

מדיניות האכיפה

מבוא:

על פי הנחיה כללית של היחידה לאכיפת דיני מקרקעין במשרד המשפטים, ובהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה, נקבע כי קיים צורך בקביעת מדיניות מרכזית של חקירה ותביעה בתחום התכנון והבנייה במרחב המועצה.

המדיניות נועדה להנחות את המפקחים ואת מקבלי ההחלטות, אולם אינה שוללת את שיקול הדעת של התביעה. במקרים רגילים תינקט פעולה עפ"י מדיניות זו, אולם במקרים בהם הנסיבות והשיקולים המיוחדים יחייבו סטייה מהמדיניות הקבועה – יש לנהוג כך.

כללי:

1. לאכיפת דיני התכנון והבניה מספר תכליות עיקריות ובהן¹: שמירת המרקם התכנוני, תכליות התכנון המהותי, המדיניות התכנונית וההליך התכנוני, ומניעת פגיעה בהם או סיכולם; שמירת הבטיחות ווידוא כי מבנים שהוקמו עומדים בתנאי הבטיחות ובתקנים המחייבים; שמירת שלטון החוק וכיבוד הדין ויישומו, כיסוד הכרחי של הקיום החברתי ותנאי לתקינות פעילותו, ושימור אמון הציבור במערכת אכיפת החוק; ומניעת ההנאה מפרי העבירה, לבל יצא חוטא נשכר.
2. לשמירת שלטון החוק בתחום התכנון והבנייה נודעת חשיבות מיוחדת. הנצחתם של מבנים שהוקמו בניגוד לתכנית או ללא היתר ובפרט לאורך זמן, חותרת תחת שלטון החוק ופוגעת בעקרון כיבוד הדין ויישומו. היא אף מכרסמת באמון הציבור במערכת אכיפת החוק בראותו את עבירות הבנייה מונצחות לעיניו כל, בבחינת איש הישר בעיניו יעשה ואף עלולה בעקיפין לעודד עשיית דין עצמי. האחריות לקיים הוראות דיני התכנון והבנייה במרחב התכנון המקומי מוטלת על הוועדה, והיא חייבת ונדרשת עפ"י החוק לפעול תוך עצמאות מלאה, לאכיפת קיום הוראות דיני התכנון והבניה בתחומה.
3. על אף חשיבות האכיפה של דיני התכנון והבניה, הלכה למעשה אינה ניתנת למימוש מידי בכל החזיתות הקיימות. ליסוד זה גורמים רבים, ביניהם כוחות האכיפה המוגבלים בידי הוועדות המקומיות, הנובעים ממגבלות של תקציב, כח אדם, היערכות ועוד, ומנגד – ההיקף הגדול, של הפרות החוק הקיימות בישראל בהקשר של דיני התכנון והבנייה.

מצב זה מחייב את הוועדה לקבוע מדיניות אכיפה ולהציב סדרי עדיפויות לאכיפת דיני התכנון והבנייה במרחב התכנון שבתחום סמכותה.

סדרי עדיפויות אלה מתבססים על מערכת מורכבת של שיקולים עניינים ואמות מידה.

אמות המידה נקבעות עפ"י נסיבות ותנאים קונקרטיים קיימים המשפיעים על קביעת סדרי עדיפויות, הן במישור הלאומי, הן במישור המרחבי ברמת מרחב התכנון המקומי של הוועדה והן במישור הפרטני בהתאם לנסיבותיו הספציפיות של כל מקרה ומקרה.

קביעת מדיניות אכיפה ומימושה, הציבו את הוועדה ואת מערך האכיפה בנקודות יתרון ושליטה בהיבטים הבאים:

- א. אכיפה במבט על – ראייה מקיפה וכוללת.
- ב. תיאום בין גורמי החקירה והתביעה.
- ג. קביעת יעדים וסדרי עדיפויות באכיפה.
- ד. אכיפה מושכלת, יעלה ואפקטיבית.
- ה. אחידות והימנעות מאכיפה בררנית.
- ו. חיזוק תחושת הצדק והגברת אימון הציבור במערכת האכיפה.
- ז. עמידה בפני ביקורת שיפוטית.

מדיניות הפיקוח ואכיפה – הלכה למעשה:

כל אימת שמתגלית בנייה או שימוש בלתי חוקיים לכאורה הנמצאים בשלבי ביצוע, יש לנקוט באמצעים להפסקתם בדרך המהירה והיעילה ביותר. קביעת עובדות בשטח כובלת את ידי הוועדה המקומית לתכנון ובנייה ומהווה גורם המקשה על הריסת בנייה או הפסקת שימוש בלתי חוקיים. ככלל תינתן עדיפות להוצאת צווים מנהלים טרם אכיפה שיפוטית.

¹ ע"פ(י-08)2081/08 כרמי קירקולה נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו 2008) ע"פ(י-08)4033/09 מחפוז המאדה נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו 2009).

מיתר

אמצעי אכיפה – הוועדה לתכנון ובניה

האכיפה תבוצע ע"י נקיטת אמצעים מנהליים, שיפוטיים והגשת כתבי אישום לפי העניין. ככלל, כאמור, תינתן עדיפות להוצאת צווים מנהליים טרם אכיפה שיפוטית.

להלן סעיפי אכיפה:

סעיפי אכיפה מנהלית		סעיפי אכיפה שיפוטית	
סעיף 216	צו מנהלי להפסקת עבודה וצו ארעי להפסקת עבודה	סעיף 234	צו שיפוטי למניעת פעולות
סעיף 217	צו להריסת תוספת בניה לאחר שהופר צו מנהלי להפסקת עבודה	סעיף 235	צו להריסת עבודה או הפסקת שימוש בניגוד לצו שיפוטי למניעת פעולות
סעיף 218	איסור מנהלי על שימוש ברכב או ציוד מכני הנדסי – יחידה ארצית בלבד.	סעיף 236	צו הפסקה שיפוי
סעיף 219	צו מנהלי להפסקת שימוש	סעיף 237	צו להריסת עבודה או הפסקת שימוש בניגוד לצו הפסקה שיפוי
סעיף 220	צו לסגירת בניין או מקום לאחר שהופר צו מנהלי להפסקת שימוש	סעיף 238	בקשה לביטול צו שניתן לאחר הפרת שיפוי למניעת פעולות או צו הפסקה שיפוטי
סעיף 221	צו הריסה מנהלי	סעיף 239	צו הריסה בלא הליך פלילי
סעיף 222	ביצוע צו הריסה מנהלי	סעיף 240	בקשה לביטול צו הריסה בלא הליך פלילי
סעיף 223	תכולת צו הריסה מנהלי על עבודה אסורה נוספת באותם מקרקעין	סעיף 243	עבודה אסורה ושימוש אסור (לרבות בנסיבות מחמירות)
סעיף 224	בקשה למתן ארכה לביצוע צו הריסה מנהלי	סעיף 244	עבודה ושימוש על פי היתר שאינו תואם תכנית
סעיף 225	חובת היוועצות כתנאי למתן צו מנהלי	סעיף 245	קנסות נוספים
סעיף 226	המצאת צו מנהלי	סעיף 246	אי קיום צו
סעיף 227	הודעה על מתן צו מנהלי		
סעיף 228	בקשה לביטול צו מנהלי		
סעיף 229	תנאים לביטול צו מנהלי		

סקר עבירות בניה (עבודה אסורה/ שימוש אסור) :

בהתאם להוראות סעיף 254 (טז) לחוק, ועדה מקומית תבצע בתחומה סקר עבירות בנייה בתוך 18 חודשים מיום תחילתו של חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 116), התשע"ז – 2017, ויעדכנו את הסקר מדי חמש שנים, סקר ועדכון סקר יוגשו למנהל היחידה הארצית לאכיפה ולמנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין.

היה ולא ביצעה ועדה מקומית או רשות מקומית המוסמכת לאכיפה סקר עבירות בנייה או עדכון, רשאי מנהל היחידה הארצית לאכיפה לבצע את הסקר או את העדכון כאמור ולהטיל על הוועדה המקומית לשאת בתשלום בסך כפל ההוצאות שהוצאו לעריכת הסקר או עדכנו.

אכיפה יזומה:

לאחר ביצוע סקר עבירות בניה, וגיבוש מדיניות אכיפה, יש להציב יעדים ברי ביצוע על בסיס סדרי עדיפויות. ואלו צריכים להיקבע לאחר חשיבה ובאופן מושכל ולא באופן מקרי.

בסיס נתונים מעקב ובקרה:

ראיה מקיפה ונתונים מספיקים יטייבו את אופן קבלת החלטות של גורמי האכיפה. נדרשת מערכת ניהול מידע המאפשרת מעקב בפועל אחר יישומים וביצוע צווים.

סדרי העדיפות באכיפה:

מדיניות אכיפה וסדרי העדיפויות לאכיפה היא תוצר של מיפוי נתונים אודות העבירות בתחום מרחב התכנון המקומי, תוך מיקוד הטיפול האכפתי בהתאם לניתוח הנתונים.

מיתר

מדרג האכיפה

אכיפה ברמה גבוהה:

- בניה חדשה ללא היתר/ בסטייה מהיתר.
- תוספת בניה ללא היתר/ בסטייה מהיתר.
- עבודה ו/או שימוש אסורים המיועדים לרווחת הציבור (בנייה, פלישה, השגת גבול) ו/או שימושים חורגים בשטחים המיועדים לציבור (דרכים, פארקים, שצ"פים, שטחים המיועדים לשטחי ציבור).
- שימוש אסור – מסחר / עסקים בבתי מגורים כגון גני ילדים, מרפאות וכו'.
- שימוש במקרקעין לטובת מגורים בסטייה מהוראות התב"ע/ היתר הבניה (כגון- מגורים בשטחי שירות, חניה, מחסן).
- בריכות שחיה.
- מרתפים (בדגש לבניה חדשה).
- פלישה מחוץ לגבולות המגרש.
- תחילת עבודות ללא אישור תחילת עבודות.
- בניה החורגת מותקנות חוק התכנון והבניה/ תב"ע.
- בנייה שטרם הסתיימה וחלפו 6 שנים ממועד מתן היתר הבניה.
- אכלוס מבנה ללא תעודת גמר.

אכיפה ברמה בינונית:

- תוספת בניה קיימת ללא היתר הניתנת להסדרה. (כתוספת למבנה חניה מקורה/ סגירת חניה ותוספת, סגירת מרפסת/ מחסן וכד'.
- שימוש אסור לפיצול יחידת דיור.
- בניה/ הריסה ושינוי בגדר קדמית.

אכיפה ברמה נמוכה:

- פרגולות.
- מחסנים עד 6 מ"ר.
- עבודות הפטורות מהיתר בניה ודורשות דיווח.
- שינוי חזית.
- הריסת מבנה ללא היתר הריסה.

נושאים שלא תתקיים בעניינם חקירה:

בנוסף לאמור לעיל בסמכות מנהל מחלקת הפיקוח להחליט שלא לפתוח בחקירה במקרים בהם התלונה אינה מגלה עבירה או במקרים בהם עולים חשדות לעבירות שהינן מבחינת זוטי דברים.

בהתאם לרשימה שתפורט להלן:

1. בכל מקרה של גילוי בניה אסורה, בין אם ללא היתר, בין אם סטייה מהיתר וכן במקרה של שימוש אסור, יכין מפקח הבניה דו"ח למחלקה המשפטית
2. הדו"ח יועבר אל מנהל הפיקוח על הבנייה לטובת עיון וקבלת החלטה.
3. לאחר בדיקת הדו"ח על ידי מנהל פיקוח, יועבר הדו"ח למחלקה המשפטית/תובע המועצה להתייעצות בדבר הליכי האכיפה המתאימים בהתאם למדיניות האכיפה וסדרי העדיפויות.
4. המפקח יפעל למשלוח התראה/צו מנהלי להפסקת עבודה/צו שיפוטי להפסקת עבודה/צו מנהלי להריסה, הכל בהתאם לנסיבות ובהתאם להנחיות מנהל הפיקוח על הבניה, ולאחר התייעצות עם תובע הרשות.
5. המפקח יבצע מעקב שוטף בכל מקרה של בניה ללא היתר/ בסטייה מהיתר עד לסיום הטיפול/קבלת היתר/הריסת הבניה הבלתי חוקית/העברה להליכים משפטיים.
6. המפקח ידאג לעדכון האירוע המתאים במערכת הפנימית של הוועדה המקומית.
7. המפקח ידאג לתייק עותק מהדוח/התראה/צו בתיק הבניין ובתיק הפיקוח הרלוונטי.
8. המפקח יעביר דו"ח למחלקת הגביה לגבי כל בניה ללא היתר/ בסטייה מהיתר עם השטחים הקיימים בפועל בשטח.
9. פתיחת תיק חקירה ואיסוף ראיות להוכחת ביצוע העבירה.
10. המפקח יזמין לחקירה/מתן עדות גרסה את הגורמים הרלוונטיים לפני העברת החומר לתובע להגשת תביעה משפטית.
11. תובע המועצה המקומית יכין כתב אישום על פי נהלי העבודה של המחלקה המשפטית

מיתר

מדיניות האכיפה

קביעת מדיניות אכיפה וביצועה, יעמידו את מערך האכיפה בנקודות יתרון ושליטה בהיבטים הבאים:

- אכיפה כוללת ומקיפה – "מבט על";
- קביעת יעדים וסדרי עדיפויות באכיפה;
- אכיפה מושכלת, יעילה ואפקטיבית;
- תיאום ושיתוף פעולה בין גורמי החקירה והתביעה;
- אחידות והימנעות מאכיפה בררנית/סלקטיבית;
- חיזוק תחושת הצדק והגברת אמון הציבור במערכת האכיפה.

מדיניות התביעה והפיקוח:

במקרה בו מתגלית בניה או שימוש בלתי חוקיים לכאורה הנמצאים בשלבי ביצוע, ינקטו אמצעים להפסקתם בדרך מהירה ויעילה ביותר. קביעת עובדות בשטח כובלת את ידי בית המשפט ו/או הוועדה המקומית ומהווה גורם המקשה על הריסת בניה או הפסקת שימוש בלתי חוקי. ככלל, תיתן עדיפות להוצאת צווים מנהליים טרם אכיפה שיפוטית.

פעילות התביעה – עצמאות התובע

תובע הוועדה לתכנון ובניה הוא גורם עצמאי, הכפוף ליועץ המשפטי לממשלה ומוסמך על ידו לשמש נציגו במרחב התכנון/מרחב הרשות, וכן המחלקה להנחיית תובעים מוסמכים בפרקליטות המדינה ולהנחיותיה:

- הנחיית היועמ"ש בעניין "עצמאות התביעה הפלילית"; חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 2000/4 בנושא "עצמאות התובעים הפליליים ברשויות המקומיות";
- הנחיית המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה בנושא "עצמאות התביעה – רענון הנחיות";
- חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2007/1 בנושא "התערבות ראשי רשויות מקומיות בהליכים פליליים", בנושא "חובת יחידות הפיקוח להעביר את כל תיקי החקירה להחלטת התובע".

התובע הוא הגורם המוסמך על פי דין ליישם את מדיניות האכיפה של הוועדה במרחב התכנון בתחום התביעה, קרי – נקיטת הליכים משפטיים מגוונים וקביעת מדיניות הענישה לרבות החלטה על סגירת תיקי חקירה בהתאם להוראות סעיף 63 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תמש"ב-1982 (להלן: "חסד"פ"), ולרבות סגירת תיקי חקירה בהתאם לסעיף 67א לחסד"פ (תיקון 66 לחוק) – סגירת תיק בהסדר מותנה, וגם להנחיית המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בנושא "סגירת תיק בהסדר על פי תיקון 66 ו-68 לחסד"פ – סגירת תיק בהסדר – הנחיה לתובעים ונוהל עבודה".

מיתר

מדיניות התביעה:

1. בחינה פרטנית של עניין לציבור בנקיטת הליכי אכיפה – נקודת המוצא הינה שכל עבירה חייבת להיאכף. כאשר עולה מתוך העובדות והנתונים אשר הוצגו בפני התובע, כי מדובר בעבירת קלת ערך (מבחינת היקפה, ופגיעה בערך המוגן/ציבור), או שנעשה ניסיון כן ואמיתי להכשיר את הבניה האסורה או לסלקה והבניה נהרסה/סולקה או הוכשרה, במקרים אלו לא מחייב למצות את הדין מול התושבים.
2. מדיניות הענישה – בהתאם לתיקון 113 לחוק העונשין, תשל"ז-1977, מדיניות הענישה נחוצה לקביעת מדיניות אחידה בכל הארץ לעבירות באותו החוק, הן מבחינת בתי משפט, הן מבחינת התביעה והן מבחינת הנאשמים. גם לאחר קביעת מדיניות הענישה יהיה צורך בבחינת נסיבותיו של כל מקרה ומקרה ובפרט בנסיבות האישיות של הנאשם.

נהלי תביעה, עקרונות וקווים מנחים:

- תובע וועדה מקבל לעיונו **תשתית ראייתית** לביצוע העבירה (תיק חקירה) ממחלקת הפיקוח. תיקי פיקוח יתכן ויהיו בשלבים סופיים לאחר ביצוע חקירה בחשד לעבירה כלשהי, או בשלבים מוקדמים כאשר החשד נבחן באופן ראשוני ולצורך התייעצות על המשך ההליכים.
- **תובע יבחן כל תיק פיקוח שמועבר אליו** – בחינה מעמיקה בנתונים עובדתיים וראייתיים בכל תיק, גם אם מדובר בשלב מקדמי ולא בתיק פיקוח/חקירה מגובש סופית. התובע יבחן את מכלול נסיבות העבירה, ראיות לביצועה ועניין לציבור, לרבות: מהות העבירה וחומרתה.
- בהיבט המעשי – נסיבות ביצוע עבירה:

- היקף עבירת הבניה, שימוש וכד'.
- מיקום העבירה – ציר מרכזי, נראות גבוהה, שצ"פ, קרקע חקלאית, רכוש משותף, קרקע פרטית, פלישה לאדמות מדינה וכד'.
- המניעים לביצוע עבירה לרבות בחינה האם מדובר באירוע חד פעמי וראשון, עבירה נמשכת.
- תוצאות העבירה והנזק שנגרם או שהיה עלול להיגרם, לרבות מסוכנות לציבור וגרימת מטרדים.
- מועד גילוי העבירה, חלוף הזמן והאם מדובר בעובדה מוגמרת, בניה ישנה, בניה חדשה, התחלת בניה וכד'.
- מידת הסטייה מתכנית החלה במקרקעין, או מהיתר הבניה.
- סיכוי הכשרה של העבירה.
- פעולות שננקטו לפני ו/או אחרי ביצוע העבירה ומידת הציות לחוק (דוגמא, האם הוגשה בקשה להיתר), האם הופסקה העבירה בעקבות צו, מאמצים ופעולות שנעשו לתיקון תוצאות העבירה וכד'.

מיתר

- בהיבט המעשי – נסיבות אישיות של החשוד/נאשם וחומרת המעשה:

- זהות החשוד – מקצוע/עיסוק, השכלה, מעמד משפחתי וכד'.
 - עבר פלילי רלוונטי (עבר קודם, עבירות קודמות).
 - חלקו במעשה העבירה.
 - נסיבות אישיות וכלליות (מצב רפואי, כלכלי וכד').
 - פעולות שנקט לפני ביצוע העבירה ואחרי (ציות לחוק ושיתוף פעולה עם גורמי אכיפה)
 - לקיחת אחריות (הודאה, מאמצים לתיקון העבירה, הבעת אחריות, פיצוי וכד').
- בחירת המקרה נעשית על פי דין קיים והלכה פסוקה, לרבות תיקון 121 ותיקון 116 לחוק תכנון ובניה, הנחיות יועמ"ש ומחלקה להנחיית תובעים מוסמכים בפרקליטות המדינה ומדיניות האכיפה של הוועדה לתכנון ובניה ברשות.
- התובע ישקול את דרכי הפעולה המתאימים לכל מקרה בהתאם לנסיבותיו ובמידת הצורך לאחר התייעצות עם מהנדס הוועדה.
- בקשות להכשרת עבירות בניה שבוצעו אשר יוגשו על ידי בעל הנכס להסדרה בדיעבד, יבחנו לגופו של עניין – מתן ההיתר או אי מתן ההיתר אינו מהווה כלי ענישה, ובד בבד מתקיים טיפול משפטי בחשוד בביצוע העבירה במקרים מתאימים.
- כאשר הבסיס לחקירה הינו תלונת ציבור, בהתאם לסעיף 63 לחסד"פ על ההחלטה שלא לחקור או שלא להעמיד לדין תימסר למתלונן הודעה בכתב בציון הנימוק להחלטה (ללא עילת הסגירה, ויש למתלונן זכות לבררה). זכות ערר למתלונן בהתאם לסעיף 64 לחסד"פ.
- מדיניות האכיפה ניתנת לשינוי בהתאם לשינוי הצרכים והנסיבות לניסיון שיצטבר בישומה.