

## בדיקת תלונה - ניקוי מגרשים

### מבוא

1. ב-23.3.16 התקבלה בלשכת מבקרת העירייה תלונה מאב ומבנו (להלן - **מליניס**), בנוגע לקבלת שני דוחות בגין אי-ניקוי מגרש ריק שבבעלותם. לפי התלונה, "ברגע שהפקחית התקשרה מיד העניין טופל והמגרש רוסס... המגרש לא היה מוזנח ובטח שלא הצדיק שני דוחות גם [לאב] וגם [לבנו]. כל אחד בסך 730 ש"ח, כלומר 1,460 ש"ח קנס כפול שהפקחית רשמה באותו רגע!!! זה לא רק לא הגיוני, זה גם לא הוגן ולא מוסרי". נוסף על כך, התייחסו המלינים לאי-קיום הוראות נוהל עירוני: "היה עליכם לשלוח לנו התראה כל פברואר ולהתריע אם המגרש לא נקי. לא עשיתם את זה באותה שנה..."
2. פקודת העיריות [נוסח חדש] קובעת בנוגע לביצוע עבודות על ידי העירייה על חשבון החייב בה לפי חוקי עזר:
 

"255. נדרש אדם על ידי חוק עזר או על פי הוראותיו לבצע עבודה תוך זמן מסויים ולא ביצע או לא השלים את העבודה תוך אותו זמן להנחת דעתם של העירייה או של מי שהורשה על ידיה לאותו ענין, רשאית היא - בלי לפגוע בעונש האמור בסעיף 254 או בכל תרופה אחרת - לעשות זאת בעצמה או על ידי אחר ולגבות מאותו אדם את כל ההוצאות שהוציאה בשל כך."

"256. העירייה לא תפעל כאמור בסעיף 255, אלא אם מסרה תחילה למי שחייב לבצע את העבודה לפי חוק עזר, הודעה על פי אותו חוק עזר, ואם אין בו הוראה בדבר הודעה כזאת - על פי סעיף זה, ובהודעה הוא נדרש לבצע אותה תוך הזמן המפורש בה ואזהרה שאם לא ימלא אחר הדרישה להנחת דעתם של העירייה או של מי שהורשה על ידיה לאותו ענין, תהא העירייה רשאית לעשות זאת על חשבון, בלי לפגוע בכל עונש או תרופה אחרת."
3. לפי חוק עזר לראשון לציון (שמירת הסדר והניקיון), התשמ"ט-1988 (להלן - **חוק העזר**), על הבעלים או המחזיק במגרש פרטי, חלה חובה לשמור על ניקיונו וגידורו לשם מניעת מפגע או סכנה לציבור. האחריות לניקיון ולגידור מגרש פרטי חלה על הבעלים או המחזיק בו. סעיף 113 לחוק העזר קובע כי על העובר על הוראה מהוראות חוק העזר יוטל קנס כספי.
4. החברה העירונית ראשון לציון לביטחון וסדר ציבורי (להלן - **החברה לביטחון**) אחראית על איתור בעלים/מחזיקים של מגרשים בבעלות פרטית, שליחת מכתבי דרישה (התראות) לניקוי ו/או גידור המגרש והפקת הודעות תשלום קנס (דוחות), במידת הצורך.
5. מטרת הביקורת הייתה לבדוק את המידע שנמסר בתלונה, ובכלל זה בחינת תהליכי העבודה של החברה לביטחון ביישום האמור בנוהל עירוני.
6. בדיקת הביקורת כללה את הפעולות הבאות:
  - שיחה עם מנכ"ל החברה לביטחון, עוזרת המנכ"ל, מנהל אגף סיור ושיטור, סגנית מנהל אגף גבייה ושתי פקחיות הממונות על ניקיון וגידור מגרשים פרטיים בעיר.
  - ניתוח גיליון אלקטרוני (אקסל) שכלל מידע על אודות הדוחות שהפיקה החברה לביטחון בגין סעיף בחוק העזר "החזקת נכס באופן שמתקיים בו מפגע" בתקופה שנבדקה: 1.1.16-6.9.16 (מועד קבלת הקובץ) (להלן - **קובץ הנתונים**).

- עיון במסמכים רלוונטיים.
- 7. הביקורת נערכה בחודשים יולי-נובמבר 2016.
- 8. טיוטות הדוח הועברו להתייחסות המבוקרים.

## ממצאים

### 1. רקע

לפי קובץ הנתונים, בתקופה שנבדקה הפיקו שתי פקחיות 129 דוחות בגין אי-שמירה על ניקיון וגידור מגרשים פרטיים:

שנה		פקחית
2016 (עד 06.09.16)	2015	
79	43	א'
22	85	ב'
<b>101</b>	<b>128</b>	

מנהל אגף סיור ושיטור מסר כי התראות ודוחות מופקים לכל הבעלים במגרש. סכום הקנס אחיד לכל הבעלים ועומד על 730 ש"ח.

### 2. נוהל עירוני

2.1 נוהל עירוני בנושא "ניקיון וגידור מגרשים ציבוריים ופרטיים" (מספר 0603-37) מאוגוסט 2010 (להלן - **נוהל**) מגדיר את השיטה והתהליך לניקיון ולגידור מגרשים ריקים/נטושים/מוזנחים, וקובע את חלקה של החברה לביטחון בתהליך:

- סעיף 1.3.3) לנוהל קובע בנוגע למגרש בבעלות פרטית:

"האחריות לאיתור הבעלים החוקי של המגרש ו/או היורשים ו/או המחזיק בו היא על החברה לביטחון וסד"צ בע"מ, ועליה לפעול בכל אמצעי סביר לאיתורם, תוך תיעוד ושמירת כל הרשומות הנוגעות לפעולות/ניסיון איתור הבעלים החוקיים, אישורי מסירה וכיו"ב."

- סעיף 2.3.3) א) קובע:

"החברה העירונית ראשל"צ לביטחון וסד"צ בע"מ **תפנה אחת לשנה, במהלך חודש פברואר**, בכתב בדואר רשום לכל בעלי המגרשים הפרטיים/מינהל/קק"ל בדרישה לנקות

ולגדר את המגרש בתוך 30 יום." [ההדגשה אינה במקור]

מנהל אגף סיור ושיטור מסר כי החברה לביטחון אינה שולחת באופן יזום התראות לכל בעלי המגרשים. התראות נמסרות רק לאחר קבלת תלונה על אודות מפגע. עוד הוסיף, כי הפקחיות האחראיות על הנושא קובעות את פרק הזמן שנרשם בהתראות בו נדרשים בעלי המגרש לטפל במפגע. לרוב, מדובר על 14 יום, אך לבקשת הבעלים או גודל המגרש הן מחליטות האם להאריך את פרק הזמן המוקצב לניקוי.

- סעיף 3.ב.2)ה) לנוהל קובע:

**"החברה לביטחון וסד"צ בע"מ תעדכן בתחילת כל שנה את דוח המגרשים הפרטיים/מינהל/קק"ל ותעביר במהלך ינואר עותק מהדוח למוקד העירוני, לממונה על פניות ותלונות הציבור, לאגפי ההכנסות, לאיכה"ס, לשפ"ע ולממונה על הכנסות ומיסוי<sup>1</sup>".** [ההדגשה אינה במקור]

הממונה על תלונות ציבור בעירייה מסרה: "מבדיקה שערכתי אין כל דוח ייזום הנשלח לפני"צ ולשיל"ית, מנהלי שיל"ית מקבלים מענה על פניות שנפתחו במערכת." מנהל אגף סיור ושיטור מסר כי לא קיים דוח מגרשים.

2.2 נכון ל-15.2.17, הנוהל מפורסם באתר האינטרנט העירוני כאחד מנוהלי העבודה הקשורים לאיכות הסביבה. לאחר פניית הביקורת, הוסר הנוהל מהאתר העירוני לצורך עדכנו.

2.3 לפי הנוהל, במקרה שהבעלים/מחזיק אינו מנקה את המגרש חרף התראה שקיבל מהחברה לביטחון, העירייה מנקה את המגרש ומשיתה עליו אגרת ניקוי. בפועל, במידה שהמגרש אינו מנוקה, מפיקה החברה לביטחון הודעת קנס. לדברי מנהל אגף סיור ושיטור, במקרים בהם הבעלים אינו מנקה את המגרש חרף קבלת דוח או שלא ניתן לאתר את הבעלים, מפיקה החברה לביטחון דוחות נוספים עד לניקוי המגרש. במקרה בו הבעלים מתעלם והמפגע אינו מטופל לאורך זמן - באישור מנכ"ל העירייה, נכנסת העירייה לנעלי הבעלים ומנקה בעצמה את המגרש. הבעלים נדרש לשאת בעלויות הניקוי וחוברו נרשם בספרי העירייה.

2.4 נמצא כי אין בתיאור התהליך הרשום בנוהל התייחסות לשלב בו בעל/מחזיק במגרש, שלא ינקה/יגדר את המגרש בתוך שלושים יום בהתאם לדרישה (התראה) שיקבל, ייקנס בידי מפקחי החברה לביטחון.

2.5 הפקחיות מסרו שהנוהל הועבר אליהן לראשונה רק לאחר קבלת התלונה.

2.6 לדברי מנהל אגף סיור ושיטור, לאחר קבלת התלונה תוקן הנוהל העירוני.

מעיון בנוהל פנימי של החברה לביטחון, מעודכן ל-30.11.16, עולה כי נמחקו בין היתר, הסעיפים לפיהם על החברה לביטחון לפנות אחת לשנה לבעלי מגרשים וכן לעדכן דוח מגרשים.

להלן התהליך לפי הנוהל המעודכן בחברה לביטחון:

**"א) החברה העירונית לביטחון וסד"צ תפנה בכתב בדואר רשום לבעלי המגרשים הפרטיים שהתגלה בהם מפגע בדרישה לנקות ולגדר את המגרש בתוך 14 יום.**

**ב) במידה ובעל המגרש לא יבצע את ניקיון המגרש יוגש כנגדו דוח והטיפול במגרש יועבר למינהל איכה"ס לניקוי המגרש באמצעות קבלן ובמידת הצורך יגודר ע"י מינהל שפ"ע ובעל המגרש יחוייב בעלות העבודות."**

כלומר, עם הפקת דוח מועבר הטיפול לאחריות מינהל איכות הסביבה בעירייה לניקוי המגרש באמצעות קבלן.

<sup>1</sup> הממונה על הכנסות ומיסוי סיים לעבוד בעירייה באפריל 2014. נכון למועד הפצת טיוטת הממצאים, לא הוגדר עובד אחר כממונה על ההכנסות.

יש להעיר, כי מהסברו של מנהל אגף סיוור ושיטור ומהרישומים בדוחות עולה כי הפקחיות מעבירות את המקרים לטיפול מינהל איכות הסביבה רק לאחר הפקת מספר דוחות לבעלים.

כאמור, הנוהל הפנימי, החתום בידי מנכ"ל החברה, אינו מתייחס לתהליכי עבודה המצויינים בנהל העירוני, ומנגד, מתייחס לממשקי עבודה של החברה עם מינהלים עירוניים (איכות הסביבה ושפ"ע). משכך, פנתה הביקורת לממונה על הנהלים בעירייה בנוגע לסטטוס הנהל העירוני. הממונה על הנהלים מסרה כי הנהל העירוני בתוקף ולא ידוע לה על שינוי בתהליכי העבודה, לרבות אלו המוטלים על החברה לביטחון. זאת ועוד, לדבריה, נהלים פנימיים (גם של תאגיד עירוני) המשנים תהליכי עבודה הקבועים בנהל עירוני ו/או כוללים התייחסות לעבודת מינהלים עירוניים, מחייבים אישור של ראש העירייה ומנכ"ל העירייה.

התייחסות הממונה על הנהלים: "הנני עורכת נהלים של החברות העירוניות הכפופות לנוהלי העבודה של העירייה המאושרים כמתחייב בחתימתם ע"י מנכ"ל העירייה, מנכ"ל החברה העירונית (ביטחון, תרבות וספורט, כלכלית) וראש העירייה."

#### תגובת סמנכ"ל החברה לביטחון:

1. נוהל עבודה עירוני 37.0603 סעיף 2.ב.3. שליחת מכתב לכלל בעלי המגרשים בחודש פברואר בכל שנה - סעיף זה הוכנס לנוהל העירוני בשנת 2010 בגרסתו האחרונה כפי שמצוטט בדוח המבקרת. מטרת הסעיף הייתה לעשות סדר אצלנו וליצור 'פלטפורמה' למעקב אחר ניקוי המגרשים. נוכחנו לדעת כי השיטה לא ישימה בשל הסיבות הבאות:

א. אין לנו מידע על הימצאות מפגעים בכלל המגרשים בחודש זה ועל כן ייתכן כי חלק מהבעלים יקבלו מכתב התראה ללא שיש מפגע במגרשו.

ב. ריבוי הבעלים לחלק ניכר מהמגרשים.

ג. תחלופת הבעלות הגבוהה במגרשים.

על כן הוחלט לסגת מטיפול בשיטה זו במגרשים ולחזור לטפל במגרשים בהם התגלה מפגע בלבד כפי שהיה בטרם שונה הנהל העירוני לבקשתנו, עפ"י החוק בעל מגרש חייב להחזיקו כשהמגרש נקי בכל עת. ההוראות של מנכ"ל החברה המגובה בנהל החדש היא לפעול לאיתור הבעלים ולפנות אליהם, סעיף 3 בנהל החדש של החברה. החברה תפעל מול הגורמים הרלוונטיים בעירייה לשינוי הנהל העירוני כך שלא יהיו סתירות ו/או פערים בין הנהלים הקיימים ותבקש להשיבו למצבו הקודם."

"מתן התראה לבעלים על מפגע בתחום מגרש שבבעלותו - הנוהל מפרט את הדרך לאיתור הבעלים ומשלוח התראה זו. מנכ"ל החברה הורה לפקחים העוסקים בתחום ולמנהלי האגף לפעול עפ"י הנהל ולתעד את כל התהליך במערכות המחשוב בחברה."

**3. בירור התלונה**

3.1 ב-17.8.15 הפיקה פקחית ב' שני דוחות על סך 730 ש"ח כל אחד, בגין מפגע (עשבייה יבשה וגבוהה מאד) הקיים במגרש הנמצא ברחוב שבטי ישראל 5:

תיאור	ת"ז הנאשם לפי הדוח (שלוש ספרות אחרונות)	שעת הפקת הדוח	דוח מספר (שלוש ספרות אחרונות)
בן	737	10:57	680
אב	399	11:20	789

בהערות הפקחית בדוח מספר 680 נכתב: "הנאשם הותרא בעבר בכתב וגם טלפוני. אינו שומר על ניקיון המגרש. במידה שהעירייה תיאלץ לטפל במפגע תחויבו בהוצאות."

כאמור, המלינים מסרו כי לא נשלחה אליהם בפברואר 2015 התראה לניקוי המגרש, בניגוד לקבוע בנוהל העירוני. לפי קובץ הנתונים, טענתם נכונה - התראה לניקוי המגרש הופקה לבן ב-22.8.14, קרי, כשנה לפני הפקת הדוחות נשוא התלונה.

לדברי פקחית ב', היא שוחחה בטלפון מספר פעמים עם הבן, ורק לאחר שהתעלם מפניותיה היא הפיקה את הדוחות.

מעיון בפרטי הטיפול, כפי שתיעדה פקחית ב' בכתב ידה בטופס משימה לפניית מוקד, עולה כי ב-20.8.14 היא שוחחה עם הבן אשר מסר שידאג לניקיון המגרש. ב-10.9.14 נמצא כי המגרש נוקה. כמו כן, ב-17.8.15 הופקו שני דוחות ופקחית ב' שוחחה עם הבן. ב-1.9.15 נמצא כי המגרש נוקה.

לגבי הפקת שני דוחות - לאב ולבן, הביקורת מציינת שההנחייה היא להפיק דוחות לכל הבעלים הרשומים בנכס, והפקחית פעלה בהתאם.

**תגובת סמנכ"ל החברה לביטחון:**

"המקרה המתואר... הנו מקרה שלא טופל נכון ע"י הפקחית. מנכ"ל החברה יזמנה לבירור המקרה."

3.2 ב-30.3.16 הודיעה התביעה העירונית בחברה לביטחון לנאשם בדוח מספר 680 כי "לאחר עיון בנימוקי הערעור בגין הדוח שבנדון ובנסיבות המקרה החליטה היועצת המשפטית בעירייה לבטל דוח זה".

**4. התראות**

הפקחיות מסרו שקיבלו את הנוהל העירוני במארס 2016, לאחר קבלת התלונה. לדברי פקחית ב', מאחר שבעבר לא הייתה הנחייה להפיק התראות לפני דוחות, היא נהגה ליצור קשר טלפוני עם הבעלים של המגרשים ולהזהיר אותם כי במידה שלא ינקו את המגרשים יוטל עליהם קנס כספי.

מעיון במדגם<sup>2</sup> הכולל 19 דוחות<sup>3</sup> שהופקו בתקופה ינואר 2015 עד מארס 2016, נמצא כי פקחית א' שלחה התראות לבעלים, עובר להפקת דוחות, בעוד שפקחית ב' נהגה ליצור

<sup>2</sup> נבחר באופן אקראי

קשר טלפוני, לעתים לאחר הפקת דוח, ולתעד את הפעולות בהן נקטה עד לסגירת תלונה במוקד העירוני.

**תגובת סמנכ"ל החברה לביטחון:**

"מתן התראות לבעלי מגרשים - פקחי החברה יפעלו בהתאם לנוהל וישלחו התראה לפני רישום דוח לבעלי המגרש הרשומים ככל שיעלה בידם להשיג את כתובת המען שלהם ו/או פרט התקשרות כלשהו. מנכ"ל החברה הנחה להקפיד בנושא זה."

**5. גביית חובות**

5.1 סעיף 113 לחוק העזר קובע: "דאש העירייה יהא רשאי להתנות מתן תעודה לפי סעיף 324 לפקודת העיריות בתשלום כל קנס שהומל לפי חוק עזר זה על בעל הנכס שלגביו מבקשים את התעודה."

הוראות חוק העזר הן בנושאים הבאים: מניעת מפגעים וביעורם, פינוי פסולת, שמירת הסדר והניקיון בגנים, שימור רחובות, שמירת הניקיון והגבלת העישון במקומות ציבוריים, ניקוי מדרכות, גידור דוכנים ושמירת הסדר והניקיון בשוק העירוני, צעצועים מסוכנים, פתיחת עסקים וסגירתם, רוכלים, חפצים מיושנים ושלטים ומודעות.

סעיף 324 לפקודת העיריות (נוסח חדש) בנושא "העברת מקרקעין טעונה תעודה על תשלום חובות לעירייה" קובע: "א) לא תירשם בפנקסי המקרקעין כל העברה של נכס, אלא אם הוצגה בפני הרשם, או לפני עוזר הרשם, תעודה חתומה בידי ראש העירייה, המעידה שכל החובות המגיעים מאת בעל הנכס ביחס לאותו נכס עד ליום מתן התעודה והנובעים מהוראות הפקודה או מדין אחר - סולקו במלואם או שאין חובות כאלה."

5.2 לדברי מנהל אגף סיור ושיטור, לא מועבר לעירייה מידע על אודות חובות תושבים עקב דוחות שלא שולמו. הליכי האכיפה והגבייה של קנסות אלה מנוהלים רק בחברה לביטחון.

מנהלת מחלקת אישורים לטאבו במינהל כספים בעירייה מסרה, כי עובר למתן אישור לטאבו לא נבדק האם למבקש האישור מהעירייה קיימים חובות בגין קנסות שהטילו פקחי החברה לביטחון לפי חוק העזר.

5.3 להלן דוגמאות למקרים בהם מסרה העירייה אישור לטאבו לבעלים להם היו יתרות חוב בגין אי-תשלום דוחות בחברה לביטחון:

בש"ח		תאריך מתן אישור לטאבו
יתרת חוב נכון ל-13.9.16 (מועד הבדיקה)	יתרת חוב נכון למועד האישור לטאבו	
1,095	730	22.06.15
2,371	*1,460	11.10.15

\* שני דוחות

<sup>3</sup> בחלק מהמקרים הבדיקה העלתה כי הופקו דוחות נוספים בגין אותו מגרש.

הדוחות והאישורים לטאבו המוצגים כדוגמאות בלוח הוצאו על שם אותם בעלים ואותו נכס.

**תגובת סמנכ"ל החברה לביטחון:**

"אנו בוחנים בימים אלה את הזיקה שבין הקנסות לבעלי המגרשים לבין האישורים אותם מנפיקה העירייה לבעלי המגרשים בזמן מכירתם. בסעיף המצוטט רשום 'ראש העירייה יהיה רשאי להתנות... עד היום לא נהגנו להעביר מידע זה ואנו לא כלולים בסבב החתימות ו/או האישורים של מסמך כלשהו לטאבו. מנכ"ל החברה יפעל מול לשכת ראש העיר לקבלת הרשאה לבצע את הפעילות המבוקשת. יודגש כי החובות מפעולות הניקוי והגידור ככל שיש נרשמות בגזברות באחריות מנהל איכה"ס ו/או שפ"ע מיד לאחר הביצוע."

**תגובת החברה לביטחון:**

"לאחר התייעצות עם היועמ"ש של החברה אין לקשור את הקנסות המוטלים על בעל נכס ע"י פקחי החברה למתן טופס לטאבו במכירת נכסים, זאת למרות הסעיף שצוטט ע"י המבקרת בדוח שציינה. רצ"ב חו"ד היועמ"ש:

הוראות החוק הרלוונטיות לעניין הנם:

1. סעיף 324 לפקודת העיריות...

2. סעיף 113 לחוק העזר...

לכאורה סעיף 113 מתיר לנו את הדבר, אולם רוח הפסיקה, הישנה והחדשה כאחת, מבצעות הבחנה ברורה בקשר לחובות השייכים לנכס, ניתן לראות דוגמאות רבות בפסיקה בה נקבע כי על רשות לא לעכב אישור לטאבו, כשמדובר בחובות שאינם שייכים לנכס או לבעליו גרידא, כך לדוגמה חובות עבר בגין ארנונה של שוכר שהיה לנכס, אינם יכולים למנוע מבעליו של הנכס למכור את הנכס ולקבל את האישור הנדרש. אציין כי לא מצאתי פסיקה שמתייחסת לקנסות באופן ישיר, כל הפסיקה שמצאתי מתייחסת לארנונה והיטלים, כאמור עם הבחנה לגבי חובות שייכים לנכס ובעליו וחובות אחרים."

**המלצות**

יש לעדכן את הנוהל העירוני בנושא "ניקיון וגידור מגרשים ציבוריים ופרטיים" בהתאם לשינויים שערכה החברה לביטחון.

**תגובת החברה לביטחון:**

"בקשה לשינוי הנוהל העירוני המסדיר את הטיפול במגרשים ואת חלקה של החברה בפרט הועברה לאחראית הנהלים בעירייה להמשך טיפול."

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה בביצוע.

