



מועצה אזורית מנשה

מבקר המועצה

דו"ח ביקורת בנושא: שילוט

לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ואולם רשאים המבקר או ראש המועצה באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור" (צו המועצות המקומיות (א) תשי"א-1950, סעיף 145' (ו))

ינואר 2016

תוכן העניינים

נושא	עמוד
מבוא	3
מטרת הביקורת	3
היקף וגבולות ביקורת	3
ממצאי הביקורת	4
אחריות	4
נוהל עבודה	5
חוק עזר	5
רישוי	6
היתרי בניה	6
היטל השבחה	7
פיקוח ואכיפה	7
גביה	8

1. מבוא

במסגרת תכנית העבודה לשנת 2015 נערכה ביקורת בנושא שילוט.
הביקורת נעשתה נערכה במהלך 2015-2016.

2. מטרות הביקורת

במסגרת הביקורת נבחנו תהליכי העבודה הקשורים לנושא השילוט במועצה תוך מתן דגש לנושאים הבאים :

- תקינות חוק העזר.
- נהלי עבודה.
- אכיפה.
- גביה.

3. היקף וגבולות הביקורת

הביקורת כללה שימוש בשיטות הביקורת כדלהלן :

- סקירת תהליכי העבודה.
- סקירת קבצים ומסמכים.
- סקירת הוראות החוק והנחיות שונות.
- שיחות וברורים עם בעלי תפקידים במועצה ובעמותה.
- בחינת קיומם והלימותם של אמצעי הבקרה הפיקוח והדיווח.

4. ממצאי הביקורת

א. כללי

1. סעיף 22 לפקודת המועצות המקומיות קובעים את המסגרת החוקית לתקינת חוקי עזר במועצה אזורית:

"22. (א) אישרה המועצה חוק עזר, יחתום עליו ראש המועצה וחוק העזר יפורסם ברשומות, ואולם לא תאשר המועצה חוק עזר הכולל הוראות בדבר תשלום בעד ביצוע פעולות בתחומים הקשורים למשק המים או הביוב, לרבות פעולות מכירה, הולכה או אספקה.

(ב) לא יפורסם חוק עזר כאמור בסעיף קטן (א), אלא כעבור ששים ימים מהיום שהביא ראש המועצה את חוק העזר לידיעת השר; הודיע השר או מי שהוא הסמיכו לכך כי אין לו התנגדות לחוק העזר, יפורסם חוק העזר אף לפני תום מועד זה.

(ג) השר רשאי תוך התקופה האמורה בסעיף קטן (ב) להורות על עיכוב פרסום חוק העזר, ובלבד שלא יחליט כאמור אלא לאחר שהשר או מי שהוא הסמיכו לענין זה פירט את הסתייגויותיו ונתן לראש המועצה או למי שהוא הסמיכו לכך הזדמנות לטעון את טענותיו נגד עיכוב פרסום חוק העזר.

(ד) עיכב השר פרסום חוק עזר כאמור בסעיף קטן (ג), רשאי הוא לעשות אחת מאלה:

(1) להורות על ביטול העיכוב;

(2) לפסול את חוק העזר מנימוקים שיפרט;

(3) להחזיר את חוק העזר עם הערותיו למועצה לדיון מחדש.

(ה) ביטל השר את הוראתו לעכב את פרסום חוק העזר, יפורסם חוק העזר ברשומות."

2. הצבת השילוט ברחבי המועצה, אופן הצגתו והליכי הרישוי מוסדרים בחוק העזר למנשה (מודעות ושלטים) תשי"ט 1959 והתיקון של התוספת השניה לחוק עזר זה מ 1984.
3. "שלט" מוגדר בחוק העזר כ "מודעה הכוללת שמו של אדם או שמו או טיבו של עסק או של מקצוע, או כל צירוף של אלה".

ב. ממצאי הביקורת

1. אחריות

- (א) ככלל, ברשות מקומית לכל תהליך ונושא אמור להיות בעל תפקיד אשר אחראי להוביל אותו, לוודא כי תהליכי העבודה בנושא תקינים, נכונים ותואמים לדרישות המועצה ולחוק וכו'.
- (ב) נמצא כי נושא השילוט בכללותו אינו מנוהל במועצה על ידי גורם כלשהו.
- (ג) כמו כן, נמצא כי לא קיימת מדיניות בנושא השילוט ומעבר לנושא גביית אגרות המבוצע ע"י מחלקת הגביה ויפורט בהמשך, אין אחראי לנושא במועצה.

ד) המלצות

- (1) על המועצה לקבוע גורם שימונה על תחום השילוט ברמה הכוללת.
- (2) הגורם הממונה יהיה אחראי על עדכנו של חוק העזר, קביעת נהלי עבודה, מדיניות הצבה, פיקוח, בקרה, רישוי וכו'.

2. נוהל עבודה

- (א) תפקידו של נוהל עבודה הינו להוות את מסגרת העבודה המצופה והנדרשת בתחום המדובר. כמו כן, נוהל עבודה אמור לשקף את מדיניות המועצה בכל הקשור לנושא.
- (ב) נמצא כי לא קיים במועצה כל נוהל או אפילו תהליך מובנה המסדיר את נושא הטיפול בתחום השילוט ברחבי המועצה.
- (ג) ככלל, מטרתו של נוהל בנושא שילוט צריכה להיות קביעת תנאים ושיטה לרישוי תחום השילוט, מתן זכויות להצבת שלטים ומודעות, קביעת אופן עבודתה של ועדת שילוט, קביעת תבחינים וכו'.

(ד) המלצות

- (1) על המועצה לקבוע נוהל עבודה מסודר בנושא שילוט.
- (2) נוהל זה, צריך לכלול התייחסות לנושא קביעת מדיניות, טיפול ברישוי הצבת שלטים ומודעות, ממשקי עבודה מול מח' ההנדסה בכל הקשור להיתרים וקונסטרוקציות, בקורות, דווחים תקופתיים, גביה וכו'.
- (3) כמו כן, על נוהל העבודה לקבוע מדיניות ברורה בנוגע להצבת שלטי בחירות.

3. חוק עזר

- (א) ב 26.2.1959 חוקק חוק עזר למנשה (מודעות ושלטים) תשי"ט 1959. (מצורף כנספח 1)
- (ב) בשנת 1984 פרסמה המועצה תיקון לחוק העזר בו שונתה "התוספת השניה" בה הוגדרו סכומי אגרת שילוט בהם יחויבו שלטים אשר יוצבו בפומבי. כמו כן, ב 27.8.1984 פורסם חוק עזר להצמדה אשר תכולתו מחייבת את חוק העזר לשילוט של המועצה. (מצורף כנספח 2)
- (ג) סקירת החוק העלתה כי החוק אינו מותאם לימינו אנו ואף אינו תואם את התנהלות המועצה בנושא רישוי, סמכויות ראש המועצה, סכומי התוספת השניה, עונשים ואכיפה.

(ד) המלצות

- (1) על המועצה לעדכן את חוק העזר אשר חוקק בשנת 1959 ולהתאימו למדיניות וצרכי המועצה הנוכחיים.
- (2) חוק העזר, אמור להתייחס למדיניות נוכחית ולהתאים לצרכי המועצה.

4. רשיון לשלטים

(א) סעיף 2 לחוק העזר קובע כי :

(א) "לא יפרסם אדם מודעה ולא יציג שלט, ולא ירשה לאחר לפרסם מודעה או להציג שלט בתחום המועצה, אלא לפי רשיון מאת ראש המועצה ובהתאם לתנאי הרשיון ואלא אם המודעה או השלט :

(1) כתובים בעברית, או :

(2) כתובים בחלקם עברית ובחלקם לועזית והעברית תופסת לא פחות משני שלישים משטחם ואת החלק העליון מהשטח והאותיות העבריות גדולות מהאותיות הלועזיות.

(ב) ראש המועצה רשאי –

(1) להתנות תנאים ברשיון בעת נתינתו ולהוסיף על תנאים אלה.

(2) לסרב לתת רשיון וכן לבטל רשיון שניתן...

(ב) נמצא כי המועצה אינה נוהגת להפיק רשיון או לקיים הליך של מתן רישוי כלשהו להצבת שלטים.

(ג) המועצה לא קבעה מדיניות על פיה תותר הצבת שלטים.

(ד) המועצה לא פרסמה קריטריונים ברורים על פיהם ניתן פטור מרישיון.

(ה) המלצות

- (1) על המועצה לקבוע מדיניות ברורה בכל הקשור למתן רישיונות להצבת שילוט.
- (2) במסגרת המדיניות, על המועצה לקבוע את ההליך הנדרש בנושא זה וקריטריונים לחריגות מהצורך ברישיון.
- (3) כמו כן, על המועצה להתנות מתן רישיון להצבת שלט בקיומו של רישיון עסק תקף כחוק.

5. היתרי בניה :

(א) חוק העזר אינו כולל התייחסות כלשהיא הנוגעת לתחום התכנון והבניה, עליו נסמך בין השאר תחום השילוט.

(ב) שלט המהווה חלק ממבנה או נסמך עליו או נמצא מעליו, מחויב בהיתר בניה. בהקשר זה, נמצא כי הוועדה לתכנון ובניה אינה נותנת את דעתה לנושא השילוט, וההיתרים הקיימים למתחמים משולטים אינם מתייחסים לשלטים המוצבים שם.

(ג) כמו כן, דווח כי קיימים שלטים הנסמכים על קונסטרוקציות אשר לא קיבלו היתר במתחם העסקים בגן שמואל הואיל ונושא זה לא טופל במסגרת מתן ההיתר המקורי ומאז לא עודכן.

(ד) נדגם היתר בניה אשר הופק במסגרת בניית המרכז המסחרי החדש בצומת כרכור ונמצא כי נושא השילוט קיבל ביטוי, נבדק ואושר במסגרת היתר הבניה.

ה) המלצות

- 1) על יחידת הפיקוח על הבניה לערוך סקר במתחמי המסחר ברחבי המועצה ולוודא כי לכלל השילוט באמצעות קונסטרוקציות קיימים היתרים כדין.

6. היטל השבחה

א) היטל ההשבחה הוא מס הנגבה על ידי הוועדה המקומית לפי סעיף 196 א' לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה – 1965 ובהתאם לתוספת השלישית לחוק זה. הוועדה המקומית זכאית לגבות היטל השבחה במקרה שהמקרקעין הושבחו עקב:

- אישור תוכנית (אשר אושרה לאחר 1 ביולי 1975).
 - אישור בקשה להקלה.
 - אישור בקשה שימוש חורג.
- ב) סקירת הנושא מול מחלקת ההנדסה העלה כי ככל שמוצב שלט אשר לא מובא לפתחה של הוועדה במסגרת מתן היתר הבניה, הרי שאינו מחוייב בהיטל השבחה כחוק.
- ג) בכל הקשור למרכז העסקים בגן שמואל, הרי שבמהלך השנים חלו שינויים, בין השאר בנושא השילוט. נושא ההשבחה לא נבדק לעניין זה.
- ד) במתחם העסקים החדש שנבנה בצומת כרכור, נושא השילוט נבחן במסגרת מתן ההיתרים ולפיכך נושא ההשבחה נבחן בשלבים קודמים.

ה) המלצות

- 1) בכל הקשור להיטלי השבחה בנושא שילוט, על המועצה לקבוע מדיניות ברורה בכל הקשור לגביית היטלי השבחה.

7. פיקוח ואכיפה

- א) המועצה אינה מעסיקה פקחים אשר אמונים על תחום השילוט.
- ב) ככלל, לתחום אכיפת נושא השילוט קיימת חשיבות בתחומים רבים ביניהם:
- תכנון ובניה
 - חזות המועצה
 - גביה
 - רישוי
- ג) נמצא כי בכל הקשור לפעולות ועבודות המבוצעות בתחום השיפוט של המועצה על ידי גורמים זרים כמו מקורות, חברת חשמל וכו', המועצה מקפידה כי גורמים אלה יציבו שלטי הכוונה והצגת נתונים כמחוייב מתקנות התכנון והבניה.
- ד) בכל הקשור לאכיפה בנושא חזות המועצה ורישוי הצבת שילוט, הרי שלא מבוצעת כל אכיפה בנושא ברחבי המועצה.

ה) המלצות

- 1) על המועצה לקבוע ולפרסם מדיניות אכיפה ברורה בנושא שילוט.
- 2) על המועצה לבצע אכיפה אקטיבית בנושא שילוט. האכיפה צריכה להתבצע בתחומים מנהליים, החל מקיומו של רישיון, תשלומי השבחה ואגרות וכלה בהיתר בניה כדין.

8. גבית אגרות שילוט

- א) דוח מבקר המדינה שפורסם בשנת 2005 קבע כי המועצה אינה אוכפת את גביית האגרה בחוק העזר ולא גובה אגרת שילוט בגין אותם שלטים שבתחומה.
- ב) כאמור, בתוספת השנייה לחוק העזר נקבע כי בגין שלט "לכל מטר אורך או אם הרוחב ארוך יותר, לכל מטר רוחב, או חלק ממטר, לשנה" יגבה סכום של 10,000 שקל (ישף).
- ג) חוק עזר למנשה (הצמדה למדד) אשר אושר ב 27.8.1984 קובע בסעיף 2 (א) כי "סכומי האגרות, ההיטלים והתשלומים האחרים, לפי העניין, שהוטלו בחוקי העזר של המועצה הנקובים בתוספת, יועלו ב 1- לכל חודש לפי שיעור עליית המדד..."
- ד) ב 30.10.2005 הובאה בפני מליאת המועצה הצעה לעדכון תעריפי חוק העזר לשילוט אשר כללה 3 חלופות לצמדה, זאת לאור בקשת חברי המליאה, כדלקמן:

"...

	תאריך	מדד ידוע	תאריך שיערוך	% שינוי	סכום חדש
א	31.3.84	2/84	31.5.05	6,787%	688.73
ב	31.12.84	11/84	31.5.05	1,587%	168.73
ג	30.9.84	8/84	31.5.05	2,944%	304.38

" ...

- ה) בישיבת מליאת המועצה שנתקיימה ב 7.11.2005 אישרה מליאת המועצה את תעריף הגביה למטר רץ עבור שילוט בסך 168.74 ₪ (חלופה ב' לעיל).
- ו) הביקורת מציינת כי הואיל ובפועל על פי הרשומות, התוספת לחוק עזר למנשה (מודעות ושלטים) נכנסה לתוקף ב 16.8.1985 הרי שבסיס ההצמדה הינו 1.6.1985 ולא אף אחת מהחלופות שהוצגו באותה העת למועצה, כך שהגביה אמורה הייתה להיות גבוהה מזו שהוחלט עליה.
- ז) יודגש כי למרות האמור לעיל, היה על המועצה במקור לגבות כספים בגין שילוט החל ממועד פרסום חוק העזר.
- ח) נמצא כי החל משנת 2006 בוצעו 3 סקרי שילוט על ידי מודדים חיצוניים (האחרון בהם בשנת 2013). בוצעה התאמה בין נתוני הסקר לבין החיובים שבוצעו ע"י מערכת הגביה ונמצאה התאמה בין הנתונים.

(ט) המלצות

1) על המועצה לעדכן את חוק העזר לשילוט בכל הקשור לתעריפים בהם מחויבים שלטים.

2) על המועצה להקפיד על גביה בהתאם לאמור בחוק העזר ובהתבסס על אישור היועץ המשפטי של המועצה.