

סיכום שנת
2019

פעולות האכיפה
בתחום התכנון והבנייה



מדינת ישראל | משרד האוצר



הרשות לאכיפה
במקרקעין

הקדמה

אני גאה להגיש את הדו"ח המסכם את פעילות האכיפה לפי חוק התכנון והבנייה לשנת 2019. הנתונים שיפורטו בעמודים הבאים מצביעים על מהפיכה באכיפת עבירות התכנון והבנייה. עבירות רבות שהיו קיימות מזה שנים בשטחים פתוחים הופסקו השנה, התחלות הבנייה הלא חוקיות בשטחים הפתוחים צומצמו משמעותית. **לראשונה מזה שנים מדינת ישראל מתמודדת בהצלחה עם הבנייה הבלתי חוקית.**

הנתונים שיוצגו בדו"ח זה מוכיחים כי עבירות התכנון והבנייה אינן גזירה משמיים. היכרות והתמקצעות בכלי האכיפה שאישרה הכנסת יחד עם אכיפה יעילה, אפקטיבית וממוקדת יכולים להביא לשינוי המציאות בישראל בתחום כה משמעותי לפיתוח הפיזי של המדינה ולשמירה על שטחיה הפתוחים.

בשלב הראשון לאחר כניסת תיקון 116 לתוקף התמקדה הרשות לאכיפה במקרקעין בלימוד ויישום הכלים שניתנו לה לטיפול בהתחלות בנייה בלתי חוקיות באמצעות צווים מנהליים. בשנה זו, לאחר כניסת תקנות העבירות המנהליות לתוקף, החלה הרשות לטפל באמצעות התקנות בשימושים אסורים בשטחים פתוחים במקביל להמשך פעילות האכיפה לטיפול בהתחלות בנייה.

הרשות לא יכולה היתה להציג את התוצאות המרשימות ולא תצליח להמשיך בעצירת תופעת הבנייה הבלתי חוקית, ללא שיתוף הפעולה של כל הרשויות, החל מכנסת ישראל שנתנה את הכלים החוקיים לביצוע המהפכה, ממשלת ישראל שזיהתה את הקשיים ואת הדרכים לפתרונה, כל רשויות האכיפה שהשותפות עימן היא תנאי להצלחה ולבסוף מפקחי הרשות ומנהליה שעובדים ימים כלילות בביצוע משימתם.

המשך צמצום תופעת הבנייה הבלתי חוקית מחייב את הרשות להמשיך ולהתמקצע ביישום כלי האכיפה ושיטות העבודה גם במהלך שנת 2020. רק המשך הפעילות המאומצת של הרשות ביישום כלי האכיפה יבטיחו את המשך צמצום תופעת הבנייה הבלתי חוקית למען עתיד כולנו. צמצום עבירות הבנייה ופיתוח המרחב בהתאם לתכנון ארוך טווח הם אלה שעושים את ההבדל בין מדינה מפותחת כמדינת ישראל למדינת עולם שלישי.

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



מנתוני תצלומי האוויר
החודשיים שעורכת הרשות
לאכיפה במקרקעין עולה
כי חלה ירידה של 51%
ביחס לשנת 2018 בהתחלות
בנייה ממשיות (שלדי
מבנים, כלונסאות, קידוח
יסודות) בשטחים הפתוחים.
ביחס לשנת 2017 לפני
כניסת תיקון 116 לחוק
מדובר בירידה של 72%.

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, וארבע שנים לאחר החלטת הממשלה שהחלה את המהלך ניתן כבר לראות את תוצאות השינוי.

התחלות בנייה בלתי חוקיות - מנתוני תצלומי האוויר החודשיים שעורכת הרשות לאכיפה במקרקעין עולה כי חלה ירידה של 51% ביחס לשנת 2018 בהתחלות בנייה ממשיות (שלדי מבנים, כלונסאות, קידוח יסודות) בשטחים הפתוחים. ביחס לשנת 2017 לפני כניסת תיקון 116 לחוק מדובר בירידה של 72%.

בשנת 2019 חלה עליה של 12% במספר הצווים המנהליים שהוציאה הרשות לאכיפה במקרקעין (מ-904 בשנת 2018 ל-1,014 בשנת 2019) ביחס לשנת 2017 (לפני כניסת תיקון 116 לתוקף) מדובר על עליה של כמעט 60%.

מספר ביצועי הצווים המנהליים עלה ב-58% (מ-683 בשנת 2018 ל-1,084 בשנת 2019), ביחס לשנת 2017 מדובר על עליה של 103%. יש לציין כי בשנת 2019 נהרסו מבנים מאוכלסים בודדים (פחות מחמישה) בניגוד לטענות הנשמעות בהקשר זה.

קנסות מנהליים - הרשות החלה פעילות אכיפה בערוץ של קנסות מנהליים נגד 1,244 מבנים ושימושים. 38% מכלל יעדי האכיפה נגדם פעלה הרשות הפסיקו את העבירה בפועל ללא הגשת כתב אישום אחד.



*הרשות החלה פעילות אכיפה
בערוץ של קנסות מנהליים
נגד 1,244 מבנים ושימושים.
38% מכלל יעדי האכיפה
נגדם פעלה הרשות הפסיקו
את העבירה בפועל ללא
הגשת כתב אישום אחד.*

לשם השוואה, בכל השנים מאז שנת 2010 ועד שנת 2019 הוגשו בתיקי הרשות לאכיפה במקרקעין בממוצע כ-100 כתבי אישום בשנה. ממוצע מימוש צווים בשנים אלה עמד על כ-15% כך שסך כל המימוש של צווים במספרים מוחלטים במהלך 9 השנים שלפני כניסת התקנות לתוקף עמד על כ-140 וזאת לעומת כ-470 בשנת 2019 בלבד וללא הגשת כתב אישום. יש להדגיש, כי הרוב המכריע של קנסות מנהליים ניתנו לשימושים מסחריים על קרקעות חקלאיות שאין כל אופק לשינוי ייעודן.

פעילות הוועדות המקומיות - מרבית הוועדות המקומיות העצמאיות אשר מוסמכות לעשות שימוש בסמכותן לפי תקנות העבירות המנהליות טרם החלו ביישום התקנות. מרבית הוועדות, שאינן ועדות מוסמכות, ממשיכות לפעול באמצעות כלי האכיפה הפלילי ולא ניתן לראות שיפור של ממש באפקטיביות האכיפה. עם זאת, ניתן לראות שיפור באחוזי הביצוע של צווים בוועדות המקומיות.

תוכן

3	הקדמה
4	תקציר מנהלים
8	מבוא - פעילות הרשות לאכיפה במקרקעין
8	פעילות מקצועית
8	שיטות עבודה
9	מדיניות אכיפה
10	שינויים מבניים
11	אכיפה מנהלית
15	איסורי שימוש מנהליים של כלי רכב וציוד מכני הנדסי
18	קנסות מנהליים
25	ביצוע צווים
30	ירידה בהתחלות בנייה בלתי חוקיות
34	אכיפה פלילית
36	אכיפה תומכת תכנון
36	מתחמים מועדפים לדיור
40	תשתיות לאומיות
41	תופעות ארציות ומפגעים סביבתיים
41	מגרטות ושטחי אחסון לרכבים
43	מגרסות חול
43	חומרים מסוכנים
44	תחנות דלק
45	ממצאים ומסקנות מפעילות הרשות לאכיפה במקרקעין

46	פעילות האכיפה בוועדות המקומיות
46	מבוא
48	אכיפה מנהלית
50	קנסות מנהליים
53	אכיפה פלילית
55	איכות האכיפה
57	ביצוע
59	קנסות וגבייה
60	ממצאים ומסקנות מפעילות הוועדות המקומיות
61	פעילות אכיפה ברשות הטבע והגנים
62	סיכום ומבט צופה פני עתיד
63	נספח א' פירוט פעילות אכיפה בוועדות המקומיות בשנת 2019
68	נספח ב' דגשים לאכיפה מדינתית במגזר הערבי

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 הוועדה 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. הגדלת האחריות והסמכות של הרשות לאכיפה במקרקעין לאכיפה בכל מרחבי התכנון.
 - ד. צמצום האפשרות לנצל לרעה הליכי משפט - צמצום הסמכות לעיכוב ביצוע.
 - ה. סמכויות בקרה על הוועדות המקומיות.



הרשות החלה לפעול על בסיס פענוח של תצלומי אוויר חודשיים. פענוח תצלומי האוויר מאפשרים למפקחי הרשות לבדוק באופן ממוקד את המקומות בהם קיים מידע לקיומן של התחלות בנייה.

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 וכתיבת הנחיות מקצועיות מחייבות לכל המפקחים ברחבי הארץ (עד כה פורסמו באתר הרשות 11 הנחיות מקצועיות בכל תחומי האכיפה ו-39 מסמכים גנריים מחייבים).

שיטות עבודה:

- 4 | הרשות לאכיפה במקרקעין ערכה תהליך עומק של בחינת תהליכי עבודה וגיבוש שיטות עבודה.
- 5 | בסופו של התהליך גובשה תפיסת עבודה המבוססת על יוזמה אכיפתית אשר כוללת בין היתר את המגמות הבאות:
- א. הרשות החלה לפעול על בסיס פענוח של תצלומי

אוויר חודשיים. פענוח תצלומי האוויר מאפשרים למפקחי הרשות לבדוק באופן ממוקד את המקומות בהם קיים מידע לקיומן של התחלות בנייה.

ב. הרשות החלה לבצע סקרים בשטחים חיוניים, שמיפו את העבירות באותם שטחים לצורך מיקוד יעדי האכיפה.

ג. הרשות החלה בביצוע מבצעי אכיפה ממוקדים שמאפשרים ריכוז מאמץ ומאפשרים להתמקד בשטח גיאוגרפי או בתופעה עבריינית כלל ארצית.

6 | 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 ב'). להלן השיקולים המרכזיים המנחים את המדינה בשיקול הדעת לבחירת הליכי האכיפה (צו מנהלי, צו שיפוטי, חקירה לקראת קנס מנהלי, קדימות בביצוע):

א. **חיוניות המקרקעין** - ככלל, ובהתאם למדיניות האכיפה, הרשות לאכיפה במקרקעין עוסקת בעיקר באכיפת בנייה בלתי חוקית במקרקעין רגישים, קרי: מקרקעין המיועדים בתכנית לאחת מהתכליות המפורטות בהגדרה "תשתיות לאומיות".

- מקרקעין המצויים בסביבה החופית.

- מקרקעין שהוכרזו כקרקע חקלאית.

- מקרקעין שהם גן לאומי או שמורת טבע, או מקרקעין המיועדים בתכנית לגן לאומי, לשמורת טבע או ליער.

- מקרקעין המיועדים בתכנית לשטחים ציבוריים פתוחים.

- תכניות דיור גדולות ועבירות מסכלות תכנון כגון על שטחים המיועדים לדרכים או למבני ציבור.

בפועל הרשות מבצעת אכיפה כמעט רק במקום בו אין כל אופק תכנוני נראה לעין.



השיקולים המרכזיים
המנחים את המדינה בשיקול
הדעת לבחירת הליכי
האכיפה: חיוניות המקרקעין
/ סוג ומהות העבירה / רצון
ויכולת הוועדה המקומית
לבצע פעילות אכיפה
אפקטיבית / עבירות שבוצעו
על ידי ארגוני פשע, בעלי
מקצוע עבריינים או נושאי
משרה ונבחרים ציבור.

ב. **סוג ומהות העבירה** כגון היקף העבירה, סוג העבירה בהתאם להגדרות החוק, האופק התכנוני של המקרקעין ועוד.

ג. **רצון ויכולת הוועדה המקומית** לבצע פעילות אכיפה אפקטיבית במרחב התכנון.

ד. **זהות החשוד** עשויה אף היא להשפיע על ההחלטה לפעול כנגדו, במיוחד כאשר מדובר בעבירות שבוצעו על ידי ארגוני פשע, בעלי מקצוע עבריינים או נושאי משרה ונבחר ציבור.

8 | 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.

9 | ניתן לומר כיום בבירור כי הרשות מממשת את ייעודה ועומדת במשימותיה.

שינויים מבניים:

10 | הרשות לאכיפה במקרקעין הוקמה השנה על בסיס היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה. במהלך שנת 2019 הושלם תהליך שינוי מבני שסופו בהקמת הרשות.

11 | השינוי המבני 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.

12 | הרשות קלטה, הכשירה והסמיכה במהלך שנת 2018 עשרות מפקחים חדשים, מפקחים מיוחדים ואנשי מקצוע כחלק מהתאמת המבנה הארגוני של הרשות לרפורמה ולדרישות החוק.

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

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

אכיפה מנהלית



בשנת 2019 חל גידול נוסף של 12% בכמות צווי ההריסה המנהליים שנמסרו על-ידי הרשות לאכיפה במקרקעין וכמעט 60% לעומת המצב לפני תיקון 116.

1 | אכיפה מנהלית על פי סימן ד' לפרק י' 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.

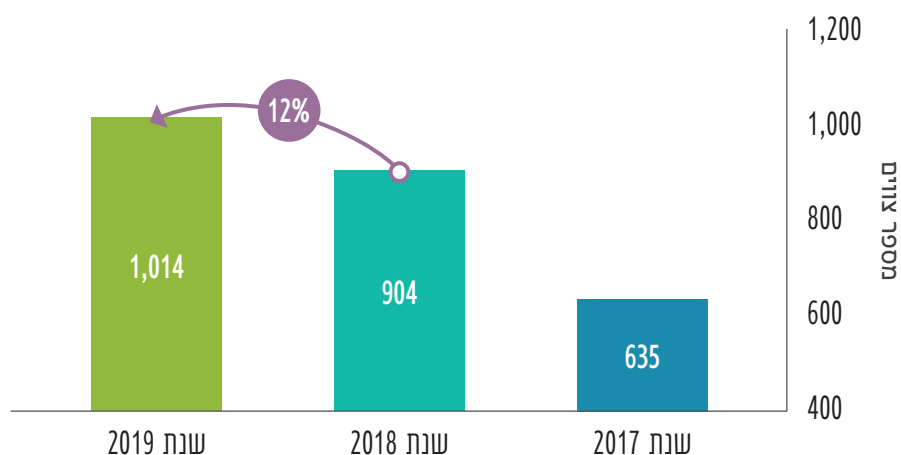
2 | מתוך הכרה בחשיבות ההתמודדות עם תופעת עבירות

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 | הרשות, התובעים המייצגים בבתי המשפט ושופטי בתי המשפט ברחבי הארץ נדרשו ללימוד מחדש של

החוק, אופן הפעלתו וגבולותיו. בשנת 2019 המשיכה להתעצב הפרשנות המשפטית של השינויים שערך תיקון 116 בצווים ואנשי הרשות התמקצעו בתהליך הוצאת הצווים. כתוצאה מתהליכים אלה בשנת 2019 חל גידול נוסף של 12% בכמות צווי ההריסה המנהליים שנמסרו על-ידי הרשות לאכיפה במקרקעין וכמעט 60% לעומת המצב לפני תיקון 116.

עליה במספר הצווים המנהליים | מבט כלל ארצי



4 | נדגיש, כי נוכח היצמדות למדיניות אכיפה מדויקת וברורה, כל הצווים הוצאו במסגרת פעולות אכיפה יזומות באזורים שאין בהם אופק תכנוני להסדרה ושיש אינטרס ציבורי ותכנוני מהותי להוצאתם.

5 | במטרה לייעל את האכיפה ולמקד אותה בהתאם למדיניות, החלה הרשות למפות ולפענח 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. באמצעות שיטה זו הצליחה הרשות להעלות משמעותית את מספר הצווים, הגדילה את סיכויי הבונה להיתפס בשלב ההתחלתי של ביצוע העבירה והגדילה את הסיכוי לביצוע הריסה. בנוסף, באמצעות שיטה זו ניתנת תמונת מצב המבוססת על נתוני אמת לגבי היקף תופעת התחלות הבנייה הבלתי חוקיות.

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 לזוּתמ"ל, ולמקד בו את האכיפה לתקופה נתונה.

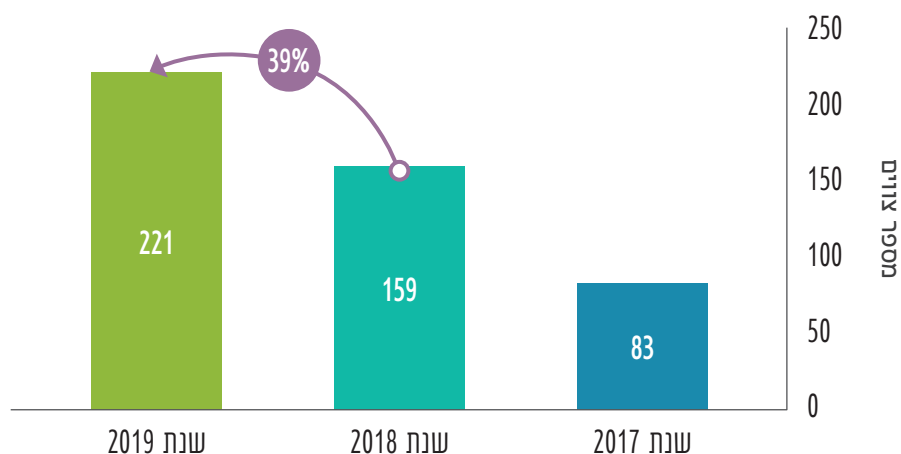
6 | כל צווי ההריסה המנהליים מתורגמים לבקשות לסיוע למשטרת ישראל לאבטחת פעולות ההריסה על פי נוהל משותף למשטרת ישראל ולרשות -

- במחוזות צפון ומרכז הבקשות לסיוע מוגשות למנהלת תאום פעולות אכיפה (מתפ"א), אשר מתאמת את הפעילות עם תחנות המשטרה המקומיות לפי הצורך. שיתוף הפעולה בין הרשות ובין מתפ"א ושינויים באופן פעילותה של מתפ"א תרמו רבות ליכולתה של הרשות להעלות את מספר הצווים המנהליים, וכן את אחוז ביצוע הצווים כפי שיפורט בהמשך.
- מחוז דרום מסתמך על סיוע של יחידת "יואב" לביצוע פעולות הריסה.
- מחוז ירושלים פועל, על פי רוב, בסיוע כוחות צבא בשילוב כוחות משטרה מקומיים.

7 | להלן תפורט חלוקת הצווים המנהליים לפי מחוזות הרשות:

במחוז צפון חל גידול של כ-39% במספר צווי ההריסה המנהליים שנמסרו בשנת 2019.

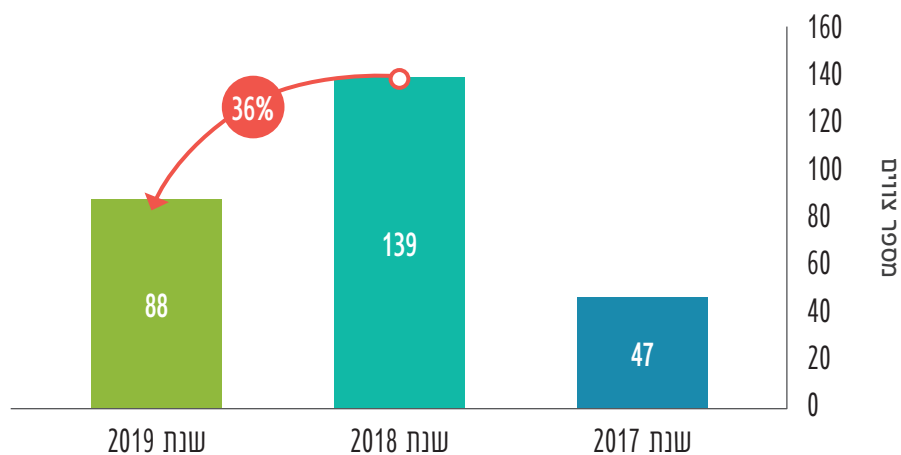
השינוי במספר צווי ההריסה המנהליים | מחוז צפון



8 | במחוז מרכז נמסרו כ-36% פחות צווי הריסה מנהליים בשנת 2019 לעומת שנת 2018. יש לציין, כי במחוז

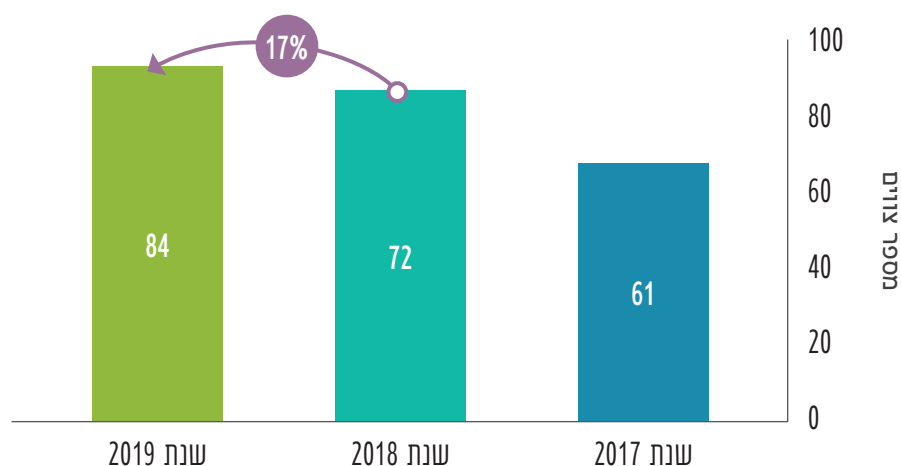
מרכז חלה ירידה דרמטית במספר האיתורים על פי פיענוחי תצלומי האוויר.

השינוי במספר צווי הריסה המנהליים | מחוז מרכז



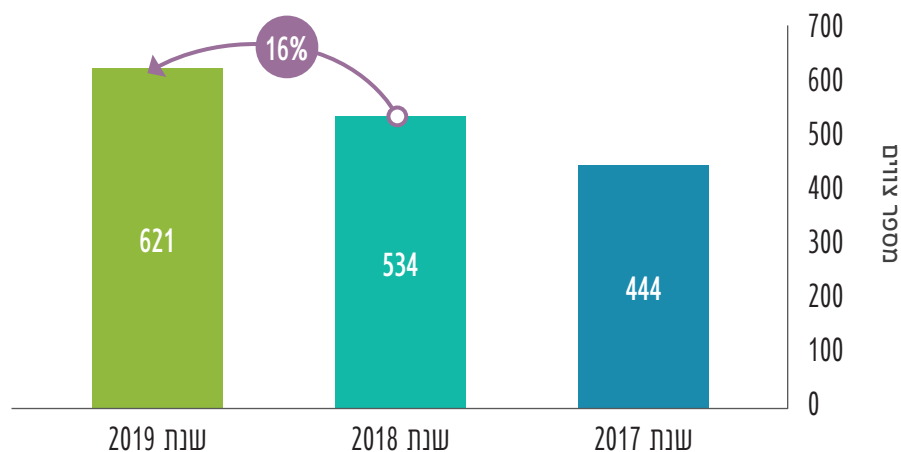
9 | במחוז ירושלים חל גידול של כ-17% במספר צווי ההריסה המנהליים שנמסרו בשנת 2019 לעומת שנת 2018.

השינוי במספר צווי ההריסה המנהליים | מחוז ירושלים



10 | במחוז דרום חל גידול של כ-16% במספר צווי ההריסה המנהליים שנמסרו בשנת 2019 לעומת שנת 2018.

השינוי במספר צווי ההריסה המנהליים | מחוז דרום



11 | הנתונים במחוז דרום כוללים את פעולות האכיפה במגזר הבדואי. 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.

איסורי שימוש מנהליים של כלי רכב וציוד מכני הנדסי

”

בתי המשפט דנו במקרים הראשונים שהובאו להכרעתם ואישרו ברוב המכריע של המקרים את התפיסה. בנוסף, בשנת 2019 הוגשה עתירה מנהלית עקרונית נגד הסעיף והקריטריונים שנקבעו על ידי הרשות לתפיסת כלים (עת"מ (י-ם) 52904-02-19 תעשיות רדימיקס ישראל בע"מ נ' מדינת ישראל - היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה, משרד האוצר). בית המשפט לעניינים מנהליים דחה את העתירה וקיבל את עמדת הרשות במלואה.

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 התיקון, 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 זה הוא ההרתעה שיש בו כלפי מי שמבצעים בפועל את העבירה ובלעדיהם אין, 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.

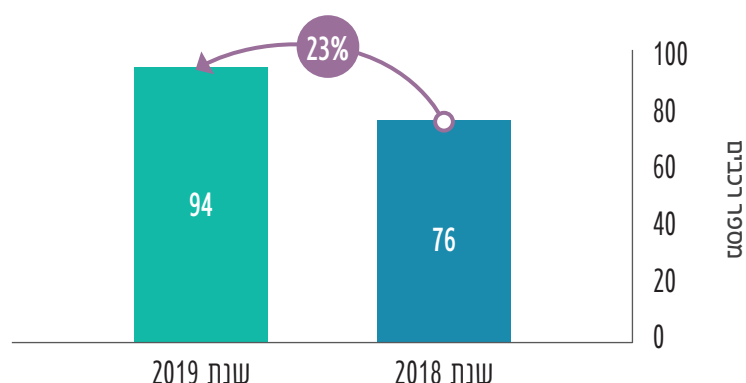
6 | בתי המשפט דנו במקרים הראשונים שהובאו להכרעתם ואישרו ברוב המכריע של המקרים את התפיסה. בנוסף, בשנת 2019 הוגשה עתירה מנהלית עקרונית נגד הסעיף והקריטריונים שנקבעו על ידי הרשות לתפיסת כלים (עת"מ (י-ם) 52904-02-19 תעשיות רדימיקס ישראל בע"מ נ' מדינת ישראל - היחידה

הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה, משרד האוצר). בית המשפט לעניינים מנהליים דחה את העתירה וקיבל את עמדת הרשות במלואה.

7 | במהלך שנת 2019 חל גידול של 23% לעומת שנת 2018 במספר הכלים שנתפסו בעת ביצוע עבודה אסורה של בנייה בלתי חוקית. בסך הכך נתפסו השנה 94 כלי רכב וציוד מכני הנדסי (צמ"ה) לעומת 76 כלים בשנת 2018.

8 | עיקר הפעילות באמצעות איסורי השימוש נעשה במחוז הצפון (כ-80% מהכלים אותרו במחוז צפון) אשר המפקחים הפועלים בו פיתחו מיומנות ומקצועיות הן בשלב האיתור של הכלים (יש לאתר את הכלים בעת ביצוע העבודה האסורה) והן בשלב תפיסת הכלים אשר לעיתים מלווה בקשיים מבצעיים משמעותיים (מצד נהג הכלי ומצד תושבי הסביבה בו הוא הוא נתפס).

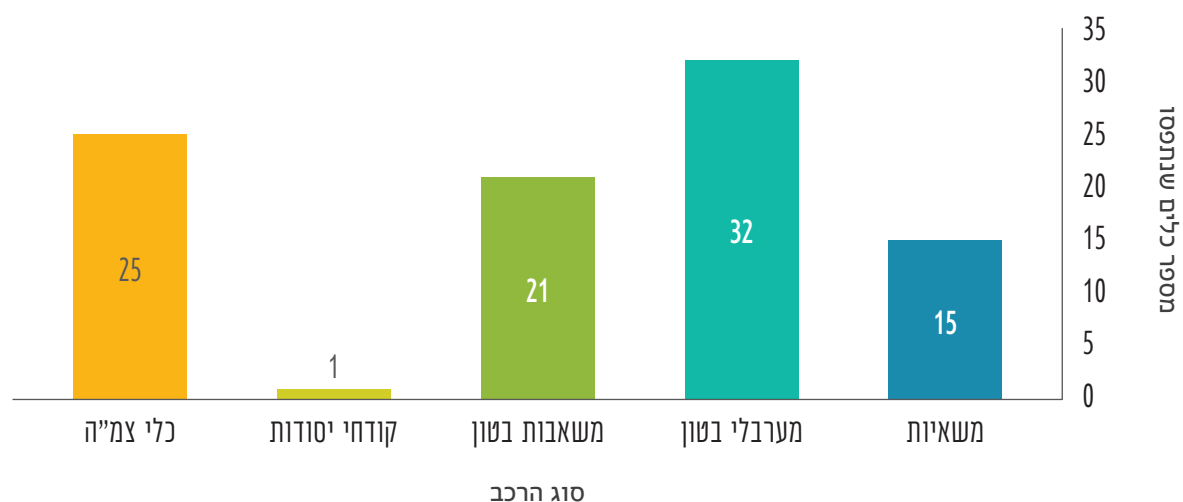
עליה במספר איסורי שימוש לרכבים המבצעים עבירות



” הרשות רואה חשיבות גדולה בהרחבת השימוש בכלי אכיפת 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. אחד מיעדיה של הרשות לשנה הקרובה הוא הרחבת השימוש בכלי חשוב זה בכל מחוזות הרשות.

9 | להלן פילוח לפי סוגי הכלים שנתפסו. יש לציין כי מתוך כלל הכלים שנתפסו רק 9 כלים נתפסו יותר מפעם אחת ויש בכך כדי להצביע על אפקטיביות ההרתעה כלפי בעלי הכלים:

איסורי שימוש ברכבים | חלוקה לפי סוג הרכב המעורב בביצוע העבירה



10 | 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. אחד מיעדיה של הרשות לשנה הקרובה הוא הרחבת השימוש בכלי חשוב זה בכל מחוזות הרשות.

קנסות מנהליים

”

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 מדרגות קנס בהתאם להיקף העבירה; מנגנון התראה המחייב לתת לאדם את האפשרות להפסיק את ביצוע העבירה ולהימנע מאכיפה לחלוטין.

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 יתרונו רבים, ובין היתר:

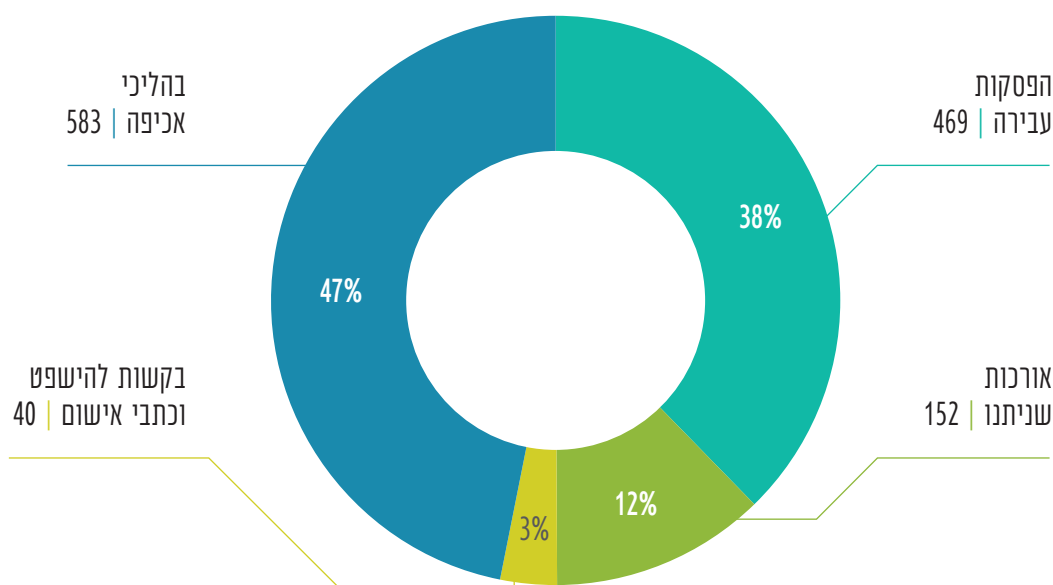
- א. מתן מענה כלכלי ראוי לעבירה כלכלית.
- ב. אי החתמה בהרשעה פלילית - התאמת הנורמה האכיפתית לאופי העבירה.
- ג. מנגנון ההתראה לעידוד הפסקת העבירות.
- ד. שיפור ויעול תהליכי אכיפה - מענה מהיר לעבירה.
- ה. הפחתת עומס על מערכת התביעה ובתי המשפט.

5 | בשנת 2019 החלה הרשות לאכוף באמצעות התקנות. הרשות פעלה נגד 1,244 עבירות שאין להן אופק הסדרה. עבירות שבשנים הקרובות אין כל תכנית להפיכתן לחוקיות. 50% מתוך כלל העבירות הפסיקו עצמאית את השימוש האסור, חלקן הפסיקו בפועל וחלקן קיבלו ארכה בהסכמת הרשות להפסקה.

במטרה לרכז את 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 מפסיקים את ביצוע העבירות בעצמם במטרה להימנע מקבלת הקנסות וזאת עוד בטרם ניתנת להם התראה רשמית.

להלן פילוח לפי מבחן התוצאה של הפעילות באמצעות קנסות מנהליים:

תוצאות השימוש בקנסות מנהליים | עליה דרמטית בהפסקות שימושים אסורים

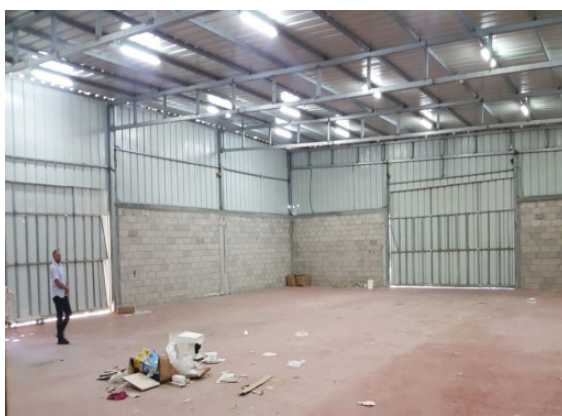


במהלך שנת 2019 החלו 1,244 הליכי אכיפה בערוץ של קנס מנהלי, בשלב זה, בעיקר כנגד עסקים הנמצאים במקרקעין רגילים (בנסיבות מחמירות) בלבד. במחצית מהמקרים הסתיים הפינוי והפסקת העבירה בפועל או שהוא נמצא בתהליך פינוי בהסכמת הרשות. מדובר בנתון שפרץ את כל התחזיות.

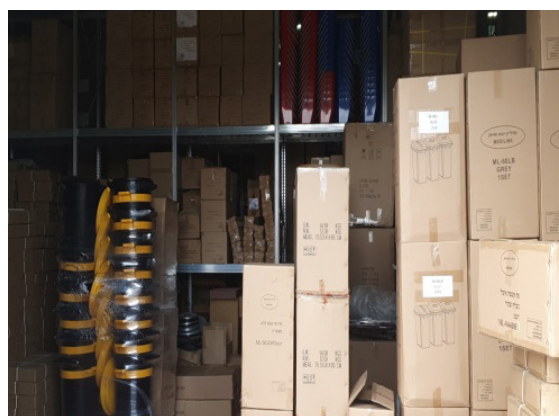
שיטת הפעולה של הרשות, אשר הוכיחה את עצמה, היתה ריכוז מאמץ במבצעים ארציים ממוקדים באזור נתון. במבצעים הוכנו מראש השימושים אשר מצויים בשטחים פתוחים, הוכנו נתוני הרקע ובתיאום מלא בין כלל רשויות האכיפה תוך ריכוז מאמץ, הגיעו המפקחים לכל היעדים לחקירה ומתן אזהרות/התראות.

כאמור, כ-600 עסקים הפועלים בשטחים פתוחים הפסיקו את הפעילות הלא חוקית במקום, חלקם העבירו פעילות למקום אחר או שהם נמצאים בתהליך מעבר. להלן נציג דוגמאות ספורות לעסקים שפינו או הפסיקו את השימוש האסור בניגוד לייעוד הקרקע בו נמצא העסק כתוצאה מפעילות האכיפה של הרשות לאכיפה במקרקעין: מחסן לוגיסטי מסחרי במרכז הארץ בשטח של 540 מ"ר ששימש לאחסנה ושיווק פחי אשפה, הנמצא בשטח שייעוד הקרקע הוא קרקע חקלאית מוכרזת:

אחרי



לפני



מבנה אחסנה מסחרית בשטח של 250 מ"ר הנמצא בשטח שייעוד הקרקע הוא קרקע חקלאית מוכרזת:

אחרי



לפני



” כ-600 עסקים הפועלים בשטחים פתוחים הפסיקו את הפעילות הלא חוקית במקום, חלקם העבירו פעילות למקום אחר או שהם נמצאים בתהליך מעבר.

חנות לא חוקית בשטח חקלאי מוכרז:

לפני



אחרי



6 | 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**.

7 | 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.

8 | 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.

”

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.

9 | פעילות מפקחי הרשות לא מסתיימת עם הפסקת העבירה ומעבר העסק, אלא ממשיכה בביצוע מעקב אחר היעד אליו עובר העסק. מובן כי אין טעם במעבר ממקום בלתי חוקי אחד לאחר ועל כן מושקעים מאמצים רבים בבדיקה וליווי של המעבר לאזורים חוקיים.

10 | 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.

11 | מפקחי הרשות פועלים למעקב 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.

12 | להלן נציג מקצת מהדוגמאות לעסקים שעברו למתחמים חוקיים בעקבות פעילות אכיפה של הרשות לאכיפה במקרקעין:

עסק לכלי עבודה, מתכות וברזל, אשר היה ממוקם על קרקע חקלאית מוכרזת במושב במרכז הארץ, עבר לאזור תעשייה חוקי ומוסדר בכפר סבא:



אחרי - באזור תעשייה חוקי בכפר סבא:



לפני - על קרקע חקלאית במושב:

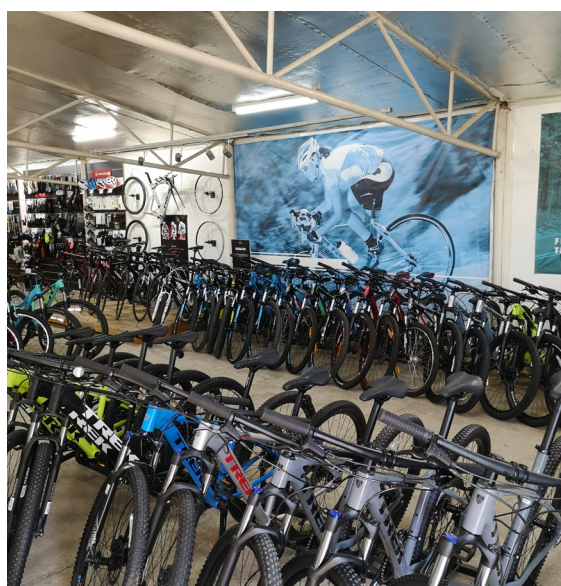


חנות אופניים וציוד רכיבה בשטח של 1,300 מ"ר, שפעל בשטח חקלאי במושב עברה לאזור תעשייה ומסחר חוקי בכנות:

לפני



אחרי



מבנה בגודל 350 מ"ר ששימש למפעל לייצור מטבחים שפעל בשטח למבנה ציבור במושב. עבר לאזור תעשייה חוקי באשקלון.

אחרי



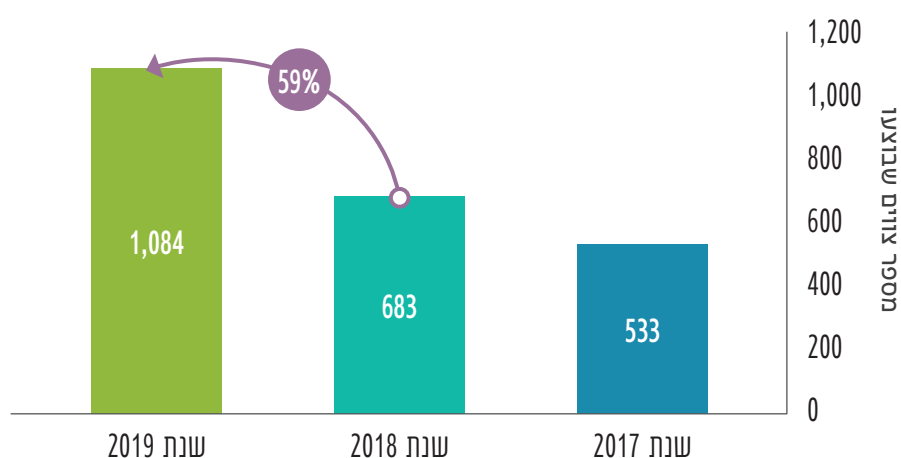
לפני



ביצוע צווים

1 | בשנת 2019 חל גידול של 59% לעומת שנת 2018 במספר צווי ההריסה של מבנים בלתי חוקיים שבוצעו ברחבי הארץ. מרבית ההריסות בשנת 2019 (75%) בוצעו עצמאית על-ידי הבונים עצמם, לרוב בעקבות או תוך כדי הליך מנהלי ממוקד ויעיל.

ביצועי צווים | מבט כלל ארצי



”

בשנת 2019 חל גידול של 59% לעומת שנת 2018 במספר צווי ההריסה של מבנים בלתי חוקיים שבוצעו ברחבי הארץ. מרבית ההריסות בשנת 2019 (75%) בוצעו עצמאית על-ידי הבונים עצמם, לרוב בעקבות או תוך כדי הליך מנהלי ממוקד ויעיל.

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

3 | הרשות משקיעה משאבים ניכרים באיתור מוקדם של התחלות בנייה בלתי חוקיות באמצעות צילומי אויר תכופים, הפעלת רחפנים ואמצעים נוספים, וזאת כתחליף לסיוורים של המפקחים בשטח לאיתור העבירות. באופן זה המפקחים מקבלים רשימת יעדים לבדיקה והדבר מאפשר להם להגיע באופן ממוקד למקומות בהם מתחילה הבנייה.

4 | בנוסף, שיתוף הפעולה של הרשות עם משטרת ישראל באמצעות יחידת מתפ"א של המשטרה סייע לקבלת



עד לתיקון החוק מרבית ההליכים בתחום האכיפה עסקו בעיכוב ביצוע צווים. תיקון 116 קבע גבולות ברורים לסמכות לעכב ביצוע צווים וכיום ניתן לעכב רק בתנאים מסוימים ולתקופה מוגבלת. כנגזרת מהחלטה זו, פחתה משמעותית כמות הדחיות והעיכובים של הריסות מבנים בלתי חוקיים על ידי בתי המשפט.

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 מתפ"א תקבל אחריות לרכז ולתכלל את פעולות הסיוע לביצוע צווים בכל המחוזות, החלטה זו תרמה להירתמות ומחויבות מחוזות המשטרה למתן סיוע בביצוע הריסות.

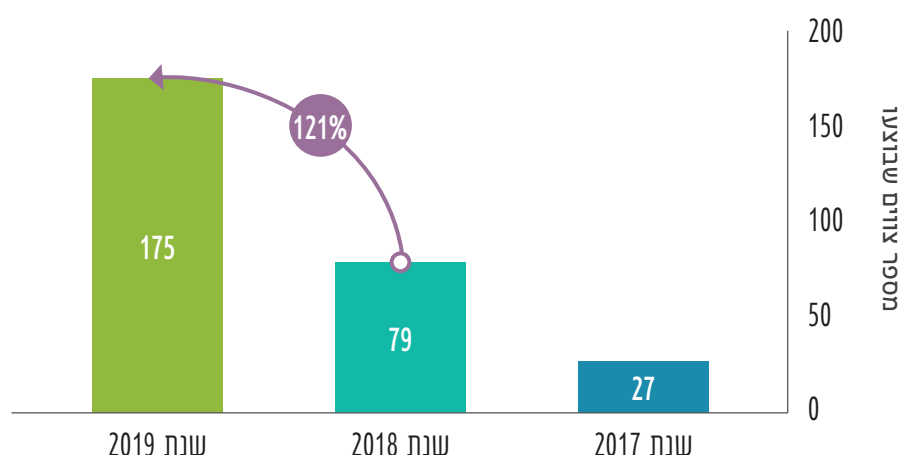
5 | מניעה של ניצול לרעה של הליכי משפט - אחד

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 לעכב רק בתנאים מסוימים ולתקופה מוגבלת. כנגזרת מהחלטה זו, פחתה משמעותית כמות הדחיות והעיכובים של הריסות מבנים בלתי חוקיים על ידי בתי המשפט.

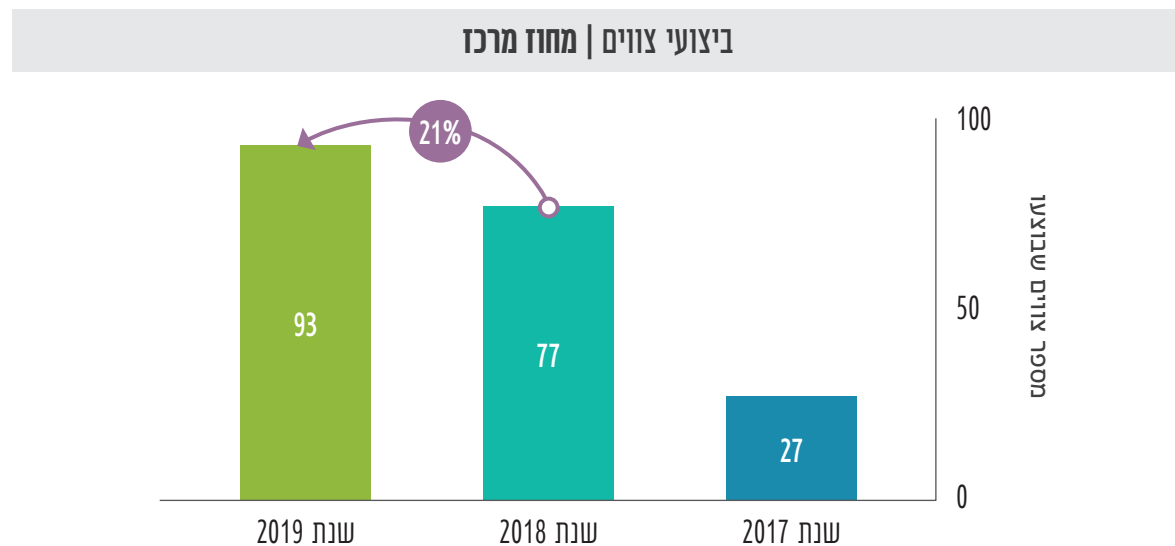
6 | להלן נפרט את הביצוע של צווים בחלוקה למחוזות:

במחוז צפון חל גידול של 121% במספר הצווים נגד בנייה בלתי חוקית שבוצעו בשנת 2019 לעומת שנת 2018.

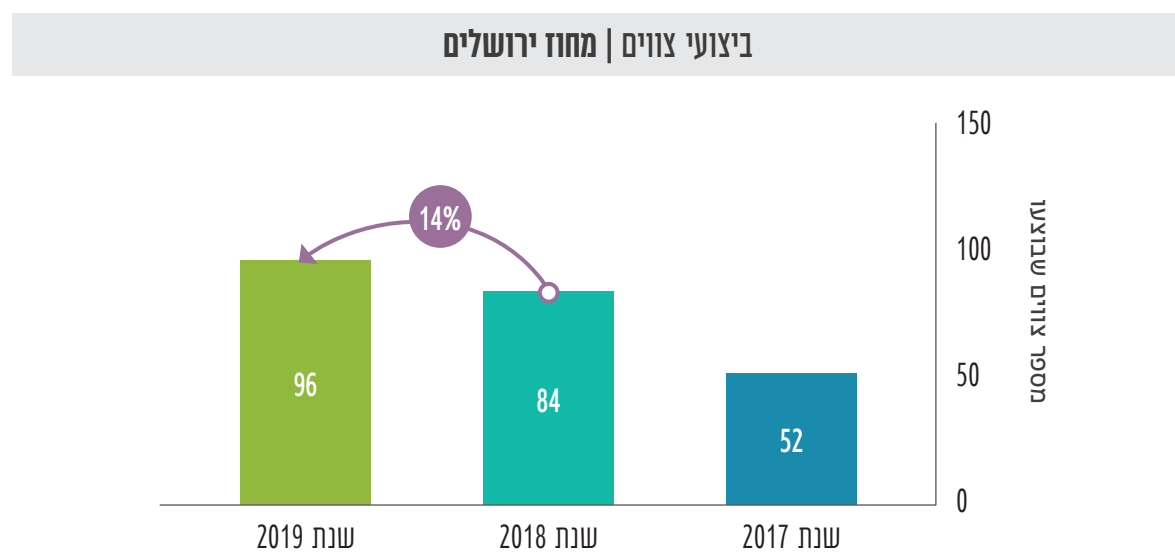
ביצועי צווים | מחוז צפון



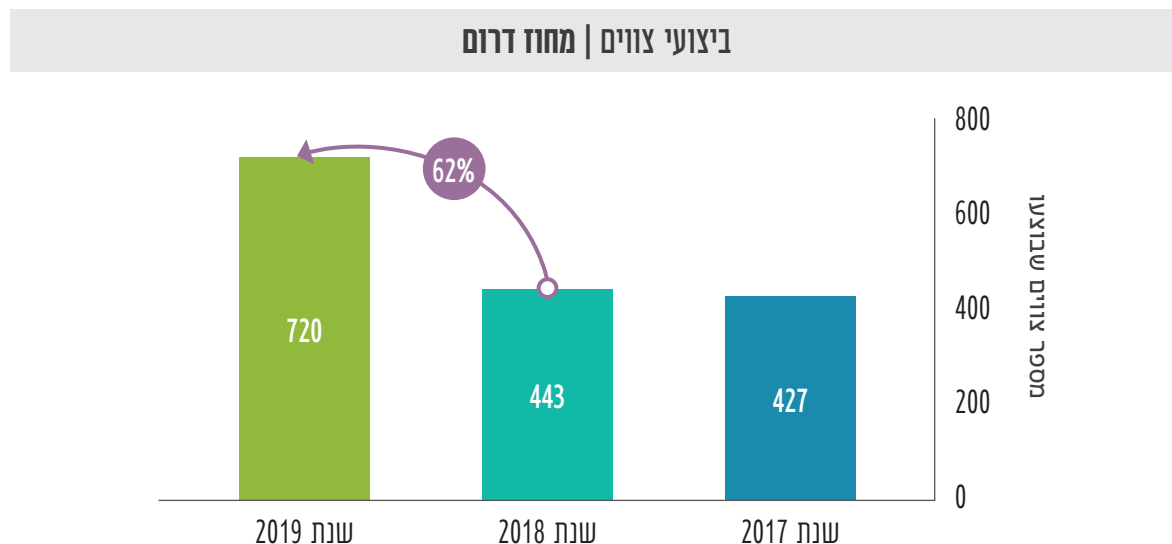
במחוז מרכז חל גידול של 21% במספר הצווים נגד בנייה בלתי חוקית שבוצעו בשנת 2019 לעומת שנת 2018.



במחוז ירושלים חל גידול של 14% במספר הצווים נגד בנייה בלתי חוקית שבוצעו בשנת 2019 לעומת שנת 2018.



במחוז דרום חל גידול של 62% במספר הצווים נגד בנייה בלתי חוקית שבוצעו בשנת 2019 לעומת שנת 2018.



7 | הנתונים האמורים מקבלים משנה תוקף בהשוואה לשנת 2016 בה עמד אחוז הביצוע עמד על 18% בלבד מסך כל בקשות הסיוע של הרשות. נתון זה משקף שיתוף פעולה מצוין ומנגנוני עבודה יעילים בין הרשות לאכיפה במקרקעין למשטרת ישראל, בהובלת יחידת מתפ"א.

8 | חשוב להדגיש, כי 75% מכלל ההריסות בוצעו באופן עצמי. נתון זה משקף הרתעה אפקטיבית ומודעות של הציבור לפעילות אכיפה יעילה ובלתי מתפשרת.

9 | להלן נציג דוגמאות להריסות עצמיות משנת 2019 והחזרת המצב לקדמותו:
תחילת בנייה של גן אירועים בצפון הארץ בגודל של 2,500 מ"ר, ללא היתר, על קרקע חקלאית מוכרזת.

אחרי



לפני



מגרש לטיפול ומכירה של רכבים בגודל כ-1,000 מ"ר הנמצא בקרקע חקלאית מוכרזת בצפון הארץ.

לפני



אחרי



הקמת מתחם לאירוח מחוץ לאולם אירועים בתחום דרך ובשטח ציבורי באזור תעשייה בדימונה.

לפני



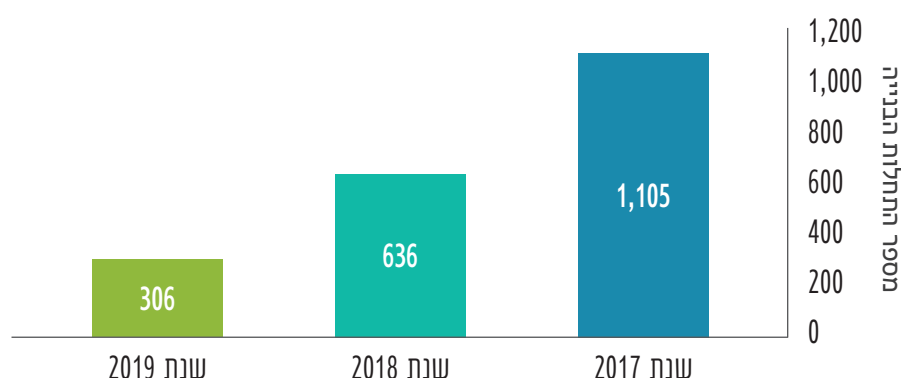
אחרי



ירידה בהתחלות בנייה בלתי חוקיות

10 | במבחן התוצאה אנו רואים ירידה דרמטית של כ-75% בהתחלות הבנייה הבלתי חוקיות המשמעותיות (שלדים, כלונסאות לעמודים וקידוח יסודות למבנה) במהלך שנת 2019 לעומת שנת 2017 וירידה של כ-52% לעומת שנת 2018.

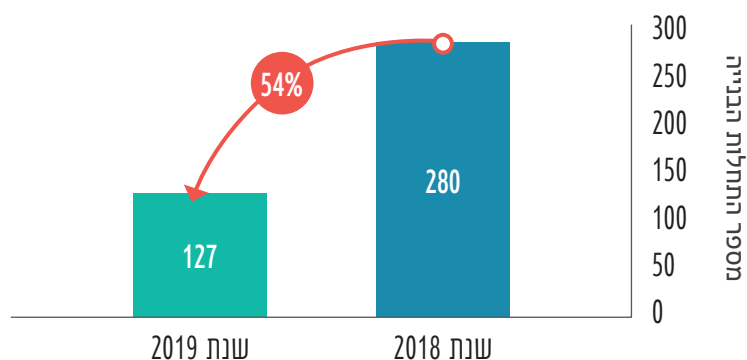
התחלות בנייה חדשות



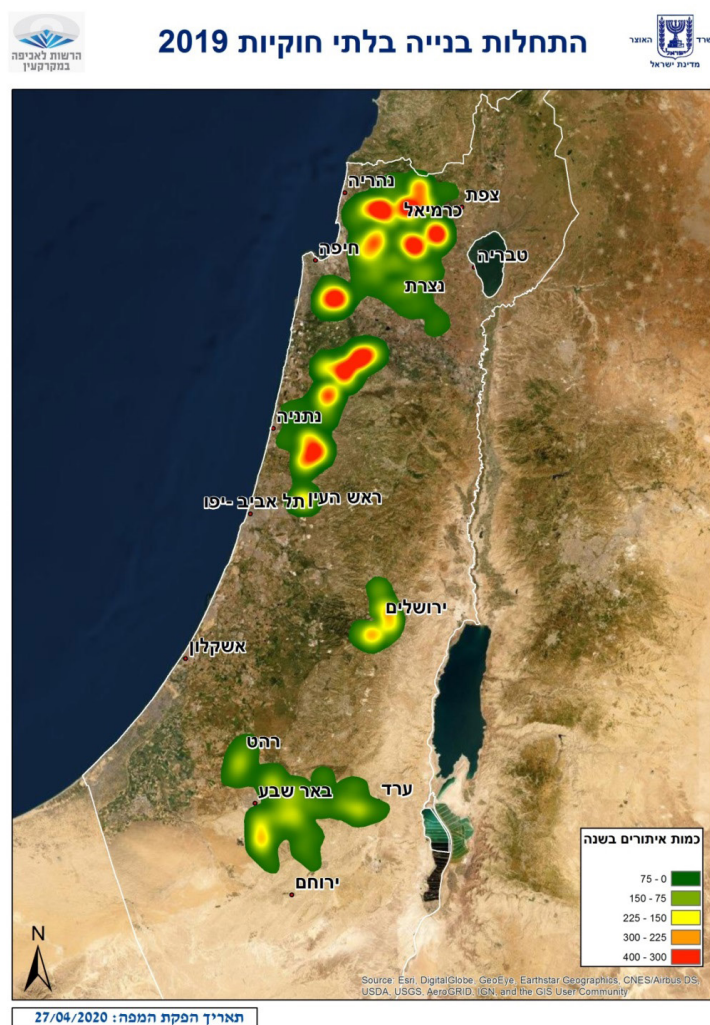
11 | ניתן לראות בבירור שגם השנה נמשכה מגמת הירידה בהתחלות הבנייה הבלתי חוקית. הנתונים המוצגים הינם רק של התחלות בנייה משמעותיות (שלדים, כלונסאות לעמודים, קידוח יסודות למבנה) אשר סביר להניח שלולא פעילות יזומה ונחושה של הרשות לאכיפה במקרקעין היו מתפתחות למבנים קשיחים מורכבים ומאתגרים להסרה.

12 | במחוז דרום החלה הרשות לבצע תצלומי אוויר עיתיים באופן תדיר בשנת 2018. מהנתונים עולה כי חלה ירידה של כ-54% במספר התחלות הבנייה החדשות בשנת 2019 לעומת שנת 2018. חשוב להדגיש כי מדובר בהתחלות בנייה של מבנים קשיחים מחוץ למקבצי המגורים הקיימים במגזר הבדואי.

ירידה בהתחלות בנייה הקשיחה במחוז דרום מתחילת מדידת הנתונים



13 | תצלום האוויר הבא מציג את האזורים בהם נמצאו התחלות הבנייה הבלתי חוקיות בשנת 2019 בשטחים פתוחים. כפי שניתן לראות, מרבית עבירות הבנייה החדשות 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.



” במבחן התוצאה אנו רואים ירידה דרמטית של כ-75% בהתחלות הבנייה הבלתי חוקיות המשמעותיות (שלדים, כלונסאות לעמודים וקידוח יסודות למבנה) במהלך שנת 2019 לעומת שנת 2017 וירידה של כ-52% לעומת שנת 2018.

”

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,
שימושים מסחריים בשטחים
פתוחים מצויה בעיקר במגזר
החקלאי. הרשות לאכיפה
במקרקעין מעדכנת באופן
תדיר את האזורים בהם
תתבצע אכיפה מוגברת, וזאת
בהתאם לצרכי התכנון, היקף
העבירות וחומרתן.

14 | בניגוד לטענות הנשמעות נגד הרשות על אכיפה

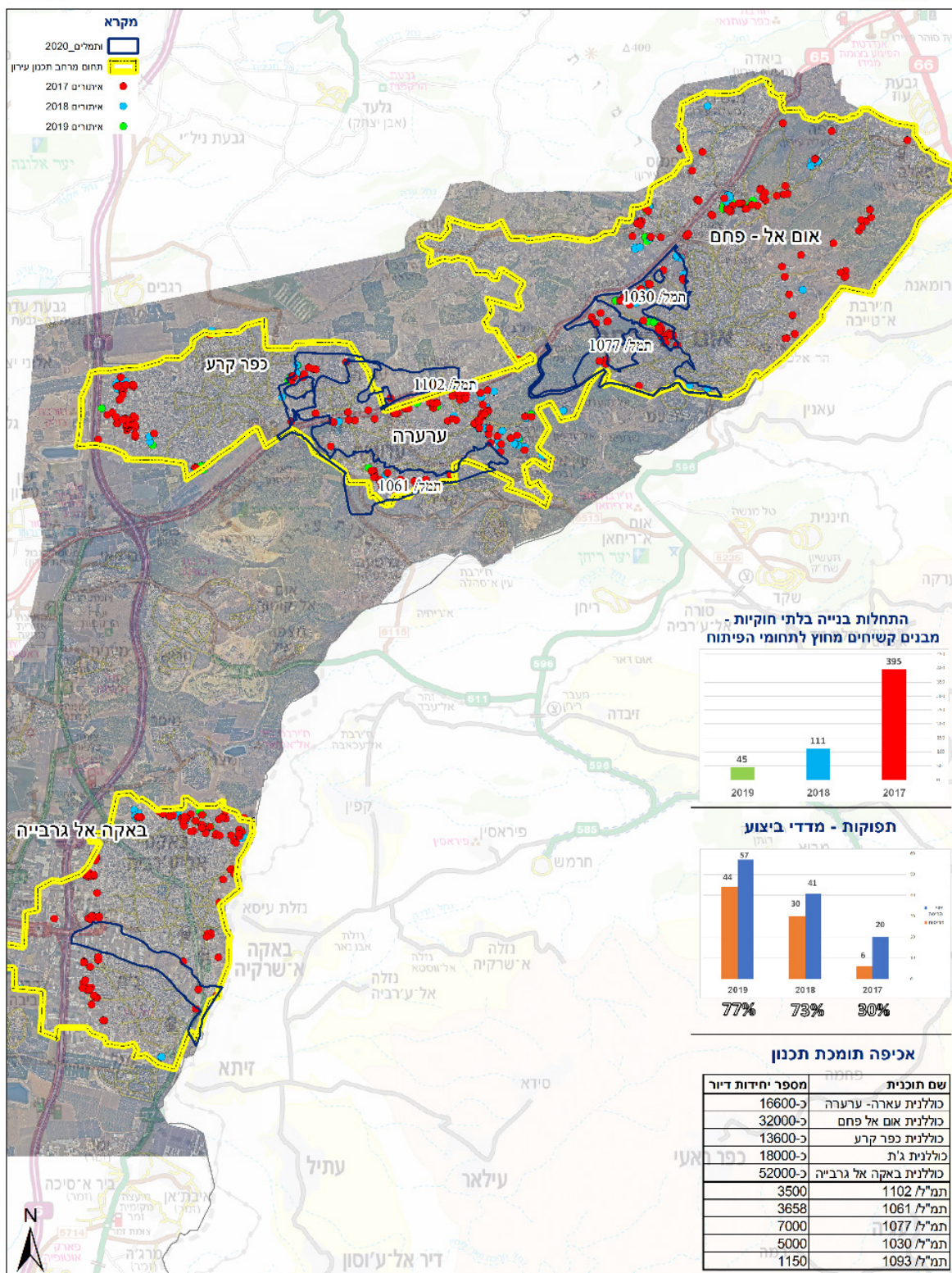
מכוונת מגזר, הרשות אוכפת בכל המגזרים בהתאם
למדיניות האכיפה. הגם שהתחלות בנייה בשטחים
פתוחים מאפיינת את מגזרי המיעוטים, שימושים
מסחריים בשטחים פתוחים מצויה בעיקר במגזר
החקלאי. הרשות לאכיפה במקרקעין מעדכנת באופן
תדיר את האזורים בהם תתבצע אכיפה מוגברת, וזאת
בהתאם לצרכי התכנון, היקף העבירות וחומרתן.

15 | בדוגמא הבאה ניתן לראות את מרחב התכנון עירון

(אזור ואדי ערה). תצלום האוויר מראה את הירידה
בהתחלות הבנייה מחוץ לגבולות הפיתוח של היישובים
החל משנת 2017 ועד שנת 2019. שילוב של עבודת
מודיעין ממוקדת למיפוי התחלות בנייה חדשות בלתי
חוקיות ופעולות אכיפה נחושות (תפוקות), הפחיתו
בצורה ניכרת את מספר התחלות הבנייה הבלתי חוקיות.
בזכות פעולה זו ניתן היה לקדם תכנון ומימוש של
עשרות אלפי יחידות דיור חדשות במרחב (אכיפה
תומכת תכנון). עוד ניתן ללמוד מהתצלום כי מרבית
ההכרזות על מתחמי ותמ"ל אשר נותנים אופק תכנוני
נראה לעין, נשמרים וההנהגה המקומית מבינים את
החשיבות של הקפאת מצב הבנייה במתחמים אלה
על מנת לאפשר את קידום ומימוש תוכניות הותמ"ל.



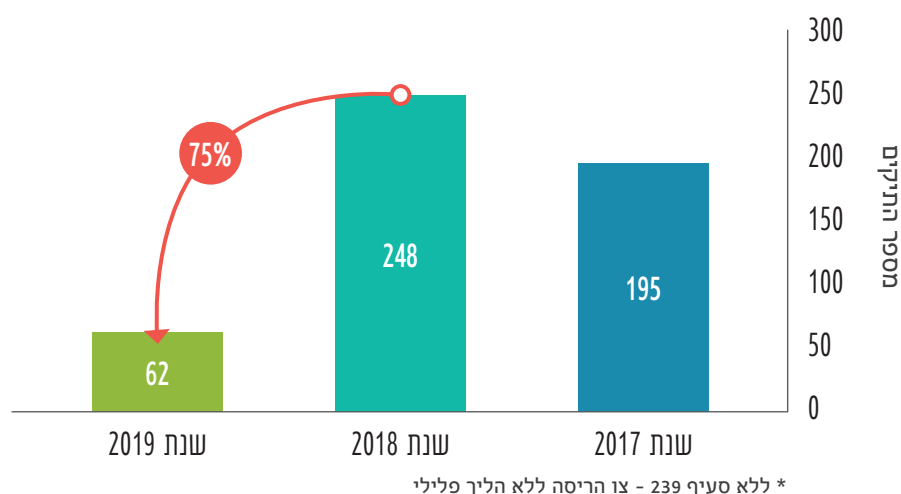
מרחב תכנון עירון



אכיפה פלילית

- 1 | בשנת 2019 חלה ירידה של כ-75% במספר תיקי החקירה שהועברו מהרשות לאכיפה במקרקעין להמשך טיפול תביעתי בפרקליטות המדינה לעומת שנת 2018, זאת בעקבות המעבר לאכיפה באמצעות קנסות מנהליים.

מספר התיקים שהועברו לפרקליטות | מבט כלל ארצי

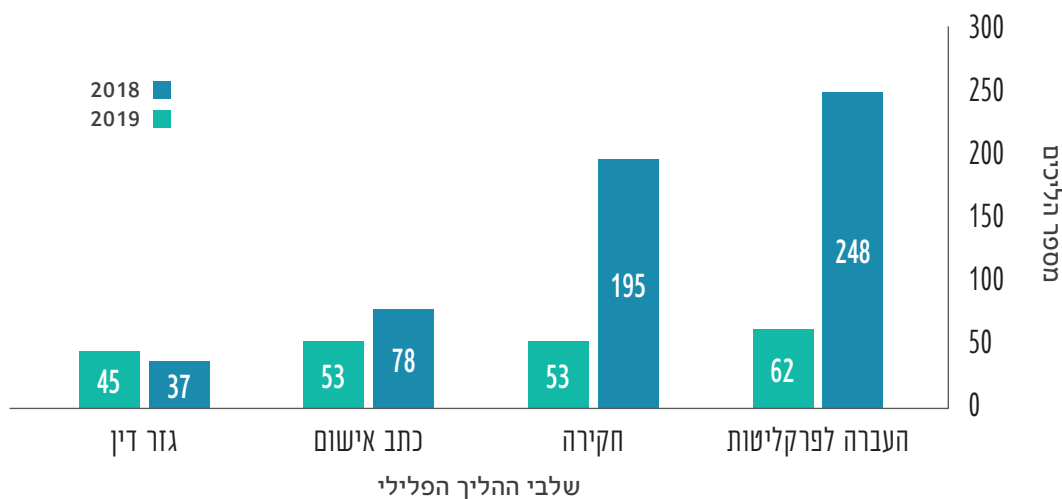


- 2 | לפני שהחלה הרשות לפעול באמצעות קנסות מנהליים היו כל תיקי החקירה שניהלה עוברים להמשך טיפולה של המחלקה להנחיית תובעים בפרקליטות המדינה. המחלקה טיפלה בתיקים בעצמה ובאמצעות תובעים במיקור חוץ על ידי הגשת כתבי אישום וניהול הליכים פליליים.
- 3 | החסרונות שבניהול הליך פלילי בגין עבירות בנייה רבים והקשו 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 של המעבר מהליך פלילי לאכיפה באמצעות קנסות מנהליים היא הנותנת שהמהפכה שהובילה הכנסת היתה נכונה.

” בשנת 2019 חלה ירידה של כ-75% במספר תיקי החקירה שהועברו מהרשות לאכיפה במקרקעין להמשך טיפול תביעתי בפרקליטות המדינה לעומת שנת 2018, זאת בעקבות המעבר לאכיפה באמצעות קנסות מנהליים.

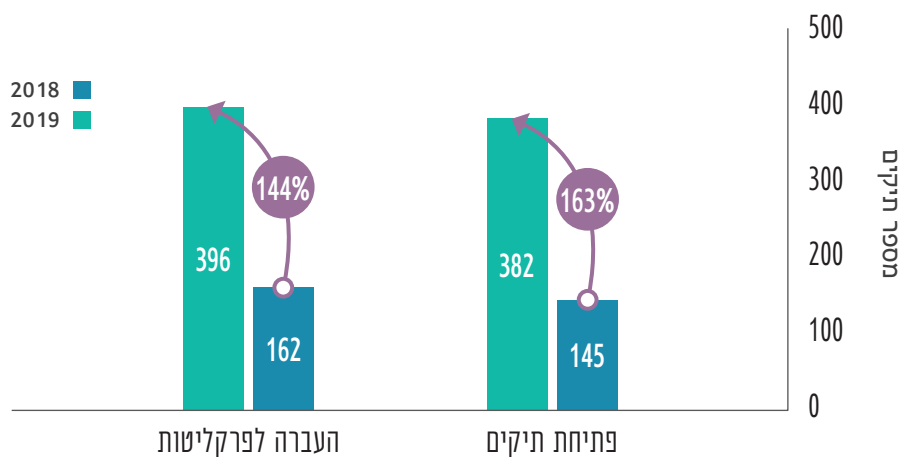
4 | כלי נוסף שהורחב במסגרת תיקון 116 הוא הצווים השיפוטיים - צווי הפסקה שיפוטיים וצווי הריסה ללא הליך פלילי. מדובר בצווים שניתנים על ידי בית המשפט ללא הליך נוסף, כאשר לא ניתן לפעול באמצעות צווים מנהליים וכאשר אין אפשרות או שאין תכלית בסנקציות עונשיות.

ירידה בהליכי אכיפה פליליים | תוצאות המעבר לקנסות מנהליים



5 | צווי ההריסה ללא הליך פלילי על פי נוסח תיקון 116 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 נוסף. מדובר בכלי אכיפה מהיר ואיכותי ובכוונת הרשות לפעול להרחבת השימוש בו גם נגד תופעות נוספות.

עליה במספר צווי ההריסה השיפוטיים ללא הליך פלילי



אכיפה תומכת תכנון

1 | בפרק זה נציג מספר דוגמאות לפעילות האכיפה שמבצעת הרשות תוך מיקוד בתופעות ולא כחלק משגרת העבודה. חשיבות הצגת הדברים היא ביכולת לתת מענה לתופעות של עבירות בנייה שבעבר הטיפול בהן היה חלקי.

מתחמים מועדפים לדיור

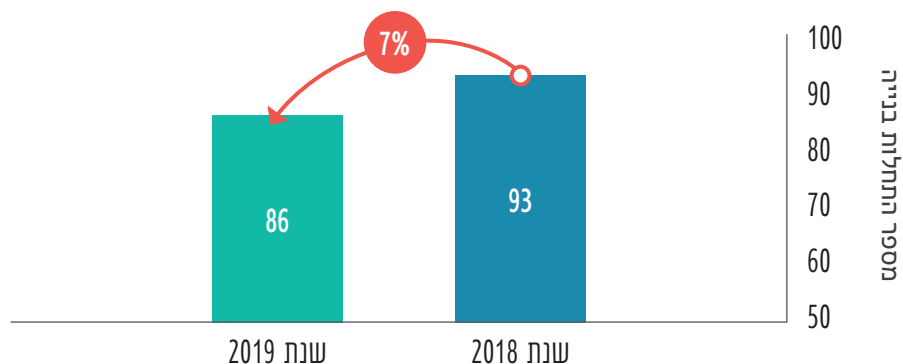
2 | הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיור (ותמ"ל) הגדירה עשרות מתחמים בארץ המיועדים לפיתוח אזורי מגורים במטרה לתרום למאבק לצמצום מצוקת הדיור במדינה. מדובר בהליך מהיר המכשיר קרקעות לבנייה רוויה תוך עקיפה של הירארכיית מוסדות התכנון.

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 עשוי 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.

”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 עשוי 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 2019 המשיכה מגמת הירידה שהחלה בשנת 2018 כאשר הוגדר היעד של צמצום עבירות הבנייה במתחמי דיור מועדף, וחלה ירידה נוספת של 7% במספר התחלות הבנייה הבלתי חוקיות באזורים אלו לעומת שנת 2018.

ירידה בהתחלות הבנייה המסכלות מימוש מתחמי דיור מועדפים



5 | 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.

6 | להלן מספר דוגמאות להישגים של הרשות לאכיפה במקרקעין במתחמים מועדפים לדיור (ותמ"ל):

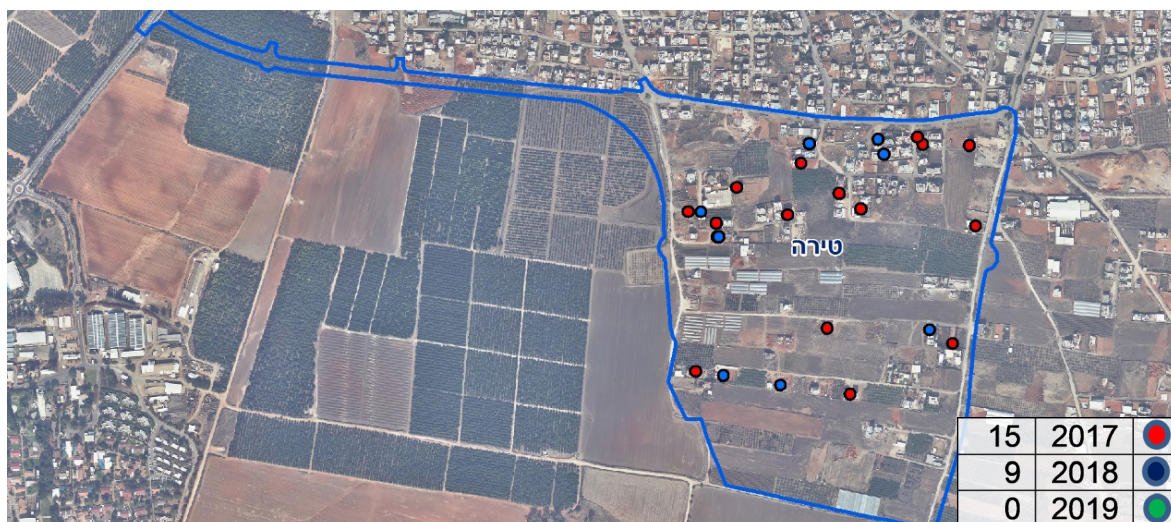
טמרה - תמל/1100 מתחם דרומי - ניתן לראות ירידה של כ-90% במספר התחלות הבנייה הבלתי חוקיות ב-2019 (3) לעומת 2017 (30).



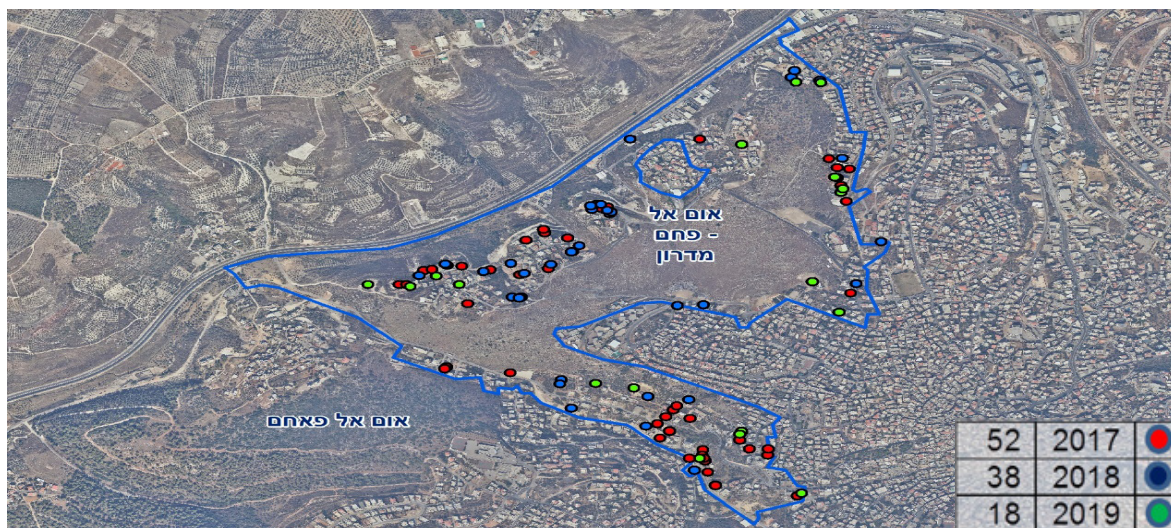
כפר קאסם - תמל/1078 - ניתן לראות ירידה של כ-70% במספר התחלות הבנייה הבלתי חוקיות ב-2019 (5) לעומת 2017 (17)



טירה - תמל/1060 - ניתן לראות ירידה של 100% במספר התחלות הבנייה הבלתי חוקיות ב-2019 (0) לעומת 2017 (15).



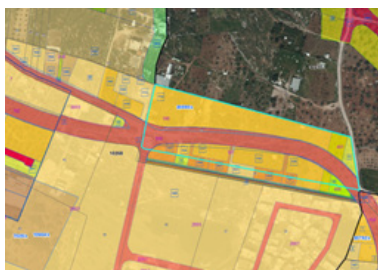
אום אל פאחם - תמל/ 1030 - עארק אל שבאב - ניתן לראות ירידה של כ-65% במספר התחלות הבנייה הבלתי חוקיות ב-2019 (18) לעומת 2017 (52).



7 | ראוי לציין כי הרשויות המקומיות אשר לרוב הן היוזמות של הכנסת המתחמים לזו"מ"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 זוטמ"ל ככל שיתברר שיש אבדן שליטה בהתחלות הבנייה.

8 | 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:

שפרעם - מבנה המיועד למגורים בגודל 307 מ"ר על תוואי דרך, בבנייה שטרם הסתיימה ואינו מאוכלס, אשר היה עשוי לסכל תכנית של 9,900 יחידות דיור.



תשתיות לאומיות

9 | במדיניות האכיפה של הרשות לאכיפה במקרקעין מוגדרת עדיפות לטיפול בעבירות בנייה המשבשות תכניות ופרויקטי תשתית לאומיים. בין היתר, תשתיות חשמל, כבישים, מסילות רכבת, תשתיות גז ועוד.

10 | במהלך שנת 2019 פעלה הרשות במספר מוקדים ברחבי הארץ לקידום הוצאתן לפועל של עבודות תשתית ובעיקר פריסה של קווי מתח גבוה, בתיאום עם משרד האנרגיה וחברת החשמל.

11 | להלן דוגמאות להמחשת חלק מפעולות האכיפה שבוצעו השנה:

פרויקט הקמת קו חשמל להעברת מתח-על לאורך המדינה, במטרה לאפשר את העמידה ביעדי הממשלה לשימוש באנרגיה מתחדשת (הן מדרום הארץ המבוססת על אנרגיית שמש והן בצפון הארץ המבוססת על רוח והפרשי גבהים). ללא פריסה של קווי המתח הגבוה החדשים לא ניתן להעביר את האנרגיה למרכז הארץ:

נגב - באזור שגב שלום נפתחו 122 תיקים שיפוטיים כנגד 505 מבנים הנמצאים בתוך תוואי רצועת החשמל. בחלק מהמקרים ניתנו כבר צווים על ידי בית המשפט. עם זאת, הפינוי מתעכב נוכח היעדר פתרון הסדרתי למפונים מהתוואי בשלב זה.



”

במהלך שנת 2019 פעלה
הרשות במספר מוקדים
ברחבי הארץ לקידום הוצאתן
לפועל של עבודות תשתית
ובעיקר פריסה של קווי מתח
גבוה, בתיאום עם משרד
האנרגיה וחברת החשמל.



הרשות לאכיפה
במקרקעין פועלת
למיגור עבירות
בנייה הגורמות
למטרדים ומפגעים
סביבתיים ברמה
הלאומית.

קלנסואה - נפתחו 48 תיקים שיפוטיים כנגד בתי עסק ומבני מגורים הנמצאים בתוך תוואי רצועת החשמל, אשר מונעים את הקמת הקו החדש ומצויים תחת קו מתח עליון קיים ופעיל כיום.



תופעות ארציות ומפגעים סביבתיים

- 1 | הרשות לאכיפה במקרקעין פועלת למיגור עבירות בנייה הגורמות למטרדים ומפגעים סביבתיים ברמה הלאומית.
- 2 | להלן מספר דוגמאות:

מגרטות ושטחי אחסון לרכבים

ראמה - פינוי מתחם לאחסון גרוטאות רכב ללא היתר בשטח בייעוד חקלאי ודרך.

אחרי



לפני



אעבלין - פינוי מתחם למכר ואחסון ברזל על קרקע חקלאית מוכרזת.

לפני



אחרי



סמוך לקריית גת - פינוי מגרש לאחסנת רכבים וחלקי חילוף על קרקע חקלאית מוכרזת.

לפני



אחרי

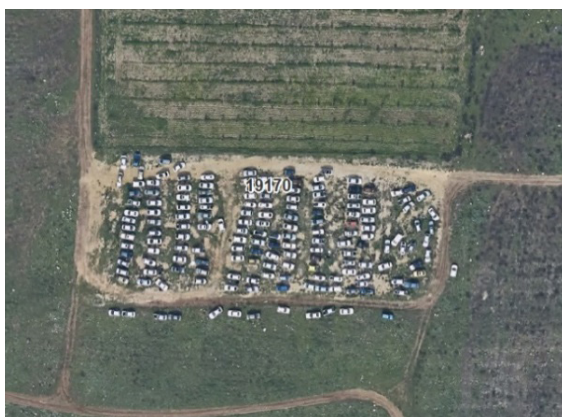


כביש 85 דרומית לסג'ור - פינוי מגרש לאחסנת רכבים וחלקי חילוף על קרקע חקלאית מוכרזת.

לפני



אחרי



מגרסות חול

מושב בית שקמה - פינוי מתחם לסינון וניפוי חול על קרקע חקלאית בתחומי המושב.

אחרי



לפני



חומרים מסוכנים

מושב גבעתי - בוצעה פעילות משותפת עם המשרד להגנת הסביבה ובשיתוף מפקחי הוועדה המקומית ואיגוד הרים אשקלון. במסגרת הפעילות בוצעו דגימות קרקע ובדיקות תחולה למכילים. בעקבות כך, בוצע פינוי מלא של השטח והחומרים המסוכנים משטח המושב.



תחנות דלק:

ירושלים - פינוי של תחנת דלק פיראטית ובלתי חוקית בחיזמא.

אחרי



לפני



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.
- 2 | תחום האכיפה של חוק התכנון והבנייה עבר מהפכה בעקבות תיקון החוק ושיטות הפעולה של הרשות. במדד התוצאה, ניתן לראות ירידה משמעותית בהתחלות בנייה בלתי חוקיות חדשות ברחבי הארץ, בדגש על השטחים הפתוחים.
- 3 | במקביל לירידה בהתחלות בנייה החלה הרשות ליישם את תקנות העבירות המנהליות וניתן לראות ירידה משמעותית בעבירות השימוש הקיימות בשטחים הפתוחים. 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 שבליבת מדיניות האכיפה.
- 5 | הרשות שינתה את שיטת העבודה שהיתה נהוגה עד כה והחלה לנקוט באכיפה יזומה המבוססת על איתור התחלות בנייה באמצעות צילומי אוויר ומיקוד משאבים ארצי למבצעי אכיפה ממוקדים בתופעות או באזורים גיאוגרפיים.
- 6 | המשך צמצום תופעת הבנייה הבלתי חוקית מחייב את הרשות להמשיך ולהתמקצע ביישום כלי האכיפה ושיטות העבודה גם במהלך שנת 2020. עצירת המהלך שהחלה בו הממשלה ושאושר בכנסת תוביל להחזרת המצב לקדמותו.

פעילות האכיפה בוועדות המקומיות

סעיף 254טו(א)(1) לחוק התכנון והבנייה מחייב את יושבי ראש הוועדות מקומיות לתכנון ובנייה ואת מנהל רשות הטבע והגנים 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 איתור עבירות הבנייה ופעילויות האכיפה שננקטו כלפיהן. הרשות לאכיפה במקרקעין נעזרת בדיווחים אלה בהנחיה והכוונה מקצועית של יחידות האכיפה בוועדות המקומיות.

דו"ח זה מתבסס על דיווחן של 101 ועדות מתוך 131 ועדות מקומיות לתכנון ובנייה שקיימות בארץ. הוועדות הנ"ל מייצגות למעלה מ-80% מאוכלוסיית מדינת ישראל מכלל המגזרים באוכלוסייה וצורות ההתיישבות השונות. הנתונים לגבי צווי הריסה מנהליים וביצוע צווים כוללים את כל 131 הוועדות.

מבוא:

1 | בהתאם לחוק התכנון והבנייה האחריות הראשונית לאכיפת החוק היא בידי הוועדות המקומיות והן בעלות האמצעים וההיכרות עם מרחב התכנון על מנת לבצע את תפקידן.

2 | בוועדות המקומיות פועלים כמעט 600 מפקחים, לעומת 80 מפקחי הרשות (11% מכלל המפקחים בישראל הם מפקחי הרשות), אך למרות זאת בהשוואה עם פעילות הרשות, הוועדות המקומיות אחראיות רק ל-60% מכלל צווי ההריסה המנהליים המוצאים ברחבי הארץ (23% מכלל הצווים הוצאו על ידי הוועדה המקומית תל אביב-יפו). בתחום ביצוע הצווים החלוקה אף בוטה יותר ורק-50% מכלל הצווים שבוצעו בשנת 2019 הם צווים של ועדות מקומיות. בחינה איכותנית של העבירות נגדן פועלות הוועדות המקומיות מרחיבה עוד את הפער ביחס בין פעילות האכיפה בוועדות המקומיות לפעילות האכיפה של הרשות. לא מדובר רק בפער במספר פעולות האכיפה אלא גם בהיקף העבירות נגדן הן מבוצעות.

3 | אין מחלוקת כי קיים קושי מובנה בפעילות האכיפה של הוועדות המקומיות. הסיבות לאי מיצוי יכולות האכיפה של הוועדות המקומיות מגוונות, וכוללות בין היתר מעורבות יתר של דרג נבחר בעבודת הפיקוח והכוונת עבודת הפיקוח לבדיקת תלונות תחת איתור ביצוע עבירות חדשות; תחלופה גבוהה בכוח האדם המקשה על התמקצעות והיכרות של השטח; התנגדות דרגי המקצוע והדרגים הנבחרים בוועדות לעשות שימוש בכלי האכיפה האפקטיביים; קשיים בהתמודדות בינאישית ומקצועית עם מבצעי עבירה ועוד.

4 | בדו"ח ועדת החקירה הממלכתית בעקבות אסון ורסאי - דו"ח הוועדה לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור (ועדת זיילר), נקבעו בהקשר זה הדברים הבאים:

"המכנה המשותף לכל הפתרונות שהוצעו הוא ריכוז והאחדה כלשהם של גורמי האכיפה. עיקרון זה נראה לנו נכון. הפיצול והפיזור של גורמי האכיפה בין גופים רבים כל-כך (רשויות בנייה, מועצות

מקומיות ועיריות, משטרה ומספר משרדים ממשלתיים, כל אחד בתחומו) מכבידים על השלטת מדיניות אכיפה אחידה, ומחלישים את תהליך האכיפה. פיצול כוחות, מדיניות שונה, לחצים מקומיים, זיקות קירבה בין עבריינים לאוכפים, היעדר גורמי אכיפה בעלי יכולת להפעיל כוח במידה מספקת, ומעל לכל ה"המוניות" שבעבריינות הבנייה, הם גן-עדן לעבריינים המנסים לנווט דרכם בין הרשויות השונות, ולמצוא את נקודות התורפה של האכיפה. "עמ' 356-359 לדו"ח המסכם

המלצת הוועדה היתה בסופו של דבר מעין הלאמה של אכיפת דיני התכנון והבנייה (סעיף 21.93 לדו"ח). המלצה זו לא אומצה על ידי הממשלה. עם זאת, יש בזיהוי הבעיה ובהמלצות לפתרונה כדי להצביע על דרכים לשינוי המציאות כיום.

5 | הרשות לאכיפה במקרקעין מבצעת באופן שוטף הכשרות והדרכות מקצועיות למפקחים ולבעלי תפקידים רלוונטיים במחלקות האכיפה בוועדות המקומיות. נוסף על כך מפרסמת הרשות, מעת לעת, הנחיות מקצועיות, מלווה מקצועית ובאופן רציף פעילויות אכיפה במרחבי התכנון שבאחריות הוועדות המקומיות.

6 | בשנת 2019 ניתן לראות עליה מסוימת במספר הצווים המנהליים שהוצאו ובמספר הצווים שבוצעו. עליה זו היא תוצר של ליווי שוטף של מפקחי הרשות את מחלקות הפיקוח והכוונה לביצוע אכיפה באמצעים מנהליים.

7 | בתחום האכיפה באמצעות תקנות העבירות המנהליות המצב בוועדות המקומיות רחוק מלספק. הסמכות לעשות שימוש בתקנות העבירות המנהליות ניתנה רק לוועדות שהוסמכו כוועדות עצמאיות לפי סעיף 3א' לחוק התכנון והבנייה (ר' סעיף 35 לחוק העבירות המנהליות).

8 | כיום ישנן 23 ועדות מוסמכות. מתוך כלל הוועדות המוסמכות רק ועדה אחת החלה באופן ממשי לעשות שימוש בתקנות העבירות המנהליות (תל אביב-יפו) וארבע ועדות נוספות החלו להפעיל את התקנות אך בהיקפים נמוכים (עמק חפר, נתניה, רעננה ודרום השרון). 7 ועדות החלו להפעיל את התקנות באופן חלקי (הוצאת התראות בלבד). המשמעות היא כי בוועדות אלה לא מתבצעת אכיפה ממשית, למעט בצווים מנהליים, מאז חודש דצמבר 2018.

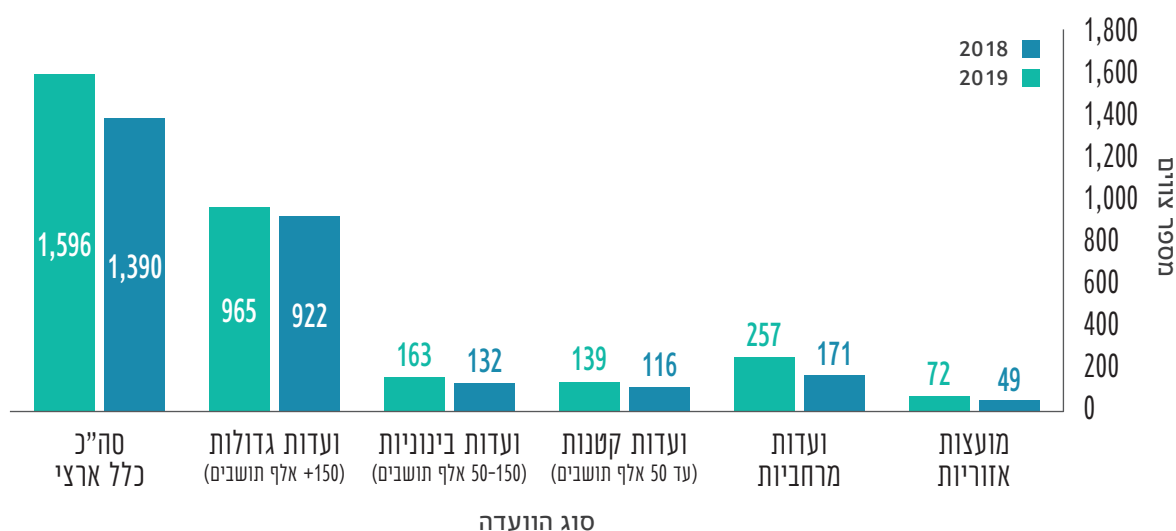
9 | להלן יוצגו סיכומי נתוני האכיפה של הוועדות המקומיות בהתבסס על הדיווחים שנמסרו על ידי רובן.

”הרשות לאכיפה במקרקעין מבצעת באופן שוטף הכשרות והדרכות מקצועיות למפקחים ולבעלי תפקידים רלוונטיים במחלקות האכיפה בוועדות המקומיות. נוסף על כך מפרסמת הרשות, מעת לעת, הנחיות מקצועיות, מלווה מקצועית ובאופן רציף פעילויות אכיפה במרחבי התכנון שבאחריות הוועדות המקומיות.

אכיפה מנהלית

1 | בשנת 2019 חל גידול של 19% במספר צווי ההריסה המנהליים שנמסרו על-ידי הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה. מתוך סך כל הצווים שנמסרו השנה (1,596), 38% מהם (605) נמסרו על-ידי הוועדה המקומית ת"א-יפו.

מספר צווי הריסה מנהליים | השוואה בין סוגי וועדות בשנים 2018-2019



2 | הקושי בהרחבת השימוש בצווים מנהליים בוועדות המקומיות נובע, בין היתר, מחוסר רצון של בעלי התפקידים בוועדה לחתום על צווים בעצמם ולקבל אחריות על מהלכי האכיפה ותחת זאת הם מסירים אחריות מעצמם ומעבירים את העבירות לטיפולו של התובע המקומי במסגרת הליך פלילי.

3 | מרבית הצווים (60%) הוצאו על-ידי הוועדות המקומיות הגדולות, ביניהן, ירושלים ות"א-יפו. נתון זה מלמד על העצמאות היחסית שיש למחלקות הפיקוח בוועדות הגדולות וניתוק היחסי הקיים בוועדות גדולות בין פעולות אכיפה לתמיכה אלקטורלית שמאפשר לנבחרי הציבור לתמוך בביצוע אכיפה.

4 | עוד ניתן ללמוד מהנתונים, כי העלייה היחסית הגדולה ביותר במספר הצווים המנהליים שהוצאו בשנת 2019 לעומת שנת 2018 התרחשה בוועדות של המועצות האזוריות (עלייה של 68%), בוועדות המרחביות שהן ועדות המאגדות מספר רשויות קטנות (עלייה של 65%) ובוועדות הבינוניות (עלייה של 55%). עלייה זו היא תוצר ישיר של הליווי וההנחיה של מפקחי הרשות את מחלקות הפיקוח בוועדות אלה. יש לציין, כי ועדות אלה אחראיות על רוב השטח הפיזי של המדינה.



להלן הועדוה שלא הוציאו
צווי הריסה מנהליים בכלל
בשנת 2019: גדרה, גולן,
גן יבנה, להבים, מודיעין-
מכבים-רעות, מזרח השרון,
מטה יהודה, מיתר, מנשה
אלונה, עמק המעיינות,
רחובות, רמת נגב, שדות דן,
שפיר, אילת, זמורה, חבל
אילות, חוף אשקלון, טייבה,
כפר יונה, לב השרון, לכיש,
מגדל העמק, נצרת, עומר,
ערבה תיכונה, קסם, קצרין,
רכס הכרמל ושדרות.

5 | בדיקה מעמיקה אודות צווי הריסה המנהליים שהוצאו

ע"י הוועדה המקומית ת"א-יפו עולים הנתונים הבאים:

- הוועדה המקומית פועלת על פי צילומי אוויר עיתיים שמאפשרים לה להגיע באופן ממוקד להתחלות בנייה. שיטת עבודה זו ראוי שתאומץ בכל הוועדות המקומיות על מנת להגביר את האכיפה בשלב המנהלי.
- במרבית המקרים (81%) הוסרה העבירה מהשטח: 492 עבירות כנגדן הוצאו צווי הריסה נהרסו. 364 מתוכן נהרסו עצמית, 128 נהרסו על-ידי הוועדה המקומית.
- גודל העבירה הממוצע כנגדה הוצא צו הריסה עומד על 34.4 מ"ר.
- רוב מוחלט של 88% מהעבירות כנגדן הוצאו צווי הריסה מנהליים הם מבנים קלים כדוגמת מחסנים שהוצבו על גגות של מבנים, יחידות דיור מבנייה קלה, וכיו"ב.

6 | להלן הוועדות שלא הוציאו צווי הריסה מנהליים בכלל

בשנת 2019: גדרה, גולן, גן יבנה, להבים, מודיעין-מכבים-רעות, מזרח השרון, מטה יהודה, מיתר, מנשה אלונה, עמק המעיינות, רחובות, רמת נגב, שדות דן, שפיר, אילת, זמורה, חבל אילות, חוף אשקלון, טייבה, כפר יונה, לב השרון, לכיש, מגדל העמק, נצרת, עומר, ערבה תיכונה, קסם, קצרין, רכס הכרמל ושדרות.

7 | אין כל ספק, כי השימוש בצווי הריסה מנהליים הוא

אמצעי אפקטיבי ביותר גם כאשר הוא נעשה על ידי הוועדות המקומיות. הרשות שמה לעצמה ליעד להמשיך את מגמת הגידול במספר הצווים המנהליים המוצאים על ידי הוועדות המקומיות וחיזוק תהליך העבודה בממשק בין הוועדות למשטרת ישראל במתן סיוע לביצוע הצווים.

קנסות מנהליים

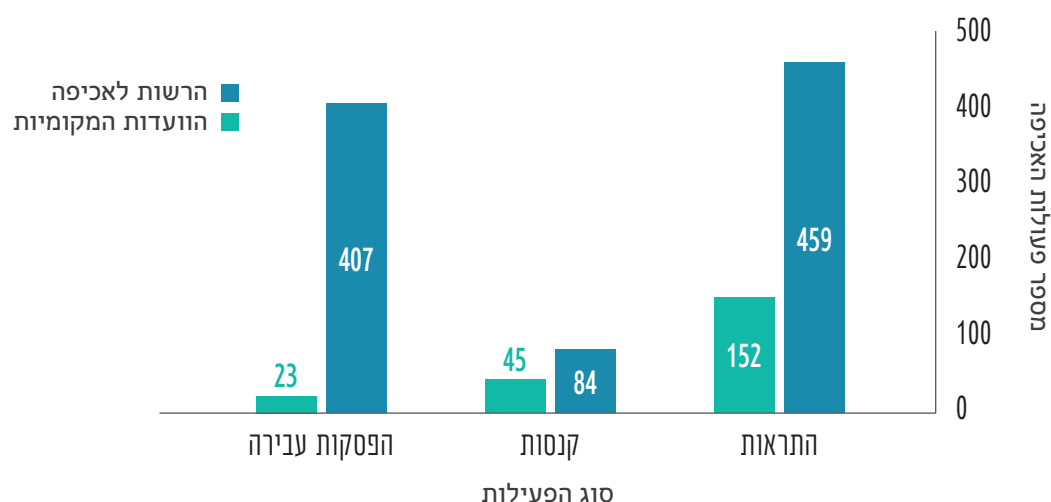
1 | בישראל מוסמכות כיום לפי סעיף 31א לחוק 23 ועדות מקומיות עצמאיות. ועדות אלה רשאיות להטיל קנסות מנהליים כנגד עברייני בנייה. מתן הסמכות בחוק רק לוועדות עצמאיות נקבע במסגרת תיקון 116 וזאת נוכח תהליך ההסמכה שמחייב אישור כי לוועדה יש מערכת אכיפה מקצועית ויעילה וכן לאחר קבלת חוות דעת לגבי טוהר המידות בפעולות הוועדה, חבריה ועובדיה.

2 | לקראת כניסת התקנות לתוקף וגם לאחר כניסתן לתוקף, במהלך השנים 2018-2019, פעלה הרשות לאכיפה במקרקעין להכשיר ולהטמיע בוועדות המקומיות את מנגנון הקנסות המנהליים. מפקחי הרשות ליוו והדריכו בעלי תפקידים רלוונטיים ביחידות האכיפה בוועדות. התקיימו מספר כנסי הדרכה והופצו נהלים מסודרים הכוללים הסבר מפורט על החובות החוקיות הנדרשות. ההנחיות הופצו לכלל הוועדות המוסמכות ופורסמו באתר האינטרנט של הרשות לאכיפה במקרקעין.

3 | סך כל ההתראות שחולקו על ידי הוועדות המקומיות עומד על 155 כאשר מספר ההתראות שחולקו על ידי הרשות עומד על 459. סך כל הודעות הקנס שניתנו על ידי הוועדות המקומיות עומד על 45, כאשר מספר הודעות הקנס שניתנו על ידי הרשות עומד על 84.

גם מנתונים אלה יש להסתייג וזאת מפני שהוועדה המקומית ת"א-יפו מסרה 36 קנסות מנהליים ו-99 התראות לקנס מנהלי, שהם 85% מסך הקנסות שנמסרו, ו-66% מכלל ההתראות לקנס מנהלי שנמסרו ע"י הוועדות המקומיות בישראל.

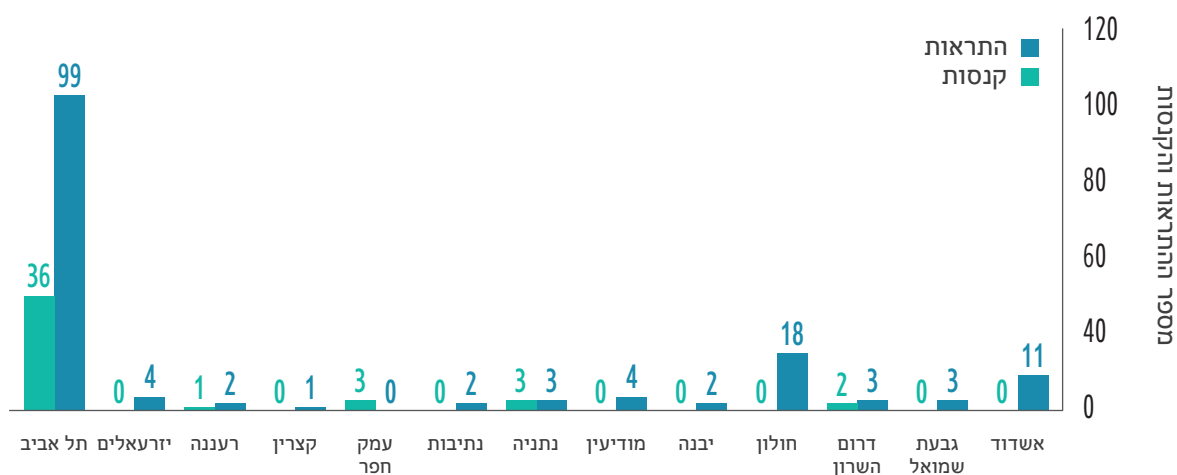
אכיפה באמצעות קנסות מנהליים | ועדות מקומיות מול הרשות לאכיפה במקרקעין



” הוועדות העצמאיות הבאות לא ניפקו כלל התראות או הודעות קנס במהלך שנת 2019: באר שבע, הוד השרון, הרצליה, חיפה, יקנעם עילית, להבים, נאות חובב, נס ציונה, קרית אונו, קרית טבעון ושוהם.

4 | מבחן התוצאה טרם החלו הוועדות העצמאיות בהפעלת סמכותן לפי התקנות - מתוך 23 ועדות מקומיות עצמאיות הפועלות בישראל, 13 ועדות בלבד החלו להנפיק התראות לקנס ורק 5 ועדות הוציאו הודעות קנס בשנת 2019:

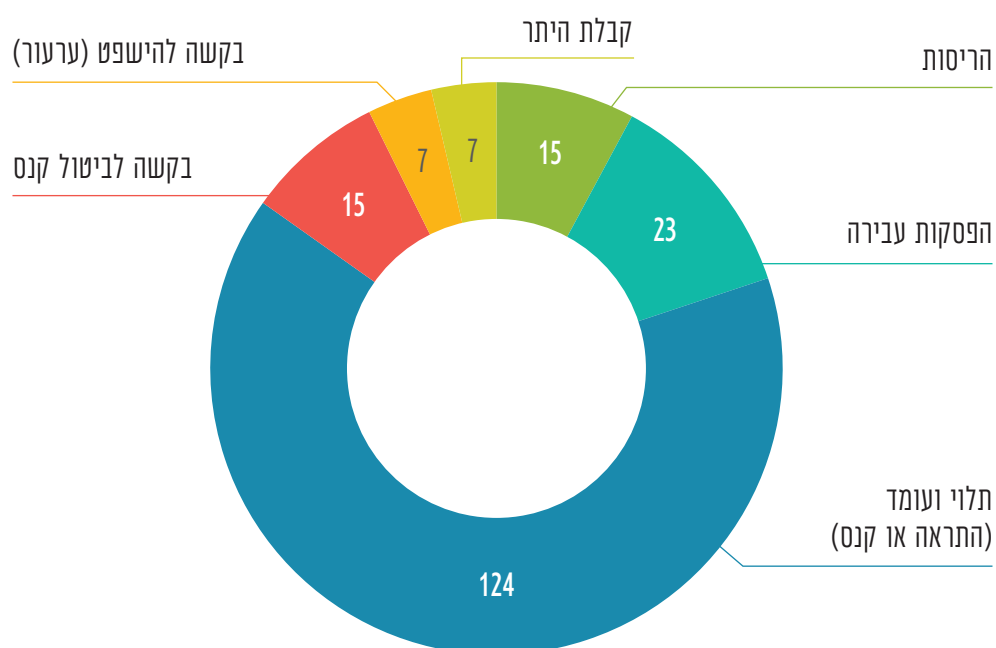
אכיפה באמצעות קנסות מנהליים | השוואה בין הוועדות העצמאיות



5 | הוועדות העצמאיות הבאות לא ניפקו כלל התראות או הודעות קנס במהלך שנת 2019: באר שבע, הוד השרון, הרצליה, חיפה, יקנעם עילית, להבים, נאות חובב, נס ציונה, קרית אונו, קרית טבעון ושוהם.

6 | במבחן התוצאה, השימוש בעבירות מנהליות על ידי הוועדות המקומיות מוכיח כי השימוש בכלי זה אפקטיבי גם כאשר הוא נעשה על ידי הוועדות המקומיות. 23% מכלל ההתראות והודעות הקנס שהוצאו הגיעו לכלל הסרת העבירה או הכשרתה. להלן פילוח של סטאטוס העבירות וההליכים כנגדם פעלו בוועדות המקומיות בהליך של קנס מנהלי:

תוצאות השימוש בקנסות מנהליים | עליה דרמטית בהפסקות שימושים אסורים



בנתונים המוצגים לעיל תיתכן כפילות במקרה שלאחר דחיית בקשה לביטול הוגשה בקשה להישפט.

אכיפה פלילית

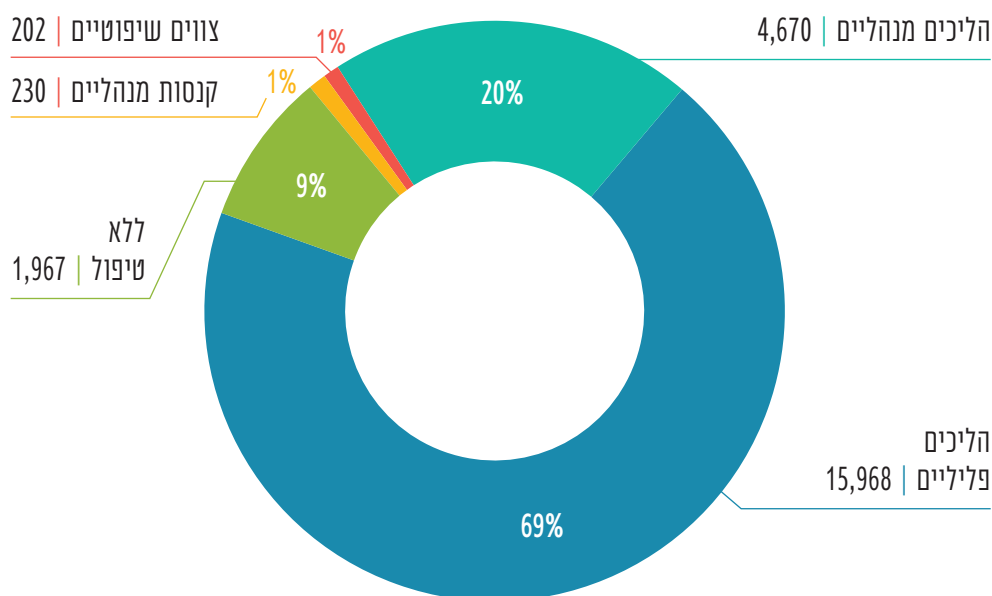
פילוח הליכי האכיפה בוועדות המקומיות:

1 | בחינה של אופי הליכי האכיפה שנוקטות הוועדות המקומיות והחלוקה ביניהם מגלה, כי עיקר האכיפה בוועדות המקומיות מבוססת עדיין על נקיטה בהליכים פליליים (70%), וזאת בניגוד למגמה שבאה לידי ביטוי בתיקון 116.

ההתבססות על הדין הפלילי מובילה להימשכות הליכים, ענישה לא אפקטיבית וחוסר יכולת לתת מענה מהיר ויעיל לעבירות. באופן הזה מתאפשר לנאשמים להמשיך "להרוויח זמן" בבתי משפט ולהפעיל לחץ על הוועדות להכשיר בדיעבד את העבירות.

2 | להלן פילוח מסלולי הטיפול בעבירות הבנייה שננקטו על ידי הוועדות המקומיות בישראל בשנת 2019:

החלוקה של סוג האכיפה בוועדות המקומיות | עיקר האכיפה בהליכים פליליים



3 | ראוי לציין, כי הוועדה המקומית ירושלים לבדה אחראית על חלק ניכר מתפוקות האכיפה הפלילית בקרב הוועדות המקומיות:

- 35% מהתיקים הממתינים לבירור דין (מב"ד - תיקים שהוגשו ע"י מחלקת האכיפה לתביעה המקומית).
- 39% מהתיקים התלויים ועומדים בבית המשפט.
- 45% מגזרי הדין שניתנו.

4 | 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.

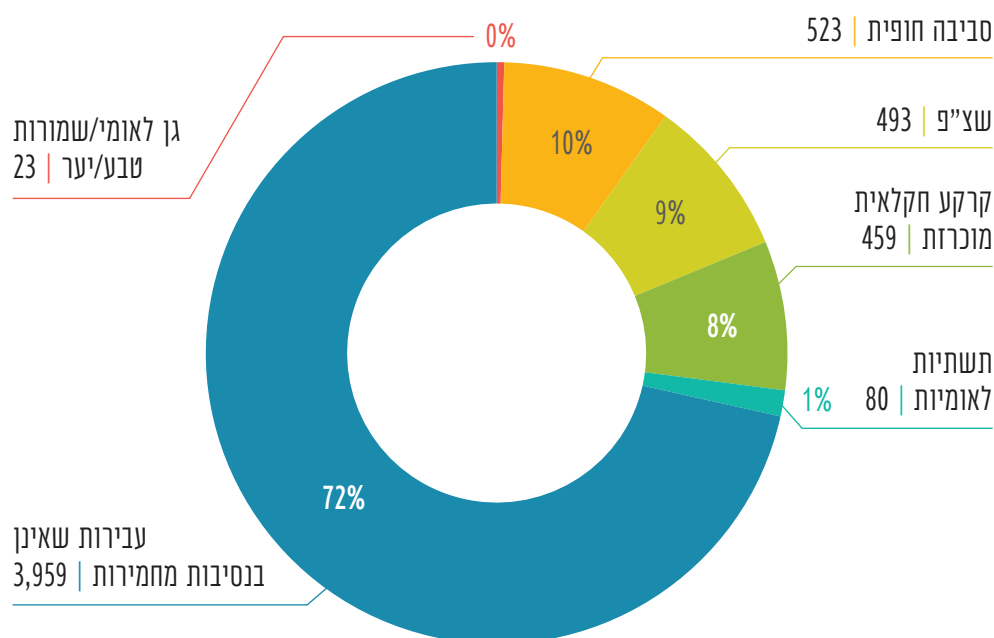
איכות האכיפה

5 | בבחינה של סוגי העבירות נגדן פועלות הוועדות המקומיות, בכלל הכלים העומדים לרשותן, נבחן החלק היחסי של האכיפה מתוך כלל הליכי האכיפה, אשר ננקט נגד עבירות בנסיבות מחמירות (סעיף 243(א) שנוסף בתיקון 116 והגדיר ייעודי מקרקעין מסוימים אשר עבירות תכנון ובנייה המבוצעות בהן, מוגדרות כעבירות בנסיבות מחמירות, אשר העונש עליו חמור יותר):

- בנייה חריגה בשטחים המיועדים לתשתיות כגון דרכים, מסילות, מסדרונות שנשמרו למעבר קווי חשמל ומים, וכדומה;
- בנייה אסורה בסביבה החופית (בתחום 300 מטר מקו החוף);
- מבנים שניבנו שלא כדין בקרקע חקלאית מוכרזת;
- עבירות שבוצעו בגנים לאומיים, יערות ושמורות טבע ;
- ובניית מבנים בשטחים ציבוריים פתוחים (פארקים וגינות משחק).

6 | להלן החלק היחסי של עבירות בנסיבות מחמירות מתוך כלל העבירות אשר הוועדות המקומיות פעלו נגדן :

העבירות הנאכפות בוועדות המקומיות | חלוקה על פי חומרת העבירה



”

הרשות פועלת על מנת
לעודד את ביצוע הסקרים,
מסייעת בהכנת מכרזים
לחברות שיבצעו את הסקרים
וקובעת סטנדרטים לסקרים.
עד למועד כתיבת הדו"ח,
12 ועדות מקומיות ביצעו
סקרים ו-20 מצויות בהליכים
לקראת השלמת הסקר. היעד
שהציבה לעצמה הרשות הוא
כי בסוף שנת 2020 לפחות
75% מהוועדות יסיימו את
ביצוע הסקר בתחומיהן.

7 | ניתן לראות כי הרוב הגדול של פעולות האכיפה ננקט בעבירה שלא בנסיבות מחמירות. עם זאת יש לציין, כי אחוז האכיפה בנסיבות מחמירות תואם את אחוז המקרקעין המוגדר בייעודים הנכללים בנסיבות מחמירות. יתרה מכך, במסגרת העבירות שנאכפו שלא בנסיבות מחמירות כלולות גם עבירות בהיקפים גדולים וגם עבירות חמורות שיש עניין רב לאכפן והן בראש סדרי העדיפות באכיפה של הוועדות, כך שהנתון המוצג אינו משקף לחלוטין את איכות האכיפה.

8 | אחד הכלים שניתנו בתיקון 116 לוועדות ולמדינה הוא חובת ביצוע סקר עבירות. מרבית הוועדות מצויות בתהליך של ביצוע הסקר. אין ספק, כי לאחר שיתקבלו ממצאי הסקרים בוועדות, הם יאפשרו להגדיר מחדש את סדרי העדיפות באכיפה בהתאם לממצאים וכן ניתן יהיה לבחון את ההתמודדות של הוועדות עם התופעות שיעלו מהסקר ויידרשו טיפול.

הרשות פועלת על מנת לעודד את ביצוע הסקרים, מסייעת בהכנת מכרזים לחברות שיבצעו את הסקרים וקובעת סטנדרטים לסקרים. עד למועד כתיבת הדו"ח, 12 ועדות מקומיות ביצעו סקרים ו-20 מצויות בהליכים לקראת השלמת הסקר. היעד שהציבה לעצמה הרשות הוא כי בסוף שנת 2020 לפחות 75% מהוועדות יסיימו את ביצוע הסקר בתחומיהן.

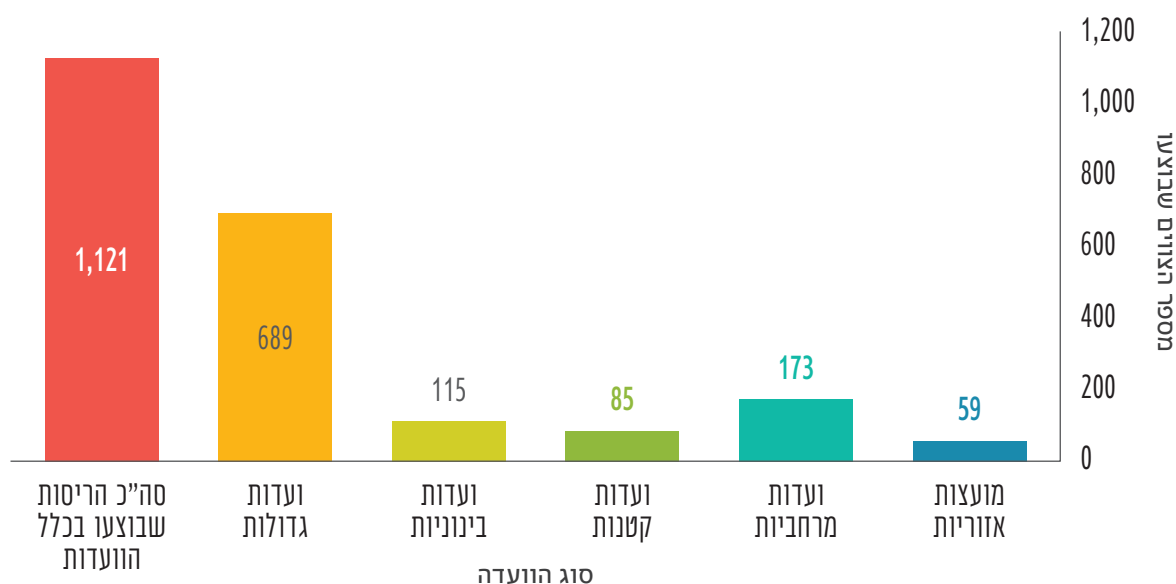
להלן דוגמה לסקר עבירות שהושלם:



ביצוע

1 | ביצוע צווים הוא השלב האחרון של הליכי האכיפה. ללא ביצוע הצווים אין החזרת מצב לקדמותו והעבירה ממשיכה להתקיים במרחב. מובן, כי עבירה שלא הוכשרה וממשיכה להתקיים מפספסת את תכלית מערך האכיפה והיא מכרסמת משמעותית את ההרתעה מפני ביצוע עבירות דומות. משכך שמה הרשות דגש רב על מדידת הביצועים של צווים על מנת לבדוק את אפקטיביות הליכי האכיפה. במהלך שנת 2019 בוצעו סה"כ 1121 צווי הריסה מנהליים. 45% מכלל ההריסות בוצעו על ידי הוועדה המקומית תל אביב-יפו.

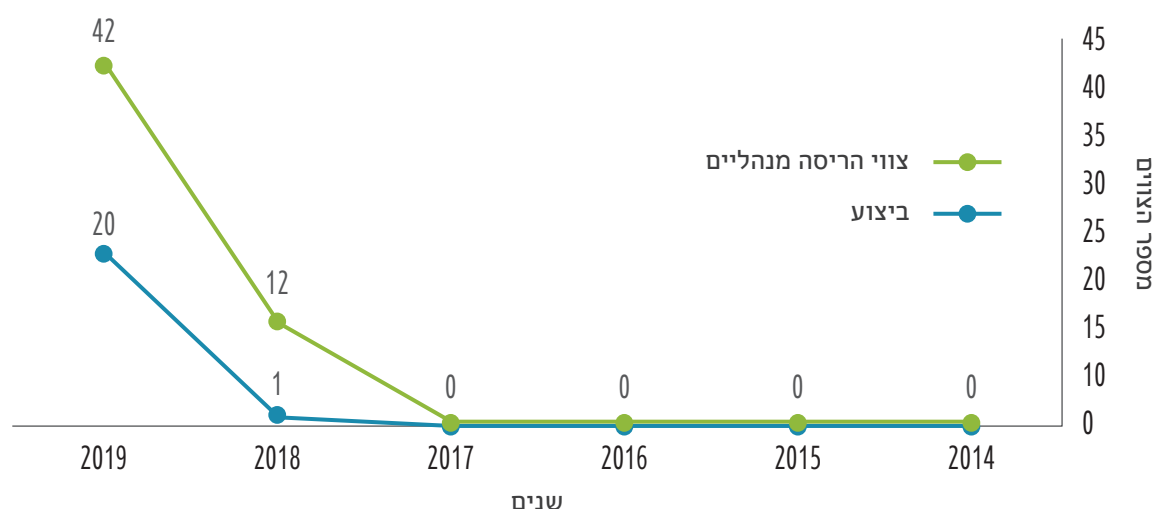
ביצועי צווי הריסה מנהליים על ידי ועדות מקומיות בחלוקה לפי סוג הוועדה



2 | ניתן לראות ש-61% מסך ההריסות שבוצעו בישראל אירעו בתחום השיפוט של הוועדות המקומיות הגדולות. לעומת זאת, במועצות האזוריות בוצעו במהלך 2019 רק 59 הריסות שהן 5% מסך כל ההריסות שבוצעו בכל הוועדות ביחד.

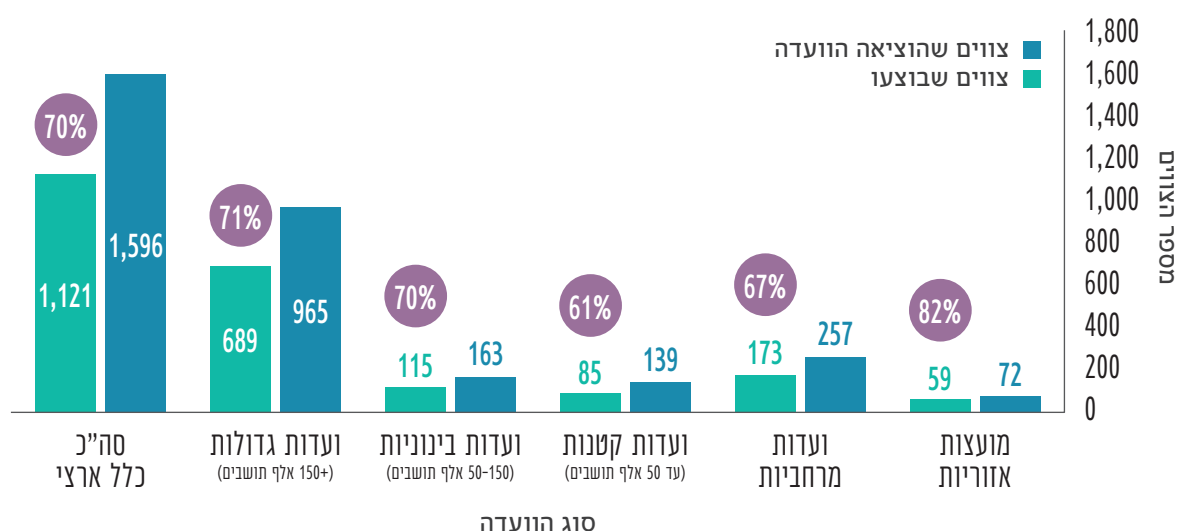
3 | בשנת 2019 החל פיילוט ביוזמת מתפ"א שבמסגרתו רוכזו וטופלו בקשות הסיוע לביצוע צווים מועדות מרחביות נבחרות במתפ"א, בדומה לנוהלי העבודה עם צווים של הרשות. מטרת הפיילוט היא להגדיל את מספר הצווים של אותן וועדות. הגרף הבא מציג את הצלחת הפיילוט בוועדה המקומית לתכנון ולבניה עירון אשר בה נחל הפיילוט הצלחה יתרה - בשנת 2019 ביצעה הוועדה 20 צווים, לאחר שבמשך שנים לא ביצעה כלל צווים:

עלייה בביצוע צווים בעקבות ריכוז הצווים במתפ"א | הוועדה המקומית עירון



4 | היחס בין מספר צווי ההריסה שהוצאו אל מול מספר ההריסות שבוצעו בוועדות המקומיות בשנת 2019 עומד על 70% זאת לעומת 58% בשנת 2018.

היחס בין מספר הצווים למספר הצווים שבוצעו לפי סוג הוועדה



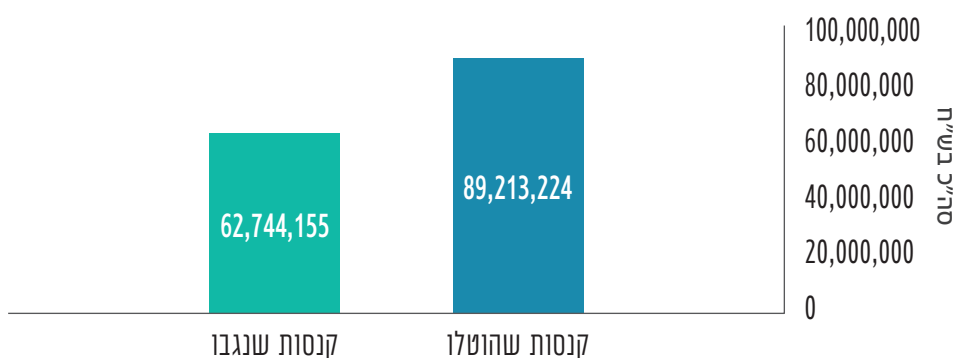
הוועדות אשר בתחומן לא התבצעו הריסות כלל בשנת 2019 הן: אלעד, גדרה, גולן, גזר, הראל, חבל אשר, מנשה אלונה, מרום הגליל, שדות דן, אילת, זמורה, חבל אילות, חוף אשקלון, טייבה, טירה, כפר יונה, לב השרון, לכיש, מגדל העמק, נס ציונה, נצרת, עומר, ערבה תיכונה, קסם, קצרין, רכס הכרמל ושדרות.

קנסות וגבייה

ההליך הפלילי מסתיים לרוב גם בהטלת קנסות במסגרת גזרי הדין. הקנסות בתיקים המוגשים על ידי הוועדות המקומיות מיועדים לקופת הוועדה בלבד. קיימת חשיבות רבה במתן מענה כלכלי הולם לתועלת הכלכלית המתקבלת מהעבירות על מנת לקיים הרתעה. בנוסף, אחוז הגבייה מהקנסות הינו נתון משמעותי על מנת לבחון את יעילות הגבייה ואת המימוש של גזרי הדין בהיבט הכלכלי.

להלן נתוני קנסות וגבייה כפי שהתקבלו בשנת 2019 מהוועדות המקומיות:

קנסות בוועדות המקומיות וגבייתם | מבט כלל ארצי



”הוועדות אשר בתחומן לא התבצעו הריסות כלל בשנת 2019 הן: אלעד, גדרה, גולן, גזר, הראל, חבל אשר, מנשה אלונה, מרום הגליל, שדות דן, אילת, זמורה, חבל אילות, חוף אשקלון, טייבה, טירה, כפר יונה, לב השרון, לכיש, מגדל העמק, נס ציונה, נצרת, עומר, ערבה תיכונה, קסם, קצרין, רכס הכרמל ושדרות.

ממצאים ומסקנות מפעילות הוועדות המקומיות

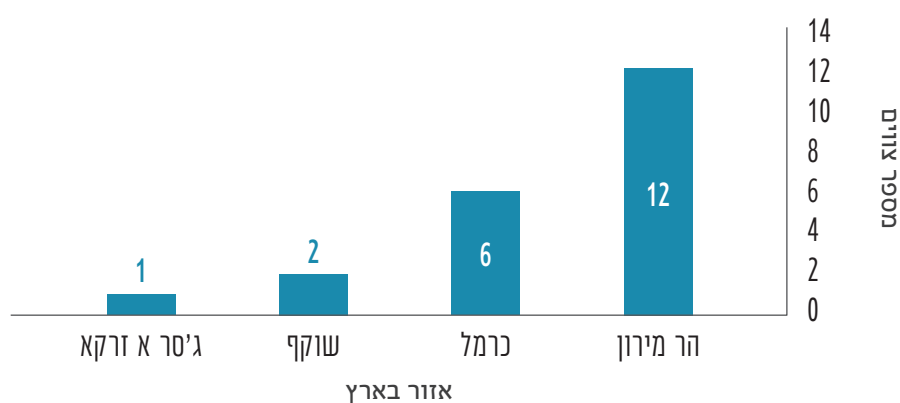
- 1 | במדינת ישראל קיימות 131 ועדות מקומיות. בכל ועדה קיים גוף אכיפה ייעודי לנושאי התכנון והבנייה. סה"כ מועסקים בוועדות סדר גודל של 600 מפקחי תכנון ובנייה. הרשות לאכיפה במקרקעין מהווה עבורם את הגורם הממשלתי המאסדר (רגולטור) והמנחה מקצועית לתחום אכיפת דיני התכנון והבנייה.
- 2 | דו"ח זה מכיל את נתוני הביצוע של 101 ועדות מקומיות אשר נותנות שירותים עבור למעלה מ-85% מהאוכלוסייה במדינת ישראל. הדו"ח משקף את תמונת המצב הקיימת בשלטון המקומי בכל הנוגע לאכיפת דיני תכנון ובנייה על ידי הוועדות המקומיות.
- 3 | מהדו"ח עולה כי הדרך לשינוי איכות האכיפה על ידי הוועדות המקומיות עוד ארוכה (למעט הוועדה המקומית תל אביב-יפו שהיא החריג). מרבית פעילות האכיפה בוועדות מתבצעת בכלים פליליים, אין ניצול של כל כלי האכיפה שנתן תיקון 116, והבחירה בכלי האכיפה לא מבוססת על התאמת או על האפקטיביות שלהם. ההליכים הפליליים שהוועדות מתבססות עליהם נמשכים זמן רב, גוזלים משאבי כוח אדם רבים ויקרים, ובעלי אחוזי הצלחה נמוכים בהשגת המטרה - הסרת העבירות ומניעת הישנותן. בנוסף ניתן לראות שהוועדות המקומיות העצמאיות כמעט ולא החלו לעשות שימוש בקנסות מנהליים.
- 4 | הרשות תמשיך להכווין את פעולות האכיפה בוועדות המקומיות למעבר לכלי אכיפה מנהליים על מנת לייעל באופן משמעותי את עבודת האכיפה בוועדות ולהביא לצמצום עבירות הבנייה.
- 5 | הוועדות המקומיות מקיימות אכיפה יזומה בהיקף נמוך ביותר, ועיקר האכיפה היא אכיפה תגובתית לפי תלונות. שיטת עבודה זו לא מאפשרת להגביר את האכיפה בשלב המנהלי והאפקטיבי ביותר, היא אינה מאפשרת להתמקד בעבירות שבראש סדר העדיפויות והיא מוכתבת על פי תלונות שמונעות לעיתים קרובות משיקולים לא ענייניים. הרשות שמה לעצמה למטרה להגביר את היוזמה בפעילות האכיפה של הוועדות המקומיות.
- 6 | הרשות לאכיפה במקרקעין תמשיך לבצע בקרה על עבודת הוועדות המקומיות, חניכה שוטפת לבעלי תפקידים ביחידות האכיפה ותיזום פעילויות הדרכה והעשרה למנהלי מחלקות פיקוח ומהנדסי ועדות.

פעילות אכיפה ברשות הטבע והגנים

1 | תיקון 116 איפשר מתן סמכות לרשות הטבע והגנים להוציא צווים מנהליים בתחומי הגנים הלאומיים. במסגרת הטמעת הרפורמה, עברו במהלך שנת 2018, 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 2019 אותרו 70 עבירות בנייה בשמורות טבע, מרביתן בצפון הארץ. כנגדן הנפיקו מפקחי "הסיירת הירוקה" 21 צווי הריסה מנהליים שהובילו להריסתם של 19 מבנים בלתי חוקיים.

מספר צווים שהוצאו על ידי רשות הטבע והגנים בחלוקה לפי אזורים



” בשנת 2019 אותרו 70 עבירות בנייה בשמורות טבע, מרביתן בצפון הארץ. כנגדן הנפיקו מפקחי "הסיירת הירוקה" 21 צווי הריסה מנהליים שהובילו להריסתם של 19 מבנים בלתי חוקיים.

סיכום ומבט צופה פני עתיד

- 1 | דו"ח זה מסכם את פעילות האכיפה שבוצעה במהלך שנת 2019 ברשות לאכיפה במקרקעין, במחלקות האכיפה בוועדות המקומיות וברשות הטבע והגנים.
- 2 | משתקפת מהדו"ח עשייה רבה ומשמעותית אשר הובילה לראשונה לירידה בהיקף ביצוע עבירות בנייה והיא תורמת באופן ישיר למאמץ הלאומי במאבק כנגד תופעת הבנייה הבלתי חוקית במדינה.
- 3 | הצלחת הרשות בזכות עבודתם הקשה של המפקחים ושיתוף הפעולה עם שותפינו במשטרה וברשויות האכיפה המקבילות, הובילה לצמצום דרמטי בהתחלות הבנייה הבלתי חוקיות בשטחים החיוניים ובמקומות בהם קיים אינטרס ציבורי מובהק לביצוע אכיפה.
- 4 | המעבר לשימוש בכלי אכיפה מנהליים וטיפול בחסמים שהיו בעבר הגדילו באופן משמעותי את היקפי ואיכות פעולות האכיפה.
- 5 | האכיפה בוועדות המקומיות טרם הגיעה לידי מיצוי ונדרש מאמץ מרוכז לטיפול בקשיים עימן מתמודדות הוועדות המקומיות, במקצועיות מחלקות הפיקוח ובהכרה כי האכיפה היא תנאי לאיכות חיי התושבים במרחב התכנון המקומי.

נספח א' | פירוט פעילות אכיפה בוועדות המקומיות בשנת 2019

מספר הריסות בפועל	מספר צוי הריסה	מספר צווים שיפוטיים	מספר גזרי דין	מספר כתבי אישום	ועדה	מחוז
1	2		0	20	באר טוביה	דרום
3	4		5	3	בני שמעון	
				לא הגישו	חבל אילות	
				לא הגישו	חוף אשקלון	
2	2		8	16	יואב	
				לא הגישו	ערבה תיכונה	
0	0		0	0	רמת נגב	
2	6		8	0	תמר	
				לא הגישו	אבו בסמה	
0	0		0	1	נאות חובב	
5	8		6	19	נגב מזרחי	
				לא הגישו	נגב מערבי	
1	1	6	17	7	אופקים	
1	3		13	5	דימונה	
7	7		0	0	ירוחם	
0	0		1	0	להבים	
0	0		0	0	מיתר	
				לא הגישו	מצפה רמון	
23	25		7	3	נתיבות	
				לא הגישו	עומר	
2	8		0	5	ערד	
4	6		1	1	קרית מלאכי	
				לא הגישו	שדרות	ועדות קטנות
				לא הגישו	אילת	
6	15		38	40	אשקלון	
	3		13	2	קרית גת	
				לא הגישו	רהט	ועדות בינוניות
6	6		1	17	אשדוד	
7	17		19	65	באר שבע	

מחוז	ועדה	כמות כתבי אישום	כמות גזרי דין	כמות צווים שיפוטיים	כמות צוי הריסה	כמות הריסות בפועל
חיפה	מועצות אזוריות	זבולון	9	13	5	5
		חוף הכרמל	1	7	0	0
	ועדות מרחביות	יישובי הברון	לא הגישו			
		מורדות הכרמל	52	40	1	1
		מנשה אלונה	2	12	0	0
		עירון	179	177	47	22
		קריות	14	4	1	1
		רכס הכרמל	לא הגישו			
	ועדות קטנות	חריש	0	0	5	4
		פרדס חנה	25	8	4	2
		קרית טבעון	0	12	1	0
	ועדות בינוניות	חדרה	0	3	35	35
		קרית אתא	29	21	13	11
	ועדות גדולות	חיפה	35	46	4	10
ירושלים	מועצות אזוריות	לכיש	לא הגישו			
		מטה יהודה	53	13	0	0
		שפיר	0	5	0	0
	ועדה מרחבית	הראל	30	31	2	
	ועדה בינונית	בית שמש	לא הגישו			
	ועדה גדולה	ירושלים	1098	1479	34	50

מספר הריסות בפועל	מספר צוי הריסה	מספר צווים שיפוטיים	מספר גזרי דין	מספר כתבי אישום	ועדה	מחוז	
גולן							
לא הגישו							
	1		4	7	הגלבו	מועצות אזוריות	
1	1		0	11	הגליל תחתון		
	2		1	3	מרום הגליל		
26	26		16	20	משגב		
1	3		0	0	עמק הירדן		
0	0		15	0	עמק המעיינות		
אצבע הגליל							
	5		0	0		ועדות מרחביות	
5	15		75	37	בקעת בית הכרם		
48	53		99	37	גבעות אלונים		
37	44		129	50	גליל מזרחי		
הגליל המרכזי							
לא הגישו							
8	10		5	2	הגליל העליון		
0	9		10	3	חבל אשר		
5	8	2	15	10	יזרעאלים		
1	1		61	67	לב הגליל		
	35		76	80	מבוא העמקים		
3	10		9	54	מעלה הגליל		
0	12		5	26	מעלה חרמון		
	2		25	16	מעלה נפתלי		
3	3		85	3	שורקות		
30	35		66	36	שפלת הגליל		
בית שאן							
2	2	1	4	0		ועדות קטנות	
0	5		12	20	טבריה		
0	1		2	5	יקנעם עילית		
כרמיאל							
לא הגישו							
לא הגישו							
1	1		8	4	מעלות תרשיחא		
2	10	1	7	6	נוף הגליל		
2	2		17	24	עכו		
צפת							
לא הגישו							
לא הגישו							
	5		14	4	קרית שמונה	ועדות בינוניות	
2	11		2	2	נהריה		
נצרת							
לא הגישו							
		1	0	1	עפולה		

מספר הריסות בפועל	מספר צוי הריסה	מספר צווים שיפוטיים	מספר גזרי דין	מספר כתבי אישום	ועדה	מחוז
	1		10	11	גזר	מועצות אזוריות
17	18		19	10	דרום השרון	
				לא הגישו	חבל מודיעין	
				לא הגישו	חוף השרון	
				לא הגישו	לב השרון	
2	2		9	22	עמק חפר	מועצות אזוריות
0	0		18	6	שדות דן	
				לא הגישו	זמורה	
0	0		70	62	מזרח השרון	
2	3	1	1	17	מצפה אפק	
				לא הגישו	קסם	ועדות מרחביות
2	3		12	46	שרונים	
3	10		5	5	אלעד	
2	6		5	5	גבעת שמואל	
0	0		0	2	גדרה	
0	0		10	18	גן יבנה	ועדות קטנות
3	3		3	2	גני תקווה	
				לא הגישו	טייבה	
				לא הגישו	טירה	
2	5		19	10	יבנה	
				לא הגישו	יהוד - נווה אפרים	ועדות קטנות
				לא הגישו	כפר יונה	
2	2		2	3	שוהם	
4	4		12	6	הוד השרון	
0	1	1	11	13	כפר סבא	
39	49		0	0	לוד	ועדות בינוניות
0	0		15	20	מודיעין מכבים רעות	
				לא הגישו	נס ציונה	
				לא הגישו	ראש העין	
0	0		0	5	רחובות	
10	14	15	19	52	רמלה	ועדות בינוניות
1	1		138	2	רעננה	
19	19	1	64	48	נתניה	
2	3	5	11	0	פתח תקווה	
	37		46	23	ראשון לציון	

מספר הריסות בפועל	מספר צוי הריסה	מספר צווים שיפוטיים	מספר גזרי דין	מספר כתבי אישום	ועדה	מחוז
8	8		0	0	אור יהודה	תל אביב
	3		4	5	אזור	
3	3		4	4	קרית אונו	
11	19		6	7	רמת השרון	
4	5	14	1	2	גבעתיים	
3	4		18	28	הרצליה	
60	116		35	26	בני ברק	
				לא הגישו	בת ים	
19	19		7	26	חולון	
20	23		28	28	רמת גן	
496	605		70	48	תל אביב יפו	
					ועדות קטנות	
					ועדות בינוניות	
					ועדות גדולות	

נספח ב' | דגשים לאכיפה מדינתית במגזר הערבי



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 כוללת שאושרה, שהופקדה במהלך 10 השנים האחרונות או תוכנית מתאר כוללת או כוללת 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 (תשתיים), 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 בניה ושימוש בשטח המיועד למבני ציבור, וכן בתוך מתחמים שהוכרזו ע"י הממשלה כ"מתחם מועדף לדיור", לפי חוק מתחמים מועדפים לדיור – "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.

