

The background features a soft, painterly illustration. On the left, a large tree with green and yellow foliage is partially visible. The bottom of the image shows rolling hills in shades of yellow and green, with some stylized grass tufts. The sky is a clear, light blue gradient.

הקמת מערך אכיפה

ברשות המקומית

תוכן עניינים

הקמת מערך אניפה

4הקמת מערך אניפה ברשות המקומית

4מבוא

דבר מנהלת המחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה

5-6בפרקליטות המדינה

חשיבות האניפה

7-11תפקיד אניפה ברשות המקומית

9-10.....סמכויות הרשות המקומית והחובה לקיים מערך אניפה

11.....עבירות אסדרה

12-13תכליות האניפה

12-13.....מדוע אניפה כדאית - יתרונותיה של אניפה אפקטיבית

תהליך וכלי האניפה

14-19תהליך האניפה

14-15.....פיקוח - הפיקוח העירוני

16-19.....תביעה - התביעה העירונית

20-23כלי האניפה

שלבי הקמה

24-26עקרונות ושלבים

24-26.....עקרונות מנחים

שלבי הקמת מערך אכיפה 27-37

שלב 1 - קבלת החלטה על הקמת מערך אכיפה.....28

שלב 2 - גיוס תובע רשומי ומנהל פיקוח.....29

שלב 3 - גיבוש מדיניות אכיפה כוללת.....30-32

שלב 4 - קבלת החלטות על מבנה ותפיסת עבודה.....33

שלב 5 - הקמת יחידת פיקוח.....34

שלב 6 - מערך לטיפול בדוחות ובגבייה.....35

שלב 7 - פרסום והסברה.....36

שלב 8 - תחילת אכיפה.....37

ידע נדרש לקבלת החלטות

תחומי הפיקוח 38-51

סדר ציבורי.....38-39

איכות הסביבה.....40-43

רישוי עסקים.....44

מניעת אלימות.....45-46

פיקוח על כלבים.....47

מניעת עישון במקומות ציבוריים.....48

מבנים מסוכנים.....49

חינוך חובה.....50

תכנון ובניה.....51

תפיסת העבודה של הפיקוח 52-53

פיקוח ייעודי.....52

פיקוח רב תחומי.....52

שילוב בין הגישות.....53

הקמת מערך אכיפה ברשות המקומית

מבוא

מהותה ותפקידה של הרשות המקומית הוא לספק שירותים לכל הבאים בשעריה ולהבטיח איכות חיים לתושביה. לרשות מוניציפלית נתונה סמכות חובה, כחלק מתפקידה הציבוריים, להסדיר את החיים במרחב הציבורי וזאת, בין היתר, באמצעות מערך אכיפה.

מדריך זה מהווה מורה נבוכים, להנהלת הרשות המקומית, בהקמת מערך אכיפה חדש או בשדרוג מערך האכיפה הקיים.

המדריך מתייחס למטרות ותכליות האכיפה העירונית, מפרט את השלבים והדרך המומלצת להקמת מערך אכיפה, מאגם את הידע הנדרש לקבלת החלטות שהולמות את צרכי הרשות לצורך קביעת מדיניות אכיפה ובניית תכנית עבודה, ובחלקו האחרון מציע תהליכי עבודה ושגרות עבודה לניהול שוטף של מערך אכיפה המתפקד באופן מיטבי לטובת הציבור כולו.

דבר מנהלת המחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה בפרקליטות המדינה

הרשויות המקומיות במדינת ישראל נושאות בתפקיד רס חשיבות מבחינת מבנה המשטר בישראל, בהיותן גוף שלטוני עצמאי וייצוגי המשקף את השתתפות התושבים בקבלת החלטות קולקטיבית ובעיצוב המרחב הקרוב אליהם. בתוך כך הרשויות המקומיות מופקדות על מגוון פעולות וסמכויות בתחומי חיים שונים בעלי משמעות מרכזית בחיי האדם, אשר מעצבים את חיי היום-יום של התושבים – חינוך, תרבות, ספורט, רווחה, תכנון ובנייה, סדר וניקיון, תשתיות ציבוריות, הסדרת רישיונות לבתי עסק וכדומה. לשירותים המוניציפליים למיניהם חשיבות חברתית ראשונה במעלה לכלל ולפרט ובכך הרשויות המקומיות משפיעות על חיי התושבים באופן ישיר ומהותי.

האחריות לתחומים האמורים כוללת גם את האחריות והחובה להפעלתה של אכיפה ראויה ויעילה, כחלק מהחובות המוטלות על הרשות המקומית מכוח הדין, לשם הבטחת איכות החיים של התושבים. רמה נאותה של אכיפת החוק – הן בשלב הפיקוח על קיום הדין והן בשלב התביעה מקום בו הדין הופר – היא מרכיב חיוני בהבטחת השמירה על שלטון החוק וטוהר המידות. מן הצד השני, היעדר אכיפה בנושאים אשר בסמכותה של הרשות המקומית לאכוף, בהיותם חשופים לעיני כל, מייצרת פגיעה עמוקה באמון הציבור בשלטון המקומי, מעמיקה את הפגיעה באיכות החיים של תושבי הרשות.

נוכח האמור, רשויות מקומיות רבות, שלא פעלה בהן בעבר מערכת אכיפה מקומית, מקדמות בשנים האחרונות הקמת מערכי אכיפה מקומיים, מתוך הבנה עמוקה של חשיבות האכיפה למרקם החיים ביישוב, ותוך התמודדות עם חסמים שונים ומורכבות הנלווית להקמת מערכים אלה.

דבר מנהלת המחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה בפרקליטות המדינה

מדריך זה נועד לשרטט את אבני הדרך להקמת מערכי אכיפה מקומיים, המבוססים על יחידת פיקוח ועל יחידת תביעה. המדריך נועד לשמש כלי עזר משמעותי הן לראשי הרשויות, לגורמי המקצוע ברשות המקומית, למנהלי הפיקוח ולתובעים, בעבודתם המורכבת והחשובה.

תנאי הכרחי להצלחת התהליך המורכב של הקמת מערך אכיפה מקומי ושינוי המציאות ביישוב הוא שילוב כוחות של כלל הגורמים ברשות, הנוגעים לתחום האכיפה. יצירת שיח משתף ומכבד מאפשרת הבאת התרומה הייחודית של כל שותפה ושותף לתהליך, בהתאם לעולמות התוכן השונים של המעורבים. תהליך כזה יבטיח תוצרים מאוזנים וראויים, שיובילו לביסוס מערך אכיפה יעיל ומקצועי.

אין לי ספק ביכולת של השלטון המקומי להוביל שינוי חשוב זה לטובת כלל האזרחים והתושבים.

תודה רבה ליעל פרידמן ולרינת חנוך על הסיוע בגיבוש המדריך.
תודה מיוחדת לגב' דפנה גביש, יועצת ארגונית למפעם השפלה, ולגב' אלונה מרק, מנהלת מפעם השפלה, על הובלת תהליך הכנת המדריך.

מחזקת את ידי כל העוסקות והעוסקים במלאכה החשובה של אכיפת החוק ומאחלת לכול הצלחה רבה!

בת-אור כהנוביץ'

מנהלת המחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה
בפרקליטות המדינה

תפקיד האכיפה ברשות המקומית

עצמו עיניים ודמיינו את היישוב שלכם ללא מפגעים - את השטחים הפתוחים בשולי היישוב, אולי גם בתוכו, ללא ערמות של פסולת בניין, את אי התנועה והכיכרות ירוקים ופורחים, את גני-השעשועים ללא הרס וונדליזם, את המדרכות ומעברי החצייה פנויים ממכוניות חונות, את התושבים שלכם נהנים ממגורים ביישוב המספק להם איכות חיים גבוהה: סדר, ניקיון, שקט, בטיחות ובטחון...

מה צריך לקרות כדי שהתמונה הזו תתממש?

אילו כלים עומדים לרשות הרשות המקומית כדי שהיישוב שלכם יהיה נעים ובטוח למגורים?
פינוי אשפה, גינון, שירותי ניקיון וטיטוא, חינוך, הסברה, מח' שפ"ע חזקה, השקעה בתשתיות... ואכיפה.

תכלית קיומה של הרשות המקומית היא אספקת שירותים למתגוררים בה ולבאים בשעריה.

אכיפה היא אחד משירותי הליבה שעל הרשות המקומית לספק לתושביה. שירות הניתן לכל אותם תושבים הנפגעים או עלולים להיפגע מביצוע עבירה (חסימת מדרכה, לכלוך המרחב הציבורי, הקמת רעש, זיהום אוויר, מכירת מזון מזוהם וכיו"ב). כשרשות מקומית אינה מבצעת אכיפה, תושביה סובלים מפגיעה באיכות חייהם ומפגיעה משמעותית ברמת השירותים הניתנים להם, ע"י הרשות. בנוסף, נפגע גם אמון הציבור ברשות המקומית, כיוון שמדובר בדרך כלל בהפרות ומפגעים החשופים לעין כל.

תפקיד האכיפה ברשות המקומית

פקודת העיריות (והמועצות) הקנתה לרשות המקומית אחריות וסמכות נרחבות ביחס למתרחש במרחב הציבורי. הפקודה מגדירה את חובותיה וסמכויותיה של הרשות המקומית לניקיון המרחב הציבורי ואחזקתו, למניעת והסרת מפגעים, להסדרת שווקים, לשמירה על תנאי תברואה נאותים, הבטחת בריאות הציבור ועוד.

סמכות האכיפה העירונית, הנתונה לרשות מוניציפלית, היא סמכות חובה, שיסודה בליבת תפקידיה הציבוריים של רשות מקומית

העבירות שאוכפת הרשות המקומית הן ברובן עבירות אסדרה (עבירות רגולטיביות), שמטרתן העיקרית היא להסדיר את החיים החברתיים במרחב הציבורי באמצעות סט של כללי התנהגות (חוקים, חוקי עזר, תקנות), כדי להבטיח חיים נאותים יחד כחברה. תהליכי המודרניזציה – עיור, תיעוש והתפתחויות טכנולוגיות העלו את הצורך בהסדרת ההתנהגות במרחב הציבורי. ההנחה הבסיסית היא, שפעילות חברתית, שהיא מועילה בבסיסה (כמו נהיגה במכונית או ממכר מזון) נושאת סיכונים (תאונות דרכים / הרעלה) ויש לתמרץ בני אדם באמצעות כללים משפטיים לנהוג בזהירות על מנת להקטין את הסיכונים. עבירות האסדרה מייצרות נורמות התנהגות גורפות עם רף גבוה של זהירות ואפשרות אכיפה קלה יחסית.

חשיבות רבה נודעת לאכיפתן של עבירות במרחב הציבורי, שכן באמצעותן מובטחת איכות חייהם של התושבים, ברמה היומיומית. כך, מושגת חלוקה נכונה ושוויונית של המשאבים הציבוריים, נשמרים הניקיון והסדר במרחב הציבורי, נשמרים בריאות הציבור ובטחונו, מוסדרים החיים הכלכליים ועוד.

תפקיד האכיפה ברשות המקומית

סמכויות הרשות המקומית והחובה לקיים מערך אכיפה

הרשויות המקומיות במדינת ישראל מוסמכות, על פי הדין, לאכוף בתחומן עבירות בנושאים שונים. אכיפה זו נשענת על שני אדנים.

ראשית, פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: "פקודת העיריות"), מעניקה לרשות המקומית סמכות לחוקק חוקי עזר שתכליתם לאפשר לה לממש את אחריותה בתחומים שונים הקשורים לחיי המסחר ברשות, לבריאות התושבים, ולביטחונם ולסדר הציבורי. במסגרת זו, מחוקקת הרשות הוראות שונות בחוקי העזר והיא אמונה על אכיפתן, על ידי הפיכתן של חלק מההוראות לעבירות קנס, באמצעות חקיקת צווי עבירות קנס, בהתאם לסעיף 265 לפקודת העיריות; או על ידי הגשת כתבי אישום בגין הפרת הוראות חוקי העזר, בהתאם לסעיף 254 לפקודה. העונש בצד הפרת הוראת חוק עזר הוא קנס מירבי בסך 3,600 ₪, ובעבירה נמשכת קנס נוסף של 160 שקלים חדשים בעד כל יום שבו נמשכת העבירה לאחר שנמסרה הודעה עליה בכתב מטעם ראש העירייה או לאחר הרשעה (ראו סעיף 254 לפקודה).

שנית, חוקי מדינה שונים הקנו סמכויות לרשות המקומית להסמך פקחים ולהפעיל סמכויות לאכיפת עבירות במסגרתם. למשל, חוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1968, חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית-סמכויות פקחים), תשס"ח-2008, חוק להסדרת הפיקוח על כלבים, תשס"ג-2002, החוק לייצול הפיקוח והאכיפה העירוניים (תעבורה), תשע"ו-2016 ועוד. חוקים אלו מקנים לראש הרשות סמכות להסמך פקחים מבין עובדי הרשות המקומית ומקנים סמכויות פיקוח ואכיפה לפקחים.

תפקיד האכיפה ברשות המקומית

סמכויות הרשות המקומית והחובה לקיים מערך אכיפה

מערכת אכיפה מקומית הינה איפוא אמצעי להבטחת איכות החיים של תושבי הרשות ופעילותה של יחידת תביעה מקומית כחלק ממערכת האכיפה המקומית, הינה חיונית לקיומו של שלטון החוק ואמון הציבור בשלטון המקומי. עקרון יסוד הוא שאין באפשרותה של הרשות המקומית להתנער מחובתה לאכוף את החוק בתחומיה. על עקרון זה עמד בית המשפט המחוזי בחיפה, בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים בעת"מ 42584-05-16 עורכי הדין לקידום מנהל תקין נ' מועצה מקומית דיר חנא, מיום 06/10/2016 (פורסם בנבו). גם בפסקי דין נוספים, עוגנה חובתה של הרשות לעמוד על קיום החוק מצד תושביה והודגש כי אכיפת החוק הינו יסוד של שלטון החוק. כך, למשל, קבע בית המשפט העליון בעע"מ 2469/12 מורי ברמר נ' עיריית תל אביב יפו, 25.6.2013 (פורסם בנבו):

"ואולם, גם כשעסקינן במדיניות אכיפה, שיקול דעת הרשות מתקיים על רקע החוק ועל רקע הצורך לאוכפו (וראו: בג"ץ 1027/04 פורום הערים העצמאיות נ' מועצת מקרקעי ישראל, פסקה 51 לפסק דינה של השופטת ארבל (9.6.2011) (להלן: עניין פורום הערים העצמאיות)). לרשות חובה לקיים את החוק ולעמוד על קיומו בידי אחרים. כדברי השופט זמיר בעניין שקס (בעמוד 125): "אכן, אכיפת החוק, כל חוק, היא יסוד מוסד של שלטון החוק [...] פשיטא שחובה זאת [לאכוף את החוק – מ"נ] מוטלת על הרשות המוסמכת".

ר' נספח ב' למדריך -
בג"ץ 6322/14 התאחדות
הסוחרים והעצמאים
הכללית נ' שר הפנים
(נבו 19.04.2017)

ר' נספח א' למדריך -
עת"מ 42584-05-16 עורכי
דין לקידום מנהל תקין נ'
מועצה מקומית דיר חנא
(נבו 06.10.2016)

תפקיד האכיפה ברשות המקומית

עבירות אסדרה

התפתחות החיים המודרניים ועמם התפתחויות טכנולוגיות וחברתיות, הביאו לחקיקתן של הוראות עונשיות רבות ומגוונות בתחומים שונים כגון בתחום דיני העבודה, המיסים, הבטיחות, הבריאות, החקלאות, איכות הסביבה, המסחר ועוד. תכליתן של הוראות אלו הינה להסדיר את החיים באמצעות קביעת סטנדרט התנהגות וכללי זהירות מתאימים.

בניגוד לעבירות הפליליות ה"קלאסיות", שנלווה אליהן פגם מוסרי, בהוראות אלו, ככלל, לא טבוע פגם מוסרי, אלא הן נועדו לקביעת הסדרים מנהליים או ציבוריים שונים, שאכיפתם נעשית, בין היתר, על ידי הרתעה מפני הפרתם. עבירות אלו, המכונות עבירות "אסדרתיות", מוגדרות כעבירות של "Mala Prohibita", להבדיל מהעבירות הפליליות ה"קלאסיות", שפגם מוסרי טבוע בהן, והן עבירות של "Mala in se".

תכליות האכיפה

הבטחת איכות חיים - אכיפה יעילה ואפקטיבית תבטיח את איכות החיים ביישוב בכל התחומים: סדר ציבורי, ניקיון, שקט, בטיחות, בריאות ותחושת בטחון.

הפסקת העבירה - האכיפה משמשת כאמצעי לצמצום הנזק והפסקתו (בהתאם לרלוונטיות גם דרישה להחזרת המצב לקדמותו).

הכוונת התנהגות - האכיפה היא אמצעי להעברת מסר ברור לגבי מותר ואסור והכוונת התנהגות הציבור.

מדוע אכיפה כדאית - יתרונותיה של אכיפה אפקטיבית

מתן מענה לציפיות הציבור

קודם כל, כי זה מה שהציבור רוצה. מרבית התושבים, בכל היישובים, מעוניינים ליהנות מאיכות חיים גבוהה, לגור ביישוב נקי, מסודר, מטופח ובטוח ומבינים כי ללא אכיפה לא ניתן יהיה להשיג זאת. למרבית התושבים היום יש ציפייה שהרשות המקומית תבצע אכיפה כחלק מהשירותים שהרשות מספקת לתושב.

העלאת איכות החיים ורמת החיים ביישוב

אין ספק שאכיפה היא כלי מרכזי ביכולת לשפר את איכות חיי התושבים.

תכליות האכיפה

מדוע אכיפה כדאית - יתרונותיה של אכיפה אפקטיבית

העמקת המשילות ויצירת תחושה של ביטחון

הידיעה כי הרשות המקומית שומרת על הסדר ועל החוק מעמיקה את יכולתה למשול, מייצרת תחושה של אמון בשלטון המקומי ותחושה של ביטחון.

קידום התדמית החיובית של הרשות, בעיני הציבור

החלטה של רשות מקומית על ביצוע אכיפה היא אקט של מנהיגות. היא מעצימה את הרשות בעיני התושבים ומקדמת תדמית חיובית.

הפחתת אלימות

הקפדה על סדר ציבורי, מרחב ציבורי נקי ומטופח, הרתעה ואכיפה ידועים כתורמים משמעותיים להפחתת אלימות מסוגים שונים. האכיפה מאפשרת מניעה של מצבי חיכוך העלולים לייצר אלימות.

משיכה של אוכלוסייה חזקה

איכות חיים גבוהה וסביבה בטוחה ומטופחת מושכות אל הרשות אוכלוסייה חזקה ומונעות הגירה שלילית של אוכלוסייה חזקה.

ניהול סיכונים

אכיפה מקטינה את הסיכון להטלת עיצומים על הרשות ועל גורמים ברשות בשל נזקים שנגרמו לתושבים בגין העדר אכיפה.

חובת הרשות

גם בית המשפט סבור שהסמכות שניתנה לרשות לאכוף את החוק כוללת בצידה חובה לעשות כן ובדרך זו לממש את זכותם של התושבים לאכיפה.

תהליך האכיפה

פיקוח - הפיקוח העירוני

הפיקוח הוא החולייה הראשונה בשרשרת האכיפה והוא "העיניים" של הרשות המקומית והתביעה העירונית, בשטח. הפיקוח הוא הגוף המרכזי שמחבר בין הרשות, לשטח ולתושבים.

הפקחים העירוניים מגיעים ראשונים לכל אירוע, מפגע ותלונה בשטחי הרשות, שומרים על הסדר הציבורי ואוכפים במידת הצורך.

לפיקוח המקומי מספר תפקידים, בכובע אחד – מבצעים הפקחים בדיקות שוטפות שתכליתן לוודא את קיומן של הוראות החוקים, עליהם הם מופקדים. זהו הכובע של הפיקוח, שבצידו גם סמכויות פיקוח. במסגרת תפקיד זה מבצעים הפקחים סיורים בשטח, ניטור, איתור ומניעת מפגעים, טיפול בתלונות, העברת מידע והצפת בעיות לגורמים הרלוונטיים. פעולת פיקוח מקצועית ופרואקטיבית המבוססת על הכרות טובה של השטח ופוטנציאל הבעיות בתוכו תיצר סדר, מניעה והרתעה.

בכובע אחר, מחזיקים המפקחים בסמכויות אכיפה אותן עליהם להפעיל במקרה בו מתעורר חשד לביצוע עבירה. ולבסוף, אמונים הפקחים גם על הוצאה לפועל של צווים מנהליים וצווי בית משפט, שמטרתם להשיב את הסדר על כנו.

למעשה תהליך האכיפה מתחיל ומסתיים בפיקוח, עם ההוצאה לפועל והמעקב אחר ביצוע של צווים מנהליים ושיפוטיים וגזרי דין של בית המשפט.

תהליך האכיפה

פיקוח - הפיקוח העירוני

פיקוח מקצועי ואפקטיבי

יבטיח שיוויון בפני החוק ויחזק את אמון
הציבור ברשות המקומית

יאפשר איכות חיים טובה יותר לתושב

יאפשר מתן שירות טוב יותר
בזכות הדדיות הקשר תושב -
רשות מקומית

יהיה מקור מידע יעיל לנעשה בשטחי הרשות
המקומית מנקודת מבטו של התושב

סמכויות האכיפה

סמכויות האכיפה כוללות, על פי חלק מהחוקים, סמכות לתפיסה, חיפוש, עיכוב
וחקירה.

חשוב להדגיש כי על פי עקרון חוקיות המנהל, אין סמכות לשום רשות מנהלית
אלא אותה סמכות שהוענקה לה לפי החוק, לכן הפיקוח יכול להפעיל אך ורק
את הסמכויות שניתנו לו עפ"י חוק.

תהליך האכיפה

תביעה - התביעה העירונית

התביעה ברשות המקומית היא חלק מרכזי במערך האכיפה של הרשות.

התובע העירוני מקבל את הסמכתו מהיועץ המשפטי לממשלה וכפוף מקצועית אליו. לאור זאת, יש לתובע העירוני מעמד מיוחד, עצמאי ובלתי תלוי, המאפשר לו:

להוביל את מערך האכיפה ברשות בצורה שוויונית, אחידה ועניינית.

לייצג ולקדם את האינטרס הציבורי העומד בבסיס החוק.

על התובע לסייע לבית המשפט בבירור האמת, תוך שמירה על זכויות החשוד, הנאשם והציבור. התובע מחויב לפעול, מתוך יושרה רבה, ראיית רוחב מערכתית, אחריות, שיקול דעת מאוזן, גישה ממלכתית ומחויבות אישית עמוקה להשגת טובת הציבור, לאינטרס הציבורי ולשלטון החוק.

ר' נספח ג' למדריך -
הנחיית היועץ המשפטי
לממשלה מס' 8.1100

תהליך האכיפה

תביעה - התביעה העירונית

תפקידיו העיקריים של התובע העירוני

מנהל את ההליכים
הפליליים בשם
הרשות

קובע את מדיניות
התביעה העירונית
ואחראי ליישומה

שותף להגדרת
מדיניות האכיפה
של הרשות

בעל הסמכות
הבלעדית לביטול
קנסות

בעל הסמכות
להגשת כתבי
אישום

שמירה על קשר
רציף עם המח'
להנחיית התובעים,
משרד המשפטים

מקדם חקיקת
עזר

מנחה מקצועית
את הפיקוח

תהליך האכיפה

תביעה - התביעה העירונית

על התובע הפלילי ברשות המקומית חלות נורמות שונות הנגזרות מהיותו חלק מהתביעה הכללית וחלות עליו כל הנחיות היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה בנושא התביעה הפלילית.

כך, בראש ובראשונה על התובע לשמור על עצמאות שיקול דעתו ואסור לו לסור למרותו של גורם פוליטי או אחר ברשות. על התובע חלה הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.1001 בעניין עצמאות התביעה הפלילית. הנחיית היועץ מתייחסת באופן מיוחד לתובעים דוגמת התובעים ברשויות המקומיות וקובעת כי גם תובעים אלו אינם כפופים, בתחום התביעה הפלילית להוראותיו של אף גורם פוליטי, או אחר, ברשות המקומית וכי יש לדחות כל ניסיון התערבות או שיקולים פוליטיים ביחס להליכים הפליליים שמנהל התובע.

ר' נספח ד' למדריך -
הנחיית היועץ המשפטי
לממשלה מס' 4.1001

בנוסף חלות על התובע הנחיות שונות בדבר ניגודי עניינים, מגבלות על תקופת כהונתו, וחובתו לקיים קשרי עבודה עם המח' להנחיית תובעים, מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה.

תהליך האכיפה

תביעה - התביעה העירונית

הסמכה מהיועץ המשפטי לממשלה

בהתאם לדין, הסמכות להגיש כתב אישום ולנהל הליך פלילי נגד אדם נתונה, ככלל, ליועץ המשפטי לממשלה ולנציגיו, שהם פרקליט המדינה, משנהו, פרקליטי המחוז ופרקליטים אחרים מפרקליטות המדינה ששר המשפטים קבע את תואריהם בצו שפורסם ברשומות; מי שהיועץ המשפטי לממשלה הסמיכו להיות תובע, דרך כלל, לסוג של משפטים, לבתי משפט מסוימים או למשפט מסוים; וכן שוטר שנתקיימו בו תנאי הכשירות שקבע שר המשפטים בהתייעצות עם שר הפנים ונתמנה להיות תובע בידי מפכ"ל המשטרה. הן התובעים במשרדי הממשלה והן התובעים ברשויות המקומיות, מוסמכים מכח הוראות אלו, על ידי היועץ המשפטי לממשלה, לצורך ניהול הליכים פליליים.

התובעים המקומיים מוסמכים איפוא מכח ההוראה המצויה בסעיף 12 (א)(1)(ב) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב] התשמ"ב-1982, הקובע את סמכותו של היועץ המשפטי לממשלה, להסמיך תובע לסוג של משפט או לבית משפט מסוים. אמנם, סעיף 264 לפקודת העיריות מעניק סמכות לרשות מקומית להסמיך מי מפקידיה לייצג בהליכים פליליים, ואולם, על פי המדיניות הנוהגת והמושרשת מזה שנים רבות, התובעים העירוניים, מוסמכים כאמור על ידי היועץ המשפטי לממשלה (וראה לענין זה רע"פ 322/03 משה ח. אלי ואח' נ' מדינת ישראל פ"ד נז(3) 851). בהתאם לכך, התפיסה היא שעל התובעים המקומיים לפעול בתיאום עם זרועות התביעה האחרות ובכפוף להנחיות היועץ המשפטי לממשלה (ראו לענין זה סעיפים 3-7 בהנחיה מס' 8.1100 של היועץ המשפטי לממשלה (נספח ג') בנושא הסמכת תובעים ברשויות המקומיות ובוועדות לתכנון ולבניה).

כלי האכיפה

חלק גדול מהעבירות האסדרתיות, שהרשות המקומית אוכפת הן עבירות פליליות, ברף הנמוך, מסוג חטא. אולם, **התכלית העיקרית באכיפת עבירה אסדרתית** איננה בהכרח הטלת כתם פלילי על מבצעה, אלא, בראש ובראשונה, **השבת הסדר על כנו**.

משכך, בשנים האחרונות הרחיב המחוקק את כלי האכיפה העומדים לרשות גורמי האכיפה, בעבירות אסדרתיות, וזאת על מנת לתת להן מענה מותאם, מהיר ויעיל יותר. כלי האכיפה הנוספים העומדים לרשות הרשות המקומית הם כלים מנהליים (בעיקר קנסות מנהליים וצווים מנהליים).

מנגד יתכנו מקרים בהם, על אף שמדובר בביצועה של עבירה אסדרתית, קיים פגם מוסרי במעשיו של עובר העבירה. כך, למשל, בעבירות בעלות פגיעה חמורה באינטרסים ציבוריים, שנעשו על רקע כלכלי (כגון עבירות של פגיעה בסביבה של מפעלים מזהמים), או עבירות בהן העבריין חוזר ומבצע, למרות אמצעי האכיפה שננקטו נגדו. משכך, חובה על התובע לשקול היטב, מהו אמצעי האכיפה המתאים וראוי כי תגובש מדיניות אכיפה בנושא.

כלי האכיפה

עבירות קנס

אחד מכלי האכיפה הנפוצים ביותר הוא עבירות הקנס. הלכה למעשה, מרבית החוקים הנאכפים על ידי הרשויות המקומיות, ובפרט חוקי העזר, ניתנים לאכיפה על דרך של עבירות קנס. עבירת קנס היא עבירה פלילית רגילה, אשר הוכרזה כעבירת קנס בצו עבירות קנס עליו חתום שר המשפטים, בהתאם לסעיף 221 לחוק סדר הדין הפלילי.

ההליך בו מנוהלת עבירת קנס הוא הליך של ברירת משפט, בהתאם לסעיף 228(א) לחוק, ומשמעות הדבר היא, שלעובר העבירה נמסרת הודעת קנס, ורק אם הוא דורש זאת, יתנהל משפט בגין העבירה. בשמיעת משפט על עבירת קנס, סדרי הדין מקוצרים וכן תקופות ההתיישנות.

תשלום הקנס ללא משפט, כמוהו כהודאה בביצוע העבירה והוא מהווה הרשעה פלילית, אך זו איננה נרשמת במרשם הפלילי. על אף היותה מוגדרת כעבירת קנס, החוק מתיר לתובע להגיש כתב אישום בגינה, אם ראה שנסיבות העבירה מחייבות את בירור המשפט. בצד האפשרות לקבוע עבירת קנס קיימת גם האפשרות לקבוע קנס מוגדל בגין עבירה נמשכת. בדרך זו, מושם הדגש על הסדרה ופחות על הטלת כתם פלילי.

כלי האכיפה

עבירות מנהליות

כלי נוסף הנתון בידי הרשות המקומית הוא העבירות המנהליות, שבאמצעותן נאכף, למשל, חוק הפיקוח על כלבים. מנגנון העבירות המנהליות עוגן בחוק העבירות המנהליות תשמ"ו-1985.

עניינו העיקרי של החוק, הוא בהסבתו של הליך פלילי להליך מנהלי, כך שמיוצרת אכיפה מהירה ויעילה המאפשרת הטלת עונש מתאים ללא הכתמה פלילית. על אף קביעתה של עבירה כעבירה מנהלית, קיימת אפשרות לתובע להגיש כתב אישום, במקום בו נסיבות העניין מצדיקות זאת מטעמים שיירשמו. ואולם, על פי הפסיקה, עבירות שנקבעו כעבירות מנהליות – דרך המלך היא להטיל בגין קנס מנהלי ואילו יוזמת התובע להגיש אישום פלילי בגין עבירה מנהלית, היא החרג והיוצא מן הכלל.

ר' נספח ה' למדריך -

בג"ץ 5537/91 אליהו אפרתי נ'
כרמלה אוסטפלד, מו(3) 501 (1992)

כאמור, תשלום קנס מנהלי איננו מהווה הרשעה פלילית ומתאפשרת הטלת קנס מוגדל בגין עבירה נמשכת, כך שהדגש מושם על הטלת ענישה כלכלית, השבת המצב לקדמותו ולא על הטלת כתם פלילי.

כלי האכיפה

צווים מנהליים ושיפוטיים

כלי נוסף המצוי בידי הרשויות המקומיות הוא צווים מנהליים ושיפוטיים, שתכליתם הסדרת ההפרה. צווים אלו מצויים בחוקי העזר ובחוקים מדינתיים שונים, כגון בחוק שמירת הניקיון, חוק רישוי עסקים, חוק למניעת מפגעים וכו'. הצווים מוטלים על ידי סמכות מנהלית כמו ראש הרשות המקומית, או גורמים מנהליים אחרים ברשות. תכליתם המובהקת של הצווים הוא השבת המצב לקדמותו בלא שיוטל כל עונש על העושה. כך, הצווים אינם מכוונים דווקא כלפי האשם בביצוע העבירה אלא כלפי בעל השליטה בה. צווים מנהליים ניתנים לביקורת שיפוטית של בית המשפט. אי קיום צו בית משפט או צו מנהלי, עשוי לגרור העמדה לדין בגין עבירה פלילית לכל דבר וענין.

הסדרים מותנים

כלי נוסף, הוא ההסדרים המותנים, במסגרתו, בהליך תלוי הסכמה, נסגר התיק הפלילי בתמורה להסדרת המפגע על ידי העושה, ועונש קל כגון קנס נמוך ואמצעים נוספים שתכליתם להבטיח את אי הישנות העבירה. הסדר מותנה אף הוא איננו מהווה הרשעה, והוא תורם להשבת הסדר על כנו.

כתב אישום

ולבסוף, הכלי העוצמתי ביותר הוא הגשת כתב אישום, אשר מהווה תחילתו של הליך פלילי בבית המשפט שסופן, לרוב בהרשעה והכתמה פלילית. מדובר בהליך בעל חסמים גבוהים (כגון: טענות של הגנה מן הצדק, חומרי חקירה, רף הוכחה גבוה וכו'), ארוך וגוזל משאבים יקרים. תכליתו המרכזית היא הטלת כתם פלילי וענישה המובילות להרתעה. נוכח הכלים החלופיים העומדים כיום לרשות מערך האכיפה העירוני, הגשת כתב אישום צריכה להיעשות מתוך מידה יתרה של זהירות ושיקול דעת ועל פי מדיניות האכיפה שנקבעה מראש על ידי הרשות.

עקרונות ושלבים

עקרונות מנחים

העשור האחרון מאופיין בחקיקה ועדכוני חקיקה נרחבים בתחום האכיפה העירונית ברשויות המקומיות. המגמה הבולטת של ביזור סמכויות מרמת השלטון המרכזי למקומי באה לידי ביטוי גם בתחומי הפיקוח והאכיפה. לרשויות המקומיות ניתנו ב-15 השנים האחרונות סמכויות נרחבות בתחומי האכיפה הסביבתית, מניעת אלימות, רישוי עסקים, תכנון ובנייה, שימוש ברכב דו ותלת גלגלי, קורונה ועוד. בעבר, הכלי המרכזי שעמד לרשות הרשות המקומית לצורך פיקוח ואכיפה, היה חוקי העזר. כיום קיימת חקיקה ראשית נרחבת, המספקת כלים מגוונים, נוספים על חוקי העזר, המאפשרת לרשות המקומיות לבצע אכיפה שלמה, מקיפה, יעילה ואפקטיבית יותר.

עקרונות ושלבים

עקרונות מנחים

רשות מקומית המחליטה להקים מערך אכיפה חייבת להכיר את המגמות והשינויים בתחום ולהבין את משמעויותיהם למערך האכיפה שלה:

- **אכיפה היא מקצוע** - מגוון תחומי האכיפה, הסמכויות השונות בכל תחום, העלייה ברמת המורכבות, תנאי הסף והדרישה בחוק להכשרה לפקחים מגדירים את האכיפה כמקצוע. תורת הפיקוח והאכיפה כוללת ידע, מיומנויות וכלים ספציפיים, הן כאלה המשותפים לכל תחומי האכיפה והן ספציפיים לתחומי אכיפה ייעודיים. תובע עירוני ומנהל פיקוח מקצועיים הם מרכיב קריטי במערך אכיפה איכותי ואפקטיבי.
- **תפיסה מערכתית** - התבוננות מערכתית כוללת על תחום האכיפה על כל נושאו. הגידול בנושאי האכיפה ובמגוון הכלים והסמכויות העומדים לרשות הרשות המקומית מייצר גם חפיפה בין תחומי אכיפה וסוגי פקחים. למשל, הקשר בין רישוי עסקים ואכיפה סביבתית, הקשר בין הפיקוח העירוני לפיקוח סביבתי ולפקח המסייע. נכון להיום מתנהלים תחומי הפיקוח, ברוב הרשויות, במבנה פונקציונאלי. השינויים בתחום מחייבים חשיבה על מי אוכף מה, מתי ובאילו אמצעים? מה נאכף על פי איזה חוק? במה מתמקדים? איך מייצרים שיתופי פעולה בין תחומי ויחידות פיקוח, הן בתוך הרשות והן מחוץ לה? החוסר בראייה מערכתית ואינטגרטיבית של התחום עובר מרמת המחוקק ועד רמת הרשות, אולם על הרשות המקומית, בשל היותה מושא השינויים והגוף המבצע, מוטלת החובה לעשות את התכלול. כדי שהרשות תוכל להיות ממוקדת, יעילה ואפקטיבית במאמצי האכיפה שלה, היא חייבת, נכון להיום, לגבש תפיסה מערכתית בתחום האכיפה.

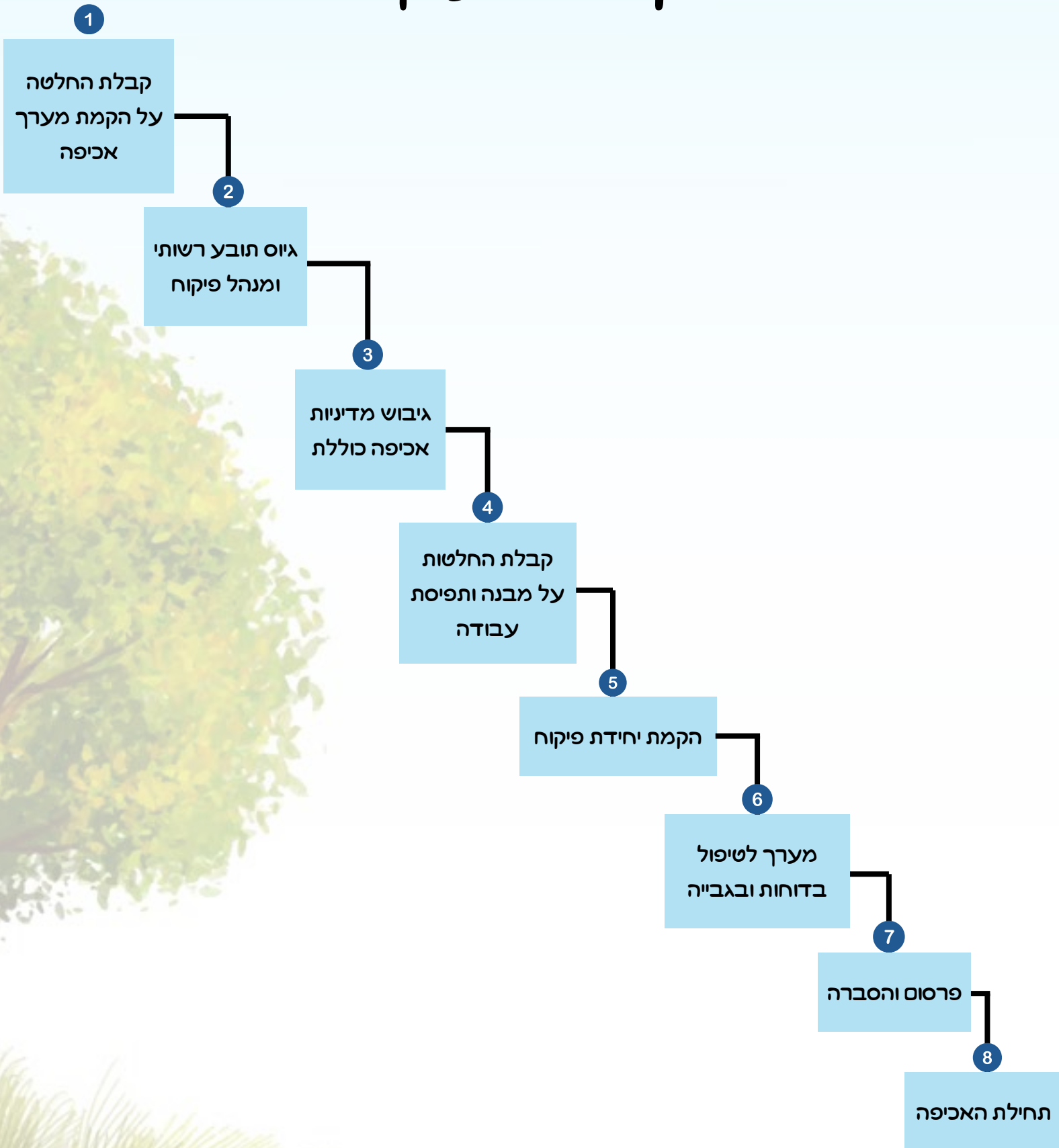
ראו גם בפרק שלבי ההקמה - גיבוש מדיניות אכיפה כוללת

עקרונות ושילבים

עקרונות מנחים

- **יישום מדורג או כניסה מדורגת לאכיפה** - בהתאם לראייה המערכתית ולתפיסת האכיפה הכוללת שתגדיר הרשות, ניתן להתחיל ביישום באופן הדרגתי. גם אם חסרות תשתיות שהן תנאי לאכיפה בתחומים מסוימים, ניתן להתחיל באכיפה בנושאים שהם קריטיים ומשמעותיים יותר לרשות או עם נושאים, שניתן כרגע להתחיל איתם, ובהדרגה להרחיב את מערך האכיפה לתחומים נוספים. התחלת אכיפה, גם אם חלקית ומוגבלת, חשובה מאד ותסייע הן לרשות והן לציבור להתרגל למהלך. הקמה של מערך אכיפה משמעותה תהליך של שינוי, כמו כל שינוי אחר, ויישום הדרגתי של השינוי יאפשר בנייה והטמעה של תרבות ותהליכים מתאימים.

שילבי הקמת מערך אכיפה



שְׁלֵבֵי הַקֶּמָה מֵעֵרֶךְ אֲכִיפָה

שְׁלֵב 1- קִבְלַת הַחֲלָטָה עַל הַקֶּמָה מֵעֵרֶךְ אֲכִיפָה

קִבְלַת הַחֲלָטָה עַל הַקֶּמָה מֵעֵרֶךְ אֲכִיפָה הִיא הַצֵּד הָרִאשׁוֹן בְּתֵהִלֵּךְ לְמִימוּשׁ

סִמְכוֹת הַחוּבָה, שֶׁל הַרְשׁוֹת הַמְקוּמִית, לְבִיצוֹעַ אֲכִיפָה בַשִּׁטָּה.

הַחֲלָטָה מֵתְקַבֵּלֶת ע"י רֹאשׁ הַרְשׁוֹת וְהַמְנַכ"ל וּבִעֲקֻבוּתָהּ מֵתְחִיל תֵּהִלֵּךְ הַהֶקְמָה

הַמְפּוֹרֵט בְּשִׁלְבֵים הַבָּאִים.

חָשׁוּב שֶׁהִיוּעָץ הַמִּשְׁפָּטִי שֶׁל הַרְשׁוֹת יִלוּהַ אֶת תֵּהִלֵּךְ הַהֶקְמָה שֶׁל מֵעֵרֶךְ הָאֲכִיפָה

כְּדֵי שִׁנְחָה אֶת הַרְשׁוֹת בְּשִׁלְבֵים בִּהֶם נִדְרֵשׁ אִישׁוּר מְלִיאֵת הַמוֹעֵצָה, שִׁתּוּף, פְּרִסּוּם

וְכו'.

שילבי הקמת מערך אכיפה

שלב 2 - גיוס תובע רשותי ומנהל פיקוח

מדוע חשוב שזה יקרה בשלב הראשון?

לאור ההבנה שפיקוח ואכיפה הם מקצוע, חשוב שאנשי המקצוע המרכזיים במערך האכיפה - התובע ומנהל הפיקוח, יובילו את התהליך מראשיתו. אם לתובע ו/או למנהל הפיקוח יש ניסיון קודם בתחום, ניסיונם יסייע לרשות בתהליך ההקמה. אם אין להם ניסיון קודם, זו תהיה עבודה הזדמנות ללמוד את נושא האכיפה ברשות, תוך כדי תהליך ההקמה.

בהתאם לכך, השלב הראשון בתהליך הוא גיוס וקליטה של תובע עירוני ומנהל פיקוח. התובע העירוני יחד עם מנהל הפיקוח צריכים להוביל את התהליך של הקמת מערך האכיפה ברשות. לכל אחד מהם יש תפקידים חשובים לאורך תהליך ההקמה, ביחד ולחוד.

מעורבות של התובע ומנהל הפיקוח ברשות, מתחילת התהליך תבטיח:

- בעלות שלהם על התהליך משלב ההקמה
- למידה מעמיקה של צרכי הפיקוח והאכיפה של הרשות, ע"י האנשים שיובילו את הנושא גם בהמשך
- קבלת החלטות מותאמת ובנייה של מערך אכיפה התואם את צרכי הרשות ומאפייניה
- מיצוב ברשות, של התובע והמנהל והכשרתם, תוך כדי התהליך, לביצוע תפקידם בצורה מיטבית
- העמקת מחויבות התובע ומנהל הפיקוח, לנושא האכיפה. (מערך האכיפה יהיה ה-baby שלהם...)

שלב הקמת מערך אכיפה

שלב 3 - גיבוש מדיניות אכיפה כוללת

מגוון תחומי האכיפה והחקיקה הנרחבת, בתחומי הפיקוח העירוני, מחייבים את הרשות להגדיר סדר עדיפויות וכללים מנחים לאכיפה, שיביאו לידי ביטוי את מאפייניה וצרכיה המרכזיים.

* ראו גם בעקרונות מנחים - תפיסה מערכתית

בתהליך קבלת ההחלטות וגיבוש מדיניות האכיפה ייקחו חלק: מנכ"ל, יועמ"ש, מהנדס, התובע עירוני, מנהל הפיקוח, מנהל השפ"ע מנהל רישוי עסקים, מנהל המוקד העירוני ומנהלים רלוונטיים נוספים.

שלבים בגיבוש מדיניות אכיפה כוללת (שלבים א' ו-ב' יכולים להיעשות במקביל)
א. מיפוי ואיסוף נתונים ויצירת תמונת מצב קיימת - בשלב זה יערך מיפוי ויאספו מידע ונתונים לגבי:

- מאפייני הרשות (היקף השטחים הפתוחים, אזורי תעשייה, סביבה חופית, היקפי בנייה וכיו"ב).
- מפגעים קיימים ופוטנציאליים בתחומים השונים: איכות סביבה, סדר ציבורי, בטחון, בטיחות, רישוי עסקים, מגמות בולטות, עבירות נפוצות, עבירות חמורות, תלונות תושבים, צרכים עתידיים, דגשים של ראש הרשות ועוד.

ר' נספח ז' למדריך -
טבלת מיפוי ואיסוף מידע לצורך
גיבוש מדיניות אכיפה כוללת

שילבי הקמת מערך אכיפה

שלב 3 - גיבוש מדיניות אכיפה כוללת

ב. **מיפוי כלי האכיפה העומדים לרשות הרשות** - מהם כלי האכיפה העומדים

לרשות הרשות המקומית לצורך פיקוח ואכיפה:

- האם יש לרשות חוקי עזר, באילו תחומים ?
- האם יש לרשות צו עבירות קנס והאם הוא נותן מענה ראוי לנושאים שזוהו בתמונת המצב הכוללת ?
- האם לאכיפה עפ"י חוק הרשויות המקומיות-אכיפה סביבתית יש היתכנות ?
- יתרונות וחסרונות של כלי האכיפה האופציונליים ?
- היתכנות להקמת שיטור עירוני ?
- האם הרשות חברה באיגוד ערים לאיכות סביבה ?
- האם יש תחומים בהם כבר מבוצעת אכיפה ברשות ?
- יתרונות, חסרונות ומגבלות של פעילות האכיפה הקיימת ?
- כוחות פיקוח ואכיפה נוספים הפועלים באזור ?

שלב הקמת מערך אכיפה

שלב 3 - גיבוש מדיניות אכיפה כוללת

ג. **גיבוש מדיניות אכיפה כוללת** - נושאים במיקוד/סדר עדיפויות לאכיפה, כלי

פיקוח ואכיפה בהתאם לתמונת המצב ומיפוי הכלים תתייחס מדיניות האכיפה הכוללת לשני מרכיבים מרכזיים: סדר עדיפות, דגשים ונושאים במיקוד לאכיפה, (כולל אופציה להגדיר כניסה הדרגתית לאכיפה ועם מה מתחילים) והגדרה של הכלים בהם מעוניינת הרשות להשתמש בכל תחום, כלומר, מה יאכף ע"י חוקי עזר, מה עפ"י חקיקה ראשית, באילו סמכויות יעשה שימוש ובאיזה מקרים.

*** ראו גם בידע נדרש לקבלת החלטות – תחומי הפיקוח**

אמנם לא חייבים היום חוקי עזר כדי לאכוף חלק גדול מהעבירות אבל עדיין יש בהם צורך בתחומים מסוימים.

ר' נספח ח' למדריך -
פיקוח ואכיפה ברשויות המקומיות –
חוקי עזר מול חקיקה ראשית

מדיניות האכיפה הכוללת אמורה לשקף את המתאם בין דגשי הרשות וחומרת העבירות, בתחומה, לבין נושאי ואמצעי האכיפה שייבחרו.

תועלות בגיבוש מדיניות אכיפה כוללת:

- **תפיסת אכיפה מערכתית וכוללת** תאפשר לרשות לרכז מאמץ סביב המפגעים/העבירות המרכזיות הפוגעות באיכות חיי התושבים ובסביבה, לטפל בעבירות הללו באופן המותאם לחומרתן ולבצע אכיפה מידתית, יעילה ואפקטיבית יותר.
- **ראייה מערכתית כוללת של נושא הפיקוח והאכיפה ברשות** תאפשר ניצול מיטבי של המשאבים הקיימים ותבטיח יעילות ואפקטיביות של פעילות הפיקוח.
- **ניהול סיכונים** – זיהוי הסיכונים המרכזיים לאיכות החיים ולאיכות הסביבה.

שלב הקמת מערך אכיפה

שלב 4 - קבלת החלטות על מבנה ותפיסת עבודה

בשלב הבא תתורגם מדיניות האכיפה הכוללת למבנה ותפיסת עבודה. בשלב זה יש להחליט כיצד תופעל יחידת הפיקוח של הרשות: מה יהיה מקומה של יחידת הפיקוח במבנה הארגוני, כמה פקחים תפעיל הרשות ומאיזה סוג, האם יופעלו בתפיסה של פיקוח רב תחומי או בתפיסה של פיקוח ייעודי

*** ראו עוד בפרק תפיסת העבודה של הפיקוח**

עד כמה תהיה יחידת הפיקוח ורסטילית, היקפי ושעות עבודה, הגדרת ממשקי עבודה בין תחומי הפיקוח השונים, תהליכי עבודה בין הפיקוח לתביעה ובין הפיקוח למוקד העירוני וליחידות אחרות ברשות.

שילבי הקמת מערך אכיפה

שלב 5 - הקמת יחידת פיקוח (שלב זה יכול להיעשות במקביל לשלב 6)

א. גיוס פקחים - לאחר גיבוש תפיסת הפעלה ברורה ניתן להתחיל בגיוס הפקחים. תנאי סף, מאפיינים ודרישות מרכזיות יוגדרו בהתאם להחלטות שהתקבלו בשלב הקודם.

שימו לב, קיים שוני בתנאי הסף הנדרשים, לתחומי אכיפה שונים.

ר' נספח ט' למדריך -
טבלת סוגי הפקחים

ב. הכשרת פקחים והסמכתם

- **הכשרה** - בהתאם לדרישות החוק וסוגי הפקחים.
- **הסמכה** - ע"י ראש הרשות (למעט פקח מסייע).
- **רישום ברשומות** - אם החוק דורש.

ג. כלי עבודה - במקביל לתהליך גיוס הפקחים יש להתחיל בהיערכות להפעלתם וברכישת הכלים הנדרשים לכך: מדים, מסופונים, כלי רכב, מצלמות נוספות, טופסולוגיה לעבודת הפיקוח.

שילבי הקמת מערך אכיפה

שלב 6 - מערך לטיפול בדוחות ובגבייה
(שלב זה יכול להיעשות במקביל לשלב 5)

"מאחורי הקלעים" של עבודת האכיפה נדרשת עבודה מנהלתית, שמטרתה מעקב אחר הדוחות שנתנו הפקחים: טיפול בפניות תושבים, טיפול בבקשות לביטול ובבקשות להישפט והעברתן לתובע.

גבייה -

החברות המספקות מסופונים מספקות גם מערכות ממוחשבות למעקב אחר הדוחות והטיפול בהם (כולל נושא הגבייה) ויכולות גם לספק שירותי גבייה. כיום קיימות בתחום כ-3-4 חברות המספקות מסופונים עם או בלי שירותי גבייה.

שירותי גבייה ניתן לקבל גם מרשות האכיפה והגבייה באמצעות "המרכז הארצי לגביית קנסות, אגרות והוצאות". קבלת שירותי גבייה ממרכז הקנסות הארצי מומלצת כיוון שיתרונותיה רבים: אחידות ומידתיות בגבייה, יכולת להתמודדות עם טענות של אכיפה בררנית באשר למועד הגבייה, מתן הקלות ועוד, שמירה על כוחו של בית המשפט, מניעת לחץ על התובע, הורדת העומס על מערכות האכיפה והגבייה של הרשות. בנוסף, עלות שירותי המרכז הארצי לגביית קנסות, פחותה משמעותית מזו של הגופים הפרטיים.

שלב הקמת מערך אכיפה

שלב 7 - פרסום והסברה

"אין עונשין אלא אם מזהירין" - מן הראוי שהרשות המקומית תפרסם את כוונתה להתחיל באכיפה. מומלץ שהפרסום יהיה בערוצים שונים - אתר האינטרנט, רשתות חברתיות, לוחות מודעות, פליירים וכיו"ב. משך הפרסום הוא תלוי עניין, לא קיימת הגדרה גורפת בחוק. לדוגמה - החוק לייעול הפיקוח והאכיפה העירוניים ברשויות המקומיות (תעבורה), מגדיר תקופה של 30 יום לפירסום. הפרסום צריך לכלול הגדרה של:

- הנושאים/עבירות שייאכפו
- גובה הקנסות שיינתנו
- שימוש באמצעי אכיפה נוספים (אם רלוונטי)
- מועד תחילת מתן אזהרות
- מועד תחילת אכיפה

הפרסום יאושר ע"י היועמ"ש והתובע העירוני.

המלצה - הפקחים העירוניים ייקחו חלק בתהליך ההסברה, יסתובבו ברחבי היישוב, יחלקו פליירים ויסבירו לתושבים.

שלב הקמת מערך אכיפה

שלב 8 - תחילת אכיפה

במועד שהוגדר ופורסם מראש תתחיל האכיפה, בכפוף להגדרות ולתהליכי העבודה שהוגדרו. עם תחילת האכיפה מסתיים שלב ההקמה והרשות עוברת ליישום וניהול שוטף של מערך האכיפה על תחומיו השונים. פרק היישום טומן בחובו אתגרים חדשים וסוגיות נוספות.

*** ראו גם בפרק ניהול שוטף של מערך האכיפה**

תחומי הפיקוח

סדר ציבורי

- **סדר ציבורי** - השמירה על הסדר הציבורי כוללת אכיפה בנושאים כמו: חניה, רוכלות, שווקים, מודעות ושלטים, התנהגות בגנים הציבוריים, התנהגות בחוף הים, פעילות עסקים וכיו"ב.

אכיפתם של נושאים אלו נעשית לרוב באמצעות חוקי עזר עירוניים. תנאים נדרשים לאכיפה: חוקי עזר רשומים, צו עבירות קנס רשותי, הכשרת והסמכת פקחים עירוניים.

- **העמדת רכב וחנייתו** - האכיפה נעשית עפ"י פקודת התעבורה ותקנות התעבורה ובאמצעות חוק עזר רשותי, ה"מאמץ" למעשה את הסעיפים הרלוונטיים מפקודת ותקנות התעבורה.

האכיפה יכולה לכלול הן עבירות של חניה במקומות האסורים לחניה והן עבירה של חניה בכחול לבן/בתשלום. כמו כן מתבצעת אכיפה של חוק חניית נכים. הקנסות ניתנים עפ"י צווי עבירות הקנס הארציים. תנאים נדרשים לאכיפה: חוק עזר רשותי, תוכנית תמרור מאושרת, הצבת תמרורים וסימון, הסמכת פקחים עירוניים.



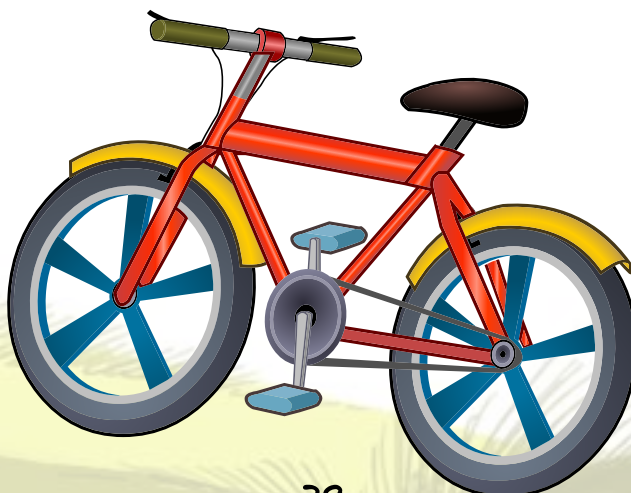
תחומי הפיקוח

סדר ציבורי

- **רכיבה בכלי רכב דו ותלת גלגליים -** לרשות המקומית אפשרות לאכוף 12 עבירות תעבורה הקשורות לרכיבה, על מדרכה או בשבילים לא ייעודיים, של כלי רכב דו ותלת גלגליים, עם או בלי מנוע.

האכיפה מתבצעת במסגרת החוק לייעול הפיקוח והאכיפה העירוניים (תעבורה) ומטרתה להחזיר את המדרכות להולכי הרגל ולשמור על בטיחותם, במקומות המיועדים להם במרחב הציבורי. הקנסות ניתנים במסגרת זו עבירות קנס ארצי ולפקחים יש סמכויות אכיפה נוספות המאפשרות תפיסת כלי רכב או חלק ממנו, הוצאת אוויר מגלגלי כלי הרכב ועוד.

תנאים נדרשים לאכיפה: החלטת הרשות על אכיפה, הכשרת והסמכת פקחים.



תחומי הפיקוח



איכות הסביבה

האכיפה בתחום איכות הסביבה עוסקת בהשלכת פסולת לסוגיה, הקמת רעש, מיחזור, פגיעה בצומח, שמירה על הסביבה החופית, זיהום מים, קרקע ואוויר, פגיעה בבע"ח, זיהום אוויר, הדברה, חומרים מסוכנים וקרינה. אכיפה של עבירות בתחום איכות הסביבה יכולה להיעשות בשלוש דרכים:

- **חוקי עזר** - הרשות המקומית יכולה לחוקק חוקי עזר העוסקים בנושאים שונים של שמירה על הסביבה, הרלוונטיים עבורה. לרוב עוסקים חוקי עזר אלו בהשלכת פסולת לסוגיה, הקמת רעש ושמירה על הצומח. חוקי העזר, בתחום זה, מספקים לרשות המקומית כלים מנהליים בדמות צווים למיניהם וכן את האפשרות להטיל קנסות (ברירות משפט) בגין הפרת הוראות המצויות בהם. תנאים נדרשים לאכיפה: חוקי עזר, צו עבירות קנס מקומי, הכשרת והסמכת פקחים עירוניים.

תחומי הפיקוח



איכות הסביבה

- **חוק הרשויות המקומיות אכיפה סביבתית** - בדצמבר 2009 נכנס לתוקף חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית – סמכויות פקחים) המקנה לרשויות המקומיות סמכות לאכוף 19 חיקוקי סביבה. מטרת החוק היא לייצר שינוי ברשות המקומית מתפיסת פיקוח מצומצמת, של שמירה על סדר וניקיון, באמצעות חוקי עזר, לתפיסה נרחבת יותר של הגנה על הסביבה, באמצעות חקיקה ראשית. רשות מקומית גדולה (מעל 20,000 תושבים) או איגוד ערים, שעיקר עיסוקו איכות סביבה חייבים באכיפה סביבתית עפ"י החוק ורשות מקומית קטנה רשאית.

החוק מאפשר לרשויות לאכוף מגוון גדול של עבירות סביבתיות ומקנה לפקחיהן סמכויות אכיפה נרחבות (חקירה באזהרה, תפיסה, חיפוש ועיכוב).
תנאים נדרשים לאכיפה: החלטה על אימוץ החוק, (ברשות קטנה או במקרה שהועברה בעבר החלטה אחרת במליאה), הכשרה והסמכת פקחים סביבתיים.

תחומי הפיקוח



איכות הסביבה

- **שילוב בין חוקי עזר לחוק הרשויות המקומיות אכיפה סביבתית - השינוי**
בתפיסת תפקיד הפיקוח בשלטון המקומי מחייב את הרשויות המקומיות לתת דעתן לצורך החיוני באכיפה סביבתית ברשות, לתופעות העברייניות המאפיינות את הרשות ולמענה האכיפתי המיטבי להן.

הרשות המקומית יכולה לבחור את דרכי האכיפה הסביבתית בשטחה, בהתאם למאפייניה וצרכיה, בין אם באמצעות חוקי עזר, בין אם באמצעות חקיקה ראשית ובין אם באמצעות השילוב ביניהם.

ניתן להחיל את החקיקה הראשית בעבירות מסוימות בלבד או בנושאים מסוימים בלבד או באזורים מסוימים בלבד, כשבשאר הנושאים/אזורים ניתן לאכוף עפ"י חוקי העזר. לדוגמא, רשות שמעוניינת להילחם בתופעה של שפיכת פסולת בניין במלוא העוצמה יכולה לעשות זאת באמצעות חוק הרשויות המקומיות אכיפה סביבתית ואת שאר הנושאים לאכוף באמצעות חוקי עזר. רשות שיש בתחומה שטחים פתוחים רבים או רצועת חוף שהיא מעוניינת להגן עליהם, יכולה להחיל את חוק הרשויות המקומיות אכיפה סביבתית בשטחים אלו ובשאר השטחים לאכוף את חוקי העזר.

השילוב בין חקיקה ראשית לחוקי עזר מאפשר לרשות המקומית להגדיר מדיניות אכיפה, בתחום הסביבתי, התואמת את מאפייניה וצרכיה ומספקת מענה מידתי ומותאם לתופעות הסביבתיות העברייניות בשטחה.

ראו גם בשלבי הקמת מערך אכיפה - גיבוש מדיניות אכיפה כוללת

תחומי הפיקוח



איכות הסביבה

- **שילוב בין חוקי עזר לחוק הרשויות המקומיות אכיפה סביבתית - השינוי**
בתפיסת תפקיד הפיקוח בשלטון המקומי מחייב את הרשויות המקומיות לתת דעתן לצורך החיוני באכיפה סביבתית ברשות, לתופעות העברייניות המאפיינות את הרשות ולמענה האכיפתי המיטבי להן.

הרשות המקומית יכולה לבחור את דרכי האכיפה הסביבתית בשטחה, בהתאם למאפייניה וצרכיה, בין אם באמצעות חוקי עזר, בין אם באמצעות חקיקה ראשית ובין אם באמצעות השילוב ביניהם.

ניתן להחיל את החקיקה הראשית בעבירות מסוימות בלבד או בנושאים מסוימים בלבד או באזורים מסוימים בלבד, כשבשאר הנושאים/אזורים ניתן לאכוף עפ"י חוקי העזר. לדוגמא, רשות שמעוניינת להילחם בתופעה של שפיכת פסולת בניין במלוא העוצמה יכולה לעשות זאת באמצעות חוק הרשויות המקומיות אכיפה סביבתית ואת שאר הנושאים לאכוף באמצעות חוקי עזר. רשות שיש בתחומה שטחים פתוחים רבים או רצועת חוף שהיא מעוניינת להגן עליהם, יכולה להחיל את חוק הרשויות המקומיות אכיפה סביבתית בשטחים אלו ובשאר השטחים לאכוף את חוקי העזר.

השילוב בין חקיקה ראשית לחוקי עזר מאפשר לרשות המקומית להגדיר מדיניות אכיפה, בתחום הסביבתי, התואמת את מאפייניה וצרכיה ומספקת מענה מידתי ומותאם לתופעות הסביבתיות העברייניות בשטחה.

ראו גם בשלבי הקמת מערך אכיפה - גיבוש מדיניות אכיפה כוללת

תחומי הפיקוח

רישוי עסקים

מטרתו המרכזית של חוק רישוי עסקים היא תכלול השמירה על אינטרסים שונים בעת ניהולו של עסק. ביטוי לכך ניתן למצוא בסעיף 1 לחוק, הקובע, כי מטרתו היא להבטיח שמירה על תכליות של איכות סביבה, מניעת סכנה לשלום הציבור, בטיחות הנמצאים בעסק ובסביבתו, בריאות הציבור, מניעת זיהומים ומחלות בע"ח, קיום הדינים הנוגעים לכבאות וקיום תכליות התכנון והבנייה.

החוק מגדיר את הליך הרישוי עבור עסקים טעוני רישוי ומעניק לרשות המקומית סמכויות אכיפה נגד עסקים הפועלים ללא רישיון או בחריגה ממנו.

תיקון 34 לחוק רישוי עסקים הוסיף כלי אכיפה, המאפשרים לבצע אכיפה מותאמת, הדרגתית ומידתית בהתאם לחומרת העבירה. החל מקנס על אי תיקון דוח ליקויים, דרך צווים מנהליים, צווים שיפוטיים ועד לכתב אישום.

תנאים נדרשים לאכיפה: הכשרה והסמכת פקחים.

ר' נספח י' למדריך –
תיקון 34 לחוק רישוי עסקים

תחומי הפיקוח

מניעת אלימות

באוגוסט 2011 נכנס לתוקף החוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה). פרק ד' של החוק עוסק בפקח המסייע, הפועל במסגרת השיטור העירוני.

מערך האכיפה/השיטור העירוני הוא כוח משולב הכולל כוחות שיטור ופיקוח עירוני שמטרתו להרתיע, למנוע ולאכוף עבירות בתחומי איכות החיים, אלימות והתנהגות אנטי-חברתית.

היעד של מערך השיטור העירוני הוא ליצור סביבת חיים מוגנת ואיכותית התורמת ליצירת רמה גבוהה של ביטחון אישי במרחב העירוני.

תוכנית השיטור העירוני מופעלת ע"י המשרד לביטחון לאומי ופעילות יחידת השיטור העירוני ברשות המקומית היא באחריות תחנת המשטרה המקומית. הרשות יחד עם תחנת המשטרה המקומית מגדירה את סל עבירות איכות החיים ומניעת אלימות שייאכפו ע"י יחידת השיטור העירוני.

תחומי הפיקוח

מניעת אלימות

ברשויות בהן קיימת יחידת פיקוח עירוני בנוסף ליחידת השיטור העירוני ניתן לבצע חלוקת עבודה מושכלת בין היחידות, בהיבט של עבירות איכות חיים, כך שהשיטור העירוני יאכוף עבירות שפוטנציאל ההתנגדות והאלימות בהן גבוה יותר (הקמות רעש, שפיכת פסולת בניין וכיו"ב). ברשויות כאלו יכולה גם יחידת השיטור העירוני להוות גורם מסייע לגופי הפיקוח האחרים במצבים מורכבים. ברשויות בהן יחידת האכיפה היחידה היא יחידת שיטור עירוני חשוב מאד שהרשות תגדיר היטב את צרכיה, במסגרת סל עבירות איכות חיים, ותערוך בקרה על יישומם, כדי שהשיטור העירוני יספק מענה הולם גם בתחום זה. יש לזכור כי הצרכים של הרשות המקומית ושל תחנת המשטרה המקומית עלולים להיות שונים, בחלק מהמקרים ולכן חשוב שהרשות המקומית תהיה ערנית לתוכנית העבודה והמשימות של יחידת השיטור העירוני.

הפקח המסייע, נדרש כתנאי סף להיות מוסמך כפקח עירוני עפ"י פרק ג' של החוק ובנוסף לסמכויותיו כפקח עירוני הוא בעל סמכויות ספציפיות, (עיכוב וחיפוש על גוף במקרה של חשד לנשיאת נשק), לביצוע פעילות למניעת אלימות. הפעילות למניעת אלימות מתבצעת באזורים רלוונטיים, מוגדרים מראש, (אזורי בילוי, פארקים וגנים ציבוריים וכיו"ב) ובהנחיית תחנת המשטרה המקומית.

תנאים נדרשים לאכיפה: הקמת שיטור עירוני, הכשרה והסמכת פקחים כפקחים מסייעים.



להרחבה בנושא באתר המשרד לבל"מ

תחומי הפיקוח

פיקוח על כלבים

במסגרת נושא זה אוכפת הרשות המקומית עבירות של החזקת כלב ללא רישיון, חיסון כלבת והחזקה של כלבים המוגדרים כמסוכנים. האכיפה נעשית עפ"י חוק העבירות המנהליות, חוק להסדרת הפיקוח על כלבים (התשס"ג) ותקנותיו, פקודת הכלבת ותקנות הכלבת.

* עבירות של התעללות בבע"ח נאכפות עפ"י חוק צער בעלי חיים, ע"י הווטרנר הרשותי בלבד ובמסגרת חוק הרשויות המקומיות אכיפה סביבתית.

תנאים נדרשים לאכיפה: הסמכת פקחים (לאכיפת חוק העבירות המנהליות).



תחומי הפיקוח

מניעת עישון במקומות ציבוריים

החוק למניעת עישון במקומות ציבוריים מעניק לרשות המקומית סמכויות לאכיפה של עבירות של עישון במרחב הציבורי, הן למול מעשנים והן למול בעלי עסקים שלא מקפידים על יישום הוראות החוק. האכיפה נעשית באמצעות צו עבירות קנס ארצי.

תנאים נדרשים לאכיפה: אין.



תחומי הפיקוח

מבנים מסוכנים

לרשות המקומית סמכויות אכיפה במקרה של מבנים המהווים סכנה למחזיקים או לציבור ובמקרה של עבודות המבוצעות תוך סכנה לעובדים או למבנים סמוכים. האכיפה מתבצעת עפ"י חוק עזר רשותי ומאפשרת לרשות לבצע בדיקה של בטיחות המבנה או העבודות, לדרוש מהמחזיקים את תיקון המבנה, לפנות את דייריו במידה של סכנה מיידית, להפסיק את העבודות ועוד.

תנאים נדרשים לאכיפה: חוק עזר בנושא.

ר' נספח יא' למדריך -
מבנים המהווים סכנה למחזיקים או
לציבור



תחומי הפיקוח

חינוך חובה

חוק לימוד חובה קובע כי המדינה באמצעות הרשות המקומית חייבת לספק חינוך לכל ילד מגיל 3 וכי הוריו של ילד בגיל חינוך חובה חייבים לשלחו ללימודים. לרשות המקומית סמכות לאכוף את חובת החינוך, במקרה בו ילד בגיל חובה אינו מגיע ללימודים באופן סדיר.

תנאים נדרשים לאכיפה: מבוצע על ידי קציני ביקור סדיר באחריות יחידות החינוך ברשויות המקומיות.



תחומי הפיקוח

תכנון ובנייה

הפיקוח על התכנון והבנייה נעשה ע"י הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, שהיא ישות משפטית נפרדת מהרשות המקומית. על כן לא נעסוק במדריך זה בנושא הפיקוח על הבנייה

תפיסת העבודה של הפיקוח

פיקוח ייעודי

עפ"י תפיסה זו מתקיימת הפרדה מבנית בין תחומי הפיקוח השונים. כל תחום הוא יחידה נפרדת: חניה, חוקי עזר, רישוי עסקים ותברואה, איכות סביבה, פיקוח וטרינרי וכיו"ב.

הפיקוח הייעודי נפוץ יותר, מטבע הדברים, ברשויות גדולות ובינוניות.

יתרונות: מאפשר התמחות והתמקצעות בנושא אחד בלבד.

חסרונות: קושי בראייה מערכתית ובאינטגרציה, אכיפה רחבה תלויה בממשקים ובשיתופי פעולה פנימיים.

פיקוח רב תחומי

בעשור האחרון מתחילות יותר ויותר רשויות לאמץ את גישת הפיקוח הרב תחומי ולאחד את כל או רוב תחומי הפיקוח תחת יחידה אחת, עם פקחים בעלי הכשרה והסמכה לאכיפת תחומי אכיפה רבים.

יתרונות: ראייה מערכתית של כל תחומי הפיקוח, יעילות, גמישות ויכולת לרכז מאמץ בהפעלת היחידה, ריכוז נושאים באכיפה מול "עבריינים כבדים", גיוון ומסלול התפתחות לפקחים.

חסרונות: עבודת הפיקוח מורכבת יותר כשהפקח צריך להפעיל מגוון סמכויות בתחומים שונים, תהליך הכשרה ארוך לפקח, קושי ביצירת התמחות והעמקה מקצועית.

תפיסת העבודה של הפיקוח

שילוב בין הגישות

על מנת ליהנות מיתרונות הפיקוח הרב תחומי, מבלי לשלם מחיר כבד על חסרונותיו, פועלות חלק מהרשויות במבנה עבודה משולב.

- בחלק מהרשויות הפועלות בגישה של פיקוח רב תחומי, מוגדרים בכל יחידת פיקוח אחראי/מרכז לנושא מסוים. למשל, פקח אחד אחראי על נושא גרוטאות רכב, פקח אחד אחראי על נושא פסולת בניין וכיו"ב. באופן הזה נוצרת מומחיות מקצועית, בתחומים השונים אצל אנשים שונים, והם מהווים גורם להתייעצות בנושא עבור הפקחים האחרים.
- ברשויות בינוניות וגדולות יותר מוקם אגף ייעודי לאכיפה ובטחון המאחד תחתיו את כל תחומי האכיפה. בחלק מהמקרים האגף בנוי מיחידות נפרדות העוסקות כל אחת בתחום פיקוח ייעודי. באופן הזה יש לרשות ראייה מערכתית של תחומי האכיפה והיא יכולה להגדיר מדיניות ולקבל החלטות בהתאם, ממשקי העבודה ושיתופי הפעולה קלים יותר כשכל היחידות מרוכזות תחת אגף אחד ומצד שני היא יכולה לפעול ייעודית ולייצר מומחיות במסגרת המחלקות הנפרדות.

היכולת לפעול במבנה רב תכליתי והאגפים הייעודיים לנושא אכיפה ובטחון מחזקים את התפיסה שהפיקוח הוא מקצוע.

נספח 1

עת"מ 42584-05-16 עורכי דין
לקידום מנהל תקין נ' מועצה
מקומית דיר חנא (נבו 06.10.2016)

בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 42584-05-16 עורכי דין לקידום מנהל תקין (ע"ר) נ' מועצה מקומית דיר חנא ואח'

תיק חיצוני:

לפני כבוד השופטת עפרה ורבנר

העותרת: עורכי דין לקידום מנהל תקין (ע"ר)

ע"י ב"כ עו"ד עאדל חאיק ועו"ד שאדן אבו תאיה-

נגד

המשיבות: 1. מועצה מקומית דיר חנא

ע"י ב"כ עו"ד נסיב איוב

2. מועצה מקומית פורדייס

ע"י ב"כ עו"ד מנאר נאסר אלדין - חאלד

משיב פורמאלי: משרד הפנים

ע"י ב"כ עו"ד ריצ'רד סאלח פרקליטות מחוז חיפה

חקיקה שאוזכרה:

[חוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1968](#)

[חוק בתי המשפט \[נוסח משולב\], תשמ"ד-1984](#): סע' [\[שבתוספת השלישית\] 55](#), א, [\[בתוספת השלישית\]](#)

[חוק חופש המידע, תשנ"ח-1998](#)

[חוק סדר הדין הפלילי \[נוסח משולב\], תשמ"ב-1982](#): סע' [11](#), [12](#)

[צו המועצות המקומיות \(א\), תשי"א-1950](#): סע' [146](#)

[פקודת המועצות המקומיות \[נוסח חדש\]](#): סע' [22](#), [23](#)

[פקודת העיריות \[נוסח חדש\]](#): סע' [264](#)

[חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965](#)

[חוק הבטיחות במקומות ציבוריים, תשכ"ג-1962](#)

מיני-רציו:

* אין זה סביר כי המועצה המקומית אינה דואגת שבתחומיה תתבצע אכיפה ראויה של חוק רישוי עסקים וחוקים נוספים וזאת בניגוד לסמכויות שניתנו לה ולחובתה מכוח הדין לבצע אכיפה כזו.

* משפט מינהלי – רשות מינהלית – חובותיה

* משפט מינהלי – רשות מינהלית – הפעלת הסמכות

* רשויות מקומיות – חוקי עזר – אכיפתם

.

עתירה להורות למשיבה לפעול להסמכת תובע עירוני שיאכוף דברי חקיקה שבאחריותה.

.

בית המשפט לעניינים מנהליים קיבל את העתירה ופסק:

חובת הרשות המקומית לאכוף את חוקי העזר ואת חוק רישוי עסקים אינה מאפשרת לה להתעלם מהוראות החוקים הרלוונטיים ושיקולי התקציב אינם נימוק שלא למנות תובע עירוני. אי הפעלת הסמכויות שהוקנו בחקיקה למועצה המקומית בנוגע לאכיפת חוק רישוי עסקים וחוקי עזר נוספים, חושפת את הרשות לתביעות נזיקיות. אין זה סביר כי המועצה המקומית אינה דואגת שבתחומיה תתבצע אכיפה ראויה של חוק רישוי עסקים וחוקים נוספים וזאת בניגוד לסמכויות שניתנו לה ולחובתה מכוח הדין לבצע אכיפה כזו. אין לקבל את עמדתה כי ראש המועצה הוא זה שידאג באופן בלעדי לאכיפת החוקים עליהם אחראית המועצה המקומית. המשיבה לא הציבה תשתית לקיום אמצעי אכיפה חלופיים אפשריים וסבירים לקיומו של תובע מטעם הרשות המקומית, שיהא בהם כדי לייתר את הצורך במינוי תובע כזה. לפיכך, עליה לפעול לצורך קבלת הסמכה כדין לתובע בתחומה לצורך אכיפת דברי החקיקה שבאחריותה.

פסק דין

1. עניינה של העתירה שלפניי הינו בקשת העותרת כי בית המשפט יורה למשיבות לפעול, לרבות באמצעות פנייה ליועץ המשפטי לממשלה, על מנת שתינתן הסמכה כדין לתובע בתחומי המשיבות שיפעל לאכוף דברי חקיקה שבאחריותן, בין היתר חוקי עזר מוניציפליים, [חוק רישוי עסקים](#) והחיקוקים המנויים [בתוספת השלישית לחוק בתי המשפט](#) [נוסח משולב] תשמ"ד – 1984.

2. לאחר הגשת העתירה הגיעו העותרת והמשיבה 2 להסכם פשרה אשר ניתן לו תוקף של פסק דין חלקי ועל פיו הצהירה המשיבה 2 כי אכן לא הוסמך תובע עירוני בתחומה וכי היא תפנה ליועץ המשפטי לממשלה על מנת לקבל הסמכה לתובע עירוני ותעשה כן עד לתאריך 31.8.16 ותעדכן את העותרת לאחר קבלת תשובתו.

3. המשיבה 1 (להלן: "דיר חנא" או "המשיבה") בחרה שלא לפנות ליועץ המשפטי לממשלה על מנת לקבל הסמכה לתובע שיאכוף את חוקי העזר בתחומה ולטענתה אינה מחויבת לעשות כן.

דיר חנא טענה כי לראש המועצה הסמכות להפעיל את חוקי העזר וכך הוא עושה.

4. בטרם נדון בעתירה לגופה ובטענות הצדדים, נציין כי העותרת פועלת באופן נרחב, בהתייחס לרשויות מקומיות רבות על מנת שאלה תסמכנה תובע עירוני שיאכוף את חוקי העזר השונים, את הוראות [חוק רישוי עסקים](#) ועוד.

העותרת הגישה הודעה לבית המשפט בתאריך 27.9.16 ובה פירטה את הרשויות המקומיות שפנו ליועץ המשפטי לממשלה בעקבות פניותיה אליהן, על מנת לקבל הסמכה לתובע עירוני, וכן פירטה עתירות מנהליות שונות שהוגשו בעניין ואשר בעקבותיהן נעשתה פנייה ליועץ המשפטי לממשלה.

5. בהתאם להחלטתו מתאריך 23.5.16, נתבקשה עמדת משרד הפנים שהינו הרגולטור בכל הנוגע לפעולת הרשויות המקומיות, על מנת שיודיע עמדתו בשאלה האם יש צורך במינוי תובעים עירוניים אצל המשיבות לצורך אכיפת חוקי העזר המוניציפליים, [חוק רישוי עסקים](#) וכדומה וכן על מנת שיודיע עמדתו בשאלה – האם נעשתה פנייה מטעם המשיבות לשם קבלת הסמכה לתובעים עירוניים לצורך אכיפת דברי החקיקה המצויים באחריות המשיבות והאם קיימת מניעה כלשהי להסמיק תובעים בתחומי המשיבות לצורך ביצוע פעולות אכיפת חוקי העזר, חוק רישוי עסקים וכדומה.

6. עמדת משרד הפנים, כפי שהיא באה לידי ביטוי בתגובתו מתאריך 12.7.16, כמו גם בדברי בא כוחו, במעמד הדיון שהתקיים בעתירה, היתה כי הפעלת אכיפה על ידי רשות מקומית הינה חובה המוטלת על הרשות המקומית מכוח דין, ועל כן על הרשות המקומית מוטל לפעול, בכפוף לאיזון בין מכלול תפקידיה וחובותיה והמשאבים שלרשותה, על מנת להבטיח קיום מנגנוני אכיפה ראויים, לרבות באמצעות תובע עירוני.

משרד הפנים אף ציין כי הסוגיה הנדונה נבחנה במסגרת עבודת צוות באשר לדרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי, והמלצת אותו צוות הינה בעלת משמעות תקציבית שיש למצוא לה את התקצוב המתאים.

בכל הקשור לקבלת הסמכה לתובעים ברשויות המקומיות ובוועדות לתכנון ובנייה, השיב משרד הפנים כי הסמכה כזו נעשית על ידי היועץ המשפטי לממשלה, בלא מעורבות משרד הפנים, והפנה בעניין זה להנחייה מספר 8.1100 להנחיות היועץ המשפטי לממשלה.

מכל מקום, ציין משרד הפנים, כי נכון למועד הגשת הודעתו לבית משפט, לא נתקבלה בקשה של המשיבות לקבלת הסמכה עבור תובעים עירוניים בתחומן, ואין מניעה להסמיק תובע מתאים כתובע עירוני מטעם הרשויות המקומיות המשיבות.

בא כוח משרד הפנים הדגיש כי המצב כיום הינו שאין אכיפה בכלל בתחומי דיר חנא, כך שאין המדובר בענייננו בסיטואציה שבה קיימת אכיפה והמחלוקת הינה האם זו מבוצעת באופן סביר, אלא בסיטואציה של העדר אכיפה בכלל ועל כן עמדת משרד הפנים הינה כי קיים צורך ברור שתהא אכיפה.

טיעוני העותרת

7. העותרת טוענת כי בכך שדיר חנא לא פעלה להסמכת תובע עירוני, היא השילה מעצמה את עול אכיפת הדין בתחומה בהתייחס לעשרות דברי חקיקה. מחדל זה פוגע, לגירסת העותרת, בשלטון החוק וביכולת להשליט סדר לטובת כלל תושבי דיר חנא. כן פוגע מחדל זה באמון הציבור כלפי הרשויות, כאשר אמון זה הינו אחד מהנכסים החשובים של הרשות השלטונית.

למעשה, כפי שמבהירה העותרת, הרי בהעדר תובע עירוני הופכים חיקוקים רבים להיות בבחינת "אבן שאין לה הופכין" שכן לא מוגשים כתבי אישום כנגד אותם אלה שמפרים את החוקים עליהם אמונה הרשות המקומית ואכיפת הדין הופכת להפקר.

העותרת ציינה כי העתירה מוגשת, לאחר בחינת דו"ח הביקורת על השלטון המקומי לשנים 2011-2012 שפורסם על ידי משרד מבקר המדינה, בכל הקשור למערך התביעה ברשויות המקומיות ובוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה, ולאור חומרת הממצאים בדו"ח.

בדו"ח זה מופיעה אמירה על פיה אי מינוי תובע עירוני יש בו משום הפרה של שלטון החוק ופגיעה באמון הציבור, וכן הערה של משרד מבקר המדינה כי על הרשויות המקומיות שלא מינו תובע עירוני, לדאוג ולמנות בהקדם תובעים עירוניים לאכיפת החוקים שבתחומי אחריותן.

8. העותרת ציינה כי עובר להגשת העתירה פנתה לדיר חנא בשאלות רלוונטיות בכל הקשור לקיום תובע עירוני, בהתאם [לחוק חופש המידע](#) התשנ"ח - 1998, אלא שהיא לא זכתה למענה.

9. העותרת הבהירה בעתירתה כי תפקידו של התובע העירוני הינו לנהל את ההליך הפלילי בתחומים העירוניים עליהם אמונה הרשות המקומית, וכי הגורם המייצג את המדינה בתפקידה כמאשימה הוא היועץ המשפטי לממשלה, אשר בין היתר יכול להסמיך תובעים מטעמו הן ברשויות המקומיות והן בוועדות מקומיות לתכנון ובנייה, זאת על מנת לדאוג לשלטון החוק בתחומי הרשות המקומית.

העותרת הפנתה [לסעיפים 11 ו-12 לחוק סדר הדין הפלילי](#) [נוסח משולב] תשמ"ב – 1982 בעניין זה.

העותרת אף צירפה את הנחייה 8.1100 להנחיות היועץ המשפטי לממשלה בדבר הסמכת תובעים ברשויות מקומיות, כנספח לעתירה.

כן צירפה העותרת, כנספח לעתירה, את חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2014 בדבר מינוי יועץ משפטי חיצוני קבוע לרשות מקומית אשר תפקידו לשאת, בין היתר, באחריות על התביעה העירונית.

העותרת אף הפנתה לדו"ח שפירסם הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי ולהמלצותיו בכל הקשור לקביעת תקן מתאים מטעם משרד הפנים בכל הקשור לפקחים ולתובעים עירוניים, בהתאם לגודל הרשות ולצרכיה.

10. העותרת טענה כי הימנעות דיר חנא מהסמכת תובע עירוני, יש בה כדי להביא לפגיעה בתחומי אחריות הרשות בכל הקשור לפנוי מפגעים, ניקיון, חנייה, רישוי עסקים ולחוקי סביבה שונים.

אחריות הרשות הינה גם בתחומי חקיקת חוקי עזר וגם בתחומי קיומם של חוקים אלה כמו גם קיומם של חוקים אחרים שלא חוקקו על ידי הרשות המקומית, אולם היא זו האחראית לביצועם.

באשר לסמכויות דיר חנא, הפנתה העותרת [לסעיף 146 לצו המועצות המקומיות \(א\)](#), התשי"א – 1950, וכן [לסעיפים 22 ו-23 לפקודת המועצות המקומיות](#) [נוסח חדש], והדגישה כי כל רשות מנהלית חייבת לפעול ליישום המטרה שלשמה הקנה לה החוק סמכות, ולא להפוך את הסמכות לכלי ריק ולחסרת שיניים (עיין גם סעיפים 79 ו-80 לעתירה המפנים לפסיקה רלוונטית בעניין).

11. העותרת אף הפנתה בעתירה לבעייתיות שבהעדר אכיפת חוקי העזר, העלולה להוביל לתביעות נזיקיות כנגד הרשות המקומית של אותם נפגעים מהתנהלות זו, תוך שהיא מפנה למספר פסקי דין לדוגמא - בהם נתבעה רשות מקומית שלא אכפה סמכויותיה מכוח חוקי העזר, ובגין כך נגרמו פגיעות. כמו כן, הפנתה העותרת למקרים בהם הימנעות הרשות המקומית מאכיפת דיני רישוי עסקים הביאה לחיובה בפיצויים כבדים בגין תביעה נזיקית של אותם אלה שנפגעו מפעילות עסקים שפעלו בהעדר רישיון (עיין סעיפים 81, 104 ו-113 לעתירה).

12. העותרת הדגישה כי לפנינו התנערות מוחלטת של הרשות מחובת אכיפת החקיקה, להבדיל ממקרים בהם השאלה הינה התערבות ברמת אכיפה שמבוצעת. הימנעות מוחלטת כזו מאכיפת החוקים, בהעדר תובע עירוני, הינה בלתי סבירה באופן קיצוני, כך לטענת העותרת.

13. העותרת הדגישה את הוראות [חוק רישוי עסקים](#) אשר בין מטרותיו מניעת סכנה לשלום הציבור, דאגה לבריאות הציבור, קיום החוק בכל הקשור לתכנון ובנייה וקיום החוק בכל הקשור לכבאות.

העותרת הפנתה להוראות הדין באשר לעסקים טעוני רישוי, לאיסור להפעיל עסק ללא רישיון מתאים ולענישה בגין הפעלת עסק בלא רישיון, שניתן לנקוט בה רק לאחר הגשת כתב אישום.

העותרת אף טענה כי עבירות תכנון ובנייה שהפכו לחזון נפוץ ושכיח, יכולות להיות מטופלות גם במסגרת [חוק רישוי עסקים](#) שאחת ממטרותיו הינה גם קיום הדינים הנוגעים לתכנון ולבנייה, וגם בהקשר לכך, ניכר חסרונו של תובע עירוני. העותרת ציינה כי קיימת הנחייה של היועץ המשפטי לממשלה באשר לאותם מקרים חריגים בהם ניתן ליתן רישיון עסק למרות הפרת דיני התכנון והבנייה, כך שהכלל הינו שפגיעה בדיני התכנון והבנייה תביא גם לאי מתן רישיון לעסק.

בהקשר לכך, הבהירה העותרת כי העדר אכיפת [חוק רישוי עסקים](#), גורמת שתהא גם פגיעה בדיני התכנון והבנייה.

14. העותרת הפנתה לרשימת החיקוקים [שבתוספת השלישית לחוק בתי משפט](#), שהינם בתחומי אחריות של הרשויות המקומיות האמורות להגיש כתבי אישום בגין הפרת חיקוקים אלה ולאכוף החיקוקים בפועל. העותרת הדגישה את חוסר הסבירות שבהעדר אכיפה בהתייחס לכלל החקוקים דלעיל.

העותרת טענה כי דיר חנא לא הפעילה שיקול דעת ופעלה בחוסר סבירות בכך שלא פעלה למינוי תובע עירוני שיאכוף את החוקים שבתחום סמכותה ובהם [חוק רישוי עסקים](#) והחיקוקים [שבתוספת השלישית לחוק בתי משפט](#), הרלוונטיים לגביה.

לטענת העותרת, אין כל הצדקה ואין הסבר מניח את הדעת, מדוע לא תפנה דיר חנא ליועץ המשפטי, על מנת לקבל הסמכה לתובע עירוני. בהקשר לכך, אף הובהר כי קיימת אפשרות כי אותו יועץ משפטי של הרשות המקומית יוסמך גם כתובע, ובאם ספציפית לגבי היועץ המשפטי של דיר חנא אין אפשרות כזו, הרי ניתן לקבל הסמכה לגבי תובע אחר בין אם תובע זה יועסק כעובד שכיר של הרשות המקומית, ובין אם יועסק כנותן שירותים חיצוני המהווה תובע עירוני לאכיפת חוקי העזר השונים, עבור מספר רשויות מקומיות.

טיעוני המשיבה

15. המשיבה טוענת כי אין הוראה חוקית המחייבת אותה לאיש משרה של תובע עירוני וכי איש משרה כזו מחייב העברת תקציבים אליה. עוד טענה המשיבה, כי פנתה למשרד הפנים על מנת לברר האם היא מחוייבת למנות תובע עירוני והתשובה שקיבלה הינה שתשובת משרד הפנים שניתנה במסגרת העתירה, היא התשובה המחייבת.

16. המשיבה הוסיפה וטענה כי כיום תקפים 13 חוקי עזר אותם היא חוקקה. בכל הקשור לחוקי עזר בנושא מים וביוב, אלה הועברו לסמכות תאגיד המים והביוב, ובכל הקשור לחוקי עזר אחרים, הרי ראש המועצה או מי שהסמך לכך, יכול לשלוח הודעות קנס ואין חיוב בחוקי עזר אלה למנות תובע עירוני.

המשיבה אף טענה כי מרבית החוקים שבתוספת השלישית לחוק בתי המשפט, אינם רלוונטיים בהתייחס אליה, שכן היא רשות המונה פחות מ- 20,000 תושבים ולא מוטלת עליה החובה לאכוף חקיקה סביבתית. באשר לחוקי התכנון והבנייה, טענה המשיבה, כי היא משויכת לוועדה המקומית המרחבית-הוועדה המקומית לתכנון ובנייה לב הגליל, וועדה זו היא האמונה על אכיפת חוקי התכנון והבנייה בתחום המשיבה והיא זו שמגישה כתבי אישום בעניין.

בכל הקשור לחוקי הסביבה, טענה המשיבה, כי היא חלק מאיגוד ערים לאיכות הסביבה המכונה "אגן בית נטופה", ולאגוד ערים זה יש פקחים שאמורים לאכוף את החוקים הרלוונטיים לאיכות הסביבה.

17. לטענת המשיבה, ראש המועצה הוא זה שאמור לאכוף את חוקי העזר. המשיבה לא הבהירה כיצד בפועל פועל ראש המועצה לאכוף את חוקי העזר, ומה נעשה כאשר מאן דהוא פותח בתחומה עסק בלא רישיון.

18. המשיבה הפנתה לנוסח פרסום מכרז לתפקיד תובע עירוני באתר של משרד הפנים, כאשר שם המדובר בתובע עירוני בעירייה ולא בתובע עירוני בהתייחס למועצה מקומית. לטענת המשיבה אין הוראה מקבילה לסעיף 264 בפקודת העיריות, בהתייחס למועצות מקומיות.

בנסיבות אלה, טענה המשיבה כי רק אם תקבל הוראה ברורה של משרד הפנים לאיש משרה של תובע עירוני לאכיפת חוקי העזר, היא תשקול בחיוב למנות תובע כזה.

19. באשר להעדר אפשרות לבקש להסמיך את היועץ המשפטי של המשיבה כתובע, ציינה המשיבה כי עו"ד אסד אשקר הינו היועץ המשפטי שלה והוא עובד הרשות במשרה חלקית בלבד ומעבר לכך הוא מחזיק במשרד פרטי ועל כן ובהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה (אותה הנחייה שמספרה 8.1100 שדנה בתובעים עירוניים), אין הוא יכול לשמש כתובע עירוני.

המשיבה הלינה על העדר תקציב ייעודי לתובע עירוני, ככל שעליה למנות מאן דהוא אחר מעבר ליועץ המשפטי שלה, כתובע עירוני.

דיון והכרעה

20. בטרם נדון בחובת הרשות למנות תובע או לפעול ולבקש הסמכה לתובע עירוני על מנת לאכוף את החוקים שבתחום סמכותה ואחריותה של הרשות, נציין כי התשתית העובדתית שלפנינו הינה שבתחומי דיר חנא לא מבוצעת אכיפה של חקיקה כנדרש.

ביקשנו מבא כוח דיר חנא שיבהיר לנו כיצד מבוצעת אכיפת חוקי העזר העירוניים בתחומה של דיר חנא או אכיפה של [חוק רישוי עסקים](#), תשובתו היתה שהוא אינו יכול להצביע ולו על מקרה אחד של אכיפה כזו, ואף במסגרת התשובה לעתירה, אין תצהיר ובו תשתית עובדתית של אכיפה חלופית של חוקי העזר או חוק רישוי עסקים שלא באמצעות תובע עירוני (עייין: עמ' 6 ש' 19-22 לפרוט' מ-26.9.16).

עוד נאמר על ידי בא כוח דיר חנא כי למועצה המקומית אין תובע עירוני שיגיש במישור הפלילי צו לסגירת עסק שנפתח בלא רישיון.

להשלמת התמונה נציין כי בא כוח דיר חנא הבהיר שאינו יכול להצהיר לפרוטוקול כי בדיר חנא אין אף עסק שפועל בלא רישיון עסק, ואף אינו יכול להצהיר לפרוטוקול שראש המועצה פעל בעבר והגיש תביעות לפי [חוק רישוי עסקים](#) כלפי עסקים שפעלו בלא רישיון עסק (עמ' 8 ש' 10-11 לפרוט' מ-26.9.16).

21. בהקשר לכך, הבהיר בא כוח משרד הפנים כי בלא הסמכה של היועץ המשפטי לממשלה לשמש כתובע עירוני, לא ניתן לקבל צו סגירה לעסק הפועל ללא רישיון, כך שראש המועצה או מי מטעמו, אינם יכולים לאכוף את הוראות [חוק רישוי עסקים](#) בלא קיום הסמכה כנדרש.

עוד ובנוסף יש לציין שהסמכה לשמש כתובע עירוני ניתנת על פי רוב רק לעורך דין, וזאת בהתאם להנחייה 8.1100 להנחיות היועץ המשפטי לממשלה בעניין הסמכת תובעים ברשויות המקומיות.

יחד עם זאת, נקבע בסעיף ב' באותה הנחייה כי **"ברשויות קטנות ודלות אמצעים, ניתן לשקול, בכפוף לבקשה ולבדיקה של כל מקרה לגופו, להסמיך גם תובעים חדשים שאינם עורכי דין, בעבירות על חוק רישוי עסקים וחוקי עזר, אך לא בתכנון ובנייה, וזאת בכפוף לקביעת קריטריונים לגבי הכישורים שידרשו מהתובע, כגון, השכלה, המלצות והשתלמות"**.

22. אין מקום לקבל את טענות דיר חנא (והטענות אף אינן נתמכות בתצהיר המעגן אותן עובדתית), כי בשל נימוקים תקציביים אין היא מבקשת הסמכה לתובע עירוני. בהקשר לכך נציין כי חובת הרשות המקומית לאכוף את חוקי העזר ואת חוק רישוי עסקים, הינה חובה שאינה מאפשרת לה להתעלם כליל מהוראות החוקים הרלוונטיים. אין המדובר במקרה שלפנינו בטענה של אכיפה קיימת ושל דרישה להתערבות בשיקול הדעת אלא בסיטואציה בה הרשות הנוגעת בדבר מתנערת לחלוטין מחובתה לאכוף את החוקים הנדונים, בהתאם לסמכות שניתנה לה.

בסיטואציה כזו, כאשר המדובר בסמכות חובה, שיקולי התקציב אינם נימוק שלא למנות תובע עירוני ובכך להפוך את החוקים לאות מתה.

לעניין זה, הננו מפנים גם לספרה של דפנה ברק ארז **"משפט מנהלי"**, ההוצאה לאור של לשכת עורכי הדין, התש"ע – 2010 (כרך א'), בעמ' 218 בפרק הדן ב"סמכויות רשות וסמכויות חובה" וכך נאמר שם:

"במישור התקציבי כאשר הוראת החוק מטילה חובה על הרשות לפעול בסטנדרט מסויים, ללא שיקול דעת, זו חייבת לקיים את החובה המוטלת עליה, ואין היא רשאית לשקול שיקולים הנוגעים למסגרת התקציב".

ועיין גם בכרך ב' בעמ' 746-747, שם נאמר כי יש לבחון את המשקל היחסי שניתן לשיקול התקציבי אל מול חשיבותן של הזכויות שכנגדן המשקל, במיוחד כאשר קיימת אי סבירות קיצונית בכך שהרשות לא ממלא את תפקידה בנימוקים של שיקולים תקציביים.

כמו כן הננו מפנים ל**בג"צ 467/84 אבי עזרא נ' ראש עיריית תל-אביב יפו פ"ד** (לט1, 745), שם חויבה העירייה למלא חובתה על פי דין ולספק שירותי הצלה בחופים המוכרזים שבתחומה גם בשעות אחר הצהריים, בשבתות ובמועדים כפי שהדבר מתבקש מהחוקים

המחייבים אותה, כמו גם מחוקי העזר, הגם שתקציבה היה מוגבל ובעייתי בהקשרים האמורים.

כאשר מוטלת חובה בדין על הרשות, הרשות היא זו שצריכה למצוא את הפתרון הנאות, גם במישור התקציבי, ליצירת המשאבים הדרושים למילוי חובתה, ולא תשמע מפיה טענה כי טעמי תקציב מונעים ממנה לבצע המוטל עליה.

החוקים קיימים על מנת שיבוצעו.

23. יש ממש גם בטענות העותרת כי אי הפעלת הסמכויות שהוקנו בחקיקה למועצה המקומית בכל הקשור באכיפת [חוק רישוי עסקים](#) וחוקי עזר נוספים, יש בה כדי לחשוף את הרשות לתביעות נזיקיות.

בהקשר זה, הננו מפנים לע"א 1068/05 עיריית ירושלים נ' עמרם מימוני ואח' [פורסם בנבו] (14.12.06). שם נפסק :

”חובת הרישוי מקימה מצידה חובת פיקוח של העירייה על ביצוע הרישוי ועל המתרחש בתחומה... זוהי חובה שמטיל החוק על הרשות... במקרה שלפנינו, מקובלת עלי הטענה כי סמכויות הפיקוח שהוקמו לעירייה על רישוי עסקים בתחומה, לצד סמכויות ההסדרה שהוקנו לה, מקימות חובת זהירות מושגית כלפי המשתמשים בשירותי אותם עסקים, שעניינה זיהוי פעילות עסקית הפועלת שלא ברישוי ומניעת סכנות לשלום הציבור הנובעות ממנה”.

בנסיבות שלפנינו, כאשר הרשות המקומית מתנערת לחלוטין מחובתה לאכוף את [חוק רישוי עסקים](#) וחוקי עזר נוספים, באמצעות הליכים פליליים, בהעדר תובע עירוני, חושפת עצמה הרשות המקומית לסכנה שתישא באחריות נזיקית לפגיעות שתתרחשנה כפועל יוצא מהעדר האכיפה.

24. אין זה סביר כי המועצה המקומית דיר חנא שהוקמה בשנת 1975 אינה דואגת שבתחומיה תתבצע אכיפה ראוייה של [חוק רישוי עסקים](#) וחוקים נוספים וזאת בניגוד לסמכויות שניתנו לה ולחובתה מכוח הדין לבצע אכיפה כזו.

סעיף 55(א) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב] תשמ"ד – 1984 קובע כי הסמכות לדון בעבירות לפי **פקודת העיריות**, **פקודת המועצות המקומיות**, **חוק התכנון והבנייה** וכן לעבירות שלפי החיקוקים **בתוספת השלישית** לחוק, תהא לבית משפט לעניינים מקומיים. **בתוספת השלישית** לחוק מצויים 41 חוקים ובתוכם **חוק רישוי עסקים**, החוק למניעת נפגעים **חוק הבטיחות במקומות ציבוריים** ועוד.

רשות מקומית לרבות דיר חנא, מחוייבת לאכוף את הוראות החוק. **בע"מ 2469/12 מוריס ברמר נ' עיריית תל-אביב יפו** [פורסם בנבו] (25.6.13) (להלן – "**עניין ברמר**"), נדונה החלטת העירייה לאכוף חוקי עזר בכל הקשור בסגירת עסקים הפתוחים בשבת, בדרך של הטלת קנסות בלבד ובלא לפעול בדרך של הגשת תביעות לבית המשפט לעניינים מקומיים.

בית המשפט התייחס לכך כי לצורך התערבות ברמת האכיפה צריך שהרשויות המוסמכות יתנערו לחלוטין מחובתן לאכוף את החוק או ימנעו ממילוי חובתן באופן בלתי סביר. זאת, כאשר נקודת המוצא הינה כי לרשות החובה לעמוד על קיום החוק בידי אחרים וכי אכיפת החוק הינה יסוד של שלטון החוק.

דיר חנא אינה טוענת שאין מקום לאכוף את **חוק רישוי עסקים** או חוקי עזר שונים בתחומה. אלא שבהעדר תובע עירוני, היא אפילו לא הותירה בידה אופציה ושיקול דעת הכיצד לאכוף את החוקים, שכן מעבר להטלת קנסות, היא לא הצביעה על אמצעי אכיפה נוספים.

בהקשר לכך נציין שבעניין ברמר הודגש שהפעלת אמצעי אכיפה שאינם אפקטיביים, אין בה כדי להגשים אכיפה בפועל של החוק והתוצאה הינה פגיעה קשה בשלטון החוק.

דיר חנא אף לא הצביעה בפנינו על הפעלת שיקול דעת באשר לאי מינוי תובע עירוני, ובאשר לאי הגשה של תביעות כנגד מפרי החוק בבית משפט לעניינים מקומיים, וזאת באופן מוחלט ולא רק במקרה פרטני זה או אחר, והנימוק היחיד שניתן להתנהלותה הינו טענה בדבר העדר תקציב למינוי תובע עירוני, אשר כאמור לעיל אף לא נתמכה בתצהיר.

בהקשר להתנהלות דיר חנא, יפים הדברים שנאמרו על ידי מ"מ הנשיא זילברג ב**בג"צ 295/65 אופנהיימר נ' שר הפנים והבריאות**, [פורסם בנבו] כי:

"ההימנעות מלממש ולהגשים חוק קיים ומחייב אינה מדיניות ואינה יכולה להיות מדיניות, מכל בחינה שהיא; היא רק גורמת לדמורליזציה ביחסי השלטון והאזרח וגוררת אחריה פריקת עול של כל חוקי המדינה".

25. ככל שטענתה של דיר חנא הינה שראש המועצה המקומית הוא הגורם הפועל לאכיפת החוקים אותם הרשות אמורה לאכוף, הרי מעבר לכך שלא הובאה תשתית עובדתית שראש המועצה אכן פועל לאכוף את החוקים עליהם אמונה המועצה המקומית, קיימת בעייתיות בכך שראש רשות מקומית יהיה מעורב בהליכים פליליים הננקטים כלפי מפרי החוקים, לרבות קבלת החלטה כלפי מי לנקוט בהליך כזה.

בעייתיות זו הוצגה אף בחוזרי מנכ"ל של משרד הפנים כגון חוזר מנכ"ל 4/2000 וחוזר מנכ"ל 1/2007, המפנים אף להנחיות היועץ המשפטי לממשלה מספר 51.050 באשר למעמד התובעים הפליליים ברשויות המקומיות.

בחוזרים אלה נאמרו הדברים הבאים :

"כעקרון באי כוח היועץ המשפטי לממשלה, שהוסמכו לשמש תובעים במשפטים פליליים, פועלים בתחום זה באופן עצמאי, על פי עובדות המקרה, החוק החל על העניין, שיקול הדעת המקצועי ומדיניות התביעה הנקבעת בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה...

כדי להסיר ספק מובהר בזה, כי העיקרון האמור חל גם על המשפטנים העובדים בשירות רשויות מקומיות. משפטן כזה, שהוסמך כבא כוח היועץ המשפטי לממשלה, כדי שישמש תובע במשפטים פליליים מסוימים, חייב להפעיל שיקול דעת עצמאי בכל מקרה ומקרה, ואין הוא כפוף, בתחום התביעה הפלילית להוראות של ראש הרשות המקומית, (הדגשה שלי - ע.ו.) או נבחרים אחרים או עובדים בכירים של הרשות, בשאלה אם להגיש כתב אישום במקרה זה או אחר, מה העונש שראוי לתבוע בבית המשפט, אם לחזור מן האישום לאחר שכתב האישום הוגש וכיוצא בזה...

בכל מקרה יש לשלול הוראות של ראש הרשות המקומית, או של נבחר אחר עובד בכיר ברשות המקומית, באשר לדרך בה ינהג התובע במקרה מסוים, ובשום מקרה לא יתחשב תובע בשיקולים פוליטיים של ראש הרשות המקומית או של נבחרים אחרים ברשות המקומית."

יתר על כן הודגש בחוזרים כי ניסיונות התערבות של נבחר ציבור בהליכים פליליים, שמנהלים התובעים המקומיים הפועלים כבאי כוח היועץ המשפטי לממשלה, הינם מעשה חמור העלול לפגוע בעקרון השוויון של ההליך הפלילי, ועלול אף במקרים מסויימים לעלות לכדי עבירה פלילית של המתערב.

בנסיבות אלה אין לקבל את עמדת דיר חנא כפי שהיא באה לידי ביטוי בדברי בא כוחה, כי ראש המועצה הוא זה שידאג באופן בלעדי לאכיפת החוקים עליהם אחראית המועצה המקומית, לרבות באמצעות הגשת הליכים מתאימים לבית משפט לעניינים מקומיים.

אשר על כן, במסגרת העתירה שלפני, לא הציבה דיר חנא תשתית לקיומם של אמצעי אכיפה חלופיים אפשריים וסבירים לקיומו של תובע מטעם הרשות המקומית, שיהא בהם כדי לייתר את הצורך במינוי תובע כזה, ואף משרד הפנים שניתנה לו האפשרות להתייבב ולהודיע עמדתו, לא טען כי קיימים אמצעי אכיפה חלופיים סבירים המייתרים את הצורך במינוי תובע, ונהפוך הוא – עמדתו היתה כי יש צורך באכיפה החוקים באמצעות תובע שמוסמך לכך על ידי היועץ המשפטי לממשלה.

26. לאור האמור לעיל, דין העתירה להתקבל והנני מורה למשיבה 1 – המועצה המקומית דיר חנא לפעול לצורך קבלת הסמכה כדין לתובע בתחומה לצורך אכיפת דברי החקיקה שבאחריותה, לרבות באמצעות פנייה ליועץ המשפטי לממשלה, על מנת לקבל הסמכה לתובע כזה.

נדגיש כי איננו מתערבים בשיקול דעתה של הרשות בשאלה, האם המדובר יהיה בתובע שהינו עובד הרשות או בתובע שיהא נותן שירותים חיצוני לרשות, כשהוא משמש כתובע של מספר רשויות, או בכל דרך אחרת שתהא מקובלת על היועץ המשפטי לממשלה באשר להסמכת תובע עירוני, כפי שצינו בסעיף 21 לפסק דין זה.

27. המשיבה 1, המועצה המקומית דיר חנא, תשלם לעותרת החזר הוצאות בגין אגרת בית המשפט בסך 1,955 ₪ וכן שכר טרחת עורך דין בסך 10,000 ₪ (כולל מע"מ), לתשלום בתוך 30 יום מהיום, שאם לא כן, יישא הסכום הפרשי הצמדה וריבית כחוק מהיום ועד לתשלום המלא בפועל.

ניתן היום, ד' תשרי תשע"ז

המזכירות תמציא העתק פסק דין זה לצדדים.

עפרה ורבנר 54678313
נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

[בעניין עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו – הקש כאן](#)

נספח 2

**בג"ץ 6322/14 התאחדות הסוחרים
והעצמאים הכללית נ' שר הפנים (נבו
(19.04.2017**



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 6322/14

בג"ץ 996/15

בג"ץ 2998/15

בג"ץ 4558/15

לפני :

כבוד הנשיאה מ' נאור
כבוד השופטת א' חיות
כבוד השופטת ד' ברק-ארז

העותרים בבג"ץ 6322/14 :
1. התאחדות הסוחרים והעצמאים הכללית
2. נועם כנעני
3. יעקב ברוכים
4. אברהם לוי

העותרים בבג"ץ 996/15 :
1. מוריס ברמר
2. יעקב ברמר
3. אדי ויזאום
4. מוטי מעוז
5. דוד חיימוב
6. אליהו מילר
7. יצחק אלקוסר
8. פנחס צליק
9. התאחדות הסוחרים והעצמאים הכללית

העותרת בבג"ץ 2998/15 : גינדי החזקות ייזום 2009 בע"מ

העותרת בבג"ץ 4558/15 : עיריית תל אביב-יפו

נ ג ד

המשיבים בבג"ץ 6322/14 :
1. שר הפנים
2. שר הכלכלה
3. משרד הכלכלה
4. עיריית תל אביב
5. ראש עיריית תל אביב
6. חברת אוצר מפעלי ים בע"מ
7. הרשות לפיתוח כלכלי תל אביב-יפו בע"מ
8. רשות מקרקעי ישראל

המשיבים בבג"ץ 996/15 :
 1. שר הפנים
 2. משרד המשפטים
 3. היועץ המשפטי לממשלה
 4. עיריית תל אביב

המשיבים בבג"ץ 2998/15 :
 1. עיריית תל אביב
 2. שר הפנים

המשיב בבג"ץ 4558/15 : שר הפנים

התנגדות למתן צו על תנאי

תאריכי הישיבות :
 י"ט בתמוז התשע"ה (6.7.2015)
 י"ח באדר ב' התשע"ו (28.3.2016)
 כ"ה בטבת התשע"ז (23.1.2017)

בשם העותרים בבג"ץ 6322/14
 ובשם העותרים בבג"ץ
 996/15 :
 עו"ד דוד שוב ; עו"ד עברי פיינגולד ;
 עו"ד אביבית אברמוב ; עו"ד אוריאל בוני

בשם העותרת בבג"ץ 2998/15 :
 עו"ד יהושע חורש ; עו"ד ליאור מימון ;
 עו"ד הגר פינס

בשם העותרת בבג"ץ 4558/15 ;
 המשיבים 4, 5 ו-7 בבג"ץ
 6322/14 ; המשיבה 4 בבג"ץ
 996/15 ; והמשיבה 1 בבג"ץ
 2998/15 :
 עו"ד ישראל לשם ; עו"ד יוכי כדיר-פז ;
 עו"ד עידן לרון

בשם המשיבים 1-3 ו-8 בבג"ץ
 6322/14, המשיבים 1-3 בבג"ץ
 996/15, המשיב 2 בבג"ץ
 2998/15 והמשיב בבג"ץ
 4558/15 :
 עו"ד דנה בריסקמן ; עו"ד רן רוזנברג

בשם המשיבה 6 בבג"ץ
 6322/14 :
 עו"ד פרץ אבינועם

פסק-דין

הנשיאה מ' נאור:

בלב העתירות שלפנינו ניצבים שני תיקונים לחוק עזר לתל-אביב-יפו (פתיחתן וסגירתן של חנויות), התש"ס-1980 (להלן: חוק העזר), שעניינם פתיחת עסקים בשבת בעיר תל אביב-יפו.

הרקע לעתירות בקליפת אגוז

1. ענייננו בשני תיקונים לחוק העזר, אשר הותקן בשנת 1980 וקבע כי אין לפתוח עסקים ביום שבת ובמועדי ישראל בכפוף לחריגים מצומצמים (ראו: סעיף 2 לחוק העזר). ברקע התיקונים מושא ענייננו עמד פסק הדין בע"ע 2469/12 ברמז נ' עיריית תל אביב-יפו (25.6.2013) (להלן: עניין ברמז), שעסק באכיפתו של חוק העזר. בעניין ברמז נדון ערעור של המערערים שם (שהם גם העותרים בחלק מהעתירות שלפנינו) על פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים, שדחה את עתירתם כנגד מדיניות האכיפה שהנהיגה עיריית תל אביב-יפו (להלן: העירייה) כלפי עסקים שנפתחו בשבת, אשר כללה הטלת קנסות תוך הימנעות מהוצאת צווי סגירה. טענת המערערים שם הייתה כי כל עוד חוק העזר אוסר פתיחת עסקים בשבת, אזי עקרון שלטון החוק מחייב שלא ניתן יהיה להשלים עם מצב שבו העירייה אינה אוכפת את סגירתם של עסקים המפרים את חוק העזר בגלוי וביועצין. מדיניות האכיפה האמורה, כך נטען, אינה אפקטיבית והיא בבחינת "לעג לרש" (ראו: שם, בפסקה 13 לפסק דיני). מנגד טענה העירייה באותו עניין כי במסגרת מדיניות האכיפה שנקטה ביחס לחוק העזר איזנה את כלל השיקולים הרלוונטיים, ובהם ההצדקות להתרת פתיחתם של עסקים בעיר בשבת (ראו: שם, בפסקה 19 לפסק דיני).

בית משפט זה קיבל את עמדת המערערים שם כי מדיניות האכיפה שהייתה נהוגה אינה אפקטיבית, והורה על החזרת הסוגיה לעירייה על מנת שתפעיל את שיקול דעתה ותקבל החלטה לגופו של עניין בדבר אופן הפעלת הסמכויות המוקנות לה לאכיפת חוק העזר. עוד נקבע – וזה עיקר לענייננו – כי אם מבקשת העירייה לשנות את המדיניות של פתיחת עסקים בשבת אין היא יכולה לעשות כן בדרך של אי-אכיפה, אלא עליה לתקן את חוק העזר בדרך הקבועה לכך בדין.

2. בעקבות פסק הדין בעניין ברמז יזמה העירייה בשנת 2014 תיקון לחוק העזר אשר התיר פתיחת עסקים מסוימים ביום המנוחה (חוק עזר לתל-אביב-יפו (פתיחתן

וסגירתן של חנויות) (תיקון מס' 1), התשע"ד-2014 (להלן: תיקון מס' 1)). בין היתר, הותרה פתיחת מרכולים לפי מפתח רחובות ובכפוף לקבלת היתר שנתי. מכוח סמכותו לפי סעיף 258 לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: הפקודה), אישר שר הפנים (דאז), גדעון סער, את מרבית הוראות תיקון מס' 1 אך פסל את ההוראות הנוגעות לפתיחת מרכולים. תיקון מס' 1 – כפי שאושר – פורסם ברשומות, ואלה עיקריו: תותר פתיחת עסקים בשבת בשלושה מתחמים מסחריים (נמל תל אביב, נמל יפו ותחנת רכבת מנשיה); תותר פתיחת חנויות נוחות בתחנות הדלק בשבת; יורחבו החריגים לפתיחת מסעדות ובתי מרקחות בשבת. כנגד תיקון מס' 1 הוגשו שתיים מן העתירות שלפנינו (בג"ץ 6322/14 ובג"ץ 2998/15).

3. בהמשך לכך, אישרה מועצת העירייה תיקון נוסף לחוק העזר שעניינו פתיחת מרכולים בשבת, וזאת לפי מפתח אזורי ובכפוף למגבלות שונות ובהן קבלת היתר (חוק עזר לתל-אביב-יפו (פתיחתן וסגירתן של חנויות) (תיקון מס' 2), התשע"ד-2014 (להלן: תיקון מס' 2)). תיקון מס' 2 הועבר למשרד הפנים ביום 13.8.2014, וביום 7.10.2014 הורה שר הפנים סער, מכוח סמכותו לפי סעיף 258 לפקודה, על עיכוב פרסומו. מאז אותו מועד לא התקבלה כל החלטה נוספת לגופו של תיקון מס' 2. תיקון מס' 2 עומד במוקד שתי העתירות הנוספות שלפנינו (בג"ץ 996/15 ובג"ץ 4558/15).

4. בין הצדדים לעתירות השונות נתגלעו מחלוקות רבות ביחס לתיקונים לחוק העזר. ניתן למקדן לשתי הסוגיות הבאות: ראשית, הצדדים טענו טענות שונות לכאן ולכאן בדבר חוקיותה, סבירותה ומידתיותה של התרת פתיחת עסקים בשבת במסגרת שני התיקונים לחוק העזר; בנוסף, התעוררה מחלוקת בין העירייה לבין המדינה באשר לתוקפו של תיקון מס' 2, לנוכח החלטת שר הפנים לעכבו מבלי שנתקבלה מאז החלטה לגופו של עניין. אפרט.

תמצית המחלוקות בין הצדדים

5. עמדת העותרים בבג"ץ 6322/14 והעותרים בבג"ץ 996/15 (להלן: התאחדות הסוחרים) היא כי שני התיקונים לחוק העזר נעשו בחוסר סמכות בשל היותם סותרים לחקיקה ראשית ובשל היותם הסדרים ראשוניים. כן נטען כי התיקונים לחוק העזר אינם סבירים ואינם מידתיים, וזאת, בעיקר, לנוכח פגיעתם בזכויות חוקתיות. לעומת זאת, לגישת העירייה, התיקונים לחוק העזר נעשו בסמכות ובגדרי מתחם הסבירות והמידתיות. המדינה הצטרפה לעמדת העירייה בכל הנוגע לתיקון מס' 1, ואילו באשר

לתיקון מס' 2 עמדת המדינה הייתה כי העתירה היא מוקדמת שכן טרם התקבלה החלטה מינהלית סופית ביחס לגורלו של התיקון.

6. טענה נוספת כנגד תיקון מס' 1 הושמעה מפי העותרת בבג"ץ 2998/15 (להלן: גינדי). לשיטתה, רשימת המתחמים המסחריים שבהם הותרה פתיחת עסקים בשבת – אשר מתחם "שרונה מרקט", שבבעלותה של גינדי, לא נכלל בה – נגועה בשיקולים זרים ואינה סבירה. לפיכך, לגישתה, יש להורות לעירייה להוסיף את מתחם "שרונה מרקט" לרשימת המתחמים שבתיקון מס' 1. מנגד, טענה העירייה כי רשימת המתחמים נבחרה על סמך שיקולים סבירים, שבראשם הריחוק ממתחמי מגורים.

7. סלע המחלוקת בין העירייה לבין המדינה נגע להחלטתו של שר הפנים לעכב את תיקון מס' 2 מכוח סמכותו לפי סעיף 258 לפקודה. לטענת העירייה, סמכות השר לעכב את תיקון מס' 2 פגה, הן משום שלא נערך לה שימוע בטרם ההחלטה על העיכוב, הן לנוכח פרק הזמן שחלף מאז העיכוב. כן העלתה העירייה טענות ביחס לאוטונומיה המוניציפלית המסורה לה, בפרט בנוגע לצבינה של העיר. לעומתה, טענה המדינה כי החלטת העיכוב התקבלה כדין במסגרת התקופה המנויה בסעיף 258 לפקודה, תוך מתן הזדמנות לעירייה להשמיע את טענותיה בהמשך הדרך. סמכותו של שר הפנים פגה, כך הטענה, רק מקום שלא עשה דבר בחלוף תקופת 60 הימים המנויה בסעיף 258 לפקודה. המדינה הוסיפה וטענה כי אין בקיומה של סמכות לעירייה להסדיר את הפעלתם של בתי עסק בשבת כדי לשלול את סמכותו של השלטון המרכזי, בגדרי מתחם הסבירות, לפסול או לעכב חוקי עזר מכוח סעיף 258 לפקודה.

8. על עמדות יסודיות אלה חזרו הצדדים לפנינו לאורך גלגוליו של ההליך בפני בית משפט זה, אותם אתאר עתה בקיצור.

ההליך בפני בית משפט זה

9. ביום 6.7.2015 התקיים דיון לפנינו. במסגרתו שמענו את טענות הצדדים ביחס לעיכוב תיקון מס' 2. בסיומו הוחלט כך:

1. לאחר שיג ושיח סוכם בין עיריית תל-אביב, העותרת בבג"ץ 4558/15, לבין המדינה, כדלקמן:

- (א) העירייה לא תעמוד על פרק ד' של עתירתה [שענינו בעיכוב תיקון מס' 2 – מ.נ.].
- (ב) העירייה תעביר בתוך 7 ימים תשובות לשאלות שהפנה שר הפנים בעניין תיקון 2 לחוק העזר, וזאת בלי לגרוע מן הטענות לפיהן שר הפנים פעל בחוסר סמכות לגוף הדברים.
- (ג) 90 יום לאחר מכן (כשימי הפגרה במניין) ייתן שר הפנים החלטה לגבי תיקון 2.
- (ד) טענות העירייה וצדדים אחרים בעניין ההחלטה שתינתן – שמורות להם.

2. החלטת שר הפנים תוגש לבית המשפט ולכל הצדדים לעתירות שבכותרת בתוך 100 יום מהיום, כשהפגרה נמנית.

3. רשמנו לפנינו כי העתירות האחרות טרם נשמעו, וטענות הצדדים ישמעו במועד שייקבע" (ההדגשות הוספו – מ.נ.).

על רקע הסכמה זו, זנחה העירייה את טענותיה בדבר הפגם שנפל בהחלטת העיכוב לנוכח העובדה שלא נערך לה הליך שימוע, שכן במסגרת ההסכמה התאפשר לעירייה להביע עמדתה לפני שר הפנים ולהגיש תשובות לשאלות שנשאלה, והיא אכן עשתה כן. אף סוכם, כאמור, על מועד לקבלת החלטתו הסופית של שר הפנים.

10. ביום 13.10.2015, בתום המועד שנקבע בהחלטתנו, עדכנה המדינה כי שר הפנים (דאז), סילבן שלום, שהחל לבחון את הסוגיה גילה על קיומו של ניגוד עניינים המונע ממנו לקבל הכרעה, ועל כן הנושא הועבר להחלטת ממשלה בדבר העברת הסמכות לשר אחר, בהתאם להוראת סעיף 31(ב) לחוק-יסוד: הממשלה. ביום 14.12.2015 שבה המדינה ועדכנה כי הממשלה החליטה, ביום 13.12.2015, כי "תקבל תוך 4 שבועות החלטה באשר למנגנון הנכון להפעלת סמכות שר הפנים". לנוכח האמור הוריתי ביום 15.12.2015 כי ההליך ייקבע לדיון נוסף וכי המדינה תגיש הודעה מעדכנת נוספת, וזאת "משום שכפי שחזרנו והבהרנו ההחלטה צריכה להינתן על ידי הרשות המבצעת" (ההדגשה הוספה – מ.נ.).

11. ביום 24.12.2015 הגישה המדינה הודעה מעדכנת, לפיה החליטה הממשלה על העברת סמכותו של שר הפנים מכוח סעיף 258 לפקודה אל הממשלה וכן על הקמת ועדת מנכ"לים אשר תדון בסוגיה ותמסור לממשלה את המלצותיה בתוך 180 יום. ביום 22.3.2016 שבה המדינה ועדכנה כי ועדת המנכ"לים עודנה יושבת על המדוכה. לוח הזמנים לו התחייבה המדינה ביום 6.7.2015 היה כלא היה. ביום 28.3.2016 התקיים דיון נוסף בהליך, ולאחריו החלטנו (ביום 29.3.2016) על הוצאת צו על תנאי בעתירות.

12. בכתב התשובה מטעמה – שהוגש לאחר גלגולים שונים ביום 4.8.2016 – ציינה המדינה כי ועדת המנכ"לים סיימה את דיוניה וכי המועד להגשת המלצותיה של הוועדה הוארך ב-45 יום. ביום 17.1.2017 הוגש "כתב תשובה משלים" מטעם המדינה. בשלב זה הודיעה המדינה כי הממשלה קיימה דיון בנושא אישור תיקון מס' 2 בישיבתה מיום 8.1.2017. באותו דיון הציג מנכ"ל משרד ראש הממשלה את דיוני ועדת המנכ"לים, והבהיר כי "הוועדה לא הגיעה להמלצה מוסכמת יחידה" (שם, בפסקה 4). חלף זאת, הוצג בפני הממשלה "מנעד האפשרויות שעלו בדיוני הוועדה" (שם). על מנעד זה ניצבו כלל האפשרויות שבין אישורו של תיקון מס' 2 כלשונו לבין פסילתו הגורפת. בנוסף, סקר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) את הרקע העובדתי העומד ביסוד העתירות שלפנינו, וכן הסביר "את הטענות המשפטיות העולות בעתירה, לרבות המשמעות מאי קבלת החלטה על ידי הממשלה, ולרבות הטענה לפיה היעדר החלטה עלול להוביל לאישור חוק העזר במחדל" (נספח 1 לכתב התשובה המשלים, בעמוד 2). לאחר מכן, החליטה הממשלה "לדחות את ההחלטה בנושא" (שם), וזאת עד להכרעה בסוגיית איחוד הערים תל אביב-יפו ובת-ים – הליך המצוי בעיצומו, ושהחלטה ראשונה בעניינו צפויה להתקבל בתוך חצי שנה. ביום 23.1.2016 התקיים דיון נוסף לפנינו, בסיומו נדחו העתירות לעיון.

13. כשבוע לאחר ההחלטה לדחות את העתירות לעיון, הגישה המדינה ביום 1.2.2017 בקשה להגיש הודעה מעדכנת נוספת, וזו הוגשה, בהסכמת הצדדים האחרים ביום 3.2.2017. בהודעה עדכנה המדינה כי הממשלה החליטה ביום 29.1.2017 על החזרת הסמכות לפי סעיף 258 לפקודה לשר הפנים הנוכחי, אריה דרעי. במועד זה ציינה המדינה כי "משחזרה הסמכות לידי שר הפנים, בכוונתו של השר להכריע ליתן החלטתו כנדרש [...] בתוך 60 ימים" (שם, בפסקה 4). בתגובתה מיום 13.2.2017 עמדה העירייה על טענותיה, לפיהן הסמכות לעכב את תיקון מס' 2 פגה זה מכבר. לטענת העירייה, דין תיקון מס' 2 להתפרסם לנוכח היעדרה של החלטת עיכוב כדין ואין ביכולתה של החלטה מאוחרת של שר הפנים כדי לשנות מכך. נכון למועד זה, לא נתקבלה כל הודעה נוספת מטעם המדינה.

14. ביום 3.4.2017 הוגשה בקשה מטעם התאחדות הסוחרים להרחבת ההרכב הדן בעתירות לנוכח "רגישותה של הסוגיה" והשלכותיה. תחת אצטלה זו, ביקשה למעשה

התאחדות הסוחרים להורות על פסלותן של חברותיי להרכב, מן הטעם שהן מתגוררות בעיר תל אביב. אומר כבר עתה, כי לא מצאתי הצדקה להורות על הרחבת המותב הדן בעתירות. הסמכות הקבועה בסעיף 26(2) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984 היא סמכות שבשיקול הדעת, המופעלת, ככלל, מקום שמתעוררות שאלות משפטיות חדשות או עקרוניות (ראו והשוו: ע"פ 3372/11 קצב נ' מדינת ישראל (30.5.2011)). הסוגיות העומדות להכרעתנו במקרה דנן הן ממין הסוגיות בהן מכריע בית משפט זה חדשות לבקרים, ולא שוכנעתי כי יש מקום להרחיב את המותב שידון בהן, במיוחד בשים לב לשלב הדיוני שבו מצוי ההליך. אף לא מצאתי ממש בטענות בדבר פסלות המותב. לא קיימות בעניינו נסיבות שיש בהן כדי להקים חשש ממשי למשוא פנים.

15. שתיים הן אפוא הסוגיות הטעונות הכרעה במקרה שלפנינו. ראשית, מתעוררת סוגיית תוקפו של תיקון מס' 2, וזאת לאחר ששר הפנים סער הורה על עיכובו לפני למעלה משנתיים, מבלי שהתקבלה כל החלטה נוספת לאשר או לפסול את התיקון. סוגיה נוספת היא עמידתם של שני התיקונים לחוק העזר באמות המידה של המשפט המינהלי. אדון בסוגיות אלה כסדרן.

דיון והכרעה

עיכוב תיקון מס' 2

16. שר הפנים סער הורה, כזכור, ביום 7.10.2014 על עיכוב פרסומו של תיקון מס' 2, וזאת מכוח סמכותו לפי סעיף 258 לפקודה, שזו לשונו:

(א) אישרה המועצה חוק עזר, יחתום עליו ראש העיריה וחוק העזר יפורסם ברשומות. (ב) לא יפורסם חוק עזר כאמור בסעיף קטן (א), אלא כעבור ששים ימים מהיום שהביא ראש העיריה את חוק העזר לידיעת השר; הודיע השר או מי שהסמיכו 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 הסתייגותיו ונתן לראש העיריה או למי שהוא הסמיכו לכך	אישור חוקי עזר ופרסומם
---	-------------------------------

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.

17. שר הפנים סער הורה על העיכוב במסגרת פרק הזמן שנקצב בסעיף. אולם כפי שעולה מלשון הסעיף אין החלטת העיכוב בגדר סוף פסוק, אלא נדרשת לאחריה החלטה לגופו של עניין – ביטול העיכוב ופרסום חוק העזר, פסילתו או החזרתו עם הערות למועצת העירייה. החלטה שכזו בענייננו אין, ושנתיים תמימות מיום החלטת העיכוב חלפו להן זה מכבר. ספק בעיני אם מדובר ב"מהירות הראויה" הנדרשת מרשות מינהלית לפי סעיף 11 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981. כך, במיוחד לנוכח ההסכמה הדיונית אליה הגיעו הצדדים בדיון הראשון לפנינו, לה נתנו תוקף בהחלטתנו מיום 6.7.2015. לפי הסכמה זו, כזכור, בתוך 90 ימים מיום שתשלים העירייה תשובות לשאלות שהעלה שר הפנים סער, ייתן שר הפנים שלום החלטה לגופו של תיקון מס' 2 ו"החלטת שר הפנים תוגש לבית המשפט ולכל הצדדים לעתירות שבכותרת בתוך 100 יום מהיום, כשהפגרה נמנית" (שם).

18. הימים נקפו מאז החלטתנו זו, ואת מאה הימים הנקובים בה רדפו מאות ימים נוספים. המדינה, כזכור, הודיעה כי ביום 29.1.2017 הוחזרה הסמכות לידי שר הפנים דרעי וכי החלטתו לגופו של תיקון מס' 2 תתקבל בתוך 60 ימים, אך גם מועד זה חלף עבר. בנסיבות אלה, לדעתי, יש לראות את ההימנעות מקבלת החלטה לגופו של עניין כהחלטה לפסול את תיקון מס' 2 ללא נימוקים (ראו והשוו: סעיף 6(ב) לחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958; בג"ץ 9388/11 גולדין נ' שרת התרבות והספורט פסקה 4 להחלטתו של השופט א' גרוניס (27.2.2012); בר"ם 3412/14 שינדר נ' צה"ל פסקה 25 להחלטתה של חברתי השופטת ד' ברק-ארוך (5.1.2015); ראו והשוו גם: בג"ץ 6981/97 סיעת מרצ במועצת עיריית פתח-תקווה נ' ועדת השרים שלפי חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971, פ"ד נב(5) 289, 297 (1998)). ודוק: אין בכוונתי לקבוע מסמרות בשאלה הכללית מהו פרק הזמן המדויק שבמסגרתו מחויב שר הפנים, לאחר שהחליט על עיכובו של חוק עזר כלשהו,

לקבל החלטה סופית לגופו של חוק העזר. אולם מובן כי כעבור פרק זמן מסוים נדרשת החלטה סופית, ולא די בהחלטת עיכוב ללא החלטה לגופו של עניין. בענייננו, לאחר שחלפה כשנה ממועד החלטת העיכוב, הסכימו הצדדים בדיון לפנינו על פרק זמן בן 100 ימים לקבלת החלטה סופית. פרק זמן זה חלף כלא היה, ומאז חלפה שנה נוספת. חלף גם המועד הנקוב בהודעת המדינה שהוגשה לאחר שהתיק נדחה לעיון. כשנתיים וחצי חלפו מאז ההחלטה לעכב את פרסומו של תיקון מס' 2. מובן, אם כן, כי במקרה שלפנינו המועד לקבלת החלטה לגופו של עניין חלף זה מכבר.

19. לפנינו, אפוא, החלטה בלתי מנומקת לפסול את תיקון מס' 2. מובן כי כאשר ההחלטה אינה מנומקת, קשה עד מאוד למבקש לטעון כנגד ההחלטה להוכיח כי נפל בה פגם, שהרי "עם ספינקס אי-אפשר להתווכח" (בג"ץ 111/53 קאופמן נ' שר הפנים, פ"ד ז 534, 541 (1953)). על כן, בהיעדר הנמקה "די בכך שאדם יפנה אל בית דין או אל בית משפט בטענה שנפגע מהחלטה מינהלית מסוימת, אף בלי לציין מה הפגם שלדעתו נפל בהחלטה, והנטל יעבור אל עובד הציבור להוכיח כי ההחלטה ניתנה כדין" (יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך ב 1294 (מהדורה שנייה, 2011) (להלן: זמיר); עיינו עוד: שם, בעמודים 1300-1301; דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א 418-419 (2010) (להלן: ברק-ארז); על האפשרות שהפרת חובת ההנמקה תוביל מיניה וביה לבטלות ההחלטה, ראו: זמיר, בעמוד 1301; על השלכות דומות כתוצאה משיהוי קיצוני בהתנהלות הרשות המינהלית, ראו: זמיר, בעמוד 1110; ברק-ארז, בעמודים 410-411). היעדר ההנמקה מטיל אפוא את הנטל על שכם המדינה להוכיח כי ההחלטה לפסול את תיקון מס' 2 ניתנה כדין. המדינה לא טענה בפנינו כי יש מקום לפסול את תיקון מס' 2 ולא הצביעה למעשה על כל טעם המצדיק לשיטתה את פסילתו. משכך, דעתי היא כי המדינה לא עמדה בנטל, המוטל עליה לנוכח הפרת חובת ההנמקה, להוכיח כי ההחלטה לפסול את תיקון מס' 2 התקבלה כדין.

20. הנה כי כן, מסקנתי היא כי ההחלטה לפסול את תיקון מס' 2 בטלה, ויש להורות על פרסומו ברשומות. אין מקום להוסיף ולהמתין ששר הפנים יחליט בעתיד אם יש לאשר את תיקון מס' 2 אם לאו, וזאת במועד לא ידוע שקצב לעצמו, אשר אין לו דבר וחצי דבר עם המועדים הקבועים בחוק, אף לא עם המועדים שנקבעו במסגרת ההסכמה הדיונית או במסגרת הודעתה האחרונה של המדינה. עדיין נותרת השאלה האם תיקון מס' 2 עולה בקנה אחד עם אמות המידה הנוהגות במשפטנו המינהלי. שאלה דומה התעוררה גם ביחס לתיקון מס' 1. לבחינתן של שאלות אלה אפנה עתה.

21. התאחדות הסוחרים וג'ינדי העלו שורה ארוכה של טענות כנגד התיקונים לחוק העזר. טענה מרכזית של התאחדות הסוחרים הייתה כי התיקונים הותקנו בחוסר סמכות, בהיותם הסדר ראשוני ובשל סתירה לחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951, המצוי במדרג נורמטיבי גבוה יותר. דין טענות אלה להידחות. הרשויות המקומיות בישראל הוסמכו במפורש, בחקיקה ראשית, להתקין בחוקי העזר הוראות שעניינן פתיחת עסקים בתחומן ביום שבת (ראו: חוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 40), התשנ"א-1990 (להלן: חוק ההסמכה); ראו והשוו, לעניין מכירת בשר חזיר: בג"ץ 953/01 סולודקין נ' עיריית בית-שמש, פ"ד נח(5) 595, 610 (2004) (להלן: עניין סולודקין)). אזכיר כי יסודו של חוק ההסמכה בספק שהתעורר ביחס לסמכותן של רשויות מקומיות להתקין בחוקי העזר הוראות שעניינן איסור פתיחת עסקים בשבת (ראו: ת"פ (שלום י-ם) 3471/87 מדינת ישראל נ' קפלן, פ"מ תשמ"ח (2) 26 (1987)). חוק ההסמכה נועד מפורשות להסיר ספק זה, "להקנות לרשויות המקומיות את הסמכות להסדיר איסור פתיחתם של עסקים בימי המנוחה" ולהבטיח את המשך תוקפם של חוקי העזר הקיימים (דברי ההסבר להצעת חוק הרשויות המקומיות (איסור פתיחת עסקים וסגירתם בימי מנוחה), התשמ"ח-1988, ה"ח 134 (מדובר בהצעה המקורית לחוק ההסמכה, שחקיקתו הושלמה בהמשך במסגרת הכנסת השתים-עשרה לפי דין הרציפות, ראו: ד"כ 12(3) 1191 (התשנ"א)); ראו גם: עניין ברמר, בפסקאות 28-29 לפסק דיני). בעניין ברמר עמדתי על כך שבסמכותה של העירייה לתקן את חוק העזר באופן שיאפשר פעילות בתי עסק ביום שבת:

"אם אופייה של העיר תל אביב-יפו מחייב, לדעת פרנסיה, המייצגים את האוכלוסייה, שלא לסגור עסקים כמו של המשיבות בשבת, ניתן לשנות את חוק העזר בדרך הקבועה לכך בדין. אולם, כל עוד לא שונה חוק העזר, נקודת המוצא היא שיש לקיימו. היועץ המשפטי לממשלה ציין כי העירייה מוסמכת לאזן "בין האינטרס בשמירת אופיו של יום השבת כיום מנוחה [...] לבין מתן אפשרות לפעילות כלכלית מסוימת". ואולם, לדעתי, המקום המתאים ליצירת איזון זה הוא בהחלטת העירייה האם להתקין חוק עזר בדבר פעילות בתי עסק בשבת ובעיצוב ההסדרים הקבועים בו. כך עשתה העירייה בהתקינה את חוק העזר, הכולל איסור על פתיחה בשבת וכן חריגים לאיסור. העירייה בחרה שלא לכלול בתי עסק דוגמת בתי העסק של המשיבות כחריגים לאיסור" (שם, בפסקה 52 לפסק דיני; ההדגשות הוספו – מ.נ.).

22. לא זו אף זו: התיקונים לחוק העזר אינם עומדים בסתירה לחוק שעות עבודה ומנוחה. האיסור על עבודה ביום המנוחה, המעוגן בחוק שעות עבודה ומנוחה –

שביסודו מונחות הן תכלית חברתית הן תכלית דתית-לאומית – עניינו הסדרת יחסי העבודה הפרטניים בתוך בתי העסק פנימה. להבדיל, התיקונים לחוק העזר מסדירים את פעילות בתי העסק ללא תלות בזהות העובד. כלומר, בעלי העסקים שפעילותם בשבת אושרה עודם כפופים להוראות חוק שעות עבודה ומנוחה וחובה עליהם לקיימן (והמדינה אף הביאה נתונים המלמדים על אכיפתן בתחום השיפוט של העירייה, ראו: עמוד 13 לכתב התשובה מטעם המדינה מיום 4.8.2016).

23. עולה, אם כן, כי התיקונים לחוק העזר הותקנו בסמכות. אולם, כידוע, סמכות לחוד ושיקול דעת לחוד – וטענות רבות הועלו באשר למישור שיקול הדעת. ראשית, טענה גינדי כי יש להורות לעירייה להוסיף את מתחם "שרונה מרקט" שבבעלותה לרשימת המתחמים המסחריים שבהם התיר תיקון מס' 1 פתיחת עסקים בשבת. טענתה העיקרית של גינדי הייתה כי אי הכללת המתחם ברשימה נגועה בשיקולים זרים, שכן שלושת המתחמים שפתיחתם בשבת הותרה מצויים בבעלות חלקית או מלאה על העירייה. אולם העירייה הצביעה על שיקולים רלוונטיים שעמדו ביסוד החלטתה, ובראשם הקרבה למתחמי מגורים. בעוד ששלושת המתחמים האחרים מהווים אזורים מסחר מוגדרים המנותקים משכונות המגורים שבסביבתם, הרי שמתחם "שרונה מרקט" מצוי במפלס הקרקע של מתחם מגורים. די בנימוק זה כדי שלא תהיה התערבות בחוק העזר על בסיס טענת גינדי. גם את טענותיה הנוספות של גינדי אין בידי לקבל. העובדה שכ-75% מבתי העסק במתחם הם מסעדות שפתיחתן מותרת בהתאם לחוק העזר, אין בה כדי להצדיק את חיוב העירייה להתיר את פתיחת בתי העסק האחרים. אף בטענה כי פתיחת העסקים במקביל למסעדות היא חלק מהחזון העסקי שעמד מאחורי פתיחת המתחם אין כדי להצדיק הטלת חובה על העירייה להתיר את פתיחת בתי העסק. בהקשר זה יוער כי המתחם תוכנן בטרם נכנס לתוקף תיקון מס' 1, כאשר אין חולק כי בהתאם לדין שהיה קיים לפני התיקון לא הייתה מותרת פתיחת בתי העסק דנן בשבת.

24. עוד נטען, במישור שיקול הדעת, כי התיקונים לחוק העזר אינם סבירים ואינם מידתיים, בין היתר לנוכח הכשרת מצב קיים של הפרת חוק שהוא בבחינת חוטא היוצא נשכר. במסגרת זו, עמדה התאחדות הסוחרים על זכויות חוקתיות רבות שלשיטתה נפגעות כתוצאה מפתיחת עסקים בשבת במסגרת התיקונים לחוק העזר, ובהן הזכות לשוויון, הזכות לחופש העיסוק, הזכות לקניין והזכות לחופש הדת. למעשה, עמדתה העקרונית הייתה כי על כלל העסקים להיות סגורים בשבת שאם לא כן תיפגע פרנסתם של בעלי העסקים המעוניינים לסגור את עסקיהם בשבת. מנגד, הלינה גינדי על כך שאי-פתיחת המתחם שבבעלותה בימי שבת מהווה פגיעה בלתי מידתית בזכותה לחופש העיסוק ולשוויון. דומני שבתמונת ראי זו שמציגות העתירות שלפנינו, כשלעצמה, יש

כדי ללמדנו שהפתרון הראוי מצוי דווקא באיזון, ולא בביטולה המלא של השקפת עולם אחת בפני רעותה. אבאר.

25. בתקנה את חוק העזר כבולה העירייה במגבלות הכובלות כל שיקול דעת שלטוני. כך, עליה להפעיל את שיקול דעתה באופן המגשים את תכלית החוק שהעניק לה את שיקול הדעת, קרי חוק ההסמכה. התכלית המרכזית המונחת ביסוד חוק ההסמכה היא תכלית של פשרה ושל איזון (להרחבה, ראו והשוו: עניין סולודקין, בעמודים 608-610). איזון בין הזכויות המתנגשות – בין חופש הדת מזה לבין החופש מדת מזה, בין השוויון מזה לבין חופש העיסוק מזה (ודומה כי למותר לציין שהזכויות דנן הן זכויות יחסיות, עיינו: אהרן ברק כבוד האדם – הזכות החוקתית ובנותיה כרך א 366 (2014)). זאת ועוד: ביסוד חוק ההסמכה מונחת תכלית נוספת והיא כי האיזון האמור בין הזכויות המתנגשות ייערך דווקא ברמה המקומית-המוניציפלית ולא ברמה הארצית (ראו והשוו: עניין סולודקין, בעמוד 610; ראו גם: עניין ברמר, בפסקה 52 לפסק דיני; בג"ץ 5073/91 תאטראות ישראל בע"מ נ' עיריית נתניה, פ"ד מז(3) 193, 208 (1993) (להלן: עניין תאטראות ישראל); ע"פ 858/79 לפיד נ' מדינת ישראל, פ"ד לד(3) 386, 391 (1980)). בכך ניתן ביטוי לצביון המקומי ולנסיבות הייחודיות של כל מקום, כמו גם למעמדה המיוחד-האוטונומי של הרשות המקומית. אכן, העירייה היא הגוף המתאים להכריע בדבר נקודת האיזון המתאימה, הנותנת משקל למכלול השיקולים הרלוונטיים, ובהם הרכב האוכלוסייה בכל מקום ומקום, דרך חייה ואופיה של העיר, כמו גם הנסיבות שקדמו לתיקון. בצדק ציין הנשיא א' ברק בהקשר דומה:

"הכרעה זו צריכה לשקף את צביונה של העיר; את חלוקתה לשכונות, לאזורים ולרחובות שונים; את מידת החיים בצוותא, בתוך השכונות השונות [...]; את הפתרונות המעשיים השונים שניתן לנקוט על רקע הנתונים המאפיינים כל עירייה; את המרחקים וזמני הנסיעה בין מקום למקום [...]" (עניין סולודקין, בעמוד 622).

26. השאלה, אם כן, אינה האם התיקונים לחוק העזר פוגעים בזכויות חוקתיות – של התאחדות הסוחרים מחד ושל גינדי מאידך – אלא האם הם מצויים בגדר מתחם המידתיות המסור לעירייה (ראו והשוו: עניין סולודקין, בעמוד 620; עיינו גם: ברק מדינה דיני זכויות האדם בישראל 646-647 (2016)). לאחר ששמענו את טענות הצדדים מסקנתי היא כי הן תיקון מס' 1 הן תיקון מס' 2 מצויים בגדר מתחם המידתיות.

27. השינוי המרכזי שנבע מתיקון מס' 1 הוא פתיחת עסקים בשבת כחוק בשלושת המתחמים המסחריים (נמל תל אביב, נמל יפו ותחנת רכבת מנשייה). המספר המצומצם של המתחמים שפתיחת עסקים הותרה בהם, כמו גם העובדה שמתחמים אלה הם בעלי גבולות ברורים ומצויים בניתוק מסביבת מגורים, מצביעים על כך שמדובר בתוצאה מאוזנת, המתחשבת בזכויות השונות, בצביונה של העיר ובאינטרס של מעמד יום השבת. הוא הדין לגבי השינויים הנוספים שנכללו בתיקון מס' 1 שאף הם מצומצמים באופיים, ובעיקרם הרחיבו את הפעילות המותרת במסגרת עסקים שפתיחתם ממילא הייתה מותרת, כגון מסעדות ובתי מרקחת. תיקון מס' 1 מצוי אפוא בגדר מתחם המידתיות, המסור לעירייה.

28. תיקון מס' 2 התיר, כזכור, פתיחת מרכולים בשבת. פתיחת המרכולים הותרה לפי מפתח אזורי, באופן שנתן משקל לאופיו של כל אזור ולמכלול נתוניו הייחודיים (ראו והשוו: עניין תאטראות ישראל, בעמוד 208; עניין סולודקין, בעמוד 622). בנוסף, פתיחת המרכולים תהיה כפופה למגבלות שונות, ובראשן קבלת היתר, וגם בכך יש כדי להשפיע על מידתיות תיקון מס' 2. יתר על כן, תיקון מס' 2 נסמך על תשתית עובדתית מבוססת (ראו: נספח 15 לכתב התשובה מטעם העירייה מיום 4.8.2016).

29. טרוניה מרכזית שהעלתה התאחדות הסוחרים לגבי תיקון מס' 2 הייתה שהוא מכשיר מצב קיים שבו מרכולים מסוימים היו פתוחים חרף הוראות החוק. אולם העירייה עמדה על כך שתיקון מס' 2 אינו מקנה יתרון למרכולים שהיו פתוחים בשבת ערב כניסתו לתוקף (ראו, למשל: עמוד 32 לכתב התשובה מטעם העירייה מיום 4.8.2016; עמוד 12 לפרוטוקול הדיון מיום 23.1.2017). מכל מקום, בעניין ברמד – שבעיקר על הקביעות בו סומכת התאחדות הסוחרים ידיה בעניין זה – עמדתי על כך שאין כל מניעה עקרונית לתקן את חוק העזר ולהתיר את פתיחתם של בתי עסק דוגמת המרכולים מושא הדיון שם (ראו: עניין ברמד, בפסקה 52 לפסק דיני). גם אם ישנם מתווים אחרים שהיה בידי העירייה לאמץ שמצויים גם הם במתחם המידתיות, אין בכך כדי לשלול את מידתיותו של תיקון מס' 2 (ראו והשוו: עניין סולודקין, בעמוד 618). מדובר, בסופו של יום, בפתיחת מספר מצומצם של עסקים אשר מהווים חלק מזערי ממספר העסקים הפועלים בעיר במהלך השבוע, באופן שמאפשר שמירה על צביונה הייחודי של השבת ואינו משנה בצורה ניכרת את פני העיר בשים לב למצב הנורמטיבי הקיים. תיקון מס' 2 מצוי אם כן בגדר מתחם המידתיות.

30. על יסוד האמור, אציע לחברותיי כי נעשה את הצו על תנאי בבג"ץ 4558/15 להחלטי, ונבטל את הצווים על תנאי שהוצאו בבג"ץ 6322/14, בבג"ץ 996/15 ובבג"ץ 2998/15. המדינה תישא בהוצאות העירייה בבג"ץ 4558/15 בסך 10,000 ש"ח. לא יהיה צו להוצאות בעתירות האחרות.

ה נ ש י א ה

השופטת א' חיות:

אני מצטרפת, מטעמיה, למסקנתה של חברתי הנשיאה מ' נאור כי יש לעשות את הצו על-תנאי בבג"ץ 4558/15 להחלטי ולבטל את הצווים על-תנאי שהוצאו ביתר העתירות. אכן, נוכח ההימנעות הארוכה והנמשכת מזה כשנתיים וחצי של שרי הפנים הרלוונטיים (גדעון סער, סילבן שלום ואריה דרעי) ובשלב מסויים גם של הממשלה כולה, לקבל החלטה לגופו של עניין, אין מנוס אלא לראות בהימנעות זו משום החלטה לפסול ללא הנמקה את חוק עזר לתל אביב-יפו (פתיחתן וסגירתן של חנויות) (תיקון מס' 2), התשע"ד-2014. החלטה בלתי מנומקת זו אינה יכולה לעמוד והיא בטלה. אשר על כן, יש להורות על פרסומו של התיקון האמור ברשומות (ראו לעניין זה פסקאות 19 ו-20 לחוות דעתה של חברתי הנשיאה).

אשר ליתר הטענות שהועלו בעתירות נגד תיקון מס' 2 וכן נגד התיקון שקדם לו, מקובלת עליי מסקנתה של חברתי הנשיאה כי על פי אמות המידה הנוהגות במשפטנו המינהלי לא נפל בתיקונים אלה פגם כלשהו במישור הסמכות או במישור שיקול הדעת המצדיק את התערבותנו. בעניין זה לא ראיתי צורך להוסיף על הנמקותיה הממצות של חברתי הנשיאה וכמוה אף אני סבורה כי התיקונים האמורים הינם מידתיים וכי היקפם המצומצם של המתחמים והעסקים שפתיחתם הותרה בשבת, מאזן כראוי בין מכלול השיקולים הצריכים לעניין תוך התחשבות במעמדה של השבת ובצביונה של העיר על שכוונתיה השונות ואוכלוסייתה המגוונת.

ש ו פ ט ת

השופטת ד' ברק-ארז:

1. האם ההסדר שאומץ בחוק העזר לתל אביב-יפו בנושא פתיחת עסקים בשבת הוא ההסדר האופטימלי? כמו חברתי הנשיאה אני מבקשת להדגיש: זו אינה השאלה

שבה נדרשנו להכריע, וממילא אף איננו מכריעות בה. השאלות שבפנינו שונות, ובעיקרן הן שתיים: ראשית, מהי המשמעות המשפטית של הימנעותם הנמשכת של שרי הפנים, ואף של הממשלה עצמה, מקבלת החלטה בעניינו של חוק העזר? שנית, האם חוק העזר חורג בנסיבות העניין ממתחם הסבירות? תשובותיי לשאלות אלה הן תשובותיה של חברתי הנשיאה, ועל כן אני מסכימה לפסק דינה. בנסיבות אלה, אינני נדרשת לדברים מתחילתם, אך בשל חשיבותם של הנושאים שעל הפרק אינני רואה עצמי פטורה מלהוסיף מספר מלים בעניין.

2. על המשמעות של אי-קבלת החלטות ועל משילות – עיכוב בקבלת החלטה על-ידי רשות מינהלית לוקה, מטבע הגדרתו, בעיניו דין. העיכוב אף יכול להביא לפגיעה של ממש בזכויות ובאינטרסים של הנוגעים בדבר. תולדות אלה הולכות ומתעצמות ככל שחולף הזמן מבלי שמתקבלת החלטה. על כך יש להוסיף כי ישנם מצבים, כמו המקרה שבפנינו, שבהם משמעותו של העיכוב, הלכה למעשה, היא מתן תשובה שלילית, מבלי שזו מלווה בהנמקה כמתחייב. במצב דברים זה העיכוב אף פוגע באחריות השלטונית, דהיינו בחובה להעמיד את החלטותיהן של רשויות השלטון למבחן הציבור. אכן, יש החלטות שקבלתן אינה קלה. אולם, עובדה זו אינה פוטרת את הרשויות מן החובה לעשות כן. לצד הכוח לקבל החלטות, השלטון נושא גם באחריות לקבלן.

3. על חלוקת התפקידים בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי – נקודת המוצא לדיון בענייננו היא שחקיקת חוקי עזר מסורה לשלטון המקומי. לצד זאת, לפי פקודת העיריות [נוסח חדש] ניתנה לשר הפנים סמכות בקרה ביחס לחוקי העזר הנחקקים על-ידי הרשויות – והוא רשאי להחליט שלא לאשרם. אולם, חשוב שלא לבלבל בין היוצרות. סמכותה של הרשות המקומית היא לחוקק חוקי עזר. החלטתו של שר הפנים אמורה לפקח על חוקיות פעולתה של הרשות, לוודא כי היא אינה נגועה בהיבטים של החצנות שליליות כלפי רשויות אחרות, וכן לתת ביטוי לערכים משותפים של השיטה (בכפוף לכך שיישומם אינו אמור להיות אחיד בשטח המדינה כולה). היא אינה מיועדת להחליף את שיקול דעתה של הרשות המקומית בחקיקת חוקי עזר, על יסוד הכרה באוטונומיה שלה להחליט בתחומים שנמסרו לסמכותה.

4. על מדינה יהודית ודמוקרטית – בענייננו, השאלה החולשת על הסוגיה כולה היא המשמעות שיש להחלטות שלטוניות, ובהן חוקי עזר, בכל הנוגע לפעילות בשבת בהינתן שני הנדבכים הבסיסיים המכוננים את ערכיה של שיטת המשפט הישראלית – הנדבך היהודי והנדבך הדמוקרטי. למרבית הצער, לעתים הדיון הציבורי המתנהל בעניין זה במדינת ישראל נעשה במתכונת של "כולה שלי": חלק מהאוחזים בטענת

המדינה היהודית מתנגדים לכל פעילות בשבת, ואילו חלק מהאוחזים בטענת המדינה הדמוקרטית סבורים כי בשם הזכות לבחירה חופשית ההסדרים החלים ביום השבת צריכים להיות חפים מכל הגבלה. אולם, כאשר הנושא נבחן בתשומת הלב הראויה לו מתברר כי לאמיתו של דבר העמדות הרלוונטיות לדיון הן מורכבות יותר, והטוענים משני הצדדים אוחזים בטענות הנסבות הן על היסוד היהודי והן על היסוד הדמוקרטי. לא אחת מוסברת התמיכה בפעילות שאינה לפי מצוות ההלכה כמבטאת לא רק חופש דמוקרטי אלא גם רצון לצקת תוכן אחר לרעיון היהודי של מנוחה ופנאי ביום השבת, ואילו ההתנגדות לפעילות בשבת מסתמכת לא רק על טעמים של דת ומסורת אלא גם על תפיסה של קידום זכויות חברתיות במסגרת דמוקרטיה הרואה גם את אזרחיה המוחלשים.

5. בפועל, העמדה שיום השבת אמור להיות יום מנוחה, שאינו כשאר ימות החול, היא מקובלת ומוסכמת. ואם יורשה לי להוסיף – טוב שאלה הם פני הדברים, הן מן ההיבט הלאומי-תרבותי והן מן ההיבט הסוציאלי. אולם, אנשים שונים מחזיקים בעמדות שונות באשר לתרגום המשפטי שיש לתת להכרה באופיו של יום השבת כיום מנוחה. דווקא בשל המורכבות הערכית והמעשית של ההכרעה בנושא זה בחרה הכנסת לקבל החלטה המאצילה את ההכרעה לזירה המקומית, כפי שמבהיר סעיף 249(20) לפקודת העיריות [נוסח חדש], שאף התקבל בתיקון מיוחד שהוכנס בה על רקע מחלוקת בזירה הציבורית (חוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 40), התשנ"א-1990). האצלה זו לרמה המקומית אין פירושה התנערות מן ההכרה בייחודו של יום השבת. למעשה, היא מבטאת תפיסה שהיא יותר מכול "יהודית ודמוקרטית". ההסדרה המיוחדת והנפרדת של יום השבת מבטאת את התרבות היהודית הלאומית (לצד ערכים סוציאליים חשובים). עם זאת, ההסדר כולל מרכיב דמוקרטי חשוב – של דמוקרטיה ברמה המקומית, המאפשרת להביא לידי ביטוי באופן מדויק יותר את המאפיינים השונים של האוכלוסייה בכל עיר ויישוב. עוד חשוב להבהיר כי הדברים אינם נוגעים לחובתן הנמשכת של הרשויות המופקדות על כך לוודא את אכיפתו של חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951 מהיבט זכויותיהם של העובדים שלא להיות מועסקים ביום המנוחה שלהם – עניין כלל ארצי, שהשר המופקד עליו אינו שר הפנים אלא שר הכלכלה ואינו תלוי בחוקי העזר המקומיים (ראו: בג"ץ 5026/04 דז"יין 22 – שארק דלוקס רהיטים בע"מ נ' ראש ענף היתרי עבודה בשבת, אגף הפיקוח משרד העבודה והרווחה, פ"ד ס(1) 38 (2006)).

6. "ירדה השבת אל בקעת גנוסר וניחוח עתיק בשוליה". מה צריכה להיות אפוא דמותה של השבת ביורדה לתל אביב? ולמקומות אחרים? שאלה זו תוסיף להיות נדונה

בזירה הציבורית. בית המשפט העליון של ארץ ישראל המנדטורית נדרש לדון בשאלת תוקפו של חוק עזר של תל-אביב שאסר על יהודים לסחור בשבת (ראו: *Attorney General v. Altshuler* (1928) 1 P.L.R. 283). באותו עניין נפסל חוק העזר, בדעת רוב, אך לא נסתם הגולל על הדיון בנושא. דיון זה ראוי שיוסיף להתקיים.

ש ו פ ט ת

הוחלט כאמור בפסק-דינה של הנשיאה מ' נאור.

ניתן היום, כ"ג בניסן התשע"ז (19.4.2017).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט ת

ה נ ש י א ה

נספח 3

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה

מס' 8.1100

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	תכנון ובניה ושלטון מקומי תכנון ובניה - משפט פלילי
תאריך: ט"ו אלול התשנ"ח, 6 ספטמבר 1998 עדכון: כ"א טבת התשס"א, 16 ינואר 2001 כ' תמוז התשס"ג, 20 יולי 2003 י"ג אלול התשע"ז, 4 ספטמבר 2017 מספר הנחיה: 8.1100 (52.001א)	הסמכת תובעים ברשויות המקומיות ובוועדות לתכנון ולבניה

הסמכת תובעים ברשויות המקומיות ובוועדות המקומיות לתכנון ולבניה

א. רקע

1. הנחייה זו באה להסדיר את נושא הסמכת תובעים פליליים שאינם חלק מהתביעה הכללית (פרקליטות ומשטרה), ברשויות מקומיות (עיריות, מועצות מקומיות, מועצות איזוריות ואיגודי ערים) ובוועדות המקומיות לתכנון ולבניה.

הנחייה זו עוסקת בשני סוגים של הסמכת תובעים. האחד, הסמכת תובעים בוועדות מקומיות לתכנון ובניה, שמופיעים בהליכי האכיפה השונים הקבועים בחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 (להלן: "תובעי תכנון ובניה"); השני, הסמכת תובעים ברשויות המקומיות לעניין ביטול הודעות תשלום קנס בעבירות של ברירות משפט לפי ס' 229(ג) לחוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב-1982, בהתאם לדברי החקיקה המנויים בתוספת השלישית לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984 (להלן: "תובעים עירוניים").

2. תשתית נורמטיבית

3. התפיסה המשפטית הישראלית היא, כי התביעה הפלילית באה ביסודה ממקור מרכזי אחד: היועץ המשפטי לממשלה (בג"צ 4723/96 עטייה אביבית נ' היועץ המשפטי לממשלה, ואח', פ"ד נא(3) 714).

4. סעיף 12(א)(1)(ב) לחוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב-1982, מסמך את היועץ המשפטי לממשלה להסמך תובעים "דרך כלל, לסוג של משפטים, לבתי משפט מסוימים או למשפט מסוים".

5. לגבי תובעי תכנון ובניה המייצגים את הוועדות מקומיות, החוק קובע במפורש כי אלה חייבים לקבל הסמכה על ידי היועץ המשפטי לממשלה (ס' 258 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 והחל מיום 25.10.2017 – סעיף 254 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965). הדרישה בחוק להסמכה על-ידי היועץ המשפטי לממשלה נועדה לצמצם את עצמאותן של הוועדות המקומיות בניהול הליכים פליליים, ולהגביר את פיקוחו של היועץ המשפטי לממשלה על הליכים אלה,

נוכח מקרים שבהם עשו ועדות מקומיות שימוש לא ראוי בסמכות זו (רע"פ 252/04 רון שדות נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה לודים, פ"ד נח (5) 871).

6. לפי המדיניות הנוהגת והמושרשת מזה שנים רבות גם התובעים העירוניים¹ חייבים בהסמכה מטעם היועץ המשפטי לממשלה, אף שהם אינם חלק מהתביעה הכללית, וכך פסק בית המשפט העליון: "אין כל דבר אשר ימנע מהיועץ המשפטי לממשלה לקבוע כי התובעים המיוחדים יהיו גם בעלי הסמכה על-פי סעיף 12(א)(1)(ב) לחוק סדר הדין הפלילי" (רע"פ 322/03 משה ח. אלי ע. בע"מ ואח' נ' מדינת ישראל, פ"ד נז (3) 851), זאת בהתאם לתפיסה שעל תובעים אלה לפעול בתיאום עם זרועות התביעה האחרות ובכפוף להנחיות היועץ המשפטי לממשלה. לפיכך, על כל התובעים האמורים לפעול עפ"י הסמכה מאת היועץ המשפטי לממשלה.

7. בהתאם לתפיסה זו הוקמה המחלקה להנחיית התובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה (להלן: "המחלקה"), המהווה הרחבת הפעילות של המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין, שעסקה בהנחיית התובעים בתחום התכנון והבנייה. המחלקה במתכונתה החדשה תהיה אחראית, בין היתר, על הסמכת התובעים הפועלים מכוח הסמכת היועץ המשפטי לממשלה (כגון תובעים עירוניים, תובעים משרדי ממשלה שונים, תובעים בתאגידים סטטוטוריים ועוד), ועל הכשרתם; ועם איושה המלא גם על הנחייתם של תובעים אלה, תוך גיבוש תורה ותפיסת הפעלה אחודה. ההחלטה על הקמת המחלקה משקפת את החשיבות הרבה שרואים היועץ המשפטי לממשלה, מנכ"לית משרד המשפטים ופרקליט המדינה בהקניית אמות מידה מקצועיות ואחידות, במתן כלים ובהנחיה רציפה לתובעים הפועלים מכוח הסמכת היועץ המשפטי לממשלה.

ב. עקרונות כלליים

בפרקים הבאים יפורטו התנאים והשיקולים בהסמכת התובעים השונים. המדובר ברשימה מנחה של שיקולים, מהם רשאים הגורמים המופקדים על יישום הנחייה זו לסטות בהתקיימן של נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת, וכמתחייב מטיבן של הנחיות פנימיות והגמישות הנדרשת להפעלתן (ר' בג"צ 7053/96 אמקור בע"מ נ' שר הפנים, ג (1) 193).

"טיבן של הנחיות פנימיות שגמישות הן, והרשות מוסמכת - ולעיתים

אף חייבת - לשקול את אפשרות הסטייה מהן".

1. כשירות לתפקיד התובע:

1. ככלל, שיקול דעתה של התביעה הוא "שיקול-דעת שלטוני, בעל אופי שיפוטי" (בג"ץ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מד(2), 485, בעמ' 508). התובעים השונים ממלאים תפקיד

¹ לגבי ביטול הודעות תשלום קנס בעבירות של ברירות משפט לפי ס' 229(ג) לחוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב-1982 מחייב החוק במפורש הסמכה של היועץ המשפטי לממשלה, גם לגבי ביטול קנס מנהלי החוק מחייב הסמכה.

ציבורי מובהק, בעל חשיבות ורגישות רבה. ממילא יש צורך להבטיח, כי מי שיתמנה לתפקיד זה יהיה ראוי לכך.

2. תפקיד התובע מחייב ידע, הבנה וניסיון בתחומי המשפט הפלילי המהותי והדיוני, וכן בתחומי התפקיד המיועד לכל תובע. לצד המיומנויות המשפטיות, תפקיד התובע מחייב יכולת לנהל הליכים בבית משפט, מתוך יושרה רבה, ראיית רוחב מערכתית, אחריות, שיקול דעת מאוזן, גישה ממלכתית ומחויבות אישית עמוקה להשגת טובת הציבור, לאינטרס הציבורי ולשלטון החוק ויכולת לעמוד על עקרון עצמאות התביעה (להלן: "כישורים הנדרשים מתובע").

3. נוכח הרגישות והחשיבות של עבודת התביעה, אך גם מתוך הכרה בקשיים העומדים לפני הרשויות השונות לאתר תובעים מיומנים ומנוסים ולקיים מערכת תביעה יעילה, ייקבעו תנאי הכשירות מהתובעים השונים כדלקמן:

4. לא יוסמך אדם לתפקיד תובע של ועדה מקומית בענייני תכנון ובניה, פנימי או חיצוני, אלא בהתקיים תנאים אלה:

1. יהיו בו אותם כישורים הנדרשים מתובע.
2. הוא יהיה בעל ידע, בקיאות וניסיון מוכח של שלוש שנים לפחות בניהול הליכים פליליים כתובע או סניגור, והיכרות עם דיני התכנון והבניה והמשפט המינהלי.
3. על אף האמור בס' 1. ב. 4. 2. לעיל, מועמד לתפקיד תובע בוועדה המקומית בה מכהן תובע ראשי המקיים את כל התנאים הנדרשים בסעיף זה, לא ידרש לנסיון מוכח כאמור.

5. לא יוסמך אדם לתפקיד תובע, פנימי או חיצוני, בענייני התוספת השלישית, או ביטול הודעות תשלום קנס, אלא בהתקיים תנאים אלה:

1. יהיו בו אותם כישורים הנדרשים מתובע.
2. הוא יהיה בעל ידע, בקיאות וניסיון מוכח של שנה לפחות בניהול הליכים פליליים בבתי משפט.
3. על אף האמור בס' 1. ב. 5. 2. לעיל, מועמד לתפקיד תובע ברשות מקומית בה מכהן תובע ראשי המקיים את כל התנאים הנדרשים בסעיף זה, לא ידרש לנסיון מוכח כאמור.

6. ככלל, מטעמים מובנים, לא יוסמכו תובעים עובדי רשויות מקומיות שאינם עורכי-דין, אף שהחוק אינו שולל זאת (ראו סעיף 264(2) לפקודת העיריות). אולם, תובעים עובדי הרשות שקיבלו הסמכה עד כה, לא תבוטל הסמכתם ככל שזהו תפקידם ברשות, למעט בענייני תכנון ובניה.

2.ב. תובעים פנימיים וחיצוניים

1. מאחר שמדובר בייצוג אינטרס ציבורי בתחום רגיש כמו המשפט הפלילי, הגישה הראויה היא, שהתובעים יהיו, ככל הניתן, עובדי ציבור, האמונים על שירות הציבור, והכפופים לפיקוח ולדין המשמעת של עובדי ציבור. רשויות מקומיות וועדות מקומיות רבות מעסיקות באופן ישיר את התובעים, במיוחד ברשויות שחוק הרשויות המקומיות (יועץ משפטי) (תיקון מס' 2), התשנ"ט - 1999 (ס"ח 1705 מיום 2.3.1999), חל עליהן ומחייבן להעסיק יועץ משפטי פנימי עובד הרשות.

2. לגבי עיריות, הכלל הינו שכל התובעים יהיו עובדי הרשות. עם זאת, כפי שנקבע בפסיקה, לעיתים, שיקולים שונים, מצדיקים הסמכת עורכי דין פרטיים לשמש כתובעים מטעם הרשויות השונות, על מנת שאלה יוכלו לעמוד בחובותיהן בנושא האכיפה והשלטת שלטון החוק (ר' והשווה: בג"ץ 1783/00 חיפה כימיקלים בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה; ניתן ביום 4.5.2003). לאור האמור, ניתן יהיה לחרוג מכלל זה רק בנסיבות חריגות המצדיקות זאת, לתקופה של שישה חודשים, ובמקרה המעורר צורך ממשי, לתקופה של שישה חודשים נוספים.²

3.3. בקשת ההסמכה

1. בקשה להסמכת תובע תוגש באמצעות היועץ המשפטי של אותה רשות אל המחלקה.
2. בקשה להסמכת תובע בעניין תכנון ובניה תערך לפי הטופס בתוספת א' להנחייה זו.
3. בקשה להסמכת תובע עירוני ותובעים באזור תערך לפי הטופס בתוספת ב' להנחייה זו.
4. לבקשה לכתב הסמכה לתובע תכנון ובניה, יצורף דו"ח פעילות כאמור בפרק ח' להנחיה זו וכפי הקבוע בנספח ג' להנחיה זו. לבקשה לכתב הסמכה לתובע עירוני, יצורף דו"ח כאמור בפרק ח' להנחיה זו וכפי הקבוע בנספח ד' להנחיה זו.
5. הבקשה בצירוף הדו"ח תוגש חודשיים לפחות לפני המועד שבו יפוג תוקף ההסמכה הקודמת.
6. רשות שתבקש להסמיך תובע במקום תובע מכהן אחר במהלך תקופת כתב ההסמכה, תידרש לנמק את הבקשה להפסקת ההסמכה ולקבל לכך אישור מראש מאת המחלקה. רשות שתביא בקשה להסמכת תובע אחר מזה שכינה בתפקיד עד סיום הסמכתו תפרט את הטעמים להחלפת התובע. דרישה זו נועדה להבטיח שהדבר אינו נעשה כאמצעי לחץ או עונשין בגין עצמאות מקצועית שגילה התובע במילוי תפקידו.

² על מנת לאפשר לעיריות שונות להתארגן כראוי, כלל זה יכנס לתוקפו ביום 1.1.2018.

4.ב. תקופת ההסמכה

1. ככלל, הסמכת תובע חדש תהיה לתקופה של עד שנה אחת ואפשר שיקבעו בה מגבלות על סוג והיקף הפיקוח על פעילותו של התובע החדש.
2. חידוש הסמכתו של תובע עובד הרשות תינתן לתקופה שתיקבע בכתב ההסמכה, או עד תום התקופה שבה הוא מועסק ברשות, הכל לפי המוקדם שבמועדים.
3. הסמכת תובע חיצוני, תינתן, ככלל, לתקופה שתיקבע בכתב ההסמכה ושלא תעלה על שנה בכל הסמכה.

5.ב. משך כהונה כתובע

1. עורך-דין לא ישמש כתובע חיצוני ברשות לתקופה מצטברת העולה על שבע שנים באותה רשות. יובהר, כי מגבלה זו הינה אישית והיא חלה גם על תובע שעזב משרד קודם וממשיך לשמש כתובע. אין מגבלה על כהונה מצטברת כתובע ברשויות שונות. לעניין חישוב התקופה המצטברת לעיסוק בתחום רישוי העסקים לא תחשב תקופת העיסוק בתחום התכנון והבנייה ולהפך.
2. תובע חיצוני ששימש תובע לתקופה מצטברת של שבע שנים ברשות, ומטעם זה לא חודשה הסמכתו, יוכל לשוב ולשמש כתובע חיצוני באותה רשות בתום תקופת הפסקה של שנתיים, ובתנאי שבמהלך תקופה זו כיהן תובע אחר בתפקיד. מגבלה זו תחול לא רק על עורך-דין בודד, אלא גם על משרד עורכי-דין.
3. על אף האמור בסעיף 1.5 ניתן יהיה לשקול במקרים מתאימים, לחדש את ההסמכה לחצי שנה נוספת, על מנת לאפשר לרשות להיערך לאיתור תובע חדש ולמנוע חלל בעבודת האכיפה.

6.ב. תובע במספר רשויות

1. ככלל, ניתן להסמיך עורך-דין לשמש כתובע חיצוני בשתי רשויות, ובלבד שמספר התושבים בהן אינו עולה על 120,000 בסך הכל.
2. במתן ההסמכה תיבחן המקצועיות של המועמד וכן עיסוקו בעבר כתובע לענייני תכנון ובנייה או כתובע עירוני. עם זאת, ניתן יהיה לשקול, בשיקול דעת פרטני, על פי בקשה מיוחדת ובכפוף לבדיקת היבטים של ניגוד עניינים, יעילות, מקצועיות, היקפי העבודה, והיכולת ליתן שירות ראוי לאותה רשות - הסמכה של עורך-הדין לשמש כתובע חיצוני בשלוש רשויות, ובלבד שסך התושבים אינו עולה על האמור בסעיף 1.6 להנחיה.

3. המגבלה על מספר הרשויות בהן יוסמך עורך-דין כתובע חלה לא רק על עורך-דין בודד, אלא גם על משרד עורכי-דין. עם זאת, כאשר מדובר במשרד עורכי-דין, תישקל בחיוב הקלה במסגרת המגבלות, היינו אישור הסמכה ליותר משתי רשויות, ולא יותר מחמש רשויות ובלבד שמספר התושבים בהן אינו עולה על 60,000 תושבים בממוצע בכל רשות. המגבלה על מספר הרשויות החלה על משרד עורכי-דין תחול לצד המגבלות האישיות שימשיכו לחול על כל תובע במשרד. גם במקרה כזה ההסמכה תינתן בכפוף לבדיקת היבטים של ניגוד עניינים, יעילות, מקצועיות, היקפי העבודה, והיכולת ליתן שירות ראוי לכל אותן רשויות.

4. ככלל, לכל רשות יוסמך לשמש כתובע חיצוני - עורך דין אחד. עם זאת, ולבקשת הרשות, ניתן יהיה במקרים מתאימים לאשר הסמכה אז הוק לעורך-דין נוסף ממשרדו של התובע בלבד, לשמש לצדו של התובע המכהן, או לשמש כממלא מקום התובע המכהן, אם היקף העבודה בוועדה הוא חריג ומצדיק זאת.

5. על מנת להבטיח קיום המגבלות הנזכרות לעיל, על עורך-דין המבקש לקבל או לחדש כתב הסמכה, ששימש בעבר כתובע בעל הסמכה, למלא בטופס הבקשה להסמכה הצהרה בדבר מספר הרשויות לגביהן הוסמך כתובע, בצירוף שמות הרשויות, היקף העבודה המצטבר ברשויות והתקופה המצטברת שהמבקש מכהן בכל אחת מהן.

ג. ועדה מייעצת לנושא הסמכת תובעים ברשויות מקומיות

1. ככלל, מדי שנה תכונס ועדה מייעצת לנושא הסמכת תובעים ברשויות מקומיות. בראש הוועדה ישב מנהל המחלקה, או פרקליט בכיר מטעמו. שאר חברי הוועדה ייקבעו על-ידי המחלקה, לפי שיקול דעתה. ככל הניתן, בוועדה יהיו חברים, נציג פרקליטות המחוז ותובע של רשות מקומית גדולה.

2. הוועדה תמליץ לפני היועץ המשפטי לממשלה או לפני מי שהיועץ המשפטי לממשלה אצל לו את סמכותו להסמך תובעים, באשר לבקשה לקבלת כתב הסמכה או לחידושו, ובאשר לתקופת ההסמכה המוצעת, תנאי ההסמכה וכן באשר לבקשת רשות להסמך תובע חדש במקום תובע מכהן.

3. בקשה תובא לדיון בוועדה לאחר שנבדק ונמצא שהיא ערוכה בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה, וכי צורפו לבקשה כל המסמכים הנדרשים.

4. ככלל, הליך הבדיקה יכלול גם ראיון עם עורך-הדין שהסמכתו מתבקשת.

5. בעניין חידושי הסמכות, הוועדה תגבש המלצתה לאחר בדיקת דו"ח הפעילות של התובע, והיא תוכל לדרוש ממנו הבהרות ונתונים נוספים ככל שיידרש.

6. הוועדה רשאית לדרוש ממועמד להציג לפניו כל חומר נוסף רלבנטי לפי שיקול דעתה.
7. הוועדה תוכל להביא לפני היועץ המשפטי לממשלה המלצה לגבי מספר התובעים החיצוניים שיוסמכו בכל רשות מקומית, וזאת בהתאם לאמות מידה רלבנטיות, כגון גודל הרשות ומספר ההליכים שנוהלו בפועל מטעם אותה רשות בשנים קודמות.
8. בקשות למתן כתב הסמכה או לחידוש כתב הסמכה, המוגשות במהלך השנה, יכול שישקלו ויומלצו במסגרת ראיון אישי שיקיים מנהל המחלקה או פרקליט בכיר מטעמו עם המועמד. במקרה כזה, ההמלצה תוכל להתייחס לכל אחד מהמקרים האמורים לעיל וההסמכה תוגבל עד לתחילת השנה העוקבת על מנת לאפשר למועמד להופיע לפני הוועדה המייעצת כאמור בסעיף ג.4.

ד. כתבי ההסמכה

1. כתב הסמכה לתובע תכנון ובניה של ועדה מקומית יוכן בהתאם לנוסח הקבוע בנספח ה' להנחיה זו.
2. כתב הסמכה לתובע תכנון ובניה מדינתי, אשר מטפל בהליכי אכיפה הננקטים ע"י המדינה, יוכן בהתאם לנוסח הקבוע בנספח ו' להנחיה זו.
3. כתב הסמכה לתובע בענייני התוספת השלישית יוכן בהתאם לנוסח הקבוע בנספח ז' להנחיה זו.
4. כתב הסמכה לתובע בעניין ביטול הודעות תשלום קנס יוכן בהתאם לנוסח הקבוע בנספח ח' להנחיה זו.
5. כתב ההסמכה החתום יועבר לתובע, והעתקו יועבר לתובע הממונה עליו ברשות המקומית או בוועדה המקומית (ככל שיש כזה) וישמר בתיקי פרקליטות המדינה.

ה. הגבלות על הסמכת תובעים בגין ניגוד עניינים

1. לא יוסמך כתובע מי שעשוי להתקיים לגביו מצב של ניגוד עניינים פוטנציאלי או חשש לפגיעה במראית העין הציבורית ובאמון הציבור במערכת התביעה. מבלי למצות, דוגמאות של מצבים של ניגוד עניינים פוטנציאלי או חשש לפגיעה במראית העין שימנעו מתן ההסמכה או יחייבו את שלילתה יובאו להלן (יודגש כי אין המדובר ברשימה סגורה):

1. א. לא יוכל לשמש בתפקיד תובע מי שעוסק בפעילות פוליטית, כגון, שהוא חבר מועצה ברשות מקומית (לאו דווקא זו שבעניינה מבוקשת ההסמכה), מועמד בבחירות או חבר מרכז מפלגה. עיסוק כאמור ישמש גם עילה לביטול הסמכה קיימת.
1. ב. לא יוכל לשמש בתפקיד תובע מי שקרובו מכהן כנבחר ציבור באותה רשות מקומית, או שקרובו נושא בתפקיד מהנדס הרשות המקומית, חשב הרשות המקומית או עובד במחלקת הפיקוח של הרשות המקומית.
- בפרק זה "קרוב" הינו בן זוג, הורה, הורה הורה של בן זוג, צאצא, צאצאי בן זוג, אח או אחות וילדיהם, דוד, דודה, ובני זוגם של כל אחד מאלה, או אדם אחר הסמוך על שולחנו או אדם אחר שיש לו קשרים לתובע שעשויים להציב את התובע במצב של ניגוד עניינים.
1. ג. תובע לא יכהן בתפקיד בתאגיד הפעיל בתחום המקרקעין במרחב התכנון של הוועדה המקומית בה הוא מכהן (לרבות בתפקיד דירקטור בתאגידים עירוניים).
1. ד. תובע מדינתי יוכל לקבל הסמכה כתובע בוועדה מקומית לתכנון ולבניה, בכפוף לכך שייקבע שלא יטפל בתיקים מטעם המדינה במרחב התכנון המקומי, וכן יקבעו לפי הצורך מגבלות אחרות לטיפולו בתיקים על מנת להפיג חששות לניגודי עניינים פוטנציאליים או קונקרטיים נוספים.
1. ה. יועץ משפטי של רשות מקומית לא יוכל לשמש במקביל גם כתובע מדינתי בתחום אותו מחוז.
1. ו. יועץ משפטי של ועדה מחוזית לא יוכל לשמש במקביל גם כתובע מטעם ועדה מקומית באותו מחוז.
1. ז. יועץ משפטי של היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה במשרד האוצר לא יוכל לשמש כתובע של ועדה מקומית.
1. ח. יועץ משפטי או תובע של אחת הרשויות המרחביות הכלולות במרחב התכנון המקומי של ועדה מקומית לפי סעיף 19 לחוק, לא יוכל לשמש במקביל כתובע מטעם אותה ועדה מקומית.
1. ט. מצב נוסף של ניגוד עניינים הוא מקום בו לגורם הממליץ ברשות המקומית על הסמכת תובע (ראש הרשות או היועץ המשפטי לרשות) זיקה אישית או משפחתית לאדם המומלץ כתובע ברשות המקומית או בוועדה המקומית באותו ישוב.

1. י. מי שמחזיק כתב הסמכה כתובע מטעם היועץ המשפטי לממשלה לא יוכל לייצג כל אדם, כל זמן היות ההסמכה בתוקף:
 1. בהליך משפטי נגד אותה רשות מקומית;
 2. כסניגור בכל רחבי הארץ בשל העבירות המפורטות בכתב ההסמכה לתובע;
 3. בפני פקיד או ועדה של הרשות המקומית האמורה.
 4. אם יש בפעילותו כדי להעמידו באפשרות לניגוד עניינים עם תפקידו כתובע (לרבות הסכמי מכר מקרקעין בתחום מרחב התכנון של הוועדה המקומית בה הוא מכהן, וייצוג תאגידים יזמיים ופעילים בתחום המקרקעין, במרחב התכנון המקומי)
1. יא. תובע לא רשאי לייצג עובד הרשות המקומית בכל הליך בענייניו האישיים. לעניין זה עניין אישי הינו גם עניין אשר אינו קשור לתפקידו בוועדה המקומית או ברשות המקומית.
1. יב. בנוסף לאמור לעיל, בטופס הבקשה יצהיר המועמד לקבל כתב הסמכה כתובע על כל קרוב או לקוח שהוא קבלן, יזם או אדריכל העובדים במרחב התכנון הרלבנטי. בנוסף, ידווח בטופס הבקשה על כל נכסי המקרקעין שיש לו זכויות בהם במרחב התכנון המקומי. על מנת להבטיח מניעת מצב של ניגוד עניינים (פוטנציאלי או מסוים) תקבע חובת דיווח מראש בטופס הבקשה, ובהתחייבות למתן הודעה על כל שינוי שיחול בעניין זה.
2. על התובע לעדכן בהודעה למחלקה על כל שינוי שיחול, שיכניס את התובע לאחד המצבים האמורים לעיל במהלך תקופת הסמכתו.
3. לשם קבלת ההסמכה, יתחייב תובע חיצוני כדלקמן:
 - א. תובע יתחייב שאם יטפל, אגב תפקידו כתובע כאמור, בענין פלוני של אדם פלוני, לא ייצג לאחר סיום התפקיד את האדם באותו עניין כלפי הרשות המקומית.
 - ב. תובע יתחייב כי במהלך שנה מיום סיום תפקידו לא יקבל זכות – לרבות עבודה כשכיר, או שלא כשכיר, או בדרך של התקשרות אחרת – מגורם שהתובע ניהל או היה מעורב בניהול הליך כלפיו, או המליץ על ניהול הליך כלפיו, במסגרת הסמכתו כתובע של הרשות המקומית, וזאת אלא אם התקבל לכך היתר מהמחלקה להנחיית התובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה.
 - ג. תובע יתחייב כי לא יקבל מתנה, שניתנה לו נוכח תפקידו כתובע חיצוני, בין אם ניתנה לו עצמו ובין אם ניתנה לבן זוגו החי עמו או לילדו הסמוך על שולחנו.

ו. הופעת תובעים בערעורים

1. כל תובע ברשות מקומית יקבל כתב הסמכה לייצג בבית-המשפט המחוזי שבתחום שיפוטו נמצאת הרשות המקומית, ובכל בתי-משפט השלום ובתי-המשפט לעניינים מקומיים אשר באותו מחוז.

2. באשר לייצוג בבית-המשפט העליון, תמשך המדיניות הנהוגה, לפיה בבית המשפט העליון מייצגת פרקליטות המדינה, בכפוף לאפשרות, במקרים מיוחדים, של מתן הסמכה, אד-הוק, על בסיס בקשה ובדיקה פרטנית.

ז. הנחיות ופיקוח שוטף על תובעים

1. המחלקה היא זרועו הארוכה של היועץ המשפטי לממשלה בפיקוח וההנחיה השוטפים על תובעי התכנון והבניה ולאחר איושה המלא – גם על יתר התובעים.

2. עד לאיושה המלא של המחלקה, (אירוע שאודותיו תופץ הודעה לכל התובעים), פרקליטות המחוז תמשיך לשמש ככתובת לתובעים העירוניים בנוגע לשאלות משפטיות המתעוררות בנוגע לעבירות שבתחום סמכותם, לצורך התייעצות והכוונה ולשם קבלת אישורים הנדרשים לפי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, וכן במידת הצורך לשם בירור תלונות על תובעים. ככל שעולות שאלות המעוררות סוגיות עקרוניות על פרקליטות המחוז לשתף בטיפול את גורמי מחלקת ייעוץ וחקיקה הרלבנטיים.

3. תובע עירוני לא יחזור בו מאישום לאחר שהוגש לבית המשפט או יסכים למחיקת נאשם מכתב אישום שהוגש, אלא לאחר שהביא את העניין לפני פרקליט המחוז אשר במחוזו נמצאת הרשות המקומית, ולאחר איושה המלא של המחלקה - לפניה.

4. כל תובע יחזיק תחת ידו העתק מההנחיה מס' 4.1001 "עצמאות התביעה הפלילית" ויפעל לפיה.

ח. דיווחים

1. תובע בענייני תכנון ובניה ימציא מדי שנה למחלקה דו"ח תקופתי. נוסח הדו"ח שעל תובע בענייני תכנון ובניה להמציא, קבוע בנספח ג' להנחייה זו. העתק דו"ח זה יוגש בצמוד לכל בקשה לחידוש הסמכה באותה רשות שיגיש התובע או תובע אחר ממושרדו.

2. תובע עירוני ימציא מדי שנה למחלקה דו"ח תקופתי. נוסח הדו"ח שעל תובע בענייני התוספת השלישית להמציא, קבוע בנספח ד' להנחייה זו. העתק דו"ח זה יוגש בצמוד לכל בקשה לחידוש הסמכה באותה רשות שיגיש התובע או תובע אחר ממשרדו.
3. דיווח מטעם תובעים שהם עובדי הרשות המקומית יומצא במרוכז, באחריות התובע הראשי של הרשות המקומית.
4. דיווח מטעם תובעים חיצוניים יהיה אישי, גם כאשר הרשות מיוצגת על-ידי מספר עורכי-דין השותפים או עובדים באותו משרד.

ט. ביטול הסמכה

1. אי קיום של כל אחת מהנחיות היועץ המשפטי לממשלה או המחלקה עלול להוות עילה להפסקת הסמכה של תובע מכהן, להתלייה של ההסמכה לתקופה מוגבלת או להימנעות מחידוש הסמכה לתובע.
2. הוועדה המייעצת בעניין הסמכות התובעים או פרקליט המחוז הרלוונטי או מנהל המחלקה רשאים להביא לפני היועץ המשפטי לממשלה המלצה בעניין הפסקת הסמכת תובע או אי חידוש הסמכת תובע, לאחר שיקבלו את התייחסותו של התובע או ככל שהתובע ימנע ממתן התייחסות מספקת לנושא שאליו התבקש להתייחס.

י. הדרכה

1. במסגרת ההכשרה לתפקיד, התובע ישתתף בהשתלמות לתובעים, שתיערך בהובלת המחלקה. ההשתתפות בהשתלמות הינה תנאי להארכת תוקף ההסמכה, ובמקרים מסויימים יכול שהשתתפות בהשתלמות כאמור תהווה תנאי מוקדם למתן הסמכה לתובע חדש.
2. בנוסף, התובע ישתתף בימי עיון והשתלמויות שוטפות שייערכו בהובלת המחלקה, ככל שיתבקש לכך, כחלק משמירת הכשירות המקצועית הנדרשת מתובע. הוצאות ההכשרה ישולמו על ידי המשתתפים או הרשויות המקומיות.

לכבוד

היועץ המשפטי לממשלה

באמצעות המחלקה להנחיית התובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה,

פרקליטות המדינה

פקס (ממוחשב, י-ם): 02-6467985 ; דואר אלקטרוני: adm@justice.gov.il

בקשה להסמכת תובע לענייני תכנון ובנייה*

חלק א': בקשת הגוף המבקש

הגוף המבקש ופרטי הבקשה

1. הגוף המבקש (ועדה מקומית לתכנון ובנייה / ועדה מרחבית לתכנון ולבניה / רשות אוכפת אחרת):

2. הישובים הכלולים במרחב התכנון המקומי:

3. סה"כ התושבים במרחב התכנון של הגוף המבקש:

4. בתי המשפט בהם נדונים ההליכים המוגשים מטעם הגוף המבקש (יש לפרט את כל הערכאות +

מקום מושבם של בתי המשפט):

פרטי המועמד לקבלת הסמכה (להלן – המועמד):

5. שם מלא של המועמד: ת.ז.:

6. כתובתו הפרטית של המועמד:

7. כתובת משרדו של המועמד / כתובת הלשכה המשפטית:

8. מס' טלפון משרדו של המועמד / מס' טלפון בלשכה המשפטית:

9. מס' טלפון נייד של המועמד:

10. כתובת דואר אלקטרוני:

פרטי ההעסקה:

11. אופן ההעסקה: תובע חיצוני/תובע פנימי בהיקף משרה של _____ (מחקו את המיותר).

12. מהות הבקשה: הסמכה ראשונה/חידוש הסמכה קיימת (מחקו את המיותר).

13. תקופת ההסמכה המבוקשת:

14. היקף ההעסקה: **לתובע פנימי** – יש לפרט את היקף המשרה ותחומי עיסוק נוספים; **לתובע**

חיצוני – יש לפרט את סוגי השירותים המשפטיים שיסופקו על ידי המועמד (תביעה, ייעוץ

לפיקוח וכד') ואת היקף השעות/ הימים שיתבקש להקדיש לצורך מתן שירותים אלה ובכלל זה

מספר ימי הדיונים בחודש ותדירותם, נוכחות במשרדי הוועדה וכיו"ב:

הערות:

15. על פי ההסכם עם הגוף המבקש שכר הטרחה ישולם למועמד עבור כל תיק והליך שיינקטו / תשלום חודשי גלובאלי (ריטיינר)/אחר (נא פרט); **ימולא ע"י תובע חיצוני בלבד**); _____:

16. מספר ההליכים בשנה המועברים לידי התובע (אומדן): _____ ימי דיונים בחודש: _____

17. המועמד שימש בעבר כתובע בגוף המבקש: כן/לא (מחקו את המיותר)

18. פירוט כל התקופות בהן שימש/משמש המועמד כתובע בגוף המבקש: _____

19. על פי מה שנמסר לי מהמועמד:

א. המועמד מועסק במקום עבודה נוסף כיועץ משפטי/תובע: כן/לא (מחקו המיותר).

ב. אם כן – נא לפרט את מקומות העבודה הנוספים בהם הוא מועסק, ופרטי העבודה: _____

ג. פירוט היקפי ההעסקה בגופי התביעה הנוספים: _____

בתי המשפט בהם מופיע ומספר ימי הדיונים בחודש: _____

מספר הימים בחודש בהם נדרשת נוכחות המועמד בגופים הנוספים _____

20. אם המועמד אמור להחליף תובע מוסמך אחר שמילא את התפקיד – נא לפרט: _____

א. שמו ופרטיו של התובע המוסמך הקודם: _____

ב. תקופת ההסמכה של התובע המוסמך הקודם: _____

ג. הסיבה להפסקת העסקתו של התובע המוסמך הקודם: _____

ד. ככל שהתובע הקודם לא הפסיק את עבודתו בגוף המבקש – האם יש מקום שהתובע הקודם

יוסיף להחזיק בכתב הסמכה: _____

21. המועמד משמש/ישמש גם כיועץ משפטי של הגוף המבקש: כן/לא (מחק המיותר).

במידה וכן - נא לפרט את מקומות העבודה הנוספים בהם מועסק כיועץ משפטי, פרטי העבודה

והיקפי המשרה: _____

22. פירוט עניינים נוספים בגוף המבקש שיהיו בטיפולו של המועמד: _____

23. תובעים מכהנים מוסמכים נוספים לענייני תכנון ובנייה בגוף המבקש (מספרים ושמות): _____

24. מועמדים נוספים לקבלת ההסמכה לענייני תכנון ובנייה בגוף המבקש: _____

הנני מצהיר בזאת, כי הפרטים המפורטים בפרק זה נכונים למיטב ידיעתי; כי המועמד נבחר כדיון, בהתאם לכל ההנחיות והכללים הנוגעים לעניין; כי למיטב ידיעתי אין מניעה להעסקתו כתובע בעל הסמכה מטעם היועץ המשפטי לממשלה; כי על פי בדיקת הגוף המבקש ביכולתו של המועמד ליתן שירות מקצועי איכותי וזמין למערכת התביעה המקומית; וכי הוא עומד בכל התנאים הקבועים בדיון, לרבות אלו הקבועים בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה וחוזרי מנכ"ל משרד הפנים.

תאריך: _____

חתימת היועץ המשפטי *

* הבקשה תוגש על ידי היועץ המשפטי המכהן בגוף המבקש, גם אם הבקשה היא להסמכת היועץ המשפטי עצמו כתובע.

חלק ב': הצהרת המועמד

השכלה ונסיון

1. בעל תעודת "בוגר" מ _____ בשנת _____ במקצוע _____
2. בעל תעודת "מוסמך" מ _____ בשנת _____ במקצוע _____
3. תארים נוספים בתחומים הבאים: _____ מ _____ בשנת _____ במקצוע _____
4. בעל הסמכה לעסוק בעריכת-דין משנת _____ רישיון מס' _____
5. בעל נסיון בניהול הליכים פליליים של _____ שנים
6. השתתפתי בקורס להכשרת תובעים בשנת _____ מחזור _____ /טרם השתתפתי.
(סעיפים 7-11 ימולאו ע"י מועמד לשמש תובע חיצוני או תובע פנימי במשרה חלקית)
7. הנני שכיר/ בעלים/שותף במשרד (מחק את המיותר ופרט): _____
שכתובתו: _____ טלפון: _____
8. מס' עורכי הדין במשרד שהינם בעלי הסמכה כנציגי היועץ המשפטי לממשלה ו/או כבאי כוח היועץ המשפטי לממשלה: _____
פרטי עורכי הדין, פרטי הגופים מטעמם הם פועלים ופירוט משך תקופת הסמכתם:

9. תחומי העיסוק העיקריים של המשרד: _____
10. פירוט עניינים אחרים של הגוף המבקש שבטיפול או בטיפול משרדי בהווה ובעבר:

11. בהתאם להסכם ההתקשרות של עם הגוף המבקש התחייבתי ליתן שירות לפי הפירוט שלהלן:
נוכחות בגוף המבקש (מספר ימים / שעות בחודש): _____
מספר ימי דיונים בחודש: _____
12. הנני משמש / שימשתי בעבר - כתובע בענייני תכנון ובניה: לא/כן.
אם התשובה חיובית – נא פרט את הגופים, מס' התושבים שאותו גוף משרת, תקופות הפעילות, וסך כל התקופה המצטברת בה הועסקת/הינך מועסק בהם:

שם הוועדה המקומית לתכנון ולבניה	מס' התושבים במרחב התכנון	תקופת הפעילות בוועדה המקומית לתכנון ולבניה	סה"כ תקופת הפעילות המצטברת כתובע בוועדה

ניגוד עניינים

13. הנני חבר בגופים ציבוריים/מכהן בתפקיד או במשרה _____ בתאגיד/משמש בתפקיד

בגוף כלשהו: _____

14. הנני מועמד בבחירות לגוף ציבורי/תאגיד: לא/כן, פירוט: _____

15. אני נותן ייעוץ משפטי (לרבות בוררות) לגופים הפרטיים הבאים (לרבות תאגידים, יזמים ופעילים בתחום המקרקעין במרחב התכנון של הגוף המבקש) או הציבוריים הבאים: _____

16. אני נותן ייעוץ משפטי (לרבות בוררות) לרשות מקומית, ועדה מחוזית, היחידה הארצית לפיקוח על הבניה): _____

17. ייצגתי/אני מייצג אנשים או גופים נגד הגוף המבקש, בעבר או בהווה: _____

18. ייצגתי בעבר/אני מייצג אנשים המואשמים בעבירות תכנון ובניה: _____

19. עיסוקים או פעולות בעבר או בהווה העלולים ליצור ניגוד עניינים עם תפקידי כתובע עבור הגוף המבקש: _____

20. הרשעות פליליות: _____

21. כתב אישום תלוי ועומד נגדי: _____

22. הרשעות משמעתיות מכל סוג: _____

23. הליך משמעת תלוי ועומד נגדי: _____

24. עסקתי בעבר / הנני עוסק בפעילות פוליטית: לא/כן, פרט: _____

25. זיקה אישית או משפחתית לעובד או נבחר ציבור בגוף המבקש: לא/כן, פרט: _____

26. יש לי קרבה משפחתית/אני נותן שירות לקבלן, יזם או אדריכל העובדים במרחב התכנון של הגוף המבקש: _____

27. להלן רשימת הנכסים שיש לי זכויות בהם במרחב התכנון של הגוף המבקש: _____

כל הפרטים שפורטו ע"י הגוף המבקש בחלק א', וכל הפרטים והמידע שמסרתי לעיל בחלק ב' נכונים ומלאים.

הנני מצהיר בזאת כי אין מניעה להעסקתי כתובע בעל הסמכה מטעם היועץ המשפטי לממשלה, כי ביכולתי ליתן שירות מקצועי איכותי וזמין למערכת התביעה המקומית וכי אני עומד בכל התנאים הקבועים בדיון, לרבות אלו הקבועים בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה ובראשן הנחייה מספר 8.1100 וכן חוזרי מנכ"ל משרד הפנים.

בכל מקרה בו יחול שינוי בתוכן הצהרותיי בעניין ניגוד עניינים שלעיל, אני מתחייב לעדכן את המחלקה להנחיית התובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה בפרקליטות המדינה, ולפעול לפי הנחיות המחלקה. בכל מקרה שבו יתעורר חשש לניגוד עניינים, שאינו מוסדר בהנחיות הקיימות, אהיה חייב להתייעץ עם המחלקה להנחיית תובעים, ואפעל לפי הוראות המחלקה.

- אני מתחייב לפעול בהתאם להוראות חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), תשכ"ט-1969 וחוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1979, החלים על עובדי הרשות המקומית, כדלקמן:
- א. אני מתחייב שאם אטפל, אגב תפקידי כתובע כאמור, בעניין פלוני של אדם פלוני, לא אייצג לאחר סיום התפקיד את האדם באותו עניין כלפי הרשות המקומית;
- ב. אני מתחייב כי במהלך שנה מיום סיום תפקידי לא אקבל זכות – לרבות עבודה כשכיר, או שלא כשכיר, או בדרך של התקשרות אחרת – מגורם שניהלתי או הייתי מעורב בניהול הליך כלפיו, או המלצתי על ניהול הליך כלפיו, במסגרת הסמכתי כתובע של הרשות המקומית, וזאת אלא אם התקבל לכך היתר מהמחלקה להנחיית התובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה.
- ג. אני מתחייב כי לא אקבל מתנה, שניתנה לי נוכח תפקידי כתובע, בין אם ניתנה לי עצמי ובין אם ניתנה לבן זוגי החי עימי או לילדי הסמוך על שולחני.

אני מתחייב לפעול לפי כל הנחיות היועץ המשפטי לממשלה ופרקליטות המדינה.

חתימת המועמד

תאריך

לבקשה יש לצרף:

1. קורות חיים מעודכנים של המועמד (במסמך קורות החיים יינתן פירוט ניסיון קודם בייצוג גופים ציבוריים, בתחום המשפט הפלילי, בתחום בו מתבקשת ההסמכה וכן יצורפו המלצות).
2. במקרה של חידוש הסמכה – דו"ח פעילות שנתי על פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה והמחלקה להנחיית תובעים.

אל: היועץ המשפטי לממשלה

באמצעות המחלקה להנחיית התובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה

פרקליטות המדינה

(פקס (ממוחשב, י-ם): 02-6467985 ; דואר אלקטרוני: adm@justice.gov.il)

**בקשה להסמכת תובע לטיפול בעבירות ובהליכים על פי החיקוקים המנויים
בתוספת השלישית לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984, וחיקוקים
נוספים**

חלק א': בקשת הגוף המבקש

הגוף המבקש ופרטי הבקשה

1. הגוף המבקש (רשות מקומית/תאגיד סטטוטורי/אחר): _____
2. מספר התושבים בתחום השיפוט של הגוף המבקש/במרחב שבטיפולו של הגוף המבקש: _____
3. בתי המשפט בהם נדונים הליכים המוגשים מטעם הגוף המבקש (נא לפרט את כל הערכאות + מקום מושבם של בתי המשפט): _____
4. המועמד יטפל בהליכים לפי החיקוקים הבאים:
 - ☐ טיפול בעבירות ובהליכים על פי החיקוקים המנויים בתוספת השלישית לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984.
 - ☐ ביטול הודעות תשלום קנס לפי סעיף 229(ג) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982.
 - ☐ ביטול קנס מינהלי וקנס שלא שולם, לפי סעיפים 8א' ו-17, לחוק העבירות המינהליות התשמ"ו – 1986.

פרט מדוע נדרש: _____

חיקוקים נוספים נדרשים: _____

פרטי המועמד לקבלת הסמכה (להלן – המועמד):

5. שם מלא של המועמד: _____ ת.ז.: _____
6. כתובתו הפרטית של המועמד: _____
7. כתובת מקום עבודתו של המועמד/כתובת משרדו: _____
8. טלפון במקום עבודתו/משרדו של המועמד: _____
9. טלפון נייד של המועמד: _____
10. כתובת דואר אלקטרוני: _____

פרטי ההעסקה:

11. אופן ההעסקה: תובע חיצוני/תובע פנימי בהיקף משרה של _____ (מחקו את המיותר).

12. מהות הבקשה: הסמכה ראשונה/חידוש הסמכה קיימת (מחקו את המיותר).

13. תקופת ההסמכה המבוקשת: _____

14. היקף ההעסקה: **לתובע פנימי** – יש לפרט את היקף המשרה ותחומי עיסוק נוספים; **לתובע**

חיצוני = יש לפרט את סוגי השירותים המשפטיים שיסופקו על ידי המועמד (תביעה, ייעוץ לפיקוח וכד') ואת היקף השעות/הימים שיתבקש להקדיש לצורך מתן שירותים אלה ובכלל זה מספר ימי הדיונים בחודש ותדירותם, נוכחות במשרדי הוועדה וכיו"ב:

 הערות:

15. על פי ההסכם עם הגוף המבקש שכר הטרחה ישולם למועמד עבור כל תיק והליך שיינקטו /

תשלום חודשי גלובאלי (ריטיינר)/אחר (נא פרט); **ימולא ע"י תובע חיצוני בלבד**: _____

16. מספר ההליכים בשנה המועברים לידי התובע (אומדן): _____ ימי דיונים בחודש: _____

17. המועמד שימש בעבר כתובע בגוף המבקש: כן/לא (מחקו את המיותר).

18. פירוט כל התקופות בהן שימש/משמש המועמד כתובע בגוף המבקש:

19. על פי מה שנמסר לי מהמועמד: _____

א. המועמד מועסק במקום עבודה נוסף כיועץ משפטי/תובע: כן/לא (מחקו את המיותר).

ב. אם כן – נא לפרט את מקומות העבודה הנוספים בהם הוא מועסק, ופרטי העבודה:

ג. פירוט היקפי ההעסקה בגופי התביעה הנוספים:
 בתי המשפט בהם מופיע ומספר ימי הדיונים בחודש: _____

מספר הימים בחודש בהם נדרשת נוכחות המועמד בגופים הנוספים: _____

20. אם המועמד אמור להחליף תובע מוסמך אחר שמילא את התפקיד, נא לפרט:

א. שמו ופרטיו של התובע המוסמך הקודם:

ב. תקופת ההסמכה של התובע המוסמך הקודם:

ג. הסיבה להפסקת העסקתו של התובע המוסמך הקודם:

ד. ככל שהתובע הקודם לא הפסיק את עבודתו בגוף המבקש – האם יש מקום שהתובע

הקודם יוסיף להחזיק בכתב הסמכה: _____

21. המועמד משמש/ישמש גם כיועץ משפטי של הגוף המבקש: כן/לא (מחק המיותר).

במידה וכן – נא לפרט את מקומות העבודה הנוספים בהם מועסק כיועץ משפטי, פרטי

העבודה והיקפי המשרה: _____

22. פירוט עניינים נוספים בגוף המבקש שיהיו בטיפולו של המועמד: _____

23. תובעים מכהנים מוסמכים נוספים בחיקוקים נושא בקשה זו בגוף המבקש (מספרים ושמות): _____

24. מועמדים נוספים לקבלת ההסמכה בחיקוקים נושא בקשה זו בגוף המבקש (יש לפרט לצד כל אחד את התחומים בהם יעסקו): _____

הנני מצהיר בזאת, כי הפרטים המפורטים בפרק זה נכונים למיטב ידיעתי; כי המועמד נבחר כדיון, בהתאם לכל ההנחיות והכללים הנוגעים לעניין; כי למיטב ידיעתי אין מניעה להעסקתו כתובע בעל הסמכה מטעם היועץ המשפטי לממשלה; כי על פי בדיקת הגוף המבקש ביכולתו של המועמד ליתן שירות מקצועי איכותי וזמין למערכת התביעה המקומית; וכי הוא עומד בכל התנאים הקבועים בדיון, לרבות אלו הקבועים בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה וחוזרי מנכ"ל משרד הפנים.

תאריך: _____

חתימת היועץ המשפטי *

* הבקשה תוגש על ידי היועץ המשפטי המכהן בגוף המבקש, גם אם הבקשה היא להסמכת היועץ המשפטי עצמו כתובע.

הנני מצהיר בזאת, כי הפרטים המפורטים בפרק זה נכונים למיטב ידיעתי; כי המועמד נבחר כדיון, בהתאם לכל ההנחיות והכללים הנוגעים לעניין; כי למיטב ידיעתי אין מניעה להעסקתו כתובע בעל הסמכה מטעם היועץ המשפטי לממשלה; וכי על פי בדיקת הגוף המבקש הוא עומד בכל התנאים הקבועים בדיון, לרבות אלו הקבועים בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה וחוזרי מנכ"ל משרד הפנים.

תאריך: _____

חתימת היועץ המשפטי *

* הבקשה תוגש על ידי היועץ המשפטי המכהן בגוף המבקש, גם אם הבקשה היא להסמכת היועץ המשפטי עצמו כתובע.

חלק ב': הצהרת המועמדהשכלה ונסיון

1. בעל תעודת "בוגר" מ _____ בשנת _____ במקצוע _____
 2. בעל תעודת "מוסמך" מ _____ בשנת _____ במקצוע _____
 3. תארים נוספים בתחומים הבאים: _____ מ _____ בשנת _____ במקצוע _____
 4. בעל הסמכה לעסוק בעריכת-דין משנת _____ רישיון מס' _____
 5. בעל נסיון בניהול הליכים פליליים של _____ שנים
 6. השתתפתי בקורס להכשרת תובעים בשנת _____ מחזור _____/טרם השתתפתי.
- (סעיפים 7-11 ימולאו ע"י מועמד לשמש **תובע חיצוני או תובע פנימי במשרה חלקית**)
7. הנני שכיר / בעלים / שותף במשרד (מחק את המיותר ופרט) _____ שכתובתו: _____ טלפון: _____
 8. מס' עורכי הדין במשרד שהינם בעלי הסמכה כנציגי היועץ המשפטי לממשלה ו/או כבאי כוח היועץ המשפטי לממשלה: _____
- פרטי עורכי הדין, פרטי הגופים מטעמם הם פועלים ופירוט משך תקופת הסמכתם:
- _____
- _____
- _____
9. תחומי העיסוק העיקריים של המשרד: _____
 10. פירוט עניינים אחרים של הגוף המבקש שבטיפול או בטיפול משרדי בהווה ובעבר: _____
- _____
- _____
- _____
11. בהתאם להסכם ההתקשרות של עם הגוף המבקש התחייבתי ליתן שירות לפי הפירוט שלהלן: נוכחות בגוף המבקש (מספר ימים/שעות בחודש): _____
- מספר ימי דיונים בחודש: _____
12. הנני משמש/שימשתי בעבר – כתובע בעל הסמכה מאת היועץ המשפטי לממשלה: לא/כן.
- אם התשובה חיובית – נא פרט את הגופים, מס' התושבים שאותו גוף משרת, תקופות הפעילות, וסך כל התקופה המצטברת בה הועסקת/הינך מועסק בהם:

שם הגוף בו הנני משמש / שימשתי כתובע	מס' התושבים בתחום השיפוט/ המרחב שבטיפול	תקופת הפעילות באותו גוף	סך התקופה המצטברת כתובע בגוף

13. על פי ההסכם עם הגוף המבקש שכר הטרחה ישולם עבור כל תיק והליך שיינקט/תשלום חודשי גלובאלי (ריטיינר)/אחר (נא פרט): _____

ניגוד עניינים

14. הנני חבר בגופים ציבוריים/מכהן בתפקיד או במשרה _____ בתאגיד/משמש בתפקיד בגוף כלשהו: _____

15. הנני מועמד בבחירות לגוף ציבורי/תאגיד: לא/כן, פירוט: _____

16. אני נותן ייעוץ משפטי (לרבות בוררות) לגופים הפרטיים או הציבוריים הבאים: _____

17. אני נותן ייעוץ משפטי (לרבות בוררות) לרשות מקומית, ועדה מחוזית, היחידה הארצית לפיקוח על הבניה): _____

18. ייצגתי/אני מייצג אנשים או גופים נגד הגוף המבקש, בעבר או בהווה: _____

19. ייצגתי בעבר/אני מייצג אנשים המואשמים בעבירות נושא בקשת ההסמכה _____

20. עיסוקים או פעולות בעבר או בהווה העלולים ליצור ניגוד עניינים עם תפקידי כתובע עבור הגוף המבקש: _____

21. הרשעות פליליות: _____

22. כתב אישום תלוי ועומד נגדי: _____

23. הרשעות משמעתיות מכל סוג: _____

24. הליך משמעת תלוי ועומד נגדי: _____

25. עסקתי בעבר/הנני עוסק בפעילות פוליטית: לא/כן, פרט: _____

26. זיקה אישית או משפחתית לעובד או נבחר ציבור בגוף המבקש: לא/כן, פרט: _____

27. יש לי קרבה משפחתית/אני נותן שירות לקבלן, יזם או אדריכל העובדים בתחום השיפוט של הגוף המבקש: _____

28. להלן רשימת הנכסים שיש לי זכויות בהם בתחום השיפוט של הגוף המבקש: _____

כל הפרטים שפורטו ע"י הגוף המבקש בחלק א', וכל הפרטים והמידע שמסרתי לעיל בחלק ב' נכונים ומלאים.

הנני מצהיר בזאת כי אין מניעה להעסקתי כתובע בעל הסמכה מטעם היועץ המשפטי לממשלה, כי ביכולתי ליתן שירות מקצועי איכותי וזמין למערכת התביעה המקומית וכי אני עומד בכל

התנאים הקבועים בדין, לרבות אלו הקבועים בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה ובראשן הנחייה מספר 8.1100 וכן חוזרי מנכ"ל משרד הפנים.

בכל מקרה בו יחול שינוי בתוכן הצהרותיי בעניין ניגוד עניינים שלעיל, אני מתחייב לעדכן את המחלקה להנחיית התובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה בפרקליטות המדינה, ולפעול לפי הנחיות המחלקה. בכל מקרה שבו יתעורר חשש לניגוד עניינים, שאינו מוסדר בהנחיות הקיימות, אהיה חייב להתייעץ עם המחלקה להנחיית תובעים, ואפעל לפי הוראות המחלקה.

אני מתחייב לפעול בהתאם להוראות חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), תשכ"ט-1969 וחוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1979, החלים על עובדי הרשות המקומית, כדלקמן:

א. אני מתחייב שאם אטפל, אגב תפקידי כתובע כאמור, בעניין פלוני של אדם פלוני, לא אייצג לאחר סיום התפקיד את האדם באותו עניין כלפי הרשות המקומית;

ב. אני מתחייב כי במהלך שנה מיום סיום תפקידי לא אקבל זכות – לרבות עבודה כשכיר, או שלא כשכיר, או בדרך של התקשרות אחרת – מגורם שניהלתי או הייתי מעורב בניהול הליך כלפיו, או המלצתי על ניהול הליך כלפיו, במסגרת הסמכתי כתובע של הרשות המקומית, וזאת אלא אם התקבל לכך היתר מהמחלקה להנחיית התובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה.

ג. אני מתחייב כי לא אקבל מתנה, שניתנה לי נוכח תפקידי כתובע, בין אם ניתנה לי עצמי ובין אם ניתנה לבן זוגי החי עימי או לילדי הסמוך על שולחני.

אני מתחייב לפעול לפי כל הנחיות היועץ המשפטי לממשלה ופרקליטות המדינה.

חתימת המועמד

תאריך

**** לבקשה יש לצרף:**

1. קורות חיים מעודכנים של המועמד (במסמך קורות החיים יינתן פירוט ניסיון קודם בייצוג גופים ציבוריים, בתחום המשפט הפלילי, בתחום בו מתבקשת ההסמכה וכן יצורפו המלצות).
2. במקרה של חידוש הסמכה – יצורף גם העתק דו"ח הפעילות השנתי המועבר על פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה לפרקליטות המחוז.

א. פרטי הוועדה ונתונים על מרחב התכנון המקומי

שם הוועדה: _____
שם יו"ר הוועדה: _____
שם מהנדס הוועדה: _____
שם היועץ המשפטי של הוועדה: _____
כתובת הוועדה: _____
רשויות מקומיות הכלולות במרחב התכנון: _____
שטח מרחב התכנון: _____
מספר תושבים בתחום מרחב התכנון: _____

ב. פרטי התובע מגיש הדו"ח

שם התובע: _____
הנני מועסק כעובד הוועדה/כתובע חיצוני (מחק את המיותר)
תקופת העבודה בוועדה (כולל שנת הדיווח): _____
הנני מוסמך כתובע מ: _____ עד: _____
הנני משמש גם כיועץ משפטי לוועדה: כן/לא (מחק את המיותר)
הנני משמש כתובע בוועדות נוספות: לא/כן (פרט): _____
לוועדה תובעים מוסמכים נוספים בענייני תכנון ובנייה ואלה שמותיהם: _____

ג. רקע כללי - התופעות העברייניות העיקריות המאפיינות את מרחב התכנון

האם נערך סקר עבירות בוועדה המקומית? _____
מהן התופעות העברייניות העיקריות (שימושים חורגים, שטחים פתוחים, אזורי תעשיה, בעיות של מתחמים עירוניים - פיצולי דירות, תוספות בנייה משמעותיות וכו') – נא לפרט: _____

* ימולא על ידי התובע המוסמך. בוועדה שבה מספר תובעים – ימולא על ידי התובע הראשי. ועדה המיוצגת על ידי מספר תובעים חיצוניים – טבלאות א' ו-ב' תמולאנה תוך ציון שמו של עוה"ד שטיפל בתיק, והדו"ח ייחתם באופן אישי על ידי כל התובעים החיצוניים, גם אם הם עובדי משרד עורכי-דין אחד.

ד. מדיניות אכיפה

(1) האם קיימת אכיפה יזומה ובאילו עניינים (נא לפרט): _____

(2) מדיניות נקיטת הליכים מנהליים (נא להתייחס למדיניות הוצאת צווי הפסקת עבודה ושימוש מנהליים, צווים להריסת תוספות, צווי סגירה וצווי הריסה מנהליים): _____

(3) מדיניות התביעה בנקיטת הליכים שיפוטיים (צווי הפסקת שימוש שיפוטיים, צווי הריסה ללא הרשעה): _____

(4) פירוט עניינים שנקבעו על ידי התביעה כי אין עניין לציבור באכיפתם (נא לפרט): _____

(5) פעולות בטרם הגשת כתב אישום – הזמנת חשוד למסירת גרסה, מתן אפשרות להכשרת העבירה לפני נקיטת הליך (נא לפרט, בין היתר, את המדיניות הנוהגת, פרק הזמן המוקצב לכל פעולה): _____

6) מדיניות התביעה בעניין הגשת כתבי אישום: _____

7) מדיניות התביעה ביחס להסדרים מותנים (באלו מקרים יתבקש אישור המחלקה להציע הסדר, ובאלו תנאים): _____

8) מדיניות התביעה בענין ענישה, קנסות (בכלל זה קנס יומי, כפל שווי הבנייה, קנסות על פי שווי טובת ההנאה) ומאסרים בפועל: _____

9) מדיניות בנוגע לביצוע הריסות על ידי הוועדה: _____

10) מדיניות התביעה בעניין קביעת מועדי ביצוע צווים ובקשות לדחייתם (נא לפרט את עיקר המדיניות): _____

11) מעקב אחר ביצוע גזרי דין וצווים (יש לפרט את מדיניות התביעה ואת הדרך בה היא מיושמת): _____

12) מס' התיקים שניטלו מהוועדה על ידי המדינה במסגרת הפעלת הסמכות המקבילה:

פרט : _____

13) הערכה מקצועית באשר לאיכות עבודת הפיקוח בוועדה:

ה. הפעילות המשפטית

1) תיקי פיקוח שהועברו לתביעה בשנת הפעילות הנדונה -

מספר תיקי חקירה שהועברו מיחידת הפיקוח: _____

מספר התיקים שהועברו להשלמות חקירה וטרם הוחזרו מהפיקוח: _____

מספר התיקים בהם טרם התקבלה החלטה: _____

מספר התיקים בהם התקבלה החלטה: _____

תיקי פיקוח שנסגרו (נא לפרט בטבלה שלהלן):

סוג העבירה	חוסר אשמה	חוסר ראיות	חוסר עניין לציבור	אחר (נא לפרט)
בניה ושימוש				
שימוש חורג				
שימוש בבניה שהתיישנה				
אי קיום צו				
אי קיום צו + עבירת שימוש				
אחר (נא לפרט)				
סה"כ				

2) ערים על החלטות לסגור תיקים

האם נשלחות הודעות למתלוננים בדבר סגירת התלונה, פירוט העילה לסגירה והעמדתם על הזכות להגיש ערר על ההחלטה - _____

מספר העררים שהוגשו השנה _____ מתוכם – מספר העררים שהתקבלו - _____

מספר העררים שנדחו - _____, מספר העררים שעודם בטיפול - _____

3) הסדרים מותנים

מספר ההסדרים המותנים שנעשו _____

סוג העבירות _____

שיעורם מתוך מספר התיקים שנסגרו _____

4) צווי הפסקה מנהליים

5) מספר צווי הפסקת עבודה שהוצאו - _____

6) מספר צווי הפסקת שימוש שהוצאו - _____

7) מספר צווי הריסת תוספת בניה - _____

8) מספר צווי סגירה - _____

9) צווי הריסה מנהליים

מספר צווי ההריסה המנהליים שהוצאו - _____

מספר הצווים שבוצעו בפועל - _____

מספר הצווים שעוכבו / בוטלו בהחלטות בית משפט - _____

מספר הצווים שלא בוצעו בפועל - _____

10) חזרות מכתבי אישום

מספר חזרות מכתבי אישום בשנת העבודה המלאה האחרונה: _____
הסיבות לחזרות מכתבי אישום: _____

11) עיכובי הליכים

מספר הבקשות לעיכובי הליכים שהוגשו: _____ שהתקבלו: _____
הסיבות לעיכובי ההליכים: _____

נא למלא את הטבלאות בעמודים שלהלן ולסכם את הנתונים הנוגעים להליכים המשפטיים שננקטו ושהגיעו לכדי סיום בשנה הנדונה

טבלה א'

(6) פירוט כל ההליכים המשפטיים שננקטו וטופלו בשנה הנדונה *

מס' תיק	פרטי הנאשם/ים	סעיפי העבירה / הבקשה	תיאור העבירה	היקף הבניה / השימוש	משך העבירה	תאריך הגשת כת"א / הבקשה	המצב התכנוני בעת הטיעונים לעונש	תמצית גזר הדין (יש לציין האם ניתן במסגרת הסדר טיעון)	הערות
1.									
2.									
3.									
4.									
5.									
6.									
7.									
8.									

• יש לפרט את כל ההליכים המשפטיים לפי פרק י' לחוק – ובכלל זה כתבי אישום, בקשות שונות ותגובות לבקשות

הנדונה

א. בקשות שונות

מספר בקשות לצווי הריסה ללא הרשעה: _____
מספר בקשות לצווי שיפוטיים שהוצאו: _____
מספר בקשות לצווי שיפוטיים שהתקבלו: _____
מספר צווי מנהליים שהוצאו: _____

ב. כתבי אישום

מספר כתבי אישום שהוגשו השנה – _____

חלוקה עפ"י סוגי עבירות:

1. עבירת בניה - _____ מתוכן _____ בנסיבות מחמירות
2. עבירת שימוש - _____ מתוכן _____ בנסיבות מחמירות
3. עבירת בניה ושימוש - _____ מתוכן _____ בנסיבות מחמירות
4. עבירת שימוש בבניה שהתיישנה כשהשימוש תואם תוכנית - _____
מס' הפניות לקבלת אישור המחלקה _____;
מס' הפניות שאושרו על ידי המחלקה _____
5. עבירת אי קיום צו - _____
6. עבירת אי קיום צו + עבירת שימוש - _____
7. עבירה של מסירת הודעה כוזבת - _____
8. עבירה של מניעת מילוי תפקיד - _____
9. אחר - _____ פירוט: _____

ג. גזרי דין

מספר גזרי הדין שניתנו ע"י בית-משפט- _____
סך הקנסות שהושתו על נאשמים בשנת הפעילות- _____ ₪

ד. ערעורים

מספר הערעורים היזומים שהוגשו על-ידי התביעה - _____
מתוכם - מספר הערעורים שהתקבלו – _____
מתוכם - מספר הערעורים שנדחו – _____
אחר (נא לפרט) - _____
מספר הערעורים שהוגשו על-ידי הנאשמים - _____
מתוכם - מספר הערעורים שהתקבלו – _____
מתוכם - מספר הערעורים שנדחו – _____
אחר (נא לפרט) - _____

ה. הליכים לפי פקודת ביזיון בית משפט

מספר ההליכים שננקטו לפי פקודת ביזיון בית המשפט - _____ פירוט - _____

טבלה ב'

(8) פירוט כל ההליכים המשפטיים שננקטו וטופלו בשנים הקודמות ושהטיפול בהם הסתיים בשנה הנדונה *

מס' תיק	פרטי הנאשמים	סעיפי העבירה / הבקשה	תיאור העבירה	היקף הבניה / השימוש	משך העבירה	תאריך הגשת כת"א / הבקשה	המצב התכנוני בעת הטיעונים לעונש	תמצית גזר הדין (יש לציין האם ניתן במסגרת הסדר טיעון)	הערות
1.									
2.									
3.									
4.									
5.									
6.									
7.									
8.									

• יש לפרט את כל ההליכים המשפטיים משנים קודמות שהסתיימו בשנה זו – ובכלל זה פסקי דין, החלטות בבקשות שונות וכיו"ב

ו) סיכום

1) מספר ההליכים שעדיין תלויים ועומדים (בגין הליכים שהוגשו בשנה זו ובשנים קודמות)

2) מספר ההליכים שהסתיימו - סה"כ (משנה זו ומשנים קודמות) - _____
מספר ההליכים שהסתיימו בזיכוי - _____
מספר ההליכים שהסתיימו בהרשעה - _____
אחר (נא לפרט) - _____

3) מספר ההליכים שטרם הסתיימו – שנפתחו בשנה הנוכחית - _____
שנפתחו בשנים קודמות - _____

ז) הערכתכם את פעילות מערכת האכיפה – פיקוח ותביעה

הערכתכם את רמת האכיפה ואת רמת ענישה – באילו תחומים היא מספקת ובאילו תחומים נדרש שינוי. מנו את הפעולות שנקטתם במהלך השנה האחרונה כדי להביא לשינוי הנדרש, ופעולות נוספות שבדעתכם לנקוט במהלך השנה הקרובה:

הערכתכם את אפקטיביות פעילות האכיפה – פרטו את העניינים שבהם האכיפה אפקטיבית די הצורך ואת העניינים בהם אינה אפקטיבית. מנו את הסיבות להצלחה ואת הסיבות לחוסר אפקטיביות, ואת הפעילות שנקטתם במהלך השנה האחרונה כדי להביא לשינוי הנדרש, ופעולות נוספות שבדעתכם לנקוט במהלך השנה הקרובה:

הערות:

חתימת התובע

תאריך

*יש לצרף סקר עבירות בהתאם לסעיף 254טז לחוק

א. פרטי הרשות המקומית ונתונים אודותיה

שם הרשות המקומית: _____
שם יו"ר הרשות: _____
שם מהנדס הרשות: _____
שם היועץ המשפטי של הרשות: _____
כתובת הרשות: _____
ישובים הכלולים ברשות: _____
שטח תחום השיפוט של הרשות: _____
מספר תושבים בתחום השיפוט של הרשות: _____

ב. פרטי התובע מגיש הדו"ח

שם התובע: _____
הנני מועסק כעובד הרשות/כתובע חיצוני (מחק את המיותר)
תקופת העבודה ברשות (כולל שנת הדיווח): _____
הנני מוסמך כתובע מ: _____ עד: _____
הנני משמש גם כיועץ משפטי לרשות: כן/לא (מחק את המיותר).
הנני משמש כתובע ברשויות נוספות: לא/כן (פרט): _____
לרשות תובעים מוסמכים נוספים ואלה שמותיהם: _____

ג. רקע כללי - התופעות העברייניות העיקריות המאפיינות את הרשות

מהן התופעות העברייניות העיקריות המאפיינות את הרשות: _____

* ימולא על ידי התובע המוסמך. ברשות שבה מספר תובעים – ימולא על ידי התובע הראשי. רשות המיוצגת על ידי מספר תובעים חיצוניים – טבלאות א' ו-ב' תמולאנה תוך ציון שמו של עוה"ד שטיפל בתיק, והדו"ח ייחתם באופן אישי על ידי כל התובעים החיצוניים, גם אם הם עובדי משרד עורכי-דין אחד.

ד. מדיניות אכיפה

(1) האם קיימת אכיפה יזומה ובאילו עניינים (נא לפרט): _____

(2) מדיניות בנקיטת הליכים מנהליים: _____

(3) ביטול קנסות

א. הגורם הבוחן את הבקשות לביטול קנסות: _____

ב. הגורם המחליט על ביטול קנסות: _____

ג. מדיניות ביטול קנסות: _____

(4) מדיניות התביעה בנקיטת הליכים שיפוטיים:

(5) פירוט עניינים שנקבעו על ידי התביעה כי אין עניין לציבור באכיפתם (נא לפרט): _____

(6) פעולות בטרם הגשת כתב אישום – הזמנת חשוד למסירת גרסה, מתן אפשרות להכשרת העבירה לפני נקיטת הליך (נא לפרט, בין היתר, את המדיניות הנוהגת, פרק הזמן המוקצב לכל פעולה): _____

7) מדיניות התביעה בעניין הגשת כתבי אישום:

8) מדיניות התביעה בעניין ענישה:

9) הערכה מקצועית באשר לאיכות עבודת הפיקוח ברשות:

ד. הפעילות המשפטית

1) תיקי פיקוח שהועברו לתביעה בשנת הפעילות הנדונה

מספר תיקי חקירת שהועברו מיחידת הפיקוח: _____

מספר התיקים שהועברו להשלמות חקירה וטרם הוחזרו מהפיקוח: _____

מספר התיקים בהם טרם התקבלה החלטה: _____

מספר התיקים בהם התקבלה החלטה: _____

תיקי פיקוח שנסגרו (נא לפרט בטבלה שלהלן):

<u>סוג העבירה</u>	<u>חוסר אשמה</u>	<u>חוסר ראיות</u>	<u>חוסר עניין לציבור</u>	<u>אחר (נא לפרט)</u>
סה"כ				

2) עררים על החלטות לסגור תיקים

האם נשלחות הודעות למתלוננים בדבר סגירת התלונה, פירוט העילה לסגירה והעמדתם על הזכות להגיש ערר על ההחלטה: _____

מספר העררים שהוגשו השנה _____ מתוכם – מספר העררים שהתקבלו: _____

מספר העררים שנדחו: _____, מספר העררים שעודם בטיפול: _____

3) צווים מנהליים

מספר הצווים המנהליים שהוצאו: _____

4) הודעות קנס

מספר הודעות הקנס שהוצאו: _____

מספר הבקשות לביטול הודעות תשלום קנס שהוגשו: _____

מספר הבקשות לביטול תוספת פיגורים שהוגשו: _____

מספר הבקשות שנדחו: _____

מספר הדו"חות שבוטלו: _____

מספר הודעות הקנס שבוטלו בחלוקה עפ"י עילות הביטול:

א. לא נעברה עבירה: _____

ב. העבירה נעברה שלא בידי מי שקיבל את ההודעה: _____

ג. אין עניין לציבור בהמשך ההליכים: _____

ד. ביטול מטעמים טכניים: _____

(5) חזרות מכתבי אישום

מספר חזרות מכתבי אישום בשנת העבודה המלאה האחרונה: _____
הסיבות לחזרות מכתבי אישום: _____

(6) עיכובי הליכים

מספר הבקשות לעיכובי הליכים שהוגשו: _____ שהתקבלו: _____
הסיבות לעיכובי ההליכים: _____

נא למלא את הטבלאות בעמודים שלהלן ולסכם את הנתונים הנוגעים להליכים המשפטיים שננקטו ושהגיעו לכדי סיום בשנה הנדונה
--

טבלה א'

6) פירוט כל ההליכים המשפטיים שננקטו וטופלו בשנה הנדונה *

	מס' תיק	פרטי הנאשמים	סעיפי העבירה/ הבקשה	תיאור העבירה	משך העבירה	תאריך הגשת כת"א/הבקשה	תמצית גזר הדין (יש לציין האם ניתן במסגרת הסדר טיעון)	הערות
.1								
.2								
.3								
.4								
.5								
.6								
.7								
.8								

7) סיכום מספרי של נתוני טבלה א' ההליכים המשפטיים שננקטו וטופלו בשנה הנדונה

א. בקשות שונות

מספר בקשות לצווים שיפוטיים שהוגשו לבית המשפט: _____

ב. כתבי אישום

מספר כתבי אישום שהוגשו השנה: _____

חלוקה עפ"י סוגי עבירות:

ג. ערעורים

מספר הערעורים היזומים שהוגשו על-ידי התביעה: _____

מתוכם - מספר הערעורים שהתקבלו: _____

מתוכם - מספר הערעורים שנדחו: _____

אחר (נא לפרט): _____

מספר הערעורים שהוגשו על-ידי הנאשמים: _____

מתוכם - מספר הערעורים שהתקבלו: _____

מתוכם - מספר הערעורים שנדחו: _____

אחר (נא לפרט): _____

ד. הליכים לפי פקודת ביזיון בית משפט

מספר ההליכים שננקטו לפי פקודת ביזיון בית המשפט: _____ פירוט:

טבלה ב'

(8) פירוט כל ההליכים המשפטיים שננקטו וטופלו בשנים הקודמות ושהטיפול בהם הסתיים בשנה הנדונה *

מס' תיק	פרטי הנאשמים	סעיפי העבירה/הבקשה	תיאור העבירה	משך העבירה	תאריך הגשת כת"א/הבקשה	תמצית גזר הדין (יש לציין האם ניתן במסגרת הסדר טיעון)	הערות
1.							
2.							
3.							
4.							
5.							
6.							
7.							
8.							

• יש לפרט את כל ההליכים המשפטיים משנים קודמות שהסתיימו בשנה זו – ובכלל זה פסקי דין, החלטות בבקשות שונות וכיו"ב

ו) סיכום

1) מספר ההליכים שעדיין תלויים ועומדים (בגין הליכים שהוגשו בשנה זו ובשנים קודמות):

2) מספר ההליכים שהסתיימו: סה"כ (משנה זו ומשנים קודמות): _____
מספר ההליכים שהסתיימו בזיכוי: _____
מספר ההליכים שהסתיימו בהרשעה: _____
אחר (נא לפרט): _____

3) מספר ההליכים שטרם הסתיימו: שנפתחו בשנה הנוכחית: _____
שנפתחו בשנים קודמות: _____

ז) הערכתכם את פעילות מערכת האכיפה – פיקוח ותביעה

הערכתכם את רמת האכיפה ואת רמת ענישה – באילו תחומים היא מספקת ובאילו תחומים נדרש שינוי. מנו את הפעולות שנקטתם במהלך השנה האחרונה כדי להביא לשינוי הנדרש, ופעולות נוספות שבדעתכם לנקוט במהלך השנה הקרובה:

הערכתכם את אפקטיביות פעילות האכיפה – פרטו את העניינים שבהם האכיפה אפקטיבית די הצורך ואת העניינים בהם אינה אפקטיבית. מנו את הסיבות להצלחה ואת הסיבות לחוסר אפקטיביות, ואת הפעילות שנקטתם במהלך השנה האחרונה כדי להביא לשינוי הנדרש, ופעולות נוספות שבדעתכם לנקוט במהלך השנה הקרובה:

הערות:

חתימת התובע

תאריך



כ ת ב - ה ס מ כ ה

בתוקף סמכותי לפי סעיף 12(א)(1)(ב) לחוק סדר דין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב-1982, ולפי סעיף 258 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, הנני מסמיך בזה את עורך הדין _____ מספר ת.ז. _____, לשמש תובע ולייצג את הוועדה המקומית ואת יו"ר הוועדה, בבית המשפט המחוזי ב _____, ובכל בתי משפט השלום ובתי המשפט לעניינים מקומיים במחוז _____, בכל הליך בשל עבירה לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, ולפי חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, התשכ"ט-1969, אשר נעברה בתחום מרחב התכנון של הוועדה המקומית לתכנון ולבניה _____.

הסמכה זו תעמוד בתקפה עד יום _____, אך תהיה בטלה מאליה ולא יעשה בה שימוש אם עורך הדין יחדל קודם למועד זה לשמש תובע מטעם הוועדה המקומית לתכנון ובניה _____.

היום, _____

אביחי מנדלבליט
היועץ המשפטי לממשלה



כ ת ב - ה ס מ כ ה

בתוקף סמכותי לפי סעיף 12(א)(1)(ב) לחוק סדר דין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב-1982, הנני מסמך בזה את עורך/ת הדין _____ מספר ת.ז. _____, לשמש תובע/ת בכל בתי המשפט המחוזיים, בתי משפט השלום ובתי משפט לעניינים מקומיים, בכל הליך בשל עבירה לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה - 1965, ולפי חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, התשכ"ט-1969.

הסמכה זו תעמוד בתוקפה עד ליום _____, אך תהיה בטלה מאליה ולא ייעשה בה שימוש, אם קודם למועד זה יתחדל עורך/ת הדין לשמש תובע/ת מטעם המדינה בהליכים האמורים.

היום,

אביחי מנדלבליט
היועץ המשפטי לממשלה



כ ת ב - ה ס מ כ ה

בתוקף סמכותי לפי סעיף 12(א)(1)(ב) לחוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב-1982, הנני מסמיך בזה את עורך/ת הדין _____ מספר ת.ז. _____, להיות תובע/ת בבית המשפט המחוזי ב_____, ובכל בתי משפט השלום ובתי המשפט לעניינים מקומיים במחוז _____, בכל הליך בשל עבירה אשר נעברה בתחום שיפוטה של _____, לפי פקודת _____, לרבות תקנות צווים וחוקי עזר על פיה, וכן בשל עבירה לפי החיקוקים המנויים בתוספת השלישית לחוק בתי המשפט (נוסח משולב), התשמ"ד-1984, לרבות תקנות, צווים וחוקי עזר על פיהם.

הסמכה זו תהיה בתוקף עד ליום _____, אך היא תהיה בטלה מאליה ולא יעשה בה שימוש, אם עורך/ת הדין י/תחדל לשמש כתובע/ת מטעם _____, קודם למועד האמור.

היום,

אביחי מנדלבליט
היועץ המשפטי לממשלה



כ ת ב - ה ס מ כ ה

בתוקף סמכותי לפי סעיף 229 (ג) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב] התשמ"ב – 1982, הנני מסמיך בזה את עורך/ת הדין _____ מס' ת.ז.: _____ להיות תובע/ת לענין ביטול הודעות תשלום קנס בעבירות של ברירת משפט שהן עבירות לפי חוק עזר של _____.

הסמכה זו תהיה בתוקף עד ליום _____, אך היא תהיה בטלה מאליה ולא יעשה בה שימוש, אם עורך/ת הדין /תחדל לשמש כתובע/ת מטעם _____, קודם למועד האמור.

היום, _____

אביחי מנדלבליט
היועץ המשפטי לממשלה

נספח 4

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה

מס' 4.1001

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה	משפט פלילי מדיניות התביעה - כללי
תאריך: י"ד חשון התשס"ד, 9 נובמבר 2003 מספר הנחיה: 4.1001 (51.050, 51.050 א, 51.050 ב)	עצמאות התביעה הפלילית

עצמאות התביעה הפלילית

א. כללי

(1) מדיניות התביעה הכללית נקבעת על-ידי הרשויות המופקדות על-פי דין על אכיפת החוק, בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה. בעניין זה ראו במיוחד חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב - 1982, סעיפים 11 ו- 12.

(2) התביעה הפלילית פועלת בכל מקרה באופן עצמאי.

(3) ההחלטה אם להגיש כתב אישום במקרה מסויים מתקבלת על-ידי פרקליטות המדינה, המשטרה או באי-כוח היועץ המשפטי לממשלה בגופים השונים על-פי עובדות המקרה, החוק החל אותו עניין, שיקול הדעת המקצועי ומדיניות התביעה הנקבעת כאמור.

(4) במקרה בו לדעת פרקליט המחוז צפויות השלכות חשובות מבחינה מדינית, בטחונית או ציבורית, יתייעץ פרקליט המחוז עם פרקליט המדינה או היועץ המשפטי לממשלה, לפי העניין.

(5) היועץ המשפטי לממשלה יפעיל את הסמכויות המוקנות לו בחוק בתחום המשפט הפלילי על יסוד שיקול דעת עצמאי בכל מקרה ומקרה, בהתאם לעובדות, לחוק ולמדיניות התביעה, ובלי להיות כפוף להוראות או למדיניות של שר או של הממשלה.

על-פי המלצות ועדות הנשיאים אגרנט ושמגר, במקרים בעלי חשיבות מיוחדת מבחינה מדינית, בטחונית או ציבורית, יתייעץ היועץ המשפטי לממשלה, בהתאם לעניין ולצורך עם שר המשפטים, עם שר אחר או עם הממשלה. דבר זה יש לשמור למקרים חריגים ביותר, כדי להימנע ככל הניתן ממעורבות דרגים פוליטיים בהחלטות בתחום הפלילי, ואכן בפועל נדירה עשיית שימוש באפשרות התייעצות זו.

ב. התובעים הפליליים במשרדי הממשלה, ברשויות המקומיות ובעדות לתכנון ובניה

(1) כדי להסיר ספק מובהר בזה כי האמור בחלק א' להנחיה זו חל על כל התובעים הפועלים מכוח הסמכה מאת היועץ המשפטי לממשלה, בשינויים המחוייבים.

(2) לפי סעיף 12 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב - 1982, התובעים במשפטים פליליים כוללים, נוסף לפרקליטים בפרקליטות המדינה ולשוטרים שנתמנו לצורך זה בידי המפקח הכללי של המשטרה, גם "מי שהיועץ המשפטי לממשלה הסמיכו להיות תובע, דרך כלל, לסוג של משפטים, לבתי משפט מסויימים או למשפט מסויים".

מכוח סעיף זה מסמך היועץ המשפטי לממשלה משפטים העובדים במשרדי ממשלה שונים, להיות תובעים בנושאים מסויימים בהתאם לתחומי האחריות של היחידה או המשרד, וכן משפטים המשמשים יועצים משפטיים לרשויות מקומיות (עיריה, מועצה מקומית או מועצה אזורית ואיגודי ערים) ולועדות לתכנון ובניה (אם במעמד של עובד הרשות המקומית או הועדה ואם על-פי חוזה מיוחד עם הרשות המקומית או הועדה), לשמש תובעים מטעמו במשפטים פליליים על עבירות מסויימות שבוצעו בתחום הרשות המקומית.

(3) על התובע במשרד הממשלתי להפעיל שיקול דעת עצמאי בכל מקרה ומקרה, ואין הוא כפוף בתחום התביעה הפלילית, אלא להוראות או למדיניות של מי שממונה עליו במערכת המשפטית, להבדיל מן הממונה עליו במערכת המינהלית. במקרה של קושי או ספק יתייעץ התובע עם היועץ המשפטי של היחידה או היועץ המשפטי של המשרד הנוגע בדבר.

(4) משפטן שהוסמך כבא-כוח היועץ המשפטי לממשלה, כדי שישמש תובע במשפטים פליליים מסויימים מטעם רשות מקומית או ועדה לתכנון ובניה, חייב גם הוא להפעיל שיקול דעת עצמאי בכל מקרה ומקרה. אין הוא כפוף, בתחום התביעה הפלילית, להוראות של ראש הרשות המקומית, או נבחרים אחרים או עובדים בכירים של הרשות, בשאלה אם להגיש כתב אישום במקרה זה או אחר, מה העונש שראוי לתבוע בבית המשפט, אם לחזור מן האישום לאחר שכתב האישום הוגש, וכיוצא בזה.

(5) בכל מקרה, יש לשלול הוראות של נבחר ציבור או עובדים בכירים בגוף בו מועסק התובע, באשר לדרך בה ינהג התובע במקרה מסויים, ובשום מקרה לא יתחשב תובע בשיקולים פוליטיים של נבחר הציבור. נסיונות התערבות לטובת נאשם זה או אחר, מטעם נבחר ציבור, בהליכים פליליים שמנהלים התובעים הפליליים אין להם מקום כל עיקר, והם בלתי ראויים. מעשים אלה פוגעים בעצמאות התביעה הפלילית, שבמערכת הישראלית היא יסוד מוסד, ועלולים לפגוע בעקרון השוויון של ההליך הפלילי ולצבעו בצבעים פוליטיים - אם במהות ואם במראית עין - ובמקרים מסוימים, עלולים לעלות אף כדי עבירה.

לעניין עצמאות שיקול הדעת של התובע, ראו, בין היתר, בג"צ 337/85 סיעת ר"ש במועצה המקומית רמת השרון נ' ראש המועצה המקומית רמת השרון, תק-על 86(3) 23.

6) במקרה בו צפויות, לדעת היועץ המשפטי או התובע, השלכות חשובות מבחינה ציבורית, או אם נתעורר קושי או ספק במקרה מסויים, יתייעץ עם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה או עם היועץ המשפטי לממשלה, לפי העניין.

7) עותק של הנחיה זאת יצורף לכל כתב הסמכה שניתן על-ידי היועץ המשפטי לממשלה.

לעניין הסמכת תובעים ברשויות המקומיות ובוועדות לתכנון ולבניה ראו גם הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 8.1100.

נספח 5

בג"ץ 5537/91 אליהו אפרתי נ' כרמלה אוסטפלד, מו(3) 501 (1992)

בג"צ מס' 5537/91

אליהו אפרתי

נגד

1. עו"ד כרמלה אוסטפלד
2. עו"ד יערי צור
3. פרקליטת מחוז תל אביב למיסוי ולכלכלה
4. פקיד שומה תל אביב 5

בבית המשפט העליון בשבתו כבית-משפט גבוה לצדק

[3.6.92]

לפני כבוד הנשיא מ' שמגר והשופטים ד' לוי, מ' חשין

חוק העבירות המינהליות, תשמ"ו-1985, ס"ח 31, סעיפים 1, 2, 15-פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], נ"ח 120, סעיפים 117, 166, 219, 224 א - הצעת חוק העבירות המינהליות, תשמ"ה-1985, ה"ח 62 - חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982, ס"ח 43, סעיף 12 - פקודת בתי הדואר, חא"י כרך ב, (ע) 1155-חוק הפרשנות, תשמ"א-1981, ס"ח 302, סעיף 3 (המונח "תקנה") - פקודת הפרשנות [נוסח חדש], נ"ח 2, סעיף 17. נגד העותר הוגש לבית-המשפט השלום כתב-אישום בשל עבירות על הוראות פקודת מס הכנסה [נוסח חדש]. משהוגש כתב האישום, ביקש בא-כוח העותר, כי יוטל על מרשו קנס מינהלי תחת האישום הפלילי, ולשם כך בא בדבריו עם פקיד השומה. המשא והמתן עם פקיד השומה עלה יפה, אך משנתבקשה המשיבה 1 ליתן הסכמתה לביטול ההליך הפלילי ולאישור ההסדר בין פקיד השומה לבין העותר, נדחתה בקשת העותר, וההליכים הפליליים נמשכו בדרכם הרגילה. בדיון, שנתקיים בבית-משפט השלום, טען העותר, כי ההליך הפלילי פגום מעיקרו, שכן העבירות נושא כתב האישום הן "עבירות מינהליות", לפי חוק העבירות המינהליות, תשמ"ו-1985. לפיכך, נטען, היה על מגיש כתב האישום להגישו "מטעמים שיירשמו", וטעמים אלה לא נרשמו בכתב האישום. הוברר, כי כשלושה חודשים לאחר הגשת כתב האישום נרשמו בתיק הפרקליטות ה"טעמים" להגשתו, שעניינם אי-תשלום חובו של העותר לשלטונות המס. בקשת העותר לעיין בתרשומת שנעשתה בתיק הפרקליטות - נדחתה. לטענת העותר, הפרה המשיבה 3 את חובתה להראות לעותר את התרשומת הפנימית שבתיקיה. עוד טען, כי הטעם להגשת כתב האישום, אי-תשלום חובו, אין די בו כדי לתמוך בהחלטה להגיש כתב-אישום, וכי טעם זה נרשם לאחר הגשת כתב האישום, תוך הפרת החובה לרשום את הנימוקים להגשת כתב האישום לפני הגשתו. לטענת המשיבים, מולאה חובתם לרשום את הטעמים להגשת כתב האישום, ואפילו נרשמו הטעמים באיחור, אין באותו איחור כדי לפגום בהחלטה. עוד נטען מטעם המשיבים, כי אין עליהם חובה להראות לעותר תרשומות

מתוך תיקי הפרקליטות, ודי במתן הודעה לנאשם. בראש טענותיה העלתה המשיבה 3 את הטענה בדבר דחיית העתירה על הסף, שכן נושא הגשת כתב האישום והטעמים להגשתו נדונו בבית-משפט השלום. לגופו של עניין, טענו המשיבים, כי בסרם להטיל קנס מינהלי תחת ההליך הפלילי, נהגו על-פי הנחיות פנימיות שנקבעו לעניין הגשת כתבי-אישום בעבירות מינהליות. בית המשפט הגבוה לצדק פסק:

א. (1) בהליכים פליליים אין עומדת לו לבעל דין אפשרות לערער על החלטות ביניים (למעט יוצאים שנקבעו מפורשות), ומדיניות זו שקבע המחוקק אל לו לבית-משפט לסכלה על דרך של היעדרות לעתירה המוגשת לבג"צ (507 ו).

(2) בנסיבות דנן, אין תופשים היוצאים מן הכלל. לפיכך, ימצא העותר אוזן קשבת בערעור על הכרעת הדין בבית-משפט השלום, אם יורשע בדין, ובערעור זה יוכל לתקוף אף את ההחלטה שניתנה בעניין טענתו הטרומית (508 א).

(3) משפנה העותר דנן לבית-משפט השלום ומיצה בו הליך, שוב לא יינתן לו לסוב על עקביו ולבקש סעד אף בבג"צ; בהליך שהיה בבית-משפט השלום מיצה העותר את זכותו לתקוף את כתב האישום ואת ההליכים שקדמו לו, ועתה עליו להתמודד עם האישום לגופו (508 ב-ג).

ב. (1) חוק העבירות המינהליות עניינו העיקרי הוא בהסבת הליכים פליליים להליכים מינהליים: עבירה "מינהלית" גוררת "קנס מינהלי" ובהליכים מינהליים, לאמור, הליכים שלא בפני בג"צ. זו דרכו של החוק וזו מגמתו (508 ז-509 א).

(2) מגמת החוק מלמדת, כי הפירוש הראוי ליתן לו הוא, כי עבירות שנקבעו כעבירות מינהליות - בהן עבירות שבגין הוגש כתב-אישום נגד העותר - דרך המלך היא להטיל בגינן קנס מינהלי, ובהליך מינהלי. יוזמת הפרקליטות להגיש אישום פלילי בגין עבירה מינהלית היא החריג והיוצא מן הכלל (509 ג-ד).

(3) חוק העבירות המינהליות, בסעיף 15, מטיל על תובע נטל של הסבר, על שום מה למה אומר הוא לנקוט הליך פלילי תחת הליך מינהלי: מוסמך הוא לעשות כן, רק אם הוא סבור, שהנסיבות מצדיקות זאת "מטעמים שיירשמו", ו"ומתוך שהדבר הוא יוצא מן הכלל, חייב להימצא בצדו הצדק ראוי (509 ד-ה).

(4) החובה להעלות על הכתב נימוקים להגשת כתב האישום בכתב האישום, ומסקנה מתבקשת מאליה היא, שאותם נימוקים יירשמו בחיקו של הנאשם בפרקליטות (510 א).

ג. (1) אין קיימת חובה לרשום את הנימוקים להגשת כתב האישום בכתב האישום, ומסקנה מתבקשת מאליה היא, שאותם נימוקים יירשמו בחיקו של הנאשם בפרקליטות (510 א).

(2) הסדר הטוב והמינהל התקין מחייבים, כי ייאמר בכתב האישום, שמוגש הוא לאחר הכרעתו של תובע, מהטעמים שנרשמו. אי רישום הערה זו לא יפגום בכתב האישום, אך מצד הסדר והמינהל התקינים ראוי שכן יירשם (510 ב).

(3) מפשרטה של לשון סעיף 15 לחוק למדים, כי טעמיו של תובע להגשתו של כתבאישום יירשמו קודם הגשת כתב האישום או בד בבד עם הגשתו לבית המשפט; הטעמים אמורים איפוא להירשם לא יאוחר ממועד הגשתו של כתב האישום (510 ג-ד).

(2) לעניינה של רשות מינהלית, הדרישה האולטימטיבית לרישום יש בה כדי ללמד על מהות ההחלטה ועל חשיבותה, שהרי לא הרי המשלם קנס מינהלי כהרי העומד למשפט פלילי; שמו הטוב של אדם וכבודו נתונים בידיו של תובע, וראוי איפוא שהתובע ישקול בכובד ראש, אם יגיש ואם לא יגיש כתב-אישום בעניינו של פלוני (511 א).

(3) בנסיבות דנן, חטאה המשיבה 3 למצוות המחוקק, בכך שכתב האישום נגד העותר נחתם בעת שלא "נרשמו" כל טעמים להגשתו של כתב האישום תחת הליך מינהלי (511 ד-ה).

ה. (1) נאשם זכאי לעיין בתרשומת המקורית, שנעשתה בתיקי הפרקליטות, ואין הוא חייב לספק עצמו בכלי שני, לאמור, במכתב המביא לפניו אותה החלטה (512 א-ב).

(2) הטעמים שיש לרושם הינם מעשה משפטי פורמאלי, שלא נועד אך לביקורת מינהלית פנימית של הטעמים הללו על-ידי מי שממונה על התובע, ועצם העובדה, שנושא זה מוצא ביטוי בחוק החרות, מלמד על כך שהנאשם אמור להיות שותף לו וזכאי הוא לעיין בו - במקור או בצילומו (512 ב-ג).

ו. (1) תנאי מוקדם והכרחי לקביעתן ולהחלתן של הנחיות פנימיות, שיש בהן כדי לאצול על זכות הפרט, הוא בהבאתן של אותן הנחיות לידיעת המעוניינים, בין בפירסומן לרבים ובין בדרך אחרת. המדובר הוא בהנחיות, שיש בהן כדי לאצול על זכות הפרט, כמו במקרה דנן (513 ב-ג).

(2) השאלה, אם יוכל אדם לפטור עצמו בקנס מינהלי או אם יהא עליו לעמוד לדין פלילי, אין זה ראוי כי יוכרע בה על דרך של משחק מחבואים בין האזרח לבין הרשות. הנחיות הפרקליטות חייבות להתפרסם ברבים, כדי שרבים יכללו מעשיהם על פיהן וידעו גבולותיה של עבירה מינהלית. גמישותו של שיקול הדעת המוקנה לרשות יכול לעמוד לה כדי שלא יערימו עליה (514 ה-ו).

(3) חובת הפירסום בנסיבות דנן נדרשת מתוך מהותה של המאטריה, והיא נגזרת מתוך עקרון שלטון החוק ולא כחובה קבועה החרוטה בדין (515 א-ב).

(4) רשות, אשר קנתה שיקול-דעת, אסור לה לדחות בקשה המונחת לפניה אך בהסתמך על הנחיות פנימיות שקבעה לעצמה, ושומה עליה לבדוק כל בקשה ובקשה לגופה, תוך שהיא בוחנת אותה לאור אותן הנחיות; כדי שרשות תוכל למלא חובתה זו כראוי, חייבת היא לאשר לנאשם בכוח להעלות עניינו לפניה, ופירוש הדברים הוא, שזכאי נאשם בכוח לנסות ולהסביר לרשות, מדוע לא יהא זה ראוי, כי יוגש כתב-אישום נגדו (515 ב-ג).

פסקי-דין של בית המשפט העליון שאוזכרו:

- [1] [המ' 455/66 \(בג"צ 209/66\) שר המשפטים ואח' נ' קמיאר, פ"ד כ \(3\) 608.](#)
- [2] [בג"צ 361/67 גולדנברג ואח' נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח', פ"ד כב \(1\) 366.](#)
- [3] [בג"צ 541/81 בוז'ו' נ' שופט בית המשפט המחוזי בתל-אביב-יפו, פ"ד לה \(4\) 807.](#)
- [4] [בג"צ 398/83 אביטן ואח' נ' הרכב שלושה שופטים ואח', פ"ד לו \(3\) 467.](#)
- [5] [בג"צ 565/85 סביחי נ' בית המשפט המחוזי, חיפה ואח', פ"ד לט \(4\) 355.](#)
- [6] [בג"צ 583/87 הלפרין נ' סגן נשיא בית המשפט המחוזי בירושלים ואח', פ"ד מא \(4\) 683.](#)
- [7] [בג"צ 340/72 ניניו נ' מדינת ישראל, פ"ד כז \(1\) 325.](#)
- [8] [בג"צ 844/86 דותן נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח', פ"ד מא \(3\) 219.](#)
- [9] [בג"צ 940, 935/89 גנור ואח' נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח', פ"ד מד \(2\) 485.](#)
- [10] רע"פ 91/92 - לא פורסם.
- [11] [ע"א 65/49 פריזלר נ' וויס, פ"ד ה 878.](#)

- [12] ד"נ 13/67 "בחן", חברה לביטוח בע"מ, חיפה נ' רוזנצוויג, פ"ד כב (1) 569. [13] ע"א 280/66 רוזנצוויג נ' בוחן, חברה לביטוח בע"מ, חיפה, פ"ד כא (1) 637. [14] ע"א 726/71 גרוסמן את ק.ב.ק. ואח' נ' מנהלי עובדן י' בידרמן ואח' וערעור שכנגד, פ"ד כו (2) 781.
- [15] בג"צ 329/81, ב"ש 217/82, 376/83, 670/71 נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח', פ"ד לו (4) 326.
- [16] בג"צ 80/54 נוחימובסקי נ' שר המשפטים ואח', פ"ד ח 1.491.
- [17] ע"א 421/61 מדינת ישראל נ' האז, פ"ד טו 2.193.
- [18] בג"צ 212/60 דנון נ' שר המשפטים ואח', פ"ד יד 2.258.
- [19] ע"א 145/59 זמורות, חב' דרום אמריקאית להתישבות ולתעשייה בע"מ נ' היועץ המשפטי, פ"ד יד 1.436.
- [20] בג"צ 311/59 אפרתי-מסרופי, שותפות רשומה נ' עיריית ירושלים ואח', פ"ד יד 1.457.
- [21] ע"א 297/80 גיל אלקטרוניקה בע"מ נ' מנהל אגף המכס והבלו, פ"ד לו (2) 403.
- [22] ע"א 585/68 ויראון ואח' נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד כג (1) 491.
- [23] בג"צ 152/71 קרמר ואח' נ' עיריית ירושלים ואח', פ"ד כה (1) 767.
- [24] בג"צ 306, 302/72 חילו ואח' נ' ממשלת ישראל ואח', פ"ד כז (2) 169.
- [25] בג"צ 77/77 חדשות המשטרה בע"מ נ' שר התקשורת ואח', פ"ד לא (3) 837. [26] בג"צ 327/52 זמיר נ' המפקח על התעבורה בדרכים, ירושלים, פ"ד ז 358. [27] בג"צ 60/60 רייסקי נ' המנהל הכללי של משרד הבריאות, פ"ד יד 1373. [28] בג"צ 422/80 ששון נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד לה (4) 617.

פסקי-דין של בתי משפט השלום שאוזכרו:

[29] ת"פ (רחובות) 1852/88 מדינת ישראל נ' אידם שרתי הנדסה ואח', פד"פ ב 108.

עתירה למתן צו-על-תנאי. העתירה נדחתה.

ד' פון-וייזל - בשם העותר;

י' גנסין, סגן בכיר לפרקליט המדינה - בשם המשיבים.

פסק-דין

השופט מ' חשין: עתירת העותר היא כי יבוטל כתב-אישום שהוגש נגדו על-ידי פרקליטות מחוז תל-אביב (מיסוי וכלכלה), וכי יינתן לו לעיין בכל תרשומת שנעשתה בתיקים - עובר להגשת כתב האישום - באשר לטעמים שהניעו את הפרקליטות להגיש את כתב האישום. ביום השמיעה החלטנו לדחות את העתירה למתן צו-על-תנאי, ולהלן נימוקינו להחלטתנו.

2. השאלה העומדת לדיון לפנינו נסבה על דבר היקף סמכותו של תובע להגיש כתבאישום בשל "עבירה מינהלית" שלפי [חוק העבירות המינהליות](#), תשמ"ו-1985, ואם ראוי הוא שנתערב בהחלטה שנעשתה להגיש כתב-אישום נגד העותר.

עיקרי העובדות שלעניין

3. ואלה עיקרי העובדות שלעניין: העותר היה אחד מבעלי העניין העיקריים ומנהל בחברה בשם אפ-אר למימון ולהשקעות בע"מ. בשנים 1987-1988 נפלו על החברה קשיי נזילות, ולטענת העותר בא הדבר באשמת שותפיו: העותר נעדר מן הארץ, ושותפיו ניצלו היעדרות זו וגרמו לחברה הפסדים גדולים בהוציאם ממנה כספים שלא כדין. נערכה בוררות בין הצדדים, ופסיקת הבורר שמיום 1.9.88 הייתה כי אותם שותפים יחזירו לחברה סכום של כ-300,000 ש"ח (ליום 1.5.89). השותפים נסו מן הארץ מבלי לקיים את חיובם, וכך המשיכה החברה בשקיעתה. ומה כל אלה לענייננו, אלא שאותם קשיים נכרכו אף בעבירות מסים: באותה תקופה נוכח ממשכורות העובדים סכומי כסף שאמורים היו להיות מועברים למס הכנסה, אך אלה לא הועברו במועד, וכמותם לא הועברו אף מלווה חיסכון ומס מעסיקים. על דרך זה נעברו עבירות על הוראות [הסעיף 219 לפקודת מס הכנסה](#) [נוסח חדש] ועמו על הוראת [הסעיפים 166, 117 ו-224א](#) לפקודה, וכך באשר לתקנות שעניינן מס הכנסה, מלווה חיסכון ומס מעסיקים.

4. הואיל והניכויים לא הועברו כנדרש, נקטו הרשויות הליכים מהליכים שונים.

לסוף, ביום 30.7.90, חתם סגן בכיר לפרקליט מחוז תל-אביב (מיסוי וכלכלה) על כתב-אישום נגד העותר והחברה, וזה הוגש לבית המשפט. משהוגש כתב האישום לבית המשפט, עמד בא-כוח העותר וביקש כי יוטל על מרשו קנס מינהלי תחת האישום הפלילי. המגע והמשא עלה יפה, כך דיווח בא-כוח העותר לעותר, ואף הושגה הסכמתו של פקיד השומה להסדר מסוים. ואולם הואיל והדבר כרך ביטול ההליך הפלילי בבית המשפט, היה אותו הסדר טעון הסכמתה של המשיבה 1, היא הממונה על המיסוי בפרקליטות מחוז תל-אביב למיסוי ולכלכלה. לעניין זה סוכם עם איש הפרקליטות כי הפרקליטות תשקול המלצה להטיל קנס מינהלי. ההמלצה בוששה לבוא, וסוף דבר דחתה הפרקליטות הסדר לתשלום קנס מינהלי. כך המשיכו ההליכים הפליליים בדרכם הרגילה.

5. העותר לא השלים עם סירובה של הפרקליטות להמיר את ההליך הפלילי בתשלום קנס, ובדיון שהיה בבית-משפט השלום - בהליך הפלילי נגדו - טען בא-כוחו כי ההליך הפלילי פגום מעיקרו ואשר על כן יש לזכותו מאשמה. וכל כך למה, אלא שלפי [חוק העבירות המינהליות](#) והתקנות שלפיו, העבירות בהן הואשם העותר הינן "עבירות מינהליות", והוראה מחייבת היא [בסעיף 15](#) לחוק שאין מגישים כתב-אישום בגין עבירה מינהלית אלא "מטעמים שיירשמו". לטענת בא-כוח העותר אותם טעמים יש לרושם בכתב האישום, ומשלא נרשמו בכתב האישום שהוגש נגד העותר כל טעמים שהם, ממילא יש לבטל את כתב האישום ולהצהיר על בטלותו. בית-משפט השלום (כבוד השופט י' ברא"ז) דן בטענה והחליט לדחותה. לדעת בית-משפט השלום, אותם טעמים להגשת כתב האישום אין חובה לרושם בכתב האישום דווקא: די אם

נרשמו בתרשומת פנימית, ודי בהודעה לנאשם על דבר הנימוקים להגשת כתב האישום, אם מבקש הוא לדעת אותם נימוקים. אשר לעותר, כך הוסיף וקבע כבוד השופט ברא"ז, הוא לא פנה ולא ביקש לדעת מה טעם הוגש כתב-אישום נגדו. אילו פנה הייתה פנייתו נענית בחיוב, ומשלא פנה שוב אין לו להלין אלא על עצמו בלבד.

6. בית-משפט השלום נתן את החלטתו, והעותר פנה אל הפרקליטות וביקש "למסור לי צילום של הטעמים וההחלטה שבתיקם" (מכתבו מיום 15.10.91, נספח ז' לעתירה).

על בקשתו זו השיבה המשיבה¹ (מכתבה של הגב כרמלה אוסטפלד, סגן בכיר א וממונה על המיסוי בפרקליטות מחוז תל-אביב (מיסוי וכלכלה), מיום 20.10.91, נספח ח' לעתירה):

"...הריני להודיעך כי עוד ביום 6.11.90 החליטה פרקליטת המחוז כי היות ולא שילמת עדיין את החוב אין הצדקה להסכים לקנס מינהלי".

העותר לא הסתפק בתשובה זו, ובפנותו אל הפרקליטות ביקש שוב "... לקבל צילום של הטעמים וההחלטה שרשמתם בתיק, ו/או לפחות לעיין ב'טעמים' וההחלטה כפי שרשומה בתיק" (מכתבו מיום 7.11.91, נספח ט' לעתירה). על מכתבו זה נענה העותר במכתבה של המשיבה¹ מיום 11.11.91 (נספח י' לעתירה), ובו כתוב (בין השאר) לאמור: "....."

ב. כפי שהודע לך בעבר, ביום 6.11.90 פרקליטת המחוז את הנימוקים להגשת כתב-אישום ואי הטלת קנס מנהלי בתיק זה.

ג. עפ"י [חוק העבירות המנהליות](#) ועפ"י החוק לתיקון סדרי המנהל והחלטות והנמקות), תשי"ט-1958, אין עלינו חובה להראות למבקש תרשומות פנימיות מתיקי הפרקליטות ו/או להמציא את צילומיהן".

אחרי הדברים האלה הגיש העותר את עתירתו הנוכחית.

טיעוניהם של בעלי הדין

7. ואלה טיעוניהם של בא-כוחו המלומד של העותר, עורך הדין דן פון-וייזל: (1) מדברים אנו בעבירות [שחוק העבירות המנהליות](#) חל עליהן. אותו חוק מטיל חובה על הפרקליטות להעלות על הכתב טעמיה להגשת כתב-אישום קודם הגשתו של כתב האישום לבית המשפט. הפרקליטות לא עמדה בחובתה זו, הואיל והטעמים נרשמו רק לאחר הגשתו של כתב האישום לבית המשפט.

(2) הפרקליטות חייבת להראות לעותר את התרשומת הפנימית שבתיקיה אותה תרשומת המכילה את הטעמים להגשתו של כתב האישום - ובסרבה לבקשת העותר לעיין בתרשומת, הפרה הפרקליטות חובה זו המוטלת עליה.

(3) הטעם שהעלתה הפרקליטות להגשתו של כתב האישום - "היות ולא שילמת עדיין את החוב" - אין די בו כדי לתמוך בהחלטה להגיש כתב-אישום. מכל מקום, הפרקליטות לא עמדה בחובה המוטלת עליה לשקול את עניינו של העותר לגופו; שלו שקלה את עניינו לגופו, לא הייתה מחליטה להגיש כתב-אישום, אלא הייתה מספקת עצמה בתשלום קנס מינהלי.

אלה עיקרי טיעונו של העותר, ומנגד משיבים המשיבים כך: (1) המשיבים מילאו את חובתם לרשום טעמים להגשתו של כתב-אישום לבית-משפט. אשר לרישום המאוחר בתיקיהם, כך מוסיפים הם וטוענים, אין באותו איחור כדי להביא לבטלותה של ההחלטה להגיש כתב-אישום.

(2) הפרקליטות אינה חייבת להראות לנאשם (לעותר) תרשומות פנימיות שבתיקיה או להמציא לו צילומי אותן תרשומות - וכל שמוטל עליה הוא אך להודיע לנאשם אותם טעמים שנרשמו.

(3) הפרקליטות מוסיפה ומסתמכת על הנחיות שנקבעו לעניין הגשתם של כתבי-אישום בעניינן של עבירות מינהליות שלפי חוק העבירות המינהליות, ומוסיפה היא וטוענת כי בהתאם לאותן הנחיות היה מקום להגיש לבית המשפט את כתב האישום שהוגש בעניינו של העותר.

טענה טרומית שדינה להתקבל

8. בראש דבריה מעלה פרקליטות המדינה טענה טרומית והיא, שיש לדחות את עתירת העותר על הסף. טעם הדבר: נושא הגשת כתב האישום והטעמים להגשתו הועלה לפני בית משפט השלום; באי-כוח הצדדים טענו כל שהיה בפיהם לטעון, ובית המשפט הכריע במחלוקת כפי שהכריע. משהגענו עד הלום, ואם החלטת בית-משפט השלום אינה נושאת חן וחסד מלפניו, על העותר להיכבד ולהגיש ערעור פלילי לבית-משפט שלערעור - אם יורשע בדין - ואל לו לעקוף הליכים שנקבעו בחוק ולתקוף (בעקיפין) את החלטתו של שופט השלום בבית המשפט הגבוה לצדק.

9. ואכן, זו היא ההלכה מאז ומקדם: בהליכים פליליים אין עומדת לו לבעל דין אפשרות לערער על החלטות ביניים (למעט יוצאים שנקבעו מפורשות), ומדיניות זו שקבע המחוקק אל לו לבית-משפט לסכלה על דרך היעדרות לעתירה המוגשת לבג"צ. כך נפסק כבר לפני שנים הרבה, ובדרך שכך הותוותה הלך בית-משפט זה מאז. ראה, למשל: המ' 455/66 (בג"צ 209/66) [1]; בג"צ 361/67 [2]; בג"צ 541/81 [3]; בג"צ 398/83 [4]; בג"צ 565/85 [5]. וכך אמר בית המשפט בבג"צ 583/87 [6], בעמ' 702 (מפי הנשיא שמגר): "בית המשפט הגבוה לצדק לא יתערב בהליכים אזרחיים או פליליים לפני בתי המשפט הרגילים, אלא אם עולה טענה של העדר סמכות, או אם מתגלית תופעה קיצונית של שרירות בתחום שהוא מינהלי טהור".

כלל זה - כמוהו ככל כלל אחר - נקבעו לו יוצאים (כאמור במובאה לעיל), אך לא מצאנו שאלה תופשים בענייננו, וגם לא נטען לפנינו כך. העותר ימצא איפוא אוזן קשבת בערעור על הכרעת הדין בבית-משפט השלום, אם יורשע בדין, ובערעור זה יוכל לתקוף אף את ההחלטה שניתנה בעניין טענתו הטרומית. משעומדת לעותר דרך חלופית זו, אין זה מן הצדק כי נידרש אף אנו לטרונייתו.

10. אכן, מלכתחילה אפשר שהעותר יכול היה לעתור לבית-משפט זה תחת פנייתו לבית-משפט השלום; ואפשר אף זאת, שבעתירה זו - לו נקט הליך של עתירה - יכול היה העותר להעלות טענות אלו ואחרות אשר נמנע ממנו להעלות בבית-משפט השלום; למשל: טענה, שעניינה שיקולים זרים בהגשתו של כתב-אישום, יפה היא לבית המשפט הגבוה לצדק, ואין היא יפה לבית-משפט השלום (ראה, למשל: [בג"צ 340/72](#) [7]; [בג"צ 844/86](#) [8]; [בג"צ 935/89](#), 940, 943[9]). ואולם, משפנה לבית-משפט השלום ומיצה בו הליך, שוב לא יינתן לו לעותר לסוב על עקביו ולבקש סעד בבית המשפט הגבוה לצדק אף הוא. אין לקבל, ומכל בחינה שהיא, שהעותר יוכל כך לדלג מבית-משפט לבית משפט, תוך שהוא מקציב לכל בית-משפט טיעונים משלו. בהליך שהיה בבית-משפט השלום מיצה העותר את זכותו לתקוף את כתב האישום ואת ההליכים שקדמו לו, ועתה עליו להתמודד עם האישום לגופו.

11. משהחלטנו לקבל את הטענה הטרומית, יכולים היינו לפטור עצמנו מדיון נוסף בעניינו של העותר. ואולם דומה שפטור בלא כלום אי-אפשר; מששמענו טענות ששמענו, ובתחנו דעתנו לכך שבחוק חדש ענייננו, דומה שלא נצא ידי חובתנו, אם לא נאמר כמה וכמה דברים שלדעתנו יש - וראוי- לאומרם. ובהעירנו הערות שנעיר, נעשה כמיטב יכולתנו כדי שלא נדרוך על חלקתו של בית-משפט השלום או על חלקתו של בית-משפט שאפשר כי ידון בערעור על פסק-דינו של בית-משפט השלום.

חוק העבירות המינהליות - "מטעמים שיירשמו"

12. חוק העבירות המינהליות (החוק) עניינו העיקרי הוא בהסבת הליכים פליליים להליכים מינהליים. הצורך ביצירתן של "עבירות מינהליות" - ובצדן "קנסות מינהליים" - תחת עבירות פליליות רגילות הנדונות בבתי משפט מן המניין, משתית עצמו על כמה וכמה יסודות, ובהם: שיפור האכיפה של דברי חוק הקובעים עבירות ההופכות מעבירות פליליות רגילות לעבירות מינהליות; הקלה על מערכת התביעה ומערכת בתי המשפט; ומתן אפשרות למי שעברו עבירה מינהלית לשאת בעונש מתאים בלא שיוכתמו בכתם של מי שעברו עבירה פלילית, אלא בנסיבות מיוחדות (ראה דברי ההסבר להצעת חוק, העבירות המינהליות, תשמ"ה-1985, בעמ' 61). החוק ([בסעיף 1](#) בו) נותן סמכות בידי שר המשפטים לקבוע בתקנות, כי עבירות פליליות תהיינה "עבירות מינהליות", ובתקנות אף אמור להיקבע לכל עבירה מינהלית קנס, שניתן להטילו בדרך מינהלית, והוא "קנס מינהלי" ([סעיף 2](#)). לביצוע החוק מתמנות רשויות מוסמכות ("מפקחים" ו"רשם"), והחוק מוסיף וקובע דרכים והליכים להטלתו של קנס מינהלי ולתשלומו. הוא שאמרנו: הליכים פליליים עוברים מעין הסבה להליכים מינהליים: "עבירה מינהלית" גוררת "קנס

מינהלי" ובהליכים מינהליים, לאמור, הליכים שלא בפני בית-משפט. זו דרכו של החוק וזו מגמתו.

13. בצד כל אלה מצינו את הוראת [סעיף 15](#) לחוק, והיא עיקר לענייננו כאן:

"סמכות תובע 15. קביעת עבירה כעבירה מינהלית אין בה כדי לגרוע מסמכותו של תובע להגיש בשלה כתב-אישום, כאשר הוא סבור שהנסיבות מצדיקות זאת מטעמים שיירשמו, ובלבד שטרם שולם קנס מינהלי בשל אותה עבירה."

"תובע" הוא כהוראת הדיבור [בסעיף 12 לחוק סדר הדין הפלילי](#) [נוסח משולב], תשמ"ב-1982, ובראש אלה היועץ המשפטי לממשלה ונציגיו, בהם פרקליט המדינה, משנהו, פרקליטי המחוז ועוד.

מה מקומה של הוראת [סעיף 15](#) במסגרת החוק, וכיצד משתלבת היא במסכת החוק הכוללת? עיקרו של החוק הוא, כאמור, בהסבת עבירות פליליות לעבירות מינהליות; מגמה זו תלמדנו, וזה הפירוש הראוי שיש ליתן לחוק, כי עבירות שנקבעו כעבירות מינהליות - בהן העבירות שבגינן הוגש כתב-אישום נגד העותר - דרך המלך היא להטיל בגינן קנס מינהלי, ובהליך מינהלי; זו דרך המלך, ואילו יוזמת הפרקליטות להגיש אישום פלילי בגין עבירה מינהלית היא חריג והיוצא לכלל. מסקנה זו - כי הגשת אישום בגין עבירה מינהלית הינה חריג ויוצא - נדרשת לא אך ממגמתו הכללית של החוק אלא אף מלשונו של [סעיף 15](#) לחוק גופו: תובע כי יבקש להגיש כתב-אישום בגין עבירה מינהלית, סמכותו עומדת לו, ואולם זאת רק "כאשר הוא סבור שהנסיבות מצדיקות זאת מטעמים שיירשמו". החוק כמו מטיל על תובע נטל של הסבר על שום מה ולמה אומר הוא לנקוט הליך פלילי תחת הליך מינהלי: מוסמך הוא לעשות כן רק אם הוא סבור שהנסיבות מצדיקות זאת "מטעמים שיירשמו". ומתוך שהמדובר ביוצא לכלל, ממילא חייב להימצא בצדו הצדק ראוי. יתרה מזאת: החובה להעלות על הכתב נימוקים להגשתו של אישום פלילי ("מטעמים שיירשמו") מלמדת מעצמה על החשיבות שהמחוקק מבקש ליתן לאותם נימוקים שחובה לרושםם. לא עוד, אלא שעצם יצירתה של החובה לרישומם של נימוקים יש בו כדי ללמד על אפשרות ביקורת חיצונית על מעשה הפרקליטות:

..."ניתן להניח כי לו היתה הכוונה אך לביקורת מינהלית פנימית על הטעמים הללו על ידי מי שממונה על התובע, לא היה נושא זה מוצא ביטוי בחוק החרות" (הנשיא שמגר [ברע"פ 91/92](#) [10]).

רישום הטעמים - היכן

14. בית-משפט השלום קבע - תוך שהוא דוחה את טענת בא-כוח העותר - כי אותם "טעמים" להגשתו של כתב האישום אין חובה לכוללם בכתב האישום. החלטה זו נראית בעינינו; אפשר, למשל, שעברו הפלילי של הנאשם הוא שיכתיב הגשתו של כתב-אישום, וקשה לקבל, כי טעם זה ימצא מקומו בכתב האישום. ובלשונו של הנשיא שמגר ([רע"פ 91/92](#) [10] לעיל):

"אינני סבור שיש לכלול את הטעמים הללו בכתב האישום, כי, לא אחת ואולי כמעט תמיד - יהיו בטעמים אלה מידע והנמקה שמוטב שהשופט הדן בעניין לא יהיה שותף להם. ניטול לדוגמה מקרה בו נבחרת דרך האישום מאחר ולנאשם הרשעות קודמות והטיפול המינהלי אינו הולם, על כן, את עניינו. האם אכן ירצה הנאשם שנימוק זה יזדקק לעיני השופט שדן במשפט?" אין חובה איפוא לרשום את הנימוקים בכתב האישום, ומסקנה מתבקשת מאליה היא, שאותם נימוקים יירשמו בתיקו של הנאשם בפרקליטות. כך היה אף בעניינו כאן.

בשולי הדברים נעיר, שאם חובה לפירוט הטעמים בכתב האישום לא מצאנו, דומה בעניינו שהסדר הטוב והמינהל התקין מכתבים כי יאמר בכתב האישום שמוגש הוא לאחר הכרעתו של תובע מטעמים שנרשמו. אי-רישום הערה זו לא יפגום בכתב האישום, אך מצד הסדר והמינהל התקינים ראוי שכך יירשם.

רישום הטעמים - אימתי; הטעם לרישום הטעמים

15. אימתי שומה על תובע לרשום את טעמיו להגשתו של כתב-אישום? פשוטם של דברים הוא, שאותם טעמים יירשמו קודם הגשת כתב האישום או בד בבד עם הגשתו לבית המשפט. "תובע... סבור שהנסיבות מצדיקות זאת (להגיש כתב-אישום - מ' ח') מטעמים שיירשמו", ופשוטה של לשון הוא, שהטעמים אמורים להירשם לא יאחר ממועד הגשתו של כתב האישום. אכן, המחוקק נוקט לשון עתיד ("מטעמים שיירשמו"), אך לשון עתיד זו הוראתה היא לשון עבר או לשון בינוני לעניין הגשת כתב האישום. כך בבחינת הלשון, ובוודאי כך בבחינת הגיון הדברים: אין כל טעם שהמחוקק יורה על רישום טעמים לאחר הגשת כתב האישום, אך טעם רב יש ברישום אותם טעמים דווקא לפני הגשת כתב האישום לבית המשפט. ההכרעה על הגשת כתב-אישום לבית-משפט - לעולם אמורה היא לבוא לפני הגשת כתב האישום (נשמע ונעשה, ולא נעשה ונשמע): ההכרעה מייסדת עצמה בטעמים אלה ואחרים, ומצוות המחוקק היא, שאותם טעמים יועלו על הכתב. ומה ההכרעה זמנה לפני הגשת כתב האישום, כך אף רישומם של הטעמים להכרעה.

16. חובת רישום הטעמים מלמדת מעצמה על החשיבות שהמחוקק מייחס לאותם טעמים לגופם: חובת הרישום הינה בבחינת אספקלריה לגופם של הטעמים. חובת הרישום נועדה לא אך כדי לאפשר ביקורת על הטעמים לגופם; יש בה כדי להעיד על הצורך בקיומם של טעמים בני משקל ועל הרצינות שהמחוקק מייחס להחלטה על הגשת כתב-אישום. יתרה מזאת: כבכל נושא אחר בו דורש המחוקק מסמך בכתב דווקא - בין לעניין מהות בין לעניין ראייה - כך אף בעניינו נדע את החשיבות שמייחס המחוקק להחלטה בכתב, את ריכוז המאמץ והמחשבה לביקורת עצמית ולשיקול בכובד ראש קודם העלאת דברים על הכתב (לדרישת הכתב, ראה, למשל: א' הרנון [דיני ראיות](#) (כרך א', תש"ל) 157 ואילך; י' קדמי, על הראיות כרך ב' (1991), 703 ואילך; [ע"א 65/49](#) [11], בעמ' 888 ואילך; [ד"נ 13/67](#) [12] (והדיון בערעור

גופו: 280/66[13]; ע"א 726/71[14]. לעניינו של בית-משפט אין כל רבותא בדרישה, כי החלטה פלונית תיעשה "מטעמים שיירשמו" - והרי בית-משפט, כעיקרון, מחליט ומנמק תמיד בכתב - אך לעניינה של רשות מינהל הדרישה האולטימטיבית לרישום יש בה כדי ללמד על מהות ההחלטה ועל חשיבותה. אכן, לא הרי המשלם קנס מינהלי כהרי העומד למשפט פלילי, וכבר עמדנו על האות שנאשם במשפט פלילי עשוי לשאת על מצחו. שמו הטוב של אדם - כבודו ושמו הטוב - נתונים בידיו של תובע, וראוי איפוא שתובע ישקול בכובד ראש אם יגיש ואם לא יגיש כתב-אישום בעניינו של פלוני. הדרישה לרישום הטעמים נועדה לשמש ערובה - ולו חלקית - לאותו כובד ראש נדרש. לעולם יזכור תובע ותשמור פרקליטות מה כוח ושליטה על חיי אדם וכבודו ניתנים בידיהם. וכדברי השופט ג'קסון כפי שהם מובאים על-ידי השופט ברק, בבג"צ 329/81, כ"ש 217/82, [3376/8](#), 670[15], בעמ' 335: "The prosecutor has more control over life, liberty and reputation than any other person in america" נוסף ונזכיר כי על היבט זה של הכתמת שמו של אדם במשפט פלילי עמדו חברי הכנסת בדיונם בחוק, ולא בכדי כך. ראה, למשל, ד"כ (תשמ"ה) 1178 - דברי שר המשפטים משה ניסים; בעמ' 1180; דברי חבר הכנסת שבח וייס ודברי חבר הכנסת דוד ליבאי בעמ' 1182. בקריאה שנייה ובקריאה שלישית, בישיבת הכנסת מיום 16.10.85: ד"כ (תשמ"ו) 60 - דברי חבר הכנסת קולס, יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט, ועוד.

17. כל דברים אלה כולם מלמדים, כי אותם טעמים להגשתו של כתב-אישום יש לרושםם עובר להגשתו לבית המשפט, והרי רישום הטעמים הוא חלק בלתי נפרד מהגשת כתב האישום. בענייננו, חטאה הפרקליטות למצווה זו של המחוקק: כתב האישום נגד העותר נחתם ביום 30.7.90 והוגש לבית המשפט ביום 2.8.90 (סעיף 3א לכתב התשובה מטעם המשיבים). באותה עת לא "נרשמו" כל טעמים להגשתו של כתב האישום תחת הליך מינהלי. הנימוקים נרשמו רק ביום 6.11.90 (ראה לעיל, פסקה 6) - כשלושה חודשים לאחר הגשתו של כתב האישום - ולא ידענו מה טעם כך נתאחרו לבוא. נוסף ונעיר כי העותר לא טען על כל אלה בבית-משפט השלום, ודומה בעניינו כי החמיץ את השעה להעלות טענה של איחור ברישום. ולא אמרנו מה שאמרנו אלא לעתיד לבוא ולתיקון העולם.

זכותו של הנאשם לעיין בטעמים שנרשמו

18. מחלוקת קשה נתגלעה בין העותר לבין המשיבים, והיא בשאלה אם רשאי העותר לעיין בתרשומת המקורית שבתיקי הפרקליטות, אותה תרשומת המכילה את הטעמים להגשתו של כתב-אישום. לעותר נודע, כנראה, שבעת הגשת כתב האישום לא "נרשמו" עדיין טעמים בתיקי הפרקליטות, ועל כן התיר לעצמו לפנות אל הפרקליטות בלשון בוטה ("למיטב ידיעתי לא נערך בתיקכם רישום נכון לענין הטעמים") בדורשו לקבל "צילום של הטעמים וההחלטה שבתיקכם כנגד מסירת מכתב זה" (מכתבו של העותר מיום 15.10.91). אנשי הפרקליטות נפגעו מפנייה זו של העותר, ובצדק נפגעו - שהרי גם אם טעו, ומיהו אדם ולא יטעה, אין הם ראויים כי יטילו בהם

דופי - השיבו לעותר מה שהשיבו וסירבו לאפשר לו לעיין בתיקים (גם לאחר שהתנצל על דבריו); ובלשונם: "אין עלינו חובה להראות למבקש תרשומות פנימיות מתיקי הפרקליטות ו/או להוציא את צילומיהן" (וראה פסקה 6לעיל).

19. הזכרנו את ההתנגשות האישית שהייתה בין העותר לבין אנשי הפרקליטות, ולא בכדי; דומה עלינו, שלולא התנגשות זו לא הייתה עולה כלל שאלת העיון בתיקי הפרקליטות. ואולם משעלתה השאלה וצפה, רואה אני מחובתי לומר, כי לדעתי זכאי נאשם לעיין בתרשומת המקורית, שנעשתה בתיקי הפרקליטות, וכי אין הוא חייב לספק עצמו בכלי שני, לאמור, במכתב הפרקליטות המביא לפניו אותה החלטה. ואדגיש: השאלה אינה כלל שאלה של אמינות אישית, אם ידייק איש הפרקליטות בצטטו אותם טעמים שנרשמו, אם יחדל; חזקה על איש הפרקליטות כי ידייק בדבריו, ולא על כך נדבר. לדעתנו, אותם טעמים שיש לרושםם הינם מעשה משפטי פורמאלי, שלא נועד אך - בלשון הנשיא שמגר - "לביקורת מינהלית פנימית שעל הטעמים הללו על-ידי מי שממונה על התובע" (רע"פ 91/92 [10], פסקה 13לעיל); ועצם העובדה, ש"נושא זה מוצא ביטוי בחוק החרות" (כדברי הנשיא שמגר, שם), ילמדנו על כך שהנאשם אמור להיות שותף לו ושזכאי הוא לעיין בו - במקורו או בצילומו. אכן, אותה תרשומת מדמה עצמה לפרוטוקול בית-משפט, אם לא לכל דבר ועניין הנה לזכותו של הנאשם לעיין בו במקורו. נדע איפוא, שהנאשם אינו אך זכאי לדעת על דבר הטעמים שהניעו את הפרקליטות להגיש כתב-אישום נגדו לבית-משפט, אלא זכאי הוא אף לעיין בהם במקור (או בצילום). נראה כי אך לעתים רחוקות ידרוש נאשם לבקש ולראות את רישום הטעמים במקורו דווקא, אך זכותו עומדת לו - וזאת ביקשנו לומר. נוסף, כי זו הייתה אף דעתו של כבוד השופט ז' המר בת"פ 1852/88 [29] בבית-משפט השלום ברחובות.

רישום הטעמים והנחיות פנימיות - פירסום ההנחיות

20. לפרקליטות שיקול-דעת אם יוגש כתב-אישום במקרה פלוני, ולעניין זה נקבעו הנחיות פנימיות בידי פרקליט מחוז תל-אביב (מיסוי וכלכלה). תצהיר התשובה של המשיבים לימדנו, כי שלוש הן אמות המידה לבחינת השאלה אם יוגש כתב-אישום אם לאו, ואלו הן: "א. משך הזמן שבו לא הועברו ניכויים - מכסימום 6 חודשים; ב. סילוק החוב במלואו; ג. היעדר הרשעות קודמות" (סעיף 4לכתב התשובה מטעם המדינה). מוסיף כתב התשובה וכך הוא אומר (בסעיף 4סיפא):

"בהתאם למדיניות זו, סבורה התביעה, כי לאור משך הזמן בו בוצעו העבירות; והעובדה שעד למועד הגשת כתב האישום ואף לאחר מכן לא העבירו הנאשמים את הכספים שניכו משכר עובדיהם, אין מקום לאפשר לעותר... לכפר על העבירות בקנס מינהלי בלבד ועליהם לתת את הדין על מעשיהם במסגרת הליכים פליליים..."

ובהמשך, בסעיף 5:

"ביום 6.11.90 נרשמו על ידי אמירה הדר, המשיבה 3, הנימוקים להגשת כתב

האישום הן בשים לב למדיניות התביעה בנושא, כאמור לעיל, והן בשים לב לעובדות הספציפיות של המקרה." כפי שראינו לעיל, דיווחה הפרקליטות לבא-כוח העותר על הטעמים שהניעה להגיש כתב אישום נגדו, אך שלא כאמור בכתב התשובה לבית המשפט, לא מצאנו באותו מכתב אלא טעם אחד בלבד להחלטה ("היות ולא שילמת עדיין את החוב"); מכתב המשיבים מיום 20.10.91, המצוטט בפיסקה 6 לעיל). ואם נדרשנו לטעם נוסף על שום מה ומדוע זכאי נאשם לעיין בתרשומת המקורית שבתיקי הפרקליטות - הנה הינו הטעם לדבר.

21. ואולם לא לצורך זה העלינו את נושא ההנחיות הפנימיות; עניינו עתה הוא בהנחיות פנימיות בתורת שכאלו, ובעיקר בהחלטתן של אותן הנחיות על עניינו של פלוני או על עניינו של פלמוני. והנה, תנאי מוקדם והכרחי לקביעתן ולהחלטתן של הנחיות פנימיות הוא בהבאתן של אותן הנחיות לידיעת המעוניינים, בין בפירסומן לרבים בין אחרת. מדברים אנו, כמובן, בהנחיות שיש בהן כדי לאצול על זכות הפרט, כמו בעניינינו כאן. שאלנו איפוא את באת-כוח המדינה, אם אותן הנחיות שקבע פרקליט המחוז הובאו לידיעת הרבים - או לידיעת העותר הנאשם - ותשובתה הייתה כי אותן הנחיות לא פורסמו, לא לרבים ולא בכלל; נהפוך הוא: ההנחיות הן בבחינת תורת הנסתר, ובכוונה כך; שאם יידעו נאשמים בכוח את תוכן ההנחיות, כך הסבירה לנו, יילכו אלה עד קצה גבול ההנחיות, ונמצאנו מקלקלים תחת שנתקן. למשל: אם יידעו נאשמים בכוח, כי אחד התנאים להגשת כתב-אישום הוא זה שהנאשם לא העביר ניכויים במשך תקופה של 6 חודשים (לעיל, פסקה 20), כי אז עלולים אנו למצוא, שחייבים במס לא יעבירו ניכויים במשך 5 חודשים, ביוזעם כי תקופת 6 חודשים היא הגבול; ואילו אם לא יידעו את תוכן ההנחיות, יעשו חייבים ממילא כמיטב יכולתם לקיים את החוק במלואו, והרי הכול יימצאו נשכרים. הערנו לבאת-כוח המדינה, כי גם לפגע זה - הנלווה, כביכול, לפירסום ההנחיות - ניתן למצוא מזור, ובכך תם השיג והשיח בינינו.

22. ניתנת אמת להיאמר, כי דבריה אלה של נציגת המשיבים לפלא היו בעיניי. אם אמנם סוד שמור הוא מה מדיניות קבעה הפרקליטות לעצמה, כיצד זה שבעתירה המוגשת באותו עניין חושפת הפרקליטות בלא כל סייג את מדיניותה, כפי שעשתה בעניינינו כאן? האין שניים אלה תרתי דסתרי? ואולם עיקר הוא, כי בשומענו את דבריה אלה של נציגת המדינה, דומה כי לא מן המותר יהיה אם נחזור אל מושכלות ראשונים ונרענן תורת ינקות שנשכחה ככל הנראה מאתנו. כך לימדנו השופט ברנזון בבג"צ 80/54 [16], בעמ' 1496, וכה היו דבריו:

"איננו רואים כל מניעה לכך, שגוף ציבורי, הממלא ע"פ חוק תפקידים שיפוטניים, שיש בהם שיקול דעת לאותו גוף, יקבע לעצמו מדיניות אשר תהיה לו לקו ולמשקולת בבואו להשתמש בתפקידיו אלה. כמו כן, עלינו לשבח את הועדה, שלא השאירה את מדיניותה בגדר סוד, אלא ראתה לנכון לפרסמה ברבים לתקנת הנזקקים לה. ואני מוסיף ואומר: הלוואי שגופים ציבוריים אחרים יראו ממנה וכן יעשו".

חריף בהתבטאותו היה השופט ח' כהן, ולא נשכח את דבריו הצורבים בע"א 421/61 [17]. פקודת בתי הדואר הסמיכה את המנהל הכללי של בתי הדואר להתקין תקנות והוסיפה ופטרה אותו מפרסם אותן תקנות ברשומות. עמד המנהל הכללי וקבע הוראות מסוימות לעניין תשלומים שיש לשלם בגין שירותי טלפון מסוימים, אך לא פירסם הוראות אלו ברבים. ובלשון השופט ח' כהן, שם [17], בעמ' 2204:

"...מה עשה המנהל הכללי של הדואר? הוא קבע את אשר קבע בכתב, והחביא את הכתב במגירת שולחנו. והיה אם בא אורח וביקש שירות טלפון כאמור בתקנות, בהניחו שעליו יהיה לשלם את התשלום הקבוע בתקנות, וכשהוא מוכן ומזומן לשלמו - פותח המנהל את מגירתו, מוציא את הכתב מן הגניזה, מנפנפו לעיני האורח המבוהל ודורש ממנו תשלומים העולים פי כמה על אלה הקבועים בתקנות. ואם יעז האורח פניו וישאל, הכיצד, הרי התקנה כתובה וחקוקה ומפורסמת ואינה משתמעת לשתי פנים - אף הוא ישיב לו, התקנה לחוד, והקביעה שלי לחוד; ומקום שיש קביעה שלי, אין שום תקנה יכולה לעמוד. הקהיית שינוי של הרשע בהגדה של פסח אינה ולא כלום לעומת הקהיית שינוי של אורח תמים זה".

והוסיף השופט ח' כהן בלשונו המושחזת, בעמ' 2204-2205:

"אין חוקי סתר במדינת ישראל. כשקיימת הוראה בחוק הפוטרת מעשה תחיקה מפרסום ברשומות, מותר שלא לפרסמו ברשומות, אבל אין זאת אומרת שמותר שלא לפרסמו כלל. חקיקה הנעשית בסוד והנשמרת בגנוי נסתרים, היא אחד מסימני ההיכר של שלטון טוטליטרי, והיא אינה עולה בקנה אחד עם שלטון החוק. והדברים ידועים לכל בר בי רב, ויש להצטער צער רב על אשר לא שימשו נר לרגלי רשויות המדינה בענין שלפנינו".

23. ומהתם להכא: השאלה, אם יוכל אדם לפטור עצמו בקנס מינהלי או אם יהיה עליו לעמוד לדין פלילי, אין זה ראוי כי יוכרע בה על דרך של משחק במחבואים בין האזרח לבין הרשות. הנחיות הפרקליטות חייבות להתפרסם ברבים, כדי שהרבים יכלכלו מעשיהם על פיהן וידעו גבולותיה שלעבירה מינהלית; וגמישותו של שיקול הדעת המוקנה לרשות יוכל לעמוד לה כדי שלא יערימו עליה. הסתרת ההנחיות מהאזרח, לבד מכך שהיא נוגדת מושכלות ראשונים במשטר דמוקרטי - ומוסיפה היא ומאפשרת שרירות בעשייה - אין בה לא סבירות ולא היגיון: אליבא דכולי עלמא זכאי נאשם לדעת אותם טעמים שהביאו להגשת כתב-אישום נגדו, ומשיידע את אלה, תתגלה לו ממילא מדיניות הרשות, במישרין או בעקיפין. מה היה לה איפוא לפרקליטות כי ראתה להסתיר את מדיניותה מראש? אמת נכון הדבר: לא הרי הנחיות פנימיות כהרי תקנות והוראות אחרות כיוצא בהן, שהכינוי "חקיקת משנה" קורא עליהן. נזכור, כי "תקנה" היא, כדבר [סעיף 3](#).

[לחוק הפרשנות](#), תשמ"א-1981: "הוראה שניתנה מכוח חוק והיא בת פעל תחיקתי". הכול יודעים כי הנחיות פנימיות אינן עולות כדי היותן "תקנות", והוראות דין החלות על "תקנות" ממילא לא תחולנה

על הנחיות פנימיות. כך, למשל, חובה שנקבעה בדין לפירסומן של "תקנות" - כגון זו שבסעיף 17 לפקודת הפרשנות [נוסח חדש] - אין היא חלה על הנחיות פנימיות. ראה, למשל: בג"צ 212/60 [18], בעמ' 2261 ואילך; ע"א 145/59 [19], בעמ' 1

1439-1440 בג"צ 311/59 [20], בעמ' 1459-1460; ע"א 297/80 [21], בעמ' 407.

ואולם כל אלה אינם לענייננו, שמדברים אנו עתה בחובת פירסום הנדרשת מתוך מהותה של המאטריה וכנגזרת מעקרון שלטון החוק, ולא בחובה קבועה החרותה בדין והכופה עצמה עלינו בין אם נרצה בין אם לאו. ראה והשווה: ע"א 585/68 [22], בעמ' 494; בג"צ 152/71 [23], בעמ' 774; בג"צ 302/72 [24], בעמ' 183; בג"צ 77/77 [25], בעמ' 839; ע"א 297/80 [21] הנ"ל, שם.

24. ועל כל אלה: הלכה שנתקבלה ומסורה היא: רשות אשר קנתה שיקול דעת אסור לה לדחות בקשה המונחת לפניה אך בהסתמכה על הנחיות פנימיות שקבעה לעצמה, ושומה עליה לבדוק כל בקשה ובקשה לגופה, תוך שהיא בוחנת אותה לאור אותן הנחיות. ראה דברי השופט אולשן, בג"צ 327/52 [26], בעמ' 363. הלכה זו מקובלת מכבר, ובית המשפט לא נלאה מהזכירה שוב ושוב. ראה, למשל: בג"צ 60/60 [27], בעמ' 1375; בג"צ 422/80 [28], בעמ' 622-623. והנה, כדי שרשות תוכל למלא חובתה זו כראוי, חייבת היא לאפשר לנאשם בכוח להעלות עניינו לפניה (כפי שעשה העותר שלפנינו במגע והמשא שהיה לו עם פקיד השומה), ופירוש הדברים הוא, שזכאי נאשם בכוח לנסות ולהסביר לרשות מדוע לא יהיה זה ראוי כי יוגש כתב-אישום נגדו. ואולם אם לא יידע את תוכן ההנחיות הפנימיות, כיצד יוכל להסביר עניינו כראוי? נמצא לנו איפוא, שהסתרת ההנחיות הפנימיות פוגעת אף בזכות השמיעה, אם תרצה בזכות ההשמעה.

25. כללם של דברים: הנחיות הפרקליטות ראוי להן כי תפורסמנה לרבים, והרי רק כך תוכל זו למלא חובתה כנדרש. נוסף עוד ונאמר, כי אין בכל אלה כדי לאצול על עניינו של העותר, שהרי זה מיצה את זכותו בבית-משפט השלום; וגם לא שוכנענו, כי בהיבט זה של ההנחיות הפנימיות - הבאת ההנחיות לידיעתו והחלתן על עניינו נפגע העותר במאוד מדרך טיפולה של הפרקליטות.

26. סוף דבר: אלה הטעמים שהביאונו לדחות את העתירה ביום השמיעה, ואלה עיקרי דברים שסברתי כי ראוי שנשמיע באוזני המשיבים.

הנשיא מ' שמגר: אני מסכים.

השופט ד' לוין: אני מסכים.

הוחלט כאמור בפסק-דינו של כבוד השופט חשין. ניתן היום, ב' בסיון תשנ"ב (3.6.92).

הודעה למנויים על עריכה ושנינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו - הקש כאן

נספח 6

**הגדרת תפקיד תובע עירוני באוגדן
התפקידים משרד הפנים**

תובע עירוני

נתוני המשרה (סעיף תקציבי 1.611000.110)
סוג תפקיד: התפקיד מוזכר בחקיקה¹
א. תובע עירוני בעירייה - בהתאם לסעיף 264 (2) לפקודת העיריות, המועצה רשאית להסמיך פקיד עירייה שנתמנה לפי סעיפים 167-170 לפקודה העיריות "להתייצב ולתבוע, דרך כלל או בתביעה מסוימת, לפני כל בית משפט, בשל עבירה או בקשה לפי חיקוק מן החיקוקים שבסמכות בית משפט לעניינים מקומיים".² ב. סעיף 12 לחסד"פ מקנה סמכות ליועץ המשפטי לממשלה להסמיך תובעים עירוניים ותובעים בועדות לתכנון ובניה.
תיאור התפקיד
ייעוד:
יישום מדיניות התביעה של הרשות וניהול ההליכים המשפטיים של הרשות בתחום הפלילי.
תחומי אחריות:
1. ייצוג הרשות המקומית וניהול ההליכים המשפטיים בתחום הפלילי
פירוט הביצועים והמשימות העיקריות, הנגזרים מתחומי האחריות:
1. ייצוג הרשות המקומית וניהול ההליכים המשפטיים בתחום הפלילי א. ייצוג הרשות בפני ערכאות שיפוטיות ומעין שיפוטיות הדנות בעבירות מכוח חוקים, תקנות, צווים וחוקי עזר (לרבות חיקוקים המנויים בתוספת השלישית לחוק בתי המשפט [נוסח משולב]). ב. בחינת חומר החקירה. ג. העברת בקשה להשלמת חקירה מגורמי הפיקוח ו/או ממונים ו/או מגורם אחר שברשותו חומר רלוונטי בנושא, במידת הצורך. ד. מתן החלטה האם יש בחומר מספיק ראיות להגיש כתב אישום. ה. הכנה, כתיבה ובדיקת מסמכים משפטיים לערכאות המשפטיות השונות, לרבות: כתבי אישום, צווים שיפוטיים ומנהלים, בקשות שונות ערעורים ועוד. ו. ייצוג וניהול ההליכים פליליים בבית המשפט (שלום ומחוזי ועליון) ובכלל זה כתבי אישום בקשות לעיכוב הליכים, צווים וכיוצ"ב. ז. מתן החלטה בבקשות לביטול ברירות קנס וביטול ברירות משפט בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה (הנחיית יועמ"ש מספר 4.3040). ח. ייצוג התביעה העירונית בדיונים עם גורמי האכיפה העירוניים הרלוונטיים. ט. ייצוג הרשות המקומית בדיונים עם גורמי אכיפה מחוץ לרשות.

¹ הבסיס החוקי: פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: "פקודת העיריות"), חוק סדר דין פלילי [נוסח משולב], תשמ"ב – 1992 (להלן: "חסד"פ").

² יובהר, כי תובע עירוני בעירייה חייב להיות עובד העירייה ומועסק במשרה מלאה (חוזר מנכ"ל מספר 2/2001).

משרד הפנים
מינהל השלטון המקומי
האגף לכוח אדם ושכר ברשויות המקומיות

י. ייעוץ שוטף בתחום הפלילי ליחידות הרשות על פי הנחיות ובתיאום עם הממונה בלשכה המשפטית. יא. ביצוע מטלות ותפקידים משפטיים נוספים על-פי הנחיית הממונה בלשכה המשפטית.		
מאפייני העשייה הייחודיים בתפקיד:		
א. ניהול הליכים בערכאות שיפוטיות או מעין שיפוטיות. ב. תיתכן עבודה בשעות לא שגרתיות.		
כפיפות:		
היועץ המשפטי של הרשות או הממונה הישיר בלשכה המשפטית. ³		
תנאים מקדימים למינוי		
ידע והשכלה:	השכלה:	תואר ראשון במשפטים
	קורסים והכשרות מקצועיות:	-
	יישומי מחשב:	היכרות עם תוכנות ה-OFFICE ותוכנות מאגרי מידע משפטי.
רישום מקצועי:	רישיון ישראלי לעריכת דין וחברות בלשכת עורכי הדין.	
ניסיון מקצועי:	תובע מתחיל - לא נדרש ניסיון מקצועי. ממונה תחום - שתי שנות ניסיון מקצועי בתחום המשפט הפלילי / משפט מוניציפאלי. ממונה תחום בכיר - ארבע שנות ניסיון מקצועי בתחום המשפט הפלילי / משפט מוניציפאלי.	
ניסיון ניהולי:	לא נדרש.	

³ בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 4.1001 וחוזרי מנכ"ל מס' 4/2000 ומס' 1/2007 "עורך דין שהוסמך כבא-כוח היועץ המשפטי לממשלה, כדי שימש כתובע במשפטים פלילים, חייב להפעיל שיקול דעת עצמאי בכל מקרה ומקרה. אין הוא כפוף, בתחום התביעה הפלילית, להוראות ראש הרשות המקומית, או נבחרים אחרים או עובדים בכירים של הרשות...". קבלת הסמכה מהיועץ המשפטי לממשלה ככל הנדרש בייצוג הרשות בהליכים פליליים.

נספח א' - מכרז פנימי/חיצוני לתפקיד תובע עירוני

הלשכה המשפטית	היחידה:
תובע עירוני	תואר המשרה:
	דרגת המשרה ודירוגה:
	היקף העסקה:
פנימי/חיצוני	סוג מכרז:
יישום מדיניות התביעה של הרשות וניהול ההליכים המשפטיים של הרשות בתחום הפלילי. עיקרי התפקיד: ייצוג הרשות המקומית וניהול ההליכים המשפטיים בתחום הפלילי.	תיאור תפקיד:
<u>השכלה ודרישות מקצועיות</u> - השכלה תואר ראשון במשפטים. - רישום מקצועי - רישיון ישראלי לעריכת דין וחברות בלשכת עורכי הדין. <u>דרישות ניסיון</u> ☒ ניסיון מקצועי – - תובע מתחיל - לא נדרש ניסיון מקצועי. - ממונה תחום - שתי שנות ניסיון מקצועי בתחום המשפט הפלילי / משפט מוניציפאלי. - ממונה תחום בכיר - ארבע שנות ניסיון מקצועי בתחום המשפט הפלילי / משפט מוניציפאלי. ☒ ניסיון ניהולי - לא נדרש	תנאי סף:
<u>דרישות נוספות</u> יישומי מחשב - היכרות עם תוכנות ה-OFFICE ותוכנות מאגרי מידע משפטי.	
- ניהול הליכים בערכאות שיפוטיות או מעין שיפוטיות. - תיתכן עבודה בשעות לא שגרתיות.	מאפייני העשייה הייחודיים בתפקיד:
היועץ המשפטי של הרשות או הממונה הישיר בלשכה המשפטית. ⁴	כפיפות:
מועד פרסום המכרז: _____ בקשות למכרז יש להגיש עד יום: _____ טפסים להגשת הבקשות אפשר להשיג במשרדי הרשות המקומית בכתובת: _____	מינהלה:

⁴ בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 4.1001 וחוזרי מנכ"ל מס' 4/2000 ומס' 1/2007 "עורך דין שהוסמך כבא-כוח היועץ המשפטי לממשלה, כדי שימש כתובע במשפטים פלילים, חייב להפעיל שיקול דעת עצמאי בכל מקרה ומקרה. אין הוא כפוף, בתחום התביעה הפלילית, להוראות ראש הרשות המקומית, או נבחרים אחרים או עובדים בכירים של הרשות...". קבלת הסמכה מהיועץ המשפטי לממשלה ככל הנדרש בייצוג הרשות בהליכים פליליים.

משרד הפנים
מינהל השלטון המקומי
האגף לכוח אדם ושכר ברשויות המקומיות

איש הקשר לעניין מכרז זה הינו: _____,

טלפון: _____

על החתום-
ראש הרשות

המכרז נכתב בלשון זכר, אך מופנה לגברים ונשים כאחד



נספח ב' - לתפקיד תובע עירוני - הוראות הדין הקיים וחוזרי מנכ"ל

חוזר מנכ"ל

חוזר מנכ"ל 4/2000. עצמאות התביעה הפלילית.

חוזר מנכ"ל 1/2007. התערבות ראשי רשויות מקומיות בהליכים פליליים.



נספח 7

**טבלת מיפוי ואיסוף מידע לצורך
גיבוש מדיניות אכיפה כוללת**

טבלת מיפוי ואיסוף מידע לצורך גיבוש מדיניות אכיפה כוללת

השאלות ניתנות לשימוש הן עבור התבוננות על כלל הרשות/יישוב והן בהתבוננות על תחומים ספציפיים: איכות סביבה, גינון, תברואה, רישוי עסקים, וטרינריה, הנדסה

	מאפייני הרשות (שטחים פתוחים, אזורי תעשייה, אזורי מסחר, בנייה, סביבה חופית, שווקים ועוד)
	מפגעים מרכזיים (השלכת פסולת, חנייה, הקמת רעש, הבערת אש, השחתת צומח, הוצאת סחורה, שוטטות כלבים, ועוד)
	תלונות - על מה בעיקר מתלוננים התושבים? על מה מתלוננים בעלי עסקים? (דוחות מוקד)
	יעדי ודגשי הרשות לשנים הקרובות (יעדים, משימות מרכזיות, אתגרים מרכזיים)
	צרכים חדשים או עתידיים (שינויים בהווה או בעתיד ברשות/ביישוב שצפויים לייצר מפגעים פוטנציאליים עתידיים ו/או צרכי פיקוח עתידיים)
	חוקי עזר – האם יש? באילו נושאים?
	צו עבירות קנס – האם יש? לאילו עבירות נותן מענה? האם גובה הקנסות תואם את חומרת העבירות הנוכחית?
	היתכנות לאכיפה עפ"י חוק הרשויות המקומיות אכיפה סביבתית

--	--

נספח 8

**פיקוח ואכיפה ברשויות המקומיות
חוקי עזר מול חקיקה ראשית**

פיקוח ואכיפה ברשויות המקומיות – חוקי עזר מול חקיקה ראשית

לרשות הרשויות המקומיות עומדים כיום מגוון תחומי ואמצעי אכיפה. חלק מהתהליך של הגדרת מדיניות האכיפה כולל גם הבנה של אילו אמצעים עומדים לרשותנו ואיך נכון להפעיל אותם בצורה היעילה והאפקטיביות ביותר.

כפי שניתן לראות מהטבלה הרצ"ב חקיקת **חוקי עזר** וקבלת צו עבירות קנס רשותי **אינם תנאי הכרחי לאכיפה**. את רוב תחומי הפיקוח הרלוונטיים לרשויות המקומיות ניתן לאכוף באמצעות חקיקה ראשית, עם צווי קנס ארציים ועם סמכויות נרחבות ועוצמתיות יותר. גם אם רשות מעוניינת לאכוף באמצעות חוקי עזר ניתן בינתיים עד להשלמת הצעדים הנדרשים לאכיפה כזו לאכוף לא מעט נושאים, בהתאם לצרכי הרשות, עפ"י החקיקה הראשית.

יותר מכך, אכיפה עפ"י החקיקה הראשית ובאמצעות צווי עבירות הקנס הארציים מאפשרת לייצר אחידות באכיפה, מספקת לרשות כלים מגוונים ובמידת הצורך עוצמתיים יותר לאכיפה ומעצימה את כוחו של הפיקוח המקומי.

תחום אכיפה	חקיקה ראשית	חקיקה משנית	צו עבירות קנס	תנאי סף לאכיפה
איכות סביבה (השלכת פסולת, רעש, הגנה על הצומח, שילוט, מיחזור ועוד)	✓ עפ"י חוק הרשויות המקומיות אכיפה סביבתית	✓ עפ"י חוקי עזר	ארצי או מקומי (בהתאם להחלטת הרשות לגבי מקור סמכות האכיפה)	הכשרת פקחים והסמכתם, רישום ברשומות, אם מקומי צו עבירות קנס.
העמדת רכב וחנייתו	✓		ארצי	הסמכת פקחים
רישוי עסקים	✓		ארצי, צווים מנהליים ושיפוטניים, כתבי אישום	הכשרה והסמכת פקחים
הוצאת סחורה, סגירות חורף		✓	רשותי	הסמכת פקחים, צו עבירות קנס מקומי
רוכלות		✓	רשותי	הסמכת פקחים, צו עבירות קנס מקומי
פיקוח על כלבים (הסדרת הפיקוח על כלבים, פקודת הכלבת)	✓		ארצי (קנסות מנהליים)	הדרכה והסמכת פקחים
חוק צער בעלי חיים	✓		ארצי (קנסות מינהליים) (וטרינר בלבד)	הכשרה, הסמכה ורישום ברשומות של הוטרינר
רישוי עסקים	✓		צווים מנהליים ושיפוטניים, כתבי	הכשרת והסמכת פקחים,

	אישום, קנס (צו ארצי)			
הסמכה	ארצי		✓	מניעת עישון במקומות ציבוריים
הכשרה, הסמכה, רישום ברשומות	כתבי אישום		✓	איכות סביבה מתקדם (זיהום אוויר, זיהום מים, מפגעי ריח, חומ"ס, קרינה בלתי מייננת
הדרכה והסמכת פקחים	ארצי		✓	החוק לייעול הפיקוח והאכיפה העירוניים ברשויות המקומיות – "חוק האופניים"

נספח 9

טבלת סוגי פקחים

הסמכת פקחים ברשויות המקומיות עפ"י סוג פקח

פקח	חוק	תנאי סף	גורם מסמיך	רישום ברשומות	דרישות נוספות
פקח עירוני	פקודת העיריות (סעיף 264)	–	ראש הרשות / מועצה (כתב) הסמכה/מינוי)	לא	לא
פקח עירוני	החוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (2011) פרק ג'	לא הורשע בעבירה.. לדעת יועמ"ש הרשות, עבר הכשרה מתאימה	ראש הרשות	כן	תעודה מזהה תג שם, מדים
פקח מסייע (שיטור עירוני)	החוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (2011) פרק ד'	הסמכה כפקח עירוני (עפי" החוק לייעול האכיפה), אישור משטרה, 12 שנות לימוד, הכשרה מתאימה	משרד לבט"פ	כן	תעודה מזהה, תג שם, מדים
פקח סביבה	חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית – סמכויות פקחים)	אישור משטרה, 12 שנות לימוד, (שלב ב' – הנדסאי ומעלה) הכשרה מתאימה	ראש הרשות	כן	תעודה מזהה, תג שם, מדים
פיקוח על כלבים	חוק העבירות המנהליות, חוק להסדרת הפיקוח על כלבים (2002), תקנות להסדרת הפיקוח על כלבים (2005)	הכשרה (אין הגדרה מחייבת בחוק העבירות המנהליות להיקף ותוכן)	ראש הרשות	כן	

הסמכת פקחים ברשויות המקומיות עפ"י סוג פקח

פקח	חוק	תנאי סף	גורם מסמיך	רישום ברשומות	דרישות נוספות
	פקודת הכלבת, תקנות פקודת הכלבת,				
בע"ח	חוק צעב"ח (במסגרת חוק הרשויות המקומיות אכיפה סביבתית)	וטרינר בלבד אישור משטרה הכשרה מתאימה (באחריות משרד החקלאות)	ראש הרשות	כן	מדים, תג שם, תעודה מזהה
רישוי עסקים	חוק רישוי עסקים	מעבר הכשרה שהוגדרה ע"י משרד הפנים	ראש הרשות	—	—
מניעת עישון במקומות ציבוריים	חוק למניעת עישון במקומות ציבוריים והחשיפה לעישון	—	ראש רשות	—	—
רכב דו גלגלי וחשמלי	החוק לייעול הפיקוח והאכיפה העירוניים ברשויות המקומיות (תעבורה) (2016)	לא הורשע בעבירה – יועמש, קיבל הכשרה מתאימה	ראש הרשות	כן	תעודה מזהה, תג שם, מדים

נספח 10

תיקון 34 לחוק רישוי עסקים

תיקון 34 לחוק רישוי עסקים

בחודש יולי 2018 התקבל בכנסת תיקון לחוק רישוי עסקים (ראו חוק רישוי עסקים (תיקון מס' 34) השתע"ח (2018-), להלן: "התיקון לחוק"), שעיקרו הפחתת נטל האסדרה בתחום רישוי העסקים, וזאת באמצעות יצירת מסלולי רישוי הבדליים (דיפרנציאליים) לעסקים השונים, בהתאם למורכבות סוג העסק, פישוט הליך הרישוי, הגברת את השקיפות והוודאות וקיצור הזמנים הנדרשים לצורך קבלת רישיון עסק. התיקון לחוק יצר מסלולים מזורזים לקבלת היתר, על בסיס תצהיר של בעל העסק והעדר התנגדות מטעמם של נותני האישור. כן מתח התיקון, לראשונה, קו גבול ברור ממנו מותר לעסק לפעול, בהעדר התנגדות של רשות הרישוי או נותני האישור וזאת עד למתן רישיון עסק קבוע. עוד הורה התיקון לנותני האישור ולמשרד הפנים לגבש מפרטים אחידים על מנת ליצר וודאות ושקיפות ולאפשר את כניסתם של פריטי רישוי רבים ככל הניתן למסלולים המקוצרים.

בצד ההקלות האמורות, ועל מנת לאזן, מביא התיקון להחמרה בהוראות האכיפה, וזאת כדי למנוע פגיעה באינטרס הציבורי הגלום בחוק, ולתן מענה הולם ויעיל אל מול הפרות חוק ופגיעה באמון. כמו כן, מרחיב התיקון לחוק את הכלים הנתונים בידי גורמי האכיפה על מנת לאפשר מנעד רחב יותר של תגובות אכיפתיות כדי לתן מענה מידתי והולם להפרות חוק בהתאם לחומתן, התנהלות בעל העסק, השלב הרישווי בו הוא מצוי וכו'.

במסגרת חיזוק כלי האכיפה, ניתן למנות את ההחמרה בענישה בגין עבירה של ניהול עסק ללא רישיון או בניגוד לתנאיו, על ידי אדם פרטי (קנס מירבי של ₪ 226,000 או תאגיד (קנס מירבי של ₪ 452,000); והחמרה דומה של הענישה בגין אי קיום צווים שיפוטיים או מנהליים. כן ניתן לציין את כינונה של עבירה של מסירת פרטים לא נכונים במסמך בתצהיר או בהצהרה (סעיף 14א לחוק).

כמו כן, מחזק התיקון לחוק את הצווים המנהליים והשיפוטיים שתכליתם להביא לסגירת בתי עסק הפועלים ללא רישיון, ומאפשר הטלת צווים אלו בלא קשר להגשת כתב אישום, ובאופן שאיננו מוגבל בזמן, בצורה שמאפשרת מענה מדויק יותר להפרה. כן מעמיד התיקון לחוק בידי גורמי האכיפה את האפשרות להטיל צו מנהלי על עסק חדש שהחל לפעול בלא רישיון, וזאת בלא תלות בשאלת מסוכנות העסק, וזאת על מנת להביא לשינוי מציאות בתחום רישוי עסקים כך שלא יפתחו עוד עסקים ויחלו לפעול בלא רישיון.

במסגרת הרחבת כלי האכיפה, יוצר התיקון לחוק גם עבירה חדשה של אי קיום דרישה לתיקון ליקוי, ומעניק את האפשרות להפכה לעבירת קנס שתכליתה ליצר מענה הולם ומאוזן להפרות קלות (ראה לענין זה טיוטת צו רישוי עסקים (עבירות קנס) התשע"ט – 2019 (פורסם בנבו)).

בידי גורמי האכיפה מצויים איפוא מספר כלים:

1. צו סגירה מנהלי – צו זה מעוגן בסעיף 20 לחוק רישוי עסקים וכולל, בסעיף קטן (1) שבו את האפשרות לגורם מנהלי ברשות, שלו ניתנה הסמכות לכך, להטיל צו סגירה על עסק שלא חלפו יותר מ-18 חודשים מיום שהוחל העיסוק בו, זאת גם בלא שנטען לסכנה בעסק. בסעיף קטן (2) שבו, מאפשר החוק לגורם המנהלי המוסמך להטיל צו סגירה על עסק ישן הפועל ללא רישיון או בניגוד לתנאיו כשבפעילותו גלומה סכנה. צו זה תקף ל-30 יום וניתן להארכה על ידי בית המשפט.
2. צו סגירה שיפוטי – צו זה מעוגן בסעיף 22ב לחוק רישוי עסקים, ואינו מוגבל בזמן והוא מאפשר לבית המשפט להטיל צו סגירה על עסק הפועל ללא רישיון או בניגוד לתנאיו, וזאת בלא תלות בהגשת כתב אישום ובלא צורך בהוכחת מסוכנות.

3. הגשת כתב אישום בגין העבירות המנויות בסעיף 14 או 25 לחוק רישוי עסקים. כתב האישום המוגש בצד צווים מנהליים ו/או שיפוטניים או בהעדרם, ומשמש במקרים בהם מוצדק להטיל כתם פלילי על מבצע העבירה בצד הסדרתה.

4. עבירת הקנס של אי קיום דרישה לתיקון ליקוי – נועדה לאפשר מענה מהיר ויעיל להפרות קלות של תנאי הרשיון.

יצוין כי בידי נותני האישור נותן החוק כלי אכיפה נוספים כגון קנסות מנהליים ועיצומים כספיים שתכליתם לאפשר הסדרה מהירה של המחדל בדרך אלטרנטיבית להליך הפלילי, כך שמוסגרת הסרת המחדל וזאת בלא להדרש להליך הפלילי הארוך והיקר, מקום בו לא נדרשת הכתמה פלילית.

בשל ריבוי הרשויות האחראיות על מתן רישיון העסק, מחייבת אכיפת החוק **תיאום** בין הרשויות השונות בעת נקיטה בהליכים אכיפתיים. סעיף 19א לחוק קובע מנגנון יידוע בין הרשות לבין נותני האישור ביחס להטלת קנס, קנס מנהלי או עיצום כספי. כך, מטיל הסעיף חובה על רשות הרשוי להודיע לנותן האישור על הטלת קנס וקובע כי נותן האישור יודיע לרשות הרישוי הנוגעת בדבר, ככל האפשר, על קנס, קנס מנהלי או עיצום כספי שהטיל. כן קובע החוק מנגנון שתכליתו למנוע אכיפה כפולה ביחס לאותה הפרה. כלשונו של סעיף 19א(ז) לחוק, אם נעשתה פעולת אכיפה על ידי נותן האישור או רשות רישוי, לא יבוצעו פעולות אכיפה נוספות נגד אותו עסק או אותו אדם לגבי הענין שבשלו נעשתה פעולת האכיפה (זאת למעט מסירת דרישה לתיקון ליקויים). לשון החוק מחייב איפוא תיאום בין גורמי האכיפה ועל התובע לוודא כי מתבצע תיאום זה.

סעיף 28א לחוק מעניק סמכויות פיקוח למפקחים שהוסמכו על פיו. כך, מוסמך המפקח לדרוש מכל אדם למסור את שמו ומענו ולהציג בפניו תעודת זהות; לדרוש מכל אדם הנוגע בדבר למסור לו כל יידעה או מסמך שיש בהם כדי להבטיח את ביצוע ההוראות לבצע בדיקות, לערוך מדידות או ליטול דגימות של חומרים וכן להכנס למקום, ובלבד שלא נכנס למקום מגורים אלא על פי צו בית משפט. חובה על המפקח המפעיל סמכויותיו לפי חוק זה לענוד תג מזהה ולשאת תעודה חתומה בידי מי שהסמיכו ולהציגה על פי דרישה.

יצוין כי המפקח רשאי להפעיל סמכויות אכיפה נוספות, בהתאם לסעיף 264 לפקודת העיריות. עם זאת, באכיפת חוק רישוי עסקים, לעת הזו, אין למפקחים סמכות לחקור את המעורבים בעבירות. ועל כן, עליהם לנהוג בהתאם להנחיית מחלקת ייעוץ וחקיקה ממשרד המשפטים מיום 26.12.16 שכותרתה "מתן זכות טיעון לחשוד לפני הגשת כתב אישום". על פי הנחיה זו, על התובע לוודא כי אכן ניתנה לחשוד הזכות להשמיע את גרסתו טרם הגשת כתב אישום, הימנעות ממתן זכות זו, עלולה להביא לביטול כתב האישום, בהתאם להלכות הקיימות.

נספח 11

**מבנים המהווים סכנה למחזיקים או
לציבור**

מבנים המהווים סכנה למחזיקים או לציבור

בחלק ניכר מהרשויות נחקקו חוקי עזר אשר תכליתם טיפול במבנים ישנים ורעועים שעלולים להוות סכנה לציבור עוברי האורח או ליושביהם. מדובר במבנים שהצורך בתיקונם מקים עניין ציבורי מובהק להבטחת שלומו ובטחונו של הציבור. רשויות רבות אימצו, בענין זה, את חוק העזר לדוגמא שהתקין שר הפנים בשנת 1972, ועל כן קיים דמיון רב בין חוקי העזר ברשויות השונות.

ככלל, נקבע בחוקי העזר, כי בעל בניין חייב להחזיק את בניינו במצב המבטיח את שלום המחזיקים בו ואת שלום הציבור. כן נקבע, כי ראש עירייה הסבור כי בניין מהווה סכנה, זאת על פי דין וחשבון שערך מהנדס (או רופא), רשאי לדרוש בכתב מבעל הבניין לבצע את העבודות הנדרשות לתיקון המבנה. בעל בניין שקיבל הודעה כאמור, חייב למלא אותה. אם בעל המבנה לא ביצע את התיקון הנדרש, רשאית העירייה לבצע את העבודות במקומו ולגבות את הוצאותיה ממנו. עוד נקבע, כי אם המהנדס (או הרופא) קבע כי הבניין נתון במצב שיש בו סכנה מיידי למחזיקים או לציבור, רשאי ראש העירייה, באישורו של הממונה על המחוז, לסגור או להרוס את המבנה (זאת בלי צורך לפנות בדרישה מוקדמת לבעלי הבניין).

אי קיום ההוראה לתיקון המבנה במועד שנקבע לה מהווה עבירה, אשר העונש בצידה הוא קנס מירבי של 3,600 ₪, וקנס יומי בסך 160 ₪ לכל יום בו נמשכה העבירה מהמועד שנקבע לקיום ההוראה ועד לגזר הדין, וזאת בהתאם לסעיף 254 לפקודת העיריות.

הסמכויות הנתונות בידי הפקחים לצורך אכיפת חוק זה, הינן סמכויות הפיקוח המפורטות בחוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה) תשע"א – 2011. קרי – דרישת הזדהות, דרישת מסירת ידיעות ומסמכים וכניסה למקום למעט מקום מגורים הדורש צו בית משפט. כן נתונות בידי ראש הרשות והמהנדס הסמכויות המנהליות המפורטות בחוק העזר.

בהעדר דרכי אכיפה אלטרנטיביות, ומאחר שביצוע התיקון על ידי הרשות, במקום הנחשב לרשות הפרט, מעורר קשיים רבים, לעת הזו, דרך האכיפה המקובלת ברשויות השונות במקרים של אי קיום הדרישה לתיקון המבנה היא באמצעות הגשת כתב אישום, וזאת במטרה להביא את הדיירים לידי שיתוף פעולה וביצוע התיקון. כל עוד אכיפתו של תחום זה נעשית בדרך זו, על התובע להקפיד על אכיפה על פי אמות המידה המפורטות בהנחיית המחלקה מיום 23.4.19, הקובעת מספר כללים.

ראשית, בהעדר הסמכה של גורמי האכיפה לבצע חקירה, ולנוכח מורכבות האכיפה בתחום זה במיוחד, ראוי לתן משנה תוקף לזכותו של החשוד להציג את גרסתו בפני הרשות, טרם קבלת החלטה על הגשת כתב אישום. על מתן ההזדמנות למסירת גרסה זו להעשות בהתאם להנחיית מחלקת ייעוץ וחקיקה מיום 26.12.16 ועל פי הכללים הנקובים בה. חובה על התובע להנחות את גורמי החקירה לפעול בהתאם לאמור.

שנית, בבואו להחליט על הגשת כתב אישום, חובה על התובע לערוך הבחנה בין בעלי המבנה, ככל שחלק מהם התריעו על המפגע, ומוכנים לשלם את חלקם בתיקון, אך תלויים בבעלי הנכס האחרים לשם הוצאת התיקון אל הפועל, עליו להימנע מהגשת כתב אישום כנגדם, וזאת כדי למנוע מצב בו בעלי בתים נאשמים בעל כורחם בכתב אישום, על אף נכונותם לקיים את דרישת ראש הרשות, תוך נשיאת חלקם בנטל הכלכלי הנדרש. הנחיית המחלקה מפרטת כיצד ניתן להבטיח את השתתפות בעלי הבתים בתיקון המבנה בעתיד, וכיצד יש להתמודד עם האבחנה האמורה בבית המשפט, באופן התואם עקרונות צדק והעדר אכיפה בירנית.

על פי הנחיית המחלקה להנחיית תובעים, ככלל, על התובע לעשות ככל הניתן על מנת להביא את הדיירים לידי נכונות לבצע את התיקון, **טרם הגשת כתב האישום**, בין אם על ידי זימון כלל בעלי הדירות, רתימה של חברות שעיסוקן במתן הלוואות וכד' ורק אם בעלי הדירות יעמדו בסירובם, עליו להגיש כתב אישום כנגד מי שסירב.

ככל שהוגש כתב אישום, מורה הנחיית המחלקה כי, ככלל, יש להימנע, מחזרה מכתב אישום. תחת זאת, ניתן להגיע

להסדר לפיו יוטל עונש מתון יותר על בעל הבית, אשר מסכים לביצוע התיקון לאחר הגשת כתב האישום. כל זאת כדי להבטיח כי האכיפה הפלילית מבוצעת בהתאם לכללים המקובלים, באופן שיבטיח את עקרונות ההליך הפלילי ובאופן שיש בו כדי לקדם את העניין הציבורי באכיפה בעניינם של מבנים מסוכנים.