

מדיניות אכיפה הוועדה המקומית לתכנון ובניה בני ברק

צוות הוועדה :

- יו"ר הוועדה : הרב מנחם שפירא
- מהנדס הוועדה : אדר' ניצן ברכן
- יועמ"ש : עו"ד יעקב ראבד
- תובעת הוועדה : עו"ד ענת בן זאב
- מנהל יחידת הפיקוח : מר רודיון גרומוב
- רמ"ט מנכ"ל העירייה : עו"ד משה יוסקוביץ'

תאריך :

רקע כללי

דיני התכנון והבניה

דיני התכנון והבניה מיועדים לקדם את טובת הציבור באמצעות הסדרת שימושי הקרקע וקביעת אמות מידה לבניה, בהתבסס על שיקולים ציבוריים מזה ועל מימוש זכות הקניין של הפרט מזה, תוך יצירת איזונים בין אינטרסים שונים "המתחרים" על הקרקע. חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: "החוק") קובע עקרונות של סדר ציבורי ואמות מידה מחייבות בתחום זה, מתוך הכרה כי בניה או שימוש במקרקעין בניגוד לחוק פוגעים באינטרסים של הן של הציבור והן של הפרט.

אכיפת דיני התכנון

אכיפת דיני התכנון והבניה נועדה לשמור על המרקם התכנוני ולהבטיח את קיומן של תכליות התכנון והמדיניות המוסדרת, תוך שמירה על תקינות ההליך התכנוני. האכיפה מונעת פגיעות בתכניות ובתהליכים תכנוניים קריטיים, ומביאה לכך שמבנים חדשים ייבנו בהתאם לתקנים ולדרישות הבטיחות.

תכלית נוספת של דיני התכנון היא קיום שלטון החוק ואכיפתו, אשר תורמת לשימור אמון הציבור במערכת החוק ומונעת מתן לגיטימציה להנאה מפרי עבירה. כפי שציין בית המשפט העליון בעע"מ 2273/03 אי התכלת שותפות כללית נ' החברה להגנת הטבע (נבו 7.12.2006):

"בנייה או שימוש בקרקע בדרך בלתי חוקית הסותרת את דיני התכנון, נוגדים את אינטרס הציבור וחותרים תחת מושגי יסוד של שלטון החוק... עצימת עין מהפרת שלטון החוק בתחום אחד של הפעילות האנושית, סופה שתביא לזלזול בחוק גם בתחומי חיים אחרים. כיבוד הדין, ויישומו בכל תחום, ובכלל זה בתחום התכנון והבניה, מהווים יסוד הכרחי לקיום חברתי ותנאי לתקינות פעילותו".

בנוסף, קיימות מטרות נוספות לאכיפת דיני התכנון והבניה, כגון שמירה על הסביבה, שימור הקרקע והמשאבים הטבעיים ועיצוב מרחב המחיה והטבע של האדם, תוך שמירה על אינטרסים ארוכי טווח של החברה והפרט, במבט להווה ולעתיד גם יחד.

מכאן, שמירה על שלטון החוק בתחום דיני התכנון והבניה משפיעה על החברה כולה. כאשר הציבור רואה שהחוקים נאכפים בקפידה בתחום התכנון והבניה, נוצר מסר חינוכי ברור לגבי חשיבות כיבוד הנורמות החוקיות. כל ויתור על אכיפת החוק בתחום זה עלול להוביל לזלזול בחוקים בתחומים אחרים, ובכך לפגוע באמון הציבור במערכת החוק ובמוסדות השלטון. ההכרח לכבד את החוק ויישומו בכל תחום הוא תנאי מרכזי לקיום חברתי תקין, ובמיוחד בתחום התכנון והבניה, שבו אי עמידה בכללים עלולה להוביל לפגיעה בחיי אדם, לנזקים בלתי הפיכים לסביבה ולמרקם החיים הציבוריים.

סמכות הוועדה המקומית

ההגנה על דיני התכנון והבניה בישראל היא אחריות ציבורית מהותית. האכיפה מתבצעת על ידי גופים שונים, בראשם הוועדות המקומיות לתכנון ולבניה, אשר תפקידן לוודא שכל פיתוח ובניה מתבצעים בהתאם להוראות החוק. אכיפה אפקטיבית מממשת את מטרות התכנון הנוכחיות, ומעצבת את פני העתיד, שכן בהיעדר אכיפה, ההוראות וההכרעות התכנוניות, כפי שמופיעות בתוכניות, עלולות לאבד משמעות.

הוועדה המקומית לתכנון ולבניה בני ברק (להלן: "הוועדה") פועלת בהתאם לחוק כוועדה מקומית. מרחב התכנון שלה כולל את שטח הרשות המקומית בני ברק, אשר נכון לשנת 2024 מונה כ-223 אלף תושבים.¹ שטח זה מהווה מרחב תכנון של כ-7 דונם, ודורש פיקוח ובקרה נרחבים.

סעיף 27(א) לחוק קובע כי הוועדה מוסמכת לאכוף את הוראותיו וכי זה תפקידה :

"מתפקידה של הוועדה המקומית וכל רשות מקומית במרחב תכנון הכולל תחום של יותר מרשות מקומית אחת להבטיח את קיומן של הוראות חוק זה וכל תקנה על פיו".

מכאן, שבהתאם לחוק אחד מתפקידה המרכזיים של הוועדה הוא לפעול להבטחת קיום הוראות החוק, תוך שמירה על עצמאות מלאה. האחריות לאכיפה אפקטיבית של דיני התכנון והבניה בתחומה היא חובה המוטלת על הוועדה ועליה לפעול באופן עצמאי ככל הניתן ובכל דרך נחוצה כדי לקיימה. אכיפה אפקטיבית של הדין, מניעת עבירות בניה וטיפול בהן, הן אפוא חובות המוטלות על הוועדה המקומית, בתחומי מרחב התכנון שלה ומתוך הכרח לשמור על צרכיו התכנוניים.

לצורך מילוי תפקידה נושאת הוועדה בסמכות לפעול במסגרת אמצעי האכיפה המנהליים והפליליים שהוענקו לה, ומעמדה מאפשר לה לפעול במהירות וביעילות מול הפרות החוק בתחום סמכותה, ללא תלות בגורמים חיצוניים.

האתגרים המונחים בפני הוועדה

אכיפת דיני התכנון והבניה היא משימה מורכבת, המלווה באתגרים מערכתיים. על אף החשיבות של אכיפה אפקטיבית, יישום פעולות האכיפה עשוי להתארך בשל מגבלות שונות, כגון תקציב וכוח אדם של הוועדה, היערכות ארגונית נדרשת והיקף ההפרות הקיים, שעשוי לעיתים לעלות על יכולות האכיפה. **מצב זה מחייב את הוועדה לפעול בתבונה ולהציב סדרי עדיפויות לאכיפה, במטרה למקסם את התועלת מהמשאבים המוגבלים שברשותה.**

הוועדה פועלת לקביעת מדיניות אכיפה סדורה, המגדירה סדרי עדיפויות לפעולה. מדיניות זו מתבססת על שיקולים מקצועיים ואובייקטיביים, תוך התחשבות במערכת מורכבת של שיקולים, כולל סדרי עדיפויות לאומיים, מאפיינים של מרחב התכנון המקומי, סדרי עדיפויות תכנוניים מקומיים ונסיבות פרטניות של כל מקרה. מטרת מדיניות זו היא למקד את מאמצי האכיפה במקומות הקריטיים ביותר, ולהבטיח שהאכיפה תהיה יעילה, שוויונית וממוקדת, בהתאם לדגשים התכנוניים של הוועדה, לצרכי השטח ולמציאות המשתנה.

¹ לפי נתוני הביטוח הלאומי נכון ליום 1.11.2024, מספר התושבים בבני ברק עומד על 222,605.

המדיניות תסייע בהיערכות מקצועית של גורמי האכיפה בוועדה המקומית, ותשפר את היעילות בפעולות האכיפה. בנוסף, המדיניות תעלה את המודעות הציבורית לחשיבות הציות לחוקי התכנון והבניה, ותסייע במניעת פגיעות בציבור, בשמירה על הוראות החוק, ובטיפול בבנייה טרייה והפרות חדשות.

מדיניות האכיפה

מדיניות האכיפה של הוועדה מוגדרת במסמך בהתאם לעקרונות מדיניות כלליים וקווים מנחים החלים על מרחב התכנון המקומי. מדיניות זו נגזרת מהוראות הדין ומהפסיקה הקיימת בתחום התכנון והבניה, מהנחיות היועץ המשפטי לממשלה ומהנחיות המחלקה להנחיית תובעים בפרקליטות המדינה, וכן מהמדיניות התכנונית ברמות השונות – הארצית, המחוזית והמרחבית.

עיצוב מדיניות האכיפה נעשה בשיתוף פעולה עם הגורמים הרלוונטיים בוועדה ובעלי עניין נוספים, מתוך גישה מערכתית לשיקולי תכנון ופיקוח. המדיניות שואפת לאזן בין שיקולים שונים הקשורים לתכנון, פיקוח ותביעה, במטרה לשרת את טובת הציבור. היא מבטיחה אכיפה יזומה ומסודרת, תוך מתן מענה אפקטיבי לתלונות אזרחיות. המדיניות מקדמת אכיפה הוגנת ושוויונית, הנשענת על שיקולים ענייניים ומחזקת את עקרון השוויון בפני החוק. בנוסף, היא מחזקת את אמון הציבור במערכת האכיפה ובשלטון החוק, תוך ניהול מושכל של משאבים מוגבלים ובהתבסס על סדר העדיפויות לאכיפה המפורט בה.

המדיניות תאושר בהחלטת מליאת הוועדה המקומית לתכנון ובניה, בראשות יו"ר הוועדה, ועם אישורה תיכנס לתוקף ותפורסם לציבור, לרבות באתר האינטרנט של הוועדה. שינויים במדיניות ייכנסו לתוקף ממועד השינוי או ממועד מאוחר יותר, שייקבע במפורש ויפורסמו באותה דרך בה פורסמה המדיניות הראשונית, כדי להבטיח נגישות מלאה לציבור.

מדיניות האכיפה משמשת כקו מנחה, אך אינה חוק מחייב או כלל קשיח. האכיפה תתבצע מתוך ראייה כוללת של שיקולי תכנון, תוך התחשבות באופי העבירות, היקפן והשפעתן על המרחב הציבורי, וכן במאמצים של המעורבים להכשרת המבנה או השימוש. יש לשקול את הנסיבות הספציפיות של כל מקרה, אשר עשויות להצדיק סטייה מהמדיניות. במקרים כאלה, תובע הוועדה יחליט אם לסטות מן המדיניות, תוך התייעצות על פי הצורך עם הרשות לאכיפה במקרקעין ועם המחלקה להנחיית תובעים בפרקליטות המדינה.

המדיניות תיבחן מעת לעת, בהתחשב בניסיון שנצבר עם הפעלתה ובשינוי הנסיבות, כדי לשקול האם יש מקום לשנותה או להוסיף עליה. שינוי המדיניות ייעשה באותה דרך בה נקבעה, שכן מי שמוסמך לקבוע את המדיניות מוסמך גם לשנותה או לבטלה בכל עת.

סדרי העדיפות באכיפה²

נושאי אכיפה	
עבודה או שימוש אסורים המהווים סכנה או מפגע לשלום הציבור בהתאם לקביעת מהנדס (לפי סקר מבנים מסוכנים), ובכלל זה: 1. עבודה או שימוש אסורים בצמוד לעמודי מתח גבוה או נמוך. 2. עבודת חפירה המהווה סיכון למבנה. 3. עבודה או שימוש המהווים סכנה ליציבות מבנה. 4. הרחבת בנייה מסוכנת לרבות לצורך מרפסת סוכה.	
עבודה או שימוש אסורים לצרכים סחירים (עסקים או מגורים) בשטחים המיועדים לרווחת הציבור (כגון, שטחים ציבוריים פתוחים ושטחים למבני ציבור), בדגש על בניה חדשה.	
עבודה או שימוש אסורים לצרכים סחירים (עסקים או מגורים) בשטחים המיועדים לדרכים ותשתיות, בדגש על בניה חדשה.	
עבירות בהתהוות או עבירות בסמוך לאחר השלמתן המשתייכות למדרג הבינוני ומעלה שעל-פי מועד איתורן חל עליהן סימן ד' בפרק י' לחוק.	אכיפה במדרג גבוה
אי קיום צווי בית משפט לפי מדרג שייקבע תוך שיקולים אלו: מסוכנות, היקף העבירה, חומרת העבירה ופרק הזמן שחלף ממועד קבלת הצו.	
עבודה או שימוש אסורים למגורים בניגוד להיתר ולתכנית באזורי מגורים, כגון הוספת קומה נוספת על גג מבנה, סגירת קומה מפולשת, יצירת יחידת דיור ברכוש המשותף או בנייה בקומת עמודים, בהיקף העולה על 65 מ' (ואולם גם אם ההיקף נמוך מ-65 מ', ככל והעבודה או השימוש מהווים הפרעה משמעותית לשימושים מותרים).	
עבודה או שימוש אסורים לצרכים ציבוריים המיועדים לרווחת הציבור (כגון, שטחים ציבוריים פתוחים).	
עבודה או שימוש אסורים לצרכים ציבוריים בשטחים המיועדים לדרכים ותשתיות.³	
בניה או שימוש אסורים בייעוד קרקע מתאים אך בניגוד לתכנית או להיתר למטרות כלכליות או מסחריות, כגון: תוספות בניה בלתי חוקיות למטרות עסק כלכלי, בהיקף העולה על 65 מ'.	
עבודה או שימוש אסורים למגורים בניגוד להיתר ולתכנית באזורי מגורים, כגון הוספת קומה נוספת על גג מבנה, יצירת יחידת דיור ברכוש המשותף או בנייה בקומת עמודים, בהיקף של 25-65 מ'.	אכיפה במדרג בינוני

² מקרים פרטניים של בניה מלפני שנים רבות יידונו בנפרד.

³ מקרים פרטניים של בניה מלפני שנים רבות יידונו בנפרד.

בניה או שימוש אסורים בייעוד קרקע מתאים אך בניגוד לתכנית או להיתר למטרות כלכליות או מסחריות, כגון: תוספות בניה בלתי חוקיות למטרות עסק כלכלי, בהיקף של 25-65 מ'. עבודה או שימוש אסורים המבוצעים על ידי אדריכלים או מהנדסים. שימוש חורג למגורים באזורי מסחר או תעסוקה. עבודה או שימוש אסורים לצרכים ציבוריים בשטחים המיועדים לרווחת הציבור ובלבד שאינם שטחים ציבוריים פתוחים (כגון, שטחים למבני ציבור).	
בניה או שימוש אסורים למגורים ללא היתר או בסטייה מהיתר, הניתנים להכשרה בדרך של בקשה להיתר בניה, להקלה או לשימוש חורג. בניה או שימוש בהיקף מצומצם עד 25 מ"ר במקום שאינו גלוי ומפריע לעין. שינוי חזית, גם ללא תוספת שטח ככל שקיימת פגיעה בצנעת הפרט או פגיעה קניינית. בניה פטורה מהיתר שלא דווחה. שימוש למגורים כאשר עבירת הבניה התיישנה, לרבות מרפסות סוכה וככל שלא מדובר בשימוש מסוכן.	אכיפה במדרג נמוך

כלים לביצוע אכיפה

החוק מעניק לוועדה סמכויות רבות לצורך אכיפת עבירות בנייה, מניעתן והסדרתן. אכיפה אפקטיבית כוללת מגוון כלים ופעולות שמטרתן לבטל את העבירה ואת השפעותיה השליליות בהקדם האפשרי. החזרת המצב לקדמותו מתבצעת לרוב במהירות כאשר הבנייה נמצאת בשלביה הראשוניים. לכן, כדי למנוע בנייה אסורה, יש להפעיל את הכלים המוקנים במסגרת תיקון 116 לחוק, לרבות צווים להפסקת עבודה, צווים להריסה וצווים לאיסור שימוש, בהתאם לסדרי העדיפויות באכיפה שנקבעו.

כלי האכיפה כוללים צווים מנהליים בהתאם לתיקון 116 לחוק, כגון: צו ארעי להפסקת עבודה, צו מנהלי להפסקת עבודה, צו מנהלי להפסקת שימוש, צו לסגירת בניין או מקום לאחר הפרת צו מנהלי, צו הפסקה שיפוטי, צווים מנהליים להריסה וצווים לתפישת כלים בנוסף להגשת כתבי אישום וחתימה על תצהיר לאי פיצול.

דגשים לביצוע האכיפה בהתאם למדיניות:

האכיפה תתבצע באופן הוגן, שוויוני ואחיד, בהתבסס על שיקולים ענייניים בלבד, במטרה לממש את עיקרון השוויון בפני החוק. כל פעולת אכיפה תיערך ללא משוא פנים, תוך הקפדה על יחס זהה לכל אדם בעבור עבירות דומות.

אכיפה יזומה תכלול פיקוח על עבודות בנייה חדשות וזיהוי עבירות תכנון ובנייה, לרבות שימוש בסקרים המבוססים על תצלומי אוויר וכלים נוספים, במטרה לחשוף עבירות שלא דווחו. תהליך זה יתבצע בהתאם למדיניות אכיפה ברורה, המבוססת על עקרונות וסדרי עדיפויות שנקבעו מראש. הוועדה תיתן מענה לתלונות אזרחים, כולל תלונות אנונימיות, ותתייחס לפניית מגורמים אחרים במרחב התכנון, תוך הקשבה לצרכי הציבור.

אכיפה יעילה – האכיפה תתנהל בצורה היעילה ביותר במסגרת המשאבים המוגבלים, כאשר כל יחידת משאבים תוקצה באופן מחושב, תוך התאמת האמצעים למטרות הקונקרטיות של כל מקרה. לדוגמה, טיפול בעבירות שגורמות מטרד משמעותי או במבנים המהווים סכנה בטיחותית.

אכיפה מוקדמת - האכיפה תתמקד במניעת הפרות חוק בתחילתן, במטרה לזהות ולהתמודד עם עבירות תכנון ובנייה בשלבים הראשונים ובכל למנוע את החרפת המצב או הליכים משפטיים מורכבים. אכיפה מוקדמת תאפשר הפסקת עבודות בלתי חוקיות ותיקון ליקויים תכנוניים, ובכך תתרום לשמירה על הסדר הציבורי ואיכות התכנון והבניה.