

דו"ח הביקורת הפנימית בנושא

"אכיפת עבירות בניה בוועדה המקומית לתכנון ובניה עמק המעיינות"

דו"ח הביקורת הפנימית

אכיפת עבירות בניה בוועדה המקומית לתכנון ובניה עמק המעיינות



מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר המועצה, לפי סעיף 145 ו' בצו המועצות המקומיות, לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בדו"ח זה או חלק ממנו או תוכנו לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצאי ביקורת של מבקר המועצה, ואולם ראש המועצה או מבקר המועצה רשאי באישור וועדת הביקורת להתיר פרסום כאמור.

לפי סעיף 334 א' בפקודת העיריות: המפרסם דו"ח או חלקו או תוכנו או ממצא ביקורת ומפר בכך את סעיף 170 ג' (ו') או תנאי בהיתר שניתן לו לפי האמור דינו- מאסר שנה.

דו"ח הביקורת הפנימית בנושא

"אכיפת עבירות בניה בוועדה המקומית לתכנון ובניה עמק המעיינות"

- לכבוד : מר יורם קרין - ראש מועצה אזורית עמק המעיינות
- מר גדעון עריף - יו"ר וועדת הביקורת – מ.א. עמק המעיינות
- מר חיים פרלשטיין - חבר וועדת הביקורת – מ.א. עמק המעיינות

הנדון : אכיפת עבירות בניה בוועדה המקומית לתכנון ובניה עמק המעיינות

נכבדיי,

בהתאם לתוכנית הביקורת השנתית, ערך מבקר המועצה ביקורת בנושא "אכיפת עבירות בניה בוועדה המקומית לתכנון ובניה עמק המעיינות".

הביקורת הציגה את ממצאיה למבוקרים בכתב, וקיבלה את תגובותיהם בכתב.

ממצאי הביקורת, תגובות המבוקרים במלואן והמלצות הביקורת נכללו בגוף הדו"ח.

בברכה,

זועבי עלאא – רו"ח

מבקר פנים ונציב תלונות הציבור

מועצה אזורית עמק המעיינות

העתקים : 1- מר ירון שפיר- סגן ראש מועצה אזורית עמק המעיינות.

2- מר אסף ברמי- גזבר מועצה אזורית עמק המעיינות.

3- גברת מיה גומא להב- מנכ"ל מועצה אזורית עמק המעיינות.

4- כפיר אליהו- מהנדס המועצה האזורית עמק המעיינות, מהנדס הועדה המקומית לתכנון ובניה עמק

המעיינות.

5- גברת תהילה גפן מנהלת הועדה המקומית לתכנון ובניה עמק המעיינות.

דו"ח הביקורת הפנימית בנושא

"אכיפת עבירות בניה בוועדה המקומית לתכנון ובניה עמק המעיינות"

תוכן

<u>פרק</u>	<u>עמוד</u>
.1	תמצית ממצאים ועיקרי המלצות
.2	כללי
.3	ממצאי הביקורת
.4	נספחים

מדיניות אכיפה הוועדה המקומית לתכנון ובניה עמק המעיינות

דו"ח הביקורת הפנימית בנושא

"אכיפת עבירות בניה בוועדה המקומית לתכנון ובניה עמק המעיינות"

1- תמצית הממצאים ועיקרי ההמלצות

- אין לוועדה המקומית לתכנון ובניה ספר נהלי עבודה.

מומלץ:

להכין ספר נהלי עבודה;

להטמיע את נהלי העבודה, ולרענן את הנהלים מעת לעת;

(ראה פרק ג' עמ' 15)

- אין מידע על סטטוס עדכני לגבי 71 תיקי אכיפה מתוך 151 תיקי אכיפה שנפתחו בשנים 2018-2021

- מומלץ:

לאתר את התיקים ע"מ לברר אם מדובר בתיקים כפולים שנפתחו בגין אותן עבירות ואז יש לסגור

את התיקים, אם מדובר בתיקים שטרם טופלו, אז קיימת חובה למצות את הדין ולטפל בכל אותם

תיקים בדרכים המקובלות ולפי הדין שחל על כולם.

(ראה פרק ג' עמ' 24)

דו"ח הביקורת הפנימית בנושא

"אכיפת עבירות בניה בוועדה המקומית לתכנון ובניה עמק המעינות"

2 - מבוא

2.1 - כללי

בהתאם לתוכנית העבודה של הביקורת הפנימית במועצה אזורית עמק המעינות, ערך מבקר המועצה ביקורת בנושא "אכיפת עבירות בניה בוועדה המקומית לתכנון ובניה עמק המעינות".

לפני הצגת ממצאי הדו"ח, מן הראוי לציין:-

1- עבודת הביקורת מושפעת מסיכוני הביקורת שהם:-

סיכון מובנה (Inherent Risk) שמשמעו, הסיכון שיתרת חשבון או סוג עסקאות יהיו חשופים להצגה מוטעית באופן נפרד או במשולב, שעשויה להיות מהותית, ללא קשר לקיומה של בקרה פנימית.

סיכון בקרה (Control Risk) שמשמעו, הסיכון שהצגה מוטעית, באופן נפרד או במשולב, שיכולה להתייחס ליתרת חשבון או לסוג עסקאות ואשר עשויה להיות מהותית, לא תימנע, או לא תיחשף ותתוקן בעיתוי מתאים, באמצעות המערכת החשבונאית והבקרה הפנימית.

סיכון חשיפה (Detection Risk) שמשמעו, הסיכון שהבדיקות המבססות (Substantive Procedures) אותם נוקט המבקר לא יחשפו הצגה מוטעית, באופן נפרד או במשולב, שקיימת ביתרת חשבון או בסוג עסקאות ואשר עשויה להיות מהותית.

2- הביקורת היא מדגמית, ולכן אין הכרח שהביקורת תחשוף את כל הליקויים הקיימים.

דו"ח הביקורת הפנימית בנושא

"אכיפת עבירות בניה בוועדה המקומית לתכנון ובניה עמק המעיינות"

א. במסגרת תכנית העבודה של מבקר המועצה, ובהתאם להחלטת מליאת המועצה, נערכה ביקורת בנושא אכיפת עבירות בניה בוועדה המקומית לתכנון ובניה עמק המעיינות.
ב. הסמכות החוקית לעשיית הביקורת היא בהתאם לאמור בסעיף 20א לחוק התכנון ובניה, התשכ"ה-1965 שקובע שמבקר המועצה המקומית יכהן גם מבקר הוועדה המקומית לתכנון ובניה, להלן נוסח סעיף 20א לחוק התכנון ובניה, תשכ"ה-1965:

20א. (א) בוועדה מקומית לפי סעיף 18, מבקר הרשות המקומית יהיה מבקר הוועדה

המקומית.

(ב) במרחב תכנון שסעיף 19 חל עליו, יהיה מבקר הוועדה המקומית מבקר הרשות

המרחבית שמספר תושביה הוא הגדול ביותר.

(ג) על פעולתו של מבקר הוועדה המקומית לפי סעיפים קטנים (א) ו-(ב) יחולו הוראות החלות

על מבקר עירייה לפי הוראות פקודת העיריות, בשינויים המחויבים, אלא אם כן קבע השר

אחרת בעניין זה.

דו"ח הביקורת הפנימית בנושא

"אכיפת עבירות בניה בוועדה המקומית לתכנון ובניה עמק המעיינות"

2.2 רקע כללי

לפי חוק התכנון ובניה, התשכ"ה- 1965 (להלן חוק התכנון ובניה או החוק) קיים מדרג מוסדות תכנון אשר מורכב משלושה רבדים:

הרובד הארצי – מוסדות תכנון ארציים. תפקידם של מוסדות אלה הוא לייעץ לממשלה בכל הנוגע לקו הכללי בביצוע חוק זה, לרבות ענייני חקיקה, ולמלא את יתר התפקידים המוטלים עליה בחוק זה ובכל דין אחר.

הרובד המחוזי- הוועדות המחוזיות לתכנון ובניה.

מדינת ישראל מחולקת לשישה מחוזות, ובכל מחוז פועלת ועדה מחוזית לתכנון ובניה. הוועדה המחוזית מכינה ומגישה למועצה הארצית תוכניות מתאר מחוזיות, מעירה את הערותיה על תוכניות מתאר ארציות ודנה בהתנגדויות לתוכניות מתאר שמגישות הוועדות המקומיות. הוועדה המחוזית מכינה ומגישה למועצה הארצית תוכניות מתאר מחוזיות, מעירה את הערותיה על תוכניות מתאר ארציות ודנה בהתנגדויות לתוכניות מתאר מקומיות ותוכניות מפורטות שמגישות לה הוועדות המקומיות. היא מחליטה בדבר אישור, דחייה או תיקון של תוכניות אלה. ועדות מחוזיות קיימות במחוזות צפון, חיפה, מרכז, תל אביב, ירושלים ודרום.

הרובד המקומי- הוועדות המקומיות לתכנון ובניה.

כזכור מרחב המדינה מחולק למחוזות ולמרחבי תכנון מקומיים, כך שלכל מרחב תכנון מקומי תהיה ועדה מקומית לתכנון ובניה שפועלות מתוקף חוק התכנון ובניה.

תפקיד הוועדות המקומיות לתכנון ובניה:

להבטיח את יישום הוראות החוק לתכנון ובניה ותקנותיו.
לדון בתוכניות מתאר מקומיות ולהעביר המלצות לוועדות המחוזיות בעניין אישור תוכניות המתאר המקומיות.
לפקח על הבניה במרחבי התכנון של הוועדות המקומיות לתכנון ובניה.
דיון ואישור בקשות למתן היתרי בניה לכל סוגי הבניה.
דיון ואישור בקשות למתן התרים לעבודות הטעונות היתר על פי דין.
דיון ואישור בקשות למתן היתרים לשימוש במקרקעין.
דיון בתוכניות מפורטות (תב"ע).

דו"ח הביקורת הפנימית בנושא

"אכיפת עבירות בניה בוועדה המקומית לתכנון ובניה עמק המעיינות"

פיקוח על הבנייה- אכיפת חוקי התכנון והבניה במרחב התכנון של הוועדה המקומית. שרות לציבור ומתן מידע בתחומי פעולת הוועדה.

יו"ר הוועדה ומהנדס הוועדה הם חלק מרשות הרישוי המקומית המוסמכת לדון בבקשות להיתרי בניה ועבודות הטעונות היתר ולאשרן ובלבד שאין בהן בקשה להקלה או לשימוש חורג או בקשה להיתר בניה בשטחים פתוחים או חקלאיים.

עבירות בניה

עבירות הבנייה הן עבודות בנייה או שימוש במקרקעין או חריגה ללא היתר כדין או בניגוד להיתר בנייה או חריגה מתוכנית קיימת.

עבודה אסורה:

באופן כללי, בהתאם לחוק התכנון ובניה, ביצוע עבודות בניה בקרקע דורש קבלת רישוי מתאים (היתר בניה). תהליך הרישוי הוא צעד מתבקש ע"מ להבטיח שעבודת הבניה והשימוש בקרקע יהיו בהתאם לתוכניות המתאר וכפי שקבוע בחוק התכנון והבניה. בחוק התכנון ובניה ישנו פירוט העבודות הטעונות היתר בניה, כך שכל עבודת בניה כזאת שתבוצע ללא קבלת היתר מוגדרת בחוק כ"עבודה אסורה".

שימוש אסור:

שימוש אסור מוגדר כשימוש בקרקע שהוא אחד או יותר מתוך אלה:
שימוש ללא היתר במקרקעין הטעון היתר.
שימוש במקרקעין בניגוד לתנאי ההיתר.
שימוש בעבודה אסורה.

הנזקים הנגרמים לציבור מעבירות בניה:

עבירות בניה פוגעות בשלטון החוק ועלולות לגרום ל:
שימוש בזבזני ולא מושכל במשאב הקרקע שהוא משאב יקר ומוגבל;
פגיעה באיכות החיים ובאיכות הסביבה וגם לגרום למפגעי בטיחות;
פגיעה כלכלית בציבור מאחר ובד"כ עבודות הבניה מבוצעת ללא תשלום מלוא ההיטלים והאגרות החלות על כל אדם אחר המבקש לבצע עבודת בניה דומה.

המניעים מאחורי ביצוע עבירות בניה:

לרוב, עבירות הבניה מבוצעות כתוצאה מאחד או יותר מהמניעים שלהלן:
1- מצוקת דיור.
2- תועלת כלכלית.

דו"ח הביקורת הפנימית בנושא

"אכיפת עבירות בניה בוועדה המקומית לתכנון ובניה עמק המעיינות"

3- התפיסה שמדובר בעבירות קלות וטכניות.

4- מחסור בתוכניות מתאר שעונות על צרכי התושבים.

5- היעדר אכיפה אפקטיבית.

2.3 אכיפת עבירות בניה

עבירות בניה עלולות לגרום לנזקים לכלל הציבור, לכן אכיפה יעילה ואפקטיבית של עבירות בניה היא בעלת חשיבות ציבורית לשמירה על הסדר הציבורי.

תהליכי אכיפה

עבירת בניה היא עבירה פלילית. קיימת סמכות מקבילה לפרקליטות ולוועדה המקומית לאכיפת עבירות בניה, כאשר:

הוועדה המקומית מוסמכת לפי דין לפעול **במישור המנהלי** נגד מבצעי עבירות בניה.

הפרקליטות מוסמכת לפי דין לפעול **במישור השיפוטי** נגד מבצעי עבירות בניה.

אכיפת חוק התכנון והבניה בהליך מנהלי

כאשר עולה יסוד סביר שנעברה עבירת בניה אז יש באפשרות הוועדה לפעול באמצעי אכיפה מנהליים ואמצעים שיפוטיים שאינם כרוכים בהרשעה בעבירה פלילית.

מבין אמצעי האכיפה המנהליים נמנה:

צוו הפסקת עבודה אשר נועד להפסיק את עבודת הבניה החשודה כעבודה אסורה.

צוו הריסת העבודה האסורה או צו הפסקת שימוש.

צוו סגירת בניין או מקום בעקבות הפרת צו הפסקת שימוש.

הטלת קנסות מנהליים.

אכיפת חוק התכנון ובניה בהליך שיפוטי

תהליך האכיפה השיפוטי מתבצע בשלושה שלבים:

שלב הפיקוח והחקירה- איתור, תיעוד וחקירת האירוע.

שלב התביעה- גיבוש החלטה בעניין נקיטת הליכים משפטיים על סמך ממצאי החקירה ודו"חות הפיקוח.

שלב שיפוטי- הגשת כתב אישום לבית המשפט בגין העבירות.

ישנה אפשרות לפנות לבית המשפט בבקשה להוצאת צווים להפסקת עבודות.

ההליכים המנהליים מהירים יותר מההליכים השיפוטיים והם מאפשרים הפסקת או מניעת העבודות האסורות בשלב מוקדם יותר. ככל שהפסקת העבודה תהיה בשלב מוקדם יותר אז הדבר יביא ליעילות וחסכון במשאבים הנדרשים בנקיטת הליכים משפטיים.

בנסיבות מסוימות תהליכי האכיפה המנהליים עשויים לסגור את התיק בהטלת קנס וללא הרשעה בעבירה פלילית.



דו"ח הביקורת הפנימית בנושא

"אכיפת עבירות בניה בוועדה המקומית לתכנון ובניה עמק המעיינות"



תרשים 1: אמצעי אכיפה מינהליים ושיפוטיים



דו"ח הביקורת הפנימית בנושא

"אכיפת עבירות בניה בוועדה המקומית לתכנון ובניה עמק המעיינות"

מפקחי תכנון ובניה

יחידות הפיקוח מעסיקות מפקחי תכנון ובנייה שתפקידם הוא:

- א- ביצוע פיקוח יזום בהתאם למדיניות האכיפה;
- ב- איתור עבירות בנייה במרחב התכנון המקומי;
- ג- טיפול בתלונות על עבירות לפי חוק התכנון והבנייה;
- ד- ליווי הליכים המתנהלים בבתי משפט על ידי תובע העירוני;
- ד- חקירת חשודים בביצוע עבירות בנייה ובדיקת הראיות לעבירות;
- ה- מעקב אחר קיום צווים מנהליים ושיפוטיים;
- ו- מעקב באופן ממוחשב אחר פעולות האכיפה;
- ז- עריכת ביקורים באתרי בנייה בכל אחד משלבי הבנייה לצורך בדיקת התאמתה לתוכניות ולהיתרים;
- ח- הכנת חוות דעת מקצועית, על סמך הביקורים בשטח, ביחס לבקשות להיתרי הבנייה;
- ט - ביצוע סקרי בנייה ושימושים;
- י- מתן שירות לתושב בהיבטים של תכנון ובנייה; וקבלת קהל ומתן מענה לפניות, תלונות ובקשות המופנות אליו.

התובע העירוני

על פי חוק התכנון והבנייה, ועדה מקומית לתכנון ובניה תוכל לפתוח בהליכים משפטיים ולהתייצב בפני בית משפט בכל הליך באמצעות עובד שהרשתה לכך.

ההרשאה לעובד יכולה להיות כללית או לעניין מיוחד, ואולם בהליכים לפי פרק י' (פיקוח ואכיפה) הוועדה תיוצג בבית המשפט על ידי תובע שמינתה (התובע העירוני).

סמכות התובע העירוני מתקבלת מידי היועץ המשפטי לממשלה בהתאם לחוק התכנון והבנייה, ובהתאם להנחיות הסמכת תובעים.

הדרישה בחוק להסמכה על ידי היועץ המשפטי לממשלה נועדה לצמצם את עצמאות הוועדות בניהול הליכים פליליים ולהגביר את פיקוחו של היועץ על הליכים אלו, וזה נוכח המקרים שבהם עשו ועדות מקומיות שימוש לא ראוי בסמכות זו.

תפקידיו של התובע העירוני הם:

- א- לבחון את חומרי החקירה שהציגו לו גורמי הפיקוח ולהחליט אם יש צורך בהשלמות חקירה ואם יש בחומרים די ראיות להגשת כתבי אישום.
 - ב- ייצוג וניהול הליכים פליליים בבית משפט (שלום ומחוזי) ובכלל זה הגשת כתבי אישום;
 - ג- הגשת בקשות לעיכוב הליכים והגשת בקשות למתן צווים שיפוטיים למניעת פעולות, להריסת עבודה או להפסקת שימוש בניגוד לצו שיפוטי למניעת פעולות.
 - ד- מתן יעוץ ליו"ר הוועדה המקומית ומהנדס הוועדה המקומית בעניין הוצאת צווים מנהליים.
- יש לציין שההיוועצות של נותן הצו, (יו"ר הוועדה המקומית או המהנדס), עם התובע של הוועדה היא אחד התנאים למתן צווים מנהליים.**

דו"ח הביקורת הפנימית בנושא

"אכיפת עבירות בניה בוועדה המקומית לתכנון ובניה עמק המעיינות"

סקר עבירות בנייה

בהתאם לתיקון 116 לחוק התכנון ובניה, הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה נדרשות לבצע סקר עבירות בנייה ולעדכנו מדי חמש שנים.
כאשר וועדה מקומית לא מבצעת את הסקר בהתאם לחוק, אז במקרה זה, רשאי מנהל היחידה הארצית לאכיפה להורות על ביצוע הסקר או העדכון כאמור ולהטיל על הוועדה המקומית לשאת בתשלום בסך כפל ההוצאות שהוצאו לעריכת הסקר או עדכנו.
ביצוע הסקר ועדכנו נועד ע"מ לספק לוועדות המקומיות כלים לעדכון והתאמת מדיניות האכיפה שלהן ולפעול באופן שוויוני וסקוף, כל זאת על בסיס נתוני אמת המשקפים את מפת העבירות במרחב התכנון שלהן.

מדיניות אכיפה ותוכניות עבודה

עבירות בניה הינן מגוונות ובעלות מאפיינים שונים. לעבירות יש דרגות שונות. חומרה הנגזרות מאופי וחומרת הפגיעה באינטרסים הציבוריים.
לאור השוני בחומרת העבירות ולאור העובדה שמשאבי האכיפה מוגבלים אז נוצר צורך לקבוע סדר עדיפויות לפעולות האכיפה, וזה בהתאם למדיניות ברורה שקופה ועקבית.
קביעת מדיניות אכיפה (שכאמור מבוססת על סדר עדיפויות) מאפשרת שימוש מושכל ונכון במשאבי האכיפה ומהווה תנאי למימוש עקרון השוויון בפני החוק.
לפי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה ובהתאם לפסיקת בג"צ נקבע כי "אכיפת החוק היא תפקיד המוטל על הרשויות המוסמכות והן אינן רשאיות להתנער מתפקיד זה; עם זאת, תפקיד זה מחייב לא אחת קביעת סדרי עדיפויות הבנויים על היקף הצורך ומידת היכולת".
בג"ץ קבע כי קביעת מדיניות אכיפה הכרחית מפני ש"אכיפת דיני התכנון והבנייה, הלכה למעשה, אינה ניתנת ככלל, למימוש מידי בכל החזיתות הקיימות, והכל בעת ובעונה אחת. מדובר בפעולות מורכבות, הצורכות תקציבים, כוח אדם, היערכות, ותכנון דקדקני".
לפיכך, הוועדות המקומיות נדרשות לקבוע מדיניות אכיפה ולהציב סדרי עדיפויות לאכיפת דיני התכנון והבנייה במרחב התכנון שבתחום סמכותן.
קביעת סדרי עדיפויות אלה מתבססת על מערכת מורכבת של שיקולים ענייניים ואמות מידה המבוססות על נסיבות ותנאים קונקרטיים.
פרסום מדיניות אכיפה ברורה לציבור הרחב מחזקת את אמון הציבור בנבחריה ומקדמת את השוויון בפני החוק ואת השקיפות.
ראוי לציין שבדומה להוראות בדבר הצורך בעדכון סקרי עבירות הבנייה, יש לבחון מפעם לפעם את התאמת מדיניות האכיפה, ולהעריך האם המדיניות מוטמעת ומשיגה את יעדיה, והאם יש צורך בעדכונה לנוכח התפתחויות כמו תופעות חדשות של עבריינות ושינוי בתפיסות התכנון והיעיצוב של הישוב.

דו"ח הביקורת הפנימית בנושא

"אכיפת עבירות בניה בוועדה המקומית לתכנון ובניה עמק המעיינות"

אכיפה יזומה של עבירות בנייה

עבירות בנייה קובעות עובדות בשטח, כך שכל התקדמות בבניה מערימה עוד קשיים ואתגרים הפוגעים בסיכויי ההצלחה בהתמודדות עם עבירות הבניה. אכיפה מנהלית מספקת כלים יעילים וכמעט מיידיים ובאמצעותם ניתן להורות מיידית על הפסקת הבנייה, בהליך פשוט, ובלא צורך בפנייה לערכאות שיפוטיות. ככל שהבנייה מתקדמת וחולף זמן רב יותר ממועד ביצוע העבירה, אז נוצר קושי בהחזרת המצב לקדמותו וזה מאחר וסילוק העבירה הופך ליקר כלכלית ומורכב מבחינה הנדסית. ידוע לכולם שנקיטת אמצעי אכיפה משפטיים אורכים זמן רב יותר ומצריכים משאבים רבים יותר מאשר נקיטת אמצעי אכיפה מנהליים. לכן הדרך הנכונה היא ביצוע אכיפה יזומה שבכוחה לגלות עבירות בנייה בעודן באיבן, תוך נקיטת כלי אכיפה מנהליים מיידיים כאמור.

צווי הריסה מנהליים

תיקון 116 לחוק נתן לוועדות המקומיות סמכות להוצאת צווים מנהליים להריסת בנייה אסורה. צו מנהלי נועד "לעצור ולבטל" את עבירות הבנייה בראשית היווצרותן. הטיפול בעבירות הבניה בשלבים המוקדמים עשוי להיות אפקטיבי יותר וזול יותר. על פי הנחיה של היחידה הארצית לאכיפה, צו הריסה מנהלי הוא "אחד הכלים המרכזיים לביצוע האכיפה בשלב המנהלי, ולהשבת המצב לקדמותו". הצווים נועדו לאפשר לרשויות להתמודד במהירות וביעילות עם תופעת הבנייה הבלתי חוקית ולמנוע "קביעת עובדות בשטח". אמצעי זה יעיל מפני שביצוע הצווים והריסת הבנייה בשלב זה דורשים אמצעים מעטים יחסית, ופגיעתה בבונה היא הנמוכה ביותר. כמו כן, בשלב זה הפגיעה בשלטון החוק ובסביבה היא המצומצמת ביותר. על פי ההנחיה, קיום הצווים המנהליים מחייב איתור יזום של חריגות בנייה על ידי הוועדות המקומיות. כשמבצע עבירות בנייה שהוצא נגדו צו הריסה אינו מבצע את ההריסה, על הוועדה לבצע אותה בעצמה תוך זמן קצר ולכן יש צורך בהיערכות מוקדמת. הקצאת תקציב ייעודי לכך עשויה להקל על ביצוע ההריסה ללא עיכובים.

דו"ח הביקורת הפנימית בנושא

"אכיפת עבירות בניה בוועדה המקומית לתכנון ובניה עמק המעיינות"

3. ממצאי דו"ח הביקורת

נתונים כלליים על הוועדה לתכנון ובניה

הוועדה לתכנון ובניה עמק המעיינות היא וועדה מקומית לתכנון ובניה האחראית על אכיפת דיני התכנון והבניה בתחום השיפוט של "המועצה האזורית עמק המעיינות" – להלן "המועצה". תחום השיפוט של המועצה האזורית כ-250 אלף דונם. במועצה חיים כ-14,000 נפשות אשר מתגוררים ב-24 ישובים (קיבוצים, מושבים וישובים קהילתיים). בשטחי המועצה קיימים גם אזורי תעשיה (פארק צבאים, מפעלים אזוריים שאן, פיתוח שאן) ומרכזי פיתוח וחדשנות.

תקן כוח אדם

מהנדס המועצה הוא מהנדס הוועדה המקומית לתכנון ובניה וזה בהתאם לאמור בסעיף 20 א לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965. הוועדה מעסיקה: מנהלת שהיא גם אחראית על בדיקת התוכניות. שלוש עובדות שבודקות היתרים, כולן מועסקות במשרה מלאה. שני פקחי בניה שמועסקים במשרה מלאה.

סביבת עבודה טכנולוגית

הוועדה לתכנון ובניה עמק המעיינות משתמשים בתוכנת "בר טכנולוגיות" שהיה פלטפורמה ייעודית שמשמת לניהול, מעקב ולבקרה על התהליכים הקיימים בוועדה המקומית לתכנון ובניה. בין היתר, התוכנה מאפשרת ניהול התהליכים שלהלן:

- 1- תהלכי רישוי בניה, לרבות ניהול בקשות מקוונות.
- 2- בקשות מידע תכנוני.
- 3- תוכניות בנין עיר.
- 4- תיקי פיקוח על הבניה.
- 5- הפקח דו"חות בפורמטים שונים.

הוועדה המקומית מפעילה אתר אינטרנט המספק מידע לציבור על תהליכי הרישוי ומאפשר מעקב אחר סטטוס הטיפול בבקשות הרישוי המוגשות לוועדה.

בקשות להיתרי בניה (הנתונים נכונים לפברואר-2022)

מיום הקמת הוועדה נפתחו 7,666 בקשות להיתרי בניה (שתועדו באופן ממוחשב), כמוכן והופקו 6,071 היתרי בניה. בין השנים 2018-2021 נפתחו 1,144 בקשות להיתר בניה, והופקו 849 היתרים.

דו"ח הביקורת הפנימית בנושא

"אכיפת עבירות בניה בוועדה המקומית לתכנון ובניה עמק המעיינות"

סקר נכסים

סקר הנכסים האחרון הוכן ביום 24 בספטמבר 2020 והוא התמקד בעבירות בשטחים חקלאיים פתוחים בתחום שיפוט מוא"ז עמק המעיינות.

נהלי עבודה

במהלך עבודת הביקורת, ביקשנו לקבל עותק מספר הנהלים של הוועדה המקומית לתכנון ובניה עמק המעיינות. התברר שמעולם לא הוכן ספר נהלים שמגדיר ומפרט את תהליכי העבודה בוועדה. לאור הפעילות האינטנסיבית בוועדה המקומית לתכנון ובניה עמק המעיינות יש להכין נהלים בנושאים

שונים, **להלן רשימה חלקית של הנהלים הנדרשים:**

א – אישור חשבונות ספקים/קבלנים ;

ב- הליכי תשלום לספקים/קבלנים ;

ג- מעקב תקציבי ;

ד- ניהול, פיקוח, בדיקת חריגים ;

ה- קביעת לוח זמנים וחלוקת אחריות ;

העדר נהלים כתובים פוגע בניהול השוטף והאפקטיבי של הוועדה.

המלצת הביקורת:

להתחיל מיידית בכתיבת נהלים שיסדירו את כלל תחומי העבודה בוועדה המקומית לתכנון ובניה. הנהלים עשויים לסייע בשימור הידע הקיים אשר הצטבר במשך השנים. עוד יצוין שכתובת נהלי עבודה מסודרים עשוי לשפר משמעותית את עמידת הוועד המקומית ביעדי היעילות והחיסכון. לאחר כתיבת הנהלים על הוועדה המקומית להטמיע את הנהלים שיכתבו ולהקפיד על ריענון הנהלים מעת לעת.

תגובת המבוקרים:

אכן לא קיימים נהלי עבודה לעבודות האכיפה והפיקוח

(נהלי המעצה הקיימים לאישור חשבונות והליכי תשלום משמשים גם את הוועדה)

קיים מעקב תקציבי

יובהר כי עבודת הוועדה מתבססת על מסמך "מדיניות האכיפה של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה עמק המעיינות"

הוועדה תפעל להכין נהלי עבודה רלוונטיים ולעבוד על פיהן

דו"ח הביקורת הפנימית בנושא

"אכיפת עבירות בניה בוועדה המקומית לתכנון ובניה עמק המעינות"

הביקורת אספה את הרישומים והדיווחים שהוכנו ע"י הוועד המקומית ולהן ממצאי הבדיקה :

טבלה 1: מספר תיקי האכיפה שנפתחו בשנים 2018-2021 :

שנה	מספר תיקי האכיפה שנפתחו בשנים 2018-2021
2018	44
2019	41
2020	21
2021	45
סה"כ	151

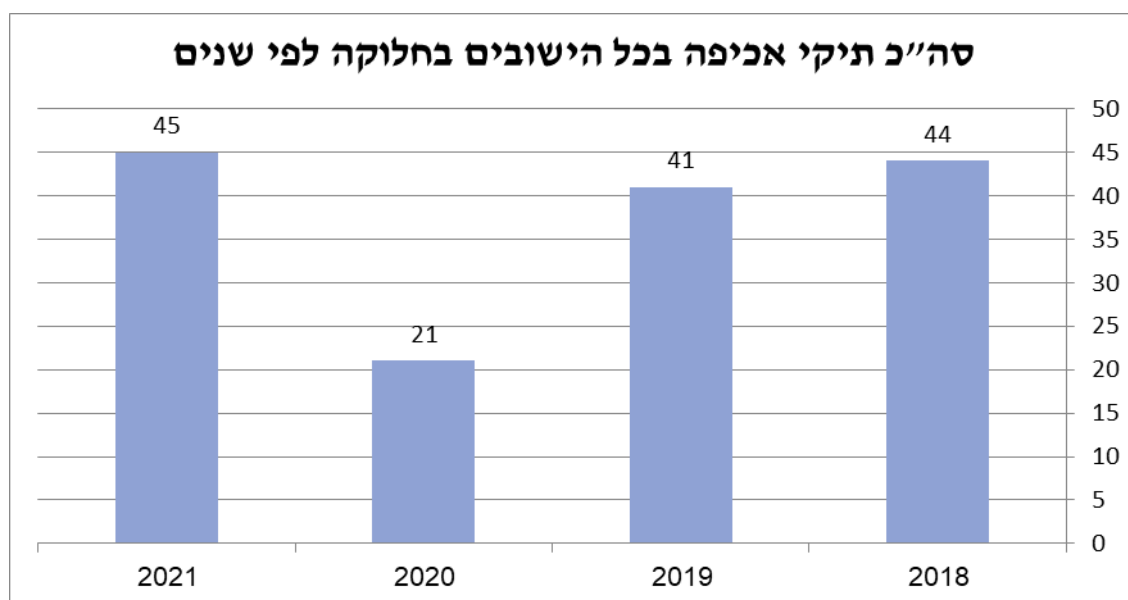


דו"ח הביקורת הפנימית בנושא

"אכיפת עבירות בניה בוועדה המקומית לתכנון ובניה עמק המעיינות"



תושים 1 : מספר תיקי האכיפה שנפתחו בשנים 2018-2021



דו"ח הביקורת הפנימית בנושא

"אכיפת עבירות בניה בוועדה המקומית לתכנון ובניה עמק המעיינות"

בטבלה מספר-2 מוצגים סה"כ תיקי האכיפה שנפתחו בשנים 2018-2021 בחלוקה לפי ישובים :

סה"כ תיקים	שנת פתיחת התיק				סוג ישוב	ישוב
	2021	2020	2019	2018		
-	-	-	-	-	קיבוץ	שדה אליהו
1	1	-	-	-	קיבוץ	סירת צבי
1	1	-	-	-	קיבוץ	נווה אור
1	-	-	-	1	קיבוץ	גשר
1	-	-	-	1	קיבוץ	נווה איתן
1	-	-	-	1	אחר	שלוחת צבאים
1	1	-	-	-	אחר	מסוף גבול
1	1	-	-	-	אחר	בית אלפט
2	1	1	-	-	קיבוץ	שלוחות
3	1	-	-	2	קיבוץ	מירב
3	-	2	1	-	קיבוץ	כפר רופין
4	1	1	-	2	קיבוץ	ניר דוד
4	-	-	-	4	קיבוץ	חמדיה
4	-	1	-	3	אחר	מרכז אזורי
5	2	1	-	2	קיבוץ	רשפים
5	1	1	3	-	קיבוץ	עין הנצי"ב
5	1	-	3	1	מושב	ירדנה
6	4	1	-	1	קיבוץ	מעוז חיים
6	3	-	1	2	קיבוץ	מעלה גלבע
7	4	2	-	1	קיבוץ	מסילות
9	1	-	4	4	מושב	רחוב
10	4	-	5	1	מושב	שדי תרומות
11	6	1	2	2	קיבוץ	שדה נחום
13	3	5	3	2	מושבה	מנחמיה
15	4	1	7	3	מושב	תל תאומים
15	3	1	6	5	מושב	בית יוסף
17	2	3	6	6	מושב	רוויה
151	45	21	41	44		סה"כ



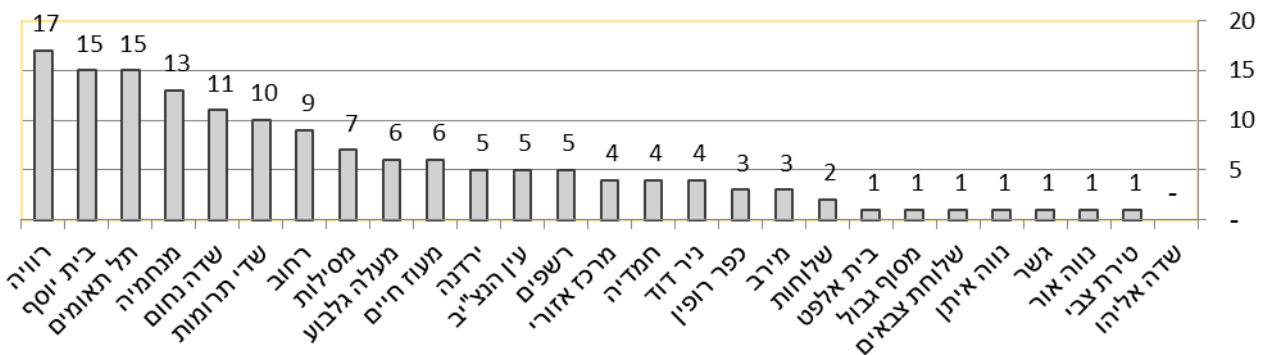
דו"ח הביקורת הפנימית בנושא

"אכיפת עבירות בניה בוועדה המקומית לתכנון ובניה עמק המעיינות"



תרשים 2: התפלגות תיקי האכיפה שנפתחו בשנים 2018-2021 בחלוקה לפי ישובים:

התפלגות תיקי האכיפה שנפתחו בשנים 2018-2021 בחלוקה לפי ישובים



דו"ח הביקורת הפנימית בנושא

"אכיפת עבירות בניה בוועדה המקומית לתכנון ובניה עמק המעיינות"

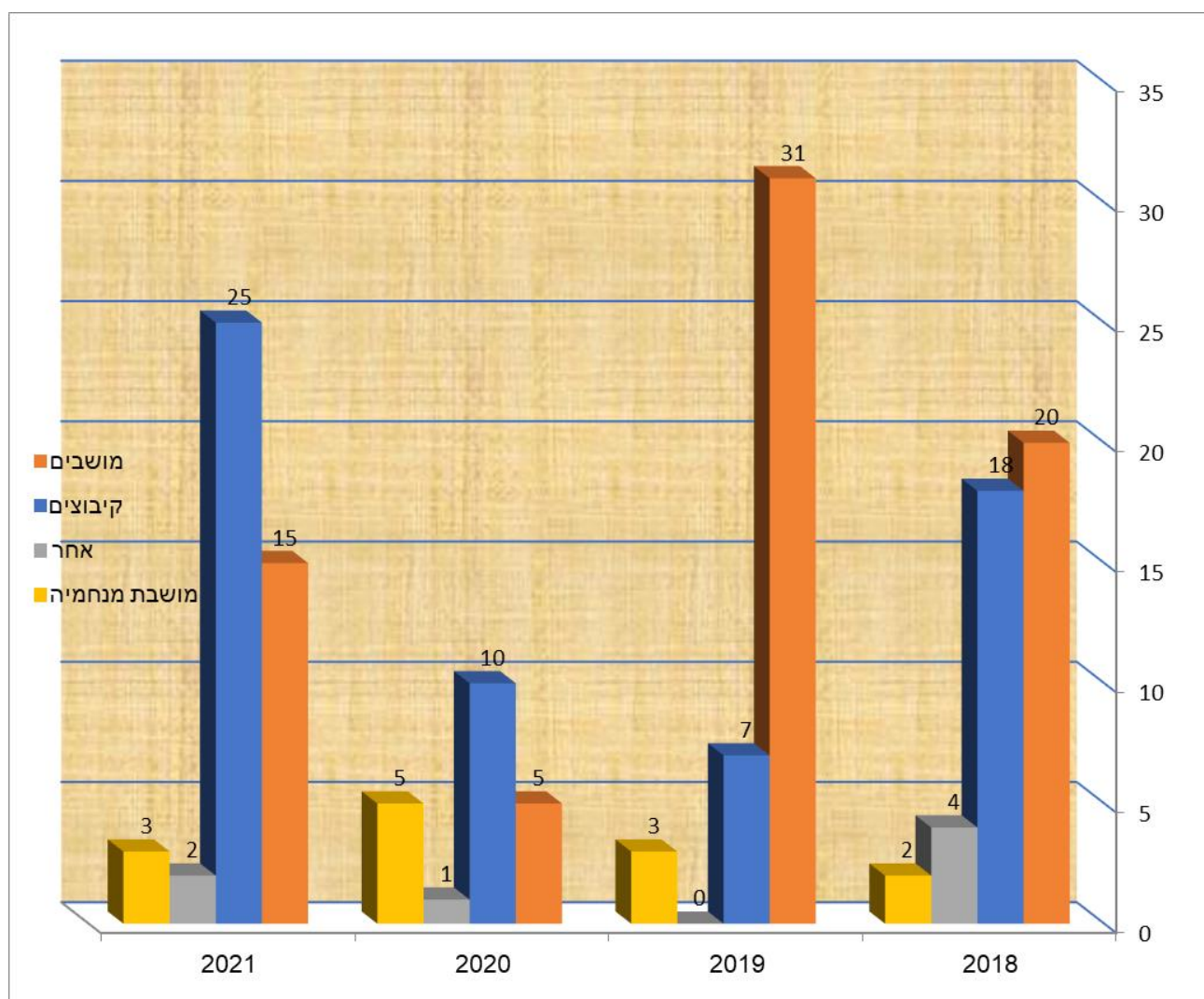
בטבלה מספר-3 מוצגים סה"כ תיקי האכיפה שנפתחו בשנים 2012-2018 בחלוקה לפי סוגי הישובים :

שנה	מספר התיקים בקיבוצים	מספר התיקים במושבים	מספר התיקים במושבת מנחמיה	מספר התיקים בישובים אחרים	סה"כ
2018	18	20	2	4	44
2019	7	31	3	0	41
2020	10	5	5	1	21
2021	25	15	3	2	45
סה"כ	60	71	13	7	151
% מסה"כ תיקי האכיפה שנפתחו בשנים 2018-2021	40%	47%	9%	4%	100%

דו"ח הביקורת הפנימית בנושא

"אכיפת עבירות בניה בוועדה המקומית לתכנון ובניה עמק המעיינות"

בתרשים מספר-3 מוצגים סה"כ תיקי האכיפה שנפתחו בשנים 2018-2021 בחלוקה לפי סוגי הישובים :



דו"ח הביקורת הפנימית בנושא

"אכיפת עבירות בניה בוועדה המקומית לתכנון ובניה עמק המעיינות"

כאשר ביקשה הביקורת לנתח את התפלגות סטטוס הטיפול בתיקי האכיפה שנפתחו בשנים 2018-2021 נמצא שאין מידע במערכות המידע של הוועדה על סטטוס הטיפול ב-71 תיקי אכיפה. כלומר לא היה מידע על-46% מתוך תיקי האכיפה שנפתחו בשנים 2018-2021.

מניתוח הנתונים עולה ש-98% מהתיקים שאין עליהם מידע לגבי סטטוס בטיפול נפתחו בשנים 2018 ו-2019 וזה כמפורט להלן:

שנה	מספר התיקים שאין מידע עדכני על סטטוס התיק	שיעור התיקים מסך הכל תיקי האכיפה שאין עליהם מידע עדכני
2018	43	60%
2019	27	38%
2020	1	2%
2021	-	0%
סה"כ	71	100%

לא ברור מהי הסיבה למידע החסר בעניין סטטוס הטיפול בתיקי האכיפה. קיימות שלוש תשובות אפשרויות:

א - שמדובר בתיקים שנפתחו וטופלו אך לא נקלט תיעוד הטיפול או סטטוס הטיפול בתוכנת המחשב שמספקת את בסיס הנתונים.

ב- שמדובר בתיקים של עבירות בניה שלא טופלו כלל.

ג- שמדובר בתיקים שנפתחו יותר מפעם אחת בגין אותן עבירות.

המלצת הביקורת: לאתר את התיקים ולהשלים את הרישומים כנדרש. לגבי התיקים שלא טופלו יש לבדוק אם מדובר בתיקי אכיפה שנפתחו יותר מפעם אחת בגין אותן עבירות, או שמדובר בתיקים שכלל לא טופלו ע"י גורמי האכיפה בוועדה המקומית לתכנון ובניה עמק המעיינות.

אם מדובר בתיקים כפולים אז יש לסגור את התיקים, אם מדובר בתיקים שטרם טופלו, אז קיימת חובה למצות את הדין ולטפל בכל אותם תיקים בדרכים המקובלות ולפי הדין שחל על כולם.

דו"ח הביקורת הפנימית בנושא

"אכיפת עבירות בניה בוועדה המקומית לתכנון ובניה עמק המעיינות"

תגובת המבוקרים:

הנושא נבדק באופן מעמיק ותוקן.

עודכן הסטטוס ובהתאם עודכן הרישום לגבי 71 התיקים (שצוינו בדו"ח שלגביהם אין מידע סטטוס עדכני).

מתוך 71 התיקים נמצא כי 2 תיקים (מס' 1010 ומס' 985) נפתחו בטעות מסיבה טכנית לחלוטין(כנראה טעות סופר) - פעלנו למחיקת התיקים הללו.

תיק נוסף שמספרו 908 -שעינינו מכולה לצורך אחסון זמני בפארק צבאים(עבירה במיקוד נמוך)-

תיק זה לא אותר(התיק משנת 2018, אין הסבר מדוע התיק אינו בנמצא) יחד עם זאת בוצעה בדיקה בשטח לבדוק האם העבירה בגינה נפתח התיק עדין קיימת ומסתבר כי העבירה הוסרה.

(מצורפות הטבלאות אשר תוקנו ועודכנו).

בעקבות פניית הביקורת לגורמים הנוגעים לדבר בוועדה לתכנון ובניה עמק המעיינות, הם טיפלו בהשלמת הנתונים החסרים לגבי סטטוס הטיפול בתיקי האכיפה.

הנתונים המעודכנים לאחר השלמת הרישום מפורטים בטבלאות שלהלן:

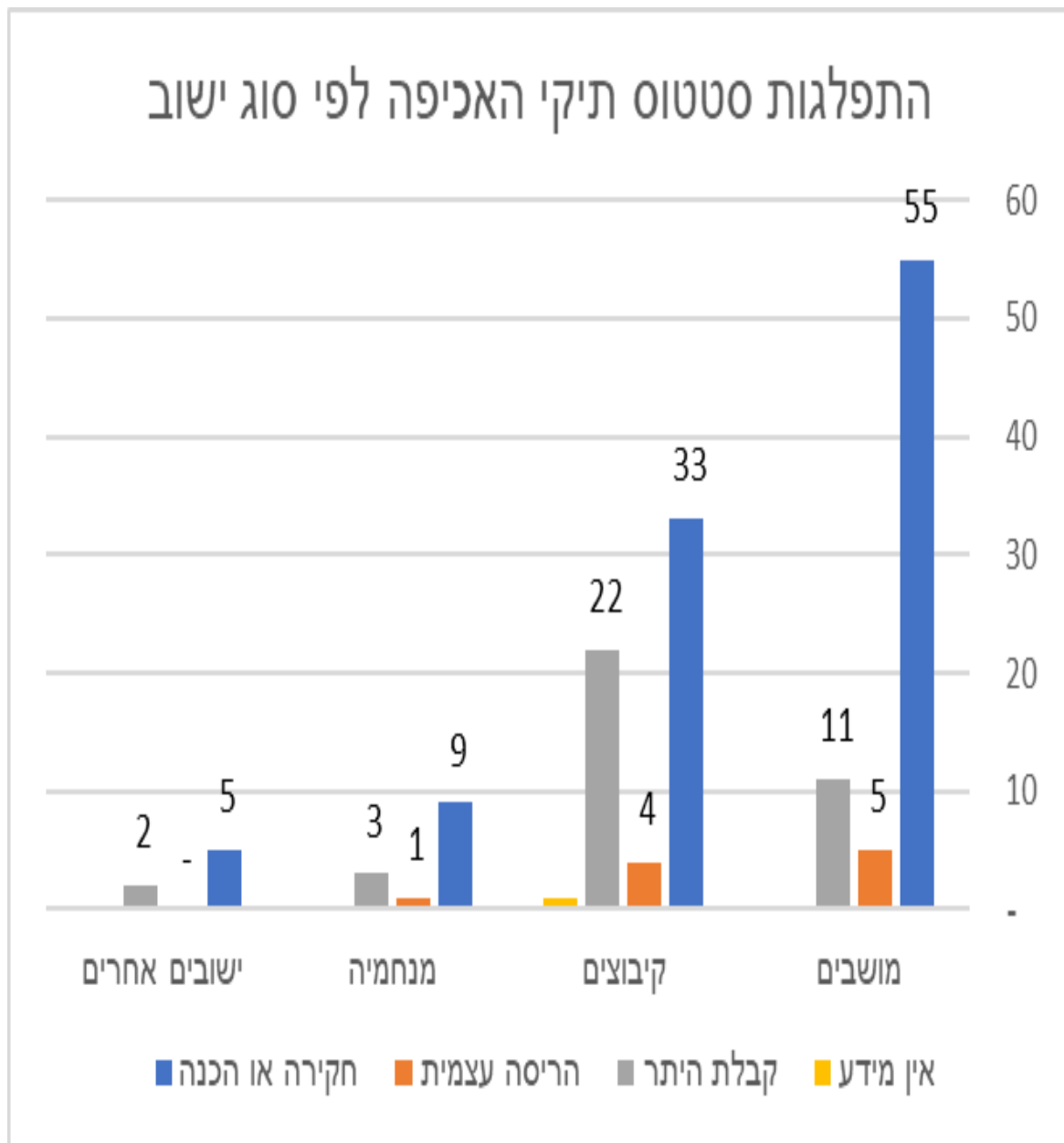
טבלה מספר-4: סטטוס תיקי אכיפה נכון ליום 31/12/2021 בחלוקה לפי סוגי ישובים:

סה"כ	ישובים אחרים	מנחמיה	קיבוצים	מושבים	סטטוס תיקי האכיפה
102	5	9	33	55	חקירה או הכנה
10	-	1	4	5	הריסה עצמית
38	2	3	22	11	קבלת היתר
1	-	-	1	-	אין מידע
151	6	13	60	71	סה"כ

דו"ח הביקורת הפנימית בנושא

"אכיפת עבירות בניה בוועדה המקומית לתכנון ובניה עמק המעיינות"

תרשים מספר-4 : סטטוס תיקי אכיפה נכון ליום 31/12/2021 בחלוקה לפי סוגי ישובים :



דו"ח הביקורת הפנימית בנושא

"אכיפת עבירות בניה בוועדה המקומית לתכנון ובניה עמק המעיינות"

טבלה מספר-5 : סטטוס תיקי אכיפה **במושבים** נכון ליום 31/12/2021 :

סטטוס תיקי האכיפה	מושבים	% מתוך סה"כ תיקי האכיפה שנפתחו במושבים בין השנים 2018-2021
חקירה או הכנה	55	78%
הריסה עצמית	5	7%
קבלת היתר	11	15%
אין מידע	-	0%
סה"כ	71	100%

טבלה מספר-6 : סטטוס תיקי אכיפה **בקיבוצים** נכון ליום 31/12/2021 :

סטטוס תיקי האכיפה	קיבוצים	% מתוך סה"כ תיקי האכיפה שנפתחו בקיבוצים בין השנים 2018-2021
חקירה או הכנה	33	55%
הריסה עצמית	4	7%
קבלת היתר	22	36%
אין מידע	1	2%
סה"כ	60	100%

דו"ח הביקורת הפנימית בנושא

"אכיפת עבירות בניה בוועדה המקומית לתכנון ובניה עמק המעיינות"

טבלה מספר-7: סטטוס תיקי אכיפה במושבה מנחמיה נכון ליום 31/12/2021:

סטטוס תיקי האכיפה	ישובים אחרים	% מתוך סה"כ תיקי האכיפה שנפתחו במושבה מנחמיה בין השנים 2018-2021
חקירה או הכנה	9	69%
הריסה עצמית	1	8%
קבלת היתר	3	23%
אין מידע	-	0%
סה"כ	13	100%

טבלה מספר-8: סטטוס תיקי אכיפה בישובים אחרים נכון ליום 31/12/2021:

סטטוס תיקי האכיפה	ישובים אחרים	% מתוך סה"כ תיקי האכיפה שנפתחו בישובים אחרים בין השנים 2018-2021
חקירה או הכנה	5	71%
הריסה עצמית	-	0%
קבלת היתר	2	29%
אין מידע	-	0%
סה"כ	7	100%

דו"ח הביקורת הפנימית בנושא

"אכיפת עבירות בניה בוועדה המקומית לתכנון ובניה עמק המעיינות"

נספחים

מדיניות אכיפה

הועדה המקומית לתכנון ובניה עמק המעיינות

יולי 2021

תוכן עניינים

עמוד	פרק
3	תכליות דיני התכנון והבניה
4	כללי
5	כלים לביצוע אכיפה
6	עקרונות מנחים
7	מדיניות אכיפה
8	מדיניות התביעה

א. תכליות דיני התכנון והבניה

1. לאכיפת דיני התכנון והבניה מספר תכליות עיקריות ובהן: שמירת המרקם התכנוני ותכליתו של התכנון המהותי, מניעת פגיעה או סיכול במדיניות התכנונית ובהליכים התכנוניים, שמירה על הבטיחות, תנאי הבטיחות והתקנים המחייבים, שמירת שלטון החוק, כיבוד הדין ויישומו, ומניעת ההנאה מפרי העבירה.
2. לצד כל אלה, תכליות נוספות דוגמת שמירה על איכות הסביבה, שימור הקרקע, אוצרות הטבע והמשאבים הטבעיים, עיצוב מרחב החיים והטבע וקידום אינטרסים ארוכי טווח של החברה בהקשר זה.
3. לאור כך, אכיפת דיני התכנון והבניה לאורך כל ההליך התכנוני והביצועי מהווה חובה ציבורית חשובה, החלה על הרשויות המוסמכות: האכיפה והתביעה. יפים לעניין זה דבריו של כבוד השופט חשין (כתוארו דאז)¹: "חוק שהרשויות אינן עושות לאכיפתו כהלכתו, יפה היה לו שלא היה נחקק משנחקק".
4. בלא אכיפה ראויה, הגונה ושיוויונית של החוק, לא ימומשו תכליות דיני התכנון והבניה, וכללי התכנון לא יהיו אלא אות מתה.
5. אלא שברור, כי על אף החשיבות הרבה שיש באכיפת דיני התכנון והבניה, לא ניתן לממשה בכל החזיתות הקיימות וזאת, בין היתר, בשל משאביהן המוגבלים של הרשויות, הנובעים ממגבלות תקציב, כח אדם, היערכות וכיוב', וזאת מול ההיקף הנתון והגדול של הפרות החוק בתחום התכנון והבניה².
6. מצב זה מחייב את הרשויות לקבוע מדיניות אכיפה, אשר תיעל את עבודת הפיקוח והתביעה, ייעל את אופן השקעת המשאבים, ויביא לאכיפה הוגנת, שיוויונית ואפקטיבית ובכך יתרום גם לאמון הציבור במערכת.
7. סדרי העדיפויות של מדיניות האכיפה מתבססות על שיקולים ענייניים ואמות מידה מקצועיות, על פי הנסיבות והתנאים החלים במרחב התכנון של הועדה, תוך התחשבות בשיקולים תכנוניים ברמה הלאומית והמרחבית. עם זאת, מערכת השיקולים נקבעת גם על פי מהות העבירה, חומרתה, זהות העבריין ועל פי צרכי השעה³, ובסופו של יום, על הרשויות לארוג מערכת מורכבת של אמות מידה, נתונים, שיקולים שונים ונסיבות פרטניות, ולקבוע על בסיסן "מה העיקר מול הטפל, מה החיוני והדחוף לעומת השולי בחשיבותו"⁴.

¹ בג"ץ 53/96 תשלובת ח. אלוני בע"מ נ' שר התעשייה והמסחר, פורסם באתר "נבו"

² בג"ץ 551/99 שקם בע"מ נ' מנהל המכס ומע"מ, פורסם באתר "נבו"

³ ע"פ 212/79 פלוני נ' מדינת ישראל, פורסם באתר "נבו"

⁴ בג"ץ 4475/09 נדמי סלמאן נ' שר הביטחון, פורסם באתר "נבו"

ב. כללי

1. המועצה האזורית עמק המעינות (להלן: "המועצה") הינה מועצה אשר תחום שיפוטתה כולל כ-250,000 דונם, וכ-13,415 תושבים המתגוררים בעשרים וארבעה (24) יישובים בהם קיבוצים, מושבים ויישובים קהילתיים. בנוסף, במועצה אזורי תעשייה (פארק הצבאים, מפעלים אזוריים שאן, פיתוח שאן) ומרכזי פיתוח וחדשנות.
2. הגוף האמון על אכיפת דיני התכנון והבניה במועצה האזורית הינו הועדה המקומית לתכנון ובניה עמק המעינות (להלן: "הועדה המקומית"), זאת בהתאם להוראות סעיף 27(א) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה – 1965 (להלן: "חוק התכנון והבניה") הקובע כדלקמן:

ביצוע החוק על-ידי הועדה המקומית

27. (א) מתפקידה של הועדה המקומית ושל כל רשות מקומית במרחב תכנון הכולל תחום של יותר מרשות מקומית אחת להבטיח את קיומן של הוראות חוק זה וכל תקנה על פיו.
3. בהתאם ללשון החוק ותכליתו, פועלת הועדה המקומית לקיום הוראות דיני התכנון והבניה במרחב התכנון. מפקחי הועדה פועלים בהתאם לתכנית עבודה, להנחיות היחידה הארצית לאכיפת דיני מקרקעין והנחיות התובע והיועצת המשפטית, ולמדיניות אכיפה זו.
4. תיקי הפיקוח במרחב הועדה המקומית נפתחים על בסיס ביקורות יזומות, סיורים שגרתיים ותלונות.
5. עבירות הבניה מטופלות בשני מישורים – מנהלי ופלילי. במסגרת חוק התכנון והבניה (תיקון 116), תשע"ז – 2017 אשר נכנס לתוקף ביום 25.10.17 (בכפוף להוראות תחולה והוראות מעבר) הוחלף פרק האכיפה (פרק י') בפרק חדש אשר פתח בפני הועדה אפשרויות חדשות של אכיפה מנהלית, וייצר כלי אכיפה חדשים ומגוונים, הן בתחום המנהלי והן בתחום הפלילי, באופן שיאפשר יעול משמעותי.
6. החוק המתוקן העניק לועדה סמכויות להוצאת צווים מנהליים רבים ומגוונים, ואף מאפשר לה לבצע חלק מהצווים הללו בעצמה, הכל במטרה לצמצם ככל הניתן את האפשרות להותיר על כנה בניה בלתי חוקית ושימושים אסורים לפרקי זמן ארוכים.
7. ניתן לומר, כי חוק התכנון והבניה מסר את הבכורה בטיפול השוטף בעבירות התכנון והבניה לאכיפה המנהלית, על פני האכיפה הפלילית. עם זאת, הוחמרה משמעותית הענישה הפלילית ושיקול הדעת השיפוטי בעיכוב ביצועם של צווי הריסה וצווי איסור שימוש צומצם מאד.
8. בנוסף, מגדיר כיום חוק התכנון והבניה עבירות הנחשבות לחמורות יותר בכל מרחב תכנון, כפי שהן מפורטות בסעיף 243(א) ו-(ד) לחוק התכנון והבניה: עבירות במקרקעין של תשתיות לאומיות, עבירות במקרקעין של סביבה חופית (אינם קיימים במרחב הועדה), עבודות במקרקעין שהן קרקע חקלאית מוכרזת, עבירות במקרקעין שהם גן לאומי, שמורת טבע או יער, או קבועים לייעוד כזה בתכנית, עבודות במקרקעין שהם שטח ציבורי פתוח (שצ"פ) על פי התכנית.
9. הרציונלים העומדים בבסיס החוק ותיקונו היוו את אחד השיקולים המנחים בקביעת מדיניות האכיפה.

ג. כלים לביצוע אכיפה

לועדה המקומית כלים מגוונים לאכיפה מנהלית ולאכיפה פלילית של דיני התכנון והבניה, במהלך החקירה ובסיומה.

אכיפה מנהלית –

סעיף בחוק התכנון והבניה	סוג הצו
216	צו מנהלי להפסקת עבודה, צו ארעי להפסקת העבודה
217	צו להריסת תוספת בניה לאחר שהופר צו מנהלי
218	איסור מנהלי על שימוש ברכב או צמ"ח (בסמכות היחידה הארצית בלבד)
219	צו להפסקת שימוש
220	צו לסגירת בניין או מקום לאחר שהופר צו מנהלי להפסקת שימוש
221	צו הריסה מנהלי
223	תחולת צו הריסה מנהלי על עבודה אסורה נוספת באותם מקרקעים

אכיפה שיפוטית –

סעיף בחוק התכנון והבניה	סוג הצו
234	צו שיפוטי למניעת פעולות
235	צו להריסת עבודה או הפסקת שימוש בניגוד לצו שיפוטי למניעת פעולות
236	צו הפסקה שיפוטי
237	צו להריסת עבודה או הפסקת שימוש בניגוד לצו הפסקה שיפוטי

ד. עקרונות מנחים

1. על הועדה לפעול, ככלל, על פי עקרונות מדיניות והקווים המנחים כדלקמן ;
 - 1.1. **אכיפה הוגנת, שיוויונית ואחידה** – האכיפה תהא מבוססת על שיקולים ענייניים, באופן אחיד ולא בררני, ותממש את עיקרון השוויון בפני החוק.
 - 1.2. **אכיפה יזומה** – מלבד הפיקוח השגרתי על עבודות חדשות במרחב התכנון, יבוצע גם איתור יזום של גילוי עבירות המבוסס על מדיניות האכיפה. לצד אכיפה יזומה, תהא הועדה ונציגיה קשובים לצרכיהם ופניותיהם של הציבור ושל המועצה המקומית.
 - 1.3. **אכיפה יעילה** – הועדה תפעל להקצאה מושכלת ואפקטיבית של משאביה והתאמת האמצעים הננקטים והשיטה למטרה הקונקרטית שיש להשיגה.

ה. מדיניות אכיפה

1. לאור כל האמור לעיל, בשים לב לאופיו של מרחב התכנון, החליטה הועדה כי לעבירות הבאות ינתן דגש מיוחד בעת חשד לזיהוין, כמפורט להלן:
 2. **עבירות לאכיפה במיקוד גבוה:**
 - 2.1. בניה אסורה ו/או שימוש אסור בעבירות המנויות בסעיף 243(א) לחוק התכנון והבניה, בדגש על בניה בשמורות טבע, קרבת נחלים ויערות.
 - 2.2. בניה אסורה ו/או שימוש אסור בשטחים המיועדים לשטחים ציבוריים פתוחים על פי התכנית החלה, בדגש על בניה שאינה צמודת דופן.
 - 2.3. בניה אסורה ו/או שימוש אסור במבנים לצרכי תעשיה ומסחר דוגמת מפעלים, בתי אריזה, לולים ורפתות.
 - 2.4. שימושים חורגים באזורי מגורים, בדגש על שימושים היוצרים מטרדים.
 - 2.5. בניה אסורה ו/או שימוש אסור הנעשים תוך הפרת צווים מנהליים או שיפוטיים.
 - 2.6. בניה אסורה ו/או שימוש אסור בשטחים המיועדים לשטחים ציבוריים פתוחים, בדגש על בניה שאינה צמודת דופן.
 3. **עבירות לאכיפה במיקוד נמוך:**
 - 3.1. עבודות פטורות מהיתר או קרובות לכך מהותית – מחסנים עד 6 מ"ר, מצללה עד 50 מ"ר, סגירה עונתית וכיוב'.
 - 3.2. סככה לרכב שאינה מבניה קשיחה, בשטח הקיבוצים.
 - 3.3. דודי שמש שאינם מוסתרים ביישובים המחייבים על פי התקנון.
 - 3.4. סגירת מרפסת בהיקף נמוך, מתחת ל-10 מ"ר.
 4. יובהר, כי סדר העדיפויות המתואר לעיל נכון לעת הזו, ועשוי להשתנות עם קבלת נתונים נוספים, ובכל מקרה יבחן מעת לעת על בסיס סקר עבירות שיערך על ידי הועדה המקומית.
 5. העבירות אינן מדורגות על פי סדר חשיבות.

ו. מדיניות התביעה

1. בכל הנוגע למדיניות התביעה יובהר, כי יש לאכוף את הדין בנוגע לכל עבירה שמתגלה, ולא ייסגר תיק חקירה אשר העבירה בו קיימת בעת שהועבר התיק לתובע.
2. ככלל, אפיק האכיפה העיקרי יהא הגשת כתב אישום.
3. עם זאת, במהלך החקירה, וככל שמדובר בעבירה שהיא בניה בהתהוות, תטופל באמצעים מנהליים דוגמת צו הפסקת עבודה, צו הפסקת שימוש, צו הריסה וכיוב'.
4. שימוש בכלים מנהליים לא יהווה תחליף להפעלת שיקול דעת ראוי לצורך הגשת כתב אישום.
5. בכל מקרה, בהתאם להנחית היועץ המשפטי לממשלה מסי' 4.3.042 תישקל האפשרות של חתימה על הסדר מותנה.