

מדיניות האכיפה בוועדה המקומית לתכנון ולבניה "השומרון"

כללי

1. לאכיפת דיני התכנון והבניה מספר תכליות עיקריות ובהן:¹ שמירת המרקם התכנוני, תכליות התכנון המהותי, המדיניות התכנונית וההליך התכנוני, ומניעת פגיעה בהם או סיכולם; שמירת הבטיחות ויודוא כי מבנים שהוקמו עומדים בתנאי הבטיחות ובתקנים המחייבים; שמירת שלטון החוק וכיבוד הדין ויישום, כיסוד הכרחי של הקיום החברתי ותנאי לתקינות פעילותו, ושימור ארון הציבור במערכת אכיפת החוק; ומניעת ההנאה מפרי העבירה, לבל יצא חוטא נשכר.
2. לצד זה, מוכרות תכליות נוספות לדיני התכנון והבניה ולאכיפתם, וביניהן תכליות חשובות של שמירה על איכות הסביבה, שימור הקרקע ואוצרות הטבע, עיצוב מרחב החיים והטבע של האדם, וקידום ושמירה על אינטרסים ארוכי טווח של החברה והאדם, במבט להווה ולעתיד גם יחד.²
3. ההגנה על דיני התכנון והבניה בישראל, בכל הקשריהם, היא חובה ציבורית בעלת חשיבות ממדרגה ראשונה, והיא חלה על רשויות אכיפת החוק והרשויות המוסמכות.³ חשיבותם של דיני התכנון והבניה בעיצוב פני הסביבה והחיים בישראל מותנית באכיפת חוק ראוי. בלא אכיפת חוק ראוי לא ימומשו התכליות של דיני התכנון והבניה, וכללי התכנון יהיו בבחינת אות מתה.⁴
4. נקודת המוצא היא, כי על אף חשיבותה הרבה של אכיפת דיני התכנון והבניה הלכה למעשה היא אינה ניתנת למימוש מידי בכל החזיתות הקיימות. עומדים ביסוד כך טעמים רבים, ביניהם ניתן למנות את כוחות האכיפה המוגבלים הנתונים בידי הרשות המוסמכת, הנובעים ממגבלות של תקציב, כח אדם, היערכות ועוד, ומנגד - ההיקף הנתון, הגדול, של הפרות החוק הקיימות בישראל.⁵
5. מצב זה מחייב את הרשות המוסמכת לקבוע מדיניות אכיפה ולהציב סדרי עדיפויות לאכיפת דיני התכנון והבניה במרחב התכנון שבתחום סמכותה. סדרי עדיפויות אלה מתבססים על מערכת מורכבת של שיקולים ענייניים ואמות מידה. אמות המידה נקבעות על פי נסיבות ותנאים קונקרטיים קיימים המשפיעים על קביעת סדרי העדיפויות, הן במישור הלאומי, הן במישור המרחבי ברמת מרחב התכנון של הוועדה והן במישור הפרטני

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

² בג"צ 4475/09 נדמי סלמאן נ' שר הביטחון (פורסם בנבו) (2010), ע"מ 2273/03 אי התכלת שותפות כללית נ' החברה להגנת הטבע (פורסם בנבו) (2006).

³ עניין אי התכלת שותפות כללית, לעיל הי"ש 2.

⁴ השופט שנין, בג"ץ 53/96 תשלובת ח. אלוני בע"מ נ' שר התעשייה והמסחר (פורסם בנבו) (1998), בג"צ 6243/08 התנועה לשמירת אדמות הלאום נ' שר הביטחון (פורסם בנבו) (2010).

⁵ עניין סלמאן, לעיל הי"ש 2; עניין התנועה לשמירת אדמות הלאום, לעיל הי"ש 4; בג"צ 551/99 שקס בע"מ נ' מנהל המכס והמע"מ (פורסם בנבו) (2000); והשוו הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.1002 בנושא "הצורך בקביעת מדיניות מרכזית של חקירה ותביעה בתחום העונשין – הכללים החללים על הקביעה וההפעלה של המדיניות".

בהתאם לנסיבותיו הספציפיות של כל מקרה ומקרה.⁶ מערכת השיקולים המורכבת נקבעת גם על פי מהות העבירה, זהות העבריין ועל פי "מה שהשעה צריכה".⁷ סדרי העדיפויות לאכיפת דיני התכנון והבנייה מתמצים בבחינה על ידי הרשות המוסמכת של אותה מערכת מורכבת של פרמטרים, נתונים, שיקולים ונסיבות, והחלטה על בסיסן של "מה העיקר מול הטפל, מה החיוני והדחוף לעומת השולי בחשיבותו ובדחיפותו".⁸

מטרה

1. מטרת מסמך מדיניות האכיפה להתוות מסגרת ברורה לפעילויות האכיפה בבניה המבוצעת בשטח הוועדה המקומית לתכנון ולבניה "השומרון" (להלן: הוועדה).
2. לגיבוש מדיניות האכיפה מספר תכליות עיקריות, ביניהן ניתן למנות את התכליות הבאות:⁹ לעצב מדיניות אכיפה הנקבעת לאחר בירור ודיון בשילוב ובשיתוף כל גורמי הוועדה וגורמים רלבנטיים נוספים, מתוך ראייה כוללת ומשולבת של שיקולי תכנון לרבות כאלה הצופים פני עתיד, שיקולי פיקוח ושיקולי התביעה. באופן הזה המדיניות אמורה לייצג את האיזון הראוי בין השיקולים השונים הנוגעים לעניין, ובכך לשרת במידה מירבית את טובת הציבור; לשמש בסיס לאכיפה המושתתת על ראייה והבנה מקיפה וכוללת של סדרי העדיפויות, במרחב התכנון של הוועדה; להבטיח קיומה של אכיפה יזומה המבוססת על מדיניות, עקרונות וסדרי עדיפויות, לצד מתן מענה יעיל לתלונות של אזרחים במרחב התכנון של הוועדה וקשוב לצרכיהם ולפניותיהם; להבטיח אכיפה הוגנת, שוויונית, אחידה ולא-בררנית, ככל הניתן, המבוססת על שיקולים ענייניים והמממשת את העיקרון של שוויון בפני החוק; לחזק את אמון הציבור במערכת האכיפה, ברשות המוסמכת ובשלטון החוק, ולחזק את תחושת הצדק והסדר החברתי; להבטיח אכיפה יעילה, מושכלת ואפקטיבית ככל הניתן במשאבים המוגבלים הקיימים תוך הקצאה יעילה של המשאבים הקיימים; להקל על תהליכי קבלת ההחלטות בקרב הגורמים הרלבנטיים בוועדה בצמתים הרלבנטיים לאכיפה; לאפשר עמידה ראויה בפני ביקורת שיפוטית, ציבורית ומערכתית.

שיטה

1. מדיניות האכיפה של הוועדה תוגדר במסמך זה על פי עקרונות מדיניות כלליים וקווים מנחים הנכונים לכל מרחב התכנון של הוועדה. מדיניות האכיפה נגזרת מהוראות הדין וההלכה הפסוקה בהקשר של דיני התכנון והבניה, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה,

⁶ עניין סלמאן, לעיל ה"ש 2; עניין התנועה לשמירת אדמות הלאום, לעיל ה"ש 4.

⁷ דברי כבי המשנה לנשיא השופט מ' אלון בהקשר של אמות המידה להפעלת שיקול הדעת השיפוטי, ע"פ 212/79 פלוני נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו) (1979).

⁸ עניין סלמאן, לעיל ה"ש 2; עניין התנועה לשמירת אדמות הלאום, לעיל ה"ש 4.

⁹ הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.1002 בנושא "הצורך בקביעת מדיניות מרכזית של חקירה ותביעה בתחום העונשין – הכללים החללים על הקביעה וההפעלה של המדיניות", דו"ח ביקורת המדינה 59 בנושא "אכיפת דיני מקרקעין על ידי המדינה" (2009).

הנחיות המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה וכן מהמדיניות התכנונית – ברמה הארצית, ברמה המחוזית וברמה המרחבית.

2. מדיניות האכיפה תאושר ותתוקף בהחלטת מליאת הועדה בראשות יו"ר הועדה, ותחילת תקפה – ממועד מתן ההחלטה. לכשתאושר תפורסם מדיניות האכיפה, לרבות באתר האינטרנט של הועדה, והיא תהיה נגישה לעיון על ידי כלל הציבור.

3. מרחב התכנון של הועדה כולל רשויות שונות, שהן לעתים בעלות מאפיינים שונים זו מזו הן בהיבט התכנוני המהותי והן במיפוי העבירות על פי טיבן, מהותן, מאפייניהן והיקפן המוערך. על כן, יש צורך להגדיר לצד העקרונות הכלליים וסדר העדיפות הכללי לאכיפה גם דגשים וסדרי עדיפויות פרטניים לאכיפה ברמת המרחב שבתחום כל רשות. היינו – מעבר לתופעות החוצות את מרחב התכנון של הועדה, שעל בסיסן תוגדר מדיניות האכיפה של הועדה, יוגדרו גם תופעות שייחודיות לאזורים שונים במרחב התכנון, אשר מחייבות מתן דגש פרטני לאכיפה בהקשרן. דגשים פרטניים אלה ברמת המרחב שבתחום כל רשות מקומית במרחב התכנון של הועדה יוגדרו בתמצית בנספח נפרד, שיצורף למסמך זה.

4. יישום של עקרונות המדיניות הכלליים והדגשים הפרטניים, בהתאם לסדרי העדיפות שיוגדרו להלן, ייעשה באופן הבא:¹⁰

א. **בתחום הפיקוח, היינו - איתור עבירות וחקירתן** – המדיניות תיושם על ידי מחלקת הפיקוח, בהנחיית יו"ר הועדה, מהנדס הועדה ומנהל מחלקת הפיקוח בוועדה. זאת על דעת תובע הועדה, שהוא הגורם המוסמך על פי דין בוועדה, כנציג היועץ המשפטי לממשלה, לקבוע את מדיניות האכיפה ומידת העניין לציבור באכיפה ובנקיטה בהליכים משפטיים.

ב. **בתחום התביעה, היינו - נקיטה בהליכים משפטיים שונים ומדיניות ענישה, לרבות החלטה על סגירת תיק**¹¹ – המדיניות תיושם על ידי תובע הועדה, שהוא הגורם המוסמך על פי דין.¹²

5. מאחר שכפי שהוסבר לעיל מדיניות האכיפה צריכה להיות מותאמת מטיבה לנסיבות ולתנאים קונקרטיים קיימים, המשפיעים על סדרי העדיפויות, היא נתונה מטבע הדברים

¹⁰ סעיף 12 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.1001 בנושא "עצמאות התביעה פלילית"; חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 4/2000 בנושא "עצמאות התובעים הפליליים ברשויות המקומיות", עמ' 2; חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2007 בנושא "התערבות ראשי רשויות מקומיות בהליכים פליליים", עמ' 4, ובנושא "חובת יחידות הפיקוח להעביר את כל תיקי החקירה להחלטת תובע", עמ' 5; בג"צ 3180/94 נחמיה דורון נ' מאיר ניצן, ראש עיריית ראשון לציון (פורסם בנבו) (1994), בג"צ 2631/91 בנימין זיגל נ' שר המשטרה, רוני מילוא (פורסם בנבו) (1992), ע"פ 322/03 משה ח. אלי ע. בע"מ נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו) (2003), עמדת היועץ המשפטי לממשלה בעת"מ (י-ם) 379/10 אפרים בן שחר נ' ראש עיריית ירושלים (פורסם בנבו) (2010).

¹¹ לרבות סגירת תיק בהסדר, על פי תיקון 66 ו-68 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.3042 בנושא "נוהל והנחיות להפעלת תיקון 66 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 – הסדר מותנה" והנחיית המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בנושא "סגירת תיק בהסדר על פי תיקון 66 ו-68 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 – סגירת תיק בהסדר – הנחיה לתובעים ונוהל עבודה".

¹² סעיפים 12 ו-59 – 62 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, סעיף 258 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ו-1965.

לשינויים, והיא תשתנה בהתאם לצורך ולנסיבות המשתנות.¹³ מי שמוסמך לקבוע את המדיניות מוסמך גם לשנותה ואף לבטלה בכל עת. בהתאם לכך, המדיניות תיבחן מעת לעת, בהתחשב בניסיון שנרכש עם הפעלתה ועם שינוי הנסיבות, כדי לשקול אם יש מקום לשנותה, לבטלה או להוסיף עליה. שינוי המדיניות ייעשה באותה דרך בה נקבעה המדיניות כעת. השינוי ייכנס לתוקפו ממועד השינוי או ממועד מאוחר יותר, שייקבע במפורש, וכל שינוי במדיניות או תוספת לה יופצו ויפורסמו באותה דרך בה תפורסם המדיניות הראשונית.¹⁴

6. מדיניות נועדה להנחות ומן הראוי ככלל לפעול על פיה. עם זאת, אין היא מהווה דין נוקשה שאסור לסטות ממנו. נהפוך הוא, המדיניות לא נועדה לשלול את שיקול הדעת של מי שמוסמך על פי הדין להחליט כיצד יש ליישמה ולפעול לאורה. בכל מקרה ומקרה קיימת חובה לשקול את נסיבותיו של המקרה ואת מכלול השיקולים המיוחדים לו, שיש בהם כדי להצדיק סטייה מן המדיניות. יתירה מזאת, ישנם מקרים שהנסיבות והשיקולים המיוחדים יחייבו סטייה מהמדיניות הקבועה. במקרים כאלה, תובע הוועדה יחליט, על פי מכלול השיקולים השייכים לעניין ונסיבות המקרה, אם לסטות מן המדיניות וכיצד ליישמה, תוך התייעצות על פי הצורך עם המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה.¹⁵

עקרונות מדיניות האכיפה, סדרי עדיפויות וקווים מנחים לאכיפה

7. הוועדה תפעל ככלל על פי עקרונות המדיניות והקווים המנחים הכלליים הבאים:

א. **אכיפה הוגנת, שוויוניות ואחידה** - האכיפה תהיה הוגנת, שוויונית, אחידה ולא-בררנית, ככל הניתן, והיא תהיה מבוססת על שיקולים ענייניים ותממש את העיקרון של שוויון בפני החוק.

ב. **אכיפה יזומה** - מלבד הפיקוח השגרתי על עבודות בניה חדשות במרחב התכנון של הוועדה, יבוצע איתור יזום לגילוי עבירות ואכיפה יזומה המבוססת על מדיניות, עקרונות וסדרי עדיפויות. לצד זה, יינתן מענה יעיל ככל הניתן לתלונות, לרבות אנונימיות, של אזרחים במרחב התכנון של הוועדה, והוועדה תהיה קשובה לצרכיו ולפניותיו של הציבור.

¹³ עניין שקם בע"מ, לעיל ה"ש 5.

¹⁴ הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.1002, לעיל ה"ש 9.

¹⁵ הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.1002, לעיל ה"ש 9.

ג. **אכיפה יעילה** – האכיפה תהיה יעילה, מושכלת ואפקטיבית ככל הניתן במשאבים המוגבלים הקיימים. זאת תוך הקצאה יעילה של המשאבים הקיימים והתאמת האמצעים הננקטים והשיטה למטרה הקונקרטית שיש להגדירה בכל מקרה ומקרה (למשל: הפסקת פעילות הגורמת מטרד משמעותי, הסרת מבנה ההווה סכנה בטיחותית לציבור, מניעת קביעת עובדות מוגמרות בהתחלות בניה וכיו"ב).

ד. **אכיפה מתחשבת בתכנון** – האכיפה תיעשה מתוך ראייה כוללת של שיקולי תכנון רחבים ומדיניות תכנונית, ובכלל זה הצורך לעודד לגליזציה, כל זאת תוך התחשבות בשיקולים הקשורים באופי העבירות והיקפן, כפי שיפורט להלן.

8. סדר העדיפות הכללי לאכיפה במרחב התכנון של הועדה יהיה, ככלל, תוך מתן עדיפות גבוהה לבאות:

א. ככלל, יושקעו מירב המאמצים לעצירת בניה שלא כדין מיד עם תחילתה ("בניה טרייה"), וזאת במטרה למנוע המשך הבניה ויצירת עובדות מוגמרות "בשטח".

ב. תינתן עדיפות גבוהה לאכיפה נגד בניה ושימושים שלא כדין במבנים בשטחים ציבוריים ושטחים פתוחים המיועדים לפיתוח עירוני בהווה או בעתיד, למשל בתחום דרך ועוד.

ג. תינתן עדיפות גבוהה מאוד לאכיפה בתחום תכניות מאושרות שמתוקפן ניתן להוציא היתר והבניה מתבצעת לא כדין.

ד. תינתן עדיפות גבוהה לאכיפה נגד בניה ושימושים שלא כדין בהיקף נרחב, או בנראות גבוהה פיזית או ציבורית, על פי הפירוט שלהלן.

ה. תינתן עדיפות לאכיפה בתחום תכניות מתהוות (הוחלט להפקיד או לקראת דיון בהתנגדויות).

נושאי אכיפה ודגשים

2. בנושאי האכיפה המפורטים להלן תפעל הוועדה על פי הדגשים הבאים:

דגשים	נושאי אכיפה
1. יש לפעול, ככלל, להפסקת הבניה והשימוש שלא כדין באמצעות הוצאת צווים מנהליים ושיפוטיים, לרבות: צו הפסקה מנהלי (סעיף 224 לחוק), צו הפסקה שיפוטי (סעיפים 226 או 239 לחוק), צו זמני למניעת פעולות (סעיף 246) וכיו"ב. במקרים העומדים בתנאי החוק והפסיקה, יש לפעול, ככלל,	"בניה טרייה" (למיניה)

<p>להריסת הבניה, באמצעות הוצאת צו הריסה מנהלי (סעיף 238א).</p> <p>2. ככלל יוגש במקרים אלה כתב אישום, ויש לתת עדיפות לחקירה ולהעמדה לדין, בין היתר בהתאם לבאות:</p> <p>א. היקף הבניה.</p> <p>ב. סיכויי הכשרתה, הפעולות שננקטו לקבלת היתר והצפי לקבלתו.</p> <p>ג. מידת הציות לצווים המנהליים או השיפוטיים ואופן כיבודם.</p>	
<p>יש לתת עדיפות באכיפה, ככלל, לבאות:</p> <p>1. המבנה כולו לא חוקי.</p> <p>2. הגדלת מספר יחידות הדיור, לרבות באמצעות פיצול דירות, תוספת יחידת דיור או תוספת יחידה ברכוש משותף.</p> <p>3. בניה שלא כדין בהיקף של 25 מ"ר ומעלה (שטחים עיקריים).</p> <p>4. הבניה אינה תואמת תכנית ופוגעת במרקם התכנוני, נוגדת מגמות תכנון קיימות ומסכלת תכנון, או פוגעת באפשרות התכנון באזור שאין בו עדיין תכנון אך יש בו צפי עתידי לתכנון.</p>	<p>בניה או שימוש שלא כדין בהיקף נרחב או בנראות גבוהה פיזית או ציבורית</p>
<p>1. יש לתת עדיפות באכיפה בפרט לבאות:</p> <p>א. בניה לא-חוקית על ידי קבלנים ויזמים כחלק מפעילותם העסקית.</p> <p>ב. בתי עסק, מפעלים וכיו"ב הפועלים בניגוד ליעוד המקרקעין על פי התכנית החלה במקום ("שימוש חורג").</p> <p>2. כאשר מדובר בבניה או בשימוש שלא כדין בהיקפים משמעותיים או כאשר הפעלתם מלווה ביצירת מטרדים (כמפורט להלן), יש לפעול, כלל, במקביל לשקילת הליך פלילי, להפסקתם באמצעות הוצאת צווים מנהליים ושיפוטיים,</p>	<p>בניה או שימוש שלא כדין למטרות כלכליות או מסחריות</p>

<p>לרבות: צו הפסקה מנהלי (סעיף 224 לחוק), צו הפסקה שיפוטי (סעיפים 226 או 239 לחוק), צו זמני למניעת פעולות (סעיף 246) וכיו"ב. במקרים העומדים בתנאי החוק והפסיקה, יש לפעול, ככלל, להריסת הבניה, באמצעות הוצאת צו הריסה מנהלי (סעיף 238א).</p>	
<p>1. יש לתת עדיפות לאכיפה בעיקר לבניה שלא כדן בשטחים ציבוריים ושטחים פתוחים המיועדים לפיתוח עירוני בהווה או בעתיד, למשל בתחום דרך.</p> <p>2. כאשר מדובר במקרים המחייבים הסדרה דחופה, יש לפעול, ככלל, במקביל לשקילת הליך פלילי, להפסקת הבניה והשימוש שלא כדן באמצעות הוצאת צווים מנהליים ושיפויים, לרבות: צו הפסקה מנהלי (סעיף 224 לחוק), צו הפסקה שיפוטי (סעיפים 226 או 239 לחוק), צו זמני למניעת פעולות (סעיף 246) וכיו"ב. במקרים העומדים בתנאי החוק והפסיקה, יש לפעול, ככלל, להריסת הבניה, באמצעות הוצאת צו הריסה מנהלי (סעיף 238א).</p>	<p>בניה או שימוש שלא כדן בשטחים המיועדים לרווחת הציבור (דרכים, מבני ציבור, שטחים פתוחים וכיו"ב); חסימה או פגיעה אחרת בגישה לשטחים המיועדים לרווחת הציבור; בניה או שימוש שלא כדן המבוצעים בנסיבות של הסגת גבול או השתלטות על מקרקעין (מקרקעי ציבור, מקרקעין של צד ג', רכוש משותף וכיו"ב)</p>
<p>1. יש לתת עדיפות לאכיפה נגד מבנים המסכנים את בטחון הציבור ושלומו מבחינה בטיחותית באופן משמעותי, או היוצרים מטרד או מפגע משמעותי אחר.</p> <p>2. כאשר מדובר במפגע או מטרד משמעותי יש לפעול, ככלל, במקביל לשקילת הליך פלילי, להפסקת הבניה והשימוש שלא כדן באמצעות הוצאת צווים מנהליים ושיפויים, לרבות: צו הפסקה מנהלי (סעיף 224 לחוק), צו הפסקה שיפוטי (סעיפים 226 או 239 לחוק), צו זמני למניעת פעולות (סעיף 246) וכיו"ב. במקרים העומדים בתנאי החוק, יש לפעול, ככלל, להריסת הבניה, באמצעות הוצאת צו הריסה מנהלי (סעיף 238א).</p>	<p>בניה או שימוש חורג מתכנית או מהיתר, היוצרים מטרד משמעותי ליחיד או לציבור, או מסכנים את שלומם או בטחונם, או פוגעים באיכות החיים והסביבה (בין היתר: זיהום אוויר, מטרד רעש, סיכון תחבורתי, מכשולים, אספקט בטיחותי אחר, פגיעה בחזות הישוב ובאופיו וכיו"ב)</p>
<p>1. יש לערוך בקרה אחר קיום צווים שיפויים ולנקוט בהליכים כלפי מפרי צווים.</p> <p>2. ככלל, יש לתת עדיפות לאכיפה במקרים בהם בנוסף לאי-קיום צווים שיפויים ישנן עבירות נוספות משמעותיות, למשל בניה</p>	<p>אי קיום צווים שיפויים</p>

<p>שלא כדין נוספת וכיו"ב, בהתאם לשיקולים ולפרמטרים הקבועים בהנחיות הפרקליטות בנושא זה.¹⁶</p> <p>3. מדיניות האכיפה והענישה בעבירות אלה תהיה מחמירה בהתאם להלכה הפסוקה ולתפישה לפיה מדובר עבירה חמורה הפוגעת בשלטון החוק ובתפיסת הסדר החברתי, ושיש בביצועה משום הפגנת זלזול בחוק ובמערכת אכיפת החוק.¹⁷</p>	
<p>4. יש לתת עדיפות גבוהה לאיתור מעורבותם של בעלי מקצוע שונים בביצוע עבירות על חוק התכנון והבניה, חקירתם והעמדתם לדין.¹⁸</p> <p>5. מדיניות האכיפה והענישה בעבירות המבוצעות על ידי בעלי מקצוע תהיה מחמירה, בהתאם להלכה הפסוקה ולתפישה לפיה אותם בעלי מקצוע "ש[א]פשרו את ביצוע העבירה והכשירו את הקרקע לכך בפעולותיהם המקצועיות שבלעדיהן לא ניתן היה לעשות כן".¹⁹</p>	<p>עבירות המבוצעות על ידי בעלי מקצוע</p>
<p>1. ככלל, יש לתת עדיפות לאכיפה נגד בניה שלא כדין ישנה הנוגדת תכנית, ופוגעת במרקם התכנוני או מסכלת תכנון, בהתאם לסדר העדיפות המפורט לעיל.²⁰</p> <p>2. ככלל, כאשר עבירת הבניה התיישנה והשימוש תואם את התכנית החלה במקום,²¹ יש לתת עדיפות לאכיפה כאשר השימוש תואם לכאורה את ייעוד המקרקעין על פי התכנית החלה במקום, אך ישנה הגדלה, בניגוד להוראות התכנית, של מספר יחידות הדיר, לרבות באמצעות פיצול דירות, תוספת יחידת דיר או תוספת יחידה בשטח משותף, באופן שהשימוש</p>	<p>בניה ישנה או שהתיישנה</p>

¹⁶ הנחיית המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בנושא "מדיניות הגשת כתבי אישום ומדיניות הענישה בעבירות של אי קיום צו – הנחייה".

¹⁷ רע"פ 11097/04 סעדאללה טחאן נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו) (2004); רע"פ 11920/04 סעיד נאיף נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו) (2007); רע"פ 2809/05 גבראל טסה נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו) (2005).

¹⁸ סעיף 8(208) לחוק התכנון והבניה מאפשר להעמיד לדין בעלי מקצוע שנמצא שהם אחראים לביצוע עבודה או לשימוש לא חוקיים במקרקעין, לרבות אדריכל, מהנדס מתכנן, מהנדס או הנדסאי שאחראי לביצוע, קבלן ועוד

¹⁹ ע"פ 4603/90 אלי גבירצמן נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו) (1993).

²⁰ ההתיישנות החלה על עבירות תכנון ובניה על פי סעיף 9 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, היא, ככלל, חמש שנים.

²¹ בין אלה ניתן למנות את המקרים הבאים, שאינם מהווים רשימה סגורה: שימושים שונים, למשל למגורים, מסחר או תעשייה במקרקעין שיעודן חקלאי; שימוש למסחר, מלונאות או תעשייה במקרקעין שיעודן מגורים או חקלאות; פלישה לשטחים ציבוריים לרבות תוואי דרך; פלישה ובניה במרחב החופי.

<p>כבר איננו תואם למעשה את התכנון החל במקום.</p> <p>3. במקרים בהם עבירות הבניה התיישנו והשימוש תואם את התכנית החלה במקום,²² האכיפה תיעשה בהתאם לאמות המידה הכלליות הנוהגות באכיפה בתחום התכנון והבניה, כאשר בין היתר יישקלו הפרמטרים הבאים, שאינם מהווים רשימה סגורה:²³ היקף הבניה; סוג הבניה; מידת הפגיעה התכנונית; מידת הפגיעה בסביבה; חלוף הזמן מעת ביצוע עבירת הבניה שלא כדין ומשך תקופת השימוש; הזיקה שבין המשתמש בפועל למבצע עבירת הבניה ללא היתר; הנסיבות בהן בוצעה הבניה; מהות השימוש המבוצע בפועל; נסיבות גילוי העבירה; מיהות החשוד בביצוע העבירה; מידת הפגיעה שיש בהמשך השימוש שלא כדין בשלטון החוק ובאמון הציבור במערכות אכיפת החוק.</p>	
---	--

נושאים ומקרים שלא ייאכפו מפאת חוסר עניין לציבור²⁴

3. ככלל, הוועדה לא תאכוף, מפאת חוסר עניין לציבור, במקרים בהם מדובר בבניה, אשר מבחינת סוג הבניה, תיאורה והיקפה חלות עליה תקנות התכנון והבניה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר), התשע"ד-2014,²⁵ והיא אמורה להיות פטורה מהיתר, אולם לא התקיימו בנסיבותיה מלוא התנאים הקבועים בתקנות, לרבות בתקנה 2.

4. בשל השונות הגבוהה במרחב התכנון של הוועדה קיימים נושאים ומקרים נוספים שלא יוגדרו בשלב זה, ושבהם לא תבוצע אכיפה, על פי שיקול דעת תובע הוועדה, שיגדיר את מידת העניין לציבור באכיפה ובנקיטה בהליכים משפטיים.

שגיא סיון, עו"ד

תובע הוועדה

נציג היועץ המשפטי לממשלה

²² במקרים אלה הגשת כתב האישום טעונה אישור של המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה בהתאם להנחיותיה מיום 2.1.11 ומיום 23.6.14 בנושא "מדיניות התביעה בעניין הגשת כתב אישום בעבירה של שימוש תואם תכנית המתבצע בבניה שלא כדין שהתיישנה".

²³ הנחיית המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה מיום 2.1.11, לעיל ה"ש 18.

²⁴ חוסר "עניין לציבור" במשמעותו על פי סעיף 62 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982; הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מסי' 4.1002, לעיל ה"ש 5; וההלכה הפסוקה, ראו למשל: בג"צ 935/89 גנור ואח' נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מד(4) 485 (1990).

²⁵ ק"ת התשע"ד 1532.

נספח – דגשים פרטניים לאכיפה במרחבים בתחומי הרשויות המקומיות

אור עקיבא

1. אכיפה נגד בניה ושימושים שלא כדין, בפרט כאלה הנוגדים תכנית, באזורי התעשייה של אור עקיבא.
2. אכיפה נגד בניה ושימושים בשטחים משותפים בבניה רוויה, בפרט בחצרות בתים ועל גגותיהם.
3. אכיפה נגד תוספות בניה בחצרות בתי מגורים, ובפרט - סגירת חניות בחזיתות הבתים והפיכתן לבתי עסק.

בנימינה – גבעת עדה

1. אכיפה נגד הפיכת מבנים בחצרות נחלות (מחסנים וסככות) ליחידות דיור למגורים ולבתי עסק, בניגוד לתכנית.
2. אכיפה נגד אורוות סוסים הפועלות למטרה עסקית שלא כדין ובניגוד לתכנית.
3. אכיפה נגד בניה ושימושים הפוגעים במרקם התכנוני ובחזות הכפרית של הישובים.
4. אכיפה נגד גני ילדים הפועלים ללא היתר, תוך פעולה להסדרה תכנונית.
5. אכיפה באזור התעשייה הדרומי - נגד עבירות בניה בוטות; נגד עסקים הפועלים בניגוד לתכנית, תוך פעולה להסדרה תכנונית.

ג'סר אל זרקא

1. אכיפה נגד בניה לא חוקית למיניה בשטחים ציבוריים במיוחד בתחומי דרך.
2. אכיפה ב"כפר הדייגים".

פרדיס

1. אכיפה נגד עסקים הפועלים בניגוד לתכנית בצדי כביש 4.
2. אכיפה נגד עבירות ב"גוש צפוף".
3. אכיפה נגד בניה ושימושים המנוגדים לתכנית, למשל מגורים וכולי בשטחים חקלאיים.

זכרון יעקב

1. אכיפה נגד מתחמים מסחריים, עסקים ותעשייה (לרבות מרכזים מסחריים, מפעלים, גני אירועים וכיו"ב) הפועלים ללא היתר או בניגוד לתכנית.
2. אכיפה נגד תוספות בניה, בפרט מסוכנות בטיחותית, בשכונות החרדיות.
3. אכיפה נגד תוספות בניה, בפרט של יחידות דיור בעיקר במחסנים, מרתפים וקומות מסד.