

פורסם בחודש 12/2021

מדיניות אכיפה של הוועדה המקומית לתכנון ובניה עפולה¹

1. מטרתו של מסמך המדיניות:

- 1.1. עפולה המכונה "בירת העמק", שוכנת במרכז עמק יזרעאל למרגלות גבעת המורה. כיום מונה העיר כ- 60,000 נפש, כאשר המרחב התכנוני עליו אמונה הוועדה המקומית משתרע על כ- 30,000 דונמים.
- 1.2. בעשור האחרון העיר מתפתחת בקצב מואץ, קיימת תנופת בניה ופיתוח ניכרת על שלל רבדיה לרבות בנייה למגורים, שכונות הנבנות לצד פרויקטים בתחומי יזמות, תעשייה, מסחר ושירותים לתושב, כל זאת לצד אזורי מגורים ותעשייה ותיקים ושטחים ציבוריים.
- 1.3. תנופת הבניה המואצת, כמו גם הרפורמה שחלה בשנים האחרונות בתחום אכיפת חוק התכנון והבניה (עליה נרחיב בהמשך), מחייבות קביעת מדיניות אכיפה מעודכנת שתשקף את סדרי העדיפויות של הוועדה באשר לטיפול בעבירות בניה ובאכיפתן בהתחשב במגבלות המשאבים (לרבות בהיקף כוח אדם הקיים בוועדה לצורכי פיקוח ואכיפה), תוך מתן משקל שונה לאופי והיקף העבירות השונות.
- בתי המשפט התייחסו לא פעם להכרח בגיבוש מדיניות אכיפה. בג"צ 551/99: "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 האכיפה ולפי סדרי עדיפות המשתנים עם הנסיבות".
- 1.4. יודגש כי קיים אינטרס ציבורי רב באשר לאכיפת חוק התכנון והבניה, שכן דיני התכנון והבניה נועדו בעיקר²: "לשמור על איכות חיי הציבור ולאזן בין הצורך בבנייה לבין צרכים אחרים כמו צורך בנוף, בסביבת מגורים שקטה ועוד...". וכן נועדו: "להגן על הבטיחות המשתמשים במבנים...".
- 1.5. בהתאם לכך, מסמך זה נועד להתוות מדיניות אכיפה ברורה ובהירה על פי קריטריונים ופרמטרים אחידים שתיושם על-ידי הוועדה באופן שוטף, באמצעות בין היתר סיווג עבירות על פי 3 קבוצות:

- **קבוצה 1** - רשימת עבירות בסדר עדיפות גבוה;
- **קבוצה 2** - רשימת עבירות בסדר עדיפות בינוני;
- **קבוצה 3** - רשימת עבירות בסדר עדיפות נמוך.

¹ מדיניות זו גובשה על בסיס דיונים שהתקיימו בין כלל הגורמים הרלוונטיים הן בוועדה המקומית והן בעירייה לצורך קביעת סדרי העדיפויות לאכיפה של הוועדה, ואושרה על-ידי פרקליטות המדינה (המחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה).
² דבריו של כ"ה שופט זמיר, בבג"צ 551/99 שקם בע"מ נ' מנהל המכס והמע"מ, פ"ד נד(1) 112, 124 (2000).
³ ראו לדוגמה בג"ץ 2920/94 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה, עמותה רשומה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, ו- ע"א 210/88 החברה להפצת פרי הארץ בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, כפר סבא (פורסמו בנבו).

2. על תיקון מס' 116 לחוק בקליפת אגוז

2.1. ביום 25.10.17 נכנס לתוקפו תיקון מס' 116 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 (להלן: "החוק"), שכלל החלפה של פרק י' העוסק בתחום פיקוח אכיפה ועונשין. תיקון זה בוצע בין היתר, על מנת לאפשר שינוי משמעותי בתחום אכיפת דיני התכנון והבניה, שהוגדרו לא אחת כ- "מכת מדינה".

כך צוין בדברי ההסבר להצעת התיקון לחוק⁴: "עיקר התיקון המוצע עוסק בפרק י' לחוק... אשר עניינו אכיפה ועונשין בתחום עבירות תכנון ובנייה. עבירות על חוק התכנון והבנייה, הן בין העבירות הנפוצות ביותר, ומבוצעות בידי כל מגזרי האוכלוסייה ובכל שכבותיה. בתי המשפט התבטאו לא פעם כי מדובר ב"מכת מדינה" שיש להילחם בה ולמגר אותה..."

כך ציין לדוגמה בית העליון בע"פ 5917/85: "לצערנו, הפכו עבירות נגד חוקי התכנון והבנייה לחזון נפרץ, ורבים וגם טובים איש הישר בעיניו יבנה. זוהי פגיעה חמורה וקשה בשלטון החוק, המזולזל לעין השמש, ואין איש שם אל לב לאזהרת הגורמים המוסמכים ולפסקי הדין של בית המשפט".

2.2. מעבר לחומרה שיש לייחס למי שעושה דין לעצמו ומבצע בניה בלתי חוקית, יש מקום לייחס חשיבות לכך שעבירות בניה מהוות פגיעה קשה במשאבים הרבים שהושקעו על-ידי הרשות⁵: "בתכנון הראוי שעליו עמלו מוסדות התכנון ולא פחות מכך בשלטון החוק, בציבור ובסביבה".

2.3. במסגרת תיקון מס' 116 לחוק הוקנו בין היתר לגורמי האכיפה כלים המאפשרים לסלק בניה בלתי חוקית הן בדרך של הוצאת צווים מנהליים ושיפוטיים, והן בדרך של הענקת סמכויות לרשויות האכיפה לבצע צווים מנהליים בעצמן. בנוסף, עודכנו ההוראות העונשיות והגברת הסנקציות שניתן להטיל על עברייני בניה, בעיקר בדרך של החמרת הענישה והחמרה ניכרת של הענישה הכלכלית.

2.4. העבירות המרכזיות שהוטמעו במסגרת תיקון מס' 116 לחוק הן: **עבודה אסורה** המוגדרת כ- "בנייה או עבודה הטעונה היתר שנעשתה בלא היתר או בניגוד לתנאי היתר"; **שימוש אסור** המוגדרת כאחת מאלה: "(1) שימוש במקרקעין הטעון היתר שנעשה בלא היתר, או בניגוד לתנאי היתר או שימוש במקרקעין בניגוד לתכנית; (2) שימוש בעבודה אסורה".

⁴ מתוך דברי הסבר להצעת חוק התכנון והבנייה, התשע"ו-2016, שפורסמו ברשומות, הצעות חוק הממשלה מס' 1074, ביום 1.8.2016.

⁵ ע"פ 917/85 הוועדה המקומית גליל מזרחי נ' אבו נימר (פורסם בנבו).

⁶ ע"מ 9387/17 המרכז האקדמי למשפט ועסקים נ' נ. המשנה לעררים של המועצה הארצית (פורסם בנבו)

3. סדרי עדיפויות באכיפה

רשימת העבירות המפורטת להלן, אינה מהווה רשימת סגורה ועשויה להשתנות מעת לעת, בהתאם לסדר העדיפויות של הוועדה. כל מקרה נבחן על-ידי התביעה לגופו על פי נסיבותיו הספציפיות ועל פי שיקול הדעת הבלעדי של התביעה, וייתכנו מקרים חריגים בהם תידרש סטייה מהמדיניות. ראה לדוגמה בעניין זה, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה הנחיה מס' 74.1002:

" המדיניות נועדה להנחות ומן הראוי לפעול על-פיה במקרים הרגילים. עם זאת, אין היא מהווה דין נוקשה שאסור לסטות ממנו. היפוכו של דבר נכון: המדיניות לא נועדה לשלול את שיקול הדעת של מי שמוסמך על-פי הדין להחליט אם לחקור או להגיש כתב-אישום ואם לאו".

3.1. קבוצה 1 - רשימת עבירות בסדר עדיפות גבוה

להלן רשימת העבירות הנמצאות בראש סדר העדיפות של הוועדה. ככלל, ביחס לעבירות אלה העדיפות תהא הגשת כתב אישום ומיצוי הדין (סדר העבירות אינו מעיד על סדר עדיפות אכיפות).

- 3.1.1. אי קיום צווים מנהליים/צווים שיפוטיים ;
- 3.1.2. עבודה אסורה או שימוש אסור, בשטחים בייעוד ציבורי או חקלאי (לרבות שטחים המפורטים בסעיף 243(א) לחוק⁷), כגון: עבודה או שימוש אסור בשצ"פ או שטחים המיועדים לדרך או למבני ציבור, לרבות גידור והשתלטות על שטחים ציבוריים ;
- 3.1.4. עבודה אסורה או שימוש אסור, שאינו תואם תוכנית או מהווים סכנה או מפגע לציבור ;
- 3.1.5. עבודה אסורה או שימוש אסור בהיקף של מעל 25 מ"ר (כולל) ;
- 3.1.6. עבודה אסורה או שימוש אסור למטרות רווח כספי, לרבות על-ידי חברות בניה/יזמים ופיצול דירות מגורים בבתים משותפים ;
- 3.1.8. שימושים חורגים: שימוש חורג לצורכי מסחר, מלאכה ותעשייה, שימוש חורג למטרת גן ילדים בדירת מגורים בבית משותף, שימוש חורג למטרת גן ילדים בבית מגורים צמוד קרקע או דירת גן הכוללת כניסה חיצונית לגן ילדים מעל 10 ילדים.
- 3.1.9. בריכת שחיה מעל 25 מ"ר (כולל) ;

⁷ הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, מספר הנחיה: 4.1002, עדכון אחרון ביום 8.9.2003.
⁸ להלן סוגי המקרקעין המפורטים בסעיף 243(א) לחוק: (1) מקרקעין המיועדים בתכנית לאחת מהתכליות המפורטות בהגדרה "תשתיות לאומיות"; (2) מקרקעין המצויים בסביבה החופית; (3) מקרקעין שהוכרזו כקרקע חקלאית על פי התוספת הראשונה; (4) מקרקעין שהם גן לאומי או שמורת טבע, או מקרקעין המיועדים בתכנית לגן לאומי, לשמורת טבע או ליער; (5) מקרקעין המיועדים בתכנית לשטחים ציבוריים פתוחים.

3.2. קבוצה 2 - רשימת עבירות בסדר עדיפות בינוני

ביחס לעבירות המנויות בקבוצת זו, תשקול התביעה את האפשרות לסגירת התיק **בהסדר מותנה**.

- **הסדר מותנה** הוא הסכם בין התביעה לחשוד בביצוע עבירה, לפיו החשוד מודה בביצוע העובדות המהוות עבירה ומתחייב לקיים את התנאים בהסדר, זאת כנגד התחייבות התביעה להימנע מהגשת כתב אישום וסגירת התיק שנפתח כנגד החשוד בעילה של "סגירה בהסדר".
- תנאי ההסדר יכולים לכלול בין היתר, תשלום קנס לוועדה, התחייבות להריסה או הכשרה, התחייבות להימנע מביצוע עבירה וכיו"ב. עבור החשוד קיים לרוב יתרון רב בהסדר, שכן הסדר מונע נקיטת הליך פלילי כנגדו על כל המשתמע מכך, לרבות הכתמתו בגין הרשעה פלילית.
- ההחלטה על הצעה להסדר נתונה לשיקול הדעת הבלעדי של התביעה, ותיבחן במסגרת מכלול השיקולים והנסיבות, לרבות האינטרס הציבורי, היקף ואופי העבירה, אפשרות הכשרת העבירה, מטרת השגת רווח כלכלי, מידת ההפרעה לציבור, מניעת עידוד עבריינות בניה וכיו"ב.
- התביעה רשאית להציע הסדר מותנה, רק במקרים בהם החשוד נעדר עבר פלילי בחמש השנים האחרונות שלפני ביצוע העבירה נושא ההסדר, ובמקרים שאין חקירות או משפטים פליליים תלויים ועומדים בעניינו של החשוד בנוגע לעבירה נושא ההסדר.

3.2.1. עבודה אסורה או שימוש אסור בהיקף של **עד 24 מ"ר** (כולל), ובלבד שאינם מהווים סכנה או מפגע לציבור, ואינם מצויים בשטחים בייעוד ציבורי או חקלאי.

3.2.2. **בריכת שחיה** עד 24 מ"ר (כולל);

3.2.3. **ביטול חניה**;

3.2.4. **חניה מקורה** – מעל 2 חניות;

3.2.5. מחסנים/גגונים/סככות שאינם פטורים מהיתר.

3.3 קבוצה 3 - להלן רשימת העבירות בסדר עדיפות נמוך

קבוצת עבירות אלה מבוססת בעיקר על עבירות קלות יחסית (מבחינת מהות העבירה, היקף הבנייה והעניין הציבורי בנקיטת הליכים בהן). אכיפה בעבירות אלה תתבצע תוך בחינה פרטנית של כל מקרה לגופו, לרבות בהתחשב באינטרס הציבורי ובמשאבי הוועדה:

- 3.3.1 **מזגנים ביתיים ודודי שמש**, למעט בבניינים חדשים בהם נקבע בהיתר מיקומו של המזגן, ולמעט בחזיתות הפונות לרחוב או לשטחים ציבוריים פתוחים.
- 3.3.2 שימוש חורג בבית מגורים פרטי (צמוד קרקע) למטרת גני ילדים עד 10 ילדים.
- 3.3.3 מרפסת שירות בדירות מגורים - שימוש בשטח שירות כשטח עיקרי בדירת מגורים עד 8 מ"ר, ובלבד שאין לצדו פגיעה בחזות המבנה.
- 3.3.4 **שינוי חזית מינורי** שאין בו פגיעה ניכרת לעין בחזית ואינו מהווה סטייה ניכרת - בכפוף לקביעת מהנדס הוועדה.
- 3.3.5 **פרגולה/גדר/גגון/מחסן/סככות/מחסום או שערי חניה/גידוד פנימי בשטח משותף** [שאינם פטורים מהיתר על פי תקנות התכנון והבנייה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר), תשע"ד-2014], עד 10 מ"ר, ובלבד שהם בשטח פרטי למגורים, אינם מהווים מטרד/סכנה או אינם בסטייה מקווי בניין או בניגוד לתכנית או פוגעים בחזית הבניין.

3.4 מקרים שבהם ככלל - לא יפתח תיק חקירה

- 3.4.1 נושאים קנייניים ונושאים הנוגעים לשימוש ברכוש משותף;
- 3.4.2 כל עבודה אשר חלים עליה הוראות תקנות התכנון והבנייה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר), תשע"ד-2014;
- 3.4.3 כל עבירה, לכאורה, שתובע הוועדה החליט וניתנה החלטה מנומקת בכתב בעניינה, שאין מקום לחקור או לנקוט בהליך.

4. אכיפה יזומה

- 4.1. אכיפה יזומה מבוצעת על-ידי מחלקת הפיקוח של הוועדה באופן שוטף לצורך איתור וגילוי עבירות בניה במרחב התכנוני של עפולה, תוך מתן דגש לאיתור עבירות שבסדר עדיפות גבוה (כמפורט בסעיף 3.1 לעיל), לרבות עבירות בשטחים בייעוד ציבורי או עבירות שביצוען מהווה סכנה או מפגע לציבור, עבירות בניה הנוגדות תב"ע, עבירות בניה בהיקף נרחב, ועבירות בניה למטרות מסחריות וכלכליות.
- 4.2. בנוסף, מבוצעת על-ידי הוועדה באופן קבוע אכיפה באמצעות הוצאת צווים מינהליים ושיפויים (כגון: צווים מנהלים להפסקת עבודה או להפסקת שימוש, צווי הריסה מנהליים, וצווי הריסה בלא הליך פלילי), על מנת בין היתר - לצמצם האפשרות להותיר על כנה בנייה בלתי חוקית ושימושים אסורים למשך פרקי זמן ארוכים, כמו גם כדי למנוע הכתבת עובדות בשטח.

5. הערות כלליות:

- 5.1. מקום בו תאוותר עבירה שאינה מצוינת בטבלת העבירות המפורטת במסמך זה, תבחן התביעה את הצורך באכיפתה על פי נסיבותיה הפרטניות ובהתאם למדיניות הוועדה, לרבות האינטרס הציבורי, היקף ואופי העבירה, אפשרות הכשרתה, מטרת השגת רווח כלכלי מהעבירה, ומידת הפרעתה לציבור.
- 5.2. על אף האמור בסעיפים 3.3 ו- 3.4 לעיל, במקרה של עבודה אסורה או שימוש אסור העלולים להוות סכנה לשלום הציבור או מטרד והפרעה לאיכות החיים והסביבה, כמו גם לסדר הציבורי ולבטיחות או היוצרים הפרעה משמעותית מבחינה אדריכלית או תכנונית, תישקל אף נקיטה בהליך פלילי.
- 5.3. במסגרת רשימת העבירות שפורטה בסעיף 3 לעיל יתכנו שינויים, בהתחשב בסדר עדיפויות האכיפה של הוועדה והתביעה, לרבות בהתאם לתוצאות סקר עבירות בנייה שתערוך הוועדה. עוד יובהר, כי אין באמור לעיל בכדי לגרוע מסמכות התביעה לפעול ולבצע אכיפה מכוח חוקי העזר השונים.
- 5.4. למען הסר ספק, אי אכיפת עבירת בניה בהתאם למסמך זה, אין משמעותה מתן היתר או הסכמה מכל מין וסוג שהוא מטעם הוועדה ביחס לעבירת הבניה.
- 5.5. מדיניות אכיפה זו תיכנס לתוקף החל ממועד פרסומה באתר הוועדה המקומית, ותבוא במקום מדיניות האכיפה הקודמת של הוועדה שפורסמה ביום 09/16. עבירות שמועד ביצוען היה עד למועד פרסומה של מדיניות זו – יטופלו בהתאם למדיניות האכיפה הקודמת.

מדרג עבירות - על פי סדר עדיפויות האכיפה של הוועדה

קבוצה 1 - רשימת העבירות הנמצאות בראש סדר העדיפות של הוועדה

בסדר עדיפות גבוה

- אי קיום צווים מנהליים/צווים שיפוטיים ;
- עבודה אסורה או שימוש אסור, בשטחים **בייעוד ציבורי או חקלאי** (לרבות שטחים המפורטים בסעיף 243(א) (לחוק⁹), כגון: עבודה או שימוש אסור בשצ"פ או שטחים המיועדים לדרך או למבני ציבור, לרבות גידור והשתלטות על שטחים ציבוריים.
- עבודה אסורה או שימוש אסור, שאינו תואם **תוכנית** או מהווים סכנה או מפגע לציבור ;
- עבודה אסורה או שימוש אסור בהיקף של מעל **25 מ"ר** (כולל) ;
- עבודה אסורה או שימוש אסור **למטרות רווח כספי**, לרבות על-ידי חברות בניה/יזמים ופיצול דירות מגורים בבתים משותפים ;
- **שימושים חורגים**: שימוש חורג לצורכי מסחר, מלאכה ותעשייה, שימוש חורג למטרת גן ילדים בדירת מגורים **בבית משותף**, שימוש חורג למטרת גן ילדים בבית מגורים **צמוד קרקע** או דירת גן הכוללת כניסה חיצונית לגן ילדים מעל 10 ילדים.
- **בריכת שחיה** מעל 25 מ"ר (כולל) ;

קבוצה 2 - רשימת עבירות בסדר עדיפות בינוני

בסדר עדיפות בינוני

- עבודה אסורה או שימוש אסור בהיקף של **עד 24 מ"ר** (כולל), ובלבד שאינם מהווים סכנה או מפגע לציבור, ואינם מצויים בשטחים **בייעוד ציבורי או חקלאי**.
- **בריכת שחיה** עד 25 מ"ר (כולל) ;
- **ביטול חניה** ;
- **חניה מקורה** – מעל 2 חניות ;
- מחסנים/גגונים/סככות שאינם פטורים מהיתר.

קבוצה 3 - להלן רשימת העבירות בסדר עדיפות נמוך

בסדר עדיפות נמוך

- **מזגנים ביתיים ודודי שמש**, למעט בבניינים חדשים בהם נקבע בהיתר מיקומו של המזגן, ולמעט בחזיתות הפונות לרחוב או לשטחים ציבוריים פתוחים.
- שימוש חורג בבית מגורים פרטי (צמוד קרקע) למטרת גני ילדים עד 10 ילדים.
- מרפסת שירות בדירות מגורים - שימוש בשטח שירות כשטח עיקרי בדירת מגורים עד 8 מ"ר, ובלבד שאין לצדו פגיעה בחזות המבנה.
- **שינוי חזית מינורי** שאין בו פגיעה ניכרת לעין בחזית ואינו מהווה סטייה ניכרת - בכפוף לקביעת מהנדס הוועדה.
- **פרגולה/גדר/גגון/מחסן/סככות/מחסום או שערי חניה/גידוד פנימי בשטח משותף** [שאינם פטורים מהיתר על פי תקנות התכנון והבנייה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר), תשע"ד-2014], **עד 10 מ"ר**, ובלבד שהם בשטח פרטי למגורים, אינם מהווים מטרד/סכנה או אינם בסטייה מקווי בניין או בניגוד לתכנית או פוגעים בחזית הבניין.

⁹ להלן סוגי המקרקעין המפורטים בסעיף 243(א) לחוק: (1) מקרקעין המיועדים בתכנית לאחת מהתכליות המפורטות בהגדרה "תשתיות לאומיות"; (2) מקרקעין המצויים בסביבה החופית; (3) מקרקעין שהוכרזו כקרקע חקלאית על פי התוספת הראשונה; (4) מקרקעין שהם גן לאומי או שמורת טבע, או מקרקעין המיועדים בתכנית לגן לאומי, לשמורת טבע או ליער; (5) מקרקעין המיועדים בתכנית לשטחים ציבוריים פתוחים.