

### הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה - הפיקוח על הבנייה ואכיפת דיני התכנון והבנייה

#### תקציר

חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - החוק), ותקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970 (להלן-התקנות), מקנים לוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה (להלן-הוועדות המקומיות), בין היתר, סמכויות רישוי, פיקוח ואכיפה.

לוועדות המקומיות יש סמכויות פיקוח על כל עבודה בקרקע ובבניין שבחוק או בתקנות נקבע כי היא טעונה היתר. עליהן לקיים פיקוח באתרי הבנייה כדי לוודא שהבנייה נעשית לפי ההיתר ובהתאם לתנאים ולדרוש מבעלי היתרי בנייה ומבעלי מקצוע שהם מינו להמציא להן דיווחים ותצהירים המעידים על כך שהבנייה עומדת בסטנדרטים שנקבעו בחוק ובתקנות, בין היתר, מבחינת מראה חיצוני, יציבות, בטיחות ואיכות.

הביקורת העלתה, כי פעמים רבות לאחר מתן היתרי בנייה ובמהלך הבנייה לא הקפידה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה טבריה (להלן-הוועדה המקומית) לדרוש שבעלי ההיתרים ימציאו לה את כל המסמכים שהיה עליהם להמציא לה על פי החוק והתקנות. בתיקי הבנייה שנבדקו, חסרו מסמכים חשובים כגון כתבי מינוי של האחראים לביקורת הביצוע, אישורי מודדים על התאמת מיקום הבניין לקבוע בהיתר ומעקב אחר ביצוען של בדיקות מעבדה לגבי טיב חומרי הבנייה.

הוועדה המקומית לא פיקחה פיקוח שיטתי על הבנייה במרחב התכנון המקומי שלה, אלא פיקוח אקראי בלבד ועקב כך לא איתרה עבירות בנייה שנעברו בתחומה, ובהן עבירות בנייה של סגן ראש העירייה לשעבר ושל שני חברים במועצת העירייה הנוכחית והקודמת.

על פי התקנות, על בעל ההיתר להגיש למהנדס הוועדה המקומית בקשה לתעודת גמר. תעודה זו משמשת ראיה שהבנייה נעשתה על פי ההיתר. עוד נקבע, כי היעדר תעודת גמר משמעותו בנייה בסטייה מהיתר. נמצא, כי בעלי

**היתרי בנייה במרחב התכנון המקומי של הוועדה המקומית לא הגישו לה בקשות לתעודות גמר, והיא לא פעלה לחייבם לעשות הנדרש לקבלת תעודות כאלה.**

**לוועדות המקומיות ניתנו בחוק אמצעים לאכיפת הוראות החוק, וביניהם הוצאת צווים מינהליים להפסקת ביניים של בנייה בלתי חוקית או להריסתה וכן הגשת כתבי אישום נגד עברייני הבנייה.**

**הוועדה המקומית לא ניהלה רישום מרוכז של צווים מינהליים וצווים שנתן בית המשפט להפסקת בנייה או להריסה ושל קנסות ואגרות שעל הנאשמים לשלם לה, ולא עקבה אחר ביצועם. פעמים רבות לא נקטה הוועדה המקומית הליכים משפטיים נגד נאשמים שלא מילאו את הוראות פסק הדין שניתן נגדם.**



שטח השיפוט של עיריית טבריה (להלן-העירייה) הוא מרחב תכנון מקומי המשתרע על כ- 14,100 דונם. מרחב התכנון המקומי - טבריה כולל רשות מקומית אחת בלבד - עיריית טבריה, ולכן מועצת העירייה היא הוועדה המקומית במרחב תכנון זה, על פי סעיף 18(א) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - החוק). לפי נתוני הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה טבריה (להלן- הוועדה המקומית), בשנים 2002 ו- 2003 היא נתנה כ-300 היתרי בנייה.

בתפקיד ראש עיריית טבריה ויו"ר הוועדה המקומית כיהן עד אוקטובר 2003 מר בנימין קריתי. החל מנובמבר 2003 מכהן בתפקידים האמורים מר זוהר עובד אשר נבחר בבחירות לרשות המקומית באוקטובר 2003.

בסעיף 145(א) לחוק נקבע, בין היתר, כי הקמתו של בניין, הריסתו והקמתו שנית, כולו או מקצתו, הוספה לבניין קיים וכל תיקון בו, למעט שינוי פנימי בדירה וכן כל עבודה בקרקע ובבניין וכל שימוש בהם שנקבעו בתקנות כעבודה או כשימוש הטעונים היתר כדי להבטיח ביצוע כל תכנית - טעונים היתר מהוועדה המקומית ואין לעשותם אלא בהתאם לתנאי ההיתר.

בסעיף 17(א) לתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970 (להלן - התקנות), נקבע, כי "לא ינתן היתר אלא בהתאם להוראות המפורטות בתוספת השניה [לתקנות] וכל היתר יותנה בתנאי כי העבודה תבוצע בהתאם להוראות האמורות".

ההוראות בתוספת השנייה לתקנות קובעות סטנדרטים שעל הבנייה לעמוד בהם בין היתר מבחינת מראה חיצוני, יציבות, בטיחות ואיכות, ועל הוועדה המקומית להתנות מתן היתרי בנייה בכך שבעלי היתרי בנייה ימלאו הוראות אלה, וימציאו לה מסמכים המעידים על כך.

בחודשים אוגוסט-דצמבר 2003 בדק משרד מבקר המדינה במרחב התכנון המקומי - טבריה את פיקוחה של הוועדה המקומית על הבנייה בתחומה. היקף הבנייה הפרטית במרחב התכנון המקומי בשנים 2002 - 2003 היה מצומצם יחסית לשנים קודמות. הביקורת התמקדה בבדיקת בניית מבנים ששטחם גדול מ-500 מ"ר. נבדקו 13 תיקי בנייה שנפתחו בשנים 2002 ו-2003 (להלן - תיקי הבנייה) ששטח מבניהם נע בין 500 מ"ר ל-4,900 מ"ר. תיקי הבנייה נבחרו אקראית ומדגם הבדיקה מכסה כ- 50% מן המבנים מסוג זה. בנוסף נבדקו 20 תיקים של יחידות דיור פרטיות וביניהן מספר דירות השייכות לחברי מועצה.

## פיקוח

### הפיקוח לפני תחילת הבנייה

#### מינוי אחראי לביקורת הביצוע

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

הבדיקה בתיקי הבנייה העלתה, כי בשמונה מהם לא היו כתבי מינוי לאחראים לביקורת הביצוע, ולא נמסרו דיווחים כנדרש בתקנות לוועדה המקומית (ראו להלן).

#### התקשרות עם מעבדה מאושרת

בסעיף 16.00(א)(4) לתוספת השנייה לתקנות נקבע, כי "לא יתחילו בעבודת בנייה שעליה ניתן היתר ולא ימשיכו בה אלא אם כן נתקיימו כל אלה: ... (4) קיימת התקשרות חוזית בין מבקש ההיתר לבין מעבדה מאושרת לביצוען של הבדיקות המתחייבות בתקנות אלה<sup>1</sup> ובדיקות נוספות שיידרשו על ידי הוועדה המקומית אשר יבטיחו עמידה בתקן; מבקש ההיתר והמעבדה המאושרת יודיעו לוועדה המקומית על קיומה של התקשרות כאמור".

1 התקנות מתייחסות לבדיקת איכותן של דוגמאות של חומרי הבנייה ומוצרי הבנייה המשמשים בבניית השלד ולבדיקת חומרים ומוצרים של מתקני תברואה (ראו להלן בפרק "בדיקות איכות").

הבדיקה העלתה, כי בשלושה מ-13 תיקי הבנייה לא היו מסמכים המעידים על התקשרות מבקשי ההיתר עם מעבדה מאושרת; בתשעה תיקים אחרים היו מסמכים המעידים על התקשרות עם מעבדה מאושרת לשם בדיקת חלק ממוצרי הבנייה בלבד.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית, כי בהיעדר מידע על התקשרות חוזית בין בעלי ההיתר לבין המעבדות, נגרעת ממנה היכולת לפקח על ביצוען של בדיקות המעבדה כנדרש ובמועד.

### הודעה על התחלת בנייה

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

הבדיקה העלתה, כי בכל 13 תיקי הבנייה לא הייתה הודעה מראש על מועד תחילת הבנייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית, כי עליה לדרוש מבעלי היתרי הבנייה להודיע לה מראש על התחלת הבנייה, כמתחייב. למתן ההודעה מראש יש חשיבות רבה, בין היתר משום שהיא מאפשרת לוועדה המקומית לתכנן את פעולות הפיקוח שלה באתר הבנייה.

### הפיקוח במהלך הבנייה

#### דיווח האחראים לביקורת הביצוע

בסעיף 16.02 לתוספת השנייה לתקנות נקבע, כי הביקורת תיעשה על ידי האחראים לביקורת לסוגיהם לפחות בגמר שלבים אלה: 1. סימון קווי הבניין; 2. גמר היסודות; 3. גמר הקמת השלד; 4. גמר הבנייה. עוד נקבע, כי מהנדס הוועדה המקומית רשאי בהודעה בכתב לחייב את האחראי לביקורת לעשות ביקורת בשלבים נוספים או במועדים שיקבע בהודעה לבעל ההיתר ולאחראי לביקורת, לאחר שנתן לבעל ההיתר הזדמנות נאותה להביא לפניו את טענותיו.

נקבע גם, כי האחראים לביקורת ימסרו דיווח לוועדה המקומית - כל אחד בתחומו - על מועד הביקורת ועל תוצאותיה לא יאוחר משישה ימים לאחר מועד עשייתה<sup>2</sup>. הדיווח יפרט, בין היתר, את השלב שאליו הגיעו עבודות הבנייה מכוח ההיתר בשעת הביקורת ואת המועד של גמר אותו שלב ויסתיים בתעודה שעבודות הבנייה בוצעו בהתאם לתנאי ההיתר, לחוק ולתקנות שהותקנו על פיו, ואם תחום האחריות של המדווח כולל גם את התאמת הבנייה לתכניות כמשמעותן בחוק ייקבע בתעודה גם שהעבודות בוצעו בהתאם לתכניות כאמור, או, אם סטו מהן, מהן הסטיות שנמצאו.

כל עוד לא הוגש דיווח של האחראי לביקורת הביצוע במועד או בשלב שנקבעו בתקנות או על פיהן, רואים בנייה שבוצעה לאחר מכן כעבודה שלא בהתאם לתנאי ההיתר, אפילו בוצעה לפי יתר תנאי ההיתר.

הבדיקה העלתה, כי רק בשניים מתשעת תיקי הבנייה של מבנים שהסתיימה בנייתם, היו דיווחים של האחראי לביקורת הביצוע, ודיווחים אלה לא התייחסו לכל שלבי הבנייה שנדרשת בהם ביקורת: אחד מהם נגע רק לגמר הבנייה, והאחר - רק לסימון קווי הבניין וגמר היסודות. בתיקי הבנייה של ארבעה מבנים שבנייתם החלה בשנת 2003 לא היה דיווח של האחראי לביקורת הביצוע לגבי סימון קווי בניין, כנדרש.

### אישורי מודדים

בסעיף 16.00 לתוספת השנייה לתקנות נקבע, כי "לא תבוצע יציקת היסודות של הבנין שעל בנייתו ניתן היתר, אלא אם כן נמצא בידי מנהל העבודה באתר אישור בכתב של מודד מוסמך שמקום החפירות הנועדות ליציקת היסודות מתאים למיקום הבנין כפי שאושר בהיתר". כן נקבע בסעיף האמור, כי "לא ימשיכו בבנייה אחרי הקמתה של קומת המסד..., אלא אם כן נמצא בידי מנהל העבודה באתר אישור בכתב של מודד מוסמך שקומת המסד אמנם תואמת את מיקום הבנין כפי שנקבע בהיתר".

הביקורת העלתה, כי בעשרה מ-13 תיקי הבנייה לא היו אישורי מודדים כאמור.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית, כי עליה לפקח על הימצאות אישורי מודדים מוסמכים בידי מנהלי העבודה באתרי הבנייה, כמתחייב על פי התוספת השנייה לתקנות, ולדרוש ממנהלי העבודה להקפיד על כך, על מנת לוודא שמיקום המבנים הוא בהתאם לתכניות שאישרה; כן עליה לרשום את תוצאות הבדיקה בתיק הבנייה.

2 על פי התקנות, רשאים יו"ר הוועדה המקומית והמהנדס יחד להאריך, בתנאים שנקבעו, את הזמן לעריכת הביקורת או להגשת הדיווח או לשני העניינים.

## בדיקות איכות

הוראות הדין הנוגעת לאיכות הבנייה נועדו, בין היתר, להבטיח איכות חיים נאותה למשתמשים במבנים ושמירה על בטיחותם, אורך חייהם ויציבותם של המבנים. בסעיף 5.05 לתוספת השנייה לתקנות נקבע, כי "לא יבנה שלד, כולו או מקצתו, מחמרים שאינם בהתאם לתקן..."; וכי אם "נבנה חלק כלשהו מהשלד מחמרים כאמור או על פי שיטת בניה שאינה ממלאת אחר הוראות כל דין, [הוא] ייהרס או יתוקן".

בסעיף 5.04 לתוספת השנייה לתקנות נקבע, כי "דוגמאות חומרי הבניה ומוצרי הבניה של השלד ייבדקו על ידי מעבדה מאושרת אשר תקבע את איכותם ואם נתקיימו לגביהם דרישות התקנים...", ואם ממצאי המעבדה יקבעו שחומר אינו בהתאם לתקן, "תודיע המעבדה המאושרת לוועדה המקומית על הדבר לאלתר".

לפי סעיפים 1.21 ו-1.22 לתוספת השנייה לתקנות, מתקני תברואה ייבנו ויוחקנו בהתאם להוראות לה"ת<sup>3</sup> ולכללי המים (אבזרים לצרכי בית), התשכ"ד-1964; "חמרים ומוצרים של מתקן תברואה ואופן התקנתם ייבדקו על ידי מעבדה מאושרת בהתאם להל"ת ובהתאם לתקן הישראלי, ת"י 1205 למעט 1205.5 (מקלטים)".

בתוספת השנייה לתקנות גם נקבעו הוראות בדבר איטום בניין נגד טחב ולחות, ובין היתר הוראות סעיף 5.33 (ב) הקובעת כי "טיב החמרים המתאימים ושיטת האיטום ייקבעו בידי עורך הבקשה או האחראי לביקורת, לפי הענין, בהתאם לכללי המקצוע המקובלים"; בסעיף 5.38 נקבע, כי "חמרי הבניה והמליטה לבניית קיר יהיו בהתאם לתקן"; ובסעיף 5.39 נקבע, כי בידודם התרמי של אלמנטי המעטפת של בניינים למיניהם יתוכנן ויבוצע בהתאם לתקן הישראלי הנקוב בסעיף זה.

הבדיקה העלתה, כי בשמונה מתשעת תיקי הבניה של מבנים שבנייתם הסתיימה, המסמכים בקשר לבדיקת חומרי הבניה היו חלקיים בלבד. בחלקם לא היו מסמכים הנוגעים לבדיקות של מוצרי הבניה ומתקני תברואה, ובחלקם היו מסמכים רק לגבי בדיקות אינסטלציה ובטון. בתיקי הבניה של ארבעה מבנים שבנייתם החלה בשנת 2003, לא היה תיעוד בנוגע לבדיקת מוצרי הבניה.

## פיקוח עליון על הבניה

בסעיף 2 לתקנות התכנון והבניה (פיקוח עליון על הבניה), התשנ"ב-1992 (להלן - תקנות פיקוח עליון), נקבע, כי "מורשה להיתר, מתכנן שלד הבנין או מומחה לדבר בתחום שהוא תכנן, חייבים בקיום פיקוח עליון, כל אחד בתחומו, לפי סעיף 158 כזו לחוק, וכן חייבים בפיקוח עליון כל אחד מהמנויים לעיל ועורכי בקשה להיתר, לגבי הבניה כפי שפורטה במסמכי הבקשה להיתר...".

3 הוראות למתקני תברואה (לה"ת), התש"ל-1970, שאישר שר הפנים לאחר התייעצות עם המועצה הארצית לתכנון ולבניה, ועותק שלהן מופקד במשרדי כל ועדה מקומית.

בסעיפים 4 ו-5 לתקנות פיקוח עליון נקבע, כי פיקוח עליון יכול לבין היתר פעולות כגון ביקורת על שלד הבניין ועל אופן ביצוע האלמנטים הראשיים של השלד, לרבות מתן אישור ליציאת התקרות, מעקב אחר בדיקות חוזק החומרים ובקרה שנועדה להבטיח שהבנייה באתר נעשית בהתאם לקבוע במסמכי ההיתר ונספחיו. כן נכללים בכך הדרכה ומתן הנחיות לאחראים לביקורת, לאחראי לביצוע השלד, לקבלן ולמנהלי העבודה. לפי סעיף 6 לתקנות פיקוח עליון, מבצע הפיקוח העליון ידווח לוועדה המקומית על בדיקת חומרים ומוצרים של מתקני תברואה ואופן התקנתם ועל בדיקת ביסוס הבניין ושלדו.

הבדיקה העלתה, כי בכל תיקי הבנייה שנבדקו לא היו מסמכים המעידים כי מי מהחייבים בפיקוח עליון כאמור אכן דאג לביצוע של פיקוח עליון על הבנייה כנדרש.

### פיקוח באתרי הבנייה

לפי החוק, מתפקידן של הוועדות המקומיות להבטיח את קיומן של הוראות החוק וכל תקנה שהותקנה על פיו. למימוש סמכויות האכיפה שהוקנו לוועדות המקומיות בפרק י' לחוק (ראו להלן), עליהן לקיים פיקוח במרחב התכנון המקומי כדי לאתר בנייה ושימוש לא חוקיים במקרקעין ולבדוק אם בנייה ושימוש במקרקעין שניתנו להם היתרים, נעשים על פי תנאי ההיתר. גילוי חריגות בנייה מבעוד מועד מאפשר לוועדה המקומית לנקוט צעדים שיביאו להפסקת החריגות מהחוק או מההיתר לאלתר, קודם שנוצרות עובדות מוגמרות בשטח.

כדי שהפיקוח יהיה יעיל, מן הראוי שהוועדה המקומית תכין תכנית עבודה כתובה שייקבעו בה נוהלי עבודה למפקחים מטעמה בעניין תדירות הביקורים באזורים השונים שבמרחב התכנון המקומי ובעניין הרישום של תוצאות הביקורים והדיווח עליהן. מן הראוי שבדוחות הפיקוח יצוינו, בין השאר, מועד הביקור באתר ושלב הבנייה בעת הביקור; ואם הייתה בנייה לא חוקית - היקף החריגה ומועד ביצועה.

1. הבדיקה העלתה, כי הוועדה המקומית לא הכינה נוהלי עבודה כתובים בעניין הפיקוח על הבנייה והדיווח עליו.

עוד הועלה, כי הוועדה המקומית לא הכינה תכנית עבודה לפיקוח, ובתיקי הבנייה שנבדקו לא נמצא תיעוד על ביקור המפקחים של הוועדה המקומית באתרי בנייה. פיקוח שיטתי מסייע לוועדה המקומית לעמוד על היקפן של עבירות הבנייה שנעשות במרחב התכנון המקומי שלה. בנייה או שימוש לא חוקיים במקרקעין או חריגות בנייה, נוסף על הפסדים כספיים לקופת הוועדה המקומית, עלולים לגרום גם לפגיעה בזכויות הכלל והפרט, לפגיעה באיכות החיים של התושבים ולבנייה העלולה לסכן את הציבור.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית, כי מאחר שפיקוח מטעמה באתרי הבנייה דרוש כדי למנוע בנייה ללא היתר וחריגות מהיתרי הבנייה שנתנה, מן הראוי שתכין תכנית עבודה למפקחים מטעמה ותדאג לתעד את תוצאות הפיקוח.

2. נמצא, כי בהיעדר פיקוח שיטתי במרחב התכנון המקומי היו מקרים שנבנו מבנים ללא היתר או בחריגה מתנאי ההיתר, בלא שהוועדה המקומית גילתה זאת. להלן דוגמאות:

(א) חבר מועצת העירייה הודיע למנכ"ל עיריית טבריה במכתב מפברואר 2003, כי במרחב התכנון המקומי טבריה נסלל ללא היתר כביש גישה לחניון, והיזם חיבר את החניון ללא אישור לרשת המים והביוב של עיריית טבריה.

הבדיקה העלתה, כי לוועדה המקומית לא היה מידע בעניין זה עד קבלת המכתב האמור; בירור שעשתה לאחר מכן אימת את הנאמר במכתב. נמצא, כי עד מועד סיום הביקורת לא הוצא היתר לכביש האמור ולא ננקטו צעדים כלשהם בגין הבנייה ללא היתר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2004 ציין היזם, כי הגיש תוכניות לאישור כביש הגישה ואלה אושרו בדיעבד על ידי הוועדה המקומית במאי 2003. עוד ציין, כי שולם לעיריית טבריה באוקטובר 2002 עבור מד מים, אולם חיבור צנרת המים נעשה על ידי קבלן מטעמו שעבד בשטח "בתום לב מוחלט מתוך טעות וחוסר ידיעה בלבד". כשנודע דבר הטעות, פורק חיבור המים והותקן מחדש בהתאם להנחיות מהנדס המים של עיריית טבריה, וכן שולמו לעיריית טבריה כל ההוצאות הכרוכות בכך לרבות עבור נזקים שנגרמו.

(ב) סיור שעשה עובד משרד מבקר המדינה ביוזמתו עם המפקחים על הבנייה בשבעה מבנים שנמצאו בשלבי בנייה שונים, העלה, כי שלושה מבעלי המבנים חרגו מהתנאים שבהיתרי הבנייה שניתנו להם, ולוועדה המקומית לא היה מידע על החריגות: בונה א' בנה בלא היתר קומת עמודים ששטחה כ-212 מ"ר; בונה ב' בנה בלא היתר קומת עמודים ששטחה כ-200 מ"ר ומרפסת ששטחה כ-15 מ"ר; בונה ג' בנה בלא היתר קומת מרתף ששטחה 22 מ"ר.

(ג) בשנים 1997 עד 1999 אישרה הוועדה המקומית ליזם לבנות 18 דירות בשטח כולל של 2,454 מ"ר. נמצא, כי בשנת 2002 הפנה גורם בכיר בעירייה את תשומת לב הוועדה המקומית לכך שבפרויקט זה היו חריגות מתנאי היתר הבנייה.

על פי בדיקה שערכה הוועדה המקומית בשנת 2002 בעקבות המידע על חריגות הבנייה בפרויקט, היזם בנה 2,904 מ"ר, דהיינו 450 מ"ר יותר ממה שאושר לו לבנות. גם במקרה זה לא נקטה הוועדה המקומית, עד מועד סיום הביקורת, צעדים כלשהם בגין החריגה מהיתר.

(ד) בבדיקה שעשתה הוועדה המקומית בשנים 2002 ו-2003, על פי בקשת המחלקה לרישוי עסקים, נמצאו 21 עסקים, ובהם בתי קפה ומסעדה, מזנון, אכסניה ומוסך, שבהליכי בדיקת בקשת רישוי העסק שלהם התברר שנוהלו במבנים שנבנו או הורחבו ללא היתר בנייה. עוד הועלה, כי בחלק מהעסקים לא נקטה הוועדה המקומית צעדים כלשהם נגד הבונים.

(ה) השוואת השטחים הבנויים של 20 דירות על פי רישומיה של מחלקת הגבייה של העירייה (להלן - מחלקת הגבייה) לצורך גביית ארנונה עם השטחים שאושרו בהיתרים שנתנה הוועדה המקומית לבניית אותן דירות, העלתה, כי במחציתן לא התאימו נתוני השטח שאושר בהיתר, לשטח הבנוי, לפי מדידות של מחלקת הגבייה של העירייה, ולמעשה חלק משטח הדירות נבנה ללא היתר, בלא שהוועדה המקומית הייתה מודעת לכך.

(1) בטבלה להלן מובאות כמה דוגמאות לאי-ההתאמות בשטחי הדירות:

| הנכס    | שטח הדירה במ"ר לפי נתוני מחלקת הגבייה | שטח הדירה במ"ר לפי היתרי הבנייה | הפרש בין השטחים במ"ר |
|---------|---------------------------------------|---------------------------------|----------------------|
| דירה א' | 276                                   | 177                             | 99                   |
| דירה ב' | 263                                   | 177                             | 86                   |
| דירה ג' | 239                                   | 199                             | 40                   |
| דירה ד' | 228                                   | 150                             | 78                   |
| דירה ה' | 260                                   | 199                             | 61                   |

(2) נמצא, כי עם בעלי הדירות שנמצאה לגבי דירתם אי התאמה בנתונים כאמור נמנים גם מספר חברי מועצת העיר, כמפורט להלן:

א. על פי היתרי בנייה שניתנו בשנים 1981 ו-1994 לחבר מועצת העירייה א', שעד אוקטובר 2003 שימש סגן ראש העירייה, שטח הבנייה של הדירה שאושר הוא 178 מ"ר ובנוסף אושר שטח שירות בגודל 27 מ"ר. לפי נתוני מחלקת הגבייה, שטח דירתו בשנת 1996 היה 244 מ"ר, ובתחילת שנת 2000 הוא דיווח למחלקת הגבייה כי סגר קומת עמודים ששטחה 100 מ"ר, ועקב כך שטח דירתו הכולל הוא כ-344 מ"ר. בתיק הבנייה לא נמצאה בקשה להיתר לצורך סגירת קומת העמודים, וממילא לא נמצא אישור לכך.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2004, אישר חבר מועצה א', כי בידו היתר בנייה ל-205 מ"ר בלבד, אולם ציין כי בדצמבר 1999 הגיש לוועדה המקומית תוכנית מפורטת לדירתו להגדלת אחוזי הבנייה ולתוספת יחידת דיור לבנייה שכבר בוצעה. ביולי 2000 החליטה הוועדה המקומית להמליץ לוועדה המחוזית לתכנון ובנייה על הפקדת התוכנית הנ"ל, ובפברואר 2004 אישרה אותה הוועדה המחוזית. הוא ציין, כי טרם הסתיימו ההליכים הכרוכים במתן היתר בנייה בדיעבד לכל השטח הבנוי של דירתו.

ב. מחלקת הגבייה גובה ארנונה מחבר מועצת העירייה ב', המכהן במשרתו מתחילת שנת 1994, לפי שטח של 369 מ"ר, וזאת בהתאם למדידה שעשתה מחלקת הגבייה בינואר 1996; ואילו על פי היתר הבנייה משנים 1983 ו-1995 שטח דירתו אמור להיות 222 מ"ר. יוצא אפוא שקיים פער של כ-140 מ"ר בין השטח שבהיתר לבין השטח המחויב בארנונה.

בתגובותיו למשרד מבקר המדינה מיולי 2004 ואוגוסט 2004 הוא ציין, כי ביתו נבנה על צלע הר, וכתוצאה מתנאים טופוגרפיים נאלץ לבנות קירות בטון תומכים ובנייה על עמודים ועקב כך נוצרו מפרצונים פתוחים מהצדדים שאינם משמשים למגורים, אולם על

פי החוק מחויבים בתשלומי ארנונה; המטרים הנוספים אשר הוא מחויב בגינם בארנונה הם שטחי מסד לבית שנמצאים במפלס של 5 קומות מעל הכביש, ובפועל הוא אינו משתמש בהם אולם מחויב בארנונה מאחר שהם שטחים מקורים.

ראש העירייה אישר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי חלק מחברי מועצת העירייה "ניצלו חללים קיימים שנוצרו במהלך עבודות הבנייה על מדרון תלול, וחללים אלו נוצלו בלא היתר".

ג. בהיתר הבנייה שניתן בפברואר 1997 לחבר מועצת העירייה לשעבר ג', שניהן בתפקיד עד אוקטובר 2003, שטח הבנייה המאושר הוא 345 מ"ר, ואילו מחלקת הגבייה מחייבת אותו בארנונה לפי שטח של 396 מ"ר, בהתאם למדידה מינואר 1996.

חבר המועצה לשעבר ג', העביר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2004 העתק של השגה שהגיש למחלקת הגבייה על חיובו בארנונה לפי כל השטח הנ"ל.

בתשובת מנהל הארנונה וגזבר העירייה להשגת חבר המועצה לשעבר ג', מאוקטובר 2004 נאמר, כי דין ההשגה להדחות על הסף כיוון שלא הוגשה במועד. לגופו של עניין, השיב מנהל הארנונה וגזבר העירייה כי החיוב של הנכס נעשה בהסתמך על מדידה שבוצעה ע"י חברת מדידות מוסמכת וכי יחד עם זה ומבלי לגרוע מכך חבר המועצה מוזמן לתאם פגישה לצורך מדידת הנכס או להמציא מדידה מטעם מודד מוסמך, וזה בתאום עם העירייה, לבדיקת טענותיו.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות בחומרה בנייה ללא היתר כשמדובר בנבחר ציבור - חברי מועצת העירייה, ובהם סגן ראש העירייה לשעבר - הממונים על אכיפת החוק.

באשר לעבירות בנייה של נבכרי ציבור ציין, ראש עיריית טבריה שהוא גם יו"ר הוועדה המקומית בתשובתו ממרס 2004 למשרד מבקר המדינה, כי "הוועדה המקומית תחקור בדבר ותפעל כנגד מפירי החוק".

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית, שכדי למנוע חריגות בנייה בתחומה עליה להיעזר בין היתר בנתונים שנמצאים במחלקת הגבייה של העירייה ובמחלקה לרישוי עסקים ובניתוח הסיבות לפערים בינם לבין נתונים, במקרים בהם אלו משמעותיים. עליה לדאוג שהפיקוח מטעמה יהיה בהתאם לנוהלי עבודה מסודרים, והמפקחים על הבנייה יפעלו לפי תכנית עבודה מסודרת. כמו כן מן הראוי שיהיה רישום מרוכז של אתרי הבנייה אשר בהם ביקרו המפקחים ושל מועדי ביקוריהם אשר יהיה אפשר להשתמש בו ככלי להכנת תוכנית העבודה.

## הפיקוח בגמר הבנייה

לפי סעיף 21 לתקנות, "לפי בקשת בעל ההיתר יוציא לו המהנדס [מהנדס הוועדה המקומית] תעודה המעידה, כי כל הבניה בוצעה בהתאם להיתר ולתנאיו (להלן - תעודת גמר)". על בעל ההיתר להגיש למהנדס בקשה לתעודת גמר במועדים שנקבעו בתקנות. עוד נקבע, כי "לא תינתן תעודת גמר לבנין אלא לאחר שמתכנן שלד הבנין מסר למהנדס הודעה בכתב שקיימת תכנית קונסטרוקציה מעודכנת ושהיא נמצאת במשמורתו במקום שיפרט בהודעה".

כן נקבע באותו סעיף, כי על מהנדס הוועדה המקומית לתת תעודת גמר, אם לדעתו נעשתה והושלמה העבודה בהתאם להיתר ולתקנות, ו"תעודת גמר בחתימת ידו של המהנדס תהא ראיה לקיום תנאי ההיתר". הסעיף האמור קובע עוד, כי אם לא קיבל בעל ההיתר תעודת גמר יראהו כמי שביצע עבודה בסטייה מההיתר (ראה להלן בפרק הדין באכיפה).

הבדיקה העלתה, כי בשנים 2001 עד 2003 לא פנו בעלי היתרי הבנייה במרחב התכנון המקומי של הוועדה המקומית אל הוועדה המקומית בתום הבנייה בבקשות לתעודות גמר, והיא לא פעלה לחייבם לעשות הנדרש לקבלת תעודות כאלה. כאמור, היעדר תעודות גמר הוא עבירה על התקנות.

## אכיפה

על פי סעיף 258 לחוק, ועדה מקומית רשאית לפתוח בהליכים ולהתייצב לפני בית משפט בכל הליך באמצעות עובד שהרשתה לכך, למעט בהליכים לפי פרק י' הקובע עבירות בנייה, עונשים על ביצוען וסמכויות למניעתן ולהפסקתן, שבהם ייצג את הוועדה מי שהיועץ המשפטי לממשלה הסמיכו לכך. בהתאם לסמכות זו, ובהתאם להנחייה<sup>4</sup> שקבע בעניין זה בספטמבר 1998, מסמיך היועץ המשפטי לממשלה תובעים בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה.

הבדיקה העלתה, כי הוועדה המקומית לא נקטה את אמצעי האכיפה שבסמכותה לנקוט נגד עברייני בנייה בחלק מהמקרים בהם הובא לידיעתה מידע על חריגות בנייה (ראו הדוגמאות שצוינו לעיל).

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

### צווי הפסקת עבודה

סעיף 224 לחוק, שעניינו הפסקת ביניים מינהלית, מסמך בין היתר את יו"ר הוועדה המקומית אם יש לו יסוד סביר להניח, כי מבצעים עבודות בניה בלי היתר לפי החוק או בסטייה מהיתר או מתכנית וכל עוד לא הוגש לבית המשפט כתב אישום בשל העבירה שבבנייה זאת, להוציא צו הפסקה מנהלי המורה להפסיק מיד את הבניה שנעשתה בלא היתר או בסטייה מהיתר או מתכנית. צו כאמור נועד לאפשר לרשויות האכיפה לעצור את המשך ביצועה של בנייה שלא כדין בטרם תהפוך לעובדה מוגמרת שהטיפול בה קשה לאין ערוך. צו הפסקה מנהלי בטל בתוך 30 יום מיום נתינתו, אלא אם הוגשה לבית משפט בקשה לאישורו.

הבדיקה העלתה, כי במקרים בהם יו"ר הוועדה המקומית הוציא צווי הפסקת עבודה מינהליים, הוועדה המקומית לא ניהלה רישום לגביהם ולא עקבה אחר ביצועם, ועל כן לא היו בידיה נתונים אם הם בוצעו. במועד הביקורת נמצאו במשרדי הוועדה המקומית 22 צווי הפסקת עבודה מינהליים מהשנים 2001-2003.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הוועדה המקומית לערוך מעקב ולוודא שצווי הפסקה מינהליים שהוציאה אכן בוצעו.

### צווי הריסה מינהליים

סעיף 238א(א) לחוק קובע את התנאים שבהם רשאי יו"ר הוועדה המקומית לצוות בכתב שבניין חורג, לרבות ללא היתר או בסטייה מהיתר או מתכנית כאמור, שהוחל בהקמתו, או אותו חלק ממנו שהוקם או הוחל בהקמתו ללא היתר או בסטייה מהיתר או מתכנית, ייהרס, יפורק או יסולק (להלן - צו הריסה מינהלי).

הבדיקה העלתה, כי יו"ר הוועדה המקומית הוציא בשנים 2000 ו-2003 12 צווי הריסה מינהליים, אולם הוועדה לא ניהלה רישום לגביהם ולא עקבה אחר ביצועם, ועל כן לא ידעה אם הם בוצעו.

### **צווי הריסה על פי פסק דין של בתי משפט**

סעיף 205 לחוק מעניק לבתי המשפט, בין היתר, את הסמכות לצוות שמבנה או חלק ממבנה שנבנו ללא היתר או בסטייה מהיתר ייהרסו בידי הנשפט או בידי הוועדה המקומית, אם ביקשו כך הוועדה המקומית או היועץ המשפטי לממשלה או נציגו, ולחייב את הנשפט בהוצאות הביצוע. לפי סעיף 207א(א) "הטיל בית המשפט על הוועדה המקומית לבצע צו לפי סעיף 205(1) או (2), תבצע אותו הוועדה תוך המועד שנקבע בו". לפי סעיף 207א(ג) "עברו שלושה חודשים מהמועד שנקבע לביצוע צו כאמור בסעיף קטן (א), והוא לא בוצע, יפנו הוועדה המקומית, הוועדה המחוזית או היועץ המשפטי לממשלה או נציגו אל בית המשפט ויבקשו שיצווה כי ביצוע הצו יוטל על הנשפט במקום על הוועדה המקומית; פניה של אחת הרשויות האמורות משחררת את השאר מחיובן".

הבדיקה העלתה, כי הוועדה המקומית לא ניהלה רישום של כל פסקי הדין, לרבות אלה שנקבע בהם מועד להריסת מבנים, ולא עקבה אחר ביצועם.

בדיקה אקראית של 30 פסקי דין שנקבע בהם מועד לביצוע צווי הריסה בידי הנשפטים העלתה, כי כ-50% מהם לא בוצעו, והוועדה המקומית לא נקטה נגד הנשפטים הליכים לאכיפת הצווים לפי פקודת בזיון בית המשפט.

### **מעקב אחר תשלום קנסות שהטילו בתי משפט**

החוק קובע קנסות על עבירות בנייה שיוטלו במקום מאסר או נוסף עליו בשיעורים הקבועים בחוק העונשין, התשל"ז-1977, וקנסות נוספים לפי פרק י' לחוק. לפי סעיף 223 לחוק, כל קנס שאדם שילם על פי פסק דין לפי פרק י' לחוק בקשר לעבירה שנעברה במרחב תכנון מקומי פלוני, ישולם לוועדה המקומית של אותו מרחב תכנון, כשכתב אישום הוגש מטעמה לפי סעיף 258 לחוק, אלא אם כן הורה בית המשפט אחרת.

הקנסות שנגזרו בפסקי הדין נגבים באמצעות מזכירות בתי המשפט, ואחר כך מועברים לוועדות המקומיות הזכאיות להם.

הבדיקה העלתה, כי הוועדה המקומית לא ניהלה רישום מרוכז של הקנסות שהטילו בתי המשפט על הנאשמים בתיקים שבהם היא הגישה כתבי אישום לפי סעיף 258 לחוק, ולא עקבה אחרי העברתם לקופתה, ועקב כך לא היו ברשותה נתונים על פיגורים בתשלום הקנסות ועל היקפם. נמצא, כי בשנת 2002 החלה הוועדה המקומית לנהל רישום חלקי של הקנסות שפסקו בתי המשפט בתיקים כאמור.

### מעקב אחר תשלום אגרה ותשלומים נוספים

בסעיף 218 לחוק נקבע, כי אם הייתה העבירה בקשר לעבודה או לשימוש במקרקעין הטעונים היתר לפי החוק, יצווה בית המשפט על הנשפט, נוסף לכל עונש שיטיל על עבירה לפי פרק י' ולחייב בהוצאות המשפט, לשלם את האגרות או תשלומי חובה אחרים שהיו מגיעים ממנו מכוח החוק אותה שעה אילו ניתן ההיתר (להלן - האגרה). עוד נקבע, כי בית המשפט רשאי גם לחייב את הנשפט בתשלום נוסף שלא יהיה גדול מסכום האגרה או תשלום החובה הקשורים לעבירה (להלן - תשלום נוסף).

הבדיקה העלתה, כי הוועדה המקומית לא ניהלה רישום מרוכז של פסקי הדין שהוטל בהם על הנאשמים לשלם אגרה או תשלום נוסף על האגרה ולא עקבה אחר ביצוע תשלומים אלה.

בדיקה של 10 תיקים העלתה, כי בחמישה מהם נפסקו תשלומים נוספים על האגרה בסכום כולל של כ-25,000 ש"ח, אולם לוועדה המקומית לא היה מידע בעניין סכומים אלה אף שעבר זמן רב ממועד פסיקת בית המשפט.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית, כי אי-השימוש בסמכויות האכיפה המוקנות לה בכל הנוגע לבנייה לא חוקית עלול להתפרש כהבלגה על חריגות בנייה.

ראש עיריית טבריה, שהוא גם יו"ר הוועדה המקומית, מסר במרס 2004 בתשובה למשרד מבקר המדינה כי "הדרג המקצועי בדעה -ואני מאמצה- כי מן ההכרח לערוך שינויים של ממש ביחידת הפיקוח על הבנייה והן בנוהלי עבודה של הפקחים: החלפת הפרסונל, תגבור צוות הפיקוח, ומינוי מנהל מחלקה אשר ירכז בידיו, בין היתר, את האחריות והבקרה על עבודת הפקחים". הוא ציין, כי פורסם מכרז למשרת מהנדס/אדריכל שירכוז בין היתר את הטיפול בפיקוח על עבודות הבנייה וידאג להטמעת נוהלי עבודה אגב שימת לב לתיקון הליקויים שהועלו בדו"ח מבקר המדינה, כן פורסם מכרז לקליטת פקחי בנייה וייעשה רישום של צווים מינהליים ושיפוטיים ועקוב אחר ביצועם.



ממצאי הביקורת עולה, כי תפקוד הוועדה המקומית היה לקוי. על אף אמצעי האכיפה המינהליים והשיפוטיים העומדים לרשותה היא לא פיקחה כראוי על עבודות הבנייה שנעשו במרחב התכנון המקומי שלה, כדי למנוע הפרות של החוק והתקנות, ועקב כך לא איתרה עבירות בנייה רבות שנעשו בו. על הוועדה המקומית להקפיד שהוראות החוק והתקנות יקוימו. הקפדה כזו חשובה לשמירת זכויות הכלל והפרט, לשמירת איכות החיים של המשתמשים במבנים הנבנים בתחומה ולמניעת בנייה העולה לסכך את הציבור.