

מדינת ישראל

משרד המשפטים

מחלקת יעוץ וחקיקה (משפט אזרחי)
ירושלים
כ"ה חשון תשפ"א
12 נובמבר 2020

חוק התכנון והבניה - תיקון 116

עבירות תכנון ובניה בישובים הערבים והדרוזים -

עדכון המדיניות

רקע

כידוע, ביום 25.4.2017 התקבל בכנסת תיקון מס' 116 לחוק התכנון והבניה, שקבע הליכים מהירים ויעילים יותר לאכיפת דיני התכנון והבניה מתוך מטרה להילחם בעבירות הבניה, שכונו לא אחת ע"י ביהמ"ש העליון כ"מכת מדינה".

כחלק מתיקון החוק, שנכנס לתוקף ביום 25.10.2017, הותקנו גם תקנות העבירות המנהליות (קנס מנהלי- תכנון ובניה), תשע"ח- 2018 (להלן- תקנות העבירות המנהליות), והן נכנסו לתוקפן ביום 20.12.2018. מכח התקנות האמורות ניתן להטיל קנסות מנהליים, שבמקרים מסויימים עשויים להגיע לסכומים נכבדים, כנגד מי שמבצע בניה או שימוש שלא כדון. עוד קודם לכן, וכחלק מהמאמץ הממשלתי בנושא, גובש מתווה למדיניות אכיפה בחברה הערבית והדרוזית לשם יישום הוראות החוק והתקנות, שאף הוצג בכנסת בעת הדיונים לקראת הכנת תיקון 116 לחוק התכנון והבניה לקריאה שניה ושלישית¹.

הפעלת מערך האכיפה מורכב כידוע מהאכיפה שנעשית על ידי הרשויות המקומיות ואכיפה הנעשית על ידי המדינה- באמצעות הרשות לאכיפת מקרקעין והמחלקה להנחיית תובעים בפרקליטות המדינה. נוכח פעילות מיטבית ויעילה של גורמי האכיפה המדינתיים, ותוך שיתוף פעולה אדוק עם מחלקת ייעוץ וחקיקה, ניכר כי תיקון 116 לחוק התכנון והבניה אכן "לחלל לשטח", וכי הוא מייצר הרתעה מפני עבירות בניה חדשות.

מול אלה, וכפועל יוצא מכך, רבו הפניות מצד חברי כנסת, נבחרי ציבור, ראשי רשויות וגורמי מקצוע, בנוגע לתיקוני חקיקה וליישום מדיניות האכיפה. ביום 30.12.2019 התקיים דיון בעניין בוועדת הכספים של הכנסת, אשר פנתה אף היא בבקשה לבחון מחדש את הוראות החוק והתקנות או את מדיניות האכיפה. הפניות כולן העלו את הצורך לייצר פתרונות גמישים ויצירתיים במקרים מורכבים, וכן את הצורך להתחשב במצב התכנוני שמשך שנים היה לוקה בחסר, כמו גם במצוקת הדיור הממשית בחברה הערבית והדרוזית.

עם כניסתו לתפקיד שר המשפטים של מר אבי ניסנקורן (להלן – השר), הוא ביקש מגורמי המקצוע במשרד המשפטים לבחון התאמה של מדיניות האכיפה למציאות הקיימת, ולבדוק האם יש מקרים שבהם יש הצדקה לנקוט יד מקלה.

¹ מצ"ב כנסת א'.

בהמשך למתואר לעיל, התקיימו ישיבות עבודה עם נציגי החברה הערבית והדרוזית, הן ביחס למקרים קונקרטיים שדרשו מענה מקצועי והן ביחס להיבטי האכיפה באופן כללי.

בסופו של ההליך גיבשו גורמי האכיפה עדכון למדיניות האכיפה והיא המובאת במסמך זה. המתווה קיבל אישורו של היועץ המשפטי לממשלה והוא נוגע למדיניות האכיפה המדינתית (אכיפה המופעלת על-ידי המדינה ולא הוועדות המקומיות) ביחס למבנים קיימים למגורים.

טרם נפרס את המתווה המוסכם נזכיר כי בשנים האחרונות חל שיפור דרמטי במצב התכנון ביישובים הערביים והדרוזיים, עד כי ניתן לומר שכיום 95% מתושבי ישובים אלה נכללים בקרקע שיש לגביה תכנון מתארי מעודכן, מאושר או בהליכי אישור. ודוק, בהמשך להחלטות הממשלה בענין, משימת השלמת התכנון המתארי של היישובים זכתה לקשב ממשלתי רב, ובפרט נוכח העבודה המשמעותית שנעשתה בעניין על ידי מנהל התכנון, בשיתוף משרד השיכון ומשרד האוצר.

לעת הזו, המשימה הבאה העומדת על הפרק היא השלמת הליכי התכנון המפורט, מכוחם ניתן יהיה להוציא היתרי בניה. להווי ידוע, כי בתוכניות אלה נקבעות יחידות דיור חדשות, כמו גם מוכשרת בניה בלתי חוקית שמוסדות התכנון סבורים כי ניתן להכשירה.

וידוע, מדיניות האכיפה המדינתית נגד עבירות בניה בחברה הערבית והדרוזית, הקיימת כמו גם זו המעודכנת, תומכת במהלך זה, בהיותה נובעת מהעיקרון של "אכיפה תומכת תכנון". משמעות הדבר היא שבעת קביעת המדרג לנקיטת הליכי אכיפה, יש לשים אל לב למצבים שבהם בניה בלתי חוקית, הנעשית בשלבי קידום התכנון, בעיקר בעת קידום תכנון מפורט, יכולה לסכל את כוונת התכנון, ולעקר אותו. כך למשל, בניה שנעשית בתוך מתחם שמיועד לפיתוח בתכנון המתארי, הנמצא בשלב התכנון המפורט שטרם הושלם, על חלקה שבסופו של יום תיועד לדרך או לתשתית החיונית לשכונה, עלולה לגרום לסיכול התכנון כולו ולפגוע בתושבי השכונה שהתכנון אמור לשרתם. במצב זה, כמו גם במצבים נוספים, יש חשיבות רבה לנקיטת הליכי אכיפה יעילים, באופן מיידי כלפי המפר, שכן רק בהתקיימם ניתן להבטיח שהתכנון המפורט שמתקדם, אכן יוכל להתממש בסופו של יום. במובן זה ובשלב זה, נקיטת הליכי אכיפה חדשים באמצעות קנסות מנהליים, ביחס לבנייה ישנה למגורים שהכשרתה נבחנת, אינה בראש סדר העדיפויות.

להלן תוצג המדיניות המעודכנת;

הגדרות :

בניה קיימת - מבנים המשמשים בפועל למגורים שהשימוש האסור בהם החל לפני 1.1.18 ולא מתנהלים בעניינם הליכי אכיפה.

בניה מסכלת תכנון – בניה ושימוש המסכלים תכנון ופיתוח ובכלל זה בניה ושימוש בשטח המיועד למבני ציבור וכן בתוך מתחמים שהוכרוזו על ידי הממשלה כמתחמים מועדפים לדיר לפי חוק לקידום הבניה במתחמים מועדפים לדיר.

בניה על קרקע מוגנת – בניה על תשתיות לאומיות, סביבה חופית, גן לאומי או שמורת טבע ושטחים ציבוריים פתוחים (בניה ושימוש במקרקעין, שחלה לגביהם ענישה מחמירה כאמור

בסעיף 243(א) לחוק התכנון והבניה כנוסחו בתיקון 116 למעט בניה על קרקע שהיא קרקע חקלאית (בלבד).

המדיניות המעודכנת:

עד ליום 31/12/22, היינו עד לתום יותר מ- 5 שנים מיום כניסת תיקון 116 לתוקף² לא יינקטו הליכים לפי תקנות העבירות המנהליות (קנס מינהלי – תכנון ובניה) התשע"ח-2018 ביחס לבניה קיימת למגורים, זאת בכפוף לתנאים שלהלן.

א. לא מדובר בבניה על קרקע מוגנת, **למעט קרקע חקלאית**; כלומר לא על תשתיות לאומיות, סביבה חופית, גן לאומי או שמורת טבע ושטחים ציבוריים פתוחים (בניה ושימוש במקרקעין, שחלה לגביהם ענישה מחמירה כאמור בסעיף 243(א) לחוק התכנון והבניה כנוסחו בתיקון 116).

ב. לא מתנהלים לגבי המבנה הליכי אכיפה, למעט אכיפה לפי תקנות העבירות המנהליות, ובכלל זה, המבנה לא סומן להריסה על-יד מוסד התכנון.

מדיניות זו מקלה יחסית למצב הקיים. היא קובעת, ביחס לבניה קיימת, כי לא יינקטו הליכים לפי תקנות העבירות המנהליות לתקופה נוספת של יותר משנתיים כתוספת על התקופה שנקבעה בהוראת התחילה המאוחרת הקבועה בתיקון 116 לחוק התכנון והבניה שחלפה כבר (ושלפיה מנגנוני האכיפה החדשים שנקבעו בו לא יחולו במשך שנתיים ביחס לבנייה קיימת למגורים). בנוסף, המדיניות המעודכנת קובעת תקופה נוספת ביחס לבנייה קיימת עד לתחילת שנת 2018, כאשר בתיקון 116 דובר על מבנים שהשימוש למגורים בהם החל עד ליום 21.3.2017³. יחד עם זאת, ביחס לבניה מסכלת תכנון, תמשך האכיפה כרגיל.

יש להדגיש, כי המדיניות נועדה לקבוע סדרי עדיפויות, ואין בה כדי למנוע אכיפה במקרים שאינם בראש סדר העדיפויות, כאשר כל מקרה יישקל בהתאם לכל נסיבות העניין. כמו כן, חשוב להבהיר, כי אין במדיניות זו כדי להגביל או להנחות את שיקול הדעת של מערך אכיפת החוק על-ידי הוועדות המקומיות לתכנון ולבניה.

המלצות נוספות

1. **יישום בחקיקה של דו"ח הסרת חסמים בדיור לחברה הלא יהודית**- חשוב לציין כי במקביל לעבודה הרבה שהושקעה בעדכון מדיניות האכיפה, התקדם בשנתיים האחרונות מהלך משלים שיש לו חשיבות רבה לנושא שבפנינו והוא נוגע להסרת חסמים בדיור בחברה הערבית והדרוזית. צוות שהוקם במשרד המשפטים, ובשיתוף כלל השותפים הממשלתיים, פעל רבות כדי להציג שורת המלצות מקצועיות, תכנוניות, ומשפטיות בקשת רחבה של נושאים מהותיים שמהווים כיום חסם ממשי מקידום תכנון ומימושו. עם הנושאים שבהם

² תיקון 116 לחוק התכנון והבניה נכנס לתוקף ביום 25.10.2017.

³ הוראת המעבר של תיקון 116 לחוק התכנון והבניה קובעת כדלקמן –

"(ה) על אף האמור בסעיפים קטנים (א) ו-(ג), בתקופה שמיום התחילה ועד תום שנתיים מהמועד האמור, על שימוש אסור שהוא שימוש למגורים, אשר החל לפני יום כ"ג באדר התשע"ז (21 במרס 2017) ונעשה בעבודה אסורה שהיא בניין שבנייתו הסתיימה שנתיים לפני יום פרסומו של חוק זה, לא יחולו הוראות פרק י' לחוק העיקרי, כנוסחן בסעיף 4 לחוק זה, ויוסיפו לחול על שימוש אסור כאמור הוראות פרק י' לחוק העיקרי, כנוסחן ערב יום התחילה".

הציג הצוות המלצות ניתן למנות- קידום תכניות איחוד וחלוקה, ייעול השימוש בקרקע שמנוהלת על ידי רשות מקרקעי ישראל, קידום בניה רוויה ודירור להשכרה, מיקוד הקצאת תקציבים ממשלתיים ועוד. בהתאם לאמור בדו"ח הצוות, ככל ששלבי התכנון והפיתוח יתקדמו במהירות, יהיה בכך כדי לתת מענה הולם למצוקת הדירור של האוכלוסייה בישובים הלא יהודיים. למידת הדברים בעיון הובילה למסקנה כי הבעיות אינן בתחום האכיפה בהכרח,⁴ אלא כי יש להציע פתרונות בתחומי התכנון והפיתוח נוכח המאפיינים הייחודיים של האוכלוסייה בישובים אלו.

2. **קידום תכנון מפורט** – עם התקדמות התכנון המתארי בחברה הלא יהודית, יש הכרח בקידום מהיר ויעיל, בתמיכת המדינה, של תכניות מפורטות, ובכלל זה תוכניות איחוד וחלוקה. יש יתרונות ממשיים לקידום תכנון מפורט בהקדם האפשרי, שכן, יש בכך כדי להביא בשורה ודאית לאוכלוסייה, בעוד שקביעה של "כתם" לפיתוח מתארי, לא מאפשרת הוצאת היתרי בניה, ולא מביאה בהכרח ודאות ביחס לייעודי הקרקע בתחום הפיתוח. כך למשל, יתכן כי קרקע הכלולה בתחום שנקבע לפיתוח בתכנון מתארי, תיועד בסופו של יום לצרכי ציבור ולא למגורים.

3. **קידום תכניות בוועדה למתחמים מועדפים לדירור (ותמ"ל)** - יש להמשיך ולקדם תכנון במסגרת הותמ"ל ביישובי החברה הלא יהודית, שכן התכנון בותמ"ל, מהווה מסלול נוסף לתכנון מהיר, הנותן לתושבים אופק תכנוני ממשי, דבר שתורם להתגייסות הרשות המקומית למניעת עבירות בניה חדשות, בוודאי במתחם המתוכנן בותמ"ל.

4. **התגייסות לטובת מניעת בניה חדשה מסכלת תכנון** - הקפאת האכיפה בבניה חדשה אינה תורמת לקידום התכנון המפורט, נהפוך הוא – העדר אכיפה יעילה ביחס לבניה מסכלת תכנון עלול לסכל את המאמצים לקידום מהיר של תכנון מפורט.

⁴ די אם נציין, כי לחלק גדול מהאוכלוסייה שיש למצוא לה פתרונות דירור, אין קרקע פרטית, ועל כן אינה מבצעת עבירות בניה.



נספח א'

מדינת ישראל

משרד המשפטים משרד האוצר

דגשים לאכיפה מדינתית במגזר הערבי

היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה פועלת "באכיפה מדינתית" (אכיפה המופעלת ע"י המדינה ולא הוועדות המקומיות) בהתאם למדיניות האכיפה הכללית כפי שנוסחה במסמך מיום 14.3.16 (מצ"ב) ותואמה עם המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין.

מבלי לפגוע בכלליות האמור, ובכללים המנחים אשר בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה 8.1101, ונוכח העובדה כי באשר לאכיפה במגזר הערבי נדרשת התייחסות מיוחדת, אשר תיקח בחשבון את המצב התכנוני הקיים, החדש והמתהווה, את הצורך לתמוך במאמצים תכנוניים חדשים, ואת ההכרח לשמירה על שלטון החוק, יינתנו דגשים וקדימויות לאכיפה ע"י המדינה במגזר הערבי במקרים הבאים, בהם הבנייה והשימוש נעשו שלא כדין:

- בניה ושימוש מחוץ לשטח שמוגדר לפיתוח במסגרת תוכנית מתאר כוללת או כוללת שאושרה, שהופקדה במהלך 10 השנים האחרונות או תוכנית מתאר כוללת או כוללת ביוזמת מנהל התכנון או שהוגשה בהסכמתו ושנקלטה במוסד התכנון – "בניה מחוץ לקו כחול".
- בניה ושימוש במקרקעין, שחלה לגביהם ענישה מחמירה כאמור בסעיף 243(א) לחוק התכנון והבניה כנוסחו בתיקון 116 (תשתיות, סביבה חופית וכד'), ובכלל זה בתחומי הקו הכחול.
- בניה ושימוש חדשים, בכל מקום, אשר חל עליהם סימן די' כנוסחו בתיקון 116 לחוק התכנון והבניה – "בניה חדשה".
- בניה ושימוש המסכלים תכנון ופיתוח ובכלל זה בנייה ושימוש בשטח המיועד למבני ציבור, וכן בתוך מתחמים שהוכרזו ע"י הממשלה כ"מתחם מועדף לדיור", לפי חוק מתחמים מועדפים לדיור – "בניה מסכלת תכנון".
- בניה ושימוש במקרקעין המיועדים לשטחים פתוחים לסוגיהם בתכניות מתאר מחוזיות או ארציות – "בניה בשטח פתוח".

יש להדגיש- רשימה זו הינה בגדר התווית קווים מנחים וכללים להפעלת שיקול הדעת בהחלטה על נקיטה בפעילות האכיפה המדינתית. אין מדובר ברשימה סגורה, אלא בקביעת סדרי עדיפות המלמדים על מדיניות האכיפה. אין באמור לעיל כדי למנוע אכיפה במקרים אשר אינם ברשימה זו, בהתאם לצורך ולהנחיית היועץ המשפטי לממשלה (האמורה לעיל), ובכלל זה, במקום בו קיים

לוועדה המקומית ניגוד עניינים או שהיא אינה יכולה להפעיל את סמכותה מסיבה אחרת או שהיא מבקשת את סיוע המדינה באכיפה.

עוד יודגש, כי במגזר הבדואי חלה מדיניות אכיפה כפי שנקבעה במדיניות היועץ המשפטי לממשלה, ובהתאם לה פועלות רשויות האכיפה, ואין במדיניות זו כדי לשנותה.

אין ברשימה זו כדי להגביל או להנחות את שיקול הדעת של מערך אכיפת החוק עיי הוועדות המקומיות לתכנון ולבניה.