

מערך התביעה ברשויות המקומיות ובוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה

תקציר

המאשים במשפט פלילי הוא המדינה, והיא מיוצגת בידי תובע אשר מנהל את התביעה. בראש התביעה הכללית במדינת ישראל עומד היועץ המשפטי לממשלה. בחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, נקבע בין היתר כי התובעים הם היועץ המשפטי לממשלה ונציגיו - פרקליט המדינה, משנהו, פרקליטי המחוז ופרקליטים מפרקליטות המדינה, וכן מי שהיועץ המשפטי לממשלה הסמיכו להיות תובע, כמו תובעים במשרדי ממשלה, ברשויות המקומיות ובוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה. תפקידו של התובע הוא לנהל את ההליך הפלילי ובתוך כך להבטיח את האינטרס הציבורי העומד בבסיס אכיפת החוק. על התובע לעזור לבית המשפט בביור האמת, ועליו לנהוג בסבירות, בתום לב, ללא הפליה וללא שיקולים זרים¹.

מערך התביעה ברשות המקומית (להלן - התביעה העירונית) הוא חלק מרכזי במערך האכיפה של הרשות. התובעים העירוניים² שותפים בגיבוש מדיניות האכיפה של הרשות, קובעים את מדיניות התביעה העירונית ומיישמים אותה. בתפקידם כתובעים פליליים התובעים העירוניים משמשים נציגי היועץ המשפטי לממשלה ומנהלים את ההליכים המשפטיים בכפוף להנחיותיו, תוך שמירה על עצמאות התביעה. תובעי הרשות המקומית מנהלים בשמה את כל ההליכים המשפטיים שעניינם אכיפה של חוקים בתחומים שהאחריות לאכיפתם היא בסמכות הרשות המקומית, ותובעי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה מנהלים בשם הוועדה את ההליכים המשפטיים שעניינם חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה). במקרים שבהם הרשות המקומית היא גם הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, תובעי הוועדה הם חלק ממערך התביעה של הרשות המקומית ואפשר שתהיה זהות פרסונלית ביניהם. לפי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, ברשות מקומית שבה מכהן יועץ משפטי שהוא עובד הרשות ימונו לתובעים עירוניים הוא או עובדי רשות אחרים (להלן - תובעים פנימיים). רשויות מקומיות שבהן לא מכהן יועץ משפטי שהוא עובד הרשות רשאיות להתקשר עם עורכי דין שאינם עובדי הרשות כתובעים מטעמן (להלן - תובעים חיצוניים).

1 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 51ב (2001), בפרק על המשרד לביטחון הפנים, עמ' 364.
2 ברוח זה המונח "תובעים עירוניים" כולל את תובעי הרשות המקומית העוסקים בתחומים השונים של אכיפת החוק בתחומי הרשות המקומית, לרבות תובעים בוועדות מקומיות לתכנון ולבנייה שבתחום שיפוטן רשות מקומית אחת בלבד. המונח אינו כולל תובעים בוועדות מקומיות לתכנון ולבנייה שבתחום שיפוטן יותר מרשות מקומית אחת (להלן - ועדות מרחביות).

פעולות הביקורת

בחודשים יולי 2011 עד פברואר 2012 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות התביעה העירונית ברשויות מקומיות ובוועדות מקומיות לתכנון ולבנייה. בין היתר נבדקו המבנה הארגוני של יחידות התביעה העירונית ומידת עצמאותן המקצועית; סוגיית הסמכת התובעים העירוניים; הפעולות שביצעו יחידות התביעה לאכיפת חוק התכנון והבנייה, חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, וחוקי עזר עירוניים החלים בתחום שיפוטה של הרשות המקומית, לרבות הגשת כתבי אישום. עוד נבדקו הליך מינוי התובעים בוועדות המרחביות ודרך ההתקשרות עמם; פעולותיו של היועץ המשפטי לממשלה להסמכת התובעים ופעולותיו, באמצעות המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה, להדרכת התובעים והפיקוח עליהם; מעורבות משרד הפנים במינוי התובעים העירוניים ותובעי הוועדות המרחביות ויישום הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בעניינם. הביקורת נעשתה בעיריות באר שבע, הוד השרון, כרמיאל, נצרת עילית וקריית ביאליק, במועצה המקומית קריית טבעון ובמועצה האזורית לב השרון (להלן - הרשויות המקומיות שנבדקו)³. כן נבדקו הליך המינוי של תובעי הוועדות המרחביות גליל מזרחי ומורדות הכרמל ודרכי ההתקשרות עמם. בדיקות השלמה נעשו במחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה וביחידה הארצית לפיקוח על הבנייה שבמשרד הפנים.

משרד מבקר המדינה שלח בנובמבר 2011 לכל 255 הרשויות המקומיות בישראל שאלון לשם בדיקת פעילותה של התביעה העירונית (להלן - שאלון התובעים). עד סוף ספטמבר 2012 השיבו על השאלון 222 רשויות (כ-87%). 33 רשויות מקומיות לא השיבו על השאלון⁴.

הממצאים שהועלו בדוח זה מתבססים הן על הביקורת ברשויות המקומיות ובוועדות המרחביות והן על המידע שנאסף מתשובות 196 הרשויות המקומיות שהשיבו על השאלון עד סוף אפריל 2012⁵.

עיקרי הממצאים

תנאי כשירותם של התובעים העירוניים, מינוים והסמכתם

קביעת תנאי כשירות: משרד הפנים, האחראי לתפקודן של הרשויות המקומיות ולניהולן התקין, והיועץ המשפטי לממשלה, האחראי לתביעה הכללית שהתובעים הם נציגיו, לא קבעו תנאי כשירות לתובעים העירוניים.

תקינה: משרד הפנים לא קבע תקינה ליחידות התביעה העירונית ולתובעים בוועדות המרחביות. היעדר תקינה עלול לפגוע בביצוע עבודת התביעה ובאפקטיביות

3 בכל רשות נבחנו כמה היבטים של פעילות התביעה העירונית ולא כל ההיבטים שצוינו.
4 אלה הרשויות המקומיות שלא השיבו על השאלון: אום אל-פחם, אלקנה, ביר אל-מכסור, בית אל, בית דגן, בני ברק, בסמ"ה, בסמת טבעון, ג'וליס, גן רוה, זמר, חוף אשקלון, חצור הגלילית, טירה, כעבייה-טבאש-חג'אג'ירה, כפר יאסיף, אל-ליקיה, מטה יהודה, מיתר, מיעיליא, מרחבים, סביון, עין מאהל, עין קיניא, עמנואל, פסוטה, פקיעין, צפת, רהט, רמת השרון, שגב שלום, שומרון ושעב.
5 26 רשויות מקומיות השיבו על השאלון לאחר אפריל 2012. מתן מענה לאחר מועד זה לא אפשר להתייחס לנתונים שהמציאו.

שלה. זאת ועוד, בהיעדר תקינה נבחרת כל רשות מקומית ומנהליה הבכירים יכולים לקבוע את הרכב יחידת התביעה ובדרך זו להשפיע על אופן פעילותה ועל יכולתה לאכוף את החוק בתחום שיפוטה של הרשות המקומית ולפגוע באי-תלותם של התובעים.

מבנה ארגוני וכפופות: כדי להבטיח את אי-תלותם של התובעים יש ליצור הפרדה ברורה בין גופי החקירה (יחידות הפיקוח ברשויות המקומיות ובוועדות לתכנון ולבנייה) ובין מנגנוני התביעה. הועלה כי בעיריית באר שבע שלושה מהתובעים העירוניים שטיפלו בעברות חניה עבדו במשרדי אגף הפיקוח העירוני ואף היו כפופים מינהלית למנהל האגף.

מינוי תובעים: 63 רשויות מקומיות לא מינו תובעים עירוניים - שתי עיריות, שש מועצות אזוריות ו-55 מועצות מקומיות.

התקשרות עם תובעים חיצוניים: מהתשובות על שאלון התובעים עולה כי 147 מתובעי הרשויות המקומיות שענו על השאלון היו תובעים פנימיים ו-99 מהם היו תובעים חיצוניים.

הוועדות המרחביות גליל מרכזי, לב הגליל, מעלה הגליל ושפלת הגליל לא פרסמו עד מועד סיום הביקורת, פברואר 2012, מכרז למינוי תובע חיצוני⁶, אף שהיו חייבות לעשות כן לפי ההנחיות בנוהל ועדות מרחביות שפרסם משרד הפנים (להלן - נוהל ועדות מרחביות)⁷.

הוועדה המרחבית גליל מזרחי לא פרסמה עד מועד סיום הביקורת מכרז לבחירת תובע חיצוני חדש לפי ההוראות שנקבעו בנוהל ועדות מרחביות. לא זו אף זו, הוועדה המשיכה להעסיק את התובע החיצוני שכיהן קודם פרסום הנוהל ללא חוזה תקף, בניגוד לכללי מינהל תקין.

משרד הפנים לא עקב אחר יישום נוהל ועדות מרחביות, בין היתר בדבר פרסום מכרז למינוי תובע, ולא נקט צעדי אכיפה נגד ועדות שלא עשו כן.

הסמכת תובעים ברשויות מקומיות ובוועדות מקומיות לתכנון ולבנייה: הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בעניין הסמכת תובעים (להלן - הנחיות בעניין הסמכת תובעים)⁸, המסדירות את הליך הסמכת התובעים ועקרונותיו, לא עודכנו בשנים האחרונות בהתחשב בתמורות שחלו במשרד המשפטים ובפרקליטות המדינה - לרבות הקמת המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין, שיש לה תפקיד חשוב בהליכי ההסמכה וההדרכה של התובעים וכן בפיקוח ובבקרה עליהם.

היועץ המשפטי לממשלה מנהל באמצעות פרקליטות המדינה מאגר נתונים ממוחשב של התובעים העירוניים, אך המאגר אינו מעודכן וחסרים בו פרטים חיוניים על מספר התובעים ועל סוג ההסמכה שאושרה להם.

עיריית טירת כרמל העסיקה תובע פנימי אשר לא קיבל הסמכה מהיועץ המשפטי לממשלה; היועץ המשפטי לממשלה הסמיך תובעים חיצוניים ברשויות המקומיות

6 על פי נתונים שהתקבלו ממשרד הפנים.

7 נוהל מינוי יועץ משפטי חיצוני לוועדות מרחביות שפורסם בחוזר מנכ"ל מס' 1/2007 מ-19.02.07.

8 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מס' 8.1100 (א52.001), הסמכת תובעים ברשויות המקומיות ובוועדות לתכנון ולבנייה (ספטמבר 1998).

ובוועדות מקומיות לתכנון ולבנייה שלא בהתאם להנחיות בעניין הסמכת תובעים ולפיהן לא ישמש תובע בכמה רשויות מקומיות אשר מספר תושביהן הכולל עולה על 20,000, ולא ישמש תובע חיצוני לתקופה מצטברת העולה על שבע שנים: בשנים 2009-2012 הסמיך היועץ המשפטי לממשלה ארבעה תובעים חיצוניים, וכל אחד מהם הוסמך לשמש תובע בכמה ועדות מקומיות שמספר התושבים הכולל בתחומי שיפוטן היה גדול מ-20,000 נפש; עורך דין הוסמך לשמש תובע חיצוני במועצה המקומית קריית טבעון לתקופה מצטברת העולה על שבע שנים.

פעילות התביעה העירונית

קביעת נהלי עבודה ומדיניות תביעה: יחידות התביעה העירוניות בחמש משבע הרשויות המקומיות שנבדקו - באר שבע, כרמיאל, נצרת עילית, קריית ביאליק וקריית טבעון - לא פרסמו נוהלי עבודה להסדרת פעילותן מול יחידות הפיקוח העירוניות, לא פרסמו מדיניות תביעה שתואם לסוגי העברות ותציב כללים שינחו את גורמי החקירה והתביעה העירוניים בעבודתם, ולא פרסמו נוהלי עבודה בתוך יחידת התביעה עצמה. יחידות התביעה בעיריית באר שבע ובמועצה המקומית קריית טבעון פרסמו מדיניות תביעה במהלך הביקורת. עיריית כרמיאל הגדירה מדיניות כזו, אך עד מועד סיום הביקורת טרם פרסמה אותה.

מחשוב יחידת התביעה, ניהול מאגר נתונים ומעקב: התובעים בעיריית באר שבע, נצרת עילית וקריית ביאליק ובמועצה האזורית לב השרון לא ניהלו רישום מסודר של התיקים שהועברו לטיפולם במערכת ממוחשבת, הכולל פרטים על תיקי החקירה, שלבי הטיפול בהם והודעה על סיום הטיפול בתיק.

מעורבות נבחרי הרשות המקומית ועובדיה בעבודת התובעים העירוניים: הנחיות היועץ המשפטי לממשלה וההלכה הפסוקה קבעו כי על התובעים העירוניים לפעול מתוך עצמאות מקצועית, וכי בעת מילוי תפקידם אין עליהם מרות זולת מרות החוק. עורך דין שהוסמך כנציג היועץ המשפטי לממשלה לשמש תובע מטעם רשות מקומית או ועדה מקומית לתכנון ולבנייה חייב להפעיל שיקול דעת עצמאי בכל מקרה ומקרה, ואין הוא כפוף, בתחום התביעה הפלילית, להוראותיהם של ראש הרשות המקומית, של נבחרים אחרים או של עובדים בכירים ברשות. היועץ המשפטי לממשלה קבע כי יש לשלול מתן הוראות של נבחרי ציבור או של עובדים בכירים בגוף שבו מועסק התובע, בדבר הדרך שבה ינהג התובע במקרה מסוים, וכי בשום מקרה לא יתחשב התובע בשיקולים פוליטיים של נבחרי הציבור.

ראש עיריית נצרת עילית התערב בעבודתה של התביעה העירונית בכל הנוגע לפעילות של אולם אירועים בעיר: הוא ביקש מהתובעת להקפיא צו סגירה שיפוטי שהוצא לאולם, הורה שלא למסור לבעלי האולם את הצו האמור, ואחר כך הנפיק לאולם רישיון עסק בעת שעמד נגדו צו סגירה שיפוטי.

מחלקת פיקוח ורישוי עסקים בעיריית כרמיאל העבירה דוחות עברה בתחום רישוי העסקים לממלאת מקום ראש העירייה כדי שתבחן את המשך הטיפול בהם במקום להעבירם לתובע העירוני לקבלת החלטה בעניינם. דוחות קנס שנתנה מחלקת הפיקוח בוטלו על ידי המחלקה בעקבות פנייה מלשכת ראש העירייה או מסגניתו או על פי החלטת ראש המינהל לאיכות הסביבה ולתברואה - וזאת בלא שהועברו לתובע לקבלת החלטה. רשות החנייה העירונית ביטלה בשנים 2010-2011 יותר מ-400 דוחות חנייה

לפי הנחייתו של סגן ראש העירייה שכיהן בשנת 2010 בלי שהבקשות לביטול הדוחות הועברו לתובע העירוני לקבלת החלטה.

היעדר פעילות תביעה: בעריות הוד השרון וכרמיאל לא כיהנו תובעים בתחומים מסוימים⁹ במשך תקופה ארוכה, אף שהיה צורך בכך, והדבר פגע בפעילות התביעה העירונית; המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה מינתה תובעים עירוניים, אך הם לא פעלו לאכיפת חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, שאכיפתו היא באחריות הרשות המקומית.

שיהוי בהגשת כתבי אישום: יחידת התביעה בעיריית באר שבע השתתה בטיפול בתיקי חקירה בתחום רישוי העסקים שהועברו אליה מיחידת הפיקוח. מתוך 45 תיקי חקירה ברישוי עסקים שנדגמו, שלושה תיקים שהתבקשה התביעה להמציא במהלך הביקורת לא אותרו בלשכה המשפטית; בשישה תיקים אחרים לא הגישה התביעה כתבי אישום אף שחלפו 22-47 חודשים מהיום שהועברו לטיפול או מהיום שיחידת הפיקוח כתבה לגביהם דוח עברה; ב-30 מ-36 התיקים שבהם הגישה התביעה כתבי אישום, היא עשתה זאת לאחר פרק זמן ממוצע של שנה וארבעה חודשים ממועד העברתם לטיפול.

מחלקת רישוי עסקים במועצה האזורית לב השרון העבירה בשנת 2011 לתובעת העירונית 31 תיקי חקירה של עסקים שפעלו ללא רישיון עסק כדי להגיש נגדם כתבי אישום, אך עד מועד סיום הביקורת, פברואר 2012, לא נקטה נגדם התובעת העירונית הליכים משפטיים ואותם עסקים ממשיכים לפעול ללא רישיון עסק, בניגוד לחוק. המועצה האזורית לא פעלה לפתרון מחלוקות וחוסר תיאום בין מנהלת מחלקת רישוי עסקים לתובעת העירונית, שנמשכו יותר משנתיים, ולא הסדירה מערך תביעה אפקטיבי בתחומי המועצה.

פיקוח היועץ המשפטי לממשלה על התביעה העירונית

פיקוח והנחיה מקצועית בתחומי רישוי העסקים וחוקי העזר: היועץ המשפטי לממשלה הטיל על פרקליטויות המחוזות לטפל בפניות התובעים בתחומי רישוי העסקים וחוקי העזר העירוניים ולברר תלונות בעניינם, אך התובעים בתחומים אלו נותרו ללא גורם מנחה ומפקח באופן יזום ושוטף, להבדיל מהתובעים בתחום התכנון והבנייה המונחים על ידי המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין.

הגשת דוחות שנתיים: היועץ המשפטי לממשלה לא הקפיד לאכוף על התובעים העירוניים ועל תובעי הוועדות המרחביות את ההנחיות המחייבות אותם להגיש לו דוחות תקופתיים על פעילותם.

סיכום והמלצות

ממצאי הביקורת מצביעים על כך שבהסדרים שנקבעו לפעולות יחידות התביעה ברשויות המקומיות ובוועדות המרחביות לתכנון ולבנייה, אין פתרון מקיף ומספק

להסדרת פעילותם של התובעים בשלטון המקומי. דבר זה מתבטא בהיעדר פעילות תביעה או בפעילות חלקית ובלתי מספקת של חלק מהתובעים העירוניים ובשונות והיעדר אחידות בעניינים מהותיים, המביאים לידי פגיעה באכיפת החוק ובעשיית הצדק.

מממצאי הביקורת עולה כי קיימים ליקויים, בהיבטים רחבים, בפיקוח משרד הפנים והיועץ המשפטי לממשלה, כל אחד בתחום סמכותו, על התובעים העירוניים. על משרד הפנים להסדיר בשיתוף היועץ המשפטי לממשלה את הליך מינוים של התובעים העירוניים ואת תנאי הכשירות והתקינה הנדרשים להעסקתם, ולקבוע את המבנה הארגוני של יחידת התביעה העירונית וכפיפותה המינהלית.

על היועץ המשפטי לממשלה להסדיר את הנחייתם של התובעים העוסקים בתחומי רישוי העסקים וחוקי העזר העירוניים ואת הפיקוח עליהם. נוסף על כך, על היועץ המשפטי לממשלה לעדכן את ההנחיות להסמכת התובעים העירוניים בהתחשב בתמורות שחלו באחריות על מערך התביעה העירונית במהלך השנים. על משרד הפנים לפעול בהתאם לאמור בהנחיות אלה ולהנחות לפיהן את הרשויות המקומיות ואת הוועדות לתכנון ולבנייה.

המבנה הארגוני הקיים של יחידות התביעה העירונית עלול ליצור פתח להתערבות של הדרג הנבחר ברשות המקומית בעבודת התביעה שיכולה לבוא לידי ביטוי, בין היתר, בחשיפת התובעים להשפעות זרות ובהעמדתם במצב של ניגוד עניינים. מצב זה עלול להביא בסופו של דבר לירידה באיכות התביעה העירונית ולפגיעה בשמירת שלטון החוק.

על משרד הפנים והיועץ המשפטי לממשלה לקיים עבודת מטה משותפת לבחינה ולהסדרה של מבנה מערך התביעה ברשויות המקומיות ותפקודו, ובכלל זה נושא כפיפותו וקביעת מנגנון לפיקוח על התובעים ולהכוונתם בעבודתם על פי אמות מידה מקצועיות, אחידות ושוויוניות.

היועץ המשפטי לממשלה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2012 כי בעקבות תמונת מצב שהצטיירה לפניו טרם קבלת טיוטת דוח הביקורת וביתר שאת לאחר קבלת הטיוטה, הוא החליט באותו חודש למנות צוות בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) כדי לבחון את המצב הקיים ואת הדרכים להגברת ההנחיה והפיקוח על כלל התובעים שהוסמכו לשמש נציגי היועץ המשפטי לממשלה לפי סעיף 12(א)(1)(ב) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982. הצוות התבקש למסור את המלצותיו תוך ארבעה חודשים.

מן הראוי שהצוות שמינה היועץ המשפטי לממשלה יבחן, בין היתר, את מודל הפיקוח של היועץ המשפטי לממשלה על התביעה ברשויות המקומיות ובוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה בהתאם לממצאי דוח זה.



מבוא

המאשים במשפט פלילי הוא המדינה, והיא מיוצגת בידי תובע אשר מנהל את התביעה. בראש התביעה הכללית במדינת ישראל עומד היועץ המשפטי לממשלה. לתביעה שתי זרועות עיקריות: פרקליטות המדינה ומעריך התביעות של משטרת ישראל. בחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (להלן - החסד"פ), נקבע בין היתר כי התובעים הם היועץ המשפטי לממשלה ונציגיו - פרקליט המדינה, משנהו, פרקליטי המחוז ופרקליטים מפרקליטות המדינה; מי שהיועץ המשפטי לממשלה הסמיכו להיות תובע, לסוג מסוים של משפטים, לבתי משפט מסוימים או למשפט מסוים; שוטר שהתמנה לתובע בידי המפקח הכללי של המשטרה¹⁰. בהגדרת תובע שהוסמך על ידי היועץ המשפטי לממשלה נכללים תובעים במשרדי הממשלה, ברשויות המקומיות ובוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה, והם מטפלים בנושאים כגון תכנון ובנייה, רישוי עסקים ואיכות הסביבה.

תפקידו של התובע הוא לנהל את ההליך הפלילי ובתוך כך להבטיח את האינטרס הציבורי העומד בבסיס הליך ההעמדה לדין של נאשמים. על התובע לעזור לבית המשפט בכיורו האמת, בלי לפגוע בזכויותיהם של הנאשמים ובאינטרסים הציבוריים. אחריות מיוחדת וחובת שמירה על הגינות מוטלות על התובע תמיד, ובייחוד כאשר הנאשם אינו מיוצג. לפי החסד"פ וההלכה הפסוקה, מופקד בידי התובע שיקול דעת שלטוני בעל אופי שיפוטי¹¹. הדבר מתבטא, בין היתר, בסמכות להחליט אם להגיש כתב אישום אם לאו, במה להאשים ואילו ראיות יוגשו לבית המשפט; בסמכות להפסיק את הליכי ההעמדה לדין; ובסמכות להחליט בעניין הסדרי טיעון. לתובע יש סמכות לקיים בקרה על החקירה ולהורות במקרה הצורך על ביצוע השלמת חקירה. סמכויותיו ותפקידיו של התובע מחייבים עצמאות בשיקול הדעת בדבר ההעמדה לדין, ועליו להפעיל שיקול דעת זה בסבירות, בתום לב, ללא הפליה וללא שיקולים זרים¹².

היועץ המשפטי לממשלה עומד בראש המערכת המשפטית של הרשות המבצעת והשירות המשפטי הציבורי. בתפקידו כראש התביעה הכללית במדינה הוא מופקד על אכיפת החוק, לרבות אחריות מקצועית לנציגי התביעה ולייצוג המדינה בערכאות המשפטיות בכל תחומי המשפט. היועץ המשפטי לממשלה מפרסם מפעם לפעם הנחיות מקצועיות בתחום התביעה הכללית.

הזרוע העיקרית של היועץ המשפטי לממשלה בתפקידו כראש התביעה הכללית במדינה היא פרקליטות המדינה (להלן גם - הפרקליטות), המייצגת את המדינה ואת רשויות השלטון לפני בתי המשפט ובתי הדין השונים, על כל ערכאותיהם. הפרקליטות היא חלק מהרשות המבצעת ופועלת ארגונית כחלק ממשרד המשפטים. בתחום אכיפת החוק הפלילי היא פועלת באופן עצמאי ובלתי תלוי ברשות המבצעת, על פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה.

לצורך שיפור מערכת האכיפה בתחום התכנון והבנייה והגברת המאבק בתופעות הבנייה הבלתי חוקית וההשתלטות על מקרקעי הציבור החליטה הממשלה¹³ להקים בפרקליטות מחלקה לאכיפת דיני מקרקעין. המחלקה משמשת זרועו הארוכה של היועץ המשפטי לממשלה בכל הנוגע לגיבוש מדיניות האכיפה והתביעה בתחום התכנון והבנייה ויישומה, והיא אחראית לגיבוש המדיניות ומציאה הנחיות בעניינים שונים. פרקליטי המחלקה מאשרים הגשת כתבי אישום והסדרי טיעון בעניינים מסוימים, חזרות מאישומים ומחיקת נאשמים מכתבי אישום. המחלקה מטפלת בין היתר בהסמכת תובעים, בהכשרתם ובהעשרתם המקצועית.

10 סעיף 12 לחסד"פ.

11 בג"ץ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מד(2) 508 (1990).

12 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 51ב (2001), בפרק על המשרד לביטחון הפנים, עמ' 364.

13 החלטה מס' 2886 של הממשלה מיום 12.12.04 והחלטה מס' 2959 מיום 23.12.04.

המערך הארגוני והנורמטיבי של התביעה העירונית

מערך התביעה ברשות המקומית (להלן - התביעה העירונית) הוא גורם מרכזי במערך האכיפה של הרשות וחלק מהייעוץ המשפטי שלה. התובעים העירוניים¹⁴ שותפים בגיבוש מדיניות האכיפה של הרשות, קובעים את מדיניות התביעה העירונית ומיישמים אותה. בתפקידם כתובעים פליליים, הם משמשים נציגיו של היועץ המשפטי לממשלה ועליהם לנהל את ההליכים המשפטיים בכפוף להנחיותיו, תוך שמירה על עצמאות התביעה¹⁵. ביחידות התביעה של רשויות מקומיות גדולות מועסקים כמה תובעים המתמחים בתחומים שונים. לעומת זאת, ככלל, ברשויות מקומיות קטנות היועץ המשפטי של הרשות המקומית מכהן גם כתובע העירוני ואין מועסקים תובעים נוספים.

על פי סעיף 2 לחוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), התשל"ו-1975, "רשות מקומית חייבת בקבלת ייעוץ משפטי", וסעיף 3(א) לחוק קובע כי "רשות מקומית תמנה עורך דין שיהיה יועצה המשפטי". לפי סעיף 3(ב) לחוק, היועץ המשפטי של עירייה וכן "היועץ המשפטי במועצה מקומית שקבע שר הפנים" יהיה עובד הרשות המקומית (להלן - יועץ משפטי פנימי). על פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מס' 8.1100 (א52.001), הסמכת תובעים ברשויות המקומיות ובוועדות לתכנון ולבנייה (ספטמבר 1998) (להלן - ההנחיות בעניין הסמכת תובעים), ברשות מקומית שבה מכהן יועץ משפטי פנימי ימונו לתובעים עירוניים הוא או עובדי רשות אחרים (להלן - תובעים פנימיים). רשויות מקומיות שבהן לא מכהן יועץ משפטי פנימי רשאיות להתקשר עם עורכי דין שאינם עובדי הרשות כתובעים מטעמן (להלן - תובעים חיצוניים).

תובעי הרשות המקומית מנהלים בשמה את כל ההליכים המשפטיים שעניינם אכיפה של חוקים בתחומים שהאחריות לאכיפתם היא בסמכות הרשות המקומית, ותובעי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה מנהלים בשם הוועדה את ההליכים המשפטיים שעניינם חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה). במקרים שבהם הרשות המקומית היא גם הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, תובעי הוועדה הם חלק ממערך התביעה של הרשות המקומית ואפשר שתהיה זהות פרסונלית ביניהם. דוח הביקורת מתמקד בפעילות מערך התביעה העירונית ברשויות המקומיות בשלושה תחומים: תכנון ובנייה, רישוי עסקים וחוקי עזר עירוניים.

תכנון ובנייה: לבנייה לא חוקית ופלישה לקרקע בבעלות המדינה השפעות שליליות רבות, ובהן פגיעה בשלטון החוק ושימוש שלא כדין במקרקעין; פגיעה בתכנון הפיזי ארוך הטווח; פגיעה כלכלית ברשויות השלטון, ופגיעה באיכות החיים והסביבה. עברות בנייה הן מטבען גלויות לעין כול, ולכן התמודדות לא אפקטיבית עמן עלולה לפגוע גם באמון הציבור בשלטון החוק.

לפי סעיף 17 לחוק התכנון והבניה, "לכל מרחב תכנון מקומי תהיה ועדה מקומית לתכנון ולבניה (להלן - ועדה מקומית)". ועדה מקומית יכולה לכלול תחום רשות מקומית אחת בלבד, או לכלול כמה רשויות מקומיות כאשר מדובר במרחב תכנון מקומי שבתחומו נמצאות יותר מרשות מקומית אחת (להלן - ועדה מרחבית)¹⁶. על פי החוק, האכיפה ברמה המקומית נתונה בידי הוועדות המקומיות לתכנון ולבניה במרחב התכנון שלהן. הוועדה המקומית לתכנון ולבניה מופקדת על הסדרת פעילויות של תכנון, רישוי, בנייה ושימוש במבנים ובקרקעות בהתאם לחוק התכנון והבניה. סעיף 258 לחוק מקנה לוועדה המקומית לתכנון ולבניה סמכות ייחודית לנהל תביעה פלילית

14 בדוח זה המונח "תובעים עירוניים" כולל את תובעי הרשות המקומית העוסקים בתחומים השונים של אכיפת החוק בתחומי הרשות המקומית, לרבות תובעים בוועדות מקומיות לתכנון ולבניה שבתחום שיפוטן רשות מקומית אחת בלבד. המונח אינו כולל תובעים בוועדות מקומיות לתכנון ולבניה שבתחום שיפוטן יותר מרשות מקומית אחת (להלן - ועדות מרחביות).

15 לעניין עצמאות היועץ המשפטי ברשות המקומית במסגרת תפקידו כתובע עירוני ראו בג"ץ 337/85 סיעת ר"ש במועצה המקומית רמת השרון נ' משה ורביץ, ראש המועצה המקומית רמת השרון, פדאור (1986).

16 סעיפים 18 ו-19 לחוק התכנון והבניה, בהתאמה.

בענייני הפרות החוק, ובתנאי שבהליכי עברות ועונשין "ייצג את הועדה מי שהיועץ המשפטי לממשלה הסמיכו לכך".

רישוי עסקים : חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים), הוא כלי חשוב וחיוני הנתון בידי הרשות המקומית לשמירה על רווחת התושבים ועל איכות חייהם. על פי חוק רישוי עסקים, כל עסק המוגדר טעון רישוי חייב ברישיון לפתיחתו ולניהולו. על פי סעיף 1 לחוק, הרישוי נועד להבטיח, בין היתר, איכות נאותה של הסביבה לרבות מניעת מפגעים ומטרדים; מניעת סכנות לשלום הציבור והבטחת בריאותו ובטיחות הנמצאים במקום העסק או בסביבתו. רישוי עסקים בתחום הרשות המקומית הוא בסמכותו של ראש הרשות, כראש רשות רישוי, או מי שהוא הסמיכו לכך.¹⁷

חוקי עזר עירוניים : מועצת הרשות המקומית היא בעלת הסמכות להתקין חוקי עזר בתחומי העשייה של הרשות, החלים בתחום שיפוטה¹⁸. חוקי העזר מאפשרים לרשות לבצע כדין את תפקידיה, והם מקיפים תחומים רבים, כגון תברואה וניקיון, אכיפה סביבתית, חנייה ופיקוח על כלבים וחתולים. בעזרת חוקי העזר מממשת הרשות המקומית את סמכויותיה כלפי התושבים ומסדירה את דרכי הפעולה של מחלקותיה.

על הרשות המקומית להקים מנגנון אכיפה ובכלל זה למנות מפקחים ותובעים. יחידות הפיקוח - כל אחת בתחומה - ממונות על איתור העברות ועל איסוף הראיות. יחידות התביעה מקבלות את תיקי החקירה מיחידות הפיקוח, והן אחראיות לבחינת הראיות שנאספו והחלטה אם די בהן כדי לבסס אישום פלילי, הגשת כתבי אישום וניהול ההליך הפלילי.

פעולות הביקורת

בחודשים יולי 2011 עד פברואר 2012 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות התביעה העירונית ברשויות המקומיות ובוועדות מקומיות לתכנון ולבנייה. בין היתר נבדקו המבנה הארגוני של יחידות התביעה העירונית ומידת עצמאותן המקצועית; סוגיית הסמכת התובעים העירוניים; הפעולות שביצעו יחידות התביעה לאכיפת חוק התכנון והבנייה, חוק רישוי עסקים וחוקי עזר עירוניים, לרבות הגשת כתבי אישום; עוד נבדקו הליך מינוי התובעים בוועדות המרחביות ודרך ההתקשרות עמם; פעולותיו של היועץ המשפטי לממשלה להסמכת התובעים ופעולותיו, באמצעות המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה, להדרכת התובעים והפיקוח עליהם; מעורבות משרד הפנים במינוי התובעים העירוניים ותובעי הוועדות המרחביות ויישום הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בעניינם. הביקורת נעשתה בעיריות באר שבע, הוד השרון, כרמיאל, נצרת עילית וקריית ביאליק, במועצה המקומית קריית טבעון ובמועצה האזורית לב השרון (להלן - הרשויות המקומיות שנבדקו)¹⁹. כן נבדקו הליך המינוי של תובעי הוועדות המרחביות גליל מזרחי ומורדות הכרמל ודרכי ההתקשרות עמם. בדיקות השלמה נעשו במחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה וביחידה הארצית לפיקוח על הבנייה שבמשרד הפנים.

17 סעיף 5 לחוק רישוי עסקים.

18 סעיף 250 לפקודת העיריות [נוסח חדש]; סעיף 22 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש].

19 בכל רשות נבחנו כמה היבטים של פעילות התביעה העירונית ולא כל ההיבטים שצוינו.

משרד מבקר המדינה שלח בנובמבר 2011 לכל 255 הרשויות המקומיות בישראל שאלון לשם בדיקת פעילותה של התביעה העירונית (להלן - שאלון התובעים). עד סוף ספטמבר 2012 השיבו על השאלון 222 רשויות (כ-87%). 33 רשויות מקומיות לא השיבו על השאלון.²⁰

משרד מבקר המדינה העיר בחומרה לרשויות המקומיות שלא השיבו על שאלון התובעים כי באי-שיתוף הפעולה בנושא הן לא קיימו את חובתן לפי סעיף 3 לחוק יסוד: מבקר המדינה.

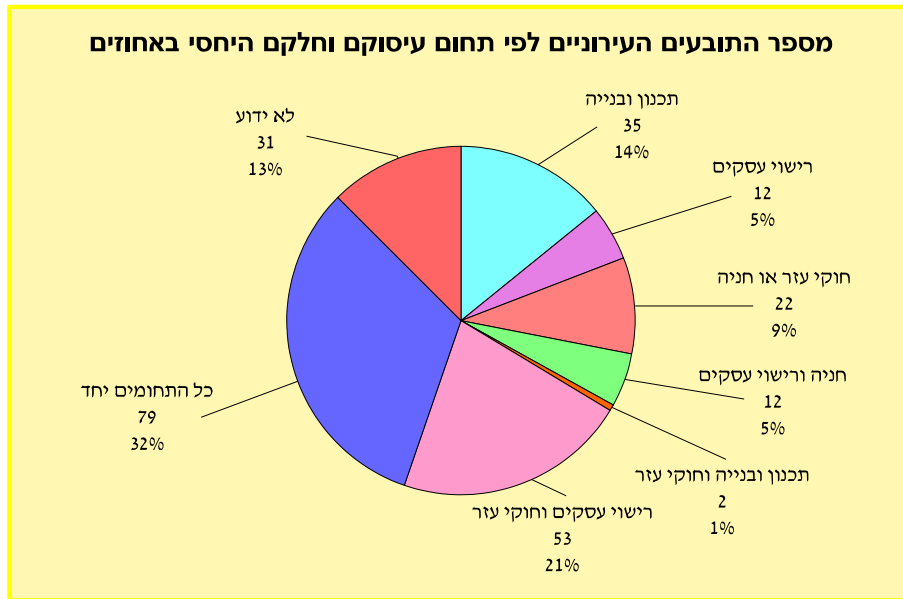
הממצאים שהועלו בדוח זה מתבססים הן על הביקורת ברשויות המקומיות ובוועדות המרחביות והן על המידע שנאסף מתשובות 196 הרשויות המקומיות שהשיבו על השאלון עד סוף אפריל 2012.²¹

קביעת תנאי כשירותם של התובעים העירוניים, מינוים והסמכתם

מניתוח תשובותיהן של 196 רשויות מקומיות על שאלון התובעים (להלן - התשובות) עולה כי בעת הביקורת הן היו קשורות עם 246 תובעים עירוניים לפי החלוקה הזאת: 59 עיריות העסיקו 146 תובעים עירוניים; 97 מועצות מקומיות התקשרו עם 49 תובעים ו-40 מועצות אזוריות - עם 51 תובעים. נוסף על כך, על פי נתוני היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה שבמשרד הפנים²², 24 מ-31 הוועדות המרחביות לתכנון ולבנייה התקשרו עם 36 תובעים לאכיפת חוק התכנון והבנייה בתחום שיפוטן.²³

מניתוח התשובות עולה עוד כי 35 מהתובעים העירוניים עסקו בתביעה בתחום התכנון והבנייה; 12 תובעים עירוניים עסקו בתחום רישוי עסקים; 22 בתחומי חוקי עזר עירוניים לרבות חניה, ו-79 תובעים עסקו בכל התחומים האלו ביחד. להלן תרשים המתאר את התפלגות התובעים העירוניים שענו על השאלון לפי תחום עיסוקם:

-
- | | |
|----|---|
| 20 | אלה הרשויות המקומיות שלא השיבו על השאלון: אום אל-פחם, אלקנה, ביר אל-מכסור, בית אל, בית דגן, בני ברק, בסמ"ה, בסמת טבעון, ג'וליס, גן רוה, זמר, חוף אשקלון, חצור הגלילית, טירה, כעבייה-טבאש-חג'אג'ירה, כפר יאסיף, אל-ליקיה, מטה יהודה, מיתר, מיעיליא, מרחבים, סביון, עין מאהל, עין קיניא, עמנואל, פסוטה, פקיעין, צפת, רהט, רמת השרון, שגב שלום, שומרון ושעב. |
| 21 | 26 רשויות מקומיות השיבו על השאלון לאחר אפריל 2012. מתן מענה לאחר מועד זה לא אפשר להתייחס לנתונים שהמציאו. |
| 22 | היחידה הוקמה בשנת 1987 לפי החלטת ממשלה מאתה שנה, והיא זרועו של משרד הפנים לאכיפת דיני תכנון ובנייה. מפקחיה משמשים גם מפקחים של הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה. |
| 23 | תובעי הוועדות המרחביות הם, רובם ככולם, תובעים חיצוניים. |



תנאי הכשירות לתפקיד התובע העירוני

תפקיד התובע ונציג היועץ המשפטי לממשלה הוא תפקיד מורכב, המחייב ידע, הבנה וניסיון בתחומי המשפט הפלילי, המהותי והדיוני, וכן התמצאות בדיני התכנון והבנייה, במשפט האזרחי והמינהלי ובתחומים קשורים נוספים, דוגמת דיני המקרקעין, דיני רישוי עסקים ודיני הגנת הסביבה. לצד המיומנויות המשפטיות, התפקידים האמורים מחייבים יכולת לנהל הליכים בבית משפט וניסיון בניהולם (הערכת ראיות, כתיבת מסמכי בי דין, חקירת עדים והצגת ראיות בבית המשפט); ישרה; ראייה מערכתית; אחריות; שיקול דעת מאוזן; כושר הבעה טוב בעל פה ובכתב; יכולת הבחנה בין עיקר לטפל; יכולת עמידה בלחצים; נכונות לעבודה מאומצת; רגישות אנושית וגישה ממלכתית, כראוי לתובע שהוא נציג היועץ המשפטי לממשלה²⁴.

1. הבדיקה העלתה כי משרד הפנים, האחראי לתפקודן של הרשויות המקומיות ולניהולן התקין והיועץ המשפטי לממשלה האחראי לתביעה הכללית שהתובעים הם נציגיו, לא קבעו תנאי כשירות לתובעים העירוניים שיבטיחו את מילוי תפקידם באופן ראוי. עוד עלה כי משרד הפנים והיועץ המשפטי לממשלה נתנו דעתם לתנאי הכשירות הנדרשים מסוגים מסוימים של תובעים בתחום התכנון והבנייה בלבד. להלן הפרטים:

(א) אגף כוח אדם ושכר במינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים (להלן - אגף כוח אדם) פרסם בשנת 1992 את קובץ ניתוח עיסוקים ותיאורי תפקידים בשלטון המקומי (להלן - קובץ ניתוח

24 מתוך המבוא ל"הזמנה להציע הצעות להיכלל במאגר עורכי דין וברשימת עורכי דין כשירים לשם מתן שירותים כתובעים בהליכים פליליים ואחרים מטעם המדינה בתחום התכנון והבנייה ובתחומים קשורים נוספים" (הליך מס' 28/2010), שפרסמה המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין לגיוס תובעים מדינתיים (ראו להלן).

העיסוקים). הקובץ אמור לשמש כלי ניהולי בידי הרשויות המקומיות לניהול הארגון, ניהול שוטף של כוח האדם ותכנון כוח האדם והדרכתו. ניתוח עיסוק הוא תיאור מפורט של מכלול הפעילויות השייכות לעיסוק ושל ההשכלה, הניסיון התעסוקתי, הכישורים המקצועיים, התכונות האישיות, כישורי התקשורת הבין-אישית והכישורים המיוחדים הנדרשים מבעל התפקיד. התכלית העיקרית של ניתוח העיסוק היא לסייע בגיוס כוח האדם המתאים לארגון וביצירת המבנה הארגוני²⁵. הוראות משרד הפנים המופיעות בקובץ ניתוח העיסוקים מחייבות את הרשויות המקומיות.

נמצא כי קובץ ניתוח העיסוקים אינו כולל תיאור של תנאי כשירות לתפקיד התובע העירוני, הדורש מיומנויות מקצועיות מיוחדות, ולא נקבעו בו תנאי סף להגשת מועמדות לתפקיד, כגון רמת השכלה, ניסיון תעסוקתי, כישורים מקצועיים ואישיים וכישורים מיוחדים.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח חיוניותו של מערך התביעה העירונית למימוש מדיניות האכיפה של הרשויות המקומיות, שמטרתה קיום החוק ושיפור איכות חייהם של התושבים, על משרד הפנים לכלול בקובץ ניתוח העיסוקים את תיאור התפקיד של התובע העירוני לרבות תנאי כשירות מפורטים.

משרד הפנים מסר בתשובתו מיוני 2012 כי הוא שוקד על תיאור תפקיד התובע העירוני, והתיאור יוגדר בקובץ ניתוח העיסוקים החדש שנמצא בהכנה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי הליך הכנת קובץ ניתוח העיסוקים החדש נמשך כבר שנים מספר, וכי עליו לפעול לפרסום הקובץ בהקדם, נוכח חשיבותו לניהול שוטף של כוח האדם ברשויות המקומיות, לרבות ניהול יחידת התביעה העירונית.

(ב) בשנת 2007 פרסם משרד הפנים בחוזר מנכ"ל נוהל מינוי יועץ משפטי חיצוני לוועדות מרחביות²⁶ (להלן - נוהל ועדות מרחביות). בנוהל צוין כי ככלל, היועץ המשפטי החיצוני יכהן גם כתובע הוועדה המרחבית; חריגה מכלל זה תיעשה במקרים מיוחדים ובכפוף לקבלת אישור מראש מאת היועץ המשפטי לממשלה.

בנוהל ועדות מרחביות נקבעו תנאי כשירות לתובעים חיצוניים בוועדות מרחביות. בין היתר נקבע כי על המועמד להיות "עורך דין בעל ניסיון מעשי בעריכת דין שלא יפחת משש שנים, ובעל בקיאות וניסיון מוכח בתחומי פעילות העיקריים של הוועדה המרחבית". עוד נקבעו תנאים למניעת ניגוד עניינים של התובעים החיצוניים בוועדות אלה.

(ג) משרד המשפטים, באמצעות המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה (להלן גם - המחלקה), מתקשר עם תובעים מטעם המדינה לאכיפת חוק התכנון והבנייה בשטחים הגליליים²⁷ וכן במרחבי התכנון המקומיים. אולם אף שלגבי השטחים הגליליים יש למדינה סמכות תביעה ייחודית בלעדית, בפסיקה נקבע כי סמכויות ניהול תביעות פליליות במרחב תכנון מקומי נתונות לוועדה המקומית בד בבד עם המדינה²⁸.

25 ראו מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2004), בפרק על מעורבות השלטון המרכזי בנושאי כוח אדם, עמ' 18.

26 חוזר מנכ"ל מס' 1/2007 מ-19.2.07.

27 כל שטח שאינו מרחב תכנון של ועדה מקומית או תחום שיפוט של רשות מקומית.

28 בעניין סמכויות התביעה המקבילות הנתונות ליועץ המשפטי לממשלה ולוועדה המקומית במרחב תכנון מקומי ראו: רע"פ 9321/03 אדרת נ' מדינת ישראל (2005), פדאור; רע"פ 252/04 שדות נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה לודים, פדאור (2004).

לצורך הפעלת סמכויות האכיפה של המדינה מנהלת המחלקה מאגר עורכי דין למתן שירותים כתובעים בהליכים פליליים ואחרים מטעם המדינה בתחום התכנון והבנייה ובתחומים קשורים נוספים (להלן - תובעים מדינתיים). במרץ 2011 פרסם משרד המשפטים הזמנה להציע הצעות להיכלל במאגר התובעים המדינתיים²⁹.

סעיף 6 להזמנה האמורה עוסק בתנאי סף להגשת מועמדות למכרז, ובהם, בין היתר: "המציע הוא בעל ניסיון של שלוש (3) שנים לפחות כעורך דין בניהול הליכים פליליים, אם כתובע ואם כסגור או עורך דין המתמחה בטיפול בענייני תכנון ובנייה ועוסק בכך במשך תקופה של חמש (5) שנים לפחות". בסעיף 7 להזמנה המציע נדרש לצרף להצעה עד חמש המלצות כתובות, דוגמאות של חמישה מסמכים שכתב בתחום המשפט הפלילי או בתחום התכנון והבנייה ודוגמאות של שלושה פסקי דין שניתנו בהליכים פליליים שניהל.

יוצא אפוא שלתובעים החיצוניים בוועדות המרחביות ולתובעים המדינתיים נקבעו תנאי כשירות, ואילו לתובעים העירוניים (פנימיים וחיצוניים) ברשויות המקומיות לא נקבעו תנאי כשירות.

2. הבדיקה בשלוש רשויות מקומיות שמינו תובעים בשנים האחרונות - הוד השרון, באר שבע וקריית ביאליק - העלתה כי בהיעדר הנחיות ברורות ואחידות, כל רשות מקומית קבעה לעצמה, לפי שיקול דעתה, את תנאי הכשירות להגשת מועמדות למשרת תובע עירוני.

נמצא כי עיריית באר שבע פרסמה בשנת 2007 מכרז לעורך דין בלשכה המשפטית למשרה באגף הפיקוח, וכללה בכישורים הנדרשים חברות של שנה לפחות בלשכת עורכי הדין בישראל וכן ניסיון בעבודה משפטית, "לרבות הופעה בבתי משפט, ניסוח מסמכים ומתן חוות דעת משפטיות"; בדצמבר 2009 ובספטמבר 2011 פרסמה העירייה מכרזים נוספים לעורכי דין בלשכה המשפטית העוסקים בתביעה, ובתנאי הכשירות לא נקבע פרק זמן מזערי של חברות בלשכת עורכי הדין. עם זאת צוין כי תינתן עדיפות לבעלי ניסיון בתביעה, בהופעות בבית משפט ובמתן חוות דעת משפטיות.

עיריית הוד השרון פרסמה בשנת 2009 מכרז לתפקיד תובע עירוני וכללה בתנאי הכשירות תואר ראשון במשפטים, רישיון ישראלי לעריכת דין וניסיון מקצועי מוכח של שנתיים כעורך דין.

עוד עלה כי במרץ 2011 פרסמה עיריית קריית ביאליק מכרז לעורך דין בלשכה המשפטית בהיקף 50% משרה. נמצא כי תנאי המכרז לא כללו תנאי כשירות חיוניים - ניסיון תעסוקתי וכישורים מקצועיים כלשהם - אלא צוין רק כי על המועמד להיות "נמרץ/ת, כריזמטי/ת, אסרטיבי/ת, בעל/ת יכולת למידה, כתיבה ברמת ניסוח גבוהה, דיוק, יכולת ירידה לפרטים והתמדה".

עיריית הוד השרון מסרה בתשובתה מיולי 2012 כי לפי מדיניות פרסום המכרזים שלה, אין לקבוע במכרזים תנאי סף מחמירים כדי להגדיל את מאגר המועמדים הפוטנציאליים ולאפשר סינון איכותי וקפדני עד לבחירת הזוכה במכרז. העירייה הוסיפה כי במכרז האמור בשנת 2009 נבחרה מועמדת בעלת ניסיון של שבע שנים כעורכת דין; עיריית קריית ביאליק ציינה בתשובתה מיוני 2012 כי אין דרישה חוקית "לעניין דרישות מקצועיות מתובע עירוני ברשות המקומית", וכי הניסיון המקצועי של המועמדים נבחן בוועדה שבחנה את המועמדים.

29 במרץ 2012 הייתה המחלקה קשורה עם 27 תובעים מדינתיים ותקציב התביעה המדינתית היה כ-1.5 מיליון ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח תפקידו המורכב והרגיש של התובע העירוני, המחייב ידע, הבנה, ניסיון מקצועי, אחריות ואמינות, על משרד הפנים, בשיתוף היועץ המשפטי לממשלה, לקבוע את תנאי הכשירות לתפקיד, לרבות תנאי סף מחייבים, ולהנחות את הרשויות המקומיות לפעול לפיהם. היעדר תנאי כשירות הולמים ומחייבים לתובע העירוני עלול לפגוע בעקרונות השוויון במכרזים ולהביא לידי מינוי תובעים שאינם מתאימים לתפקיד ולפגיעה במערכת אכיפת החוק.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא "אינו הגורם המתאים לקביעת תנאי כשירות לתובעים. התנאים נדרש שיקבעו על ידי היועץ המשפטי לממשלה ויהיו תנאי להסמכת תובעים".

מנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2012 כי "קביעת תנאי כשירות לתובעים בשלטון המקומי כרוכה בתיאומים עם משרד הפנים בגלל השלכות תקינה ותקציב שאינם בשליטת משרד המשפטים". עם זאת, הוא הוסיף כי צוות עבודה בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי), החליט להמליץ ליועץ המשפטי לממשלה לעדכן את הנחיות היועץ בעניין הסמכת תובעים ולכלול בהן, בין היתר, גם תנאי כשירות מתחייבים לתובעים העירוניים בעברות תכנון ובנייה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי בשל אחריותו לתפקודן של הרשויות המקומיות ולניהולן התקין, מוטלת עליו האחריות לקביעת תנאי הכשירות של התובעים ברשויות המקומיות. בשל אופיו הייחודי של תפקיד התובע העירוני כנציג היועץ המשפטי לממשלה, על משרד הפנים לפעול בשיתוף הגורמים המתאימים בפרקליטות המדינה למימוש אחריות זו.

תקינה

תקן כוח האדם מבטא את המבנה הארגוני של גוף מסוים או יחידה מסוימת בתוכו. התקן קובע את אופן הקצאת כוח האדם לתחומי עיסוק ולמילוי תפקידים שונים. קביעה מושכלת של התקן תביא להקצאת כוח אדם בצורה נכונה ותשפר את יעילות הארגון ואת רמת השירות שהוא מעניק.

1. נמצא כי משרד הפנים לא קבע תקינה ליחידות התביעה העירונית ולתובעים בוועדות המרחביות. לא נקבעו אפוא אמות מידה למספר התובעים העירוניים והיקף משרתם לפי צורכי הרשות המקומית או הוועדה המרחבית. בהיעדר תקינה מחייבת, קיומו של מערך התביעה העירוני, אופיו וגודלו נקבעים על ידי כל רשות מקומית בעצמה, לפי שיקול דעתה וסדר עדיפויותיה.

2. חלק ה' להנחיות בעניין הסמכת תובעים עוסק בהקמת ועדה מייעצת בנושא התביעה ברשויות המקומיות בכל מחוז (להלן - הוועדה המייעצת). בסעיף 4 נכתב כי אחד מתפקידיה של הוועדה המייעצת הוא "להמליץ ליועץ המשפטי לממשלה על מספר התובעים החיצוניים שיוסמכו בכל רשות מקומית, וזאת בהתאם לאמות מידה כגון: גודל הרשות ומספר הדוחות וכתבי האישום שהוגשו בפועל מטעם אותה רשות בשנים קודמות".

היועץ המשפטי לממשלה הצביע אפוא על הצורך בקביעת מספר התובעים החיצוניים שיוסמכו בכל רשות מקומית, אך הבדיקה העלתה כי לא נקבע מספר התובעים החיצוניים שכל רשות מקומית רשאית להעסיק, בין היתר על פי אמות המידה שנקבעו בהנחיות.

מנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין טען בתשובתו כי עניינו של חלק ה' להנחיות בעניין הסמכת תובעים אינו לקבוע תקינה למספר התובעים הרצוי, אלא למנוע מצב של ריבוי הסמכות לתובעים חיצוניים ברשות מקומית או בוועדה מקומית שלא לצורך.

משרד מבקר המדינה מציין כי בהנחיות בעניין הסמכת תובעים נכתב במפורש כי יש צורך לקבוע את מספר התובעים החיצוניים שיוסמכו בכל רשות מקומית.

לדעת משרד מבקר המדינה, היעדר תקינה עלול לפגוע בכיצוע עבודת התביעה ובאפקטיביות שלה. זאת ועוד: בהיעדר תקינה נבחרי כל רשות מקומית ומנהליה הכבירים יכולים לקבוע את הרכב יחידת התביעה וכך להשפיע על אופן פעילותה ועל יכולתה לאכוף את החוק בתחום הרשות המקומית. בדרך זו עלולה להיפגע גם אי-תלותם של התובעים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי על פי מדיניותו הוא נמנע מלהתערב בקביעת סדר העדיפויות של הרשויות המקומיות בתחום כוח אדם, אלא אם כן מדובר בבעלי תפקידים שהרשות חייבת למנות על פי חוק. הוא הוסיף כי מאחר שהרשויות שונות זו מזו במידה רבה במכלול רחב של מאפיינים, "אין מקום ולא ניתן לקבוע תקן ארצי ואחיד לתובעים".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי פעילותה של יחידת תביעה עירונית חיונית לקיומו של שלטון החוק ברמה המקומית, ולפיכך אין להותיר את הסדרת פעילותה ואת קביעת דרך איושה לרשות המקומית עצמה. לקביעת התקן ליחידה זו יש משנה חשיבות עקב הצורך לשמור על עצמאותה ואי-תלותה המקצועית. על משרד הפנים, בשיתוף היועץ המשפטי לממשלה, לקבוע אמות מידה לתקן התובעים העירוניים, המותאמות למאפייני הרשות המקומית, כמו גודלה, מידת הצורך באכיפה בתחומים שונים, ומספר תיקי החקירה שהמחלקות מגישות ליחידה לשם הגשת כתבי אישום.

המבנה הארגוני

התובעים העירוניים כפופים מקצועית ליועץ המשפטי לממשלה, חייבים בקבלת הסמכה מטעמו ופועלים לפי הנחיותיו. כדי להבטיח את אי-תלותו של התובע יש ליצור הפרדה ברורה בין גופי החקירה (יחידות הפיקוח ברשויות המקומיות ובוועדות לתכנון ולבנייה) ובין מנגנוני התביעה. בית המשפט העליון הביע את דעתו בנושא וקבע כי "מן הראוי להפריד מוסדית בין הגוף החוקר לבין מי שמופיע כתובע בבית המשפט"³⁰.

בעיריית באר שבע, נוסף על היועץ המשפטי לעירייה האחראי לתביעה העירונית, מועסקים שבעה תובעים עירוניים - שתי תובעות המטפלות בתחום התכנון והבנייה, תובע אחד המטפל בתחום רישוי העסקים, תובעת אחת העוסקת בחוקי עזר ועוד שלושה תובעים המטפלים בתביעה בתחומי החניה והשילוט (להלן - תובעי החניה).

נמצא כי התובעים בתחומי התכנון והבנייה, רישוי העסקים וחוקי העזר כפופים מינהלית ליועץ המשפטי לעירייה ועובדים בלשכה המשפטית של העירייה, ואילו שלושת תובעי החניה עובדים

30 בג"ץ 2631/91 זיגל ואח' נ' שר המשטרה ואח', פדאור. לעניין הפרדה בין הגוף התובע לגוף החוקר ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 351 (2001), עמ' 368.

במדור תביעות שבאגף הפיקוח העירוני (להלן - אגף הפיקוח) בעירייה, כפופים מינהלית למנהל האגף וכפופים מקצועית ליועץ המשפטי לעירייה (להלן - כפיפות כפולה).

הבדיקה העלתה כי סוגיית הכפיפות הכפולה, לרבות מקום מושבם של תובעי החניה, הייתה נושא לחילוקי דעות בין היועץ המשפטי לעירייה ובין ראש אגף הפיקוח. עמדת היועץ המשפטי הייתה כי הכפיפות הכפולה אינה ראויה ויוצרת ניגוד עניינים בין תפקידו של התובע ובין האגף שבו הוא עובד. לעומתו, מנהל אגף הפיקוח ציין כי הוא רואה בחיוב את הימצאות תובעי החניה במשרדי אגף הפיקוח ואת כפיפותם המינהלית למנהל האגף, וכי עובדה זו מקלה את התיאום עם אגף הפיקוח ומסייעת בשיפור השירות לתושבים.

משרד מבקר המדינה סבור כי בעבודתם של תובעי החניה במשרדי אגף הפיקוח וכפיפותם המינהלית למנהל האגף במקום ליועץ המשפטי לעירייה, מתקיים ניגוד עניינים מובנה העלול לפגוע בעצמאותם המקצועית ובאי-תלותם, גם אם יעשו מאמץ כן ואמתי להימנע מכך. בדיוק מסיבות אלה קבע בית המשפט העליון כי ראוי להפריד מוסדית בין הגוף החוקר ובין התובעים בבית משפט.

הבדיקה העלתה עוד כי במהלך הביקורת, בינואר 2012, החליטה העירייה לבטל את הכפיפות הכפולה של תובעי החניה, וכי החל מ-1.2.12 הם הוכפפו גם מינהלית ליועץ המשפטי לעירייה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח חשיבות ההפרדה בין יחידות הפיקוח ליחידות התביעה, על הרשויות המקומיות לדאוג לכך שהתובעים העירוניים לסוגיהם יהיו כפופים מינהלית ליועץ המשפטי של הרשות המקומית, שהוא אחד משומרי הסף של הרשות.

מינוי תובעים

פעילות התביעה העירונית חיונית לקיום מערך אכיפה מלא ואפקטיבי הן במישור המקומי והן במישור המדינתי. לפיכך, הרשויות המקומיות נדרשות למנות תובעים מטעמן כדי שישתתפו בגיבוש מדיניות האכיפה שלהן, יתוו את מדיניות התביעה ויובילו את יישומה.

1. הבדיקה העלתה כי במועד הביקורת 63 רשויות מקומיות לא מינו תובעים עירוניים, ובשל כך לא התאפשרה אכיפה מלאה של החוקים וחוקי העזר העירוניים שבסמכותן לאכוף: שתי עיריות - סחי'ן וקלנסווה; שש מועצות אזוריות - אלונה, בוסתאן אל-מרג', לכיש, מגידו, נחל שורק ושער הנגב; 55 מועצות מקומיות ובהן דאליית אל-כרמל, עראבה, כפר כנא וג'ודידה-מכר.

עיריית סחי'ן מסרה בתשובתה מיוני 2012 כי בעקבות הביקורת היא הגישה באותו חודש לפרקליטות המדינה בקשה להסמיך את היועץ המשפטי של העירייה לשמש גם תובע עירוני; המועצה האזורית אלונה השיבה למשרד מבקר המדינה ביוני 2012 כי בעקבות הביקורת היא פנתה ביוני 2012 ליועץ המשפטי לממשלה בבקשה להסמיך את היועץ המשפטי החיצוני שלה גם לתובע העירוני שלה; המועצה האזורית מגידו השיבה ביוני 2012 כי היא "הגישה בקשה להסמכת תובע עירוני ביום 29.5.12 וממתינה לאישור מאת היועץ המשפטי לממשלה"; המועצה האזורית נחל שורק השיבה ביולי 2012 כי "לאור ממצאי הביקורת, המועצה פועלת היום על מנת למנות בהקדם האפשרי תובע עירוני"; המועצה האזורית שער הנגב מסרה בתשובתה מיוני 2012 כי החליטה למנות תובע עירוני, ובכוונתה להשלים את המינוי בשבועות הקרובים; המועצה האזורית בוסתאן

אל-מרג' השיבה באוגוסט 2012 כי למועצה "לא מונה תובע עירוני מאחר ולמועצה יש רק שני חוקי עזר - ביוב ושלטים".

עוד עלה כי עד מועד סיום הביקורת, במועצה המקומית פרדס חנה-כרכור, שבתחום שיפוטה כ-30,000 תושבים, לא פעלה מחלקת תביעות, ולדברי היועץ המשפטי למועצה, "בשלוש שנים האחרונות לא ננקטו שום הליכים פליליים נגד מי מתושבי המועצה". המועצה המקומית בית ג'ן מסרה בתשובתה על שאלון התובעים כי חברי המועצה המקומית לא אישרו את מינויו של היועץ המשפטי למועצה גם לתובע עירוני אף שהנושא הובא להצבעה. ראש המועצה מסר למשרד מבקר המדינה כי עקב כך "אין ביכולת המועצה לטפל בתביעות מכוח חוקי העזר שלה".

המועצה המקומית פרדס חנה-כרכור השיבה למשרד מבקר המדינה ביוני 2012 כי "לאחרונה מונה למועצה תובע, ובשנה האחרונה החלה מחלקת הפיקוח לפעול ולהגיש כתבי אישום נגד מפרי חוק העזר".

משרד מבקר המדינה העיר למועצות המקומיות פרדס חנה-כרכור ובית ג'ן כי מצב שבו אין תביעה עירונית לאורך זמן ובשל כך לא ננקטים הליכים פליליים נגד תושבי המועצה העוברים על החוק פוגע בסמכות המועצה ובאמוץ הציבור בה, ויש בו משום הפרה של שלטון החוק. מן הראוי שהמועצות ימנו בהקדם תובע עירוני לאכיפת חוק רישוי עסקים וחוקי העזר העירוניים שהתקינו. משרד מבקר המדינה הוסיף והעיר למועצה המקומית בית ג'ן כי הוא רואה בחומרה את העובדה שמועצת הרשות המקומית לא אישרה מינוי תובע עירוני לשם אכיפת החוק בתחומה. משרד מבקר המדינה העיר גם לממונה על מחוז הצפון במשרד הפנים כי היה עליו להתערב להסדרת מינוי תובע במועצה המקומית בית ג'ן.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות שלא מינו תובע עירוני כי עליהן למנות בהקדם תובעים עירוניים לאכיפת החוקים בתחומי אחריותן.

2. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 2001³¹ צוין כי לפי ההנחיות בעניין הסמכת תובעים, תובעים עירוניים פנימיים בעיריות צריכים להיות מועסקים במשרה מלאה. אולם נמצא כי בהנחיות האמורות לא נקבעה הנחיה זו.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי הוראות חוזר המנכ"ל משנת 2001 בנוגע להעסקת התובעים העירוניים במשרה מלאה אינן תואמות את הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, שעליהן, לכאורה, הן התבססו. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים לבחון את הוראותיו בעניין היקף המשרה המחייב של תובע עירוני בעיריות, מאחר שההוראות בחוזר המנכ"ל כלליות מדי ואינן מתייחסות לגודל הרשות המקומית ולמאפייניה האחרים.

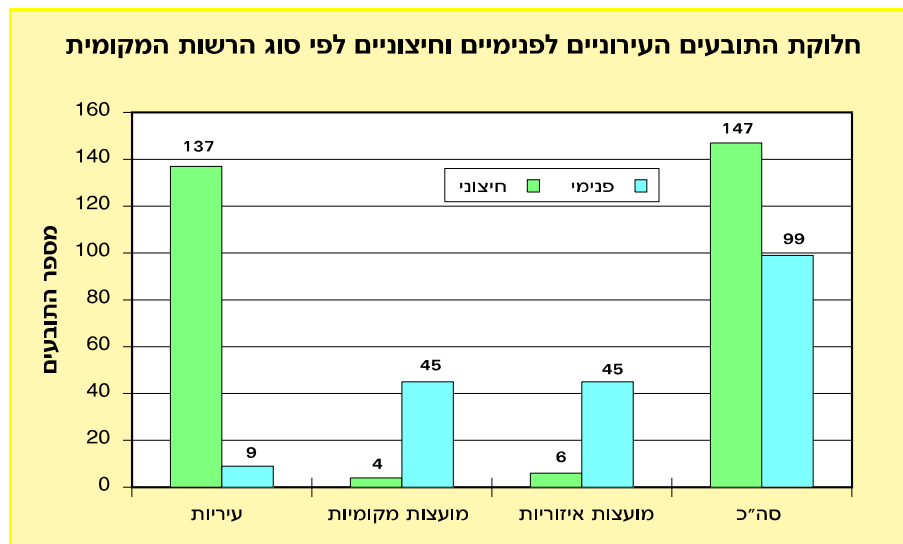
משרד הפנים מסר בתשובתו מיולי 2012 כי בהתאם לעבודת מטה שמבצע משרד המשפטים "בימים אלו" לבחינה ועדכון של ההנחיות בעניין הסמכת תובעים - יתאים משרד הפנים את הוראות חוזר המנכ"ל משנת 2001 להנחיות המעודכנות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי עליו להתאים את הוראות חוזר המנכ"ל להנחיות בעניין הסמכת תובעים התקפות כיום. במקרה זה, שבו נדרש תיקון מידי, אין להתנות את התאמת הוראות החוזר בעדכון הנחיות היועץ המשפטי לממשלה שיבצע משרד המשפטים בעתיד.

תובעים חיצוניים ברשויות המקומיות

בפתיח להנחיות היועץ המשפטי לממשלה בעניין הסמכת תובעים צוין כי מאחר שהתובעים ברשויות המקומיות ובוועדות לתכנון ולבנייה עוסקים "בייצוג אינטרס ציבורי בתחום רגיש כמו המשפט הפלילי, ולו גם בעבירות שאינן המשפט 'הקלאסי', הגישה הראויה היא שהתובעים יהיו, ככל הניתן, עובדי ציבור האמונים יום-יומית על שירות הציבור, והכפופים לפיקוח ולדין המשמעת של עובדי ציבור. כן יש צורך בהדרכה ובפיקוח באורח רב משהיה עד כה". בהמשך ההנחיות נאמר, ברוח עמדה זו, כי "המגמה היא לצמצם בהדרגה, עד כדי ביטול מוחלט, הסמכה כתובעים של עורכי דין שאינם עובדי הרשות (להלן - תובעים חיצוניים), ולהגיע למצב בו התובעים יהיו רק היועץ המשפטי לרשות, שהוא עובד הרשות, ועורכי דין בלשכה המשפטית שהם עובדי הרשות"³².

להלן תרשים המתאר את מספר התובעים הפנימיים והחיצוניים ברשויות המקומיות שענו על השאלון לפי סוג הרשות המקומית:



בשנת 2009 פרסם מנכ"ל משרד הפנים חוזר שכותרתו "נוהל מינוי יועץ משפטי חיצוני קבוע לרשות מקומית"³³ (להלן - הנוהל). בתפקידי היועץ המשפטי נכללה גם "האחריות על התביעה העירונית". בנוהל צוין: "יועור, כי אף שהחוק לא הטיל חובה על חלק מן הרשויות המקומיות למנות

32 בסעיף 1 לפרק א' בהנחיות מגדיר היועץ המשפטי לממשלה בכינוי הכולל "רשות" את הרשויות המקומיות והוועדות המקומיות והמרחביות לתכנון ולבנייה.

33 חוזר מנכ"ל מס' 5/2009 מ-29.3.09.

להן יועץ משפטי שהוא עובד הרשות, מהות תפקידו של יועץ משפטי, הצורך בהשתלבותו בעבודתה השוטפת של הרשות והחובות המוטלות עליו כשומר סף מצדיקות, ככלל, שגם רשות מקומית כזו תבחן בכובד ראש, מינוי יועץ משפטי שהוא עובדה. לפיכך על רשות מקומית שלא הוטלה עליה החובה בדין למנות יועץ משפטי שהוא עובד תבחן, טרם החלטה על מינוי יועץ משפטי חיצוני, את האפשרות למנות יועץ משפטי שהוא עובד הרשות."

מטרת הנוהל הייתה "לקבוע הוראות והנחיות למינוי יועץ משפטי ברשות מקומית שאינה חייבת על פי חוק הייעוץ המשפטי בהעסקת יועץ משפטי שהוא עובד הרשות המקומית". היועץ המשפטי של משרד הפנים ציין בדיון שהתקיים בינואר 2010 בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת כי "משרד הפנים ביצע בדיקה על ידי האגף לביקורת ב-40 רשויות מקומיות וגילה שהנושא הזה פרוץ. אין חוזים ולא ברור איך נבחרים יועצים משפטיים".

בין היתר עוסק הנוהל בהליך קבלת ההחלטה על העסקת יועץ משפטי חיצוני, פרסום הודעה בעיתונות על רצונה של הרשות להתקשר עם יועץ משפטי חיצוני, הקמת ועדה מקצועית שתפקידה להמליץ לראש הרשות המקומית על מינויו, תנאי הכשירות והפסלות של יועץ משפטי חיצוני, אמות מידה לקביעת שכר הטרחה שלו, תקופת העסקתו, פרטי הסכם ההתקשרות, הדרכים להפסקת עבודתו ומניעת חשש לניגוד עניינים. כך למשל קובע הנוהל כי "הסכם העסקתו של היועץ המשפטי יהיה בתחילה לתקופה של שנה, ולאחר מכן ליתרת התקופה שלא תעלה על 3 שנים". עוד נקבע בנהל כי "הרשות המקומית תקבע מראש, ובטרם פנייה למועמדים ופרסום מודעה על איתור יועץ משפטי חיצוני קבוע, את שכר הטרחה החודשי הקבוע שישולם ליועץ המשפטי של הרשות המקומית בגין שירותיו".

נמצא כי נוכח עמדתם של חלק מהמשתתפים בישיבה האמורה של ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, קראה הוועדה להקפאת יישומו של הנוהל עד לקיום דיונים והתייעצויות עם מרכז השלטון המקומי, מועצות אזוריות ונציגי היועצים המשפטיים. נוכח דרישת הוועדה, הקפיא משרד הפנים את תוקפו של הנוהל לתקופה של חודשים מספר.

אף שתכלית ההקפאה הייתה לאפשר לקיים דיונים והתייעצויות, הדבר לא נעשה, וההקפאה הוארכה מפעם לפעם. נוכח הקפאת הנוהל, נושא העסקתם של יועצים משפטיים ותובעים חיצוניים ברשויות המקומיות לא הוסדר עד מועד סיום הביקורת ונותר פרוץ, ללא נורמה מחייבת כלשהי, זה יותר משנתיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים לסיים את הדיונים והתייעצויות בעניין הנוהל שהוקפא ולקבוע כללים שיסדירו את העסקת התובעים החיצוניים ברשויות המקומיות, אם באמצעות ביטול הקפאת הנוהל בעניין ואם בדרך מחייבת אחרת. אי-קביעת אמות מידה, מגבלות ותנאים להעסקתם של תובעים חיצוניים ברשויות המקומיות עלולה לגרום להתקשרויות עם תובעים בלתי מקצועיים מספיק אשר אינם מתאימים לתפקיד, לניגוד עניינים ולפגיעה באכיפת החוק בתחומי הרשויות המקומיות.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה ביולי 2012 כי נוהל מתוקן בעניין מינוי יועץ משפטי חיצוני לרשות מקומית יוגש לשר הפנים לאישור בזמן הקרוב.

תובעים חיצוניים בוועדות מרחביות

1. כאמור עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא כי התובעים ברשויות המקומיות ובוועדות המקומיות והמרחביות לתכנון ולבנייה יהיו, ככל הניתן, תובעים פנימיים. עמדת משרד הפנים לעומת זאת, מעודדת מינוי יועצים משפטיים ותובעים חיצוניים לוועדות המרחביות, והדבר בא לידי

ביטוי בנוהל ועדות מרחביות (ראו להלן). נתוני האגף לפיקוח על הבנייה במשרד הפנים לגבי 24 מהוועדות המרחביות מעלים כי במועד הביקורת, 94% מתובעי אותן ועדות (34 מ-36) היו תובעים חיצוניים.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהיועץ המשפטי לממשלה ומשרד הפנים יגבשו עמדה משותפת בנוגע להעסקת תובעים חיצוניים בכלל ובוועדות המרחביות בפרט, יפרסמו אותה וינחו את הגורמים הנוגעים בדבר לפעול לפיה. בעת גיבוש עמדתם עליהם לשקול את המשמעויות וההיבטים השונים של התקשרות עם תובעים חיצוניים לעומת העסקת תובעים פנימיים לרבות ההיבטים הכלכליים של העסקת תובע פנימי.

2. נוהל ועדות מרחביות קובע כי תקופת העסקתו של יועץ משפטי³⁴ חיצוני תהיה חמש שנים, וכי "יועץ משפטי חיצוני שהשלים את מלוא תקופת העסקתו, לא ימונה בשנית ליועץ משפטי חיצוני של אותה ועדה מרחבית, אלא לאחר חלוף שנתיים מסיום העסקתו", כלומר הנוהל מאפשר לתובע חיצוני כהונה של יותר מתקופת העסקה אחת של חמש שנים לאחר תקופת צינון של שנתיים. לעומת זאת, ההנחיות בעניין הסמכת תובעים קובעות כי "עורך דין לא ישמש כתובע חיצוני ברשות מקומית ובוועדה מרחבית לתקופה מצטברת העולה על שבע שנים".

מנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין ציין כי לדעתו ההנחיות השונות קובעות פרק זמן מרבי של 5-7 שנים לכהונת תובעי הוועדות המרחביות לסוגיהן ואין סתירה ביניהן. עוד הוסיף כי במסגרת עבודת המטה לערכון הנחיות היועץ המשפטי לממשלה נבחנת גם סוגיית תקופת הכהונה של התובעים החיצוניים בוועדות לתכנון ולבנייה.

משרד הפנים השיב כי לאחר שמשרד המשפטים יסיים את עבודת המטה לערכון ההנחיות בעניין הסמכת התובעים, הוא יבחן את העדכונים והשינויים הנדרשים בהתאם בנוהל ועדות מרחביות.

מן הראוי שהיועץ המשפטי לממשלה ומשרד הפנים יפעלו במשותף ליישוב אי-הבהירות בין ההנחיות בעניין הסמכת תובעים ובין נוהל ועדות מרחביות בנוגע לתקופת העסקה של תובעים בוועדות המרחביות. על משרד הפנים לבצע את השינויים הנדרשים וליישב את אי-הבהירות בהקדם.

3. נוהל ועדות מרחביות קובע, בין היתר, את תנאי הכשירות הנדרשים מהיועץ המשפטי החיצוני, האמור לשמש גם תובע הוועדה המרחבית, והנחיות בדבר הליך מינוי, הקמת ועדת איתור לצורך בחירתו, תקופת העסקתו וכללים לאיסור ניגוד עניינים. כן נקבעו הוראות מעבר ולפיהן "ועדה מרחבית אשר מעסיקה יועץ משפטי חיצוני ללא הסכם בכתב, תפעל לסיום העסקה ולהעסקת יועץ משפטי חיצוני על-פי נוהל זה בתוך שנים-עשר חודשים".

בנוגע להליך המינוי של יועץ משפטי חיצוני קובע נוהל ועדות מרחביות בין היתר כי ועדה מרחבית תפרסם בעיתונים בקשה לקבלת הצעות ליועץ משפטי חיצוני (להלן - מכרז לתובע חיצוני). בבקשה יש לפרט את היקף העבודה המשוער בוועדה ואת הנושאים שבהם יטפל היועץ המשפטי שייבחר, ולציין כי שכר הטרחה שייקבע יהיה שכר טרחה כולל³⁵, והוא לא ייגור מסוג ההליך או מתוצאותיו,

34 היועץ המשפטי של הוועדה המרחבית נדרש לשמש, ככלל, גם תובע. רק במקרים מיוחדים וחרגים ובכפוף לקבלת אישור מהיועץ המשפטי לממשלה ניתן להעסיק תובע בנפרד מהעסקת יועץ משפטי לוועדה.

35 מלבד תעריף שייקבע לסוגי הליכים משפטיים "חרגים".

וזאת "מתוך רצון להבטיח את אי תלותו של היועץ המשפטי". בנוהל אף נקבע כי הוועדה רשאית "לפנות ל-5 עורכי דין לפחות אשר מתקיימים בהם תנאי הכשירות למינוי כיועץ משפטי חיצוני".

לצורך בחירת היועץ המשפטי החיצוני תוקם ועדת איתור שחבריה יהיו יו"ר הוועדה המרחבית, מהנדס הוועדה ונציג היועץ המשפטי של משרד הפנים, והיא "תבחן את ההצעות שיתקבלו, תראיין את המועמדים ותמליץ בפני מליאת הוועדה המרחבית על מינוי אחד המועמדים. המלצתה של הוועדה תהיה בכתב, ויפורטו בה הנימוקים להחלטה". נקבע כי הנוהל יחול על כל התקשרות של ועדה מרחבית עם יועץ משפטי חיצוני ואולם אין לפגוע בהתקשרות לגבי הסכם שנחתם טרם פרסום הנוהל³⁶. תחילת תוקפו של הנוהל נקבעה ל-15.4.08.

הבדיקה העלתה כי עד מועד סיום הביקורת ועדות מרחביות לא קיימו הליך למינוי יועץ משפטי חיצוני (להלן גם - תובע חיצוני) על פי הוראות נוהל ועדות מרחביות, לרבות ההוראות בדבר קיום מכרז לתובע חיצוני, וחלק מהן המשיכו בהתקשרות עם התובעים המכהנים לאחר שפג תוקפו של ההסכם הקיים בלי שהאריכו אותו:

(א) הוועדות המרחביות גליל מרכזי, לב הגליל, מעלה הגליל ושפלת הגליל לא פרסמו מכרז למינוי תובע חיצוני, אף שהיו חייבות לעשות כן לפי הוראות הנוהל.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדות המרחביות האמורות כי עליהן לפרסם מכרז לבחירת תובע חיצוני בהתאם להוראות נוהל ועדות מרחביות שפרסם משרד הפנים.

הוועדה המרחבית מעלה הגליל מסרה בתשובתה מיוני 2012 כי היא פרסמה מכרז לתפקיד יועץ משפטי ותובע לוועדה באפריל אותה שנה, והמועמד שנבחר אמור להיכנס לתפקיד ב-1.1.13. עוד ציינה כי החלה בהליכי המכרז עוד לפני מועד סיום הביקורת - בפברואר 2012; הוועדה המרחבית שפלת הגליל השיבה ביוני 2012 כי היא פרסמה מכרז לתובע לוועדה בדצמבר 2011, וכי באותו החודש אמורה להתכנס ועדת איתור; הוועדה המרחבית לב הגליל מסרה ביוני 2012 כי פרסמה מכרז לתובע לוועדה בפברואר אותה שנה, וכי ועדת איתור התכנסה ביוני 2012.

(ב) הוועדה המרחבית גליל מזרחי התקשרה בשנת 2002 עם עורך דין לשם העסקתו כיועצה המשפטי וכתובע הוועדה (להלן - תובע א'). הוועדה חתמה על הסכם התקשרות לקבלת שירותים משפטיים מתובע א' עד סוף שנת 2006, אך ציינה כי לאחר תקופה של שלוש שנים ממועד תחילת תקפו יוארך החוזה בשנה קלנדרית נוספת וחוזר חלילה, "אלא אם כן תודיע הוועדה לעורכי הדין במכתב רשום על רצונה להפסיק מטעמים מקצועיים את ההתקשרות 90 ימים לפני הגיע תקופת ההתקשרות לסיומה".

ב-18.5.08 כתב סגן ממונה מחוז צפון במשרד הפנים לתובע א' כי יש לפעול על פי נוהל ועדות מרחביות ולמנות תובע לוועדה המרחבית גליל מזרחי לפי הוראות הנוהל, וכי "אין להאריך חוזים כתובים המסתיימים עד 15.4.08 ומובן גם חוזים המסתיימים אחרי המועד הנ"ל".

נמצא כי הוועדה המרחבית לא פעלה לפי הוראות הנוהל ולא פרסמה מכרז לתובע חיצוני. לדברי יו"ר הוועדה, הוא סבר כי בין היתר משיקולי עלות עדיף לוועדה להעסיק תובע פנימי וניסה לקדם את הנושא, אך לא הצליח בכך. עוד נמצא כי ב-21.9.10 הודיע יו"ר הוועדה לתובע א' על הפסקת ההתקשרות עמו ביום 31.12.10 וציין כי "הוועדה בימים אלו תחל עבודתה במיון ובחירת יועץ משפטי לוועדה ע"פ הנחיית משרד הפנים, והינך רשאי להגיש מועמדותך למשרה זו".

36 בנוהל צוין כי תקופת ההתקשרות לעניין זה היא למעט מימוש זכות בררה (אופציה) שיש לוועדה המרחבית להאריך את התקופה.

הבדיקה העלתה כי על אף הודעת יו"ר הוועדה המרחבית, עד מועד סיום הביקורת לא פורסם מכרז לתובע חיצוני לפי הוראות נוהל ועדות מרחביות אף שעברו כארבע שנים מאז נכנס הנוהל לתוקף, והוועדה המשיכה את ההתקשרות עם תובע א'.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המרחבית גליל מזרחי על שלא פרסמה מכרז לבחירת תובע חיצוני לוועדה לפי הוראות נוהל ועדות מרחביות. עוד העיר לוועדה על שלא זו בלבד שהודיעה לתובע א' על הפסקת ההתקשרות עמו באיחור רב, היא אף המשיכה להעסיקו ללא חוזה תקף בניגוד לחוק ולכללי מינהל תקין. על הוועדה לפרסם את המכרז להעסקת תובע חיצוני לפי הנוהל ללא דיחוי נוסף.

יו"ר הוועדה המרחבית גליל מזרחי השיב ביוני 2012 כי נכנס לתפקידו בסוף שנת 2009 ומאחר שסבר שלא רצוי להחליף יועץ משפטי (תובע) "בסמיכות זמנים לכניסת יו"ר ועדה לתפקידו", הוא לא ראה צורך בפרסום מכרז ובחתימה על חוזה חדש. עוד ציין היו"ר כי מאחר שלא קיבל ממשרד הפנים תשובה לבקשתו להעסיק תובע פנימי בשירות הוועדה, החליט בסוף 2011 לפרסם מכרז לתובע חיצוני, והמכרז פורסם בפברואר 2012.

תובע א' מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ביוני 2012 כי "לא היה צורך ולא היה מקום לחדש בכתב את ההתקשרות עם 'גליל מזרחי' אחרי סוף שנת 2006, וגם לא אחרי 31/12/10". הוא הוסיף כי נקבע שימשיך בתפקידו עד לבחירת תובע בידי ועדת האיחור.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי לאחר שפנה סגן הממונה על מחוז צפון במשרד הפנים אל תובע א' בשנת 2008 בנושא מינוי תובע חיצוני לוועדה המרחבית גליל מזרחי לפי נוהל ועדות מרחביות, היה עליו לעקוב אחר קיום הנחיותיו ולפעול לקיום המכרז לתובע חיצוני כבר אז.

עוד העיר משרד מבקר המדינה למשרד הפנים כי היה עליו לעקוב אחר יישום הנוהל בכל הוועדות המרחביות. אי-יישום של הנוהל ארבע שנים לאחר מועד כניסתו לתוקף אינו סביר ומחייב את המשרד לנקוט צעדי אכיפה נגד ועדות שלא מינו יועץ משפטי (תובע) בהתאם לנוהל.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי אכן הפיקוח על יישום הנוהל בוועדות המרחביות לא היה עקבי, אך בחודשים האחרונים יש התקדמות ביישום הנוהל בוועדות אלה.

הממונה על מחוז צפון במשרד הפנים מסר בתשובתו מיולי 2012 כי הוא הנחה את יו"ר הוועדות המרחביות לפעול למינוי ועדות איתור למינוי תובעים לוועדות, וכי הסתיימו הליכי ועדות האיתור ברוב הוועדות המרחביות במחוז.

(ג) בוועדה המרחבית מורדות הכרמל מכהן תובע חיצוני (להלן - תובע ב') מתחילת שנת 2008. לפי הסכם ההתקשרות מדצמבר 2007 התמורה בעד שירותיו נקבעה לפי סוגי פעילות ולא כשכר טרחה כולל. תוקף ההסכם היה עד סוף שנת 2008 ונקבעה אפשרות להארכתו בשנה אחת "במידה והוועדה הודיעה לעו"ד על רצונה בחידושו כאמור".

נמצא כי הסכם ההתקשרות עם תובע ב' לא הוארך ולא חודש, והוא המשיך לכהן בתפקידו עד מועד סיום הביקורת ללא הסכם חתום.³⁷

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המרחבית מורדות הכרמל כי העסקת תובע ב' ללא הסכם חתום מנוגדת לכללי מינהל תקין. על הוועדה לפרסם בהקדם מכרז חדש להעסקת תובע חיצוני.

תובע ב' השיב למשרד מבקר המדינה ביוני 2012 כי הסכם יכול שיוארך בעל פה, ואכן הוועדה בהתנהגותה האריכה את ההסכם. עוד השיב תובע ב' כי לא היה מקום לפרסם מכרז חדש כל עוד לא הוכרעה העתירה שהגיש לבית המשפט בעניין מינוי תובע חדש לוועדה, ולאחר שנדחתה העתירה בפברואר 2012, פרסמה הוועדה המרחבית "בקשה לקבלת הצעות לתפקיד יועץ/ת משפטי/ת ותובע/ת לוועדה" עד 14.5.12.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המרחבית מורדות הכרמל כי על פי כללי מינהל תקין, על ועדה מרחבית, ככל גוף ציבורי, לעגן בכתב את הסכמי ההתקשרות שלה וכך לקיים, בין היתר, את חובת השקיפות והגילוי נאות.

הסמכת תובעים ברשויות מקומיות ובוועדות מקומיות לתכנון ולבנייה

הנחיות היועץ המשפטי לממשלה

על פי הנהוג בישראל, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מחייבות את כל המערכת הממשלתית, ופרשנותו לחוק היא הפרשנות המוסמכת מבחינת רשויות השלטון, כל עוד לא קבע בית המשפט אחרת.³⁸

כאמור, סעיף 12 לחסד"פ קובע כי התובעים הם היועץ המשפטי לממשלה ונציגיו, ואלה הם, בין היתר, מי שהיועץ המשפטי לממשלה הסמיכו להיות תובע, דרך כלל, לסוג של משפטים, לבתי משפט מסוימים או למשפט מסוים. כדי לתת מענה, חלקי לפחות, לשאלות שהתעוררו בנוגע להסמכת תובעים פליליים שאינם עובדי התביעה, כגון תובעים ברשויות מקומיות ובוועדות מקומיות ומרחביות לתכנון ולבנייה, פרסם היועץ המשפטי לממשלה ב-1998 את הנחיותיו בעניין הסמכת תובעים.

בהנחיות אלו נקבע כי כדי לשמור על הרמוניה עם התפיסה הבסיסית בדבר מבנה התביעה הכללית בישראל, יישאר על כנו ההסדר שלפיו הסמכת תובעים ברשויות מקומיות ובוועדות לתכנון ולבנייה נעשית על ידי היועץ המשפטי לממשלה. בעניין הסמכת תובע פנימי נקבע בהנחיות כי "כתב הסמכה ליועץ משפטי לרשות מקומית שהוא עובד הרשות, וכן לעורכי-דין עובדי הרשות בלשכה המשפטית, לא יהיה, ככלל, מוגבל בזמן, והוא יהיה בתקפו כל עוד הם מכהנים בתפקידם ברשות המקומית". בעניין הסמכת תובעים חיצוניים נקבע בהנחיות כי ברשות מקומית שבה אין חובה

37 באוגוסט 2010 פרסמה הוועדה המרחבית מכרז לבחירת יועץ משפטי ותובע חיצוני לפי הוראות נוהל ועדות מרחביות. לבית המשפט הוגשו עתירות נגד החלטת הוועדה בעניין מינוי התובע. במועד סיום הביקורת עדיין לא נבחר תובע אחר לתפקיד.

38 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.0000 (90.000), תפקידי היועץ המשפטי לממשלה (יולי 2002).

להעסיק יועץ משפטי פנימי, ובפועל אין יועץ משפטי כזה, יינתן ויחודש כתב הסמכה לתובע חיצוני על פי המלצה של ועדה מייעצת. עוד נקבע כי כתב הסמכה לתובע חיצוני יינתן לראשונה לשנה אחת בלבד, אולם אפשר לחדש הסמכה לתקופה של שלוש שנים בכפוף לתנאים המפורטים בהנחיות. עוד נקבעו בהנחיות הגבלות על הסמכת תובעים חיצוניים, הוראות בדבר הקמת ועדה מייעצת בנושא התביעה ברשויות מקומיות, והוראות בדבר הדרכה ודיווחים.

1. הבדיקה העלתה כי ההנחיות בעניין הסמכת תובעים עודכנו בינואר 2001, ובפעם האחרונה רק ביולי 2003. אי לכך התמורות שחלו במשרד המשפטים ובפרקליטות המדינה בנוגע להסמכת תובעים ברשויות המקומיות ובוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה אינן באות לידי ביטוי בהנחיות אלה.

כך למשל, בחלק ה' של ההנחיות נקבע כי בכל מחוז תוקם ועדה מייעצת בנושא תביעה ברשויות מקומיות. עוד נקבע כי תפקידיה של הוועדה הם, בין היתר, לטפל בהליך הסמכת התובעים ולטפל בפניות של תובעים בשאלות ובבעיות מקצועיות המתעוררות בעת מילוי תפקידם.

הבדיקה העלתה כי ההנחיות לא עודכנו לאחר הקמת המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בשנת 2004, אף שלמחלקה תפקיד מרכזי וחשוב בכל הליכי ההסמכה וההדרכה של התובעים ובהליכי הפיקוח והבקרה עליהם. עוד נמצא כי ביוני 2009 פרסם היועץ המשפטי לממשלה דאז, עו"ד מני מזוז, מסמך מסכם בעניין חלוקת האחריות לטיפול בהסמכת התובעים, הפיקוח עליהם והנחייתם. בין היתר נקבע כי המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין תטפל בהליכי ההסמכה של כלל התובעים ברשויות המקומיות ובוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה וכן תהיה אחראית להנחיית התובעים ולפיקוח עליהם בענייני התכנון והבנייה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על היועץ המשפטי לממשלה והמחלקה לאכיפת דיני מקרקעין לעדכן את ההנחיות בעניין הסמכת תובעים בהתאם לשינויים שחלו במערך הסמכה זה.

2. (א) בהנחיות בעניין הסמכת תובעים צוין כי קיימות ארבע הנחיות נוספות של היועץ המשפטי לממשלה הנוגעות במישרין לתובעים ברשויות המקומיות: הנחיה מס' 4.1001 בנושא "עצמאות התביעה הפלילית" והנחיות מס' 52.001, 52.002 ו-52.002א (להלן - שלוש ההנחיות הישנות)³⁹. כן צוין כי קיימות הנחיות נוספות העוסקות בנושאים כלליים שיש להם השפעה על עבודת התובעים, וכי יש להבטיח כי בידי כל תובע בעל הסמכה, בין תובע פנימי ובין תובע חיצוני, יהיה עותק שלהן. עוד צוין כי ההנחיות הנוכחות לעיל ייערכו מחדש ויעודכנו לפי ההנחיות בעניין הסמכת תובעים, וכן יכללו עדכון של רשימת החוקים המנויים בכתבי ההסמכה, פרטי הדיווח של התובעים, והתייחסות ליחסי הגומלין בין התובע ובין היועץ המשפטי לממשלה ומערכת התביעה הכללית.

הבדיקה העלתה כי שלוש ההנחיות הישנות לא נמצאו בקובץ הנחיות היועץ המשפטי לממשלה שמפרסם משרד המשפטים - לא בקובץ ההנחיות המעודכן ולא בקובץ ההנחיות ההיסטוריות.

המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין העבירה למשרד מבקר המדינה את שלוש ההנחיות הישנות. המחלקה ציינה כי "העמדה היא שהנחיות אלה לא בוטלו, וההתייחסות אליהן היא כהנחיות משלימות לאמור בהנחיה 8.1100 [ההנחיות בעניין הסמכת תובעים], בעניינים שלא הוסדרו בהנחיה 8.1100 (סעיפים ז' ו-ח(1) להנחיה 8.1100)". עוד מסרה המחלקה כי התובעים המוסמכים על ידי היועץ המשפטי לממשלה מקבלים בצירוף לכתב ההסמכה את ההנחיות בעניין הסמכת תובעים בלבד.

39 הנחיה מס' 52.001 מ-1975 בנושא "תובעים ברשויות מקומיות - תחולת כללים וסייגים"; הנחיה מס' 52.002 מ-1969 בנושא "הסמכת תובעים" והנחיה מס' 52.002 מ-1992 בנושא "הסמכת תובעים לענייני תכנון ובנייה".

הבדיקה העלתה כי שלוש ההנחיות הישנות וההנחיות הנוספות לא נערכו מחדש בהתאם לנקבע בהנחיות בעניין הסמכת תובעים, אף שבשנת 2003 נעשתה עבודת ערכון מקיפה, שבמהלכה נבדקו כל הנחיות היועץ המשפטי לממשלה. כאמור, חלק מההנחיות עודכנו, והנחיות אחרות, שחלפה שעתן - הוסרו, ונחשבות להנחיות "היסטוריות".

(ב) נמצא כי שלוש ההנחיות הישנות כוללות כללים מהותיים המחייבים את התובעים שהוסמכו כנציגי היועץ המשפטי לממשלה, וכללים אלו אינם מופיעים בהנחיות אחרות שפרסם היועץ. להלן דוגמאות:

הנחיה 52.001 קובעת כי מי שנתמנה לנציג היועץ המשפטי לממשלה כדי לייצג דרך קבע את היועץ המשפטי לממשלה בתביעותיה של רשות מקומית מסוימת, לא יוכל להופיע, כל עוד מינויו בתוקף, בין היתר, כסגור בבית משפט אשר לפניו מתבררים המשפטים הפליליים המוגשים בשל העברות המפורטות בכתב ההסמכה לתובע. כלומר, על עורך דין לבחור בין הופעה מטעם התביעה הכללית ובין עיסוק כסגור במשפטים האמורים לפני אותם בתי משפט.

עוד נקבע בהנחיה 52.001 כי תובע ברשות מקומית לא יחזור בו מאישום "אלא לאחר שהביא את העניין בפני פרקליט המחוז אשר במחוזו נמצאת הרשות המקומית".

משרד מבקר המדינה העיר ליועץ המשפטי לממשלה ולמחלקה לאכיפת דיני מקרקעין כי נוכח גישתם ולפיה שלוש ההנחיות הישנות תקפות והכללים המופיעים בהן, כולם או חלקם, מחייבים את התובעים ברשויות המקומיות ובוועדות לתכנון ולבנייה, עליהם לעדכן את אותן הנחיות בהתאם לתמורות שחלו מאז פרסומן, ולוודא שהן יכללו בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה התקפות והמתפרסמות, וייסרו לתובעים בעת ההסמכה.

מנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין ציין בתשובתו כי הכללים הקבועים בשלוש ההנחיות הישנות מתקיימים בפועל והן עוגנו בהנחיות שפרסמה המחלקה המחייבות את התובעים. עוד הוסיף כי "תוכן ההנחיות מוצג בפני התובעים כחלק מתהליך ההכשרה ומוטמע במסגרת העבודה השוטפת".

ניהול מאגר נתונים

כאמור, בענייני תכנון ובנייה, המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין מטפלת בהליכי ההסמכה של התובעים ברשויות המקומיות ובוועדות לתכנון ולבנייה, ומעבירה את המלצותיה ליועץ המשפטי לממשלה לקבלת החלטה.

היועץ המשפטי לממשלה מנהל, באמצעות פרקליטות המדינה, קובץ ממוחשב המכיל נתונים על שמות התובעים, מספר כתב ההסמכה שלהם, תוקף ההסמכה ושם הרשות המקומית או הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה שבה הם מכהנים (להלן - המאגר הממוחשב).

בדיקת המאגר הממוחשב העלתה כי הוא אינו מעודכן וחסרים בו פרטים חיוניים על התובע ועל סוג ההסמכה שאושרה לו. בשל כך אין בידי היועץ המשפטי לממשלה והפרקליטות המספר המדויק של התובעים המכהנים ברשויות המקומיות ובוועדות לתכנון ולבנייה ופרטים עליהם; כמו כן חסר מידע ברבר תוקף ההסמכות של התובעים; מידע על התובעים שיש להם הסמכה בתחומי התכנון והבנייה, רישוי העסקים, חוקי העזר או על תובעים אשר להם הסמכה רק לתיק מסוים; הבחנה בין תובעים פנימיים לתובעים חיצוניים, אף שמידע זה חיוני משום שההנחיות וההגבלות החלות על שתי קבוצות תובעים אלה שונות בתחומים רבים.

נמצאו מקרים שבהם על פי נתוני המאגר הממוחשב הסמכת התובע אינה בתוקף, אף על פי שלא כך הוא: בהנחיות בעניין הסמכת תובעים נקבע כי כתב ההסמכה של תובע פנימי לא יהיה מוגבל בזמן,

והוא יהיה בתוקפו כל עוד התובע מכהן בתפקידו ברשות המקומית. ואולם, במאגר הנתונים הממוחשב צוין לגבי תובעים פנימיים כי תוקף כתב ההסמכה הוא עד 31.12.10 בלבד. במצב האמור, תוקף כתבי ההסמכה במאגר אינו משקף את תוקפם בפועל.

עוד העלתה הבדיקה כי היועץ המשפטי לממשלה לא הסיר מהמאגר הממוחשב את פרטיהם של תובעים עירוניים שסיימו את עבודתם ברשות. לפיכך מספר התובעים הרשומים במאגר אינו נכון ומציג תמונה שגויה לגבי כל רשות ורשות ולגבי כל הרשויות המקומיות בארץ.

כך לדוגמה, על פי המאגר הממוחשב, בעיריית באר שבע רשומים 25 עורכי דין כתובעים בעלי הסמכה. בפועל, במועד הביקורת כיהנו בה שמונה תובעים עירוניים בלבד. הבדיקה העלתה כי התובעים האחרים שמופיעים במאגר כתובעים בעלי הסמכה בתוקף, כבר אינם מועסקים בעירייה.

משרד מבקר המדינה העיר ליועץ המשפטי לממשלה כי עליו לעדכן את מאגר הנתונים הממוחשב שהוא מנהל באמצעות הפרקליטות ולוודא שהוא יכול את כל הפרטים החיוניים על התובעים העירוניים - מספרם, סוג ההסמכה שניתנה להם ותחום ההסמכה - כדי שמידע זה יהיה זמין עבורו, ובין היתר ישמש אותו לצורכי מעקב ופיקוח. עוד עליו לדרוש מהרשויות המקומיות ומהוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה לדווח על שינויים במערך התובעים שלהן כך שיהיה בידיו בכל עת מידע מלא ועדכני על התובעים ברשויות המקומיות.

מנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין ציין בתשובתו כי "למחלקה מאגר מלא ושלם של כל התובעים הפעילים בעבירות תכנון ובנייה ואלה שהוסמכו מאז שהחלה לפעול".

משרד מבקר המדינה מעיר ליועץ המשפטי לממשלה ולמחלקה לאכיפת דיני מקרקעין כי הנתונים שבידי המחלקה בנוגע לתובעים הפעילים בעבירות תכנון ובנייה בלבד שהוסמכו מאז החלה המחלקה בפעילותה אינם מספיקים, ומכל מקום, הם אינם תחליף לקיומו של מאגר נתונים ממוחשב שראוי שיכלול את כל הפרטים החיוניים על כלל התובעים העירוניים והתובעים בוועדות המרחביות.

הסמכת תובעים

1. כאמור, התובעים הם היועץ המשפטי לממשלה ונציגיו, והם בין היתר, מי שהיועץ המשפטי לממשלה הסמיכו להיות תובע.

לעיריית טירת כרמל תובע פנימי המועסק בה במשרה ששיעורה 20% החל משנת 1999 (להלן - תובע ג'). התובע מטפל באכיפת חוק רישוי עסקים וחוקי העזר העירוניים. על פי הנתונים שמסרה עיריית טירת כרמל בתשובתה על השאלון, בשנים 2009-2011 הגיש תובע ג' 25 כתבי אישום מטעמה.

הבדיקה העלתה כי עיריית טירת כרמל ותובע ג' לא פנו ליועץ המשפטי לממשלה כדי לקבל עבור התובע הסמכה לשמש תובע בעירייה בהליכים הננקטים בשל עברות לפי חוק רישוי עסקים וחוקי עזר עירוניים. עוד עלה כי תובע ג' מנהל משרד עורכי דין פרטי, ובין יתר עיסוקיו משמש תובע חיצוני בוועדות מרחביות לתכנון ולבנייה⁴⁰, ולפיכך אינו עומד בהגבלות שקבע היועץ המשפטי

40 הוועדות המרחביות בקעת בית הכרם ומבוא עמקים.

לממשלה בעניין מתן הסמכה לתובע פנימי, ולפיהן "לא יינתנו כתבי הסמכה לעורכי דין המשמשים כעובדי הרשות המקומית במשרה חלקית, ובד בבד מחזיקים פרקטיקה פרטית"⁴¹.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית טירת כרמל כי פעילות התובע מטעם העירייה בתחום אכיפת חוק רישוי עסקים וחוקי העזר העירוניים ללא כתב הסמכה מהיועץ המשפטי לממשלה אינה כדין.

עיריית טירת כרמל ותובע ג' מסרו בתשובתם מיולי 2012 כי לפי החוק, ראש רשות מקומית רשאי להסמיך תובעים מטעם הרשות לשם ייצוגה בהליכים הננקטים לפי חוקי העזר. לפיכך, אין העירייה סבורה כי פעלה שלא כדין. כך או כך, על מנת למנוע ולו מראית עין של פגם, יפנו העירייה ותובע ג' בהקדם אל היועץ המשפטי לממשלה לקבלת הסמכה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על היועץ המשפטי לממשלה לבחון את פעולותיהם האמורות של העירייה ושל תובע ג' ואת השפעותיהן.

מנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין מסר בתשובתו כי לא היה ידוע למחלקה וליועץ המשפטי לממשלה כי תובע ג' מועסק כתובע במשרה חלקית בעיריית טירת כרמל וכי "העניין בהחלט ייבחן".

2. סעיף ג(6) להנחיות בעניין הסמכת תובעים קובע, בין היתר, כי "א) ככלל, עורך דין יוסמך לשמש כתובע חיצוני ברשות אחת בלבד"⁴². עם זאת, ברשויות קטנות ניתן לשקול - על פי בקשה מיוחדת ובכפוף לבדיקת היבטים של ניגוד עניינים - הסמכה של עורך דין לשמש כתובע חיצוני ביותר מרשות אחת, ובלבד שבשום מקרה לא יעלה מספר הרשויות בהן משמש אותו תובע על שלוש רשויות קטנות. לעניין זה ייחשבו 'רשויות קטנות' - שתיים או שלוש רשויות אשר מספר תושביהן הכולל אינו עולה על 20,000. מקום שמבוקשת הסמכה ביותר מרשות אחת, בנימוק שמדובר ברשויות 'קטנות', יש לצרף אישור או מסמך רשמי אחר בדבר גודל האוכלוסייה ברשויות המבוקשות. (ב) המגבלה על מספר הרשויות בהן יוסמך עורך דין כתובע חלה לא רק על עורך דין בודד, אלא גם על משרד עורכי דין. עם זאת, כאשר מדובר במשרד עורכי דין תישקל בחיוב הקלה במסגרת המגבלות, היינו אישור הסמכה ליותר מרשות אחת, ולא יותר מחמש רשויות, בכפוף לבדיקת היבטים של ניגוד עניינים, בהתחשב במספר עורכי הדין בעלי ההסמכה במשרד, ובגודל הרשויות".

בשנת 1999 הפיץ המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז, עו"ד מני מזוז, מסמך הבהרות למגבלות שנקבעו, בין היתר, בהנחיות בעניין הסמכת תובעים⁴³. בעניין המגבלה על מספר הרשויות שבהן יוסמך עורך דין כתובע צוין כי "מגבלות אלה חלות לא רק ברשויות מקומיות, אלא גם בנוגע לתובעים בוועדות מקומיות לתכנון ובניה, לרבות ועדות מקומיות מרחביות".

הבדיקה העלתה כי היועץ המשפטי לממשלה הסמיך עורכי דין לשמש תובעים חיצוניים בכמה רשויות מקומיות וועדות מקומיות לתכנון ולבנייה, אף שמספר תושביהן הכולל עולה על 20,000. להלן הפרטים:

בשנים 2001-2012 הוסמך תובע א' לשמש תובע בוועדות המרחביות לב הגליל, גליל מזרחי וגליל מרכזי, שמספר התושבים הכולל בתחומי שיפוטן הוא כ-200,000; בשנים 2008-2011 הוסמך תובע

41 סעיף ב(2) להנחיות לעניין הסמכת תובעים.

42 על פי ההגדרה בהנחיות, "רשות" היא כינוי כולל לרשויות מקומיות ולוועדות לתכנון ולבנייה.

43 המסמך הופץ, בין היתר, לתובעים ברשויות המקומיות ובוועדות לתכנון ולבנייה.

ב' לשמש תובע חיצוני במועצה המקומית קריית טבעון ובוועדה המרחבית מורדות הכרמל, אף שמספר התושבים הכולל בתחומי שיפוטן היה כ-70,000; בשנים 2009-2012 הוסמך תובע ג' לשמש תובע חיצוני בוועדה המרחבית מבוא העמקים ובוועדה המרחבית בקעת בית הכרם, אף שמספר התושבים הכולל בתחומי שיפוטן היה כ-150,000; בשנים 2009-2012 הוסמך תובע ד' לשמש תובע חיצוני בעיריית אילת ובמועצה האזורית דרום השרון, אף שמספר התושבים הכולל בתחום השיפוט של רשויות אלו היה כ-74,000. בשנת 2012 הוסמך תובע ד' לשמש גם תובע חיצוני במועצה האזורית אילות. מספר התושבים בתחומי השיפוט של שלוש רשויות אלו הוא כ-77,000.

משרד מבקר המדינה העיר ליועץ המשפטי לממשלה ולמחלקה לאכיפת דיני מקרקעין כי הסמכה של תובעים חיצוניים בכמה רשויות מקומיות ובוועדות מקומיות שמספר תושביהן הכולל הוא יותר מ-20,000 אינה עולה בקנה אחד עם ההנחיות.

מנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין ציין בתשובתו כי חלק זה של ההנחיות בעניין הסמכת תובעים אכן לא נאכף בקפידה במשך השנים ולאחר בדיקת המחלקה תוקנו טופסי הבקשה להסמכה החל משנת 2012, כך שהתובעים נדרשים לציין פרטים המקלים את אכיפת ההנחיות בנושא. בנוגע למקרים שצוינו לעיל מסר מנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין כי בעניינו של תובע ג' "היתה תקלה וניתן לה מענה כדי למנוע תקלות נוספות. בכל המקרים האחרים ההחלטה היתה מודעת, והתקבלה בשל נסיבות מיוחדות, במסגרת סמכותו וחובתו של היועץ המשפטי לממשלה לבחון כל מקרה ומקרה לגופו, להפעיל שיקול דעת, ובמידת הצורך לסטות מהנחיותיו שלו". עם זאת הוא הוסיף כי על הרשויות המקומיות והוועדות לתכנון ולבנייה לפעול על פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה כבר בשלב בחירת המועמדים לתובעים ולוודא מראש כי המועמד הנבחר עומד בתנאי ההנחיות.

3. סעיף ג(7) להנחיות בעניין הסמכת תובעים קובע כי "עורך דין לא ישמש כתובע חיצוני ברשות לתקופה מצטברת העולה על שבע שנים... יודגש כי מגבלה זו מתייחסת לכהונה מצטברת באותה רשות מקומית... גם מגבלה זו תחול לא רק על עורך דין בודד, אלא גם על משרד עורכי דין".

הבדיקה העלתה כי במועצה המקומית קריית טבעון הוסמך תובע ב' לשמש תובע חיצוני בשנים 2004-2011 - כהונה רצופה של שמונה שנים. עוד העלתה הבדיקה כי בפברואר 2012 פנתה המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין ליועץ המשפטי לממשלה והמליצה לו להאריך את תוקף הסמכתו של תובע ב' עד 31.08.12, מאחר ש"המועצה המקומית [קריית טבעון] והוועדה המקומית טרם פתחו במכרז לבחירת תובע מטעמן, באופן שהימנעות מהארכת תקופת הסמכה תביא לכך שלמועצה ולוועדה לא יהיה תובע מוסמך".

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית קריית טבעון כי היה עליה להקפיד על קיום ההנחיות בעניין הסמכת תובעים ולהיערך למינוי תובע חדש בעוד מועד ובכך להימנע מהעסקת תובע בניגוד להנחיות.

המועצה המקומית קריית טבעון מסרה בתשובתה מיוני 2012 כי הסמכת תובע ב' מסתיימת בסוף אוגוסט 2012, ולאחר מועד זה היא תפרסם מכרז לבחירת תובע עירוני.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית קריית טבעון כי היה עליה לפעול למינוי תובע חדש בטרם הסתיימה הסמכתו של תובע ב', כדי להימנע מקיומו של פרק זמן שבו אין למועצה תובע עירוני.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשויות המקומיות והוועדות לתכנון ולבנייה להיערך בעוד מועד, זמן סביר לפני תום תקופת הסמכה מצטברת של שבע שנים, למינוי תובע בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה בעניין הסמכת תובעים. כמו כן, מן הראוי שהיועץ המשפטי לממשלה והמחלקה לאכיפת דיני מקרקעין יעקבו אחרי ביצוע ההנחיות בנוגע למגבלות המוטלות על תקופת הסמכתם של התובעים.

מנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין מסר בתשובתו כי "ככלל, בעת ראיון ההסמכה לשנה האחרונה, ועדת ההסמכות מביאה לידיעת המועמד עצמו כי כהונתו עומדת להסתיים ועליו לדאוג לכך שייבחר תובע מחליף. בנוסף נמסרת הודעה על כך לגוף מבקש ההסמכה. עם זאת, חשוב להדגיש שהאחריות היא בראש ובראשונה על הרשויות המקומיות עצמן לעמוד בהנחיות".

פעילות התביעה העירונית

קביעת נוהלי עבודה ומדיניות תביעה

1. נוהלי עבודה נועדו להסדיר תהליכים בארגון ולשמר את הידע הפנים-ארגוני. לנהלים כתובים יש חשיבות רבה, שכן הם מגדירים את מדיניות הארגון ומטרתיו, את שיטות העבודה ואת התפקידים ותחומי האחריות של כל בעלי התפקידים בארגון. על נוהלי עבודה ביחידות התביעה העירוניות להסדיר את פעילותן מול יחידות הפיקוח העירוניות ולקבוע את שיטות העבודה בתוך יחידות התביעה עצמן.

בד בבד עם קביעת נוהלי עבודה, יחידות התביעה צריכות לקבוע מדיניות שתכלול קווים מנחים בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הנוגעת להיבטים מרכזיים של עבודת התובעים כמו חומרת הענישה, התיישנות, פרשנות החוק, שמירת אחידות במקרים דומים וקביעת סדרי עדיפויות (להלן - מדיניות תביעה). לפי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה⁴⁴, יש צורך וטעם מיוחד בקביעת מדיניות מרכזית לחקירה ולתביעה בעניינין של עברות מסוימות, ובהן עברות על חוק התכנון והבנייה ועל חוק רישוי עסקים. בעברות אלו יש מקום נרחב יותר לשיקול של עניין לציבור כגורם להימנעות מחקירה או מתביעה כיוון שאחד ממאפייני העברות הוא שעל פי רוב הן מבוצעות בידי אזרחים נורמטיביים.

היעדר מדיניות תביעה מתבטא, בין היתר, באי-קביעת קווים מנחים ואמות מידה לגבי חומרת הענישה הנדרשת מהתביעה העירונית בטיפול בכתבי אישום. עקב כך תובעים עירוניים מגיעים להסדרי טיעון עם הנאשמים, אך חומרת הענישה המוסכמת בהסדרים אלה אינה אחידה ומושפעת בעיקר מדרכי פעולתה של התביעה בכל אחד מהתיקים ואינה מתבססת על מדיניות תביעה עקבית וסדורה.

בדיקת התשובות של 196 רשויות מקומיות על שאלון התובעים העלתה כי יחידות התביעה העירונית ב-88 רשויות - ובהן עיריית אילת, אופקים ועכו - לא קבעו נוהלי עבודה בנושא.

עיריית אילת מסרה בתשובתה מיוני 2012 כי נוכח העובדה ש"מעריך התביעה" בעירייה כולל רק תובע חיצוני אחד המטפל בענייני תכנון ובנייה ותובעת פנימית אחת המטפלת בענייני רישוי עסקים וחוקי עזר, הרי "ברור כי התובע לא כותב נהלי עבודה לעצמו ואף אין בכך צורך". העירייה הוסיפה

כי התובע העירוני מדריך ומנחה באופן שוטף את יחידת הפיקוח על מנת לקבל תוצר ראייתי ראוי לשם הגשת כתב אישום. עיריית עכו השיבה ביולי 2012 כי היא נמצאת "בהליכים סופיים של גיבוש מדיניות תביעה בתחום רישוי העסקים ובתחום התכנון והבנייה".

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אילת כי נוהלי עבודה נועדו, בין היתר, לאפשר ליחידת התביעה להנהיג אחידות בעבודתה, לפעול בשקיפות ולהסדיר את אופן תפקודה הן מול גורמים ברשות המקומית והן מול תושבי הרשות. לפיכך, גם אם במערך התביעה בעירייה יש רק תובע עירוני אחד, יש להגדיר את נוהלי עבודתו ולפרסמם.

עוד העלתה הבדיקה כי חמש משבע הרשויות המקומיות שנבדקו - באר שבע, כרמיאל, נצרת עילית, קריית ביאליק וקריית טבעון - לא פרסמו מדיניות תביעה שתותאם לסוגי העבירות ותציב כללים שינחו את גורמי החקירה והתביעה העירוניים בעבודתם ולא פרסמו נוהלי עבודה. לעומתן ראויה לציון יחידת התביעה בעיריית הוד השרון, שפעלה לקיומם של נוהלי עבודה של המחלקות השונות בעירייה מול התביעה העירונית ודאגה להפצתם לעובדי המחלקות ואף לריענון הנהלים מפעם לפעם.

עיריית כרמיאל מסרה בתשובתה מיוני 2012 כי "מדיניות התביעה הייתה מוגדרת ומושרשת בפעילות התביעה שנים קודם לביקורת, והיא נסמכת על הנחיות היועץ המשפטי לממשלה והנחיות המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין". עוד מסרה העירייה כי המדיניות האמורה הועלתה על הכתב ופורטה בהרחבה בנוהל שהוכן סמוך למועד הכנת הביקורת אך הוא עדיין לא אושר ולא פורסם. המועצה המקומית קריית טבעון השיבה כי היו לה נוהלי עבודה ומדיניות תביעה, ובעקבות הביקורת הם הועלו על הכתב.

2. התביעה העירונית בעיריית באר שבע הגישה באוגוסט 2010 כתב אישום נגד בית אוכל ובעליו בגין הפרת צו סגירה שיפוטי שניתן לבית האוכל לאחר שהוגש נגדו כתב אישום קודם בביצוע עברות רישוי עסקים⁴⁵. בדיון בבית המשפט לעניינים מקומיים בבאר שבע שהתקיים ב-1.11.11 הודיע התובע העירוני כי "לאחר שהנאשמות הורשעו בעבירה המיוחסת להם, הגענו להסדר גם לעניין העונש, לפיו יוטל על הנאשמת 1 קנס בסך 4,000 ש"ח אשר ישולם ב-4 תשלומים, כמו כן תיחתם התחייבות בסך 8,000 ש"ח על ידי כל נאשמת". בהמשך ציין התובע כי "על אף הסכום הנמוך של הקנס, כאשר מדובר בהפרת צו, יש בכך להרתיע את הנאשמות".

בית המשפט, בצעד חריג, דחה את הסדר הטיעון האמור וציין כי "בית המשפט מבהיר לצדדים כי לא יאשר את ההסדר החורג משמעותית ממתחם הסבירות, בשים לב לעבירות של הפרת צו". בתגובה הגיעו הצדדים להסדר חדש ולפיו יוטל על כל אחת מהנאשמות (החברה ובעליה) קנס של 5,000 ש"ח. בית המשפט קיבל את הסדר הטיעון החדש רק לאחר שהשופט ציין בפרוטוקול כי "בנסיבות אלו ועל אף מורת רוחו של בית המשפט, לא אתערב בהסדר". בהמשך ציין בית המשפט כי: "העבירה של הפרת צו היא עבירה חמורה והיא למעשה שמה ללעג את בית המשפט עצמו. ללא עמידה איתנה על אכיפת צווי בית משפט, לא יהיה ניתן לאכוף את הוראות החוק. אני סבור שבעבירה של הפרת צו, ראוי שתהיה מדיניות ענישה מחמירה".

יצוין כי בינואר 2012, במהלך הביקורת, קבעה יחידת התביעה בעיריית באר שבע הנחיות לתובע בתחום רישוי העסקים המגדירות, בין היתר, את מקור הסמכות של התובע העירוני ואת דרכי פעילותו, את מדיניות האכיפה של יחידת התביעה בעניין החלטות בדבר הגשת כתבי אישום, את אופן קבלת ההחלטה שלא להגיש כתב אישום וחזרה מאישום, את מדיניות הענישה של יחידת התביעה ואת האופן שבו על מחלקת הפיקוח לאסוף את הראיות ולהכין את תיק העברה לפני

העברתו לתביעה. על פי ההנחיות לתובע בתחום רישוי העסקים, סכום הקנס אשר יוצע לנאשמים במסגרת הסדרי טיעון במקרים של הפרת צו יהיה "סכום כפול מסכום הקנס שהוטל על הנאשם בתיק המקורי".

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שיחידות התביעה העירוניות יגבשו מדיניות תביעה ברורה ואחידה שתתאם לסוגי העברות ותקבע כללים שינחו את גורמי החקירה והתביעה העירוניים בעבודתם. על יחידות התביעה העירוניות לקבוע נוהלי עבודה להסדרת פעילותן מול יחידות הפיקוח העירוניות וכן לקבוע נוהלי עבודה שיונהגו ביחידת התביעה עצמה.

מחשוב יחידת התביעה, ניהול מאגר נתונים ומעקב

יחידת התביעה העירונית, שיש לה תפקיד מהותי בתהליך האכיפה שמבצעת הרשות המקומית, מטפלת בהפרות רבות של חוקים וחוקי עזר עירוניים שהמחלקות השונות ברשות מעבירות לטיפול (להלן - תיקי חקירה). על התובעים לדון בתיקים אלו ולהחליט אם לנקוט בעניינם הליכים הנתונים לסמכותם על פי החוק. ברשויות מקומיות גדולות תובעים שונים עוסקים בתחומי פעילות נפרדים ועשויים לטפל במאות תיקי חקירה.

מאגר נתונים ממוחשב מאפשר ניצול של טכנולוגיות קיימות לריכוז חומר, לארגונו ולמינונו וכן מאפשר שימוש קל ופשוט במידע זמין.

הבדיקה ביחידות התביעה בארבע מהרשויות המקומיות שנבדקו - באר שבע, נצרת עילית, קריית ביאליק ולב השרון - העלתה כי הן לא ניהלו מאגר נתונים ממוחשב ובו פרטים על תיקי החקירה שהגיעו לטיפולן מהיחידות השונות ולא תיעדו את שלבי הטיפול בתיקים אלו:

הבדיקה העלתה כי בשנים 2009 ו-2010 טיפלה יחידת התביעה בעיריית באר שבע ב-946 תיקי חקירה בתחום התכנון והבנייה, ובשנים 2010 ו-2011 טיפלה ב-631 תיקי חקירה בתחום רישוי העסקים⁴⁶. נמצא כי התובעים לא ניהלו רשימה של תיקי החקירה שהתקבלו ולא פירטו את דרכי הטיפול בהם. במועד הביקורת בעירייה לא היה בנמצא מידע בדבר מספר התיקים שהתקבלו בתביעה ובדבר מועד קבלתם, פרטי החשודים ופעולות התביעה בעניין התיקים לרבות הגשת כתב אישום, קביעת מועד לדיון בבית המשפט ומועד מתן פסק הדין, אם ניתן. לפיכך, על מנת לברר את מצב הטיפול בכל אחד מתיקי החקירה, היה על התובעים לאתר אותם בארכיב.

נמצא כי גם התובעים העירוניים של עיריות נצרת עילית וקריית ביאליק לא ניהלו רישום מסודר של תיקי החקירה שהגיעו לטיפול התביעה ושל מצב הטיפול בהם. עוד נמצא כי גם התובעת החיצונית של המועצה האזורית לב השרון לא תיעדה את תיקי החקירה שהגיעו לטיפול בתחומי רישוי העסקים וחוקי העזר העירוניים.

משרד מבקר המדינה העיר למחלקות התביעה ברשויות המקומיות כי עליהן לנהל רישום מסודר של התיקים שהועברו לטיפולן - רצוי במערכת ממוחשבת. רישום כזה ראוי שיכלול, בין היתר, פרטים על תיקי החקירה, על מועד קבלתם בתביעה, על שלבי הטיפול בהם ועדכון אם הטיפול הסתיים בפסק דין. הדבר נדרש על מנת לשמור על סדרי מינהל תקין ולצורך מעקב, פיקוח ובקרה נאותים לרבות של האחראי לתביעה העירונית.

עיריית באר שבע מסרה בתשובתה מיוני 2012 כי "רישום, דיווח, ניהול מאגר נתונים ומעקב נעשו באופן ידני עם כל המגבלות שבכך". עוד מסרה בתשובתה כי היא פועלת למחשוב יחידת התביעה העירונית, וכי פרסמה מכרז בנדון. עיריית קריית ביאליק מסרה כי יחידת התביעה מחוברת למערכת ממוחשבת בתחום החניה ולאחרונה, במהלך הביקורת, חוברו התובעים גם למערכת הממוחשבת של מחלקת רישוי עסקים. כמו כן נמסר מיחידת התביעה בעיריית קריית ביאליק בנוגע לתחום רישוי העסקים, כי לסוף יולי 2012 התובעים עדיין לא מבצעים רישום מרוכז של תיקי החקירה שהם מנהלים, וכי ניתן לקבל נתונים אלו מהמערכת הממוחשבת שמנהלת מחלקת רישוי עסקים.⁴⁷

מעורבות נבחרים הרשות המקומית ועובדיה בעבודת התובעים העירוניים

מינוי היועץ המשפטי של רשות מקומית ושל ועדה מקומית לתכנון ולבנייה ושל התובע המוסמך מטעם היועץ המשפטי לממשלה מתבססים על הנחת היסוד כי הם עובדי ציבור ואינם אנשי אמנם של ראש הרשות המקומית או של יו"ר הוועדה לתכנון ולבנייה, ומשרתם אינה "משרת אמון". עליהם לגלות עצמאות מקצועית, ובמסגרת מילוי תפקידם לא מוטלת עליהם שום מרות זולת החוק. בית המשפט העליון קבע בעבר במפורש כי ראש רשות מקומית "אינו רשאי לקבוע הנחיות ליועץ המשפטי של הרשות המקומית אימתי יתייעץ עמו ועם גורמים אחרים ואימתי לא יתייעץ"⁴⁸, וכי היועץ המשפטי של הרשות עצמאי בשיקול דעתו ופועל מכוח הנחיות היועץ המשפטי לממשלה.

בנובמבר 2003 פרסם היועץ המשפטי לממשלה את הנחיה 4.1001 שעניינה - "עצמאות התביעה הפלילית". בהוראות הכלליות נקבע כי התביעה הפלילית פועלת באופן עצמאי, ללא מעורבות של דרגים פוליטיים, וכי את ההחלטה אם להגיש כתב אישום במקרה מסוים מקבלים פרקליטות המדינה, המשטרה או באי כוחו של היועץ המשפטי לממשלה בגופים השונים על פי נסיבות המקרה, החוק החל באותו עניין, שיקול הדעת המקצועי ומדיניות התביעה הנקבעת כאמור.

עוד נקבע בהנחיה כי עורך דין שהוסמך כבא כוחו של היועץ המשפטי לממשלה כדי לשמש תובע במשפטים פליליים מסוימים מטעם רשות מקומית או ועדה לתכנון ולבנייה, חייב גם הוא להפעיל שיקול דעת עצמאי בכל מקרה ומקרה. אין הוא כפוף, בתחום התביעה הפלילית, להוראות של ראש הרשות המקומית, של נבחרים אחרים או של עובדים בכירים של הרשות, בשאלות אם להגיש כתב אישום במקרה זה או אחר, מה העונש שראוי לתבוע בבית משפט, אם לחזור בו מן האישום לאחר שכתב האישום הוגש, וכיוצא בזה. יש לשלול הוראות של נבחרים ציבור או עובדים בכירים בנוף שבו מועסק התובע, באשר לדרך שבה ינהג התובע במקרה מסוים, ובשום מקרה לא יתחשב התובע בשיקולים פוליטיים של נבחרים ציבור. ניסיונות התערבות של נבחרים ציבור לטובת נאשם זה או אחר בהליכים פליליים שמנהלים התובעים פוגעים בעצמאות התביעה הפלילית, עלולים לפגוע בעקרון השוויון של ההליך הפלילי ולצבוע בצבעים פוליטיים - אם במהות ואם למראית עין, ובמקרים מסוימים עלולים להגיע לכדי עברה. מטעמים אלה אין מקום להתערבות של הדרג הפוליטי בהחלטות תביעה ובהליכי אכיפה גם כאשר הדבר נעשה ממניעים חיוביים ומתוך רצון לקדם מטרות ראויות.

בינואר 2007 פרסם מנכ"ל משרד הפנים חוזר⁴⁹ ובו קבע הוראות בדבר חובת יחידות הפיקוח להעביר את כל תיקי החקירה להחלטת התובע (להלן - החוזר משנת 2007): "בעקבות פניית המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה שנעשתה על דעת היועץ המשפטי לממשלה

47 שיחה טלפונית עם תובעת בעיריית קריית ביאליק מ-31.7.12.

48 בג"ץ 337/85 סיעת ר"ש במועצה המקומית רמת השרון נ' ורבין ואח', פדאור.

49 חוזר מנכ"ל מס' 1/07 מ-19.02.07.

ופרקליט המדינה, הנני להפנות את תשומת לבכם לכך כי כל גורמי הפיקוח ברשות המקומית/הוועדה המקומית נדרשים להעביר את כל תיקי החקירה - תהא המלצת יחידות הפיקוח לגביהם אשר תהא - להחלטת התובע המוסמך של הרשות המקומית/הוועדה המקומית... התובע הינו הגורם המוסמך להחליט על פתיחת ההליכים או על הימנעות מפתחתם, לרבות כל עניין אחר הקשור לניהול ההליך הפלילי. עריכת 'מיון מקדים' של התיקים על ידי בעלי תפקידים ברשות המקומית/הוועדה המקומית בטרם העברתם להחלטת תובע, עומדת בניגוד לתפיסת היסוד הדוגלת בהפרדה בין הרשות החוקרת לבין הרשות התובעת, נוגדת את הוראות חוק סדר הדין הפלילי ופוגעת בעקרון עצמאות התביעה הפלילית, המעוגן בפסיקה ובהנחיות היועץ המשפטי לממשלה".

מנכ"ל משרד הפנים עסק אף בהתערבות ראשי רשויות מקומיות בהליכים פליליים וציין בחוזר משנת 2007: "אני רואה לנכון לשוב ולהבהיר את הדברים, שכן התערבות בהליכים פליליים שמנהלים התובעים המקומיים, הפועלים כבאי-כוח היועץ המשפטי לממשלה, היא מעשה חמור, וכאמור, בהנחיה לעיל - התערבות כזו עלולה אף לעלות כדי עבירה פלילית של המתערב" (ההדגשה במקור).

הבדיקה העלתה כי במקרים מסוימים נבחרו ציבור ברשויות מקומיות התערבו בעבודת יחידת התביעה העירונית וניסו להשפיע על קבלת החלטות שבסמכות התביעה, כמפורט להלן.

עיריית נצרת עילית

ביחידת התביעה בעיריית נצרת עילית הועסקו במועד הביקורת שלושה תובעים פנימיים: היועצת המשפטית של העירייה, הממונה על היחידה משנת 2000 (להלן - היועצת המשפטית); תובע נוסף, המבצע בפועל את רוב עבודת התביעה (להלן - התובע העירוני); ותובעת שהחלה את עבודתה בעירייה בינואר 2012. ראש העירייה, מר שמעון גפסו, מכהן בתפקידו משנת 2008 (להלן - ראש העירייה).

הבדיקה בעיריית נצרת עילית העלתה כי ראש העירייה התערב, במקרים שונים, בעבודתה של יחידת התביעה העירונית, ואף נהג שלא להתאם להמלצותיה ולחוות הדעת המקצועיות של היועצת המשפטית. להלן דוגמה:

בינואר 2010 הגישה חברה מסוימת לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה של העירייה בקשה להיתר בנייה לשיפוץ כללי במבנה תעשייה⁵⁰. החברה בנתה במקום אולם אירועים, שלא בהתאם לתכנית המתאר החלה על השטח ולפיה הקרקע מיועדת לתעשייה, והחלה להפעילו באפריל 2011.

ועדת המשנה של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה דנה בעניינו של האולם⁵¹, וב-14.7.11, לאחר שוועדת הערר המחוזית החליטה שלא לאשר לחברה שימוש חורג באולם, שלח התובע העירוני מכתב לחברה ולבעליה ובו התריע לפנייהם כי החברה מפעילה את האולם ללא רישיון עסק מאפריל 2011, כי לא מאושר שימוש חורג בנכס וכי אם תמשיך בכך תבקש התביעה מבית המשפט להוציא צו שיפוטי להפסקת הפעילות במקום.

הבדיקה העלתה כי עקב המשך פעילות אולם האירועים פנתה התביעה העירונית לבית המשפט בבקשה למתן צו סגירה שיפוטי, והצו ניתן ב-4.9.11. נמצא כי יום לאחר מתן הצו כתב ראש העירייה ליועצת המשפטית כי הוא מבקש "להקפיא את הצו עד להודעה חדשה" עד בירור העניין

50 היתר הבנייה הוצא ביולי 2010.

51 החברה הגישה באפריל 2010 לוועדה המקומית בקשה לשימוש חורג, שמטרתה להתיר לה להשתמש בנכס כאולם אירועים במקום כמבנה לתעשייה. הבקשה נדחתה בדיון שהתקיים בוועדת המשנה של הוועדה המקומית בנובמבר 2010, אושרה בינואר 2011 בדיון חוזר של ועדת המשנה ונדחתה בישיבתה של ועדת הערר המחוזית ביוני 2011.

עם המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין. כמו כן נמצא כי על פי מזכר שכתב מפקח במחלקת רישוי עסקים בעירייה למנהלת המחלקה לרישוי עסקים, היה בכוונתו למסור לחברה את צו הסגירה השיפוטי, אך ראש העירייה הורה לו שלא לעשות זאת עד שיברר את הנושא.

עוד נמצא כי בדיון שהתקיים בבית משפט השלום בנצרת ב-25.9.11 בבקשת החברה לבטל את צו הסגירה השיפוטי קבעה השופטת כי בעלי החברה פעלו ב"דרך הבריונות, הדרך המתעלמת כליל מהוראות החוק ומצרכי הציבור, תוך העמדת הרשויות והציבור כולו בפני עובדות מוגמרות", ודחתה את הבקשה. נוכח החלטת בית המשפט ביקשו היועצת המשפטית וגזבר העירייה לחלט ערבות בנקאית בסך 40,000 ש"ח שהפקידה החברה כהתחייבות להשתמש במקרקעין לפי הייעוד, אך ראש העירייה מנע זאת וכתב לגזבר כי "אבקש ממך לא לבצע שום חילוט ערבות ללא רשותי וחתימתי".

החברה הגישה לבית המשפט המחוזי בנצרת ערעור על החלטת בית משפט השלום למתן צו הסגירה לאולם האירועים, ובית המשפט המחוזי בנצרת דחה את הערעור ב-3.1.12. הבדיקה העלתה כי על אף האמור לעיל הנפיקה העירייה לחברה ב-12.1.12 רישיון עסק בחתימת ראש העירייה, שהוא ראש רשות הרישוי. ב-28.2.12 כתבה היועצת המשפטית לראש העירייה כי "רישיון העסק שהוצא ביום 12.1.12 איננו חוקי" ופירטה את הסיבות לכך. נמצא כי במועד סיום הביקורת, פברואר 2012, ממשיכה החברה להפעיל את אולם האירועים בניגוד לצו סגירה שיפוטי תקף.

עיריית כרמיאל

מחלקת פיקוח ורישוי עסקים (להלן - מחלקת הפיקוח) שבמינהל לאיכות הסביבה והתברואה בעיריית כרמיאל אחראית, בין היתר, לאכיפת חוק רישוי עסקים וחוקי העזר העירוניים בעיר.

1. הבדיקה העלתה כי בשנים 2010 ו-2011 נהגה מחלקת הפיקוח להעביר לממלאת המקום של ראש העירייה הממונה על התעשייה (להלן - מ"מ ראש העירייה) עותקים של דוחות העברה שניתנו לבעלי עסקים המנהלים את עסקם ללא רישיון - לשם קבלת החלטתה ואישורה בדבר המשך טיפול. לדוגמה, ב-6.1.10 פנתה מנהלת מחלקת הפיקוח למ"מ ראש העירייה וביקשה את אישורה להמשך טיפול בנוגע לעסק א' העוסק בעיקר בעבודות בתחום העץ ופועל כשמונה חודשים ללא אישור כיבוי מרשות הכבאות ולפיכך יש בפעילותו משום סכנה לציבור, ולעסק ב', הפועל אף הוא ללא אישור כיבוי כחצי שנה. ב-31.1.10 הועברה למ"מ ראש העירייה פנייה הנוגעת לעסקים נוספים, ובהם, בין היתר, עסק ג' הפועל כשישה חודשים בלי שבעליו הגישו בקשה לרישיון עסק למרות התראות שקיבלו ממחלקת הפיקוח, ולעסק ד' הפועל כתשעה חודשים ללא אישור כבאות וללא אישור הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, אף שבעסק חומרים דליקים והוא מסוכן לעובדים ולסביבה.

עוד העלתה הבדיקה כי עותקים מהפניות האמורות לעיל למ"מ ראש העירייה הועברו, בין היתר, ליועץ המשפטי של העירייה ולראש המינהל לאיכות הסביבה והתברואה.

בפברואר 2010 פנתה מנהלת מחלקת הפיקוח ליועץ המשפטי של העירייה בתלונה על כך שמכתביה אינם זוכים למענה וציינה, בין היתר, כי מאחר שמ"מ ראש העירייה היא הממונה על התעשייה, בהנחיית ראש העירייה, הרי שכל כתב אישום שמגישה מחלקת הפיקוח עובר דרכה. מנהלת מחלקת הפיקוח הבהירה כי "אכן אני עושה זאת במכתב מסודר עם כתיבי אישום, כל מכתב

שאני שולחת אתה מכותב. תאריכי מכתבי 6.1.10 ו-31.1.10. עד היום לא קיבלתי תגובה. מה אני אמורה לעשות?⁵². לא נמצא כי היועץ המשפטי של העירייה השיב בכתב על הפנייה האמורה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית כרמיאל כי העברת תיקי חקירה ברישוי עסקים ממחלקת הפיקוח לממלאת מקום ראש העירייה כדי שהיא תחליט לגבי המשך הטיפול בהם במקום להעבירם מיד להחלטת התובע העירוני היא התערבות פסולה של הדרג הנבחר בעבודתה של יחידת התביעה, אשר פוגעת במעמדה ובעצמאותה של היחידה ומנוגדת להנחיות היועץ המשפטי לממשלה בעניין.

עוד העיר משרד מבקר המדינה ליועץ המשפטי של עיריית כרמיאל כי היה עליו להתריע, בין היתר לפני היועץ המשפטי לממשלה, על התערבות מ"מ ראש העירייה בתיקי החקירה ולנסות למנעה, בעיקר לאחר שקיבל את מכתביה בעניין של מנהלת מחלקת פיקוח ורישוי עסקים.

היועץ המשפטי של עיריית כרמיאל טען בתשובתו מיוני 2012 כי בעקבות פנייתה של מנהלת מחלקת הפיקוח מפברואר 2010 ליועץ המשפטי בתלונה על כך שמכתביה אינם זוכים למענה, הוא נפגש עמה והבהיר לה כי מ"מ ראש העירייה אינה מוסמכת לתת לה הנחיות לגבי הטיפול בתיקי החקירה. היועץ המשפטי הוסיף כי במרץ 2010 הוא הבהיר את הנושא למ"מ ראש העירייה בשיחה עמה. היועץ המשפטי ציין עוד כי הוא הדגיש בישיבה שבה השתתף ראש העירייה בסמוך לינואר 2011 כי נאסר על נבחרי הציבור להתערב בשיקולי התביעה. היועץ המשפטי של העירייה הוסיף כי בשנת 2010 לא הוגשו כתבי אישום נגד מבצעי עברות על חוק רישוי עסקים ולכן לא הייתה רלוונטיות להעברתם או לאי-העברתם של תיקי חקירה ממנהלת מחלקת הפיקוח ליחידת התביעה.

בהמשך לתשובתו ציין היועץ המשפטי של העירייה ביולי 2012 כי הוא שלח במאי 2012 מכתב למ"מ ראש העירייה שעניינו "התערבות בתחומים שבאחריות התביעה", ובו ציין, בין היתר, כי הוא "מוצא לנכון לחזור ולהזכיר את הנחיית היועץ המשפטי לממשלה ממנה עולה בכירור כי אין בסמכותך להתערב בשיקול דעת התביעה בהחלטותיה בנוגע להעמדה לדין של מי שעברו לכאורה על החוק".

לדעת משרד מבקר המדינה, תפקידו של נושא משרה ברשות המקומית המזהה כשל אינו מתמצה בהתרעה על כשל זה ועליו לפעול ללא לאות לתיקונו.⁵³

מ"מ ראש העירייה מסרה למשרד מבקר המדינה ביולי 2012 כי היא לא התערבה בניסיון להשפיע על החלטות התובע העירוני בשאלה אם להגיש כתב אישום בתיקי חקירה בנושא רישוי עסקים, ולראיה לא נמצאה אסמכתה המעידה כי היא נתנה הנחיה לגבי אופן המשך הטיפול בתיקי החקירה. לדבריה, זה שנים רבות יש בעיריית כרמיאל נוהל ולפיו קודם להגשת כתב אישום בעניין רישיון עסק, יש להגיש לעיון ממלא מקום ראש העיר האחראי לתעשייה את רשימת העסקים שלא עמדו בדרישות לקבל את רישיון העסק כדי שהוא יסייע בפנייה לעסקים ובזירו השלמת התנאים החסרים. מ"מ ראש העירייה הוסיפה כי בעקבות פניותיה לבעלי העסקים שלא השלימו את התנאים החסרים לקבלת רישיון עסק, השלימו חלקם את התנאים הנדרשים ונחסך הצורך להגיש נגדם כתב אישום.

52 במכתבה השתמשה מנהלת מחלקת הפיקוח במונח "כתב אישום" בהתכוונה לדוח עברה המועבר לתובע ומשמש בסיס לכתב אישום.

53 מתוך דברי מבקר המדינה, השופט (בדימוס) יוסף שפירא, בטקס השבעתו בכנסת ישראל, יולי 2012.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית כרמיאל כי עצם הנוהג להעביר תיקי חקירה למ"מ ראש העירייה פותח פתח להתערבות פסולה של הדרג הנבחר בעבודת התביעה.

2. בנוגע לקנסות שהוטלו בגין הפרת חוקי עזר העלתה הבדיקה כי מחלקת הפיקוח ביטלה דוחות שנתנה או המירה אותם באזהרה, זאת בעקבות פנייה מלשכת ראש העירייה או מסגניתו או על פי החלטת ראש המינהל לאיכות הסביבה ולתברואה (להלן - ראש המינהל לאיכות הסביבה) וללא העברתם לתובע לקבלת החלטתו בנושא. כך לדוגמה בוטלו והומרו באזהרה הדוחות האלה: דוח בגין עישון במקום ציבורי בוטל והומר באזהרה בעקבות פנייתה של סגנית ראש העירייה; דוח בגין רעש בוטל והומר באזהרה לאחר פנייה של מקבל הדוח אל לשכת ראש העירייה; דוח בגין הוצאת סחורה לשטח ציבורי בוטל והומר באזהרה על פי החלטת ראש המינהל לאיכות הסביבה ובהמשך לפניית סגנית ראש העירייה אליו; דוח בגין הוצאת סחורה לשטח ציבורי בוטל והומר באזהרה על פי החלטת ראש המינהל לאיכות הסביבה; דוח בגין הזרמת מי שטיפה לשטח ציבורי בוטל והומר באזהרה על פי החלטת ראש המינהל לאיכות הסביבה.

סגנית ראש העיר מסרה בתשובתה מיולי 2012 כי במקרים שהוצגו היא לא נתנה הנחיה לביטול הקנסות אלא רק הועלו בקשות בנושא. עוד מסרה כי היא אינה גורסת שעל נבחרי הציבור להתערב בהליכי התביעה אבל ניתן להסב את תשומת לבו של מחלקת הפיקוח לנושא ולהשאיר בידיה את ההחלטה.

ראש המינהל לאיכות הסביבה מסר ביולי 2012 למשרד מבקר המדינה כי המרת הקנסות האמורים באזהרה נעשתה תוך הפעלת שיקול דעת ובהתבסס על ניסיונו רב השנים שמקורו בכך שבעבר כיהן כתובע בעירייה. עוד מסר כי הוא פעל לתיקונו המידי של הליקוי ולהעברת בקשות לביטול קנס להחלטת התביעה העירונית.

עוד העלתה הבדיקה כי מחלקת הפיקוח אינה שומרת עותקים מהדוחות בפנקסי הדוחות או במקום מרוכז אחר ואינה מעדכנת את כל הדוחות במערכת הממוחשבת. במצב האמור לא ניתן היה לקבל מידע מלא על הדוחות שהמחלקה הטילה או ביטלה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית כרמיאל כי עליה לשמור עותק מכל דוח שהטילה, לנהל רישום מסודר ומלא של דוחות אלה ולעדכןם במערכת הממוחשבת.

3. על פי החסד"פ מי שנמסרה לו הודעת תשלום קנס⁵⁴ רשאי להגיש לתובע העירוני בקשה לביטול הודעת התשלום, והחלטת התובע לגבי בקשת הביטול היא סופית.

בשנת 2010 הנחה סגן ראש העירייה דאז את רשות החניה העירונית לבטל דוחות חניה שניתנו לתושבי כרמיאל שחננו בפארקים העירוניים בלי כרטיס חניה ובלי שהיה ברשותם תו תושב. בהנחיותיו ציין סגן ראש העירייה כי הסיבה לביטול הדוחות האמורים היא רצונו "למנוע הצפה" של התובע העירוני.

הבדיקה העלתה כי על פי ההנחיה האמורה, בשנים 2010 ו-2011 ביטלה רשות החניה יותר מ-400 דוחות חניה של תושבים שחננו בפארקים העירוניים, בלי שהבקשות לביטול הדוחות הועברו לתובע העירוני.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית כרמיאל כי הסמכות לבטל קנסות שהוטלו בגין עברות על חוקי העזר העירוניים נתונה בידי התובע העירוני בלבד, וכי יש להעביר כל בקשה לביטול קנסות לתובע העירוני.

סגן ראש העירייה דאז מסר בתשובתו מיוני 2012 כי למיטב הבנתו כל הדוחות שניתנו לתושבי כרמיאל בפארקים היו התראה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית כרמיאל כי עליה להבהיר לעובדי העירייה ולנבחריה את הוראות החוק ולחייבם לפעול לפיו.

לדעת משרד מבקר המדינה, חובה שעקרונות היסוד לגבי עצמאות התביעה הפלילית והשוויון לפני החוק יהיו נר לרגלי נבחרי השלטון המקומי ובעלי התפקידים הבכירים ברשויות המקומיות. לכן על הרשויות המקומיות לדאוג לכך שהתובעים העירוניים ברשויות ימלאו את תפקידם באופן מקצועי, בלי להיות נתונים לשום השפעות ולחצים פסולים.

היעדר פעילות תביעה

1. הבדיקה ברשויות המקומיות שנבדקו העלתה כי בחלק מהן היה מחסור בתובעים במשך פרק זמן ארוך, ועקב כך נפגעה פעילות התביעה העירונית באותן רשויות. להלן הפרטים:

(א) בפברואר 2008 הקימה עיריית הוד השרון את רשות החניה כדי לאכוף ביעילות את חוק העזר העירוני לחניה⁵⁵. הבדיקה העלתה כי עקב מחסור בכוח אדם ביחידת התביעה העירונית, במשך פרקי זמן ממושכים לא טופלו - או טופלו באופן חלקי בלבד - נושאים שבאחריות התובעים בתחום החניה, לרבות בקשות לביטול דוחות חניה (להלן - ערעורי חניה), בקשות להישפט ובקשות להפחתת תוספת פיגור בגין אי-תשלום הקנס במועד.

נמצא כי מנהלת רשות החניה התריעה פעמים רבות הן לפני היועץ המשפטי של העירייה, האחראי לתביעה העירונית, והן לפני מנכ"ל העירייה כי אין מי שיטפל בתביעה בתחום החניה, דבר הגורם נזק הן לתושבים והן לעירייה. הועלה כי באוקטובר 2010 פרסמה העירייה מכרז לתפקיד "עוזרת לתובעת העירונית" בהיקף של חצי משרה, ועורכת הדין שנבחרה נכנסה לתפקידה בפברואר 2011 לאחר שברשות החניה הצטברו כ-1,200 ערעורי חניה שהמתינו להחלטת תובע. עוד עלה כי התובעת האמורה ביטלה, על דעת היועץ המשפטי, כ-800 דוחות חניה בגלל פרק הזמן שחלף ממועד הגשת הערעורים עליהם ועד טיפול התביעה בהם, ובכך נגרם נזק כספי לעירייה ולשלטון החוק.

(ב) עיריית כרמיאל העסיקה עד סוף שנת 2009 תובע שטיפל בתביעה בתחומי רישוי העסקים וחוקי העזר העירוניים. נמצא כי במשך שנה לפחות ממועד סיום תפקידו של התובע, לא טיפלה התביעה העירונית באכיפת חוק רישוי עסקים וחוקי עזר עירוניים, עד לקליטתה של תובעת במחלקה המשפטית במרץ 2011.

55 חוק העזר להוד השרון (העמדת רכב וחנייתו), התשנ"א-1991.

בשל היעדר טיפולה של התביעה באכיפת חוק העזר לחניה⁵⁶ הצטברו ערעורי חניה רבים ובקשות להישפט שלא טופלו במועד, אף שהם חייבו טיפול וקבלת החלטה על ידי תובע עירוני. למשל, ב-3.8.11 ביטלה התובעת 72 דוחות חניה שהוטלו בשנים 2009 ו-2010 מאחר שהוגשו בגינם בקשות להישפט, ולא נקבע מועד לדיון בבקשות אלה בתוך פרק הזמן שנקבע בחוק⁵⁷.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית הוד השרון וכרמיאל כי היה עליהן לפעול לצמצום הנוק שנגרם לציבור ולאמון שלו ברשויות האכיפה בשל מחסור בתובעים במשך תקופה ארוכה בתחומים שפורטו לעיל. ראוי היה שעיריית אלה היו מוצאות פתרון המוסכם על יחידת התביעה ומחלקת הפיקוח ברשות המקומית על מנת למנוע את הפגיעה באכיפת החוק בתחומי שיפוטן.

עיריית הוד השרון מסרה בתשובתה כי בעת שהוקמה רשות החניה פנו היועץ המשפטי של העירייה והתובעת העירונית דאז⁵⁸ להנהלת העירייה מפעם לפעם בבקשה להקצות כוח אדם לטיפול בתחום החניה. העירייה ציינה גם כי התובעת העירונית דאז כן טיפלה בכל אותם נושאים שהיו בעלי חשיבות בהפעלת רשות החניה. העירייה הוסיפה כי לאחר סיום תפקידה של התובעת האמורה, באמצע שנת 2009, לא אויש התפקיד עד סוף אותה שנה, ועם אישוש "נוצלו החדשים הראשונים ללימוד וכן לצמצום פערים בתחומים החשובים של תכנון ובנייה ותחום רישוי עסקים". עוד ציינה העירייה כי נוכח עומס העבודה שהוטל בעת הרלוונטית על יחידת התביעה העירונית סבר היועץ המשפטי כי "כאשר יש מחסור בכח אדם, המקום הנכון והראוי להשקיע את מירב המשאבים נמצא בתחום התכנון והבניה, לאחר מכן בתחום רישוי עסקים, בשלב השלישי אכיפת חקיקת עזר מקומית, לרבות דיני חניה".

2. במועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה כיהנה עד פברואר 2011 יועצת משפטית פנימית שהייתה גם התובעת העירונית בעניינים שאינם תכנון ובנייה. מדיווח לשנת 2010 שהגישה המועצה המקומית לאגף רישוי עסקים ואתרי רחצה במשרד הפנים עלה כי התובעת לא הגישה כתבי אישום בתחום רישוי עסקים אף על פי שבסוף אותה שנה פעלו בתחומי שיפוט של המועצה 85 עסקים ללא רישיון עסק, שהם כ-55% מהעסקים טעוני הרישוי שפעלו באותה עת.

הבדיקה העלתה כי עורך דין חיצוני הוסמך כתובע עירוני במקום התובעת באוקטובר 2011, אך עד פברואר 2012 הוא עסק בטיפול בערעורי חניה בלבד ולא בתביעה בתחום רישוי העסקים.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה כי המצב שבו התביעה העירונית לא עסקה באכיפת חוק רישוי עסקים במועצה אינו תקין נוכח העובדה שעסקים רבים בתחום המועצה פועלים ללא רישיון עסק תקף. על המועצה היה לפעול ללא דיחוי לאכיפת חוק רישוי עסקים בתחום שיפוט, בין היתר באמצעות התביעה העירונית, החיונית לקיומו של מערך אכיפה ברשות המקומית.

המועצה המקומית בנימינה גבעת-עדה השיבה ביוני 2012 כי בעת הסמכת התובע העירוני היה צורך לטפל במאות ערעורי חניה ובבקשות להישפט על מנת למנוע התיישנות. המועצה הוסיפה כי תחום רישוי העסקים מטופל בימים אלו בשיתוף מחלקת רישוי עסקים.

56 חוק העזר לכרמיאל (העמדת רכב וחנייתו), התשמ"ג-1982.

57 על פי סעיף 230 לחסד"פ, "הודיע אדם לפי סעיף 229(א) שברצונו להישפט על העבירה, תישלח לו הזמנה למשפט תוך שנה מיום שנתקבלה הודעתו".

58 התובעת העירונית שכיהנה בשנים 2007-2009.

לדעת משרד מבקר המדינה, היעדר פעילות תביעה בתחום מסוים לתקופה ממושכת פוגע באפקטיביות של האכיפה בתחומי הרשות המקומית ואף עלול לגרום, בין היתר, לנזק כלכלי.

לדעת משרד מבקר המדינה, על יחידת התביעה העירונית, בעת קביעת סדרי העדיפויות בעבודתה, לדאוג לכך שגם כאשר יש מחסור בתובעים לא ייווצר מצב שכל משאביה מופנים לתחומים מסוימים ואילו תחום אחד אינו מטופל כלל.

שיהוי בהגשת כתבי אישום

הסמכות המוקנית לתובעים להעמיד לדין ולהגיש כתבי אישום היא מן החשובות ובעלות העצמה שבסמכויות השלטון. להכנת כתב אישום על ידי התובעים בפרק זמן קצר חשיבות רבה כגורם מרתיע כלפי העבריינים. זאת ועוד, שיהוי ממושך בטיפול בתיקים פוגע באופן משמעותי באמון הציבור במערכת אכיפת החוק. בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה בנושא משנת 2010⁵⁹ שהתייחסו לתביעה המשפטית ולפרקליטות צוין כי בית משפט הגוזר עונשו של עברייני זמן רב לאחר מועד העברה עשוי להתחשב בזמן שעבר כדי להקל בעונש, "זאת, בין היתר, משום שהזמן בו נתון אדם להליכי חקירה ומשפט נחשב לעינוי דין ומקובל לראות בו עונש לכשעצמו". עוד נקבע בהנחיות כי ככלל, בעברות מסוג עוון⁶⁰, על התובע לפעול לסיום הטיפול בתיק חקירה המגיע לטיפול ולהחליט אם להגיש כתב אישום בתוך 12 חודשים לכל היותר.

הבדיקה העלתה מקרים שבהם היה שיהוי רב בהגשת כתבי אישום והדבר פגע באפקטיביות האכיפה, כמפורט להלן.

עיריית באר שבע

בדיקת טיפולה של התביעה בעיריית באר שבע בתיקי חקירה בתחום רישוי העסקים שהעבירה אליה יחידת הפיקוח העלתה כי נגרם שיהוי בטיפול באותם תיקים: רבים מכתבי האישום בתיקים האלה הוגשו רק לאחר שעבר זמן רב, שאינו סביר, מיום שהועברו לטיפול של יחידת התביעה, ובכמה מתיקי חקירה אחרים לא הסתיים הטיפול גם לאחר חודשים רבים ולא התקבלה החלטה על הגשת כתב אישום, כמפורט להלן:

משרד מבקר המדינה עשה בדיקה מדגמית של 45 תיקי חקירה של עברות בתחום רישוי העסקים שאגף רישוי עסקים בעירייה העביר לטיפול התביעה העירונית בשנים 2005-2010 (להלן - תיקי המדגם). שלושה מתיקי המדגם שהתביעה התבקשה להמציא לא אותרו בלשכה המשפטית ולא ברור מה נעשה בעניינם.

59 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.1202, משך טיפול התביעה עד להגשת כתב אישום, אוגוסט 2010. יצוין כי ההנחיות מתייחסות לעברות פליליות שאותן חוקרים תובעים משטרתיים או תובעים מפרקליטות המדינה, אך הן חלות על כלל התובעים מטעם היועץ המשפטי לממשלה, לרבות התובעים העירוניים.

60 למשל עברה של ניהול עסק ללא רישיון (סעיף 14 לחוק רישוי עסקים).

בדיקת שישה תיקי מדגם אחרים העלתה כי עד סוף פברואר 2012 לא הגישה יחידת התביעה בעיריית באר שבע כתבי אישום בעניינם, אף שעבר פרק זמן של 22-47 חודשים מהיום שהם הועברו לטיפול או מהיום שיחידת הפיקוח כתבה לגביהם דוח עברה⁶¹.

עוד העלתה הבדיקה כי ב-30 מ-36 תיקי המדגם שבהם הגישה יחידת התביעה כתבי אישום, הדבר נעשה רק לאחר פרק זמן ממוצע של שנה וארבעה חודשים ממועד העברתם לטיפול⁶².

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית באר שבע כי השיהוי בטיפול התביעה בתיקי חקירה בתחום רישוי העסקים פוגע באכיפת החוק, בהרתעה כלפי מפריי ובאמון הציבור ברשות המקומית. ראוי היה שהתביעה העירונית בעירייה תטפל בתיקי החקירה המועברים אליה ותקבל החלטה לגבי הגשת כתבי אישום בעניינם בתוך פרק זמן סביר, בין היתר על מנת למנוע התמהמהות מיותרת ועינוי דין כלפי החשודים בעברות.

עיריית באר שבע מסרה בתשובתה כי היא תפעל ככל יכולתה, באמצעים העומדים לרשותה, לצמצם את לוח הזמנים ממועד קבלת תיק התביעה מיחידת הפיקוח ועד הגשת כתב האישום. העירייה הוסיפה כי היא ביצעה שינויים ארגוניים ביחידת התביעה ופעלה להגשת כתבי אישום בתיקים שלא טופלו במשך זמן רב, כדי לייעל את עבודת התביעה בתחום רישוי העסקים.

המועצה האזורית לב השרון

1. המועצה האזורית לב השרון התקשרה ביוני 2008 עם תובעת ה' כתובעת חיצונית בהסכם "לקבלת שירותים משפטיים וייצוג בתביעה לאכיפת חוקים מוניציפליים" (להלן - ההסכם המקורי). הבדיקה העלתה כי ההסכם המקורי בין המועצה לתובעת נחתם רטרואקטיבית לחודשים פברואר-דצמבר 2008 והוא חודש מפעם לפעם. עוד עלה כי בדצמבר 2011 נחתם הסכם חדש בין הצדדים לפרק הזמן 1.1.12-31.3.12. המועצה האזורית לב השרון מסרה למשרד מבקר המדינה כי ההסכם לא חודש וביוני 2012 עדיין כיהנה תובעת ה' כתובעת המועצה האזורית לב השרון ללא הסכם תקף.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית לב השרון כי העסקת התובעת החיצונית ללא הסכם התקשרות תקף מנוגדת לחוק.

המועצה האזורית לב השרון מסרה בתשובתה מיולי 2012 כי החוזה עם התובעת לא חודש כיוון שנבחנו אפשרויות להעסיק עורך דין אחר לתפקיד זה. המועצה החליטה לסיים את ההתקשרות עם התובעת ב-10.8.12 ולהתקשר עם עורך דין אחר.

תובעת ה' השיבה ביוני 2012 למשרד מבקר המדינה כי "פנייתי לחידוש חוזה ההתקשרות עם המועצה מעת לעת נענתה ע"י המועצה באופן מוגבל, ואושרה מעת לעת לתקופה של חודשים בודדים בלבד".

2. במועצה האזורית לב השרון פועלים 524 עסקים טעוני רישוי, ל-444 (82%) מהם אין רישיון עסק⁶³. יחידת רישוי עסקים ופיקוח במועצה מעבירה תיקי חקירה בגין עברות על חוק רישוי עסקים

61 לפני שיחידת הפיקוח מעבירה תיקי חקירה לטיפול יחידת התביעה היא עושה כמה ביקורות בעסקים שנידונים בתיקים אלה. לאחר הביקורת האחרונה יחידת הפיקוח רושמת בתיק "דוח עברה" מסכם, ולאחר פרק זמן קצר יחסית (שבועות מעטים), התיק מועבר ליחידת התביעה להמשך טיפול.

62 בשישה מתיקי המדגם שבהם הוגשו כתבי אישום לא נכתב המועד המדויק להעברתם לתביעה, ולכן הם לא נכללו בחישוב פרק הזמן הממוצע.

63 על פי הדוח לשנת 2010 שהגישה המועצה האזורית לב השרון למשרד הפנים.

לטיפול של תובעת ה' באמצעות טופס "דו"ח מפקח רישוי עסקים - ביקור במקום" הכולל את פרטי בתי העסק שבהם בוצעו העברות.

הבדיקה העלתה כי בשנים 2010 ו-2011 העלתה מנהלת יחידת רישוי עסקים לפני מנכ"לית המועצה⁶⁴ טענות ולפיהן טיפולה של תובעת ה' בתיקי המועצה המועברים אליה היה לקוי, ומנגד העלתה התובעת לפני המנכ"לית טענות ולפיהן מנהלת יחידת רישוי עסקים לא שיתפה פעולה עמה.

עוד העלתה הבדיקה כי בחודשים ינואר ופברואר 2011 העבירה יחידת רישוי עסקים לתובעת ה' 22 תיקי חקירה של עסקים הפועלים ללא רישיון עסק לשם הכנה והגשה של כתבי אישום כנדרש, ובהמשך השנה העבירה לטיפול עוד תשעה תיקים. התובעת החזירה למועצה את תיקי החקירה בדרישה להשלמת פרטים. נמצא כי עקב חוסר תיאום ומחלוקות בין מנהלת יחידת רישוי עסקים ובין תובעת ה', עד מועד סיום הביקורת, פברואר 2012, לא ננקטו שום הליכים משפטיים נגד בעלי אותם עסקים והם ממשיכים לפעול ללא רישיון עסק שלא כחוק.

עד מועד סיום הביקורת עדיין לא הביאה המועצה האזורית לב השרון לידי פתרון את המחלוקות וחוסר התיאום בין מנהלת יחידת רישוי עסקים לתובעת ה'. אף שהמחלוקות האמורות לעיל נמשכו למעלה משנתיים, לא פעלה המועצה להסדרת עבודת מערך התביעה במסגרת פעילות המועצה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית לב השרון כי בהותירה את מערך התביעה שלה במצב האמור זמן ממושך בלא שהסדירה את הבעיות הנוגעות לפעילותו היא גרמה, בין היתר, לשיהוי בטיפול בהגשת כתבי אישום בתיקי חקירה ולא מילאה את חובתה לאכיפת חוק רישוי עסקים בתחום שיפוטה.

המועצה האזורית לב השרון מסרה בתשובתה כי מנכ"לית המועצה טיפלה בטענות שהעלתה מנהלת יחידת רישוי עסקים באמצעות שיחות ופגישות עם תובעת ה'.

תובעת ה' מסרה ביוני 2012 למשרד מבקר המדינה כי "חובתי המקצועית היא לוודא כי אף כתב אישום לא יוגש אלמלא אוכל לתמוך אותו בראיות, לרבות... מסמכים נלווים מההווים תשתית ראויה". התובעת הוסיפה כי לנוכח הקשיים ביישום האכיפה בתחום רישוי עסקים במועצה האזורית לב השרון היא נתנה הנחיות ברורות לניהול תיקי הפיקוח במועצה לרבות תיקי רישוי עסקים וכן הנחיות בדבר השלמת פרטים חסרים. לפיכך, לטענתה, השיהוי בהגשת כתבי האישום אינו פועל יוצא של עבודתה כתובעת.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית לב השרון כי עליה לקיים בחינה יסודית בנושא אופן תפקודו של מערך התביעה במועצה ולנקוט את האמצעים העומדים לרשותה לקיום מערך תביעה פעיל ואפקטיבי.

64 מנכ"לית המועצה במועד הביקורת כיהנה לפני כן כממלאת מקום מזכיר המועצה וכמנהלת המחלקה לאיכות החיים והסביבה, הכוללת את מחלקת רישוי עסקים.

פיקוח היועץ המשפטי לממשלה על התביעה העירונית

פיקוח והנחיה מקצועית בתחומי רישוי העסקים וחוקי העזר העירוניים

בתיקון לחוק התכנון והבנייה משנת 1991 נקבע כי בהליכים פליליים מכוח חוק התכנון והבנייה יוכל לייצג את הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רק תובע שהיועץ המשפטי לממשלה הסמיכו לכך. דרישה זו נועדה לקיים את התפיסה של תביעה כללית אחת שבראשה היועץ המשפטי לממשלה, האחראי לאופן שבו גורמים הפועלים מכוח חיקוק מיוחד - התובעים העירוניים בתחום התכנון והבנייה - מנהלים הליכים פנימיים ומפקחים עליהם. בית המשפט העליון קבע כי באמצעות התיקון לחוק "הושג, אפוא, 'עקרון ההאחדה' מכוחו מפקח ראש התביעה הכללית על ניהול הליכים פליליים תוך הכרה מסורתית בסמכותן של ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה לנהל הליכים פליליים כזרוע אכיפה מרכזית של מדיניות התכנון המקומית עליה הן מופקדות"⁶⁵.

כאמור, הקמת המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה על פי החלטת ממשלה מדצמבר 2004 נועדה, בין היתר, לצורך הנחיה⁶⁶ של כ-200 תובעים שהם נציגי היועץ המשפטי לממשלה העוסקים בהליכים משפטיים בתחום התכנון והבנייה בלמעלה מ-120 ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה ברחבי הארץ ולצורך פיקוח מקצועי עליהם. בתפקידה כמנחה מקצועית של התובעים בתחום התכנון והבנייה, המחלקה אחראית להסמכתם והיא מטפלת בהכשרתם ובהעשרתם המקצועית. כמו כן המחלקה אחראית להציג לפני בתי המשפט את מדיניות האכיפה בתחום המקרקעין, שאותה קובעים היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה.

בהודעה שפרסם היועץ המשפטי לממשלה ביוני 2009 בנושא "הטיפול בהסמכת תובעים - רענון הנחיות"⁶⁷ הוא ציין כי המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין תהיה אחראית "לפיקוח והנחיה של התובעים בענייני תכנון ובנייה", ופרקליטות המחוז "תשמש כתובת לתובעים העירוניים בנוגע לשאלות משפטיות המתעוררות בקשר עם עבירות שבתחום סמכותם למעט בנושאי תכנון ובנייה, לצורך התייעצות והכוונה ולשם קבלת אישורים הנדרשים לפי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, וכן במידת הצורך, לשם ברור תלונות על תובעים".

הבדיקה העלתה כי התובעים ברשויות המקומיות שלא עסקו בתחום התכנון והבנייה (להלן - יתר התובעים העירוניים), לא ידעו על קיומה של הודעת היועץ המשפטי לממשלה בדבר אחריותם של פרקליטי המחוזות לשמש כתובת עבורם. עוד העלתה הבדיקה כי פרקליטי המחוזות לא יזמו פעולות להנחייתם המקצועית של יתר התובעים העירוניים ולפיקוח עליהם. כתוצאה מכך, התובעים בתחומים אלו נותרו ללא גורם מנחה ומפקח באופן יזום ושוטף, להבדיל מהתובעים בתחום התכנון והבנייה המונחים על ידי המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין.

היועץ המשפטי לממשלה מסר בתשובתו כי "בפרקליטות המחוז קבועים רפרנטים, המטפלים בפניות תובעים ומבררים תלונות בעניינם".

65 רע"פ 9321/03 אדרת נ' מדינת ישראל, פדאור.

66 בין ההנחיות וההודעות שפרסם מנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין, עו"ד חובב ארצי, בקרב התובעים העירוניים בתחום התכנון והבנייה ותובעי הוועדות המרחביות: ההנחה מיוני 2007 ולפיה יחידות הפיקוח חייבות להעביר את כל תיקי החקירה להחלטת תובע; ההנחה מאוגוסט 2008 ולפיה על התובעים לקבל אישור מראש מהמחלקה למחיקת אישומים ונאשמים מכתב אישום ולהסכמה לאי-הרשעה; הודעה ממרץ 2011 בנושא "ההכרח בגיבוש מדיניות אכיפה עניינית ומושכלת ועילות לביקורת שיפוטית של מדיניות האכיפה".

67 ההודעה היא סיכום של דיון שהתקיים ב-8.6.09 בנושא בלשכת היועץ המשפטי לממשלה בהשתתפות פרקליט המדינה, המשנים ליועץ המשפטי לממשלה, המשנים לפרקליט המדינה, נציג פרקליטות מחוז מרכז, נציג פרקליטות מחוז ירושלים (פלילי) ומנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהיועץ המשפטי לממשלה ופרקליטות המדינה ידאגו להנחייתם השוטפת של יתר התובעים העירוניים - התובעים בתחומי רישוי העסקים וחוקי העזר העירוניים - ולפיקוח עליהם, ויבטיחו כי הרפרנטים בפרקליטויות המחוז יהיו כתובת מקצועית עבורם לכל דבר ועניין ולא יסתפקו במתן מענה לפניות יוזמות של התובעים בלבד.

עוד נמצא כי ההשתלמויות המקצועיות בהיקף 54 שעות לימוד שארגנו המחלקה ומפע"ם⁶⁸ השפלה לתובעים עירוניים עסקו בעיקר בתחום התכנון והבנייה. למשל, ההשתלמות לתובעים בשנת 2006 כללה רק שש שעות לימוד בנושא אכיפת חוק רישוי עסקים וחוקי עזר עירוניים ולמעלה מ-30 שעות לימוד בנושא דיני התכנון והבנייה⁶⁹.

יתר התובעים העירוניים ברשויות המקומיות שנבדקו מסרו למשרד מבקר המדינה כי במסגרת עבודתם היומיומית אין גוף האחראי לטיפול בסוגיות מקצועיות הנוגעות, בין היתר, לגיבוש מדיניות תביעה ולמתן הנחיות מקצועיות ועדכונים בתחום עיסוקם, והדבר גורם לירידה באיכות התביעה העירונית לאכיפת חוק רישוי עסקים וחוקי עזר עירוניים שונים בתחומי שיפוטן של הרשויות המקומיות.

משך זמן הטיפול בערעורי חניה הוא סוגיה הדורשת הנחיה אחידה לכלל התובעים העוסקים בטיפול בערעורי חניה המוגשים להם על פי סעיף 229(א)(1) לחסד"פ.

בסעיף 229(א) לחסד"פ נקבע כי "מי שנמסרה לו הודעת תשלום קנס, ישלם תוך תשעים ימים מיום ההמצאה, את הקנס הנקוב בהודעה... זולת אם פעל באחת מדרכים אלה: (1) הגיש לתובע, תוך שלושים ימים מיום ההמצאה, בקשה לביטול". בהמשך הסעיף נקבע כי "תובע רשאי לבטל הודעת תשלום קנס אם נוכח כי לא נעברה עבירה או כי היא נעברה שלא בידי מי שקיבל את ההודעה או אם היה סבור שבנסיונות המקרה אין עניין לציבור בהמשך ההליכים".

נמצא כי בחסד"פ ובהנחיית היועץ המשפטי לממשלה לתובעים בעניין ביטול הודעות תשלום קנס⁷⁰ לא נקבע פרק זמן מרבי שבו על התובע להשיב על ערעורי חניה (להלן - פרק הזמן לתשובה). הבדיקה ברשויות המקומיות שנבדקו העלתה כי לתובעים העירוניים באותן רשויות עמדות שונות בנוגע לפרק הזמן לתשובה והם נהגו לפי העמדה שנקבעה בלשכה המשפטית של אותה רשות מקומית:

לדוגמה, עמדת התובעת העירונית בעיריית כרמיאל הייתה שאין מגבלה לגבי פרק הזמן לתשובה ולכן חוקי ואפשרי להשיב על ערעורי חניה גם לאחר זמן רב. נמצא כי באוקטובר 2011 היו 427 ערעורי חניה שהמתינו להחלטת התובעת, 82 מהם הוגשו לתובעת לקבלת החלטה בשנת 2009 ו-98 הוגשו בשנת 2010.

בעיריית הוד השרון דנה יחידת התביעה העירונית בסוגיה לאחר שהצטברו אצלה ערעורים רבים במשך שנים מספר בלי שהתקבלה החלטה בעניינם (ראו לעיל). ב-17.7.11 שלח היועץ המשפטי של העירייה לראש העירייה "נייר עמדה בנושא 'התיישנות' הערעורים שהוגשו בגין קנסות חניה". בנייר העמדה מצוין, בין היתר, כי עברות חניה הן עברות מסוג חטא ולפי חסד"פ אין להעמיד אדם לדין בשל עברה מסוג זה אם עברה שנה מיום ביצועה. מכאן, וכיוון שהדין לא קבע זאת במפורש,

68 מרכז הדרכה ופיתוח בשלטון המקומי. משרד הפנים הקים את מערכת המפע"מים כדי שתשמש "זרועו האסטרטגית" בניהול ובארגון של פעולות הדרכה לעובדי הרשויות המקומיות בנושא פיתוח ארגוני וביצוע.

69 מתכונת ההשתלמות לא השתנתה באופן מהותי בהשתלמויות שהתקיימו לאחר מכן.

70 עדכון הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.3040 בעניין ביטול הודעות תשלום קנס - הנחיה לתובעים מ-25.1.10.

ראוי לעשות היקש מחוק אחר ולקבוע זאת בנוהל פנימי, ו"בנסיבות אלה, המסקנה היא כי הערעורים על קנסות חנייה אשר הוגשו לפני שנה ויותר מהיום בו טופלו על ידי התביעה העירונית, יתקבלו וכתוצאה מכך יבוטלו הקנסות שלהם".

לעומת זאת, עמדת התובע העירוני המטפל בנושא החניה בעיריית נצרת עילית היא שעל תובע להשיב על ערעורי חניה בתוך 30 יום על מנת לאפשר למגישי הערעור להגיש בקשה להישפט אם ערעורם נדחה.

משרד מבקר המדינה העיר ליועץ המשפטי לממשלה כי היה עליו לפעול להנחייתם המקצועית של התובעים העירוניים העוסקים בהיבטים חשובים של עבודת הרשות המקומית והתביעה העירונית והנוגעים לחיי היום-יום של התושבים כמו רישוי עסקים, חניה ואיכות סביבה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח האמור לעיל, ונוסף על התפקיד שהוטל על יחידות הפרקליטות המחוזיות, ראוי שהיועץ המשפטי לממשלה יבחן את הצורך להטיל על גורם מטה ברמה הארצית - בדומה למחלקה לאכיפת דיני מקרקעין - את ריכוז הפיקוח על עבודת התובעים העירוניים, הנחייתם המקצועית וגיבוש מדיניות תביעה בתחומי רישוי העסקים וחוקי העזר העירוניים.

לדעת משרד מבקר המדינה, הקמת גוף מטה ארצי כאמור חיונית להסדרת מכלול התביעה בתחומי רישוי העסקים וחוקי העזר העירוניים ולשמירה על עקרון השוויון ואמון הציבור באכיפת החוק.

היועץ המשפטי לממשלה השיב כי לדעתו "יש מקום לבחון את המצב הקיים ולשקול את הצורך ואת הדרכים להנחיה ולפיקוח על כלל התובעים שהוסמכו לשמש כנציגי היועץ המשפטי לממשלה לפי סעיף 12(א)(1)(ב) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 וזאת בנוסף על הפיקוח שכבר נעשה כיום על התובעים המוסמכים ע"י היועץ המשפטי לממשלה לטפל בענייני התכנון והבנייה".

הגשת דוחות שנתיים

דוחות שנתיים בתחום התכנון והבנייה

1. סעיף ח' להנחיות בעניין הסמכת תובעים קובע כי בהתאם להנחיה א52.002 של היועץ המשפטי לממשלה, על כל תובע להמציא ליועץ המשפטי לממשלה דוח תקופתי שנתי אשר יכול פרטים שונים כמפורט בנספח ד' להנחיה א52.002 (להלן - דוח תקופתי); דיווח מטעם תובעים שהם עובדי הרשות המקומית ייעשה במרוכז באחריות היועץ המשפטי של הרשות המקומית; דיווח מטעם תובעים חיצוניים יהיה אישי, גם כאשר הרשות מיוצגת על ידי כמה עורכי דין השותפים או עובדים באותו משרד. סעיף 3(ב) להנחיה א52.002 קובע כי "תובע ימציא מדי שנה ליועץ המשפטי לממשלה ולמנהל היחידה הארצית לפיקוח על הבניה במשרד הפנים דוח תקופתי כמפורט בנספח ד'". סעיף 2(ב) להנחיה קובע כי בקשה לחידוש כתב הסמכה לתובע תוגש בטופס המצורף להנחיה ויצורף אליה הדוח התקופתי כמפורט בנספח ד'. סעיף 4 להנחיה קובע כי המלצה להענקת כתב הסמכה או לחידושו תובא לפני היועץ המשפטי לממשלה, בצירוף כל המסמכים שפורטו לאחר שמולאו כאמור בהנחיה זו ובנספחיה.

על פי נתוני המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין, במחוז מרכז פועלות 31 ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה⁷¹; במחוז צפון - 34 ועדות; במחוז דרום - 27 ועדות; במחוז ירושלים - 5 ועדות; במחוז חיפה - 12 ועדות; ובמחוז תל אביב - 11 ועדות. בסך הכול פועלות 120 ועדות לתכנון ולבנייה בכל המחוזות.

נמצא כי תובעים ב-58 מהוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה (כ-48% מהוועדות) לא הגישו למחלקה דוחות תקופתיים לשנת 2009, וכי תובעים ב-28 מהוועדות (כ-23%) לא הגישו דוחות כאמור לשנת 2010. עוד נמצא כי תובעים ב-25 מהוועדות (כ-20%) לא הגישו דוחות הן לשנת 2009 והן לשנת 2010⁷².

עוד העלתה הבדיקה כי היועץ המשפטי לממשלה - בהמלצת המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין - חידש כתבי הסמכה לתובעים חיצוניים באותן שנים אף שהם לא הגישו דוחות תקופתיים כנדרש. למשל, חודשו כתבי ההסמכה לשנת 2009 ולשנת 2010 לתובע של המועצה המקומית ושל הוועדה המקומית קריית טבעון ולתובע של הוועדה המרחבית מורדות הכרמל, תובע ב', אף שלא הגיש דוחות תקופתיים כנדרש לאותן שנים.

2. נספח ד' להנחיה א52.002 מפרט את הנתונים שעל התובעים לכלול בדוח השנתי, ובהם מספר כתבי האישום שהוגשו; פירוט מלא של מקרים שבהם הוגשו תלונה או חומר לשם פתיחת הליכי תביעה אך לא ננקטו פעולות והסיבות לכך; סוגי העברות שהוגשו כתבי אישום בעניינן; פירוט המקרים שבהם הייתה חזרה מאישום והסיבות לכך; מספר פסקי הדין שניתנו וחלוקה לפי ערכאות, סוגים ותוצאות; פירוט כללי של העונשים שהוטלו, הן בערכאה ראשונה והן בערעור; פירוט כללי של המקרים שבהם לא הורשע הנאשם; סוגי העברות שלגביהן הוגשו ערעורים; מספר הערעורים שהוגשו; מספר התיקים שהטיפול בהם טרם הסתיים; מספר התיקים משנים קודמות שהטיפול בהם הסתיים; מספר התיקים משנים קודמות שהטיפול בהם טרם הסתיים.

הבדיקה העלתה כי התובעים אינם כוללים בדוחות השנתיים את כל הנתונים הדרושים בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, והמחלקה לאכיפת דיני מקרקעין לא דרשה מהם לעשות כן.

בעקבות הביקורת הפיץ מנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בקרב התובעים בנובמבר 2011 תבנית חדשה של דוח סיכום הפעילות השנתי שהכינה המחלקה, וציין כי תכליתה העיקרית של התבנית היא לאפשר לכל הגורמים - ובכלל זה מערכת האכיפה המקומית - לקבל תמונת מצב מלאה ומקיפה של פעילות האכיפה של הוועדה המקומית בכל שנה. עוד התבקשו התובעים להעביר את הדוח המסכם לשנת 2011 עד 15.1.12, ונקבע כי תובעים שיוזמו לראיונות הסמכה לפני מועד זה יתבקשו להעביר את הדוח המלא שבעה ימים לפני מועד הריאיון.

דיווח לפרקליטות בנושא ביטול הודעת תשלום קנס

בינואר 2010 עודכנה הנחיה 4.3040 (א52.003) של היועץ המשפטי לממשלה שעניינה "ביטול הודעת תשלום קנס - הנחיה לתובעים". בסעיף 5(ג) בהנחיה נקבע כי אחת לשנה יגיש כל תובע עירוני ליועץ המשפטי לממשלה דיווח סטטיסטי ובו יפרט את מספר הבקשות שהוגשו לביטול הודעות תשלום קנס ברשות המקומית, מספר הבקשות שהוגשו לביטול תוספות פיגור, מספר הבקשות שנדחו ומספר הדוחות שבוטלו, תוך ציון עילות הביטול (להלן - דוח ביטולים). עוד נקבע כי את דוח הביטולים יש להגיש לא יאוחר מ-31 בינואר בשנה הבאה. לגבי שנת 2009 נקבע כי על התובעים להגיש את הדוח לא יאוחר מ-31.3.10. הודעה בדבר עדכון הנחיית היועץ המשפטי

71 לרבות ועדות מקומיות מרחביות לתכנון ולבנייה.

72 הנתונים מעודכנים ל-3.8.11.

האמורה הועברה, בין היתר, ליועץ המשפטי של משרד הפנים, ליועצים המשפטיים של העיריות והמועצות המקומיות ולתובעים במועצות האזוריות.

הבדיקה העלתה כי תובעים ברשויות מקומיות מעטות בלבד שלחו את דוח הביטולים ליועץ המשפטי לממשלה כנדרש: עד 31.03.12 רק התובעים בשמונה רשויות מקומיות הגישו דוח ביטולים לשנת 2011, התובעים ב-12 רשויות הגישו את הדוח לשנת 2010 והתובעים ב-11 רשויות הגישו את הדוח לשנת 2009.

הבדיקה העלתה עוד כי למשרד המשפטים אין מידע על המספר המדויק של הרשויות המקומיות שצריכות להגיש דוח ביטולים בהתאם להנחיה האמורה, וכי הוא אינו פונה ביזמתו לרשויות המקומיות בנושא, מלבד לרשויות מקומיות מועטות שלגביהן התקבלו תלונות.

משרד מבקר המדינה העיר ליועץ המשפטי לממשלה כי נוכח החשיבות של הגשת דוחות תקופתיים לצורך פיקוח על פעילות התובעים, היה עליו להקפיד לאכוף את ההנחיות על כל התובעים העירוניים ותובעי הוועדות המרחביות, ולחייבם להגיש לו דוחות תקופתיים.

כפיפותם של התובעים המדינתיים והעסקתם

היחידה לפיקוח על הבנייה במשרד הפנים (להלן - יחידת הפיקוח) הוקמה בשנת 1987 בהתאם להחלטת ממשלה מאותה שנה, והיא זורעו של משרד הפנים לאכיפת דיני התכנון והבנייה. על היחידה לפקח על עבודת הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה ולפעול לאכיפת החוק במקרים שבהם, לדעת היועץ המשפטי לממשלה, הוועדות המקומיות אינן מטפלות כראות בעברות על דיני התכנון והבנייה ועל חוקי המקרקעין ובמקרים שלדעתו על המדינה לטפל בהם. כמו כן, על פי תקנות המרשם הפלילי ותקנות השבים, התשמ"ו-1986, חלה חובה על התובעים בתחום התכנון והבנייה להעביר למנהל יחידת הפיקוח פרטי רישום על עברות על חוק התכנון והבנייה (להלן - דוח כתיב אישום וגזרי דין).

בעבר התקשרה יחידת הפיקוח עם התובעים המדינתיים - עורכי דין פרטיים שהעסיקה במיקור חוץ לאחר שקיבלו הסמכה מהיועץ המשפטי לממשלה - להגשת תביעות משפטיות בכל הנוגע לעיקר עבודתה של היחידה באכיפת חוק התכנון והבנייה בשטחים הגליליים ובשטחים הפתוחים שבתחומי הרשויות המקומיות.

בהחלטת ממשלה מדצמבר 2008⁷³ שכותרתה "הקמת רשות לאכיפת דיני התכנון והבנייה" נקבע, בין היתר, כי הממשלה תקים "רשות לאכיפת דיני התכנון והבניה (להלן - הרשות לאכיפה) שתהיה יחידת סמך במשרד הפנים", וכי "הרשות לאכיפה תפעל להגיש תביעות ולנקיטת הליכים משפטיים בכל הנוגע להפרת דיני התכנון והבניה וזאת באמצעות תובעים אשר יוסמכו על ידי היועץ המשפטי לממשלה ויפעלו בהתאם להנחיותיו המקצועיות". עוד נקבע כי "הרשות לאכיפה תקום ותחל לפעול כיחידת סמך, לא יאוחר מיום 1.6.2009".

נמצא כי בתחילת שנת 2009 הועבר מערך התובעים המדינתיים, שפעל עד אותה עת במסגרת משרד הפנים, לאחריות משרד המשפטים באמצעות המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין. הבדיקה העלתה כי במועד הביקורת עדיין לא הוקמה רשות לאכיפת דיני התכנון והבנייה, והפעלת התובעים המדינתיים נותרה בידי המחלקה.

73 החלטה 4314 של הממשלה מ-7.12.08.

בעקבות כך שהאחריות להעסקתם ולהפעלתם של התובעים המדינתיים הוטלה על המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין, היא פועלת במועד הביקורת כגוף המעסיק והמפעיל תביעה מדינתית בתחום זה. זאת, אף שלפי החלטת הממשלה מדצמבר 2008, משרד הפנים הוא שאמור להפעיל מערכת תביעה חיצונית פלילית לאכיפת חוקי התכנון והבנייה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים וליועץ המשפטי לממשלה כי עליהם לקבוע את המודל המיטבי להפעלת התביעה המדינתית בתחום התכנון והבנייה ולאופן כפיפותם של תובעים אלו.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא סבור שהוא יהיה הגורם המפעיל את מערכת התביעה החיצונית הפלילית, וכי חשוב מאוד לקדם רשות אכיפה שיחידת התביעה תהיה אחת מיחידותיה. עוד מסר משרד הפנים כי המשנה למנכ"ל פועל בשיתוף כל הגופים הנוגעים בעניין לקידום מהלך זה.

מנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין מסר בתשובתו כי על דעת פרקליט המדינה והמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) הוא העביר ביולי 2012 מסמך למשנה למנכ"ל משרד הפנים המסכם את עמדת היועץ המשפטי לממשלה בנוגע לתפקידי רשות האכיפה והתייחסותו למבנה רשות זו ולתחומי עיסוקיה העיקריים, לרבות בחינת האפשרות להקים בעתיד יחידת תביעות שתנהל הליכים משפטיים.



משרד הפנים ציין בתשובתו כי התובעים העירוניים מועסקים על ידי הרשויות המקומיות, מוסמכים על ידי היועץ המשפטי לממשלה ונדרשים לפעול על פי הנחיותיו. לפיכך מדגיש המשרד כי האחריות והסמכות בתחום הליווי והפיקוח על התובעים העירוניים אינן מוטלות עליו.

לדעת משרד מבקר המדינה, במסגרת חובתו של משרד הפנים לשמש מאסדר השלטון המקומי ואחראי לתפקודן של הרשויות המקומיות ולניהולן התקין, אל לו להתנער מאחריותו הכוללת להסדרת פעילותן של יחידות התביעה ברשויות המקומיות והפיקוח עליהן בהיבטים הנוגעים לפעילותן כמאסדר כמו ניהול כוח האדם, תקינה, מינויים והתקשרויות, כל אלה בתיאום עם היועץ המשפטי לממשלה והגדרה ברורה של חלוקת הסמכויות ביניהם.



היועץ המשפטי לממשלה מסר בתשובתו מאוגוסט 2012 למשרד מבקר המדינה כי בהתאם לשיטה המשפטית הנהוגה במדינת ישראל וכן על פי הדין הקיים ובהתאם לפסיקתו של בית המשפט העליון, התביעה ברשויות המקומיות ובוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה היא חלק ממערכת האכיפה המקומית שבאחריות הרשות המקומית ואינה חלק מהתביעה הכללית. הסמכתם של התובעים העירוניים ותובעי הוועדות המרחביות מטעם היועץ המשפטי לממשלה אין בה כדי להטיל את האחריות לפעילותם על השלטון המרכזי ועל היועץ המשפטי לממשלה. כל אלה משליכים על היקף אחריותו של היועץ המשפטי לממשלה לפעילותם של תובעים אלה, על מידת מעורבותו

הראויה בעבודתם ועל מידת ההנחיה והפיקוח הראויים. עוד צוין בתשובה כי "בכל הנוגע לתביעה המקומית, קבע היועץ המשפטי לממשלה, כי נוכח אופייה המיוחד האמור, ההנחיה והפיקוח מטעמו על התובעים המקומיים ייעשו במעגל פיקוח מרוחק יחסית, שהורחב עם השנים".

יחד עם זאת, היועץ המשפטי לממשלה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בעקבות תמונת המצב שהצטיירה לפניו טרם קבלת טיוטת דוח הביקורת וביתר שאת לאחר קבלת הטיוטה, הוא החליט באוגוסט 2012 למנות צוות בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) כדי לבחון את המצב הקיים ואת הדרכים להגברת ההנחיה והפיקוח על כלל התובעים שהוסמכו לשמש נציגי היועץ המשפטי לממשלה לפי סעיף 12(א)(1) (ב) לחסד"פ. עם חברי הצוות נמנים המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי), נציגים מפרקליטות המדינה, ובהם מנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין, היועץ המשפטי של משרד הפנים והיועץ המשפטי של משרד החקלאות. הצוות התבקש למסור את המלצותיו תוך ארבעה חודשים.

לדעת משרד מבקר המדינה, אף שהתובעים ברשויות המקומיות ובוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה אינם חלק אינטגרלי מהתביעה הכללית במדינה, הרי הם נציגי היועץ המשפטי לממשלה ופועלים על פי כתב הסמכה מטעמו ובשל כך מוטלת עליו האחריות לפיקוח מקצועי הדוק יותר על עבודתם. לדעת משרד מבקר המדינה, הממצאים המובאים בדוח הביקורת צריכים לעורר חשיבה מחודשת אצל היועץ המשפטי לממשלה לגבי המודל הרצוי למידת הפיקוח על עבודתם של התובעים ברשויות המקומיות ובוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה.

סיכום

ממצאי הביקורת מלמדים שבהסדרים שנקבעו לפעולות יחידות התביעה ברשויות המקומיות ובוועדות המרחביות לתכנון ולבנייה אין פתרון מקיף ומספק להסדרת פעילותם של התובעים בשלטון המקומי. דבר זה מתבטא בהיעדר פעילות תביעה או בפעילות חלקית ובלתי מספקת של חלק מהתובעים העירוניים, בהיעדר אחידות בעניינים מהותיים ובפרשנויות שונות וסותרות בין יחידות תביעה שונות, המביאים לידי פגיעה באכיפת החוק ובעשיית הצדק.

ממצאי הביקורת עולה כי קיימים ליקויים בתחומים רבים בפיקוח של משרד הפנים והיועץ המשפטי לממשלה, כל אחד בתחום סמכותו, על התובעים העירוניים. על משרד הפנים להסדיר בשיתוף היועץ המשפטי לממשלה את הליך מינוים של התובעים העירוניים ואת תנאי הכשירות והתקינה הנדרשים להעסקתם, ולקבוע את המבנה הארגוני של יחידת התביעה העירונית ואת אופן כפיפותה המינהלית.

על היועץ המשפטי לממשלה להסדיר את הנחייתם של התובעים העוסקים בתחומי רישוי העסקים וחוקי העזר העירוניים ואת סוגיית הפיקוח עליהם. נוסף על כך, על היועץ המשפטי לממשלה לעדכן את ההנחיות להסמכת התובעים העירוניים בהתחשב בתמורות שחלו באחריות על מערך התביעה העירונית במהלך השנים. על משרד הפנים לפעול בהתאם לאמור בהנחיות אלה ולהנחות לפיהן את הרשויות המקומיות ואת הוועדות לתכנון ולבנייה.

המבנה הארגוני הקיים של יחידות התביעה העירונית עלול ליצור פתח להתערבות של הדרג הנבחר ברשות המקומית בעבודת התביעה, שיכולה לבוא לידי ביטוי, בין היתר, בחשיפת התובעים להשפעות זרות ובהעמדתם במצב של ניגוד עניינים. מצב זה עלול להביא בסופו של דבר לירידה באיכות התביעה העירונית ולפגיעה בשמירת שלטון החוק.

על משרד הפנים והיועץ המשפטי לממשלה לקיים עבודת מטה משותפת לבחינה ולהסדרה של מבנה מערך התביעה ברשויות המקומיות ותפקודו, ובכלל זה נושא כפיפותו וקביעת מנגנון לפיקוח על התובעים ולהכוונתם בעבודתם על פי אמות מידה מקצועיות, אחידות ושוויוניות.

מן הראוי שהצוות שמינה היועץ המשפטי לממשלה באוגוסט 2012 יבחן, בין היתר, את מודל הפיקוח של היועץ המשפטי לממשלה על התביעה ברשויות המקומיות ובוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה בהתאם לממצאי דוח זה.

