



מדיניות האכיפה בוועדה המרחבית לתכנון ולבניה "שרונים"

"חוק שהרשויות אינן עושות לאכיפתו כהלכתו,
יפה היה לו שלא היה נחקק משנחקק"
(השופט חשין, בג"ץ 53/96 תשלובת ח. אלוני בע"מ נ' שר התעשייה והמסחר)

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 ויידוא 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.
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

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

² בג"ץ 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 ה"ש 2.

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

⁵ עניין סלמאן, לעיל ה"ש 2; עניין התנועה לשמירת אדמות הלאום, לעיל ה"ש 4; בג"ץ 551/99 שקם 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".



שרונים - ועדה מרחבית לתכנון ובניה אבן-יהודה, אליכין, פרדסיה, קדימה-צורן, תל-מונד

5. מצב זה מחייב את הרשות המוסמכת לקבוע מדיניות אכיפה ולהציב סדרי עדיפויות לאכיפת דיני התכנון והבניה במרחב התכנון שבתחום סמכותה.
6. 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 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 והבניה 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

תיקון 116 לחוק והשפעתו על מדיניות האכיפה

7. בתחילת חודש אפריל 2017 חוקקה כנסת ישראל את חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 116), תשע"ז-2017 (להלן: **החוק**), אשר נכנס לתוקף ביום 25.10.17 (בכפוף להוראות תחולה שונות והוראות מעבר נדרשות). תיקון החוק כולל החלפה של פרק האכיפה הקיים בחוק (פרק י') בפרק אכיפה חדש ומלא, ופורש בפני גורמי האכיפה אפשרויות חדשות ליצור שינוי משמעותי במציאות המורכבת של אכיפת דיני התכנון והבניה.
8. במסגרת תיקון החוק מאמץ המחוקק הלכות שונות של בתי המשפט שהתפתחו בשנים האחרונות, מחזק את כלי האכיפה השונים ומייצר כלי אכיפה חדשים ומגוונים, אשר מטרתם לייעל באופן משמעותי את האכיפה בתחום התכנון והבניה.
9. החוק מעדכן ומייעל את הכלים המאפשרים סילוק של בניה בלתי חוקית והפסקת שימושים אסורים, הן בדרך של הוצאת צווים מנהליים ושיפוטיים רבים ומגוונים, הן בדרך של הענקת סמכויות לרשויות האכיפה לבצע צווים בעצמן והן בדרך של צמצום האפשרות להותיר על כנה בניה בלתי חוקית ושימושים אסורים למשך פרקי זמן ארוכים, תוך ניצול התארכות ההליך המשפטי.
10. הרציונלים העומדים ביסוד התיקון עוסקים בהעברת המשקל מהאכיפה הפלילית לאכיפה מנהלית, אשר ביצועה מותנה על-פי החוק בקבלת חוות דעת תובעת הוועדה, תוך מתן עדיפות גבוהה לאכיפה מנהלית (בדרך של הוצאת צווים מנהליים וביצועם) כלפי בניה אסורה חדשה ו/או שימושים אסורים חדשים.

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 בבב) (1979).
⁸ עניין **סלמאן**, לעיל ה"ש 2; עניין **התנועה לשמירת אדמות הלאום**, לעיל ה"ש 4.



שרונים - ועדה מרחבית לתכנון ובניה אבן-יהודה, אליכין, פרדסיה, קדימה-צורן, תל-מונד

11. מבחינת סדרי העדיפויות לאכיפה, מגדיר החוק עבירות הנחשבות "עבירות בנסיבות מחמירות", בסעיפים 243(א) ו-(ד), ומתייחס בכך לעבודה אסורה ו/או שימוש אסור במקרקעין הבאים:

- (א) מקרקעין המיועדים בתכנית לאחת מהתכליות המפורטות בהגדרה "תשתיות לאומיות";
- (ב) מקרקעין המצויים בסביבה החופית; [אינם קיימים במרחב התכנון של הוועדה]
- (ג) מקרקעין שהוכרו כקרקע חקלאית על פי התוספת הראשונה;
- (ד) מקרקעין שהם גן לאומי או שמורת טבע, או מקרקעין המיועדים בתכנית לגן לאומי, לשמורת טבע או ליער;
- (ה) מקרקעין המיועדים בתכנית לשטחים ציבוריים פתוחים.

12. החוק החדש מציב אתגר בפני העוסקים במלאכת האכיפה, אך יותר מהכל מהווה הזדמנות לשנות את המציאות באכיפת דיני התכנון והבניה. הרציונלים העומדים בבסיס החוק הוטמעו ונלקחו בחשבון בקביעת מדיניות האכיפה של הוועדה. אנו נדרשים לעבודה מאומצת בהטמעת תיקון החוק ובעבודה על-פיו, וההירתמות של כלל העוסקים במלאכה מהווה מרכיב חיוני בהצלחת התהליך המורכב שבפנינו ובשינוי המציאות שאנו מבקשים להוביל עם תיקון החוק.

מטרת מסמך מדיניות האכיפה

13. מטרת מסמך מדיניות האכיפה להתוות מסגרת ברורה לפעילות אכיפת דיני התכנון והבניה המבוצעת בשטח הוועדה המרחבית לתכנון ולבניה "שרונים" (להלן: **הועדה**).

14. לגיבוש מדיניות האכיפה מספר תכליות עיקריות, ביניהן ניתן למנות את התכליות הבאות:⁹ עיצוב מדיניות אכיפה הנקבעת לאחר בירור ודיון בשילוב ובשיתוף כל גורמי הוועדה וגורמים רלוונטיים 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 לצרכי האזרחים במרחב התכנון של הוועדה; 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

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).



שרונים - ועדה מרחבית לתכנון ובניה אבן-יהודה, אליכין, פרדסיה, קדימה-צורן, תל-מונד

הגורמים הרלוונטיים בוועדה בצמתים הרלבנטיים לאכיפה; לאפשר עמידה ראויה בפני ביקורת שיפוטית, ציבורית ומערכתית.

שיטה

15. 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 המחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה בפרקליטות המדינה וכן מהמדיניות התכנונית - ברמה הארצית, ברמה המחוזית וברמה המרחבית.

16. מדיניות האכיפה תאושר ותתוקף בהחלטת מליאת הוועדה בראשות יו"ר הוועדה, ותחילת תוקפה - ממועד מתן ההחלטה. לכשתאושר תפורסם מדיניות האכיפה, לרבות באתר האינטרנט של הוועדה, והיא תהיה נגישה לעיון על ידי כלל הציבור.

17. יישומם 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 הוועדה, מהנדסת הוועדה ומנהל מחלקת הפיקוח בוועדה. זאת על דעת תובעת הוועדה, שהיא הגורם המוסמך על פי דין בוועדה, כנציגת 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 תובעת הוועדה, שהיא הגורם המוסמך על פי דין.¹²

18. מאחר שכפי שהוסבר לעיל מדיניות האכיפה צריכה להיות מותאמת מטיבה לנסיבות ולתנאים קונקרטיים קיימים, המשפיעים על סדרי העדיפויות, היא נתונה מטבע הדברים לשינויים, והיא תשתנה בהתאם לצורך ולנסיבות המשתנות.¹³ מי שמוסמך לקבוע את המדיניות מוסמך גם לשנותה

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-ס) 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.
¹³ עניין שקם בע"מ, לעיל הי"ש 5.



שרונים - ועדה מרחבית לתכנון ובניה אבן-יהודה, אליכין, פרדסיה, קדימה-צורן, תל-מונד

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

19. 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, תחליט תובעת הוועדה, על פי מכלול השיקולים השייכים לעניין ונסיבות המקרה, אם לסטות מן המדיניות וכיצד ליישמה, תוך התייעצות על פי הצורך עם המחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה בפרקליטות המדינה.¹⁵

עקרונות מדיניות האכיפה, סדרי עדיפויות וקווים מנחים לאכיפה

20. 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, הוועדה תהיה קשובה לצרכיהם ולפניותיהם של הציבור והמועצות המקומיות.
- 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 המהווה סכנה בטיחותית לציבור והפסקת עבודות המבוצעות ללא אמצעי הבטיחות הנדרשים (לרבות במקרים בהם קיים היתר), מניעת קביעת עובדות מוגמרות בהתחלות בניה וכיו"ב].

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

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



שרונים - ועדה מרחבית לתכנון ובניה אבן-יהודה, אליכין, פרדסיה, קדימה-צורן, תל-מונד

- ד. **אכיפה המתחשבת בתכנון** - האכיפה תיעשה מתוך ראייה כוללת של שיקולי תכנון רחבים ומדיניות תכנונית, תוך התחשבות בשיקולים הקשורים באופי העבירות והיקפן, ובשיתוף פעולה מלא בין תובעת הוועדה למהנדסת הוועדה.
21. סדר העדיפות הכללי לאכיפה במרחב התכנון של הועדה יהיה, ככלל, תוך מתן עדיפות גבוהה לבאות:
- א. תינתן עדיפות לאיתור ואכיפת העבירות שהוגדרו בחוק כעבירות "בנסיבות מחמירות". בהתאם לסעיפים 243 (א) ו- (ד) לחוק מדובר בעבודה אסורה ו/או שימוש אסור המבוצעים במקרקעין הבאים:
- (1) מקרקעין המיועדים בתכנית לאחת מהתכליות המפורטות בהגדרה "תשתיות לאומיות";
 - (2) מקרקעין שהוכרזו כקרקע חקלאית על פי התוספת הראשונה;
 - (3) מקרקעין שהם גן לאומי או שמורת טבע, או מקרקעין המיועדים בתכנית לגן לאומי, לשמורת טבע או ליער;
 - (4) מקרקעין המיועדים בתכנית לשטחים ציבוריים פתוחים.
- ב. ככלל, יושקעו מירב המאמצים לעצירת בניה ושימוש שלא כדין מיד עם תחילתם ("בניה ושימוש טריים"), וזאת במטרה למנוע המשך הבניה ו/או השימוש ויצירת עובדות מוגמרות "בשטח". זאת, באמצעות הוצאת צווים מנהליים ושימת דגש על ביצוע אכיפה מנהלית מיידית ואפקטיבית.
- ג. תינתן עדיפות גבוהה לאכיפה נגד בניה ושימושים שלא כדין במבנים ופלישות בשטחים ציבוריים ושטחים פתוחים המיועדים לפיתוח עירוני בהווה או בעתיד, למשל בתחום דרך ועוד.
- 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 או בשטחים המיועדים לפיתוח (הוחלט להפקיד או לקראת דיון בהתנגדויות).

נושאי אכיפה ודגשים

22. בנושאי האכיפה המפורטים להלן תפעל הוועדה על פי הדגשים הבאים (יובהר, כי העבירות אינן מצוינות בטבלה על-פי סדר חשיבותן):

כתובת האינטרנט: www.sharonim.org.il

דואר אלקטרוני: sharonim@sharonim.org.il

רחוב הצורן 4ג' א.ת. דרום פולג ת.ד. 8490, נתניה מיקוד 4250604 טלפון: 09-8636000 פקס: 09-8636029



שרונים - ועדה מרחבית לתכנון ובניה אבן-יהודה, אליכין, פרדסיה, קדימה-צורן, תל-מונד

נושאי אכיפה	דגשים
בניה ו/או שימוש אסורים המהווים עבירה "בנסיבות מחמירות" על-פי סעיף 243(א) ו-(ד) לחוק	במרחב התכנון של הוועדה, הכוונה לבניה ו/או שימוש אסורים המבוצעים במקרקעין הבאים: 1. מקרקעין המיועדים בתכנית לאחת מהתכליות המפורטות בהגדרה "תשתיות לאומיות"; 2. מקרקעין שהוכרזו כקרקע חקלאית על פי התוספת הראשונה; 3. מקרקעין שהם גן לאומי או שמורת טבע, או מקרקעין המיועדים בתכנית לגן לאומי, לשמורת טבע או ליער; 4. מקרקעין המיועדים בתכנית לשטחים ציבוריים פתוחים. יש לפעול, ככלל, להפסקת הבניה והשימוש האסורים באמצעות הוצאת צווים מנהליים ושיפוטיים, לרבות: צו הריסה מנהלי (סעיף 221 לחוק); צו מנהלי להפסקת שימוש (סעיף 219 לחוק); צו מנהלי לסגירת מקום לאחר שהופר צו מנהלי להפסקת שימוש (סעיף 220 לחוק); צו מנהלי להפסקת עבודה (סעיף 215 לחוק); צו מנהלי ארעי להפסקת עבודה (סעיף 216(ג)+(ד) לחוק); צו מנהלי להריסת תוספת בניה שמפרה צו מנהלי להפסקת עבודה (סעיף 217 לחוק); צו שיפוטי למניעת פעולות (סעיף 234 לחוק); צו להריסת עבודה או הפסקת שימוש שמפרים צו שיפוטי למניעת פעולות (סעיף 235 לחוק); צו הפסקה שיפוטי (סעיף 236 לחוק); צו להריסת עבודה או הפסקת שימוש שמפרים צו הפסקה שיפוטי (סעיף 237 לחוק); צו הריסה בלא הליך פלילי (סעיף 239 לחוק) וכיו"ב. במקרים העומדים בתנאי החוק והפסיקה, יש לפעול, ככלל, להריסת הבניה, באמצעות הוצאת צו הריסה מנהלי (סעיף 221 לחוק).
בניה ו/או שימוש אסורים "טריים"	1. יש לפעול, ככלל, להפסקת הבניה והשימוש האסורים באמצעות הוצאת צווים מנהליים ושיפוטיים, לרבות: צו הריסה מנהלי (סעיף 221 לחוק); צו מנהלי להפסקת שימוש (סעיף 219 לחוק); צו מנהלי לסגירת מקום לאחר שהופר צו מנהלי להפסקת שימוש (סעיף 220 לחוק); צו מנהלי להפסקת עבודה (סעיף 215 לחוק); צו מנהלי ארעי להפסקת עבודה (סעיף 216(ג)+(ד) לחוק); צו מנהלי להריסת תוספת בניה שמפרה צו מנהלי להפסקת עבודה (סעיף 217 לחוק); צו שיפוטי למניעת פעולות (סעיף 234 לחוק); צו להריסת עבודה או



שרונים - ועדה מרחבית לתכנון ובניה אבן-יהודה, אליכין, פרדסיה, קדימה-צורן, תל-מונד

<p>הפסקת שימוש שמפרים צו שיפוטי למניעת פעולות (סעיף 235 לחוק); צו הפסקה שיפוטי (סעיף 236 לחוק); צו להריסת עבודה או הפסקת שימוש שמפרים צו הפסקה שיפוטי (סעיף 237 לחוק); צו הריסה בלא הליך פלילי (סעיף 239 לחוק) וכיו"ב. במקרים העומדים בתנאי החוק והפסיקה, יש לפעול, ככלל, להריסת הבניה, באמצעות הוצאת צו הריסה מנהלי (סעיף 221 לחוק).</p> <p>2. במקרים המתאימים ועל-פי שיקול דעת תובעת הוועדה יוגש גם כתב אישום, כאשר יש לתת עדיפות לחקירה ולהעמדה לדין, בין היתר בהתאם לבאות:</p> <p>א. היקף הבניה/השימוש וחומרת העבירה. ב. סיכויי הכשרתה, הפעולות שננקטו לקבלת היתר והצפי לקבלתו. ג. מידת הציות לצווים המנהליים או השיפוטיים ואופן כיבודם.</p>	
<p>יש לתת עדיפות באכיפה, ככלל, לבאות:</p> <ol style="list-style-type: none">1. המבנה כולו לא חוקי.2. הגדלת מספר יחידות הדיור, לרבות באמצעות פיצול דירות, תוספת יחידת דיור או תוספת יחידה ברכוש משותף.3. בניה שלא כדין בהיקף של 25 מ"ר ומעלה (שטחים עיקריים).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>בניה ו/או שימוש אסורים 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 לייעוד המקרקעין על פי התכנית החלה במקום ("שימוש חורג").</p> <p>3. כאשר מדובר בבניה או בשימוש שלא כדין בהיקפים משמעותיים או כאשר הפעלתם מלווה ביצירת מטרדים (כמפורט להלן), יש לפעול, ככלל, במקביל לשקילת הליך פלילי, להפסקתם באמצעות הוצאת צווים מנהליים ושיפוטיים, לרבות: צו הריסה מנהלי (סעיף 221 לחוק); צו מנהלי להפסקת שימוש (סעיף 219 לחוק); צו מנהלי לסגירת מקום לאחר שהופר צו מנהלי להפסקת שימוש (סעיף 220 לחוק); צו מנהלי להפסקת עבודה (סעיף 215 לחוק); צו מנהלי ארעי להפסקת עבודה (סעיף 216(ג)+(ד) לחוק); צו מנהלי להריסת תוספת</p>	<p>בניה ו/או שימוש אסורים למטרות כלכליות או מסחריות</p>



שרונים - ועדה מרחבית לתכנון ובניה אבן-יהודה, אליכין, פרדסיה, קדימה-צורן, תל-מונד

<p>בניה שמפרה צו מנהלי להפסקת עבודה (סעיף 217 לחוק); צו שיפוטי למניעת פעולות (סעיף 234 לחוק); צו להריסת עבודה או הפסקת שימוש שמפרים צו שיפוטי למניעת פעולות (סעיף 235 לחוק); צו הפסקה שיפוטי (סעיף 236 לחוק); צו להריסת עבודה או הפסקת שימוש שמפרים צו הפסקה שיפוטי (סעיף 237 לחוק); צו הריסה בלא הליך פלילי (סעיף 239 לחוק) וכיו"ב. במקרים העומדים בתנאי החוק והפסיקה, יש לפעול, ככלל, להריסת הבניה, באמצעות הוצאת צו הריסה מנהלי (סעיף 221 לחוק).</p>	
<p>1. יש לתת עדיפות לאכיפה בעיקר לבניה שלא כדין בשטחים ציבוריים ושטחים פתוחים המיועדים לפיתוח עירוני בהווה או בעתיד, למשל בתחום דרך.</p> <p>4. כאשר מדובר במקרים המחייבים הסדרה דחופה, יש לפעול, ככלל, במקביל לשקילת הליך פלילי, להפסקת הבניה והשימוש שלא כדין באמצעות הוצאת צווים מנהליים ושיפוטיים, לרבות: צו הריסה מנהלי (סעיף 221 לחוק); צו מנהלי להפסקת שימוש (סעיף 219 לחוק); צו מנהלי לסגירת מקום לאחר שהופר צו מנהלי להפסקת שימוש (סעיף 220 לחוק); צו מנהלי להפסקת עבודה (סעיף 215 לחוק); צו מנהלי ארעי להפסקת עבודה (סעיף 216(ג)+(ד) לחוק); צו מנהלי להריסת תוספת בניה שמפרה צו מנהלי להפסקת עבודה (סעיף 217 לחוק); צו שיפוטי למניעת פעולות (סעיף 234 לחוק); צו להריסת עבודה או הפסקת שימוש שמפרים צו שיפוטי למניעת פעולות (סעיף 235 לחוק); צו הפסקה שיפוטי (סעיף 236 לחוק); צו להריסת עבודה או הפסקת שימוש שמפרים צו הפסקה שיפוטי (סעיף 237 לחוק); צו הריסה בלא הליך פלילי (סעיף 239 לחוק) וכיו"ב. במקרים העומדים בתנאי החוק והפסיקה, יש לפעול, ככלל, להריסת הבניה, באמצעות הוצאת צו הריסה מנהלי (סעיף 221 לחוק).</p>	<p>בניה ו/או שימוש אסורים בשטחים המיועדים לרווחת הציבור (דרכים, מבני ציבור, שטחים פתוחים וכיו"ב); חסימה או פגיעה אחרת בגישה לשטחים המיועדים לרווחת הציבור; בניה ו/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>1. יש לתת עדיפות לאכיפה נגד מבנים ושימושים המסכנים את בטחון הציבור ושלומו מבחינה בטיחותית באופן משמעותי, או היוצרים מטרד או מפגע משמעותי אחר.</p> <p>5. כאשר מדובר במפגע או מטרד משמעותי יש לפעול, ככלל, במקביל לשקילת הליך פלילי, להפסקת הבניה והשימוש שלא כדין באמצעות הוצאת צווים מנהליים ושיפוטיים, לרבות: צו הריסה מנהלי (סעיף 221 לחוק); צו מנהלי להפסקת שימוש (סעיף 219 לחוק); צו מנהלי לסגירת מקום לאחר שהופר צו מנהלי להפסקת</p>	<p>בניה ו/או שימוש אסורים המסכנים את שלום או בטחון הציבור ו/או יוצרים מטרד משמעותי לציבור (סיכון תחבורתי, מכשולים, אספקט בטיחותי אחר, פגיעה בחזות היישוב ובאופיו וכיו"ב)</p>



שרונים - ועדה מרחבית לתכנון ובניה אבן-יהודה, אליכין, פרדסיה, קדימה-צורן, תל-מונד

<p>שימוש (סעיף 220 לחוק); צו מנהלי להפסקת עבודה (סעיף 215 לחוק); צו מנהלי ארעי להפסקת עבודה (סעיף 216(ג)+(ד) לחוק); צו מנהלי להריסת תוספת בניה שמפרה צו מנהלי להפסקת עבודה (סעיף 217 לחוק); צו שיפוטי למניעת פעולות (סעיף 234 לחוק); צו להריסת עבודה או הפסקת שימוש שמפרים צו שיפוטי למניעת פעולות (סעיף 235 לחוק); צו הפסקה שיפוטי (סעיף 236 לחוק); צו להריסת עבודה או הפסקת שימוש שמפרים צו הפסקה שיפוטי (סעיף 237 לחוק); צו הריסה בלא הליך פלילי (סעיף 239 לחוק) וכיו"ב. במקרים העומדים בתנאי החוק והפסיקה, יש לפעול, ככלל, להריסת הבניה, באמצעות הוצאת צו הריסה מנהלי (סעיף 221 לחוק).</p>	
<p>1. תיקון 116 קבע כי אי קיום כל צו - שיפוטי ומנהלי - מהווה עבירה על החוק (סעיף 246 לחוק).</p> <p>2. יש לערוך בקרה אחר קיום צווים שיפוטניים ומנהליים ולנקוט בהליכים כלפי מפרי צווים.</p> <p>3. ככלל, יש לתת עדיפות לאכיפה במקרים בהם בנוסף לאי-קיום צווים שיפוטניים ישנן עבירות נוספות משמעותיות, למשל בניה שלא כדין נוספת וכיו"ב, בהתאם לשיקולים ולפרמטרים הקבועים בהנחיות הפרקליטות בנושא זה.¹⁶</p> <p>4. מדיניות האכיפה והענישה בעבירות אלה תהיה מחמירה בהתאם להלכה הפסוקה ולתפישה לפיה מדובר בעבירה חמורה הפוגעת בשלטון החוק ובתפיסת הסדר החברתי, ושיש בביצועה משום הפגנת זלזול בחוק ובמערכת אכיפת החוק.¹⁷</p>	<p>אי קיום צווים שיפוטניים ומנהליים</p>
<p>5. בהתאם לתיקון החוק (סעיף 243(ג)), ניתן להאשים בביצוע עבירות על החוק אחד או יותר מאלה:</p> <p>(א) בעל היתר לביצוע העבודה או מי שמוטלת עליו החובה לקבל היתר כאמור;</p> <p>(ב) בעל המקרקעין בשעת ביצוע העבירה, למעט מחכיר לדורות; היו המקרקעין בבעלות משותפת, ייחשב כבעלים לעניין פסקה זו רק מי מהבעלים שהיה בעל שליטה במקרקעין בשעת ביצוע העבירה, אם ניתן לאתרו בשקידה סבירה, ואם לא ניתן לאתרו כאמור – ייחשב כבעלים מי שרשום בפנקסי המקרקעין כבעל</p>	<p>עבירות המבוצעות על ידי בעלי מקצוע הנושאים באחריות על-פי החוק</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 גבריאל טסה נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו) (2005).



שרונים - ועדה מרחבית לתכנון ובניה אבן-יהודה, אליכין, פרדסיה, קדימה-צורן, תל-מונד

<p>המקרקעין ;</p> <p>(ג) בעל שליטה במקרקעין בשעת ביצוע העבירה ;</p> <p>(ד) מי שמחזיק בפועל במקרקעין בשעת ביצוע העבירה ;</p> <p>(ה) מי שביצע בפועל את העבודה האסורה, למעט עובדים המועסקים על ידו ;</p> <p>(ו) האדריכל, המהנדס, או ההנדסאי, האחראים לתכנון העבודה או לפיקוח עליה לפי הוראות חוק זה, או מי שתכנן בפועל את העבודה.</p> <p>(ז) הקבלן הראשי, למעט עובדים המועסקים על ידו.</p> <p>6. יש לתת עדיפות גבוהה לאיתור מעורבותם של בעלי מקצוע שונים בביצוע עבירות על חוק התכנון והבניה, חקירתם והעמדתם לדין.¹⁸</p> <p>7. מדיניות האכיפה והענישה בעבירות המבוצעות על ידי בעלי מקצוע תהיה מחמירה, בהתאם להלכה הפסוקה ולתפישה לפיה אותם בעלי מקצוע "[ש]אפשרו את ביצוע העבירה והכשירו את הקרקע לכך בפעולותיהם המקצועיות שבלעדיהן לא ניתן היה לעשות כן".¹⁹</p>	
<p>1. במקרים של בניה שהתיישנה יש לתת עדיפות לאכיפה נגד שימושי אסורים בבניה שלא כדין הנוגדת תכנית, ופוגעת במרקם התכנוני או מסכלת תכנון, בהתאם לסדר העדיפות המפורט לעיל.²⁰</p> <p>2. כאשר עבירת הבניה התיישנה והשימוש תואם את התכנית החלה במקום,²¹ יש לתת עדיפות לאכיפה כאשר ישנה הגדלה של מספר יחידות הדיוור, בניגוד להוראות התכנית, לרבות באמצעות פיצול דירות, תוספת יחידת דיוור או תוספת יחידה בשטח משותף, באופן שהשימוש 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</p>	<p>שימוש אסור בבניה שהתיישנה</p>

¹⁸ סעיף 208(8) 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 שייעודן חקלאי; שימוש למסחר, מלונאות או תעשייה במקרקעין שייעודן מגורים או חקלאות; פלישה לשטחים ציבוריים לרבות תוואי דרך; פלישה ובניה במרחב החופי.

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".



שרונים - ועדה מרחבית לתכנון ובניה אבן-יהודה, אליכין, פרדסיה, קדימה-צורן, תל-מונד

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.

נושאים ומקרים אשר ככלל לא ייאכפו, מפאת חוסר עניין לציבור²⁴

- א. בניה, 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.
- ב. סכסוכי גבולות בין שכנים
- ג. גדרות בין שכנים עד גובה של 2.5 מטר מהמפלס הנמוך יותר
- ד. סככות עד גודל של 10 מ"ר
- ה. מחסנים עד גודל של 8 מ"ר ועד לגובה של 2.5 מ'.
- ו. ארובות סטנדרטיות להסקה ביתית
- ז. מערכות מיזוג אוויר ביתיות סטנדרטיות
- ח. מסתור כביסה שאינו ממוקם בחזית קדמית
- ט. רשתות צל ללא תמיכת קונסטרוקציה
- י. מתקני ספורט ותאורה ביתיים פריקים
- יא. בריכה ו/או ג'קוזי ניידים ופריקים (עילי, שאינו שקוע בקרקע)
- יב. מבנה קטן מחומרים קלים עבור גידול חיות מחמד (כלוב, שובך או מלונה)
- יג. מעון יום פרטי לילדים בגיל הרך בהיקף של עד 8 ילדים
- יד. צהרון פרטי בהיקף של עד 10 ילדים

בשל השונות הקיימת בין היישובים השונים במרחב התכנון של הוועדה קיימים נושאים ומקרים נוספים שלא יוגדרו בשלב זה, ושבהם לא תבוצע אכיפה, על פי שיקול דעת תובעת הוועדה, אשר תגדיר את מידת העניין לציבור באכיפה ובנקיטה בהליכים משפטיים.

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 מס' 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.