

מדינת ישראל

משרד המשפטים

פרקליטות המדינה
המחלקה להנחיית התובעים
מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה
תאריך: י' חשוון תשפ"ה
11 נובמבר 2024
מספרנו: 799-10-2022-000924

אל: התובעים והתובעות ברשויות המקומית

הנדון: הנחייה – מדיניות האכיפה בהטלת קנסות על עבירות בבתים משותפים

הנחייה זו עוסקת במדיניות האכיפה בנושא הטלת קנסות על עבירות קנס הנוגעות לשימוש במתקנים המשותפים בשטח המשותף בבתים משותפים, ובמדיניות התביעה בטיפול בבקשות לביטול הודעות הקנס. המדיניות בנושאים אלה כפופה להנחיית היועצת המשפטית לממשלה מספר 4.3040 "ביטול הודעות תשלום קנס – הנחיה לתובעים", המנחה את התובעים לעניין ביטול הודעות תשלום קנס מתוקף סמכותם לפי סעיף 229 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (להלן **חוק סדר הדין הפלילי**).

הנחיה זו נועדה לקדם אחידות בטיפול כלל הרשויות המקומיות בנושא ולהבטיח אכיפה הולמת ומתאימה לעבירות אלה ולסיטואציה המורכבת של עבירות הנוגעות לשטח המשותף.

מבוא

1. בדברי חקיקה שונים קבועות הוראות הנוגעות לאסדרת השימוש בשטח המשותף בבתים משותפים. מטרתן של הוראות אלה ושל העבירות הקבועות בצידן להבטיח עקרונות של בטיחות, בריאות וסדר ציבורי ביחס למפגעים בשטחים משותפים המצויים בבעלות כלל בעלי הרכוש בבית המשותף. בשל העובדה שהשטח המשותף מצוי באחריות כלל בעלי הרכוש המשותף יש לאכוף עבירות אלה בדרך שתבטיח את הסרת המפגע אך לא תייצר תמריצים שליליים בתחום ניהול הבית המשותף.

2. נדגיש - הנחיה זו אינה עוסקת בעבירה הנוגעת לרכוש פרטי של בעל נכס מסוים, גם אם רכוש זה מצוי בשטח הציבורי המשותף, או במפגע ברכוש המשותף שמעצם טיבו ברור כי אינו שייך לשימוש המשותף ברכוש המשותף (כגון אריזת קרטון של מקרר חדש שהושארה בפתח חצר הבית המשותף או בחדר האשפה). לעבירות אלה אחראי בעל נכס מסוים וברור שבעלי הדירות בבית המשותף אינם צריכים לתת את הדין בשל מפגע שאינו באחריותם. **הנחיה זו עוסקת בעבירות ברכוש המשותף הנוגעות לשימוש המשותף בו** כגון מפגע הנוצר בביוב המשותף, גדר חיה של החצר המשותפת החורגת אל המדרכה הציבורית ואי שמירה על עריכת המקלט לעיתות חירום.

מדינת ישראל

משרד המשפטים

רקע נורמטיבי – אחריות אישית של בעל הנכס לרכוש המשותף בבית המשותף

3. בפתח הדברים יובהר כי התשתית הנורמטיבית העומדת בבסיס הנחיה זו זהה לזו שבבסיס כלל עבירות הקנס ומבוססת על עקרונות המשפט הפלילי, על הוראות החוק העוסק בסוגיית הבעלות על הרכוש המשותף ועל הוראות החוק המסדירות את הנשיאה בהוצאות בגין הרכוש המשותף.
4. סעיף 52 לחוק המקרקעין, תשכ"ט-1969 (להלן **חוק המקרקעין**) עוסק בבתים משותפים, ולפיו רכוש משותף בבתים המשותפים הוא כל חלקי הבית המשותף חוץ מן החלקים הרשומים כדירות. בהתאם להוראות חוק המקרקעין הבעלים ברכוש המשותף הם כלל בעלי הדירות. כמו כן, סעיף 58 לחוק המקרקעין עוסק בנשיאת הוצאות בבתים משותפים, ולפיו כל בעל דירה בבניין המשותף חייב להשתתף בהוצאות הדרושות להחזקתו התקינה של הרכוש המשותף ולניהולו. מכאן עולה כי לכל בעל נכס אחריות אישית על ניהולו התקין של הרכוש המשותף, ועל כן כל בעל נכס אחראי באופן אישי למפגע ברכוש המשותף.
5. חוקי העזר לרשויות המקומיות בנושאי שמירת הסדר והניקיון קובעים, בדרך כלל, כי האחריות בגין עבירות ברכוש המשותף מוטלת על כל בעל נכס או על המחזיק בו.
6. לרשויות המקומיות סמכות לקבוע כי עבירה על הוראה פלוגית בחוק העזר של הרשות תהיה עבירת קנס בהתאם לסמכותן לפי פקודת העיריות [נוסח חדש] ופקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]. בהתאם לסמכות זו הותקנו צו העיריות (עבירות קנס), התשל"א-1971 וצו המועצות המקומיות (עבירות קנס), התשל"ג-1973. צווים אלה קובעים שעבירות שונות בחוקי העזר של רשויות מקומיות יהיו עבירות קנס ושפקח של הרשות המקומית יוכל להטיל בגין קנסות במקום להגיש כתב אישום לפי חוקי העזר.
7. על פי עקרונות המשפט הפלילי **האחריות הפלילית המוטלת על אדם בעבירות ברכוש המשותף הנוגעות לשימוש המשותף בו** היא אחריות **אישית** והיא נובעת מאחריותו הישירה לנעשה בשטח המשותף (אם כך אכן קובעת הוראת חוק העזר). גם הענישה (בין אם מוגש כתב אישום ובין אם נמסרת הודעת קנס) המוטלת עליו בעקבות קביעת אחריותו היא אישית. אפשר לקבוע שכמה אנשים אחראים לעבירה פלילית אחת אולם האחריות לביצוע העבירה היא אישית בהתאם לחלקו היחסי של האדם בביצועה. הקנס אינו "קבוצתי" אלא מופנה כלפי כל מי שיש יסוד להניח שהוא אחראי לביצוע העבירה על פי הוראות הדין.
- יש להבחין בין עקרון "המבצעים בצוותא" בדין הפלילי, המטיל אחריות אישית לביצוע עבירה פלילית אם זו בוצעה בידי כמה אנשים, ובין עקרון האחריות "ביחד ולחוד" בדין האזרחי. לפיכך, קנס שהוטל בגזר דין או בהודעת קנס מושת על כל נאשם בנפרד, ותשלום הקנס בידי נאשם שהקנס הוטל עליו אינו פוטר את שותפו מתשלום קנס.

מדינת ישראל

משרד המשפטים

8. יישום עקרונות אכיפה אלו על עבירות הנוגעות לרכוש המשותף עשוי להוליד קשיים שונים: קושי להבחין בין שימוש פרטי לשימוש משותף ברכוש הציבורי, קושי לאסוף ראיות, קושי להטיל קנס על דיירים שבבעלותם אותה דירה והם מנהלים משק בית משותף בשל ההכבדה הצפויה על אותו משק בית ועוד. בהוראות שלהלן נבקש להציע דרך פעולה שיש בה כדי לענות על הקשיים האמורים.

דגשים לתובע בהנחיית הפקחים בנוגע לפעולות אכיפה ולהטלת קנסות

9. הפקחים ברשויות המקומיות יפעלו בשיקול דעת בהתאם להנחיותיה של הרשות. הפקחים יתחשבו במורכבות הקיימת במקרים הנדונים ובצורך באכיפה מושכלת שעונה על הקשיים האמורים, ויפעלו בדרך שתוביל לאחידות בפעולות האכיפה של כלל הרשויות.

10. כשמתעורר חשד לביצוע עבירה ברכוש המשותף על התובע להנחות את הפקח לנהוג באופן הבא כדי להבטיח שהוא יפעל בהתאם להוראות הנחיה זו:

א. סיווג העבירה – על הפקח לבחון אם יש לעבירה, מעצם טיבה, זיקה לשימוש המשותף ברכוש המשותף, כגון גזם מהחצר המשותפת או חריגה של הגדר החיה מגבולה, או שמא מדובר בעבירה שבעל נכס מסוים ביצע ללא קשר לשימוש ברכוש המשותף אך היו לה השלכות על הרכוש המשותף (כגון קרטון אריזה או משלוח שהוזמנו לנכס מסוים והושלכו לחדר האשפה או לשטח הרכוש המשותף, גזם של דירות הגן שהושלך למדרכה כאשר אין צמחייה בחצר המשותפת).

ב. אם הפקח סבור שהעבירה אינה קשורה לשימוש המשותף ברכוש המשותף עליו לאתר ראיות קונקרטיות במפגע המצביעות על מי שביצע את העבירה כדי לבסס את תשתית הראיות המצדיקה הטלת קנס על בעל הנכס.

למען הסר ספק יובהר כי אם ברכוש המשותף ישנו מפגע שנוצר, מעצם טיבו, בידי בעלי נכס מסוים בבית המשותף, אך אין ראיות לזהות מבצע העבירה הספציפי, לא ניתן להטיל את הקנס על כלל בעלי הנכסים במקום להטילו על בעל הנכס שלא זוהה.

ג. אם לפקח יש יסוד סביר להניח כי נעברה עבירה הנוגעת לשימוש המשותף ברכוש המשותף וכי יש ראיות לביצועה של עבירה זו עליו לפעול בצורה מדורגת, שמבטיחה את הגשמתה של תכלית החקיקה - הסרת המפגע.

לפיכך, ובהתאם להוראות הרשות לדרכי הפעולה בעניין זה, בשלב הראשון על הפקח למסור התראה לכל דיירי הבית המשותף ולוועד הבית המשותף, המבהירה את חובתם של בעלי הנכס בבית המשותף לפנות את המפגע במועד שייקבע. המועד שייקבע בהתראה צריך להתחשב בסוג המפגע ובטיבו, כמו גם בדחיפות שבהסרתו. בשלב השני, לאחר שחלף הזמן הנקוב במכתב ההתראה והמפגע לא הוסר, ניתן להטיל קנס על כלל בעלי הנכס.

מדינת ישראל

משרד המשפטים

אופן הטיפול בבקשות לביטול הודעת קנס ובבקשות להישפט

11. בבחינת הבקשות לביטול קנס יפעל התובע בהתאם לעקרונות המשפט הפלילי ולחובתו לקדם שיוויון ואינטרסים ציבוריים רחבים ובשאיפה להגשים את תכלית האכיפה - להבטיח את איכות חיי הדייר ואת השימוש הראוי ברכוש המשותף בבית המשותף. לשם כך יפעל התובע כמפורט להלן:

א. הסרת המפגע – לעיתים מגיש הבקשה הוא בעל נכס בבניין המשותף הטוען שהמפגע הוסר בתכוף לאחר הודעת תשלום הקנס. אם הפיקוח אישר את נכונותה של הטענה והתובע מוצא לנכון לבטל את הקנס של אותו בעל נכס, יבטל את הקנס גם ליתר בעלי הדירות בבית המשותף. הטעם לכך הוא שמהמפגע הוסר נסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות להמשך קיום ההליכים כלפי מי שביקש את ביטול הודעת הקנס וכלפי יתר הנקנסים באותו בית משותף, גם אם לא הגישו בקשה לביטול הודעת הקנס.

ב. מציאת האחראי הישיר למפגע – אם בעל נכס הודיע לתובע לאחר הטלת הודעת הקנס כי הוא האחראי הישיר למפגע או שהוכחה בדרך אחרת אחריותו של בעל נכס למפגע והתובע השתכנע כי הוא האחראי היחיד לביצוע העבירה ולכן אין הצדקה לנקיטת הליכים נגד שאר בעלי הנכס, התובע יבטל את הקנס ליתר בעלי הנכס לפי העילות לביטול קנס המצויות בסעיף 229(ג) לחוק סדר הדין הפלילי.

ג. בעלי נכס המקיימים משק בית משותף – אם הקנס הוטל על כמה דיירים שיש להם משק בית משותף בדירה אחת ואחד מהם שילם את הקנס תהיה זו עילה מוצדקת לביטול הקנס לדיירים הנותרים.

ד. העילות בהנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 4.3040 - הנחיה זו אינה רשימה סגורה של עילות שרק הן מאפשרות לתובע לבטל הודעות קנס. כשבבקשה לביטול הודעת קנס מתוארות נסיבות שאינן מפורטות בהנחיה זו התובע יפעל בהתאם להנחיית היועצת המשפטית לממשלה מס' 4.3040 (דוגמה: הודעת תשלום הקנס נמסרה למי שאינו בר-עונשין).

12. לעיתים מחליט התובע לבטל את הקנס כאמור בסעיפים 10(א) או 10(ב) מהטעם שהמפגע הוסר או שהאחראי הישיר למפגע נמצא, והוא סבור כי יש לבטל את הקנס גם ליתר בעלי הנכס. במקרים אלו על התובע להנחות את גורמי הגבייה ברשות המקומית לבדוק אם הקנס שולם בידי מי מבעלי הנכס סמוך להחלטה על ביטול הקנס, ואם הקנס שולם להשיב את סכום הקנס למי ששילם אותו.

13. למען הסר ספק יובהר כי על התובע לטפל בבקשה לביטול קנס גם אם המבקש שילם את הקנס, בין אם שילם את הקנס לפני הגשת בקשת הביטול ובין אם שילם את הקנס לאחר הגשת בקשת הביטול.

מדינת ישראל

משרד המשפטים

מובהר בזאת כי רק תובע שמונה בידי היועצת המשפטית לממשלה במיוחד לעניין זה מוסמך לבטל הודעות תשלום קנס ותוספת פיגור.

אנא העבירו הנחייה זו לאחראים על מחלקות הפיקוח.

בברכה,



בת-אור כהנוביץ
מנהלת המחלקה להנחיית תובעים
מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה
בפרקליטות המדינה

העתק: היועצת המשפטית לממשלה
פרקליט המדינה
המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים)