

# מדיניות אכיפה עירונית

**חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965**

ספטמבר 2023



## מדיניות אכיפה כלל עירונית

### תוכן עניינים

3	1.	התכליות בבסיס אכיפת דיני התכנון והבניה :	3
3	1.1	שמירה על שלטון החוק :	3
	1.2	שמירה על מטרות דיני התכנון והבניה ומדיניות התכנון המונהגת על ידי מוסדות התכנון :	4
4	1.3	מניעת הנאה של העבריין מפרי העבירה ושימור העיקרון לפיו "לא יצא חוטא נשכר ...	4
5	2.	כלים לביצוע אכיפה	5
5	2.1	אכיפה מנהלית (סימן ד' לחוק התכנון והבניה)	5
6	2.2	אכיפה שיפוטית (סימן ה' לחוק התכנון והבניה)	6
7	3.	אמצעים לקיומה של מערכת אכיפה יעילה :	7
7	3.1	סקר עבירות בניה (עבודה אסורה / שימוש אסור) :	7
7	3.2	מדיניות אכיפה.	7
8	3.3	אכיפה יזומה	8
9	3.4	בסיס נתונים, מעקב ובקרה	9
10	4.	סדרי עדיפויות לאכיפה :	10
10	4.1	מדרג עבירות	10
12	4.2	נושאים שלא תתקיים בענינם חקירה :	12
13	4.3	עקרונות לפעולות התביעה	13
13	4.4	מדיניות התביעה	13
14	4.5	נהלי התביעה, עקרונות וקווים מנחים	14
15	4.6	שונות :	15

## 1. התכליות בבסיס אכיפת דיני התכנון והבניה:

1. שמירה על קיום הוראות שלטון החוק.
2. שמירה על מטרות דיני התכנון והבניה ומדיניות התכנון המונהגת על ידי מוסדות התכנון.
3. מניעת הנאה של העבריין מפרי העבירה ושימור העיקרון לפיו "לא יצא חוטא נשכר".

### 1.1 שמירה על שלטון החוק:

המציאות הרווחת כיום בישראל הינה שדיני התכנון והבניה אינם נתפסים במלוא חשיבותם על ידי חלקים רבים בציבור ובפרט כאשר מדובר בבניה בלתי חוקית בקרקע בבעלות פרטית. נראה כי מציאות זו הובילה את בתי המשפט לעמוד, לא אחת, על חשיבות קיומו של שלטון החוק בעת שעסקו באכיפת דיני התכנון והבניה.

הבניה בניגוד לתכנית וללא היתר, לא רק שמהווה פגיעה חמורה בשלטון החוק, אלא היא גם פוגעת בערכי היסוד של דיני התכנון והבניה וסוטה מההכרעה שקבע מוסד תכנון מקצועי בעניינם של מקרקעין פלונים. היא מערערת את ההכרעות שהן פרי איזונים שיצרה מערכת התכנון, ופוגעת בציבור ובסביבתו באופן ישיר. כך ציין בית המשפט בפרשת קירקולה<sup>1</sup>:

"התכלית הראשונה, שמירה על המדיניות התכנונית, מחייבת הקפדה שכל בניה תיעשה כנגזרת של תפיסה תכנונית רחבה, זאת על רקע העובדה שביסוד המדיניות התכנונית עומדים שיקולים כלכליים, חברתיים, סביבתיים ואקולוגיים, כמו גם שיקולים של "צדק-חלוקתי" של אפשרויות ניצול המקרקעין מבחינת ייעוד השימוש ואחוזי הבניה... הקפדה על שמירת המדיניות התכנונית באה למנוע פגיעה במרקם התכנוני, שהנו למעשה קניינו של הציבור כולו.

...

התופעה הפסולה של הקדמת ביצוע בניה לקבלת היתר, פוגעת במרקם התכנוני ובמדיניות התכנונית, גם אם בתכופ לבניה מוגשת בקשה לרשויות להכשרתה. בקשה שכזאת מאלצת את רשויות הרישוי והתכנון, לא פעם, לדון בתכניות תוך הבאה בחשבון של אילוצים שמקורם בעובדה המוגמרת של סיום הבניה, ולאשר תוכניות שאלמלא השלמת הבניה לא היו מאושרות במלואן או בחלקן..." (פס' 2 לדברי כב' השופט נועם)

<sup>1</sup> ע"פ (ירושלים) 2081/08 קירקולה נ' מדינת ישראל 24.12.08, פורסם בנבו רח' טבור הארץ, טבריה ת.ד. 508 14105, טל: 046739526 פקס: 04-6739599

### **1.2 שמירה על מטרות דיני התכנון והבניה ומדיניות התכנון המונהגת על ידי מוסדות התכנון:**

דיני התכנון והבניה משקפים הכרעה של המחוקק באשר לאופן הפעלתה של רגולציה על הקרקע. רגולציה זו נועדה לקבוע את שימושי הקרקע וכן את עוצמות הבינוי המותרים במקרקעין. בבסיס דיני התכנון והבניה עומדות מספר מטרות יסוד כך, ובין היתר, ההליך התכנוני מאופיין בשקיפות ושיתוף הציבור - (כל תכנית מפורסמת לציבור החל ממועד קליטתה במוסד התכנון והציבור נקרא לומר את דברו לגביה לאחר הפקדתה).

בדרך זו באה לידי ביטוי השקפתו של המחוקק כי הליכי התכנון ראויים לשיח רחב אשר יטיב את התוצר התכנוני ויקדם שיח דמוקרטי, ואשר באמצעותו תיטיב התוכנית לקיים את האיזון הנכון שבין האינטרסים החברתיים, הכלכליים והסביבתיים השונים.

דיני התכנון והבניה נועדו אף לשמירה על בטיחות הציבור, בריאותו ורווחתו - צורך זה בא לידי ביטוי בהליכי הרישוי המורכבים והמפורטים, אשר מחייבים התמודדות עם צרכים אלה הדברים באו לידי ביטוי גם הם בפסיקת בית המשפט העליון, בבג"צ 0202724 אדם טבע ודין נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה:

**"לא הרי הקונצפציה של דיני התכנון כיום כהרי הקונצפציה שהיתה בעבר. דין התכנון הינו דין דינמי, ובמהלך השנים זכה לממדים ולמשמעויות של היו לו בעבר. איננו מדברים עוד כבעבר אך בשימושי קרקע למיניהם, אל בתפישה סביבתית כוללת של חברה, של כלכלה ושל איכות חיים בעיר ובכפר"**

### **1.3 מניעת הנאה של העבריין מפרי העבירה ושימור העיקרון לפיו "לא יצא חוטא נשכר":**

התכלית השלישית שבאכיפת דיני התכנון והבניה היא מניעת הנאה של העבריין מפרי העבירה. ברי, כי יש חשיבות יתרה באכיפת עבירות בניה כאשר לרוב עומד בצדס רווח כלכלי ניכר, וזאת על מנת להפחית מן התמריץ הכלכלי לביצוע העבירה ושימור העיקרון לפיו "לא יצא חוטא נשכר".

גם לעניין זה יפים דבריו של בית המשפט הנכבד בפרשת קירקולה:

**"התכלית היא מניעת ההנאה מפרי העבירה, לבל יצא חוטא נשכר, כאשר הודגש בפסיקה שמדובר ב"שיקול מרכזי, אשר לבית המשפט לשוות לנגד עיניו כאשר הוא דן בעבירה של בניה ללא היתר"... בהקשר זה יצוין, כי צו הריסה אמור לתרום לאכיפה אפקטיבית של דיני התכנון והבניה, ולבטל את התועלת הכלכלית שמשגיגים עברייני הבניה, המזדרזים להקדים את ביצוע הבניה לקבלת היתר. בביצוע עבודות בניה ללא היתר, טמון רווח כלכלי רב... צמצום היתרון היחסי האמור של עבריין הבניה הן בהיבט הכלכלי והן בלוח הזמנים להוצאת ההיתר עשוי להוות מכשיר רב תועלת במאבק בתופעת הבניה הבלתי חוקית"**

## 2. כלים לביצוע אכיפה

### 2.1 אכיפה מנהלית (סימן ד' לחוק התכנון והבנייה)

216	סעיף	צו מינהלי להפסקת עבודה וצו ארעי להפסקת עבודה
217	סעיף	צו להריסת תוספת בנייה לאחר שהופר צו מינהלי להפסקת עבודה
218	סעיף	איסור מינהלי על שימוש ברכב או ציוד מכני הנדסי - יחידה ארצית בלבד
219	סעיף	צו מינהלי להפסקת שימוש
220	סעיף	צו לסגירת בניין או מקום לאחר שהופר צו מינהלי להפסקת שימוש
221	סעיף	צו הריסה מינהלי
222	סעיף	ביצוע צו הריסה מינהלי
223	סעיף	תחולת צו הריסה מינהלי על עבודה אסורה נוספת באותם מקרקעין
224	סעיף	בקשה למתן ארכה לביצוע צו הריסה מינהלי
225	סעיף	חובת היוועצות כתנאי למתן צו מינהלי
226	סעיף	המצאת צו מינהלי
227	סעיף	הודעה על מתן צו מינהלי
228	סעיף	בקשה לביטול צו מינהלי
229	סעיף	תנאים לביטול צו מינהלי

## 2.2 אכיפה שיפוטית (סימן ה' לחוק התכנון והבנייה)

באחריות יחידת החקירה בוועדה המקומית לבצע חקירה בהתאם להנחיות ולכללים שמפורסמים מעת לעת על מנהל היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה. ובסיום החקירה להעביר לתובע את חומר החקירה להכרעה בדבר העמדה לדין והגשת כתב אישום.

להלן פירוט הסעיפים הרלוונטיים להליכי האכיפה במסגרת בתי המשפט לרבות צווים במסגרת כתב אישום :

סעיף 234	צו שיפוטי למניעת פעולות
סעיף 235	צו להריסת עבודה או הפסקת שימוש בניגוד לצו שיפוטי למניעת פעולות
סעיף 236	צו הפסקה שיפוטי
סעיף 237	צו להריסת עבודה או הפסקת שימוש בניגוד לצו הפסקה שיפוטי
סעיף 238	בקשה לביטול צו שניתן לאחר הפרת צו שיפוטי למניעת פעולות או צו הפסקה שיפוטי
סעיף 239	צו הריסה בלא הליך פלילי
סעיף 240	בקשה לביטול צו הריסה בלא הליך פלילי
סעיף 243	עבודה אסורה ושימוש אסור (לרבות בנסיבות מחמירות)
סעיף 244	עבודה ושימוש על פי היתר שאינו תואם תכנית
סעיף 245	קנסות נוספים
סעיף 246	אי קיום צו

### 3. אמצעים לקיומה של מערכת אכיפה יעילה:

מערכת אכיפה יעילה מורכבת מכלים ופעולות רבות ושונות הגורמים לביטולה של העבירה והשפעותיה השליליות על הסביבה הפיזית בזמן קצר ביותר.

החזרת מצב לקדמותו ניתנת להשגה בזמן קצר, לרוב, כאשר הבנייה הינה בשלביה המוקדמים - ביצוע עבודות הכנה לבניה, ביסוס, ושלד בשלבים מוקדמים.

**לפיכך, על מנת להשיג בלימה של בנייה אסורה, יש לפעול להשגת איתור מוקדם ולנקיטת פעולות אפקטיביות בזמן הקצר ביותר ולשם כך השימוש באמצעים המנהליים הינו היעיל ביותר.**

לצד השימוש באמצעי האכיפה, ישנה הצלחה רבה בהפסקת בנייה ושימושים אסורים ואף בביצוע הריסות עצמיות והשבת המצב לקדמותו על ידי שימוש בהסברה ושקיפות כלפי ההליכים הצפויים והענישה המקובלת הצפויה, לצד הפעלת לחץ מאנשי ציבור המוכרים בקרב האוכלוסייה (חברי מועצה, נציגי שכונה וכו').

בדבר חומרת התופעה והיקפיה ישנן הצהרות רבות, ומבקר המדינה מתמצת בדבריו את הדרך לפתרון:

גופי פיקוח שונים משקיעים מאמצים בטיפול בתופעת הבנייה הלא חוקית, אך בהיעדר מדיניות אכיפה, תכנית עבודה מערכתית מתואמת הנגזרת ממנה, שיתוף פעולה ותיאום בין הגופים המעורבים בהליך האכיפה, יכולות חקירה ותביעה ראויות ויישום חלקי של פסקי הדין - נפגמת האכיפה בכללה ומשאבים אינם מנוצלים בצורה יעילה.

מתוך דו"ח מבקר המדינה 59ב', מאי 2009

#### 3.1 **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.

בהתאם לתיקון 116 לחוק התכנון והבניה ייערך סקר עבירות בנייה עד לחודש יוני 2021.

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 עדכונו.**

#### 3.2 **מדיניות אכיפה**

סעיף 27 לחוק קובע כי **מתפקידה של הועדה המקומית להבטיח את קיומן של הוראות חוק זה וכל תקנה על פיו.**

בין מטרות מדיניות האכיפה נמנה הצורך **באכיפה שוויונית והעדר אכיפה בררנית** הפוגעת בשוויון במובן זה שהיא מבדילה לצורך אכיפה בין בני אדם דומים או בין מצבים דומים לשם השגת מטרה פסולה, או על יסוד שיקול זר או מתוך שרירות גרידא. די בכך ששיקול כזה, גם

אם אינו שיקול יחיד, יהיה השיקול המכריע או הדומיננטי בקבלת ההחלטה לאכוף את החוק, הרי שאכיפה כזאת נוגדת באופן חריף את העיקרון של שוויון בפני החוק והיא הרסנית לשלטון החוק, היא מקוממת מבחינת הצדק והיא מסכנת את מערכת המשפט<sup>2</sup>.

ניסוח מדיניות אכיפה, איפה, מהווה מימוש חובתה של הוועדה המקומית עפ"י דין לאכוף את החוק והנחיות היועץ המשפטי לממשלה קובעות את הצורך בגיבוש מדיניות אכיפה של גורמי החקירה והתביעה בתחום העונשין (הנחייה מס' 4.1002) וכך גם התפיסה השיפוטית<sup>3</sup> כי "בידי הרשויות המוסמכות מופקדים המשאבים הנדרשים לאכיפת החוק. משאבים אלה לעולם אינם מספיקים לצורך אכיפה מלאה של כל החוקים. לכן, שומה על הרשויות המוסמכות לכלכל את צעדי האכיפה במסגרת המשאבים, בהתאם למדיניות אכיפה ולפי סדרי עדיפות המשתנים עם הנסיבות".

**קביעת מדיניות אכיפה ומימושה, יציבו את הוועדה ואת מערך האכיפה בנקודת 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 יעילה ואפקטיבית;
- ה. אחידות והימנעות מאכיפה בררנית;
- ו. חיזוק תחושת הצדק והגברת אמון הציבור במערכת האכיפה;
- ז. עמידה בפני ביקורת שיפוטית;

**מדיניות אכיפה היא תוצר של מיפוי נתונים אודות העבירות בתחום מרחב התכנון המקומי, כאשר מהנתונים ניתן לאתר תופעות החוצות את מרחב התכנון כולו ולאחר תופעות ייחודיות לאזורים שונים במרחב התכנון, תוך מיקוד הטיפול האכיפתי בהתאם לניתוח הנתונים.**

כאשר מדיניות אכיפה מרכזית נקבעת לאחר שילוב ושיתוף כל הגורמים העיקריים שיש להם נגיעה ומומחיות בנושא: מנהל הנדסה, פיקוח מקומי ותביעה - מובטחת תוצאה מאוזנת המעניקה יחס נכון לכלל השיקולים השונים הנדרשים לעניין ולא מן הנמנע, כי קביעת מדיניות אכיפה במבט על, יכולה להביא לתובנה לפיה הטיפול הראוי אינו בהכרח בשדה האכיפה אלא בתכנון (הסדרה).

### **3.3 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.

יש לבצע סיורים בתכיפות של אחת לשבוע לפחות בכל רחבי העיר באמצעות חלוקת העיר לאזורי אחריות וקביעת תכנית סיורים לכיסוי השטח.

<sup>2</sup> בג"צ 6396/96 זקין נ' ראש עיריית באר-שבע

<sup>3</sup> בג"צ 551/99 שקם בע"מ נ' מנהל המכס ומע"מ.

#### 3.4 בסיס נתונים, מעקב ובקרה

ראיה מקיפה ונתונים מספיקים יטייבו את אופן קבלת ההחלטות של גורמי האכיפה. נדרשת מערכת ניהול מידע המאפשרת מעקב בפועל אחר יישום וביצוע צווים. **לאחר ביצוע סקר עבירות בניה כולל בכל מרחב התכנון המקומי תעודכן מדיניות האכיפה וכן תעודכן מעת לעת בהתאם לסדרי העדיפויות ולמדיניות.**

**להלן סדרי עדיפויות לאכיפה המהווים את מדיניות האכיפה.**

3.5 1. במסגרת הנחיות היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה, הוועדה המקומית לתכנון ובניה "טבריה", קבעה מדיניות אכיפה ופיקוח. הוועדה המקומית מקפידה על האכיפה של חוקי התכנון והבנייה וזאת מתוך הבנה כי השמירה על חוקי התכנון והבנייה ובכלל הקפדה על בנייה חוקית הינה גורם משמעותי באיכות החיים ושמירה על בטיחות וביטחון הציבור. מדיניות הפיקוח ואכיפה של הוועדה גובשה לאחר תהליך עבודה שנמשך מספר חודשים ובמסגרתו בוצעה התאמה לקריטריונים הרלוונטיים, לאופיו ולצביונו של המרחב התכנוני של הוועדה המקומית. העבירות שדורגו בניקוד גבוה נבחרו מתוך השיקולים הבאים:

- א. עבירות בנסיבות מחמירות לפי סעיף 243(א).
  - ב. עבירות אשר פוגעות בתכליות התכנון כגון שימושים חורגים.
  - ג. עבירות שתכליתן מסחרית כלכלית.
  - ד. עבירות שמתבצעות באזורים ציבוריים הומי אדם ואזורי התקהלות.
  - ה. עבירות ספציפיות בתחום השיפוט של העיר שבהן קיימת פגיעה בשלום הציבור או פגיעה ברווחת התושבים.
  - ו. עבירות המתבצעות בשטחים ציבוריים או בשטחים המיועדים למבני ציבור.
  - ז. עבירות שיש חשש כי הן יוצרות מפגע בטיחותי. איסוף מידע לאכיפה מתבצע במסגרת פיקוח יזום, פניות מהמוקד 106 ומהפיקוח המחוזי לרבות מפקח רמ"י, במסגרת שיתוף פעולה עם מחלקות העיריה השונות (מחלקת הגביה, השיטור עירוני, רישי עסקים, אגף שפ"ע ועוד), ותוצאות מסקר עבירות בנייה בעיר.
2. מדיניות אכיפה קוהרנטית והוגנת מאפשרת באופן מיטבי למצות את הדין עם מי שעבר על החוק וכבר הוגש נגדו כתב אישום מאחר ואחת הטענות העיקריות הנשמעות בבתי המשפט, היא אכיפה בררנית ומפלה שלא מטעמים ברורים ועניינים. קיומה של מדיניות כזו, תבטא את מגמת האכיפה באופן שקוף וגלוי ותחזק את טיעוני התביעה בדיונים

משפטיים. בדו"ח הפיקוח יש להתייחס למצב העבירות בסביבה הקרובה לעבירה (המטופלת) ככל שישנה, ופעולות האכיפה שנקטו כנגדן, וכן להתאמה של האכיפה במקרה הנתון למדיניות האכיפה של הוועדה. מזה מובן שיש צורך במדיניות אכיפה חדה, ברורה ומדויקת ככל שניתן אשר מאפשרת לרכז כוחותינו באכיפת עבירות במיקוד גבוה.

3. עבירות הבנייה ( כלומר העבודות או שימושים מבלי שקיבלו היתר מתאים או שמתבצעים בסטייה מהיתר) הנמצאות בראש סדר העדיפויות לאכיפה וכפי שנקבעו במסגרת המדיניות הן :

#### 4. סדרי עדיפויות לאכיפה:

##### 4.1 מדרג עבירות

מס"ד	רמת אכיפה	נושאי האכיפה	דוגמאות במרחב התכנון
1.	גבוהה	עבודה ו/או שימוש אסורים המהווים סכנה ו/או מפגע לשלום הציבור.	
2.	גבוהה	עבודה ו/או שימוש אסורים בשטחים המיועדים לתשתיות (ארציות / מחוזיות / מקומיות)	עבודה ו/או שימוש אסורים בשטחים המיועדים לתשתיות ציבוריות.
3.	גבוהה	עבודה ו/או שימוש אסורים בשטחים המיועדים לרווחת הציבור.	עבודה ו/או שימוש אסורים לרבות שטחים ביעוד ציבורי כגון : אזור הטיילת, שצ"פ, שב"צ, דרכים, חופי הכנרת, אזורים לשימור וכו'.
4.	גבוהה	עבודה ו/או שימוש אסורים בניגוד לתכנית, היוצרים מטרד ליחיד או לציבור, לרבות עומסים על תשתיות עירוניות.	עבודה ו/או שימוש אסור החורג מתכנית. כגון : עבודה ו/או שימוש אסורים באזורי מגורים. למטרות מסחר ותעסוקה ; .....

אי ביצוע הריסה עפ"י פסק דין, המשך ביצוע עבודות לאחר מתן צו הפסקה מנהלי.	אי כיבוד צווים מנהליים או צווי בית משפט; הודעה כוזבת.	גבוהה	.5
<ul style="list-style-type: none"> <li>עבודה חדשה ללא היתר או בסטייה מהיתר מעל 15 מ' (בעדיפות לעבודה המתבצעת כעת)</li> <li>עבודה ללא היתר או בסטייה מהיתר עד 25 מ' גם על עבירות ישנות</li> </ul>	עבודה ללא היתר/בסטייה מהיתר כגון: בניה של גגות, סככות, או תוספות בניה,	גבוהה	.6
עבודה ו/או שימושים אסורים באזורי תעשייה.	עבודה ו/או שימוש אסורים למטרות כלכליות ו/או מסחריות באזורי תעשייה;	בינונית	.7
עבודה ו/או שימוש אסור החורג מהיתר. כגון: עבודה ו/או שימוש אסורים באזורי מגורים למטרות מסחר ותעסוקה; סגירת חניות פרטיות לשימושים שאינם חניה; פיצול דירות מגורים.	עבודה ו/או שימוש אסורים בניגוד להיתר, היוצרים מטרד ליחיד או לציבור, לרבות עומסים על תשתיות עירוניות.	בינוני	.8
מניעת בניית חריגות בנייה חדשות באזורים המיועדים לפינוי בינוי.	עבודה באזורים שהוכרזו כאתרים לפינוי-בינוי;	בינונית	.9
עבודה ו/או שימושים אסורים במרחב התכנון התואמת את תכנית המתאר התקפה (ברת הסדרה) כגון שימוש חורג לגני ילדים.	עבודה ו/או שימוש אסור אחר	בינונית	.10
קראוונים או אוהלים קבועים בשטחים המיועדים למגורים ו/או בטיילת	בניה ו/או שימוש אסור של קראוונים	בינונית	.11
עבודה ו/או שימושים אסורים במרחב התכנון התואמת את תכנית	עבודה ו/או שימוש אסור אחר	נמוך	.12

<p>המתאר התקפה (ברת הסדרה) כגון עבודות הפטורות מהיתר ללא קיום התנאים בהנחיות המרחביות.</p>			
--	--	--	--

#### 4.2 נושאים שלא תתקיים בעניינם חקירה:

- 4.2.1 על – אף האמור לעיל, לא תפתח חקירה כאשר מדובר בבנייה שהיא בגדר "נסיבות העניין אינן מצדיקות העמדה לדין" בהתאם לרשימה שתפורט להלן:
- 4.2.1.1 כל עבירה, לכאורה, שתובע הוועדה החליט בעניינה שאין מקום לחקור או להגיש כתב אישום.
- 4.2.1.2 כל עבודה ו/או בניין אשר חלים עליהם הוראות תקנות התכנון והבנייה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר), תשע"ד-2014, גם אם מדובר על אי מילוי הוראה הנמנית בתקנות בנוגע לעבודה או מבנה כאמור.
- 4.2.1.3 עמודונים, סטפרים, מחסום חשמלי בשטח פרטי המשמש כחנייה בגבולות המגרש;
- 4.2.1.4 גרילים וכיורים חיצוניים בתוך קווי הבניין בלבד;
- 4.2.1.5 סוככים מתקפלים;
- 4.2.1.6 מזגנים ביתיים ודודי שמש, למעט בבניינים חדשים בהם נקבע בהיתר מיקומו של המזגן ולמעט בחזיתות הפונות לרחוב ו/או לשטחים ציבוריים פתוחים והכל בתנאי שלא מהווה מפגע או מטרד לשכנים;
- 4.2.1.7 גדרות בין שכנים ובשטח משותף, באזור מגורים, בבנייה קלה/קשיחה עד גובה 2 מ';
- 4.2.1.8 גני ילדים עד 10 ילדים בשימוש חורג מהיתר.
- 4.2.2 זיוף מסמכים - העברה למשטרה.
- 4.2.3 נושאים קנייניים ונושאים הנוגעים לשימוש ברכוש המשותף.
- 4.2.4 סוגיות הנדונות בערכאות משפטיות, לרבות וועדת ערר או תלויים ועומדים בבית משפט או שבית משפט הכריע בהם לגופם.

\*\*\*\* כל האמור בסעיף 6.2 לעיל מתייחס למצבים בהם עבירת הבנייה אינה מתווספת לעבירות נוספות \*\*\*\*

### 4.3 עקרונות לפעולות התביעה

4.3.1 על פי דין תובע הוועדה הוא גורם עצמאי, הכפוף ליועץ המשפטי לממשלה, אשר התובע ממונה ומוסמך על ידו לשמש נציגו במרחב התכנון, וכן למחלקה להנחיית תובעים מוסמכים בפרקליטות המדינה ולהנחיותיהם. הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין "עצמאות התביעה פלילית"; 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", ובנושא "חובת יחידות הפיקוח להעביר את כל תיקי החקירה להחלטת תובע"; בג"צ 94/3180 נחמיה דורון נ' מאיר ניצן, ראש עיריית ראשון לציון ; בג"צ 91/2631 בנימין זיגל נ' שר המשטרה, רוני מילוא ; ע"פ 322/03 משה ח. אלי ע. בע"מ נ' מדינת ישראל, עמדת היועץ המשפטי לממשלה בעת"מ (י-ם) 10/379 אפרים בן שחר נ' ראש עיריית ירושלים.

4.3.2 התובע הוא הגורם המוסמך על פי דין ליישם את מדיניות האכיפה של הוועדה במרחב התכנון בתחום התביעה, היינו - נקיטה בהליכים משפטיים שונים ומדיניות ענישה, לרבות החלטה על סגירתו של תיקי חקירה לרבות סגירת תיק בהסדר 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".

### 4.4 מדיניות התביעה

4.4.1 בחינה פרטנית של העניין לציבור בנקיטת הליכי אכיפה - נקודת המוצא היא שכל עבירה חייבת להיאכף. כאשר נדמה מתוך הנתונים שהוצגו בפני התביעה, שמדובר בעבירה קלת ערך (מבחינת היקף הבנייה, היעדר פגיעה בציבור), או שנעשה ניסיון כן ואמיתי להכשיר את הבנייה האסורה או לסלקה והבנייה נהרסה/סולקה או הוכשרה, אלה המקרים בהם לא מחייב למצות את הדין מול התושבים.

4.4.2 מדיניות ענישה (מתחמי ענישה על פי תיקון לחוק העונשין 113) - מדיניות ענישה חשובה ורציה לקביעת מדיניות אחידה בכל הארץ לעבירות באותו החוק, הן מבחינת

בתי המשפט הן מטעם התביעה והן מטעם הנאשמים. ויחד עם זה גם כאן ניתקל בצורך בבחינת נסיבותיו של כל מקרה ומקרה בפרט נסיבות אישיות של הנאשמים.

#### 4.5 נהלי התביעה, עקרונות וקווים מנחים

4.5.1 תובע הוועדה מקבל לעיונו ממחלקת הפיקוח תשתית ראייתית לביצוע עבירה במסגרת תיקי פיקוח שמחלקת הפיקוח מגבשת ומעבירה להמשך טיפולו, ולעתים בשלב ראשוני בו עדיין אין מדובר בתיק פיקוח מגובש סופית.

4.5.2 התובע בוחן בכל תיק פיקוח שהועבר אליו – גם בשלב בו אין מדובר עדיין בתיק פיקוח מגובש סופית - את מכלול נסיבות העבירה, הראיות לכאורה והעניין לציבור, כהגדרתם בדיון, לרבות: מהות העבירה: עבודה, שימוש, שימוש אסור, הפרת צו מנהלי/שיפוטי וכיו"ב, התשתית הראייתית הראיות לכאורה, העניין לציבור ורמת החומרה.

- 4.5.3 בהיבט המעשה (נסיבות ביצוע העבירה): היקף העבירה הבניה, השימוש וכיו"ב;
- בהיבט מיקום העבירה: ציר מרכזי, נראות גבוהה, שצ"פ, קרקע חקלאית, רכוש משותף, קרקע פרטית, פלישה לאדמות מדינה וכו' ;
  - סיבות ומניעים לביצוע העבירה לרבות עבירה חד-פעמית, מרובת פריטים, נמשכת ;
  - תוצאות העבירה ונזק שנגרם עלול להיגרם לרבות מסוכנות וגרימת מטרדים ;
  - מועד הגילוי, חלוף הזמן והאם מדובר בעובדה מוגמרת, בניה ישנה, בניה טרייה, התחלת בניה וכיו"ב ;
  - סיכויי הכשרה ומידת הסטייה מהתכנית החלה במקרקעין ;
  - פעולות שננקטו לפני ו/או לאחר ביצוע העבירה ומידת הציות לחוק (האם הוגשה בקשה להיתר), האם הופסקה העבירה בעקבות צו, מאמצים שנעשו לתיקון תוצאות העבירה וכיו"ב.
  - נסיבות העניין ורמת החומרה – בהיבט העושה (א) זהות החשוד ומיהותו, למשל בעל מקצוע כמהנדס, עורך הבקשה וכיו"ב ; (ב) חלקו היחסי בביצוע העבירה ; (ג) עבר פלילי רלבנטי ; (ד) נסיבות אישיות וכלליות רלבנטי ; (ה) פעולות שננקטו לפני/לאחר ביצוע העבירה ומידת הציות לחוק (הודאה ונטילת אחריות, מאמצי לגליזציה, מאמצים לתיקון תוצאות העבירה, פיצוי וכיו"ב
  - בחינת העניין נעשית באספקלריה של הדין הקיים וההלכה הפסוקה לרבות תיקון 121, 116 לחוק, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה והמחלקה להנחיית תובעים מוסמכים בפרקליטות המדינה ומדיניות האכיפה של הוועדה.

- התובע שוקל את דרך הפעולה המתאימה בהתאם לנסיבות כל מקרה ומקרה, במידת הצורך תוך התייעצות עם מהנדס הוועדה.

#### 4.6 שונות:

- 4.6.1 רישום הערה בלשכת רישום המקרקעין לאחר מתן גזר דין.
- 4.6.2 התובע המוסמך להחליט בדבר קיום ומידת העניין לציבור באכיפה רשאי לסטות ממדיניות האכיפה לפי שיקול דעתו בהתקיים נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת.
- 4.6.3 מדיניות האכיפה ניתנת לשינוי בהתאם לשינוי הצרכים והנסיבות ולניסיון שיצטבר בישומה.
- 4.6.4 כאשר הבסיס לחקירה הינו תלונת ציבור, בהתאם לסעיף 63 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 על החלטה שלא לחקור או שלא להעמיד לדין תימסר למתלונן הודעה בכתב, בציון הנימוק להחלטה. ובהתאם לסעיף 64 לחוק זה, יש להודיע למתלונן כי הינו רשאי לערור על ההחלטה שלא לחקור, או להעמיד לדין.

