

חיזוק אכיפת דיני תכנון ובניה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס, בהמשך למאמצי הממשלה ליצירת פתרונות דיור למגזר הערבי, צוות 120 הימים אשר המלצותיו אומצו על ידי הממשלה, לתיקוני החקיקה השונים לצורך קידום והקלה בהסדרת הרישום במגזר הערבי, קידום התכנון במגזר הערבי באמצעות ועדות משנה בוועדות המחוזיות וקביעת אפשרות למתן הקלה כמותית, החלטת ממשלה מס' 922 מיום 30.12.2015 (להלן: החלטת הממשלה), להמלצות צוות המנכ"לים שהתכנס מכוח סעיף 7(יב) להחלטת הממשלה ובשים לב לדו"ח הצוות להתמודדות עם תופעת הבנייה הבלתי חוקית (להלן: דו"ח קמיניץ), לפעול לחיזוק אכיפת דיני התכנון והבנייה וטיפול בהפרות ופלישות במקרקעי ציבור, והכול כמפורט להלן:

חיזוק האכיפה ברמה המקומית:

1. ביישובי המיעוטים, כהגדרתם בהחלטת הממשלה, בהם 10,000 תושבים ומעלה, המהווים חלק מוועדה מרחבית לתכנון ובניה ואשר לא מתוכננת לקום בהם ועדה מקומית בחומש הקרוב, תועברנה סמכויות האכיפה הנתונות בידי הוועדה המרחבית לרשות המקומית בהתאם לתיקון החקיקה האמור בסעיף 12 להלן.
2. העברת הסמכויות כאמור תיעשה באישור היועץ המשפטי לממשלה או מי שהסמיכו לכך, בכפוף למתן זכות שימוע לוועדה המרחבית ולרשות המקומית, ולאחר קבלת המלצת צוות שיורכב מהמחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה, היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה (להלן- היחידה הארצית) ומנהל תכנון. המלצה כאמור תתחשב באיכות האכיפה המבוצעת על ידי הוועדה המרחבית וביכולתה של הרשות המקומית לבצע אכיפה אפקטיבית בהינתן המשאבים המתאימים.
3. ייבחן הצורך בתיקוני חקיקה ונהלים לצורך שינוי בהיקף השתתפותן של הרשויות המקומיות בתקציב הוועדה המרחבית לאור העברת סמכויות הפיקוח לרשות המקומית.
4. להנחות את שר האוצר לתקצב ביישובי מיעוטים אשר קיבלו את סמכות הפיקוח כאמור בסעיף 1, תקן כוח אדם וציוד לטובת אכיפה בהתאם לאמות המידה שנקבעו לסיוע לוועדות מקומיות ע"י מנהל התכנון לצורך היערכות ליישום תיקון 101 לחוק התכנון והבניה (להלן: חבילת הסיוע) ממקורות החלטת הממשלה, לתקופה שלא תעלה על שלוש שנים. כמו כן, תבוצע בחינה של חבילת הסיוע בכל הנוגע לפיקוח בשיתוף מנהל התכנון, המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין, היחידה הארצית ואגף התקציבים.
5. רשות מקומית אשר קיבלה על עצמה את האחריות לטיפול בסוגיית האכיפה בשטחה, ככל שתתקבל חוות דעת חיובית של מנהל היחידה הארצית ומנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין, בנוגע לאיכות האכיפה בשטח הרשות המקומית, הדבר יהווה שיקול מהותי לטובת הקמת וועדה מקומית בשטח הרשות המקומית, תקצוב הקמת הוועדה המקומית כנדרש, וכן תיבחן הקצאת משאבים עודפים על חבילת הסיוע.
6. להנחות את שר האוצר לתקצב תקן כוח אדם וציוד לטובת אכיפה בהתאם לתקן שנקבע

בחבילת הסיוע לוועדות המקומיות החדשות אשר יוקמו בהתאם להחלטת הממשלה לא יאוחר ממועד הקמתן.

7. להנחות את שר האוצר לקבוע כי תנאי להעברת התקציבים האמורים בסעיפים 4-6, למעט התקציבים הנדרשים לחבילת הסיוע לרשויות אשר קיבלו על עצמן סמכויות אכיפה בשנה הראשונה, תהא אישורה של היחידה הארצית לתכנית אכיפה, שתגיש הרשות המקומית או הוועדה המקומית לפי העניין, אשר תיגזר ממדיניות אכיפה שאושרה על-ידי המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין, תוך יישום הנחיות מסמך ההדרכה בנושא מדיניות האכיפה לוועדה המקומית.

8. להטיל על היחידה הארצית לבצע בקרה על עבודת הפיקוח בוועדות מקומיות ומרחביות, בכפוף לאישור תיקון חקיקה כאמור בסעיף 12 להלן.

9. להטיל על היחידה הארצית להיכנס בנעלי ועדות מקומיות או מרחביות שאינן מבצעות אכיפה אפקטיבית במרחבי התכנון שבאחריותן, בכפוף לאישור תיקון חקיקה כאמור בסעיף 12 להלן. יובהר, כי אין באמור בכדי לגרוע מכל סמכות המסורה למדינה לפי כל דין.

10. הקצאת משאבים בהתאם לסעיף 7(ח)(1) בהחלטת הממשלה עבור שלב ג' לרשות מקומית תותנה בהקצאת המשאבים כמפורט בסעיפים 14-18 להלן.

חיזוק האכיפה ברמה הלאומית:

11. לאמץ את המלצות דו"ח קמיניץ המצורף להחלטה זו, ובהתאם להחלטה זו, ולבצע את תיקוני החקיקה כמפורט בסעיף 12 לשם יישום המלצות הדו"ח.

12. **קידום תיקוני חקיקה לאכיפת דיני התכנון והבניה:** להנחות את שרת המשפטים ושר האוצר להפיץ עד לתאריך 30.06.16 תזכיר חוק, לשם חיזוק אכיפת דיני תכנון ובניה ויישום האמור בהחלטה זו, בין השאר, בהיבטים הבאים:

א. לתקן את פרק האכיפה בחוק התכנון והבניה, על בסיס הסעיפים שאושרו בכנסת בקריאה ראשונה במסגרת הצעת חוק התכנון והבניה, התשי"ע-2010 שפורסמה ברשומות ביום 15.3.2010, בין היתר בעניינים אלו:

1. ביהמ"ש יוסמך לתת אורכות לביצוע צווי הריסה רק בתנאים מסוימים ומנימוקים מיוחדים שירשמו;

2. החמרת הענישה והגדלת הקנסות המושתים על עברייני בניה בהליך הפלילי על מנת להגביר את האפקטיביות של האכיפה הכלכלית.

ב. בהתאם להמלצת דו"ח קמיניץ לתקן את חוק העבירות המנהליות באופן שעבירות מתחום התכנון והבניה יכללו בחוק העבירות המנהליות ויקבעו קנסות מנהליים מתמשכים, מדורגים וגבוהים במטרה לאיין את הכדאיות הכלכלית בביצוע העבירה, זאת בכפוף לבחינה שתיערך בנושא לרבות האפשרות לכלול בתיקון רק עבירות של אי קיום צווים.

ג. הענקת סמכויות למפקחי תכנון ובניה כדלהלן:

1. לתפוס כלים המשמשים לביצוע עבירה או למטרה אחרת המנויה בסעיף זה בהתאם לסעיף 32 לפקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח חדש], תשכ"ט-1969.

2. לאפשר שימוש בכוח סביר בעת כניסה למקרקעין לשם ביצוע הפעולות

המנויות בסעיף 257 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965.

ד. הענקת סמכות לעובדי היחידה הארצית, כדלהלן:

1. להעניק סמכות למנהל היחידה הארצית להוציא צווי הפסקת שימוש

מנהליים וצווי הריסה בכל מרחב תכנון;

2. להנחות מקצועית את הרשויות המקומיות והועדות המקומיות בנושא

הליכים מנהליים, חקירה וביצוע פעולות פיקוח.

3. לפעול ליצירת פלטפורמה טכנולוגית אחידה על בסיס טכנולוגיית G.I.S

שבה יסומנו עבירות הבניה בראיה כלל ארצית וזאת אף באמצעות

הנחיה ועזרה לשדרוג המערכות בוועדות המרחביות והמקומיות, תוך

שימוש במשאבים שהוקצו לכך בהחלטות הנוגעות לרפורמות בתכנון

ובניה (תיקון 101).

4. להורות בכתב לוועדה מקומית או מרחבית להפעיל את סמכותה ולנקוט

פעילות פיקוח הן ככלל, והן בהקשר למקום מסוים;

5. להיכנס בנעלי ועדה מרחבית או מקומית שאינה מקיימת מנגנון אכיפה

מקצועי ויעיל, בין בדרך כלל ובין ביחס למקרה מסוים, כך שכלל או

חלק מסמכויות הפיקוח הנתונות בידי הוועדה, בכל שטח מרחב התכנון

המקומי או חלקו, יעברו לידי היחידה הארצית בשיתוף המחלקה

לאכיפת דיני מקרקעין לתקופות זמן מוגדרות. העברת הסמכויות כאמור

תיעשה באישור היועץ המשפטי לממשלה או מי שהוא הסמיכו, לאחר

מתן המלצה של הצוות כאמור בסעיף 2 לעיל, לאחר שהצוות התייעץ עם

החטיבה לשמירה על הקרקע ברשות מקרקעי ישראל על מנת לבחון את

היקף הפלישות למקרקעין במרחב התכנון המקומי. אישור כאמור יכול

שתייחס לפעולות שעל צוות ההתערבות לעשות הן במישור דיני התכנון

והבנייה והן במישור פלישה למקרקעי ציבור תוך התייעצות עם רשות

מקרקעי ישראל ויהיה כפוף לזכות שימוע. יובהר כי אין באמור כדי

לגרוע מסמכויות המדינה הקיימות לפי כל דין;

6. לדרוש מרשות מקומית או ממוסד תכנון כל מידע לצורך ביצוע תפקיד

היחידה הארצית ומימוש סמכויותיה.

ה. הענקת סמכות אכיפה בהתאם לסמכויות ועדה מקומית לרשות מקומית

הנכללת בוועדה מרחבית בכפוף לאישור היועץ המשפטי לממשלה כמפורט

בסעיף 2 לעיל. לאחר העברת הסמכות כאמור, לוועדה המרחבית לא תהיה

סמכות אכיפה ברשות המקומית בה הוקמה היחידה.

ו. יובהר כי פעילות התביעה תהיה כפופה למחלקה לאכיפת דיני מקרקעין

בפרקליטות המדינה.

13. להטיל על משרדי המשפטים והאוצר לבחון בשיתוף הנהלת בתי המשפט תיקון חקיקה

לצורך שכלול וייעול מערכת השיפוט בתחום אכיפת התכנון והבנייה ודיני המקרקעין.

14. להטיל על מנהלת מינהל התכנון ומנהל היחידה הארצית לקיים מסע הסברה בקרב

אוכלוסיית המיעוטים בנוגע לצעדי הממשלה בתחום הגדלת היצע הדיור למגורים וצעדי

האכיפה בתחום התכנון והבנייה.

משאבים:

15. לטובת תגבור היחידה הארצית במפקחים, צוותי התערבות ורגולציה על ועדות מקומיות ויחידות אכיפה ברשויות המקומיות יוקצו 20 תקנים, לרבות נלוות, בשנת 2016. בשנת 2017 יוקצו 12 תקנים נוספים, לרבות נלוות, בתקציב היחידה הארצית וזאת בכפוף לאישור המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) והממונה על התקציבים כי גויסו התקנים האמורים בשנת 2016, וכי היחידה עומדת באחריותה לפי החלטה זו. היחידה הארצית תפעל לכך שיינתן ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית באיוש התקנים הנוספים וזאת בהתאם לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959. אגף התקציבים ייבחן את היקף כ"א ביחידה לאחר גיוס התקנים האמורים בהחלטה זו ובהתאם למיצוי כ"א ביחידה ועמידה ביעדים.

16. לטובת חיזוק יכולות האכיפה של היחידה הארצית יוקצו 22 מלש"ח בשנה וכן 5 מלש"ח חד פעמי בשנת 2016 בפירוט הבא:

- ז. תקציב עבור סקרים – 10 מלש"ח.
 - ח. תקציב שנתי לביצוע צווי הריסה – 2 מלש"ח. תקציב הריסות ככל שיידרש ייקבע במסגרת שיתוף הפעולה עם רשות מקרקעי ישראל.
 - ט. תקצוב פעילות אכיפה ברשויות מקומיות המהוות חלק מוועדה מרחבית לפי סעיף 1 לעיל - 8 מלש"ח.
 - י. תקציב עבור מיקור חוץ לביקורות ובקרה – 2 מלש"ח.
 - יא. תקציב חד פעמי לפיתוח מערכת נתונים – 5 מלש"ח. הפרמטרים אשר ייאסף לגביהם מידע יגובשו בהיוועצות עם משטרת ישראל, אשר תקבל גישה לנתוני המערכת.
 - יב. תקציב למסע הסברה כאמור בסעיף 14 לעיל בהיקף שיסוכם ע"י משרד האוצר.
17. המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין במשרד המשפטים תתוגבר ב-3 פרקליטים. בנוסף, תקציב המחלקה יתוגבר ב-1,000 אלפי ₪.
18. לטובת הקמת וחיזוק יחידות אכיפה בוועדות מקומיות ורשויות מקומיות ביישובי המיעוטים יוקצה תקציב בהתאם לחבילת הסיוע מכספי החלטת הממשלה.
19. משאבים לתגבור פעילות מתפ"א במשטרת ישראל ייבחנו ע"י הממונה על התקציבים, מנכ"ל משרד רה"מ ומנכ"ל המשרד לבט"פ במסגרת דיוני התקציב לשנים 2017-18, לרבות צעדים שיבטיחו את מיצוי המשאבים הקיימים והחדשים לטובת משימת אכיפת דיני תכנון ובנייה ודיני מקרקעין בלבד ומתן מענה כנדרש לסיוע לביצוע צווים.
20. כלל התקציבים האמורים בהחלטה זו יוקצו מהכספים שנקבעו בסעיף 7 להחלטת הממשלה, סעיפי המשנה מהם יועברו התקציבים ייקבעו לפי החלטת הממונה על התקציבים ומנכ"ל משרד רה"מ בהתייעצות עם מנכ"ל המשרד לשוויון חברתי.
21. לעניין התקציבים לתגבור הרשויות ביישובי התכנית המורחבת, כאמור בסעיף 15(ג) להחלטת הממשלה, שר האוצר ושר הפנים יביאו את התקציבים אשר יוקצו לשנים

2017-2020 לעיון הממשלה.

ביצוע ומעקב:

22. הממשלה רושמת לפנייה את החלטת היועץ המשפטי לממשלה להקים צוות יישום אשר ישקוד על הפקת מתווה אופרטיבי ליישום המלצות דוח קמיניץ ובין היתר לעניין מימוש צווים ותעדופם, והכל כמפורט בדו"ח, בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) ובהשתתפות מנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין, ראש מתפ"א, מנהל היחידה הארצית, ומנהל חטיבת השמירה על הקרקע ברשות מקרקעי ישראל, ומנחה כי הצוות ידווח לראש הממשלה אחת לחודשיים ולוועדת השרים לענייני המגזר הערבי לפי הצורך ולכל הפחות אחת לשנה, על יישום הדו"ח והאמור בהחלטה זו.

23. כאמור בהחלטת ממשלה מס' 3997 מיום 24.8.2008, להנחות את המפקח הכללי של המשטרה לקבוע יעדים רבעוניים למחוזות המשטרה למתן סיוע לאכיפת דיני תכנון ובנייה.

שונות:

24. משרד הבינוי והשיכון ומשרד האוצר יפעלו ליישום סעיף 7 להחלטת הממשלה.

25. על אף האמור בפתח להחלטת הממשלה, לתקן את סעיף 7.ב. להחלטת הממשלה כך שבמקום המילים "יישובי התכנית" יכתב "יישובי המיעוטים".

דברי הסבר

רקע כללי

ממשלת ישראל פועלת למציאת פתרונות דיור ביישובי המיעוטים. כחלק מפעילות זו הוקם צוות 120 ימים בראשות הממונה על התקציבים במשרד האוצר, אשר הגיש את המלצותיו לשיפור מצב הדיור ביישובי המיעוטים ואילו אומצו על ידי ממשלת ישראל.

ביום 30.12.2015 אישרה ממשלת ישראל את החלטת ממשלה מספר 922, אשר כללה תכנית חומש לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים. פרק הדיור בהחלטה כולל כלים ליישום המלצות צוות 120 הימים. כחלק מההחלטה נקבע כי צוות מנכ"לים יגבש תכנית להתמודדות עם תופעת הבנייה הבלתי חוקית ועבירות התכנון והבניה.

לאור האמור, גובשה תכנית אשר אושרה על-ידי צוות המנכ"לים ומובאת כעת לאישור ממשלת ישראל, אשר בבסיסה שינוי תפיסה בהתמודדות המדינה עם עבירות התכנון והבניה. בנוסף, הצוות הסתייע בדו"ח אשר גובש במסגרת עבודת צוות בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) להתמודדות עם תופעת עבירות הבניה, והממשלה מאמצת את המלצותיו כמתווה במסגרת החלטה זו.

נכון להיום, האחריות והסמכות בתחום אכיפת דיני התכנון והבניה מוטלת על הוועדות המקומיות לתכנון ובניה, והוועדות המרחביות לתכנון ובניה מקום שבו רשות מקומית נמצאת בשטח שיפוט של ועדה מרחבית ולא של ועדה מקומית. נוסף לכך, היחידה הארצית לתכנון ובניה אחראית על האכיפה בשטחים הגליליים וכן מתערבת באכיפה במקרים נקודתיים.

נכון להיום, רק ב-4 רשויות מקומיות ערביות קיימת ועדה מקומית, וכל היתר נמצאות בשטח השיפוט של ועדה מרחבית, ומכאן שלרשויות המקומיות הערביות אין בפועל סמכות או אחריות על עבירות תכנון ובניה בשטחן.

בנוסף לקושי זה, זיהה הצוות מגמה של תת ביצוע של צווים מנהליים ושיפוטיים, תת שימוש בכלים כלכליים ומנהליים והיעדר סמכויות וכלים מספקים ליחידה הארצית לאכיפת דיני תכנון ובניה.

לאור כל האמור מציע הצוות תפיסה חדשה לפיה הסמכות, האחריות והכלים להתמודדות עם עבירות תכנון ובניה יוקנו לרשויות המקומיות, בין היתר באמצעות הקמת וועדות מקומיות חדשות, והקמת יחידות אכיפה ברשויות בהן לא תוקם ועדה מקומית, ומקום שבו הרשות לא תממש תפיסה זו על אף שניתנו לה הכלים לעשות כן, תיכנס המדינה באמצעות היחידה הארצית לאכיפת דיני תכנון ובניה בנהליה.

בנוסף לאמור מוצע לאמץ בהתאם למוצע בהחלטה את הדו"ח שגובש בצוות בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי), וליישם המלצות כאמור אשר יאפשרו את הגברת האכיפה הכלכלית והמנהלית.

יודגש שעל אף שהחלטה זו באה בהמשך להחלטת הממשלה בנוגע למגזר הערבי, הרי שהן דו"ח קמיניץ והן הכלים אשר החלטת ממשלה זו מציעה לקדם, רלבנטיים לכלל בעיית עבירות התכנון והבניה במדינת ישראל ככל שלא נאמר אחרת.

סעיף 5-1:

לאור שינוי התפיסה שתואר לעיל, מוצע כי ביישובים שבהם מעל 10,000 תושבים המהווים חלק מוועדה מרחבית, ולא מתוכננת להיות מוקמת בהם ועדה מקומית בתכנית העבודה של

מנהל התכנון, יהיה ניתן להעביר את סמכויות האכיפה מהוועדה המרתבית לרשות המקומית. העברת סמכות כאמור תותנה באישור היועץ המשפטי לממשלה לאחר קבלת המלצת צוות שיורכב מהמחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה, היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה ומנהל התכנון. המדינה תתמוך תקציבית בגיוס פקחים ורכישת ציוד עבור רשויות מקומיות אשר יקבלו את הסמכות כאמור. על מנת לתמרץ את העברת הסמכות כאמור, ואת הפעלת סמכויות הפיקוח ככל שהסמכות אכן הועברה, נקבע כי רשות מקומית שתקבל חוות דעת חיובית בנוגע לפעילותה באכיפה, הדבר יהווה שיקול מהותי לטובת הקמת וועדה מקומית בשטח הרשות המקומית, תקצובה כנדרש ואף תיבחן הקצאת משאבים עודפים על חבילת הסיוע.

סעיף 6:

במסגרת תכנית החומש שאושרה למגזר הערבי, נקבע בין היתר כי מנהל התכנון יפעל להקמת ועדות תכנון מקומיות ב-22 רשויות מקומיות ביישובי המיעוטים. עם הקמתן תעבור האחריות לעבירות תכנון ובנייה מהוועדה המרתבית לאותן ועדות תכנון מקומיות, ועל כן יש לפעול לכך שתוקם בהן יחידת אכיפה בהתאם לתקן שקבע מנהל התכנון וזאת על מנת שיוכלו לממש את סמכותן ואחריותן בתחום זה.

סעיף 7-9:

כאמור לעיל, ככל שהרשויות המקומיות לא יממשו את אחריותן, מוצע כי היחידה הארצית לאכיפת דיני תכנון ובנייה תיכנס בנעליהן. על מנת שניתן יהיה לבחון בצורה אפקטיבית האם הרשות מממשת את אחריותה מוצע לקבוע כי הוועדות המקומיות ויחידות האכיפה ידרשו לאשר מול היחידה הארצית לאכיפת דיני תכנון ובנייה תכנית אכיפה שנתית אשר תהווה תנאי לתקצוב יחידת האכיפה המקומית. תכנית זאת תיגזר ממדיניות אכיפה שאושרה על ידי המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין תוך יישום הנחיות עבודה משותפת שבוצעה ע"י המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין, מינהל תכנון, היחידה הארצית ומערכת המפע"מים (מערכת מרכזי הדרגה ופיתוח המינהל בשלטון המקומי), "מדיניות אכיפה לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה – חוברת הדרכה" דצמבר 2015.

היחידה הארצית תבצע בקרה על התכנית וככל שהיא לא תמומש תיכנס בנעלי הוועדות המקומיות או הוועדות המרתביות שאינן מבצעות אכיפה אפקטיבית במרחבי התכנון שבאחריותן.

סעיף 10:

על מנת לעודד את הרשויות המקומיות לפעול כנדרש לצורך מימוש אפקטיבי ומיטבי של החלטה זו, מוצע לקבוע כי הקצאת משאבים בהתאם לסעיף 7(ח)(1) בהחלטת הממשלה עבור שלב ג' לרשות מקומית תותנה בהקצאת המשאבים כמפורט להלן.

סעיף 11:

מוצע לאמץ את דו"ח הצוות לטיפול בסוגיות אכיפת דיני תכנון ובנייה, בראשו עמד המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) על פי המוצע בהחלטה. צוות זה עסק בסוגיות אכיפה ברמה הלאומית וביניהם אופן העבודה של הגופים השונים האמונים על תחום זה ובהם המשטרה, היחידה לאכיפת דיני מקרקעין, מתפ"א וכד'. עוד עסק הדו"ח בחיזוק האכיפה הכלכלית והמנהלית.

סעיף 12-13:

על מנת ליישם את המלצות דו"ח צוות קמיניץ כאמור וצוות המנכ"לים, מוצע לקדם תיקוני

חקיקה אשר יאפשרו את חיזוק אכיפת דיני התכנון והבנייה בשורה של היבטים. מדו"ח קמיניץ עולה כי ביהמ"ש מרבה לתת אורכות לביצוע צווי הריסה. לאור המדיניות העומדת בבסיס החלטת הממשלה, ומדיניות הממשלה לבצע שינוי יסודי במציאות בתחום התכנון והבניה, מוצע לקבוע כי ביהמ"ש יעניק אורכות כאלה מטעמים מיוחדים שירשמו בלבד.

כן מוצע להגביר משמעותית את האפקטיביות של האכיפה הכלכלית והמנהלית באמצעות הגדלת הקנסות המושגים על עברייני בנייה וכן לכלול עבירות מתחם התכנון והבנייה בחוק העבירות המנהליות. הקנסות המנהליים שיקבעו יהיו מתמשכים – ככל שהעבירה לא מפסיקה והמטרד לא מוסר, מדורגים – בהתאם לעוצמת העבירה וגבוהים במטרה לאיין את הכדאיות הכלכלית בביצוע העבירה.

מוצע להעניק לעובדי היחידה הארצית סמכויות משמעותיות אשר יאפשרו ליחידה לקחת אחריות במקרים חמורים במיוחד, ובמקרים שבהם הסמכות המקומית אינה מיושמת בפועל, ובהן הוצאת צווי הפסקת שימוש וצווי הריסה והוצאת צווי חיפוש. כן מוצע להעניק סמכויות לתפיסת כלים, כניסה למקרקעין וסמכות הנחייה מקצועי כמפורט בהחלטה.

בנוסף מוצע להקנות סמכויות משמעותיות ליחידה הארצית מול הוועדות המקומיות ובהן להורות לוועדה להפעיל את סמכותה, להיכנס בנעלי מוסד תכנון שאינו מקיים מנגנון אכיפה מקצועי ויעיל ולדרוש מרשות מקומית או מוסד תכנון כל מידע הדרוש לפעילותה.

מוצע להקנות ליחידות האכיפה שיוקמו ברשויות מקומיות המהוות חלק מוועדה מרחבית סמכויות אכיפה, אשר יישאבו מהוועדה המרחבית, ועל ידי כך להקנות לראשונה לרשויות מקומיות רבות סמכות ואחריות על אכיפת דיני תכנון ובנייה בשטחה.

ההצעה מבהירה, כי בכל מקרה אין באמור כדי לשנות את המצב הקיים לפיו פעילות התביעה תהיה כפופה למחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה.

לבסוף מוצע לבחון בשיתוף הנהלת בתי המשפט תיקון חקיקה לצורך שכלול וייעול מערכת השיפוט בתחום התכנון והבנייה.

סעיף 14:

כחלק משינוי המציאות ביישובי המיעוטים ועל מנת לשתף את אוכלוסיית המיעוטים בצעדי ומדיניות הממשלה מוצע לקיים מסע הסברה אשר יציג את כלל פעילות הממשלה ליצירת מענים והגדלת היצע הדיוור למגורים ביישובי המיעוטים, לצד פעילות הפיקוח והאכיפה המדינתית בתחום זה.

סעיפים 15-21:

סעיפים אלו מגדירים את המשאבים הדרושים לטובת יישום התכנית.

כאמור, התכנית כוללת הגדלה משמעותית של אחריות המדינה והטיפול שהיא לוקחת על עצמה בליווי, בקרה ובמידת הצורך החלפת התפקוד של השלטון המקומי בטיפול בעבירות תכנון ובנייה. לצורך האמור מוצע להוסיף 32 תקנים בשתי פעימות לטובת היחידה הארצית לאכיפת דיני תכנון ובנייה. תוספת התקנים מותנית באישור פורום אשר הרכבו יפורט להלן (סעיף 15) על מנת לוודא כי היחידה ערוכה לבצע את הפעילות עבורה נדרש כח האדם האמור, והוא אכן משמש למטרות שנקבעו בהחלטת הממשלה.

בנוסף, הוחלט להקצות 22 מלש"ח בשנה וכן 5 מלש"ח באופן חד פעמי בשנת 2016 לפעילות היחידה. משאבים אלו נועדו לטובת סקרים אשר יסייעו באיתור עבירות תכנון ובנייה, ביצוע צווי הריסה, הקמת יחידות אכיפה ברשויות מקומיות הנמצאות תחת וועדה מרחבית כאמור,

ותקציב עבור מיקור חוץ לביקורת ובקרה.

על מנת לוודא כי כלל המרכיבים בשרשרת הרלבנטיים לטיפול בסוגיית אכיפת דיני התכנון והבנייה ערוכים לשינוי המצב הקיים, מוצע לתגבר את המחלקה לאכיפת דיני המקרקעין במשרד המשפטים תתוגבר ב-3 פרקליטים. בנוסף, תקציב המחלקה יתוגבר ב-1,000 אלפי ₪. כמו כן, על מנת לשפר את המענה המשטירתי לסוגיית אכיפת דיני תכנון ובנייה ודיני מקרקעין, מוצע להטיל על הממונה על התקציבים, מנכ"ל משרד רה"מ ומנכ"ל המשרד לבטי"פ לבחון במסגרת דיוני תקציב 2017-18 את המשאבים הנדרשים לתגבור מתפ"א במשטרת ישראל, לרבות צעדים שיבטיחו שמשאבים אלו (קיימים וחדשים) ישמשו לטובת משימת זו בלבד, וכן שיינתן המענה הנדרש בסיוע משטירתי לביצוע צווים.

לעניין התקציבים לתגבור הרשויות ביישובי התכנית המורחבת, כאמור בסעיף 15(ג) להחלטת ממשלה 922, נקבע בהחלטה כי שר האוצר ושר הפנים יביאו את התקציבים אשר יוקצו לשנים 2017-2020 לעיון הממשלה.

מובהר כי המשאבים בהחלטה זו יתוקצבו מתוך המשאבים שהוקצו עבור החלטת ממשלה 922 מיום 30.12.2015. סעיפי המשנה מהם יועברו התקציבים ייקבעו לפי החלטת הממונה על התקציבים ומנכ"ל משרד רה"מ בהתייעצות עם מנכ"ל המשרד לשוויון חברתי.

סעיפים 22-23:

מטרת סעיפים אלה לקבוע מסגרת לביצוע ולמעקב אחר התכנית, זאת לאור השינוי המשמעותי בדפוס אכיפת דיני התכנון והבנייה המוצעים במסגרתה.

כך, נקבע בהחלטה כי הממשלה רושמת לפניה את החלטת היועץ המשפטי לממשלה להקים צוות יישום אשר ישקוד על בקרה בדבר יישום המלצות דוח קמיניץ כמותווה בדו"ח, ובין היתר לעניין מימוש צווים ותעדופם, בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) ובהשתתפות מנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין, ראש מתפ"א, מנהל היחידה הארצית, ומנהל חטיבת השמירה על הקרקע ברשות מקרקעי ישראל.

כן נקבע כי הצוות ידווח לראש הממשלה אחת לחודשיים ולוועדת השרים לענייני מיעוטים לפי הצורך ולכל הפחות אחת לשנה על יישום הדו"ח החלטה זו.

בהמשך לכך, מוצע להנחות את המפקח הכללי של המשטרה לקבוע יעדים רבעוניים למחוזות המשטרה למתן סיוע לאכיפת דיני תכנון ובנייה, וכן לקבוע כי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה ומנהל היחידה הארצית ידווחו לוועדת השרים לענייני מיעוטים לפי הצורך ולכל הפחות אחת לשנה על יישום החלטה זו.

סעיף 24-25:

לאור השלמת עבודת צוות קמיניץ וצוות המנכ"לים שהוקם בסעיף 7.יב. להחלטת הממשלה בעניין אכיפת דיני התכנון והבנייה, משרד הבינוי והשיכון ומשרד האוצר יפעלו ליישום פרק הדיוור בהחלטת הממשלה 922.

בנוסף, בהחלטת הממשלה 922 נפלה טעות בסעיף 7.ב. כך שבמקום אחד נאמר שיחול על יישובי המיעוטים ובמקום אחר נאמר שיחול על יישובי התכנית. מוצע לתקן את הטעות ולהבהיר כי הסעיף יחול על יישובי המיעוטים על אף האמור בפתיח לאותה החלטת ממשלה.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

תופעת הבנייה הבלתי חוקית ועבירות תכנון ובנייה מהוות בעיה כלכלית קשה לצד היותה פגיעה בערכים כגון שלטון החוק במדינת ישראל.

התופעה מקשה על פיתוח תשתיות ובנייה מוסדרת וכך שוללת מהרשויות המקומיות היטלי השבחה ופיתוח, ומכלל התושבים תשתיות אשר היו מסייעות לשפר את איכות החיים באזורים הרלבנטיים.

לאור האמור, צמצום משמעותי בתופעה צפוי להוביל להשלכות כלכליות חיוביות, הבאות לידי ביטוי באפשרויות פיתוח חדשות ושיפור במצבן הכלכלי של הרשויות המקומיות ובאיכות חייהם של האזרחים.

תקציב

22 מלש"ח בשנה וכן 5 מלש"ח חד פעמי בשנת 2016
תקציב למסע הסברה ומשאבים לתגבור מתפ"א כאמור בהחלטה.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

35 תקנים

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר הפנים – תומך

השר לביטחון פנים – טרם נתקבלה עמדתו

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 1402 מיום 10.04.2016

החלטת הממשלה 922 מיום 30.12.2015

החלטת ממשלה 3997 מיום 24.8.2008

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

חוות הדעת של היועץ המשפטי למשרד האוצר מצורפת להצעת ההחלטה.

סיווגים

סיווג ראשי: ביצועי

תחום פעולה עיקרי: חברה וכלכלה

מוגש על ידי ראש הממשלה
ועל ידי שר האוצר
ועל ידי שרת המשפטים
ועל ידי השרה לשוויון חברתי

ט' בסיון התשע"ו
15 ביוני 2016

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה:

חיזוק אכיפת דיני תכנון ובנייה

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

הצעת ההחלטה מבקשת לחזק את אכיפת דיני התכנון והבנייה בישראל וזאת, בין השאר, בדרך של קידום תיקוני חקיקה להגברת האכיפה של דינים אלו. תיקוני החקיקה המפורטים בהצעת ההחלטה הם תולדה של המלצות צוות מנכ"לים של משרדי הממשלה הרלוונטיים אשר הוקם בהחלטת ממשלה מספר 922 מיום 30 בדצמבר 2015 וכן של המלצות הצוות להתמודדות עם תופעת הבנייה הבלתי חוקית בראשותו של מר ארז קמיניץ, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי).

תיקוני החקיקה המוצעים נועדו להגביר את יכולת האכיפה של גופי האכיפה השונים בתחום זה. הגברת האכיפה כאמור, תבוא לידי ביטוי במספר דרכים. כך למשל, מוצע להגדיל את הקנסות שיושטו על עברייני בנייה. כמו כן, מוצע להעניק סמכויות אכיפה נוספות לעובדי היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה כך שיוכלו להיכנס למקרקעין לצורך ביצוע פעולות אכיפה שונות תוך שימוש בכוח סביר. בנוסף, מוצע להעניק סמכויות אכיפה לרשות מקומית הנכללת בוועדה מרחבית לתכנון ובנייה בתנאים המפורטים בהצעת ההחלטה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

הצעת ההחלטה נועדה להגביר ולחזק את סמכויות האכיפה כנגד בנייה בלתי חוקית, וככזו עולה הצעת ההחלטה בקנה אחד עם האינטרס הציבורי ועקרונות שלטון החוק.

יפים מאוד לעניין זה, דברי כבוד השופט סולברג לעניין היחס לבנייה בלתי חוקית שנכתבו בע"מ 65/13 הועדה המחוזית לתכנון ובנייה חיפה נגד נאות מזרחי בע"מ ואח':

"המסר שצריך להנחיל הוא כי בנייה בלתי-חוקית הריהי כעושר השמור לבעליו לרעתו; עליה להיות לו לרועץ, לא ליתרון."

כנהוג, במהלך מלאכת גיבוש תיקוני החקיקה לכדי הצעת חוק ממשלתית, ידונו, ככל שיהיה בכך צורך, החיבטים המשפטיים הספציפיים הנלווים לתיקונים המוצעים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם :

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) - אין מניעה משפטית בקבלת הצעת ההחלטה.

היועץ המשפטי של רשות מקרקעי ישראל - אין מניעה משפטית בקבלת הצעת ההחלטה.

היועץ המשפטי של המשרד לביטחון הפנים - טרם התקבלה עמדה.

היועץ המשפטי של משרד הפנים - טרם התקבלה עמדה.

עמדת היועצים המשפטיים של המשרדים שהשרים העומדים בראשם מגיש את הצעה :

היועץ המשפטי (בפועל) של משרד האוצר - אין מניעה משפטית בקבלת הצעת ההחלטה.

חוות הדעת של היועץ המשפטי (בפועל) של משרד האוצר מקובלת על היועצת המשפטית של משרד ראש הממשלה.

היועצת המשפטית של משרד המשפטים - אין מניעה משפטית בקבלת הצעת ההחלטה.

היועץ המשפטי של המשרד לשוויון חברתי - טרם התקבלה עמדה.


חתימה

היועץ המשפטי (בפועל), משרד האוצר
תפקיד

אסי מסינג
שם