התחום באגף חינוך בדקה עמה את הנתונים, חזרה להורים והסבירה להם שבקשתם לא מאושרת ואת הסיבות לכך, אך ההורים שלא הסכימו לקבל את התשובה פנו אליה בסוף חודש אוגוסט - תחילת ספטמבר בבקשה לקבלת הסברים נוספים.
7. לגבי העיכוב בהכנת תשובה בכתב להורים ציינה מנהלת האגף, שאכן התעכבה במתן התשובה (עקב פתיחת שנת הלימודים). לדבריה, מכתב התשובה נוסח אך המשלוח התעכב עד לתאריך 23.9.14, ובמקביל לשליחתו היא שוחחה עם המתלונן בטלפון והתנצלה על העיכוב. מנהלת האגף גם ציינה, כי הסבירה למתלונן שהעירייה האמורה וביה"ס קיבלו את בנם בניגוד להנחיות חוזר מנכ"ל, ללא אישור הסכמה של המועצה, מבלי שהסבו את תשומת ליבם בצורך לשלם, ושלחו את דרישת התשלום בדיעבד שלוש שנים אחורנית. עוד ציינה מנהלת האגף, כי המתלונן ציין בפניה שגם עבור שנה זו לא אמרו לו כי יידרש לשלם.
8. לאור כל האמור, המבקר המליץ לנקוט בצעדים הבאים:
 - א. להנחות את אגף החינוך, שבמקרה בו ההורים אינם רושמים את הילד למוסד בתחום היישוב ואינם פונים מיוזמתם בבקשה לקבלת אישור או הסכמה של המועצה ללימוד במוסד מחוץ ליישוב, האגף ייזום פנייה אליהם שתכלול הסבר לגבי המשמעויות של החלטתם, ובכלל זה האפשרות שיחויבו לשלם אגרת תלמידי חוץ.
 - ב. לחדד את ההנחיות באשר לחובת העובדים להשיב לפניית תושבים בתוך פרק זמן סביר, גם בתקופות של עומס עבודה כגון פתיחת שנת הלימודים.
9. בתאריך 30.9.14 העביר המבקר את ממצאי הבדיקה לראש המועצה. בעקבות כך, השיב ראש המועצה כי הוא מאמץ את המלצות המבקר ליישום מיידי, באמצעות מנהלת אגף החינוך.

3.3. העדר שילוט וגידור באתר בניה

מהות התלונה

בתאריך 11.2.14 פנה למבקר המועצה תושב שקבל על העדר טיפול בפנייה שהועברה על ידו למוקד העירוני, בנוגע לעבודות בינוי של מרכז מסחרי שהחלו להתבצע ברחוב הדקל פינת עמק איילון.

התושב טען כי האתר, שהיה נטוש עד השבועיים האחרונים, החל להיות מאוכלס בכלי עבודה (דחפור גדול, פחי פינוי, שירותים ניידים וציוד רב), והחלו להתבצע בו חפירות, חציבות ופינוי פסולת בניה. לדבריו, לאחר תחילת העבודות, הוא פנה למוקד העירוני בבקשה לדאוג לגידור המקום על פי המתבקש בחוק, מפני שהאתר גובל בפארק עם שבילי הליכה מסודרים ומהווה מקום בילוי לצעירים, ילדים, משפחות ורוכבי אופניים.

עוד ציין התושב, כי על פי חוק, כל אתר בניה מחויב להיות מגודר וחייב להיות בו שילוט הנושא את שם הקבלן ופרטיו, בפרט כאשר יש במקום חפירות ומיכון כבד, ולצערנו, הפנייה שהעביר למוקד בנושא לא נענתה.

תוצאת הבירור

1. בתאריך 17.2.14 פנה המבקר לממונה על פניות הציבור במועצה, וביקש שתבדוק את הנושא מול אגף הנדסה. במקביל, עדכן המבקר את התושב כי העביר את פנייתו לטיפול של הממונה על פניות הציבור, שתבדוק את הנושא ותשיב לו ישירות.

2. בתאריך 18.2.14 שלחה הממונה על פניות הציבור במועצה תשובה לתושב, עם העתק למבקר, בו הודתה לו על הפנייה והסבת תשומת הלב לנושא. בתשובה צוין, כי כפי שהתושב כתב, בימים הקרובים מפנים במקום אדמה עד לגובה הדרוש, ואז יגודר המקום להמשך עבודות הבניה.

3. עוד ציינה הממונה על פניות הציבור, כי המפקח מטעם אגף הנדסה נמצא בקשר, ועוקב אחר הביצוע.

הוראות החוק בנושא הטיפול בתלונות

חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), התשס"ח-2008*

הגדרות	1. בחוק זה –	"ממונה על תלונות הציבור" – מי שמונה לפי חוק זה להיות ממונה על תלונות הציבור ברשות מקומית; "מעשה" – לרבות מחדל; "רשות מקומית" – עיריה, מועצה מקומית או איגוד ערים; "השר" – שר הפנים.
חובת מינוי ממונה על תלונות הציבור	2.	(א) (1) מועצת רשות מקומית תמנה את מבקר הרשות המקומית לממונה על תלונות הציבור, ואולם היא רשאית, מטעמים מיוחדים, למנות לתפקיד זה עובד בכיר אחר של הרשות המקומית, והכל ובלבד שלא יהיה בעיסוקו האחר כדי להפריע למילוי תפקידיו כממונה על תלונות הציבור. (2) לא ימונה עובד בכיר כאמור בפסקה (1), אלא אם כן הוא בעל תואר אקדמי מוכר מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל, כמשמעותם בחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958, או תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוהה בחוץ לארץ שהוא מוסד מוכר במדינתו, ובעל ניסיון של חמש שנים בתפקיד ניהולי במגזר הציבורי.
עצמאות הממונה במילוי תפקידו	3.	(ב) אין בהוראות סעיף קטן (א) כדי למנוע מרשות מקומית להעסיק ממונה על תלונות הציבור בתפקיד זה בלבד, ובלבד שהעסקתו כאמור תוקצבה במסגרת התקציב המאושר של הרשות המקומית והתקיימו בו התנאים האמורים בסעיף קטן (א)(2).
חובת סודיות	4.	(ג) ראה השר כי רשות מקומית אינה ממנה ממונה על תלונות הציבור, רשאי הוא לדרוש ממנה, בצו, כי תמנה ממונה על תלונות הציבור כאמור בתוך הזמן הנקוב בצו; לא מילאה רשות מקומית אחר הצו בתוך הזמן האמור, רשאי השר למנות ממונה על תלונות הציבור במקומה. (ד) על מינויו וכהונתו של הממונה על תלונות הציבור ברשות המקומית יחולו ההוראות החלות על עובדי אותה רשות מקומית, ואולם לא יועבר הממונה על תלונות הציבור מתפקידו אלא על פי החלטת מועצת הרשות המקומית, ולאחר שניתנה הודעה כרין לכל חברי המועצה שדבר העברתו מהתפקיד יידון באותה ישיבה. (ה) הרשות המקומית תעמיד לרשות הממונה על תלונות הציבור משאבים הולמים הדרושים לו לשם מילוי תפקידו. במילוי תפקידו יהיה הממונה על תלונות הציבור עצמאי ובלתי תלוי, ואחראי בפני מועצת הרשות המקומית בלבד. הממונה על תלונות הציבור חייב לשמור בסוד כל ידיעה שהגיעה אליו עקב עבודתו, לא לעשות בה שימוש ולא לגלותה לאחד, אלא לשם ביצוע תפקידו לפי חוק זה או תפקידו במבקר הרשות המקומית, זולת אם הגילוי נדרש על פי כל דין, ואולם לא שימוש הממונה על תלונות הציבור גם כמבקר הרשות המקומית – רשאי הוא להעביר את המידע למבקר הרשות המקומית לשם מילוי תפקידו כמבקר.

* התקבל בבג"צ ביום כ"ה באדר ב' התשס"ח (9 באפריל 2008): הצעת החוק ודברי הסבר מורסמו בהצעות חוק הכנסת – 2008, מיום כ"א בשבט התשס"ח (28 בינואר 2008), עמ' 138.

י"ח התשס"ח, עמ' 191.

5. (א) כל אדם רשאי להגיש תלונה לממונה על תלונות הציבור על הרשות המקומית ומוסדותיה, על עובד, על נושא משרה או על ממלא תפקיד ברשות המקומית, וכן על גוף עירוני מבוקר כמשמעותו בסעיף 170א(ב) לפקודת העיריות², על עובד, על נושא משרה או על ממלא תפקיד בו.
- (ב) תלונה כאמור בסעיף קטן (א) תהא בעניין הנוגע למילוי תפקידיו של הנילון, ובכלל זה שהתקיימו שני אלה:
- (1) המעשה פוגע במישרין במתלונן עצמו, או מונע ממנו במישרין טובת הנאה, או מעשה הפוגע במישרין באדם אחר או המונע ממנו במישרין טובת הנאה והמתלונן קיבל, להנחת דעתו של הממונה על תלונות הציבור, את הסכמתו של אותו אדם להגיש תלונה בעניינה;
- (2) המעשה נעשה בניגוד לחוק או שנעשה בלא סמכות חוקית או בניגוד למינהל תקין, או שיש בו משום נזק או נזק יתרה או אי-צדק בולט.
6. תלונה שהוגשה בכתב או תלונה שהוגשה בעל פה ונרשמה מפי המתלונן תיחתם בידי המתלונן ויצוינו בה שם המתלונן ומענו, תיאור מפורט של העניין שעליו נסכה התלונה, לרבות המועד שבו אירע, וכל פרט אחר הנוגע לעניין והמסייע לבירור יעיל של התלונה.
7. (א) לא יהיה בירור בתלונות אלה:
- (1) תלונה בעניין החלוי ועומד בבית משפט או בבית דין או שכית משפט או בית דין הכריע בו לגופו;
- (2) תלונה שהממונה על תלונות הציבור סבור שהיא קנטרנית או טורדנית;
- (3) תלונה על פעולה שיפוטית או מעין שיפוטית;
- (4) תלונה של עובד בעניין הנוגע לשירותו כעובד, ואולם יהיה בירור על מעשה החורג מהוראות חוק, תקנות, הסכם קיבוצי או מהסדרים כלליים שנקבעו כדן;
- (5) תלונה בעניין שכבר הוגשה לגביו תלונה למבקר המדינה בתפקידו כנציב תלונות הציבור לפי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]³.
- (ב) לא יהיה בירור בתלונות אלה, אלא אם כן מצא הממונה על תלונות הציבור שיש סיבה מיוחדת המצדיקה את בירורן:
- (1) תלונה בעניין שניתנה בו החלטה שעליה אפשר, או היה אפשר, להגיש על פי דין השגה, ערר או ערעור, והוא אינו מסוג העניינים שסעיף קטן (א)(1) דן בהם;
- (2) תלונה שהוגשה לאחר שעברה שנה מיום המעשה שעליו נסכה התלונה או מיום שהמעשה נודע למתלונן, לפי המאוחר יותר.
- (ג) הוגשה תלונה שלפי סעיף 5 או לפי סעיפים קטנים (א) או (ב) אין לכר אותה, יודיע הממונה על תלונות הציבור למתלונן, בכתב, שלא יטפל בה ויצוין את הנימוקים לכך.
8. (א) הממונה על תלונות הציבור רשאי לברר את התלונה בכל דרך שיראה לנכון, והוא אינו קשור להוראה שבסדר דין או בדיני ראיות.
- (ב) הממונה על תלונות הציבור יביא את התלונה לידיעת הנילון, ואם היה עובד, נושא משרה או ממלא תפקיד כאמור בסעיף 5 – גם לידיעת הממונה עליו, ייתן להם הזדמנות נאותה להשיב עליה, והוא רשאי לדרוש מהם כי ישיבו על התלונה בתוך תקופה שיקבע בדרישתו.

² דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 8, עמ' 197.

³ ס"ח התשי"ח, עמ' 92.

(ג) הממונה על תלונות הציבור רשאי לשמוע את המתלונן, את הנילון וכל אדם אחר, אם ראה בכך תועלת.

(ד) לצורך הבירור רשאי הממונה על תלונות הציבור –

(1) לדרוש מכל אדם למסור לו, בתוך תקופה שיקבע בדרישה ובאופן שיקבע, כל ידיעה או מסמך העשויים לדעת הממונה על תלונות הציבור לעזור בבירור התלונה;

(2) לדרוש מכל עובד של גוף מן הגופים המנויים בסעיף 5(א) להתייצב לפניו במועד שיקבע לשם מסירת ידיעות או מסמכים כאמור בפסקה (1).

(ה) אין בהוראות סעיף קטן (ד) כדי לגרוע מכללי חסיונות עדים או כללי ראיות חסויות.

(ו) הוגשה תלונה על הממונה על תלונות הציבור או על עובדים הכפופים לו, לרבות בעניין הנוגע למילוי תפקידיהם האחרים ברשות המקומית, יברר היועץ המשפטי של הרשות המקומית את התלונה האמורה; בבירור תלונה כאמור יהיו ליועץ המשפטי של הרשות המקומית סמכויות הממונה על תלונות הציבור לפי חוק זה.

(ז) בירור התלונה יסתיים לכל המאוחר עד תום שנה אחת מיום הגשתה.

9. איסור הפרעה לא יעשה אדם דבר שיש בו כדי להפריע בהגשת תלונה לממונה על תלונות הציבור או בבירורה, או למנוע או לעכב את הגשתה או בירורה.

10. הפסקת הבירור הממונה על תלונות הציבור יפסיק בירור תלונה אם ראה כי מלכתחילה לא היה מקום לבירורה לפי הוראות חוק זה, ורשאי הוא להפסיק אם ראה שעניין התלונה בא על תיקונו או שהמתלונן ביטל את תלונתו; הממונה על תלונות הציבור יודיע בכתב למתלונן, לנילון ולממונה עליו, שהפסיק את הבירור ויצוין את הנימוקים לכך.

11. חוצאות הבירור (א) מצא הממונה על תלונות הציבור, בתום הליך הבירור, שהתלונה היתה מוצדקת, כולה או חלקה, ינהג כמפורט להלן:

(1) ימסור על כך הודעה מנומקת בכתב למתלונן, לנילון, לממונה עליו ולראש הרשות המקומית;

(2) היה הנילון ראש הרשות המקומית – תימסר הודעה כאמור גם למועצת הרשות המקומית;

(3) העלה בירור התלונה קיומו של ליקוי – רשאי הממונה על תלונות הציבור להצביע לפני הנילון ולפני ראש הרשות המקומית או מועצת הרשות המקומית, לפי העניין, על הצורך בתיקון הליקוי ועל הדרך והמועד לכך.

(ב) הנילון או הממונה עליו, וכן, לפי העניין, ראש הרשות המקומית, יודיעו לממונה על תלונות הציבור על האמצעים שנקטו לתיקון הליקוי בתוך המועד כאמור בסעיף קטן 3(א).

12. סייגים להודעה בהודעה לפי סעיף 11(א) יהיה הממונה על תלונות הציבור פטור מלציין את ממצאיו או נימוקיו –

(1) כשהתלונה היתה בעניין מינוי למשרה פלונית או הטלת תפקיד פלוני;

(2) כשהחומר או הראיה עלולים לדעתו לפגוע שלא כדין בזכותו של אדם וזולת המתלונן;

(3) בשיש לדעתו בגילוי החומר או הראיה משום גילוי סוד מקצועי או ידיעה סודית כמשמעותם לפי כל דין.

13. מצא הממונה על תלונות הציבור כי התלונה אינה מוצדקת, יודיע על ממצאיו למתלונן. דחיית התלונה לנילון ולממונה עליו.
14. (א) החלטותיו של הממונה על תלונות הציבור בעניין תלונה – זכויות וסערים
- (1) אין בהן כדי להעניק למתלונן או לאדם אחר זכות או סעד בבית משפט או בבית דין, שלא היו לו לפני כן;
- (2) אין בהן כדי למנוע מהמתלונן או מאדם אחר להשתמש בזכות או לבקש סעד שהוא זכאי להם, ואולם אם נקבע לכך מועד בחיפוף, לא יוארך המועד בשל הגשת התלונה או בירורה.
- (ב) לא ייוקק בית משפט או בית דין לבקשת סעד נגד החלטותיו וממצאיו של הממונה על תלונות הציבור בעניין תלונה.
15. הממונה על תלונות הציבור יגיש לראש הרשות המקומית ולמועצת הרשות המקומית דין וחשבון על פעולותיו לא יאוחר מ־1 במאי בכל שנה; המועצה חקיקים ריון בעניין הרין וחשבון בתוך חודשיים מיום שהוגש לה; דין וחשבון כאמור יהיה פתוח לעיון הציבור ויפורסם באתר האינטרנט של הרשות המקומית.
16. (א) דוחות או כל מסמך אחר שהוציא או הכין הממונה על תלונות הציבור במילוי תפקידיו לא ישמשו ראיה בכל הליך משפטי או משמעתי.
- (ב) הודעה שנתקבלה אגב מילוי תפקידיו של הממונה על תלונות הציבור לא תשמש ראיה בהליך משפטי או משמעתי.
17. הרשות המקומית תפרסם את פרטי הממונה על תלונות הציבור ודרכי הגשת תלונה לפי חוק זה –
- (1) כמודעות שתציג על לוחות המודעות במשרדי הרשות המקומית;
- (2) באתר האינטרנט של הרשות המקומית;
- (3) בהודעות תשלום ארנונה לחייבים;
- (4) בדרכים נוספות שתקבע מועצת הרשות המקומית.
18. השר ממונה על ביצוע חוק זה. ביצוע
19. תחילתו של חוק זה 90 ימים מיום פרסומו. תחילה
20. עובר הרשות המקומית שמונה כדין לכירור תלונות הציבור ברשות מקומית ועסק בפועל בכירור תלונות כאמור ערב פרסומו של חוק זה (להלן – יום הפרסום), יראו אותו כאילו מונה להיות ממונה על תלונות הציבור לפי חוק זה, ובלבד שבתום חמש שנים מיום הפרסום, יתקיימו בו תנאי הכשירות הקבועים בסעיף 2(א)(2).

מאיר שטרית
שר הפנים

אהוד אולמרט
ראש הממשלה

דליה איציק
יושבת ראש הכנסת

שמעון פרס
נשיא המרינה

הבסיס החוקי לעבודת המבקר

להלן הוראות צו המועצות המקומיות (א) בנושא הביקורת במועצה.

פרק שמיני: עובדים וביקורת

סימן ב' : מינוי מבקר וסמכויותיו (תיקון : תשנ"ז)

145 א. מינוי מבקר המועצה

- (א) המועצה בהחלטת רוב חבריה, תמנה מבקר פנימי במשרה מלאה למועצה (להלן המבקר), על פי הוראות צו המועצות המקומיות (שירות עובדים) התשכ"ב - 1962.
- (ב) היה מספר התושבים בתחום המועצה 10,000 או יותר, רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מחצי משרה, בתנאי שהשלמת משרתו לא תהיה אלא בעבודת ביקורת ברשות מקומית אחרת ובאישור השר.
- (ג) היה מספר התושבים בתחום המועצה פחות מ- 10,000, רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מרבע משרה ובתנאים האמורים בסעיף קטן (ב).
- (ד) המבקר לא ימלא במועצה תפקיד נוסף על הביקורת, זולת תפקיד הממונה על תלונות הציבור או הממונה על תלונות העובדים, וזאת אם מילוי תפקיד נוסף כאמור לא יהיה בו כדי לפגוע במילוי תפקידו העיקרי.
- (ה) המבקר לא ימלא מחוץ למועצה תפקיד שיש בו או שעלול להיות בו ניגוד עניינים עם תפקידו כמבקר.

145 ב. מינוי המבקר

- (א) לא ימונה אדם למבקר המועצה ולא יכהן כמבקר המועצה אלא אם כן נתקיימו בו כל אלה:
- (1) הוא יחיד,
 - (2) הוא תושב ישראל,
 - (3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון,
 - (4) הוא בעל תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ לארץ שהכיר בו, לעניין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל או שהוא עורך דין או רואה חשבון,
 - (5) הוא רכש ניסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת.
- (ב) מי שכהן כחבר מועצה לא ימונה למבקר אותה מועצה ולא יכהן ככזה, אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה.
- (ג) מי שהיה מועמד בבחירות למועצה לא יכהן כמבקר אותה מועצה, למשך כל תקופת כהונתה של המועצה שהיה מועמד לה.
- (ד) על אף האמור בסעיף קטן (א) רשאי הממונה על המחוז לאשר מינוי למבקר המועצה של אדם אשר לא נתמלאו בו -
- (1) אחד התנאים המנויים בסעיף קטן (א) (4), אם רכש ניסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב – 1992.
 - (2) התנאי שבסעיף קטן (א) (5) אם עבר השתלמות מקצועית שאישר השר.

145 ג. מועצה שלא מינתה מבקר

- (א) ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בהודעה כי תמנה מבקר כאמור בסעיף 139א תוך הזמן הנקוב בהודעה.
- (ב) לא מילאה המועצה אחר ההודעה תוך הזמן האמור, רשאי הממונה על המחוז למנות מבקר למועצה.

145 ד. תפקידי המבקר

(א) ואלה תפקידי המבקר :

- (1) לבדוק אם פעולות המועצה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה - 1965, נעשו כדין בידי המוסמך לעשותם תוך שמירה על טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון,
 - (2) לבדוק את פעולות עובדי המועצה,
 - (3) לבדוק אם הוראות הנוהל של המועצה מבטיחות קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון,
 - (4) לבקר את הנהלת החשבונות של המועצה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי המועצה והחזקת רכושה ושמירתו מניחות את הדעת,
 - (5) לבדוק אם תוקנו הליקויים בהנהלת ענייני המועצה שעליהם הצביע המבקר או מבקר המדינה.
- (ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום המועצה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף, אשר המועצה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב, או משתתפת במינוי הנהלתם (כל אחד מאלה, להלן - גוף מבוקר).
- (ג) בכפוף להוראות סעיף קטן (א) יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת לפי -
- (1) שיקול דעתו,
 - (2) דרישת ראש המועצה לבקר עניין פלוני,
 - (3) ככל האפשר בהתאם להמלצות ועדת הביקורת.
- (ד) המבקר יקבע, לפי שיקול דעתו, את הדרכים לביצוע ביקורתו.
- (ה) המבקר יכין ויגיש לראש המועצה מדי שנה הצעת תקציב שנתית ללשכתו לרבות הצעת תקן עובדים. המועצה תדון במסגרת דיוניה בהצעת התקציב השנתי, בהצעת התקציב והתקן של לשכת המבקר, כפי שהגיש המבקר.

145 ה. המצאת מידע למבקר

- (א) ראש המועצה וסגניו, חברי המועצה, עובדי המועצה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית וחברים ועובדים של כל גוף מבוקר, ימציאו למבקר, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת המבקר דרוש לצורכי הביקורת ויתנו למבקר כל מידע או הסבר שיבקש.
- (ב) למבקר או לעובד שהוא הסמיך לכך, תהיה גישה לצורך ביצוע תפקידו לכל מאגר מידע, רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של המועצה או של גוף מבוקר.
- (ג) לגבי מידע החסוי על פי דין, יחולו על המבקר ועל העובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל במידע כאמור.
- (ד) עובד של המבקר שאינו עובד מועצה, יחולו עליו לעניין עבודתו האמורה כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד המבקר.
- (ה) לצורך ביצוע תפקידו, יוזמן המבקר ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מליאת המועצה, או של כל ועדה מוועדותיה, או כל ועדה מוועדותיו של גוף מבוקר. בישיבה שאינה סגורה רשאי להיות נוכח גם עובד מעובדיו של המבקר.

145 ו. דו"ח על ממצאי הביקורת

- (א) המבקר יגיש לראש המועצה אחת לשנה דו"ח על ממצאי הביקורת שערך. בעת הגשת הדו"ח כאמור, ימציא המבקר העתק ממנו לוועדת הביקורת.
- (ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש המועצה ולוועדת הביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו, או כאשר ראש המועצה או ועדת הביקורת דרשו ממנו לעשות כן.

- (ג) בתוך שלושה חודשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש המועצה לוועדת הביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא למועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.
- (ד) ועדת הביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש המועצה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה בתוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש המועצה כאמור בסעיף קטן (ג). בטרם תשלים הוועדה את סיכומיה והצעותיה, רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של המועצה או של גוף מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.
- (ה) תוך חודשיים מן היום שבו הגישה ועדת הביקורת את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ותחליט בדבר אישור ההצעות.
- (ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או את תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ואולם רשאים המבקר או ראש המועצה באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור. לעניין סעיף קטן זה, "דו"ח" - לרבות חלק מדו"ח ולרבות ממצא ביקורת.
- (ז) הוגש דו"ח הביקורת למועצה, יעביר ראש המועצה העתק ממנו לשר. אין בהוראות סעיף זה לגרוע מסמכות השר לפי סעיף 203.

145 ז. מינוי עובדים ללשכת המבקר

- (א) ראש המועצה ימנה בהסכמת המבקר עובדים ללשכת המבקר בהתאם לתקנים שקבע השר ובכפוף להוראות סעיף 140.
- (ב) דין עובדי לשכת המבקר כדין שאר עובדי המועצה, ואולם הם יקבלו הוראות מקצועיות מהמבקר בלבד.
- (ג) לא יופסק שירותו של עובד לשכת המבקר שלא בהסכמתו של המבקר אלא בכפוף להוראות סעיף 144 א(1).

פרק שישי : ועדות

122. ועדת ביקורת

- (א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדת ביקורת.
- (ב) ראש המועצה וסגניו לא יהיו חברים בוועדת הביקורת.
- (ג) מספר חברי ועדת הביקורת לא יפחת משלושה ולא יעלה על חמישה, ובלבד שהמועצה שלידה פועלת ועדת הנהלה ולא כל הסיעות במועצה מיוצגות בה, יהיה לפחות חבר אחד של ועדת הביקורת נציג של סיעה שאיננה מיוצגת בוועדת ההנהלה.
- (ד) יושב ראש ועדת הביקורת יהיה מסיעה שונה מזו של ראש המועצה, זולת אם היתה במועצה סיעה אחת בלבד.

122 א. תפקידי ועדת הביקורת

- (א) אלה תפקידי ועדת הביקורת :
- (1) לדון בכל דו"ח ביקורת של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על המועצה.
 - (2) לדון בכל דו"ח של משרד הפנים על המועצה ובכל דו"ח של מבקר המועצה.
 - (3) לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על המועצה שהוגש לפי כל דין.
 - (4) לעקוב אחר תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת.
- (ב) ועדת הביקורת תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.