

## פיקוח על הבנייה - מעקב

### רקע

1. סעיף 27 לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965 (להלן - חוק), קובע: "מתפקידה של הוועדה המקומית ושל כל רשות מקומית במרחב תכנון הכולל תחום של יותר מרשות מקומית אחת להבטיח את קיומן של הוראות חוק זה וכל תקנה על פיו."
2. עבירות תכנון ובנייה הן עבירות מסוג "עוון" - עבירות פליליות שהעונש בגינן הוא עד שלוש שנות מאסר בפועל. אכיפת דיני התכנון והבנייה היא אכיפה פלילית המתבססת על עדויות וראיות שאוספים מפקחי הבנייה. עבודת הפיקוח היא החוליה הראשונה בתהליך האכיפה ומהווה את אבן היסוד עליה מושתתת עבודת התביעה. מפקח הבנייה הוא "העניינים" שבשטח, הוא הגורם המקצועי המוסמך בתחומי החקירה, איסוף הראיות והכנת תיק החקירה.
3. תפקידם של עובדי מחלקת הפיקוח על הבנייה (להלן - מחלקה) באגף רישוי ופיקוח על הבנייה בעירייה (להלן - אגף) במינהל הנדסה הוא כאמור, לאכוף את הוראות החוק ולבדוק תלונות המתקבלות בנושא. צוות המחלקה נעזר במערכת הנדסית לתיעוד תהליכי הפיקוח. נוסף על כך, מנהלים המפקחים תיקים פיזיים לכל נכס.
4. העיר מחולקת לעשרה אזורים וכל מפקח אחראי על אזור אחד, בשיתוף מהנדס הרישוי של אותו אזור. המפקחים בודקים תלונות על חריגות בנייה המופנות אליהם מהמוקד העירוני ו/או מופנות ישירות למחלקה, וכן בוחנים בנייה חדשה בשלבים שונים, החל בקבלת הבקשה להיתר וכלה באישורה בטופס 4 ותעודת גמר.
5. מטרת נוהל עבודה עירוני (מספר 35.2105) בנושא "מחלקת הפיקוח על הבנייה - שיטה ותהליך" (בתוקף מיוני 2014) להגדיר את התפקיד ואת תהליכי העבודה של המחלקה.
6. ב-1.5.17 פורסם תיקון 116 לחוק, בנושא "פיקוח, אכיפה ועונשין", המחליף את פרק האכיפה הקיים בחוק. בתיקון הורחבו סמכויות המפקחים, נוספו סמכויות תפיסה ועיכוב, הורחבה אפשרות השימוש בצווים וסכומי הקנסות הועלו.

### עבודת הביקורת

1. הביקורת בדקה את תהליכי העבודה במחלקה, ובכלל זה יישום המלצות דוח ביקורת קודם, ביצוע פיקוח יזום לאיתור עבירות בנייה ופיקוח בהתאם לשלבי בנייה, בחינת הטיפול והמעקב באכיפת הוראות החוק, ממשקי עבודה של המפקחים עם עובדי יחידות אחרות, טיפול בתלונות ציבור וקיומה של מדיניות לאכיפת חוקי התכנון והבנייה ויישומה.
2. נושא פיקוח על הבנייה נבדק בעבר ופורסם בין היתר, בדוחות הבאים:
  - דוח ביקורת מספר 26 (לשנת 2005) - ביקורת בנושא "רישוי ופיקוח על הבנייה - בדיקת אירועים".

- דוח ביקורת מספר 27 (לשנת 2006) - ביקורת בנושא "רישוי ופיקוח על הבנייה - בדיקת חריגים".
- דוח ביקורת מספר 33 (לשנת 2012) - ביקורת בנושא "פיקוח על הבנייה" (להלן - **דוח ביקורת 33**).
- דוח ביקורת מספר 34 (לשנת 2013) - ביקורת בנושא "בדיקת תלונה - היתר בנייה" (להלן - **דוח ביקורת 34**).

3. הביקורת כללה בין היתר, את הפעולות הבאות:

א. שיחות עם מנהלת האגף, סגן מנהלת האגף לנושאי פיקוח (להלן - **מנהל המחלקה**)<sup>1</sup>, מפקחי בנייה, מזכירת המחלקה, סגן מנהלת האגף לנושאי רישוי (להלן - **מנהל מחלקת רישוי**), סגנית היועצת המשפטית לעירייה - תביעה ואכיפה עירונית והמשנה ליועצת המשפטית לתכנון ולבנייה.

- ב. שליחת שאלונים לשמונה מפקחי בנייה ולמנהל המחלקה.
  - ג. בדיקת תיקי פיקוח במערכת ההנדסית וביצוע בדיקות בשטח.
  - ד. בדיקת תלונות שהתקבלו ביחידת הביקורת ובמוקד העירוני.
  - ה. עיון בפרוטוקולים של ועדת משנה רישוי ותכנון בתקופה ינואר-ספטמבר 2017.
  - ו. עיון בתצלומי אוויר המפורסמים באתר ההנדסי של העירייה.
  - ז. ניתוח קבצים ועיון במסמכים רלוונטיים.
4. הליך איסוף ממצאי הביקורת נערך בחודשים פברואר-נובמבר 2017.
5. טיטות הדוח הועברו להתייחסות המבוקרים.

#### התייחסות מנהל המחלקה:

"נכנסתי לתפקיד כמנהל מחלקת פיקוח על הבנייה בתאריך 01.01.2017 ללא חפיפה, המנהל הקודם פרש בנובמבר 2016. נכון להיום אנו במצב של רפורמה מסיבית בחוק, באוקטובר 2017 נכנס לתוקף תיקון 116 לחוק תכנון ובנייה שאמור להחליף את כל שיטת האכיפה של פיקוח על הבנייה ולאור זאת אנו נמצאים בתקופת מעבר."

#### תגובת מהנדס העיר:

"הדוח הנוכחי מהווה מסמך מעקב על דוח ביקורת מס' 33 שנכתב בשנת 2012 - למעט מנהלת אגף רישוי ופיקוח, התחלפו בשנים האחרונות מרבית בעלי התפקידים המרכזיים הרלוונטיים לדוח (מה"ע, תובעת, מנהל יחידת הפיקוח). כמו כן, מאז נכתב הדוח הקודם חלו מספר תמורות מהותיות בחוק התכנון והבנייה, ובאווירה הכללית בכל הנוגע לאכיפתו (לדוגמא: תקנות 'פטור מהיתר', תיקון 116 לחוק, מסמכי מדיניות אכיפה ועוד). יש חשיבות גדולה בקיומו של דוח משלים זה והסקת מסקנות אמיתיות הן ברמת ההתנהלות האישית והן המערכתית.

יש מקום לקבל התייחסות מפורטת ממנהלת האגף לשאלה איך היא רואה את תפקידה ביישום מסקנות דוח הביקורת משנת 2012 ובניהול השוטף של האגף."

---

<sup>1</sup> מונה לתפקיד ב-1.1.17.

## ממצאים

### 1. נוהל עבודה

בדוח ביקורת 33 נרשם שאין "נוהל עבודה מקיף המפרט את תהליכי הפיקוח, דרכי העבודה ופעולות האכיפה שעל המפקחים לבצע. הביקורת רואה חשיבות לקיומו של נוהל עבודה לאור העובדה כי המפקחים אינם פועלים בצורה אחידה ותוצרי עבודתם אינם אחידים".

המלצת הביקורת הייתה: "לקבוע נוהל, שבו יפורטו תהליכי עבודה בנוגע לאיתור וטיפול בעבירות בנייה, תהליך טיפול בתלונה ותהליכי פיקוח על בנייה חדשה, לרבות תיעוד כל שלב בתהליכים ועבודה עם גורמים אחרים בעירייה." כאמור, ביוני 2014 פורסם נוהל עירוני בנושא "מחלקת הפיקוח על הבנייה - שיטה ותהליך" (להלן - נוהל מחלקת פיקוח).

#### תגובת מנהל המחלקה:

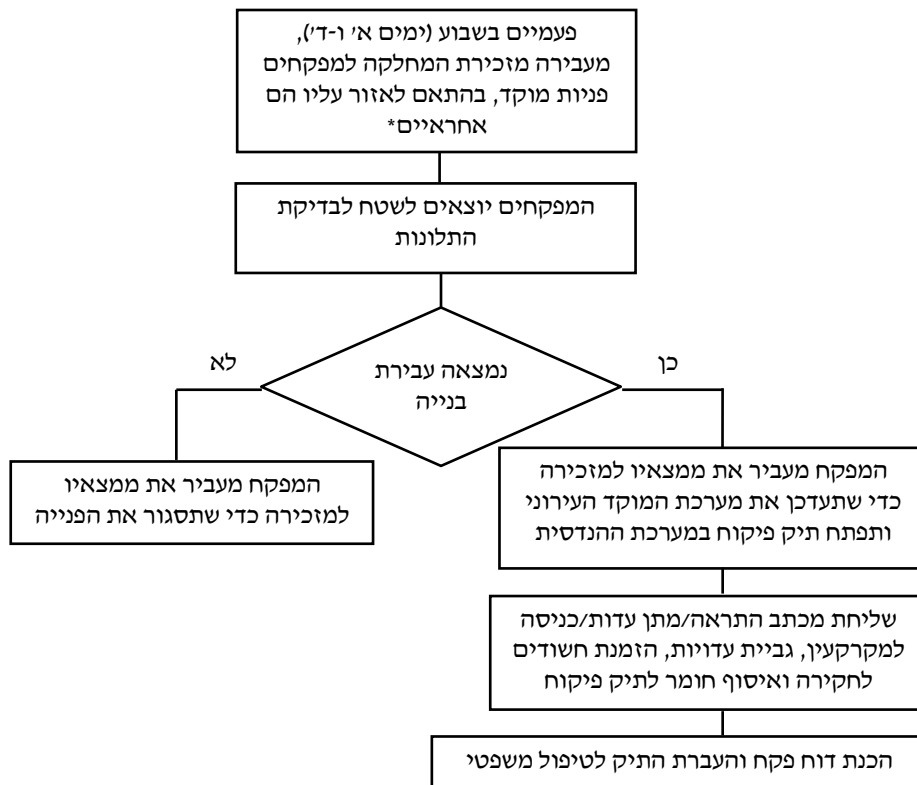
"נכון להיום הנוהל לא עדכני כתוצאה מהרפורמה. בימים אלו אנו עובדים על הכנת נוהל חדש מעודכן הכולל את הרפורמה."

### 2. עבודת המפקחים

#### 2.1 רקע

לדברי מנהל המחלקה, עיקר עבודת המפקחים מבוססת על פניות המועברות לטיפול מהמוקד העירוני. כמו כן, ישנן פניות מגורמים נוספים, כגון מחלקת פניות הציבור, לשכת ראש העירייה, מהנדס העיר ומחלקת רישוי (לצורך בדיקת אתר בנייה, הפקת טופס 4 ותעודת גמר). להלן תהליך עבודת המפקחים בטיפול בפניות מוקד<sup>2</sup>:

<sup>2</sup> פניות מגורמים אחרים נבדקות באותו אופן, אך מבלי לעדכן את מערכת המוקד העירוני.



\* תושבים שפונים ישירות למחלקה מתבקשים לפתוח פנייה במוקד העירוני על מנת שיהיה תיעוד לתלונתם.

כל מפקח בנייה מקבל מהמזכירה דף קריאות הכולל את פניות המוקד ובודק במערכת ההנדסית אם יש היתר לחריגה עליה התלוננו:

- קיים היתר - המפקח רושם זאת על דף הקריאות ומנחה את המזכירה לסגור את הפנייה במערכת המוקד. הפנייה אינה מתועדת במערכת הנדסית.

תגובת מנהל המחלקה:

"קיים תיעוד במערכת [מוקד עירוני] לדעתי אין צורך בכפילות."

- לא קיים היתר - המפקח יוצא לשטח ובמידה שמוצא שיש עבירה, הוא מכין תיק פיקוח הכולל את צילומי העבירה, נסח טאבו (לאיתור בעל הנכס), מכתבי התראה שהוא שולח לבעל הנכס, הזמנה למתן עדות, דוח פקח, עדויות שגבה ועוד.

המפקחים מסרו שעיקר האכיפה שהם מבצעים מהווה תגובה לפניות המוקד ולא פעילות אכיפה יזומה.

### תגובת סגנית היועצת המשפטית לתביעה ואכיפה:

"להלן רשימת נושאים לטיפול ושיפור עבודת מחלקת הפיקוח:

- הידע וההיכרות של המפקחים עם דיני הראיות וסדר דין פלילי, לוקים בחסר. הדואליות של התפקיד אותו הם ממלאים, לא מאפשרת להם העמקת ידע בביצוע חקירות, איסוף ראיות והוצאת צווים. דוגמה מובהקת לכך שצוינה בדוח היא חוסר בתייעוד מלא של כל פעולה ופעולה המבוצעת על ידי מפקח כגון ביקור בנכס. חוקרים ברשויות אכיפה אחרות (משטרה לדוגמה), מתעדים כל פעולה ופעולה אותה הם עושים בדוח פעולה, כפי שנדרש מחוקר בחקירה פלילית. במספר רשויות מקומיות, הפרידו בין המפקחים כך שיש מפקח כחול (הגורם שמשרת את מהנדסי הרישוי והוועדה) ומפקח אדום (האמון אך ורק על אכיפה). למיטב ידיעתי, מהנדס העיר סבור כי אין מקום לעשות כן בראשון לציון.
- תיקי הפיקוח לוקים בחסר בהיבט של מוכוונות המפקחים לביצוע חקירות בגין עבירות כלכליות. התיקים חסרים ראיות לכימות היקף טובת ההנאה הכלכלית שנצמחה בידי החשודים, איסוף ראיות לעונש ואיסוף ראיות שיאפשר הפעלת כלי האכיפה במלואם.
- יחידת הפיקוח לא נערכה כראוי לכניסתו לתוקף של תיקון 116 לחוק התכנון והבנייה."

### 2.2 תוכנית עבודה

בדוח ביקורת 33 נרשם כי "עבודת הפיקוח מתבססת ברובה המכריע על תלונות תושבים. יתרה מזאת, המפקחים הבודקים את התלונות אינם עוסקים באופן יזום בעבירות בנייה הנמצאות בסמוך לעבירה שהם בודקים, אף על פי שהן גלויות לעין."

המלצת הביקורת הייתה: "להכין תכניות עבודה ליחידת הפיקוח ולמפקחים, אשר יכללו פיקוח יזום, אם בצוותים באזור מסוים ואם בנושאי חתך בכלל האזורים." בשיבת הצוות לתיקון ליקויים שנערכה ב-7.3.13 בלשכת מנכ"ל העירייה דאז נמסר: "ההמלצה מקובלת - יבוצע."

סעיף 5 לנוהל מחלקת פיקוח קובע כי "בכל שנה תוכן ע"י מנהל אגף הרישוי והפיקוח על הבנייה תוכנית עבודה שנתית למחלקה לפיקוח על הבנייה שתקבע חלוקת עומסים, יעדים וביצוע, דגשים לטיפול של פיקוח יזום לאותה שנה. התוכנית תוגש בסוף כל שנת עבודה לאישור מהנדס העיר. התוכנית תכלול גם ריכוז של ביצוע מסלול השנה הקודמת". [ההדגשה אינה במקור]

מנהל המחלקה מסר ב-24.10.17 כי הוכנה תוכנית עבודה כללית המגדירה את מספר תיקי הפיקוח שטופלו בידי המפקחים בשנה קודמת אל מול מספר התיקים המתוכננים לביצוע בשנה הקרובה. מנהל המחלקה השיב לבקשת הביקורת לקבל את התוכנית שהוכנה לשנת 2017, כי מנהל המחלקה דאז הכין את התוכנית ולכן עליו לאתרה. לדבריו, נכון לאוקטובר 2017, הוא טרם הכין תוכנית עבודה לשנת

2018. נכון למועד הפצת טיוטת הממצאים, טרם הומצאה לביקורת תוכנית העבודה לשנת 2017. מדבריו של מנהל המחלקה עולה כי למעשה, לא נעשה שימוש בתוכנית העבודה לצורך בדיקת עמידה ביעדים שתוכננו, חלוקת עומסים ופיקוח יזום. כל המפקחים השיבו לשאלון שהועבר אליהם כי אין במחלקה תוכנית עבודה שנתית לביצוע עבודת המפקחים, הם עצמאיים בקביעת העבודה ופועלים בעיקר לפי פניות מוקד.

#### תגובת מנהל המחלקה:

"מצ"ב חלק מתוכנית עבודה שנת 2018."

#### תגובת סגנית היועצת המשפטית לתביעה ואכיפה:

"הבעיה המרכזית היא שיחידת הפיקוח הפכה לגורם מגיב בלבד והיא נעדרת אכיפה יזומה. לטעמי, יש לקבוע יעדי עבודה שנתיים לכל מפקח, שיתבססו בין היתר, על מדיניות האכיפה החדשה. דהיינו, כל מפקח יחויב ל-30% פעילות יזומה או נניח 10 תיקים בשנה, אשר מתוכה 50% יהיו תיקים במדרג חומרה גבוה ועוד 50 במדרג חומרה בינוני.

גם כאשר מבצעים פעילות מגיבה, לא נבדקות חריגות בנייה בדירות שכנים או בבתים סמוכים. הדבר חושף את התביעה לטענות רבות בדבר אכיפה בררנית."

### 2.3 יומני עבודה

כל המפקחים השיבו לשאלון כי הם מתעדים פגישות עבודה ביומן העבודה הנמצא בדואר האלקטרוני (OUTLOOK).

יחד עם זאת, יש להעיר כי המפקחים אינם מנהלים יומני עבודה יזומים ו/או מתעדים את עבודתם השוטפת, לרבות כל הביקורים המבוצעים בשטח, באופן שיאפשר מעקב ופיקוח נאות אחר עבודתם. גם במערכת ההנדסית לא מתועדות כל הבדיקות שערכו בשטח, אלא רק מקרים בהם אותרו חריגות בנייה.

### 2.4 מצבת כוח אדם

בדוח ביקורת 33 הועלה נושא המחסור בכוח אדם והקושי לגייס כוח אדם נוסף: "על פי הערכה שבוצעה עבור משרד הפנים, נדרש לצורך מילוי כל מטלות הפיקוח תקן כפול מזה הקיים כיום ביחידה. נמצא כי למחסור בכוח אדם השפעה על היקף וטיב הפיקוח: המפקחים עוסקים באופן בלעדי בטיפול בתלונות ('כיבוי שריפות'); הם אינם מצליחים לבצע ביקורת יזומה, גם לא ב'מרחב הסביר'; ואף נראית פגיעה באיכות הביקורת ובמעקב אחר תיקי הפיקוח." עוד נמצא כי "עומס העבודה של המפקחים אינו אחיד, והוא תלוי במאפייני האזור".

עוד נרשם בדוח ביקורת 33: "התקן הנדרש לפי מהנדס העיר [דאז], לעיר בסדר גודל של ראשון לציון עומד על 12 מפקחים לפחות. מדוח מצבת כוח אדם לפי נפח עבודה ממוצע בשלוש שנים (2007-2009) שערכה חברת ייעוץ חיצונית בעירייה לבקשת משרד הפנים עולה צורך בהכפלת מצבת כוח האדם ביחידה. לפי הדוח, מספר מפקחי הבנייה הדרושים לביצוע 1,836 שעות עבודה אפקטיביות למפקח הבנייה בשנה עומד על 17.82, פי שניים ממספר המפקחים הקיים היום ביחידה."

המלצת הביקורת הייתה: "כדי להפחית מעומס העבודה, בצד הגברת יכולת האכיפה, יש צורך בהגדלה משמעותית של מצבת כוח האדם ביחידה." בשיבת הצוות לתיקון ליקויים שנערכה ב-7.3.13 בלשכת מנכ"ל העירייה דאז נמסר: "ההמלצה מקובלת - מבוצע."

בשנת 2012 מנה צוות המחלקה, נוסף למנהל, שמונה מפקחים, מתאם צווי הריסה ושתי מזכירות. נמצא כי בשנת 2017 מנה הצוות, נוסף למנהל, עשרה מפקחים, מתאם צווי הריסה ושלוש מזכירות - גידול של 25% במספר המפקחים ושל 50% במספר המזכירות.

#### תגובת מנהל המחלקה:

"מדובר על הגדלת כוח אדם מזה זמן רב, טרם הוגדל כוח אדם בהתאם לכמות האכיפה בעיר. מצב כוח אדם כרגע מונה מנהל, 2 מזכירות, 10 מפקחים, בתאריך 01.12.17 גויס מהנדס מבנים מסוכנים, עוד אוסיף כי בעקבות פרישתו של מתאם צווי הריסה קיבל מפקח הבנייה בנוסף לתפקידו גם את תפקיד מתאם צווי הריסה."

#### **2.5 השתלמויות והכשרה מקצועית**

לפי קובץ ניתוח עיסוקים ותיאורי תפקידים של משרד הפנים (עדכון אחרון מ-28.12.16), ייעודו של מפקח תכנון ובנייה הוא "פיקוח על הבנייה ושימושי הקרקע במרחב התכנון המקומי והתאמתם להיתרי הבנייה ולתוכניות החלוח. איסוף ועיבוד מידע מהשטח למוסד התכנון". תפקיד המפקח כולל ביצוע סיורים בשטח ובדיקות יזומות, הכנת חוות דעת מקצועיות ביחס לבקשות להיתרי בנייה, תיעוד והכנת דוחות (ביקורת, מצב הבנייה, ביצוע, פיקוח), לרבות הזנת המידע למערכת ממוחשבת, סיוע לגורמי האכיפה באיסוף ממצאים ומעקב אחר צוים, מתן עדות בבית משפט, בדיקת תלונות ציבור ומתן מענה.

גם בסעיף 6 לנוהל מחלקת פיקוח מוגדרת אחריות המפקחים, ובכלל זה איתור בנייה ושימושים שלא כדין וזיהוי הגורמים האחראיים לביצוע העבירות; מעקב אחר ביצוע בנייה ושימוש בהתאם להיתרי הבנייה; מעקב אחר ביצוע צוים מינהליים ושיפוטיים; ריכוז מסמכים וציוד הנדרש למפקח (כגון: מפת מדידה מצבית, תקנון תוכנית בניין עיר (תב"ע), טופסי דוחות, היתרי בנייה, תכניות בנייה ומצלמה) לצורך ביצוע עבודת הפיקוח; ביצוע סיורים יזומים בשטח; ביצוע חקירה והשלמת חקירה לשם הכנת חוות דעת מקצועית; הכנת דוחות (ביקורת, מצב הבנייה, ביצוע, פיקוח); ביצוע בדיקות יזומות בשטח; בדיקת תלונות ציבור על חריגות בנייה ומטרדים; ייזום נקיטת הליכים (מינהליים ו/או שיפוטיים) לשם מניעת או הפסקת בנייה ו/או שימוש בלתי חוקיים; אכיפת החוק והתקנות שהותקנו מכוחו; תחקור תושבים ובעלי עסקים בנוגע לעבירות תכנון ובנייה; איתור עבירות בנייה; פיקוח על עבירות בנייה.

ההשכלה הנדרשת ממפקח בנייה, לפי קובץ ניתוח עיסוקים ותיאורי תפקידים, היא תואר אקדמי שנרכש במוסד מוכר על ידי המועצה להשכלה גבוהה או שקיבל הכרה

מהמחלקה להערכת תארים אקדמיים בחו"ל בהנדסת בניין או אדריכלות, או הנדסאי או טכנאי רשום. כמו כן, המפקח מחויב לסיים בהצלחה קורס הכשרה למפקחים על הבנייה לא יאוחר משנה וחצי מתחילת מינויו. נמצא כי כל המפקחים עומדים בדרישות הנ"ל.

בדוח ביקורת 33 נרשם כי "המפקחים מוזמנים להשתתף בקורסים ובהשתלמויות, אך הם אינם מחויבים בכך... נמצא כי לא כל המפקחים השתתפו בהשתלמות שארגן משרד הפנים".

ההמלצה בדוח הייתה: "לעודד את המפקחים, ואולי אף לחייבם, להשתתף בהשתלמויות ובקורסים, במטרה להרחיב את הידע ולחזק את היכולת בתחום הבנייה והפיקוח."

בישיבת הצוות לתיקון ליקויים שנערכה ב-7.3.13 בלשכת מנכ"ל העירייה דאו נמסר: "ההמלצה מקובלת - מבוצע."

לפי תשובות המפקחים לשאלון הביקורת, רק המפקחים שהחלו עבודתם בעירייה החל משנת 2016 השתתפו בקורסים ובהשתלמויות, כולל קורס הכשרה למפקח על הבנייה.

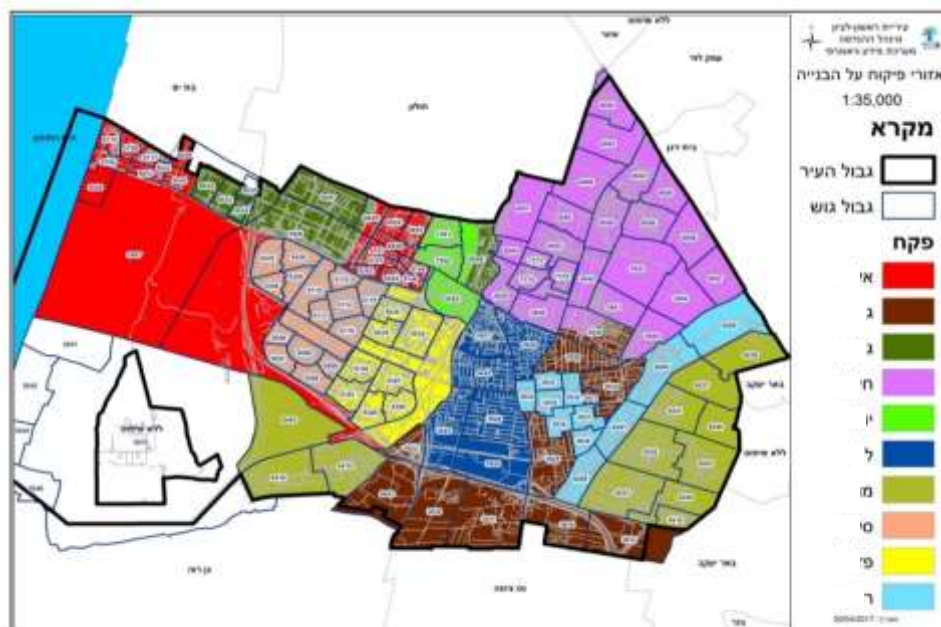
לדעת הביקורת, קיימת חשיבות לכך שגם מפקחים ותיקים יצאו להשתלמויות על מנת לרענן ולהרחיב את הידע שלהם, כמו גם למנוע שחיקה בעבודתם.

#### 2.6 חלוקה אזורית בין המפקחים

לפי סעיף 5 לנוהל מחלקת פיקוח, אחת השיטות להשגת מטרות הנוהל היא "חלוקת העיר לאזורים, כל מפקח יפעל באזור שבאחריותו בשיתוף מהנדס הרישוי של אותו אזור. המפקחים יבדקו תלונות על ביצוע עבודות טעונות היתר ו/או שימושים הטעונים היתר המופנות אליהם מן המוקד העירוני ו/או המופנות ישירות ליחידה ויבדקו כל עבודה חדשה ו/או נוספת ו/או שימוש חדש הטעונים היתר בשלבים שונים, החל מקבלת המידע ועד הריסתה ו/או הפסקת השימוש ו/או קבלת הבקשה להיתר וכלה באישורה בטופס 4 ותעודת גמר".

כאמור, העיר מחולקת לעשרה אזורים וכל מפקח אחראי על אזור אחד:





בדוח ביקורת 33 הומלץ "לערוך רוטציה בין המפקחים מדי כמה שנים ולערוך חלוקה מחדש של אזורים, בהתאם לאופי שלהם. כך, יוכלו המפקחים לבצע פעילות מגוונת (בנייה חדשה, עבירות בנייה, בדיקת תלונות ועוד), וניתן יהיה למנוע שחיקה בתפקיד. מומלץ אף לשקול לעבור לעבודה בצוותים או בזוגות באזורים יותר גדולים, להטיל משימות נושא (פיקוח יזום) על מפקחים נבחרים מדי תקופה וכדומה".

בישיבת הצוות לתיקון ליקויים שנערכה ב-7.3.13 בלשכת מנכ"ל העירייה דאז נמסר: "ההמלצה מקובלת - יבוצע." מנהל המחלקה מסר כי רוטציות בין אזורי המפקחים בוצעו לפני כשנה-שנתיים, טרם כניסתו לתפקיד.

הביקורת ערכה השוואה בין חלוקת הגושים של המפקחים בשנת 2012 (מועד דוח ביקורת 33) לבין שנת 2017 ומצאה כי ב-40% מהגושים לא הוחלפו המפקחים האחראיים עליהם. לגבי יתרת 60% מהגושים - נמצא כי 47% מהם הוחלפו בשל עזיבת מפקחים את העירייה. המשמעות היא כי ממועד הדוח הקודם בוצעה רוטציה חלקית בלבד באזורי האחריות של המפקחים.

**תגובת מנהל המחלקה:**

"לדעתי לא ראוי ולא נכון לבצע רוטציה באופן שגרתי במחלקה זה לא עמד במבחן המציאות והתגלו מלא פספוסים של מפקחים שלא מכירים את האזור החדש ולכן רב הנזק על התועלת ברוטציה."

יש להעיר כי לא מדובר על רוטציה באופן שגרתי כי אם אחת למספר שנים. כמו כן, על המפקחים ללמוד את האזור החדש שלהם ולהתמקצע בו ולכן טענת מנהל

המחלקה כי רב הנזק על התועלת בביצוע רוטציה, אינו מקובל. זאת ועוד, על-פי כללי מינהל תקין, ראוי לבצע רוטציה על מנת למנוע היווצרות קשרים בין מפקחים ובעלי נכסים באזורים עליהם הם אמונים.

## 2.7 שימוש באמצעים טכנולוגיים

לפי סעיף 5 לנוהל מחלקת פיקוח, אחת השיטות לביצוע עבודת המפקחים והשגת מטרת הנוהל היא "שימוש בעזרים טכנולוגיים, לרבות, תכנות ייעודיות לרישוי ופיקוח על הבנייה, מצלמות, מחשבים ניידים".

בדוח ביקורת 33 נרשם כי "העבודה ב[מערכת ההנדסית] מתבצעת בדרך כלל בידי מזכירת המחלקה: החל מפתחת תיקי פיקוח וכלה בעדכון האירועים. בחינת עבודת המזכירה מלמדת כי השימוש בתוכנה לעיתים אינו מתבצע ביעילות, דבר הגורר קושי לאתר תיקי פיקוח או לעקוב אחר השתלשלות האירועים בהליך הפיקוח והאכיפה".

"נמצא כי הפיקוח אינו עושה שימוש מספק בתצלומי אוויר הקיימים באתר העירייה, לצורך איתור חריגות בנייה ובחינת שינויים בבתי מגורים ובחצרות. כתוצאה מכך, לא מחויבים בעלי הנכסים באגרות והיטלים ונגרם הפסד כספי לעירייה".

ההמלצה בדוח הייתה לעשות שימוש רב יותר בעזרים טכנולוגיים: תזכורות על מכתבי התראה במערכת ההנדסית ותצלומי אוויר הזמינים באתר ההנדסי של העירייה.

בישיבת הצוות לתיקון ליקויים שנערכה ב-7.3.13 בלשכת מנכ"ל העירייה דאז נמסר כי ההמלצה מקובלת.

לפי השאלון שהופץ למפקחים, נכון למועד הביקורת, הזנת הנתונים למערכת ההנדסית עדיין מתבצעת בידי מזכירות המחלקה.

עוד נמצא כי לרשות המפקחים עומדים מכשיר טלפון נייד הכולל מצלמה, מערכת GIS - תצלומי אוויר, מפות והמערכת ההנדסית. אחת המפקחות מסרה במארס 2017, כי היא ומפקח נוסף אמורים לקבל טאבלט על מנת שיוכלו להתחבר מהשטח למערכת ההנדסית לצורך איתור חריגות בנייה. ב-14.9.17 עדכנה המפקחת: "קיבלתי לניסיון [טאבלט] ונשאלתי אם נוח לעבוד איתו. ניסיתי והוא לא תרם לי בעבודה אז החזרתי ל[מנהל המחלקה]. אף מפקח לא רוצה לעבוד איתו." "כבד, מסורבל, לא מהיר, לא יעיל. יש [מערכת הנדסית] אבל מסובך".

מנהל המחלקה מסר ב-24.10.17 כי נרכשו שני טאבלטים, אולם הם לא בשימוש והואיל והם אינם נוחים לעבודה בשטח (כבדים וקטנים) והוא מנסה להחליפם לדגם אחר, מול רשות המחשוב.

### תגובת מנהל המחלקה:

"אגף מחשוב לא מתייחס לדרישות של מפקחים ומוכן לעבוד מול 'מכרז חשכ"ל' בלבד".

תגובת מנהל תקשוב עירוני:

"לדעת התקשוב המכשיר המוצע דרך החשכ"ל הינו המתקדם ביותר ונמצא כי נעשה בו שימוש ברוב הרשויות... כך שהתלונה שהמכשיר אינו נוח אינה מקובלת ואנו נרצה להמשיך לקדם את יישום המודול בעזרת 2 המכשירים הקיימים בפילוט."

**3. העברת תיקי חקירה לתובע****3.1 רקע**

א. חוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 1/2007 בנושא "חובת יחידות הפיקוח להעביר את כל תיקי החקירה להחלטת תובע" קובע כי "כל גורמי הפיקוח ברשות המקומית/הוועדה המקומית נדרשים להעביר את כל תיקי החקירה - תהא המלצת יחידות הפיקוח לגביהם אשר תהא - להחלטת התובע המוסמך של הרשות המקומית/הוועדה המקומית... התובע הנו הגורם המוסמך להחליט על פתיחת ההליכים או על הימנעות מפתירתם... עריכת 'מיון מקדים' של התיקים על-ידי בעלי תפקידים ברשות המקומית/הוועדה המקומית בטרם העברתם להחלטת תובע, עומדת בניגוד לתפיסת היסוד הדוגלת בהפרדה בין הרשות החוקרת לבין הרשות התובעת, ונגדת את הוראות חוק סדר הדין הפלילי ופוגעת בעקרון התביעה הפלילית..."

גם סגנית היועצת המשפטית לתביעה ואכיפה עירונית הבהירה למפקחים, ביום הדרכה שערכה להם ב-11.5.17, כי משמצא מפקח עבירת בנייה ופתח תיק חקירה, חלה עליו חובה להעביר את התיק לתובע וכי אין לו שיקול דעת האם לסגור את התיק, אף אם הליקוי תוקן ו/או הוסר. רק תובע יכול לסגור תיק פיקוח משלוש עלילות: חוסר עניין לציבור, חוסר ראיות או חוסר אשמה.

ב. הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 8.1150 משנת 2001 בנושא "בקשות לדחיית דיון בהליכים פליליים בשל הגשת בקשה להיתר או לתוכנית" קובעת כי אין יסוד חוקי להימנע מלדון בתוכנית, או לעכב את הדיון בה, אך בשל העובדה שתלויים ועומדים כנגד המבקש הליכים פליליים בעניין הבנייה: "ככלל, אין יסוד חוקי להימנע מלדון בבקשה לאישור או לשינוי תכנית, אך בשל העובדה שתלויים ועומדים נגד המבקש הליכים פליליים בגין הבנייה או השימוש נושא בקשתו... עצם הגשת בקשה לוועדות התכנון לאישור או תיקון תכנית, כאשר הליך פלילי תלוי ועומד, אינה צריכה לשמש, ככלל, נסיבה מקלה לנאשם, ומכל-מקום, ודאי שאין בכך כדי להצדיק עיכוב של ההליכים בבית-המשפט עד לסיום המיפול בבקשה בוועדות התכנון, הליך שהוא ממושך ומורכב מטבעו, במיוחד כאשר מדובר בבקשה לאישור תכנית, בין תכנית חדשה ובין תיקון לתכנית קיימת."

ג. גם בדוח ביקורת 33 המליצה הביקורת כי "לאור חשיבות הגברת ההרתעה במטרה לצמצם את היקף עבירות הבנייה בעיר, סבורה הביקורת כי אין לעצור

את תהליך האכיפה ונקיטת הסנקציות עם הגשת בקשה להיתר, אלא לנהל במקביל הליך משפטי."

#### פעולות שננקטו:

בישיבת הצוות לתיקון ליקויים שנערכה ב-7.3.13. בלשכת מנכ"ל העירייה דאז נמסר כי ההמלצה מקובלת.

ארבעה מהמפקחים (50%) רשמו בשאלון שהופץ להם, כי בניגוד להוראות חוזר מנכ"ל הנ"ל, הם עושים סינון מוקדם של תיקי פיקוח וכי לא את כל תיקי הפיקוח הם מעבירים לתביעה. לדבריהם, בהתאם לניסיונם הם מחליטים אם להעביר את התיק.

### 3.2 דוגמאות לאי-יישום הנחיות חוזר מנכ"ל

הביקורת סרקה את פרוטוקולי ועדת משנה רישוי ותכנון לתקופה ינואר-ספטמבר 2017 ובמקרים בהם הוגשה בקשה להיתר למצב קיים, נבדק אופן הטיפול של המחלקה.

א. להלן דוגמאות למקרים בהם נעצר הליך האכיפה עם אישור הבקשה להיתר:

#### ועדת משנה רישוי ותכנון מ-1.1.17

בקשה להיתר משנת 2014:

- מהות הבקשה: הארכת תוקף החלטת ועדה. שינויים במבנה מגורים משותף בהיתר: תוספת מדרגות פנימיות עלייה לחדר על הגג, תוספת סככות במרפסות הגג בקומה שביעית, תוספת חדר על הגג ויציאה למרפסת גג והריסת קירות סככה במרפסת מזרחית בקומה השביעית.

- סטטוס: "2 סככות בצד דרום מצב קיים. סככה בצד מזרח וצפון סגורה בחלונות מצב קיים."

- רקע: בוועדת משנה מ-12.8.15 הוחלט לאשר את הבקשה בכפוף לכך שהבנייה המבוקשת על הגג תהא בשטח המוצמד לדירת המבקש ושיוקטן שטח הסככה המזרחית כך שלא יעלה על 1/3 משטח המרפסת. הבקשה הובאה לדיון חוזר לצורך הארכת תוקף החלטת הוועדה.

- החלטת הוועדה: אישור הארכת תוקף החלטה עד ל-10.9.17.

- תיק פיקוח:

ב-7.1.01 נשלח לבעל הנכס מכתב התראה. נכון למועד איסוף ממצאי הביקורת (אוקטובר 2017), לא חל שינוי/התפתחות בסטטוס התיק.

#### ועדת משנה רישוי ותכנון מ-15.1.17

בקשה להיתר משנת 2015:

- מהות הבקשה: שינויים בדירה של בית דו-משפחתי - תוספת בריכת שחייה וג'קוזי בקומת הקרקע; שינויים בפיתוח, שינוי פרט והגבהת גדר קדמית; שינוי פרגולה קיימת בקומת קרקע; הריסת שתי מרפסות קטנות קיימות בהיתר ובניית מרפסת פתוחה בקומה א'.

- סטטוס: מצב קיים.

- החלטת הוועדה : לאשר הבקשה.
- תיק פיקוח :
- ב-25.2.15 נשלח לבעל הנכס מכתב התראה וזימון לעדות בגין בריכת שחייה ללא היתר. נכון למועד איסוף ממצאי הביקורת (אוקטובר 2017), לא חל שינוי/התפתחות בסטטוס התיק.
- ועדת משנה רישוי ותכנון מ-8.3.17**
- בקשה להיתר משנת 2013 :
- מהות הבקשה : דיון חוזר לשינוי החלטה - תוספת שלוש מרפסות לדירות קיימות בקומות ב', ה' ו-ו' בבניין משותף בן 8 קומות מעל קומת קרקע, 2 כניסות, 16 יח"ד בכל כניסה.
- סטטוס : מצב קיים.
- רקע : ב-30.8.12 ניתן היתר בנייה לתוספת 12 מרפסות לדירות קיימות. הוגשה בקשה להיתר בנייה לבניית עוד 3 מרפסות באותה כניסה של הבניין. הבקשה אושרה אולם בעלי הדירות בקומות ב' ו-ו' סרבו לשלם את חלקם בחיוב אגרות והיטלים ולכן לא הוצא היתר בנייה. בעלת הדירה בקומה ה' פנתה מספר פעמים בניסיון לקבל היתר למרפסת שנבנתה בדירתה, אך הדבר לא התאפשר מאחר שהבקשה הוגשה לשלוש המרפסות יחד.
- החלטת הוועדה : לאשר הבקשה למרפסת אחת בלבד. נוכח העובדה ששני המבקשים האחרים לא השלימו את הדרישות להוצאת ההיתר, הבקשה תתוקן כך ששתי המרפסות של הדיירים האחרים יסומנו להריסה ותאושר מרפסת אחת בלבד.
- תיק פיקוח :
- ב-7.5.13 נשלח מכתב התראה על עבירת בנייה של ביצוע שלוש מרפסות ללא היתר. רק לאחר חמש שנים, ב-5.7.17 נשלח מכתב התראה נוסף בנושא. נכון למועד איסוף ממצאי הביקורת (אוקטובר 2017), לא חל שינוי/התפתחות בסטטוס התיק.
- ועדת משנה רישוי ותכנון מ-2.4.17**
- בקשה להיתר משנת 2016 :
- מהות הבקשה : שימוש חורג לתקופה של 5 שנים מדירת מגורים קיימת בקומת הקרקע לגן ילדים.
- סטטוס : מצב קיים.
- רקע : בדירה בה מבוקש שימוש חורג קיימת תוספת בנייה ללא היתר. בחצר קיימת סככה ללא היתר. עורך הבקשה התבקש מספר פעמים לתקן את התוכנית ולהתאים אותה למצב קיים, אך דבר לא נעשה.
- החלטת הוועדה : לאשר הבקשה בכפוף לסימון כל חריגות הבנייה להריסה. תנאי למתן היתר יהיה ביצוע ההריסה בפועל.
- תיק פיקוח :

מבקרת עיריית ראשון לציון

ב-11.6.14 נשלח מכתב התראה לבעל הנכס על שימוש בדירה כגן ילדים ועל קיום כניסה נוספת לחצר. נכון למועד איסוף ממצאי הביקורת (אוקטובר 2017), לא חל שינוי/התפתחות בסטטוס התיק, למרות שעל פי החלטת הוועדה מאפריל 2017 יש להרוס את עבירות הבנייה, לרבות תוספת בנייה וסככה שלא הופיעו כלל במכתב ההתראה ששלח מפקח הבנייה.

ועדת משנה רישוי ותכנון מ-7.5.17

בקשה להיתר משנת 2016:

- מהות הבקשה: שינויים בדירה דרומית של בית פרטי דו-משפחתי, בהיתר משנת 2000 - שינויים בפיתוח, החלפת חומר הגדר הקדמית מעץ למתכת והגבהת השער לחנייה עד גובה 2.05 מ'; תוספת בריכת שחייה בחצר אחורית; הגדלת קירוי לחנייה.
- סטטוס: מצב קיים.
- החלטת הוועדה: לאשר הבקשה.
- תיק פיקוח:

ב-25.2.15 נשלח מכתב התראה לבעל הנכס בגין בריכת שחייה ללא היתר. נכון למועד איסוף ממצאי הביקורת (אוקטובר 2017), לא חל שינוי/התפתחות בסטטוס התיק.

ועדת משנה רישוי ותכנון מ-21.5.17

■ בקשה להיתר משנת 2015:

- מהות הבקשה: שינויים עם תוספת שטח בדירה מערבית של בית דו-משפחתי, בהיתר משנת 1997 - שינויים בפיתוח: הגבהת גדר קדמית עד גובה 2 מ' ושינוי מיקום שער לחנייה, הגדלת פרגולה קיימת בקומת קרקע, תוספת שטח באמצעות סגירת מרפסת קיימת בקומה א'.
- סטטוס: מצב קיים, פרט לסגירת מרפסת.
- החלטת הוועדה: לאשר הבקשה.
- תיק פיקוח:

ב-30.7.07 נשלח מכתב התראה בגין בניית סככה בגודל של כ-12 מ"ר ללא היתר. נכון למועד איסוף ממצאי הביקורת (אוקטובר 2017), לא חל שינוי/התפתחות בסטטוס התיק.

■ בקשה להיתר משנת 2016:

- מהות הבקשה: שינוי שימוש מהיתר לצמיתות מתעשייה לאולם אירועים, בקומה ב', לרבות שימוש בגג הבניין לעריכת חופות.
- סטטוס: מצב קיים.
- רקע: בשנת 2007 ניתן היתר לשימוש חורג ל-5 שנים עד לשנת 2012.
- החלטת הוועדה: לאשר הבקשה.
- תיק פיקוח:

למרות שמשנת 2012 אין לנכס היתר לשימוש חורג, רק ב-17.2.16 נשלח מכתב התראה וזימון לעדות בגין שימוש במבנה תעשייה בניגוד ליעוד - ניהול אולם שמחות ללא היתר לשימוש חורג. נכון למועד איסוף ממצאי הביקורת (אוקטובר 2017), לא חל שינוי/התפתחות בסטטוס התיק.

ועדת משנה רישוי ותכנון מ-4.6.17

בקשה להיתר משנת 2015:

- מהות הבקשה: שינויים בדירה מזרחית של בית תלת-משפחתי בהיתר משנת 2007 - תוספת בריכת שחייה בחצר האחורית, שינויים בפיתוח, ביטול פרגולה וקירוי לחנייה בקומת קרקע, שינוי בקונטור גג רעפים ללא שינוי שטח עליית גג, תוספת פרגולה מעל מרפסת גג.

- סטטוס: מצב קיים.

- החלטת הוועדה: לאשר הבקשה.

- תיק פיקוח:

ב-17.2.15 נשלח מכתב התראה וזימון לעדות בגין בריכת שחייה ללא היתר. מכתב ההתראה לא כלל את עבירות הבנייה הנוספות המתוארות במהות הבקשה. נכון למועד איסוף ממצאי הביקורת (אוקטובר 2017), לא חל שינוי/התפתחות בסטטוס התיק.

ועדת משנה רישוי ותכנון מ-2.7.17

■ בקשה להיתר משנת 2016:

- מהות הבקשה: תוספת בריכת שחייה בחצר האחורית של בית מגורים חצי מדו-משפחתי, הריסת מדרגות חיצוניות ירידה למרתף וביטול המשרד הקיים במרתף, הסדרת שער כניסה ומקומות חנייה בהתאם להיתר שניתן.

- סטטוס: מצב קיים.

- החלטת הוועדה: לאשר הבקשה.

- תיק פיקוח:

מתיק הפיקוח עולה כי ב-11.1.16 נשלח מכתב התראה וזימון לעדות בגין בריכת שחייה ללא היתר. מכתב ההתראה לא כלל את עבירות הבנייה הנוספות המתוארות במהות הבקשה. נכון למועד איסוף ממצאי הביקורת (אוקטובר 2017), לא חל שינוי/התפתחות בסטטוס התיק.

■ בקשה להיתר משנת 2016:

- מהות הבקשה: שימוש חורג לתקופה של חמש שנים לשני גני ילדים עד 70 ילדים בשני מבנים בקיר משותף.

- סטטוס: מצב קיים. הגנים פועלים במקומם מזה שנים ללא היתר.

- החלטת הוועדה: לאשר הבקשה.

- תיקי פיקוח:

נשלחו מכתבי התראה בכל אחד מהתיקים (בתאריכים 12.7.06, 19.7.06 ו-14.8.12) בגין ניהול גן ילדים בניגוד ליעוד מגורים וללא היתר לשימוש

חורג. נכון למועד איסוף ממצאי הביקורת (אוקטובר 2017), לא חל שינוי/התפתחות בסטטוס התיק.

ב. להלן דוגמאות למקרים בהם היו חריגות בנייה שאושרו בוועדה בדיעבד, ולפי המערכת ההנדסית, לא נפתח הליך אכיפה:

- בקשה להיתר משנת 2015 - דיון בוועדת משנה רישוי ותכנון מ-1.1.17:
  - מהות הבקשה: חידוש בקשה לשימוש חורג ל-3 שנים מתעשייה למסחר.
  - סטטוס: מצב קיים.
  - רקע: יותר מעשר שנים שנעשה שימוש במבנה לסופרמרקט. במהלך השנים ניתנו היתרים לשימוש חורג. תוקף ההיתר שניתן בשנת 2012 פג ב-1.7.14.
  - החלטת הוועדה: אישור הארכת תוקף החלטה עד ל-19.10.17.
  - לא קיים תיק פיקוח:
  - לא נמצא תיק פיקוח על אף שהמקום פעל במשך שנים ללא היתר לשימוש חורג.
- בקשה להיתר משנת 2016 - דיון בוועדת משנה רישוי ותכנון מ-12.2.17:
  - מהות הבקשה: תוספת בריכת שחייה בחצר, ביטול קירווי לחנייה ותוספת שטח בעליית הגג בדירה דרומית של בית פרטי דו-משפחתי, בהיתר משנת 1995.
  - סטטוס: מצב קיים.
  - החלטת הוועדה: לאשר הבקשה.
  - לא קיים תיק פיקוח:
  - לא נמצא תיק פיקוח על אף שהוקמה בנכס בריכת שחייה, בוטל קירווי לחנייה והוסף שטח בעליית גג.
- בקשה להיתר משנת 2016 - דיון בוועדת משנה רישוי ותכנון מ-12.2.17:
  - מהות הבקשה: בקשה לשימוש חורג לתקופה של 5 שנים ממגורים למסחר, במבנה חד-קומתי בשטח של 67.79 מ"ר.
  - סטטוס: מצב קיים.
  - החלטת הוועדה: לאשר הבקשה.
  - לא קיים תיק פיקוח:
  - לא נמצא תיק פיקוח על אף השימוש החורג בנכס.
- בקשה להיתר משנת 2014 - דיון בוועדת משנה רישוי ותכנון מ-8.3.17:
  - מהות הבקשה: שינויים ותוספות לבית כנסת קיים בהיתר משנת 2004, לרבות הגדלת מרתף קיים, בניית מדרגות חיצוניות ירידה למרתף, תוספת שטח עיקרי בקומת קרקע ובקומה א', תוספת חדר מדרגות יציאה לגג, שינויים בחזיתות ועוד.
  - סטטוס: מצב קיים.
  - החלטת הוועדה: לאשר הבקשה.



- לא קיים תיק פיקוח :
  - מדובר בנכס השייך לעירייה. לדעת הביקורת, יש טעם לפגם בכך שהעירייה אינה פועלת כנגד צד ג' העושה שימוש בנכס, בגין חריגות בנייה ואף מכשירה אותן בדיעבד.
- בקשה להיתר משנת 2015 - דיון בוועדת משנה רישוי ותכנון מ-2.4.17 :
  - מהות הבקשה: תוספת שטח עיקרי ושירות בקומת קרקע וקומה א', תוספת שטח למרתף, תוספת לעליית גג בבית חצי מבית דו-משפחתי קיים בהיתר.
  - סטטוס: מצב קיים.
  - החלטת הוועדה: לאשר הבקשה.
  - לא קיים תיק פיקוח:
  - לא נמצא תיק פיקוח על אף חריגות הבנייה בנכס.
- בקשה להיתר משנת 2016 - דיון בוועדת משנה רישוי ותכנון מ-21.5.17 :
  - מהות הבקשה: שינויים עם תוספת שטח בבית פרטי חד-קומתי בהיתר משנת 1946 - שינויים עם תוספת שטח בקומת הקרקע; תוספת קומה א' חלקית בחלל גג רעפים; תוספת סככה בקומת הקרקע, בצמוד לקיר הדרומי של הבית; שינויים בפיתוח.
  - סטטוס: מצב קיים, פרט לשינויים בפיתוח.
  - החלטת הוועדה: לאשר הבקשה.
  - לא קיים תיק פיקוח.
  - לא נמצא תיק פיקוח על אף חריגות הבנייה בנכס.
- בקשה להיתר משנת 2016 - דיון בוועדת משנה רישוי ותכנון מ-30.7.17 :
  - מהות הבקשה: אשרור מצב קיים, שינויים ותוספות בבית משותף הכולל 4 קומות, 16 יחידות דיור בהיתר - קומה חמישית נבנתה ללא היתר.
  - סטטוס: מצב קיים.
  - רקע: בשנת 1973 הוגשה בקשה לתוספת קומה חמישית ושתי דירות גג. בשנת 1974 הוצא היתר בנייה לבית משותף בן 4 קומות, 16 יח"ד. בשנת 1976 נידונה הבקשה והוחלט לאשר בתנאי מתן תוקף לתוכנית רצ/4/110. התוכנית הני"ל קיבלה תוקף בשנת 1977, אך היתר לא הוצא והיזם בנה בית משותף בן 5 קומות, 18 יח"ד.
  - החלטת הוועדה: לאשר הבקשה.
  - לא קיים תיק פיקוח:
  - לא נמצא תיק פיקוח על אף קיומה של קומה חמישית ללא היתר משך שנים רבות.

ג. להלן דוגמה למקרה בו נעצר הליך האכיפה, על אף שהוועדה לא אישרה את הבקשה להיתר:

- בקשה להיתר משנת 2016 - דיון בוועדת משנה רישוי ותכנון מ-1.1.17:
- מהות הבקשה: שימוש חורג לחמש שנים ממגורים למרפאת שיניים בדירה קיימת בקומת קרקע של בניין מגורים משותף.
- סטטוס: מצב קיים. כל דיירי הבית המשותף הגישו התנגדויות לבקשה.
- רקע: בשנת 1997 אישרה הוועדה שימוש חורג למרפאה בחדר אחד בלבד מתוך הדירה. ועדת ערר קיבלה את הערר שהגישו דיירי הבניין וביטלה את ההחלטה. בסופו של דבר, בשנת 2012 הוצא היתר לשימוש חורג בשל הסכמה בין הדיירים למבקש כי השימוש יהיה בחדר אחד בלבד פעמיים בשבוע. לטענת הדיירים, בניגוד להיתר, נעשה שימוש בכל חדרי הדירה ובכל ימות השבוע.
- החלטת הוועדה: דחיית הבקשה.
- תיק פיקוח: ב-15.12.15 נשלח לבעל הנכס מכתב התראה והזמנה לעדות בגין "שימוש חורג במבנה מגורים כמרפאת שיניים - ללא היתר." נכון למועד איסוף ממצאי הביקורת (אוקטובר 2017), לא חל שינוי/התפתחות בסטטוס התיק.

ד. להלן דוגמה למקרה בו לא החלו בהליך האכיפה על אף שהוועדה לא אישרה את הבקשה להיתר:

- בקשה להיתר משנת 2016 - דיון בוועדת משנה רישוי ותכנון מ-1.1.17:
- מהות הבקשה: שינויים מתוכנית מאושרת - שימוש חורג מהיתר, בקומה ב', מגינת גג לנוי לאולם אירועים בשטח 355 מ"ר לצמיתות; שינוי בחלוקת מחיצות פנימיות ללא תוספת שטחים בקומה ב'; תוספת מדרגות חירום לקומה ב'; הגדלת ושינוי מיקום בריכת נוי קיימת והסבתה לבריכת זרמים ואוויר.
- סטטוס: מצב קיים.
- רקע: המקום קיים שנים רבות. מדובר באולם אירועים פתוח הנוגד את החוק למניעת מפגעים (התשכ"א-1961) - איסור רעש, ריח וזיהום אוויר, וכן את התקנות למניעת מפגעים (מניעת רעש), התשנ"ג-1992 - אסור להפעיל רמקולים בשטח פתוח. נוסף על כך, ישנן תלונות חוזרות ונשנות של תושבים בגין רעש והפרעה לציבור בשעות הערב.
- החלטת הוועדה: דחיית הבקשה.
- לא נמצא תיק פיקוח, על אף שהמקום קיים משך שנים ומרבית דרישות הוועדה מישיבתה ב-31.7.13 טרם הושלמו.

#### תגובת מנהל המחלקה:

"הלשכה המשפטית סוגרת תיקים לאחר שהנאשם קיבל היתר לחריגות בנייה (אפילו שהוגש כתב אישום). פיקוח על הבנייה לא ניהל הליכים משפטיים במקרים שהוועדה אישרה את החריגות וממילא עם הוצאת ההיתר התיקים נסגרים."

הביקורת שבה וחוזרת על טענתה כי משמצא מפקח עבירת בנייה, חלה עליו חובה להעביר את התיק לתובע ואין לו שיקול דעת האם לסגור את התיק, אף אם הליקוי תוקן ו/או הוסר.

#### 4. מדיניות אכיפה

##### 4.1 רקע

א. גיבוש מדיניות אכיפה ויישומה הם באחריותם של גורמי המקצוע הממונים על מערכת האכיפה המקומית - מהנדס הוועדה, מנהל המחלקה והתובע המוסמך. גיבושה של מדיניות אכיפה הוא תהליך מובנה של הפעלת שיקול דעת מצד גורמי האכיפה וקביעה אילו מבין עבירות התכנון והבנייה המבוצעות במרחב התכנון המקומי הן בעלות ההשלכות הקשות והמשמעותיות ביותר על התכנון, על שמירת שלטון החוק, על איכות החיים של היחיד והציבור, ביטחונם, בטיחותם וקניינם ועל היבטים רלוונטיים נוספים של החיים במרחב התכנון המקומי. יישומה בפועל יבטיח שמערכת האכיפה המקומית תפעל מתוך ראייה רחבה כוללת ומתואמת, ותתמקד בחשוב ובעיקר, באופן שוויוני, למען שמירת איכות החיים במרחב התכנון המקומי, ביטחון היחיד והרבים, בטיחותם ושלטון החוק<sup>3</sup>.

ב. ב-13.9.14 פורסם "פרק ידע - גיבוש סדרי העדיפויות באכיפת עבירות תכנון ובנייה - ועדת ראשון לציון" שכתב צוות שכלל את מהנדס העירייה דאז, מנהלת האגף, מנהל מחלקת רישוי, יועצת משפטית וסגניתה ומנהל המחלקה דאז. המטרה הייתה לגבש סדרי עדיפויות באכיפת עבירות בנייה ולקבוע באילו מהן תשקיע הוועדה את מירב משאבי האכיפה שברשותה. הרציונל היה קביעת סדרי עדיפויות ברורים שיאפשרו לדרג הניהולי בוועדה למקד ולטייב את הקצאת משאביה, לשפר את תהליכי הרישוי, למנוע אכיפה סלקטיבית ולהתאים את השירות שהיא נותנת לצורכי התושבים. לפי הפרסום האמור, להלן רשימת עבירות הבנייה הנמצאות בראש סדר העדיפות של הוועדה (לפי סדר חשיבות):

- בנייה בשטחים ציבוריים.
- אי-כיבוד צווים.
- בנייה בחוף הים.
- בנייה בשטחים חקלאיים.
- בנייה במבנים או במתחמים לשימור.
- בריכות שחייה.
- עסקים למחזור פסולת לסוגיה באזורים/מגרשים בהם לא הותר השימוש.

<sup>3</sup> מתוך "מדיניות אכיפה לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה", חוברת הדרכה, דצמבר 2015, מפעם השפלה.

- בנייה ו/או פיצול דירות בבתים צמודי קרקע (בדגש למעקב מתחילת הבנייה ואיתור חריגות הבנייה בזמן ביצוע) ו/או שימושים ללא היתר במתחמים בלתי-מוסדרים.
  - בנייה מעבר למגבלות הקבועות בתכניות מתאר ארציות או מחוזיות.
  - צוברי גז באזורי מגורים בבנייה קיימת.
  - כל היתר במסגרת העבודה השוטפת.
- לגבי רשימת עבירות בנייה שבתחתית סדר העדיפות, החליטו חברי הוועדה כי לעת עתה, לא תוגדרנה עבירות במיקוד נמוך לאכיפה.

נמצא כי מדיניות האכיפה לא פורסמה באתר העירוני ו/או באתר הוועדה. יש להעיר כי לפרסום מדיניות האכיפה יתרונות רבים: יצירת הרתעה של עבריינים פוטנציאליים, שקיפות ושמירה על חוק חופש המידע, חיזוק אמון הציבור בשלטון המקומי ועידוד הבקרה הציבורית למימוש מדיניות האכיפה המוצהרת כדי להבטיח שוויוניות ואחידות במימושה. לאור האמור, מומלץ לפרסם את מדיניות האכיפה ולנקוט בצעדים ליידוע הציבור בעיקריה.

ג. סגנית היועצת המשפטית לתביעה ואכיפה עירונית מסרה כי מדיניות האכיפה הנ"ל אינה מספקת מאחר שהיא אינה פרטנית דייה ולכן אינה יכולה לשמש ככלי עבודה. עוד הוסיפה, כי בישיבה עם מהנדס העירייה שנערכה ב-6.4.17 הוחלט לעדכן את מסמך האכיפה הנ"ל. ב-1.10.17 עדכנה כי "יש לנו מדיניות שגיבשנו יחד עם מחלקת הפיקוח. טרם נערכה ישיבה בנושא עם [מנהל מחלקת רישוי] ו[היועצת המשפטית של הוועדה]. כמו"כ אני עדיין מתלבטת אם יש להביא את המדיניות לאישור הוועדה אם לא... בקיצור, יש טיוטה אבל אין מדיניות סופית מגובשת."

#### תגובת מנהל המחלקה:

"לכשיתקבל נוהל מדיניות אכיפה סופי נפרסם את עיקרי המידע לציבור."

#### תגובת סגנית היועצת המשפטית לתביעה ואכיפה:

"עבודת הכנת המדיניות נמצאת בשלביה הסופיים והיא כרגע מצויה על שולחני להשלמת מספר פרטים. לאחר מכן יועבר מסמך המדיניות להתייחסות מהנדס הוועדה, יו"ר הוועדה והיועצת המשפטית. השאיפה היא כי עם פרסומה של המדיניות יהיה ברור מה מהווה עבור התביעה חוסר עניין לציבור ויאפשר ליחידת הפיקוח לברור תיקים עם אינטרס ציבורי גבוה לאכיפה תחת בזבז משאביהם על תיקים חסרי עניין לאכיפה פלילית."

#### 4.2 דוגמאות לאכיפה לקויה לכאורה, של המחלקה

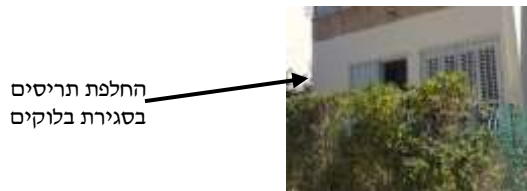
א. חריגת בנייה בדירה

- בסיוור הביקורת בשטח בתחילת אפריל 2017 נמצא כי דיירי אחת הדירות סגרו מרפסת תריסים בבלוקים<sup>4</sup>. מפקחת הבנייה מסרה כי מדובר בשינוי

<sup>4</sup> גילוי נאות - מדובר בנכס השייך למשפחתה של עובדת מינהל הנדסה.

חזית שלדבריה, לא מחייב היתר מאחר שמדובר בבניין ישן. לדבריה, היא העבירה את הטיפול למנהלת האגף, אשר כתבה לביקורת ב-5.4.17 כי "מדובר במבנה שנבנה בשנת 1949 המרפסת הייתה סגורה בתריסים החליפו את התריסים 'ושינו את החזית', אנו לא מטפלים בשינוי חזית בבתים ישנים, אין בשינוי תוספת שטח ולכן בהתייעצות עם עו"ד [סגנית יועצת משפטית דאז], הפיקוח לא פותח תיק פיקוח במקרים אלה. אגב עפ"י הרפורמה לחוק 101 שינוי חזית פטור מהיתר."

- המשנה ליועצת המשפטית לתכנון ולבנייה השיבה ב-6.4.17 לשאלת הביקורת האם צריך היתר לבית בבניין מגורים ישן שהמרפסת שלו הייתה סגורה בתריסים והחליפו את התריסים בסגירת בלוקים: "סגירת מרפסת בבלוקים היא עבודה הטעונה היתר (בין אם הייתה קודם לכן סגורה בתריסים ובין אם לאו)." גם מנהל מחלקת רישוי מסר כי כל שינוי חזית טעון היתר.



- לא נמצא תיעוד במערכת ההנדסית לממצאי הביקורת, לרבות ביקור מפקחת במקום.

#### תגובת מנהל המחלקה:

"אכן, מדובר על עבודה טעונה היתר בנייה, אך במקרה אין תוספת שטח, בוצע שינוי בחזית המבנה בלבד. לידיעתי, אפילו שמפקח היה מגיש דוח ללשכה משפטית לא היו מגישים כתב אישום בנושא."

הביקורת מדגישה כי משמצא מפקח עבירת בנייה, חלה עליו חובה להעביר את התיק לתובע העירוני ואין לו שיקול דעת בנושא.

ב. תלונה - חריגות בנייה בעסק

- ב-12.11.15 שלחו דיירי בניין למהנדס העירייה, מכתב תלונה כנגד בעל פיצוצייה המנוהלת ללא רישיון עסק. לטענתם, הנ"ל רכש דירה בבניין בקומת הקרקע ופיצלה לשתי דירות קטנות, שבר קיר בחדר מדרגות והוסיף דלת כניסה ראשית נוספת לדירה שחילק, וזאת, ללא הסכמת דיירי הבניין. נוסף על כך, הנ"ל השתלט על מקלט הבניין הציבורי ואכסן בו סחורות ומשקאות לעיסוקו, אטם את הכניסה באמצעות ריתוך הדלת המובילה למקלט מחדר המדרגות ופתיחת דלת נוספת ישירות מתוך עסקו לכיוון המקלט, מה שהקנה לו גישה בלעדית. כמו כן, הבעלים השתלט על חצר הבניין באמצעות סגירה של שער ברזל מסיבי, הציב שולחנות וכסאות, מכונות שתייה, מקררים ועוד, תוך השתלטות על אזור ציבורי משותף.

- ב-10.12.15 שלח מפקח הבנייה באזור לבעל העסק מכתב כניסה למקרקעין (תיק פיקוח).
- ב-10.1.16 הגיש בעל העסק בקשה להיתר לפיצול דירה. בישיבת מכינה שערכו הגורמים המקצועיים במינהל הנדסה ב-23.5.16, הוחלט שלא להביא את הבקשה לדיון בוועדה מהסיבה ש"לא ניתן לאשר תוספת 1 יח"ד, חורג מזכויות הבנייה המותרות עפ"י ת.ב.ע הנ"ל, עפ"י חו"ד מהנדס תנועה מ-3.1.2016: אין פתרון חנייה לכלל דיירי הבניין וגם לדירה נוספת".
- ב-16.2.16 שלחו דיירי הבניין מכתב נוסף בנושא, לראש העירייה ולמהנדס העיר.
- ב-17.2.16 שלחה מפקחת הבנייה באזור מכתב התראה והזמנה למתן עדות בגין "פיצול דירה ל-2 דירות כולל 2 מטבחים, שתי כניסות".
- ב-22.6.17 ביקשה הביקורת ממפקחת הבנייה האמונה על הטיפול בתיק לקבל מידע על אודות סטטוס הטיפול בתיק. המפקחת השיבה כי "תשובתו של [מפקח בנייה דאז] בתיק הייתה שהוגשה בקשה לפיצול הדירה, הדלתות לשירותים ולשימוש במקלט ע"י [בעל העסק]. בבדיקה מחודשת כעת, לא אושרה לו הבקשה ע"י מהנדסת רישוי... התיק נפתח מחדש וישלח לו מכתב התראה וזימון למתן עדות".
- ב-25.6.17 שלחה מפקחת הבנייה לבעל העסק מכתב התראה והזמנה לעדות ב-1.8.17: "בביקורת [מ-20.6.17] מצאתי כי קיימת לכאורה עבירה על חוק התכנון והבנייה והיא: בנייה ללא היתר. להלן העובדות:
  1. פיצול דירה ל-2 יחידות דיור ללא היתר.
  2. שימוש במקלט הבניין לטובת מחסן ללא היתר.
  3. פתיחת 2 דלתות בקיר חיצוני ללא היתר."
- לפי המערכת ההנדסית, ב-14.8.17 הועבר התיק לטיפול היחידה המשפטית. ב-18.9.17 עדכנה סגנית היועצת המשפטית לתביעה ואכיפה עירונית בנוגע לסטטוס התיק כי "בינתיים אני ממתינה לגביית הודעה מהחשוד. הוא ביקש למסור גרסתו לחשדות. בטיפול [מנהל המחלקה] ו[מפקחת בנייה]".
- ב-18.9.17 עדכנה מפקחת הבנייה: "החשוד לא הגיע למתן עדות שנקבעה לו בתאריך 14.8.17 בתיאום טלפוני איתו והתיק הועבר למח' משפטית. אתמול הגיע למשרדו של [מנהל המחלקה] וביקש לקבוע מועד חדש וטען שלא זומן לעדות. תינתן לו הזדמנות נוספת להגיע למשרדי לתת גרסתו (במידה שלא יופיע, יועבר בשנית למח' משפטית)".
- לאור השתלשלות העניינים, לא ברור כיצד חרף הזמן הרב שעבר מאז הגשת הבקשה ומכתב ההתראה לא נקטו במחלקה בפעולות כנגד בעל העסק, אלא רק לאחר פניית הביקורת.

ג. תלונה - חריגות בנייה בבית צמוד קרקע בשכונת פרס נובל

- ב-7.5.17 פנה למבקר מרשם של מלינים (בעלים של בית צמוד קרקע המהווה כמחצית ממבנה משותף דו-משפחתי), בתלונה על התנהלות גורמי אכיפת התכנון והבנייה בעיר. לטענתו, שכנם של מרשיו, הגר בבית הגובל בקיר משותף, מבצע לאורך השנים חריגות בנייה. מרשיו פנו בעבר לרשויות הפיקוח, אמנם בגין חלקן של חריגות הבנייה הוגשו כתבי אישום וחלקן קיבלו "הכשר" בדיעבד בוועדת המשנה לתכנון ולבנייה, אך נותרו מספר רב של חריגות בנייה שבגינם לא מבוצע דבר. הני"ל צירף לטענותיו מכתבים ששלח בשנים 2014-2017, אשר לטענתו, לא נענו ו/או לא נענו באופן הולם/ענייני ו/או לא טופלו כראוי לעניות דעתו. להלן פירוט עבירות הבנייה שלגביהן הוא מלין ב-29.8.16 במכתבו לסגנית דאז של היועצת המשפטית:

- 'פרגולה' - צפונית לחצר הבית נבנתה 'פרגולה' שאינה עונה לדרישות ההיתר...
- ארובה - לנכס ישנן 3 ארובות ללא היתר, הוועדה התייחסה ספציפית לארובה אשר בחצר הבית הצפונית בדרישה לנסרה לגובה הגג, הדבר כלל לא נעשה. בגין 2 הארובות הנוספות כלל לא בוצעו פעולות אכיפה מטעמכם...
- גדר מזרחית - הוועדה דרשה מבעלי הנכס להנמיך החומה ולהתאימה לאופי השכונה, דבר זה כלל לא נעשה...
- סלילת צינור - מרשי פנה בזמן אמת למחלקתכם לצורך עצירת העבודות, אך לצערי הדבר לא נעשה וכיום הדבר מהווה מוצר מוגמר...
- ויטרנה בחזית הצפונית - בגין עניין זה נקבע על ידי הפקח הקודם אשר טיפל בנכס כי מדובר בחריגת בנייה, אך עד למועד זה לא הוגש כתב אישום בעניין...
- שערים - לשערי הכניסה הוספו 'כנפיים' בניגוד להיתר הבנייה ו/או הוראות הוועדה..."
- בישיבת ועדת משנה רישוי ותכנון מ-12.3.15 בנוגע להתנגדות המלינים לבקשה, ולאחר סיור שערכה במקום ועדה מצומצמת, הוחלט כלהלן: "
  - לעניין הקמין - מהסיור עולה כי אין קמין בפועל, אולם קיימת ארובה גבוהה אשר בעבר קמין שנהרס. יש לנסר את הארובה לגובה הגג.
  - לעניין הטענה לגבול הבריכה שהינה מעבר להיתר - הבריכה נמדדה ע"י המפקח במקום ונמצא כי היא תואמת את ההיתר.
  - לעניין החלון המבוקש בעליית הגג הפונה לחצר בית המתנגדים - הוועדה לא מצאה מקום לאשרו והוא יאטם.
  - לעניין הגדר - יש להתאים את גובה הגדר להיתרים. הוועדה אינה מתנגדת להגבהת הגדר במסגרת הקלה שכן מדובר בגדר החופפת לבית

אחר לא של המתנגדים וקיימת הסכמת השכנים לגובה גדר זו (הסכמה שהובעה בעת הסיור).

■ לעניין החלפת השער הקיים - הוועדה אינה מתנגדת שכן גם בבתים אחרים בשכונה נעשו שינויים בשערים אולם השער חייב להיפתח לתוך חלקת המבקש ולא לשטח הציבורי ולתחום הדרך...

■ קירוי החנייה ותוספת הסככה אינו מתאפשר אלא אם כן יוקטן שטח הבריכה. עניינית אם יש שטחי שירות, הוועדה אינה מתנגדת בכפוף לכך שלא תהיה סטייה מתוכנית המתאר לבריכות השחייה או במידה שניתן לעשות זאת במסגרת הקלה...

■ המבקשים יתקנו את התוכנית כאמור בהחלטת הוועדה המצומצמת ולאחר תיקונה ופרסום הקלות תובא לדיון מחודש.

- ב-26.6.16 כתב המליץ למנהלת האגף, כי על אף דרישות הוועדה מ-30.3.15, נותרו חריגות בנייה רבות שטרם תוקנו: "

■ ארובה: הוועדה המקומית קבעה כי על [מגישי הבקשה] לנסר הארובה. הארובה לא נוסרה. לא זו אף זו ככל הידוע למרשיי במקום קיימות שתי ארובות ללא היתר.

■ גודל הבריכה: בריכת השחייה של [מגישי הבקשה] חורגת מן המידות המותרות לה על פי התכניות אשר הוגשו ו/או אושרו.

■ גדר: [מגישי הבקשה] ביצעו הגבהה של גדר החצר ללא היתר ו/או הסכמה, וזאת בניגוד להוראת הוועדה להנמכת הגדר והתאמתה להיתרים, עד למועד זה המפגע הנ"ל קיים.

■ קירוי וסגירת פרגולה בחצר: בניגוד להוראות הוועדה ו/או להיתרים אשר ניתנו, [מגישי הבקשה] ביצעו קירוי לא חוקי של פרגולת החצר וכן סגירת צידה המערבי של הפרגולה תוך שימוש בקיר המשותף עם מרשיי. הנ"ל נעשה בניגוד לכל דין וללא כל היתר ו/או אישור מתאים.

■ סלילת צנרת מים לא חוקית: לאחרונה בוצעו על ידי [מגישי הבקשה] עבודות בנייה לא חוקיות בסמוך למונה המים ואשר ככל הידוע למרשיי כוללות סלילה לא חוקית של צינור מים תוך שימוש בשטח ציבורי."

- ב-18.7.17 השיבה למליץ סגנית היועצת המשפטית לתביעה ואכיפה עירונית:

"בעקבות פניותיך בנושא, מנהל מחלקת פיקוח במינהל הנדסה... ערך ביקור בכתובת... להלן ממצאי הביקורת:

1. במקרקעין קיימות 3 ארובות שאינן בשימוש.
2. עפ"י מפת מודד, מידות הבריכה תואמות להיתר הבנייה.
3. הסככה חורגת ב-1 מ"ר מהגודל הפטור מהיתר.
4. גדרות מבנייה קלה פטורות מהיתר.
5. לא נמצא כי הונח צינור מים על שטח השייך לעירייה.



בחנתי את ממצאי הביקורת, עיינתי בתמונות ובמסמכי ההיתר, ואני סבורה כי החריגות הנטענות הינן בגדר זוטי דברים ואין עניין לציבור באכיפה שלהן."

- בהמשך להחלטת ועדת משנה רישוי ותכנון מ-12.3.15 שאלה הביקורת את סגנית היועצת המשפטית האם לא חלה חובה לחייב את הנילון לנסר את הארובות בהתאם להחלטת הוועדה על אף שהן לא בשימוש? האם לא צריך לדרוש מהנילון הוצאת היתר כנדרש בוועדה? על כך השיבה סגנית היועצת המשפטית לתביעה ואכיפה עירונית ב-18.10.17: "אני מציעה כי את התנאים הנ"ל של הוועדה יאכפו במסגרת הוצאת היתר וכי עד שלא ייעשו כן, לא יינתן להם ההיתר המבוקש. החריגות המדוברות לא מצדיקות ניהול הליך פלילי כי הן חסרות עניין לציבור."

- לפי תיק פיקוח במערכת ההנדסית, ב-3.11.15 נשלח מכתב התראה והזמנה למתן עדות: "קיימת סכנת פרוגולה עם קירוי פלסטיק צמודה לדירתכם בקומת הקרקע בגודל כ-20.0 מ"ר לערך - ללא היתר."  
ב-10.12.15 הועבר תיק הפיקוח ליחידה המשפטית: "קיימת סכנה (פרגולה שבהיתר עם קירוי) בצד צפון צמודה לדירה בקומת קרקע בשטח כ-21.0 מ"ר לערך וזאת בסטייה מהיתר... מתאריך 28.04.2011."  
ב-18.10.17 עדכנה סגנית היועצת המשפטית לתביעה ואכיפה: "לדעתי [סגנית היועצת המשפטית דאז] סגרה אותו מחוסר עניין לציבור (סטייה של 1.00 מ"ר בלבד מתקנות הפטור)."

#### תגובת מנהל המחלקה:

"מדובר על סכסוך שכנים. בהמשך לפעילות מפקח, לשכה משפטית לא מגישה תיק לבית המשפט."

#### תגובת סגנית היועצת המשפטית לתביעה ואכיפה מ-11.12.17:

"עניין הסככה הובא לבחינתה של קודמתי בתפקיד, ומכיוון שהסככה חורגת ב-1.00 מ" מהגודל הפטור מהיתר, היא סברה שאין עניין לציבור בהמשך הליכים.

לגבי יתר החריגות הנטענות, הרי שערכתי ישיבה עם [מנהל המחלקה] על התיק ועל ממצאי הפיקוח. אף אני סבורה כי אין עניין לציבור בהמשך הליכים מול [הנילון] שכן מדובר בארובה שאינה פעילה (הקמין נאטם) והגדר אינה גבוהה בהרבה מהגובה המותר על פי תקנות הפטור."

#### ד. תלונה - מזגן שהותקן בחזית בניין

המליץ פנה לראשונה למבקרת בשנת 2015 בטענה שאחד הדיירים בבניין בו הוא מתגורר, התקין מזגן מפוצל, תוך מיקומו בצורה בולטת על הקיר החיצוני בחזית הבניין, כשצינורות הניקוז פונים לחצר. השכן סירב להעתיק את המזגן למקום אחר ופניותיו של המליץ לעירייה לא הועילו. מנהל מחלקת רישוי השיב למליץ כי באוגוסט 2014 הותקנו תקנות חדשות לעבודות הפטורות מהיתר בנייה, והתקנת מזגן היא אחת מהעבודות הכלולות בפטור, עם הנחיות היכן

ניתן למקס את המזגן. המלין פנה שוב וטען שהמזגן הותקן בחזית הבניין בניגוד לתקנות וכי צינורות הניקוז חיצוניים ומופנים לחצר הציבורית, ולכן על העירייה להתערב. ב-18.5.15 השיב לו מנהל מחלקת פיקוח דאז כי הופק מכתב התראה לשכן, נגבתה עדות ותיק הפיקוח הועבר ליחידה המשפטית להמשך טיפול בהתאם לחוק. לאחר כחודש, שוב פנה המלין בטענה שלא נעשה דבר וששכן נוסף, מהקומה הרביעית, התקיין מזגן בחזית הבניין. לאחר חודש שוב פנה המלין בטענה שלא נעשה דבר ולא קיבל מענה למכתביו. מנהל מחלקת רישוי השיב לו שהמזגן בקומה הרביעית הותקן בהתאם לתקנות ולגבי המזגן נשוא תלונתו הראשונה - פקח הונחה לבדוק את המקרה ולטפל בו באופן פרטני בהתאם לחוק. כעבור כשלושה חודשים, פנה המלין בפעם החמישית וטען שעד כה מכתביו לא הניבו דבר והמפגע לא הוסר. סגנית היועצת המשפטית דאז מסרה לביקורת כי הדירה מושכרת לזוג ניצולי שואה סיעודיים המסתייעים בעובדת זרה, ומאחר שלא היה מיקום אחר להתקנת מזגן, היא החליטה שלא להגיש כתב אישום. יחד עם זאת, מסרה שתפנה לבעל הדירה בדרישה להסיר את המזגן בתוך פרק זמן מסוים, ואם לא יעשה זאת תשקול להגיש כתב אישום. ב-8.11.15 היא אף שלחה מכתב לבעל הדירה בנושא.

בשנת 2016 פנה המלין פנייה נוספת לביקורת בטענה שחרף פניותיו החוזרות ונשנות, דבר לא נעשה למעלה משנה. סגנית היועצת המשפטית לתביעה ואכיפה מסרה למלין שבעלי הדירה משכירים את הדירה לקשיש בן 97, שמצבו הבריאותי בכי רע ועקירת המזגן עלולה להרע עוד יותר את מצבו הבריאותי. לאור זאת, סוכם עם בעל הדירה, כי המזגן יישאר על כנו עד שהקשיש יזכה לחגוג 120 שנה ולאחר מכן יוסר המדחס. כמו כן, הודיעה לבעל הדירה כי אילולא יוסר המדחס כאמור, תישקל האפשרות להגיש נגדו כתב אישום. המלין השיב כי הקשיש שהתגורר בדירה הלך לעולמו לפני חודשים רבים. נוסף על כך לדבריו, בדירה הותקן מזגן נוסף, כך שהעתקת המדחס למרפסת הסמוכה, פעולה מהירה ופשוטה, אינה אמורה לפגוע בתנאים האקלימיים בדירה, שלא לומר שכעת בחודשי החורף אין מניעה להפסקת שימוש במזגן לפרק זמן קצוב.

סגנית היועצת המשפטית מסרה למלין שתעביר את הנתונים החדשים למחלקה ותבקש שיבדקו את הנושא.

ב-12.7.17 עדכן מנהל המחלקה כי "בנושא נשלח מכתב התראה והזמנה לעדות. בסיום חקירה תיק יועבר ללשכה משפטית." לפי המערכת ההנדסית, ב-5.7.17 נפתח תיק פיקוח. באותו מועד נשלח מכתב התראה לבעל הנכס וזימון לעדות ל-24.7.17. נכון ל-5.11.17, לא חלה התפתחות בסטטוס התיק.

ה. תלונה על בנייה לא חוקית בשני בתים צמודי קרקע בשכונת קריית שמחה ב-10.12.17 התקבלה תלונה אנונימית לפיה בשני בתים סמוכים יש חריגות בנייה: "הבתים שבנדון הורחבו מכל הכיוונים."

מהמערכת ההנדסית עולה כלהלן:

- לגבי הנכס הראשון - בעקבות מכתב אנונימי שנשלח ב-25.6.13 למנהל המחלקה דאז בדבר ביצוע חריגות בנייה בנכס, כדוגמת "סככה, בריכה ותוספות בנייה שונות להרחבת חזית הבית" נפתח תיק פיקוח, לפיו ב-4.7.13 נשלח מכתב התראה לבעל הנכס "בצד המזרחי של מקרקעין בניית בריכה וסככת עץ וגג קש ופלסטיק בגודל 8\*6 מ' לערך ללא היתר." ב-30.7.13 פנה אדריכל מטעם בעל הנכס למחלקה וביקש "לאפשר לתת לנו את האפשרות להגיש תוכנית להיתר וזאת תוך 60 יום ולאחר מילוי כל הדרישות." מנהלת האגף אישרה ב-1.8.13 את בקשתו. בוועדת משנה רישוי ותכנון מ-2.1.14 אושרה בקשה לביצוע שינויים בנכס, לרבות תוספת בריכת שחייה, תוספת פרגולה בחזית המזרחית תוך הריסת חלק מהפרגולה הקיימת ותוספת מחסן וב-28.9.14 נמסר היתר בנייה. לא נמצא כי התיק הועבר ליחידה המשפטית.

- לגבי הנכס השני - לפי תיק פיקוח, ב-25.5.14 הופק דוח פקח "בונה מדרגות חימוניות מעץ בצד המזרחי של הבית לקומה א' - ללא היתר. כמו כן, מפצל את הבית לשתי יחידות נפרדות ע"י ביטול המדרגות מתוך הבית ובניית יחידת מקלחת ושירותים בקומה א' - ללא היתר." ב-26.5.14 הופק צו הפסקה מינהלי. לא נמצא בתיק המשך טיפול. מנהל המחלקה עדכן ב-21.12.17: "הוצא צו הריסה מנהלי והריסה בוצעה ע"י הבעלים... על המשך הטיפול נוכל לעדכן לאחר ביקורת במקרקעין ולאחר מתן צו כניסה שיפוטי."

ב-21.12.17 עדכנה מפקחת הבנייה: "לאחר ביקורת בכתובת ב-27.11.17, עלי להיכנס לנכסים בכדי לאתר את כלל חריגות הבנייה. לאור התיקון החדש בחוק, לא ניתן להיכנס ללא צו כניסה למקרקעין משפטי והועברה בקשה ללשכה המשפטית."

## 5. פיצול דירות

### 5.1 רקע חוקי

א. סעיף 145 לחוק קובע כי שינוי פנימי בדירה המשנה את מספר יחידות הדיוור טעון היתר מאת הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה. מי שפיצל דירה כשאינו בידו היתר כאמור - עובר עבירה: "לא יעשה אדם אחד מאלה ולא יתחיל לעשותו אלא לאחר שנתנה לו הוועדה המקומית או רשות הרישוי המקומית, לפי העניין, היתר לכך ולא יעשה אותו אלא בהתאם לתנאי ההיתר: ..."

(2) הקמתו של בניין, הריסתו והקמתו שנית, כולו או מקצתו, הוספה לבניין קיים וכל תיקון בו, למעט שינוי פנימי בדירה;

בפסקה זו -

'שינוי פנימי' - שינוי שאינו נוגע לצד החיצוני של הבניין, אינו פוגע בחזיתו או במראהו או בשלד של הבניין או ברכוש משותף או בצורת או ציוד אחר המשרתים

גם דירות אחרות, אינו פוגע בזולת ואינו משנה את שטחה של הדירה למעט תוספת של שטח מרפסת שנסגרה כדין או את מספרן של יחידות הדיור; 'דירה' - חדר או תא, או מערכת חדרים או תאים, שנועדו לשמש יחידה שלמה ונפרדת למגורים, לעסק או לכל צורך אחר;"

ב. בדוח ביקורת 33 נמצא כי יש בעיה בתחום הטיפול בפיצולי דירות ללא היתר: בתחום זה נעצר הטיפול לעיתים קרובות עם משלוח מכתב כניסה למקרקעין בשל חוסר היענות בעל הדירה למכתב. במקרים רבים נמצאו פניות חוזרות ונשנות למוקד העירוני לגבי פיצול דירה ונמצא כי נשלחו מספר מכתבי כניסה למקרקעין, שלא נענו. בדיקות שערכה הביקורת בסיוע מהנדס הראו שניתן לזהות פיצול דירה באמצעות סימנים חיצוניים, גם ללא כניסה למקרקעין. המלצת הביקורת הייתה להדריך את המפקחים לגבי זיהוי פיצול דירה באמצעות סימנים חיצוניים ובסיוע המידע שמתקבל מן השכנים המלינים על הפיצול, גם ללא כניסה למקרקעין. זאת, לאחר קבלת ייעוץ משפטי בנוגע לסממנים המעידים לכאורה, על קיומה של יחידה נפרדת ולאור הפסיקה. כמו כן, הומלץ לקדם את הסיוע המשפטי למפקחים לצורך השגת צו כניסה שיפוטי.

תגובת סגנית היועצת המשפטית לתביעה ואכיפה:

- "אני סבורה כי יש להמליץ בדוח על איסוף נתונים וראיות כר"מ:
- פנייה לחברה לביטחון לבירור לגבי בקשות לתו דייר מאותה הכתובת.
  - גביית עדויות משכנים.
  - פרסומים ביד 2 לפי חתך של שכונות וכתובות.
  - זימון דיירים למסירת עדויות (גם אם לא יודעים מי הם, אפשר לגשת בשעות הערב ולמסור להם ידנית זימון לעדות).
  - על המפקחים ללמוד את הפרוצדורה הקבועה בחוק להוצאת צווי כניסה למקרקעין, להכינם ולהביאם לאישור בית המשפט. עד היום עשתה זאת הלשכה המשפטית אך כיום, לאור העומס הרב, אנו מהווים צוואר בקבוק בהוצאת צוויים. בכל הרשויות המקומיות המפקחים עצמם מכינים את הצוויים ומביאים אותם לאישור בית המשפט."

**5.2 יישום נוהל עבודה**

באוגוסט 2016 נכנס לתוקף נוהל עבודה עירוני (מספר 35.0502) בנושא "טיפול ואכיפה בפיצול דירות"<sup>5</sup> (להלן - **נוהל פיצול דירות**). זאת, לאחר שנושא זה נקבע בעדיפות במסגרת גיבוש מדיניות אכיפת עבירות תכנון ובנייה ונוכח ריבוי המקרים של פיצולי דירות ללא קבלת היתרי בנייה. מטרת הנוהל הייתה להגביר את האכיפה בנושא פיצולי דירות בכל האמצעים העומדים לרשות העירייה ולקבוע מנגנון למעקב אחר האכיפה ויישום הנוהל.

א. לפי סעיף 4 לנוהל פיצול דירות, מידע על דירות מפוצלות יתקבל ממקורות שונים:

<sup>5</sup> הנוהל פורסם והופץ למהנדס העירייה ב-11.12.16 ולכלל העובדים - ב-18.12.16.

- "תלונת שכנים (ישירות למחלקה/דרך מוקד 106) - תיבדק ותטופל בעת קבלתה."  
 - "מינהל הכספים - יעביר דוחות שוטפים על המידע המצוי במדידות הארנונה וכן ידווח על כל חשד לפיצול דירות הנובע מבקשות לפיצול נכסים בארנונה."  
 מנהל המחלקה מסר כי מינהל כספים מדווח לו רק על שינויים בגודל שטח מבנים שנמצאו במדידות שעורך מינהל כספים.

- "איסוף מידע יזום - מחלקת פיקוח תבצע בעזרת דוברות העירייה מעקב תקופתי אחר פרסומים בעיתונות להשכרת דירות וכן תבצע סקירה מקיפה ומלאה של הדירות הקטנות המוצעות להשכרה באזורים צמודי קרקע."

שישה מהמפקחים (60%) השיבו בשאלון שהופץ כי אינם מבצעים מעקב תקופתי אחר פרסומים בעיתונות להשכרת יחידות דיור. מנהל המחלקה מסר כי מזכירת המחלקה עורכת מעקב אחר הפרסום בעיתונים.

מנהל המחלקה השיב ב-15.11.17 לבקשת הביקורת לקבל את ממצאי מזכירת המחלקה במעקבים שערכה אחר הפרסום בעיתונים ומידע על אודות הנכסים בהם ביקרו המפקחים עקב ממצאי המזכירה: "מזכירת המחלקה מוציאה באופן שוטף מכל כלי אפשרי לאיתור יחידות דיור קטנות למטרת שכירות. הממצאים בשלבי איסוף נתונים ע"י המפקחים למציאת בעלי היחידות, כמו אתר ג', ארנונה והתקשרות לטלפון המפורסם במודעה, לרוב אנו נתקלים עם מתווכים שלא כל כך משתפים פעולה. ברצוני לציין כי כל נושא איתור יחידות דיור באמצעות אתרי האינטרנט והעיתונים הוא חדש עבורנו בנוסף לכל העומס השגרתי המוטל עלינו. איתור יחידות דיור בדרך הנ"ל בשלבי ניסיון וע"פ תוצאות מבחן המציאות אדע באם להמשיך או להפסיק." למעט תגובה זו לא הומצא לביקורת התיעוד המבוקש.

ב-4.6.17 הגישה תושבת העיר בקשה לקבלת מידע מהממונה על חוק חופש המידע על מספר התיקים הפליליים שנפתחו בשנים 2014-2017 כנגד בעלי נכסים בעיר בגין פיצול בתים ליחידות דיור ועל מספר התיקים הפליליים שנפתחו באותן שנים כנגד בעלי נכסים בשכונת נווה דקלים בגין העבירה הנ"ל.

ב-3.8.17 השיבה לה הממונה על חוק חופש המידע כי במהלך השנים הנ"ל הוגשו 18 כתבי אישום כנגד בעלי נכסים בעיר בגין פיצול בתים ללא היתר. אף לא אחד מהם הוגש כנגד בעלי נכסים בשכונת נווה דקלים.

מחיפוש אקראי של הביקורת באתר יד<sup>6</sup>, נמצא כי ב-27.9.17 פורסמו 17 יחידות דיור להשכרה בשכונת נווה דקלים.

בשנת 2017 ובתחילת שנת 2018 פנתה מספר פעמים תושבת שכונת נווה דקלים לסגנית היועצת המשפטית לתביעה ואכיפה בנוגע לפעולות אכיפה כנגד מפצלי

<http://www.yad2.co.il/Nadlan/rent.php?City=%F8%E0%F9%E5%EF+%EC%F6%E9%E5%EF&Neighborhood=%F0%E5%E4+%E3%F7%EC%E9%ED&HomeTypeID=11&fromRooms=&untilRooms=&fromPrice=&untilPrice=&PriceType=1&FromFloor=&ToFloor=&EnterDate=&Info=>

דירות בשכונה זו: "בחודשים האחרונים אני בקשר עם העירייה בקשר עם פיצול בתים. בשכונת נווה דקלים כמעט כל בית שני מפוצל. העירייה אומרת שהיא רואה פיצול בחומרה. בעירייה יודעים היטב שיש פיצולים. כמה אנשים בעירייה אמרו לי זאת. אבל התברר לי שמשנת 2014 ועד היום לא הוגש אף כתב אישום בקשר לפיצול בנווה דקלים. איך זה יכול להיות? אם העירייה רוצה יש לה כוח להפסיק את הפיצולים בקלות, כתבי אישום, קנסות, אבל כלום לא קורה. מה עוד צריך לעשות כדי שהעירייה תפעל נגד הפיצולים?"

"עשרות בתים בשכונה מפוצלים. לא ספרתי אבל בטח יותר ממאה. יש לי הוכחות לכך... להעביר לך את ההוכחות?"

תשובת סגנית היועצת המשפטית לתביעה ואכיפה הייתה בין היתר: "...ככל שיחידת הפיקוח לא ביצעו חקירות בשכונת נווה דקלים - אין אפשרות להגיש כתבי אישום."

בפנייה מינואר 2018 הוסיפה הפונה: "את אמרת לי לפנות למהנדס [מפקח בנייה] ופניתי אליו. כתבתי לו שהם יכולים בקלות לקבל מידע על בתים מפוצלים מהאינטרנט... בספטמבר הוא כתב לי שהם ייקחו את המידע מהאינטרנט. לפני חודש כתבתי לפיקוח לבדוק אם הם לוקחים מהאינטרנט וממש הצחקתי אותם. אני לא יודעת מה קורה אבל נדמה שאף אחד לא רוצה לטפל בבתים המפוצלים... האם זה לא התפקיד שלהם?..."

סגנית היועצת המשפטית לתביעה ואכיפה העבירה למנהל המחלקה מודעה שצירפה הפונה וביררה האם יש תיק פיקוח והאם ניתן לפתוח תיק בעקבות הפרסום שצירפה. תשובת מנהל המחלקה הייתה: "מפקח ביקר במקום ולא מצא סימנים חיצוניים לפיצול. יש צורך להוציא צו שיפוטי לכניסה למקרקעין. [תובע עירוני] העביר לנו נוהל, נעבוד לפיו."

ב. סעיף 4ג. לנוהל פיצול דירות קובע כי "אחת לשנה תנפיק מחלקת פיקוח על הבנייה דוח בדבר כל פיצולי הדירות שהגיעו לידיעתה תוך פילוח מקורות המידע השונים".

מנהל המחלקה מסר לביקורת דוח פיצול דירות שהכין באפריל 2016 מנהל המחלקה דאז, לבקשת מנכ"ל העירייה דאז. לפי הדוח, בחודשים ינואר-מאי 2016 התקבלו 23 פניות מוקד בנושא פיצול דירות. בתשעה מהמקרים (35%) לא נמצא פיצול, בחמישה מהמקרים (19%) נשלח מכתב כניסה למקרקעין, במקרה אחד נקבע דיון בבית משפט ובמקרה נוסף - נשלח מכתב התראה ועדות לבעל הנכס. בעשרה המקרים הנותרים, לא דווח סטטוס טיפול. יש להעיר כי לפי מערכת המוקד העירוני, בתקופה הנ"ל התקבלו 76 פניות מוקד בנושא ולא 23, כפי שדיווח מנהל המחלקה דאז.

ג. סעיף 5א. לנוהל פיצול דירות: "ראש העירייה/מנכ"ל יקיים דיון אחת לשנה בו יוצגו בפניו הממצאים ודרכי הטיפול".

סעיף 6ד. "אחת לשנה תנפיק מחלקת הפיקוח העירוני בשיתוף התביעה העירונית דוח מפורט [בחפוצת ראה"ע, מנכ"ל, מהנדס העיר, גובר, יועמ"ש] על תיקי הפיקוח

שבוצעו באותה שנה. דוח זה ייבחן על רקע דוח מקורות המידע תוך דגש על טיפול אינטנסיבי בכל המידע שהגיע לידי המחלקה."

מנהל המחלקה מסר ב-23.3.17: "טרם מצאתי חומר לסעיפים [א5 ו-76 בנוהל]. לדעתי לא קיימים המסמכים הנ"ל, מדובר על נוהל חדש שנכנס לתוקף רק באוגוסט 2016. אטפל במייד באיסוף חומר על שנה שעברה ובהקדם האפשרי אנפיק דוח עדכני."  
ב-12.11.17 עדכן מנהל המחלקה: "אני מתחיל בהכנה דוח הנ"ל לקראת סיום שנת 2017."

סעיף 5.35. לנוהל פיצול דירות קובע: "דוברות העירייה תצא אחת לשנה בקריאה פומבית לתושבי העיר המחרה בהם להימנע מפיצול דירות וכן בקריאה שתעודד מסירת מידע לעירייה בדבר פיצולי דירות." דוברת העירייה דאז מסרה ב-26.3.17 כי "עד כה לא בוצע פרסום כזה." לשאלת הביקורת האם הייתה מודעת להנחיה הנ"ל, השיבה דוברת העירייה "לא הייתי מודעת, בודקת את הנושא."  
ב-1.10.17 עדכנה הדוברת דאז: "למיטב ידיעתי הנוהל לא אושר ולא קיבלתי כל בקשה כזו."  
כאמור, הנוהל אושר ונכנס לתוקפו באוגוסט 2016.

התייחסות מנהלת אגף אסטרטגיה (דוברת העירייה לשעבר) מ-5.12.17:  
"עם פניית המבקרת בנושא, נערכנו לפרסום המודעה המדוברת ואף הוכנה טיוטה שנשלחה למינהל הנדסה. בסופו של דבר המודעה לא פורסמה בשל העובדה כי בנוסח שגיבשנו יש פנייה של העירייה לתושבים 'להלשין' על שכניהם ולא סברנו כי זה הדבר הנכון לעשות מבחינה ציבורית. לאחר ויתור על הנוסח המדובר, לא שבנו לעסוק בנושא מיוזמתנו ואיש לא פנה בבקשה לפרסם את המודעה. אוסיף ואציין כי אמנם על פי הנוהל הפרסום מופיע תחת אחריות הדוברות, אבל בכל נושא מסוג זה, בדרך כלל, יש גורם מטפל, שאמור לבקש פרסום מדוברות העירייה בעיתוי מסוים. כך אנו פועלים בכל התחומים בהם אנו נדרשים לתת שירותי פרסום. במקרה זה לא הייתה כל פנייה יזומה מגורם כלשהו לקדם את נושא הפרסום. גם היום, אין גורם מתכלל שפועל בנושא ומבקש את הפרסום ולטעמי זהו עניין בעייתי שיש לתת לו מענה. הדוברות לא יכולה לפעול על דעת עצמה, במנותק מהטיפול המקצועי בנושא."

### 5.3 דוגמאות לטיפול בתלונות בנושא פיצול דירות

- א. תלונה על פיצול בתים צמודי קרקע בשכונת נווה חוף
- ב-17.5.16 פנה ראש העירייה למהנדס העירייה דאז: "נמסר לי כי ברחוב... נעשה פיצול בתים לדירות קטנות, לעיתים לשש ושמונה דירות. אבקש בדיקה של הפיקוח בהקדם."
  - ב-18.7.16 עדכן מפקח הבנייה כי "בתאריך 3.07.16 ערכתי ביקורת בכתובות ... ו... הנני מאשר כי אין פיצול בתים ליחידות דור. בתאריך 21.07.16 תבצע ביקורת בכתובות ... ו... נשלחו טפסים על כניסה למקרקעין."

לשאלת עוזר ראש העירייה מדוע הבדיקות נעשו דווקא במספרי הבתים הנ"ל, השיב המפקח כי "בתאריך 29.05.2016 ביצענו סיור משותף עם אחראי שיל"ית מערב. בסיור הוחלט לבדוק בתים מס... לאחר מכך קיבלתי תלונה מהמוקד העירוני לגבי בית מספר...לכן, נעשתה ביקורת."

- ב-13.11.16 כתב עוזר ראש העירייה: "ראש העירייה מבקש לבצע בדיקה של 100% מהדירות ברחוב." רק ב-2.7.17, למעלה מחצי שנה לאחר דרישת ראש העירייה, מסר המפקח את סטטוס הטיפול, כפי שיוצג בלוח שלהלן.
- ב-20.2.17 נשלחה לראש העירייה תלונה אנונימית מדיירי אותו רחוב שטענו שיש פיצולי בתים רבים בשכונה: "המצב ברחוב הפך בלתי נסבל שכן נוצרה צפיפות גבוהה ברחוב, אשפה מתגוללת ליד הבית ואין חנייה." המלינים הצביעו על פיצולי דירות בשלושה נכסים ברחוב וטענו כי כל דירה פוצלה למספר רב של יחידות דיור.
- נמצא כי בתקופה 1.1.16-5.7.17 התקבלו במוקד העירוני 11 פניות בגין בנייה בלתי-חוקית, חמש פניות בגין פיצולי דירות ו-204 פניות בגין בעיות חנייה (חניית רכב קל בניגוד לחוק, חסימת חנייה, חנייה בחניית נכה) ברחוב הנ"ל - תלונות העשויות להצביע על מצוקת חנייה הנובעת מפיצולי דירות.
- להלן ריכוז התייחסויות המפקח לפיצולי הדירות ובדיקת הביקורת במערכת ההנדסית:

ממצאי הביקורת מ-5.11.17	התייחסות מפקח מ-7.9.17	התייחסות מפקח הבנייה מ-2.7.17	התייחסות מפקח מ-18.7.16	נכס
<p>תיק פיקוח:</p> <p>- ב-28.3.17 נשלח מכתב התראה וזימון לעדות בגין תוספת שטח לבית בקומת קרקע בגודל 50 מ"ר, וקומת עליית גג בגודל 10 מ"ר, שינויים באינסטלציה סניטרית ופיצול לשתי יחידות דיור.</p> <p>- ב-26.7.17 הועבר התיק ליחידה המשפטית.</p> <p>- ב-31.8.17 הוחזר חומר החקירה להשלמה.</p>	<p>"בתאריך 31.8.17 התקבלה תשובה מהאגף המשפטי להשלמות בתיק."</p>	<p>"נשלחה בקשה לאגף משפטי לסייע לאתר בעלי הנכס לאחר ביקור גילוי חריגות בנייה ופיצול ליחידות דיור."</p>	-	1
<p>לא נמצא במערכת ההנדסית תיעוד על ביקור בנכס בגין חשד לפיצול דירה.</p>	<p>"אין פיצול בית."</p>	-	<p>"בתאריך 21.07.16 תתבצע ביקורת בכתובות..."</p>	2
<p>תיק פיקוח:</p> <p>- ב-3.3.16 ביקר המפקח בשטח ומצא בניית מעקה בלוקים בקומה א' והתקנת מדרגות חיצוניות בצמוד לקיר הפרדה עם בית מספר...</p> <p>- ב-6.6.17, למעלה משנה אחרי ביקור המפקח, נשלח מכתב</p>	<p>"בהכנת דוח פיקוח והעברה לאגף המשפטי."</p>	<p>"נקבעת פגישה למתן עדות בתאריך 17.7.17"</p>	<p>"הנני מאשר כי אין פיצול בתים ליחידות דיור."</p>	3



ממצאי הביקורת מ-17.11.5	התייחסות מפקח מ-17.9.7	התייחסות מפקח הבנייה מ-17.2.7	התייחסות מפקח מ-16.7.18	נכס
<p>התראה וזימון לעדות בגין עבירת בנייה של תוספת שטח לבית בקומת קרקע, התקנת מדרגות חיצוניות מקומת קרקע לקומה א' ופיצול הבית לשלוש יחידות דיור.</p> <p>- לא נמצא תיעוד בתיק להמשך פעולות, על אף שהתיק נפתח בשנת 2016.</p>				
<p>תיק פיקוח:</p> <p>- ב-17.3.28 נשלח מכתב כניסה למקרקעין.</p> <p>- ב-17.6.6 נשלח מכתב התראה וזימון לעדות בגין תוספת שטח בקומת עליונה בשטח כ-150 מ"ר, קומת מרתף 9*8 מ"ר, קומת כניסה 9.1 מ"ר, ושינויים באינסטלציה סניטרית בקומה עליונה ע"י בניית מטבח ושירותים.</p> <p>- לא נמצא תיעוד בתיק להמשך פעולות.</p>	<p>"בהכנת דוח פיקוח והעברה לאגף המשפטי."</p>	<p>"נקבעה פגישה למתן עדות לחריגות לבנייה ופיצול ליחידות דיור."</p>	-	4
<p>תיק פיקוח:</p> <p>- ב-13.2.28 בעקבות ביקורת מפקח בשטח, נמצאה תוספת שטח של כ-40 מ"ר ע"י בניית חדר על המרפסת ללא היתר.</p> <p>- ב-13.3.3 נשלח מכתב התראה.</p> <p>- ב-13.7.4 נשלח מכתב זימון לעדות.</p> <p>- רק ב-16.1.25 הועבר התיק ליחידה המשפטית. לדברי מנהל יחידת תביעות ביחידה המשפטית, נכון ל-17.11.19 לא נמצא שום חומר בנושא ביחידה המשפטית.</p> <p>- לא נמצא תיעוד בתיק להמשך פעולות ואו לביקור בנכס בשנת 2017 בגין חשד לפיצול דירה.</p>	-	<p>"קיימות חריגות לבנייה בוצעו ע"י בעל בית קודם, אין פיצול."</p>	-	5
<p>לא נמצא תיעוד בתיק לביקור בנכס בגין חשד לפיצול דירה.</p>	-	-	<p>"הנני מאשר כי אין פיצול בתים ליחידות דיור."</p>	6

מבקרת עיריית ראשון לציון

ממצאי הביקורת מ-17.11.5	התייחסות מפקח מ-17.7.9	התייחסות מפקח הבנייה מ-17.2.7	התייחסות מפקח מ-16.7.18	נכס
<p>תיק פיקוח:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ב-17.6.26 נשלח מכתב כניסה למקרקעין ב-17.7.23.</li> <li>- לא נמצא תיעוד בתיק להמשך פעולות.</li> </ul>	<p>"לא נתנו לבצע ביקורת במקום. אנחנו נפנה לאגף המשפטי להתייעצות."</p>	<p>"נקבע תאריך כניסה למקרקעין 23.7.17"</p>	-	7
<p>תיק פיקוח:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ב-17.9.7 נשלח מכתב כניסה למקרקעין ב-17.10.19.</li> <li>- לא נמצא תיעוד בתיק להמשך פעולות.</li> </ul>	<p>"נשלח טופס כניסה למקרקעין"</p>	-	-	8
<p>תיק פיקוח:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ב-17.2.21 נשלח מכתב התראה וזימון לעדות בגין עבירות בנייה.</li> <li>- ב-17.7.2 הועבר דוח ליחידה המשפטית על בניית מחסן בחצר הבית, סככה בחזית דרומית, כניסה נוספת למרתף, תוספת שטח באמצעות ביטול חלל בחזית צפון-מזרח בקומת קרקע, שינויים באינסטלציה באמצעות בניית מטבח ושירותים בקומת מרתף ובניית סככה בקומת גג.</li> <li>- לדברי מנהל יחידת תביעות ביחידה המשפטית, ב-17.5.7 הוגשו דוחות הכנה למשפט ליחידה המשפטית והם ממתניים להכנת כתבי אישום.</li> </ul>	-	<p>"נשלח דוח פיקוח לאגף משפטי להכנת כתב אישום על חריגות בנייה ופיצול ליחידות דיור."</p>	<p>"בתאריך 21.07.16 תתבצע ביקורת בכתובות..."</p>	9
<p>תיק פיקוח:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ב-16.7.25 נשלח מכתב התראה וזימון לעדות בגין עבירות בנייה.</li> <li>- ב-17.2.7, כשנה לאחר מכן, הועבר דוח ליחידה המשפטית על בניית בריכה בחצר, ביצוע יחידת דיור במרתף - כניסה נפרדת, מטבח וחדר שירותים, ובניית סככה בחצר הבית.</li> <li>- לדברי מנהל יחידת תביעות ביחידה המשפטית, ב-17.5.7 הוגשו דוחות הכנה למשפט ליחידה המשפטית והם ממתניים להכנת כתבי אישום.</li> </ul>	-	<p>"נשלח דוח פיקוח לאגף משפטי להכנת כתב אישום על חריגות בנייה ופיצול ליחידות דיור."</p>	<p>"בתאריך 21.07.16 תתבצע ביקורת בכתובות..."</p>	10

מהלוח עולה כלהלן :

- בניגוד להנחיית ראש העירייה, לא התבצעה בדיקה של 100% מהבתים ברחוב.
- במקרים בהם לא נמצאה עבירת בנייה, לא תועד הביקור בנכס במערכת ההנדסית.
- בנוגע לאחד הנכסים ברחוב נמצאה סתירה בדיווחי המפקח בתקופות שונות: בדיווחו מ-18.7.16 טען המפקח כי אין פיצול ליחידות דיוור, בעוד שלפי המערכת ההנדסית כבר ב-3.3.16 ביקר בשטח ומצא בניית מעקה בלוקים בקומה א' והתקנת מדרגות חיצוניות. רק ב-6.6.17, למעלה משנה אחרי ביקור המפקח בנכס, נשלח מכתב התראה וזימון לעדות בגין פיצול הבית לשלוש יחידות דיוור.
- הליך הטיפול בעבירות נמשך זמן רב. להלן דוגמאות:
  - על אף שתיק פיקוח נפתח בשנת 2016, נכון ל-6.11.17, לא חלה התקדמות בתיק מעבר לשליחת מכתב התראה וזימון לעדות.
  - כבר בשנת 2013 נשלח מכתב התראה וזימון לעדות בגין תוספת שטח של כ-40 מ"ר באמצעות בניית חדר על המרפסת ללא היתר. רק כעבור שלוש שנים, בינואר 2016, הועבר התיק ליחידה המשפטית. מאז לא נמצא תיעוד להמשך פעולות. לטענת מפקח הבנייה מ-2.7.17, חריגות הבנייה בוצעו בידי בעל הבית הקודם. המשמעות היא שהבית נמכר מבלי שהמחלקה פעלה כנגד עבירות הבנייה שהיו בו.
  - ביוני 2017 נשלח מכתב כניסה למקרקעין. לדברי המפקח, בעל הנכס לא איפשר לבצע ביקורת במקום. מאז לא נמצא תיעוד בתיק להמשך פעולות.

#### תגובת מנהל המחלקה :

"מדובר על פנייה לא רגילה אלא על מבצע אכיפה של כל הרחוב במקביל לעבודה שגרתית של מפקח ומבצע מסוג זה דורש משאבים נוספים שטרם קיבלנו. מצורפת התייחסות של מפקח אזור המפרט את העבודה של המפקח בנושא."

#### ב. תלונה על פיצול בית צמוד קרקע בשכונת נחלת יהודה

- ב-21.5.17 התקבלה תלונה בלשכת המבקר בעניין "חריגות בנייה וחריגות מהיתר... ברחוב... (נכס ראשון) ובבית הצמוד אליו הפונה לכיוון... מדובר בבית דירות מרובה דיירים ומפוצל בניגוד להיתר ולחוק... גם... ביתה של... שברחוב... (נכס שני)... מפוצל לפחות 4 דירות ולפחות 4 משפחות גרות שם ואין מקום חנייה ברחוב ופחי הזבל גדושים... לא קיבלתי שום התייחסות בכתב ובשבוע שעבר נאמר לי בעל-פה בידי מנהל הפיקוח על הבנייה שנמסר לו על ידי האנשים שלו שהבית ברחוב... (נכס שני)... איננו מפוצל - זה כמובן לא נכון כלל..."

- ב-4.6.17 ביקרו נציגת הביקורת ומפקח הבנייה בבית נשוא התלונה (נכס ראשון). במקום נכח גם מי שעתיד להתגורר בבית. נמצא כלהלן:
  - הבית לא קיבל טופס 4 וטרם אוכלס.
  - הבית תואם לתוכנית הבנייה המאושרת הסרוקה במערכת ההנדסית.
  - על פניו לא נמצאו ממצאים המעידים על פיצול הבית כדוגמת שני מטבחים או אינסטלציה כפולה. יחד עם זאת, נמצא כי מאחורי דלת הכניסה לבית קיים פתח נוסף הכולל משקוף ללא דלת. הקיר שמשמאל לפתח זה נחזה להיות קיר גבס שמאחוריו מדרגות עלייה לקומה שנייה. עולה אם כך חשש, שלאחר קבלת טופס 4, יפורק הקיר ותותקן במקומו דלת כניסה ליחידה נפרדת.
  - גם המחסן האחורי קטן ונמצאה הכנה למכונת כביסה. הקיר הפנימי של המחסן נחזה להיות קיר גבס שפירוקו מוביל לאמבטיית הקומה הראשונה בבית.
  - לטענת בעל הבית, יש שני דוודים בבית מאחר שהוא גיסו מתעתדים לגור בבית. לטענתו, הם אינם מתכוונים לפצל את הבית והכניסה תישאר משותפת.
- לשאלת הביקורת האם על סמך קיר הגבס שפונה למדרגות ופתח הכניסה הנוסף ניתן לטעון לפיצול, והאם פיצול דירות עבור קרובי משפחה מקרבה ראשונה מותר, השיבה סגנית היועצת המשפטית לתביעה ואכיפה: "כמובן שלא ניתן להתחיל טיפול פלילי לאור כוונה עתידית לביצוע עבירות. כל עוד אין ראיות מעל לכל ספר סביר כי אכן פוצלה הדירה, אין לנו אפשרות לעשות דבר.
- לגבי שאלתך השנייה - העובדה שגר בדירה מפוצלת גיסו של בעל הנכס, אין בה כדי לפטור אותו מאחריות פלילית. יחד עם זאת, ייתכן שתהיה לנו עמדה עונשית מרוככת יותר כאשר מדובר בן משפחה מדרגה ראשונה."
- ב-7.6.17 ביקרה נציגת הביקורת יחד עם מפקח הבנייה בנכס השני באותו רחוב. מדובר בבית בן שתי קומות, כל קומה שייכת לפי היתר לדייר אחר. בעלת הבית נשוא התלונה מתגוררת בקומה השנייה. בעל הבית בנכס הראשון מסר לביקורת בסיוור ב-4.6.17 כי הוא ואשתו וכן גיסו, מתגוררים כולם בביתה של נשוא התלונה (הנכס השני) עד אשר יסיימו את הבנייה. נמצא כי בחלקה האחורי של חצר הבית, קיים מחסן שאושר בהיתר, שם מתגוררים בתה ונכדיה של נשוא התלונה. המחסן מהווה יחידת דיור של חדר וחצי לכל דבר ועניין - כניסה נפרדת, מטבח, אמבטיה ושירותים. יש להעיר כי על-פי היתר הבנייה מדובר במחסן בגודל 7 מ"ר. בפועל, נמצא מחסן גדול יותר.
- בביקור בנכס נוסף (חצי מדו-משפחתי) בכתובת הנכס הראשון נמצא:
  - הבית טרם קיבל אישור לטופס 4 ואיננו מאוכלס.

- הבית תואם את התכניות, למעט מדרגות עלייה לגג. לדברי מפקח הבנייה, הוועדה אישרה את השינויים, אולם טרם הוצא היתר. בעל הבית מסר כי הנושא בטיפול.
- נמצא כי בוועדת רשות רישוי מקומית מ-28.2.17 אישרה הוועדה תוספת עליית גג בשתי היחידות. לפי חתך ג-ג שהעביר לביקורת מפקח הבנייה, הגישה לעליית הגג היא באמצעות גרם מדרגות כפי שנמצא בביקור בנכס.
- קיר מזווה הבית בנוי מגבס. שבירת קיר הגבס תחבר את הבית למחסן הממוקם בחצר - עשוי להוות כניסה נפרדת.
- מעיון בחומר הרלוונטי נמצא כי נוכח החשש לפיצול הדירות בתכנון הקיים של בית דו-משפחתי בכתובת זו, החליטה ועדת המשנה לרישוי בישיבתה ב-26.3.14 ש"התוכנית תשונה כך שבאחת מהיחידות בדו משפחתי ישונה **מיקום גרם המדרגות בתיאום עם מהנדס** הוועדה. כמו כן **תינתן התחייבות מטעם המבקש שלא יבצע פיצול בנכס...**" [ההדגשה אינה במקור] כמו כן, הוחלט כי לאור החשש מפיצול דירות, "יבוצע פיקוח בנכס בעשור הקרוב אחת לשנה לבדיקת מס' יחידות הדיור בפועל."
- התייחסות מנהל מחלקת רישוי מ-12.7.17:  
"אחרי שהיסטוריה ומסמכי הבקשה נבחנו בעצה אחת עם מהנדסת הרישוי עולה:

  1. עת אושרה הבקשה ביום ה-26/03/14 קבעה הוועדה בהחלטתה כי נוכח החשש לפיצול הדירות בתכנון הקיים, התוכנית תשונה כך שבאחת מהיחידות בדו-משפחתי ישונה מיקום גרם המדרגות בתיאום עם מהנדס הוועדה. **כמו כן תינתן התחייבות מטעם המבקש שלא יבצע פיצול בנכס וכן יתווסף תנאי בהיתר לפיו יבוצע פיקוח בנכס בעשור הקרוב אחת לשנה לבדיקת מס' יחידות הדיור בפועל.** תנאים אלה הופיעו בגיליון הדרישות.
  2. נוכח החלטה זו המבקשת פנתה לוועדת הערר המחוזית, אולם תוך כדי הליכים נמלכה בדעתה וביקשה למחוק את הערר ולהגיש שינוי לתכנון עם התיקונים שהתבקשו. בדיון הנוסף שהתקיים ב-20/11/14 אושר התכנון החדש והוסרו המגבלות הני"ל. אי לכך לא חתמה המבקשת על התצהיר.
  3. יחד עם זאת, הוועדה עמדה על כך שתירשם הערת אזהרה בפנקסי המקרקעין לפי תקנה 27 על יעודים ושימושים במקרקעין גם לאחר שינוי התכנון.
  4. בצד הדברים אציין כי מהתמונה שצילמת בסיוור עולה כי דלת הכניסה לבית אינה ממוקמת במקום הנכון מבחינת היתר הבנייה, וכמו כן ההיתר מציג קיר בלוקים בכניסה ולא קיר גבס קל - פרט זה מהווה סטייה מההיתר שספק אם היה מאושר.

5. בכל מקרה היתר השינויים (בקשה משנת 2016) טרם נמסר ומבחינת הרישוי זה הזמן האידיאלי להוסיף דרישה/התחייבות/שינוי וכיו"ב. ככל שהביקורת תסבור שיש מקום לשנות את החלטת הוועדה או להוסיף דרישות אנא ציינו זאת ואביא את הבקשה לדיון נוסף בוועדה. [ההדגשה במקור]

התייחסות מפקח הבנייה באזור מ-8.6.17:

"[נכס ראשון] לא נמצאו חריגות בנייה או פיצול ליחידות. ביחידת דיור מרח'... גם לא נמצא פיצול, קיימים שינויים מהיתר, אך הם אושרו בישיבה מיום 28.2.17. אין מניעה למתן טופס 4 כפוף להפקדת ערבות בנקאית. חשש ופוטנציאל לפיצול קיים בכול בית או דירה. אי אפשר לאכוף עבירה על כוונות או חשש. ביחידה [בנכס השני] קיים פיצול בקומת קרקע. בעלי הבית התחייבו לפני החזיר המצב לקדמותו לאחר שביתם תעבור לבית חדש תוך מספר חודשים. הנושא במעקב."

בעקבות התייחסות מפקח הבנייה, כתבה ב-11.6.17 סגנית היועצת המשפטית לתביעה ואכיפה למפקח ולמנהל המחלקה: "האם באיזושהי צורה אנו התחייבנו בפניהם כי לא נפתח בהליכים? כפי שצינתי באוזניכם לא אחת, הבטחות כי לא ינקטו הליכים, אינן בסמכות יחידת הפיקוח. ככל שלא הייתה הבטחה מצדכם, אבקש להעביר את התיק לטיפול משפטי."

ב-13.6.17 השיב מנהל המחלקה למתלונן בין היתר, כי נפתח תיק פיקוח על עבירת בנייה לבית בנכס השני.

התייחסות מנהל המחלקה מ-12.11.17 לסעיף 4 בתשובתו של מנהל מחלקת רישוי:

"עפ"י הידע המקצועי שלי:

- א. לא ניתן להגיש תיק פיקוח על כוונות לבנייה/בנייה עתידית ללא היתר.
- ב. למרות שנבנה קיר פנימי מגבס במקום קיר מבלוק שזוהי סטייה מתוכנית שבהיתר, עדיין אין עילה לפתיחת תיק חקירה והעברתו ללשכה המשפטית להמשך הטיפול בפן הפלילי."

כאמור, על אף הסטייה מהיתר, לא יצאה דרישה להחליף את קיר הגבס לבלוקים.

- ב-16.8.17 עדכן מפקח הבנייה כי "בביקורת שערכתי במקום [בנכס השני] נמצא שהיחידה פונתה, נפתחה דלת מעבר ליחידה. המטבח פורק." הוא צירף תמונות להתייחסותו:



לדעת הביקורת, הנחת כוננית ספרים ועציץ על השיש וסגירת פתח כיור בדיקט הניתן להסרה, אינם מעידים על פירוק המטבח. עוד יש להעיר, כי לפי המערכת ההנדסית, נכון ל-17.9.18, בתיק הפיקוח נמצא מכתב התראה בלבד מ-13.6.17 בגין בנייה בסטייה מהיתר: "הנך פיצלת יחידה בקומת קרקע ל-2 יחידות דיור ע"י התקנת מטבח וסגירת דלת מעבר ליחידה וכל זאת ללא היתר." לא נמצא כי בעל הנכס זומן לעדות ו/או שהתיק הועבר לטיפול היחידה המשפטית.

- נוסף על כך, בדקה הביקורת מידע שהתקבל ממניהל איכות הסביבה האחראי על פינוי אשפה בעיר: בבתים צמודי קרקע מאושרים פחי אשפה בגודל 240 ליטר. תושב המעוניין להגדיל את פח האשפה צריך לבקש את אישור מנהל המרחב. על-פי תוכנית הפינוי של מערך כלי עצירה (פחי אשפה) שהתקבלה ממנהלת תכנון ופיקוח עבודה במניהל איכות הסביבה, ברחוב שנבדק מפונים 39 פחי אשפה בגדלים הבאים:

הערות	כמות פחים	גודל פח, בליטרים
לדברי רכז פסולת מוצקה במניהל איכות הסביבה, פחים בגודל 140 ליטר קיימים בבתים פרטיים ישנים.	12	140
	18	240
לדברי מנהלת תכנון ופיקוח עבודה במניהל איכות הסביבה, פחים אלה אושרו לפני ינואר 2013.	9	360
	<b>39</b>	<b>סה"כ</b>

לפי הרישומים, בנכס השני ישנם שני פחי אשפה בגודל 240 ליטר. לפי דיווחו של מנהל מרחב מזרח במניהל איכות הסביבה מ-17.6.18, בסיוור שערך במקום מצא כי בכתובת זו ישנם שני פחים - האחד בגודל 240 ליטר והשני בגודל 360 ליטר. כאמור, בניגוד לתוכנית, אחד הפחים גדול מזה שאושר.

יש להעיר כי בדוח ביקורת מספר 35 משנת 2014 בנושא "פינוי אשפה מכלי אצירה" הומלץ "לעדכן את יחידת הפיקוח על הבנייה לפני הוספת כלי אצירה למבנים צמודי קרקע ולקבל את אישורה, במטרה לאתר פיצולי דירות ולטפל בהם לפי החוק." מנהל המחלקה מסר: "אנו מקבלים כמות אדירה של פניות על פיצולי דירה, ייתכן שגם דיווחים הנ"ל בתוך הפניות. אך דבר לא עוזר בטיפול כנגד דירות מפוצלות."

התייחסות מנהל מרחב מזרח מ-4.12.17: "לא כל הגדלת כמות האשפה בבית פרטי נובע מפיצול דירות אלא ממשפחה גדולה הגרה באותה הדירה, ולכן אין לנו אפשרות לדעת האם פוצלו דירות בבתים פרטיים או לא."

- לא נמצאו בשנת 2016 פניות מוקד בגין פיצולי דירות ברחוב האמור. נמצאו שלוש פניות של המתלונן על חריגות בנייה והרס המדרכה סמוך לנכס הראשון.

תגובת מנהל המחלקה:

"בסופו של הליך השגנו את המטרה, מצורפת התייחסות של מפקח אזור. בהתייחסות המפקח מ-3.11.17 כתוב: "בביקורת שערכת ביום 16/8/17 נמצא שיחידה נוספת פונתה, אינסטלציה של המטבח פורקה."

לדעת הביקורת, בניגוד לדבריו של מנהל המחלקה, המטרה כלל לא הושגה, מאחר שהעירייה לא הצליחה ליצור הרתעה שלא לבצע עבירות בנייה. במקרה דנן, בוצעה עבירת בנייה שתוקנה לכאורה, רק לאחר גמר השימוש בה ולא בשל איתורה בידי הפיקוח על הבנייה. זאת ועוד, בניגוד להנחיית היועץ המשפטי, הטיפול בתיק לא הועבר ליחידה המשפטית.

## 6. ממשק עבודה עם מינהל כספים

### 6.1 רקע

בדוח ביקורת 33 נרשם כי "לא נעשה שימוש מספק במידע המתקבל מיחידות אחרות לצורך בדיקה מעמיקה ואכיפת החוק על העובר עבירת בנייה". ההמלצה בדוח הייתה "להשתמש במידע המתקבל מיחידות אחרות, כגון החברה החיצונית העורכת ביקורות בשטח בעבור הגזברות. בהתאם לממצאים, על הפיקוח לערוך בדיקה מעמיקה ולאכוף את החוק על העובר עבירת בנייה". בישיבת הצוות לתיקון ליקויים שנערכה ב-7.3.13 בלשכת מנכ"ל העירייה דאו נמסר: "ההמלצה מקובלת - יבוצע."

מנהל המחלקה מסר שהוא מקבל ממינהל כספים דיווחים על שינויים בגודל שטח מבנה שהתגלו במדידות. וכן שהוא מעביר למינהל כספים דיווחים על עבודות/שימושים שבוצעו ללא היתר או בסטייה ממנו והתגלו בידי מפקח.

מנהלת אגף שומה מסרה לביקורת: "כל חברות המדידות שעובדות עם אגף שומה קיבלו כנוהל עבודה, כי בכל מקרה של מדידות כאשר נמצאו חריגות בנייה הן מעבירות ישירות לפיקוח ורישוי על הבנייה (בנוסף לשומה והעתק גם להיטלי פיתוח ומניב לצורך חיובים)."

דוגמאות לליקויים שעלו בממשק העבודה של המחלקה עם מינהל כספים יובאו להלן.

תגובת סגנית היועצת המשפטית לתביעה ואכיפה:

"אבקש לציין כי כדאי להמליץ בדוח על ממשקים מול גורמים נוספים בעירייה כגון החברה לביטחון, יחידת השומה ואפילו מהנדסי הרישוי. מדובר בגורמים האוצרים ברשותם ידע רב אשר במקרים מסוימים יכול להתגבש לראיות. יצוין כי מהנדסי הרישוי, לא אחת, ציינו באוזני כי המפקחים לא ממצים עד תום את הטיפול האכיפתי כאשר הם מגישים דוחות פיקוח שאינם כוללים את כל חריגות הבנייה הקיימות בנכס."



**6.2 תלונה - פיצול דירה**

- א. כבר בשנת 2014 פנה המלין למבקרת העירייה ודיווח על פיצול דירה ללא היתר. לטענתו, הטיפול בתלונתו ארך מעל חצי שנה ולכן פנה למבקר המדינה. טענת העירייה הייתה שהיא מודעת לכך שהדירה המדוברת פוצלה למספר יחידות, אולם ניסיונותיה לאתר את בעל הנכס במספר מקומות, כולל בעסקו הפרטי, לא צלחו.
- ב. לפי המערכת ההנדסית (תיק פיקוח), בשנים 2013 ו-2014 נשלחו לבעל הנכס מכתבי כניסה למקרקעין, אולם ללא הועיל.
- ג. ב-28.7.17 פנה המלין בבקשה לדעת מה נעשה בנושא פיצול הדירה. מפקחת הבנייה השיבה ב-13.8.17 כי על-פי נסח טאבו ורישומי ארנונה, בעל הנכס מכר את הדירה ב-31.7.16 וכעת תתחיל בתהליך חדש מול בעל הדירה הנוכחי.
- ד. ב-21.8.17 עידכנה מפקחת הבנייה: "בביקורת שערכתי היום במקרקעין הנ"ל, אין חשד לפיצול הדירה. בדירה 3 מתגוררת משפחה אחת. מדובר בדירת 4 חדרים, בה אחד מהחדרים משמש כמחסן. בבדיקה במאגרי העירייה, אין ברשותנו תוכנית מאושרת, כך שלא ניתן לאבחן באם בוצעו שינויי פנים משמעותיים. צולמו תמונות. מצרפת לכם סקיצה סכמתית מהשטח..."
- ה. מהתלונה עולה כי אין קשר בין מחלקות העירייה: בעוד במחלקה מנסים לאתר את בעל הנכס, זה האחרון מכר את דירתו ודיווח על כך למחלקת אישורים לטאבו ולאגף גבייה ואכיפה במינהל כספים.

התייחסות מנהלת אגף שומה במינהל כספים מ-3.12.17:

"...אבקש להבהיר כי מבחינת עבודת אגף השומה אין ליקוי... לגבי הדירה... מחויבת בארנונה, ואין לעניין ארנונה רלוונטיות לפיצול. עפ"י החוק, העירייה אינה מחויבת לרשום כמחזיקי ארנונה דיירי משנה..."

**6.3 יחידות דיור במבנה קיים**

- א. ב-15.3.16 פורסם כי במבנה קיים נבנו שלושים יחידות דיור ללא היתר כחוק.
- ב. לפי כתב אישום מתוקן, שהוגש באפריל 2017, ב-19.3.15 נמסר לנאשמים היתר לשיפוץ חזיתות המבנה.
- אישום ראשון: ב-7.1.16 נמצא כי הנאשמים ביצעו עבודות בסטייה מההיתר:
- בחזית המערבית של המקרקעין האריכו שישה חלונות בכ-80 ס"מ לערך, סגרו שלושה חלונות בגובה 4 מ' ופתחו 4 חלונות חדשים בצורות שונות.
  - בחזית הדרומית של המקרקעין סגרו שישה חלונות בגובה 2 מ' לערך והוסיפו והאריכו ארבעה חלונות נוספים וכן ביטלו שתי דלתות.
  - בחזית המזרחית של המקרקעין פתחו דלת כניסה לחנות<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> אישום זה לא הופיע בכתב האישום המקורי ונוסף בכתב האישום המתוקן.

אישום שני: ב-17.1.16 נמצא כי הנאשמים ביצעו עבודות ללא היתר: בצדו המערבי של הבניין הבנוי במקרקעין הנ"ל, בחזית לרחוב סמוך, בנו תוספת לובי כניסה עם דלת חשמלית בגודל כ-3\*4 מ' לערך.

אישום שלישי: לפי היתר בנייה שניתן ב-19.7.67, מיועד המבנה לשמש כמבנה ציבורי. זאת, בעוד שהנאשמים משתמשים במקרקעין למגורים. כמו כן, הנאשמים פיצלו את המבנה לשלושים יחידות מגורים בגודל של 30 מ"ר לערך כל אחת מהן וכוללת מטבחון, חדר שינה, מקלחון ושירותים.

ג. בישיבת ועדת משנה רישוי ותכנון מ-24.7.16 דנו חברי הוועדה בהפקדת תוכנית: "תוכנית בסמכות מקומית לאיחוד חלקות, תוספת יחידות דיור מ-20 יח"ד ל-30 יח"ד עד 45 מ"ר וקביעת קווי בניין לצורך הסדרת המצב הקיים בשטח. כל זאת ללא תוספת שטחי בנייה, שטחי הבנייה המוצעים נגזרים מתוקף איחוד החלקות." כמו כן, נרשם בפרוטוקול:

"להלן פירוט ההליכים המשפטיים בנדון כפי שנמסרו מהאגף המשפטי:

ביום 22/2/16 התקבל באגף המשפטי דוח פיקוח, ובהתאם לכך הוגש לבימ"ש כתב אישום

הכולל 3 אישומים:

1. שינוי חזית המבנה עקב שינוי בצורת החלונות ומספרם.
2. בנייה ללא היתר של תוספת - לובי כניסה עם דלת חשמלית.
3. שימוש ללא היתר במבנה שיעודו 'מבנה ציבורי' ופיצולו ל-30 יחידות דיור. הקראת כתב האישום נקבעה ליום 1/6/16, הוגשה בקשה לדחייה וביהמ"ש נעתר לה ודחה את הדיון ליום 7/9/16... כמו כן מהנדס העיר מבקש להוסיף כי - אכן מדובר על מצב פיזי קיים אך יחד עם זאת הוא מציע לבחון את הבקשה בצורה עניינית ותכנונית, במבחן המגרש הריק, האם הוועדה הייתה מאשרת מלכתחילה את התוכנית כתוכנית ל-30 יח"ד קטנות להשכרה במרכז העיר." [ההדגשה במקור]

הוועדה החליטה לאשר את הפקדת התוכנית בכפוף למספר תנאים.

ד. ב-8.6.17 התקיימה ישיבת ועדת משנה רישוי ותכנון בה נדונו התנגדויות לתוכנית. המתנגדים, בעלי דירות ברחוב סמוך ובעלי נכסים גובלים טענו כלהלן:

- התוכנית אינה מציגה כל פתרון חנייה ממש, על אף מצוקת החנייה ברחובות הגובלים, דבר הפוגע בערכם של הנכסים הגובלים.
- התוכנית אינה מציעה פתרון הולם להגנה על יחידות דיור מפני רעידות אדמה או טילים.
- אין לאשר תוכנית זו כפרס על חריגות בנייה, שכן המקום פעיל ללא היתר למגורים. זוהי הכשרה בדיעבד של יחידות דיור ועבירות על דיני התכנון והבנייה.
- התוכנית מקטינה את השטח הציבורי המיועד לדרך.

- הוועדה קבעה שמדובר בתוכנית ראויה תכנונית ולכן החליטה לתת לה תוקף:
- לעניין פתרונות חנייה - לדחות את ההתנגדות. התוכנית אינה פוטר את מגישי התוכנית מהחובה להתקין מקומות חנייה. הפתרון בפועל יקבע לעת הוצאת היתר הבנייה. ככל שלא יותקנו מקומות חנייה בתחום המגרש - תשולם קרן חנייה.
  - לעניין אישורי מיגון וכיבוי אש - לדחות את ההתנגדות. אישורם של הגורמים הרלוונטיים יינתנו במסגרת הוצאת היתר הבנייה.
  - לעניין הסדרת בנייה בלתי חוקית - הוועדה המקומית קיבלה את המידע ביחס להליך הפלילי שמנהלת העירייה כנגד יזמי התוכנית ולקחה בחשבון שיקוליה את העובדה שהבנייה והשימוש נעשו ללא היתר וכי מדובר בתוכנית שמכשירה את המצב הקיים בפועל. יחד עם זאת, הוועדה סבורה כי במבחן המגרש הריק מדובר בתוכנית ראויה תכנונית ואין מקום לדחותה אך ורק מהשיקול של אי-עידוד עבריינות בנייה. יש להמשיך ולמצות את ההליך הפלילי מול יזמי התוכנית.
  - לעניין ההתנגדות לתיקון תוכנית לצורכי רישום (תצ"ר) בנוגע להפקעה - לקבל את ההתנגדות בחלקה. הוועדה מורה על התאמת התוכנית למצב הפיזי הקיים. פרט לפינת הבניין יישמר הייעוד הציבורי, וזאת מבלי להפחית בזכויות הבנייה.
- לאור דבריה של סגנית היועצת המשפטית לתביעה ואכיפה בישיבה הנ"ל, כי היזמים מתנהלים בצורה מחפירה - מצד אחד מגישים בקשה להיתר ומצד שני, בהליך הפלילי, כופרים בהאשמות בטענה שיש היתר או לא צריך היתר, לדעת הביקורת, הכשרה בדיעבד, ובמקרה זה של חריגות מהותיות, עלולה לגרום נזק תדמיתי לעירייה ולפגוע ביכולת ההרתעה שלה בפני מפרי חוק אחרים.
- הביקורת מפנה לדוח ביקורת לשנת 2012 (מספר 33) בנושא "ועדות התכנון - דוח מעקב" בו צוין כי "נמצאו אישורים רבים לבקשות להיתרים המכשירים למעשה בנייה ללא היתר (כשליש מבקשות הרישוי שנדונו במדגם). אישורים אלה אינם עולים בקנה אחד עם הנחיות היועץ המשפטי לממשלה המתייחסות למסר השלילי המועבר בכך לציבור ולפגיעה ביסוד ההרתעה שבאכיפה, עם האמור בפסיקה ועם הערות היועצת המשפטית לעירייה על ירידה במספר דוחות הפיקוח המגיעים לטיפול משפטי בצד ריבוי מקרי מצב קיים המקבלים היתרים בוועדה."
- ההמלצה בדוח האמור הייתה:
- "הביקורת סבורה כי על הוועדה לקבוע מדיניות, ולפעול על פיה, לגבי נושאים שונים, ובראשם הטיפול בבקשות להכשרת בנייה ללא היתר ('מצב קיים'). בין היתר, יש להתייחס למסר השלילי המועבר בכך לציבור ולפגיעה ביסוד ההרתעה שבאכיפה, וכן, להשלכות הכספיות והמשפטיות שיש לבנייה ללא היתר. כמו כן, יש להתנות קבלת היתר בנייה בהריסת חריגות בנייה.

### פעולות שננקטו:

בישיבה שנערכה ב-4.3.13 בלשכת מנכ"ל העירייה הוחלט לקבל את ההמלצה. גם חוזר מנכ"ל משרד הפנים בנושא "שינוי תכניות של גורמים שעברו עבירות בנייה" (מספר 1/2004) מתייחס להנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין דיון התכניות המיועדות להכשיר בדיעבד עבירות בנייה: "מרכיב ההרתעה בסוג עבריינות זו הוא מרכיב קריטי, לאור ריבוי העבירות והרווחים הכלכליים הכרוכים בביצוען... במסגרת דיון במוסדות התכנון בתכניות מסוג זה מוטלת חובה על מוסדות התכנון ליתן דעתם לנסיבות שהובילו לבקשה הנדונה ולתכליתה ולתת את המשקל הראוי, בין היתר, לאינטרס הציבורי המובהק שבאי עידוד עבריינות כאמור, במסגרת זו יש כמובן לתת את הדעת, בין היתר, לחומרת העבירה, להיקפה ולהתנהגות העבריין ביחס לעבירה בה מדובר."

יש להדגיש כי אף להכשרת עבירת בנייה בדיעבד התואמת תוכנית תקפה, התייחס בית המשפט העליון כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים<sup>8</sup>: "מסר של סלחנות לחוטא... אינני רואה עצמו כאמונים על טהרנות בכל מצב ובכל נסיבות, אבל בנייה בלתי חוקית היא בנייה בלתי חוקית, ועל כן סבורני כי יש להתייחס במידה של ביקורת למדיניות המדינה [מחלקת אכיפת דיני המקרקעין בפרקליטות המדינה]... קרי, להכשיר בדיעבד בנייה בלתי חוקית שאינה ברף גבוה ככל שהיא חואמת תכנית תקפה כשלעצמה."

ה. בישיבת מליאת הוועדה המקומית מ-6.8.17 דנו בערעורם של שני חברי ועדה על החלטת ועדת משנה מ-8.6.17. בסופו של דבר, הוחלט לדחות את הערעור ולתת תוקף לתוכנית. להלן הנושאים שהעלו המערערים:

- לעניין טענת עידוד עבריינות:

חברת הוועדה המקומית מסרה: "...אני לא יכולה לקבל את מה ש[המשנה ליועצת המשפטית לתכנון ולבנייה] כתבה לנו, שמשמעות ההנחיה [של היועץ המשפטי לממשלה] היא שאנחנו לא יכולים בשום צורה לעכב בנייה בגלל עבריינות בנייה. אי אפשר שהוועדה לא תשקול עבירת בנייה רחבת היקף ומשמעותית וזה מה שאומרים סדרת פסקי דין מאוחרים יותר שוב ושוב שהרשות התכנונית צריכה לשקול מספר שיקולים ואחד מהם הוא בוודאי שמירה על שלטון החוק... יש פה מסר שעובר כחוט השני כבר מספר ישיבות שמהנדס העיר מוביל אותו, שאומר שצריך לדון על פי עיקרון המגרש הריק ואני חולקת על זה מכל וכל. הפסיקה אומרת שהעיקרון היחיד הוא עיקרון של חוקיות עבירות בנייה. דירות של 45 מ"ר יכולות להיות טובות לעיר כשבונים אותן בהיתר, כשהוועדה הזאת מאשרת את זה בדיעבד, אנחנו כולנו נראים רע... אם היה מדובר בתוכנית בעבירה פעוטה אף אחד לא היה קם ואומר משהו."

בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 8.1150 מ-24.1.01 בנוגע ל"בקשות לדחיית דיון בהליכים פליליים בשל הגשת בקשה להיתר או לתוכנית", נקבע

<sup>8</sup> ע"מ 3192/14 איירין גרנות ואח' נגד רמת רזיאל ואחרים.

כי "ככלל, אין יסוד חוקי להימנע מלדון בבקשה לאישור או לשינוי תכנית, אך בשל העובדה שתלויים ועומדים נגד המבקש הליכים פליליים בגין הבנייה או השימוש נושא בקשתו. חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 קובע מועדים לדיון בתכניות (סעיף 85), ואין הוועדה רשאית להתעלם מהוראות החוק... עצם הגשת בקשה לוועדות התכנון לאישור או תיקון תכנית, כאשר הליך פלילי תלוי ועומד, איננה צריכה לשמש, ככלל, נסיבה מקלה לנאשם, ומכל מקום, ודאי שאין בכך כדי להצדיק עיכוב של ההליכים בבית המשפט עד לסיום הטיפול בבקשה בוועדות התכנון... נראה אפוא, כי רשויות התכנון רשאיות לשקול גם שיקולים של אי עידוד עבריינות, במסגרת מכלול שיקוליהן, כמובן מתוך סבירות ומידתיות."

ב-3.8.17 כתבה המשנה ליועצת המשפטית לתכנון ולבנייה לחברי המועצה: "אני מצרפת לעיונכם את כתב האישום המתוקן ואת פרוטוקול הדיונים בבית המשפט לעניינים מקומיים, וכן את הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בעניין בקשות לדחיית דיון בהליכים פליליים בשל בקשה להיתר או תוכנית. אבקש להסב את תשומת ליבכם לעמדת היועמ"ש, הנסמכת על הוראות חוק התכנון והבנייה ועל פסיקה, כי אין יסוד חוקי להימנע מלדון בתוכנית, או לעכב את הדיון בה, אך בשל העובדה שתלויים ועומדים כנגד המבקש הליכים פליליים בעניין הבנייה."

בישיבת מליאת הוועדה המקומית מ-6.8.17 התייחסו חברי מועצה מהאופוזיציה למכתבה של המשנה ליועצת המשפטית לתכנון ולבנייה וטענו כי לא נכון יהיה לקבל את תוכנו מאחר שהמשמעות היא שהוועדה אינה יכולה בשום צורה לעכב בנייה בגלל עבריינות בנייה. המשנה ליועצת המשפטית לתכנון ולבנייה הבהירה כי יש לקבל החלטה במסגרת הזמנים שנקבעו בחוק ולא להמתין לתוצאות ההליך הפלילי. יחד עם זאת, הוועדה המקומית חייבת לתת משקל לנושא עידוד או אי-עידוד עבירות בנייה: "השאלה שעולה כאן היא איזה משקל יש לתת ביחס לשיקול התכנוני - האם התוכנית טובה לעיר או לא, בדיון הקודם רוב חברי הוועדה חשבו שהתוכנית ראויה וחשובה לעיר". בהחלטת הוועדה נקבע כי "הוועדה לקחה בחשבון שיקוליה את העובדה שהבנייה והשימוש נעשו ללא היתר ושמדובר בתוכנית שמכשירה את המצב הקיים. הוועדה סבורה כי במבחן המגרש הריק מדובר בתוכנית ראויה תכנונית, ואין מקום לדחות אותה אך ורק מהשיקול של אי עידוד עבריינות בנייה. יש להמשיך ולמצות את ההליך הפלילי מול יזמי התוכנית."

- לעניין טענת הגלריות :

בישיבת מליאת הוועדה המקומית מ-6.8.17 ביקש חבר המועצה ויו"ר ועדת ביקורת לדעת מה קורה עם הגלריות. סגנית היועצת המשפטית לתביעה ואכיפה עירונית מסרה שהגלריות "לא נכנסו לכתב האישום, כי גורמי המקצוע שהעבירו לי את התיק נתנו לי חוות דעת שגלריות בגובה הזה פטורות מהיתר". לבקשת הביקורת לקבל העתק מחוות הדעת, השיבה סגנית

היועצת המשפטית לתביעה ואכיפה כי אין לה מסמך כתוב וכי הדבר נמסר לה במסגרת הכנה לעדות ממפקחת הבנייה וממנהל מחלקת רישוי. מהנדס הוועדה אמר כי "בתב"ע המופקדת לא עוסקים בשאלת הגלריות, ככל שיהיו גלריות שניתן לאשר בהיתר על פי הזכויות הקיימות לגלריות היום, הן יאושרו". לשאלת הביקורת האם דבריו של המהנדס אינם סותרים את דבריה של סגנית היועצת המשפטית לתביעה ואכיפה, השיב המהנדס: "דברי עסקו אך ורק בהיבט התכנוני בלא קשר למצב הקיים פיסית. התב"ע כאמור אינה משנה את המצב התכנוני התקף לגבי הגלריות ואלו נבחנות בהליך הרישוי בשלב היתר הבנייה. אין לכך כל קשר למצב הפיסי הקיים והאכיפה של החוק כפי שמתבצעת על ידי התביעה העירונית." סגנית היועצת המשפטית לתביעה ואכיפה הוסיפה כי "הוועדה דנה בהפקדת תב"ע ולא בהיתר בנייה. שאלת הגלריות, ככל שאלו טעונות היתר, אמורה לעלות לדיון במסגרת הוועדה שתדון בהיתר הבנייה. לגבי אי הכללת הגלריות בכתב האישום - אני בחנתי את שאלת הצורך בהיתר לבניית גלריות במסגרת הגשת כתב אישום מתוקן. זאת בשל פניית גורמי אופוזיציה אליי בשאלה מדוע לא נכללו הגלריות בכתב האישום המקורי. התייעצתי בנושא הן עם המפקחת והן עם [מנהל מחלקת רישוי]. שניהם השיבו לי כי לפי המדידות שבוצעו במקום (גובה הגלריה ושטחה) היא אינה טעונה היתר. לפיכך, סברתי כי אין מקום לכלול את הגלריות בכתב האישום."

- לעניין טענת מקומות חנייה:

בישיבת מליאת הוועדה המקומית מ-6.8.17 ביקש חבר המועצה ויו"ר ועדת ביקורת לקבל מידע לגבי פתרון מקומות חנייה. מהנדס הוועדה השיב: "אנו יודעים שבבניין הזה אין חנייה וזה שיקול דעת הוועדה, אלה יחידות דוור קטנות שאנחנו נוטים בדרך כלל לפטור מחנייה... הייתה התלבטות האם לקבוע כבר היום או לדון בתקן, כפי שהחוק והתקנות מאפשרות לנו בשלב היתר הבנייה... כי יכול להיות מצב שהתקן משתנה כתוצאה ממצב של רכבת קלה, אם וכאשר תבוא. אנחנו יודעים שהפתרון יהיה או כופר או פתרון חלופי אחר וכך הוועדה אישרה את התוכנית."

ו. מעיון במערכת ההנדסית עולה כי נפתח תיק פיקוח:

- ב-7.1.16 נשלחו מכתבי התראה וזימון לעדות, כמו גם מכתב כניסה למקרקעין בגין "שינוי חזית דרומית ומערבית ע"י הוספת חלונות ללא היתר. תוספת לובי כניסה עם דלת חשמלית... בגודל כ-4 מ' על 3 מ' לערך ללא היתר."

- ב-22.2.16 הופק דוח פקח ליחידה המשפטית בגין "שינוי ייעוד ממרכזיית טלפונים למגורים, שינויים בחזיתות מערבית ודרומית - לא לפי התוכנית המאושרת, חלוקת קומה א' ו-ב' ל-30 דירות בגודל כ-30 מ' לערך המכילות סלון, מטבח, חדר שינה, מקלחון ושירותים. וכל זאת ללא היתר בנייה."

- ב-13.3.16 הוגש כתב אישום.

- ב-16.3.4 הוגש דוח פקח נוסף בגין "שינוי חזית מזרחית ע"י פתיחת דלת כניסה לחנות... ללא היתר".

- ב-16.11.13 הוגש דוח פקח שלישי בגין "תוספת קומות גלריה לכ-22 יחידות דיור בגודל של כ-10.00 מ' לערך לכל יחידה וכל זאת ללא היתר בנייה".

לשאלת הביקורת מדוע הוגש דוח פקח בגין הגלריות, שכאמור, לכאורה, אינן טעונות היתר בשל שטחן וגובהן, השיבה מפקחת הבנייה כי "התיק הזה עוד מימי [סגנית היועצת המשפטית דאז]. הוא עבר הרבה ידיים. זה התיק הראשון שלי כמפקחת. נכנסנו [המפקח דאז] ואני לנכס לדירות ללא הגלריות (בעל הנכס הכניס אותנו). בעקבות פרסומים בפייסבוק וטלוויזיה גילינו בהמשך שישן גלריות. [סגנית היועצת המשפטית דאז] החליטה שעלי להוציא דוח עם הגלריות. הסברתי לה שלא מדדתי את הגלריה. בכל זאת אמרה לי להוציא דוח. כש[סגנית היועצת המשפטית לתביעה ואכיפה] נכנסה לתפקיד היא בדקה ואמרה לי לנסות ולמצוא מידה כדי לדעת מה גודלה. מצאתי שהגלריה היא בגודל תואם לחוק (בתוכנית שהוגשה) ולכן היא לא הכניסה לכתב אישום".

מפקחת הבנייה צירפה לתגובתה את החוק וציינה כי "גלריה צריכה להיות בגובה של עד 2.20 מ'. חייבת להיות קומה מתחתיה והגובה ביניהן גם צריך להיות עד 2.20 מ'. אסור שתהיה יותר מחצי מהשטח העיקרי. כלומר - בדירה של... הגובה הוא 2.20. והשטח 10 מ"ר. כלומר לפי החוק." עוד מסרה שכל עוד הגלריה עונה על הקריטריון הנ"ל היא פטורה מהיתר בנייה. לשאלת הביקורת כיצד גילתה על קיומן של הגלריות השיבה מפקחת הבנייה: "ממתנגדים בעירייה למבנה שפנו לכלי התקשורת ומהפייסבוק הפרטי של בעל הנכס."

נמצא כי בעוד שבמינהל הנדסה לא היה מידע בנוגע לגלריות, במינהל כספים היו מדידות של הנכס, לרבות הגלריות מ-24.12.15, ובעלי הנכס (קודם ונוכחי) אף שילמו את כל האגרות וההיטלים שנדרשו. לדברי המפקחת, היא לא קיבלה דוח מדידות ממנהל כספים. מנהלת אגף שומה מסרה לביקורת כי "כל חברות המדידות שעובדות עם אגף שומה קיבלו כנוהל עבודה, כי בכל מקרה של מדידות כאשר נמצאו חריגות בנייה הן מעבירות ישירות לפיקוח ורישוי על הבנייה... גם במקרה הזה הועברה הודעה להנדסה."

התייחסות מנהלת אגף שומה במינהל כספים מ-3.12.17: "...אבקש להבהיר כי מבחינת עבודת אגף השומה אין ליקוי... מחדדת כי חברות המדידה עובדות על פי נוהל ולפיו בכל מקרה בו יש חריגת בנייה מעבירים דיווח לרישוי ופיקוח על הבנייה, להיטלי פיתוח ומחלקת דמי הקמה [בתאגיד המים] בנוסף לשומה. במקרה זה עבר דיווח בגין החריגות למנהלת אגף רישוי ופיקוח על הבנייה... וס. מנהלת אגף רישוי ופיקוח על הבנייה."

ז. הביקורת בדקה את פניות המוקד שהגיעו בתקופה ינואר 2015 - אוקטובר 2017 בנוגע למפגעים ברחוב סמוך, ממנו קיימת גישה לנכס ומצאה כי בשנת 2015 התקבלו 18 תלונות בגין העבודות שבוצעו במקום:

תאריך פנייה	נושא	תיאור
02.04.15	הוצאת פסולת או גזם שלא ביום ההוצאה	בניין בשיפוצים - הוציאו כמות גדולה של צמיגים
08.05.15 10.05.15	מפגעים אחרי עבודת קבלן/ מטרדים מבניינים בבנייה	השיפוץ של... גורם ללכלוך ומצוקת חנייה
27.05.15	בדיקת שטח התארגנות קבלן	בניין שעובר שיפוץ הוציאו פסולת, באלות, קרטונים וכדומה
17.06.15	מכולה פרטית - חוץ מאתרי בנייה	מכולה פרטית מלאה
19.06.15	מכולה פרטית - חוץ מאתרי בנייה	יש שיפוצים יש הרבה פסולת במדרכה ומכולה מלאה
06.07.15	שפיכת פסולת בשטח פתוח	זורקים פסולת בניין מקומות גבוהות
*29.07.15	מכולת אשפה - ניקיון סביבה/הוצאת פסולת או גזם שלא ביום הוצאה	ליד מכולה פרטית זרקו פסולת וקרטונים, כל האזור מלוכלך
08.10.15	שב"חים - הגברת סיורים	מלין על הבניין ממול רחוב... - מעל [חנות] - בניין בשיפוץ ישנים שם בני מיעוטים בשעות הלילה - הפונה רואה אותם ואף עובדים בשבת
13.10.15	אדם חשוד או חשד לשב"ח	ממול בניין בשיפוצים עם פועלים ערבים
14.10.15	שב"חים - הגברת סיורים	צמוד ל... - ליד גן... יש אתר בנייה. מבקשת לבדוק את בני המיעוטים שעובדים שם
18.10.15	אדם חשוד או חשד לשב"ח	מאחורי... יש בניין בשיפוצים ליד [חנות] מבקש שיבדקו אותם
23.10.15 **25.10.16 26.10.16	הוצאת פסולת בנייה לרחוב או למכולה/בדיקת שטח התארגנות קבלן	ערימה למנוף. מדובר בחומרי בניין

\* 2 פניות.

\*\* 3 פניות מאותו היום.



בתקופה 1.1.15 - אוקטובר 2017 התקבלו ארבע פניות מוקד בגין פסולת ומצוקת חנייה הנובעים ככל הנראה, מהמבנה האמור :

תאריך פנייה	נושא	תיאור
25.09.15	עגלה שחורה - תוספת	בסניף הדואר אין איפה לזרוק פסולת, הייתה מכולה בעבר ליד מועצת הפועלים, מבקשים לספק פחים
*23.10.15	פסולת, גזם, גרוטאות - פינוי/ חצר מלוכלכת	הרבה פסולת בכניסה לבניין - ספות ועוד
18.09.16	דוחות חנייה	לפונה אין מקום חנייה באזור. הפונה מוסר שמקבל דוחות כל יום בגין חנייה באדום-לבן ואין מקום חנייה במקום

\* 2 פניות.

מהלוחות עולה כי בעוד שכבר בשנת 2015 התקבלו בעירייה תלונות בדבר שיפוץ רציני/בנייה המבוצעת במקום, התאריך הראשון המתועד להגעת מפקח למבנה הוא רק לאחר הפרסום בפייסבוק.

## 7. ממשק עבודה עם אגף רישוי ופיקוח על עסקים

כל המפקחים השיבו לשאלון כי אגף רישוי ופיקוח על עסקים (להלן - **אגף רישוי עסקים**) מדווח להם על חריגות בנייה שאותרו בעסקים והם בודקים את הדיווחים הנ"ל, וכמו כן, הם מדווחים לאגף רישוי עסקים על חריגות בנייה שאותרו בעסקים.

### תגובת סגנית היועצת המשפטית לתביעה ואכיפה:

"שאיפת התביעה העירונית הינה לקבל תיק הכולל חומרי חקירה בגין עבירות לפי חוק התו"ב [תכנון ובנייה] וכן דוח לגבי נעל"ר [ניהול עסק ללא רישיון]. ייתכן ובמקרים בהם התביעה תחליט שלא להגיש כ"א [כתב אישום] בעבירות לפי חוק התו"ב, הרי שבהתאם להנחיית יועץ, יידע אגף רישוי עסקים כי אין לעכב רישיון עסק בגין אותה חריגה."

במסגרת דוח ביקורת בנושא "רישוי עסקים - בדיקת תיקים"<sup>9</sup> נמצאו מקרים המצביעים על כך שהמפקחים אינם מתייחסים למידע המגיע אליהם מאגף רישוי עסקים. להלן דוגמאות:

א. מהנדס, יועץ הביקורת, ומפקח אזורי ביקרו במספר עסקים בעיר. להלן יפורטו חריגות בנייה שאותרו בעסקים, אך אף לאחר איתור החריגות לא נפתח בגינן תיק פיקוח במערכת ההנדסית:

- מרכול - בשטח הפנימי של המרכול לא נמצאו חריגות בנייה. אולם נמצא כי חצר המרכול סגורה בגגון קל, מקונסטרוקציית עץ, ששטחו כ-60 מ"ר (שטח העסק 52 מ"ר). לא אותר בתיק העסק ובתיק הבניין היתר לגגון הקל.

- מרכול ואטלז - בשטחו הפנימי של הסופרמרקט לא נמצאו חריגות בנייה, אולם נמצא שימוש בחלקת קרקע מערבית בשטח של כ-40 מ"ר לצורך אחסנה ללא היתר:

<sup>9</sup> מפורסם בדוח מבקרת העירייה לשנת 2017 (מספר 38).

תגובת מנהל המחלקה:

"לא קיים דבר כזה - 'היתר לאחסנה'."

יש להעיר כי במקרה הנ"ל מדובר בפלישה לשטח ציבורי לשימוש העסק.

ב. מוסך למלגוזות, טרקטורים וציוד כבד:

בביקור שערכו נציגת הביקורת, מנהל המחלקה ותברואן האזור בבית העסק ב-17.5.17 נמצא כי העסק משתמש בשטח ציבורי פתוח לאחסון טרקטורים ומלגוזות. מנהל המחלקה מסר לביקורת כי "בשיחה עם... מאגף נכסים נמסר לי כי השטח שייך לעיריית ראש"צ וכנראה יש אופציה לטיפול בסילוק פולשים".

עוד נמצא כי בשטח העסק הוקמה סככה גדולה ללא היתר בנייה. מנהל המחלקה מסר: "כמו שאמרתי, סככה ללא היתר. לדעתי יש עוד חריגות. חומר עבר לבדיקת מפקחת בנייה." לדברי נציג בית העסק, הסככה קיימת במקום שנים וכך העסק שכר את המקום.

לא נמצא כי בעקבות הממצאים נפתח במערכת ההנדסית תיק פיקוח לעסק הנ"ל. יש להעיר כי באזור פועלים עסקים נוספים העושים שימוש בשטחים ציבוריים פתוחים.

תגובת מנהל המחלקה:

"קיים תיק פיקוח, מצורפת התייחסות של מפקחת אזור."

לפי התייחסות מפקחת הבנייה שצורפה, "נפתח תיק פיקוח... בתאריך 01.11.17. נשלחו מכתבי התראה + הזמנה למתן עדות" בגין "שימוש בשטח ציבורי פתוח לצורך חנייה/אחסנה מכוניות... קיימת סככה ללא היתר...". כאמור, תיק הפיקוח נפתח רק בנובמבר 2017, בעוד שממצאי הביקורת הם ממאי 2017.

ג. פאב:

ב-27.2.17 שלח מנהל אגף רישוי עסקים מכתב לראש העירייה, לפיו בעסק קיימות חריגות בנייה רבות שהועברו לטיפול מנהל המחלקה, כמפורט להלן:

- סגירת חורף בצד הצפון מערבי של העסק הייתה צריכה להיהרס לפי צו שיפוטי שנכנס לתוקפו במאי 2016, שלא בוצע.

- בצדו הצפון מזרחי של המבנה נבנתה פרגולה עם דק בשטח של 30 מ"ר. הוצא צו הריסה ונתקבל דיווח מהמחלקה כי ההריסה בוצעה, אולם לפי דיווח תברואן ומהנדס רישוי של האגף, הפרגולה קיימת בפועל בשטח.

- בצדו הדרום מערבי של העסק קיים מבנה המשמש לשירותים ובו שני תאים. לא ברור האם למבנה קיים היתר בנייה כחוק.

- דירת מגורים בקומת הקרקע של המבנה ככל הנראה, משמשת את העסק. לשאלת הביקורת מ-3.5.17 האם חריגות הבנייה טופלו, השיבה מפקחת הבנייה כי "כל החריגות נמצאות בתיק הפיקוח ביחידה המשפטית (חוץ מדירת המגורים, מטפלת בעניין)".

מבדיקה במערכת ההנדסית נמצא כי תיק פיקוח נפתח ב-2.3.17. ב-2.4.17 הופק דוח פקח על אי-קיום צו בית משפט בגין הריסת סככה בצד הדרום מערבי, פירוק סככה בצד המזרחי ופירוק סגירת חורף. יש להעיר כי תוקפו של צו ההריסה היה מאי 2016, ורק כשנה לאחר מכן הופק דוח פקח.

ב-22.5.17 הופק דוח פקח נוסף בגין הפיכת דירת מגורים למחסן העסק ללא היתר. מהסדר הכרונולוגי של השתלשלות העניינים ומתשובתה של מפקחת הבנייה עולה כי היא החלה לטפל בחריגות בדירת המגורים רק לאחר פניית הביקורת ולא מייד עם קבלת מכתבו של מנהל אגף רישוי עסקים.

#### תגובת מנהל המחלקה:

"טיפול בנושא נפתח עוד בשנת 2011 והנושא נמצא בטיפול משפטי."

יש להעיר כי תיק פיקוח בגין אי-קיום צו בית משפט נפתח רק במארס 2017, ודוח פקח בגין הפיכת דירת מגורים למחסן הופק רק במאי 2017, לאחר פניית הביקורת.

## 8. סגירה עונתית

### 8.1 רקע חוקי

א. סעיף 26 לתקנות התכנון והבנייה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר), תשע"ד-2014 (להלן - **תקנות פטור מהיתר**), קובע לעניין סגירה עונתית:

"הקמת מיתקן עשוי חומרים קלים, המגן על היושבים בבית אוכל מפני השפעת מזג האוויר בחלק מחודשי השנה - סגירה עונתית, בתחום המגרש או ברחוב פטורה מהיתר, ובלבד שתקופת הצבתו לא תעלה על התקופה שנקבעה להצבת מיתקן כאמור לפי חוק עזר של הרשות המקומית או לפי תנאי רישיון עסק."

סעיף 2 לתקנות פטור מהיתר קובע כי אחד מהתנאים המצטברים ליישום הפטורים הוא ש"הם מתאימים לתכניות ולהנחיות המרחביות החלות במקום, ואם ניתן היתר הקובע הוראות לגבי הקמתם, הם תואמים את הוראותיו"<sup>10</sup>.

ב. להלן ההנחיות המרחביות של העירייה בנושא סגירות חורף:

1. "הסגירה תבוצע על פי הקבוע בתב"ע מס' רצ/36/2.
2. שטח הסוכך לא יעלה על 30% מגודל הנכס העיקרי או על 40 מ"ר הקטן מביניהם.
3. הסוכך יוצב בשטח שלגביו יש לבית האוכל היתר תקף מרישוי עסקים להעמדת שולחנות וכיסאות אולם יכול להיות קטן ממנו.
4. לא תותר הצבת סוככים בתוך מרכז מסחרי סגור לבית אוכל שאין לו גישה חיצונית בהיתר הבנייה בחוקף.

<sup>10</sup> סעיף 145ד. לחוק קובע בין יתר:

"(א) ועדה מקומית רשאית לקבוע הנחיות מרחביות למרחב התכנון שלה בעניינים המפורטים בסעיף קטן (ב), ובלבד שאין בהן סתירה להוראות תכנית או להוראות לפי חוק זה.  
(ב) הנחיות מרחביות יכול שיתייחסו לחזותו ולמראהו החיצוני של בניין, למפלסי הכניסה לבניין, להשתלבות הבניין בסביבתו, לחיבור תשתיות ולעניינים נוספים כפי שקבע שר האוצר."

5. השימושים המותרים בשטח הסוכך יהיו הצבת שולחנות, כסאות, מבואות ועמדות מכירה.
6. לא תותר הקמת סוככים במקומות בהם רוחב המדרכה הנותר פנוי לאחר הצבת הסוכך יהיה קטן מ-2.5 מ'. בנוסף לא יעלה רוחב הסוכך על מחצית רוחב המדרכה.
7. בתחום קולונדות יש להשאיר מעבר פנוי ברוחב שלא יקטן מ-2 מ' מקצה הסוכך העונתי עד קו חזית בית האוכל או עד קו העמודים של הקולונדה.
8. תישמר זכות מעבר רציף להולכי רגל פנוי מכל מכשול במדרכה ברוחב מינימלי של לפחות 2.5 מטר במפלס הסוכך.
9. תותר הקמת סוככים של מספר בתי אוכל בקיר משותף או בצורה רצופה בתנאי שלא תמנע אפשרות מעבר וגישה להולכי רגל ובתנאי שיהיו זהים במפרט שלהם בגוון, צורה, גובה וכו' על מנת ליצור רצף ויזואלי אחיד.
10. הסוכך יבוצע מחומרים קלים ועמידים - זכוכית שקופה או אנמי סאן או פלמות שקופות מחומר פלסטי לפחות 70% משטח חזית הסוכך, במסגרת אלומיניום או במסגרת של פרופילי מתכת מגולוונת וצבועה.
11. הגגון המשלים את קירוי הסוכך יורכב מחומרים זהים לאלה שמהם בוצעו דפנות הסוכך, דהיינו זכוכית או חומר קל ושקוף אחר במסגרות אלומיניום, פרופילי מתכת או מחומר קל אחר.
12. הגגון לסגירת הסוכך יותקן בגובה שלא יקטן מ-2.40 מ' ולא יעלה על 2.90 מ' מפני המדרכה. יותרו עד 25 ס"מ נוספים לצורך הגבהת הגגון לצורך שיפועים או לצורך יצירת מעקה לגגון.
13. בסוכך המוצב מתחת לקולונדה ניתן יהיה להגביה את הסוכך לגובה תקרת הקולונדה. לא יותר להקים גגון קבוע מעל סוכך.
14. רוחב הגגון יעמוד על מקסימום 5 מ'.
15. לפחות מחצית מדפנות הסוכך יהיו מחיצות קבועות שאינן לפתיחה.
16. גגון הסוכך לא יבלוט מעבר לדפנות ההיקפיות.
17. פתרון הניקוז יהיה מוצנע במסגרת הגגון למעט מרזבים אנכיים שיותאמו לפרטי החזית.
18. באזור מדרחוב רומשילד - יבוצע הסוכך על פי הנחיות אדריכליות ופרט שתספק הרשות המקומית.

#### פסור מהיתר

- התקנות קובעות, בין היתר, כי לא יידרש היתר לסגירה עונתית המגן על היושבים בבתי אוכל מפני השפעת מזג האוויר אם היא עומדת בתנאים הבאים:
- קיימות הוראות לפי חוק עזר או לפי תנאי רישיון עסק בדבר הצבת המיתקן.
  - היא עשויה חומרים קלים, ומוצבת רק בחלק מחודשי השנה, בתחום המגרט או הרחוב.

ג. מנהל המחלקה מסר כי עובדיו אינם אוכפים סגירה עונתית בבתי עסק מאחר שעד שיגיע מועד המשפט, העונה תשתנה ושוב יהיה מותר לסגור בסגירה עונתית. משכך, לדבריו, אין משמעות להליך האכיפה במקרה זה. המשנה ליועצת המשפטית לתכנון ולבנייה מסרה: "יש לנו תב"ע מיוחדת לסגירות חורף - רצ/2/36/1, המסדירה את הנושא. לעניין התקופה - ע"פ התוכנית הנ"ל ניתן לתת היתר לסגירה מחודש אוקטובר ועד סוף חודש אפריל. לעניין מיקום הסגירה - ניתן להקים סוכך עונתי על המדרכה, כשמונח זה כולל הן רחוב והן שצ"פ. היום, בעקבות תקנות הפטור, הקמת סגירה עונתית פטורה מהיתר בנייה, הן בשטח הפרטי והן ברחוב."

ד. ב-28.10.15 ערך מהנדס העיר דאז דיון בנושא הצבת סוככים עונתיים לבתי אוכל: תוכנית רצ/2/36/1<sup>11</sup> קובעת כי הוועדה רשאית להתיר הקמת סוככים עונתיים לקירוי קל, זמני ופריק לאורך עונת החורף להגנת היושבים בשולחנות שהוצבו בהיתר לפני בתי האוכל. מחזיק תיק רישוי עסקים דאז טען כי קיים קושי לבעלי העסקים ליישם פירוק סגירת חורף וכי הסגירות נשארות לאורך כל השנה. מחד, פתיחת הסגירות גורמת למטרד רעש וחוסר נוחות לחלק מהתושבים המתגוררים בסמיכות, מאידך, הן מאפשרות הגנה מפני תנאי מזג אוויר ובכך תומכות בבתי העסק. משכך, הוא ביקש למצוא דרך חוקית לאפשר משך זמן ארוך יותר לסגירות הנ"ל. מהנדס העירייה דאז הציע שני מסלולים לפתרון הסוגיה:

- מסלול תב"ע - לאחר קבלת הסמכה כוועדה עצמאית, אגף תכנון יכון תב"ע חדשה שתאפשר הגבלה תקופתית להצבת הסגירות ופירוקן המוחלט בזמנים שיקבעו בתב"ע. מהנדס העירייה הדגיש כי "שיתוף הפעולה עם רישוי עסקים באכיפת הפירוקים היא קריטית וצריכה להיות מגובה במנגנון ברור מול הסוחרים של ערבות והתחייבויות לפירוקים".

- מסלול הקלה - ניתן לפרסם הקלות שבמסגרתן ניתן יהיה להאריך את משך עונת הסגירה העונתית. מסלול זה פחות מומלץ, אך מחייב הליך רגיל של פרסום ושמיעת התנגדויות עד שתאושר התב"ע.

הוחלט כי לאחר הסמכת הוועדה כוועדה עצמאית, תקודם תב"ע חדשה. אדריכלית העיר ומנהלת אגף תכנון במינהל הנדסה מסרה לביקורת ב-2.7.17: "...בעבר התחילו בקידומה של תב"ע אבל הובהר שהיא לא תאפשר הצבה קבועה של סגירות עונתיות ולכן ככל הנראה נעצרה..."

ה. ב-15.6.16 שלח מחזיק דאז של תיק רישוי עסקים מכתב לבעלי עסקים בנושא "סגירות עונתיות לתקופת הקיץ", לפיו ישנה אפשרות לקבל היתר בנייה לסגירה עונתית גם לתקופת הקיץ, לתקופה מוגבלת, בכפוף להגשת בקשה להיתר בנייה בהתאם לקבוע בהנחיות המרחביות, וכן פרסום הקלה לעניין התקופה כחוק: "כל מי ש[לא] קיבל היתר בנייה לסגירה עונתית והקימה שלא

<sup>11</sup> הצבת סוככים לבתי אוכל.

בהליך הני"ל, מחויב לפרק אותה עד 1.5.16. עסקים שלא יפעלו בהתאם לאמור, ינקטו נגדם הליכים משפטיים ומנהליים כחוק." לדברי מנהל אגף רישוי עסקים, לא היו עסקים שהגישו בקשה להיתר בנייה לסגירה עונתית.

ו. ב-30.12.16 פורסם סדר יום לוועדת משנה לנושאי תכנון בין היתר, בנושא המלצה להפקדה של תוכנית "רצ/מק/1/1/2/36 סגירות קלות לבתי אוכל (תיקון רצ/1/1/2/36)". התוכנית היוותה תיקון לתוכנית רצ/1/1/2/36 הצבת סוככים לבתי אוכל שאושרה בשנת 2012 ועיקר השינויים היו מתן אפשרות להקמת סוככים/סגירות קלות לבתי אוכל במשך כל ימות השנה. מנהלת יחידת תכניות מפורטות במינהל הנדסה מסרה לביקורת ב-24.5.17 כי "זו תוכנית ללא מעמד סטטוטורי היא אף לא נדונה בוועדה המקומית וכנראה הופסק הטיפול בה". מתכנתת ערים - מנהלת הכנת תב"עות באגף תכנון במינהל הנדסה הוסיפה כי "בשלב זה - התוכנית לא מקודמת."

ז. ב-9.7.17 נערך דיון בלשכת מנכ"ל העירייה בנושא סגירות חורף:

"לפי חוק תכנון ובנייה, כיום אין צורך בהיתר לסגירות חורף, אך יש לעמוד בהנחיות מרחביות... ישנה תב"ע והוראות חוק שמכתיבות תנאים לסגירה עונתית. יש לעסוק בסוגיה זו לא במסגרת תכנון ובנייה, אלא במסגרת רישוי עסקים. להלן התהליך:

1. ראשית, תוגש בקשה מקוונת, מהנדס רישוי יבדוק אם הבקשה עומדת בהנחיות המרחביות, בתמיכה של מנהל יח' תכניות אב ומתאר, לאחר מכן יונפק שובר תשלום. כיום שובר התשלום אינו מונפק באופן מקוון כיוון שאין חתימה דיגיטלית. עם השלמת החתימה הדיגיטלית ניתן להשלים את ההליך המקוון.

2. סגירות חורף חלות בין החודשים אוקטובר ועד מאי, לאחר מכן - נדרש לפרקן. יחד עם זאת, באם יפורקו הסגירות, תתקבלנה תלונות ציבור על מטרדי רעש מבתי העסק, על תנאי החום המקשים על המבלים בעסקים וכיו"ב.

3. מומלץ לבדוק אפשרות לחקיקת חוק עזר לסגירה עונתית - חורף וקיץ, ובחינת משמעויות מול האגף המשפטי.

4. אחד התנאים להיתר סגירת חורף, הוא גבייה בעבור כסאות ושולחנות במתחם הסגור. בנוסף, מתבצעת גבייה בארנונה על שטח הישיבה בתא השטח הסגור, כך שנוצר מצב של תשלום כפול, דבר המחויב בהסדר...

סיכום מנכ"ל העירייה:

1. יש לבדוק את נושא החתימה הדיגיטלית, לצורך השלמת הליך. לטיפול: [מנהל תקשוב עירוני].

2. תהליך סגירת החורף מאושר כפי שהועלה בדיון, וגם בהיעדר חתימה דיגיטלית. לטיפול: [מנהל האגף].

3. יש לבחון באם על עסק שלא יפרק את הסגירה עד ליום ה-2 בחודש מאי, חלה החובה להסדיר פירוק במסגרת עבירות בנייה, ע"י פיקוח על הבנייה בשילוב רישוי עסקים. יש להעביר חו"ד משפטית בנושא. לטיפול: [היועצת המשפטית לעירייה].
4. לא יונפק שובר תשלום לבעלי העסקים, בגין ישיבה בחצרות פתוחות, ע"מ למנוע כפל תשלום. לטיפול: [מנהל אגף רישוי עסקים].
5. יש לבדוק האם קיימת גביית תשלום ארנונה בשטח הישיבה החיצוני בחודשי הקיץ. לטיפול: [מנהל אגף רישוי עסקים].
6. הצעה לחקיקת חוק עזר עירוני, לסגירת חורף וקיץ, תיבחן ע"י מנכ"ל העירייה אל מול ראש העירייה.

## 8.2 חיובים בגין סגירה עונתית

א. ארנונה:

לשאלת הביקורת האם מחייבים עסקים בגין סגירת חורף בארנונה והיטלי פיתוח, השיב מנהל יחידת שומה במינהל כספים: "אנחנו מחייבים סגירת חורף בעסקים. נתונים מתקבלים מאגף בקרה ופיקוח, רישוי עסקים, פיקוח על הבנייה, הנדסה בקשות להיתרים ומכל מי שרואה שיש שינוי בנכס ומודיע לנו." לשאלת הביקורת לאיזה תקופה מחייבים סגירות חורף השיב: "מחייבים עד שמקבלים הודעה אחרת. לפי סעיף 325-326 לפקודת העיריות אנחנו לא אמורים לעקוב אחרי פירוק הנכס וסיום פעילות. אם הם לא מודיעים החיוב נמשך."

ב. היטלי פיתוח:

מנהלת אגף הב"ן במינהל כספים השיבה: "אכן מחייבים בהיטלי פיתוח (תיעול כביש מדרכה). הנתונים מתקבלים ממינהל הנדסה." מנהלת אגף הב"ן מסרה כי בקשות להיתרים לסגירות חורף מגיעות אליה בדרך כלל מחשב אגרות במינהל הנדסה, וכי לא זכור לה שבתקופה 1.1.16-31.7.17 הוגשה בקשה לסגירת חורף.

ג. היטלי השבחה:

ממונה על היטל השבחה ותביעות פיצויים (להלן - **ממונה השבחה**) השיב: "הוועדה המקומית יזמה תוכנית לסגירות חורף רצ/1/36/2 שאושרה ב-2012 וכמובן שמחייבת בהיטל השבחה בעת מימוש זכויות - במכר או בהיתרי בנייה ויש לא מעט כאלו שחויבו לאורך רוטשילד, יס פלנט, סינמה סיטי ועוד. תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה ותקנותיו מיולי 2014 - סגירה עונתית - פטרו אותם מבקשה להיתר לסגירת חורף ואף מחובת דיווח ועמידה בהנחיות המרחביות. על מנת לחייב בהיטל השבחה עפ"י הוראות התוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה - עקב תחילת שימוש בפועל כפי שהותר לראשונה בתוכנית - ביקשנו להעביר לנו את כל הדיווחים בנדון ועד כה אין כאלה כי אין חובת דיווח. אנו נתאם ישיבה עם הרישוי והפיקוח על הבנייה לריענון הנושא עקב היעדר חובת דיווח (הימנעות מהיטלי פיתוח והשבחה)." [ההדגשה במקור]

ממונה השבחה צירף לתשובתו דואר אלקטרוני ששלח ב-30.4.15 למנהלת האגף ולמנהל מחלקת רישוי, לפיו "הגיעו אלינו טענות בדבר אלה אשר שילמו היטל השבחה בגין סגירות החורף טרם תיקון 101 לחוק... לעומת בתי אוכל המקימים כיום סגירת חורף בפטור מהיתר בנייה. נבקשם בשנית להעביר אלינו את כל הדיווחים בנדון על מנת לחייב בהיטל ושלא ליצור הפליה". לדבריו, למרות פניותיו החוזרות בנושא, טרם הועברו אליו נתונים.

ממונה השבחה הוסיף והדגיש "כי באם סגירת החורף על קרקע בבעלות העירייה אזי הבעלים חייב בדמי שימוש לעירייה ולא היטל השבחה". מאחר שברוב העסקים סגירת החורף מתבצעת בשטח ציבורי (מדרכות), נשאל מנהל יחידת גבייה באגף נכסים האם העירייה גובה מעסקים דמי שימוש, מהו סכום הגבייה והאם דמי השימוש חד-פעמיים/שנתיים/חודשיים. ב-18.10.17 השיב מנהל אגף נכסים במינהל כספים: "אגף הנכסים לא מחייב עסקים על סגירות חורף והוצאת שולחנות וכסאות במדרכות מאחר ואגף רישוי עסקים מחייבם וע"מ להימנע מכפל חיוב."

תגובת ממונה השבחה מ-7.12.17:

"נסתבר כי לפי תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965, אין כלל חובת דיווח לגבי בניית סגירת חורף ואין בידנו דיווחים מידיים על מנת לחייב בהיטל השבחה בגין תוכנית רצ/2/36/1/1 (סגירות חורף לבתי אוכל) בהתאם להוראות התוספת השלישית לחוק - תחילת שימוש בפועל כפי שהותר לראשונה בתוכנית מהווה **מימוש זכויות**. כמו כן, בהיעדר חובת הגשת תוכנית על רקע מפה טופוגרפית קשה לאבחן בין בניית סגירת חורף בתחום מגרש פרטי לבין בנייה על קרקע המסומנת להפקעה בייעוד ציבורי דרך/שצ"פ וכיוצ"ב **ואולי ניתן לפתור זאת בנוהל פנימי בדבר חובת העברת עותק תוכנית לרישיון עסק הכוללת סגירת חורף בתי אוכל למחלקות היטל השבחה והיטלי פיתוח**". [ההדגשה

במקור]

ד. הביקורת בדקה מדגם של 16 עסקים (כולם למעט אחד, ממוקמים ברחוב רוטשילד), שבסיור הביקורת ב-4.9.17 נצפתה בהם סגירת חורף:

הערה	שולם בגין סגירת חורף (לפי דיווחי מנהלי היחידות)			רחוב	שם העסק
	היטלי השבחה	היטלי פיתוח	ארנונה		
(5)	-	-	+	רוטשילד	א'
(6)	-	-	+		ב'
(7)	+	-	+		ב''
(8)	-	-	+		ב'''
(9), (1)	+	+	+		בר'
(10), (2)	-	-	-		ג'
(11), (2)	-	-	-		ת'
(12)	+	-	+		ה'
(13), (3)	-	-	-		ל'



הערה	שולם בגין סגירת חורף (לפי דיווחי מנהלי היחידות)			רחוב	שם העסק
	היטלי השבחה	היטלי פיתוח	ארנונה		
(14), (4)	-	-	+		פי
(15)	-	-	+	ברנשטיין	פי
(16)	-	-	+	רוטשילד	בי
	-	-	+		לי
	-	-	+		פי
	-	-	+		רי
	-	-	+		צי

הערות ללוח:

ארנונה - התייחסות מנהל יחידת שומה במינהל כספים מ-4.9.17:

(1) "כן, כולל סגירה בלילה של שטח מעבר לחנות ירקות."

(2) "לא - נבחן משפטית. יש בעיה לחייב."

(3) "לא מוכר - ייבדק." ב-16.11.17 עדכן מנהל יחידת שומה כי "אין סגירת חורף, נבדק על ידי ואינו בר חיוב ארנונה מדובר בהוצאת כסאות ושולחנות בערב על מדרכה."

(4) "כן - זו מרפסת. הגישו בעבר ערר והפסידו."

היטלי השבחה - התייחסות ממונה השבחה מ-10.9.17:

(5) "לא, הוזמנה שומה." ב-7.12.17 עדכן "הוזמנה שומה."

(6) "לא, קרקע עירייה מיועדת להפקעה." ב-7.12.17 עדכן: "קרקע מיועדת להפקעה בסמכות אגף נכסים."

(7) "כן, 2013 בקשה להיתר. 47,398 [ש"ח] לא שולם לא הוציא היתר." ב-7.12.17 עדכן כי "הוזמנה שומה."

(8) "לא, קרקע עירייה?" ב-7.12.17 עדכן "הוזמנה שומה."

(9) "כן. 33,807 ש"ח." ב-7.12.17 עדכן כי "קיימת שומה והוצאה דרישה להיטל לתקופה עד 8/9/2019 ושולם."

(10) "לא, מרקזה?" ב-7.12.17 עדכן כי "בתחום דרך בסמכות אגף נכסים."

(11) "לא, טעון בדיקה - מרקזה?" ב-7.12.17 עדכן כי "בתחום דרך בסמכות אגף נכסים."

(12) "כן, חצר פנימית עד 5/14. 73,000 [ש"ח] הוזמנה שומה." ב-7.12.17 עדכן כי "בתחום דרך בסמכות אגף נכסים."

(13) "לא, קרקע עירייה - קו 0." ב-7.12.17 עדכן כי "בתחום דרך בסמכות אגף נכסים."

(14) "לא. הוזמנה שומה." ב-7.12.17 עדכן כי "הוזמנה שומה."

(15) "לא, בתוך קולונדה? טעון בדיקה." ב-7.12.17 עדכן כי "בתחום קולונדה פרטית ישלח שמאי לבדיקה."

(16) "לא, חויב ושולם עבור דק בלבד. ייבדק ותוזמן שומה." ב-7.12.17 עדכן כי "הוזמנה שומה."

היטלי פיתוח - מנהלת אגף הב"ן מסרה שכדי לדעת האם העסקים הללו חויבו בהיטלי פיתוח, יש לבדוק אם הגישו בקשות להיתר בנייה בגין סגירות חורף או לחילופין הופקו דוחות מהפיקוח על הבנייה בגין חריגות.

ב-25.9.17 מסרה מנהלת האגף כי למעט עסק אחד, לאף אחד מהעסקים שבלוח אין היתר לסגירת חורף ומשכך, לא חייבו בהיטלי פיתוח בגין סגירות החורף בעסקים הנ"ל.

מהלוח ומהתייחסות הגורמים האמורים עולה כי ממשקי העבודה בין גורמי העירייה לוקים בחסר וכי אין העברת מידע בין היחידות השונות. המשמעות היא אובדן כספי לעירייה: בעוד שרק 13 מהעסקים שנדגמו מחויבים בארנונה, הרי שרק אחד מהם חויב בהיטלי פיתוח ושלושה בהיטלי השבחה.

## 9. שירות לתושב

### א. עמידה בתקני זמן שנקבעו באמנת שירות:

באתר העירוני מפורסמת אמנת שירות - תכנון, רישוי ופיקוח על הבנייה כלהלן:

ממצאי הביקורת	זמן שירות (ימי עבודה)	סוג השירות	נושא הטיפול
	30	בדיקת שחרור/הקטנת ערבות	פיקוח על הבנייה - ליווי הביצוע
	7	בדיקת טופס 2/טופס 4	
	30	בדיקת תעודת גמר	
	24	שימוש חורג - פיקוח הנדסי	
1	מייד	טיפול בתלונה על מבנה מסוכן - יציאת פקח לשטח	מבנים מסוכנים
	2	בדיקת מהנדס מבנים מסוכנים	
	מייד	טיפול במקרה של סכנה מיידית (טיפול מינהל שפ"ע)	
	7	טיפול במקרה של דרישת שיפוץ ע"י הלקוח (הוצאת דרישה)	
2	3	טיפול בתלונת ציבור	תלונות על בנייה בלתי-חוקית (פיקוח)
	21	טיפול בתלונה על בנייה לא חוקית	
3	30	טיפול בפנייה בנושא פיצול דירה	

ממצאי הביקורת:

- מבנים מסוכנים - בשנת 2016 התקבלו במוקד העירוני 318 פניות בנושא זה. בנוגע ל-82% מהן דווח כי טופלו תוך שבעה ימים (זמן השירות המרבי שנקבע). משך הטיפול ב-18% מהפניות הנותרות היה 8-41 יום.
- בנייה בלתי-חוקית - בשנת 2016 התקבלו במוקד העירוני 1,117 פניות בנושא זה. בנוגע ל-90% מהן דווח כי טופלו תוך 21 ימים (זמן השירות המרבי שנקבע). משך הטיפול ב-10% מהפניות הנותרות היה 21-95 יום.

3. פיצול דירה - בשנת 2016 התקבלו במוקד העירוני 169 פניות בנושא זה. בנוגע ל-90% מהן דווח כי טופלו תוך שלושים ימים (זמן השירות המרבי שנקבע). משך הטיפול ב-10% מהפניות הנותרות היה 31-70 יום.

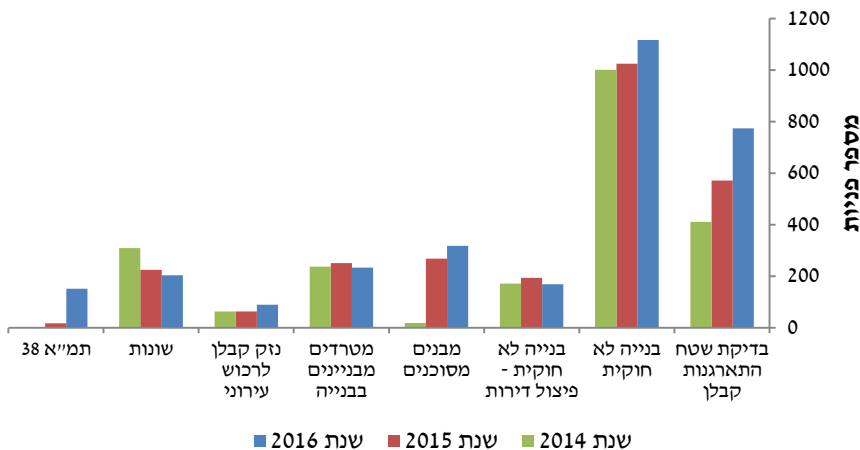
**ב. מידע באתר העירוני**

למעט תקני זמן, לא מופיע באתר העירוני מידע נוסף על פעילות המחלקה. באתר הוועדה לתכנון ולבנייה מופיעים הנתונים הבאים על האגף: "אגף רישוי ופיקוח מיישם החלטות שהתקבלו ואושרו באגף תכנון, ומהווה מראה של העיר. כל רישיון בנייה אחרי זמן קצר בא לידי ביטוי בשטח כבניין משותף או מבנה בעל יעוד אחר. הפיקוח משמש כ'שוט' כנגד עברייני בנייה ושומר על יישום חוק תכנון ובנייה בפועל. העיר מחולקת ל-5 אזורים, בכול אזור מהנדס רישוי ממונה (סה"כ 5 מהנדסים). בנוסף, אחד ממהנדסי הרישוי אחראי על תחום מבנים מסוכנים בעיר. על נושא בניית פרגולות, גגונים ואנטנות סלולריות אחראי בודק תכניות לעבודה מצומצמת. אגף רישוי ופיקוח ממוקם ברח' הכרמל 20. ימי קבלת קהל: ..... טלפונים: ....."

יש להעיר כי לפי הנתונים שהועברו לביקורת ממנהל המחלקה, העיר מחולקת לעשרה אזורים, ולכן יש לעדכן את הנתונים המפורסמים באתר העירוני. לדעת הביקורת, יש לפרסם באתר מידע נוסף, כגון על אודות פיצולי דירות, חריגות בנייה ומשמעותן על-פי החוק וכן את מדיניות האכיפה של העירייה כנגד עבריינים.

**ג. פניות למוקד העירוני בשנים 2014-2016**

בשנים 2016-2014 התקבלו במוקד העירוני 2,213, 2,615 ו-3,058 פניות בהתאמה, בנושא פיקוח על הבנייה. בשנת 2016 עלה מספר הפניות ב-17% ביחס לשנה קודמת וב-38% ביחס לשנת 2014. עיקר הפניות בשנים הללו היו בגין בנייה בלתי-חוקית ובדיקת שטח התארגנות קבלן:

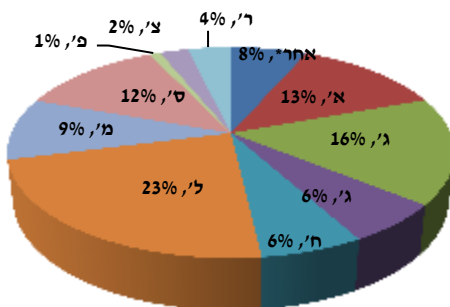


נמצא כי עיקר הפניות (13% בשנת 2016 ו-12% בשנים 2014 ו-2015) היו משכונת רמב"ם:



\* פניות בנוגע לשכונות בהן מספר הפניות היווה 1% מכלל הפניות: בנות חיל, כלניות, מישור הנוף, מרום ראשון, נווה הדרים, נווה הלל, נעורים, צמרות, קדמת ראשון, קריית גנים, קריית הלאום, קריית חתני פרס נובל, קריית שמחה, שער הים, וכן פניות שלא סווגו לפי שכונות.

מאחר שאין חלוקה שווה בפניות מוקד לפי שכונות, אין חלוקה שווה של הפניות בשנת 2016 לפי מפקחים:



\* פניות מוקד שלא שויכו למפקח בנייה.

מהנתונים עולה כי על אף שהמפקחת ל' החלה בעבודתה בעירייה בינואר 2016, היא טיפלה ב-23% מפניות המוקד - יותר מהמפקחים הוותיקים. המפקח צ' פרש מהעירייה בפברואר 2016, כלומר בחודש עבודה אחד טיפל ב-2% מהפניות. המפקחת ר' החלה בעבודתה באפריל 2016 ובמשך תשעה חודשים טיפלה ב-4% מהפניות.

המפקחת ג' החלה בעבודתה במאי 2016 ובמשך שמונה חודשים טיפלה ב-6% מהפניות.

#### תגובת מנהל המחלקה :

"טבלת ה'עוגה' המצורפת לא מציגה נתונים מדויקים בשל כשל טכני, טרם צורף שמה של המפקחת ר' לרשימת מטפלים בתוכנת מוקד, לכן שמה של ל' הופיע על כלל הפניות באזור, כאשר הן עבדו יחד על אותו אזור.

חלוקת האזורים בין המפקחים נעשתה בצורה שוויונית ככל האפשר מבחינת גושים/גודל שטחים, אין אפשרות להביא איזון מבחינת מס' תלונות לכל מפקח. ניתן לראות ע"פ סטטיסטיקה משנים קודמות כי קיים פער במס' התלונות בין שכונה לשכונה.

כמו כן, יש לציין כי עבודת המפקחים מגיעה מגופים שונים פרט למוקד עירוני, כגון, מחלקות נוספות בעירייה (רישוי עסקים, נכסים, פניות הציבור, לשכת מהנדס וכד'), תלונות תושבים בקבלת קהל ואכיפה יזומה - כך שיש קושי לאמוד בצורה מספרית או אחוזית את עבודתו של כל מפקח."

בבדיקת משך זמן טיפול בפניות מוקד לשנת 2016, נמצא כי 68% מהפניות נסגרו תוך שבוע ו-19% מהפניות הנוספות טופלו תוך שבועיים :

משך טיפול, בימים	מספר פניות	אחוז
7-0	2,070	68
14-8	578	19
30-15	321	10
60-31	87	3
90-61	1	0
100-91	1	0
<b>סה"כ</b>	<b>3,058</b>	<b>100</b>

89 (3%) מהפניות טופלו לאחר שלושים יום - זמן מרבי לטיפול לפי אמנת שירות.

#### תגובת מנהל המחלקה :

"עלי לציין כי טיפול בפניות מוקד - זה היה מדד ראשי של מחלקה. בטבלה הסופית ניתן לראות שמחלקת פיקוח מטפלת ברוב הפניות לפי הזמנים, קיים עיכוב רק ב-3% וזה תוצאה נהדרת מבחינתי - וזה למרות חוסר כוח אדם ועלייה קבועה של פניות אזרחים."

### **10. תיעוד במערכת ההנדסית**

א. המחלקה נעזרת כאמור, במערכת הנדסית - מודול רישוי ופיקוח על הבנייה, אליה מזינים המפקחים נתונים על אודות חריגות בנייה שאותרו. זאת, באמצעות פתיחת תיק פיקוח לנכס, שליחת מכתבי התראה, זימון לעדות, כניסה למקרקעין, דוחות פקח ועוד.

בדוח ביקורת 33 נרשם כי "הטיפול בעבירת בנייה מתחיל בדרך כלל עם קבלת תלונה במוקד העירוני (כולל מיחידת פניות ציבור) או ביחידת הפיקוח. עם זאת, נמצאו

מקרים רבים בהם לא היה כל תיעוד למהלך הטיפול ו/או לסיומו. לדוגמה, לא נמצא כל תיעוד לביקורי מפקחים במקרקעין כאשר לא נמצאה עבירה כגון פיצול דירה. דוגמה נוספת, לא נמצא תיעוד להריסה עצמית בעקבות מכתב התראה."

בישיבת הצוות לתיקון ליקויים שנערכה ב-7.3.13 בלשכת מנכ"ל העירייה דאז נמסר: "ההמלצה מקובלת - מבוצע."

ההמלצות בדוח היו:

- להרחיב את התיעוד במערכת ההנדסית לצורך שימור ידע ושיתופו.
  - לתעד את פעולות הפיקוח עד סיום הטיפול בעבירת בנייה, כולל הריסה עצמית.
- לפי תשובות המפקחים לשאלון וממצאי הביקורת עולה כי המפקחים מתעדים רק הליכי פיקוח רשמיים: שליחת מכתב התראה, זימון לעדות, כניסה למקרקעין, דוח פקח וכדומה. הם אינם מתעדים במערכת ההנדסית תמונות שצילמו המעידות על חריגות בנייה, תוצאות גביית עדות, ממצאי ביקור בנכס ועוד. מנהל המחלקה מסר כי לא כל המידע מתועד באופן שוטף מאחר שאין מספיק מכשירים (סורקים) לשימוש המחלקה.
- לתעד מקרים שהמפקח בדק תלונה בשטח ולא מצא עדות לעבירת בנייה בדוחות שיישמרו במערכת ההנדסית.
- מתשובות המפקחים לשאלון עולה כי הם אינם מתעדים במערכת ההנדסית תלונות שבדקו ולא מצאו בגינן עבירות בנייה.
- לתעד במערכת ההנדסית ממצאים בידי כל מפקח גם כאשר הוא מאתר עבירה מחוץ לאזור הפיקוח שלו.
- שניים מהמפקחים השיבו בשאלון כי הם אינם מעבירים למפקח אחר מידע בדבר עבירה שאותרו מחוץ לאזור הפיקוח שלהם. חמישה מהמפקחים השיבו כי הם מעבירים את המידע למפקח האזורי ומפקח נוסף מסר כי הוא מעביר את המידע למנהל המחלקה.
- כל המפקחים השיבו כי אינם מתעדים במערכת ההנדסית עבירות שאיתרו מחוץ לאזור הפיקוח שלהם.
- לשנות את אופן התיעוד במערכת ההנדסית ולתעד את כל תהליך הפיקוח על נכס אחד בתיק פיקוח אחד ולא בתיקים מקבילים. כך, ניתן יהיה לערוך מעקב אחר התהליך ואחר תוצאותיו.
- כל המפקחים השיבו בשאלון כי הם אינם מתעדים ומרכזים את כל פעולות הפיקוח של כל נכס בתיק פיקוח אחד. מנהל המחלקה מסר כי "תיק פיקוח נפתח לכל עבירה נפרדת ולא לכל נכס".
- להלן דוגמאות:

1) נמצאו ארבעה תיקי פיקוח שונים לבית עסק, בגין אותה עבירה:

- תיק פיקוח נפתח ב-3.11.13 וכלל דוח פקח: "נבנתה סככה בצד מערב של המבנה בגודל כ-15.00 מ"ר מקונסטרוקציית מתכת ובד - ללא היתר."

- תיק פיקוח נפתח ב-4.5.15 וכלל מכתב התראה והזמנה למתן עדות בגין "סגירת חורף לא פורקה. ע"פ התב"ע, יש לפרק את סגירות החורף מתאריך

01.05 ועד ל-01.10.01" כמו כן, מכיל התיק דוח פקח מ-2.8.15 על "סככה בצד מערב של הבניין המשמש כחלק מפאב... בגודל של כ-4.00 מ' על 5.00 מ' לערך, הבנויה מקונסטרוקציית אלומיניום, קירווי קל וזכוכית - ללא היתר".

- תיק פיקוח נפתח ב-11.11.15 וכלל מכתב התראה בגין "סככה בחזית הדרומית בגודל של כ-10.0 מ' על 2.00 מ' לערך - ללא היתר".

- תיק פיקוח נפתח ב-6.10.16 וכלל שני מכתבי התראה וזימון לעדות בתאריכים שונים (6.10.16 ו-27.11.16), בגין "סגירה עונתית אשר לא מאפשרת מעבר סביר במדרכה".

ב-5.10.16 פנה בכתב תושב העיר למפקחת בנייה, עם העתק לגורמים בכירים בעירייה, לרבות המבקר, לפיו הוא מלין כי על אף פנייתו מ-16.8.16 טרם קיבל מענה באשר לסגירה העונתית של העסק הנ"ל, שהוקמה ללא היתר וחורגת מהגבולות ששורטטו על המדרכה באופן אשר יש בו כדי לסכן הולכי רגל, שכן הסגירה אינה משאירה מקום למעבר של עגלות ילדים וכסאות גלגלים.

נמצא כי לפי המערכת ההנדסית, מלבד שליחת מכתבי התראה וזימון למתן עדות בשנת 2016, לא חלה התקדמות בטיפול בתיק. ב-28.9.17 עדכנה מפקחת הבנייה: "המבנה המדובר הוא סגירת חורף שלא צריכה הוצאת היתר. נושא המעבר נבדק ונמצא תקין ע"י עו"ד [סגנית היועצת המשפטית דאז]". לא נמצא תיעוד במערכת לממצאי העדות שנגבתה, לבדיקת גבולות המעבר להולכים ושבים ולסגירת התיק לאור הממצאים שציינה מפקחת הבנייה.

יש להעיר כי ב-6.3.17 הפיקו תברואני אגף רישוי עסקים דוח להכנת כתב אישום לעסק, לפיו יש "סגירה עונתית שלא מאפשרת מעבר סביר במדרכה". לדעת הביקורת, על מפקחת הבנייה היה לצאת פעם נוספת למקום ולוודא מעבר סביר.

(2) נמצאו שלושה תיקי פיקוח לנכס:

- תיק פיקוח נפתח ב-30.11.11 וכלל מכתב התראה: "בביקורת שערכתי במקום שבנדון נמצא כי בנית את הבית בסטייה מהיתר... מתאריך 14/9/2011: חדר בקומת מרתף בצד צפון - מזרח; צורת הגדר וגובהה סביב המבנה אינו תואם להיתר; עומק ומידה של החצר האנגלית; דלת כניסה למרתף; גודל חלונות בחזית דרומית ומזרחית; צורת וגודל של קומת הגג."

- תיק פיקוח נפתח ב-12.7.12 וכלל דוח פקח: "שינויים בחזית הדרומית ע"י בניית 4 עמודים בגובה של כ-6.0 מ' לערך; שינויים פרט בצורת גדר בצד דרומי; קיימת כניסה נוספת ע"י פתיחת פתח של דלת ובניית מדרגות למרתף; שינויים בחזית הצפונית ע"י ביטול פרגולה ובנייה במקומה מרפסת בקומה 'א'; שינויים בחזית המזרחית - צורת וגודל החלונות בקומה 'א'; שינויים בצורת גג וגודל של חדר על הגג."

על-פי מידע שהעביר לביקורת מנהל יחידת תביעות ביחידה המשפטית, ב-26.7.12 נפתח תיק בבית משפט כנגד בעלי הנכס: "בנו 4 עמודים, גדר שלא

לפי היתר, כניסה נוספת למרתף, מרפסת המקום פרגולה, שינו גודל החלונות". לשאלת הביקורת מדוע ב-14.2.19 נמחק כתב האישום, השיב מנהל יחידת תביעות כי "הסיבה למחיקת כתב אישום בדרך כלל זה או קבלת היתר או שהבנייה נהרסה. כיוון שהתיק בארכיון אני לא יכול לומר את לך את הסיבה".

- תיק פיקוח נפתח ב-6.9.12 וכלל דוח פקח: "אכלוס ללא טופס 4 ותעודת גמר בסטייה מההיתר... מתאריך 14.09.2011". לפי מידע שהעביר לביקורת מנהל יחידת תביעות ביחידה המשפטית, ב-8.11.12 נפתח תיק בבית משפט כנגד בעלי הנכס בגין "שימוש למגורים טרם הריסת חלקים המסומנים, שימוש ללא טופס 4". ב-14.2.19 הרשיע בית המשפט את בעלי הנכס ופסק קנס של 5,000 ש"ח, צו הריסה שיפוטי וצו רישום הערת אזהרה.

**תגובת סגנית היועצת המשפטית לתביעה ואכיפה:**

"אי תיעוד חמור שבעתיים כאשר מדובר בתיקים פליליים, שם יש חובה לתעד כל פעולה, גם אם בסופו של יום לא התגבשה לכדי תיק פיקוח או כתב אישום. יצוין כי מהנדסי הרישוי, לא אחת, ציינו באוזניי כי המפקחים לא ממצים עד תום את הטיפול האכיפתי כאשר הם מגישים דוחות פיקוח שאינם כוללים את כל חריגות הבנייה הקיימות בנכס."

ב. הביקורת הפיקה מהמערכת ההנדסית דוח תיקי פיקוח ודוח אירועים לשנת 2016. להלן הממצאים מניתוח הדוחות:

- לפי דוח תיקי פיקוח לשנת 2016, בשנה זו נפתחו 456 תיקי פיקוח:

סוג עבירה	מספר תיקי פיקוח	אחוז
בנייה ללא היתר	393	86
מבנה מסוכן לתיקון	18	4
שוונות	17	4
בנייה בסטייה מהיתר	9	2
בנייה בניגוד לתנאי	6	1
אכלוס ללא טופס 4	5	1
אי-ביצוע צו בית משפט	3	1
שימוש חורג	3	1
בנייה בניגוד לתוכנית מאושרת	1	0
מבנה מסוכן	1	0
<b>סה"כ</b>	<b>456</b>	<b>100</b>

מהלוח עולה כי עיקר העבירות עסקו בבנייה ללא היתר. בשנת 2016 התקבלו 3,058 פניות מוקד<sup>12</sup> בנושאי הטיפול של המחלקה - פער של 2,602 פניות שככל הנראה, נבדקו ולא תועדו במערכת ההנדסית.

<sup>12</sup> כולן נסגרו (דוחו כמטופלות).



**תגובת מנהל המחלקה :**

"קיים תיעוד במערכת [מוקד עירוני] לדעתי אין צורך בכפילות. כמו כן, יש פניות כפולות, פניות שבפועל לא שייכות לטיפול של מחלקה, יש טיפול מתמשך משנים קודמות וכו'. האם נבדקו הנושאים הנ"ל?"

יש להדגיש כי תגובתו של מנהל המחלקה מחזקת את מסקנת הביקורת שכל הפניות שטופלו בידי עובדי המחלקה צריכות להיות מרוכזות במערכת אחת, המהווה בסיס מידע לעבודת המחלקה.

- בכל תיק פיקוח מדווח מפקח על השתלשלות האירועים באותו התיק, כך שלכל תיק ייתכנו מספר אירועים. להלן האירועים שדווחו בשנת 2016 בגין 456 תיקי הפיקוח שנפתחו :

סוג אירוע	מספר תיקי פיקוח	אחוז
פסק דין	6	0
ביצוע הריסה בידי הנאשם	1	0
ביקור בשטח - איתור מבנה מסוכן	2	0
ביקורת מפקח בשטח	201	12
דוח מפקח ליחידה המשפטית	20	1
דוח ביצוע הריסות	1	0
דיון משפטי	3	0
החזרת חומר חקירה להשלמה	8	0
העברת התיק ליועצת המשפטית	2	0
הפקת דוח ליחידה המשפטית	124	7
הריסה עצמית/הפסקת שימוש	1	0
כתב אישום	41	2
מכתב	15	1
מכתב התראה על עבירת בנייה	421	24
מכתב על אי-קיום צו	6	0
מכתב תשובה לפונה/מתלונן	1	0
משלוח הודעה לבעל הנכס	42	2
משלוח הודעה שנייה לבעל הנכס	1	0
משלוח העתק לממונה על המחוז	1	0
סגירת תיק - ביצוע צו הריסה*	1	0
סגירת תיק - לא עבירת בנייה*	1	0
סגירת תיק - שונות*	1	0
סגירת תיק פיקוח - לא נמצאה עבירה*	1	0
סיום טיפול בתיק פיקוח*	1	0
פתיחת תיק פיקוח**	453	26
פתיחת תיק תלונה	1	0
צו הפסקה מינהלי	16	1
שליחת מכתב הזמנה למתן עדות	322	18
שליחת מכתב כניסה למקרקעין	52	3
<b>סה"כ</b>	<b>1,746</b>	<b>100</b>

\* רק חמישה תיקים מתוך 456 דווחו כסגורים - 1% מכלל התיקים שנפתחו בשנת 2016.  
 \*\* בשלושה תיקים לא הוגדר אירוע פתיחת תיק פיקוח.

- בשלושה תיקי פיקוח (1%) לא עודכנו אירועים, למעט פתיחת תיק :

תאריך פתיחה	תיק פיקוח
07.07.16	1
02.08.16	2
12.12.16	3

תגובת מנהל המחלקה :

"תיקים ריקים ללא מלל, כנראה נפתחו בטעות או קיים באג במערכת [ההנדסית]".

- ב-49 תיקי פיקוח (11%) לא עודכנו אירועים, למעט פתיחת תיק ושליחת מכתב התראה בגין עבירות בנייה.

- ב-76 תיקי פיקוח (17%) לא עודכנו אירועים, למעט פתיחת תיק ושליחת מכתבי התראה וזימון לעדות.

- ב-42 תיקי פיקוח (9%) לא עודכנו אירועים, למעט פתיחת תיק, ביקורת מפקח בשטח ושליחת מכתבי התראה.

- ב-28 תיקי פיקוח (6%) לא עודכנו אירועים, למעט פתיחת תיק ושליחת מכתב כניסה למקרקעין.

תגובת מנהל המחלקה :

"לא מבין איזה מסקנות אפשר לקבל מטבלאות בסעיף הנ"ל. לדעתי חסר משמעות."

ממצאי הביקורת שהוצגו בלוחות הנ"ל מלמדים כי המחלקה אינה עושה שימוש מושכל ויעיל במערכת ההנדסית, או לחילופין, אינה מבצעת עבודתה כנדרש : המערכת אמורה לשקף את עבודת המפקחים החל מאיתור חריגות בנייה ופתיחת תיק פיקוח וכלה בהעברת התיק ליחידה המשפטית. מהאמור עולה כי תיקי הפיקוח אינם מועברים ליחידה המשפטית. הביקורת חוזרת על הנחיית היועץ המשפטי לממשלה כי הסמכות היחידה לסגירת תיק נתונה לתובע עירוני בלבד.

## 11. עבודות פטורות מהיתר

א. תקנות פטור מהיתר כוללות שני חלקים :

- תנאים כלליים שחלים על כל העבודות והשימושים הפטורים מהיתר.

- רשימת העבודות הפטורות מהיתר בנייה, שאינן בעלות השלכה מהותית מבחינה הנדסית וסביבתית וכן תנאים ספציפיים לכל עבודה, אשר יש לעמוד בהם לצורך תחולת הפטור, לרבות מסירת הודעה בדבר ביצוע העבודה לרשות הרישוי ולגורמים נוספים.

ב. לדברי מנהל מחלקת רישוי, יש לדווח על עבודות פטורות מהיתר באמצעות מערכת רישוי זמין. הדיווחים מועברים למחלקת רישוי לצורך תיעוד ולמחלקה על מנת שהמפקחים יצאו לשטח ויבדקו את נכונות הדיווחים. לדבריו, מדי חודש מדווחות בממוצע שלוש עבודות הפטורות מהיתר. כל דיווח הועבר בדואר אלקטרוני למנהל המחלקה.

ג. מנהל המחלקה מסר ב-26.4.17 כי הדיווח על עבודות פטורות מהיתר מגיע אמנם בדואר אלקטרוני ממערכת רישוי זמין, אך המפקחים אינם בודקים את הדיווחים. זאת ועוד, לדבריו, הדיווחים אף אינם מעודכנים במערכת ההנדסית ולא מנוהל רישום מסודר של כל בקשות הפטורים.

ב-6.8.17 עדכן מנהל המחלקה, כי בישיבה עם מנהל מחלקת רישוי הועלתה האפשרות להזין את הפטורים למערכת הנדסית, אולם טרם הוחלט מי יהא הגורם שיזין את המידע ובאיזה שלב, והאם בכלל יש צורך לתייעוד, מאחר שהמחלקה אינה אוכפת כלל את הנושא - המפקחים אינם בודקים אם בגין עבודות שפטורות מהיתר הוגש דיווח כנדרש. עוד הוסיף, כי נכון ל-6.8.17, אין גורם במחלקה שיכול לטפל ולעקוב אחר הדיווחים.

סגנית היועצת המשפטית לתביעה ואכיפה מסרה ב-6.8.17: "לדעתי, כדאי לנהל מאגר דיווחים שכן במקרה בו אדם מדווח על עבודה פטורה מהיתר, ואח"כ מתברר שהיא אינה פטורה מהיתר, הדיווח יסייע לי להגיש כתב אישום בעבירה לפי סעיף 214 לחוק התכנון והבנייה (מסירת ידיעה כוזבת או מטעה). אני מאמינה שמדובר במקרים בודדים... יחד עם זאת, אינני יכולה לחייב את מינהל ההנדסה לעשות כן והדבר נתון לשיקול דעתם."

לשאלת הביקורת בנוגע למדיניות העירייה לגבי אכיפת דיווחים פטורים מהיתר, השיבה כי "אין דרך לאכוף את זה בהיבט הפלילי... אין לי עבירה בחוק של אי דיווח".

#### ד. תלונה - בניית מרקיזה

ב-23.8.17 הגיעה למבקר העירייה תלונה על אודות התנהלות אחד ממפקחי הבנייה. לטענת המלינה, השכן המתגורר בקומה התחתונה הרכיב מרקיזה שמעליה חלק נוסף קבוע המגן על הסוכך. לטענתה, החלק הקבוע מגיע לגובה החלון שלה, צובר לכלוך רב ומסתיר את המראה של חזית הרחוב. היא פנתה מספר פעמים ללשכת ראש העירייה אולם הושבה כי מרקיזה אינה מחויבת בהיתר בנייה. לטענתה, התלונה אינה בקשר למרקיזה אלא בקשר לסוכך שהורכב מעליו הפולש לשטחה. כמו כן, מפקח הבנייה מסר לה כי בדק את התלונה מקומת הכניסה בבניין, זאת למרות שביקשה שיעלה לדירתה בקומה 8 ויראה את השגת הגבול שלא ניתן לראותה מקומת הקרקע. המלינה צירפה תמונות לתלונתה:



ב-28.9.17 כתבה יועצת משפטית לרישוי תכנון ותרבות הדיור בלשכה המשפטית: "מציעה להוציא פיקוח לשטח שיבדוק מה בדיוק סוג המרקיזה שהותקנה שם והיכן. ככל שהטענה אינה כנגד עצם בניית המרקיזה, אלא הטענה היא כי מיקומה הוא בשטח הפונה - הרי שמדובר בסכסוך שכנים. ככל שהמרקיזה ממוקמת בשטח השכן

בלבד והמבנה כולו פטור מהיתר - אין צורך בהתערבות העירייה. לשם כך יש לקבל התייחסות מפקח בנייה לגבי מהו סוג המרקזה שהותקנה."

ב-17.10.18 השיב מפקח הבנייה למלינה: "אכן לא ראיתי את הגגון הזה מבחוץ, אך עם זאת אני סבור שלא מדובר בחריגת בנייה ואין מקום לאכיפה משפטית בנושא. לעיתים קרובות, מרקזה בנויה מסככה קבועה וסככה מתקפלת ושתייהן ביחד מהוות יחידה אחת בשם מרקזה שאינה טעונה היתר בנייה ובלבד שאינה בולטת יותר מ-2 מטרים מהקיר (כך הדבר במקרה זה). במקרה זה יכול להיות שבאופן טכני, בגלל צורת הבניין, היה צורך לבנות את המרקזה בצורה קצת שונה, אך שאינה משנה מהותית את המרקזה ואינה בולטת יותר מ-2 מטרים מהקיר. אי לכך, לדעתי המקצועית אין מקום לטיפול בנושא."

המלינה לא קיבלה את תשובת המפקח וכתבה בדואר אלקטרוני ששלחה ב-17.10.19: "...טענתך שלכל מרקזה יכול להיות חלק שמחובר קבוע לקיר אינה נחשבת כחריגת בנייה, עלי לציין שגגון המרקזה גבוה וגולש לשטח החלון שלי ומסתיר את שדה הראייה באופן יחסי ממה שהיה לפני... התמונות ששלחתי לא יכולות להמחיש את המציאות ולכן אבקש שתתאמו מראש זמן להגיע לדירה, לבדוק ולסגור את הנושא."

ב-17.10.29 שוב פנתה המלינה למפקח הבנייה וביקשה שיחזור אליה על מנת לתאם פגישה בביתה. היא צירפה לפנייתה תנאים כלליים לביצוע עבודות פטורות מהיתר, מתוך הנחיות מרחביות - עיריית ראשון לציון (אוגוסט 2014): "פטור מהיתר לא פוטור את המבצע מהחובה לבצע את העבודות בהתאם לכל ההוראות שנקבעו בחוק... עבודה פטורה מהיתר מחויבת בהסכמת בעלי העניין האחרים בשטח שבו מתבצעת העבודה (אם יש כאלה) לפי כל דין". [ההדגשה במקור]. כמו כן, צירפה המלינה הנחיות מרחביות בנושא גגונים, סככות צל ומרקזות: "סוכך מתקפל (מרקזה), במצבו המקופל, לא יבלוט מהקיר יותר מאשר 50 ס"מ... בבית מגורים משותף תותר התקנת גגונים ומרקזה גם במרפסות רק לאחר שמרבית הדיירים הסכימו ביניהם על מראה אחיד לגגונים ולסוככים, ובנו בהתאם לקביעה האחידה."

יש לציין כי בהנחיות המרחביות המעודכנות (מספטמבר 2017) לא מופיעה ההנחיה הנ"ל בקשר לגגונים, סככות צל ומרקזות.

על אף שמדובר בעבודה פטורה מהיתר, התעקש המפקח שלא לבקר בנכס למרות פניות חוזרות ונשנות של המלינה.

הביקורת מפנה לדוח ביקורת מספר 34 לשנת 2013 בנושא "בדיקת תלונה - היתר בנייה", אז נבדקה תלונה על התנהלות אותו מפקח, ונטען בין היתר, שהוא הוזמן מספר פעמים לבקר בנכס של המלין על מנת לראות במו עיניו את נשוא התלונות, אולם הוא ויתר על אפשרות זו והסתמך על צפייה מדירת השכנים. ההמלצה הייתה כי "במקרים בהם ניתן לראות את חריגת הבנייה רק משטח הנכס, ובעל הנכס אינו מונע ממפקח הבנייה לבקר בו, על זה האחרון להגיע למקום ולתעד את העבירה לפני שליחת מכתבים על אודות חריגת הבנייה." בישיבת הצוות לתיקון ליקויים הוחלט כי ההמלצה תבוצע.

תגובת סגנית היועצת המשפטית - תביעה ואכיפה עירונית :

"כאשר חוות דעתו המקצועית של מפקח היא כי יש לו די ראיות לאשש או להפריך חשדות שנחקרו על ידו, אינני רואה פסול בכך שלא נענה לדרישת מתלונן לבקר אצלו בבית על מנת להתרשם אודות נושא התלונה מזווית ראייה ספציפית. בכל הכבוד הראוי למלינים, הם אינם אנשי מקצוע ואף על פי שהם רוצים שהמפקח יבוא, אין זה הכרחי כי מפקח יגשים את רצונם אם אין לו צורך מקצועי בכך ואף ראוי שלא יבזבז את זמנו לריק באיסוף ראיות או ראיות הזמה."

בעקבות פניית הביקורת, השיב מנהל המחלקה ב-31.10.17 כי "פנייה הועברה למפקח לצורך בדיקה נוספת וביצוע צילומים עדכניים".

ב-1.11.17 ביקר המפקח במקום וב-2.11.17 השיב: "הייתי בביתה של המתלוננת ביום... לדעתי אין עבירת בנייה. מדובר במרקיזה סטנדרטית שלא טעונה היתר בנייה."

לא נפתח תיק פיקוח בגין התלונה הנ"ל.

**ה. תלונה - קירוי פרגולה ללא היתר**

- על-פי כתב אישום שהוגש ב-16.6.15, "במהלך שנת 2015 או בסמוך לכך... ביצעו הנאשמים עבודות הטעונות היתר ללא היתר דהיינו: קירוי בבד קונסטרוקציה שבהיתר ושטחה כ-8 מ"ר לערך בצד הצפוני של דירתם." מהנדס רישוי ומפקח בנייה צוינו בכתב האישום כעדים מטעם העירייה.

- ב-15.7.15 נמחק כתב האישום, לאחר שהקירוי מבד הוסר.

- לפי המערכת ההנדסית (תיק פיקוח), ב-6.5.15 נשלח מכתב התראה וזימון לעדות בגין קירוי מבד בניגוד להחלטת ועדת משנה מ-28.8.13. ב-2.6.15 נשלח מכתב התראה נוסף לפני משפט וזימון לעדות: "בהמשך למכתבי מתאריך 06.05.2015 טרם טיפלת בקירוי הקונסטרוקציה ממתכת." ב-3.6.15 הוכן דוח פקח לפיו, "קיים קירוי מבד מעל קונסטרוקציה שבהיתר בשטח כ-8.00 מ"ר לערך בצד צפון".

- ב-11.8.15 פנה בא כוח הנאשמים למנהלת האגף לקבלת אישור כי הקמת אריג המיועד להצללה והגנה מפני השפעות מזג האוויר מעל מרפסת שמש הצמודה לדירתם של מרשיו, ששטחה הכולל 12 מ"ר, העתיד להסתמך על קונסטרוקציית ברזל שהוקמה על פי היתר בנייה כדין, חוסה תחת הפטור מקבלת היתר בנייה, בהתאם לתקנות פטור מהיתר, שנכנסו לתוקפם ב-1.8.14. לטענתו, בהתאם לסעיף 11(ג) לתקנות פטור מהיתר, קירוי באמצעות אריג, המגן מפני השמש והשפעת מזג האוויר אינו טעון היתר בנייה ואינו מחייב חובת דיווח לוועדה המקומית: "קירוי באמצעות אריג המגן מפני השמש והשפעת מזג האוויר (סככת צל) פטורה מהיתר, ובלבד שגובה הקירוי לא עולה על 3 מטרים, המפתח בין העמודים אינו עולה על 5 מטרים ומשקל הקירוי אינו עולה על 3.5 קילוגרמים למטר מרובע... הודעה על הקמת גגון או סוכך שעומחו עולה על 20 מ"ר, ערוכה לפי המופס שבתוספת, תימסר לרשות הרישוי בתוך 45 ימים ממועד ביצוע העבודה..."

ב-26.8.15 השיבה לו מנהלת האגף: "...בתנאים הנ"ל כפי שהצגת במכתבך הם [מרשיו] פטורים מהוצאת היתר ע"פ התיקון לחוק."

אישורה של מנהלת האגף סותר לכאורה את כתב האישום שהוגש בשנת 2015 כנגד הנאשמים.

- לטענת המלינה, לאחר קבלת אישורה של מנהלת האגף, קירו בעלי הנכס את הפרגולה מחדש.

לדברי המלינה, היא נפגשה במהלך שנת 2015 עם מנהלת האגף ומנהל מחלקת רישוי ומנהלת האגף מסרה שבמידה שמפקח יגיע למקום, הוא יבדוק את קירו כל הפרגולות שבבניין ויפעל בהתאם לממצאים. לטענת המלינה, נכון ל-1.11.17, טרם הגיע מפקח למקום והקירו שהניחו השכנים לא הוסר. יש להעיר כי גם במערכת ההנדסית אין תיעוד לביקור מפקח במקום.

תשובת מנהלת אגף רישוי ופיקוח על הבנייה למלינה מ-8.11.17:

"בשנת 2015 הוגש כתב אישום כנגד [משפחת הנילון] על ביצוע קירו בבד של פרגולה בשטח של כ-8 מ"ר. באוגוסט 2016 [טעות במקור - אוגוסט 2014] נכנס לתוקף התיקון לחוק שקבע כי בניית פרגולה הינה עבודה הפטורה מהוצאת היתר. סככת צל מאריג... גם זו עבודה הפטורה מהיתר ופטורה מדיווח... מדובר על קירו שניתן להסרה בכל רגע. קונסטרוקציית הברזל הקיימת בנויה עפ"י היתר... לכן הנושא לא טופל במח' הפיקוח. ברצוני לציין כי הייתם בפגישה עם [מנהל מחלקת רישוי] ומפקח במשרדי ואנו הסברנו לכם כי התלונה שלכם היא על ביצוע עבודה הפטורה מהיתר ולכן אין באפשרותנו לטפל בהליך משפטי."

מנהלת אגף רישוי ופיקוח על הבנייה מסרה לביקורת ב-12.11.17 כי ההכנות להגשת כתב האישום נערכו טרם כניסת התקנות לתוקף אולם מועד הדיון נקבע לאחריהן. בסופו של יום, הנילונים הסירו את הבד ומשכך, התייתר כתב האישום. לדבריה, מאחר שהקונסטרוקציה קיימת בהיתר, יש להתייחס רק לקירו. הואיל ומדובר בקירו מבד ולא קירו קבוע כדוגמת רעפים, יש להתייחס אליו כאל מרקזה שניתן להסיר בכל עת ומשכך, אין לאכוף משפטית. עוד הוסיפה, כי היא הסבירה זאת מספר פעמים למלינה.

- בהמשך לתשובת מנהלת האגף כתבה המלינה ב-26.11.17 בין היתר, כי "חובה על העירייה לעמוד בחוקי ההנחיות המרחביות אשר היא עצמה רשמה ופרסמה באתר האינטרנט של מינהל ההנדסה והבנייה, לבטל את קביעתה של [מנהלת האגף] למשפחת [הנילון] על פטור מהיתר לבניית קירו קבוע בשם 'סככת צל', לפעול להסרתו..."

ב-30.11.17 השיבה מנהלת האגף כי "במקרה הספציפי שבתלונתך, כיוון שהסככה נבנתה בהתאם להנחיות המרחביות לא נפתחה חקירה בנושא והחומר לא הועבר למח' המשפטית."

- תקנות פטור מהיתר מבחינות בין מספר אלמנטים הפטורים מהיתר :

אלמנט	תמונה	הסבר התקנה	הערות
סככת צל		קירוי באמצעות אריג המגן מפני השמש והשפעת מזג האוויר, בהתקיים התנאים הבאים : גובה הסככה הוא לא יותר משלושה מטרים, המפתח בין העמודים אינו עולה על חמישה מטרים ומשקל הקירוי לא יותר מ-3.5 ק"ג למטר מרובע	אין צורך בדיווח על ביצוע העבודה לעירייה
מצללה (פרגולה)		מבנה הבנוי מחומרים קלים, ללא קירות שתקרתו בנויה חלקית ומהווה משטח הצללה. הרווחים שבין החלקים האטומים בתקרה יחולקו באופן שווה ויהוו לפחות 40% מהתקרה (מצללה).	יש להודיע לעירייה על הקמת מצללה בתוך 45 ימים ממועד ביצוע העבודה
סוכך מתקפל (מרקיזה)		הסוכך במצבו הסגור לא יבלוט מקיר המבנה למעלה מ-50 ס"מ.	הקמת סוכך מתקפל (מרקיזה) ששטחו עד 20 מ"ר - אין צורך בדיווח על הביצוע לעירייה
גגון או סוכך		בנוי מחומרים קלים בלבד, כגון גבס, עץ, זכוכית, אלומיניום, פלדה, פולימרים למיניהם, או מחומרים דומים אחרים, המחובר בצדו האחד לפחות אל המבנה ובלוט מהקיר לא יותר משני מטרים	הקמת גגון או סוכך ששטחו עד 20 מ"ר - אין צורך בדיווח על הביצוע לעירייה

- מאחר שבמקרה שנבדק מדובר בהצבת אריג בד על קונסטרוקציית ברזל הבנויה כדין מעל מרפסת שמש, הרי שמדובר במצללה (פרגולה) ולא בסככת צל, בניגוד לכאורה, לטענת בא-כוחו של בעל הנכס. זאת ועוד, לפי הגדרת התקנות, סככת צל צריכה להיות תלויה על עמודים שהמרחק ביניהם עד חמישה מטרים. מאחר שבמקרה זה האריג הוצמד לקונסטרוקציית הברזל (פרגולה) ולא נשען על עמודים, הרי שאין מדובר בסככת צל.

- סעיף 1.10 להנחיות המרחביות של העירייה (נכון לאוגוסט 2016), עוסק בפרגולות, גגונים וסוככים. על-פי ההנחיות :

- תת סעיף א.1.1: "יותר סוככים במרפסות גג, בחצרות דירות גן ובחצרות צמודי קרקע..." - כלומר, בדירות אמצע בבניינים משותפים לא יותר סוככים.
- תת סעיף א.1.1: "לא תותר הקמת סככות צל בבתיים משותפים במגרשים בבנייה רוויה."
- תת סעיף מבנים בבנייה רוויה: "פסוד לא יחול על פרגולה במרפסת בניין מגורים משותף שאינה מרפסת גג."
- תת סעיף ג.2(4): "לא ניתן לבנות בפסוד מהיתר מצללה עם קירוי כלשהו, או סככה."

התייחסות המשנה ליועצת המשפטית לתכנון ולבנייה מ-7.11.17:

"אני מבינה שלקונסטרוקציה הוצא היתר בנייה, והתלונה היא על בד/אריג שנמתח מעליה. להבנתי, גם אם העבודה הנ"ל אינה תואמת במדויק את ההנחיות המרחביות או את תקנות הפטור, מדובר במקרה מובהק של חוסר עניין לציבור (כלומר אין מקום לנקוט בהליכי אכיפה)... בימים אלה התביעה העירונית מגבשת מדיניות אכיפה, שאמורה (להבנתי) לתת מענה גם למקרים כאלה בהם יש חריגה מסוימת מהתנאים שנקבעו בהנחיות המרחביות או התקנות..."

התייחסות מהנדס העירייה מ-28.11.17 לתלונה:  
"באופן כללי ומבלי להתייחס למקרה הספציפי אבקש להבהיר לידיעת כל העוסקים בעניין כי:

- הוועדה המקומית **אינה נותנת פטור מהיתר**.
- 'פטור מהיתר' הוא מצב שהוגדר על ידי המדינה - מימושו הוא באחריותו הבלעדית של בעל הנכס.
- מטרתו של החוק המאפשר אלמנטים פטורים מהיתר הינו לצמצם את כמות העיסוק באכיפה של נושאים שוליים, על מנת לאפשר אכיפת נושאים משמעותיים במסגרת מדיניות אכיפה.
- לפי כך - בחינה דקדקנית האם מרכיב מסוים עונה על הגדרות הפטור (וסייגו בהנחיות מרחביות) ב-100% או לא - **צריכה להיעשות במשורה ורק במקרים בהם יש בכך צורך ציבורי מובהק**. " [ההדגשות במקור]

התייחסות סגנית היועצת המשפטית לתביעה ואכיפה מ-11.12.17:  
"אכן, על פי הנתונים שאת מביאה לעיוני, לא מדובר בסכנת צל הפטורה מהיתר. מסיבה זו, ככל הנראה, הוגש כתב אישום בעבר. אינני יודעת מה הם הנתונים שהובאו בפני מנהלת אגף רישוי ופיקוח בעת שהשיבה את תשובתה לב"כ הנאשמים. לגבי הקשר בין ההנחיות המרחביות למדיניות האכיפה - ההנחיות המרחביות נכתבו בהתאם להחלטת גורמי המקצוע במינהל הנדסה אשר שקלו את שיקוליהם וקבעו אלמנטים הפטורים מקבלת היתר. מדיניות האכיפה לעומת זאת, שוקלת אילו מקרים ברצונה של התביעה לאכוף בשים לב לעובדה כי הכלי היחיד כמעט לאכיפה הוא ניהול הליך פלילי אשר אינו מוצדק בהכרח בכל מקרה, מצוקת משאבים וכוח אדם ותעדוף משימות לטיפול. העובדה שאנו לא אוכפים משהו מסוים, אינו הופך אותו לחוקי או לפטור מהיתר. הלכה למעשה, ייתכן שאנשים שיידעו שאנו לא אוכפים משהו מסוים ימתחו את החבל, אבל אני מאמינה שרוב האנשים הם שומרי חוק. מכל מקום, לפי מדיניות האכיפה, כאשר בנייה מסוימת חורגת בגודל עד 20% מהמותר על פי ההנחיות המרחביות, הרי שכלל אין מקום לאכיפה פלילית."

ב-5.2.18 השיב מהנדס העירייה לפנייה בנושא, שהגיעה מאגף תלונות ציבור במשרד מבקר המדינה:

"4... הקירוי המדובר אינו עומד בהגדרות הפטור..."



5. עם זאת, יש לציין כי אין מניעה לאשר בקשה להיתר לקירוי המדובר בהיבט של 'זכויות בנייה'...
6. אציין כי עמדתי היא שמדובר בסוגיה שהינה בבחינת זוטי דברים, ואולם הממצאים הועברו לתביעה העירונית על מנת לבחון את המשך הטיפול בנדון."

## 12. פיקוח על בנייה חדשה

### 12.1 סעיף 7 לנוהל מחלקת פיקוח קובע:

- 1 הפיקוח על בנייה חדשה יתבצע באמצעות מעקב אחרי מסמכים המתקבלים מגורמי הבנייה, החייבים על פי חוק לדווח על שלביה, ועל ידי ביקורת בשטח באמצעות מפקחים בכל מרחב התכנון של העיר, בפרט באחרי הבנייה.
- 2 תפקיד המפקחים באחרי הבנייה הנ"ל הוא לעקוב אחרי הבנייה ולגלות בשלבים המוקדמים בנייה ללא היתר, או סטייה מתנאי ההיתר ומהתכניות שאושרו.
- 3 לערוך ביקורת באתר בנייה בארבעה שלבים לפחות במהלך הבנייה:
- א) בסימון קווי הבניין;
- ב) בגמר יסודות הבניין;
- ג) בגמר הקמת השלד (כולל מרחב מוגן);
- ד) ובגמר הבנייה."

12.2 בדוח ביקורת 33 נכתב כי "מרבית המפקחים מבקרים באתר רק לצורך בדיקת התאמת השטח להיתר ובשלב ההכנה למתן טופס 4. לגבי שאר השלבים, הם מסתמכים על דוחות אחראי הביקורת מטעם המבקשים, אשר לפי החוק, הם נושאים באחריות פלילית לדיווח מוטעה. לדברי המפקחים, הם אינם מבקרים באתרי בנייה באופן קבוע ולפי תוכנית, אלא אם מתקבלות תלונות או שהם מזהים ליקויים בגידור ושמירה על ניקיון הסביבה."

ההמלצה בדוח הייתה: "לגבי בנייה חדשה ותוספות בנייה, על המפקחים לבקר באתרי הבנייה בכל השלבים הנדרשים ולא להסתמך על דוחות אחראי הביקורת מטעם בעל הנכס. כמו כן, עליהם להקפיד על הנדרש מהבוניס בהיתר הבנייה, לרבות מצב אתר הבנייה ובנייה לפי תוכנית ההיתר."

בישיבת הצוות לתיקון ליקויים שנערכה ב-7.3.13 בלשכת מנכ"ל העירייה דאז נמסר: "ההמלצה מקובלת - יבוצע."

למרות האמור, מרבית המפקחים השיבו בשאלון כי הם אינם מבקרים באתרי הבנייה בארבעת השלבים שהוגדרו בנוהל מחלקת פיקוח וכי הם מסתמכים על דוחות אחראי הביקורת מטעם בעל הנכס:

שלב	מספר מפקחים שהשיבו בשלילה	מספר מפקחים שהשיבו בחיוב	התייחסות מנהל המחלקה
בסימון קווי הבניין	7	1	"שלב מדווח ע"י אחראי לביקורת, מפקח מבצע ביקורת אקראית."
בגמר יסודות הבניין	7	1	
בגמר הקמת השלד (כולל מרחב מוגן)	6	2	

שלב	מספר מפקחים שהשיבו בשלילה	מספר מפקחים שהשיבו בחיוב	התייחסות מנהל המחלקה
בגמר הבנייה	2	6	"שלב מדווח ע"י אחראי לביקורת, מפקח מבצע ביקורת לטופס 4 ותעודת גמר."

**תגובת מנהל המחלקה:**

"להבנתי מפקחים לא מספיקים לבצע ביקורות עקב עומס בתלונות וחוסר כוח אדם."

**12.3 בדיקת תלונה על בנייה חדשה בשכונת שיכוני המזרח**

- ב-7.5.17 הגיעה תלונה אנונימית ללשכת המבקרת: "אבקש לבדוק מדוע... בונים ברחוב... בית חד משפחתי בחריגות בנייה ללא היתר בנייה כראוי..." [ההדגשה במקור]
- ב-23.7.17 ביקרה הביקורת יחד עם מפקח הבנייה במקום ומצאה כי אכן אין התאמה בין המצב הקיים בשטח ובין התכניות המאושרות, בעיקר במרתף הבית:
- קומת כניסה - המזווה המתוכנן אוחד עם מחסן כלי גינה וחדר שינה; פתחו חלון; פתחו פתח יציאה החוצה שלא נכלל בתוכנית.

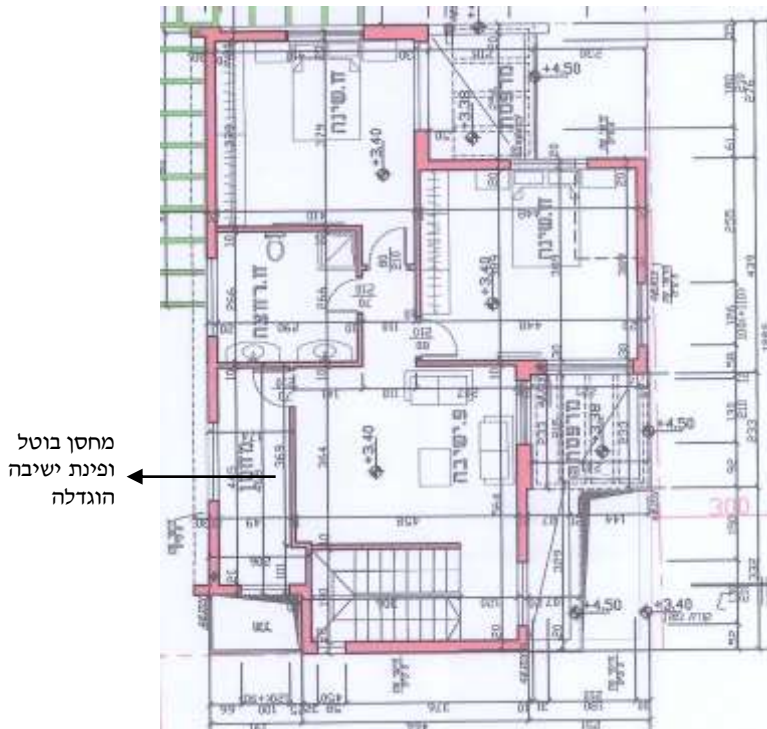


פתיחת חלון לפתח יציאה לחצר



חיבור המזווה לחדר שינה ולמחסן

- קומה א - פינת ישיבה הוגדלה על חשבון שטח מחסן מתוכנן.



- חדר על הגג - שירותים הוזהו ממקום התכנון, נפתחו חלונות לא מתוכננים, יש שתי מרפסות לא מתוכננות, שאחת מהן מקיפה את השטח האחורי של הקומה.



דוגמה לחלונות לא מתוכננים



שתי מרפסות לא מתוכננות

יציאה לא מתוכנת למרפסת

- מרתף - נפתחו שתי דלתות לא מתוכננות לחצר אנגלית, החלל הוגדל מעבר לתוכנית, נבנה חדר נוסף ושירותים והקיר עשוי מגבס, כך שבקלות ניתן להכשיר את המקום כיחידה עצמאית ונפרדת.



חדר רטוב לא מתוכנן



כניסה לחדר לא מתוכנן



יציאה לחצר אנגלית



קיר גבס



מסדרון לחדרים לא מתוכנן



חלל לא מתוכנן



חדר לא מתוכנן

- ב-17.08.2017 כתבה סגנית היועצת המשפטית תביעה ואכיפה עירונית למנהל המחלקה: "אבקש טיפול מיידי - צו הפסקת עבודות וצו הריסה מנהלי. אם בעקבות הצו, יגישו בקשה להכשרת החריגות, אשקול עיכוב ביצוע של הצו."
- ב-17.9.2017 עדכן מפקח הבנייה כי "בתאריך 17.08.2017 נמסר [לבעל הנכס] צו הפסקת עבודה. בתאריך 13.09.2017 הוגשה תוכנית שינויים. התוכנית דורשת תיקונים."
- ב-17.10.2017 ביקרה הביקורת פעם נוספת בנכס ומצאה פועלים עובדים במקום. מפקח הבנייה מסר ב-18.10.2017 כי בעל הנכס פנה למנהלת האגף וביקש שיתנו לו לסגור את פתחי הבית (חלונות ודלתות) כדי שלא ייכנס גשם והיא אישרה זאת. לדברי מפקח הבנייה, האישור ניתן בעל-פה.

#### תגובת מנהל המחלקה:

"מצורפת התייחסות של מפקח בנייה."

מפקח הבנייה כתב: "...לא כתוב בדוח שמצב הבנייה היה שלד (טיח חלקי, עבודות גמר חלקיות, ללא חלונות וללא דלתות, ללא כלים סניטריים: כבניין לא מאוכלס). אין ויכוח על הממצאים של הביקורת... ככל קריאה באתר בנייה, רק אחרי בדיקות שאני מבצע גם במשרד וגם אחרי התייעצות עם גורמים רלוונטיים מתחילים לפעול. מייד באותו יום עם חזרה למשרד הזמנתי את בעלי היתר והסברתי להם כל השינויים ושהם צריכים להחזיר את המצב בשטח לפי היתר הבנייה או לטפל בהוצאת תוכנית שינויים. המשך הפעולות נכונות."

#### 12.4 בדיקת תלונה על בנייה חדשה בשכונת נחלת יהודה

- ב-4.12.17 הגיעה תלונה לראש העירייה עם העתק למבקרת העירייה, לפיה הנכס שבנדון נבנה בחריגה מההיתר. לטענת המל"ן, מפקח בנייה ביקר באתר והודיע לבעל הנכס כי עליו לעצור את הבנייה ולהחזיר את המצב לבנייה התואמת את ההיתר שניתן. בעל הנכס הגיש תוכנית שינויים שטרם אושרה בעירייה ובינתיים, הוא ממשיך בבניית הבית. תוכנית השינויים שהוגשה נדחתה כמעט במלואה ולכן דורש המל"ן את עצירת עבודותיו של בעל הנכס עד לקבלת העירייה את תוכנית השינויים: "אני דורש מהוועדה המקומית להשתמש בסמכותה ולהוציא צו הריסה מינהלי וכן צו הפסקה מינהלי."
- בבדיקת המערכת ההנדסית לא נמצא כי נפתח תיק פיקוח בנושא. זאת, חרף תשובת מנהלת האגף למל"ן מ-9.11.17, לפיה "יצא מפקח בנייה למקום ומצא כי... [בעל הנכס] ביצע עבודות שלא תאמו את היתר הבנייה ודרש ממנו להתאים את הבנייה להיתר. [בעל הנכס] הקטין את החצר האנגלית וסגר את הפתחים שלא היו בהיתר, כמו כן הוא מבקש לאשר תוכנית שינויים."
- ב-7.12.17 מסר מפקח הבנייה לביקורת כי לא פתח תיק פיקוח במערכת ההנדסית מאחר שבעל הנכס החזיר את המצב לקדמותו תוך ימים ספורים והגיש בקשה לתוכנית שינויים. ב-10.12.17 הוסיף מפקח הבנייה כי "בעל הנכס] הגביה חצר אנגלית וסגר את הפתחים, כמו כן הגיש תוכנית שינויים. לאחר הנחיות מ[מהנדסת רישוי] [בעל הנכס] התחייב להקטין חצר אנגלית לפי החוק תוך מספר ימים. הנושא נמצא במעקב. מצורף צו הפסקת עבודה ומכתב התחייבות." יש להעיר כי מכתב ההתחייבות, עליו חתום בעל הנכס, נושא את התאריך 7.12.17 (המועד בו שוחחה הביקורת עם מפקח הבנייה), לפיו "בחודש אוקטובר 2017 התקבל צו מפיקוח הבנייה עקב סטייה בחצר אנגלית מערבית (בגלל שיטת הבנייה של הקבלן) תוך מס' ימים ביצעתי הגבהה ע"י יציקת בטון וסגירת פתחים. בתאריך 1.11.17 נכנסה תוכנית תיקונים במינהל הנדסה ולאחר מס' ימים התקבלו הערות מה ניתן לבצע ומה אסור וכתוצאה מכך התחלנו לבצע את ההתאמות בשטח כגון התקנת רוחב חצר האנגלית הנ"ל לפי החוק. וזה יבוצע תוך מס' ימים ע"י מחיצת קיר בטון ומילוי אדמה." מכתב ההתחייבות עולה כי בניגוד לדברי מפקח הבנייה, בעל הנכס טרם החזיר את המצב לקדמותו.
- הביקורת שבה וחוזרת על הנחיית חוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 1/2007 כי התובע הוא הגורם היחידי המוסמך להחליט על פתיחת הליכים או על הימנעות מפתיחתם וכן על המלצת דוח ביקורת 33 כי אין לעצור את תהליך האכיפה ונקיטת הסנקציות עם הגשת בקשה להיתר, אלא לנהל במקביל הליך משפטי.
- עוד נמצא כי ב-1.11.17 נפתח תיק בקשה לשינוי מהיתר קיים וב-13.11.17 דרשה מהנדסת הרישוי את תיקון התוכנית לפני ועדה, לרבות צירוף תצהיר ותעודת בעל מקצוע חופשי עבור הכניסה החיצונית למרתף, הקטנת חצר אנגלית צדדית ל-1.5 מ' בהתאם להיתר וביטול אמבטיה שנייה במרתף.
- ב-10.12.17 פנה שוב המל"ן וטען כי על אף שתוכנית השינויים שהגיש בעל הנכס לא אושרה, הוא ממשיך לבנות את ביתו בניגוד להיתר הבנייה וקובע עובדות

בשטח. נכון למועד הפצת טיוטת הממצאים, טרם התייחסה מנהלת האגף לטענות אלה.

### 13. תלונות על מבנים מסוכנים

- 13.1 מבנה מסוכן הוא מבנה אשר חלקים ממנו נמצאו כמסוכנים. לרוב מדובר על מבנה שהוא עצמו יציב וניתן לשפצו, אך הוא כולל גושים רופפים של טיח ובטון המהווים סכנה לציבור, מרפסות ומעקות רופפים, חלודה על זיוני הברזל וכדומה.
- 13.2 סעיף 236 לפקודת העיריות [נוסח חדש] קובע: "בעניין בניינים תעשה העירייה פעולות אלה: (א) תפקח על הקמתם, הריסתם, שינוים ותיקונם של בניינים..."  
סעיף 249 לפקודת העיריות קובע: "סמכויותיה של עירייה הן: (13) הריסת בניינים: לצוות כי יהרסו בניינים, המעכבים או מפריעים אוורור, או שהם בלתי סניטריים או מזיקים מבחינה אחרת לבריאות הציבור, או שהם מסוכנים."  
בניין מוגדר בפקודת העיריות כ"כל מבנה, בין של אבן ובין של בטון, חימר, ברזל, עץ או חומר אחר, ולרבות כל יסוד, קיר, גג, ארובה, מרפסת, גוזמרה, כרכוב או בליטה, או חלק מבניין או כל המחובר בהם, או כל קיר, סוללת-עפר, גדר, גדר-כלונסאות או מבנה אחר המקיף או תוחם, או מיועד להקיף או לתחום, קרקע או שטח."
- 13.3 חוק עזר לראשון לציון (הריסת מבנים מסוכנים), תשל"ט-1978, מגדיר בניין כ"מבנה בנוי אבן, בטון, טיח, ברזל, עצים או כל חומר אחר, לרבות יסוד, קיר, גג, ארובה, מרפסת, גוזמרה, כרכוב או בליטה, וכן חלק מבניין או דבר המחובר אליו, סוללת עפר, גדר, משוכה או מבנה אחר המקיף או המיועד להקיף או לגדור אדמה או שטח."  
לפי סעיף 2 לחוק העזר, "(א) בעל בניין חייב להחזיקו במצב המבטיח את שלום המחזיקים בו ואת שלום הציבור."
- 13.4 אחת המפקחות במחלקה אחראית על תחום מבנים מסוכנים.
- 13.5 להלן תלונות שהגיעו לביקורת בנוגע לתפקוד המחלקה בטיפול במבנים מסוכנים:
- א. **בדיקת תלונה - חפירת בור**

- ב-21.6.17 התקבלה תלונה על התנהלות המחלקה בעניינם של המלינים, הגרים בבית דו-משפחתי. לטענתם, שכנם, שלו קיר משותף עם ביתם החל בעבודות חפירה בשטחו לצורך בניית מרתף, ללא היתר בנייה. לדבריהם, יש ברשותם תמונות והקלטות של השכן, שאינו מכחיש כי החפירה נועדה לבניית מרתף. עוד טענו כי הם מאוד מודאגים מיציבות המבנה לאור החפירות שנעשו מתחת ליסודות הבית. הם צרפו לתלונתם חוות דעת של המהנדס שתכנן בעבר את הבית הדו-משפחתי, לפיו הממצאים מעידים על כך שמתבצעות עבודות לבניית מרתף וכי היסודות של הבית הדו-משפחתי לא תוכננו לבניית מרתף, ולכן חפירה עלולה לערער את יסודות הבית.
- על אף פניותיהם למחלקה ובקשתם להוציא צו הפסקת עבודה, טענו המפקח האזורי שביקר במקום ומנהל המחלקה, כי מדובר בעבודות ביוב ולא בעבודות לבניית מרתף.

- ב-25.6.17 השיבה מנהלת האגף למלינים כי "בביקור במקום נמצא כי נעשתה חפירה בשטח של כ-4 מ"ר ובעומק של כ-2 מ' (עד ליסודות המבנה). בבדיקה ראינו כי בוצעו עבודות חפירה לצורך בדיקת אינסטלציה, נכון להיום עבודות החפירה הופסקו ולכן אין בסיס להוציא צו הפסקת עבודה. כמו כן, לא בוצעו עבירות בנייה."
- ב-5.7.17 פנו שוב המלינים וטענו כי הסברה של מנהלת האגף שמדובר בעבודות ביוב שאינן טעונות היתר בנייה, מופרכות, שכן גם חוות דעת המהנדס מטעמם וגם תמלילי השיחות עם בעל הנכס מעידים על עבודות לבניית מרתף. זאת ועוד, החפירות המבוצעות הן מסיביות ובוצעו לעומק אל מאחורי יסודות הבית ולא עד אליהן. העבודות בוצעו גם מתחת לבית במפתח רחב במיוחד ובאמצעות מכשיר "קונגו" שאינו מיועד לחפירה במקום בו קיימת צנרת, כמו כן, החול מהחפירות פונה מהאתר ולכן לא נועד להחזרה לסגירת הבורות. יתרה מזאת, על-פי תקנה 1(2) לתקנות התכנון והבנייה (עבודה ושימוש הטעונים היתר), התשכ"ז-1967, "כל חציבה, חפירה, כרייה או מילוי המשנים את פני הקרקע, יציבותה או בטיחותה", מחייבים קבלת היתר.
- התייחסות סגנית היועצת המשפטית לתביעה ואכיפה עירונית מ-5.7.17:  
"ערכתני בירור... ולהלן מסקנותיי:  
טיפול אכיפתי בגין חפירה ללא היתר  
הן לפי חוות דעתו המקצועית של המפקח... והן לפי חוות דעתו של מנהל יחידת הפיקוח... אשר ביקרו בשטח, לא בוצעה חפירה לשם בניית מרתף, אלא לשם תיקון מערכת הביוב. הגם שחפירה טעונה היתר, במקרה הנדון נראה לי מרחיק לכת לטפל במישור פלילי/מנהלי שכן החפיר יוחזר למקומו עם סיום העבודות.  
הטענה כי עתיד להיבנות מרתף  
כרגע אין לי כל ראייה לכך שעומד להבנות מרתף וגם אם בכוונתם של הזוג [בעל הנכס שנטען כי מבצע חפירה] לעשות כן, הרי שללא ראיות, לא נוכל לבצע כל פעילות אכיפה. ככל ש[המלין] סבור כי יש לו ראיות לכך שעבודות החפירה נועדו לבניית מרתף, הריהו מוזמן למסור אותן במסגרת עדות שתגבה על ידי יחידת הפיקוח ותועבר לעיוני.  
סכנה הנשקפת לבית הצמוד עקב החפירות  
לדבריו של [מנהל המחלקה], אשר שימש מהנדס מבנים מסוכנים, לא נשקפת כל סכנה לבית של משפחת [הנילון] או משפחת [המלין].  
לידיעתך, המלצתי ל[מנהל המחלקה] לתעד את ביקורו בשטח והוא השיבני כי הוא צילם תמונות." [ההדגשות במקור]
- ב-14.8.17 השיבה מנהלת פניות הציבור בעירייה לפונים "כי מסויר נוסף שהתקיים במקום נמצא כי מדובר בבור הנמצא בשטח פרטי מגודר שאינו מסכן את שלום הציבור".

ב-17.9.12 השיבה למלינים מנהלת פניות הציבור, כי בעקבות פנייתם לראש העירייה במסגרת לשכה פתוחה שהתקיימה ב-30.8.17, סייר מהנדס העירייה במקום ב-17.9.3 "ומצא כי בחזית המבנה נחפר בור שנועד לטיפול בשוחת ביוב. בעל הנכס העיד כי בכוונתו לבנות מרתף מתחת לביתו וכי הוא החל בהליך רישוי הנדרש. עוד נמצא, כי הבור אינו מהווה סכנה ליציבות הבניין או לציבור, מאחר ונמצא בחצר פרטית. עם זאת, ניתנה הנחיה לבעל הנכס לכסות את הבור, בהקדם, ולא לשנות את המצב כל עוד לא התקבל היתר כדיון".

- לפי המערכת ההנדסית, ב-25.6.17 הוגשה בקשה למידע לתוספת קומת מרתף בשטח של 50 מ"ר. רק ב-27.9.17, כשבועיים לאחר תשובת מנהלת פניות ציבור, נפתח תיק פיקוח ונשלח לבעלי הנכס מכתב התראה: "חפרתם בור בשטח של כ-4.00 מ"ר לערך בצדו המזרחי של המבנה ומתחתיו. הנכס נדרשים לכסות את הבור ולהחזיר את המצב לקדמותו באופן מיידי." [ההדגשה במקור]

נמצא שכל הביקורים הקודמים של המפקחים לא תועדו במערכת ההנדסית.

- ב-31.10.17 עדכנה המלינה: "לצערי הרב, עד היום - 31.10.17, הבור נותר פעור, ולא נראים שום צעדים בשטח או פעולות לקראת כיסוי. מי הגשמים מחלחלים תחת המבנה, ועלולים לגרום לסחף של אדמה, ולסדקים ונזקים למבנה, ובנוסף, הצטברות מים עומדים בבור יכולה להוות מפגע תברואתי."

המשמעות היא כי למעט שליחת מכתב התראה, כשלושה חודשים לאחר קבלת התלונה הראשונה ולאחר הגעת המלינים לדיון בלשכה פתוחה בלשכת ראש העירייה, לא נקטו במחלקה בפעולות נוספות על מנת להוציא לפועל את הנחיית מהנדס העיר.

ב-31.10.17, לאחר פניית הביקורת בנושא, עדכן מנהל המחלקה: "אתמול ביקר מפקח בשטח ומצא שהבור טרם נסגר למרות מכתב התראה לאזרח. היום שלחתי מכתב אזהרה נוספת כולל הזמנה למתן עדות לתאריך 28.11.17. אם לא יטפלו בנושא, יועבר תיק ללשכה משפטית להמשך הטיפול."

#### תגובת מנהל המחלקה:

"מדובר על סכסוך שכנים, **בור לא היה מסוכן**, בכל מקרה, עקב פנייתה ללשכת ראש העירייה, חייבנו בעל המקרקעין למלא את הבור." [ההדגשה במקור]

#### ב. תלונה - בניית מרפסת על פרגולה קיימת

- ב-1.1.17 התקבלה פנייה בלשכת המבקרת לפיה, "בקומה מעלינו ברח'... בוצעה חריגת בנייה, בבניית מרפסת הפולשת לגינה הפרטית שלנו וגורמת לנו פגיעה בפרטיות... ובעיקר סיכון בטיחותי בבנייה לא חוקית... כל



האמור לעיל, נעשה בחטף ובהסתר ללא הסכמתנו ואישורנו, וללא קבלת היתר כחוק מהרשות המקומית. מיותר לציין שכיום מתנהל משפט מצד הרשות המקומית על בנייה ללא היתר. אנו מתנגדים בכל תוקף לאישור הבנייה החריגה!... שימוש בפרגולה עליה הוקמה המרפסת לא אושרה הנדסית, ואינה יכולה לשאת את משקל המרפסת הבנויה! דבר המהווה מפגע בטיחותי ממדרגה ראשונה!..."

יש להעיר כי המלינים פנו בנושא כבר ב-4.4.16 למהנדס העירייה דאז.

- ב-27.7.17 מסר התובע העירוני לביקורת:

"מדובר בשני בתים משותפים היושבים על חלקה משותפת ברחוב... בכל אחד מהבתים הללו מתגוררות שתי משפחות:

1. משפחת [1] (בקומת הקרקע) ומשפחת [2] (בקומה שנייה מעל משפחת [1]).

2. משפחת [3] (בקומת הקרקע) ומשפחת [4] (מעל משפחת [3]).

לפונים [משפחות 1,3] ישנה חצר ופרגולה בהיתר. השכנים שמתגוררים בקומה השנייה בנו מעל הפרגולה, של הפונים, מרפסת שמש ללא היתר.

אדן ראשון - בטיפולי:

בעקבות הבנייה הבלתי חוקית, כאמור לעיל - הוגש נגד משפחות [2,4] כתב אישום בגין בנייה בלתי חוקית. דיון בעניין [משפחות 2,4] - קבוע לתזכורת תביעה ל-06.09.17 עקב טענת הגנה ובקשה לביטול כתב האישום עקב אי מסירת גרסה באזהרה.

אדן שני - בטיפול מחלקת הפיקוח על הבנייה:

פנייה של הפונים למחלקת הרישוי על הבנייה למהנדסת מבנים מסוכנים - על מחלקת הפיקוח להכין חוות דעת האם הבנייה מהווה מבנה מסוכן במסגרת חוק העזר (מבנים מסוכנים), תשל"ט-1978. ככל וימצא על ידם שכן על מחלקת הפיקוח לפעול בהתאם לחוק העזר.

אדן שלישי - בטיפול הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה:

משפחות [2,4] הגישו לוועדת המשנה לרישוי ותכנון בעירייה תוכנית מפורטת... להמליץ לוועדה המחוזית על מתן היתר בנייה בדיעבד לחריגות הבנייה כאמור לעיל. ביום 02.07.17... הוועדה המליצה להפקיד את התוכנית בתנאים. מכתב נשלח לפונים. בעקבות המכתב הנ"ל הפונים פנו אליי ביום 26.07.17 בכתב. המכתב עבר לתגובת... יועמ"ש הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה..." [ההדגשה במקור]

- מבדיקת המערכת ההנדסית עולה (נכון ל-24.9.17):

ב-14.4.16 נפתח תיק פיקוח כנגד משפחה 2. ב-11.5.16 נשלח מכתב התראה וזימון לעדות בגין "סגירת מרפסת בקומה שנייה - ללא היתר." מאז לא עודכן התיק.

ב-14.4.16 נפתח תיק פיקוח כנגד משפחה 4. ב-11.5.16 נשלח מכתב התראה וזימון לעדות בגין "סגירת מרפסת בקומה שנייה - ללא היתר."

ב-19.6.16 הופק דוח ליחידה המשפטית (דוח פקח) על "סגירת פרגולה בטון עיצובית למרפסת דק + מעקה ללא היתר." ב-18.7.16 נשלח מכתב התראה וזימון לעדות.

ב-20.6.16 שוב נפתח תיק פיקוח כנגד משפחה 2 והופק דוח ליחידה המשפטית (דוח פקח) על "סגירת פרגולה בטון עיצובית למרפסת דק + מעקה ללא היתר." ב-28.6.16 הוגש כתב אישום ונקבע מועד לדיון ב-11.1.17.

לשאלת הביקורת האם הופקו בתיקים הנ"ל שני מכתבי התראה וזימון לעדות (פעם אחת בגין סגירת מרפסת בקומה שנייה ללא היתר, ופעם שנייה בגין סגירת פרגולה בטון עיצובית למרפסת דק + מעקה ללא היתר) בשל שינוי בנוסח העבירה, השיבה מפקחת הבנייה ב-24.9.17: "התיקים הם של שתי משפחות. הם מתנהלים בבית המשפט. (התחילו כבר הדיונים)... כפי שאני זוכרת זה לא בגלל הגרסה אלא כדי לתת להן הזדמנות להגיע ולתת עדות."

- ב-5.2.17 מסרה לביקורת מפקחת האמונה על מבנים מסוכנים: "לאחר הבדיקה שנערכה בתאריך 21.08.16 בכתובת הנדונה לא התגלו סדקים קונסטרוקטיביים במבנה אחרי בניית פרגולה בקומה ראשונה." לשאלת הביקורת האם הבנייה מהווה סכנה בטיחותית, השיבה הנ"ל ב-14.2.17 "פרגולה עצמה לא מהווה סכנה. אם השתמשו בה כמרפסת יש סיכוי שלא יתאים לעומסים." לא נמצא תיעוד במערכת ההנדסית לבדיקת המפקחת כאמור.

אחד המלינים המציא לביקורת חוות דעת מהנדס מ-26.3.17 לפיה "ברמה הקונסטרוקטיבית, השכנים פגעו ברכיב קונסטרוקטיבי מהותי בבית [משפחת 1], פגיעה אשר תביא להרס מבני בבית. ברמת השירות, הפעולות שנקטו השכנים בעת הבנייה, הביאו לפגיעה חמורה במערכת האיטום, מצב אשר מחד גיסא מביא ליקויים ופגיעה בנכס התובע ומאידך גיסא יביא לזירוז הכשל המתואר בסעיף הקונסטרוקציה לעיל."

למרות טענתו של המלין כי חלה החמרה במצב הנכס ובקשתו לביקור חוזר של מהנדס למבנים מסוכנים מטעם העירייה, לא נעשה דבר. לפי דבריה של מפקחת הבנייה מ-26.9.17, ב-19.9.17 ערכה ביקורת נוספת בה "לא התגלו סדקים קונסטרוקטיביים, קיימים סימני רטיבות באזור [צינור מי גשם] ובאזור צינור ניקוז של מזגן." גם לבדיקה זו לא נמצא תיעוד במערכת ההנדסית.

ב-17.8.17 פנה בא כוח המלינים ליחידה המשפטית לאור טענת המפקחת כי אין מדובר במבנה מסוכן, וביקש לקבל העתק מדוח הביקור, לרבות ממצאיו ומסקנותיו.

מפקחת הבנייה מסרה כי לא תיעדה בכתב את ביקוריה בנכס.

- משפחות 2 ו-4 הגישו לוועדת משנה רישוי ותכנון ותכנית מפורטת רצ/מק/15/18/11/1 לקבלת היתר בדיעבד, לחריגות הבנייה. עמדת הצוות

המקצועי במינהל הנדסה הייתה לדחות את התוכנית מאחר ש"מדובר על תוכנית להכשרת עבירת בנייה, אין הצדקה תכנונית להוסיף שטחים נוספים, גם ואף על פי שנבנו כבר והבקשה הינה בדיעבד. התב"ע הראשית קבעה מלכתחילה אחוז בנייה גבוה ביחס למקובל בעיר בצמודי קרקע." המבקשים טענו בוועדה כי התוספת המתבקשת בדיעבד, נכפתה עליהם מאחר וכך קנו את הדירות.

ועדת משנה רישוי ותכנון מ-2.7.17 החליטה כי "הוועדה לאחר ששמעה את הצדדים מתרשמת כי מדובר בעבירה שככל הנראה לא בוצעה (עפ"י תצהיר) על ידי מגישי התוכנית. בהתחשב בכך שתיקון העבירה יחייב שינוי בינוי שעלול אף לפגוע בקונסטרוקציית הבנייה, ולאור העובדה שאין פגיעה בחזות המבנה, מחליטה הוועדה להפקיד את התוכנית בתנאים..." [ההדגשה אינה במקור]

יש להעיר כי בקשת מהנדס העיר מ-27.7.17 ממפקחת מבנים מסוכנים לדרוש את חוות הדעת של מהנדס מטעם בעלי הנכס עוברי העבירה, לפיה תיקון העבירה עלול לפגוע בקונסטרוקציה, טרם נענתה.

ב-25.7.17 כתב המליץ לתובע העירוני, כי בהחלטת הוועדה מ-2.7.17 לא ניתנה לו הזדמנות להשמיע את התנגדותו, על אף שבפרוטוקול הוועדה כתוב שהוועדה "שמעה את הצדדים". ב-31.7.17 הושב לו מהיחידה המשפטית, כי משפחות 2 ו-4 הגישו לוועדה המקומית תוכנית מפורטת שמטרתה הסדרת מצב קיים שנבנה ללא היתר: "מגישי התוכנית זומנו לדיון בוועדה המקומית ליום 2.7.17 שהיה דיון להפקדת התוכנית (ולא דיון לאישור התוכנית) לאחר הדיון הוחלט להפקיד את התוכנית. יוסבר כי לדיון בהפקדת תוכנית אין צורך בזימון מתנגדים. ככל שתגישו התנגדות לתוכנית, יתקיים דיון בוועדה המקומית ותינתן לכם האפשרות להשמיע טענותיכם..."

ב-11.8.17 פנה בא כוח המלינים לוועדה המקומית ולוועדת המשנה לרישוי ותכנון וביקש לקבל העתק מהתצהיר עליו הסתמכו חברי הוועדה בהתרשמותם כי העבירה לא בוצעה בידי מגישי התוכנית. הוא הדגיש כי התוכנית היא יוזמה של בעלי הדירות העליונות (מבצעי העבירה). ב-11.9.17 השיבה לו המשנה ליועצת המשפטית לתכנון ולבנייה כי "אין תצהיר בכתב. אמירתה של הוועדה המקומית (בעניין ביצוע הבנייה שלא על-ידי המבקשים) התבססה על הצהרה בע"פ של מגישי התוכנית בעת הדיון. בנוסח ההחלטה נכתב בטעות 'תצהיר' במקום 'הצהרה'..." לאור ההתנהלות בתיק, עולות מספר סוגיות:

- התנגדות המלינים הועברה זמן רב לפני התכנסות ועדת המשנה. כך גם טענתם כי חריגות הבנייה בוצעו בחודש מארס 2016, בעת ששהו בחו"ל והעירייה הייתה סגורה בשל חג הפורים - המידע לא הובא לידיעת חברי הוועדה.

לפי תצלומי אוויר המפורסמים באתר ההנדסי של העירייה, טענת בעלי הדירות כפי שהועלתה בפרוטוקול ועדת משנה, שהחריגות היו קיימות עוד לפני שרכשו את הדירות, אינה נכונה לכאורה.

המשנה ליועצת המשפטית לתכנון ולבנייה מסרה לביקורת כי מדובר בהכשרת שתי מרפסות (לכל משפחה) ועיקר הדיון עסק במרפסת שאינה נשוא התלונות - על-פי פרוטוקול הוועדה, מטרת הדיון:

1. תוספת 16 מ"ר שטחי בנייה (8 מ"ר לכל יחיד) לטובת סגירת מרפסת וצירופה לשטח העיקרי של הבית" - לעניין זה טענו המבקשים כי כך קנו את הדירות.

2. קביעת קו בניין אחורי 3.0 מ' לטובת מרפסת שמש שנוצרה מריצוף פרגולה קיימת של יחידת הדיור התחתונה. - לעניין זה הועלו טענות המלינים בדבר בעיות קונסטרוקציה.

מנהלת יחידת תכניות מפורטות במינהל הנדסה מסרה ב-18.10.17 כי שוחחה עם עורכי הדין של המלינים, והם מתכוונים להגיש התנגדות על-פי החוק, ויוזמנו לדיון בהתנגדויות להשמעת טענותיהם בפני חברי הוועדה.

- גם התובע העירוני מסר לביקורת ב-23.10.17 כי "הראיות בתיק מראות, לכאורה, ייתכן והנאשמות מסרו מידע לא מדויק לוועדה המקומית. אני אומר לא מדויק משום שבית המשפט טרם מצא אותן אשמות ועומדת להן חזקת החפות." המידע הנ"ל לא הובא לידיעת חברי ועדת המשנה.

#### תגובת מנהל המחלקה:

"נושא לדעתי קיבל מענה מכל צד, גם פיקוח על הבנייה וגם מבנים מסוכנים."

## **ריכוז ממצאים ומסקנות**

הביקורת בדקה את תהליכי העבודה במחלקה, ובכלל זה יישום המלצות דוח ביקורת קודם: ביצוע פיקוח יזום לאיתור עבירות בנייה ופיקוח בהתאם לשלבי בנייה, בחינת הטיפול והמעקב באכיפת הוראות החוק, ממשקי עבודה עם יחידות אחרות, טיפול בתלונות ציבור וקיומה של מדיניות לאכיפת חוקי התכנון והבנייה ויישומה. להלן עיקרי הממצאים:

### **1. עבודת המפקחים**

1.1 חרף המלצת דוח ביקורת 33 להכין תוכנית עבודה למפקחים, אשר תכלול פיקוח יזום וההנחיה בסעיף 5 לנוהל העבודה לפיה בכל שנה יש להכין תוכנית עבודה שנתית לחלוקת עומסים, יעדים וביצוע, עם דגשים לטיפול של פיקוח יזום לאותה שנה, נמצא כי לא נעשה שימוש בתוכנית עבודה שנתית והמפקחים עצמאיים בתכנון עבודתם ועוסקים בעיקר בבדיקת פניות מוקד.

- 1.2 המפקחים אינם מנהלים יומני עבודה ידניים ו/או מתעדים את עבודתם השוטפת, לרבות כל הביקורים המבוצעים בשטח. זאת, באופן שיאפשר מעקב ופיקוח נאות אחר עבודתם. גם במערכת ההנדסית לא מתועדות כל הבדיקות שערכו בשטח, אלא רק מקרים בהם אותרו חריגות בנייה או נשלחו מכתבים בנושא.
- 1.3 בדוח ביקורת 33 הומלץ להגדיל משמעותית את מצבת כוח האדם במחלקה לאור דוח שערכה חברת ייעוץ חיצונית בעירייה לבקשת משרד הפנים, בו עלה הצורך בהכפלת מצבת מפקחי הבנייה ביחידה ל-17. בשנת 2017 חל גידול של 25% במספר המפקחים (משמונה בשנת 2012 לעשרה בשנת 2017), אולם עדיין המחלקה לא הגיעה ליעד שהגדיר משרד הפנים. יש להעיר כי מחסור בכוח אדם משפיע על היקף וטיב הפיקוח של המפקחים.
- 1.4 בדוח ביקורת 33 הומלץ לעודד את המפקחים, ואולי אף לחייבם, להשתתף בהשתלמויות ובקורסים, במטרה להרחיב את הידע ולחזק את יכולתם בתחום הבנייה והפיקוח. נמצא כי רק מפקחים שהחלו עבודתם בעירייה בשנת 2016 השתתפו בקורסים ובהשתלמויות, כולל קורס הכשרה למפקח על הבנייה. לדעת הביקורת, קיימת חשיבות לכך שגם מפקחים ותיקים יצאו להשתלמויות על מנת לרענן ולהרחיב את הידע שלהם, כמו גם למנוע שחיקה בעבודתם.
- 1.5 בדוח ביקורת 33 הומלץ לערוך מדי כמה שנים רוטציה בין המפקחים. נמצא כי ממועד הדוח הקודם בוצעה רוטציה חלקית בלבד באזורי האחריות של המפקחים. לדעת הביקורת, רוטציה בין אזורים חשובה על מנת לאפשר למפקחים לבצע פעילות מגוונת (בנייה חדשה, עבירות בנייה, בדיקת תלונות ועוד), ולמנוע שחיקה בתפקיד. מהנדס העיר מסר כי לתוכנית העבודה יוכנסו מנגנונים שיבטיחו פיקוח צולב באזורים.

#### תגובת מהנדס העיר:

- "ממליץ לבחון מחדש (במסגרת נוהל עבודה עדכני)... על פניו לרוטציה מעין זו יותר חסרונות מיתרונות.
- ככל שיש אמת בחשש המועלה על ידי הביקורת בדבר '...היווצרות קשרים בין מפקחים לבעלי נכסים...' יש לפתור זאת לא באמצעות העברת מפקח לאזור אחר אלא על ידי העברת חומר רלוונטי לגורמי חקירה מתאימים."
- 1.6 בשנת 2017 נרכשו שני טאבלטים כפיילוט למפקחים בשטח, אולם לפי מנהל המחלקה, בשל גודלם ומשקלם לא נעשה בהם שימוש. מנגד, מנהל תקשוב עירוני מסר כי מדובר במכשיר המתקדם ביותר ונעשה בו שימוש ברוב הרשויות. שימוש בטאבלט בשטח, המחובר למערכת ההנדסית, כמו גם למערכת GIS ותצלומי אוויר, עשוי להקל על עבודת המפקחים ולייעלה: המפקחים יוכלו לראות בזמן אמת את סטטוס החריגות שאיתרו, לצלמן ולתעד במערכת ההנדסית.

## 2. העברת תיקי חקירה לתובע

- 2.1 חוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 1/2007 קובע כי התובע הוא הגורם המוסמך להחליט על פתיחת ההליכים או על הימנעות מפתיחתם. עריכת "מיון מקדים" של תיקים בידי בעלי תפקידים ברשות המקומית/הוועדה המקומית בטרם העברתם להחלטת תובע, נוגדת את הוראות חוק סדר הדין הפלילי ופוגע בעקרון התביעה הפלילית.
- ממצאי הביקורת העלו כי המפקחים עורכים סינון מוקדם של תיקי פיקוח וכי לא כל תיקי הפיקוח מועברים לתביעה. כך למשל, במקרה בו נמצא פיצול ליחידות דיור נמנע מפקח הבנייה מלנקוט בהליכים לאחר שבעלי הבית התחייבו בפניו להחזיר את המצב לקדמותו לאחר שבתם המתגוררת ביחידה תעבור לביתה החדש תוך מספר חודשים.
- 2.2 הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 8.1150 קובעת כי אין יסוד חוקי להימנע מלדון בתוכנית, או לעכב את הדיון בה, אך בשל העובדה שתלויים ועומדים כנגד המבקש הליכים פליליים בעניין הבנייה.
- בדוח ביקורת 33 הומלץ כי אין לעצור את תהליך האכיפה ונקיטת הסנקציות עם הגשת בקשה להיתר, אלא לנהל במקביל הליך משפטי.
- נמצאו מקרים בהם נעצר הליך האכיפה עם אישור הבקשה להיתר; מקרים בהם היו חריגות בנייה שהוועדה אישרה בדיעבד, ולא נפתח הליך אכיפה; מקרה בו נעצר הליך האכיפה, על אף שהוועדה לא אישרה את הבקשה להיתר; ומקרה בו לא החלו בהליך האכיפה על אף שהוועדה לא אישרה את הבקשה להיתר.

## 3. מדיניות אכיפה

- 3.1 מדיניות האכיפה של המחלקה לא פורסמה באתר העירוני ו/או באתר הוועדה. לדברי סגנית היועצת המשפטית לתביעה ואכיפה, לאחר שתעודכן המדיניות, יפעלו לפרסומה.
- יש להדגיש כי לפרסום מדיניות האכיפה יתרונות רבים: יצירת הרתעה של עבריינים פוטנציאליים, שקיפות ושמירה על חוק חופש המידע, חיזוק אמון הציבור בשלטון המקומי ועידוד הבקרה הציבורית למימוש מדיניות האכיפה המוצהרת כדי להבטיח שוויוניות ואחידות במימושה.
- 3.2 נמצאו מקרים בהם פעולות האכיפה שנקטו במחלקה לקו בחסר ו/או ארכו משך זמן רב. כך לדוגמה, לא טיפלו בסגירת מרפסת תריסים בבלוקים על אף שהעבודה טעונה היתר ומקרים משנת 2016 בהם אף לפי התייעוד במערכת ההנדסית, חרף הזמן הרב שעבר מאז שליחת מכתבי ההתראה וזימון לעדות לא נקטו במחלקה בפעולות נוספות כנגד בעלי נכסים.
- 3.3 לביקורת הגיעו שתי תלונות בנוגע לתפקוד המחלקה בטיפול בחריגות בנייה המהוות לדעת המלינים סכנה בטיחותית. נמצא כי למרות פניות חוזרות ונשנות של המלינים ואף הצגת חוות דעת מטעם מהנדס לפיהן חריגות הבנייה מהוות מפגע בטיחותי, ביקורי המפקחים ומהנדסת מבנים מסוכנים לא תועדו, לרבות מסקנותיהם לאחר

בדיקת הנכס. גם במקרה בו הנחה מהנדס העירייה לפעול לתיקון המפגע, לא נקטו במחלקה, למעט שליחת מכתב, בפעולות נוספות על מנת להוציא לפועל את הנחיית מהנדס העיר.

3.4 לביקורת הגיעו שתי תלונות על אודות בניית מרקיזה, קירוי פרגולה, סככות צל וכדומה. בתלונות נסמכו המלינים על ההנחיות המרחביות ומשכך הם ציפו שהמחלקה תאכוף חריגות בנייה שאינן תואמות את האמור בהנחיות. מנגד, המחלקה לא נקטה בהליכי אכיפה מאחר שמדובר לטענתם בזוטי דברים ובחוסר עניין לציבור. יש להדגיש כי קביעת הנחיות שאין כוונה לאוכפן פוגעת ביכולת ההרתעה של העירייה כנגד עברייני בנייה.

#### תגובת סגנית היועצת המשפטית - תביעה ואכיפה עירונית:

"ההנחיות המרחביות נכתבו בהתאם להחלטת גורמי המקצוע במינהל הנדסה אשר שקלו את שיקוליהם וקבעו אלמנטים הפטורים מקבל היתר.

מדיניות האכיפה לעומת זאת, שוקלת אילו מקרים ברצונה של התביעה לאכוף בשים לב לעובדה כי הכלי היחיד כמעט לאכיפה הוא ניהול הליך פלילי אשר אינו מוצדק בהכרח בכל מקרה, מצוקת משאבים וכוח אדם ותעדוף משימות לטיפול. העובדה שאנו לא אוכפים משהו מסוים, אינו הופך אותו לחוקי או לפטור מהיתר. הלכה למעשה, ייתכן שאנשים שיידעו שאנו לא אוכפים משהו מסוים ימתחו את החבל, אבל אני מאמינה שרוב האנשים הם שומרי חוק.

מכל מקום, לפי מדיניות האכיפה, כאשר בנייה מסוימת חורגת בגודל עד 20% מהמותר על פי ההנחיות המרחביות, הרי שכלל אין מקום לאכיפה פלילית."

## **4. פיצול דירות**

4.1 בדוח ביקורת 33 הומלץ להדריך את המפקחים בנוגע לזיהוי פיצול דירה באמצעות סימנים חיצוניים ובסיוע המידע המתקבל משכנים המלינים על הפיצול, גם ללא כניסה למקרקעין. זאת, לאחר קבלת ייעוץ משפטי בנוגע לסממנים המעידים לכאורה, על קיומה של יחידה נפרדת ולאור הפסיקה. כמו כן, הומלץ לקדם את הסיוע המשפטי למפקחים לצורך השגת צו כניסה שיפוטי. סגנית היועצת המשפטית לתביעה ואכיפה המליצה בדוח הנוכחי כיצד לאסוף נתונים וראיות לקיומה של יחידה נפרדת.

4.2 הלשכה המשפטית מטפלת בהוצאת צווי כניסה למקרקעין, לרבות הכנתם והבאתם לאישור בית משפט, דבר שלדברי סגנית היועצת המשפטית לתביעה ואכיפה, יוצר עומס רב וצוואר בקבוק בהוצאת צוים. לדברי זו האחרונה, ברשויות מקומיות אחרות, המפקחים עצמם מכינים את הצווים ומביאים אותם לאישור בית המשפט.

4.3 נוהל פיצול דירות נכנס לתוקפו באוגוסט 2016, לאחר שנושא זה נקבע כאחד הנושאים בסדר עדיפות, במסגרת גיבוש מדיניות אכיפת עבירות תכנון ובנייה ונוכח ריבוי המקרים של פיצולי דירות ללא קבלת היתרי בנייה. נמצא כי אין פועלים לפי הנחיות הנוהל:

- מינהל כספים אינו מדווח למחלקה על חשד לפיצול דירות אלא רק על שינויים בגודל שטח מבנים שנמצאו במדידות שהוא עורך.
- מפקחי המחלקה אינם מבצעים בעזרת דוברות העירייה, מעקב תקופתי אחר פרסומים בעיתונות להשכרת דירות וכן ביצוע סקירה מקיפה ומלאה של הדירות הקטנות המוצעות להשכרה באזורים בהם קיימת בנייה צמודת קרקע.
- המחלקה אינה מפיקה אחת לשנה דוח בדבר כל פיצולי הדירות שהגיעו לידיעתה תוך פילוח מקורות המידע השונים. כמו כן, היא אינה מפיקה דוח מפורט על תיקי הפיקוח שבוצעו באותה שנה.
- דוברות העירייה אינה יוצאת אחת לשנה בקריאה פומבית לתושבי העיר המתרה בהם להימנע מפיצול דירות וכן בקריאה שתעודד מסירת מידע לעירייה בדבר פיצולי דירות.

## 5. ממשקי עבודה בין יחידות העירייה

בדוח ביקורת 33 הומלץ להשתמש במידע המתקבל מיחידות אחרות בעירייה, לצורך שיפור עבודת המחלקה, ולחילופין, להעביר מידע רלוונטי מהמחלקה ליחידות העירייה. נמצאו ליקויים בממשקי העבודה כלהלן:

- ממשק עבודה עם מינהל כספים - נמצאו מקרים בהם מידע ממינהל כספים עשוי היה לסייע לעבודת המחלקה. כך לדוגמה, בשנת 2014 התקבלה תלונה על אודות פיצול נכס למספר יחידות. בעוד שבמחלקה ניסו לאתר במשך שנים את בעל הנכס, זה האחרון מכר את דירתו בשנת 2017 ודיווח על כך למחלקת אישורים לטאבו ולאגף גבייה ואכיפה במינהל כספים. דוגמה נוספת, היא מבנה קיים בנוגע אליו נמצא כי בעוד שבמינהל הנדסה לא היה מידע בנוגע לגלריות שנבנו במקום, במינהל כספים בוצעו מדידות של הנכס, לרבות הגלריות, ב-4.12.15 ובעלי הנכס אף שילמו את כל האגרות וההיטלים שנדרשו. עוד עולה, כי על אף שכבר בשנת 2015 התקבלו בעירייה פניות מוקד בדבר שיפוץ רציני/בנייה המבוצעת במקום, התאריך הראשון המתועד להגעת מפקח למבנה הוא רק לאחר פרסום בפייסבוק - במארס 2016.
- ממשק עבודה עם אגף רישוי עסקים - נמצאו מקרים המצביעים על כך שמפקחי הבנייה אינם מתייחסים למידע המגיע אליהם מאגף רישוי עסקים. כך לדוגמה, נציגי הביקורת ומפקח אזורי ביקרו במספר עסקים בעיר. על אף שאיתרו חריגות בנייה, לא נפתח בגינן תיק פיקוח במערכת ההנדסית. נמצא מקרה בו מפקחת הבנייה החלה לטפל בחריגות עסק רק לאחר פניית הביקורת ולא מייד עם קבלת מכתבו של מנהל אגף רישוי עסקים בנושא.
- הביקורת בדקה מדגם של 16 עסקים שבסיוור הביקורת נצפתה בהם סגירת חורף. בעוד שרק 13 מהעסקים שנדגמו מחויבים בארנונה, רק אחד מהם חויב בהיטלי פיתוח ושלושה בלבד חויבו בהיטלי השבחה. המשמעות היא שמינהל הנדסה (מחלקת רישוי ומחלקת פיקוח) אינו מעביר ליחידות השונות מידע בדבר סגירות חורף שדווחו ו/או נצפו, ופועל יוצא מכך הוא אובדן כספי לעירייה.



## 6. סגירה עונתית

בעקבות תקנות פטור מהיתר, הקמת סגירה עונתית פטורה מהיתר בנייה לתקופה אוקטובר-מאי. חרף דיונים רבים בנושא, טרם התקבלה החלטה האם לאפשר סגירה עונתית גם לאחר התקופה הנ"ל.

סגנית היועצת המשפטית לתביעה ואכיפה מסרה כי קיימת אכיפה במקרים בהם מדובר על סגירות שאינן עומדות בדרישות התב"ע.

## 7. שירות לתושב

למעט תקני זמן, טלפונים וחלוקת העיר לאזורים, לא מופיע באתר העירוני/אתר הוועדה לתכנון ולבנייה מידע על פעילות המחלקה.

## 8. תיעוד במערכת ההנדסית

תיעוד המפקחים במערכת ההנדסית הוא חלקי בלבד: המפקחים מתעדים רק הליכי פיקוח רשמיים (שליחת מכתב התראה, זימון לעדות, כניסה למקרקעין, דוח פקח וכדומה). בניגוד להמלצות דוח ביקורת 33, הם אינם מתעדים במערכת ההנדסית תמונות שצילמו המעידות על חריגות בנייה, תוצאות גביית עדות, ממצאי ביקור בנכס ועוד. מנהל המחלקה מסר כי לא כל המידע מתועד באופן שוטף מאחר שחסרים סורקים. עוד נמצא כי המפקחים אינם מתעדים במערכת ההנדסית תלויות שבדקו ולא מצאו בגינן עבירות בנייה והם אינם מקפידים לתעד את כל תהליך הפיקוח על נכס אחד בתיק פיקוח אחד, אלא בתיקים מקבילים.

## 9. פיקוח על בנייה חדשה

9.1 בניגוד להמלצת דוח ביקורת 33, מרבית המפקחים אינם מבקרים באתרי הבנייה בכל השלבים הנדרשים בבנייה חדשה, אלא מסתמכים על דוחות אחראי הביקורת מטעם בעל הנכס.

9.2 בעקבות תלונה אנונימית, בדקה הביקורת עם מפקח הבנייה בית בבנייה ומצאה חריגות בנייה רבות. רק בעקבות הנחיית סגנית היועצת המשפטית לתביעה ואכיפה עירונית הוצא לבעל הנכס צו הפסקת עבודה.

מהנדס העירייה מסר כי "במקום בו קיים צורך דחוף בתוכנית שינויים (לא מדובר בשינויים מינוריים לפי שיקול דעת מפקח), יש להוציא צו הפסקה מידי ולא להמתין להגשת תוכנית שינויים".

## המלצות

### עבודת המפקחים

1. על מנהל המחלקה להכין תוכנית עבודה שנתית ולהביאה לידיעת המפקחים. התוכנית תכלול חלוקת עומסים, יעדים וביצוע, עם דגש על פיקוח יזום לאותה שנה.  
תגובת מנהלת האגף:  
"תוכן תוכנית עבודה שנתית לפיקוח על הבנייה, עם דגש על פיקוח יזום וממנה תיגזר תוכנית עבודה חודשית ושבועית, שתוכנס לנוהל חדש שאנו שוקדים עליו בימים אלו, לשיטות ותהליכי עבודה חדשים של פיקוח על הבנייה."  
✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר שההמלצה תבוצע.
2. על המפקחים לנהל יומני עבודה ממוחשבים בהם יתעדו את עבודתם השוטפת, לרבות כל הביקורים המבוצעים בשטח וסיבתם (פניית מוקד, תלונת ציבור, בנייה חדשה וכדומה), עבודה משרדית ופגישות, באופן שיאפשר מעקב ופיקוח נאות אחר עבודתם.  
תגובת מנהלת האגף:  
"מקובלת ההמלצה לגבי ניהול יומני עבודה, מנהל מחלקת פיקוח על הבנייה נדרש להתחיל ליישם המלצה זו."  
✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר שההמלצה תבוצע.
3. מומלץ להגדיל את מצבת המפקחים על מנת לשפר את ההיקף וטיב הפיקוח של המפקחים, ולפנות זמן לפיקוח יזום.  
תגובת מהנדס העיר:  
"מאמץ את המלצת הביקורת להגדיל את תקני כוח האדם ביחידת הפיקוח. מומלץ לערוך השוואה עם יחידות פיקוח בערים בעלות סדרי גודל דומים כגון: אשדוד, נתניה, פתח תקווה לצורך גיבוש המלצה אופרטיבית של הביקורת בדבר המחסור בתקנים."  
תגובת מנהלת האגף:  
"מקובלת המלצה זו, אך עד כה טרם אושרו לנו תקנים חדשים."  
✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי ההמלצה תיבחן בהתאם ליכולתה של העירייה להיענות לה.
4. יש לעודד את המפקחים, ואף לשקול לחייבם, להשתתף בהשתלמויות ובקורסים, במטרה להרחיב את הידע ולחזק את יכולתם בתחום הבנייה והפיקוח.  
תגובת מנהלת האגף:  
"ההמלצה מבוצעת."  
✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר שההמלצה מבוצעת.

5. על המפקחים להשתמש בטאבלטים על מנת להקל על עבודתם ולייעלה. זאת, באמצעות גישה למערכת ההנדסית ולתצלומי אוויר, לצורך תיעוד בזמן אמת של הממצאים, לרבות בתמונות.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר שההמלצה בביצוע, ומנכ"ל העירייה הנחה לרכוש 12 טאבלטים נוספים לשימוש עובדי המחלקה.

### **העברת תיקי חקירה לתובע**

6. כל תיק פיקוח בגין עבירת בנייה יועבר לתביעה העירונית המשמשת כסמכות היחידה להחלטה אם להגיש כתב אישום אם לאו.

7. אין לעצור את תהליך האכיפה ונקיטת הסנקציות עם הגשת בקשה להיתר, אלא לנהל במקביל הליך משפטי.

תגובת מנהלת האגף:

"המלצות אלו יוכנסו למדיניות האכיפה המתגבשת בימים אלו."

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר שההמלצות מבוצעות.

### **מדיניות אכיפה**

8. יש לסיים בקדימות את מדיניות האכיפה של הוועדה המקומית, לרבות קביעת סדרי עדיפויות לאכיפת עבירות הבנייה לפי סוגים ולפרסם את עיקרי המדיניות באתר העירוני ובאתר הוועדה, על מנת ליידע את הציבור.

תגובת מנהלת האגף:

"כאמור מתגבשת מדיניות אכיפה למחלקת הפיקוח."

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר שההמלצה בביצוע.

9. על מפקחי הבנייה לתעד בכתב ובתמונות את כל ביקוריהם בנכס, עקב פנייה או תלונה, אף אם אין לדעתם חריגות בנייה.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר שההמלצה מבוצעת.

10. אחת לשלושה חודשים, יפיק מנהל המחלקה דוח מהמערכת ההנדסית הכולל את כל המקרים בהם הופקו מכתבי התראה בלבד. זאת, לצורך ביצוע בקרה על המשך הטיפול.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר שההמלצה תבוצע.

11. הביקורת חוזרת על המלצתה מדוח ביקורת לשנת 2012 לפיה, על הוועדה לתכנון ולבנייה לקבוע מדיניות, ולפעול על פיה, לגבי הטיפול בבקשות להכשרת בנייה ללא היתר ("מצב קיים"). בין היתר, יש להתייחס למהות החריגה ולהיקפה, למסר השלילי המועבר לציבור באישור חריגה בדיעבד ולפגיעה ביסוד ההרתעה שבאכיפה, וכן, להשלכות הכספיות והמשפטיות שיש לבנייה ללא היתר, אף בהתאם להנחיות היועץ המשפטי וחוזר מנכ"ל משרד הפנים.

תגובת מהנדס העירייה:

"הסוגיות המועלות מיושמות הלכה למעשה בעת דיוני הוועדה המקומית בהיתרי בנייה ובתכנון, חזקה על הייעוץ המשפטי לוועדה (מכותב) כי יציג את הנחיות היועץ המשפטי לממשלה והדינים הרלוונטיים בכל דיון.

לדעתי אין מקום לניסוח מדיניות א-פריורי של הוועדה מעבר לאמור לעיל ובכל מקרה אין מקום להנחיה מעין זו בדו"ח העוסק בתפקוד מח. הפיקוח."

תגובת המשנה ליועצת המשפטית בתחום התכנון והבנייה:

"אין לי הערות"

**פיצול דירות**

12. על מפקחי הבנייה לאמץ את המלצת סגנית היועצת המשפטית לתביעה ואכיפה ולאסוף נתונים וראיות לקיומה של יחידת דיור נפרדת כלהלן:

- פנייה לחברה לביטחון לבירור לגבי בקשות לתו דייר מאותה הכתובת.
- גביית עדויות משכנים.
- פרסומים באתר "יד 2" לפי חתך של שכונות וכתובות.
- זימון דיירים למסירת עדויות (גם אם לא יודעים מי הם, אפשר לגשת בשעות הערב ולמסור להם ידנית זימון לעדות).

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר שההמלצה מבוצעת.

13. על המפקחים ללמוד את הפרוצדורה הקבועה בחוק להוצאת צווי כניסה למקרקעין, להכינם ולהביאם בעצמם לאישור בית המשפט.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר שההמלצה בוצעה.

14. על יחידות העירייה לפעול לפי הנחיות נוהל פיצול דירות, לרבות: איסוף מידע יזום של המחלקה, בין היתר באמצעות מעקב תקופתי אחר פרסום בעיתונות ובאתרי האינטרנט הרלוונטיים; הפקת דוח אחת לשנה בדבר כל פיצולי הדירות שהגיעו לידיעת המחלקה, תוך פילוח מקורות המידע השונים ותיקי הפיקוח שבוצעו באותה שנה בנושא פיצולי דירות; קריאה פומבית אחת לשנה של דוברות העירייה לתושבי העיר המתרה בהם להימנע מפיצול דירות וכן קריאה שתעודד מסירת מידע לעירייה בדבר פיצולי דירות; העברת דיווחים שוטפים על מידע המצוי במדידות הארנונה כמו גם דיווחים על חשד לפיצול דירות.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר שההמלצה מבוצעת.

תגובת מנהלת האגף:

"קיים נוהל פיצול דירות שיעודכן בימים אלו. נושא פיצול דירות ייכנס לתוכנית העבודה השנתית."

### ממשק עבודה עם יחידות העירייה

15. על המחלקה לחזק את ממשקי העבודה שלה עם יחידות העירייה ולהיעזר בהן לצורך עבודתה. כך לדוגמה, ניתן להשתמש במידע המגיע מחברה חיצונית העורכת ביקורות בשטח בעבור מינהל כספים הן בנוגע לפיצולי דירות והן בנוגע לחריגות בנייה; במקרים בהם לא מאתרים בעלי נכסים, ניתן לבקש את עזרת מחלקת אישורים לטאבו ואגף גבייה ואכיפה במינהל כספים ואף לציין במערכת הכספים כי לא תבוצע העברת בעלות ללא אישור המחלקה; ניתן להיעזר בפניות מוקד לקבלת מידע על עבודות בנייה/שיפוצים המבוצעות במקום מסוים משך זמן רב, דבר העשוי להעיד על בנייה ללא היתר במקום; יש לבדוק מידע המגיע מאגף רישוי עסקים.

מנגד, המחלקה תעביר אף היא מידע רלוונטי ליחידות העירייה, כדוגמת סגירות חורף שנצפו ושיש להן השפעה על חיובי ארנונה, היטלי פיתוח והיטלי השבחה.

#### תגובת מנהלת האגף:

"קיימים ממשקי עבודה דו כיווניים עם יחידות העירייה.  
 יחד עם זאת, האגף יפעל לחיזוק ממשקים אלו ולהסדרתם."  
 ✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר שההמלצה תבוצע.

### שירות תושב

16. יש לעדכן את האתר העירוני ואת אתר הוועדה לתכנון ולבנייה בחלוקת האזורים החדשה של העיר ולפרסם מידע נוסף על אודות פעילות המחלקה, לרבות פיצולי דירות, הסדרים מותנים, חריגות בנייה ומשמעותן על-פי החוק ומדיניות האכיפה של העירייה.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר שההמלצה תבוצע.

### תיעוד במערכת ההנדסית

17. על מפקחי הבנייה להרחיב את התיעוד במערכת ההנדסית לצורך שימור הידע ושיתופו, ולא להסתפק רק בתיעוד הליכי פיקוח רשמיים: יש לתעד תמונות שצילמו המעידות על קיומן/אי-קיומן של חריגות בנייה ופרוטוקולי גביית עדויות, יש לתעד את כל הליך הפיקוח בגין אותה עבירה באותו נכס בתיק פיקוח אחד ולא בתיקים מקבילים וכדומה.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר שההמלצה תבוצע.

18. לצורך הרחבת התיעוד במערכת ההנדסית, יש להוסיף סורקים לעבודת המחלקה.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר שההמלצה תבוצע, ומנכ"ל העירייה אישר לרכוש מדפסת צבעונית ושני סורקים לשימוש המחלקה.

### **פיקוח על בנייה חדשה**

19. על המפקחים לבקר באתרי הבנייה בכל השלבים הנדרשים בבנייה חדשה ולא להסתמך רק על דוחות אחראי הביקורת מטעם בעל הנכס.

תגובת מנהלת האגף:

"מבוצע עפ"י החוק."

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר שההמלצה תבוצע. מהנדס העיר מסר בישיבה זו כי "חשוב שמפקח יבקר בשלב היסודות. מפקח חייב לבקר לפחות פעמיים באתר."