

הועדה המקומית לתכנון ובניה "חבל אשר"



מדיניות האכיפה – הלכה למעשה **ועדה מקומית לתכנון ולבניה חבל-אשר**

פרטי צוות הועדה:

מהנדס הועדה: אדר' עופר קורט-עוז

יועץ משפטי: עו"ד דרור לביא-אפרת

מנהל מחלקת פיקוח: אבנר גבאי

נכתב בסיוע ארז דוידוביץ' מטעם ג'ון בריוס

תאריך 14/02/2017



	תוכן
3.....	1. סיווג עבירות - סדרי העדיפויות באכיפה
4.....	2. נוהל מימוש מדיניות האכיפה בועדת חבל אשר
4.....	2.1 מדיניות הפיקוח והתביעה בועדת תכנון ובניה חבל אשר - הלכה למעשה
5.....	2.2 מדיניות התביעה בועדת תכנון ובניה חבל אשר - הלכה למעשה
6.....	2.3 מדיניות התכנון בועדת תכנון ובניה חבל אשר – הלכה למעשה
	3. נספחים 7
7.....	נספח 1: סדרי העדיפויות באכיפה - הנמקות
9.....	נספח 2: תהליך גיבוש הנהל
10.....	נספח 3 : דוח עבירות בניה במרחב התכנון של הועדה



1. סיווג עבירות - סדרי העדיפויות באכיפה

עבירות בסיווג "חמור ביותר"

1. עבירות בניה ושימוש בחופי הים, בשמורות הטבע והגנים הלאומיים
2. בניית בתי מגורים חדשים ללא היתר - ובפרט מחוץ לתחום הפיתוח הקבוע בתכניות.
3. בניה ללא היתר ברצועה לתכנון של כבישים ארציים ומסילות ברזל בכל מרחב התכנון.
4. כל בניה הפוגעת בתכנון העתידי או הקיים בשטחים המיועדים לצרכי ציבור (אב"צים, דרכים ושצ"פים) בכל מרחב התכנון.
5. בניה או שימוש הגורמים למפגעים או מטרדים סביבתיים לתושבים באזורי תעשייה ומסחר הצמודים לאזורי מגורים בכל מרחב התכנון.

עבירות בסיווג "חמור"

6. שימושים חורגים לצורך כלכלי במושבים ובקיבוצים בהיקפים העולים על 60 מ"ר.
7. בנית מבנים חדשים לגידול בעלי חיים בניגוד לתכנית באזורי המגורים בכל היישובים.
8. באזור התעשייה: כל עבירת בניה קשיחה בהיקף של מעל 60 מ"ר.
9. פיצולי דירות באזורים בהם מתקיים עומס על התשתיות - בהתאם לנתונים שיוצגו על ידי המועצה.
10. הפרת צווים מינהליים ושיפוטיים.

הסדרים

11. עבירות בנייה החורגות מהרשימה שבתחתית סדר העדיפויות, במידה מצומצמת.
12. עבירות בנייה חמורות שסולקו לאחר התראות - ללא הפרות צווים.

רשימת עבירות בנייה שבתחתית סדר העדיפות לאכיפה (יטופלו במקרים חריגים בלבד)

- א. מחסנים בהיקף של עד 12 מ"ר באזורי מגורים שאינם נצפים משטח ציבורי
- ב. גגונים בהיקף של עד 20 מ"ר
- ג. פרגולות
- ד. קירוי לחניות מחומרים קלים בהיקף של עד 30 מ"ר
- ה. גדרות וקירות תומכים החורגים עד 40 ס"מ מתקנות הפטור בגבול מגרש



2. נוהל מימוש מדיניות האכיפה בועדת חבל אשר

2.1 מדיניות הפיקוח והתביעה בועדת תכנון ובניה חבל אשר - הלכה למעשה

שעות מפקח לצורך איתור העבירה	דגשים לאופן הטיפול - תביעה	דגשים לאופן הטיפול - פיקוח	עבירות בראש סדר העדיפויות לאכיפה
3 שעות שבועיות	במקרים של עבירה בחוף הים יש להעביר לתביעה מדידה מדויקת של מיקום העבירה יחסית לקו החוף. במקרה של איתור בזמן ההתהוות, אכיפה על ידי הוצאת צו הריסה מנהלי. שימוש בהליכים מקבילים - רט"ג והרשות למקרקעי ישראל - יידוע לצורך נקיטת הליכים מצידם.	סיוור שבועי קבוע עם מתן דגש לנסיעות על חוף הים לכל נסיעה שגרתית לישובים שכנים. מסירה מיידית של צו הריסה מנהלי. אם אין אפשרות להוציא צו הריסה מנהלי, כאשר נסתיימה הבניה או התבצע אכלוס תוך 30 ימים, יתבצע טיפול על ידי מסירה מיידית של צו הפסקה ללא צורך בעדכון מנהל הפיקוח. אם אין הפסקה תוך 48 שעות הוצאת צו שיפוטי מידי ובדיקת האפשרות לקבלת אישור או היתכנות בניה באיזור. באם כך יש מקום לזמן לשימוע ולהגיש בקשה. אם אין אפשרות - פניה להליך משפטי מידי. במקרים של עבירה בחוף הים יש להעביר לתביעה מדידה מדויקת של מיקום העבירה יחסית לקו החוף.	עבירות בניה ושימוש בחופי הים, בשמורות הטבע ובגנים הלאומיים
יום שלם בשבוע שמקדיש מפקח לצורך זה	תינתן עדיפות למקרים בהם ניתן להוציא צו הריסה מנהליים ללא סיוע משטרת, ובמקומות בהם לא יתאפשר להינתן היתר בשום אופן. יש מקום לעבודת חקירה מקיפה: איתור זהות הבונים או המשתמשים. נסיון לאיתור בעלי המקצוע התומכים בבנייה: אדריכלים, קבלנים, מהנדסים על מנת להגיש נגדם כתבי אישום.	סיוור שבועי קבוע פעמיים בשבוע ביישובים. עם הגילוי מסירת צו הפסקה מנהלי. הוצאת מכתב וזימון לשימוע. בדיקה לקיום אפשרות להתרה בתב"ע, באם ניתן דרישת הגשת בקשה תוך 30 יום. באם לא ניתן - העברה לתביעה לצורך הכנת כתב אישום. תינתן עדיפות למקרים בהם ניתן להוציא צו הריסה מנהליים ללא סיוע משטרת, ובמקומות בהם לא יתאפשר להינתן היתר בשום אופן. במקרים הללו תיערך העמקת חקירה של הפיקוח להשגת תכניות עבודה, חוזים וכד' על מנת לשקול הכללת הקבלן או אנשי מקצוע אחרים בכתב האישום.	מניעת בניית בתי מגורים חדשים ללא היתר מחוץ לפיתוח
3 שעות שבועיות	עם האיתור יש לבצע בדיקה של התכנון לגבי חלופות שיאפשרו בניה ללא פגיעה ברצועת התכנון - לזמן לועדה, להסביר ולבדוק חלופה שתאפשר מתן היתר במקרה של החזרת המצב לקדמותו. במקרה של איתור בזמן ההתהוות, אכיפה על ידי הוצאת צו הריסה מנהלי.	תועבר מפה מפורטת ממהנדס הועדה סיוור ייעודי פעם בשבוע, וכן על בסיס נסיעות שגרתיות של מחלקת הפיקוח על הציר. היעזרות בועדה המחוזית - סיוורים ודיווח. במידה ולא ניתן להתיר את הבניה המאוחרת - טיפול נקודתי יחד עם הועדה המחוזית על ידי צו מניעה והריסה.	בניה ללא היתר ברצועה לתכנון של כבישים ארציים ומסילות ברזל
הגדרת הזמן לאחר מפת האיזורים הקריטיים.	במידת האפשר יוצאו על ידי התכנון מפות של איזורים קריטיים אחת לחודשיים להעברה למחלקת הפיקוח. פעולה באפיק של הגשת כתב אישום.	מהנדס הועדה יגדיר שטחים קריטיים לסיוורים שוטפים. עם האיתור עדכון כלל הגורמים הרלוונטיים (תכנון, תביעה, מנהל הפיקוח) על מנת ש- א. לא יינתנו אישורים לבניה. ב. הוצאת צו הפסקת עבודה מנהלי.	כל בניה הפוגעת בתכנון העתידי או הקיים בשטחים המיועדים לצרכי ציבור (אב"צים)



		במקרה של הפרה בבדיקה חוזרת לאחר 48 שעות, העברת החומר לתביעה להוצאת צו הפסקה שיפוטי והכנת כתב אישום. עוד לפני הגשת בקשה של מפעל, היזם יכלול חו"ד סביבתית.	דרכים ושצ"פים)
3 שעות שבועיות.	הוצאת צווי הפסקה וצווי איסור שימוש בהקדם האפשרי. כמו כן שימוש במשרד להגנת הסביבה - יידוע לצורך נקיטת הליכים מצידם. הוצאת חוות דעת שמאיות לפני הגשת כתב האישום ובקשת כפל השבחה.	איתור על ידי סוירים קבועים במפעלים ופגישות שוטפות עם מנהלי איזורי התעשייה. עם האיתור - פעולה מיידית להגשת כתב אישום והפעלת כלל הגורמים (איכות הסביבה)	בניה או שימוש הגורמים למפגעים או מטרדים סביבתיים לתושבים באזורי תעשייה ומסחר הצמודים לאזורי מגורים בכל מרחב התכנון
	הדגשת חומרת הפרת הצווים.	העברת החומר לתביעה במיידית להגשת כתב אישום.	הפרת צווים מנהליים ושיפויים

2.2 מדיניות התביעה בועדת תכנון ובניה חבל אשר - הלכה למעשה

• בחירת אפיק ו/או אפיקי האכיפה המתאימים

כל מה שניתן לבצע באכיפה מנהלית - ובעיקר צווי הריסה מנהליים - תינתן עדיפות לאכיפה בדרך זו. בעניין עבירות כלכליות ייקבלו התייחסות מתאימה - תישקל הטלת סנקציות חמורות שיהפכו את ביצוען ללא כדאי. במקומות בהם ניתן להגיע להסדרים ללא צורך בכתבי אישום, כלומר בעבירות מינוריות או כאלה הניתנות לפתרון בנקל, תינתן עדיפות להגעה להסדר.



2.3 מדיניות התכנון בועדת תכנון ובניה חבל אשר – הלכה למעשה

נושאים לבחינת הנחיות התכנון ותוכנית המתאר המקומית

- מהנדס הועדה יעדכן מפה ורשימה של "שטחים ציבוריים קריטיים המיועדים לפיתוח עתידי" בכל יישוב בו עומדת להיות מוגשת תכנית, על מנת לכוון את הפיקוח להגברת האכיפה ומניעת עובדות בשטח באיזורים הללו.
- מהנדס הועדה יעביר מפה לצירוף לנוהל של איזורים לאכיפה מוגברת בחופי הים, בשמורות הטבע והגנים הלאומיים.

אכיפה מוכוונת דרגי השפעה

החל ממחצית שנת 2017 ייערך יישור קו בעניין:

עם איתור מתכנן/מודד החשוד במסירת הודעה כוזבת, יזמן החשוד לחקירה ותיבדק תכנית העבודה המקורית שאושרה מול הביצוע בשטח, כולל בדיקת תכניות עבודה לביצוע/תכניות מדידה הסותרות את המצב בשטח ו/או אינן תואמות למאשר בתכניות סטטוטוריות שנמסרו על ידי המתכנן/המודד ליזם/קבלן. במצבים כאלה, בהתאם לממצאי החקירה, יוגש נגדם כתב אישום.



נספח 1: סדרי העדיפויות באכיפה - הנמקות

רקע

הרציונל העומד מאחורי הצורך באכיפת דיני התכנון והבניה הוא כי התכנון כולו מושתת על בחינת חלופות ובחירת השימושים המיטביים בקרקע לכלל הציבור. התכנון אמור להתבצע כשהוא נקי משיקולים זרים ומתוך כוונה לאפשר לכל הגורמים הרלוונטיים להציג את עמדתם בפני הרשויות, כאשר לאחר מכן שוקל מוסד התכנון ובוחר בחלופה המיטבית המשרתת, כאמור, את כלל הציבור.

קיומן של עבירות בנייה מונעת את האפשרות לבחון חלופות באופן אובייקטיבי. הן מייצרות אילוצים הגורמים לעיוות שיקול הדעת התכנוני, ולבחינת החלופות לא על בסיס התכנון המיטבי, אלא על בסיס המצב הקיים. יתר על כן, במצב בו קיימת עבירת בנייה, שיקול דעתה של הוועדה, כאשר זו שוקלת התנגדויות המוצגות לבנייה הקיימת, נשמעות שלא בלב חפץ - הואיל והוועדה מתייחסת לקיומה של העבירה כעובדה מוגמרת, אשר לא ניתן לעשות כנגדה מאומה.

לעתים קרובות מדי, אילוצים ושיקולים אלו מביאים לכך כי עבירות הבנייה "מולבנות" ולמעשה יוצא העבריין נשכר. הדבר מעביר מסר חמור של אי כיבוד החוק. הוא מייצר תמריץ לביצוע עבירות, מתוך המחשבה שבסופו של יום כדאי לאדם לבצע עבירות, אולי אף לספוג קנסות מסוימים, כאשר בסופו של יום יינתן לו היתר אותו הוא לא היה מקבל אלמלא ביצע את אותה עבירה. היטיב להציג את הדברים בית המשפט העליון בע"מ 3319/05 **אלגריה פונטה נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה** **באר שבע**, [פורסם בבנו]:

"אין חלקי עם הסבורים כי אין רלבנטיות בהקשר התכנון והבניה לחרות, שלא לומר הפקרות, שנוהגים הבונים בלא היתר בניה או בחריגה הימנו, מתוך הנחה כי כדאי להם אף לעמוד למשפט ולהיקנס, ומתוך תקוה, המתגשמת במקרים רבים, כי לא תיהרס הבניה הבלתי חוקית. הרלבנטיות הערכית מוצאת ביטויה בהעלאת רמת הקפדנות והדקדקנות הנדרשת מגוף התכנון, לבדיקה ולשיקול בשבע עיניים, כאשר המדובר במי שכבר התיר לעצמו לזלזל בחוק, ועננה בהקשר זה פרושה על טיעונו ועל עמדתו"

הדברים מקבלים משנה תוקף כאשר העבירה מאושרת בדיעבד, העבריין זוכה ל"פרס", ואילו חברו, שומר החוק, אינו מקבל מאומה. בעיניו של האחרון, הפשע משתלם - זוהי פגיעה אנושה בשלטון החוק, אשר בהיעדרו עלולים אנו להתדרדר לאנרכיה, למצער בתחום התכנון והבניה.

אכיפת דיני התכנון והבנייה, אם כן, נועדה לשרת בראש ובראשונה את מטרות התכנון. הרחקת וביטול אותן עבירות המעיבות על שיקול הדעת התכנוני של מוסדות התכנון השונים. "ניקוי" המטרדים מהשטח, ויצירת בסיס לתכנון מיטבי, כאמור לעיל.

במובן זה, ראוי להבחין באופן ברור בין הפרות החוק הפוגעות באפשרויות התכנון (ומידת הפגיעה בהן), לבין הפרות חוק "טכניות", אשר אינן פוגעות בשיקולי תכנון. כאשר מבוצעת בנייה ללא היתר אשר ניתן היה להתירה אילו הייתה מוגשת בקשה, המדובר בפגיעה אשר אינה כה חמורה כמו בנייה מחוץ לתחום המותר לבנייה.

כמובן ששיקולים נוספים - כגון החובה לשמור על החוק, הצורך בקיום פיקוח על הבנייה עצמה וכיו"ב, אשר הינם שיקולים רלוונטיים, משפיעים אף הם על חומרת העבירות. עם זאת, המדובר בשיקולים משניים לשיקול העיקרי המופיע לעיל.

על בסיס שיקולים אלו, בחר הצוות המקצועי לסווג את עבירות הבנייה, לארבעה סיווגים - עבירות חמורות ביותר, עבירות חמורות, עבירות אשר לגביהן ניתן להגיע להסדר ועבירות אשר לא ייאכפו באופן שיגרותי, אלא כמקרים חריגים ותוך הפעלת שיקול דעת למקרה מסוים.



עבירות בסיווג "חמור ביותר" הינן עבירות הפוגעות בראש ובראשונה ברווחת הציבור, מנוגדות לתכנון הארצי, המחוזי או המתארי באופן המונע את אפשרות הכשרתן, וכאלו אשר ביצוען פוגע באפשרויות התכנון ומקשה על הפעלת שיקול דעת מיטבי. ככלל, המדובר בעבירות אשר לא ניתן להכשירן, אלא במסגרת תכנית (המהוות סטיה ניכרת מהתכנית המאושרת), אשר הכנתה נדרשת אך ורק לשם הכשרת העבירות. הגורמים המקצועיים בוועדה סבורים כי העבירות עליהן מדובר הן עבירות בנייה ושימוש הפוגעים באזורים מוגנים ושמורים (חוף הים, שמורות טבע, גנים לאומיים), בנייה מחוץ לתחום הפיתוח הקבוע בתכניות היישובים - המתבצעת מתוך כוונה לייצר "הלבנה" של אותן עבירות בעתיד דווקא בכיונם של העבריינים, בנייה בתוואי תכנון תשתיות לאומיות וכלל אזוריות - המתבצעת גם היא מתוך הרצון לגרום למתכננים להסיט את התשתיות לקרקעות אדם אחר, אשר נמנע מלהפר את החוק. כך גם לגבי בנייה בתחומים המיועדים לשרת את כלל הציבור - דרכים, מבני ציבור ושטחים ציבוריים פתוחים.

עבירות בסיווג "חמור" הן עבירות שניתן להכשירן במסגרת שיקול הדעת הנתון לוועדה, אולם אלו התבצעו מבלי שהתבקש היתר, ותוך כוונה לפגוע בשיקול הדעת הנתון לוועדה. עבירות אלו הינן חמורות בעיקר מאחר והן מאלצות את הוועדה להפעיל שיקול דעת המושפע מאותן עבירות. כן המדובר בעבירות אשר הינן פגיעה חמורה בשלטון החוק (כדוגמת הפרת צווים).

מעבר לעבירות בסיווגים לעיל, קיימות עבירות אשר חומרתן הינה מינורית יחסית, ואלו מתחלקות לשתיים - עבירות אשר ככלל אין לאכוף (מאחר והן מהוות "זוטי דברים") או כאלו אשר אינן מגיעות לכלל "זוטי דברים", אולם אין הצדקה להטיל עליהן סטיגמה פלילית. עבירות אלו ייאכפו על דרך של הסדרים מותנים.



נספח 2: תהליך גיבוש הנוהל

שלב 1 - ניתוח נתונים של סדרי עדיפויות וכתובת פרק הידע "סדרי עדיפויות"

שלב 2 - למידת מאפייני הועדה הפרטניים

שלב 3 - עיבוד מידע מותאם וספציפי לתנאי ומאפייני הועדה

שלב 4 - פגישות עבודה לגיבוש הנוהל

שלב 5 - כתיבת נוהל ראשוני

שלב 6 - בחינת התאמתו למשאבים ולצרכים מקומיים

שלב 7 - גיבוש הנוהל הסופי ואישורו



נספח 3 : דוח עבירות בניה במרחב התכנון של הועדה

סוג עבירה	קטיגורית עבירה	תיאור עבירה	שכיחות משוערת בשטח בשנה האחרונה
עבירות תכנון ובניה	בניה ללא היתר	בנייה באזור חקלאי	10
		בנייה באזור חוף ים	2
		בנייה בציר ראשי	
		בנייה באזור לשימור	28
		בניית בית מגורים באזור מגורים מחסן	2
		לול, רפת, דיר וכד'	3
		פרגולה	
	בניה ללא היתר - תוספות בניה	קרואן	
		שירותים	
		סככה	3
		בנייה בשטח ציבורי	2
		סגירת מרפסת	6
		הוספת קומה (בכל מפלס)	14
		שינוי חזית	1
בניה ללא היתר - הכשרת קרקע	הגדלת מרתף	11	
	הוספת חדר		
	מדרגות		
	חלון (הוספה, הורדה, הזזה)	2	
	הגבהה		
	מסלעה		
	מערום עפר	2	
	חפירה		
	כרייה	2	
	סלילת דרך	4	
שימוש ללא היתר	בניגוד לתוכנית (ללא היתר)	שימוש במבנה שנבנה ללא היתר	1
		שימוש חורג במבנה מגורים	1
		שימוש חורג במבנה מסחרי	1
		שימוש חורג במבנה תעשייתי	
		שימוש חורג במבנה מעורב	
שימוש חורג בשטח ציבורי	1		
שימוש בסטייה מהיתר	אי עמידה בתנאי ההיתר	אכלוס ללא טופס 4 בניגוד לתנאים	96
הפרות צווים	הפרת צווים שיפוטיים הפרת צווים מנהליים	אי קיום צו הריסה/איסור שימוש (210)	10
		אי קיום צו הפסקת שימוש (240)	2
		אי קיום צו למניעת פעולות (249)	1
		אי קיום צו הפסקה מינהלי (237)	20
עבירות אחרות	עבירה בעניין הנגשה לאנשים עם מוגבלויות (א209) מסירת הודעה כוזבת לוועדה במטרה לקבל היתר/אישור/תוכנית (214)		