



דוח מבקרת המועצה לשנת 2019

סיוון התש"פ

יוני 2020

י' בסיון תש"פ
2 ביוני 2020

לכבוד
מר שמעון מזוז
ראש המועצה המקומית מיתר

נכבדי ראש המועצה,

הנדון: דוח מבקרת המועצה לשנת 2019

הריני מתכבדת להגיש לך את דוח מבקרת המועצה לשנת 2019, על פי הוראות סעיף 145 לצו המועצות המקומיות (א), תשי"א-1950.

הביקורת השנה עסקה בשני נושאים: הפיקוח על הבנייה והוועדה המקומית לתכנון ובנייה מיתר. אולם, מסיבות שונות מתייחס דוח הביקורת לנושא הפיקוח על הבנייה בלבד. אני תקווה כי בעתיד הקרוב יוגש לך הדוח השני, אך מאחר שחלף המועד להגשת הדוח השנתי, הוא ייכלל במסגרת הדוח לשנת 2020.

הדוח בנושא הפיקוח על הבנייה מביא את ממצאי הביקורת שנערכה על פי דרישתך, לפי סעיף 170א(ג) לפקודת העיריות, התשכ"ד-1964, ולפי סעיף 13ה(א) לפקודת המועצות המקומיות, תשכ"ח-1965. הביקורת נועדה לבחון את התנהלות מחלקת הפיקוח על הבנייה וביצוע פעולות האכיפה מטעם הוועדה לתכנון ולבנייה מיתר. הדוח מלווה בהמלצות אופרטיביות למועצה ולוועדה לתכנון ולבנייה לשיקול במסגרת קביעת מדיניות האכיפה של המועצה.

יש לציין כי הביקורת נערכה לאורם של ערכי מינהל תקין וטוהר מידות והיבטים של חיסכון והתייעלות, תוך התייחסות להנחיות ולנהלים בתוך הרשות ומחוצה לה. הדוח כולל התייחסות להפסדים הכספיים שנגרמים למועצה עקב ליקויים באכיפה.

על פי האמור בצו, לאחר שיתקבלו תגובותיך והערותיך לאמור בדוחות, ייערכו דיונים בוועדה לענייני ביקורת, והיא תגיש את המלצותיה למליאת המועצה.

צוות לתיקון ליקויים, בראשות מנכ"ל המועצה, יבחן את הדרכים היעילות ביותר ליישום המלצות הביקורת במטרה להביא לשיפור תהליכי העבודה ולהשגת תוצאות מיטביות של תהליכים אלה.

ברצוני להודות לעובדי המועצה שסייעו במסירות באיסוף הנתונים וסיפקו מידע רב וחשוב לביצוע הביקורת.

בכבוד רב,

מ'א'א' א'ט'

מטי מויאל

מבקרת המועצה המקומית מיתר
והממונה על תלונות הציבור

העתקים:

גבי גיולי קייט - יו"ר הוועדה לענייני ביקורת
מר דוד קודיש - חבר הוועדה לענייני ביקורת
מר יוסי וקנין - חבר הוועדה לענייני ביקורת

מאת:
נשלח:
אל:
נושא:

שמעון מזוז
יום שני 08 יוני 2020 11:27
מטי מויאל
דו"ח ביקורת

שלום מטי
ראשית הרשי לי לברך אותך על העבודה המקצועית והעניינית .
קראתי את דו"ח הביקורת בעיון רב וכן את ההמלצות ומקבל את הדו"ח
ואת ההמלצות כפי שמצויינות בדו"ח. לגבי הוועדה המקומית אני מבקש
לבדוק האם הלו"ז למתן היתר הינו סביר או שניתן לקצרו בצורה משמעותית
להסיר חסמים מיותרים וכן אסדרות למינהן במקביל ולא בטור.



שמעון מזוז - ראש המועצה

לשכת ראש המועצה

מועצה מקומית מיתר, שדרות המייסדים 1, מיתר, 8502500

shimonm@METAR.MUNI.IL @ 1538-6684001 08-6684001



הפיקוח על הבנייה

מחלקת הפיקוח על הבנייה ממונה על אכיפת חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה - 1965, מטעם הוועדה המקומית לתכנון ובנייה. המפקחים ממונים על אכיפת החוק בשלבים שונים בבנייה חדשה, לרבות תוספות בנייה ושיפוצים, וכן באיתור עבירות בנייה וטיפול בהן.

הדוח הנוכחי בוחן את תהליכי העבודה במחלקת הפיקוח וכן את תהליכי אכיפת חוק התכנון והבנייה.

עבודת הביקורת

הביקורת נערכה על פי דרישת ראש המועצה, לפי סעיף 170א(ג) לפקודת העיריות, התשכ"ד-1964, ולפי סעיף 13ה(א) לפקודת המועצות המקומיות, תשכ"ח-1965.

הביקורת נועדה לבחון היבטים שונים באכיפת חוק התכנון והבנייה (להלן: **חוק**) ואת התנהלות המחלקה לפיקוח על הבנייה במילוי תפקידיה. בנוסף, ייבחנו ההשלכות הכספיות של עבודת הפיקוח.

עבודת הביקורת כללה פעולות במספר תחומים:

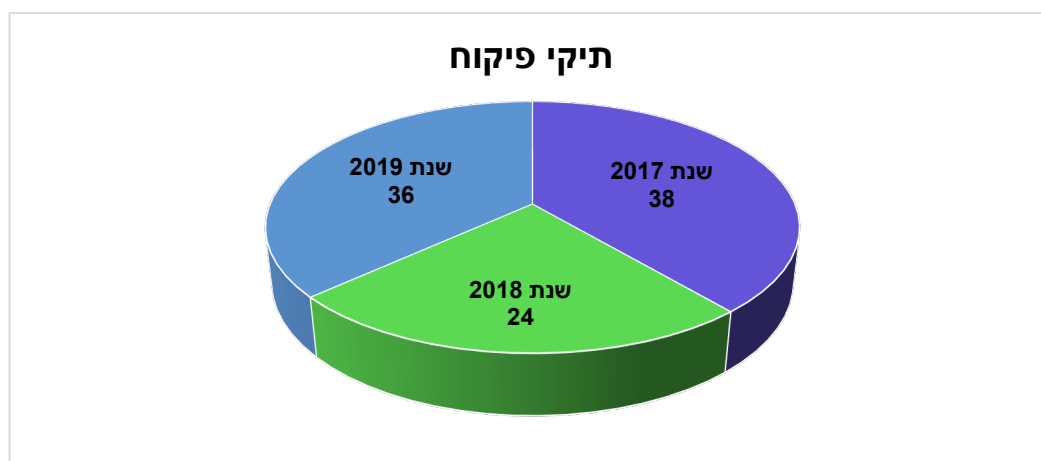
1. שיחות וקבלת מידע ונתונים ממנהלת מחלקת הפיקוח ומן המפקחים, ממהנדס המועצה וממחלקת הגבייה.
 2. הפקת דוחות וחתכים ממערכת הקומפלוט וניתוח הנתונים.
 3. עיון במסמכים בתיקי הבניין הסרוקים במערכת הקומפלוט.
 4. שימוש באתר GIS הכולל תצלומי אוויר שבוצעו במועצה בשנים 2014 ו-2017.
 5. ביצוע ביקורת בידי מפקח חיצוני¹ במדגם של נכסים.
 6. עיון בדיווחים לרשויות ובמסמכים רלוונטיים נוספים.
- מאחר שתהליכי הבנייה נמשכים על פני מספר שנים נבדקה תקופה ממושכת יחסית, החל בשנת 2015 ועד סוף שנת 2019 תוך התמקדות בשנים 2017-2019.

רקע

1. באוקטובר 2017 נכנס לתוקף תיקון 116 לחוק התכנון והבנייה. במסגרת תיקון החוק ניתנו כלי אכיפה משמעותיים למפקחים, במטרה ליעל את עבודת האכיפה. על מנת שניתן יהיה ליישם את הכלים הללו יש צורך בקיומו של מערך פיקוח מקצועי בוועדות המקומיות המותאם לצורכי האכיפה. יש לציין שהוועדה המקומית לתכנון ולבנייה מיתר (להלן: **ועדה**) איננה מוסמכת ולכן איננה יכולה להשתמש בכלים חשובים כגון קנס מינהלי.

¹ מהנדס רישוי מוסמך B.sc, רשום בפנקס המהנדסים והאדריכלים

2. באוגוסט 2019 פרסמה היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה הנחיות המתייחסות ליחידת הפיקוח ברשות (להלן: **הנחיות היחידה הארצית**).² בין העקרונות להפעלת יחידות האכיפה הנמנים במסמך:
- הפרדה מקצועית - המפקחים שעוסקים באכיפה לא יעסקו ברישוי או בפעילויות אחרות שאינן קשורות לאכיפת דיני התכנון והבניה.
- הפרדה מבנית - מפקחים שאינם עוסקים באכיפה יוכפפו למנהל המקצועי הרלוונטי.³
- לפי הנחיות יש למנות מנהל ליחידת הפיקוח שיהיה איש מקצוע מתחום האכיפה ויהיה כפוף במישרין למהנדס הוועדה.
3. בוועדה פועלת מחלקת הפיקוח על הבנייה. המחלקה מונה מנהלת ושני מפקחים המחלקים ביניהם את כרמית ומיתר.
4. מנהלת יחידת הפיקוח מנתה בפני הביקורת את תפקידי המפקח:
- סיור ואיתור עבירות בנייה וביצוע מעקב אחר הטיפול בעבירה (עד משפט)
 - פיקוח וליווי של בנייה חדשה ושל תוספת בנייה:
 - אישור תחילת עבודה - הגשת כל המסמכים והטפסים הנדרשים, הקמת גדרות, נוהלי בטיחות.
 - ליווי ומעקב על מהלך הבנייה לפי שלבים, כולל הגשת דוחות מכל בעלי העניין
 - טיפול בבקשה לתעודת גמר⁴ - הגשת מסמכים, טפסים ותכנית עדות, וביקורת ובדיקת הנכס והפיתוח בהתאמה להיתר הבנייה
- יש להעיר כי כיום לא מתבצע פיקוח בשטח לפני הוצאת היתר במטרה לבחון את התאמת התכנית לשטח.
- ביקורת ובדיקת הנכס במסגרת תהליך אישור אי-חבות היטל השבחה
 - בדיקות לצורך חיוב ארנונה, לדוגמה בעת שיפוץ או נכס ריק
5. בין ינואר 2017 לדצמבר 2019 נפתחו 98 תיקי פיקוח לפי החלוקה הבאה:



² משרד האוצר, היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה, "יחידת הפיקוח על הבנייה בוועדות המקומיות לתכנון ובניה – מבנה וארגון" (25.8.19), ראו נספח א'

³ הנחיות הפרדה מבנית ייכנסו לתוקף בדצמבר 2020.

⁴ לרבות התייחסות לבתי תושבים בשכונה הוותיקה שלא נמצא בתיקי הבניין (כאלף בתים) טופס 4.

ממצאים

1. מחלקת הפיקוח על הבנייה

1.1 מבנה המחלקה

א. במחלקת הפיקוח מועסקים שני מפקחי בנייה (אכיפה ורישוי). לפי הנחיות היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה נדרשו בשקלול פרמטרים שונים מפקח אכיפה אחד, אולם, מספר התושבים שהובא בשקלול עומד על 8,000 ואילו בפועל מספר התושבים במיתר וכרמית עומד על כ-10,000. כמו כן, בהתייחס לצפיפות האוכלוסייה, נדרש מקדם 1.5. ולבסוף, במסמך מצוין לגבי חלקיות משרות: "תוצאת החישוב תעוגל למספרים שלמים. אין להעסיק מפקח בחלקיות משרה וההעסקה תעשה בהיקף משרה מלאה בלבד." התקינה המתאימה במיתר היא אפוא שני מפקחים, כפי שקיים כיום.

תגובת מהנדס המועצה: "מספר התושבים במיתר הוא יותר מ-10,000 ומצב הבנייה איננו כשל יישוב רגיל עקב גידול אוכלוסייה מיוחד מעבר לגידול הטבעי. הדבר מתבטא במספרים גבוהים של בנייה חדשה ותוספות בנייה:

מיתר - 91 תיקי בנייה חדשה, 76 תיקי תוספות בנייה

כרמית - 110 תיקי בנייה חדשה"

החלוקה בין המפקחים איננה כאמור בהנחיות לגבי הפרדה מקצועית ולא לגבי הפרדה מבנית, אלא לפי אזור מגורים - מיתר (למעט שכונה אחת) וכרמית (כולל השכונה במיתר).

תגובת מנהלת היחידה: "בוועדות קטנות כמו מיתר לא ניתן להפריד בין שני סוגי המפקחים, ולכן ההפרדה היא לפי אזורים. הטיפול והליווי של הבנייה נעשה בידי מפקח אחד החל באישור תחילת העבודה ועד אכלוס ותעודת גמר."

ב. באשר למפקחים עצמם, אחד מהם טרם עבר קורס הכשרה למפקחים על הבנייה, כנדרש על פי קובץ תיאורי תפקיד, ולכן הוא אינו יכול למלא את תפקידו במלואו. מנהל האגף לוועדות מקומיות במינהל התכנון הבהיר למהנדס המועצה כי המפקח אינו מוסמך ופועל בצורה לא תקינה וכן שלא יהיה קורס בפריסה ארוכת טווח למפקחים.

תגובת מהנדס המועצה: "עקב השיטה של מינהל התכנון, הקורסים מחייבים אותנו לשלוח את המפקח ללימודים חודש שלם יום-יום. אין אפשרות לוותר על פיקוח בנייה שוטף במשך חודש שלם."

הביקורת מבקשת לציין כי מנהלת היחידה מונתה רק בשנת 2019. נוסף על כך, לפי קובץ תיאורי תפקיד של המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים, מועמד לתפקיד מנהל יחידת פיקוח על הבנייה בוועדה מקומית נדרש לסיים בהצלחה קורס הכשרה למנהלי פיקוח, לא יאוחר משנה וחצי מתחילת מינויו. מנהלת היחידה טרם עברה קורס מנהלי פיקוח. יש להעיר כי בעבר החזירה המנהלת לרשויות האכיפה את תעודת סמכות השוטר שלה.

1.2 ביצוע תפקידי הפיקוח

א. מנהלת היחידה ציינה בין היתר כי עקב העומס הרב וכוח האדם המצומצם, המפקחים אינם מספיקים לעשות סיורים יזומים בשטח ועוסקים רבות בעבודה משרדית, בעיקר במערכת הקומפלוט. כמו כן, בניגוד להנחיות היחידה הארצית לא מתקיימת הפרדה מקצועית והם עוסקים גם בתחומי איכות סביבה כגון פסולת בניין ועודפי אדמה ובטיפול בפניות רבות של תושבים באמצעות הסיטיקונקט.

זאת ועוד, המפקחים מקדישים חלק ניכר מזמנם לקבלת קהל ומענה טלפוני. בסך הכול מדובר ב-11 שעות בשבוע (כרבע משעות העבודה השבועיות). יש לציין כי במרבית המקרים אין מדובר באנשי מקצוע המגיעים לקבל מידע בשעות קבלת קהל, אלא בציבור הרחב.

ב. נמצא כי למפקחים אין מספיק כלים לביצוע מיטבי של תפקידם. בין היתר, לא הושלם תהליך הטמעת תחום הפיקוח במערכת הקומפלוט: נוהלי עבודה, טפסים, צו הפסקת עבודה, הכשרת המפקחים. כמו כן, לא הוזמנו טאבלטים למפקחים, ולכן הם אינם מצוידים בתכניות (גרמושקא) כאשר הם יוצאים לשטח.

תגובת המהנדס המועצה: התבצע מכרז חדש לחברה לניהול מערכת הרישוי והיא תספק גם את הטאבלטים.

ג. בעיה נוספת שציינה מנהלת היחידה היא אי-אכיפת אחראי לביקורת על הביצוע והתנהלות עקב כך מול גורמים שונים המעורבים בבנייה, כגון בעלי הבתים וקבלנים. גם המפקחים העלו סוגיה זו והציגו בפני הביקורת את תוצאותיה במאות הודעות דואר אלקטרוני של מסמכים ותמונות בצד שאלות רבות המועברים אליהם מגורמים שונים שאינם בעלי מקצוע. המפקחים נאלצים אפוא להשקיע זמן רב במיון ההודעות ובהסברים לפונים.

תגובת מנהלת היחידה: "נכון להיום המהנדס ומנהלת היחידה הנחו את המפקחים לעבוד רק עם אחראי לביקורת על הביצוע מתחילת אישור תחילת עבודה ועד תעודת גמר. כפי שנדרש בתיקון 116 לחוק, בכל שלב משלושת השלבים של הביצוע יוגשו המסמכים בצורה מרוכזת בבת-אחת ומלאים כנדרש."

1.3 הגבלת הכניסה למקרקעין

המפקחים נתקלים בבעיה נוספת בביצוע עבודת הפיקוח והיא מגבלות הכניסה למקרקעין לצורך איסוף ראיות לגבי עבירת בנייה. ההגבלה מצוינת במפורש בסעיף 257 לחוק: "לשם עריכתה של תכנית או ביצועה או לשם קבלת החלטה בבקשה להיתר, רשאי מי שהורשה לכך על ידי הוועדה המקומית או על ידי הוועדה המחוזית להיכנס בכל עת סבירה בשעות היום לכל מקרקעין, לאחר שמסר הודעה על כך לבעל המקרקעין שבעה ימים לפחות מראש, כדי לסקור, לבדוק או למדוד אותם, ובלבד שלא ייכנס לבית מגורים אלא בהסכמת המחזיק בבית, שהוא בגיד..."

במידה שסורבה כניסת המפקח, ניתן לפנות לבית המשפט לקבלת צו כניסה (סעיף 211 לחוק), אולם בית המשפט אינו מקל ראש בהחלטה על צו זה ומחיל את "המבחנים שנקבעו כתנאי למתן צווי חיפוש".

על פי סעיף 7(ב) בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, שעניינו "פרטיות וצנעת הפרט", "אין נכנסים לרשות היחיד של אדם שלא בהסכמתו". וכך, אם הונחה תשתית מספקת של ראיות, המצדיקה

לאפשר כניסה לבית המגורים ונמצא כי הדרך הנכונה לפעול במקרה של סירוב לאפשר כניסה לבית מגורים כדי לבחון אם נעברה בו עבירת בנייה, על הוועדה המקומית לפנות לבית המשפט לעניינים מקומיים בבקשה למתן צו זה. היה ובית המשפט מוצא כי הכניסה לבית המגורים נחוצה בשל כך שיש בסיס לחשד שנעברו בו עבירות בנייה, יינתן צו המתיר כניסה לבית מגורים חרף סירובו של המחזיק בבית.

יתרה מזאת, לא ניתן להאשים בעבירה לפי סעיף 217 לחוק בכל מקום שבו החליט מפקח בנייה להיכנס לבית מגורים והדבר לא עלה בידו (סירוב או היעדרות מהבית).

הוועדה המקומית מיתר לא הגישה ולו בקשה אחת לבית המשפט למתן צו כניסה למקרקעין. המפקחים דיווחו כי בדרך כלל מושג שיתוף פעולה עם בעלי הנכס, אך אירעו מקרים שכניסתם סורבה מטענות שונות. הביקורת מבקשת להוסיף כי בעת ביצוע הביקורת במדגם הנכסים סורבה כניסת המומחה מטעם הביקורת (בליווי מנהלת היחידה) בידי מספר בעלי נכסים מסיבות שונות כגון היעדרות עקב נסיעה לחו"ל ומצב בריאותי קשה. אחד מבעלי הנכסים סירב לאפשר כניסה אף שעדיין לא קיבל טופס 4 ולכאורה מותר למפקח לבקר בנכס. לטענתו, כאשר ירצה לבקש טופס 4, הוא יאפשר כניסת מפקח הבנייה.

מנהלת היחידה מסרה שהיא לא נתקלה בסירוב של תושבים לבדיקת הנכס וכי בדרך כלל הם משתפים פעולה. במידה שלא מתאפשר ביקור בנכס בזמן מסוים, כגון עקב נסיעה לחו"ל, מתואם מועד אחר.

2. סקירה ודיווח

2.1 דוחות על פעילות אכיפה

סעיף 254 ט"ו לחוק (תיקון 116) קובע כי: "יושבי הראש של הוועדות המקומיות... יעבירו למנהל היחידה הארצית לאכיפה, מדי שלושה חודשים, דיווח על פעולות האכיפה לפי חוק זה שנקמו כל אחד מאותם גורמים, לפי העניין, ובכלל זה על עבודה אסורה ועל שימוש אסור שאותרו בתחום הנתון לפיקוחם; דיווח כאמור יכול שיתבצע באופן מקוון.... על אף האמור בפסקה (1) יושבי ראש ועדות מקומיות עצמאיות יעבירו דיווח כאמור באותה פסקה רק אחת לשישה חודשים".

לפי אתר היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה מיתר נמנית בין הוועדות שלא הגישו דוחות על פעילות האכיפה בשנת 2018.

תגובת מנהלת היחידה: "מכניסתי לתפקיד בשנת 2019 הוגש הדוח במועדו".

2.2 סקר עבירות בנייה

סעיף 852 ט"ז לחוק התכנון והבנייה (תיקון 116) קובע: "ועדה מקומית ורשות מקומית מוסמכת לאכיפה יבצעו בתחומן סקר עבירות בניה בתוך 12 חודשים מיום תחילתו של החוק [25.10.17], ויעדכו את הסקר מדי חמש שנים. הסקר ייערך לפי הוראות שיפרסם מנהל היחידה הארצית ויכלול בין השאר ריכוז של העבירות המשמעותיות בתחומי התכנון והבניה. הסקר יוגש למנהל היחידה הארצית ולמנהלת המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין".

היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה במשרד האוצר, פרסמה ב-28.1.18 הנחיות לביצוע סקר עבירות בנייה.⁵

מטרת הסקר היא לגבש מסד נתוני אמת על כלל החריגות המשמעותיות במרחב התכנון שעל בסיסו ניתן לקבוע את מדיניות האכיפה, לקבל החלטות ולפעול לאכיפת החוק.

בחודש מארס 2019 נערכה פגישה בין מהנדס המועצה, מנהלת היחידה ומנהלת הוועדה לבין נציגי מינהל התכנון ויחידת האכיפה הארצית. בפגישה נקבע (לאחר הקלות) כי הסקר הנדרש יבוצע בחמישה סקרים:

סקר 1 - בנייה בשטחים רגישים (כגון שצ"פ) - פלישה, הקמת מבנים ללא היתרים, חריגה לדרכים, סיפוח שטחים

סקר 2 - סקר שימושי קרקע - שימוש במבנים שלא בהתאם לייעודם

סקר 3 - הפעלת תצ"א - שימוש בשירותי חברה חיצונית להשוואה בין תצ"א 2015 לתצ"א 2019

סקר 4 - כנ"ל השוואה בין 2012 ל-2015

סקר 5 - סקר מלא לשכונה בודדת - השוואת מדידות לפי שכבות ואיתור עבירות בנייה.

בסיכום הדברים נכתב: "בסקר הבא תידרש השוואת התצ"א של 2024 לתצ"א של 2019 - יש להיערך בהתאם. כמו כן רצוי להתשמש בקובצי מדידות (as made) שמתקבלות לתעודת גמר ולעלות אותן ל-GIS, כך לאט לאט תבנה שכבת ההיתרים לשנים הבאות."

באפריל 2019 ביצעה המועצה את הסקר הראשון ולהלן התוצאות העיקריות:

- בשכונה הוותיקה נמצא שחלק מגבולות המגרשים הגובלים בקרקע חקלאית ו/או בשצ"פ (ואדי) אין גדר בנויה או שקיימת גדר רשת "ומה שהצלחנו לראות תקין".
- בשכונות החדשות לא נמצאו פלישות וקיימים קירות בנויים על פי היתרי הבנייה.
- לא נמצא דבר באשר לחשדות שעלו לפלישות על פי התצ"א שבידי המועצה (האחרונה משנת 2017)
- אותרו שני מקרים של פלישה מעבר לגבול מגרש אחורי

תגובת מהנדס המועצה: "...סקר שלישי - כדי לבצע את הסקר, יש צורך להיכנס לכל נכס ונכס ולבצע מדידת קרקעות וחישוב שטחים מחדש לאחר המדידה. לוועדה כרגע אין את האמצעים הנדרשים לכך ואנו נבצע את הסקר בהתאם ליכולתנו."

3. איתור וטיפול בעבירות בנייה

הביקורת איתרה מקרים רבים בהם בוצעו עבירות בנייה, אך לא בוצעה כל אכיפה. לעתים, העבירה לא אותרה ולעתים הפיקוח איתר את העבירה. לעתים, אף התריע עליה למבצעי העבירה ולגורמים הרלוונטיים בוועדה, אך לא ננקטו צעדים או סנקציות כנגד העבריינים.

3.1 השלמת הטיפול בעבירות בנייה שאותרו

מבין תיקי הפיקוח שנפתחו בין ינואר 2017 לדצמבר 2019, 42 תיקים עוסקים בעבירת בנייה ללא היתר. אף על פי כן, לא בוצעה אכיפה מתמדת ועקבית לגבי מספר לא מבוטל של מקרים.

⁵ לאכיפת דיני התכנון והבנייה במשרד האוצר, הנחיה מס' 2.1 "הוראות מנהל היחידה לעריכת סקר עבירות בנייה" (28.1.18)

יש לציין כי נמצאו עדויות לעבירות בנייה שאותרו כבר בשנים קודמות, אך הטיפול בהן לא הסתיים.

תגובת מנהלת היחידה: "עם כניסתי לתפקיד במארכ 2019, כל עבירת בנייה שמתגלה מטופלת ומבצעים אכיפה כנדרש."

להלן דוגמאות לאיתור עבירות בנייה שלא טופלו:

■ **תיק בניין א'**

(ראו תיאור מפורט בנספח ב')

בנובמבר 2015 איתרה מפקחת הבנייה שני מבנים במגרש שנבנו ללא היתר: מחסן חוץ וחצר שירות מקורה.

כשנה מאוחר יותר איתרה המפקחת תוספת מגורים של כ-35 מ"ר בחלק האחורי של המגרש. יש לציין כי במכתב לתושב נדרשה הסדרה של תוספת המגורים מבלי להתייחס לחריגות הנוספות שתוארו במכתבה הקודם.

בקשה להיתר הוגשה רק בינואר 2017, אולם היא נסגרה בנובמבר אותה שנה והמבקשים לא קיבלו היתר. עוד יש לציין כי חצר השירות המקורה שסומנה להריסה בתכנית המוצעת עדיין קיימת בשטח. בבדיקה בשטח גם פרגולה נוספת ופרגולה שהורחבה מעבר למצוין בתכנית הבקשה.

נראה איפה שעבירות הבנייה אותרו, אולם לא ננקטו כל סנקציות או אמצעי אכיפה כנגד התושבים ואף לא נדרש מהם להשלים את תהליך ההיתר. יש להדגיש את השנים שחלפו בין איתור העבירות הראשונות לבין הגשת הבקשה ובין מועד הבדיקה בשטח שגילתה שהעבירות עומדות בעינין.

עוד יש לעדכן כי בעקבות הביקורת וביקור מומחה בשטח מטעמה, הוציא מפקח הבנייה מכתב התראה נוסף (22.1.20) ובו הוא מזכיר את מכתב ההתראה מ-2016 ואת סגירת הבקשה ב-2017 ומתרה בתושבים להסדיר את תוספת המגורים בשטח של כ-26.8 מ"ר ומחסן חוץ בשטח של כשמונה מ"ר. בפברואר 2020 הגישו התושבים בקשה למידע אך קיבלו אותה רק במאי 2020 לאחר שלא עמדה בתנאי הסף והוחזרה אליהם לתיקון.

■ **תיק בניין ב'**

(ראו תיאור מפורט בנספח ג')

בתאריך 18.10.15 הוגשה בקשה להיתר בנייה לתוספת בנייה בחלקו האחורי של המגרש. בעקבות הגשת הבקשה, ביקרה מפקחת בנייה ומסרה הערות לתכנית על פי המצב בשטח.

שמונה חודשים לאחר הגשת הבקשה החל המבקש לבנות ללא קבלת ההיתר. למועצה נודע הדבר רק בעקבות מכתב תלונה של שכנתו של המבקש. הבונה קיבל באופן מידי צו הפסקה מינהלי לכל העבודות הנעשות במגרש. למרות זאת, המשיך לבנות ושכנתו התריעה על כך בשנית.

לפני הדיון בבקשה בוועדת משנה לתכנון ולבנייה ערך מפקח הבנייה שני ביקורים באתר: - בביקור הראשון (בתאריך 11.8.16) נוכח המפקח כי החלו העבודות במגרש תוך חריגה מגבול מגרש אחורי ואיתר מחסן ללא היתר בפניה הצפון מזרחית של המגרש.

- לאחר הביקורת השנייה (בתאריך 22.8.16) אישר המפקח כי המבקש פירק את המחסן הלא חוקי שברשותו וגם חתך את ברזלי הזיון בשטח המרוצף במרפסת.

הבקשה אושרה פה אחד בוועדת המשנה בתאריך 27.9.16. אולם, המבקש המשיך בבנייה טרם קבלת ההיתר, והוא קיבל בשנית צו הפסקה מינהלי לכל העבודות הנעשות במגרש.

חרף כל האמור לעיל, ובפרט שני צווי הפסקה מינהליים ואיתור חריגות בנייה, לא בוצע כל מעקב ו/או פיקוח במהלך הטיפול בבקשה והבנייה המתנהלת עד היום. כתוצאה מכך, הבנייה שבוצעה בפועל אינה תואמת את ההיתר במלואה את ההיתר:

- התושב פרץ דלת נוספת לכניסה שלא מתוך המבנה הקיים

- החלוקה הפנימית שונתה והוספו מטבח ומקלחת מרכזית

מנהלת היחידה מסרה כי שינויים אלו שהתגלו אינם משנים את מהות הבנייה בשטחי הבנייה וכי ניתן לאשרם בסוף בנייה על ידי הגשת תכנית להתרת שינויים בסמכות מהנדס.

■ תיק בניין ג'

הבקשה להקמת בית מגורים חדש הוגשה בתאריך 2.11.15 וקיבלה היתר ב-20.4.16. חמישה חודשים לאחר מכן (25.9.16) יצא מכתב מאת מפקח הבנייה כדלקמן:

1. הבית נבנה בסטייה מההיתר.

2. הגבהת מפלס הבית באופן ניכר, שינויים בפיתוח השטח ובחנייה.

3. הוצא צו הפסקת עבודה [נמסר ב-10.10.16].

4. בקשה להמצאת תכנית עדות As made



החנייה - מבט מבפנים



החנייה - מבט מבחוץ

בקשה נוספת (תכנית שינויים ותוספות) הוגשה בתאריך 15.11.16 (חודשיים לאחר דוח הפיקוח הנ"ל). בתאריך 9.3.17 ערך המפקח ביקורת במגרש והוציא סיכום ביקור - "הערות לבדיקת בודקת התוכניות (לא לתושב)". עיקר ההערות מתייחסות להפרש מפלסים של 60 ס"מ ומעלה ותוספת מדרגות מן הרחוב. כמו כן, מתייחס המפקח לחנייה ולעובדה שאופן בנייתה מעיד על שימוש חורג כנראה למגורים: הכנות חשמל ומיזוג אוויר, גובה בן 2.3-2.55 מ', מידותיה אינן תואמות היתר הבניה ואינן מתאימות לחניית שני כלי רכב, מדרגות בנויות בתוך החנייה.

הביקורת מבקשת להעיר כי בביקור שערכה במסגרת בדיקת המדגם נראה בבירור הפרש המפלסים, שאינו מאפשר שימוש לחניית רכב, כפי שנקבע בהיתר.

תגובת מנהלת היחידה: "קיים סיכום עם התושב שעליו לפרק את המדרגות בתוך החנייה ולהתאים החנייה להיתר הבנייה כך שהחנייה תשמש ליעודה. לגבי גובה רצפת החנייה, ברגע שיבצעו סלילה של המדרכה הצמודה ברחוב, יתאימו אותה לגובה רצפת החנייה הקיימת כך שלא תהיה מדרגה. הפרשים אלו ניתן להסדיר בצורה תקינה ע"י פיתוח וסלילת המדרכה ברחוב. תכנית השינויים שהוגשה בבקשה להיתר עבור הגבהת הבית והפיתוח יוסדרו בבקשה זו."

הביקורת מבקשת לציין את העובדה שהבקשה לשינויים אלו נסגרה מחוסר פעילות. כמו כן, אין בעצם הגשת בקשה הבטחה להסדרת העבירה, אלא בקבלת היתר בנייה בלבד.

■ **תיק בניין ד'**

ב-15.2.16 ביקרה מפקחת בנייה בנכס וציינה בדיווח: "מרתף ראוי למגורים".

ב-11.9.16 ביקרה שוב בנכס ודיווחה כי קיימת בנייה ללא היתר: סגירת מרפסות למגורים, יציקת פרגולת בטון בחזית אחורית, שינוי פתחים בחזיתות. עוד באותו יום קיבל התושב צו הפסקה מינהלי לכל העבודות במגרש.

בתאריך 19.3.17 הוגשה בקשה להיתר בנייה לתוספת שטח עיקרי וחנייה מקורה, אולם מסיבות לא ברורות, לא ניתן היתר עד היום והתיק נסגר. הטיפול בבקשה נעצר בשלב מאוד התחלתי בתהליך - "אי עמידה בתנאים מוקדמים" ב-20.11.17. כתוצאה מכך, לא הוסדרו חריגות הבנייה ואף לא ננקטו כל אמצעים כנגד העברייני.

בביקור בנכס שערכה הביקורת נמצא כי בפועל נבנה מרתף בגובה 2.40 מ' נטו כאשר בחלקו בוצעה הנמכת תקרה מגבס לגובה 2.15 מ'. ממצאי הביקור מלמדים מעבר לכל ספק כי קומת המרתף משמשת למגורים באופן מלא, לרבות כל המאפיינים: שירותים, מקלחות, מטבח, חלוקה לחדרי שינה ועוד.

בתכנית אשר הוגשה ביום 10.10.16 ניתן להבחין כי קומת המרתף מוצעת כחלק משטחי השירות, ולא חלק עיקרי היות והמפלס המצוין בגרמושקה הינו 2.50- במקום 2.80-.

בדף מידע תכנוני אין התייחסות לשטח עיקרי שהוא מתחת לפני הקרקע כיוון ששטח זה אמור לשמש כמחסן או שטח שירות ולא למגורים.

תגובת מנהלת היחידה: "...נדרש שיתוף פעולה של כל הוועדה רישוי ופיקוח לגבי הסדרת עבירות בנייה על ידי הוצאת היתר והמשך הטיפול בעבירות בנייה מצד המפקחים עד להסדרה."

■ **תיק בניין ה'**

בתאריך 27.6.18 התקבל בוועדה מכתב ממתכנן השלד. בין היתר כתב: "שכרי כמתכנן שלד המבנה, עדיין לא שולם, ולו שקל אחד, תוך ניסיון לכפות עליי חתימה על טופס 4, ללא כניסה למבנה, ולמרות שיש לי יסוד סביר להניח שבמבנה בוצעו שינויים, והגדלת שטחים, נוגדים היתר ותכנית תחומה ע"י פיקוד העורף... המבקש מתגורר במבנה לפחות עשרה חודשים..." [ההדגשות במקור]

חרף כל זאת, הפיקוח על הבנייה לא המשיך באכיפת התהליך לקבלת טופס 4, לרבות במישור המשפטי. יש לציין כי מפקח הבנייה ערך ביקור בנכס ב-30.11.17, אך לא מצא

חריגות ושינויים כאמור במכתב מתכנן השלד. אולם, לא נערך ביקור נוסף במבנה לאחר קבלת המכתב, ולו רק כדי לשלול את הסכנות שבשימוש במבנה שנוגד את התכנית החתומה על ידי פיקוד העורף.

3.2 אי-איתור עבירות בנייה

הביקורת איתרה מקרים של עבירות בנייה שלא אותרו כלל בידי הפיקוח, חלקן זוהו במבט מבחוץ ללא צורך להיכנס לנכס, כפי שעולה מהדוגמה להלן:

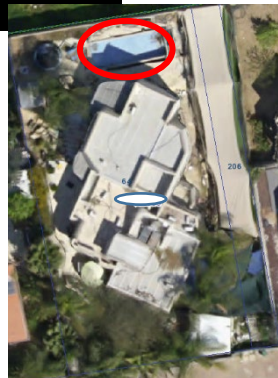
■ תיק בניין ו'

מדיווחי המפקחת על הבנייה, שערכה ביקורים בנכס עקב איתור שימוש חורג בנכס והגשת בקשה להיתר (בתאריכים 11.8.16 ו-22.8.16), עולה תמונה קשה מאוד של הפרה בוטה של חוקי הבנייה הכוללות חריגות בנייה, בנייה לא חוקית, שימוש חורג בנכס (הפעלת צהרון) ומפגעים בטיחותיים המהווים סכנת חיים ממש.

וכך, קיומם של מחסנים וסככות מקורות שאינם מופיעים בהיתר, ואולי אפילו לא תוכננו בידי מהנדס, מהווים סכנה של ממש למתגוררים בנכס ובוודאי לילדים רכים המבקרים בצהרון. התמונה (צילום מבחוץ) מדגימה את קיומם גם כיום:



באותה מידה ואף חמור מזה, המפקחת איתרה בריכת שחייה לא גמורה וללא מעקה עם גישה חופשית מתוך הצהרון. הביקורת מבקשת להדגיש כי עיון פשוט בתצלומי אוויר (באמצעות GIS באתר המועצה) מגלה את קיומה כבר בשנת 2014.



2017



2014

תגובת מהנדס המועצה: "אנו משתמשים במאגר תצלומים שמבוצעים בזמן פיקוח ואכיפה (לכל בית מפוקח יש מאגר תצלומים). התצ"אות שיש לנו אינם מייצגים את תמונת המצב כי נדרש פיקוח פיזי, שיבוצע בסקר מספר 5."

3.3 אי-פתיחת תיקי פיקוח

הביקורת איתרה מקרים בהם אותרו עבירות בנייה או בנייה ללא היתר ולא נפתחו כלל תיקי פיקוח וממילא גם לא ננקטו צעדים כנגד מבצעי העבירות. הדבר נפוץ במיוחד בקרב הבקשות לפטור מהיטל השבחה (ראו דיון במקורות המידע), כפי שעולה מהדוגמאות להלן:

■ תיק בניין ז'

ב-9.3.17 הגישו בעלי הנכס בקשה לפטור מהיטל השבחה לצורך העברה בטאבו. מפקחת הבנייה שביקרה בנכס כתבה בדוח הבדיקה: "נדרש להגיש בקשה להיתר בנייה על פי מצב קיים בנוי + פיתוח". הבית נמכר ב-1.6.17 ואוכלס מחדש ב-31.7.17.

ב-4.7.17 הוגשה בקשה להיתר: "שינוי תכנית ממרתף לקומת עמודים סגורה - תוספת גגון ועדכון תכנית פיתוח בהתאם למצב קיים".

ב-24.8.17 ביקרה מפקחת הבנייה בנכס ומסרה את הערותיה לבודקת התכניות: "...קומה תחתונה בהיתר קיים שימש מרתף, מצב קיים, משמשת למגורים... כניסה מקורה מחושבת לבדוק".

ב-31.10.17 נשלחו למבקש גיליון דרישות והערות לתיקון הבקשה. בין היתר נכתב: "מבדיקת מפקח באתר קומת המרתף משמשת למגורים. לא ניתן לאשר את השימוש".

הבקשה המתוקנת אושרה ברשות רישוי כחודש וחצי לאחר מכן, כאשר השטחים הנ"ל אושרו כשטחי שירות. היתר בנייה הופק ב-17.1.18.

באוקטובר 2018 הוגשה שוב בקשה לפטור מהיטל השבחה לצורך העברה בטאבו. מפקחת הבנייה כתבה סיכום ביקורת במגרש: "לנכס הנ"ל לא קיים טופס 4".

לא בוצע כל פיקוח בנכס ולא נפתח תיק פיקוח. עד כה לא ניתן טופס 4 אף שיש יסוד לחשש שקומת העמודים שקיבלה היתר לאור מצב קיים של שימוש למגורים אכן משמשת למגורים.

תגובת מנהלת היחידה: "בתאריך 17.1.18 יצא היתר בנייה להסדרת עבירות הבנייה שהתגלו בידי הפיקוח במהלך הבדיקה לצורך פטור מהיטל השבחה. באוקטובר 2018 הוגשה שוב בקשה לפטור מהיטל השבחה, ובדוח הפיקוח צוין 'לנכס הנ"ל לא קיים טופס 4'. פרט לזה לא נמצא דבר! זוהי הערה שאנחנו מוסיפים בכל התיקים ביישוב הישן שלא נמצא בהם טופס 4 ובזה אנחנו מסיימים את התהליך מול המוכר והקונה. לא נפתח תיק פיקוח לכך כי אין כאן עבירת בנייה. הבית שקיבל טופס 4 אך לא נשמר עותק בתיק. מדובר על השכונה הוותיקה... לגבי שימוש קומת עמודים משירות למגורים אנחנו מדווחים לארנונה לחיוב שימוש".

■ תיק בניין ח'

לפי היתר הבנייה שניתן לנכס בשנת 2009, סגירת קומת עמודים בשטח של 67.74 מ"ר נרשמה כשטח שירות. לפי הפרסום באתר יד2, מדובר ביחידת דיור בשטח של 84 מ"ר.

יש לציין כי בביקורת שערכה מפקחת הבנייה במארס 2011, במסגרת בקשה להיתר למתקנים פוטוולטאיים, היא איתרה שני דוודים על הגג ושינויים נרחבים בחלונות, היעדר דלת מעבר לקומת העמודים ופתח בגדר לשביל ציבורי.

בביקורות נוספות שערכה לבדיקת תיקון ליקויים לטופס 4 לא נמצאה כל התייחסות לקומת העמודים. לדברי מנהלת היחידה, היעדר ההתייחסות מעיד כי כל הליקויים תוקנו

והראיה - שהמבקשים קיבלו טופס 4 ביוני 2011. בתיק הפיקוח לא נמצא תיעוד לעבירות בנייה.

רק בשנת 2017 דווח למחלקת הגבייה על שימוש בקומת העמודים למגורים, אך לא נמצאה בקשה לשינוי ייעוד.

4. מקורות מידע לאיתור עבירות בנייה

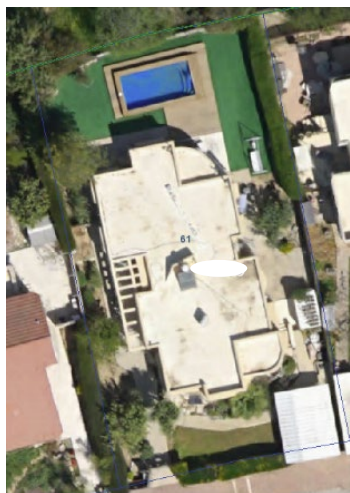
4.1 תצלומי אוויר

אתר האינטרנט של הוועדה מאפשר לכל המעוניין לצפות בתצלומי אוויר של כל אחד מהנכסים במיתר משני מועדים - שנת 2014 ושנת 2017. המפקחים דיווחו כי הם אינם עושים כל שימוש בתצלומים. הביקורת איתרה באמצעות תצלומים אלה עבירות בנייה ברורות כגון בריכות שחייה, תוספת מבנים במגרש (מחסנים) ותוספות בנייה חיצוניות. כמובן שהנתונים אינם מדויקים, אך ניתן לקבל מידע שיספק בסיס לביצוע אכיפה, כפי שעולה מהדוגמאות להלן:

■ תיק בניין ט'

בעיון בתצלומי אוויר של המועצה אותרה בריכת שחייה בתצלום 2017 שלא הייתה קיימת בשנת 2014.

הבריכה לא אותרה בידי הפיקוח, לא בשלב הבנייה ולא באמצעות תצלומי האוויר.



תצ"א 2017



תצ"א 2014

■ תיק בניין י'

בעיון בתצלומי אוויר של המועצה אותרה בריכת שחייה בתצלום 2017 שלא הייתה קיימת בשנת 2014. הבריכה לא אותרה בשלב הבנייה ולא באמצעות תצלומי האוויר.



תצ"א 2017



תצ"א 2014

תגובת מהנדס המועצה: "אנו משתמשים במאגר תצלומים שמבוצעים בזמן פיקוח ואכיפה (לכל בית מפוקח יש מאגר תצלומים). התצ"אות שיש לנו אינם מייצגים את תמונת המצב כי נדרש פיקוח פיזי, שיבוצע בסקר מספר 5."

4.2 בקשות לפטור מהיטל השבחה

כאשר תושב מגיש בקשה לפטור מהיטל השבחה, בעיקר בעת מכירת הנכס, המפקח עורך בדיקה ומדווח על התוצאות. במקרה שהמפקח איתר עבירות/חריגות או חסר טופס 4 נרשמת אזהרה בטאבו. לא ננקטים כל צעדים נוספים ולא מבוצעת כל אכיפה, גם אם לא מוסדר טופס 4 ו/או העבירה מטופלת והמצב מוחזר לקדמותו. עוד נמסר כי הגורמים הרלוונטיים בוועדה קיבלו הנחיה שלא לעכב את המכירה ולהסתפק בהערת אזהרה בטאבו. המפקחים מסרו כי כיום, כאשר מאותרת עבירה, נפתח תיק פיקוח בקומפלוט ומטופל בהתאם, אולם, אותרו מקרים מהשנים 2017-2018 שלא בוצעה כל אכיפה, אף שנשלחו מכתבי התראה והוצאו דוחות פיקוח.

תגובת מהנדס המועצה: "בשכונות הוותיקות קיימת נטייה בקרב התושבים לבצע אינסטלציה בשטחי שירות (מרתף או קומת עמודים) לאחר קבלת טופס 4 ואכלוס. מקרים אלה קשים לאיתור מאחר שיש להיכנס לנכס ובמידה שמאתרים את העבירה בזמן מכירה, אנו מודיעים על קיום העבירה ומדווחים כנדרש. בשכונות החדשות מופסקת העבודה עד לפירוק המערכת, כלומר נפתח תיק פיקוח."

תגובת מנהלת היחידה: "כיום, כשמגלים עבירת בנייה בזמן הפיקוח על בקשה לפטור מהיטל השבחה במכירה, נפתח תיק פיקוח."

▪ תיק בניין י"א

ב-22.4.18 הגישו בעלי הנכס בקשה לפטור מהיטל השבחה לצורך מכירת הנכס. מפקחת הבנייה שביקרה בנכס איתרה מחסן בנוי באזור שירות ללא היתר, אולם המבקשים קיבלו את הפטור בליווי הערה: "נדרש להסדיר את הסטייה מהיתר הבנייה, או לפרק את המחסן הקיים שנבנה ללא היתר. המפקחת הוציאה מכתב התראה לבעלי הנכס ובסופו של דבר פורק המחסן."

יש לציין כי דבר קיום המחסן הובא כבר בשנת 2012 לידיעת הוועדה בעת טיפול בבקשה למתקנים פוטוולטאיים, כתבה המפקחת למתפעלת הוועדה: "לני"ל מחסן חוץ בנוי לא בהיתר (ניתן לאישור)... ראיתי שקיבלה היתר לפוטוולטאי. מדוע לאשר לה זאת אם יש לה חריגות במגרש?"

באשר להיתר למתקנים, זה ניתן למבקש ב-30.11.11 בליווי הערה: "בתנאי לתיקון תכנית בהתאם לדרישות הוועדה המקומית כמפורט בהתחייבות שנחתמה ע"י המבקשים". עיון במסמכים בתיק הבניין מעלה ספק בדבר עמידת המבקש בהתחייבויותיו, אולם מאחר שחלפו יותר משבע שנים חלה התיישנות ולא ניתן לדון בנושא זה.

▪ תיק בניין י"ב

במסגרת ביקור מפקחת הבנייה בנכס ביום 7.12.17 לצורך קבלת פטור מהיטל השבחה בעת מכירת הנכס אותרו בריכת שחייה וחדר מכונות שנבנו ללא היתר. יש לציין כי הבריכה

וחדר המכונות אותרו כבר בביקור המפקחת ב-17.9.17 והיא אף דיווחה על כך לבודקת היתרים ולמחלקת הגבייה וכן שלחה לבעלי הנכס מכתב התראה.

עם זאת, לא הושלם תהליך הפיקוח ולא הוגשה בקשה להיתר להקמת בריכת שחייה, אף שהמפקחת התריעה על סכנות בטיחותיות בשל היעדר גידור ושער כניסה לבריכה. כמו כן, המבקשים קיבלו תעודת פטור מהיטל השבחה, תוך שהוועדה מסתפקת בהערה: "אין באמור באישור זה כדי להוות אסמכתא לקיומן או אי קיומן של חריגות בניה בנכס ובאשר לתשלום היטל השבחה לגביהן."

מנהלת יחידת הפיקוח מסרה כי לא נעשה מעקב כנדרש וכי מפקח בנייה יבצע המשך טיפול והעברת המידע הנדרש למחלקת הגבייה.

■ **תיק בניין י"ג**

במסגרת ביקור מפקחת הבנייה בנכס ביום 17.5.18 לצורך קבלת פטור מהיטל השבחה בעת מכירת הנכס אותרה בנייה ללא היתר של מספר פרגולות וקירוים וכן סניטציה במרתף (שירותים, מקלחון ומטבחון) "המאפשרת יחידת דיור". המפקחת דיווחה על כך למחלקת הגבייה ושלחה לבעלי הנכס מכתב התראה.

עם זאת, לא הושלם תהליך הפיקוח ולא הוגשה בקשה להיתר להשמש המרתף למגורים. כמו כן, מספר ימים לאחר ביקור המפקחת, קיבלו המבקשים תעודת פטור מהיטל השבחה, תוך שהוועדה מסתפקת בהערה: "אין באמור באישור זה כדי להוות אסמכתא לקיומן או אי קיומן של חריגות בניה בנכס ובאשר לתשלום היטל השבחה לגביהן." לדברי המפקחת, באותה תקופה אף לא נרשמה הערת אזהרה בטאבו.

4.3 בקשות להיתר בנייה

בעבר, כאשר הוגשה בקשה להיתר בנייה לתוספת שטח למגורים או שירות או לתוספת של מבני עזר או שינויים בחזות הבניין, מבקר המפקח במגרש כדי לבדוק את התאמת התכנית לתנאי המגרש ולבנייה הקיימת. כיום, כאשר מוגשת בקשה להיתר לתוספת בנייה או שינויים, כבר בשלב הגשת המידע צריכים המבקשים להגיש תכנית עדות (as made). אם התכנית איננה תואמת את תכנית ההיתר, היא חוזרת למבקשים לתיקון. נמצא כי בודק התכניות איננו מעדכן את הפיקוח על עבירת הבנייה, גם אם המבקשים אינם ממשיכים בתהליך הבקשה.

המפקח מבקר גם במהלך הבנייה לאחר קבלת ההיתר ובמסגרת התהליך למתן טופס 4. במקרים לא מעטים מאתרים המפקחים שינויים ותוספות שנעשו במהלך השנים, ללא היתר.

תגובת מהנדס המועצה: "כל בקשה תימסר לבדיקת התאמה בשטח לפני תהליך ההיתר."

▪ **תיק בניין א'**

(ראו תיאור מפורט בנספח ב')

במסגרת תהליך להיתר בנייה לתוספת שטח למגורים, איתרה מפקחת הבנייה בנובמבר 2015 מחסן חוץ וחצר שירות מקורה ללא היתר ואף שלחה לתושבים סיכום ביקורת במגרש. בספטמבר 2016 מצאה המפקחת כי המבקשים בנו את התוספת ללא היתר. אולם, הבקשה נסגרה, אף על פי שהמבקשים לא הרסו את התוספת. ראייה נוספת לבנייה ללא היתר נמצאה גם בהשוואה בין בתצלומי האוויר הקיימים באתר הוועדה.



2017



2014

בעקבות הביקורת נשלח לבעלי הנכס מכתב ובו הם נדרשים לפעול להסדרת חריגות הבנייה. בפברואר 2020 הגישו בעלי הנכס בקשה למידע, אך זו התקבלה רק במאי 2020 לאחר שלא עמדה בתנאי הסף והוחזרה למבקשים לתיקון.

4.4 פניות למוקד שירות לתושב

ניתן לאתר תוספות בנייה ללא היתר ועבירות שימוש חורג באמצעות דיווחים ופניות למוקד הביטחון ולשירות לתושב המתועדים במערכת סיטיקונקט. בדוגמה להלן נראה כי בעלי נכס במיתר השמישו את המרתף למגורים ואף משכירים אותו כיחידת דיור. לדיירי היחידה הם הזמינו פח אשפה נוסף, והדיירים התלוננו כי לא פינו להם את האשפה.

▪ **תיק בניין י"ד**

בשנת 2017 התקבלו שתי הודעות במוקד השירות לתושב על אי-פינוי אשפה של יחידת הדיור:

מספר פנייה	תאריך	תיאור
523529	15.11.17	התושבת דיווחה שלא מפנים להם אשפה. היא טוענת שהם גרים ביחידת דיור ויש להם פח בנפרד
524246	16.11.17	התושבת מתגוררת ביחידת דיור מול בית [...] מזובר בבית פינתי. הפח בצבע שחור קטן. נא לפנות

לפי הבקשה האחרונה להיתר שהוגשה בשנת 2009 לתוספת מרפסות, מחסן ופרגולה - קיים בבית מרתף (שטחי שירות) בגודל 86.93 מ"ר.

לפי מודעה (מספר 76827808) באתר יד2 מיום 21.11.19 מוצעת להשכרה יחידת דיור בת 3 חדרים בגודל 70 מ"ר בקומת קרקע. התמונות המצורפות למודעה מלמדות כי מדובר במרתף.

תגובת מנהלת היחידה: "המפקחים מקבלים מהגבייה עותק של אישור תשלום עבור פח אשפה וכך הם מאתרים מי מאכלס את הבית ללא טופס 4."

הביקורת מבקשת להעיר כי בתקופת הביקורת הועבר התשלום לפח אשפה חדש ישירות לחברה פרטית המספקת אותם ולא דרך הגבייה. כיום, התשלום מבוצע בשירות לתושב ועותק מהקבלה נשלח למחלקת הגבייה לעדכון אכלוס.

4.5 פרסומים חיצוניים

במיתר מושכרות יחידות דיור רבות אשר נבנו ללא היתר (ראו פרק שימוש חורג להלן). הביקורת איתרה מספר לא מבוטל של יחידות כאלה שפורסמו להשכרה באתר האינטרנט יד2 בתאריך 24.9.19. לגבי כולן צוינה באתר כתובת מדויקת ושטח יחידת הדיור. להלן דוגמה:

▪ תיק בניין ט"ו

בביקורת שערכה מפקחת הבנייה ב-6.8.15, בעקבות בקשה לפטור מהיטל השבחה, היא התייחסה בדוח הביקורת לליקויים במעקות בטיחות וגומחות פח בלבד. במקביל, דיווחה המפקחת למחלקת הגבייה כי קומת העמודים משמשת למגורים בשטח של 77.98 מ"ר.

לפי היתר הבנייה האחרון שניתן לנכס בשנת 2008 לסגירת קומת עמודים, נרשם שטח של 77.98 מ"ר כשטח שירות. לפי הפרסום באתר יד2, מדובר ביחידת דיור בשטח של 77.8 מ"ר.

5. פעולות אכיפה

5.1 שימוש חורג

"שימוש חורג" מוגדר בסעיף 1 לחוק: "שימוש חורג" בקרקע או בבניין - השימוש בהם למטרה שלא הותר להשתמש בהם, הן במיוחד והן מהיותם באזור או בשטח מיוחד, לפי כל תכנית או תקנה אחרת שלפי חוק זה החלות על הקרקע או הבניין או לפי היתר על-פי כל חוק הן בתכנון ובבניה."

המבקשים לשנות את ייעוד הנכס או חלק ממנו יגישו בקשה לשימוש חורג מהיתר לוועדה המקומית, וזאת במידה שהבקשה איננה מהווה סטייה ניכרת מהתכנית.

עבירת השימוש החורג נקבעת בהתאם לסעיף 204(א) לחוק - שימוש במקרקעין בלא היתר. שימוש שלא הותר במפורש בהיתר - מהווה שימוש חורג אסור. בפסיקה נקבע כי שימוש חורג הוא אחד השימושים הטעונים היתר וכי כל שימוש שלא הותר, גם אם מדובר בשימוש העולה בקנה אחד עם התכנית או התקנות החלות על המקרקעין, הוא שימוש חורג.⁶

הביקורת מבקשת להדגיש את ההשלכות שיש לשימוש חורג על התשתיות ועל המערכות השונות של המועצה, מעל ומעבר לעבירה על החוק. בייחוד יש להדגיש את ההשלכות הכספיות: מצד אחד המועצה איננה גובה תשלומי ארנונה ההולמים את אופי השטח (ראו דוגמאות בפרק

⁶ ע"פ (ת"א) 605/82 מדינת ישראל נ' רוסק

העוסק בארנונה) ומצד אחר עליה לספק שירות שלא נערכה אליו ועלולה להיקלע לקשיים תקציביים בשל כך.

5.2 השמשת מרתפים למגורים

אחד השימושים החורגים הרווחים בבתי צמודי קרקע הוא השמשת מרתפים שהוגדרו כשטחי שירות - למגורים. בדרך כלל, מדובר בבתי בעלי מרתפים גדולים, אשר בעת הבנייה בוצעה בהם הכנה למגורים, כגון אינסטלציה, אך היא לא אותרה בפיקוח בשלבי בנייה שונים.

אין צורך להכביר במילים על הקושי של המועצה להתמודד עם תופעה זו, בפרט כאשר חלק ניכר מהמרתפים מושכרים כיחידות דיור למשפחות⁷, דבר המעמיס על התשתיות, כגון על מערכת הביוב, ועל מערכות אחרות כגון מערכת החינוך, בלא שניתן היה להיערך לכך.

תגובת מהנדס המועצה: "בזמן בנייה חדשה, כשמתגלה מערכת אינסטלציה בשטח שירות, אנו דורשים את פירוקה והתאמת הבנייה להיתר. קורה שהפיקוח לא מגלה את כל ההכנות ואין אפשרות לגלות אותן. בבנייה ותיקה, במידה שמתגלה בזמן מכירה או בבקשות לתוספות בנייה, אנו מודיעים על עבירת הבנייה."

■ תיק בניין ט"ז

שינוי השימוש של מרתף הבית למגורים אותר שנים רבות לאחר שהתרחש. מפקחת הבנייה שבדקה את הנכס לצורך בקשה להיתר להסדרת חריגות בנייה ותוספות בנייה למגורים החל משנת 2012 ועד אוקטובר 2015 - עת קבלת ההיתר לא ראתה את השינוי בשימוש.

במארס 2016 הגישו בעלי הנכס השגה על גובה הארנונה בנוגע לשימוש במרתף. מפקחת הבנייה דיווחה למחלקת הגבייה על ממצאי הביקורת שערכה בעקבות השגה זו: חדר עבודה, מחסן, חדר אמבטיה ושירותים, שטיחים וכריות.

במארס 2018 ביקרה מפקחת בנייה בנכס לבקשת בעליו, לאחר שפיצוץ בצינור מים גרם להצפה נרחבת ולנזקים קשים במרתף, ודיווחה על קיום שירותים, מקלחון ומטבח במרתף וקבעה כי הוא ראוי ומיועד למגורים.

ב-10.4.18 הוציאה מפקחת הבנייה מכתב התראה לבעלי הנכס על בנייה בסטייה מהיתר: "לא ניתן לאשר מגורים במרתף, בתכנית שהוגשה לוועדה ובגינה ניתן היתר נמצא כי המרתף אושר כמחסן ואינו יכול לשמש למגורים. במרתף הנ"ל קיימים כלים סניטריים שלא ניתנים לאישור."

במאי 2018 נערכה פגישה בין מהנדסת המועצה לבעלי הנכס וסוכם כי תוך כחודש יפרק את הסניטציה, לרבות צינורות מים וביוב ויחזיר את המרתף לייעודו כמחסן.

בביקור שערכה הביקורת בנכס בסוף שנת 2019 נמצא כי פורקו הכלים הסניטריים והברזים. עם זאת, נצפה במקום ציוד המצביע על אפשרות של שימוש במרתף למגורים ולא לאחסנה בלבד.

⁷ כאמור, בעלי המרתפים עושים שימוש גלוי באתרים כגון יד2 לפרסום הנכס להשכרה.

5.3 שימוש חורג בחנייה מקורה, בחדר שירות או במחסן

בעת ביצוע הביקורת אותרו מספר מקרים בהם תושבים עשו שימוש חורג בחנייה מקורה או במחסן, בדרך כלל לצורכי מגורים. במקרים אלה ביצעו המפקחים אכיפה נאותה. להלן שתי דוגמאות:

▪ תיק בניין ג'

בעקבות ביקור מפקח הבנייה באתר (25.9.16) התגלה כי הבית נבנה בסטייה מההיתר, בעיקר בשל הגבהת מפלס הבית באופן ניכר, שינויים בפיתוח השטח ובחנייה. ממצאי הפיקוח הובילו לנקיטת צעדים כנגד מבצע עבירות הבנייה, והוא קיבל ב-10.10.16 צו הפסקת עבודה.

כחודש לאחר מכן (15.11.16) הגיש הבונה בקשה לתכנית שינויים ותוספות ובתאריך 9.3.17 ערך מפקח הבנייה ביקורת במגרש. מסיכום הביקור ("הערות לבדיקת בודקת התוכנית (לא לתושב)") עולה שוב הפרש המפלסים החרג (60 ס"מ ומעלה) ואופן בניית החנייה המעיד על שימוש חורג כנראה למגורים: הכנות חשמל ומיזוג אוויר, גובה בין 2.3-2.55 מ', מידותיה אינן תואמות היתר הבניה ואינן מתאימות לחניית שני כלי רכב, מדרגות בנויות בתוך החנייה.



החנייה - מבט מבפנים



החנייה - מבט מבחוץ

מנהלת היחידה מסרה כי מהנדס המועצה ביקר במקום יחד עם מפקח הבנייה. בעקבות הביקור סוכם עם התושב שיפרק את המדרגות בתוך החנייה. במקרה הזה לא הוסב שטח החנייה משירות למגורים, פתחו תיק פיקוח לגבי הסטייה בגובה רצפת הבית והפיתוח⁸ [ההדגשות במקור].

5.4 יחידות דיור

הביקורת איתרה מספר יחידות דיור במיתר המוצעות להשכרה⁸, וככל הנראה גם מושכרות, בלא שניתן לשטח היתר למגורים. לא ניתן להפריז בחשיבות איתור יחידות דיור אלה שכן דייריהן מעמיסים על המועצה במישורים רבים, כגון חינוך, תברואה ותשתיות מים וביוב, בלא שניתנת למועצה הזדמנות להיערך ואף לעתים לגבות ארנונה והיטלים בהתאם.

⁸ יחידות הדיור אותרו באתר האינטרנט יד2 בתאריך 24.9.19. לגבי כולן צוינה כתובת מדויקת ושטח יחידת הדיור.

עבירות בנייה אלה לא טופלו ולא נפתחו כל תיקי פיקוח לגביהן, אף שבדרך כלל הוסב שטח השירות למגורים בארנונה. להלן יובאו שתי דוגמאות. דוגמאות נוספות מובאות בסעיפים אחרים ובהקשרים אחרים בדוח הנוכחי.

■ **תיק בניין י"ז**

בבדיקה חיצונית שערכה מפקחת הבנייה ב-17.1.16, בעקבות בקשה לפטור מהיטל השבחה, היא איתרה בין היתר קירווי לקומת עמודים סגורה והעבירה את ממצאיה למחלקת הגבייה. עם זאת, לא נפתח תיק פיקוח ובעלי הנכס לא נדרשו להסדיר את עבירת הבנייה.

לפי היתר הבנייה האחרון שניתן לנכס בשנת 2003, סגירת קומת עמודים בשטח של 77.8 מ"ר נרשמה כשטח שירות (אחסנה). לפי הפרסום באתר יד2, מדובר ביחידת דיור בת שני חדרים בקומת קרקע בשטח 80 מ"ר.

תגובת מנהלת היחידה: "הקירווי המדובר קיים בהיתר, אך לא התייחסו להשלכות שלו על קומת העמודים. המפקחת ציינה שיטופל ברגע שיגישו בקשה להיתר. השיקול של המפקחת במקרה זה נכון."

■ **תיק בניין ט"ז**

בביקורת שערכה מפקחת הבנייה ב-6.8.15, בעקבות בקשה לפטור מהיטל השבחה, היא התייחסה בדוח הביקורת למעקות בטיחות וגומחת פח בלבד. מעבר לדוח הביקורת דיווחה המפקחת למחלקת הגבייה על קיום קומת עמודים סגורה המשמשת למגורים.

לפי היתר הבנייה האחרון שניתן לנכס בשנת 2008 לסגירת קומת עמודים, נרשם שטח של 77.98 מ"ר כשטח שירות. לפי הפרסום באתר יד2, מדובר ביחידת דיור בשטח של 77.8 מ"ר.

6. פיקוח בנייה חדשה

מפקחי הבנייה אמורים לבצע מעקב הדוק אחר התקדמות השלבים בבנייה חדשה, לרבות תוספות בנייה. הפיקוח מתחיל עם קבלת היתר בנייה ומסתיים עם מתן טופס 4 או תעודת גמר. במיתר ובכרמית נבנו בשנות הבדיקה מאות בתים.

בין השנים 2017-2019 הופקו 561 היתרי בנייה והמפקחים ביצעו פיקוח על הבנייה, חלקם נמשכים עד היום.

6.1 איתור עבירות בנייה בעת טיפול בבקשה להיתר

במסגרת תהליך הטיפול בבקשה להיתר בנייה של תוספות או שינויים מבקר המפקח באתר ומדווח לוועדה על התאמה בין התכניות למצב הקיים. לא אחת מאתר המפקח חריגות בנייה ישנות או מצב קיים ללא היתר. המפקחים ביצעו מאות ביקורים מסוג זה בשנות הבדיקה.

מנהלת היחידה מסרה כי נכון להיום הבקשות להיתר אינן מועברות לבדיקת הפיקוח להתאמה למצב קיים וכי בודק התכניות משתמש במפת מדידה עדכנית (as made) בלבד. השינוי חל עקב העומס על הפיקוח שעיקב את הטיפול בבקשות להיתר.

הביקורת מבקשת להוסיף כי בודקי התכניות אינם מעדכנים את הפיקוח לגבי אי-התאמה בין מפת המדידה לתכנית ההיתר, גם אם אי-ההתאמה אותרה בשלב בקשת המידע והמבקשים אינם ממשיכים בתהליך הבקשה.

▪ **תיק בניין י"ח**

ב-26.3.17 קיבלו המבקשים היתר בנייה לבקשה לתוספת שטח מגורים של 69.38 מ"ר. בבדיקת המפקחת (12.7.16) במהלך הטיפול בבקשה היא ציינה את קיומם של שני דוודים על הגג ללא מסתור, בניגוד לתכנית הקובעת דוד אחד שוכב בחלל הגג וכן את הליקויים בתכנית קומה א'.

לפי צילום אוויר 2017 - קיימים שני דוודים על הגג (בתצלום אוויר 2014 - דוד אחד), דבר המעלה חשש לכאורה להקמת יחידת דיור נפרדת לבית.

אף על פי כן, לא בוצע כל פיקוח אחר הבנייה ולא בוצע תהליך לקבלת טופס 4. יש לציין כי המפקחת שטיפלה בנכס זה עזבה את תפקידה וככל הנראה לא עדכנה את מחליפתה. לא בוצע אפוא כל פיקוח על תוספת הבנייה.

לדברי מנהלת היחידה, קיים היתר בנייה לתוספת שטח מגורים של 69.38 מ"ר מיום 22.3.17. "התוספת נראית כיחידת מגורים עצמאית... על פי התקנון, מותר לאשר יחידת מגורים נוספת לבית העיקרי. אין להם שטח שירות במבנה שיכול אולי לשמש כמגורים, אלא שכל המבנה עיקרי."

6.2 תחילת בנייה לפני קבלת היתר

אותרו מספר מקרים בהם החלו המבקשים לבנות בטרם קיבלו היתר בנייה, חלקם בטרם קיבלו את אישור הוועדה. הפיקוח ביצע אכיפה כנדרש והם קיבלו צווי הפסקה מינהליים האוסרים עליהם לבצע כל עבודה במגרש. להלן דוגמאות:

▪ **תיק בניין י"ט**

הבקשה להיתר הוגשה ב-27.6.16 והוועדה החליטה לאשרו ב-9.5.17. ב-17.7.17 הופק למבקשים היתר בנייה.

אולם, המבקשים לא המתינו לקבלת ההיתר והחלו בבנייה. ב-3.7.17 הוצא כנגדם צו הפסקה מינהלי בגין בנייה ללא היתר.

▪ **תיק בניין כ'**

הבקשה להיתר הוגשה ב-2.1.17 ורשות רישוי החליטה לאשרו ב-17.8.17. ב-24.8.17 הופק למבקשים היתר בנייה.

אולם, המבקשים לא המתינו לקבלת ההיתר והחלו בבנייה. ב-3.7.17 הוצא כנגדם צו הפסקה מינהלי בגין בנייה ללא היתר.

6.3 תעודת גמר (טופס 4)

תעודת גמר הנה למעשה אישור אכלוס לבית שנבנה. תעודת גמר מאשרת את סיום הבנייה בהתאם לתכנית ההיתר ולתנאיו. כיום אין מתבצע תהליך לקבלת טופס 4, אלא תהליך ישיר לקבלת תעודת גמר. בתהליך זה נדרשים מסמכים ואישורים מבעלי הנכס באמצעות האחראי לביקורת וכן ביקור מפקח הבנייה באתר ובדיקת התאמת השטח לתכנית ההיתר.

הביקורת בחנה את התחום מכמה היבטים ונמצא כי המפקחים התריעו לעתים קרובות על אכלוס ללא טופס 4 ואף על פי כן בעלי הנכסים לא השלימו את התהליך, חלקם אף לא החלו בביצועו.

תגובת מהנדס המועצה: "לבעלי הנכסים נשלחים שני מכתבי התראה על אכלוס ללא טופס 4 המתריעים על הסכנה ומחייבים אותם להסדיר תעודת גמר. לאחרונה, סוכם עם חברת חשמל שלאחר התרעות שלנו, נשלח אליהם מכתב והם ינתקו את החשמל במבנים הללו לאחר תקופה של 90 יום שניתנת למשתמשים להסדרה."

עוד מסר מהנדס המועצה: "לפני שהוועדה במיתר קיבלה מעמד עצמאי הייתה ועדה בעומר. בזמן העברת התיקים, לגבי חלק גדול מהבתים לא קיבלנו טופס 4 סופי, אך יש אישורים לחיבור מחברת חשמל. במידה שאנחנו מגלים שלא נמצא טופס 4 בתיק, יש אפשרות לתושבים לקבל טופס 4 בהליך מקוצר."

▪ **תיק בניין ה'**

בתאריך 13.12.17 הוציא מפקח הבנייה מכתב התראה על אכלוס ללא טופס 4. לא נמצא כל המשך לתהליך האכיפה או השלמת הדרישות וקבלת טופס 4 לנכס.

בתאריך 27.6.18 התקבל בוועדה מכתב ממתכנן השלד. בין היתר כתב: "שכרי כמתכנן שלד המבנה, עדיין לא שולם, ולו שקל אחד, תוך ניסיון לכפות עליי חתימה על טופס 4, ללא כניסה למבנה, ולמרות שיש לי יסוד סביר להניח שבמבנה בוצעו שינויים, והגדלת שטחים, **נוגדים היתר ותכנית התומה ע"י פיקוד העורף**... המבקש מתגורר במבנה לפחות עשרה חודשים..." [ההדגשות במקור]

חרף כל זאת, הפיקוח על הבנייה לא המשיך באכיפת התהליך לקבלת טופס 4, לרבות במישור המשפטי. יש לציין כי מפקח הבנייה ערך ביקור בנכס ב-30.11.17, אך לא מצא חריגות ושינויים כאמור במכתב מתכנן השלד. אולם, לא נערך ביקור נוסף במבנה לאחר קבלת המכתב, ולו רק כדי לשלול את הסכנות שבשימוש במבנה שנוגד את התכנית החתומה על ידי פיקוד העורף.

בעקבות הביקורת נשלחה לבעלי הנכס (מאי 2020) התראה בטרם ניתוק חשמל בנוגע לאכלוס ללא תעודת גמר וכן בהתייחס למכתב מתכנן השלד הנ"ל.

▪ **תיק בניין ו'**

מגורים בבית, וחמור מזה - שימוש בנכס לצהרון, לפני קבלת טופס 4 הנו עבירה המסכנת את שלום בעלי הנכס ושלום הילדים הבאים לצהרון.

בעיון בתיק הבניין נמצא כי הנכס לא קיבל מעולם טופס 4, אף שהוגשו בו לא פחות משבע בקשות להיתר בין השנים 1984-2017, ומתקבלת התמונה הבאה:

תאריך הגשה	תיאור הבקשה	אירוע נוכחי
27.6.1984	בנייה חדשה	חישוב אגרת בנייה
30.6.1985	תוספת מבנה עזר	פתיחת בקשה להיתר
13.6.1986	תכנית מתוקנת	מתן היתר למבקש
25.12.2001	תוספת מבנה עזר	הפקת היתר בנייה
3.1.2006	מרפסת מגורים מקורה	הפקת היתר בנייה
15.10.12	תכניות שינויים ותוספות	ביקורת פיקוח לטופס 4
20.4.17	שימוש חורג	בדיקת מפקח בבקשה

בהתייחס לבקשות בעשור האחרון, נראה שבוצעו שינויים בבניין ובסביבתו בהיתר, אך אף שהמפקחת ביצעה ביקורת לטופס 4 לא הושלם התהליך. נוסף על כך, ערכה המפקחת ביקורת במסגרת בקשה לשימוש חורג להפעלת צהרון והוציאה דוח ביקורת. ממצאי הדוח מלמדים על חריגות בנייה ועל אי-התאמה לתכנית ההיתר.

■ תיק בניין כ"א

בעלי הנכס הגישו בקשה להיתר בנייה ב-26.7.17. אולם, החלו בעבודות הבנייה בטרם קיבלו היתר. ב-4.1.18 קיבלו צו הפסקה מינהלי: "אין להמשיך בעבודות במגרש אלא באישור הוועדה המקומית לתכנון ובנייה" וב-10.1.18 קיבלו היתר בנייה.

ב-21.8.18 ערכה המפקחת ביקורת במגרש ותייעדה את ממצאיה:

1. בחזית הבית פסולת בניין ועודפי אדמה, הנך נדרשת לפנות את כל הפסולת ועודפי האדמה.

2. יש להציב מכולה לפינוי פסולת עד תום הבנייה.

3. הנך נדרשת לפנות את השצ"פ מצד שמאל למגרש, אבקש להביא לתשומת לבך כי שצ"פ הינו שביל הליכה להולכי רגל זהו שטח ציבורי ואין לעשות בו שימוש באופן הנוכחי."

ב-4.10.18 שלחה המפקחת מכתב התראה על אכלוס ללא טופס 4, אולם עד כה לא הושלם התהליך והנכס מאוכלס ללא אישור. לא בוצעה כל אכיפה להשלמת התהליך.

7. שימוש בכלי אכיפה

7.1 צו הפסקה מינהלי

אחד הכלים הנתונים בידי המפקח לצורך ביצוע אכיפה אפקטיבית הוא צו הפסקה מינהלי. תכלית הצו היא להביא להפסקת עבודה אסורה, כשלב ביניים בדרך להשלמת האכיפה. צו מנהלי להפסקת עבודה אינו אמצעי עונשי, אף שהוא מגביל את חרויות הפרט ועשוי לפגוע בזכות הקניין, ולגרום נזקים כספיים משמעותיים.

בהנחיית היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה במשרד האוצר⁹ ניתן משקל לשיקול הדעת בעת מתן צו זה, אך לא פחות גם לביצוע מעקב: "המפקח יבצע מעקב אחר קיום הוראות הצו המנהלי להפסקת עבודה בהתאם להנחיות המנהל, אשר ייקבע תדירות ביצוע מעקב של המפקח על פי נסיבות העניין... לא יאוחר משלושה חודשים לאחר הוצאת הצו וכל שלושה

⁹ משרד האוצר, היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה, הנחיה מספר 8.1, "צו מנהלי להפסקת עבודה, צו ארעי להפסקת עבודה, וצו להריסת תוספת בנייה לאחר הפרת צו מנהלי להפסקת עבודה" (מיום 18.1.18)

חודשים, יערוך המפקח דו"ח פיקוח. דו"ח הפיקוח יתייחס בין היתר למצב העבודות במקרקעין ומצב הרישוי. דו"ח הפיקוח יצורף לתיק המנהלי ויועבר למנהל לצורך קבלת החלטה לגבי סגירת התיק או נקיטת הליך אחר בהתאם לנתונים שהוצגו בפניו. ככל שלא הוצא היתר לעבודה האסורה לא ייסגר התיק."

בהנחיות נקבע כי במידה שהופר הצו המינהלי ומתקיימים התנאים למתן צו להריסת תוספת הבנייה, המפקח יעדכן את המנהל ויכין דוח פיקוח שישמש כבסיס לגיבוש המלצה על הוצאת צו הריסה.

ממצאי הביקורת מלמדים כי לעתים לא הושלם תהליך האכיפה כנדרש בחוק ועל פי ההנחיות. המועצה אינה מבצעת בדיקות שגרתיות למבנים תחת צו הפסקת עבודה כדי לוודא שאכן העבודה הופסקה.

אף על פי שהמועצה מגלה כי הופרו צווי הפסקת העבודה והבנייה נמשכת, לא ננקטים כל אמצעים מחמירים כדי למצות את הדין עם עברייני הבנייה בדרכים המקובלות, כגון הגשת כתבי אישום.

תגובת מנהלת היחידה: "כיום אין הגבלה לתוקף צו הפסקת עבודה. העבודה מופסקת במידי עד להסדרתה בהיתר או בהריסה/פירוק. כיום אין הפרות של צווי הפסקת עבודה."

■ **תיק בניין ב'**

(ראו תיאור מפורט בנספח ג')

שמונה חודשים לאחר הגשת הבקשה החל המבקש לבנות ללא קבלת ההיתר. לאחר שנודע למועצה דבר הבנייה (בעקבות מכתב תלונה של שכנתו), קיבל המבקש באופן מידי צו הפסקה מינהלי לכל העבודות הנעשות במגרש.

הבקשה על הקלותיה אושרה פה אחד בוועדת המשנה, אולם, המבקש המשיך בבנייה טרם קבלת ההיתר, והוא קיבל בשנית צו הפסקה מינהלי לכל העבודות הנעשות במגרש. היתר הבנייה ניתן במועדו בלא שננקטו כל סנקציות כנגד התושב, שהפר צו הפסקה מינהלי.

■ **תיק בניין ג'**

בעקבות ביקור מפקח הבנייה באתר (25.9.16) התגלה כי הבית נבנה בסטייה מההיתר, בעיקר בשל הגבהת מפלס הבית באופן ניכר ושינויים בפיתוח השטח ובחנייה. ממצאי הפיקוח הובילו לנקיטת צעדים כנגד מבצע עבירות הבנייה, והוא קיבל ב-10.10.16 צו הפסקת עבודה.

כחודש לאחר מכן (15.11.16) הגיש הבונה בקשה לתכנית שינויים ותוספות ובתאריך 9.3.17 ערך מפקח הבנייה ביקורת במגרש. מסיכום הביקור ("הערות לבדיקת בודקת התוכניות (לא לתושב)") עולה שוב הפרש המפלסים החריג (60 ס"מ ומעלה) והשינויים בחנייה בניגוד להיתר, המאפשרים להשמיש אותה למגורים.

משמעות הדבר כי חרף צו ההפסקה המינהלי (10.10.16), התושב המשיך לבנות ואף ביצע עבירות בנייה נוספות, ושוב הפיקוח מגלה זאת באיחור ניכר.

לא ננקטו צעדי המשך לצו ההפסקה המינהלי, לרבות במישור המשפטי ו/או אכיפת הריסת החריגות.

תגובת מנהלת היחידה: "הוגשה בקשה להיתר על החריגה בגובה המבנה והפיתוח. סוכם עם התושב לפרק את המדרגות שבתוך החנייה שנוצרו עקב הגבהת הבית ביחס לרחוב ואין שום הכנות ליחידת מגורים. לא הייתה הפרת צו הפסקה מינהלי במקרה זה. במעמד ההגשה מול [מהנדס המועצה] סוכם שתוגש בקשה להיתר ואז הצו יבוטל, וכך קרה."

■ תיק בניין כ"ב



בעקבות תלונה¹⁰, איתרה מפקחת הבנייה בריכה שנבנתה ללא היתר. באותו יום, 20.11.16, פתחה תיק פיקוח, הוציאה מכתב התראה על בניית בריכת שחייה ללא היתר ובסטייה מהיתר וצו הפסקה מינהלי לכל העבודות במגרש. אף על פי כן, בעלי הנכס המשיך לבצע את עבודות בניית הבריכה.¹¹ המפקחת הוציאה עוד שלוש הארכות לצו: 13.12.16; 22.1.17; 27.2.17.

הטיפול בעבירת הבנייה לא הושלם: לא הוגשה בקשה לקבלת היתר להסדרת הבנייה ולא בוצעה הריסה כפי שניתן לראות מתצלום האוויר משנת 2017.

7.2 הליכים משפטיים

בחינת פעולות האכיפה שביצע הפיקוח בשנים האחרונות מלמד כי בשנים האחרונות (בשנת 2015) הוגש כתב אישום אחד בלבד על "בניית גדר לשצ"פ, בימין המגרש, עם כניסה נוספת להולכי רגל, ללא היתר ובסטייה מהיתר ולא ניתן לאישור" (תיק פיקוח 20150033).

יתרה מזאת, לא נמצא כי ננקטו כל צעדים משפטיים כנגד מפרי צווי הפסקה מינהליים, ואף לא כי המועצה הוציאה לפועל צווי הריסה בסיוע המשטרה.

תגובת מנהלת היחידה: "מהרגע שמוגשת הבקשה להיתר, אנחנו מאפשרים להסדיר החריגות בנייה ועוצרים את המשך הטיפול המשפטי, וזה לפעמים לוקח זמן ארוך."

■ תיק בניין ט"ז

חלק מחריגות הבנייה אותרו כבר בשנת 2011. מכתב התראה ראשון לתושב יצא ביום 13.3.11 מידי מפקחת הבנייה בנוגע לבנייה ללא היתר, כדלקמן:

א. בניית קירות עץ וגג רעפים לחנייה

ב. בניית מחסן בחצר

ג. בניית פרגולה מעץ בחזית הצפונית של הנכס

המפקחת הוציאה לתושב שני מכתבי התראה נוספים בתאריכים 3.4.11 ו-4.5.11. לאחר שלא התקבלה כל התייחסות מצד התושב, הוא קיבל מכתב התראה נוסף, הפעם מהיועץ המשפטי לוועדה. בסופו של דבר הגישה המפקחת בקשה לכתב אישום (ביום 30.1.12), אך המועצה לא נקטה כל הליך משפטי כנגד התושב, אולי משום שבתאריך 23.2.12 נפתחה

¹⁰ יש להדגיש שהתלונה הראשונה נמסרה גם לראש המועצה דאז, המשמש כיו"ר הוועדה לתכנון ולבנייה.

¹¹ לפי דיווח מנהלת היחידה, ב-27.11.16 הוצא דוח פיקוח לפיו לא עובדים בשטח, אלא מבוצעים שיפוצים בתוך הבית בלבד.

בקשה להסדרת החריגות (תכנית שינויים ותוספות). יש לציין כי הבקשה לא עברה את תנאי הסף ותהליך רישוי הבנייה לא הושלם, ומנגד, המבקשים לא החזירו את המצב לקדמותו. יש לציין כי חריגות הבנייה הנ"ל בתוספת שטח של 35.5 מ"ר למגורים הוכשרו בדיעבד רק בתהליך רישוי שהחל ב-17.12.14 והסתיים בהיתר ב-11.10.15.

יש לציין כי התושב לא הסתפק בהיתר הנ"ל והכשיר את מרתף הבית למגורים. הדבר אותר בידי מפקחת הבנייה באפריל 2018.

תגובת מנהלת היחידה: "אושר לו מרתף עם שירותים בהיתר בנייה מס' 2790 מיום 20.7.97".

הביקורת מבקשת להעיר כי ניתן היה להשתמש בהיתר רק עד שנת 2000.

7.3 צו הריסה מינהלי

צו הריסה מינהלי נועד לאפשר לרשויות להתמודד במהירות וביעילות בתופעת הבנייה הבלתי חוקית ולמנוע "קביעת עובדות בשטח". השלב המינהלי הוא השלב המתאים והאפקטיבי ביותר לביצוע את אכיפה מסוג זה, מאחר שמדובר בבנייה בלתי-חוקית בהתהוות והפגיעה בסביבה ובשלטון החוק היא המצומצמת ביותר כמו גם הצורך באמצעים מעטים לביצוע ופגיעתה בבונה היא הנמוכה ביותר.

הנחיה בנושא צו הריסה מינהלי של היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה¹² מפרטת את שיטת העבודה בתהליך אכיפה מסוג זה, החל באיתור עבודה אסורה והפקת דוח פיקוח ודפית איתור וכלה בביצוע ההריסה, הפקת דוח פיקוח ומעקב פעם בשישה חודשים אחר המצב העובדתי בשטח.

לגבי המועדים לביצוע הצו, ההנחיות קובעות כי לגבי עבודה אסורה שטרם הסתיים ביום הגשת התצהיר בתום ארבעה ימים ממועד הדבקת הצו ולגבי עבודה אסורה שהסתיימה - בתום שבעה ימים כאמור. בהנחיות מודגש כי "אין לבצע צו הריסה מינהלי באם חלפו יותר מ-60 ימים ממועד הגשת התצהיר, או מיום החלטת בית משפט הדוחה בקשה לעיכוב ביצוע או ביטול הצו." ניתן לבקש ארכה באישור התובע העירוני.

תגובת מהנדס המועצה: "עד כה לא היה צורך בשימוש בצו הריסה מינהלי, היות שלאחר צו הפסקת עבודה, הבונים הסדירו את החריגה ע"י הריסה/פירוק."

נמצא כי בוצע רק תהליך אחד במועצה בשנות הבדיקה כמו גם בשנים שקדמו להן. להלן תיאור התהליך:

■ תיק בניין כ"ג

(תיקי פיקוח 20180012 ו-20190001)

בתאריך 23.04.2018 תיעדה מפקחת הבנייה מרפסת מקונסטרוקציית פלדה ועץ אשר נבנתה על החומה הגובלת עם שצ"פ. המפקחת ערכה סיור בנכס שעובר שיפוצים נרחבים בתוך הבית. בדפית האיתור שהפיקה ציינה: "המרפסת הזיזית גודלה כ-20 מ"ר ואמורה

¹² הנחיה מספר 3.3 מיום 24.12.17

לשמש את הברכה שצמודה לחומה". יש לציין כי שלושה חודשים קודם לכן הופק היתר בנייה להתקנת בריכה מתועשת, לאחר תהליך רישוי ארוך מאוד שנמשך מספר שנים.

מיד עם תיעוד העבודה האסורה והשימוש האסור הוציא מהנדסה הוועדה לבעל הנכס צו הריסה מינהלי, לפיו "לא חלפו יותר משישה חודשים מיום שהסתיימה העבודה האסורה". הצו מורה על "הריסתה וסילוקה של העבודה האסורה, וכן על הפסקת השימוש האסור... בניית מרפסת וקונסטרוקציה הנשענת על קיר מגרש אחורי, מעבר לגבולות מגרש לכיוון שצ"פ פארק דרך הארץ/שד' השלום."

בעל הנכס שביצע את עבירת הבנייה פנה מספר פעמים למהנדס המועצה ולראש המועצה וקיבל בסך הכול שלוש הארכות בליווי ערבות עד ל-1.3.19. כאשר בכל פעם הוסבר לו והוא קיבל מכתבים נוספים כי המרפסת איננה עומד בדרישות קונסטרוקטיביות ולכן לא ניתן לאשרה. לא נמצא אישור התובע העירוני לדחיות. הריסת המבנה המסוכן בוצעה בסופו של דבר סמוך למועד פקיעת הערבות.

תגובת מנהלת היחידה: "לא ניתן לאשר שום בנייה מעבר לגבול המגרש ולכן לא היה ניתן לאשר את המרפסת הזיזית עם קונסט' פלדה בתחום השצ"פ. אין קשר לתקינות הבנייה. פורקה המרפסת." [ההדגשה במקור]

7.4 הסדרת חריגות בנייה

כאשר המפקח מאתר בנייה ללא היתר, הוא מוציא למבצע העבירה מכתב התראה לפיו עליו להחזיר את המצב לקדמותו או להסדיר את העבירה באמצעות הוצאת היתר כחוק (במידה שניתן לעשות זאת). מכתב ההתראה מגביל בזמן את הטיפול בעבירה.

במהלך הביקורת נמצאו מקרים לא מעטים שבהם נשלחו לתושבים מכתבי התראה, לעתים יותר מאחד, אולם, לא היה כל המשך לתהליך האכיפה, הן משום שמבצע העבירה הגיש בקשה להיתר ולא השלים את התהליך והן משום שלא הייתה כל התייחסות מצדו.

מהנדס המועצה הדגיש כי הועברה לביקורת התייחסות לכל מקרה לגופו של עניין.

תגובת מנהלת היחידה: "עבירות בנייה שניתן להסדירן על ידי היתר בנייה מטופלות בהליך זה עד לקבלת היתר בנייה. במידה שאין התייחסות - ממשיכים באכיפה. לגבי עבירות שלא ניתן להסדירן בהיתר מתבצעת אכיפה להריסה/פירוק."

▪ תיק בניין כ"ד

בתאריך 18.2.18 מצאה מפקחת הבנייה כי בעלי ההיתר בונים קומה נוספת בסטייה מהיתר והוציאה להם צו הפסקה מינהלי. לא נפתח תיק פיקוח, אלא אפשרו לבעל הנכס "להסדיר" את החריגה. ואכן, בתוך מספר שבועות, הם הגישו בקשה לתוספת קומה א' לבית קיים וקיבלו היתר ללא כל תנאי בתוך חודשים ספורים. מהפיקוח נמסר כי הצו לא הופר וכי עבודות הבנייה במגרש המשיכו רק לאחר קבלת היתר בנייה כנדרש.

יש לציין כי המבקשים המשיכו בעבירות הבנייה ובאפריל 2019 אכלסו את הנכס ללא טופס 4. באוקטובר 2019 הגישו בקשה לתעודת גמר, אולם, עד מועד כתיבת שורות אלה, כשנה לאחר האכלוס, טרם הושלמו התנאים לקבלתה.

מנהלת היחידה הצביעה על הקושי שבאכיפת עבירות אכלוס ללא תעודת גמר. לדבריה, הפיקוח מוציא מכתבי התראה בנדון עם עותק למחלקת הגבייה וכיום נשלחים אליהם מכתבי התראה לפני ניתוק חשמל להסדרת תעודת גמר תוך 90 יום.

8. ארנונה

ארנונה היא מס שנתי המוטל על תושבי המדינה המחזיקים בנכס ונגבה על ידי הרשות המקומית ומטרתה לממן את הפעילויות השונות של הרשות. על הגבייה אחראית הרשות המקומית, בה מצוי הנכס.

גביית הארנונה מבוצעת בהתאם לשטחי הנכס ובהתאם לסוגים השונים של השטחים: מגורים, שירות, מבנה עזר, מקלט ועוד. מחלקת הגבייה מקבלת פירוט שטחים על פי תכנית ההיתר בעת אכלוס ובמקרה של אכלוס ללא היתר - במכתב חתום ממערכת הפיקוח. המידע נמסר ידנית ובמידת הנדרש מוסרים המפקחים עדכונים על פי ממצאי הפיקוח.

במקרה של העברת בעלות בארנונה נדרשים הקונים להציג הסכם מכירה ולשלם היטל השבחה או להציג אישור על פטור מהיטל השבחה מהוועדה.

הביקורת בחנה מספר תיקים מהמדגם ואיתרה ליקויים רבים בהעברת המידע ובחיובי הארנונה על פי השטחים בפועל: בהתאם לשטחים בתכניות ההיתר, על פי ממצאי פיקוח ובהתאם לסוג השטח ולשימושים הנוכחיים בו. ממצאי הביקורת מלמדים על הפסדים כספיים גדולים למועצה עקב ליקויים אלה ולאור הזמן שחלף ממועד הדיווח על השינויים, עד כדי עשרות אלפי שקלים לנכס. המידע שבדוגמאות להלן נלקח ממסמכי פיקוח שבוצע בשטח, כגון מכתבי התראה ודיווחים, וכן מתוך התנגדויות לבקשות, בקשות להיתר שנסגרו ומסמכי רישוי אחרים.

האחראית על הגבייה מסרה כי "חישוב שטחי הנכס הנם לפי צו ארנונה. למשל, חיוב גודל המרתף נעשה לפי מהות שימוש. כלומר, מרתף שקיים בו חיבור למים (סניטציה) מהות השימוש הנה מגורים. לכן המרתפים בבתיים חדשים שאוכלסו ללא ביקורת מפקח לטופס 4 מחויבים במגורים עד להסדרת טופס 4."

מנהלת היחידה מסרה כי כיום מדווחת לגבייה כל עבירת בנייה (תיאור העבירה וגודלה) לצורך חיוב ארנונה. כך לגבי כל אכלוס ללא טופס 4 מועבר פירוט השטחים לחיוב ארנונה.

■ תיק בניין ד'

בתאריך 15.2.16 ביקרה מפקחת בנייה בנכס וציינה בדיווח: "מרתף ראוי למגורים". מספר חודשים לאחר מכן (11.9.16), ביקרה שוב בנכס ודיווחה על קיומה של בנייה ללא היתר: סגירת מרפסות למגורים, יציקת פרגולת בטון בחזית אחורית, שינוי פתחים בחזיתות.

בתאריך 19.3.17 הוגשה בקשה להיתר בנייה לתוספת שטח עיקרי וחנייה מקורה, אולם מסיבות לא ברורות, לא ניתן היתר עד היום והתיק נסגר.

עקב דיווח על הבנייה ללא היתר למחלקת הגבייה, שונו שטחי החיוב. להלן פירוט שטחי החיוב הנוכחיים לארנונה על הנכס של המבקש:

נכס	גודל מ"ר
מבני מגורים 2.2	216.28
מרתף המשמש למגורים	106.86
מבנה עזר 75%	15.33
מרפסת מגורים (מקורה)	5.32

על פי הבקשה להיתר, שכאמור הוגשה לאחר שאותרו חריגות הבנייה באתר, המבקש אינו משלם ארנונה על שטח עיקרי בהיקף של כ-34 מ"ר מזה ארבע שנים לפחות (ממועד איתור העבירות) המסתכמים בכ-8,000 ש"ח, לפי הפירוט הבא:

תעריף ארנונה	סה"כ שטח קיים לא מחויב	סה"כ לא חויב לשנה	סה"כ לא חויב לארבע שנים
מקלט - 33% (18.94 ש"ח)	7.84 מ"ר	148.5 ש"ח	594.0 ש"ח
מגורים - 100% (57.39 ש"ח)	20.65 מ"ר	1,185.1 ש"ח	4,740.4 ש"ח
מרתף למגורים - 100% (57.39 ש"ח)	5.51 מ"ר	316.2 ש"ח	1,264.9 ש"ח
חנייה מקורה - 33% (18.94 ש"ח)	20.26 מ"ר*	383.7 ש"ח	1,534.9 ש"ח
סה"כ		2,033.5 ש"ח	8,134.0 ש"ח

* לפי תצלומי אוויר קיימת משנת 2014 לפחות. חושבה לפי 4 שנים לשם ההשוואה.

■ תיק בניין ו'

ב-13/12/2016 שלחה מפקחת הבנייה מכתב התראה על שימוש חורג והשמשת קומת המרתף והחצר לצהרון ללא היתר. מספר חודשים לאחר מכן (20.4.17) הוגשה בקשה לשימוש חורג לצורך צהרון לילדים. ב-14/08/2017 שלחה המפקחת סיכום ביקור בבית לבודקת היתרים בו היא מונה את חריגות הבנייה, ביניהם בריכה ללא היתר: "בריכת שחייה לא גמורה ולא מגודרת בגדר ביטחון. יש מעבר מחצר הצהרון לאזור." את הבריכה היא מגדירה - "סכנת חיים!!!" ומציינת ששטחה לא נרשם במסגרת הבקשה. עוד היא מציינת כי "אין קשר בין חלקי הבית. בוטלו מדרגות לקומה תחתונה" וכי הצהרון מתקיים בקומת עמודים בגובה 2.20 מ' (שטח שירות) הכוללת גם חדר שירותים (מצוין בהיתר). המפקחת איתרה גם פרגולה מקורה ומחסן חוץ.

ראוי לציין שקיים היתר להקמת בריכת שחייה מיום 10.3.13, אולם תוקפו פג לאחר שלוש שנים ולמעשה בניית הבריכה בוצעה ללא היתר.

נמצא כי אין התאמה בין השטחים המחויבים בארנונה לבין השטחים המופיעים בבקשה. להלן פירוט שטחי החיוב הנוכחיים לארנונה על הנכס של המבקש:

נכס	גודל מ"ר
מבני מגורים 2.2	186.57
מרתף המשמש למגורים	50.32
ממ"ד 100%	12.00
מקלט - 33%	46.48
חנייה מקורה 33%	15.21

להלן השטחים על פי הבקשה להיתר¹³:

מבוקש במ"ר	קיים במ"ר	נכס
72.43	182.62	מגורים (עיקרי)
	12.00	מקלט/ממ"ד/ממ"ק
	24.67	מרתף (שירות)
	17.73	חנייה מקורה
	3.95	כניסה מקורה (שירות)

כאמור, המפקחת איתרה בריכת שחייה ללא היתר, הנראית היטב בתצלומי אוויר (GIS) הן משנת 2014 והן משנת 2017.

נראה אפוא כי המבקש אינו משלם ארנונה על שטח לא מבוטל מזה שנתיים לפחות (ממועד איתור העבירות), המסתכמים בכ-17,600 ש"ח, כולל תוספת מסחר במבנה המשמש למגורים. להלן הפירוט:

תעריף ארנונה	סה"כ שטח לא מחויב (+) / מחויב ביתר (-)	סה"כ לא חויב / חויב ביתר לשנה	סה"כ לא חויב / חויב ביתר לשנתיים
מגורים - קיים (57.39 ש"ח)	-3.95 מ"ר	-226.7 ש"ח	-453.4 ש"ח
מגורים - מבוקש (57.39 ש"ח) + תוספת מסחר במבנה המשמש למגורים (95.152 ש"ח)	72.43 מ"ר	4,156.8 ש"ח + 6,891.9 ש"ח	8,313.5 ש"ח + 13,783.7 ש"ח
מרתף למגורים - 100% (57.39 ש"ח)	-50.32 מ"ר	-2,887.7 ש"ח	-5,775.7 ש"ח
מרתף שירות - 50% (28.7 ש"ח)	24.67 מ"ר	708.0 ש"ח	1,416.1 ש"ח
מקלט - 33% (18.94 ש"ח)	-34.48 מ"ר	-653.1 ש"ח	-1,306.1 ש"ח
חנייה מקורה - 33% (18.94 ש"ח)	-2.52 מ"ר	-47.7 ש"ח	-95.5 ש"ח
כניסה מקורה - 100% (57.39 ש"ח)	3.95 מ"ר	226.7 ש"ח	453.4 ש"ח
בריכת שחייה - תעריף קבוע (30.42 ש"ח)	21.00 מ"ר*	638.8 ש"ח	1,277.6 ש"ח
סה"כ		8,807.00 ש"ח	17,613.80 ש"ח

* בקירוב, לפי מדידות בתצלומי אוויר.

לדברי מנהלת היחידה במאי 2020 נשלח לבעלי הנכס מכתב תזכורת בנושא עם עותק למחלקת הגבייה, כולל פירוט שטחים.

■ תיק בניין ט"ז

בשנת 2011 איתרה מפקחת הבנייה בנייה ללא היתר: קירות עץ וגג רעפים לחנייה, מחסן בחצר, פרגולה מעץ בחזית הצפונית של הנכס.

¹³ בהערות בודקת התכניות נרשם: "הערות לעריכת הבקשה: המדידה שהוגשה לא עדכנית, יש להגיש מדידה מעודכנת. הערות לחישוב השטחים: השטח המוצג לא תואם את המאושר בהיתר, יש להתאים או לחלופין להראות את השינוי שבוצע."

בקשה ראשונה הוגשה בתאריך 23.2.12, אך לא עברה את תנאי הסף ותהליך רישוי הבנייה לא הושלם. בקשה שנייה הוגשה ב-17.12.14 וכללה גם תוספת שטח של 35.5 מ"ר למגורים שאותרו גם הם כמצב קיים בשלב מאוחר יותר בידי הפיקוח. היתר ניתן רק ב-15.10.11. מפקחת הבנייה העבירה חישוב שטחים מעודכן למחלקת הגבייה ב-1.12.14, ודרשה לחייב ממארס 2011.

בבדיקת השטחים המחויבים בארנונה נמצאה אי התאמה לשטחים המחושבים בהיתר. להלן ההשוואה בתוספת חישוב שנתי וחישוב לארבע שנים (החל ממועד הגשת הבקשה השנייה לפיה ניתן ההיתר למצב קיים):

תעריף ארנונה	סה"כ שטח לא מחויב (+) / מחויב ביתר (-)	סה"כ לא חויב (+) / חויב ביתר (-)	סה"כ לא חויב (+) / חויב ביתר (-)
מגורים - 100% (57.39 ש"ח)	28.88 מ"ר	1,657.4 ש"ח	6,629.7 ש"ח
מרתף למגורים - 100% (57.39 ש"ח)	5.55 מ"ר	318.5 ש"ח	1,274.1 ש"ח
מבנה עזר - 75% (40.04 ש"ח)	-6.87 מ"ר	-275.1 ש"ח	-1,100.3 ש"ח
מקלט - 33% (18.94 ש"ח)	-8.00 מ"ר	-151.5 ש"ח	-606.1 ש"ח
מרפסת מגורים מקורה - 50% (28.7 ש"ח)	-55.86 מ"ר	-1,603.2 ש"ח	-6,412.7 ש"ח
חנייה מקורה - 33% (18.94 ש"ח)	-12.50 מ"ר	-6.4 ש"ח	-25.7 ש"ח
כניסה מקורה - 100% (57.39 ש"ח)	2.76 מ"ר	158.4 ש"ח	633.6 ש"ח
פרגולה - 50% (28.7 ש"ח)	50.00 מ"ר	1,435.0 ש"ח	5,740.0 ש"ח
מזווה - 33% (18.97 ש"ח)	9.60 מ"ר	182.1 ש"ח	728.4 ש"ח
סה"כ		1,715.2 ש"ח	6,860.8 ש"ח

■ תיק בניין י"ד

ממקורות מידע שונים איתרה הביקורת יחידת דיור מושכרת במרתף הבית אשר קיבל היתר כשטח שירות. עקב בקשת סיווגי השטחים לארנונה. מהאחראית על הגבייה נמצא כי אין כל פירוט שטחים וכי בעלי הנכס מחויבים על שטח כולל של 270 מ"ר. להלן פירוט השטחים לפי תכנית ההיתר האחרונה של הבית (מיום 27.9.09):

סוג השימוש	שטח (במ"ר)	סיווג
מגורים	187.54	עיקרי
מקלט - 33%	11.47	שירות
מרתף - 50%	86.93	שירות
אחסנה - 33%	4.71	שירות
חנייה מקורה - 33%	20.28	שירות
סככות - 50%	40.03	שירות
פרגולות - 50%	3.1	אחר
סה"כ בהתאם לשיעור גבייה	264.6	

■ **תיק בניין ז'**

ב-9.3.17 הגישו בעלי הנכס בקשה לפטור מהיטל השבחה לצורך העברה בטאבו. מפקחת הבנייה שביקרה בנכס כתבה בדוח הבדיקה: "נדרש להגיש בקשה להיתר בנייה על פי מצב קיים בנוי + פיתוח".

בקשה מספר 201700218 ל"שינוי תכנית ממרתף לקומת עמודים סגורה - תוספת גגון ועדכון תכנית פיתוח בהתאם למצב קיים" הוגשה לראשונה ב-4.7.17 ולאחר שמפקחת הבנייה איתרה את השמשת המרתף למגורים ובודקת התכניות לא אישרה את השימוש תוקנה הבקשה והופק היתר בנייה ב-17.1.18. להלן השטחים והשימושים לפי תכנית ההיתר:

שימוש	שטח (במ"ר)	סוג השטח
מגורים	183.82	עיקרי
קומת עמודים סגורה	66.08	שירות
מרפסת מקורה	25.49	שירות

בבדיקת השטחים המחויבים בארנונה נמצאה אי-התאמה לשטחים המחושבים בהיתר. להלן ההשוואה בתוספת חישוב שנתי וחישוב לשלוש שנים (החל מאיתור המצב הקיים):

תעריף ארנונה	סה"כ שטח לא מחויב (+) / מחויב ביתר (-)	סה"כ לא חויב (+) / חויב ביתר (-) לשנה	סה"כ לא חויב (+) / חויב ביתר (-) לשלוש שנים
מבנה עזר - 75% (40.04 ש"ח)	20.00 מ"ר	800.8 ש"ח	2402.4 ש"ח
מרפסת מגורים מקורה - 50% (28.7 ש"ח)	25.49 מ"ר	731.56 ש"ח	2,194.68 ש"ח
קומת עמודים סגורה - 50% (28.7 ש"ח)	66.08 מ"ר	1,724.29 ש"ח	5,172.88 ש"ח
סה"כ		1,655.05 ש"ח	4,965.15 ש"ח

■ **תיק בניין ט'**

בעיון בתצלומי אוויר של המועצה אותרה בריכת שחייה בתצלום 2017 שלא הייתה קיימת בשנת 2014. במדידת שטח בתצלום נמצא כי גודל הבריכה עומד על כ-18 מ"ר.

נמצא שהתושבים אינם משלמים כלל ארנונה על הבריכה, סך של 547.56 ש"ח לשנה. בחישוב משנת 2017, עת נראית הבריכה בבירור בתצלום האוויר, נראה כי היה על התושבים לשלם 1,642.68 ש"ח.

■ **תיק בניין כ"ב**

מפקחת הבנייה איתרה בריכה בגודל של כ-30 מ"ר שנבנתה ללא היתר כבר בנובמבר 2016. אולם, עד כה לא הוגשה כל בקשה להיתר ולא בוצעה הריסה. ככל הנראה גם לא דווח על קיום הבריכה למחלקת הגבייה וכך לא שולמה ארנונה על הבריכה בסך של כ-2,700 ש"ח על שלוש שנים לפחות.

עקב ממצא זה עיינה הביקורת בשטחים המחויבים בארנונה ואיתרה אי-התאמה לשטחים הקיימים בפועל, כדלקמן:

סוג השטח	שטח קיים במ"ר (במ"ר)	שטח מדווח לארנונה (במ"ר)	פער בין השטחים (במ"ר)
מבני מגורים (57.39 ש"ח)	152.05	148.05	4.0
ממ"ד (57.39 ש"ח)	---	8.00	-8.0
מקלט (18.94 ש"ח)	8.00	4.00	4.0
בריכת שחייה (30.42 ש"ח)*	30.00	---	30.00

* השטח נרשם לפי אומדן שערכה מפקחת הבנייה בעת איתור בנייתה ללא היתר.

נראה אפוא כי בנוסף לארנונה שלא שולמה על הבריכה, לא שולמה ארנונה על שטחים אחרים, בסך הכול כ-758.8 ש"ח לשנה, על פני שנים רבות (ההיתר האחרון ניתן בשנת 2000).

■ תיק בניין כ"ה

בקשה לתוספת שטחי מגורים, ממ"ד ופרגולה הוגשה בתאריך 29.3.16 ואושרה בוועדת משנה בתאריך 13.12.16. מחוסר פעילות והתקדמות בתהליך הרישוי נסגרה הבקשה ב-16.11.17.

נמצא כי השטחים המצוינים בבקשה כ"קיימים", הן בפירוט השטחים שאושרו בוועדת משנה והן בפירוט השטחים בגרמושקה, אינם תואמים את השטחים המחויבים בארנונה:

סוג השטח	שטח קיים במ"ר (במ"ר)	שטח מדווח לארנונה (במ"ר)	פער בין השטחים (במ"ר)
מבני מגורים לפי בקשה ולפי גרמושקה	169.42	149.48	19.94
מבנה עזר לפי גרמושקה - מיועד להריסה	16.80	18.18	-1.38
מקלט לפי גרמושקה	12.00	21.78	-9.78
פרגולה לפי גרמושקה - מיועד להריסה	14.70	0.0	14.70

להלן חישוב שנתי וחישוב לארבע שנים (החל מדיווח המצב הקיים בבקשה) של הפסדי המועצה בתשלומי הארנונה:

סוג השטח	סה"כ שטח לא מחויב בארנונה (במ"ר)	סה"כ לא חויב לשנה (בש"ח)	סה"כ לא חויב לארבע שנים (בש"ח)
מבני מגורים - 100% (57.39 ש"ח)	19.94	1,144.36	4,577.43
מבנה עזר - 75% (40.04 ש"ח)	-1.38	-55.25	-221.02
מקלט - 33% (18.94 ש"ח)	-9.78	-185.23	-740.93
פרגולה - 50% (28.7 ש"ח)	14.70	421.89	1,687.56
סה"כ		1,325.77	5,303.04

▪ **תיק בניין י'**

בעיון בתצלום אוויר של המועצה משנת 2017 אותרה בריכת שחייה בגודל של כ-18 מ"ר אשר לא אותרה בידי הפיקוח.

הבעלים אפוא לא שילמו ארנונה בסך של כ-548 ש"ח לשנה, ומשנת 2017 לפחות¹⁴ - סך של כ-1,643 ש"ח.

¹⁴ תצלום אוויר קודם משנת 2014 אינו מראה קיום בריכת שחייה. לא ידוע באיזו נקודת זמן בין 2014-2017 נבנתה הבריכה.

מסקנות

1. יחידת הפיקוח על הבנייה

1.1 מבנה היחידה וכוח אדם

א. ביחידת הפיקוח מועסקים מנהלת היחידה (רבע משרה) ושני מפקחי בנייה (שתי משרות). לפי הנחיות היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה, התקינה המתאימה במיתר היא שני מפקחי אכיפה. יש לציין כי מדצמבר 2020 נדרשת לפי ההנחיות בוועדות קטנות גם הפרדה מבנית, ומכאן שיהיה צורך בשני מפקחי אכיפה ובמפקח רישוי אחד. תגובת מהנדס המועצה: "מספר התושבים במיתר הוא יותר מ-10,000 ומצב הבנייה איננו כשל יישוב רגיל עקב גידול אוכלוסייה מיוחד מעבר לגידול הטבעי. הדבר מתבטא במספרים גבוהים של בנייה חדשה ותוספות בנייה:

מיתר - 91 תיקי בנייה חדשה, 76 תיקי תוספות בנייה

כרמית - 110 תיקי בנייה חדשה"

ב. החלוקה בין המפקחים איננה כאמור בהנחיות לגבי הפרדה מקצועית ולא לגבי הפרדה מבנית, אלא לפי אזור מגורים - מיתר (למעט שכונה אחת) וכרמית (כולל השכונה במיתר).

ג. אחד המפקחים טרם עבר קורס הכשרה למפקחים על הבנייה, כנדרש על פי קובץ תיאורי תפקיד, ועקב מחסור בכוח אדם, לא נראה כי יוצא להכשרה זו בעתיד הנראה לעין. מנהלת היחידה טרם עברה קורס מנהלי פיקוח כנדרש.

תגובת מהנדס המועצה: "עקב השיטה של מינהל התכנון, הקורסים מחייבים אותנו לשלוח את המפקח ללימודים חודש שלם יום יום. אין אפשרות לוותר על פיקוח בנייה שוטף במשך חודש שלם."

1.2 ביצוע תפקידי הפיקוח

א. עקב העומס הרב וכוח האדם המצומצם, המפקחים אינם מספיקים לעשות סיורים יזומים בשטח ועוסקים רבות בעבודה משרדית, בעיקר במערכת הקומפלוט.

ב. בניגוד להנחיות אין מתקיימת הפרדה מקצועית והם עוסקים גם בתחומי איכות סביבה כגון פסולת בניין ועודפי אדמה ובטיפול בפניות רבות של תושבים באמצעות הסיטיקונקט. יש לציין כי המפקחים מבצעים ביקורות מטעם מחלקת הגבייה לצורך קביעת שטחי חיוב מסוגים שונים.

ג. המפקחים מקדישים כרבע משעות העבודה השבועיות שלהם לקבלת קהל ומענה טלפוני לתושבים בצד מענה לבעלי מקצוע.

נוסף על כך, עקב אי-אכיפת אחראי לביקורת על הביצוע מתנהלים המפקחים מול בעלי הבתים וקבלנים במאות הודעות דואר אלקטרוני של מסמכים ותמונות. מנהלת היחידה מסרה כי המפקחים הונחו לעבוד רק עם אחראי לביקורת מאישור תחילת עבודה ועד תעודת גמר.

ד. נמצא כי למפקחים אין מספיק כלים לביצוע מיטבי של תפקידם: תחום הפיקוח לא הוטמע במלואו במערכת הקומפלוט ואין ברשותם טאבלטים המאפשרים להם לבחון תכניות בנייה בשטח.

תגובת מהנדס המועצה: התבצע מכרז חדש לחברה ניהול מערכת רישוי והיא תספק גם את הטאבלטים.

ה. הכניסה לבית מגורים לצורך איסוף ראיות לגבי עבירת בנייה מותנית בהסכמת המחזיק בבית בלבד (סעיף 257 לחוק). בדרך כלל מושג שיתוף פעולה עם בעלי הנכס, אך אירעו מקרים שכניסת המפקחים סורבה מטענות שונות, כפי שאירע בעת ביצוע הביקורת לגבי ביקור בכמה נכסים, לרבות לנכס שעדיין לא קיבל טופס 4.

2. סקירה ודיווח

2.1 דוחות על פעילות אכיפה

לפי אתר היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה מיתר נמנית בין הוועדות שלא הגישו דוחות על פעילות האכיפה בשנת 2018.

תגובת מנהלת היחידה: "מכניסתי לתפקיד בשנת 2019 הוגש הדוח במועדו."

2.2 סקר עבירות בנייה

לפי הנחיית מינהל התכנון ויחידת האכיפה הארצית, הסקר הנדרש יבוצע בחמישה סקרים, בהם השוואת מדידות על פי תצ"א ממועדים שונים.

באפריל 2019 ביצעה המועצה את הסקר הראשון - בנייה בשטחים רגישים (כגון שצ"פ). בסקר נבדקו חריגות מגבולות המגרשים בשכונות הוותיקות, הגובלים בקרקע חקלאית ו/או בשצ"פ (ואדי) אף שאין גדר בנויה. בסקר אותרו שני מקרים של פלישה מעבר לגבול מגרש אחורי.

מהנדס המועצה מסר כי הפלישות טופלו והוסדרו.

בשכונות החדשות שנבדקו בסקר לא נמצאו פלישות וקיימים קירות בנויים על פי היתרי הבנייה.

תגובת מהנדס המועצה: "...סקר שלישי - כדי לבצע את הסקר, יש צורך להיכנס לכל נכס ונכס ולבצע מדידת קרקעות וחישוב שטחים מחדש לאחר המדידה. לוועדה כרגע אין את האמצעים הנדרשים לכך, ואנו נבצע את הסקר בהתאם ליכולתינו."

3. איתור וטיפול בעבירות בנייה

3.1 השלמת הטיפול בעבירות בנייה שאותרו

א. מבין תיקי הפיקוח שנפתחו בין ינואר 2017 לדצמבר 2019, 42 תיקים עוסקים בעבירת בנייה ללא היתר. אף על פי כן, לא בוצעה אכיפה מתמדת ועקבית לגבי מספר לא מבוטל של מקרים.

תגובת מנהלת היחידה: "עם כניסתי לתפקיד במארכ 2019, כל עבירת בנייה שמתגלה מטופלת ומבצעים אכיפה כנדרש."

ב. אותו מספר מקרים שבהם הוגשו בקשות להיתר לשינויים ותוספות בעקבות ממצאי הפיקוח, אך הן נסגרו מחוסר פעילות, חלקן בשלב מאוד התחלתי בתהליך בו נמצאה "אי עמידה בתנאים מוקדמים".

תגובת המהנדס: "לא נסגרו תיקי פיקוח. התיקים שנסגרו הם תיקי בקשה להיתר שפג תוקפם (מעל שלוש שנים) ולא ניתן להמשיך בטיפול, אלא יש להתחיל מחדש.

תגובת מנהלת היחידה: "נכון להיום, אנו בקשר רצוף עם הרישוי. במידה שאין התקדמות בהסדרה, אנחנו ממשיכים באכיפה."

3.2 אי-איתור עבירות בנייה

הביקורת איתרה מקרים של עבירות בנייה שלא אותרו כלל בידי הפיקוח, חלקן זוהו במבט מבחוץ ללא צורך להיכנס לנכס.

3.3 אי-פתיחת תיקי פיקוח

הביקורת איתרה מקרים בהם אותרו עבירות בנייה או בנייה ללא היתר ולא נפתחו כלל תיקי פיקוח וממילא גם לא ננקטו צעדים כנגד מבצעי העבירות. העבירות אותרו במסגרות שונות כגון טיפול בבקשות לפטור מהיטל השבחה ובקשות לתוספות בנייה ושינויים.

תגובת מהנדס המועצה: "בשכונות הוותיקות קיימת נטייה בקרב התושבים לבצע אינסטלציה בשטחי שירות (מרתף או קומת עמודים) לאחר קבלת טופס 4 ואכלוס. מקרים אלה קשים לאיתור מאחר שיש להיכנס לנכס ובמידה שמאתרים את העבירה בזמן מכירה, אנו מודיעים על קיום העבירה ומדווחים כנדרש. בשכונות החדשות מופסקת העבודה עד לפירוק המערכת, כלומר נפתח תיק פיקוח."

4. מקורות מידע לאיתור עבירות בנייה

4.1 תצלומי אוויר

המפקחים אינם עושים כל שימוש בתצלומי אוויר העומדים לרשותם כמו גם לרשות הציבור הרחב באתר האינטרנט של הוועדה. הביקורת איתרה באמצעות תצלומים אלה עבירות בנייה ברורות כגון בריכות שחייה, תוספת מבנים במגרש (מחסנים) ותוספות בנייה חיצוניות.

תגובת מהנדס המועצה: "אנו משתמשים במאגר תצלומים שמבוצעים בזמן פיקוח ואכיפה (לכל בית מפוקח יש מאגר תצלומים). התצ"אות שיש לנו אינם מייצגים את תמונת המצב כי נדרש פיקוח פיזי, שיבוצע בסקר מספר 5."

4.2 בקשות לפטור מהיטל השבחה

א. לעתים קרובות מאתרים המפקחים עבירות בנייה או חריגות ו/או היעדר טופס 4 בבדיקות שהם עורכים בבקשות לפטור מהיטל השבחה. במקרים אלה מסתפקים ברישום הערת אזהרה בטאבו, ולא מבוצעת כל אכיפה, אף שהמפקחים מסרו כי הם פותחים תיק פיקוח ואוכפים את העבירה. מנהלת היחידה הדגישה בפני הביקורת את היעדרם של טופסי 4 בתיקי הבניין בשכונה הוותיקה במיתר אשר אינו מעיד על כך שאין טופס 4.

תגובת מנהלת היחידה: "כיום, כשמגלים עבירת בנייה בזמן הפיקוח על בקשה לפטור מהיטל השבחה במכירה, נפתח תיק פיקוח." [ראו תגובות בסעיף 3.3 למסקנות]

תגובת מהנדס המועצה: "לפני שהוועדה במיתר קיבלה מעמד עצמאי הייתה ועדה בעומר. בזמן העברת התיקים, לגבי חלק גדול מהבתים לא קיבלנו טופס 4 סופי, אך יש אישורים לחיבור מחברת חשמל. במידה שאנחנו מגלים שלא נמצא טופס 4 בתיק, יש אפשרות לתושבים לקבל טופס 4 בהליך מקוצר."

ב. עוד נמצא כי לא מבוצעת אכיפה קפדנית, גם כאשר מדובר בעבירות בנייה שאותרו כבר קודם לכן, לעתים לפני מספר שנים, ללא קשר לבקשות פטור מהיטל השבחה. עם זאת, נמצא כי המפקחים מעבירים מידע על חריגות בנייה ושינויים בשטחים הבנויים למחלקת הגבייה.

4.3 בקשות להיתר בנייה

א. המפקחים מאתרים עבירות בנייה במסגרת טיפול בבקשות להיתר בנייה לתוספת שטח למגורים או שירות או לתוספת של מבני עזר או שינויים בחזות הבניין. יש לציין כי אותרו בקשות לא מעטות שנסגרו עקב חוסר פעילות, אך לא בוצע המשך אכיפה לעבירת הבנייה.

הביקורת מבקשת להוסיף כי בודקי התכניות אינם מעדכנים את הפיקוח לגבי אי-התאמה בין מפת המדידה לתכנית ההיתר, גם אם אי-ההתאמה אותרה בשלב בקשת המידע והמבקשים אינם ממשיכים בתהליך הבקשה.

תגובת מהנדס המועצה: "כל בקשה תימסר לבדיקת התאמה בשטח לפני תהליך ההיתר."

ב. המפקח מבקר גם במהלך בנייה חדשה לאחר קבלת ההיתר ובמסגרת התהליך למתן טופס 4. במקרים לא מעטים מאתרים המפקחים שינויים ותוספות שנעשו ללא היתר.

4.4 פניות למוקד שירות לתושב

לא נעשה שימוש במידע הנמצא ברשות המועצה במסגרת פניות תושבים למוקד השירות לתושב המתועדות במערכת סיטיקונקט, כגון תלונה על אי פינוי אשפה של יחידת הדיר.

"המפקחים מקבלים מהגבייה עותק של אישור תשלום עבור פח אשפה וכך הם מאתרים מי מאכלס את הבית ללא טופס 4."

הביקורת מבקשת להעיר כי התשלום לפח אשפה חדש מועבר ישירות לחברה פרטית המספקת אותם ולא דרך הגבייה. כיום מבוצע התשלום בשירות לתושב ומועברת קבלה למחלקת הגבייה לעדכון אכלוס.

4.5 פרסומים חיצוניים

הביקורת איתרה מספר לא מבוטל של יחידות דיר שנבנו ללא היתר בשטחי שירות בפרסומים להשכרה באתר האינטרנט יד2. לגבי כולן צוינה באתר כתובת מדויקת ושטח יחידת הדיר.

5. פעולות אכיפה

5.1 השמשת מרתפים למגורים

אחד השימושים החורגים הרווחים בבתי צמודי קרקע הוא השמשת מרתפים שהוגדרו כשטחי שירות - למגורים. בדרך כלל, מדובר בבתי בעלי מרתפים גדולים, אשר בעת הבנייה בוצעה בהם הכנה למגורים, כגון אינסטלציה, אך היא לא אותרה בפיקוח בשלבי בנייה שונים, לעתים שנים רבות לאחר ביצוע העבירה.

תגובת מהנדס המועצה: "בזמן בנייה חדשה, כשמתגלה מערכת אינסטלציה בשטח שירות, אנו דורשים את פירוקה והתאמת הבנייה להיתר. קורה שהפיקוח לא מגלה את כל ההכנות ואין אפשרות לגלות אותן. בבנייה ותיקה, במידה שמתגלה בזמן מכירה או בבקשות לתוספות בנייה, אנו מודיעים על עבירת הבנייה."

5.3 שימוש חורג בחנייה מקורה, בחדר שירות או במחסן

בעת ביצוע הביקורת אותרו מספר מקרים בהם תושבים עשו שימוש חורג בחנייה מקורה או במחסן, בדרך כלל לצורכי מגורים. נמצא כי במקרים אלה ביצעו המפקחים אכיפה נאותה.

5.4 יחידות דיור

הביקורת איתרה מספר יחידות דיור במיתר המוצעות להשכרה, וככל הנראה גם מושכרות, בלא שניתן לשטח היתר למגורים. עבירות בנייה אלה לא טופלו ולא נפתחו כל תיקי פיקוח לגביהן, אף שבדרך כלל הוסב שטח השירות למגורים בארנונה.

6. פיקוח בנייה חדשה

6.1 איתור עבירות בנייה בעת טיפול בבקשה להיתר לתוספות בנייה

המפקחים איתרו עבירות בנייה רבות בביקורים שערכו במסגרת תהליך הטיפול בבקשה להיתר בנייה של תוספות או שינויים. אולם, כיום בודקי התכניות דורשים מהמבקשים מדידה של הנכס והמפקחים אינם מבקרים כלל בנכס לפני קבלת ההיתר. ראו תגובת מהנדס המועצה בסעיף 4.3 למסקנות.

6.2 תחילת בנייה לפני קבלת היתר

אותרו מספר מקרים בהם החלו המבקשים לבנות בטרם קיבלו היתר בנייה, חלקם בטרם קיבלו את אישור הוועדה. הפיקוח ביצע אכיפה כנדרש והם קיבלו צווי הפסקה מינהליים האוסרים עליהם לבצע כל עבודה במגרש.

6.3 תעודת גמר (טופס 4)

א. הביקורת איתרה התרעות רבות ששלחו המפקחים על אכלוס ללא טופס 4. אף על פי כן, בעלי הנכסים לא השלימו את התהליך, חלקם אף לא החלו בביצועו.

תגובת מהנדס המועצה: "לבעלי הנכסים נשלחים שני מכתבי התראה על אכלוס ללא טופס 4 המתריעים על הסכנה ומחייבים אותם להסדיר תעודת גמר. לאחרונה, סוכם עם חברת חשמל

שלאחר התרעות שלנו, נשלח אליהם מכתב והם ינתקו את החשמל במבנים הללו לאחר תקופה של 90 יום שניתנת למשתמשים להסדרה.

ב. הביקורת איתרה מקרים של עדויות מקצועיות של המפקחים ושל גורמים חיצוניים לאכלוס נכסים ללא טופס 4, חרף ליקויים חמורים המסכנים את הבאים בשעריהם.

7. שימוש בכלי אכיפה

7.1 צו הפסקה מינהלי

- א. ממצאי הביקורת מלמדים כי לעתים לא הושלם תהליך האכיפה כנדרש בחוק ועל פי ההנחיות. המועצה אינה מבצעת בדיקות שגרתיות למבנים תחת צו הפסקת עבודה כדי לוודא שאכן העבודה הופסקה.
- ב. חמור מכך, כאשר מתגלה כי הופרו צווי הפסקת העבודה והבנייה נמשכת, לא ננקטים כל אמצעים מחמירים כדי למצות את הדין עם עברייני הבנייה בדרכים המקובלות, כגון הגשת כתבי אישום. אותרו מקרים שהוצאו מספר צוים כאלה במהלך הבנייה.
- ג. עוד נמצא כי לא נערך מעקב אחר בקשות לקבלת היתר להסדרת הבנייה לאחר מתן צו הפסקה מינהלי, ולעתים הסתפקו בהגשת הבקשה ללא המשך לתהליך עד לקבלת היתר בנייה. תגובת מנהלת היחידה: "כיום אין הגבלה לתוקף צו הפסקת עבודה. העבודה מופסקת במידי עד להסדרתה בהיתר או בהריסה/פירוק. כיום אין הפרות של צווי הפסקת עבודה."

7.2 הליכים משפטיים

- א. בחינת פעולות האכיפה שביצע הפיקוח בשנים האחרונות מלמד כי בשנים האחרונות (בשנת 2015) הוגש כתב אישום אחד בלבד על "בניית גדר לשצ"פ, בימין המגרש, עם כניסה נוספת להולכי רגל, ללא היתר ובסטייה מהיתר ולא ניתן לאישור" (תיק פיקוח 20150033).
 - ב. יתרה מזאת, לא נמצא כי ננקטו כל צעדים משפטיים כנגד מפרי צווי הפסקה מינהליים, ואף לא כי המועצה הוציאה לפועל צווי הריסה בסיוע המשטרה.
- מהנדס המועצה מסר כי מתנהל הליך משפטי (מאי 2019) כנגד תושבת העושה שימוש חורג בבית מגורים ומפעילה בו גן ילדים.

7.3 צו הריסה מינהלי

צו הריסה מינהלי נועד לאפשר לרשויות להתמודד במהירות וביעילות בתופעת הבנייה הבלתי חוקית ולמנוע "קביעת עובדות בשטח". אף על פי כן נמצא כי בוצע הליך זה רק במקרה אחד. תגובת מהנדס המועצה: "עד כה לא היה צורך בשימוש בצו הריסה מינהלי, היות שלאחר צו הפסקת עבודה, הבונים הסדירו את החריגה ע"י הריסה/פירוק."

7.4 הסדרת חריגות בנייה

במהלך הביקורת נמצאו מקרים לא מעטים שבהם נשלחו לתושבים מכתבי התראה על בנייה ללא היתר, לעתים יותר ממכתב מאחד, אולם, לא היה כל המשך לתהליך האכיפה, הן משום שמבצע העבירה הגיש בקשה להיתר ולא השלים את התהליך והן משום שלא הייתה כל התייחסות מצדו עד כדי אכלוס הנכס.

מהנדס המועצה הדגיש כי הועברה לביקורת התייחסות לכל מקרה לגופו של עניין. תגובת מנהלת היחידה: "עבירות בנייה שניתן להסדירן על ידי היתר בנייה מטופלות בהליך זה עד לקבלת היתר בנייה. במידה שאין התייחסות - ממשיכים באכיפה. לגבי עבירות שלא ניתן להסדירן בהיתר מתבצעת אכיפה להריסה/פירוק."

8. ארנונה

- א. מבחינת מספר תיקים מהמדגם עלו ליקויים רבים בהעברת המידע בין מפקחי הוועדה למחלקת הגבייה: המפקחים לא תמיד דיווחו על חריגות בנייה או שימושים חורגים שאותרו בביקורי פיקוח שערכו או שדווחו להם בידי שכנים או אנשי מקצוע וכן לא עודכנו מקרים של אכלוס ללא טופס 4, אף שמרגע האכלוס מחויבים הבעלים בארנונה. מצד שני, מחלקת הגבייה איננה מעדכנת את הפיקוח על מכירת נכסים ללא בקשת פטור מהיטל השבחה או על חוזים להשכרת יחידות דיור. מנהלת היחידה מסרה כי כיום מדווחת לגבייה כל עבירת בנייה (תיאור העבירה וגודלה) לצורך חיוב ארנונה. כך לגבי כל אכלוס ללא טופס 4 מועבר פירוט השטחים לחיוב ארנונה.
- ב. ממצאי הביקורת מלמדים על הפסדים כספיים גדולים למועצה עקב ליקויים אלה ולאור הזמן שחלף ממועד הדיווח על השינויים, עד כדי עשרות אלפי שקלים לנכס.
- ג. הביקורת איתרה בנייה לא חוקית שלא אותרה בידי הפיקוח, כגון בריכות שחייה שנצפו בתצלומי אוויר באתר הוועדה. בעלי הנכסים לא חויבו בארנונה בגין שטחים אלה.

המלצות

1. על המועצה להיערך להתאמת מבנה יחידת הפיקוח ומצבת כוח האדם לתקנים שנקבעו בידי היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה. יש להביא בחשבון הפרדה מבנית ומקצועית וכן להגדלת היקף כוח האדם בהתאם לפרמטרים הקבועים בתקינה (מספר תושבים, מספר התחלות בנייה ותמהיל תפקידי הפיקוח).
2. יש להוציא בהקדם את מפקח הבנייה לקורס הכשרה למפקחים על הבנייה ואת מנהלת היחידה לקורס מנהלי פיקוח כנדרש.
3. הביקורת ממליצה לוועדה לערוך חשיבה מחודשת באשר לתפקידי המפקחים על הבנייה ולניהול הזמן שלהם ביעילות, בהתייחס לביצוע תפקידם בשטח, במשרד ובקבלת קהל. חשוב להתייחס להיבטים שונים: פיקוח יזום, פיקוח על בנייה חדשה ופיקוח על תוספת בנייה וכן לפיקוח לצורכי רישוי.
- במסגרת חשיבה זו, יש להביא בחשבון תפקידים נוספים שהוטלו עליהם מעבר לתפקידם, כגון פיקוח לצורכי גביית ארנונה ואיכות סביבה.
4. יש לספק למפקחים כלים מגוונים ככל האפשר לצורך ביצוע תפקידם ולהכשירם להשתמש בהם, כגון טאבלטים, פיענוח תצלומי אוויר ותיקי פיקוח סרוקים.
- יש לספק להם מידע מגורמים שונים במועצה כגון השירות לתושב ומחלקת הגבייה ומידע מסקרי אכיפה שיבוצעו בעתיד. נוסף על כך, חשוב מאוד שהיועץ המשפטי לוועדה יספק להם כלים משפטיים להשלמת תהליכי האכיפה.
5. על המפקחים לפעול להשלמת הטיפול בעבירות הבנייה שאותרו במסגרת תהליכים שונים כגון בביקורת שערכו בתהליך פטור מהיטל השבחה או במסגרת בקשות לתוספות בנייה או שינויים. מנהלת היחידה תרכז את המידע הנוגע לעבירות אלה ותבצע מעקב אחר האכיפה. יש להפיק דוחות מהקומפלוט לגבי ממצאי פיקוח משנים קודמות ולוודא שאכיפת העבירות הושלמה.
6. יש להסדיר בנוהל עבודה את הממשקים עם גורמים שונים במועצה ובוועדה, כגון: מחלקת הגבייה, השירות לתושב, מנהלת הוועדה לתכנון ולבנייה ובודקי התכניות בוועדה. מומלץ להקים ממשקים מקוונים שיעבירו מידע דו-כיווני.
7. הביקורת ממליצה לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה לדון בנושא האכיפה ולקבוע מדיניות בהיבטים שונים: אכלוס ללא טופס 4/תעודת גמר, השמשת מרתפים למגורים והקמת יחידות דיור ללא היתר, שימוש חורג בשטחי שירות או לצורך הפעלת גן ילדים וכדומה.
8. לאור חשיבותם באכיפת עבירות בנייה, יש לבצע את כל הסקרים הנדרשים ובתוך כך גם לבצע צילומי אוויר מעודכנים.
9. לצורך גביית חובות ארנונה בגין שינויי שטחים, ובפרט אלה שנבנו ללא היתר, יש להעביר למחלקת הגבייה ממצאי פיקוח וחישובי שטחים מעודכנים ככל האפשר. מחלקת הגבייה מצידה תעביר לפיקוח מידע בדבר שינויי בעלות או משלם וכל מידע אחר שיכול לסייע באיתור עבירות בנייה כדוגמת שינויים גדולים במספר במספר נפשות בבית לצורך חישוב מחיר המים. מומלץ להעסיק מפקח ארנונה שיפעל במקביל למפקחי הבנייה ובשיתוף פעולה עמם.



יום ראשון כ"ד אב תשע"ט
25/08/2019

יחידת הפיקוח על הבנייה בוועדות המקומיות לתכנון ובניה – מבנה וארגון

1. רקע

- א. בתחילת אוגוסט 2014 אושר תיקון מס' 101 לחוק התכנון והבניה (להלן "החוק"). במסגרת תיקון החוק הועברו סמכויות תכנון לוועדות המקומיות לתכנון ובנייה בשלטון המקומי. עוד נקבע בתיקון החוק כי העברת הסמכויות תהיה מדורגת, ותותנה, בין היתר, בקיום מנגנון אכיפה מקצועי ויעיל.
- ב. בינואר 2016 פרסמה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, עו"ד דינה זילבר, דו"ח המסכם את עבודת הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר-המידות בשלטון המקומי. הדו"ח מתייחס גם לפעילות התובעים והמפקחים בוועדות המקומיות, בכל הקשור לאכיפת דיני התכנון והבניה. הדו"ח ממליץ כי הממשלה תפעל לגיבוש תקינה למערך הפיקוח על הבניה בוועדות המקומיות, בהתבסס על גודל הרשות ופרמטרים נוספים.
- ג. באוקטובר 2017 נכנס לתוקף תיקון 116 לחוק התכנון והבניה, במסגרת תיקון החוק ניתןו כלי אכיפה משמעותיים למפקחים, במטרה לייעל את עבודת האכיפה. על מנת שניתן יהיה ליישם את הכלים הללו יש צורך בקיומו של מערך פיקוח מקצועי בוועדות המקומיות המותאם לצרכי האכיפה.
- ד. בשנים 2015 עד 2018 ביצעה היחידה הארצית פעילות של בקרה וביקורת בוועדות המקומיות לתכנון ובנייה. בסיכומה של פעילות זו עלה כי יש צורך בשיפור משמעותי של מנגנוני האכיפה של הוועדות המקומיות.





2. מטרה:

להנחות את הוועדות המקומיות לתכנון ולבניה באשר למבנה הארגוני והיקף כוח האדם הנדרש לאכיפת דיני התכנון והבניה.

3. עקרונות להפעלת יחידות האכיפה:

א. הפרדה מקצועית – המפקחים שעוסקים באכיפה לא יעסקו ברישוי או בפעילויות אחרות שאינן קשורות לאכיפת דיני התכנון והבניה.

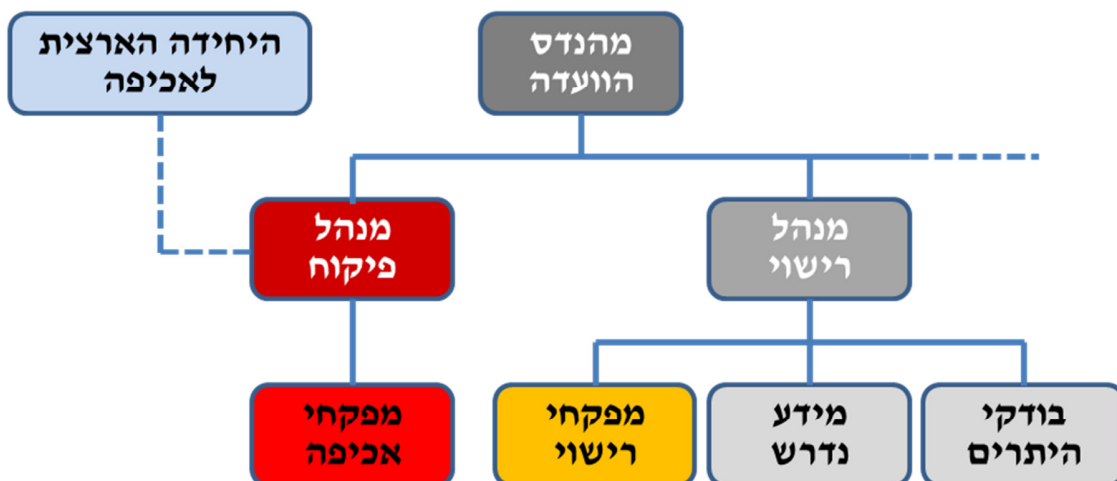
ב. הפרדה מבנית – מפקחים שאינם עוסקים באכיפה יוכפפו למנהל המקצועי הרלבנטי.

ג. מנהל יחידת הפיקוח:

(1) בוועדה עצמאית או בוועדה שתקינת מפקחיה היא 3 מפקחים או יותר, בהתאם לנספח א', ימונה מנהל פיקוח.

(2) מנהל יחידת הפיקוח יהיה איש מקצוע מתחום האכיפה, אשר יהיה כפוף במישרין למהנדס הוועדה.

להלן תיאור מבנה של יחידת ההנדסה המקומית לדוגמה:





4. דרגות: (מתח הדרגות הצמוד לתפקיד הינו כפי שנקבע בהסכם הקיבוצי לענין ועדות מקומיות לתכנון ובניה מיום 13.6.2016)

- א. **מפקחי אכיפה**: מתח הדרגות התחילי של מפקח בכיר חוקר (מפקח אכיפה) הוא 42-38 בדירוג אקדמאים.
- ב. **מפקחי רישוי**: מתח הדרגות למפקח תכנון ובנייה (מפקח רישוי) הוא 41-37.
- ג. **מנהלי הפיקוח**: דרגות מנהלי יחידות הפיקוח יקבעו עפ"י המפורט להלן:
- 1) בוועדות מקומיות שאוכלוסיית מרחב התכנון שלהן מונה עד 150,000 תושבים, יועסק מנהל פיקוח בדרגת **מנהל מחלקה**.
 - 2) ברשות מקומית שאוכלוסייתה מונה יותר מ-150,000 תושבים, יועסק מנהל פיקוח בדרגת **מנהל אגף**.
 - 3) על אף האמור לעיל, רשאית ועדה מקומית שמתגוררים במרחב התכנון שלה פחות מ-150,000 תושבים להעסיק מנהל פיקוח בדרגת מנהל אגף, אם קיבלה לכך אישור ממשרד הפנים.
 - 4) במהלך 2018 עודכנו תיאורי התפקידים ותנאי הסף לתפקידי מפקחי רישוי ואכיפה ולמנהל יחידת פיקוח על הבנייה בוועדות המקומיות.

5. עבודה נוספת וניגודי עניינים:

- א. אין להתיר עבודה נוספת למפקח אכיפה במרחב התכנון בו הוא מבצע אכיפה.
- ב. חרף האמור בסעיף א', ראש הרשות או יו"ר הוועדה, בהסכמת חברי הוועדה, יהיה רשאי להתיר עבודה נוספת במקרים הבאים:
- 1) עבודה מדעית, אמנותית או ספרותית שאינה מעלה חשש לניגוד עניינים;
 - 2) הרצאות במוסד אקדמי מוכר בהיקף שאינו עולה על 4 שעות שבועיות.
 - 3) מפקח אכיפה שקיבל היתר לעבודה נוספת לשנת 2019, יהיה רשאי לסיים את השנה. היתר העבודה לא יחודש.





6. תקינה

- א. מפתח התקינה – התקינה בוועדות המקומיות תחושב בהתאם למקדם היקף האוכלוסייה, מקדם צפיפות ברוטו ומקדם מדרג חברתי כלכלי.
- ב. תקינת מנהל פיקוח – כאמור בסעיף 3 (ג) לעיל.
- ג. רשימת הוועדות ושיטת החישוב מצורפים כנספחים להנחיה זו.

7. תחולה

- א. הכלל: האמור בהנחיה זו יחול על כל הוועדות המקומיות לתכנון ולבניה, לרבות ועדות מרחביות, החל מתאריך 1 בספטמבר, 2019.
- ב. חריגים:
 - 1) ועדות זעירות – בוועדות מקומיות שבמרחב התכנון שלהן מתגוררים פחות מ-10,000 תושבים, התקינה הנקובה בנספחים 1 ו-2 תהיה מחייבת רק מתחילת 2021.
 - 2) ועדות קטנות – בוועדות שבמרחב התכנון שלהן מתגוררים 10,000 – 35,000 תושבים, המתקשות לעמוד בתקינה המחייבת, רשאיות לפנות ליחידה הארצית בבקשה מנומקת להחריג אותן מהאמור במסמך זה לתקופת מעבר.
 - 3) הפרדה מבנית – האמור בסעיף 3 (ב) יכנס לתוקף ב- 12/2020.





נספח מס' 1 – שיטת חישוב היקף כוח האדם ביחידת הפיקוח (מפקחי אכיפה)

מספרם של מפקחי האכיפה יקבע על פי הכפלת מקדמי הקריטריונים הבאים:

(1) היקף האוכלוסייה:

מס' מינימלי של מפקחי אכיפה	היקף האוכלוסייה (תושבים במרחב התכנון)
1	עד 25,000
2	25,000 – 50,000
3	50,000 – 75,000
4	75,000 – 100,000
5	100,000 – 125,000
6	125,000 – 150,000
7	150,000 – 175,000
8	175,000 – 200,000
9	200,000 – 225,000
10	225,000 – 250,000
ייקבע ע"י הרשות, בהתייעצות עם היחידה הארצית	יותר מ-250,000

(2) צפיפות ברוטו: לשם כך יש לחלק את שטח מרחב התכנון המקומי (קמ"ר) במספר התושבים באותו מרחב, עפ"י נתוני הלמ"ס האחרונים שפורסמו.

מקדם	צפיפות (אוכלוסייה/קמ"ר)
1.5	פחות מ- 1,000 תושבים לקמ"ר
1	1,000-9,000 תושבים לקמ"ר
1.25	יותר מ- 9,000

(3) הדירוג חברתי-כלכלי: על פי נתוני הלמ"ס המאוחרים ביותר. בוועדות מרחביות יש לחשב את הממוצע המשוקלל של המדד חברתי-כלכלי.

מקדם	המדד חברתי-כלכלי
1.25	1 - 3
1.1	4 - 6
1	7 - 8
0.8	9 - 10

(4) חלקיות משרות: תוצאת החישוב תעוגל למספרים שלמים. אין להעסיק מפקח בחלקיות משרה וההעסקה תעשה בהיקף משרה מלאה בלבד.





מדינת ישראל | משרד האוצר
היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה

נספח מס' 2 – יישום התקינה על פי נתוני למ"ס שפורסמו ב-2019

(בוועדות מרחביות נקבע ממוצע משוקלל של הרשויות השונות)

הוועדה	אוכלוסייה (אלפי תושבים)	צפיפות תושבים/קמ"ר	מדרג חברתי כלכלי	מס' מפקחי האכיפה הנדרש
אבו בסמה	18	250	1	2
אופקים	37	5500	6	2
אור יהודה	18	3200	5	1
אזור	13	5700	7	1
אילת	51	500	6	3
אלעד	47	13400	2	4
אצבע הגליל	23	1700	5	1
אשדוד	223	4800	5	10
אשקלון	138	3000	5	7
באר טוביה	23	200	7	2
באר שבע	208	1800	5	10
בית שאן	18	2400	5	1
בית שמש	114	3000	2	6
בני ברק	194	26400	2	12
בני שמעון	10	24	7	2
בקעת בית הכרם	60	1200	3	3
בת ים	129	15700	5	8
גבעות אלונים	85	2000	2	5
גבעת שמואל	26	10000	8	1
גבעתיים	60	18300	8	4
גדרה	28	4800	7	2
גולן	17	15	6	2
גזר	27	200	8	1
גלבוע	29	100	5	3
גליל מזרחי	88	1000	3	5
גליל מרכזי	67	2000	3	4
גליל עליון	24	60	6	2
גליל תחתון	12	60	7	2
גן יבנה	24	1500	7	1
גני תקוה	18	8700	8	1
דימונה	34	195	4	3
דרום השרון	33	330	8	3
הוד השרון	61	3200	8	3
הראל	36	4600	6	2
הרצליה	94	4300	8	4
זבולון	13	200		6
זמורה	32	4800	7	2
חבל אילות	4	2	5	2
חבל אשר	34	600	6	3
חבל מודיעין	23	180	7	2
חדרה	94	1900	6	4
חולון	193	10100	7	10
חוף אשקלון	17	100	7	1





מדינת ישראל | משרד האוצר
היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה

האוכלוסייה (אלפי תושבים)	צפיפות תושבים/קמ"ר	מדרג חברתי כלכלי	מס' מפקחי האכיפה הנדרש	הוועדה
31	160	8	3	חוף הכרמל
15	300	8	2	חוף השרון
280	4400	7	-	חיפה
4	-	3	1	חריש
44	2700	4	2	טבריה
42	2200	3	3	טייבה
26	2200	4	2	טירה
46	2800	7	2	יבנה
30	5000	8	2	יהוד
9	40	8	1	יואב
62	200	6	5	יזרעאלים
23	2700	7	1	יקנעם עילית
10	170	3	2	ירוחם
900	7100	2	-	ירושלים
23	2000	7	1	כפר יונה
100	6900	8	4	כפר סבא
46	2000	6	2	כרמיאל
65	2500	3	4	לב הגליל
24	400	8	2	לב השרון
7	990	9	1	להבים
75	6200	3	4	לוד
11	30	6	2	לכיש
111	2500	3	6	מבוא העמקים
25	2900	4	1	מגדל העמק
92	1900	8	4	מודיעין
57	2500	5	3	מורדות הכרמל
84	3300	5	4	מושבות הברון
29	2600	2	3	מזרח השרון
57	115	7	5	מטה יהודה
8	200	8	1	מיתר
21	160	7	2	מנשה אלונה
35	700	5	3	מעלה הגליל
27	600	2	4	מעלה חרמון
33	1600	4	2	מעלה נפתלי
21	2300	5	1	מעלות תרשיחא
43	2600	7	2	מצפה אפק
5	68	3	2	מצפה רמון
15	85	5	2	מרום הגליל
28	170	7	1	משגב
-	-	-	1	נאות חובב
101	1800	1	6	נגב מזרחי
45	35	6	3	נגב מערבי
56	5000	6	3	נהריה
49	3100	8	2	נס ציונה
77	5400	3	5	נצרת
41	1200	5	2	נצרת עילית





מדינת ישראל | משרד האוצר
היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה

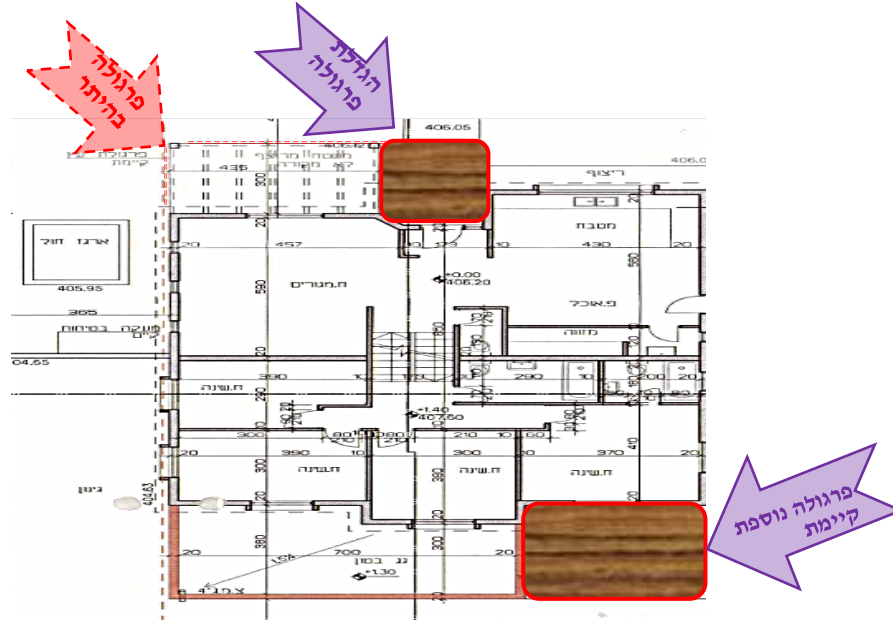
הוועדה	אוכלוסייה (אלפי תושבים)	צפיפות תושבים/קמ"ר	מדרג חברתי כלכלי	מס' מפקחי האכיפה הנדרש
נתיבות	34	2200	3	2
נתניה	215	6900	6	9
עומר	8	420	9	1
עירון	98	2300	3	5
עכו	48	3400	4	2
עמק הירדן	14	70	6	2
עמק המעינות	13	50	6	2
עמק חפר	42	320	8	3
עפולה	49	1700	5	2
ערבה תיכונה	3	2	7	1
ערד	26	200	4	3
פרדס חנה	41	1800	7	2
פתח תקוה	240	6700	7	10
צפת	35	1200	2	2
קסם	36	2800	3	3
קצרין	7	760	5	1
קריות	120	2000	6	5
קרית אונו	39	8700	8	2
קרית אתא	58	3300	6	2
קרית גת	54	3400	4	2
קרית טבעון	18	2100	8	1
קרית מלאכי	22	4900	3	1
קרית שמונה	23	1600	5	1
ראש העין	51	3200	7	2
ראשלי"צ	250	4200	7	-
רהט	67	3400	1	4
רחובות	138	5800	7	6
רכס הכרמל	29	1700	4	2
רמלה	76	6300	4	5
רמת גן	156	9500	8	7
רמת השרון	46	2800	9	2
רמת נגב	8	2	6	1
רעננה	73	4900	8	3
שדות דן	15	460	6	2
שדרות	25	4000	5	1
שהם	21	2900	9	1
שורקות	35	190	7	3
שפיר	11	130	4	2
שפלת הגליל	54	1300	2	4
שרונים	57	2400	8	3
תל אביב	444	8600	8	-
תמר	2	1	6	2



5. לא הוצגה בתכנית התייחסות לשתי פרגולות:

- פרגולה בחזית הבית הורחבה מזרחה ומקרה את הכניסה הראשית לבית.
- קיימת פרגולה בחזית דרומית במידות 3.7*4.0 מ'.

להלן תיאור הפרגולות שנבנו על גבי הגרמושקה:



מסקנות

1. המועצה אינה מגלה חריגות בנייה בזמן ביצוע, כדוגמת הפרגולה האחורית שאותרה רק בידי הביקורת.
 2. המועצה אינה מבצעת מספיק בדיקות במהלך הבנייה, שהרי אילו היו מבצעים ביקורים תכופים יותר ניתן היה להוציא צו הפסקת עבודה לפני סיום הבנייה.
 3. המודד אשר חתום על הגרמושקה לא ביצע את מלאכתו נאמנה והטעה את האדריכל והמועצה. המועצה מצידה לא טרחה לבדוק את התכניות שהוגשו לה גם לאחר ביצוע החריגות ולמעשה להבחין בקיומן של הפרגולות הנוספות. תכנית מפה מצבית של מודד חייבת לכלול את הפרגולות גם אם חל עליהן פטור.
 4. לא ברור מדוע חלפה שנה וחצי מיום הכנת הגרמושקה ועד מסירתה למועצה. סיכומו של דבר מיום הגשת הבקשה ועד היום חלפו שלוש שנים ולא ניתן היתר, אף על פי שלגבי תוספות הבנייה הוגשה גרמושקה תקינה.
- תגובת מנהלת יחידת הפיקוח: הבקשה נסגרה מחוסר טיפול. ב-20.1.22 נשלח מכתב לבעלי הנכס ובו הם נדרשים להגיש בקשה חדשה להיתר עבור כל הבנייה הלא חוקית. בעל הבית ביקר במועצה וכבר התחיל את הטיפול בהוצאת היתר כחוק.
- עדכון: בפברואר 2020 הגישו בעלי הנכס בקשה למידע אך קיבלו אותו רק במאי 2020 לאחר שבקשתם לא עמדה בתנאי הסף הנדרשים והוחזרה לתיקון.

נספח ג'

חוות דעת הנדסית לגבי חריגות בנייה והתנהלות הרשות המקומית

מאת: מהנדס רישוי מספר 112012

תיק בניין ב'

תאריך ביקור באתר - 29/12/2019

רקע

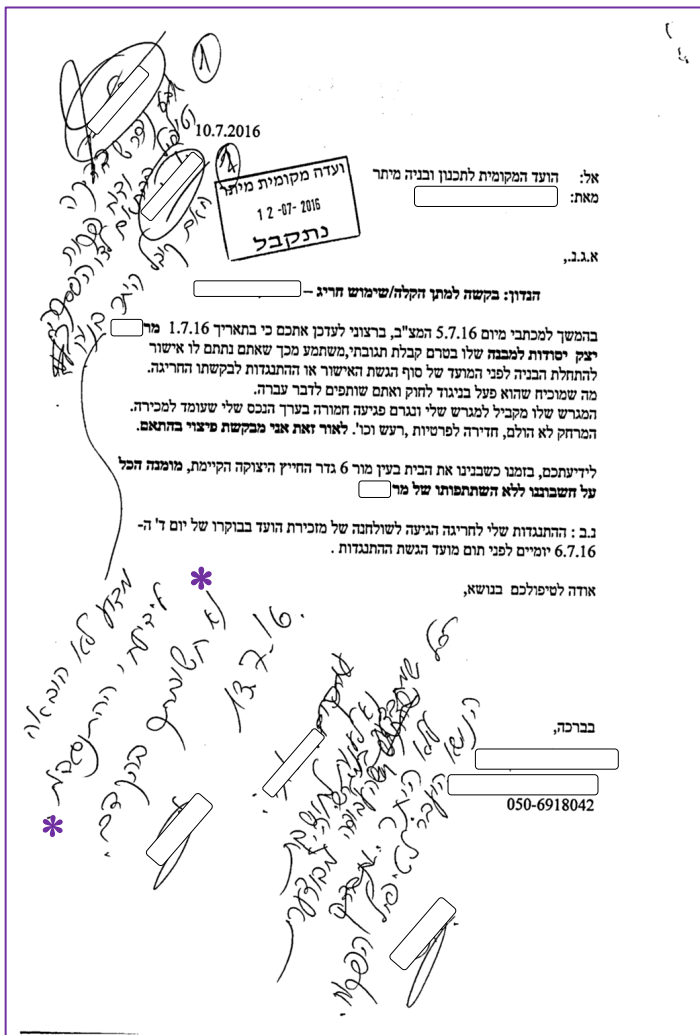
בתאריך 18.10.15 הוגשה בקשה להיתר בנייה לתוספת בנייה בחלקו האחורי של המגרש.

בעקבות הגשת הבקשה, ביקרה מפקחת בנייה במקום והוציאה סיכום ביקור בתאריך 17.11.15.

שמונה חודשים לאחר הגשת הבקשה החל המבקש לבנות ללא קבלת ההיתר. למועצה נודע דבר תחילתה של הבנייה רק בעקבות מכתב תלונה של שכנתו של המבקש מיום 10.7.16 (ראו תמונת התלונה).

במכתבה עדכנה השכנה כי ביום 6.7.16 הגישה התנגדות לבקשה הראשונה (יומיים לפני תום מועד הגשת ההתנגדות) וכי לא ברור לה כיצד החלה הבנייה במגרש השכן ללא התייחסות להתנגדותה. עוד הוסיפה וטענה כי במידה שניתן היתר, הרי שהמועצה הנה שותפה לדבר עבירה.

על פי ההערות הכתובות בכתב יד על גבי המכתב ניתן להסיק כי מכתב ההתנגדות המקורי (מיום 6.7.16) לא הובא לידיעת מהנדסת המועצה (ראו כוכביות).



מכתב התלונה

17.7.16

אל : הועדה מקומית לתכנון ובניה מיתר
מאת:

א.ג.ג.

הנדון: מר

הנ"ל ממשיך לבנות בניגוד לחוק. אני מבקשת מכם לערוך סיור בהקדם ולהיווכח במעשיו, בהזדמנות שאתם מגיעים תבדקו מה מסתתר בפנית המגרש שלו מצד ימין ליד עץ הזית בפינה הנושקת למגרש שלי ושל השכן המוסתר ע"י מספס. למיטב ידיעתי הוא בנה שם מחסן ללא אישור. מחסן זה מכיל שאריות בניה שהוא מוצא במיתר, דלתות שאנשים זורקים, קרשים ושאר גרושות שהוא מוצא ואוסף בקיצור מקום חממה לכל מיני זוחלים ובחשים.

אבא מכם עברו את מעשיו.

בתודה,

גב אני מאשרת לכם להיכנס למגרש שלי ולהיווכח מקרוב

בעקבות תלונת השכנה ניתן יומיים לאחר מכן (14.7.16) צו הפסקה מינהלי לכל העבודות הנעשות במגרש. למרות זאת, המשיך התושב לבנות ושוב פנתה שכנתו למועצה והתריעה על כך (ראו תמונת מכתב התלונה הנוסף מיום 17.7.16).

בתאריך 2.8.16 שלחה הוועדה הודעה למתנגדת ובה נמסר לה כי התנגדותה לבנייה תידון בישיבת הוועדה שתתקיים ב-9.8.16. הדיון נדחה לתאריך 27.9.16.



לפני הדיון במועד החדש ערך מפקח הבנייה שני ביקורים באתר ותיעד את הממצאים בשטח. בסיכום הביקור הראשון (בתאריך 11.8.16) כתב המפקח בין היתר: החלו העבודות במגרש, קיים צו הפסקה מינהלי מיום 14.7.16, קיימת חריגה מגבול מגרש אחורי וקיים מחסן ללא היתר בפינה הצפון מזרחית של המגרש.

בסיכום הביקורת השנייה (בתאריך 22.8.16) אישר המפקח כי המבקש פירק את המחסן הלא חוקי שברשותו וגם חתך את ברזלי הזיון בשטח המרוצף במרפסת.

במהלך הדיון בהתנגדות בוועדת המשנה (27.9.16) ציינה מהנדסת המועצה כי מבדיקה קפדנית מאוד בשטח שערכו גם היא וגם מפקח הבנייה, נראה כי "הבנייה מתבצעת (אמנם ללא היתר) אבל בהתאם לבקשה". היא המליצה לדחות את ההתנגדות ולאשר הקלה בבניה, לאחר שפורק המחסן הלא חוקי ונחתכו ברזלי הזיון. הוועדה החליטה פה אחד לדחות את ההתנגדות ולאשר את ההקלה.

אולם, המבקש המשיך בבנייה ללא היתר, ועקב כך, קיבל צו הפסקה מינהלי לכל העבודות הנעשות במגרש בתאריך 29.1.17.

היתר הבניה הופק בתאריך 1.2.17.

חרף כל האמור לעיל - בנייה ללא היתר, התנגדות שכנים, הפרה בוטה של שני צווי הפסקה מינהליים, לא השכילה הוועדה להבין כי מדובר במקרה המצריך מעקב הדוק יותר גם לאחר מתן ההיתר. ולראיה, חלק מהבנייה אשר בוצעה בפועל אינו תואמת את ההיתר (ראו ממצאים להלן).

ממצאים



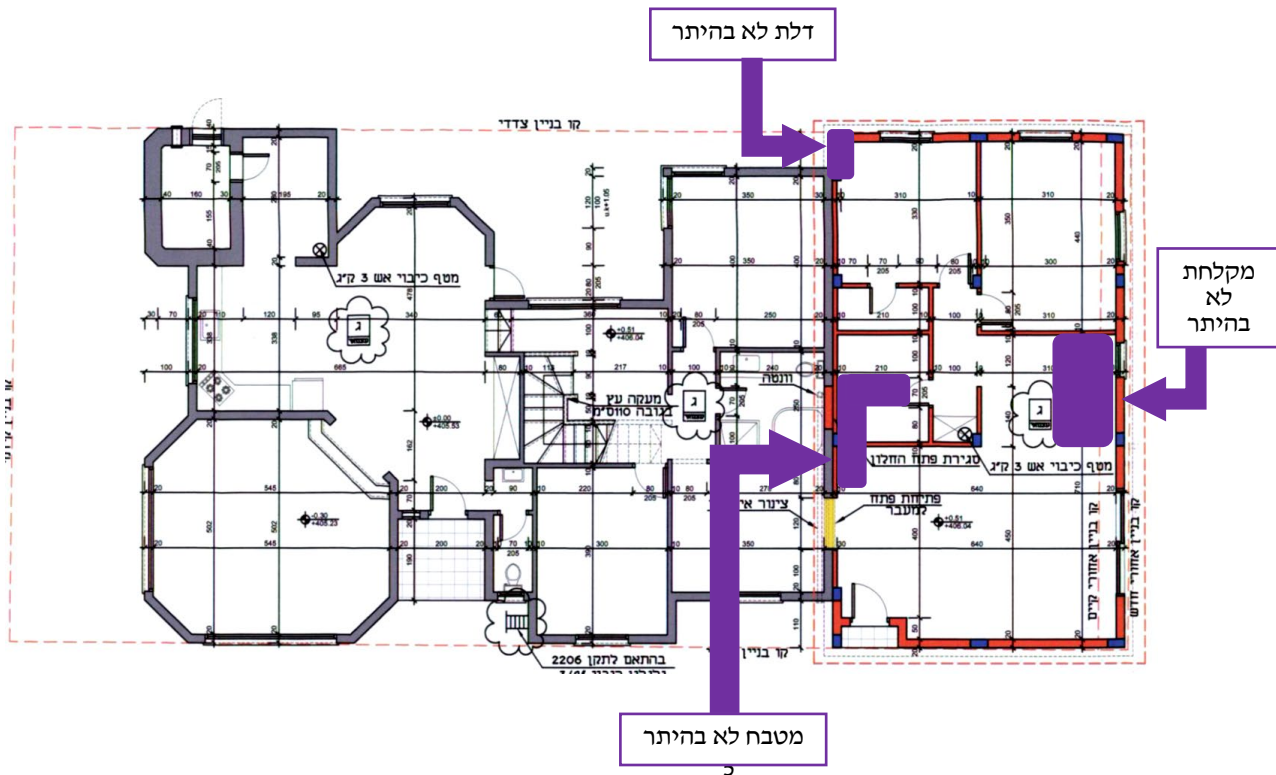
דלת שלא על פי ההיתר (מבט מבפנים ובמחוץ)

בבדיקת באתר ניתן להבחין כי התושב פרץ דלת נוספת לכניסה שלא מתוך המבנה הקיים, המאפשרת למעשה יצירת יחידת דיור נוספת עם כניסה נפרדת.

כמו כן, החלוקה הפנימית ותוספת מטבחון ומקלחת מרכזית אינן מופיעות כלל בתכנית ההיתר:



להלן צילום מתוך הגרמושקה שהוגשה לעומת מה שבוצע בפועל:



מסקנות

1. המועצה אינה מבצעת מספיק ביקורת ופיקוח על הבנייה, ועקב כך, חריגות בנייה אינן מתגלות בזמן ביצוען.
2. המועצה מגלה אזלת יד חמורה בכך שאינה אוכפת את החוק ואינה נוקטת כל אמצעים לעצירת בנייה לא חוקית, למעט הוצאת צווי הפסקה מינהליים.
3. המועצה אינה מבצעת בדיקות שגרתיות למבנים תחת צו הפסקת עבודה כדי לוודא שאכן העבודה הופסקה. במידה שהתגלתה הפרה של צו הפסקת עבודה והבנייה נמשכת, לא ננקטים כל אמצעים מחמירים כדי למצות את הדין עם עברייני הבנייה בדרכים המקובלות, כגון הגשת כתבי אישום.
4. התנגדויות לבנייה/למתן היתר בנייה אינה מגיעה לבעלי התפקידים הרלוונטיים.