

## מחלקת הפיקוח על הבנייה והממשקים עם התביעה העירונית

### 1. מבוא

שטח השיפוט של כפר סבא משתרע על כ- 14,483 דונם, והוא מרחב תכנון מקומי כמשמעותו בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן: חוק התכנון והבנייה). במרחב תכנון מקומי זה פועלת הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה כפר סבא (להלן: הוועדה המקומית). ראש העירייה המכהן בתפקיד יו"ר הוועדה המקומית, ומועצת הרשות המקומית משמשת בתפקיד הוועדה המקומית לתכנון ובנייה.

חוק התכנון והבנייה והתקנות שהותקנו מכוחו, נועדו להבטיח את פיקוח הרשויות על הבנייה ואיכותה ועל התאמתם לדרישות החוק, התקנות והתקנים.

בחוק ובתקנות שנקבעו מכוחו יש הוראות בדבר מניעתן והפסקתן של חריגות בנייה הפוגעות בציבור או בפרט והעמדתם לדין של מפרי חוק. לצורך יישומן של סמכויות האכיפה שהותקנו לוועדות המקומיות בפרק י' לחוק, על הרשויות המקומיות לקיים פיקוח במרחב התכנון המקומי ובאמצעותו לאתר בנייה ושימוש בלתי חוקיים במקרקעין ולבדוק אם מקבלי ההיתר השתמשו בו לפי תנאיו. מחלקת פיקוח על הבנייה, שבאגף ההנדסה בעירייה כפופה ארגונית ומקצועית למהנדסת העיר. בהיבט המשפטי הטיפול בסמכות התובע העירוני.

המחלקה נושאת באחריות לאכיפת חוק התכנון והבנייה וחוק מבנים מסוכנים במרחב התכנון המקיף את שטח השיפוט של עיריית כפר סבא.

### 1.1 מטרת הביקורת

**א.** בחינת התנהלות מחלקת הפיקוח על הבנייה, בתחומים של פיקוח על הבנייה, אכיפת חוקי הבנייה לפי הוראות החוק.

**ב.** בחינת התנהלות התביעה העירונית בהיבט של הטיפול והמעקב על כתבי אישום בהתאם לחוקי התכנון והבנייה.

**ג.** קיומם של נהלים ואופן יישומן במחלקת הפיקוח על הבנייה והתביעה העירונית על פי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 והתקנות שהותקנו על פיו ועל פי חוק סדר הדין הפלילי (סמכות אכיפה מעצרים) תשנ"ו-1996.

## **1.2 תכנית עבודת הביקורת**

הביקורת בדקה לגבי השנים 2014, 2015 ומחצית משנת 2016 ובוצעה לסירוגין בחודשים מאי-אוקטובר 2016.

להלן הנושאים שנבדקו על ידי הביקורת:

- א. מבנה ארגוני מחלקת פיקוח על הבנייה, כוח אדם ונהלים;
- ב. פעילות מחלקת הפיקוח על הבנייה;
- ג. מדיניות הוועדה המקומית לתכנון הבנייה;
- ד. הפיקוח על הבנייה, לפני תחילת הבנייה, בשלבי הבנייה ובגמר הבנייה;
- ה. אכיפת חוקי הבנייה, צווי הפסקת עבודה מנהליים;
- ו. אכיפת צווי הריסה מנהליים ושיפוטיים;
- ז. הטיפול בעבירות על פי חוקי הבנייה שהופנו למחלקת הפיקוח על הבנייה מהמוקד העירוני;
- ח. הטיפול במתן אישורים לטאבו;
- ט. הטיפול בבדיקת נכס לפני מתן/חידוש רישיון עסק;
- י. הטיפול בתיקי בנייה חדשים ותוספות בנייה;
- יא. טיפול התביעה העירונית בעבירות על חוקי הבנייה והגשת כתבי אישום.

## **1.3 המסגרת הנורמטיבית**

הביקורת התבססה על החוקים, התקנות והנהלים הבאים:

- חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965 והתקנות שהותקנו על פיו;
- פרק י' לחוק התכנון והבנייה, האמצעים למניעת עבירות בנייה;
- תקנות התכנון והבנייה (דווח על הבנייה שלא כדין) תשמ"ח-1987;
- הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 8.1100 מיוולי 2003, הסמכת תובעים;
- הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.1002 מספטמבר 2013, מדיניות התביעה;
- הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.1202 מאוגוסט 2010, משך טיפול בתביעה עד להגשת כתב אישום;
- סעיף 157 לחוק התכנון והבנייה, מתן טופס אכלוס;

- סעיף 204 (א) לחוק התכנון והבנייה, סמכות בגין עבירות בנייה;
- סעיף 257 א' לחוק התכנון והבנייה, סמכות חקירה למפקחים;
- פקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) נוסח חדש תשכ"ט 1969;
- פקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות) 1927;
- חוק סדר הדין הפלילי (סמכות אכיפה- מעצרים), תשנ"ו 1996;
- חוק סדר הדין הפלילי, התשמ"ב 1982;
- נהלי העבודה של מחלקת הפיקוח על הבנייה והתביעה העירונית.

#### **1.4 מתודולוגיה**

הביקורת נפגשה עם התובע העירוני, מנהל מחלקת הפיקוח על הבנייה, המפקחים על הבנייה ורכזת מחלקת הפיקוח על הבנייה. הביקורת קיבלה מסמכים שונים מהתובע העירוני ומנהל מחלקת הפיקוח על הבנייה. הביקורת קיבלה במייל קבצים של תלונות התושבים למוקד העירוני בתחום עבירות על חוקי הבנייה, צווי הפסקה מנהליים, תיקי פיקוח.

## **2. עיקרי הממצאים**

הביקורת בדקה את מחלקת הפיקוח על הבנייה והתביעה העירונית בנושא עמידתם בהוראות החוק וכללי המנהל התקין ולהלן הממצאים:

### **2.1 כוח אדם**

2.1.1 בהיעדר רכזת במחלקת הפיקוח על הבנייה בתקופות מסוימות נוצר עיכוב בעבודת הפיקוח על הבנייה בנושאים הבאים: עיכוב העברת תיקי חקירה לתובע העירוני, עיכוב במתן תשובות לפניות הציבור, עיכוב בהוצאת מכתבים לגורמים שונים, עיכוב בפתיחת תיקי פיקוח, עיכוב בהכנסת נתונים למחשב. (סעיף 3.2.2)

2.1.2 מפקחי הבנייה לא יצאו להשתלמויות בתחום הפיקוח על הבנייה שעורך משרד הפנים אחת לשנה, בהיעדר מימון ההשתתפות על ידי משרד הפנים והעירייה. (סעיף 3.3.2)

### **תגובת מנהל מחלקת פיקוח על הבנייה**

מנהל המחלקה מסר לביקורת, כי מחלקת הפיקוח על הבנייה פעלה ללא מזכירה משנת 1991, ומשם ואילך, המחלקה קיבלה שירותי מזכירות מהמזכירות של מחלקת רישוי ובנייה.

2.1.3 משרדי מחלקת הפיקוח על הבנייה מפוצלים ל-3 אזורים שונים: מנהל המחלקה וסגנו חולקים חלל אחד המפוצל על ידי מחיצות, שני מפקחים אחרים חולקים משרד קטן ללא מחיצות במסגרת הקומפלקס של מחלקת רישוי ובנייה, רכזת המחלקה ממוקמת ברחבת מחלקת רישוי ובנייה בפתח המבנה, דבר שאינו מאפשר ריכוז בעבודה (סעיף 3.4)

### **תגובת סגנית מנהלת האגף**

כוח אדם – החל משנת 2014 תוגברה היחידה במזכירה יעודית למחלקה. בשנת 2016 נקלטה רכזת מחלקה אשר נותנת מענה לליקויים שהובאו בדוח. במסגרת ת"ע 2017-18 מתוכננים שינויים מבניים באגף ההנדסה ובהם גם במחלקת הפיקוח כך שמשרדי המחלקה יאפשרו מענה למתן שירות ללקוחות ולעובדים בסביבת עבודה מתאימה. בינתיים בוצעו שינויים מקומיים ובו ניתן מענה לעובדים וללקוחות בסביבת עבודה מתאימה יותר.

## **2.2 נהלים**

**2.2.1** במחלקת הפיקוח על הבנייה לא נמצא "קובץ נהלים למחלקת פיקוח על הבנייה", אשר מרכז את הנהלים השונים שיש בידי המחלקה. כמו כן, לא נמצאו נהלים בתחום טיפול בצווי הפסקת עבודה מנהליים, צווי הריסה מנהליים, נוהל טיפול מחלקת פיקוח על הבנייה לגבי בדיקה לפני הנפקת רישיון עסק, וכן, נהלים בנושא ביקורת וטיפול בבקשה לקבלת טופס 4 ותעודות גמר. (סעיף 4)

### **תגובת סגנית מנהלת האגף**

החל משנת 2014 נערך תהליך הטמעה של הרפורמה בחוק התכנון והבנייה לקראת הסמכת הוועדה המקומית. במסגרת הליך זה נכתבו נהלי עבודה. במהלך הביקורת אוחדו הנהלים הקיימים. כמו כן פעילות העובדים נעשת בהתאם לחוקים ולתקנות של משרדי הממשלה והפנים.

**2.2.2** תכנית עבודה של מחלקת הפיקוח על הבנייה היא כללית. הביקורת סבורה כי רצוי שבתוכנית העבודה יוגדרו: תחומי האחריות של מפקחי הבנייה, מדדים כמותיים ואיכותיים תוך קביעת מטרות ויעדים למחלקת הפיקוח על הבנייה, אשר ניתנים למדידה ולכימות בסוף שנת העבודה - מקובל.

**2.2.3** מחלקת הפיקוח על הבנייה לא דיווחה ליושב ראש וועדה מחוזית בחודש יוני 2016, על בנייה שלא כדיווח שנעשתה במרחב התכנון המקומי כנדרש מסעיף 1 (א) לתקנות התכנון והבנייה (דיווח על הבנייה שלא כדיווח, התשמ"ח-1987).

### **תגובת מנהל מחלקת פיקוח על הבנייה:**

"עם כניסתה לתפקיד של רכזת חדשה, הושלמו הדיווחים ודיווח חודש יוני 2016 כלול בדיווח על חציון ראשון של שנת 2016 בתאום עם הוועדה המחוזית."

**2.2.4** מתוך ארבעת מפקחי הבנייה נמצא, כי רק שניים מעדכנים את תוכנת "Complot" ושני המפקחים האחרים אינם מעדכנים ומפיקים מהתוכנה טפסי 4 וטפסי 2 ותעודות גמר בלבד. נמצא, כי כל המפקחים אינם מעדכנים בתוכנת ה-"Complot" את הנושאים הבאים: פתיחת תיק, הודעה למחלקה על תחילת הבנייה, בדיקת תקינות אתר בנייה, מפה טופוגרפית- סימון קוו בניין, דוח עריכת ביקורת מס' 1,2,3, בדיקת גמר שלד ובדיקת מרחבים מוגנים, ציפוי חזיתות, בקורת לפני טופס 4 ותעודת גמר, העברת טופס 4 למחלקת גבייה. (סעיפים 4.4-4.5)

### **תגובת סגנית מנהלת האגף**

בעקבות הליך הסמכת הוועדה, החל הליך הטמעה בו כלל העובדים משתלמים ומתפעלים את תוכנת קומפלוט וכלל הנתונים מוזרמים על ידם למחשב. כמו כן נעשתה הזמנה לרכישת 2 מחשבים ניידים לעובדים שיוצאים לשטח שמטרתם בין היתר עדכון ON LINE של תוכנת קומפלוט מהשטח.

### **2.3 פעילות מחלקת הפיקוח על הבנייה**

**2.3.1** בבדיקה מדגמית בנכס מס'...<sup>1</sup> בקשה מס'...<sup>1</sup> מתאריך 15.5.16, נמצא, כי בעל הנכס ביקש אישור לטאבו. המפקח יצא לבדיקה בנכס ומצא כי מחלקת הפיקוח על הבנייה טיפלה בעבר בנכס זה והוציאה מכתב התראה בתאריך 14.2.07 ובו צוינו חריגות בנייה. נמצא כי מאז גילוי חריגות הבנייה, לפני 9 שנים, לא ננקטו אמצעים נוספים נגד בעל הנכס מעבר למכתב התראה, כגון: צו הפסקה מנהלי, צו הריסה וכתב אישום. (סעיף 5.2.2)

### **תגובת מנהל מחלקת הפיקוח על הבנייה:**

הנושא טופל - "מדובר בתיק פיקוח שנוצר מביקורת בעקבות בקשת קבלת אישור לטאבו. כבר בשנת 2007 היה מדובר על התיישנות הבניה (לא גדולה בהיקפה) ובשל כך לא ברת אכיפה, וכאשר בשנת 2016 פנה הבעלים בבקשה חוזרת לקבל אישור לטאבו, דוח ביקורת ציין אותן העובדות משנת 2007. מקום לציין שלאחרונה מתקיימים מפגשים שבועיים קבועים עם התובע העירוני בהם מתקבלות החלטות על המשך טיפול בדוחות פיקוח שנוצרו בשבוע קודם לפגישה. גם דוחות טאבו כלולות בהחלטות."

**2.3.2** כמו כן, בבדיקה המדגמית בתיק שנבדק לעיל, נמצא, כי אין הקפדה על מילוי "דוח על ביקורת במקום", לא נרשם שם המפקח, תאריך הביקורת, מספר גוש חלקה ואין חתימה של המפקח. (סעיף 5.2.2)

**2.3.3** בתיק פיקוח מס'...<sup>2</sup> מתאריך 8.5.16, בנושא עבירות בנייה שנדגם נמצא, כי המפקח פעל על פי "תרשים תהליכי עבודה וטיפול בתלונה על עבירות בנייה", יחד עם זאת, הביקורת מעירה, כי באישור קבלת צו לא הושלמו פרטי מנהל הצו, ת.ז, יום ושעת קבלה. כמו כן, לא נמצאו בתיק

<sup>1</sup> הפרטים המלאים נמצאים בניירות העבודה של הביקורת

<sup>2</sup> הפרטים המלאים נמצאים בניירות העבודה של הביקורת

הפיקוח הזמנה לשימוע וביצוע השימוע והכנת תיק חקירה והגשתו לתובע, למרות שעברו מעל 3 חודשים וחצי, מאז נערך דוח ביקורת מפקח (17.5.16) ובו החליט שהצו שניתן בתאריך 8.5.16 הופר. נמצא, כי צו פסיקה מנהלי פג תוקפו לאחר 30 ימים והוועדה אישרה אותו בבית משפט כצו שיפוטי. (סעיף 5.3.4).

### **תגובת מנהל מחלקת הפיקוח על הבנייה:**

הנושא טופל -"לעת עריכת הביקורת לא הושלמו כל ההליכים. הפקח כן העביר חומר חקירה לתובע עירוני לצורך הכנת בקשה לקבלת צו הפסקת בניה שיפוטי. התובע החליט להגיש כתב אישום לבית משפט. לאחר הגשת כתב אישום, הנאשמים הזדרזו ודאגו לבטל חריגות ולהחזיר מצב לקדמותו. לשינויים קלים מבוקשים הזדרזו להגיש בקשה להיתר. כאמור, לעת הביקורת, הליך הפיקוח היה בעיצומו ונמשך והסתיים בהתאם לנהלים."

### **2.4 מדיניות אכיפה**

**2.4.1** לא הוצג לביקורת פרוטוקול המעיד שהתקיים דיון בוועדה לתכנון ובנייה בנושא מדיניות האכיפה וכי אכן, מדיניות האכיפה אושרה על ידי הוועדה לתכנון ובנייה. (סעיף 6.2)

### **תגובת סגנית מנהלת האגף**

מנהל מחלקת הפיקוח יעביר העניין לטיפול מהנדסת העיר. ראוי לציין כי הוכנו והועברו כלל המסמכים הנדרשים להסמכת הוועדה וכן צויין מפורשות על ידי המחוזי כי חל שיפור בהליכי הפיקוח בעיר.

### **2.5 הפיקוח על הבנייה**

**2.5.1** מהבדיקה המדגמית עולה, כי בחלק מתיקי הפיקוח על הבנייה אין תיעוד על ביקורי המפקחים בשטח בשלבי הבנייה השונים, כנדרש בתקנות. (סעיף 7.3.3)

### **2.6 האכיפה**

ממצאי הבדיקה העלו, כי אין בידי מחלקת הפיקוח על הבנייה, תכנית ליישום הפסקת צווי הפסקה מנהליים או מעקב להפוך אותם לצווי הפסקה שיפוטיים תוך 30 יום, כדי שלא יתיישנו ויתבטלו. (סעיף 8.1.1)

### **תגובת מנהל מחלקת הפיקוח על הבנייה:**

"התוכנית הנ"ל לא יכולה להתקיים בשל קיומו של נוהל מסודר לטיפול בבנייה בלתי

חוקית. בנהל זה מוגדרים הליכים לטיפול בצווי הפסקת בנייה והמחלקה פועלת בהתאם לנהל זה."

**2.6.1** מחלקת הפיקוח על הבנייה והתביעה העירונית לא פעלו ליישם גזרי דין של בית המשפט, הן בתחום יישום הריסות בנייה והן בגביית קנסות שגזר בית המשפט. עוד עולה מהבדיקה, שלולא השכנים שמתלוננים, מחלקת הפיקוח על הבנייה לא פעלה באופן אינטנסיבי. העובדה שכתב האישום שהוגש היה בשנת 2001- לפני 15 שנים, מעידה על חוסר אכיפה מצד מחלקת הפיקוח על הבנייה ומצד התביעה העירונית. (סעיף 8.2.3)

#### **תגובת התובע העירוני:**

"התביעה שיפרה את הממשק שהיה לה עם הפיקוח על הבנייה בעדכון תוצאות משפטיים, לאחר פיתוח נוהל לפיו כל גזר דין נסרק והחומר המשפטי הנוגע לו ונשלח אל הרכזת של מחלקת הפיקוח על הבנייה. עם קבלת חומר חקירה אודות אי קיום צווים שהוטלו בגזרי דין – בתביעה פועלת להגשת כתבי אישום בעניין."

**2.6.2** הוועדה המקומית אינה פונה לבתי משפט לקבלת צווי הריסה שיפוטיים שאינם מוגבלים בזמן, לעומת צווי הריסה מנהליים שמוגשים על ידי הוועדה, המוגבלים לשלושים יום בלבד. (סעיף 8.3.1)

#### **תגובת מנהל מחלקת הפיקוח על הבנייה:**

"צווי הריסה מנהליים מבוצעים במסגרת 30 יום ואין צורך לצווי הריסה שיפוטיים."

#### **תגובת התובע העירוני:**

"התביעה מגישה בקשות לצווי הריסה שיפוטיים (לפי ס' 212) בכל מצב שבו מדובר בבנייה ישנה ובמצב שבו אין לחובת בעלי הנכס הרשעות קודמות על חריגות בנייה באותו נכס."

**2.6.3** ממצאי הבדיקה העלו, כי מתוך 62 תיקי חקירה שהוגשו לתובע העירוני, הוגשו 21 כתבי אישום נגד הנאשמים. הפירוט מופיע בפרק התביעה העירונית. (סעיף 8.4.1)

#### **תגובת התובע העירוני:**

"גובשה ת"ע שנתית לצמצום פערים בטיפול תיקי הבנייה באחריות התובע העירוני. כמו כן, חלק מהתיקים נמצאים בהשלמת חקירה."

**2.6.4** מהבדיקה עולה, כי הנמענים הוזמנו למסור עדות. מעל לשנתיים לא הגיעו למחלקת הפיקוח למסור עדות. לא הוגשו תיקי חקירה לתובע העירוני וממילא לא הוגשו כתבי אישום. (סעיף 8.4.3)

### **תגובת מנהל מחלקת פיקוח על הבנייה והתובע העירוני**

"נכון להיום 4 תיקי חקירה נמסרו להמשך טיפולה של תביעה עירונית."

#### **2.7 התביעה העירונית**

**2.7.1** בתביעה העירונית לא נמצאה תוכנה מיוחדת למעקב אחר תביעות ולכתבי אישום. קיימת תוכנה "נט המשפט" בשימוש עוזרת תביעה העירונית. התביעה העירונית לא מחוברת לתוכנת המחשוב "Complot" שבשימוש מחלקת הפיקוח. (סעיף 9.6.1)

#### **תגובת התובע העירוני:**

"לא קיימת תוכנה ייעודית למעקב אחר תביעות וכתבי אישום. אפשרויות השימוש בתוכנת קומפלוט לצרכי תביעה עירונית בשיתוף עם אגף המחשוב."

**2.7.2** התביעה העירונית לא העבירה לביקורת את מועדי הגשת כתבי אישום או העתקים מכתבי אישום שהוגשו לבית משפט ועליהם הוטבעה חותמת "נתקבל בתאריך". הביקורת לא קיבלה גזרי דין מהתביעה העירונית, כדי לבדוק אם יושמו גזרי דין, על ידי אגף ההנדסה בתחום ההריסות ואם שולמו הקנסות למחלקת הגבייה על פי גזרי דין. (סעיף 9.6.3)

**2.7.3** בשנת 2014 מחלקת הפיקוח על הבנייה מסרה 23 תיקי חקירה לתביעה העירונית. נמצא, כי ל-13 תיקי חקירה טרם הוגשו כתבי אישום לבית משפט למרות שעברו בין 20 ל-31 חודשים מאז מסירת תיקי חקירה מהמחלקה לפיקוח על הבנייה לתביעה העירונית. (סעיף 9.6.4)

#### **תגובת התובע העירוני:**

"בספטמבר 2015 גויסה עוזרת לתובע העירוני לשם סיוע בטיפול בכלל הנושאים לרבות טיפול בתביעות בתחום הבנייה. החל מחודש אפריל 2017 יועסק מתמחה נוסף, שיסייע לתביעה העירונית. כמו כן, גובשה תכנית עבודה להשלמת הטיפול כנדרש."

**2.7.4** בשנת 2015 מחלקת הפיקוח על הבנייה מסרה 23 תיקי חקירה לתביעה העירונית. נמצא, כי ל-12 תיקי חקירה טרם הוגשו כתבי אישום לבית משפט, למרות שעברו בין 8 ל-18 חודשים מאז מסירת תיקי חקירה מהמחלקה לפיקוח על הבנייה לתביעה העירונית. (סעיף 9.6.5)

#### **תגובת התובע העירוני:**

"בספטמבר 2015 גויסה עוזרת לתובע העירוני לשם סיוע בטיפול בכלל הנושאים לרבות

טיפול בתביעות בתחום הבנייה. החל מחודש אפריל 2017 יועסק מתמחה נוסף, שיסייע לתביעה העירונית. כמו כן, אנו מדביקים את הפיגור בטיפול בדוחות קנס והטיפול בתיקי בנייה משתפר."

**2.7.5** בשנת 2016 (עד יוני) מחלקת הפיקוח על הבנייה מסרה 16 תיקי חקירה לתביעה העירונית. ממצאי הבדיקה העלו, כי התביעה העירונית הגישה 7 כתבי אישום שטרם נדונו בבית משפט. נמצא, כי ל-5 תיקים טרם הוגשו כתבי אישום לבית משפט. (סעיף 9.6.6)

#### **תגובת התובע העירוני:**

"מדובר על 5 תיקים שהיו לגביהם בקשות להשלמות חקירה מהותיות ואותן השלמות לא בוצעו, ולכן לא הוגשו בהם כתבי אישום."

**2.7.6** על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 8.1100 התובע העירוני אמור להעביר דוחות שנתיים. ממצאי הבדיקה העלו, כי התובע העירוני אינו מעביר דוחות שנתיים למשרד היועץ המשפטי לממשלה כנדרש מהנחייה. (סעיף 9.6.7)

#### **תגובת התובע העירוני:**

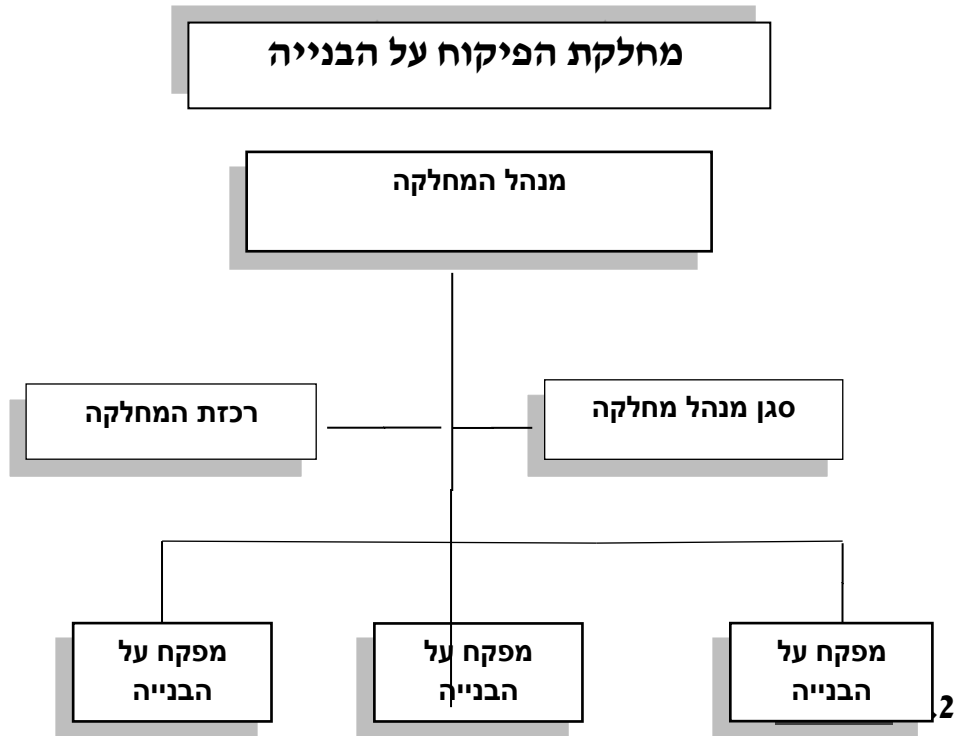
"דוחות שנתיים 2013-14 הועברו לפרקליטות ומשם ליועמ"ש. דוחות לשנים 15-16 יועברו לפרקליטות לאחר השלמות לדרישות חדשות של הפרקליטות."

### 3. פירוט הממצאים

#### 3.1 מבנה ארגוני מחלקת פיקוח על הבנייה

מחלקת הפיקוח על הבנייה בעירייה כפופה ארגונית ומקצועית למהנדסת העיר ותחומי אחריותה, פיקוח על הבנייה, אכיפת חוק התכנון והבנייה והתקנות שהותקנו מכוחו.

להלן תרשים מבנה ארגוני של מחלקת הפיקוח על הבנייה:



מחלקת הפיקוח על הבנייה מורכבת מ-6 עובדים: מנהל מחלקה, סגן מנהל מחלקה, רכזת המחלקה ו-3 מפקחי בנייה.

#### 3.2.1 חלוקת העיר לאזורים גיאוגרפיים למפקחים

נמצא, כי עבודת הפיקוח בעיר מבוצעת בידי מפקחים בהתאם לחלוקה. להלן, חלוקת האזורים למפקחים:

מפקח ג.צ.	מפקח מ.מ.	מפקח ש.נ.	מפקח י. מ.
צד מערבי של העיר	צד מזרחי של העיר	מרכז העיר	בשלבי לימוד העבודה
אזור תעשייה חדש בהקמה	אזור תעשייה ישן	מיועד להחליף מפקח שמתוכנן לפרישה	מקבל משימות באופן פרטני
2 שכונות ירוקות	אזור תעשייה עתיר ידע		מוצמד למפקח ותיק

### 3.2.2 רכזת המחלקה

החל מסוף חודש יוני 2016, המחלקה קיבלה רכזת במשרה מלאה לעבודת הפיקוח.

רכזת מחלקת הפיקוח, חדשה בתפקידה, התחילה לעבוד במחלקת הפיקוח כאמור, בסוף חודש יוני 2016.

השכלתה תואר ראשון ביחסים בינלאומיים, הרכזת כפופה למנהל מחלקת הפיקוח על הבנייה.

### 3.2.3 השתלמויות והדרכה

מאז שהרכזת הגיעה למחלקה היא עברה השתלמויות והדרכה, כמפורט להלן:

- השתלמות בגישור למפקחים ועובדים;
- קיבלה הדרכה בתוכנת מחשב: "Complot"; "מוקד עירוני"; "אופיס".
- הרכזת מקבלת בנוסף לעבודתה משימות מיוחדות ממהנדסת העיר וסגניתה.

### 3.2.4 נהלים לרכזת המחלקה

- לרכזת נקבעו בכתב תחומי אחריות על ידי מנהל מחלקת הפיקוח על הבנייה כמפורט להלן:
- ריכוז וניהול חומר מחלקת הפיקוח על הבנייה במערכת: "Complot" - כולל מחשוב והדפסת דוחות, מכתבים, צווים ותצהירים למיניהם סריקת סקיצות וחומר נלווה לדוחות;
  - סריקת תיקי פיקוח לאחר מתן טופס 4, תעודת גמר ו/או שחרור ערביות והזנה למערכת "Complot" לפני העברת התיקים לתיוק בארכיון;
  - ריכוז, ניהול וטיפול בתלונות ופניות מהמוקד העירוני וסגירתן;
  - ריכוז וביצוע מעקב אחרי בקשות לטאבו;
  - הדפסת חומר/מכתבים בנושאים שונים כגון: מבנים מסוכנים, שימושים חורגים, מענה למכתבי פונים וכו';
  - ריכוז והכנת דיווח על בנייה שלא כדין מדי חודש לוועדה המחוזית;
  - ריכוז, טיפול והעברת חומר חקירה לתובע העירוני וביצוע מעקב אחר הכנת כתבי אישום;

- ריכוז ומעקב אחרי מועדי ביצוע גזרי דין של תיקים משפטיים שהסתיימו בבית משפט ;
  - ריכוז טיפול ומעקב על ערבויות בנקאיות ;
  - טיפול בדואר נכנס ויוצא של המחלקה ;
  - מענה טלפוני ;
  - קבלת קהל פרונטאלית מול קהל הפונים.
- נמצא, כי קיים עיכוב בעבודת הפיקוח על הבנייה, בנושאים הבאים :**
- עיכוב העברת תיקי חקירה לתובע העירוני ;
  - עיכוב במתן תשובות לפניות הציבור ;
  - עיכוב בהוצאת מכתבים לגורמים שונים ;
  - עיכוב בפתיחת תיקי פיקוח ;
  - עיכוב בהכנסת נתונים למחשב.

### **תגובת מנהל מחלקת פיקוח על הבנייה**

מנהל המחלקה מסר לביקורת, כי מחלקת הפיקוח על הבנייה פעלה ללא מזכירה משנת 1991, ומשם ואילך, המחלקה קיבלה שירותי מזכירות מהמזכירות של מחלקת רישוי ובנייה. יש לציין כי בשנת 2014 מונתה מזכירה למחלקה ועקב כך, נסגרו פערים.

המנהל מציין עוד, כי המזכירה שאמורה הייתה לתת שירותי מזכירות למחלקה חלתה ושהתה תקופה ממושכת בחופשת מחלה.

כתוצאה מכך, הופסקה רציפות עבודת המזכירות של מחלקת הפיקוח על הבנייה וחלו עיכובים בעבודת המחלקה כמפורט לעיל, החל מסוף חודש יוני 2016, המחלקה קיבלה רכזת במשרה מלאה לעבודת הפיקוח.

### **המלצות הביקורת**

**על מנהל מחלקת הפיקוח על הבנייה לקבוע תכנית עבודה לשם הסדרת סגירת הפערים משנים קודמות, במקביל לביצוע המשימות שוטפות.**

**יש לעגן את מסמך תחומי האחריות של רכזת המחלקה, כפי שנקבעו בכתב, על ידי מנהל המחלקה, בנוהל עבודה מוסדר.**

### **3.3 מפקחים על הבנייה**

הביקורת בחנה את אופן ביצוע משימות המפקחים במחלקת הפיקוח על הבנייה

בהתאם לנהלי עבודה והנחיות משרד הפנים בנושא ניתוח עיסוקים ותיאור תפקידים ולהלן הממצאים :

מחלקת הפיקוח על הבנייה כוללת 4 מפקחים, על פי נספח א' לקובץ ניהול עיסוקים ותפקידים של משרד הפנים נקבע תיאור תפקיד מפקח על הבנייה כדלהלן :

"פיקוח על הבנייה במרחב התכנון המקומי והתאמתה להיתר הבנייה ולתוכניות החלות, קבלת תלונות וחקירת חשדות לביצוע עבירות תכנון ובנייה אכיפת חוק התכנון והבנייה והתקנות שהותקנו מכוחו,"  
 עוד נקבע בנספח א' כי עיקרי התפקיד הינם :

- "פיקוח על הבנייה ואכיפת חוקי התכנון והבנייה.
- חקירת עבירות תכנון ובנייה, עד גיבושו הסופי של תיק החקירה."

### **3.3.1 דרישות התפקיד**

בנספח א' לקובץ ניהול עיסוקים ותפקידים נקבעו דרישות ההשכלה והדרישות המקצועיות ממפקח הבנייה כדלהלן :

- "בעל תואר אקדמי, ממוסד מוכר לְי המועצה להשכלה גבוהה, או המוכר לְי המחלקה לשקילת תארים מחלל במשרד החינוך, או הנדסאי.
  - המפקח יחויב לסיים בהצלחה- קורס תכנית הכשרה למפקחים על הבנייה כולל סמכות השוטר, לא יאוחר משנה וחצי מתחילת מינויו."
- להלן ממצאים אודות השכלתם והכשרתם של עובדי מחלקת הפיקוח על הבנייה :

מס'	מפקח	תפקיד	השכלה	בתפקיד משנת	הכשרה מקצועית	הערות
1	ו.צ	מנהל מחלקה	מהנדס	מ-1991	תעודת מפקח+ סמכות שוטר	
2	ג.צ	סגן מנהל מחלקה	מהנדס	מ-1992	תעודת מפקח+ סמכות שוטר	
3	מ.מ	מפקח בנייה	מהנדס	מ-1991	תעודת מפקח+ סמכות שוטר	
4	ש.ג	מפקח בנייה	הנדסאי בניין	מ-2013	תעודת מפקח+ סמכות שוטר	
5	י.מ	מפקח בנייה	מהנדס בניין	מ-2016	מתוכנן לצאת לקורס במהלך שנת 2016	חדש במחלקה
6	מ.ב	רכזת	תואר ראשון	מיוולי-2016	עברה השתלמות בתוכנות מחשב וגישור למפקחים	חדשה במחלקה

ממצאי הבדיקה העלו, כי המפקחים עומדים בדרישות משרד הפנים, כמפורט בטבלה לעיל. יצויין, כי המפקח י.מ. הגיע למחלקה בחודש יוני 2016 ואמור לצאת לקורס מפקחים + סמכות שוטר, בחודש נובמבר 2016.

### **3.3.2 השתלמויות למפקחים**

ממצאי הביקורת העלו, כי המפקחים לא יצאו להשתלמות בתחום הפיקוח על הבנייה אחת לשנה שנערכת על ידי משרד הפנים.

יש לציין, כי במהלך שנות 2015-2016 מנהל המחלקה, סגנו ושני מפקחים יצאו להשתלמויות שאורכם יום אחד עד 14 ימים בנושאי בנייה שונים, כגון: הכשרה טכנולוגית, הערכת נזקים במבנים לאחר רעידת אדמה, ליקויי בנייה וימי עיון בתחומים שונים.

### **תגובת מנהל מחלקת פיקוח על הבנייה**

מנהל המחלקה מסר, כי עד שנת 2000 משרד הפנים היה מקיים אחת לשנה השתלמות מרוכזת למפקחים במפע"ם. מימון ההשתלמות היה מחולק 50% משרד הפנים ו-50% העירייה. משרד הפנים הפסיק לממן את חלקו וגם העירייה הפסיקה לשלוח את המפקחים להשתלמויות. אי לכך, הופסקה יציאתם של המפקחים להשתלמות המרוכזת שנערכת על ידי משרד הפנים.

**תגובת סגנית מנהלת האגף:** יטופל מול משרד הפנים העירייה ומפע"מ.

### **המלצות הביקורת**

יש להקפיד על מילוי הוראות החוק ולוודא השתתפות מפקחים ועובדים בהשתלמויות המתקיימות על ידי משרד הפנים בהתאם.

### **3.3.3 מפקח על הבנייה - י.מ.**

המפקח חדש במחלקת הפיקוח על הבנייה, ותק בעבודה כ- 6 חודשים (בעת עריכת הביקורת), השכלתו מהנדס בניין.

המפקח מתוכנן לצאת לקורס מפקחי בנייה והסמכה לשוטר בחודש נובמבר 2016 (היה מתוכנן לצאת אחרי חודש בתפקידו, דבר שלא יצא לפועל).

המפקח עבר סדנת גישור מיוחדת למפקחים של העירייה, הדרכות בנושא תוכנת "Complot", תוכנת "מוקד" ובתוכנת "Outlook". לאור זאת שהוא חדש בתפקידו, במועד עריכת הביקורת, עדיין לא נקבע לו אזור, עליו יהיה אחראי.

### תגובת מנהל מחלקת פיקוח על הבנייה

המפקח עבר קורס מפקחי בנייה, תוך מתן אזור עבודה ותחום פעילות מוסדר.

**להלן משימות נוספות לביצוע כפי שמסר מנהל מחלקת פיקוח על הבנייה:**

- נותן שירות למחלקת רישוי בנייה - תוספות בנייה והתאמה למצב קיים;
- מטפל בפניות למתן אישור לטאבו;
- מטפל בפניות של מחלקת רישוי עסקים;
- מטפל בתלונות מהמוקד העירוני;
- מקבל קהל בימי קבלת קהל.

### ממצאים:

- הביקורת מצאה כי למפקח אין תכנית עבודה קבועה והוא מקבל משימות ממנהל המחלקה. כך לדוגמא: המפקח מסר לביקורת כי התבקש לבדוק אם לצוברי גז בעיר יש היתרי בנייה, בדיקת שימושים חורגים ביחד עם מפקח אחר באזור התעשייה.
- אין נהלי עבודה כתובים למפקח, המפקח פועל בהתאם להדרכת המפקחים הוותיקים;
- למפקח אין מכשיר מדידה מעל חצי שנה לאחר שהתחיל לעבוד.

### תגובת סגנית מנהלת האגף

המפקח עובד על פי הנחיית מנהלו הישיר ובהתאם לתוכנית עבודה. במהלך שנת 2017, יושלם הציוד החסר לעבודה שוטפת.

### תגובת מנהל מחלקת פיקוח על הבנייה:

טופל - "למפקח י.מ. נרכש מכשיר מדידה".

### המלצות הביקורת

יש לפעול לכתיבת נוהל עבודה מוסדר למפקחים ולשלב בה את הפעילות השוטפת תוך התייחסות לתוכנית עבודה.

### 3.3.4 מפקח על הבנייה - מ.מ

המפקח עובד בעירייה משנת 1991. השכלתו מהנדס ואדריכל. המפקח עבר

הכשרה מקצועית של מפקח עם סמכות שוטר בשנת 2004 וכן סיים סמינר בתחום הפיקוח של קרן מידע למהנדסים.

#### **להלן תפקידי המפקח בעבודתו היום יומית:**

- פיקוח על בנייה חדשה ותוספות של בנייה פרטית ושל קבלנים;
- מטפל בתלונות על חריגות בנייה שמועברות מהמוקד העירוני;
- מטפל בבדיקות להנפקת רישיון עסק;
- מטפל בבדיקות להנפקת אישור לטאבו;
- מבצע בדיקות לפני היתר לפי בקשת מחלקת רישוי;
- המפקח מפיק ממערכת המחשוב טופסי 4 וטופסי 2 ותעודות גמר בלבד.

#### **ממצאים:**

יש להקפיד על המצאת המסדירים את עבודת הפקחים.

המפקח משתמש בתוכנת המחשוב "Complot" לצורך עיון בתכניות בנייה, תעודות גמר והנפקת טפסי 4; 2.

המפקח אינו מעדכן נתונים במערכת המחשוב "Complot" ומעביר את הנתונים לעדכון על ידי רכזת המחלקה.

#### **המלצות**

יש לפעול לכתיבת נוהל עבודה מוסדר למפקחים ולשלב בה את הפעילות השוטפת תוך התייחסות לתוכנית העבודה.  
יש לפעול להסדרת השתלמויות מחשב למפקחים בתוכנת המחשוב של חברת "Complot" ולוודא הזנת הנתונים למחשב על ידי המפקח.

#### **3.3.5 סגן מנהל המחלקה - ג.צ**

המפקח עובד בעירייה מזה 25 שנים, השכלתו מהנדס, משמש כסגן מנהל מחלקת הפיקוח על הבנייה. סיים קורס מפקחים עם סמכות שיטור.

#### **להלן תפקידי המפקח בעבודה היום יומית:**

- טיפול בתיקי בנייה חדשה ובתוספות בנייה;
- מבצע בדיקות לפני הנפקת רישיון עסק;

- מבצע בדיקות לפני הנפקת היתר בנייה על פי דרישת מח' רישוי ;
- מטפל בחריגות בנייה על פי תלונות מהמוקד העירוני ;
- מבצע בדיקות לפני מתן אישורים לטאבו ;
- ביצוע סטטיסטיקות בתחום הבנייה לפי דרישות ההנהלה ;
- המפקח מפיק ממערכת המחשוב טופסי 4 וטופסי 2 ותעודות גמר בלבד.

### **ממצאים:**

יש להקפיד על המצאת המסדירים את עבודת הפקחים.  
 המפקח משתמש בתוכנת המחשוב "Complot" לצורך עיון בתכניות בנייה, תעודות גמר והנפקת טפסי 4 ; 2.  
 המפקח אינו מעדכן נתונים במערכת המחשוב "Complot" ומעביר את הנתונים לעדכון על ידי רכזת המחלקה.

### **תגובת סגנית מנהלת האגף**

במהלך הביקורת אוחדו הנהלים הקיימים. כמו כן פעילות העובדים נעשת בהתאם לחוקים ולתקנות של משרדי הממשלה והפנים.

### **המלצות**

יש לפעול לכתיבת נוהל עבודה מוסדר למפקחים ולשלב בו את הפעילות השוטפת תוך התייחסות לתוכנית עבודה.  
 יש לפעול להסדרת השתלמויות למפקחים בתוכנת המחשוב של חברת "Complot" ולוודא הזנת הנתונים על ידי המפקח.

### **3.3.6 מפקח על הבנייה ש.ג.**

המפקח עובד בעירייה מזה 4 שנים, השכלתו הנדסאי בניין. המפקח עבר קורס מפקחים עם סמכות שוטר שנה אחרי שהתחיל לעבוד בעירייה.

### **להלן תפקידי המפקח בעבודתו היום יומית:**

- פיקוח על בנייה חדשה ותוספות בנייה ;
- בדיקה לפני הנפקת אישור לטאבו ;
- בדיקה לפני הנפקת רישיון עסק ;

- בדיקה שימושים חורגים ;
- המפקח עובד מול מערכת המחשוב באופן מלא.

### **ממצאים :**

יש לפעול לכתיבת נוהל עבודה מוסדר למפקחים ולשלב בו את הפעילות השוטפת תוך התייחסות לתוכנית עבודה.

המפקח משתמש בתוכנת המחשוב "Complot" באופן מלא ועבר השתלמות מחשוב במהלך חודש יוני 2016.

הביקורת מצאה כי בעת עריכת הביקורת, למפקח עדיין לא ניתן שטח אחריות מוגדר בעיר כיתר המפקחים למרות שהוא עובד עירייה מזה כ-4 שנים.

### **תגובת המפקח :**

המפקח מסר כי העברת גזרה אחריות לידיו יהא לאחר שאחד המפקחים יפרוש-טופל.

המפקח מסר לביקורת בעניין יציאות לשטח בבנייה חדשה שהוא יוצא 4 פעמים בשלבי בנייה שונים אך אינו מתעד אותם בתיק הפיקוח-טופל.

### **המלצות**

יש לפעול לכתיבת נוהל עבודה מוסדר למפקחים ולשלב בו את הפעילות השוטפת תוך התייחסות לתוכנית עבודה.

מוצע לעירייה לבחון הגדרת תחום עבודה מוגדר למפקח במסגרת הפעילות הכוללת של המחלקה-טופל.

### **תגובת מנהל מחלקת פיקוח על הבנייה :**

"במסגרת רכישת ציוד חדש למחלקת הפיקוח על הבנייה לשיפור תפקוד המחלקה,

הוזמנו בחודש מרץ 2017 2 מחשבי לפטופ שעימם יוכלו המפקחים לצאת לשטח ולהזין

נתונים " און ליין" ישירות למחשב בתוכנת Complot".

### **3.4 סביבת עבודה**

משרדי מחלקת הפיקוח על הבנייה מפוצלים ל-3 אזורים, להלן פיצול המשרדים :

- מנהל המחלקה, סגן מנהל המחלקה ומפקח אחד חולקים חלל אחד המפוצל על ידי מחיצות.

- שני מפקחים חולקים משרד אחד ללא מחיצות שנמצא במסגרת הקומפלקס של מחלקת הרישוי.
  - רכזת המחלקה ממוקמת ברחבת מחלקת הרישוי בפתח המבנה דבר שאינו מאפשר לה ריכוז בעבודה.
- המבנה הפיזי המפוצל של מחלקת הפיקוח מקשה על השליטה והפיקוח של מנהל מחלקת הפיקוח על הבנייה וכן מקשה על פגישות עם התושבים שמגיעים לחקירות ולקבלת שירות במחלקת הפיקוח.

### **תגובת סגנית מנהלת האגף**

במסגרת ת"ע 18-2017 מתוכננים שינויים מבניים באגף ההנדסה ובהם גם במחלקת הפיקוח כך שמשרדי המחלקה יאפשרו מענה למתן שירות ללקוחות ולעובדים בסביבת עבודה מתאימה. בינתיים בוצעו שינויים מקומיים ובו ניתן מענה לעובדים וללקוחות בסביבת עבודה מתאימה יותר.

### **המלצות הביקורת**

הביקורת ממליצה לעירייה לבחון איחוד עובדי מחלקת הפיקוח על הבנייה במקום אחד על מנת לייעל את העבודה ואת מוטת השליטה והפיקוח של מנהל המחלקה על עובדיו בהתאם למשימות ותוכנית העבודה.

### **4. נהלים**

נוהל הוא כלי העבודה המסדיר מי ואיך יעשה את הפעילות הנדרשת במחלקה על פי הכללים המחייבים ובהתאם לעקרונות המדיניות של הוועדה המקומית.

**ממצאי הבדיקה העלו כי במחלקת הפיקוח על הבנייה קיימים הנהלים הבאים:**

- נוהל פיקוח על בניה חדשה ושיפוץ רחב היקף, מתאריך 21.09.14. נוהל זה מגדיר את פעילות מחלקת פיקוח על הבנייה משלב מתן היתר בניה ועד לסיום בניית המבנה, תהליך מתן טופס 4 ותעודת גמר. הנוהל מפרט את תחומי האחריות והנושאים באחריות מצד מנהל מחלקת פיקוח על הבנייה ומצד מפקחי הבנייה.
- נוהל הפעלת פיקוח, חקירה ותביעה בתחום עבירות התכנון והבנייה מתאריך 31.05.16, הנוהל נערך במשותף עם התביעה העירונית, הנוהל טרם אושר בהנהלת העיר ועדיין לא קיבל תוקף. עיקרו של הנוהל בנושא חקירה ואכיפת עבירות בנייה.

- נוהל פיקוח מתייחס לניהול בעבירות בנייה המתקבלות מהמוקד ו/או מתושבים, איתור עבירות בנייה ואכיפתן, בדיקת בקשות להיתר, מעקב על בנייה חדשה ובדיקת בקשות להעברה בטאבו.
  - נוהל אישור רישום לטאבו, מתאריך 22.05.16 הנוהל פורסם על ידי אגף ההכנסות. הנוהל מתאר את תהליך הרישום בטאבו ותחומי אחריות של אגף ההכנסות, הפיקוח על הבנייה והתובע העירוני.
  - נוהל ערבויות מתאריך 10.10.2002 של אגף ההכנסות, הנוהל מתייחס לערבויות אגף ההנדסה המקבל מבעלי היתרי בנייה שונים.
  - נוהל טיפול בתיק חקירה חריגות בניה והעברתן לטיפול התובע העירוני, מתאריך 31.05.16. הנוהל פורסם על ידי הלשכה המשפטית. נוהל זה מפרט ומגדיר את אופן ביצוע חקירת חשד לביצוע חריגת בניה או שימוש חורג, והעברת תיק חקירה ממחלקת הפיקוח על הבנייה לתובע העירוני, ואלו מסמכים נדרשים להופיע בתיק החקירה, כדי שהתובע העירוני יוכל לאכוף את חוקי התכנון והבניה.
- הביקורת לא מצאה נוהל טיפול מחלקת הפיקוח על הבנייה בבדיקה לפני הנפקת רישיון עסק.

### **תגובת מנהל מחלקת פיקוח על הבנייה:**

"בעניין נוהל טיפול בבדיקה לפני הנפקת רישיון עסק, מדובר בנוהל אשר בתחום אחריותה של מח' רישוי עסקים ואין כל טעם לקיום נוהל כזה במח' פיקוח על הבניה."

### **תגובת סגנית מנהלת האגף**

במהלך הביקורת אוחדו הנהלים הקיימים. במסגרת שינוי ארגוני בעירייה במסגרתו מחלקת רישוי עסקים הוכפפה לאגף הנדסה, הנושא מטופל על ידי כמנהלת רישוי ופיקוח על תחומי העשייה המתממשקים ביניהם <בנייה, שילוט ועסקים. כמו כן, פעילות העובדים נעשית בהתאם לחוקים ולתקנות של משרדי הממשלה והפנים.

### **תגובת מנהל מחלקת פיקוח על הבנייה:**

"אנו נמצאים בשלב השלמה והוספת נהלים שיאוגדו בקובץ נהלים אחיד."

## המלצות הביקורת

יש להשלים את נהלי העבודה בהתאם להוראות מחייבות ולממצאי הביקורת, לעיל-בביצוע.

על מנהל מחלקת הפיקוח על הבנייה, לאגד הנהלים בקובץ "נהלים למחלקת הפיקוח על הבנייה" ולפעול לאישורם כמתחייב-בביצוע.

### 4.1 תכנית עבודה מטרות ויעדים

מנהל מחלקת הפיקוח על הבנייה מסר לביקורת תכנית עבודה לשנת 2016 מתאריך: 05.01.16.

התכנית מפרטת את עבודת הפיקוח בשטח ואת עבודת הפיקוח במשרד, כמו כן, מנהל מחלקת הפיקוח על הבנייה קבע מאפיינים ודגשים לעבודת הפיקוח על הבנייה לשנת 2016, והם:

- התמקדות באכיפת חוקי הבנייה;
- מעקב וטיפול בסוגיות המורכבות של תמ"א 38;
- שיפור מתן השירות לתושב ושימוש באמצעי תקשורת טכנולוגיים;
- הטיפול בשכונות הירוקות.

נמצא כי, תכנית העבודה היא כללית ואינה קובעת את תחומי האחריות של מפקחי הבנייה, אינה קובעת מדדים כמותיים ואיכותיים. לא נקבעו בה מטרות ויעדים למחלקת הפיקוח על הבנייה, אשר ניתנים למדידה ולכימות בסוף שנת העבודה. לא נמצאו תכניות עבודה רבעוניות/חודשיות ושבועיות. מנהל מחלקת הפיקוח על הבנייה מסר לביקורת, כי לכל מפקח נקבעה אחריות אזורית והוא מטפל באופן עצמאי בכל הנושאים של האזור שהוא אחראי עליו.

### תגובת סגנית מנהלת האגף

תוכנית העבודה של המחלקה הינה נגזרת של תוכנית העבודה האגפית. ההערות יוטמעו בתכנית העבודה כבר בשנה זו.

**המלצות הביקורת**

הביקורת ממליצה לבנות תכניות עבודה תקופתיות על מנת שיהיה ניתן לעקוב אחר יישום המטרות והיעדים במחלקה- יטופל.

**4.2 שעות פעילות וקבלת קהל****שעות פעילות**

נמצא, כי שעות הפעילות במחלקת הפיקוח על הבנייה הן כדלקמן:

ימים ראשון, שני וחמישי : 08:00-16:00

ימי שלישי : 07:30-13:00 אחה"צ 15:30-19:00

**ימי קבלת קהל**

ימי קבלת קהל במחלקה הם כדלקמן:

ימים ראשון, שני וחמישי : 08:00-09:00

ימי שלישי : 15:30-18:00

קבלנים מתקבלים מעבר לשעות הקבלה שפורטו לעיל בתיאום מראש.

**תקין- לביקורת אין הערות.****4.3 דיווחים לוועדה המחוזית על בנייה לא חוקית**

סעיף 1(א) לתקנת התכנון והבנייה (דיווח על בנייה שלא כדין), התשמ"ח-1987 (להלן: תקנות דיווח על בנייה שלא כדין), קובע, כי:

"אחת לחודש ידווח יושב ראש וועדה מקומית ליושב ראש הוועדה המחוזית שבתחום סמכותה מצויה הוועדה, על בנייה שלא כדין שנעשתה במרחב התכנון המקומי, במקומות שלפי התוכניות החלות עליהן אסורה הבנייה."

עוד קובעות התקנות כי:

"לא בוצעה בנייה שלא כדין... יישא הדיווח את המילים "לא בוצעה בנייה שלא כדין" וייערך וישלח... אף אם לא בוצעה בנייה שהיא לא כדין!"

מחלקת הפיקוח על הבנייה מדווחת לוועדה המחוזית לתכנון ובנייה אחת לחודש. מנהל המחלקה לפיקוח על הבנייה הציג לביקורת, לדוגמא, דוחות עבור

החודשים אפריל- מאי 2016. הדיווחים המועברים לוועדה מחוזית מפורטים וכוללים:

צווי הפסקה מנהליים, התראות, הזמנות לשימוע וכו'.

ממצאי הביקורת מצביעים כי המחלקה העבירה את הדוחות, כנדרש, לוועדה המחוזית פרט לדוח של חודש יוני 2016.

### **תגובת מנהל מחלקת פיקוח על הבנייה:**

עם כניסתה לתפקיד רכזת חדשה, הושלמו הדיווחים ודיווח חודש יוני 2016 כלול בדיווח על חציון ראשון של שנת 2016 בתאום עם הועדה המחוזית."

#### **4.4 מערכת מחשוב (Complot)**

במחלקת הפיקוח על הבנייה משתמשים בתוכנה ייעודית "Complot" אשר ייעודה לעדכון נתונים ולמעקב בתחומים של: ביצוע פרויקטים בתחומי המקרקעין, הנכסים והנדסה עירונית כולל ניהול ועדת בניין ערים. מחלקת הפיקוח על הבנייה משתמשת בתוכנת "Complot" לניהול תיקים, כתובות ומסמכים. מנהל מחלקת הפיקוח על הבנייה, מסר לביקורת, כי בחצי השני של שנת 2016, הוא מתקשה לקבל שירות זמין מהחברה.

נמצא, כי המפקחים אינם משתמשים בתוכנת "Complot", העדכונים לתוכנה מבוצעים על ידי רכזת המחלקה. בתקופת הביקורת הרכזת קיבלה הדרכה על ידי חברת "Complot".

משיחה שקיימה הביקורת עם המפקחים ומזכירת המחלקה עולה, כי לא כל המפקחים משתמשים בתוכנת "Complot", תוכנה שבאמצעותה מנהלים את הרישוי והפיקוח על הבנייה.

נמצא, כי רק הרכזת ושני המפקחים הצעירים יודעים לעדכן נתונים בתוכנת "Complot", זאת לאחר שעברו הדרכה בחודש יוני 2016. המנהל ושני מפקחים נוספים יודעים לצפות אך לא לעדכן נתונים ולא לתעד אותם.

עוד נמצא שהתובע העירוני אינו מחובר לתוכנת מחשוב: "Complot", דבר שהיה יכול לסייע ולחסוך זמן אם התיעוד והעדכון של התוכנה יהא "On Line". מיותר לציין שאי ביצוע תיעוד ועדכון במערכת המחשב על ידי מנהל במחלקה

לפיקוח על הבנייה ושני מפקחים, מכביד על רכזת המחלקה ופוגע בעדכניות הנתונים.

#### **4.5 היעדר תיעוד ועדכון בתוכנת "Complot"**

מבדיקת תוכנת המחשב "Complot", עולה, כי רק: טופס 2, טופס 4 ותעודת גמר מעודכנים בתוכנה.

להלן הנתונים והעדכונים אשר אמורים להופיע במחשב ולא מתבצעים על המפקחים:

- פתיחת תיק;
- הודעה למחלקה על תחילת הבנייה;
- בדיקת תקינות אתר בנייה;
- מפה טופוגרפית- סימון קוו בניין;
- דוח עריכת ביקורת מס' 1,2,3;
- בדיקת גמר שלד ובדיקת מרחבים מוגנים;
- ציפוי חזיתות;
- בקורת לפני טופס 4 ותעודת גמר;
- העברת טופס 4 למחלקת גבייה.

#### **המלצות הביקורת**

יש לפעול להדרכת כלל המפקחים לצורך הזנת הנתונים כולל שדות נתונים שלא הוזנו עד כה במחשב. כמו כן, יש להנחות את המפקחים שלא מעדכנים את הנתונים בתוכנת המחשב להתחיל לתעד את הנתונים "On Line", במחשב-**טופל**. הביקורת ממליצה לחבר את התובע העירוני לתוכנת "Complot" ולאפשר לו גישה מהירה וידידותית לקבלת סטאטוס הטיפול בתיקים רלוונטיים עבור התביעה העירונית.

#### **4.6 שיגרת עבודה במחלקה**

מהבדיקה עולה כי, מתקיימת שיגרת עבודה על פי הנהלים שנמסרו לביקורת.

בתחילת כל חודש מתקיימת ישיבת צוות, לאחרונה רושמים פרוטוקולים של ישיבות צוות.

הרכזת החדשה התחילה בהתארגנות לסריקת החומר כדי להכניסו למחשב.

לביקורת הוצגו סיכומים של פגישות עבודה לחודשים מאי ואוגוסט 2015 ולחודש יולי 2016 בלבד.

### המלצה

יש להקפיד על קיום ישיבות צוות ולתעד אותן בכתב, כנדרש, לצורך מעקב על ביצוע משימות במחלקה-מקיימות ישיבות מתועדות-**טופל**.

### 4.7 אמצעים לעבודת הפיקוח

לביצוע עבודת הפיקוח, עובדי המחלקה מצוידים ברכב, בציוד ובאמצעי עזר הבאים:

- מנהל המחלקה ו-3 מפקחים משתמשים ברכבם הפרטי ומקבלים אחזקת רכב, בשכרם מהעירייה, מפקח אחד משתמש ברכב "ליסינג" מהעירייה;
- טלפון סלולארי המשמש גם כמצלמה לכל מפקח, מהעירייה;
- סרט מדידה לכל מפקח (למעט מפקח אחד-טופל);
- תצלום אוויר (תצ"א) מעודכן לשנת 2016.

### 5. פעילות מחלקת הפיקוח על הבנייה

לצורך אכיפת חוק התכנון והבנייה קיימת בכל מוסד תכנון מחלקת פיקוח בנייה. תחומי האחריות של מחלקת פיקוח על הבנייה, הם:

- פיקוח על הבנייה ואכיפת חוקי התכנון והבנייה;
- חקירת עבירות תכנון ובנייה, עד גיבושו הסופי של תיק החקירה. קובצי ניהול עיסוקים ותפקידים, המחייבים, המפורסמים באתר משרד הפנים (להלן: "קובץ ניהול עיסוקים") קובעים את המשימות העיקריות הנגזרות מתחומי האחריות של מפקח על הבנייה.
- הבסיס החוקי לעבודת מחלקת הפיקוח על הבנייה, פקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיתוף) נוסח חדש תשכ"ט-1969, פקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות)-1927, חוק סדר הדין הפלילי (סמכות אכיפה - מעצרים), תשנ"ו-1996.

מבדיקת הביקורת עולה, כי הפעילות העיקרית של מחלקת הפיקוח על הבנייה היא כדלקמן:

- בדיקה ואישור תכניות התארגנות אתר בנייה בשלבי רישוי ובטרם הנפקת היתרים ;
- ביקורת בנכסים ובדיקות בקשות להיתר במסגרת הליך רישוי בנייה ;
- הנפקת טופסי 4 ותעודות גמר לבנייה חדשה ;
- מניעה וטיפול בשימושים חורגים ;
- גילוי ובדיקת מבנים מסוכנים, מתן חוות דעת על מצבם והמלצות להמשך הטיפול בהם ;
- הכנת דוחות וחומר רלוונטי נוסף, במסגרת הכנת חומר חקירה להמשך טיפולה של התביעה עירונית ;
- ייצוג העירייה במסגרת תביעה והליכים משפטיים ;
- בדיקת נכסים לפני מתן אישור לטאבו ;
- בדיקת מבנים/נכסים/עסקים במסגרת טיפול בבקשת לפני מתן רישיון עסק ;
- טיפול בתלונות ופניות הציבור כולל במסגרת המוקד עירוני ;
- הכנת דיווח חודשי על בנייה שלא כדין למשרד הפנים/הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה בשם יו"ר ועדה מקומית לתכנון ובנייה.

### 5.1 היקף הפעילות

להלן נתוני היקפי פעילות מחלקת הפיקוח שנדלו מקבצים שהועברו לביקורת לשנים 2014-16 :

שנת 2016 <sup>3</sup>	שנת 2015	שנת 2014	תחום הפעילות	מס'
651	1713	2149	יציאה לשטח והפקת דוחות פיקוח במסגרת מתן אישור לטאבו	1
251	602	536	מס' טיפולים בפניות מוקד ותושבים	2
108	308	340	מס' תיקי פיקוח שנפתחו	3
6	31	39	מס' צווי הפסקת עבודה מנהליים	4

<sup>3</sup> שנת 2016 מתייחסת לחצי שנה בלבד

שנת 2016 <sup>4</sup>	שנת 2015	שנת 2014	תחום הפעילות	מס'
-	5	-	צו הפסקת עבודה שיפוטי	5
1	1	2	הפקת צו הריסה מנהלי והדבקתו	6
-	1	2	ביצוע הריסת מבנה מתוקף צו הריסה	7
14	23	23	מס' תיקי פיקוח שהועברו לתובע עירוני	8
7	8	7	כתבי אישום שהוגשו לביהמ"ש באמצעות התובע העירוני	9
39	104	95	מתן טופס 4	10
1	66	48	מתן תעודת גמר	11
21	אין נתונים	31	בדיקות לקריאת מתן רישיון עסק	12

## 5.2 מתן אישור לטאבו

סעיף 234 (א) לפקודת העיריות (נוסח חדש) קובע: "לא תירשם בפנקסי המקרקעין כל העברה של נכס, אלא אם הוצגה לפני הרשם, תעודה חתומה בידי ראש העירייה, המעידה שכל החובות המגיעים לעירייה מאת בעל הנכס ביחס לאותו נכס עד ליום מתן התעודה והנובעים מהוראות הפקודה או מדין אחר - סולקו במלואם או שאין חובות כאלה".

הוראת החקיקה נועדה לתת בידי רשויות מקומיות אמצעי אכיפה מנהליים המאפשרים הפעלת מנגנון גבייה אפקטיבי על ידי ניצול הצמתים בהם התושב נדרש לבצע העברת זכויות במרשם המקרקעין.

הוראות סטטוטוריות נוספות מעלות דרישות פירעון חוב מוניציפאלי טרם ביצוע רישומים בלשכת רישום המקרקעין (להלן - **טאבו**):

סעיף 10 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965:

"(א) לא תירשם בפנקסי מקרקעין פעולה שהיא בבחינת מימוש זכויות המקרקעין, אלא לאחר שהוצגה בפני הרשם תעודה החתומה בידי יושב ראש הוועדה המקומית או ביד מי שיסמיכו לכך, המעיד כי שולמו כל הסכומים המגיעים אותה שעה בהיטל החל על המקרקעין על פי תוספת זו, או ניתנה ערובה לתשלומן, כולו או מקצתו, הכול כנדרש על פי תוספת זו.

(ב) שר הפנים רשאי בתקנות לקבוע הוראות בדבר שילוב תעודה כאמור בסעיף קטן (א) בתעודה הניתנת מאת רשות מקומית והדרושה על פי דין אחר כתנאי לרישום עסקה במקרקעין בפנקסי המקרקעין. לצורך מתן אישור לטאבו, אגף הכנסות של העירייה מפנה את הבקשות למחלקת

<sup>4</sup> שנת 2016 מתייחסת לחצי שנה בלבד

הפיקוח על הבנייה על מנת שתבצע בדיקה במסמכים ובשטח, כדי לבדוק אם היו חריגות בנייה כדי לחייב את המבקש בארנונה ובהיטלים בהתאם.

על פי נתונים של מחלקת הפיקוח על הבנייה, מפקחי המחלקה ביצעו בדיקות והפיקו דוחות פיקוח במסגרת מתן אישור לטאבו, כדלקמן:

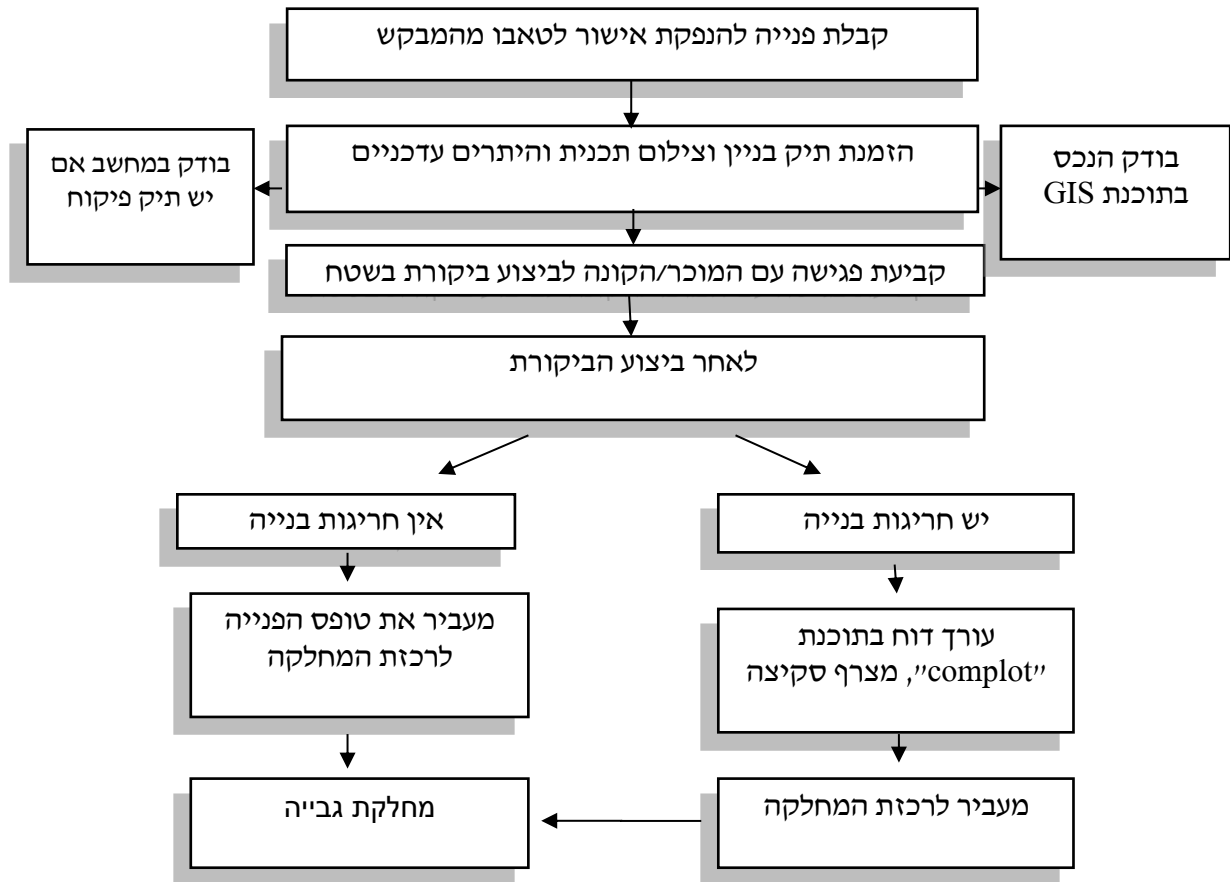
מס'	שנה	כמות אישורים לטאבו	הערות
1	2016	651	עד חודש יוני <sup>5</sup>
2	2015	1713	
3	2014	2149	

נמצא שמחלקת הפיקוח על הבנייה עוסקת בבדיקות מסמכים ויציאה לשטח ומשקיעה זמן רב על פי: "טבלת פעילות וזמן תקן", שצורפה לנוהל אישור לטאבו, אשר הופץ על ידי אגף ההכנסות לאגפי העירייה השונים המעורבים במתן אישור לטאבו, שמשקיעים 24 ימי עבודה במתן אישור לטאבו, במקרה שיש חריגה בנכס ומתוכם מחלקת הפיקוח על הבנייה משקיעה 8 ימי עבודה של מפקח במקום להשקיע את הזמן בגילוי עבירות בנייה ואכיפה וליווי תיקי בנייה. יש לציין, כי גם לגבי רישום משכנתא נדרש אישור לטאבו, כך קבע בית המשפט העליון (בג"צ 700/04 עיריית הרצליה ואח' נ' הייעוץ המשפטי לממשלה ואח'), החל מחודש פברואר 2014. יש עוד לציין, כי גם העברת נכס ללא תמורה מחייבת אישור לטאבו, והאמור לעיל, מכביד על מחלקת הפיקוח על הבנייה ומונע מהמפקחים לבצע את עבודתם העיקרית שהיא גילוי עבירות בנייה ואכיפתם וליווי תיקי בנייה.

<sup>5</sup> שנת 2016 מתייחסת לחצי שנה בלבד

### 5.2.1 תהליך מתן אישור לטאבו במחלקת הפיקוח על הבנייה

להלן, תהליך טיפול אישור לטאבו במחלקת הפיקוח על הבנייה:



### 5.2.2 בדיקה לקבלת אישורים לטאבו

לביקורת נמסר על ידי מפקח, תיק לבדיקת תהליך אישור לטאבו, ולהלן הממצאים:

נכס תיק מס' ...<sup>6</sup> ; בקשה מס'....<sup>5</sup> מתאריך 15.5.16

בעל הנכס הגיש בקשה לקבלת אישור לטאבו למחלקת הגבייה באגף הכנסות העירייה, ביום 15.5.16. הבקשה הגיעה למחלקת הפיקוח על הבנייה, ביום 11.9.16 על טופס ידני וממוחשב חתום על ידי בעל הנכס.

לבקשה צורפו המסמכים הבאים:

- העתק רישום מפנקס הזכויות;
- הסכם מכירה מיום 22.3.16;

<sup>6</sup> הפרטים המלאים נמצאים בניירות העבודה של הביקורת

- תעודה על תשלום חובות לעירייה (אישור לטאבו) שהחובות שולמו עד 30.11.16 ;
- 11.9.16 הגיע טופס הבקשה למחלקת הפיקוח על הבנייה ;
- 15.9.16 מפקח בנייה ערך "דוח על ביקורת במקום" ;
- 19.9.16 הפיקו תדפיס פרטי פיקוח.

נמצא, כי ב-"דוח על ביקורת במקום" של המפקח (ללא תאריך וללא שם המפקח) נרשם, כי קיימות 2 חריגות בנייה, כדלקמן :

- קירווי פרגולה בשטח 18 מ"ר ;
  - סגירת מרפסת פתוחה בקומה א' בשטח 4 מ"ר, ברעפים.
- בתדפיס תיק פיקוח מס'...<sup>7</sup> שהופק בתאריך 19.9.16 נמצא, כי נפתח תיק פיקוח לנכס בתאריך : 14.2.07 ומביקור המפקח בשטח בתאריך 19.2.07 נתגלו עבירות בנייה כלהלן :

- בניית פרגולה עץ מקורה בשטח 18 מ"ר ;
  - סגירת מרפסת פתוחה בקומה א' בשטח של 4 מ"ר.
  - בניית מבנה עץ בשטח של כ- 5 מ"ר, בחצר הבית.
- כמו כן, נמצא מכתב התראה מתאריך : 14.2.05, המורה לבעל הנכס להרוס את הבנייה הבלתי חוקית ולהחזיר לאלתר את המצב לקדמותו. במכתב התראה סומן ליד בניית מבנה עץ " הוסר".

### **5.2.3 ממצאים**

ממצאי הבדיקה העלו, כי לאחר מכתב התראה מתאריך : 14.2.07, לא ננקטו אמצעים נוספים נגד בעל הנכס, מעבר למכתב התראה, כגון : צו הפסקה מנהלי, צו הריסה וכתב אישום.

נמצא, כי העבירה נמשכה מעל ל-9 שנים ולא ננקטו הליכי אכיפה כלשהם בניגוד לסעיף 239 ו-208 לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965 והתקנות שהותקנו על פיו.

כמו כן, נמצא כי אין הקפדה על מילוי "דוח על ביקורת במקום", לא נרשם שם המפקח, תאריך הביקורת, גוש חלקה ואין חתימה של מפקח.

<sup>7</sup> הפרטים המלאים נמצאים בניירות העבודה של הביקורת

### **תגובת מנהל מחלקת הפיקוח על הבנייה:**

"מדובר בתיק פיקוח שנוצר מביקורת בעקבות בקשת קבלת אישור לטאבו. כבר בשנת 2007 היה מדובר על התיישנות הבניה (לא גדולה בהיקפה) ובשל כך לא ברת אכיפה, וכאשר בשנת 2016 פנה הבעלים בבקשה חוזרת לקבל אישור לטאבו, דוח ביקורת ציין אותן העובדות משנת 2007.

מקום לציין שלאחרונה מתקיימים מפגשים שבועיים קבועים עם התובע העירוני בהם מתקבלות החלטות על המשך טיפול בדוחות פיקוח שנוצרו בשבוע קודם לפגישה. גם דוחות טאבו כלולות בהחלטות."

#### **5.2.4 המלצות הביקורת**

הביקורת ממליצה לקיים את הוראות החוק ותהליכי עבירה שנקבעו על ידי מחלקת הפיקוח על הבנייה ולטפל בעבירות בנייה בזמן סביר לפני התיישנותם. הביקורת ממליצה להקפיד על מילוי: "דוח על ביקורת במקום" כנדרש מהסעיפים שרשומים בדוח. ראוי לציין שהדוח משמש ראייה משפטית כאשר מוגש כתב אישום.

הביקורת ממליצה לעירייה לבחון אפשרות של העברת בדיקות למתן אישורים לטאבו לחברות פרטיות ובכך, יתפנה זמנם של המפקחים לנושאים עליהם מופקדים, פיקוח על הבנייה ואכיפה וליווי תיקי בנייה.

### **תגובת סגנית מנהלת האגף**

נושא בדיקות מתן היתרים לטאבו והעברתו לבדיקה חיצונית נמצא בבחינה של אגף הכנסות העירייה.

#### **5.3 הטיפול בעבירות בנייה המתקבלות מהמוקד העירוני**

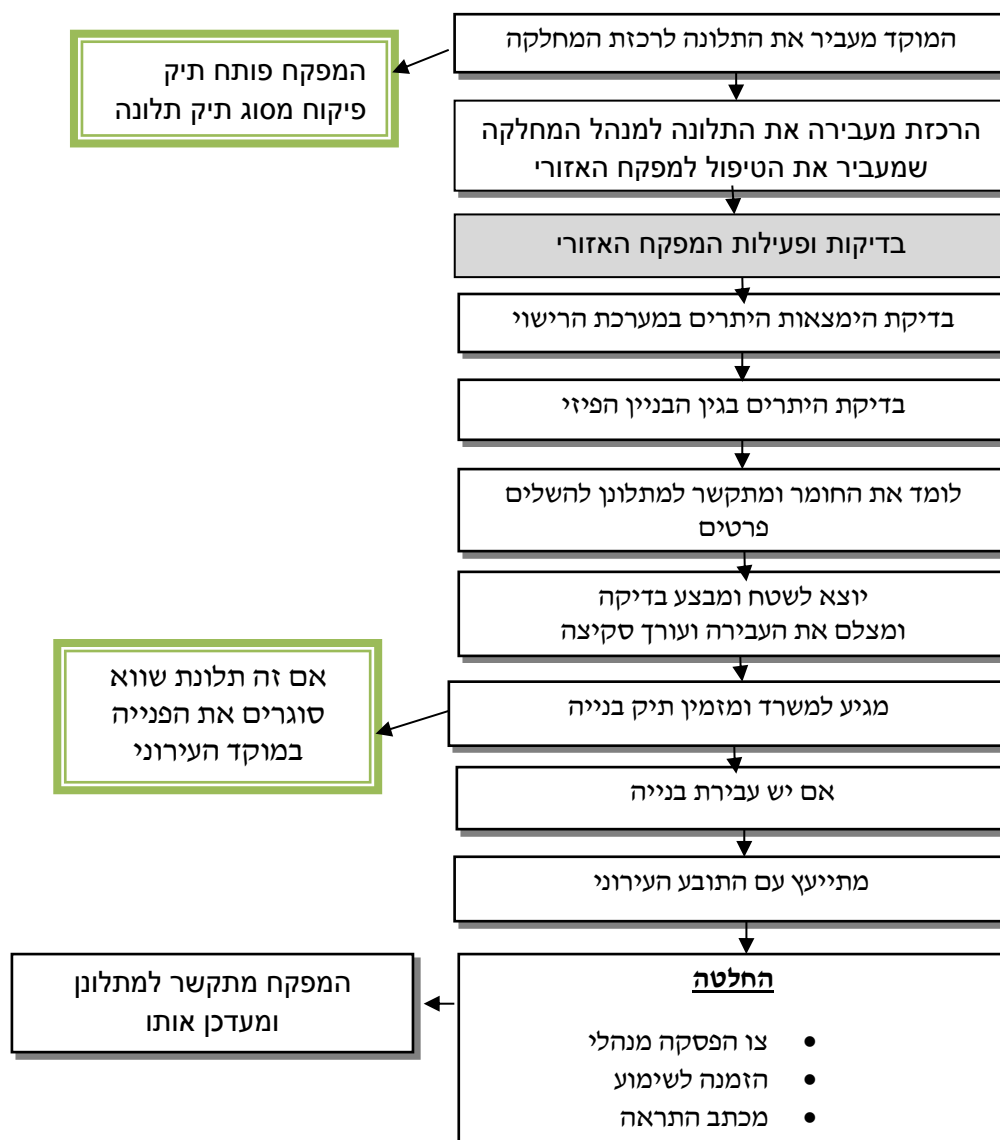
ממצאי הבדיקה העלו, כי המוקד העירוני מעביר רשימת תלונות שמקבל מהתושבים לטיפול בתחום עבירות בנייה לרכזת מחלקת הפיקוח על הבנייה למחשב מחלקת הפיקוח על הבנייה. הרכזת מעבירה את פרטי התלונה למנהל מחלקת הפיקוח על הבנייה, מנהל המחלקה, מעביר את הטיפול למפקח האזורי.

מבדיקת הדוחות של המוקד העירוני המועברים למחלקת הפיקוח על הבנייה עולה, כי המוקד העביר למחלקת הפיקוח על הבנייה בשנים 2014 עד 31.06.2016 תלונות כמפורט להלן:

מס' מש' 1	שנה	מספר תלונות	הערות
1	2016	251	עד 30.06.2016 <sup>8</sup>
2	2015	602	
3	2014	536	

### 5.3.1 תרשים תהליכי עבודה וטיפול בתלונה על עבירת בנייה

להלן תרשים תהליכי עבודה וטיפול בעבירות בנייה במחלקת הפיקוח על הבנייה:



<sup>8</sup> שנת 2016 מתייחסת לחצי שנה בלבד

ממצאי הבדיקה העלו, כי על פי תהליכי עבודה בטיפול בתלונות מוקד נמצא, כי התלונות מועברות מהמוקד העירוני לרכזת, אשר מעבירה אותן למנהל המחלקה ולאחר עיונו בתלונות, הוא מעביר אותן למפקחי האזור, מצב שמאריך את פרק הזמן עד לטיפול.

### **5.3.2 המלצות הביקורת**

הביקורת ממליצה למנהל מחלקת הפיקוח על הבנייה, לפעול שהתלונות מהמוקד העירוני יועברו ישירות לטיפולם של המפקחים האזוריים מהרכזת ובכך, לחסוך זמן ולמנוע ריכוזיות בעבודה, שלא לצורך. מנהל מחלקת הפיקוח על הבנייה, יכול תמיד לצפות בטיפול שנעשה על ידי המפקחים בטיפול בתלונה, בדוחות המוקד העירוני ובמערכת "Complot".

**תגובת מנהל מחלקת פיקוח על הבנייה** - קיצרנו את זמני העברת התלונות, יחד עם זאת ראוי כי התלונות יעברו דרכי לשם פיקוח והסללה של התלונה - **טופל**.

### **5.3.3 בדיקה מדגמית של תיקי פיקוח**

הביקורת ערכה בדיקות מדגמיות בנושא תהליכי עבודה בתיקי פיקוח שנפתחו בעקבות פניות מהמוקד העירוני, ולהלן הממצאים:

### **5.3.4 תיק פיקוח מס'...<sup>9</sup> מתאריך 8.5.16**

על פי פניית מוקד מס'...<sup>8</sup> מיום: 8.5.16, אלמוני דיווח שברח' --- מתבצעת עבירת בנייה ולהלן תהליך הטיפול:

8.5.16 - יצא מפקח לשטח וערך "דוח על ביקורת במקום" ומצא שמתקיימות עבירות בנייה. המפקח קבע בדוח שיש להוציא צו הפסקה מנהלי;

8.5.16 - המפקח על הבנייה הוציא צו הפסקה מנהלי;

9.5.16 - המפקח על הבנייה מסר בשעה 08:45 לדיירת צו הפסקה מנהלי חתום על ידי מהנדסת העיר;

16.5.16 - המפקח ערך "דוח על הביקורת במקום", המפקח ציין בדוח, כי קיימת הפרת צו הפסקה מנהלי שניתן בתאריך 9.5.16 ושעבירות הבנייה, שהם 7 במספר נמשכות;

17.5.16 - המפקח כתב בדוח שהוא קבע לערוך שימוע לבעלי הנכס.

<sup>9</sup> הפרטים המלאים נמצאים בניירות העבודה של הביקורת

**ממצאים**

נמצא, כי המפקח פעל על פי "תרשים תהליכי עבודה וטיפול בתלונה על עבירות בנייה", הביקורת מעירה, כי באישור קבלת צו, לא הושלמו פרטי מנהל הצו, ת.ז, יום ושעת קבלה.

לא נמצאו בתיק הפיקוח הזמנה לשימוע ועדות לביצוע השימוע והכנת תיק חקירה והגשתו לתובע העירוני, למרות שעברו מעל 3 חודשים וחצי, מאז שנערך דוח ביקורת מפקח (17.5.16) ובו החליט המפקח שהצו שניתן בתאריך: 8.5.16 הופר. הביקורת מעירה שצו הפסקה מנהלי פג תוקפו לאחר 30 ימים אם לא אושר על ידי בית משפט כצו שיפוטי.

**תגובת מנהל מחלקת הפיקוח על הבנייה:**

"לעת עריכת הביקורת לא הושלמו כל ההליכים. הפקח כן העביר חומר חקירה לתובע עירוני לצורך הכנת בקשה לקבלת צו הפסקת בניה שיפוטי. התובע החליט להגיש כתב אישום לבית משפט. לאחר הגשת כתב אישום, הנאשמים הזדרזו ודאגו לבטל חריגות ולהחזיר מצב לקדמותו. לשינויים קלים מבוקשים הזדרזו להגיש בקשה להיתר. כאמור, לעת הביקורת, הליך הפיקוח היה בעיצומו ונמשך והסתיים בהתאם לנהלים."

**המלצות הביקורת**

הביקורת ממליצה לפיקוח על הבנייה ולתביעה העירונית לאשר את צווי ההפסקה המנהליים לצווים שיפוטניים, לפני תום 30 יום מתאריך הוצאתם ובכך תוקפם של הצווים יהיה לזמן בלתי מוגבל עד שבית המשפט יחליט אחרת.

**תגובת מנהל מחלקת הפיקוח על הבנייה:**

"מקובל. כל צו "בדק לגופו של עניין ובמידת הצורך, יועבר לסטאטוס צו שיפוטי."

הביקורת ממליצה להקפיד על מילוי כל הפרטים בצו הפסקה מנהלי, שכן הצו משמש כראייה בבית משפט- **מבוצע.**

הביקורת ממליצה למחלקת הפיקוח על הבנייה לפעול לעריכת שימוע מייד עם גילוי עבירת הבנייה ולפעול בכל האמצעים העומדים לרשותה על מנת להגיש כתב אישום- **מבוצע.**

**5.4 בדיקת לפני מתן/חידוש רישיון עסק**

בחוק רישוי עסקים-התשכ"ח 1968, נקבעו הסדרים לרישוי עסקים טעוני רישוי ופיקוח על ניהולם, בהתאם לדרישות החוק והתקנות שהותקנו על פיו.

מטרות הרישוי הן, בן היתר: הבטחת איכות נאותה של הסביבה לרבות קיום תנאי תברואה נאותה, מניעת מפגעים ומטרדים, קיום הדיונים הנוגעים לתכנון ובנייה, כבאות ועוד.

הפיקוח על הבנייה אמור לבדוק: אם קוימו הוראות דיני התכנון והבנייה במבנה העסק שלגביו מבוקש הרישיון, אם השימושים המבוקשים מותרים על פי היתר בנייה תקף, אם הוא תואם את תכנית הבנייה החלה על אותו אזור. בנוסף, עליו לבדוק את תסריט מבנה העסק, הכולל, בין היתר פרטים הדרושים לקביעת התאמת המבנה לסוג העסק. אישור הפיקוח על הבנייה, מהווה אפוא נדבך חשוב בתהליך הרישוי.

ממצאי הבדיקה העלו, כי מחלקת הפיקוח על הבנייה טיפלה באישורים לקראת מתן רישיון עסק, כמפורט להלן:

מס'	שנה	כמות הבדיקות לרישיון עסק	הערות
1	2016	67	עד חודש יוני <sup>10</sup>
2	2015	-	לא נמסרו לביקורת נתונים
3	2014	31	

#### **5.4.1 המלצות הביקורת**

הביקורת ממליצה להכין נוהל לבדיקת נכס לקראת קבלת רישיון עסק, שעל פיו יפעל מפקח על הבנייה, בדומה לנוהל אישור לטאבו- **מבוצע**.

#### **5.5 תיקי פיקוח על בנייה חדשה ותוספות בנייה**

כאשר מסתיים תהליך הרישוי בבנייה חדשה או תוספת בנייה, מחלקת רישוי ובנייה מעבירה למחלקת הפיקוח על הבנייה את התיק וגרמושקה להמשך הטיפול במחלקת הפיקוח על הבנייה.

על פי הנתונים שנמסרו לביקורת על ידי מנהל מחלקת פיקוח על הבנייה, המחלקה פתחה תיקי פיקוח כמפורט להלן:

<sup>10</sup> שנת 2016 מתייחסת לחצי שנה בלבד

מס' /	שנה	מספר תיקי פיקוח שנפתחו	הערות
1	2016	108	עד סוף חודש יוני <sup>11</sup>
2	2015	308	
3	2014	340	

### 5.5.1 תהליכי עבודה עיקריים בטיפול בפתחת תיק בנייה

להלן תהליכי עבודות מפקח בנייה בטיפול בתיק בנייה:



### 5.5.2 תוספות בנייה

לתוספות בנייה מתבצע אותו תהליך, למעט טופס 4. בעל ההיתר נדרש להגיש ערבות בנקאית עד לבדיקת המפקח בסיום הבנייה.

### 5.5.3 בדיקת תיקים אקראית

<sup>11</sup> שנת 2016 מתייחסת לחצי שנה בלבד

הביקורת ביצעה בדיקה ב-5 תיקי פיקוח, שנבחרו על ידה, באופן אקראי, ונמסרו לה על ידי מנהל מחלקת פיקוח על הבנייה, לשם בדיקת תקינות הליך העבודה, כפי שצויין, בתרשים לעיל:

- תיק מס'...<sup>12</sup> (פרטי)
- תיק מס'...<sup>13</sup> (פרטי)
- תיק מס'...<sup>12</sup> (קבלן)
- תיק מס'...<sup>12</sup> (קבלן)
- תיק מס'...<sup>12</sup> (קבלן)

**תקין - לביקורת אין הערות.**

### **6. מדיניות אכיפה של הוועדה לתכנון ובנייה**

התובע העירוני מסר לביקורת "נוהל מימוש מדיניות האכיפה" בנושא תכנון ובנייה. הנוהל הוכן בתאריך 18.9.14 על ידי צוות שמנה את: מהנדס הוועדה, התובע העירוני ומנהל מחלקת פיקוח על הבנייה.

הנוהל נכתב בסיוע חברת "גיון ברייס". בין היתר, הנוהל קבע את הנושאים הבאים:

- נוהל גיבוש מדיניות האכיפה בוועדה לתכנון ובנייה;
  - נוהל מימוש מדיניות האכיפה בוועדה לתכנון ובנייה בנושא סדר עדיפות של פעילות מחלקת הפיקוח על הבנייה בהיבט 2 קטגוריות, כדלקמן:
- 6.1 סדרי העדיפויות באכיפה:**

- בנייה ו/או שימוש חורג בשטח חקלאי/פתוח;
- בנייה/פגיעה במבנה המוגדר לשימור בנייה ו/או שימוש שלא כדין בשטח שייעודו "ציבורי";
- חסימה או פגיעה בגישה לשטחים המיועדים לשימוש ציבורי;
- הפרת צווים מנהליים ושיפוטיים;
- הוספת קומה (בכל מפלס).

<sup>12</sup> הפרטים המלאים נמצאים בניירות העבודה של הביקורת

<sup>13</sup> הפרטים המלאים נמצאים בניירות העבודה של הביקורת

- בניית בית מגורים רק באזור מגורים ;  
בנייה לא חוקית של מבנה תעשייה/מסחר ;  
שימוש חורג במבנה מגורים (המהווה מטרד משמעותי ליחיד או רבים).
- שימוש חורג במבנה תעשייתי (בדגש של הפיכתו למגורים) ;  
שימוש חורג וסגירת חנייה (לצורך מגורים/מחסן).
- שימוש במבנה שנבנה ללא היתר (בדגש אם המשתמש הוא הבונה והבנייה  
האסורה בוצעה במהלך 5 שנים אחורה) ; הוספת חדר ; סגירת מרפסת  
בבית משותף.

## 6.2 עבירות שככלל - אין לציבור עניין באכיפתם

- גדרות חדשות (למעט הפונות למגרשים בייעוד ציבורי) ;  
קירוי פרגולות בחומרי בנייה קלה ;  
מנועי מזגנים + צנרת (בבנייה ישנה או בבנייה חדשה כשאין פגיעה  
עיצובית או מטרד) ;  
סוככים/מרקיזות (קבועה/מתקפלת).
- הגבהת גדר הקיימת בהיתר - באמצעות חומרים קלים (אלא אם כן זה  
מהווה פגיעה משמעותית בחזות העיר) ;  
שילוט (בסמכות חוק עזר שילוט) ;  
שערי חניה מתרוממים/גלילה/עמודים מתקפלים (אלא אם בוצעו בשטח  
ציבורי או מהווים חסימה ו/או מפגע תעבורתי/בטיחותי).
- דודי שמש ;  
אנטנות למיניהן מלבד מתקני שידור וקליטה סלולארית ;  
ריצופים ודקים בשטח פרטי בבניית קרקע/דירות גן ;  
מחסן קנוי (לא בנוי) שאינם מחוברים לקרקע ;  
בריכות פלסטיק/פיברגלס ללא מערכות אינסטלציה, מעל הקרקע  
בחצרות ;  
עמודים לצורך גינון/צמחייה/חבלי כביסה ;  
גן ילדים-עד 10 ילדים (ושאינו מהווה מטרד משמעותי).

**ממצאים**

לא הוצג לביקורת פרוטוקול המעיד שהתקיים דיון בוועדה לתכנון ובנייה בנושא מדינית האכיפה.

**תגובת התובע העירוני:**

"מסמך מדיניות האכיפה גובש עם נציגת משרד הפנים ומהנדס העיר והתובע העירוני. לא נקבעו בהוראות הדין כי יש להביא את המסמך לאישור הוועדה המקומית."

**תגובת סגנית מנהלת האגף**

מדיניות האכיפה הובאה לעיון מהנדסת העיר עם כניסתה לתפקיד וכחלק מהליך הסמכת הוועדה אשר כלל העברת המסמכים הדרושים לגופים, האמונים על כך.

**המלצות הביקורת**

הביקורת ממליצה לקיים דיון בנוהל, בוועדה לתכנון ובנייה ולאשר את הנוהל בוועדה לתכנון ובנייה, כנדרש.

**7. הפיקוח על הבנייה**

סעיף 27 לחוק התכנון והבנייה קובע כי: "מתפקידה של הוועדה המקומית ושל כל רשות מקומית במרחב תכנון הכולל תחום של יותר מרשות מקומית אחת להבטיח את קיומן של הוראות חוק זה וכל תקנה על פיו!"

חוק התכנון והבנייה והתקנות שהותקנו מכוחו נועדו להבטיח את פיקוח הרשויות על הבנייה ואיכותה ועל התאמתה לדרישות החוק, התקנות והתקנים. בחוק ובתקנות, שנקבעו מכוחו, יש הוראות בדבר מניעתן והפסקתן של חריגות בנייה הפוגעות בציבור או בפרט והעמדתם לדין של מפרי חוק. לצורך, יישומן של סמכויות האכיפה שהוקנו לוועדות המקומיות בפרק י' לחוק, על הרשויות המקומיות ועל הוועדות המקומיות לקיים פיקוח במרחב התכנון המקומי ובאמצעותו לאתר בנייה ושימוש בלתי חוקיים במקרקעין ולבדוק אם מקבלי ההיתר השתמשו בו לפי תנאיו.

פיקוח סדור ושיטתי המתבצע לפי התחלת הבנייה, במהלכה ובסיומה מסייע לגלות עבירות בנייה בעוד מועד ולנקוט צעדים למניעתן ולהפסקתן. הפיקוח מתבצע באמצעות מעקב אחר מסמכים שמתקבלים מהגופים המעורבים בבנייה, החייבים על פי החוק, לדווח על כל שלביה ובאמצעות ביקורת על ידי מפקחים שמסיירים בכל מרחב התכנון של הרשות המקומית ובייחוד באתרי הבנייה.

## **7.1 הפיקוח לפני תחילת הבנייה**

### **7.1.1 מינוי אחראי לביקורת הביצוע**

בתוספת השנייה לתקנות נקבע, כי לא יוחל בבנייה, אלא לאחר שבעל היתר הבנייה מינה אחראי לביקורת הביצוע (להלן: אחראי לביקורת). על פי התקנות, האחראי לביקורת ימסור לוועדה הצהרה בחתימתו, כי הוא מסכים לקבל על עצמו את האחריות לביקורת הביצוע בתחום שייעד לו מגיש הבקשה להיתר וכי יש לו הכישורים המקצועיים לערוך את הביקורת, כהלכה.

### **7.1.2 ממצאים**

הבדיקה העלתה, כי מחלקת הפיקוח על הבנייה, דורשת מינוי אחראי לביקורת ביצוע, על פי התקנות ומקבלת טופס מינוי חתום על ידי בעל ההיתר עם חתימת האחראי לביקורת הביצוע.

**תקין - לביקורת אין הערות.**

### **7.1.3 התקשרות עם מעבדה מאושרת**

בתוספת השנייה לתקנות נקבע, כי: "לא יתחילו בעבודת בנייה שעליה ניתן היתר ולא ימשיכו בה אלא אם כן נתקיימו כל אלה: ...קיימת התקשרות חוזית בין מבקש ההיתר לבין מעבדה מאושרת לביצוען של הבדיקות המתחייבות בתקנות אלא, ובדיקות נוספות שיידרשו על ידי הוועדה המקומית אשר יבטיחו עמידה בתקן מבקש ההיתר והמעבדה המאושרת יודיעו לוועדה המקומית על קיומה של התקשרות כאמור."

### **7.1.4 ממצאים**

הבדיקה העלתה, כי מחלקת הפיקוח על הבנייה דורשת התקשרות עם מעבדה בשלבי הבנייה וקיומה של התקשרות חוזית עם מעבדות מאושרות לביצוע של הבדיקות המתחייבות.

**תקין - לביקורת אין הערות.**

### **7.1.5 הודעה על התחלת בנייה**

בתוספת השנייה לתקנות נקבע, כי יש להודיע מראש לוועדה המקומית על התחלת הבנייה ועל מועדה. עוד נקבע, כי כל עוד לא ניתנה הודעה כאמור, רואים את עבודות הבנייה כאילו בוצעו שלא בהתאם לתנאי ההיתר, אפילו אם בוצעו על פי שאר תנאי ההיתר.

**7.1.6 ממצאים**

מחלקת הפיקוח דורשת מהבונים לקבל הודעה מראש על התחלת הבנייה, ומבצעת פיקוח בזמן הבנייה.

**תקין - לביקורת אין הערות.**

**7.2 הפיקוח במהלך הבנייה****7.2.1 דיווח האחראים לביקורת הביצוע**

בתוספת השנייה לתקנות נקבע, כי האחראים לביקורת לסוגיהם יעשו ביקורת לפחות בגמר שלבים אלה:

(א) סימון קווי הבניין.

(ב) גמר הקמת היסודות.

(ג) גמר הקמת השלד.

(ד) גמר הבנייה.

בתקנות נקבע, כי מהנדס הוועדה המקומית רשאי לדרוש מהאחראי לביקורת לעשות ביקורת בשלבים או במועדים נוספים באמצעות הודעה בכתב שתימסר לאחראי לביקורת ולבעל ההיתר, ובלבד שתינתן לבעל ההיתר מבעוד מועד הזדמנות נאותה להציג את טענותיו בנושא.

עוד נקבע, כי האחראים לביקורת ידווחו לוועדה המקומית, כל אחד בתחומו, על מועד הביקורת ועל ממצאיה, לא יאוחר מ-6 ימים לאחר מועד ביצועה. בדיווח הם יפרטו בין השאר את השלב שאליו הגיעו עבודות הבנייה מכוח ההיתר בשעת הביקורת ואת מועד הגמר של אותו שלב. כמו כן, יצרפו לדיווחיהם תעודה המעידה שעבודות הבנייה בוצעו בהתאם לתנאי ההיתר, לחוק ולתקנות שהותקנו על פיו.

עוד נקבע, כי אם המדווח אחראי בין היתר להתאמת הבנייה לתכניות, כהגדרתן בחוק, הוא יציין בתעודה גם אם העבודות בוצעו בהתאם לתכניות אלה, ואם לאו, יציין בתעודה אילו חריגות נמצאו. עוד נקבע, כי כל עוד האחראי לביקורת הביצוע, לא הגיש לוועדה המקומית דיווח במועד או בשלב שנקבע בתקנות או על פיהן, תיחשב הבנייה שבוצעה לאחר מכן, כעבודה שלא בהתאם לתנאי ההיתר, אפילו אם בוצעה לפי שאר תנאי ההיתר.

**7.2.2 ממצאים**

הבדיקה העלתה, כי מחלקת הפיקוח על הבנייה דורשת מהאחראים שיעשו ביקורת בשלבים השונים של הבנייה. בתיקים שבדקה הביקורת נמצא כי קיבלו טופסי 4 ונמצאו הדיווחים הנדרשים.

**תקין - לביקורת אין הערות.**

**7.2.3 אישורי המודדים**

בתוספת השנייה לתקנות נקבע, כי "לא תבוצע יציקת היסודות של הבניין שעל בנייתו ניתן היתר, אלא אם כן נמצא בידי מנהל העבודה באתר אישור בכתב של מודד מוסמך שמקום החפירות הנועדות ליציקת היסודות מתאים למיקום הבניין כפי שאושר בהיתר." עוד נקבע, 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 הבניין כפי שנקבע בהיתר."

**7.2.4 ממצאים**

מחלקת הפיקוח על הבנייה דורשת אישורי מודדים בכתב בשלבי הבנייה בעת החפירות. האישורים מצורפים לתיק הפיקוח, בתיקים שבדקה הביקורת נמצא כי קיבלו טופסי 4 ונמצאו הדיווחים הנדרשים.

**תקין - לביקורת אין הערות.**

**7.2.5 בדיקת איכות הבנייה**

הוראות הדין הנוגעות לאיכות הבנייה נועדו בין היתר להבטיח איכות חיים נאותה למשתמשים במבנים ולהקנות למבנים בטיחות, אורך חיים ויציבות. בתוספת השנייה לתקנות נקבע, כי לא ייבנה שלד, כולו או מקצתו, מחומרים שאינם בהתאם לתקן. עוד נקבע, כי אם נבנה חלק כלשהו מהשלד מחומרים שאינם תואמים לתקן או על פי שיטת בנייה שאינה מתיישבת עם הוראות הדין, הוא ייהרס או יתוקן.

עוד נקבע בתוספת השנייה לתקנות, כי מעבדה מאושרת תבדוק דוגמאות מחומרי הבנייה וממוצרי הבנייה של השלד, תקבע את איכותם וכן, תקבע אם הם עומדים בדרישות התקנים. כן נקבע, כי אם בבדיקת המעבדה יימצא שחומר אינו תואם לתקן, המעבדה המאושרת תודיע על כך, לאלתר, לוועדה המקומית. בתוספת השנייה לתקנות, גם נקבעו, הוראות בדבר איטום בניין נגד טחב ולחות, ובכלל זה נקבע, כי עורך הבקשה או האחראי לביקורת ייקבע את טיב החומרים

המתאימים ואת שיטת האיטום. עוד נקבע, כי חומרי הבנייה והמליטה לבניית קיר יהיו בהתאם לתקן, וכי בידודם התרמי של האלמנטים של המעטפת בבניינים למיניהם יתוכנן ויבוצע בהתאם לתקן הישראלי הנקוב בתוספת זו.

### **7.2.6 ממצאים**

מחלקת הפיקוח על הבנייה דורשת מסמכים של בדיקות מעבדה מאושרות על חומרי הבנייה ומוצרי הבנייה של השלד. בתיקים שבדקה הביקורת נמצא כי קיבלו טופסי 4 ונמצאו הדיווחים הנדרשים.

**תקין - לביקורת אין הערות.**

### **7.3 הפיקוח בגמר הבנייה**

#### **7.3.1 חיבור מבנים לחשמל**

סעיף 157 א' לחוק קובע, כי לא יחוברו מבנים לרשת החשמל אלא לאחר שהמבקש להתחבר לרשת החשמל המציא אישור לכך (טופס 4) מהרשות המאשרת. רשות מאשרת רשאית לתת אישור לפי סעיף זה אם שוכנעה כי המבנה שבו עוסקת הבקשה נבנה בהתאם להיתר הבנייה.

ממצאי הבדיקה העלו, כי מחלקת הפיקוח על הבנייה הפיקה טופסי 4. להלן כמות טופסי 4, שהונפקו על ידי מחלקת הפיקוח על הבנייה בשנים 2014-2016:

מס' סידורי	שנה	מספר טופסי 4 שהופקו
1	2016 (עד חודש יוני)	39
2	2015	104
3	2014	95

#### **7.3.2 בדיקה אקראית של 5 תיקים שקיבלו טופס 4**

הביקורת ביצעה בדיקה בחמישה תיקים שקיבלו טופס 4 ולהלן הממצאים:

- **תיק מס' 14... (פרטי)**

מועד ההיתר - 19.5.14;

מועד הנפקת טופס 4 - 20.5.15;

אין פרטי המפקח על טופס רשימת טפסים לקבלת טופס 4;

אין פרטי המפקח על טופס שחרור ערבות;

קיימת הקפדה לא לאשר טופס 4 עד שיושלמו הטפסים.

<sup>14</sup> הפרטים המלאים נמצאים בניירות העבודה של הביקורת

• **תיק מס'...<sup>15</sup> (פרטי)**

מועד ההיתר - 19.9.09 ;

מועד הנפקת טופס 4 - 28.10.14 ;

אין פרטי המפקח על טופס רשימת טפסים לקבלת טופס 4 ;

ברשימת מסמכים לטופס 4 נרשם שאין אישור כיבוי אש. בתיק נמצא אישור כיבוי אש ;

לא נמצא תיעוד על ביקורי המפקח בשטח, למעט ביקור לפני הנפקת טופס 4.

• **תיק מס'...<sup>16</sup> (קבלן)**

מועד ההיתר - 25.3.14 ;

מועד הנפקת טופס 4 - 4.3.16 ;

נמצא מכתב התחייבות של הקבלן להשלים תיקונים ;

לא נמצא פרוטוקול סיור בשטח של המפקח, לפני שחרור הערבות בסך ₪ 50,000 בתמורה להנפקת טופס 4 ;

לא נמצא תיעוד על ביקורי המפקח בשטח, למעט ביקור לפני הנפקת טופס 4.

• **תיק מס'...<sup>17</sup> (קבלן)**

מועד ההיתר - 25.4.13 ;

מועד הנפקת טופס 4 - 3.8.14 ;

נמצא פרוטוקול סיור שטח של המפקח, לפני הנפקת טופס 4 בתמורה לערבות של 10,000 ₪ להשלמת הבנייה ;

• **תיק מס'...<sup>18</sup> (קבלן)**

מועד ההיתר - 6.1.2015 ;

מועד הנפקת טופס 4 - 8.7.2016 ;

**נמצא כי נדרשו והתקבלו אישורים גם של יועץ בטיחות וגם של מורשה נגישות.**

**7.3.3 ממצאים**

בעיקרון מחלקת הפיקוח על הבנייה מקפידה להנפיק טופסי 4 לאחר שקיבלה לידיה את רשימת הטפסים לאישור מתן טופס 4. על פי הקבוע בחוק התכנון

<sup>15</sup> הפרטים המלאים נמצאים בניירות העבודה של הביקורת

<sup>16</sup> הפרטים המלאים נמצאים בניירות העבודה של הביקורת

<sup>17</sup> הפרטים המלאים נמצאים בניירות העבודה של הביקורת

<sup>18</sup> הפרטים המלאים נמצאים בניירות העבודה של הביקורת

והבניה ובתקנותיו, ניתן, בעבודות מסוימות, לקבל טופס 4 לאחר קבלת התחייבות וערבות בנקאית מצד הבונה.

מהבדיקה עולה, כי מחלקת הפיקוח על הבנייה מקפידה על קיומו של סיור בשטח, בנוכחות בעל ההיתר. בנוסף, נמצא כי מבוצע רישום של ההשלמות הנדרשות, בתמורה להתחייבות ולערבות בנקאית, לפני מתן טופס 4.

בבדיקת תיקי הפיקוח נמצא, כי בחלקם אין תיעוד על ביקורי המפקחים בשטח בתיקי הפיקוח בשלבי הבנייה השונים, כנדרש בתקנות.

#### **7.3.4 המלצות הביקורת**

**הביקורת ממליצה למחלקת הפיקוח על הבנייה, לתעד את כל ביקורי המפקחים בשטח, בתיקי הפיקוח בשלבים השונים הנדרשים מסעיף י' לתקנות התכנון והבנייה-מטופל.**

#### **7.3.5 תעודת גמר**

לפי סעיף 21 לתקנות, לבקשת בעל ההיתר, יוציא לו מהנדס הוועדה המקומית תעודה המעידה כי כל הבנייה בוצעה בהתאם להיתר ולתנאיו (להלן: תעודת גמר). על בעל ההיתר, להגיש למהנדס, בקשה לתעודת גמר לבניין, אלא לאחר שהמתכנן של שלד הבניין מסר למהנדס הודעה בכתב ולפיה הוכנה תכנית קונסטרוקציה מעודכנת והיא נמצאת במשמורתו, במקום שיפורט בהודעה. כמו 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". עוד קובע הסעיף האמור, כי אם לא קיבל בעל ההיתר תעודת גמר הוא עבר על התקנות.

ממצאי הבדיקה העלו, כי מחלקת הפיקוח על הבנייה הנפיקה תעודות גמר. להלן, כמות תעודות גמר, שהונפקו בשנים 2014-2016:

מס' סידורי	שנה	מספר תעודות גמר שהונפקו
1	2016 (עד חודש יוני)	1
2	2015	66
3	2014	48

**7.3.6 ממצאים**

בבדיקת מדגמית של תיקי פיקוח שקיבלו טופסי 4 נמצא, כי בעלי ההיתר מגישים בקשה לקבלת תעודת גמר בעת הבקשה לקבלת טופס 4. תעודת גמר מונפקת למבקש על ידי המפקח לאחר שעמד בדרישות.

נמצא כי מספר הנפקות תעודות גמר בנייה קטן עד זניח וכי אין הלימה בהשוואה לטופס 4.

**המלצות**

**על מחלקת פיקוח על הבנייה, לפעול ליישום ההנחיה בדבר מתן תעודת גמר כמתחייב בחוק.**

**תגובת סגנית מנהלת האגף**

מקבלים את הערות הביקורת – הנושא יטופל.

**8. האכיפה**

בפרק יי לחוק התכנון והבנייה נמנו עבירות בנייה, העונשים והאמצעים למניעתן ולהפסקתן. עם אמצעים אלה נמנים אמצעים מנהליים ושיפוטיים, בהם צווי הפסקת עבודה מנהליים, צווי הפסקת עבודה שיפוטיים, צווי הריסה מנהליים, צווי הריסה על פי פסק דין של בית משפט וכן קנסות וחיוב בתשלום כפל שווי. הסמכות ליתן צו הפסקת עבודה מנהלי, נתונה בין השאר בידי יו"ר הוועדה המקומית ויו"ר ועדת המשנה לתכנון ולבנייה. הסמכות ליתן צו הריסה מנהלי מסורה ליו"ר הוועדה המקומית בלבד. הסמכויות השיפוטיות מסורות בידי בית המשפט המוסמך.

**תגובת סגנית מנהלת האגף**

מקובל. כל צו ייבדק לגופו של עניין ובמידת הצורך, יועבר לסטאטוס צו שיפוטי.

**8.1 צווי הפסקת עבודה מנהליים ושיפוטיים**

בחוק נקבע:

"היה ליושב ראש הוועדה המקומית, ובעירייה, גם ליושב ראש וועדת המשנה לתכנון ולבנייה, או ליושב ראש הוועדה המחוזית, או למתכנן המחוז או למהנדס העיר ... יסוד סביר להניח כי מבצעים עבודת בנייה בלי היתר לפי חוק זה או בסטייה מהיתר או מתכנית, הרי כל עוד לא הוגש לבית המשפט כתב אישום בדבר עבירה שבבנייה זאת או בקשה להפסיקה לפי סעיף 239, רשאי הוא לצוות בכתב לכל אדם הנראה לו אחראי לפי סעיף

208 לביצוע העבירה ולכל עובד בשירותו של אותו אדם, להפסיק מיד את הבנייה שנעשתה ללא היתר... (להלן: "צו הפסקה מנהלי").

צו הפסקה מנהלי בטל בתום שלושים יום מיום נתינתו זולת אם לפני תום אותו מועד הוגשה לבית המשפט המוסמך לדון בעבירה שבגללה ניתן הצו, בקשה לאישורו. אישר בית המשפט את צו ההפסקה המנהלי. רואים אותו מאותו יום ואילך כצו הפסקה שיפוטי. סירב בית המשפט לאשר צו הפסקה מנהלי, בטל הצו מיום החלטת בית המשפט."

עוד נקבע בחוק:

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

ממצאי הביקורת העלו, כי הוועדה לתכנון ובנייה הוציאה צווי הפסקה מנהליים. להלן, מספר צווי הפסקה מנהליים שהוציאה הוועדה המקומית לשנים 2014-2016:

מספר צווי הפסקה מנהליים	השנה
6	2016 (עד סוף יוני 2016)
31	2015
39	2014

### **8.1.1 ממצאים**

ממצאי הבדיקה העלו, כי אין בידי מחלקת הפיקוח על הבנייה, תוכנית ליישום הפסקת צווי הפסקה מנהליים או מעקב להפוך אותם לצווי הפסקה שיפוטיים תוך 30 יום, כדי שלא יתיישנו ויתבטלו.

#### **תגובת התובע העירוני:**

"כל צו מנהלי ייבדק לגופו של עניין ובמידת הצורך יועבר לסטאטוס צו שיפוטי."

#### **תגובת מנהל מחלקת הפיקוח על הבנייה:**

"מקובל. כל צו ייבדק לגופו של עניין ובמידת הצורך, יועבר לסטאטוס צו שיפוטי."

**8.1.2 המלצות הביקורת**

- הביקורת ממליצה לאשר צווי הפסקת עבודה מנהליים בבתי המשפט לפני חלוף 30 יום, מהוצאתם ובכך, תוקפם של הצווים יהיה בלתי מוגבל.
- לנהל מעקב קפדני על תיקי הפיקוח ולדאוג לקבלת תזכורת כאשר עומד לפוג תוקף צווי הפסקה מנהליים, על מנת, להיערך מבעוד מועד, להמשך הטיפול הנדרש.

**8.2 צווי הריסה מנהליים**

בחוק נקבע כי:

"הוקם בניין חורג, לרבות ללא היתר או בסטייה מהיתר או מתכנית, או הוחל בהקמתו של בניין כאמור, רשאי יושב ראש הוועדה המקומית לצוות שהבניין, או אותו חלק ממנו שהוקם או הוחל בהקמתו ללא היתר או בסטייה מהיתר או מתכנית, ייהרס, יפורק או יסולק ובלבד שהוגש לו תצהיר חתום בידי מהנדס הוועדה המקומית או מהנדס הרשות המקומית."

המחוקק מסר בידי הוועדות המקומיות אמצעי אכיפה, בהם הסמכות להוציא צווי הפסקת עבודה וצווי הריסה מנהליים ולבצע בעצמה את ההריסה לפי צו ההריסה. כשמדובר בבתי עסק שנדרשים גם, לרישיון עסק, סל האפשרויות המסורות בידי הרשות המקומית מתרחב, שכן, אפשר להכניס למערכת השיקולים למתן הרישיון, את העובדה שנעברו בו עבירות בנייה. רישוי עסקים והתקנות שהותקנו לפיו, מאפשרים הוצאת צו להפסקה ארעית של העיסוק בנכס, צו מניעת פעילות ועוד, והוא פותח בפני הרשות המקומית אפשרויות פעולה ואכיפה נוספות על אלה שמקנה חוק התכנון והבנייה. ממצאי הבדיקה העלו, כי ועדה לתכנון ובנייה הוציאה צווי הריסה מנהליים. להלן, צווי הריסה מנהליים שהוציאה הוועדה לתכנון ובנייה, בשנים 2014-2016:

מספר צווי הריסה המנהליים שהוצאו	השנה
1	2016 (עד סוף יוני)
0	2015
2	2014
1	2013

**8.2.1 ממצאים**

הביקורת ביצעה בדיקה בתיק בנושא אי קיום צווי הריסה מנהליים ושיפוטיים, כפי שקיים במחלקת פיקוח על הבנייה. להלן, תהליך הטיפול בתיק הפיקוח על הבנייה **ברחוב** ...<sup>19</sup>:

**• שנת 2001:**

21.01.2001 - הגשת כתב אישום ראשון בגין חריגת בנייה;

14.06.2001 - התקבל גזר דין צו איסור אכלוס ל-7 חודשים וקנס כספי על סך 3,500 ₪.

**• שנת 2009:**

07.07.2009 - ביקורת המפקח על הבנייה שביקר ביום 22.06.2009 ומצא בנייה ללא רישיון, על פי הממצאים, כדלהלן:

- בניית פרגולות מקורות עץ ללא קירווי;
- בניית גדר אקוסטית מקונסטרוקציית...;
- אי קיום החלטת בית המשפט מתיק פלילי מס'.....<sup>20</sup>.

**• שנת 2010:**

13.05.2010 - הוגש כתב אישום על חריגות בנייה;

14.10.2010 - גזר דין ניתן להארכת תוקפו של צו הריסה נשוא האישום הראשון עד 14.10.2011, קנס כספי על סך 4,000 ₪ והתחייבות בסך 10,000 ₪ להימנע מלעבור עבירה על חוקי התכנון והבנייה, באישום השני צו הריסה ללא הרשעה.

**• שנת 2011:**

20.02.2011 - בקשה של השכנים לעיין בפסק דין מתאריך...<sup>21</sup> מתיק מס' ה.פ...<sup>21</sup>.

**• שנת 2012:**

29.10.2012 - הזמנה למסירת עדות בעניין אי קיום צו הריסה שיפוטי מתיק פלילי מס'...<sup>22</sup>.

**• שנת 2015:**

<sup>19</sup> הפרטים המלאים נמצאים בניירות העבודה של הביקורת

<sup>20</sup> הפרטים המלאים נמצאים בניירות העבודה של הביקורת

<sup>21</sup> הפרטים המלאים נמצאים בניירות העבודה של הביקורת

<sup>22</sup> הפרטים המלאים נמצאים בניירות העבודה של הביקורת

26.04.2015 - מכתב ממחלקת רישוי בנייה המודיע על אי השלמת תיק בקשה להיתר מס'.<sup>22</sup>

• **שנת 2016:**

09.06.2016 - פניית עו"ד י. מ. ליחידה לפיקוח על הבנייה במחוז מרכז עם העתק ללשכה משפטית כפר סבא ולמנהל הפיקוח על הבנייה בעניין חריגת בנייה חדשה (פתיחת חלונות);

15.06.2016 - פניה במייל של התובע העירוני למפקח על הבנייה. התובע מצרף את הפנייה של המתלוננת ומבקש לבדוק את חריגות הבנייה.

16.06.2016 - דוח ביקורת של המפקח במקום, המפקח מצא חריגות בנייה כמפורט לעיל:

- אי קיום צוו הריסה שיפוטי מתיק פלילי מס' תו"ב מס'.<sup>23</sup> מיום 14.10.10;

- שינוי מבנה מרפסת שבקומת קרקע;

- בניית גג מפנלים מבודדים בנוסף לגג זכוכית.

**8.2.2 ממצאי הבדיקה**

מהבדיקה עולים הממצאים הבאים:

הביקורת לא מצאה תיעוד המעיד על יישום פרוטוקול בית משפט תיק...<sup>24</sup> מיום 14.06.2001 ובו נקבע בגזר דין כמפורט להלן:

• צווי התאמה על המבנה נשוא האישום דחוי ל-5 חודשים;

• קנס כספי בסך 3,500 ₪.

הביקורת לא מצאה תיעוד המעיד על יישום פרוטוקול בית משפט תיק...<sup>24</sup> מיום 14.10.2011 ובו נקבע בגזר דין, כמפורט להלן:

• הארכת תוקפו של צו הריסה נשוא האישום הראשון עד 14.10.11;

• קנס כספי בסך 4,000 ₪ או 40 ימי מאסר תמורתו;

• לאישום השני צו הריסה ללא הרשאה;

<sup>23</sup> הפרטים המלאים נמצאים בניירות העבודה של הביקורת

<sup>24</sup> הפרטים המלאים נמצאים בניירות העבודה של הביקורת

- התחייבות על סך 10,000 ₪ להימנע מלעבור עבירה ללא היתר במשך 3 שנים.
- הנאשם הוזמן למסירת עדות במחלקת הפיקוח על הבנייה ביום 29.10.2012 ולא הגיע למסור עדות. לא נמצא תיעוד על טיפול בעניין אי הגעתו למסירת עדות; בדוח על ביקורת במקום, שערך המפקח ביום 16.06.2016, לא נרשמו פרטי מקבל השימוע וחתימתו על קבלת דוח הביקורת בשטח; בתאריך 23.06.2016 נשלחה הזמנה למסירת עדות לנאשם בעקבות דוח הביקורת של המפקח במקום מיום 16.06.2016; נכון ל- 10.10.2016 לא נענה הנאשם להזמנה למסירת עדות; לא נמצאו מסמכים המעידים על נקיטת אמצעים נגד הנאשם שלא הגיע למסירת עדות.

### **8.2.3 ממצאים**

מהמקובץ לעיל, עולה כי מחלקת הפיקוח על הבנייה והתביעה העירונית לא פעלו ליישם גזרי דין של בית המשפט, הן בתחום יישום הריסות בנייה והן בגביית קנסות שגזר בית המשפט. עוד עולה מהבדיקה, שלולא השכנים שמתלוננים, מחלקת הפיקוח על הבנייה לא פעלה באופן אינטנסיבי. העובדה שכתב האישום הוגש בשנת 2001 - לפני 15 שנים, מעידה על חוסר אכיפה מצד מחלקת הפיקוח על הבנייה ומצד התביעה העירונית.

### **תגובת התובע העירוני:**

"התביעה שיפרה את הממשק שהיה לה עם הפיקוח על הבנייה בעדכון תוצאות משפטים, לאחר פיתוח נוהל לפיו כל גזר דין נסרק והחומר המשפטי הנוגע לו ונשלח אל הרכזת של מחלקת הפיקוח על הבנייה. עם קבלת חומר חקירה אודות אי קיום צווים שהוטלו בגזרי דין – בתביעה פועלת להגשת כתבי אישום בעניין."

### **תגובת מנהל מחלקת פיקוח על הבנייה וסגנית מנהל האגף**

החומר הועבר להמשך טיפולה של התביעה העירונית.

### **8.2.4 המלצות הביקורת**

יש לפעול לבצע סריקה ולאתר את כל גזרי-הדין של בתי המשפט ולפעול ליישומם הן מבחינת הריסות בנייה והן מבחינת גביית קנסות.

הביקורת מעירה שלא הצליחה לקבל העתקים מגזרי דין, הן מהתובע העירוני והן ממחלקת הפיקוח על הבנייה, כך שלא ניתן לדעת סטאטוס התמונה בכללותה.

### **8.2.5 יישום צו הריסה מנהלי**

הביקורת ביצעה בדיקה בתיק שנמסר לביקורת בעניין יישום צו הריסה מנהלי במבנה טרומי מסוג קרוואן בשטח של 20 מ"ר בגוש...<sup>25</sup>, חלקה...<sup>25</sup>:

בעל הנכס:....<sup>25</sup> מרח'...<sup>25</sup>.

21.6.16 צילומי עבירת בנייה;

22.6.16 מכתב מנהל מחלקת פיקוח על הבנייה;

30.6.16 תצהיר מפקח על הבנייה;

30.6.16 חתימת יועץ משפטי על התצהיר;

30.6.16 תצהיר מהנדס העיר;

30.6.16 תקציר שיחה של מנהל המחלקה לפיקוח על הבנייה. בעל הנכס ביקש אורכה מראש העיר;

8.7.16 צו הריסה חתום ע"י ראש העיר;

11.7.16 המבנה פונה על ידי בעל הנכס בפינוי עצמי.

### **ממצאים:**

ממצאי הביקורת מצביעים כי במקרה זה, מחלקת פיקוח על הבנייה פעלה באינטנסיביות רבה והביאה לפירוק המבנה על ידי בעליו בזמן סביר.

**תקין - לביקורת אין הערות.**

### **8.3 צווי הריסה שיפוטיים**

סעיף 243 לחוק קובע, כי:

"צו הריסה שיפוטי יכול להינתן בין שהוגש כתב אישום בשל עבירה לפי סעיף 240 ובין

שלא הוגש".

סעיף 241 לחוק קובע:

<sup>25</sup> הפרטים המלאים נמצאים בניירות העבודה של הביקורת

"נמשכו פעולות הבנייה בניגוד לצו הפסקה מנהלי או בניגוד לצו הפסקה שיפוטי, בלי היתר לפי חוק זה... רשאי בית המשפט... לצוות שכל מבנה או חלק ממנו שהוקמו בניגוד להוראות צו הפסקה המנהלי או השיפוטי ייהרס מיד."

סעיף 242 לחוק קובע כי בית המשפט יטיל את הביצוע:

"על האדם הנראה לו אחראי... לביצוע העבירה שבבניה, אם אותו אדם והמבקש הסכימו לכך, באין הסכמה, וכן במקרה שאותו אדם לא ביצע את צו ההריסה, יחולו הוראות אלה: הוגשה הבקשה לצו ההריסה על ידי הוועדה המקומית, יטיל בית המשפט את ביצוע הצו עליה..."

### **8.3.1 ממצאים**

נמצא כי הוועדה המקומית אינה פונה לבתי משפט לקבלת צווי הריסה שיפויים שאינם מוגבלים בזמן, לעומת צווי הריסה מנהליים שמוגשים על ידי הוועדה, המוגבלים לשלושים יום בלבד.

### **תגובת מנהל מחלקת פיקוח על הבנייה וסגנית מנהל האגף**

צווי הריסה מנהליים מבוצעים במסגרת של 30 יום ואין צורך לצווי הריסה שיפויים.

### **תגובת התובע העירוני:**

"התביעה מגישה בקשות לצווי הריסה שיפויים (לפי ס' 212) בכל מצב שבו מדובר בבנייה ישנה ובמצב שבו אין לחובת בעלי הנכס הרשעות קודמות על חריגות בנייה באותו נכס."

### **8.3.2 המלצות הביקורת**

הביקורת ממליצה להקפיד על צווי הריסה בפרק הזמן הנדרש.

### **תגובת מנהל מחלקת פיקוח על הבנייה**

מבוצע.

### **8.4 תיקי חקירה שהועברו ממחלקת הפיקוח לתביעה העירונית**

מהבדיקה עולה, כי מחלקת הפיקוח על הבנייה העבירה תיקי חקירה לתביעה העירונית. להלן, כמות תיקי חקירה שמחלקת הפיקוח על הבנייה העבירה לתביעה העירונית בשנים 2014-2016:

מספר תיקי חקירה שנמסרו לתביעה העירונית	השנה
16	2016 (עד סוף יוני)
23	2015
23	2014
62	סה"כ

#### **8.4.1 ממצאים**

ממצאי הבדיקה העלו, כי מתוך 62 תיקי חקירה שהוגשו לתובע העירוני, הוגשו כתבי אישום נגד הנאשמים על 21 תיקים. הפירוט מופיע בפרק 8 על התביעה העירונית.

#### **תגובת התובע העירוני:**

"גובשה ת"ע שנתית לצמצום פערים בטיפול תיקי הבנייה באחריות התובע העירוני. כמו כן, חלק מהתיקים נמצאים בהשלמת חקירה."

#### **8.4.2 אי הגעה לשימוע לפני הגשת תיקי חקירה**

הביקורת ביצעה בדיקות מדגמיות בארבעה תיקי פיקוח ומצאה, כי הנמענים שהוזמנו לשימוע, לפני הכנת תיקי חקירה והגשתם לתובע העירוני ולהלן, הממצאים:

#### • **ס.ז.ש, רחוב...**<sup>26</sup>

הנמען הוזמן למסירת עדות ביום 20.10.14. לא נמצא תיעוד שהנמען הגיע למסור עדות ולא נמצא תיעוד שיש בו כדי להעיד על המשך טיפול בחריגת בנייה ובאי הגעתו למסירת עדות.

#### • **א.כ.י, רחוב...**<sup>27</sup>

הנמען הוזמן למסירת עדות ביום 20.10.14, לא נמצא תיעוד שהנמען הגיע למסור עדות ולא נמצא תיעוד שיש בו כדי להעיד על המשך טיפול בחריגת בנייה ובאי הגעתו למסירת עדות.

<sup>26</sup> הפרטים המלאים נמצאים בניירות העבודה של הביקורת

<sup>27</sup> הפרטים המלאים נמצאים בניירות העבודה של הביקורת

• ר.ש.א, רחוב...<sup>28</sup>

הנמען הוזמן למסירת עדות ביום 20.10.14. לא נמצא תיעוד שהנמען הגיע למסור עדות ולא נמצא תיעוד, שיש בו כדי להעיד, על המשך טיפול בחריגת בנייה ובאי הגעתו למסירת עדות.

**תגובת התובע העירוני:**

"הוגש כתב אישום שבוטל ויוגש בהמשך בגלל שהתברר שיש צורך בהליך חקירתי שלא בוצע."

• מ.ד.ה רחוב...<sup>29</sup>

הנמען הוזמן למסירת עדות ביום 20.10.14. לא נמצא תיעוד שהנמען הגיע למסור עדות ולא נמצא תיעוד שיש בו כדי להעיד על המשך טיפול בחריגת בנייה ובאי הגעתו למסירת עדות.

**8.4.3 ממצאים**

מהבדיקה עולה, כי הנמענים הוזמנו למסור עדות מעל לשנתיים ולא הגיעו למחלקת הפיקוח על הבנייה למסור עדות. לא הוגשו תיקי חקירה לתובע העירוני וממילא לא הוגשו נגדם כתבי אישום.

**תגובת מנהל מחלקת פיקוח על הבנייה והתובע העירוני**

מנהל מחלקת הפיקוח על הבנייה התייחס ב-20.3.17, ומסר כי: "כל תיקי החקירה נמסרו להמשך טיפולה של התביעה העירונית."

**8.4.4 המלצות הביקורת**

הביקורת ממליצה לפיקוח על הבנייה ולתובע העירוני לפעול באינטנסיביות נגד הנמענים שלא מגיעים למסירת עדות ולפעול להגשת כתבי אישום נגדם.

**9. התביעה העירונית**

**9.1 מבנה ארגוני**

מערך התביעה העירונית כולל תובע עירוני ועוזרת תובע עירוני. חלוקת העבודה ביניהם, כדלקמן:

<sup>28</sup> הפרטים המלאים נמצאים בניירות העבודה של הביקורת

<sup>29</sup> הפרטים המלאים נמצאים בניירות העבודה של הביקורת

התובע העירוני מטפל בכל התביעות, סגנית התובע מטפלת בתביעות של דוחות חנייה.

### **9.2 הסמכת תובעים עירוניים**

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 8.1100, מסבירה את הליך הסמכת תובעים ברשויות מקומיות ובוועדת תכנון ובנייה. על פי ההנחיה, התובעים לא יכולים לתבוע, אלא אם כן, הוסמכו על ידי היועץ המשפטי לממשלה.

נמצא שהתובע העירוני של עיריית כפר סבא הוסמך כתובע עירוני על ידי היועץ המשפטי לממשלה החל מתאריך 7 באפריל 2013. ההסמכה הוארכה עד 31 בינואר 2015. בתאריך 4 באפריל 2015, ההסמכה הוארכה ללא הגבלת זמן כל עוד התובע העירוני, עובד עיריית כפר סבא ותובע מטעמה.

### **9.3 תפקידי התביעה העירונית**

התביעה העירונית עוסקת בתחומים הבאים:

- טיפול בדוחות קנס לסוגיהם, לרבות עבירות באיכות הסביבה, עבירות חנייה שהינם דוחות קנסות בהתאם לחוקי העזר העירוניים. הדוחות מיוצרים על ידי רשות האכיפה שכפופה למנהל רשות שיטור עירוני על ידי פקחים ושוטרים הכפופים לקב"ט העירייה;
- טיפול בדוחות קנס של עבירות מנהליות שאינם חוקי עזר בהתאם לחוק הפיקוח על הכלבים, הדוחות מיוצרים על ידי הוטרניר העירוני;
- טיפול באופן שוטף בעבירות על חוק בריאות העם והתקנות שהותקנו על פיו;
- טיפול ברישום הערות על אי התאמה של הנכס להיתר הבנייה או לתביעה לפי תקנה 29 לתקנות המקרקעין (ניהול ורישום), תשע"ב-2011;
- טיפול באופן שוטף על חוק רישוי עסקים, על חוק התכנון והבנייה והתקנות שהותקנו מכוחם;
- טיפול בביטול דוחות קנסות מכל הסוגים.

### **9.4 קביעת נהלי עבודה**

נהלי עבודה נועדו להסדיר תהליכים בארגון ולשמר את הידע הפנים ארגוני. לנהלים כתובים יש חשיבות רבה, שכן גם מגדירים את מדיניות הארגון ומטרתו, את שיטות העבודה ואת התפקידים ותחומי האחריות של כל בעלי התפקידים בארגון. על נהלי עבודה בתביעה העירונית להסדיר את פעילותה מול

מחלקת הפיקוח על הבנייה ולקבוע את שיטות העבודה בתוך יחידת התביעה עצמה. התביעה העירונית בשיתוף עם מחלקת הפיקוח על הבנייה הכינה נוהל הפעלת פיקוח, חקירה ותביעה בתחום עבירות תכנון ובנייה. הנוהל נושא תאריך 31.5.16 .

נמצא שהנוהל מפורט ועוסק בענייני פיקוח, חקירה, אכיפה וקביעת תחומי אחריות. התובע העירוני מסר לביקורת, כי הנוהל עדיין לא קיבל תוקף מהנהלת העיר.

### **9.5 קביעת מדיניות תביעה**

על פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.1002 שעודכנה ב-8.9.2003, יש צורך בקביעת מדיניות מרכזית לחקירה ולתביעה בעניינין של עבירות מסוימות, ובהן עבירות על חוק התכנון והבנייה ועל חוק רישוי עסקים. בעבירות אלו יש מקום נרחב יותר, לשיקול של עניין לציבור, כגורם להימנעות מחקירה או מתביעה כיוון שאחד ממאפייני העבירות הוא שעל פי רוב, הן מבוצעות בידי אזרחים נורמטיביים.

התובע העירוני מסר לביקורת, "נוהל מימוש מדיניות האכיפה" מתאריך 18.9.2014 שנכתב בסיוע חברת "גיון ברייס" המסייעת לרשויות מקומיות בכתבת מדיניות אכיפה.

במסמך מדיניות האכיפה, נקבעו דרכי מימוש מדיניות והנחיות עבודה. במסמך נקבע סדר עדיפות לאכיפת עבירות בנייה. כך לדוגמא, נקבע שבעדיפות ראשונה הפיקוח יאכוף "בנייה/או שימוש חורג בשטח חקלאי פתוח" ואילו בעדיפות אחרונה "סגירת מרפסת בבית משותף, הוספת חדר". במסמך המדיניות נקבעו מדיניות תביעה ומדיניות ענישה. כמו כן, נקבעו תחומי אחריות למחלקת הפיקוח, לתביעה העירונית ולמחלקת התכנון.

להלן מדיניות הענישה שנקבעה בנוהל, שהוכן על ידי הוועדה:

#### **9.5.1 בחינה פרטנית של העניין לציבור בנקיטת הליכי אכיפה**

בבואו של התובע לבחון עניין ציבורי, בנקיטת צעדי אכיפה הקריטריונים המנחים הינם כדלקמן:

א. חומרת העבירה: היקף הבנייה במטרים רבועים, סוג ההפרעה לציבור (השטח נמצא בשצ"פ, שטח שנועד להפקעה עתידית), רמת סיכון;

- המטרה של השגתה בוצעה עבירת הבנייה (שימוש מסחרי לעומת שימוש פרטי);
- אבחנה האם זו עבירה חד פעמית, או עבירה סדרתית;
- חומרת עבירה גדלה כשמדובר בעבריין שמצופה ממנו להבין כי עבר עבירה ואת מהותה (מהנדס, קבלן, אדריכל), לעומת עבריין שהינו הדיוט בתחום. האכיפה נגדו היא בשל רשלנות ואי התייעצות עם גורמי מקצוע;
- נסיבות חיים קשות כגון: מחלה, בעיות משפחה וכד' לא מהווים שיקול לעצם נקיטת ההליכים ויינתן להם משקל בעמדת התביעה לעונש;
- אין משקל לשינוי בטיב היחסים בין המתלונן לעבריין. במידה והיה שיפור ביחסים ביניהם ומוגשת בקשה של המתלונן לביטול ההליך, (אין לו כבר עניין בנקיטת הליכים), אין להודעה/לבקשה הזו משמעות וההליך יימשך.

### **9.5.2 בחירת אפיק ו/או אפיקי האכיפה המתאימים**

יש לפרט את ההליכים המנהליים והמשפטיים השונים ואת השימוש בכל הליך, על פי סדר העדיפות של המדיניות. עבריינות שצמחה על רקע של קושי של הרשות המקומית, תועדף נקיטת הליך של הגשת בקשה להפסקת העבירה מבלי להגיש כתב אישום.

#### **דוגמאות:**

- גני ילדים, המהווים מטרד מזערי, או העומדים במתכונת המאפשרת התעלמות מהעבירה;
- הצבת אנטנות סלולאריות על נכסים פרטיים;
- כל צו אכיפה מנהלי שלא עברו 30 ימים מהמועד שניתן - ייעשה מאמץ להפוך אותו לצו שיפוטי.

### **9.5.3 מדיניות ענישה (מתחמי ענישה על פי תיקון 113 לחוק העונשין)**

מדיניות הענישה בהתאם לדין והנחיות הפרקליטות לרבות מדיניות השימוש באמצעים הנוספים בחוק, למשל כפל אגרות בנייה (סעיף 218 לחוק), כפל שווי (סעיף 219 לחוק), רישום בלשכת רישום המקרקעין (סעיף 221 לחוק), מאסר בפועל וכד'. יש לקבוע זמנים לביצוע צווים על פי האמור בחוק ובהתאם להנחיות הפרקליטות.

המפתח הוא של היקף העבירה במ"ר + רמת הסיכון + אבחנה בין עבירה ראשונה סדרתית (מצטבר). אין הסכמה של התביעה לענישה ללא הרשעה. בכל ענישה, תבקש התביעה גם הרשעה.

### **9.6 תהליך העברת תיקי חקירה ממחלקת הפיקוח על הבנייה לתביעה עירונית**

התובע העירוני מסר לביקורת כי כ-80% מתיקי החקירה מועברים במייל מהפיקוח על הבנייה לתביעה העירונית.

לאחר קריאת החומר במייל, התובע מעביר את החומר לספריה במחשב.

להלן מסמכים שהפיקוח צריך להגיש לתביעה העירונית:

- צילומים של העבירה/החריגה;
- סקירה על הנכס עם סימון תוספת הבניה החריגה;
- פלט של חשבון ארנונה שמצביע על זהות המשלם שהוא בעל הנכס;
- נסח טאבו עדכני;
- מכתב זימון לחקירה (שימוע);
- תוכן החקירה;
- היתר בניה;
- גרמושקה.

להלן הטיפול והבדיקה שמתבצעת בתביעה העירונית:

- בדיקה אם הנכס ישן - קיים סיכוי שהעבירה מעל ל-5 שנים, (מעל ל-5 שנים דרוש אישור הפרקליטות);
- בדיקה אם החקירה התייחסה למועד ביצוע העבירה;
- בדיקת קיומם ותקינותם של המסמכים שהפיקוח על הבנייה היה צריך להעביר, כמפורט לעיל.

#### **9.6.1 מערכות מחשב**

נמצא כי, לא קיימת תוכנה מיוחדת למעקב אחר תביעות ולכתבי אישום. קיימת תוכנה: נט המשפט, בשימוש סגנית התובע העירוני.

התביעה העירונית לא מחוברת לתוכנת המחשב "Complot" שבשימוש מחלקת הפיקוח על הבנייה.

**תגובת התובע העירוני:**

"לא קיימת תוכנה ייעודית למעקב אחר תביעות וכתבי אישום. אפשרויות השימוש בתוכנת קומפלוט לצרכי תביעה עירונית בשיתוף עם אגף המחשוב."

**המלצה:**

**מוצע לבחון שילוב תוכנת "Complot" לשם השלמת תמונת מעקב על תיקים בטיפול הפיקוח על הבנייה.**

**9.6.2 שיהוי בהגשת כתבי אישום**

הסמכות המוקנית לתובעים להעמיד לדין ולהגיש כתבי אישום היא מן החשובות ובעלות העוצמה שבסמכויות השלטון. ישנה חשיבות רבה להכנת כתב אישום על ידי התובעים בפרק זמן קצר ובסמוך לביצוע העבירה, כגורם מרתיע כלפי עבריינים. זאת ועוד, שיהוי ממושך בטיפול בתיקים פוגע באופן משמעותי באמון הציבור במערכת אכיפת החוק. בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.1202 בנושא, משנת 2010, שהתייחסו לתביעה המשפטית ולפרקליטות, צויין כי בית משפט הגוזר עונשו של עבריין זמן רב לאחר מועד העבירה עשוי להתחשב בזמן שעבר כדי להקל בעונש, "זאת בין היתר, משום שהזמן בו נתון האדם להליכי חקירה ומשפט נחשב לעינוי דין ומקובל לראות בו עונש לכשעצמו!"

ממצאי הבדיקה העלו, כי מחלקת הפיקוח על הבנייה, העבירה תיקי חקירה לתביעה העירונית, אך התביעה העירונית לא הגישה כתבי אישום לבית המשפט.

**כך לדוגמא:**

בשנת 2014 לא הוגשו 13 כתבי אישום, למרות שעברו בין 20-31 חודשים מאז מסירת תיקי חקירה מהמחלקה לפיקוח על הבנייה לתביעה העירונית.

בשנת 2015 לא הוגשו 12 כתבי אישום, למרות שעברו בין 8-18 חודשים מאז מסירת תיקי חקירה מהמחלקה לפיקוח על הבנייה לתביעה העירונית.

התביעה העירונית לא העבירה לביקורת את מועדי הגשה כתבי אישום או העתקים מכתבי אישום שהוגשו לבית המשפט. אי לכך, הביקורת לא יכולה להצביע כמה זמן שהו תיקי החקירה בתביעה העירונית לפני שהוגשו לבית משפט.

**תגובת התובע העירוני:**

"בספטמבר 2015 גויסה עוזרת לתובע העירוני לשם סיוע בטיפול בכלל הנושאים לרבות טיפול בתביעות בתחום הבנייה. החל מחודש אפריל 2017 יועסק מתמחה נוסף, שיסייע

לתביעה העירונית. כמו כן, גובשה תכנית עבודה להשלמת הטיפול כנדרש. בנוסף, אנו מדביקים את הפיגור בטיפול בדוחות קנס והטיפול בתיקי בנייה משתפר. מדובר על 5 תיקים שהיו לגביהם בקשות להשלמות חקירה מהותיות ואותן השלמות לא בוצעו, ולכן לא הוגשו בהם כתבי אישום."

### **9.6.3 ממצאים**

התביעה העירונית לא העבירה לביקורת את מועדי הגשת כתבי אישום או העתקים מכתבי אישום שהוגשו לבית משפט ועליהם הוטבעה חותמת "נתקבל בתאריך".

אי לכך, הביקורת לא יכולה להצביע כמה זמן שהו תיקי החקירה בתביעה העירונית לפני שהוגשו לבית משפט.

הביקורת מעירה, כי ביקשה ולא קיבלה גזרי דין מהתביעה העירונית, כדי לבדוק אם יושמו גזרי הדין, על ידי אגף ההנדסה, בתחום ההריסות ואם שולמו הקנסות למחלקת הגבייה באגף הכנסות העירייה, על פי גזרי הדין.

להלן פירוט הטיפול בתיקי החקירה בתביעה העירונית:

מס' שנה	מס' תיקי חקירה	ט"ר הוגש כתב אישום	הוגש כתב אישום	הוגש כתב אישום, ט"ר נדון	פרקליטות לא אישרה	התיק נגנז	ט"ר הוגשה בקשה לצו
1	2014	23	13	3	4	1	-
2	2015	23	12	-	8	-	-
3	עד יוני 2016	16	5	-	7	-	3
	סה"כ	62	30	3	19	1	3

### **תגובת התובע העירוני:**

"בספטמבר 2015 גויסה עוזרת לתובע העירוני לשם סיוע בטיפול בכלל הנושאים לרבות טיפול בתביעות בתחום הבנייה. החל מחודש אפריל 2017 יועסק מתמחה נוסף, שיסייע לתביעה העירונית. כמו כן, גובשה תכנית עבודה להשלמת הטיפול כנדרש."

### **9.6.4 הגשת כתבי אישום בשנת 2014**

עד חודש נובמבר 2014 מחלקת הפיקוח על הבנייה מסרה 23 תיקי חקירה לתביעה העירונית.

ממצאי הבדיקה העלו, כי התביעה העירונית הגישה 7 כתבי אישום, מתוכם 3 שנדונו בבית משפט ונגזרו עליהם קנסות והתחייבויות ו-4 כתבי אישום הוגשו לבית משפט אך טרם נדונו.

נמצא, כי ל-13 תיקי חקירה טרם הוגשו כתבי אישום לבית משפט למרות שעברו בין 20 עד 31 חודשים מאז מסירת תיקי חקירה, מהמחלקה לפיקוח על הבנייה לתביעה העירונית.

#### **9.6.5 הגשת כתבי אישום בשנת 2015**

עד חודש נובמבר 2015 מחלקת הפיקוח על הבנייה מסרה 23 תיקי חקירה לתביעה העירונית.

ממצאי הבדיקה העלו, כי התביעה העירונית הגישה 8 כתבי אישום לבית משפט, שטרם נדונו.

נמצא, כי ל-12 תיקי חקירה טרם הוגשו כתבי אישום לבית משפט, למרות שעברו בין 8 עד 18 חודשים מאז מסירת תיקי חקירה מהמחלקה לפיקוח על הבנייה לתביעה העירונית.

#### **9.6.6 הגשת כתבי אישום בשנת 2016**

עד חודש יוני 2016 מחלקת הפיקוח על הבנייה מסרה 16 תיקי חקירה לתביעה העירונית. ממצאי הבדיקה העלו, כי התביעה העירונית הגישה 7 כתבי אישום שטרם נדונו לבית משפט נמצא, כי ל-5 תיקים טרם הוגשו כתבי אישום לבית משפט.

#### **תגובת התובע העירוני:**

"בספטמבר 2015 גויסה עוזרת לתובע העירוני לשם סיוע בטיפול בכלל הנושאים לרבות טיפול בתביעות בתחום הבנייה. החל מחודש אפריל 2017 יועסק מתמחה נוסף, שיסייע לתביעה העירונית. כמו כן, גובשה תכנית עבודה להשלמת הטיפול כנדרש. בנוסף, אנו מדביקים את הפיגור בטיפול בדוחות קנס והטיפול בתיקי בנייה משתפר. מדובר על 5 תיקים שהיו לגביהם בקשות להשלמות חקירה מהותיות ואותן השלמות לא בוצעו, ולכן לא הוגשו בהם כתבי אישום."

#### **המלצות הביקורת**

הביקורת ממליצה לתביעה העירונית לפעול להעברת כתבי אישום לבית משפט בזמנים המצויינים בחוק ובהתאם לסדר הגעת תיקי החקירה שנמסרו לה ממחלקת הפיקוח על הבנייה.

### **9.6.7 הגשת דוחות שנתיים**

סעיף ח' להנחיות בעניין הסמכת תובעים קובע, כי בהתאם להנחיה 8.1100 של היועץ המשפטי לממשלה, על כל תובע להמציא ליועץ המשפטי לממשלה דוח תקופתי אשר יכלול פרטים שונים, כמפורט בדוח הפעילות המופיע באתר פרקליט המדינה בהנחיות בנושא תכנון ובנייה. בהתאם להנחיית סעיף(ח'), על כל תובע להמציא דוח תקופתי שנתי אשר יכלול פרטים שונים בדוח הפעילות.

בין היתר, דוח הפעילות השנתי כולל: פרטי הוועדה, פרטי התובע מגיש הדוח, רקע כללי על תופעות העבריינות העיקרית, מדיניות האכיפה, הפעילות המשפטית, הליכים לפי פקודת ביזיון בית המשפט, סיכום והערכת פעילות מערכת האכיפה - פיקוח ותביעה.

ממצאי הבדיקה עולה, כי התובע העירוני אינו מעביר דוחות שנתיים למשרד היועץ המשפטי לממשלה כנדרש מהנחייה היועץ מס' 8.1100.

### **תגובת התובע העירוני:**

התובע העירוני מסר לביקורת, כי: "דוחות שנתיים 2013-14 הועברו לפרקליטות ומשם ליועמ"ש. דוחות לשנים 15-16 יועברו לפרקליטות לאחר השלמות לדרישות חדשות של הפרקליטות."

### **המלצות הביקורת**

על התובע העירוני לפעול להגשת דוחות שנתיים ליועץ המשפטי לממשלה כנדרש מסעיף ח' לביקורת בעניין הסמכת תובעים בהתאם להנחיה 8.1100 של היועץ המשפטי לממשלה.