



פעולות האכיפה בתחום התכנון והבנייה סיכום שנת 2021

הקדמה

מוגש בזאת הדוח המסכם את פעילות האכיפה לפי חוק התכנון והבנייה לשנת 2021.

דו"ח זה הינו הדוח הרביעי המוגש לכנסת מאז נכנס לתוקפו תיקון 116 לחוק התכנון והבנייה. בשנים שחלפו מאז תיקון החוק עברה הרשות מהפכה, הן בהיבט הארגוני, הן בדרכי העבודה והן בהיקף ואיכות תוצרי האכיפה. האתגרים העומדים בפני הרשות משתנים ככל שחולף הזמן מאז תיקון החוק, בדוחות הקודמים תוארו אתגרי הטמעת התיקון ושיטות העבודה בהתאמה. כיום עיקר המאמץ של הרשות הוא איתור ושכלול שיטות עבודה כך שבמשאבים הנתונים לרשות ניתן יהיה להרחיב אף יותר את היקף הפעילות. בנוסף פועלת הרשות להעלאת רמת המקצועיות של המפקח הבודד וכמובן לשיפור האכיפה שנעשית על ידי הוועדות המקומיות. כפי שניתן לראות בדו"ח אנו עומדים באתגרים ומתכוננים לאלה שעוד נכוננו לנו.

בשנת 2021 המשיכה ללוות את העבודה השוטפת מגפת הקורונה שאילצה להתאים את עבודת הפיקוח למגבלות שחלו על כל אזרחי ישראל. חרף המגפה והקשיים שנלוו לפעילות השוטפת תפוקות עבודת הרשות לא פחתו ואף גדלו, בזכות מחויבות מפקחי הרשות ומנהליה.

כפי שנכתב בעבר, הנתונים המצטברים מהשנים האחרונות ממחישים כי עבירות תכנון ובנייה אינן גזירת גורל וכי בכוחה של המדינה לשנות מציאות. אין לי ספק, כי פעולה מתמשכת ועיקשת של מפקחי הרשות ומפקחי הוועדות המקומיות יובילו לצמצום התופעה של עבירות הבנייה באופן ניכר וייתרמו את חלקם ליעילות ולהצלחת מערכת התכנון.

חשוב להדגיש, כי הרשות לא הקפיאה את ביצוע האכיפה בשום שלב. הניסיון שנעשה בפורומים שונים לייצר את הרושם כי הוחלט על הקפאת האכיפה, או על הקפאת החוק אינו תואם את המציאות. האכיפה המשיכה בכל העת מאז כניסת החוק לתוקף. עדכונים שנעשו במדיניות האכיפה לא הפריעו להמשך ביצוע האכיפה הנחוצה והרצופה.

מגמה נוספת וחשובה העולה מהנתונים המפורטים בדוח, שעלתה גם בדוח הקודם היא הזיקה בין האכיפה לתכנון – במקום בו קיימת אכיפה אפקטיבית התכנון מתקדם בקצב מהיר יותר ובכך משרתת האכיפה את התכנון. האפשרות לקדם תכנון במקומות בהם לא היה קיים תכנון, משרתת את התושבים שנהנים מניהול משאבי הקרקע ומתן מענה לצרכיהם, והיא משרתת גם את כלל אזרחי המדינה הנהנים משמירה על שטחים פתוחים ופיתוח המרחב בהתאם לתכנון מסודר ולא כאוטי. לא ניתן גם להתעלם מהעובדה שבמקום בו קיימת אכיפה של חוק התכנון והבנייה, נורמות כיבוד החוק משתנות בהתאם – לא מדובר עוד בשטחי הפקר בהם לית דין ולית דיין והמדינה מחזירה אליהם את שלטון החוק.

מצאתי לנכון להזכיר גם את האסון הכבד שפקד את המדינה בהילולת ל"ג בעומר, בו מצאו את מותם 45 בני אדם. לא ניתן לייחס את האסון לבנייה בלתי חוקית אך יש בו כדי להדגיש את החשיבות של הסדרה תכנונית גם של מתחמי דת מסוג זה על מנת להבטיח את שלום המאמינים ואפשרותם לקיים חופש פולחן בביטחה. בעקבות האסון פעלה הרשות להריסה של בנייה בלתי חוקית שהתפתחה במתחם קבר רשב"י. בעקבות פעילות הרשות נהרסו מרבית המבנים והמבנים שטרם נהרסו נמצאים בהליכים בבית המשפט.

כאמור, בשנה זו התמקדה עבודת הרשות בשיפור שיטות העבודה כך שניתן יהיה לטפל במספר גדול יותר של עבירות בנייה חדשות וכן לקיים מבצעי אכיפה רחבים יותר כנגד שימושים אסורים, בהתאם למדיניות האכיפה. המספרים בחוברת זו מצביעים על הצלחה בפעולות שנקטה הרשות ועל עלייה בכל המדדים. אנו ממשיכים לפעול לאתר דרכים ושיטות עבודה שיוכלו לקצר זמן מפקח בבחינה של כל תיק ויש להניח שחלקן ייצאו אל הפועל בשנה הקרובה.

נושא נוסף שייחד את השנה החולפת היה הכרעות שניתנו בבג"צ במספר עתירות עקרוניות שהוגשו נגד תיקון 116 ונגד התקנות. כל העתירות נדחו או נמחקו. בכך הפך בית המשפט את התיקון לעובדה שאין עליה עוד עוררין ונתן רוח גבית להמשך פעילות האכיפה על פיו. בהזדמנות זו אבקש להודות למחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה שטיפלה במסירות בעתירות והביאה אותן לכדי סיום מוצלח.

כבכל שנה גם השנה, הרשות לא יכולה היתה להציג את התוצאות המרשימות ולא תצליח להמשיך בעצירת תופעת הבנייה הבלתי חוקית, ללא שיתוף הפעולה של כל הרשויות המעורבות שהשותפות עימן היא תנאי להצלחה.

מפקחי הרשות ומנהליה הצליחו שוב להציב רף חדש לעובדי מדינה במסירותם, במקצועיותם ובנחישות שהוכיחו בכל יום מחדש. אני גאה במפקחים ובפעילותם הנחושה, בהקפדתם על מדיניות האכיפה, ובחירתם להשגת היעדים השאפתניים שאנו מציבים לעצמנו בכל שנה מחדש.

בשנת 2022 נמשיך ונקדם את האכיפה, נמשיך לפעול לצמצום עבירות הבנייה. אכיפה נחושה ואפקטיבית בשילוב עם פיתוח המרחב בהתאם לתכנון ארוך טווח, הם אלה שעושים את ההבדל בין מדינה מפותחת כמדינת ישראל למדינת עולם שלישי. רק המשך הפעילות המאומצת של הרשות ביישום כלי האכיפה יבטיחו את המשך צמצום תופעת הבנייה הבלתי חוקית למען עתיד כולנו.

בהתאם לסעיף 254טו(ב) בחוק התכנון והבנייה הריני מתכבד להגיש מטעמי של השר הממונה את הדו"ח השנתי לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, אודות פעולות האכיפה שביצעה הרשות לאכיפה במקרקעין, הוועדות המקומיות ורשות הטבע והגנים.

בכבוד רב,
אברהם ברון כהן



מנהל הרשות לאכיפה במקרקעין

תקציר מנהלים

עבירות תכנון ובנייה הן עבירות בעלות השפעה מכרעת על איכות החיים של אזרחי המדינה, על היכולת לבצע תכנון פיזי ארוך טווח ועל השמירה על השטחים הפתוחים ואיכות הסביבה. לאורך השנים ריבוי העבירות והיעדר מענה אכיפתי מספק אילצו את הרשויות להשלים עם המציאות בשטח ולכופף את התכנון על פי העבירות.

בניסיון להתמודד עם התופעה יזמה ממשלת ישראל מהלך כולל לשיפור אכיפת דיני התכנון והבנייה. המהלך שהחל בשנת 2016 בהחלטת הממשלה, עבר בגיבוש הצעת החוק לתיקון פרק האכיפה, אישור תיקון 116 בכנסת לאחר הליך חקיקה מורכב, והסתיים באישור תקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי – תכנון ובנייה), תשע"ח-2018.

כניסת התקנות לתוקף היוותה שלב מהותי בהשלמת המהלך הכולל. שנת 2021 היא השנה השלישית ליישום התקנות וניתן כבר לקבוע כי המהלך של העברת מרכז הכובד מההליך הפלילי אל תקנות העבירות המנהליות הוכיח את עצמו. במבחן התוצאה, נסגרו בפועל בשנת 2021 515 עסקים הפועלים תוך ביצוע שימוש אסור. **מדובר בעסקים הפועלים באזורים ללא אופק תכנוני, כלומר ללא שיש סיכוי להכשיר את פעילותם במקום.** בחינה של אפקטיביות הקנסות מגלה שכ-58% מכלל העבירות כנגדם נפתח הליך אכיפה באמצעות קנסות מנהליים מופסקות לפני הטלת הקנס וללא ניהול הליכים כלשהם.

הפער העצום בין אפקטיביות הקנסות המנהליים לבין תוצאות האכיפה המבוססת על ההליך הפלילי, מקורו בשני הבדלים מרכזיים – הבדל ראשון הוא חובת ההתראה (והפרקטיקה הנהוגה של מתן אזהרות לפני התראות) לפני מתן הודעת הקנס, חובה זו מציבה בפני האזרח אפשרות להפסיק את העבירה ולהימנע לחלוטין מכל אכיפה כלפיו. רבים מבין מקבלי האזהרות וההתראות בוחרים להפסיק את העבירה ולהימנע מכל פעילות אכיפה נוספת.

ההבדל המשמעותי הנוסף שמוביל לפער באפקטיביות בין הקנסות המנהליים לבין ההליך הפלילי הוא באופי ההליכים – ההליך הפלילי מטבעו הוא הליך ארוך, מסורבל ושלב הענישה בו מגיע במקרים רבים, שנים לאחר שהחל ההליך, כך שבעצם ניהולו ישנם רווחים משניים עבור הנאשמים בעבירות תכנון ובנייה. לעומת זאת, קנס מנהלי הוא הליך מהיר שבו העונש, במידה רבה, ידוע מראש ועל כן מצטמצמים מאוד הרווחים המשניים מעצם ניהול ההליך.

במהלך שנת 2020 החלה הרשות להוציא שומות שווי מקרקעין בתיקי החקירה בהם הוגשה בקשה להישפט (נוכח עלויות הכנת השומות הן מוצאות רק בתיקים בהם מוגשות בקשות להישפט וצפוי להיות מנוהל הליך פלילי). על פי נתוני השומות לעבירות שימוש בלבד, שהוצאו רק ב-70 עבירות שימוש (כ-7% מכלל המבנים בגנים החלה פעילות אכיפה באמצעות קנסות מנהליים), עולה כי **שווי העבירות, קרי הפער בין השווי האמיתי של המקרקעין לבין השווי של השימוש שנעשה בפועל במקרקעין עומד על סה"כ של 304,604,716 ש"ח.** נתון זה מצביע על הערך הכלכלי של העבירות. יש לציין כי עולם עבירות הבנייה מתנהל ברובו בתחום האפור ומייצר כלכלה שחורה שאינה מדווחת לרשויות המס (מיסוי מקרקעין, היטלי השבחה ועוד). שליטה בתופעה והעברת הפעילות לפסים נורמטיביים יסייעו בצמצום ההון שאינו מדווח ואת תשלום המס כחוק לקופת המדינה והרשויות המקומיות.

התחלות בנייה בלתי חוקיות – מנתוני תצלומי האוויר החודשיים שעורכת הרשות לאכיפה במקרקעין
עולה כי חלה ירידה נוספת של כ-28% ביחס לשנת 2020 בהתחלות בנייה משמעותיות (שלדי מבנים, כלונסאות, קידוח יסודות) בשטחים הפתוחים. ביחס לשנת 2017 לפני כניסת תיקון 116 לחוק, מדובר בירידה של כ-83%.

בשנת 2021 חלה עליה של כ-10% במספר הצווים המנהליים שהוציאה הרשות לאכיפה במקרקעין (מ-1662 בשנת 2020 ל-1,844 בשנת 2021), ביחס לשנת 2017 (לפני כניסת תיקון 116 לתוקף) מדובר על עליה של כ-190% - צווים מנהליים הינם צווים המתמודדים עם בנייה חדשה בלבד.

יש להדגיש כי תצלומי האוויר החודשיים מאפשרים מיקוד של משאבי הרשות והכוונת המפקחים בפרקי זמן קצרים שמאפשרים פעולה באמצעות צווים מנהליים שהם הכלי המרכזי והאפקטיבי ביותר להתמודדות עם תופעת הבנייה הבלתי חוקית.

מספר הצווים שבוצעו נותר ללא שינוי מהותי והוא גבוה פי למעלה משתיים לעומת מספר הצווים שבוצעו לפני תיקון החוק (1708 בשנת 2021 לעומת 1701 בשנת 2020).

פעילות הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה – נתון משמעותי שעולה מנתוני פעילות האכיפה בוועדות המקומיות הוא כי קיים פער בין היקף האכיפה לנפש בוועדות הגדולות (מעל 150,000 תושבים) לבין כל שאר סוגי הוועדות. פער זה מחייב בחינה מעמיקה של סיבותיו והדרכים לתקן את הבעיות המובנות באכיפה בוועדות שאינן ועדות גדולות.

הוועדות המקומיות העצמאיות המשיכו את המעבר מאכיפה המבוססת על הליך פלילי לאכיפה המבוססת על הקנסות המנהליים. המעבר טרם הושלם והוועדות העצמאיות ברובן לא ממצות את האפקטיביות הפוטנציאלית שבהליכי הקנסות המנהליים. עם זאת, ישנה עלייה של כ-26% במספר ההתראות שחולקו ושל כ-43% במספר הקנסות שניתנו (יש לציין כי הוועדה המקומית תל אביב היא שמסרה כמחצית מכלל ההתראות וכ-40% מכלל הקנסות, והיא המובילה את פעילות הוועדות המקומיות).

בתחום הצווים המנהליים חלה עליה של כ-21% במספר צווי ההריסה המנהליים שנמסרו על ידי הוועדות המקומיות ביחס לשנת 2020. בתחום ביצוע הצווים מספר הצווים שבוצעו נותר כפי שהיה בשנת 2020, אך נוכח העלייה במספר הצווים שנמסרו הרי שיחס הביצוע פחת לעומת שנת 2020. תחום הביצוע של צווים בוועדות המקומיות נמצא במוקד פעילות הרשות מול הוועדות המקומיות.

נוכח העלייה בשיעור הדיווחים על פעולות האכיפה ניתן לפלח ביתר דיוק את היקפי העבירות עימן מתמודדות הוועדות המקומיות. נמצא כי היקף העבירה החציוני עימו מתמודדות הוועדות המקומיות עומד על 56.5 מ"ר. מדובר בשינוי מהותי מהנתון המקביל בשנת 2020 אז הגודל החציוני עמד על 22.5 מ"ר.

תיקון 116 לחוק עשה שינוי מהותי בתחום האכיפה של חוק התכנון והבנייה. הממשלה החליטה בהחלטה 1559 לקחת אחריות על התחום והחלטה זו ממומשת ומוכיחה את עצמה בתוצאות בשטח. הרשות תמשיך להעמיק את הישגי האכיפה ולפעול לצמצום עבריינות הבנייה במדינה.

תוכן

2.....	הקדמה
4.....	תקציר מנהלים
8.....	מבוא - פעילות הרשות לאכיפה במקרקעין
8.....	פעילות מקצועית
8.....	שיטות עבודה
9.....	מדיניות אכיפה
10.....	שינויים מבניים
12.....	אכיפה מנהלית
17.....	איסורי שימוש מנהליים של כלי רכב וציוד מכני הנדסי
19.....	תפיסת כלים לפי פקודת סדר הדין הפלילי
22.....	קנסות מנהליים
28.....	ביצוע צווים
31.....	ירידה בהתחלות בנייה בלתי חוקיות
35.....	צווים שיפוטיים ואכיפה פלילית

38.....	אכיפה ממוקדת תומכת תכנון.....
38.....	מתחמים מועדפים לדיור.....
40.....	מרחבי הגנה.....
42.....	תופעות ארציות ומפגעים סביבתיים.....
44.....	מתחם קבר הרשב"י בהר מירון.....
45.....	דוגמא לפעילות עם ועדה מקומית לוד.....
47.....	סיוע במאבק בפשיעה בחברה הערבית.....
48.....	תלונות הציבור.....
49.....	שמאות.....
50.....	החלטות שיפוטיות.....
51.....	ממצאים ומסקנות מפעילות הרשות לאכיפה במקרקעין.....
52.....	פעילות אכיפה ברשות הטבע והגנים.....
53.....	פעילות האכיפה בוועדות המקומיות.....
78.....	נספח א' - מדיניות אכיפת עבירות תכנון ובנייה - הרשות לאכיפה במקרקעין.....
82.....	נספח ב' - דגשים לאכיפה מדינתית במגזר הערבי.....
82.....	נספח ג: פירוט פעילות אכיפה בוועדות המקומיות בשנת 2021.....

מבוא - פעילות הרשות לאכיפה במקרקעין

פעילות מקצועית:

1. הקשיים באכיפת דיני התכנון והבנייה וריבוי העבירות (נושא שהוגדר על ידי בתי המשפט לאורך השנים כמכת מדינה) הובילו להקמת ועדה על ידי היועץ המשפטי לממשלה בראשה עמד המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, עו"ד ארז קמיניץ, וחבריה היו נציגים מכל הארגונים שבאחריותם תחום זה. ממשלת ישראל אימצה את המלצות הועדה בהחלטת הממשלה 1559 (יוני 2016), שעל בסיסה נחקק תיקון 116 לחוק התכנון והבנייה שנכנס לתוקף באוקטובר 2017.
2. התיקון עשה שינוי יסודי ומהותי בכלי האכיפה של דיני התכנון והבנייה ועיגן מספר מגמות:
 - א. הרחבת היקף הצווים המנהליים ומתן דגש על האכיפה בשלבי הביצוע ההתחלתיים של העבירות.
 - ב. העמקת האכיפה הכלכלית (איסורי שימוש מנהליים בכלי רכב, קנסות מנהליים).
 - ג. קביעת מדרג חומרה לעבירות – הבחנה בין ייעודי הקרקע עליה מבוצעת האכיפה וקביעת הייעודים שעבירה בהם חמורה יותר.
 - ד. הגדלת האחריות והסמכות של הרשות לאכיפה במקרקעין לאכיפה בכל מרחבי התכנון.
 - ה. צמצום האפשרות לנצל לרעה הליכי משפט – צמצום הסמכות לעיכוב ביצוע.
 - ו. אחריות המדינה – לקיחת אחריות של המדינה לאכיפה, להנחיית הפיקוח ומתן סמכויות בקרה על הוועדות המקומיות.
3. מאז כניסת תיקון 116 לתוקף, נדרשה הרשות לאכיפה במקרקעין ללמוד כיצד ליישם בפועל באופן המיטבי את כלי האכיפה שניתנו בידיה על ידי הכנסת, חלקם כלים חדשניים שדרשו יצירת יש מאין. במקביל ללימוד נדרש עיצוב תורת הפעלה לכלי האכיפה וכתירת הנחיות מקצועיות מחייבות לכל המפקחים ברחבי הארץ (עד כה פורסמו באתר הרשות 12 הנחיות מקצועיות בכל תחומי האכיפה ו-41 מסמכים גנריים מחייבים).

שיטות עבודה:

4. הרשות לאכיפה במקרקעין ביצעה תהליך עומק של בחינת תהליכי עבודה וגיבוש שיטות פעולה.
5. בסופו של התהליך גובשה תפיסת הפעלה המבוססת על יוזמה אכיפתית אשר כוללת בין היתר את המגמות הבאות:
 - א. הרשות הרחיבה את פעולתה על בסיס פענוח של תצלומי אוויר עיתיים. פענוח תצלומי האוויר מאפשרים למפקחי הרשות לבדוק באופן ממוקד את המקומות בהם קיים מידע לקיומן של התחלות בנייה וכך להרחיב את השימוש בצווים מנהליים כמענה להתחלות בנייה לא חוקיות.

- ב. הרשות ביצעה סקרים בשטחים חיוניים, שמיפו את העבירות באותם שטחים לצורך מיקוד יעדי האכיפה.
- ג. הרשות מקיימת הידברות רציפה עם גופי התכנון הארציים והמחוזיים במטרה לאתר שטחים אשר יש צורך בביצוע אכיפה ממוקדת בהם לטובת האצת תהליכי תכנון תקועים.
- ד. הרשות ממשיכה לפעול על בסיס מבצעי אכיפה ממוקדים שמאפשרים ריכוז מאמץ, ומיקוד בשטח גיאוגרפי או בתופעה עבריינית כלל ארצית.
- ה. שינוי שיטת העבודה המסורתית ומיקוד האכיפה קידם וייעל את פעילות האכיפה המבוצעת על-ידי הרשות, הן ברמה האיכותית והן ברמה הכמותית.

מדיניות אכיפה:

7. הצורך במיקוד האכיפה מחויב המציאות. לשם מיקוד האכיפה נקבעה על ידי המדינה מדיניות אכיפה שגם פורסמה במהלך הליכי החקיקה. מסמכי מדיניות האכיפה קובעים מדיניות כללית ומדיניות ממוקדת למגזר הערבי והדרוזי (ראה נספח א'). בהמשך ולאחר שהחלה הרשות ליישם את כלי האכיפה החדשים, ובעקבות פגישות שקיים המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי), מר ארז קמיניץ, עם נציגי המגזרים השונים נמצא כי קיים צורך בדיוק מדיניות האכיפה ובמהלך שנת 2020 יצא מסמך מדיניות מתוקן (ראה נספח ב').
8. להלן השיקולים המרכזיים המנחים את המדינה בשיקול הדעת לבחירת הליכי האכיפה (צו מנהלי, צו שיפוטי, חקירה לקראת קנס מנהלי, קדימות בביצוע). יש להדגיש כי בפועל הרשות מבצעת אכיפה כמעט רק במקום בו אין כל אופק תכנוני בטווח הנראה לעין:
- א. **חיוניות המקרקעין** - ככלל, ובהתאם למדיניות האכיפה, הרשות לאכיפה במקרקעין עוסקת בעיקר באכיפת בנייה בלתי חוקית במקרקעין רגישים, קרי:
 1. מקרקעין המיועדים בתכנית לאחת מהתכליות המפורטות בהגדרה "תשתיות לאומיות".
 2. מקרקעין המצויים בסביבה החופית.
 3. מקרקעין שהוכרזו כקרקע חקלאית.
 4. מקרקעין שהם גן לאומי או שמורת טבע, או מקרקעין המיועדים בתכנית לגן לאומי, לשמורת טבע או ליער.
 5. מקרקעין המיועדים בתכנית לשטחים ציבוריים פתוחים.
 6. תכניות דיור גדולות ועבירות מסכלות תכנון כגון על שטחים המיועדים לדרכים או למבני ציבור.
- ב. **עבירות בהתהוות או בסמוך לאחר השלמתן** – עבירות שעל פי מועד איתורן חל עליהם סימן ד' בפרק י' בחוק.
- ג. **עבירות המהוות מטרד משמעותי לציבור או שגורמות לפגיעה אחרת באינטרס ציבורי** - כגון וילות אירוח, שימוש הגורם לזיהום סביבתי וכד' או תופעות עברייניות בתחום התכנון והבנייה שנמצא שיש לטפל בהן כתופעה.

ד. עבירות שבמהותן דומות לעבירות בנסיבות מחמירות - במקרקעין המיועדים ל-"נוף כפרי", "נחל וסביבותיו", "שב"צ", מבנים לשימור, עתיקות וכד'.

ה. עבירות שקיים לגביהן אינטרס ציבורי מובהק, לרבות אינטרס שאינו מתחום התכנון - אכיפת החוק כלפי גורמי פשיעה בהתאם לבקשות משטרת ישראל, אכיפה כחלק ממבצעי אכיפה משולבת, ושיתופי פעולה עם רגולטורים מתחומים אחרים.

ו. אכיפת עבירות שבוצעו על ידי נבחרי ציבור (לרבות נבחרים ברשויות המקומיות) או על ידי נושאי משרה.

ז. אכיפה תומכת תכנון בתיאום עם מוסדות התכנון השונים - כגון אכיפה במתחמי וותמ"ל, אכיפה כנגד עבירות מסכלות תכנון מפורט, אכיפה כנגד עבירות החורגות מתוכניות מתאר מחוזיות וכד'.

9. כפי שמשתקף מדו"ח זה, ניתן לראות שהרשות הגדילה משמעותית את התפוקות, תוך שכל פעולות האכיפה מבוצעות בהתאם למדיניות האכיפה בנוגע לעבירות משמעותיות במיקוד. פעילות זו של הרשות הביאה לירידה משמעותית בכמות עבירות הבנייה בכל הארץ, במיוחד בבנייה החדשה הלא חוקית במקרקעין רגישים.

10. הרשות ממשיכה לממש את ייעודה ועומדת במשימותיה.

שינויים מבניים:

11. הרשות לאכיפה במקרקעין הוקמה על בסיס היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה. במהלך שנת 2019 הואץ תהליך שינוי מבני שסופו בהקמת הרשות. במהלך שנת 2021 נעשו שינויים נוספים שהתחייבו לטובת העצמאות המנהלית של הרשות, בעקבות לקחים מהפעלת שיטות העבודה החדשות.

12. השינוי המבני שעברה הרשות כלל בניית מבנה ארגוני חדש שיותאם לצרכים הארגוניים והמקצועיים, בהתאם לניסיון הנצבר בשנים האחרונות. בין היתר הוקמה יחידה מרכזית לחקירת עבירות מורכבות וביצוע משימות מיוחדות, הוקם מערך מודיעיני למיקוד האכיפה, הוקמה לשכה משפטית ויחידה האחראית על תיאום הביצוע של צווים מול משטרת ישראל. בנוסף הוקמה יחידת בקרה על מחלקות האכיפה בוועדות המקומיות מתוך תפיסה שנקבעה בתיקון 116 לפיה הרשות היא הגורם המאסדר של כלל יחידות הפיקוח על תחום התכנון והבנייה בישראל.

13. הרשות קלטה, הכשירה והסמיכה במהלך שנת 2021 עשרות מפקחים חדשים, מפקחים מיוחדים ואנשי מקצוע כחלק מהתאמת המבנה הארגוני של הרשות לרפורמה ולדרישות החוק. תהליך קליטת כוח אדם ימשיך גם בשנים הבאות עד להשלמת כוח האדם הייעודי לפעילות הרשות.

14. הוקם מערך הטמעה המבוסס על אנשי הרשות אשר פיתח מערכי הדרכה, הכשיר והסמיך את אנשי הפיקוח של הוועדות המקומיות והסיירת הירוקה (רשות הטבע והגנים).

15. תהליך ההטמעה שהובל ברשות כלל קורסים וכנסים מקצועיים למגוון רחב של אנשי מקצוע (מהנדסים, מנהלי יחידות פיקוח, מפקחים ועוד).

16. במהלך שנת 2021 המשיך תהליך השינוי המבני בהתאם ללקחים מהפעלת כלי האכיפה החדשים

ושינוי שיטת העבודה ברשות והכל במטרה להגדיל את תפוקות העבודה ולייעלה –

א. תחילת פעילות ומיסוד שיטות עבודה של צוותי ימ"ר מחוזיים – צוות למשימות מיוחדות ותכנון מבצעים מחוזיים, הכולל מנהל ושני מפקחים.

ב. המשך הצטיידות טכנולוגית ברחפנים – רכישת רחפנים נוספים והכשרת עוד מפקחים כמטיסי רחפנים.

ג. פיתוח מערכת המחשוב מרכזית – הפיתוח נמצא לקראת סיום והייעד הוא להתחיל פעילות במערכת החדשה בשנת 2022, במטרה לייעול תהליכים ושיפור ניהול הידע בארגון.

ד. המשך השלמת קליטת כוח אדם ובעלי תפקידים על מנת לאפשר את פעילות הרשות באופן עצמאי כיחידת סמך.

ה. קבלת אחריות על התביעה המדינתית – היועץ המשפטי לממשלה הכריע בינואר 2022 לאחר תהליך ארוך, כי התביעה המדינתית תחזור מהפרקליטות לאחריות הרשות לאחר למעלה מעשור. מהלך זה נועד לייעל את עבודת התביעה ולקצר תהליכים שאורכים כיום זמן רב בהעברת התיקים, בקרה על זמן עבודת התובעים ועל התיקים שבאחריותם. מובן כי העברת האחריות מחייבת שמירה על עצמאות שיקול הדעת של התביעה בפעילותה. אופן ההעברה, לוחות הזמנים וסדרי העבודה מול הפרקליטות לאחר העברת התביעה טרם הוכרעו והם נמצאים בדיונים אצל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי). במהלך 2022 יושלם ההליך והתביעה תחל בפעילות מלאה תחת אחריות יועמ"ש הרשות.

ו. ביצוע סקרים לקראת פעילויות אכיפה יזומות וממוקדות – הרשות החלה בביצוע סקרים בתחומים שונים על מנת להכין את הרקע לביצוע אכיפה בתחומים אלה. מדובר בנושאים העולים בשגרת העבודה ונמצא כי יש מקום לבחון אותם לעומק על מנת לשקול פעילות ממוקדת בעניין. כך לדוגמה, נעשה מיפוי של כל המבנים בתחומי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה טירה אשר קיבלו היתר כמחסן חקלאי. הבחינה העלתה כי 70% מהם אינם משמשים כמחסן חקלאי בהתאם להיתר. תופעה זו מצביעה על בעייתיות המחייבת טיפול מערכתי. סקר נוסף שביצעה הרשות בשנת 2021 כהכנה לפעילות ממוקדת הוא סקר בחופי הכנרת. עד כה נמצאו מעל 100 מבנים מסוגים שונים שנבדק מול הרשויות הרלוונטיות האם יש להם היתר או אם ננקטו בעניינם פעולות אכיפה. בשנת 2022 בכוונת הרשות לטפל בשלב הראשון בעבירות במדרג הגבוה ולפתוח את החופים באופן חופשי לציבור ומתן גישה חופשית לחוף הים.

17. שנת הקורונה חייבה שינוי באופן הכשרת המפקחים כך שלא תידרש נוכחות פיזית בקורסי ההכשרה. במהלך שנת 2020 התגבש קורס הכשרה שמרביתו התקיים באמצעות לימוד מרחוק. על בסיס קורס זה התקיים בתחילת שנת 2021 קורס נוסף באותו אופן. הרשות החלה תהליך מול קמפוס IL ליצירת קורס הכשרה דיגיטלי שיאפשר ייעול של תהליך ההכשרה ועמידה בדרישת הוועדות המקומיות למתן מענה למספר קורסי הכשרה בשנה. במהלך השנה הושלמה יחידת לימוד ראשונה ולאחר אישורה לשיעור רצון הנהלת הרשות החל פיתוח של יחידות נוספות. יש להניח כי הקורס הראשון בפורמט זה יחל במהלך 2022.

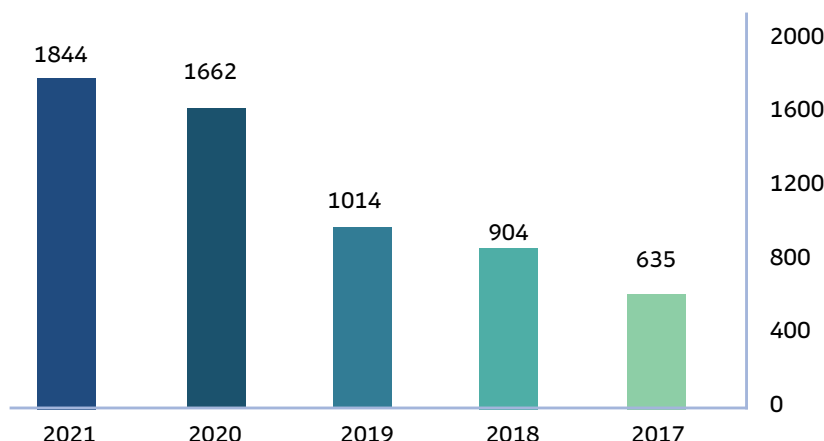
אכיפה מנהלית

1. אכיפה מנהלית על פי סימן ד' לפרק י' בחוק התכנון והבנייה היא אכיפה באמצעות צווים מנהליים. חשיבות האכיפה המנהלית היא השלב בחיי עבירת התכנון והבנייה בו היא מתבצעת – **צו מנהלי יכול להינתן לעבירת תכנון ובנייה בעת ביצועה או סמוך לאחר השלמתה**. מובן, כי נכון לטפל בעבירת בנייה בשלב היסודות ולא בשלב בו המבנה הושלם ואוכלס.

2. מתוך הכרה בחשיבות ההתמודדות עם תופעת עבירות התכנון והבנייה באמצעות צווים מנהליים, הרחיבה הכנסת בתיקון 116 את תחולתם של הצווים, הסירה את החסמים העיקריים להוצאת צווי הריסה מנהליים על ידי המדינה ויעלה את ההליך.

3. במהלך השנים האחרונות הרשות, התובעים המייצגים בבתי המשפט ושופטי בתי המשפט ברחבי הארץ נדרשו ללימוד מחדש של החוק, אופן הפעלתו וגבולותיו. פרשנות החוק ממשיכה להתעצב בבתי המשפט ומפקחי הרשות ממשיכים להעמיק ההכרות של כלי האכיפה ואת אופן יישומם. כתוצאה מתהליכים אלה בשנת 2021 חל גידול של כ-10% במספר צווי ההריסה המנהליים לעומת שנת 2020 ובכ-190% ביחס למצב שקדם לתיקון 116.

צווי הריסה מנהליים - כלל ארצי



נדגיש, כי נוכח היצמדות למדיניות אכיפה מדויקת וברורה, כל הצווים הוצאו במסגרת פעולות אכיפה יזומות באזורים בעלי אינטרס ציבורי בהם אין אופק תכנוני להסדרה, או לחילופין כנגד עבירות בנייה המסכלות תכנון מתהווה.

5. כפי שהוצג בדוח לשנת 2019, במטרה לייעל את האכיפה ולמקד אותה בהתאם למדיניות, מבצעת הרשות מיפוי ופענוח של תצלומי אוויר באופן תדיר ושוטף. התצלומים מתבצעים ומפוענחים לעיתים תכופות ולאורך כל השנה, בעיקר לטובת איתור בנייה חדשה בלתי חוקית. שיטת פעולה זו החליפה את הסיורים הרכובים לאיתור בנייה חדשה ומאפשרת לכוון את המפקחים באופן ממוקד לאיתורי הבנייה החדשה. שיטת עבודה זו מאפשרת להעלות משמעותית את מספר הצווים, והיא מגדילה

את סיכויי הבונה להיתפס בשלב ההתחלתי של ביצוע העבירה ואת הסיכוי להסרת העבירה. בנוסף, באמצעות שיטה זו ניתנת תמונת מצב המבוססת על נתוני אמת לגבי היקף תופעת התחלות הבנייה הבלתי חוקיות. מרבית מהצווים המנהליים הם צווים שאותרו באמצעות צילומי האוויר העיתיים. בנוסף, הגדרת השטחים המצולמים מאפשרת עדכון ושינוי מיקוד האכיפה בהתאם לצרכי התכנון. כך לדוגמא ניתן להגדיר מתחם מסוים כבעל חשיבות תכנונית בשל קידום תוכנית או הכרזה על מתחם לוותמ"ל, ולמקדם בו את האכיפה לתקופה נתונה.

הניסיון המצטבר בעבודה על פי צילומי אוויר חודשיים לצורך איתור בנייה חדשה ומיצוי השימוש בצווים מנהליים, מלמד כי מדובר במהפכה ושינוי יסודי באפקטיביות שבאכיפה. הראיה לכך היא הצמצום בהתחלות בנייה בשטחים המצולמים.

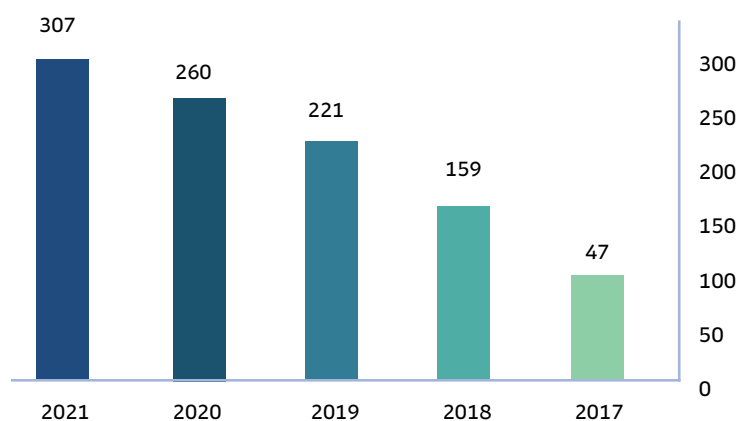
6. בשנת 2021 המשיכה הרשות לפתח ולהרחיב את שיטת הוצאת הצווים על בסיס הוצאת צווים מנהליים ללא נוכחות מפקח בשטח עד להדבקת הצו על המבנה, באמצעות אמצעים טכנולוגיים. הרשות החלה בפעילות באמצעות צווים אלה בשנת 2020 במטרה לקצר את תהליך הוצאת הצווים, להגדיל את היקף הצווים המוצאים על ידי הרשות, תוך חסכון במשאבים וצמצום החיכוך בין המפקחים והאוכלוסייה. שיטת העבודה אושרה על ידי בתי המשפט והיא מוכיחה את עצמה.
7. כל צווי ההריסה המנהליים מתורגמים לבקשות לסיוע למשטרת ישראל לאבטחת פעולות ההריסה על פי נוהל משותף למשטרת ישראל ולרשות -

- במחוזות צפון ומרכז הבקשות לסיוע מוגשות למנהלת תאום פעולות אכיפה (מתפ"א), אשר מתאמת את הפעילות עם תחנות המשטרה המקומיות לפי הצורך.
- מחוז דרום מסתמך על סיוע של יחידת "יואב" לביצוע פעולות הריסה.
- מחוז ירושלים פועל, על פי רוב, בסיוע כוחות צבא בשילוב כוחות משטרה מקומיים.

בשנת 2021 חל
גידול של כ-10%
במספר צווי
ההריסה המנהליים
לעומת שנת 2020
ובכ-190% ביחס
למצב שקדם
לתיקון 116.

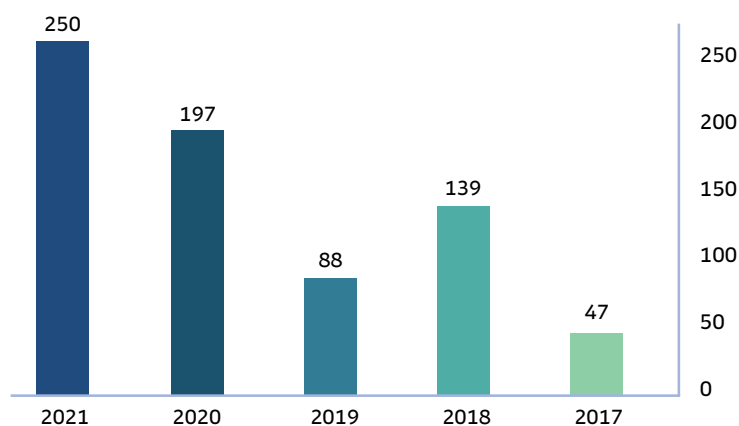
8. להלן תפורט חלוקת הצווים המנהליים לפי מחוזות הרשות:
- במחוז צפון חל השנה גידול של כ-18% במספר צווי ההריסה:

צווי הריסה מנהליים - מחוז צפון



- במחוז מרכז חל השנה גידול של כ-26% במספר צווי ההריסה:

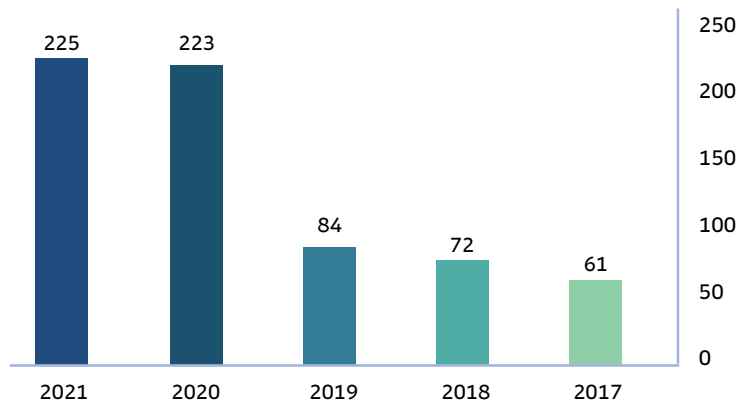
צווי הריסה מנהליים - מחוז מרכז



הניסיון המצטבר בעבודה על פי צילומי אוויר חודשיים לצורך איתור בנייה חדשה ומיצוי השימוש בצווים מנהליים, מלמד כי מדובר במהפכה ושינוי יסודי באפקטיביות שבאכיפה. הראיה לכך היא הצמצום בהתחלות בנייה בשטחים המצולמים.

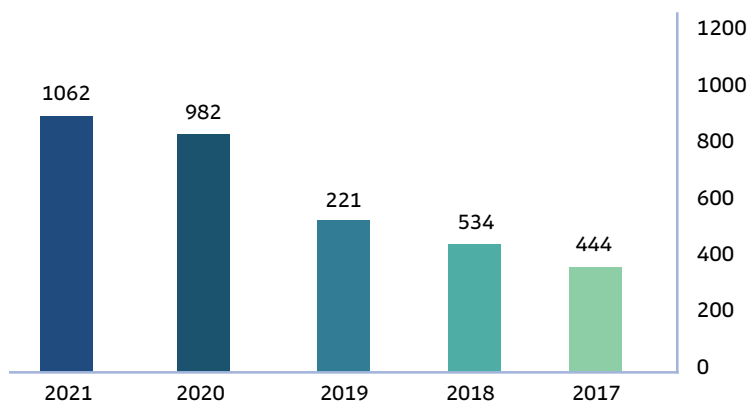
- במחוז ירושלים לא חל השנה שינוי משמעותי במספר צווי ההריסה המנהליים

צווי הריסה מנהליים - מחוז ירושלים



- במחוז דרום חל השנה גידול של כ-8% במספר צווי ההריסה המנהליים:

צווי הריסה מנהליים - מחוז דרום



הנתונים במחוז דרום כוללים את פעולות האכיפה במגזר הבדואי. יש לציין, כי במגזר הבדואי פועלת הרשות לבלימה של הבנייה החדשה ולאכיפה תומכת הסדרה. האכיפה במגזר זה דורשת התמקצעות בפני עצמה ומהווה אתגר עבור כלל רשויות האכיפה וההסדרה, אשר הרשות פועלת עימן בשיתוף פעולה.

מדדי איכות

9. במטרה להעריך את איכות הצווים המנהליים שמוציאה הרשות, נבחנו מספר הצווים שבוטלו על ידי בית המשפט ביחס למספר הצווים שהוצאו וכן מספר הצווים שפג תוקפם.

10. מהנתונים ניתן לראות כי אחוז הצווים שבוטלו על ידי בתי המשפט נמוך ביותר - **בשנת 2021 עמד אחוז הצווים שבוטלו על ידי בתי המשפט על 1.5% (27 צווים מתוך 1844 צווים)**. אכן חלה עליה

באחוז הצווים שבוטלו ביחס לשנת 2020, אך הנתון עדיין נמוך ביותר ומצביע על מקצועיות מפקחי הרשות בתהליכי האיתור, הסינון והגיבוש של הצווים המנהליים.

11. צווי הריסה פגי תוקף – מדד איכות נוסף שנבדק על ידי הרשות הוא מספר הצווים שתוקפם פג ולא ניתן לבצעם (לאחר שניתנו להם אורכות על ידי בתי המשפט). החשיבות שבצמצום אחוז הצווים פגי התוקף ברורה – ככל שישנם יותר צווים שתוקפם פג הרי שמשאבי הרשות הוצאו לריק. מהנתונים עולה כי רק 6% מהצווים לא ניתנים לביצוע לאחר שכג תוקפם. נתון זה משקף גם הוא עלייה מסוימת של צווים פגי תוקף, אך גם נתון זה נמוך ומשקף את שיתוף הפעולה המצוין עם משטרת ישראל בקידום ביצוע הצווים במועד.

12. במהלך שנת 2022 בכוונת הרשות להרחיב את השימוש בצילומי אוויר אלכסוניים ולהעלות את רזולוציית הצילומים במטרה לשפר ולקצר את תהליך העבודה וההכנה של צווי הריסה מנהליים ואת הליכי איתור והכל להגברת האפקטיביות של האכיפה המנהלית.

איסורי שימוש מנהליים של כלי רכב וציוד מכני הנדסי

1. כלי אכיפה ייחודי ומשמעותי שהוסיפה הכנסת לארגז הכלים האכיפתי בתיקון 116 הינו איסור שימוש מנהלי של כלי רכב וציוד מכני הנדסי המעורבים בביצוע עבירות (סעיף 218 לחוק).
2. בתמצית – מפקחים מסוימים שהוסמכו לכך ברשות (סמכות ייחודית לרשות שאין לה מקבילה בוועדות המקומיות) מוסמכים להורות על איסור שימוש ברכב שהיה מעורב בביצוע עבירת תכנון ובנייה עד ל-30 ימים, בדומה להסדר הקבוע בפקודת התעבורה.
3. מדובר בכלי אכיפתי שלא היה קיים לפני תיקון 116 לחוק, ושיש בו כדי להוות כלי מכריע במאבק בתופעה. האיסור המנהלי המוטל על הרכב משבית את פעילותו הכלכלית למשך ימים ארוכים. **תפיסת כלי רכב מהווה פגיעה כלכלית משמעותית בבעלים של הכלי.** החידוש שבכלי אכיפה זה הוא ההרתעה שיש בו כלפי מי שמבצעים בפועל את העבירה ובלעדיהם אין בנייה, וכן במניעת העבירה ללא צורך בצווים, הריסות או הליכים פליליים.
4. הרשות קבעה קריטריונים שבהתקיימם אין לתפוס כלים שנצפו מעורבים בביצוע עבירת עבודה אסורה:

א. אם יש בידי נהג הכלי או בעל הכלי היתר בנייה בתוקף.

ב. אם ההיתר הקיים הינו היתר לכתובת בה בוצעה העבודה.

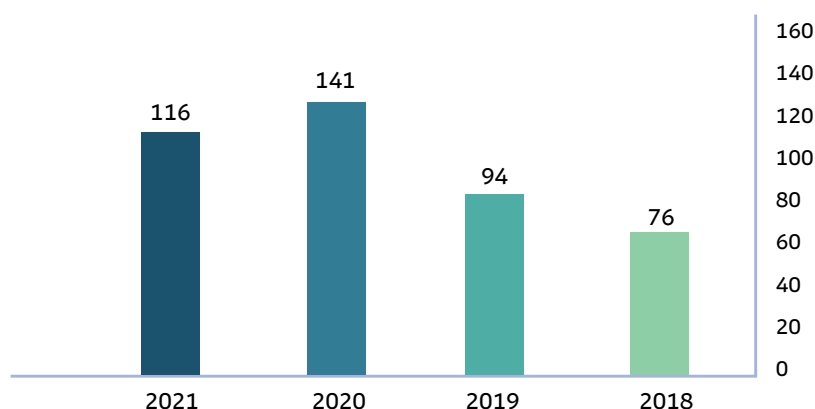
אם מראה נהג הכלי שהוא עומד בקריטריונים האמורים, הרשות אינה מפעילה את סמכותה.

5. אנו רואים חשיבות בהצגה עצמאית של נתוני האכיפה של כלי אכיפתי זה נוכח חשיבותו והפוטנציאל הגלום בו לצמצום נוסף של ביצוע העבירות.

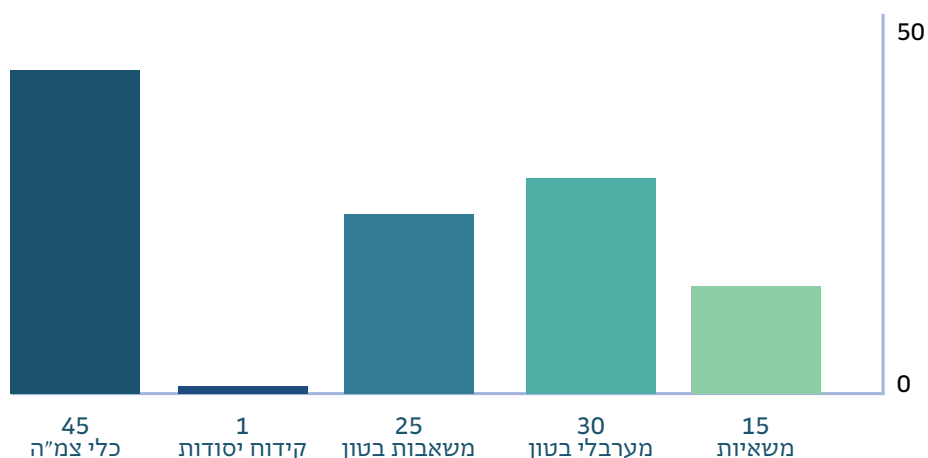
6. במהלך שנת 2021 חלה ירידה בכ-17% לעומת שנת 2020 במספר הכלים שנתפסו בעת ביצוע עבודה אסורה של בנייה בלתי חוקית. בסך הכך נתפסו 116 כלי רכב וציוד מכני הנדסי (צמ"ה) לעומת 141 כלים בשנת 2020. הירידה נובעת משתי סיבות – ראשית, קיימת ירידה משמעותית בהתחלות הבנייה המשמעותיות והדבר ניכר בשטח גם בהיבט של כלים הנדסיים המעורבים בביצוע עבירות בנייה. שנית, נוכח התחלת השימוש באפשרות לתפוס כלים לפי פקודת סדר הדין הפלילי, כפי שיפורט בהמשך, הוסטו משאבים ללימוד ויישום דרך פעולה זו ולעיתים על חשבון פעילות של איסור השימוש המנהלי.

”
תפיסת כלי
רכב מהווה
פגיעה כלכלית
משמעותית
בבעלים של
הכלי.”

איסורי שימוש מנהליים



7. להלן פילוח לפי סוגי הכלים שנתפסו. יש לציין כי מתוך כלל הכלים שנתפסו רק 10 כלים נתפסו יותר מפעם אחת בשנה זו ויש בכך כדי להצביע על אפקטיביות ההרתעה כלפי בעלי הכלים:



8. הרשות רואה חשיבות גדולה בהרחבת השימוש בכלי אכיפתי זה אשר מטפל במחוללי העבירה ומייצר הרתעה ממשית מלקחת חלק בביצוע עבודות אסורות. אין כל ספק, כי להרחבת השימוש בכלי זה השנה תרומה של ממש לירידה בהתחלות הבנייה הלא חוקיות. בשנת 2022 מתוכננת הכנסת טכנולוגיות חדשות שיסייעו להרחיב את השימוש בכלי זה וכן שיטות פעולה המבוססות על לקחי השנים האחרונות.

תפיסת כלים לפי פקודת סדר הדין הפלילי

1. בשנת 2021 החלה הרשות לפעול באמצעות סמכויות תפיסה הנתונות למפקחי הרשות לפי סעיף 206(ב)(2), סמכות שהתווספה לסמכויות הפיקוח במסגרת תיקון 116.
2. מדובר בתפיסה פלילית בהתאם לפקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח חדש], תשכ"ט-1969. הערך המוסף הקיים בשימוש בכלי זה הוא האפשרות לתפוס כלים המשמשים לשימוש אסור קיים ולא רק תפיסה של כלים המבצעים עבודה אסורה (שהם הכלים שניתן על פי הסמכות לאיסור שימוש מנהלי). באופן זה ניתן לייצר מנגנוני אכיפה נוספים שתכליתם הפסקת פעילות של עסקים המבצעים שימוש אסור.
3. מדובר בכלי שמהווה חלק אינטגרלי מהליך החקירה לקראת הגשת כתב אישום או קנס מנהלי. עילות התפיסה רחבות וכוללות כל חפץ שנעברה, או עומדים לעבור בו, עבירה, או שהוא עשוי לשמש ראייה בהליך משפטי בשל עבירה, או שניתן כשכר בעד ביצוע עבירה או כאמצעי לביצועה. תכלית התפיסה היא לצורך חילוט בסיום ההליך או לשם שימוש בחפץ כראייה בהליך. בפועל, בעלי הכלים מבקשים להשאיר ערבות בתמורה לשחרור הכלים תוך התחייבות שלא תמשיך להיות מבוצעת באמצעותם עבירה.
4. יש להדגיש כי מדובר בסמכות שיש גם למפקחים בוועדות המקומיות ולאחר שיצטבר די ניסיון בשימוש בכלי תוכן הנחייה מתאימה על מנת להסדיר את הפעלת הכלי גם על ידי הוועדות המקומיות.
5. סה"כ נתפסו 26 כלים שונים (לא כולל הפעילות במתחם הבקאי (טרקטורון מעופף) שתפורט בהמשך), על פי החלוקה הבאה:

סוג	שופל	מלגזה	משאבת בטון	גנרטור	ליפט	משאבת גזם	באגר	מחפרון	נפה	מחשב מגרסה	סה"כ
כמות	5	7	2	1	6	1	1	1	1	1	26



הערך המוסף הקיים בשימוש בכלי זה הוא האפשרות לתפוס כלים המשמשים לשימוש אסור קיים ולא רק תפיסה של כלים המבצעים עבודה אסורה.

6. דוגמאות לכלים שנתפסו:



מלגזות



נפה



גנרטור

7. בנוסף, נעשה שימוש בסמכות לתפיסת כלים במתחם של מנחת כלי טייס מסוג בקאי (טרקטורונים מעופפים). מדובר במתחם במרכז הארץ בגודל של כ-9000 מ"ר על קרקע חקלאית, אשר היווה שימוש אסור ומטרד לסביבה בעקבות הרעש שנגרם מפעילות כלי הטייס. פעילות הרשות במתחם כללה תפיסה של 66 כלים (מרביתם שוחררו בערבות לאחר שבעלי הכלים חתמו על התחייבות להפסיק את אחסנתם במקום):

אחרי

לפני



קנסות מנהליים

1. מתוך הכרה במניע הכלכלי העומד בבסיס ביצוע העבירות אימצה הכנסת את התפיסה עליה המליצה הממשלה כי יש להיאבק בתופעה באמצעות כלים כלכליים שיהוו כוח נגדי לביצוע העבירות.
2. בהינתן תפיסה זו הוחמרו הקנסות הקבועים לצד העבירות, התווספו כלי אכיפה כלכליים וגולת הכותרת של המהלך הוא הפיכת עבירות התכנון והבנייה לעבירות מנהליות. מדובר במהפכה של ממש בכל קנה מידה.
3. **הפיכת העבירות לעבירות מנהליות היא מהלך כולל - לא מדובר רק במתן קנס גבוה כפתרון לבעיית התכנון והבנייה.** התקנות גיבשו הסדר כולל של מדרג ענישה, החל מחובה להציע הסדר מותנה לפי חוק סדר הדין הפלילי לכל עבירה בהיקף קטן מ-25 מ"ר בקרקע לא מוגנת (מדובר על מרבית העבירות העירוניות בישראל); מדרגות קנס בהתאם להיקף העבירה; מנגנון התראה המחייב לתת לאדם את האפשרות להפסיק את ביצוע העבירה ולהימנע, גם אם הרוויח שנים מביצוע העבירה, מאכיפה לחלוטין. ההתראה היא ביטוי לתפיסה כי מטרת האכיפה היא צמצום העבירות ולא דווקא ענישה.
4. בדצמבר 2018 נכנסו לתוקף תקנות העבירות המנהליות. לאכיפה באמצעות התקנות יתרונות רבים, ובין היתר:
 - א. מתן מענה כלכלי ראוי לעבירה כלכלית.
 - ב. דה פליליזציה - אי החתמה בהרשעה פלילית והתאמת הנורמה האכיפתית לאופי העבירה.
 - ג. מנגנון ההתראה לעידוד הפסקת העבירות.
 - ד. שיפור וייעול תהליכי אכיפה – מענה מהיר לעבירה.
 - ה. הפחתת עומס על מערכת התביעה ובתי המשפט.
5. בשנת 2019 החלה הרשות לאכוף באמצעות התקנות. במטרה להגביר את האינטרס לשתף פעולה עם פעולות האכיפה החלה הרשות בחלוקת אזהרות, שהן שלב מקדים למתן ההתראה המתחייבת לפי התקנות. מתן האזהרה מאפשר גמישות במתן תקופת התארגנות למעבר לפעילות במקום חוקי. **נוהל עבודה זה הוכיח עצמו ובמרבית המקרים בעלי העסקים הפסיקו את ביצוע העבירות בעצמם במטרה להימנע מקבלת הקנסות וזאת עוד בטרם ניתנת להם התראה רשמית.** מרבית הפסקות השימוש מתבצעות לאחר החקירה, כשליש לאחר מתן ההתראה ואחוזים בודדים לאחר מתן הקנס.
6. חשוב להדגיש כי לגבי חלק מהשימושים תהליך האכיפה מסתיים בהפסקת שימוש בהסכמה כאשר בדיון ודברים עם המשתמשים נקבעת תקופת הפינוי בהתאם למורכבות ועל כן חלק מהמבנים שמטופלים בשנה מסוימת יפוננו בשנה העוקבת.

**הפיכת העבירות
לעבירות מנהליות
היא מהלך כולל - לא
מדובר רק במתן קנס
גבוה כפתרון לבעיית
התכנון והבנייה.**



קנסות מנהליים - תפוקות:

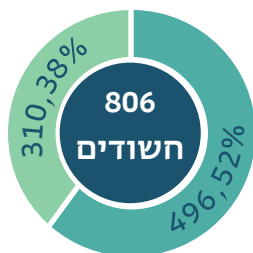
7. בשנת 2021 פעלה הרשות נגד 943 מבנים שאין להם אופק הסדרה - עבירות שבשנים הקרובות אין כל תכנית להפיכתן לחוקיות. בחינה של הפסקות השימוש בעקבות פעילות על בסיס הקנסות המנהליים מראה, כי בשנת 2021 הופסק שימוש ב-607 עבירות (815,520 מ"ר). לעומת זאת בשנת 2020 הופסק השימוש ב-479 עבירות (575,787 מ"ר). יש לציין, כי בבחינה קלנדרית חלק מהפסקות השימוש הן הפסקות שימוש של שימושים אסורים שהפעילות נגדם החלה בשנה הקודמת. מדובר בעלייה אבסולוטית של 7% במספר השימושים שהופסקו בשנת 2021 לעומת 2020. נתון חשוב כדי להציג את ההשפעה המצטברת של הפעילות על בסיס הקנסות המנהליים כתוצאה מהגידול בהיקף הפעילות של הרשות.

קנסות מנהליים - אפקטיביות:

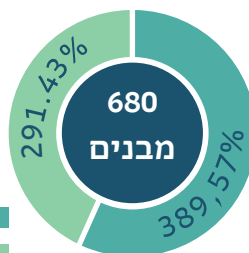
8. על מנת לבדוק את אפקטיביות הקנסות נבחן מדד התוצאה לגבי כלל המבנים והשימושים נגדם נפתח הליך אכיפה בשנת 2020 (שחלקם הפסיקו/הסירו את העבירה רק בשנת 2021). בחינה זו העלתה כי כמעט 58% מהעבירות הופסקו/הוסרו. מדובר בנתון שהשלכותיו מרחיקות לכת – העבירות מוסרות ללא הליכים שיפוטיים, בהסכמה, ובמהירות. יתרה מכך, כנגד 58% מכל החשודים נגדם פעלה הרשות בשנת 2020, לא היה צורך בנקיטה בפעולות אכיפה מפני שהם הפסיקו/הסירו את העבירה. למעשה התקנות הביאו לצמצום משמעותי של האזרחים שנכנסים לעולם הפלילי שמכתים אותם בכתם ההרשעה ובצורך לנהל הליכים בבתי משפט. התקנות משיגות את מטרותיהן.

58% מהעבירות הופסקו/הוסרו. מדובר בנתון שהשלכותיו מרחיקות לכת – העבירות מוסרות ללא הליכים שיפוטיים, בהסכמה, ובמהירות.

חשודים שהחל נגדם תהליך אכיפה באמצעות קנס מנהלי בשנת 2021



מבנים שהחל נגדם תהליך אכיפה באמצעות קנס מנהלי בשנת 2021



הפסיקו שימוש בתהליך

קנסות מנהליים - מדדי איכות

9. **בקשות להישפט** – מתוך 196 קנסות שחולקו בשנת 2021 הוגשו 87 בקשות להישפט (44%). זוהי מהות המהפכה שהביאו עימם הקנסות המנהליים – במקום הליכים פליליים ארוכים שפגיעתם בנאשמים קשה, שתוצאותיהם אינה אפקטיבית, ניתנה האפשרות להפסיק/להסיר את העבירה ולהימנע מהליכים כלל. מרבית האנשים בוחרים בכך, ומרבית העבירות מופסקות זמן קצר לאחר תחילת הפעילות.

10. מתוך 196 קנסות הוגשו 78 בקשות לביטול. רק 9 קנסות בוטלו (4%) חלקם בוטלו במסגרת בקשה לביטול הקנס ובחלקם נסגר התיק בפרקליטות לאחר הגשת בקשה להישפט. מכלל הקנסות שבוטלו 7 (92%) בוטלו לאחר הפסקת השימוש או הסרת העבירה. כלומר, הקנסות שבוטלו הם גם ברוב המכריע של המקרים לאחר הפסקת/הסרת העבירה. 38 קנסות נמצאים בהליכי גבייה במרכז לגביית קנסות (24%) ויתר הקנסות מצויים בשלבים שונים של תהליכי הקנס (נכון לחודש דצמבר 2021).

בקשות לביטול קנסות



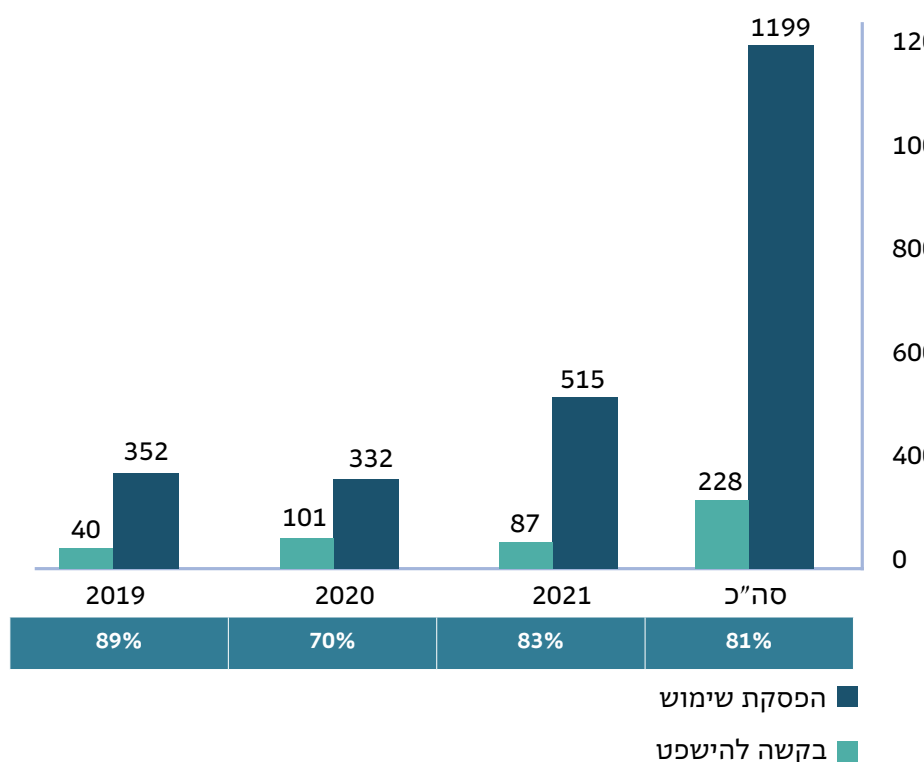
שיטת הפעולה של הרשות, אשר הוכיחה את עצמה, היתה ריכוז מאמץ במבצעים ארציים ממוקדים באזור נתון או כנגד תופעה רוחבית. במבצעים אלו, נבחנו מראש השימושים אשר מצויים

בשטחים פתוחים, הוכנו נתוני הרקע, ובתיאום מלא בין כלל רשויות האכיפה תוך ריכוז מאמץ, הגיעו המפקחים לכל היעדים לחקירה ומתן אזהרות/התראות. הרשות פועלת בעיקר כנגד עסקים ושימושים מסחריים.

מתוך כלל השימושים האסורים שהופסקו בשנת 2021 הופסק שימוש ב-515 עסקים שלמים הפועלים בשטחים פתוחים (סה"כ 695,598 מ"ר, בממוצע כ-1350 מ"ר לכל עסק המבצע שימוש אסור שהופסק). בבחינה של העסקים שהפסיקו פעילות במחוז מרכז ידוע לרשות כי 42% העתיקו את פעילותם לאזור חוקי ומוסדר. לגבי יתר העסקים אין מידע האם הפסיקו פעילות, עברו לאזור חוקי ומוסדר או שהעתיקו את פעילותם למיקום לא חוקי אחר.

במקום הליכים פליליים ארוכים שפגיעתם בנאשמים קשה, שתוצאותיהם אינה אפקטיבית, ניתנה האפשרות להפסיק/להסיר את העבירה ולהימנע מהליכים כלל.

בגרף שלהלן מוצגים הנתונים השנתיים של הפסקות שימוש ביחס לבקשות להישפט (כלל הפסקות השימוש ולא רק עסקים). כפי שניתן לראות על כל בקשה אחת להישפט מופסק שימוש בלמעלה משישה שימושים אסורים – מדובר בנתון המצביע עד כמה אפקטיבית האכיפה בכלי זה:



להלן נציג דוגמאות ספורות לעסקים שפינו או הפסיקו את השימוש האסור בניגוד לייעוד הקרקע בו נמצא העסק כתוצאה מפעילות האכיפה של הרשות לאכיפה במקרקעין:

ישוב: רחובות

שטח: כ-1000 מ"ר

רישוי: אין היתר

ייעוד קרקע: דרך מוצעת או הרחבה

שימוש אסור: ייצור ואחסנה של שיש. העסק עבר לאזור תעשייה חוקי בקרית עקרון.

אחרי



לפני



ישוב: גן יבנה

שטח: כ-4,500 מ"ר

רישוי: אין היתר

ייעוד קרקע: קרקע חקלאית לפי תכנית זמ/598/3

שימוש אסור: אחסנה פתוחה, העסק עבר לאזור תעשייה חוקי ביבנה

אחרי



לפני



דוגמא להפסקת שימוש עסק:

ישוב: זיתן

שטח: כ-3,000 מ"ר

רישוי: אין היתר

ייעוד קרקע: חקלאי

שימוש אסור: ייצור, בנייה ושיפוץ מבנים יבילים

אחרי



לפני



11. הליך הטלת הקנס המנהלי מורכב ממספר שלבים מרכזיים:

א. איתור העבירה והכנת דו"ח פיקוח.

ב. מתן **אזהרה** לפני נקיטת הליכים (לא חובה על-פי חוק).

ג. הכנת תיק **חקירה** מלא, כולל כל שלבי החקירה על-פי החוק (איסוף מסמכים, חקירת חשודים וכו').

ד. מתן **התראה** לפני הטלת קנס.

ה. **התייעצות** עם יועץ משפטי בטרם מתן הודעת קנס.

ו. **מסירת הודעת קנס.**

12. מאז שהחל השימוש במכשיר אכיפה זה, ניתן לראות שחלק ניכר מהעבירות מוסרות עוד בשלבים הראשונים של התהליך, בטרם מיצוי החקירה ומסירת ההתראה לפני הטלת הקנס, בעקבות האפשרות הניתנת בידי הנקנס לסיים את האכיפה בלי סנקציה כלל.

13. הפסקת השימושים האסורים בשלבים ההתחלתיים של האכיפה מהווה גם שינוי דרמטי בהיקף ובזמן הממוצע שלוקח מתחילת חקירה ועד לפינוי והסרת העבירה בשטח. תהליך שיפוטי להסרת עבירת בנייה קיימת או שימוש אסור במקרקעין נמשך בעבר מספר שנים בממוצע. כיום, תהליך שכזה אורך חודשים בודדים בלבד.

14. מעבר עסקים משטחים חקלאיים לאזורי תעשייה ומסחר חוקיים משרת את האינטרס הציבורי באופנים רבים, בין היתר: מתן שוויון הזדמנויות, תחרות הוגנת, עמידה בתקני הבטיחות, מימוש של תכניות מתאר מאושרות המשרתות את הציבור באופן מיטבי, חלוקת הארנונה לקופת הרשויות המקומיות ועוד.

15. מפקחי הרשות עושים מאמץ לעקוב אחר הפעילות במבנים בהם התקיים שימוש אסור והופסק, על מנת לוודא שלא החל שימוש אסור מחדש ובכך מעלים את ההרתעה מפני חזרה לביצוע עבירות על ידי בעלי הקרקע.

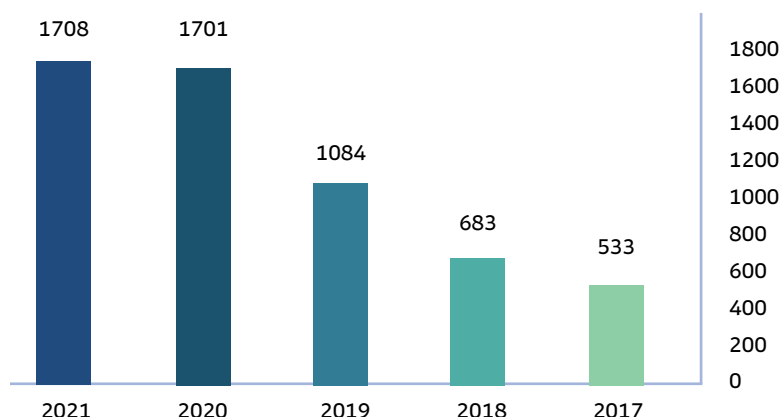


מעבר עסקים משטחים
חקלאיים לאזורי תעשייה
ומסחר חוקיים משרת את
האינטרס הציבורי באופנים
רבים, בין היתר: מתן שוויון
הזדמנויות, תחרות הוגנת,
עמידה בתקני הבטיחות, מימוש
של תכניות מתאר מאושרות
המשרתות את הציבור באופן
מיטבי, חלוקת הארנונה לקופת
הרשויות המקומיות ועוד.

ביצוע צווים

1. בשנת 2021 חל גידול שולי לעומת שנת 2020 במספר צווי ההריסה של מבנים בלתי חוקיים שבוצעו ברחבי הארץ (1708 לעומת 1701 בשנת 2020). מרבית הצווים שבוצעו בשנת 2021 (85%) נהרסו עצמאית על-ידי הבונים עצמם, לרוב בעקבות או תוך כדי הליך מנהלי ממוקד ויעיל.

ביצוע צווים - כלל ארצי



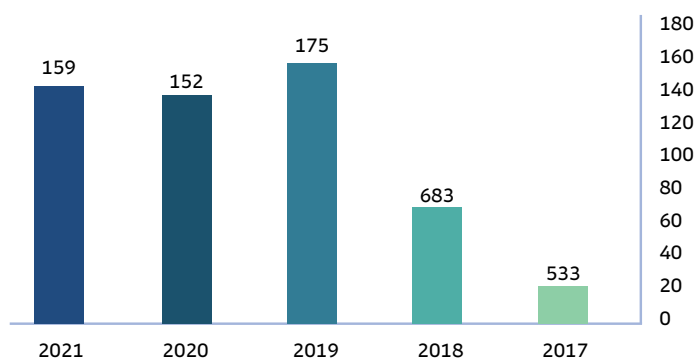
2. היכולת למקד את המשאבים לביצוע צווים בהתאם למדיניות האכיפה, באזורים חסרי אופק תכנוני ובשלב ראשוני של ביצוע העבירות היא תוצר של מודיעין מדויק ורלוונטי, שיטות איתור ופעולה יעילות והגברת ההרתעה בקרב הציבור.
3. הרשות משקיעה משאבים ניכרים באיתור מוקדם של התחלות בנייה בלתי חוקיות באמצעות צילומי אוויר תכופים, הפעלת רחפנים ואמצעים נוספים, וזאת כתחליף לסיורים של המפקחים בשטח לאיתור העבירות. באופן זה המפקחים מקבלים רשימת יעדים לבדיקה והדבר מאפשר להם להגיע באופן ממוקד למקומות בהם מתחילה הבנייה הלא חוקית.
4. בנוסף, שיתוף הפעולה של הרשות עם משטרת ישראל באמצעות יחידת מתכ"א של המשטרה סייע לקבלת החלטה בחודש מרץ 2018 על ידי פיקוד משטרת ישראל להגדיר את המאבק בבנייה הבלתי חוקית במדינה כיעד ארצי של המשטרה שהצלחה בו היא צמצום התופעה. במסגרת ההחלטה הוחלט כי יחידת מתכ"א תקבל אחריות לרכז ולתכלל את פעולות הסיוע לביצוע צווים בכל המחוזות, החלטה זו תרמה להירתמות ומחויבות מחוזות המשטרה למתן סיוע בביצוע צווים.
5. בשנת 2021 אחוז ביצוע הצווים ביחס לבקשות הסיוע שהועברו אל משטרת ישראל (כולל צווים שבוצעו עצמית על ידי הבונה) עמד על כ-63% (ירידה קלה של 7% ביחס לשנת 2021). נתון זה מקבל משנה תוקף בהשוואה לשנת 2016 בה עמד אחוז הביצוע על 18% בלבד מסך כל בקשות הסיוע של הרשות. אחוז הביצוע משקף שיתוף פעולה מצוין ומנגנוני עבודה יעילים בין הרשות לאכיפה במקרקעין למשטרת ישראל, בהובלת יחידת מתכ"א.

6. מניעה של ניצול לרעה של הליכי משפט – אחד הנושאים שהושם עליהם דגש רב בתיקון 116 הוא מניעת המשך הניצול לרעה של הליכי משפט שהיה נהוג בתחום האכיפה של דיני התכנון והבנייה. עד לתיקון החוק מרבית ההליכים בתחום האכיפה עסקו בעיכוב ביצוע צווים. תיקון 116 קבע גבולות ברורים לסמכות לעכב ביצוע צווים וכיום ניתן לעכבם רק בתנאים מסוימים ולתקופה מוגבלת. כנגזרת מהחלטה זו, פחתה משמעותית כמות הדחיות והעיכובים של הריסות מבנים בלתי חוקיים על ידי בתי המשפט.

להלן נפרט את הביצוע של צווים בחלוקה למחוזות:

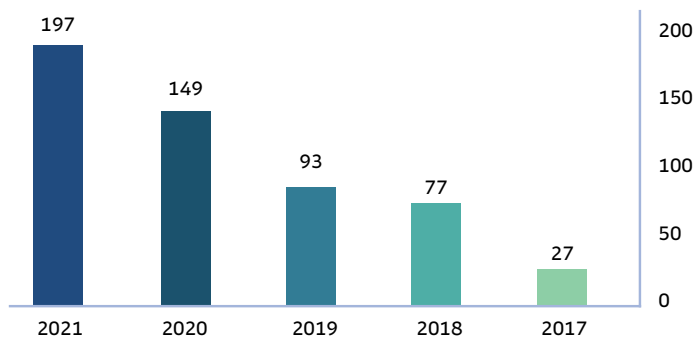
- במחוז צפון חלה עליה קלה של 4% במספר הצווים שבוצעו בשנת 2021 לעומת שנת 2020.

ביצוע צווים - מחוז צפון



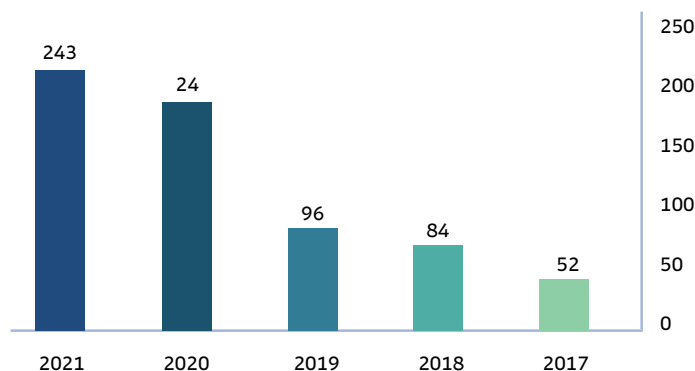
- במחוז מרכז חלה עליה של 32% במספר הצווים שבוצעו בשנת 2021 לעומת שנת 2020.

ביצוע צווים - מחוז מרכז



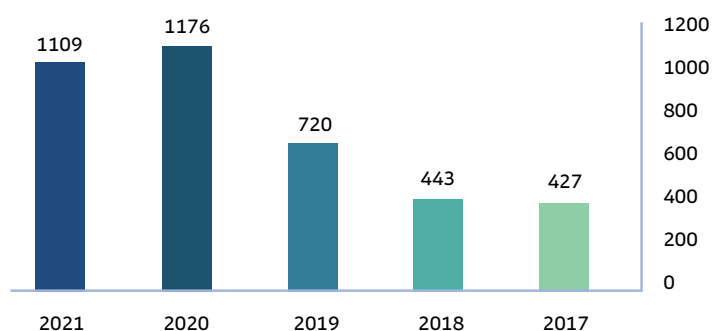
- במחוז ירושלים חל גידול של 8% במספר הצווים שבוצעו בשנת 2021 לעומת שנת 2020.

ביצוע צווים - מחוז ירושלים



- במחוז דרום חלה ירידה של 5% במספר הצווים שבוצעו בשנת 2021 לעומת שנת 2020.

ביצוע צווים - מחוז דרום

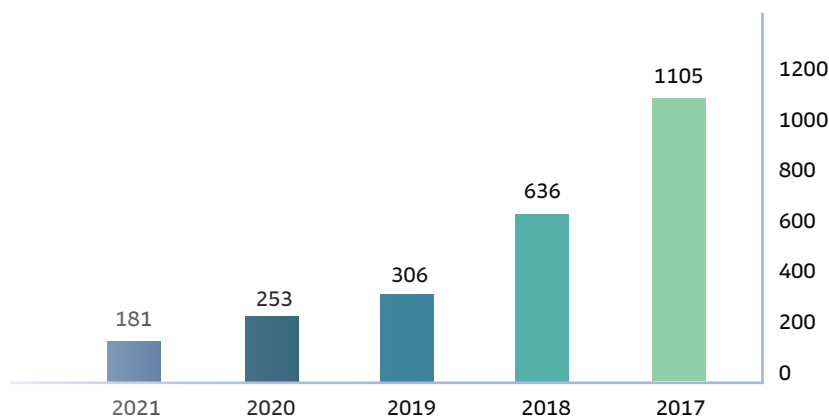


היכולת למקד את המשאבים לביצוע צווים בהתאם למדיניות האכיפה, באזורים חסרי אופק תכנוני ובשליבים ראשוניים של ביצוע העבירות היא תוצר של מודיעין מדויק ורלוונטי, שיטות איתור ופעולה יעילות והגברת ההרתעה בקרב הציבור.

ירידה בהתחלות בנייה בלתי חוקיות

1. השינוי החוקי והשינוי בשיטות העבודה הובילו לירידה דרמטית בהתחלות הבנייה הבלתי חוקיות המשמעותיות (שלדים, כלונסאות לעמודים וקידוח יסודות למבנה). בשנת 2019 ניתן היה לראות את ההשפעה המשמעותית של השינוי וחלה ירידה של 75% בהתחלות הבנייה. גם בשנה החולפת ניתן היה לראות המשך של הירידה בהתחלות הבנייה והשנה חלה ירידה נוספת בשיעור של 28% ביחס לשנת 2020:

התחלות בנייה משמעותיות מחוץ לגבולות הפיתוח



(לפי פוליון פקנוח מרץ 2019, ללא נתוני הבינוי במגזר הבדואי וביו"ש)

2. ניתן לראות בבירור שגם השנה נמשכה מגמת הירידה בהתחלות הבנייה הבלתי חוקית. הנתונים המוצגים הינם רק של התחלות בנייה משמעותיות (שלדים, כלונסאות לעמודים, קידוח יסודות למבנה) אשר סביר להניח שלולא פעילות יזומה ונחושה של הרשות לאכיפה במקרקעין היו מתפתחות למבנים קשיחים מורכבים ומאתגרים להסרה.



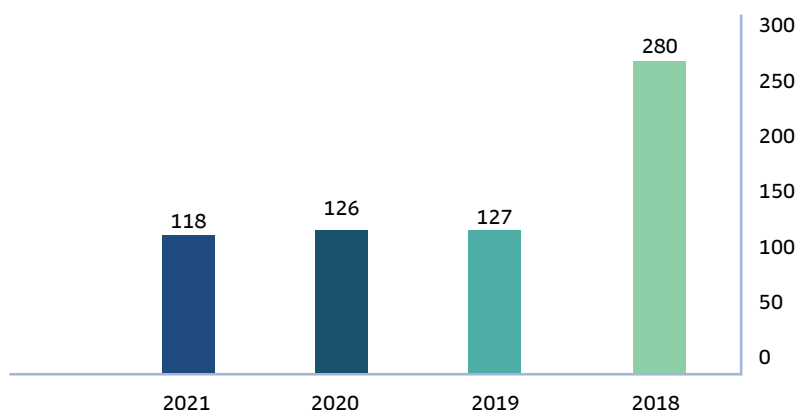
ניתן לראות בבירור
שגם השנה נמשכה
מגמת הירידה
בהתחלות הבנייה
הבלתי חוקית

3. **בניתוח מעמיק יותר של הנתונים ניתן לראות כי בחינה של השטחים שמחוץ לתוכניות המעודכנות נכון למועד זה הירידה אף חדה יותר.** בחינה של התחלות הבנייה המשמעותיות ביחס לתכנון התקף כיום ולא זה שהיה תקף בשנת 2019 מעלה כי יש ירידה חדה יותר בהתחלות הבנייה הבלתי חוקיות המשמעותיות - רק 94 התחלות בנייה לא חוקיות משמעותיות השנה (ולא 181 כפי שנמצא ביחס להגדרת שטח הפענוח נכון לשנת 2019). **בהשוואה רב שנתית ניתן לראות שמחוץ לגבולות הכיתוח של התוכניות נמצאו רק 94 התחלות בנייה לא חוקיות משמעותיות השנה לעומת 1105 בשנת 2017!** נתון זה מצביע כמובן גם על התאמת התכנון למציאות ולצרכי האוכלוסייה.

4. **השנה נבדק גם משך הזמן בין איתור עבירת עבודה אסורה ועד להסרתה (עצמית או על ידי הרשות).** **נמצא כי המועד החציוני למימוש צו הריסה מנהלי הוא 89 ימים – קרי מחצית מהצווים מומשו תוך כחות משלושה חודשים.** מובן כי הממוצע גבוה יותר וזאת נוכח הצווים שבעניינם מתנהלים הליכים בבתי המשפט שמעוכבים עד להכרעה (הממוצע הוא 108 ימים). הרשות תמשיך השנה לשפר את משך הזמן שנדרש מרגע האיתור ועד להוצאת הצוו ולמימושו על מנת לשפר את האכיפה נגד עבירות בנייה בעודן בראשיתן, לשיפור ההרתעה וכדי לוודא כי האכיפה המבוצעת אפקטיבית.

5. **במחוז הדרום פועלת הרשות באמצעות תצלומי אוויר עיתיים באופן תדיר משנת 2018.** המגזר הבדואי מציב אתגרים שונים והוא מטופל על ידי מספר רשויות. בשנת 2021 חלה ירידה קלה ביחס לשנת 2020 במספר התחלות הבנייה של מבנים קשיחים מחוץ למקבצי המגורים הקיימים במגזר הבדואי והוא נותר נמוך משמעותית ביחס לשנת 2018.

התחלות בנייה משמעותיות במגזר הבדואי



6. **משמעות הנתונים להבהרה היא, כי בשטח רחב היקף בנגב אשר מצולם באופן קבוע (כ-1,000 קמ"ר המהווים כ-85% מכלל השטחים בהם קיימת התיישבות בלתי חוקית של האוכלוסייה הבדואית בנגב) נבלמה הבנייה הבלתי חוקית מחוץ למקבצי הבנייה הקיימים.** מובן שפתרון לבעיה בהסדרת המקבצים אינו יכול להיות באמצעות אכיפה בלבד ונדרש פתרון כולל, אך כיום המקבצים עצמם אינם מתרחבים.

7. **תצלום האוויר הבא מציג את האזורים בהם נמצאו מרבית התחלות הבנייה הבלתי חוקיות בשנת 2021 בשטחים הפתוחים.** כפי שניתן לראות, **מרבית עבירות הבנייה החדשות מלבד צפון הנגב, מרוכזות במחוז צפון (בגליל, ברכס הכרמל, בואדי ערה) ובמחוז מרכז (במזרח השרון).** יש להדגיש כי מדובר על תצלום אוויר בו מוצגות התחלות הבנייה ואין בו את הנתונים על האזורים בהם ישנו ריכוז של שימושים אסורים.



8. בניגוד לטענות הנשמעות נגד הרשות על אכיפה מכוונת מגזר, הרשות אוכפת בכל המגזרים בהתאם למדיניות האכיפה. הגם שהתחלות בנייה בשטחים פתוחים מאפיינת את מגזרי המיעוטים, הרי ששימושים מסחריים בשטחים פתוחים מצויה בעיקר במגזר החקלאי. הרשות לאכיפה במקרקעין מעדכנת באופן תדיר את האזורים בהם תבצע אכיפה מוגברת, וזאת בהתאם לצרכי התכנון, היקף העבירות וחומרתן.



*בהשוואה רב שנתית
ניתן לראות שמחוץ
לגבולות הפיתוח של
התוכניות נמצאו רק
94 התחלות בנייה לא
חוקיות משמעותיות
השנה לעומת 1105
בשנת 2017!*

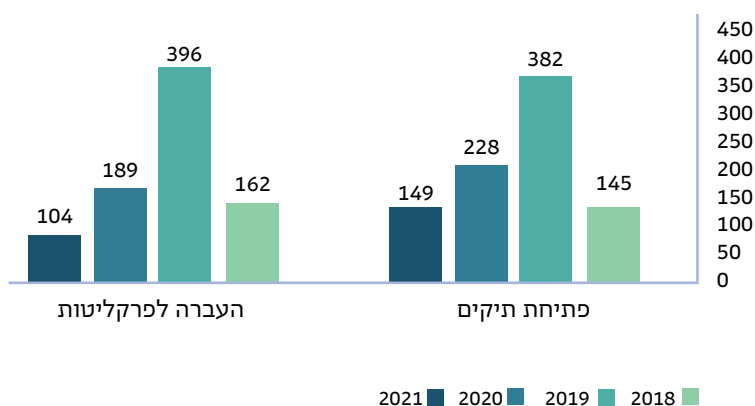
צווים שיפוטיים ואכיפה פלילית

1. כלי נוסף שהורחב במסגרת תיקון 116 לחוק התכנון והבנייה, הוא הצווים השיפוטיים – צווי הפסקה שיפוטיים וצווי הריסה ללא הליך פלילי. מדובר בצווים שניתנים על ידי בית המשפט ללא הליך נוסף, כאשר לא ניתן לפעול באמצעות צווים מנהליים וכאשר אין אפשרות או שאין תכלית בסנקציות עונשיות.

2. צווי ההריסה ללא הליך פלילי עודכנו בתיקון 116 בין היתר במטרה מכוונת לאפשר באמצעותם לבצע הריסה על מנת לאפשר מימוש אינטרס לאומי. הצווים מוגשים כיום בעיקר במגזר הבדואי במקום שבו האכיפה תומכת הסדרה (כאשר הרשות להסדרת התיישבות הבדואים ערוכה לאפשר מעבר ליישובי קבע אך אין שיתוף פעולה מצד תושבי הפזורה), או כאשר מדובר באכיפה לצורך ביצוע פרויקט תשתית לאומית כגון הקמת קו מתח גבוה. מדובר בכלי אכיפה מהיר ואיכותי ובכוונת הרשות לפעול להרחבת השימוש בו גם נגד תופעות נוספות. הרשות בוחנת את האפשרות לעשות שימוש בכלי זה גם במקום בו נדרש כלי משלים לקנסות המנהליים במטרה להסיר את העבירות, עם התרחבות השימוש בקנסות המנהליים ניתן יהיה לבחון את הצורך לעשות בו שימוש משלים.

פעילות אכיפה פלילית

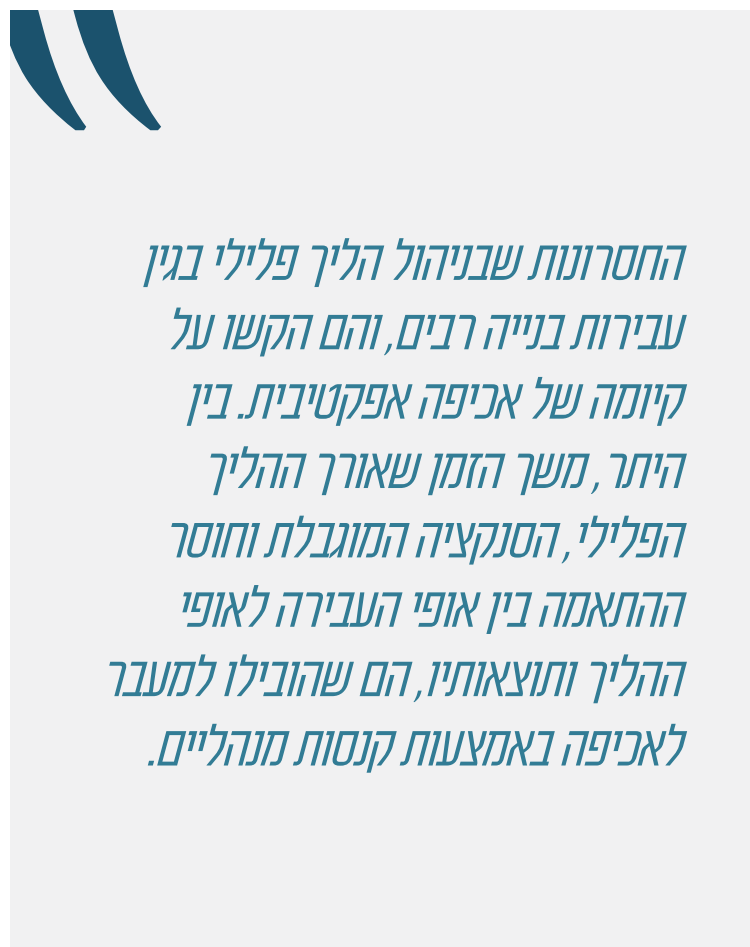
סעיף 239 - צו הריסה ללא הליך פלילי



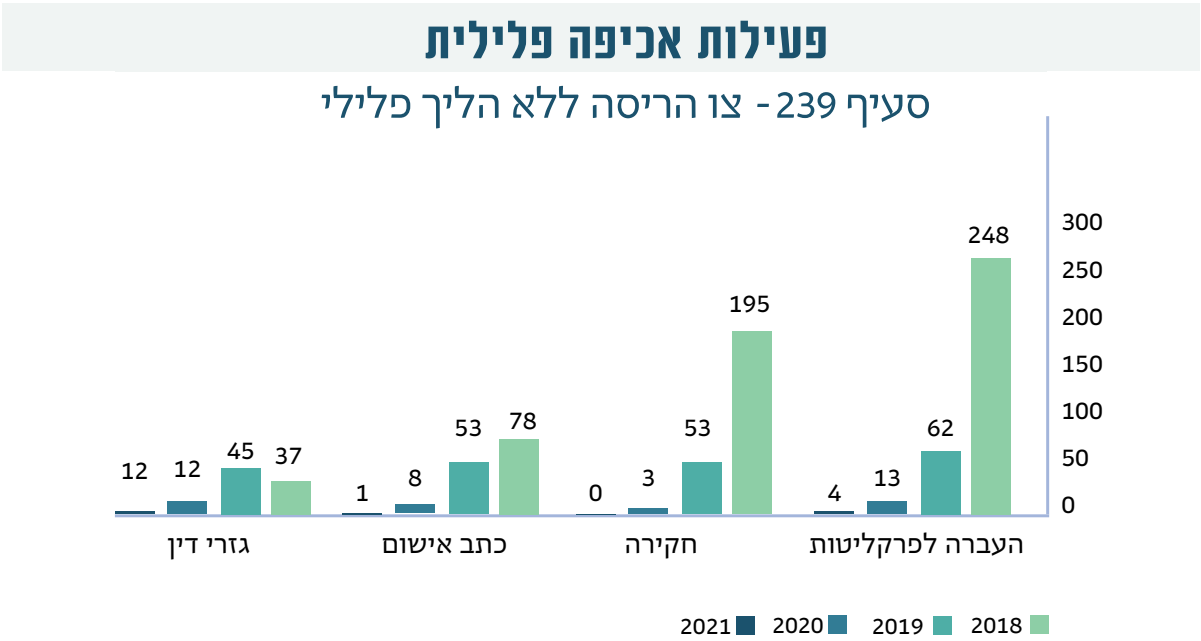
3. כפי שניתן לראות בגרף, בשנת 2021 חלה ירידה משמעותית במספר התיקים שנפתחו להוצאת צו הריסה ללא הליך פלילי. מרבית הצווים לפי סעיף 239 הם צווים שנפתחים במגזר הבדואי, אשר על פי מדיניות האכיפה במקרים של אכיפה תומכת תכנון – קרי לבקשת הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, כאשר יש אלטרנטיבה הסדרתית להתיישבות לא חוקית קיימת, נפתחים תיקים למטרת הוצאת צווים, כהליך תומך הסדרה. בשנה החולפת חלה ירידה משמעותית במספר הבקשות שהגיעו מטעם הרשות להוצאת צווים ומכאן הירידה התלולה במספר הצווים.

אכיפה פלילית

4. בשנת 2021 הועברו תיקים בודדים לפרקליטות להגשת כתב אישום. המעבר מההליך הפלילי לכלים אלטרנטיביים היה במוקד תיקון החוק. בהליך הפלילי נותרו רק מספר מצומצם של נושאים שאין להם מענה בכלים אחרים. בין היתר, עבירות נגד נושאי משרה, עבירות אי קיום צו שיפוטי ועבירות נוספות.
5. בכל הנוגע לעבירות אי קיום צו שיפוטי, שאינה עבירה מנהלית, הרשות פועלת במגמה להגביר את השימוש בכלי המשפטי של הגשת בקשות לפי פקודת בזיון בית המשפט, מתוך הבנה כי זהו כלי אפקטיבי יותר בהשגת המטרה של הפסקת/הסרת העבירה. יש לקוות כי בשנת 2022 ניתן יהיה לראות את התרחבות השימוש בכלי אכיפת זה.
6. כאמור, החסרונות שבניהול הליך פלילי בגין עבירות בנייה רבים, והם הקשו על קיומה של אכיפה אפקטיבית. בין היתר, משך הזמן שאורך ההליך הפלילי, הסנקציה המוגבלת וחוסר ההתאמה בין אופי העבירה לאופי ההליך ותוצאותיו, הם שהובילו למעבר לאכיפה באמצעות קנסות מנהליים. התוצאות בפועל של המעבר מהליך פלילי לאכיפה באמצעות קנסות מנהליים היא הנותנת שהמהפכה שהובילה הכנסת היתה נכונה.



7. להלן השוואה רב שנתית של פעילות הרשות במישור הפלילי:



אכיפה ממוקדת תומכת תכנון

1. בפרק זה נציג מספר דוגמאות לפעילות האכיפה שמבצעת הרשות תוך תמיכה בתהליכי התכנון ומיקוד בתופעות ארציות של עבירות בנייה.

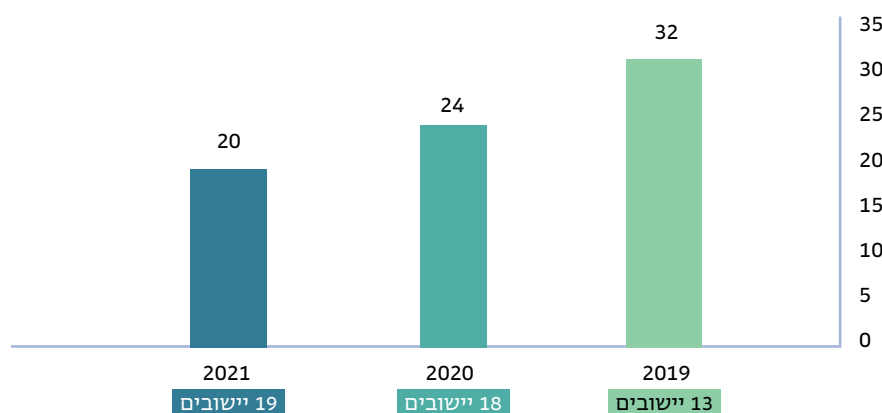
מתחמים מועדפים לדיור

2. הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיור (ותמ"ל) הגדירה עשרות מתחמים בארץ המיועדים לפיתוח אזורי מגורים במטרה לתרום למאבק לצמצום מצוקת הדיור במדינה. מדובר בהליך מהיר המכשיר קרקעות לבנייה רוויה תוך עקיפה של הירארכיית מוסדות התכנון.

3. שטח שהוגדר כמתחם מועדף לדיור יעבור תוך חודשים ספורים משטח פתוח לשטח בעל תוכניות מפורטות לבינוי. נוכח לוחות הזמנים הקצרים בהם פועלת הוועדה קיימת חשיבות רבה לשמירת המצב הקיים בשטח כפי שהיה בעת הכניסה לתכנון המואץ, וזאת מפני שכל שינוי בשטח עלול להשפיע קשות על אופן וקצב התכנון המתהווה. משכך, ובמטרה למנוע בנייה בלתי חוקית בשטחים אלה הוגדר במדיניות האכיפה של הרשות לאכיפה במקרקעין הצורך לשמור על השטחים הללו מפני בנייה בלתי חוקית.

4. בשנת 2021 התמקדה הרשות ב-22 מתחמים מועדפים לדיור, הפרוסים ב-19 יישובים (לעומת 21 מתחמים ב-18 יישובים בשנת 2020). פעילות הרשות במתחמים הובילה לירידה נוספת בשיעור של 16% במספר התחלות הבנייה המשמעותיות של מבנים קשיחים בלתי חוקיים באזורים אלו לעומת שנת 2020.

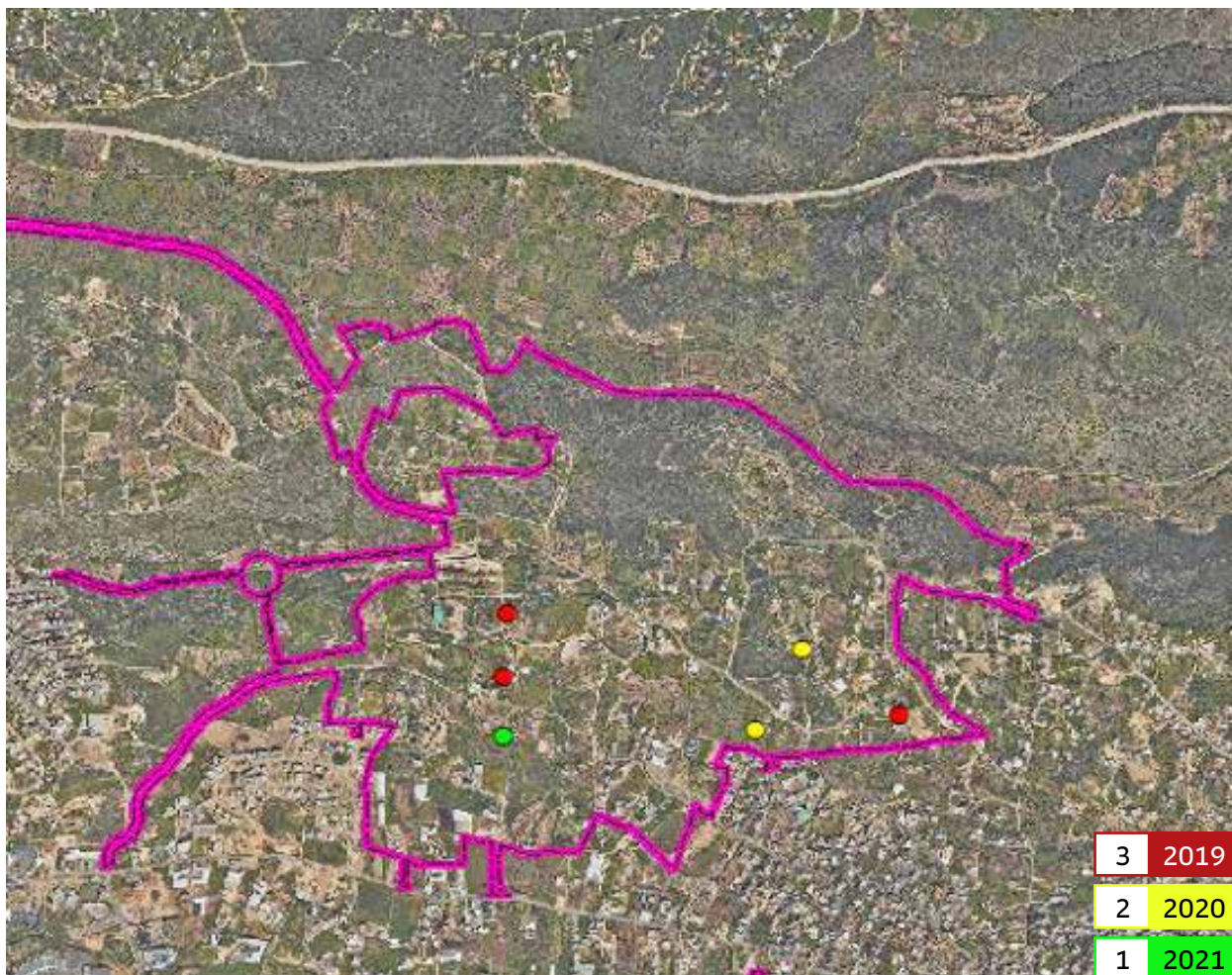
התחלות בנייה חדשות במתחמים מועדפים לדיור



(הנתון עודכן ביחס לדוח של שנת 2020 על מנת למקדו בבנייה משמעותית – יסודות, כלונסאות ושלדים בהיקף של מעל 50 מ"ר ומעלה).

5. ההישג של עצירת בנייה חדשה בתחום הוותמ"ל מתחדד נוכח העובדה שבשנת 2019 פעלה הרשות ב-13 יישובים וכיום היא פועלת ב-19 יישובים. כלומר חרף הפעילות במספר גדול יותר של יישובים מספר התחלות הבנייה הלא חוקיות בתחומי התוכנית יורד.
6. לשם שמירה על הישג משמעותי זה, מבצעת הרשות לאכיפה במקרקעין, בשיתוף מנהל התכנון והוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמי דיור מועדפים, מעקב ובקרה עיתי והדוק אחר חריגות בנייה במתחמים אלו.
7. להלן מספר דוגמאות להישגים של הרשות לאכיפה במקרקעין במתחמים מועדפים לדיור (ותמ"ל):

ירכא - תמל 1097



פעילות הרשות במתחמים הובילה לירידה נוספת בשיעור של 16% במספר התחלות הבנייה המשמעותיות של מבנים קשיחים בלתי חוקיים באזורים אלו לעומת שנת 2020.

כפר קאסם - תמל 1078



8. ראוי לציין כי הרשויות המקומיות אשר לרוב הן היוזמות של הכנסת המתחמים לוותמ"ל, מתוך הכרה כי כך יתאפשר לתושביהן לפתח את הקרקע באופן חוקי בזמן הקצר ביותר, משתפות פעולה עם פעולות האכיפה, וזאת על מנת למנוע ביטול הכרזה על וותמ"ל ככל שיתברר שיש אבדן שליטה בהתחלות הבנייה.

9. מעבר לכך, פועלת הרשות לאכיפה במקרקעין כנגד עבירות בנייה באזורים המיועדים לפיתוח, עבירות באזורים בהם הורחב תחום הפיתוח ונדרשת תוכנית מפורטת להשלמת המהלך התכנוני ולפיתוח האזור, ועבירות שעלולות לסכל את התכנון או לעכב בנייתן של אלפי יחידות דיור באזורים אלו.

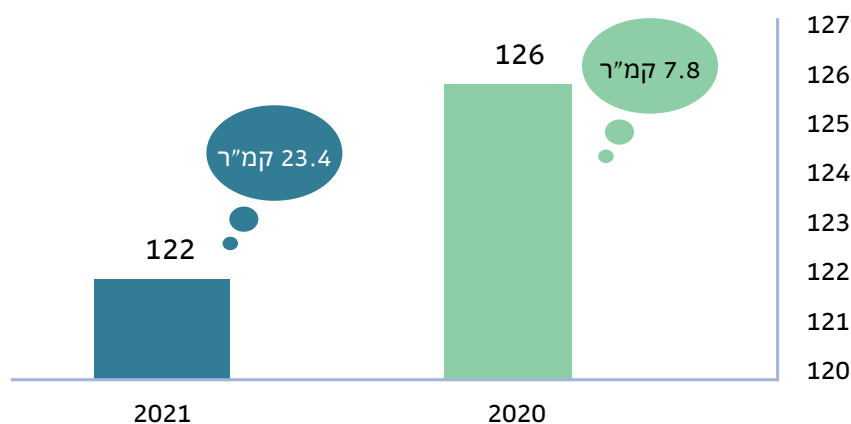
מרחבי הגנה

10. מרחבי הגנה הם שטחים שסומנו בתוכניות תקפות כשטחים לפיתוח עתידי. בנייה בלתי חוקית בשטחים אלה מייצרת קושי בקידום תכנון מפורט שיאפשר פיתוח חוקי של אותם שטחים. על כן נמצא כי ישנה תופעה של שטחים המיועדים לפיתוח אשר לא ניתן לפתחם בגלל הקושי להתגבר על עבירות הבנייה לצורך אישור תכנון מפורט. על מנת לסייע בקידום תכנון מפורט החלה הרשות בשנת 2020, בביצוע אכיפה ממוקדת באותם מרחבים. תוצאות פעולות האכיפה של הרשות מצאו ביטוי בנתונים של שנת 2021 כפי שניתן לראות במגמת הירידה בהתחלות הבנייה במרחבי ההגנה וקידום תוכניות מפורטות.

11. בסה"כ איתרה הרשות 122 התחלות בנייה משמעותיות חדשות במתחמים המיועדים לפיתוח - מרחבי הגנה בשנת 2021 (לעומת 158 בשנת 2020). איתורים אלה מסייעים להבטחה על שמירת מרחבי ההגנה על מנת לאפשר קידום תכנון מפורט בעתיד באותם מרחבים.

12. הרשות פעלה בשנת 2021 בשטח של 23.4 קמ"ר (31 יישובים) של מרחבי ההגנה לעומת 7.8 קמ"ר בשנת 2020 (15 יישובים). למרות גידול הפעילות של הרשות במרחבי ההגנה המנוטרים מספר התחלות הבנייה ירד. יש בנתון זה כדי להצביע על ההרתעה שפעילות הרשות משיגה במרחבי ההגנה ושמירה על השטחים כעתודה לפיתוח והקלה על התכנון המפורט בהם.

התחלות בנייה משמעותיות חדשות בתוך גבולות הפיתוח



13. בשנת 2021 הרשות לאכיפה במקרקעין הכפילה פי 3 את המשאבים המושקעים בשמירה על מרחבי ההגנה – שמירה על תחומי תוכניות לפיתוח ביישובים. הרשות תמשיך במגמת הרחבת הפעילות במרחבי ההגנה בשנת 2022.

הרשות פעלה בשנת 2021 בשטח של 23.4 קמ"ר
(31 יישובים) של מרחבי ההגנה לעומת 7.8 קמ"ר
בשנת 2020 (15 יישובים).
למרות גידול הפעילות הרשות במרחבי ההגנה
המנוטרים מספר התחלות הבנייה ירד.



תופעות ארציות ומפגעים סביבתיים

1. הרשות לאכיפה במקרקעין פועלת למיגור עבירות בנייה הגורמות למטרדים ומפגעים סביבתיים ברמה הלאומית.
2. השנה התמקדה הפעילות בתחנות מעבר של פסולת בניין, באזורי אחסנה של פסולת מזהמת (בדגש על פסולת מתכתית), ובמפעלים מזהמים כדוגמת מפעלי בטון.
2. הפעילות באמצעות כלי האכיפה לאכיפת חוק התכנון והבנייה מוכיחים את יעילותם גם כלפי עבירות שמהוות עבירות גם על פי חוקים אחרים, כגון חוקי הגנת הסביבה למיניהם.
3. להלן מספר דוגמאות:

ישוב: באקה אל גרביה

שטח: כ- 5600 מ"ר

שימוש אסור: פסולת ברזל ואחסנה

אחרי



לפני



ישוב: כפר קאסם

שטח: כ- 6500 מ"ר

שימוש אסור: תחנת מעבר

אחרי



לפני



ועדה: רמת חובב

שטח: כ- 1500 מ"ר

שימוש אסור: כסולת ברזל

אחרי



לפני



מתחם קבר הרשב"י בהר מירון

בעקבות האסון שאירע בערב ל"ג בעומר השנה, בו נהרגו 45 בני אדם, הוחלט על ביצוע אכיפה במתחם קבר הרשב"י כלפי בינוי לא חוקי במתחם. בבחינה ראשונית של המתחם נמצאו 73 מבנים לא חוקיים. במבצע נעשה שימוש בכלים שאינם מתחום התכנון והבנייה (לדוגמה - מבנים מסוכנים), וכן בחוות דעת של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה שאפשרה הריסה עצמית ללא הוצאת היתר בתנאים מסוימים.

מתוך 73 מבנים, סימנה הרשות להרוס 63 מבנים (10 מבנים נותרו על מנת לאפשר המשך תפקוד האתר, וביניהם מבנה שירותים ומבנה טרנספורמציה). הרשות עמדה ביעד שהציבה לעצמה והרסה את כל המבנים שסומנו מלכתחילה תוך פחות משנה.

הפעילות במתחם הקבר הוכיחה כי אין מקום שחסין מפני אכיפה כלפי בנייה בלתי חוקית. דווקא מתחמי הפולחן הדתי אשר מהווים מוקד לאלפי מאמינים הפוקדים אותם, חייבים לעמוד בסטנדרט בנייה כחוק ועל פי כל התקנות על מנת לשמור על ביטחון המתפללים גם בהיבט זה.

להלן תצלומי אוויר של מתחם הקבר לפי תחילת הפעילות ולאחר סיום מרבית הפעילות.

תצ"א מחודש מאי 2021:



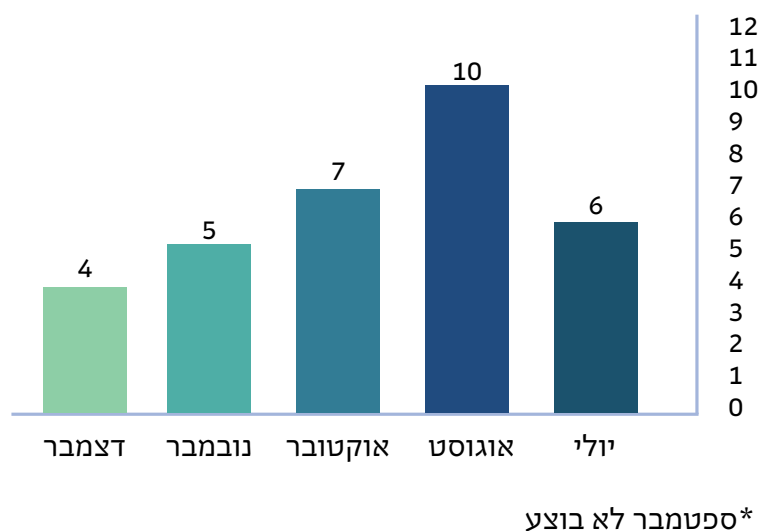
תצ"א מחודש אפריל 2022:



דוגמא לפעילות עם ועדה מקומית לוד

1. בעקבות האירועים האלימים שהתרחשו בחודש מאי במהלך מבצע "שומר חומות", החליטה הרשות לסייע לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה לוד באכיפת דיני התכנון והבנייה בעיר על מנת להחזיר את המשילות ושלטון החוק לרחובות העיר.
2. כחלק מההכנות לקראת כניסת הרשות התבצעו מספר ישיבות מקדימות עם נציגי העיר (מנכ"ל העיר, מהנדסת העיר, מנהלת מחלקת הפיקוח), הוכנו תיקי מידע תכנוני למרחבים בעיר, על בסיס התוכניות המעודכנות.
3. בעקבות הפגישות הוכנה תוכנית אכיפה מפורטת להתמקדות בעבירות בנסיבות מיוחדות, כגון עבודה ושימוש אסורים על שצ"פ ודרכים. נקבעו מועדים למעורבות הרשות וכן האזורים הגיאוגרפים בהם תתמקד הרשות.
4. כמו בכל הארץ, גם כאן פעילות הרשות מתבססת על צילומי אוויר חודשיים ופענוח עבירות בנייה. הכוונה היא, שכשהרשות תסיים את פעילותה השוטפת בלוד, הוועדה המקומית תמשיך לבצע אכיפה מבוססת על צילומי אוויר תכופים באופן עצמאי.
5. תוצרי תצלומי האוויר הובילו לפענוח של עשרות איתורים של הפרות בנייה. חלק מהאיתורים הועברו לטיפול העירייה בהתאם לגודל העבירה ומדיניות האכיפה, לגבי היתר נפתחו ברשות הליכים מנהליים להריסה.
6. עבודת הרשות נעשתה בתאום מלא עם אנשי המשטרה בעיר ובסיוע צמוד של משטרת ישראל (לרבות מתכ"א). אנשי המשטרה סייעו גם באמצעות משא ומתן עם עוברי העבירה וסייעו בעידוד הבונים לבצע הריסות עצמיות.
7. פעילות הרשות בעיר החלה פעילות אכיפה שלא היתה קיימת בעוצמה כזו זמן רב בעיר, הן כלפי התושבים והן אל מול בית המשפט.
8. נכון למועד כתיבת הדו"ח תוצרי ההתערבות היו הוצאת 39 צווי הריסה מנהליים, מתוכם בוצעו עצמית 23 ו-4 בוצעו על ידי הרשות. רק 2 צווים בוטלו על ידי בית המשפט ויתר הצווים מצויים בשלבים שונים של ההליך. פעילות הרשות הובילה לירידה משמעותית בהתחלות הבנייה הלא חוקיות בעיר וניכר כי ההשפעה הינה ארוכת טווח.

התחלות בנייה לא חוקיות (שלדים ורצפות בטון)



9. מדובר במודל חדש של פעילות הכולל התערבות מסיבית בתחומי ועדה מקומית. פעילות הרשות בעיר הכניסה את הליכי האכיפה לקצב שונה לחלוטין ויש לקוות כי היא תשפיע הן על התושבים והן על עבודת האכיפה של הוועדה המקומית עצמה אשר התמקצעה בהוצאת צווים מנהליים ושיטות העבודה של הרשות.

”
פעילות הרשות
הובילה לירידה
משמעותית
בהתחלות הבנייה
הלא חוקיות בעיר
וניכר כי ההשפעה
הינה ארוכת טווח.



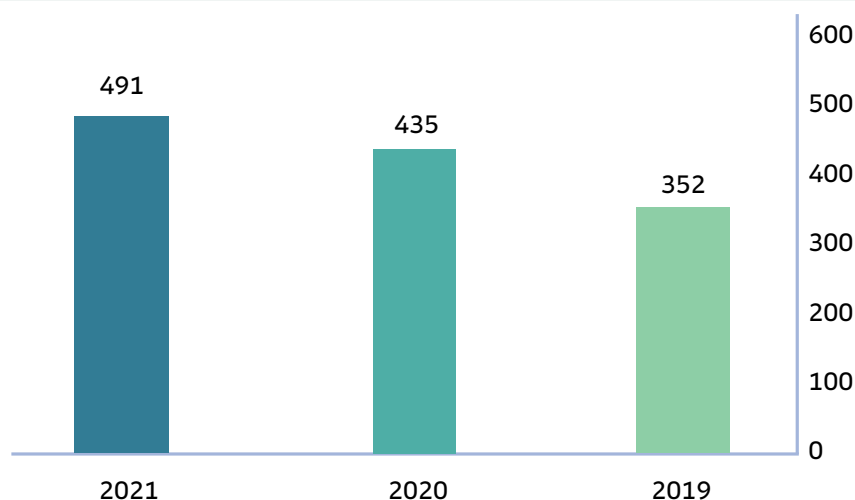
סיוע במאבק בפשיעה בחברה הערבית

1. הרשות לאכיפה במקרקעין לוקחת חלק בשולחנות עגולים שמתקיימים במשטרה או בפרקליטות ומסייעת במימוש סמכויותיה כלפי יעדים עבריינים. אפקטיביות האכיפה בתחום התכנון והבנייה באה לידי ביטוי במאבק בעבריינות בכלל והיא מעבירה מסר שלא לעולם חוסן, וכי הרשויות אינן חוששות לפעול לאכיפת החוק גם כלפי גורמים עבריינים בכירים.
2. הניסיון מלמד כי מתחמים בהם פועלים ארגוני פשע בהם ישנה פעילות עבריינית עניפה, כגון בתחום דמי חסות, סמים ועוד, מתקיימות גם עבירות בנייה. אכיפה אפקטיבית כלפי אותן עבירות, מעבר למסר של משילות שהיא מעבירה, גם מקשה על המשך הפעילות העבריינית הכללית. כאמור, הרשות פועלת בשיתוף פעולה עם כלל רשויות האכיפה למימוש סמכויותיה.
3. הרשות פעלה השנה במסגרת 17 מבצעי אכיפה משולבת כנגד עשרות יעדים שסימנה משטרת ישראל כמחוללי פשיעה ובשיתוף פעולה עם רשויות אכיפה אחרות.

תלונות הציבור

1. הרשות מהווה כתובת לתלונות הציבור בנוגע לעבירות בנייה או לתלונות על תפקוד מערכות האכיפה בוועדות המקומיות.
2. הרשות מעודדת את הציבור להגיש תלונות על עבירות בנייה וזאת מתוך הכרה כי התלונות מצביעות על עבירות המפריעות לציבור ועל מעורבות הציבור והכרה בחשיבות שבאכיפת דיני התכנון והבנייה. תלונות המגיעות לרשות מטופלות על ידי בהתאם למדיניות האכיפה ונבדקות מול הוועדות המקומיות כאשר התלונה היא בגין היעדר טיפול מצידן.
3. בשנת 2021 חלה עליה של כ-13% במספר פניות הציבור שהתקבלו ברשות לעומת שנת 2020, ויש בכך כדי לשקף עליה באמון הציבור ברשות וביכולתה לסייע לאזרח.

פניות ציבור לרשות



4. הרשות עושה מאמצים רבים ואף מודדת את עצמה על כך, במתן מענה מהיר ומקצועי לתלונות הציבור.

שמות

1. במהלך שנת 2020 החלה הרשות להוציא שומות שווי מקרקעין בתיקי החקירה בהם הוגשה בקשה להישפט (נוכח עלויות הכנת השומות הן מוצאות רק בתיקים בהם מוגשות בקשות להישפט וצפוי להיות מנוהל הליך פלילי בגינם) ובשנת 2021 המשיכה בפעילות זו. השומות מופקות בהתאם לסעיפים 245(2), (3) המאפשרים לבית המשפט להוסיף לקנס בגזר הדין כפל השווי של העבירה.
2. יש להדגיש, כי עולם עבירות הבנייה מתנהל ברובו בתחום האפור ומייצר "כלכלה שחורה" שאינה מדווחת לרשויות המס (מיסוי מקרקעין, היטלי השבחה ועוד). שליטה בתופעה והעברת הפעילות לפסים נורמטיביים יסייעו בצמצום ההון שאינו מדווח ואת תשלום המס כחוק לקופת המדינה והרשויות המקומיות.
3. על פי נתוני השומות לעבירות שימוש בלבד, שהוצאו רק ב-70 עבירות שימוש (כ-7% מכלל המבנים בגינם החלה פעילות אכיפה באמצעות קנסות מנהליים), עולה כי שווי העבירות, קרי הפער בין השווי האמיתי של המקרקעין לבין השווי של השימוש שנעשה בפועל במקרקעין עומד על סה"כ של 304,604,716 ₪. נתון זה מצביע על הערך הכלכלי של העבירות.
4. יובהר, כי הנתון האמור מתייחס לעבירות שימוש אסור לגביהן נבחן רק ההפרש בין השווי של הקרקע בייעודה החוקי לבין שווי הקרקע על פי השימוש בפועל שנעשה בה. כלומר הפער בין הקרקע במצבה החוקי לבין השימוש שנעשה בה בפועל.

שווי העבירות,
קרי הפער בין
השווי האמיתי
של המקרקעין
לבין השווי של
השימוש שנעשה
בפועל במקרקעין
עומד על סה"כ של
304,604,716 ₪



החלטות שיפוטיות

1. בשנת 2021 דחה בג"צ מספר עתירות שהוגשו בעניין תיקון החוק ותקנות העבירות המנהליות. חלק מהעתירות נדחו או נמחקו תוך שבג"צ הפנה את העותרים לסעדים חלופיים. בכל הנוגע לעתירות שהופנו כנגד תקנות העבירות המנהליות העתירות נדחו גם לגופן ובכך הושלמה גם הביקורת השיפוטית/חוקתית על התקנות.
2. בבג"צ 524/20 (אל אם לוי קבלים בע"מ) – הועלתה טענת פגיעה בשוויון בין תושבי ועדות עצמאיות לבין תושבי ועדות שאינן ועדות עצמאיות. העתירה נדחתה.
3. בבג"צ 1047/19 עיריית טייבה נ' שרת המשפטים – העתירה תקפה את מכלול הוראות תקנות העבירות המנהליות. לאחר שניתן צו ביניים הנוגע לתקופת ההתארגנות, ונוכח הסכמת המדינה שלא למצות את הליכי הגבייה של קנסות שהוטלו בתקופה לגבייה התייחס צו הביניים, נדחתה העתירה. בהחלטה זו נדחו למעשה כל הטענות החוקתיות נגד גובה הקנסות, הליך מסירת הקנסות ועוד טענות שונות שנטענו נגד התקנות. החלטה זו חשובה גם על מנת להעביר את המסר לבתי המשפט לגבי תקינות התקנות, גובה הקנסות וההליכים לקראת הוצאתם.
4. יש לקוות כי בכך הסתיימו הליכי התקיפה הישירה של התקנות לטובת המשך פעולתן בשגרה.

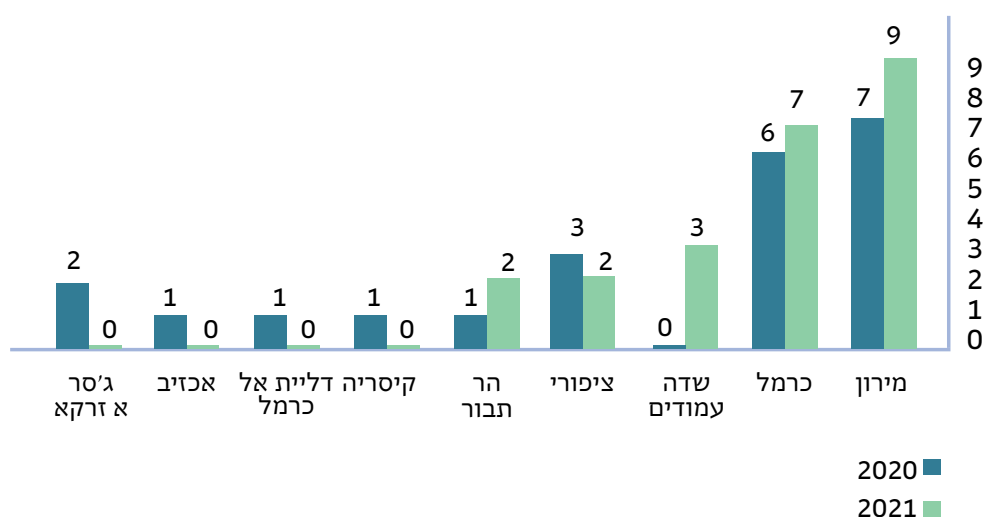
ממצאים ומסקנות מפעילות הרשות לאכיפה במקרקעין

1. תיקון 116 לחוק התכנון והבנייה הביא לשיפור דרמטי ביכולות ובביצוע הלכה למעשה של פעולות אכיפה על-ידי הרשות לאכיפה במקרקעין. **אכיפת חוק התכנון והבנייה משנה את פניה והנתונים המפורטים באשר לפעילות הרשות ולתוצאותיה מוכיחים שישנה מגמת ירידה ברורה בהיקפי עבירות הבנייה.**
2. פעילות הרשות ואיתור שיטות עבודה המאפשרות את הרחבת היקף תפוקות האכיפה הובילו להמשך הירידה בהתחלות בנייה בלתי חוקיות חדשות ברחבי הארץ, בדגש על שטחים הפתוחים.
3. במקביל לירידה בהתחלות בנייה ובעקבות יישום האכיפה לפי תקנות העבירות המנהליות, **ניתן לראות ירידה משמעותית בעבירות השימוש הקיימות בשטחים הפתוחים ועלייה חדה באפקטיביות האכיפה באמצעות הקנסות.** כל זאת ללא ניהול הליכים בבתי משפט אלא באמצעות מתן האפשרות להימנע מקנסות גבוהים.
4. הרשות פועלת להתמקצעות בשימוש בכלי האכיפה שניתנו בחוק, לייעול ועדכון שיטות העבודה על מנת להגדיל את היקפי פעילותה תוך מיקוד בעבירות שבלבית מדיניות האכיפה.
5. הרשות שיכללה את שיטת העבודה שהחלה בה לאחר תיקון החוק. מרבית האכיפה היזומה מבוססת על איתור התחלות בנייה באמצעות צילומי אוויר. בנוסף הרשות ממקדת משאבים למבצעי אכיפה רחבי היקף שתוצאותיהם ניכרים בשטח.
6. היעדים לקראת שנת 2022 כוללים הרחבת השימוש בשיטות עבודה ואמצעי האכיפה המאפשרות מהירות תגובה מהירה בכל אחד מכלי האכיפה, המשך הפעילות תומכת התכנון וכניסה מסיבית יותר לפעילות בתחומי הוועדות המקומיות; המשך פעילות באמצעות מבצעים ממוקדים על מנת לצמצם עוד את עבירות הבנייה הקיימות. בעקבות העברת האחריות לתביעה המדינתית לרשות נוסף יעד לעיצוב הפסיקה הנוגעת לדרך הענישה בעקבות בקשות להישפט שיהיה בו כדי לשקף את שווי האכיפה במטרה לממש את החלטת הממשלה.

פעילות אכיפה ברשות הטבע והגנים

1. תיקון 116 לחוק איפשר מתן סמכות לרשות הטבע והגנים להוציא צווים מנהליים בתחומי הגנים הלאומיים. במסגרת הטמעת הרפורמה, עברו מפקחים מרשות הטבע והגנים (להלן: רט"ג) הסמכה רשמית לאכיפת דיני התכנון והבנייה על-ידי אנשי הרשות לאכיפה במקרקעין. פעילות האכיפה החלה להתבצע בפועל על-ידי מפקחי רט"ג בשנת 2019.
2. בשנת 2021 אותרו 87 עבירות בנייה בשמורות טבע, מרביתן בצפון הארץ. כנגדן הנפיקו מפקחי "הסיירת הירוקה", סה"כ 23 צווי הריסה מנהליים, ללא שינוי משמעותי משנה שעברה.

רט"ג - צווי הריסה בשנת 2021



פעילות האכיפה בוועדות המקומיות

האכיפה בוועדות המקומיות

סעיף 254טו(א) לחוק התכנון והבנייה מחייב את יושבי ראש הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה לדווח מידי רבעון אודות פעולות האכיפה שבוצעו במרחב התכנון שבאחריותם (ועדות שהוסמכו כוועדות עצמאיות מחויבות לדווח אחת לשישה חודשים).

הדיווחים נועדו לשקף את תמונת המצב הארצית של פעילויות האכיפה שננקטו בוועדות כנגד עבירות בנייה שבוצעו במרחבי התכנון המקומיים, ונדרשים לצורך דיווח שנתי לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת לפי סעיף 254טו(ב) לחוק. הרשות לאכיפה במקרקעין נעזרת בדיווחים אלה לצורך הנחיה והכוונה מקצועית של יחידות האכיפה בוועדות המקומיות ואיתור מרחבי התכנון בהם קיימת בעיית אכיפה.

סיכום שנת 2021 מתבסס על דיווחן של 129 ועדות מקומיות לתכנון ובנייה מתוך 131 הוועדות הקיימות בארץ (כ-98%). רק הוועדות המקומיות רכס הכרמל וטירה לא הגישו דוח שנתי.

מבוא:

1. בהתאם לחוק התכנון והבנייה (סעיף 27), האחריות הראשונית לאכיפת החוק היא בידי הוועדות המקומיות, ולרשותן האמצעים וההיכרות עם מרחב התכנון המאפשרים להן לבצע את תפקידן.
2. בוועדות המקומיות פועלים כ-400 מפקחים (לשם ההשוואה, ברשות לאכיפה במקרקעין ישנם כ-80 מפקחים, קרי 17% מכלל מפקחי התכנון והבנייה בישראל הם מפקחי הרשות). יש לציין, כי בשנה החולפת דווח על מפקחים רבים שעזבו את תפקידם, כמו כן דווח על קושי רב בגיוס מפקחים חדשים. עוד יש לציין, כי הנתון הנוגע למספר המפקחים בוועדות המקומיות נבדק לעומקו והופחת ממספר המפקחים הכולל מפקחים שאינם מוסמכים לאכיפה, מכאן גם הפער לנתון שצוין בדוחות הקודמים. הוועדות המקומיות אחראיות ל-60% מכלל צווי ההריסה המנהליים שנחתמו ברחבי הארץ בשנת 2021 (כ-44% מכלל הצווים שהוצאו על ידי הוועדות המקומיות הוצאו על

האחריות הראשונית
לאכיפת החוק היא בידי
הוועדות המקומיות,
ולרשותן האמצעים
וההיכרות עם מרחב
התכנון המאפשרים
להן לבצע את תפקידן.



ידי הועדה המקומית תל אביב). כמחצית מהצווים שבוצעו בשנת 2021 בוצעו על ידי הוועדות המקומיות (הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה תל אביב אחראית על ביצוע כ-47% מכלל הצווים שבוצעו על ידי וועדות מקומיות)

3. בחינה איכותנית של העבירות נגדן פועלות הוועדות המקומיות מעלה כי גודל העבירה החציוני של העבירות שטופלו על ידי בשנת 2021 קטן משמעותית מגודל העבירות החציוני שנאכפו על ידי הרשות לאכיפה. לשוני באופי ובהיקף העבירות נגדן פועלות הוועדות המקומיות לעומת העבירות נגדן פועלת הרשות, יש מספר סיבות. ראשית, עבירות במקרקעין המיועדים לפיתוח הן מעצם טיבן עבירות בהיקפים קטנים יותר, ואלו עיקר העבירות המטופלות ברשויות העירוניות. שנית, הוועדות המקומיות עדיין פועלות לרוב באכיפה מגיבה ולא באכיפה יזומה (טיפול בתלונות ולא על פי איתור יזום), ויש בכך כדי להשפיע על סוג והיקף העבירות המטופלות. שלישית, הוועדות המקומיות סובלות מבעיות מובנות ביכולתן לקיים אכיפה אפקטיבית ועצמאית, כפי שיפורט להלן, ועל כן ניתן לראות בתחומן התמקדות בעבירות מצומצמות על פני טיפול בעבירות משמעותיות.

4. אין מחלוקת כי קיים קושי מובנה בפעילות האכיפה של הוועדות המקומיות. הסיבות לאי מיצוי יכולת האכיפה של הוועדות המקומיות מגוונות, וכוללות בין היתר את הצורך בבדיקת תלונות לא מעטות המסיטות את עבודת המפקח מטיפול בעבירות חמורות, לטיפול באותן עבירות עליהן הוגשו תלונות; תחלופה גבוהה בכוח האדם המקשה על התמקצעות והמשכיות של התהליכים ועמידה בתקני כוח האדם; קשיים בהתמודדות בינאישית ומקצועית עם מבצעי עבירה; הצורך של הרשויות המקומיות בפיתוח כלכלי מביא לעיתים להתעלמות ממקרים שבהם אותו פיתוח הוא חלק מתופעת עבריינות הבנייה; ועוד.

5. מתוקף תפקידה ובמטרה לשפר את מקצועיות המפקחים בוועדות המקומיות, הרשות לאכיפה במקרקעין מבצעת באופן שוטף הכשרות, הדרכות מקצועיות וריענוני ידע למפקחים ולבעלי תפקידים רלוונטיים במחלקות האכיפה בוועדות המקומיות. נוסף על כך מפרסמת הרשות מעת לעת הנחיות מקצועיות, וכן מלווה מקצועית ובאופן רציף פעילויות אכיפה של הוועדות המקומיות.

6. הסמכות לעשות שימוש בקנסות מנהליים ניתנה רק לוועדות שהוסמכו כוועדות עצמאיות לפי סעיף 31א' לחוק התכנון והבנייה (ר' סעיף 35 לחוק העבירות המנהליות) השימוש שעושות הוועדות המקומיות העצמאיות בתקנות העבירות המנהליות (קנסות מנהליים) רחוק מלספק.

7. בשנת 2021 פעלו 22 ועדות מקומיות עצמאיות בישראל (ארבע מתוכן איבדו את הסמכתן במהלך השנה), כל הוועדות הטילו קנסות מנהליים. בכלל הוועדות המקומיות העצמאיות בישראל נמסרו 634 התראות לקנס מנהלי, ו-192 הודעות קנס מנהלי, כאשר הוועדה המקומית ת"א יפו לבדה מסרה 39% ממספר ההתראות ו-37% ממספר הקנסות.

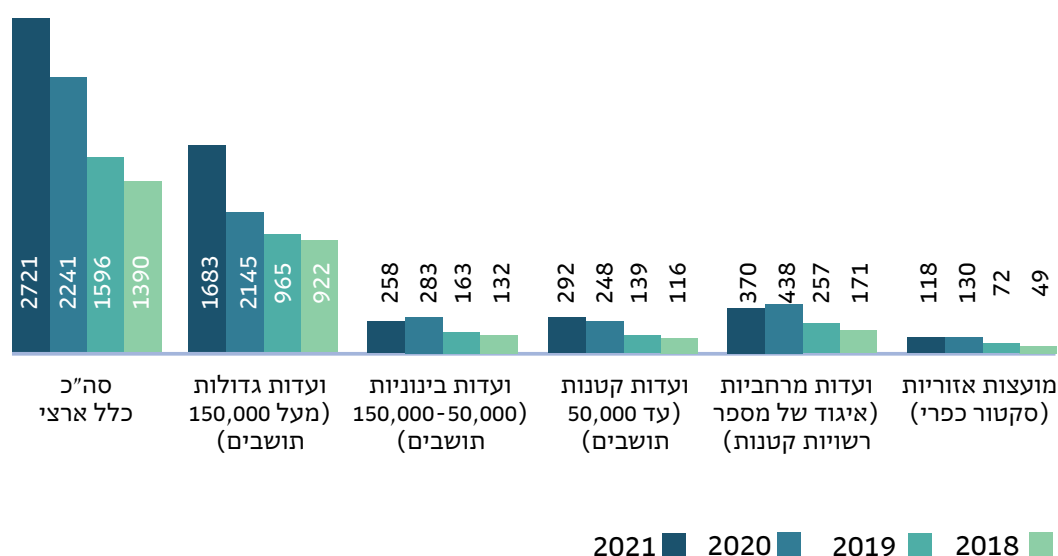
8. המספרים הללו מהווים שיפור משמעותי לעומת נתוני 2020, אולם עדיין לא משקפים את מלוא פוטנציאל היישום של כלי אכיפה זה בוועדות המקומיות העצמאיות. לשם השוואה, בשנת 2021 מסרה הרשות לאכיפה במקרקעין 673 התראות לקנס מנהלי, ו-196 הודעות קנס, כלומר יותר התראות ויותר הודעות על קנס מכל הוועדות העצמאיות גם יחד (בוועדות העצמאיות מכהנים 112 מפקחים לעומת 80 מפקחים בלבד ברשות).

- 9.** להלן יוצגו סיכומי נתוני האכיפה של הוועדות המקומיות בהתבסס על הדיווחים שנמסרו כאמור על ידי 98% מהן.
- 10.** שתי הוועדות שכלל לא הגישו דו"ח סיכום שנה על פעולות האכיפה שבוצעו במרחב התכנון שלהן, וזאת על אף הוראות סעיף 254טו(א) לחוק, הן: **טירה, ורכס הכרמל.**
- 11.** 7 הוועדות אשר הגישו דוח חלקי הן: **אילת, ירושלים, כפר יונה, מעלה חרמון, נצרת, עומר, רמלה.**

אכיפה מנהלית

1. בשנת 2021 חל גידול של כ-21% במספר צווי ההריסה המנהליים שנמסרו על-ידי הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה לעומת שנת 2020, גידול מספרי זה נובע בעיקר מהעלייה במספר צווי ההריסה המנהליים בת"א-יפו, בעוד שבשאר הוועדות המקומיות מספר הצווים המנהליים נותר דומה. מתוך כלל צווי ההריסה המנהליים שנמסרו השנה על-ידי הוועדות המקומיות, 44% מהם נמסרו בתחום הוועדה המקומית תל אביב-יפו.
2. מרבית הצווים (62%) הוצאו על-ידי הוועדות המקומיות הגדולות. נתון זה מלמד על העצמאות היחסית שיש למחלקות הפיקוח בוועדות הגדולות והיעדר החשש של נבחרי הציבור באותן ועדות מכני נקיטת צעדי אכיפה משמעותיים.
3. בבחינה השוואתית של פעילות האכיפה באמצעות צווים מנהליים ביחס לגודל האוכלוסייה, ניתן להיווכח כי הוועדות הגדולות הן הוועדות הפעילות ביותר ביחס לגודל האוכלוסייה, ובהן נעשה שימוש הרחב ביותר בצווים מנהליים. במקביל ניתן לראות כי דווקא ועדות בינוניות הן העושות שימוש מועט בכלי זה ביחס להיקף האוכלוסייה. יש לציין כי אופי העבירות משתנה בין הוועדות השונות, כך לדוג' בוועדות המאופיינות בשטחים פתוחים ושטחים חקלאיים יהיו עבירות שונות לעומת ועדות עירוניות. כך גם פוטנציאל מספר העבירות משתנה.

צווי הריסה שנמסרו - השוואה רב שנתית לפי מאפייני הוועדות

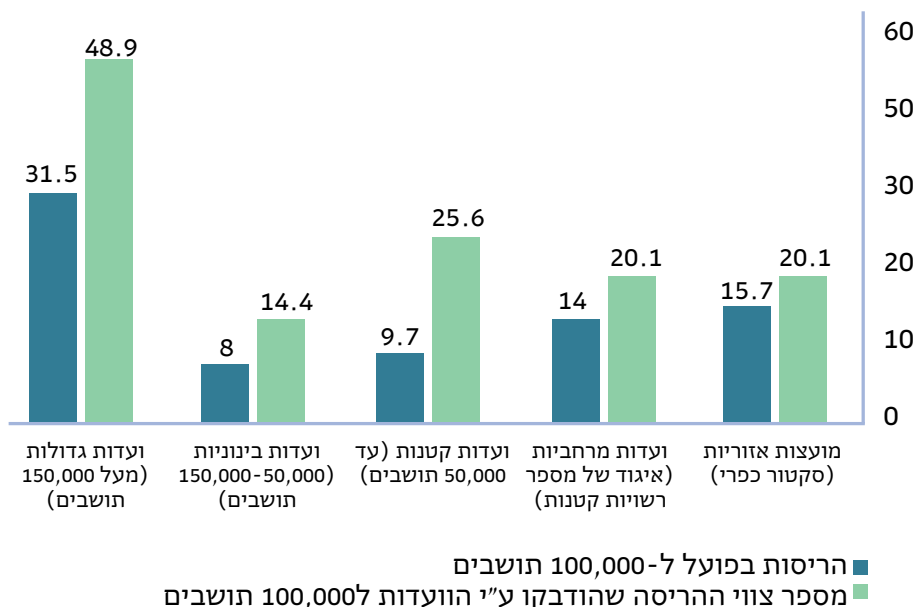


בשנת 2021 חל גידול של כ-21% במספר צווי ההריסה המנהליים שנמסרו על-ידי הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה לעומת שנת 2020, גידול מספרי זה נובע בעיקר מהעלייה במספר צווי ההריסה המנהליים בת"א-יפו, בעוד שבשאר הוועדות המקומיות מספר הצווים המנהליים נותר דומה.

4. מבדיקת צווי ההריסה המנהליים שהוצאו ע"י הוועדה המקומית ת"א-יפו, שהיא הוועדה אשר פועלת באופן הנרחב ביותר באמצעות צווי הריסה מנהליים, עולים הנתונים הבאים:

- הוועדה המקומית ת"א-יפו, בדומה לרשות לאכיפה במקרקעין, פועלת על פי צילומי אוויר עיתיים שמאפשרים לה להגיע באופן ממוקד להתחלות בנייה לא-חוקיות. שיטת עבודה זו ראוי שתאומץ בכל הוועדות המקומיות, במטרה להגביר את האכיפה בשלב המנהלי.
- גודל העבירה הממוצע של העבירות נגדן פעלה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה תל אביב באמצעות צווים מנהליים עומד על 32.85 מ"ר.

צווי הריסה שהודבקו וביצוע בפועל מבט כלל ארצי ל-100,000 תושבים

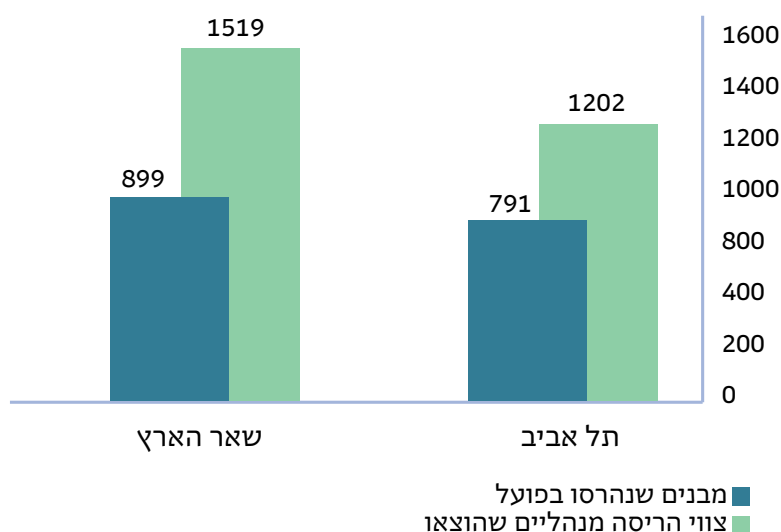


הוועדות הגדולות הן הוועדות הפעילות ביותר ביחס לגודל האוכלוסייה, ובהן נעשה השימוש הרחב ביותר בצווים מנהליים. במקביל ניתן לראות כי דווקא וועדות בינוניות הן העושות שימוש מועט בכלי זה ביחס להיקף האוכלוסייה.

- במרבית המקרים שטופלו ע"י הוועדה המקומית ת"א-יפו (66%) הוסרה העבירה מהשטח: 791 עבירות נגדן הוצאו צווי הריסה מנהליים, אכן נהרסו. 700 נהרסו עצמית (88%), ואילו 91 נהרסו על-ידי הוועדה המקומית.

5. מתוך הוועדות שהגישו דו"ח לשנת 2021, להלן רשימת 19 הוועדות שכלל לא הוציאו צווי הריסה מנהליים בשנת 2021 (נתונים כלל ארציים): אילת, באר טוביה, גן יבנה, חוף השרון, יואב, כפר יונה, לב השרון, לכיש, מזרח השרון, מיתר, מעלה נפתלי, עמק המעינות, עמק חפר, עפולה, ערבה תיכונה, קסם, רחובות, רמת נגב, שהם.

מספר הריסות בפועל מתוך צווי הריסה המנהלים שנמסרו



6. השימוש בצווי הריסה מנהליים הוא אמצעי אפקטיבי ומרתיע לאכיפת עבירות בנייה. הרשות לאכיפה תסייע לוועדות המקומיות במטרה להמשיך את מגמת הגידול במספר הצווים המנהליים שמוצאים על ידי הוועדות המקומיות, להרחיב את השימוש בכלי אכיפה יעיל זה לוועדות נוספות, ולחזק את הממשק בין הוועדות המקומיות למשטרת ישראל במתן סיוע לביצוע הצווים.
7. בכוונת הרשות לפעול בשנת 2022 לצילום אווירי עיתי של מרחבי התכנון של 22 ועדות מקומיות מרבית גוש דן (בהן מתגוררת מרבית אוכלוסיית המדינה) וזאת במטרה להעביר איתור של בנייה חדשה ולהעביר את האיתור לטיפול הוועדות המקומיות במטרה להגביר את השימוש בצווי הריסה מנהליים באותן ועדות.

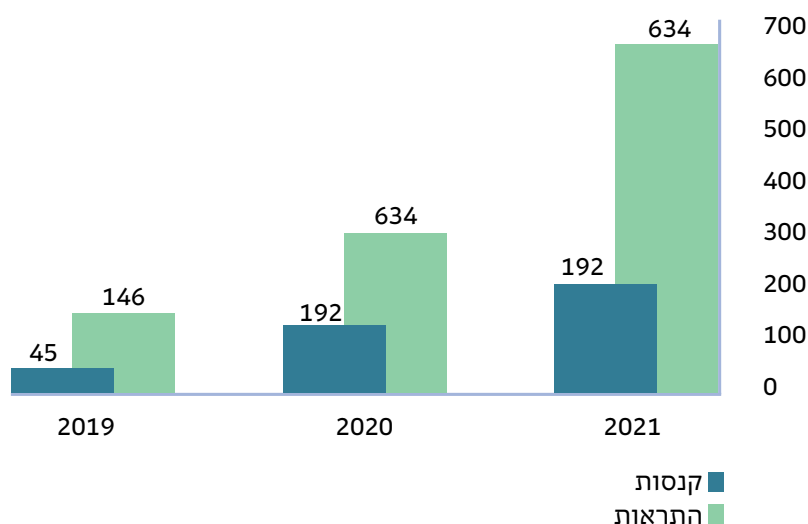


השימוש בצווי הריסה מנהליים
הוא אמצעי אפקטיבי ומרתיע
לאכיפת עבירות בנייה. הרשות
לאכיפה תסייע לוועדות
המקומיות במטרה להמשיך את
מגמת הגידול במספר הצווים
המנהליים שמוצאים על ידי
הוועדות המקומיות, להרחיב
את השימוש בכלי אכיפה יעיל
זה לוועדות נוספות, ולחזק את
הממשק בין הוועדות המקומיות
למשטרת ישראל במתן סיוע
לביצוע הצווים.

קנסות מנהליים

1. נכון לשנת 2022, בישראל מוסמכות (לפי סעיף 31א לחוק) 18 ועדות מקומיות עצמאיות, עם זאת בתחילת שנת 2021 היו מוסמכות 22 ועדות והדו"ח מתייחס גם אליהן. ועדות אלה מוסמכות להטיל קנסות מנהליים כנגד עברייני בנייה. מתן הסמכות הבלעדית בחוק לוועדות עצמאיות נקבע בסעיף 35א לחוק העבירות המנהליות, וזאת לאור תהליך ההסמכה המחייב קבלת אישור כי לוועדה מערכת אכיפה מקצועית ויעילה, וקבלת חוות דעת לגבי טוהר המידות בפעולות הוועדה, חברה ועובדיה.
2. לקראת כניסת תקנות העבירות המנהליות לתוקף בסוף שנת 2018, וגם לאחר כניסתן לתוקף, פעלה הרשות להכשיר ולהטמיע בוועדות המקומיות את מנגנון הקנסות המנהליים. מפקחי הרשות ליוו והדריכו בעלי תפקידים רלוונטיים ביחידות האכיפה בוועדות המקומיות. בנוסף התקיימו מספר כנסי הדרכה והופצו נהלים מסודרים הכוללים הסבר מפורט על דרישות החוק בכל הנוגע להטלת קנסות מינהליים. ההנחיות הופצו לכלל הוועדות העצמאיות ופורסמו באתר האינטרנט של הרשות לאכיפה במקרקעין.
3. להלן גרף המציג את הגידול השנתי במתן התראות וקנסות בכלל הוועדות המקומיות העצמאיות:

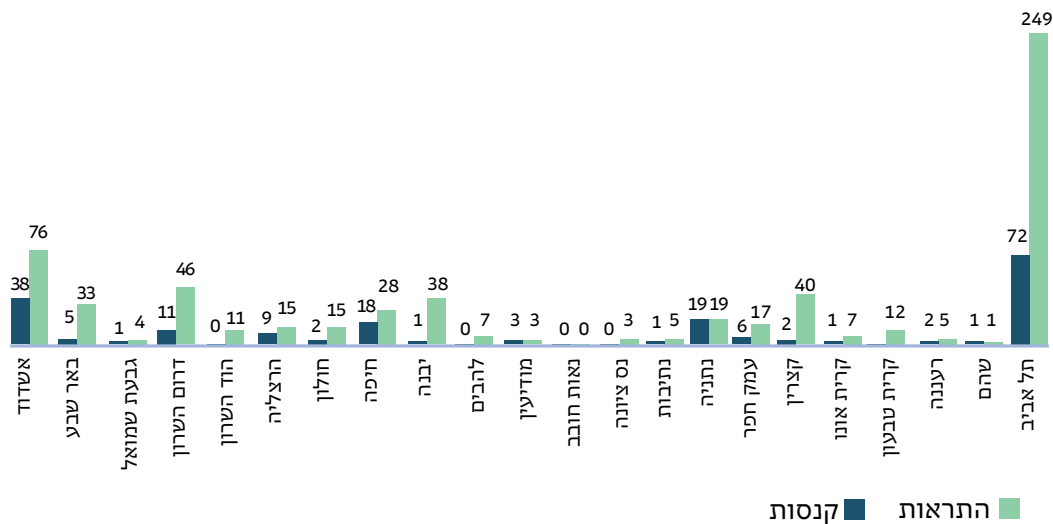
התראות וקנסות מנהליים בוועדות העצמאיות



4. יש לסייג את מגמת השיפור בנתוני האכיפה באמצעות קנסות מנהליים וזאת מפני שהוועדה המקומית ת"א-יפו מסרה לבדה 249 התראות לקנס ו- 72 הודעות קנס מנהלי שהם 39% ו- 37% בהתאמה מסך התפוקה הארצית של כלל הוועדות המקומיות בישראל.
5. כל הוועדות המקומיות העצמאיות שפעלו בישראל בשנת 2021 הפעילו את סמכותן לפי תקנות

העבירות המנהליות, הנפיקו התראות והודעות קנס. להלן התפלגות הפעילות בוועדות העצמאיות:

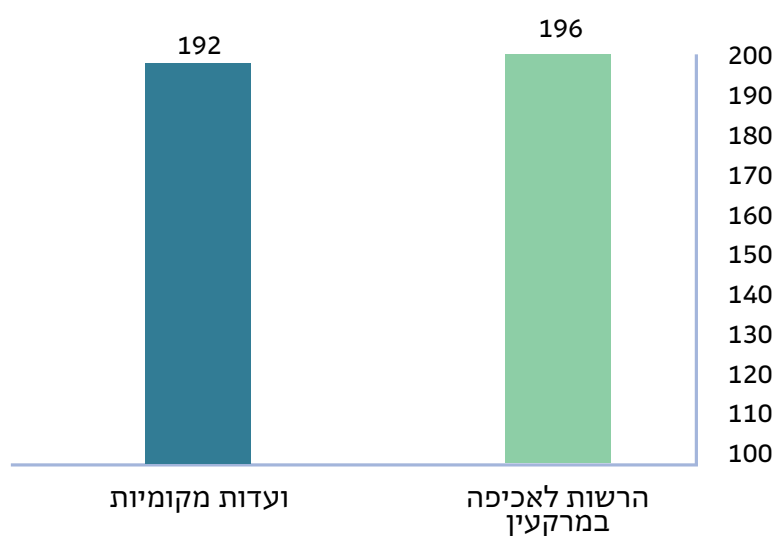
קנסות מנהליים והתראות בוועדות העצמאיות - 2021



כל הועדות המקומיות
העצמאיות שפעלו בישראל
בשנת 2021 הפעילו את
סמכותן לפי תקנות העבירות
המנהליות, הנפיקו התראות
והודעות קנס.

6. על מנת להמחיש את הפוטנציאל הארצי לתפוקות האכיפה באמצעות קנסות מנהליים, נערכה השוואה בה נמצא כי סך כל ההתראות שחולקו על ידי הוועדות המקומיות העצמאיות עומד על 634, בעוד סך כל ההתראות שחולקו על ידי הרשות לאכיפה במקרקעין עומד על 673. סך כל הודעות הקנס שניתנו על ידי הוועדות המקומיות עומד על 192, בעוד מספר הודעות הקנס שניתנו על ידי הרשות לאכיפה עומד על 196.

קנסות מנהליים - השוואה

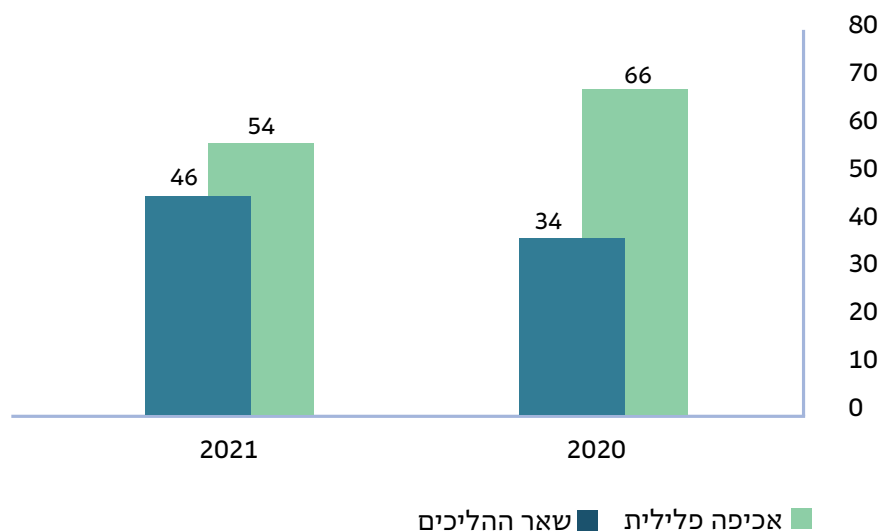


סך כל ההתראות
שחולקו על ידי הוועדות
המקומיות העצמאיות
עומד על 634, בעוד סך
כל ההתראות שחולקו
על ידי הרשות לאכיפה
במקרקעין עומד על 673.

אכיפה פלילית

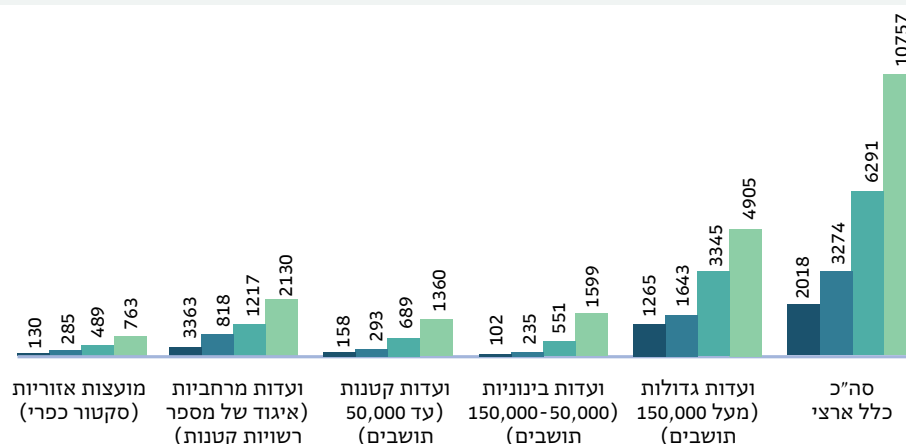
1. על אף מגמת השיפור ביחס לשנת 2020, האכיפה בוועדות המקומיות בשנת 2021 עדיין התבססה על שימוש בהליכים פליליים (למעלה ממחצית פעילות האכיפה בוועדות המקומיות) וטרם הופנם תהליך הזה-פליליזציה שהוביל תיקון החוק. ההליך הפלילי ככלי אכיפה מרכזי מוביל להימשכות הליכים, ענישה לא אפקטיבית במקרים רבים, שנגזרת זמן רב לאחר פתיחת התיק, וחוסר יכולת לתת מענה מהיר ויעיל לעבירות. ההליך הפלילי לא מספק מענה אפקטיבי לעבירות הבנייה ולמטרת האכיפה - הסרה/הפסקה של העבירה. בגרף הבא מוצגת הירידה בנתח פעולות האכיפה הפלילית מתוך סך פעולות האכיפה בוועדות המקומיות, כפי שנרשמה בשנת 2021. מגמה זו חיובית, היות והיא מצביעה על התחזקותם היחסית של הליכי אכיפה חלופיים ויעילים יותר ועל הגברת הטמעת תכליות התיקון בפעילות הוועדות.

נקיטה בהליכי אכיפה פליליים מתוך כלל פעולות האכיפה בוועדות המקומיות (באחוזים)



2. גם באכיפה הפלילית, כמו באכיפה באמצעות צווים מנהליים, הוועדות המקומיות הגדולות אחראיות ל-45% מסך פעולות האכיפה הפלילית שבוצעו ע"י כלל הוועדות המקומיות בשנת 2021 (53% מתיקי החקירה שהוגשו לתביעה, ו-50% מכלל כתבי האישום).

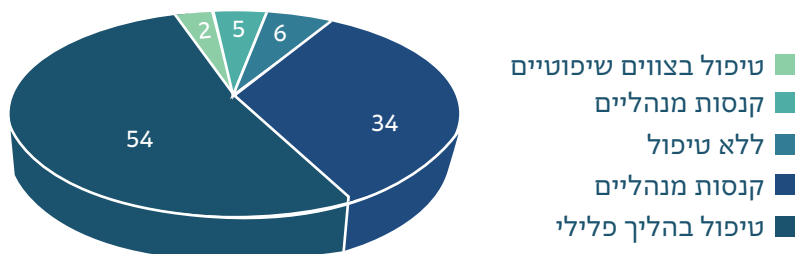
פילוח סטאטוס אכיפה פלילית לפי חלוקה לקטגוריות



חקירה הועבר לתביעה תלוי ועומד בבית משפט גזרי דין שהתקבלו בבתי משפט

3. ראוי לציין, כי הוועדה המקומית ירושלים לבדה אחראית על חלק ניכר מתפוקות האכיפה הפלילית בקרב הוועדות המקומיות: 969 (30%) מהתיקים התלויים ועומדים בבית המשפט (כתבי אישום). 922 (45%) מגזרי הדין שנתנו.

4. להלן פילוח מסלולי אכיפת החוק בעבירות הבנייה כפי שננקטו על ידי כלל הוועדות המקומיות בישראל בשנת 2021:



מן התרשים לעיל, ניתן לראות כי האכיפה המבוססת על ההליך הפלילי עדיין מהווה כלי אכיפה משמעותי (54%) בוועדות המקומיות. בדומה לשנים קודמות, אם כי בעוצמה פחותה, גם בשנת 2021 נמצא כי תיקון 116 לחוק והמלצות ועדת קמיניץ (עליהן מתבסס התיקון) טרם הוטמעו בעבודת הוועדות המקומיות במלוא הפוטנציאל שלהן.

5. הרשות תמשיך לפעול לשינוי הרכב פעילות האכיפה של הוועדות המקומיות על מנת לשפר את האפקטיביות של פעילות האכיפה בוועדות ולשפר את התפוקות של הוועדות בביצוע תפקידן על פי חוק.

האכיפה המבוססת על ההליך הפלילי עדיין מהווה כלי אכיפה משמעותי בוועדות המקומיות. גם בשנת 2021 נמצא כי תיקון 116 לחוק והמלצות ועדת קמיניץ (עליהן מתבסס התיקון) טרם הוטמעו בעבודת הוועדות המקומיות במלוא הפוטנציאל שלהן.

הסדרים מותנים

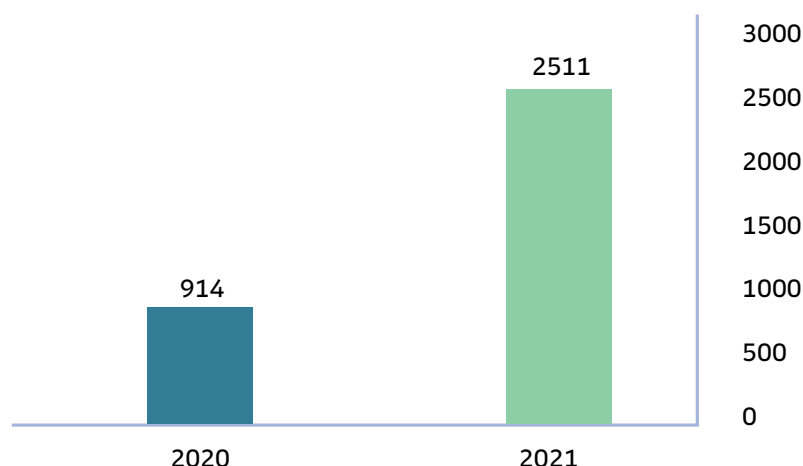
1. הסדר מותנה הינו הליך משפטי (לפי סימן א1 בפרק ד' לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982) אשר במסגרתו, לפני הגשת כתב אישום, רשאי תובע להציע לחשוד סגירת התיק תמורת תנאים שונים. ככל שהחשוד מסרב או לא עומד בתנאים שסוכמו, מוגש נגדו כתב אישום. לאחר כניסתן לתוקף של תקנות העבירות המנהליות פורסמה הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 8.1155, לפיה יש להציע הסדר מותנה בכל מקרה שעומד בתנאי הסף: היקף העבירה קטן מ-25 מ"ר; אין למבצע העבירה עבר פלילי; והעבירה בוצעה במקרקעין אשר לא הוגדרו כ"נסיבות מחמירות" בסעיף 243(א) בחוק התכנון והבנייה (ראו להלן).
2. ההסדר המותנה הוא כלי אכיפה משמעותי במיוחד בעבירות בדירות מגורים טיפוסיות במרחב הבנוי. החשוד מקבל על עצמו את תנאי ההסדר בהסכמה, וברוב המקרים ניתן לו גם זמן להכשרת העבירה, במקום בו היא ניתנת להכשרה.
3. על פי הנתונים שנמסרו על ידי הוועדות המקומיות בשנת 2021 הוגשו ע"י הוועדות המקומיות 527 בקשות להסדרים מותנים לאישור הפרקליטות, מתוכן אושרו 352 בקשות (על פי נתוני הפרקליטות). נתון מעודד זה מהווה עלייה משמעותית ביחס לשנים הקודמות. הרשות מעודדת את השימוש בכלי חשוב זה, על מנת לחסוך בזמן שיפוטי בנייהול הליכים פליליים בגין עבירות קטנות.

איכות האכיפה

4. עבירות בנייה בנסיבות מחמירות הן עבירות שנקבעו בסעיף 243(א) לחוק התכנון והבנייה. בסעיף זה הוגדרו מאפיינים מסוימים של מקרקעין שעבירות בנייה המבוצעות בהם חמורות יותר מעבירות בנייה בשטחים אחרים, ומחייבות טיפול אכיפתי נחוש יותר:
 - עבירות בשטחים המיועדים לתשתיות;
 - עבירות בתחום הסביבה החופית (300 מטר מקו החוף לכיוון היבשה, וכל המרחב הימי);
 - עבירות בתחום קרקע חקלאית מוכרזת (על פי אכרזת הולקחש"פ);
 - עבירות בתחום גנים לאומיים, יערות ושמורות טבע;
 - עבירות בשטחים ציבוריים פתוחים.

5. להלן בחינת מספר העבירות בנסיבות מחמירות שנאכפו על ידי כלל הוועדות המקומיות בשנת 2021, בהשוואה לנתוני שנת 2020:

אכיפת עבירות בנסיבות מחמירות

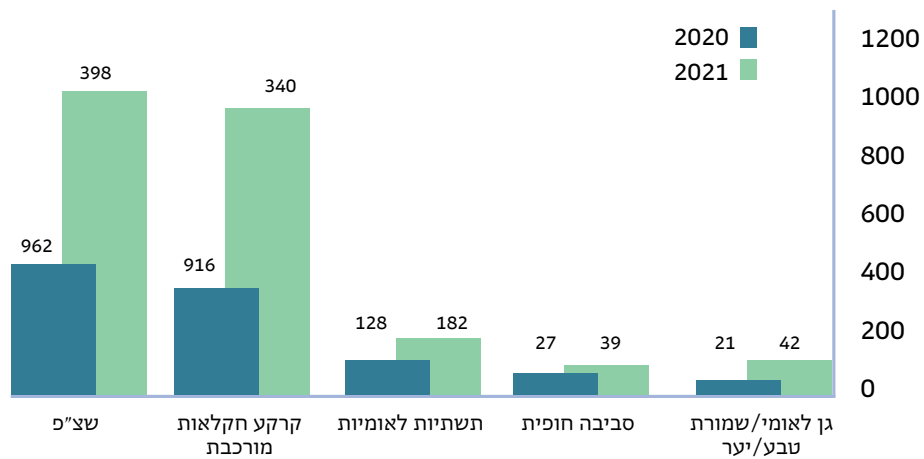


6. מן התרשים ניתן ללמוד כי חל גידול אבסולוטי של 274% במספר העבירות בנסיבות מחמירות שטופלו על ידי הוועדות המקומיות. יש להוסיף ולציין, כי במסגרת העבירות שנאכפו שלא בנסיבות מחמירות, כלולות גם עבירות בהיקפים גדולים וגם עבירות חמורות שיש עניין רב לאוכפן, והן מצויות בראש סדרי העדיפויות באכיפה של האכיפה בוועדות, כך שהנתון המוצג אינו משקף במלואו את איכות האכיפה.

”
חל גידול אבסולוטי של 274% במספר
העבירות בנסיבות מחמירות שטופלו על ידי
הוועדות המקומיות. יש להוסיף ולציין, כי
במסגרת העבירות שנאכפו שלא בנסיבות
מחמירות, כלולות גם עבירות בהיקפים
גדולים וגם עבירות חמורות שיש עניין רב
לאוכפן, והן מצויות בראש סדרי העדיפויות

7. הגודל החציוני לעבירה בנסיבות מחמירות עומד על 100 מ"ר, וזאת כתוצאה מביצוע סקרי עבירות, איתור עבירות רבות, גיבוש מדיניות אכיפה, ומיקוד המאמץ בעבירות הגדולות. רובה המכריע של האכיפה בנסיבות מחמירות היא בקרקע חקלאית מוכרזת ובשטחים ציבוריים פתוחים, כמשתמע מן התרשים הבא:

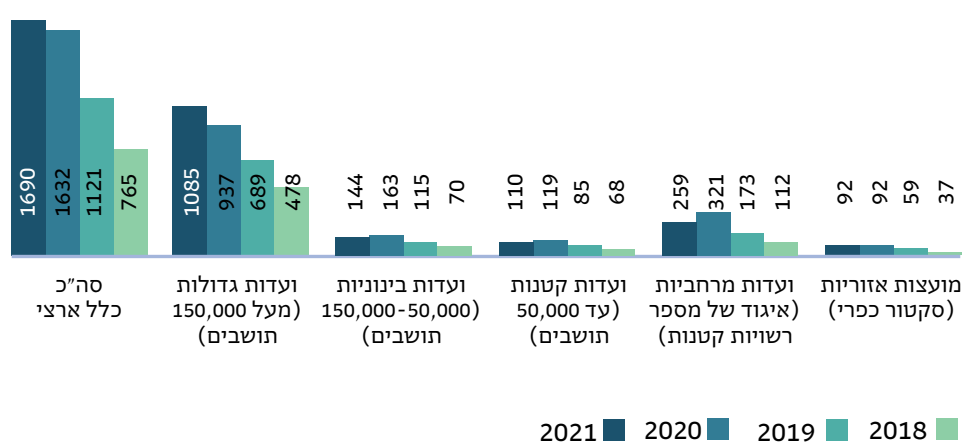
פילוח נסיבות מחמירות לקטגוריות



ביצוע

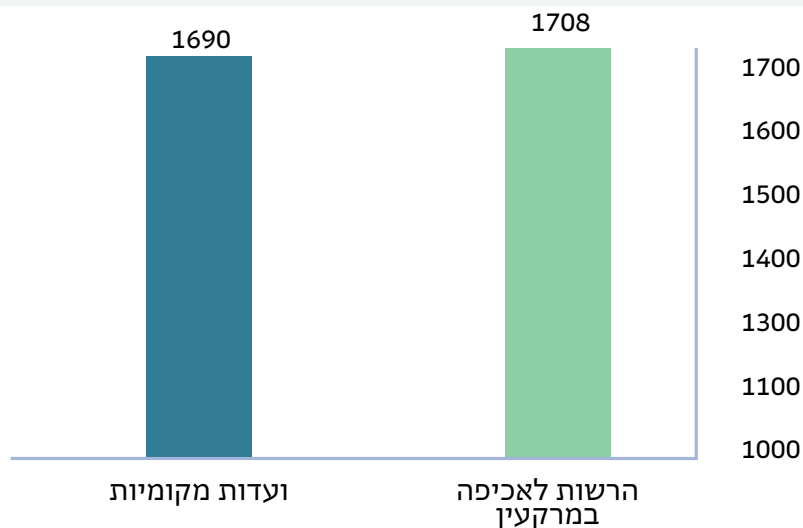
1. ביצוע צווים הוא השלב האחרון בהליכי האכיפה. ללא ביצוע הצווים אין החזרת מצב לקדמותו, והעבירה ממשיכה להתקיים במרחב. מובן כי עבירה שלא הוכשרה וממשיכה להתקיים מפספסת את תכלית האכיפה, והיא מכרסמת משמעותית בהרתעה מפני ביצוע עבירות דומות בעתיד. משכך, שמה הרשות דגש רב על מדידת שיעור ביצוע הצווים, על מנת לבדוק את אפקטיביות הליכי האכיפה.
2. במהלך 2021 בוצעו סה"כ 1,690 צווים מנהליים. 791 הריסות (47% מכלל ההריסות) בוצעו על ידי הוועדה המקומית תל אביב-יפו.
3. היחס בין מספר צווי ההריסה המנהליים שנמסרו (2,721) אל מול מספר ההריסות שבוצעו בשנת 2021 (1,690) עומד על 62%. להלן גרף המציג את ביצוע צווי ההריסה לפי חלוקה לקטגוריות.

ביצוע צווי הריסה - מבט רב שנתי



4. השוואה בין מספר ההריסות שביצעה הרשות לאכיפה במקרקעין (1,708), לבין סך ההריסות שביצעו כלל הוועדות המקומיות בישראל (1,690) בשנת 2021, מעידה כי האכיפה המדינתית היתה אחראית לכמחצית מסך צווי ההריסה המנהליים שבוצעו.

ביצוע צווי הריסה - השוואה



5. מתוך הוועדות שהגישו דו"ח שנתי לשנת 2021, להלן רשימת הוועדות אשר בתחומן לא בוצעו כלל צווי הריסה מנהליים בשנת 2021: אילת, אלעד, אצבע הגליל, באר טוביה, גליל עליון, גן יבנה, חבל מודיעין, חוף אשקלון, חוף השרון, חריש, יואב, כפר יונה, כרמיאל, לב הגליל, לב השרון, לכיש, מודיעין, מורדות הכרמל, מזרח השרון, מיתר, מנשה אלונה, מעלה הגליל, מעלה חרמון, מעלה נפתלי, מרום הגליל, נוף הגליל, נצרת, עומר, עמק המעיינות, עמק חפר, עפולה, ערבה תיכונה, קסם, קצרין, קרית גת, רחובות, רמת נגב, שדרות, שהם, שפיר.

ביצוע צווים הוא השלב האחרון בהליכי האכיפה. ללא ביצוע הצווים אין החזרת מצב לקדמותו, והעבירה ממשיכה להתקיים במרחב. מובן כי עבירה שלא הוכשרה וממשיכה להתקיים מפספסת את תכלית האכיפה, והיא מכרסמת משמעותית בהרתעה מפני ביצוע עבירות דומות בעתיד.

פעילות הרשות לאכיפה במקרקעין אל מול הוועדות המקומיות

1. אגף רגולציה משמש **כתובת קבועה** לפניות הוועדות המקומיות בכל הנוגע לסוגיות כוח אדם, תקינה, שכר, תנאי סף ומכרזים. צוות האגף פועל בשיתוף פעולה עם מנהל התכנון, מנהל שלטון מקומי במשרד הפנים, מרכז השלטון המקומי, אגף הממונה על השכר באוצר ונציגות בעלי תפקידים מהוועדות המקומיות. כמו כן, האגף משמש כתובת להתייעצות ולהכוונה בכל הנוגע לנהלים, טפסים אחידים, הדרכה והנחיה בסוגיות פיקוח אכיפה ומנהלה.
2. **הכשרה והסמכה** - בחוק התכנון והבנייה נקבעו סמכויות המוקנות למפקחי בנייה, לרבות המפקחים המועסקים בוועדות המקומיות. הסמכתם של מפקחים אלה, על מנת שיוכלו לעשות שימוש באותן סמכויות, הופקדה בידיו של מנהל הרשות לאכיפה. לשם כך מקיימת הרשות שלושה קורסים להסמכת מפקחים, כל שנה. הקורס הוא קורס מרוכז שנמשך כחודש, ובמהלכו לומדים המפקחים חומר עיוני, מתנסים בסדנאות בביצוע תפקידיהם, מתלווים למפקחי הרשות על מנת לחוות בשטח את עבודות המפקחים כשהם מבצעים את המטלות השונות, ובסיומו של הקורס הם נבחנים.



הרשות לאכיפה מקפידה גם לשמר את תנאי הכשירות של מפקחים שהוסמכו בעבר, ולשם כך נדרש כל מפקח לרענן את הידע שלו. במהלך השנה האחרונה התבקשו כל המפקחים שתוקף הסמכתם פג ללמוד, באמצעות לומדות, את החידושים והדגשים הנדרשים, ולהיבחן על כך.

למרות מגפת הקורונה, קיימה הרשות 3 קורסים גם ב-2021, כשחלקים מהקורס מתקיימים באמצעות למידה מרחוק, וחלקים אחרים בוצעו בשטח הפתוח. בקורסים הללו הוסמכו 54 מפקחים מהוועדות המקומיות.

הרשות לאכיפה מקפידה גם לשמר את תנאי הכשירות של מפקחים שהוסמכו בעבר, ולשם כך נדרש כל מפקח לרענן את הידע שלו. במהלך השנה האחרונה התבקשו כל המפקחים שתוקף הסמכתם פג ללמוד, באמצעות לומדות, את החידושים והדגשים הנדרשים, ולהיבחן על כך.

מי הם "מבצעי העבירה"?

בעבירות של **עבודה אסורה** ניתן להאשים את או לגבות קנס מכל אחד מאלה, ואפשר גם מכולם:

- בעל
- בעל היתר
- בעל שליטה במקרקעין
- המחזיק במקרקעין
- מבצע העבודה
- המהנדס/האדריכל
- הקבלן הראשי
- הקבלן

ובעבירות של **שימוש אסור**:

- בעל
- בעל היתר
- בעל שליטה במקרקעין
- המחזיק במקרקעין
- מבצע השימוש
- המהנדס/האדריכל
- הקבלן הראשי
- הקבלן

העבירות

- 243(א) עבודה אסורה בניסיונות מחמיר
- 243(ב) עבודה אסורה
- 243(ד) שימוש אסור בניסיונות מחמיר
- 243(ה) שימוש אסור

לא פשוט. חשוב לזכור שלא בהכרח מדובר על אנשים נפרדים, ובהחלט ייתכן שמדובר באנשים הללו הם אותו אדם. אבל החוק סתייג גם למקרים שהם לא. בואו נבין.

בעל הקרקע הוא מי שהקרקע רשומה על שמו בספר המקרקעין. החוק קובע כי בעל הקרקע חייב להיות מורשע למעשה בכחש, וגם אם לא היה בד בבצוע העבירה, ניתן להאשים אותו. אלא אם כן הוא מחזיק את הנכס לתקופה קצרה.

את הלומדות השונות (חמש לומדות, כל אחת בנושא אחר) יצרה הרשות לאכיפה עצמה, והן מכסות את כל החומר הנדרש לבחינה. דוגמא ללומדה בנושא אכיפה מנהלית:

הרשות מפרסמת הנחיות לעבודת הפיקוח והנחיות מחייבות על פי החוק. עד כה פורסמו באתר הרשות 12 הנחיות מקצועיות בכל תחומי האכיפה ו-41 מסמכים גנריים מחייבים.

3. דיגיטציה של תכנים – על מנת לייעל את הליך ההסמכה, וכחלק מתהליך המעבר ללמידה מרחוק במיוחד בתקופת הקורונה, פעלה הרשות ליצירת לומדות דיגיטליות של חלק מתכני הקורס. במקביל החלה הרשות בתהליך של הפיכת הקורס לקורס משולב (דיגיטלי/פרונטאלי) בסיוע של קמפוס IL. לאחר שהסתיימה הכנת שיעור דיגיטלי לדוגמא, והתקבל אישור של מנהל הרשות, מקודמים כיום שיעורים נוספים במטרה להעביר את מרבית הקורס לשיטת לימוד זו. בדצמבר 2021 נבחנה היעילות של הקורס הדיגיטאלי על קבוצת ניסוי. בסיום ההתנסות נערך מבחן, ונמצא כי ציוניהם של המשתלמים שהתנסו בלמידה דיגיטלית היו זהים לציוניהם של מי שלמדו בלמידה פרונטאלית, למרות שהוקדש ללמידה הדיגיטאלית רק שליש מהזמן שהוקדש ללמידה הפרונטאלית. הציפייה היא כי במהלך שנת 2022 ניתן יהיה להתחיל בהעברת קורסי הכשרה המשלבים למידה מקוונת ופרונטאלית.

4. מבצעים משותפים - בשנת 2021 קיימה הרשות 39 מבצעים משותפים עם וועדות מקומיות אשר הוגדרו במיקוד וזאת על מנת לסייע להן בעבודה השוטפת ובביצוע אכיפה כלפי עבירות מורכבות. המבצעים בוצעו עפ"י הפירוט הבא:

- 13 מבצעים עם ועדות במחוז דרום.
- 9 מבצעים עם ועדות במחוז צפון.
- 6 מבצעים עם ועדות במחוז ירושלים.
- 11 מבצעים עם ועדות במחוז מרכז.

5. סקר עבירות בנייה - במסגרת תיקון 116 הוועדות המקומיות נדרשות לבצע סקרי עבירות תכנון ובנייה במרחב התכנון המקומי. הסקר משמש את הוועדות במספר היבטים:

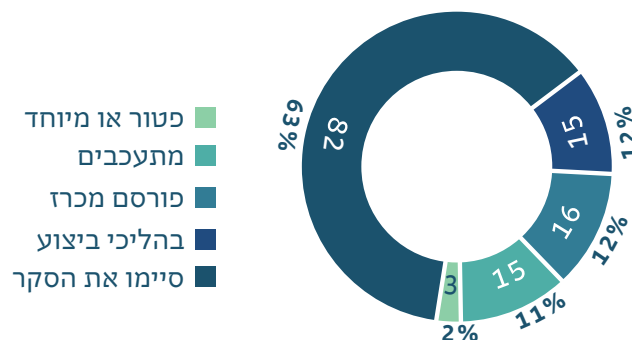
- הבנת היקף עבריינות הבנייה, והיערכות בהתאם מבחינת משאבי האכיפה;
- גיבוש מדיניות אכיפה על בסיס המציאות בשטח ובהתאם קביעת סדרי עדיפות לאכיפה ותוכנית עבודה ליח' הפיקוח;
- העלאת הסוגיה של הפרת חוקי התכנון והבנייה לסדר היום הציבורי, תוך הבהרה כי הרשויות לא תתעלמנה מכך, והתוויה ברורה של מדיניות בתחום זה.
- זיהוי עבירות בולטות במיוחד, בנסיבות מחמירות, תוך מתן אפשרות לרשויות המדינתיות למצות איתן את הדין.



*בשנת 2021 קיימה הרשות
39 מבצעים משותפים
עם וועדות מקומיות אשר
הוגדרו במיקוד וזאת על
מנת לסייע להן בעבודה
השוטפת ובביצוע אכיפה
כלפי עבירות מורכבות.*

- זיהוי אזורים, או תופעות, שהובילו להפרת החוק, ומתן אפשרות למערכות התכנון למצוא פתרונות מיטביים לכך.
6. הדרישות לביצוע הסקר הותאמו לצרכי הוועדות השונות. הסקר, אשר מרבית הוועדות נדרשו לבצע, נועד לבחון 5 סוגי עבירות:
- עבירות של עבודה אסורה בנסיבות מחמירות;
 - עבירות של שימוש אסור;
 - עבירות של עבודה אסורה שטרם התיישנו;
 - עבירות ותיקות של עבודה אסורה;
 - עבירות של חריגה מהיתר באזור מוגבל.
7. הסקר מבוצע בדרך כלל ע"י חברות חיצוניות, בעלות התמחות בתחומי המיפוי והסריקה. הסקר נעשה על ידי שימוש בסוקרים, תצלומי אוויר משנים שונות, ובקרה דיגיטלית על היתרי הבנייה שהוצאו בוועדות.

ביצוע סקרי עבירות בנייה בוועדות המקומיות



הוועדות המקומיות שלא ביצעו סקר עבירות בנייה בתחום מרחב התכנון בניגוד לחובה על פי החוק שלהן: אצבע הגליל, בקעת בית הכרם, טייבה, טירה, ירושלים, כפר סבא, לוד, מודיעין, מזרח השרון, מטה יהודה, מנשה אלונה, מעלה הגליל, מעלות תרשיחא, נגב מערבי וצפת.

להלן דוגמאות לממצאי סקרי עבירות שבוצעו בוועדות השונות:

8. דוגמא לסקר עבודה אסורה בנסיבות מחמירות שנערך בשטחי קרקע חקלאית מוכרזת ובשטחים ציבוריים. ממצאי הסקר כוללים את כל המבנים שנבנו בשטחים האמורים ללא היתר:



9. מתוך ממצאי סקר העבירות בשטחים הרגישים, ועדה מקומית רהט. בנייה בשטח ציבורי פתוח. דוגמא לסקר עבירות בשטחים ציבוריים - כל עבירה מזוהה ע"ג מפה/תצלום אווירי, ומאפשרת למשתמש במערכת ה-GIS לקבל מידע מלא על אותה עבירה:



מתוך ממצאי סקר העבירות בשטחים הרגישים, ועדה מקומית רמת גן. בנייה בשטח ציבורי פתוח.

10. הרשות לאכיפה מלווה את הוועדות המקומיות ביעוץ והכוונה במהלך ביצוע הסקר, ומבצעת בדיקות איכות לסקרים המבוצעים. **הרשות לאכיפה החלה השנה בביצוע סקרים בוועדות מקומיות שלא עשו זאת בעצמן, ומחייבת את אותן וועדות בעלות כפולה. נכון למועד זה מבצעת הרשות לאכיפה במקרקעין סקר עבירות בשטחים הרגישים במרחב התכנון של פרדס חנה-כרכור.**

11. לאחר שוועדה מקומית מסיימת לערוך סקר עבירות, ממצאי הסקר מועברים גם לרשות לאכיפה במקרקעין. הרשות משתמשת במידע זה כדי לגבש, במשותף עם הוועדה המקומית הרלבנטית, תכניות פעולה ומבצעים לאכיפה על מנת להסיר או להסדיר את העבירות שנמצאו. במקרים בהם לא מושג שיתוף פעולה – הרשות לאכיפה אוכפת בעצמה עבירות הנמצאות במדיניות האכיפה של הרשות, שזוהו בממצאי הסקרים שערכו הוועדות.



*הרשות לאכיפה החלה
השנה בביצוע סקרים
בוועדות מקומיות שלא עשו
זאת בעצמן, ומחייבת את
אותן וועדות בעלות כפולה.
נכון למועד זה מבצעת
הרשות לאכיפה במקרקעין
סקר עבירות בשטחים
הרגישים במרחב התכנון של
פרדס חנה-כרכור.*

ביקורות בוועדות המקומיות

1. הרשות לאכיפה במקרקעין ביצעה ומבצעת ביקורות בוועדות המקומיות בהתאם לנוהלי הרשות ולתוכנית העבודה. הביקורות נועדו לסייע לוועדות לשפר את פעולת האכיפה בתחומן ולתת תמונת מצב לרשות לגבי מרחבי התכנון המקומיים בהם נדרשת מעורבות מוגברת של הרשות.

2. תהליך ומטרות:

- ב- 2021, בגלל אילוצי קורונה ואילוצים אחרים, התבצעה ביקורת אחת בלבד, בוועדה המקומית טבריה.
- טיוטות של דו"חות הביקורת על הוועדות שהצוותים ביקרו בהן במהלך 2020 הועברו להתייחסות הוועדות המבוקרות, ולאחר הטמעת התייחסויותיהן הופקו והופצו הדו"חות הסופיים. התקיים סבב ביקורות ראשון בשש וועדות מקומיות:
- מטרת הביקורות היא גיבוש תמונת מצב על תפקוד מחלקת הפיקוח והאכיפה בוועדות וסיוע לשפר את פעילותן. במסגרת זו נבחנו הנושאים הבאים:
- אופן ואיכות הטיפול באכיפת עבירות בנייה; היקף פעילות האכיפה; איתור ליקויים חסמים וחוסרים בעבודת הוועדה בתחום האכיפה; היקף התשומות והאמצעים החומריים שניתנים ומושקעים ביחידת האכיפה בהיבטי ציוד, כוח אדם, מחשוב, וכיו"ב; מידת עצמאותה של יחידת האכיפה ואיכות הניהול השוטף שלה.

סיכום

ארבע שנים לאחר שתיקון 116 נכנס לתוקפו, הרשות מקבלת דיווחים שוטפים ועוקבת אחר פעילות הוועדות המקומיות. הרשות מזהה ועדות שלא מקיימות מנגנון אכיפה מקצועי ויעיל לאורך זמן ובכוונתה להיכנס לפעילות משמעותית יותר במרחבי התכנון של ועדות אלה ולפעול בכל האמצעים החוקיים שבידיה על מנת להגביר את האכיפה המקומית, לרבות הפעלת הסמכות לפי סעיף 254 לחוק לנטילת סמכות הוועדה ואף להמליץ על פירוקן.



ארבע שנים לאחר שתיקון
116 נכנס לתוקפו, הרשות
מקבלת דיווחים שוטפים
ועוקבת אחר פעילות
הוועדות המקומיות. הרשות
מזהה ועדות שלא מקיימות
מנגנון אכיפה מקצועי ויעיל
לאורך זמן ובכוונתה להיכנס
לפעילות משמעותית יותר
במרחבי התכנון של ועדות
אלה ולפעול בכל האמצעים
החוקיים שבידיה על
מנת להגביר את האכיפה
המקומית,



ב' בסיון התשפ"א
13 במאי 2021

מדיניות אכיפת עבירות תכנון ובניה – הרשות לאכיפה במקרקעין

מדיניות אכיפה הינה כלי מרכזי הנתון בתחום האכיפה באמצעותו מבטיח הגוף האוכף למקד את משאביו המוגבלים בעבירות המשמעותיות ביותר ובאופן האפקטיבי ביותר. מיקוד משאבי האכיפה לפי סדרי עדיפות קבועים מראש מאפשר הגברת אפקטיביות האכיפה באמצעות פעילות יזומה, צמצום המשאבים המופנים כלפי עבירות בעלות ערך נמוך יותר, והבטחת השוויון באכיפה.

יובהר, כי מדיניות אכיפה היא מסמך המתווה את הדרך אך אינו מסמך מחייב, שלא מאפשר בחינה מחודשת, עדכון וסטייה ממנו במקרים שיש לכך הצדקה. ההחלטה האם לנקוט בפעולות אכיפה ובאיזה כלים לעשות שימוש מצויה בידי בעל הסמכות ברשות בהתאם למכלול הנסיבות שבפניו בכל מקרה לגופו.

הרחבה ופירוט של המדיניות האמורה יכול שיפורסמו מעת לעת תוך מתן דגש על תופעות או מגזרים המחייבים התייחסות פרטנית וחידוד נוסף של המדיניות (ר' לדוגמה מדיניות האכיפה במגזר הערבי והחקלאי, כפי שעודכנה לאחרונה על ידי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי), במטרה לתת מענה לייחודיות והצרכים המיוחדים של מגזרים שונים).

להלן תפורט מדיניות האכיפה על פיה פועלת ותפעל הרשות לאכיפה במקרקעין. בראשית יוגדרו העבירות המצויות בראש סדר העדיפות לאכיפה, בהמשך יפורטו העבירות המצויות בעדיפות נמוכה לאכיפה ולבסוף יפורטו סדרי העדיפות בבחירת כלי האכיפה.

סדרי העדיפות באכיפה:

א. הרשות היא זרוע האכיפה מטעם מדינת ישראל בתחום התכנון והבניה. ככלל תאכוף הרשות בכל מרחבי התכנון עבירות במקרקעין המוגדרים בסעיף 243(א) לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 (להלן: "החוק") ו-"עבירות בנסיבות מחמירות" בהתאמה) – עבירות המבוצעות במקרקעין הבאים:

1. מקרקעין המיועדים בתכנית לאחת מהתכליות המפורטות בהגדרה "תשתיות לאומיות";
2. מקרקעין המצויים בסביבה החופית;
3. מקרקעין שהוכרזו כקרקע חקלאית על פי התוספת הראשונה;
4. מקרקעין שהם גן לאומי או שמורת טבע, או מקרקעין המיועדים בתכנית לגן לאומי, לשמורת טבע או ליער;
5. מקרקעין המיועדים בתכנית לשטחים ציבוריים פתוחים.

ב. להלן יפורטו המקרים המצויים בסדר עדיפות גבוה לאכיפה חרף העובדה שלא מדובר בעבירות בנסיבות מחמירות:

1. עבירות בהתהוות או בסמוך לאחר השלמתן – עבירות שעל פי מועד איתורן חל עליהם סימן ד' בפרק י' בחוק.



2. עבירות המהוות מטרד משמעותי לציבור או שגורמות לפגיעה אחרת באינטרס ציבורי (כגון וילות אירוח, שימוש הגורם לזיהום סביבתי וכד') או תופעות עברייניות בתחום התכנון והבניה שנמצא שיש לטפל בהן כתופעה.
 3. עבירות שבמהותן דומות לעבירות בנסיבות מחמירות (במקרקעין המיועדים ל- "נוף כפרי", "נחל וסביבותיו", "שב"צ", מבנים לשימור, עתיקות וכד').
 4. עבירות שקיים לגביהן אינטרס ציבורי מובהק, לרבות אינטרס שאינו מתחום התכנון – אכיפת החוק כלפי גורמי פשיעה בהתאם לבקשות משטרת ישראל, אכיפה כחלק ממבצעי אכיפה משולבת, ושיטופי פעולה עם רגולטורים מתחומים אחרים.
 5. אכיפת עבירות שבוצעו על ידי נבחר ציבור (לרבות נבחרים ברשויות המקומיות) או על ידי בעלי משרה, כהגדרתם בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.2200 (file:///C:/Users/vaadot%20arr%20bear%20shva/Downloads/42200.pdf) והנחיית אח"מ מס' 300.16.193 (https://www.police.gov.il/menifa/05.300.16.193_1_P.pdf) והנחיות הרשות לאכיפה.
 6. אכיפה תומכת תכנון בתיאום עם מוסדות התכנון השונים (כגון אכיפה במתחמי וותמ"ל, אכיפה כנגד עבירות מסכנות תכנון מפורט, אכיפה כנגד עבירות החורגות מתוכניות מתאר מחוזיות וכד').
- ג. להלן יפורטו המקרים שהיו בעדיפות נמוכה לאכיפה חרף קיומן של עבירות בנסיבות מחמירות, או שהם עונים לקריטריונים בסעיף ב' לעיל:
1. עבירות במרחב תכנון של ועדה מקומית עצמאית – ועדה שהוסמכה לפי סעיף 31א לחוק היא ועדה שנמצא כי היא מקיימת מערך אכיפה יעיל ומקצועי. הרשות רואה חשיבות רבה לאפשר לוועדות העצמאיות לממש את סמכויותיהן תוך התערבות מינימלית באכיפה בתחומן. הרשות תשקול להפעיל את סמכויותיה במרחבי התכנון של וועדות עצמאיות על פי השיקולים הבאים:
 - א. במקום בו הועדה ביקשה את סיוע הרשות;
 - ב. במקום בו לא הפעילה הוועדה את סמכויותיה לאחר שהתבקשה לעשות זאת;
 - ג. במקום בו קיימת מניעה לערב את גורמי הוועדה.
 2. עבירות בהתהוות בגנים לאומיים ושומרות – על פי סעיף 233 לחוק, למנהל רשות הטבע והגנים ולמפקחי הרשות הטבע והגנים נתונות הסמכויות לבצע אכיפה על פי הסמכויות שבסימן ד' לפרק י' לחוק. רשות הטבע והגנים מבצעת אכיפה כלפי עבירות בהתהוות בתחומי הגנים הלאומיים בהתאם לסדרי עדיפות ומדיניות האכיפה של רשות הטבע והגנים ובהתאם לסדרי ספציפיים בין רשות הטבע והגנים והרשות לאכיפה.
 3. עבירות בהיקף מצומצם – עבירות שהיקפן הפיזי מצומצם ואין לצידן פגיעה תכנונית נוספת (כגון פלישה לייעודים ציבוריים) או מטרדים.
 4. עבירות עבודה אסורה ושימוש אסור שהופסקו לאחר ביצוע פעולות אכיפה ראשוניות – תקנות העבירות המנהליות (קנס מנהלי – תכנון ובנייה), תשע"ח-2018 קבעו מנגנון חובה של מתן התראה



עובר למתן הקנס. מנגנון ההתראה מביא לידי ביטוי את שינוי תפיסת המחוקק לפיה התכלית המרכזית באכיפה היא הפסקת העבירה והחזרת מצב לקדמותו, ולא ענישה כשלעצמה. ככל שהעבירה הופסקה בעקבות ביצוע פעולות אכיפה ראשוניות והמצב הוחזר לקדמותו, תהיה אכיפת העבירה בעדיפות נמוכה.

שיטת האכיפה:

- ד. פרק י' בחוק נותן סמכויות אכיפה שונות ומגוונות במטרה לאפשר התמודדות מיטבית עם מגוון עבירות התכנון והבנייה. הקו המנחה בבחירת ערוץ האכיפה הוא האפקטיביות של כלי האכיפה בנסיבות הנתונות, כאשר תינתן עדיפות לכלי שפגיעתו באזרח היא המתונה ביותר. בהתאם לעקרונות אלה להלן סדר העדיפות בבחירת כלי האכיפה:
1. צווים מנהליים לפי סימן ד' בפרק י' יהיו ככלל בעדיפות ראשונה. צווים מנהליים מטפלים בעבירה המצויה בשלבי ביצוע ראשוניים, הם מביאים לתוצאה במהירות ואינם מותירים כתם פלילי לעובר העבירה. ככל שהעבירה משמעותית יותר מבחינת היקפה או עוצמת הפגיעה הסביבתית או התכנונית שנגרמה, יש לשקול לפעול להוציא קנס מנהלי לצד הצו.
 2. עבירות שלא מצויות בטווח הזמנים שניתן לטיפול באמצעות צווים לפי סימן ד' – בהקשר זה קיימים שלושה ערוצי אכיפה מרכזיים – קנסות מנהליים, צווים שיפוטיים וכתבי אישום פליליים.

קנסות מנהליים - קנסות מנהליים הוכיחו את האפקטיביות שבהם להשגת מטרת הפסקת/הסרת העבירה. משכך, וכן נוכח העובדה שבהינתן הקביעה כי העבירות הינן עבירות מנהליות ועל כן הכלל הוא הוצאת הודעת קנס והחריג הוא הגשת כתב אישום פלילי, בכל מקרה בו קיימת עבירה שלא ניתן להוציא בגינה צו לפי סימן ד' או בעבירה שהוצא לגביה צו לפי סימן ד' אך נמצא, כאמור בס"ק 1, כי יש מקום לכך, תפעל הרשות לגיבוש תיק חקירה להוצאת קנס מנהלי.

צווים שיפוטיים – הכנת תיק במטרה להגיש בקשה למתן צו שיפוטי תעשה במקרים הבאים:

- מקרים בהם מוגש כתב אישום בעקבות הגשת בקשה להישפט או נוכח המדיניות לפי סעיף 15 ויש בהם חומרה מיוחדת, בין אם בשל ההיקף העבירה, הפגיעות הנלוות או תועלת כלכלית – יומלץ על הגשת בקשה לצו הפסקת שימוש שיפוטי להגשה לצד כתב האישום.
- במקרים בהם מכלול נסיבות העניין מצדיק אי נקיטה בהליכים עונשיים (כגון מקרים בהם העבירה החלה בעידוד הרשות המקומית), יומלץ על הגשת בקשה לצו הפסקת שיפוטי כהליך עצמאי.
- במקרים העונים לקריטריונים המנויים בסעיף 239 לחוק (ובכלל זאת מקרים שלא מאפשרים הוצאת צווים לפי סימן ד' אך מחייבים מענה מהיר יחסית של בתי המשפט), יומלץ על הגשת בקשה למתן צו לפי סעיף 239.

כתבי אישום - במקרים העונים למדיניות האכיפה לפי סעיף 15 לחוק העבירות המנהליות, תשמ"ו-1985, או במקרים בהם נמצא כי קיימת עבירה אי קיום צו שיפוטי שניתן לביצוע על ידי הרשות לאכיפה,



מדינת ישראל | משרד האוצר
הרשות לאכיפה במקרקעין
(היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה)

שניתן אחרי 25.10.2017 וטרם חלפו 4 שנים. יישקל גיבוש תיק חקירה להעברה לתביעה לקבלת החלטה על הגשת כתב אישום או בקשה לפי פקודת בזיון בית המשפט כמפורט להלן.

מובן, כי ההחלטה על הגשת בקשה למתן צו שיפוטי או על הגשת כתב אישום בתיק נתון מצויה בידי התביעה בלבד.

ה. **אי קיום צו/ בזיון בית המשפט** – ככלל במקרים בהם קיים צו שיפוטי, ועל פי תפיסת המחוקק בעניין החשיבות שבהפסקת העבירה, ראוי יהיה לפעול להגשת בקשה לפי פקודת בזיון בית המשפט, שהיא בקשה שהדגש בה הוא על קיום הצו. כך במיוחד כאשר קיימים צווים שיפוטניים שהרשות לאכיפה אינה אחראית על ביצועם.

בכל מקרה של הגשת בקשה לפי פקודת בזיון בית המשפט יש לפעול לקבלת האישורים הנדרשים בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה 6.1005:

[. \(file:///C:/Users/vaadot%20arr%20bear%20shva/Downloads/61005.pdf\)](file:///C:/Users/vaadot%20arr%20bear%20shva/Downloads/61005.pdf)

בכל מקרה אחר יש להכין את התיק להגשת כתב אישום בגין אי קיום צו.

בכבוד רב,

אברהם ברוך כהן
מנהל הרשות לאכיפה במקרקעין



מדינת ישראל

משרד המשפטים משרד האוצר

דגשים לאכיפה מדינתית במגזר הערבי

היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה פועלת "באכיפה מדינתית" (אכיפה המופעלת ע"י המדינה ולא הוועדות המקומיות) בהתאם למדיניות האכיפה הכללית כפי שנוסחה במסמך מיום 14.3.16 (מצ"ב) ותואמה עם המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין.

מבלי לפגוע בכלליות האמור, ובכללים המנחים אשר בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה 8.1101, ונוכח העובדה כי באשר לאכיפה במגזר הערבי נדרשת התייחסות מיוחדת, אשר תיקח בחשבון את המצב התכנוני הקיים, החדש והמתהווה, את הצורך לתמוך במאמצים תכנוניים חדשים, ואת ההכרח לשמירה על שלטון החוק, יינתנו דגשים וקדימויות לאכיפה ע"י המדינה במגזר הערבי במקרים הבאים, בהם הבנייה והשימוש נעשו שלא כדין:

- בניה ושימוש מחוץ לשטח שמוגדר לפיתוח במסגרת תוכנית מתאר כוללת או כוללתית שאושרה, שהופקדה במהלך 10 השנים האחרונות או תוכנית מתאר כוללת או כוללתית ביוזמת מנהל התכנון או שהוגשה בהסכמתו ושנקלטה במוסד התכנון – "בניה מחוץ לקו כחול".
- בניה ושימוש במקרקעין, שחלה לגביהם ענישה מחמירה כאמור בסעיף 243(א) לחוק התכנון והבניה כנוסחו בתיקון 116 (תשתיות, סביבה חופית וכד'), ובכלל זה בתחומי הקו הכחול.
- בניה ושימוש חדשים, בכל מקום, אשר חל עליהם סימן ד' כנוסחו בתיקון 116 לחוק התכנון והבניה – "בניה חדשה".
- בניה ושימוש המסכלים תכנון ופיתוח ובכלל זה בנייה ושימוש בשטח המיועד למבני ציבור, וכן בתוך מתחמים שהוכרזו ע"י הממשלה כ"מתחם מועדף לדירור", לפי חוק מתחמים מועדפים לדירור – "בניה מסכלת תכנון".
- בניה ושימוש במקרקעין המיועדים לשטחים פתוחים לסוגיהם בתכניות מתאר מחוזיות או ארציות – "בניה בשטח פתוח".

יש להדגיש- רשימה זו הינה בגדר התווית קווים מנחים וכללים להפעלת שיקול הדעת בהחלטה על נקיטה בפעילות האכיפה המדינתית. אין מדובר ברשימה סגורה, אלא בקביעת סדרי עדיפות המלמדים על מדיניות האכיפה. אין באמור לעיל כדי למנוע אכיפה במקרים אשר אינם ברשימה זו, בהתאם לצורך ולהנחיית היועץ המשפטי לממשלה (האמורה לעיל), ובכלל זה, במקום בו קיים לוועדה המקומית ניגוד עניינים או שהיא אינה יכולה להפעיל את סמכותה מסיבה אחרת או שהיא מבקשת את סיוע המדינה באכיפה.

עוד יודגש, כי במגזר הבדואי חלה מדיניות אכיפה כפי שנקבעה במדיניות היועץ המשפטי לממשלה, ובהתאם לה פועלות רשויות האכיפה, ואין במדיניות זו כדי לשנותה.

אין ברשימה זו כדי להגביל או להנחות את שיקול הדעת של מערך אכיפת החוק ע"י הוועדות המקומיות לתכנון ולבניה.



**הרשות לאכיפה
במקרקעין**



מדינת ישראל