



# סיוע משטרתי לאכיפת חוק התכנון והבניה

המלצות להחלטת הממשלה

ניסן התשע"ו | אפריל 2016

## תוכן

2.....	רקע
3.....	ההכרה בנחיצות הסיוע המשטרה לאורך השנים
5.....	המלצות תנועת רגבים
6.....	סיכום

בהוצאת:

### תנועת רגבים

הפועלת למניעת השתלטות לא חוקית על אדמות מדינה  
ולשמירה על כללי מנהל תקין בכל הנוגע למדיניות הקרקעית של מדינת ישראל.

### סיוע משטרה לאכיפת חוק התכנון והבניה

המלצות תנועת רגבים להחלטת הממשלה

מחקר ונתונים:

ישי חמו – רכז מחוז צפון, 'רגבים'  
מאיר דויטש – מנהל מחלקת מדיניות, 'רגבים'

כתיבה ועריכה:

שירה עבאדי – 'לשונית'  
אברהם בנימין – מחלקת מידע ופרסומים, 'רגבים'

תמונות ועזרים:

תנועת רגבים

## רקע

תופעת הבנייה הבלתי חוקית בישראל מוכרת כ'מכת מדינה' מזה עשרות שנים. היקפיה האמתיים אינם ידועים לאיש, אך על פי הערכות ואומדנים שונים יש מעל 100,000 מבנים לא חוקיים ברחבי מדינת ישראל. מספר זה מתייחס אך ורק למבנים שהוקמו ללא היתר ובניגוד לחוקי התכנון והבנייה, ואינו כולל אלמנטים נוספים, כגון מבנים שהוקמו בהיתר ונוספו להם חריגות בנייה שונות. השופט מישאל חשין ז"ל היטיב לתאר את ממדי התופעה באומרו: **"תופעת הבנייה הבלתי חוקית הפכה למכת-מדינה. ברבות השנים צירפה עצמה מכה זו... לעשר המכות"** (רע"פ 4357/01).

לבנייה הבלתי חוקית יש השלכות רבות על איכות החיים של התושבים, על תכנון ובנייה לטווח קצר ולטווח ארוך ועל התשתיות ביישובים השונים. רשויות המדינה מודעות לתופעה המדאיגה:

תופעת הבנייה הבלתי חוקית במדינה היא תופעה רחבת היקף, הפוגעת בסדר הציבורי ובאיכות החיים של האזרחים, כמו גם בקיומו של הליך תכנון בנייה מסודר. מבנים הנבנים ללא פיקוח, ללא התאמה לתקני בנייה מחייבים וללא סידורי בטיחות נאותים, מהווים נזק בטיחותי ולעתים גורמים נזק ישיר לאיכות החיים של הפרט והסביבה (מתוך אתר האינטרנט של משרד הפנים).<sup>1</sup>

על אכיפת חוקי התכנון והבנייה אחראים כמה גורמים: היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה במשרד האוצר, ועדות מקומיות ומחוזיות לתכנון ובנייה, רשות מקרקעי ישראל והסיירת הירוקה. תפקידם של גורמים אלה הוא לפקח, להוציא צווים מנהליים להפסקת עבודה או להריסה, לפנות לערכאות על מנת להוציא צווים שיפוטיים ולבצע הריסות בהתאם לצורך.

צווים אלה, שהם כלי העבודה המרכזי בעבודת הפיקוח, פעמים רבות נטולי כל משמעות מעשית. בהיעדר אכיפה מספקת, עשרות אלפי מבנים בלתי חוקיים שכנגדם הוצאו צווי הפסקת עבודה, צווי הריסה מנהליים, או אף צווי הריסה שיפוטיים – ממשיכים לעמוד על תלם שנים רבות לאחר שהוצאו נגדם הצווים השונים.

באזורים נרחבים במדינת ישראל עבודת הפיקוח והאכיפה תלויה בליווי של כוח אבטחה משטרת, המאפשר לפקחים לבצע את תפקידם. בשל מקרי אלימות רבים של תושבי אזורים אלה, בעיקר במגזר הערבי, כלפי גורמי האכיפה, הסיוע המשטירתי הוא ה**ברחי** מאחר שהוא הדרך היחידה שבה יכולים הפקחים לבצע את האכיפה הנדרשת. גורמי האכיפה השונים מבקשים את סיוע המשטרה אך לה, לטענתה, קיימים שיקולים לוגיסטיים ומבצעיים המשפיעים על מתן הסיוע.

מזה כעשור עוקבת תנועת רגבים אחרי אכיפת חוקי התכנון והבנייה בכל רחבי הארץ, בדגש על האזורים שבהם נפוצה תופעת הבנייה הבלתי חוקית – מחוז חיפה והצפון, מזרח ירושלים והנגב. מהמעקב הממושך ומתכתובת משפטית עם גופי האכיפה האמורים, עולה בבירור כי הסיוע המשטירתי, המתבקש וההכרחי, שאינו ניתן כדבעי, הוא אחד החסמים המרכזיים באכיפת דיני התכנון והבנייה.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> <http://www.moin.gov.il/Subjects/BuildingReports/Pages/default.aspx>

<sup>2</sup> ראו לדוגמה נספח מס' 1.

## ההכרה בנחיצות הסיוע המשטרה לאורך השנים

### הקמת מתפ"א

בשנת 2004 הוקמה יחידת מתפ"א (מנהלת תיאום פעולות אכיפה) במשטרה. זהו גוף היגוי שתפקידו לגבש מדיניות אכיפה ותכנית פעולה מערכתית שנתית הכוללת תכנית עבודה מפורטת, סדרי עדיפויות וכן תפוקות ולוחות זמנים לטיפול בעבירות המקרקעין. כמו כן, מתפקידי היחידה הוא לשלב בין היחידות הממשלתיות הפועלות לאכיפת החוק נגד עבירות בנייה, פלישות למקרקעי ציבור ושימוש במקרקעין ללא היתר כדון. ליחידה הוקצה תקציב שנתי של 26 מיליוני שקלים, וכן כוח אדם ייעודי של 114 שוטרים.

לאחר כמה שנות פעילות התברר כי מצב האכיפה נותר בכי רע, בין השאר בשל העובדה כי היחידה הייעודית כלל לא עמדה ביעדים שהוצבו לה. נוסף על כך, מצבת כוח האדם של היחידה הופנתה דרך קבע למשימות שיטור שגרתיות. בשנת 2008 חידדה הממשלה את תפקידה של מתפ"א בהחלטת ממשלה.<sup>3</sup> בין השאר, נקבע כי שוטרי היחידה יעסקו אך ורק בפעולות אכיפה אלה ולא במשימות אחרות, כי על היחידה לעמוד ביעד הריסות מינימלי של כ-500 מבנים בשנה, וכי עליה להעביר לממשלה דיווח חצי-שנתי על היקף פעילותה. בהחלטה הודגש כי אי-עמידה ביעדים תוביל לפירוק היחידה ולפיזור כל כוח האדם שלה.

משנת 2009 החלה מתפ"א להעביר לממשלה דיווח חצי-שנתי, שנועד לוודא כי המשטרה אכן עומדת ביעדי האכיפה שהציבה לה הממשלה. בדו"חות אלה הציגה מתפ"א כי עמדה היטב ביעדים הנדרשים ואף הרבה מעבר להם. ואולם, על פי נתוני רשויות האכיפה עצמן – המשטרה ומתפ"א כלל אינן עומדות ביעדים אלה.<sup>4</sup>

כך, לדוגמה, בדיווח המשטרה לשנת 2012 צוין כי ניתן סיוע משטרה להריסות של 1,671 מבנים בשנה זו ברחבי הארץ – כ-250% מהיעד הנדרש.<sup>5</sup> הצלבת נתונים אלה עם הנתונים במכתבי חופש מידע לגורמים אחרים מצביעה על תמונה שונה לגמרי; בנתון רשמי שהתקבל מיחידת הפיקוח של משרד הפנים נאמר כי **"בין השנים 2010-2014 נהרסו בסיוע משטרה במחוז צפון – 7 מבנים, ובמחוז חיפה – 23 מבנים"**.<sup>6</sup>

מתפ"א עצמה, בתשובה לפניית מכון המידע והמחקר של הכנסת השיבה כי **"בשנים 2012-2014 בוצעו 65-69 מבצעי הריסות בכל שנה"**.<sup>7</sup> כלומר, היקף הפעילות של מתפ"א בשנים אלו הוא כ-14% בלבד מן היעד המינימלי שנקבע בהחלטת הממשלה.

<sup>3</sup> החלטת ממשלה מספר 3997, מיום 24.8.2008.

<sup>4</sup> <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/mo3658.pdf>, עמ' 18, וכן נספח מס' 2

<sup>5</sup> "דיווח שנתי: יישום החלטת ממשלה מספר 3997 בדבר הגברת האכיפה של חוק התכנון והבניה", סע' 2 (ב).

<sup>6</sup> מענה מטעם "יחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה", מיום 9.11.15.

<sup>7</sup> **"בנייה בלתי חוקית והריסת מבנים בישראל"**, מכון המידע והמחקר של הכנסת, אוקטובר 2015.

### הקמת יחידת יואב

באפריל 2012, במסגרת התכנית הממשלתית להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב, הוקמה יחידת יואב. יחידה זו מונה כמה מאות שוטרים והיא יחידה ייעודית של מחוז הדרום במשטרה, הפועלת תחת מנהלת דרום לתיאום האכיפה של דיני מקרקעין בנגב. מטרתה היא לעצב מדיניות אכיפה אחידה בדרום ולהוציאה לפועל.

פעילותה של יחידת יואב שיפרה לאין ערוך את אכיפת הבנייה בנגב. נתוני דו"ח "הצוות המיוחד להתמודדות עם תופעת הבנייה הבלתי חוקית"<sup>8</sup> מצביעים על כך שרוב פעילותה של המשטרה בתחום אכיפת חוקי הבנייה, כפי שדיווחה לממשלה, התבצעה במחוז הדרום בידי יחידת יואב.

### צוות להתמודדות עם תופעת הבנייה הבלתי חוקית

בפברואר 2015 הוקם "הצוות להתמודדות עם תופעת הבנייה הבלתי חוקית". הצוות, שמנה נציגים מהמשטרה, מהממשלה ומגורמי האכיפה השונים, דיווח על מסקנותיו בתום שנה של דיונים.

בדו"ח שהגיש הצוות הבין-משרדי צוין שוב ושוב כי הסיבה לחוסר האכיפה היא העדר סיוע משטרי, הפוגע בתפקוד של כל הגורמים בשטח. עם זאת, המלצות הצוות אינן מתייחסות להיבט זה, משום שנתגלו חילוקי דעות לגבי השגת היעדים של המשטרה.

**במילים אחרות, גורמי האכיפה השונים טענו שהם לא מקבלים סיוע משטרי ביישובים ספציפיים. כתוצאה מכך מתעכב מתן הצווים בכל רחבי הארץ והעיכוב מביא, במקרים מסוימים, לפקיעת תוקף הצו ולסיכול ביצועו. מנגד, נציגי מתפ"א הביאו נתונים שונים המראים כי היחידה אכן עמדה ביעדיה. הם הסבירו כי למשטרה יש סדר עדיפויות משלה והיא מנסה לפעול ככל יכולתה במסגרת לוחות הזמנים וכוח האדם שלה.**

### החלטת הממשלה הצפויה

בעקבות מסקנות הצוות והמלצותיו, עתידה הממשלה להחליט בקרוב על צעדים חדשים ונוספים כדי לייעל את האכיפה על הבנייה הבלתי חוקית ברחבי הארץ.

מאחר שהיעדר הסיוע המשטרי עבר כחוט השני בין כל הוועדות שהתכנסו ודנו בנושא בשנים האחרונות, אנו סבורים כי הממשלה חייבת לתת פתרונות לבעיה זו, ועל כן אנו רואים לנכון להציג את המלצותינו.

<sup>8</sup> [הצוות להתמודדות עם תופעת הבנייה הבלתי חוקית - דין וחשבון, ינואר 2016.](#)

## המלצות תנועת רגבים

### הקמת יחידות מחוזיות ייעודיות

דו"ח הצוות הבין משרדי מציין לטובה את פעילותה של יחידת יואב, ששינתה את פני אכיפת התכנון והבניה בנגב. לאור זאת אנו מציעים כי בכל מחוז משטרה תוקם יחידה כדוגמת יחידה זו, שתהיה כפופה למפקד המחוז ותעסוק באכיפת הבניה בלבד. מודל הפעולה של יחידה מחוזית, במקום יחידה ארצית (מתפ"א), טומן בחובו יתרונות רבים.

- א. השוטרים שיועסקו ביחידה המחוזית יתמקצעו בשטח שבו הם משרתים ולא יהיה צורך לנייד אותם בכל הארץ לצורך ביצוע פעולות אכיפה.
- ב. היחידות הייעודיות יזדקקו לפחות כוח אדם ממה שדרוש כיום לאכיפה. כפי שלמדנו מהניסיון של יחידת יואב, האוכלוסייה "מתרגלת" לאכיפה. בשלב הראשון של האכיפה יהיה צורך בשוטרים רבים כדי לחלק צווים ולבצע הריסות מפני החשש לאלימות כלפי הפקחים (יש לזכור שהבניה כמעט ולא נאכפת שם כבר שנים!). בהמשך, מספר השוטרים הנדרשים יהיה נמוך בהרבה משום שכאשר האכיפה מתבצעת באופן שגרתי, התושבים מקבלים אותה בהבנה ומקיימים את הנדרש מהם.
- ג. למפקד המחוז יש אינטרס להפעיל את השוטרים משום שהם כוח אדם נוסף תחת פיקודו והצלחתם נזקפת לזכותו.

### קביעת יעדים מחוזיים

היעדים שניתנים למשטרה כיום הם, לרוב, יעדים כלל-ארציים. מציאות זו גורמת לכך שמאזורים מסוימים הסיוע המשטרה נעדר לחלוטין, ואילו אזורים אחרים "מכסים" על החוסר (בעיקר אזור הדרום שמטופל בידי יחידת יואב). לאור זאת, יש לקבוע יעדים מחוזיים ולהגדיר לכל מחוז את המענה הנדרש לכל גורם מרשויות האכיפה; יש לקבוע יעדים של מספר ימים שבהם יינתן סיוע משטרה לאיתור ולהריסות, ולא להסתפק בספירת ההריסות שמתבצעות בפועל (כיום כל אלמנט, ולו הקטן ביותר, מדווח כהריסת מבנה).

כמו כן, במסגרת היעדים המחוזיים אין להחשיב הריסה עצמית כיעד שבוצע בידי המשטרה.

### טופס אחיד ומקוון לבקשת סיוע

גורם אכיפה המבקש סיוע משטרה יכול לעשות זאת במגוון דרכים: בטלפון, בפקס, במייל, בדואר ועוד. האפשרויות הרבות והלא אחידות לבקשת סיוע מביאות לכך שלמשטרה אין מעקב מסודר אחרי הפניות שמתקבלות והדבר יוצר אי-סדר וחוסר הבנה.

המלצתנו היא לבנות טופס אחיד ומקוון, שרק באמצעותו יתאפשר לבקש סיוע מהמשטרה. הטופס יאפשר למשטרה לעקוב אחר כל הבקשות המתקבלות וכן יאפשר לה להציג לממשלה באופן אמתי ומדויק את מדדי העמידה ביעדים. כל טופס יכול את כל הפרטים הרלוונטיים כגון: מס' סידורי, תאריך הגשת הבקשה, הגוף המבקש, מיקום מדויק, פרטים מדויקים על הנכס, סטטוס משפטי ועוד.

הטופס יהיה מקושר למערכת הממ"ג הארצית של הרשויות לאכיפת דיני מקרקעין. פלטי הטופסים שיישלחו יופיעו בטבלה מרכזת בפיקוד המשטרה, ביחידה הארצית לפיקוח על הבנייה ובמחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה.

בימים אלה נערכים שינויים במשרדי הממשלה ובגופים הממשלתיים השונים כדי להכניס את רשת האינטרנט לשימוש יום-יומי ולהקל על התקשורת אִתם ("ישראל דיגיטלית"). נראה כי יצירת טופס אחד ומקוון כאמור היא חלק משינויים אלה, ועל כן הגיוני שפיתוחו ימומן במסגרת התכנית.

### דיווח רבעוני לממשלה

יש צורך בייעול נוהל הדיווח של המשטרה ביחס לעמידה ביעדים בנושא אכיפת הבנייה. על כל יחידה מחוזית לדווח בדיוק לאילו גופים היא נתנה סיוע, לאילו מטרות ניתן הסיוע ואיך הסיוע ניתן בפועל (ראו נספח מס' 3).

## סיכום

אנו עומדים בפניה של שעת כושר שיכולה לשנות את פני המדינה בכל הנוגע לאכיפת דיני התכנון והבנייה. לאורך השנים צפה ועלתה שוב ושוב סוגיית היעדר הסיוע המשטרה לגופי האכיפה, אך מעולם לא ננקטו צעדים כוללים שיתנו מענה רחב ומקיף לסוגיה זו. על מנת לשנות את המצב, יש לבצע טיפול שורש בנכונות המשטרה וביכולתה לסייע לגורמי האכיפה השונים, בדיווח שלה על הסיוע שנתנה ויותר מכול – בסיוע שניתן בפועל. זהו טיפול קשה וכואב, אך בלעדיו לא ניתן לשנות את המציאות ומכת המדינה תיוותר בעינה ואף תוסיף ותגדל.



[7] סיוע משטרה לאכיפת חוק התכנון והבניה

נספח מס' 1: פניית רגבים לגבי צו הריסה שלא בוצע

اللجنة المنطقية للتظلم والبناء  
"بکעת بیت הכرم"

הועדה המרחבית לתכנון ולבניה  
"בקעת בית הכרם"

יום שני 10 אוקטובר 2011

לכבוד  
מר סאיר דויטש  
רכז צפון - רגבים - ת.ד. 44439  
ירושלים 91443

א.ג.

הנדון: **בניה בלתי חוקית - גז'ת 18829/29**  
מנייתך מיום 6/10/11

עם קבלת מנייתך שבדון, ולאחר בדיקת חתימות, לוחן ותגובתו:

- בוצע כמתחייב מעלות אכיפה נגד 3 המבנים:
- א. כ-18/4/11 - צו המסמך עבודות שיפוטי בחלילת עבודות כלנסאות.
- ב. 23/5/11 - צו הריסה מנהלי נגד המבנים ולא בוצע עקב אי מתן סיוע משטרה.
- ג. 16/6/11 - הוגשה תלונה במשטרה על הפרת צו שיפוטי.
- ד. 27/6/11 - הוצא שוב צו הריסה מנהלי ושוב לא בוצע עקב אי מתן סיוע משטרה.
- ה. חונש סוג תביעה משפטי המסופל עיי היושג המספטי של הוועדה.

2. לידעתך.

בכבוד רב,  
אמיר גור, תני"צ  
ר"י מונפי"א

העמק:  
מר יוסף ברון - ממונה מחוז צפון, נגרת.

נספח מס' 2: דיווח מתפ"א על עמידה ביעדים

16 ינואר 2013  
סימוכין לשכ"מ: 04753113

המשרד לבטי"פ/מזב"ט

שלום רב,

הנדון: דיווח שנתי - יישום החלטת ממשלה 3997 בדבר הגברת האכיפה של התכנון והבניה

- בהתאם להחלטת הממשלה 3997 מיום 24.08.08 שבדון מוגש באת דוח ביצוע בכפוף לאמור בה לצורך דיווח לממשלה:
- עמידה ביעדים בנותיים לשנת 2012:
  - פעולות לאיתור התחלות בניה ופלישות טריות (גידול בהתאמה של 10% בשנה)
    - הישג נדרש 215 מבצעי איתורים
    - ביצוע 552 מבצעי איתורים
    - אחוז ביצוע 256%
  - הריסת מבנים
    - הישג נדרש 666 הריסות
    - ביצוע 1671 הריסות
    - אחוז ביצוע 251%
- מצבת כח אדם במתפי"א:
  - תקן- 112
  - מבנה- 111
  - פער - 1 (מקד)
- לדעתך.

בברכה,  
עו"ד יואב תלם, נצי"מ

אגף המבצעים

מנהלת תיאום פעילות אכיפה

ב. עמידה ביעד סיוע להריסות ופלישות:

מחוז	יעד שנתי	הישג נדרש	ביצוע מצטבר	פער	% עמידה ביעד
דרום	244	244	655	411	258%
צפון	93	93	61	-32	65%
ירושלים	164	164	95	-69	58%
מרכז	50	50	33	-17	66%
סה"כ	551	551	844	293	153%

3. לדיעה.

בברכה,  
אמיר גור, תני"צ  
ר"י מונפי"א



נספח מס' 3: דוגמה לדיווח יחידתי

מחוז	גוף מסתייע	אופי סיוע	מספר	שוטרים		
דרום	משרד הפנים	פיקוח	20 ימי פיקוח	100		
			20 צווים	200		
		הריסה עצמית	20 מבנים	קשיח	5	250
				יבול	8	80
				צריף	6	60
	אוהל			1	5	
	ביצוע הריסה	10 מבנים	קשיח	2	800	
			יבול	5	400	
			צריף	1	180	
			אוהל	2	20	
	חקירה	30 נחקרים		10		
	אבו בסמה	הוצאת צו	5 צווים	קשיח	50 מר	
					אוהל	6 מר
		הריסה עצמית	פיקוח	חקירה	הריסה	1
						פיקוח
חקירה						1
פיקוח						1
בני שמעון		פיקוח	חקירה	הריסה	4	
					פיקוח	1
					חקירה	1
רמת הנגב		הריסה	הוצאת צו	חקירה	1	
					הוצאת צו	2
אשדוד מבטחים		הריסה	הוצאת צו	חקירה	1	
					הריסה	2
	הריסה				1	
	הוצאת צו				1	
רמ"י	חקירה	1				



ת.ד. 9144302  
ירושלים 44439

טל. 02-6560303

פקס. 02-6560363

office@regavim.org

[www.regavim.org](http://www.regavim.org)