

משרד האוצר היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה	פרק 2 - פיקוח	עדכני ליום 28.1.2018
	שם ההנחיה: הוראות מנהל היחידה הארצית לעריכת סקר עבירות בניה	מס' הנחיה 2.1

הוראות מנהל היחידה הארצית לעריכת סקר עבירות בניה

1. רקע

- 1.1. סעיף 254 ט"ז לחוק התכנון והבנייה (תיקון 116) שיכנס לתוקף ביום 25.10.17 קובע כי: ועדה מקומית ורשות מקומית מוסמכת לאכיפה יבצעו בתחומן סקר עבירות בניה בתוך 18 חודשים מיום תחילתו של החוק, ויעדכנו את הסקר מדי חמש שנים. הסקר ייערך לפי הוראות שיפרסם מנהל היחידה הארצית ויכלול בין השאר ריכוז של העבירות המשמעותיות בתחומי התכנון והבניה. הסקר יוגש למנהל היחידה הארצית ולמנהלת המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין.
- 1.2. מטרת הסקר היא לגבש מסד נתוני אמת שעל בסיסו יוכלו הוועדות והרשויות המוסמכות לבסס ולעצב את מדיניות האכיפה, לקבל החלטות ולפעול לאכיפת החוק בדרך אפקטיבית שוויונית ושקופה.
- 1.3. תכלית הסקר היא לאתר את כלל החריגות המשמעותיות במרחב התכנון, לאפיין, לשקף ולספק נתונים רלוונטיים לקבלת החלטות באשר לנקיטת הליכי אכיפה
- 1.4. רשות אכיפה מחויבת בקביעת מדיניות אכיפה במטרה למקד את משאבי האכיפה המוגבלים שעומדים לרשותה בטיפול בעבירות החמורות והמשמעותיות שבתחומה. קביעת מדיניות מושכלת מחייבת בסיס נתונים מלא ומהימן שייבנה על בסיס נתוני הסקר.

2. שיטת עבודה

2.1. כללי

- 2.1.1. הסקר יכלול את כלל העבירות בהתאם למיקוד הסקר, המפורט בסעיף 2.3. ועדה מקומית או רשות מקומית מוסמכת, רשאית להוסיף על האמור אך לא לגרוע.
- 2.1.2. סקר עבירות בניה יבוצע על כל מרחב התכנון בוועדה מקומית או על כל תחום השיפוט של רשות מוסמכת לאכיפה. ביצוע רשות מקומית מוסמכת לאכיפה סקר בתחומה, לא תידרש הוועדה המרחבית לבצע סקר בתחום אותה הרשות.
- 2.1.3. מנהל היחידה הארצית רשאי לבצע את הסקר במקום ועדה מקומית או רשות מוסמכת לאכיפה שלא יבצעו את הסקר ולחייבן בכפל עלות ביצוע הסקר.
- 2.1.4. פעילות הסקר תסתיים לא יאוחר מ-6 חודשים מיום שהחל.
- 2.1.5. תוצרי הסקר בהתאם לסעיף 2.4 יוגשו למנהל היחידה הארצית לאכיפה במשרד האוצר, ולמנהלת המחלקה להנחיית תובעים במשרד המשפטים (כהגדרותיהם בחוק התכנון והבניה) ויפורסמו באתר האינטרנט של הוועדה המקומית או הרשות המקומית המוסמכת לפי העניין. בהתאם להוראות סעיף 2.5.
- 2.1.6. הוועדות והרשויות הפטורות מהצורך בעריכת הסקר:

עדכני ליום 28.1.2018	פרק 2 - פיקוח	משרד האוצר היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה
מס' הנחיה 2.1	שם ההנחיה: הוראות מנהל היחידה הארצית לעריכת סקר עבירות בניה	

א. ניתן יהיה להתחשב בסקר קיים של ועדה שביצעה סקר חריגות בניה ב-3 השנים האחרונות על אף חלוף הזמן כאשר מתקיים אחד מהתנאים הבאים:

(1) הסקר עומד בהנחיות: הסקר יוגש כדין בהתאם לתוצרים הנדרשים ויחשב כסקר עבירות בניה ראשון.

(2) הסקר אינו עומד בהנחיות: ככל שניתן להתאימו להנחיות בהשלמת פרטים ובזמן סביר ניתן יהיה להשתמש בנתונים בכפוף לאישור מנהל היחידה הארצית. מקרים אלו יבחנו ויאושרו פרטנית.

ב. בקשות לפטור מהצורך בעריכת סקר יוגשו למנהל היחידה הארצית עד ליום 1 למרס 2018.

2.2. שלבי הסקר

2.2.1. שלב ההכנות

א. יצירת השכבות הנדרשות לסקר – שכבת הבניה המותרת, שכבת ייעודי הקרקע, זיהוי היעודים על פי קבוצות כמתואר בסעיף 2.4, בניית שכבת הקדסטר (גושים וחלקות) מותאמים לזיהוי אלפא-נומרי, ובניית שכבת גבולות התכניות (ניתנות לזיהוי אלפא נומרי).

ב. ממצאי שטח, לרבות הזמנת שכבה של תצלום אווירי מיושר עדכני לארבעה חודשים אחרונים, וסקר שימושי קרקע. (להלן אורתופוטו עדכני)

ג. הזמנת שכבת צילום אוויר מיושר נוסף לתאריך הקודם ב-4 שנים לתאריך תחילת ביצוע הסקר (להלן: "אורתופוטו 4 שנים"). (דהיינו אם הסקר החל ב-1/1/2018 אזי השכבה המוזמנת תהיה עדכנית ליום 1/1/2014)

2.2.2. שלב איתור ואפיון החריגות

א. שלב זה הוא ליבת הסקר, ובו תיבדק מידת ההתאמה בין המצב הקיים לתוכניות ולהיתרים בהתאם למפורט בסעיף 2.3.

ב. ניתן לבצע את האיתור והאפיון במספר דרכים:

(1) באמצעות מדידה קרקעית משולבת עם סקר ארנונה;

(2) באמצעות פענוח תצ"א;

(3) באמצעות שילוב של סקר קרקעי ופענוח תצ"א;

(4) בכל שיטה אחרת, שתניב תוצאות מלאות ומדויקות.

ג. כל וועדה רשאית לבחור את שיטת העבודה, לאחר שבחנה את היתרונות, החסרונות, העלויות והפוטנציאל של כל שיטה. בכל מקרה, ביצוע הסקר יהיה חייב להסתכם בתוצרים המפורטים בסעיף 2.4 להלן.

28.1.2018 עדכני ליום	פרק 2 - פיקוח	משרד האוצר
מס' הנחיה 2.1	שם ההנחיה: הוראות מנהל היחידה הארצית לעריכת סקר עבירות בניה	היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה

ד. לאחר איתור ואפיון החריגות יש לבצע השוואה בין האורתופוטו העדכני לבין האורתופוטו 4 שנים ולסמן את החריגות שעלו מהשוואה בשכבה נפרדת.

2.2.3. שלב סיכום וניתוח ממצאי הסקר

- א. בשלב זה יש לייצר את דו"חות החריגה ואת הטבלה המרכזת כמפורט בסעיף 2.4 להלן.
- ב. ממצאי הסקר יפורסמו לציבור, סיכום הממצאים ירוכז בדו"ח שיכלול מסקנות והמלצות ויועבר יחד עם ממצאי הסקר ליחידה הארצית ולמחלקה להנחיית תובעים בהתאם לסעיף 2.5.

2.3. מיקוד הסקר:

2.3.1. עבודה אסורה

הסקר יזהה את העבודות האסורות המתוארות להלן, (אין חובה לסקור עבודות הפטורות מהיתר בהתאם לתקנות התכנון והבניה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר) התשע"ד – 2014):

1) בשטח המיועד לבניה ולפיתוח (מיועד למגורים, מסחר, תעשייה וכו'):

- א. בבניה צמודת קרקע ובנייה שאינה גבוהה – כל עבודה אסורה בהיקף העולה על 8 מ"ר.
- ב. בבניה גבוהה – כל עבודה אסורה בהיקף העולה על 8 מ"ר בקומות הקרקע והגג, וכן הוספת קומות. לעניין זה "בנייה גבוהה": בניין שגובהו ארבע קומות או יותר, או שגובהו הוא 13 מטר או יותר מעל מפלס הכניסה.
- ג. בשטח המיועד למבנים ולמוסדות ציבור – כל עבודה אסורה בהיקף העולה על 3 מ"ר.

2) בשטח המיועד להישאר פתוח, על פי התיאור הבא:

- א. בשטח שייעודו קרקע חקלאית – כל עבודה אסורה בהיקף העולה על 8 מ"ר.
- ב. בשטח שייעודו שצ"פ – כל עבודה אסורה בהיקף העולה על 3 מ"ר.
- ג. בשטח שייעודו הוא גן לאומי, שמורת טבע, יער, או נחל וסביבותיו – כל עבודה אסורה בהיקף העולה על 3 מ"ר.
- ד. כל יעוד אחר – כל עבודה אסורה בהיקף העולה על 8 מ"ר.

28.1.2018 עדכני ליום	פרק 2 - פיקוח	משרד האוצר היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה
מס' הנחיה 2.1	שם ההנחיה: הוראות מנהל היחידה הארצית לעריכת סקר עבירות בניה	

(3) בשטח המצוי בסביבה חופית (כהגדרתה בחוק שמירת הסביבה החופית, תשס"ד - 2004):

- א. בתחום חוף הים (100 המטרים הסמוכים לקו המים) – כל עבודה אסורה בהיקף העולה על 3 מ"ר.
- ב. בשטח שמעבר לחוף הים – כל עבודה אסורה בהיקף העולה על 8 מ"ר.

(4) בשטח המיועד לתשתיות

- א. שטח המיועד לדרך – כל עבודה אסורה בתחום הדרך בהיקף העולה על 3 מטר, ואם מדובר על תוואי למעבר הולכי רגל – עבודה אסורה בהיקף העולה על 1 מ"ר (אין חובה לסקור מתקני דרך).
- ב. בשטח המיועד ל"תשתיות לאומיות", כהגדרתן בחוק התכנון והבניה למעט דרך – כל עבודה אסורה בהיקף העולה על 3 מ"ר (אין חובה לסקור מתקני תשתית).

2.3.2. שימוש אסור

(5) שימוש אסור במבנה בהיתר

כל שימוש אסור בניגוד לתוכנית, בהיקף העולה על 16 מ"ר בכל מבנה, במידה והמבנה עצמו קטן מ 16 מטר אזי יש לסקור כל שימוש אסור בהתאם לגודל המבנה.

2.3.3. שינוי במיקוד הסקר

ועדה מקומית או רשות מקומית מוסמכת לאכיפה המעוניינת לבצע שינויים במיקוד הסקר עקב נסיבות חריגות ומיוחדות הנוגעות למרחב התכנון, רשאית להגיש בקשה מפורטת בכתב למנהל היחידה הארצית, בקשות כאמור יוגשו עד ליום 1 למרס 2018. הבקשה תכלול את הפרטים הבאים:

- א. רקע כללי על מרחב התכנון הכולל נתונים על היקף השטח והנכסים המיועדים לסקירה
- ב. פירוט הבקשה והנסיבות החריגות אשר בגינן הוגשה הבקשה
- ג. פירוט מיקוד הסקר המבוקש ביחס להנחיה
- ד. תוכנית עבודה להוצאת הסקר עם המיקוד המבוקש לפועל ככל שיאושר

עדכני ליום 28.1.2018	פרק 2 - פיקוח	משרד האוצר היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה
מס' הנחיה 2.1	שם ההנחיה: הוראות מנהל היחידה הארצית לעריכת סקר עבירות בניה	

2.4. תוצרי הסקר

לאחר ביצוע הסקר, יש להציג את ממצאיו במסמכים כמפורט להלן (ראו תקנים ודוגמאות המצורפים כנספחים למסמך זה):

2.4.1. תשריט חריגות (ראה נספח 1) – תשריט אשר ייבנה ויוצג באמצעות מערכת ממי"ג (GIS), ויכלול את השכבות הבאות:

- א. תצלום אוויר מיושר (אורתופוטו עדכני).
- ב. שכבת רצף של הקונטור החיצוני של הבניה המותרת, בהתאם להיתרי הבנייה, בצבע כחול;
- ג. שכבת רצף של ייעודי הקרקע;
- ד. שכבות אשר יציגו רקע צבעוני בגוון אחיד, על-פי נוהל מבאי"ת, לכל אחת מהקטגוריות הבאות:

ד-1. השטחים המיועדים לבניה ולפיתוח לצורך בניה שאינה גבוהה, שאינם מיועדים לבניית מבני ציבור;

ד-2. השטחים המיועדים לבניה ולפיתוח של בניה גבוהה, (ללא שטחים לבניית מבני ציבור);

ד-3. השטחים המיועדים לבניית מבני ציבור;

ד-4. שטחים המיועדים לקרקע חקלאית ושצ"פ, לרבות פארקים וכן שמורות טבע, גנים לאומיים וחופים;

ד-5. שטחים הנכללים בסביבה החופית, מופרדים לשטח החוף ולשטח שמעבר לו;

ד-6. שטחים המיועדים למעבר קווי תשתית, שאינם תשתיות לאומיות;

ד-7. שטחים המיועדים לקווים ומתקנים של תשתיות לאומיות.

- ה. שכבת רצף של שימושי קרקע מסווגת על פי סיווגי הארנונה;
- ו. שכבת רצף של גבולות התכניות המאושרות, המאפשרת זיהוי על פי חיפוש אלפא נומרי של גבולות תכנית נתונה;
- ז. שכבת רצף של הקונטורים הקיימים של הבניה, בצבע שחור;
- ח. שכבת רצף של כל אותם מקומות בהם קונטור הבניה הקיימת חורג מקונטור הבניה המותרת (כמפורט בסעיף ב' לעיל). קונטור החרגה יסומן בצבע אדום;
- ט. שכבת רצף של כל החרגות שנתגלו בהשוואה לאורתופוטו 4 שנים בצבע צהוב;

עדכני ליום 28.1.2018	פרק 2 - פיקוח	משרד האוצר היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה
מס' הנחיה 2.1	שם ההנחיה: הוראות מנהל היחידה הארצית לעריכת סקר עבירות בניה	

י. שכבת רצף של גושים וחלקות המאפשרים חיפוש לפי זיהוי גוש וחלקה, לרבות מגרשים שנקבעו בתכניות מאושרות, ככל שהם שונים מגבולות החלקות באותו שטח.

* כלל השכבות יוגשו בתצורת קובץ SHP.***.

2.4.2. דו"ח חריגה (ראה נספח 2 – קובץ PPT) – קונטור החריגה יאפשר הפניה ל"דו"ח

חריגה", אשר יכלול את המידע הבא:

א. מידע חזותי:

א-1. תשריטי היתרים ככל שקיימים (סרוקים או מקושרים).

א-2. תצלום אוויר מיושר, ממוקד על הנכס/מגרש/חלקה, עם שכבות הבניה המותרת, הבניה הקיימת והחריגות מסומנות על-גב התצלום.

א-3. תצלומים אלכסוניים או תצלומי קרקע של הנכס/ החלקה/מגרש.

ב. נתונים:

ב-1. פרטים מזהים

ב-2. פירוט חריגות ונתונים על כל חריגה

2.4.3. טבלת מרכזת (ראה מסמכים ישימים מס' 1 + 2)

א. כלל נתוני הסקר ירוכזו בטבלה, שורה לכל דו"ח, בהתאם לקטגוריות הבאות:

○ פרטים מזהים

○ פרטי חריגה

○ מצב משפטי

○ סדר עדיפות בהתאם למדיניות האכיפה

ב. הטבלה תהיה מקושרת לדו"חות החריגה, למידע הרישוי בוועדה (ככל שישנו) ולאורתופוטו.

ג. הטבלה המרכזת לא תפורסם במלואה לציבור והגישה אליה תוגבל לבעלי תפקידים רלוונטיים בוועדה בלבד.

עדכני ליום 28.1.2018	פרק 2 - פיקוח	משרד האוצר היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה
מס' הנחיה 2.1	שם ההנחיה: הוראות מנהל היחידה הארצית לעריכת סקר עבירות בניה	

2.5. פרסום ודיווח

2.5.1. פרסום

- 2.5.1.1. לאחר השלמת הסקר יש להעלות את התשריט בצירוף השכבות ודו"חות
החריגה לאתר האינטרנט של הוועדה המקומית.
- 2.5.1.2. הטבלה המרכזת תפורסם ללא עמודות הטיפול המשפטי והפרטים
האישיים.
- 2.5.1.3. עם העלאת התוצרים יש ליתן חודש לתיקון טעויות ולאפשר לכל מי
שמוזהה טעות לפנות אל הוועדה ולבקש לתקן כאמור.

2.5.2. דיווח ליחידה הארצית ולמחלקה לאכיפת דיני התכנון והבניה

- לא יאוחר מ-60 יום ממועד סיום הסקר יועבר דו"ח מרכז מפורט ליחידה הארצית
בצירוף הטבלה המרכזת במלואה. הדו"ח יכלול את הנושאים הבאים:
- 1) **מבוא** – פירוט נתונים כללים על הוועדה ועל מרחב התכנון: נתוני
אוכלוסייה, מאפיינים ייחודיים של האוכלוסייה ושל המרחב, מצב תכנוני,
חזון, אתגרים, כיווני פיתוח, ועוד.
 - 2) **מתודולוגיה** – תיאור ופירוט שלבי ביצוע הסקר הפועל.
 - 3) **סיכום ממצאי הסקר** – ניתוח ממצאים כמותיים, איפיון תופעות, איתור
עבירות בולטות (נסיבות מחמירות, היקף נרחב), זיהוי תאי שטח מועדים,
ועוד.
 - 4) **מסקנות והמלצות באשר למדיניות האכיפה ולתוכנית העבודה** – המלצות
לעדכון מדיניות האכיפה בהתאם לממצאי הסקר, וכן המלצות לתוכנית
עבודה ל-5 שנים הקרובות תוך מתן דגש על סדרי עדיפויות ודחיפות.

28.1.2018 עדכני ליום	פרק 2 - פיקוח	משרד האוצר היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה
מס' הנחיה 2.1	שם ההנחיה: הוראות מנהל היחידה הארצית לעריכת סקר עבירות בניה	

נספחים

נספח 1 – תשריט שכבת היתרים וחריגות (חלקית) לדוגמא:



בתשריט דוגמא זה ניתן לראות מספר שכבות:

- 2.4.1 א – תצלום אוויר מיושר (אורתופוטו עדכני).
- 2.4.1 ב – שכבת רצף של הקונטור החיצוני של הבניה המותרת, בהתאם להיתרי הבנייה, בצבע כחול;
- 2.4.1 ח – שכבת רצף של כל אותם מקומות בהם קונטור הבניה הקיימת חורג מקונטור הבניה המותרת. קונטור החריגה יסומן בצבע אדום;

בתשריט דוגמא זה לא ניתן לראות את השכבות:

- 2.4.1 ג – שכבת רצף של ייעודי הקרקע;
- 2.4.1 ד – שכבות אשר יציגו רקע צבעוני בגוון אחיד, על-פי נוהל מבאי"ת...
- 2.4.1 ה – שכבת רצף של שימושי קרקע מסווגת על פי סיווגי הארנונה;
- 2.4.1 ו – שכבת רצף של גבולות התכניות המאושרות, המאפשרת זיהוי על פי חיפוש אלפא נומרי של גבולות תכנית נתונה;
- 2.4.1 ז – שכבת רצף של הקונטורים הקיימים של הבניה, בצבע שחור;

28.1.2018	עדכני ליום	פרק 2 - פיקוח	משרד האוצר היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה
מס' הנחיה 2.1		שם ההנחיה : הוראות מנהל היחידה הארצית לעריכת סקר עבירות בניה	

נספח 2 – דוח חריגות לדוגמא – מצ"ב קובץ PPT

עדכני ליום 28.1.2018	פרק 2 - פיקוח	משרד האוצר היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה
מס' הנחיה 2.1	שם ההנחיה: הוראות מנהל היחידה הארצית לעריכת סקר עבירות בניה	

מסמכים ישימים:

1. קובץ נתוני סקר – מצ"ב מפרט טכני
2. טבלת ריכוז נתונים לדוגמא – מצ"ב קובץ אקסל