



שפרעם - כפר מנדא - אעבלין - ביר אלמכסור - כוכב אבו אלהיגא

מפרוטוקול ישיבת מליאה 10/04/2019

נוכחים:

חברים

מר עורסאן יאסין - ראש עיריית שפרעם, יו"ר הוועדה  
מר מאמון שיח' אחמד - ראש מועצת אעבלין, חבר ועדה  
מר זאהר סאלח - ראש מועצת כאוכב אבו אלהיגא, חבר ועדה  
מר חאלד חוג'יראת - ראש מועצת ביר אלמכסור, חבר ועדה  
מר טאהא זידאן - חבר ועדה  
מר דיאב חוג'יראת - חבר ועדה  
מר זוהיר כרכבי - חבר ועדה  
מר זיאד חאג' - חבר ועדה  
מר מהנא אבו שאח - חבר ועדה  
מר אבראהים סובח - חבר ועדה  
מר אנואר מוראד - חבר ועדה  
מר אחמד זיאדנה - חבר ועדה  
חסן ג'דיר - חבר ועדה

סגל:

אינג' האדי נעאמנה - מהנדס הועדה  
הנאדי אבו מדיין - הנדסאית / מזכירת הועדה  
אדי איימן אסעד - מנהל אגף תכנון  
איאד ח'ניפס - מנהל פיקוח  
עו"ד מאזן עוקל - יועמ"ש הועדה  
עו"ד מוחמד אבראהים - תובע הועדה

על סדר היום : עדכון בנושא מדיניות האכיפה.

החלטה : אישור מליאת הוועדה מדיניות האכיפה לשנת 2019.

عريسان ياسين عورساڻ ياسين  
رئيس اللجنة المحلية هضاب الونيم  
יו"ר הוועדה המקומית גבעות אלונים



## מדיניות אכיפה

### הועדה המקומית לתכנון ובניה גבעות אלונים

א. כללי:

- (1) בשלב זה מסמך זה יתייחס למדיניות התביעה, וזאת עד לאישורה הסופי לפי הנחיות של היועמ"ש לממשלה והנהלים.
- (2) ביום 25.10.2017, נכנס לתוקפו תיקון 116 לחוק התכנון והבניה (להלן: "התיקון"), וחל שינוי משמעותי בכלים העומדים בפני הועדה והתובע הועדה לאכיפת דיני תכנון ובניה, ולכן, ומטבע הדברים, הועדה והתובע יפעלו בהתאם לתיקון הנ"ל ויש להתייחס לעבירות בהתאם ובשינויים המחויבים.
- (3) מסמך זה הוכן בהשתתפות ובסיוע מהנדס הועדה, ומנהל הפיקוח, ונערך על ידי התובע.

ב. מדרג הנחיות ונהלים:

- (1) מדיניות זו כפופה להוראות חוק התכנון והבניה, ובאופן פרטני להוראות התיקון.
- (2) הנחיות היועץ המשפטי לממשלה הכלליות המפורסמים באתר האינטרנט של משרד המשפטים מחייבות, וכן הנחיות פרטניות שניתנו ו/או יינתנו מדי פעם.
- (3) הנחיות המחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה, מחייבים את התובע והועדה בהתאם.
- (5) התובע יפעל בהתאם להנחיות היועמ"ש לממשלה- המחלקה להנחיית תובעים ויפעל להגשת אכיפה הוגנת, שוויונית ואחידה, לא ברנית, ככל הניתן, כשהעיקרון המנחה הינו עקרון השוויון בפני החוק.

עקרון נוסף אשר ינחה את התובע הינו עקרון אכיפה יעילה והקצאה יעילה למשאבים הקיימים בנוסף לאכיפה המתחשבת בתכנון, כולל בחינת שיקולים תכנוניים ועידוד ליגלזציה.

\* בכל מקרה של סתירה או אי-התאמה, המדרג המחייב הינו הנחיית היועמ"ש לממשלה, והנחיות הפרקליטות שבסעיף (ד.3).

ג. נתוני בסיס ומאפייני מרחב הועדה והערות כלליות:

- (1) הועדה המקומית לתכנון ובניה גבעות אלונים הוקמה בשנת 1996, ובמרחב התכנון שלה קיימים היישובים הבאים: העיר שפרעם, כפר מנדא, ביר-אלמכסור, אעבלין, כאוכב אבו אלהיגיא.

- (2) שטח השיפוט הכולל של המרחב: הוא 54,000 דונם, והועדה משרתת כ-80,000 תושבים.

عرسان ياسين عورسان ياسين  
رئيس اللجنة المحلية لضاب الوتيم  
يو"ר הועדה המקומית גבעות אלונים



- (3) שטחים נרחבים מתוכם נמצאים בבעלות פרטית של תושבי היישובים, חלק ניכר מהבעלויות לא עבר רישום מסודר ו/או נמצא בבעלות משותפת משפחתית ללא הסדר, דבר המהווה חסם בפני הליכי תכנון ורישוי ופעילות האכיפה.
- (4) בתחומי היישובים מתרחשת תנופת פיתוח בקצב מהיר יחסית, דבר אשר דורש ליווי צמוד של הועדה המקומית, בנוסף ליווי המקצועי של הגורמים המפתחים. גם בשטחים הפתוחים מורגשת תנופת פיתוח תשתיות ובעיקר פרויקטים אזוריים בתחומי כבישים, מים וביוב.
- (5) קיימת בעייתיות בשכונות שונות בכל יישוב ויישוב, בעיות תכנוניות מהעבר, והועדה והרשויות המקומיות ומינהל התכנון, מקדמים תוכניות שונות, על מנת להסדיר התכנון ולהסיר חסמי רישוי.
- (6) בימים אלה, נבחנת אפשרות פיצול הועדה על ידי הגורמים המוסמכים.

**קביעת סדרי עדיפויות בעבודת האכיפה של הועדה ומדיניות התביעה:**

- (1) התביעה רואה כערך חשוב ונורמטיבי בפעולות אכיפה יעילות וריזוזות, ורואה כי פעולת האכיפה הינה גם ובראש ובראשונה, מנוף לפיתוח היישובים, והתפתחות כל יישוב ושמירה על סדרי שלטון ומשפט, חכיות יסוד של התושבים לבניה, למגורים ולתעסוקה, ושימוש במקרקעין וכדומה, באופן שיביא בטיחות, ואיכות חיים לתושבים, ולא רק הענשת העבריינים. אכיפת חוק יעילה היא יסוד חשוב ומהותי לתכנון מקומי וארצי נאות וציב, וערובה מתמדת לעמידה ביעדי בתכנון.
- (2) לצערנו, וכפי שנקבע בפסיקת ביהמ"ש העליון עבירות הבניה הפכו ל-"מכת מדינה", וחברה נאורה לא יכולה להרשות לעצמה, כי יופרו הוראות החוק באופן שיטתי ובתדירות גבוהה כפי שקיים לצערי, ובוודאי חומר יתרה להפרת צווים שיפוטיים (מנהליים ושיפוטיים).

**קביעת סדרי עדיפויות והעניין לציבור בנקיטת הליכים משפטיים:**

- " שיקולים מורכבים, מכתיבים את סדרי העדיפויות של האכיפה, שעיקרם מתמצה בבחינת עיקר מול טפל, של חינוך ודחוף מולי שולי בחשיבותו ובדחיפות". בג"צ 6243/08 התנועה לשמירת אדמות הלאום ואח' נ' שר הביטחון ואח'.
- קביעת סדרי העדיפויות והעניין לציבור נעשה על ידי הגורמים המקצועיים בועדה ויש לגבש מדיניות של פיקוח (איתור העבירות וחקירתן) ע"י מהנדס הועדה יחד עם מנהל הפיקוח והתובע, בנוסף על מדיניות התביעה (מדיניות נקיטת הליכים משפטיים ומדיניות ענישה) ע"י התובע המוסמך.
- (4) התביעה רואה כי יש לדרג עבירות הבנייה לפי מספר קריטריונים בהתאם לחשיבותן והשפעתן על האזור, איכות הסביבה, התכנון, בטיחות הציבור, איכות החיים והנוף. ובהתאם יש לאבחן 3 דרגות של עבירות:

**א) עבירות בעלות עניין גבוהה לציבור באכיפתן:**

1. בניה מחוץ לתוכנית המתאר;
2. עבירות בוטות בתחום תשתיות ארציות;
3. בניה בשטחים פתוחים ושטחים חקלאיים (חומרה מיוחדת למקרקעין "מוגנים" בהתאם לתיקון 116 לחוק);

4. עבודה אסורה בקרקע המיועדת ו/או המתוכננת לפי תכנית לצרכי ציבור או דרכים;
5. בנייה / עבודה אסורה בקרקע ושימוש אסור ( בניגוד להיתר ו/או לתוכנית) העלול לגרום מטרד או מפגע לציבור ולסביבה;
6. אי קיום צווים לפי סעיף 246 לחוק;
7. בנייה/ עבודה אסורה בתחום השטח העירוני/ הכפרי, בנייה ללא/בסטייה מהיתר בהיקף גדול;
8. מבנים לבעלים חיים בתוך המרקם העירוני והכפרי, המהווים מטרד לסביבה ולציבור.
9. שימושים מסחריים ו/או שימוש חורגים מתוכנית;
10. כל בניה מעל 50 מ"ר.

- עם גילוי עבירה מסוג זה, הנוהל מחייב הוצאת צו הפסקה מינהלי ו/או צו הריסה מינהלי, ובמקרים המתאימים צו איסור שימוש.
- יו"ר הועדה או מהנדס הועדה, יוציא צו הריסה מינהלי לעבודות האסורות כאשר הבניה עדין באיבה וידאג לביצועו בהקדם האפשרי, וזאת בהעדפה של מקרים שהוגדרו במדיניות האכיפה כ-"בעלי עניין גבוה לציבור באכיפתן", וזאת בכפוף לקיום התנאים החוקיים.
- יש לפעול למיצוי הליכים מנהליים להפסקה הבניה/ העבודה האסורה או השימוש האסור, ועדיפות לאכיפה מנהלית ובעיקר צווי הריסה מנהליים כאשר הבניה עדין באיבה/ תחילתה.

### ב) עבירות שמצויות בעדיפות נמוכה לאכיפה:

בסמכות התובע של הועדה לסגור תיקי חקירה משנסיבות העניין בכללותן לא מצדיקות נקיטה בהליכי אכיפה, כאשר הסגירה מתייחסת לשקלול מספר מרכיבים ונתוני בסיס, וכדלקמן:

1. בניה שחלות עליה תקנות הפטור מהיתר.
2. בנייה מוגדרת "זוטי דברים" או פעוטת ערך, כמו מזגן, יציקת משטח בטון, ביצוע שינויים תוך כדי בניית הבניין בהיתר אשר ניתנים לרישוי ללא צורך בהקלה או שימוש חורג, ביצוע שינויים קלים בתזימות המבנה ביחס להיתר, בנייה קלה עד שטח של 16 מטר אשר אינה פוגעת בציבור/שכנים/ חזית רחוב, וכו'.
3. הריסת בניה אחרת (הריסה עצמית) תוך פרק זמן סביר של עד- 30 יום או עד לדרישת הפיקוח של הועדה ו/או התאמת הבניה להיתר במועד הנ"ל, ובכך העבירה אויינה.
4. גדרות זמניים ושערים למגרשים עד 2 מטר בגובה הקרקע הטבעית.
5. קבלת היתר למבנה מגורים תוך 90 יום מגילוי העבירה, כאשר הבניה הינה עד 120 מ"ר.
6. מחסן חקלאי מחומר קל בשטח עד 20 מ"ר, בתחום היישוב, ושאיננו בשטח פתוח.
7. פרגולות או מצללות מחומר שקוף או פלסטי עד לשטח 60 מ"ר, ובתנאי שאינן חודרות לדרך או לשטח ציבורי.
8. עבירות בקרקע למגורים שאין פגיעה לציבור מהם, כמו מזגנים, דודי שמש.
9. אוהל או סוכך מגומה זמני / עונתי בקרקע חקלאית, מרשת צל, או חומר מבד ושאיננו אטום, בשטח של עד 20 מ"ר, לצורך שימוש חקלאי.

עם גילוי עבירות מסוג זה, יבוצע רישום ותיעוד בספרי הועדה, וכן מוצע כי בתיאום עם מנהל הפיקוח, מהנדס הועדה והתובע ייקבע נוהל מתאים לטיפול בכל סוג מסוגי העבירות האלה. לתובע סמכות לסגור תיקי חקירה.

ה. סגירת תיק בהסדר :

התובע ישקול המקרים המתאימים לסגירת תיק בהסדר בהתאם להנחיות פרקליטות המדינה- המחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועמ"ש לממשלה, וכפוף להראות החוק.

מדיניות התביעה לעניין זה הינה רק לתיקים של מבנים פשוטים ו/או מחומר קל, כאשר השטח הכולל של הבניה אינו עולה על 50 מ"ר, והחשוד /אחראי על הבניה אינו בעל עבר פלילי, והבניה ו/או השימוש אינם מבוצעים על קרקע ציבורית, שצ"פ, דרך, קרקע מוגנת, וקיימת אפשרות תכנונית לרישוי ו/או להכשרת העבירה.

ו. מדיניות אכיפה נגד רשויות מקומית בתחום המרחב התכנוני של הועדה ו/או נבחרי ציבור :

1) ידוע כי נקיטת הליכים נגד בעלי משרה ברשויות מקומיות המאגדות את הועדה, מצריכות התייעצות עם הפרקליטות, ובחלק מהמקרים הטיפול האכיפתי נעשה על ידי תובע מדינתי.

2) כמו כן, מושכלות יסוד כי הרשויות המקומיות, בבואן לבצע פרויקטים ציבוריים שאינם פטורים מחויבים לקבלת היתרים מאת הועדה המקומית, ואף חזקה עליהם ועל נציגיהם לא להתחיל בכל עבודה טעונת רישוי ללא היתר כדין.

3) בכל מקרה שיתעורר חשד לביצוע עבירות על ידי רשויות מקומיות ו/או ראשי רשויות מקומיות ו/או נבחרי ציבור יופסקו העבודות האסורות ו/או השימוש האסור לאלתר, למעט פעולת גידור למניעת מטרדים וסכנות לשלום האדם, ותינתן לרשות המקומית שהות של 90 יום להסדיר את הרישוי ו/או היתר לעבודה או לשימוש הנדרש.

4) אין בהוראה זו כדי לשמש כתחליף להיתר בניה או כהרשאה לביצוע עבודה אסורה או שימוש אסורים.

5) התובע ידווח לפרקליטות אודות כל עבירה מעין זו תוך זמן סביר.

ז. אזורים או מתחמים בתכנון עתידי ברשויות שבמרחב התכנון של הועדה :

1) מדיניות זו אין בה כאמור כדי להתיר או להכשיר עבירות בניה או לשמש תחליף לקבלת רישיון בניה כדין.

2) הואיל, ובכל רשות מהרשויות המקומיות, נעשים בימים אלה, יוזמות ו/או במוסדות התכנון קיימים תוכניות מוצעות, מופקדות או בשלבי אישור, להכשרת מבנים שנבנו שלא כדין בעבר ו/או להרחבת אזורי הבניה בכל ישוב ויישוב (להלן: "ההרחבות"), ולצורך כך התובע יפעל בענין זה כדלקמן:

2.1) יוכן בשיתוף פעולה עם ראש הרשות ומהנדס הרשות, ובאישור מהנדס הועדה תשריט והגדרות לשטח ההרחבות, ויצוינו בו שטחי ההרחבות ומספרי הגושים והחלקות, וכן תמצית התוכניות לגביהן שבהליכי אישור תכנוני.

2.2) בשטח ההרחבות תיאסר באופן מיידי, כל עבודה אסורה אשר תבוצע לגבי כל בניה חדשה או תוספות בניה, ובמיוחד למגרשים פנויים, וזאת על מנת שלא לסכל את התכנון של ההרחבה על ידי בניה לא חוקית.

2.3) לגבי תוספות בניה מעל מבנים קיימים ובמידה והמבנים נבנו על-פי היתר כדין בעבר, ואין בכך משום חדירה לכביש ציבורי או לשטח מוגן או לשטח ציבורי, בנסיבות הנ"ל, התובע ישקול נקיטת הליכים משפטיים נגד החשודים בביצוע

העבירות במידה והם לא יכשירו הבניה בחלוף 3 חודשים מיום גילוי העבירה על ידי הפיקוח.

ח. יתווסף למדיניות זו תשריטים פרטניים לגבי המתחמים הבעייתיים ו/או ההרחבות בכל ישוב וישוב, לאחר קבלתם מגורמים המקצועיים בועדה, אשר יהוו חלק בלתי נפרד ממדיניות אכיפה זו.

ט. התביעה תדגיש כחלק ממדיניות את מרכיבי החמרה המתחייבים מהעבירות בהתאם לדרגות החומרה, כאשר הדגש יהיה על מרכיבי החומרה, ומאבק בעבירות כלכליות או שיש בצידם רווח כלכלי על פרי העבירה ופגיעה בשטחים ציבוריים וחקלאיים.

י. לסיכום, מדובר במדיניות אכיפה של התביעה, והן יהפכו למדיניות האכיפה של הועדה עם אישורם על ידי הפרקליטות- המחלקת להנחיית תובעים מוסמכי היועמ"ש, והצגתה לחברי הועדה וקבלת הערות חברי הועדה.

הערה: מסמך זה הינו מסמך מדיניות תביעה ו/או אכיפה בלבד, ולתובע הועדה שיקול דעת לסטות מהוראות מסמך זה במידה וקיימת הצדקה עניינית או מנהלית לכך.

בכבוד רב,

מוחמד אברהים, עו"ד

תובע הועדה