



מדיניות האכיפה
הועדה המקומית לתכנון ולבניה קרית
טבעון

תאריך 1/1/2017



כללי

1. הוועדה המקומית לתכנון ולבניה "קרית טבעון" (להלן: **הוועדה**) היא ועדה מקומית על פי סעיף 18 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: **החוק**). מרחב התכנון המקומי של הוועדה כולל בתוכו רשות מקומית אחת, היא קרית טבעון, המונה כ- 20,000 תושבים, ושטח מרחב התכנון המקומי של הוועדה הינו בן כ- 8,500 דונמים.
2. סעיף 27(א) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: **החוק**) קובע כך:
"מתפקידה של הוועדה המקומית וכל רשות מקומית במרחב תכנון הכולל תחום של יותר מרשות מקומית אחת להבטיח את קיומן של הוראות חוק זה וכל תקנה על פיו."
3. מן האמור לעיל עולה, כי האחריות לקיום הוראות דיני התכנון והבניה במרחב התכנון המקומי מוטלת על הוועדה, והיא חייבת ונדרשת על פי החוק לפעול תוך עצמאות מלאה לאכיפת קיום הוראות דיני התכנון והבניה בתחומה.
4. לאכיפת דיני התכנון והבניה מספר תכליות עיקריות ובהן: 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. 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.
5. ההגנה על דיני התכנון והבניה בישראל, בכל הקשריהם, היא חובה ציבורית בעלת חשיבות ממדרגה ראשונה, והיא חלה בראש ובראשונה על הועדות המקומיות. 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.
6. 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 הועדות המקומיות, הנובעים ממגבלות של תקציב, כח אדם, היערכות ועוד, ומנגד - ההיקף הנתון, הגדול, של הפרות החוק הקיימות בישראל בהקשר של דיני התכנון והבניה.
7. מצב זה מחייב את הוועדה 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 המקומי של הוועדה והן במישור הפרטני בהתאם לנסיבותיו הספציפיות של כל מקרה ומקרה.
8. לוועדה מדיניות אכיפה מאושרת, מסודרת וגלויה, אשר מפורטת במסמך, והיא מפורסמת לציבור.



9. מחלקת הפיקוח של הוועדה היא זרוע האכיפה והחקירה שלה, ותפקידה הוא בראש ובראשונה לפעול לאיתור עבירות על דיני התכנון והבניה במרחב התכנון המקומי וחקירתן, תוך יישום מדיניות האכיפה המאושרת של הוועדה. זאת בתיאום עם מהנדס הוועדה, האמון על התכנון המהותי במרחב התכנון המקומי, ותובע הוועדה, שהוא הגורם המוסמך על פי דין בוועדה, כנציג היועץ המשפטי לממשלה, לקבוע את מידת העניין לציבור באכיפה ובנקיטה בהליכים משפטיים.

מבנה מחלקת הפיקוח ותפקידי המפקח

1. מחלקת הפיקוח בוועדה מונה כיום בפועל מפקח אחד, אשר אחראי על כל היבטי עבודת המחלקה, ובראש ובראשונה לכך שמלאכת הפיקוח במרחב התכנון המקומי מתבצעת מדי יום ביומו ביעילות על פי מדיניות האכיפה, סדרי העדיפויות ותכנית העבודה המוגדרים.
2. המפקח הוא "העניינים" של הוועדה בשטח, ועל כן חלק ניכר וחשוב מעבודתו מתבטא בסיורים בשטח לאיתור עבירות על דיני התכנון והבניה, מניעתן, חקירתן ואכיפת החוק באמצעים שונים. בין תפקידיו העיקריים של המפקח ניתן למנות את הבאות:
 - א. איתור עבירות באמצעות פיקוח יזום.
 - ב. בדיקת חשדות לביצוע עבירות על בסיס תלונות שמתקבלות ופניות מן הציבור או מגורמים שונים.
 - ג. עריכת ביקורות בשלבים שונים: עם הגשת בקשה להיתר, במהלך בניה המבוצעת על פי היתר, לפני הוצאת טופס 4.
 - ד. חקירת עבירות על דיני התכנון והבניה, גיבוש תשתית ראייתית המאפשרת אכיפה וגיבוש תיק פיקוח (למעשה תיק חקירה).
 - ה. אכיפת החוק ומניעת המשך ביצוע עבירות באמצעים שונים.
 - ו. כפי שיפורט בהמשך, כל מפקח בוועדה עובר תהליך הכשרה והסמכה פורמלית (קורס מפקחים), ויש לו הסמכה כמפקח על פי החוק.

עקרונות וקווים מנחים לאכיפה

1. כאמור, תפקידה של מחלקת הפיקוח הוא בראש ובראשונה לפעול לאיתור עבירות על דיני התכנון והבניה במרחב התכנון המקומי וחקירתן, תוך יישום מדיניות האכיפה וסדרי העדיפויות המאושרים של הוועדה.
2. בהתאם לכך פועלת מחלקת הפיקוח על פי עקרונות מדיניות האכיפה וכן בהתאם לעקרונות המנחים הכלליים הבאים:
 - א. **אכיפה הוגנת, שוויונית 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 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.



- ג. **אכיפה יעילה** – האכיפה תהיה יעילה ואפקטיבית ככל הניתן במשאבים המוגבלים הקיימים. זאת תוך הקצאה יעילה ומושכלת של המשאבים הקיימים והתאמת האמצעים הננקטים והשיטה למטרה הקונקרטית שיש להגדירה בכל מקרה ומקרה (למשל: הפסקת פעילות הגורמת מטרד משמעותי, הסרת מבנה המהווה 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.
3. בפעולתה בתחום הפיקוח, היינו - איתור עבירות וחקירתן – מחלקת הפיקוח מיישמת את המדיניות והעקרונות ואת סדרי העדיפויות שנקבעו לאכיפה במרחב התכנון באופן עצמאי, אולם בתיאום עם יו"ר הוועדה, מהנדס הוועדה ותובע הוועדה, שהוא הגורם המוסמך על פי דין בוועדה, כנציג היועץ המשפטי לממשלה, לקבוע את מדיניות האכיפה ומידת העניין לציבור באכיפה ובנקיטה בהליכים משפטיים.

נהלי מחלקת הפיקוח

יפורטו במסמך נפרד.

עקרונות לפעולת התביעה

1. כללי
- א. על פי דין תובע הוועדה הוא גורם עצמאי, הכפוף ליועץ המשפטי לממשלה, אשר התובע ממונה ומוסמך על ידו לשמש נציגו במרחב התכנון, וכן למחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה ולהנחיותיהם (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; הנחיית המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה בנושא "עצמאות התביעה – רענון הנחיות" מיום 17.11.13; 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)).
- ב. 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 תיק (סעיפים 12 ו-59 – 62 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, סעיף 258 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ו-1965; זאת 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".

2. עקרונות וקווים מנחים - נהלי התביעה

- א. תובע הוועדה מקבל לעיונו ממחלקת הפיקוח תשתית ראייתית לביצוע עבירה במסגרת תיקי פיקוח שמחלקת הפיקוח מגבשת ומעבירה להמשך טיפול, ולעתים בשלב ראשוני בו עדיין אין מדובר בתיק פיקוח מגובש סופית.
- ב. 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 בדין, לרבות:
- (1) מהות העבירה: בניה, שימוש, שימוש חורג, הפרת צו מנהלי / שיפוטי וכיו"ב.
 - (2) התשתית הראייתית (הראיות לכאורה)
 - (3) העניין לציבור ורמת החומרה – בהיבט המעשה (נסיבות ביצוע העבירה):
 - (א) היקף העבירה (הבניה / השימוש וכיו"ב).
 - (ב) מקום העבירה (ציר מרכזי / נראות גבוהה, שצ"פ, קרקע חקלאית, רכוש משותף, קרקע פרטית, פלישה לאדמות מדינה וכ').
 - (ג) סיבות ומניעים לביצוע העבירה.
 - (ד) עבירה חד-פעמית / מרובת פריטים / נמשכת.
 - (ה) עבירה אחת / מספר עבירות.
 - (ו) תוצאות העבירה ונזק שנגרם / עלול להיגרם לרבות מסוכנות וגרימת מטרדים.
 - (ז) מועד הגילוי, חלוף הזמן והאם מדובר בעובדה מוגמרת (בניה ישנה, בניה טרייה, התחלת בניה וכיו"ב).
 - (ח) סיכויי הכשרה (ומידת הסטייה מהתכנית החלה במקרקעין).
 - (ט) פעולות שננקטו לפני/לאחר ביצוע העבירה ומידת הציות לחוק (האם הוגשה בקשה להיתר/תב"ע, האם הופסקה העבירה בעקבות הוראה/צו, מאמצים שנעשו לתיקון תוצאות העבירה וכיו"ב).
- (4) העניין לציבור 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 רלבנטיות.
- (ה) פעולות שננקטו לפני/לאחר ביצוע העבירה ומידת הציות לחוק (הודאה ונטילת אחריות, מאמצי לגליזציה, מאמצים לתיקון תוצאות העבירה, פיצוי וכיו"ב).
- (5) בחינת העניין לציבור נעשית באספקלריה של הדין הקיים וההלכה הפסוקה (לרבות תיקון 101 לחוק), הנחיות היועץ המשפטי לממשלה והמחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה ומדיניות האכיפה של הוועדה.
- ג. התובע שוקל את דרך הפעולה המתאימה בהתאם לנסיבות כל מקרה ומקרה, במידת הצורך תוך התייעצות עם מהנדס הוועדה:
- (1) הוצאת צו מנהלי (צו הפסקה מנהלי לפי סעיף 224 לחוק או צו הריסה מנהלי לפי סעיף 238 לחוק – במקום בו ניתן לעצור התחלות בניה ולמנוע עובדות מוגמרות.
- (2) הוצאת צו שיפוטי לפי סעיף 226, 239 או 246 לחוק – זאת בעיקר בנסיבות הבאות:
- (א) אם אין ציות לצו הפסקה מנהלי שהוצא, או כאשר יש חשיבות להפכו לצו קבוע.
- (ב) כשיש שימושים חורגים – בעיקר כשיש היקף נרחב, מסוכנות גבוהה, מטרדים, או צורך אחר בהסדרה דחופה.
- ד. אם הוצא צו כלשהו – הוראה למחלקת הפיקוח להמשך מעקב אחר תוצאותיו ומידת הציות לו לשם שקילת נקיטה באמצעים או הליכים נוספים.
- ה. טיפול משפטי – עריכת הסדר מותנה / הגשת כתב אישום / הגשת בקשה לפי סעיף 212 לחוק / הגשת בקשה לפי פקודת בזיון בית משפט / סגירת התיק על פי אחת העילות הקבועות בחוק, זאת בהתאם לנסיבות.
- ההחלטה על עריכת הסדר מותנה תיעשה בהתאם לאמות המידה ולקריטריונים המפורטים בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.3042 בנושא "נוהל והנחיות להפעלת תיקון 66 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 - "הסדר מותנה" ולהנחיית המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה מיום 29.7.14 בנושא "תיקון 66 ו-68 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 - סגירת תיק בהסדר – הנחייה לתובעים ונוהל עבודה".

אכיפה בהיבט התכנון והרישוי

1. נושאים לבחינת הנחיות התכנון ותוכנית המתאר המקומית

- א. במסגרת היתרי הבניה תידרש הגדרת גבולות בין הפרטי לציבורי: תושבים המבקשים היתרי בניה יידרשו לסגת לגבולות החלקה בין אם על ידי הריסת הפלישה או באמצעות הגדרת וקביעת הקווים החוקיים של הגבולות על ידי מעקות/גדרות/קירות.
- ב. במסגרת תכנית המתאר החדשה ליישוב תבחן סוגית פיצול יחידות הדיור כולל השלכות רוחב, כגון מערכת הכבישים התחבורה, השפעות על המרחב הציבורי, השטחים הפתוחים, מערכות תשתית ומערכות החינוך והתרבות.

2. דגשים בתהליך התכנון והרישוי



- א. הוועדה תפעיל אכיפה אקטיבית ואכיפה מונעת בעת הליכי רישוי ו/או תכנון. הוזה אומר, כל בקשה להיתר וכל תכנית בנין עיר יהוו צומת בו יותנה מימוש ההיתר/התוכנית בהסרת עבירות הבניה הישנות, ויקבעו תנאים אשר יצמצמו אפשרות לביצוע עבירות בניה.
- ב. במקרים בהם יזוהה פוטנציאל ברור לקיומה של עבירת בניה מסוג פיצולי דירות, חללים במרתפים ועוד- תצורף אזהרה להיתר הבניה ותירשם בנסח הטאבו.

סדרי העדיפויות באכיפה

1. סדרי העדיפויות לאכיפה במיקוד גבוה (העבירות אינן מדורגות לפי סדר חשיבות)

דגשים/קריטריון לאכיפה ממוקדת/מיקוד גיאוגרפי	עבירות בסדר עדיפות גבוה לאכיפה	דירוג
1. בשטחים ציבוריים או משותפים - שטחים המיועדים לרווחת הציבור (דרכים, שטחי ומבני ציבור, שטחים פתוחים, שטחים משותפים וכיו"ב), חסימה או פגיעה אחרת בגישה לשטחים המיועדים לרווחת הציבור, הסגת גבול או השתלטות על מקרקעין, שטחים ציבוריים ושטחים פתוחים המיועדים לפיתוח עירוני בהווה או בעתיד, למשל בתחומי דרך וכיו"ב.	בניה / שימוש (שלא כדין)	1
2. בתחומי תשתיות - בדגש על דרכים וכבישים, תשתיות נפט, גז ורכבת העמק, לרבות קווי הבניין של תשתיות אלו בקרית חרושת ואלרואי.		
3. בשטחים חקלאיים.		
4. בהיקף נרחב.		
5. בנראות גבוהה, או עם השפעה ניכרת על חזות היישוב והסביבה ואופיים - בפרט בחזיתות קדמיות בצירים הראשיים (רחובות שקדים, אלונים, רבין וקק"ל).		
6. למטרות כלכליות או מסחריות, למשל על ידי קבלנים ויזמים כחלק מפעילותם העסקית.		
7. כאשר הבניה או השימוש עלולים לגרום למטרדים משמעותיים ליחיד ולציבור, לסכן את שלומו של הציבור ובטחונו, או לפגוע באיכות החיים והסביבה.		
8. הבניה או השימוש אינם ברי הכשרה, אינם תואמים תכנית, או פוגעים במרקם התכנוני ובשיקולי התכנון המהותי, נוגדים מגמות תכנון קיימות ומסכלים תכנון, או פוגעים באפשרות התכנון באזור שאין בו עדיין תכנון אך יש לגביו צפי עתידי לתכנון (למשל, שטחים בייעוד ציבורי העומדים בפני פיתוח ושטחים פתוחים שנועדו להישמר בטבעיותם בשולי היישוב).		
9. בדגש על סיכול בניה / שימושים חדשים ואכיפה נגדם.		
10. כל בניה ושימושים במתחמים או מגרשים המוגדרים לשימור		



- בהתאם למסמך השימור שאושר במועצה.		
2	שימושים חורגים (מתכנית / מהיתר)	1. בשטחי מגורים, בפרט כאשר השימוש משנה את אופי הסביבה ופוגע בחזות היישוב ואופיו, מגדיל צפיפות, גורם למטרדים ליחיד ולציבור, עלול לסכן את שלומו של הציבור ובטחונו, או לפגוע באיכות החיים והסביבה, לרבות בהיבטי זיהום אוויר, רעש, חניה וסיכון תחבורתי, אספקטים בטיחותיים אחרים וכיו"ב. 2. בשטחים ציבוריים. 3. בשטחים חקלאיים. 4. למטרות כלכליות ומסחריות, או בהיקפים משמעותיים, ובדגש על שימושים המחייבים רישון עסק ומצויים בצירים ראשיים.
3	הגדלת מספר יחידות דיור / פיצולי הדירות	1. תוספת יחידות דיור בשטחים משותפים. 2. בהתאם לשיקולי תכנון מהותי ולפרמטרים נוספים, בדגש על אזורים צפופים בהם להגדלת מספר יחידות הדיור השפעה ניכרת על אופי היישוב, הגדלת הצפיפות, יצירת מטרדים, פגיעה באיכות החיים והיבטים שונים לרבות בעיות חניה ובעיה תחבורתית וכיו"ב. 3. בשים לב לכך שהנושא מצוי בתהליך הסדרה במסגרת תכנית מתאר חדשה ליישוב, ובדגש על אזורים בהם תוספת יחידות הדיור אינה ברת הכשרה במסגרת תכנית זו.
4	אי קיום צווים מנהליים / שיפוטיים	5. בדגש על בניה מסחרית, ציבורית, עם אספקט בטיחותי לציבור, בהיקף ניכר. 6. כשבנוסף לאי-קיום הצווים ישנן עבירות נוספות משמעותיות, למשל בניה נוספת שלא כדין, בהתאם לשיקולים ולפרמטרים הקבועים בהנחיות הפרקליטות בנושא זה.
5	עבירות המבוצעות על ידי בעלי מקצוע במסגרת עבודתם - אדריכלים, מהנדסים, קבלנים וכיו"ב.	דגש על אכיפה מוכוונת בעלי מקצוע, דרגי השפעה ושומרי סף - עורכי תכניות, קונסטרוקטורים, קבלנים וכיו"ב.

2. רשימת עבירות בנייה שבתחתית סדר העדיפות לאכיפה

- א. עבירות שעניינן בניה הפטורה מהיתר על פי תיקון 101, או קרובות לכך מבחינת המהות או ההיקף.
- ב. בניה שהתיישנה בהיקף קטן, בפרט למגורים, שאינה גורמת מטרד ושאינן כל אינטרס מיוחד על פני הדברים לאכוף אותה כעת (אספקט בטיחותי, שיקולי תכנון מהותי וכיו"ב).