

דו"ח ביקורת בנושא פיצול דירות

מבוא .1

פיצול דירות ללא היתר היא תופעה נפוצה בקרב רוכשי דירות להשקעה אשר מחלקים את הדירות שברשותם למספר יחידות דיור ובכך מגדילים את התשואה מהשכירות.

מצד אחד ניתן כאן פיתרון למגזר שלם של צעירים שידם אינה משגת, ומאידך גורמת לסכנות בנושא תשתית, בטיחות וסביבה.

הבסיס החוקי .2

2.1. סעיף 145 לחוק תכנון ובנייה, תשכ"ה - 1965.

2.2. פסיקות של בית המשפט.

מטרות הביקורת .3

- 3.1. מטרת הביקורת, שנערכה בחודשים נובמבר-דצמבר 2011, הייתה להגביר את המודעות לתופעת עבירת בנייה שהולכת ומתרחבת הנקראת פיצולי דירות.
- 3.2. כמו כן, מטרת הביקורת היא לבדוק לבחון את אופן הטיפול והפעילות של גורמי העירייה (ועדה לבניין ערים, אגף ההנדסה ומערך התביעה) בתופעה והדרכים בהם מתמודדת המערכת העירונית במניעת תופעה של פיצול דירות ללא היתר.
- 3.3. איתור חריגות מחוקים, הוראות ונוהלי עבודה.
- 3.4. איתור חריגות מסמכויות.
- 3.5. איתור סיכונים תפעוליים, כספיים וכלליים.
- 3.6. איתור ליקויים מערכתיים (כגון : חסר או ליקוי בנהלים, ליקויי תוכנה).
- 3.7. איתור מקרים בהם קיים חשד לפגיעה בטוהר מידות מצד עובדי העירייה.
- 3.8. איתור מקרים בהם קיימת פגיעה בחיסכון, בשמירה על הרכוש וביעילות העבודה.
- 3.9. לבחון, אם הוועדה לבניין ערים פועלת, בהתאם להוראות החוק, ובהתאם להנחיות ומדיניות העירייה והגורמים המקצועיים.

היקף הביקורת .4

- 4.1. במהלך נובמבר דצמבר 2011 בוצעה ביקורת בוועדה לבניין ערים קריות בנושא פיצולי דירות.
- 4.2. הביקורת הסתמכה על הוראות החוק כפי שמופיעות בסעיף 2 לדו"ח זה.
- 4.3. הביקורת בוצעה ע"י מר אייל לוי, המבקר הפנימי ובהתאם להנחיית ועדת הביקורת מיום 13/12/2010.
- 4.4. הביקורת מודה על שיתוף הפעולה החיובי במהלך עבודתה עם מהנדס הוועדה, מר משה יבין. תגובות המבוקרים בעירייה מופיעה בגוף דו"ח הביקורת.
- 4.5. לצורך ביצוע המטלה, הביקורת קיבלה נתונים :
- 4.5.1. אגף ההנדסה בקריית ביאליק.
- 4.5.2. גזברות העירייה.
- 4.5.3. בית המשפט.
- 4.5.4. מוקד עירוני.
- 4.6. בנוסף, הביקורת הוציאה וניתחה נתונים שונים מתוך המערכת הממוחשבת.

להלן ממצאי הביקורת:

1. היבטים משפטיים

- 1.1. החוק (תכנון ובנייה, ס' 145) אוסר על פיצול דירות אלא אם כן ניתן לכך היתר בוועדה המקומית לתכנון ובנייה.
- 1.2. החוק מתיר שינוי פנימי בדירה שמכונה גם חלוקה לאגפים.
- 1.3. פסיקת בית המשפט בשנים האחרונות יצרה 2 מבחנים על מנת לקבוע האם מדובר בשינוי פנימי או בבניית יחידת דיור נפרדת.
- 1.3.1. המבחן הראשון הוא המבחן הפונקציונאלי - כלומר האם קיימים היבטים פיזיים ופונקציונאליים שמהם אנו למדים שזה איננו שינוי פנימי בלבד, אלא רצון להקים יחידה נפרדת ועצמאית, לרבות: מטבח, שירותים, דוד, כניסה נפרדת, חוסר אפשרות לעבור בין יחידה אחת לשנייה, כמו כן באם התברר שהאנשים שגרים ביחידות השונות זרים זה לזה, יש בכך להעיד על קיומה של יחידת דיור נפרדת.
- 1.3.2. המבחן השני הוא מבחן הייעוד – מבחן זה בודק מהו ייעודן של היחידות החדשות, האם מטרת החלוקה היא להשיא את התשואה מהנכס ע"י השכרתה לשוכרים רבים יותר.
- 1.4. אציין שבשנים האחרונות בתי המשפט החמירו את הענישה בנושא זה וגרמו לכך, שלמשל בעיר כמו, תל אביב התופעה צומצמה מאוד. כך לדוגמא: בשנתיים האחרונות הגישה עיריית תל אביב עשרות כתבי אישום בנושא, רבים מהם הסתיימו בהרשעה וחלקם עדיין תלויים ועומדים.
- 1.5. כך למשל הוטל קנס בסך של 150 אלף שקל למפצל דירה לשלוש דירות קטנות בשדרות בן גוריון בת"א. בנוסף חויב בעל הדירה בהיטל השבחה בסכום של 70 אלף שקל ובקנס של 10,000 שקל בגין הפרת צו בית

משפט. כמו כן, הוטלו קנסות של כ-570 אלף שקל למי שפיצל ארבע דירות לעשר ושל 336 אלף שקל על מפצל שתי דירות ברחוב קורדובר בת"א לחמש דירות.

1.6. בנוסף פסק דין שניתן לאחרונה ע"י השופט שופט בית משפט העליון, יורם דנציגר, קבע כי יש לנתק את החשמל לסטודנטים בדירות מפוצלות וכך כתב השופט "לא ניתן לחלוק על כך כי ניתוק החשמל בדירות השכורות לא יאפשר לשוכרים ליהנות מהמושכר", כתב דנציגר. "(עם זאת) בהיבט מאזן הנוחות מקובלת עלי קביעת בית המשפט לעניינים מינהליים. שקילת האינטרס הציבורי ובכלל זאת הצורך למנוע מבעלי המבנה להוסיף וליהנות ממנו על אף עבירות הבנייה שבוצעו בו, מוביל למסקנה כי מאזן הנוחות נוטה לטובתם. (תוסיף מראה מקום)

1.7. ביום 6/11/11, חתם שר הפנים, מר אלי ישי, על תקנה המאפשרת פיצול דירות חוקי, וזאת בהתאם להחלטה דומה שהתקבלה במועצה הארצית לתכנון ולבנייה. עם זאת החשש הוא, שהתקנה לא תוסיף הרבה יחידות דיור מפוצלות, וזאת לאור המגבלות העקרוניות שיוטלו על המפצלים.

1.7.1. בהתאם לתקנות לוועדה המקומית לתכנון ובנייה תהיה סמכות למשך 5 שנים למתן היתר לפצל דירות קיימות לדירות קטנות ובלבד שלא יהיו יותר קטנות מ-30 מ"ר ובתנאי ש-75% מבעלי הקרקע נתנו את הסכמתם, ההיתר ניתן בהתאם לחוות דעת מהנדס העיר מקסימום - 30% מהדירות בבניין יפוצלו.

1.7.2. בנוסף ניתן יהיה לפצל 20% מהדירות בתכנון ממשלתי שאושרו וטרם מומשו באמצעות הליך מקוצר בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה.

1.7.3. הבעיות ליישם את התקנות נעוצות בקושי להשיג את הסכמת בעלי הדירות השכנים, שלא קל יהיה לגייסם לתמוך בפיצול,

ובכורח של המפצלים לשלם לוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה היטלי השבחה על הדירות המפוצלות.

2. היבטים בטיחותיים, תשתיתיים וסביבתיים

2.1. עיקר הבעיות הנובעות מההיבטים הנ"ל הנגרמות מתופעת פיצולי הדירות היא סכסוכי שכנים שנובעת בעיקר ממחסור בחנייה. פיצולי הדירות יוצרת גם בעיות בתחומי מערכות חשמל, מעליות שמתקלקלות מהר יותר עקב שימוש עודף, הקטנת השטח הציבורי המשתף, מיזוג אוויר, צנרת מים, ביוב וגזם. בנוסף יש אלמנט של בנייה ללא היתר שעלולה להוות סכנה בטיחותית לבניין כולו.

2.2. בנוסף, הדיירים שמתגוררים בדירות המפוצלות הם בעיקר אוכלוסייה צעירה ויחסית חלשה ועל כן יש יותר רעש, לשוכרים פחות חשוב לשמור על הבניין, פחי הזבל מתמלאים במהירות גבוהה יותר והערך של הבניין עלול לרדת, אך עיקר הבעייתיות כאמור, היא סכסוכי שכנים.

נהלים .3

- 3.1. ביום 1/11/11 מינה מהנדס הוועדה פקח מיוחד לתחום פיצולי דירות בקריות.
- 3.2. עוד באותו יום כתב התובע של הוועדה, עו"ד צחי בן עיון, נוהל מפורט שמטרתו לפרט ולקבוע את דרך העברת תיקי פיקוח לתביעה.
- 3.3. הביקורת מבקשת כי הנוהל יורחב כך שיכלול גם את נוהל עבודתו של פקח הוועדה לענייני פיצול דירות.

מדיניות לגבי פיצול דירות .4

- 4.1. לא קיימת מדיניות לגבי פיצול דירות.
- 4.2. מאחר ואין החלטה מחייבת של מועצת העיר בנדון עלול להיווצר מצב שבו בנסיבות מסוימות ועדת התכנון והבנייה תגיע להחלטה נוגדת את המדיניות הבלתי כתובה, הרווחת והנהוגה. אי-קיום מדיניות וקריטריונים מוגדרים עלול גם ליצור אי-שיויון, אי-איזון או איפה ואיפה בין מקרים שונים.
- 4.3. יתר-על-כן, טוב יהיה שציבור בעלי זכויות בנייה יהיה מודע למדיניות רשמית של העירייה.
- 4.4. לאור האמור לעיל מומלץ שמועצת העיר, או הוועדה המקומית לתכנון ובנייה תקבע מדיניות בתחום זה תוך התייחסות לתקנות החדשות שהוציא שר הפנים בנושא ותקבל החלטה המעגנת ומשקפת את המדיניות העירונית בנושא, תוך גיבויה בתבחינים ובאמות-מידה מוגדרים ומחייבים בתחום אישור/אי-אישור פיצולי דירות, וכל המשתמע מאלה על אופי המגורים בעיר ותנאי המחיה בה.
- 4.5. מומלץ שהעירייה תפעיל מערכת הסברה ופרסום שתביע את עמדת העירייה בנושא בכלל ובכל הקשור לפיצול דירות ללא היתר בפרט.

- 5.1. בעקבות תלונת תושב שביקש מהמבקר לבדוק את פיצול הדירות לכאורה שקיים ברחוב ויצמן 89, בוצעה בדיקה מעמיקה של פעולות שבוצעו ע"י הוועדה המקומית בכתובת הנ"ל.
- 5.2. אציין כי בידי המבקר תלונות נוספות ובהם כתובות של דירות שפוצלו לכאורה, אולם בהם לא נעשה דבר ע"י הוועדה, מאחר ותלונות אלו לא הגיעו לוועדה ולא היה פקח ייעודי לתחום זה.
להלן תהליך הפיכת הנכס שמצוי ברחוב ויצמן 89 מ-4 דירות ל-8 דירות:
- 5.3. בשנת 2003 רכש התושב (שמו מצוי במשרד המבקר) את הדירה בקומת קרקע בחזית דרומית והוציא היתר בנייה לתוספת חדר ופרגולה בחזית מערבית.
- 5.4. בשנת 2004- הוציא התושב היתר בנייה להגדלת הפרגולה עם קירוי ושטח מרוצף שיהווה מרפסת בחזית מערבית. בפועל סגר את התוספת וע"י כך נוצר תוספת בנייה ללא היתר.
- 5.5. מרץ 2006 – הוציא התושב היתר בנייה לדירה בקומה א' בחזית צפונית לשתי מרפסות וחדר, כאשר אחת מהמרפסות מקורה.
- 5.6. אפריל 2007- קנה את הדירה בקומת קרקע בחזית צפונית, אך לא נמצאו רישיונות לתוספת בנייה.
- 5.7. יוני 2007 – הוציא היתר בנייה לדירה בקומה א' בחזית דרומית לשתי מרפסות וחדר, כאשר אחת מהמרפסות מקורה.
- 5.8. נובמבר 2011 – בדיקת המבקר העלתה שבפועל התושב פיצל את הדירות לפחות ל-8 יח"ד.

- 5.9. הוועדה המקומית לצורכי לגליזציה ביקשה מהתושב לעשות תב"ע נקודתית וזאת עד ליום 20/11/2011 וזאת על מנת לאשר את הפיצול. בנוסף דרשה הוועדה מהתושב לדאוג לחנייה לכל 8 היחידות.
- 5.10. מהנדס הוועדה מסר כי במידה והתושב לא יגיש את התב"ע כאמור, הוועדה המקומית תגיש כנגדו כתב אישום בגין הפיצול האמור.
- 5.11. ממקרה זה אנו למדים כי היה חוסר בפיקוח של הוועדה, שכן כבר בשנת 2004 הייתה בנייה ללא היתר וזאת לפני הפיצול וכן בנייה תוך התקרבות לכביש שברחוב ויצמן וזאת ללא היתר וללא שנציג הוועדה הוציא צו הפסקת עבודה, פנייה לערכאות משפטיות וכד'.
- 5.12. אציין כי עפ"י תלונת התושב אותו בעל המבנה של ויצמן 89 רכש בתקופה האחרונה שתי דירות נוספות בבנין הסמוך (ויצמן 87).

6.1. מהנדס הוועדה מסר כי עד כה לא הוגש אף כתב אישום בנושא זה

בקריית ביאליק. לא כך אמורים הדברים בקריית מוצקין שם הוגש כתב

אישום אחד כנגד עברין שפיצל דירה ל- 3 דירות.

6.2. עוד הוסיף מהנדס הוועדה כי מאחר ומדובר בביצוע עבירה בתחום

הפלילי, יש להוכיח כאמור את ביצוע העבירה מעבר לכל ספק סביר,

לפיכך, במקומות בהם קיים קושי להוכיח בוודאות את העבירה נמנעת

הוועדה להגיש תביעה וזאת כדי לא ליצור תקדימים שינציחו ויעודדו

בניה בלתי חוקית. בוועדה ציינו כי פקח הוועדה שהחל את תפקידו

במהלך חודש נובמבר 2011 יפעל כנגד בעלי דירות שפיצלו את דירתם

תוך שיתוף פעולה עם התובע של הוועדה.

6.3. לדעת הביקורת כתבי אישום כנגד עבריינים, ישמשו גורם מרתיע שימנע

התפשטותה של התופעה.

קשיים באיתור דירות מפוצלות .7

- 7.1. פיצול דירה כאמור הוא עבירה על החוק, ולכן, נוקטים המשקיעים בדרכים מתוחכמות על מנת לחפות על מעשה העבירה ולהסוותו כשינויים פנימיים בתוך הדירה. האמצעי המוכר ביותר, הוא השארת דלת הכניסה במקומה ומעבר לה מוקמת מבואה ובה שתיים או שלוש דלתות המשמשות פתח לדירות המפוצלות. בוועדה לבנין ערים הדגישו את הקשיים באיתור והשגת ראיות להוכחת פיצול דירות.
- 7.2. הביקורת נוכחה כי זולת תלונות דיירים אין למפקחי הבנייה כל דרך יעילה לאבחן עבודות בנייה הנעשות בהסתר ובמסווה של שיפוצים פנימיים.
- 7.3. עם זאת, נוכחה הביקורת כי למפקחי הוועדה ישנם הכלים והאמצעים להיכנס לדירה גם עם בעליה מסרב לשתף פעולה, וזאת בנקיטת הצעדים הבאים:
- 7.3.1. מסירת הודעת בקשה לכניסה למקרקעין.
- 7.3.2. מסירה הודעה מצד היועץ המשפטי של הוועדה לבנין ערים תוך הקצבת זמן.
- 7.3.3. הוצאת צו בית משפט וכניסה בשיתוף משטרת ישראל.
- 7.4. בחלק מהמקרים לאחר שהמפקח נכנס לבית, ההבדל בין עבודות שיפוצים ו/או תוספת חדר לבין פיצול דירה הוא דק, אלא אם כן מוכח מעל לכל ספק, כי לכל יחידה קיימים בנפרד מטבח, מקלחת, שירותים, דוד שמש וכדומה.
- 7.5. לביקורת נמסר כי קיים קושי להוכיח בבתי המשפט פיצול דירה, לפיכך, בהגשת כתב אישום, יש להציג ראיות מוצקות להוכחת יחידות דיור נפרדות ועצמאיות הכוללות כניסות נפרדות, מטבח, שירותים וכדומה.

- 8.1. פיצול דירות ללא היתר היא תופעה נפוצה בקרב רוכשי דירות להשקעה אשר מחלקים את הדירות שברשותם למספר יחידות דיור ובכך מגדילים את התשואה מהשכירות.
- 8.2. עיקר הבעיות הנובעות מההיבטים הנ"ל הנגרמות מתופעת פיצול הדירות היא סכסוכי שכנים שנובעת בעיקר ממחסור בחנייה. פיצול הדירות יוצרת גם בעיות בתחומי מערכות חשמל, מעליות, הקטנת השטח הציבורי המשתף, מיזוג אוויר, צנרת מים, ביוב וגזם. בנוסף יש אלמנט של בנייה ללא היתר שעלולה להוות סכנה בטיחותית לבניין כולו.
- 8.3. ביום 1/11/11 מינה מהנדס הוועדה פקח מיוחד לתחום פיצול דירות בקריות. הפקח פועל עפ"י נוהל שנכתב ע"י היועץ המשפטי של הוועדה.
- 8.4. הפקח שהחל בעבודתו בחודש דצמבר, כבר שלח מכתבי התראה למספר נכסים מפוצלים שאותרו על ידו.
- 8.5. לדעת הביקורת יש להרחיב את הנוהל כך שיכלול גם את נוהל עבודתו של פקח הוועדה לענייני פיצול דירות.
- 8.6. הביקורת לא מצאה נהלים, הנחיות או קריטריונים על פי הם אמורה הוועדה לאשר או לשלול פיצול דירה.
- 8.7. הביקורת סבורה כי מומלץ בנוסף להנחיות המופיעות בתב"ע לקבוע כללים המאשרים או שוללים פיצול דירות – ולהביאם לידיעת הציבור.
- 8.8. לא קיימת מדיניות לגבי פיצול דירות. לאור האמור לעיל מומלץ שמועצת העיר, או הוועדה המקומית לתכנון ובנייה תקבע מדיניות בתחום זה.
- 8.9. מומלץ שהעירייה תפעיל מערכת הסברה ופרסום שתביע את עמדת העירייה בנושא בכלל ובכל הקשור לפיצול דירות ללא היתר בפרט.