

מדיניות האכיפה

הוועדה המקומית לתכנון ולבניה בית אריה-עופרים

א. רקע רלוונטי

במהלך השנים התנהל בצורה לא סדירה מערך הבקרה, אכיפה ומעקב אחר עבירות בתחום התכנון והבניה בבית אריה-עופרים.

עם כינונה של המועצה הנוכחית, הושם נושא הסדר הציבורי, האכיפה והשווינויות בראש סדר העדיפויות.

סקר הנכסים שנערך בשנת 2019/20 בוצע לראשונה מאז 2006 וחשף עבירות בניה וחריגות בניה בספקטרום רחב ביותר מכל הסוגים, לרבות ביצוע חריגות בניה מהיתר או מתכנית, שימוש חורג האסור עפ"י החוק הירדני, פיצולי יחידות דיור ועוד.

חשיפה זו חייבה את הוועדה לקבוע מסמך מדיניות אכיפה סדור ותחילת אכיפה לצורך שמירה על תכליות דיני התכנון והבניה החלים בישראל וביהודה ושומרון, שמירה על הסדר הציבורי ושלטון החוק.

ב. תחולה חקיקתית

צו בדבר ניהול מועצות מקומיות (מס' 892) קובע בסעי' 1 כי ישוב המפורט בתוספת ייחשב מועצה מקומית. הישוב "בית אריה" מופיע בסעי' 10 לתוספת.

סעיפים 2 ו-4 למיני ועדות תכנון מיוחדות (מועצות מקומיות ומועצות אזוריות) (יהודה והשומרון), תשס"ח-2008 קובעים כי בית אריה שהנה מועצה מקומית תכהן כוועדה מקומית כמשמעותה בסעיף 2(24) לחוק תכנון ערים, כפרים ובנינים, מס' 79 לשנת 1966 (להלן: "הוועדה").

הנורמות המשפטיות בנושא תכנון ובנייה באזור יהודה ושומרון שאובות מארבעה מקורות עיקריים:

❖ חקיקה על רבדיה השונים (חקיקה מנדטורית-עות'מנית, אם היתה תקפה ביוני 1967, חוק תכנון ערים, כפרים ובנינים מס' 79 לשנת 1966, צו בדבר חוק תכנון ערים, כפרים ובנינים (יהודה והשומרון) (מס' 418), תשל"א-1971, תחיקת בטחון/צווים על תיקוניה השונים (המתפרסמת בין היתר בקמצ"ס- קבצי צווים, מינויים ומנשרים).

❖ הוראות התכניות השונות

❖ החלטות מחייבות של מועצת תכנון עליונה

❖ פסיקות בג"צ - הפרשנות המוסמכת לחוק.

ג. כללי:

מרחב התכנון המקומי של הוועדה כולל בתוכו רשות מקומית אחת, היא בית אריה-עופרים, המונה כ-5.100 תושבים ושטח מרחב התכנון המקומי של הוועדה מכיל כ-8,780 דונמים.

חובתה של הוועדה המקומית על פי כל דין הנה להבטיח את קיומן של הוראות דיני התכנון והבניה והתקנות על פיהם.

לפיכך, האחריות לקיום הוראות דיני התכנון והבניה במרחב התכנון המקומי מוטלת על הוועדה, והיא מחויבת לפעול תוך עצמאות מלאה לאכיפת קיום הוראות דיני התכנון והבניה בתחומה.

הפרת הוראות דיני התכנון והבניה שמתבצעות מחוץ למרחב התכנון המקומי מדווחות ליחידת הפיקוח הארצית ביהודה ושומרון להמשך טיפולם.

ד. תכליות האכיפה

לאכיפה יעילה ואפקטיבית של עבירות בנייה יש חשיבות ציבורית משום שהעבירות עלולות להביא לשימוש לא מושכל במשאב הקרקע, לפגוע באיכות החיים ובאיכות הסביבה ואף לגרום למפגעי בטיחות, מטרדים, וכמובן פגיעה בשוויוניות. לרוב, עבירות אלו גלויות לעיני כול ולפיכך אופן התמודדות עימן משפיע גם על מידת אמון הציבור בוועדות.¹

לדיני התכנון והבניה מספר תכליות עיקריות² ובהן: שמירת המרקם התכנוני, שמירת המרקם החברתי, תכליות התכנון המהותי, המדיניות התכנונית וההליך התכנוני ומניעת פגיעה בהם או סיכולם; שמירת הבטיחות ווידוא כי מבנים שהוקמו עומדים בתנאי הבטיחות ובתקנים המחייבים; האכיפה מבטיחה שמירת שלטון החוק, כיבוד הדין ויישומו, כיסוד כהכרחי של הקיום החברתי ותנאי לתקינות פעילותו, ושימור אמון הציבור במערכת אכיפת החוק; ומניעת ההנאה מפרי העבירה, לבל יצא חוטא נשכר.

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, שיוויונות ו"שפה אחידה", וקידום ושמירה על אינטרסים ארוכי טווח של החברה והאדם, במבט לעבר ההווה ולעתיד גם יחד.³

ההגנה על דיני התכנון והבניה בישראל בכלל ויהודה ושומרון בפרט, בכל הקשריהם, היא חובה ציבורית בעלת חשיבות ממדרגה ראשונה, והיא חלה בראש ובראשונה על הוועדות המקומיות. חשיבותם של דיני התכנון והבניה בעיצוב פני הסביבה והחיים בישראל מותנית באכיפת חוק ראויה. בלא אכיפת חוק ראויה, לא ימומשו התכליות של דיני התכנון והבניה וכללי התכנון יהיו בבחינת אות מתה.⁴

נקודת המוצא היא, כי על אף חשיבותה הרבה של אכיפת דיני התכנון והבניה הלכה למעשה היא אינה ניתנת למימוש בכל החזיתות הקיימות. עומדים ביסוד כך טעמים רבים, ביניהם

¹ דו"ח מבקר המדינה, דוחות על הביקורת שלטון המקומי, תכנון ובניה, 2020

² ע"פ (י-ם) 2081/08 כרמי קירקולה נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו) (2008)

³ בג"צ 4475/09 נדמי סלמאן נ' שר הביטחון (פורסם בנבו) (2010) (להלן: "סלמאן")

⁴ השופט חשין, בג"ץ 53/96 תשלובת ח. אלוני בע"מ נ' שר התעשייה והמסחר (פורסם בנבו) (1998)

ניתן למנות את כוחות האכיפה המוגבלים הנתונים בידי הועדות המקומיות, הנובעים ממגבלות של תקציב, כח אדם, היערכות ועוד. מנגד, עומד ההיקף הנתון הגדול של הפרות החוק בישראל בהקשר של דיני התכנון והבניה, בישראל בכלל ויהודה ושומרון בפרט.

מצב זה מחייב את הוועדה לקבוע מדיניות אכיפה ולהציב סדרי עדיפויות לאכיפת דיני התכנון והבניה במרחב התכנון שבתחום סמכותה וזאת בין היתר נוכח משאבים מוגבלים, כח אדם מועט וכניסה לחלל של כעשור שלם בו הנושא לא טופל כנדרש. סדרי עדיפויות אלה מתבססים על מערכת מורכבת של שיקולים ענייניים ואמות מידה. אמות המידה נקבעות עפ"י נסיבות ותנאים קונקרטיים קיימים המשפיעים על קביעת סדרי העדיפויות, הן במישור הלאומי, הן במישור המרחבי ברמת מרחב התכנון המקומי של הוועדה והן במישור הפרטני בהתאם לנסיבותיו הספציפיות של כל מקרה ומקרה. מערכת שיקולים זו נקבעת בין היתר גם בהתאם למהות העבירה, זהות העבריין, "צורך השעה" ועוד⁵.

סדרי העדיפויות לאכיפת דיני התכנון והבניה מתמצים בבחינה על ידי הרשות המוסמכת של אותה מערכת מורכבת של פרמטרים, נתונים, שיקולים ונסיבות, והחלטה על בסיסן של "מה העיקר מול הטפל, ומה החיוני והדחוף לעומת השולי בחשיבותו ובדחיפותו"⁶.

התערבות בג"ץ בשק"ד רשות שלטונית בנוגע לסדרי העדיפויות שהיא קובעת לעצמה באכיפת החוק תתאפשר רק במקרים בהם הוכחה התנערות מלאה או הימנעות בלתי סבירה מאכיפת החוק על ידי הרשות או כאשר סדרי העדיפויות שהרשות הציבה לעצמה בענייני האכיפה נגועים באי חוקיות, בחוסר סבירות קיצוני או בפגם חמור אחר אשר יורד לשורש העניין⁷. הוועדה תעשה כל שביכולתה לקבוע סדרי עדיפויות אלה ולעמוד בהן.

ה. מטרה

לוועדה מדיניות אכיפה שקולה, ראויה והגונה, מסודרת וגלויה, אשר מפורטת במסמך זה והיא מפורסמת לציבור באופן שקוף ומלא.

מטרת מסמך מדיניות האכיפה להתוות מסגרת ברורה לפעילויות האכיפה בבניה המבוצעת בשטחה המוניציפאלי ומרחב התכנון של הוועדה.

לגיבוש מדיניות האכיפה מספר תכליות עיקריות⁸, בין היתר, 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.

⁵ ראה עניין **סלמאן**, לעיל, ה"ש 4 ודברי כב' המשנה לנשיא, השופט מ' אלון בהקשר של אמות מידה להפעלת שיקול דעת שיפוטי בע"פ **פלוני נ' מדינת ישראל** (פורסם בנבו) (1979)

⁶ ראה עניין **סלמאן** לעיל, ה"ש 4

⁷ בג"ץ 1193-18 **רגבים נ' ישר הבטחון**

⁸ 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)

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;
- ✓ לתקן מצב קיים של שנים רבות בהן לא בוצעה אכיפה;
- ✓ להקל על תהליכי קבלת ההחלטות בקרב הגורמים הרלבנטיים בוועדה בצמתים הרלבנטיים לאכיפה;
- ✓ לאפשר עמידה ראויה בפני ביקורת שיפוטית, ציבורית ומערכתית.

1. יישום המדיניות ושינויה

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, הנחיות היחידה להסמכת תובעים בפרקליטות המדינה וכן מהמדיניות התכנונית – ברמה הארצית, ברמה המחוזית וברמה המרחבית ביהודה ושומרון.

מדיניות האכיפה תאושר ותתוקף בהחלטת מליאת הוועדה בראשות יו"ר הוועדה, ותחילת תוקפה – ממועד מתן ההחלטה, ואולם אין אי פרסומה ו/או אי אישורה כדי לאיין פעילות אכיפה קודמת על סמך מדיניות שבעל פה. לכשתאושר המדיניות, תפורסם מדיניות האכיפה, לרבות באתר האינטרנט של הוועדה, והיא תהיה נגישה לעיון על ידי כלל הציבור. יישומם של עקרונות המדיניות הכלליים והדגשים הפרטניים, בהתאם לסדרי העדיפות שיוגדרו להלן, ייעשה באופן הבא⁹:

- **בתחום הפיקוח**, היינו - איתור עבירות וחקירתן – המדיניות תיושם על ידי מחלקת הפיקוח, בהנחיית יו"ר הוועדה ומהנדס הוועדה. זאת על דעת תובע הוועדה, שהוא

⁹ סעיף 12 לחוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב – 1982 (להלן: "חוק סדר הדין הפלילי"), הנחיית היועמ"ש 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

הגורם המוסמך על פי דין בוועדה, כנציג היועץ המשפטי לממשלה, לקבוע את מדיניות האכיפה ומידת העניין לציבור באכיפה ובנקיטה בהליכים משפטיים.

▪ **בתחום התביעה**, היינו - נקיטה בהליכים משפטיים שונים ומדיניות ענישה שיוויונית בשים לב להיעדר האכיפה עד כה. המדיניות תיושם על ידי תובע הוועדה, שהוא הגורם המוסמך על פי דין להורות על הגשת כתב אישום ו/או להחליט על סגירת תיק.

כאמור, מדיניות האכיפה צריכה להיות מותאמת מטיבה לנסיבות ולתנאים קונקרטיים קיימים, המשפיעים על סדרי העדיפויות, ועל כן היא נתונה מטבע הדברים לשינויים, ותשתנה בהתאם לצורך ולנסיבות המשתנות¹⁰.

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 הראשונית¹¹.

מדיניות נוועדה להנחות ומן הראוי ככלל לפעול על פיה. עם זאת, אין היא מהווה דין נוקשה שאסור לסטות ממנו. נהפוך הוא, המדיניות לא נוועדה לשלול את שיקול הדעת של מי שמוסמך על פי הדין להחליט כיצד יש ליישמה ולפעול לאורה ואין היא מחליפה את שיקול הדעת של הפיקוח כיצד לפעול בכל מקרה ומקרה בהתאם לנסיבותיו. בכל מקרה קיימת חובה לשקול את נסיבותיו של המקרה ואת מכלול השיקולים המיוחדים לו, שיש בהם כדי להצדיק סטייה מן המדיניות לרבות שינוי בסדרי העדיפות המפורטים בה. יתרה 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 להסמכת תובעים בפרקליטות המדינה¹².

ז. **עקרונות וקווים מנחים לאכיפה**

כאמור, תפקידה של מחלקת הפיקוח הוא בראש ובראשונה לפעול לאיתור עבירות על דיני התכנון ובניה במרחב התכנון המקומי וחקירתן, תוך יישום מדיניות האכיפה וסדרי העדיפויות המאושרים של הוועדה.

בהתאם לכך פועלת מחלקת הפיקוח עפ"י עקרונות מדיניות האכיפה וכן בהתאם לעקרונות המנחים הכללים הבאים:

¹⁰ בג"צ 551/99 שקם בע"מ נ' מנהל המכס והמע"מ (פורסם בנבו) (2000)

¹¹ ראה הנחית היועמ"ש לממשלה 4.1002, הי"ש 9

¹² ראה הנחית היועמ"ש לממשלה 4.1002, הי"ש 9

- **אכיפה הוגנת, שוויונית ואחידה** – האכיפה תהיה הוגנת, שוויונית, אחידה ולא בררנית, ככל הניתן, והיא תהיה מבוססת על שיקולים ענייניים ותממש את עקרון השוויון בפני החוק.
- **אכיפה יזומה** – מלבד הפיקוח השגרתי על עבודות הבניה החדשות במרחב התכנון של הוועדה, יבוצע איתור יזום לגילוי עבירות ואכיפה יזומה המבוססת על מדיניות אכיפה, עקרונות וסדרי עדיפויות. לצד זה, יינתן מענה יעיל ככל הניתן לתלונות, לרבות אנונימיות, של אזרחים במרחב התכנון, ולפניות של גורמים אחרים, והוועדה תהיה קשובה לצרכיו ולפניותיו של הציבור.
- **אכיפה יעילה** – האכיפה תהיה יעילה ואפקטיבית ככל הניתן במשאבים המוגבלים הקיימים. זאת תוך הקצאה יעילה ומושכלת של המשאבים הקיימים התאמת האמצעים הננקטים והשיטה למטרה הקונקרטית שיש להגדירה בכל מקרה ומקרה (להלן: הפסקת פעילות הגורמת מטרד משמעותי, הסרת מבנה המהווה סכנה בטיחותית לציבור, מניעת קביעת עובדות מוגמרות בהתחלות בניה וכיו"ב).
- **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.

ח. מבנה מחלקת הפיקוח ותפקידי הפיקוח על הבניה

מחלקת הפיקוח של הוועדה היא זרוע האכיפה והחקירה שלה ותפקידה הוא בראש ובראשונה לפעול לאיתור עבירות על דיני התכנון ובניה במרחב התכנון המקומי וחקירתן, תוך ישום מדיניות האכיפה המאושרת של הוועדה, בתיאום עם מהנדס הוועדה, האמון על התכנון המהותי במרחב התכנון המקומי, ותובע הוועדה, שהוא הגורם המוסמך עפ"י דין בוועדה, כנציג היועץ המשפטי לממשלה.

מחלקת הפיקוח בוועדה מונה כיום בפועל מפקח אחד במשרה חלקית, אשר אחראי על כל היבטי עבודת המחלקה ובראש ובראשונה לכך שמלאכת הפיקוח במרחב התכנון המקומי מתבצעת באופן שוטף, ביעילות, ועפ"י מדיניות האכיפה, סדרי העדיפויות ותכנית העבודה המוגדרים.

המפקח משמש כ"עניי הוועדה" בשטח ועל כן, חלק ניכר וחשוב מעבודתו מתבטא בסיורים בשטח לאיתור עבירות על דיני התכנון והבניה, מניעתן, חקירתן ואכיפת החוק באמצעים שונים. המפקח הנו איש מקצוע, שעובר תהליך הכשרה והסמכה מתאימים על פי הדין, ובמידת האפשר גם ניסיון קודם.

בין תפקידיו העיקריים של המפקח ניתן למנות את הבאות:

- איתור עבירות באמצעות פיקוח יזום.
- בדיקת חשדות לביצוע עבירות על בסיס תלונות שמתקבלות ופניות מן הציבור מגורמים שונים.

- חקירת עבירות על דיני התכנון ובניה, גיבוש תשתית ראייתית המאפשרת אכיפה וגיבוש תיק חקירה.
- אכיפת צווים שיפוטיים.
- פעולות מנהליות.
- אכיפת החוק ומניעת המשך ביצוע עבירות באמצעים שונים.
- עריכת ביקורות בשלבים שונים: עם הגשת בקשה להיתר, במהלך בניה המבוצעת עפ"י היתר, לפני הוצאת טופס 4, לפני העברת בעלות.
- מניעת נזקים ולכלוך במרחב הציבורי תוך כדי ביצוע עבודות בניה.

ט. סדר עדיפות לאכיפה, נושאי אכיפה ודגשים

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

- אי קיום צווים שיפוטיים ומנהליים.
- אכיפה בהתאם לסקר הנכסים שבוצע לאחרונה.
- עצירת בניה שלא כדין מיד עם תחילתה ("בניה טרייה"), וזאת במטרה למנוע המשך הבניה ויצירת עובדות מוגמרות "בשטח".
- עבירות בניה בהיקף נרחב ופיצול ליחידות דור.
- בניה אסורה על ידי אנשי ציבור, המהווים דוגמא אישית וציבורית.
- אכיפה נגד בניה ושימושים שלא כדין במבנים בשטחים ציבוריים ושטחים פתוחים המיועדים לפיתוח עירוני בהווה או בעתיד, למשל בתחום דרך ועוד.
- אכיפה בתחום תכניות מאושרות שמתקפן ניתן להוציא היתר והבניה מתבצעת לא כדין.
- אכיפה בתחום תכניות מתהוות (שהוחלט להפקידן או לקראת דיון בהתנגדויות).
- בניה ושימושים שלא כדין בהיקף נרחב, או בנראות גבוהה פיזית או ציבורית.

והכל כמפורט להלן:

נושאי אכיפה	דגשים
אי קיום צווים שיפוטיים	יש לערוך בקרה אחר קיום צווים שיפוטיים ולנקוט בהליכים כלפי מפרי צווים. ככלל, יש לתת עדיפות לאכיפה במקרים בהם בנוסף לאי-קיום צווים שיפוטיים ישנן עבירות נוספות משמעותיות, למשל בניה שלא כדין נוספת וכיו"ב, בהתאם לשיקולים ולפרמטרים הקבועים בהנחיות הפרקליטות בנושא
בניה חדשה ("טרייה")	היקף הבניה, סיכויי הכשרתה, הפעולות שנקטו לקבלת היתר והצפי לקבלתו, מידת הציות לצווים המנהליים או השיפוטיים ואופן כיבודם.

<p>המבנה כולו לא חוקי או מבנים לא חוקיים בהיקף נרחב. הגדלת מספר יחידות הדיור, לרבות באמצעות פיצול או איחוד דירות, תוספת יחידת דיור או תוספת יחידה ברכוש משותף. בניה שלא כדין בהיקף של 25 מ"ר ומעלה - בשטחים עיקריים. 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>בניה לא-חוקית על ידי קבלנים ויזמים כחלק מפעילותם העסקית, לרבות בסטיה מהיתר או מתכנית. "שימושים חורגים" מייעוד המקרקעין על פי התכנית – סטיה או חריגה מהשימוש המותר בתכנית (ממגורים למסחר למשל).</p>	<p>בניה או שימוש שלא כדין למטרות כלכליות או מסחריות</p>
<p>יש לתת עדיפות לאכיפה כנגד בניה שלא כדין בשטחים ציבוריים ושטחים פתוחים המיועדים לפיתוח עירוני בהווה או בעתיד, למשל בתחום דרך. בניה או שימוש שלא כדין בשטחים המיועדים למבני ציבור, שטחים פתוחים וכיו"ב. חסימה או פגיעה אחרת בגישה לשטחים המיועדים לרווחת הציבור; בניה או שימוש שלא כדין המבוצעים בניסיונות של הסגת גבול או השתלטות על מקרקעין (מקרקעי ציבור, מקרקעין של צד ג', רכוש משותף וכיו"ב).</p>	<p>בניה או שימוש שלא כדין בשטחים ציבוריים</p>
<p>יש לתת עדיפות לאכיפה נגד מבנים המסכנים את בטחון הציבור ושלומם מבחינה בטיחותית, או היוצרים מטרד או מפגע משמעותי אחר. ולשים דגש בין היתר על בניה או שימוש המייצר זיהום אוויר, מטרד רעש, סיכון תחבורתי, מכשולים, פגיעה בחזות הישוב ובאופיו וכיו"ב.</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</p>
<p>יש לתת עדיפות גבוהה לאיתור מעורבותם של בעלי מקצוע שונים בביצוע עבירות על חוק התכנון והבניה, חקירתם והעמדתם לדין, בפרט בעבירות חריגה מתכנית, אך לא רק. מדיניות האכיפה והענישה בעבירות המבוצעות על ידי בעלי מקצוע תהיה מחמירה, בהתאם להלכה הפסוקה ולתפישת לפיה אותם בעלי מקצוע הם מי שאיפשרו את ביצוע העבירה והכשירו את הקרקע לכך בפעולותיהם המקצועיות שבלעדיהן לא ניתן היה לעשות כן.</p>	<p>עבירות המבוצעות על ידי בעלי מקצוע</p>

<p>לדעת משרד מבקר המדינה, נבחרי העיר ונושאי משרה בכירים בעירייה צריכים להיות שומרי חוק לדוגמא ולמופת. על הוועדה המקומית לנקוט משנה זהירות ויתר תקיפות בעת טיפולה בעבירות בנייה שנעשות על ידי נבחרי העיר ונושאי משרה בכירים במועצה (או בוועדה) באפן שוויוני, ללא משוא פנים כנגד כל מי שמבצע הפרות של הוראות התכנון והבניה במרחב התכנון של הוועדה. על כל הגורמים הממונים על אכיפת החוק לפעול כמקובל וכנדרש נגד עבירות הבנייה שהתגלו, ובהקדם האפשרי, הן בהתאם לפסיקה¹³, והן בהתאם לעמדת יחידת הפיקוח הארצית על הבניה ביהודה ושומרון העוסקת אך ורק בחריגות בניה שלא בתחום התכנון של בית אריה- עופרים (בניגוד לעבירות בניה המבוצעות על ידי אנשי ציבור בתחום ישראל והנחיות היועמ"ש לממשלה בעניין).</p>	<p>עבירות המבוצעות על ידי אישי ציבור</p>
<p>ככלל, יש לתת עדיפות לאכיפה נגד עבירת השימוש בבניה ישנה או שהתיישנה שלא כדין כאשר היא נוגדת תכנית, ופוגעת במרקם התכנוני או מסכלת תכנון. ככלל, כאשר עבירת הבניה התיישנה והשימוש אינו תואם את התכנית החלה במקום, יש לתת עדיפות לאכיפה ישנה הכוללת הגדלה, בניגוד להוראות התכנית, של מספר יחידות הדיור, לרבות באמצעות פיצול או איחוד דירות, תוספת יחידת דיור או תוספת יחידה בשטח משותף, באופן השימוש כבר איננו תואם למעשה את התכנון החל במקום. במקרים בהם עבירות הבניה התיישנו והשימוש תואם את התכנית החלה במקום האכיפה תיעשה בהתאם לאמות המידה הכלליות הנוהגות באכיפה בתחום התכנון והבניה, כאשר בין היתר יישקלו הפרמטרים הבאים, שאינם מהווים רשימה סגורה:</p> <p>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</p>	<p>בנייה ישנה או שהתיישנה</p>

¹³ עע"מ 3911/05 חוה נ' מועצה מקומית אזור, שם העיר השופט ג'ובראן על הבעייתיות של איש ציבור המבצע עבירת בנייה

שלא כדין בשלטון החוק ובאמון הציבור במערכות אכיפת החוק, והכל בהתאם להנחיות היועמ"ש לממשלה בענין.	
---	--

י. נושאים ומקרים שלא ייאכפו מפאת חוסר עניין לציבור¹⁴

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 – 2014¹⁵ והיא אמורה להיות פטורה מהיתר, אולם לא התקיימו בנסיבותיה מלוא התנאים הקבועים בתקנות.

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, והכל בכפוף להנחיות היועמ"ש לממשלה.

יא. המסגרת החוקית להגשת תלונה בגין עבירת בניה

לכל אדם שמורה הזכות להתלונן על עבירה ובכלל זה עבירת תכנון ובניה (סעיף 58 לחוק סדר הדין הפלילי). תובע בוועדה מקומית רשאי להחליט שלא לחקור תלונה כאמור. הודעה על החלטה שלא לחקור, תימסר למתלונן (סעיף 63 לחוק סדר הדין הפלילי). על החלטת תובע שלא לחקור ניתן להגיש ערר תוך 30 יום למחלקה להנחיית התובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה (סעיף 64 לחוק סדר הדין הפלילי).

מיכל סער, עו"ד

תובעת מוסמכת בית אריה - עופרים

נציגת היועץ המשפטי לממשלה

¹⁴ חוסר "עניין לציבור" במשמעותו על פי סעיף 62 לחוק סדר הדין הפלילי; הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.1002 לעיל ה"ש 9; וההלכה הפסוקה, ראו למשל: בג"צ 935/89 גנור ואח' נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מד (4) 485 (1990)

¹⁵ ק"ת התשע"ד 1532