



עדכון נוהל נושאים וסדרי עדיפויות לאכיפה מקומית – וועדת מנשה אלונה

פרטי צוות הועדה:

מהנדסת הועדה: לאה פרי

תובע הועדה: צביקה בן חיים

מפקח בניה: טל שגן

נכתב בסיוע אלכסנדרה זילמן מטעם ג'ון ברייס

תאריך

24.6.15



תוכן עניינים

1. רציונל למדיניות האכיפה בוועדה משנה אלונה 3
2. סדרי העדיפות לאכיפה בוועדת התכנון משנה אלונה 4
- נספחים..... 6
- נספח 1: מתודולוגיה 6
- נספח 2: שלבי גיבוש סדרי העדיפויות באכיפת עבירות בניה 7
- נספח 3 : גיבוש מדיניות האכיפה..... 8
1. גיבוש דגשים מקצועיים - הפיקוח 8
2. גיבוש דגשים מקצועיים - התכנון 9
3. גיבוש דגשים מקצועיים - התביעה..... 10
4. דיון גיבוש מדיניות האכיפה 11
- נספח 4: רשימה כוללת של עבירות תכנון ובניה הרלוונטיות לוועדה 12
- נספח 5: בחינת מדיניות האכיפה של הוועדה אל מול 10 נושאי האכיפה..... 13



1. רציונל למדיניות האכיפה בוועדה משנה אלונה

הוועדה נמצאת בשטח מוניציפלי מפוזר, של כ-160 אלף דונם, ומונה כ-18000 תושבים. הוועדה מחלוקת ל-___ יישובים, מהם ___ מושבים, ___ קיבוצים, יישובים קהילתיים ושלושה יישובים ערביים.

הוועדה כוללת גם שטחים פתוחים, שמורות טבע ושטחים חקלאיים, ושטחים נוספים שלא שייכים מוניציפלית לוועדת מנשה-אלונה.

בראש סדרי העדיפויות של הוועדה נמצאת האכיפה במושבים, מאחר ומדובר בנחלות בשטח גדול, כאשר רבים מהמבנים נבנו במקור בהיתר לצרכים חקלאיים, ובחלקם נעשה שימוש שלא תואם את ההיתר, וכן מאחר והמושבים מאופיינים בעבירות של הצבת מבנים יבילים/זמניים לצורכי מגורים. הוועדה רואה חשיבות גבוהה במיגור תופעה זאת. כמו כן רואה הוועדה חשיבות בשמירה על שטחי ציבור (כולל כבישים, שצ"פים, שב"צים) הן על מנת שלא יפלו אליהם ולא ייקבעו עובדות בשטח ולא ישפיעו על התכנון העתידי.

בהתחשב בהיקף כ"א הקיים כרגע בוועדה לצורכי הפיקוח והאכיפה וכן בהתחשב בגודל השטח הגדול של מרחב התכנון היקף השטחים הפתוחים ו/או שנמצאים במרחב התכנון של הוועדה אולם לא בתחום השיפוט של המועצות מנשה ואלונה, סבורה הוועדה שיש מקום שיש מקום להתמקד בתוך היישובים. העיקרון המנחה בפיקוח ואכיפה בתוך היישובים הוא שמירה על איכות חיים גבוהה, בתוך כך על חזות נאה של היישובים והאפשרות לספק שירותים לתושבים מוניציפליים בכל הרמות (כולל חינוך, גני שעשועים, חניות, תשתיות וכ') ביישובים, שמושפעת בין היתר מכך שלא יתווספו יח"ד ללא היתר.



2. סדרי העדיפות לאכיפה בוועדת התכנון משנה אלונה

תוצרי הדיון:

1. **רשימת עבירות בנייה ו/או שימוש בראש סדר העדיפות** – עבירות אלו הוסכם כי קיים עניין רב לציבור באכיפתן. רשימה זו גובשה סופית לאחר שנבחנה התאמתה לנושאי האכיפה הכלליים אשר הוגדרו לוועדה. רק לאחר שנמצא כי כל נושאי האכיפה הרלוונטיים קיבלו התייחסות במסגרת רשימת העבירות שבראש סדר העדיפות לאכיפה, הושלם התהליך. להלן רשימת העבירות הנמצאות בראש סדר העדיפות של הוועדה (העבירות מסודרות לפי סדר חשיבות):

אכיפה במיקוד גבוה:

במושבים

- מבנה יביל למגורים בשטח המגורים או השטח החקלאי לא תואם תוכנית (תב"ע) – מספר יחידות דיור, ייעוד קרקע, אחוזי בניה וקווי בנין וכו'.
 - מבנה יביל למגורים תואם תוכנית - מספר יחידות דיור, ייעוד קרקע, אחוזי בניה וקווי בניה וכו'*
 - בניה/שימוש בשטח חקלאי, שהוא חלק מהנחלה, מש"ח: מבני מגורים ומבני מסחר
 - בנית מבנה מגורים או הרחבת מבנה מגורים בהיקף של 30 מ"ר ומעלה – כולל שטחים נלווים
 - תוספת יח"ד ליחידות אירוח ו/או להשכרה
 - שיפוץ והסבת מבנים חקלאי ישנים משטח של 50 מ"ר ומעלה באזור המגורים
 - שימוש חורג במבנה מגורים - מבחן המטרד הסביבתי, היקפי תנועה וחניה
- * לא כולל מגורים לעובדים זרים

בקיבוצים

- שימוש במבנה שנבנה ללא היתר - כשלא תואם תוכנית
- שימוש חורג מהיתר לצורכי מסחר, מלאכה ותעשייה
- סככה לא תואמת תב"ע באזור מבני משקי

יישובים הרריים

- מסלעות גבוהות מ-3 מטר ו/או תומכות ו/או פולשות לשטח ציבורי או חקלאי.

בכל שטח הוועדה

- פלישה לשטח ציבורי
- אי קיום צו הריסה/איסור שימוש (210)



- תוספת בניה למגורים לא תואמת תב"ע ולא ניתנת להכשרה (מעבר ל-15 מ"ר ומעבר לקווי בנין ואחוזי בניה)
- מדרגות חיצוניות – כשיש חשד לפיצול
- מסירת הודעה כוזבת לוועדה במטרה לקבל היתר/אישור/תוכנית (214)
- מחסן ביתי לא תואם תב"ע (בחזית הבניין ומעבר לקווי הבניין, מעל 10 מ"ר) – למעט בנחלות

2. **רשימת עבירות בנייה שבתחתית סדר העדיפות** – עבירות אלו הן עבירות אשר הוחלט כי אין לציבור עניין באכיפתן

- פרגולות (חוץ מפרגולות החורגות למרווחים קדמיים או בעלות נראות ומהוות פגיעה חזותית – אין הכוונה למרפסות מקורות
- מחסני פלסטיק (עד 10 מטר)
- גדרות בין שכנים וגם בחלק האחורי (למעט מקרי פלישה לשטחים ציבוריים)
- שינוי חזיתות (למעט מפגעים חזותיים, והפרת תקנוני בניה והנחיות מרחביות)
- בריכות שחיה עד 12 מ"ר ושאינן חורגות מקווי בניין ושאינן קבועות (לדוגמא אינו מוקף בדק וכו').
- מזגנים ומנועי מזגנים
- שערי חניה
- הגבהת גדר בחומרים קלים שאינה מהווה מפגע חזותי, ושאינה סותרת את ההנחיות המרחביות
- שילוט שאינו פונה לכביש ראשי



נספחים

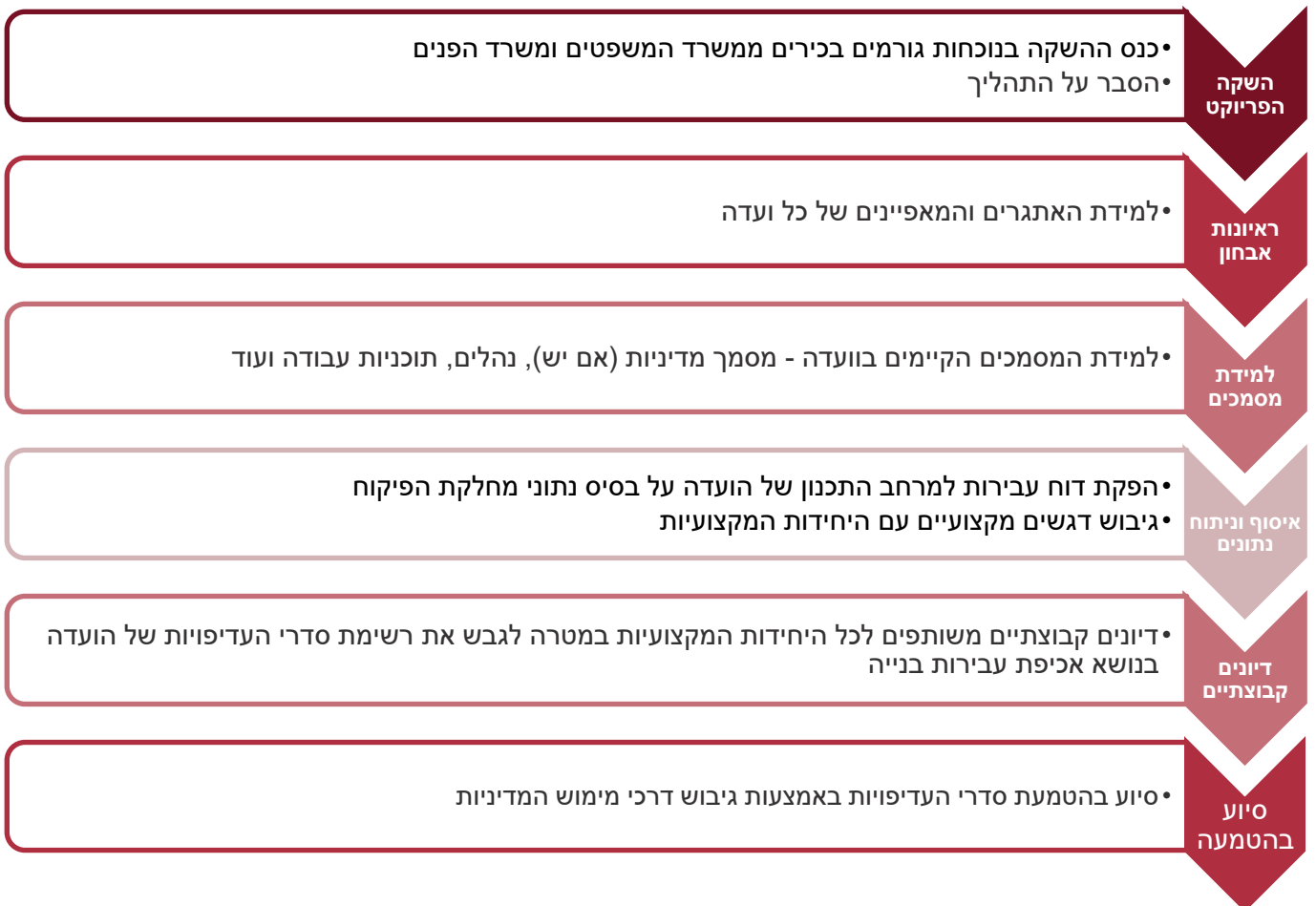
נספח 1: מתודולוגיה

פרק זה מוקדש **לתיאור תהליך העבודה** לגיבוש סדרי העדיפויות באכיפת עבירות בניה בוועדה לתכנון ובניה מנשה אלונה. שלב גיבוש סדרי העדיפויות לאכיפה קריטי בתהליך, מאחר ובמהלכו הוחלט בוועדה באילו עבירות תשקיע את מירב משאבי האכיפה שברשותה. קביעת סדרי עדיפויות ברורים תאפשר לדרג הניהולי בוועדה למקד ולטייב את הקצאת משאבי הוועדה, לשפר את תהליכי הרישוי, למנוע אכיפה סלקטיבית ולהתאים את השירות שהיא נותנת לצרכי התושבים.

חלק זה בתהליך העבודה כולל הדרכה והסברה מקיפות. מצאנו כי יש חשיבות גבוהה מאין כמותה לנוכחות והשתתפות פעילה של כל גורמי האכיפה הרלוונטיים בוועדה – נציגי יחידות התביעה, התכנון והפיקוח. קבלת ההחלטות המשותפת אפשרה ביטוי ייחודי לכל אחת מהיחידות המקצועיות, ותאפשר הטמעה מוצלחת של המדיניות בהמשך.

בהמשך התהליך, תפיסת העבודה תקושר בגיבוש דרכי מימוש הלכה למעשה של סדרי העדיפויות לאכיפה, כמו גם בהפקת דו"חות נתונים ומדדים וניתוחם באמצעים טכנולוגיים לצורך הגברת המצוינות בעבודת האכיפה של הוועדה.

נספח 2: שלבי גיבוש סדרי העדיפויות באכיפת עבירות בניה



גיבוש סדרי עדיפויות לאכיפה ברשות המקומית

רשימת סדרי העדיפויות מגדירה שני סוגי עבירות הגוזרות התייחסות אכיפתית שונה מצד ועדת התכנון. הסוג הראשון הינו עבירות הנמצאות בראש סדר העדיפות של הועדה. בעבירות אלה תשקיע הועדה את מרבית משאבי האכיפה העומדים לרשותה. הסוג השני הוא עבירות אשר נמצאות בתחתית סדר העדיפות לאכיפה. בעבירות הללו הוחלט שלא להשקיע משאבי אכיפה, על מנת להצליח לפנות משאבי אכיפה לעמידה בסדר העדיפות שקבעה הועדה. עבירות שאינן מוגדרות באחת מקבוצות העבירות הללו יזכו לטיפול שוטף פחות קפדני ומחמיר.



נספח 3 : גיבוש מדיניות האכיפה

1. גיבוש דגשים מקצועיים - הפיקוח

תהליך העבודה התחיל בהפקת דו"ח שכיחות עבירות בשטח הועדה למן תחילת שנת 2014, על מנת לקבל תמונה מקיפה של אופי העבירות במרחב התכנון של הועדה (ראה נספח 1 – רשימה כוללת של עבירות תכנון ובניה). דו"ח השכיחות ייצר עבור כל אחד מהגופים המקצועיים בועדה את התשתית ליצירת סדרי העדיפויות על בסיס נקודת מבטו הייחודית.

יחידת הפיקוח גיבשה את דגשיה המקצועיים בעזרת כלי אפיון העבירות בהתאם לקריטריונים הבאים:

1. **שכיחות העבירה במרחב התכנון המקומי:** מספר תיקי פיקוח שנפתחו במהלך השנתיים האחרונות בגין העבירה או שכיחות משוערת
2. **היקף העבירה:** היקף נרחב/מצומצם ורמת נראות ובוטות העבירה
3. **חומרת מטרד ליחיד או לציבור ו/או רמת הסכנה לשלום ו/או ביטחונם:** מידת הסכנה הנשקפת לשלום, בריאות ובטחון - הן של עובר העבירה (מטרד) והן של הציבור (מוטרד)
4. **רמת פגיעה באיכות החיים והסביבה:** המידה בה העבירה פוגעת בתשתית ציבורית ו/או באיכות חיי התושבים

דגשיה המקצועיים של יחידת הפיקוח היוו בסיס לסדרי העדיפות שגיבשה ולקבלת ההחלטות בדיון גיבוש המדיניות המשותף, בשילוב עם דגשי היחידות המקצועיות הנוספות.



2. גיבוש דגשים מקצועיים - התכנון

יחידת התכנון בראשות מהנדס הועדה אפיינה וגיבשה דגשים לאכיפה בבנייה הנוגעים למרחב התכנון המקומי. גיבוש הדגשים המקצועיים התבסס על דוח העבירות אשר הופק ע"י יחידת הפיקוח, ואפיון מידת החומרה של העבירות נעשה בעזרת בכלי אפיון העבירות.

הפרמטרים העיקריים של קבלת ההחלטות בגיבוש הדגשים המקצועיים:

1. **שכיחות העבירה במרחב התכנון המקומי:** מספר תיקי פיקוח שנפתחו במהלך השנתיים האחרונות בגין העבירה (או שכיחות משוערת)
2. **התאמה לתכנון ארצי/מחוזי:** מידת החרیגה מהמגבלות שהותוו בתכניות מתאר ארציות ומחוזיות
3. **בנייה בשטחים שייעודם תשתיות שונות:** קווי תשתית, מוסדות, מתקני תשתית וכיו"ב, ו/או שנשמרו לתכנון עתידי על פי תכניות המתאר הארציות/המחוזיות
4. **מטרד ליחיד או לציבור ורמת הסכנה לשלומם בריאותם וביטחונם:** מידת הסכנה הנשקפת לשלום, בריאות ובטחון - הן של עובר העבירה (מטריד) והן של הציבור (מוטרד)
5. **פגיעה בתשתיות ציבוריות ואיכות חיים של תושבים**
6. **פגיעה בחזות העיר/הכפר**



3. גיבוש דגשים מקצועיים - התביעה

יחידת התביעה ניסחה את דגשיה המקצועיים לקראת הדיון המשותף. גיבוש הדגשים נעשה בהתאם לקריטריונים ופרמטרים ברורים, ואפיון העבירות נעשה באמצעות כלי אפיון העבירות:

1. **עבירות המבוצעות למטרות כלכליות/מסחריות, ולמטרות רווח:** אופי העבירה (פרטי/ כלכלי-מסחרי)
2. **היקף העבירה (רלוונטי רק באזורי מגורים):** סיווג טווח ההיקפים **במטרים**
3. **הסגת גבול או פגיעה באינטרס הציבורי (הן היחיד, והן הציבור הרחב):** בנייה ו/או שימוש המבוצעים בנסיבות הסגת גבול ו/או השתלטות על מקרקעין שלא כדין ו/או פלישה אליהם וכיו"ב
4. **פגיעה בחזות העיר/כפר:** המידה בה העבירה מהווה פגיעה בחזות העיר/הכפר
5. **שכיחות העבירה במרחב התכנון המקומי:** מספר תיקים אשר נפתחו בלשכה המשפטית בגין העבירה



4. דיון גיבוש מדיניות האכיפה

משנוסחו המלצותיהם של הפיקוח, התכנון והתביעה על בסיס תוצרי הפגישות האישיות, התקיים דיון משותף אשר כלל את מחלקות התכנון, התביעה והפיקוח. מטרת הדיון - גיבוש עיקרי מדיניות האכיפה וסדרי העדיפויות לאכיפה של הועדה.

תוצרי הדיון - סדרי העדיפויות לאכיפה (עבירות בדגש גבוה לאכיפה ועבירות בדגש נמוך לאכיפה) מפורטים בחלק 2.א. של המסמך.

נספח 4: רשימה כוללת של עבירות תכנון ובניה הרלוונטיות לוועדה

סוג עבירה	קטיגורית עבירה	תיאור עבירה	רלוונטי לוועדה	שכיחות בשנה האחרונה - 2014	הערות	
עבירות תכנון ובניה	בניה ללא היתר	בנייה באזור חקלאי		32	אזור חקלאי של הנחלה בד"כ שיפוח מבנים	
		בניית בית מגורים באזור מגורים מחסן		5	בד"כ לפני היתר בניה	
		לול,רפת, דיר וכד'		80	60	מהם מחסני פלסטיק
		פרגולה		2		
		קרוואן		45		
	בניה ללא היתר - תוספות בניה	סככה			65	30 בשטח חקלאי, 35 בשטח המגורים
		בנייה בשטח ציבורי			20	
		סגירת מרפסת			20	
		הוספת קומה (בכל מפלס)			6	בניה בחלל הגג
		שינוי חזית			2	
שימוש ללא היתר	בניגוד לתוכנית (ללא היתר)	הגדלת מרתף		25		
		הוספת חדר		3		
		שימוש במבנה שנבנה ללא היתר		5		
		שימוש חורג במבנה מגורים				
		שימוש חורג במבנה מסחרי				
שימוש חורג במבנה תעשייתי						
שימוש בסטייה מהיתר	אי עמידה בתנאי ההיתר	שימוש חורג במבנה מעורב		40	באזור מבנה משק בעיקר בקיבוצים	
		שימוש חורג בשטח ציבורי		8	בעיקר בקיבוצים	
		פיצולי דירות		20	בעיקר במושבים	
הפרות צווים	אי עמידה בתנאי ההיתר	אכלוס ללא טופס 4 בניגוד לתנאים		15		
		אכלוס ללא טופס 4 בניגוד לתנאים		25		
עבירות אחרות	הפרת צווים שיפוטיים	אי קיום צו הריסה/איסור שימוש (210)		10		
		אי קיום צו הפסקת שימוש (240)		4		
עבירות אחרות	עבירה בעניין הנגשה לאנשים עם מוגבלויות (א209)	אי קיום צו למניעת פעולות (249)		7		
		אי קיום צו הפסקת שימוש (237)				
עבירות אחרות	עבירה בעניין הנגשה לאנשים עם מוגבלויות (א209)	עבירה בעניין הנגשה לאנשים עם מוגבלויות (א209)				
		מסירת הודעה כוזבת לוועדה לקבל היתר/אישור/תוכנית (214)		2	תכנית מדידה	



נספח 5: בחינת מדיניות האכיפה של הוועדה אל מול 10 נושאי האכיפה

נושאי אכיפה	העבירות הרלוונטיות לוועדת מנשה אלונה	
1	בנייה ו/או שימוש שלא כדין בשטחים המיועדים לרווחת הציבור (דרכים, מבני ציבור ושטחים פתוחים וכיו"ב); חסימה או פגיעה אחרת בגישה לשטחים המיועדים לרווחת הציבור (בין היתר: גדרות בחוף הים, חסימה או הצרה של מעברים ציבוריים, פגיעה בנגישות לנכים וכיו"ב);	מסלעות גבוהות מ-3 מטר ו/או תומכות ו/או פולשות לשטח ציבורי או חקלאי.
2	בנייה ו/או שימוש שלא כדין המבוצעים בניסבות של הסגת גבול ו/או השתלטות על מקרקעין שלא כדין ו/או פלישה אליהם וכיו"ב (בין היתר: מקרקעי ציבור, מקרקעין של צד ג', רכוש משותף וכיו"ב);	בניה בשטח חקלאי, שהוא חלק מהנחלה, מש"ח, ושטחים פתוחים: מבני מגורים (לרבות קרוואנים) ומבני מסחר
3	בנייה ו/או שימוש שלא כדין בשטחים שנשמרו לתשתיות שונות (קווי תשתית, מוסדות, מתקני תשתית וכיו"ב) על פי תכניות המתאר הארציות, המחוזיות והמקומיות;	בניה בשטח חקלאי, שהוא חלק מהנחלה, מש"ח, ושטחים פתוחים: מבני מגורים (לרבות קרוואנים) ומבני מסחר
4	בניה ו/או שימוש חורג מתכנית או מהיתר, היוצרים מטרד משמעותי ליחיד או לציבור ו/או מסכנים את שלומם ו/או את ביטחונם /או פוגעים באיכות החיים והסביבה (בין היתר: זיהום אוויר, מטרדי רעש, סיכונים תחבורתיים, מכשולים, פגיעה בזרימת אוויר או אור; פגיעה בפרטיות, פגיעה בחזות הישוב וכיו"ב);	שימוש חורג במבנה מגורים - מבחן המטרד הסביבתי, היקפי תנועה וחניה
5	בנייה ו/או שימוש שלא כדין מעבר למגבלות שהותוו בתכניות מתאר ארציות ומחוזיות (בין היתר: קווי בניין מכבישים ארציים וממסילות ברזל, מגבלות גובה בגין בטיחות תעופה; בטיחות אש; קרבה לקווי מתח גבוה וכיו"ב);	בניה בשטח חקלאי, שהוא חלק מהנחלה, מש"ח, ושטחים פתוחים: מבני מגורים (לרבות קרוואנים) ומבני מסחר
6	בנייה ו/או שימוש שלא כדין, הפוגעים ביכולת לשמר מבנים שהוכרו כמבנים לשימור כולל מבנים שמוסד תכנון דן באפשרות להכריז עליהם כמבנים לשימור וההחלטה טרם התקבלה;	אין תוכנית שימור
7	בנייה באזורים שהוכרו כאתרים לפינוי-בינוי ;	לא רלוונטי
8	בניה ו/או שימוש שלא כדין למטרות כלכליות ו/או מסחריות ;	שימוש חורג במבנה מגורים - מבחן המטרד הסביבתי, היקפי תנועה וחניה שימוש במבנה שנבנה ללא היתר - כשלא תואם תב"ע - במושבים ובקיבוצים פיצולים ותוספות יחידות דיור תוספת יח"ד לצימרים ו/או להשכרה
9	בניה ו/או שימוש שלא כדין בהיקף נרחב ו/או בנראות גבוהה פיסית או ציבורית;	מחסן חקלאי - לא תואם תב"ע (גודל ומיקום) מחסן מסחרי מבנה חקלאי לגידול בעלי חיים לא תואם תב"ע (גודל ומיקום)
10	אי כיבוד צווים מנהליים או צווי בית משפט; הודעה כוזבת.	אי קיום צו הריסה/איסור שימוש (210) מסירת הודעה כוזבת