

הקמת מערך אכיפה ברשות המקומית

.....	הקמת מערך אכיפה	4
.....	הקמת מערך אכיפה ברשות המקומית	4
.....	מבוא	4
.....	דבר מנהלת המחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה בפרקליטות המדינה	5
.....	חשיבות האכיפה
.....	תפקיד האכיפה ברשות המקומית	6
.....	סמכויות הרשות המקומית והחובה לקיים מערך אכיפה	7
.....	עבירות אסדרה	7
.....	תכליות האכיפה	8
.....	מדוע אכיפה כדאית - יתרונותיה של אכיפה אפקטיבית	9
.....	תהליך וכלי האכיפה
.....	תהליך האכיפה	9
.....	פיקוח - הפיקוח העירוני	10
.....	תביעה - התביעה העירונית	11
.....	כלי האכיפה	12
.....	שלבי הקמה
.....	עקרונות ושלבים	14
.....	עקרונות מנחים	14
.....	שלבי הקמת מערך אכיפה	15
.....	שלב 1 - קבלת החלטה על הקמת מערך אכיפה	16
.....	שלב 2 - גיוס תובע רשותי ומנהל פיקוח	17
.....	שלב 3 - גיבוש מדיניות אכיפה כוללת	17
.....	שלב 4 - קבלת החלטות על מבנה ותפיסת עבודה	19
.....	שלב 5 - הקמת יחידת פיקוח	19
.....	שלב 6 - מערך לטיפול בדוחות ובגבייה	20
.....	שלב 7 - פרסום והסברה	20
.....	שלב 8 - תחילת אכיפה	21
.....	ידע נדרש לקבלת החלטות
.....	תחומי הפיקוח	19
.....	סדר ציבורי	22
.....	איכות הסביבה	22
.....	רישוי עסקים	23
.....	מניעת אלימות	24
.....	פיקוח על כלבים	24
.....	מניעת עישון במקומות ציבוריים	25
.....	מבנים מסוכנים	25
.....	חינוך חובה	25
.....	תכנון ובנייה	25

23 תפיסת העבודה של הפיקוח
26 פיקוח ייעודי
26 פיקוח רב תחומי
26 שילוב בין הגישות

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 מתפקידיה 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 רם 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 חשובים לעיני כל, מייצרת פגיעה עמוקה באמון הציבור בשלטון המקומי, מעמידה 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.

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 ודמינו 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 ממכונות 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 ארון הציבור ברשות המקומית, כיוון שמדובר בדרך כלל בהפרות ומפגעים החשופים לעין כל.

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.

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 להסמיק 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 לייעול הפיקוח והאכיפה העירוניים (תעבורה), תשע"ו-2016 ועוד. חוקים אלו מקנים לראש הרשות סמכות להסמיק פקחים מבין עובדי הרשות המקומית ומקנים סמכויות פיקוח ואכיפה לפקחים.

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 יסודי 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 שקם (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 א' למדריך - עת"מ 42584-05-16 עורכי הדין לקידום מנהל תקין נ' מועצה מקומית דיר חנא (נבו 06.10.2016)
ר' נספח ב' למדריך - בג"ץ 6322/14 התאחדות הסוחרים והעצמאים הכללית נ' שר הפנים (נבו 19.04.2017)

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.
- **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.

פיקוח מקצועי ואפקטיבי

- יאפשר איכות חיים טובה יותר לתושב
- יבטיח שיוויון בפני החוק ויחזק את אמון הציבור ברשות המקומית
- יהיה מקור מידע יעיל לנעשה בשטחי הרשות המקומית מנקודת מבטו של התושב
- יאפשר מתן שירות טוב יותר בזכות הדדיות הקשר תושב – רשות מקומית

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.

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:

- לייצג ולקדם את האינטרס הציבורי העומד בבסיס החוק.
 - להוביל את מערך האכיפה ברשות בצורה שוויונית, אחידה ועניינית.
- 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

תפקידיו העיקריים של התובע העירוני:

- שותף להגדרת מדיניות האכיפה של הרשות
- קובע את מדיניות התביעה העירונית ואחראי ליישומה
- מנהל את ההליכים הפליליים בשם הרשות
- בעל הסמכות להגשת כתבי אישום
- בעל הסמכות הבלעדית לביטול קנסות
- מקדם חקיקת עזר
- מנחה מקצועית את הפיקוח
- שמירה על קשר רציף עם המח' להנחיית התובעים, משרד המשפטים

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.

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 מפקדיה לייצגה 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.

- **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.

- **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 בגינן קנס מנהלי ואילו יוזמת התובע להגיש אישום פלילי בגין עבירה מנהלית, היא החריג 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.

- **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 ועניין.

- **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 שסופו, 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.

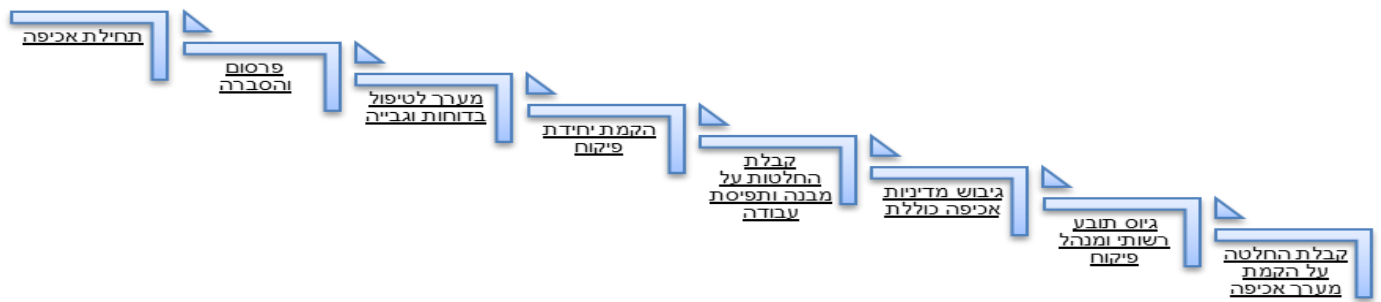
בעבר, הכלי המרכזי שעמד לרשות הרשות המקומית לצורך פיקוח ואכיפה, היה חוקי העזר. כיום קיימת חקיקה ראשית נרחבת, המספקת כלים מגוונים, נוספים על חוקי העזר, המאפשרת לרשות המקומיות לבצע אכיפה שלמה, מקיפה, יעילה ואפקטיבית יותר.

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 אוסף מה, מתי ובאילו אמצעים? מה נאסף 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

- **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 מאוד 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



שלב 1 - קבלת החלטה על הקמת מערך אכיפה

קבלת החלטה על הקמת מערך אכיפה היא הצעד הראשון בתהליך למימוש סמכות החובה, של הרשות המקומית, לביצוע אכיפה בשטחה.

ההחלטה מתקבלת ע"י ראש הרשות והמנכ"ל ובעקבותיה מתחיל תהליך ההקמה המפורט בשלבים הבאים. חשוב שהיועץ המשפטי של הרשות ילווה את תהליך ההקמה של מערך האכיפה כדי שינחה את הרשות בשלבים בהם נדרש אישור מליאת המועצה, שיתוף, פרסום וכו'.

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 עבורם 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...)
- ר' נספח ו' למדריך – הגדרת תפקיד תובע עירוני באוגדן התפקידים משרד הפנים

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.

שלבם בגיבוש מדיניות אכיפה כוללת (שלבם א' ו-ב' יכולים להיעשות במקביל)

א. מיפוי ואיסוף נתונים ויצירת תמונת מצב קיימת - בשלב זה ייערך מיפוי ואיסוף 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

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 ?
- וכו'.

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 ייאכף ע"י חוקי עזר, מה עפ"י חקיקה ראשית, באילו סמכויות ייעשה 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 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 (ראה 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.

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.
- ראו 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.

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 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 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 רשמיים, צו עבירות קנס רשות, הכשרת והסמכת פקחים עירוניים
- **העמדת רכב וחנייתו** - האכיפה נעשית עפ"י פקודת התעבורה ותקנות התעבורה ובאמצעות חוק עזר רשות, "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 רשות, תוכנית תמרור מאושרת, הצבת תמרורים וסימון, הסמכת פקחים עירוניים.
- **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 צו 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.

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.
- **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.
- **שילוב בין חוקי עזר לחוק הרשויות המקומיות אכיפה סביבתית** - השינוי בתפיסת תפקיד הפיקוח בשלטון המקומי מחייב את הרשויות המקומיות לתת דעתן לצורך החינוכי 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

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

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 פנים 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. 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 עירנית 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.

להרחבה בנושא באתר המשרד לבט"פ:

<https://www.gov.il/he/departments/guides/municipal-policing>

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

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 הוטרין הרשותי בלבד ובמסגרת חוק הרשויות

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

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.

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

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.

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.

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 אחר אחראי על נושא פסולת בניין וכיו"ב. באופן הזה נוצרת מומחיות מקצועית, בתחומים השונים אצל אנשים שונים, והם מהווים גורם להתיעצות 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.