

**הצוות להתמודדות עם תופעת הבניה  
הבלתי חוקית**

**דין וחשבון**

**ירושלים, שבת התשע"ו, ינואר 2016**

## אקדמת מילין

ביום 10.02.15 מינה היועץ המשפטי לממשלה, בתאום עם שר הפנים דאז מר גלעד ארדן, צוות בנושא בניה בלתי חוקית, בראשותו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי), מר ארז קמיניץ, אשר נועד לעסוק במיפוי המצב הקיים ביחס לתופעת הבניה הבלתי חוקית וכן בדרכים השונות להתמודדות עמה. ברקע המינוי עמד הצורך להתמודד עם התופעה המתמשכת של בניה בלתי חוקית במקרקעי ציבור ובקרקע בבעלות פרטית גם יחד, והקושי עליו הצביעו גופי הפיקוח והאכיפה השונים במיגור התופעה, ובפרט בביצוע צווי הריסה ופינוי. הצוות התבקש להתייחס בהמלצותיו, בין היתר, למיפוי התופעה, מיפוי השימוש בצווים מנהלים ושיפוטיים הנוגעים לבניה הבלתי חוקית והזיקה בינה לבין פלישה למקרקעין, להמלצות אופרטיביות באשר לקידום הלחימה בבניה הבלתי חוקית, ולצורך בתיקוני חקיקה לשם כל אלו.

### **כתב המינוי מצ"ב ומסומן כנספח א'**

חברי הצוות שמונו על ידי היועץ המשפטי לממשלה והשר הינם:

מר ארז קמיניץ, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי);

גבי אורית סון, המשנה לפרקליט המדינה (אזרחי);

מר ציון אילוז, מנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה;

מר יהודה זמרת, היועץ המשפטי למשרד הפנים;

מר אבי כהן, מנהל היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה, משרד הפנים<sup>1</sup>;

ניצב זוהר דביר, מפקד מחוז צפון, משטרת ישראל;

ניצב משנה בועז גולדברג, ראש מנהלת תיאום פעולות אכיפה (מתפ"א), משטרת ישראל;

סגן ניצב קלוד גוגנהיים, לשכת הייעוץ המשפטי במשטרת ישראל;

מר יעקב קוינט, היועץ המשפטי לרשות מקרקעי ישראל;

מר ישראל סקופ, מנהל החטיבה לשמירה על הקרקע, רשות מקרקעי ישראל;

הצוות קיים מספר ישיבות, במסגרתן נדונה סוגיית האכיפה נגד הבניה הבלתי חוקית על היבטיה ושלביה השונים, ובכלל זה- נסקרו ע"י הגורמים השונים הנתונים העדכניים ביחס לצווים המשמעותיים (הריסה ופינוי) שניתנו בשנים האחרונות, נבחנו הנתונים ביחס לסיוע המשטרתית הנדרש והמתקבל למימוש צווים אלה, ונדונו כלים שונים לביצוע אכיפה והרתעה יעילה אשר סופה להביא לצמצום התופעה הרחבה של בניה בלתי חוקית במדינת ישראל. בנוסף לחברי הצוות, השתתפו בישיבותיו גם נציגים נוספים ממשרד המשפטים, משרד הפנים, משטרת ישראל ורשות מקרקעי ישראל, ובמסגרת אחת מישיבותיו אף שמע הצוות נציגים של הרשויות המקומיות.

<sup>1</sup> בעקבות העברת מינהל התכנון למשרד האוצר, עברה גם היחידה הארצית למשרד זה. בימים אלה נעשית חשיבה נוספת לענין העברתה למשרד לביטחון פנים.

לאחר שהצוות בחן את מכלול ההיבטים והפתרונות האכיפתיים שעומדים בפני רשויות האכיפה, התגבשו מספר מסקנות אופרטיביות בדבר טיוב השימוש בכלי האכיפה הקיימים וקידום כלי אכיפה נוספים, הכל כפי שיפורט להלן.

בהקשר זה חשוב לציין, כי על אף ההתייחסות הכלל ארצית לתופעה, הוקדשו חלק משיבות הצוות לבחינת קשיי האכיפה במגזר הערבי והדרוזי, וזאת, בין היתר, נוכח העבודה הממשלתית המקיפה שנערכה בעת האחרונה בהתייחס לפתרון משבר הדיור באוכלוסיות אלה. בהקשר למצוקת הדיור במגזר הערבי, מינתה הממשלה את צוות "120 הימים", אשר המליץ על שורה של הטבות ופתרונות למצוקה הגוברת במגזר זה. במסגרת המלצותיו, מצא צוות 120 הימים לנכון להתייחס גם לבעיית הבניה הבלתי חוקית, תוך שהוא קובע כי ללא מתן מענה מקיף לבעיה זו, יקשה לפתור את משבר הדיור במגזר. המלצות צוות 120 הימים אומצו ע"י הממשלה וחלקן כבר יושמו בחקיקה.<sup>2</sup> ראוי להדגיש, כי עבודת צוות הבניה הבלתי חוקית משתלבת עם המלצות צוות 120 הימים ועם החלטות הממשלה האחרונות בענין.<sup>3</sup> בצוות שררה הסכמה כי לצד מתן הטבות ותמריצים לפתרון מצוקת הדיור במגזר הערבי, חייבים להינקט צעדים משמעותיים לשדרוג האכיפה. מושכלות יסוד המה, כי אין כמעט הצדקה להפרת כל דין ודיני מקרקעין ותכנון ובניה בכלל זה; ואולם, החלטות הממשלה האחרונות המאפשרות, בירוקרטיה ותקציבית, קידום מהליכי תכנון משמעותיים, מכהות עד מאוד אף את הטענה המצדיקה הפרות דין בהעדרו של תכנון מודרני. בד בבד עם שדרוגו של תכנון זה, קמה ועולה ביתר שאת הדרישה כי כל בניה באשר היא תיעשה כדין.

שתי הערות מקדימות, חשובות הימנו בטרם נעבור לדון בעיקרון של המלצות –

הראשונה- ככלל, ביחס לסוגיית האכיפה בכלל רחבי הארץ ובקרב כלל המגזרים, התמקדו דיוני הצוות באכיפה נגד פלישות ועבירות בניה חמורות, המצויות בקצה החמור יותר של הסקלה, הכוללת הפרה בוטה של הוראות תכנית, הפרה של צווים שיפוטניים, וכדומה. מובן, כי בקצה השני של הסקלה עומדים המקרים בהם קיימת הצדקה חריגה לקידום ואישור תוכניות אשר יאפשרו להכשיר את הבניה הבלתי חוקית, כפי שהוזכר גם בדו"ח צוות 120 הימים בהקשר של המגזר הערבי, ואולם מקרים אלו לא עמדו במוקד דיוני הצוות.

השנייה – בהתאם לכתב המינוי, וככלל, הצוות עסק בהפרות הדין החמורות וסוגי עבירות ברמה הארצית, וביקש לבחון את התמודדות המערכת הממשלתית עם הפרות הדין בהתייחס לעבירות שבהן בחרה לעסוק. הצוות לא עסק בפעולות האכיפה ברמה המקומית ועל ידי הוועדות המקומיות ובבעיות הייחודיות להן ולהתנהלותן, והוא סבור כי בהקשרים אלה עוד רבה העבודה וכי יש להידרש אליה בהקדם.

<sup>2</sup> החלטת ממשלה מס' 346 מיום 5.8.15 בנושא "יישום המלצות צוות 120 הימים לעניין תכנון ובניה במגזר המיעוטים - אישור החלטת ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה". בנוסף, ראו את חוק התוכנית הכלכלית לשנים 2015-2016 (תיקוני חקיקה), התשע"ה-2015 – פרק הדיור, אשר יישם חלק מהמלצות הצוות כגון הקמת ועדות משנה לרישום ולתוכניות נקודתיות ביישובי מיעוטים, וכן קביעת אפשרות למתן הקלה כמותית לצורך הסדרה של בניה בלתי חוקית, בתנאים המפורטים בחוק.

<sup>3</sup> ר' למשל החלטת ממשלה מס' 922 מיום 30.12.15 בנושא "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020" אשר קבעה בין היתר כי יש לפעול לטיוב הטיפול בתופעת הבניה הבלתי חוקית בקרב אוכלוסיית המיעוטים.

## תוכן עניינים –

4	.....	תקציר מנהלים	
8	.....	א. הצגת תופעת הבניה הבלתי חוקית והפלישה למקרקעין- גורמים מוסמכים ונתונים	8
8	.....	א.1. כללי	8
13	.....	א.2. פירוט הנתונים	13
19	.....	ב. כלי אכיפה	19
19	.....	ב.1. מבוא	19
21	.....	ב.2. צווי הריסה ופינוי	21
28	.....	ב.3. פתרונות אכיפה נוספים	28
28	.....	ב.4. סיוע משטרת "רד"- הזמנה לחקירה	28
29	.....	ב.5. אכיפה כלכלית	29
30	.....	ב.6. אכיפה מנהלית	30
31	.....	ב.7. תפיסה וחילוט כלים	31
33	.....	ב.8. טיוב הליכים משפטיים	33
35	.....	ג. חסמים באכיפה הקיימת	35
35	.....	ג.1. סיכול אכיפה בידי ועדות מקומיות	35
35	.....	ג.2. בניה בלתי חוקית חוזרת	35
36	.....	ג.3. תכניות מכשירות	36
37	.....	ג.4. מחסור במפקחים	37
38	.....	ג.5. מעורבות פוליטית בביצוע אכיפה	38
40	.....	ד. סוגיות ייחודיות	40
40	.....	ד.1. המגזר הערבי	40
42	.....	ד.2. המגזר הדרוזי	42
42	.....	ד.3. מגזר חקלאי	42
44	.....	ה. סיכום	44
45	.....	נספחים	45

## תקציר מנהלים

א. ביום 10.02.15 מינה היועץ המשפטי לממשלה, בתיאום עם שר הפנים דאז מר גלעד ארדן, צוות בנושא בניה בלתי חוקית, בראשותו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי), מר ארז קמיניץ, בהשתתפות המשנה לפרקליט המדינה (אזרחי), המחלקה לאכיפה דיני מקרקעין, משרד הפנים, משטרת ישראל (לשכת מפכ"ל ומתפ"א) ורשות מקרקעי ישראל, אשר נועד לעסוק במיפוי המצב הקיים ביחס לתופעת הבניה הבלתי חוקית והזיקה לתופעת הפלישה לקרקעות, וכן בדרכים השונות להתמודדות עמה. הצוות קיים מספר ישיבות, במסגרתן נדונה סוגיית האכיפה נגד הבניה הבלתי חוקית על היבטיה ושלביה השונים, ובכלל זה - נסקרו ע"י הגורמים השונים הנתונים הקיימים ברמה המדינתית ביחס לצווים שניתנו בשנים האחרונות, נבחנו הנתונים ביחס לסיוע המשטרה הנדרש והמתקבל למימוש צווים אלה, ונדונו כלים שונים לביצוע אכיפה והרתעה יעילה אשר סופה להביא לצמצום התופעה הרחבה של בניה בלתי חוקית במדינת ישראל.

ב. סוגיה משמעותית שעמדה במרכז דיוני הצוות היתה הסיוע המשטרה שניתן לגופי האכיפה השונים לצורך ביצוע צווי ההריסה והפינוי המופנים כנגד בניה בלתי חוקית ופלישה לקרקעות. פרקליטות המדינה, היחידה הארצית לאכיפת דיני מקרקעין ורשות מקרקעי ישראל שבו והדגישו את הקושי בקבלת סיוע משטרה לצורך ביצוע צווי ההריסה והפינוי נגד העבירות החמורות ביותר. הנתונים שהובאו על ידי גופים אלו אכן הצביעו על בקשות לסיוע משטרה שלא קיבלו מענה, וזאת בעיקר במגזר הלא יהודי. נציגי מתפ"א העבירו, מאידך, נתונים המתייחסים ליעדי הביצוע שלה במתן סיוע משטרה, לרבות בקשות לסיוע מאת רשויות מקומיות, ולפיהם עמדה מתפ"א ביעדיה. נציגי המשטרה טענו כי היא פועלת למתן סיוע מירבי לביצוע הצווים, אולם קיימים שיקולים מבצעיים ולוגיסטיים שונים אשר משפיעים על מועד ביצוע הצו. הצוות לא הצליח לגשר על הפער בין טענות רמ"י והיחידה הארצית בדבר חוסר סיוע מספק מצד המשטרה בביצוע צווים, לבין טענות המשטרה בדבר מתן סיוע מיטבי ובהתאם לדרישה, והתקשה לקבל נתונים מדויקים בענין. יצויין כי לאור הקשיים המתוארים, המליץ הצוות על בחינת כלים לאיסוף נתונים בדבר בניה בלתי חוקית, לרבות ביחס לבניה בלתי חוקית שבטיפול הועדות המקומיות.

ג. באופן כללי ציינה המשטרה, כי לצד החובה ליתן סיוע במימוש הצווים שנקבעו עפ"י דין עומדים גם צרכים מבצעיים ופרקטיים. נציגי המשטרה הטיבו לבטא את הקשיים העומדים בפניהם בהתנהלות השוטפת, ובכלל זה את הצורך לבחון את הפגיעה אפשרית בסדר הציבורי הן במועד ההריסה והן בתקופה שלאחר ההריסה בפועל. נציגי המשטרה ציינו, כי מימוש של צווים מסוימים, באזורים מסוימים, עלול לחייב שימוש במאות שוטרים ובאמצעים שונים, שלא תמיד עומדים לרשות המחוז הרלבנטי.

מתוך ההכרח שבשמירה על שלטון החוק ועל תכליות דיני התכנון והבניה וההגנה על הקניין, הסכימו כל חברי הצוות, כי קיימת חשיבות מהותית למימושם של צווים, וכי אין זה מתפקידה של המשטרה לתהות אחר ההצדקות למתן צווים אלה, אלא אך לשמש גוף המסייע במימושם. עם זאת, הכירו חברי הצוות גם במגבלות ובקשיים שבפניהם נצבת המשטרה

בפעולותיה לסיוע מימוש הצווים. לאור האמור המליצו חברי הצוות על מספר המלצות כדלקמן –

ד. **צווי הריסה, הפסקה או פינוי** - הצוות המליץ על הקמת ועדת אכיפה מתמדת במסגרת מתפ"א בשיתוף גופי האכיפה השונים והמשטרה, לצורך יצירת מדרג ותעדוף של צווים תלויים ועומדים וקביעת סדר עדיפויות מוסכם לביצועם. במסגרת קביעת סדר העדיפויות יינתן משקל משמעותי לצווים שהוצאו בשל פלישה למקרקעי ציבור ובשל פגיעה בשימושים ציבוריים, וזאת נוכח הפגיעה הקשה באינטרס הציבורי הקיימת במקרים אלו, וכן לצווים שהוצאו בשל פגיעה קשה בשלטון החוק. **הצווים הראשונים בסדר העדיפויות ייכנסו לתוכניות העבודה של מחוזות המשטרה.**

בנוסף, יוקם פורום בראשות המשנה ליועמ"ש (אזרחי) אשר יבצע בקרה אחר ביצוע הצווים, ויכריע במחלוקות בדבר תעדוף צווים פרטניים.

עוד בהקשר זה המליץ הצוות על הרחבת נוהל האכיפה החל במזרח ירושלים לאזורים רגישים נוספים שבהם יש קושי בביצוע צווים וזאת בהתאם להחלטת היועץ המשפטי לממשלה בהמלצת הפורום. נוהל האכיפה האמור הקובע פרוצדורה סדורה, שלפיה אי מימוש של צווים בשל רגישות פוליטית או אחרת, ייעשה באופן חריג ורק לאחר בחינה מדוקדקת של היועץ המשפטי לממשלה, הוכח כיעיל וכמקדם אכיפה.

ה. **פתרונות אכפתיים נוספים** - במסגרת דיוני הצוות הלכה והתגבשה ההבנה כי המשאבים המוגבלים והמציאות הקיימת מכתבים צורך לגבש פתרונות אכיפה נוספים לביצוע צווים, אשר ידרשו סיוע מופחת מהמשטרה ולעיתים אף יוכלו להתבצע ללא סיוע משטרה כלל. לפיכך סקר הצוות שורה של כלי אכיפה נוספים, תוך המלצה לטיוב או הגברת השימוש בהם. מטרתם של כלים אלה היתה ונותרה – השבת המצב לקדמותו וסילוק העבירה, אך הרצון הוא להגיע לתוצאה זו בדרכים אחרות. בין יתר הדרכים שהומלץ לנקוט בהן:

- שימוש מוגבר בכלי של הזמנה לחקירה בשל הפרת צווים, בשל אפקט ההתראה וההרתעה שיוצרת החקירה עצמה;

- שימוש מוגבר יותר בקנסות אגב ההליך הפלילי וזאת על מנת לבטא את סלידת החברה מעבירות אלה ומתוך רצון למנוע מצב שבו יצא חוטא נשכר;

- יצירת אפיק אכיפה מנהלית נגד עבירות תכנון ובניה, באמצעות תיקון חוק העבירות המנהליות, התשמ"ו-1985, ותוך שימוש בכלי של "עבירה נמשכת", אשר יאפשר העלאת הקנס כל עוד העבירה נמשכת;

- טיוב ההפעלה של נוהל תפיסה וחילוט כלים המשמשים לביצוע עבירות תכנון ובניה, והרחבת השימוש בו;

- טיוב הליכים משפטיים לאכיפת דיני התכנון והבניה ובכלל זה על דרך תיקון פרק י' לחוק התכנון והבניה.

1. **טיפול בחסמים** - בצד הפתרונות שנדונו על ידי הצוות, זוהו גם מספר חסמים אשר מקשים על ביצוע אכיפה יעילה, וגובשו המלצות לצורך הסרתם.

- נדונה תופעה מוכרת של סיכול אכיפה יעילה על ידי ועדות מקומיות על דרך של הגשת כתבי אישום, אשר מנוהלים לאורך זמן ארוך ע"י התובע או שמגיעים לגביהם להסדר טיעון מקל. מעת הגשת כתבי אישום נמנע כל טיפול מנהלי יעיל אחר. הצוות ממליץ כי שימוש לרעה זה, ככל שיאותר ע"י היחידה הארצית, ידווח למחלקה לאכיפת דיני מקרקעין, אשר תפעל לנקיטת פעולות אכיפה מדינתיות, ולבחינת ההסמכה לתובע המקומי.

- בניה בלתי חוקית חוזרת מיד לאחר ביצוע הריסה- הצוות ממליץ כי יינתן דגש מיוחד בהתייחס לבניה חוזרת, וכי ייעשה שימוש, ככל הניתן, בצווים הקיימים כדי למהר ולהוציא שוב לפועל את הצווים המקוריים;

- תכניות המכשירות עבירות תכנון ובניה- הצוות ממליץ כי ייעשה תיאום טוב יותר בין היבטי התכנון להיבטי האכיפה, הן ברמת הוועדות המחוזיות והן ברמת המטה – מינהל התכנון. במסגרת זו מומלץ, כי היועץ המשפטי לוועדה המחוזית יחוה דעתו בענין בפני הוועדה המחוזית לפני כל דיון בהכשרת עבירות בניה חמורות, וכן כי ייעשה ידוע שוטף של מינהל התכנון בקיומם של עבירות בניה חמורות באזורים שונים, על מנת שנתון זה יילקח בחשבון לעת בחינת האפשרות להכשרתן התכנונית;

- מחסור במפקחים- נוכח תלונות רבות שנתקבלו בנושא, בעיקר מצדן של הרשויות המקומיות, ועל אף שלא עסק באכיפה ברמה המקומית, הצוות ממליץ על עריכת שיפורים משמעותיים בנושא, ובכלל זה תוך בחינתו עם הממונה על השכר.

- מעורבות מצד הדרג הפוליטי במדיניות האכיפה- הצוות ממליץ לחדד את הנהלים בענין זה, ולהבהיר כי לדרג הפוליטי אין מעמד בהתייחס לביצוע צווים. עם זאת יש לאבחן התערבות במימוש צווים פרטניים, מקביעת מדיניות אכיפה, שזו פעולה שמוסדות התכנון מחויבים בביצועה.

2. **סוגיות ייחודיות** - בדו"ח הוקדשה התייחסות מיוחדת למגזרים הערבי, הדרוזי והחקלאי, שבהם קיים קושי מוגבר בביצוע אכיפה. הגורמים המקצועיים מדווחים, כי במגזר הערבי הקושי המוגבר נובע, בין היתר, נוכח העובדה, שבקרב חלקים מסוימים באוכלוסייה, הבניה הבלתי חוקית נתפסת כהכרחית, לגיטימית ומוצדקת לאור מצוקת הדיור והמחסור בתכנון לאורך השנים. נרטיב זה קיים גם אם לאורך השנים האחרונות יש התקדמות רבה במתן פתרונות תכנוניים בתכנון מתארי ומפורט. המשטרה ציינה במיוחד את הקושי להתמודדות עם מצבים שבהם יש התנגדות מוגברת לביצוע פעולות אכיפה בכלל והריסה בפרט, אשר דורשת היערכות מראש של שוטרים רבים, וזאת כאשר עולה חשש להפרות סדר בזמן מימוש הצו ואף לאחר מכן. הצוות הדגיש כי לצד עבודת הממשלה שנערכת בימים אלו לקידום תכנון ופתרונות דיור במגזר הערבי, יש לנקוט מדיניות ברורה של אכיפה נגד מפרי החוק. עוד

ובנוסף, זיהה הצוות, כי המצב במגזר הדרוזי מבחינת האכיפה עגום אף יותר, באשר בשנים האחרונות כמעט ולא בוצעה הריסה של בניה בלתי חוקית במגזר זה, למרות קיומם של צווי הריסה ופינוי. לפיכך, הצוות ממליץ על טיפול נוסף וייחודי בתופעה, במעורבות דרגים מקצועיים בכירים ואף דרגים של קובעי מדיניות.

ביחס למגזר החקלאי, התייחס הצוות למאפיינים המובהקים של העבירות, אשר כוללות דרך כלל עבירות שימוש בקרקעות חקלאיות לצרכים מסחריים, המנוגדות הן לדיני התכנון והבניה ומדיניות השמירה על השטחים הפתוחים, והן לחוזי החכירה מול רמ"י. תמריץ משמעותי בקיומן של העבירות אלו הוא הרווחים הכלכליים המשמעותיים המופקים מהן, וחוסר האכיפה וההרתעה המספק. לפיכך המליץ הצוות על המשך חיזוק מדיניות האכיפה הכלכלית נגד עבירות אלו.



## א. הצגת תופעת הבניה הבלתי חוקית והפלישה למקרקעין- גורמים מוסמכים

### ונתונים

#### א.1. כללי

1. תופעת הבניה הבלתי חוקית והפלישה לקרקעות המדינה מצויה במקומותינו שנים הרבה. ברי, כי לאורך השנים היתה התופעה לצנינים בעיני מערכת אכיפת החוק ומערכת בתי המשפט;<sup>4</sup> ואולם, ענין הוא לעשור האחרון שבו בית המשפט העליון נדרש להיות התופעה "מכת מדינה" שיש להקשיח הטיפול בה. לאורך השנים הגבירו בתי המשפט והעצימו את התייחסותם השלילית לתופעה, ועמדו על החשיבות העליונה שיש לעקרון שלטון החוק אף בהקשר של אכיפת דיני התכנון והבניה. מבין ההתבטאויות המוכרות יותר ראוי להזכיר את דברי כב' השופטת פרוקצ'יה בעע"מ 2273/03 אי התכלת שותפות כללית נ' החברה להגנת הטבע (פורסם בנבו) (07.12.2006):

"בנייה או שימוש בקרקע בדרך בלתי חוקית הסותרת את דיני התכנון, נוגדים את אינטרס הציבור וחותרים תחת מושגי יסוד שלטון החוק. פעולות בנייה ופיתוח המנוגדות לחוקי התכנון, פוגעות באינטרסים של פרטים ושל הציבור גם יחד. קידום טובת הציבור והפרט מחייבת כי פיתוח ובנייה ייעשו על-פי החוק ועל-פי תוכניות והיתרי בנייה שהוצאו על-פי דין... היבט ההגנה על שלטון החוק בקיום דיני התכנון חשוב לא רק להבטחת השיטה והמנגנון הראויים לניצול יעיל של הקרקע במדינה, אלא גם כמסר חינוכי לפרט בחברה, בדבר החובה לכבד את הנורמות המחייבות על-פי הדין, הן ככלל, והן בתחום הבנייה ופיתוח שטחי הארץ בפרט. עצימת עין מהפרת שלטון החוק בתחום אחד של הפעילות האנושית, סופה שתביא לזלזול בחוק גם בתחומי חיים אחרים. כיבוד הדין, ויישומו בכל תחום, ובכלל זה בתחום התכנון והבנייה, מהווים יסוד הכרחי לקיום החברתי ותנאי לתקינות פעילותו." (פסקה 41 לפסה"ד).

2. בעת האחרונה שב ועולה הצורך להתמודד עם תופעת הבניה הבלתי חוקית על מקרקעי המדינה והפרט, זאת הפעם בהקשרי משבר הדיור. בשנים האחרונות מתמודדת המדינה עם משבר דיור חריף ועמוק ופועלת במגוון דרכים וכלים להרחבת היצע הדיור והוזלת מחירי הדירות. במציאות זו מתחדדת ההבנה המושרשת במגזר הציבורי בדבר שוויון יקר הערך של משאב הקרקע המוגבל במדינת ישראל, וההכרח בהקפדה על שימוש הראוי בו כפי שנקבע על ידי מערכת התכנון. את הקשר הישיר שבין תופעת הבניה הבלתי חוקית למשבר הדיור ניתן

<sup>4</sup> כך למשל, כבר בשנות ה-70 של המאה ה-20 התייחס השופט שמגר לתוצאות הקשות הנובעות מריבויין של העבירות נגד חוקי התכנון והבניה בע"פ 578/78 מדינת ישראל נ' עיסה, פ"ד לו(1) 723; בע"פ 9178/85 הועדה המקומית לתכנון ולבניה גליל מזרחי נ' אבו נימר, פ"ד מא(4) 29, 31 כתב השופט - כתארו דאז - אלון: "לצערנו, הפכו עבירות נגד חוקי התכנון והבניה לחזון נפרץ, ורבים גם טובים איש הישר בעיניו יבנה. זוהי פגיעה חמורה וקשה בשלטון החוק, המזולזל לעין השמש, ואין איש שם אל לב לאזהרות הגורמים המוסמכים ולפסקי הדין של בתי המשפט.. אשר על כן מצווה בית המשפט לנקוט באמצעי ענישה חמורים ומשמעותיים, כגון השתת מאסר בפועל כדי לעמוד בפרץ"; כמו כן, ר' התייחסויות נוספות לאורך השנים - ר"ע 23/83 - בנימין פור נ' מדינת ישראל. פ"ד לח(1), 533, עמ' 537-536; ע"פ 4603/90 - אדירים חברה לבנין ועבודות נ' מדינת ישראל פ"ד מז(2), 529, עמ' 540-539; רע"פ 4357/01 סבן נ' הועדה המקומית "אונו", פ"ד נו(3) 49, 59

ללמוד ממקרים שבהם פונו פלישות של שנים רבות והופסקו שימושים בלתי חוקיים בקרקע, באופן שאפשר מימוש תוכנית למאות ואף אלפי יחידות דיור. כך למשל, במקרה של פינוי פלישה ארוכת שנים והריסת בניה בלתי חוקית במתחם בגבעת שמואל, אשר איפשר הקמה של 1,800 יחידות דיור (לפירוט נוסף ראה ה"ש 16).

זאת ועוד; הבניה הבלתי חוקית מהווה לעיתים חסם גם מפני הקמת תשתיות חיוניות שונות. פתרון חסם זה יכול ויאפשר מימושן של תוכניות לתשתית התומכת בדיור. כך לדוגמא, לאחרונה פעלה מתפ"א על פי פניה של החטיבה לשמירה על הקרקע ברשות מקרקעי ישראל, בשיתוף גורמי אכיפה נוספים, לפינוי מגרש מכוניות פיראטי בחולון, כך שהשטח יוכל לשמש כחניון "חנה וסע" למשתמשי התחבורה הציבורית.

3. כאמור תופעת הבניה והשימוש הבלתי חוקי בקרקעות אינה חדשה, ולא צצה אגב משבר הדיור, אלא קיימת כבר שנים הרבה. בשנים האחרונות פועלת הממשלה במספר דרכים בניסיון להתמודד עם התופעה ההולכת וגוברת. בשנת 2004 החליטה הממשלה על הקמת מנהלת תיאום פעולות אכיפה (להלן- מתפ"א)- גוף היגוי, שתפקידו גיבוש מדיניות אכיפה ותכנית פעולה מערכתית שנתית הכוללת תכנית עבודה מפורטת, סדרי עדיפויות, תפוקות ולוחות זמנים לטיפול בעבירות המקרקעין, ושילוב בין היחידות הממשלתיות הפועלות לאכיפת החוק כנגד עבירות בניה, פלישות למקרקעי ציבור ושימוש במקרקעין ללא היתר כדין. בראש המינהלת עומד קצין משטרה בכיר;<sup>5</sup> בשלהי שנת 2005 הוקמה המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה, אשר מתכללת ומייצרת פתרונות משפטיים כוללים לאתגרים המשפטיים בתחום; בשנת 2012 מינה היועץ המשפטי לממשלה צוות בנושא דרכי ההתמודדות עם תופעת הפלישה למקרקעי ציבור;<sup>6</sup> והיו אף פעולות נוספות. אין ספק כי נוכח מצב הדברים כיום, עוד עשייה רבה נדרשת ועל כך יורחב בדו"ח זה.

4. בראשית, נבקש להקדים ולסקור בקצרה את תפקידם של הגופים השונים הלוקחים חלק במערכת האכיפה של דיני התכנון והבניה.

בבסיס המערכת עומדות הוועדות המקומיות לתכנון ולבניה, אשר להן הסמכות והאחריות לבצע אכיפה יעילה של עבירות תכנון ובניה בתחום מרחב תכנון שלהן באמצעות מערך הפיקוח והתביעה המקומיים, כמפורט בפרק י' לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן- חוק התכנון והבניה).<sup>7</sup> מערך הפיקוח מבצע פעולות חקירה, אשר מסקנותיהן מועברות לתובע הוועדה המקומית. התובע, אשר מחזיק בכתב הסמכה מטעם היועץ המשפטי לממשלה מוסמך להחליט על המשך הטיפול בתיק ובכלל זה על הגשת כתבי אישום. לצד ההליך הפלילי רשאית הוועדה המקומית להפעיל כלים מנהליים אכיפתיים, ובכלל זה הוצאת צווי הריסה או הפסקת שימוש והכל במגבלות הקבועות בחוק.<sup>8</sup> ביצוע הצווים המנהליים או השיפוטניים, ככל

<sup>5</sup> החלטת ממשלה מס' 2959 מיום 23.12.04

<sup>6</sup> דו"ח הצוות להתמודדות עם פלישות למקרקעי ציבור (להלן- "צוות פלישה לקרקעות"), אוגוסט 2012.

<sup>7</sup> ראו לעניין זה סעיף 27(א) לחוק התכנון והבניה, הקובע: "מתפקידה של הוועדה 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."

<sup>8</sup> ר' למשל סעיפים 204, 230-240 לחוק התכנון והבניה

שניתנו, נעשה באופן עצמאי ע"י המפר או ע"י גורמי הביצוע בוועדה המקומית. כאשר ברור לוועדה המקומית כי יהיה קושי באכיפת הצווים היא מבקשת סיוע משטירתי לביצועם. יצוין בהדגש – הצוות לא נתבקש ולא בחן לעומק את מידת הסיוע המשטירתי הניתן לרשויות המקומית. עם זאת, מסקנות הצוות בהחלט מתייחסות גם לסיוע המשטירתי, אם מתבקש וככל שניתן, לרשויות אלה. **מכל מקום הצוות סבור שראוי כי בחינת שאלת האכיפה ברמה המוניציפלית השוטפת תיבחן בעבודת המשך.**<sup>9</sup>

5. במרחבי התכנון המחוזיים, כהגדרתם בסעיף 12 לחוק התכנון והבניה, אשר אינם כלולים במרחב התכנון של ועדות מקומיות, קיימת למדינה סמכות אכיפה ראשונית, אשר מופעלות עפ"י הוראות פרק י' לחוק. פעולות הפיקוח והאכיפה בשטחים אלה מבוצעות בעיקר על ידי היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה<sup>10</sup>, והתובעים הם תובעים מדינתיים בעלי הסמכה מהיועץ המשפטי לממשלה ובעלי חוזה עם משרד המשפטים. יצוין בהדגש כי המדינה לא מסתפקת באכיפה במרחבי התכנון המחוזיים ואין הכרח שתרכז את פעילותה שם, שכן עומדת לה סמכות אכיפה מקבילה במרחבי התכנון המקומיים.<sup>11</sup> ואכן המדינה מפעילה את סמכותה גם במרחבי תכנון מקומיים, בהתאם לאמות המידה שגובשו בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה מס' 8.1101, בשורה של מקרים שלהבנתה הם "ייחודיים", ובכלל זה, כאשר מדובר בתופעה ארצית (למשל, הקמת גני אירועים בשטחים פתוחים), כאשר יש הפרות חמורות המשפיעות על המרחב הציבורי, וראש הרשות אינו יכול או אינו רוצה להתמודד עם הצורך באכיפה וכד'. עוד יצוין, כי פעולות החקירה והתביעה בכל הנוגע לדיני תכנון ובניה נעשות בליווי המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה, המנחה את התובעים המקומיים ומתכללת את פעולות התביעה בתחום.

6. הצוות מונה לעסוק בבניה בלתי חוקית, אף בהקשר הזיקה בין האכיפה של הבניה הבלתי חוקית לבין הפלישה למקרקעין ובמיוחד למקרקעי ציבור. ואכן, הפלישה למקרקעין כוללת לרוב גם בניה בלתי חוקית או שימושים בלתי חוקיים בקרקע, המהווים עבירה פלילית. המשמעות של שילוב זה היא, בין היתר, קיומם של גורמי אכיפה מקבילים. בראש ובראשונה, עסקינן ברשות מקרקעי ישראל הפועלת נגד פולשים למקרקעי המדינה, ואולם כפי שיפורט

<sup>9</sup> יצוין, כי בהקשר זה הדגישה משטרת ישראל, שבפועל הסיוע ניתן לרשויות המקומיות באופן שוטף על ידי התחנות וכי היא אינה מתעדפת את הגופים המדינתיים/גופי האכיפה על פני בקשות סיוע מקומיות וכל בקשות הסיוע המוגשות לפתחה ואשר נענות בהתאם להערכות מצב המבצעיות

10 היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה הוקמה במשרד הפנים, אולם בספטמבר 2014 הועברה למשרד האוצר במסגרת החלטת הממשלה על העברת סמכויות שר הפנים לפי חוק התכנון והבניה משר הפנים לשר האוצר. יצוין כי עוד לפני המעבר התקבלה החלטת ממשלה על הקמת רשות לאכיפת דיני תכנון ובניה אשר תפעל לביצוע פעולות פיקוח, חקירה, תביעה והריסה של מבנים ושימושים בלתי חוקיים (החלטת ממשלה 4314 מיום 7.12.2008). בטרם המעבר של יחידת האכיפה למשרד האוצר פעל משרד הפנים להקמת הרשות, אולם למיטב ידיעתנו, הפעילות להקמת הרשות הוקפאה. נוכח האתגרים המשמעותיים העומדים בפני היחידה, נראה כי יש מקום לחדש את הליכי הקמת הרשות.

<sup>11</sup> אכיפת דיני התכנון והבניה במרחב תכנון מקומי יכולה להיעשות גם על ידי המדינה, מכוח סמכויות האכיפה הכלליות המוקנות לה לפי חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (להלן – "חוק סדר הדין הפלילי"). סמכויות אכיפה אלה של המדינה מקבילות לסמכויותיה של הוועדה המקומית במרחב התכנון המקומי (רע"פ 9321/03, **אדרת נ' מדינת ישראל** (18.8.05)). הפעלת הסמכות מבוצעת בהתאם לכללים שנקבעו בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 8.1101 בעניין זה, אשר מתווה קווים מנחים כלליים להפעלת שיקול הדעת בהחלטה על הפעלת סמכות האכיפה של המדינה במרחב התכנון המקומי וקובעת מנגנון תיאום בין מערכת האכיפה של המדינה לבין מערכת האכיפה המקומית, במקרים בהם הוחלט על הפעלת סמכות האכיפה המקבילה. זאת, על מנת לאפשר ביצועה של אכיפה יעילה, ולמנוע מצב שבו יתנהלו במקביל ובלא תיאום שני הליכי חקירה או תביעה.

בהמשך, כאשר הפלישה כוללת גם בניה בלתי חוקית, פועלת הרשות לסילוק הפולש והבניה הבלתי חוקית גם יחד, בין היתר באמצעות צווים לפינוי קרקע. מנתוני רשות מקרקעי ישראל, עולה כי מדי שנה מאותרות מאות פלישות למקרקעי ציבור. רשות מקרקעי ישראל פועלת נגד הפלישות באמצעות חטיבת השמירה על הקרקע, אשר פעילותה מחולקת לארבעה מרחבי עבודה גיאוגרפיים, ומטה ראשי. כאן המקום לציין, כי במסגרות הצוות בנושא תופעת הפלישה למקרקעי ציבור המוזכר לעיל, נכללה המלצה לפעול במקביל לטיפול בפלישה, גם בעבירות התכנון והבניה מכוח הסמכויות שבחוק התכנון והבניה. כך, המליץ אז הצוות כי במקרים המתאימים תגיש הרשות תלונה מגובשת ומפורטת גם לוועדה המקומית או ליחידה הארצית, בצירוף כל החומר והתיעוד של ההפרה. עוד הוצע להגביר את האכיפה הכלכלית בהקשר זה על ידי שימוש בסמכויות הטלת קנסות וכפל שווי.<sup>12</sup> כפי שנמסר לצוות על ידי החטיבה לשמירה על הקרקע, בהקשרי תכנון ובניה, החטיבה פועלת כיום בשיתוף פעולה עם גורמים ברמה הארצית, כגון המשטרה הירוקה של המשרד להגנת הסביבה והיחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה. ברמה המקומית, נקבע בתוכנית העבודה של החטיבה לשנת 2016 יעד של חיזוק הקשר עם הרשויות המקומיות.

7. קיימות רשויות נוספות להן סמכויות פיקוח, הוצאת צווים או אף הגשת כתבי אישום, אגב הפרות הנוגעות לדיני תכנון ובניה או פלישה לקרקעות המדינה. כך הוא בהתייחס לרשות הטבע והגנים והיחידה לפיקוח על השטחים הפתוחים ברשות הטבע והגנים (הסיירת הירוקה)<sup>13</sup>, והמשרד להגנת הסביבה בתחום הסביבה החופית. רבות נכתב על הצורך לאגם כוחות אכיפתיים אלה ולפעול ביחד נגד יעדי אכיפה משותפים "צייחים" רלבנטיים. ואכן, לא אחת, שיתוף פעולה שכזה קצר הצלחות לא מבוטלות. כך למשל, בשנת 2012 בוצע בהצלחה מבצע אכיפה משולב לפינוי מסעדות בחוף אולגה. במסגרת הפעילות, הוצאו צווים לפינוי מבנים בלתי חוקיים בתחום הסביבה החופית, וביצוע הצווים נעשה על ידי החטיבה לשמירה על הקרקע ברשות מקרקעי ישראל, בליווי פרקליטות מחוז חיפה ובהובלת מתפ"א.

8. דוגמא טובה היא מינהלת דרום לתיאום האכיפה של דיני מקרקעין בנגב,<sup>14</sup> אשר תחתיה פועלת יחידה ייעודית של משטרת המחוז, וכלל גופי האכיפה הרלוונטיים, לצורך עיצוב והוצאה לפועל של מדיניות אכיפה אחידה בדרום. המנהלת פועלת רבות לאכיפת בניה בלתי חוקית ופלישה למקרקעין, בין היתר במסגרת מבצעי הסדרה כוללים בנוגע להתיישבות הבדואים בנגב.

נדגיש, כי הדו"ח להלן לא יעסוק בהמלצות נוספות בענין איגום משאבי האכיפה, אלא יתמקד במישור הכלים המוקנים לכל גוף.

9. גורם משמעותי ומרכזי הנוגע לענין ואשר אמון על תכלול הסיוע המשטרתי לביצוע הצווים היא מתפ"א. כאמור, יחידה משטרתית זו אשר הוקמה בשנת 2004 מתוקף החלטת ממשלה

<sup>12</sup> עמ' 57 לדו"ח צוות פלישה לקרקעות

<sup>13</sup> ר' למשל ס' 224 לחוק התכנון והבניה

<sup>14</sup> המנהלת הוקמה בהתאם להחלטת ממשלה מס' 3707 מיום 11.09.11

(החלטה 2959 מיום 23.12.2004), אמונה בהתאם להחלטות הממשלה, על תכלול הפעולות האכיפתיות הנוגעות לדיני תו"ב ודיני מקרקעין ותוך שימת דגש על שיתוף פעולה מתמיד בין גופי אכיפת החוק השונים. בין השאר, הזרוע המבצעית של מתפ"א מסייעת למפקחים באזורים קשים לטיפול ומלווה את כניסת גורמי אכיפת החוק למקרקעין. על פי החלטת הממשלה, בראש המנהלה עומד קצין משטרה בכיר, וחברי המנהלה כוללים את מנהל היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה, מנהל חטיבת השמירה של רשות מקרקעי ישראל, מנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה, מנהל היחידה הארצית לפיקוח בשטחים פתוחים (הסיירת הירוקה) ורשם הקבלנים במשרד הבינוי והשיכון. במסגרת פעילות מתפ"א הוקמה זרוע אכיפה משטרתית ייחודית, המונה 108 שוטרים שתפקידה הוא סיוע במבצעים לפינוי פולשים וביצוע הריסות. הקמת מתפ"א הביאה עמה בשורה של איגום משאבי אכיפה והכוונת כלל הגופים העוסקים באכיפה לפעילות משותפת. אכן נראה כי מאז הקמתה ולאורך שנות פעילותה השתנתה תמונת האכיפה המדינתית לטובה, וזאת אף בהקשרי סיוע משטרתית למימוש צווים. עם זאת, ביקש הצוות לבחון דרכים נוספות כדי להעצים ולהגביר את אכיפת החוק, לייעלה ולתת מענה נוסף לקשיים שהועלו ע"י גופי האכיפה עצמם.

10. בהתאם לכתב המינוי, חלק מרכזי מעבודת הצוות התמקד בשאלת מתן הסיוע המשטרתית לביצוע צווים שיפוטיים ומנהליים בענייני תכנון ובניה ומקרקעין ברמה המדינתית. כאמור לעיל, בקשות לסיוע משטרתית לביצוע צווים נשלחות למשטרה בהתייחס, בדרך כלל, להפרות חמורות ובמקומות שבהם מזהים הגורמים המדינתיים, כי ללא סיוע משטרתית עלולה להיווצר פגיעה בסדר הציבורי. אין לכחד, כי מרבית הבקשות לסיוע משטרתית מוגשות בהתייחס לצווי הריסה המיועדים לביצוע במגזר הערבי (ראו הרחבה להלן).<sup>15</sup> כמפורט להלן הושמעו בענין זה טענות רבות של הגורמים הרלבנטיים ונבחנו פתרונות שונים אפשריים לשיפור שיתופי הפעולה בעניין זה.

11. בהתאם לכתב המינוי, התבקשו היחידה הארצית במשרד הפנים, משטרת ישראל והחטיבה לשמירה על הקרקע ברשות מקרקעי ישראל, להציג נתונים בדבר צווים מנהלים ושיפוטיים שהוצאו בשנים האחרונות לפינוי פלישה למקרקעי ציבור ולהריסת בניה בלתי חוקית. הנתונים שהובאו בפני הצוות מציגים תמונה עגומה, שבה נדרשת המדינה למתן מאות צווים בשנה נגד הבניה הבלתי חוקית והפלישה לקרקעות. אין ספק שצווים אלו הם קצה הקרחון של תופעה שלצערנו השתרשה ורווחת לה במדינה בשנים האחרונות, באשר עבירות על דיני התכנון והבניה ודיני ההגנה על הקניין אינן נתפסות כעבירות חמורות, אם בכלל, בעיניהם של רבים, אשר עושים בקרקע כרצונם. התמונה הרחבה שעומדת מאחורי הצווים כוללת עוד מקרים רבים של פלישות למקרקעין אשר מפונות ללא צורך במתן צווים, וכן כמויות רבות של עבירות המטופלות ברמה המקומית, אשר אין בידי המדינה נתונים מדויקים בדבר היקפן שכן הדבר מצוי באחריות הוועדות המקומיות. בנתונים כשלעצמם, כפי שיפורט בהמשך, ומתמונת

<sup>15</sup> לפירוט והרחבה, ר' פרק ד להלן. נתונים והרחבה בדבר ייחוד תופעת הבניה הבלתי חוקית במגזר הערבי הובאו גם במסמך בנושא בנייה בלתי חוקית והריסת מבנים בישראל שנכתב על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת <https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03658.pdf> (20.10.15).

המצב שהוצגה לצוות גם על ידי נציגי הרשויות המקומיות, יש כדי לאושש את הטענה כי עבירות הנוגעות למקרקעין מהוות "מכת מדינה", אשר יש להתמודד עמה בפעולות נחרצות ונמרצות, בעקביות ובנחישות. אין ספק כי גופי האכיפה השונים עושים כמיטב יכולתם ומתמודדים יום – יום עם עבירות קלות וקשות, תוך הפעלת כוח אדם מוגבל ובמגבלות לא פשוטות. ראוי לציין כבר כעת, כי לאחרונה נרשמו מספר הצלחות באכיפת דיני תו"ב ופלישה לקרקע במתחמים שהיוו לאורך שנים ארוכות מוקדי הפרה של דינים אלה ואף מוקד לעבריינות נוספת.<sup>16</sup> הצלחות אלה מצביעות על כך כי פעולה משולבת, נחרצת ועקבית מובילה לתוצאות טובות בלחימה בעבריינות זו. ככלל, הצוות סבור כי על מנת לנסות ולשנות מציאות, נדרשת הפעלת שורה של כלים אכיפתיים מסוגים שונים, אשר יוכלו להציע דרכים חדשות להתמודדות עם המצב הקיים, והכל כפי שיפורט להלן.

## 2. פירוט הנתונים

### מסמכי הנתונים המלאים שהועברו לצוות מצ"ב ומסומנים כנספח ב'

12. נבקש לציין בתחילת הדברים, כי הצוות נתקל בקושי בקבלת פירוט מדויק של הנתונים בדבר צווים מנהליים ושיפוטיים, ומידת הסיוע המשטרתי שניתן להם, בין היתר בשל שיטות מעקב שונות של הגופים השונים. הצוות לא הצליח לגשר על הפער בין טענות רמ"י והיחידה הארצית בדבר חוסר סיוע מספק מצד המשטרה בביצוע צווים, לבין טענות המשטרה בדבר מתן סיוע מיטבי ובהתאם לדרישה. עם זאת, כל חברי הצוות הסכימו, כפי שיפורט בהמשך, כי קיימים עשרות ומאות מקרים של בניה בלתי חוקית ופלישה למקרקעי ציבור, אשר הריסתם לא נאכפת, ואשר יש לפעול ככל האפשר ובשיתוף פעולה לצורך סילוקם. עוד יצויין, כפי שהוזכר גם לעיל, כי הצוות לא ערך מיפוי של הצווים שהוצאו על ידי הועדות המקומיות, בשל הקושי הממשי באיתור נתונים אלה והעובדה כי הנתונים נמצאים, אם בכלל, בידי הועדות המקומיות עצמן. לפיכך ממליץ הצוות כי במסגרת בחינת המשך שהוצע לערוך ביחס לסוגיית הבניה הבלתי חוקית בוועדות המקומיות, תיערך גם בחינה של כלים לאיסוף נתונים כאמור.<sup>17</sup>

### תכנון ובניה - נתונים

13. היחידה הארצית העבירה את הנתונים הבאים בדבר צווי הפסקה והריסה מנהליים ושיפוטיים חדשים שהוצאו בשנים 2012-2014 (להרחבה ופירוט, ר' נספח ב') :

<sup>16</sup> לדוגמה, במקרה של פינוי מתחם בגבעת שמואל. המדובר בקרקע המיועדת למגורים, עם תוכנית להקמת 1,800 יחידות דיור. במקום הופעלו שימושים מסחריים רבים, כגון צימרים, חווה, אחסון פתוח, אחסון במכולות, ועוד. בין היתר, היווה המקום מוקד פעילות של משפחת פשע מוכרת. לאחר שהועדה המקומית התקשתה לבצע אכיפה יעילה במקום, היא פנתה למחלקה לאכיפת דיני מקרקעין אשר הובילה את המהלך ורתמה לכך את היחידה הארצית ומתפ"א. שיתוף פעולה יעיל זה הביא לתוצאה אפקטיבית של פינוי המתחם כמעט לחלוטין.

<sup>17</sup> יצויין, כי תקנות התכנון והבנייה (דיווח על בנייה שלא כדין), התשמ"ח-1987, קובעות חובת דיווח של הועדות המקומיות בגין בניה שלא כדין, אולם המציאות מלמדת כי תקנות אלו אינן מיושמות בפועל ויש קושי ממשי באכיפת קיומן. להרחבה נוספת בדבר הקושי באיסוף הנתונים וההשלכות של כך, ראו את מסמך המדיניות של הכנסת, לעיל ה"ש 14.

שנה	סוג צווים	סה"כ
2012	צא הפסקה מנהלי	68
	צא הפסקה שיפוטי	81
	צא הריסה מנהלי	421
	צא הריסה שיפוטי	73
2013	צא הפסקה מנהלי	50
	צא הפסקה שיפוטי	60
	צא הריסה מנהלי	448
	צא הריסה שיפוטי	125
2014	צא הפסקה מנהלי	84
	צא הפסקה שיפוטי	32
	צא הריסה מנהלי	467
	צא הריסה שיפוטי	55

14. כן הציגה יחידת הפיקוח נתונים בדבר צווים שמומשו במהלך שנים אלו.

שנה	סוג צווים	סה"כ
2012	צווי הריסה מנהליים	125
	צווי הריסה שיפוטניים	13
2013	צווי הריסה מנהליים	109
	צווי הריסה שיפוטניים	22
2014	צווי הריסה מנהליים	116
	צווי הריסה שיפוטניים	9

15. כפי שניתן לראות, היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה מטפלת בכ-700 צווי הפסקה והריסה חדשים בממוצע בשנה. מדי שנה ממומשים כ-130 צווים בממוצע, ומשנה לשנה מצטברים הצווים התלויים ועומדים. על מנת להמחיש את הקושי בביצוע הצווים, הבהירה היחידה הארצית כי בשנת 2014, במחוזות צפון, חיפה ומרכז, לא נהרס אף מבנה או שלד מבנה קשיח על ידי היחידה הארצית.

16. בכל הנוגע לסיוע משטרתי לצווי הריסה מנהליים ושיפוטניים, העבירה היחידה את הנתונים הבאים:

שנה	פעילות	צפון	חיפה	מרכז	ת"א	ירושלים	דרום
2012	תיקים שהועברו למשטרה	9	20	12	0	11	210
	צוים שבוצעו בסיוע משטרה	2	7	4	1	4	118
2013	תיקים שהועברו למשטרה	5	17	4	0	33	117
	צוים שבוצעו בסיוע משטרה	1	6	1	0	16	104
2014	תיקים שהועברו למשטרה	4	12	5	0	21	90
	צוים שבוצעו בסיוע משטרה	0	0	1	0	10	110

17. יצויין, כי הנתונים כוללים גם את מחוז דרום, אשר בו פועלת מינהלת האכיפה (ר' סעיף 8 לעיל) באופן שמיטיב את פעולות האכיפה ושיתוף הפעולה בין הגורמים השונים.<sup>18</sup> עם זאת, ביחס לשאר המחוזות ובניכוי מחוז דרום, נמצא על פי נתוני היחידה הארצית כי יש קושי בקבלת סיוע משטרה. כאן המקום להדגיש, כי הנתונים בדבר סיוע משטרה בשנה נתונה, כוללים גם סיוע בגין צוים שניתנו בשנים קודמות. משכך, אין קורלציה מלאה בין מספר הצוים שהתבקש לגביהם סיוע בשנה מסוימת, למספר הצוים שנמדדו במתן סיוע באותה שנה. עם זאת, ניתן לקבל תמונה כללית בהסתכלות על נתונים של שלוש שנים בכלל המחוזות למעט מחוז דרום. כך למשל, על פי הנתונים שפורטו בטבלה המלאה (ר' נספח), בשנת 2012 נתבקש סיוע ל- 52 צוים, וניתן סיוע ל- 18 צוים; בשנת 2013 נתבקש סיוע ל- 59 צוים ונתקבל סיוע ל- 24 צוים; בשנת 2014 נתבקש סיוע ל- 42 צוים, ונתקבל סיוע ל- 11 צוים בלבד. מהנתונים עולה כי בממוצע, בניכוי נתוני מחוז דרום, ניתן סיוע לכשליש ממספר הבקשות לסיוע שהועברו בשנה למשטרה.

#### פלישות למקרקעי ישראל- נתונים

18. מנתוני רשות מקרקעי ישראל לעניין פלישה לקרקעות, עולה כי רמ"י פועלת במאות מקרים בשנה לפינוי פולשים באמצעות סעיף 18ב' לחוק המקרקעין. במקרים בהם לא בוצע פינוי בהתאם לחוק המקרקעין כאמור, פועלת רמ"י להוצאת צווי פינוי קרקע בהתאם לחוק מקרקעי ציבור (פינוי קרקע) התשמ"א-1981 ותקנותיו. רמ"י העבירה נתונים בדבר צוים אלו לשנים 2013, 2014, וינואר-יוני 2015:<sup>19</sup>

<sup>18</sup> כפי שצויין בטבלת הנתונים, נתוני מחוז דרום אינם מלאים בגלל פערי דיווח למערכת המידע.  
<sup>19</sup> מרמ"י נמסר עד סוף שנת 2015 אותרו 511 פלישות חדשות. עוד נמסר על ידי רמ"י, כי התיקים המפורטים בטבלאות הנתונים כוללים לעיתים מספר מופעי בניה שנספרו כתיק או כבקשה אחת, אף אם הוגשו בגינם מספר בקשות סיוע. בנוסף, לעיתים ניתנו כמה הזדמנויות לביצוע אותו צו, כגון בקשה להארכת מועד לאחר פקיעת תוקף, והדבר נספר כמספר בקשות נפרדות לסיוע שלא ניתנו. כמו כן, לעיתים ניתן סיוע בגין בקשה שהוגשה בשנה קודמת, ולפיכך אין בהכרח קורלציה בין העמודות.



חוק מקרקעי ציבור	מרחב	איתור פלישה חדשה	צווים שיצאו- בקשות סיוע ופינויים כולל פינויים עצמיים	לא ניתן סיוע משטרתי סיוע משטרתי
2013	דרום	201	100	
	ירושלים	28	6	
	צפון	46	8	
	חיפה	96	1	
	מרכז	66	10	9
	תל אביב	16	2	
	<b>סה"כ</b>	<b>453</b>	<b>127</b>	<b>9</b>
2014	דרום	167	129	4
	ירושלים	27	5	
	צפון	40	10	2
	חיפה	81	2	
	מרכז+ת"א	72	15	23
	<b>סה"כ</b>	<b>387</b>	<b>161</b>	<b>29</b>
2015	דרום	159	69	
	ירושלים	13	8	
	צפון	54	17	2
	חיפה	11	7	
	מרכז+ת"א	59	26	2
<b>סה"כ</b>	<b>296</b>	<b>127</b>	<b>4</b>	

19. כפי שניתן לראות, מאתרת רמ"י בממוצע, 400 פלישות חדשות בשנה, ומבקשת סיוע משטרתי לגבי כ-140 צווי פינוי קרקע בממוצע בשנה. אשר לסיוע המשטרתי לצווים אלה- לפי רמ"י כבר בשלב איתור הפלישה מגישה הרשות תלונה למשטרה. לעיתים מבוצעים הצווים ללא צורך בסיוע משטרתי, אולם הנתונים אינם כוללים פילוח של כמות הצווים להם ניתן הסיוע, אלא רק את מספר הצווים להם לא ניתן סיוע משטרתי, אשר מספרם נמוך יחסית בטבלה זו. יצוין, כי הצווים בהם לא ניתן סיוע הינם במגזר הלא יהודי במרכז הארץ ובצפון

20. בפלישות לגביהן לא ניתן היה לפעול ו/או לפנות את הפולש בתוך 30 יום ממועד הפלישה או 60 יום ממועד הוצאת צו פינוי קרקע,<sup>20</sup> נדרשת המדינה להעביר את התיק לטיפול משפטי לצורך הגשת תביעת פינוי וביצוע פסק דין לפינוי בהוצאה לפועל. מהלך זה מעכב את פעולות האכיפה לשנים של התדיינות משפטית בבתי משפט, והדבר מהווה הישג משמעותי לפולש. מעבר לכך, גם לצורך ביצוע פסקי הדין, כשיינתנו, יידרש סיוע משטרתי, במסגרת הליכי ההוצאה לפועל.

<sup>20</sup> להסבר בדבר המועדים ר' להלן בסעיף 22.

מספר תיקים בהם לא ניתן סיוע משטרה	סך פינויים כולל פינויים עצמיים	בקשת סיוע	מרחב	
	5	5	דרום	2013
פס"ד בטל, 4 לא ניתן סיוע	10	15	ירושלים	
114	10	124	צפון+חיפה	
6	6	12	מרכז+ת"א	
125	31	156	סה"כ	
				2014
4	8	12	דרום	
7	1	8	ירושלים	
6	15	21	צפון+חיפה	
13	5	3	מרכז+ת"א	
30	*29	44	סה"כ	

21. מהנתונים עולה כי בשנת 2013 הועברו למשטרה כ-160 בקשות לסיוע לביצוע פסקי דין חדשים לפינוי מקרקעין, ולא ניתן סיוע ל-125 בקשות עומדות לסיוע. בשנת 2014 הועברו 44 בקשות כאמור לסיוע המשטרה ולא ניתן סיוע ל-30 בקשות עומדות לסיוע. לא הועברו נתונים בנוגע לשנת 2015.<sup>21</sup> מהנתונים מתחזקת המסקנה שהתחדדה בצוות כי הקושי בקבלת סיוע משטרה לביצוע הצווים עולה ככל שחולף זמן רב יותר מעת ביצוע העבירה.

22. הן היחידה הארצית והן רמ"י הדגישו כי מלבד התמונה המספרית שעולה מהנתונים, יש לתת את הדעת לכך שהמקרים בהם לא ניתן סיוע משטרה הם לרוב דווקא המקרים החשובים ביותר הנדרשים לסיוע, לאור חומרת העבירה וחוסר ההרתעה שקיימת בהימשכות העבירה וזאת בעיקר במגזר הלא יהודי בצפון ובמרכז. לפיכך, אף באותם מקרים בהם שיקפו הנתונים אחוזי סיוע סבירים, מצאו עצמם גופים אלו עומדים בפני שוקת שבורה בניסיון להביא לביצוע של הצווים הראשונים במעלה בסדר העדיפות והקדימות מבחינתם.

23. בתגובה לכלל הנתונים העבירה מתפ"א את נתוני הביצוע שנמדדו ביחס לתכנית העבודה שלה. בהתאם לנתונים אלו, בשנת 2012 נתנה מתפ"א סיוע לביצוע של 480 הריסות ופינויים. בשנת 2013 ניתן סיוע לביצוע של 1088 הריסות ופינויים, מתוכם מחוז דרום - יחידת יואב 449. בשנת 2014 ניתן סיוע לביצוע של 1012 הריסות ופינויים מתוכם 359 מחוז דרום - יחידת יואב. נתונים אלו אינם כוללים נתוני הריסות עצמיות, אשר לטענת המשטרה בוצעו לעיתים רבות כתוצאה של לחצים ושכנוע של כוחות משטרה בשטח כחלק מיעדי מתפ"א לעידוד הריסות עצמיות. יובהר כי בניגוד לנתונים שהועברו ע"י היחידה הארצית בנוגע לצווים נגד בניה בלתי חוקית, הנתונים שהעבירה המשטרה מתייחסים גם לבקשות של הוועדות המקומיות והרשויות המקומיות לסיוע, ואין בהם פילוח אחר של מספרים אלה. נוכח עובדה זו נוצר קושי בבחינה מפורטת של הנתונים והיחס בין נתוני הגופים השונים. לטענת מתפ"א, הנתונים שהעבירו רמ"י והיחידה הארצית אינם משקפים את תמונת הפעילות האמתית של סיוע המשטרה למימוש צווים, שכן המשטרה פועלת באינטנסיביות לסיוע למתן צווים ברמה המקומית, עובדה שאינה משתקפת בנתונים אלה.

24. יצויין, כי עקב המחלוקת בדבר מידת הסיוע המשטרה והקושי באיסוף הנתונים, הועברה למתפ"א במהלך דיוני הצוות רשימה מפורטת של כ-30 צווים שהועברו לגביהם בקשות

<sup>21</sup> יצויין, שכפי שנמסר על ידי רמ"י, קיימים כיום קרוב ל-1,000 פסקי דין לפינוי פלישות למקרקעי ישראל, אשר ממתנינם לביצוע ויידרו לסיוע משטרה (לפירוט נוסף, ר' נספח ב').

לסיוע על ידי היחידה הארצית, על מנת לבחון מקרים נקודתיים של פער בנתונים. בתשובה מסרה מתפ"א כי אכן חלק מהצווים ברשימה לא קיבלו סיוע, אולם מדובר בצווים שאינם מצויים בתוכנית העבודה של מתפ"א, חלקם ישנים מאוד, מאוכלסים ואף מצויים במרכזן של ועדות בדיקה ממשלתיות שונות באופן המסכל את היכולת לממשם, והם אינם משקפים את העבודה השוטפת של מתפ"א ואת העובדה כי מתפ"א עומדת ביעדיה השנתיים.

25. בהקשר לסיוע לבקשות הסיוע של רמ"י, השיבה מתפ"א כי לפי הנתונים שבידיה ניתן סיוע מלא לבקשות רמ"י לסיוע, למעט מקרים חריגים ביותר. המשטרה התייחסה לצווים שנדרשו לסיוע בכפר קאסם, והשיבה שאכן לאור מורכבות האכיפה וקושי ייחודי בביצוע צווי הריסה ביישוב זה, וכן על רקע המגעים שקוימו עם פרנסי היישוב והמגעים להעמקת מאמצי האכיפה בתיאום עמם, לא ניתן הסיוע שהתבקש במקום.<sup>22</sup> עוד ציינה המשטרה כי בהמשך ולא מעט בזכות מאמצי ההידברות שהמשטרה קיימה, נהרסו בהריסה עצמית לפחות 16 מהמבנים לגביהם הוצאו צווים ביישוב. עם זאת, לטענת רמ"י מקרים אלו היו מקרים של התחלות בניה בלבד, במצב ראשוני ולא מאוכלסים. במקרים הקשים ובבניה המשמעותית והמסיבית לגביהן ניתנו גם החלטות שיפוטיות לביצוע הצווים, אף של בית המשפט העליון, לא ניתן סיוע משטרת.

---

<sup>22</sup> יצוין כי לאור מורכבות המקרה, וללא קשר לעבודת הצוות, קוימה ביום 30.08.15 ישיבה אשר יוחדה לסוגיה, ובה הוסכם כי יש להקים צוות משותף לפרקליטות, יחידת הפיקוח הארצית, רשות מקרקעי ישראל זו מפקד מחוז מרכז. הצוות יבחן כל צו הריסה שיינתן במקום, ואת האפשרות לבצעו באמצעות סיוע משטרת, הריסה עצמית או כל דרך אחרת.

## **ב. כלי אכיפה**

### **ב.1. מבוא**

26. בבסיס אכיפת דיני התכנון והבניה עומדות שלוש תכליות מרכזיות. התכלית האחת היא שמירה על קיום שלטון החוק. כאמור לעיל וכעולה מן הנתונים שנאספו ע"י הצוות, ניתן לומר שדיני התכנון והבניה אינם נתפסים במלוא חשיבותם על ידי חלקים רבים בציבור ובפרט כאשר מדובר בבניה בלתי חוקית בקרקע בבעלות פרטית. נראה כי מציאות זו הובילה את בתי המשפט לעמוד, לא אחת, על חשיבות קיומו של שלטון החוק בעת שעסקו באכיפת דיני התכנון והבניה.

27. התכלית השניה, היא שמירה על מטרות דיני התכנון והבניה ומדיניות התכנון הנוהגת ע"י מוסדות התכנון. כפי שנאמר בכתב המינוי של הצוות: "דיני התכנון והבניה משקפים הכרעה של המחוקק באשר לאופן הפעלתה של רגולציה על הקרקע. רגולציה זו נועדה לקבוע את שימושי הקרקע וכן את עוצמות הבינוי המותרים במקרקעין." בבסיס דיני התכנון והבניה עומדות מספר מטרות יסוד-כך, ובין היתר, ההליך התכנוני מאופיין בשקיפות ושיתוף הציבור (כל תכנית מפורסמת לציבור החל ממועד קליטתה במוסד התכנון והציבור נקרא לומר את דברו לגביה לאחר הפקדתה). בדרך זו באה לידי ביטוי השקפתו של המחוקק כי הליכי התכנון ראויים לשיח רחב אשר יטיב את התוצר התכנוני ויקדם שיח דמוקרטי, ואשר באמצעותו תיטיב התוכנית לקיים את האיזון הנכון שבין האינטרסים החברתיים, הכלכליים והסביבתיים השונים. ועוד, דיני התכנון והבניה נועדו אף לשמירה על בטיחות הציבור, בריאותו ורווחתו. צורך זה בא לידי ביטוי בהליכי הרישוי המורכבים והמפורטים, אשר מחייבים התמודדות עם צרכים אלה. הדברים באו לידי ביטוי גם הם בפסיקת בית המשפט העליון, בבג"צ 2920/94 אדם טבע ודין נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה:

**"לא הרי הקונצפציה של דיני התכנון כיום כהרי הקונצפציה שהיתה בעבר. דין התכנון הינו דין דינמי, ובמהלך השנים זכה לממדים ולמשמעויות של היו לו בעבר. איננו מדברים עוד – כבעבר – אך בשימושי קרקע למיניהם, אל בתפישה סביבתית כוללת של חברה, של כלכלה ושל איכות חיים בעיר ובכפר"**

28. הבניה בניגוד לתכנית וללא היתר, לא רק שמהווה פגיעה חמורה בשלטון החוק, אלא היא גם פוגעת בערכי היסוד של דיני התכנון והבניה וסוטה מההכרעה שקבע מוסד תכנון מקצועי בעניינם של מקרקעין פלונים. היא מערערת את ההכרעות שהן פרי איזונים שיצרה מערכת התכנון, ופוגעת בציבור ובסביבתו באופן ישיר. כך ציין בית המשפט בפרשת קירקולה:<sup>23</sup>

**"התכלית הראשונה, שמירה על המדיניות התכנונית, מחייבת הקפדה שכל בניה תיעשה כנגזרת של תפיסה תכנונית רחבה, זאת על-רקע**

<sup>23</sup> ע"פ (ירושלים) 2081/08 קירקולה נ' מדינת ישראל (ניתן ביום 24.12.08, פורסם בנבו)

העובדה שביסוד המדיניות התכנונית עומדים שיקולים כלכליים, חברתיים, סביבתיים ואקולוגיים, כמו-גם שיקולים של "צדק חלוקתי" של אפשרויות ניצול המקרקעין מבחינת ייעוד השימוש ואחוזי הבניה... הקפדה על שמירת המדיניות התכנונית באה למנוע פגיעה במרקם התכנוני, שהנו למעשה קניינו של הציבור כולו.

...

התופעה הפסולה של הקדמת ביצוע בניה לקבלת היתר, פוגעת במרקם התכנוני ובמדיניות התכנונית, גם אם בתכוף לבניה מוגשת בקשה לרשויות להכשרתה. בקשה שכזאת מאלצת את רשויות הרישוי והתכנון, לא פעם, לדון בתכניות תוך הבאה בחשבון של אילוצים שמקורם בעובדה המוגמרת של סיום הבניה, ולאשר תוכניות שאלמלא השלמת הבניה לא היו מאושרות במלואן או בחלקן... " (פס' 9 לדברי כב' השופט נועם)

29. התכלית השלישית שבאכיפת דיני התכנון והבניה היא מניעת הנאה של העבריין מפרי העבירה. ברי, כי יש חשיבות יתרה באכיפת עבירות בניה כאשר לרוב עומד בצדס רווח כלכלי ניכר, וזאת על מנת להפחית מן התמריץ הכלכלי לביצוע העבירה ושימור העיקרון לפיו "לא יצא חוטא נשכר". גם לעניין זה נשוב ונפנה לדבריו של בית המשפט הנכבד בפרשת קירקולה:

"התכלית היא מניעת ההנאה מפרי העבירה, לבל יצא חוטא נשכר, כאשר הודגש בפסיקה שמדובר ב"שיקול מרכזי, אשר לבית-המשפט לשוות לנגד עיניו כאשר הוא דן בעבירה של בניה ללא היתר"... בהקשר זה יצוין, כי צו הריסה אמור לתרום לאכיפה אפקטיבית של דיני התכנון והבניה, ולבטל את התועלת הכלכלית שמשגיגים עברייני הבניה, המזדרזים להקדים את ביצוע הבניה לקבלת היתר. בביצוע עבודות בניה ללא היתר, טמון רווח כלכלי רב... צמצום היתרון היחסי האמור של עבריין הבניה - הן בהיבט הכלכלי והן בלוח הזמנים להוצאת ההיתר - עשוי להוות מכשיר רב-תועלת במאבק בתופעת הבניה הבלתי חוקית"

30. תכליות ברורות אלה, אשר היוו אף הן יסוד בהחלטה על הקמת הצוות, מחייבות בחינה ברורה ועמוקה של כלי האכיפה העומדים בפני הרשויות בבואן להילחם במכת מדינה זו. הצוות התרכז בשיבותיו בבחינה של מגוון כלי אכיפה קיימים ומוצעים, תוך עמידה על היתרונות והחסרונות שבכל כלי. להלן תובא סקירה לכלי האכיפה השונים תוך מתן המלצות אופרטיביות בכל הנוגע לקידום השימוש בהם. יצוין כי ביחס לניתוח תכליות האכיפה הוגשה לצוות עמדת המיעוט של היועץ המשפטי של משרד הפנים, המצ"ב ומסומנת כנספח ג'.

31. כאן המקום לציין, כי אף בדו"ח של צוות הפלישה לקרקעות שהוזכר לעיל, היתה התייחסות נרחבת והמלצות לשימוש בכלי אכיפה שונים לאכיפת דיני המקרקעין. מובן, כי חלק מן ההמלצות רלוונטיות גם לעבודתו של הצוות דן, וביתר שאת כאשר מדובר בהמלצות אשר לא יושמו ועלו בדיוני הצוות דן. בענייננו, מתמקדות ההמלצות השונות בתחום אכיפת דיני התכנון והבניה, ואולם יש לראות בהן כהמלצות המשלימות את מסקנות צוות הפלישה לקרקעות.

## ב.2. צווי הריסה ופינוי

32. חלק גדול משיבות הצוות הוקדשו לדיון בסוגיית צווי הריסה או סילוק מנהליים ושיפוטיים, שהם כלי האכיפה המשפיעים והמשמעותיים ביותר, והצורך בסיוע משטרת ל צורך ביצועם הוא המובהק ביותר. נציין כי לא בכל המקרים שהוצגו מדובר על צווים במובנם הפורמלי, כך בדוגמת עשיית דין עצמי לפי ס' 18 לחוק המקרקעין בידי רמ"י, שנדרש לה סיוע משטרת [ר' להלן].

33. **צו הריסה מנהלי**- המדובר בצו להריסת בניה בלתי חוקית, בהתאם לסעיף 238א לחוק התכנון והבניה, אשר ניתן ע"י יו"ר הועדה המקומית או יו"ר הועדה המחוזית. הצו תקף למשך 30 ימים בלבד, ובימ"ש רשאי להאריך את המועד לביצועו ב-30 ימים נוספים. מלבד רכיב הזמן, הצו מוגבל אף בתנאים נוספים (בין היתר, היעדר אכלוס המבנה), ומכאן החשיבות לביצועו בלוח זמנים קצר ביותר. צו הריסה (כמו גם "צווים תכנוניים" נוספים) "פועל" נגד הבניה, ונועד להשיב מצב לקדמותו, והוא מופנה כלפי המבנה והמקרקעין עצמם.

34. **עשיית דין עצמי**- רמ"י פועלת בהתאם להורות סעיף 18 (ב) לחוק המקרקעין, המאפשרות פינוי מחזיק שלא כדין תוך 30 יום מיום התפיסה. כפי שהוצג בפני הצוות, רמ"י רואה בכלי זה ככלי המהיר והאפקטיבי ביותר לסילוק פלישות ממקרקעי ישראל. עם זאת, אחד מחסרונותיה של סמכות זו, הינו הגבלת הזמן הקצרה שחלה על הפעלתה, ומשכך נדרשת פעילות נמרצת של פקחי הרשות לאיתור פלישות טריות. לעיתים רבות, די בביקור הפקחים בשטח ומתן התראה על מנת להוביל לסילוק הפולשים, אולם לא פעם נדרש סיוע משטרת לביצוע הליכי הפינוי. סילוק הפולשים יכול להיעשות בסיוע המשטרה, ובלבד שהתלונה הוגשה למשטרה בתוך 30 יום ממועד הפלישה.<sup>24</sup> מרמ"י נמסר שככלל, בעניין זה אין קושי, וככלל הסיוע המשטרתני ניתן במועד סביר.

35. **צו פינוי קרקע**- זהו כלי האכיפה המרכזי בידי רשות מקרקעי ישראל. בהתאם לחוק מקרקעי ציבור (פינוי קרקע), רשאי הממונה כהגדרתו בחוק<sup>25</sup> להוציא צווים מנהליים לפינוי בגין תפיסת מקרקעי ישראל שלא כדין, לאחר ששוכנע מעיון בדין וחשבון בכתב מאת הפקח ולאחר מתן אפשרות לתופס לטעון את טענותיו בפניו, כי התפיסה היתה שלא כדין. ניתן

<sup>24</sup> בג"ץ 10302/07, טל בניה והשקעות קרני שומרון נ. שר הבטחון (ניתן ביום 16.11.08, פורסם בנבו)  
<sup>25</sup> החוק מגדיר מיהו הממונה בסוגים שונים של מקרים. במרבית המקרים מדובר במנהל הרשות או מנהל המחוז של הרשות לגבי מקרקעי ישראל, וראש הרשות המקומית לגבי מקרקעי רשות מקומית.

להוציא צו פינוי הקרקע בתוך שישה חודשים מיום שהתברר כי התפיסה היתה שלא כדון, ולא יאוחר משלושים ושישה חודשים מיום התפיסה. צו כאמור תקף למשך 60 ימים בלבד. הצו מופנה גם לפינוי בניה בלתי חוקית שנעשתה במסגרת הפלישה. בניגוד לצווים תכנוניים, צו לפינוי פלישה הוא "אישי" ומופנה כלפי מחזיק שלא כדון. יתכן כי לא יהיה בו כדי להחזיר המצב לקדמותו, שכן גורמים אחרים ששמם אינו מוזכר בצו (ופעמים הדבר נעשה ע"י בני משפחה של נמעני הצווים) יוכלו להיכנס לקרקע בכל עת על אף הצווים.

36. **צו שיפוטי לפינוי פלישה למקרקעין או להריסת בניה בלתי חוקית** - מדובר בצו שניתן בידי

בית המשפט במסגרת הליך משפטי מתאים בהתאם לסוג הצו המבוקש (הריסה, פינוי פולש, איסור שימוש וכד''). גם בהקשר השיפוטי, עיקר הפעילות לענין הוצאת צווים לפי חוק התכנון והבניה, אמורה להתבצע ע"י הוועדות המקומיות והתובעים המקומיים, אך במקרים של בניה בלתי חוקית בשטחים גליליים או בהתאם לאופי העבירות ומיהות העבריינים, פועלת גם המדינה באמצעות תובעים שהוסמכו ע"י היועץ המשפטי לממשלה, להגשת כתבי אישום. כאשר העבירה כוללת בניה שלא כדון, מתבקש בדרך כלל בית המשפט ליתן במסגרת גזר הדין צו הריסה בהתאם לסעיף 205 לחוק התכנון והבניה. במקרים של פלישה למקרקעי ישראל, פועלת רמ"י להגשת תביעות משפטיות לפינוי וסילוק יד, הריסת מחוברים שנבנו שלא כדון והפסקת שימוש נוגד הסכמים, ובמסגרת זו מתבקש אף צו פינוי והריסת בניה בלתי חוקית על ידי בית המשפט. לרוב, מדובר במקרים שבהם לא ניתן היה או לא הצליחה הרשות להביא לפינוי הפלישה בתוך מועד תוקפם של צווי פינוי מקרקעין או בתוך התקופה הקבועה בחוק המקרקעין לעשיית דין עצמי, כאמור לעיל.

37. צווי ההריסה הם כלי אכיפה שלאחר מעשה, אשר נועדו להשיב את הסדר הציבורי על כנו,

ולהגשים את יתר מטרת האכיפה בדיני התכנון והבניה כמפורט לעיל. יתרונם המרכזי הוא שבביצועם הם מביאים לריפוי מיידי של תוצאות העבירה. במקרים מסויימים, ניתן להביא לסילוק הפלישה או הבניה הבלתי חוקית על ידי ביצוע עצמי של הצווים<sup>26</sup>, אולם במקרים רבים אחרים יש צורך בהתערבות הרשויות לצורך מימושם. מאחר ולא פעם מימוש הצו דורש הפעלת כוח, נדרשים גופי המדינה לקבל סיוע ממשטרת ישראל לצורך ביצוע הצו.

38. בדינוי הצוות הוברר, בין היתר, כי יש משמעות אדירה לעיתוי בו מבוצע הצו, עקב הקושי שיש

בפינוי והריסה של בניין מגורים בנוי ומאוכלס. הדבר בא לידי ביטוי הן בהיבט של התגובה והתהודה הציבורית שיוצרת ההריסה והן ברמה הפרקטית של הכלים הטכניים הנדרשים לצורך ביצוע ההריסה. בהיבט של פינוי דיירי הבית, הרי שפינוי והריסת מבנה מאוכלס כולל בחובו היבטים אנושיים וסוציאליים של פינוי משפחות מביתם ומצריך פתרונות משלימים. פינוי מבנה מאוכלס מייצר כמעט תמיד תהודה ציבורית רבה והתנגדות קשה יותר מצד האוכלוסייה במקום. בהיבט הפרקטי, ברי כי הריסה פיזית של יסודות ראשוניים של בניין פשוטה הרבה יותר מאשר הריסה של מבנה שלם מבחינת המשאבים הנדרשים לכך ומבחינת ההכרח להתחשב בהיבטים הנדסיים הנוגעים להריסה. ראוי לציין בהקשר זה כי מעת שבניין

<sup>26</sup> גופי האכיפה שבים ומציינים כי בביצוע עצמי של צווים יש תועלת רבה, בשל החסכון הרב במשאבים והקטנת החיכוך. בהתאם, ראו המלצות הצוות לעניין פתרונות אכיפה נוספים.

נבנה בגובה של יותר מ-4 קומות נדרש, דרך כלל, ציוד הנדסי מורכב ויקר יותר להריסתו ואשר זמינותו פחותה. משום כך, אף ניתן לזהות במקומות מסוימים תופעות של בניה מהירה של 4 קומות, במטרה לסכל אכיפה בדרך של הריסה.

39. **בהקשר זה, עלתה בפני הצוות טענת גורמי האכיפה, כי משטרת ישראל אינה מסייעת באופן מספק לביצוע הצווים, וטענה זו והניסיון להתמודד עמה היוו נדבך מרכזי בדיוני הצוות.** למעשה, הטענות בדבר העדר סיוע משטרת הוו את הזרז המשמעותי לכינון הצוות. חוסר הסיוע המספק, כפי שנטען, בא לידי ביטוי הן באי מתן סיוע ביישובים ספציפיים, והן בעיכוב מתמשך של מתן סיוע לביצוע צווים שונים בכל הארץ אשר מביא במקרים מסוימים אף לפקיעת תוקף הצו וסיכול ביצועו. לעניין זה, כמפורט בסעיף 2 לעיל, היחידה הארצית הציגה נתונים בדבר חוסר סיוע משטרת באחוזים נכבדים לכלל הבקשות לסיוע בביצוע צווי הריסה שהועברו על ידה למשטרה.

40. הובהר כי יש שוני במידת הסיוע באזורים שונים בארץ, והדבר תלוי לעיתים בנסיבות השונות של המקרים ביכולות ובגישות שונות של מפקדי התחנות השונים להתמודד עם הקשיים והעומסים המבצעיים הרובצים לפתחם לצורך מתן מענה וסיוע בזמן נתון. כאמור, העדר מתן הסיוע במועד המבוקש עלול להביא לעיתים לסיכול ממשי של האכיפה, עקב העובדה שצווי ההריסה והפינוי קצובים לפעמים בזמן, ולעיתים אף נדרשות רשויות האכיפה לפנות לבית המשפט כמה וכמה פעמים על מנת להאריך את מועד מימוש הצו, כפי שנקבע על ידם. דא עקא, שחוסר הביצוע המתמשך, מוביל בסופו של יום לחוסר נכונות של בית המשפט להמשיך ולהאריך את תוקף הצווים.

41. נציגי הפרקליטות הרחיבו ודווחו על תחושת התסכול המלווה אותם בחלק מהטיפול בעבירות תכנון ובניה. התסכול נובע ממצבים שבהם על אף פס"ד והחלטות נחרצות של בית המשפט, ביצוע ההריסה לא נעשה, בין היתר בשל העדר סיוע משטרת. למעשה, הפרקליטות ציינה, כי במקומות מסוימים מורגשת העדרה של אכיפת דיני התכנון והבניה כלל, ולכן אין טעם לפנות להליכים שיפוטיים ארוכים, סבוכים שבהם נעשה שימוש בכל הערכאות, ואשר לבסוף, לאחר השקעה רבה בקבלת הצו ובהארכת המועד לביצועו, הוא לא מתבצע גם לא לאחר הארכות רבות.

42. בהמשך לכך ומהלך דיוני צוות טענו גורמי האכיפה השונים, לרבות נציגי הרשויות המקומיות, כי הם נתקלים בקשיים במגעים מול המשטרה ובכלל זה תחנות המשטרה המקומיות הרלוונטיות, אשר אף אינן נוקטות במדיניות אחידה באשר למתן סיוע לביצוע צווים. בין היתר נטען, כי גורמי האכיפה נתקלו בניסיונות משטרתיים להביא לעיכוב ביצוע הצווים בדרכים שונות. עוד נטען על ידי גורמים אלו, כי לבד מן המשאבים היורדים לטמיון עקב אי



ביצוע צווים ובפרט צווים שיפוטיים, הרי שהעדר מימושם של צווים מייצר פגיעה חמורה בשלטון החוק.<sup>27</sup>

43. במענה לטענות הגורמים השונים, השיבו נציגי המשטרה באריכות ולאורך מספר ישיבות.<sup>28</sup> בראש ובראשונה הדגישו נציגי המשטרה את היותה מחויבת לשמור על הסדר הציבורי ולסייע לביצוע הצווים. ככלל, ברור הוא שהמשטרה היא גוף מסייע למימוש הצווים, ולא גוף המחליט וקובע את עצם הצורך בביצועם. ואולם, כפי שהציגו נציגי המשטרה לכל אורך ישיבות הצוות, קיימים שיקולים מבצעיים ולוגיסטיים שונים אשר משפיעים על מועד ביצוע הצו. כך למשל, במקרים מסוימים ונוכח מידעים הנאספים בתחנות המקומיות, יש להקצות כוח אדם מספק לצורך ביצוע הצו. הקצאה כאמור היא נגזרת של אירועים ומצבת הכוחות בכלל רחבי הארץ, ואינה עומדת תמיד ברף הנדרש לביצוע צו נתון. לעניין זה הסבירו נציגי המשטרה כי ישנם צווים אשר ההערכה המבצעית לגביהם קובעת כי יש צורך בעשרות ואף מאות שוטרים, בשל הצפי להפרות סדר והתנגדות אלימה לביצוע הצו. כמו כן, המשאבים הדרושים לביצוע הצו אינם רק נגזרת של פעולת ההריסה עצמה, אלא של "הדי התגובה" והפרות הסדר שצפויים להתעורר בתקופה שלאחר ביצוע הצו.

44. קושי מוגבר קיים במגזר הערבי, בו תופסת לעיתים האוכלוסייה המקומית את ביצוע הצווים כאקט בעל הקשר מדיני לאומי, ובמיוחד בסביבתם של מועדים רגישים כגון חודש הרמדאן, יום האדמה, וכד'. כדוגמא, הובא מקרה של צו הריסה שבוצע בסיוע משטרת בכפר כנא.<sup>29</sup> המבנה שנהרס נבנה מחדש מיד לאחר הריסתו, בסיוע כספי של התנועה האיסלאמית, ובמקום הוקם אוהל מחאה אשר רבים מבני המגזר פקדו אותו ובכלל זה חברי כנסת. נציגי המחוז הצפוני שבו והדגישו את הקושי המוגבר הקיים גם בסיוע למימוש צווים במגזר הדרוזי, שבו נלוות לרגישות המוגברת בהיבטי הקרקע, גם רגישות נוספת הנוגעת לטיעונים באשר לנאמנות העדה לאינטרסים של מדינת ישראל (לפירוט בענין זה ר' בפרק ד'1).

45. מעבר לכך גם הודגש כי בצד החובה לאפשר את אכיפת שלטון החוק בידי גופי האכיפה השונים, הרי שבסופו של יום, רובצת על המשטרה האחריות הכוללת לשמירה על שלום הציבור והסדר הציבורי על כל המשתמע מכך – לא רק בזמן ביצוע מבצע ההריסה וההיערכות להן, אלא גם "ביום שאחרי". המשטרה גם נאלצת לבחון את מכלול השיקולים בקשר למבצעי אכיפה "זוללי כוחות משטרה" ולרגל פעולות הריסה בעלי רגישות ציבורית גבוהה ובעלי מורכבות מבצעית רבה, כולל את יכולת ההכלה על פני טווחי הזמן השונים. מעל לכל אלה,

<sup>27</sup> ניתן ללמוד ממקרה קיצוני שהגיע אף לשולחנו של פרקליט המדינה, של מבנה מגורים בלתי חוקי אשר בעליו הורשע בבניה בלתי חוקית עוד בשנת 2007 ונקבע כי עליו להרוס את המבנה עד לשנת 2009. לאחר שההריסה לא בוצעה, הוצא נגד המבנה צו הריסה בשנת 2010. ביצועו של צו ההריסה נדחה פעמים רבות נוכח עמדת משטרת ישראל באשר לסיכונים הכרוכים בביצוע הצו והכוחות הגדולים הנחוצים לה לשמירה על בטחון הציבור בעת ולאחר ביצוע הצו. כך חלפו להן כעשר שנים בהן המבנה הבלתי חוקי עומד ומצוי בשימוש, תוך דריסה גסה של שלטון החוק וקושי הולך וגובר של רשויות האכיפה להביא למימוש הריסת המבנה.

<sup>28</sup> עיקר התשובות נתנו ע"י חבר הוועדה, ניצב זוהר דביר, ואף ע"י ממ"ז מרכזו שדבריו נשמעו אגב דיון שנערך באכיפת צווים בכפר קאסם.

<sup>29</sup> ראשית ההליכים בצו הריסה מינהלי שהוצא ביום 9.4.13 על ידי יו"ר הוועדה המחוזית מחוז צפון, כנגד בניה של כ-190 מ"ר בשטח חקלאי.

צויין גם הצורך למתן גיבוי מצד הדרג המדיני לביצוע פעולות אכיפה בעלות השלכות לאומיות באותם המקרים המעוררים רגישות מיוחדת.

46. לאחר דיונים רבים בנושא ומתוך הקשיים הרבים שהועלו ע"י גורמי המדינה השונים העוסקים בנושא, הגיע הצוות למספר מסקנות, אשר לאורך התגבשה ההמלצה שלהלן.

47. **ראשית וככלל מקובל על חברי הצוות שאין להשלים עם מצב שבו לא מקוימים צווים שיפוטיים או מנהליים, ועל אחת כמה וכמה צווים חוזרים שהופרו ע"י עברייני בניה ומקרקעין.**

48. לאי מימושם של צווים אלה תוצאות הרסניות הן בהיבטי שלטון החוק והן בהיבטי העיסוק המהותי בדיני תכנון ובניה ובדיני מקרקעין. משנה קושי קיים בהתייחס למבנים בלתי חוקיים, אשר עומדים וקיימים שנים ארוכות חרף הוצאתם של צווי הריסה מרובים נגדם, החלטות בדבר ביזיון בית המשפט וצווי מאסר לבעלי הנכס. עקב חלוף השנים שבהן עומד המבנה על תילו, הקושי לבצע את ההריסה במקרים אלו הולך וגובר, ולא פעם יש נכונות בלית ברירה, מצד מוסדות התכנון להכשיר את המבנה על ידי אישור תוכנית שתאפשר להוציא היתר בניה לבניין, וזאת מתוך חוסר אמונה כי המבנה ייהרס. במקרים אלה, הפגיעה הקשה בשלטון החוק חמורה במיוחד, שכן המסר המועבר לציבור הינו כי מאבק עיקש נגד אכיפת העבירה יביא בסופו תגמול למי שפעל בניגוד לדין. מלבד העובדה כי החוטא יוצא נשכר, הופך הדין המהותי לחסר כל משמעות. בהקשרי תכנון ובניה - מצליחה ההפרה לייצר תכנון ומצליח המפר לכפות על מוסדות התכנון הכרה בבניה שלו, ובכך מתממשת המימרא הצינית – "חוק הבניה והתכנון"<sup>30</sup>. בהקשרי קניין – קיים חשש שאי ביצוע צווים לאורך זמן עלול לייצר זכות מעין קניינית שנולדה נוכח החזקה של שנים רבות שלא כדין<sup>31</sup> - זכות זו היא עיוות של דיני המקרקעין. מקרים אלה של אישור בדיעבד מערער את אמון הציבור במערכת, ואת האמונה כי כולם שווים בפני החוק.

49. עם זאת, מכיר הצוות בקשיים שהעלתה המשטרה לפעול בכל עת ובמלוא המרץ לסיוע במתן הצווים ובצורך להתחשב במסגרת קביעת העיתוי לביצוע פעולות אכיפה רגישות באיזון בין אינטרסים שונים שלעתים גם מתנגשים (אכיפת שלטון החוק, מניעת פגיעה בסדר הציבורי ושמירה על חיי אדם, שמירה על בטחון הציבור, שיקולים לאומיים ומבצעיים וכו'). ברי כי בזמן נתון ייתכן ולא ניתן לבצע את שלל הצווים הממתינים לביצוע, וכי שיקולים מבצעיים שונים יכול שיצדיקו דחייה בביצוע. לפיכך, בחן הצוות את האפשרות לעשות תעדוף מודע של הצווים התלויים והעומדים, תוך הכרה בכך שבמופעי בניה בלתי חוקית או פלישה למקרקעין שהצווים נגדם ידורגו בעדיפות נמוכה יותר, יהיה צורך לטפל בהמשך לרבות תוך הפעלת כלי אכיפה נוספים שיביאו לביצועם של הצווים, והכל מתוך מטרה להביא בסופו של יום לאכיפת שלטון החוק.

<sup>30</sup> ההשלכות על העשייה התכנונית קשות – ככלל, הרגולציה על הקרקע – שימושיה ועוצמות הבינוי בה נעשית אחרי הליך ארוך וסדור של בחינת האינטרסים הנוגדים ואיזון ביניהם, תוך שימוע ציבורי. אישור בניה בדיעבד מדלג על כל אלה, ושם את ההליך ואת מטרותיו ללעג ולקלס.

<sup>31</sup> ר' עא 3846/13 מדינת ישראל מינהל מקרקעי ישראל נ' היפר-חלף (ניתן ביום 21.07.2015, פורסם בנבו)

50. לאחר הדיונים הראשונים שהתקיימו בנושא, הוצע לבחון לעומק שורה של צווים המוכנים לביצוע במחוז צפון, אשר נדרשים לסיוע משטרת. במסגרת זו, העבירה היחידה הארצית רשימה מפורטת של צווים בתוקף הממתניים לביצוע לידי משטרת ישראל, וסומנו שישה צווים מתוך 26 צווים אשר נועדו לביצוע בעדיפות ראשונה וגבוהה. במסגרת השיח שקויים בנושא, נערך מדורג של הצווים הקיימים תוך סימון הצווים הדחופים ביותר לביצוע בבחינת חומרת העבירה ועצימותה, נסיבותיה, שלב הבניה, תוקף הצו והמועד לביצועו, ודירוגים נמוכים יותר לצווים ברמות דחיפות וחשיבות נמוכה יותר. חברי הצוות עמדו כולם על החשיבות והיעילות שיש במתן עדיפות גבוהה לצווים שהוצאו כנגד התחלות בניה בשל המועד המהיר שקיים לביצועם, ועדיפות גבוהה אף יותר לצווים שהוצאו בשל פלישות למקרקעי ציבור, בשל הפגיעה הקשה באינטרס הציבורי שטמונה בפלישות. בנוסף לכך התבהר גם היתרון שבסימון מקרי דגל, כאשר ישנה חשיבות יתרה בהתגייסות המשטרה לאכיפתם. המדובר בעיקר במבנים בלתי חוקיים אשר עומדים וקיימים כבר שנים ארוכות חרף הוצאתם של צווי הריסה מרובים נגדם, החלטות בדבר ביזיון בית המשפט וצווי מאסר לבעלי הנכס. ככלל מדובר בעבירות בניה חמורות גם מבחינת שימושי הקרקע – כמו בניה בתוך מרקם לשימור. השאיפה בסימון המדרג היא להוביל לשדרוג בסיוע המשטרה. אמנם יתכן כי המדרג יוביל ל"פחיתות מעמד" של הצווים הנמצאים בתחתית הרשימה, אך מאידך, יביא למחויבות מתואמת בין כל הגורמים לביצוע הצווים המצויים בראשית הרשימה.<sup>32</sup>

51. ראוי לציין כי הצוות שמע אודות תהליך העבודה שנעשה בעניין ביצוע צווי הריסה של בניה בלתי חוקית במזרח ירושלים. תהליך זה החל על רקע הצורך להתמודד עם הקשיים המיוחדים במימוש צווים. בעקבות העבודה שנעשתה בנושא ולאחר שהתקיימה ישיבה בנושא אצל היועץ המשפטי לממשלה, נקבע בנוהל, כי כל עת שלדרג המדיני תהינה בקשות לעכב ביצועו של צו הריסה, אלו יופנו לאישור היועץ המשפטי לממשלה. הנוהל יצא מתוך נקודת הנחה כי צווים יש לבצע, וכי אין לערער אחר החלטות בית המשפט, אולם מכיר בכך, שבשל שיקולים ביטחוניים או בטיחותיים חשובים אחרים, עלולה ההריסה להוות איום וסכנה להתלקחות ולהסלמה. יצוין, כי מבדיקת הצוות עלה, כי באופן מפתיע, האכיפה במזרח העיר פעולת בצורה טובה יותר יחסית למקומות אחרים ברחי הארץ, ובכלל זה בהיבט הסיוע המשטרה לגופי האכיפה לצורך מימוש צווים. חברי הצוות סברו כי יש לכך מספר סיבות וביניהן קיומו של הנוהל האמור. הוברר כי דווקא נוהל הדורש את אישורו של היועץ המשפטי לממשלה לצורך החריגה, משדר לגופי האכיפה ולמשטרה את הרצינות הנדרשת בפעילותם ביחס לכלל צווי ההריסה, וכפועל יוצא מכך מייצר שידוד מערכות בהתייחס לביצוע עיקר הצווים. יצוין כי לאחרונה מונה צוות לבחינת האפשרות לעדכן ולייעל את הנוהל האמור. עבודת הצוות האמור מסתיימת בימים אלו.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> יצוין, כי למרות שרשימת הצווים נידונה בישיבת הצוות, ועמדה לנגד עיני המשטרה, עד היום, בוצעו שני צווים בלבד מתוך הרשימה האמורה.

<sup>33</sup> הצוות, בראשותו של מנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין, מר ציון אילוז, מונה על ידי היועץ המשפטי לממשלה ביום 11.5.15.

מכתבו של היועץ המשפטי לממשלה מיום 4.3.15 וכן מכתבו של מר יריב אבן-חיים מפרקליטות המדינה בנושא, מצ"ב ומסומנים כנספח ד'

52. מתוך הכרה במגבלות הקיימות והצורך לקבוע סדר עדיפויות בביצוע הצווים, תוך דגש על השיקולים שהוזכרו לעיל ונבחנו במסגרת הפיילוט, החליט הצוות להמליץ על הקמת ועדת אכיפה מתמדת במסגרת מתפ"א שתורכב מנציג רשות מקרקעי ישראל, נציג יחידת הפיקוח הארצית, נציג המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה, נציגי המחוזות הרלוונטיים על דעת המפכ"ל ונציג הזרוע הביצועית של מתפ"א- אשר תפעל באופן שוטף תוך קיום פגישות בתדירות קבועה לצורך קביעת סדרי עדיפויות לסיוע במימוש צווים בהתאם לקריטריונים שפורטו לעיל. במסגרת קביעת סדר העדיפויות יינתן משקל משמעותי לצווים שהוצאו בשל פלישה למקרקעי ציבור ובשל פגיעה בשימושים ציבוריים, וזאת נוכח הפגיעה הקשה באינטרס הציבורי הקיימת במקרים אלו, וכן לצווים שהוצאו בשל פגיעה קשה בשלטון החוק. הצוות ממליץ כי בהמשך לתכנית העבודה של מתפ"א כלל הצווים שהגורמים השונים מעוניינים בקיומם יועברו לוועדת האכיפה המתמדת וימופו כך שצווים שיופיעו בראש הרשימה יכללו בתכנית העבודה של מחוזות המשטרה הרלבנטיים, ויהיו חלק ממשימותיו של המחוז לשנה נתונה. בדרך זו תהא היתכנות לביצוע גבוהה יותר.<sup>34</sup>

53. עוד ממליץ הצוות כי במידת הצורך יוקמו תת ועדות מחוזיות בשיתוף נציגי מתפ"א אשר ישמשו פורום לשיח אכיפתי משולב בין גורמי רשות מקרקעי ישראל והיחידה הארצית, לבין מחוזות המשטרה, לאור מדרג הצווים שיקבע בוועדה המתמדת. יודגש, כי גופי האכיפה ימשיכו לפעול נגד עבירות שהצווים נגדם ידורגו בעדיפות נמוכה יותר, תוך שימוש בכלי אכיפה אפשריים נוספים שיביאו לביצועם של הצווים כפי שיפורט בהמשך הדו"ח.

54. עוד ממליץ הצוות על הקמת פורום בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי), אשר יתכנס אחת לרבעון, ויבצע בקרה אחר ביצוע צווים, בדגש על מחוזות שבהם קיימים פערי ביצוע בין בקשות גופי האכיפה לבין הסיוע המשטירתי הניתן (בשלב ראשון יינתן דגש על מחוזות צפון, מרכז וחוף). צווים אשר לא תהיה הסכמה לגבי מדרג העדיפות לביצועם, יובאו בפני הפורום לצורך הכרעת המשנה בעניינם. בהקשר זה יוער, כי ההמלצה לא התקבלה על דעתו של היועץ המשפטי של משרד הפנים, אשר העביר דעת מיעוט בנושא (ר' נספח ג').

55. בנוסף ממליץ הצוות על הרחבת הנוהל החל המזרח ירושלים (ר' סעיף 52 לעיל) לעניין אי ביצוע צווי הריסה, לאותם אזורים ומקרים שבהם קיימת רגישות המובילה לאי קיום מתמיד של צווי הריסה או פינוי באזורים אלה, וזאת תוך ביצוע התאמות נדרשות והוספת שיקולים שניתן לשקול לצורך הקפאת הצו, כגון שיקולים לאומיים או אינטרסים ציבוריים כבדי משקל מתנגשים. האזורים הנוספים ייקבעו ע"י היועץ המשפטי לממשלה לאחר קבלת המלצת הפורום המוזכר בס' 52.

<sup>34</sup> יובהר כי אין באמור בהמלצה זו כדי לגרוע מפעילותה השוטפת של מנהלת מתפ"א. הוועדה המתמדת נועדה להתמקד בצווים פרטניים בשים לב למסקנות הדו"ח דנן.

### ב.3. פתרונות אכיפה נוספים

56. במסגרת דיוני הצוות הלכה והתגבשה ההבנה כי המשאבים המוגבלים והמציאות מכתביים צורך לגבש פתרונות אכיפה נוספים לביצוע צווים, אשר ידרשו סיוע מופחת מהמשרה ולעיתים אף יוכלו להתבצע ללא סיוע משטרתי כלל. ודוק, כאמור לעיל, הצוות סבור כי במקרים המתאימים אין ולא יכול להיות תחליף למימוש צווי הריסה, תוך קבלת סיוע משטרתי, ככל שנדרש כזה. עם זאת, ראוי ונכון לדעת הצוות לגבש, לשכלל ולטייב נתיבי אכיפה נוספים. כמובן שהנחת המוצא היא, שאמצעי אכיפה אלו יפעלו הן במישור של הרתעה מפני ביצוע עבירות, והן במישור של תמרוץ הריסה עצמית. כאן המקום להדגיש, כי הריסה עצמית חוסכת את המשאבים הרבים שנדרשת המדינה להשקיע בביצוע הריסות בעצמה, כאשר מעבר לכוח אדם המוקצה להריסות אלו, יש צורך בשימוש בציוד יקר לצורך ביצוע. בנוסף, היא מונעת את החיכוך החרף שנוצר בין רשויות האכיפה למבצע הבניה בעת ההריסה, ואת התהודה הציבורית והפרות הסדר שעוללות לקום לאחריה.<sup>35</sup> להלן נבקש לפרט דרכים אלה.

### ב.4. סיוע משטרתי "רך" - הזמנה לחקירה

57. בהתאם לחוק, מפקחי היחידה הארצית מחזיקים בסמכויות פיקוח שונות, וביניהן סמכות הזמנה לחקירה. כפי שעלה בדיוני הצוות, המפקחים עושים שימוש בסמכות זו בעת גילוי עבירות בניה, אולם ההרתעה בצידה אינה אפקטיבית ונדרשות פעולות המשך רבות לצורך סיכול העבירה. מעבר לעובדה שהחקירה עצמה אינה בהכרח יוצרת את אפקט ההרתעה שמביא להריסה עצמית, לעיתים קיימת התעלמות מוחלטת מזימון לחקירה, ובידי המפקחים לא עומדים כלים משמעותיים להתמודדות עם התופעה. לעומת זאת, מניסיון הגופים האמורים עולה כי ככל שחקירה כאמור מתבצעת על ידי שוטר, ניתן לראות תוצאות מיידיות בשטח, ובכלל זה פינוי הפלישה או הבניה הבלתי חוקית. ההסבר שנותנים הגופים השונים לתוצאות המתוארות נעוץ בהרתעה שיוצרת הזמנה לחקירה במשטרת ישראל. ברי כי "הזמנה אפקטיבית" לחקירה נושאת בחובה יתרונות נוספים למערכת האכיפה נוכח הסיכוי לצמצום ההשקעה הנדרשת מצד המשטרה בעת ביצוע פעולות הריסה לעומת הצורך בהשקעת המשאבים החקירתיים, וכן נוכח העובדה כי היא מתאפשרת בשלב מוקדם ביותר של ביצוע העבירה, מה שמקל, לפחות במבחן התוצאה, על סיכולה. מאלי ברור כי חיסכון זה במשאבי זמן וכסף מפנה משאבים אלה לטובת סיוע משטרתי למימוש צווים במקומות הרלבנטיים.

58. כאן המקום לציין, כי מבחינה משפטית, ההזמנה לחקירה אינה יכולה להוות כלי אכיפה עצמאי, שכן מדובר בפעולה התומכת בפעולות האכיפה הרגילות והמוכרות. עם זאת, ככל שהחקירה ממילא נדרשת לצורך בירור העובדות הנדרשות לקביעת היסוד העובדתי או הנפשי

<sup>35</sup> לפי מה שנמסר, במהלך השנים 2012 ועד 2015 הציבה מתפ"א יעד של עידוד הריסות עצמיות במסגרתו הכוחות שפעלו בשטח ובכלל זה שוטרי מתפ"א והשוטרים הקהילתיים פעלו בקרב מקימי המבנים הבלתי חוקיים כך שיהרסו עצמאית. ואכן למעלה מ-50% מהעבירות שאותרו במסגרת הסיורים המשותפים נהרסו בסופו של תהליך עצמאית ע"י המקים.

של העבירה עצמה, לא נראה שקיימת מניעה לעשות שימוש בכלי זה. ככל שתיקי החקירה יולידו תשתית להגשת כתבי אישום, ההעמדה לדין תיעשה בידי גורמי הפרקליטות. מובן, כי במקום בו הוצא צו מינהלי או שיפוטי נגד בניה בלתי חוקית או פלישה למקרקעין, אי ביצועו מהווה עבירה אשר לצורך חקירתה ניתן לזמן את החשוד בהן לחקירה.

59. **לאור האמור, הצוות ממליץ על הקמת זרוע אח"ם (אגף חקירות ומודיעין) במתפ"א, אשר תקיים חקירות בשל הפרת צווים נגד בניה בלתי חוקית ופלישה לקרקעות. עד להקמת זרוע אח"ם כאמור, הצוות ממליץ כי מחוזות המשטרה ינחו לפעול על דרך הזמנה לחקירה במקרים המתאימים. בהנחיה תהיה התייחסות ליתרונות הגלומים בהזמנה לחקירה בעבירות התכנון והבניה והפלישה למקרקעין, תוך הבהרת המצב המשפטי והמקרים שבהם ניתן לעשות שימוש בכלי זה. יצוין, בהקשר זה, כי המשטרה מתנגדת להמלצה לענין תקופת הביניים.**

## **5.ב. אכיפה כלכלית**

60. במהלך דיוני הצוות שב ועלה לא פעם הצורך לחזק את האכיפה הכלכלית נגד מבצעי עבירות בניה וזאת, בין היתר, נוכח העובדה כי רבות מעבירות התכנון והבניה, ובצידן עבירות הפלישה למקרקעין, מונעות ממניעים כלכליים. הבניה ללא היתר או בניגוד לתכנית חוסכת לעבריין את עלות הליכי התכנון והרישוי, וכן את העלויות הנלוות לכך, לרבות תשלומי מיסוי והיטלים שונים. כמו כן, האפשרות לבנות באופן מיידי ומהיר, מבלי צורך לעבור את הליכי התכנון והרישוי, מהווה גם היא תמריץ מובהק לביצוע עבירה המעניק לעבריין רווח בדמות שימוש מיידי בקרקע ללא כל היזקקות להליכים בירוקרטיים. כאשר מדובר בפלישה למקרקעין, נהנה הפולש מכך שחסך תשלום על מלוא עלות הקרקע, או שנמנע מתשלום דמי שימוש לרשות מקרקעי ישראל. הרווח הכלכלי העצום הנולד מהתנהגות זו, בצד הקושי כאמור בביצוע הריסה בידי רשויות המדינה, מדגישים את הצורך בקיום אכיפה כלכלית אפקטיבית, אשר תהווה הרתעה יעילה מפני ביצוע עבירות תכנון ובניה או תביא לסילוק העבירה בשל חוסר היעילות הכלכלית שבהמשך ביצוע העבירה. כאן המקום להדגיש, כי אין כל כוונה כי האכיפה הכלכלית תאפשר את המשך קיום העבירה, כך שמבצעי העבירות יוכלו "לקנות" את קיומם של "תוצרי העבירה" על ידי תשלום קנסות. מטרת האכיפה הכלכלית, כאמור, היא להוות תמריץ למיגור העבירה והשבת המצב לקדמותו.

61. יתרונותיה של האכיפה הכלכלית טמונים, בין היתר, בכך שהיא ממוקדת בפרט ומשכך נתפסת כאקט פרטני של המדינה מול האזרח כאמור, פעולות הריסה הנכפות ע"י המדינה הן בעלות נראות פומבית המובילה לעיתים להתנגדות פיזית והפרות סדר בעת ביצוע הצו. זאת ועוד, במגזר המיעוטים נתפסות לעיתים פעולות ההריסה כבעלות הקשר פוליטי, ומשכך מעוררת התנגדות מוגברת. לעומת זאת, אכיפה כלכלית צפויה לעורר תהודה פחותה בעת שמי שנחשף אליה באופן ישיר הוא האזרח הפרטני בלבד ומטרתה בסופו של יום היא להוביל להריסה עצמית ולא כזו שנעשית ע"י הרשויות.

62. בעוד שהריסת מבנים בלתי חוקיים מובילה לא פעם להישנות העבירה ובניה מחדש של המבנה, הרי שבאכיפה הכלכלית יש צפי כי ההרתעה הכלכלית תתמרץ את מבצע העבירה לחדול מביצוע חוזר של העבירה ואף להרוס בעצמו את המבנה הבלתי חוקי, מבלי לשוב ולהקימו. גם לעניין זה, נשוב ונדגיש את הנחת היסוד לפיה הקמתם של מבנים בלתי חוקיים נובעת בעיקרה מתמריצים כלכליים כמפורט לעיל, בין שהנכס נועד לצורך הפקת פירות הוניים מהנכס, ובין שהוא נועד לשימוש עצמי שווה כסף לבעל הנכס. לפיכך, מרגע שיושת על בעל הנכס קנס שיעלה בערכו על שווי השימוש בנכס, התקווה היא שלא יהיה כל תמריץ להמשך קיומו של המבנה הבלתי חוקי.

63. כפי שעולה מבחינת הצוות, הכלי העיקרי המאפשר אכיפה כלכלית היום הינו קנסות המוטלים על ידי בית המשפט במסגרת כתבי אישום המוגשים נגד מבצעי העבירות. עם זאת, נציגי הפרקליטות ונציגי היחידה הארצית ציינו במהלך עבודת הצוות, כי הקנסות שמוטלים על מבצעי העבירה במסגרת ההליכים הפליליים הינם נמוכים מדי מכדי להוות את המנוף הכלכלי הנדרש ליצירת הרתעה ממשית מפני ביצוע העבירות.

64. לאור האמור לעיל הצוות ממליץ לבחון דרכים להעלאת הקנסות המושגים על עברייני בניה, בין אם בחקיקה ובין אם באמצעות טיוב בקשות הפרקליטות לבית משפט, באופן שיבטא את הסלידה מהעבירה שבצע הנאשם ומהרווח הכלכלי שהיה מנת חלקו של העברייני אגב ביצוע העבירה, ישיב לציבור את הכספים שלמעשה נגזלו ממנו בעת ביצוע ויתמרץ את העברייני לפעול באופן עצמאי לסלק את העבירה.

## **ב.6. אכיפה מנהלית**

65. בפני הצוות הוצגה הצעתה של המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין לעיגון כלי אכיפה מנהלית נגד עבירות בניה, באמצעות תיקון של חוק העבירות המנהליות. בבסיס ההצעה עומדת ההנחה כי האכיפה באמצעות הכלים שמקנה חוק העבירות המנהליות, התשמ"ו-1985, אמנם לא תפתור את מכלול הבעיות הקיימות בתחום, אך נראה כי תסייע בשיפור ויעול האכיפה, תוך יצירת הרתעה כלכלית מפני ביצוע עבירות על חוק התכנון והבניה ותהווה תמריץ להפסקת העבירה והשבת המצב לקדמותו. בתמצית, מוצע לקבוע מדרג קנסות בהתאם לחומרת העבירה, אשר תובע יוכל לבחור להטיל על מבצע עבירה חלף הגשת כתב אישום. בפני הנקנס תעמוד אפשרות לבחור בכל זאת לעמוד למשפט פלילי במקום תשלום הקנס, אולם ברי כי במסגרת ההליך הפלילי יסתכן מבצע העבירה בחיוב בקנס גבוה יותר. הקנס המנהלי שיושת יהיה קנס מתחדש, שיגדל ויצטבר בגין כל יום אם וככל שהעבירה תימשך. כך, הכדאיות הכלכלית של קיום בניה בלתי חוקית תלך ותרד, בעוד שביצוע האכיפה עצמה תהיה פשוטה וסכמתית יותר. יצויין כי קנסות שלא ישולמו, יועברו לטיפול המרכז לגביית קנסות, אשר יוכל להפעיל את מכלול האמצעים העומדים לרשותו לצורך גביית הקנסות.

66. היתרונות בהפעלת אפיק העבירות המנהליות בתחום התכנון והבניה, טמונים בהרחבת מגוון הכלים שניתן להפעיל לצורך אכיפת הדין. הקנס המנהלי מושתת על הרציונאלים שפורטו לעיל לעניין אכיפה כלכלית, כאשר הנחת העבודה היא כי מדובר בהליך פשוט יחסית המאפשר

הטלת קנס בהתאם לקריטריונים ברורים שיפורטו בחקיקה (אם כי מובן, שאין בכך כדי לייתר את הצורך בביסוס תיק חקירה אודות העבירה עובר למתן הקנס המנהלי). עוד מיתרונות הקנס המנהלי, היא העובדה שהוא אינו מונע נקיטת הליכים מנהליים מקבילים, כגון הוצאת צו הריסה מנהלי. ודוק- השתת קנס מנהלי מונעת את האפשרות לנקוט הליך פלילי נגד העבירה בגינה הושת הקנס, ואולם אין מניעה להוציא צו הריסה מנהלי במקביל, ולפעול לצורך הוצאתו אל הפועל.

67. לצד יתרונות האכיפה המנהלית, הדגישו חלק מהחברים בצוות את החסרון הטמון בה, בשל הוויתור על ה"כתם הפלילי" הרובץ על עבירות תכנון ובניה במובן כיום. כאמור, הקושי בביסוס אכיפה והרתעה מפני עבירות תכנון ובניה נובע בין היתר מתפיסתן כעבירות לא חמורות. הכנסת עבירות אלו לאפיק האכיפה המנהלי עלול להחמיר עוד יותר את התפיסה האמורה ביחס לעבירות התכנון והבניה ולגרום לזילות נוספת בדין. מנגד, נטען כי גם כאשר עומדת אפשרות לפנות לאפיק של עבירה מנהלית, נותרת לתובע האפשרות לפנות לאפיק הפלילי הרגיל, וככל שיסבור כי נסיבות המקרה וזהות המפר יקשו על גביית קנסות מנהליים, ברי כי יבחר באפיק הפלילי.

עוד נטען כי ההרתעה בכל הנוגע לעבירות מנהליות, אף אם הן תחשבנה כעבירות נמשכות, אשר הקנס בגינן יעלה מדי יום, לא תהיה משמעותית. לפי טענה זו קיים חשש כי העבריין יצליח להתחמק מתשלומי הקנס, על אף פעולות הגבייה של המרכז לגביית קנסות. המענה לקושי זה צריך להימצא, שוב, באמתחת שקול הדעת של התובע המטפל, אשר יכול לבחון מראש האם רצוי וניתן להשתמש בכלי זה המייצר לחץ כלכלי רב, אך יכול שיהיה לא אפקטיבי ביחס לחלקים מסוימים באוכלוסייה<sup>36</sup>.

68. לאור יתרונותיה של האכיפה המנהלית הגוברים על חסרונותיה, הצוות ממליץ כי מחלקות ייעוץ וחקיקה פלילי ואזרחי בשיתוף המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין יבחנו את האפשרות לקדם תיקון לחוק העבירות המנהליות, באופן שעבירות מתחום התכנון והבניה ייכללו בחוק, תוך בחינת האפשרות לכלול בתיקון רק חלק מהעבירות, כמו למשל החלת התיקון אך על עבירות של אי קיום צווי הפסקה מנהליים ושיפוטיים. יצויין כי המלצה זו לא התקבלה על דעתו של היועץ המשפטי של משרד הפנים, אשר התייחס אליה בעמדת מיעוט (ר' נספח ג').

## **7. תפיסה וחילוט כלים**

69. הצוות בחן את האפשרות להפעיל את נוהל תפיסת הכלים שעוגן בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה שפורסמה ביום 10.06.07 (הנחייה מס' 8.1154), בנושא נוהל תפיסת כלים המשמשים לביצוע עבירות בניה. ההנחיה קובעת נוהל לעניין תפיסת כלים כאמור, בעקבות פיילוט שבוצע בהצלחה בשנת 2003 בעיריית ירושלים, בשיתוף משרד הפנים ומשטרת ישראל, אשר במסגרתו נעשה שימוש בסמכות הנתונה למשטרת ישראל לתפיסת כלי המשמש, או

<sup>36</sup> בשיחה שקוימה ביום 6.1.16 עם מר דורון תשתית, מנהל המרכז לגביית קנסות, נמסר כי שיעורי הגבייה של המרכז עומדים על כ-80%.



העתיד לשמש, לביצוע עבירה, מכוח פקודת סדרי הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח חדש] התשכ"ט-1969. בנוהל נקבע כי ועדה מקומית או מחוזית אשר מבקשת להפעיל את נוהל בתחום מרחב פעילותה, תקבל את אישור היועץ המשפטי לממשלה לכך, וזאת לאחר המלצת המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה שתתבסס, בין היתר, על התייחסות היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה ומשטרת ישראל. תנאים מוקדמים להפעלת הנוהל הינם כי הוועדה המקומית מקיימת באופן מקצועי ויעיל מערכת תכנון ואכיפה של הוראות החוק, וכן כי קיימת תופעה נרחבת של עבירות בניה במרחב התכנון של המחוז שבו מצויה הוועדה המקומית.

### **הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא תפיסת כלים מצ"ב ומסומן כנספח ה'**

70. ראוי להדגיש, כי פעולה של תפיסת כלים עשויה להתפרש כפעולה פוגענית יתר על המידה, שכן על פי רוב הכלים המשמשים "מטרה" להליכי תפיסה אינם הכלים של עבריין הבניה עצמו, אלא של מי שזימן אליו לצורך ביצועה של עבודה קבלנית. המענה לקושי זה ניתן בשניים. ראשית, בעלי כלים המשמשים לבניה יכולים ואף מומלץ שיעשו כן- לדרוש לעבוד בנכס חוקי הנושא היתרי בניה, אשר ראוי שיוצגו להם. דרישה זו ממי שמסתובב ובא באתרי בניה ומכיר את מכלול הקשיים, לרבות האכיפתיים, שנושא התחום, אינה משוללת יסוד. שנית, לטעמנו, אין בהמלצה משום פגיעה עמוקה מדי, אף לא בחופש ההתקשרות, שכן בעל הכלי שהתקשר עם בעל הנכס הוא שבוחר האם לקחת את סיכון העבודה בנכס ללא בדיקה סבירה כי העבודה היא בהתאם להיתר.<sup>37</sup> יצוין, כי הנחיית היועץ, אשר מכירה בחומרת השימוש בכלי אכיפה זה, מתווה את שיקול הדעת הנדרש לצורך תפיסת כלי בידי שוטר וקובעת כי היא תיעשה רק בעת שההשתהות לקבלת צו שיפוטי תביא להתקדמות משמעותית בבניה ויצירת עובדות מוגמרות בשטח. במקרים אלו, על המפקח לפנות לקבלת אישור התובע לביצוע התפיסה, והאחרון יבחן את מידת הפגיעה בקניינו ועיסוקו של בעל הכלי. עוד מובהר, כי אישור התובע יינתן רק בעת קיומו של צו הפסקה או הריסה.

71. כפי שנמסר לצוות, הנוהל לא הופעל מאז פרסום הנחיית היועץ, וזאת למרות היתרונות הגלומים בו. מנגנון תפיסת הכלים מאפשר אכיפה כבר בשלבים ראשונים של ביצוע העבירה, אינו מצריך הריסה, ומייצר הרתעה גם כלפי נותני השירותים למבצעי העבירה. לאור האמור, בהמשך לדיון שנערך בדבר היתרונות שבהפעלת כלי אכיפה זה, פנתה יחידת הפיקוח הארצית בבקשה לקבל את אישור היועץ המשפטי לממשלה לפעול בהתאם לנוהל. בהתאם להמלצת המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין, אישר היועץ המשפטי לממשלה ביום 28.06.15 את הבקשה, וכבר ביום 20.07.15 הוגשה בקשה ראשונה לבימ"ש במסגרת תיק חקירה של היחידה הארצית, ובה התבקש ביהמ"ש ליתן צו לחיפוש ותפיסה של שני כלי רכב שנתפסו מבצעים בניה בלתי חוקית. בית המשפט נתן את הצו המבוקש, ובהמשך כאשר הוגשה בקשה לביטול

<sup>37</sup> פים לעניין זה דברי כב' השופטת סגל מוהר בצ"ח 39087-07-15 משרד הפנים נ' מ.ל. כינעאן (עמ' 4): אכן מחד ניתן לומר – כטענת ב"כ המשיבה – שמדובר בחוליה רחוקה יחסית, או כהגדרתו "האחרונה בפירמידה", ואולם מאידך – כך לטעמי – יש להתייחס אליה גם כאל מי שבלעדיה אין... הרי שהיה עליה לברר את שאלת קיומו של היתר הבניה במקרה זה ולו בדרך של הצגת השאלה בפני ספק הבטון שהזמין את שירותיה...יש להניח כי לו היו כל אותם אנשי המקצוע המנויים בסעיף 208(א)(8), הקבלנים וסוכניהם נוהרים בדרך זו מפני האפשרות של העמדתם לדין, היתה המטרה של הקטנת התופעה של בניה בלתי חוקית מושגת, בין השאר, באמצעות הרתעתו של ציבור זה".

הצו אישר ופירט בהרבה את הראציונאל שעמד בבסיס הצו,<sup>38</sup> הגם שהצו לא בוצע בסופו של יום מסיבות שונות. אין ספק כי כלי זה הוא אפקטיבי מאוד ויש למצוא הדרכים לקדמו במהרה.

72. לאור האמור ובהמלצת הצוות, קיים מנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין דיון בהשתתפות נציגי המשטרה (לרבות מתפ"א) והיחידה הארצית, לצורך טיוב שיתוף הפעולה בעת ביצוע תפיסת כלים. בישיבה התגבשה ההבנה כי דרך המלך היא לפעול לתיקון חקיקה אשר יסמך את המפקחים המוסמכים לחקור את עבירות התכנון והבניה, ובכללם נציגי היחידה הארצית, לבצע בעצמם את התפיסה. בכך ייתר הצורך לפתוח תיקי חקירה במשטרה וניתן יהיה לאפשר מעורבות משטרתית במקרים הנדרשים כסיוע לביצוע סמכויות התפיסה. עם זאת, עד לתיקון חקיקה כאמור, ונוכח העובדה כי סמכות התפיסה נמצאת בידי שוטר המוסמך לכך, יש הכרח בביצוע תפיסת הכלים במהלך משולב עם המשטרה. לאור האמור, הוסכם כי יגובש נוהל עבודה מוסדר שיקל על יישום הנחיית היועץ הנ"ל, גם בתיאום בין גופי האכיפה לבין המשטרה (באמצעות מתפ"א). יצוין, כי בדיון הובהר שכפי שצוין בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה, השימוש בכלי האכיפה של תפיסת כלים נועד רק למקרים שבהם אמצעי אכיפה סטנדרטיים אינם מביאים לאכיפה אפקטיבית ויש לחתור להפעילה בזירות ולא ככלי אכיפה ראשוני. עם זאת, כל אימת שקיים קושי עקבי באזור או מגזר מסוים בביצוע צווי הריסה, ברי כי יש מקום לבחון שימוש בכלי האכיפה של תפיסת כלים.

#### **סיכום הישיבה מיום 27.10.15 בנושא תפיסת כלים מצ"ב ומסומן כנספח ו'**

73. לאור האמור, הצוות ממליץ כי לאחר סיום גיבוש נוהל העבודה המשותף עם מתפ"א, וככל שהפעלת הנוהל תוכח כמוצלחת, תוציא היחידה הארצית עדכון למערך האכיפה בוועדות המקומיות, בדבר יכולתן של ועדות העומדות בתנאי ההנחייה לבקש את אישור היועץ המשפטי לממשלה להפעלת נוהל תפיסת כלים. רצוי, כי בתחילת הדרך להפעלת הנוהל, למצער בשנה הראשונה, יפעלו הוועדות המקומיות בליווי המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין.

74. עוד ממליץ הצוות על בחינת תיקון חוק התכנון והבניה בשיתוף עם מחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי), כך שיוענקו למפקחים, לרבות עובדי היחידה הארצית לפיקוח סמכויות לתפיסת כלים המשמשים לביצוע עבירה במסגרת ביצוע חקירה.

#### **8. ב. טיוב הליכים משפטיים**

75. במהלך ישיבות הצוות עלו לא פעם דוגמאות בדבר הליכים משפטיים שהתנהלו בענייני בניה בלתי חוקית ופלישה לקרקעות, אשר המחישו כי יש מקום לטייבם ולמצות את השימוש בהם. כך למשל, מלבד צווי ההריסה שניתנים על ידי בית המשפט, נראה כי יש מקום לעשות שימוש נרחב יותר בבקשות למתן החלטות בהתאם לפקודת ביזיון בית משפט ובבקשות להטלת קנסות.

<sup>38</sup> לעיל הי"ש 35

76. קושי נוסף שהוצג בפני הצוות בהקשר להליכים משפטיים, הוא התמשכות בלתי סבירה של ההליכים. באחת משיבות הצוות הוצג מקרה בוחן של שימוש בלתי חוקי בקרקע בבעלות המדינה ביעוד חקלאי, לטובת שימושים מסחריים. ההליכים המשפטיים שהחלו נגד בעל הנכס, אשר כללו כמובן גם ערעורים ובקשות לעיכוב ביצוע, נפרשו על פני לא פחות מעשר שנים. יתרה מכך, שווי הקנסות שהוטלו על בעל הנכס, לא התקרב לכדי גובה שווי השימוש שעשה בעל הנכס במקום לאורך השנים הרבות, ומשכך, ברי כי במקרה זה יצא החוטא נשכר. לעניין זה, נזכרו המלצות צוות הפלישה לקרקעות, אשר קבעו כי יש להגביר את השימוש בהגשת תביעות כספיות לתשלום דמי שימוש במקרים של מקרקעי המדינה.

77. יצוין כי במסגרת הצעת חוק התו"ב הוצעו מספר סעיפים שנועדו לטייב את ההליך השיפוטי הנלווה לאכיפה נגד עבירות תו"ב. כך למשל הוצע, כי בית המשפט לא ידחה ביצוע צו הריסה שנתן, אלא אם נוכח כי הבניה נושא הצו עומדת בתנאי הבטיחות ומטעמים מיוחדים שיירשמו; הוצעו דרכים לטיוב ההליכים להוצאת צו מנהלי על ידי יו"ר הועדה המחוזית; הובהרה הסמכות המקבילה של המדינה לביצוע צווי הריסה במקום הועדה המקומית; ועוד.

78. לאור האמור, ממליץ הצוות לבחון שימוש מוגבר בפקודת בזיון בית המשפט, כאשר צווים שניתנו בהליך לא מקוימים, וכן לחדש את הקידום של תיקון פרק האכיפה בחוק התכנון והבניה, על בסיס הסעיפים שאושרו בכנסת בקריאה ראשונה במסגרת הצעת חוק התכנון והבניה, התש"ע-2010.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> הצעת חוק התכנון והבניה, תש"ע-2010, פורסם ברשומות ביום 15.3.10. תיקון פרק האכיפה כפי שהופיע בהצעה מכיל שורה ארוכה של תיקונים בהיבטים הפליליים והמנהליים. ההצעה גובשה לאחר עבודת מטה ארוכה, שמיפתה את הקשיים באכיפת הדין, ושניתן להקל עליהם באמצעות תיקוני חקיקה. הצוות ממליץ כי מהלך חקיקתי זה יחזור לקדמת הבמה מתוך מטרה לקדם התיקון מהר ככל האפשר.

## **ג. חסמים באכיפה הקיימת**

בצד הפתרונות שנידונו על ידי הצוות, זוהו גם מספר חסמים אשר מקשים על ביצוע אכיפה יעילה, וגובשו המלצות לצורך הסרתם, כפי שיפורט להלן.

### **1.1. סיכול אכיפה בידי ועדות מקומיות**

79. אחד מחסמי האכיפה שהועלו בפני הצוות הוא סיכול אכיפה שנעשה על ידי הועדה המקומית הרלוונטית עצמה. המדובר במקרים שבהם מוגש כתב אישום נגד עבירות בניה, על מנת להעיד על טיפול לכאורה בעבירות. בפועל, ההליכים המשפטיים לאחר הגשת כתב האישום אינם מקודמים, והגשתם נועדה אך לצורך סיכול פעולות אכיפה על ידי המדינה. המדובר בוועדות מקומיות אשר מסייעות למעשה בביצוע בניה ושימוש בלתי חוקי בקרקע.

80. במענה לחסם זה, הציג ראש מחלקת אכיפת דיני מקרקעין, מר ציון אילוז, את סמכויות המדינה לטול מסמכויות הועדה המקומית במרחבי התכנון המקומיים, כפי שמפורט בהנחיית יועץ מס' 8.1101 בנושא הפעלת סמכות האכיפה של המדינה בעבירות תכנון ובניה. בהתאם להנחיה, רשאית המדינה להפעיל את סמכות האכיפה המקבילה הן בשלב החקירה ובן בשלב התביעה, ומשכך במצבים המתוארים לעיל רשאית המדינה לפעול לקידום ההליך המשפטי. יצויין, כי כיום עושה המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין שימוש בסמכות זו במקרים המתאימים.

81. לאור האמור ממליץ הצוות כי בכל מקרה בו מזהה היחידה הארצית שימוש לרעה בסמכויות התביעה בוועדות המקומיות, יפנו נציגיה למחלקה לאכיפת דיני מקרקעין לצורך הפעלת סמכות האכיפה המקבילה. כן מוצע כי שימוש חוזר בדרך זו ע"י תובע הוועדה המקומית יחייב בירור ע"י המחלקה לפני המלצה להמשך טיפול בהסמכה שניתנה לתובע על ידי היועץ המשפטי לממשלה.

### **2.1. בניה בלתי חוקית חוזרת**

82. אחד הקשיים שתוארו בפני הצוות, הוא שגם אם נעברו המכשולים ובוצעו צווי הריסה כנגד בניה בלתי חוקית, פעמים רבות ניתן לזהות בניה חוזרת במקום ההריסה. מעבר לעובדה שהדבר מלמד על קושי בהרתעה, הדבר מסכל את תכליות צו ההריסה כפי שפורטו לעיל, ודורש ביצוע הליך אכיפה מראשיתו ותוך השקעת כל המשאבים מחדש. בצוות הועלתה האפשרות לקיים מעקב על מקרים מעין אלו ולבצע הריסות חוזרות באמצעות אותו צו, באופן שיחסוך את הצורך להוציא צו חדש. אלא שלעניין זה ציינו נציגי המשטרה כי קיימת חוסר בהירות באשר למצב המשפטי והאפשרות לעשות שימוש חוזר בצו.

83. לאחר בחינת הנושא מצא הצוות, כי בכל הנוגע לצווים מכוח חוק התכנון והבניה, אין איסור קטגורי על שימוש חוזר בצו, ואף יש מספר מקרים שבהם ניתן לבצע הריסה חוזרת מכוח אותו הצו אגב אמירה פוזיטיבית. הראשון והפשוט ביותר, הוא כאשר תוקף הצו לא פקע. השני, הוא כאשר מדובר בצו שפקע, אך ניתן להגיש לגביו בקשה להארכת מועד לבית

המשפט. זאת ניתן לעשות כאשר הבניה החדשה הוקמה סמוך למועד ביצוע ההריסה, באותם מקרקעין והמבנה דומה למבנה שנהרס, בגודל ובצורה. לעניין זה, יצויין כי סעיף 238א לחוק התכנון והבניה קובע כי צו הריסה מנהלי יחול גם על תוספת בניה ללא היתר שהתווספה לבנין אחרי מתן הצו, ולא יהיה צורך במתן צו נוסף לגבי אותה תוספת.

84. לאור האמור, הצוות ממליץ, ראשית, כי תינתן עדיפות לביצוע של הריסות של מבנים שנבנו מחדש בעקבות ביצוע הריסה. כן מוצע, כי המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין תלווה את היחידה הארצית והמשטרה לעת ביצוע הריסה חוזרת, וזאת נוכח השאלות המשפטיות הנלוות לכל הריסה כאמור, ובכללן האפשרות לעשות שימוש בצו המקורי.

### ג.3. תכניות מכשירות

85. כפי שפורט רבות לעיל, בישיבות הצוות התחדד רבות הקושי ביצירת הרתעה ממשית וקיום אכיפה יעילה נגד בניה בלתי חוקית. אחד החסמים המשמעותיים הפוגעים בשלטון החוק ובהרתעה היעילה בהקשר זה הוא קידומן של תכניות מכשירות לבניה בלתי חוקית אשר רשויות החוק פועלות נגדה במרץ לאורך זמן. השלכותיה של פרקטיקה זו, מעבר להכשרת העבירה כשלעצמה ולמסר שיש בכך לעברייני עצמו ולסביבתו, הן פגיעה במוטיבציה של מערכת האכיפה לפעול נגד הבניה הבלתי חוקית. ודוק, מלבד הוצאת הרוח ממפרשי האכיפה, גורמת התנהלות זו לבזבוז של משאבים על מטרה שלבסוף נזנחת. הצוות דן במספר דוגמאות אשר בעניינן התנהלו הליכים משפטיים במשך שנים רבות, ואף נעשו ניסיונות לבצע או בוצעו בפועל צווי הריסה בסיוע משטרתי, כאשר בסופו של דבר הוגשה והופקדה במוסד התכנון הרלוונטי תוכנית המשנה את ייעוד הקרקע ומאפשרת בניה במקום (כמובן שבכפוף להוצאת היתר בניה).

86. בעניין זה רואה הצוות לנכון להזכיר את הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 8.1150 הדנה מפורשות בשקילת השיקול של מניעת עידוד עבריינות בבקשה המיועדת להכשיר בדיעבד עבריינות בניה. המדובר בעקרון אשר הלך וקנה לו מקום של כבוד בפסיקת בית המשפט העליון מהשנים האחרונות. כך למשל, בעע"מ 9057/09- דן איגנר ואח' נ' השמורה בעמ' ואחרים (20.10.10) קבע כב' השופט פוגלמן כך :

**"...בענייננו, השיקול של הגנה על שלטון החוק והרתעה מעבריינות הינו, כפי שמציינת חברתי, עקרון יסודי בשיטת המשפט הישראלית, וככזה יש ליתן לו משקל מתאים בשיקוליה של הרשות. כפועל יוצא של השיקול האמור, ברי כי אין לאשר תכנית שאינה ראויה תכנונית רק משום קיומה בשטח של בניה בלתי חוקית שהינה פועל יוצא של הפרת דיני התכנון והבניה. שאם לא תאמר כן, תמצא כי עברייני הבניה הם שמתווים את דפוסי התכנון במדינת ישראל".**

87. כך גם בעע"מ 65/13 חב' נאות מזרחי (7.7.13) קבע בית המשפט העליון מפי כב' השופט רובינשטיין כי :

"נוכח חשיבותו של אינטרס השמירה וההגנה על שלטון החוק, אין ניתן להלום גישה לפיה בניה בלתי חוקית והתעלמות ממצב תכנוני קיים הם נחלתם של בתי המשפט בלבד ואינם מעניינם של מוסדות התכנון. קבלתה של גישה זו אף עלולה לגרום למצב, בו עברייני בניה ישקלו את צעדיהם לפי כדאיותן הכלכלית של חריגות הבניה, בחינת "אחרוג, אקנס (בבית המשפט בהליך הפלילי), אכשיר (במוסדות התכנון) ואפיק רווחים", או שמא "טוב קנס ועמו שתי קומות נוספות ללא היתר".

ובהמשך -

...ואולם, מוסדות הממשל הם כלים שלובים, ואין כל מקום להפרדה, כביכול תכנון לחוד ועבריינות לחוד; יידעו העבריינים כי הממשל אינו שוטה שבעולם, שיורקים בפניו ובפני החוק ויש מי שיטעה לחשוב כי גשם נדבות הוא".

88. הצוות סבור כי יש לפעול להטמעת הלכות ביהמ"ש העליון והנחיית היועץ בעניין במוסדות התכנון בכל הרמות. על מוסד התכנון להפנים שיקולי אי עידוד עבריינות בניה, אשר במקרים המצדיקים זאת, אף יכולים להוות עילה יחידה לדחיית התכנית. נוכח החדשנות שביישום ההלכה, ממליץ הצוות כי מקום בו מוגשת לוועדה המחוזית תוכנית הכוללת הכשרת בניה אשר התנהלו נגדה הליכי אכיפה, תידרש חוות דעת של היועץ המשפטי של מוסד התכנון, ובה התייחסות לחומרת העבירות ולדרך התמודדות העברייני עמן. חוות דעת זו תעזור למוסד התכנון בקביעה האם המקרה הנדון הוא מקרה המצריך או שמא אף מחייב דחיית התכנית.

89. עוד ובנוסף, הצוות סבור כי יש למסד פרקטיקה של ידוע הדדי בין מינהל התכנון ובין יחידות האכיפה, והמחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בראשן, כך שלא ייוצר מצב שבו מינהל התכנון מחווה את דעתו, בפורומים שונים, כי ניתן להכשיר מבנים, שבוצעו בעניינם עבירות בניה קשות. חיווי דעת תכנוני כאמור, גם אם אין בו משום "היתר בהישג יד" (אשר רק בו לכאורה יש משום הצדקה לעיכוב ביצוע צווים) עלול להוביל לסיכול מאמצי אכיפה.

#### 4.ג. מחסור במפקחים

90. כאמור, הדו"ח לא עסק באכיפה ברמה המקומית, באמצעות הוועדות המקומיות. עם זאת, נציגי הרשויות המקומיות הוזמנו לשטוח טענותיהם בענין, על מנת להשלים ככל הניתן את תמונת המצב של תופעת הבניה הבלתי חוקית וההתמודדות עימה בהסתכלות ארצית. קשת הדעות שנשמעה היתה רחבה, מגוונת וחלוקה, אך על דבר אחד הסכימו הכל- בפני הצוות הועלו טענות מצד נציגי הרשויות המקומיות (ואף על ידי יחידת הפיקוח) בדבר מחסור במפקחים. מחסור זה מוביל, מניה וביה, לפגיעה ביכולת לבצע אכיפה יעילה של תכנון ובניה במרחב התכנון המקומי, הן בהיבט של איתור עבירות הבניה והן בהיבט של יצירת תיק חקירה והכנה לנקיטת הליכים נגד הבניה הבלתי חוקית. בין היתר טענו חלק מהרשויות

המקומיות כי שכר המפקחים נמוך והדבר מקשה על איתור כוח אדם מתאים לביצוע התפקיד.

91. בתשובה הובהר, כי לאחרונה הועמד במינהל התכנון תקציב לצורך תוספת של 100 מפקחים בוועדות המקומיות בהתאם לקריטריונים שנקבעו. בימים אלו נערכות הכשרות למפקחים אלו לקראת כניסתם לתפקיד. כמו כן, צויין כי קיימת אפשרות להעסיקם באמצעות חוזה אישי, ובמסגרתו להעלות את שכרם בהתאם להוראות הממונה על השכר. עוד בעניין הפיקוח המקומי, הוזכרה החלטת ממשלה מס' 1848 (שטע/4) אשר קבעה כי יש מקום לפעול לשילוב יחידת הפיקוח והשיטור העירוני בסיוע לאכיפת דיני תכנון ובניה אשר יכולה בהחלט לסייע לצורך בהגברת כוח הפיקוח המקומי.

92. לאור האמור, ממליץ הצוות כי ועדות מקומיות אשר מגלות קושי באיתור והכשרת מפקחים, יפנו ליחידה הארצית לצורך סיוע בגיבוש פתרון מתאים, ככל הניתן. כמו כן, ממליץ הצוות כי תיעשה פנייה מפורטת של היחידה הארצית לממונה על השכר על מנת לבחון באופן מערכתי את סוגיית השכר של המפקחים בוועדות המקומיות וביחידה הארצית, וכיצד ניתן לפעול להעלאתו. כמו כן, במסגרת בחינת ההמשך הנוגעת לרשויות המקומיות, ממליץ הצוות כי תיבחן מידת השימוש בכלי של הפיקוח המקומי.

#### ג.5. מעורבות פוליטית בביצוע אכיפה

93. כפי שעולה מדברי נציגי רשויות המקומיות וגופי האכיפה של המדינה, קיימת נטייה למעורבות פוליטית באכיפה נגד בניה בלתי חוקית, לרבות מעורבות של נבחרי ציבור ברמה המקומית והארצית. המדובר בסיטואציה בה נבחר ציבור יוצר קשר עם גורם האכיפה הרלוונטי- המפקח, התובע או גורם המשטרה, בניסיון להביא לדחיית הגשת כתב אישום או ביצוע צווי הריסה או אי מימוש פסקי דין לפינוי מקרקעין. בצד ניסיונות ההתערבות הפסולים, קיימים גם מצבים בהם יש צורך במתן גיבוי של הדרג הפוליטי על רקע הרגישות והמורכבות שמתלווה לביצוע פעולות האכיפה והאפשרות להשלכות הרוחב הפוטנציאליות במישור הלאומי והציבורי. לעיתים נדירות השלכות הרוחב ואינטרסים ציבוריים רחבים אף מצדיקים את הצורך לבחון דחייה של פעולות האכיפה, לרבות על רקע שיקולים ביטחוניים ואינטרסים לאומיים נוגדים.

94. הצוות סבור כי יש לפעול בכל דרך במטרה למנוע את ההתערבות הפסולה של גורמים פוליטיים במטרה לשמר את עצמאות גורמי התביעה והחקירה בדיוק באותו האופן בו היא נשמרת בכל סוגי העבירות. בהקשר לכך חשוב להדגיש - ראוי כי תעשה אבחנה רלבנטית בין קביעת מדיניות אכיפה<sup>40</sup> ובין התערבות במקרה הקונקרטי. באשר לקביעת מדיניות – בהתאם לפסיקה, ניתן לקבוע דגשים תוך קביעת סדרי עדיפויות לאכיפה; ואולם, מעת

<sup>40</sup> בענין זה פורסמה לאחרונה עבודה משותפת שבוצעה ע"י המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין, מינהל תכנון, היחידה הארצית ומערכת המפע"מים (מערכת מרכזי הדרגה ופיתוח המינהל בשלטון המקומי), ויש בה כדי להבהיר לוועדות המקומיות כיצד רצוי וראוי לקבוע מדיניות אכיפה. "מדיניות אכיפה לוועדה המקומית לתכנון ולבניה – חוברת הדרכה" דצמבר 2015. העבודה צפויה להתפרסם באתר מינהל תכנון

שנקבעה המדיניות, או במקרים בהם ניתן פסק דין חלוט על ידי בית המשפט, אל לדרג הפוליטי או למוסד התכנון להתערב בעבודתו של המפקח או התובע. בהקשר זה, ראו גם את המלצת הצוות בדבר הרחבת תחולת מסמך המדיניות של ביצוע צווים במזרח ירושלים לעיל.



#### **ד. סוגיות ייחודיות**

95. במהלך דיוני הצוות התחדד הדבר, כי ניתן לזהות בניה בלתי חוקית נרחבת שלה מאפיינים ייחודיים במגזר המיעוטים ובמגזר החקלאי, ולפיכך ביקש הצוות לייחד התייחסות פרטנית, נוספת על כל האמור לעיל, למגזרים אלו.

#### **ד.1. המגזר הערבי**

96. העיסוק בדיני התכנון והבניה במגזר המיעוטים אינו ייחודי או ראשון לצוות דן, וכפי שהוזכר לעיל, צוות 120 הימים במשרד האוצר אשר דן בסוגיית מצוקת הדיור במגזר הערבי התייחס אף הוא אליה. הצוות פרסם דו"ח ביוני 2015, ובו מספר המלצות אופרטיביות לטיפול במצוקת הדיור. הצוות זיהה כי עד שנת 2000 היה חוסר משמעותי בתכנון מתארי ביישובים הערביים, אולם גם לאחר התערבות ממשלתית וקידום תכנון מתארי, ובכל הנוגע לתכנון מפורט, עדיין קיים חוסר<sup>41</sup>. לפיכך, בין יתר המלצותיו נכללו בדו"ח המלצות לקידום התכנון במגזר הערבי, תוך הסדרת הבניה הקיימת. הצוות הדגיש, כי טיפול בסוגיית הבניה הבלתי חוקית במגזר הערבי הוא חלק בלתי נפרד מהטיפול במצוקת הדיור כולה במגזר, וכי אף בעת התכנון, הרי ש"הרצון לפעול לאישור תכנוני של בניה בלתי חוקית, באותם המקומות שהדבר מתאפשר תכנונית (היינו משתלב במרקם העירוני, אינו על ערכי טבע ונוף או על תשתיות וצרכי ציבור) אינו יכול לגבור על ההכרח בשמירה על שלטון החוק, אשר מכתוב פעולות אכיפה נמרצות נגד התופעה מחד, ומאפשר קביעת סדרי קדימויות לאכיפה מאידך."

97. הגם שהצוות דן לא מונה לעסוק בסוגיית הבניה הבלתי חוקית דווקא במגזר הערבי, הרי על רקע נוכחותה המשמעותית של התופעה בקרב המגזר הערבי, ולאור העיסוק הממשלתי בסוגיית הדיור במגזר הערבי, סבר הצוות כי יש מקום להתייחסות נוספת ונפרדת למגזר זה. ואכן, לאורך דיוני הצוות, רבים מהחסמים ומהקשיים שתוארו בביצוע אכיפה של בניה בלתי חוקית ופלישה לקרקעות התייחסו למגזר הערבי. כאן המקום לשוב ולהזכיר, כי אכיפת דיני התכנון והבניה לא נועדה רק כדי להעניש ולהרתיע את העבריין עצמו, אלא גם לדאוג למימוש עקרונות בסיסים של תכנון מודרני ובכלל זה לרווחת החיים של האוכלוסייה כולה. ודוק, בניה בלתי חוקית, בוודאי בשיעורים גבוהים, פוגעת בראש ובראשונה בתושבי הסביבה שבה מתבצעת הבניה הבלתי חוקית. כך, העדרה של אכיפה יעילה במגזר הערבי פוגעת באוכלוסיית המגזר עצמו, באשר הבניה הבלתי חוקית נעשית בד"כ בצורה צפופה, ללא עמידה בסטנדרטים תכנוניים בסיסים, ללא התייחסות לצרכי ציבור ומעבר נאות לתשתיות וללא כל הליך רישוי להבטחת בטיחות הבניה ויציבותה.

98. בבחינת הקושי באכיפת הבניה הבלתי חוקית במגזר הערבי, יש לשוב ולציין כי מניתוח של הגורמים המקצועיים עולה, כי הקושי בהקשרי הבניה הבלתי חוקית במגזר ובפרט לענין

<sup>41</sup> האחריות על תכנון מפורט היא בד"כ של הרמות הביצועיות יותר – הוועדות המקומיות (במגזר הערבי מדובר בעיקר בוועדות מרחביות) וכן של בעלי הקרקעות. בשנים האחרונות הועברו תקציבים אף לתמיכה בתכנון המפורט במספר החלטות ממשלה, אלא שהצורך העיקרי הוא לייצר תמריצים לתכנון מפורט ע"י הפרטים או ע"י הרשויות המקומיות, תוך עירוב הוועדות המרחביות.

ביצוע הריסות נובע אף בשל ההקשר הלאומי. יתרה מכך, ולמותר לציין מבלי להכיר בטענות כאמור ובפגיעה בעקרונות שלטון החוק - בקרב חלקים מסוימים באוכלוסייה, הבניה הבלתי חוקית נתפסת כהכרחית, לגיטימית ומוצדקת לאור מצוקת הדיור והמחסור בתכנון לאורך השנים. על רקע זה נתפשת דווקא הריסת הבתים בעיני אותם חלקים מסוימים באוכלוסייה כפעולה בלתי מוצדקת של רשויות המדינה.

99. במהלך דיוני הצוות ציינה המשטרה כי ההתנגדות המוגברת במגזר הערבי לביצוע פעולות אכיפה בכלל והריסה בפרט, מקשה עד מאוד על ביצוע הצווים. במקרים לא מעטים, ובהתאם להערכות המצב המשטריות, דורש הביצוע היערכות מראש של שוטרים רבים, כאשר עולה חשש להפרות סדר בזמן ממוש הצו ואף לאחר מכן. קיימים יישובים מסוימים, בהם הערכות המודיעין של המשטרה חמורות במיוחד וצופות פגיעה בחיי אדם במקרה של ביצוע צווי הריסה. כמות המשאבים הנדרשת מן המשטרה וכן החשש להפרות סדר מתמשכות מצמצמים את הסיכוי לביצוע הצו, כפי שפורט לעיל בסקירת סוגיית ביצוע הצווים. לטענת חלק מהגורמים המקצועיים, הקושי בביצוע הצווים מוביל לתוצאות מוזרות, שלפיהן מידע על היערכות גורמי האכיפה והמשטרה לביצוע הצו "זולג" לשטח, והדבר מוביל לסיכול הפעילות, בין אם על דרך של פנייה לעיכוב ההריסה בערכאות או בדרך של גיוס מפגינים ומפרי סדר רבים מבעוד מועד. בדרך זו מסוכלים לא אחת מימושם של צווי הריסה, ואף אלה המעטים שלגביהם תוכנן ביצוע לא מבוצעים.

100. הצוות ממליץ כי ייעשה מאמץ מוגבר לשפר את יכולות האכיפה, בד בבד עם יישום המלצות צוות 120 הימים והחקיקה שהגיעה בעקבותיו. בדרך זו ניתן יהיה מחד, לאפשר שימוש במכלול ההקלות שהעניקה הממשלה על מנת לאפשר תכנון ובינוי ביישובים אלו, אך מאידך לפעול בכל התוקף הנדרש, לאכיפת דיני התכנון והבניה. כך למשל, באותם מקומות שבהם בחלק מהשכונות או בחלק מבתי השכונה, ניתן להכשיר עבירות בניה על דרך מתן הקלה ולפי החקיקה החדשה<sup>42</sup> – מבנה שבעליו לא פעל בדרך המקלה, למרות שיכול היה לעשות זאת בהקלה לפי התיקון החדש, יטופל ביד קשה, תוך נקיטת כל אמצעי האכיפה האפשריים.

101. דרך פעולה זו, המכונה פעמים רבות "מקל וגזר" מחייבת נחישות רבה מצד גופי האכיפה השונים. הפעולות הנעשות על ידי הממשלה להשלמת "פערי תכנון" שנוצרו לאורך השנים, מתן האפשרות התכנונית המקלה יחסית למלא חוסרים אלה, והצעדים הנוספים שנוקטת הממשלה לצורך מתן פתרונות מהירים ליצירת תכנון מפורט, מחייבים, מן העבר השני, אמירה ממשלתית נחרצת וברורה, כי יינקטו פעולות אכיפה משמעותיות נגד מי שבחר שלא להלך בדרכי הדין, ועל אף האפשרויות הנצבות בפניו, בוחר לבנות באופן לא חוקי. אין ספק כי הענקת גזרים קלה יותר משימוש במקלות, אך בהיעדר שימוש בכלי האכיפה במקומות

<sup>42</sup> לאחרונה אושר בכנסת תיקון לחוק התכנון והבניה במסגרת חוק ההסדרים, אשר מתיר לוועדות מקומיות ביישובי מיעוטים לאשר, בהליך של הקלה, תוספת שטח של 30% מהשטח הכולל המותר לבניה על פי תוכנית שאישרה הוועדה המחוזית. זאת, בין היתר בכפוף לכך שלא תלוי ועומד נגד המבנה נשוא הבקשה להקלה צו שיפוטי סופי להריסת המבנה או למניעת השימוש בו.

הנכונים, יהא המסר לציבור קשה ביותר, הפגיעה בשלטון החוק תחריף, ובעיית הבניה הבלתי חוקית במגזר רק תתעצם ותלך.

## 2.4. המגזר הדרוזי

102. תמונת המצב שהתגלתה בפני הצוות בהקשר למגזר זה, אף מדיווח גורמי המשטרה שהשתתפו בדיוני הצוות, העלתה כי מצב האכיפה במגזר זה עגום ביותר. בשנים האחרונות, ועל אף הפרות בניה חמורות, לדברי הגורמים המקצועיים, כמעט שלא בוצעה הריסה של בניה בלתי חוקית כלל. עוד ובנוסף, גורמי האכיפה השונים דיווחו על קשיים רבים ביישום פעולות אכיפה שונות ובכלל זה פעולות פיקוח אלמנטריות (סיורים לצורך איתור בניה בלתי חוקית). נוכח האמור, נראה כי במגזר הדרוזי יש ייחודיות נוספת המצדיקה טיפול נוסף מעבר לכל הפעולות המתוארות לעיל. ככלל, ובהתייחס להיבטי תכנון ובניה במגזר הדרוזי מצאה מדינת ישראל הכרח לטיפול מערכתי מובחן. החלטות ממשלה שונות התקבלו לאורך השנים האחרונות וזאת על מנת לבטא את הצורך המיוחד בטיפול במצוקת הדיור במגזר זה.<sup>43</sup> בשנת 2014 הוקמה ועדה ציבורית בראשות השופט גורן אשר נתבקשה לקיים דיון מערכתי בנושא ולהמליץ על דרכי פתרון.<sup>44</sup> עוד יצוין, כי לאחרונה פרסם שר האוצר את צו התכנון והבניה (אי תחולת סעיף 157א(ח)),<sup>45</sup> אשר מקל על האפשרות לחבר מבנים שאינם חוקיים בצורה סדורה לרשת ההולכה הארצית לחשמל, בכפוף לקידום הליכי תכנון. צו זה הוחל בהתייחס למספר ישובים דרוזים, ויש ציפייה כי האוכלוסייה תממש את האפשרויות הגלומות בו בקרוב.<sup>46</sup> לעמדת הצוות, לצד צעדים אלה, קמה חובה על רשויות האכיפה לעמוד על ביצוע אכיפה ועל מימוש צווים גם אם יהיו אלה צווי הריסה.

103. נוכח המורכבות המיוחדת הנוגעת למגזר הדרוזי, סבור הצוות כי לצד ההמלצות הכלליות המפורטות בדו"ח זה, נדרשות פעולות מיוחדות נוספות, תוך שילוב דרגים מקצועיים בכירים ואף דרגים קובעי מדיניות על מנת להתמודד נכונה עם התופעה.

## 3.4. מגזר חקלאי

104. מגזר נוסף בו ניתן לזהות תופעה נרחבת של בניה בלתי חוקית הוא המגזר החקלאי (קרקעות חקלאיות פרטיות וקרקעות "משבצת" במושבים ובקיבוצים). במגזר זה מתאפיינת הבניה הבלתי חוקית בעיקר בעבירות שימוש, אשר במסגרתן נעשה שימוש מסחרי או תעסוקתי אחר בקרקעות המדינה, אף אם בחוזי חכירה לאגודות, נקבע כי הקרקע מיועדת לחקלאות. עבירות השימוש מהוות, בדרך כלל, הן הפרות של דיני התכנון והבניה והן הפרות

<sup>43</sup> החלטת ממשלה מס' 1052 בנושא תכנית רב שנתית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזים ברמת הגולן לשנים 2014 – 2017; החלטת ממשלה מס' 59 מיום 7.6.2015 בנושא תכנית לפיתוח ולהעצמת היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים לשנים 2016 – 2020

<sup>44</sup> הועדה מונתה על ידי שר הפנים דאז, מר גדעון סער, אשר ביקש כי חברי הועדה יגישו לו דו"ח המלצות על צעדים שיש לנקוט כדי לקדם את התכנון והבניה במגזר הדרוזי. חברי הועדה מנו גם את נציגת משרד המשפטים, נציג מינהל תכנון, הממונים על מחוז חיפה והצפון, נציג אקדמיה ונציג ציבור.

<sup>45</sup> צו התכנון והבניה (אי-תחולת סעיף 157א(ח) לחוק (הוראת שעה), התשע"ו – 2015.

<sup>46</sup> יצוין כי הצו ניתן בהתאם למתווה שקבע שר הפנים לשעבר, מר גדעון סער, אשר כלל קריטריונים ותנאים להוצאת צו כאמור. צווים שיינתנו בהתאם למתווה יכול שתייחסו לכל בנייה, בכל יישוב, שתעמוד בתנאי המתווה.

של החוזים עם רמ"י ובניגוד להחלטות מועצת מקרקעי ישראל. יצוין, כי בין יתר היבטי החומרה של עבירות אלו, טמונה העובדה כי הן נוגדות את מדיניות השמירה על שטחים פתוחים, אשר הקרקע החקלאית מהווה חלק משמעותי בהן, וכן מדיניות רווחת של חיזוק מרכזי הערים. בשנים האחרונות גוברת ההכרה בחשיבות השמירה על השטחים החקלאיים והפתוחים במדינת ישראל, אשר מאפשרת לשמר את ערכי הטבע, הנוף הפתוח והמורשת התרבותית של המדינה, תוך חיזוק מרקמי המגורים הקיימים ובדגש על הערים בישראל. כך למשל, תמ"א 35 קובעת, כי בין מטרותיה- "שמירת עתודות קרקע לדורות הבאים תוך כדי שמירה על ערכי טבע, חקלאות, נוף ומורשת, שמירה על האופי הכפרי של ההתיישבות החקלאית...".<sup>47</sup> לא פעם, משמשים השטחים החקלאיים לשימוש מסחריים המתחרים בשימושים דומים, שפועלים כדין, בתחומי הערים. למותר לציין, כי שימושים אלו אינם תואמים אף את התשתיות הקיימות במקום, שנועדו לשמש לחקלאות, והעומס שנוצר כתוצאה משימושי המסחר פוגע בתשתיות אלו.

105. הקושי העיקרי שזוהה באכיפה במגזר החקלאי, הוא חוסר ההרתעה שנובע מהכדאיות הכלכלית שבשימושים. לעניין זה נזכיר את הדוגמא שהובאה לעיל בנוגע לנן אירועים בלתי חוקי שהוקם על קרקע בייעוד חקלאי, אשר ההליכים המשפטיים בענייננו התנהלו לאורך שנים רבות ותוך שהושתו עליו קנסות נמוכים מן הרווח הכלכלי שהפיק. בהקשר זה סבור הצוות כי חיזוק האכיפה הכלכלית בהתאם לפתרונות שהוצגו לעיל יאפשר להתמודד טוב יותר עם ההפרות במגזר החקלאי.

106. סוגיית השימוש הבלתי חוקי בקרקע חקלאית נדונה גם במסגרת הצוות בנושא פלישה לקרקעות מדינה, וניתנו לגביה המלצות רבות אשר נוגעות בין היתר לפן הכלכלי, כגון הגשת תביעות כספיות להשבת עלויות פינוי והריסה, השבת רווחים ושווי טובות ההנאה שהופקו מן הקרקע וביטול התקשרויות בשל הפרת חוזה עקב שימוש בניגוד לדין.<sup>48</sup> כפי שנמסר לצוות, המלצות אלו מקודמות בפועל על ידי רמ"י, וניתן כבר לראות את ההשפעות וההשלכות של עשייה זו בשטח. הצוות שב ומדגיש את החשיבות הרבה בקיום ויישום מדיניות אכיפה כלכלית היוצרת הרתעה יעילה, במיוחד בקרקעות החקלאיות, תוך שימת דגש על תביעת השבת הרווח היזמי המהווה תמריץ משמעותי לביצוע עבירות.

<sup>47</sup> ס' 3 בהוראות תמ"א 35.

<sup>48</sup> ראו עמ' 49-52 לדו"ח צוות פלישה לקרקעות

## ה. סיכום

עם סיום תהליך העבודה של הצוות וגיבוש מסקנותיו, עולים ומתחדדים הקשיים והאתגרים העומדים בפני מערכת אכיפת החוק בתחום התכנון והבניה והפלישה לקרקעות. הצוות שמע ולמד כי הפרת דיני התכנון והבניה היא תופעה נפוצה, כאשר מנעד העבירות משתרע החל מעבירות קלות של סטיה מהיתר, ועד לבניה בניגוד להיתר ולתכנית, לעיתים תוך סתירה בוטה של ערכים שמורים ופגיעה בשטחים פתוחים.

הצוות התמקד רבות בסוגיית ביצוע צווי ההריסה, אשר מהווה אחד משלבי הסיום וההוצאה לפועל של אכיפת דיני התכנון והבניה. הקושי שהעלו גופי האכיפה בקבלת סיוע משטרת לבצוע הצווים, היווה כאמור את אחד הזרזים להקמת הצוות, ושב ועלה, בליווי תחושות תסכול קשות מצד המעורבים בדבר, לאורך כל דיוני הצוות. לאחר שהצוות שמע באריכות טענות בדבר הקשיים השונים העומדים בפני גופי האכיפה המבקשים סיוע, ובפני המשטרה בעת שמתבקשת היא להקצות ליווי לצורך ביצוע הצווים, התחדד הצורך ביצירת פתרונות אכיפה נוספים שיהיה בהם להביא לאכיפה ולביצוע צווי הריסה, אשר פורטו בהמלצות הצוות לעיל.

כאן המקום להדגיש, כי ביצוע צווי הריסה מנהליים ובוודאי ששיפוטיים, אינה אפשרות הניתנת לבחירה על ידי רשויות האכיפה. צווים יש לממש מבלי לתהות על קנקנם ולבחון הצדקות להם לאחר נתינתם. בהמשך לכך מובן ומוסכם על כלל הגורמים כי יש לעשות המירב על מנת להביא לביצוע הצווים. עם זאת, לא ניתן להתעלם מן המשאבים המוגבלים והקשיים הפרקטיים העומדים בפני רשויות החוק, כפי שפורט בהרחבה לעיל, בבואם לבחון כיצד לבצע או לסייע בביצוע הצווים. משכך, המליץ הצוות כי המשטרה וגורמי האכיפה השונים יתנו דעתם למקרים החשובים ביותר שלהם יוקצו המשאבים הנדרשים לצורך ביצוע הצווים שניתנו בעניינם, תוך הבנה כי יש לפעול אף באמצעות כלי אכיפה נוספים העומדים לרשות מערכת האכיפה בשאר המקרים. הצוות בחר לבחון דרכי אכיפה נוספות ולהמליץ על תיקונים משמעותיים בענין זה. הצוות מדגיש כי מטרתן של דרכים אלה להשלים ולקדם את אותה מטרה העומדת בבסיס הצורך במימוש צווים על דרך הסיוע המשטרתית – סילוק העבירה והשבת המצב לקדמותו. בהתאם, מצפה הצוות כי במבחן התוצאה, תצליח מערכת האכיפה להביא למיגור משמעותי יותר של עבירות התכנון והבניה, הן בדרך של פעולות אכיפה נגד עבירות קיימות והן בדרך של יצירת הרתעה יעילה מפני ביצוע עבירות חדשות.

בתום הדברים נבקש לשוב ולציין, כי עבודת הצוות התמקדה, בהתאם למנדט שניתן לו, בעבודת המדינה והיחס בין גורמי האכיפה המדינתיים למשטרה, מבלי שהיה ביכולתו לצלול לעומק הנתונים והאתגרים העומדים בפני מערכת האכיפה המקומית בתחום התכנון והבניה. לפיכך, ממליץ הצוות על קיום בחינת המשך ייעודית לסוגיית האכיפה המקומית, לצורך מתן מענה לקשיים שהושמעו בפני הצוות על ידי נציגי הרשויות המקומיות.