



## בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים

ע"ם 105/13

לפני: כבוד השופט א' רובינשטיין  
כבוד השופט ס' גובראן  
כבוד השופט צ' זילברטל

המערערת: עיריית תל-אביב

נגד

המשיבים: 1. האגודה לזכויות האזרח בישראל  
2. אלון מן  
3. אלון ויצמן  
4. גיל מתקה אליאס  
5. מדינת ישראל

ערעור על פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים  
בתל אביב (השופטת ד"ר מיכל אגמון-גונן) מיום  
19.11.2012 בעת"מ 20761-10-11

### פסק-דין

השופט א' רובינשטיין:

א. עניינה של הפרשה – דרכי האכיפה כלפי חסרי בית במרחב הציבורי, לעניין זכויותיהם אל מול זכויות יתר הציבור ויחידיו. בהחלטתנו מיום 11.7.13 ראינו בחיוב עמדה שהגיש היועץ המשפטי לממשלה, אשר הוזמן לעשות כן בגדרי הערעור (החלטה מיום 29.4.13), אך סברנו כי יש לפרטה בנוהל "לתועלת הכל – חסרי הבית, העיריה האוכפת והציבור כולו... (לשם) פתרון הוגן ואנושי כלפי חסרי הבית, אך גם כלפי כולי עלמא".

ב. בסופו של יום, לאחר שיג ושיח והערות שונות, תוקן בהסכמה בין היועץ המשפטי לממשלה לעיריית תל-אביב נוהל שהוצע על-ידי העיריה, והתוצאה היא נוהל מש/1 (מס' 851) המסומן "א" בתיק בית המשפט, ושנוכח חשיבות הנושא מצאנו לנכון להביאו כאן כלשונו:

"שם הנוהל : דרכי האכיפה כלפי חסרי בית במרחב  
 הציבורי  
 מס' הנוהל: 851  
 נוהל זה תקף החל מיום \_\_\_\_\_

### 1. רקע

מכוח חובותיה וסמכויותיה בפקודת העיריות, חוקי העזר ודינים נוספים, מחויבת העיריה לפעול להנגשתו של המרחב הציבורי לכלל הציבור, ולדאוג לניקיונו ובטיחותו, בין היתר, באמצעות סילוק מטרדים ומכשולים.

העירייה מכירה בצורך להתמודד עם אוכלוסיות מיוחדות, הטעונות טיפול רגיש בהקשר זה של ניהול המרחב הציבורי על רקע נסיבותיהן הפרטניות. נוהל זה נועד להתוות כללים לאכיפה עירונית של הסדר הציבורי כלפי אוכלוסיית חסרי הבית, מתוך נקודת מוצא לפיה מדובר בקבוצה החסרה קורת גג לראשה ואשר נאלצת לקיום פעולות בסיסיות יומיומיות במרחב הציבורי.

נוהל זה נעשה לפי החלטת בית המשפט העליון בעע"מ 105/13 עיריית תל אביב-יפו נ' האגודה לזכויות האזרח ואח', אשר הורה על גיבוש נוהל כתוב בסוגיית דרכי האכיפה כלפי חסרי בית במרחב הציבורי. נוהל זה משקף את הדרך בה פעלה ופועלת העירייה בעניין ואף תואם את עמדת היועץ המשפטי לממשלה, עו"ד יהודה וינשטיין, אשר בחן את הסוגיה במסגרת ההליך בבית המשפט העליון.

### 2. המטרה

קביעת מדיניות עירונית המאזנת בין זכויות חסרי בית במרחב הציבורי לבין זכויות יתר הציבור, זאת לתועלת הכלל.

ב. גיבוש הנחיות סדורות ואחידות, אשר ינחו ויכוונו את הפקחים בפעולותיהם לאכיפה כלפי חסרי בית במרחב הציבורי.

### 3. הבסיס החוקי

3.1 העירייה היא הבעלים של המרחב הציבורי ומחזיקה בו כנאמן של הציבור. מכאן נובעת סמכותה העקרונית להסדיר את השימושים במרחב זה. מעבר לכך, שני דברי חקיקה ספציפיים מסדירים כיום את סמכות העירייה בסוגיה הרלבנטית לנוהל הנדון:

א. פקודת העיריות (נוסח חדש) [סעיפים 235 ו-242(1)].

ב. חוק עזר לתל אביב-יפו (שמירת הסדר והניקיון), תש"ם-1980 [סעיפים 39(א), 44(א), 58, 61, 63 וכן הוראות פרק ד'].

3.2 בהתאם לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, יש לפרש את דברי חקיקה אלה באופן תכליתי ורחב, המאפשר לעירייה לשקול, בין היתר, את האפשרות של הציבור ליהנות מן המרחב הציבורי.

#### 4. הגדרות

4.1 מרחב ציבורי – דרך, רחוב, סמטה, רחבה, חורשה, כיכר, גן ציבורי, פארק, שכונה, חוף ים או כל מקום פתוח אחר בתחום גבולותיה המוניציפאליים של עיריית תל אביב-יפו, שהציבור הרחב רשאי להיכנס אליו ו/או להשתמש בו ו/או לעבור בו, לרבות מבנה או מתקן ציבורי.

4.2 חוק העזר – חוק העזר לתל אביב-יפו (שמירת הסדר והניקיון), תש"ם-1980.

4.3 ציוד קיום בסיסי – שמיכה, מזרון, אוכל, ביגוד אישי, מסמכים ותעודות אישיות וכן ציוד בסיסי אחר הדרוש באופן סביר לקיום של אדם חסר בית במרחב הציבורי.

4.4 היחידה לדרי רחוב – יחידה עירונית הפועלת במסגרת מנהל השירותים החברתיים לטיפול ושיקום דרי רחוב, בכפוף למדיניות משרד הרווחה כפי שבאה לידי ביטוי בהוראות התע"ס.

4.5 דרישה לפי חוק העזר – דרישה לסילוק כל דבר שהונח במרחב הציבורי בניגוד לחוק העזר.

#### 5. סמכויות ואחריות

5.1 מנהל אגף הפיקוח העירוני או מי מטעמו – אחראי ליישום הוראות סעיפים 6-7 לנוהל זה על-ידי אגף הפיקוח העירוני.

5.2 מנהל אגף שיפור פני העיר או מי מטעמו – אחראי ליישום הוראות סעיפים 6-7 לנוהל זה על ידי האגף לשיפור פני העיר.

5.3 מנהל אגף החופים או מי מטעמו – אחראי ליישום הוראות סעיפים 6-7 לנוהל זה על ידי פיקוח החופים.

5.4 מנהל המוקד העירוני או מי מטעמו – אחראי להעברת עדכון ליחידה העירונית לדרי רחוב, במקרים בהם מתקבלת פניה למוקד אודות חסר בית ו/או להעברת פניה למשטרה, במקרים בהם מתקבלת פניה למוקד אודות פעילות של חסר בית המעלה חשד לפלילים.

5.5 פקח – פקח באגף הפיקוח העירוני או באגף שפ"ע או בפיקוח החופים, האחראי לאכוף את חוק העזר בהתאם לנוהל זה.

## 6. הוראות כלליות

6.1 עם קבלת פניה למוקד העירוני ביחס לחסר בית ו/או בכל מקרה בו מבוצעת על-ידי פקח פעולת אכיפה ביחס לחסר בית ו/או רכוש, תימסר הודעה בעניין ליחידה לדרי רחוב על-ידי נציגי המוקד העירוני או הפקח בשטח בהתאמה. היחידה לדרי רחוב תטפל בהודעה בהתאם לנהליה.

6.2 במקרים בהם התנהלות חסר בית במרחב הציבורי מעלה חשד לפלילים (הטרדת עוברים ושבים, אלימות, שימוש ו/או סחר בסמים וכיו"ב) או במקרים בהם ציוד שהונח במרחב הציבורי מעלה חשש בטחוני (חפץ חשוד וכיו"ב), יפעל הפקח בשטח להזמנת המשטרה.

6.3 עם קבלת פניה למוקד העירוני ביחס לפעילות של חסר בית המעלה חשד לפלילים, יפעל נציג המוקד להעברת פניה בנושא למשטרה.

6.4 נוהל זה כולל רשימת דוגמאות שאינה ממצה ונועדה לסייע לפקחים בהפעלת שיקול דעתם בשטח. במקרה בו ייתקל פקח בהתלבטות בדבר יישום נוהל זה, עליו לפנות לגורם הממונה עליו והאחראי לפי העניין (ראה בסעיפים קטנים 5.1-5.3 לעיל).

6.5 לאחר אישורו של נוהל זה על-ידי בית המשפט הנכבד במסגרת עע"מ 105/13 עיריית תל אביב נ' האגודה לזכויות האזרח ואח', יפורסם הנוהל באתר האינטרנט העירוני והעתק ממנו יתלה במשרדי היחידה לדרי רחוב.

## 7. הנחיות להפעלת הסמכות

שיקולים ואמות מידה לאכיפה ביחס לציוד של חסרי בית

7.1 פקח הנתקל במסגרת תפקידו בציוד של חסר בית המונח במרחב הציבורי, יבחן האם מדובר במקרה בו נמנעת או נפגעת יכולת השימוש הסביר באותו מרחב ציבורי עבור הציבור הרחב? במקרים בהם התשובה

לשאלה זו תהיה חיובית— יפעל הפקח לפי הכללים להלן.

7.2 על הפקח להבחין בין ציוד קיום בסיסי הנדרש לחסר בית לשם הישרדותו לבין ציוד אחר:

במקרים בהם מדובר בציוד קיום בסיסי— נדרשת פגיעה ממשית ביכולת הציבור הרחב לשימוש סביר במרחב הציבורי על מנת להצדיק פעולת אכיפה. במקרים בהם מדובר בציוד אחר - די יהיה בפגיעה שאינה קלת ערך בנוחות הציבור הרחב כתוצאה מהנחת הציוד, כדי להצדיק את הפעלת סמכויות הפקחים.

7.3 לשם המחשה יצוינו להלן מקרים בולטים, אשר התקיימותם תחשב לפגיעה ממשית המצדיקה אכיפה ביחס לציוד קיום בסיסי של חסרי בית במרחב הציבורי, כגון:

- הנחת ציוד על כביש, מדרכה, שביל וכיו"ב, באופן המונע מעבר של הציבור באותו תא שטח;
- הנחת ציוד באופן החוסם או מגביל את הגישה לבניין או מתקן;
- הנחת ציוד במתקן ציבורי ומניעת שימוש בו מהציבור הרחב למטרה לה נועד (כגון: מתקן בגן שעשועים, ספסל ציבורי, תחנת אוטובוס וכיו"ב);
- הנחת ציוד דרך קבע במרחב ציבורי מסוים באופן המפריע לשימוש סביר של הציבור.

כללים לביצוע אכיפה ביחס לציוד של חסרי בית

7.4 במידה וקיים צורך בסילוק ציוד שהונח במרחב הציבורי, אשר נחזה להיות ציוד השייך לחסר בית, על הפקח לבצע זאת בהתאם להנחיות הבאות:

7.4.1 הפקח יזדהה בפני בעל הציוד בתפקידו כפקח וימסור לידי, ככל שהדבר ניתן וככל שזהותו של בעל הציוד ידועה לפקח, דרישה בכתב לפי חוק העזר. בדרישה זו יציין הפקח את הפרטים הבאים:

- תיאור כללי של הציוד שסילוקו נדרש ומקום הנחתו;
- פרק הזמן בו נדרש סילוק הציוד מהמקום;
- כוונת העירייה לבצע את הסילוק בהעדר היענות לדרישה.

7.4.2 במקרה בו מסירת דרישה לפי חוק העזר אינה מעשית בנסיבות העניין ו/או במקרה בו מסר הפקח דרישה כאמור והיא לא קוימה, יפעל הפקח לסילוק הציוד.

בד בבד עם ביצוע הסילוק, ימסור הפקח לבעל הציוד, ככל שהדבר ניתן וככל שזהותו של בעל הציוד ידועה לפקח, הודעה בכתב בדבר ביצוע הסילוק, בה יצוינו המקום והתקופה בהם ניתן יהיה לקחת את הציוד בחזרה.

7.4.3 במידה ומדובר בהנחת ציוד הגורמת לפגיעה חמורה בסדר הציבורי ומחייבת טיפול מידי בנסיבות העניין (למשל: חסימת מעבר, חסימת גישה וכיו"ב), יפעל הפקח כך –

- הפקח יפנה לבעל הציוד, במידת האפשר, בדרישה בעל-פה לסילוק הציוד לאלתר.
- ככל שלא תקוים דרישת הפקח ו/או במקרה בו בעל הציוד אינו שוהה במקום ודרישה בעל-פה אינה מעשית, יפעל הפקח לסילוק הציוד.
- הפקח ימסור לבעל הציוד, ככל שהדבר ניתן וככל שזהותו של בעל הציוד ידועה לפקח, הודעה בכתב בדבר ביצוע הסילוק, בה יצוינו המקום והתקופה בהם ניתן יהיה לקחת את הציוד בחזרה.

7.4.4 הפקח יידע את היחידה לדרי רחוב בדבר ביצוע כל פעולת סילוק ציוד, הנחזה להיות ציוד של חסרי בית, מהמרחב הציבורי.

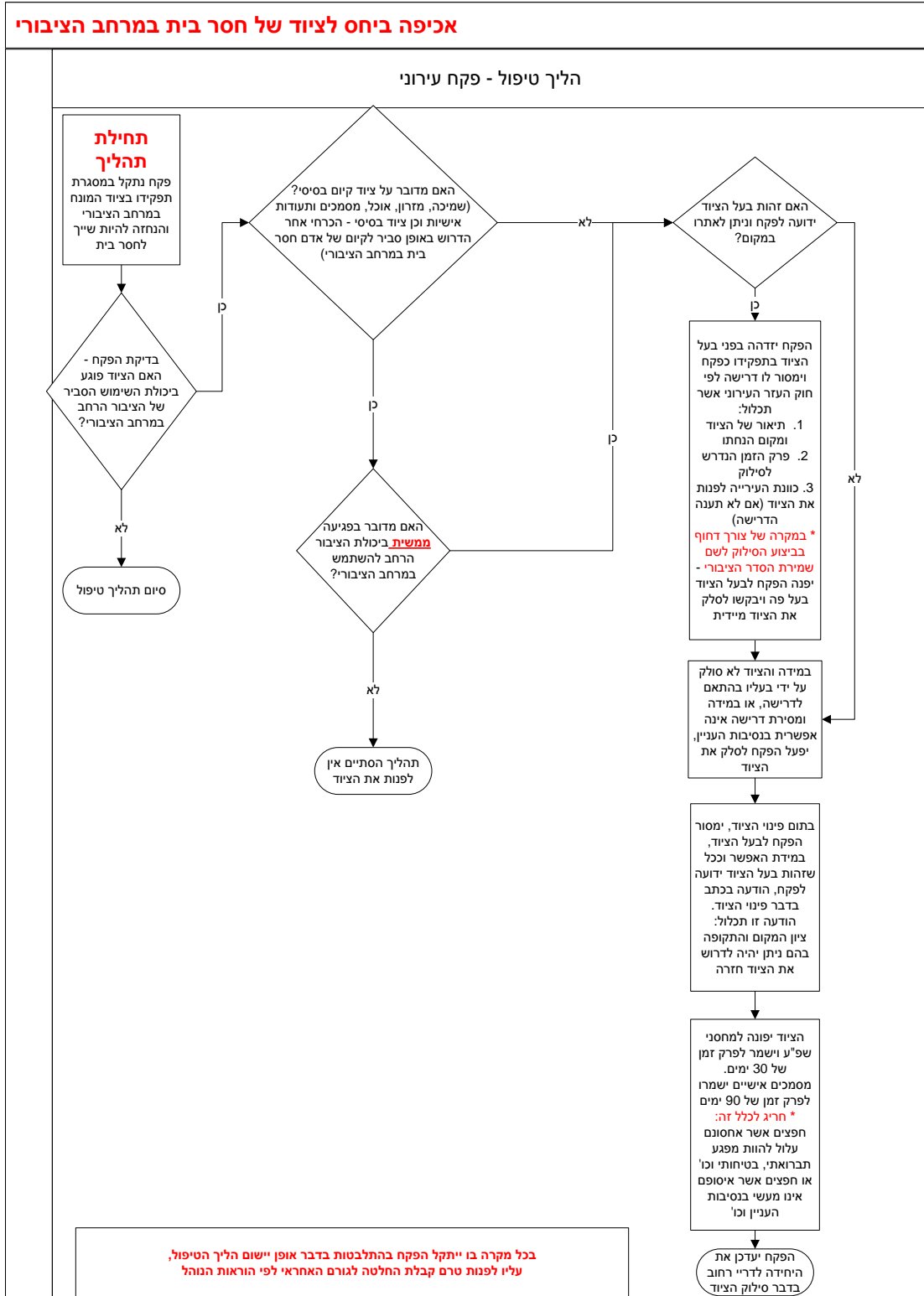
7.5 ככלל, ציוד שיסולק מהמרחב הציבורי ואשר נחזה להיות ציוד השייך לחסר בית, יאוחסן במחסני אגף שפ"ע על מנת לאפשר לבעליו לדרשו בחזרה. הציוד יישמר למשך פרק זמן של 30 ימים, זאת למעט מסמכים ותעודות אשר ישמרו לפרק זמן ארוך יותר של חצי שנה. חריג לכלל זה הנם חפצים אשר אחסונם עלול להוות מפגע תברואתי, בטיחותי וכיו"ב ו/או חפצים אשר איסופם אינו מעשי בנסיבות העניין וכיו"ב.

הטיפול במטרדים הנגרמים על-ידי חסרי בית

7.6 פקח הנתקל במסגרת תפקידו במטריד ממשי הנגרם על-ידי חסר בית ואשר בגינו נפגעת יכולת הציבור הרחב לשימוש סביר במרחב הציבורי (כגון: חסימת דרך, הגבלת גישה או שימוש במתקן ציבורי וכיו"ב), יפעל כדלהלן:

- יזדהה עצמו באמצעות תג המזהה אותו ואת תפקידו;
- יבקש מחסר הבית לחדול מההתנהגות המטרדית ו/או לעבור מתא שטח מסוים במרחב הציבורי למקום אחר שיבחר חסר הבית;
- ידווח ליחידה לדרי רחוב אודות האירוע;

- בכל מקרה של חשד להתנהגות פלילית יזמין הפקח משטרה למקום ;
- במידה וחסר הבית יסרב להיענות לבקשה יזמין הפקח משטרה ;
- בכל מקרה לא יעשה פקח שימוש בכוח כלפי חסר בית.



ג. נוהל זה מקובל בעיקרו גם על המשיבים 1-4, ומכל מקום הוא נראה לנו ראוי ואנו נותנים לו תוקף של פסק דין; הוא יפורסם מיידית באתר האינטרנט של העיריה ובמשרד היחידה לדרי רחוב כאמור בו, ואנו מוסיפים – עותק ממנו יינתן לכל פקח בצורה ובאופן שיוכל להימצא ברשותו בכל עת. ברי כי מבחנו יהא ביישומו, תוך רגישות אנושית, ואנו מקוים כי ייושם כהלכה. יתר על כן, אנו מקוים, נוכח המאמץ שהושקע והתוצאה, כי יאומץ (בשינויים מקומיים מחויבים) גם ברשויות מקומיות אחרות.

ד. פסק דיננו זה יבוא חלף פסק הדין קמא, אך לא ראינו לבטל את ההוצאות שהשית בית המשפט קמא. אין צו להוצאות בבית משפט זה.

ניתן היום, י' באדר ב' התשע"ד (12.3.2014).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט