

## הפיקוח על הבנייה

## תוכן עניינים

3	..... חלק א': מבוא
3	..... חלק ב': מבנה ארגוני
4	..... תקינת כוח אדם
5	..... הפרדה מקצועית
6	..... הפרדה מבנית
6	..... שמירת חומרי חקירה
8	..... ממשקי עבודה
8	..... חלק ג': נוהלי עבודה
10	..... חלק ד': תכנית עבודה
12	..... חלק ה': מערכות מידע ממוחשבות
13	..... חלק ו': תהליך הפיקוח
13	..... תדירות ביקור מפקח באתר בנייה
16	..... חלק ז': אכיפת עבירות בנייה
16	..... כשלים בדיווח ואי-התאמה בין מערכות מידע
17	..... אכיפה בעיר - נתונים כלליים
18	..... הימשכות הליכי אכיפה – מדגם הביקורת
22	..... בדיקת חריגות בנייה
23	..... פיקוח יזום
25	..... עבירות בנייה במבני ציבור
26	..... עצמאות הפיקוח
26	..... חלק ח': עבירות חמורות
30	..... חלק ט': פניות ציבור
30	..... המוקד העירוני
32	..... SLA - רמת שירות
33	..... פניות למחלקה
34	..... חלק י': פעילות אכיפה בסיוע התביעה העירונית
34	..... צווים מנהליים
38	..... חלק י"א: סיכום

## חלק א': מבוא

### מבוא

בנייה בלתי חוקית הינה תופעה מורכבת המהווה אתגר משמעותי עבור הרשות מקומית. היא כוללת מגוון פעולות בנייה המתבצעות ללא היתר בנייה כדין, או חורגות מההיתר שניתן. תופעה זו פוגעת בשלטון החוק, יוצרת עיוותים תכנוניים ועלולה אף לסכן את בטיחות הציבור ולפגוע בסדר הציבורי ובאיכות חיי התושבים.

באוקטובר 2017 נכנס לתוקף תיקון 116 לחוק התכנון והבניה. במסגרת התיקון לחוק, ניתנו כלי אכיפה משמעותיים למהנדס העיר, במטרה ליעל את עבודת האכיפה. על מנת שניתן יהיה ליישם כלים אלו, יש צורך בקיומו של מערך פיקוח מקצועי בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה (להלן – הוועדה המקומית), המותאם לצרכי האכיפה.

בהתאם לבקשת רה"ע, דוח ביקורת זה מוקדש לבחינת תפקוד המחלקה לפיקוח על הבנייה בעירייה (להלן – המחלקה). המחלקה מהווה גורם מפתח באכיפת חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה – 1965 (להלן – חוק התכנון והבנייה) ותקנותיו, שמירה על הסדר הציבורי ואיכות חיי התושבים.

הביקורת שנערכה לסירוגין בשנת 2024, התמקדה בנושאים הבאים:

- **אכיפה**: יעילות האכיפה של חוקי התכנון והבנייה, טיפול בעבירות בנייה ומדיניות אכיפה.
  - **ניהול**: ניהול המחלקה, תכנון עבודה, ניהול משאבים, שיתוף פעולה עם גורמים אחרים.
  - **שירות**: איכות השירות לציבור ומענה לפניות ותלונות.
  - **בקרה**: מנגנוני בקרה פנימיים, מדדי ביצוע והערכה תקופתית.
  - **פעילות האכיפה בסיוע התביעה העירונית**: צווים מנהליים, צווי הפסקת עבודות וצווי הריסה.
- מטרת הביקורת הינה לבחון את נאותות תהליכי הפיקוח על הבנייה במחלקה, איתור ליקויים, מתן המלצות לשיפורים ובחינת ההתאמה בין פעילות המחלקה לבין יעדיה המוצהרים.

## חלק ב': מבנה ארגוני

מבנה הארגון הוא שם כולל למערך מורכב ומוגדר היטב של תפקידים וקשרי הגומלין ביניהם. המבנה משמש בסיס להגדרת אופי הפריסה של פעילות הרשות למחלקות, לתפקידים ולתחומי סמכויות והוא מנתב ותוחם באופן רשמי את התפקידים.

הפיקוח על הבנייה בעירייה כרוך בממשקי עבודה בין מספר בעלי תפקידים, הפועלים על פי שלבי עבודה מוגדרים בהתאם לנהלים, להוראות ולתקנות.

**להלן המבנה הארגוני ברשות של היחידות הפועלות בממשקי עבודה בתחום הפיקוח על הבנייה:**

<b>מחלקה משפטית</b>	<b>מחלקת הגבייה</b>	<b>המחלקה לפיקוח על הבנייה</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• יועמ"ש</li> <li>• תובעת עירונית</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• אחראית גבייה</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• מנהל מחלקה</li> <li>• מזכירת מחלקה*</li> <li>• 7 מפקחים**</li> </ul>

\* נכון למועד הביקורת, מזכירת המחלקה בחופשת מחלה וטרם מונתה מחליפה.  
\*\* אחד המפקחים נמצא בהשעיה עד ליום 24.10.24 בשל אי ביצוע אכיפה במסגרת התפקיד, אי אכיפת נהלים וחוסר מודעות למתרחש בשטח בתחום אחריותו. שיחת בירור התקיימה בשל חשד, כי התעלם ממבנה שנבנה בניגוד להוראות.

### תקינת כוח אדם

הרשות לאכיפה במקרקעין (לשעבר היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה), פועלת למען המאבק בעבירות התכנון והבנייה ומהווה מכווין מקצועי לפעילות האכיפה בוועדות המקומיות. בפברואר 2024, פרסמה הרשות לאכיפה במקרקעין מסמך עדכון המסדיר את המבנה והארגון ביחידות הפיקוח על הבנייה הנדרש לאכיפת דיני התכנון לתכנון ובנייה (להלן - התקינה).

#### התקינה קבעה עקרונות להפעלת יחידות האכיפה בוועדות המקומיות כדלקמן:

<b>מנהל יחידת הפיקוח</b>	<b>הפרדה מבנית</b>	<b>הפרדה מקצועית</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ועדה עצמאית או ועדה, שתקינת מפקחיה 3 או יותר תמנה מנהל יחידת פיקוח, איש מקצוע מתחום האכיפה, שיהא כפוף במישרין למהנדס הוועדה.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• מפקחים שאינם עוסקים באכיפה, יוכפפו למנהל מקצועי רלוונטי</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• מפקחים העוסקים באכיפה לא יעסקו ברישוי או בפעילויות אחרות שאינן קשורות לאכיפת דיני התכנון והבניה.</li> </ul>

מסמך התקינה קובע את מספר מפקחי האכיפה הנדרש, על פי הכפלת הפרמטרים של מספר תושבים, מקדם צפיפות ברוטו ומקדם מדרג חברתי כלכלי.

#### להלן נתונים כללים בדבר עיריית נהריה:

מספר מפקחי אכיפה עפ"י מסמך התקינה	מדרג חברתי- כלכלי	צפיפות תושבים/קמ"ר	מספר תושבים	מקור
4	6	5,576	63,947	הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2022 <sup>1</sup> )
4	6	7,000	כ – 77,000	עיריית נהריה (2024)

<sup>1</sup> עדכון אחרון נעשה לשנת 2022.

מבדיקת הביקורת עולה, כי במחלקה ישנם שישה מפקחים על הבנייה, לרישוי ולאכיפה.

### הפרדה מקצועית

הרשות לאכיפה במקרקעין הגדירה שני סוגי מפקחים:

**מפקח כחול - מפקחי רישוי:** פיקוח אחר תהליכי רישוי וביצוע בנייה חדשה הכולל:

מתן חוות דעת לבקשה להיתר; טיפול באישור תחילת עבודות; פיקוח ליווי ובקרה אחר הקמת מבנים כחלק מתהליך רישוי הבנייה; טיפול במתן תעודת גמר.

**מפקח אדום - מפקחי אכיפה:** פיקוח אכיפה הכולל: טיפול באכיפה של בנייה או שימוש ללא היתר; ביצוע חקירות, תפישה וחיפוש; הכנת תיקי חקירה; אכיפה יזומה ומענה לתלונות; צווים מנהליים.

**אוגדן התפקידים של משרד הפנים (להלן - האוגדן) מגדיר את דרישות התפקיד כדלקמן:**

תחומי אחריות	דרישות סף	התפקיד
ניהול יחידת הפיקוח, הפעלת סמכויות אכיפה הנתונות בהתאם לחוק ולהנחיות מקצועיות, מעקב ובקרה על תחום הפיקוח על הבנייה, איסוף מידע מהשטח לבקשת מוסד התכנון.	בעל תואר אקדמי/הנדסאי, סיים בהצלחה קורס הכשרה למנהלי פיקוח לא יאוחר משנה וחצי מתחילת המינוי, בעל הסמכת מפקח בכיר של היחידה הארצית או סיים קורס הכשרת מפקחים בכירים לא יאוחר משנה מתחילת מינויו.	מנהל יחידת פיקוח
פיקוח, איתור עבירות וייזום פעולות אכיפה, הפעלת סמכויות אכיפה המוקנות בהתאם לחוק התכנון והבניה ובהתאם להנחיות מקצועיות, חקירת עבירות תכנון ובניה, ביצוע צווים, מעקב, בקרה ופעולות נלוות.	בעל תואר אקדמי/הנדסאי, סיים בהצלחה תוכנית הכשרה למפקחים בכירים, לא יאוחר משנה וחצי מתחילת המינוי.	מפקח בכיר (חוקר) לתכנון ובנייה
פיקוח על הבנייה, מעקב אחר הבנייה במרחב התכנון, איסוף מידע מהשטח למוסד התכנון, מתן שירות לתושב בהיבטי התכנון והבנייה.	בעל תואר אקדמי/הנדסאי, סיים בהצלחה קורס הכשרה למפקחים על הבנייה לא יאוחר משנה מתחילת מינויו.	מפקח תכנון ובניה

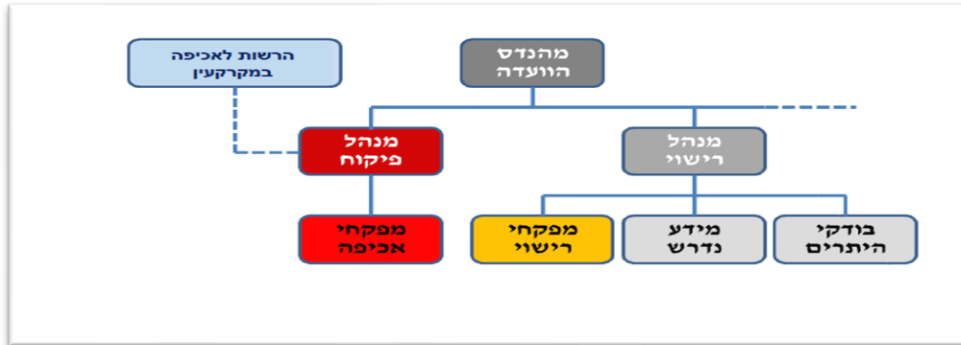
יצויין, כי המפקחים נדרשים למשימות רבות נוספות מעבר למשימות המוגדרות במדיניות האכיפה העירונית, דוגמת: בדיקת בקשות להיתרי בנייה, בדיקת פטורים מארנונה, בדיקות הנוגעות לרישוי עסקים, בדיקת עבודות פטורות מהיתר, בדיקות תרשימים בבתים משותפים, בדיקות מבנים מסוכנים, בדיקות והתראות לבעלי נכסים על סכנה בטיחותית וכן מענה טלפוני בהעדר מזכירה.

על העירייה לבחון את משימותיהם של מפקחי הבנייה והעמידה ביעדים המחלקתיים כפי שאף נקבעו במדיניות האכיפה, זאת טרם מתן משימות נוספות, שאינן נוגעות כהוא זה באופן ישיר לעבודת הפיקוח על הבנייה.

## הפרדה מבנית

בהתאם להוראות מסמך התקינה, על העירייה לבצע הפרדה מבנית בין מפקחי רישוי למפקחי אכיפה, כאשר כל אחד מהם יהא כפוף למנהל המחלקה הרלוונטית.

במסמך התקינה, מפורט מבנה ארגוני תקין כמופיע בתרשים הבא:



בהתאם לדרישת רה"ע מיום 22.05.2024, סוכם על פיילוט, לפיו שני מפקחים יועברו למסלול הכחול (מפקחי רישוי) ויתר הפקחים ייוותרו במסלול האדום (מפקחי אכיפה). כן נקבע, כי לאחר שישה חודשים הנושא ייבחן מחדש על ידי מהנדס העיר ומנהל המחלקה.

במסגרת ביקורת שנערכה נמצא, כי העירייה אינה מקיימת את ההפרדה המבנית הנדרשת בין מפקחי אכיפה למפקחי רישוי, כפי שמחייבות הנחיות מסמך התקינה. עבודת המפקחים טרם פוצלה למפקחים אדומים וכחולים, בניגוד לתקינה של הרשות לאכיפה במקרקעין ולהנחיית רה"ע.

על העירייה לפעול להסדרת התקינה, כנדרש בהוראות הרשות לאכיפה במקרקעין, ולהפריד בין מפקחי רישוי ומפקחי אכיפה על מנת להבטיח את תפקודם התקין של המערכות ואת עמידתה בסטנדרטים המקצועיים הנדרשים.

## שמירת חומרי חקירה

חוק התכנון והבנייה מסמך את המפקחים לחקור כל אדם הקשור לעבירה, או שעשויות להיות לו ידיעות הנוגעות בדבר<sup>2</sup>. ככלל נדרש, כי חקירה כזו תתבצע במקום שישמור על פרטיותו של הנחקר וכבודו כמו גם על סודיות החקירה ותשובותיה, ועל כן חשוב כי בוועדה המקומית יהיה חדר שיאפשר זאת.

1. בהתאם לפנייה מטעם הרשות לאכיפה במקרקעין מספטמבר 2024, בו נדון נושא חשיפת חומרי חקירה בוועדות מקומיות עלה, כי גורמים שאינם חלק מהמחלקה לפיקוח על הבנייה בעירייה, הינם בעלי גישה והרשאה למערכת התיקים הממוחשבת של המחלקה, ובכלל זה תיקי חקירה. בביקורת נמצא, כי הנושא תוקן בעקבות פניית הרשות לאכיפה במקרקעין.

<sup>2</sup> סעיף 206(ב)(1) לחוק התכנון והבנייה.

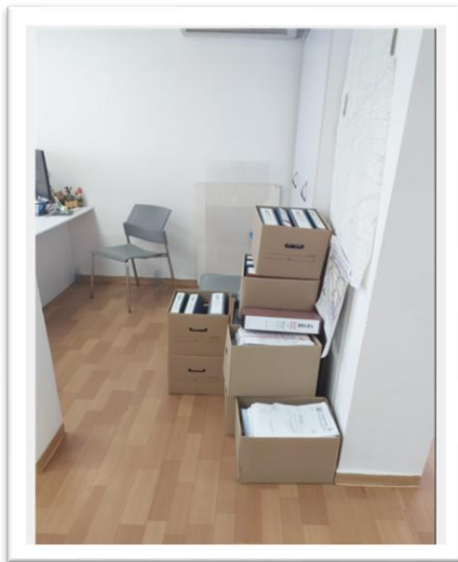
2. על מנת למלא את תפקידיהם ולהפעיל את סמכויותיהם, זקוקים מפקחי הבנייה לציוד ולסביבת עבודה הולמת. בביקורת מבקר המדינה לשנת 2020<sup>3</sup> נמצא, כי בוועדה המקומית נהריה יושבים המפקחים בחללי עבודה פתוחים מבלי שסופקו להם חדרים לביצוע חקירות בתנאים המבטיחים שמירה על מסמכים ועל פרטיות הנחקר וכבודו. ביקורת המעקב שערכה מבקרת העירייה על דוח מבקר המדינה בשנת 2022 מעלה, כי הנושא טרם תוקן, ואף לא נבחנו פתרונות. המפקחים עדיין עובדים בחללי עבודה פתוחים וללא חדר לביצוע חקירות.

**יודגש בזאת, כי גם במועד ביקורת זו, שנים לאחר הערות מבקר המדינה ומבקרת העירייה, אין כל שינוי בממצא, חומרי החקירה אינם שמורים מבחינה פיזית בשל מצב הדברים כדלקמן:**

**א. המפקחים עובדים בחללי עבודה פתוחים, ללא חדרים נפרדים עם דלתות הנתינות לנעילה וללא חדר לביצוע חקירות.**

**ב. קוד הכניסה למחלקה ידוע לאנשים נוספים מלבד עובדי המחלקה.**

להלן תיעוד הממחיש את הבעייתיות בחלל העבודה במחלקה:



**יוצא איפה, כי עד לשיפוץ יסודי של המחלקה, לא ניתן להבטיח את שמירת התיקים או לקיים חקירות באופן שישמור על פרטיותו של הנחקר וכבודו. מצב דברים זה אינו תקין ועל העירייה לפתור סוגייה זו, ולפעול בהקדם לשיפוץ משרדי המחלקה. כמו גם, ניתן לצמצם את סיכון חשיפה של תיקי חקירה אף אם באופן זמני, באמצעות אכסון המסמכים בארונות הניתנות לנעילה. יש לוודא, כי חומרי החקירה מוגנים היטב, הן מבחינה פיזית והן מבחינה דיגיטלית.**

יצויין, כי בתום הביקורת, החל הליך שיפוץ במחלקה.

<sup>3</sup> דוח מבקר המדינה על תפקודה של הוועדה המקומית בשנים 2016-2018, דוח על ביקורת בשלטון המקומי, התש"ף-2020.

**ממשקי עבודה**

השירותים העירוניים בנושא תכנון ובנייה, בכללם הפיקוח על הבנייה, ניתנים על ידי מספר גורמים בעירייה, ביניהם:

- הוועדה לתכנון ובנייה;
- המחלקה לפיקוח על הבנייה;
- המחלקה המשפטית;
- מחלקת גבייה;
- המחלקה לרישוי וקידום עסקים.

על מנת להבטיח מקסום של איכות השירותים, מתבקש, כי יהיה תיאום בין הגורמים השונים הפועלים בתחום, איגום משאבים וכן חלוקת תפקידים ברורה.

בביקורת עלה, כי קיים קושי בהעברת המידע בין המחלקות שלעיל:

1. פקחי הבנייה טוענים, כי במעמד העברת המידע אל התובעת העירונית לא תמיד מתקבל מענה, בעוד שהתובעת העירונית לשעבר הדגישה, כי המידע אליה מאת המפקחים עובר בחסר, לא תמיד מגובה בצילומים מהאתרים ולרוב ללא דוחות ערוכים.

יש להדגיש כי הכנת חומרי החקירה להגשה ככתבי אישום פליליים לביהמ"ש מחויבת לעמוד בדיני הראיות ולפיכך, עד להשלמת החקירה וממצאיה על ידי המפקחים כנדרש, לא יוגש כתב אישום.

2. בנוסף עלה, כי הפקחים לא מקיימים אכיפת בנייה יזומה בעת פתיחת עסק חדש, ולא תמיד מקבלים מידע בדבר פתיחת עסקים חדשים.

**נמצא, כי ממשקי העבודה בין המחלקות האחראיות על טיפול בחריגות בנייה, לוקה בחסר. לעיתים נוצר מצב, בו מידע מועבר באופן חלקי, או שהעברת המידע מתעכבת, ובהמשך לכך גם הגשת כתבי אישום פליליים מתעכבת.**

**מבדיקת הביקורת עלה, כי ממשקי העבודה בין המחלקות השונות כפי שצויין ובעלי התפקידים הרלוונטיים אינם מעוגנים בנוהלי עבודה מסודרים ואינם כוללים התייחסות לאופן העברת המידע, לוח זמנים למתן מענה וכיו"ב.**

**על העירייה לפעול לתיאום ולשיתוף פעולה הדוקים יותר בין המחלקות הפועלות בתחום הפיקוח על הבנייה. כן, יש לערוך נוהל מסודר ומאושר, אשר יגדיר את ממשקי העבודה, לוחות הזמנים ואופן ניהול העבודה בין המחלקות. מומלץ להסדיר סדרי עבודה קבועים, כגון ישיבות מעקב משותפות, העברת מידע תקופתי וכיו"ב, וזאת על מנת לשפר את התיאום ושיתוף הפעולה הנדרש בין המחלקות.**

## חלק ג': נוהלי עבודה

נוהל הינו מסמך המאשר על ידי בעל תפקיד אחראי לפעילות הנדונה בו, מנוהל תחת שיטה לבקרת שינויים ומתאר, מגדיר, או מתעד - עקרונות, מדיניות, תפקידים, או פעילויות ותהליכי תכנון, תפעול ובקרה ואשר מתאר תהליך עבודה, שיטה או מבנה ארגוני. נוהלי עבודה הינם כלי חשוב הנועד להבטיח התנהלות מיטבית, תוך מתן אפשרות להנהלת הרשות המקומית, לבצע פיקוח ובקרה.

**הביקורת מצביעה על היעדר נוהלים וכן על קיומם של נוהלים בלתי מקצועיים כליקוי משמעותי, ומדגישה את הצורך בציון מפורש של חוסר זה בכל דוח ודוח כפי המובא להלן:**

הביקורת קיבלה לעיונה 17 נוהלי עבודה, מתוכם 7 הרלוונטיים לתחום הפיקוח, כמפורט בטבלה הבאה:

שם הנוהל	עיקרי הנוהל	תאריך הנוהל	תפקיד מאשר הנוהל
בקרה ומעקב על פרגולות מעץ	4 שלבי מעקב ובקרה בנוגע למצבן של פרגולות מעץ ברחבי העיר	יולי 2021	מנהל מחלקת פיקוח על הבנייה
הודעות תושבים על פטור מהיתר	הליך טיפול בבקשה לפטור מהיתר	-	-
העברת תוכניות לבדיקת מחלקת פיקוח	תיאור שלבי הליך הטיפול להעברת תוכניות לבדיקה	-	-
הוצאת תעודת גמר ודוחות פיקוח	הוצאת תעודת גמר	-	מנהל מחלקת פיקוח על הבנייה
בדיקת דיווח על ביצוע עבודות ומבנים הפטורים מהיתר	טופס דיווח	-	-
בדיקה להתרת שינויים קוסמטיים ללא תוספת שטח	טופס דיווח	-	-
נוהל טיפול בעבירה ופתיחת תיק פיקוח	תהליך הטיפול בעבירת הבנייה מרגע איתורה, טיפולה בשטח ובמשרד, ועד לתהליכי תיעוד במחשב ובמערכת הקומפלוט.	-	מנהל מחלקת פיקוח על הבנייה

1. מנתוני הטבלה שלעיל עולה, כי נוהלי המחלקה אינם ערוכים כנוהלי עבודה בעלי פורמט אחיד ומקובל, אינם מאושרים על ידי בעלי תפקידים בעירייה ואינם מתוארכים.
2. הביקורת מדגישה, כי עוד בחוות הדעת של אגף הבקרה על הוועדה המקומית משנת 2019, צויין, כי "אין נוהלי עבודה כתובים לעובדים. קיימות שתי חוברות הכוללות הנחיות וטפסים למתן אישור תחילת עבודות ולמתן תעודות גמר, הנמסרות עם תיקי המידע. חוברות אלה אינן מעודכנות לפי תיקון 101 לחוק ולפי תקנות הרישוי".
3. יתרה מכך, לא קיימים נוהלי עבודה נוספים הרלוונטיים לעבודת המחלקה, לדוגמא: נוהלי רישוי, הקובעים הליכי עבודה פנים מחלקתיים, במסגרת הליכי הרישוי אותם מבצעת המחלקה ונוהלי פיקוח.

1. על העירייה לפעול לעריכת נוהלים רשמיים במחלקות העירייה בכלל ובמחלקה לפיקוח על הבנייה בפרט, עליהם יהיו חתומים בעלי התפקידים האמונים על אישורי נוהלים בעירייה.
2. מודגש הצורך בנוהלי עבודה רבים ומגוונים במחלקה, בהתאם לתפקידים השונים ולסוגי הבנייה. להלן רשימה של נוהלים כלליים הנדרשים לתהליכי העבודה של המחלקה. יודגש בזאת, כי מסמך מדיניות האכיפה אינו משמש כנוהל פורמלי המגדיר תחומי אחריות, אופן ביצוע, לו"ז ועוד:
  - א. קבלת מידע ותלונות: המחלקה אחראית לקבל מידע ותלונות מהציבור בנוגע לעבירות בנייה, חריגות בנייה ובנייה בלתי חוקית.
  - ב. בדיקת תלונות: המחלקה מבצעת בדיקות לתלונות שהתקבלו, ובהתאם לצורך, פותחת בחקירה.
  - ג. ביצוע ביקורות: המחלקה מבצעת ביקורות שגרתיות באתרים שונים בעיר, על מנת לוודא כי הבנייה מתבצעת בהתאם להיתר הבנייה ולחוקי התכנון והבנייה.
  - ד. אכיפת חוקי הבנייה: המחלקה אחראית לאכוף את חוקי הבנייה, ולנקוט בצעדים משפטיים כנגד עברייני בנייה.
  - ה. מתן אישורים: המחלקה אחראית למתן אישורים שונים, כגון אישור לאכלוס מבנה, אישור לשימוש חורג במבנה, ועוד.
  - ו. ניהול תיעוד: המחלקה מנהלת תיעוד מפורט של כל הפעולות שהיא מבצעת, כולל תלונות, בדיקות, חקירות, ואכיפה.
  - ז. שיתוף פעולה: המחלקה משתפת פעולה עם מחלקות אחרות בעירייה, וכן עם גורמים חיצוניים, כגון משטרה, רשויות תכנון, ועוד.
  - ח. יש לתת דגש בנוהלים לפרמטרים הבאים:
    - (1) זמני טיפול - זמני התקן הנדרשים לטיפול בתהליכי העבודה כקבוע בתקנות התכנון והבנייה ובנוהל טיפול בפניות של הרשות לאכיפה במקרקעין, הקובעות, בין היתר, כי "בהתאם לממצאי בדיקת המפקח, יחליט המנהל על מסלול האכיפה: אכיפה מינהלית (לפי סימן ד' לפרק י' בחוק), אכיפה שיפוטית או להורות שלא לחקור – וזאת עד 30 ימים ממועד קבלת התלונה".
    - (2) בקרה - אמצעי בקרה ותהליכי בקרה ומעקב על כלל הגורמים המעורבים בהליכי טיפול בבקשות להיתרי בנייה.
    - (3) אחריות – ציון בעל התפקיד האחראי לביצוע הפעולות הנדרשות.

## חלק ד': תוכנית עבודה

בספטמבר 2010 פרסם האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה, את מדריך התכנון הממשלתי. על פי המדריך, "תוכניות עבודה מהוות כלי עזר בתהליך חשיבה אסטרטגית, המגדיר את המצב שאליו שואף המשרד הממשלתי להגיע ומתווה את הדרך למימושו. במהותן, התוכניות כוללות את המטרות העומדות בבסיס עבודת המשרד, את היעדים המרכזיים שהגשמתם תשרת מטרות אלו, ואת המשימות העיקריות, אשר המשרד יפעל לבצע לשם השגת היעדים".

דברים אלו נכונים לכל גוף ציבורי, ובכלל זה גם לוועדות המקומיות. קביעת תוכניות עבודה סדורות, מאפשרת ליחידה האמונה על הפיקוח על הבנייה, גם בקרה על העמידה ביעדים שקבעה, וכן מסייעת לה לכוון את פעולות עובדיה בהתאם למדיניות האכיפה שנקבעה.

דוח מבקר המדינה לשנת 2020 התייחס לנושא זה וציין, כי תכנית העבודה לא הותאמה למדיניות האכיפה. לא נקבעו בה מדדי ביצוע, מועדים ותדירות האכיפה וחלוקה לאזורי פיקוח. בביקורת המעקב של מבקרת העירייה לדוח מבקר המדינה משנת 2022 עלה, כי "בשנים 2020 ו- 2021 לא נקבעה תכנית עבודה. כמו כן, תכנית העבודה הקיימת לשנת 2022 אינה מותאמת כולה למדיניות האכיפה, ואינה כוללת הפרדה בין פעילות אכיפה יזומה לבין פעילות הפיקוח על עבודות בנייה חדשות במרחב התכנון. אינה כוללת מועדים ותדירות האכיפה, מדדי ביצוע וחלוקת יעדי העבודה לאזורי פיקוח".

**מודגש בזאת, כי חרף העלאת ליקויים בנושא בעבר על ידי מבקר המדינה ומבקרת העירייה, המחלקה לפיקוח על הבנייה מתנהלת ללא תוכניות עבודה שנתיות למחלקה ולמפקחים.**

**ממצאי הביקורת מצביעים על כשלים מהותיים בתפקוד המחלקה, הנובעים במישרין מהיעדר תכנית עבודה שנתית מוגדרת. היעדר תכנון ארוך טווח מוביל לליקויים מערכתיים הפוגעים משמעותית בתפקוד המחלקה, ביעילות המחלקה, באיכות השירות לציבור ובאכיפת חוקי הבנייה, והנה כמה מהליקויים הבולטים:**

**1. חוסר יעילות וארגון:**

- **ניהול כאוטי:** ללא תכנית עבודה, סביר להניח שהעבודה תתנהל בצורה לא מסודרת, ללא סדרי עדיפויות ברורים וללא יעדים מוגדרים.

- **בזבוז משאבים:** היעדר תכנון עלול להוביל לבזבוז משאבים יקרים, כגון זמן עבודה וכוח אדם.

- **חוסר מיקוד:** המחלקה עלולה להתפזר בין משימות שונות ללא מיקוד וללא יכולת להעריך את ההתקדמות.

**2. פגיעה באיכות השירות:**

- **עיכובים:** היעדר תכנון עלול לגרום לעיכובים במתן שירותים לציבור, כגון טיפול בתלונות, ביצוע ביקורות ומתן אישורים.

- **חוסר שקיפות:** ללא תכנית עבודה, לא ברור מהם יעדי המחלקה וכיצד המחלקה מתכוונת לפעול.

- **חוסר אחידות:** היעדר תכנון עלול להוביל לחוסר אחידות בטיפול במקרים שונים ובאכיפת חוקי הבנייה.

**3. קשיים באכיפת חוקי הבנייה:**

- **חוסר עקביות:** ללא תכנית, ייתכנו מקרים בהם עבירות בנייה לא מטופלות כראוי או לא מטופלות כלל.

- **קושי במעקב:** קשה לעקוב אחר ביצוע עבודות בנייה ולזהות חריגות ללא תכנון מוקדם.

- **פגיעה בהרתעה:** חוסר עקביות באכיפה עלול לפגוע בהרתעה מפני עבירות בנייה.

**4. בעיות ניהול:**

- **קושי בהערכה:** קשה להעריך את ביצועי המחלקה ולזהות תחומים שדורשים שיפור.

- **מורל נמוך:** עובדים עלולים לחוש חוסר ודאות ותסכול כאשר אין תכנית עבודה ברורה.

**5. נזק לתדמית העירייה:**

- **ביקורת ציבורית וחוסר אמון:** היעדר תכנון עלול לגרום התנהלות לא יעילה ולא מקצועית עלולה לעורר ביקורת ציבורית שלילית. ולפגוע באמון הציבור בעירייה בתחום הפיקוח.

מנהל המחלקה מסר, כי ניסה להטמיע תוכנית עבודה, ללא הצלחה, לעיתים בשל משימות בלתי צפויות אותם הפקחים נדרשים לבצע במהלך יום עבודתם.

לאור חומרת הממצא, הביקורת ממליצה על גיבוש מיידי של תכנית עבודה שנתית מפורטת בהתאמה למדיניות האכיפה של הוועדה המקומית, הכוללת תכנית למשימות שוטפות (דוגמת פיקוח יזום, חשיפה ואיתור של חריגות בנייה, השתלמויות עובדים וכיו"ב) ותכנית למשימות שנתיות לפי פרויקט (דוגמת: קיצור זמני המתנה בפניות במערכת רישוי זמין, השלמת נהלי עבודה וכיו"ב) בהם יעדים מדידים, לוחות זמנים, מדדי ביצוע ומנגנוני בקרה. תכנית זו צריכה להתייחס לכל תחומי האחריות של המחלקה, תוך שיתוף פעולה עם מחלקות אחרות בעירייה ועם גורמים חיצוניים לשם הבטחת שיפור תפקוד המחלקה, העלאת איכות השירות לציבור וחיזוק אכיפת חוקי הבנייה בעיר.

### חלק ה': מערכות מידע ממוחשבות

לצורך מעקב וטיפול בתהליכי בקשה לתיק מידע להיתר ובקשה להיתר, ישנן שתי מערכות ממוחשבות המשמשות את הוועדה המקומית לתכנון ובנייה:

- **מערכת רישוי זמין** – מערכת ארצית - המשמשת ככלי עזר וקשר בין האזרח מגיש הבקשה להיתר לבין הוועדה המקומית. זוהי מערכת להגשת היתרי בנייה, המלווה את כל שלבי רישוי וביצוע עבודות הבנייה, החל מהגשת בקשה לתיק מידע וכלה לקבלת תעודת גמר (להלן: "רישוי זמין").
- **מערכת לניהול הוועדה המקומית לתכנון ובנייה** – מערכת תפעולית פנימית של הרשות – המשמשת לניהול כולל של תחום ההנדסה. המערכת מאפשרת ניהול תהליכי עבודה בוועדה המקומית, החל משלב תכנון המקרקעין והגדרת ייעודו וכלה בביצוע פרויקטים לבנייה ופיקוח על עמידתם בתקנים. (להלן: "מערכת לניהול הוועדה המקומית").

מבדיקת הביקורת עולה, כי המחלקה עושה שימוש במערכות המידע הקיימות בעירייה, וכי לכל אחד מהמפקחים קיימת הרשאה למערכת.

#### אי-מימוש פוטנציאל הטכנולוגיה לצרכי פיקוח -

ממצאי הביקורת מצביעים על פער משמעותי בין הפוטנציאל הגלום בשימוש בטאבלטים לצרכי פיקוח בנייה לבין המימוש בפועל. בעוד שלכל מפקח בנייה סופק טאבלט, בפועל נמצא, כי השימוש בו אינו תדיר ואינו עומד בציפיות.

הביקורת מציינת את החסמים העיקריים לשימוש יעיל בטאבלטים:

1. **עיכובים טכניים:** המפקחים דיווחו על עיכובים חוזרים ונשנים בשימוש בטאבלטים, הפוגעים ביעילות העבודה ומביאים להימנעות משימוש.
2. **מגבלות גודל:** גודל המסך המוגבל של הטאבלטים מקשה על הצגת תכניות בנייה בפורמט קריא ומפורט. כתוצאה מכך, זיהוי פרטים ואיתור חריגות בנייה הופכים למאתגרים ופוגעים בדיוק ובמהירות הפיקוח.

לפיכך, הביקורת ממליצה על בחינה מעמיקה של הסיבות לעיכובים הטכניים ועל אופטימיזציה של אופן הצגת התכניות בטאבלטים, או לחלופין, בחינת חלופות טכנולוגיות מתאימות יותר, כגון מסכים גדולים יותר או פתרונות תוכנה מתקדמים.

צעדים אלו יאפשרו מימוש מיטבי של הפוטנציאל הטכנולוגי, ישפרו את יעילות הפיקוח ויתרמו לאכיפה אפקטיבית של חוקי הבנייה.

כשל באינטגרציה בין מערכות מידע ופגיעה באפקטיביות הפיקוח –

1. ממצאי הביקורת חושפים כשל מהותי באינטגרציה בין מערכת הניהול של הפיקוח למערכת המידע של הוועדה המקומית. על פי חוות דעת של מנהל התכנון - אגף בקרת ועדות מקומיות מיום 17.11.2019, היעדר סנכרון בין שתי המערכות פוגע ביכולת העירייה לנהל ולנטר את תהליכי הפיקוח בצורה יעילה ואפקטיבית.

הביקורת מדגישה, כי ניתוק בין מערכות המידע גורם לליקויים הבאים:

- א. חוסר עקביות בנתונים: מידע סותר או לא מעודכן עלול להוביל לטעויות ולעיכובים בטיפול.
- ב. קשיים במעקב ובקרה: קשה לעקוב אחר התקדמות הטיפול, לזהות צווארי בקבוק ולנטר את ביצועי הפיקוח.
- ג. פגיעה בשיתוף הפעולה: היעדר סנכרון מקשה על שיתוף פעולה בין מחלקת הפיקוח לוועדה המקומית.
- ד. ירידה באפקטיביות: כל אלו גורמים לירידה באפקטיביות הפיקוח ועלולים לפגוע באכיפת חוקי הבנייה.

2. חרף ממצאי ביקורת מבקר המדינה משנת 2020 וממצאי מבקרת העירייה משנת 2022, מערכת המידע של הפיקוח עדיין אינה כוללת ממשק עם ניהול התהליכים של התביעה העירונית. יתרה מכך, אין במערכת הפיקוח על הבנייה מידע על מצב התיקים המתנהלים בבית המשפט. הדבר יוצר נתק ומקשה על מעקב אחר תהליך האכיפה בשלמותו.

לפיכך, הביקורת ממליצה על בחינה דחופה של אפשרות לממשק בין מערכת המידע של המחלקה לפיקוח על הבנייה למערכת המידע של הוועדה במקומית לתכנון ובנייה ולזו של התביעה העירונית. אינטגרציה בין המערכות תאפשר זרימת מידע חלקה, תשפר את השקיפות ותתרום לניהול יעיל ואפקטיבי של תהליכי הפיקוח.

## חלק ו': תהליך הפיקוח בבנייה חדשה

במסגרת פיקוח על הבנייה בהליך הרישוי, מלווה מפקח הבנייה את שלבי הבנייה של מבנה חדש, או את שלבי העבודה של תוספת בנייה, על מנת להבטיח עמידה בדרישות חוק התכנון והבנייה, דבר שיאפשר, בגמר הבנייה, להעניק לו את האישורים הדרושים עבור המבנה.

במסגרת הליך הרישוי, נדרשים המפקחים לבקר באתר מספר פעמים. בדרך כלל נדרש ביקור פקח לכל הפחות לאחר בקשה להיתר, בעת תחילת ביצוע עבודות הבנייה, בעת הגשת בקשה למתן טופס 4 (לאכלוס המבנה) וכיו"ב.

המחלקה אמונה על ביצוע בדיקה למתן טופס 4 (אישור אכלוס), הנפקת טופס 4 לשימוש מלא או חלקי (בנייה בשלבים) והנפקת תעודת גמר.

טופס 4 הינו טופס "בקשה לחיבור מבנה ראוי לחשמל, מים וטלפון", המאפשר לאחר חתימתו לאכלס את המבנה. הטופס נחתם על ידי נציג הוועדה המקומית ששטח הבניה נמצא בתחומה. בטיחות המבנה עומדת בבסיסו של הטופס, כך שמבנה שאינו בטיחותי לא יקבל את אישור האכלוס. חלק מהדרישות לקבלת טופס 4 הן בדיקה על ידי חברת החשמל, המים והטלפון, בכדי לוודא שהמבנה מאפשר התחברות לכולן. בנוסף, נדרש אישור מהנדס אשר בודק את איכות המבנה, היציבות שלו, ועמידותו בנוזקי טבע וזמן וכמובן את ההתאמה להיתר.

המשמעות בקבלת טופס 4 למבנה, הינה היותו מאושר לאכלוס על ידי העירייה, לאחר שנבדק, כי הוא תקין מכל הבחינות והדרישות.

### תדירות ביקור מפקח באתר בנייה

מתחילת הבנייה ועד סופה, המחלקה נדרשת לפקח על התהליך ולוודא, כי בעל ההיתר לבנייה פועל בהתאם לדרישות. לשם כך, המפקחים נדרשים לבצע ביקורים באתרי הבנייה במועדים שונים ובהתאם לקצב התקדמות העבודות בשטח.

הביקורת ביקשה לקבל את הדוחות הבאים הנדרשים לצורכי ניתוח:

1. **מעקב אחר ביצועי הפיקוח:** דוח מרוכז ממערכת המידע, המפרט את רשימת הביקורים באתרי הבנייה של כל מפקח, נועד לאפשר לביקורת לעקוב אחר פעילות המפקחים, לוודא כי הם מבצעים ביקורים באתרים בתדירות הנדרשת ובהתאם לקצב התקדמות העבודות, ולבחון את אפקטיביות הפיקוח.
  2. **ניתוח תהליכי הבנייה:** קובץ אקסל, המפרט את כלל הבקשות שהוגשו במערכת משלב הגשת הבקשה ועד לקבלת טופס 4 לשנים 2014-2024, נועד לאפשר לביקורת לנתח את תהליכי הבנייה, לזהות עיכובים או בעיות ולבחון את יעילות הטיפול בבקשות.
- שני הדוחות יחד נועדו לסייע לביקורת לזהות ליקויים בתהליכי הפיקוח והבנייה, להצביע על נקודות תורפה, ולהמליץ על שיפור תהליכים.

להלן טבלה המפרטת את הבקשות להיתרים המטופלות על ידי המפקחים בשנים 2021-2024:

שם המפקח	2021	2022	2023	2024	סה"כ בקשות להיתרים בטיפול לפי מפקח
מפקח א'	29	16	37	46	128
מפקח ב'	18	23	31	27	99
מפקח ג'	32	26	20	31	109
מפקח ד'	41	28	12	34	115
מפקח ה'	38	36	24	29	127
מפקח ו'	26	21	15	21	83
<b>סה"כ בקשות להיתרים בטיפול המחלקה-שנתי</b>	<b>184</b>	<b>150</b>	<b>139</b>	<b>191</b>	<b>664</b>

הביקורת ביקשה לבחון מדגם תיקי פיקוח של בקשות להיתרים ולבדוק את מספר סיורי הפיקוח שנערכו באתר בכל שנה.

להלן טבלה המפרטת את הנתונים:

מספר תיק פיקוח	סוג בנייה	בקשה לתחילת עבודות/ הפקת היתר	סיורי פיקוח 2021	סיורי פיקוח 2022	סיורי פיקוח 2023	סיורי פיקוח 2024	סה"כ סיורי פיקוח
2022131	מקווה טהרה (מבנה ציבור)	17.11.2022	-	4	6	3	13
2019057	בית מגורים משותף	31.08.2021	4	1	-	-	5
2019058	בית מגורים משותף	03.09.2018	3	-	-	-	3
2022081	בית מגורים משותף	18.01.2023	-	-	1	1	2

מנתוני הטבלה לעיל עולה, כי אין הנחיה קבועה של מספר ביקורי פיקוח באתר בנייה. כפי שניתן לראות, ישנם מקרים בהם מתקיימים 2 ביקורי מפקח במהלך תהליך הבנייה וישנם מקרים בהם נערכים 13 ביקורי פיקוח באתר בנייה, לדוגמא במבנה ציבור בו כמות הביקורים והפיקוח רבה יותר. יצויין, כי הביקורת התייחסה לנושא גם בפרק תוכנית עבודה, בהתייחסה להערת מבקר המדינה על כך, שמדיניות האכיפה העירונית אינה כוללת, בין היתר, התייחסות לתדירות האכיפה.

מומלץ, כי מנהל המחלקה יערוך בחינה בנוגע לתדירות ומועדי ביקורי מפקחים באתרי בנייה לסוגיהם (בנייה פרטית/ציבורית) ויקבע מועדים קבועים וברורים, בהם נדרשים המפקחים לבצע סיורים באתרי הבנייה.

עוד מומלץ, כי מנהל המחלקה יקיים מעקב ובקרה אחר תדירות סיורי המפקחים באתרי הבנייה, על מנת להימנע ממצבים בהם לא נערכים סיורי מפקחים באתרי בנייה ו/או מופק טופס 4 מבלי שנערך סיור מפקח באתר בנייה.

להלן מספר הפעולות של כל מפקח בשנים 2021-2024:

מפקח	מפקח א'	מפקח ב'	מפקח ג'	מפקח ד'	מפקח ה'	מפקח ו'	סה"כ
מס' הביקורים	1,269	1,002	917	1,002	1,029	656	5,875
ניתוח באחוזים	22%	17%	15%	17%	18%	11%	100%

נתוני הביקורים באתרי הבנייה, חושפים תמונה של חוסר אחידות משמעותי בתפוקת העבודה בין חברי צוות המפקחים. בראש ובראשונה, בולטת תפוקתו הגבוהה באופן ניכר של מפקח א', המציג נפח עבודה העולה משמעותית על זה של עמיתיו. ניתן לראות בבירור שמפקח א' מבצע אחוז גבוהה משמעותית מכלל המפקחים, בפער של יותר מ 48% מהמפקח בעל אחוז הביצועים הנמוך ביותר. יתר על כן, ניכרת שונות בתפוקת הביקורים בין יתר המפקחים. שונות זו מעידה על אפשרות לקיומם של גורמים מערכתיים המשפיעים על תפוקת העבודה, כגון חלוקת עבודה לא מאוזנת, או הבדלים משמעותיים בהתמודדות עם אופי הפניות המטופלות.

חוסר אחידות בתפוקת העבודה בין המפקחים, מעלה שאלות בנוגע ליעילות ולשוויוניות של תהליכי העבודה בפיקוח על הבנייה. יש לבחון את הגורמים המביאים לפערים אלו, ולגבש המלצות לשיפור האחידות והיעילות, תוך שמירה על סטנדרטים מקצועיים גבוהים.

### חלק ז': אכיפת עבירות בנייה

תהליך הפיקוח על הבניה כולל איתור וטיפול בחריגות בנייה, פיצול דירות ושימושים חורגים ברחבי העיר על פי החוק, לרבות ביצוע וקיום פסקי דין, וכל זאת בהתאם למדיניות הועדה המקומית.

#### כשלים בדיווח ואי-התאמה בין מערכות מידע

חוק התכנון והבנייה קובע, כי יושבי הראש של הוועדות המקומיות יעבירו למנהל היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה, מדי שלושה חודשים, דיווח על פעולות האכיפה שנקטו לפי חוק התכנון והבנייה, ובכלל זה על עבודה אסורה ושימוש אסור שאותרו בתחום הנתון לפיקוחם.

היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה הינה יחידת סמך בתוך משרד האוצר, המשמשת כזרוע הממשלתית של המאבק בעבירות התכנון והבנייה במדינה. היחידה הארצית מטפלת בעבירות מדינתיות בכל מרחב תכנון בהתאם למדיניות האכיפה ולאינטרס הציבורי. פעילות האכיפה הארצית של היחידה הינה בנוסף לפעילות האכיפה המקומית של הוועדה המקומית ונועדה לתגבר אותה ולפקח עליה.

הביקורת קיבלה לעיונה דיווח רבעוני עבור רבעון 4 לשנת 2024 ובה, בין היתר, מספר תיקי הפיקוח שנפתחו על ידי המחלקה בשנים 2023-2024 כמפורט בטבלה שלהלן:

סה"כ	2024	2023	2022	
66	61	4	1	מספר תיקים

בנוסף קיבלה הביקורת לעיונה מדגם אכיפה לשנים 2022-2023 הכולל בין היתר, נתוני אכיפה שבוצעו על ידי מפקחי הבנייה בשנים אלו.

מבדיקת הביקורת עולה, כי קיים פער בין דיווחי העירייה על פעולות האכיפה ליחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה לבין הדיווחים המופיעים במערכת לניהול הוועדה המקומית.

להלן הנתונים לפי הדיווחים השונים:

סה"כ	2023	2022	
5	4	1	דיווח ליחידה הארצית
35	15	20	דיווח במערכת הוועדה המקומית

ממצאי הביקורת מעלים חשש כבד לאי-דיוקים וליקויים בדיווחי המחלקה. ניסיון השוואה בין נתוני הדיווח ליחידה הארצית לדיווחי מערכת הוועדה המקומית העלה סתירה מהותית: נמצא, כי כלל התיקים שדווחו ליחידה הארצית נעדרים ממערכת הוועדה המקומית. חוסר התאמה זה מעורר תמיהה ומעלה שאלות נוקבות בדבר נאותות הדיווח ומהימנות הנתונים. מה גם, לא ברור מהם הגורמים לפער המשמעותי בין שני מקורות המידע.

לפיכך, הביקורת ממליצה על בדיקה מעמיקה ומקיפה של כלל הדיווחים במערכת הוועדה המקומית ושל נאותות הדיווחים ליחידה הארצית. בדיקה זו צריכה לכלול:

1. איתור הגורמים לאי-התאמה בין המערכות.
2. בחינת תהליכי העבודה של המחלקה לפיקוח על הבנייה.
3. הגדרת נהלים ברורים לדיווח ולסנכרון בין מערכות המידע.

צעדים אלו יבטיחו דיווח מדויק ומהימן, ישפרו את שיתוף המידע בין גורמים רלוונטיים ויתרמו לאפקטיביות הפיקוח על הבנייה בעיר.

### אכיפה בעיר - נתונים כלליים

הביקורת ביקשה לבחון את נתוני הפיקוח בעיר ולהשוות בין נתוני אכיפה יזומה לתלונה. לשם כך קיבלה הביקורת לעיונה פירוט של פעולות האכיפה שביצעה המחלקה בשנים 2021-2023.

מגמת ירידה בפעילות הפיקוח על הבנייה - ממצאי הביקורת מצביעים על מגמת ירידה מדאיגה בפעילות הפיקוח על הבנייה בשנים 2021-2023. ניתוח הנתונים חושף ירידה עקבית בכלל סוגי הפעילות, דבר המעורר חשש בדבר אפקטיביות הפיקוח ואכיפת חוקי הבנייה.

להלן פירוט הנתונים:

פילוח עבודת הפיקוח בשנים 2021, 2022 ו- 2023

שינוי שנתי 2021-2023	שינוי שנתי 2022-2023	שינוי שנתי 2021-2022	2023	2022	2021	
- 36%	- 20%	- 20%	101 (43%)	126 (41%)	158 (42%)	אכיפה יזומה
- 51%	- 33%	- 26%	96 (41%)	144 (46%)	194 (52%)	תלונה
68%	- 10%	86%	37 (16%)	41 (13%)	22 (6%)	אחר (ללא ציון מקור איתור)
- 38%	- 25%	- 17%	234	311	374	סה"כ פעולות

### ניתוח הטבלה שלעיל מעלה את הממצאים הבאים:

1. **ירידה כללית:** סך הפעולות של המחלקה ירד משמעותית, עם ירידה של 17% בין השנים 2021 ל- 2022, וירידה נוספת של 25% בין השנים 2022 ל- 2023. סך הפעולות של המחלקה ירד בין השנים 2021 ל- 2023 ב- 38%.
2. **אכיפה יזומה:**
  - א. חלה ירידה משמעותית באכיפה יזומה, עם ירידה של 20% בין השנים 2021 ל- 2022, וירידה נוספת של 20% בין השנים 2022 ל- 2023. סך האכיפה היזומה ירדה בין השנים 2021 ל- 2023 ב- 36%.
  - ב. דוח מבקר המדינה לשנת 2020 התייחס לנושא באומרו: "על הוועדות המקומיות להגביר את פעולות האכיפה היזומה השיטתית במרחבי התכנון שלהן ולשלב בתוכניות העבודה שלהן מרכיבי אכיפה יזומה ומדדים להערכת האפקטיביות של פעולותיהן....".
  - ג. בשנים 2021-2023 המחלקה שומרת על שיעור כמעט קבוע של כ- 40% בתחום אכיפה יזומה ללא קיומן של תוכניות עבודה או מבצעי אכיפה, או אמצעים אחרים, שמטרתם הגדלת האכיפה היזומה. **פירוט בנושא: ראה פרק "פיקוח יזום".**
3. **תלונות:** מספר התלונות שטופלו ירד ב- 26% בין השנים 2021 ל-2022, וירד ב- 33% בין השנים 2022 ל-2023. מספר התלונות שטופלו בין השנים 2021 ל- 2023 ירד ב- 51%.
4. **אחר:** קטגוריה זו הראתה עלייה משמעותית בפעילות בין השנים 2021 ל-2022, אך חלה ירידה קלה בין השנים 2022 ל-2023. יש לזכור כי מדובר במספרי פעילות קטנים יחסית.

**הירידה המשמעותית בכלל סוגי פעילות המחלקה, מעלה חשש כבד ליעילות הפיקוח על הבנייה. הביקורת ממליצה על בחינה מעמיקה של הגורמים לירידה זו, ועל נקיטת צעדים לשיפור האפקטיביות של המחלקה והגברת האכיפה של חוקי הבנייה.**

### הימשכות הליכי אכיפה - מדגם הביקורת

הנחיה מספר 4.12.02 מטעם היועצת המשפטית לממשלה מאפריל 2023 (עדכון אחרון) מתייחסת להימשכות הליכי חקירה ותביעה ומציינת, כי "להימשכות הליכי חקירה ותביעה יכולה להיות השלכה על ניהול התביעה וההגנה כראוי וקיום משפט הוגן. הבאת הליכים פליליים לדיון והכרעה בבית המשפט זמן רב לאחר מועד העבירה, מקשה לעיתים קרובות לקיים אותם כראוי....".

**בהתאם להנחיה האמורה, יש לגבש החלטה סופית בעניין תיק חקירה לא יאוחז מפרקי הזמן הבאים:**

- בעבירות מסוג חטא, יש לפעול לסיום הטיפול בתיק בתוך 6 חודשים.
- בעבירות מסוג עוון ובעבירות מסוג פשע, שדין עד עשר שנות מאסר, יש לפעול לסיום הטיפול בתיק בתוך 18 חודשים.
- בעבירות מסוג פשע, שדין עד עשר שנות מאסר ומעלה, יש לפעול לסיום הטיפול בתיק בתוך 24 חודשים.

הביקורת בחנה את אופן הטיפול של המחלקה ומשך זמן הטיפול בתיקים, במדגם עבירות בנייה שאותרו על ידי מפקחי הבנייה ושמשך הטיפול בהן ארוך. לשם כך קיבלה הביקורת מסמכים ממספר תיקי פיקוח ובכלל זה: נתוני כלליים, נתוני אכיפה והתייחסות המחלקה המשפטית לכל תיק במדגם. המדגם הינו מסוג חטא ולכל היותר מסוג עוון ולכן זמן טיפול בתיק לא צריך לעלות על 18 חודשים.

להלן ממצאי הבדיקה:

**תיק מספר 2012288**

- איתור האכיפה - תלונה
- תיאור העבירה - בנייה בסטייה מהיתר
- שלבי הטיפול בתיק העבירה:

תאריך סטטוס	תיאור סוג טיפול	תיאור סטטוס טיפול	פעולת אכיפה שננקטה
15/03/2023	טיפול בהליך פלילי	חקירה	עבודה אסורה לפי סעיף 243
17/04/2023	טיפול בהליך פלילי	חקירה	עבודה אסורה לפי סעיף 243
08/05/2023	טיפול בהליך פלילי	חקירה	עבודה אסורה לפי סעיף 243
20/06/2023	טיפול בהליך מנהלי	בהכנה	צו מנהלי להפסקת עבודה

**בתיק לא תועדו פעולות לאחר 20/6/23 – כלומר בשנה וחצי שקדמו לביקורת.**  
בתגובה נמסר, כי לאחר בדיקת הביקורת ביום 02.07.24 התקיימו פעולות חקירה. בביקור בנכס ביום 10.03.25 נצפו שינויים ונבחנת ההתאמה להיתר.

**תיק מספר 2018057**

- איתור האכיפה - אכיפה יזומה
- תיאור העבירה - בנייה בסטייה מהיתר
- שלבי הטיפול בתיק העבירה:

תאריך סטטוס	תיאור סוג טיפול	תיאור סטטוס טיפול	פעולת אכיפה שננקטה
27/03/2023	טיפול בהליך מנהלי	בהכנה	צו מנהלי להפסקת עבודה

**בתיק לא תועדו פעולות לאחר 27/3/23 – כלומר בשנה ותשע חודשים שקדמו לביקורת.**  
בתגובה נמסר, כי בחודש מרץ 2024 הוצאה תעודת גמר, וכיום מקודם היתר בנייה בגין שינויים.

**תיק מספר 2021084**

- איתור האכיפה - תלונה
- תיאור העבירה - תלונה לבדיקה בשטח
- שלבי הטיפול בתיק העבירה:

תאריך סטטוס	תיאור סוג טיפול	תיאור סטטוס טיפול	פעולת אכיפה שננקטה
23/03/2023	טיפול בהליך פלילי	לא נרשמה הפעולה	לא נרשמה הפעולה
23/03/2023	טיפול בהליך פלילי	מב"ד	שימוש אסור לפי סעיף 243
18/06/2023	טיפול בהליך פלילי	חקירה	שימוש אסור לפי סעיף 243

**בתיק לא תועדו פעולות לאחר 18/6/23 – כלומר בשנה וחצי שקדמו לביקורת.**  
בתגובה נמסר, כי לאחר בדיקת הביקורת ביום 09.09.24 נשלחה התראה להכנת כתב אישום.

יצוין, כי עד תום הביקורת (מרץ 2025) לא הוגש כתב אישום.

#### תיק מספר 2022119

- איתור האכיפה - תלונה
- תיאור העבירה - תלונה לבדיקה בשטח
- שלבי הטיפול בתיק העבירה :

תאריך סטטוס	תיאור סוג טיפול	תיאור סטטוס טיפול	פעולת אכיפה שננקטה
16/01/2023	טיפול בהליך פלילי	חקירה	שימוש אסור לפי סעיף 243

בתיק לא תועדו פעולות לאחר פתיחתו בינואר 2023 – כלומר בשנתיים שקדמו לביקורת. לביקורת נמסר, כי ניתן פס"ד אזרחי בהליך ת.א. 1724-01-23 במסגרתו ניתן צו מניעה לשימוש ולבנייה. בעל העבירה יזומן לחקירה חוזרת.

#### תיק מספר 2023058

- איתור האכיפה - אכיפה יזומה
- תיאור העבירה - אי קיום צו/החלטה
- שלבי הטיפול בתיק העבירה :

תאריך סטטוס	תיאור סוג טיפול	תיאור סטטוס טיפול	פעולת אכיפה שננקטה
09/06/2024	טיפול בהליך פלילי	חקירה	שימוש אסור לפי סעיף 243
30/06/2024	טיפול בהליך פלילי	חקירה	שימוש אסור לפי סעיף 243

בתיק לא תועדו פעולות לאחר 30/6/23 – כלומר ב- 6 חודשים שקדמו לביקורת. בתגובה נמסר, כי לאחר בדיקת הביקורת ביום 07.07.24 נשלחה הזמנה לחקירה. יצוין, כי עד תום הביקורת (מרץ 2025) לא תועדו פעולות נוספות.

#### תיק מספר 2023096

- איתור האכיפה - אכיפה יזומה
- תיאור העבירה - בנייה בסטייה מהיתר
- שלבי הטיפול בתיק העבירה :

תאריך סטטוס	תיאור סוג טיפול	תיאור סטטוס טיפול	פעולת אכיפה שננקטה
12/12/2023	טיפול בהליך מנהלי	נמסר	צו מנהלי להפסקת עבודה
12/09/2023	טיפול בהליך מנהלי	בהכנה	צו מנהלי להפסקת עבודה
11/12/2023	טיפול בהליך מנהלי	בהכנה	צו מנהלי להפסקת עבודה

בתיק לא תועדו פעולות לאחר 11/12/23 – כלומר בשנה שקדמה לביקורת. לביקורת נמסר, כי "העבודות הופסקו על פי הצו המנהלי. לאחר מכן לא היו פעולות פיקוח נוספות".

**תיק מספר 2018011**

ביום 05.03.2020 הוצא צו הריסה על ידי מפקח הוועדה בגין בניית מרפסת ופלישה לשטח ציבורי. **יודגש, כי צו ההריסה לא בוצע.**

לאור פנייה אל מבקרת העירייה שהתקבלה בנושא, נערך ביום 28.07.24 סיכום לתיק פיקוח בו ציין מנהל המחלקה, כי מפקחת הוועדה קיבלה הנחייה לסייר בשטח ולהגיש דוח פיקוח מעודכן, שלאחריו ייועץ עם התובעת העירונית על המשך הטיפול בתיק.

לביקורת נמסר, כי ככל הנראה היה על המפקח להשלים את החקירה.

**ממצאי הביקורת מעלים כשלים בטיפול בתיקי אכיפה ואי-עמידה בהנחיות משפטיות כדלקמן:**

- 1. אי-עמידה בזמנים:** מדגם תיקי פיקוח בעבירות בנייה (בנייה בלתי חוקית ושימוש חורג) מעלה, כי הטיפול בהם אינו עומד בהנחיית היועצת המשפטית לממשלה ובמדיניות האכיפה העירונית.
- 2. השלכות:** הימשכות הטיפול עלולה לפגוע בעירייה בהליך המשפטי, ולאפשר לעברייני הבנייה ליהנות מפרי עבירתם במשך שנים, בניגוד לעקרונות של צדק ומינהל תקין.
- 3. עדכון לקוי:** גם לאחר החלטות בית משפט או הסדרת העבירה, הדבר לא מתעדכן בתיק הפיקוח, והתיק לא נסגר, דבר המעיד על כשלים במערכת המידע ובמעקב אחר תיקים.

**להלן המלצות הביקורת:**

- 1. הפקת לקחים:** יש לערוך בחינה מקיפה של כלל תיקי האכיפה משנים האחרונות, במטרה לזהות כשלים מערכתיים ולשפר את תהליכי העבודה.
- 2. אמצעים לאכיפה:** יש לנקוט באמצעים אפקטיביים בכל תיק, בהתאם לחוק, תוך שקילת כלל האפשרויות, כגון צווי הריסה, קנסות ותביעות משפטיות.
- 3. הגברת פיקוח:** יש לבצע פעולות להסרת עבירות בשלב ראשוני, על ידי הגברת הפיקוח והרתעה.
- 4. עדכון וסגירת תיקים:** יש להקפיד על ציון פסקי דין והסדרות בתיק, וסגירת תיקים רלוונטיים, לשם שמירה על סדר ודיוק בתיעוד.

**יישום ההמלצות יוביל לשיפור הטיפול בתיקי אכיפה, לעמידה בהנחיות משפטיות ולהגברת אפקטיביות האכיפה. כן יוביל לשיפור משמעותי ביכולת העירייה לאכוף את חוקי הבנייה, להגן על האינטרס הציבורי ולמנוע עבירות בנייה.**

**בדיקת חריגות בנייה****סקר עבירות בנייה**

תיקון 116 לחוק התכנון והבנייה קובע, כי על הוועדות המקומיות לבצע סקר עבירות בנייה ולעדכנו מדי חמש שנים. על פי החוק, היה על הוועדות המקומיות להשלים את ביצוע הסקר עד אפריל 2019. אם ועדה מקומית לא ביצעה את הסקר כחוק, רשאי מנהל היחידה הארצית לאכיפה או מוסמך לכך מטעמו, לבצע את הסקר או את העדכון כאמור ולהטיל על הוועדה המקומית לשאת בתשלום בסך כפל ההוצאות שהוצאו לעריכת הסקר או עדכנו.

בהוראות שפרסם מנהל היחידה הארצית לאכיפה צויין, כי הסקר אמור לסייע באיתור החריגות המשמעותיות במרחב התכנון ולספק נתונים רלוונטיים לקבלת החלטות באשר לנקיטת הליכי אכיפה.

לפי ההוראות, עליו לכלול את כלל העבירות בהתאם למיקוד הסקר והוא יבוצע על כל מרחב התכנון בוועדה מקומית.

#### ממצאי הביקורת העלו כדלקמן:

1. לביקורת הומצא סקר עבירות בנייה בשם: "פלישות בשצ"פ". בדיקת הסקר העלתה, כי כלל ייעודי הקרקע המופיעים הסקר מתייחסים לעבירות בשטח ציבורי פתוח, משכך ניתן להסיק, כי מדובר בסקר חלקי בלבד המוגבל לפלישה לשטחי ציבור פתוחים בלבד ולא בסקר מקיף של כלל עבירות הבנייה במרחב התכנון.
2. בבירור מול מנהל המחלקה והחברה אשר ביצעה את הסקר עלה, כי הסקר כולל גם שימושים אך הוא ממוקד בשטחים ציבורים פתוחים.

על הרשות לבדוק לעומקו של עניין, את היקף הסקר בפועל ואת הצורך בעריכת סקר כוללני העומד בדרישות החוק וההנחיות, ככזה המעניק תמונה מלאה ומדויקת של היקף עבירות הבנייה במרחב התכנון.

#### פיקוח יזום

במסגרת תפקידם של המפקחים במחלקה, נדרשים המפקחים לבצע איתור של חריגות בנייה באופן יזום (להלן: "פיקוח יזום").

במסגרת הפיקוח היזום, על מפקח הבנייה לצאת לשטח, במטרה לגלות עבירות בניה ושימושים חורגים ולמנוע עבריינות בנייה. על תוכנית הפיקוח היזום להיגזר ממדיניות האכיפה העירונית.

מבקר המדינה התייחס בדו"ח הביקורת לנושא וציין, כי "בדברי ההסבר לסעיף 204 לתיקון 109, שכאמור הפך בהמשך לתיקון 116, נקבע, כי "עבירות בנייה, מעצם טיבן, מציבות עובדות בשטח, אשר קשה מאוד להתמודד עמן ככל שהבנייה נמשכת. לפיכך הוצע לתת בידי גורמי האכיפה כלים לאכיפה מינהלית. אכיפה זו יעילה במיוחד, שכן ניתן באמצעותה להורות מיידית על הפסקת הבנייה, בהליך פשוט, ובלא צורך בפנייה לערכאות שיפוטיות". לעומת זאת, ככל שהבנייה מתקדמת וחולף זמן רב יותר ממועד ביצוע העבירה, החזרת המצב לקדמותו, תוך סילוקה המלא של העבירה, הופכת ליקרה כלכלית ומורכבת מהבחינה ההנדסית. כמו כן, בשלב מסוים עולה צורך בנקיטת אמצעי אכיפה משפטיים, שאורכים זמן רב יותר ומצריכים משאבים רבים יותר. על כן, יש חשיבות רבה לאכיפה יזומה, שבכוחה לגלות עבירות בנייה בעודן באיבן, תוך נקיטת כלי אכיפה מינהליים מיידיים כאמור, בהתאם לסמכויות שהעניק התיקון 116 לוועדות המקומיות".

בסעיף ג' במסמך מדיניות האכיפה של הרשות לאכיפה במקרקעין, נקבעו העקרונות המנחים לאכיפה, ביניהם אכיפה יזומה.

במסמך אמור צוין, כי "מלבד הפיקוח על עבודות בנייה חדשות במרחב התכנון של הוועדה, יבוצע איתור יזום לגילוי עבירות ואכיפה יזומה...".

**להלן חשיבות האכיפה היוזמה:**

- 1. מניעת נזק:** אכיפה יזומה מאפשרת זיהוי חריגות בנייה ושימושים חורגים בשלב מוקדם, בעודם "בעיצומם". התערבות מוקדמת מונעת את הנזק שעלול להיגרם כתוצאה מהמשך הבנייה הבלתי חוקית או השימוש החורג, כגון פגיעה באיכות הסביבה, במרחב הציבורי, או בזכויות של בעלי קרקע סמוכים.
  - 2. יעילות כלכלית:** איתור מוקדם של עבירות בנייה מוזיל משמעותית את עלויות האכיפה. תיקון מפגעים בשלב התחלתי פשוט וזול יותר מאשר הריסת מבנים או שינוי ייעוד לאחר שהושלמו.
  - 3. אכיפה אפקטיבית:** אכיפה יזומה מאפשרת נקיטת צעדים מידיים, כגון צווי הפסקת עבודה, עוד בטרם העבירה התבססה בשטח. צעדים אלו יעילים יותר מאשר הליכים משפטיים ארוכים ומורכבים, אשר לעיתים קרובות מתמשכים שנים רבות.
  - 4. הרתעה:** אכיפה יזומה יוצרת הרתעה בקרב עברייני בנייה פוטנציאליים. כאשר עבריינים יודעים כי יש סיכוי גבוה שייתפסו בשלב מוקדם, הם עשויים להימנע מביצוע עבירות מלכתחילה.
  - 5. שמירה על החוק:** אכיפה יזומה מסייעת לשמור על שלטון החוק ועל עקרונות התכנון והבנייה. היא מבטיחה, כי הבנייה מתבצעת בהתאם להיתרים ולחוקים, וכי זכויות הציבור והפרט נשמרות.
- הביקורת קיבלה לעיונה קובץ פעולות אכיפה ממערכת הוועדה המקומית לשנים 2020-2022, ובחנה את מספר המקרים בהם בוצעה אכיפה יזומה, כמפורט בטבלה הבאה:

שינוי שנתי 2021-2023	שינוי שנתי 2022-2023	שינוי שנתי 2021-2022	2023	2022	2021	
- 38%	- 25%	- 17%	235	315	379	<b>סך פעולות האכיפה</b>
- 36%	- 20%	- 20%	101	126	158	<b>אכיפה יזומה</b>
			(43%)	(40%)	(42%)	<b>שיעור אכיפה יזומה</b>

**להלן עיקר ממצאי הביקורת:**

- 1. ירידה באכיפה היוזמה:** כאמור, שיעור האכיפה היוזמה במהלך השנים 2021-2023 ירד ב - 36% מכלל פעולות האכיפה אשר שיעורם יחד אף הוא.
- 2. היעדר תכנית עבודה:** המחלקה פועלת ללא תכנית עבודה מפורטת בכלל ובתחום אכיפה יזומה בפרט, דבר המעיד על היעדר תכנון ומדיניות ארוכת טווח בתחום. היעדר בתכנון מונע מהמחלקה להגדיר יעדים ברורים, לתעדף משימות ולמדוד את ביצועי האכיפה.
- 3. חוסר מדידה ובקרה:** לא מתבצעת מדידה של פעולות האכיפה לפי מפקח או סוג אכיפה. היעדר מדידה מונע אפשרות להעריך את אפקטיביות האכיפה, לזהות תחומים הדורשים שיפור ולבקר את פעילות המפקחים. כתוצאה מכך, לא ניתן לבחון את מידת השגת היעדים ולבקר את הביצוע בפועל.

**המלצות הביקורת שלהלן יסיעו בשיפור האכיפה היזומה, במימוש מדיניות האכיפה העירונית ובהגברת האפקטיביות של הפיקוח על הבנייה:**

1. **עידוד אכיפה יזומה:** יש לעודד גידול באכיפה יזומה, לאור יתרונותיה הרבים, כגון איתור חריגות בתחילת ביצוען וחסכון במשאבים.  
יש להטמיע את חשיבות האכיפה היזומה בקרב המפקחים, ולספק להם את הכלים והמשאבים הנדרשים לביצועה.
2. **מיפוי עבירות:** יש לבצע מיפוי שוטף של עבירות בנייה לפי חומרתן, ולהקצות משאבים מתאימים לאכיפה על בסיס שבועי, חודשי ושנתי. המיפוי צריך לכלול את כל סוגי עבירות הבנייה ולהתעדכן באופן שוטף.
3. **תכנית עבודה רב-שנתית:** יש לערוך תכנית עבודה רב-שנתית לאכיפת עבירות חמורות, אשר תגדיר יעדים ארוכי טווח ותתייחס לכלל ההיבטים של האכיפה. התכנית צריכה להיות מפורטת ומדידה, ולכלול לוחות זמנים ומדדי ביצוע.
4. **יעדים ומעקב:** יש להציב יעדי אכיפה לכל הפקחים ולבצע מעקב רבעוני אחר עמידה ביעדים. המעקב צריך לכלול ניתוח של ביצועי הפקחים, זיהוי קשיים ונקיטת צעדים לשיפור.
5. **רישום שבועי:** יש לבצע רישום שבועי בדבר עבירות משמעותיות (פלישה, בנייה ללא היתר וכיו"ב) במהלך ביצוען הניתנות לעצירה. הרישום צריך לכלול את פרטי העבירה, מיקום, ותאריך.
6. **הקצאת משאבים:** יש להקצות מדי שבוע זמן מוגדר לצוות הפיקוח, במטרה למקד את פעילותם באיתור ובטיפול מיידי בעבירות בנייה הנמצאות בשלבי ביצוע ראשוניים, ולמנוע את התמשכותן. הקצאת המשאבים צריכה להיות מתוכננת ומנוהלת באופן יעיל.

### עבירות בנייה במבני ציבור

כגוף ציבורי, מצופה מרשות מקומית לשמור על הוראות התכנון והבנייה, לכל הפחות כפי שמצופה מהתושבים לעשות כן, אף יותר.

**דוח מבקר המדינה** צויין כך: "ביולי 2008 פרסם משרד הפנים דוח ביקורת שכלל ממצאים בנושא עבירות בנייה של רשויות מקומיות. בדוח נכתב כי "יש לראות בחומרה ביצוע עבירות בניה על ידי רשות מקומית שאמונה על הבטחת קיומן של הוראות החוק ואמורה לשמש דוגמה לשמירתן. עבירות הבניה המבוצעות ע"י רשות מקומית מהוות זלזול ורמיסה של החוק ועלולות להתפרש ע"י התושב כמתן היתר לביצוע עבירות בנייה. כיצד תוכל רשות מקומית המבצעת בעצמה עבירות בניה לדרוש מתושביה להקפיד על קיום הוראות החוק ולנקוט צעדים לאכיפתן".

**הנחיית היועץ המשפטי לממשלה** מס' 8.1101 מאפריל 2013 בנושא "הפעלת סמכות האכיפה של המדינה בעבירות תכנון ובנייה במרחבי תכנון מקומיים", מפרטת שורה של קווים מנחים להפעלת סמכות האכיפה של המדינה, במקביל לסמכויות האכיפה של הוועדות המקומיות. השימוש בסמכות האכיפה של המדינה ייעשה באופן נקודתי, ב"נסיבות מיוחדות", שבהן מתקיים עניין ציבורי חשוב, המצדיק טיפול על ידי מערך האכיפה של המדינה, דוגמת מקרים בהם קיים חשש לניגוד עניינים של הוועדה המקומית.

הביקורת ביקשה לבחון בקובץ תיקי האכיפה, האם נפתחו הליכי אכיפה כנגד מוסדות העירייה.

להלן טבלה המפרטת את נתוני האכיפה בקרקעות בנכסים עירוניים המחויבים בטיפול בהליך פלילי:

שנה	המוסד העירוני	מספר תיקי פיקוח	מספר תיק פיקוח	סטטוס טיפול
2021	החברה הכלכלית נהריה בע"מ <sup>4</sup>	2	2021019	לקראת כתב אישום
			2021030	לקראת כתב אישום
2022	עיריית נהריה החברה הכלכלית נהריה בע"מ עיריית נהריה	7	2017077	לקראת כתב אישום
			2021030	לקראת כתב אישום
			2022112	דוח פיקוח
			2022060	אין פעילות מיום 20.9.23
			2022059	אין פעילות מיום 28.6.22
			2022057	אין פעילות מיום 16.1.23
2023	עיריית נהריה	3	2022030	לקראת כתב אישום
			2022017	לקראת כתב אישום
			2022084	העבירה הוסרה
			2023120	בהתאם לחו"ד התביעה העירונית אין הצדקה לצו הפסקה מנהלי יצויין, כי התיק לא נסגר
			2023125	אין פעילות מיום 30.7.24
			2023124	אין פעילות מיום 17.06.24

בהתאם לנתוני הטבלה שלעיל, שלושת מחזיקי הנכסים המושכרים על ידי החברה הכלכלית נהריה בע"מ, אשר נתגלו בהם עבירות בנייה, הועברו לטיפול המחלקה המשפטית לצורך הגשת כתב אישום. יודגש בזאת, כי כמעט בכל תיקי האכיפה בנכסים השייכים לעירייה (למעט אחד), אין כל פעילות לאחר גילוי עבירת הבנייה.

עבירות בנייה עלולות לסכן את בטיחות המשתמשים במבנים, להוות מפגע סביבתי ולפגוע חזותית במרחב הציבורי. על עיריית נהריה והחברה הכלכלית נהריה בע"מ מוטלת האחריות לוודא, כי לא מתבצעות עבירות בנייה במבנים שבבעלותן או בשליטתן. במידה ומתגלות עבירות בנייה, בין אם בוצעו על ידי העירייה עצמה או גופים הקשורים אליה, יש לנקוט לאלתר בכל הצעדים הנדרשים לאיתורן ולהפסקתן המיידית. אי-מניעת עבירות בנייה במבנים עירוניים מהווה הפרה חמורה של חוק התכנון והבנייה ופוגעת באינטרס הציבורי.

<sup>4</sup> החברה הכלכלית נהריה בע"מ מנהלת חלק מהנכסים העירוניים.

**עצמאות הפיקוח**

במסגרת ביקורת מקיפה שנערכה על מערך הפיקוח ההנדסי בעירייה, עלה צורך לבחון את סוגיית עצמאותו המקצועית של גוף הפיקוח.

חיוני להבטיח, כי פעולות הפיקוח מתבצעות באופן נטול פניות ושיקולים זרים, וכי הן מונחות אך ורק על ידי שיקולים מקצועיים ועמידה קפדנית בתקנים ובחוקי התכנון והבנייה. על כן, יש לבחון את המנגנונים הקיימים להבטחת הפרדה מספקת בין גורמי הפיקוח לבין גורמים אחרים בעירייה או גורמים חיצוניים שעשויים להיות להם אינטרסים הנוגעים לפרויקטי הבנייה השונים. ביסוס מעמדו העצמאי של הפיקוח הוא תנאי הכרחי ליצירת סביבת בנייה בטוחה, איכותית ותואמת דין.

**חלק ח': עבירות חמורות**

השתלטות על נכסי עירייה/קרקע ציבורית, פוגעת פגיעה קשה במשאבים של הציבור והרשות המקומית, שנועדו לתועלת הציבור כולו. פלישה לשטחי ציבור מהווה עבירה חמורה הפוגעת באופן ישיר באינטרס הציבורי ובזכותו של הציבור לשימוש סביר בשטחים אלו.

הקלות בה נעשות פלישות אלה, הקושי לפקח באופן אינטנסיבי על כלל המקרקעין והיתרון הכלכלי הגלום בניצול מקרקעי ציבור שלא כדון, הופך קרקעות אלה ליעד להפרת חוק, ובכלל זה פלישות בידי גורמים לצורך ניצול הקרקע ללא רשות ושלא למטרה לה יועדה.

סעיף 18(ב) לחוק המקרקעין, התשכ"ט - 1969, קובע כך: "תפס אדם את המקרקעין שלא כדון, רשאי המחזיק בהם כדון, תוך שלושים ימים מיום התפיסה, להשתמש בכוח במידה סבירה כדי להוציאו מהם".

בהתאם למסמך מדיניות האכיפה של הוועדה המקומית, פלישה לשצ"פ הינה בעלת המדרג הגבוה ביותר לאכיפה. כפי שצויין, העירייה ערכה סקר עבירות בנייה מסוג של פלישה לשטחי ציבור (שצ"פ). הביקורת קיבלה לעיונה גיליון אקסל "פלישות לשצ"פ", המפרט רשימה של 558 פלישות לשצ"פ אשר אותרו בתחומי שיפוט העירייה. הקובץ כולל, בין היתר, את הפרטים הבאים: כתובת, תיאור המבנה, ייעוד הקרקע, סטטוס היתר בנייה ועוד.

**הביקורת בחנה את אופן טיפול העירייה במדגם פלישות אל השטחים הציבוריים.**

**להלן עיקר הנתונים:**

**תיק מספר 202112**

מהות העבירה - הצבת מכולה ליד בית הכנסת ללא קבלת היתר.

שלבם עיקריים בטיפול בעבירה:

תאריך הטיפול	מהות הטיפול
23.09.2022	פתיחת תיק פיקוח
02.10.2022	דוח פיקוח אחרון
23.11.2022	התראה לבנייה בלתי חוקית
02.10.2022	התראה שנייה לבנייה בלתי חוקית
26.10.2022	התראה שלישית לבנייה בלתי חוקית
03.09.2023	התייעצות עם ממונה

תאריך הטיפול	מהות הטיפול
23.09.2023	התייעצות עם ממונה
02.10.2023	התייעצות עם ממונה
02.10.2023	התייעצות עם נותן צו
02.10.2023	הפקת צו הריסה מנהלי

בתיק לא תועדו פעולות לאחר 2/10/23 – כלומר בתקופה של למעלה משנה וחצי שקדמה לביקורת. לביקורת נמסר, כי התיק ממתין להעברה לתובע.

#### תיק מספר 2022144

מהות העבירה - הנחת מבנה יביל בגודל 108 מ"ר תוך פלישה לחלקה אחרת ובניית גגון. שלבים עיקריים בטיפול בעבירה:

תאריך הטיפול	מהות הטיפול
01.12.2022	פתיחת תיק פיקוח
01.12.2022	התראה לבניה בלתי חוקית
12.01.2023	התראה שנייה לבנייה בלתי חוקית
12.01.2023	הזמנה לחקירה
08.02.2023	הפקת פרוטוקול חקירה

בתיק לא תועדו פעולות לאחר 8/2/23 – כלומר בתקופה של כמעט שנתיים שקדמה לביקורת. לביקורת נמסר, כי התיק ממתין להעברה לתובע.

#### תיק מספר 2022158

מהות העבירה - התקנת שער אלומיניום באופן לא בטיחותי ובניית פרגולה בחריגה. שלבים עיקריים בטיפול בעבירה:

תאריך הטיפול	מהות הטיפול
28.12.2022	פתיחת תיק פיקוח
28.12.2022	התראה לבניה בלתי חוקית
28.12.2022	הזמנה לחקירה
16.01.2023	הפקת פרוטוקול חקירה

בתיק לא תועדו פעולות לאחר 16/1/23 – כלומר בתקופה של כמעט שנתיים שקדמה לביקורת.

**תיק מספר 2022057**

מהות העבירה – התקנת שער הזזה בשטח העירייה, ניסור חומה והריסתה, תפיסת שטח לטובת גינה והנמכת אבן שפה.

שלבים עיקריים בטיפול בעבירה:

תאריך הטיפול	מהות הטיפול
17.05.2022	פתיחת תיק פיקוח
05.09.2022	התראה לבניה בלתי חוקית
16.01.2023	התראה אחרונה
16.01.2023	הזמנה לחקירה
30.01.2023	הזמנה לחקירה

בתיק לא תועדו פעולות לאחר 30/1/23 – כלומר בתקופה של כמעט שנתיים שקדמה לביקורת. לביקורת נמסר, כי התושב אינו מעוניין להסדיר את העבירות. לא ביקש תעודת גמר, לא הגיע לחקירה אליו זומן ועדיין תופס שטח דרך.

**תיק מספר 2022060**

מהות העבירה - בניית מבנה קשיח בגודל 24 מ"ר.

שלבים עיקריים בטיפול בעבירה:

תאריך הטיפול	מהות הטיפול
22.05.2022	פתיחת תיק פיקוח
22.05.2022	התייעצות עם ממונה
19.06.2022	מכתב התראה
06.07.2022	קיום זיכרון דברים

בתיק לא תועדו פעולות לאחר 6/7/22 – כלומר בתקופה של כשנתיים וחצי שקדמה לביקורת. לביקורת נמסר, כי הוצאה בקשה להריסה ללא הרשעה לפי סעיף 239 ביום 01.03.2023 ללא כל התקדמות.

הביקורת מציינת, כי בדיקה חוזרת של הביקורת בתיק במרץ 2025, העלתה, כי בפברואר 2025 נסרק לתיק פרוטוקול פגישה של גורמי העירייה בתיק שהתקיימה שנתיים קודם לכן במרץ 2023.

**תיק מספר 2022079**

מהות העבירה - בניית פרגולה בגודל 60 מ"ר ללא היתר בנייה.

שלבים עיקריים בטיפול בעבירה:

תאריך הטיפול	מהות הטיפול
05.07.2022	פתיחת תיק פיקוח
05.07.2022	התייעצות עם ממונה
05.07.2022	הפקת צו הריסה מנהלי

תאריך הטיפול	מהות הטיפול
26.07.2022	בקשה לסיוע משטירתי

**בתיק לא תועדו פעולות לאחר 26/7/22 – כלומר בתקופה של כשנתיים וחצי שקדמה לביקורת.** לביקורת נמסר ממנהל מחלקת הפיקוח, כי בוצעה הריסה עצמאית. יצויין, כי פעולה זו לא צויינה בתיק. בדיקה חוזרת של הביקורת בתיק במרץ 2025 העלתה, כי לאחר הערת הביקורת עודכנו בתיק הוצאת צו הריסה ביום 25.08.2024 וביצוע הריסה עצמית ביום 23.09.2024. אף על פי כן, התיק לא נסגר.

### תיק מספר 2019011

מהות העבירה - יציקת רצפה, עמודים ותקרה והתקנת בריכה. שלבים עיקריים בטיפול בעבירה:

תאריך הטיפול	מהות הטיפול
24.01.2019	פתיחת תיק פיקוח
03.03.2019	הפקת צו הפסקה מנהלי
02.08.2020	התראה אחרונה
14.02.2022	דיווח להגשת כתב אישום

**בתיק לא תועדו פעולות לאחר 14/2/22 – כלומר בתקופה של כשלוש שנים שקדמו לביקורת.** לביקורת נמסר ממנהל מחלקת הפיקוח, כי המבנה אושר בוועדת משנה מספר 2025001 בתאריך 29.01.2025 ללגליזציה. יצויין, כי פעולות אלו לא צויינו בתיק.

### תיק מספר 2021030

מהות העבירה - בניית קונסטרוקציה מעץ וממתכת בשטח של כ - 65 מ"ר. שלבים עיקריים בטיפול בעבירה:

תאריך הטיפול	מהות הטיפול
09.03.2021	פתיחת תיק פיקוח
22.03.2023	התראה אחרונה
10.03.2021	הפקת צו הפסקה מנהלי
18.02.2024	דיווח להגשת כתב אישום

**בתיק לא תועדו פעולות לאחר 18/2/24 – כלומר בתקופה של למעלה מעשרה חודשים שקדמה לביקור.** לביקורת נמסר ממנהל מחלקת הפיקוח, כי "הוכן דיווח לכתב אישום. ביום 19.5.24 הועבר לתובעת". יודגש, כי פעולות אלו לא צויינו בתיק.

מממצאי הביקורת עולה, כי קיימות עבירות בנייה חמורות של פלישה לשטחי ציבור, אשר אינן מטופלות על ידי העירייה באופן מידי ויעיל. הביקורת מצביעה על מדיניות של סחבת מצד העירייה כלפי תושבים המבצעים עבירות אלו. נמצאו מקרים בהם עבירות בנייה חמורות לא טופלו במשך תקופה ארוכה של שנתיים עד שלוש שנים, זאת למרות ביצוע פיקוח במקום העבירה ופתיחת תיק פיקוח כנדרש.

השתהות בטיפול בעבירות אלו, בפרט כאשר מדובר בעבירות חמורות, יוצרת תחושת אפליה וחוסר שוויון בין התושבים, פוגעת באכיפת החוק, יוצרת פגיעה במרחב הציבורי ויוצרת כר פורה להמשך ביצוע עבירות דומות.

1. **טיפול מידי:** על העירייה לפעול לאלתר להשלמת הטיפול בכל התיקים הפתוחים הנוגעים לעבירות בנייה חמורות, ובפרט פלישה לשטחי ציבור.
2. **הגברת האכיפה:** יש להגביר את האכיפה ולנקוט בצעדים משפטיים נגד מבצעי עבירות בנייה, על מנת להרתיע עבריינים פוטנציאליים.
3. **שיפור השקיפות:** מומלץ לשפר את השקיפות ולעדכן את הציבור בדבר הצעדים שנקטו לטיפול בעבירות בנייה.
4. **מניעת הישנות:** יש לנקוט בצעדים למניעת הישנות מקרים של פלישה לשטחי ציבור, כגון הגברת הפיקוח והסברה לציבור.

## חלק ט': פניות ציבור

### המוקד העירוני

המוקד העירוני הינו גוף המקבל ומעביר לטיפול, שאלות ופניות הנוגעות ליישוב ולעירייה מגורמים שונים. המוקד מהווה מעגל שירות ראשוני קבוע וזמין לתושבים הפונים לעירייה, משמש כצינור מידע מרכזי בעבור כל המחלקות העירוניות ומהווה צומת מידע מרכזי בעבור העירייה ובעבור התושבים.

מספר רב של פניות למוקד (להלן: "פניות") יכול להעיד על ערנות רבה של התושבים וכן על האמון שלהם בכך שהעירייה תטפל בפניותיהם, אולם בדרך כלל מעיד על בעיות בשירות הניתן לתושב בתחום מסוים. פניות התושבים המתקבלות במוקד, במידה ומנוהלות בצורה נכונה, מספקות תמונה בזמן אמת של הנעשה בשטח ולכן מהוות אף הן כלי בקרה חשוב אחר עבודת מחלקות העירייה השונות.

הביקורת קיבלה לעיונה קובץ פניות מהמוקד העירוני בנושא חריגות בנייה, לתקופה 1/2022 ועד 8/2024.

להלן פירוט פניות מהמוקד העירוני לפי שנים : להלן פירוט הסטטוסים ומספר פניות לכל סטטוס :

מספר פניות	סטטוס
1	בטיפול
110	הטיפול הסתיים
10	טופל - נרשמה התראה
7	לא נמצא מפגע
222	סגורה
9	סגירה- פנייה חוזרת
10	פנייה פרטית
1	פנייה פרטית שטופלה
12	פנייה קיימת במערכת
72	פנייה מאושרת
2	פנייה שנדחתה
2	תהליך הסתיים
<b>458</b>	<b>סה"כ</b>

שנה	מספר פניות
2022	176
2023	167
עד 8/2024	115
<b>סה"כ</b>	<b>458</b>

להלן פירוט פניות שנרשמו בסטטוס "טופל – נרשמה התראה" :

מס' פניה	תיאור
2022021059	דיווח מתושב על בנייה בלתי חוקית מעל ביתו. הפונה טוען שדיווח על כך שבועיים קודם לכן והפנייה עדיין לא טופלה .
2022050420	דיווח מהתושב על אי סדר באתר בנייה. לאחר ביקור של הפיקוח העירוני במקום נדרש ביקור של מפקח בנייה.
2022051238	דיווח ממנכ"ל העירייה על בנייה וחסימה של כביש ללא אישור עירוני וללא אישור משטרת, תוך בקשה לביקור של מפקח בנייה במקום.
127306	נפילה של אבנים מבניין חדש שנבנה לכיוון הגינה לאורך כל החומה בבניין.
127316	דיווח מתושבת על שבירת חומה השייכת לה על ידי פועלי בניין חדש שנבנה בסמוך לביתה ועל אבנים שנופלות מאתר הבנייה. התושבת מדווחת כי יש לה ילדים קטנים והיא חוששת וצירפה סרטון לפנייתה.
127319	דיווח מתושב על נזקים בביתו כתוצאה מבניית בניין חדש בסמוך לביתו (נזקים לחומה, לגגונים ושאריות בטון). הפונה ביקש ביקור של מפקח בנייה במקום .
127324	דיווח על נזקים בבית הפונה כתוצאה מיציקות בטון שבוצעו בעת בניית בניין חדש בסמוך לביתו. הפונה ביקש ביקור של מפקח בנייה במקום.
761481	דיווח על בנייה בלתי חוקית בבית עסק הכוללת בניית פרגולה והוצאת ציוד.
762097	דיווח מתושבת על עסק שבונה פרגולה וגורם המון רעש.
769389	דיווח על תושב אשר ביצע סגירה של מרפסת ושינה את חזות הבניין.

1. מבירור שערכה הביקורת עם מנהל המחלקה עולה, כי תלונות על עבירות בנייה מופנות ישירות למפקח הרלוונטי בהתאם למיקום העבירה ולמנהל המחלקה בהתאם לנסיבות. כמו כן, נרשמת התראה הנלווית להזמנה לחקירה ולפתיחת הליך פלילי ביחס לחשוד בביצוע עבירת בנייה.

יחד עם זאת, הביקורת מציינת, כי עבירות בסטטוס "טופל – נרשמה התראה" המופיעות בקובץ פניות מהמוקד העירוני, לא נמצאו בקובץ הפיקוח. היעדר תיעוד של עבירות בנייה בקובץ הפיקוח מעלה חשש כבד לליקויים בניהול ובמעקב אחר תלונות, וכן לאי-אכיפה של חוקי הבנייה ולפגוע ביכולת העירייה לטפל בעבירות בנייה. כמו כן, טיפול לקוי בתלונות הציבור עלול לפגוע באמון הציבור בעירייה וביכולתה לטפל בבעיות בנייה.

על כן, יש לפעול כדלקמן:

**תיעוד מלא:** יש לוודא כי כל התלונות על עבירות בנייה מתועדות בקובץ הפיקוח.  
**בחינת הטיפול:** יש לבצע בקרה ומעקב ולבחון האם כלל הפניות המגיעות למוקד העירוני מטופלות על ידי המחלקה לפיקוח על הבנייה, והאם מתקבל משוב מהמחלקה למוקד העירוני על מנת להשלים את תהליך הטיפול בתלונה במערכת המוקד העירוני.

2. **SLA - רמת שירות**

SLA (הסכם רמת שירות) מטרתו להבטיח רמת שירות מוגדרת ואיכותית לתושבים. מדדי ה – SLA במחלקה לפיקוח על הבנייה נועדו על מנת לשפר את האכיפה של חוקי הבנייה, מגביר את השקיפות של פעילות המחלקה על ידי העברת מידע על זמני התגובה וביצוע הפיקוח, מסייע לשפר את שביעות רצון התושבים על ידי הבטחת שיפור מהיר ויעיל בפניות בנוגע לעבירות בנייה ומסייע ליעל את תהליכי העבודה במחלקה על ידי הגדרת סטנדרים ברורים.

2024			2023			2022			נושא	זמני תקן
% חריגה	לא עמדו בתקן	סה"כ פניות	% חריגה	לא עמדו בתקן	סה"כ פניות	% חריגה	לא עמדו בתקן	סה"כ פניות		
20.8%	38	183	18%	30	167	30.7%	50	176	בנייה ללא היתר	14 שעות
84%	21	25	77.1%	27	35	90.9%	20	22	בקשה למענה טלפוני	3 דקות
0%	0	2	0%	0	2	100%	0	2	מבנה נטוש	14 שעות
10.4%	7	67	9.5%	6	63	9.8%	4	41	מבנה המהווה סכנה	14 שעות
33.3%	1	3	0%	0	1	-	-	-	בקשת פטור מארנונה לנכס לא ראוי	14 שעות
23.9%	67	280	23.5%	63	268	30.7%	74	241	<b>סה"כ פניות</b>	

להלן עיקרי המסקנות העולות מנתוני הטבלה שלעיל:

1. פערים משמעותיים בין זמני תקן לביצוע בפועל: קיימים פערים משמעותיים בין זמני התקן שנקבעו לטיפול בפניות לבין הביצוע בפועל, במיוחד בנושא "בנייה ללא היתר" המהווה את נפח הפניות הגדול ביותר, ולכן יש לתת לו עדיפות בטיפול.
2. שיפור חלקי בעמידה בתקנים: חל שיפור מסוים באחוז העמידה בתקנים לאורך השנים (מ - 69.3% ב - 2022 ל - 76.1% ב - 2024) אך לא חל שיפור בין השנים 2023 ל - 2024.
3. חריגה בעמידה בתקנים: עדיין קיים אחוז חריגה משמעותי מהתקנים (כ - 23-30%) בהתאמה בין השנים.

קיים צורך מובהק בשיפור תהליכי העבודה כפי המובא להלן, במטרה לעמוד ביעדים שהוגדרו ולספק שירות טוב יותר לציבור:

1. יש לבחון את הסיבות לחריגות ולפערים בזמני הטיפול ולפעול לצמצומם ולשיפור תהליכי העבודה במחלקה.
2. יש לתת מענה לנושאים בעלי נפח הפניות הגבוהה ביותר (טיפול בנייה ללא היתר ובמבנה המהווה סכנה).
3. יש להגדיר תכנית עבודה לשיפור העמידה בתקנים, וכן לבצע מעקב ובקרה שוטפים אחר ביצועי המחלקה.

### פניות למחלקה

בהמשך לבדיקות שנערכו במחלקה נמצא, כי קיים ליקוי הנוגע לניהול תיעוד פניות תושבים. המחלקה אינה מבצעת תיעוד מסודר של פניות המתקבלות היישר אליה מהציבור, דבר המוביל להיעדר מעקב ובקרה אפקטיבית על הטיפול בפניות. כתוצאה מהמצב הנוכחי, לא ניתן לאמוד את היקף הפניות שהתקבלו, את מהותן, או את משך הזמן שנדרש לטיפול בהן. מצב זה פוגע בשירות הניתן לתושבים ומקשה על התנהלות המחלקה באופן שקוף ויעיל.

המלצת הביקורת היא ליצור מערכת ניהול תיעוד מסודרת שתכלול תיעוד מלא ומפורט של כל פנייה המתקבלת באופן ישיר למחלקה, כולל מועד קבלתה, תיאור הפנייה, סטטוס הטיפול בה ומועד סיום הטיפול. בצורה זו ניתן יהיה להבטיח מעקב ובקרה מיטביים על תהליך הטיפול בפניות, ולהגביר את שביעות רצון התושבים מהשירות הניתן.

**חלק י': פעילות אכיפה בסיוע התביעה העירונית****צווין מינהליים**

ביום 25.10.2017 נכנס לתוקף תיקון לחוק התכנון והבנייה, המכונה "חוק קמינץ". התיקון מחמיר את הענישה במקרים של עבירות בנייה מסוימות, וקובע לוחות זמנים מהירים וקשיחים לאכיפה באמצעות צווים וקנסות מנהליים ("האיפה מנהלית"). צווים מנהליים מחייבים את האזרח לבצע פעולות שונות, וקנסות מנהליים קובעים סכום שעל האזרח לשלם בגלל ביצוע עבירת הבנייה. בשני האמצעים נעשה שימוש מבלי להעמיד את האזרח למשפט פלילי.

קיימים שני סוגים של צווים מנהליים: צו הפסקת עבודה וצו הריסה.

**צו הפסקת עבודות**

סעיף 216(ב) לחוק התכנון והבנייה, מפרט אילו נתונים על צו הפסקת עבודות לכלול:

- פרטים בדבר מיקום המקרקעין שבהם חל הצו;
- תיאור העובדות שעל פיהן הוחלט לתת את הצו;
- אישור בדבר קיום חובת ההיוועצות לפי סעיף 225;
- פרטים בדבר הזכות לבקש את ביטול הצו לפי הוראות סעיף 228;
- פרטים בדבר אופן ההתקשרות עם נותן הצו.

צו הפסקת עבודה נמסר למבצעי העבירה, על מנת שיתקנו את הליקוי. ככל ומבצע העבירה לא מפסיק את העבירה - מופק צו הריסה מנהלי.

**צווי הריסה**

צו הריסה מנהלי, מיועד לשמש כמענה מיידי ויעיל לבנייה בלתי חוקית, לרבות מניעה/עצירה של הבנייה ללא היתר, עוד טרם השלמתה ובכל מקרה טרם אכלוס המבנה.

צו הריסה מנהלי הינו צו המוצא על ידי הוועדה המקומית כנגד בנייה ללא היתר, בנייה של מבנה החורג מתוכנית בניין עיר, תוכנית מתאר מקומית, או תוכנית מתאר ארצית, או כנגד שימוש חורג ללא היתר או תוך סטייה מהיתר.

את צו ההריסה המנהלי יש להדביק על קיר חיצוני של מבנה המיועד להריסה וניתן לבצע את ההריסה בתום 12 שעות משעת הדבקתו, באם הוקם הבניין ללא היתר, או בכל מקרה אחר, בתום 21 שעות משעת הדבקתו. אדם שהוצא נגדו צו הריסה מנהלי, יכל לפנות לבית המשפט ולבקש למנוע את צו ההריסה.

הביקורת קיבלה לעיונה קובץ "סטטוס צו הריסה מנהלי" לשנים 2021-2024, המפרט בין היתר, את הנתונים הבאים: שם המפקח, מספר תיק פיקוח, אלמנט ההריסה, עיכוב ההריסה, עלות ההריסה ועוד.

הקובץ מפרט תיקים פעילים למבנים שהוצא כנגדם צווי הריסה מנהליים, מתוכם סוגי הפעולות הבאות:

סך צווי הריסה מנהליים בשנים 2021-2024	אחוז מתוך סך הצווים	סוג הפעולה
6	11%	הריסה עצמית
4	7%	הריסה מנהלי
2	4%	קבלת היתר
12	22%	סך צווי ההריסה שהובילו להריסה/להסדרת העבירה
31	58%	פג תוקף
6	11%	בתוקף
5	9%	לא נרשם סטטוס
42	78%	סך צווי ההריסה שלא הובילו להריסה/להסדרת העבירה
54		סה"כ צווי הריסה מינהליים בשנים 2021-2024

הביקורת בחנה באופן מדגמי את טיפול המחלקה במספר צווי הריסה מנהליים, שהוצאו על ידי העירייה כפי המובא להלן.

יצוין, כי הביקורת בדקה את התמשכות ההליכים – מגילוי העבירה ועד תום ההליך המשפטי ככל שקיים. האחריות על משך הזמן הינה של העירייה וניתן לחלק את ההליכים לשלושה חלקים: טרם הגשת כתב אישום; זמן ההליך המשפטי עצמו; לאחר גזר הדין.

**מספר תיק פיקוח 2021027**

בדו"ח האירועים לתיק פיקוח זה רשומים 19 אירועים. הביקורת בחנה את האירועים העיקריים המובאים בטבלה שלהלן:

מספר ימים מפתחת תיק הפיקוח	הטיפול	תאריך
-	פתיחת תיק	28.02.2021
35	ביקור אחרון באתר	05.04.2021
521	דיווח להכנת כתב אישום	04.08.2022
528	התראה אחרונה לפני כתב אישום	11.08.2022
548	התראה אחרונה לפני כתב אישום	31.08.2022
603	מכתב לפני כתב אישום והזמנה לחקירה	25.10.2022

לביקורת נמסר, כי התיק מוכן להגשת כתב אישום החל מיום 04.08.2022.

**מספר תיק פיקוח 2021069**

בדו"ח האירועים לתיק פיקוח זה רשומים 23 אירועים. הביקורת בחנה את האירועים העיקריים:

מספר ימים מפתחת תיק הפיקוח	הטיפול	תאריך
-	פתיחת תיק	31.05.2021
-	ביקור באתר	30.05.2021
247	התראה אחרונה	02.02.2022
317	דיווח להכנת כתב אישום	13.04.2022
1120	התראה לפני ביצוע גזר דין	24.06.2024
<b>1128</b>	קבלת פסק דין	02.07.2024

לאחר בדיקת הביקורת נמסר, כי ביום 06.10.2024 בוצע דיווח על אי ביצוע גזר דין.

**מספר תיק פיקוח 2022030**

בדו"ח האירועים לתיק פיקוח זה רשומים 19 אירועים. הביקורת בחנה את האירועים העיקריים:

מספר ימים מפתחת תיק הפיקוח	הטיפול	תאריך
-	פתיחת תיק	30.03.2022
-	ביקור באתר	30.03.2022
4	הפקת צו הריסה מנהלי	03.04.2022
256	התראה אחרונה	11.12.2022
<b>648</b>	דיווח להכנת כתב אישום	07.01.2024

לביקורת נמסר, כי התיק הועבר לתובעת ביום 09.01.2024. כמו כן, בביקור במקום ביום 30.10.2024 עלה, כי נעשתה הריסה חלקית.

**ממצאי ביקורת בנוגע לאכיפה עבירות בנייה:**

1. כשל מערכתי באכיפת צווי הריסה:
    - א. ממצאי ניתוח נתוני צווי ההריסה, כמו גם בחינת תיקים מדגמיים, מעידים על כשל מערכתי חמור באכיפת צווי ההריסה שהוצאו על ידי המחלקה. כתוצאה מכך, צווי ההריסה מאבדים מכוחם והופכים ל"אות מתה".
    - ב. שיעור אי-אכיפה: בשנים 2021-2024 78% מכלל צווי ההריסה שהוצאו לא הובילו להריסה או להסדרת העבירה, ו-57% מהצווים התיישנו עקב חוסר טיפול.
  2. טיפול לקוי בתיקים מדגמיים:
    - א. ניתוח התיקים המדגמיים מצביע על טיפול לקוי ואיטי, המתאפיין בתקופות ממושכות של חוסר פעילות.
    - ב. עיכובים חריגים: בשלושה תיקים מדגמיים חלפו מעל שנתיים (ובאחד אף מעל שלוש שנים) ללא ביצוע הריסה או הסרת העבירה.
- התמהמהות בטיפול בעבירות בנייה בכלל ובקיום צווים בפרט, פוגעת באמון הציבור בוועדה המקומית ובמערכת האכיפה, ועלולה להוביל לזלזול בצווים מנהליים ולעלייה בביצוע עבירות בנייה.
3. ראוי לציין לחיוב, כי העירייה מתכננת לחזק את האכיפה המשפטית בתחום עבירות הבנייה. בשנת 2025 נקלט בעירייה תובע עירוני ייעודי לאכיפת עבירות בנייה, בעל ידע וניסיון בתחום הפלילי. בנוסף נמסר, כי יגובש ויקודם נוהל עבודה חדש, לרבות לוחות זמנים לביצוע.

**המלצות לשיפור:**

1. גיבוש נוהל אכיפה מפורט: יש לגבש נוהל מפורט לטיפול בצווי הריסה, הכולל לוחות זמנים ברורים ונקודות בקרה לאורך התהליך על מנת שכל צו הריסה שהוצא יתממש, או יביא להסרת העבירה.
2. הצבת יעדים אישיים: יש להגדיר יעדים אישיים לכל פקח בתחום אכיפת צווי ההריסה, ולשלב את הטיפול בצווים אלו בתוכנית העבודה השבועית והחודשית.
3. מעקב ובקרה שוטפים:
  - א. יש להבטיח שכל צו הריסה ימומש או יביא להסדרת העבירה בתוך פרק זמן מוגדר.
  - ב. מנהל המחלקה ינהל דוח מעקב מרוכז על כל הפעולות שנקטו במסגרת אכיפת צווי ההריסה.
  - ג. יש לקיים ישיבות מעקב תקופתיות (לא יותר משלושה חודשים) לבחינת התקדמות הטיפול בכל תיק.
  - ד. במידה ולא חלה התקדמות בתיק או לא חלה התקדמות מספקת, יש לזמן את המפקח האחראי על התיק לביורור מצב התיק והסיבות לחוסר האכיפה בו. יש לתעד ביורור זה בתיק הפיקוח פיזית ובמערכת הממוחשבת.
4. הגברת שקיפות ודיווח: יש להעביר למנכ"ל העירייה ולמהנדס העיר דוחות תקופתיים על פעילות האכיפה, כולל נתונים סטטיסטיים ומידע על תיקים שטופלו.
5. הקצאת משאבים: יש להקצות את המשאבים הדרושים (כוח אדם, תקציב, כלים טכנולוגיים) כדי לאפשר אכיפה יעילה ומהירה של צווי הריסה.
6. לצורך ביצוע אפקטיבי של תפקידה, אין להתערב בשיקול הדעת המקצועי של המחלקה לפיקוח על הבנייה בהחלטות הנוגעות להוצאת צווים מינהליים ובאופן מימושם.

**חלק י"א: סיכום**

הבנייה הבלתי חוקית, כתופעה מורכבת הכוללת פעולות בנייה ללא היתר כדין או בחריגה מהיתר קיים, מציבה אתגר משמעותי בפני הרשות. תופעה זו פוגעת בשלטון החוק, יוצרת עיוותים תכנוניים ועלולה לסכן את בטיחות הציבור, הסדר הציבורי ואיכות חיי התושבים. דוח ביקורת זה, שנערך בשנת 2024 לבקשת ראש העיר, מוקדש לבחינת תפקוד המחלקה לפיקוח על הבנייה (להלן - המחלקה) כגורם מפתח באכיפת חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה) ותקנותיו, ובשמירה על הסדר הציבורי ואיכות חיי התושבים.

**1. מבנה ארגוני וכוח אדם****א. חריגה מהנחיות רגולטוריות מחייבות**

המחלקה לוקה בחסרים מהותיים במבנה הארגוני ובניהול כוח האדם, ומתנהלת בניגוד להנחיות הרשות לאכיפה במקרקעין המהווה מכווין מקצועי למדיניות האכיפה בוועדות המקומיות לתכנון ובנייה. סטייה מהנורמות הנדרשות, משתקפת, בין היתר, בתופעות הבאות:

- (1) המפקחים עוסקים דרך שגרה במטלות ובפעילויות שאינן בליבת אכיפת דיני התכנון והבנייה.
- (2) היעדר הפרדה מבנית בין מפקחי רישוי למפקחי אכיפה, פוגע בהתמקצעות ובבהירות תחומי האחריות.

יש לבצע בחינה מעמיקה של משימות המפקחים ושל עמידת המחלקה ביעדיה, זאת טרם הטלת משימות נוספות אשר אינן נוגעות כהוא זה באופן ישיר לעבודת פיקוח הבנייה. כן, יש לבצע התאמה של המבנה הארגוני, תוך הגדרה מחודשת של תחומי האחריות והסמכויות, והקפדה יתרה על הפרדה מוחלטת בין מפקחי רישוי למפקחי אכיפה, בהתאם להנחיות הרגולטוריות המחייבות.

**ב. ליקויים בשמירת מסמכים רגישים**

- (1) גורמים שאינם משתייכים למחלקה מחזיקים בגישה ובהרשאה למערכת התיקים הממוחשבת של המחלקה, לרבות לתיקי חקירה חסויים. במסגרת הביקורת נמצא, כי הליקוי תוקן.
- (2) על אף חלופ שנים מהערות מבקר המדינה ומבקרת העירייה, עדיין קיימים ליקויים מהותיים הנוגעים לשמירת פרטיות נחקרים ולהגנה על מסמכים רגישים. חדרי העבודה אינם מותאמים לדרישות וקוד הכניסה למחלקה ידוע לעובדים שאינם נמנים עם צוות המחלקה. יצויין, כי בתום הביקורת החל תהליך שיפוץ במחלקה, שמטרתו, בין היתר, לתת מענה לליקויים אלה.

ג. **ממשקי עבודה לקויים בין גורמי מפתח** - ממשקי העבודה בין המחלקות הנוגעות בטיפול בחריגות בנייה (בהן השירות המשפטי והמחלקה לרישוי וקידום עסקים) לוקה בחסר. היעדר תיאום ושיתוף פעולה מוביל לעיכובים בהעברת מידע ולהעברה חלקית של מידע חיוני לטיפול בתיקים, וכך לכשלים בטיפול הכולל בעבירות בנייה.

יש לפעול לתיאום ולשיתוף פעולה הדוקים יותר בין המחלקות הפועלות בתחום הפיקוח על הבנייה ולערוך נוהל אשר יגדיר את ממשקי העבודה, לוחות הזמנים ואופן ניהול העבודה.

**2. נוהלי עבודה ותוכנית עבודה**

א. **היעדר נהלים** - העדר נהלים רשמיים ומאושרים במגוון רחב של נושאים מהותיים וקיומם של נהלים בלתי מקצועיים ללא פרמטרים של זמני טיפול, בקרה ואחריות, פוגע באופן משמעותי באחידות התהליכים ויוצר כר נרחב לפגיעה באיכות העבודה ובאפקטיביות האכיפה.

- יש לגבש נהלים רשמיים ומאושרים לכלל תחומי פעילות המחלקה, תוך הקפדה על התאמה להנחיות הרגולטוריות המחייבות ולתקנים המקצועיים הנדרשים. הנהלים צריכים להיות ברורים, מפורטים ונגישים, ולכלול מנגנוני בקרה שוטפים להבטחת יישומם האחיד והעקבי.
- ב. כשל בתכנון אסטרטגי ארוך טווח - ממצאי הביקורת מצביעים על כשל מהותי בתפקוד המחלקה, ביעילותה, ניהולה, באיכות השירות ובאכיפת חוקי הבנייה הנובע במישרין מהיעדר תכנית עבודה סדורה למחלקה ולמפקחים, וזאת חרף הערות קודמות וחוזרות של מבקר המדינה ומבקרת העירייה. היעדר תכנית עבודה והיעדר מדידה של פעולות האכיפה, מונעים הערכה של אפקטיביות האכיפה, זיהוי תחומים הדורשים שיפור, בקרה על פעילות המפקחים ובחינה של מידת השגת היעדים. יש לגבש באופן מיידי תכנית שנתית מפורטת, בה משימות שוטפות ומשימות ארוכות טווח הכוללת יעדים מדידים, לוחות זמנים, מדדי ביצוע ומנגנוני בקרה להערכה ולהשגת היעדים.
- ג. סקר עבירות בנייה - על הרשות לבחון לעומק את היקף סקר עבירות הבנייה הקיים המתמקד בעבירות בשטחים ציבוריים פתוחים, ואת הצורך בעריכת סקר כוללני בהתאם לדרישות החוק וההנחיות, על מנת לקבל תמונה מלאה ומדויקת של היקף עבירות הבנייה במרחב התכנון.
3. מערכות מידע ממוחשבות
- א. שימוש לא מיטבי בטכנולוגיה מתקדמת - נמצא פער משמעותי בין הפוטנציאל הגלום בשימוש בטאבלטים לצרכי פיקוח בנייה לבין המימוש בפועל. השימוש בו אינו תדיר ואינו עומד בציפיות.
- ב. כשל באינטגרציה בין מערכות - העדר ממשק בין מערכות הפיקוח למערכות הוועדה המקומית ולתביעה העירונית פוגע בזרימת המידע החיוני בין הגורמים השונים ובאפקטיביות הפיקוח והאכיפה. משכך, קיים צורך מהותי בממשקים מלאים בין מערכות המחשוב.
- ג. אי התאמה בדיווחים - קיים פער בין דיווחי העירייה על פעולות האכיפה ליחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה, לבין הדיווחים המופיעים במערכת לניהול הוועדה המקומית. פער זה מעלה חשש בדבר נאותות ומהימנות דיווחי המחלקה.
4. תהליך הפיקוח ותדירות הביקורים
- א. העדר הנחיות ברורות ומפורשות - העדר הנחיות בדבר תדירות ביקורי המפקחים באתרי בנייה חדשים מוביל לחוסר אחידות בביצוע הביקורים, כאשר כל מפקח פועל על פי שיקולו הבלעדי, ללא הנחיה אחידה וללא קריטריונים ברורים. יש לבחון ולקבוע תדירות ומועדי ביקורי מפקחים באתרי בנייה, ולקיים מעקב ובקרה אחריהם.
- ב. חוסר אחידות בתפוקת העבודה - חשיפת תמונה של חוסר אחידות משמעותי בתפוקת העבודה בין המפקחים, מעידה על חשש לקיומם של גורמים מערכתיים המשפיעים על תפוקת העבודה, כגון חלוקת עבודה לא מאוזנת, או הבדלים משמעותיים בהתמודדות עם אופי הפניות המטופלות. השונות בתפוקת העבודה, מעלה שאלות בנוגע ליעילותם ולשוויון תהליכי עבודת הפיקוח. יש לקבוע תדירות ומועדי ביקורים קבועים ומוגדרים היטב באתרי בנייה שונים, תוך התחשבות בסוג הבנייה, בשלב הבנייה ובמידת הסיכון להתרחשות עבירות בנייה. יש לפתח מנגנון מעקב ובקרה יעיל להבטחת ביצועם הסדיר של הביקורים ולתיעוד ממצאיהם באופן מפורט ומדויק.
5. אכיפת עבירות בנייה
- א. ירידה מדאגה בפעילות האכיפה - הביקורת מתריעה על ירידה ניכרת בכל סוגי פעילות האכיפה בשנים 2021-2023, ובכלל זה, ירידה בולטת באכיפה יזומה, המעוררת חשש בדבר יעילות הפיקוח ואפקטיביות אכיפת חוקי הבנייה.

ג. הימשכות הליכי אכיפה ועדכון לקוי - עיכובים ניכרים בהליכי האכיפה של מפקחי המחלקה, ללא התקדמות משמעותית, מאפשרים לעברייני הבנייה ליהנות מפרי עבירתם במשך שנים, תוך פגיעה חמורה בעקרונות של צדק ומינהל תקין. גם לאחר החלטות ביהמ"ש או הסדרת העבירה, אין עדכון וסגירה של תיק הפיקוח במחלקה, דבר המעיד על כשלים במערכת המידע ובמנגנון המעקב אחר הטיפול בתיקים.

למיצוי מיטבי של יכולות העירייה באכיפת דיני הבנייה, להבטחת האינטרס הציבורי ולמניעת עבירות בנייה, נדרשת פעולה מערכתית של שיפור מנגנוני האכיפה וקיצור זמני הטיפול בתיקי העבירות: על המחלקה לערוך בחינה מקיפה של כלל תיקי האכיפה, תוך איתור מוקדי כשלים ושיפור מנגנוני העבודה; על השירות המשפטי לנקוט באמצעי אכיפה נחוצים בכל תיק, בהתאם להוראות החוק, תוך בחינת כלל האפשרויות, לרבות הוצאת צווי הריסה, הטלת קנסות והגשת תביעות משפטיות; יש להגביר את הפיקוח וההרתעה, תוך ביצוע פעולות יזומות להסרת מפגעים ועבירות בנייה בשלב מוקדם, ולהקפיד על ציון פסקי דין והסדרים בתיקים ועל סגירתם לשם שמירה על סדר ודיוק בתיעוד.

ג. עצמאות הפיקוח - עצמאותו המקצועית של מערך הפיקוח ההנדסי בעירייה היא תנאי יסודי להבטחת פיקוח נטול פניות, המונחה אך ורק על ידי אמות מידה מקצועיות ותאימות לחוק. ביצור מעמד עצמאי זה חיוני ליצירת סביבת בנייה בטוחה, איכותית ותואמת דין.

#### 6. בדיקת חריגות בנייה

א. עבירות בנייה במבני ציבור – נמצאו עבירות בנייה בנכסים השייכים לעירייה, בחלקן, לא ננקטה פעולה לאחר גילוי העבירה. רשות מקומית אמונה על הבטחת קיומן של הוראות החוק ואמורה לשמש דוגמה לשמירתן. הימנעות מנקיטת פעולה כנגד עבירות בנייה במבנים עירוניים מהווה הפרה חמורה של החוק, פוגעת באינטרס הציבורי ועלולה להתפרש על ידי התושב כמתן היתר לביצוע עבירות בנייה. קיימת החובה לנקוט לאלתר בכל הצעדים הנדרשים להפסקתן המיידית של עבירות המתגלות במבני ציבור עירוניים.

ב. טיפול לקוי בפלישה למרחב הציבורי – נמצאו עבירות בנייה חמורות של פלישה לשטחי ציבור, אשר אינן זכות לטיפול מידי ויעיל מצד העירייה. הביקורת מצביעה על נקיטת מדיניות עירונית של סחבת הנמשכת אף שנים, כלפי תושבים המבצעים עבירות אלו. השתהות ממושכת בטיפול בעבירות אלו, בפרט כאשר מדובר בעבירות חמורות, יוצרת תחושת אפליה וחוסר שוויון בין התושבים, פוגעת במערכת אכיפת החוק, יוצרת פגיעה במרחב הציבורי ויוצרת כר פורה להמשך ביצוע עבירות דומות. יש להגן על המרחב הציבורי ולטפל באופן נחוש ובלתי מתפשר בפלישות לשטחי ציבור, תוך נקיטת צעדי אכיפה מהירים ויעילים להפסקתן ולהשבת השטח הציבורי לקדמותו.

#### 7. פניות ציבור

##### א. היעדר תיעוד מוסדר ומעקב שוטף

(1) סתירה בין מערכות המידע השונות - עבירות בנייה המופיעות במערכת המוקד העירוני ככאלו שטופלו, אינן מופיעות במערכת הפיקוח, הדבר מעלה חשש כבד לליקויים בנייה ובמעקב אחר פניות הציבור וכן לאי אכיפה של ממש של חוקי הבנייה.

(2) היעדר תיעוד הפניות במחלקה - אין כל תיעוד לפניות ציבור המתקבלות ישירות אל המחלקה ולטיפול בהן, כך שאין כל מעקב ובקרה נאותים על הטיפול בפניות.

(3) אי עמידה בלוחות זמנים מחייבים – נמצאו פערים משמעותיים בין זמני התקן שנקבעו לטיפול בפניות הציבור לבין הביצוע בפועל, במיוחד בנושא "בנייה ללא היתר" המהווה את נפח הפניות הגדול ביותר.

יש לשפר באופן משמעותי את מערך התיעוד והמעקב אחר פניות ציבור המתקבלות במחלקה, הן ישירות והן דרך המוקד העירוני. יש להבטיח שכל פנייה מתועדת באופן מפורט ומקבלת מענה מהיר ויעיל, בהתאם ללוחות הזמנים המחייבים.

#### 6. פעילות האכיפה בסיוע התביעה העירונית

א. כשל מערכתי בקיום צווי הריסה - קיים כשל מערכתי חמור ומתמשך באכיפת צווי הריסה שהוצאו על ידי העירייה. בשנים 2021-2024, 78% מכלל צווי ההריסה שהוצאו לא הובילו להריסה של הבנייה הבלתי חוקית או להסדרת העבירה, ו-57% מהצווים התיישנו עקב חוסר טיפול מצד הרשות. יוצא איפה כי, צווי ההריסה, האמורים להוות כלי אכיפה מרתיע ויעיל, מאבדים מכוחם ההרתעתי והופכים ל"אות מתה" חסרת כל משמעות מעשית.

ב. טיפול משפטי בתיקי האכיפה - ניתוח תיקי אכיפה מדגמיים מצביע על טיפול לקוי ואיטי, המאופיין בתקופות ממושכות אף של שנים של חוסר פעילות מצד הרשות, ללא ביצוע הריסה או הסרה של המבנה הבלתי חוקי. התמהמהות בטיפול בעבירות בנייה בכלל, ובקיום צווי הריסה בפרט, פוגעת באמון הציבור בוועדה המקומית ובמערכת האכיפה, ועלולה להוביל לזלזול גובר בצווים מנהליים ולהגברת תופעת הבנייה הבלתי חוקית.

יש לשפר באופן נחרץ את מערך אכיפת צווי הריסה, תוך בחינה מעמיקה של כלל התיקים הפתוחים וטיפול יזום בתיקים בהם הצווים לא בוצעו. יש להקצות את המשאבים הנדרשים לביצוע בפועל של צווי ההריסה, ולפתח מנגנון מעקב ובקרה יעיל להבטחת ביצועם המלא והמהיר.

ראוי לציין, כי העירייה מתכננת לחזק את האכיפה המשפטית בתחום עבירות הבנייה. בשנת 2025 נקלט בעירייה תובע עירוני ייעודי לאכיפת עבירות בנייה. בנוסף נמסר לביקורת, כי יגובש ויקודם נוהל עבודה חדש, לרבות לוחות זמנים לביצוע.