

02 יוני 2024
כ"ז תמוז, תשפ"א

מדיניות האכיפה בתחום הפיקוח באיגוד ערים כנרת

"חוק שהרשויות אינן עושות לאכיפתו כהלכתו,
יפה היה לו שלא היה נחקק משנחקק"
(השופט חשין, בג"ץ 53/96 תשלובת ח. אלוני בע"מ נ' שר התעשייה והמסחר)

כללי

איגוד ערים כנרת

1. איגוד ערים כנרת הוא תאגיד סטטוטורי ייחודי, שהוקם בהמשך לדו"ח מבקר המדינה משנת 2004, אשר הצביע על כשלים חמורים בניהול חופי הכנרת. באוגוסט 2007 החליטה הממשלה על הקמת האיגוד, ובאפריל 2008 אושר בכנסת חוק הסדרת הטיפול בחופי הכנרת, תשס"ח-2008 (להלן: "חוק הסדרת הטיפול בחופי הכנרת"), אשר הקים את איגוד ערים כנרת, והגדיר את מטרותיו כדלקמן: "להסדיר את הטיפול בחופי הכנרת בראייה כוללת ואחידה, בהתחשב בהיבטים הייחודיים של הכנרת, ולהגביר את האכיפה של חיקוקים שנועדו למנוע ולצמצם את הפגיעה בכנרת".
2. חוק הסדרת הטיפול בחופי הכנרת הטיל על עובדי האיגוד ליזום פעולות, שנועדו להסדיר את ההפעלה התקינה של כלל החופים הציבוריים סביב הכנרת, וכן לפקח על ביצוע הוראות החוק ועוד עשרות דברי חקיקה הנוגעים להסדרת הפעילות בחופי הכנרת ובמי הכנרת.
3. חוק הסדרת הטיפול בחופי הכנרת מקנה לאיגוד את כל הסמכויות הנדרשות לביצוע תפקידיו לפי הוראותיו, לרבות הסמכויות של כל אחת מהרשויות המקומיות שבתחומו בעניינים הקשורים לתפקידים אלה. בתוספת השנייה לחוק קבועה רשימת חיקוקים ארוכה שהאיגוד מוסמך לאכוף בתחומו. כאשר מכח החוק (סעיף 9(א) לו) התקין גם האיגוד חוקי עזר שונים, אשר קובעים שורה ארוכה של הוראות שיש לקיים בתחומו. בין היתר, האיגוד משמש כרשות רישוי לעסקים אשר בתחום חניוני הנופש של האיגוד, לפי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968.
4. שטח תחום השיפוט של האיגוד מוגדר בתוספת הראשונה לחוק הסדרת הטיפול בחופי הכנרת כדלקמן:
"תחום הפיקוח" - השטח התחום בקו כחול במפה, הנמצא בין קו החוף של הכנרת, כהגדרתו בחוק שמירת הסביבה החופית, התשס"ד-2004, לבין כבישים מס' 87, 90, 92, וכן תחום של 300 מטר לכיוון הים מקו החוף כאמור;
"תחום האיגוד" - שטחים הנמצאים בתוך תחום הפיקוח, המסומנים בצבע תכלת מקווקו במפה וכן תחום של 300 מטר לכיוון הים מקו החוף של אותם שטחים.
והוא מקיף למעלה מארבעים קילומטרים של חוף הכנרת.

פיקוח ואכיפה בתחום הפיקוח של האיגוד

5. פעילויות הליבה של האיגוד מתבצעות באמצעות מספר מחלקות, שלהן תפקידים שונים. אחת מהן היא מחלקת פיקוח ואכיפה, אשר עוסקת בתחומי פיקוח ואכיפה משולבים: שמירת הסביבה החופית; פיקוח ימי ופיקוח יבשתי על פי רשימת חיקוקים המופיעה בתוספת השנייה לחוק; ביצוע בקרה ורגולציה על מפעילים חיצוניים אשר מתפעלים חופים עבור האיגוד; ריכוז הטיפול, הפיקוח והבקרה על קיום אירועים במרחב החופים; ושיתוף פעולה עם גורמי אכיפה מרחביים נוספים, לרבות עבודה שוטפת עם משטרת ישראל במסגרת שיטור משולב בחופים ועוד.
6. פעילות האכיפה של מחלקת הפיקוח והאכיפה של האיגוד מתמקדת באופן שוטף במספר ענפי פעילות עיקריים:
 - א. **שמירת הניקיון בסביבה החופית, בחופי הכנרת ובמימיה.** זאת בהתאם להוראות החוק לשמירת הניקיון, תשמ"ד-1984, וצו סדר הדין הפלילי (עבירות קנס – שמירת הניקיון), תש"ס-2000.
 - ב. **אכיפת איסור הנהיגה בחוף הים.** זאת בהתאם להוראות חוק איסור נהיגה ברכב בחוף הים, תשנ"ז-1997, וחוק שמירת הסביבה החופית, תשס"ד-2004, ותקנות העבירות המנהליות (קנס מנהלי – עבירת נהיגה ברכב בחוף הים), תשס"א-2001.
 - ג. **פיקוח ימי על בטיחות השיט בקרבת החוף.** זאת בהתאם להוראות תקנות הנמלים (בטיחות השיט), תשמ"ג-1982, ותקנות העבירות המנהליות (קנס מנהלי – עבירות בטיחות השיט, משיטים ונמלים), תשס"ג-2002.
 - ד. **פיקוח בתחום רישוי עסקים על עסקים בחופי האיגוד.** זאת בהתאם להוראות חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), תשע"ג-2013, והתקנות השונות בתחום רישוי עסקים.
 - ה. **אכיפת הוראות חוקי העזר של האיגוד בחופים ובסביבתם –**
 - ההוראות בדבר העמדת רכב וחנייתו. זאת בהתאם להוראות חוק עזר לאיגוד ערים כנרת (העמדת רכב וחנייתו), התשע"ב-2011;
 - ההוראות בדבר איסור הקמת רעש. זאת בהתאם להוראות חוק עזר לאיגוד ערים כנרת (מניעת רעש), התשפ"ב-2021, חוק עזר לאיגוד ערים כנרת (הסדרת הרחצה)(תיקון), התשפ"ב-2021, הודעה בדבר הכרזת חופים שקטים לפי סעיף 11(א) לחוק חוק עזר לאיגוד ערים כנרת (הסדרת הרחצה)(תיקון), התשפ"ב-2021, וצו הסדרת הטיפול בחופי הכנרת (עבירות קנס), תשפ"ב-2022.

וכמו כן, אכיפת איסורים שונים נוספים והוראות שונות החלות בתחום הפיקוח של האיגוד. זאת בהתאם להוראות חוק עזר לאיגוד ערים כנרת (הסדרת הרחצה בכנרת), תשע"ד-2014, וצו הסדרת הטיפול בחופי הכנרת (עבירות קנס), תשפ"ב-2022.

7. בנוסף, מחלקת הפיקוח והאכיפה של האיגוד עושה כאמור גם כדלהלן:

- א. פועלת באופן שוטף עם גורמי אכיפה מרחביים נוספים ומסייעת להם: פקחי רשות המים בנושא של זיהום מי-ים; פקחי יחידת "עיטס" של רשות הטבע והגנים (להלן: "רט"ג") בנושא שמירת הסביבה החופית; פקחי רט"ג בנושא אכיפת תקנות הדיג, 1937; וכן משטרת ישראל במסגרת שיטור משולב בחופים.
- ב. מבצעת בקרה ורגולציה על המפעילים החיצוניים אשר מתפעלים חופים עבור איגוד ערים כינרת, מרכזת את הטיפול, הפיקוח והבקרה על קיום אירועים במרחב החופים.
- ג. מטפלת בסילוק פולשים מחופי הכנרת, בהתאם להוראות חוק המקרקעין (סילוק חוק מקרקעי ציבור (פינוי קרקע), תשמ"א-1981, וזאת עד לשלב הוצאת צווי פינוי שבסמכות רשות מקרקעי ישראל, ובשיתוף פעולה עם פקחי הרשות וגורמיה.

8. פקחי מחלקת הפיקוח מתמנים לתפקידם "לשם פיקוח על ביצוע הוראות לפי חוק זה והחיקוקים המנויים בתוספת השנייה, כולם או חלקם, בתחום הפיקוח" על פי סעיף 40 לחוק הסדרת הטיפול בחופי הכנרת; ומוקנות להם סמכויות רבות לשם כך, מכח סעיף 41 לחוק זה, אשר מורה כדלקמן:

(א) לשם ביצוע תפקידיו כאמור בסעיף 40, בתחום הפיקוח, רשאי פקח, לאחר שהזדהה בדרך האמורה בסעיף קטן (ד) –

(1) לדרוש מכל אדם למסור לו את שמו ואת מענו ולהציג לפניו תעודת זהות או תעודה רשמית אחרת המזהה אותו;

(2) לדרוש מכל אדם הנוגע בדבר למסור לו כל ידיעה או מסמך שיש בהם כדי להבטיח או להקל על אכיפתו של חיקוק שהוסמך לפקח על ביצועו; בסעיף זה, "מסמך" – לרבות פלט, כהגדרתו בחוק המחשבים, התשנ"ה-1995;

(3) להיכנס למקום שהכניסה אליו דרושה לשם אכיפתו של חיקוק שעל ביצועו הופקד, ובלבד שלא ייכנס –

(א) למקום המשמש למגורים, אלא על פי צו של בית המשפט;

(ב) למקום המוחזק על ידי מערכת הביטחון או משטרת ישראל, אלא אם כן בידו אישור כניסה למקום כאמור מאת שר הביטחון או השר לביטחון הפנים, לפי העניין, או מי שהוא הסמיכו לעניין זה, וכל עוד לא מתרחשות באותו מקום ובעת כניסת הפקח, פעילות מבצעית או פעילות עוינת; לעניין פסקה זו, "מערכת הביטחון" – צבא הגנה לישראל, משרד הביטחון ויחידות סמך של משרד הביטחון.

(ב) התעורר חשד לביצוע עבירה על חיקוק המנוי בתוספת השנייה, בתחום הפיקוח, רשאי פקח, שהוסמך לפקח על ביצועו של החיקוק, לאחר שהזדהה בדרך האמורה בסעיף קטן (ד) –

(1) לחקור כל אדם הקשור לעבירה, או שעשויות להיות לו ידיעות הנוגעות אליה, ולדרוש ממנו למסור לו כל פרט, מסמך וידיעה הנוגעים לאותה עבירה; על חקירה לפי פסקה זו יחולו הוראות סעיפים 2 ו-3 לפקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות), בשינויים המחויבים;

(2) לתפוס כל חפץ הקשור לעבירה כאמור; על תפיסה לפי פסקה זו יחולו הוראות סעיפים 32 ו-34 עד 42 לפקודת החיפוש, בשינויים המחויבים;

(3) לבקש מבית משפט צו חיפוש על פי סעיף 23 לפקודת החיפוש; על חיפוש לפי פסקה זו יחולו הוראות סעיפים 24(א)(1), 26 עד 28 ו-45 לפקודת החיפוש, בשינויים המחויבים.

(ג) סירב אדם להיענות לדרישת פקח, על פי סמכותו בהתאם להוראות סעיף זה, והיה חשש שיימלט או שזהותו אינה ידועה, רשאי הפקח לעכבו עד לבואו של שוטר, ויחולו על עיכוב כאמור הוראות סעיף 75(ב) ו-(ג) לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996, בשינויים המחויבים.

(ד) פקח לא יעשה שימוש בסמכויות המסורות לו לפי חוק זה, אלא בהתקיים כל אלה:

(1) הוא בעת מילוי תפקידו;

(2) הוא לובש מדי פקח בצבע ובצורה שהורה לעניין זה יושב ראש המועצה, ובלבד שלא יהיה בהם כדי להטעות כנחזים להיות מדי משטרה והוא עונד באופן גלוי תג המזהה אותו ואת תפקידו;

(3) יש בידו תעודה חתומה בידי יושב ראש המועצה, המעידה על תפקידו ועל סמכויותיו, שאותה יציג על פי דרישה.

תכליתה וחשיבותה של אכיפת החוק בכנרת

9. בישראל כנרת אחת, ולאכיפה חלק מרכזי כאמור בהגשמת אחת ממטרות חוק הסדרת הטיפול בחופי הכנרת, שהיא "למנוע ולצמצם את הפגיעה בכנרת". לאכיפה חשיבות מרכזית בעיצוב מרחב החיים של האדם והחי בסביבה החופית בכנרת, בשמירה על החי והצומח וערכי הטבע, בשמירה על שלום הציבור ובטחונו, על הסדר הציבורי ואיכות החיים, ובכלל – בקידום ושמירה על אינטרסים חשובים, קצרי וארוכי טווח, של החברה והאדם, במבט להווה ולעתיד גם יחד.

10. בהקשר של חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן: "חוק רישוי עסקים"), קיום הוראותיו נועד להבטיח את המטרות הבאות, כפי שהן מוגדרות בסעיף 1 לחוק, או מקצתן: איכות נאותה של הסביבה ומניעת מפגעים ומטרדים; מניעת סכנות לשלום הציבור; בטיחות של הנמצאים במקום העסק או בסביבתו; מניעת סכנות של מחלות בעלי חיים ומניעת זיהום

מקורות מים בחומרי הדברה, בדשנים או בתרופות; בריאות הציבור, לרבות תנאי תברואה נאותים; קיום התכליות דיני התכנון והבנייה; וקיום הדינים הנוגעים לכבאות.¹

11. כאשר נקודת המוצא היא, כי בעסק הפועל ללא רישיון עסק לא ניתן להבטיח, כי העסק פועל באופן אשר מגשים את המטרות הללו הקבועות בחוק. ומכאן נובעת החשיבות הרבה ראשית דבר, בעצם פעילותו של עסק רק כאשר יש לו רישיון עסק שניתן לו בהתאם להוראות החוק והוראות צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), תשע"ג-2013 (להלן: "צו רישוי עסקים"). זאת תוך הבטחה, שהוא עומד בכל התנאים המוגדרים בחוק ובצו, או שהציבו כתנאים לפעולתו גורמים שונים כמשרד הבריאות, המשרד להגנת הסביבה, הרשות הארצית לכבאות והצלה ועוד, ומקיים את כל התנאים אשר מוגדרים לו ברישיון העסק; ושנית, של אכיפת קיום הוראות חוק רישוי עסקים מקום בו הן אינן מקוימות.

12. לפעילות של עסק כאשר יש לו רישיון עסק, ותוך שהוא מקיים את כל התנאים הנקובים בו, חשיבות רבה לא רק מבחינת האינטרס הציבורי וחשיבות ההגנה עליו ועל הערכים המוגנים בחוק רישוי עסקים לטובת הציבור הרחב והגשמת תכליות החוק כפי שהן מוגדרות בו, כמפורט לעיל, אלא גם מבחינת האינטרס הפרטי של העסק עצמו, בעליו, מנהליו ועובדיו. זאת מאחר שעסק הפועל בלא רישיון עסק כדן חשוף מאוד מבחינה משפטית, בהיבטים רבים מאוד ומגוונים, וזאת הן בפן האזרחי והן בפן הפלילי, ופועל תחת סיכון גבוה מאוד לבעליו, מנהליו וכל העובדים בו.

13. על כן, לנוכח כל האמור לעיל, הפיקוח והאכיפה על קיום הוראות החוק השונות, כמוגדר בתוספת השנייה לחוק הסדרת הטיפול בחופי הכנרת, לרבות חוק רישוי עסקים, וכן על קיום הוראות חוקי העזר השונים שהתקין האיגוד הם מתחומי הליבה החשובים בעשייה של האיגוד, והשמירה על קיום הוראות החוק השונות ועל כך שתכליותיהן אינן מופרות, ואכיפת הוראות החוק השונות על אלו אשר מפרים אותן, הן לפיכך חובה ציבורית בעלת חשיבות ממדרגה ראשונה, אשר חלה על האיגוד.

14. השגת מטרה ראשית זו של חוק הסדרת הטיפול בחופי הכנרת, "למנוע ולצמצם את הפגיעה בכנרת", של מטרותיו של חוק רישוי עסקים ושל התכליות הקונקרטיות של דברי החקיקה השונים, שאותם מוסמך האיגוד לאכוף, מותנית באכיפת חוק ראוי. בלא אכיפת חוק ראוי לא תמומש התכלית המעוגנת בחקיקתו של חוק הסדרת הטיפול בחופי הכנרת ובהקמת האיגוד, ולא ימומשו כל יתר התכליות, של חוק רישוי עסקים ושל דברי חקיקה אחרים שמוסמך האיגוד לאכוף, והן יהיו בבחינת אות מתה, וכפי שנאמר בכותרת: "חוק שהרשויות אינן עושות לאכיפתו כהלכתו, יפה היה לו שלא היה נחקק משנחקק".²

¹ סעיף 1 וסעיף 1א8 לחוק, וראו גם: הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 8.1151 בנושא "מתן רישיון עסק לעסק שאינו עומד בדיני התכנון והבניה" (29.6.15)
² דברי כבי' השופט חשין, בג"ץ 53/96 תשלובת ח. אלוני בע"מ נ' שר התעשייה והמסחר [פורסם בבנו] (16.3.1998).

15. אולם נקודת המוצא היא, כי על אף חשיבותה הרבה של אכיפת החוק הרי שהלכה למעשה זו אינה ניתנת למימוש מידי בכל החזיתות הקיימות, בכל ימות השנה ובכל שעות היממה ובאופן מלא במאת האחוזים. ביסוד כך עומדים טעמים רבים, וביניהם ניתן למנות את כוחות האכיפה המוגבלים הנתונים בידי האיגוד, הנובעים ממגבלות של תקציב, כח אדם, היערכות ועוד, ומנגד – את ההיקף הנתון, הגדול מאוד, של הפרות החוק הקיימות בתחומי האיגוד לכל אורך ימות השנה ובפרט בעונות השיא בכנרת. מצב זה מחייב את האיגוד לקבוע מדיניות אכיפה, ולהציב סדרי עדיפויות ברורים לאכיפת הוראות החוק השונות בתחומו.
16. קביעת מדיניות אכיפה וקביעת סדרי עדיפויות שונים לאכיפה בתחום הפיקוח של האיגוד מתבססים על מערכת מורכבת של שיקולים ענייניים ואמות מידה. אלה נקבעים על פי נסיבות ותנאים אובייקטיביים וקונקרטיים קיימים, המשפיעים על קביעת סדרי העדיפויות לאכיפה ואופן האכיפה בכל תחום ובכל אזור ואזור במרחב הגיאוגרפי.
17. מערכת השיקולים המורכבת נקבעת גם על פי מאפייני כל אזור ואזור, מהות העבירה, מידת העומס בו נתונה מחלקת הפיקוח והאכיפה, שלה כאמור מגבלות נתונות של כח אדם ומשאבים, בהתאם לעונות ולימות השנה ועל פי "מה שהשעה צריכה".³
18. סדרי העדיפויות לאכיפת הוראות החוק בתחום הפיקוח של האיגוד מתמצים בסיכומו של יום בבחינה על ידי הרשות המוסמכת של אותה מערכת מורכבת של פרמטרים, נתונים, שיקולים ונסיבות, והחלטה על בסיסן של "מה העיקר מול הטפל, מה החיוני והדחוף לעומת השולי בחשיבותו ובדחיפותו",⁴ כלומר - של קביעת סדרי עדיפויות ושיטות עבודה. הכל לנוכח אותה מטרת על העומדת לעיני האיגוד בהיבט זה, של מניעת וצמצום הפגיעה בכנרת.

מטרה

1. מטרתו של מסמך מדיניות האכיפה היא להתוות מסגרת של עקרונות כלליים לפעילות הפיקוח והאכיפה בכנרת.
2. לגיבוש מדיניות האכיפה מספר תכליות עיקריות, שביניהן ניתן למנות את התכליות הבאות:⁵
- א. לעצב מדיניות אכיפה הנקבעת לאחר בירור ודיון, בשילוב ובשיתוף כל גורמי האיגוד הרלבנטיים וגורמים רלבנטיים נוספים, מתוך ראייה כוללת ואינטגרטיבית המשלבת את כלל ההיבטים המהותיים והשיקולים הצריכים לעניין, לרבות כאלה הצופים פני עתיד.

³ דברי כב' המשנה לנשיא השופט מ' אלון בהקשר של אמות המידה להפעלת שיקול הדעת השיפוטי, ע"פ 212/79 פלוני נ' מדינת ישראל [פורסם בנבו] (20.12.1979).

⁴ בג"צ 4475/09 נדמי סלמאן נ' שר הביטחון [פורסם בנבו] (8.8.2010).

⁵ הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.1002 בנושא "הצורך בקביעת מדיניות מרכזית של חקירה ותביעה בתחום העונשין – הכללים החללים על הקביעה וההפעלה של המדיניות".

- באופן הזה המדיניות המתגבשת אמורה לייצג את האיזון הראוי בין כל השיקולים השונים הנוגעים לעניין, ובכך לשרת במידה מרבית את טובת הציבור;
- ב. לשמש בסיס לאכיפה המושתתת על ראייה והבנה מקיפות וכוללות של סדרי העדיפויות בתחום הפיקוח של האיגוד;
- ג. להבטיח קיומה של אכיפה יזומה המבוססת על מדיניות סדורה, עקרונית ברורים וסדרי עדיפויות מוגדרים, וזאת לצד מתן מענה יעיל לתלונות ופניות המתקבלות מן הציבור, אשר קשוב גם לצרכי הציבור ולפניותיו;
- ד. להבטיח אכיפה הוגנת, שוויונית, אחידה ולא-בררנית, ככל הניתן, המבוססת על שיקולים ענייניים ואשר מממשת את העקרונות החשובים של הוגנות ושוויון הכל בפני החוק;
- ה. לחזק את אמון הציבור במערכת האכיפה שמנהל האיגוד, באיגוד עצמו, בעומדים בראשו, במנהליו ובעובדיו וכן בשלטון החוק, ובכך לחזק את תחושת הצדק, הסדר חברתי והאמון במוסדות;
- ו. להבטיח אכיפה יעילה, מושכלת ואפקטיבית ככל הניתן במסגרת המשאבים המוגבלים הקיימים, ותוך הקצאה יעילה שלהם ככל הניתן;
- ז. להקל על תהליכי קבלת ההחלטות בקרב הגורמים הרלבנטיים באיגוד בצמתים הרלבנטיים לאכיפה, ועל קידום תכניות שונות שנועדו לשרת את הציבור;
- ח. ובנוסף - לאפשר עמידה ראויה בפני ביקורת שיפוטית, ציבורית ומערכתית.

שיטה

1. מדיניות האכיפה של האיגוד תוגדר במסמך זה על פי עקרונות מדיניות כלליים ובקווים מנחים הנכונים לכל תחום.
2. מדיניות האכיפה נגזרת מהוראות הדין וההלכה הפסוקה, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הנחיות המחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה בפרקליטות המדינה וכן מהמדיניות של האיגוד עצמו ברמה המקומית.
3. מדיניות האכיפה תאושר ותתוקף בהחלטת מנהלת האיגוד, והיא תוצג לאחר מכן ליושב ראש מועצת האיגוד, ותקבל גם את אישורו.

4. לאחר שתאושר תפורסם מדיניות האכיפה לציבור, לרבות באתר המרשתת של האיגוד, והיא תהיה נגישה לעיון לכלל הציבור.⁶
5. תחום הפיקוח של האיגוד הוא כאמור נרחב, ומקומות שונים בו, גם לאורך חופי הכנרת, הם לעתים בעלי מאפיינים שונים זה מזה בהיבטים מהותיים הנוגעים לעניין.
6. על כן, לצד העקרונות הכלליים וסדרי העדיפות הכלליים לאכיפה ברמת תחום הפיקוח של האיגוד ייתכנו דגשים וסדרי עדיפויות פרטניים לאכיפה במקומות שונים בתוך תחום הפיקוח.
- כלומר, מעבר לתופעות הכלליות החוצות את כל תחום הפיקוח של האיגוד, אשר מאפיינות את כולו, ושעל בסיסן תוגדר מדיניות האכיפה הכללית של האיגוד, ייתכנו גם תופעות אשר ייחודיות לאזורים או למקומות שונים בתוך תחום הפיקוח, אשר יחייבו מתן דגשים פרטניים לאכיפה בהקשרן, ואלה יוגדרו בהתאם לצורך.
7. יישומם של עקרונות המדיניות הכלליים והדגשים הפרטניים, בהתאם לסדרי העדיפות שיוגדרו להלן, ייעשה באופן הבא:⁷

א. **בתחום הפיקוח השוטף** – המדיניות תיושם על ידי מחלקת הפיקוח והאכיפה ומנהלה.

זאת בתיאום עם תובע האיגוד, שהוא הגורם המוסמך בה על פי דין כנציג היועץ המשפטי לממשלה, לקבוע את מדיניות האכיפה ומידת העניין לציבור באכיפה ובנקיטה בהליכים משפטיים; ובתחום רישוי עסקים – גם עם האחראי על תחום רישוי עסקים באיגוד.

ב. **בתחום התביעה, היינו - נקיטה בהליכים משפטיים שונים וקביעת מדיניות הענישה, לרבות החלטה על סגירת תיק** – המדיניות תיושם על ידי תובע האיגוד, שהוא כאמור הגורם המוסמך על פי דין.⁸

זאת בתיאום עם מנהל מחלקת הפיקוח והאכיפה, עם הנהלת האיגוד, וככל שיש צורך בכך גם גורמים אחרים רלבנטיים באיגוד; ובתחום רישוי עסקים – בתיאום גם עם האחראי על תחום רישוי עסקים באיגוד וכן עם יושב ראש מועצת האיגוד, שלו מוקנות סמכויות אכיפה מנהליות על פי חוק רישוי עסקים.

⁶ בהתאם להוראת ההלכה הפסוקה (בג"ץ 5537/91 אליהו אפרתי נ' כרמלה אוסטפלד [פורסם בנבו] (3.6.1992)) ולהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.1002 בנושא "הצורך בקביעת מדיניות מרכזית של חקירה ותביעה בתחום העונשין – הכללים החללים על הקביעה וההפעלה של המדיניות".

⁷ סעיף 12 לחוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב-1982, הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.1001 בנושא "עצמאות התביעה פלילית"; חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 1/2007 בנושא "עצמאות התובעים הפליליים ברשויות המקומיות", עמ' 2; חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2007 בנושא "התערבות ראשי רשויות מקומיות בהליכים פליליים", עמ' 4, ובנושא "חובת יחידות הפיקוח להעביר את כל תיקי החקירה להחלטת תובע", עמ' 5.

⁸ סעיפים 12 ו-59 – 62 לחוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב-1982.

8. מאחר שכפי שהוסבר לעיל מדיניות האכיפה צריכה להיות מותאמת מטיבה לנסיבות ולתנאים קונקרטיים קיימים, המשפיעים על קביעת סדרי העדיפויות, היא נתונה מטבע הדברים לשינויים, והיא תשתנה בהתאם לצורך ולנסיבות המשתנות.
 9. מי שמוסמך לקבוע את המדיניות מוסמך גם לשנותה, ואף לבטלה בכל עת.
 10. בהתאם לכך, המדיניות תיבחן מעת לעת, בהתחשב בניסיון שנרכש עם הפעלתה ועם שינויי הנסיבות, כדי לשקול האם יש מקום לשנותה, לעדכנה, לבטלה, או להוסיף עליה.
 11. שינוי המדיניות ייעשה באותה הדרך בה נקבעה המדיניות כעת. השינוי ייכנס לתוקפו ממועד השינוי או ממועד מאוחר יותר, שייקבע במפורש, וכל שינוי במדיניות או תוספת לה יופצו ויפורסמו לעיון הציבור באותה הדרך בה תפורסם המדיניות הראשונית.
 12. מדיניות נועדה להנחות, ומן הראוי ככלל לפעול על פיה. עם זאת, אין היא מהווה דין נוקשה שאסור לסטות ממנו. יתירה מזאת, גיבוש מדיניות לא נועד לשלול את שיקול הדעת של מי שמוסמך על פי הדין להחליט כיצד יש ליישם את הדין ואת המדיניות בנסיבות קונקרטיות, וזאת באספקלריה של הוראות הדין והמדיניות הקיימת, וכיצד ראוי לפעול לאורה, אלא תפקידה של המדיניות לשמש כמסגרת מנחה ומתוות דרך.
 13. זאת כאשר בכל מקרה ומקרה קיימת חובה על הגורמים הרלבנטיים באיגוד לשקול את מלוא נסיבותיו של המקרה ואת מכלול השיקולים והנסיבות המיוחדים לו, שיש בהם לקבוע את האופן הראוי שבו יש לפעול בהקשרו לאור המדיניות הקיימת.
 14. ישנם מקרים בהם הנסיבות והשיקולים המיוחדים אף יחייבו נקיטה בפעולה או אי-נקיטה בפעולה, שעשויים להיראות במובן מסוים, כזה או אחר, כסטייה מהמדיניות הקבועה. במקרים כאלה תובע האיגוד יחליט, על פי מכלול השיקולים השייכים לעניין ונסיבות המקרה, כיצד יש לפעול בהתאם למדיניות הכללית וכיצד נכון ליישמה, והאם יש מקום אף לפעול באופן שעשוי להיתפס כסטייה מהמדיניות במובן כזה או אחר.
- זאת תוך התייעצות עם מנהל מחלקת הפיקוח והאכיפה ועם כלל הגורמים הרלבנטיים באיגוד (למשל, בתחום רישוי עסקים – עם האחראי על תחום רישוי עסקים באיגוד), ואם יש צורך – גם מחוצה לו, ועל פי הצורך גם עם המחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה בפרקליטות המדינה.

עקרונות מדיניות האכיפה, סדרי עדיפויות וקווים מנחים לאכיפה

עקרונות כלליים לאכיפה

1. האיגוד יפעל, ככלל, באכיפת הוראות החוק השונות בתחום הפיקוח שלו על פי עקרונות המדיניות והקווים המנחים הכלליים הבאים:
 - א. **אכיפה הוגנת, שוויוניות ואחידה** - האכיפה תהיה הוגנת, שוויונית, אחידה ולא-בררנית, ככל הניתן, והיא תהיה מבוססת על שיקולים ענייניים ותממש את העיקרון של שוויון בפני החוק.
 - ב. **אכיפה יזומה** – יבוצע פיקוח שגרתי ושוטף בתחום הפיקוח של האיגוד לטובת איתור יזום וגילוי עבירות ואכיפה יזומה המבוססת על מדיניות, עקרונות וסדרי עדיפויות. לצד זה, יינתן מענה יעיל ככל הניתן לתלונות ופניות מהציבור, לרבות אנונימיות, והאיגוד יהיה קשוב לצרכיו ולפניותיו של הציבור.
 - ג. **אכיפה יעילה** – האכיפה תהיה יעילה, מושכלת ואפקטיבית ככל הניתן במשאבים המוגבלים הקיימים. זאת תוך הקצאה יעילה של המשאבים הקיימים והתאמת האמצעים הנקטים והשיטה למטרה הקונקרטית שיש להגדירה בכל מקרה ומקרה.
 - ד. **אכיפה מתחשבת בשיקולים מהותיים** – האכיפה אינה עומדת בפני עצמה, והיא תיעשה מתוך ראייה כוללת ורחבה של מגוון רחב של שיקולים ומדיניות במישור המקומי, תוך התחשבות במאפייניו הייחודיים ואופיו הייחודי של האיגוד ובמאפיינים הייחודיים של הסביבה החופית בכנרת. כל זאת תוך התחשבות בשיקולים הקשורים באופי העבירות, היקפן, מידת הפגיעה שלהן בערכים המוגנים ובאינטרס הציבורי.

עקרונות לקביעת סדר עדיפות לאכיפה

2. סדר העדיפות הכללי לאכיפה בתחום הפיקוח של האיגוד ייקבע, ככלל, תוך בחינה ושקלול של הפרמטרים המרכזיים הבאים:
 - א. **רמת הסיכון, המטרד, הנזק והפגיעה הנשקפת מהפעילות.** זאת על בסיס ניתוח והערכת פוטנציאל הסיכון לשלום הציבור ולביטחונו, רמת המטרד, מידת הנזק והפגיעה של הפעילות לאדם, לחי, לצומח ולסביבה ולפגיעה האפשרית בשלום, ביטחונם, בריאותם של האדם, החי והצומח, באיכות החיים שלהם ובאיכות הסביבה.

- ב. **משך הזמן בו נמשכת הפרת הוראות הדין.** כאשר בהקשר זה ניתן לשקול בהקשרים מסוימים (למשל, בהקשרים של הקמת רעש) האם מדובר בהפרה רגעית, או נמשכת, של הוראות החוק, ובנוסף – האם חדלה הפעילות המפירה את הוראות החוק לאחר מתן אזהרה או הוראה (ראו, לעניין זה גם להלן).
- ג. **הגדרת רמת הציות ושיתוף הפעולה של המפר.** כאשר בהקשר זה ניתן לשקול בהקשרים מסוימים (למשל, באותה דוגמה של הקמת רעש) האם חדלה הפעילות המפירה את הוראות החוק לאחר מתן אזהרה, או שמא נמשכה, וכן את אופן התנהגות המפירים באינטראקציה שבינם לבין פקחי האיגוד וגורמי אכיפת החוק השונים, וזאת הן לחיוב והן לשלילה.
3. לצד פרמטרים מרכזיים אלו יש לבחון ולשקלל גם פרמטרים רבים אחרים, שייתכן שרלבנטיים בנסיבותיה של הפרה מסוימת כלשהי של הוראת חוק זו או אחרת, ובין היתר, למשל, **מידת הרגישות של אזור מסוים מבחינת החי והצומח בו וערכי הטבע המוגנים בו מבחינת החי והצומח; מזג האוויר והסיכון הקיים למשל להתפשטות דליקות, להתפזרות פסולת ברוח וכיו"ב; כמות המבקרים והשוהים במקום מסוים ומידת ועוצמת ההפרעה, המטרד והסיכון הנגרמים לציבור בשל פעילות אסורה מסוימת; אופן הפרת החוק ומידת העוצמה של הפעילות המפרה; היקף אירועי הפרת החוק הקיימים בנקודות זמן מסוימות בשעות השיא בעונות השיא והצורך לתעדף את האכיפה לנוכח מגבלות נתונות של כח אדם ומשאבים למול היקף המשימות, וכיו"ב פרמטרים ושיקולים נוספים שיש לבחון ולתת להם את המשקל הראוי בכל נקודת זמן.**
4. כאשר, ככלל, **תינתן עדיפות בראש ובראשונה לאכיפת עבירות מסכנות חיים, המסכנות את שלום הציבור ובטחונו, ולאחר מכן לעבירות הפוגעות באיכות החיים.**
5. כאשר **בתחום רישוי עסקים** סדר העדיפות הכללי לאכיפה של דיני רישוי העסקים בתחום הפיקוח של האיגוד ייקבע, ככלל, תוך בחינה ושקלול של הפרמטרים המרכזיים הבאים:
- א. **רמת המסוכנות הנשקפת מפעילותו של העסק,** וזאת על בסיס ניתוח והערכת פוטנציאל הסיכון של העסק לאדם, לחי ולסביבה ולפגיעה האפשרית שלו בשלומם, ביטחונו, בריאותם של האדם, החי והצומח, באיכות החיים שלהם ואף באיכות הסביבה.
- לשם כך יילקחו בחשבון פרמטרים שונים הרלבנטיים לעניין, כמיקום העסק, סוגו, היקפו, מאפייני פעילותו, שעות פעילותו, האישורים השונים הנדרשים לו מאת הגורמים השונים המוגדרים כנותני אישור בצו רישוי עסקים, התנאים השונים שמציבים כתנאי לפעילותו גורמים אלה וכיו"ב.
- ככלל, ככל שרמת המסוכנות הנשקפת מפעילותו של העסק גבוהה יותר, כך תהיה גבוהה יותר העדיפות לאכיפה נגדו.

ב. **רמת המפגעים והמטרדים מפעילותו של העסק**, שהוא מייצר, או עלול לייצר במהלך פעילותו, לציבור הרחב.

זאת על בסיס ניתוח המפגעים הקיימים, ככל שישנם כאלה, והערכת פוטנציאל המפגעים והמטרדים של העסק לאדם, לחי ולסביבה ולפגיעה האפשרית שלו באיכות החיים של האדם, החי והצומח וכן באיכות הסביבה.

לשם כך יילקחו בחשבון פרמטרים שונים הרלבנטיים לעניין, כמיקום העסק, סוגו, היקפו, מאפייני פעילותו, שעות פעילותו, האישורים השונים הנדרשים לו מאת הגורמים השונים המוגדרים כנותני אישור בצו רישוי עסקים, התנאים השונים שמציבים כתנאי לפעילותו גורמים אלה וכיו"ב.

ככלל, ככל שרמת המפגעים והמטרדים מפעילותו של העסק, הנגרמים בפועל או עלולים להיגרם, גבוהה יותר, כך תהיה גבוהה יותר העדיפות לאכיפה נגדו. כאשר ברי כי בעניין זה יש לתת משקל גם לשאלה האם מדובר בעסק אשר גורם כבר מפגעים ומטרדים בפועל אם לאו.

ג. **משך הזמן בו העסק מפר את הוראות הדין**, כלומר – משך הזמן שבו העסק פועל בלא רישיון עסק, או מפר את תנאיו של רישיון עסק שניתן לו.

ככלל, ככל שמשך הזמן בו העסק מפר את הוראות הדין ארוך יותר, כך תהיה גבוהה יותר העדיפות לאכיפה נגדו.

ד. **הגדרת אופק ההכשרה וההסדרה של העסק**, כלומר – הצפי להוצאת רישיון עסק, ככל שאין כזה, או לעמידתו בתנאי רישיון עסק שניתן לו, ככל שניתן כזה.

זאת על בסיס ניתוח הפוטנציאל של העסק להוצאת רישיון עסק, מידת היתכנות הוצאתו של הרישיון ומשך הזמן הנדרש לכך.

ככלל, ככל שקיים אופק ברור להסדרה מלאה של העסק, והוצאת רישיון העסק, או הסדרת כל התנאים הנדרשים לשם עמידה מלאה בתנאי רישיון עסק קיים, אם ישנו כזה, והדבר מצוי "בהישג יד מידי",⁹ אזי העדיפות לאכיפה נגד העסק מצויה במדרג נמוך יותר בסדר העדיפות לאכיפה. כך, ככל שהאופק להסדרתו המלאה של עסק מוערך כארוך יותר, עולה בהתאמה העדיפות לאכיפה נגדו.

מטבע הדברים בראש סדר העדיפות לאכיפה ימצאו עסקים שאין כלל אופק להסדרתם.

⁹ כמשמעות המושג בפסיקה הרבה העוסקת בדיני התכנון והבניה, כלומר – שהדבר נמצא "בהישג יד מידי ורק עיכוב פורמאלי חסר משמעות מעכב אותו באופן זמני" (ראו: רע"פ 1288/04 נימר נימר נ' יו"ר הועדה המחוזית לתכנון ולבניה ירושלים [פורסם בנבו] (2004); רע"פ 3774/04 אל סאנע נ' מ"י [פורסם בנבו] (2004); רע"פ 4007/14 ספיר קדמת עדן נ' מ"י [פורסם בנבו] (12.6.16)).

זאת כאשר קיומו של אופק להסדרה "בהישג יד מידי", או בטווח קצר, יוגדר למשל כאשר עסק אחז ברישיון עסק שפג תוקף והוא מצוי בהליכי חידוש שלו, או כאשר עסק מצוי בהליכים פעילים להוצאת רישיון עסק, בין אם היה לו בעבר ובין אם לאו; כאשר לא נראה שקיימת מניעה עניינית כלשהי המונעת את חידוש רישיון העסק, או הוצאתו; כאשר העסק מצוי על פי ההערכה בשלב מתקדם של חידוש רישיון העסק, או הוצאתו; כאשר נראה כי הליכים אלה מתקדמים על פי ההערכה בקצב משביע רצון, ותוך שנראה שהעסק פועל באופן נמרץ להוצאת רישיון העסק, או חידושו; וכאשר ניתן להעריך כי השלמת התהליך קרובה לסיום בטווח זמן קצר מאוד, ממש "בהישג יד מידי", או מעט ארוך מכך אולם עדיין קצר יחסית.

קיומו של אופק להסדרה בטווח זמן בינוני יוגדר, למשל, כאשר קיימת מניעה תכנונית להוצאת רישיון עסק על פי דיני התכנון והבניה, בפרט כזו אשר מחייבת הכנתה ואישורה של תכנית במוסדות התכנון, אולם הוחל בהליכי אישורה של תכנית זו, ויש צפי חיובי לאישורה.

ואילו קיומו של אופק להסדרה בטווח זמן ארוך יוגדר, למשל, כאשר קיימת מניעה תכנונית להוצאת רישיון עסק על פי דיני התכנון והבניה, אשר מחייבת הכנתה ואישורה של תכנית במוסדות התכנון, אולם טרם הוחל אף בהליכי הכנתה של תכנית זו ואישורה, או שהוחל בהליכי אישורה אך ישנם קשיים בהליכי אישורה, או שצפויים כאלה.

זאת תוך הערכת פרק הזמן הנדרש לשם סיום כל הליכי התכנון והרישוי על פי חוק התכנון והבניה, בהתאם לנסיבות המקרה. זאת ייעשה תוך התייעצות עם מחלקת תכנון והנדסה באיגוד, ואם יש צורך בכך גם עם גורמי הוועדה המחוזית לתכנון ובניה. ואילו היעדר קיומו של אופק כלשהו להסדרה יוגדר כאשר על פני הדברים מדובר בעסק שלא ניתן יהיה לתת לו רישיון עסק על פי הוראות הדין הקיים, מסיבה כזו או אחרת, בטווח זמן סביר (הגדרה שכשלעצמה עשויה להשתנות בהתאם לנסיבות).

ה. הגדרת רמת ציות / שיתוף פעולה של העסק עם הרשות המקומית ועם הגורמים נותני האישור על פי הצו.

כאשר, ככלל, עסק אשר הגיש בקשה לרישיון עסק ופועל על פי הנחיותיהם של האיגוד והגורמים המוגדרים כנותני אישורים על פי צו רישוי עסקים, יוגדר כעסק אשר מציינת לחוק ומשתף פעולה, ואילו עסק אשר, למשל, לא הגיש כלל בקשה לרישיון עסק יוגדר, ככלל, כעסק אשר אינו מציינת ואינו משתף פעולה.

ככל שעסק יוגדר ככזה שמשתף פחות פעולה הן עם גורמי האיגוד והן עם הגורמים השונים המוגדרים בצו רישוי עסקים כנותני אישורים לפעילותו, כך תהיה גבוהה יותר העדיפות לאכיפה נגדו.

6. בחינת ושקלול כל הפרמטרים המשפיעים על אופן ביצוע האכיפה במקום מסוים ובנקודת זמן מסוימת במרחב רחב ידיים בעל מאפיינים משתנים בהתאם למקום ולזמן היא מלאכה מורכבת מאוד, והסיכום, אם תרצו – "הציון הסופי" שניתן להפריה של הוראה מהוראות החוק, אשר קובע את מידת העדיפות לאכיפה נגדה בנקודת זמן מסוימת במקום מסוים, אינו מבוסס על אריתמטיקה פשוטה.

7. סדר העדיפות הכללי בתחום הפיקוח של האיגוד אמור לשקף בסיכומו של דבר מתן עדיפות גבוהה לאכיפה נגד הפרות של הוראות החוק אשר נמצא שראוי במקום מסוים במרחב הגיאוגרפי ובנקודת זמן מסוימת, על פי בחינה וסיכום של מכלול השיקולים והפרמטרים, לאכוף נגדן (באותו אזור מסוים ובנקודת הזמן שבה בוצעה ההפריה אשר אותרה וזוהתה), והוחלט לפעול בהקשרה.

8. למשל, בתחום רישוי עסקים יושקעו, ככלל, מירב מאמצי האכיפה בהקשרם של עסקים, אשר יימצא שיש לתת עדיפות גבוהה לאכיפה נגדם, וזאת בין אם באמצעות כלים מנהליים, בין אם באמצעות כלים משפטיים ובין אם באמצעות ניהול הליך פלילי. ואילו האכיפה נגד עסקים אשר יימצא שנכון לדרגם במקום נמוך יותר או בתחתית סדר העדיפות לאכיפה, תעשה בעדיפות פחותה או משנית. זאת בפרט בהקשר של עסקים טעוני רישוי המתאפיינים בפשטות רישוי,¹⁰ אשר משתפים פעולה עם גורמי האיגוד והגורמים המוגדרים כנותני האישורים על פי צו רישוי עסקים, ואשר על פי ההערכה קרובים לקבלת רישיון עסק, וזאת בין אם היה להם רישיון עסק אשר פג תוקפו והם מצויים בתהליך לחידושו ובין אם לא היה להם רישיון עסק אולם הם מצויים בשלב מתקדם של הוצאתו.

אופן יישום העקרונות הכלליים

9. ברי כי בקביעת עקרונות כלליים וסדר עדיפות כללי לאכיפה לא די, אולם לאור אופי העבירות בהן מדובר גם לא ניתן לפרט יותר מדי, ועל כן נסתפק בהתוויית מספר קווים מנחים נוספים, בהתאם לתחומי האכיפה המרכזיים בתחום הפיקוח של האיגוד.

אכיפת שמירת הניקיון בסביבה החופית, בחופי הכנרת ובמימיה

10. האכיפה בתחום זה מבוצעת, כאמור, בהתאם להוראות החוק לשמירת הניקיון, תשמ"ד-1984 (להלן: "חוק שמירת הניקיון"), וצו סדר הדין הפלילי (עבירות קנס – שמירת הניקיון), תש"ס-2000 (להלן: "צו שמירת הניקיון").

11. השלכת פסולת או לכלוך רשות הרבים אסורה, ומהווה עבירה לפי סעיפים 13 ו-2 לחוק שמירת הניקיון.

¹⁰ צו רישוי עסקים מגדיר לא רק מהם הגורמים שאישורם נדרש בהתאם לסוג ומהות העסק כתנאי להוצאת רישיון עסק, אלא גם מהו סוג האישור הנדרש ומהי הפרוצדורה לקבלתו.

12. סעיף 2 לחוק שמירת הניקיון קובע חזקות, שלפיהן מי שרשום כבעל הרכב או כלי השיט ומי שנהג ברכב או היה קברניטו, מפעילו או האחראי לכלי השיט, בעת ביצוע עבירה של השלכת פסולת מהרכב או כלי השיט הוא מבצעה; ומורה כדלקמן:

(א) הוכח כי פסולת או פסולת בנין הושלכו מתוך רכב, רואים, לעניין סעיף 2, את בעל הרכב או את האדם האחראי לרכב, כאילו הוא השליך את הפסולת או את פסולת הבניין, זולת אם הוכיח שלא הוא עשה כן ואת זהותו של האדם שהרכב היה ברשותו בעת ההשלכה, או שהרכב נלקח ללא הסכמתו.

(ב) הוכח כי פסולת או פסולת בנין הושלכו מתוך רכב, רואים, לעניין סעיף 2, את מי שנהג בו אותה עת כאילו הוא השליך את הפסולת או את פסולת הבניין, זולת אם הוכיח שלא הוא עשה כן ואת זהותו של המשליך; הוראה זו לא תחול לגבי מי שנוהג באוטובוס או ברכב ציבורי, למעט מונית, וכן לא תחול על מי שנוהג ברכב מסחרי בלתיאחוד כאשר הפסולת הושלכה מתוך החלק הנפרד מתא הנהג.

(ג) הוכח כי פסולת הושלכה מכלי שיט, רואים לעניין סעיף 2 את בעל כלי השיט, קברניטו, מפעילו או האחראי לו, כאילו הוא השליך את הפסולת, זולת אם הוכיח שלא הוא עשה כן וכי המעשה נעשה שלא בידיעתו והוא נקט את כל האמצעים הסבירים למנוע את ההשלכה ולגלות את זהותו של משליך הפסולת.

13. צו שמירת הניקיון מגדיר עבירות מחוק שמירת הניקיון כעבירות קנס (וכיום) – עבירות של ברירות (משפט), ובתוספת לצו נקבעו גם סכומי הקנס לצד העבירות השונות.

כך, למשל נקבעו בתוספת לצו הקנסות הבאים:

הקנס						פרטי העבירה	הסעיף
ליחיד	לתאגיד	ליחיד במקום רגיש	לתאגיד במקום רגיש	לעבירה נוספת לתאגיד	לעבירה נוספת ליחיד		
750	1500	2000	4000	3000	1500	שפיכה של פסולת נוזלית לרשות הרבים או מרשות הרבים לרשות היחיד	13(ב)1
250	500	750	1500	-	-	השלכה ברשות הרבים או מרשות הרבים לרשות היחיד, של פסולת שהיא שיירי מזון בכמות קטנה, קליפות, ניירות, אריזות קטנות, בקבוקים או בדלי סיגריות	13(ב)1
250	500	750	1500	-	-	השלכת פסולת או גרם לכלוך לרשות הרבים באופן שאינו מפורט בתוספת זו	13(ב)1
1000	2000	3000	6000	4000	2000	השלכה מכלי שיט לרשות הרבים או ממנה לרשות היחיד של פסולת שאינה מן הסוגים המפורטים בפרט 5	13(ב)1

1000	500	1500	750	500	250	13(ב)1 השלכה מכלי שייט לרשות הרבים או ממנה לרשות היחיד של פסולת מן הסוגים המפורטים בפרט 5
------	-----	------	-----	-----	-----	--

14. כאשר בסעיף 1 לצו הוגדר "מקום רגיש" כ"גן לאומי, שמורת טבע, אתר הנצחה, אתר ארכאולוגי, יער, ים, חוף הים, מקור מים כמשמעותו בסעיף 2 לחוק המים, תשי"ט-1959, או מקום המצוי בקרבת מקור מים".

ואילו סעיף 2 לחוק המים, תשי"ט-1959, מגדיר את מקורות המים כך:

"מקורות המים לעניין חוק זה הם המעינות, הנחלים, הנהרות, האגמים ושאר זרמים ומקווים של מים, בין עיליים ובין תחתיים, בין טבעיים ובין מוסדרים או מותקנים, בין שהמים נובעים או זורמים או עומדים בהם תמיד או לפרקים, לרבות מי ניקוז ומי שופכין."

15. כלומר, תחום שטח הפיקוח של האיגוד הוא ככלל "מקום רגיש" לצורך כך על פי הדין הקיים.

16. המשמעות של המקובץ היא, שכאשר מאתרים פחיי האיגוד עבירות של השלכת פסולת ולכלוך רשות הרבים אזי ניתנות, ככלל, למבצעהן הודעות תשלום קנס מסוג ברירת משפט על פי סעיף 228 לחוק סדר הדין הפלילי (להלן: "חוק סדר הדין הפלילי"), בסכומים הנקובים לעיל על פי הצו; ואם המדובר בהשלכת פסולת מרכב או כלי שיט ולא ידועה זהות מבצעה אזי ניתנת הודעת הקנס לבעלים הרשומים של הרכב או כלי השיט.

אכיפת איסור הנהיגה בחוף הים

17. סעיף 2 לחוק איסור נהיגה ברכב בחוף הים, תשנ"ז-1997 (להלן: "חוק איסור נהיגה ברכב בחוף ים"), אוסר על נהיגה ברכב בחוף ים. חוק שמירת הסביבה החופית, תשס"ד-2004, קובע, כי כל אדם הנוהג ברכב בתחום חוף הים או במקום רחצה מוכרז כמשמעותו בחוק הסדרת מקומות רחצה, התשכ"ד-1964 (להלן: "חוק הסדרת מקומות רחצה"), אף אם הוא חורג מתחום חוף הים, חזקה היא כי "ביצע פעולה המהווה או העלולה להוות פגיעה בסביבה החופית", שהיא עבירה על פי סעיף 7(א)1 לחוק זה.

18. תקנות העבירות המנהליות (קנס מנהלי – עבירת נהיגה ברכב בחוף הים), תשס"א-2001, קובעות כי עבירה לפי סעיף 2 לחוק איסור נהיגה ברכב בחוף ים היא עבירה מנהלית, שהקנס הקצוב למבצעה הוא בסך 500 ש"ח, ככל שהמדובר בחוף רחצה מוכרז – בסך 1,000 ש"ח, וככל שמדובר בעבירה חוזרת – כפל הקנס האמור.

19. משמעות הדבר היא, שאם לפקח האיגוד יש יסוד סביר להניח, כי אדם עבר עבירה של נהיגה בחוף ים אזי הוא רשאי להטיל על מבצעה קנס מנהלי קצוב בסכום המתאים, באמצעות מתן הודעת תשלום קנס (בהתאם להוראות סעיף 8 לחוק העבירות המנהליות, תשמ"ו-1985, להלן: "חוק העבירות המנהליות").

פיקוח ימי על בטיחות השיט בקרבת החוף

20. תקנה 68 לתקנות הנמלים (בטיחות השיט), תשמ"ג-1982 (להלן: "תקנות בטיחות השיט"), מורה כדלקמן:

(א) הגבלות שיט במקום רחצה מוכרז ובאזור אחר
לא ישיט אדם כלי שיט במקום שהוכרז כמקום רחצה מוכרז בצו הסדרת מקומות רחצה (מקומות רחצה אסורים ומוכרזים בים התיכון, בים כנרת, בנהר הירדן, בים המלח ובים סוף), התשס"ד-2004, וכן באיזור של 50 מטרים לאורך החוף מקצה כל גבול של מקום כאמור, בתחום של 300 מטרים מנקודת שפל המים.

(ב) בכל מקום אחר מן האמור בתקנת משנה (א) לא ישיט אדם כלי שיט המונע בכוח מנוע בתחום של 300 מטרים מנקודת שפל המים, זולת לצורך מעבר אל מעבר לתחום האמור, ובלבד שמהירות כלי השיט במעבר כאמור לא תעלה על חמישה קשרים; הוראה זו לא תחול על –

- (1) כלי שיט שעוצמת מנועיו אינה עולה על 4.4 קילוואט;
- (2) כלי שיט המורשה לעסוק בדיג, בעת עיסוקו בדיג;
- (3) כלי שיט שאישר לצורך כך מנהל הרשות.

21. תקנות 105 ו-106 לתקנות בטיחות השיט מטילות אחריות על בעל כלי השיט וקברניטו לקיום כל הוראות התקנות והאיסורים שנקבעו לפיהן. תקנה 105 מורה, כי:

האחריות לקיום חובה האחריות לקיום חובה המוטלת לגבי כלי תקנות אלה, חלה על בעל כלי השיט ועל קברניטו אלא אם כן נקבע אחרת בתקנה מתקנות אלה. שיט

ואילו תקנה 106 מורה כי:

(א) אחריות הבעלים והקברניט
לא נתמלאה לגבי כלי שיט הוראה מהוראות תקנות אלה, יראו את בעלו וקברניטו של כלי השיט כעוברים על אותה הוראה, בין שהעבירה נעברה בידיעתם ובין שלא נעברה בידיעתם, כל עוד לא הוכיחו שהם נקטו בכל האמצעים הנאותים לקיום אותה הוראה.

(ב) אחריות הבעל והקברניט של כלי שיט לפי תקנת משנה (א), אינה באה לגרוע מאחריותו של כל אדם לפי תקנות אלה.

22. תקנות העבירות המנהליות (קנס מנהלי – עבירות בטיחות השיט, משיטים ונמלים), תשס"ג-2002, קובעות כי עבירות לפי סעיף 68(א) ו-68(ב) הן עבירות מנהליות, שלצדן קבוע קנס מנהלי קצוב למבצען בסך 3,200 ש"ח ו-1,600 ש"ח, בהתאמה (לכלי שיט שאורכו אינו עולה על 36 מטרים); ואילו לעבירה חוזרת - כפל הקנס כאמור.

23. משמעות הדבר היא, שאם לפקח האיגוד יש יסוד סביר להניח, כי אדם עבר עבירה של בטיחות השיט אזי הוא רשאי להטיל על מבצעה, לרבות על בעל כלי השיט,¹¹ קנס מנהלי קצוב בסכום המתאים, באמצעות מתן הודעת תשלום קנס, בהתאם להוראות סעיף 8 לחוק העבירות המנהליות. כאשר ככלל, כך ייעשה.

24. אולם בהתאם להוראות סעיף 15 לחוק העבירות המנהליות ולמובהר בהקשרו בהמשך הדברים (תחת הכותרת "הערות כלליות בעניין קנסות מנהליים"), בנסיבות הבאות יפעל האיגוד כדלהלן:

א. בהתקיים התנאים המצטברים הבאים בטרם מתן קנס מנהלי למבצע העבירה יביא פקח האיגוד את המקרה בפני תובע האיגוד, לשם שקילת הגשת כתב אישום נגד מבצע העבירה תחת הטלת קנס מנהלי עליו:

(1) המדובר בתמרון מסוכן, שלא לצורך מעבר תקין של כלי השיט;¹² ביצירת סכנה ממשית לנוסעים בכלי השיט, למשיט עצמו, למתרחצים או לכלי שיט אחרים, וזאת באופן מתמשך;¹³ או באי-נקיטת אמצעים סבירים לשמירת שלומם של הנוסעים בכלי השיט בהיבט הבטיחותי.¹⁴

(2) העבירה התבצעה במרחק של עד כ-50 מ' מקו שפל המים.

ב. תובע האיגוד יבחן את התקיימותם של התנאים הללו, וכן את מכלול נסיבות המעשה והעושה, ויחליט האם בנסיבות העניין ולאור הנחיות הפסיקה, שלפיהן דרך המלך היא הטלת קנס מנהלי ואילו הגשת כתב אישום היא החרוג והיוצא מן הכלל, אכן יש מקום להגיש כתב אישום נגד מבצע העבירה תחת הטלת קנס מנהלי עליו.

ככל שהוא מחליט, כי אכן יש מקום בנסיבות העניין לעשות כן, יעלה התובע את נימוקיו לכך על הכתב באופן מפורט וברור וזאת בטרם הגשת כתב האישום.

כאשר במידת הצורך יורה התובע גם על ביצוע השלמות חקירה, למשל, לשם איתור מבצע העבירה בפועל וביורר מידת אחריותו של בעל כלי השיט הרשום.

¹¹ הפקח יברר את הבעלות מול משטרת ישראל/רספ"ן.

¹² תמרון מסוכן שלא לצורך מעבר תקין הוא שיט שלא בניצב לחוף ובמהירות הגבוהה מעל 5 קשרים, בתוך תחום ה-300 מ' מקו השפל.

¹³ יצירת סכנה ממשית באופן מתמשך מתהווה כאשר אופן השיט מהווה סכנה ממשית ומתמשכת לנוסעי כלי השיט, למשיט עצמו, לכלי שיט אחרים או למתרחצים. זאת בשל מהירות השיט, אופן השיט והתמרון, הקרבה לחוף, למתרחצים או לכלי שיט וכיו"ב. זאת מתקיים, ככלל, כאשר מדובר בשיט שלא בניצב לחוף ובמהירות הגבוהה מעל 5 קשרים בתוך תחום ה-300 מ' מקו השפל, וככלל כאשר שהעבירה נמשכת לאורך פרק זמן העולה על חצי דקה או מבוצעת במוקדים שונים.

¹⁴ אי נקיטת אמצעים סבירים לשמירת שלומם של הנוסעים בכלי השיט בהיבט הבטיחותי מתקיימת כאשר ישנה חריגה מכללי בטיחות השיט התקינים לרבות אי-שימוש בחגורת ציפה/בגדי מגן על ידי נוסעי כלי השיט, ישיבה/עמידה על ירכתי כלי השיט ו/או צדו באופן מסוכן, קפיצה שלא לצורך מכלי השיט תוך תמרון וכיו"ב.

אכיפת עבירות הנוגעות לאופן העמדת רכב וחנייתו

25. הוראות חוק עזר לאיגוד ערים כנרת (העמדת רכב וחנייתו), התשע"ב-2011, קובעות את הכללים החלים על העמדת רכב וחנייתו בתחומי האיגוד. סעיף 6(א) לחוק עזר זה מורה, כי:

לא יעצור אדם רכב בדרך, לא יעמידו ולא יחנה במקום, באופן ובתנאים הנוגדים את חוק עזר זה, תמרור או הסדר תנועה שהוצב במקום או את תקנות התעבורה.

26. סעיף 27 לפקודת התעבורה [נוסח חדש] קובע חזקה, לפיה כאשר מבוצעת עבירת תעבורה כלשהי, לרבות הנוגעת לאופן העמדת הרכב וחנייתו, ואין ידוע מי מבצעה, אזי מבצעה הוא בעל הרכב הרשום, ומורה כי:

- אחריות בעל הרכב
- (א) נעשתה עבירת תעבורה ברכב, רואים את בעל הרכב כאילו הוא נהג ברכב אותה שעה או כאילו העמידו או החנה אותו במקום שהעמדו או חנייתו אסורה על פי חיקוק, לפי הענין, זולת אם הוכיח מי נהג ברכב, העמידו או החנה כאמור או אם הוכיח למי מסר את החזקה ברכב (להלן – המחזיק), או הוכח שהרכב נלקח ממנו בלי ידיעתו ובלי הסכמתו.
 - (ב) הוכיח בעל הרכב למי מסר את החזקה ברכב, תחול החזקה האמורה בסעיף קטן (א) על המחזיק.
 - (ג) הוכיח המחזיק כי מסר את החזקה ברכב לאדם אחר, תחול החזקה האמורה בסעיף קטן (א) על אותו אדם.

27. עבירות הנוגעות להעמדת רכב וחנייתו הן עבירות קנס, על פי סעיף 1 לצו התעבורה (עבירות קנס), תשס"ב-2002, כאשר גובה הקנס שנקבע לצד העבירות השונות מוגדר על פי סעיף 3 לצו והעבירות המפורטות בתוספת לו.¹⁵

28. משמעות הדבר היא, שכאשר פקח האיגוד מבחין בעבירה הנובעת מאופן העמדת רכב וחנייתו, תינתן ככלל הודעת קנס מסוג ברירת משפט על פי סעיף 228 לחוק סדר הדין הפלילי לבעל הרכב הרשום, בהתאם לגובה הקנס הקבוע לצד העבירה בצו.¹⁶

29. **כאשר המדובר ב"סרבן תשלום"**, היינו משתמש ברכב שסירב לשלם בעבור חניית הרכב בחניון של האיגוד בו מוסדרת חניה בתשלום על פי החוק, ויצא משער החניון בלא תשלום אגרת החניה במקום החניה המוסדר הוא יתועד, והודעת קנס תופק על ידי פקח האיגוד בהתבסס על צילום הרכב בעת יציאתו משער החניון באמצעות מערכת המצלמות הממוכנת הקיימת בשערי הכניסה והיציאה מחניוני החופים באיגוד ומזכר שייערך על ידי קופאי החוף המפרט את הנסיבות.

¹⁵ בסעיף 3 לצו מפורט מדרג של חמש דרגות קנס, מדרגה א' ועד דרגה ה', בסכומים שבין 100 ל-1,000 ש"ח. בסעיף 3 לתוספת לצו מפורטות מהי דרגת הקנס הקבועה לכל אחת מהעבירות השונות בחוקי העזר, שהן עבירות של העמדת רכב וחנייתו.

¹⁶ אם ניתן אזי הודעת הקנס תינתן לאלתר ותומצא באמצעות הצמדה לרכב ("דו"ח חלון"), על פי תקנה 41 לתקנות סדר הדין הפלילי, תשל"ד-1974, אולם אין חובה שכך ייעשה.

אכיפת ההוראות בדבר איסור הקמת רעש בחופי הכנרת ("חופים שקטים")

30. סעיף 11 לחוק עזר לאיגוד ערים כנרת (הסדרת הרחצה בכנרת), תשע"ד-2014 (להלן: חוק "הסדרת הרחצה בכנרת"),¹⁷ מורה כי:

(א) המועצה רשאית להכריז על אזורים בתחום האיגוד כ"חוף שקט", שבהם תיאסר הפעלת אמצעים להשמעת קול או מוזיקה מכל סוג ובכל עוצמה שהיא.

(ב) החליטה המועצה כאמור בסעיף קטן (א), תפרסם את החלטתה באתר האינטרנט של המועצה ותציין במודעות ובשלטים את האיסור ואת גבולות האזורים.

(ג) החליטה המועצה כאמור בסעיף קטן (א), לא יפעיל אדם באותו אזור אמצעי להשמעת קול או מוזיקה.

31. בהתאם לכך, פרסמה מועצת האיגוד בשנת 2022 הודעה בדבר הכרזת חופים שקטים לפי סעיף 11(א) לחוק הסדרת הרחצה.¹⁸ בהודעה זו מוגדרת רשימה מפורטת של חופי הכנרת המצויים בתחום האיגוד, שמוגדרים כ"חופים שקטים", "אשר בהם אסורה הפעלת אמצעים להשמעת קול או מוזיקה מכל סוג ובכל עוצמה שהיא, אלא על פי היתר שיינתן מראש ובכתב, ע"י יו"ר האיגוד, לאירוע מסוים, בהתאם להוראות סעיף 20 לחוק העזר", כלשון ההודעה.

32. סעיף 11 אינו מוגדר כעבירת קנס על פי צו הסדרת הטיפול בחופי הכנרת (עבירות קנס), תשפ"ב-2022 (להלן: "צו הסדרת הטיפול בחופי הכנרת"), ועל כן נדרש כיום להעמיד לדין את מי שנמצא כי הקים רעש בחוף שקט, דבר שככלל אינו רצוי מהיבטים שונים.

33. יחד עם זה, סעיף 17(א) לחוק הסדרת הרחצה מורה, כי:

מי שקיבל הודעת אזהרה ממציל או מפקח, למניעת סכנה לעצמו או לאדם אחר, או למניעת הפרעה למתרחצים או לשמירת הסדר והניקיון בתחום חוף הים, יציית לה.

34. כאשר עבירה לפי סעיף זה מוגדרת בצו הסדרת הטיפול בחופי הכנרת כעבירת קנס שסכום הקנס הקבוע בצידה עומד על סך של 730 ש"ח.

35. משמעות הדבר היא, שכאשר פקח האיגוד, או מציל, מבחינים בהקמת רעש בחוף שקט, עליהם להזהיר את מקים הרעש, להורות לו להפסיק את הקמת הרעש לאלתר. רק אם הלה אינו מציית לאזהרתם והוראתם, רשאי הפקח להשית עליו קנס ולתת לו הודעת קנס מסוג ברירת משפט על פי סעיף 228 לחוק סדר הדין הפלילי בגין עבירה לפי סעיף 17(א) לחוק הסדרת הרחצה (בנסיבות של סעיף 11(א) לחוק זה) בסכום האמור.

¹⁷ במסגרת תיקון שהתקבל בשנת 2021 לחוק העזר (ראו: חוק עזר לאיגוד ערים כנרת (הסדרת הרחצה)(תיקון), התשפ"ב-2021, ק"ית חש"מ תשפ"ב מס' 1147 מיום 31.10.2021 עמ' 136).

¹⁸ הודעה בדבר הכרזת חופים שקטים לפי סעיף 11(א) לחוק העזר לאיגוד ערים כנרת (הסדרת הרחצה)(תיקון), התשפ"ב-2021, מיום 8.3.2022.

אכיפת הוראות חוקי העזר של האיגוד בחופים ובסביבתם

36. חוק הסדרת הרחצה בכנרת קובע שורה ארוכה של הוראות שיש לקיימן ואיסורים שאין להפר בחופי הכנרת, לרבות בחופים שהוגדרו כחופים מוכרזים מכח חוק הסדרת מקומות רחצה, התשכ"ד-1964, בצו הסדרת מקומות רחצה (מקומות רחצה אסורים ומוכרזים בים התיכון, בים כנרת, בנהר הירדן, בים המלח ובים סוף), התשס"ד-2004.
37. עבירות שונות בחוק הסדרת הרחצה הוגדרו בצו הסדרת הטיפול בחופי הכנרת כעבירות קנס, ולצדן נקבעו קנסות בדרגות שונות.
38. כך שכאשר הן מאותרות על ידי פקחי האיגוד אכיפת העבירות הללו, שהוגדו כעבירות קנס, נעשית, ככלל, באמצעות מתן הודעות קנס מסוג ברירת משפט על פי סעיף 228 לחוק סדר הדין הפלילי למבצעהן על ידי פקחי האיגוד, וזאת בהתאם לסכומי הקנסות המוגדרים בצו הסדרת הטיפול בחופי הכנרת.

טיפול במקרי ונדליזם (כדוגמה פרטנית לאכיפת הוראות מחוק הסדרת הרחצה בכנרת)

39. סעיף 12 לחוק הסדרת הרחצה בכנרת מורה כי:
- לא יגרום אדם נזק, פגם, קלקול, השחתה לרכוש או למיתקן או לציוד האיגוד, לרבות ברזיות, שולחנות, שירותים, מחסומים וכיוצא באלה, ולא יסיר, יפגום, ישחית או ילכלך כל שלט או מודעה שהודבקו מטעם האיגוד או על פי הוראותיו.**
40. עבירה זו מוגדרת בצו הסדרת הטיפול בחופי הכנרת כעבירת קנס שסכום הקנס הקבוע בצידה עומד על סך של 730 ש"ח, ונמצאת, ככלל, בסדר עדיפות גבוה לאכיפה על ידי האיגוד.
41. בכל מקרה של ונדליזם בחופי האיגוד, היינו – גרימת "נזק, פגם, קלקול, השחתה לרכוש או למיתקן או לציוד האיגוד", יתועד הנזק שנגרם וייעשה מאמץ לאסוף ראיה לזיקה למבצעו.¹⁹ ככל שיובהר שיעור הנזק תיאסף גם ראיה לגביו.²⁰ על בסיס זה ייתן פקח האיגוד, ככלל, הודעת קנס מסוג ברירת משפט על פי סעיף 228 לחוק סדר הדין הפלילי למבצע העבירה, וזאת בהתאם לסכום הקנס המוגדר לה בצו הסדרת הטיפול בחופי הכנרת.

¹⁹ מזכר שערך הפקח, מנהל החוף וכיו"ב; תמונות או סרטונים המתעדים את הנזק באופן ברור ו/או את מבצעו (ככל שיש תיעוד מצולם של מבצעו); צילומים ממערכת המצלמות המותקנת בשער החוף או בשטח החוף עצמו למשל, בדמות חשבונית בגין עלות התיקון הנדרש או החלפת המתקן או הציוד שניזוק.

הערות כלליות בעניין עבירות קנס

42. בהקשר של כל עבירות הקנס והודעות תשלום קנס מסוג ברירת משפט, הניתנות בגין ביצוען של העבירות למבצעה, פועל האיגוד בהתאם להוראות סעיפים 228 – 230 לחוק סדר הדין הפלילי ולאמור בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.3040 בנושא "ביטול הודעות תשלום קנס – הנחיה לתובעים" ובהנחיות פרקליטות המדינה.²¹

43. ראוי לשים לב, בהקשר זה, בפרט להוראת סעיף 228(ד) לחוק סדר הפלילי המורה כי:

קביעת עבירה כעבירת קנס, אין בה כדי לגרוע מסמכותו של תובע להגיש בשל אותה עבירה כתב אישום, אם הוא סבור שנסיונות העבירה מחייבות את בירור המשפט, ובלבד שטרם נמסרה הודעת תשלום קנס לפי סעיף קטן (ב).

44. כלומר, הגם שדרך המלך היא, ככלל, מתן הודעת קנס מסוג ברירת משפט למבצעה של עבירות המוגדרות כעבירות קנס אזי בסמכות תובע האיגוד לקבוע, כי בנסיבות המקרה ראוי תחת כך להעמיד את מבצע העבירה לדין.

הערות כלליות בעניין קנסות מנהליים (בגין עבירת בטיחות בשיט או נהיגה בחוף ים)

45. בהקשר של מתן קנסות מנהליים פועל האיגוד על פי הוראות חוק העבירות המנהליות.

46. גם בהקשר זה ראוי לשים לב להוראת סעיף 15 לחוק העבירות המנהליות, אשר מורה כי:

קביעת עבירה כעבירה מנהלית אין בה כדי לגרוע מסמכותו של תובע להגיש בשלה כתב אישום, כאשר הוא סבור שהנסיבות מצדיקות זאת מטעמים שיירשמו, ובלבד שטרם נמסרה הודעה על הטלת הקנס; סעיף זה אינו גורע מסמכותו של תובע להגיש כתב אישום אם ביקש מקבל ההודעה להישפט על העבירה.

47. כלומר, גם כאן אם התובע סבור שהנסיבות מצדיקות זאת, הוא יכול להחליט, כי נסיבות המקרה מצדיקות מלכתחילה את העמדתו של אדם לדין תחת הטלת קנס מנהלי.

48. יחד עם זאת, זה אינו הכלל וצעד זה יינקט רק במקרים חריגים ובמשורה, ומחייב הנמקה משמעותית. זאת בהתאם לפסיקה המורה כי הטלת קנס מנהלי היא "דרך המלך", ואילו הגשת כתב אישום היא "החריג והיוצא לכלל", ועל כן:

תובע כי יבקש להגיש כתב-אישום בגין עבירה מנהלית, 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 מנהלי: 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

²¹ למשל, הנחייה בנושא "המרת קנס בהתראה" של מנהלת המחלקה להנחיית צובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה בפרקליטות המדינה מיום 8.6.2023.

אישום פלילי ("מטעמים שיירשמו") מלמדת מעצמה על החשיבות שהמחוקק מבקש ליתן לאותם נימוקים שחובה לרושםם. (בג"ץ 5537/91 אליהו אפרתי נ' כרמלה אוסטפלד [פורסם בבנו] (3.6.1992))

דגשים כלליים לאכיפה

49. כפי שצוין לעיל, וראוי לשוב ולהדגיש זאת, מדיניות כללית ואפילו סדרי עדיפויות כלליים לאכיפה, הנקבעים על פי עקרונות כלליים ואחידים, נועדו להנחות, ומן הראוי ככלל לפעול על פיהם. עם זאת, אין הם מהווים משהו שיש לפעול לאורו בנוקשות יתרה ושאינן לסטוט ממנו.
50. יתרה מזאת, גם המדיניות וגם סדרי העדיפויות הכלליים שנקבעים בהתאם לעקרונות שגובשו לאורה לא נועדו לשלול את שיקול הדעת של מי שמוסמך על פי הדין להחליט כיצד יש ליישם את הדין ואת המדיניות בנסיבות קונקרטיות, וזאת באספקלריה של הוראות הדין והמדיניות הקיימת, וכיצד ראוי לפעול לאורה של המדיניות. תפקידם של המדיניות, העקרונות המתווים בה וגם של סדר העדיפות הכללי לאכיפה לשמש כמסגרת מנחה ומתוות דרך שלאורה יש לפעול.
51. כאמור, בכל מקרה ומקרה קיימת חובה על הגורמים הרלבנטיים ברשות המקומית לשקול את מלוא נסיבותיו של המקרה ואת מכלול השיקולים והנסיבות הפרטיקולריים המיוחדים לו, שיש בהם לקבוע את האופן הראוי שבו יש לפעול בהקשרו, וזאת לאורה של המדיניות הקיימת, לאורם של העקרונות הכלליים המתווים במסגרתה, ולאורו של סדר העדיפות הכללי לאכיפה שנקבע על בסיס העקרונות הכלליים.
52. בנוסף, כפי שכבר צוין, מעבר לתופעות הכלליות החוצות את כל תחום הפיקוח של האיגוד, אשר מאפיינות את כולו, ושעל בסיסן מוגדרים גם סדרי העדיפויות הכלליים לאכיפה, ייתכנו גם תופעות אשר ייחודיות לאזורים או למקומות שונים בתוך תחום זה, אשר מחייבות מתן דגשים פרטניים לאכיפה בהקשרן, אשר יוגדרו בהתאם לצורך.
53. יתרה מזאת, ישנם כאמור מקרים בהם הנסיבות והשיקולים הפרטיקולריים המיוחדים אף הנוגעים להם בלבד, או לקבוצה מסוימת דומה, יחייבו נקיטה בפעולה או אי-נקיטה בפעולה, שעשויים להיראות במובן מסוים, כזה או אחר, כסטייה מהמדיניות הקבועה ומסדר העדיפות הכללי לאכיפה שנקבע. כך, לדוגמה, אם מדובר בקטינים, במי שיש לו נסיבות אישיות יוצאות דופן וכיו"ב.
54. במקרים כאלה מוטל על תובע האיגוד להחליט, על פי מכלול השיקולים השייכים לעניין ונסיבות המקרה, כיצד יש לפעול בהתאם למדיניות הכללית וכיצד נכון ליישמה, והאם יש מקום לפעול אף באופן שעשוי להיתפס כסטייה מהמדיניות או מסדר העדיפות הכללי לאכיפה, במובן כזה או אחר.

55. זאת, תוך התייעצות עם מנהל מחלקת הפיקוח והאכיפה, עם הפקחים שנוגעים לעניין וביצעו את האכיפה ועם כלל הגורמים הרלבנטיים באיגוד (למשל – בתחום רישוי עסקים גם עם האחראי על תחום רישוי עסקים), ואם יש צורך גם מחוצה לו, ועל פי הצורך גם עם המחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה בפרקליטות המדינה.

56. בחינה של מכלול הנסיבות, הן הכלליות והן הייחודיות לכל מקרה ומקרה, והפעלת שיקול דעת בטרם קבלת החלטה כיצד לפעול בכל מקרה בהתאם לנסיבותיו הן בגדר חובתה של הרשות המנהלית ושל כל אחד מגורמיה. זאת גם כאשר מתגבשת תשתית ראייתית לביצוע עבירה לכאורה על החוק.

57. בכל מקרה ומקרה אשר מובא בפניו מוטל על תובע האיגוד לבחון את נסיבות העבירה, הראיות לכאורה הקיימות לביצועה ואת מידת העניין לציבור הקיימת בנקיטה בהליך אכיפתי כזה או אחר. הגם שלרוב הדבר קורה לאחר שמוגשת לאיגוד בקשה לביטול הודעת קנס או קנס מנהלי, או מוגשת בקשה להישפט בגינן, ואזי מובא המקרה בפני התובע להחלטתו בבקשה, אזי גם אז מוטל על התובע לעשות כן. כאשר ברי כי עליו לעשות כן בטרם קבלת החלטה על נקיטה יזומה בהליך כלשהו.

58. ככלל, רמת העניין לציבור ורמת החומרה של כל מקרה ומקרה נגזרות ראשית דבר מ**נסיבות הנוגעות להיבט של המעשה עצמו, כלומר - נסיבות ביצוע העבירה לכאורה על החוק.**

59. נסיבות אלה, הנוגעות למעשה עצמו, כלומר - לעבירה עצמה, כוללות, בין היתר, את הבאות:

א. העבירה בה מדובר וטיבה, ובהיבט של עסק – גם סוג העסק בו מדובר ;

ב. היקף העבירה ;

ג. מקום ביצוע העבירה - האם, למשל, מדובר בעבירה המבוצעת במיקום רגיש במיוחד מבחינת ערכי הטבע וכיו"ב, ובהיבט של עסק – האם מדובר בעבירה המבוצעת במיקום מרכזי או בעל נראות גבוהה ;

ד. משך הזמן שבו מבוצעת העבירה, כאשר המדובר לא פעם בעבירה נמשכת, שאינה פוסקת כל עוד נמשכת הפרת הוראות החוק, כאשר הדבר נכון בפרט לעבירות רישוי עסקים ;

ה. הסיבות לביצועה והשתכללותה של העבירה - למשל, בתחום רישוי עסקים האם היה לעסק רישיון עסק וישנם קשיים בחידושו לאור שינוי דרישות רגולטוריות מצד אחד מהגורמים המוגדרים כנותני אישורים בצו רישוי עסקים וכיו"ב ;

ו. האם המדובר בעבירה ראשונה או חוזרת ;

ז. האם המדובר בעבירה אחת או במספר עבירות ;

- ח. מהו טיב העבירה בה מדובר - כאשר, יש למשל, בתחום רישוי עסקים הבדל בין עסק הפועל בלא רישיון עסק לבין עסק הפועל תוך הפרת תנאים ברישיון עסק קיים וכיו"ב;
- ט. מהן תוצאותיה והשלכותיה, בפועל או בכח, של העבירה בהיבטים שונים, למשל הסביבתיים, או הבטיחותיים, ובכלל זה מהו הנזק שנגרם, או עלול להיגרם, לאיגוד, לציבור, או לסביבה, כתוצאה מהעבירה, לרבות בהיבט של נזק ממשי (למשל – בהיבט השחתה של רכוש וגרימת נזק), בהיבט הכללי של שלום הציבור ומסוכנות, וכמו כן בהיבט של הפרעה לציבור וגרימת מטרדים;
- י. מהו מועד גילוייה של העבירה וחלוף הזמן מאז ביצוע העבירה;
- יא. האם ניתנה אזהרה למבצע העבירה, בטרם השתכללותה או לאחר מכן, ומה נעשה או לא נעשה בעקבות כך. ובכלל זה, מהן הפעולות שנקטו על ידי מבצע העבירה בעקבות כך, מידת הציות הכללית שלו להוראות החוק ולהוראות הפקח ומידת שיתוף הפעולה שלו עם הרשויות (פקחי האיגוד, אחראי תחום רישוי עסקים באיגוד, המציל בחוף, משטרת ישראל וכיו"ב).
60. כמובן שרשימה זו אינה רשימה סגורה, וריבוי הפרמטרים אך מבהיר עד כמה מורכבת מלאכת הבחינה של נסיבותיו של כל מקרה ומקרה והפעלת שיקול הדעת.
61. אולם בכך לא די. על התובע מוטל לבחון את מידת העניין לציבור גם בהיבט של העושה, כלומר – את נסיבותיו הפרטיקולריות של העבריין לכאורה עצמו.
62. נסיבות אלה, הנוגעות לעושה, כלומר - לעבריין לכאורה, כוללות את זהות החשוד ומיהותו, כלומר - האנשים עצמם בשר ודם.
63. בהקשר זה יש לשקול, בין היתר, את הנסיבות הבאות:
- א. גילו של מבצע העבירה;
 - ב. מצבו הבריאותי של מבצע העבירה;
 - ג. נסיבות אישיות נוספות וכלליות אחרות רלבנטיות.
 - ד. חלקו היחסי של כל אחד מהמבצעים בביצוע העבירה;
 - ה. עבר רלבנטי, פלילי ואחר (למשל, עבר סביבתי), והאם מדובר בעבירות חוזרות;
 - ו. תיקים שנסגרו בעבר נגד החשוד;
 - ז. התנהגותו של מבצע העבירה בעת האירוע ובאינטראקציה בינו לבין גורמי הרשויות (הן פקחי האיגוד והן אחרים), לרבות מידת שיתוף הפעולה שלו עם גורמי האיגוד.
 - ח. הליכים משפטיים ואחרים נוספים (בגין אותו המעשה או מעשים דומים);

64. כאשר גם רשימה זו כמובן אינה רשימה סגורה וממצה.
65. לאחר בחינת העניין לציבור, התשתית הראייתית ומכלול העובדות והנסיבות הצריכות לעניין, על כלל ההיבטים של המעשה (כלומר, של העבירה) ושל העושה (כלומר, של מבצעה), נדרש התובע לבחון ולהגדיר את דרך הפעולה שראוי לנקוט בה. זאת בהתאם להוראות הדין הקיים ולהנחיות השונות של היועץ המשפטי לממשלה ושל פרקליט המדינה, ולדרכי הפעולה האפשריות והנדרשות על פיהן,²² ותוך הגדרת המטרה ותכלית האכיפה המבוקשת בנסיבות הקונקרטיות. למשל בתחום רישוי עסקים האם יש לפעול בנסיבות המקרה באופן אשר יתמרץ את העסק עצמו לפעול במהירות וביעילות להסדרתו, או שמא יש לפעול לסגירתו, והאם נדרש לסגור את העסק מיידית, או בקבוע זמן קצר, אם לאו.
66. לאחר מכן יש לבחון ולהתאים את האמצעי הנכון להשגתה של המטרה לאותה מטרה מבוקשת שהוגדרה, וזאת מבין כלל האמצעים שהדין מאפשר. למשל בתחום רישוי עסקים בפרט לאחר תיקון 34 לחוק רישוי עסקים, אשר נתן בידי האיגוד שלל כלים מנהליים ומשפטיים ומגוון רחב של דרכי פעולה אפשריות.
67. ככל שהתובע מחליט, כי בנסיבות המקרה יש להעמיד את מבצע או מבצעי העבירה לדין, בין אם המדובר בעבירה שאין ניתן לתת קנס בגינה ובין אם המדובר בעבירה שניתן לתת קנס בגינה אולם התובע סבר כי תחת כך ראוי להגיש כתב אישום ולהעמיד לדין את מבצעה, וכאשר המדובר בעבירה שלגביה אין מוקנות לפקחי האיגוד סמכויות חקירה על פי סעיף 41 לחוק להסדרת הטיפול בחופי הכנרת, אזי בטרם יעשה זאת תינתן לכל חשוד הזדמנות לממש את זכות הטיעון שלו. זאת באופן שלכל חשוד תינתן הודעה על הכוונה להגיש נגדו כתב אישום והזדמנות להעלות בפני התובע את טענותיו בכתב. בכך יממש החשוד את זכות הטיעון שלו, הנובעת גם מחובת הרשות המקומית הפועלת כגוף מנהלי, אף אם לא בדרך של חקירה פרונטאלית, וזאת בהיעדר סמכויות חקירה על פי דין ובהתאם להנחיית משרד המשפטים בנושא.²³
68. כלל זה אינו חל כאשר המדובר בהעמדת אדם לדין בעקבות בקשתו להישפט בגין הודעת קנס מסוג ברירת משפט או קנס מנהלי קצוב שהוטל עליו.
69. הוא גם אינו חל כאשר המדובר בעבירה על פי אחד החיקוקים המנויים בתוספת השנייה לחוק להסדרת הטיפול בחופי הכנרת, שלגביו הוקנו לפקחי האיגוד סמכויות חקירה, אשר מחייבות את הזמנת החשוד לחקירה תחת אזהרה בטרם העמדתו לדין. מבין תחומי הליבה העיקריים של פעילות האכיפה של מחלקת הפיקוח והאכיפה באיגוד כלל זה תקף לעבירות

²² סעיפים 62 – 63 לחוק סדר הדין הפלילי; הנחיית פרקליט המדינה מס' 1.1 בנושא "אי פתיחה בחקירה או סגירת תיק בעילת "נסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות לפתיחה בחקירה/להעמדה לדין"; הנחיית פרקליט המדינה מס' 1.3 בנושא "סגירת תיקים בעילת 'חוסר ראיות' ובעילת 'היעדר אשמה'"; הנחיית פ"מ מס' 1.13 בנושא "הודעת אזהרה, הבהרה או התראה לחשוד שהתיק נגדו נסגר"; וההנחיה בנושא "המרת קנס בהתראה", הנזכרת לעיל בה"ש 11.
²³ הנחיית מחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי) מיום 26.12.16. ההנחיה לא חלה בעבירות קנס ובעבירות מנהליות, שבהן, ככלל, החשוד הוא שיוזם את ההליך המשפטי בעקבות בקשה להישפט שהוא מגיש לרשות.

