מועצה אזורית
מטה יהודה
בלב המדינה

ה' אב, תשפ"ה
30יולי, 2025

מדיניות אכיפה

ועדה מקומית לתכנון ולבניה "מטה יהודה"

<u>פרטי צוות הוועדה:</u>

יו"ר הוועדה: מר אבישי כהן

מהנדסת המועצה: אדר' מיכל נאור ורניק

תובע הוועדה: עו"ד אבשלום אשואל

מנהלת מחלקת פיקוח: נופית נוימן

מבוא:

הוועדה המקומית לתכנון ולבניה "מטה יהודה" פועלת מכוח סעיף 19 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה – 1965 (להלן: "**החוק**"), בהתאם לצו התכנון והבניה (מטה יהודה), התשס"ז-2007 [1].

מרחב התכנון של הוועדה המקומית משתרע על פני שטח נרחב של כ-500,000 דונם המצוי בין ירושלים לבין השפלה ובמרכזו, עובר הציר המרכזי מירושלים לתל אביב.

מרחב התכנון מאגד בתוכו 58 ישובים בהם מתגוררים כ-58,000 תושבים. משלח ידם המרכזי של תושבי האזור הוא חקלאות ותיירות כפרית, לצד מקצועות חופשיים.

המרחב מתאפיין בשטחים פתוחים נרחבים ובבניה כפרית הכוללת בעיקר מבני מגורים, מבנים חקלאיים ומבני ציבור צמודי קרקע, אולם קיימים במרחב גם ישובים קהילתיים אשר נבנתה בשטחם גם בניה רוויה. כמו כן, בעתיד צפוי לקום במרחב התכנון אזור תעשייה רחב היקף.

תכלית מדיניות האכיפה:

דיני התכנון והבניה בישראל מושתתים על אדני ערכים ותכליות רבות וחשובות אשר בראשם:

1. שמירה על איכות החיים ובטחון הציבור;
2. הגנה על תכליות התכנון ומניעת סיכול פיתוח עתידי.

לפיכך, הגנה על קיומם של דינים אלו הינה חובה ציבורית בעלת חשיבות ממדרגה ראשונה, אשר חלה על רשויות אכיפת החוק והרשויות המוסמכות. חשיבותם של דיני התכנון והבניה בעיצוב פני הסביבה והחיים בישראל מותנית באכיפת חוק ראויה. בלא אכיפת חוק ראויה לא ימומשו התכליות של דיני התכנון והבניה, וכללי התכנון יהיו בבחינת אות מתה.

מחד, קיים צורך לתת עדיפות לטיפול בתחום הפיקוח והאכיפה על רקע העבריינות הגואה בתחום, שאף הוגדרה על ידי בתי המשפט כ"מכת מדינה" ומאידך, נקודת המוצא היא, כי על אף חשיבותה הרבה של אכיפת דיני התכנון והבניה הלכה למעשה, היא אינה ניתנת למימוש מידי בכל החזיתות הקיימות. יש מקום להתחשב בעובדה כי משאבי הוועדה המקומית הינם מוגבלים ואינם מאפשרים לתת מענה לכלל העבירות במרחב התכנון בכללותו אשר כאמור, משתרע על פני מאות אלפי דונמים.

מסמך זה נועד לקידום מערך אכיפה מסודר, מתוכנן מראש ומושכל, שאינו פועל על דרך התנהלות אקראית, אלא חותר להשגת יעדי אכיפה רצויים, בשים לב להיקפים ולמאפיינים של העבירות השכיחות במרחב התכנון.

[1] פורסם בקובץ תקנות 6588, מיום 20.5.2007, עמ' 870.

גיבוש אמות מידה ודגשים מרכזיים באכיפה, במסגרת מסמך מדיניות, יביא לטיוב מערך האכיפה ולייעול אופן השקעת המשאבים, יזרז וישפר הליכי רישוי וכן יתרום לשקיפות, לאמון הציבור המערכת אכיפה יעילה ואפקטיבית ולהימנעות מאכיפה סלקטיבית ובלתי שוויונית.

מסמך מדיניות זה הוכן בהליך ממושך ויסודי, לאחר מיפוי התופעות העבריניות במרחב בשים לב לאפיוניו הייחודיים ובעקבותיו הותוו יעדי האכיפה ודגשים להפעלתה כמפורט להלן.

השיטה

מדיניות האכיפה של הוועדה תוגדר במסמך זה על פי עקרונות מדיניות כלליים וקווים מנחים, הנכונים לכל מרחב התכנון של הוועדה. מדיניות האכיפה נגזרת מהוראות הדין וההלכה הפסוקה בהקשר של דיני התכנון והבניה, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הנחיות המחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה בפרקליטות המדינה וכן מהמדיניות התכנונית.

מדיניות האכיפה תאושר ותתוקף בהחלטת מליאת הוועדה בראשות יו"ר הוועדה, ותחילת תוקפה -ממועד מתן ההחלטה. לכשתאושר תפורסם מדיניות האכיפה, לרבות באתר האינטרנט של הוועדה ותהיה נגישה לעיון על ידי כלל הציבור.

יישומם של עקרונות המדיניות הכלליים והדגשים הפרטניים, בהתאם לסדרי העדיפות שיוגדרו להלן, ייעשה באופן הבא :

א. **<u>בתחום הפיקוח</u>** - איתור עבירות וחקירתן - המדיניות תיושם על ידי מחלקת הפיקוח, בהנחיית מהנדסת הוועדה ומנהל מחלקת הפיקוח בוועדה. זאת על דעת תובע הועדה, שהוא הגורם המוסמך על פי דין בוועדה, כנציג היועץ המשפטי לממשלה, לקבוע את מדיניות האכיפה ומידת העניין לציבור באכיפה ובנקיטה בהליכים משפטיים.

ב. **<u>בתחום המנהלי</u>** – מתן צווים מנהליים על ידי מהנדסת הוועדה מכוח סמכותה ועל יסוד שיקול דעתה, בשים לב לקווים המנחים הקבועים במסמך מדיניות זה. צווים מנהליים יינתנו אך לאחר התייעצות עם תובע הוועדה כמתחייב בדין.

ג. **<u>בתחום התביעה</u>** - נקיטה בהליכים משפטיים שונים -המדיניות תיושם על ידי תובע הוועדה, שהוא הגורם המוסמך על פי דין.

מדיניות זו, נועדה כאמור להתוות קווים מנחים לאכיפה במרחב התכנון, אולם אין בה כדי לשלול את שיקול הדעת של מי שמוסמך על פי הדין להחליט כיצד יש ליישמה ולפעול לאורה. בכל מקרה ומקרה קיימת חובה לשקול את נסיבותיו לגופו של עניין ולבחון האם יש בהן כדי להצדיק סטייה מן המדיניות.

סדר העדיפות – גיבוש מדרג העבירות לפי חומרה:

לשם קביעת סדר ביצוע אכיפה ביחס לעבירות בניה ו/או שימוש אסור במרחב התכנון של הוועדה, גובשו על ידי הוועדה המקומית והתביעה פרמטרים עיקריים לאפיון מידת החומרה של העבירה:

1. מצב תכנוני – יעוד הקרקע, המצב התכנוני החל עליה, פוטנציאל ההסדרה, פגיעה במרקם התכנון וסיכול תכנון ופיתוח עתידי.
2. הקיף העבירה – גודל המבנה והיקף השימוש.
3. תוצאות העבירה – גרימת נזק
4. אופי השימוש – שימושים בעלי אופי כלכלי או מסחרי הינם בעלי חומרה יתרה.
5. משך ביצוע העבירה ושניות העבירה
6. חשש למטרדים ולפגיעה בערכי סביבה – בכלל זה, חשש לשפיכת פסולת, מפגעי ריח, זיהום אויר, רעש חריג הפוגע בתושבים הסמוכים וכיוצא בזה.
7. אי כיבוד שלטון החוק – כגון המשך ביצוע העבירה תוך הפרת צווים מנהליים או שיפוטיים.
8. חשש לסכנה וחשש לפגיעה בשלום הציבור
9. נראות – ביצוע עבירה במקום או בהיקף בולט ובכלל זה, ביצוע עבירות בחזית המקרקעין.

כנגזרת מהעקרונות המפורטים לעיל, גיבשה הוועדה לתכנון ולבניה "מטה יהודה" שלושה דרגות חומרה בהתייחס לנסיבות ביצוע העבירות כמפורט להלן:

א. עבירות במדרג הגבוה:

ככלל, יינתן תיעדוף לאכיפה כנגד העבירות המנויות להלן[2]:

	עבירות בסדר עדיפות גבוה לאכיפה	דגשים וקריטריונים לאכיפה ממוקדת
1	**אי קיום צווים שיפוטיים או צווים מנהליים**	אי קיום צווים יטופל על יסוד המדרג שלהלן: א. הפרת צווים שיפוטיים במסגרת גזר דין ב. הפרת צווים שיפוטיים שניתנו שלא בהליך פלילי ג. הפרת צווים מנהליים מעבר לכך, מידת החומרה של אי קיום הצו תקבע בהתאם לבחינתם של הקריטריונים הבאים: - הישנות העבירה (הפרה חוזרת) - מועד מתן הצו

[2] סדר הופעת העבירות בטבלה אינו מעיד על מדרג החומרה או על קדימות הטיפול בהן.

		- פוטנציאל הסדרה תכנונית/ הליך הסדרה - אופי ההפרה – יינתן תיעדוף לעבירות כלכליות ומסחריות.
2	**בניה ו/או שימוש אסור/ה בשטח ציבורי**	מידת החומרה של העבירה ועדיפות הטיפול תקבע בהתאם לבחינת הקריטריונים הבאים: • היקף המבנים או השימוש ומיקום העבירה • היעדר זיקה למקרקעין או זכות שימוש • אופי העבירה – יינתן תיעדוף למקרים בהם בוצע גידור של השטח הציבור ונמנעה גישה של הציבור הרחב. • יינתן תיעדוף לעבירות המבוצעות בשטחים המיועדים לדרכים ו/או תשתיות.
3	**בניה ושימושים אסורים היוצרים חשש למטרד או סכנה**	מידת החומרה של העבירה ועדיפות הטיפול תקבע בהתאם לבחינת הקריטריונים הבאים: • מידת החשש הנשקף לשלומם או ביטחונם של הציבור. • מידת הפגיעה העשויה להיגרם לאיכות החיים או הסביבה כנגזרת מהמטרד שיוצרת העבירה (זיהום אויר, מטרדי רעש וריח, סיכונים תנועתיים, מכשולים, פגיעה בפרטיות וכיוצא בזה).
4	**שינוי פני קרקע**	מידת החומרה של העבירה ועדיפות הטיפול תקבע בהתאם לבחינת הקריטריונים הבאים: • היקף שינוי גובה הקרקע. • מיקום העבירה – ציבורי/חקלאי/מגורים • פוטנציאל פגיעה סביבתית – תינתן עדיפות לטיפול במקרים של הגבהת גובה הקרקע על ידי שפיכת פסולת או אדמה מעורבת בפסולת.

5	**שימוש אסור המבוצע בניגוד ליעוד המקרקעין על פי תכנית המתאר או בניגוד לשימוש המותר על פי היתר בניה שניתן למבנה** הבהרה: מדובר בשימוש המבוצע במבנה אשר נבנה ללא היתר, אולם חלה התיישנות על עבירת הבניה או שימוש המבוצע בניגוד לשימוש המותר על פי היתר הבניה אשר ניתן למבנה	מידת החומרה של העבירה ועדיפות הטיפול תקבע בהתאם לבחינת הקריטריונים הבאים: • היקף השימוש האסור • מידת החריגה מהוראות תוכנית המתאר או מההיתר • יעוד הקרקע – תינתן עדיפות לטיפול בעבירות המבוצעות בקרקע חקלאית (גם שאינו מוכרזת) ובאזורים רגישים כהגדרת החוק, דהיינו: (1) מקרקעין המיועדים בתכנית לאחת מהתכליות המפורטות בהגדרה "תשתיות לאומיות"; (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.
6	**שימוש ביחידות דיור למגורים**	מידת החומרה של העבירה ועדיפות הטיפול תקבע בהתאם לבחינת הקריטריונים הבאים: • היקף העבירה – גודל המבנים וכמות מבני המגורים הקיימים ללא היתר במקרקעין. • מטרד וסכנה – יינתן תיעדוף למבנים העלולים לגרום למטרד ו/או סכנה ליחיד או לרבים. • נזקות – יינתן תיעדוף לטיפול במבני מגורים הבנויים בחזית המקרקעין. • יינתן תיעדוף לאכיפה של שימוש למגורים במבנים חקלאים.

7	**בניה ללא היתר (בניה "טרייה" אשר טרם מלאו 5 שנים ממועד סיומה)**	מידת החומרה של העבירה ועדיפות הטיפול תקבע בהתאם לבחינת הקריטריונים הבאים: • היקף הבניה וקיומה של חריגה מהוראות התוכנית – תינתן עדיפות לבניה אשר היקפה עולה על 10 מ"ר. • פוטנציאל ההסדרה וקיומם של הליכי תכנון מתקדמים. • אופי העבירה – יינתן תיעדוף לעבירה המבוצעת משיקולים כלכליים ובפרט על ידי קבלנים ויזמים.
8	**בניה ו/או שימוש בסככות**	מידת החומרה של העבירה ועדיפות הטיפול תקבע בהתאם לבחינת הקריטריונים הבאים: • היקף המבנה – יינתן תיעדוף לסככות אשר שטחן עולה על 50 מ"ר. • אופי השימוש – יינתן תיעדוף לשימוש אסור המבוצע בניגוד ליעוד על פי התכנית.
9	**בניה ו/או שימוש אסור ליקב**	העבירה תבחן על פי אמות המידה אשר נקבעו על ידי הוועדה המקומית במסגרת מסמך "הגברת מדיניות אכיפה – ענף היקב" המפורסם לציבור באתר הוועדה המקומית.
10	**פיצול דירות ליחידות דיור בניגוד להיתר בניה**	מידת החומרה של העבירה ועדיפות הטיפול תקבע בהתאם לבחינת הקריטריונים הבאים: תינתן עדיפות לפיצול בהרחבות של מושבים, ישובים קהילתיים ובניה רוויה. מספר יחידות הדיור. מיקומן במקרקעין. מידת החשש לפגיעה לאיכות החיים או הסביבה כנגזרת מביצוע העבירה.

הוועדה לתכנון ולבניה "מטה יהודה" רואה עבירות אלו בחומרה יתרה ותפעל בכל האמצעים העומדים לרשותה כדי למגרן, לרבות הגשת כתבי אישום.

ב. **<u>עבירות במדרג הבינוני:</u>**

עבירות אשר נסיבות ביצועה אינן נכללות במדרג חמור ולא נקבע כי יש חוסר עניין באכיפתן, יחשבו כעבירות במדרג הבינוני והוועדה תפעל לאכיפתן בהתאם למשאבים ולכוח האדם העומד לרשותה.

ג. **<u>עבירות במדרג הנמוך:</u>**

כלל, בהיעדר נסיבות מיוחדות, אין עניין לציבור בביצוע פעולות אכיפה כנגד עבירות שימוש או בניה אסורה במקרים הבאים:

1. בניה אסורה, אשר מבחינת סוג הבניה, תיאורה והיקפה חלות עליה תקנות התכנון והבניה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר), תשע"ד-2014 והיא אמורה להיות פטורה מהיתר, אולם לא התקיימו מלוא התנאים הקבועים בתקנות.
2. בניית גדרות בין שכנים אשר גובהן אינו עולה על 2.5 מטר מהמפלס הנמוך יותר.
3. בניית גדר קלה בחזית המקרקעין, אשר גובהה אינו עולה על 1.5 מטרים.
4. בניית סככות עד גודל של 10 מ"ר
5. בניית ארובות סטנדרטיות להסקה ביתית
6. מערכת מיזוג סטנדרטית.
7. שינוי לא מהותי ב`חזית מבנה <u>ללא תוספת שטח</u>.
8. בניית מבנים אשר שטחם הכולל אינו עולה על 15 מ"ר, אינם בנויים בחזית המקרקעין ולא מבוצע בהם שימוש למגורים או לעסק.
9. התקנת רשתות צל ללא תמיכת קונסטרוקציה ללא חריגה מקווי הבניין.
10. בניית בריכה ו/או ג'קוזי ניידים ופריקים (עילי, שאינו שקוע בקרקע) ללא דק סביב.
11. מבנה קטן מחומרים קלים עבור גידול חיות מחמד (כלוב, שובך או מלונה).
12. גן ילדים/מעון יום/צהרון בהיקף של עד 10 ילדים.
13. שימוש אסור, כעבירה יחידה במקרקעין, בתוספת למבנה מגורים אשר חלה התיישנות על עבירת הבניה והשימוש למגורים תואם את תכנית המתאר החלה על המקרקעין
14. מערכת הסקה – קמין
15. עבודות ו/או שימושים אשר לא נכללו ברשימה דלעיל, והתובע החליט כי מדובר בזוטי דברים.

<u>הבהרה:</u>

ככל שיתגלו במקרקעין עבירות נוספות אשר בעיתיים תתקבל החלטה בדבר הגשת כתב אישום, תכללנה העבירות דלעיל בכתב האישום חרף היותן עבירות במדרג עדיפות נמוך.

כמו כן, למען הסר ספק, יובהר כי אין באמור לעיל כדי להוות פטור מפורש או משתמע מקבלת היתר לבניה ולשימוש כמתחייב בדין.

<u>בחירת אפיק האכיפה המתאים:</u>

חוק התכנון והבניה מקנה לוועדה המקומית לתכנון ולבניה סמכויות מגוונות לצורך התמודדות עם עבירות תכנון ובניה וביצוע אכיפה יעילה. אשר על כן, במקרים בהם בוצעו עבירות אשר הוחלט על פי אמות במידה המפורטות לעיל כי יש מקום לבצע אכיפה כנגדן, קם הצורך בבחירת הליך האכיפה המתאים מתוך ארסנל הכלים המשפטיים והמנהליים המצויים באמתחתה של הוועדה.
להלן, עקרונות המפתח אשר יובילו בחירה זו:

<u>סמכות אכיפה מנהלית:</u>

- **<u>עבירת שימוש "טרייה"</u>** - ככלל, יינתן צו הפסקת שימוש מנהלי כנגד כל שימוש אסור אשר דבר ביצועו נודע לוועדה פחות משישה חודשים ממועד תחילת ביצועו. זאת, למעט מבנה המשמש למגורים וביחס אליו יינתן צו אך בעקבות גילוי העבירה בחלוף פחות מ-30 יום ממועד תחילת ביצועה.
במקרים מתאימים, בהם השימוש נמשך תוך הפרת צו וטרם חלפה שנה ממועד מתן הצו – יישקל מתן צו איטום למבנה.

- **<u>עבירת בניה "טרייה"</u>** - ככלל, במקרה של ביצוע עבודות בניה ללא היתר או בסטייה מהיתר אשר נתגלו בעיצומה של הבניה או בסמוך להשלמתה (בכפוף לתנאים ולמועדים הקבועים בחוק), בשלב ראשון ובטרם שקילת נקיטת הליך פלילי, תתבצע אכיפה כדלקמן:

  ככל שקיים פוטנציאל הסדרה תכנונית ← יינתן באופן מידי צו הפסקת עבודה מנהלי (בכפוף לקיום התנאים המנויים בחוק ושק"ד מהנדסת הוועדה). **במקרה של הפרת צו הפסקה מנהלי והמשך ביצוע הבניה, תשקול הוועדה מתן צו הריסה מנהלי מידי כנגד הבניה (בכפוף למועדים הקבועים בחוק). צו ההריסה יבוצע לאלתר על ידי הוועדה על חשבון מבצע העבירה.**

ככל שלא קיים פוטנציאל הסדרה תכנונית ← מהנדסת הוועדה תשקול מתן צו הריסה מנהלי לאלתר. **במידה וצוו ההריסה לא יבוצע על ידי מבצע העבודה ו/או האחראי לה צו ההריסה יבוצע לאלתר על ידי הוועדה על חשבון מבצע העבירה.**

<u>סמכות אכיפה פלילית</u>:

- בין אם ניתן צו מנהלי ובין אם לאו, לאחר גיבוש חומר הראיות על ידי הפיקוח יועבר תיק הפיקוח לתביעה לצורך שקילת האפשרות לנקיטת הליך פלילי. לתביעה נתונה סמכות להפעלת שיקול דעת פרטני ביחס לכל תיק אשר יובא לפתחה, בשים לב לנסיבותיו הפרטניות של התיק, בהתחשב במדרג העבירות המפורט להלן ובמידת העניין לציבור בהגשת כתב אישום ובהרשעת החשוד בביצוע העבירות נשוא החשד.

- <u>הסדרים מותנים</u> – טרם הגשת כתב אישום, ישקול תובע הוועדה בכל תיק אפשרות לעריכת הסדר מותנה. יצוין כי מדובר בהליך השמור לעבירות אשר היקפן מצומצם ביותר עד 25 מ״ר. במרבית המקרים, לא יהיה מקום להפעלת הסמכות לעריכת הסדרים מותנים, על רקע מאפייני העבירה ובעיקר, היקף העבירה.

<u>סוף דבר:</u>

מסמך זה, אשר גובש על יסוד בחינה ומחשבה מקיפה של גורמי האכיפה, מהווה תשתית להתנהלות מערכת האכיפה במרחב התכנון של הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ״מטה יהודה״.

עם זאת, טרם סיום, חשוב לשוב והדגיש כי מדובר בקווי מתאר כלליים לביצוע אכיפה אפקטיבית ושוויונית אשר לאורם צועדת מערכת האכיפה של הוועדה ואולם, יישום עקרונות אלו, יתבצע על ידי הגורמים האמונים על ביצוע האכיפה תוך בחינה מעמיקה של כל מקרה לגופו והפעלת שיקול דעת, כמתחייב בדין.