

**שם:** מדיניות אכיפה עבירות בשטח ציבורי פתוח

נושא: דיון להחלטות עקרוניות

סמכות: ועדה מקומית

### מטרת הדיון

קביעת מדיניות אכיפה עבירות בשטח ציבורי פתוח.

### הערות בדיקה:

### הנדון: מדיניות אכיפה עבירות בשטח ציבורי פתוח

#### 1. רקע

עיריית מודיעין מכבים-רעות (להלן: "העירייה") אישרה את המלצות הוועדה המיוחדת לעבירות בשטח ציבורי פתוח (להלן: "הוועדה המיוחדת") ביום 03.02.21.

תופעת עבירות בשטחי ציבור הינה תופעה רחבת היקף, אשר החלה עוד בתחילת שנות התשעים. במשך השנים, התופעה הלכה וצברה תאוצה, כאשר מעבר לפעולת גינון, תושבים החלו לספח את השטח הציבורי לביתם על-ידי גידור, על-ידי בניית בריכות, מבנים וכדומה.

יובהר כי במקרקעין ציבוריים אין חשש להתיישנות, לא כל שכן, זיקת הנאה מכח שנים (סעיפים 94 ו-113 לחוק המקרקעין). בכל מקרה הבעלות בקרקע היא של העירייה, ואין לאף אדם, בלעדיה, זכויות קנייניות כלשהן בקרקע. על מנת לממש את אחריות העירייה לשמירה על הסדר ולמנוע הפרה של החוק, גובשה מדיניות אכיפת עבירות שנעברו בשטח ציבורי פתוח בתחומי הוועדה, המושתת על עקרונות אחידים.

המדיניות גובשה לאחר אישור המלצות הוועדה המיוחדת במועצה העיר, על בסיס סקר עבירות בשטחי ציבור שבוצע בחודש דצמבר בשנת 2020, לאחר מספר סיורים ולאחר מספר ישיבות של הוועדה המיוחדת, במסגרתם נבחנו סוגיות הקשורות לעבירות בשטח ציבורי פתוח.

יובהר כבר עתה כי הוועדה רואה חומרה בעבירות שבוצעו בשטח ציבורי פתוח שהוגדר כדרך אש שמקיפה את העיר, וכן בעבירות שבוצעו בשטח המהווה גישה לתשתיות המים והביוב, בגינות ציבוריות מגוננות ובשטח מעבר להולכי רגל. במדרג חומרה נמוך יותר ישנן עבירות שנעברו בשטחים ציבוריים פתוחים, המהווים למעשה 'שטחי בור' שאינם מגוננים על-ידי הרשות ואינם מהווים הפרעה מבחינת תשתיות או מעבר.

את מסמך המדיניות התוותה הוועדה באמצעות הגורמים המקצועיים ובליווי הלשכה המשפטית. הוועדה אישרה את המדיניות המוצעת במסמך זה והמלצותיה יובאו בפני מועצת העיר לצורך אישור סופי ואימוץ מסמך המדיניות.

#### 2. מטרה

א. מטרתו של מסמך המדיניות היא להתוות מדיניות אכיפה לעבירות שנעברו בשטח ציבורי פתוח, וזאת בהתייחס למאפיינים שאושרו במועצת העיר ובהתייחס לסוגיות אשר הועלו בישיבות הוועדה המיוחדת. המדיניות המוצעת מתבססת על אמצעי האכיפה הנתונים לעירייה בכפוף לכל דין.

ב. ההנחיות המפורטות מנחות את הממונה על הפיקוח על הבניה ו/או מי שהוסמכו לכך לממש אחריותם לאכיפת החוק, בבואם להוציא לפועל את סמכויות האכיפה שבידי ראש העירייה.

ג. הוועדה תפעל במקרים בהם מתעורר חשש להפרה של החוק והתקנות על-ידי אדם ו/או עסק ו/או על-ידי כל גורם או אחר. במקרים אלו, על הממונה על הפיקוח על הבניה ו/או מי שהוסמכו לכך לבחון הצורך בנקיטת פעולת אכיפה ולנקוט באמצעי אכיפה המתאימים לנסיבות האירוע או מצב הדברים והכל בהתאם להוראות הדין.

#### 3. הנחיות כלליות

א. יובהר, למעט המקרים אשר מאפייניהם תואמים את המלצות הוועדה המיוחדת, בכל תחומי העיר תתבצע אכיפה כנגד עבירות בשטח ציבורי פתוח.

ב. במקרים מסוימים, **יתאפשר לבצע עבודות נוי וזאת בהתאם ולאחר אישור מהנדס העיר ו/או גורם מקצועי מטעמו**, ככל שתואמים את המלצות הוועדה המיוחדת ובכפוף לחתימה על מסמך נטיעות. יובהר כי **לא יתאפשר לבצע**, בין היתר, כל בניה ו/או הקמה ו/או הנחה ו/או שימוש במבנים ו/או מחסנים ו/או ריצוף ו/או התקנת גופי תאורה ו/או תשתית חשמל ו/או פיתוח תשתית אחרת ו/או גידור ו/או נטיעת גדר חיה ו/או לא תהא מניעה מלהיכנס ולשהות במקרקעי הציבור בכל זמן ו/או לא תהא חסימת ו/או הפרעה נגישות למקרקעי ציבור של רכבי ביטחון, כיבוי אש או כל גורם מקצועי ו/או אחר. **למען הסר ספק, מתן אפשרות לביצוע עבודות הנוי, הינו בכפוף להחלטתה ושיקול דעתה הבלעדי של העירייה.**

ג. אין באמור במסמך זה כדי לפטור את האחראים מכוח חוק התכנון והבניה או כל חוק אחר מהאיסורים או החובות המוטלים עליהם על פי חוק

ד. **למען הסר ספק, אי אכיפה מידית של עבירות בשטחים ציבוריים פתוחים בהתאם להמלצות ולמסמך זה, אין משמעותה מתן הסכמה ו/או היתר חוקי. כל עבירה בשטח ציבורי פתוח הינה אסורה על-פי חוק ומהווה עבירה על כל המשתמע מכך.**

ה. העירייה רשאית לשקול מעת לעת מדיניות זו בהתאם לאירועים והנסיבות.

#### 4. הסמכות הנורמטיבית

- א. חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965
- ב. חוק המקרקעין, תשכ"ט-1969
- ג. פקודת העיריות (נוסח חדש)
- ד. חוק מקרקעי ציבור (פינוי קרקע), תשמ"א-1981
- ה. חוק העבירות המינהליות, תשמ"ו-1985
- ו. תקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי - תכנון ובניה), תשע"ח-2018
- ז. חוק עזר עירוניים

#### 5. מסגרת משפטית-נורמטיבית

- א. בבואנו לקבוע את מדיניות האכיפה על-פי המאפיינים בהמלצות הוועדה המיוחדת, יש לזכור כי פסיקות בתי המשפט עמדו, פעם אחר פעם, על כך שלרשות המקומית נתון שיקול דעת רחב בכל הנוגע לקביעת מדיניות אכיפה.
- ב. בעמ"מ 2469/12 ברמר ואח' נ' עיריית תל אביב קבע בית המשפט העליון כי לרשות המקומית נתון שיקול דעת רחב, בכל הנוגע לקביעת מדיניות אכיפה. בבואה לקבוע מדיניות אכיפה, על הרשות לאזן בין האינטרסים הלגיטימיים השונים הנוגעים לעניין תוך בחינה רחבה וכוללת ותוך התאמה לימינו אנו.
- ג. בנוסף, בתי משפט קבעו לא אחת, כי הצורך לקבוע מדיניות אכיפה נובעת גם מחוסר היכולת לבצע אכיפה מוחלטת של החוק וזאת מאילוצים של המשאבים העומדים לרשות והצורך של גורמי האכיפה לבצע אכיפה כוללת תוך מתן התייחסות לכלל העבירות והחוקים הנדרשים לאכיפה בעיר (בבג"צ 6396/96 זקין נ' ראש עיריית באר שבע).
- ד. לפיכך, גובשה מדיניות שבבסיסה מאפיינים המתחשבים באופי העבירה, בשיקולי המטרד, בשיקולים ענייניים ובשיקולי הסבירות.
- ה. יישומה של מדיניות האכיפה תיבחן מעת לעת בהתחשב בהוראות הדין ובשאר המאפיינים הנוגעים לעניין, ובמידת הצורך, תעודכן.

#### 6. הגדרות

- "פלישה/סיפוח" - עבירה - כפי שמוגדרת בחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965
- "פולש/מספח" - מבצע העבירה - כפי שמוגדר בחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965
- "מסמך נטיעות" - כתב התחייבות של מחזיק/בעל הנכס לעירייה
- למען הסר ספק, יובהר כי לכל מונח במדיניות זו, שלא הוגדר, תהא המשמעות הנובעת לו בדין.**

#### 7. בחינת שיקולי אכיפה

- להלן יפורטו שיקולי מדיניות האכיפה על-פיהם פועלת העירייה לפי מדרג החומרה שלהם והאמצעי המתאים לאכיפה:
- א. **עבירות בשטח ציבורי המהווה דרך אש** - פינוי מידי של מבצע העבירה ו/או העבירה מהקרקע. פינוי המקרקעין והחזרת המצב לקדמותו על-ידי מבצע העבירה ועל חשבונו, כאשר האחריות לכל נזק שייגרם, בין לרכוש ו/או לאדם ו/או אחר, חלה על מבצע העבירה ועל חשבונו. הסטת דרך האש, בכפוף לאישור העירייה והגורמים המקצועיים הרלוונטיים (אגף הביטחון, אגף הנדסה, תאגיד המים וכיוצא"ב), ככל ותהא אפשרות ליישום, תהא על חשבון המחזיק על כל המשתמע מכך, לרבות אחריות לנזקים לרכוש ו/או לאדם ו/או אחר. ככל ותהא התנגדות, העירייה תפעל בכל האמצעים המשפטיים אשר בסמכותה לביצוע מטרה זו, כאשר הוצאות הפינוי והחזרת המצב לקדמותו יחולו על מבצע העבירה.
  - ב. עבירות בשטח ציבורי עליו קיימות תשתיות עירונית (מים, ביוב, חשמל וכיוצא"ב)** - פינוי מידי של מבצע העבירה ו/או העבירה מהקרקע. פינוי המקרקעין והחזרת המצב לקדמותו על-ידי מבצע העבירה ועל חשבונו, כאשר האחריות לכל נזק שייגרם, בין לרכוש ו/או לאדם ו/או אחר, חלה על מבצע העבירה ועל חשבונו. העברת תשתיות, בכפוף לאישור העירייה והגורמים המקצועיים הרלוונטיים (אגף הביטחון, אגף הנדסה, תאגיד המים וכיוצא"ב), ככל ותהא אפשרות ליישום, תהא על חשבון המחזיק על כל המשתמע מכך, לרבות אחריות לנזקים לרכוש ו/או לאדם ו/או אחר. ככל ותהא התנגדות, העירייה תפעל בכל האמצעים המשפטיים אשר בסמכותה לביצוע מטרה זו, כאשר הוצאות הפינוי והחזרת המצב לקדמותו יחולו על מבצע העבירה.
  - ג. עבירות בשטח מגוון - שטחי ציבור המטופלים על-ידי הרשות** - פינוי מידי של מבצע העבירה ו/או העבירה מהקרקע.

### מס' דף: 3:

פינוי המקרקעין והחזרת המצב לקדמותו על-ידי מבצע העבירה ועל חשבוננו, כאשר האחריות לכל נזק שייגרם, בין לרכוש ו/או לאדם ו/או אחר, חלה על מבצע העבירה ועל חשבוננו. ככל ותהא התנגדות, העירייה תפעל בכל האמצעים המשפטיים אשר בסמכותה לביצוע מטרה זו, כאשר הוצאות הפינוי והחזרת המצב לקדמותו יחולו על מבצע העבירה.  
**בנסיבות כאמור לעיל, תבוצע אכיפה מוגברת.**

ד. **עבירות בשטח המהווה דרך מעבר רגלי או ממונע של התושבים** - פינוי מידי של מבצע העבירה ו/או העבירה מהקרקע.

פינוי המקרקעין והחזרת המצב לקדמותו על-ידי מבצע העבירה ועל חשבוננו, כאשר האחריות לכל נזק שייגרם, בין לרכוש ו/או לאדם ו/או אחר, חלה על מבצע העבירה ועל חשבוננו. ככל ותהא התנגדות, העירייה תפעל בכל האמצעים המשפטיים אשר בסמכותה לביצוע מטרה זו, כאשר הוצאות הפינוי והחזרת המצב לקדמותו יחולו על מבצע העבירה.  
**בנסיבות כאמור לעיל, תבוצע אכיפה מוגברת.**

ה. **עבירות בשטח ציבורי הנמצאים בשטחי בור - שטחים אשר לא נמצאים בטיפול עירוני שוטף** - ניתן להחתים את המחזיקים על מסמך נטענות, מסמך התחייבות של המחזיקים אל מול העירייה.  
**בנסיבות כאמור לעיל, תבוצע אכיפה מוגברת בכפוף לעמידה בדרישות והתחייבויות במסמך הנטענות.**

#### **8. שיטת אכיפה**

- א. **צווים מינהליים - פרק י' סימן ד' לחוק התכנון והבניה**  
עבירה אשר מצויה בשלבי ביצוע ראשוניים, אכיפה באמצעות צו מינהלי אינה מותרת כתם פלילי לעובר העבירה.
- ב. **קנסות מינהליים - חוק העבירות המינהליות, חוק התכנון והבניה, תקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי - תכנון ובניה)**  
מקום בו לא ניתן להוציא צו מינהלי לפי פרק י' סימן ד' ובהינתן בקביעה כי מדובר בעבירה מינהלית לפי חוק העבירות המינהליות וחוק התכנון והבניה העירייה תוציא לעובר עבירה הודעת קנס מינהלי.
- ג. **צווים שיפוטיים - חוק התכנון והבניה, חוק העבירות המינהליות**  
צו הפסקת שימוש שיפוטי - מקום בו מוגש כתב אישום בעקבות הגשת בקשה להישפט או הוגש כתב אישום לפי סעיף 15 לחוק העבירות המינהליות.
- ד. **כתבי אישום - חוק התכנון והבניה, חוק העבירות המינהליות**  
מקום בו העבירה תואמת את המדיניות על-פי סעיף 15 לחוק העבירות המינהליות
- ה. **אי קיום צו - חוק התכנון והבניה**  
מקום בו קיים צו שיפוטי
- ו. **חוקי עזר עירוניים**  
אמצעי נוסף העומד לרשות המקומית להסדרת עבירות, והכל בהתאם להוראות הדין.
- ז. **תביעה אזרחית - חוק המקרקעין, חוק מקרקעי ציבור (פינוי קרקע)**  
הגשת תביעה אזרחית, לרבות כספית, לפי פרק ב' סימן ב' לחוק המקרקעין  
הגשת תביעה אזרחית, לרבות כספית, לפי חוק מקרקעי ציבור (פינוי קרקע)

#### **דיון פנימי/פומבי:**

התקיים דיון פומבי שבו הובהרו עקרונות מדיניות אכיפת עבירות בשצ"פ.

-יו"ר הועדה לתו"ב מר חיים ביבס הסביר את מטרת מסמך המדיניות והצורך באכיפת עבירות שבוצעו בשצ"פ על מנת לממש את אחריות העירייה לשמירה על הסדר ומניעת הפרת חוק.

-מהנדס העיר אדר' זיו גדון הסביר את חשיבות קביעת המסמך כמדיניות, בין היתר, קביעת סדרי עדיפויות, להתנהלות וביצוע האכיפה.

-חבר מועצה מר כפיר כהן מדבר על שקיפות הועדה לתכנון והבניה וחשיבות אכיפה לא בררנית ושיקול דעת באכיפה. מסביר שיש תושבים שכבר חתמו על הסכמים למען הסדר חריגות ופלישות.

-יו"ר הועדה מר חיים ביבס מסביר שכל רעיון האכיפה נובע מעבירות אשר בוצעו, בין היתר, על מעברי אש ועל תשתיות מים וביוב, כמו גם תלונות של תושבים, וחלק מאחריות, תפקידי העירייה לשמור ולהגן על האינטרס הציבורי, וכאשר קיימים נושאים שדורשים טיפול אכיפתי, חד משמעית, העירייה פועלת בהתאם ובכפוף לחוק, אין רגישות יתר.

#### מס' דף: 4

עו"ד יפעת ליפץ מסבירה את התהליכים שהביאו להוצאת מסמך המדיניות (דו"ח מבקר העירייה, המלצות הוועדה המיוחדת ואישורן במועצה), מסבירה כי הפיקוח על הבניה, פועל בהתאם להמלצות הוועדה ובהתאם להוראות הדין, כל זה על מנת שלא ייווצר מצב לאכיפה בררנית. בנוסף, מסבירה לחבר המועצה כפיר כהן כי העירייה פועלת בשקיפות מלאה אל מול התושבים, כאשר, בין היתר, נשלחו אליהם, לא פעם ולא פעמיים, במשך השנים מכתבים. לעניין תושבים שחתמו כבר על מסמך נטיעות, מסבירה כי ברוב הפעמים, התושבים אינם עומדים בהתחייבות שלהם, ונמצא שהונחו תשתיות מים וחשמל בניגוד למסמך. עו"ד ליפץ סיכמה כי כמובן שהאכיפה תתבצע בהתאם להוראות הדין.

התקיימה הצבעה.  
פה אחד.

#### ה ח ל ט ה:

מליאת הוועדה המקומית לתו"ב מחליטה לאשר מסמך מדיניות אכיפה עבירות בשטח ציבורי פתוח.