

## המלצות הועדה לבחינת נושא הפלישה לשטחי ציבור

### מבוא

1. דו"ח מבקר העירייה לשנת 2019 הקדיש פרק נכבד לנושא של פלישת תושבים לשטחי ציבור (שטחים ציבוריים פתוחים) ועשיית שימוש אישי בהם. המבקר המליץ במסגרת הדו"ח, בין היתר, כי העירייה תקיים דיון ותקבע את מדיניותה בנושא.
2. המלצות הדו"ח אומצו על ידי ראש העיר ועל ידי ועדת הביקורת, שחזרה על הצורך בקביעת מדיניות עירונית ברורה בסוגיה. הדו"ח אושר על ידי מועצת העיר בישיבתה ביום 5.8.2020, תוך הדגשה שראש העיר וחברי מועצת העיר הם אלו אשר צריכים לקבוע את מדיניות העירייה.
3. בישיבת המועצה מיום 2.9.2020, החליטה מועצת העיר על הקמת ועדה אשר תבחן את הנושא ותגיש את המלצותיה לקביעת מדיניות למועצת העיר עד ליום 20.12.2020. חברי הועדה: סגן ומ"מ ראש העיר שלמה פסי, סגן ראש העיר מויש לוי, חבר המועצה ברוך בוחניק, חבר המועצה שמעון גואטה, מנכ"ל העירייה יורם כרמון, מהנדס העיר צחי כץ, מבקר העירייה אריק משיח, מנהל אגף בטחון שמוליק כהן, מ"מ היועמ"ש לעירייה עו"ד יפעת בליבאום, הממונה על הנכסים בעירייה עו"ד טל בן אבי, מנהל מחלקת הפיקוח אכרם חאג' יחיא.
4. הועדה קיימה 3 ישיבות וכן ערכה סיור בשטח על מנת לעמוד מקרוב על הפלישות, ולהלן המלצותיה למועצת העיר למתווה מדיניות בנושא שנדון.

### רקע

5. תופעת הפלישה לשטחי ציבור הינה תופעה רחבת היקף, שתחילתה במועצת מכבים-רעות עוד הרבה לפני שאוחדה עם העיר מודיעין. בדו"ח המבקר מפורטת הסקירה ההיסטורית, וממנה עולה תיעוד לתופעה עוד בתחילת שנות התשעים. ברור מתוך מה שהובא בפני הועדה כי התופעה צוברת תאוצה ככל שחולף הזמן ועל כן יש צורך בפעילות נמרצת של הרשות בעניין.
6. מהמידע שמסר מנהל מחלקת הפיקוח לועדה עולה שכיום ידוע על כ- 200 פלישות במכבים וברעות. חלק מהפלישות נמצאות על דרך האש שמקיפה את העיר, חלקן נמצאות על מקורות הגישה לתשתיות המים והביוב, חלקן על גינות ציבוריות מגוננות וחלקן במעברים להולכי רגל. ישנן גם פלישות שאמנם נמצאות בשטח ציבורי, אך למעשה מדובר בשטחי בור שאינם מגוננים על ידי הרשות ואינם מהווים הפרעה מבחינת תשתיות או מעבר.

7. באשר לאכיפה, עולה כי כ-30 תיקים טופלו על ידי מחלקת הפיקוח, אם בדרך של אי מתן תעודת סיום לבניה במקום, או בדרך של חקירה והעברה למחלקה המשפטית.
8. בעבר, מועצת מכבים-רעות דרשה מתושבים, במסגרת בקשה שהגישו לקבלת היתרי בניה, לחתום על מסמך "ביצוע נטיעות במקרקעי ציבור" (להלן: "מסמך נטיעות"). הרעיון המרכזי במסמך זה הינו כי התושב מקבל על עצמו באופן חד צדדי לבצע עבודות גינון ונטיעות בשטח הציבורי הסמוך לביתו, בכפוף לתנאים ולמגבלות הרשות. מסמך זה עבר גלגולים רבים בנוסחים שונים, ורק חלק קטן מהמסמכים שתועדו נמצאים היום בתיקי הבניין השונים. מסמכים אלה נחתמו על ידי תושבים אשר ביקשו לקבל היתר בניה לתוספת או שינוי בנכס. גם במקרים בהם נחתמו מסמכים אלה, לא תמיד התקיים פיקוח אפקטיבי כי הם אכן מבוצעים בהתאם למתחייב. במקרה שהנכס נרכש על ידי צד שלישי, לא היתה שום התייחסות למחויבותו, והוא לא נדרש לחתום שוב על המסמך. ברור גם כי חלק מהפלישות בוצעו בנכסים לגביהם לא נחתם כלל מסמך נטיעות.
9. תושבים אשר נטעו כנגדם כי מבצעים פלישה לשטחי ציבור, העלו טענות רבות וביניהם: לא מדובר בפלישה מכיוון שניתן לפני שנים רבות רשות והיתר לשימוש בשצ"פ על ידי מועצת מכבים-רעות, הרשות לא פועלת לניכוש עשבייה ועבודות גינון ועל כן זה נעשה על ידי תושבים, הגדרות מוקמות על מנת למנוע כניסת חיות בר לחצרות הבתים, או על מנת למנוע הדרדרות ונפילה מטה מהצוק התלול, וכיוצ"ב.
10. בהחלטות ועדת הביקורת נקבע כי יש חשש לפיו כעבור 30 שנים מיום הפלישה, הפולשים יקנו זכויות כלשהן בקרקע, ועל כן יש לפעול באמצעים משפטיים למנוע זאת מבעוד מועד. בפני הוועדה הוצגה חוות דעת משפטית לפיה, במקרקעים ציבוריים אין חשש להתיישנות שכזו, ועל כן לא המלצנו על פעולה מיידית בהקשר זה. יחד עם זאת, יש צורך להבהיר בכל פרסום או מסמך, ובכלל זה במסמך הנטיעות אשר יידון להלן, כי בכל מקרה הבעלות בקרקע היא של הרשות, ואין לאף אדם בלעדיה זכויות קנייניות כלשהן בקרקע.

### דיון והמלצות

11. בבסיס הדיון חשוב לזכור שמדובר בקרקע אשר שייכת לציבור, ומכאן חובתם של נציגי הציבור לשמור עליה לטובת הציבור כולו. בוודאי שהדברים מקבלים משנה תוקף כאשר מדובר בקרקע אשר נועדה לשמש את הציבור כדרך אש ושיש בה גם היבטים בטיחותיים, בקרקע המשמשת לטובת תשתיות עירוניות ובקרקע המהווה דרך מעבר עבור התושבים.
12. פרמטר נוסף בעל חשיבות עליונה היא כי יש לנהוג בכל התושבים בצורה שוויונית ושקופה, ולא ליצור איפה ואיפה באכיפה בין תושבים שונים אשר נמצאים באותו מצב. ברור גם כי העקרונות הנקבעים על ידי המועצה כמדיניות העירייה כוחם יפה לכלל השטחים והתושבים בעיר.

13. לצד החובה לאכוף את החוקים ולשמור על האינטרס הציבורי, יש לגלות רגישות לעובדה כי במקרים מסוימים מדובר בתושבים המטפחים את השטח הצמוד לביתם מזה שנים רבות מאוד, לעיתים על פי הסכם הנטיעות שעליו הוחתמו על ידי הרשות המקומית.

14. חברי הועדה סבורים כי יש למפות את הפלישות השונות, לסווגם, ולקבוע סדרי עדיפויות בטיפול בהם באופן שיענה מחד על הצורך הציבורי, ומאידך יאפשר אכיפה יעילה, כפי המפורט להלן. הועדה ממליצה להעמיד מידע זה באופן שוטף לחברי הועדה לתכנון ולבניה הדנים בבקשות להיתר במגרשים בהם יש חשש לפלישה וסיפוח של שטחי ציבור.

15. הועדה סבורה כי בעדיפות עליונה נמצאים המקרים להלן:

- א. פלישות לשטח ציבורי המהווה דרך אש.
- ב. פלישות לשטח ציבורי עליו קיימות תשתיות עירונית (מים, ביוב, חשמל וכדו').
- ג. פלישות לשטח מגוון – שטחי ציבור המטופלים על ידי הרשות.
- ד. פלישות לשטח המהווה דרך מעבר רגלי או ממונע של התושבים.

במקרים אלה יש לדרוש פינוי מיידי של הפולשים מהקרקע, ולפעול בכל האמצעים המשפטיים הנתונים לרשות לביצוע מטרה זו. פינוי השטחים צריך לכלול דרישה להחזרת המצב לקדמותו על ידי הפולש ועל חשבונו. צריך להבהיר כי האחריות לכל נזק שייגרם על ידי כך, בין לרכושו ובין לרכוש העירייה, היא של הפולש ועל חשבונו. לעניין זה ראוי חשיבות גם בעמדת מנכ"לית תאגיד המים מי מודיעין המבקשת סילוק ו/או הסרה של כל גידור או חסם המונע גישה חופשית לתשתיות המים והביוב.

באשר לסעיפים א ו ב – הועדה מציעה כי באם התושב ירצה, על חשבונו, להסיט את דרך האש או להעביר את התשתיות הציבוריות, באופן שיאושר על ידי הרשויות העירוניות (ובכלל זה אגף הביטחון, תאגיד המים, אגף ההנדסה וכו'), יש מקום לנהוג במקרה זה כמפורט להלן בסעיף 16.

16. באשר לפלישות לשטח ציבורי הנמצאים לרוב בשטחי בור, אשר לא נמצאים בטיפול העירוני השוטף ולא מגוונים על ידה, ואשר לא מהווים דרך מעבר של תושבים – הועדה סבורה כי במקרים שכאלה ניתן להחתיים את התושבים על מסמך נטיעות, וזאת בכפוף לחוות דעת משפטית שהוגשה לעיוננו והמאשרת את חוקיות מסמך זה. עם זאת, יש צורך בביצוע מספר שינויים בכל הקשור למסמך הנטיעות, כמפורט בסעיף 17.

17. חשוב להבהיר כי מסמך הנטיעות אינו הסכם בין הרשות לתושב אלא מסמך התחייבות עליו חותם התושב, ובו לוקח על עצמו מספר התחייבויות הנוגעות לקרקע הציבורית הצמודה לביתו. המלצות הועדה באשר למסמך הנטיעות הינן כדלקמן:

- א. יש לדרוש חתימה על מסמך הנטיעות לא רק על ידי תושב המגיש בקשה להיתר אלא על כל תושב הכלול בהגדרה בסעיף 16 לעיל. לעניין זה יש לדרוש חתימה על המסמך המתוקן גם מתושבים אשר חתמו על מסמך דומה בעבר. יש להבהיר לתושבים החותמים על המסמך כי המסמך המחייב הוא המסמך העדכני האחרון שהם חותמים

עליו, ולא כל מסמך או אישור שניתן על ידי מועצת מכבים-רעות בעבר, בין אם ניתנו בסמכות ובין אם לאו.

ב. על המסמך להיחתם אצל הממונה על הנכסים בעירייה, וזאת רק לאחר שקיבל את אישור אגף הביטחון, אגף ההנדסה (כולל הפיקוח), תאגיד המים, אגף שפ"ע ואדריכלית הנוף.

ג. יש לצרף למסמך תשריט על גבי מפת מדידה ובו יובהר מה השטח נשוא המסמך.

ד. תושבים יוכלו לבצע אך ורק עבודות נוי המפורטות במסמך הנטיות העדכני האחרון, מבלי לקבל כל זכויות בקרקע ומבלי שיוכלו לבצע עבודות הטעונות היתר, כגון: הקמת גדרות. חשוב להבהיר גם במסמך כי לא יאושר לבצע בקרקע כל פעולה שאינה הפיכה, ובכלל זה נטיעת עצים.

ה. יש לכלול במסגרת המסמך התחייבות לרישום הערת אזהרה בטאבו, על מנת שאם הנכס יימכר יהיה ברור לצדדים שלישיים מה גבולות הבית וההתחייבויות על פי המסמך. יש לדרוש מהרוכש של הנכס חתימה על המסמך כחלק מהליך העברת הבעלות והרישום בטאבו.

ו. באם יסרב תושב לחתום על המסמך, יש לפעול לפינוי הפלישה באופן מיידי, כמפורט לעיל בסעיף 15.

ז. יש לוודא פיקוח אפקטיבי, באופן תקופתי, כחלק מתכנית העבודה של מחלקת הפיקוח, על מנת לוודא שתנאי המסמך נשמרים ואין סטייה מהם.

18. הועדה ממליצה בקשר לשטחים המפורטים בסעיף 16, ואשר לגביהם ייחתם מסמך נטיות, כי גורמי המקצוע בעירייה יבחנו מול רמ"י את ההיתכנות של מכירת השטח האמור לבעלי נכס הצמודים להם ואת ההשלכות של פעולה שכזו.

19. לצורך יישום המדיניות המוצעת במסמך זה, הועדה ממליצה כי מנכ"ל העירייה יקים צוות הכולל את היועמ"ש לעירייה, מהנדס העיר, מבקר העירייה ומנהל מחלקת הפיקוח. צוות זה ידאג לביצוע מיפוי מדויק של הנכסים, סיווגם לפי האמור בסעיפים 15 ו 16 לעיל, ביצוע כל ההליכים הנדרשים לצורך פינוי הפלישות המפורטות בסעיף 15, החתמה של כל בעלי הנכסים על מסמך נטיות לפי סעיף 16, ודאגה לפיקוח עקבי לאורך זמן על שמירת ההנחיות. הצוות ידון גם במקרים חריגים בהם תנאי השטח והנסיבות מצדיקים סטייה קלה מההנחיות המפורטות כאן, ותהיה בידו הסמכות לאפשר סטיות אלה, ובלבד שנעשה על פי כל דין. הצוות יקבע לוח זמנים ברור לטיפול כאמור, ויציגו בפני מועצת העיר.

20. אימוץ ההמלצות במסמך זה על ידי מועצת העיר תהווה קביעת מדיניות כוללת בסוגיה מורכבת ורגישה המלווה אותנו שנים רבות, ותאפשר לדרג המקצועי בעירייה, ובכלל זה מחלקת הפיקוח, לפעול בצורה מסודרת על פי קווים מנחים ברורים.