הסדרי חניה ציבורית בתחומי הרשויות המקומיות והפעלתם

תקציר

הסדרי התנועה משמשים בסיס לכל מערך התחבורה ברשת הדרכים. בשל הגידול בנפח התנועה ובמינוע והגידול בהיקף הפעילות בכל תחומי החיים, עולה גם חשיבותם של הסדרי התנועה ובכללם הצורך להוסיף מקומות חניה במרכזים העירוניים. על הסדרים אלה להיות יעילים ובטיחותיים על מנת שהמשתמשים בהם יוכלו להפיק מהם תועלת ולנצל טוב יותר את רשת הדרכים.

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2012 - פברואר 2013 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא הסדרי חניה ציבורית. הבדיקה נעשתה בעיריות חיפה, ירושלים, נצרת, עפולה, רחובות, רמת גן ותל אביב-יפו[1]. בדיקות השלמה נעשו במשרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה), במשרד הפנים[2] ובחברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ שבמרכז השלטון המקומי.

עיקרי הממצאים

מדיניות החניה ברשויות המקומיות

החניה היא מרכיב קריטי בניהול התחבורה וקביעת מדיניות בתחום זה, במיוחד בערים הגדולות, ומשפיעה על השימוש בקרקע, איכות האוויר, עומסי התנועה, הבטיחות והפיתוח הכלכלי, על טיב השירות שניתן לתושב ועל איכות חייו.

תכנית אב לחניה

תכניות אב לתנועה אמורות לכלול מיפוי כללי של הרחובות הנמצאים בתחומן של הרשויות המקומיות בהתאם לעומסי התנועה, קרבתם לאזורים מסחריים ולסביבת המגורים.

---

1 בעיריית ירושלים, נצרת ותל אביב-יפו נבחנו רק היבטים מסוימים הקשורים לנושא.

2 במסגרת בדיקת ההשלמה במשרד הפנים, הועלו ממצאים בעניין עיריות אום אל-פחם, בית שאן, טירת כרמל, טמרה והמועצה המקומית דאליית אל-כרמל.

הרשויות המקומיות שנבדקו לא הכינו תכניות אב להסדרת חניה בתחומן, או שעשו זאת לפני שנים רבות. מרבית הרשויות קבעו הסדרי חניה בתכניות פרטניות שנעשו בתחומן או במסגרת עבודות פיתוח לסלילת כבישים ושינויים שבוצעו בקטעים מוגדרים וכן בעקבות תלונות תושבים.

הצבת תמרור המתיר חניה בתחנות אוטובוס בימי מנוחה

עיריות חיפה, עפולה, רחובות ורמת גן לא הציבו שלטים המתירים חניה בתחנות אוטובוס בימי המנוחה. הן לא פעלו לפי תיקון משנת 2009 לפקודת התעבורה [נוסח חדש], המטיל על רשויות התמרור המקומיות להציב תמרור הקובע כי ניתן להחנות או להעמיד רכב פרטי בתחום תחנת האוטובוס, משעה 20:00 בערב יום המנוחה ועד שעה 16:00 ביום המנוחה.

הצבת תמרור שלא כדין על ידי רשויות מקומיות

1. עיריית תל אביב-יפו ועיריית רחובות סימנו אבני שפה בתחומן בצורות סימון שלא נקבעו בלוח התמרורים.

2. עיריות הציבו במקומות חניה מוסדרים תמרורים שהפירוט בהם אינו על פי התנאים שנקבעו בחוק העזר שקבעה העירייה, כלהלן:

(א) עיריית חיפה: על פי החלטת העירייה, שעות הפעלת החניה המוסדרת בתשלום ברחבי העיר הן בימים א-ה בשעות 09:00-20:00, וביום שישי וערבי חג - בשעות 09:00-15:00. אולם בתמרורים שהוצבו ברחבי העיר צוין כי "החניה מוסדרת בתשלום עד שעתיים מ-09:00 עד 20:00". דהיינו, לא נעשתה הבחנה בין ימי אמצע השבוע לסופו - שישי ושבת וערבי חג וחגים.

(ב) עיריית עפולה: בחוק העזר של העירייה בדבר העמדת רכב וחנייתו נקבע כי החניה בתשלום מוגבלת לשעה אחת, אך בפועל תמרור החניה המוצב ברחבי העיר אינו מגביל את משך זמן החניה הרצופה בתשלום.

כיתוב תמרורים בערבית

תמרורים להוריה, איסור או הגבלה בצורה מילולית, נדרשים במקרים שבהם המסר הנדרש אינו ניתן לביטוי באמצעות תמרור בלבד. בהנחיות להצבת תמרורים נקבע כי יש לנסח את המסר בקיצור ובתמצית - בשלוש שפות: בשילוט בדרך עירונית על הרשויות המקומיות ליצור איזון ראוי בין כמה שיקולים על פי נסיבות העניין, ובכלל זה שיעור דוברי הערבית שבתחומן ומהות התמרור.

בפסיקת בג"ץ[3] משנת 1999 בעניין חובת הרשויות המקומיות שבתחום שיפוטן מתגורר מיעוט ערבי להשתמש בשפה הערבית לצד העברית בכל השלטים העירוניים,

---

3 בג"ץ 4112/99 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל והאגודה לזכויות האזרח בישראל נ' עיריית תל אביב-יפו ואח', פ"ד נו(5) 393.

נקבע כי יש להורות על הוספתו של כיתוב בערבית בכל השלטים העירוניים של המשיבות, לרבות בעיריית תל אביב-יפו.

למרות פסיקת בג"ץ, התמרורים הנוגעים להעמדת רכב וחנייתו בתחומי עיריית תל אביב-יפו כתובים עברית בלבד. אי-ביצוע של פסיקת בג"ץ משמעו פגיעה חמורה בשלטון החוק ובעקרון השוויון בין תושבי העיר.

חוק העזר להעמדת רכב וחנייתו

התקנת חוקי עזר

תכליתו של חוק העזר לחניה היא לאפשר לרשות המקומית לאכוף בתחומה את חוקי התעבורה בדבר העמדת רכב וחנייתו. חוק העזר חיוני להבטחת הסדר בתחום שיפוטה של הרשות המקומית ולהבטחת שלומם ובטיחותם של תושביה והבאים בשטחה. בסיום הביקורת, פברואר 2013, כ-60% מהרשויות המקומיות (150 מ-255 הרשויות) התקינו חוקי עזר לחניה.

נמצא כי משרד הפנים ומשרד התחבורה לא הנחו את הרשויות המקומיות לעדכן את חוקי העזר שלהן על פי לוח התמרורים החדש.

הסמכת פקחים לאכיפת חוק העזר והכשרתם

מינוי והסמכה של פקחי חניה

חלק מהרשויות המקומיות, בהן עיריית טירת כרמל, עיריית אום אל-פחם, עיריית טמרה, עיריית בית שאן ומועצה מקומית דאלית אל-כרמל, אשר התקינו חוק עזר להעמדת רכב וחנייתו, לא מינו פקחים והן אינן אוכפות את ההוראות בעניין עברות חניה לפי תקנות התעבורה המנויות בחוק העזר שלהן.

עיריות חיפה, רמת גן ונצרת מינו פקחים בלי לקבל חוות דעת מהיועץ המשפטי של העירייה בדבר קיום הרשעה של מועמד בעברה שבשל אופייה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לשמש בתפקיד.

פטור מתשלום אגרת חניה

רשות התמרור המקומית מוסמכת לקבוע מקומות שבהם תותר חניה, ובלבד ששולמה אגרת חניה ששיעורה לא יעלה על השיעור המרבי הקבוע בחוק העזר של הרשות המקומית.

1. עיריות רחובות ורמת גן לא קבעו בחוקי העזר שלהן לחניה סמכות לראש העירייה למתן פטור מתשלום אגרת חניה, אך העניקו לחברי המועצה פטור מתשלום אגרת חניה בכל רחבי העיר ובכל שעות היממה.

2. עיריות רחובות ורמת גן[4] העניקו לחברי המועצה מדבקות למכוניותיהם שזיכו אותם בפטור מתשלום אגרת חניה בגין חניה במקומות מוסדרים ברחבי העיר, אף שהענקת פטור מתשלום אגרת חניה לחברי המועצה היא הטבה כספית או גמול כספי שאינם עולים בקנה אחד עם הוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים; בחוזר נקבע כי חברי מועצה שנאצלו להם סמכויות אינם זכאים לקבל תמורה בעד כהונתם, לא בשכר ולא בתנאים נלווים, לרבות גמול כלשהו עבור שעות הפעילות ותשלום הוצאות טלפון[5].

3. עיריית רחובות העניקה לכל עובדיה זכות חניה ללא תשלום בכל רחבי העיר ובכל שעות היממה במקומות שבהם נדרש לשלם תמורתה, ועיריית רמת גן העניקה זכות זו לחלק מעובדיה. זכות זו משמעותה הטבה שיכולה לשמש את העובדים גם לצרכים פרטיים שאינם נוגעים למילוי תפקידם, והיא אינה עולה בקנה אחד עם הוראות חוק העזר של העירייה לחניה וניתנה ללא אישור משרד הפנים.

התקשרויות למתן שירות למדחני חניה

תכליתו של המכרז היא להבטיח שוויון הזדמנויות למתמודדים בכוח ומקסום התועלת למפרסם המכרז כדי להבטיח התקשרות מיטבית ושמירה על מינהל תקין ועל טוהר המידות; מכרז אמור "למנוע הקצאת משאבי הציבור באורח לא תקין, להגביר תחרות ולמנוע פגיעה בחופש העיסוק"[6].

עיריית רמת גן התקשרה עם חברה להפעלת מדחנים בעיר לפני שנים רבות, התקשרות שהחלה בשנת 1989 כהפעלה ניסיונית. בשנת 2004, לאחר קבלת חוות דעת בנושא, חתמה העירייה עם החברה על הסכם שאינו מוגבל בזמן, הסכם שנמשך עד היום, בלי שנבחנו תנאי ההתקשרות והעלויות הכרוכות בגינו במהלך השנים ובלי להתחשב בתמורות שחלו במשק.

עיריית חיפה התקשרה בינואר 1998 עם חברה בהסכם להתקנת מדחנים והפעלתם לתקופה של שבע שנים, עד 15.1.05. בהסכם נקבעה אפשרות להארכתו כל שנה בשנה נוספת, עד 14 שנים מתחילת ההתקשרות. בסיום ההתקשרות עם החברה, ינואר 2012, לא פרסמה עיריית חיפה מכרז להפעלת מדחני חניה ברחבי העיר, והיא התקשרה עם אותה חברה בהסכם חדש כספק יחיד, על אף שקיבלה פניות, לפחות מספק אחד נוסף, שהצהיר כי ביכולתו לתת לעירייה מדחנים חדשים ולספק את השירות הנדרש ואף בעלות נמוכה יותר מזו הניתנת.

דוחות חניה

פקחי חניה אשר הוסמכו לאכוף את חוק העזר רשאים בכל עת להיכנס למקום חניה כדי לברר אם בוצעו הוראות חוקי העזר שעניינן העמדת רכב וחנייתו. אם נעברה עברה

---

4 עיריית רמת גן העניקה זכות זו לחברי המועצה שביקשו - שמונה חברים.

5 משרד מבקר המדינה כבר העיר בנוגע למתן טובות הנאה לנבחרים, לרבות הענקת זכות חניה ללא תשלום במקומות שבהם נדרשים התושבים לשלם תמורה. ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009**, בפרק "היבטים אתיים הנוגעים לכהונת נבחרי ציבור ברשויות המקומיות", עמ' 45.

6 עע"מ 9660/03 **עיריית רחובות נ' אילן שבדרון**, פ"ד נט(6) 241, עמ' 251-252.

על חוק העזר לחניה, ניתן דוח על העברה (להלן - דוח חניה). בצו התעבורה (עבירות קנס), התשס"ב-2002, (להלן - צו התעבורה עברות קנס), נקבע כי כל עברה על פי חוקי העזר של עירייה או מועצה מקומית בדבר העמדת רכב וחנייתו היא עברת קנס[7].

עברות קנס

ככלל, על דרגות הקנס בצווי עברות הקנס של רשויות מקומיות להיות מותאמות ככל האפשר לדרגות הקנס שנקבעו לעברות זהות או דומות בצווי עברות קנס כלל ארציים[8].

בצו העיריות (עבירות קנס), התשל"א-1971 (להלן - צו העיריות עברות קנס), נכללים עברות וסעיפים מחוקי עזר להעמדת רכב וחנייתו של רשויות מקומיות, בהם סעיפי עברה המופיעים גם בצו התעבורה עברות קנס. נמצא כי דרגות הקנס שנקבעו בצו העיריות עברות קנס, לגבי חלק מהעברות, שונות מאלה שנקבעו לאותן עברות בצו התעבורה עברות קנס. כך לדוגמה, לגבי חוקי העזר להעמדת רכב וחנייתו של עיריות ירושלים, רמת גן וחיפה נקבע בצו העיריות עברות קנס כי בגין עברה לגבי חניה או העמדת רכב במקום חניה מוסדר ישולם קנס של 105 ש"ח[9], ואילו בצו התעבורה עברות קנס נקבע קנס של 100 ש"ח לעברה זו.

איתור נהג לשם רישום דוח חניה

1. כדי לשלוח לבעל הרכב הודעת תשלום קנס, הרשויות המקומיות מגישות למשרד התחבורה קובץ של מספרי כלי רכב שביצעו עברות ומבקשות לקבל את פרטי בעל הרכב ומענו (להלן - שאילתה למשרד התחבורה). כעבור כיממה מקבלות הרשויות המקומיות את הפרטים המבוקשים. בגין שירות זה גובה משרד התחבורה מהרשויות המקומיות 3 ש"ח לכל מספר רכב שהוגש לבדיקתו. אם הרשות המקומית מבקשת לקבל פרטים אלו מיד, היא תחויב ב-6 ש"ח לכל בקשה.

התעריפים שבהם מחייב משרד התחבורה את הרשויות המקומיות בגין השאילתות האמורות נקבעו לפני שנים רבות, בהתבסס על העלות שנדרש משרד התחבורה לשאת בגין הפקת הדוחות. מאז ועד היום לא השתנה התעריף, למעט הצמדה למדד המחירים לצרכן אחת לשנה. בשנים 2011 שילמו הרשויות המקומיות למשרד התחבורה כ-9 מיליון ש"ח לפחות עבור שירות זה, ובשנת 2012 שילמו כ-7.5 מיליון ש"ח לפחות. כך לדוגמה, עיריית תל אביב-יפו שילמה בשנת 2012 כ-2.65 מיליון ש"ח, עיריית ירושלים שילמה למשרד התחבורה כ-620,000 ש"ח, עיריית חיפה שילמה כ-248,000 ש"ח, עיריית רמת גן שילמה כ-180,000 ש"ח ועיריית רחובות - כ-113,000 ש"ח.

---

7 סעיף 1 לצו התעבורה (עבירות קנס), התשס"ב-2002, וסעיף 3 לתוספת לצו.

8 משרד המשפטים, "מדריך להכנת חוקי עזר וצווי עבירות קנס של רשויות מקומיות", המחלקה לחקיקת משנה (פברואר 2009).

9 סעיפים11(א)(ב)(ג) לחוק עזר לירושלים (העמדת רכב וחנייתו), התשכ"א-1960 ; סעיפים 13(א)(ב)(ד) לחוק עזר לחיפה (העמדת רכב וחנייתו), התשמ"ה-1985 ; סעיף 11(א) לחוק עזר לרמת גן (העמדת רכב וחנייתו), התש"ם-1980.

2. תהליך איתורו של נהג שביצע את העברה לצורך משלוח דוח חניה, כשהרכב שבו נעשתה העברה הוא מליסינג (הֶחפֵּר)[10], במיוחד רכב שבשימוש ארגון גדול, הוא תהליך ארוך ומסורבל. המשאבים הנדרשים לכך והזמן שאורך האיתור, בייחוד שלעתים מביא הדבר להתיישנות הדוח ולביטולו - אינם סבירים. זאת ועוד, הרשויות המקומיות נושאות בהוצאות התהליך, ואילו חברות הליסינג, שמסרו את כלי הרכב שבבעלותן ומקבלות תמורה בשל כך, אינן נדרשות לשאת בעול.

דוחות חניה לרכבי צה"ל ומשרד הביטחון

1. לצה"ל ולמשרד הביטחון חובות כספיים לרשויות המקומיות בגין דוחות חניה לרכבים שבשימושם בשל ביצוע עברות על חוקי העזר להעמדת רכב וחנייתו. כך לדוגמה, צה"ל ומשרד הביטחון חייבים לעיריית רמת גן כ-2.6 מיליון ש"ח בגין דוחות חניה שלא שולמו עד 31.12.12; חובם לעיריית רחובות הוא כ-265,000 ש"ח בגין 1,030 דוחות חניה שנרשמו בשנים 2010-2012 ולא שולמו; כמו כן, חובם לעיריית חדרה הוא כ-242,000 ש"ח בגין 1,075 דוחות חניה שלא שולמו עד 31.12.12; וחובם לעיריית עפולה עומד על כ-14,000 ש"ח בגין דוחות חניה שנרשמו להם בשנים 2011-2012 ולא שולמו.

2. רשויות מקומיות פנו למשרד הביטחון בדרישה לתשלום חובות בגין דוחות חניה שהוטלו על כלי רכב שבשימוש צה"ל ומשרד הביטחון, בניסיון להגיע להסדר בעניין תשלום החובות וקביעת דרך הפעולה לגבי דוחות עתידיים. לא כל הרשויות המקומיות הגיעו להסכם בנושא עם משרד הביטחון, אולם משנחתמו הסכמים - הושגה פשרה לגבי תשלומי חובות העבר בלבד.

המצב האמור, שבו רשויות מקומיות אינן מקבלות תשלומים עבור דוחות חניה שנרשמו לכלי רכב שבשימוש משרד הביטחון וצה"ל בגין עברות על חוקי העזר שלהן - אינו תקין, בלשון המעטה. כך נפגעים האינטרס הציבורי ועקרון השוויון שבאכיפת החוק.

דוחות חניה לתיירים

חלק גדול מהתיירים שוכר כלי רכב מחברות השכרה, ולעתים לכלי רכב אלה נרשמים דוחות בשל עברות על חוקי העזר של רשויות מקומיות. בשעה שנהג הרכב הוא תייר, חברות ההשכרה מוסרות לרשויות המקומיות את פרטי התייר ומענו ובכך מסתיים טיפולן בדוח החניה. בדרך כלל, בתום התהליך כבר עזב התייר את ישראל, והרשויות המקומיות נתקלות בקשיים בגביית הקנסות. במצב זה, הרשויות המקומיות נוהגות לבטל את כל דוחות החניה, והתיירים שביצעו את העברה אינם נדרשים לשלם את הקנסות.

כך לדוגמה, על פי נתוני עיריית תל אביב-יפו, בשנת 2011 נרשמו לתיירים כ-3,600 דוחות חניה בסכום של כ-570,000 ש"ח, ובשנת 2012 נרשמו לתיירים כ-7,800 דוחות בסכום של כ-1.3 מיליון ש"ח. העירייה ביטלה את כל הדוחות שנרשמו לתיירים

---

10 ליסינג או שטר מכר הוא שיטת מימון לרכישת ציוד. השיטה מוכרת בציבור בשל השימוש בה למתן רכב צמוד לעובדים בעיקר בארגונים גדולים ובחברות.

בשנת 2011[11]. על פי נתוני עיריית ירושלים, בשנת 2010 נרשמו כ-12,800 דוחות חניה לתיירים בסכום של כ-1.9 מיליון ש"ח, ובשנת 2011 נרשמו לתיירים כ-13,100 דוחות בסכום של כ-2 מיליון ש"ח[12]. עיריית ירושלים ביטלה את כל הדוחות האמורים.

הרשויות המקומיות נושאות בכל העלויות של רישום דוח החניה, החל בפקחים שמאתרים את העברה ומנפיקים את הדוח, המשך באיתור הנהג ברכב, משלוח דוח החניה בדואר רשום, העברת הדוח לתובע העירוני וכלה בביטולו של הדוח. ואולם, חברות הליסינג וההשכרה שהשכירו את כלי הרכב לתיירים, והן למעשה בעלות הרכב שבו בוצעה העברה, אינן נדרשות לשאת כלל בעלויות התהליך, בעוד הן הנהנות מהשכרת הרכב לתייר.

למרות חוסר היכולת של הרשויות המקומיות לגבות קנסות שהוטלו בשל חניית רכבים ששכרו תיירים, לא גובשו עקרונות ולא ננקטו צעדים כלשהם בנדון, וכפועל יוצא מכך לא חל כל שינוי בהתנהלות הרשויות המקומיות בעניין דוחות החניה לתיירים.

תשלומים עודפים

נמצאו מסמכים שעל פיהם התקבלו תשלומים בגין דוחות חניה בסכומים הגבוהים משיעורי הקנסות באותו מועד, או שבהם שולמו דוחות חניה שבוטלו או שהומרו באזהרה (להלן - תשלומים עודפים). כך לדוגמה, על פי רישומי עיריית רמת גן, בשנים 2011 ו-2012 התקבלו בעירייה תשלומים עודפים בסך של כ-91,000 ש"ח ו-26,000 ש"ח בהתאמה; על פי רישומי עיריית עפולה, בשנת 2012 התקבלו בה תשלומים עודפים בסך 12,500 ש"ח.

הרשויות המקומיות לא עדכנו את המשלמים בדבר התשלומים העודפים ולא נקטו כל פעולה להשבת הכספים הללו.

סיכום והמלצות

בעיית הסדרי החניה הולכת ומחריפה כתוצאה מגידול בשיעור כלי הרכב וההתפתחות האורבנית. החניה היא מרכיב משמעותי לניהול התחבורה וקביעת מדיניות בתחום זה, והיא משפיעה על השימוש בקרקע, הבטיחות והפיתוח הכלכלי ועל טיב השירות שניתן לתושב ואיכות חייו. על כן, חשוב וחיוני שהרשויות יקבעו הסדרי חניה בתחומן.

ממצאי הביקורת מצביעים על ליקויים בהסדרת החניה הציבורית בתחומי הרשויות המקומיות בכמה נושאים: הצבת תמרורים שלא כדין, היעדר הכשרה של פקחי חניה, אי-עדכון חוקי העזר, הענקת פטורים מתשלום אגרת חניה שלא כדין, התקשרויות

---

11 לגבי הדוחות שהוטלו בשנת 2012, עיריית תל אביב-יפו התקשרה בספטמבר 2012 עם עורך דין בהסכם לקבלת שירותי גבייה בחו"ל בגין דוחות חניה.

12 הסכום הכספי של הדוחות נקבע על פי מספר הדוחות שניתנו לתיירים והסכום הממוצע של דוח החניה, לפי תחשיב שנעשה בעיריית ירושלים.

ללא מכרז עם חברות להפעלת מדחנים, הטלת קנסות שלא כדין וכשלים בגביית דוחות חניה בגין רכבי צה"ל ותיירים.

ראוי שהרשויות המקומיות יכינו תכניות אב לחניה שיביאו בחשבון את צורכי התושבים והמבקרים, יאפיינו את עומסי התנועה ומצוקת החניה בתחומן, יזהו את ההיצע מול הביקוש ויבחנו חלופות בראייה כוללת בדבר השפעתן על התנועה ועל רווחת התושבים.

על הרשויות המקומיות לפעול בשיתוף משרד הפנים ומשרד התחבורה לאיתור חניונים ייעודים למשאיות ולרכב כבד ולהכשרתם.

על עיריית תל אביב-יפו לפעול להוספת כיתוב בערבית בתמרורים המורים על העמדת רכב וחנייתו, בראש ובראשונה באזורים שבהם יש ריכוז של אוכלוסייה דוברת ערבית.

על משרד הפנים ומשרד התחבורה להנחות את הרשויות המקומיות שבהן אוכלוסייה מעורבת בדבר כיתוב בשפה הערבית בתמרורים שבתחומן על פי פסיקת בג"ץ.

על הרשויות המקומיות למנות פקחים ולאכוף את הוראות חוקי העזר שלהן להעמדת רכב וחנייתו בהתאם לתקנות התעבורה.

על הרשויות המקומיות לפרסם מכרז פומבי להתקשרויות עם חברות להפעלת מדחנים בתחומן ולבחון חלופות להפעלת מדחני החניה.

על משרד הפנים, משרד התחבורה ומשרד המשפטים לפעול בשיתוף הרשויות המקומיות למציאת פתרון לגביית קנסות שהוטלו בשל חניית רכבים ששכרו תיירים ורכבי צה"ל.

על משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, משרד הפנים, משרד התחבורה ומשרד המשפטים, לתת את דעתם לממצאים ולפעול בשיתוף הרשויות המקומיות לתיקון הליקויים, כל אחד בתחומי אחריותו ועל פי סמכותו.

♦

מבוא

הסדרי התנועה הוגדרו בתקנות התעבורה, התשכ"א-1961 (להלן - תקנות התעבורה)[13], ומשמשים בסיס לכל מערך התחבורה ברשת הדרכים. בשל הגידול באוכלוסייה ובנפח התנועה, ריבוי המינוע והגידול המתמשך בהיקף הפעילות בכל תחומי החיים, עולה גם חשיבותם של הסדרי התנועה; הם צריכים להיות יעילים ובטיחותיים על מנת שהתושבים יוכלו להפיק מהם תועלת ולנצל טוב יותר את רשת הדרכים.

המחוקק קבע את הגורמים המוסמכים לקביעת הסדרי תנועה בתחום השיפוט של הרשויות המקומיות ובכללם תמרורים להסדרת החניה, הצבתם, התקנתם, הפעלתם ותחזוקתם.

---

13 תמרור או סימון או התקן בנוי, סלול, מוצב, מסומן או מופעל, המיועד להסדיר את התנועה ואת אופן השימוש בדרך.

בתקנות התעבורה מוגדרת חניה בתור "העמדת רכב לזמן כל שהוא, שלא לשם העלאת אנשים או הורדתם או טעינת מטען או פריקתו מיד, בלי הפסקות, בין שיש ברכב נהג או אנשים או מטען ובין שאין". החניה היא מרכיב קריטי בתחום ניהול התחבורה וקביעת המדיניות בנושא זה במיוחד בערים גדולות, והיא משפיעה על השימוש בקרקע, איכות האוויר, עומסי התנועה, הבטיחות והפיתוח הכלכלי ועל טיב השירות שניתן לתושב ואיכות חייו.

בעיית החניה הולכת ומחריפה כתוצאה מגידול בשיעור כלי הרכב ומחוסר היכולת להגדיל באותו שיעור את מקומות החניה במרכזים העירוניים, שבהם מתרכזים רוב השירותים והעסקים. הסדרי החניה הם מרכיב חשוב בקידום המסחר ופיתוח עסקים במיוחד במרכזי הערים, והם אמצעי יעיל המאפשר למשתמשים רבים להפיק תועלת מיחידת שטח אחת.

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2012 - פברואר 2013 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא הסדרי חניה ציבורית. הבדיקה נעשתה בעיריות חיפה, ירושלים, נצרת, עפולה, רחובות, רמת גן ותל אביב-יפו[14]. בדיקות השלמה נעשו במשרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה), במשרד הפנים[15] ובחברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ שבמרכז השלטון המקומי.

פעולותיהן של רשויות התמרור בנושא חניה

האחריות להסדרת התנועה במדינה הוטלה על משרד התחבורה ועל הרשויות המקומיות. בסעיף 1 לתקנות התעבורה הוגדרה ""רשות תימרור מרכזית" - המפקח על התעבורה במשרד התחבורה שמונה לכל שטח המדינה או אדם שהמפקח אָצַל לו בהודעה ברשומות מסמכויותיו כרשות תימרור מרכזית, לכל שטח המדינה או לחלק ממנה". המפקחים המחוזיים על התעבורה מונו לרשות תימרור מרכזית, כל אחד לשטח המחוז שעליו הוא מופקד: מחוז חיפה והצפון, מחוז תל אביב והמרכז, מחוז ירושלים והדרום.

מתוקף תקנה 18 לתקנות התעבורה, משרד התחבורה מסמיך את הרשויות המקומיות להיות רשויות תמרור מקומיות, האחראיות להסדרת התנועה בתחום שיפוטן. בתקנות התעבורה הוגדרה ""רשות תימרור מקומית" - מי שהמפקח על התעבורה מינה אותו, בהודעה ברשומות, להיות רשות תימרור מקומית, לגבי התחום או המקומות שקבעה". ראש רשות מקומית, או חבר מועצה, או עובד רשות מקומית שראש הרשות המקומית אצל לו את הסמכות, הוא ראש רשות התימרור המקומית.

רשות התמרור המקומית מוסמכת גם לקבוע הסדר תנועה שיסדיר מקומות חניה בַּדרך שבהם תותר החניה, ובלבד ששולמה אגרת חניה ששיעורה נקבע בחוק העזר (להלן - חניה בתשלום).

---

14 בעיריית ירושלים, נצרת ותל אביב-יפו נבחנו רק היבטים מסוימים הקשורים לנושא.

15 במסגרת בדיקת ההשלמה במשרד הפנים, הועלו ממצאים בעניין עיריות אום אל-פחם, בית שאן, טירת כרמל, טמרה והמועצה המקומית דאליית אל-כרמל.

מתוקף תקנה 18 נקבעו סמכויות הרשויות המקומיות עם הסמכתן לרשות תמרור מקומית להסדיר את התנועה בתחומן, כלהלן: "(א) זולת אם הורתה רשות התמרור המרכזית אחרת, רשאית רשות תמרור מקומית, לאחר התייעצות עם קצין משטרה... להציב, לסמן או לסלק בכל דרך שבתחומה - (1) תמרורי אזהרה והתראה... (9) סמלים כמפורט בנספח להודעת התעבורה (קביעת לוח תמרורים), התשע"א-2010. (ב) בתחום שנקבע לה בידי רשות התמרור המרכזית בהודעה בכתב, רשאית רשות תמרור מקומית, לאחר התייעצות עם קצין משטרה... לקבוע הסדר תנועה, למעט קביעת תמרורים 501 עד 509 ו-511 עד 513[16]. (ג) רשות תמרור מקומית רשאית, בהסכמת רשות תמרור מרכזית ובהתייעצות עם קצין משטרה, לקבוע כל הסדר תנועה שלגביו לא ניתנו הוראות על פי תקנות משנה (א) ו-(ב). (ד) רשות תמרור מקומית תהיה אחראית להצבתו, התקנתו, הפעלתו, סימונו, רישומו ואחזקתו של כל הסדר תנועה שבתחומה".

ועדות התחבורה והתנועה ברשויות המקומיות

סעיף 150 לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות), קובע כי נוסף על הוועדות הנקובות בפקודה או בחוק אחר, רשאית המועצה לבחור ועדות קבועות או ועדות ארעיות שתפקידן לייעץ לה בעניינים מסוימים.

בהנחיות שהוציא משרד הפנים[17] פורטו בין השאר הוועדות שהרשויות המקומיות רשאיות למנות, סמכויותיהן ותחומי פעילותן. כמתחייב מכך הקימו הרשויות המקומיות ועדות תחבורה וועדות תנועה - ועדות מקצועיות בנושאי תחבורה והסדרי תנועה, שתפקידן לייעץ למקבלי ההחלטות ברשויות המקומיות קודם לקבלת החלטות בעניינים אלו.

ועדת התחבורה מייעצת וממליצה בכל ענייני התחבורה של הרשות המקומית, וכל רשות רשאית לקבוע את הרכבה לפי צרכיה ומבחר האנשים העומדים לרשותה, אך עליה להעדיף מומחים בנושאי התחבורה השונים. ועדת התנועה מורכבת מאנשי מקצוע, כמו המפקח המחוזי על התעבורה במשרד התחבורה או נציגו, נציג משטרת התנועה בדרגת קצין או נציגו ועובדים מקצועיים של העירייה העוסקים בהסדרי תנועה ודרכים.

עיריית נצרת לא הקימה ועדת תנועה או ועדת תחבורה שתשמש גורם מקצועי ממליץ לגבי הסדרי התנועה, לרבות הסדרי החניה שאישרה רשות התמרור המקומית.

הביקורת העלתה שבידי רשות התמרור המקומית לא היו אסמכתאות להתייעצות כלשהי בגורמים מקצועיים בעניין.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שעיריית נצרת תכונן ועדת תנועה וועדת תחבורה שהרכבן ייקבע על פי הנחיות משרד הפנים. חברי הוועדות יהיו אנשי מקצוע בעלי ידע וניסיון בתחומי ההנדסה, התנועה והתחבורה, בהם נציגי משרד התחבורה והמשטרה. על העירייה, כרשות התמרור המקומית, לכנס התייעצויות מקצועיות בענייני הסדרי תנועה, לרבות הסדרי חניה, ואלה ישמשו בסיס להחלטות רשות התמרור המקומית.

---

16 תמרורים בדבר הסעות המוניות.

17 "המדריך לנבחר ברשות המקומית" (אוקטובר 2003), וכן מהדורת אינטרנט מעודכנת (נובמבר 2010) www.moin.gov.il/Subjects/GuidanceAndDeveloping/Publications/Pages/MadrichRMInter.aspx.

עיריית נצרת מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מ-2.7.13 כי בעקבות הביקורת הוקמה ועדת תנועה שבראשה עומדים מהנדס העירייה וקצין משטרה כצוות התייעצות קבוע.

התייעצות עם קצין משטרה

כאמור, תקנה 18 מסמיכה את רשות התמרור המקומית לקבוע הסדרי תנועה ולהציב בהם תמרורים, לרבות חניה, לאחר התייעצות עם קצין משטרה.

בעיריית נצרת מהנדס העיר משמש רשות התמרור המקומית לאחר שראש העירייה אצל לו את התפקיד.

הביקורת העלתה כי אין בידי רשות התמרור המקומית בעיריית נצרת - מהנדס העיר, כל אסמכתאות להתייעצות עם נציג משטרה. אין אסמכתאות בדבר המידע, הסוגיות ותכניות הנדסיות שנמסרו לו, וממילא אין בנמצא כל מסמך המעיד על עמדתו של קצין המשטרה בנושאים שנדרש היה להביא לידיעתו. מהנדס העירייה מסר למשרד מבקר המדינה כי החלטות רשות התמרור המקומית בנצרת, הנוגעות לקביעת מקומות חניה בתחום שיפוטה של העיר, התקבלו לאחר התייעצות טלפונית של המהנדס, לדבריו, עם נציגי המשטרה. בעירייה לא נמצאו מסמכים המאמתים זאת, וגם לא הוצגו לנציגי משרד מבקר המדינה מסמכים או תכניות הנדסיות מפורטות שנדרשו כבסיס להתייעצות ולקבלת החלטות בעניין הסדרי חניה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית נצרת כי חובת התייעצות עם קצין משטרה נקבעה בדין. התייעצות ללא תיעוד הנושאים שלגביהם נעשתה, מועדה ובלא תיעוד עמדתו של הגוף המייעץ והערותיו בנושא - היא בניגוד לכללי מינהל תקין. מטרת ההיוועצות היא לסייע לרשות בעבודתה ולכוון את מעשיה, ולכן מן הראוי כי ההתייעצות תלווה בהצגה מפורטת וברורה של הנושאים, לרבות תכניות הנדסיות במקום שהן נדרשות, ותתועד במלואה.

יחסי הגומלין בין רשות התמרור המרכזית לרשות התמרור המקומית

מחוזות משרד התחבורה, שכאמור מונו לרשות תמרור מרכזית לשטח המחוז שעליו הם מופקדים, אוצלים את הסמכויות כאמור בתקנה 18(ב) לרשויות המקומיות שבתחומן.

1. הביקורת העלתה כי אין אחידות במחוזות המשרד בכל הנוגע לאצילת סמכויות לרשויות המקומיות לשמש רשויות תמרור מקומיות, וכי נוסחו, דרישותיו ותוקפו של כתב אצילת הסמכויות (להלן - כתב האצילה) שונים בכל מחוז: מחוז חיפה מחייב שההחלטות יתקבלו בוועדת התנועה או בוועדת התחבורה של הרשות המקומית, וכי בסיום ישיבת הוועדה יירשם פרוטוקול וייחתם על ידי רשות התמרור המקומית. כמו כן, המחוז אינו מגביל בזמן את תוקף כתב האצילה; רשות התמרור במחוז ירושלים והדרום אינה דורשת רישום פרוטוקול מרשויות התמרור המקומיות, אך תוקף כתב האצילה שלהן מוגבל לשנתיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי כי משרד התחבורה יבחן את יחסי הגומלין בין רשויות התמרור, יקבע הנחיות ויגבש כללים ברורים ואחידים בנושא כתב האצילה שמוציאות רשויות התמרור המרכזיות לרשויות התמרור המקומיות.

משרד התחבורה ציין בתשובתו מ-25.6.13 כי הוא פועל "לניסוח והפצה של נוהל כתוב ומפורט של יחסי הגומלין, מדיניות של אצילה, ואפילו כתב אצילה אחיד".

2. כאמור, בעיריית נצרת לא הוקמה ועדת תנועה או תחבורה שתשמש גורם מקצועי מייעץ לרשות התמרור המקומית, וממילא לא נרשמו פרוטוקולים חתומים על ידי מהנדס העירייה - רשות התמרור המקומית, כפי שדרשה רשות התמרור המרכזית מחוז חיפה במסמך אצילת הסמכויות.

משרד מבקר המדינה העיר לרשות התמרור המרכזית מחוז חיפה כי עליה לבחון אם רשות התמרור המקומית נצרת מקיימת את הדרישות שקבעה בכתב האצילה. מן הראוי שרשות התמרור המרכזית תגביר את הפיקוח על רשויות התמרור המקומיות, לרבות על עמידתן בדרישות כתב האצילה שניתן להן.

משרד התחבורה הודיע בתשובתו כי "לאור הערת המבקר הונחה המפקח על התעבורה במחוזות חיפה והצפון לבדוק את ההתנהלות בעיריית נצרת לגבי השימוש בסמכויות שהואצלו לו".

מדיניות החניה ברשויות המקומיות

החניה היא מרכיב קריטי במערך התחבורה והסדרי התנועה ברשויות המקומיות, והיא מושפעת מהמדיניות שהן קובעות בתחום זה, במיוחד בערים גדולות.

רשות מקומית מוסמכת לקבוע בתחום שיפוטה מקומות שבהם תותר חניה בתשלום אגרת חניה. הסדרת מקומות חניה בתשלום על ידי רשות התמרור המקומית נועדה לקדם תכליות שונות, כגון עידוד תחלופת כלי רכב ויצירת זמינות של מקומות חניה, עידוד הציבור להשתמש בתחבורה הציבורית (במקום לשלם אגרת חניה) על מנת לצמצם את תנועת כלי הרכב בדרכים ולשם צמצום מפגעים של איכות הסביבה, כמו מפגעי רעש, ריח וזיהום אוויר.

רשות התמרור המקומית רשאית לקבוע שיעורי אגרת חניה שונים לכל מיני אזורים בתחומה; לקבוע אזורים שבהם יוכל הנהג לשלם אגרת חניה על פי תעריף יומי או על פי תעריף שעתי לפי צורכי התנועה וציבור הנהגים; לקבוע שיעורי אגרת חניה לתושבי הרשות המקומית, בשים לב לצורכי התנועה אל מול צורכי התושבים; לקבוע הסדרי תנועה לגבי העמדה וחניה של כלי רכב המשמשים את תושבי האזור שבו נקבעו מקומות חניה בתשלום, לרבות מתן פטור לתושבים אלה מתשלום אגרת חניה. נוסף על כך, אם הרשות המקומית מבקשת לקבוע בחוק עזר הסדר תנועה ייחודי, היא נדרשת להראות שרשות התמרור המקומית מצאה כי יש הצדקה לקביעת הסדר זה, לאחר שבחנה את השפעתו על תחלופת התנועה[18].

18 חוזר המנהל הכללי 4/2011 שפרסם משרד הפנים בעניין "חוק עזר מומלץ להעמדת רכב וחנייתו" (21.8.11) (להלן - חוק העזר המומלץ).

למדיניות בתחום החניה יש השפעה על קביעת הסדרי התנועה והחניה, ובכלל זה קביעת שיעורי אגרת חניה משתנים לפי אזורים, מתן פטור מתשלום אגרת חניה לתושבי אזור החניה, קביעת תעריף חניה מוזל לתושבי הרשות המקומית, קביעת אזורים שבהם יתאפשר תשלום אגרת חניה יומית, או קביעת הסדרי תנועה וחניה לגבי כלי רכב המשמשים אוכלוסיות מסוימות.

תכנית אב לחניה

תכניות אב לתנועה אמורות לכלול מיפוי כללי של הרחובות הנמצאים בתחומן של הרשויות המקומיות על פי עומסי התנועה, קרבתם לאזורים מסחריים ולסביבת המגורים. תכניות אלה צריכות לקחת בחשבון גם את צורכי החניה של תושבי הרשות המקומית ולקבוע את זמני החניה בתשלום בהתאמה.

הועלה כי הרשויות המקומיות שנבדקו לא הכינו תכניות אב להסדרת חניה בתחומן או שעשו זאת לפני שנים רבות. מרבית הרשויות קבעו הסדרי חניה בתכניות פרטניות שנעשו בתחומן או במסגרת עבודות פיתוח לסלילת כבישים ושינויים שבוצעו בקטעים מוגדרים וכן בעקבות תלונות של תושבים.

בהתחשב בשינויים הרבים והניכרים שחלו בעשורים האחרונים, בכללם שינויים כלכליים ותרבותיים, פיתוח תשתיות ומערך התחבורה, גידול ניכר בכמות כלי הרכב והשימוש בכלי רכב פרטיים, מן הראוי שהרשויות המקומיות יכינו תכניות אב לחניה באמצעות בחינה מקיפה וכוללת של צורכי החניה שבתחומן. במתכונת זו יאופיינו צורכי התושבים והמבקרים, ייבחנו עומסי התנועה ומצוקת החניה בתחומי הרשויות המקומיות, יישקלו ההיצע מול הביקוש וייבדקו חלופות בראייה כוללת בדבר השפעתן על התנועה ועל רווחת התושבים.

עיריית חיפה הודיעה בתשובתה מ-17.6.13 כי האגף לתכנון תנועה ואגף התפעול בעירייה יחלו בהכנת תכנית אב חדשה לחניה.

חניית כלי רכב מסחריים כבדים

בסעיף 72(ג) לתקנות התעבורה נקבע כי "לא יעמיד אדם בלילה רכב מסחרי שמשקלו הכולל המותר עולה על 10,000 ק"ג או רכב עבודה ולא יחנה רכב כאמור באזור שנאסרה בו החניה והעמדת רכב בידי רשות תמרור מקומית".

בסעיף 16(1) לאותן תקנות נקבע כי המפקח הארצי על התעבורה רשאי לקבוע בהודעה ברשומות את דוגמאות התמרורים, סוגיהם, מידותיהם, צבעיהם, צורותיהם, משמעויותיהם, אופן הצבתם וסימונם. בתוקף סמכות זו פרסם המפקח הארצי על התעבורה את הודעת התעבורה (קביעת

תמרורים), התשע"א-2010 (להלן - לוח התמרורים), והנחיות מפורטות להצבתם[19] (להלן - הנחיות להצבת תמרורים).

לפי ההנחיות להצבת תמרורים, ההסדר האוסר על חניית רכב מסחרי שמשקלו הכולל המותר עולה על 10 טונות (להלן - משאית כבדה) חל על שכונות מגורים ונועד לספק לתושביהן איכות חיים, שקט, מניעת הפרעות ואוויר נקי. עוד נקבע בהנחיות להצבת תמרורים כי צריך לוודא שיש אמצעים משלימים להטלת האיסור על חניית לילה למשאיות כבדות, כגון חלופה סבירה לחניית משאיות במקום מוסדר ומוגן ושירות תחבורה ציבורית מאזור החניה המותרת אל שכונות המגורים.

הועלה כי בשנים האחרונות התבררו בבתי המשפט כמה תביעות הנוגעות להסדרת חניה למשאיות כבדות[20]. פסקי הדין בעניינן מצביעים על הצורך במציאת פתרונות חניה למשאיות כבדות בנסיבות שבהן נאסרת חנייתן בתחומי הרשות המקומית.

נמצא כי חלק מהרשויות המקומיות אסרו חניית לילה של משאיות כבדות בשכונות המגורים ואפשרו חניית לילה במתחמים אחרים ברחבי העיר. להלן דוגמאות:

1. **עיריית רמת גן**: העירייה אסרה חניית לילה של משאיות כבדות בכל שכונות המגורים באמצעות הצבת תמרורים מתאימים, אך התירה את חנייתן במתחמים מסוימים כגון חניון האצטדיון הלאומי.

2. **עיריית חיפה**: העירייה אסרה על חניית לילה של משאיות כבדות בחלק משכונותיה ורחובותיה באמצעות הצבת תמרורים. בפרוור שלם - קריית חיים, הציבה גם שלטים המפנים לשטח פתוח בחוף הים שבו מותר להחנות את המשאיות.

3. **עיריית תל אביב-יפו**: העירייה אסרה על חניית לילה של משאיות שמשקלן 4 טונות ומעלה בכל תחומי העיר; זאת, בשל תלונות רבות שהתקבלו מתושבים בדבר מפגעי בטיחות ומפגעי רעש הנגרמים להם מחמת חניית המשאיות. מנתוני העירייה עולה כי יותר מ-600 משאיות זקוקות לחניית לילה. מעיון בפרוטוקול הישיבה של מועצת העירייה מ-28.6.11, שבה נדון הנושא, עולה כי העירייה לא הכשירה מקומות חניה מוסדרים למשאיות, אך התירה חניית משאיות בשטחים פתוחים ובאזורי תעשייה בכל רחבי העיר. מתחמים אלה אינם מוסדרים ומוגנים ואינם מיועדים לחניית משאיות; מהפרוטוקול עולה שבעירייה התקבלו תלונות מנהגי משאיות בנוגע לגנבות סולר וסחורה ממשאיות שהתרחשו באותם מתחמים.

4. **עיריית רחובות**: רשות התמרור המקומית החליטה כבר ביוני 2008 לאסור חניית לילה של משאיות כבדות בכל שכונות המגורים בעיר בעקבות תלונות רבות של תושבים בדבר מפגעי בטיחות ורעש. ביולי 2008 הוצבו תמרורים מתאימים, ובספטמבר 2011 החלו פקחי העירייה לאכוף את איסור החניה לגבי נהגי משאיות שחנו בלילה בשכונות המגורים בעיר.

בספטמבר 2012 הוגשה עתירה מינהלית נגד עיריית רחובות בעניין איסור חניית משאיות כבדות בתחומי העיר[21], ובמועד הביקורת היא נדונה עדיין בבית המשפט.

---

19 "תקנות והנחיות להצבת תמרורים - 2010", שפרסם משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (דצמבר 2010) על פי המבנה החדש של לוח התמרורים 2010. בעניין זה ראו עדכון להנחיות מיולי 2012.

20 בג"ץ 4818/97 **מועצת המובילים והמסיעים בישראל ואח' נ' ראש עיריית כפר סבא ואח'** (תקדין); עת"מ 1187/07 **תעבורה אחזקות בע"מ נ' ראש עיריית ראשל"צ ואח'** (לא פורסם).

21 עת"מ 3492-09-12 **תעבורה אחזקות בע"מ נ' עיריית רחובות** (לא פורסם).

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי כי הרשויות המקומיות יפעלו להכשרת מקומות חניה ייעודיים לפי תקנות התעבורה וההנחיות להצבת תמרורים. מן הראוי שהחלטות על איסור חניית לילה למשאיות ייעשו מתוך התחשבות בצורכי התושבים בדבר בטיחות ומפגעי רעש וזיהום אוויר מחד גיסא, ובצורך במציאת מקום חלופי לחניית לילה למשאיות מאידך גיסא.

עיריית רמת גן ציינה בתשובתה מ-6.6.13 כי "אין ולא ניתן להקצות שטח לחניית כלי רכב מסחריים כבדים. העירייה מאפשרת חניית כלי רכב מסחריים כבדים בחניות האצטדיונים בדרום העיר ובצפונה. לא ניתן להכשיר את המקומות הנ"ל לחניית כלי רכב כבדים מאחר ומגרשים אלו משמשים גם את כלל הציבור".

עיריית חיפה הודיעה בתשובתה כי "תכין תכנית אכיפה לאיסור חניית לילה של כלי רכב מסחריים כבדים בשכונות מגורים ברחבי העיר לאחר שימצא ויוכשר שטח לחניית כלי רכב כבדים בשעות הלילה. כיום מתבצעת אכיפה של התמרורים האוסרים חניית רכב כבד המוצבים באזור קריית חיים, זאת לאור קיומו של שטח המוסדר לחניית לילה של כלי רכב כבדים בקריית חיים".

עיריית תל אביב-יפו ציינה בתשובתה מ-9.6.13 כי "בשנים האחרונות נעשים מאמצים לאתר מתחמים מוסדרים לחניית משאיות, על אף שהדבר אינו מחויב בדין".

עיריית רחובות ציינה בתשובתה מ-5.6.13 כי העירייה מאפשרת לבעלי הרכבים הכבדים להחנות את רכבם בשטחים הפתוחים ובאזורי התעשייה בכל רחבי העיר. עוד ציינה העירייה כי "נכון להיום לא נרשמים דוחות חניה לציבור נהגי הרכבים הכבדים שכן אלה פועלים בהתאם להוראות התמרורים ולחלופות שעומדות בפניהם".

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי "משרדי הפנים והתחבורה פועלים מזה מספר שנים לאיתור מגרשי חניית לילה למשאיות בתחומי הרשויות המקומיות... התוצאות מוגבלות מהסיבות כמפורט: (א) איסור חניית לילה מחייב הכנת חלופות מתאימות... (ב) הקושי המרכזי בהכנת אותה חלופה ראויה תלויה במציאת מקום... בשטח גדול (ג) לרשויות המקומיות יש או עשויה להיות גישה למקומות כאלה (ד) משרד התחבורה סיפק את התמרורים המתאימים ואת ההנחיות להצבתם אך אין לו כל בעלות או גישה כזאת, וממילא אין לו כל אפשרות לספק חלופות".

מצוקת החניה בתוך השכונות בערים מעלה את הכורח והחיוניות להכשיר מתחמים למשאיות למניעת מפגעים בטיחותיים ורעש לתושבים. עקב העלות הכספית של התקנת מתחמים אלה, ראוי כי משרד הפנים ומשרד התחבורה ישתפו פעולה עם הרשויות המקומיות לאיתור חניוני לילה למשאיות והכשרתם- כל גוף על פי סמכויותיו.

הצבת תמרורי חניה

לביצוע נכון של הסדרי תנועה נדרשת מערכת כללים מוסדרת, עקבית וממוסדת. כאמור, מערכת זו גובשה במסגרת לוח התמרורים וההנחיות להצבתם.

"תמרור" הוא "כל סימון, אות או איתות, לרבות רמזור, שקבעה רשות התימרור המרכזית ואשר הוצב או סומן על פי הסמכה או על פי הוראה מאת רשות תימרור כדי להסדיר את התנועה בדרכים או כדי להזהיר או להדריך עוברי דרך"[22].

הצבת תמרור המתיר חניה בתחנות אוטובוס בימי מנוחה

הסטטוס קוו במדינת ישראל שלפיו תחבורה ציבורית אינה פועלת בשבתות וימי מנוחה ומצוקת החניה בתחומי הרשויות המקומיות הביאו בשנת 2009 לתיקון בפקודת התעבורה, המאפשר להחנות כלי רכב בתחנות אוטובוס בימי שבת וימי מנוחה.

על פי סעיף 70א1 לפקודת התעבורה [נוסח חדש], רשות תימרור מקומית תציב, בתחום תחנת אוטובוס, תמרור הקובע כי ניתן להחנות או להעמיד רכב פרטי בתחום תחנת האוטובוס, משעה 20:00 בערב יום מנוחה ועד שעה 16:00 ביום המנוחה, וכן נקבעו סייגים להוראה זו.

הביקורת העלתה כי עיריות חיפה, רמת גן, רחובות ועפולה לא הציבו שלטים המתירים חניה בתחנות אוטובוס על פי פקודת התעבורה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות האמורות כי עליהן למפות את תחנות האוטובוס שבהן אפשר לחנות בימי מנוחה, על פי התנאים שנקבעו בסעיף 70א1 לתקנות התעבורה, ולהציב בהן תמרורים כנדרש, ובכך לאפשר לאזרחים לחנות בהן בימי המנוחה ולהקל את מצוקת החניה.

העיריות האמורות ציינו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה כי אינן מבצעות אכיפת חניה בתחנות האוטובוס בימי המנוחה, וכי יפעלו להצבת תמרור המאפשר חניה בתחנות האוטובוס בימי המנוחה.

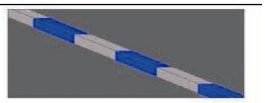
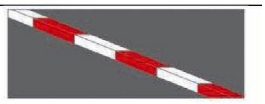
הצבת תמרור שלא כדין על ידי רשויות מקומיות

כדי ליצור אחידות בתמרור הסדרי התנועה על פי הודעת התעבורה המתעדכנת מפעם לפעם, לרבות אחידות בתמרור מקומות החניה בתשלום, ועל מנת להביא לידיעת משתמשי הדרך בבירור את המועדים שבהם חלה חובת תשלום אגרת חניה ואת מגבלות החניה, אם יש כאלה[23], יש לסמנם בתמרור המתאים לפי לוח התמרורים.

בלוח התמרורים נקבע כי "תמרור סימון על פני דרך" הוא סימון על פני הדרך, בתוך פני הדרך או על אבני שפת הכביש, בצבע או בכל אמצעי אחר. בחלק 8 לתוספת ללוח התמרורים נקבעו תמרורי סימון על פני הדרך הכוללים אבני שפה צבועות, ולגביהן נקבעו בלוח התמרורים שלוש צורות סימון כדלהלן:

---

22 על פי הגדרות ס' 1 לתקנות התעבורה.
23 ס' 3 לחוק העזר המומלץ, לעיל הערה 18.

1. צורת הסימון וצבעו.	2. מספרו	3. פירושו.
	816	אבני שפה צבועות שחור-לבן: להבלטה והדגשה של מדרכות, מפרדות ואיי תנועה בנויים.
	817	אבני שפה צבועות לסירוגין בצבע כחול: החנייה מותרת על הכביש שליד אבני השפה או על המדרכה על פי הוראות תמרור 439 או 626 או 627.
	818	אבני שפה צבועות אדום-לבן: אסורה כל עצירה או חניה של רכב בכביש שליד אבני השפה, אלא אם הדבר דרוש למילוי הוראות כל דין.

1. הבדיקה העלתה כי רשויות מקומיות, בהיותן רשויות תמרור, סימנו אבני שפה בתחומן בצורות סימון שלא נקבעו בלוח התמרורים. להלן הנתונים:

(א) עיריית רחובות סימנה בתחומה אבני שפה באדום וכחול במקומות המיועדים לחניה לתושבי הרחוב בלבד, אף שסימון כזה אינו מופיע בלוח התמרורים. נמצא כי ועדת התחבורה בעירייה המליצה לעירייה על ביצוע סימונים אלו. כך לדוגמה, בישיבתה ב-30.1.12 המליצה הוועדה להקצות מקומות חניה לדיירי רחוב גורדון 3 בחניון המגדלים באמצעות סימון אבני שפה באדום-כחול. המלצות הוועדה הוגשו לרשות התמרור המקומית ואושרו על ידה.

(ב) עיריית תל אביב-יפו סימנה בתחומה אבני שפה באדום לסירוגין, דהיינו אבן אחת באדום ואחריה אבן ללא צביעה וחוזר חלילה. לטענתה, סימון זה נועד לאפשר עצירה וחניה רק בהתאם להוראות תמרור 439[24], המוצב במקום. כך לדוגמה, באזור יפו סומן אזור באדום לסירוגין והוצב בַּמָּקום תמרור 433[25] ואליו צורף תמרור 439, שלפיו מותרת פריקה וטעינה רציפה בימים ובשעות שנקבעו בשלט, וביתר השעות מותרת החניה לכל סוגי הרכב.

עיריית רחובות מסרה בתשובתה כי "ההיגיון העומד מאחורי צביעת אבני השפה בכחול-אדום, הוא להתריע בפני ציבור הנהגים כי קיים הסדר מיוחד לחניה במקומות אלה וכי מלבד סימון זה מוצבים באותם מקומות תמרורים המפרטים את הוראות החניה".

עיריית תל אביב-יפו הודיעה בתשובתה כי בלוח התמרורים הקודם נקבע כי צבע "לבן" משמעותו גם אפור, ומשום כך סימון אבני השפה באדום-אפור נעשה בהתאמה ללוח התמרורים שהיה תקף באותה עת.

משרד התחבורה ציין בתשובתו מ-15.07.13 כי "הסימונים המחייבים הם אלה המופיעים בלוח התמרורים. סימון לבן - כמופיע בלוח התמרורים - הוא התקף ואין להחליפו באפור".

---

24 על פי לוח התמרורים, תמרור 439 הוא "תמרור למסר מחייב שלגביו אין תמרור בלוח התמרורים, הוצב התמרור מתחת ובצמוד לתמרור אחר - יחול האמור בו בתוספת לתמרור שמעליו".

25 תמרור 433 אוסר כל עצירה וחניה של רכב בדרך בצד שבו הוצב התמרור, אלא אם דרוש הדבר למילוי הוראות כל דין.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות רחובות ותל אביב-יפו כי קביעת תמרורים וסימון אבני שפה שלא לפי לוח התמרורים יוצרת אי-בהירות ואינה עולה בקנה אחד עם הודעת התעבורה ולוח התמרורים התקף כיום. מן הראוי שהרשויות המקומיות האמורות יבחנו בשיתוף משרד התחבורה את המצב בפועל ואת התאמת הסימונים והתמרורים לצורכי החניה בתחומן.

2. במיקום שנקבע לחניה מוסדרת בתשלום מוטל על הרשויות המקומיות להציב את תמרור 439 שבו יפורטו מגבלות של סוגי הרכב, משך החניה וסדרי התשלום על פי חוק העזר העירוני להעמדת רכב וחנייתו.

נמצא שעיריות הציבו במקומות חניה מוסדרים תמרורים שהפירוט בהם אינו על פי התנאים שנקבעו בחוקי העזר שקבעה העירייה. להלן הנתונים:

(א) עיריית חיפה: בסעיף 3(ה) לחוק העזר לחיפה (העמדת רכב וחנייתו), התשמ"ה-1985, נקבע כי "בין השעות 07.00 ו-19.00 לא יחנה אדם רכב במקום חניה מוסדר ולא ישאירו עומד במקום כאמור לזמן העולה על שעתיים, אלא אם כן נקבע אחרת בתמרור".

הביקורת העלתה כי על פי החלטת העירייה, הפעלת חניה המוסדרת בתשלום ברחבי העיר היא בימים א-ה בשעות 09:00-20:00, וביום שישי וערבי חג בשעות 09:00-15:00.

נמצא שבתמרורים שהוצבו ברחבי העיר צוין כי "החניה מוסדרת בתשלום עד שעתיים מ-09:00 עד 20:00". בתמרורים לא נעשתה הבחנה בין ימי אמצע השבוע לסופו - שישי ושבת וערבי חג וחגים. כך, על פי התמרורים ברחבי העיר, יש לשלם אגרת חניה במקומות המסומנים בכל ימות השבוע, גם בימי שישי ושבת, בין 09:00-20:00.

בשל אי-ההתאמה בין החלטת העירייה להוראות המופיעות בתמרורי החניה ברחבי העיר, הוחלט בסיכום דיון עם ראש העירייה ב-30.11.11 לאשר את החלפת תמרורי החניה המוסדרת "לצורך עדכון ימים ושעות חניה". באותו דיון צוין כי עלות החלפת התמרורים נאמדת ב-70,000 ש"ח ותמומן מתקציב מינהל התפעול.

במועד סיום הביקורת, פברואר 2013, טרם יושמה החלטה זו.

(ב) עיריית עפולה: בחוק העזר לעפולה (העמדת רכב וחנייתו), התשמ"ב-1982, נקבע בסעיף 13(ג) ו-13(ד) כי "(ג) לא ישתמש אדם בכרטיס חניה ליותר משעה אחת. (ד) לא ישתמש אדם ביותר מכרטיס חניה אחד... וזאת בתנאי שהתלושים שיתלשו יורו על משך חניה של 60 דקות רצופות".

בביקורת נמצא כי תמרור החניה המוצב ברחבי העיר אינו מגביל את זמן החניה הרצופה בתשלום.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות חיפה ועפולה כי ציון שעות החניה על התמרורים שלא לפי הקבוע בחוק העזר ולהחלטת העירייה - אינו תקין, ויש בו כדי להביא לגביית אגרות חניה שלא כדין.

עיריית חיפה הודיעה בתשובתה כי היא "תבצע פעילות להצבת התמרור בהתאם להחלטות שנתקבלו מיד עם מתן הקצאה תקציבית לנושא".

עיריית עפולה ציינה בתשובתה מ-3.6.13 כי הסעיף בחוק העזר חל על כרטיסי חניה בגירוד (שהשתמשו בהם בתקופת חקיקת חוק העזר), אך היום אין משתמשים בהם. עוד ציינה העירייה כי סעיף זה בחוק העזר אינו מגביל את משך החניה לשעה אחת באמצעי תשלום אחרים הקיימים היום.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית עפולה כי עליה לתקן את הסעיף בחוק העזר ולהתאימו למדיניות ולאמצעי התשלום המקובלים כיום.

כיתוב תמרורים בערבית

כאמור, אבני שפה צבועות לסירוגין בכחול (817) משמען כי החניה מותרת על הכביש ליד אבני השפה או על המדרכה על פי הוראות תמרורים 439 או 626 או 627[26]. בתקנות ובהנחיות להצבת תמרורים 2010 נקבע כי תמרור 439 הוא "תמרור להוריה, איסור או הגבלה בצורה מילולית, משום שהמסר הנדרש אינו ניתן לביטוי באמצעות תמרור בלבד. מתאים למקרים שבהם המסר הוא בעל משמעות מחייבת, לאיסור או להיתר, וכתוצאה מכך נוצרת האפשרות של העמדה לדין של מי שפועל בניגוד לו, על התוצאות העלולות לנבוע מכך, למשל: הרחבה או צמצום של היתרי כניסה או היתרי חניה". עוד נקבע כי "יש לנסח את המסר בקיצור ובתמצית - בשלוש שפות", וכי בדרך עירונית יש לפעול בהתאם לחוות דעת של היועצת המשפטית של משרד התחבורה כפי שמופיעה ב"הנחיות לתכנון שילוט הדרכה עירוני"[27].

על פי חוות הדעת האמורה, כשרשות מקומית פועלת להצבת שילוט בתחום שיפוטה, עליה ליצור איזון ראוי בין כמה שיקולים על פי נסיבות העניין, בכלל זה מניין דוברי הערבית שבתחומה ומהות התמרור, קל וחומר כשמדובר בשלטי בטיחות ואזהרה - חשיבותם רבה וגם הבנתם. ראוי כי ברשות המקומית יופעל שיקול דעת בשים לב לאמות המידה בדבר חובת השילוט בערבית, בייחוד באזורים שבהם אוכלוסייה גדולה דוברת ערבית. בסיכום חוות הדעת נכתב כי "מוטל על כל רשות מקומית בתחומה ליישם באופן יעיל ואחראי את ההנחיות שעיקרן השגת יעדו של השילוט למרב האוכלוסייה, תוך גישה מקצועית אחראית ותוך השגת התקציבים הנדרשים להשגת המטרה האמורה".

בפסיקת בג"ץ[28] בעניין חובת הרשויות המקומיות שבתחום שיפוטן מתגורר מיעוט ערבי להשתמש בערבית לצד העברית בכל השלטים העירוניים, נקבע כי יש להורות על הוספתו של כיתוב בערבית בכל השלטים העירוניים של המשיבות, בהן עיריית תל אביב-יפו. לגבי לוחות הזמנים להוספת הכיתוב נקבעו שלושה טווחי זמן: לגבי שלטים חדשים ושלטים ישנים שהתבלו ומוחלפים בחדשים, יש לפעול עם מתן פסק הדין; לגבי שלטים ברחובות ראשיים, במוסדות עירוניים וברחובות הצדדיים באזורים שבהם יש אוכלוסייה גדולה דוברת ערבית - יש לבצע זאת בתוך שנתיים; לגבי שאר השלטים העירוניים - בתוך ארבע שנים מיום מתן פסק הדין.

עיריית תל אביב-יפו הודיעה[29] כי תוסיף כיתוב בערבית בשלטים המוצבים בצירי תחבורה ראשיים ובשלטים המוצבים במוסדות ציבור עירוניים המשרתים אוכלוסייה דוברת ערבית. עוד ציינה העירייה כי עמדתה היא שמאחר שבתחום השיפוט של העירייה מתגורר מיעוט ערבי המרוכז רובו ככולו ביפו, ייווסף באזור זה כיתוב בערבית גם בשלטי כל הרחובות, הכיכרות והאתרים המרכזיים, שלטי הכוונה ושלטי בטיחות ואזהרה.

---

26 לגבי תמרורים 626 ו-627 נקבע כי את הסדרי חניה על פי חוקי העזר העירוניים, לרבות אופן התשלום, שעות החניה וסוגי הרכב שמותר להחנות, יש לפרט על גבי תמרור 439 שיוצמד מתחתם.

27 נספח להנחיות בדבר "שלוש שפות בשילוט הדרכה עירוני" (חוות דעת של היועצת המשפטית, משרד התחבורה, 10.12.00).

28 בג"ץ 4112/99, **עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל והאגודה לזכויות האזרח בישראל נ' עיריית תל אביב-יפו ואח'**, פ"ד נו(5) 393.

29 עיריית תל אביב-יפו הודיעה זאת בתגובתה לעמדתו של היועץ המשפטי לממשלה שנתקבלה בעניין.

בביקורת הועלה כי בתחום שיפוטה של עיריית תל אביב-יפו התמרור הנוגע לחניה (תמרור 439), המציין את שעות החניה המוסדרת, זמן החניה המותר, היתרי חניה לכלי רכב מסוימים כגון לתושבי הרחוב ושעות שבהן החניה אסורה או מותרת - כתוב עברית בלבד. יתרה מזו, אף שבאזור יפו יש ריכוז ניכר של דוברי ערבית, ולמרות עמדת העירייה כפי שהוצגה בבג"ץ בשנת 1999 ועל אף הזמן הרב שעבר מאז, העירייה טרם הוסיפה לשלטים כיתוב בערבית והם כתובים עברית בלבד.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית תל אביב-יפו כי היה עליה להוסיף לשלטים האמורים גם כיתוב בערבית, ואי-ביצוע של פסיקת בג"ץ כאמור משמעו פגיעה חמורה בשלטון החוק ובעקרון השוויון בין תושבי העיר.

עיריית תל אביב-יפו מסרה בתשובתה כי "הציבה שילוט בשפה הערבית בשילוט הדרכים, בשמות הרחובות ובמוסדות הציבור. בכל הנוגע לתמרור 439... נמנעה העירייה מהוספת כיתוב בשפות נוספות נוכח הגודש המילולי המאפיין את התמרור... הוספתו של כיתוב בשפות נוספות תעצים את הגודש המילולי בתמרור ותהפוך אותו למסורבל, קשה להבנה ובלתי אפקטיבי. יתר על כן תמרור 439 מלווה לרוב בסימון אבני שפה, אשר יש בו כדי להבהיר ולחדד את המצב המשפטי הרלוונטי".

לדעת משרד מבקר המדינה, בהתחשב בפסיקת בג"ץ כאמור, ומאחר שהמידע המילולי בתמרור 439 בדבר הסדרת חניה הוא בעל משמעות מחייבת, ואי-ציות להוראותיו עלול להביא להטלת קנס כספי, יש לפעול אפוא על פי פסיקת בג"ץ ולהוסיף מידע בערבית, בייחוד בעיר שבה מתגוררת אוכלוסייה דוברת השפה הערבית. יתרה מכך, באמצעות הוספת כיתוב בערבית בא לידי ביטוי עקרון השוויון בשירותים שמעניקה העירייה לתושביה. עוד מוסיף משרד מבקר המדינה כי אין די בסימון אבני השפה כדי להבהיר את המגבלות וההוראות בדבר חניה בתשלום, ואת החשש מפני סרבול וקשיי הבנה ניתן להפיג בקלות רבה, כפי שנעשה בערים אחרות בישראל.

לדעת משרד מבקר המדינה בהתחשב בפסיקת בג"ץ על משרד הפנים ומשרד התחבורה להנחות את הרשויות המקומיות שבהן אוכלוסייה מעורבת בכל עניין הנוגע לכיתוב בשפה הערבית בתמרורים שבתחומן.

חוקי עזר להעמדת רכב וחנייתו

התקנת חוקי עזר

על פי סעיף 249(29) לפקודת העיריות, סמכות העירייה היא "לעשות בדרך כלל, כל מעשה הדרוש לשם שמירה על תחום העיריה, בריאות הציבור והבטחון בו".

סמכות העירייה להתקין חוקי עזר קבועה בסעיף 250 לפקודת העיריות[30], שעל פיו "מועצה רשאית להתקין חוקי-עזר כדי לאפשר לעיריה ביצוע הדברים שהיא נדרשת או מוסמכת לעשותם על פי הפקודה או כל דין אחר או לעזור לה בביצועם".

30 לעניין מועצות מקומיות, ס' 14 ו-22 לפקודת המועצות המקומיות.

סעיף 77 לפקודת התעבורה [נוסח חדש] (להלן - פקודת התעבורה), מסמיך את מועצת הרשות המקומית, בהסכמת שר הפנים ושר התחבורה, להתקין חוקי עזר בדבר "האמצעים שיינקטו לגבי רכב החונה במקום שהעמדתו אסורה על פי חיקוק".

תכליתו של חוק העזר לחניה היא לאפשר לרשות המקומית לאכוף בתחומה את חוקי התעבורה בדבר העמדת רכב וחנייתו, בין השאר חניה במקום שהחניה בו אסורה (סימון אדום-לבן), חניה ללא היתר במקום המיועד לחניית נכים, חניה בקרבת מעבר חציה וחניה על המדרכה; חוק העזר חיוני להבטחת הסדר בתחום שיפוטה של הרשות המקומית ולהבטחת שלומם ובטיחותם של תושביה והבאים בשטחה.

1. מבדיקת חוקי העזר שפורסמו עד פברואר 2013 - סיום הביקורת, עולה כי כ-60% מהרשויות המקומיות (150 מכלל 255 הרשויות) התקינו חוקי עזר לחניה, מרביתם לפני שנים רבות, והן עדכנו אותם במרוצת השנים; כ-40% מהרשויות המקומיות לא התקינו חוקי עזר לחניה.

בשנת 2011 פרסם משרד הפנים בחוזר מנכ"ל 4/11 חוק עזר מומלץ להעמדת רכב וחנייתו. המלצה זו משמשת מסגרת כוללת לחוקי העזר, הטעונה השלמות והתאמות לתנאים המיוחדים של כל רשות מקומית.

הועלה כי בעקבות פרסום חוזר המנכ"ל ובו חוק העזר המומלץ, פנו 20 רשויות מקומיות למשרד הפנים וביקשו לעדכן את חוק העזר לחניה שהתקינו בעבר.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שכל הרשויות המקומיות יתקינו חוק עזר לחניה ויפעלו באמצעים המוקנים בו לאכוף את חוקי התעבורה המנויים בו, למען שמירה על הסדר והבטחת שלומו ובטיחותו של הציבור שבתחומן.

2. בנוסח חוקי העזר לחניה שאישר משרד הפנים ופורסמו ברשומות עד שנת 2011 (המועד שבו פורסם חוק העזר המומלץ להעמדת רכב וחנייתו) מפורטות הוראות בעניין איסורי חניה, שרובן העתק של האיסורים שהיו קבועים בתקנות התעבורה במועד אישור חוקי העזר הישנים. במהלך השנים חלו שינויים בתקנות התעבורה, ולכן נדרש גם עדכון ותיקון של חוקי העזר הישנים.

כך למשל, לוח התמרורים שפורסם ב-2010 מחליף את לוח התמרורים משנת 1970, המוזכר במרבית חוקי העזר שהותקנו עד אותו המועד (להלן - לוח התמרורים הישן).

הועלה כי משרד הפנים ומשרד התחבורה לא הנחו את הרשויות המקומיות לעדכן את חוקי העזר שלהן בהתאמה ללוח התמרורים החדש.

בביקורת נמצא כי בחלק מחוקי העזר לחניה שהותקנו עד שנת 2012 נקבעו איסורים להעמדת רכב וחנייתו לפי התמרורים הממוספרים בלוח התמרורים הישן. הרשויות המקומיות לא תיקנו את הסעיפים הרלוונטיים בחוקי העזר הנוגעים למספור התמרורים. להלן הנתונים:

בחוקי העזר לחניה של עיריית רחובות ושל עיריית נצרת נקבע כי מקום חניה מוסדר יסומן בתמרור ד-19, ד-20 ולפי הנדרש - ד-16. בלוח התמרורים החדש בוטלו מספרי תמרורים אלה, והם מוספרו במספור שונה: תמרור ד-19 הוחלף בתמרור שמספרו 819, תמרור ד-20 הוחלף בתמרור 817, ותמרור ד-16 הוחלף בתמרור 820.

משרד הפנים ציין בתשובתו מ-5.6.13 כי אינו מוסמך לחייב רשות מקומית להתקין חוק עזר בנושא, והדבר נמצא באחריות הרשות המקומית. עוד ציין משרד הפנים בתשובה נוספת מ-13.6.13 כי "אין זה מתפקידיו של משרד הפנים לעדכן את הרשויות המקומיות על כל תיקון חקיקה רלוונטי לגביהם".

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי "על מנת להקל על המשתמשים, במעבר משיטת המספור הישנה לשיטת מספור החדשה, שולבו בהנחיות להצבת תמרורים הנ"ל טבלאות הסבה של מספרי התמרורים משנת 1970 לשנת 2010 וגם להיפך. באמצעות טבלאות אלה ניתן להתנהל בתקופת הביניים עד לעדכון כל המסמכים הנגזרים מלוח התמרורים".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהרשויות המקומיות יבחנו את חוקי העזר ויתקנו את נוסח הסעיפים הרלוונטיים כדי שיתאימו לתקנות ולהנחיות העדכניות להצבת תמרורים.

עיריית רחובות ציינה בתגובתה כי תפעל לתיקון נוסח הסעיפים הרלוונטיים בחוק העזר שלה על פי לוח התמרורים החדש.

3. במדריך להכנת חוקי עזר וצווי עברות קנס של רשויות מקומיות[31] נקבע כי "הוראת העונשין הכללית החליפה את כל סעיפי העונשין הספציפיים שנקבעו בעבר בחוקי העזר השונים של הרשויות המקומיות ולמעשה אותם סעיפי עונשין כבר אינם בתוקף". עם זאת הומלץ, למען הסדר הטוב, לבטל אותם פורמלית.

בביקורת נמצא כי בחוקי העזר לחניה של עיריות רמת גן ועפולה נקבע סעיף עונשין המטיל קנס כספי על "העובר על הוראה מהוראות חוק העזר".

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית רמת גן ולעיריית עפולה כי לסעיף העונשין שנותר בחוק העזר לחניה אין תוקף. על עיריית רמת גן ועיריית עפולה לבטל את סעיפי העונשין המצוינים בחוקי העזר שלהן לחניה.

עיריית רמת גן ציינה בתשובתה כי תפעל לבטל את סעיפי העונשין בחוק העזר שלה באמצעות תיקון חוק העזר בעניין זה.

הסמכת פקחים לאכיפת חוקי העזר והכשרתם

מינוי והסמכה של פקחי חניה

אכיפת חוקי העזר העירוניים, לרבות חוק העזר להעמדת רכב וחנייתו, דורשת הסמכה של פקחים על ידי מועצת הרשות המקומית. על פי סעיף 264(1) לפקודת העיריות, "פקיד העיריה שנתמנה לפי הסעיפים 167-170, רשאי, אם הוסמך לכך על-ידי החלטה של המועצה, ועל אף האמור בכל דין אחר, לעשות דברים אלה: (1) להשתמש בסמכויות הנתונות לשוטר בחוק סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח חדש], התשכ"ט-1969, בנוגע לעבירה המפורשת בהחלטת המועצה שבסמכות בית משפט לעניינים מקומיים, כאמור בסעיף 55 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984".[32]

---

31 "מדריך להכנת חוקי עזר וצווי עבירות קנס של רשויות מקומיות", משרד המשפטים, המחלקה לחקיקת משנה (פברואר 2009).

32 נוסף על כך, החוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א-2011, מאפשר הסמכת פקחים עירוניים לצורך פיקוח על עברות שבתחום אחריותן.

סעיף 170 (א)-(ב) לפקודת העיריות קובע כי ראש העירייה רשאי למנות עובדים לעירייה למשרות שיש עבורן הקצבה בתקציב המאושר, ולאחר שראש העירייה או מי שהסמיך לכך הכריז על המשרה בפומבי.

על פי סעיף 170(ב1)(1) לפקודת העיריות, "במהלך מינוי למשרה המנויה בתוספת החמישית או למשרת פקח תונח לפני ועדת המכרזים הדנה בענין, חוות דעתו של היועץ המשפטי של העיריה בדבר קיום הרשעה של המועמד בעבירה שבשל אופייה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לשמש בתפקיד".

ניהול המרשם הפלילי, פרטי הרישום והזכות לעיין בו מעוגנים בחוק המרשם הפלילי ותקנות השבים, התשמ"א-1981 (להלן - חוק המרשם הפלילי).

בחוק המרשם הפלילי נקבע כי המשטרה רשאית למסור מידע מהמרשם הפלילי אודות רישום פלילי לרשויות ולבעלי תפקיד המנויים בתוספת הראשונה. בתוספת זו לא נכללו הרשויות המקומיות בין הגופים שהמשטרה רשאית למסור להם מידע. סעיפים 6-8 לחוק המרשם הפלילי מאפשרים בנסיבות מסוימות מסירת מידע מהמרשם הפלילי לגופים שאינם מנויים בתוספת הראשונה לחוק. סעיף 6 לחוק המרשם הפלילי קובע כי "מי שהוסמך על פי חיקוק, לחדש או לבטל רשיון, היתר, זכות עיסוק או זכות אחרת (להלן - זכות) ולשם כך הוא רשאי על פי אותו חיקוק להביא בחשבון את עברו הפלילי של מבקש הזכות, של בעל הזכות או של אדם אחר הנוגע בדבר, תמסור לו המשטרה מידע מן המרשם על כל אחד מאלה אם הוא הסכים לכך".

תקנות העיריות (דרכי מסירת מידע בידי משטרת ישראל), התשס"ה-2005, מפרטות את אופן הגשת הבקשה לקבלת מידע מהמשטרה ואת נוהל מסירת המידע. סעיף 2 קובע כי "מידע לשם מינוי של אדם למשרות המפורטות לפי סעיף 170 (ב1)(1) או... יימסר בידי מח"ק"[33].

1. מנתוני משרד הפנים עולה כי חלק מהרשויות המקומיות שהתקינו חוק עזר להעמדת רכב וחנייתו לא הסמיכו פקחים לעניין חוק העזר, והן אינן אוכפות את הוראות חוק העזר, לרבות אכיפת ההוראות בעניין עברות חניה לפי תקנות התעבורה - חניה באדום-לבן, חניה על מדרכה, חניה בחניית נכים, כדלהלן:

עיריית אום אל-פחם התקינה חוק עזר להעמדת רכב וחנייתו בשנת 1991 והוא עודכן בשנת 2003; עיריית בית שאן התקינה חוק עזר להעמדת רכב וחנייתו בשנת 1961 והוא עודכן בשנת 2003; עיריית טירת כרמל התקינה חוק עזר להעמדת רכב וחנייתו בנובמבר 2006; עיריית טמרה התקינה חוק עזר להעמדת רכב וחנייתו בשנת 1980; מועצה מקומית דאליית אל-כרמל התקינה חוק עזר להעמדת רכב וחנייתו בשנת 1996.

מזמן התקנות חוקי העזר, כאמור, ועד מועד הביקורת, לא הסמיכו רשויות אלו פקחים לאכיפתם, וממילא אין הן אוכפות אותם.

עיריית בית שאן הודיעה בתשובתה מ-23.5.13 כי במרבית שכונות העיר לא קיימת מצוקת חניה ו"החניה נעשית במקומות אשר הוכשרו לאורך המדרכות ו/או במגרשי חניה ציבוריים... באופן מסודר וללא כל הפרעה לתנועת כלי רכב או הולכי הרגל". עוד ציינה כי היא עוסקת בשיפור מצבת החניות הציבוריות ללא לאות, וכי בשלב זה היא לא מצאה הצדקה ל"הקמת מערכת פיקוח עירונית בנושא החניות אשר עלותה למערכת עולה עשרות מונים מהתועלת הציבורית ואף הכלכלית לעיר".

---

33 מח"ק - מחלקת חקירות במשטרה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשויות המקומיות אשר התקינו חוקי עזר לחניה, ובכלל אלו עיריות אום אל-פחם, בית שאן, טירת כרמל, טמרה והמועצה המקומית דאליית אל-כרמל, למנות פקחים ולפעול לאכיפת ההוראות בעניין עברות חניה לפי תקנות התעבורה - חניה באדום-לבן, חניה על מדרכה וחניה בחניית נכים, לשם שמירה על הסדר והבטיחות בתחומי שיפוטן.

2. עוד עלה בביקורת כי בחלק מהרשויות המקומיות שנבדקו מונו פקחים בלא מתן חוות דעת של היועץ המשפטי של העירייה בדבר קיום הרשעה של המועמד בעברה שבשל אופייה, חומרתה או נסיבותיה, אין הוא ראוי לשמש בתפקיד.

כך למשל, בשנים 2012-2010 מונו בעיריית חיפה 20 פקחים, בעיריית רמת גן מונו 8 פקחים ובעיריית נצרת מונו 6 פקחים בלא שניתנה חוות דעתו של היועץ המשפטי של העירייה, כנדרש.

שלוש הרשויות הללו גם לא פנו למשטרה על מנת לקבל נתונים מהמרשם הפלילי על אודות המועמדים שמונו לפקחים, מידע שישמש בסיס לחוות דעתו של היועץ המשפטי.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות חיפה, רמת גן ונצרת כי היות שמשרת פקח מנויה בין התפקידים המצריכים בחינה של עברו הפלילי של המועמד, עליהן לפעול בדרכים שנקבעו לכך. בעת מינוי אדם למשרת פקח, על היועץ המשפטי של הרשות המקומית לתת את חוות דעתו בדבר קיום הרשעה של מועמד בעברה שבשל אופייה, חומרתה או נסיבותיה, אין הוא ראוי לשמש בתפקיד.

עיריית רמת גן מסרה בתשובתה כי מחלקת החניה פנתה בשאילתה למשטרה על אודות המועמדים למשרות פקח, ואלה קיבלו אישור על היעדר רישום פלילי. עוד ציינה העירייה כי "ניתנה הנחיה למנהל מח' החניה לקבל חוו"ד יועמ"ש העירייה טרם הסמכת פקח לתפקידו".

עיריית חיפה הודיעה בתשובתה כי היא "תפעל בנוסף להליכים המתקיימים על ידה בנידון לקבל גם את חוות דעתו של היועץ המשפטי בדבר קיום הרשעה של המועמד בעברה שבשל אופייה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לשמש בתפקיד".

עיריית נצרת מסרה בתשובתה כי "כל פקח נדרש להגיש תעודת יושר בטרם הסמכתו".

הכשרת פקחי חניה

פקחים עירוניים עוסקים במגוון תחומים מוניציפליים ובין השאר במניעת מפגעים המזיקים לסביבה, בשמירת הסדר הציבורי, בפיקוח על העמדתם של רכבים וחנייתם ובפיקוח על אתרי רחצה.

בביקורת נמצא כי חלק מהרשויות המקומיות הסמיכו פקחים לאכיפת חוקי העזר, לרבות חוק העזר לחניה (להלן - פקחים רב-תחומיים), דוגמת עיריית תל אביב-יפו. רשויות מקומיות אחרות, למשל עיריות חיפה, ירושלים, נצרת, עפולה, רמת גן ורחובות, הסמיכו פקחים לעניין חוק העזר לחניה בלבד.

משרד הפנים מבצע זה כמה שנים, באמצעות המפעמים (מרכזי הדרכה ופיתוח), קורסים ייעודיים לפקחים רב-תחומיים העוסקים בסוגיות בתחום החוק והמשפט, עקרונות הפיקוח העירוני, הכרת הרשות המקומית ודרכי פעילותה ומיומנויות בתחום התקשורת הבין-אישית.

נמצא כי בהכשרות האמורות לא נלמדו סוגיות הקשורות לאכיפת חוק העזר לחניה, וממילא לא ניתנה הכשרה מקצועית בנושא זה.

עוד עלה בביקורת כי כל רשות מקומית אשר הסמיכה פקחים לעניין חוק העזר לחניה בלבד, הכשירה אותם בכוחות עצמה. יצוין כי פעולות ההדרכה וההכשרה לפקחים חדשים נעשו באמצעות הליך חניכה שביצעו פקחים ותיקים, שלרוב התבסס על ניסיונם ועל הידע שהצטבר במינהל החניה.

משרד הפנים ציין בתשובתו מיום 13.6.13 כי לא הוטלה עליו חובה להכין תכנית הדרכה לפקחי החניה. האחריות לעניין זה מוטלת על הרשות המקומית ועל יועצה המשפטי, ועליהם לוודא כי פקחים יקבלו את ההכשרה המתאימה למילוי תפקידם.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד הפנים יפעל בשיתוף הרשויות המקומיות להכנת תכניות הדרכה והכשרה מקצועיות שישמשו בסיס מקצועי לעבודת הפקחים.

נוהלי העבודה לפקחים

נוהלי עבודה מאפשרים לרשות המקומית להפעיל את סמכותה בשקיפות, מחילים את עקרונות השוויוניות, האחידות והעקביות בפעילות העירונית וכוללים מנגנוני בקרה ודיווח של תהליכי העבודה ופיקוח עליהם.

לנהלים כתובים בנושא החניה יש חשיבות רבה, שכן הם מגדירים את מדיניות החניה, את שיטות העבודה ואת ההנחיות המקצועיות לפקחים.

בביקורת עלה כי עיריית עפולה ועיריית נצרת לא קבעו נוהלי עבודה המגדירים את המדיניות שלהן בתחום החניה או קובעים הנחיות מקצועיות לעבודת הפקחים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שעיריות נצרת ועפולה יקבעו נהלים המגדירים את מדיניותן בנושאי החניה ועבודת הפקחים, בכפוף לחוק העזר המקומי ולתקנות התעבורה.

גם עיריית רמת גן לא קבעה נוהלי עבודה כאמור, אך באגף החניה בעירייה מתכנסת בכל חודש ישיבה עם הפקחים שבה מועלים לדיון נושאים עקרוניים בעניין הפיקוח ואכיפת חוק העזר להעמדת רכב וחנייתו; דיונים אלה מתועדים בפרוטוקולים. כך לדוגמה, בישיבת הפקחים ב-30.11.11 הבהירה היועצת המשפטית של העירייה הדגשים הנוגעים לאכיפה של חניית נכים.

לדעת משרד מבקר המדינה, אף שעיריית רמת גן מקפידה על ישיבות מדי חודש עם הפקחים המתועדות בפרוטוקולים, מן הראוי שתקבע נהלים לעבודת הפקחים, שבהם ייכללו הנושאים העקרוניים המועלים בישיבות החודשיות וההנחיות הניתנות בהן.

עיריית רמת גן הודיעה בתשובתה כי תעלה על הכתב את הנהלים בנושא מדיניות החניה, שיטות העבודה וההנחיות המקצועיות לאכיפה.

תשלום אגרת חניה

רשות התמרור המקומית מוסמכת לקבוע מקומות חניה שבהם תותר החניה, ובלבד ששולמה אגרת חניה ששיעורה לא יעלה על השיעור המרבי הקבוע בחוק העזר של הרשות המקומית.

אדם המחנה את רכבו במקום חניה מסומן שבו חלה חובת תשלום של אגרת חניה חייב להעמידו בהתאם להוראות התמרור. באין סימון, הוא חייב להעמידו כפי שמורות תקנות התעבורה, ובלבד ששילם אגרת חניה על פי השיעור שקבעה רשות התמרור המקומית לאותו אזור חניה, ושיעורה לא יעלה על שיעור האגרה המרבי הקבוע בחוק העזר, בהתאם לסוג הרכב.

הביקורת במרכז השלטון המקומי העלתה כי 40 מכלל 150 הרשויות המקומיות שחוקקו חוק עזר לחניה, הנהיגו חניה בתשלום באזורים שנקבעו וסומנו בתמרורים בהתאם, לרבות העיריות שבהן נעשתה הביקורת - חיפה, נצרת, עפולה, רחובות, רמת גן, תל אביב-יפו וירושלים.

הסדרי התשלום של אגרת החניה

על פי סעיף 70ב לפקודת התעבורה, "(א) החניה בתשלום בדרך עירונית תהיה על פי הסדר חניה הנהוג בתחומי הרשות המקומית בה מצויה אותה דרך או על פי הסדר חניה ארצי אחיד, על פי בחירתו של נהג הרכב. (ב) בסעיף זה, 'הסדר חניה ארצי אחיד' - כרטיס חניה ארצי מטעם המרכז לשלטון מקומי או כל הסדר אחר שיבוא מטעמו במקומו. (ג) שר הפנים ושר התחבורה יקבעו, באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, את המחיר המרבי עבור החניה על-פי הסדר החניה הארצי האחיד".

התשלום עבור חניה מתאפשר באמצעות כמה הסדרי תשלום מקומיים וארציים.

הסדרי תשלום ארציים: המרכז לשלטון מקומי, באמצעות החברה למשק וכלכלה שבבעלותו, מפעיל כיום שני הסדרי חניה ארציים: כרטיס חניה אלקטרוני נטען (השייך לחברת איזיפארק, שעמה התקשרה החברה למשק וכלכלה בשנת 1998), וכן חניה באמצעות הטלפון הנייד (המתבצע על ידי חברת פנגו, שעמה התקשרה החברה למשק וכלכלה בשנת 2007).

1. **כרטיס אלקטרוני נטען (להלן - איזיפארק)**: כרטיס הנטען בסכום מסוים. באזור החניה המוסדרת על הנהג להפעיל את הכרטיס באמצעות רישום קוד העיר שבה הוא חונה וזמן החניה הנדרש ולהניח את הכרטיס על שמשת החלון הקדמי.

2. **חניה באמצעות טלפון נייד (להלן - פנגו)**: לאחר הצטרפות כמנוי לשירות, בכניסה לחניה מתקשר המנוי למספר טלפון ומתחיל תהליך שבמהלכו המערכת מזהה את הלקוח ואת מיקומו ומתחיל חיוב בגין החניה על פי התעריפים שקבעה כל אחת מהרשויות המקומיות.

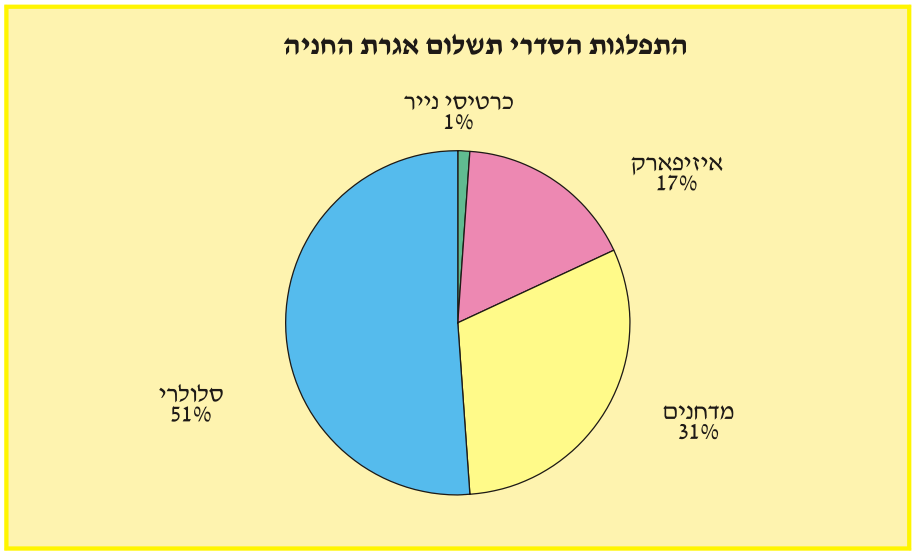
הסדרי תשלום מקומיים: נוסף על הסדרי התשלום הארציים, רשות מקומית רשאית לאפשר תשלום של אגרת חניה באמצעי תשלום מקומיים לפי שיקול דעתה.

1. **כרטיס חניה מקומי מנייר**[34]: כרטיס חניה המתאים רק לרשות המקומית שבה הוא מונפק. על הכרטיסים מודפסים החודשים, הימים והשעות. בעת החניה מסמנים על גבי הכרטיס את היום, השעה ומשך הזמן הנדרש לחניה. הסדר זה קיים גם ברשויות המקומיות שנבדקו, למשל בעיריות ירושלים, חיפה, רמת גן, נצרת ועפולה.

2. **מדחנים מקומיים**: מדחן צג הוא מתקן המשרת מקום חניה יחיד או זוג מקומות חניה. הנהג משלם במטבעות לפי הזמן שברצונו להחנות. על צג המדחן תהבהב הודעה כי שולם עבור הרכב החונה במקום עם ציון זמן החניה שנותר. כעבור זמן, התצוגה תתחלף ותודיע כי חלף זמן החניה שעבורו שולם; מדחן כרטיס הוא מתקן המשרת כמה מקומות חניה (כ-20-30 מקומות חניה בהתאם לתנאי הרחוב). הנהג משלם בעבור זמן החניה במטבעות. המדחן מנפיק כרטיס חניה, והנהג מצמיד את הכרטיס לחלון הרכב. גם הסדר זה קיים ברשויות המקומיות שנבדקו - בעיריות ירושלים, חיפה, רמת גן, רחובות, נצרת ועפולה.

3. **חניה מקומית באמצעות הטלפון הנייד (להלן - סלופארק)**: לאחר הצטרפות כמנוי לשירות, עם הכניסה לחניה מתקשרים למספר טלפון ומתחיל תהליך שבמהלכו המערכת מזהה את הלקוח ואת מקומו ומחייבת אותו בגין החניה.

להלן נתונים על התפלגות התשלום בגין חניה מוסדרת באמצעות ההסדרים השונים, כפי שנבדקו בכמה רשויות מקומיות[35]:



מהתרשים עולה כי כ-70% מתשלומי אגרות החניה מתבצעים באמצעים טכנולוגיים ארציים: פנגו ואיזיפארק.

---

34 עד שנת 2010 הנפיק מרכז השלטון המקומי כרטיסי חניה ארציים מנייר שהשימוש בהם התאפשר בתחומי כל הרשויות המקומיות שהפעילו חניה מוסדרת בתשלום.

35 עיריית רחובות, עיריית חיפה, עיריית רמת גן ועיריית נצרת.

חניה מוגבלת בזמן

כדי לעודד תחלופת רכבים והגברת הזמינות של מקומות החניה, הגבילו הרשויות המקומיות את זמן החניה המוסדרת בתשלום.

להלן תעריפי החניה ברשויות המקומיות שבהן הונהגה חניה בתשלום, זמן החניה המרבי המותר - בשעות, מעודכנים לינואר 2013[36]:

הרשות	התעריף לשעה בש"ח	זמן החניה המרבי בשעות	הרשות	התעריף לשעה בש"ח	זמן החניה המרבי בשעות
אזור	3	2	נהרייה	3.8	8
אילת	4	12	נס ציונה	3.5	12
אשדוד	3.5	3	נצרת	3	2
באר שבע	5	3	נצרת עילית	3.6	12
בני ברק	5.2	2.5	נתניה	5.3	2
בנימינה-גבעת עדה	4.7	3	עכו	4	2.5
בת ים	4	15	עפולה	3	12
גבעת שמואל	3	2	פתח תקווה	4.2	2
גבעתיים	5.6	2	צפת	3	11
הוד השרון	4	3	קריית אונו	4.6	12
הרצלייה	5.4	1	קריית ביאליק	3	2
חדרה	3	12	קריית טבעון	3	2
חיפה	5.6	2	קריית מוצקין	3	2
טבריה	4	3	ראש העין	4	13
יהוד	5.3	3	ראשון לציון	5.3	3
ירושלים	5.6	3	רחובות	4.4	2
כפר סבא	5.3	3	רמת גן	4.6	3
כפר שמריהו	4.6	3	רמת השרון	5.2	9
כרמיאל	3	6	רעננה	5.6	12
מגדל העמק	3	11	תל אביב	6.1	3

* תושבי הערים תל אביב-יפו, גבעתיים, ראשון לציון, רמת השרון, רעננה וכפר שמריהו פטורים מתשלום דמי חניה בעירם.
* נוסף על כך הונהגה בחלק מהרשויות המקומיות בכמה אזורים חניה בתעריף יומי.

36 כפי שהועברו על ידי הרשויות המקומיות לחברות המפעילות את הסדרי התשלום הארציים.

מהטבלה שלעיל עולה כי 25 רשויות מקומיות מגבילות את משך החניה הרצופה לפרקי זמן של שעה עד שלוש שעות. הבדיקה העלתה כי האמצעים הטכנולוגיים שבאמצעותם ניתן להחנות ללא הגבלת זמן אינם מתיישבים עם מטרת הסדרי החניה בתשלום שקבעו הרשויות המקומיות. אמנם למשלמים בכרטיסי חניה או במדחנים החניה מוגבלת למשך הזמן שנקבע, אולם למשלמים בכרטיס האיזיפארק ובאמצעות הטלפון הנייד החניה אינה מוגבלת בזמן[37].

עיריית ירושלים ציינה בתשובתה מ-2.6.13 כי התמרורים המוצבים במקום הם אשר קובעים מבחינה חוקית את משך החניה. אמצעי התשלום השונים, שחלקם ארציים, אמורים לסייע לציבור המשלמים.

עיריית חיפה ציינה בתשובתה כי "הגבלת החניה מושגת על ידי עצם חובת התשלום באופן לינארי למשך החניה... ברכישה מקוונת ניתן לשוב ולרכוש/להאריך את החניה מרחוק אך הדבר אינו ממעט מתכלית ההסדר" (ההדגשה במקור).

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהרשויות המקומיות יבחנו את המדיניות הרצויה להן בעניין משך החניה המותרת ומוסדרת בתשלום. רשות הדוגלת בהגבלת משך החניה תפעל להנהיג אותה באופן אחיד בכל הסדרי התשלום.

פטור מתשלום אגרת חניה

חלק מהרשויות המקומיות שנבדקו קבעו בחוק העזר להעמדת רכב וחנייתו כי ראש הרשות המקומית רשאי להעניק פטור מתשלום אגרת חניה לאדם או לקבוצת אנשים אם סבר שיש נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת.

בביקורת הועלה כי עיריית רחובות ועיריית רמת גן לא קבעו בחוקי העזר שלהן לחניה סמכות למתן פטור מתשלום אגרת חניה, אך העניקו לחברי מועצה או לחלק מעובדיהן פטור מתשלום בגין חניה בכל רחבי העיר ובכל שעות היממה, במקומות שבהם נדרש לשלם תמורתה.

בחוזר מיוחד שהוציא מנכ"ל משרד הפנים במאי 2004 (להלן - חוזר המנכ"ל)[38], שעניינו תנאי שכר ותנאים נלווים לראשי הרשויות המקומיות וסגניהם בשכר, נקבע כי חברי מועצה אינם זכאים לקבל תמורה בעד כהונתם, לא בשכר ולא בתנאים נלווים, לרבות גמול כלשהו עבור שעות פעילות ותשלום הוצאות טלפון.

בביקורת נמצא כי עיריות רחובות ורמת גן[39] העניקו לחברי המועצה מדבקות למכוניותיהם שזיכו אותם בפטור מתשלום אגרת חניה בגין חניה במקומות מוסדרים ברחבי העיר.

משרד מבקר המדינה כבר העיר בנוגע למתן טובות הנאה לנבחרים, לרבות הענקת זכות חניה ללא תשלום במקומות שבהם נדרשים התושבים לשלם תמורה[40].

---

37 למשלמים בטלפון הנייד ניתנת אפשרות להאריך את משך החניה באמצעות הטלפון.

38 חוזר מיוחד של מנכ"ל משרד הפנים בעניין "תנאי שכר ותנאים נלווים לראשי הרשויות המקומיות וסגניהם בשכר", (מאי 2004).

39 עיריית רמת גן העניקה זכות זאת לחברי המועצה שביקשו - שמונה חברים.

40 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009**, בפרק "היבטים אתיים הנוגעים לכהונת נבחרי ציבור ברשויות המקומיות", עמ' 45.

לדעת משרד מבקר המדינה, הענקת פטור מתשלום אגרת חניה לחברי המועצה בכל חלקי העיר ובכל שעות היממה היא הטבה כספית או גמול כספי שאינם עולים בקנה אחד עם הוראות חוזר המנכ"ל ובכך נפגע עקרון השוויון בין תושבי העיר.

עיריית רחובות ציינה בתשובתה כי "הפטור מתשלום אגרת חניה המוענק לחברי המועצה הינו מכח החלטה היסטורית של מועצת העיר", וכי "העניין יועבר לבדיקה ולטיפול של היועצת המשפטית של העירייה".

עיריית רמת גן מסרה בתשובתה כי אין מגרשי חניה סמוך לבניין העירייה המיועדים לעובדיה או לחברי המועצה, נבחרי ציבור הפועלים בהתנדבות. עוד הוסיפה העירייה כי הופץ לנבחרי הציבור מכתב הבהרה כי חניה במקום מוסדר שלא לצורך מילוי תפקידם או במסגרתו תחויב בתשלום.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על העיריות לפעול לביטול ההטבה האמורה ולקבוע הסדרי חניה בלא תשלום בדרך סבירה ומידתית, למשל רק כשהחניה היא לצורך מילוי תפקיד.

עובדי עירייה נדרשים לעתים במסגרת עבודתם להגיע לאזורים ברחבי העיר, לרבות לאלה שבהם הוסדרה החניה בתשלום, ולחנות בהם פרקי זמן שונים. חלק מהעובדים משתמשים לצורכי עבודתם ברכבי העירייה, והם רשאים לחנות בהם ללא תשלום אגרת חניה. הוא הדין לגבי נסיבות שלפי צורכי הרשות המקומית נדרש מי מהעובדים להגיע במסגרת עבודתו ברכבו הפרטי לאזורים בעיר שבהם מוסדרת החניה בתשלום.

הביקורת מצאה כי עיריית רחובות העניקה לכל עובדיה זכות חניה ללא תשלום בכל רחבי העיר ובכל שעות היממה במקומות שבהם נדרש לשלם תמורתה, וכי עיריית רמת גן העניקה זכות זו לחלק מעובדיה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות רחובות ורמת גן כי זכות חניה ללא תשלום ובלי להגבילה לשעות העבודה משמעותה הטבה שיכולה לשמש את העובדים גם לצרכים פרטיים שאינם נוגעים למילוי תפקידם. זאת ועוד, פטור מתשלום אגרת חניה אינו עולה בקנה אחד עם הוראות חוק העזר לרחובות (הסדרת רכב וחנייתו), התשס"ח-2008, וניתן ללא אישור משרד הפנים.

עיריית רמת גן מסרה בתשובתה כי היא תיערך להפקת תו אזורי עבור עובדי העירייה, המגביל את שעות החניה בהסדר ללא תשלום לשעות העבודה בלבד.

עיריית רחובות מסרה בתשובתה כי "מאז שנות התשעים מוקצים תווי חניה בכחול לבן ברחבי העיר כהטבה לעובדי העירייה", וכי היא מגלמת את ההטבה בגין תווי החניה בתלוש המשכורת של עובדיה. עוד ציינה העירייה כי ההסדר עוגן בהוראת סעיף 14 לחוק העזר לרחובות (העמדת רכב וחנייתו), התש"ן-1989, שהיה נהוג עד שנת 2008, ולפיו ראש העירייה רשאי לפטור אדם מתשלום אגרה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית רחובות כי עליה לפעול על פי הוראות חוק העזר התקף כיום, שאינו מאפשר מתן פטור מתשלום אגרת חניה; לחלופין - לפעול לתיקון חוק העזר האמור. מכל מקום, כל הסדר אחר, אם ייקבע, צריך להישען על שורת ההיגיון ועל מידתיות.

התקשרויות למתן שירות למדחני חניה

סעיף 197 לפקודת העיריות קובע כי "לא תתקשר עירייה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי". על פי סעיף 198 לפקודת העיריות, "השר יקבע, בתקנות, את צורת המכרז ואת דרכי הזמנתן וקבלתן של הצעות המחירים, ורשאי הוא לקבוע בהן סוגים של חוזים כאמור, שבהם רשאית העירייה להתקשר ללא מכרז פומבי או ללא מכרז בכלל".

תקנה 3(4) לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987, קובעת כי העירייה רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז, בין היתר, אם הוא "חוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה הנערך עם הספק היחידי בארץ לאותם טובין או עם המומחה היחיד בארץ לביצוע אותה העבודה, אם מומחה שהוועדה מינתה לעניין זה קבע בכתב באישור הוועדה כי אכן אותו ספק או מומחה הם היחידים בארץ".

תכלית המכרז היא להבטיח שוויון הזדמנויות למתמודדים בכוח ומקסום התועלת לעורך המכרז, ומתוך כך תובטח התקשרות מיטבית ושמירה על מינהל תקין ועל טוהר המידות. וכך נאמר בפסיקת בית המשפט העליון: "היסוד לשיטת המכרזים של גופים ציבוריים, שנשתרשה בארץ, הוא הרצון והדאגה להבטיח התנהגות נאותה של שליחי הציבור במסירת עבודות וברכישת טובין ושירותים. כלומר: מניעת העדפה שרירותית, ולא-כל-שכן שחיתות או אנוכיות מתוך אינטרס עצמי של העוסקים בעניינים אלה, שהפיתוי בהם הוא גדול ורב משקל. כל הדינים והכללים שנקבעו בתחום זה לא באו אלא כדי להבטיח בראש ובראשונה הגינות, טוהר מידות וניקיון כפיים, שהם מסימניו של ממשל תקין וראוי לשמו. חשוב ביותר, שמידות אלה יתקיימו וגם ייראה שנתקיימו"[41].

כאשר עולה צורך בעסקה או שירות שהציבור זקוק להם, חלה חובת המכרז. תכלית המכרז היא למנוע הקצאה של משאבי הציבור בדרך לא תקינה, להגביר תחרות, למנוע פגיעה בחופש העיסוק[42] ולהגשים את עקרון השוויון. עוד נועד המכרז לשמור על טוהר המידות ולמנוע משוא פנים ואף מראית עין לכך.

על פי פסיקת בית המשפט העליון, יש לזכור שתקנה 3(4) האמורה מהווה חריג לכלל הנזכר בסעיף 197 לפקודת העיריות המחייב מכרז פומבי. התקנות "מפרטות מה הם סוגי החוזים בהם רשאית העירייה להתקשר ללא מכרז, אך כחריג יש לפרשן על דרך הצמצום לאור הכלל הגדול המחייב עריכת מכרז פומבי... שיקולים בדבר יעילות ומידת ההתאמה של הטובין או העבודה לדרישות העירייה ושיקולים אחרים כיוצא, צריכים, בדרך כלל, לקבל ביטוי בתחומי מכרז פומבי שיתפרסם ולא מחוצה לו. אף בתחומי המכרז עשויה הגדרת הטובין או העבודה להיות שנויה במחלוקת. כך, למשל, אם בכוונת העירייה לרכוש חלקי חילוף למערכות קיימות שברשותה, היא לא תוכל להימנע מלפרסם מכרז פומבי רק בשל כך שתימצא בידיה חוות דעת של מומחה, לפיה אספקת חלקי חילוף על ידי היצרן של המערכות היא מתאימה, זולה או יעילה יותר מחלקי חילוף של ספקים אחרים, אלא שומה עליה לפרסם מכרז; רק ראיה משכנעת הקובעת שחלקי חילוף של אף ספק אחר זולת של היצרן אינם יכולים להתאים למערכות הקיימות עשויה להצדיק פטור ממכרז. בכל מקרה אחר על העניין למצוא את פתרונו בתחומיו של מכרז פומבי"[43].

"מקום שקיימת ודאות שאין בארץ אלא ספק יחיד של טובין או מומחה יחיד לביצוע עבודה, אין טעם לפרסם מכרז, שהרי אך ברור הוא שלא תוגש אלא הצעה אחת למכרז והרי זו ברכה לבטלה. לעומת זאת כשהשאלה מוטלת בספק אין עילה לפטור ויש להתיר את הספק, בתחומי המכרז הפומבי"[43].

---

41 בג"ץ 101/74 **בינוי ופיתוח בנגב בע"מ נ' שר הביטחון**, פ"ד כח(2) 449, עמ' 452-453.
42 עע"ם 9660/03 **עיריית רחובות נ' אילן שבדרון**, פ"ד נט(6) 241, עמ' 251-252.
43 בג"ץ 4672/90 **אריאל הנדסת חשמל רמזורים נ' עירית חיפה**, פ"ד מו(3) 267, עמ' 269-270.

בית המשפט העליון כבר נדרש לשאלה בדבר גבולות השימוש המותר של עירייה בנימוק של ספק יחיד כדי להימנע מפרסום הליך של מכרז כנדרש בדין[44]: "חרף קיומו של הפטור האמור בתקנות העיריות (...להתקשרות עם 'היחיד המסוגל לבצע את נושא ההתקשרות'), הרי שהכלל הוא עדיין קיומו של מכרז פומבי, והפטור הרלבנטי לענייננו ל'ספק יחיד' - הוא בגדר החריג. ...הטעם לכך נעוץ בעובדה שהתקשרות בפטור ממכרז חותרת תחת כל האינטרסים העומדים ביסוד המכרז הפומבי: הבטחת תנאים של שוויון בתחרות על הזכייה, תוך שמירה על שקיפות, התנהלות ראויה וטוהר המידות בהתקשרות, ולבסוף מתן אפשרות לרשות המנהלית להתקשר בעסקה שתמצה את תועלתה הכלכלית... השימוש בפטור שלפנינו הוא ראוי רק מקום: 'שקיימת ודאות, שאין בארץ אלא ספק יחיד של טובין או מומחה יחיד לביצוע עבודה'... – שאז מה טעם יש לערוך מכרז, רק כדי שתוגש הצעה יחידה. אולם מקום שיש ספק האם יש יותר מיצרן אחד, או נותן שירותים אחד, היכולים להעניק לגוף המנהלי את הטובין, או השירותים שהיא באמת זקוקה להם, מוטב לערוך מכרז... מובן אפוא שהרשות מנועה מלבחור את הספק המועדף עליה ואז להגדיר את נושא ההתקשרות באופן ספציפי ומפורט ביותר (לעיתים תוך שימוש בשם הספק עצמו), ולבקש חוות דעת של מומחה, שיאשר לה כי רק הספק האמור יכול לספק את אותם טובין, או שירותים... נעיר, שאם הרשות מחליטה לערוך מכרז, מובן גם שאין היא רשאית לכלול בו אמות מידה מיותרות, שכמוהן כ'תפירת' המכרז למידותיו של ספק מסוים - שאחרת מה הועילו חכמים בתקנתם".

עיריית חיפה

בינואר 1998 התקשרה עיריית חיפה עם חברה א' בהסכם להתקנת מדחנים ולהפעלתם. בהסכם נקבע כי העירייה תשלם לחברה א' 425 ש"ח בתוספת מע"מ לחודש עבור כל מדחן, וכן תשלם לחברה 8% מסך הכנסות המדחנים; תקופת ההסכם היא לשבע שנים עד 15.1.05, והצדדים רשאים להאריך את ההסכם כל שנה בשנה נוספת עד מקסימום של 14 שנים מתחילתו; בתום תקופת החוזה תסיר החברה את מדחני החניה שהתקינה ותחזיר את המדרכות למצבן הקודם.

בשנת 2005 חתמה עיריית חיפה עם חברה א' על הארכת החוזה להתקנה והפעלת מדחנים מתאריך 15.1.05 ועד 14.1.12. לפי החוזה תשלם העירייה לחברה א' בארבע השנים הראשונות לתקופת ההארכה סך של 13.9% מסך הכנסות המדחנים (ללא תשלום קבוע), ובשלוש השנים הנותרות לתקופת ההארכה תשלם העירייה 12.9% מסך ההכנסות.

בעניין הארכת ההסכם להפעלת מדחני החניה העיר מבקר העירייה בשנת 2005 בדוח "אגרת חניה", על מימוש האופציה לתקופה נוספת ואיחוד תקופות הארכה שנתיות בניגוד לתנאי המכרז והחוזה. עוד הוסיף מבקר העירייה כי "לדעת הביקורת הארכת חוזה לתקופה ארוכה שכזו לא רק עומדת בסתירה עם תנאי המכרז והחוזה, אלא אינה מבטיחה שימוש מושכל בכספי ציבור להבטחת תועלת מרבית ככל האפשר לעירייה. זאת לאור התפתחות מואצת בתחומי הטכנולוגיה השונים שחלה משנת 1996 - מועד הכנת המכרז והחוזה המקוריים - אליהם צמודה התקשרות העירייה עד שנת 2012".

בביקורת נמצא כי בסיום ההתקשרות עם חברה א' בינואר 2012, לא פרסמה עיריית חיפה מכרז להפעלת מדחני חניה ברחבי העיר; היא התקשרה עם חברה א' בהסכם חדש כספק יחיד לאחר ניהול משא ומתן, על אף שקיבלה פניות, לפחות מחברה אחת, שהצהירה כי באפשרותה לספק לעירייה את השירות הנדרש. להלן הפרטים:

ב-4.5.11 נדון חוזה הפעלת המדחנים בלשכת היועץ המשפטי לעירייה. מנהל אגף חשבות ציין כי חברה א' מוכנה לתת לעירייה את המכשירים במתנה, וכי היא הספק היחיד בארץ שיכול לתת שירות

---

44 בר"מ 2349/10 **שעשועים וספורט בע"מ נ' עיריית בני ברק ואח'**, תק-על 2010(2) 2568, עמ' 2569.

למדחנים. היועץ המשפטי לוועדת המכרזים ציין כי אפשר לחשוב על פתרון "שיכלול העברה של המכשירים לבעלות העירייה ללא תמורה, הסכם פטור ממכרז (ספק יחיד) עם חברה א' לשלוש שנים בלבד". בסיום הדיון סיכם היועץ המשפטי לעירייה כי "המצב דורש בחירה בין שתי אפשרויות לא טובות. האחת מכרז לפי צרכי העירייה האמיתיים, אך זאת מתוך ידיעה כי הנסיבות ייצרו בו יתרון לספק הקיים. השנייה אי ביצוע מכרז בכלל, תוך הסכם שכולל קבלת רכוש ללא תמורה מהספק (דבר בעייתי כשל עצמו) ופטור ממכרז (דבר המקבע מראש את התוצאה הגרועה ביותר העלולה להיגרם מהאפשרות הראשונה)... בכל מקרה האפשרות השנייה גרועה בעיני מהראשונה. על כן יש לעשות מכרז, לתקופה הארוכה ביותר שנכונה עניינית עבור העירייה ולתת לנסיבות הקיימות לעשות את פעולתן".

במכתב מאותו יום - 4.5.11, שהעביר מנכ"ל חברה א' למנהל אגף חשבות, הוא ציין כי "הננו נהיה מוכנים להעביר לבעלותכם את מחשבי החניה המופעלים בעיר ולהמשיך לתת לכם שירות תיקונים ואחזקה כבעבר".

ב-15.6.11, בדיון בלשכת היועץ המשפטי לעירייה, ציין מנהל אגף החשבות כי בעל המדחנים מוכן לתת לעירייה את המדחנים ללא תמורה ולכן הוא מציע שהעירייה תפרסם מכרז לשירות למדחנים ותחזוקתם. היועץ המשפטי ציין כי הוא רואה בכך בעיה: על פי ההסכם, המדחנים הם של הקבלן, "וזה נראה כמו עסקה מלאכותית". עוד ציין היועץ המשפטי בסיכום הדיון כי הוא "מוכן לקבל את המתווה לפיו המכשירים יועברו לבעלות העירייה והתקשרות כספק יחיד עם פרסום" הדברים.

בספטמבר 2011 פרסמה עיריית חיפה "הודעת פטור ממכרז - כוונה להתקשר עם חברה א' כספק יחיד".

בעקבות פרסום ההודעה, פנה נציג חברה ב' לעירייה וציין בין השאר כי באותם אחוזים מההכנסות שמתכוונת העירייה לשלם לחברה א', תוכל חברה ב' להחליף את כל המדחנים וגם לספק שירות מלא של תיקונים, איסוף, ספירה והעברת הכספים לעירייה.

בנובמבר 2011 פנה נציג חברה ב' לוועדת המכרזים וציין כי בעקבות בקשתה לבדוק את האפשרות לרכוש את המדחנים המוצבים כיום ברחבי העיר תמורת מיליון ש"ח, הוא מודיע לאחר בדיקה כי חברה ב' לא תוכל לרוכשם ולא ניתן לשקלל את ערך המדחנים במסגרת המכרז, וכי תיפסק מעורבות החברה בהליכי ההתקשרות בעניין אספקת שירותי חניה.

ב-14.12.11 הגישה חברה א' למנהל אגף חשבות בעירייה הצעה להעניק לעירייה שירות ותחזוקה למדחני החניה.

ב-20.12.11 המליצה ועדת המכרזים להכריז על חברה א' כספק יחיד למתן שירותים. עיריית חיפה חתמה עם חברה א' על חוזה למתן שירות למדחני חניה בינואר 2012 תמורת תשלום של 12% בתוספת מע"מ מסך ההכנסות מהמדחנים.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית חיפה כי בתהליכים שנקטה, לרבות קבלת מדחנים מחברה א' שנתנה שירותים לעירייה, ובעקבות זאת הכרזה על החברה כספק יחיד וחתימה על הסכם שירות עמה - פעלה העירייה שלא כדין. בפעולותיה אלו הפרה העירייה את חובתה לפרסם מכרז פומבי; שהרי מסירת המדחנים לבעלות העירייה נעשתה בתמורה לאי-פרסומו של מכרז פומבי. בהתחשב בעמדתו הברורה של היועץ המשפטי של העירייה ממאי 2011 בעניין המשך ההתקשרות עם אותה חברה ובמצב העניינים שתואר לעיל, שבו פנה לעירייה לפחות סַפָּק אחד נוסף שהצהיר כי ביכולתו לתת לעירייה מדחנים חדשים ולספק לה את השירות הנדרש ואף בעלות נמוכה יותר - היה ברור בעליל כי אין מדובר בסַפָּק יחיד - חברה א', ולפיכך היה על העירייה לפרסם מכרז פומבי ולהתקשר בהסכם עם הזוכה במכרז.

עיריית חיפה השיבה למשרד מבקר המדינה כי "בתום תקופת ההתקשרות הכוללת בת 14 השנים שילמה עיריית חיפה את מלוא עלותם של מדחני החניה ואף מעבר לזאת. משום כך העברת המדחנים לעיריית חיפה לא נעשתה על דרך של מתנה אלא משום שעיריית חיפה שילמה לחברה א' את מלוא עלותם של מדחנים אלו. אמנם ונכון הוא שאין החוזה שנחתם בין עיריית חיפה לחברה א' בשנת 1998 מכוחו של המכרז הפומבי אומר כי בתום תקופת החוזה יועברו מדחני החניה לרשותה אך זוהי לטעמנו פרשנותו הראויה והנכונה של החוזה ועניין זה היה מוסכם בין הצדדים". עוד הוסיפה העירייה כי "במועד הרלוונטי (2011)... העירייה עדיין לא הייתה בשלה לקבל החלטה להסיר את המדחנים (או להחליפם במדחנים חדשים)... העדיפה העירייה להמשיך ולהפעיל את המדחנים הקיימים בתקופת הביניים. המדובר בהחלטה ניהולית לגיטימית ואף מתבקשת בנסיבות".

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית חיפה כי הסכומים ששילמה לחברה א' שולמו בגין שירותים שקיבלה העירייה מהחברה לפי הסכם ההתקשרות ביניהן. פרשנותה לחוזה שלפיו בתום תקופת ההתקשרות היא שילמה את מלוא עלותם של מדחני החניה, כפי שציינה בתשובתה, אינה עולה בקנה אחד עם הסכם ההתקשרות שחתמה עם חברה א' שלפיו, בתום תקופת החוזה תסיר החברה את מדחני החניה ותחזיר את המדרכות למצבן הקודם. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי בפעולותיה יש לכאורה הסבת עלויות עתידיות לעירייה בגין הסרה עתידית של המדחנים, החלפתם ותיקון המדרכות.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי בפעולותיה אלו פגעה ביסודות המכרז הפומבי - הבטחת תנאים של שוויון, תחרות, הגינות, שקיפות, מניעת העדפה שרירותית והבטחת תועלת כלכלית.

עיריית רמת גן

בביקורת עלה כי עיריית רמת גן התקשרה עם חברה להפעלת מדחנים בעיר לפני שנים רבות, התקשרות שהחלה בשנת 1989 כהפעלה ניסיונית ונמשכת עד היום. עוד עלה כי בשנת 2004, לאחר קבלת חוות דעת בנושא, חתמה העירייה עם החברה על הסכם שאינו מוגבל בזמן, הסכם שנמשך עד היום ולא נבחן מאז, כדלהלן:

עיריית רמת גן התקשרה בשנת 1989 עם חברה ג' בהסכם להפעלה ניסיונית של שימוש במדחנים לצורך תשלום אגרת חניה. לפי ההסכם, אם יוגדר הניסוי כמוצלח, תחתום העירייה עם החברה על הסכם לעשר שנים. בשנת 1991 חתמה העירייה עם חברה ג' חוזה להצבתם, התקנתם, תחזוקתם ותפעולם של מדחנים ברחבי העיר.

בחוזה נקבע כי מחוץ לתשלום בגין ההתקנה, תשלם העירייה לחברה בגין דמי שכירות כתשלום חודשי של 400 ש"ח לכל מדחן, ובגין תפעול ותחזוקה תשלם העירייה 18% מהפדיון בפועל של המדחנים. עוד נקבע כי בתום תקופה של עשר שנים ממועד הצבתם יעברו המדחנים לבעלות העירייה. כן נקבע כי לאחר מועד זה תוכל העירייה לדרוש מהחברה להמשיך לתפעל ולתחזק את המדחנים לתקופה נוספת של 36 חודשים בתמורה לתשלום כאמור של 18% מהפדיון שלהם. בשנת 2001 החליטה העירייה על הארכת ההסכם לתקופה של 36 חודשים - עד שנת 2004.

בשנת 2004 הזמינה עיריית רמת גן מיועץ חיצוני שתי חוות דעת בנוגע לתפעול המדחנים ותחזוקתם. חוות הדעת הראשונה ממרץ 2004 שמה לה למטרה לבחון אם יש חלופות ראויות להמשך תפעול המכשירים באמצעות חברה ג'. בחוות הדעת צוינו שמות של ארבע חברות הפועלות ברשויות מקומיות בישראל באותו תחום, כשכל אחת מפיצה ציוד של יצרן אחר, ועורך חוות הדעת ציין כי "אני מניח כי לכל אחת מהחברות הסכם בלעדיות עם היצרן". עוד צוין כי אין בישראל חברות המתמחות בתפעול המתקנים בלבד. בסיכומה של חוות הדעת נקבע כי לחברה ג' בלעדיות

מטעם יצרן הציוד לתמיכה, הדרכה, אספקת חלפים ותיקון מכללים, וכי הניסיון לאפשר לחברה אחרת לתת שירות הניתן כיום על ידי חברה ג׳ יגרור מצב שבו הציוד יושבת בהדרגה, והתוצאה הצפויה תהיה ירידה בהכנסות העירייה מגביית דמי חניה. עוד הוסיף כי ״לאור ממצאי בנושא זה - אני סבור כי אין כל גורם פרט לחברה ג׳ המסוגל לתת שרות למתקנים שבנדון״.

חוות הדעת השנייה מאוגוסט 2004 שמה לה למטרה להציג את העלויות של תחזוקת הציוד בהתקשרות עם חברה ג׳. בחוות הדעת בחן היועץ את כל עלויות החברה לתחזוקת המדחנים, לרבות כוח אדם, חלפים, רכבים, משרד, ארנונה וביטוח. בסיום התחשיב קבע כי העלות החודשית למדחן היא 517 ש״ח, וציין כי סכום זה אינו כולל את רווח החברה ומע״מ.

על בסיס חוות דעת אלו התנהל משא ומתן בין חברה ג׳ לעירייה ובסופו נחתם הסכם חדש ביניהן בינואר 2005. לפיו, חברה ג׳ תמשיך לתת לעירייה שירותי תפעול ותחזוקה בתמורה לתשלום של 480 ש״ח לחודש לכל מדחן[45]. עוד נקבע כי ההסכם בתוקף עד 31.12.07 ועד שלא יודיע צד על סיומו, הוא יתארך מאליו לשנה נוספת וחוזר חלילה.

בסיום הביקורת, פברואר 2013, המשיכה העירייה את ההתקשרות עם חברה ג׳, התקשרות שהחלה 24 שנים לפני כן.

בביקורת נמצא כי עיריית רמת גן התקשרה בהסכם עם חברה ג׳ בלי שפרסמה מכרז פומבי ועל אף שבחוות הדעת שקיבלה צוין כי ארבע חברות נוספות פועלות ברשויות המקומיות בישראל ומספקות את אותו השירות.

עוד עלה בביקורת כי על פי ההסכם משנת 2005, לפיו עיריית רמת גן משלמת תשלום קבוע בסך 480 ש״ח למדחן, יוצא שהיא משלמת לחברה ג׳ בגין הפעלת מדחני החניה בעיר לא רק סכומים גבוהים בהשוואה להכנסות העירייה ממדחנים אלא שאף גבוהים מאלה שנקבעו בהסכמים הקודמים של העירייה עם חברה ג׳ - שהיו בשיעור של 18% מההכנסות, ואף גבוהים מאלה שמשלמות רשויות מקומיות אחרות.

כך לדוגמה, בשנת 2012 שילמה העירייה לחברה ג׳ כ-27% מפדיון המדחנים בעיר[46]. עוד נמצא כי בחודשים שבהם פדיון המדחנים היה קטן, שילמה העירייה לחברה תשלומים בשיעור גבוה מכך. לדוגמה, בספטמבר 2012 הסתכם פדיון המדחנים בכ-138,000 ש״ח, והעירייה שילמה לחברה ג׳ באותו חודש כ-56,500 ש״ח - 41% מההכנסות.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית רמת גן כי חוות הדעת הראשונה קבעה שחברות נוספות נותנות שירות להפעלת מדחנים ברשויות מקומיות, ולפיכך היה עליה לפרסם מכרז פומבי. על אף שבחוות הדעת צוין כי לחברה ג׳ יתרון על פני חברות אחרות, היה על העירייה לבחון זאת במסגרת המכרז הפומבי - שעל פי כל דין ופסיקה היה מבטיח שקיפות, שוויון הזדמנויות ותועלת כלכלית.

עיריית רמת גן מסרה בתשובתה כי היא עומדת לקראת תום תקופת ההתקשרות, כשהרוב המכריע של המדחנים עבר לבעלות העירייה, וחברה ג׳ נותנת שירותי תחזוקה בהיותה היחידה המורשית ליתן שירות למדחנים אלו. זה כמה שנים שלא הותקנו מדחנים חדשים ברחבי העיר (בעקבות השימוש הגובר באמצעי תשלום סלולריים ואחרים) ונושא המדחנים הולך ומתיישן; כשיוחלט להתקין מדחנים חדשים, הדבר ייעשה במכרז, כדין.

---

45 בתוספת מע״מ והצמדה למדד המחירים לצרכן.

46 הכנסות העירייה ממדחנים בשנת 2012 היו כ-2.4 מיליון ש״ח, והעירייה שילמה לחברה באותה שנה כ-656,000 ש״ח.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית רמת גן כי הסכם ההתקשרות עם חברה ג' מינואר 2005 - לתקופה ארוכה שאינה מוגבלת בזמן ובלי שנבחנו תנאי ההתקשרות והעלויות הכרוכות בגינו מאז, נחתם בסתירה לדין ולכללי מינהל תקין. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעיריית רמת גן כי בהתחשב בעלויות שנדרשת העירייה לשלם לחברה ג', היה על העירייה לבחון מחדש את החלופות בעניין הפעלת מדחני החניה בתחומה כדי למקסם את כדאיותם לעיר ולתושביה.

דוחות חניה

חוקי העזר העירוניים בעניין העמדת רכב וחנייתו מאפשרים לרשות המקומית לקבוע מקומות חניה מוסדרים באמצעות תשלום אגרת חניה או מקומות חניה המיועדים לחניית רכב נכים המסומנים ומשולטים בתמרורים שנקבעו בלוח התמרורים.

פקחי החניה שהוסמכו לאכוף את חוק העזר רשאים בכל עת להיכנס למקום חניה כדי לברר אם קוימו הוראות חוקי העזר שעניינן העמדת רכב וחנייתו. אם נעברה עברה על חוק העזר לחניה, ניתן דוח על העברה (להלן - דוח חניה). הפקת דוח החניה נעשית על ידי פקח החניה באמצעות מחשבון נייד (מסופון): רישום פרטיו של כלי הרכב, פרטי העברה ומועד ביצועה; הדפסת המידע על פתקית המופקת ממחשבון זה והדבקתה על טופס הדוח; הצמדת טופס הדוח לשמשת כלי הרכב.

בצו התעבורה (עבירות קנס), התשס"ב-2002, נקבע כי כל עברה על פי חוק העזר של עירייה או מועצה מקומית בדבר העמדת רכב וחנייתו היא עברת קנס[47].

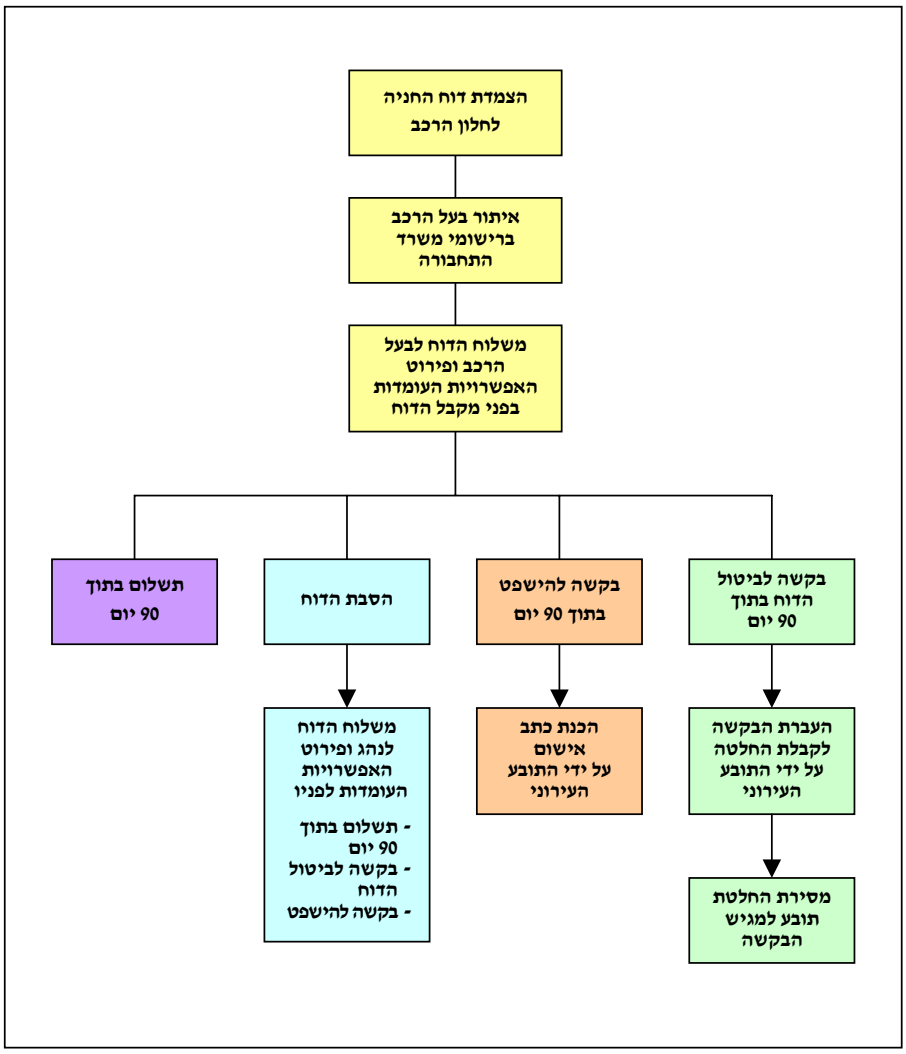
בחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (להלן - החסד"פ), נקבעו בין השאר סדרי הדין בעברות קנס. בסעיף 228 לחסד"פ נקבע כי עברת קנס שהיא עברת תעבורה כמשמעותה בפקודת התעבורה - היא עברה של ברירת משפט[48]. עוד נקבע כי אם היה לשוטר או למי ששר הפנים או השר הממונה הסמיכו לכך, או לעובד רשות מקומית שראש הרשות הסמיכו לכך, יסוד להניח כי אדם פלוני עבר עברה של ברירת משפט, הוא רשאי למסור לו הודעת תשלום קנס ובה יפורטו העברה ושיעור הקנס שנקבע בה. בסעיף 229 לחסד"פ נקבע כי "(א) מי שנמסרה לו הודעת תשלום קנס, ישלם, תוך תשעים ימים מיום ההמצאה, את הקנס הנקוב בהודעה, לחשבון שצוין בה, זולת אם פעל באחת מדרכים אלה: (1) הגיש לתובע, תוך שלושים ימים מיום ההמצאה, בקשה לביטול... (2) הודיע, תוך תשעים ימים מיום ההמצאה, בדרך שנקבעה בתקנות, שיש ברצונו להישפט על העבירה... (ב) לא שילם אדם את הקנס במועד ולא הודיע שיש ברצונו להישפט על העבירה, תיווסף על הקנס תוספת פיגור...".

בתרשים שלהלן מובא התהליך ממועד מסירת דוח החניה ועד גבייתו:

---

47 ס' 1 לצו התעבורה (עבירות קנס), התשס"ב-2002, וס' 3 לתוספת לצו.

48 בעברת קנס מסוג ברירת משפט, ברירת המחדל היא הקנס, ורק אם מקבל הדוח מגיש בקשה להישפט, הבירור עובר לבית המשפט.



להלן נתונים על דוחות החניה שנרשמו וסכומי הכסף לגבייה בעבורם בשנים 2011 ו-2012 בכמה רשויות מקומיות שנבדקו:

השנה	עיריית רחובות		עיריית רמת גן		עיריית חיפה	
	מספר הדוחות	הסכום בש"ח	מספר הדוחות	הסכום בש"ח	מספר הדוחות	הסכום בש"ח
2011	55,984	11,155,695	105,084	20,177,070	115,835	22,863,430
2012	59,103	11,316,250	88,705	17,193,321	103,334	20,477,800

עברות קנס

סעיף 265 לפקודת העיריות קובע כי שר הפנים, בהסכמת שר המשפטים, "רשאי, בצו ברשומות, להודיע כי עברה על הוראה פלונית בחוק-עזר של עיריה היא עברת-קנס". עוד נקבע בסעיף זה כי שר הפנים יקבע בצו ברשומות את שיעור הקנס לכל עברת קנס. בהתאם לכך הותקנו צו העיריות (עבירות קנס), התשל"א-1971 (להלן - צו העיריות עברות קנס), וצו המועצות המקומיות (עבירות קנס), התשל"ג-1973. צווי עברות הקנס קובעים את הסעיפים בחוקי העזר של רשויות מקומיות שהעברות שפורטו בהם יהיו עברות קנס, וכן את מדרג הקנסות ואת דרגת הקנס שנקבעה לכל סעיף.

צווי עברות הקנס מקנים לרשות המקומית סמכות לבצע אכיפה בעברות שונות הקבועות בחוקי העזר שלה באמצעות מתן דוח, בניגוד לאכיפה בעברות אחרות, המתבצעת באמצעות הגשת כתבי אישום לבית המשפט.

ב-7.7.02 התקין שר התחבורה את צו התעבורה (עבירות קנס), התשס"ב-2002 (להלן - צו התעבורה עברות קנס). התקנת הצו נועדה לקבוע קנסות אחידים על עברות חניה לפי חוקי העזר של רשויות מקומיות שונות. סעיף 3 לתוספת לצו זה מאפשר לרשות המקומית להטיל קנסות בשיעורים הקבועים בו על מי שעבר עברה על פי חוק העזר שלה לגבי חניה או העמדה של רכב במקום חניה מוסדר, או עברת חניה או העמדה של רכב לפי תקנות התעבורה שהיא גם עברה לפי חוק העזר. בתוספת לצו אף נקבעו סעיפי העברה ודרגת הקנס שנקבעה בגינה.

המחלקה לחקיקת משנה שבמשרד המשפטים[49] קבעה כי "ככלל על דרגות הקנס בצווי עבירות הקנס של רשויות מקומיות להיות מותאמות עד כמה שניתן לדרגות הקנס שנקבעו לעבירות זהות או דומות בצווי עבירות קנס כלל ארציים, וודאי שלא לחרוג מגובה הקנסות בצווים הכלל ארציים". עוד צוין כי הסדרים כלל ארציים וצווי עברות כלל ארציים עדיפים על פני המקומיים. "כאשר יש כפל הסדרים, ישנה בעיה, כי מצד אחד - ההסדר המיטיב עם הנאשם גובר, ומצד שני - נכון שההסדר הכלל ארצי יגבר. לפיכך כאשר יש כפל הסדרים מוצע לבדוק את ההסדר המקומי ולראות אם אין מקום לבטלו או להתאימו להסדר הכלל ארצי".

כאמור, הסדרים כלל ארציים קיימים גם בתחום התעבורה, וניתן לאכוף חלק מהוראות חוקי העזר של העמדת רכב וחנייתו באמצעות צו התעבורה עברות קנס.

בביקורת נמצא כי בצו העיריות עברות קנס נכללים עברות וסעיפים מחוקי העזר להעמדת רכב וחנייתו של רשויות מקומיות, בהם סעיפי עברה המופיעים גם בצו התעבורה עברות קנס. נמצא כי דרגות הקנס שנקבעו בצו העיריות עברות קנס, לגבי חלק מהעברות, שונות מאלה שנקבעו לאותן עברות בצו התעבורה עברות קנס. כך לדוגמה, לגבי חוקי העזר להעמדת רכב וחנייתו של עיריות ירושלים, רמת גן וחיפה נקבע בצו העיריות עברות קנס כי בגין עברה לגבי חניה או העמדת רכב במקום חניה מוסדר ישולם קנס של 105 ש"ח[50], ואילו בצו התעבורה עברות קנס נקבע קנס של 100 ש"ח לעברה זו. יצוין כי העיריות האמורות הטילו קנס בסך 100 ש"ח על העוברים על סעיף זה בחוק העזר.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות ירושלים, חיפה ורמת גן כי אין זה תקין שלסעיפים בחוקי העזר לחניה נקבעו בצו העיריות שיעורי קנס שונים משיעורי הקנס הארציים שנקבעו בצו התעבורה עברות קנס, ועליהן לפעול להתאמת שיעורי הקנס להסדר הארצי.

---

49 ראו "מדריך להכנת חוקי עזר וצווי עבירות קנס של רשויות מקומיות", לעיל הערה 31.

50 סעיפים11(א)(ב)(ג) לחוק עזר לירושלים (העמדת רכב וחנייתו), התשכ"א-1960 ; סעיפים 13(א)(ב)(ד) לחוק עזר לחיפה (העמדת רכב וחנייתו), התשמ"ה-1985 ; סעיף 11(א) לחוק עזר לרמת גן (העמדת רכב וחנייתו), התש"ם-1980.

עוד העיר משרד מבקר המדינה למשרד הפנים ולמשרד המשפטים כי עליהם לפעול במשותף לבחינת כפל ההסדרים בעניין חוקי העזר להעמדת רכב וחנייתו וליצור התאמה בין ההסדר המקומי להסדר הארצי.

משרד הפנים ומשרד המשפטים מסרו בתשובתם כי הם פועלים במשותף לבחינת כפל ההסדרים ולביטול כל צווי עברות הקנס של הרשויות המקומיות העוסקים בחניה.

עיריית רמת גן מסרה בתשובתה כי היא פועלת על פי הצו הכלל ארצי, צו התעבורה עברות קנס. אם דרגת קנס שונה מזו המופיעה בצו, העירייה תפעל להתאמתו לאלתר.

עיריית חיפה מסרה בתשובתה כי בעניין כל עברות החניה על פי חוק העזר שעבורן קבוע קנס על פי צו התעבורה עברות קנס, הקנסות מוטלים על פי צו זה בלבד.

איתור נהג לשם רישום דוח חניה

בסעיף 41 לתקנות סדר הדין הפלילי, התשל"ד-1974 (להלן - תקנות סדר הדין הפלילי), נקבע כי "(א) בעבירות קנס בשל העמדת רכב במקום שהעמדתו אסורה על פי חיקוק, מותר להצמיד לרכב הודעה על מעשה העבירה עם הודעת תשלום קנס... כשהיא מופנית אל בעל הרכב ללא ציון שמו, אלא בציון מספר הרכב בלבד. (ב) לא שולם הקנס במועד שנקבע בהודעה שהוצמדה לרכב ולא ביקש בעל הרכב להישפט תוך אותו מועד, תומצא לבעל הרכב הרשום ברשות הרישוי הודעת תשלום קנס חדשה".

1. כדי לשלוח לבעל הרכב הודעת תשלום קנס חדשה, הרשויות המקומיות מגישות למשרד התחבורה קובץ של מספרי כלי רכב שביצעו עברות ומבקשות לקבל את פרטי בעל הרכב ומענו (להלן - שאילתה למשרד התחבורה). כעבור כיממה מקבלות הרשויות המקומיות את הפרטים המבוקשים. בגין שירות זה גובה משרד התחבורה מהרשויות המקומיות 3 ש"ח לכל מספר רכב. אם הרשות המקומית מבקשת לקבל פרטים אלו מיד, היא מחויבת ב-6 ש"ח לכל בקשה.

בשנת 2011 שילמו הרשויות המקומיות למשרד התחבורה כ-9 מיליון ש"ח לפחות עבור שירות זה, ובשנת 2012 הן שילמו כ-7.5 מיליון ש"ח לפחות. כך לדוגמה, עיריית תל אביב-יפו שילמה בשנת 2012 כ-2.65 מיליון ש"ח, עיריית ירושלים שילמה כ-620,000 ש"ח, עיריית חיפה שילמה כ-248,000 ש"ח, עיריית רמת גן שילמה כ-180,000 ש"ח ועיריית רחובות - כ-113,000 ש"ח.

הביקורת העלתה כי התעריפים שבהם מחייב משרד התחבורה את הרשויות המקומיות בגין השאילתות האמורות נקבעו לפני שנים רבות, בהתבסס על העלות שנדרש משרד התחבורה לשאת בגין הפקת הדוחות. מאז ועד היום לא השתנה התעריף, למעט הצמדה למדד המחירים לצרכן אחת לשנה.

יצוין כי במועד סיום הביקורת לא המציא משרד התחבורה לנציגי משרד מבקר המדינה את המסמכים שהיו בסיס לקביעת התעריפים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד התחבורה יבחן בחינה מחודשת של התעריפים שבהם הוא מחייב את הרשויות המקומיות.

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי הוא מבצע בימים אלה בחינה מחודשת של המחירון.

2. בסעיף 27ב לפקודת התעבורה שעניינו אחריות בעל הרכב, נקבע כי "(א) נעשתה עבירת תעבורה ברכב, רואים את בעל הרכב כאילו הוא נהג ברכב אותה שעה או כאילו העמידו או החנה אותו במקום שהעמדתו או חנייתו אסורה על פי חיקוק, לפי הענין, זולת אם הוכיח מי נהג ברכב, העמידו או החנהו כאמור או אם הוכיח למי מסר את החזקה ברכב (להלן - המחזיק) או הוכח שהרכב נלקח ממנו בלי ידיעתו ובלי הסכמתו. (ב) הוכיח בעל הרכב למי מסר את החזקה ברכב תחול החזקה האמורה בסעיף קטן (א) על המחזיק. (ג) הוכיח המחזיק כי מסר את החזקה ברכב לאדם אחר, תחול החזקה האמורה בסעיף קטן (א) על אותו אדם".

סעיף 225א(א) לחסד"פ קובע כי "עברה שנה מיום ביצוע עבירת קנס, לא יוגש עליה כתב אישום ולא יומצאו בענינה הזמנה לפי סעיף 222 או הודעת תשלום קנס לפי סעיף 228(ב); ואולם, עבירת קנס שהיא עבירת תעבורה כמשמעותה בפקודת התעבורה, ובעל הרכב הוכיח כי לא חלה עליו אחריות לעבירה לפי סעיף 27ב לפקודה האמורה, ניתן להגיש כתב אישום או להמציא הזמנה למשפט או הודעת תשלום קנס, למי שנהג ברכב אם לא עברו שנתיים מיום ביצוע העבירה..."

הביקורת העלתה כי תהליך איתור הנהג מבצע העברה לצורך משלוח דוח חניה, כשהרכב שבו נעשתה העברה הוא רכב ליסינג[51], בייחוד לרכב שבשימוש ארגון גדול, הוא תהליך ארוך ומסורבל, כלהלן:

אם דוח החניה שהוצמד לרכב לא שולם בתוך 90 ימים, על הרשות המקומית חלה החובה לשלוח את דוח החניה לבעל הרכב. הרשות המקומית מגישה כאמור את פרטי הרכב למשרד התחבורה לצורך קבלת פרטיו של בעל הרכב. עם קבלת ההודעה ממשרד התחבורה כי בעל הרכב הוא חברת ליסינג, נדרשת הרשות המקומית להסב את הפרטים בדוח לחברת הליסינג ולשלוח אליה את הדוח בדואר רשום; כעבור זמן מה חברת הליסינג מגישה לעירייה את פרטי הארגון המשתמש ברכב לצורך הסבתו; הרשות המקומית נדרשת לבדוק את המסמכים שהגישה חברת הליסינג ולהסב בשנית את הדוח לארגון המשתמש ברכב ולשלוח אליו את הדוח בדואר רשום; לאחר תקופת המתנה נוספת מגיש הארגון לרשות המקומית את פרטי העובד שהרכב נמצא בשימושו או שנהג ברכב בזמן ביצוע העברה; הרשות המקומית נדרשת להסב בשלישית את דוח החניה לפרטי האדם שהשתמש ברכב בעת ביצוע העברה ולשלוח אליו את הדוח בדואר רשום.

התהליך האמור דורש הקצאת כוח אדם לטיפול ומעקב וכרוך בעלויות כספיות גבוהות, החלות כולן על הרשויות המקומיות. לעתים, עלויות אלה גבוהות מסכום הקנס שהוטל על הנהג. נוסף על כך, הפעולות שנדרשת הרשות המקומית לעשות, משעת קבלת פרטי בעל הרכב ממשרד התחבורה ועד איתור הנהג ברכב, נמשכות לעתים יותר משנתיים[52], ואז נאלצת הרשות המקומית לבטל את דוח החניה בשל התיישנותו, ומבצע העברה אינו נושא בעונש על ביצועה.

לדעת משרד מבקר המדינה, תהליך איתורו של נהג הרכב שביצע את העברה - המשאבים הנדרשים לכך והזמן שנמשך, המביא לעתים להתיישנות הדוח ולביטולו, אינם סבירים ופוגעים בעקרון השוויון באכיפת החוק. זאת ועוד, אין זה תקין שהרשויות המקומיות נושאות בכל נטל התהליך, ואילו חברות הליסינג, שמסרו את כלי הרכב שבבעלותן ומקבלות תמורה לכך, אינן נדרשות כלל לשאת בעלויות לאיתור עובר העברה.

---

51 ליסינג או שטר מכר - שיטת מימון לרכישת ציוד. השיטה מוכרת בציבור בשל השימוש בה למתן רכב צמוד לעובדים בעיקר בארגונים גדולים ובחברות.

52 לעתים, עקב עיכוב בתגובת חברת ההשכרה או הליסינג; לעתים, מכיוון שהחברה המוסבת אינה מוסרת בזמן את פרטי הנהג או מוסרת פרטים לא מדויקים; לעתים, עקב ריבוי הסבות לכמה חברות.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא "תומך מאוד בייעול תהליך איתורו של הנהג ברכב שביצע את העבירה, יחד עם זאת החוקים הרלוונטיים לצורך התיקון הנדרש - פקודת התעבורה וחוק סדר הדין הפלילי - אינם בסמכותו של משרד הפנים".

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי "הרשויות המקומיות ומשרד הפנים נדרשים לפעול אל מול חברות הליסינג עצמן ולהביא להסדר שייעל את התהליך".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים ולמשרד התחבורה כי עליהם לפעול במשותף ולגבש עם הרשויות המקומיות הסדר שיביא לייעול התהליך האמור.

דוחות חניה לרכבי צה"ל ומשרד הביטחון

צה"ל ומשרד הביטחון משתמשים גם בכלי רכב שבבעלות חברות ליסינג וחברות השכרה, והם מוצמדים לבעלי תפקידים לשימוש אישי או לביצוע משימות. לרשות מקומית אין יכולת לאתר את הנוהגים בכלי רכב שבשימוש צה"ל מאחר שלפי נתוני משרד התחבורה, בעלי רכבים אלו הן חברות הליסינג וההשכרה. כתוצאה מכך, רשויות מקומיות הסבו את דוחות החניה על שם משרד הביטחון ללא יכולת להסב את הדוחות על שם נהג הרכב.

1. הבדיקה העלתה כי לצה"ל ולמשרד הביטחון חובות כספיים לרשויות המקומיות בגין דוחות חניה שנרשמו לרכבים שבשימושם בשל ביצוע עברות על חוקי העזר להעמדת רכב וחנייתו. להלן דוגמאות:

לצה"ל ולמשרד הביטחון חוב לעיריית רמת גן בסך של כ-2.6 מיליון ש"ח בגין דוחות חניה שלא שולמו מזמן רישומם ועד 31.12.12; חוב לעיריית רחובות בסך של כ-265,000 ש"ח בגין 1,030 דוחות חניה שנרשמו בשנים 2010-2012 ולא שולמו; חוב לעיריית חדרה בסך של כ-242,000 ש"ח בגין 1,075 דוחות חניה שלא שולמו משעת רישומם ועד 31.12.12; חוב לעיריית עפולה בסך של כ-14,000 ש"ח בגין דוחות חניה שנרשמו בשנים 2011-2012 ולא שולמו.

2. נמצא כי חלק מהרשויות המקומיות פנו למשרד הביטחון בדרישה לתשלום חובות בגין דוחות חניה שהוטלו על כלי רכב שבשימוש צה"ל ומשרד הביטחון, בניסיון להגיע להסדר בעניין תשלום החובות וקביעת דרך הפעולה לגבי דוחות עתידיים. לפעמים התקיימו דיונים בין כל רשות ורשות לבין משרד הביטחון. עוד נמצא כי לא כל הרשויות המקומיות הגיעו להסכם בנושא עם משרד הביטחון, ובנסיבות שבהן נחתמו הסכמים - הושגה פשרה לגבי תשלומי חובות העבר, אך לא נקבע בסיס לתשלומים בעתיד[53], כלהלן:

(א) חברת גבייה הנותנת שירותים לכמה רשויות מקומיות, לרבות שירותי גביית דוחות חניה, פנתה בשנת 2012 פעמים רבות ללשכת היועץ המשפטי במשרד הביטחון בדרישה לתשלום של כ-450,000 ש"ח בגין דוחות חניה בעשר רשויות מקומיות, בהן עיריית עפולה ועיריית חדרה. בתשובתה מ-20.11.12 ביקשה לשכת היועץ המשפטי במשרד הביטחון מהחברה להעביר אליה יתרות חוב מעודכנות, "ואולי נוכל לקדם הצעת פשרה בהתאם למתווה המקובל, אף מבלי שנצטרך להיפגש". על אף תכתובות נוספות בין חברת הגבייה לבין משרד הביטחון בעניין הנתונים המבוקשים, עד מאי 2013 לא הוסדר הנושא ולא התקבלו תשלומים ממשרד הביטחון.

---

53 חוץ מעיריית תל אביב-יפו.

(ב) בשנת 2007 עתרה עיריית תל אביב-יפו לבג"ץ[54] בעקבות אי-תשלום חובות בגין דוחות חניה של כלי רכב שהיו בשימוש צה"ל. בנובמבר 2007 הגיע עמה משרד הביטחון להסכם פשרה, וזה קיבל תוקף של פסק דין, שבו נקבע, בין השאר, כי משרד הביטחון יעביר לעיריית תל אביב-יפו סך של 4 מיליון ש"ח בגין דוחות חניה שנרשמו עד 1.10.07. בשנת 2009 העביר משרד הביטחון לעירייה סכום זה. לגבי דוחות עתידיים נקבע בהסכם זה כי החל מאוקטובר 2007 יעביר משרד הביטחון לעירייה תשלומים בגין עברות חניה "באדום לבן", בניכוי 30% מסכום הדוח בגין ההוצאות של משרד הביטחון הכרוכות בטיפול המינהלי בגביית הדוחות ובהעברת התשלומים; ההסדר האמור יחול מינואר 2009 גם על עברות חניה "בכחול לבן".

(ג) לאחר דיונים בין עיריית ירושלים למשרד הביטחון, במאי 2012 העבירה העירייה למשרד הביטחון מסמך שעניינו "כתב סילוק - דוחות חניה". על פי מסמך זה, העירייה מתחייבת כי אם ישולמו לה כ-3.3 מיליון ש"ח עד 15.6.12, לא יהיו לה דרישות ממשרד הביטחון או מצה"ל בגין דוחות חניה שנרשמו לרכבי צה"ל ומשרד הביטחון והפכו לחוב עד 30.11.11[55]. גם לאחר משא ומתן ממושך לא הגיעו הצדדים לידי הסכמה בנוגע לתשלום דוחות חניה עתידיים.

3. ביולי 2011 התכנסה פגישה בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי) לדיון בנושא "הסדרת דוחות חניה לכלי רכב שבשימוש צה"ל". בדיון השתתפו נציגי משרד הביטחון, משרד הפנים והפרקליטות הצבאית, וצוין בו כי בידי משרד הביטחון פניות מכ-20 רשויות מקומיות, הדורשות ממשרד הביטחון לשלם את קנסות החניה שהוטלו בשנים האחרונות על כלי רכב שבשימוש צה"ל, והסכום הכולל של חובות אלו הוא כ-11 מיליון ש"ח.

בדיון ציינו נציגי הפרקליטות הצבאית כי הוקצה תקציב שמטרתו להגיע עם הרשויות המקומיות להסדר בדבר חובות העבר, וכי תחול מתכונת אכיפה חדשה על עברת חניה שתיעבר מיום 1.5.11[56]. משרד הביטחון הביע הסכמה להגיע עם הרשויות המקומיות להסדר בדבר חובות העבר.

בינואר 2012 התכנס דיון המשך בנושא בהשתתפות נציגי משרד המשפטים, משרד הפנים ומשרד הביטחון שבסיכומו הובהר כי ממאי 2011 לא יישא עוד משרד הביטחון בתשלומים על דוחות חניה, וכי בחלוף שישה חודשים יתכנס דיון לביצוע מעקב אחר תשלומי דוחות חניה ממאי אותה שנה בגין רכבי צה"ל.

יצוין כי לאחר הדיון האמור, לא התכנס דיון כלשהו לביצוע מעקב אחר תשלום דוחות החניה בגין רכבי צה"ל. זאת ועוד, סיכום הדיון מינואר 2012 לא הובא לידיעת הרשויות המקומיות שאמורות לגבות את החובות, כפי שנקבע בו, ובפועל משרד הביטחון והרשויות המקומיות לא הגיעו להסדרים בעניין חובות צה"ל בגין דוחות החניה שטרם שולמו.

לדעת משרד מבקר המדינה, מצב שבו רשויות מקומיות אינן מקבלות תשלומים עבור דוחות חניה שנרשמו לכלי רכב שבשימוש צה"ל ומשרד הביטחון בגין עברות על חוקי העזר שלהן - אינו מתקבל על הדעת, בלשון המעטה. כתוצאה מכך נפגעים הן האינטרס הציבורי והן עקרון השוויון שביסוד אכיפת החוק.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים, כמאסדר, כי הטלת האחריות להסדרת תשלום חובות העבר של משרד הביטחון על הרשויות המקומיות ותוצאות ההסדרים, המותנות ביכולותיה של כל רשות בנפרד - אינן תקינות.

---

54 בג"ץ 1790/07 **עיריית תל אביב-יפו נ' משרד הביטחון ואח'** (נבו 2007).

55 על פי נספח א לכתב סילוק זה, החוב הכספי של משרד הביטחון לעיריית ירושלים בגין דוחות אלו עמד על כ- 9.5 מיליון ש"ח.

56 מבקר המדינה, **דוח שנתי 63ב** (2013), "היבטים בשימוש בכלי רכב לנהיגה עצמית במשרד הביטחון ובצה"ל", עמ' 25-36.

משרד הפנים ציין בתשובתו כי הוא "שותף מלא בנושא לדיונים שהתקיימו במשרד המשפטים, בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) בשיתוף משרד הביטחון, בדיונים אלו סוכמו העקרונות והמהלכים לפיתרון הבעיה".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי מאחר שהיה שותף לדיונים במשרד המשפטים ולהסכמות שהתקבלו בהם, היה עליו לפעול להביא לידיעת הרשויות המקומיות את הסיכומים האמורים ולדאוג לביצועם.

משרד הביטחון השיב למשרד מבקר המדינה ביולי 2013 כי הוא "מסכים שמצב, לפיו רשויות מקומיות אינן מקבלות תשלומים בגין דוחות חניה שניתנו לכלי רכב בשימוש משרד הביטחון וצה"ל, אינו מצב תקין... הן צה"ל והן משרד הביטחון פועלים על מנת לפתח ולייעל מנגנוני גבייה ואכיפה של דוחות החניה... לעניין חובות העבר - משרד הביטחון פועל להסדרת תשלומם אל מול רשויות מקומיות אשר מוכיחות את קיומם, בהתאם למתווה אחיד".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הביטחון ולמשרד הפנים כי עליהם לפעול לאלתר כדי להגיע להסדרים עם כל הרשויות המקומיות בעניין חובות העבר בגין דוחות חניה. כמו כן, עליהם לפעול כדי לייעל את האכיפה וגביית דוחות החניה שיירשמו לכלי רכב שבשימוש צה"ל ומשרד הביטחון.

דוחות חניה לתיירים

בשנת 2011 נכנסו לישראל כ-2.8 מיליון תיירים, בדומה לשיעורם בשנת 2010. 92% מכלל התיירים שהגיעו לישראל בשנת 2011 שהו בארץ פחות מחודש, ובממוצע ארכה שהייתם כשמונה ימים. בשנת 2011 הסתכמו ההכנסות מתיירים[57] ב-3.8 מיליארדי דולרים, ו-12% מהוצאות תייר בישראל היו על תחבורה[58]. חלק גדול מהתיירים שוכרים כלי רכב מחברות השכרה. לעתים לכלי רכב אלה נרשמים דוחות בשל עברות על חוק העזר של הרשויות המקומיות - חניה ללא תשלום אגרת חניה במקום שנדרש וחניה במקומות אסורים.

הועלה כי בנסיבות שבהן נהג הרכב היה תייר, חברות ההשכרה הגישו לרשויות המקומיות את פרטי התייר ומענו ובכך הסתיים טיפולן בדוח החניה. בדרך כלל, בתום התהליך כבר עזב התייר את ישראל, והרשויות המקומיות נתקלות בקשיים לגבות את הקנסות. עוד הועלה כי במצב זה נוהגות הרשויות המקומיות לבטל את כל דוחות החניה, והתיירים שביצעו את העברה אינם נדרשים לשלם את הקנסות. כך לדוגמה, על פי נתוני עיריית תל אביב-יפו, בשנת 2011 נרשמו לרכבים שנהגו בהם תיירים כ-3,600 דוחות חניה בסכום של כ-570,000 ש"ח, ובשנת 2012 נרשמו לרכבים ששכרו תיירים כ-7,800 דוחות בסכום של כ-1.3 מיליון ש"ח. עיריית תל אביב-יפו ביטלה את כל הדוחות שנרשמו לתיירים בשנת 2011[59]. על פי נתוני עיריית ירושלים, בשנת 2010 נרשמו לרכבים שנהגו

---

57 לא כולל הכנסות של חברות תעופה ישראליות מדמי נסיעה של תיירים.

58 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרד התיירות, **סטטיסטיקל 128, תיירות ושירותי הארחה 1990-2011** (יולי 2012).

59 לגבי הדוחות שהוטלו בשנת 2012, בספטמבר 2012 עיריית תל אביב-יפו התקשרה בהסכם עם עורך דין לקבלת שירותי גבייה בחו"ל בגין דוחות חניה.

בהם תיירים כ-12,800 דוחות חניה בסכום של כ-1.9 מיליון ש"ח, ובשנת 2011 נרשמו לרכבים ששכרו תיירים כ-13,100 דוחות בסכום של כ-2 מיליון ש"ח[60]. עיריית ירושלים ביטלה את כל הדוחות האמורים. בשנת 2012 נרשמו לרכבי תיירים כ-10,000 דוחות בסכום של כ-1.9 מיליון ש"ח. בסיום הביקורת ביטלה עיריית ירושלים כ-2,500 מהדוחות בסכום של כ-473,000 ש"ח[61].

באוגוסט 2011 שלחה עורכת דין באגף היועץ המשפטי לעיריית ירושלים מכתב לרשויות מקומיות בעניין זה. במכתבה ציינה כי בהתחשב במצוקה הכללית במרבית הרשויות המקומיות לעניין חוסר היכולת לגבות קנסות חניה שהוטלו בשל חניית רכבים ששכרו תיירים, הפיכתם לדוחות אבודים והנזקים הכלכליים הנגרמים לרשויות - עולה הצורך במציאת פתרון לבעיה. במכתבה ביקשה עורכת הדין מהרשויות המקומיות הצעות מקדמיות לפתרון הבעיה על מנת לקיים דיון בנושא בהשתתפות משרד התחבורה וגורמי ממשלה הנוגעים בדבר - והכול, על מנת לקדם פתרון שבסופו של התהליך יעוגן בחוק.

נמצא כי לא גובשו עקרונות ולא ננקטו צעדים כלשהם בנדון. כפועל יוצא מכך, לא חל כל שינוי בהתנהלות הרשויות המקומיות בעניין דוחות חניה שנרשמו לרכבים ששכרו תיירים.

בינואר 2013 התכנס דיון בנושא גביית דוחות חניה מתיירים הנוהגים ברכב שכור בהשתתפות נציגי משרד התחבורה, משרד המשפטים, משטרת ישראל והרשויות המקומיות. בסיכום הדיון הוחלט על צעדים שעל המשתתפים לנקוט לקראת דיון נוסף, שיביא לגיבוש עקרונות לתיקוני חקיקה נדרשים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מצב שבו תיירים אינם נדרשים לשלם בגין עברות חניה שביצעו, אינו תקין. מחד גיסא, הרשויות המקומיות נושאות בכל העלויות של הוצאת דוח החניה, החל מפקחים שמאתרים את העברה ומנפיקים את הדוח, המשכו באיתור נהג הרכב, משלוח דוח החניה בדואר רשום, העברת הדוח לתובע העירוני וכלה בביטולו של הדוח. מאידך גיסא, חברות הליסינג וההשכרה שהשכירו את כלי הרכב לתיירים, והן למעשה בעלות הרכב שבו בוצעה העברה, אינן נדרשות לשאת כלל בעלויות התהליך, בעוד הן הנהנות מהשכרת הרכב לתייר.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הבעיה מהותית ודורשת פתרון רוחבי של כמה גורמים. עוד הוסיף משרד הפנים כי לא הוזמן לדיונים בעניין תשלומי דוחות חניה של תיירים, וכשיוזמן לדיונים בנושא - יתרום את חלקו.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי משרד התחבורה מקדם נושא זה והוא מסייע ככל שעזרתו נדרשת.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה כי דוחות הנרשמים לתיירים אינם מבוטלים עוד אלא מועברים לעורך דין לגבייה, וכי היא צופה שבעתיד יתקבלו בגין הדוחות סכומי כסף גבוהים. עוד הוסיפה העירייה כי היא העבירה לחברות ההשכרה דרישה בכתב להמצאת מלוא הפרטים על התיירים, וכי בהיעדר פרטי התייר - לא תסב העירייה את הדוחות.

---

60 הסכום הכספי של הדוחות נקבע על פי מספר הדוחות שניתנו לתיירים, והסכום הממוצע של דוח חניה - לפי תחשיב שערכה עיריית ירושלים.

61 בראשית שנת 2013 עיריית ירושלים התקשרה בהסכם עם עורך דין לגביית דוחות חניה בחו"ל. כ-5,000 דוחות חניה הועברו לאותו עורך דין לצורך ניסיון גבייה. יתר הדוחות טרם טופלו בסיום הביקורת.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הגורמים הרלוונטיים, משרד הפנים, משרד התחבורה ומשרד המשפטים, לפעול לסגירת הפרצה שנוצרה ולגבש עם הרשויות המקומיות הסדר שיביא לייעול התהליך האמור ויוביל לתשלום הקנסות שנרשמו לתיירים.

תשלומים עודפים

סעיף 229(ח1) לחסד"פ קובע כי "בוטלה הודעת תשלום קנס לאחר שהקנס שולם, יוחזר סכום הקנס ששולם".

בביקורת נמצאו מקרים שבהם התקבלו תשלומים בגין דוחות חניה בסכומים הגבוהים משיעורי הקנסות באותו מועד, או ששולמו דוחות חניה שבוטלו או שהומרו באזהרה (להלן - תשלומים עודפים). כך לדוגמה, על פי רישומי עיריית רמת גן, בשנים 2011 ו-2012 התקבלו בעירייה תשלומים עודפים בסך של כ-91,000 ש"ח ו-26,000 ש"ח בהתאמה; על פי רישומי עיריית עפולה, בשנת 2012 התקבלו בה תשלומים עודפים בסך 12,500 ש"ח.

עוד עלה בביקורת כי הרשויות המקומיות לא עדכנו את המשלמים בדבר התשלומים העודפים ולא נקטו כל פעולה להשבת הכספים הללו.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות רמת גן ועפולה כי אי-עדכון המשלמים בדבר התשלום העודף אינו תקין, וכי עליהן לפעול להשבת התשלומים העודפים.

עיריית עפולה הודיעה בתשובתה כי היא "תזכה את כל הזכאים להחזר בגין ביטולי דוחות אשר שולמו".

עיריית רמת גן מסרה בתשובתה כי "ניתנה הנחייה למחלקת החניה לאתר את בעלי הרכב שברכביהם בוצעה עבירת החנייה ואשר ביחס לרכבם המקרים בהם שולמו תשלומים עודפים, ולשלוח אליהם מכתב בו יצוין כי המשלם יזוכה בתשלום העודף, כפוף להמצאת עותק הקבלה על ביצוע התשלום".

סיכום

בעיית הסדרי החניה הולכת ומחריפה כתוצאה מגידול בשיעור כלי הרכב וההתפתחות האורבנית. החניה היא מרכיב משמעותי לניהול התחבורה וקביעת מדיניות בתחום זה, והיא משפיעה על השימוש בקרקע, הבטיחות והפיתוח הכלכלי ועל טיב השירות שניתן לתושב ואיכות חייו. על כן, חשוב וחיוני שהרשויות יקבעו הסדרי חניה בתחומן.

ממצאי הביקורת מצביעים על ליקויים בהסדרת החניה הציבורית בתחומי הרשויות המקומיות בכמה נושאים: הצבת תמרורים שלא כדין, היעדר הכשרה של פקחי חניה, אי-עדכון חוקי העזר, הענקת פטורים מתשלום אגרת חניה שלא כדין, התקשרויות ללא מכרז עם חברות להפעלת מדחנים, הטלת קנסות שלא כדין וכשלים בגביית דוחות חניה בגין רכבי צה"ל ותיירים.

ראוי שהרשויות המקומיות יכינו תכניות אב לחניה שיביאו בחשבון את צורכי התושבים והמבקרים, יאפיינו את עומסי התנועה ומצוקת החניה בתחומן, יזהו את ההיצע מול הביקוש ויבחנו חלופות בראייה כוללת בדבר השפעתן על התנועה ועל רווחת התושבים.

על הרשויות המקומיות לפעול בשיתוף משרד הפנים ומשרד התחבורה לאיתור חניונים ייעודים למשאיות ולרכב כבד ולהכשרתם.

על עיריית תל אביב-יפו לפעול להוספת כיתוב בערבית בתמרורים המורים על העמדת רכב וחנייתו, בראש ובראשונה באזורים שבהם יש ריכוז של אוכלוסייה דוברת ערבית.

על משרד הפנים ומשרד התחבורה להנחות את הרשויות המקומיות שבהן אוכלוסייה מעורבת בדבר כיתוב בשפה הערבית בתמרורים שבתחומן על פי פסיקת בג"ץ.

על הרשויות המקומיות למנות פקחים ולאכוף את הוראות חוקי העזר שלהן להעמדת רכב וחנייתו בהתאם לתקנות התעבורה.

על הרשויות המקומיות לפרסם מכרז פומבי להתקשרויות עם חברות להפעלת מדחנים בתחומן ולבחון חלופות להפעלת מדחני החניה.

על משרד הפנים, משרד התחבורה ומשרד המשפטים לפעול בשיתוף הרשויות המקומיות למציאת פתרון לגביית קנסות שהוטלו בשל חניית רכבים ששכרו תיירים ורכבי צה"ל.

על משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, משרד הפנים, משרד התחבורה ומשרד המשפטים, לתת את דעתם לממצאים ולפעול בשיתוף הרשויות המקומיות לתיקון הליקויים, כל אחד בתחומי אחריותו ועל פי סמכותו.