

## מפרט לביצוע סקר עבירות בניה בוועדה מקומית

1. מפרט זה מתייחס לדרישת החוק, המפורטת בסעיף 254 ט"ז, לביצוע סקר עבירות בניה.  
2. הכתוב במסמך זה מהווה שינוי להנחית מנהל היחידה הארצית לביצוע הסקר, אשר פורסמה באתר האינטרנט של היחידה הארצית בספטמבר 2017. המפרט להלן הוא מענה לקשיים שהוצגו על ידי ועדות מקומיות שונות בבואן לבצע את הסקר על פי ההנחיה, וכולל שינויים מהאמור בהנחיה (בהתאם לסעיף 2.3.3 להנחיה עצמה).  
ועדה שתהא מעוניינת לבצע את הסקר על פי ההנחיה רשאית לעשות זאת.  
3. המפרט מתייחס באופן נפרד לעריכת 5 סקרים, אשר כל אחד מהם יאפשר לאתר עבירות בניה מסוג אחר בצורה היעילה וישירה ביותר. רק ביצוע כל חמשת הסקרים נותן מענה מלא לדרישות החוק והנחיית מנהל היחידה. הסקרים הם:

- סקר עבירות בשטחים רגישים
- סקר עבירות שימוש
- סקר עבירות בניה שעוד לא התיישנו
- סקר עבירות בניה משמעותיות שהתיישנו
- סקר כללי, באזור מוגבל

להלן מפרט לביצוע כל אחד מהסקרים:

### 4. סקר עבירות בשטחים רגישים

#### 4.1. מידע נדרש לביצוע הסקר

לצורך ביצוע סקר העבירות בשטחים הרגישים יש צורך במידע הבא:

- זיהוי מדויק של השטחים הרגישים
- תצלום אוויר עדכני.

כדלקמן:

#### 4.1.1. זיהוי השטחים הרגישים

במפת הקומפילציה (תצריף של תכניות מתאר מקומיות ומפורטות) במערכת ה-GIS של הוועדה יש לבודד את השטחים הרגישים, על פי היעודים הבאים:

##### 4.1.1.1. קבוצת יעודי השטחים הפתוחים, אשר תכלול את היעודים הבאים:

- שטחים פתוחים
- קרקע חקלאית (לא כולל השטח המיועד למגורים במושבים, 2.5 דונם)
- חקלאי פתוח
- שמורות טבע
- גנים לאומיים
- יער
- חוף רחצה
- מגבלות בניה ופיתוח (אלא אם כן ההוראות המתייחסות לשטח זה מתירות בו בניה)

#### 4.1.1.2 קבוצת שטחי ציבור, אשר תכלול את היעודים הבאים:

- פארק / גן ציבורי
- שטח ציבורי פתוח
- מבנים ומוסדות ציבור (רק בהתייחס לקרקע ציבורית, ככל שניתן להפריד. בתכניות טרום-מבא"ת רק בהתייחס לבניני ציבור)
- דרך
- דרך משולבת
- דרך ו/או טיפול נופי
- דרך נופית
- שביל
- מסילת ברזל
- רצועת תשתיות
- בית קברות

בתכניות שייעודיהן אינם על פי נוהל מבא"ת, יש לבחור בייעודים שמשמעותם זהה או קרובה ליעודים הנ"ל.

#### 4.1.1.3 קבוצת השטחים המתוכננים, אשר תכלול את השטחים העומדים בכל הדרישות הבאות (בכולן גם יחד):

- חלה בהם תכנית שאושרה ב-5 השנים האחרונות, או שיש תכנית בהכנה, או שהתפרסמה במהלך 3 השנים האחרונות הודעה לפי ס' 77 לעניין הכנת תכנית, או שתכנית הופקדה במהלך 3 השנים האחרונות;
- התכנית היא ל-100 יחידות דיור ויותר; או 50,000 מ"ר של שימושים אחרים; ובלבד שעיקר השטח בתכנית מיועד למגורים, לתעסוקה או למבני ציבור;
- התכנית מתפרשת על פני שטח של 5 דונם או יותר;
- עוד לא התחילו לבצע עבודות פיתוח בתחום התכנית;
- היעוד הקודם (או הנוכחי, אם התכנית טרם אושרה) היה שטח פתוח למיניו.

יש לסמן את גבולותיהם של שטחים אלה (לפי קבוצה, או כל אחד לחוד) במידת הדיוק הגבוהה ביותר האפשרית, ולצבוע אותם בצבעים חצי שקופים.

#### 4.1.2 תצלום אוויר עדכני

יש לבצע או לרכוש צילום אוויר (אורתופוטו מיושר) המבוסס על גיחת צילום שבוצעה במהלך 18 החדשים האחרונים. צילום האוויר יהיה הבסיס לאיתור העבירות. התוצר של צילום האוויר יהיה בפורמט המאפשר להתקין אותו כשכבה בתכנת GIS. הצילום יבוצע ברזולוציה של 12.5 ס"מ, ויכלול את כל השטח במרחב התכנון של אותה וועדה, וכן רצועה של כ-100 מטר מעבר לגבול מרחב התכנון, בכל כיוון<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> ניתן לבצע באותה הזדמנות גם צילומים אלכסוניים. ככל שאני יודע העלות תהיה בסביבות 250 ש"ח/קמ"ר לתצלום אוויר מיושר + תצלומים אלכסוניים. המחיר תלוי בגודל הרשות. ניתן להשיג גם "מוצר מדף" (קטע מצילום שבוצע לאחרונה בכל הארץ) אצל חלק מהעוסקים בתחום. ראו סעיף 5.1.1.2 לעניין שימוש בתצלומים אלכסוניים, אך יש להדגיש כי ניתן לבצע את הסקר כראוי גם ללא תצלומים אלכסוניים.

#### 4.2. איתור בניה בשטחים רגישים

באמצעות מערכת ה-GIS יש להשוות את שכבת השטחים הרגישים לתצ"א. לכאורה לא אמורים להימצא בשטחים הרגישים מבנים, ואם יש – מדובר בדרך כלל במבני ציבור או מבנים חקלאיים. יש לזהות את המבנים הקיימים בשטחים אלה, או גדרות שאפשרו הרחבת מגרשים שכנים אל תוך השטחים הרגישים (מומלץ לבצע באמצעות מפענח תצ"אות מנוסה), ולסמן אותם.



אם יימצאו יותר מ-500 מבנים בשטחים הרגישים (מצב אפשרי במועצות אזוריות) ניתן להתמקד רק במבנים חדשים ובמבנים גדולים במיוחד, בהתאם לסקר עבירות שלא התיישנו (ראו סעיף 6 להלן).

#### 4.3. איתור עבירות בניה

יש לבדוק את תיקי הבניין של המבנים שזוהו בשטחים הרגישים, כדי לוודא אם יש להם היתר. היה ולא נמצא היתר, יש להגדיר את המבנה כ"עבירת בניה" ולסמן אותו בצורה ברורה. המבנה המסומן יישמר בשכבת עבירות בניה בשטחים רגישים במערכת ה-GIS.



מומלץ לבדוק את המבנה גם על ידי יציאה לשטח וצילום המבנה מפני הקרקע (ראו בהמשך, לגבי השימוש בתצלומים מפני הקרקע).

עבירת בניה לעניין הסקר בשטחים רגישים היא כל מבנה ששטח הרצפה בו הוא 8 מ"ר ומעלה, ובדרכים ושבילים – 3 מ"ר ומעלה, או שטח פתוח ותחום בגדרות במידות הללו.

#### 4.4. זיהוי העבירות

4.4.1. לאחר שזוהו כל עבירות הבניה בשטחים הרגישים יש לרכז את הנתונים הבאים לגבי כל עבירה. הנתונים יירשמו בטבלת אקסל:

##### 4.4.1.1. זיהוי הוועדה המקומית -

- שם הוועדה;
- מחוז;
- שם הרשות המקומית (אם זו רשות מרחבית);
- שם הישוב (אם זה ישוב במועצה אזורית).

#### 4.4.1.2 מיקום העבירה, על ידי הנתונים הבאים :

- מספר סידורי פנימי של העבירה.
- נ.צ. של נקודה מרכזית במבנה ;
- גוש וחלקה (ותת חלקה בבית משותף) ;
- כתובת (אם יש) ;

#### 4.4.1.3 תיאור העבירה, על ידי הנתונים הבאים :

- תיאור סוג הבניה (קשיחה/ קלה/ מבנה יביל) ;
- מספר הקומות ;
- שטח קומת המסד ;
- תיאור מילולי, 5 מילים לכל היותר.

#### 4.4.1.4 תכנון :

- מס' התכנית החלה על השטח ;
- מועד אישור התכנית ;
- יעוד הקרקע של המגרש בו נמצאת העבירה ;
- השימוש בפועל במבנה (רצוי, אופציונלי).

#### 4.4.1.5 רישוי :

- יש/אין היתר ;
- מספר ההיתר ;
- תיאור הסטייה מההיתר (עד 5 מילים) ;
- מועד הוצאת ההיתר.

#### 4.4.2 את הנתונים הנ"ל, ונתונים נוספים כמתואר בהמשך, יש לארגן גם בכרטיס מידע

ממוחשב (רצוי ב-GIS) לכל עבירה.

להלן הנתונים הנוספים שיש לכלול בכרטיס המידע :

- תרשים סביבה ;
- תצלום של המבנה (צולם מהקרקע) ;
- תצלום אוויר של המבנה.

#### 4.4.3 כל מבנה שזוהה כעבירה וסומן במפה במערכת ה-GIS יהיה מקושר באופן דיגיטלי

לכרטיס המידע הרלבנטי אליו, כל שכאשר מסמנים על גבי הצג את המבנה, תוצג על הצג חלונית ובה הכרטיס.

מתוך הכרטיס, במקום המתייחס להיתר הבניה, יש לייצר קישור לתצלום של ההיתר עצמו. כנ"ל, במקום המתייחס לתכנון, יש לייצר קישור למסמכי התכנית באתרים של רמ"י או של מינהל התכנון.

## 5. סקר עבירות שימוש

### 5.1. מידע נדרש לביצוע הסקר:

לצורך ביצוע סקר עבירות השימוש יש צורך במידע הבא:

- מפת שימושי הקרקע

- מפת יעודי הקרקע

ראו פירוט:

#### 5.1.1. מפת שימושי הקרקע (סקר שדה)

יש לבצע סקר שדה של שימושי הקרקע, ולתעד באמצעות סימון את השימוש בכל מבנה במרחב התכנון. רמת הפירוט תהיה זו:

- בישובים עירוניים – השימושים שניתן לזהות כשמתבוננים במבנה מן הרחוב.
- בישובים חקלאיים – יש לגשת לכל מבנה ולראות את השימוש בו.

את הסקר ניתן לבצע באחת מהדרכים הבאות –

5.1.1.1. על ידי נסיעה איטית, או הליכה, לאורך כל הרחובות וסימון על גב מפה את השימוש של כל מבנה. ניתן לבצע זאת בפרק זמן קצר, וניתן להעסיק לשם כך אפילו בני נוער (מהנדס העיר שדרות דיווח כי הוא עושה זאת באמצעות חניכי הנוער העובד בעיר);

5.1.1.2. על ידי שימוש בשכבת הצילומים האלכסוניים (למי שיש), וציאה לשטח לצורך וידוא כאשר יש ספק לגבי הממצא מהתצלומים;

5.1.1.3. על ידי שימוש בסקר הארנונה האחרון שבוצע, לרבות יציאה לשטח למטרות וידוא ועדכון;

5.1.1.4. באמצעות מיקור חוץ.

את תוצרי סקר השדה יש להעביר למפעיל ה-GIS בוועדה, כדי ליצור שכבה שבה על גב כל מבנה התכנון יש סימבול צבעוני המסמל את השימוש שנעשה באותו מבנה.

הסימבולים יתייחסו לשימושים הבאים, ואליהם בלבד (שימוש ב"שפת" הסימבולים המתוארת להלן תאפשר להשוות סקר לסקר, ורשות לרשות):



מס	שם הקבוצה	צורת הסימון	צבע	שימושים שייכללו בסימון זה
1	מגורים	עיגול	צהוב	מגורים, מגורים מיוחדים, מגורי סטודנטים, מגורי פועלים וכל סוג אחר של דיור
2	מגורים ומסחר	עיגול	אדום	מגורים ומסחר (בקומת הקרקע או באופן אחר)
3	מגורים ואחר	עיגול	כתום	מגורים ובנוסף להם שימוש אחר שהוא לא מסחר, והוא לא שימוש נלווה "טבעי" למגורים <sup>2</sup>
4	מלונאות	עיגול	ורוד	מלונאות מכל סוג (כולל צימרים)
5	מסחר	עיגול	אפור	כל שימוש מסחרי, כולל בתי אוכל, שעשועים, אולמות אירועים, חוות רכיבה, מכלאות כלבים, אטרקציות תיירותיות, מעבדות לתיקון מוצרים וכיוצא באלה
6	הנדסה	עיגול	כחול	מתקנים הנדסיים, כולל תחנות שאיבה
7	מבני ציבור	עיגול	חום	כל מבנה המשמש לחינוך (לרבות חינוך למבוגרים), בריאות, ממשל, חירום ובטחון, דת ותרבות (כולל אולמות למופעים או הרצאות).
8	תעשייה ומלאכה	עיגול	סגול	פעילויות ייצור ותיקון, המתבצעות בעזרת ציוד מכני משמעותי או משפיעות על הסביבה (ריח, אבק, קרינה, גזים וזיהום).
9	אחסנה	ריבוע	סגול	כל מבנה המיועד לאחסנה של דברים, וזהו השימוש העיקרי בו.
10	משרדים	ריבוע	אפור	מבנה המשמש לתעסוקה שאינה משפיעה על הסביבה ואינה מייצרת מטרדים ולא נעשה בו שימוש במכונות.
11	מבנה חקלאי	עיגול	ירוק	מבנה המשמש לגידול בעלי חיים המייצרים מזון, לאחסון תוצרת חקלאית או כלים חקלאיים, או למכירת תוצרת חקלאית שרובה נוצרה בשטח ובסביבתו.
12	אחר	עיגול	שחור	כל שימוש שאינו מתאים לאחת הקטגוריות הקודמות.

5.1.2. מפת קומפילציה של יעודי הקרקע, כפי שנקבע בתכניות בנות תוקף.

## 5.2. איתור שימושים חריגים

לאחר שבוצע סקר השדה והוכנה מפת שימושים במערכת ה-GIS, יש להשוות אותה למפת יעודי הקרקע (קומפילציה). יש לסמן כל מבנה שהשימוש בו חורג מהשימושים המותרים ביעוד הקרקע בו הוא נמצא.

## 5.3. איתור עבירות בניה

יש לבדוק את המבנים שאותרו כשימוש חריג מול היתרי הבניה שלהם. ייתכן שהם קיבלו היתר לשימוש חורג, או שהיעוד מאפשר את השימוש החריג, או שיש תכנית נקודתית לאותו מבנה. אם לא נמצא היתר המתיר את השימוש שנעשה במבנה, יש לסמן את המבנה כעבירת בניה.

5.4. זיהוי העבירות – ראו סעיף 4.4 לעיל.

<sup>2</sup> שימושים נלווים טבעיים הם גינון, חניה, אחסנה וכל שימוש אחר המיועד לדיירים בלבד, או בעיקר לדיירים.

## 6. סקר עבירות בניה שעוד לא התיישנו

החוק<sup>3</sup> קובע כי עבירת בניה מתיישנת לאחר 5 שנים, ושוב לא ניתן לתבוע את מבצע העבירה לדין (הדבר אינו כך לגבי שימוש שלא כדין במבנה, שמתחדש מדי בוקר). על מנת שניתן יהיה לנקוט בהליכים הנדרשים להסרת העבירות שעוד לא התיישנו, יש לאתר ולזהות אותן. את הסקר שנועד לעשות זאת יש לבצע כדלקמן:

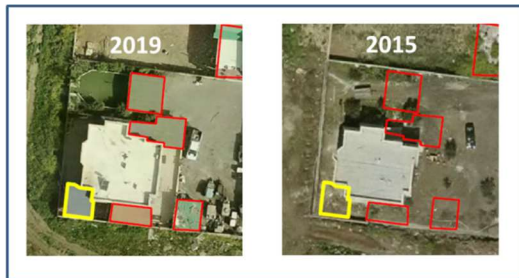
### 6.1. מידע נדרש לביצוע הסקר:

על מנת שניתן יהיה לאתר את המבנים שנבנו ב-4 השנים האחרונות<sup>4</sup> יש להשוות תצ"א שבוצעה לאחרונה (ב- 18 החודשים האחרונים) לבין תצ"א שבוצעה 4 שנים קודם לכן. לפיכך צריך שיהיה בוועדה תצלום אויר שבוצע לפני ארבע שנים, בנוסף לתצ"א שבה עוסק סעיף 4.1.2. אם אין לוועדה תצלום אויר מותאם GIS מהמועד הנדרש, ניתן לרכוש אותו אצל החברות המתמחות בכך או מהמרכז למיפוי ישראל.

### 6.2. איתור בניה משנים האחרונות:

לאחר שמשווים בין שני תצלומי האויר, ניתן לזהות מבנים שנבנו באותה תקופה (הם לא יופיעו בתצ"א הישנה, אך כן יופיעו בתצ"א העדכנית). יש לסמן את המבנים הללו. סקר זה יתמקד רק במבנים שגודלם 8 מ"ר ומעלה.

### 6.3. איתור עבירות בניה מהשנים האחרונות:



לאחר שאותרו כל המבנים שניבנו בתקופה שבין תצלומי האויר, יש לבחון כל אחד מהם מול תיקי הבניין, על מנת לדעת מי מהם נבנה כדין ומי לא. זוהי המטלה הקשה והיקרה ביותר בכל סקר עבירות הבניה. ניתן קצת להקל עליה באחת או יותר מהדרכים הבאות:

6.3.1. **שולחן עגול:** מגייסים לזמן קצר את כל עובדי הפיקוח והרישוי, סביב עותק מודפס של מפת המבנים שנבנו לאחרונה. מבקשים מהם למחוק כל סימון שלגביו הם זוכרים, בוודאות, שניתן היתר. סביר להניח שבשיטה זו ניתן יהיה למחוק את מרבית המבנים שניתן להם היתר.

6.3.2. **השוואה לטבלת ההיתרים:** משווים באופן ממוחשב את רשימת הגושים וחלקות בהם ניתנו היתרים בתקופה אותה בודקים, אל רשימת הגושים והחלקות בהם נמצאו מבנים מאותה תקופה. בכל מקרה של התאמה - מוחקים את הסימון. זה קל מאד, אבל זה עלול להסתכם במחיקת מבנים שנבנו בניגוד לתנאי ההיתר. להחלטת מהנדס הוועדה.

לאחר שזוהו עבירות הבניה, יש למפות אותן כשכבה עצמאית במערכת ה-GIS.

### 6.4. זיהוי העבירות – ראו סעיף 4.4 לעיל.

<sup>3</sup> חוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב – 1982, סעיף 9

<sup>4</sup> למרות שההתיישנות חלה לאחר 5 שנים, נדרש זיהוי של מבנים שנבנו ב-4 השנים האחרונות. זאת כדי להותיר זמן לפיקוח ולתביעה כדי להכין את כתב האישום.

## 7. סקר עבירות בניה משמעותיות שהתיישנו

מטרת סקר זה היא לאתר עבירות בניה שהתיישנו, אבל לא התיישנו יותר מדי, והן בהיקף משמעותי. הסקר יעסוק רק בעבירות בניה שבוצעו במהלך שלוש השנים שקדמו לעבירות של הסקר הקודם. לצורך סקר זה, "עבירות" הן רק מבנים ששטחם הוא 16 מ"ר ומעלה, והם נבנו לפי יותר מ-4 שנים אך פחות מ-8 שנים.

שיטת ביצוע סקר זה תהיה זהה לסקר הקודם, סקר עבירות בניה שעוד לא התיישנו, בשינויים המתחייבים.

## 8. סקר כללי, באזור מוגבל

סקר זה נועד לוודא כי זוהו כל עבירות הבניה באזור הבעייתי ביותר במרחב התכנון, והוא מתבסס על השוואת שכבת ההיתרים עם תצלום אוויר עדכני.

להלן פירוט השיטה לעריכת הסקר:

### 8.1. מידע נדרש לצורך ביצוע הסקר:

- החלטה מוסכמת לגבי האזור בו סקר זה יבוצע;
- שכבת ההיתרים של האזור הנבחר;
- תצ"א עדכנית.

להלן הפירוט:

#### 8.1.1. החלטה לגבי האזור

לאחר שהסקרים הקודמים בוצעו בכל מרחב התכנון, בעצם זוהו כבר כל העבירות בשטחים הרגישים, עבירות השימוש, עבירות שיעוד לא התיישנו ועבירות משמעותיות שהתיישנו (7 שנים). סקר זה יזהה, אם כן, רק עבירות ישנות יותר, ויתקף באזור הנבחר את הסקרים הקודמים.

לשם כך יש לבחור את האזור הבעייתי מכולם, רצוי אזור שמיועד לפינוי-בינוי, שם יש משמעות לא מבוטלת גם לעבירות ישנות. מהנדס הוועדה המקומית יעביר ליחידה הארצית לאכיפה את הצעתו לגבי האזור, והסקר יבוצע רק לאחר אישור היחידה לבחירת האזור.

#### 8.1.2. שכבת ההיתרים של האזור הנבחר

שיטת הפעולה בעריכת סקר זה היא השוואת המבנה הקיים להיתרים שניתנו באותו מגרש. לשם כך יש לבנות שכבת GIS ובה יעוגנו כל ההיתרים שניתנו באזור – רק הקונטור (מסגרת) של הקומה העליונה על פי ההיתר. לשם כך צריך לבנות את השכבה. יש לגשת לכל תיק בניה באזור הנבחר, ולעגן את הקונטור במערכת הקואורדינטות הארצית, כדי שניתן יהיה להשוות בקלות בין קונטור ההיתר לבין התצ"א, עם המבנה שנבנה בפועל.

שימו לב שסריקת תיקי הבניין, במרבית הוועדות, לא כוללת את עיגון ההיתר, ולמעשה ההיתר הסרוק לא מעוגן, ולא ניתן ל"הלביש" אותו על המבנה שנבנה באותו מגרש.



את עיגון ההיתר ניתן לבצע באחת או יותר משתי הדרכים הבאות :

8.1.2.1. על ידי זיהוי הקואורדינטות במפת המדידה שבמסמכי ההיתר, ועל סמך זה קביעת מיקום ההיתר במערכת הקואורדינטות של ישראל. שיטה זו היא טובה ומדויקת, אך מצריכה עבודה רבה, ולפעמים הקואורדינטות דהו, או סומנו שלא כראוי, ולכן לא ניתן יהיה להשתמש בשיטה זו.



8.1.2.2. על ידי סימון הקונטור בקנה המידה של התצ"א, והדבקת הקונטור על המבנה בתצ"א, לפי אחת הפינות.



8.1.3. תצ"א עדכנית – ראו ס' 4.1.2 לעיל.

8.2. איתור עבירות בניה

לאחר שהקונטורים הולבשו על המבנים בתצ"א, יש לאתר (רצוי בסיוע של מפענח תצלומי אוויר מנוסה) כל מבנה או חלק של מבנה שחורג מקונטור ההיתר. מבנים או חלקי מבנה אלה יסומנו כעבירות בניה בשכבה ייעודית במערכת ה-GIS.

8.3. זיהוי עבירות הבניה

ראו סעיף 4.1.1 לעיל.

## 9. פרסום הסקר

9.1. את ממצאי הסקר יש לפרסם באתר האינטרנט של הוועדה המקומית ללא טבלת האקסל וללא שמותיהם או פרטי הזיהוי של בעלי העניין בנכסים בהם יש עבירות.

יש לפרסם הערת אזהרה לעת העלאת הסקר לאתר האינטרנט, ובו הסבר כי מדובר בסקר בלבד, וכי ייתכן שנפלו שגיאות לעת עריכתו. כדאי גם להזמין את מי שיש לו השגות לגבי ממצאי הסקר לפנות אליכם, עד תאריך מסוים (חודש אחרי הפרסום). אם היו השגות משכנעות, יש לתקן את הסקר בהתאם.

9.2. את ממצאי הסקר – שכבות GIS, טבלת אקסל וכרטיסיות לכל עבירה בפורמט PDF יש להעביר ליחידה הארצית לאכיפה.