



מעקב אחר הטיפול במבנים

שניבנו בשיטת ה"פל-קל"

כללי

1. בחודש יוני 2007 הוצא על ידי משרד הפנים חוזר המנהל הכללי מס' 5/2007 (להלן - "החוזר") ובו הנחיות לטיפול במבנים שנבנו בשיטת ה"פל-קל" (להלן - "ההנחיות") שהוכנו וגובשו על ידי המטה המקצועי - הנדסי לטיפול בנושא זה.
2. החוזר שהוצא היווה המשך לחוזרים קודמים של מנכ"ל משרד הפנים, לדוח ועדת זיילר ולהחלטות ממשלה בעניין מבנים שנבנו בשיטת ה"פל-קל" שהתקבלו בעקבות אסון ורסאי שארע בשנת 2001.
3. במבוא לחוזר נכתב, בין השאר, כי הנחיות אלו נותנות בידי ראשי הרשויות ומהנדסי הרשויות כלים יעילים לאכיפת הבדיקה, ובמידת הצורך תיקון של מבני הפל-קל שבתחומיהם. כלים אלו מבוססים בעיקר על חוקי העזר הקיימים לטיפול במבנים מסוכנים ועל חוק התכנון והבנייה.
4. מטרת ההנחיות כפי שמצויין בחוזר היא כדלקמן: **"לשפר את רמת הבטיחות של המבנים הבנויים בשיטת ה"פל-קל" השונות, בוודאות סבירה, לרמה זהה של מבנים בני גילם, ובלוח הזמנים הקצר ביותר האפשרי"**.
5. בעקבות ההנחיות שהתקבלו התקיימה בתאריך 2.12.07 ישיבה בראשות מנהל מדור מבנים מסוכנים במחלקת פיקוח על הבנייה באגף רישוי ופיקוח על הבנייה (להלן - "מנהל המדור") (להלן - "אגף רו"פ") ובהשתתפות גורמי עירייה הנוגעים לנושא.
6. מסיכום הדיון מתאריך 20.12.07 עולה כי בישיבה זו החליט מנהל המדור על מעקב תהליך טיפול במבנים שנבנו בשיטת ה"פל-קל" במערכת המיחשוב.
7. מטרת הביקורת היתה לבדוק את יישום הטיפול במבנים שנבנו בשיטת ה"פל-קל" כפי שסוכם בדיון מתאריך 20.12.07.
8. הביקורת ערכה פגישות באגף רו"פ עם: מנהל אגף רו"פ, מנהל מחלקת פיקוח על הבנייה, מנהל המדור ומנהל היחידה לאיכות הבנייה (להלן - "מנהל היחידה"). כמו כן שוחחה הביקורת עם ראש צוות פיקוח על הבנייה, אגף מיחשוב ומערכות מידע (להלן - "ראש צוות").

**רקע**

9. מנהל אגף רו"פ ומנהל היחידה מסרו לביקורת כי בשנת 2001 לאחר אסון ורסאי נעשתה פניה למהנדסי הבניין, המצויינים ברשימות מינהל ההנדסה, בבקשה להמציא למנהל היחידה מידע על כל המבנים בעיר תל אביב - יפו שניבנו בשיטת ה"פל-קל" (שיטה לבניית תקרה הכוללת גופי מילוי מפח). כמו כן נעשה מיפוי של מבני הפל-קל מתוך רשימות שהועברו לעירייה על ידי המשטרה בעקבות חקירת אסון ורסאי.
10. עם קבלת תשובותיהם של המהנדסים ומיפוי המבנים שניבנו בשיטת ה"פל-קל" בעיר תל אביב - יפו הוכנה רשימה של 13 מבנים שניבנו בשיטה זו.
11. במכתבו של מנהל המדור מתאריך 24.12.01 למשנה למהנדס העיר דאז צויין, בין השאר, כי בעקבות ישיבה שהתקיימה אצל מהנדס העיר בנושא בניינים עם תקרות פל-קל, נדרש המדור להכריז על 13 בניינים שניבנו בשיטה זו כמבנים מסוכנים לפי סעיף 3 לחוק עזר לתל אביב - יפו (מבנים מסוכנים), התשס"ב - 2001 (להלן - "חוק העזר").
12. מנהל המדור מסר לביקורת כי, לאחר ההכרזה על המבנים כמבנים מסוכנים ושליחת הודעות לבעלי הנכסים, לפי סעיף 3 לחוק העזר, בדבר דרישה לבצע מיידית בדיקת יציבות לתקרות הבניין על ידי מהנדס מומחה ולפעול על פי הנחיותיו ובפיקוחו לחיזוק המבנה, לא נמשך התהליך מכיוון שמהנדסים שבדקו חלק מהבניינים שהוכרזו כמבנים מסוכנים הגישו חוות דעת שבהן צויין, בין היתר, כי המבנים שנבדקו על ידם אינם מסוכנים.

ממצאים

13. בתאריך 10.10.07 התקיים דיון שנושאו "פלפל - חוזר מנכ"ל משרד הפנים לעניין טיפול במבנים עם מילוי תקרות בארגוני פח (פלפל)" בראשות היועמ"ש ובהשתתפות המשנה ליועמ"ש, מנהל אגף רו"פ, מנהל מחלקת פיקוח על הבנייה, מנהל המדור ומנהל היחידה.
14. בדיון זה הוחלט, בין היתר, כדלקמן: "כשלב מקדמי תחודש הפנייה לבעלי המבנים שנבנו בשיטת הפלקל, הפנייה תעשה ברוח חיובית שההנחיות מבקשות לשדר, כאשר הדגש היווה הבהרה לבעלי הנכסים שעומדת בפניהם האפשרות לפעול כדי לנסות ולהסיר את המסוכנות מהמבנה בשיטת פלקל, וזאת באמצעות פעולה על פי ההנחיות שפורסמו ע"י משרד הפנים".
15. ראש צוות, פיקוח על הבנייה, אגף מחשוב ומערכות מידע (להלן - "ראש צוות") מסרה לביקורת כי בעקבות הדיון שהתקיים בתאריך 20.12.07 (ראה סעיפים 5 - 6) הוסף שדה קלט בתוכנת המדור למבנים מסוכנים המאפשר לציין האם המבנה נבנה בשיטת ה"פל-קל", אך תהליך המיחשוב של מבנים אלו טרם הושלם (נכון למועד כתיבת הממצאים בחודש אוגוסט 2008).



16. מנהל המדור מסר לביקורת רשימה ידנית הכוללת 27 כתובות של מבנים בעיר תל אביב - יפו שניבנו בשיטת ה"פל-קל", לדבריו במהלך השנים אותרו עוד 14 מבנים שניבנו בשיטה זו (ראה סעיף 11 ו-12).
17. ראש הצוות הפיקה לבקשת הביקורת, ממערך המדור למבנים מסוכנים, תדפיס של רשימת פניות/תלונות המתייחסת למבנים שניבנו בשיטת ה"פל-קל" ושבו צוינו, בין השאר, מספרי התלונות/פניות, תאריכי פתיחה של הפניות, כתובות המבנים, מספרי תיקי הבניין, סטטוס הפנייה ותאריך סטטוס.
18. הביקורת מצאה כי קיימת אי התאמה חלקית בין הרשימה הידנית שמסר לביקורת מנהל המדור לבין התדפיס שהופק על ידי ראש הצוות (27 מבנים ברשימה הידנית לעומת 25 מבנים שצוינו בתדפיס שהופק במערכת הממוחשבת). אי ההתאמה באה לידי ביטוי בכתובות שצוינו ברשימה הידנית ולא הופיעו בתדפיס ולהיפך.
- מנהל מחלקת פיקוח על הבנייה מסר בהתייחסותו לממצאי דוח הבדיקה כדלקמן: "לאחר הפקת חוזר מנכ"ל מס' 5/2007 בענייני הבניינים שנבנו בשיטת ה"פל-קל", הוחלט כי בניינים שנבנו בשיטה קונבנציונלית, עם מילוי חללי התקרות בפחים, יוגדרו גם כמבנים שנבנו בשיטת ה"פל-קל". בשל כך, רשימת המבנים אשר נבנו בשיטה זו התרחבה וכוללת היום 27 מבנים.
- בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לעירייה שבאו בעקבות חוזר המנכ"ל, נבנה תהליך ראשוני במערכת הממוחשבת ונשלחו מכתבים לכל בעלי 27 הבניינים שברשימה. במכתבים הללו ביקשנו להמציא חו"ד הנדסית עדכנית למצב הבניינים."
19. בסיכום הדיון מתאריך 20.12.07 בנושא תהליך טיפול של מבנים שניבנו בשיטת ה"פל-קל" במערכת המיחשוב צויין, בין השאר, כי לכל מבנה שנבנה בשיטת ה"פל-קל" תפתח תלונה במחשב. לאחר פתיחת התלונות במערכת ישלחו מכתבים לבעלי הנכס בדואר רשום.
20. במכתבים מתבקשים בעלי הנכס להעזר במהנדס מוסמך אשר יבדוק את המבנה על פי ההנחיות ויקבע את מצבו הסטטי של המבנה וכן להעביר למדור למבנים מסוכנים את תוצאות הבדיקה תוך 90 יום.
21. בסיכום הדיון מתאריך 20.12.07 נכתב, בין השאר, כי חוות הדעת של המהנדס המוסמך תועבר ליועץ שימונה על ידי העירייה. אם אושרה חוות הדעת על ידי היועץ יסגר התיק. במקרים בהם דחה חוות הדעת ישלח לבעלי הנכס מכתב ובו הודעה על דחיית חוות הדעת.
22. אם לאחר חודש ימים לא התקבלה התייחסות מהבעלים על דחיית חוות הדעת, יוכרז הבניין כמבנה מסוכן ויטופל בהתאם לתהליך הקבוע בחוק העזר.



23. מכיוון שתהליך מיחשוב המבנים שניבנו בשיטת ה"פל-קל" טרם הושלם בדקה הביקורת את המסמכים שבתיקים הידניים של המבנים, שכתובותיהם צוינו ברשימה הידנית שנמסרה לביקורת, ולהלן הממצאים:



מס' סידורי	מס' פנייה/תלונה	כתובת המבנה	תאריך שליחת מכתב לבעל הנכס	תאריך קבלת חוות הדעת של המהנדס המוסמך	תאריך שליחת חוות הדעת מטעם העירייה	תאריך קבלת חוות הדעת של היועץ מטעם העירייה	סטטוס הטיפול נכון לחודש יולי 2008
1	03-2008-0086	פ	28.1.08				לא התקבלה חוות הדעת של המהנדס המוסמך
2	03-2008-0455	ש	16.1.08	בתאריך 14.4.08 הוגשה בקשה של בעל הנכס לקבלת אורכה להגשת חוות הדעת			בתאריך 8.4.08 אישר מנהל המדור לבעל הנכס אורכה של 40 יום להגשת חוות הדעת שטרם התקבלה
3	03-2008-0346	ד	16.3.08				לא התקבלה חוות הדעת של המהנדס המוסמך
4	03-2008-0108	ח	12.2.08	24.2.08	9.4.08		טרם התקבלה חוות הדעת של היועץ מטעם העירייה
5	03-2008-0009	ש	17.1.08				טרם התקבלה חוות הדעת של המהנדס המוסמך
6	03-2008-0128	ש	24.2.08	15.4.08	2.6.08		טרם התקבלה חוות הדעת של היועץ מטעם העירייה
7	03-2008-0170	א	24.2.08	29.6.08	21.7.08		טרם התקבלה תשובתו של היועץ מטעם העירייה
8	03-2008-0090	ז	22.1.08				טרם התקבלה חוות דעת מהנדס מוסמך
9	03-2008-0066	פ	16.1.08				טרם התקבלה חוות דעת מהנדס מוסמך
10	03-2008-0010	ש	20.1.08				טרם התקבלה חוות דעת מהנדס מוסמך



מס' סידורי	מס' פנייה/תלונה	כתובת המבנה	תאריך שליחת מכתב לבעל הנכס	תאריך קבלת חוות הדעת של המהנדס המוסמך	תאריך שליחת חוות הדעת מטעם העירייה	תאריך קבלת חוות הדעת של היועץ מטעם העירייה	סטטוס הטיפול בכון לחודש יולי 2008
11	03-2008-0017	ג	15.1.08				טרם התקבלה חוות דעת מהנדס מוסמך
12	03-2008-0097	ר	6.2.08				טרם התקבלה חוות דעת מהנדס מוסמך
13	03-2008-0098	ר	6.2.08				טרם התקבלה חוות דעת מהנדס מוסמך
14	03-2008-0129	ב	12.2.08				טרם התקבלה חוות דעת מהנדס מוסמך
15	03-2008-0079	ג	20.2.08				טרם התקבלה חוות דעת מהנדס מוסמך
16	03-2008-0277	ד	10.3.08				טרם התקבלה חוות דעת מהנדס מוסמך
17	03-2008-0247	ר	25.2.08				טרם התקבלה חוות דעת מהנדס מוסמך
18	03-2008-0214	ה	2.3.08				טרם התקבלה חוות דעת מהנדס מוסמך
19	03-2008-0229	ד	5.5.08				טרם התקבלה חוות דעת מהנדס מוסמך
20	03-2008-0305	ש	5.3.08				טרם התקבלה חוות דעת מהנדס מוסמך
21	03-2008-0291	ג	9.3.08				טרם התקבלה חוות דעת מהנדס מוסמך
22	03-2008-0011	ד	19.3.08				טרם התקבלה חוות דעת מהנדס מוסמך
23	03-2008-0087	ט	24.1.08				טרם התקבלה חוות דעת מהנדס מוסמך
24	03-2008-0069	ה	19.3.08				טרם התקבלה חוות דעת מהנדס מוסמך
25	03-2008-0453	ל	6.5.08				טרם התקבלה חוות דעת מהנדס מוסמך
26	03-2008-0546	ד	5.5.08				טרם התקבלה חוות דעת מהנדס מוסמך



24. **הערה:** בטבלה לא מופיעים פרטי הטיפול במבנה ברח' ל, המצויין ברשימה הידנית, וזאת מכיוון שבעלי הנכס הוציאו היתר בנייה לחיזוק תקרות ה"פל-קל" בתאריך 24.1.08, עובדה שבגינה לא נפתח תיק למבנה ולא נשלח מכתב רשום.

בהתייחסותו לממצאי הדוח מסר מנהל מחלקת פיקוח על הבנייה כי: "מדובר בספרייה ו שכתובתה: ח, שלגביה הוצא היתר בניה לחיזוק התקרה ולכן לא נשלח מכתב (מצורף בזה רשימה מחשובית מעודכנת של 27 מבנים). נכון להיום עבודות החיזוק מתבצעות בפועל".

25. מנתוני הטבלה עולה כי:

א. המכתבים לבעלי הנכסים נשלחו במהלך החודשים ינואר - מאי 2008 וזאת חרף העובדה שכבר בדיונים מהתאריכים 10.10.07 ו- 20.12.07 הוחלט על שליחת המכתבים לבעלי הנכסים.

ב. מתוך 26 המקרים שנבדקו על ידי הביקורת נמצא כי ב- 21 מקרים חלפו מספר חודשים ממועד פקיעת פרק הזמן (90 יום) שהוקצה לבעלי הנכס להגשת חוות דעת מהנדס מוסמך.

26. בעקבות פגישה שערכה הביקורת עם מנהל אגף רו"פ ועם מנהל היחידה, שבה מסרה הביקורת למנהל אגף רו"פ כי לא מוצו האמצעים נגד הבעלים של המבנים שניבנו בשיטת ה"פל-קל" כפי שנקבעו בחוק העזר, הורה מנהל אגף רו"פ למנהל מחלקת פיקוח על הבנייה ומנהל המדור להוציא הודעות על פי סעיף 3 לחוק העזר בהן ידרשו בעלי המבנים לבצע מיידית בדיקת יציבות לתקרות הבניין על ידי מהנדס מומחה ולפעול על פי הנחיותיו ובפיקוחו לחיזוק המבנה.

במידה ובעלי הנכס לא יפעלו כנדרש בהודעות שנשלחו אליהם תשקל הגשת כתב אישום נגדם.

בהתייחסותו לממצאי דוח הבדיקה מסר מנהל מחלקת פיקוח על הבניה כדלקמן: "בעלי 7 בניינים (ד, א, ה, ד, ו, ש) אשר קבלו את פניית העירייה, הגישו חוות דעת מצבית שהוכנה ע"י מהנדס פרטי מוסמך מטעמם.

חוות דעת אלו הועברו לבדיקת יועץ חיצוני, שהעירייה שכרה את שירותיו. בעקבות הנחיות מנהל האגף להוציא הודעות על פי חוק העזר לת"א יפו (מבנים מסוכנים) לבעלי הבניינים שטרם הגיבו לפניות העירייה לבדיקת מצב המבנים בהם מחזיקים, התקיימה ישיבה במחלקה המשפטית, בהשתתפות: עו"ד ש, עו"ד ה, עו"ד מ, אינג' ד, אינג' מ.

מטרת הישיבה הייתה לדון בדרך היעילה והמעשית לישום הנחיות "חוזר מנכ"ל".

בסיכום הדיון הוחלט כי מדור מבנים מסוכנים יערוך בדיקות מעקב, בכל הבניינים שנבנו בשיטת ה"פל-קל", וירשום דוחות ביקורת עדכנית במצב הנתון (ראה העתק מסיכום הישיבה). הבדיקות בוצעו.

בתאריך 24.9.08 בישיבה חוזרת אצל עו"ד ש, משנה ליועמ"ש, ביקשנו נוסח דרישה לפי סעיף 3 לחוק העזר העירוני של מבנה הבנוי פל-קל כמבנה מסוכן ועם קבלת "נוסח הדרישה", נשלח את הדרישות לבעלי הבניינים.



מסקנות

27. אי ההתאמה החלקית בין הרשימה הידנית שנמסרה לביקורת הכוללת 27 מבנים שניבנו בשיטת ה"פל-קל" לבין הרשימה הממוחשבת שבה מצויינים 25 מבנים עלולה לגרום לטעויות בשלבים השונים של הטיפול בנושא.
28. פריסת משלוח 27 המכתבים לבעלי הנכסים על פני מספר חודשים ואי הקפדה על קבלת התייחסות למכתבים לאחר סיום פרק הזמן (90 יום) שניתן להגשת חוות הדעת עיכבו את הליך הטיפול במבנים שניבנו בשיטת ה"פל-קל".

המלצות

29. באחריות מנהל המדור למבנים מסוכנים בסיוע ראש צוות פיקוח על הבנייה אגף מחשוב ומערכות מידע לסיים את הליך מחשוב המבנים שניבנו בשיטת ה"פל-קל".
30. עם קבלת נוסח הדרישה לפי סעיף 3 לחוק העזר המתייחס למבנה שניבנה בשיטת ה"פל-קל" כמבנה מסוכן מהמחלקה הפלילית (ראה התייחסותו של מנהל מחלקת פיקוח על הבנייה לסעיף 27 בממצאים) על מנהל המדור לשלוח את הדרישות לבעלי הנכסים ללא דיחוי וזאת על מנת להשלים את הטיפול במבנים שאותרו כמבנים שניבנו בשיטת ה"פל-קל".

הערת הביקורת

31. בהתייחסותו לטיטות דוח הבדיקה מסר מנהל מדור מבנים מסוכנים בתאריך 13/11/08 כי:
- "בדיקות מעקב כבר נערכו בכל המבנים אשר נבנו בשיטת פלקל, להלן ערכון להמשך הטיפול (הבדיקות היוזואליות לא העלו כל ממצאים חריגים).
 - המחלקה המשפטית בוחנת נסוח הודעה מיוחדת למבנים אשר נבנו בשיטת הפלקל, זאת בכדי להכריזם כמבנים מסוכנים לפי חוק העזר לת"א יפו (מבנים מסוכנים), התשס"ב 2001.
 - ההודעה המוצעת טרם נמסרה למדור מבנים מסוכנים ולכן ההכרזות טרם יצאו לפועל."
32. בהתייחסותה לטיטות דוח הבדיקה מסרה סגן היועמ"ש ומנהלת מדור תביעות חוקי עזר בתאריך 23/11/08 כי: "בפגישה שהתקיימה במשרדה של עוה"ד ש בנושא גובשה הצעה שלפיה יטופלו המבנים שניבנו בשיטת הפל-קל שבהתייחס אליהם בעליהם לא המציאו דו"ח מצבי כאמור בהנחיות המנהל הכללי במסגרת סעיף 4 לחוק העזר בדבר מבנים מסוכנים.
- כמו כן, הוכנה טיוטת צו 4 בהתאם לאמור לעיל אשר הועברה זה מכבר למר ד שאמור להיוועץ בנושא עם מהנדס העיר. בחאריך 18.12.2008 נקבעה פגישה בנושא בלשכתו של היועמ"ש. נעדכן בהתאם."



33. בהתייחסותו לדוח הבדיקה הוציא מנהל מדור מבנים מסוכנים בתאריך 4.2.09 מכתב ובו ציין כדלקמן:

לתשומת לב:

סיכום מנכ"ל בנושא בטיחות מתאריך 29.5.2001 והתייחסויות מבוקרים ואחרים לדוח הבדיקה מצורפים לדוח הבדיקה ומהווים חלק בלתי נפרד ממנו.

נספח א – התייחסות מנהל מדור מבנים מסוכנים מתאריך 13.11.08

נספח ב – התייחסות מנהל מדור מבנים מסוכנים מתאריך 4.2.09

נספח ג – סיכום מנכ"ל בנושא בטיחות מתאריך 29.5.01