

מבנים מסוכנים

מבוא

1. לעירייה יש סמכות ואחריות לפעול להבטחת יציבותם ובטיחותם של מבנים הנמצאים בתחום שיפוטה ולטפל במבנים בעיר, העלולים לסכן את שלום הציבור (להלן - **מבנים מסוכנים**).
2. סעיף 236(א)1 לפקודת העיריות קובע כי העירייה "תפקח על הקמתם, הריסתם, שינוים ותיקונם של בניינים".
3. סעיף 249(13) לפקודת העיריות, מסדיר את סמכותה ואחריותה של העירייה לטפל במבנים בעיר, אשר עלולים לסכן את שלום הציבור: "לצוות כי ייהרסו בניינים, המעכבים או מפריעים אזורו, או שהם בלתי סניטריים או מזיקים מבחינה אחרת לבריאות הציבור, או שהם מסוכנים".
4. סעיף 216¹ לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965 (להלן - **חוק התכנון והבנייה**) מסדיר את סמכות העירייה להוציא צו הריסה מינהלי וצו הפסקת עבודה מינהלי במקרים שבהם נעשית בנייה אסורה אשר מסכנת את שלום הציבור:

"[א] ראה מנהל היחידה הארצית לאכיפה, יושב ראש ועדה מקומית או מהנדס הוועדה, על יסוד ביקור במקום או על יסוד דין וחשבון בכתב שהגיש לו מפקח, כי יש יסוד סביר להניח כי מתבצעת עבודה אסורה, רשאי הוא לצוות בכתב... להפסיק באופן מיידי את העבודה...

(ג) ...רשאי מי שהוסמך לתת צו מינהלי להפסקת עבודה לתת צו מינהלי ארעי להפסקת אותה עבודה... ובלבד שהתקיימו כל אלה:

(1) קיים צורך דחוף להפסיק את העבודה, בין השאר בעל סכנה לשלום הציבור או לשלומם של אדם..."
5. סעיף 2(א) לחוק עזר לראשון לציון (הריסת מבנים מסוכנים), תשל"ט-1978 (להלן - **חוק העזר**) קובע כי "בעל בניין חייב להחזיקו במצב המבטיח את שלום המחזיקים בו ואת שלום הציבור".
- לפי סעיף 4(א) לחוק העזר, ראש העירייה רשאי, באישורו של הממונה על המחוז במשרד הפנים, לבצע את העבודות הנדרשות לצורך מניעת סכנה תכופה למחזיקים או לציבור, לרבות הריסת בניין.
- תגובת עו"ד, עוזר היועצת המשפטית לעירייה ואחראי חקיקה והדרכה:
 "בחוק העזר החדש לא תידרש העירייה לפנות לממונה על המחוז, אך אם הודיעה שתבצע פעולה בבניין, לרבות הריסתו, יכול בעל הבניין להגיש השגה לממונה על המחוז."
 [ההדגשה אינה במקור]
6. יחידת מבנים מסוכנים השייכת למחלקת פיקוח על הבנייה שבאגף רישוי ופיקוח על הבנייה במינהל הנדסה (להלן - **יחידה**) ממונה על הנושא המבוקר. היחידה כוללת רק

¹ תיקון מספר 116 משנת 2017.

מנהל, מהנדס בהכשרתו, האחראי על איתור מבנים העלולים לסכן את שלום הציבור, בדיקת מסוכנות המבנים וביצוע כל הפעולות להסרת הסכנה לציבור, אשר בסמכות העירייה לבצע מכוח פקודת העיריות וחוק העזר, ומזכירת יחידה.

עבודת הביקורת

1. מטרת הביקורת הייתה לבדוק את הטיפול במבנים מסוכנים בעיר.
2. הביקורת כללה בין היתר, את הפעולות הבאות:
 - א. שיחות שנערכו עם מנהל היחידה.
 - ב. ניתוח דוח קריאות מהמוקד העירוני לשנים 2016 ו-2017.
 - ג. בדיקה מדגמית של מבנים שהתקבלה לגביהם תלונה המעלה חשד למבנה מסוכן.
 - ד. סיורים במדגם מבנים שלגביהם התקבלו תלונות במוקד העירוני.
 - ה. עיון במערכת ההנדסית, בתיקיה לשמירת מסמכים ברשת העירונית ובתיקים ידניים הקיימים ביחידת מבנים מסוכנים בנוגע למבנים שנדגמו.
 - ו. הפקת דוחות המרכזים את המבנים המסוכנים שאותרו בעיר.
 - ז. עיון במסמכים רלוונטיים.
3. התקופה שנבדקה היא ינואר 2016 עד ספטמבר 2018, אלא אם צוין אחרת.
4. הליך איסוף ממצאי הביקורת נערך בחודשים מאי עד ספטמבר 2018.

תגובת מנהל היחידה (מתאריך 16 בדצמבר 2018):

" - ראשית חשוב מאוד לציין כי אני התחלתי לעבוד כמנהל [היחידה] ומפקח בנייה מאז 3 בדצמבר 2017 ותקופת הביקורת על עבודתי הייתה מתאריך 1 בינואר 2018 עד 30 ביוני 2018.

בתאריך 26 באפריל 2018 הוסמכתי כמהנדס מבנים מסוכנים על ידי הוועדה המקומית.

- מאז כניסתי לתפקיד השקעתי הרבה זמן וכל הניסיון הרב שלי בטיפול במבנים מסוכנים בעבודתי הקודמת בעיריית... עשיתי סדר [ביחידה] וטיפלתי בכל תלונה שהתקבלה ללא דיחוי.

- בנוסף, הונחו על שולחני הרבה תיקים ללא המשך טיפול משנים קודמות.

- לגבי נושא הפל-קל, עשיתי סדר לכל תיקי הפל-קל בעיר ראשון לציון והיה שיתוף פעולה יוצא מן הכלל עם מנהל התכנון בקידום תהליך הטיפול בעניין פל-קל.

כמו כן, מתקיים פורום חודשי בנושא פל-קל בלשכת מהנדס העירייה עם מנהל האגף, כל המכתבים נשלחים למינהל התכנון.

- בתגובה שלי אני מתייחס לתלונות והטיפול במבנים מסוכנים מאז כניסתי לתפקיד, מה שהיה לפני ומה היה הטיפול לא קשור לתפקודי וניהולי... במקרים בודדים שטיפלתי בתיקים משנים קודמות התייחסתי לדוח הביקורת.

- רוב דוח הביקורת [עוסק ב]תקופה שבין השנים 2015 עד 2017 לפני התחלת עבודתי בעיריית ראשון לציון."

ממצאים

1. רקע

1.1 כאמור, בעלי מבנים מחויבים להחזיקם במצב המבטיח את שלום המחזיקים במבנה ואת שלום הציבור. בעיר ישנם בניינים רבים בבעלות משותפת של מספר תושבים. סעיף 2(ב) לחוק העזר קובע כי במקרה בו לאחד מבעלי הבניין ישנו יסוד סביר להניח כי המבנה מהווה סכנה למחזיקים בו או לציבור, עליו לפנות לעירייה בבקשה לבדיקת המבנה.

1.2 נמצא כי לא נקבעו קריטריונים לפיהם יבחנו המבנים בעיר ויקבע האם מבנה החשוד כמסוכן, אךן מהווה סכנה לציבור (עקב נפילת פסיפס, טיח או שיש מחזית הבניין, חיפוי מבנה שהתפרק וחשף את הקונסטרוקציה ועוד). כמו כן, לא נקבע נוהל עבודה לטיפול במבנים מסוכנים, המעגן את טיפול העירייה החל מהליך ההכרזה על המבנה כמסוכן ועד למועד הגשת כתב אישום כנגד בעלי מבנה, במידת הצורך.

זאת ועוד, לא נקבע לוח זמנים לטיפול במבנה המסוכן (כגון זמן מרבי שיינתן לבעל מבנה מסוכן לצורך תיקון ליקויים במבנה) וכן הגדרת הגורם המוסמך לאשר הארכות זמן לטיפול במפגע.

תגובת מנהל היחידה:

"מהנדס מבנים מסוכנים בודק את המבנים ומחליט אם יש סכנה לשלום המחזיקים או לציבור.

לאחר כניסתי לתפקיד עודכן הנוהל לטיפול במבנים מסוכנים מאז קבלת התלונה עד סגירתה והסרת הסכנה.

בעניין לוח זמנים, נותנים תקופה של חודש עד שלושה חודשים לטיפול בסכנה, תלוי במקרה, במידה שהסכנה לא הוסרה שולחים מכתב התראה נוסף לפני הגשת כתב אישום ונותנים חודש להסיר את הסכנה. במידה שלא תוסר הסכנה, התיק יועבר לטיפול המחלקה משפטית.

חשוב לומר כי מהנדס מבנים מסוכנים מחליט על דחיפות העניין במידה שיש סכנה ממשית".

1.3 באתר האינטרנט העירוני אין התייחסות לנושא טיפול במבנים מסוכנים (הגדרת מבנה מסוכן, פעולות המבוצעות ביחידה לאחר קבלת פנייה בדבר חשד למבנה מסוכן ועוד), למעט הצגת רשימת מבנים מסוכנים המעודכנת לשנת 2016 וכוללת, נכון לתאריך 25 באוקטובר 2018, תלונות בנוגע ל-24 כתובות של נכסים שהוכרזו כמבנים מסוכנים.

תגובת מנהל היחידה:

"יש רשימה של חלק מהמבנים המסוכנים. במסגרת האתר החדש והמונגש יעודכנו כלל המבנים באתר העירוני."

2. חוק עזר

חוק העזר² המסדיר את סמכות העירייה לטפל במבנים מסוכנים בעיר אינו מעודכן ואינו מקנה לעירייה כלים מספקים לטיפול במבנים המסוכנים. להלן דוגמאות:

- חוק העזר אינו מתייחס לנציגות (ועד) בית משותף כמשמעותה בחוק המקרקעין, תשכ"ט-1969 אלא רק ל"בעל" של נכס או ל"מחזיק" בו. זאת, אף שמכתבים מהעירייה נשלחו לא אחת, לוועד הבית המשותף.

תגובת עו"ד, עוזר היועצת המשפטית לעירייה ואחראי חקיקה והדרכה:

"בחוק החדש נוספה התייחסות לנציגות הבית המשותף (ועד). פרט (5) בהגדרת 'בעל בניין' בסעיף 1 (סעיף ההגדרות לחוק)". [ההדגשה אינה במקור]

- חוק העזר אינו מתייחס למקרה בו הבניין נמצא בבעלות חבר בני אדם³ אלא רק לאדם פרטי (בעלים או מחזיק של נכס) ולאחריות אישית של נושאי משרה באתו גוף לטפל במפגע.

תגובת עו"ד, עוזר היועצת המשפטית לעירייה ואחראי חקיקה והדרכה:

"סעיף 9 בחוק העזר החדש דן באחריות 'חבר בני אדם' (תאגיד)". [ההדגשה אינה במקור]

- בחוק העזר לא נקבע מנגנון לעדכון סכום הקנס שישולם לעירייה והצמדתו למדד המחירים לצרכן.

- חוק העזר אינו מקנה למהנדס העירייה סמכות להכריז על מבנה כמסוכן, גם במקרים שבהם קיימת סכנת התמוטטות מיידית של המבנה, אלא מחייב את העירייה לפנות ולקבל את אישור הממונה על המחוז במשרד הפנים עבור כל מבנה. לפי חוק התכנון והבנייה, לגורמים עירוניים יש סמכות להכריז על מבנה כמסוכן ללא צורך באישור ממשרד הפנים.

תגובת עו"ד, עוזר היועצת המשפטית לעירייה ואחראי חקיקה והדרכה:

"כאמור, כעת תוכל העירייה להכריז על מבנה כמסוכן ולהתחיל לפעול, ובעל הבניין יוכל להשיג על כך."

- לפי חוק העזר, העירייה נדרשת לערוך בדיקת בניינים במקרים שבהם בעל בניין או מחזיק פונה לעירייה ומבקש זאת. עבור בדיקה זו המבקש ישלם לעירייה "אגרה בשיעור של 100 לירות לכל בדיקה".

בפועל, העירייה אינה מבצעת בדיקות של עמידות מבנים החשודים כמסוכנים, באמצעות מהנדסים מומחים בתחום, המבצעים בדיקות קונסטרוקציה מעמיקות והיא אינה מפיקה חוות דעת מומחה, אלא מחייבת את בעל הבניין/מחזיק לערוך את הבדיקות באופן עצמאי ולהציג את הממצאים.

² עודכן בתאריך 30 ביוני 1985.

³ לפי פקודת מס הכנסה [נוסח חדש]: "כל גוף ציבורי, מואגד או מאוחד, וכל חברה, אגודת אחים, חברות או התאחדות, בין שהן מואגדות ובין שאינן מואגדות."

תגובת עו"ד, עוזר היועצת המשפטית לעירייה ואחראי חקיקה והדרכה:
 "בחוק העזר החדש מדובר על 300 ש"ח." [ההדגשה אינה במקור]

תגובת מנהל היחידה:

"...מהנדס מבנים מסוכנים בודק את הבניינים המסוכנים ובמידה שיש במקום סכנה, דורש בכתב מבעלי הבניינים להסיר את הסכנה ולהגיש תצהיר מהנדס לאחר הסרת הסכנה."

"המחלקה המשפטית של העירייה הכינה והגישה נוסח מעודכן מחוק העזר ובשלב זה ממתינים לאישורים מהגופים הרלוונטיים (משרד המשפטים)."

תגובת עו"ד, עוזר היועצת המשפטית לעירייה ואחראי חקיקה והדרכה:

"העירייה עובדת על החלפה של חוק העזר וביטולו של הישן, לחלוטין. תיקון החקיקה מצוי בשלבים מתקדמים יחסית, לאחר הגעה להסכמה על נוסח מול משרד הפנים ומשרד המשפטים. נוסח זה צריך לקבל את אישור ראש העירייה ולעבור שוב ועדת הנהלה ואישור מועצת העיר, שכן נעשו בנוסח שינויים מהותיים ביחס לנוסח שאושר במועצה בזמנו. לאחר מכן ניתן יהיה לפרסמו ברשומות למתן תוקף."

3. איתור מבנים מסוכנים

3.1 מבנים ישנים או מבנים שאינם מתוחזקים כנדרש, עלולים לסכן את המחזיקים במבנה ואת הסביבה, כתוצאה מקריסת המבנה, נפילת חלקים מהמבנה לשטח הציבורי ועוד.

בהתאם לסעיף 2(ב) לחוק העזר, במקרה בו "היה לבעל בניין או למחזיק בו יסוד סביר להניח כי בניין מהווה סכנה למחזיקים או לציבור, יפנה מיד לראש העירייה ויבקש בדיקת הבניין".

פניות מתושבים מתקבלות במוקד העירוני.

תגובת מנהל היחידה:

"מרבית הפניות מתקבלות מטעם התושבים שפונים מידי יום למוקד העירוני ומתלוננים על מבנים מסוכנים ומהנדס מבנים מסוכנים עונה לבקשתם ובודק את המבנים, הנושא נתון במעקב של פורום המוקד העירוני."

3.2 סעיף 2(ד) לחוק העזר קובע כי העירייה נדרשת "לערוך, מזמן לזמן... סקר על בניינים העלולים להוות סכנה... מי שערך את הבדיקה יגיש דין וחשבון לראש העירייה תוך 24 שעות לאחר עריכת הבדיקה".

המשמעות היא שהיחידה נדרשת לאתר באופן יזום מבנים החשודים כמבנים מסוכנים. זאת, מאחר שקיימים מחזיקים בבניין שאינם מודעים להיותו מסוכן או לחלופין, אינם מעוניינים לדווח לעירייה על הסכנה במבנה בין היתר, מאחר שידרשו להשקיע כספים בתיקון המפגע.

נמצא כי לא נערך סקר מבנים מסוכנים. כמו כן, ביחידה לא קיימת תוכנית עבודה יזומה, רב-שנתית, לביצוע בדיקות ואיתור מבנים מסוכנים לכל הפחות, באזורים שבהם קיימת בנייה ישנה.

תגובת מנהל היחידה:

"אין מקום לבצע סקרים של בניינים העלולים להוות סכנה מהסיבה שאין מספיק מהנדסים, אני עובד כמנהל היחידה וכמהנדס מבנים מסוכנים. יש צורך בגיוס עוד מהנדסים ליחידה. על פי המבנה הארגוני של היחידה מדובר ביחידה ובה מהנדס מבנים מסוכנים ופקידה, אין תקן לעובדים נוספים.

בנוסף, אם אני עובר במקום ומגלה סכנה בבניין אני פותח תיק וממשיך בטיפול."

תגובת עו"ד, עוזר היועצת המשפטית לעירייה ואחראי חקיקה והדרכה:

"בחוץ **החדש** אין העירייה עורכת סקר מעת לעת. כלומר, העירייה לא בודקת באופן יזום ותקופתי." [ההדגשה אינה במקור]

3.3 מנהל היחידה פותח במערכת הממוחשבת של מינהל הנדסה (להלן - **מערכת הנדסית**) "תיק פיקוח" עבור כל מבנה מסוכן שהוא בדק ושנמצאו בו ליקויים המהווים סכנה. תיק פיקוח כולל רישום של פרטי המבנה (כתובת), מועד בדיקת המבנה, ממצאי הבדיקה ועוד.

ניהול התיק במערכת ההנדסית מאפשר מעקב ובקרה אחר הטיפול הנעשה בכל אחד מהמבנים המסוכנים, עד להסרת הסכנה. רק לאחר הסרת הסכנה, נסגר תיק הפיקוח במערכת.

3.4 במערכת ההנדסית מתועדים 365 תיקי פיקוח בסיווג "מבנים מסוכנים" שנפתחו החל משנת 2011, שהטיפול בהם טרם הסתיים⁴. כ-230 מהתיקים פעילים יותר משנה וחצי:

מועד פתיחת תיק פיקוח	סך כל התיקים שנפתחו	מספר התיקים שנפתחו באותה תקופה ושהטיפול בהם טרם הסתיים
שנת 2011	20	20
שנת 2012	28	28
שנת 2013	5	5
שנת 2014	26	26
שנת 2015	94	80
שנת 2016	77	70
שנת 2017	65	62
1 בינואר 2018 עד 30 ביוני 2018	50	47
סך הכל	365	338

כאמור, ברשימת מבנים מסוכנים המפורסמת באתר העירייה נכללים 24 מבנים מסוכנים בלבד.

⁴ לא כולל תיקים בסטטוס "לא פעיל".

4. טיפול בתלונות מוקד

4.1 סעיף 2(ב) לחוק העזר קובע כי בעלי המבנים מחויבים לדווח לעירייה במקרה בו עולה חשש כי המבנה עלול להוות סכנה: "היה לבעל בניין או למחזיק בו יסוד סביר להניח כי בניין מהווה סכנה למחזיקים או לציבור, יפנה מיד לראש העירייה ויבקש בדיקת הבניין". פניות המתקבלות במוקד העירוני מסווגות לנושא "מבנים מסוכנים" ומועברות לטיפול היחידה.

בתקופה 1 בינואר 2015 עד 30 ביוני 2018 נרשמו בתוכנת המוקד העירוני 795 תלונות⁵ שסווגו לנושא מבנים מסוכנים:

מספר תלונות	תקופה
238	שנת 2015
261	שנת 2016
179	שנת 2017
117	1 בינואר 2018 עד 30 ביוני 2018
795	סך הכל

תגובת מנהל היחידה:

"כל התלונות שקיבלתי בתקופה בין 1 בינואר 2018 עד 30 ביוני 2018 ביקרתי במקומות לכל המאוחר תוך 24 שעות מהקריאה אשר היה חשד למבנה מסוכן והיה המשך טיפול מול בעלי הבניינים במקרים שהיו מהווים סכנה."

4.2 בשנים 2016 ו-2017 מפקחת בנייה ממחלקת פיקוח על הבנייה הייתה אחראית על בדיקת המבנים שנחשדו כמסוכנים.

מפקחת הבנייה שהיא מהנדסת בניין בהכשרתה, לא עברה הכשרה ו/או השתלמויות בנושא מבנים מסוכנים לפני שהחלה לטפל בנושא.

נמצא כי תלונות המוקד שהתקבלו בשנים 2016 ו-2017 הועברו לטיפול גורמים שונים במינהל הנדסה, לרבות למפקחי בנייה שלא עברו הכשרה בנושא מבנים מסוכנים ואינם בעלי ניסיון בתחום זה, ולא רק למפקחת הבנייה שהייתה אמונה על הנושא.

4.3 בבדיקה מדגמית של שבע תלונות מוקד שהתקבלו בשנת 2017 נמצא כי בשלוש מהתלונות לא נמצא תיק פיקוח במערכת ההנדסית ו/או תמונות ומסמכים שנשמרו ברשת העירונית המשמשת את עובדי מחלקת פיקוח על הבנייה (לא עודכן במערכת ההנדסית) ו/או בתיקים ידניים המעידים על מעקב אחר המבנה המסוכן לכאורה, והסרת המפגע:

⁵ ללא תלונות כפולות.

מועד קבלת התלונה	מועד טיפול בתלונה	פרטי הגורם המטפל בתלונה במערכת המוקד	דיווח במוקד העירוני	הערות
20 ביוני 2017	21 ביוני 2017	מפקחת בנייה אחראית מבנים מסוכנים דאז	תלונה (רחוב א [REDACTED] 9): "הבניין שלהם לא בטיחותי. באזור החנייה הקירות מתפוררים והבניין מאוד ישן". בתאריך 21 ביוני 2017 נסגרה המשימה בדיווח: "נשלחו מכתבים, המשך טיפול מבנים מסוכנים".	קיים תיעוד לתמונות המעידות על מבנה מסוכן. בתאריך 3 בספטמבר 2018, לאחר הצגת ממצא הביקורת, שלח מנהל היחידה מכתב לוועד הבניין בנוגע למפגעים.
6 באוגוסט 2017	6 באוגוסט 2017	מפקחת בנייה אחראית מבנים מסוכנים דאז	תלונה (רחוב ש [REDACTED] 20): "מול גן ילדים חומה של בניין שהלבנים שלה כל הזמן נופלים". בתאריך 6 באוגוסט 2017 נסגרה המשימה בדיווח: "לאחר בדיקה בשטח הכול תקין ואין סכנה".	בסיום בשטח נמצא כי המפגע טופל.
8 במרץ 2017	8 במרץ 2017	מפקחת בנייה	תלונה (רחוב ג [REDACTED] 5): "ברזל שבלט בחומה בשביל המוביל לגני הילדים, מהווה סכנה". בתאריך 8 במרץ 2017 הועברה המשימה לטיפול רכו שליטה ובקרה במינהל שיפור פני העיר	בסיום בשטח נמצא כי המפגע טופל.

תגובת מנהל היחידה:

"בקשר לתלונת מוקד... ברחוב א [REDACTED] 9 - המפקחת האזורית שלחה מכתבים ולא היה המשך טיפול - לכן בדקתי את הבניין ונאלצתי לשלוח מכתב מחדש לוועד הבניין בתאריך 3 בספטמבר 2018."

4.4 בתאריך 1 בדצמבר 2017 מונה מנהל היחידה שתפקידו לבדוק מבנים שיש חשד לגבי יציבותם, קביעת מידת מסוכנות המבנים וביצוע אכיפה להסרת הסכנות שנמצאו. מנהל היחידה מסר שהוא בעל השכלה וניסיון קודם בטיפול במבנים מסוכנים. בהתאם לדוח תלונות שסווגו במוקד העירוני בנושא "מבנים מסוכנים" לתקופה 1 בינואר 2018 עד 7 ביולי 2018, רק ל-74 מתוך 117 תלונות צוין כי הגורם המטפל הוא מנהל היחידה, ל-22 מהתלונות צוין כי הגורם המטפל הוא מפקח ממחלקת פיקוח על הבנייה ול-21 מהתלונות - לא צוין שם הגורם המטפל.

תגובת מנהל היחידה:

"בנוגע לתלונות המוקד בתקופה בין 1 בינואר 2018 עד 7 ביולי 2018, סך הכל 117 מתוכם: 74 תלונות שקיבלתי וטיפלתי, 22 מהתלונות טופלו על ידי המפקחים בכוננות ונשארו 21 תלונות שטופלו על ידי המזכירה. אחרי בדיקת תוכן התלונה מדובר בתלונה חוזרת והועברו התלונות לגורמים אחרים או נסגרו."

תגובת מנהל אגף רישוי ופיקוח על הבנייה:

"כל פנייה בנושא מבנים מסוכנים נבדקת בזמן תגובה קצר - לרוב בתוך יממה מרגע קבלתה.

הפנייה מגיעה לפתחו של מהנדס המבנים המסוכנים והוא זה אשר בודק וקובע האם מדובר במבנה מסוכן ואת מידת המסוכנות לציבור.

כמו כן, קובע מהנדס המבנים המסוכנים באם מדובר בסכנה מיידית את אופן הטיפול במקרה, למשל גידור מקום הסכנה, הצבת תומכות/ פיגומים ואפילו פינוי המבנה."

4.5 מדגם תלונות מוקד

הביקורת ערכה סיורים בשטח בנוגע למדגם הכולל 20 תלונות מוקד שנפתחו בתקופה 1 בינואר 2018 עד 30 ביוני 2018 ובחנה את אופן הטיפול בתלונות אלה, לרבות מסוכנות המבנים ופתיחת תיק פיקוח בכל מקרה בו קיים בשטח מבנה מסוכן. נמצא כי בכל המקרים האמורים ערך מנהל היחידה סיורים בשטח, בחן את מסוכנות המבנים ושלה מכתבים לבעלי הבניינים, במידה שקבע שישנה סכנה.

תגובת מנהל היחידה:

"לפי הביקורת, מהנדס מבנים מסוכנים ערך סיורים בשטח בכל התלונות שהתקבלו מהמוקד ללא דיחוי."

נמצא מקרה אחד (תלונת מוקד - רחוב ה- [REDACTED] 4 מתאריך 29 באפריל 2018) בנוגע לסדק לאורך בניין, העלול להעיד על מבנה מסוכן:



למרות הסדק שנמצא בסיור הביקורת, המבנה לא נקבע כמסוכן, לא נפתח תיק פיקוח ולא נשלחו מכתבים לבעלי המבנה לצורך המשך טיפולם במפגע. תלונת המוקד נסגרה בדיווח: "אין סכנה בבניין בנושא רטיבות וצבע. לא בטיפול פיקוח על הבנייה." יש להעיר כי עם הצגת הממצא למנהל היחידה, זה האחרון פעל באופן מידי לטיפול במבנה: בתאריך 20 באוגוסט 2018 פתח תיק פיקוח במערכת ההנדסית ושלה מכתבי התראה לבעלי המבנה המסוכן. נכון לתאריך 7 בנובמבר 2018 (מועד הבדיקה), אין במערכת ההנדסית תיעוד להמשך טיפול.

תגובת מנהל היחידה:

"מהנדס מבנים מסוכנים היה במקום ונפגש עם המתלוננת, הגעתי למקום והבנתי מהפונה שתלונתה על רטיבות בדירתה עקב ביצוע שיפוצים בדירה מעל דירתה. לא נשקפו סימני סכנה במקום, הפונה רוצה שהעירייה תיתן אישור לתכנית מתאר ארצית ולא היה קשור לסדק התפר בבניין לכן התלונה נסגרה..."

למרות זאת, לאחר ביקורי עם הביקורת במקום, נשלחו מכתבים לדיירי הבניין בתאריך 20 באוגוסט 2018 ובקשתי שיבדקו את הסדק, לאחרונה התקבלה תשובה

ממהנדס שבדק את הסדק ושלח מכתב שהסדק הוא באזור התפר בין שני בניינים ולא מהווה סכנה..."

יש להעיר כי ממסמכים שצורפו לתגובה עולה כי בתאריך 12 בנובמבר 2018 הופק לוועד הבית מכתב מיועץ חיצוני לפיו, מומלץ לתקן את הסדק, ובתאריך 21 בנובמבר 2018 הודיע אותו יועץ כי התיקונים בוצעו בהצלחה.

נוסף על כך, נמצא כי שלוש תלונות שנכללו במדגם, נסגרו במערכת המוקד העירוני מבלי שמנהל היחידה בדק אותן, ולטענתו, הן כלל לא הועברו לידיעתו:

מועד קבלת התלונה	מועד הטיפול בתלונה	פרטי הגורם המטפל בתלונה לפי מערכת המוקד העירוני	דיווח במוקד העירוני	הערות
3 ביולי 2018	4 ביולי 2018	מפקחת בנייה	תלונה (רחוב ו [REDACTED]) : (30) "תיקון אבני חומה... נפילת האבנים לא בעקבות בנייה באזור..." בתאריך 4 ביולי 2018 נסגרה המשימה בדיווח: "לאחר בדיקה של מהנדס מבנים מסוכנים החומה לא מסוכנת. אין לפיקוח על הבנייה סמכות לחייב את הדיירים לתקן את החומה (מבחינת יופי)."	במערכת ההנדסית אין תיק פיקוח בגין מבנה מסוכן. לדברי מנהל היחידה, המבנים מסוכנים והתלונה לא הגיעה לטיפול היחידה. תגובת מנהל היחידה: "מפקחת הבנייה הייתה במקום וסגרה את התלונה מהסיבה שלא נשקפת סכנה."
3 ביוני 2018	10 ביוני 2018	מנהל היחידה	תלונה (רחוב א [REDACTED]) : "בניינים ישנים - 20 שנה - בניינים מתפוררים מבחוץ מדובר בפסיפסים." בתאריך 10 ביוני 2018 נסגרה המשימה בדיווח: "הוצאו מכתבים על מבנים מסוכנים."	במערכת ההנדסית אין תיק פיקוח בגין מבנה מסוכן בכתובת זו. לדברי מנהל היחידה, התלונה לא הגיעה לטיפול היחידה. בסיור שנערך נמצא כי מדובר במבנה מסוכן. תגובת מנהל היחידה: "קיים תיק פיקוח על הבניינים מספר 1, 3, 5, 7, 9. התלונה מטופלת, מדובר בחלקה גדולה ובה מספר מבנים בהם נתגלתה סכנה." לתגובה צורפה "הודעה ודרישה לביצוע עבודות לסילוק סכנה" מתאריך 25 בינואר 2018. בתיק פיקוח בכתובת סמוכה (א' 3) מעודכנת נכון לתאריך 12 בדצמבר 2018, רשימת "שמות בעלים" מתאריך 20 ביוני 2018.
23 במאי 2018	23 במאי 2018	מפקח בנייה	תלונה (רחוב ה [REDACTED]) : "התקרה בסכנת קריסה ונפער פער של 2 סנטימטרים באזור של החנייה ובבניין עצמו."	במערכת ההנדסית אין תיק פיקוח בגין מבנה מסוכן. ברשת העירונית נמצאו תמונות שצילם מפקח בנייה בשנת 2018.

הערות	דיווח במוקד העירוני	פרטי הגורם המטפל בתלונה לפי מערכת המוקד העירוני	מועד סיום הטיפול בתלונה	מועד קבלת התלונה
<p>לדברי מנהל היחידה, התלונה לא הגיעה לטיפול היחידה.</p> <p>תגובת מנהל היחידה: "לאחר בדיקת נושא התלונה התברר שמדובר בבעיה בצינור ולא קשור למבנה מסוכן. לכן לא הועברה אלי התלונה."</p>				

5. טיפול בבניינים שבבעלות פרטית

5.1 אחריות בעלי הבניין

במקרה בו אותר מבנה מסוכן, האחריות על הטיפול במבנה והסרת הסכנה היא של בעל המבנה.

העירייה אחראית על מעקב, פיקוח ובקרה אחר טיפול בעל הבניין במפגע. סעיף 1 לחוק העזר קובע כי בעל הבניין האחראי להחזקת המבנה "במצב המבטיח את שלום המחזיקים בו ואת שלום הציבור" הוא "אדם המקבל, או הזכאי לקבל, הכנסה מבניין או שהיה מקבלה אילו היה הבניין נותן הכנסה, בין בזכותו הוא ובין כבא כוח או כנאמן, בין שהוא הבעל הרשום של הבניין ובין שאינו הבעל הרשום".

כאמור, חוק העזר מאפשר לעירייה לפעול רק כנגד בעל זכויות לקבלת הטבות כלכליות מהמבנה. הגדרה זו עלולה למנוע מהעירייה לפעול כנגד גורמים נוספים אשר אינם בהכרח זכאים לקבלת הטבות כלכליות מהמבנה, אך הם אחראים לתחזוקתו, כגון הבעלים הרשומים בטאבו, דייר או שוכר אשר קיבלו זכויות במבנה לתקופה ארוכה (חכירה).

תגובת עו"ד, עוזר היועצת המשפטית לעירייה ואחראי חקיקה והדרכה:

"כאמור, ההגדרה בחוק [העזר] החדש רחבה בהרבה, וכוללת בעלים רשום בטאבו, מי שזכאי לקבל הכנסה, אך גם בעל דירה במבנה, דייר לפי חוק הגנת הדייר, ונציגות הבית המשותף, וכן שוכר ושוכר משנה לתקופות של מעל ל-5 שנים, ומחזיק בנכס בפועל." [ההדגשה אינה במקור]

כמו כן, כאמור, במקרה בו מבנה מסוכן הוא בבעלות של חברה, חוק העזר אינו מסדיר את אחריות נושאי המשרה בחברה לטיפול במפגע.

תגובת עו"ד, עוזר היועצת המשפטית לעירייה ואחראי חקיקה והדרכה:

"ראה הערה לעיל. סעיף 9 לחוק החדש מסדיר זאת."

5.2 שליחת הודעות לבעל בניין

סעיף 3 לחוק העזר מסדיר את חובת העירייה להודיע לבעל המבנה על ממצאי הבדיקה שערכה העירייה: "סבור ראש העירייה, על פי דין וחשבון שנערך לפי סעיף 2, כי

בניין מהווה סכנה למחזיקים או לציבור, רשאי הוא לדרוש בהודעה בכתב מבעל הבניין לבצע את העבודות המפורטות בה תוך התקופה ובאופן שנקבעו בהודעה. במקרה בו מנהל היחידה סבור כי ישנו חשש למבנה מסוכן, עליו לפנות לבעל המבנה ולאפשר לו להסיר את הסכנה בפרק זמן שנקבע, בהתאם לשיקול דעתו של מנהל היחידה.

סעיף 7 לחוק העזר מסדיר את אופן שליחת ההודעה לבעל הבניין: "מסירת הודעה לפי חוק עזר זה תהא כדין, אם נמסרה לידי האדם שאליו היא מכוונת, או נמסרה במקום מגוריו או במקום עסקו הרגילים או הידועים לאחרונה לאחד מבני משפחתו הבוגרים או לידי כל אדם בוגר העובד או המועסק שם, או נשלחה בדואר במכתב רשום הערוך אל אותו אדם לפי מען מגוריו או עסקו הרגילים או הידועים לאחרונה; אם אי אפשר לקיים את המסירה כאמור תהא המסירה כדין אם הוצגה ההודעה במקום בולט באחד המקומות האמורים או על המבנה שבו דנה ההודעה, או פורסמה בשני עיתונים יומיים הנפוצים בתחום העירייה, שלפחות אחד מהם הוא בשפה העברית."

בהודעה, נדרשת העירייה לפרט את העבודות הנדרשות לדעת מהנדס העירייה, לצורך הטיפול במבנה המסוכן.

במקרים רבים, המבנים מוחזקים בידי מספר רב של בעלים (כגון בניין רב-קומות או מבנה מסחרי המוחזק בשותפות) אשר חלקם אינם מתגוררים במבנה, והעירייה נדרשת לפעול לאיתור כל הבעלים של המבנים לצורך מסירת ההודעה.

תגובת מנהל היחידה:

"העירייה מאתרת את בעלי הנכסים ושולחים מכתבים לפי נסח טאבו בדואר רשום."

תגובת עו"ד, עוזר היועצת המשפטית לעירייה ואחראי חקיקה והדרכה:

"אם יש מספר בעלים, יש להמציא את ההודעה לכולם. עם זאת, לפי סעיף 6(ג) לחוק החדש מאפשר לפעול מיידית, בלא המתנה, במקרים של סכנה להתמוטטות מיידית, לפי חוות דעת המהנדס.

כמו כן, יש מספר רב של חלופות המצאה, שקיימות גם בחוק הקיים וגם בחוק החדש, כך שאם העירייה לא מאתרת בקלות את הכתובת, יש חלופות המצאה. זה לא אמור להיתקע. גם לא במצב הקיים טרם תיקון החקיקה." [ההדגשה אינה במקור]

בבדיקת מדגם, הכולל 38 תלונות מוקד, שבדק מנהל היחידה בשנת 2018, נמצא כי בכל המקרים שבהם מנהל היחידה קבע כי ישנו חשד למבנה מסוכן, נשלח מכתב המאפשר לבעלי הבניין לתקן את הליקויים. במקרים רבים, נשלח המכתב לנציגות הבניין בציון הערה כי "על הוועד להודיע לכל דיירי הבניין".

המכתבים נשלחו בדואר רשום לבעלי המבנים בהתאם לכתובת מגוריהם במשרד הפנים. נמצא כי עד לשנת 2018 לא נשמר תיעוד לאישורי המסירה של המכתבים שנשלחו, למקרים שהדואר לא נמסר (כגון בשל כתובת שגויה) וכדומה.

תגובת מנהל היחידה:

"בעניין אישורי המסירה של המכתבים שנשלחו, נשמרו [יחידה] ללא תיוק עם המסמכים הרלוונטיים. מאז 1 בינואר 2018 כל אישורי המסירה נשמרו עם המסמכים הרלוונטיים."

כמו כן, ליחידה לא קיים תקציב לצורך הפעלת חוקרים לאיתור בעלי מבנה מסוכן כאשר הכתובת במשרד הפנים אינה מעודכנת והמכתב שנשלח בדואר חזר לעירייה.

5.3 קביעת רמת הסיכון של המבנים

מבנה יכול להוות סכנה אם המפגע עלול לגרום להתמוטטות או כאשר המבנה יציב, אך יש צורך לשפצו בשל ליקויים במעטפת החיצונית או בחדרי המדרגות (לא בתוך הדירות), המהווים סכנה לציבור, לדיירים או למבנים סמוכים. לדברי מנהל היחידה, הוא נוהג לחלק את המבנים המסוכנים לשלוש דרגות של רמת מסוכנות:

- מבנה מסוכן (ללא סכנת התמוטטות) - מבנה יציב, שלא קיימת סכנה להתמוטטותו ואין צורך בהריסתו, אך חלקו של המבנה עלול לסכן את המחזיקים במבנה או את הציבור (כגון בשל התנתקות של חלקים מהמבנה ונפילתם לשטח ציבורי).

- מבנה בסכנת התמוטטות (אך לא מיידית) - מבנה לא יציב שקיימת סכנה לקריסתו, אף אם לא בטווח המיידית. לרוב יש לבצע הריסה או אטימה של המבנה תוך פינוי דיירי הבניין, כיוון שלא ניתן להסיר את הסכנה באמצעות שיפוץ בלבד.

- מבנה בסכנת התמוטטות מיידית - מבנה לא יציב המהווה סכנה מאחר שהוא עלול לקרוס באופן מיידית תוך פגיעה בדיירי הבניין והסביבה.

תגובת מנהל היחידה:

"בשיחות שלי עם [יועץ הביקורת] הבהרתי לו על הנוהל בעיריית... בקביעת דרגת סכנה של כל מקרה בו יש סכנה ובהתאם לרמת הסכנה יהיה הטיפול בסכנה. כל הרעיון בעניין רמת סיכון ודרגת הסכנה היה שלי."

מנהל היחידה הוא הגורם המוסמך לקבוע ולהכריז על מבנה כמסוכן.

סעיף 2(ד) לחוק העזר קובע כי "מי שערך את הבדיקה [של הנכס המסוכן] יגיש דין וחשבון לראש העירייה תוך 24 שעות לאחר עריכת הבדיקה". דין וחשבון כאמור צריך להיערך בידי גורם המומחה בבדיקת נכסים מסוכנים.

בהתאם לאמור, במקרה בו עולה חשד למבנה מסוכן, על מנהל היחידה לערוך חוות דעת מומחה או לדרוש מבעל המבנה להגיש חוות דעת מומחה של מהנדס מוסמך. חוות הדעת תפרט האם המבנה מסוכן, תוצאות בדיקות קונסטרוקציה שנעשו למבנה, הסיבות לסכנה במבנה והפעולות הנדרשות לצורך הסרת הסכנה (חיזוק המבנה, שיפוץ, הריסה וכדומה).

נמצא כי בתקופה 1 בינואר 2016 עד 30 ביוני 2018 לא נערכו חוות דעת מומחה למבנים המסוכנים ולא נקבע האם קיימת סכנת התמוטטות (מיידית/לא מיידית) למבנים.

תגובת מנהל היחידה:

"טענת הביקורת על התקופה בין 1 בינואר 2018 עד 30 ביוני 2018 לא נערכו חוות דעת מומחה למבנים מסוכנים בעניין קיום סכנה מיידית, נכונה מהסיבה שלא היו מקרים בתקופתי המהווים סכנה מיידית.

בתקופה הקודמת 2016 עד סוף 2017 נמסר לי שהיו מספר מקרים שהייתה סכנה מיידית וטופלו על ידי המפקחים, אם זה באמצעות פינוי דיירים או תמיכות בניינים.

5.4 הסרת מפגעים

א. טיפול במבנה מסוכן (ללא סכנת התמוטטות)

במקרים שבהם נקבע כי קיימת סכנת התמוטטות של המבנה, אך סכנת ההתמוטטות אינה מיידית, על העירייה לאתר את בעלי הבניין ולשלוח להם הודעות בקשה לטיפול במבנה.

במקרים שבהם בעל המבנה לא מבצע את הפעולות הנדרשות לטיפול במבנה המסוכן, לפי סעיף 4(א) לחוק העזר, לעירייה יש סמכות לבצע את העבודות, במקום בעל המבנה, בכפוף לאישור הממונה על המחוז במשרד הפנים: "אישור המהנדס או הרופא או הרופא הווטרינרי, לאחר בדיקה, כי בניין נתון במצב שיש בו משום סכנה תכופה למחזיקים או לציבור, רשאי ראש העירייה, באישורו של הממונה על המחוז, לבצע את העבודות הדרושות לרבות הריסת הבניין ולגבות את הוצאות הביצוע מאת בעל הבניין."

סעיף 4(ג) לחוק העזר מקנה לבעל בניין שקיבל הודעה על כוונת העירייה לבצע תיקונים במבנה המסוכן ולחייבו בתשלומי הוצאות, להגיש השגה: "בעל בניין שקיבל העתק מפניית ראש העירייה לפי סעיף קמ"א) יהיה רשאי להגיש השגותיו בכתב לממונה על המחוז תוך 7 ימים מיום שנמסר לידו העתק פניית ראש העירייה." לדברי מנהל היחידה, העירייה אינה מחליפה את הבעלים של המבנה ואינה מבצעת את העבודות הדרושות, ומשכך, אינה מטילה על בעל הבניין חיובים בגין הוצאות שבהן נשאה ואף לא הוגשו השגות כנגד החלטות העירייה.

במקרים שבהם בעל בניין לא ביצע את התיקונים שדרשה העירייה במבנה המסוכן, נקבע בסעיף 8 לחוק העזר כי זה הראשון ישלם קנס בגין ביצוע עבירה: "העובר על הוראה מהוראות חוק עזר זה, דינו - קנס 600 שקלים חדשים ואם הייתה העבירה נמשכת, דינו - קנס נוסף 24 שקלים חדשים לכל יום שבו נמשכה העבירה לאחר שנמסרה לו עליה הודעה בכתב מאת ראש המועצה או לאחר הרשעתו."

תגובת מנהל היחידה:

"מהנדס מבנים מסוכנים בודק את כל התלונות ושולח מכתבים לבעלי הדירות בהתאם לנסיח טאבו ומבצע מעקב להמשך טיפול בכל מקרה."

תגובת עו"ד, עוזר היועצת המשפטית לעירייה ואחראי חקיקה והדרכה:

"בחוק העזר החדש אין קנס מובנה בתוך חוק העזר. עם זאת, יש קנס (גבוה יותר) בפקודת העיריות, על מי שעובר על הוראות כל אחד מחוקי העזר של העירייה. לצורך הטלת קנס זה נדרש הליך משפטי מלא בבית משפט." [ההדגשה אינה במקור]

ב. טיפול במבנה בסכנת התמוטטות מיידיית

תקן ישראלי מספר 413 בנושא "תקן עמידות מבנים ברעידת אדמה" מדצמבר 1998, כולל דרישות להקמת מבנים חדשים באופן שיסדיר את עמידתם מפני קריסה. התקן אינו חל על מבנים שהוקמו לפני מועד קביעת התקן לראשונה (שנת 1980).

בשל האמור, מבנים ישנים אשר לא נבנו בהתאם לדרישות התקן, הם פחות עמידים לרעידות אדמה ובשל חלוף הזמן, הם חשופים ברמה שונה להתמוטטות (גם ללא התרחשות של רעידת אדמה).

במקרים שבהם עולה חשש לקיומה של סכנה ממשית להתמוטטות מבנה, מנהל היחידה נדרש לקבוע האם קיימת חשיפה ממשית לקריסת המבנה והאם החשיפה היא מיידיית (האם המבנה עלול לקרוס בכל רגע).

במקרה בו נקבע כי סכנת ההתמוטטות היא ממשית ומיידיית, בסמכות העירייה לפנות לממונה על המחוז בבקשה לבצע את העבודות הדרושות במבנה, במקום בעלי הבניין, או לחלופין, לבצע הריסה של הבניין.

יש להדגיש, כי בהתאם לחוק העזר, במקרים כאמור לא קיימת לבעל המבנה אפשרות להגיש השגה לממונה על המחוז כנגד החלטת העירייה.

כאמור, חוק העזר אינו מאפשר לעירייה לטפל במבנים בסכנת התמוטטות מיידיית ללא פנייה ואישור הממונה על המחוז. יש להעיר כי מעיון בחוקי עזר של רשויות אחרות (כגון עיריית ירושלים ותל אביב-יפו) עולה כי אין צורך בפעולה זו. בבדיקת מדגם שכלל עשרה תיקי פיקוח שנפתחו בין השנים 2011 עד 2016 ונבחרו באופן אקראי, נמצא כי קבלת אישור הממונה על המחוז לצורך טיפול במבנה בסכנת התמוטטות אורכת לעיתים זמן רב (לדוגמה, ראו סעיף 6.1(ה) להלן - תיק פיקוח מבנה מסוכן ברחוב ב [REDACTED] 9).

תגובת עו"ד, עוזר היועצת המשפטית לעירייה ואחראי חקיקה והדרכה:

"כאמור, בחוק העזר החדש יש אפשרות לטפל במקרים כאלה ללא פניה ואישור הממונה על המחוז." [ההדגשה אינה במקור]

ג. הגשת כתבי אישום

נוסף לסמכות העירייה להטיל קנסות ולבצע תיקונים של מבנים מסוכנים במקרים המותרים בחוק העזר, באפשרות העירייה להגיש כתבי אישום כנגד בעל בניין שלא טיפל במבנה כנדרש.

כתב האישום מוגש בהליך פלילי ונועד לאפשר לעירייה לחייב את בעלי הבניין לבצע את התיקונים הנדרשים להסרת הסכנה ולשלם קנס כספי בשל אי-טיפול במועד.

מנהל היחידה נדרש להגיש לתביעה העירונית בלשכה המשפטית המלצות להגשת כתבי אישום בגין כל נכס מסוכן שלא טופל בזמן סביר, בהתאם לשיקול דעתו.

נמצא כי אף שביחידה מנוהלים 387 תיקי פיקוח בגין מבנים מסוכנים, שנפתחו בשנים 2011 עד 2017 והטיפול בהם טרם הסתיים, בפועל, נכון למועד איסוף הממצאים, מנוהלים 14 כתבי אישום בלבד בנושא מבנים מסוכנים.

יש להדגיש כי בגין יתר תיקי הפיקוח הנזכרים לעיל לא הוגשו לתביעה העירונית המלצות להגשת כתבי אישום (דוח פקח) והנכסים המסוכנים לא טופלו (ראו גם סעיף 3.4 לעיל).

עוד נמצא, כי גם במקרים שבהם קיימת סכנת התמוטטות מיידית, הממונה על המחוז לא התבקש לאשר כי העירייה תתקן את המבנים המסוכנים במקום בעל הבניין, אלא הוגשו כתבי אישום כנגד הבעלים. תהליך זה נמשך זמן רב ואינו מאפשר הסרה מיידית של הסכנה (כגון מרפסות של מבנה ברחוב מ 4 שנמצאו בסכנת התמוטטות מיידית ולא תוקנו ומבנים ברחוב א 28 עד 30 שנמצאו בסכנת התמוטטות ולא טופלו זמן רב).

תגובת מנהל היחידה:

"טענת הביקורת בעניין הגשת כתבי אישום לא נכונה מהסיבה שהוגשו כתבי אישום במקרים בודדים.

במקרים שבהם הייתה סכנת התמוטטות העירייה הכריזה על מבנה מסוכן ותמכה את הבניינים ברחוב א 28 עד 30, עבודות חיזוק מתבצעות בבניין ברחוב א 28.

לעניין המרפסות ברחוב מ 4, הוגש כתב אישום והמרפסות חוזקו ונתקבל תצהיר מהנדס והתיק נסגר."

6. מדגם מבנים מסוכנים

כאמור, הביקורת הפיקה דוח הכולל תיקי פיקוח שנפתחו במערכת ההנדסית וסווגו בנושא "מבנים מסוכנים" ושנכון למועד איסוף הממצאים (אוגוסט 2018), הטיפול בהם טרם הסתיים.

הביקורת בחנה במדגם, שכלל עשרה תיקי פיקוח שנפתחו בשנים 2011 עד 2016 ונבחרו באופן אקראי, את טיפול העירייה, לרבות בדיקת המבנה בשטח לבחינת המסוכנות לכאורה, שליחת מכתבי התראה לדיירי הבניין לצורך הטיפול בליקויים שנמצאו וביצוע מעקב ופיקוח אחר הסכנה במבנה עד להסרתה.

תגובת מנהל היחידה:

"בתקופה בין 2011 עד 2016 היו מספר מהנדסים שטיפלו בתלונות מבנים מסוכנים, אשר על כך לא ידוע לי איך הוא טיפל ומה המעקב שנעשה."

להלן עיקרי הממצאים:

- ברבים מהמקרים נמצא כי את המבנים המסוכנים לא בדק הממונה על מבנים מסוכנים באותה עת, אלא גורמים אחרים ממחלקת פיקוח על הבנייה.
- בחלק מהמקרים שנדגמו לא נמצא תיעוד למכתב שנשלח לבעלי הבניין המסוכן לאחר הסיוור במבנה וקביעה כי מדובר במבנה מסוכן.
- בכל המקרים שנדגמו לא נמצא מסמך המעיד על ביצוע מעקב ובקרה יזומה אחר הליקויים שנמצאו, לרבות אופן הסרת המפגע.
- בחלק מהמקרים שנדגמו לא הוסרו הליקויים שנמצאו, לעיתים, למרות שחלפו מספר שנים ממועד איתור הסכנה במבנה.

הממצאים יובאו להלן.

א. שדרות ז'

בתאריך 9 ביוני 2015 נערך סיור בשטח לבדיקת מסוכנות המבנה ובעקבותיו נפתח תיק פיקוח במערכת ההנדסית:

מועד פתיחת תיק פיקוח	סטטוס תיק פיקוח	הגורם המטפל	תיאור	ממצא
9 ביוני 2015	פעיל	ממונה על מבנים מסוכנים דאז	גדר בלוקים עם דפורמציות משמעותיות, לכיוון השביל בעורף. קיימים חלקי טיח רופפים בחזיתות המבנה. ליקויים אלו הם סכנה לציבור ולמשתמשים במבנה.	הליקויים במבנה המסוכן טרם טופלו ותיק הפיקוח טרם נסגר.

לא נמצאה תלונה בנושא.

בתאריך 9 ביוני 2015 הפיק ממונה נכסים מסוכנים דאז מכתב לבעלי המבנה המסוכן לפיו, במבנה נמצאו ליקויים משמעותיים בגדר וחלקי טיח רופפים המהווים שניהם סכנה לציבור ולמשתמשים במבנה.

בתיק הפיקוח לא תועדו תמונות של הסכנה שנמצאה במבנה.

בתאריך 14 בנובמבר 2017 הפיקה מנהלת אגף רישוי ופיקוח על הבנייה דאז מכתב לבעלי הבניין, לפיו נמצאו ליקויים נוספים: "שקיעת ריצפה בקומת הכניסה, שקיעת קירות בקומת הכניסה וניתוק מהכניסה, סדקים רבים בקירות ונפילות חיפוי קרמיקה."

לא נמצא תיעוד לסיורי שטח נוספים שנערכו במבנה המסוכן בתקופה 1 בינואר 2015 עד 1 בספטמבר 2018 ולא נמצא מסמך המעיד על תיקון המבנה המסוכן והסרת המפגעים.

בסיור בשטח שערך נציג הביקורת בתאריך 18 באוקטובר 2018 נמצא כי המבנה המסוכן טרם תוקן - מגדר בלוקים יש נפילות של חלקי בטון.

תגובת מנהל היחידה:

"המהנדס שטיפל אז במבנים מסוכנים שלח מכתב בתאריך 9 ביוני 2015 וכשהוא פרש לגמלאות בסוף 2015 לא הייתה העברה מסודרת של התיקים בטיפול היחידה] למהנדס אחר."

ב. רחוב פ [REDACTED] 25 ו-27

בתאריך 21 בנובמבר 2015 נערך סיור בשטח ובעקבותיו נפתח תיק פיקוח:

מועד פתיחת תיק פיקוח	סטטוס תיק פיקוח	הגורם המטפל	תיאור	ממצא
12 בנובמבר 2015	פעיל	ממונה על מבנים מסוכנים דאז	גדר בעורף הרוסה ומהווה סכנה. כמו כן, קיימת נשירה של חלקי טיח ובטון מחזיתות המבנה. מדובר בפרגולות במצב המהווה סכנה לעוברים ושבים. במקום ישנם לוחות עץ רקובים ושבורים. יש לתקן ולחזק את הפרגולות או להרוס אותן כדי למנוע את הסכנה במקום.	הליקויים במבנה המסוכן טרם טופלו ותיק הפיקוח טרם נסגר.

לא נמצאה תלונה בנושא.

בתאריך 21 בנובמבר 2015 הופק מכתב המבוסס על ממצאי ביקור מתאריך 10 בנובמבר 2015: "גדר בעורף הרוסה ומהווה סכנה ובנוסף קיימת נשירה של חלקי בטון וטיח מחזיתות המבנה."

בתאריך 7 באוגוסט 2016 ובתאריך 19 במרץ 2017 הופקו מכתבים נוספים שהתבססו על ממצאי סיורים שנערכו בתאריך 21 בפברואר 2016 ובתאריך 7 באוגוסט 2016, בהתאמה: "גדר בעורף הרוסה ומהווה סכנה ובנוסף קיימת נשירה של חלקי בטון וטיח מחזית המבנה..."

בתאריך 5 בספטמבר 2017 נשלח דוח פקח בנוגע לגדר שבגבול המגרש, חזיתות וקירות חיצוניים וכן נפילת טיח מחזית הבניין. בלשכה המשפטית אין מידע על אודות דוח זה. בתיק פיקוח לא תועדו תמונות של הסכנה שנמצאה במבנה.

בתאריך 28 בפברואר 2018 ובתאריך 4 במרץ 2018 התקבלו שתי תלונות מוקד נוספות שבהן עלו טענות לגבי אריחים הנופלים מהבניין המסכנים את הציבור. הממונה על המבנים המסוכנים ביצע סיור נוסף בשטח וקבע כי במבנה ישנן "פרגולות במצב המהווה סכנה לעוברים ושבים, במקום ישנם לוחות עץ רקובים ושבורים". כאמור, התלונות עסקו באריחים ולא הפרגולות.

לא נמצא תיעוד לסיורי שטח נוספים שנערכו במבנה המסוכן בתקופה 1 בינואר 2015 עד 1 בספטמבר 2018 ולא נמצא מסמך המעיד על תיקון המבנה המסוכן והסרת הסכנה.

בסיור בשטח שערך נציג הביקורת בתאריך 18 באוקטובר 2018 נמצא כי הליקויים במבנה לא תוקנו - במבנה ישנן נפילות של חלקי טיח ובטון וגדר עץ שבורה אשר אינה מונעת מעבר, אך עלולה לסכן את הציבור:



תגובת מנהל היחידה:

"התלונות בתאריך 28 בפברואר 2018 ובתאריך 4 במרץ 2018 היו על פרגולות מסוכנות ונשלחו מכתבים בעניין זה... הסכנה הוסרה תוך כדי פירוק הפרגולות... בעניין התלונה על נפילת אריחים היה קיים תיק משנת 2015 וכיום הנושא מצוי בטיפול המחלקה המשפטית."

ג. רחוב א [REDACTED] 1 עד 9

בתאריך 10 בינואר 2016 התקבלה תלונת מוקד בדבר נפילת פסיפסים (חלקי החיפוי החיצוניים של הבניין) ממבנים ברחוב א [REDACTED] מספר 1 עד 9. בתאריך 25 בינואר 2016 נערך סיור בשטח ובעקבותיו נפתח תיק פיקוח:

מועד פתיחת תיק פיקוח	סטטוס תיק הפיקוח	הגורם המטפל	תיאור	ממצא
25 בינואר 2016	פעיל	מפקחת בנייה	החיפוי החיצוני של המבנה (פסיפס) מתפורר וקיימת סכנת נפילה ופגיעה לעוברים ושבים בבניינים מספר 1, 3, 5, 9.	הליקויים במבנה המסוכן טרם טופלו ותיק הפיקוח טרם נסגר.

בתאריך 25 בינואר 2016 הופק מכתב לבעלי המבנה המסוכן עליו חתם מהנדס העירייה דאז לפיו, בשל נפילת חלקי פסיפס מדובר במבנה מסוכן המסכן את שלום הציבור ומחייב טיפול מיידי.

ברשת העירונית נשמרו תמונות המתעדות את הסכנה שנמצאה במבנה.

בתאריך 3 ביוני 2018 התקבלה תלונת מוקד נוספת בדבר "בניינים מתפוררים מבחוץ - מדובר בפסיפסים" ברחוב א [REDACTED] מספר 1 עד 9. למרות האמור, לא נמצא תיעוד לסיורי שטח נוספים שנערכו במבנה המסוכן בתקופה 1 בינואר 2016 עד 1 בספטמבר 2018 ולא נמצא מסמך המעיד על תיקון המבנה המסוכן והסרת הסכנה.

בסיור שערך בתאריך 18 באוקטובר 2018 נציג הביקורת, נמצא כי חלקי פסיפס רבים נופלים מבניינים בגובה רב (למעלה מעשר קומות) על שטחי החנייה ועל שטחי מעבר סמוכים בהם מסתובבים תושבים. המשמעות היא כי נפילת חיפויי הפסיפס נמשכת מספר שנים, מבלי שנעשות עבודות תיקון של המבנים המסוכנים:



תגובת מנהל היחידה:

"קיים תיק מבנה מסוכן לכל הבניינים מספר 1, 3, 5, 7, 9, מתאריך 25 בינואר 2016... ראה תשובתי בסעיף 4.5."

יש להעיר כי אף שהתלונה הראשונה התקבלה בינואר 2016, נכון לאוקטובר 2018, טרם טופל המפגע.

ד. רחוב ש [REDACTED] 36

בתאריך 12 בנובמבר 2015 התקבלה תלונת מוקד בדבר סדק מסוכן במבנה. בתאריך 25 בנובמבר 2015 נעשה סיור בשטח ובעקבותיו נפתח תיק פיקוח:

מועד פתיחת תיק פיקוח	סטטוס בתיק פיקוח	הגורם המטפל	תיאור	ממצא
25 בנובמבר 2015	פעיל	מפקחת בנייה	קיימים סדקים נרחבים בין הבניין הקיים לבין התוספת באופן המהווה סכנה.	הליקויים במבנה המסוכן טרם טופלו ותיק הפיקוח טרם נסגר.

בתאריך 25 בנובמבר 2015 הפיק ממונה על מבנים מסוכנים דאז מכתב לבעלי המבנה המסוכן לפיו, מדובר במבנה המסכן את שלום הציבור ומחייב טיפול מיידי. בתאריך 8 בדצמבר 2015 הופק מכתב דומה עליו מצוין שמו של מהנדס העירייה דאז. ברשת העירונית נשמרה תמונה המתעדת את הסכנה שנמצאה במבנה.

בתאריך 18 בפברואר 2018 התקבלה תלונת מוקד נוספת בדבר מבנה מסוכן. למרות האמור, לא נמצא תיעוד לסיורי שטח נוספים שנערכו במבנה המסוכן בתקופה 1 בינואר 2015 עד 1 בספטמבר 2018 ולא נמצא מסמך המעיד על תיקון המבנה המסוכן והסרת הסכנה.

בסיור שערך בתאריך 18 באוקטובר 2018 נציג הביקורת בכתובת האמורה נמצא כי הליקויים במבנה לא תוקנו ועדיין ישנם סדקים נרחבים לאורך כל המבנה ונפילות של חיפוי.

תגובת מנהל היחידה:

"לגבי תלונה מספר... הייתי במקום בתאריך 18 בפברואר 2018 אבל לא תועד במערכת פיקוח על הבנייה, כנראה בשל כשל נקודתי."

ה. רחוב ב 9

בתאריך 13 באוגוסט 2015 נערך סיור ובעקבותיו נפתח תיק פיקוח:

מועד פתיחת תיק פיקוח	סטטוס תיק פיקוח	הגורם המטפל	תיאור	ממצא
31 באוגוסט 2015	פעיל	מפקחת בנייה	קיימות מדרגות רופפות, קיימים סדקים בקירות המבנה הנובעים משקיעת יסודות. ריקבון בקונסטרוקציית גג רעפים באופן המהווה סכנה.	הליקויים במבנה המסוכן טרם טופלו ותיק פיקוח טרם נסגר.

לא נמצא תיעוד לתלונה שהתקבלה.

בתאריך 31 באוגוסט 2015 הופק מכתב לבעלי הבניין. ברשת העירונית תועדה תמונה אחת של הסכנה שנמצאה במבנה.

בתאריך 1 ביוני 2016 התקבלה תלונת מוקד לפיה, תושב ביקש שמפקח בנייה יבצע בדיקה של המבנה בכתובת המוזכרת לעיל. בתאריך 9 במאי 2016 הפיקה מנהלת אגף רישוי ופיקוח על הבנייה דאז מכתב לבעלי הבניין לפיו, הממצאים שאותרו בסיור שנערך בתאריך 13 באוגוסט 2015 טרם הוסרו וכי עליהם לתקן את הליקויים באופן מידי. בתאריך 21 ביוני 2016 הופק מכתב נוסף בהסתמך על ממצאי סיור שנערך בתאריך 9 במאי 2016.

לאחר שבעלי הבניין לא טיפלו בליקויים שנמצאו, בתאריך 10 בנובמבר 2016 הופק מכתב בקשה לממונה על המחוז לאשר הריסה של המבנה המסוכן. לאחר שלא התקבל מענה מהממונה על המחוז במשרד הפנים, בתאריך 14 במרץ 2017 נשלח מכתב נוסף לממונה על המחוז: "עד למועד זה טרם התקבלו השגות בעקבות הודעתנו על כך

שהמבנה [הנוזר לעיל] הינו מבנה מסוכן ודרושה תוכנית לתיקון הליקויים."

לא נמצא תיעוד לסיורי שטח נוספים שנערכו במבנה המסוכן בתקופה 1 בינואר 2017 עד 1 בספטמבר 2018 ולא נמצא מסמך המעיד על תיקון המבנה המסוכן והסרת הסכנה.

בסיור בשטח שערך נציג הביקורת בתאריך 18 באוקטובר 2018, נמצא כי מדובר במבנה ישן מאוד אשר טרם שופץ והליקויים בו טרם תוקנו.

תגובת מנהל היחידה:

"המבנה הוכרז כמבנה מסוכן בתאריך 2 בינואר 2017 על ידי קודמי בתפקיד ולא היה המשך טיפול ומעקב."

1. רחוב מ [REDACTED] עד 30

בשנת 2016 התקבלו שתי תלונות מוקד בנוגע למבנה מסוכן. בתאריך 27 בינואר 2016 ובתאריך 10 בפברואר 2016 נערכו סיורים בשטח ובעקבותיהם נפתחו תיקי פיקוח:

מועד פתיחת תיק פיקוח	סטטוס תיק פיקוח	הגורם המטפל	תיאור	ממצאים
27 בינואר 2016 10 בפברואר 2016	פעיל	מהנדס העירייה דאז	קיים סדק גדול בחלק הצפוני של הבניין מקומה ראשונה עד קומה רביעית וכן נפילה של חלקי טיח ובטון ממעטפת המבנה באופן המהווה סכנה. המצב של המבנה החמיר, המבנה הוכרז כמבנה מסוכן.	הליקויים במבנה המסוכן טרם טופלו ותיק פיקוח טרם נסגר.

בתאריך 10 בפברואר 2016 הופק מכתב לבעלי המבנה המסוכן ממהנדס העירייה דאז לפי, "המצב של המבנה החמיר. המבנה הוכרז כמבנה מסוכן".

לא אותרו תמונות המתעדות את הסכנה שנמצאה במבנה.

בתאריך 16 באוגוסט 2016 ובתאריך 18 באוגוסט 2016 התקבלו שתי תלונות מוקד נוספות מתושבים לפיהן, "יש שני בניינים שהעירייה שמה להם שלט של סכנת התמוטטות, עדיין גרים שם אנשים. מבקש שיפנו את הדיירים".

למרות ההכרזה על המבנה כמסוכן ולמרות התלונות הנוספות שהתקבלו, לא נמצא תיעוד לסיורי שטח נוספים שנערכו במבנה המסוכן בתקופה 1 בינואר 2016 עד 1 בספטמבר 2018 ולא נמצא מסמך המעיד על תיקון המבנה המסוכן והסרת הסכנה.

בסיור שערך נציג הביקורת בתאריך 18 באוקטובר 2018, נמצא כי החלו להתבצע עבודות שיפוץ במסגרת פרויקט תוכנית מתאר ארצית לחידוש וחיזוק המבנה.

תגובת מנהל היחידה:

"בבניין ברחוב א [REDACTED] 28 - בוצעו עבודות תמיכות זמניות לעמודי הבניין בשנת 2016 על ידי אגף שיפור פני העיר - בימים אלו מתבצעות עבודות חיזוקים למבנה כדי למנוע את הסכנה במסגרת היתר בנייה שניתן.

בבניין ברחוב א [REDACTED] 30 - בוצעו עבודות תמיכות זמניות לעמודי הבניין בשנת 2016 על ידי אגף שיפור פני העיר, הנושא נמצא כעת תחת טיפול מנכ"ל העירייה."

2. רחוב א [REDACTED] 13

בתאריך 2 באוקטובר 2014 נערך סיור בשטח לבדיקת מסוכנות המבנה ובעקבותיו נפתח תיק פיקוח, כלהלן:

מועד פתיחת תיק פיקוח	סטטוס תיק פיקוח	פרטי הגורם המטפל	תיאור	ממצאים
2 באוקטובר 2014	פעיל	ממונה על מבנים מסוכנים דאז	נפילה מקומה 12 של חיפוי פסיפס בשטח נרחב. קיימת סכנה מיידיית לנפילה של קטעים נוספים.	הליקויים במבנה המסוכן טרם טופלו ותיק הפיקוח טרם נסגר.

לא נמצא תיעוד לתלונה שהתקבלה.

הביקורת לא מצאה תיעוד למכתב התראה שנשלח לדיירים בשנת 2014, לאחר שנקבע שהמבנה מסוכן.

בתאריך 3 במרץ 2015 ביצע מהנדס העירייה דאז סיור בשטח ובתאריך 6 במרץ 2016 הופק מכתב לבעלי המבנה המסוכן לפיו, "נפילה מקומה 12 של חיפוי פסיפס בשטח נרחב. קיימת סכנה מיידית לנפילה של קטעים נוספים... לפי מיטב הבנתי המקצועית לאור ממצאי [לעיל] המבנה מהווה סכנה מיידית לשלום המחזיקים בו או לציבור וזאת לפי סעיף 3(א) לחוק עזר עירוני - מבנים מסוכנים".

לא אותרו תמונות המתעדות את נפילת האריחים במבנה המסוכן. נוסף על כך, לא נמצא תיעוד לסיורי שטח נוספים שנערכו במבנה המסוכן בתקופה 1 בינואר 2015 עד 1 בספטמבר 2018 ולא נמצא מסמך המעיד על תיקון המבנה המסוכן והסרת הסכנה. בסיור שערך בתאריך 18 באוקטובר 2018 נציג הביקורת לא נמצא מבנה הכולל חיפוי פסיפס בכתובת האמורה ומשכך, ייתכן שהכתובת המצוינת בתיק פיקוח, שגויה.

ח. שדרות ה

בשנת 2011 התקבלה תלונה לגבי מבנה מסוכן. בתאריך 30 במרץ 2011 נערך סיור בשטח ובעקבותיו נפתח תיק פיקוח:

מועד פתיחת תיק פיקוח	סטטוס תיק פיקוח	פרטי הגורם המטפל	תיאור	ממצאים
30 במרץ 2011	פעיל	מפקח בנייה דאז	מחזית מערבית ממרפסת קומת מגורים התנתקו ונפלו אריחי שיש. קיים חשש להמשך נפילת אריחים. המצב מהווה סכנה לעוברים ושבים.	הליקויים במבנה המסוכן הוסרו, אך תיק הפיקוח טרם נסגר.

בתאריך 30 במרץ 2011 הפיק מפקח בנייה מכתב לבעלי המבנה המסוכן לפיו, "מחזית מערבית ממרפסת קומת מגורים התנתקו ונפלו אריחי שיש. קיים חשש להמשך נפילת אריחים. המצב מהווה סכנה לעוברים ושבים. עליכם לתקן מיד את המבנה וזאת כדי למנוע סכנה לציבור ולרכוש..."

לתיק הפיקוח לא צורפו תמונות המתעדות את הסכנה שנמצאה במבנה.

לא נמצא תיעוד לסיורי שטח נוספים שנערכו במבנה המסוכן בתקופה 1 בינואר 2011 עד 1 בספטמבר 2018 ולא נמצא מסמך המעיד על תיקון המבנה המסוכן והסרת הסכנה.

בסיור שערך בתאריך 18 באוקטובר 2018 נציג הביקורת בשטח, לא נמצאו ליקויים במרפסות המבנה. למרות שהליקויים במבנה הוסרו, תיק הפיקוח טרם נסגר.

ט. רחוב א 16

בתאריך 13 ביולי 2016 נערך סיור בשטח ובעקבותיו נפתח תיק פיקוח:

מועד פתיחת תיק פיקוח	סטטוס תיק פיקוח	פרטי הגורם המטפל	פרטי תיק פיקוח	ממצאים
13 ביולי 2016	פעיל	מנהלת אגף רישוי ופיקוח על הבנייה דאז	הורכב מזגן בצורה מסוכנת על מעקה של חלון, באופן המהווה סכנה.	הליקויים במבנה המסוכן הוסרו, אך תיק הפיקוח טרם נסגר.

לא נמצא תיעוד לתלונה שהתקבלה.
 בתאריך 13 ביולי 2016 הפיקה מנהלת אגף רישוי ופיקוח על הבנייה דאז מכתב לבעלי המבנה המסוכן לפיו, הרכבת המזגן נעשתה באופן המהווה סכנה לשלום הציבור.
 לתיק הפיקוח לא צורפו תמונות המתעדות את הסכנה שנמצאה במבנה.
 לא נמצא תיעוד לסיורי שטח נוספים שנערכו במבנה המסוכן בתקופה בין 1 בינואר 2016 עד 1 בספטמבר 2018 ולא נמצא מסמך המעיד על תיקון המבנה המסוכן והסרת הסכנה.
 בסיור שערך בתאריך 18 באוקטובר 2018 נציג הביקורת, לא נמצא מזגן המורכב על מעקה חלון במבנה באופן מסוכן. למרות שהליקויים במבנה הוסרו, תיק הפיקוח שנפתח כנגד בעלי המבנה, לא נסגר.

7. בדיקת מסוכנות המבנים העירוניים

בבעלות העירייה מבנים שנבנו לפני שנים רבות (מבנים שבהם העירייה נותנת שירותים לציבור, בתי ספר, גני ילדים, מועדוניות וכדומה).
 בדיקה של מבני העירייה נעשית רק במקרים שבהם מתקבלת תלונה בנוגע לחשש לקיומו של מבנה עירוני מסוכן.
 נמצא כי לא קיים רישום המאפשר לזהות מבנים מסוכנים שבבעלות העירייה, ככל שישנם. כמו כן, לא נערכת בדיקה יזומה ותקופתית לבחינת היעדר מסוכנות של מבני ציבור.

תגובת מנהל היחידה:

"טענת הביקורת נכונה. לא בוצעו בדיקות יזומות ותקופתיות למבנים העירוניים לבחינת היעדר מסוכנות של מבני ציבור. אין אפשרות לבצע את הבדיקות... מהסיבה שאין מספיק כוח אדם [ביחידה] שיבצע זאת, מחלקת מבנים מסוכנים מורכבת ממנהל [היחידה] ומזכירה בלבד."

8. מבני פל-קל

8.1 כללי

פל-קל היא שיטת בנייה שהומצאה בשנות ה-70 והייתה בשימוש עד לסוף שנות ה-90. שיטה זו אפשרה בניית תקרות בטון של מבנים המשמשים למגורים ולמסחר באמצעות ארגזים של פח גלי בתוך הבטון, כתחליף למוטות פלדה. המשמעות היא הפחתה משמעותית של משקל התקרה תוך חסכון משמעותי בבטון, ברזל וקיצור זמן הבנייה.

ככלל, בשיטה זו המבנה פחות עמיד מאשר מבנייה באמצעות מוטות פלדה. כמו כן, תקרות אלו אינן מאפשרות גילוי מוקדם של בעיות, כגון סדקים וקורוזיה, המסכנות את יציבות המבנה.

בתאריך 4 באוגוסט 1996 פורסם חוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 11/96 בו נקבע כי שיטת פל-קל אינה עומדת בדרישות תקן ישראלי מספר 466 (בנושא "חוקת הבטון: עקרונות כלליים") ואין לתת היתר וטופס 4 לבניין שנבנה בשיטה זו.

בעקבות אסון ורסאי בשנת 2001⁶ הוקמה ועדת זיילר אשר המלצותיה לאופן הטיפול במבני פל-קל עוגנו בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 5/2007 בנושא "הנחיות לטיפול במבנים שנבנו בשיטת הפל-קל" (להלן - חוזר מנכ"ל). ההנחיות "נותנות בידי ראשי הרשויות ומהנדסי הרשויות כלים יעילים לאכיפת הבדיקה, ובמידת הצורך - תיקון של מבנה הפל-קל בתחומיהם. כלים אלה מבוססים בעיקר על חוקי העזר הקיימים לטיפול במבנים מסוכנים ועל חוק התכנון והבנייה".

סעיף 13)249 (לפקודת העיריות קובע כאמור, כי העירייה אחראית לטפל במבנים מסוכנים.

למרות אי-עמידת מבנים שנבנו בשיטת פל-קל בתקן הישראלי, לא כל המבנים שהוקמו בשיטה זו מוגדרים בהכרח כמבנים מסוכנים.

תגובת מנהל היחידה:

"...כיום הנושא נמצא תחת מעקב ופיקוח."

8.2 מיפוי מבנים

סעיף 4 להנחיות לטיפול במבנים שנבנו עם תקרות הכוללות גופי מילוי מפת, התשס"ז-2007 שצורפו לחוזר מנכ"ל (להלן - הנחיות) מחייבות את מהנדס העירייה לאתר את כל מבני הפל-קל בעיר: "מהנדס הרשות יפעל בעצמו או באמצעות מהנדס-

יועץ לאיתור כל מבני הפל-קל הנמצאים בתחומי הרשות המקומית..."

סעיף 5 להנחיות מחייב את מהנדס העירייה לנהל רשימה של מבני פל-קל הנמצאים בתחום העירייה: "מהנדס הרשות יערוך רשימה של מבני פל-קל הנמצאים בתחום הרשות המקומית." מנהל היחידה אחראי על איתור מבני פל-קל ועריכת רשימה הכוללת את כל המבנים הקיימים בעיר.

בשנת 2001, לאחר אסון ורסאי, העביר משרד הפנים לרשויות המקומיות מידע על אודות המבנים שנבנו בשיטת פל-קל ושהיו ידועים באותה עת. בהתאם לסעיפים 6 עד 9 להנחיות, מהנדס העירייה מחויב להוסיף לרשימה האמורה כל מבנה החשוד שנבנה בשיטת פל-קל: "מהנדס הרשות יעדכן את פרטי מבני הפל-קל הכלולים ברשימה ואשר הומצאו או יוצאו לו על ידי המטה מעת לעת... מהנדס הרשות יוסיף לרשימה בכל עת, מבני פל-קל אשר דבר קיומם נודע לו..."

נמצא כי נכון לתאריך 1 בספטמבר 2018 (מועד הביקורת) מנהל היחידה מנהל רשימה הכוללת 52 מבנים שנבנו בשיטת פל-קל בעיר (להלן - רשימת פל-קל).

8.3 בדיקת מבנים החשודים בבניית פל-קל

סעיף 10 להנחיות מחייב את מהנדס העירייה להודיע לבעל בניין שהמבנה שבבעלותו חשוד כמבנה פל-קל, עד 14 ימים ממועד הוספתו לרשימה.

סעיף 12 להנחיות קובע כי "מהנדס הרשות ינחה בעלים של מבנה פל-קל לבצע באופן מידי, באמצעות מהנדס מוסמך מטעמו, בדיקה מצבית של מבנה הפל קל".

בהתאם לסעיף 13 להנחיות, "מהנדס הרשות, באמצעות המהנדס היועץ, ינחה את הבעלים של מבנה פל-קל שקיבל הודעה ושביצע את הבדיקה המצבית על מנת שיפעל

⁶ קריסת תקרה שנבנתה בשיטת פל-קל בעת מסיבת חתונה באולמי ורסאי בירושלים.

באופן מיידי להפחתת העומסים השימושיים המופעלים על כל אחת מהתקרות הכוללות גופי מילוי מפח באופן שלא יעלו, על פי חוות דעת של מהנדס מוסמך, על הקבוע בתקן לסוג השימוש המותר ו/או הקיים בפועל ובכל מקרה לא יעלו על 250 קילוגרם למטר רבוע".

סעיף 16 להנחיות קובע כי "מבנה פל-קל אשר על-פי דוח הבדיקה המצבית קיימים בו סימני הרס או שקיעות בלתי סבירים או שבוצעו בו שינויים העלולים להשפיע על יציבות תקרות או מרכיבים אחרים בו... תידרש הפסקת השימוש בו ופינויו מכל אדם, ובמידת הצורך הריסתו..."

סעיף 17 להנחיות מוסיף כי "לא התקבל דוח הכולל את ממצאי הבדיקה המצבית ואישור עמידה בעומס המותר תוך 30 יום כאמור לעיל, רשאי מהנדס הרשות להנחות את הבעלים בדבר הפסקת השימוש במבנה הפל-קל ופינויו מכל אדם או הריסתו במידת הצורך".

נמצא כי בעירייה לא קיים תיעוד מלא להנחיות לבדיקת המבנים בידי מהנדס מוסמך שנשלחו, ככל שנשלחו, לבעלי המבנים החשודים בבנייה בשיטת פל-קל (ראו דוגמאות בסעיף 8.6 להלן).

כמו כן, העירייה לא מעסיקה יועץ מומחה בתחום פל-קל לצורך מתן ייעוץ שוטף ובדיקת חוות הדעת המתקבלות מהיועצים של בעלי המבנים בנושא מסוכנות או היעדר מסוכנות המבנים, לרבות בנוגע לאופן הטיפול הנדרש בכל מבנה. לפי דוח מעקב של היחידה בנושא מבני פל-קל, ישנם 21 מבנים החשודים בבנייה בשיטה זו, אשר נכון למועד הביקורת, טרם טופלו (11 מבנים בסטטוס "בבירור" ו-10 מבנים בסטטוס "טרם טופלו").

במדגם הביקורת לא נמצא תיעוד לבדיקות של המבנים החשודים בבניית פל-קל בידי מהנדסים מומחים על מנת לוודא כי אכן מדובר בבניית פל-קל. כמו כן, לא נמצא תיעוד לבדיקות שנערכו, ככל שנערכו, לבחינת קיומה או אי-קיומה של סכנה כתוצאה משיטת הבנייה, כמחויב בחוזר מנכ"ל (ראו דוגמאות בסעיף 8.6 להלן).

תגובת מנהל היחידה:

"עיריית ראשון לציון קיבלה רשימה ממינהל התכנון של מבנים החשודים שנבנו בשיטת פל-קל, ברשימה היו 52 כתובות של מבנים.

נשלחו בעבר הודעות לבעלי הבניינים שיבצעו בדיקות לבניינים אלו על ידי מהנדס מוסמך ומעבדה מוסמכת בהתאם לחוזר מנכ"ל 5/2007.

מאז כניסתי לתפקיד בסוף 2017 עשיתי שינוי משמעותי בניהול ומיון הבניינים הנמצאים ברשימה, היה שיתוף פעולה עם מינהל התכנון והצלחתי לקדם את הטיפול ברשימה המקורית ולהוריד את מספר המבנים החשודים שנבנו בשיטת פל-קל ל-29... לגבי נושא יועץ פל-קל, היה מכרז שלא הגישו הצעות ויצאנו למכרז נוסף, ובקרוב יהיה יועץ פל-קל לעיריית ראשון לציון.

העירייה הכינה שלטים בעניין העומס המותר בהתאם לחוזר מנכ"ל 5/2007 ובקרוב יוצבו על הבניינים שנבנו בשיטת פל-קל.

עד חודש יוני 2018 היה שיתוף פעולה עם מהנדס... ממינהל התכנון (מטה פל-קל) ומאז התחלף... הופסק שיתוף הפעולה, אין מענה טלפוני, מיילים ומענה למכתבים שנשלחו.

טענת הביקורת שהבניינים לא נבדקו על ידי מהנדסים מומחים לא נכונה, בשנים שעברו העסיקה העירייה את המהנדס... כיועץ חיצוני לבדוק חלק מהבניינים החשודים שנבנו בשיטת פל-קל."

כאמור, לא נמצא תיעוד לבדיקות שנערכו, ככל שנערכו.

8.4 המשך טיפול במבני פל-קל

במקרה בו התקבל דוח בדיקה ראשונית, נקבע בסעיף 21 להנחיות כי המשך הטיפול יהיה, כלהלן:

א. במקרה בו לא נמצאה סכנה המצריכה הפסקת שימוש במבנה ופינויו - הבעלים יערוך מעקב תקופתי אחר מצב המבנה (בדיקה מצבית אחת לשנה באמצעות מהנדס מומחה בתחום פל-קל).

ב. במקרה בו נמצאה סכנה - מהנדס הרשות ינחה על הפסקת שימוש במבנה, פינויו, הריסתו או כל פעולה אחרת למניעת הסכנה. כמו כן, מהנדס העירייה נדרש להורות על ביצוע בדיקה מפורטת של המבנה כמפורט בסעיף 22 להנחיות (מיפוי תקרת פל-קל, הכנת תוכנית קונסטרוקציה ועוד).

בהתאם להנחיות, במקרה שבו נמצאה בניית פל-קל מסוכנת, דוח הבדיקה המפורט יוגש למהנדס העירייה לא יאוחר מ-120 ימים מהיום שהנחה את הבעלים לבצע את הבדיקה. בהתאם לדוח המפורט, בעל הבניין נדרש לבצע תיקון של המבנה ולקבל אישור מיועץ פל-קל מוסמך על ביצוע כל התיקונים הנדרשים להסרת הסכנה.

לאחר שבוצעו כל התיקונים הנדרשים, מהנדס העירייה יכול להחליט על הסרת המבנה מרשימת מבני הפל-קל או לחלופין, על ביצוע מעקב תקופתי אחר המבנה. לפי דוח המעקב של העירייה אחר מבני פל-קל, ישנם שישה מבנים בסטטוס מעקב שנתי בגינם יש לבצע ולהגיש לעירייה דוח בדיקה של המבנה מדי שנה. נמצא כי לא בוצע מעקב אחר המבנים והעירייה לא קיבלה מבעלי המבנים דוחות בדיקה שנתיים.

תגובת מנהל היחידה:

"בשנה האחרונה ניהלתי את נושא המעקב השנתי מול בעלי הבניינים ו[אני] עושה מעקב לכל הנושא.

בנוסף, אני מנהל את הנושא בהתאם להנחיות של חוזר מנכ"ל 7/2005, הנושא מורכב ולא פשוט כי זה דורש מבעלי הבניינים הוצאות כספיות גדולות."

8.5 הפסקת המעקב

סעיף 11 להנחיות מאפשר גריעה של מבנים מרשימת המבנים החשודים בבניית פל-קל, אם השתכנע מהנדס העירייה כי לא מדובר במבנה פל-קל ולא קיימת סכנה למשתמשים בו.

בהתאם לסטטוסים של הבניינים הכלולים ברשימת מבני פל-קל, 23 מבנים הוסרו מרשימה זו. לא נמצא תיעוד להודעות השנתיות שנשלחו למשרד הפנים עד לשנת 2018 וכוללות הסרת 23 המבנים, ככל שנשלחו, אף שהעירייה מחויבת להודיע למשרד הפנים על כל הסרה של מבנה מרשימת המבנים החשודים.

יצוין, כי בתאריך 16 במאי 2018 שלח מנהל היחידה עדכון למשרד הפנים.

תגובת מנהל היחידה:

"טענת הביקורת לא נכונה, משרד הפנים ומינהל התכנון מעודכנים על כל המבנים שהוסרו מהרשימה ובאישורם."

כאמור, עד לשנת 2018 לא נשלחו עדכונים למשרד הפנים.

נוסף על כך, לא נמצא תיעוד לסיבות להסרת המבנים מהרשימה. כמו כן, לא נמצאו מסמכים המעידים על כך שהמבנים שהוסרו מהרשימה נבדקו בידי מהנדס כמחויב בהנחיות וכי בבדיקה עלה כי במבנה לא נעשתה בנייה בשיטת פל-קל או לחלופין, בניית הפל-קל אינה מסכנת את המשתמשים במבנה או את הציבור.

יש לציין כי לחלק מהמבנים שהוסרו מהרשימה קיים כינוי כללי, מבלי שתועדה כתובת המבנה המאפשרת לזהות את מיקומו ולבצע בו בדיקה חוזרת של סיבת ההסרה מהרשימה.

כך לדוגמה, לא תועדו ברשימת הכתובות למבנים שהוסרו מהמעקב בגין מבנה מספר 13 המכונה ב"מ, מבנה מספר 17 המכונה מ"ס, הב"א ומבנה מספר 18 המכונה ח"מ (גלריה).

במכתב מתאריך 14 במאי 2019 ששלח מרכז מטה פל-קל במינהל התכנון למהנדס העירייה, מצוינת רשימה מעודכנת של מבנים החשודים כבנויים בשיטה האמורה:

הערה	מספר מבנים	תיאור
"בדיקה מצבית שנתית על-ידי מהנדס מומחה."	8	במעקב שנתי
	9	טרם טופל
	27	הוסר מהרשימה
	8	בברור העירייה
	52	סך הכל

8.6 בדיקות מדגמיות

הביקורת בחרה מדגם הכולל חמישה מבנים הכלולים ברשימת פל-קל ונבחרו באופן אקראי, על מנת לבחון את אופן הטיפול במבנים אלה, ממועד גילוי החשד על המבנה ועד למועד הביקורת (חודש ספטמבר 2018).

נמצא שמהנדס מומחה בדק את המבנים שנדגמו באופן ראשוני בלבד. כמו כן, במשך שנים, עמידות מבני הפל-קל לא נבדקה מדי שנה בידי מהנדס מוסמך ולעירייה לא ידוע האם קיימת סכנה מהמבנים. הממצאים יובאו להלן.

■ רחוב [REDACTED] 7 - סטטוס "במעקב"

בתאריך 16 במאי 2004 נערכה בדיקה של המבנה ומהנדס מומחה קבע כי מדובר במבנה פל-קל. בדיקת מעבדה שנערכה במסגרת בדיקה של יועץ (מהנדס) מומחה קבעה כי ישנם ליקויים בבנייה, אך נכון למועד הבדיקה, המבנה אינו מסוכן.

בהתאם לדוח, הדיירים נדרשו לשלוח לעירייה דוחות בדיקה שנתיים של מהנדס מומחה. בשנים 2004 עד 2011 לא התקבלו דוחות בדיקה תקופתיים.

בתאריך 4 ביולי 2011 שלח מנהל היחידה דאז מכתב לדיירים בו ביקש לקבל דוח בדיקה. בתאריך 26 בנובמבר 2013 מהנדס העירייה שלח מכתב למשרד הפנים בו המליץ, כי לאחר שקיבל דוח מעבדה וחוות דעת של מהנדס מומחה, יש להעביר את המבנה לרשימת מעקב.

לא נמצא תיעוד לחוות דעת של יועץ מומחה.
בתאריך 14 בינואר 2014 התקבל אישור משרד הפנים להעברת המבנה לרשימת המעקב. למרות שהתקבל אישור משרד הפנים, בתקופה 1 בינואר 2014 עד 1 בספטמבר 2018 לא התקבלו דוחות בדיקה תקופתיים של המבנה.

תגובת מנהל היחידה:

"סטטוס 'במעקב'. הבניין נמצא במעקב שנתי. בהמשך אדרוש מהבעלים להגיש תצהיר עדכני."

■ **רחוב [REDACTED] - סטטוס "במעקב"**

בנובמבר 2006 נערכה בדיקה של המבנה ומהנדס מטעמו של בעל המבנה קבע כי מדובר במבנה חזק ויציב, ללא ליקויים, הבנוי בשיטת פל-קל, אך אינו מהווה סכנה.

בהתאם לדוח, בעל המבנה נדרש לשלוח לעירייה דוחות בדיקה שנתיים של מהנדס מומחה. בשנים 2006 עד 2013 לא התקבלו דוחות בדיקה תקופתיים.

בתאריך 23 באוקטובר 2013 נערכה בדיקת מעבדה שקבעה כי מדובר במבנה פל-קל העלול להיות סכנה. בתאריך 14 באפריל 2014 שלח מנהל היחידה דאז מכתב לבעל המבנה לפיו, מכיוון שלא התקבלו דוחות בדיקה תקופתיים במשך שנים רבות, מדובר במבנה מסוכן. בתאריך 22 באפריל 2014 הכריזה העירייה על המבנה כמסוכן ומיועד להריסה/פינוי. לא נמצא מסמך המעיד על בדיקת המבנה בשנים 2014 עד 2016.

בתאריך 25 ביולי 2017 נערכה בדיקה נוספת למבנה ונקבע כי המבנה אינו מסוכן, אך נדרש להיות במעקב שנתי. נכון לתאריך 1 בספטמבר 2018, טרם התקבל דוח בדיקה תקופתי.

תגובת מנהל היחידה:

"סטטוס 'במעקב'. הבניין נמצא במעקב שנתי. בהמשך אדרוש מהבעלים להגיש תצהיר עדכני."

■ **רחוב [REDACTED] 13 - סטטוס "טרם טופל"**

העירייה איתרה את המבנה במועד לא ידוע. בתאריך 5 ביולי 2011 שלח מנהל היחידה דאז מכתב לבעלי המבנה בו ביקש שיבצעו בדיקה תקופתית. בתאריך 18 ביולי 2011 השיבה נציגות דיירי הבניין כי בכוונתם לבצע חיזוק של הבניין ולכן אין בכוונתם לבצע בדיקה ראשונית של המבנה.

בתאריך 22 במאי 2013 קבע מהנדס העירייה דאז כי מדובר בבניין פל-קל המחייב בדיקה ראשונית ותקופתית לבחינת עמידותו. נכון לתאריך 1 בספטמבר 2018, טרם נערכה בדיקה ראשונית של המבנה. כמו כן, בתקופה בין 1 בינואר 2011 עד 1 בספטמבר 2018 לא נעשו בדיקות תקופתיות של המבנה.

רק בתאריך 31 ביולי 2018 אושרה תוכנית מפורטת לחיזוק המבנה, ונכון למועד הביקורת, המבנה טרם חוזק.

תגובת מנהל היחידה:

"סטטוס 'טרם טופל'. הבניין מיועד להריסה - בתאריך 31 ביולי 2018 אושרה תוכנית מפורטת לחיזוק המבנה."

▪ **רחוב [] - סטטוס "טרם טופל"**

העירייה איתרה את המבנה במועד לא ידוע. בתאריך 23 באוקטובר 2011 שלח מנהל היחידה דאז מכתב לבעלים בו ביקש שיבצעו בדיקה תקופתית למבנה. נכון לתאריך 1 בספטמבר 2018, טרם בוצעה בדיקה ראשונית של המבנה. כמו כן, בתקופה מ-1 בינואר 2011 עד 1 בספטמבר 2018 לא נערכו בדיקות תקופתיות של המבנה.

תגובת מנהל היחידה:

"סטטוס 'טרם טופל'. קרוב לחודשיים נפגשתי עם נציגים מהבניין, סוכם שהם יזמינו מהנדס לבצע בדיקה ראשונית לבניין ויעדכנו אותי, עד היום טרם נתקבל דיווח, אך ישנו מעקב מטעמי."

▪ **מכון - סטטוס "בבירור"**

במכון בשטח העיר ישנם מבנים רבים אשר הוקמו לפני שנים רבות. חלק מהמבנים הוקמו בשיטת פל-קל. למרות שהמכון היה ברשימת מבני הפל-קל של העירייה, עד לשנת 2018, לא נשלח למשרד הרלוונטי מכתב בקשה לביצוע בדיקה של מבנים אלה ולא נערכה בדיקה בפועל של עמידותם. בתאריך 20 בפברואר 2018 שלח מנהל היחידה מכתב למשרד האחראי על הפעלת המכון וביקש שתיערך בדיקה של מבני פל-קל במכון. לאחר פגישה שקיים מנהל היחידה עם נציגי המשרד, הודיע נציג המשרד למנהל היחידה בתאריך 12 באפריל 2018, כי לאחר בדיקה ראשונית זוהו מבני הפל-קל אשר עמידותם טרם נבדקה בהתאם להנחיות, ובכוונת המשרד לבצע בדיקה של המבנים, כמחויב.

תגובת מנהל היחידה:

"סטטוס 'בבירור'."

מחודש פברואר 2018 נשלחו מכתבים למשרד... בתיאום עם מהנדסת ראשית ממשרד..., משרד... הוציאו מכרזים לבדיקות המבנים על ידי מהנדסים מומחים, בקרוב אני אמור לקבל דיווח על תוצאות הבדיקות..."

ריכוז ממצאים, מסקנות והמלצות

הביקורת בדקה את התנהלות היחידה בתקופה ינואר 2016 עד ספטמבר 2018. בחודש דצמבר 2017 מונה מנהל חדש ליחידת מבנים מסוכנים. מממצאי הביקורת עולה כי החל משנת 2018, חל שיפור ניכר בהתנהלות היחידה.

בתאריך 10 ביולי 2018 כתב מהנדס העירייה למנהל ביקורת בכיר, מבקר המדינה, בנוגע לפעילות העירייה בטיפול במבני פל-קל, בין היתר: "העירייה מקיימת עבודת מטה יסודית ומקיפה בנושא בדיקת ומעקב אחר מבני פל-קל בתחומה ומתייחסת ברצינות רבה לעניין זה. במסגרת ישיבות מעקב תקופתיות, צוות רב

תחומי של אנשי מינהל הנדסה ואחרים בוחנים את כלל ההיבטים הנוגעים לדבר, לרבות יידוע הציבור, מעקב הנחיות לבעלי נכסים, בחינת האמצעים המשפטיים ועוד... העירייה פועלת בנחישות לאכיפת ביצוע הבדיקות כנדרש בחוזר מנכ"ל..."

תגובת סגנית היועצת המשפטית - תביעה ואכיפה עירונית:

"נעשית עבודה בפרקליטות המדינה על מנת לבצע רפורמה בנושא הטיפול האכיפתי בנושא המבנים המסוכנים."

תגובת מהנדס העירייה:

הטיפול במבנים מסוכנים הוא מהחשובים בתפקידי הרשות המקומית, יש לברך על קיומו של הדוח כבסיס לשדרוג הפעילות העירונית בנושא זה. הביקורת נמנעה מלהתייחס במפורש לשאלות של מבנה ארגוני, היקף כוח אדם והקושי בגיוס כפי שעולה מבין השורות עד למינויו של מנהל [היחידה] הנוכחי. שטחה הגדול של העיר, ריבוי המבנים הישנים בה והאתגרים הגדלים והולכים בתחום בטיחות הבנייה מחייבים לעניות דעתי **גישה חדשה** לנושא מבחינה ארגונית ורצוי היה שדוח המבקרת יכלול המלצות בהקשר זה, לרבות בחינת הצורך ב:

- הקמת אגף חדש שירכז את כלל פעילות הפיקוח על אתרי בניה פרטיים, בטיחות מבנים וכיוצא בזה הן בשגרה והן בחירום.
- הוספת תקנים למהנדסי מבנים מסוכנים.
- הקצאת שטח מתאים לישיבה והתנהלות יומיומית של [היחידה]. "[ההדגשה במקור]"

בהמשך לתגובה יש להעיר, כי יחידת מבנים מסוכנים כפופה למחלקת פיקוח על הבנייה. המלצות להגדיל את מצבת כוח האדם במחלקה זו פורסמו כבר בדוחות ביקורת קודמים. כמו כן, אגף השירות העירוני העסיק בעבר יועצים ארגוניים במטרה לבחון את התנהלות המחלקה, אך העבודה הופסקה.

תגובת מנהלת אגף השירות העירוני דאז:

"נעשה הליך ארגוני [במחלקת פיקוח על הבנייה]... מדובר בנושא ניהולי, [היועצים] הבינו שהשינוי צריך להתבצע ברמה הניהולית. כשלא התאפשר, אמרתי שלא כדאי להמשיך."

1. חוק עזר

- א. חוק העזר המסדיר את סמכות העירייה לטפל במבנים מסוכנים בעיר אינו מעודכן ואינו מקנה לעירייה כלים מספקים לטיפול במבנים המסוכנים.
- ב. חוק העזר אינו מאפשר לעירייה לטפל במבנים בסכנת התמוטטות מיידית ללא פנייה ואישור הממונה על המחוז. בחוקי עזר של רשויות אחרות (כגון עיריית ירושלים ותל אביב-יפו) עולה כי אין צורך בפעולה זו. בבדיקת מדגם שכלל עשרה תיקי פיקוח שנפתחו בין השנים 2011 עד 2016 ונבחרו באופן אקראי, נמצא כי קבלת אישור הממונה על המחוז לצורך טיפול במבנה בסכנת התמוטטות אורכת לעיתים זמן רב.

יש לעדכן את חוק העזר.

תגובת מהנדס העירייה:

"אין ספק כי חוק העזר העירוני לנושא מבנים מסוכנים הוא מיושן ודורש עדכון. בעקבות בקשתי מטפלת המחלקה המשפטית מזה כשנתיים בעדכון של חוק העזר במסגרות הפורמאליות השונות. (מצ"ב טיוטה אחרונה של נוסח החוק המוצע). יש לשתף את צוות הלשכה המשפטית בהתייחסות לסוגיות העולות בדוח."

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים מסר עו"ד עוזר משפטי ליועצת המשפטית ואחראי הדרכה: "לפני מספר ימים נשלח נוסח מוצע אחרון לאישור משרד הפנים ועם קבלת אישורו יפורסם במועצה. חוק העזר מכיל את כל אותם האלמנטים שעלו בביקורת עצמה."

2. איתור מבנים מסוכנים

א. אף שלפי חוק העזר, יש לערוך מעת לעת, סקר על בניינים העלולים להוות סכנה, נמצא כי לא נערך סקר למיפוי המבנים המסוכנים בעיר. כמו כן, ביחידה לא קיימת תוכנית עבודה יזומה, רב-שנתית, לביצוע בדיקות ואיתור מבנים מסוכנים לכל הפחות, באזורים שבהם קיימת בנייה ישנה.

מומלץ להכין תוכנית עבודה שנתית לביצוע בדיקות יזומות של מבנים הנמצאים באזורים שבהם קיימת בנייה ישנה.

תגובת מהנדס העירייה:

"מבלי להמעט בצורך להגדיל את כח האדם - ההמלצה מקובלת. על בסיס איתור מבנים ישנים בעיר תוכן תכנית עבודה רב שנתית במגמה לסקור את המבנים ולהכין 'כרטיס מבנה' לצורך מעקב. יש לציין כי ברחבי העיר מעל 1,500 מבנים אשר נבנו לפני 1980 ועל כן, תכנית העבודה תתפרס על פני תקופה של מספר שנים."

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר שההמלצה מקובלת ותבוצע.

ב. לא קיים רישום המאפשר לזהות מבנים מסוכנים שבעלות העירייה, ככל שישנם. כמו כן, לא נערכת בדיקה יזומה ותקופתית לבחינת היעדר מסוכנות של מבני ציבור.

יש לערוך בדיקה יזומה ותקופתית לבחינת היעדר מסוכנות של מבני ציבור.

תגובת מהנדס העירייה:

"יש להפריד בין תפקודה של [היחידה] כגורם רגולטורי כלפי הציבור הרחב לבין אחריותה של העירייה כבעלת נכס - לבדיקה, טיפול ואחזקה שוטפת של המבנים ברשותה.

יודגש, במקרים של טיפול דחוף במבנה מסוכן ציבורי או פרטי תמשיך [היחידה] בתפקידה הרגולטורי, ואולם הבדיקה התקופתית היזומה הנדרשת צריכה להתבצע מטעם ועל ידי גורמי עירייה האמונים על נכסי הציבור."

תגובת מנהל אגף נכסים במינהל כספים:

"אכן [מהנדס העירייה] צודק באמירה שיש לזהות בין טיפול ואחזקה שוטפת של המבנים ברשות העירייה לבין לזהות מבנים מסוכנים שבבעלות העירייה. ואכן, מפקחים מטעם אגף הנכסים מבצעים ביקורות בנכסי העירייה אלא שהם אינם הגורם המוסמך לקבוע מסוכנות של מבנה. קביעת מסוכנות המבנה יכול לבצע אך ורק גורם המוסמך לכך מטעם העירייה.

אגף נכסים רואה בחיוב רב את המלצת הביקורת לבצע ביקורת יזומה ותקופתית לבחינת היעדר מסוכנות של מבני ציבור וישתף פעולה עם כל גורם שעליו יטילו את האחריות לביצוע הביקורת."

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר שההמלצה מקובלת ותבוצע באגף נכסים.

תגובת מנהל אגף נכסים:

"...הגורם האחראי לביצוע בדיקות מסוכנות הוא ההנדסה/יחידת מבנים מסוכנים. אגף הנכסים ישתף פעולה ככל שנדרש. להבהיר אגף הנכסים אינו מורשה לבצע בדיקות מסוכנות מבנים. לכן (לזכרוני) סוכם בנושא שמבנים המיועדים להקצאה, טרם הקצאתם וכתנאי להקצאתם, על הגורם המבקש את ההקצאה להעביר לרכות ועדת ההקצאות דוח קונסטרוקטור המאשר שהמבנה אינו מסוכן שהעתק ממנו יועבר ליחידה למבנים מסוכנים."

תגובת מהנדס העירייה:

1. מחלקת מבנים מסוכנים היא הגורם הרגולטורי המנחה בעלי נכסים כיצד לנהוג במקרה של מבנה מסוכן, נכסי העירייה אינם יוצאים מכלל זה.

2. האחריות הכוללת על נכסי העירייה - לרבות תחזוקה, בטיחות, בקרה, מעקב שוטף על מסוכנותם וכיו"ב אינה בתחום טיפולה של מחלקת מבנים מסוכנים." [ההדגשות במקור]

3. פרסום רשימת מבנים מסוכנים

באתר האינטרנט העירוני אין התייחסות לנושא טיפול במבנים מסוכנים ורשימת המבנים המסוכנים שמפורסמת היא חלקית בלבד וכוללת 24 כתובות, נכון לשנת 2016.

יש לפרסם באתר העירוני מידע על אודות פעילות היחידה ולעדכן את רשימת המבנים המסוכנים המפורסמת.

תגובת מהנדס העירייה:

"במסגרת האתר העירוני החדש תעודכן ההתייחסות למבנים מסוכנים באופן מקיף."

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר שההמלצה מקובלת ותבוצע.

4. הגשת כתבי אישום

אף שביחידה מנוהלים 387 תיקי פיקוח בגין מבנים מסוכנים שנפתחו בשנים 2011 עד 2017 והטיפול בהם טרם הסתיים, נכון למועד איסוף הממצאים, מנוהלים 14 כתבי אישום בלבד בנושא מבנים מסוכנים.

בגין יתר תיקי הפיקוח, לא הוגשו לתביעה העירונית המלצות להגשת כתבי אישום (דוח פקח) והנכסים המסוכנים לא טופלו. בבדיקת טיפול היחידה במדגם של תלונות בנושא מבנים מסוכנים, נמצא שטיפול העירייה ארך זמן רב, אף שבחלק מהמבנים קיימים מזה מספר שנים, מפגעים המהווים סכנה לציבור, כגון חלקי טיח רופפים בחזית, חיפויי פסיפס מתפוררים ונופלים מבניינים גבוהים וסדקים נרחבים בקירות בניין.

לדעת הביקורת, יש לבחון את הטיפול במבנים המסוכנים שנפתחו להם תיקי פיקוח לפני זמן רב, לעדכן סטטוס במידה שהמפגע הוסר או להגיש כתבי אישום, בהתאם לצורך.

תגובת מהנדס העירייה:

"בעקבות טיטוט הדוח ייבחנו הקריטריונים להגשת כתבי אישום בשיתוף התביעה העירונית."

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר שההמלצה מבוצעת.

5. מבני פל-קל

- א. בעירייה לא קיים תיעוד מלא להנחיות לבדיקת המבנים בידי מהנדס מוסמך, שנשלחו, ככל שנשלחו, לבעלי המבנים החשודים בבנייה בשיטת פל-קל.
- ב. נכון למועד איסוף הממצאים, לא מועסק יועץ מומחה בתחום פל-קל לצורך מתן ייעוץ שוטף ובדיקת חוות הדעת המתקבלות מיועצים מטעם של בעלי המבנים בנושא מסוכנות או היעדר מסוכנות המבנים, לרבות בנוגע לאופן הטיפול הנדרש בכל מבנה.
- ג. לפי דוח המעקב של העירייה אחר מבני פל-קל, ישנם שישה מבנים בסטטוס מעקב שנתי שבגינם יש לבצע ולהגיש לעירייה דוח בדיקה של המבנה מדי שנה. לא בוצע מעקב אחר המבנים והעירייה לא קיבלה מבעלי המבנים דוחות בדיקה שנתיים.
- ד. בבדיקת מדגם הכולל חמישה מבנים הכלולים ברשימת פל-קל נמצא כי חלקם לא טופלו במשך שנים רבות, עמידותם לא נבדקה בידי מהנדס מוסמך, אלא רק באופן ראשוני ולעירייה לא ידוע האם קיימת סכנה מהמבנים.

יש לתעד את כל ההנחיות שנשלחות לבעלי המבנים החשודים בבנייה בשיטת פל-קל.

מומלץ לבחון את האפשרות להעסקת יועץ מומחה בתחום פל-קל.

תגובת מהנדס העירייה:

"בימים אלו מסתיימים הליכי המכרז למהנדס יועץ מומחה פל קל שתפקידו יהיה לבחון חוות דעת הנדסיות אשר יוגשו מטעם בעלי הנכסים."

יש להשלים את הפיקוח והבקרה על מבני פל-קל בעיר, שהטיפול בהם החל לפני שנת 2018.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר שההמלצות מקובלות ומבוצעות.

