



נוהל 'תפיסת כלים'

כלי העבודה של רשויות הפיקוח למניעת בניה בלתי חוקית 'בזמן אמת'
רקע, בעיות והצעה לתיקון

תשרי התשע"ו | ספטמבר 2015



בס"ד

תוכן

2.....	תקציר
3.....	הרקע לגיבוש הנוהל
4.....	נוהל 'תפיסת כלים' – רציונל פעולה
6.....	הבעיות במימוש הנוהל
7.....	תיקון החוק – פתרון הבעיות במימוש הנוהל

בהוצאת:

תנועת רגבים

הפועלת למניעת השתלטות לא חוקית על אדמות מדינה

ולשמירה על כללי מנהל תקין בכל הנוגע למדיניות הקרקעית של מדינת ישראל.

נוהל 'תפיסת כלים'

האצלת סמכות לפקחי משרד הפנים, לתפיסת כלים הנדסיים המעורבים בבניה בלתי חוקית

מחקר ונתונים:

ישי חמו – רכז מחוז צפון, 'רגבים'.

כתיבה ועריכה:

אברהם בנימין – מחלקת מידע ופרסומים, 'רגבים'

תמונות ועזרים:

תנועת 'רגבים'. סמלילים – flaticon.com.

תקציר

נוהל שגיבש היועץ המשפטי לממשלה לפני למעלה מעשור, מאפשר תפיסת כלים הנדסיים בעת ביצוע עבירות בניה.

למרות שהנוהל התגלה ככלי אפקטיבי למניעת עבירות בניה 'בזמן אמת', הוא כמעט ואינו מיושם עקב קשיים טכניים.

נייר עמדה זה פורש את הרקע החוקי והרציונל להפעלתו המוצלחת של הנוהל בשנים עברו, ומתלווה במסמך הסבר להצעת תיקון הסעיף הרלוונטי ב'חוק התכנון והבניה', שיאפשר את ריענון הנוהל ויישומו מחדש.



בתמונה: הובלת באגר שנתפס במחצבה בלתי חוקית (צילום: תנועת רגבים).

הרקע לגיבוש הנוהל

תופעת הבניה הבלתי חוקית ברחבי ישראל, מוכרת כבר שנים רבות כ"מכת מדינה". כל מי שנחשף לסוגיה מבין כי ככל שהבעיה תופחת, כך הקושי של רשויות החוק להתמודד עמה הולך וגובר.

חוק התכנון והבניה מעניק לפקחי הבניה, הממונים מטעם הוועדות המקומיות והמחוזיות לתכנון ובניה, את הסמכות להוציא צווי הפסקת עבודה וצווי הריסה מנהליים כנגד מבנים שהוקמו ללא היתר. החוק¹ אף רואה בפקחים כבעלי סמכויות מסוימות המסורות לשוטר:

257א. (ב) למפקח שמונה כאמור בסעיף קטן (א) יהיו הסמכויות המסורות לשוטר לפי סעיפים 2, 3(1) ו-4(4) עד (6) לפקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח חדש]², תשב"ט-1969, והסמכויות המסורות לקצין משטרה לפי סעיפים 2 ו-3 לפקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות), 1927, לצורך ביצוע חוק זה והתקנות לפיו.

צווים אלו, המהווים את כלי העבודה המרכזי בעבודת הפיקוח, פעמים רבות נטולי כל משמעות מעשית. בהיעדר אכיפה מספקת, עשרות אלפי מבנים בלתי חוקיים שכנגדם הוצאו צווי הפסקת עבודה, צווי הריסה מנהליים, או אף צווי הריסה שיפוטיים – ממשיכים לעמוד על תילם שנים רבות לאחר שהוצאו כנגדם צווי האכיפה. היעדר האכיפה לא נעלם מעיניהם של עברייני הבניה, הממשיכים לעשות כטוב בעיניהם ללא חשש.

מעבר לרמיסה המתמשכת של חוקי התכנון והבניה, שאין צורך להאריך בחומריתה, להתנהלותם של עברייני הבניה הקובעים עובדות בשטח יש השלכות כבדות משקל על ההיבט התכנוני בהיבט המקומי ואף הארצי, משום שבניה פרועה וחסרת תכנון עלולה לסכל את האפשרות לתכנון עתידי ראוי, ולפגוע במימוש התכניות הקיימות.

¹ חוק התכנון והבניה, תשב"ט-1965

² סעיפים אלו בוטלו בסד"פ בשנת 97, תיקון מס 9.

נוהל 'תפיסת כלים' – רציונל פעולה

כבר לפני מספר שנים עלה הצורך לצייד את גופי הפיקוח השונים בכלי אפקטיבי, שיאפשר את מניעת ביצוע העבירה בטווח המידי. אחד מאמצעי האכיפה המידיים שהוכחו כאפקטיביים במיוחד במניעת הפרת החוק, הוא נוהל "תפיסת הכלים".

נוהל זה מאפשר לפקח וועדה מקומית או מחוזית, לתפוס כלים הנדסיים שונים כגון מערבול בטון, משאבת בטון, מחפרון ("באגר"), דחפור ("שופל"), משאית או כל כלי עבודה אחר, שהוכח כי בעליו מפר באמצעותם צווי הפסקת עבודה והריסה מנהליים או שיפוטיים.

הרציונל העומד בבסיס הנוהל פשוט ויעיל, ומטרתו לשמוט את הכדאיות הכלכלית של עבריינות הבניה. עצם תפיסת כלי יקר ערך כגון מערבול בטון או משאית, מהווה נזק כלכלי ישיר לקבלנים, אשר בנוסף נמנע מהם להשתתף בפרוייקטים נוספים להם דרוש הכלי.

אמצעי אכיפה זה הופעל, בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה, בצורה ניסיונית בין השנים 2003-2007 בתחומי העיר ירושלים, ואף עבר בהצלחה את מבחן בג"ץ (בג"ץ 10987/03 ש"פ 10987/03 נבאלי בע"מ נ' עיריית ירושלים). הניסיון הנ"ל הוכתר בהצלחה מרובה, וגרר ירידה משמעותית בהתחלות הבנייה הבלתי חוקיות ובהפרת הצווים שניתנו. בעקבות הניסיון החיובי, הורה היועץ המשפטי לממשלה³ על הרחבת הנוהל אל שאר חלקי הארץ. הנחיית היועץ³ משנת 2007, הורתה כי בסמכותו של פקח מטעם הוועדה המקומית או המחוזית, להחרים כלים שהוכח כי הם פועלים תוך הפרה של צווי הפסקת עבודה או צווי הריסה.

במידה והדבר מתאפשר, יש לפנות לבית המשפט באמצעות התובע של הרשות המקומית, על מנת לקבל 'צו תפיסה שיפוטי'. הנחיית היועץ³ מדגישה כי "במקרה בו קיים צורך בתפיסה דחופה ע"י שוטר, שכן השתהות לשם פנייה לקבלת צו חיפוש ותפיסה שיפוטי תביא להתקדמות משמעותית בבניה, וליצירת עובדות מוגמרות בשטח, כגון: הצבת מבנים, יציקת בטון למבנה או פגיעה קשה אחרת בתכנון, בנוף או במראה הסביבה, יפנה מפקח הבניה לתובע לקבלת אישור לתפיסה".

אישור מיוחד מטעם התובע יינתן לאחר שקילת מידת הפגיעה בקניינו ובעיסוקו של בעל הכלי, ובכפוף לקיומו של צו הפסקה שיפוטי, צו הפסקה מנהלי או צו הריסה מנהלי. אישור התובע יתועד על-ידו בכתב.

³ הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, 10 יוני, 2007. מס' 8.1154.


לפקח עצמו אין את הסמכות החוקית המאפשרת את תפיסת הכלים, ולכן בין במקרה של צו תפיסה שיפוטי, ובין במקרה של צו תפיסה דחוף שאישר התובע - החיפוש והתפיסה שמבצע הפקח, חייבים להיעשות בליווי שוטר. זאת בהתאם לסעיף 8 (א) להנחייה:


"צו חיפוש ותפיסה שיפוטי יבוצע על ידי מפקח בנייה אשר הוסמך לכך על ידי בית המשפט בצו עצמו, בליווי שוטר".


בהתאם לפקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח חדש], תשכ"ט - 1969, התפיסה גופא מתבצעת מתוקף סמכותו של השוטר המתלווה לפקח:


"32. (א) רשאי שוטר לתפוס חפץ, אם יש לו יסוד סביר להניח כי באותו חפץ נעברה, או עומדים לעבור, עבירה, או שהוא עשוי לשמש ראיה בהליך משפטי בשל עבירה, או שניתן כשכר בעד ביצוע עבירה או כאמצעי לביצועה".

הנחיית היועמ"ש משקללת באופן מידתי את הצורך האקוטי ביישום נוהל תפיסת הכלים, בד בבד עם השמירה על זכויות הקניין, ולפיכך מפרטת את סדר הפעולות המורכב אותן נדרש לבצע הפקח הן לפני ביצוע התפיסה והן לאחריה, כגון:

 **הכנת תיק פיקוח** - תיק זה מצורף לבקשת צו התפיסה השיפוטי, הכולל תיעוד של מקום ביצוע העבירה, תיאור העבודה שבוצעה שלא כדין ותיעודה, תאריכי ביצוע העבירה, וצווים שניתנו ביחס לבניה. העתק מתיק זה ניתן למשטרה.

 **עדכון המשטרה** - עדכון המשטרה המקומית ו/או יחידת מתפ"א (הממונה על ליווי אכיפה בתחום הבניה) על ידי הפקח או התובע. במקרים בהם ניתן אישור דחוף מטעם התובע, עליו לעדכן את היועמ"ש של משטרת המחוז, ואת המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין במשרד המשפטים.

 **שמירת הכלי התפוס** - לאחר מילוי דו"ח תפיסה ונתינתו למחזיק הכלי המוחרם, יש להוביל את הכלי התפוס ממקום התפיסה ולשמור אותו במקום מגודר הנמצא תחת שמירה מתמדת באחריות הוועדה. בעל הכלי רשאי לפנות לבית המשפט בבקשה לצו שיפוטי המורה על החזרת התפוס. שחרור כלי לפני החלטת בית משפט, ייעשה לאחר אישור התובע, ובכפוף לתנאי שחרור והפקדת ערובה.

 **הכנת תיק לצורך הגשת כתב אישום** - לאחר ביצוע התפיסה תכין המחלקה לפיקוח על הבניה או היחידה הארצית לפיקוח תיק חקירה נפרד, לשם שקילת הגשת כתב אישום נגד בעל הכלי על עבירת הבניה שבוצעה באמצעות הכלי.

הבעיות במימוש הנוהל

כאמור, על פי החוק הקיים, התפיסה מתבצעת בליווי שוטר בלבד משום שלפקח עצמו אין את הסמכות החוקית המאפשרת את תפיסת הכלים בעצמו. עובדה זאת יוצרת במקרים רבים, איכות משמעותי במימוש הנוהל – חרף יעילותו המוכחת: גם במקרה בו בית המשפט נותן צווי תפיסה שיפוטיים, אלו אינם ממומשים ברוב המקרים בשל חובת נוכחות שוטר בעת ביצוע התפיסה. בעיה זו מקבלת משנה תוקף בעת הצורך לבצע תפיסה דחופה (באישור התובע), מאחר ועד להגעת השוטר המלווה לשם ביצוע התפיסה, 'הסוסים כבר ברחו מהאורווה'.

בהקשר זה ראוי לציין כי פקחי 'המשטרה הירוקה' – גוף האכיפה של המשרד להגנת הסביבה – עושים בנהל זה שימוש תדיר, מאחר וליחידה זו מסופחים בדרך קבע מספר שוטרים ממשטרת ישראל. השוטרים מתלווים לכל סיור שגרתי ומבצעים פעולות נדרשות כגון איכות ומעצר חשודים, וכן תפיסת כלים שבוצעה בהם עבירה.

בסוגיית הפיקוח על הבניה, שהיקפיה רחבים לאין ערוך מהפיקוח הסביבתי, פתרון של הקצאת שוטרים שילוו באופן קבוע את פקחי הרשויות המקומיות, איננו רלוונטי – הן מחוסר היכולת המעשית להפחית מספר רב של שוטרים ממצבת כח האדם של המשטרה ומשימותיה השגרתיות, והן בשל העלויות הגדולות הכרוכות במהלך שכזה.



בתמונה: שוטר נוהג במשאית להובלת עפר שנתפסה במחצבה בלתי חוקית. (צילום: תנועת רגבים)

תיקון החוק – פתרון הבעיות במימוש הנוהל

בשל הקושי ליישם את נוהל 'תפיסת הכלים' וההבנה של נחיצותו, מוגשת הצעה לתיקון סעיף 257א בחוק התכנון והבניה.

תיקון החוק מציע להוסיף לסמכויות השוטר המוקנות כבר עתה לפקחי הוועדות, גם את סמכות תפיסת החפצים הנגזרת מסעיף 32(א) לפקודת סדר הדין הפלילי, ובכך לייתר את התלות במשטרה המונעת את מימוש הנוהל.

כוחה של סמכות זו תהיה בכפוף לתחומי סמכותם של פקחי הבניה, ותהיה יפה אך ורק לגבי תפיסת כלי ציוד מכני הנדסי. הקפדה יתירה על הפרוצדורה המתחייבת לפני התפיסה ולאחריה, תבטיח כי המידתיות בביצוע הצו, המוגדר ככלי אכיפה דרסטי, תשמר גם ללא ליווי שוטר.

לתיקון המוצע אין משמעות תקציבית.



ת.ד. 9144302
ירושלים 44439

טל. 02-6560303

פקס. 02-6560363

office@regavim.org

www.regavim.org