



"חוק שהרשויות אינן עושות  
לאכיפתו כהלכתו, יפה היה לו  
שלא היה נחקק משנחקק"

(השופט חשין, בג"ץ 53/96 תשלובת ח.  
אלוני בע"מ נ' שר התעשייה והמסחר)

## מדיניות אכיפה

הוועדה המרחבית לתכנון  
ובניה 'שורקות'

---

**כללי**

1. לאכיפת דיני התכנון והבניה מספר תכליות עיקריות ובהן: שמירת המרקם התכנוני, תכליות התכנון המהותי, המדיניות התכנונית וההליך התכנוני ומניעת פגיעה בהם או סיכולם, שמירת הבטיחות ווידוא כי מבנים שהוקמו עומדים בתנאי הבטיחות ובתקנים המחייבים, שמירת שלטון החוק וכיבוד הדין ויישומו כיסוד הכרחי של הקיום החברתי ותנאי לתקינות פעילותו ושימור אמון הציבור במערכת אכיפת החוק ומניעת ההנאה מפרי העבירה, לבל יצא חוטא נשכר.
2. לצד זה, מוכרות תכליות נוספות לדיני התכנון והבניה ולאכיפתם, וביניהן תכליות חשובות של שמירה על איכות הסביבה, שימור הקרקע ואוצרות הטבע, עיצוב מרחב החיים והטבע של האדם, וקידום ושמירה על אינטרסים ארוכי טווח של החברה והאדם, במבט להווה ולעתיד גם יחד.
3. ההגנה על דיני התכנון והבניה בישראל, בכל הקשריהם, היא חובה ציבורית בעלת חשיבות ממדרגה ראשונה, והיא חלה על רשויות אכיפת החוק והרשויות המוסמכות. חשיבותם של דיני התכנון והבניה בעיצוב פני הסביבה והחיים בישראל מותנית באכיפת חוק ראוייה. בלא אכיפת חוק ראוייה לא ימומשו התכליות של דיני התכנון והבניה, וכללי התכנון יהיו בבחינת אות מתה.
4. נקודת המוצא היא, כי על אף חשיבותה הרבה של אכיפת דיני התכנון והבניה הלכה למעשה היא אינה ניתנת למימוש מידי בכל החזיתות הקיימות. עומדים ביסוד כך טעמים רבים, ביניהם ניתן למנות את כוחות האכיפה המוגבלים הנתונים בידי הרשות המוסמכת, הנובעים ממגבלות של תקציב, כח אדם, היערכות ועוד, ומנגד - ההיקף הנתון, הגדול, של הפרות החוק הקיימות בישראל.
5. מצב זה מחייב את הרשות המוסמכת לקבוע מדיניות אכיפה ולהציב סדרי עדיפויות לאכיפת דיני התכנון והבניה במרחב התכנון שבתחום סמכותה.
6. סדרי עדיפויות אלה מתבססים על מערכת מורכבת של שיקולים ענייניים ואמות מידה. אמות המידה נקבעות על פי נסיבות ותנאים קונקרטיים קיימים המשפיעים על קביעת סדרי העדיפויות, הן במישור הלאומי, הן במישור המרחבי ברמת מרחב התכנון של הוועדה והן במישור הפרטני בהתאם לנסיבותיו הספציפיות של כל מקרה ומקרה. מערכת השיקולים המורכבת נקבעת גם על פי מהות וסוג העבירות המנויות בחוק התכנון והבניה, ועל פי צרכי השעה. מערכת מורכבת של פרמטרים, נתונים, שיקולים ונסיבות, והחלטה על בסיסה של "מה העיקר מול הטפל, מה החיוני והדחוף לעומת השולי בחשיבותו ובדחיפותו".

**תיקון 116 לחוק והשפעתו על מדיניות האכיפה**

7. בתחילת חודש אפריל 2017 חוקקה כנסת ישראל את חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 116) תשע"ז-2017 - אשר נכנס לתוקף ביום 25/10/17 (בכפוף להוראות תחולה שונות והוראות מעבר נדרשות). תיקון החוק כולל החלפה של פרק האכיפה הקיים בחוק (פרק י') בפרק אכיפה חדש ומלא, ופורש בפני גורמי האכיפה אפשרויות חדשות ליצור שינוי משמעותי במציאות המורכבת של אכיפת דיני התכנון והבניה.

8. החוק מעדכן ומייעל את הכלים המאפשרים סילוק של בניה בלתי חוקית והפסקת שימושים אסורים, הן בדרך של הוצאת צווים מנהליים ושיפוטיים רבים ומגוונים, הן בדרך של הענקת סמכויות לרשויות האכיפה לבצע צווים בעצמן והן בדרך של צמצום האפשרות להותיר על כנה בניה בלתי חוקית ושימושים אסורים למשך פרקי זמן ארוכים, תוך ניצול התארכות ההליך המשפטי.

9. הרציונל העומד ביסוד התיקון עוסק בהעברת המשקל מהאכיפה הפלילית לאכיפה מנהלית, אשר ביצועה מותנה על-פי החוק בקבלת חוות דעת תובעת הוועדה, תוך מתן עדיפות גבוהה לאכיפה מנהלית (בדרך של הוצאת צווים מנהליים וביצועם) כלפי בניה אסורה חדשה ו/או שימושים אסורים חדשים.

10. מבחינת סדרי העדיפויות לאכיפה, מגדיר החוק עבירות הנחשבות "עבירות בניסבות מחמירות" בסעיפים 243(א) ו- (ד), ומתייחס בכך לעבודה אסורה ו/או שימוש אסור במקרקעין הבאים:

- א. מקרקעין המיועדים בתכנית לאחת מהתכליות המפורטות בהגדרה "תשתיות לאומיות"
- ב. מקרקעין המצויים בסביבה החופית.
- ג. מקרקעין שהוכרזו כקרקע חקלאית על פי התוספת הראשונה.
- ד. מקרקעין שהם גן לאומי או שמורת טבע, או מקרקעין המיועדים בתכנית לגן לאומי, לשמורת טבע או ליער.
- ה. מקרקעין המיועדים בתכנית לשטחים ציבוריים פתוחים.

11. החוק החדש מציב אתגר בפני העוסקים במלאכת האכיפה, אך יותר מהכל מהווה הזדמנות לשנות את המציאות באכיפת דיני התכנון והבניה. הרציונליים העומדים בבסיס החוק הוטמעו ונלקחו בחשבון בקביעת מדיניות האכיפה של הוועדה.

מטרתו של מסמך מדיניות האכיפה

12. מטרת מסמך מדיניות האכיפה להתוות מסגרת ברורה לפעילות אכיפת דיני התכנון והבניה המבוצעת בשטח הוועדה המרחבית לתכנון ולבניה "שורקות".

13. לגיבוש מדיניות האכיפה מספר תכליות עיקריות, ביניהן ניתן למנות את התכליות הבאות: עיצוב מדיניות אכיפה הנקבעת לאחר בירור ודיון בשילוב ובשיתוף כל גורמי הוועדה וגורמים רלוונטיים נוספים, מתוך ראייה כוללת ומשולבת של שיקולי תכנון לרבות כאלה הצופים פני עתיד, שיקולי פיקוח ושיקולי התביעה.

באופן הזה המדיניות אמורה לייצג את האיזון הראוי בין השיקולים השונים הנוגעים לעניין, ובכך לשרת במידה מרבית את טובת הציבור, לשמש בסיס לאכיפה המושתתת על ראייה והבנה מקיפה וכוללת של סדרי העדיפויות במרחב התכנון של הוועדה, להבטיח קיומה של אכיפה יזומה המבוססת על מדיניות, עקרונות וסדרי עדיפויות, לצד מתן מענה יעיל לצרכי האזרחים במרחב התכנון של הוועדה, להבטיח אכיפה הוגנת, שוויונית, אחידה ולא-בררנית, ככל הניתן, המבוססת על שיקולים ענייניים.

שיטה

14. 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.

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

- א. **בתחום הפיקוח, היינו - איתור עבירות וחקירתן -** המדיניות תיושם על ידי מחלקת הפיקוח, בהנחיית מהנדסת הוועדה ומנהלת מחלקת הפיקוח בוועדה. זאת על דעת תובעת הוועדה, שהיא הגורם המוסמך על פי דין בוועדה, כנציגת היועץ המשפטי לממשלה, לקבוע את מדיניות האכיפה ומידת העניין לציבור באכיפה ובנקיטה בהליכים משפטיים.
- ב. **בתחום התביעה, היינו - נקיטה בהליכים משפטיים שונים ומדיניות ענישה, לרבות החלטה על הגשת כתב אישום או סגירת תיק -** המדיניות תיושם על ידי תובעת הוועדה, שהיא הגורם המוסמך על פי דין.



16. מאחר שכפי שהוסבר לעיל מדיניות האכיפה צריכה להיות מותאמת מטיבה לנסיבות ולתנאים קונקרטיים קיימים, המשפיעים על סדרי העדיפויות, היא נתונה מטבע הדברים לשינויים, והיא תשתנה בהתאם לצורך ולנסיבות המשתנות.

17. מדיניות נועדה להנחות ומן הראוי ככלל לפעול על פיה. עם זאת, אין היא מהווה דין נוקשה שאסור לסטות ממנו. נהפוך הוא, המדיניות לא נועדה לשלול את שיקול הדעת של מי שמוסמך על פי הדין להחליט כיצד יש ליישמה ולפעול לאורה. בכל מקרה ומקרה קיימת חובה לשיקול את נסיבותיו של המקרה ואת מכלול השיקולים המיוחדים לו, שיש בהם כדי להצדיק סטייה מן המדיניות. יתירה מזאת, ישנם מקרים שהנסיבות והשיקולים המיוחדים יחייבו סטייה מהמדיניות הקבועה. במקרים כאלה, תחליט תובעת הוועדה, על פי מכלול השיקולים השייכים לעניין ונסיבות המקרה, אם לסטות מן המדיניות וכיצד ליישמה, תוך התייעצות על פי הצורך עם המחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה בפרקליטות המדינה.

#### עקרונות מדיניות האכיפה, סדרי עדיפויות וקווים מנחים לאכיפה

18. הוועדה תפעל, ככלל, על פי עקרונות המדיניות והקווים המנחים הכלליים הבאים:

- א. אכיפה הוגנת, שוויוניות ואחידה - האכיפה תהיה הוגנת, שוויונית, אחידה ולא-בררנית, ככל הניתן, והיא תהיה מבוססת על שיקולים ענייניים ותממש את העיקרון של שוויון בפני החוק.
- ב. אכיפה יזומה - מלבד הפיקוח השגרתי על עבודות בניה חדשות במרחב התכנון של הוועדה, יבוצע איתור יזום לגילוי עבירות ואכיפה יזומה המבוססת על מדיניות, עקרונות וסדרי עדיפויות.
- ג. אכיפה יעילה - האכיפה תהיה יעילה, מושכלת ואפקטיבית ככל הניתן במשאבים המוגבלים הקיימים. זאת תוך הקצאה יעילה של המשאבים הקיימים {למשל: הפסקת פעילות הגורמת מטרד משמעותי, הסרת מבנה המהווה סכנה בטיחותית לציבור והפסקת עבודות המבוצעות ללא אמצעי הבטיחות הנדרשים (לרבות במקרים בהם קיים היתר), מניעת קביעת עובדות מוגמרות בהתחלות בניה וכיו"ב}
- ד. אכיפה המתחשבת בתכנון - האכיפה תיעשה מתוך ראייה כוללת של שיקולי תכנון רחבים ומדיניות תכנונית, תוך התחשבות בשיקולים הקשורים באופי העבירות והיקפן, ובשיתוף פעולה מלא בין תובעת הוועדה למהנדסת הוועדה.

19. סדר העדיפות הכללי לאכיפה במרחב התכנון של הוועדה יהיה, ככלל, תוך מתן עדיפות גבוהה

לבאות:



בס"ד

הועדה המדרחבית  
לתכנון ובניה  
שורקות

- א. תינתן עדיפות לאיתור ואכיפת העבירות שהוגדרו בחוק כעבירות "בנסיבות מחמירות" לרבות: אכיפה נגד בניה ושימושים שלא כדין בשטחים ציבוריים פתוחים, בשטחים חקלאיים, בשמורות טבע, בסביבה חופית, ובתחום המיועד לפיתוח תשתיות לאומיות.
- ב. ככלל, יושקעו מירב המאמצים לעצירת בניה ושימוש שלא כדין מיד עם תחילתם ("בניה ושימוש טריים"), וזאת במטרה למנוע המשך הבניה ו/או השימוש ויצירת עובדות מוגמרות "בשטח". זאת, באמצעות הוצאת צווים מנהליים ושימת דגש על ביצוע אכיפה מנהלית מיידית ואפקטיבית.
- ג. תינתן עדיפות גבוהה לאכיפה נגד בניה ושימושים שלא כדין המהווים אי קיום של צווים שיפוטיים.
- ד. תינתן עדיפות לאכיפת עבירות בניה ו/או שימוש המבוצעות בניגוד לתוכנית החלה במקרקעין (מגורים בשטח חקלאי, מסחר בשטח מגורים וכד').
- ה. תינתן עדיפות גבוהה לאכיפה כנגד בניה ושימושים בהיקף נרחב או בנראות גבוהה פיזית או ציבורית.
- ו. תינתן עדיפות לאכיפת בניה ו/או שימושים אסורים המבוצעים למטרות כלכליות או מסחריות.
- ז. תינתן עדיפות לאכיפת בניה ו/או שימושים אסורים המבוצעים בשטחים ציבוריים.

**נושאי אכיפה ודגשים**

20. בנושאי האכיפה המפורטים להלן תפעל הוועדה על פי הדגשים הבאים (יובהר, כי העבירות אינן מצוינות בטבלה על-פי סדר חשיבותן):

דגשים	נושא האכיפה	
עבירות המבוצעות במקרקעין המיועדים ל: תשתיות לאומיות סביבה חופית קרקע חקלאית מוכרת גן לאומי/שמורת טבע שטחים ציבוריים פתוחים	בניה ו/או שימוש אסורים המהווים עבירה "בנסיבות מחמירות" על-פי סעיף 243(א) ו-(ד) לחוק. (כמפורט בסעיף 10)	א.



<p>1. יש לפעול, להפסקת הבניה והשימוש האסורים באמצעות הוצאת צווים מנהליים ושיפוטיים, כמפורט בטבלה בסעיף 20א'. 2. במקרים המתאימים ועל-פי שיקול דעת תובעת הוועדה יוגש גם כתב אישום, כאשר יש לתת עדיפות לחקירה ולהעמדה לדין, בין היתר בהתאם לבאות: א. היקף הבניה/השימוש וחומרת העבירה. ב. סיכויי הכשרתה, הפעולות שננקטו לקבלת היתר והצפי לקבלתו. ג. מידת הציות לצווים המנהליים או השיפוטיים ואופן כיבודם.</p>	בניה ו/או שימוש אסורים "טריים", כלומר שנבנו לאחרונה או שעדיין בשלבי בניה	ב.
<p>יש לתת עדיפות באכיפה בפרט לבאות: א. בניה לא-חוקית על ידי קבלנים ויזמים כחלק מפעילותם העסקית. ב. בתי עסק, מפעלים וכיו"ב הפועלים בניגוד לתכנית החלה במקום (לדג' שימוש מסחרי בקרקע חקלאית)</p>	בניה ו/או שימוש אסורים למטרות כלכליות או מסחריות	ד.
<p>1. יש לתת עדיפות לאכיפה בעיקר לבניה שלא כדין בשטחים ציבוריים ושטחים פתוחים המיועדים לפיתוח הרשות בהווה או בעתיד, בדגש על בניה/שימוש שאינם תואמים תוכנית החלה. 2. כאשר מדובר במקרים המחייבים הסדרה דחופה, יש לפעול, ככלל, במקביל לשקילת הליך פלילי, להפסקת הבניה והשימוש שלא כדין באמצעות הוצאת צווים מנהליים ושיפוטיים.</p>	בניה ו/או שימוש אסורים בשטחים המיועדים לרווחת הציבור (דרכים, מבני ציבור, שטחים פתוחים וכיו"ב), חסימה או פגיעה אחרת בגישה לשטחים המיועדים לרווחת הציבור	ה.
<p>1. תיקון 116 קבע כי אי קיום כל צו - שיפוטי ומנהלי - מהווה עבירה על החוק (סעיף 246 לחוק). 2. יש לערוך בקרה אחר קיום צווים שיפוטיים ומנהליים ולנקוט בהליכים כלפי מפרי צווים. 3. ככלל, יש לתת עדיפות לאכיפה במקרים בהם בנוסף לאי-קיום צווים שיפוטיים ישנן עבירות נוספות משמעותיות, למשל בניה נוספת שלא כדין וכיו"ב.</p>	אי קיום צווים שיפוטיים ומנהליים	ו.
<p>תינתן עדיפות לאכיפת עבירות בניה ו/או שימוש המבוצעות בניגוד לתוכנית החלה, באופן המאיין את אפשרות הכשרת המבנה/שימוש. לדג' מגורים בשטח חקלאי, מסחר בשטח מגורים, תוספת יחידת דיור ועוד.</p>	בניה ו/או שימוש בניגוד לתוכנית	ז.



בטיד

הועדה המרחבית  
לתכנון ובניה  
שורקות

יש לתת עדיפות באכיפה, לבאות: 1. המבנה כולו לא חוקי. 2. תוספת בניה שלא כדין בדגש על בניה בהיקף של 40 מ"ר ומעלה. 3. תוספת בניה המהווה סכנה לציבור	בניה ו/או שימוש אסורים תואם תוכנית בהיקף נרחב או באופן המהווה סכנה לציבור	ח.
--	--	----

### נושאים ומקרים אשר מצויים בעדיפות נמוכה לאכיפה

- א. בניה, אשר מבחינת סוג הבניה, תיאורה והיקפה חלות עליה תקנות התכנון והבניה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר) והיא אמורה להיות פטורה מהיתר, אולם לא התקיימו בנסיבותיה מלוא התנאים הקבועים בתקנות, לרבות דיווח לוועדה.
- ב. סכסוכי גבולות בין שכנים, לרבות דרכי גישה.
- ג. גדרות בין שכנים עד גובה של 1.5 מטר מהמפלס הגבוה יותר.
- ד. סככות עד גודל של 10 מ"ר.
- ה. מחסנים עד גודל של 8 מ"ר ועד לגובה של 2.5 מ'.
- ו. ארובות סטנדרטיות להסקה ביתית.
- ז. מערכות מיזוג אוויר ביתיות סטנדרטיות.
- ח. מסתור כביסה שאינו ממוקם בחזית קדמית.
- ט. רשתות צל ללא תמיכת קונסטרוקציה.
- י. מתקני ספורט ותאורה ביתיים פריקים.
- יא. מבנה קטן מחומרים קלים עבור גידול חיות מחמד (כלוב, שובך או מלונה).
- יב. מעון יום פרטי לילדים בגיל הרך בהיקף של עד 8 ילדים.
- יג. צהרון פרטי בהיקף של עד 10 ילדים.
- יד. בניה תואמת תוכנית שאינה עולה על 40 מ"ר ומצויה בהליך הכשרה – תינתן ארכה בת 12 חודשים למיצוי הליך הכשרתי, בדגש על בניה שהתיישנה.

\*\*\* כל האמור לעיל מתייחס למצבים שבהם עבירת הבניה אינה מתווספת לעבירות נוספות

### עבירות שהתגלו במסגרת בקשה להיתר

21. ככלל הועדה תטה לאפשר הסדרה של בניה בלתי חוקית מבלי הליך שיפוטי/מנהלי בעבירות בניה/שימושים אסורים אשר התגלו בעקבות הגשת בקשה למידע או להיתר ויוזם הביקורת שנערכה בנכס הנו מבצע העבירה, וזאת בכפוף לתנאים המפורטים לעיל:



נס"ד

הוועדה המרחבית  
לתכנון ובניה  
שורקות

- א. בהתייעצות עם מהנדסת הוועדה והגורמים המקצועיים, ישנה היתכנות תכנונית להסדרת הבניה האסורה.
- ב. העבירה איננה חמורה ואיננה מהווה סיכון כלשהו.
- ג. העבירות מוצעות להסדרה במסגרת הבקשה שנבדקה.
- ד. לא מתבצע שימוש אסור מסחרי.
- ה. לא חל אי קיום צווים שיפוטיים בגין העבירות.
- ו. במידה וקיימות עבירות נוספות, אשר לא ניתן לאשרר, כל מקרה יבחן לגופו על פי קריטריונים של מהות העבירות והיקפן.
- ז. מקרים נוספים בהתאם לשיקול דעת אנשי המקצוע.

במקרים הנ"ל תינתן למבקש ארכה בת 12 עד 18 חודשים לשם הסדרת העבירות, שלאחריהם הוועדה תבדוק את המצב התכנוני ותפעל בהתאם.

יו"ר הוועדה-  
עדי הדר הולצר

מהנדסת הוועדה-  
אינג' אנה קוגן

יועץ משפטי לוועדה-  
גדי טל

תובעת הוועדה-  
אופירה אבן חושן

מנהל מחלקת פיקוח-  
יקי שהרבני