

תכנון ובניה ושלטון מקומי תכנון ובניה - משפט פלילי	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
הפעלת סמכות האכיפה של המדינה בעבירות תכנון ובנייה במרחבי תכנון מקומיים	תאריך: אייר התשע"ג, אפריל 2013 מספר הנחיה: 8.1101

הפעלת סמכות האכיפה של המדינה בעבירות תכנון ובנייה במרחבי תכנון מקומיים

אכיפת החוק ביחס לעבירות לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן – "חוק התכנון והבנייה"), שנעברו במרחב תכנון של ועדה מקומית לתכנון ולבנייה (להלן – "מרחב התכנון המקומי") הוא תפקידה של הוועדה המקומית (סעיף 27 לחוק התכנון והבנייה).

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).

עניינה של הנחייה זו התווית קווים מנחים כלליים להפעלת שיקול הדעת בהחלטה על הפעלת סמכות האכיפה של המדינה במרחב התכנון המקומי (להלן – "הפעלת סמכות האכיפה המקבילה") וקביעת מנגנון התיאום 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.

הנחיה זו אינה חלה במקרים בהם סמכות האכיפה המקבילה מופעלת בהתאם לחלוקת עבודה או לסיכומים כלליים בין המדינה לבין הוועדה המקומית, לפיהם האכיפה השוטפת באזורים מסויימים במרחב התכנון המקומי או בסוג מסויים של עבירות באותו מרחב, תיעשה בידי מערכת האכיפה של המדינה. כמו כן, היא אינה חלה על ביצוע חקירות בעבירות תכנון ובנייה על ידי משטרת ישראל ועל ניהול הליכים בגין תיקי חקירה של משטרת ישראל בעבירות אלה.

אין באמור בהנחיה זו כדי לפגוע בסמכות היועץ המשפטי לממשלה או מי מטעמו להורות לגורמי האכיפה לפתוח בחקירה או לנקוט הליכי אכיפה ולקבוע את הגורם שיבצעם ו/או ליתן הנחיות לניהול ההליכים, ואין היא חלה על החלטה כי ייצוג הוועדה המקומית בעניין או בעניינים מסויימים יהיה על ידי מערך התביעה של המדינה.

א. מערך האכיפה של דיני התכנון והבניה

1. האכיפה במרחב התכנון המקומי מבוצעת על ידי מערכת האכיפה של הוועדה המקומית. מערכת זו מורכבת ממערך הפיקוח המקומי וממערך התביעה המקומי (להלן – "מערכת האכיפה המקומית").

2. מערך הפיקוח המקומי מורכב מעובדי ציבור בוועדה המקומית, בהם מפקחים שלהם סמכויות חקירה, שהוסמכו על ידי שר הפנים מכוח סעיף 257א לחוק התכנון והבנייה.
3. מערך התביעה המקומי מורכב מתובעים פנימיים או חיצוניים, שהוסמכו כנציגי היועץ המשפטי לממשלה (סעיף 258 לחוק התכנון והבנייה ביחד עם סעיף 12 לחוק סדר הדין הפלילי), הכפופים להנחיות היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה, באמצעות המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה (להלן – "המחלקה").
4. האכיפה מטעם המדינה נעשית על ידי מערכת האכיפה של המדינה בתחום התכנון והבנייה, המורכבת ממערך פיקוח ומערך תביעה.
5. מערך הפיקוח של המדינה, האחראי על שלבי החקירה ועל ביצוע הצווים שניתנו מכוח חוק התכנון והבנייה, מורכב ממפקחים שהוסמכו מכוח סעיף 257א האמור, בעיקר במסגרת היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה במשרד הפנים (להלן – "היחידה הארצית"), אך גם במסגרת יחידות פיקוח נוספות מטעם המדינה, שמפקחיהן הוסמכו או מוסמכים מעת לעת לבצע חקירות בעבירות תכנון ובנייה (להלן – "גופי החקירה של המדינה").
6. התביעה של המדינה בעבירות תכנון ובנייה נעשית בעיקרה על ידי המחלקה, בדרך כלל, באמצעות תובעים חיצוניים שהוסמכו כנציגי היועץ המשפטי לממשלה (סעיף 12 לחוק סדר הדין הפלילי), המופעלים על ידי המחלקה, מונחים ומפוקחים על ידה.

ב. הפעלת סמכות האכיפה המקבילה

1. הפעלת סמכות האכיפה המקבילה לא נועדה לבוא במקום פעילות האכיפה השוטפת של הוועדה המקומית או לשמש לה תחליף. זאת, משום שעל פי חוק, האכיפה במרחב התכנון המקומי היא תפקידה של הוועדה המקומית ובאחריותה, והיא חייבת במילוי. לפיכך, ככלל, השימוש בסמכות האכיפה המקבילה ייעשה באופן נקודתי, בהתקיים נסיבות מיוחדות, לגבי מקרה מסויים או סוג מסויים של מקרים, שבהם מתקיים עניין ציבורי חשוב, המצדיק טיפול על ידי מערכת האכיפה של המדינה.
2. להלן מספר דוגמאות למקרים כאמור (רשימה לא ממצה):
 - א. הוועדה המקומית אינה מפעילה את סמכותה כלל או שאינה מפעילה אותה כראוי, ועל כן לא תטפל או לא תטפל בהצלחה או ביעילות הנדרשת במקרה המסויים או בסוג המסויים של המקרים כאמור;
 - ב. מערכת האכיפה המקומית מתקשה או תתקשה לבצע את האכיפה במקרה המסויים או בסוג מסויים של מקרים, מחמת מורכבות מיוחדת של המקרה המסויים או סוג המקרים המסויים.

ג. קיים חשש לניגוד עניינים של הוועדה המקומית בטיפול במקרה מסויים או בסוג מסויים של מקרים (בין היתר, מקום שמדובר בהוצאת היתרים שלא כדין על ידי הוועדה המקומית וכיו"ב);

ד. מראית פני הצדק מחייבת, כי הטיפול במקרה מסויים או בסוג מסויים של מקרים ייעשה על ידי גורם שאינו קשור לוועדה המקומית או למערכת האכיפה המקומית (בין היתר, מקרים של חשד לביצוע עבירות על ידי נבחרי ציבור בוועדה המקומית, עובדים בכירים בה או ברשות המקומית וכיו"ב);

ה. טיפול במקרה מסויים או בסוג מסויים של מקרים, שהם חלק מתופעה עבריינית חוצת גבולות מרחבי תכנון מקומיים, שקיים צורך שהטיפול בה ייעשה על ידי מערכת האכיפה של המדינה.

ג. החלטה על הפעלת סמכות האכיפה המקבילה

1. החלטה על הפעלת סמכות האכיפה המקבילה בשלבי האכיפה השונים תתקבל על ידי הגורמים הבאים:

א. **בשלב החקירה** – על ידי היחידה הארצית; או על ידי גוף מגופי החקירה האחרים של המדינה, על פי כללים שייקבע היועץ המשפטי לממשלה או מי מטעמו; או על ידי היועץ המשפטי לממשלה או מי מטעמו.

ב. **בשלב התביעה** – על ידי המחלקה.

2. הוחלט על הפעלת סמכות האכיפה המקבילה – הליכי החקירה והשלמות החקירה יבוצעו על ידי גוף החקירה; וככלל, הליכי התביעה ינקטו על ידי המחלקה או תובע מטעמה.

ד. הפעלת סמכות האכיפה המקבילה בשלב החקירה

1. משהוחלט על הפעלת סמכות האכיפה המקבילה ימסור גוף החקירה הודעה על כך למנהל הפיקוח המקומי ויבצע את החקירה בעצמו, למעט במקרים בהם מסירת ההודעה עלולה לסכל את החקירה או לפגוע בה. דבר מסירת ההודעה יתועד בכתב.

2. נמסרה הודעה כאמור – יימנע הפיקוח המקומי מביצוע כל חקירה בעניין ויפסיק כל חקירה או השלמת חקירה, ככל שהחל בה, אלא אם כן הורה לו גוף החקירה אחרת.

3. הפיקוח המקומי יעביר מייד לגוף החקירה את תיק הפיקוח המקומי ואת כל חומר החקירה שבידו בעניין נושא החקירה, בדרך ובאופן שיורה גוף החקירה. המשך החקירה, ככל שנדרש, יבוצע על ידי גוף החקירה.

4. היה ותיק הפיקוח המקומי כבר הועבר לטיפול התובע המקומי – יפנה גוף החקירה למחלקה, ויחולו ההוראות בעניין הפעלת סמכות האכיפה המקבילה בשלב התביעה.

ה. הפעלת סמכות האכיפה המקבילה בשלב התביעה

1.ה. הפעלת סמכות האכיפה המקבילה טרם נקיטת הליכים משפטיים

1. מצאה המחלקה, כי ראוי שתיק פיקוח שהועבר לתביעה המקומית וטרם ננקטו בו הליכים משפטיים יועבר לטיפול מערכת האכיפה של המדינה, תורה על העברת התיק לידיה.
2. המחלקה או תובע מטעמה ימסרו הודעה בכתב על החלטה זו לתובע המקומי.
3. ניתנה הודעה כאמור, לא ינקוט התובע המקומי כל הליך אכיפה בגין אותה עבירה, ותיק הפיקוח יועבר על ידו באופן מיידי למחלקה או לתובע מטעמה, באופן ובדרך שתורה המחלקה.
4. מצאה המחלקה, כי בתיק נדרשות פעולות חקירה נוספות או השלמות חקירה, רשאית היא להורות כי אלה יבוצעו על ידי הפיקוח המקומי או על ידי גוף חקירה של המדינה.

2.ה. הפעלת סמכות האכיפה המקבילה בהליך משפטי או אחר תלוי ועומד

1. מצאה המחלקה, כי יש להעביר את המשך ניהולו של הליך תלוי ועומד, המטופל בידי התביעה המקומית, לטיפול המדינה – תודיע על כך לתובע המקומי. דבר מסירת ההודעה יתועד בכתב.
2. קיבל התובע המקומי הודעה כאמור, יפסיק מייד את טיפולו בתיק, יעביר את תיק הפיקוח המקומי ואת כל החומר הרלבנטי שבידו למחלקה או לכל גורם אחר כפי שתורה. התובע המקומי יסייע לפרקליט או לתובע מטעם המדינה בטיפולם בהליך הנעבר וישתף עמם פעולה בכל הנדרש.

ו. הכרעה במחלוקות בעניין הפעלת סמכות האכיפה המקבילה

1. סברו הפיקוח המקומי או התובע המקומי, כי אין מקום להפעלת סמכות האכיפה המקבילה, רשאים הם לפנות ליועץ המשפטי לממשלה או מי מטעמו באמצעות התובע המקומי, בבקשה מנומקת בכתב להימנע מהפעלת סמכות האכיפה המקבילה ולהשארת הטיפול במקרה המסויים בידי מערכת האכיפה המקומית (להלן - "הפנייה"), וזאת לא יאוחר משלושה ימים מעת קבלת ההודעה על הפעלת סמכות האכיפה המקבילה.
2. הפנייה תועבר על-ידי התובע המקומי באמצעות המחלקה.

3. בעצם פנייה כאמור לא יהיה למנוע את הפעלת סמכות האכיפה המקבילה, או לדחות את הפסקת ביצוע החקירה על ידי הפיקוח המקומי והעברת תיק הפיקוח ואת תיק התביעה, לפי העניין, כאמור בהנחייה זו, אלא אם כן הורתה המחלקה אחרת.
4. ההכרעה בפנייה תיעשה, במידת הצורך, בהתייעצות עם גוף החקירה, והודעה על כך תימסר לתובע המקומי.

ז. כללי

1. הנחיה זו באה במקום הנחיה 8.1101 בנוסחה מיום יד' בחשוון התשס"ד, 9/11/2003.