



ביקורת בנושא אכיפה בוועדה המרחבית לתכנון ולבנייה "הקריות"



תאריך: 22/2/2017
מב- 36459

דו"ח ביקורת בנושא

אכיפה בוועדה המרחבית לתכנון ולבנייה "הקריות"

1. רקע

- 1.1. חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - החוק), ותקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970 (להלן-התקנות), מקנים לוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה (להלן-הוועדות המקומיות), בין היתר, סמכויות רישוי, פיקוח ואכיפה.
- 1.2. לוועדות המקומיות ישנן סמכויות פיקוח על כל עבודה בקרקע ובבניין, בחוק או בתקנות נקבע כי היא טעונה היתר. עליהן לקיים פיקוח באתרי הבנייה כדי לוודא שהבנייה נעשית לפי ההיתר ובהתאם לתנאיו ולדרוש מבעלי היתרי בנייה ומבעלי מקצוע שהם מינו להמציא להן דיווחים ותצהירים המעידים על כך שהבנייה עומדת בסטנדרטים שנקבעו בחוק ובתקנות, בין היתר, מבחינת מראה חיצוני, יציבות, בטיחות ואיכות.
- 1.3. הבנייה הלא חוקית מביאה לידי השפעות שליליות, בין היתר שימוש שלא כדין במקרקעין, קביעת עובדות בשטח המשפיעות על האפשרות לתכנון פיזי ארוך-טווח, פגיעה באמון הציבור בשלטון החוק, נזקים כלכליים לרשויות המקומיות ופגיעה באיכות החיים והסביבה. השפעות אלו נדונו בהרחבה בפסיקה ובדוחות מבקר המדינה שעסקו בתכנון ובנייה. עבודת פיקוח המבוצעת במקצועיות ויעילות תביא לכך שהאכיפה כנגד עברייני בנייה תחל עוד בטרם היווצרותן של עובדות מוגמרות בשטח ותצמצם את ההשפעות השליליות של הבנייה הלא חוקית.
- 1.4. בחוק התכנון והבנייה הוענקו לוועדות המקומיות ולמפקחים מטעמן סמכויות אכיפה כנגד בנייה לא חוקית בתחומן, המאפשרות להם לממש את תפקידם כאחראים לקיום הוראות החוק והתקנות שהותקנו על פיו לנושא חוקיות הבנייה.

2. רקע ייחודי

- 2.1. הוועדה המרחבית לתכנון ולבנייה "הקריות" (להלן - הוועדה המרחבית) הוקמה בשנת 1954.
- 2.2. במרחב התכנון של הוועדה (להלן - מרחב הוועדה) נכללות עיריית קריית ביאליק, עיריית קרית מוצקין, עיריית קרית ים (להלן - רשויות הוועדה), אשר אוכלוסייתן מנתה בסוף שנת 2015 כ- 135 אלף תושבים. שטחו של מרחב הוועדה הוא כ- 15,000 דונם.
- 2.3. הוועדה מונה 20 עובדים: 5 מהם מועסקים בחוזה בכירים, 13 מועסקים בדרגות העסקה רגילות ו- 2 מועסקים במיקור חוץ.
- 2.4. בדצמבר 2013 2010 התמנה מר יוסי אזריאל ליו"ר הוועדה. בתפקיד מהנדס הוועדה מכהן מר משה יבין (להלן - מהנדס הוועדה).
- 2.5. על פי סעיף 258 לחוק, ועדה מקומית רשאית לפתוח בהליכים ולהתייצב לפני בית משפט בכל הליך באמצעות עובד שהרשתה לכך, למעט בהליכים לפי פרק יי הקובע עבירות בנייה, עונשים על ביצוען וסמכויות למניעתן ולהפסקתן, שבהם ייצג את הוועדה מי שהיועץ המשפטי לממשלה הסמיכו לכך. בהתאם לסמכות זו, ובהתאם להנחייה¹ שקבע בעניין זה בספטמבר 1998, מסמיך היועץ המשפטי לממשלה תובעים בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה.

¹ הנחית היועץ המשפטי לממשלה מספר 8.1100 (א52.001) בעניין הסמכת תובעים ברשויות המקומיות בוועדות לתכנון ולבניה מיום 6.9.1998. ההנחיה עודכנה ביום 16.1.2001 וביום 20.7.2003.

3. חוקים הוראות ונהלים

- 3.1. חוק תכנון ולבניה, התשכ"ה – 1965.
- 3.2. תקנות התכנון והבניה, התש"ל – 1970.
- 3.3. פקודת העיריות לעניין סמכות המבקר לביצוע הביקורת בוועדה לתכנון ולבניה.
- 3.4. הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מספר 8.1100 בעניין הסמכת תובעים ברשויות המקומיות ובוועדות לתכנון ולבניה מיום 6/9/1998.
- 3.5. הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מיולי 2006 לעניין יחידת הפיקוח של הוועדה.
- 3.6. הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מאפריל 2013 בנושא סמכות האכיפה.
- 3.7. בג"צ 2631/91, זיגל ואח' נ' מפכ"ל משטרת ישראל.
- 3.8. בג"צ 6972/96, התנועה למען איכות השלטון נ' היועץ המשפטי.
- 3.9. רע"פ 9321/03, אדרת נ' מדינת ישראל.
- 3.10. גישת בית המשפט העליון בנושא ענישה מחמירה:
 - 3.10.1. ע"פ 4603/90 אדירים נ' מדינת ישראל.
 - 3.10.2. ע"פ 586/94, מרכז הספורט אזור בע"מ נ' מדינת ישראל.
 - 3.10.3. ע"פ 4648/98, מדינת ישראל נ' גדעון סער.
- 3.11. נהלי עבודה פנימיים של הוועדה.

4. מטרות הביקורת

- 4.1. הביקורת בדקה את נושא האכיפה בוועדה לשנים 2012-2015.
- 4.2. כמו כן, הביקורת בדקה את נאותות הליך קבלת ההחלטות בנושא האכיפה בוועדה. בחינת ההליך והמלצה על דרכים לשיפור תהליכי העבודה והבקורות הקשורות בהן.
- 4.3. איתור חריגות מחוקים, הוראות ונוהלי עבודה.
- 4.4. איתור חריגות מסמכויות.
- 4.5. איתור מקרים בהם קיים חשד לפגיעה בטוהר מידות מצד עובדי הוועדה.
- 4.6. איתור מקרים בהם קיימת פגיעה בחיסכון, בשמירה על הרכוש וביעילות העבודה.
- 4.7. כמו כן, בחינת נאותות הליך גביית הקנסות בוועדה.
- 4.8. לבחון האם פעילות הוועדה בתחום מתבצעת תוך שמירה על חוקיות, סדירות, עקרון השוויון, חסכון, יעילות, שקיפות ומניעת פגיעה בטוהר המידות.

5. היקף הביקורת ואופן הבדיקה

- 5.1 במהלך החודשים יוני ועד דצמבר 2016 בוצעה ביקורת בוועדה המרחבית לתכנון ולבנייה "הקריות".
- 5.2 הביקורת בחנה את הליך האכיפה בוועדה המרחבית לתכנון ולבנייה "הקריות" בתקופה שבין השנים 2012-2015 וכללה את ההיבטים הבאים:
- 5.2.1 קיומה של מדיניות אכיפה.
 - 5.2.2 קיום נהלים פנימיים.
 - 5.2.3 קיום תהליכי גיבוש מדיניות אכיפה, בחינתה ועדכונה.
 - 5.2.4 צווי הפסקת עבודה.
 - 5.2.5 צווי הריסה מנהליים.
 - 5.2.6 צווי הריסה על פי פסק דין של בתי משפט.
 - 5.2.7 המועד לביצוע הצווים.
 - 5.2.8 העמדת משאבים נאותים לגורמי האכיפה (חומרניים וכספיים).
 - 5.2.9 קיומה של תכנית אכיפה יזומה ולא רק אכיפה מגיבה.
 - 5.2.10 מילוי הנחיות התובע.
- 5.3 הביקורת הסתמכה על הבסיס החוקי כפי שיפורט בסעיף 4 למסמך זה.
- 5.4 הביקורת בדקה האם פעילות הוועדה בתחום המבוקר מתבצעת תוך שמירה על חוקיות, סדירות, עקרון השוויון, חסכון, יעילות, שקיפות ומניעה פגיעה בטוהר המידות
- 5.5 הביקורת הסתמכה על הוראות החוק כפי שמופיעות בסעיף 3 לדו"ח זה.
- 5.6 הביקורת נערכה ע"י מבקרי הרשויות: קרית מוצקין, קריית ביאליק וקריית ים.
- 5.7 הביקורת מודה על שיתוף הפעולה החיובי במהלך עבודתה עם מהנדס הוועדה, מר משה יבין. תגובות המבוקרים משולבות בגוף דו"ח הביקורת.
- 5.8 בנוסף, הביקורת מבקשת לציין באופן מיוחד את האחראי מחלקת הפיקוח בוועדה, מר צבר ברוך על שיתוף הפעולה המקצועי עם הביקורת. כמו כן, לא למיותר לציין כי שהביקורת זיהתה שינוי בדפוסי העבודה והפעולה של הפיקוח מאז מינויו לתפקיד באופן שמטיב עם עבודת הוועדה.

- 5.9 לצורך ביצוע המטלה, הביקורת קיבלה נתונים מהגופים הבאים :
- 5.9.1 הוועדה המרחבית לתכנון ולבנייה "הקריות".
 - 5.9.2 אגף ההנדסה בכל אחת מהרשויות הנבדקות.
 - 5.9.3 בית המשפט.
 - 5.9.4 תובע הוועדה.
 - 5.9.5 מוקד עירוני.
- 5.10 בנוסף, הביקורת הוציאה וניתחה נתונים שונים מתוך המערכת הממוחשבת.

להלן ממצאי הביקורת:

1. נתונים כלליים

סה"כ	2015	2014	2013	2012	2011	
125	26	28	23	29	19	מספר צווי הפסקה מנהליים
22	5	4	5	5	3	מספר צווי הפסקה שיפוטיים
74	14	11	16	18	15	מספר צווי הריסה מנהליים
90	5	12	26	22	25	מספר צווי הריסה שיפוטיים
921	371	184	177	93	96	מספר תיקי אכיפה שנפתחו
322	45	90	74	61	52	מספר תיקים שהועברו לתובע הוועדה
187	7	49	41	49	41	מספר כתבי אישום שהוגשו

2015	2014	2013	2012	2011	
660	566	486	525	649	בקשות להיתרי בניה
384	344	367	395	428	היתרי בניה שהוצאו
44	38	58	48	51	הוצאת טופס 4

2. מסמך מדיניות

2.1. מסמך מדיניות הוא מעין תכנית-אב הקובעת עקרונות מנחים לפיתוח בראייה עקרונית ארוכת טווח. הוא יכול לשמש מסמך מנחה להכנת תכנית מתאר ותכניות מפורטות. יודגש כי מסמך המדיניות אינו "תכנית" כהגדרתה בחוק התכנון והבנייה: הוא לא כולל את הפרטים שיש לכלול בתכנית מתאר או בתכנית מפורטת, והוא לא עבר את הליכי האישור הסטטוטוריים שנקבעו בחוק, המחייבים להביא את התכנית לידיעת הציבור ולאפשר לו להגיש את התנגדויותיו.

2.2. ביוני 2008 קבע בית המשפט העליון² כי למסמך מדיניות אין "מעמד סטטוטורי של 'תכנית' על פי החוק", אולם הוסיף וציין כי "המדובר במובהק בהנחיה מנהלית שאומצה על ידי הוועדה המחוזית והוועדה המקומית", וכי "מסמך

² ע"מ 9156/05 גרידינגר נ' ראפ, פדאור.

המדיניות מהווה איפוא הנחיה פנימית של הוועדה המחוזית אשר נועדה להדריך את הוועדה המחוזית ואת הוועדה המקומית בהפעלת סמכויותיהן לעריכת תכניות בניה ולאישורן". עוד ציין בית המשפט כי "אין הרשות רשאית לסטות מההנחיות בלא הצדקה, אלא על הסטייה מההנחיות להיעשות רק במקום בו קיימים שיקולים עניינים המצדיקים אותה... סטייה מההנחיות המנהליות מעוררת על פני הדברים חשש כי היא נובעת לכאורה מקיומם של שיקולים זרים, אשר השפיעו על החלטת הרשות".

2.3 ביוני 2009 קבעה ועדת הערר המחוזית - מחוז חיפה³ (להלן - ועדת הערר), כי

מסמכי המדיניות נועדו להוות תשתית תכנונית לתקופת ביניים ולפתור בעיות עד להפקדת תכנית. היא גם קבעה שיש למנוע את הפיכתן לתחליף לתכניות עצמן. בניגוד לתכנית, מסמך המדיניות אינו נועד להתחשב בכל הגורמים המוסמכים; הוא אינו מחייב את שיתוף הציבור; הוא אינו מאפשר פיצוי לציבור הנפגעים. עוד נקבע בוועדת הערר כי "ויתור על אישור תוכניות בשל אותם מסמכי מדיניות מביא לכך כי החוק נעקף באופן בוטה, ויוצר פגיעות חמורות באזרחים, מבלי שאלו יכולים להתנגד לכך, או לקבל את הפיצוי המגיע להם עקב כך".

2.4 הביקורת קיבלה מסמך "נוהל מימוש מדיניות אכיפה" (להלן נוהל מימוש).

לביקורת לא ברור על סמך מה נכתב נוהל מימוש מדיניות, ללא גיבוש של המדיניות עצמה ואישורה במליאת הוועדה המרחבית כאמור.

2.5 ממצאי הביקורת מעלים כי מליאת הוועדה המרחבית לא דנה כתוצאה מכך גם

לא אישרה את מדיניות האכיפה.

2.6 בהתאם לנוהל מימוש מדיניות האכיפה נכתב כי ביום 13/8/14 נשלחו הודעות

לבעלי עסקים שאין להם היתר למימוש חורג ברחוב משה גושן בקריית מוצקין.

2.7 בתשובה לממצאי הביקורת נמסר מהוועדה כי למרות שרחוב קרן היסוד

בקריית ביאליק ורחוב שדרות ירושלים בקריית ים לא הוכנסו לנוהל המימוש, הוועדה המרחבית פועלת לגביהם בהתאם לנוהל המימוש.

2.8 לאור תשובת הוועדה הביקורת ממליצה להוסיף את הרחובות הנ"ל לנוהל

המימוש.

2.9 בהתאם לנוהל מימוש מדיניות האכיפה נכתב כי ביום 15/9/14 נשלחו הודעות

לבעלי עסקים שאין להם היתר למימוש חורג באזור התעשייה קריית ביאליק.

³ ערר 65/09 שמעון ואח' נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חיפה.

- 2.10. הביקורת בדקה כיצד נוהל מימוש האכיפה ברחוב משה גושן בקרית מוצקין, קרן היסוד קרית ביאליק ושדרות ירושלים קרית ים מיושם הלכה ומעשה.
- 2.11. הביקורת מציינת לטובה את הוועדה על כך שכבר במהלך הביקורת מליאת הוועדה התכנסה ביום 09/10/2016 ואישרה נוהל המדיניות.

3. בדיקת תיקי בנייה

הביקורת ביצעה בדיקה מדגמית של 16 תיקי בנייה באופן מדגמי ואקראי לפי הפירוט הבא: 6 תיקים בתחום העיר קרית ים, 5 תיקים בתחום העיר קרית מוצקין ו-5 תיקים מקרית ביאליק. להלן ריכוז ממצאי הביקורת:

3.1. **נושא:** בניית מחסן ללא היתר.

3.1.1. **מיקום הנכס:** קרית ים.

3.1.2. **מגיש התלונה:** עיריית קרית ים.

3.1.3. **מועד הגשת התלונה:** 29/7/2015.

3.1.4. **מהות התלונה:** בניית מחסן בצמוד לחנות.

3.1.5. **דרכי טיפול בתלונה על ידי הוועדה:**

3.1.5.1. הוצאת צו הפסקת עבודה מנהלי ביום 29/7/2015.

3.1.5.2. משלוח מכתב התראה ביום 4/8/2015.

3.1.5.3. זימון לחקירה ביום 2/11/2015.

3.1.5.4. משלא הגיע לחקירה נשלח זימון נוסף ביום 22/12/2015.

3.1.5.5. בוצעה חקירה ביום 22/12/2015 – הנילון הודה בביצוע

העבירה.

3.1.6. **תוצאות הטיפול:** טרם הסתיים.

3.1.7. **הערת הביקורת:**

3.1.7.1. הביקורת העירה לוועדה כי היה עליה להפעיל את מלוא

סמכויותיה לרבות הגשת כתב אישום במיוחד לאחר הודאת

הנילון.

3.1.7.2. הביקורת העירה לוועדה על משך הטיפול בתיק מעבר לזמן

סביר, כמו כן ציינה כי במועד הבדיקה הטיפול בתיק טרם

הסתיים.

3.1.8. **התייחסות הוועדה להערת הביקורת:**

3.1.8.1. הוועדה ציינה בתשובתה כי היא פועלת לפרק את הבנייה

הבלתי חוקית ו/או לשם הוצאת היתר בנייה כחוק ולגליזציה.

3.1.8.2. במקביל הוועדה פועלת לשם העברת התיק בשלמותו לתובע

העירוני לשם הגשת כתב אישום.

- 3.2. **נושא** : שימוש חורג
- 3.2.1 **מיקום הנכס** : קרית ים.
- 3.2.2 **מגיש התלונה** : דיירי הבניין.
- 3.2.3 **מועד הגשת התלונה** : 06/10/2013.
- 3.2.4 **מהות התלונה** : שימוש חורג לשתי יחידות דיור בקומת קרקע לחנות חומרי בניין.
- 3.2.5 **דרכי טיפול בתלונה על ידי הוועדה** :
- 3.2.5.1 פתיחת תיק פיקוח 15/12/2015.
- 3.2.5.2 זימון לחקירה 02/11/2015 - הנילון לא הגיע לחקירה.
- 3.2.5.3 זימון לחקירה 12/07/2016 – הנילון לא הגיע לחקירה.
- 3.2.6 **תוצאות הטיפול** : טרם הסתיים.
- 3.2.7 **ממצאי הביקורת** :
- 3.2.7.1 הביקורת העירה לוועדה כי היה עליה להפעיל את מלוא סמכויותיה לרבות הפסקת שימוש חורג.
- 3.2.7.2 הביקורת העירה לוועדה על משך הטיפול בתיק מעבר לזמן סביר, כמו כן ציינה כי במועד הבדיקה הטיפול בתיק טרם הסתיים.
- 3.2.7.3 הוועדה לא הפעילה את סמכותה להבאת הנילון לחקירה. אי התייצבותו לחקירה גורמת לסחבת בטיפול ופוגעת בהליך הגשת כתב האישום.
- 3.2.8 **התייחסות הוועדה להערת הביקורת** :
- 3.2.8.1 הוועדה ציינה בתשובתה שהיא תפעל להפסקת שימוש חורג במקום ו/או הסדרתן בהיתר כחוק.
- 3.2.8.2 במקביל הוועדה פועלת להעברת התיק לתובע העירוני לשם הגשת כתב אישום.
- 3.3. **נושא** : פיצול דירות
- 3.3.1 **מיקום הנכס** : קרית מוצקין.
- 3.3.2 **מגיש התלונה** : פניה אנונימית.
- 3.3.3 **מועד הגשת התלונה** : 08/2015.
- 3.3.4 **מהות התלונה** : פיצול שתי דירות סמוכות לארבע יחידות דיור בניגוד להיתר הבניה.
- 3.3.5 **דרכי טיפול בתלונה על ידי הוועדה** :

- 3.3.5.1 ביום 30/06/2014 הוצא היתר בניה לתוספת שתי יחידות דיור.
- 3.3.5.2 ביום 30/10/2014 הוצא צו הפסקת עבודות מנהלי כנגד הבניה על ידי הוועדה לאחר שמפקחי הוועדה מצאו יחידות נוספות המיועדות לפיצול.
- 3.3.5.3 ביקור נוסף של הוועדה לאחר מספר חודשים העלה שהבניה הושלמה בניגוד לצו שניתן והיחידות אכן פוצלו.
- 3.3.5.4 הוועדה תייקה את התלונה האנונימית ללא פעולת אכיפה.
- 3.3.6 **תוצאות הטיפול: טרם הסתיים.**
- 3.3.7 **ממצאי הביקורת:**
- 3.3.7.1 הביקורת העירה לוועדה כי היה עליה להפעיל את מלוא סמכויותיה לרבות צו הריסה.
- 3.3.7.2 הביקורת העירה לוועדה על טיפולה הלקוי שבתיק למרות הצווים והממצאים החד משמעיים שעלו בביקורה במקום.
- 3.3.8 **התייחסות הוועדה להערת הביקורת:**
- 3.3.8.1 הוועדה ציינה בתשובתה כי תפעל לביטול פיצול הדירות ו/או הוצאת היתר בהתאם למצב הסופי.
- 3.3.8.2 במקביל הוועדה תפעל להעברת התיק לתובע העירוני לשם הגשת כתב אישום.
- 3.4 **נושא: בניה ללא היתר**
- 3.4.1 **מיקום הנכס: קרית מוצקין.**
- 3.4.2 **מגיש התלונה: שכן.**
- 3.4.3 **מועד הגשת התלונה: 07/06/2016.**
- 3.4.4 **מהות התלונה: קירווי מרפסת והפיכת לחדר מגורים בגודל 30 מטרים.**
- 3.4.5 **דרכי טיפול בתלונה על ידי הוועדה:**
- 3.4.5.1 ביום 27/06/2016 נפתח תיק פיקוח.
- 3.4.5.2 ביום 07/09/2016 התקבלה תלונה נוספת באמצעות עו"ד המייצג את הנילון.
- 3.4.6 **תוצאות הטיפול: טרם הסתיים.**
- 3.4.7 **ממצאי הביקורת:**
- 3.4.7.1 הביקורת העירה לוועדה כי היה עליה לחקור את התלונה ולהפעיל את סמכויותיה ביחס לתלונה לרבות זימון לחקירה.

3.4.7.2. הביקורת העירה לוועדה, שפרק הזמן שעבר מיום קבלת התלונה הראשונה ועד תאריך הבדיקה, היה מספיק בכדי לבצע פעולות חקירה ראשוניות בתיק, ולכן מדובר בשיהוי בלתי סביר.

3.4.8. **התייחסות הוועדה להערת הביקורת:**

3.4.8.1. הוועדה ציינה בתשובתה כי תפעל לפירוק הבניה הבלתי חוקית וכל זאת לאחר השלמת החקירה.

3.4.8.2. לאחר השלמת תיק הפיקוח יועבר התיק לתובע הוועדה להגשת כתב אישום.

3.5. **נושא: שימוש חורג**

3.5.1. **מיקום הנכס:** קרית ביאליק.

3.5.2. **מגיש התלונה:** אנונימי.

3.5.3. **מועד הגשת התלונה:** 26/02/2014

3.5.4. **מהות התלונה:** סגירת פתח מעבר משותף לבניין והפיכתו למחסן לחנות סמוכה.

3.5.5. **דרכי טיפול בתלונה על ידי הוועדה:**

3.5.5.1. ביום 27/02/2014 נפתח תיק פיקוח.

3.5.5.2. ביום 27/02/2014 בוצע ביקור במקום על ידי מפקח הוועדה.

3.5.5.3. ביום 27/02/2014 נשלח מכתב התראה לבעל הנכס להשיב את מצב הנכס לקדמותו.

3.5.5.4. ביום 12/03/2014 התקבלה תשובת בעל הנכס שהוא כופר בהאשמות.

3.5.5.5. ביום 19/03/2014 נשלח זימון לחקירה לבעל הנכס.

3.5.5.6. בעל הנכס נחקר במשרדי הוועדה בהתאם לסמכויות החקירה שנתונות בידי מפקח הוועדה. מתוצאות החקירה עולה כי בעל הנכס, התחייב לבצע הליך לגליזציה ולספק אישורי בטיחות לוועדה.

3.5.5.7. תכניות לגליזציה התקבלו לאחר כחודשיים במהלך שנת 2014 ונשלחו לתיקונים ושינויים וביום 11/12/2016 עלו לדיון ואושרו בוועדה בתנאים, אך טרם ניתן היתר.

3.5.6. **תוצאות הטיפול:** הבקשה אושרה במליאת הוועדה, אך טרם ניתן היתר.

3.5.7. **ממצאי הביקורת:**

3.5.7.1 הביקורת העירה לוועדה כי על אף שחלף פרק זמן של כשנתיים התכניות טרם נדונו במליאת הוועדה.

3.5.7.2 הביקורת העירה לוועדה, כי עליה לקבל החלטה האם לאשר או לסרב ולפעול בהתאם להחלטה. הביקורת מדגישה כי התמשכות ההליך פוגע באמון הציבור בעבודת הוועדה.

3.5.8 התייחסות הוועדה להערת הביקורת:

3.5.8.1 במהלך הביקורת ולאור עבודת הפיקוח נאלצו בעלי הנכס והשוכרים להתחיל בהליך הוצאת היתר.

3.6 נושא: שימוש חורג

3.6.1 מיקום הנכס: קרית ים.

3.6.2 מגיש התלונה: יזום.

3.6.3 מועד הגשת התלונה: 09/06/2010

3.6.4 מהות התלונה: שימוש בדירת מגורים לעסק (גן ילדים) ואי קיום צו בית משפט.

3.6.5 דרכי טיפול בתלונה על ידי הוועדה:

3.6.5.1 ביום 09/06/2010 ביקר מפקח הוועדה במקום ונפתח תיק חקירה בגין שימוש חורג.

3.6.5.2 ביום 21/08/2011 הוגש כתב אישום כנגד בעל הנכס.

3.6.5.3 ביום 14/10/2012 התקבלה הכרעת בית משפט לפיה: יש לפנות את המקום או להסדיר את השימוש בנכס.

3.6.5.4 לאחר שבעל הנכס לא קיים את הוראות הצו השיפוטי, ביום 18/10/2015 הודיעה הוועדה לבעל הנכס על שימוש במקום בניגוד להיתר והפרת צו שיפוטי, כמו כן נמסרה הזמנה לחקירה.

3.6.6 תוצאות הטיפול: טרם הסתיים.

3.6.7 ממצאי הביקורת:

3.6.7.1 הביקורת העירה לוועדה כי היה עליה לפעול בהתאם להחלטת בית המשפט עם היכנסו של הצו לתוקף.

3.6.7.2 הביקורת העירה לוועדה, על שיהוי ארוך ובלתי סביר בטיפול בתיק זאת בעיקר לאור העובדה שהתקבלה החלטת בית משפט בנושא.

3.6.7.3. הביקורת מציינת כי על אף השלמת ההליכים המנהליים (חקירה, גיבוש כתב אישום והגשת כתב אישום) וקבלת הצו השיפוטי, הועדה כשלה בשלב הטיפול הסופי בתיק.

3.6.8. התייחסות הוועדה להערת הביקורת:

3.6.8.1. נמצא בהליך הכנה וכתב אישום כמקובל.

3.7. נושא: פיצול דירות

3.7.1. מיקום הנכס: קרית ביאליק.

3.7.2. מגיש התלונה: שכנים.

3.7.3. מועד הגשת התלונה: 12/07/2010

3.7.4. מהות התלונה: פיצול נכס למגורים לשלוש יחידות דיור.

3.7.5. דרכי טיפול בתלונה על ידי הוועדה:

3.7.5.1. לא נפתח תיק פיקוח בגין הגשת התלונה.

3.7.5.2. תלונה נוספת הוגשה ביום 21/05/2014.

3.7.5.3. מפקח הוועדה ביקר בנכס ביום 01/06/2014.

3.7.5.4. ממצאי הביקור העלו שישנם עבירות בניה נוספות בנוסף לתלונה בגין הפיצול שאומתה בשטח.

3.7.5.5. נשלח מכתב התראה בתאריך 1/6/2014 (עוד באותו היום).

3.7.5.6. בחודש ינואר 2015 זומן בעל הנכס לחקירה במשרדי הוועדה.

3.7.5.7. לאחר שלא התייצב לחקירה, נשלח מכתב זימון נוסף בחודש יוני 2015.

3.7.5.8. בעל הנכס נחקר בגין עבירות הבניה וביקש לבצע לגליזציה.

3.7.5.9. בחודש ספטמבר 2015, בעל הנכס פירק פיצול של דירה אחת והשאיר שתי יחידות מפוצלות. כמו כן, בעל הנכס לא פעל להפסקת כלל עבירות הבניה שאותרו במקום, הכוללות אי קיום צו משנת 2000 שבגין הוצא צו שיפוטי בנובמבר 2000..

3.7.5.10. בחודש נובמבר 2015, הגיש בעל הנכס תכנית לגליזציה והכשרה חלקית של עבירות הבניה (עבירות שבגין היה צו בימ"ש).

3.7.5.11. 23/11/2015 נשלח זימון נוסף לחקירה. הביקורת מציינת כי בעל הנכס לא הופיע לחקירה בשנית.

3.7.5.12. 18/04/2016, הפיקוח הכין את תיק הפיקוח לתביעה. הביקורת מציינת כי על אף שהתיק מוכן לתביעה הוא לא הועבר לתובע לשם הגשת כתב אישום.

- 3.7.6 **תוצאות הטיפול: טרם הסתיים.**
- 3.7.7 **ממצאי הביקורת:**
- 3.7.7.1 הביקורת מציינת כי על אף שהתיק מוכן לתביעה הוא לא הועבר לתובע לשם הגשת כתב אישום.
- 3.7.7.2 הוועדה לא פעלה בהתאם לצו השיפוטי שניתן בגין עבירות הבניה.
- 3.7.7.3 הוועדה לא טיפלה בתלונה שהוגשה בשנת 2010 ורק כעבור ארבע שנים לאחר שהתקבלה תלונה נוספת באותו עניין החלה לטפל בעבירות. הביקורת מציינת כי מדובר בשיהוי בלתי סביר ועל הוועדה היה לפעול באופן מידי לבדיקת תלונות המגיעות למחלקת הפיקוח.
- 3.7.8 **התייחסות הוועדה להערת הביקורת:**
- 3.7.8.1 התיק לא הועבר לתביעה עקב חוסר בכוח אדם ומדיניות האכיפה.
- 3.8 **נושא: פיצול דירות**
- 3.8.1 **מיקום הנכס:** קרית ביאליק.
- 3.8.2 **מגיש התלונה:** שכנים.
- 3.8.3 **מועד הגשת התלונה:** 04/02/2014
- 3.8.4 **מהות התלונה:** הכנה לפיצול נכס למגורים לשלוש יחידות דיור.
- 3.8.5 **דרכי טיפול בתלונה על ידי הוועדה:**
- 3.8.5.1 11/02/2014 פתיחת תיק פיקוח.
- 3.8.5.2 11/02/2014 הוזמנה משטרה למקום מאחר ולא נתנו למפקח הוועדה להיכנס לנכס.
- 3.8.5.3 12/02/2014 הוצא צו שיפוטי להפסקת עבודות והחזרת המצב לקדמותו.
- 3.8.5.4 20/03/2015 בדיקה על ידי מפקח.
- 3.8.6 **תוצאות הטיפול:** בוטל הפיצול, המצב הוחזר לקדמותו.
- 3.8.7 **ממצאי הביקורת:**
- 3.8.7.1 אין הערות.
- 3.9 **נושא: פיצול דירות**
- 3.9.1 **מיקום הנכס:** קרית ביאליק.
- 3.9.2 **מגיש התלונה:** שכנים.
- 3.9.3 **מועד הגשת התלונה:** 19/05/2015

- 3.9.4 **מהות התלונה**: פיצול נכס למגורים לשלוש יחידות דיור.
- 3.9.5 **דרכי טיפול בתלונה על ידי הוועדה**:
- 3.9.5.1 נפתח תיק פיקוח ונשלח פקח לבדיקת התלונה בתאריך 20/05/15
- 3.9.5.2 הוצא צו הפסקת עבודה מנהלי ב 20/05/2015.
- 3.9.5.3 ביום 03/06/2015 לאחר שבוצעו עבודות בניגוד לצו המנהלי הוצא צו שיפוטי.
- 3.9.5.4 ביום 07/06/2015 נמסר הצו ביד לבעלי הנכס.
- 3.9.5.5 ביום 11/06/2015 התקיימה פגישה עם בעלי הנכס במשרדי הוועדה. בעל הנכס התחייב להחזיר את המצב לקדמותו (ביטול הפיצול).
- 3.9.5.6 ביום 15/10/2015 בוצעה בדיקה על ידי מפקח הוועדה שדיווח כי המצב חזר לקדמותו.
- 3.9.6 **תוצאות הטיפול**: הסתיים.
- 3.9.7 **ממצאי הביקורת**: אין הערות.
- 3.10 **נושא**: פיצול דירות
- 3.10.1 **מיקום הנכס**: קרית ביאליק.
- 3.10.2 **מגיש התלונה**: אנונימי.
- 3.10.3 **מועד הגשת התלונה**: 17/09/2014.
- 3.10.4 **מהות התלונה**: פיצול נכס.
- 3.10.5 **דרכי טיפול בתלונה על ידי הוועדה**:
- 3.10.5.1 ביום 21/09/2014 נשלח מכתב התראה לבעל הנכס.
- 3.10.5.2 משלא הגיב נשלח מכתב נוסף בתאריך 30/09/2014.
- 3.10.5.3 ביום 30/09/2014 התקבל מכתב מטעם בעל הנכס האומר שהשיפוצים מבוצעים כחוק ואין כוונה לפצל את הדירות.
- 3.10.5.4 בתאריכים 06-07/10/21014 בוצעו ביקורים בנכס על ידי מפקח הוועדה שהעלו כי העבודות הינן עבור פיצול דירות ולא שיפוצים פנימיים כפי שכתב המהנדס.
- 3.10.5.5 ביום 12/10/2014 הוצאו נגד בעל הנכס צו הפסקת עבודה מנהלי ומכתב התראה נוסף.
- 3.10.5.6 ביום 13/10/2014 לאחר שהעבודות לא פסקו בהתאם לצו המנהלי, התיק הועבר לתובע הוועדה באותו היום.

3.10.5.7 ביום 20/10/2014 הוצא צו הפסקת עבודה שיפוטי וצו מניעת פעולות.

3.10.5.8 ביום 21/10/2014 ניתן על ידי בימ"ש החלטה לאישור הבקשה לצו.

3.10.5.9 ביום 1/2/2015 פורקו המחיצות ובעל הנכס השיב את המצב לקדמותו וכן הוציא היתר לשינויי חזית במבנה.

3.10.6 **תוצאות הטיפול: הסתיים.**

3.10.7 **ממצאי הביקורת: אין הערות.**

3.11 **נושא: חריגה מהיתר.**

3.11.1 **מיקום הנכס: קרית מוצקין.**

3.11.2 **מגיש התלונה: שכנים.**

3.11.3 **מועד הגשת התלונה: 10/02/2016.**

3.11.4 **מהות התלונה: תוספת לשטח עיקרי של עסק מסחרי.**

3.11.5 **דרכי טיפול בתלונה על ידי הוועדה:**

3.11.5.1 10/02/2016 נשלח צו הפסקת עבודה מנהלי (הכולל המלצה להגיש בקשה להיתר).

3.11.5.2 מאחר ולא הוגשה בקשה להיתר, הוצא צו הריסה מנהלי ביום 08/03/2016.

3.11.5.3 ביום 15/03/2016 פירק בעל הנכס חלק מהקירות שנדרש לפרק על ידי הוועדה (לא התאים את המצב בשטח להיתר).

3.11.5.4 ביום 21/03/2016 הוצא צו הריסה שיפוטי וצו מניעת פעולות.

3.11.5.5 בדיקת מצב הנכס ביום עריכת הביקורת העלה שהעסק נסגר. אולם, לא בוצע הצו השיפוטי.

3.11.6 **תוצאות הטיפול: טרם הסתיים.**

3.11.7 **ממצאי הביקורת: אין הערות.**

3.11.7.1 הוועדה לא פעלה למימוש הצו השיפוטי כנדרש ממנה.

3.11.8 **התייחסות הוועדה להערת הביקורת:**

3.11.8.1 המקום סגור ללא אישורים ולא ניתן לאכלס אותו או להשתמש בו עד לפירוק חריגות הבניה וקבלת אישורים מול הוועדה.

3.11.8.1.1 הביקורת מעירה לוועדה על כך שהצו השיפוטי מורה

על הריסת חריגות הבניה. תשובתה של הוועדה

שסגירת העסק מספקת אינה מקובלת ויש לפעול
למימוש הצו השיפוטי.

3.12. **נושא:** בניה בלתי חוקית.

3.12.1 **מיקום הנכס:** קרית מוצקין.

3.12.2 **מגיש התלונה:** שכנים.

3.12.3 **מועד הגשת התלונה:** 11/11/2013.

3.12.4 **מהות התלונה:** תוספת בניה בלתי חוקית בקומה א'.

3.12.5 **דרכי טיפול בתלונה על ידי הוועדה:**

3.12.5.1 11/11/2013 פקח ביקר במקום ונשלח מכתב התראה לבעלים.

3.12.5.2 הופסקו עבודות הבניה.

3.12.5.3 ביום 16/02/2014 נקבל מכתב תלונה נוסף בגין המשך עבודות
במקום.

3.12.5.4 ביום 17/02/2014 נשלח פקח למקום.

3.12.5.5 ביום 23/02/2014 הוצא צו הפסקת עבודות שיפוטי וצו מניעת
פעולות.

3.12.5.6 ביום 19/05/2016 בוצעה בדיקה על ידי פקח במקום. ממצאי
הבדיקה העלו שלא נמשכו העבודות.
3.12.5.7 הבעלים החל בהליך הוצאת היתר.

3.12.6 **תוצאות הטיפול:** הסתיים.

3.12.7 **ממצאי הביקורת:** אין הערות.

3.13. **נושא:** תוספת ללא היתר והגורמת לסכנה בטיחותית.

3.13.1 **מיקום הנכס:** קרית מוצקין.

3.13.2 **מגיש התלונה:** שכנים.

3.13.3 **מועד הגשת התלונה:** 01/01/2014.

3.13.4 **מהות התלונה:** בניה בחזית צפונית בגודל 9 מטרים הגורמת לסכנה
בטיחותית.

3.13.5 **דרכי טיפול בתלונה על ידי הוועדה:**

3.13.5.1 01/01/2014 פקח ביקר במקום והוציא צו הפסקת עבודה
מנהלי.

3.13.5.2 05/01/2014 התקיימה פגישה בשטח עם בעלי המקום
למציאת פתרונות זמניים להסדרי הבטיחות והפסקת
העבודות.

- 3.13.5.3. ביום 12/01/2014 התקבלה תלונה נוספת על הפרת הצו והמשך עבודות במקום.
- 3.13.5.4. ביום 12/01/2014 פקח ביקר בשטח ולאחר שהבחין כי הצו המנהלי מופר, החליט להעביר את התיק לתובע.
- 3.13.5.5. 15/01/2014 ניתן צו שיפוטי להפסקת העבודות במקום.
- 3.13.5.6. 27/07/2014 הבעלים הוציא היתר כחוק.
- 3.13.6. **תוצאות הטיפול: הסתיים.**
- 3.13.7. **ממצאי הביקורת: אין הערות.**
- 3.14. **נושא: פיצול דירה.**
- 3.14.1. **מיקום הנכס: קרית ים.**
- 3.14.2. **מגיש התלונה: שכנים.**
- 3.14.3. **מועד הגשת התלונה: 02/09/2012.**
- 3.14.4. **מהות התלונה: פיצול יחידת דיור לשתיים על מנת להפוך אותן לשני בתי עסק.**
- 3.14.5. **דרכי טיפול בתלונה על ידי הוועדה:**
- 3.14.5.1. 06/09/2012 נשלח מכתב התראה לבעל הנכס.
- 3.14.5.2. 14/09/2012 הוצא צו שיפוטי- הופסקו העבודות.
- 3.14.5.3. 09/10/2013 ניתן היתר לשימוש חורג (מוגבל בזמן) ותוספת בניה.
- 3.14.6. **תוצאות הטיפול: הסתיים.**
- 3.14.7. **ממצאי הביקורת:**
- 3.14.7.1. היתר לשימוש חורג ניתן לבעל הנכס מאחר ומדובר בתופעה מוכרת ורחבה באזור בו נמצא הנכס.
- 3.14.7.2. הביקורת העירה לוועדה כי יש לקיים דיון במליאת הוועדה ולקבוע מדיניות אכיפה ורישוי ברורה וסדורה לגבי אזור זה.
- 3.15. **נושא: פיצול יחידת דיור.**
- 3.15.1. **מיקום הנכס: קרית ים.**
- 3.15.2. **מגיש התלונה: שכנים.**
- 3.15.3. **מועד הגשת התלונה: 23/08/2012.**
- 3.15.4. **מהות התלונה: פיצול יחידת דיור לשלוש יחידות דיור.**
- 3.15.5. **דרכי טיפול בתלונה על ידי הוועדה:**

- 3.15.5.1 30/08/2012 הוגשה בקשה לבימ"ש להוצאת צו הפסקת עבודה שיפוטי למניעת פעולות בעקבות ביקור מפקח הועדה
- 3.15.5.2 03/09/2012 בית המשפט נתן צו הפסקת עבודות ומניעת פעולות.
- 3.15.5.3 06/09/2012 ניתן הצו ביד לבעלי הנכס.
- 3.15.5.4 19/09/2012 ביום ביקר מפקח הועדה במקום. נמצא שהמצב חזר לקדמותו.
- 3.15.6 **תוצאות הטיפול: הסתיים.**
- 3.15.7 **ממצאי הביקורת: אין הערות.**
- 3.16 **נושא: בניה ללא היתר.**
- 3.16.1 **מיקום הנכס: קרית ים.**
- 3.16.2 **מגיש התלונה: ייזום על ידי הועדה.**
- 3.16.3 **מועד הגשת התלונה: 11/07/2012**
- 3.16.4 **מהות התלונה: שינוי חזית בניין ללא היתר.**
- 3.16.5 **דרכי טיפול בתלונה על ידי הועדה:**
- 3.16.5.1 11/07/2012 פקח ביקר במקום ומסר מכתב התראה לבעל הנכס.
- 3.16.5.2 לאחר שהעבודות לא הופסקו. הוצא צו הפסקת עבודות מנהלי ביום 05/08/2012.
- 3.16.5.3 16/08/2012 בוצע ביקור במקום שהעלה כי בעל הנכס המשיך לעבוד בניגוד לצו המנהלי.
- 3.16.5.4 20/08/2012 ביום הוגשה תלונה למשטרה לאחר שהבעלים החל לעבוד בלילה בנכס.
- 3.16.5.5 02/09/2012 ניתן צו הפסקת עבודה שיפוטי למניעת פעולות.
- 3.16.5.6 ביום 14/01/2013 בוצע ביקור בשטח שהעלה כי בעל הנכס מפר את הצו השיפוטי. לאחר שהבעלים הפר את הצו השיפוטי. בעל הנכס נעצר על ידי המשטרה.
- 3.16.5.7 ביום 01/07/2013 הוגש נגד בעל הנכס כתב אישום פלילי.
- 3.16.5.8 ביום 24/12/2013 הורשע על ידי בימ"ש.
- 3.16.5.9 בסוף שנת 2014 נמכרה הדירה והוגשה בקשה ללגליזציה.
- 3.16.5.10 הוצא היתר ביום 9/10/13 לחלוקת יחידת הדיור לשלוש יחידות דיור ושימוש חורג לשתי יחידות שימשו למשרד וחנוות.

3.16.6 תוצאות הטיפול: הסתיים.

3.16.7 ממצאי הביקורת: אין הערות.

3.17 ריכוז ממצאי הבדיקה מ- 16 תיקים שנבדקו:

3.17.1 בשלושה מקרים הועדה לא הפעילה את סמכותה לרבות הגשת כתב

אישום לאחר הודאת הנילון בעבירת בניה.

3.17.2 בארבעה מקרים היה שיהוי בלתי סביר בנקיטת צעדים לאכיפת

הוראות חוק התכנון והבניה.

3.17.3 במקרה אחד הועדה לא עקבה ואכפה ביצוע צווים מנהליים.

3.17.4 בשלושה מקרים הועדה לא עקבה ואכפה ביצוע צווים שיפוטיים.

3.17.5 במקרה אחד הועדה לא נקטה בפעולה כלשהי.

3.17.6 בחמישה מקרים הועדה פעלה כנדרש.

3.17.7 במקרה אחד לא הוגש התיק לתובע לשם הגשת כתב אישום.

4. שימוש חורג במקרקעין

4.1 לפי סעיף 1 לחוק התכנון והבנייה, שימוש חורג בקרקע או בבניין הוא שימוש למטרה שלא הותרה לפי כל תכנית או תקנה שלפי החוק או לפי היתר על פי כל חוק הדין בתכנון ובבנייה.

4.2 שימוש חורג מתכנית פירושו שהבנייה המותרת אינה מתאימה לשימוש המותר בתכנית החלה ולפי התקנות הקובעות תקנים שונים ביחס לשימוש בה. שימוש חורג מהיתר פירושו מצב שבו היתר הבנייה המקורי ניתן לשימוש מסוים, אך בעת הבנייה מבקשים להשתמש בו לעניין אחר.

4.3 סעיף 146 לחוק התכנון והבנייה קובע שהוועדות המקומיות רשאיות להתיר שימוש חורג במקרקעין, אך סעיף 148 לחוק קובע שהיתר לשימוש חורג מתכנית יינתן לתקופה מוגבלת מראש. בסעיף 181 לחוק נקבע כי "התקופה המרבית לחריגה לכל קרקע שבה קיים שימוש חורג, תיקבע בשים לב לכל הנסיבות, ובין השאר, מידתה ואופיה של החריגה".

שימוש חורג במקרקעין

הביקורת בדקה באופן מדגמי 17 מקרים בהם עלה החשד לעבירות מסוג שימוש חורג במקרקעין.

להלן הממצאים:

עיר	מספר תיק	גוש	חלקה	מהות השימוש	פעולות הוועדה	הערות הביקורת
קרית ים		10444	1476	עסק מסחרי בדירת מגורים	<ul style="list-style-type: none"> נפתח תיק פיקוח ביום 12/10/15. נמצא בהליך משפטי. 	אין הערות
קרית ים		10444	1321	משרד בדירת מגורים	<ul style="list-style-type: none"> נפתח תיק פיקוח ביום 11/10/15. הגיש בקשה לשימוש חורג ביום 6/9/16. טרם התקיים דיון בבקשה. 	הוועדה לא נקטה בהליכים כנגד בעל הנכס בסמוך ובזמן סביר לפתיחת תיק הפיקוח
קרית ים	20/2014			מרפאה בדירת מגורים	<ul style="list-style-type: none"> נפתח תיק פיקוח ביום 10/9/12. ביום 3/10/13 ניתן היתר לצמיתות. 	אין הערות
קרית ים	אין תיק			מרפאה בדירת מגורים	<ul style="list-style-type: none"> בעקבות הערת הביקורת, פקח הוועדה הגיע למקום ונפתח תיק פיקוח. 	לא התקיימה אכיפה יזומה ובמיוחד לאור העובדה שמדובר ברחוב ראשי ובו עבירות בנייה רבות.
קרית ביאליק					<ul style="list-style-type: none"> ישנם 4 עסקים בשימוש חורג: אין היתר יש 3 תביעות ואחד בהליך 	<ul style="list-style-type: none"> לא התקיימה אכיפה יזומה ובמיוחד לאור העובדה שמדובר ברחוב ראשי ובו

עיר	מספר תיק	גוש	חלקה	מהות השימוש	פעולות הוועדה	הערות הביקורת
					<p>להוצאת היתר.</p> <ul style="list-style-type: none"> 1. קומת קרקע – חנות בגדים. נמצאת מס' רב של שנים נשלחו מכתבי התראה ב- 2014 לא נעשה כלום. ביום 5/7/2016 נפתח תיק בבית משפט. יש לציין כי בימים אלו הוגשו תוכניות להסדרת השימוש החורג לוועדה, אך לא עלה לדיון. 2. מרפאת שיניים – הוגשה תביעה משפטית ביום 5/7/2016, לאחר שנשלחו מכתבי התראה במהלך 2014, החלו בהליך להוצאת היתר, שהופסק בהמשך ולכן הוגשה תביעה. • מרפאה שיניים + צילומים: נשלחו מכתבי התראה במהלך 2014 ו- 2015 ו 2016, לא הוגשה בקשה להיתר הוגשה תביעת משפטית ביום 4/7/2016. תיק מצוי בית משפט. • משרד תיווך – בעבר הייתה מספרה שתוצאה ממכתבי התראה עזב את הנכס ולאחר מכן נכנסה לנכס שוכרת אחרת הנמצאת בהליך הגשה להיתר. 	<p>עבירות בנייה רבות.</p> <ul style="list-style-type: none"> • הוועדה פעלה להפסקת השימוש החורג בזמן בלתי סביר אל אף שידעה כי במקום לא הופסקה עבירת השימוש.
קרית ביאליק				<p>דירת מגורים שהוסבה למשרד ולחנות</p>	<ul style="list-style-type: none"> • הדירה הוסבה לפני שנים רבות (לא ידוע מתי). כיום פועלים במקום משרד ביטוח וחנות change. • ביום 5/2014 הוגשה בקשה לבעלי הנכס 	<ul style="list-style-type: none"> • לא התקיימה אכיפה יזומה ובמיוחד לאור העובדה שמדובר ברחוב ראשי ובו עבירות בנייה רבות. • הוועדה פעלה להפסקת השימוש החורג בזמן בלתי סביר אל אף שידעה כי במקום לא הופסקה עבירת

עיר	מספר תיק	גוש	חלקה	מהות השימוש	פעולות הוועדה	הערות הביקורת
					<p>להסדיר את הנושא.</p> <ul style="list-style-type: none"> הנושא לא טופל על כן הוגשה תביעה משפטית 4/9/2016 לבית משפט. הנושא נמצא בבית משפט מהסיבה שימוש חורג ללא היתר וללא ניסיון להוצאת היתר. בסמוך אליו ישנו עסק לסוכנות ביטוח גם נגדו הוצאו מכתבי התראה ב- 5/2014 ולאור אי רצון של בעלי הנכס להסדרת הנושא הוגשה בקשה משפטית ב- 18/8/2016. 	השימוש.
קרית ביאליק	22371			<p>בניין מגורים שכולו הפך למשרדים</p> <ul style="list-style-type: none"> בניין מגורים בצומת צבר שלאורך השנים מרביתו נהפך למשרדים ועסקים ללא אישור חורג וללא הסדרת הנושא. ביום 15/3/15 נפתחו 30 תיקי פיקוח, כנגד השימושים שלא תאמו את היתר הבנייה. בעקבות פניית הוועדה נפתח תיק בקשה אחידה עבור כל הבניין לשימוש חורג לצמיתות. ביום 2/11/15 שונה המהות ממגורים למשרדים וניתן היתר לצמיתות. 	<ul style="list-style-type: none"> לא התקיימה אכיפה יזומה ובמיוחד לאור העובדה שמדובר ברחוב ראשי ובו עבירות בנייה רבות. 	
קרית ביאליק	542/57			<p>דירה לעסק למחשבים</p> <ul style="list-style-type: none"> שימשו חורג בקומת עמודים לעסק מחשבים. נפתח תיק פיקוח 20152284 ביום 12/7/15. בתאריך 10/5/16 עפ"י הסכם עם 	אין הערות	

עיר	מספר תיק	גוש	חלקה	מהות השימוש	פעולות הוועדה	הערות הביקורת
					<ul style="list-style-type: none"> הדיירים במקום הוחלט כי העסק יפנה את המקום. ביום 10/5/16 בוצע פיקוח במקום והעסק אכן עזב את המקום. 	
קרית ביאליק				2 דירות מגורים שהוסבו לחנות אופניים	<ul style="list-style-type: none"> 2 דירות מגורים שהוסבו לחנות אופניים בשנות ה-90 ללא אישור וללא הגשת בקשה לשימוש חורג לוועדה. בשנת 2014 הוועדה החלה לפעול ונפתח תיק פיקוח. ביום 2/8/15 אושר שימוש חורג לשני יחיד למסחר. ניתן היתר מיום 25/10/15 ועד 25/10/18. 	<ul style="list-style-type: none"> לא התקיימה אכיפה יזומה ובמיוחד לאור העובדה שמדובר ברחוב ראשי ובו עבירות בנייה רבות. הוועדה פעלה להפסקת השימוש החורג בזמן בלתי סביר אל אף שידעה כי במקום לא הופסקה עבירת השימוש.
קרית מוצקין				דירת מגורים שהוסבה לעסק	<ul style="list-style-type: none"> הוגשה בקשה לשימוש חורג בשנת 1977. הבקשה נידונה ולא אושרה. מאז העסק פועל לאורך השנים ללא אישור. ביום 8/11/2016 הוגשה בקשה נוספת והתקיים דיון בוועדה לשימוש חורג. בדיון אושר לעסק שימוש חורג מיום 1/1/2014 ועד 1/1/2019. 	<ul style="list-style-type: none"> לא התקיימה אכיפה יזומה ובמיוחד לאור העובדה שמדובר ברחוב ראשי ובו עבירות בנייה רבות. הוועדה פעלה להפסקת השימוש החורג בזמן בלתי סביר אל אף שידעה כי במקום לא הופסקה עבירת השימוש.
קרית מוצקין	49/2011			גן ילדים בדירת מגורים	<ul style="list-style-type: none"> הבניין נהרס וגן הילדים פונה מהמקום. 	אין הערות
קרית מוצקין	32/70			גן ילדים בדירת מגורים	<ul style="list-style-type: none"> בשנת 2007 הוצא היתר לשימוש חורג לגן ילדים ל-2 קומות. הוגשה בקשה לחידוש ההיתר ביום 30/3/14. הדיון התקיים ביום 13/4/14 אך אושר 	<p>החוק מתיר שימוש חורג בקרקע או בבניין בתנאי שהוא זמני וקצוב. מתן היתר לשימוש חורג הוא הליך תכנוני מקוצר, שלא נשקלות בו כל</p>

עיר	מספר תיק	גוש	חלקה	מהות השימוש	פעולות הוועדה	הערות הביקורת
					<ul style="list-style-type: none"> בתנאים. טרם מולאו התנאים ולכן העסק פועל ללא היתר 	<p>ההשפעות הסביבתיות על האזור, ולא נערכות בו בדיקות של הליכים תכנוניים על ידי גורמים בעלי ראייה מקיפה. לדעת הביקורת, מן הראוי שהוועדה המקומית תאשר שימושים חורגים כאלה בצורה מרוסנת ולתקופות קצרות בלבד.</p>
קרית מוצקין	35/90			גן ילדים בדירת מגורים	<ul style="list-style-type: none"> בעקבות תלונת שכנים לשימוש חורג בדירת מגורים כמשפחתון נפתח תיק פיקוח מספר 20163379. במקביל הוגשה בקשה לשימוש חורג. ביום 8/1/17 התקיים דיון בוועדה וזו החליטה לדחות את הבקשה. הוועדה מתכוונת להגיש כתב אישום. לא ידוע ממתי מבוצעת העבירה במקום. 	אין הערות
קרית מוצקין	239/55			מרפאת שיניים בדירת מגורים	<ul style="list-style-type: none"> בשנת 2013 נפתחה מרפאת שיניים. הוגשה תביעה משפטית וניתן צו שיפוטי. נפתח תיק פיקוח על אי קיום צו מספר 20162079. לפני כחודש הועבר התיק לתובע הוועדה. במקביל הוגשה בקשה ע"י בעל המקום להיתר לשימוש חורג. הדיון התקיים ביום 8/11/2016. לא אושר על ידי הוועדה ולכן התיק הועבר לתובע בגין עבירה של אי קיום צו. 	אין הערות

מהטבלה האמורה לעיל עולים הממצאים הבאים :

- 4.4. החוק מתיר שימוש חורג בקרקע או בבניין בתנאי שהוא זמני וקצוב. מתן היתר לשימוש חורג הוא הליך תכנוני מקוצר, שלא נשקלות בו כל ההשפעות הסביבתיות על האזור, ולא נערכות בו בדיקות של הליכים תכנוניים על ידי גורמים בעלי ראייה מקיפה.
- 4.5. לדעת הביקורת, מן הראוי שהוועדה המקומית תפעל ללא דיחוי ושיהוי בעבירות של שימוש חורג שלהם כאמור השפעה סביבתית על התושבים המתגוררים בסמוך לנכס בו נעשתה העבירה.
- 4.6. הביקורת מעירה כי על הוועדה להכין תוכנית יזומה שמטרתה הפסקת השימוש החורג ו/או לבצע לגליזציה.

5. צווי הפסקת עבודה מנהלי

סעיף 224 לחוק, שעניינו הפסקת ביניים מינהלית קובע כי :

"היה ליושב ראש הוועדה המקומית, ובעירייה - גם ליושב ראש ועדת המשנה לתכנון ולבנייה, או ליושב ראש הוועדה המחוזית, או למתכנן המחוז או למהנדס העיר, ובאין מהנדס העיר - למהנדס שהוסמך לכך על ידי יושב ראש הוועדה המחוזית או על ידי יושב ראש הוועדה המקומית... יסוד סביר להניח כי מבצעים עבודת בנייה בלי היתר לפי חוק זה או בסטייה מהיתר או מתכנית, הרי כל עוד לא הוגש לבית המשפט כתב אישום בדבר עבירה שבבנייה זאת או בקשה להפסיקה לפי סעיף 239, רשאי הוא לצוות בכתב לכל אדם הנראה לו אחראי, לפי סעיף 208, לביצוע העברה ולכל עובד בשירותו של אותו אדם להפסיק מיד את הבנייה שנעשתה ללא היתר או בסטייה מהיתר או מתכנית (להלן - צו הפסקה מינהלי)... צו הפסקה מינהלי בטל בתום שלושים יום מיום נתינתו זולת אם לפני אותו תום מועד הוגשה לבית המשפט המוסמך לדון בעבירה שבגללה ניתן הצו, בקשה לאישורו... אישר בית המשפט את צו ההפסקה המנהלי, עם שינויים או בלי שינויים, רואים אותו מאותו יום ואילך כצו הפסקה שיפוטי... סירב בית המשפט לאשר צו הפסקה מינהלי, בטל הצו בהחלטת בית המשפט".

עוד נקבע בחוק כי :

"נעשתה עבירה או השתמשו במקרקעין, בדרך ובנסיבות שיש בהן משום עבירה לפי סעיף 204, בין שהוגש על העבירה כתב אישום לבית המשפט ובין שטרם הוגש, רשאי בית המשפט לצוות על הנאשם או על מי שנראה לבית המשפט אחראי לביצוע העבירה, ועל כל מי עובד בשירותם - להפסיק את העבודה או את השימוש (להלן - צו הפסקה שיפוטי), ותקפו של הצו יהיה עד לביטולו או שינויו על ידי בית המשפט".

5.1. **מנתוני הוועדה עולה כי בשנים 2011-2015 הוצאו כ- 125 צווי הפסקה**

מינהלים וכי הוועדה הגישה לבית המשפט בקשה לאישורם של 22 צוים

בלבד. לפיכך 30 יום לאחר שהוצאו רוב הצוים פג תוקפם.

הביקורת בדקה באופן מדגמי 11 תיקי בניין בהם הוצא צו מנהלי להפסקת

עבודה, בהתאם לסעיף 224 לחוק התכנון והבניה. להלן תוצאות הבדיקה:

עיר	שם	תאריך הוצאת הצו	הפיכת הצו לשיפוטי	הערות
קרית ביאליק	מ.י	12/10/14	הוצא צו שיפוטי ביום 22/10/2014	<ul style="list-style-type: none"> העבודה הופסקה. הוצא היתר בנייה 5/2/15.
קרית ים	ר.ל	14/11/14	לא הוצא צו הפסקה שיפוטי	<ul style="list-style-type: none"> העבודה הופסקה. הוצא היתר בנייה 18/2/15.
קרית ביאליק	א.ב	13/10/14	לא הוצא צו הפסקה שיפוטי	<ul style="list-style-type: none"> פיקוח על השבת המצב לקדמותו וביקור באתר. העבודה הופסקה.
קרית מוצקין	צ.ס	1/1/14	הוצא צו שיפוטי 19/1/14	<ul style="list-style-type: none"> העבודה הופסקה הוצא היתר 24/7/14
קרית מוצקין	א.ש	8/2/15	לא הוצא צו הפסקה שיפוטי	<ul style="list-style-type: none"> העבודות נמשכו על אף הוצאת הצו. הוחל בהליך הוצאת היתר בניה הכולל הכנת תביעה נקודתית
קרית ביאליק	ט.ח	15/8/15	לא הוצא צו הפסקה שיפוטי	<ul style="list-style-type: none"> העבודות נמשכו ואף הסתיימו על אף הוצאת הצו. הוגשה בקשה להיתר 6/12/15. הוגש כתב אישום 27/6/16 בגין עבודות ושימוש ללא היתר במקרקעין
קרית מוצקין	ח.א	29/1/15	לא הוצא צו הפסקה שיפוטי	<ul style="list-style-type: none"> הוגש כתב אישום עקב אי הפסקת העבודות 22/7/14 הוצא היתר 25/11/15
קרית ים	י.ח	15/12/13	לא הוצא צו הפסקה שיפוטי	<ul style="list-style-type: none"> הגשת כתב אישום 22/7/14 הוצא היתר בניה 22/11/15 ביקור פיקוח במקום: 2/1/14, 12/3/14, 26/2/14 הביקורת מעירה כי על אף ביקור המפקחים לא נאכף הצו המנהלי.
קרית ים	ש.פ	25/12/13	לא הוצא צו הפסקה שיפוטי	<ul style="list-style-type: none"> העבודות הופסקו והמצב הושב לקדמותו
קרית מוצקין	מ.ש	7/3/13	לא הוצא צו הפסקה שיפוטי	<ul style="list-style-type: none"> הוצא היתר ביום 28/11/13 הופסקו העבודות
קרית מוצקין	א.ש	30/10/14	לא הוצא צו הפסקה שיפוטי	<ul style="list-style-type: none"> הוועדה לא פעלה לאכיפת הצו.

- 5.3. ב 4 מקרים הצו המנהלי גרם להפסקת העבודות.
- 5.4. ב 2 מקרים הוצא צו הפסקה שיפוטי (בהמשך לצו המנהלי), שגרם להפסקת העבודות.
- 5.5. ב 5 מקרים לא הופסקו העבודות בעקבות הצו המנהלי והוועדה לא פעלה להוצאת צו שיפוטי.
- 5.6. הביקורת מעירה כי על הוועדה המקומית לערוך מעקב ולוודא שצווי הפסקה מינהליים שהוציאה אכן בוצעו.

6. צווי הריסה מינהליים

- 6.1. סעיף 238א(א) לחוק קובע כי:
"הוקם בניין חורג, לרבות ללא היתר או בסטייה מהיתר או מתכנית, או הוחל בהקמתו של בניין כאמור, רשאי יושב ראש הוועדה המקומית לצוות בכתב שהבניין או אותו חלק ממנו שהוקם או הוחל בהקמתו ללא היתר או בסטייה מהיתר או מתכנית, ייהרס, יפורק או יסולק (להלן - צו הריסה מינהלי).
עוד נקבע בהמשך כי אי-ביצוע של צו הריסה מינהלי אינו פוטר מאחריות פלילית לעבירה לפי חוק זה".
- 6.2. נמצא כי על אף ריבוי חריגות הבנייה בתחום השיפוט של הוועדה היא הוציאה 74 צווי הריסה מנהליים נגד עברייני בנייה בשנים 2011-2015, וכי היא לא הגישה כתבי אישום נגד אותם עבריינים.

7. צווי הריסה על פי פסק דין של בתי משפט

- 7.1. סעיף 205 לחוק מעניק לבתי המשפט, בין היתר, את הסמכות לפסוק כי מבנה או חלק ממנו שנבנו ללא היתר או בסטייה מהיתר ייהרסו בידי הנשפט או בידי הוועדה המקומית, אם ביקשו כך הוועדה המקומית או היועץ המשפטי לממשלה או נציגו, ולחייב את הנשפט בהוצאות הביצוע.
- 7.2. לפי סעיף 207א(א) "הטיל בית המשפט על הוועדה המקומית לבצע צו לפי סעיף 205(1) או (2), תבצע אותו הוועדה תוך המועד שנקבע בו". לפי סעיף 207א(ג) "עברו שלושה חודשים מהמועד שנקבע לביצוע צו כאמור בסעיף קטן (א), והוא לא בוצע, יפנו הוועדה המקומית, הוועדה המחוזית או היועץ המשפטי לממשלה או נציגו אל בית המשפט ויבקשוהו שיצווה כי ביצוע הצו יוטל על הנשפט במקום על הוועדה המקומית; פניה של אחת הרשויות האמורות משחררת את השאר מחיובן".
- 7.3. **מנתוני הוועדה עולה כי בשנים 2011-2015 הוצאו כ- 90 צווי הריסה שיפוטיים.**

צווי הריסה על פי פסק דין של בתי משפט

הביקורת בדקה באופן מדגמי 11 מקרים בהם הוצאו צווי הריסה בהתאם להחלטת בית משפט.

להלן הממצאים:

עיר	מספר תיק	משך העבירה או יום גילוי העבירה	הוגש לבית משפט	תאריך גזר דין	תאריך צו ההריסה עפ"י גזר דין	פעולות הוועדה	הערות הביקורת
קרית ים	2010/24	2/8/10	14/11/2010	27/11/2011	27/2/12	בוצע גזר דין	אין הערות
קרית ים	2012/44	20/9/12	31/12/12	26/11/13	הוצא היתר	הוצא היתר לשימוש חורג ביום 7/11/13	אין הערות
קרית ים	2012/74	12/9/12	31/12/12	2/7/13	2/7/14	המכולה פונתה	אין הערות
קרית ים	2011/60	4/5/11	22/8/11	11/4/13	11/4/14	לא בוצעו פעולות	לא נאכף צו ההריסה
קרית ביאליק	2010/016	1/4/10	31/12/12	26/11/13	26/11/14	ביום 8/10/15 הוצא היתר	שיהוי
קרית ים	2013/119	3 שנים	11/2/14	14/10/15	10/10/16	הוועדה לא אכפה את גזר הדין	לא נאכף צו ההריסה
קרית ביאליק	2013/200	שנה וחצי	22/7/14		הוצא היתר		אין הערות
קרית מוצקין	2013/209	שנה וחצי	23/7/14	14/10/15	10/10/16	הוועדה לא אכפה את גזר הדין	לא נאכף צו ההריסה
קרית מוצקין	2013/034	שנתיים	11/2/14	1/7/15	1/8/16	ביום 13/3/16 הגיש הנידון בקשה להיתר	אין הערות
קרית מוצקין	2013/070	שנתיים		7/2014	7/2015	הועבר לתובע ביום 6/2/17 בשל אי קיום צו	אין הערות
קרית מוצקין	2013/003	23/1/11		23/1/11	27/11/11	<ul style="list-style-type: none"> • הוגש על אי קיום צו ביום 14/10/14. • הוצא היתר בניה ביום 23/8/15 	שיהוי בהגשת אי קיום צו

מהטבלה האמורה לעיל עולים הממצאים הבאים :

- 7.4. הבדיקה העלתה, כי הוועדה המקומית ניהלה רישום של כל פסקי הדין, לרבות אלה שנקבע להם מועד להריסת מבנים.
- 7.5. בדיקה אקראית של 11 פסקי דין שנקבע להם מועד לביצוע צווי הריסה בידי הנשפטים העלתה, כי ב- 3 מהם לא בוצעו צווי הריסה והוועדה המקומית לא נקטה כנגדם הליכים לאכיפת הצווים.
- 7.6. הגשת כתבי אישום ואכיפת צווי הריסה דורשים משאבים רבים מהוועדה המרחבית. הביקורת העלתה כי ב- 50% מהמקרים אל אף שגזר הדין הורה על צו הריסה, החלו הנישומים בהליכי לגליזציה שבגינם הוצא היתר בניה רק לאחר גזר הדין ולעיתים גם לאחר המועד שנקבע להריסת המבנה. הביקורת ממליצה לשקול קביעת מדיניות שבמקרים בהם ניתן גזר דין, לא יבוצעו הליכי לגליזציה, עד להשבת המצב לקדמותו (לפני ביצוע העבירה). לדעת הביקורת מדיניות זו תגביר את אמון הציבור בפעולות הוועדה וימריצו תושבים להסדיר חריגות בנייה בטרם יסתיים ההליך השיפוטי שעלותו רבה לקופה הציבורית.

8. הפיקוח לפני תחילת הבנייה

מינוי אחראי לביקורת הביצוע

8.1. בסעיף 16.02 לתוספת השנייה לתקנות נקבע, כי לא יוחל בבנייה אלא לאחר שבעל ההיתר מינה אחראי לביקורת הביצוע. תפקידו של אחראי לביקורת - כל אחד בתחום אחריותו כמוגדר באותו סעיף - לבדוק האם הבנייה נעשתה בהתאם לתנאי ההיתר ובהתאם לחוק ולתקנות שהותקנו על פיו. על האחראים לביקורת למסור דיווחים לוועדה המקומית.

8.2. **הביקורת מציינת לטובה כי בכל התיקים שנבדקו היו כתבי מינוי לאחראים לביקורת הביצוע ונמסרו דיווחים כנדרש בתקנות לוועדה המקומית.**

הודעה על התחלת בנייה

8.3. בסעיף 16.01 לתוספת השנייה לתקנות נקבע, כי "על התחלת הבניה ומועדה תינתן הודעה מראש לוועדה המקומית..."., וכל עוד לא ניתנה הודעה כאמור "רואים את עבודות הבניה כעבודה שלא בהתאם לתנאי ההיתר אפילו בוצעה על פי יתר תנאי ההיתר".

8.4. **הבדיקה העלתה, כי ב-11 מתוך 12 תיקי הבנייה לא הייתה הודעה מראש על מועד תחילת הבנייה.**

8.5. **לביקורת נמסר מהוועדה טופס שכותרתו "הודעה על התחלת עבודה + תעודת קבלן רשום. מטופס זה עולה שבעת תחילת העבודה הקבלן אמור למסור את הטופס לוועדה. הביקורת מעירה כי לא נערך מעקב אחר קבלת הטופס מהקבלנים.**

8.6. **הביקורת מעירה לוועדה המקומית, כי עליה לדרוש מבעלי היתרי הבנייה להודיע לה מראש על התחלת הבנייה, כמתחייב. חשיבותה של ההודעה מראש, בין היתר משום שהיא מאפשרת לוועדה המקומית לתכנן את פעולות הפיקוח שלה באתר הבנייה.**

- 9.1 אתר בנייה מאופיין בתנועה רבה של בני אדם, כלי רכב, ציוד מכני, ומתקנים שונים.
- 9.2 לפי החוק, מתפקידן של הוועדות המקומיות להבטיח את קיומן של הוראות החוק וכל תקנה שהותקנה על פיו. למימוש סמכויות האכיפה שהוקנו לוועדות המקומיות, עליהן לקיים פיקוח במרחב התכנון המקומי כדי לאתר בנייה ושימוש לא חוקיים במקרקעין ולבדוק אם בנייה ושימוש במקרקעין שניתנו להם היתרים, נעשים על פי תנאי ההיתר. גילוי חריגות בנייה מבעוד מועד מאפשר לוועדה המקומית לנקוט צעדים שיביאו להפסקת החריגות מהחוק או מההיתר לאלתר, קודם שנוצרות עובדות מוגמרות בשטח.
- 9.3 פקודת העיריות קובעת כי האחריות לטיפול בפסולת המושלכת בשטחי רשות מקומית (עירייה, מועצה מקומית או מועצה אזורית) היא על הרשות והעומד בראשה.
- 9.4 חוק שמירת הניקיון, תקנות התכנון והבניה, (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות) (תיקון מס' 5) התשנ"ח – 1998 : תיקון תקנה 7: (א) ... " בהיתר הבניה יקבעו תנאים בדבר דרכי פינויה המתוכננים של פסולת הבניין....
- 9.5 בכפוף לחוקי העזר של הרשויות המקומיות הנבדקות, "מפגע" הוא - כל דבר אשר לדעת ראש העיריה או המפקח עלול לסכן את חייו, בטחונו, בריאותו, רכושו או נוחיותו של אדם, או להפריע לאדם, או למנוע אותו מהשתמש בזכויותיו, או העלול, לדעת המפקח, להוות מטרד לשכנים או לסביבה; בריאותו, שלומו או רכושו של אדם, או עלול להפריע לאדם באופן בלתי סביר או עלול להזיק לסביבה, לרבות אחד מאלה.....
- 9.6 החל משנת 2016, מנהל מחלקת הפיקוח, קבע תכנית עבודה ונהלי עבודה, למפקחי הוועדה בה נקבעו הביקורים באזורים השונים שבמרחב התכנון המקומי.
- 9.7 הביקורת מעירה כי בנהלי העבודה לא עוגן נוהל רישום תוצאות הביקורים והדיווח עליהן. מן הראוי שבדוחות הפיקוח יצוינו, בין השאר, מועד הביקור באתר, שלב הבנייה בעת הביקור; והאם אכן הייתה בנייה לא חוקית - היקף החריגה ומועד ביצועה.
- 9.8 בתיקי הבנייה שנבדקו לא נמצא תיעוד לביקור מפקחי הוועדה המקומית באתרי בנייה. פיקוח שיטתי מסייע לוועדה המקומית לעמוד על היקפן של עבירות הבנייה שנעשות במרחב התכנון המקומי שלה. בנייה או שימוש לא חוקיים במקרקעין או חריגות בנייה, נוסף על הפסדים כספיים לקופת הוועדה

- המקומית, עלולים לגרום גם לפגיעה בזכויות הכלל והפרט, לפגיעה באיכות החיים של התושבים ולבנייה העלולה לסכן את הציבור.
- 9.9. הביקורת מעירה לוועדה המקומית, כי מאחר שפיקוח מטעמה באתרי הבנייה דרוש כדי למנוע בנייה ללא היתר וחריגות מהיתרי הבנייה שנתנה, מן הראוי שתכין תכנית עבודה חודשית למפקחים מטעמה ותדאג לתעד את תוצאות הפיקוח.
- 9.10. מנהל מחלקת הפיקוח מסר כי תיעוד הבדיקות נעשה בתיק הבניין רק אם ישנה חריגה מתוכנית בנייה ו/או אי עמידה בתנאי הבנייה. מעבר לכך לא מבוצע תיעוד לביקורי הפקחים. בעקבות הערת המבקר הוחל בהליך של תיעוד.
- 9.11. ממצאי הבדיקה באתרי הבנייה ברחבי הקריות עולה כי קיימים מספר אתרי בנייה בהם לא נאכף נושא בטיחות בעבודה והנחיות הנדרשות בתחום שפיכת הפסולת, חלקי הריסה ועוד.
- 9.12. נמצא כי קבלנים אינם מקפידים לכסות את כלי האצירה ביריעות פלסטיק ו/או בכל דרך אחרת המונעת יצירת אבק ומפגעים סביבתיים שונים.
- 9.13. כמו כן, לא הותקנו שרוולי פלסטיק מודולריים באמצעותם מוזרמת פסולת הבניין לכלי האצירה.
- 9.14. בנוסף, הקבלנים אינם דואגים לפרוס יריעות פלסטיק או ברזנט או כל חומר כיסוי אחר על המבנה למניעת מפגעים.

- 10.1 לפי סעיף 21 לתקנות, "לפי בקשת בעל ההיתר יוציא לו המהנדס [מהנדס הוועדה המקומית] תעודה המעידה, כי כל הבניה בוצעה בהתאם להיתר ולתנאיו (להלן - תעודת גמר)". על בעל ההיתר להגיש למהנדס בקשה לתעודת גמר במועדים שנקבעו בתקנות. עוד נקבע, כי "לא תינתן תעודת גמר לבנין אלא לאחר שמתכנן שלד הבנין מסר למהנדס הודעה בכתב שקיימת תכנית קונסטרוקציה מעודכנת ושהיא נמצאת במשמורתו במקום שיפרט בהודעה".
- 10.2 כן נקבע באותו סעיף, כי על מהנדס הוועדה המקומית לתת תעודת גמר, אם לדעתו נעשתה והושלמה העבודה בהתאם להיתר ולתקנות, ו"תעודת גמר בחתימת ידו של המהנדס תהא ראיה לקיום תנאי ההיתר". הסעיף האמור קובע עוד, כי אם לא קיבל בעל ההיתר תעודת גמר יראוהו כמי שביצע עבודה בסטייה מההיתר (ראה להלן בפרק הדין באכיפה).
- 10.3 הבדיקה העלתה, בעלי היתרי הבנייה במרחב התכנון המקומי של הוועדה המקומית לא פנו אל הוועדה המקומית בתום הבנייה בבקשות לתעודות גמר, והיא לא פעלה לחייבם לעשות את הנדרש לקבלת תעודות כאלה.
- 10.4 מנהל מחלקת הפיקוח מסר כי באופן מסורתי במשרדי הוועדה לתכנון ובנייה הוצאו טפסי 4 (תקנה 5) המהווים אישור להספקת שירותים לפי תקנות התכנון והבנייה, התשמ"א 1981. מתן טופס זה ע"י הוועדה מהווה אישור לאכלוס המבנה ועמידה בתנאי חוק תכנון והבנייה והבטיחות. טופס גמר בנייה ניתן ע"י הוועדה רק במקרים שבעלי ההיתר / היזם/הקבלן המבצע מבקש זאת.



סיכום והמלצות

רקע

- הוועדה המרחבית לתכנון ולבנייה "הקריות" (להלן - הוועדה המרחבית) הוקמה בשנת 1954.
- במרחב התכנון של הוועדה (להלן - מרחב הוועדה) נכללות עיריית קריית ביאליק, עיריית קרית מוצקין, עיריית קרית ים (להלן - רשויות הוועדה), אשר אוכלוסייתן מנתה בסוף שנת 2015 כ- 135 אלף תושבים. שטחו של מרחב הוועדה הוא כ- 15,000 דונם.
- הוועדה מונה 20 עובדים: 5 מהם מועסקים בחוזה בכירים, 13 מועסקים בדרגות העסקה רגילות ו- 2 מועסקים במיקור חוץ.
- במהלך החודשים יוני ועד דצמבר 2016 בוצעה ביקורת בוועדה המרחבית לתכנון ולבנייה "הקריות".
- הביקורת בחנה את הליך האכיפה בוועדה המרחבית לתכנון ולבנייה "הקריות" בתקופה שבין השנים 2012-2015.

הערה כללית

1. הביקורת מבקשת להעיר ולהאיר הערה כללית כי במרבית המקרים פועלת הוועדה כנגד עבירות בנייה כתוצאה מתלונות תושבים, רשויות מקומיות, רשויות החוק ועוד. ממצאי הבדיקה מעלים כי לא נמצא תיעוד לכך שהוועדה היא זו שיוזמת תהליכים ופעולות בשטח למציאת עבריינות בנייה. יתרה מכך, נמצא כי הוועדה נשענת ומתבססת בעיקר על ערנותם של גורמי חוץ ובכך למעשה מייתרת מעצמה סמכות אכיפה וגורם הרתעה המאפשרים פעילות בלתי חוקית בהיקפים הגדולים על מידתה. הביקורת סבורה כי פעילות ייזומה אפילו מדגמית, תייצר גורם מרתיע אשר יסייע לצמצום התופעה.
2. עיקר עבודתה של מחלקת הפיקוח על הבנייה הינה מבוצעת בנושא הרישוי (הוצאת היתרי בנייה גדולים קטנים, הוצאת טופס 4, שחרורי ערבויות, בדיקת מבנים בבנייה, רישיונות עסק ועבודה ישירה ואכיפה מול כל המחלקות ברשויות המקומיות ומשרדי הממשלה הרלוונטיים), זמן עבודה זה מהווה כ- 70% מעבודתו של המפקח. לאור זאת מפקח הוועדה מבצע מעט מאוד אכיפה בשטח. לדעת הביקורת יש להפחית חלק מנושא הרישוי על מנת להגדיל את זמן העבודה באכיפת הבנייה (הכנת טפסי הפסקת

עבודה מנהליים ושיפוטיים, צווי הריסה מנהליים ושיפוטיים, חקירות עם תושבים שביצעו עבירות בנייה לכאורה, הכנת תיקי פיקוח לתביעה, עבודה מול משטרת ישראל, רשויות מקומיות ועוד) וכל זאת על מנת לצמצם את הבנייה הבלתי חוקית.

1. מסמך מדיניות

- 1.1. הביקורת קיבלה מסמך "נוהל מימוש מדיניות אכיפה" (להלן נוהל מימוש). לביקורת לא ברור על סמך מה נכתב נוהל מימוש מדיניות, ללא גיבוש של המדיניות עצמה ואישורה במליאת הוועדה המרחבית כאמור.
- 1.2. ממצאי הביקורת מעלים כי מליאת הוועדה המרחבית לא דנה כתוצאה מכך גם לא אישרה את מדיניות האכיפה.
- 1.3. בהתאם לנוהל מימוש מדיניות האכיפה נכתב כי ביום 13/8/14 נשלחו הודעות לבעלי עסקים שאין להם היתר למימוש חורג ברחוב משה גושן בקרית מוצקין.
- 1.4. בתשובה לממצאי הביקורת נמסר מהוועדה כי למרות שרחוב קרן היסוד בקריית ביאליק ורחוב שדרות ירושלים בקריית ים לא הוכנסו לנוהל המימוש, הוועדה המרחבית פועלת לגביהם בהתאם לנוהל המימוש.
- 1.5. לאור תשובת הוועדה, הביקורת ממליצה להוסיף את הרחובות הנ"ל לנוהל המימוש.
- 1.6. בהתאם לנוהל מימוש מדיניות האכיפה נכתב כי ביום 15/9/14 נשלחו הודעות לבעלי עסקים שאין להם היתר למימוש חורג באזור התעשייה קריית ביאליק.
- 1.7. הביקורת בדקה כיצד נוהל מימוש האכיפה ברחוב משה גושן בקרית מוצקין, קרן היסוד קרית ביאליק ושדרות ירושלים קרית ים מיושם הלכה ומעשה.
- 1.8. הביקורת מציינת לטובה את הוועדה על כך שכבר במהלך הביקורת מליאת הוועדה התכנסה ביום 09/10/2016 ואישרה נוהל המדיניות.

2. בדיקת תיקי בנייה

הביקורת ביצעה בדיקה מדגמית של 16 תיקי בנייה באופן מדגמי ואקראי לפי הפירוט הבא: 6 תיקים בתחום העיר קרית ים, 5 תיקים בתחום העיר קרית מוצקין ו-5 תיקים מקרית ביאליק. להלן ריכוז ממצאי הביקורת:

- 2.1. להלן ריכוז ממצאי הבדיקה מ-16 תיקים שנבדקו:
 - 2.1.1. בשלושה מקרים הועדה לא הפעילה את סמכותה לרבות הגשת כתב אישום לאחר הודאת הנילון בעבירת בניה.
 - 2.1.2. בארבעה היה שיהוי בלתי סביר בנקיטת צעדים לאכיפת הוראות חוק התכנון והבניה.
 - 2.1.3. במקרה אחד הועדה לא עקבה ואכפה ביצוע צווים מנהליים.
 - 2.1.4. בשלושה מקרים הועדה לא עקבה ואכפה ביצוע צווים שיפוטיים.

- 2.1.5. במקרה אחד הועדה לא נקטה בפעולה כלשהי.
- 2.1.6. בחמישה מקרים הועדה פעלה כנדרש.
- 2.1.7. במקרה אחד לא הוגש התיק לתובע לשם הגשת כתב אישום.

שימוש חורג במקרקעין

.3

- 3.1. הביקורת בדקה באופן מדגמי 17 מקרים מהם עלה החשד לעבירות מסוג שימוש חורג במקרקעין.
- 3.2. החוק מתיר שימוש חורג בקרקע או בבניין בתנאי שהוא זמני וקצוב. מתן היתר לשימוש חורג הוא הליך תכנוני מקוצר, שלא נשקלות בו כל ההשפעות הסביבתיות על האזור, ולא נערכות בו בדיקות של הליכים תכנוניים על ידי גורמים בעלי ראייה מקיפה.
- 3.3. לדעת הביקורת, מן הראוי שהוועדה המקומית תפעל ללא דיחוי ושיהוי בעבירות של שימוש חורג שלהם כאמור השפעה סביבתית על התושבים המתגוררים בסמוך לנכס בו מבוצע העבירה.
- 3.4. הביקורת מעירה כי על הוועדה להכין תוכנית יזומה שמטרתה להפסיק את השימוש החורג ו/או לבצע לגליזציה.

צווי הפסקת עבודה מנהליים

.4

- 4.1. מנתוני הוועדה עולה כי בשנים 2011-2015 הוצאו כ- 125 צווי הפסקה מינהלים וכי הוועדה הגישה לבית המשפט בקשה לאישורם של 22 צוויים בלבד. לפיכך 30 יום לאחר שהוצאו רוב הצוויים פג תוקפם.
- 4.2. ב 4 מקרים הצו המנהלי גרם להפסקת העבודות.
- 4.3. ב 2 מקרים הוצא צו הפסקה שיפוטי (בהמשך לצו המנהלי), שגרם להפסקת העבודות.
- 4.4. ב 5 מקרים לא הופסקו העבודות בעקבות הצו המנהלי והוועדה לא פעלה להוצאת צו שיפוטי.
- 4.5. הביקורת מעירה כי על הוועדה המקומית לערוך מעקב ולוודא שצווי הפסקה מינהליים שהוציאה אכן בוצעו.

צווי הריסה מינהליים

.5

- 5.1. נמצא כי על אף ריבוי חריגות הבנייה בתחום השיפוט של הוועדה היא הוציאה 74 צווי הריסה מנהליים נגד עברייני בנייה בשנים 2011- 2015, וכי היא לא הגישה כתבי אישום כנגד אותם עבריינים.

6. צווי הריסה על פי פסק דין של בתי משפט

- 6.1. מנתוני הוועדה עולה כי בשנים 2015-2011 הוצאו כ- 90 צווי הריסה שיפוטיים.
- הביקורת בדקה באופן מדגמי 11 מקרים בהם הוצאו צווי הריסה בהתאם להחלטת בית משפט.
- 6.2. הבדיקה העלתה, כי הוועדה המקומית ניהלה רישום של כל פסקי הדין, לרבות אלה שנקבע בהם מועד להריסת מבנים.
- 6.3. בדיקה אקראית של 11 פסקי דין שנקבע בהם מועד לביצוע צווי הריסה בידי הנשפטים העלתה, כי ב- 3 מהם לא בוצעו צווי הריסה והוועדה המקומית לא נקטה נגד הנשפטים הליכים לאכיפת הצווים.
- 6.4. הגשת כתבי אישום ואכיפת צווי הריסה דורשים משאבים רבים מהוועדה המרחבית. הביקורת העלתה כי ב- 50% מהמקרים אל אף שגזר הדין הורה על צו הריסה, החלו הנישומים בהליכי לגליזציה שבגינם הוצא היתר בניה רק לאחר גזר הדין ולעיתים גם לאחר המועד שנקבע להריסת המבנה. הביקורת ממליצה לשקול קביעת מדיניות שבמקרים בהם ניתן גזר דין, לא יבוצעו הליכי לגליזציה, עד להשבת המצב לקדמותו (לפני ביצוע העבירה). לדעת הביקורת מדיניות זו תגביר את אמון הציבור בפעולות הוועדה ותמריץ תושבים להסדיר חריגות בנייה בטרם יסתיים ההליך השיפוטי שעלותו רבה לקופה הציבורית.

7. הפיקוח לפני תחילת הבנייה

• מינוי אחראי לביקורת הביצוע

- 7.1. הביקורת מציינת לטובה כי בכל התיקים שנבדקו נמצאו כתבי מינוי לאחראים לביקורת הביצוע ונמסרו דיווחים כנדרש בתקנות לוועדה המקומית.

• הודעה על התחלת בנייה

- 7.2. הבדיקה העלתה, כי ב-11 מתוך 12 תיקי הבנייה לא הייתה הודעה מראש על מועד תחילת הבנייה.
- 7.3. לביקורת נמסר מהוועדה טופס שכותרתו "הודעה על התחלת עבודה + תעודת קבלן רשום. מטופס זה עולה שבעת תחילת העבודה הקבלן אמור למסור את הטופס לוועדה. הביקורת מעירה כי לא נערך מעקב אחר קבלת הטופס מהקבלנים.
- 7.4. הביקורת מעירה לוועדה המקומית, כי היה עליה לדרוש מבעלי היתרי הבנייה להודיע מראש על התחלת הבנייה, כמתחייב. חשיבותה של ההודעה מראש, בין היתר משום שהיא מאפשרת לוועדה המקומית לתכנן את פעולות הפיקוח שלה באתר הבנייה.

- 8.1. החל משנת 2016, מנהל מחלקת הפיקוח, קבע תכנית עבודה ונהלי עבודה, למפקחי הוועדה בה נקבעו הביקורים באזורים השונים שבמרחב התכנון המקומי.
- 8.2. הביקורת מעירה כי בנהלי העבודה לא עוגן נוהל רישום של תוצאות הביקורים והדיווח עליהן. מן הראוי שבדוחות הפיקוח יצוינו, בין השאר, מועד הביקור באתר ושלב הבנייה בעת הביקור; ואם הייתה בנייה לא חוקית - היקף החריגה ומועד ביצועה.
- 8.3. עוד הועלה, כי בתיקי הבנייה שנבדקו לא נמצא תיעוד על ביקור המפקחים של הוועדה המקומית באתרי בנייה. פיקוח שיטתי מסייע לוועדה המקומית לעמוד על היקפן של עבירות הבנייה שנעשות במרחב התכנון המקומי שלה. בנייה או שימוש לא חוקיים במקרקעין או חריגות בנייה, נוסף על הפסדים כספיים לקופת הוועדה המקומית, עלולים לגרום לפגיעה בזכויות הכלל והפרט, לפגיעה באיכות החיים של התושבים ולבנייה העלולה לסכן את הציבור.
- 8.4. הביקורת מעירה לוועדה המקומית, כי מאחר שפיקוח מטעמה באתרי הבנייה דרוש כדי למנוע בנייה ללא היתר וחריגות מהיתרי הבנייה שנתנה, מן הראוי שתכין תכנית עבודה חודשית למפקחים מטעמה ותדאג לתעד את תוצאות הפיקוח.
- 8.5. מנהל מחלקת הפיקוח מסר כי תיעוד הבדיקות נעשה בתיק הבניין רק אם ישנה חריגה מתוכנית בנייה ו/או אי עמידה בתנאי הבנייה. מעבר לכך לא מבוצע תיעוד לביקורי הפקחים. בעקבות הערת המבקר הוחל בהליך של תיעוד.
- 8.6. ממצאי הבדיקה באתרי הבנייה ברחבי הקריות עולה כי קיימים מספר אתרי בנייה בהם לא נאכפים נושא בטיחות בעבודה והנחיות הנדרשות בתחום שפיכת הפסולת, חלקי הריסה ועוד.
- 8.7. נמצא כי קבלנים אינם מקפידים לכסות את כלי האצירה בריעות פלסטיק ו/או בכל דרך אחרת המונעת יצירת אבק ומפגעים סביבתיים שונים.
- 8.8. כמו כן, לא הותקנו שרולי פלסטיק מודולריים באמצעותם מוזרמת פסולת הבניין לכלי האצירה.
- 8.9. בנוסף, הקבלנים אינם דואגים לפרוס יריעות פלסטיק או ברזנט או כל חומר כיסוי אחר על המבנה למניעת מפגעים.

9. הפיקוח בגמר הבנייה

- 9.1. הבדיקה העלתה, כי בעלי היתרי הבנייה במרחב התכנון המקומי של הוועדה המקומית לא פנו אל הוועדה המקומית בתום הבנייה בבקשות לתעודות גמר, והיא לא פעלה לחייבם לעשות את הנדרש לקבלת תעודות כאלה.
- 9.2. מנהל מחלקת הפיקוח מסר כי באופן מסורתי במשרדי הוועדה לתכנון ובנייה הוצאו טפסי 4 (תקנה 5) שהינו אישור להספקת שירותים לפי תקנות התכנון והבנייה, התשמ"א 1981. מתן טופס זה ע"י הוועדה מהווה אישור לאכלוס המבנה ועמידה בתנאי חוק תכנון והבנייה והבטיחות. טופס גמר בנייה ניתן ע"י הוועדה רק במקרים שבעלי ההיתר / היזם/הקבלן המבצע מבקש זאת.

הועדה המקומית לתכנון ובניה קרית
קרית מוצקין, קרית ביאליק, קרית ים

בתשובה נא להזכיר:



תאריך: 07/03/2017

כתובת המשרד:
הגדוד העברי 4,
קרית מוצקין 26114 ת.ד. 218
טל': 04-8708117, 8715291
פקס: 04-8710655

לכבוד
אייל לוי
מבקר עיריית קרית ביאליק
וממונה על תלונות הציבור
שד' ירושלים 16
קרית ביאליק 27100
א.נ.

הנדון: התייחסות לדו"ח הביקורת לאכיפת בניה בועדה לתכנון ובניה קרית
פנייתך מיום 26/02/2017

קיבלנו את הערות הביקורת. אנו נפעל להסדרת כל הנושאים המצוינים בדו"ח הנמצאים בשלבי הסיום של טיפול מח' פיקוח.

ראשית, ברצוננו לציין כי על מחלקת הפיקוח של הועדה קיים עומס עבודה גדול המתפצל לעבודות לרישוי בניה ולעבודות על הפיקוח על הבניה.

בנוסף, נציין כי מחצית מהעובדים הינם עובדים שהוכשרו רק לאחרונה ורוכשים כעת את מיומנות המקצוע.

מחלקת הפיקוח פועלת בנושא האכיפת, הן בבניה הבלתי חוקית והן בבטיחות בבניה ומשתדלת להשיג את התוצאות הטובות ביותר.

אנו נפעל לייעל את אופן תפקוד הפיקוח והגדלת צוות הפיקוח.

כמו כן, לשמחתנו בעקבות הרפורמה על הבניה, נושא היתרי הבניה שהיו תחת טיפול מח' הפיקוח יתייטר ויפטור את המפקחים מעיסוק זה הגוזל שעות עבודה רבות וכך ינתן מענה רחב יותר לבניה הבלתי חוקית וכן לכל שלבי הבניה השוטפת הנבנית בעיר עם היתרי בניה.

בכבוד רב,
מהנדס משה יבין
מהנדס הועדה

העתק: יוסי אזריאל, יו"ר הועדה
צבר ברוך, מנהל מח' פיקוח

שעות קבלת קהל: בימים א' ב' ה' בין השעות 8.00 - 11.00 לפני הצהריים
וביום ד' בין השעות 16.00 - 18.00 אחר הצהריים