

עיריית פתח תקווה

טיפול בדוחות חניה

תקציר

עיריית פתח תקווה קבעה הסדרי חניה בתשלום, ובסוף שנת 2004 היו בתחומה כ-4,100 מקומות חניה מוסדרים; באותה השנה רשמה העירייה כ-60,600 דוחות חניה לנהגים שחנו שלא כדין. העירייה הפקידה את ניהול נושא החניה המוסדרת בעיר בידי חברה עירונית - החברה לפיתוח פתח תקווה בע"מ (להלן - החברה).

משרד מבקר המדינה בדק בסוף שנת 2004 ובראשית 2005 את פעולות העירייה והחברה בנושא הטיפול בדוחות החניה. בבדיקה הועלו ליקויים רבים בתחומים של פיקוח על רישום דוחות חניה, מעקב אחר תשלום הקנסות שהוטלו בגין חניה שלא כדין וגביית קנסות, כלהלן:

1. העירייה לא בחנה את הסיבות לירידה החדה שחלה במספר דוחות חניה שנרשמו לחונים שלא כדין בשנים האחרונות.

2. הפיקוח על עבודת פקחי החניה היה לקוי; נמצאו אי-התאמות בין מספר דוחות החניה שהונפקו ובין מספרם במחשבון הנייד של הפקחים, בלא שהחברה פעלה למציאת הסיבות לכך.

3. חובות בני-גבייה, שמקורם בקנסות על חניה שלא כדין שלא שולמו ובקנסות הפיגורים שהוטלו על החייבים, הסתכמו ביולי 2004 בכ-81 מיליון ש"ח. נמצא כי העירייה לא פעלה לאכיפת תשלום החובות ואף לא יידעה את חברת הגבייה שנשכרה לשם כך בדבר חובות שנוצרו לאחר שנת 2002 כדי שזו תפעל לגבייתם.

4. החברה לא הקפידה לשלוח הודעות תשלום קנס לכל החייבים שהודעות התשלום שנשלחו אליהם הוחזרו בגין שינוי כתובת וכתובותיהם החדשות אותרו: במאגר הנתונים הממוחשב של החברה היו רשומים כ-1,200 דוחות חניה שאף כי כתובות בעליהם אותרו זמן רב לפני מועד הבדיקה, החברה לא שלחה לבעליהם הודעות תשלום.

5. העירייה והחברה לא דאגו לשלוח לכל החייבים הודעה חוזרת לתשלום קנס בתוך שלוש שנים ממועד ההודעה הראשונה. כתוצאה מכך נפסק ביצוע העונש, כקבוע בחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1992; דהיינו, הקנסות התיישנו ולא היה אפשר לגבותם עוד. ביולי 2004 היו רשומים בחברה חובות של כ-34 מיליון ש"ח שלא היה אפשר לגבות עוד בגין התיישנות הקנסות.

6. העירייה לא נערכה לטיפול בבקשות לביטול קנסות חניה, והטיפול בהם נמשך זמן רב, לעתים אף שנים, עד כי חלק מהודעות תשלום הקנס שבגינן הוגשו הבקשות לביטול הקנס התיישנו. בסוף שנת 2004 נותרו כ-4,000 בקשות מהשנים 2000-2003 בלא שהוחלט בעניינן.



מבוא

1. בסוף שנת 2004 התגוררו בתחומי עיריית פתח תקווה (להלן - העירייה) כ-176,000 נפש, ומספר כלי הרכב הממונעים שהיו ברשות תושבי העיר הסתכם בכ-95,000. מספר התושבים שבתחומי העירייה גדל מאז תחילת שנות השמונים של המאה העשרים בכ-47%, ומספר כלי הרכב שלהם גדל מאז בכ-390%. כתוצאה מהגידול במספר כלי הרכב של תושבי העיר ושל תושבי ישובים אחרים הפוקדים את העיר, נוצר בפתח תקווה, כבערים אחרות, חוסר במקומות חניה, בייחוד באזורי המסחר ובאזורי המגורים המרכזיים.²

העירייה קבעה הסדרי חניה בתשלום, במטרה לאפשר חניה למרב הבאים ברכבם לאזורים האמורים בלא לפגוע בהסדרי התנועה במקום. לפי ההסדרים האלה היו בעיר בסוף שנת 2004 כ-4,100 מקומות חניה מוסדרים. באותה השנה רשמה העירייה 60,576 דוחות חניה לנהגים שחננו שלא כדין בתחומי העיר. הכנסות העירייה מגביית אגרת הסדר חניה (להלן - אגרת ההסדר), המשולמת בתמורה לחניה במקום חניה מוסדר, הסתכמו בשנת 2004 ב-7.4 מיליון ש"ח, והכנסותיה מתשלומי קנסות בגין דוחות חניה שנרשמו לחוננים שלא שילמו אגרת הסדר (להלן - קנס חניה) ומתשלומי קנסות הפיגור בגין קנסות שהוטלו בשל קנסות חניה שלא שולמו במועדם (להלן - קנס פיגור) הסתכמו באותה השנה ב-9.77 מיליון ש"ח.

2. העירייה מנהלת את נושא החניה המוסדרת בעיר באמצעות חברה עירונית - החברה לפיתוח פתח תקוה בע"מ, האחראית, בין היתר, לנושא זה. לצורך כך התקשרה העירייה עם החברה בחוזה בשנת 1990.

בחוזה שבין העירייה לחברה נקבע כי "החברה תהיה אחראית לגביית הכספים המתקבלים בגין הפעלת החניה המוסדרת והחניונים, לרבות גביית קנסות החניה ואכיפת הגבייה באמצעים משפטיים ו/או באמצעות חברות גבייה", וכי "ביצוע הגבייה ע"י החברה, כמו גם אכיפת הגבייה ייעשה בפיקוח העירייה ובתיאום עימה, וכל זה מבלי לפגוע באחריות הכוללת של העירייה עפ"י כל דין, לביצוע הגבייה ואכיפתה". בעניין הפיקוח על החניה וגביית הקנסות על חניה שלא כדין נקבע כי הפקחים שיעברו בתחום הזה יהיו עובדי העירייה; האחראי לגבייה יהיה עובד העירייה, וחברות הגבייה שהחברה תתקשר עמן "לגביית חובות קשים לגבייה... יפעלו בכפוף לכל הוראות חוק כאילו הן מתקשרות ישירות עם העירייה". עוד נקבעה בחוזה התמורה שתשולם לחברה תמורת שירותיה, וכן נקבע כי הכנסות החניה המוסדרת יועברו אחת לחודש לקופת העירייה.

1 על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

2 כשליש מכלל הדוחות בשנים 2001-2003 נרשמו לתושבי העיר פתח תקווה.

עיריית פתח תקווה

במועד הביקורת העסיקה החברה 15 עובדים שעסקו בנושאי חניה ברחובות העיר: בגביית אגרת ההסדר, בטיפול בדוחות חניה ובמעקב אחר ביצוע הגבייה. כמו כן, על פי החוזה עם העירייה השאילה העירייה לחברה 20 פקחים עובדי עירייה שעסקו בהטלת קנסות על בעלי כלי רכב שרכבם נמצא חונה במקום חניה מוסדר בלא ששילמו אגרת הסדר או שרכבם נמצא חונה במקום אסור לחניה. עוד הקצתה העירייה לחברה יועצת משפטית של העירייה, שעסקה בעיקר בבחינת בקשות הנוגעות לביטול דוחות חניה. במסגרת החברה פועלת יחידה המרכזת את הטיפול בנושא החניה, ובראשה עומד מנהל - עובד החברה (להלן - רשות החניה).

3. בחודשים אוקטובר 2004 עד אפריל 2005 עשה משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת על פעולות העירייה והחברה בנושא הטיפול בדוחות החניה. לצורך עשיית הביקורת הפעיל מבקר המדינה את ביקורת המדינה על החברה. נבדקו, בין היתר, הנושאים האלה: הפיקוח על רישום דוחות חניה, אכיפת תשלום קנסות חניה ותוספות הפיגור בגינם (להלן - חובות חניה) וטיפול בבקשות לביטול קנסות. לצורך הביקורת קיבל משרד מבקר המדינה מן החברה מאגר מידע ממוחשב ובו נתונים מעודכנים ליולי 2004 על דוחות החניה, הקנסות שהוטלו בגינם ומצב גבייתם.

רישום דוחות חניה

בתקנות התעבורה, התשכ"א-1961 נקבע, כי מותר לעצור, להעמיד או להחנות רכב בכל מקום שיש בו תמרוך המתיר עצירה, עמידה או חניה. הסדרת החניה בעיר נעשתה באמצעות חוק עזר לפתח תקווה (העמדת רכב וחנייתו), התשנ"א-1991 (להלן - חוק העזר), שאושר ופורסם בתחילת שנת 1991.

בחוק העזר נקבע בין היתר: "ראש העירייה רשאי לקבוע אזור כמקום חניה מוסדר ולהסדיר את החניה בו על ידי סדרן או באמצעות כרטיסי חניה... לא יעמיד אדם ולא יחנה ולא ירשה לאחר להעמיד או להחנות רכב במקום חניה מוסדר, אלא אם כן שילם אגרת הסדר בשיעור שנקבע לאותו מקום חניה".

היקף דוחות החניה

להלן נתונים על מספר דוחות החניה שנרשמו בשנים 1999-2004:

השנה	1999	2000	2001	2002	2003	2004
מספר הדוחות	136,126	98,516	66,582	65,496	66,960	60,576
שיעור הדוחות לעומת 1999	100%	72%	49%	48%	49%	45%

מהנתונים שבטבלה עולה כי מאז 1999 חלה ירידה חדה, בשיעור של כ-55%, במספר דוחות החניה שניתנו בגין עבירות חניה. בתיעוד העירייה לא נמצאו מסמכים המעידים על שהיא בחנה את הנתונים האמורים לעיל כדי לעמוד על הסיבות שהביאו לירידה החדה במספר דוחות החניה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי היה עליה ועל החברה כאחד לעקוב אחר השינויים שחלו במהלך השנים בנתונים על מספר הדוחות שהוצאו, לאתר את הסיבות לשינויים האלה ולבחון את הצורך בנקיטת פעולות לאכיפת הסדרי החניה בעיר.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2005 הסבירה העירייה כי הירידה במספר הדוחות נובעת מכמה סיבות, בהן: צמצום שעות האכיפה במרכז העיר, שינויים בהסדרי החניה המאפשרים חניה חופשית במהלך שעות היום וירידה במספר הפקחים שהועסקו. העירייה הודיעה בתשובתה כי "מתחילת שנת 2005 ועד לתאריך 31.7.05 נרשמו כ-48,000 דוחות ובאומדן שנתי כמות הדוחות תגיע לכ-85,000 דוחות המהווה גידול של כ-40% בהשוואה לשנת 2004".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולחברה, כי עיקר הירידה במספר הדוחות שנרשמו חלה בשנים 2000 עד 2001, וזאת טרם נתקבלו ההחלטות בדבר השינויים המפורטים בהתייחסותה האמורה של העירייה.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי מגמת השינוי החד המסתמנת בנתונים בשנת 2005, זאת בלא שחלו שינויים ניכרים במדיניות האכיפה של העירייה, מעלה את הצורך בהעמקת הבחינה באשר לסיבות המובילות לשינויים במספר הדוחות הניתנים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על העירייה ועל החברה לעקוב בעתיד כדבר שבשגרה אחר הנתונים בדבר היקף דוחות החניה, לאתר במועד תנודות חדות בנתונים אגב בחינת הגורמים לכך ולנקוט פעולות שיבטיחו פעילות אכיפה עקבית כחלק ממדיניות העירייה בנושא הסדרת החניה בעיר.

הפיקוח על רישום דוחות החניה

הפקת דוח חניה נעשית על ידי פקחי החניה בשלבים: רישום פרטיו של כלי הרכב, פרטי העבירה ומועד ביצועה במחשבון נייד (להלן - מסופון); הדפסת המידע על פתקית המופקת מהמסופון והדבקתה על טופס הדוח; הצמדת טופס הדוח לשמשת כלי הרכב.

לצורך הפיקוח על רישום דוחות החניה הודפסו על פנקסי הטפסים לדוחות החניה מספרים סידוריים עוקבים, והדוחות שהוקלדו במסופון מוספרו גם הם במספרים סידוריים עוקבים. בנוהלי החברה הנוגעים לרישום הדוח במסופון נדרש הפקח לוודא שמספרו של כל דוח שנרשם תואם את המספר שבמסופון.

החברה הפיקה מדי פעם דוחות בקרה של רציפות מספרי דוחות החניה. מנתוני הדוחות עולה כי בשנים 2001 עד 2005 חסרו יותר מ-2,000 דוחות חניה שנרשמו במסופונים אך לא הודפסו וממילא לא נמסרו לבעלי כלי הרכב. טכנאי ספק המסופונים הסבירו כי מדובר בתקלות טכניות.

נמצא כי החברה לא פעלה למציאת הסיבות לאי-ההתאמה בין מספרי הדוחות שנרשמו ובין אלה שהודפסו, לא פעלה לתיקון הליקויים ולא בדקה אם אמנם מקורם בתקלות טכניות בלבד.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה ולחברה כי אין להשלים עם חוסר של דוחות חניה שנרשמו. מדובר בליקוי שעלול לפגוע ביכולת החברה לבצע בקרה על עבודת הפקחים. על העירייה והחברה לעשות בדיקה מקיפה כדי לאתר את הסיבות למצב הזה, ולנקוט פעולות, אם במישור הטכני ואם במישור המינהלי-תפעולי, לפתרון הבעיה.

העירייה הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הליקויים האמורים נבעו מאי הנהגת בקרה רציפה והדוקה על בדיקת הפנקסים ועל חלוקתם לפקחים ועל ביצוע בדיקת רצף ובקרה יומית. העירייה הודיעה כי נקטה את הפעולות האלה: "א. רשות החניה הוסיפה פרוצדורת בקרה בעבודת הפקחים... ב. הוכנסה מערכת מחשוב חדשה לניהול דוחות החניה... ומובנה בה מנגנון בקרת רצף של מס' הדוחות. ג. יבוצע מעקב הדוק ליישום ההוראות בנוהל" החברה בנושא השימוש במסופונים.

גביית קנסות חניה שלא שולמו במועדם

בסעיף 222 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (להלן - חוק סדר הדין הפלילי), נקבע: "היה ... לעובר רשות מקומית שראש הרשות הסמיכו לכך... יסוד להניח כי אדם פלוני עבר עבירת קנס, רשאי הוא למסור לו הזמנה [למשפט] בנוסח שנקבע... ותינתן לו הברירה לשלם קנס בשיעור שנקבע במקום להישפט על העבירה האמורה". בתקנות סדר הדין הפלילי, התשל"ד-1974, נקבע: "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".

עוד נקבע בחוק סדר הדין הפלילי כי "א) מי שנמסרה לו הודעת תשלום קנס ישלם, תוך תשעים יום 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... (2ח) לא שילם אדם את הקנס, חלפו המועדים להגשת בקשה לביטול הודעת תשלום קנס או להודעה על בקשה להישפט לפי סעיף קטן (א) ולא הוגשו בקשות כאמור או הוגשה בקשה לביטול הודעת תשלום קנס ונדחתה, יראו אותו, בתום המועדים הקבועים בסעיף קטן (א) להגשת בקשות אלה, כאילו הורשע בבית המשפט ונגזר עליו הקנס הנקוב בהודעת תשלום הקנס".

העמדת רכב במקום שהעמדתו אסורה על פי חיקוק או במקום חניה מוסדר ללא תשלום אגרת הסדר נופלת בגדר "חטא"³; חניה שלא כדין היא עבירת קנס. חוק סדר הדין הפלילי כולל הוראות בנוגע להתיישנות של עבירת חניה שלא כדין (להלן - עבירת חניה), ולהתיישנות של העונשים שהוטלו בגין ביצוע עבירה זו; להלן הפירוט:

1. התיישנות העבירה - בחוק סדר הדין הפלילי נקבע בין היתר, כי אם עברה שנה מיום ביצוע עבירת קנס, לא יוגש עליה כתב אישום ולא יומצאו בעניינה הזמנה לבית המשפט או הודעת תשלום קנס, בכפוף לסייגים המופיעים שם (להלן - התיישנות דוח). כדי למנוע את התיישנותה של הודעת תשלום קנס חניה יש לשלוח לבעל הרכב שחנה שלא כדין עותק נוסף של ההודעה.

2. התיישנות העונש - עוד נקבע בחוק סדר הדין הפלילי כי "עונש שהוטל לא יתחילו בביצועו ואם נפסק ביצועו לא ימשיכו בו, אם מיום שפסק הדין נעשה לחלוט, או מיום ההפסקה, הכל לפי המאוחר יותר... עברו... בחטא - שלוש שנים" (להלן - התיישנות קנס). כדי למנוע את התיישנות קנס החניה יש לשלוח לחייב הודעה חוזרת לתשלום הקנס; נקיטת מהלך כזה לפני חלוף תקופת התיישנות קנס החניה גורמת למניית התקופה מראשיתה.

איתור כתובות חייבים

החברה נהגה לאתר באמצעות מרשם התושבים שבמשרד הפנים את כתובותיהם החדשות של החייבים שהודעות התשלום שנשלחו אליהם הוחזרו לרשות החניה בגין שינוי כתובת.

נמצא כי לאחר שאותרו כתובותיהם החדשות של החייבים לא הקפידה החברה לשלוח הודעות תשלום קנס לכל הכתובות שאותרו: במאגר הנתונים הממוחשב של החברה היו רשומים ביולי 2004 דוחות חניה שכתובות בעליהם אותרו זמן רב לפני מועד הביקורת אך החברה לא שלחה לבעליהם הודעות תשלום. כ-900 מהדוחות האלה ניתנו שנה ויותר לפני הבדיקה; ולכן משהתיישנו הודעות תשלום הקנס לא היה אפשר עוד לגבות את הקנסות, שהסתכמו בסוף יולי 2004 בכ-340,000 ש"ח. הודעות תשלום לא נשלחו גם ל-298 חייבים אחרים שכתובותיהם אותרו חודשים מספר לפני מועד הביקורת וטרם חלפה שנה מיום שביצעו את העבירה, כלומר לאלה שבמועד הביקורת היו חובותיהם עדיין בני-גבייה. עוד נמצאו כ-8,700 הודעות תשלום שחזרו מן הנמענים בלא שהתקבלו לידיהם ובלא שהובררו הסיבות להחזרתן; החובות בגין הודעות התשלום האלה הסתכמו בכ-4.4 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר לחברה, כי עליה לפעול לגביית החובות שטרם התיישנו. כמו כן עליה להקפיד לפעול לגביית חובות מיד לאחר שקיבלה מידע על כתובות עדכניות של חייבים.

בעקבות הביקורת הודיעה העירייה בתשובתה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2005 כי נקטה את "הפעולות המתקנות" האלה: "א. הוכנסה מערכת חדשה לניהול דוחות חניה בה מובנים מנגנוני

3 בסעיף 24(3) לחוק העונשין, התשל"ז-1977, נקבע: "חטא" - עבירה שנקבע לה עונש מאסר לתקופה שאינה עולה על שלושה חודשים, ואם העונש הוא קנס בלבד - קנס שאינו עולה על שיעור הקנס שניתן להטיל בשל עבירה שעונשה הוא קנס שלא נקבע לו סכום".

התראות טיפול והתראות למניעת התיישנות. ב. הטיפול בדואר חוזר נעשה באופן ממוחשב מול רשות הדואר. ג. יעודכנו נוהלי העבודה בכל הקשור לטיפול בדואר חוזר בתיאום עם הלשכה המשפטית".

אכיפת תשלום חובות חניה

ביולי 2004 הסתכמו החובות בגין קנסות חניה ותוספות הפיגור בכ-115 מיליון ש"ח, כ-34 מיליון ש"ח מהם לא היה אפשר לגבות עוד מאחר שהקנסות התיישנו. נמצא כי חובותיהם של 2,930 מהחייבים, שכל אחד מהם היה חייב יותר מ-5,000 ש"ח, הסתכמו בכ-35 מיליון ש"ח. 51 מהחייבים האמורים צברו, כל אחד, חובות של 50,000 ש"ח ויותר.

במרס 1998 התקשרה העירייה בחוזה עם חברת גבייה לצורך גביית החובות בגין קנסות החניה וקנסות הפיגורים; בחוזה עמה נקבע כי היא תבצע את הפעולות לאכיפת הגבייה על פי הנחיות החברה בשנים 2003 ו-2004 הסתכמו חובות החניה שגבתה חברת הגבייה ב-4.65 מיליון ש"ח וב-6.1 מיליון ש"ח, בהתאמה.

מן הנתונים שלעיל עולה כי היקף חובות החניה שנגבו באמצעות חברת הגבייה היה מצומצם מאוד, ולמעשה רובם המכריע של החובות לא נגבה. מנהל רשות החניה מסר למשרד מבקר המדינה כי העירייה לא הציבה את גביית חובות החניה בראש סדר עדיפויותיה.

חברת הגבייה כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ביולי 2005 כי "היא פועלת עפ"י הנחיות ונהלים של רשות החניה ומהווה זרוע ביצוע של רשות החניה בכל הקשור לפעילות האכיפה... הקובץ האחרון שהועבר... [לחברת הגבייה] היה בשנת 2002... פעילות חברת... [הגבייה] הופסקה מס' פעמים במהלך השנים 2003, 2004 לתקופה מצטברת של מספר חודשים".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי באי-גביית החובות יש משום עידוד להפרת חוק, זאת, בנוסף להפסד ההכנסות הנגרם לעירייה. על העירייה לפעול בעקביות ובתקיפות לגביית החובות בגין דוחות שהוציאה.

בעקבות הביקורת הודיעה העירייה כי בוצעו כמה פעולות והתקבלו החלטות שמטרתן להגביר את אכיפת תשלום החובות, כגון: "א. שליחה רוטינית של דרישות תשלום חוב בפרקי זמן קצובים וקצרים ככל שניתן מהתאריך הקובע של הודעות תשלום הקנס. ב. הועברה הנחייה מפורשת בכתב לגורמי האכיפה בהם נעזרת הרשות לביצוע האכיפה לפעול לגביית החובות בצורה אינטנסיבית. ... במהלך חודש ספטמבר 2005 תתוגבר מערכת האכיפה ע"י שילוב מס' משרדי עו"ד שיעסקו בנושא אכיפת הגבייה כנגד חייבים בגין קנסות חניה שלא שולמו במועדם."

התיישנות קנסות חניה

בחוק סדר הדין הפלילי נקבע, כאמור, כי ביצוע עונש ייפסק אם חלפו שלוש שנים מיום שהחלו בביצועו או מיום שפסק דין נעשה לחלוט; לכן אי אפשר לגבות חובות חניה אם חלפו שלוש שנים ממועד ההודעה על תשלום קנס בלא שנשלחה דרישה חוזרת לתשלום הקנס.

בדצמבר 2000 ביקש מנהל רשות החניה מהיועצת המשפטית של העירייה לאשר ביטול חובות חניה בסך כ-91 מיליון ש"ח בגין 256,473 הודעות תשלום קנס שנצברו משנת 1989 ואילך והתיישנו, ולא היה אפשר לגבותם עוד. בפברואר 2001 אישרה היועצת המשפטית את מחיקת החובות.

לבקשת ראש העירייה בחנה מבקרת העירייה את הסיבות להצטברות חוב כה גדול שלא היה אפשר לגבותו. בדוח מבקרת העירייה לשנת 2002 קבעה המבקרת, בין היתר, כי על העירייה והחברה "לקבוע מדיניות לאכיפת גביית חובות החניה, אשר תהיה מתמשכת ועקבית לפחות במשך מספר שנים". נמצא כי העירייה לא קבעה מדיניות אכיפה לגביית חובות החניה, וממילא לא נקבעו לחברה ולרשות החניה הנחיות ועקרונות פעולה במטרה למנוע התיישנות קנסות חניה. כתוצאה מכך התיישנו קנסות חניה רבים.

בבחינת נתוני החברה מיולי 2004 נמצא כי במועד זה היו כ-99,700 דוחות חניה שהקנסות שהוטלו בגינם התיישנו - רובם משנת 2001 ואילך; היקף החובות בגינם הסתכמו, כאמור, בכ-34 מיליון ש"ח. להלן תיאור שניים מהליקויים בהליכי הטיפול בגביית הקנסות שהביאו להתיישנותם:

התיישנות קנסות חניה בעקבות הליכי עיקול

בחוק העונשין, התשל"ז-1977, נקבע כי קנס שלא שולם במועדו, יחולו על גבייתו הוראות פקודת המסים (גבייה) - כאילו היה מס כמשמעותו באותה הפקודה. בפקודת המסים (גבייה) נקבע: "הוטל על אדם כחוק סכום כסף בקשר עם איזה מס שהוא ולא שילם אותו אדם את הסכום בתוך חמישה עשר יום למן היום שהוא חייב לפרעו ולאחר שנשלחה אליו דרישה בכתב לשלם את הסכום שהוא חייב לפרעו ושלא פרעו... ניתן לגבות את החוב על ידי תפיסתם ומכירתם של נכסי המטלטלים של החייב בתנאים שנקבעו בפקודה".

רשות החניה נהגה להפסיק לשלוח לחייבים הודעה חוזרת לתשלום קנס לאחר שהעירייה החלה בהליכי עיקול רכושם. נמצא כי עיקולים, בגין כ-24,800 דוחות חניה שקנסותיהם לא שולמו, לא נעשו, ולאחר שחלפו שלוש שנים בלא שנשלחו לחייבים הודעות חוזרות לתשלום קנס התיישנו הקנסות, ואת חובותיהם בסך כ-13 מיליון ש"ח שוב לא היה אפשר לגבות.

משלוח הודעות חוזרות לתשלום קנס

ביולי 2004 היו רשומות בחברה 18,764 הודעות תשלום קנס שנשלחו, ואף כי הקנסות בגין ההודעות האלה לא שולמו, לא נשלחו לחייבים הודעות חוזרות לתשלום הקנס. לבעלי 6,297

מהדוחות האמורים לא נשלחה הודעה חוזרת לתשלום קנס במשך שלוש שנים ויותר והקנסות בגינם, שהסתכמו בכ-1.9 מיליון ש"ח, התיישנו ולא היה אפשר לגבותם עוד.

העירייה הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2005: "מערכת המחשוב הוחלפה, במקומה הוכנסה לעבודה מערכת מחשוב חדשה לניהול דוחות חניה העונה על צרכי הרשות. המערכת החדשה כוללת מנגנוני התראות ובפרט התראות לטיפול במניעת מצב של התיישנות דוחות".

רישום חובות חניה בדוחות הכספיים של העירייה

בסעיף 2 לתקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), התשמ"ח-1988 נקבע כי "רשות מקומית תקיים הנהלת חשבונות ורישומי מידע הדרושים לניהול פעולותיה הכספיות לפי העקרונות, הכללים וההוראות שנקבעו בכל דין, ולפי כללי החשבונאות המקובלים, הכל לשם גילוי נאות וקבלת מידע על מצבה הכספי בכל עת ותוצאות פעולותיה הכספיות". משרד הפנים פירסם הנחיות לרשויות המקומיות⁴, ולפיהן יש לכלול בדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות, בין היתר, את יתרות החייבים בגין קנסות חניה.

נמצא כי יתרות החייבים בגין קנסות חניה לא הוצגו בדוחות הכספיים של העירייה, וממילא לא ניתנו בדוחות האלה נתונים על הסכומים שנגבו ועל שיעורי הגבייה, הן השוטפים והן המצטברים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי מכיוון שיתרת החובות בגין קנסות חניה היא גדולה ומהותית, ומשום שיש לדבר השפעה רבה על ניהול ענייניה הכספיים של העירייה, מן הראוי שיתרת החובות האלה תוצג בדוחותיה הכספיים. זאת כדי לעמוד כנדרש בחובת הגילוי הנאות המוטלת עליה בתקנות.



מן הממצאים שלעיל עולה כי המעקב אחר ביצוע הצעדים שנעשו לגביית החובות ולאכיפת תשלום דוחות החניה היה לקוי; העירייה והחברה לא עמדו במועד על צעדים לגבייה ולאכיפה שלא בוצעו, חייבים לא קיבלו דרישות תשלום נוספות, וקנסות חניה התיישנו. כתוצאה מכך גם נגרם נזק כספי משמעותי לעירייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולחברה כי חובה עליהן לעקוב אחר ביצוע צעדי גבייה ואכיפה הננקטים נגד חייבים ולפעול למניעת התיישנות קנסות החניה.

4 משרד הפנים האגף לביקורת ברשויות המקומיות שינוי שיטת הרווח הכספי ברשויות מקומיות, עמ' 21.

הפחתות וביטולים של קנסות

הטיפול בבקשות לביטול קנסות

בסעיף 229 לחוק סדר הדין הפלילי נקבע כי מי שנמסרה לו הודעת תשלום קנס רשאי להגיש לתובע בקשה לביטול הודעת תשלום הקנס. הבקשה תוגש לתובע בתוך פרקי הזמן שנקבעו בחוק.

הבקשות לביטול הודעות קנס מוגשות ליועץ המשפטי של העירייה באמצעות החברה. מגיש הבקשה נדרש לרשום את פרטיו, את פרטי הבקשה ואת נימוקיו לביטול הודעת הקנס בטופס שהחברה קבעה לצורך זה. אם נדרשת השלמת מסמכים, החברה מביאה זאת לידיעת המבקש. עם סיום ההליך הזה מועברת הבקשה לעיונו של היועץ המשפטי של העירייה ולהחלטתו.

הביקורת העלתה כי טיפול החברה באלפי בקשות נמשך שנים מספר, ובפועל חלק מקנסות החניה שבגינם הוגשו הבקשות לביטול הקנס התיישנו.

בשנים 2003 ו-2004 הוגשו ליועץ המשפטי של העירייה 37,655 ו-51,615 בקשות לביטול הודעות תשלום קנס, בהתאמה. נמצא כי העירייה לא נערכה לטיפול נאות במספר כה רב של בקשות, וכתוצאה מכך ארך הטיפול בבקשות האלה ובמענה להן זמן רב. החלטת היועץ המשפטי ניתנה, על פי רוב, רק לאחר כמה חודשים, ובעניין בקשות אחדות אף לאחר יותר משנה.

עוד נמצא, כי בעניינין של כ-4,000 בקשות לביטול הודעות תשלום קנסות חניה שהוגשו בשנים 2000-2003 לא ניתנה החלטה עד לסוף שנת 2004. הקנסות הנוגעים לכ-1,900 מהבקשות האמורות, מהשנים 2000 ו-2001, התיישנו.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי חובה עליה להשיב למגישי הבקשות לביטול קנס חניה בתוך זמן סביר. אין להשלים עם מצב שבו בקשות רבות לביטול קנסות חניה מושהות לתקופות ארוכות, לעתים אף במשך שנים. ביתר חומרה יש לראות את אותם המקרים שבהם הבקשות כלל לא נדונו. על העירייה ועל החברה להיערך לטיפול נאות בבקשות לביטול הודעות תשלום קנס ולקבוע נהלים למתן תשובה בתוך זמן קצוב.

העירייה הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2005 כי תיעשה בקרת מעקב באמצעות מערכת המיחשוב החדשה וכי "ניתנה הוראה לגבש נוהל עבודה בנושא, כולל מעקב גיול הטיפול בפניות אורחים, בתאום עם הלשכה המשפטית במטרה לקצר את הליך הטיפול בערעורים ולהעמידו על פרקי זמן סבירים".

צוותים להפחתת קנסות

בסעיפים 338-339 לפקודת העיריות נקבע כי כל סכום המגיע לעירייה, אם בשל ארנונות ואם מסיבה אחרת, ותשלומו בפיגור של לא פחות משלוש שנים ונראה שאי אפשר לגבותו, מותר באישורו של הממונה על המחוז שבמשרד הפנים למחוק אותו מפנקסי העירייה. עוד נקבע כי מחיקת חוב מותרת גם באישור שר הפנים, אם ראה לעשות כן לטובת הציבור.

בראשית שנת 2000 הסתכמו החובות בשל קנסות חניה וקנסות פיגורים של חייבים שחוב כל אחד מהם עלה על 20,000 ש"ח בכ-3.7 מיליון ש"ח. באמצע שנת 2000 החליט ראש העירייה לבחון את האפשרות להפחית חובות שהיקפם הכספי גדול ולפעול לגבייתם. ביוני 2000 מינה ראש העירייה שני צוותי שימוע, והחייבים האמורים הוזמנו אליהם לבירור הסיבות לצבירת חוב כה גדול ולבדיקת האפשרות לגבותו (להלן - הצוותים). הצוותים הונחו להגיש את המלצותיהם לוועדת הנחות שהורכבה מנציגים של העירייה ושל החברה.

לישיבות הצוותים התייצבו 224 מ-350 החייבים שהוזמנו; הצוותים דנו בביטול או בהפחתה של חובותיהם. מהפרוטוקולים שניהלו הצוותים עולה כי הם המליצו להפחית את חובותיהם של 195 חייבים בשיעור של כ-80% ולבטל את חובותיהם של 29 חייבים. ההמלצות התבססו, בפועל, בעיקר על סכום החוב ועל ההערכות בדבר יכולת החייב לשלמו. החייבים שחובותיהם הופחתו נדרשו לשלם את יתרת חובם בתוך שלושה שבועות, כתנאי להפחתה.

בעקבות המלצות הצוותים שלחה רשות החניה לכל החייבים שהתייצבו בפני הצוותים מכתבים שבהם צוין סכום החוב שנותר לתשלום בעקבות ההמלצות ודרישה לשלם את יתרת החוב בתוך שלושה שבועות, כתנאי לקיום ההסדר. מתייעוד החברה עולה כי 159 מ-224 החייבים שהופיעו לפני הצוותים שילמו את יתרת חובותיהם לפי ההמלצות; החובות האלה הסתכמו ב-303,156 ש"ח.

1. בכתב המינוי של צוותי השימוע שעליהם הוטל לדון ולקבל החלטות בדבר המלצות לביטול קנסות ומחיקת חובות לא נקבעו קריטריונים שעל בסיסם הם אמורים לקבל את החלטותיהם. בפועל קיבלו חברי צוותי השימוע את החלטותיהם על פי הערכתם בדבר יכולתו של החייב לעמוד בתשלומים.

2. נמצא כי חובות החניה בוטלו והופחתו שלא על פי הוראות פקודת העירייה, שכן העירייה לא הגישה בקשה לשר הפנים או לממונה על המחוז, וממילא אף לא קיבלה אישור למחיקת החובות.

3. כאמור, נקבע כי לוועדה יוזמנו החייבים שסכומי חובותיהם עלו על 20,000 ש"ח. נמצא כי היו חייבים שזומנו לוועדה אף שחובותיהם היו קטנים מאלה שנקבעו, וגם את קנסותיהם הומלץ להפחית. בכך חרגה הוועדה מן המנדט שניתן לה.



משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי החלטותיה בדבר הפחתת חובות חניה וביטולם התקבלו שלא על פי הוראות פקודת העירייה. גם אופן יישום ההחלטות שהתקבלו היה לקוי, שכן שאר החובות שהיו אמורים להיגבות לא נגבו, והחובות התיישנו.



הממצאים שהועלו בדוח זה מעידים על כמה ליקויים יסודיים בטיפול עיריית פתח תקווה והחברה לפיתוח פתח תקווה בע"מ בדוחות חניה, והם מעלים את הצורך בהיערכות מחודשת בשלושה תחומים עיקריים:

1. יש מקום לחזק את הבקרה על פעולות החברה לרישום דוחות חניה ולהבטיח כי שינויים משמעותיים בהיקף הדוחות שנרשמים יחולו רק מסיבות הקשורות במערך התנועה בעיר, או כתוצאה משינויים במדיניות העירייה בנושא זה אותם אישרה מועצת העירייה.

2. על העירייה ועל החברה לפעול לתיקונם של הליקויים אשר הובילו להתיישנותם של עשרות אלפי הודעות תשלום קנס בהיקף כספי של עשרות מיליוני ש"ח.

3. טיפול העירייה בבקשות של תושבים להפחתת קנסות ולביטולם צריך להיעשות בעתיד מתוך הקפדה הן על זכויות המבקשים לקבל מענה לבקשתם במועד והן על ניהול הטיפול בנושא על פי הוראות חוק סדר הדין הפלילי.