

מדיניות אכיפה לוועדה המקומית זמורה – מאי 2025

א. מבוא

הוועדה המקומית לתכנון ולבניה "זמורה" (להלן: "הוועדה") הינה ועדה מרחבית על פי סעיף 19 לחוק התכנון והבניה וכוללת שלושה ישובים – מזכרת בתיה, קריית עקרון ובני עי"ש. הוועדה הינה וועדה עצמאית מוסמכת כמשמעותה בחוק, על כן היא רשאית להטיל קנסות מנהליים.

כחלק מתיקון 116 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה – 1965 (להלן: "חוק התכנון והבניה") נחקק סעיף 35 א' לחוק העבירות המנהליות, תשמ"ו – 1985 (להלן: "חוק העבירות המנהליות") במסגרתו נקבע כי הוראות חוק העבירות המנהליות יחולו גם על עבירות לפי חוק התכנון והבניה, בשינויים המחויבים.

עוד נקבע בתיקון כי על הוועדה המקומית להנחות את הפיקוח בהתאם למדיניות האכיפה של הוועדה שתעודכן מעת לעת, בהתאם להוראות הדין, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה והרשות לאכיפה במקרקעין. מדיניות האכיפה תשקלל מדיניות ארצית בדבר אכיפה בשטחים רגילים, בדגש על שטחים ציבוריים, מטרים לציבור ושיקולים שמטרתם לתמוך בתכנון והפיתוח בשטח מרחב התכנון של הוועדה.

מטרת מדיניות האכיפה הינה לקבוע סדר עדיפויות בעבירות התכנון והבניה השונות באמצעות אכיפה שקופה ושוויונית ומידתית תוך הבחנה בין עבירות שיש להן השלכות ציבוריות גדולות יותר מעבירות אחרות בהתאם למאפייני הוועדה והישובים.

מדיניות האכיפה במתכונתה נועדה לקיים אכיפה אפקטיבית של עבירות הבניה, ביחס להיקף כוח האדם, העומס על המערכת המשפטית וניהול המשאבים למול עבירות התכנון והבניה השונות.

קביעת סדרי עדיפויות, הבניית שיקול הדעת של גורמי האכיפה ומניעת אכיפה סלקטיבית הן ממטרות מסמך מדיניות זה בהיותה של הוועדה אמונה על אכיפת הדין הפלילי בתחומי התכנון ובניה. הוועדה נדרשת לשם כך לקבוע אמות מידה, תיעודף וקביעת שיקולים עניינים למימוש מדיניותה במישור התכנוני ובהתאם למאפייניו של כל יישוב ויישוב בתחומיה, היקף העבירות שבו, חומרתן, תדירותן והנסיבות הקונקרטיות של כל מקרה.

מסמך זה אינו בא להחליף את מסמך מדיניות האכיפה של הוועדה שפורסם בשנת 2023 אלא נועד לעדכן בהתאם להתפתחויות העיתיות ובעיקר לאפשר יישום מדיניות זו באופן יעיל ומיטבי, באמצעות כלי האכיפה העומדים לרשות גורמי האכיפה לאחר תיקון 116 לחוק התכנון והבניה.

ב. מדיניות אכיפה כללית

תיעדוף בסדרי האכיפה (לאו דווקא לפי סדר הפירוט שלהן) בהתאם לשיקולים המפורטים כדלקמן:

- א. מניעת סיכון חיי אדם או רכוש וכן צמצום מטרדים סביבתיים.
- ב. היקף ביצוע העבירה או חומרתה או תדירותה.
- ג. היקף העבירה, עצימותה ומניעת ההנאה הכלכלית מפרי העבירה (למשל יצירת יחידות דיור למטרת רווח, שימושים חורגים של עסקים במקום מגורים הגורמים מטרד סביבתי לשכנים או שימושים חורגים בהיקפים גדולים).
- ד. חומרת הפגיעה בשלטון החוק ובאינטרס הציבורי למשל בניה בשטחים ציבוריים או שטחים חומים, פגיעה בחזות היישוב הרחוב או המתחמים הציבוריים, הפרעה תכנונית או סיכול תכנון עתידי.

1. מדרג עליון (לאו דווקא לפי סדר הפירוט שלהן):

- 1.1. בניה המהווה סכנה לשלום הציבור ו/או לשלום המשתמשים חפירה מעל עומק של 1.5 מ', הקמת אלמנטים קונסטרוקטיביים משמעותיים הדורשים תכנון הנדסי, הקמת בריכות שחיה חפורות בגבול מגרש, הקמת ו/או הריסת אלמנטים הנדסיים משמעותיים בבנייני קומות וכדומה.
- 1.2. פלישה למקרקעין המיועדים לשימוש הציבור – בניה ציבורית, שטחים ציבוריים, שפ"פ שנמצא באחריות הרשות המקומית וכל שימוש אחר לטובת הציבור.
- 1.3. בניה המסכלת מימוש תכנית שנועדה לבניה של מתחם חדש.
- 1.4. ביצוע בניה אסורה חדשה שמתבצעת בשטח של מעל 25 מ"ר בבניה צמודת קרקע, ומעל 15 מ"ר בבנייני מגורים משותפים.
- 1.5. ביצוע תוספות בניה במתחמים מסחריים.
- 1.6. הסבת שטחים שנקבעו לחניה לטובת שימושים עיקריים.
- 1.7. שימושים חורגים המהווים סכנה לשלום ולבריאות הציבור, ו/או לשלום ולבריאות המשתמשים ו/או המהווים הפרעה לציבור.
- 1.8. שימוש חורג לעסק בדירת מגורים/בית מגורים בשטח מעל 20 מ"ר ושאותו עסק נדרש לרישיון עסק.
- 1.9. שימוש חורג למלאכה/תעשייה בדירת מגורים/בית מגורים.
- 1.10. פיצול יחידת דיור בבנייני מגורים ('בנייני מגורים' לפי סעיף זה – בניין הכולל לפחות 3 יחידות דיור לפי ההיתר).
- 1.11. בנית מבנה חדש בלא היתר בניה כדין בשטח של 25 מ"ר ומעלה.
- 1.12. אי קיום צו שיפוטי.

2. מדרג בינוני

- 2.1. ביצוע בניה אסורה בשטח שבין 15 ל- 25 מ"ר בבניה צמודת קרקע ומתחת ל- 15 מ"ר בבנייני מגורים משותפים.
- 2.2. שימושים חורגים המהווים הפרעה לציבור.
- 2.3. הקמת בריכות שחיה קבועות.
- 2.4. פיצול ל- 2 יח"ד נוספות ומעלה.
- 2.5. שינוי פני קרקע טבעית המחייב היתר כגון שפיכות עפר.

3. מדרג נמוך

- 3.1. הקמת גדרות בגבול מגרש עם מקרקעי ציבור.
- 3.2. תוספת בניה בשטח של עד 15 מ"ר בבניה צמודת קרקע אלא אם מדובר בבניה חדשה שטרם הסתיימה.
- 3.3. עבודות ומבנים המתאפשרים בהליך רישוי מקוצר, למעט כאלו הנכללים במדרגים גבוהים יותר.
- 3.4. עבודות שאינן מפורטות במדרגים הגבוהים יותר, או שאינן מפורטות בעבודות שאין בהן עניין לציבור.
- 3.5. פיצול כך שמתווספת יח"ד אחת.

4. חוסר עניין לציבור

- 4.1. שינויים בחזיתות מבנים, למעט במקרים שיפורטו בהמשך.
- 4.2. הקמת מצללות/גגונים/סככות לשימוש מגורים למעט מקרים חריגים.
- 4.3. הצבת אלמנטים של ריהוט חצר לרבות, טאבון, מצללות וכו'.
- 4.4. בניה אשר מבחינת סוג הבניה, תיאורה והיקפיה חלות עליה תקנות התכנון והבניה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר), התשע"ד 2014, והיא אמורה להיות פטורה מהיתר, אולם לא נתקיימו בנסיבותיה מלוא התנאים הקבועים בתקנות, לרבות תקנה 2, ובלבד שלא בשטח חקלאי או בשטח לשימור.
- 4.5. שינויים בפיתוח ובלבד שאינם נכללים במדרגים גבוהים יותר.
- 4.6. סכסוכי גבולות בין שכנים, לרבות בניה ברכוש משותף ובלבד שאינם נכללים במדרגים גבוהים יותר.
- 4.7. סגירות עונתיות בעסקים להם יש רישיון עסק, והתואמים לשימוש המותר על פי תוכנית.
- 4.8. שינוי מפלס 0.00 ביחס להיתר ובלבד שבעקבות השינוי גובה הגדרות בגבול המגרש לא עלה מעל 2 מ'.
- 4.9. הצמדת שטח מסתורי כביסה לשטח הדירה לרבות בבניה רוויה, ובלבד שאין שינוי מהותי בחזית החיצונית.

ג. הרחבת מדיניות האכיפה – מזכרת בתיה

1. מדרג עליון

- 1.1. בנית מבנים בשטחים חקלאיים, לרבות גדרות בטון/בלוקים וכדומה לכל שימוש.
- 1.2. שימוש שאינו למטרות חקלאות בשטחים חקלאיים לרבות כמתחמי אירועים, שימושי הסעדה, תעשייה ואחסנה לרבות אחסנה חקלאית, מרכזי טיפול ברכב הנדסי וכיו"ב.
- 1.3. תוספות בניה, שינויים מכל סוג במבנה לשימור, לרבות שינויים בהגדרות ההיסטוריות בבניינים ובמתחמים לשימור.
- 1.4. בניה ו/או עבודות פיתוח בתחום נחל עקרון ונחל קידרון.
- 1.5. בנית גדרות בטון או בלוקים באזור התעסוקה החדש.
- 1.6. בניה בתחום המגרשים המיועדים לפינוי בינוי במתחם שדרות אליהו בתחום תכנית 453-0897736, או במתחמים שיעברו הכרזה כמתחמי פינוי בינוי.
- 1.7. תוספות בניה ושינויי חזיתות במבנים לשימור.

2. מדרג בינוני

- 2.1. שימושים חורגים בשטחים חקלאיים, כאלו המשיקים לחקלאות כגון חוות רכיבת סוסים, פינות ליטוף, משתלות למכירת צמחים ובלבד שאינם כוללים בניה מכל סוג (בניה כבדה או קלה).
- 2.2. סככות חקלאיות בשטח של מעל 100 מ"ר.
- 2.3. שינויים בחזיתות הפונות לרחוב הראשי בבניה רוויה בתחום תוכניות זמ/263 ו- זמ/250 והפיכת חניות לשימושים אחרים.

3. מדרג נמוך

- 3.1. סככות חקלאיות בשטח של עד 100 מ"ר.
- 3.2. הקמת חממות חקלאיות.

ד. הרחבת מדיניות האכיפה - קריית עקרון

1. מדרג עליון

- 1.1. תוספות בניה במתחם עקרון 2000, ובמתחם בילו סנטר.
- 1.2. שימושים מסחריים במבנים קיימים במתחם עקרון 2000.
- 1.3. תוספות בניה/בניה לאורך קו המגע עם כביש 411 וכביש 40.

2. מדרג בינוני :

2.1. שינויי גאומטריה של הסדרי תנועה במתחמים מסחריים – כאלו הנדרשים בהיתר בניה ו/או המשנים חיבור לדרכים 411,40.

2.2. תוספות בניה בבנייני שיכון בשטח העולה על 25 מ"ר.

3. מדרג נמוך

3.1. תוספות בניה בבנייני שיכון בשטח קטן מ- 25 מ"ר.

4. חוסר עניין לציבור

4.1. תוספות בניה בבנייני שיכון בשטח של עד 6 מ"ר.

ה. הרחבת מדיניות אכיפה – בני עי"ש

1. מדרג עליון

1.1. תוספות לבניה במתחם שכונת "גני טל".

2. מדרג בינוני

2.1. הקמת מבנים שלא כחלק מהמבנה הראשי לטובת שימושי מגורים או שימושים סחירים במגרשי המגורים הכלולים בתוכניות בר/141 ו- בר/142.

2.2. תוספות בניה בבנייני שיכון בשטח העולה על 25 מ"ר.

3. מדרג נמוך

3.1. תוספות בניה בבנייני שיכון מתחת ל- 25 מ"ר.

3.2. הקמת מחסנים חדשים בשטח של עד 30 מ"ר התואמים לתוכנית הרלוונטית ובלבד שהשימוש תואם למותר על פי התוכנית.

4. חוסר עניין לציבור

4.1. תוספות בניה בבנייני שיכון בקומות הקרקע בשטח עד 6 מ"ר.

4.2. הקמת גדרות בגבול מגרש קדמי בגובה של עד 2 מ'.

ו. מסלולי אכיפה בעבירות על חוק התכנון והבניה :

1. קנס מנהלי

2. הסדר מותנה

3. כתב אישום

4. סגירת התיק או ניתוב למסלול אחר

עם פתיחת תיק החקירה, מנהל מחלקת הפיקוח של הוועדה ינתב את התיק למסלול האכיפה המתאים ובהתאם למדיניות האכיפה כפי שפורטה לעיל (במידת הצורך ובהתאם להוראות הדין והרשות לאכיפה במקרקעין הניתוב ייעשה לאחר היוועצות עם תובע/ת הוועדה אשר ינחו על ניתוב התיק למסלול המתאים).

למסלול האכיפה שייבחר אין השפעה על אופן הכנת תיקי החקירה שיכללו את פעולות החקירה הנדרשות על פי על דין לשם קבלת החלטה סופית בתיק. יובהר כי כל מקרה ייבחן לגופו לפי מכלול הנסיבות, לרבות היקף ביצוע העבירה, אופייה, נסיבות אישיות, נסיבות מיוחדות וכו'.

1. קנס מנהלי - תקנות העבירות המנהליות (קנס מנהלי – תכנון ובנייה), תשע"ח-2018

בעבירות שהוכרו כעבירות מנהליות, למעט עבירות שעליהן החליט להגיש כתב אישום בהתאם לסעיף 15 לחוק העבירות המנהליות ולמעט מקרים שאינם מנויים במדיניות האכיפה דלעיל – תבוצע אכיפה מנהלית באמצעות הטלת קנסות מנהליים.

בעבירות לפי העבודות והשימושים האסורים לפי סעיפים 243 (א), (ב), (ד), (ה) לחוק התכנון והבניה ולרבות עבירות לפי סעיף 246 שעניינן הפרת צו שניתן לפי סעיף 216 (צו מנהלי להפסקת עבודה) או לפי סעיף 219 (צו מנהלי להפסקת שימוש) לחוק התכנון והבניה.
הקנסות המנהליים יוטלו בעבירות מנהליות במקרים הבאים בלבד:

- היקף העבירה מעל ל-25 מ"ר כאשר מדובר במקרקעין לא מוגנים, בכפוף להיעדר רישום פלילי.
- במקרקעין מוגנים (בהתאם לסעיף 243) יוטל קנס מנהלי מהמטר הראשון.
- עבירות בקרקעות ביעוד חקלאי.

2. צווים מנהליים - סימן ד' בפרק י' לחוק התכנון והבניה.

בצווים המנהליים ייעשה שימוש ככלי ראשוני למניעת המשך ביצוע עבירת שימוש אסור ו/או עבודה אסורה טרם נקיטת בהליכים פליליים/קנסות מינהליים כלפי מבצע העבירה.

מטרת השימוש בצווים המנהליים נועדה למניעת המשך עבודה ולהפסקת ביצוע העבירה.

3. הסדר מותנה – סעיף 67א' (ד) לחוק סדר הדין הפלילי

אכיפה בגין ביצוע עבירות לפי סעיפים 243 (ב) ו-243 (ה) לחוק התכנון והבניה כאשר היקף העבירה אינו עולה על שטח של 25 מ"ר תעשה בדרך של הסדר מותנה ובתנאים הקבועים בחוק כדלקמן:

- העבירה אינה מבוצעת על מקרקעין מוגנים כהגדרתם בסעיף 243 לחוק.
- לחשודים אין רישום פלילי.

- בהתאם לאמות המידה ולקריטריונים המפורטים בהנחיית היועץ משפטי לממשלה מס' 4.3042 בנושא "נוהל והנחיות להפעלת סימן א' 1 בפרק ד' לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב – 1982 – "הסדר מותנה", ולהנחיית המחלקה להחניית תובעים בפרקליטות המדינה מיום 29.7.14 בנושא "תיקון 66 ו- 68 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב – 1982 – סגירת תיק בהסדר – הנחייה לתובעים ונוהל עבודה" ובהתאם להוראות הקבועות בסעיף 67א' (ד) לחסד"פ ובהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 8.1155 בנושא "הפעלת חוק העבירות המנהליות בעבירות תכנון ובנייה" ובכפוף למדיניות הוועדה לעניין הגשת כתבי אישום.

ככל שבזמן גילוי העבירה ימצא, כי קיימת בקשה להיתר, יופעל שיקול דעת בנקיטת הליכי אכיפה בכפוף לסיכויי ההצלחה של הבקשה, נסיבות העבירה וחומרתה.

במסגרת ההסדר יינתנו צווי הריסה, צווי איסור שימוש וקנס כספי בגין העבירה שבוצעה. על מבצע העבירה לקיים בתוך פרק הזמן שנקבע בהסדר את התנאים שנקבעו בו.

4. כתב אישום -

- התיק ינותב להליך אכיפה בדרך של הגשת כתב אישום רק במקרים בהם התיק אינו מתאים להליך של קנס מנהלי או הסדר מותנה ובין היתר על פי השיקולים שלהלן:
- העבירה אינה מתאימה לקנס מינהלי או להסדר מותנה.
 - העבירה נמשכת לאחר שניתן כבר קנס מינהלי.
 - עבירות שעל פי דין הדרך היחידה לטפל בהן הינה באמצעות הגשת כתב אישום כגון אי קיום צו.
 - כאשר התובע סבור שהנסיבות מצדיקות זאת למשל במקרים של עבירות חוזרות או כאשר הקנס המינהלי אינו נראה כמספיק כדי להרתיע.
 - במקרה בו באותו המקרקעין קיימת עבירה חדשה וישנה הפרה של צו שיפוטי לפי פרק י' לחוק התכנון והבניה שניתן ביחס לעבירה קודמת.

ו. הוראות כלליות

אין במה שאמור במסמך זה ובמה שלא אמור בו, כדי לפטור תשלומי חובה החלים על הנכס בקשר עם חריגות וזאת על פי כל דין.

העבירות שאינן בעלות מיקוד גבוה בסדר העדיפויות יטופלו במידה והן מתלוות לעבירות בנייה נוספות בעלות עדיפות גבוהה.

אין במדיניות שלעיל משום רשימה סגורה. עובדי מחלקת הפיקוח על הבניה רשאים בהתייעצות עם התביעה או בהוראת התביעה לאכוף עבירות בעלות מיקוד נמוך ו/או עבירות שאין מקום לאכפן מקום בו קיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות הפעלת סמכויות אכיפה.