



הוועדה המקומית לתכנון ולבניה נגב מזרחי

דו"ח שנתי על פעילויות האכיפה בוועדה

מוגש ע"י יושב ראש הוועדה, 16/02/2020

דו"ח זה מסכם את פעילויות האכיפה שוועדה המקומית נגב מזרחי ביצעה במהלך 2019.

דו"ח זה יוצג בפני הוועדה המקומית לתכנון ולבניה (או ועדת המשנה שלה), חתום על ידי יו"ר הוועדה. לאחר מכן יועבר הדו"ח ליחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה, המרכזת את הנתונים מכל הוועדות בארץ, לצורך הצגתם בכנסת ובממשלה.

פרק א', נתונים כמותיים

תוכן העניינים:

3	נתונים כלליים על מרחב התכנון ואוכלוסייה. כוח אדם בוועדה ותנאים המסופקים לו.
4	תכנית עבודה לשנת 2019 – תכנון מול ביצוע
4-5	מקורות איתור העבירות
5-6	עבירות בנסיבות מחמירות
7	סוגי העבירות והיקפן
8-11	הליכי האכיפה
12	קנסות וגבייתם
13-15	מפת העבירות שטופלו
16	השוואת תפוקות הוועדה ביחס לשנה קודמת
17-20	פרק ב', מסקנות והשלכות

נתונים לגבי הוועדה

מרחב התכנון

שטח שיפוט כ-50 קמ"ר, 6 ישובים, מרחק בין הישובים כ-15-45 ק"מ, צפיפות ממוצעת 1,800 תושבים לקמ"ר, אוכלוסייה בדואית בלבד, גיל המבנים: חלקם חדשים ושאר המבנים נבנו ב-35 שנים האחרונות.

מאפייני האוכלוסייה

אוכלוסייה בדואית, מוסלמית בלבד, מעמד סוציו אקונומי נמוך (1) רמת האבטלה גבוהה במגזר הבדואי באופן כללי, אחוז גבוה של משפחות פוליגמיות, אוכלוסייה צעירה.

כוח האדם העוסק באכיפה

מספר המפקחים המועסקים בוועדה, בנושאי תכנון ובניה הוא 4

מצבת כוח אדם וכפיפות:

4 מפקחים אדומים.

במחלקה אין מנהל פיקוח, כפופים למהנדס הוועדה.

תנאי עבודת המפקחים:

רכבים- המפקחים בעלי רכבים של הוועדה מתוכם שלושה רכבים 4*4

מדים- נרכשו עבור המפקחים מדים.

חקירות- מתבצעות במשרדי המפקחים, במידה וישנו יותר מנחקר אחד חקירות מתבצעות גם בחדר הישיבות.

תכנית העבודה 2019 – תכנון מול ביצוע

ליחידת פיקוח חסרים כיום מפקחים בכדי לעמוד ביעדים. לאוכלוסייה של כ-100,000 תושבים ישנם 4 מפקחים. רצוי היה שיהיה מפקח לכל אחד מששת הישובים ומנהל מחלקת פיקוח במשרה מלאה. (כיום מהנדס הוועדה מבצע מטלה זו). בנוסף ישנו צורך למפקח כחול שיבצע את הליכי הרישוי בישובים, כיום כל המפקחים מבצעים זאת.

יחד עם זאת צוות הפיקוח טיפל ב 244 תיקי עבירה אשר הובילו להריסות עצמיות ולהסדרות. מצ"ב הגרפים המתבקשים.

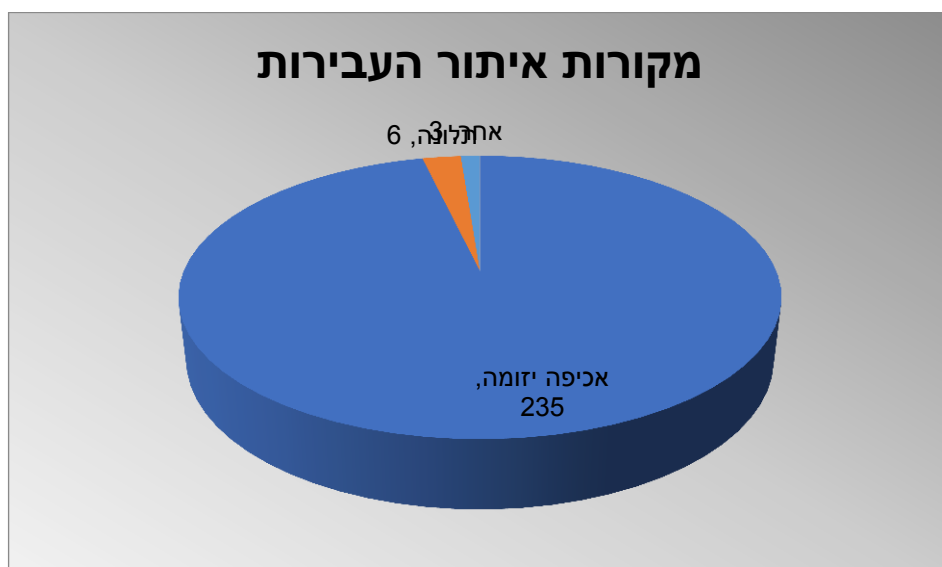
כמו כן הצוות משתף פעולה עם היחידה הארצית והבט"פ.

מקור איתור העבירות – צווי הריסה מנהליים וכתבי אישום בלבד

את העבירות ניתן לאתר בכמה דרכים :

- **אכיפה יזומה.** לאחר שהצוות המקצועי בוועדה גיבש מדיניות אכיפה, המפקחים מחפשים באופן יזום את אותן עבירות שהוגדרו כחמורות ביותר. שיטה זו של איתור עבירות מבטיחה כי העבירות החמורות יטופלו, והיא מותנית בגיבוש מדיניות אכיפה עדכנית.
- **סקר עבירות.** פעם בחמש שנים נדרשת כל וועדה מקומית לבצע סקר עבירות בניה מקיף, שמאפשר לזהות את מרבית עבירות הבנייה והשימוש. סקר העבירות, המתבצע בצורה שיטתית, מאפשר לאתר עבירות שלא היו מוכרות, ולטפל בהן.
- **פענוח תצ"א.** בחלק מגופי האכיפה נוהגים לצלם את מרחב התכנון מן האוויר מספר פעמים בשנה. צילומים אלה מאפשרים לזהות את מועד התחלת הבנייה שאינה חוקית, מה שמאפשר שימת דגש על אכיפה מנהלית שביכולתה לייעל מאד את המאבק בעבירות הבנייה.
- **תלונות תושבים.** הדרך הנפוצה והמוכרת ביותר לפעילות הפיקוח היא דרך הטיפול בתלונות של תושבים. דרך זו גם מבטיחה לתושבים שהוועדה מקשיבה להם ונענית לצרכיהם. מצד שני, תלונות התושבים אינן בהכרח עוסקות בעבירות החמורות ביותר, וייתכן שמשאבי האכיפה מופנים, בדרך זאת, רק לחלק קטן ולא משמעותי של העבירות.

- **אחר.** יש דרכים נוספות לאיתור עבירות – התקלות מקרית בעבירה או בביצוע עבירה; מידע שהעבירה היחידה הארצית לאכיפה; דיווחים של עובדים אחרים ברשות; סקר הארנונה שהגזברות עורכת מעת לעת, וכו'. שיטות אלה לא מבטיחות היקף משמעותי של איתורים, ואינן מתמקדות באיתורים "איכותיים".



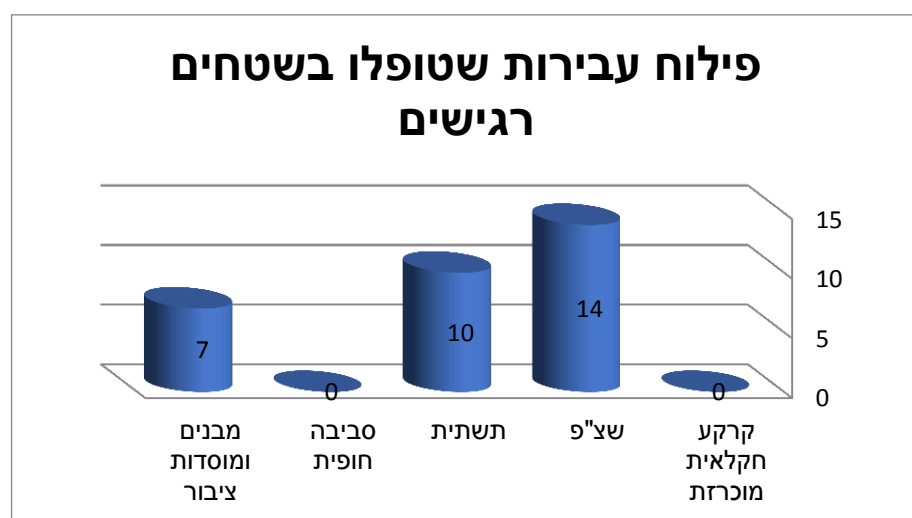
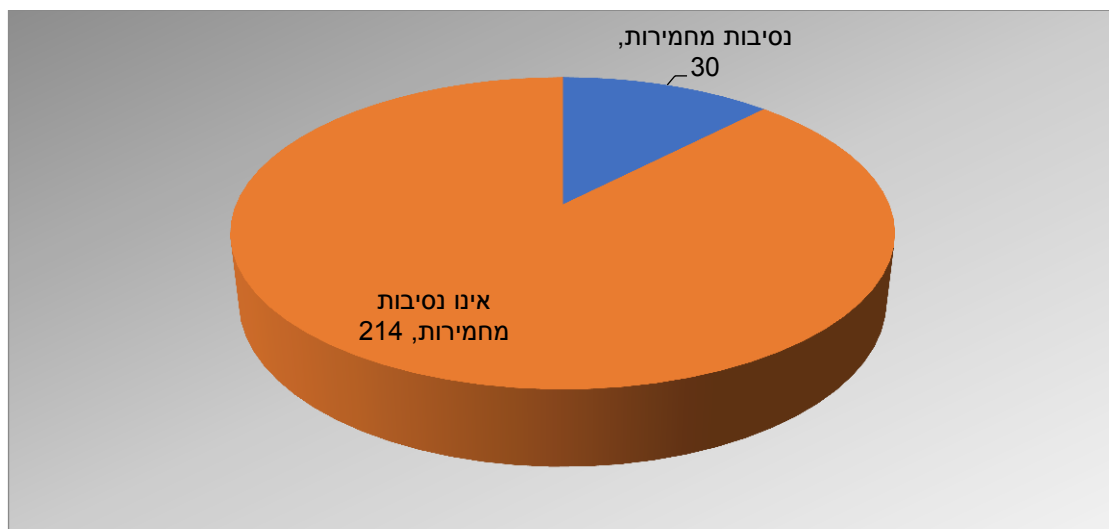
עבירות בנסיבות מחמירות

לא כל עבירות הבניה שוות זו לזו. חלקן חמורות יותר ומביאות לפגיעה ממשית בשכנים, בחזות היישוב ובאפשרויות הפיתוח שלו בעתיד, ואחרות פוגעות במעטים בלבד והיקפן מצומצם. ההחלטה לגבי סוג העבירות שלגביהן יש לשים דגש בפעילויות האכיפה נתונה בידיהם של אנשי המקצוע בוועדה – מהנדס הוועדה, התובע המקומי ומנהל יחידת הפיקוח. צוות זה ("הצוות המקצועי") מגבש את **מדיניות האכיפה** בהתאם לשיקולי תכנון, שמירת החוק ובכפוף ליכולת האכיפה של הוועדה.

בנוסף לגיבוש מדיניות האכיפה המקומית, נקבעה בחוק גם "מדיניות האכיפה הכלל ארצית". נקבע כי סוג מסוים של עבירות הן **עבירות בנסיבות מחמירות**, ובית המשפט רשאי להחמיר מאד בעונשם של מבצעי העבירות הללו. עבירות אלה מפורטות בסעיף 243(א) בחוק התכנון והבניה, ואילו הן:

בניה חריגה בשטחים המיועדים לתשתיות, כגון דרכים, מסילות, מסדרונות שנשמרו למעבר קווי חשמל ומים, וכדומה; בניה חריגה בסביבה החופית (בתחום 300 מטר מקו החוף); מבנים שניבנו שלא כדין בקרקע חקלאית מוכרזת; עבירות שבוצעו בגנים לאומיים, יערות ושמורות טבע; ובניית מבנים בשטחים ציבוריים פתוחים (פארקים וגינות משחק).

מתוך 244 העבירות שהמפקחים בנגב מזרחי החלו בהליכים להסרתם או הסדרתם, רק 30 הן עבירות שהוגדרו בחוק כעבירות בנסיבות מחמירות. משמעות הדבר היא כי כ-12% מכלל מאמצי האכיפה של הוועדה הופנו לעבירות שהחוק קובע שהן בנסיבות מחמירות (אך ייתכן שלעבירות הללו יש חשיבות רבה בהתאם למדיניות האכיפה המקומית).

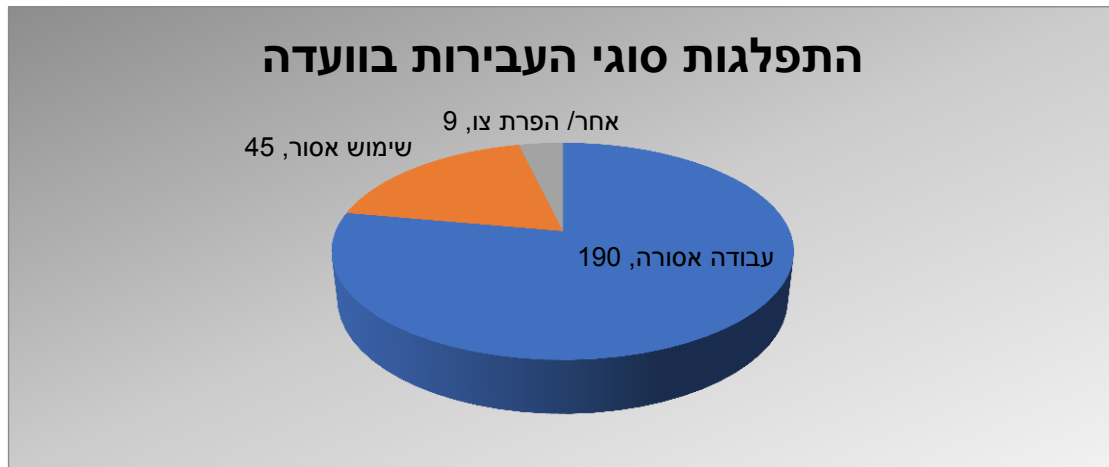


סוג העבירות והיקפן

החוק מכיר ב-3 סוגים של עבירות בניה :

- **עבודה אסורה** (בניה, חציבה, סלילה וכדומה).
- **שימוש אסור** (שימוש בקרקע או במבנה בשונה מכפי שנקבע בהיתר או בתכנית).
- **הפרת צו** (צו שיפוטי או מנהלי שהורה לעצור עבודות, להפסיק שימוש או להרוס מבנה).

מתוך כלל פעילויות האכיפה שבוצעו ב-2019, 190 כונו כנגד עבודה אסורה (הקמת מבנים ללא היתר או חורגים מההיתר); 45 כונו נגד שימוש אסור; ו-9 ננקטו כלפי מפרי צווים.



גודל העבירה הממוצע בו טיפלה הוועדה בשנת 2019 עמד על:

$$147.32 = 35,947 / 244$$

הליכי האכיפה

פעולת אכיפה מתחילה באיתור העבירה, כאשר המפקח בודק את העבירה, היקפה, חומרתה ומזהה את מבצעי העבירה. לאחר מכן יגיש המפקח דו"ח למנהל האכיפה (ובהעדרו – למנהלס הוועדה או לתובע המקומי) אשר יחליט באילו הליכי אכיפה יש לנקוט: פלילית, מנהלית, צווים שיפוטיים או קנסות מנהליים (בוועדות עצמאיות בלבד).

ההליך הפלילי מתבצע בבית המשפט, לאחר שהמפקח בוועדה המקומית השלים את תיק החקירה בגין אותה עבירה, והעביר את התיק לתובע המקומי אשר יחליט אם להגיש כתב אישום לבית המשפט. התובע יציג את הראיות שבידו לבית המשפט, אשר עלול לגזור עונשים חמורים על הנאשמים, לרבות דרישה להריסת מבנים, תשלום קנסות, ועוד. כמו כן – לנאשם בעבירת בנייה בבית המשפט יפתח תיק פלילי. ההליכים יכולים להתמשך זמן רב, ואפילו מספר שנים.

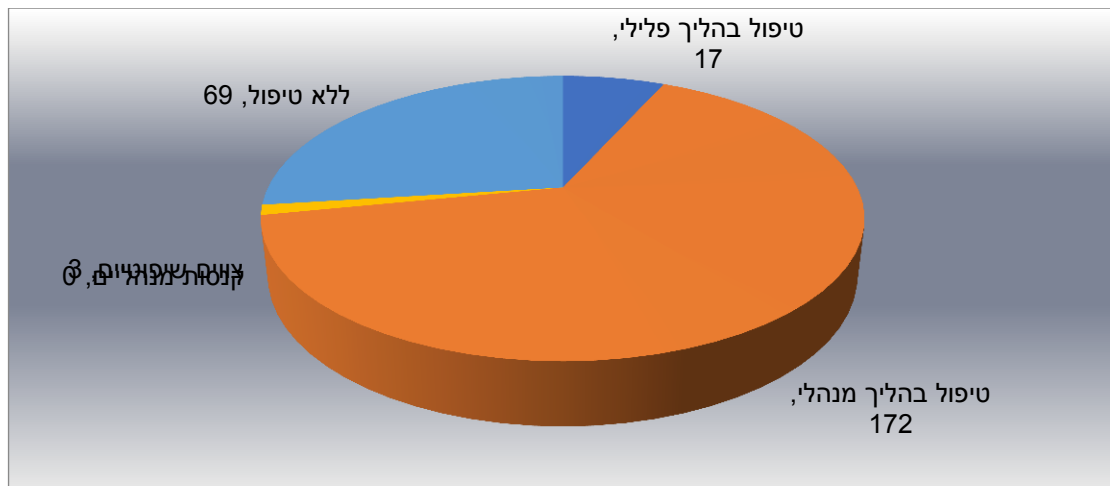
ההליך המנהלי הוא מהיר יותר ואינו כרוך ברישום פלילי של מבצע העבירה. יו"ר הוועדה או המהנדס שלה רשאים להוציא צווים כנגד מבצעי עבירות בניה, ואם מקבלי הצו לא ביצעו את המצווה עליהם רשאית הוועדה או הרשות המקומית לבצע את הצו בכוחות עצמה, ואף להשית את הוצאות הביצוע על מבצע העבירה. צווים אלה כוללים הוראות להפסקת עבודה, הריסתם של מבנים או סגירתם. החוק מגביל את האפשרויות לשימוש בהליכים מנהליים, ועל פי רוב מדובר רק על עבירות שנעשו בחודשים האחרונים או מתבצעות בהווה.

צווים שיפוטיים הם צווים שנותן בית המשפט למבצעי העבירה, לאחר שהוצגו בפניו ראיות לכך שמדובר בעבירה. הצווים השיפוטיים הם פחות מוגבלים מהצווים המנהליים, ומתמשכים פחות זמן מההליכים הפליליים. גם במקרה של צווים שיפוטיים רשאית הוועדה המקומית או הרשות המקומית לבצע פעולות של הריסה או סגירה אם מקבל הצו השיפוטי נדרש לעשות זאת ולא עשה.

קנסות מנהליים הם הליך חדש, לשימושן של ועדות עצמאיות בלבד. בהליך זה רשאי מנהל הפיקוח בוועדה להטיל על מבצע העבירה קנס, שגבהו עלול להגיע למאות אלפי שקלים. לפני הטלת הקנס ניתנת התראה שמאפשרת לעובר העבירה להפסיקה בפרק זמן קצוב וע"י כך להימנע מהטלת הקנס עליו. מקבל הקנס רשאי לבקש להישפט, ואז ההליך של קנס מנהלי יהפוך להליך שיפוטי.

במהלך 2019 ביצעו המפקחים של נגב מזרחי 244 פעילויות אכיפה, מכל הסוגים. מתוכן 17 היו בהליכים פליליים, 172 היו בהליכים מנהליים, 3 היו באמצעות צווים שיפוטיים, והוטלו 0 (בצהוב: קנסות מנהליים שנמסרו) קנסות מנהליים.

להלן פילוח סוגי הטיפול ופעולות האכיפה שבוצעו בהתאמה:



מתוך כלל פעולות האכיפה 244 שבוצעו בוועדה כ - 172 תיקי פיקוח טופלו בהליך מנהלי וכ - 17 תיקי פיקוח טופלו בהליך פלילי.

להלן נתונים נבחרים על האכיפה הפלילית שבוצעה בוועדה בשנה החולפת:

מספר תיקי החקירה שהוגשו ע"י מחלקות הפיקוח לתביעה של הוועדה המקומית עומד על: 23

מספר כתבי האישום שהוגשו ע"י התביעה לבית המשפט הינו: 17

מספר גזרי הדין שניתנו בבתי המשפט בכתבי אישום שהוגשו ע"י התביעה המקומית: 5

להלן נתונים נבחרים על תוצאות האכיפה המנהלית שבוצעה בוועדה בשנה החולפת:

מספר צווי ההריסה המנהליים שהודבקו ע"י הוועדה בשנת 2019 עומד על: 27

מספר ההריסות שבוצעו במרחב התכנון של הוועדה: 26 (כולל הריסות עצמיות והריסות יחידה ארצית)

מתוך סך ההריסות שבוצעו, מספר ההריסות שבוצעו ע"י הרשות עומד על: 5

קנסות מנהליים (רלוונטי לוועדות עצמאיות בלבד):

מספר התראות על קנס שניתנו ע"י הוועדה עומד על: _____

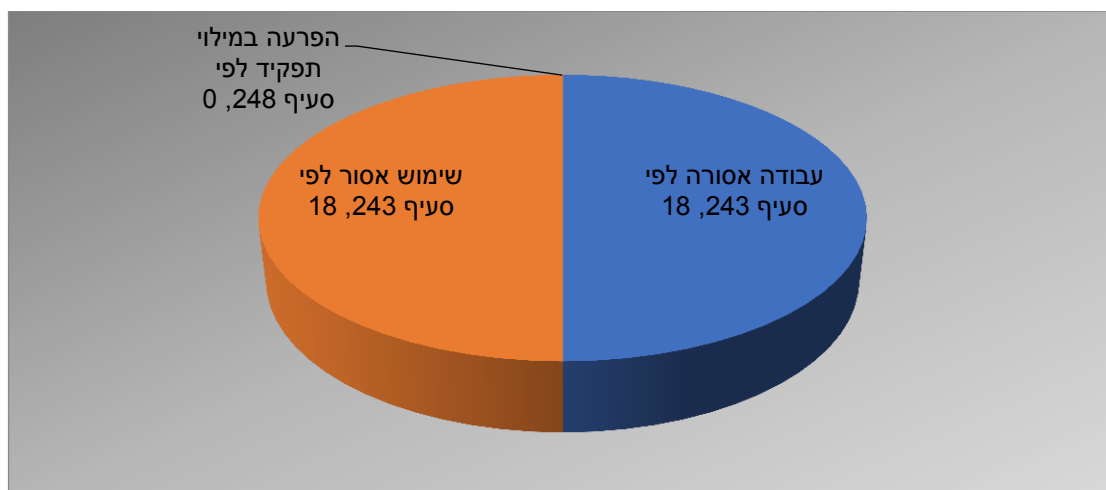
מספר הקנסות המנהליים שניתנו ע"י הוועדה בשנה החולפת עומד על: _____

מספר העבירות שהסרו ע"י בעליהן, כתוצאה מהודעת הקנס עומד על: _____

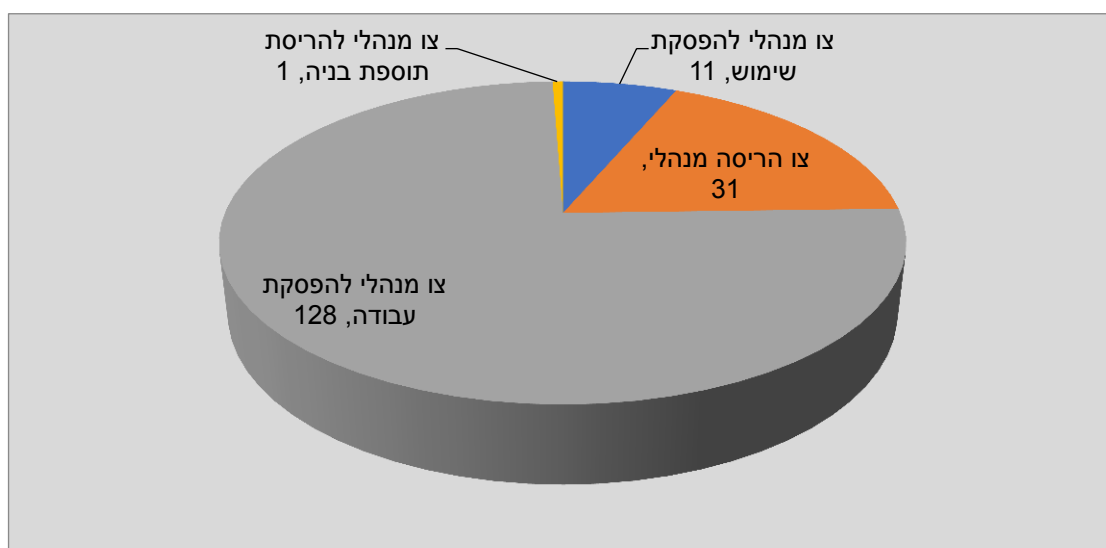
סכום הקנסות שנגבו בפועל עומד על _____

מספר מקבלי הקנסות שהעדיפו להישפט בדין פלילי: _____

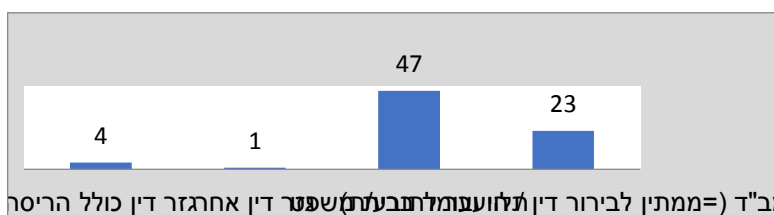
פילוח פעולות האכיפה - פלילי:



פילוח אכיפה – מנהלי:

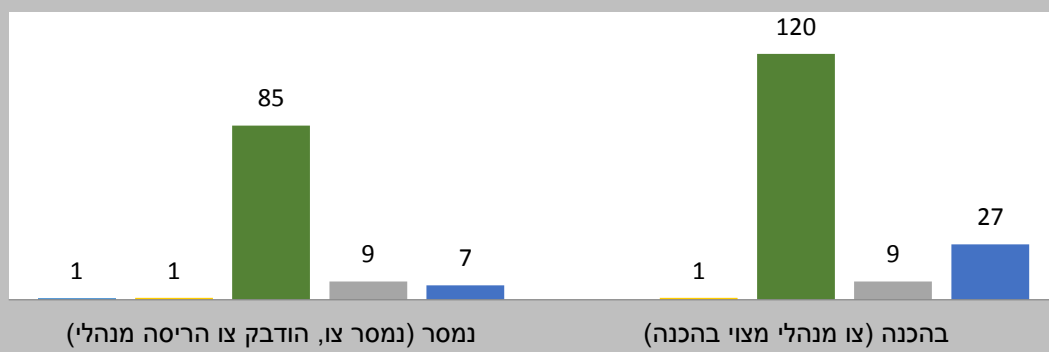


פילוח סטאטוס טיפול פלילי של תיקי חקירה וכתבי אישום בהם מטפלת הוועדה:



פילוח סטאטוס טיפול מנהלי

- צו הריסה מנהלי
- צו מנהלי להפסקת שימוש
- צו מנהלי להפסקת עבודה
- צו מנהלי להריסת תוספת בניה
- קנס מנהלי- עבודה אסורה



קנסות וגבייתם

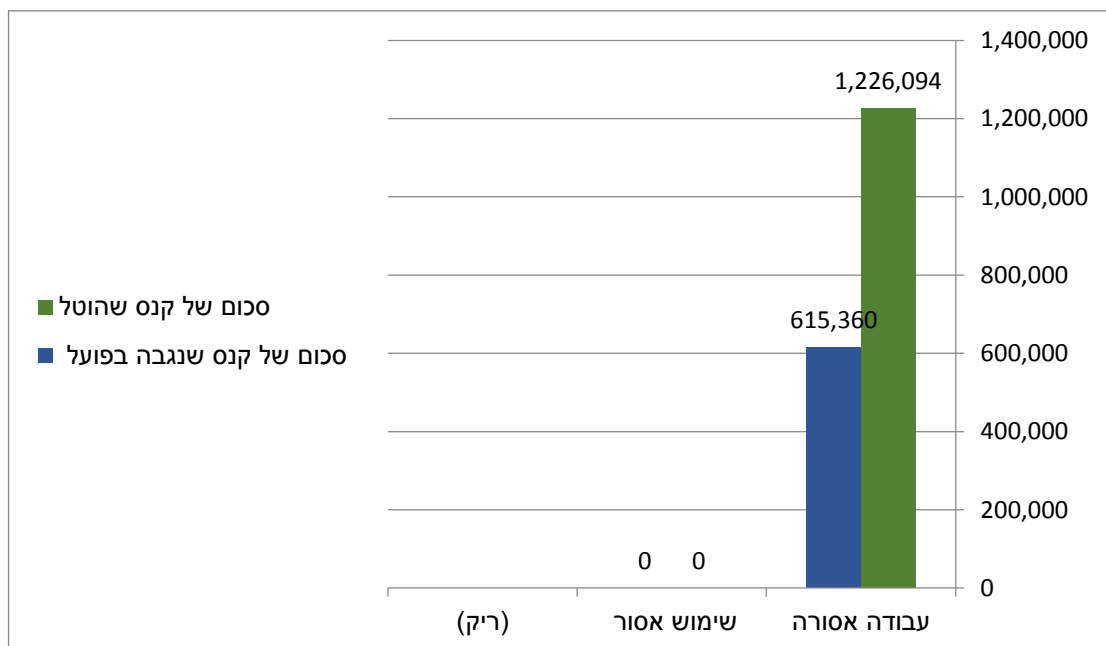
חלק גדול מהעונשים המוטלים על מי שביצע עבירות בנייה הם קנסות. הקנסות מוטלים על המבצעים באחת משלוש הדרכים הבאות:

- קנס שהטיל בית המשפט על מבצע העבירה;
- הסדר מותנה – קנס שמבצע העבירה הסכים לשלם כדי לא לעמוד לדין פלילי;
- קנס מינהלי – קנס שהטילה הרשות המקומית (ועדות עצמאיות בלבד).

בכל אחת מדרכי הענישה הללו יש לבצע פעולה נוספת לאחר הטלת הקנס – גבייתו. חשוב לזכור כי הקנס עובר לקופת הוועדה, ובוועדות של רשות מקומית אחת – לקופת הרשות המקומית.

ב-2019 הוטלו כ-51 קנסות, שהצטברו לסכום של 1,226,094 ש"ח. מתוכם נגבו רק 615,360 ₪.

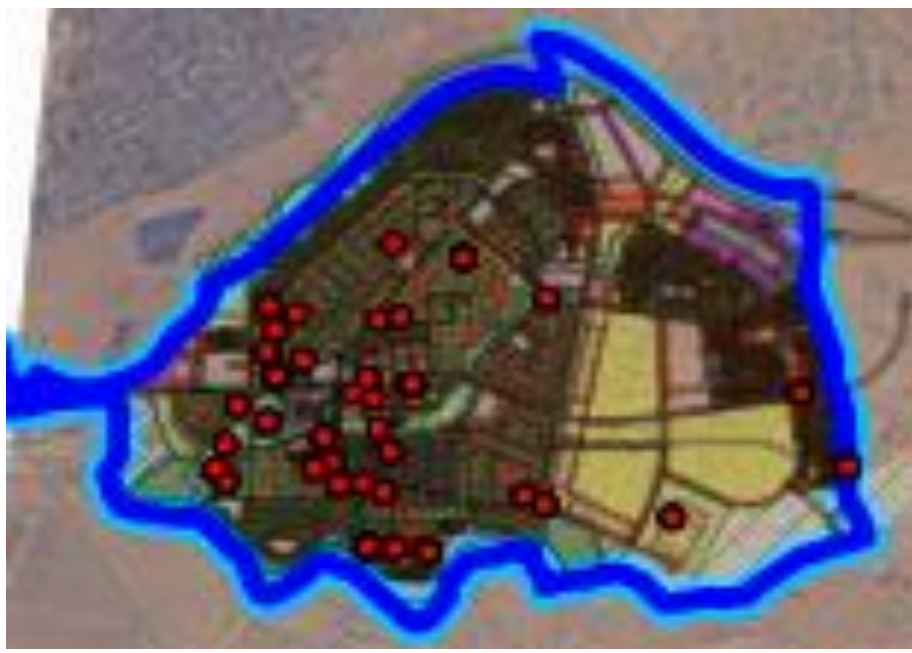
פילוח הקנסות שהוטלו ונגבו בפועל לפי סוג העבירה:



מפת העבירות שטופלו

להלן מפת מרחב התכנון של נגב מזרחי ועליה סימון העבירות שטופלו במהלך 2019:

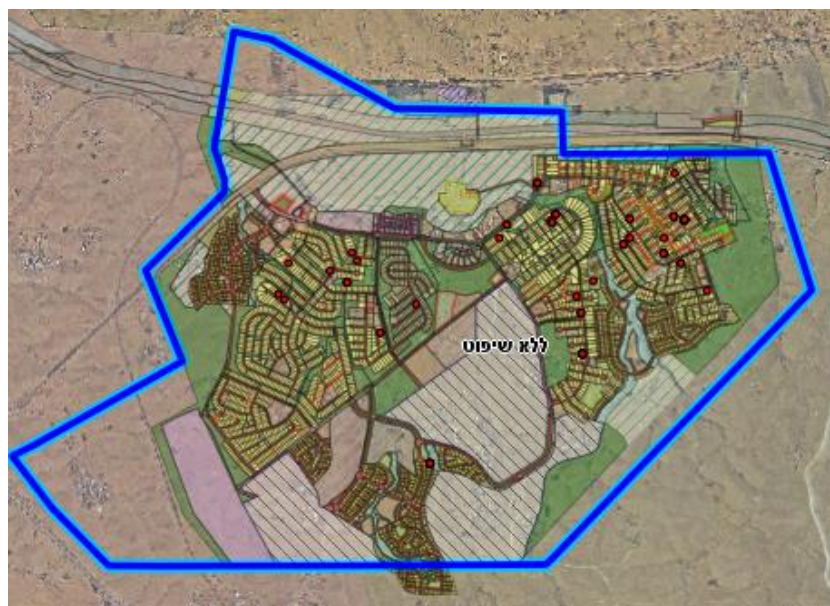
תל שבע



שגב שלום



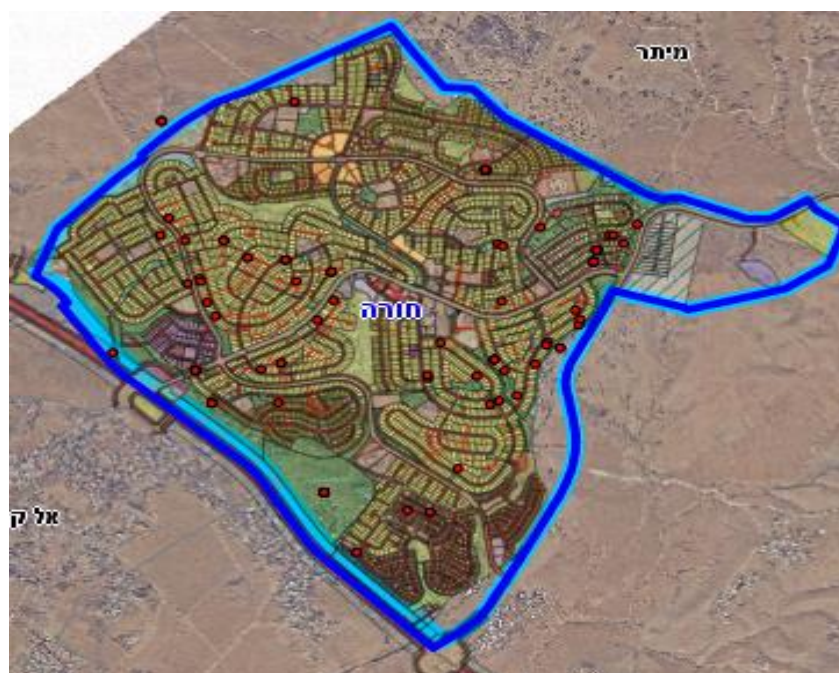
ערערה בנגב



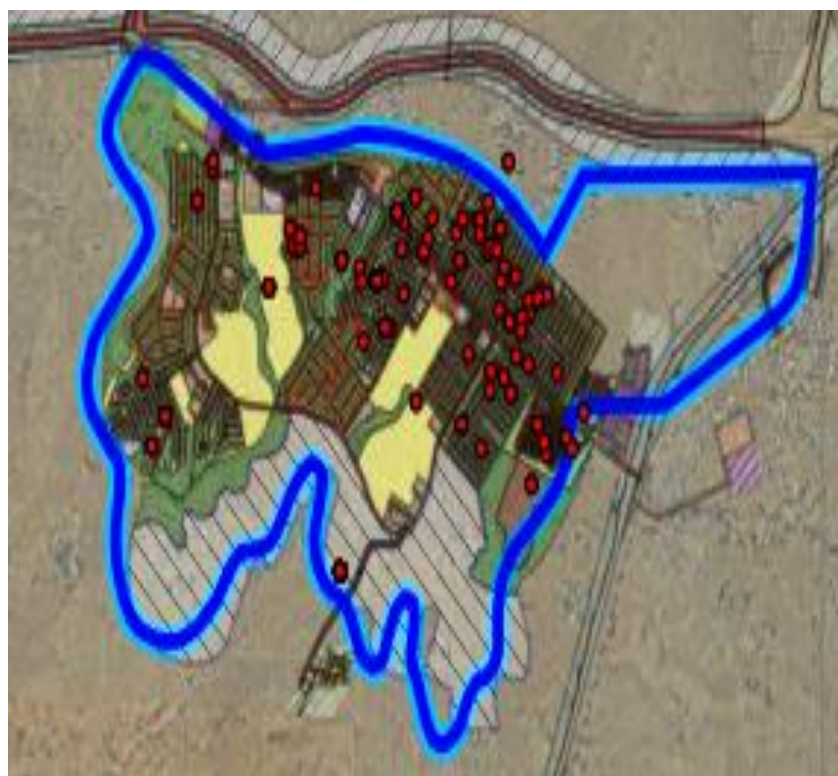
לקיה



חורה

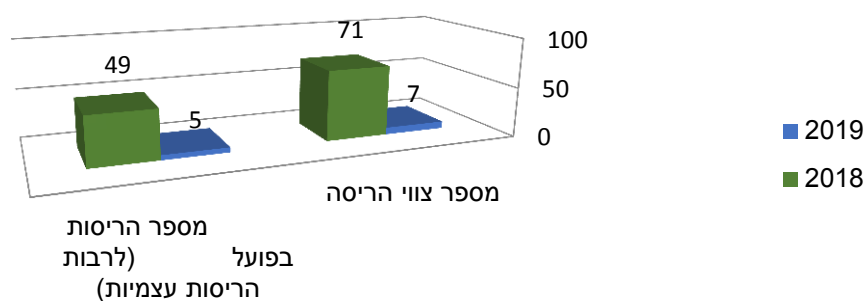


כסיפה

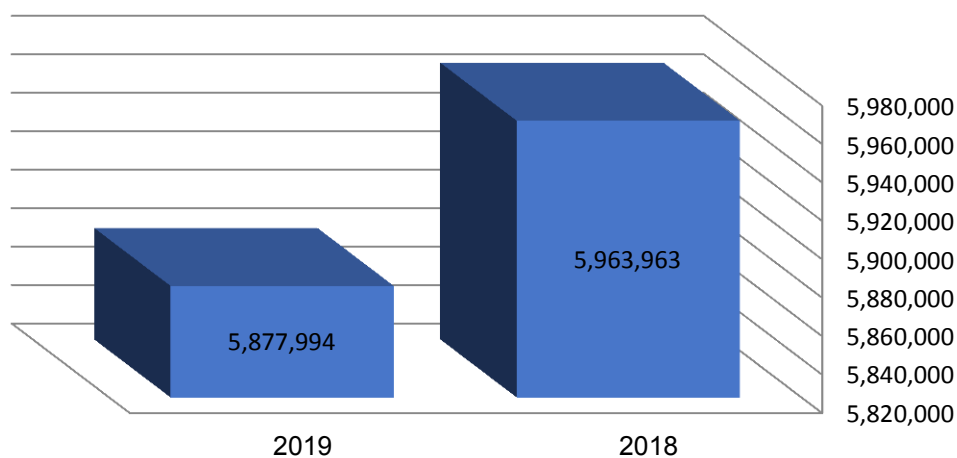


השוואת תפוקות הוועדה ביחס לשנה קודמת

מסירה וביצוע של צווי הריסה מנהליים בהשוואה שנתית



גביית קנסות, הסדרים מותנים, אגרות והיטלים



פרק ב' – מסקנות והשלכות

פרק זה מנתח את פעילויות האכיפה שהוצגו בפרק הקודם, כפי שבוצעו בוועדה המקומית נגב מזרחי במהלך 2019. פרק זה נערך גם הוא במתכונת אחידה, כלל-ארצית.

תוכן העניינים:

18-19	התייחסויות לממצאי פרק א'
20	מסקנות והמלצות

ממצאי פרק א' (בדו"ח זה)

פעילות האכיפה ;

המציאות ביישובים בשטח השיפוט של הוועדה הינה- בנייה לא חוקית מרובה, מדובר בבנייה לא חוקית ישנה וחדשה.

ישנו צורך במפקח לכל יישוב על מנת שתתאפשר אכיפה מוגברת יותר ויכולת למגר את הבנייה הלא חוקית ולהסדרה של המצב הקיים.

יש לציין שגם במצב כוח האדם הנוכחי נפתחים מאות תיקי עבירה בשנה וניתן היה לעשות הרבה יותר עם כוח אדם מתאים.

הסדרה במקום- רשות להסדרה מתכננת תכניות מפורטות עבור האוכלוסייה שמתגוררת באזורים שבהם אין תכנית מפורטת. כל עוד התכניות אינן מאושרות לא ניתן להסדיר חריגות הבניה הקיימות.

הליכי האכיפה ;

במרבית תיקי העבירה המפקחים מוציאים צווי הפסקה מנהליים , וזאת בעקבות אופי העבירות ביישובים.

מדיניות האכיפה בוועדה עוגנה על ידי היועץ המשפטי ומהנדס הוועדה עם הנחיות ברורות וסדר עדיפויות ברור לגבי כל סוגי העבירות.

אכיפה בנסיבות מחמירות ;

מדיניות אכיפה מתמקדת בבניה בשצ"פ, שטחים למבני ציבור, שטחים חקלאיים, בדרך, בניה במגרשים שלא נרכשו עדיין, בבניה חדשה ואכיפת בתים הקיימים מזה שנים.

סוגי העבירות והיקפן :

העבירות שאנו מרבים לאכוף הן עבודה אסורה ושימוש אסור.

מרבית תיקי העבירות נפתחו בעקבות עבודה אסורה, והשאר נפתחו לעבירות שימוש אסור.

מקור איתור העבירות; מתבצעת עבודת אכיפה בכפוף לתכנית העבודה, אכיפה יזומה, תלונות המגיעות מתושבים, בדיקת השוואתית מול שכבות במערכת ה-GIS.

שלבי הפעילות;

באזורים בהם קיימת בניה שנים רבות ואין תכניות מפורטות, מתווספות חריגות בניה רבות בשל הריבוי הטבעי והצורך במגורים והיכולת לאכוף את כל חריגות הבניה מוגבלת עקב כוח אדם מצומצם.

גביית קנסות, ביצוע הריסות וכו';

רוב פעילות ההריסה / הריסה עצמית מתבצעות בתיקי עבירה שנפתחים בטווח בין גבול שכונות וגבול קו כחול של הישוב, וכמובן מבנים שנבנים על שצ"פ או דרך (נסיבות מחמירות).

התיקים מתייחסים למבנים חדשים, במרחב הפעילות. ואילו תיקי עבירה שנפתחו בתוך מגרשים מוסדרים ולא ניתן להסדירם בהליך רישוי או אינם בעלי אופק תכנוני מועברים לכתב אישום.

גביית קנסות נעשית בתשלומים רבים (לעיתים כ 50-60 תשלומים) ובפריסה שנקבעת ע"י בית המשפט, ולפיכך ישנו הפרש בין סכום הקנס לסכום הגבייה בפועל.

הכנסות;

הוועדה גובה קנסות בית משפט, אגרות בנייה, היטלי השבחה ואגרת מידע בלבד.

סה"כ גבייה של 5,877,994 ש"ח

פרישת העבירות במרחב;

לפי מדיניות הוועדה אנו מטפלים במבנים חדשים (עבודה אסורה ושימוש אסור) על שצ"פ, ועל בניה בדרך, מבנה ציבור ושטחים חקלאיים ורק לאחר מכן בבנייה אסורה בתוך מגרשים מוסדרים.

השוואה לשנים קודמות;

אין עלייה בתפוקות מחלקת פיקוח בשנת 2019 לעומת 2018 בשל עזיבת מהנדס וועדה, העדר מנהל פיקוח ומחסור בכוח אדם במחלקה.

מסקנות והמלצות

יחד עם זאת לוועדה המשרתת אוכלוסייה של מעל ל 100,000 ושואפת להרחיב את פעילותיה , נושא כוח האדם הינו קריטי. ופה הדגש הוא בעיקר על ההיבט התקציבי.

לדעתנו מבלי למצוא פתרון לאמור לעיל, לוועדה יהיה מאוד קשה לשמור על רמת השירות לתושב ועל הביצועים הכמותיים שהושגו בעבודת צוות קשה ומאומצת של מספר שנים.

חתימת יו"ר הוועדה

דו"ח זה יוצג בפני מליאת הוועדה המקומית לתכנון ובניה/ ועדת המשנה בנגב
מזרחי בתאריך 27/02/2020

וידאתי כי הנתונים הכלולים בדו"ח זה הם נכונים ומתבססים על כלל הנתונים
הרלבנטיים לדו"ח זה.

שם דוד בונפלד, יו"ר הוועדה המקומית נגב מזרחי

תאריך 16/02/2020 חתימה

דו"ח זה יועבר ליחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה, משרד האוצר,
ירושלים.