

מדיניות האכיפה
הועדה המקומית לתכנון ולבניה
נהריה

8/2022



א. כללי

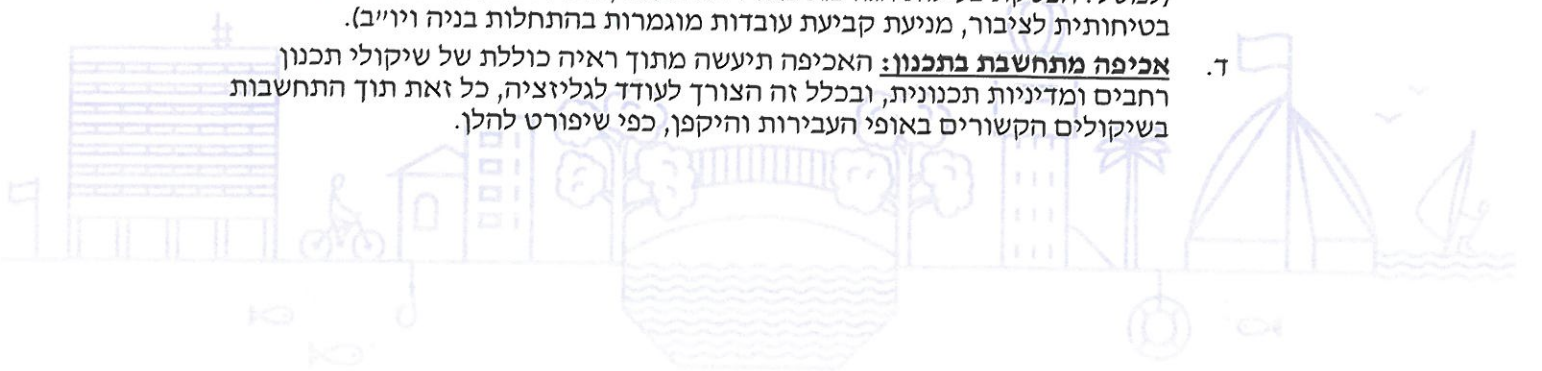
1. הועדה המקומית לתכנון ולבניה נהריה (להלן: "הועדה") היא ועדה מקומית על פי סעיף 18 לחוק התכנון והבניה התשכ"ה-1965 (להלן: "החוק"). מרחב התכנון המקומי של הועדה כולל בתוכו רשות מקומית אחת, היא נהריה, המונה כ- 70,000 תושבים, ושטח מרחב התכנון המקומי של הועדה הינו בן כ- 11,000 דונמים.
2. סעיף 27(א) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: "החוק") קובע כך: "מתפקידה של הועדה 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. לפיכך, האחריות לקיום הוראות דיני התכנון והבניה במרחב התכנון המקומי מוטלת על הועדה, 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, 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. לצד זה, מוכרות תכליות נוספות לדיני התכנון והבניה ולאכיפתם, וביניהן תכליות חשובות של שמירה על איכות הסביבה, שמירת הסביבה החופית וערכי 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 ראויה. בלא אכיפת חוק ראויה לא ימומשו התכליות של דיני התכנון והבניה, וכללי התכנון יהי 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 הועדה לקבוע מדיניות אכיפה ולקבוע סדרי עדיפויות לאכיפת דיני התכנון והבניה במרחב התכנון שבתחום סמכותה. סדרי עדיפויות אלה מתבססים על מערכת שיקולים ענייניים ואמות מידה. אלה נקבעים על פי נסיבות ותנאים קונקרטיים קיימים, הן במישור הכוללני והן במישור הפרטני עפ"י נסיבותיו של כל מקרה.
8. מחלקת הפיקוח של הועדה 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 הועדה. זאת בתיאום עם מהנדס הועדה, האמון על התכנון המהותי במרחב התכנון המקומי, ותובעי הועדה שהם הגורם המוסמך על פי דין בועדה כנציגי היועץ המשפטי לממשלה, לקבוע את מידת העניין לציבור באכיפה ולהחליט בדבר נקיטה בהליכים משפטיים. בנוסף קיימות בידי מהנדס הועדה סמכויות מינהליות להוצאת צווים מינהליים שאף הם נועדו להוות נדבך נוסף באכיפת הדין.

ב. מבנה מחלקת הפיקוח ותפקידי המפקח

1. מחלקת הפיקוח בועדה מונה כיום בפועל 6 מפקחים ומעליהם מנהל פיקוח אשר אחראי על כל היבטי עבודות המחלקה, ובראש ובראשונה לכך שמלאכת הפיקוח במרחב התכנון המקומי מתבצעת מידי יום ביומו ביעילות על פי מדיניות האכיפה, סדרי העדיפויות ותכניות העבודה המוגדרים.
2. המפקחים הם "העיניים" של הועדה בשטח, ועל כן חלק ניכר וחשוב מעבודתם מתבטא בסיוורם בשטח לאיתור עבירות על דיני התכנון והבניה, מניעתן, חקירתן ואכיפת החוק באמצעים שונים. בין תפקידיהם העיקריים של המפקחים 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 ביקורת בשלבים שונים: עם הגשת בקשה להיתר, במהלך בניה המבוצאת על פי היתר, לפני הוצאת טופס 4.
 - ד. חקירת עבירות על דיני התכנון והבניה, גיבוש תשתית ראייתית המאפשרת אכיפה וגיבוש תיקי פיקוח (למעשה תיק חקירה).
 - ה. אכיפת החוק ומניעת המשך ביצוע עבירות באמצעים שונים.
 - ו. בחינת העובדות והתנאים להוצאת צווים מינהליים.

ג. 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 הועדה.
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 על עבודות בניה חדשות במרחב התכנון של הועדה, יבוצע איתור יזום לגילוי עבירות ואכיפה יזומה המבוססת על מדיניות אכיפה, עקרונות וסדרי עדיפות. לצד זה, ינתן מענה יעיל ככל הניתן לתלונות, לרבות אנונימיות, של אזרחים במרחב התכנון, ולפניות של גורמים אחרים, והמתלקה 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 ויו"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 מהנדס הועדה ותובעי הועדה שהם הגורם המוסמך על פי דין בוועדה, כנציגי היועץ המשפטי לממשלה, לקבוע את אופן יישום מדיניות האכיפה ומידת העניין לציבור באכיפה ובנקיטה בהליכים משפטיים.

ד. עקרונות לפעולת התביעה

1. כללי

א. על פי דין תובע הועדה 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 הפלילית"; 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 הבלעדי המוסמך על פי דין ליישם את מדיניות האכיפה של הועדה במרחב התכנון בתחום התביעה, היינו- נקיטה בהליכים משפטיים שונים ומדיניות ענישה, לרבות החלטה על סגירתו של תיק (סעיפים 12 ו- 62-59 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב] התשמ"ב-1982, סעיף 258 לחוק התכנון והבניה התשי"ו-1965. זאת לרבות סגירת תיק בהסדר, על פי תיקון 66 ו- 68 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב] התשמ"מ-1982. בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.3042 בנושא "נוהל והנחיות להפעל 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).

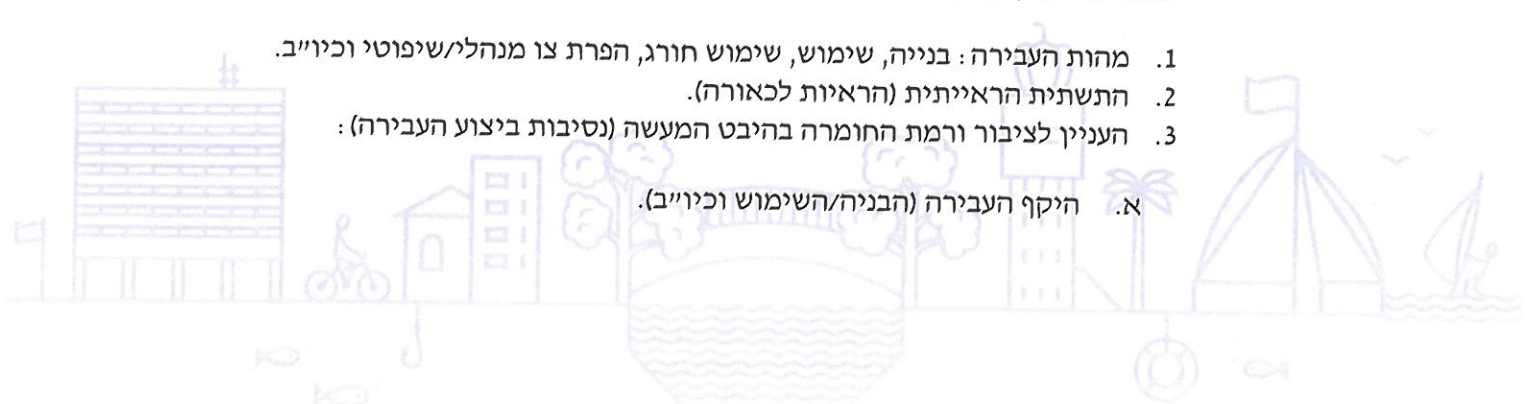
2. עקרונות וקווים מנחים – נהלי התביעה

א. תובעי הועדה מקבלים לעיונם ממחלקת הפיקוח תשתית ראייתית על ביצוע עבירה במסגרת תיקי פיקוח שמחלקת הפיקוח מגבשת ומעבירה להמשך טיפולו, ולעתים בשלב ראשוני בו עדיין אין מדובר בתיק פיקוח מגובש סופית.

ב. התובעים בוחנים בכל תיק פיקוח שהועבר אליהם גם בשלב בו אין מדובר עדיין בתיק פיקוח מגובש סופית, את מכלול נסיבות העבירה, הראיות לכאורה והעניין לציבור, כהגדרתם בדין לרבות:

1. מהות העבירה: בנייה, שימוש, שימוש תורג, 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 וכו').
- ג. סיבות ומניעים לביצוע העבירה.
- ד. עבירה חד-פעמית/מרובת פרטים/נמשכת.
- ה. עבירה אחת/מספר עבירות.
- ו. תוצאות העבירה ונזק שנגרם/עלול להיגרם לרבות מסוכנות וגרימת מטרדים.
- ז. מועד הגילוי, חלוף הזמן ואם מדובר בעובדה מוגמרת (בניה ישנה, בניה טריה, התחלת בניה וכו"ב).
- ח. סיכויי הכשרה (ומידת הסטיה 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 וכו"ב).

4. העניין לציבור ורמת החומרה – בהיבט העושה :

- א. זהות החשוד ומיהותו (למשל בעל מקצוע כמהנדס, עורך הבקשה וכו"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 וכו"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 הועדה.
- ג. התובע שוקל את דרך הפעולה המתאימה בהתאם לנסיבות כל מקרה ומקרה, במידת הצורך תוך התייעצות עם מהנדס הועדה :
 1. הוצאת צו מנהלי (צו הפסקה מנהלי או צו הריסה מנהלי) מקום בו ניתן לעצור התחלות בניה ולמנוע עובדות מוגמרות.
 2. הוצאת צו שיפוטי וזאת 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 להריסה ללא הרשאה/הגשת בקשה לפי פקודת ביזיון בית משפט/סגירת התיק על פי אחת העילות הקבועות בחוק, וזאת בהתאם לנסיבות.



ה. 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 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

הועדה תפעיל אכיפה אקטיבית ואכיפה מונעת בעת הליכי רישוי ו/או תכנון. הווה אומר, כל בקשה להיתר וכל תכנית בנין עיר יהוו צומת בו יותנה מימוש ההיתר/התוכנית בהסרת עבירות הבניה הישנות, וקבעו תנאים אשר יצמצמו אפשרות לביצוע עבירות בניה.

ו. סדרי העדיפויות באכיפה

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

דירוג	עבירות בסדר עדיפות גבוה לאכיפה	דגשים/קריטריונים לאכיפה ממוקדת/מיקוד גיאוגרפי
1	בנייה/שימוש (שלא כדין)	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.
		2. בתחומי תשתיות- בדגש על דרכים וכבישים, תשתיות נפט, גז ורכבת.
		3. בסביבה החופית
		4. בשטחים חקלאיים.
		5. בהיקף נרחב.
		6. בנראות גבוהה, או עם השפעה ניכרת על חזות היישוב והסביבה ואופיים – בפרט בחזיתות קדמיות בצירים הראשיים.
		7. למטרות כלכליות או מסחריות למשל על ידי קבלנים ויזמים כחלק מפעילותם העסקית.
		8. כאשר הבניה או השימוש עלולים לגרום למטרדים משמעותיים ליחיד ולציבור, לסכן את שלומו של הציבור ובטחונו, או לפגוע באיכות החיים והסביבה.
		9. הבניה או השימוש אינם ברי הכשרה, אינם תואמים תכנית, או פוגעים במרקם התכנוני ובשיקולי התכנון המהותי, נוגדים מגמות תכנון באזור שאין בו עדיין תכנון אך יש לגביו צפי עתידית לתכנון (למשל, שטחים ביעוד ציבורי העומדים בפני פיתוח ושטחים פתוחים שנועדו להישמר בטבעיותם בשולי היישוב).

10.	כל בניה ושימושים במתחמים או מגרשים המוגדרים לשימור בהתאם למסמך השימור שאושר .		
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. בחוף הים ובסביבה החופית. 4. למטרות כלכליות ומסחריות, או בהיקפים משמעותיים, ובדגש על שימושים המחייבים רישיון עסק ומצויים בצירים ראשיים.
3	הגדלת מספר יחידות דיור/פיצול 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	1.	בדגש על בניה מסחרית, ציבורית, עם אספקט בטיחותי לציבור בהיקף ניכר. 2. בנוסף 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 העדיפויות לאכיפה

- א. עבירות שעניין בניה הפטורה מהיתר על פי תיקון 101, או קרובות לכך מבחינת המהות או ההיקף.
- ב. במסגרת זו נכללות בניות כגון:
1. הצבת מחסן פלסטיק עד 6 מ"ר ובלבד שאינו מוצב בחזית המבנה.
 2. הקמת פרגולה מחומרים קלים עד 50 מ"ר.
 3. הקמת סוכך/מרקיזה/גגון/סככה בשטח של עד 20 מ"ר.
 4. הקמת פרטי עזר כגון מצלמות, גופי תאורה וכד'.
 5. התקנת שלט.
 6. התקנת סורגים.
 7. התקנת דוד שמש, דוד מים וקולטנים (למעט התקנת המתקנים על גג של פיר מעלית או של יציאה לגג).



8. התקנת מערכת מיזוג אוויר.
9. הצבת מבנה לשומר בשטח של עד 5 מ"ר.
10. התקנת אנטנה לקליטת שידורים.

מובהר בזאת כי המפורט להלן לא יחול בכל מקרה בו קיימת סכנה לבטחון ולבטיחות הציבור כתוצאה מבניית המבנים המפורטים להלן או מהצבתם או בכל מקרה אחר בו קיים אינטרס ציבורי ממשי אחר לנקיטה בהליכים, ואשר יוצר עניין לציבור בהסדרת חוקיות הבניה.

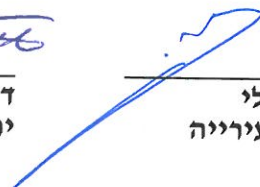
ב. בניה שהתיישנה בהיקף קטן, בפרט למגורים, שאינה גורמת מטרד ושאינן כל אינטרס מיוחד על פני הדברים לאכוף אותה כעת (אספקט בטיחותי, שיקולי תכנון מהותי וכיו"ב).

ז. מובהר בזאת כי אין בהחלטה זו בכדי לגרוע מהוראות החוק, מהוראות תכניות המתאר התקפות, מהוראות התקנות וההנחיות המרחביות, כפי שיעודכנו מעת לעת.

מובהר כי אין בהחלטה זו בכדי להוות פטור תשלום אגרות והיטלים עפ"י חוקי העזר לנהריה וחוק התכנון והבניה ותקנותיו.


אינג' פארס דאהר
מהנדס העיר


דימה אפשטיין
יו"ר ועדת המשנה


רון מרלי
ראש העירייה


עו"ד מיטל רץ-רויטקוף
התובעת העירונית


עו"ד אורן ארבל
היועץ המשפטי

