

עמידות הבניינים בישראל

מוגש לחבר הכנסת יעקב מרגי

1. מבוא

מטרת מסמך זה היא לסקור את סוגיית עמידות הבניינים בישראל. מסמך זה יציג סקירת רקע על התופעה, ואת סקירת הדין הקיים: המצב החקיקתי לצד הפסיקה וסקירת המשפט המשווה בנושא. כמו כן, נציג מספר המלצות שהתגבשו לאור הסקירה, אשר לדידנו עשויות למנוע את קריסת הבניין הבא.

2. עיקרי הדברים

< **סקירת המצב היום:** קריסתו של בניין בחולון בחודש ספטמבר 2021 הביאה להעלאת סוגיית קריסת הבניינים לשיח הציבורי.¹ הסכנה בקריסת בניינים אינה מופרכת ומומחים סבורים שנכון לשנת 2017 ישנם בישראל לפחות 80,000 בניינים המצויים בסכנת קריסה.² סכנה זו נובעת מכך שחלפו עשרות שנים מאז נבנו אותם בניינים, אך גם משום שבאותן שנים תקני הבנייה היו מקלים לעומת התקנים הקיימים היום.³ סיבה נוספת היא העובדה שבמדינת ישראל לא קיים חוק או תקן מחייב לביצוע בדיקות תקינות ואחזקה בבניינים. המדינה קבעה מספר מנגנונים על מנת להתמודד עם הבעייתיות האמורה, ביניהם הליכי תמ"א 38 ופינוי בינוי. מדובר בפתרון חלקי, התמודדותי עם המצב הקיים אך אין מדובר בפתרון בשורש הבעיה קרי, מניעתה.

< **חקיקה:** המצב החקיקתי בישראל בעניין תחזוקת מבנים רחוק מלתת פתרון מספק לבעיה. זאת בין היתר, כיוון שלא מוסדר בחקיקה ראשית כזו או אחרת. תקן ישראלי 1525,⁴ הינו "מורה הדרך" בנושא. התקן מגדיר מהן בדיקות התחזוקה שיש לבצע במבנים, מיהו הגורם המוסמך ובאיזו תדירות יש לבצען, אך כאמור זהו תקן שאינו מחייב. בנוסף, קיימים חוקי עזר עירוניים המטילים אחריות על בעלי בניינים לתקן מפגעים,⁵ אך נקודת המוצא היא שעל הבעלים לפנות מיוזמתם לעירייה למען ביצוע תיקונים אלה ואין מדובר בדרישת תחזוקה שוטפת.

< **פסיקה:** בפסיקה הישראלית ההתייחסות לסוגיות העולות מקריסת בניינים היא דלה, סביר שזאת בשל החוסר החקיקתי כאמור. הפסיקה דנה בסוגיית המבנים המסוכנים במספר הקשרים – הטלת האחריות לשמירה על תקינות המבנה;⁶ נטל תיקון הליקויים;⁷ וסוגיית הפיצויים.⁸

< **משפט משווה:** בשונה מישראל, במדינות רבות קיימים מנגנונים שונים לשמירה על תקינותם של בניינים. שיטת העבודה באותן מדינות מטילה אחריות על רשויות מקומיות לפעול באופן אקטיבי למען

¹ גיא נרדי ואסף אוזני "הבניין בחולון הוא כנראה לא האחרון: כמה קריסות נראה עד שיהיה תקן מחייב?" **גלובס נדל"ן ותשתיות** 14.09.21 <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001384653>.

² אמיתי גזית "סכנה מבית: 80 אלף בניינים צריכים להיחרס לפני שיתמוטטו" **כלכליסט נדל"ן** 14.9.2021 <https://www.calcalist.co.il/real-estate/article/skxdvzambk>.

³ "חיזוק מבנים מפ"י – ועדת ההיגוי הבין-משרדית להיערכות לרעידות אדמה." <https://www.mapi.gov.il/Earthquake/Pages/reinforcement.aspx>.

⁴ תקן ישראלי 1525 (פברואר 2002) (להלן: "ת"י 1525").

⁵ דוגמה לחוק עזר: חוק עזר לתל-אביב-יפו (מבנים מסוכנים), התשס"ב-2001 (להלן: "חוק עזר ת"א").

⁶ ת"א (שלום ת"א) 60073-04 **עזבון המנוחה ג'ס מין גטמאייטן ז"ל נ' בן ציון חמדי בכור** (פורסם בנבו, 1.6.2015) (להלן: "עניין גטמאייטן").

⁷ ע"א (מחוזי ת"א) 33030-06-10 **עזבון המנוח אליאשוילי ז"ל נ' עיריית תל-אביב יפו** (פורסם בנבו, 1.12.2011) (להלן: "עניין אליאשוילי").

⁸ ע"א 453/11 מ.ש. **מוצרי אלומניום בע"מ נ' "אריה" חברה לביטוח בע"מ** (פורסם בנבו, 21.8.2013) (להלן: "פרשת וורסאי"); ת"א (מחוזי חי') 1209/01 **יופה סופיה יופה (נוסוב) ז'נטה נ' חב' שיכון ופיתוח לישראל בע"מ** (פורסם בתקדין, 11.11.2008) (להלן: "עניין נוסוב").

איתור בניינים מסוכנים, להתריע על כך לבעליהם ולצוות על ביצוע תיקונים. דבר נוסף משותף לאותן מדינות הוא הקביעה כי עלויות התיקון מושטות על בעלי הנכסים.

< **דיון והמלצות:** לבסוף, נציע תשע המלצות שמטרתן להתמודד עם סכנת קריסת הבניינים. המלצותינו נחלקות להמלצות של הסדרה חקיקתית ולהמלצות מדיניות. אנו מאמינים כי שילוב ההמלצות יביא לתוצאה מיטבית וצמצום התופעה המסוכנת ככל האפשר.

3. רקע

קריסת הבניין בחולון

בחודש ספטמבר 2021 קרס בחולון בניין מגורים. כמה ימים קודם לכן נשמע פיצוץ חריג, שהוביל לפינוי הדיירים מהבניין, כך שבנס האירוע לא נגמר באסון כבד.⁹ בעקבות אירוע זה עלתה המודעות לסכנת קריסת בניינים, ומספר רב של בניינים בכל רחבי הארץ פונו מדייריהם. כך למשל פונו בניינים בקריית שמונה,¹⁰ בחדרה,¹¹ בטירת הכרמל,¹² ברעננה,¹³ ברמת גן ובית שמש.¹⁴ בחלק מן המקרים החשש התברר כחשש שווא, אך הציבור נעשה מודע לכך שקריסת בניין איננה דבר מופרך. לדעת מומחים, נכון לשנת 2017 יש בישראל לפחות 80 אלף מבנים שנמצאים בסכנת קריסה.¹⁵

לאחר קריסת הבניין בחולון התברר שהדיירים שפנו זכאים לפיצוי כספי מהעירייה בסדר גודל של 5,000 ₪ בלבד, כ-3,000 ₪ מומנו על ידי העירייה והיתר, מתרומות.¹⁶ עוד התברר שביטוחי דירות אמנם מכסים נזקים בגין אירועים רבים דוגמת אש, נפילת כלי טיס, שיטפון ועוד, אך אינם כוללים כיסוי בגין נזק הנגרם בשל התמוטטות מבנה.¹⁷ מכאן, שנותרים המפונים ללא קורת גג, ללא סעד מספק וכפועל יוצא חשים תחושת חסר אונים אשר עלולה להשפיע עליהם בהיבט הנפשי.

תחזוקת מבנים – אקט וולונטרי

כיום, קיים תקן תחזוקה וולונטרי לביצוע בדיקות ותחזוקה של מבנים – התקן לתחזוקת בניינים של מכון התקנים – ת"י 1525.¹⁸ כלומר, לא קיימת חובה חוקית לבדוק ולפקח על תחזוקת הבניין ורמת בטיחותו לאורך השנים. האחריות הכללית למבנה חלה על הדיירים, ולעירייה סמכות לחייב בהריסה של מבנים מסוכנים באמצעות אימוץ חוק עזר.¹⁹ אולם מסתבר שלעיריות אין מידע רב על המבנים המסוכנים שבתחומן, וספק אם יש להן את האמצעים הדרושים לאיתור המבנה, להכרה בו כמבנה מסוכן ולטיפול אכיפתי בנושא.²⁰

⁹ נרדי ואוזני, לעיל ה"ש 1.

¹⁰ אחיה ראבי"ד "מחשש לקריסה: דיירים פונו משלושה בניינים בקריית שמונה" Ynet 16.9.2021 <https://www.ynet.co.il/news/article/bjaspylqk>

¹¹ שלומי גבאי "בניין בחדרה פונה מדייריו עקב חשש לקריסה, צוותי ההנדסה קבעו כי אין סכנה" וואלה! חדשות 17.9.2021 <https://news.walla.co.il/item/3460439>

¹² נירית קופל וונדמן "הבניין מתפרק דיירים מפונים עקב החשש מקריסה" חיפה 31.10.21 <https://haipo.co.il/item/316491>

¹³ הליתניא-לויזון "שני בניינים פונו מהבוקר מחשש לקריסה: האחד בבית שמש והשני ברעננה" גלובס נדל"ן ותשתיות 4.10.2021 <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001386096>

¹⁴ שם.

¹⁵ גזית, לעיל ה"ש 2.

¹⁶ משה כהן "קריסת הבניין בחולון: העירייה תעניק 5,000 ₪ לכל משפחה שפונתה" מעריב 13.9.2021 <https://www.maariv.co.il/news/israel/Article-864914>

¹⁷ פרט 2 פרק א לתוספת לתקנות הפיקוח על עסקי ביטוח (תנאי חוזה לביטוח דירות ותכולתן), התשמ"ו-1986 (להלן: "תקנות הפיקוח על עסקי ביטוח"); גד ליאור "קריסת הבניין בחולון: האם הנזק מכוסה בביטוח?" Ynet 14.9.2021 <https://www.ynet.co.il/economy/article/bkm7k11azk>

¹⁸ ת"י 1525, לעיל ה"ש 4.

¹⁹ חוק עזר ת"א, לעיל ה"ש 5, סי' 3-2.

²⁰ גילה מילנצקי "המדינה לא באמת רוצה לדעת כמה מבנים מסוכנים יש בישראל" TheMarker 10.10.2021 <https://www.themarker.com/opinion/premium-1.10281870>

בניינים בטרם סכנת קריסה – דרכי התמודדות

קיימים מספר פתרונות אפשריים לבניינים בשלב "טרם סכנת קריסה מיידית", "טרם קריסה מיידית" או בסכנת קריסה (בניין שאין חשש מידי שיקרוס, אך לא מן הנמנע שיתפתח חשש כזה בעתיד הקרוב):

- 1. פינוי בינוי** – הריסת הבניין ובנייתו מחדש על ידי קבלן. עלות הבנייה מתגלגלת אל הקבלן באמצעות קבלת מספר דירות בבניין החדש שנבנה. הדיירים עצמם ייהנו מדירות חדשות בתמורה לדירותיהם הישנות, הבניין לא יהווה יותר סכנת חיים ונכסי הדיירים לא רק שלא יפגעו – אלא אף יושבחו.²¹
- 2. תמ"א 38** (תוכנית מתאר ארצית) – תמ"א 38 הינה תוכנית הכוללת אוסף של תקנות שתפקידן העיקרי הוא טיפול בסיכונים למבנים הנובעים מרעידות אדמה.²² תמ"א 38 נתנה תמריץ תכנוני לביצוע חיזוק הבתים המשותפים, בדרך של הגדלת זכויות בניה למבנים ישנים. היקף הגדלת הזכות משתנה בין בניין לבניין ויכולה להיעשות בצורה של בניית קומות נוספות, תוספת בנייה של 25 מ"ר כשטח עיקרי לדירה ועוד.²³ התוכנית קיבלה תוקף ב-2005, אולם בפועל, רק בתים בודדים חוזקו לפי אותה תוכנית בשל חסמים בירוקרטים שונים שהתגלו בעת יישום החוק (דוגמת התמודדות עם בעיית הדייר הסרבן/הסחטן בשל הדרישה לאחוזי הסכמה גבוה לביצוע התכנית מהדיירים).²⁴
- בסוף שנת 2020 המועצה הארצית החליטה על ביטולה של תמ"א 38 זאת לאחר שלא השיגה את מטרתה העיקרית.²⁵ תמ"א 38 תובא לסיימה בסוף שנת 2022.
- 3. תיקון לחוק התכנון והבנייה (חלופת שקד)** – במסיבת עיתונאים בחודש יולי 2021, הוכרו כי מתוכננת חלופה משופרת לתמ"א 38 מטעם השרה איילת שקד,²⁶ ועניין החלופה יהיה בתיקון חוק התכנון והבנייה.²⁷ התיקון כולל בתוכו הצעות לקיצור הליכים והקלה בירוקרטיה על יזמים בתהליך תמ"א 38. כמו כן, התיקון יאפשר לוועדה מקומית לאשר פרויקטים של הריסה ובנייה מחדש בהיקף של 400% יותר מאשר השטח הבנוי הקיים, במידה והיתר לבנייתו התקבל עד 2005. בכוונת השרה להביא את החלופה לאישור הממשלה בעתיד הקרוב. לדברי השרה, אם תיכשל ולא תצליח להעביר את החוק, תמליץ היא למועצה הארצית להאריך את התוכנית תמ"א 38 בשנה עד לשנת 2023.²⁸

לסיכום, מסקירת הרקע עולה כי קריסת בניינים איננה דבר מופרך אלא סכנה קיימת וממשית לציבור הרחב ככלל ולדיירי בניינים בפרט. כמו כן, אי-הסדרת הנושא בביטוח מותר את הדיירים עם פיצוי נמוך מאוד, שלרוב מוביל למועקה נפשית וכלכלית כבדה. כל אלה מביאים לכלל מסקנה כי המצב הנתון בו אין תחזוקה שוטפת מחייבת של בניינים, דורש שינוי מידי וזאת על מנת למנוע את קריסת הבניין הבא והשלכותיו.

²¹ עו"ד טל קנת ועו"ד חגית כרמלי "פינוי-בינוי – איך מתחילים? כך תהרסו בניין ותבנו חיים חדשים" כלכליסט 19.8.2019 <https://www.calcalist.co.il/articles/0,7340,L-3768480,00.html>

²² "מדריך תמ"א 38" הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית (31.7.2019)

https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/tama_38_guide

²³ מדריכי גלובס "תמ"א 38: זכויות הדיירים במסלול 'חיזוק ובינוי' או מסלול 'הריסה ובנייה' גלובס נדל"ן ותשתיות 17.4.2019 <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001282243>

²⁴ כרמית יוליס ואסתי ורהפטיג "סיכום עבודת צוות הסרת חסמים בהתחדשות העירונית" הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית – משרד המשפטים 2020 <https://din-online.info/pdf/shn7.pdf>

²⁵ מבקר המדינה מוכנות המדינה לרעידת אדמה – תשתיות לאומיות ומבנים 100 (2018).

²⁶ אמיתי גזית "חלופת שקד לתמ"א 38: חקיקת בזק, או הארכה עד 2023 לפחות" כלכליסט 12.7.2021 <https://www.calcalist.co.il/real-estate/article/bjeig9tpo>

²⁷ חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: "חוק התכנון והבניה").

²⁸ ראו "חלופת שקד לתמ"א 38" של חברת הכנסת איילת שקד:

<https://img.mako.co.il/2021/07/12/tama38.pdf?Partner=interlink>

4. סקירת המצב החקיקתי הקיים

בפרק זה נציג סקירה של החקיקה הקיימת בעניין סוגיית עמידות הבניינים בישראל. מהסקירה שערכנו עולה כי עיקר המידע והמענה המקצועי לסוגייה מוסדר בתקנים ולא בחקיקה. בעוד שחקיקה הינה מחייבת ונחקקת על ידי הכנסת, תקן נקבע על ידי מכוון התקנים הישראלי והינו וולונטרי, אלא אם שר הכלכלה והתעשייה מכריז על תקן כרשמי, והופך אותו למחייב.²⁹ ככל וההוראות בנושא הינן וולונטריות (כפי שנציג בסקירה), סביר להניח שמספר האנשים שיפעלו לפיהן אינו גבוה. משכך, נסקור תחילה את התשתית החוקית ולאחר מכן את התקנים הרלוונטיים והצעת חוק בנושא.

חוק בינוי פינוי של אזורי שיקום, התשכ"ה-1965

חוק בינוי פינוי של אזורי שיקום הינו החוק המקורי לפיו מתנהל הליך בינוי פינוי. במסגרת הליך זה יפונן מתחמים ישנים מדייריהם, ייהרסו המבנים ויוקמו מבנים חדשים במקומם. החוק מסמיך את "הרשות לפינוי בינוי אזורי שיקום" להכריז באישור הממשלה על אזור שיקום או על מבנה שיקום,³⁰ לתכנן את שיקומו,³¹ להפקיע קרקעות,³² לפנות דיירים בכדי לבצע פעולות של התחדשות עירונית ובנייה מחדש ועוד.³³ ההסדר הנ"ל אינו מבוסס על הסכמה בין הרשות הציבורית לבין הדיירים במבנה המיועד, ואינו מקנה לדיירים לאחר השלמת הליך הפינוי בינוי דירות חדשות במבנה החדש, אלא פיצוי בדמות תשלום כספי על הפקעת דירותיהם.³⁴ החוק עבר תיקון אחרון בשנת 1981 עקב קשיים בהפעלתו, ונראה כי נזנח מאז.³⁵ להבנתנו החוק עודנו בתוקף, אולם לא בוצע בו שימוש מאז נחקק חוק פינוי בינוי (עידוד מיזמי פינוי בינוי), התשס"ו-2006. לראייה, בסקירה שערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת לקראת דיון ברפורמה המוצעת בהתחדשות עירונית, האזכור לחוק פינוי בינוי היה לחוק שנחקק ב-2006 בלבד.³⁶

חוק פינוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי), התשס"ו-2006

חוק פינוי בינוי (עידוד מיזמי פינוי בינוי), הינו חוק נפרד מחוק בינוי ופינוי של אזורי שיקום. החוק נחקק בשנת 2006, מתוך מטרה להסדיר את הפיצוי הניתן לדיירים מפונים וכן להתמודד עם סירוב דיירים מסוימים להתפנות, במצב בו קיים רוב מסוים המסכים לפינוי.³⁷ בתיקון לחוק שנעשה ב-2018, נוספו לחוק פתרונות דיור לדיירים קשישים המשתתפים בפינוי בינוי.³⁸ זאת ועוד, לפי חוק זה ניתן לפנות לביהמ"ש לתביעת סעדים מדיירים אשר מסרבים סירוב בלתי סביר לפינוי בינוי.³⁹ אותו תיקון קובע מהו **סירוב סביר** דוגמת אי-כדאיות כלכלית,⁴⁰ קיומם של נסיבות אישיות מיוחדות,⁴¹ אי-הצעת בטוחות הולמות לביצוע עסקת פינוי בינוי,⁴² ועוד. כל סירוב שאינו בגדר סעיפים אלו, הינו בגדר סירוב בלתי סביר.

²⁹ "תקינה ישראלית" **מכוון התקנים הישראלי** <https://www.sii.org.il/he/israelistandards>

³⁰ ס' 16 לחוק בינוי ופינוי של אזורי שיקום, התשכ"ה-1965 (להלן: "חוק בינוי ופינוי").

³¹ חוק בינוי ופינוי, לעיל ה"ש 30, ס' 25 ו-26.

³² שם, ס' 34.

³³ שם, ס' 38.

³⁴ שם, ס' 37.

³⁵ דברי הסבר לתיקון חוק בינוי ופינוי של אזורי שיקום (תיקון), התשמ"א-1981, ה"ח 1511.

³⁶ מתן שחק **סוגיות בהתחדשות עירונית – לקראת דיון ברפורמה המוצעת בהתחדשות העירונית בפרק ד' להצעת חוק התכנית הכלכלית** (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2021).

³⁷ דברי הסבר להצעת חוק פינוי ובינוי (פיצויים), התשס"ה-2005.

³⁸ סעיף 2(6) לחוק פינוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי), התשס"ו-2006 (להלן: "חוק עידוד מיזמים").

³⁹ חוק עידוד מיזמים, לעיל ה"ש 38, סעיף 2(א).

⁴⁰ שם, סעיף 2(ב)(1).

⁴¹ שם, סעיף 2(ב)(4).

⁴² שם, סעיף 2(ב)(3).

על אף התיקונים עדיין קיימות בעיות בהליך פינוי בינוי שאינן מוסדרות בחוק. לדוגמה, זמן בנייה ממושך של בין 10-5 שנים.⁴³ משך זמן שכזה עלול להרתיע תושבים מלקחת חלק בפרויקט כה ארוך. בעיה נוספת הינה עליית מחירי תחזוקה, בניין לאחר פינוי בינוי הינו בהגדרת בניין חדש, וככל שבניין חדש יותר כך עלויות תחזוקתו יקרות יותר.⁴⁴ כך גם באשר לבניינים גבוהים, שכן בניין גבוה דורש מערכות רבות ומורכבות יותר, דבר אשר דורש תחזוקה מוגברת.⁴⁵

פקודת העיריות [נוסח חדש]

פקודת העיריות כשמה כן היא, מסדירה את אופן פעילות העיריות. לפי סעיף 13)249(לפקודה, לעירייה סמכות לצוות על הריסת בניין מסוכן.⁴⁶ הפקודה מסמיכה את הרשות המקומית לחוקק חוקי עזר מקומיים שמטרתם לחייב בעלי נכסים לשמור על מבנים בשטח הרשות במצב תקין ושאינו מסכן את הציבור. בהתאם לכך, ניתן למצוא בחוק העזר העירוני של כמעט כל רשות עירונית, סעיף המחייב את התושבים, בעלי הנכסים האמורים לטפל במבנים מסוכנים. דוגמה לכך – חוק עזר לתל אביב-יפו (מבנים מסוכנים), התשס"ב-2001.

חוק עזר לתל-אביב-יפו (מבנים מסוכנים), התשס"ב-2001 – לפי סעיף 2 לחוק העזר, בעל בניין יחזיק את בניינו במצב המבטיח את שלום המחזיקים, הציבור ואת ביטחון הנכסים הסמוכים לו. במידה ולבעל הבניין יסוד סביר להניח כי הבניין עלול להוות סכנה, עליו לבקש שתבוצע לבניין בדיקה.⁴⁷ ראש העיר רשאי לדרוש מבעל הבניין לבצע עבודות בבניין, במידה ועל פי חוות דעת מהנדס או רופא הבניין עלול לסכן את המחזיקים, את הציבור או את הנכסים הסמוכים.⁴⁸ לפי סעיף 4 לחוק העזר, אם חוות הדעת מצביעה על סכנה ממשית למחזיקים, לציבור או לנכסים סמוכים – בסמכותו של ראש העיר להודיע על הריסה או אטימה של המבנה.⁴⁹ ראש עיר רשאי ליתן צו פינוי מידי, הריסה מיידית או כל עבודה למען הסרת הסכנה המיידית במצב בו מבנה מהווה סכנה מיידית למחזיקים, לציבור או לנכסים סמוכים.⁵⁰ בסעיף 12 נקבע כי במידה וסבור מהנדס שמצבו של בניין מחייב עריכת בדיקה, רשאי המהנדס לדרוש מבעל הבניין או מהאחראי לביצוע העבודה לבצע את הבדיקה ולהמציא לו את תוצאותיה עד תום התקופה שתיקבע.⁵¹

לעניין מי הוא בעל בניין, בהתאם לסעיף 1 לחוק, בעל בניין הינו אחד או יותר מאלה – אדם הרשום כבעל הנכס; אדם המקבל או הזכאי לקבל הכנסה מהנכס; דייר בבניין לפי חוק הגנת הדייר; שוכר או שוכר משנה לתקופה של למעלה מ-3 שנים; בעל דירה בהתאם לנוסח בחוק המקרקעין; נציגות בית משותף.⁵²

לדידנו, הבעיה העולה ממנגנון הדיווח העצמאי בחוקי העזר היא הציפייה כי בעלי הנכסים יפנו מיוזמתם לעירייה במידה וקיים חשש לשלמות הבניין. בניינים אשר נוטים להוות סכנה הינם מבנים ישנים, אשר במרבית המקרים מאוכלסים בדיירים מאוכלוסיות קשות יום או בשוכרים מזדמנים. חלק מהדיירים יעדיפו "לטמון את ראשם בחול", וזאת מחשש שלא יוכלו להרשות לעצמם לשלם על בדיקת מהנדס ועל התיקונים העוקבים לבדיקתו. בעיה נוספת היא סוגיית הביטוח. כאמור, ביטוח דירה סטנדרטי אינו מגן מפני פינוי מבנה מסוכן או קריסת מבנה בין אם נגרמה ברעידת אדמה ובין אם בשל תחזוקה לקויה. אחוז לא מבוטל

⁴³ חוברת הסברה, "תוכנית מפורטת להתחדשות עירונית קריית משה, רחובות" **משרד הבינוי והשיכון**, עמ' 7 (2018) <https://www.rehovot.muni.il/uploads/n/1521964628.3195.pdf>

⁴⁴ **יוליס וורהפטיוג**, לעיל ה"ש 24, עמ' 5.

⁴⁵ משרד הבינוי והשיכון – הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית **תחזוקת מבנים גבוהים בישראל** עמ' 4 (2017).

⁴⁶ פקודת העיריות [נוסח חדש], ס' 13)249((להלן: "**פקודת העיריות**").

⁴⁷ **חוק עזר ת"א**, לעיל ה"ש 5, ס' 2(ב).

⁴⁸ שם, ס' 2.

⁴⁹ שם, ס' 4.

⁵⁰ שם, ס' 7.

⁵¹ שם, ס' 12.

⁵² שם, ס' 1.

מאוכלוסיות אלו יעדיפו להתעלם מהבעיה בין אם מתוך ציפייה לתוצאות חיוביות אף על פי שלציפיות אלו אין ביסוס משמעותי במציאות, ובין אם פשוט לא יהיו מודעים לבעיות בבניין הדורשות טיפול, מתוך חוסר הסברה והבנה בנושא. כך או כך, כאשר יישום החוק תלוי תחילה בדיווח של בעל נכס ולא על סמך בדיקה יזומה של מהנדס – ניתן להניח כי מעטים הם בעלי הנכסים שאכן יבקשו בדיקת מהנדס.

תקן ישראלי 413 – תקן עמידות מבנים ברעידות אדמה

בשנת 1980 נכנס לתוקף ת"י 53,413 הקובע הוראות לפיהן יש לבנות כל בניין בישראל באופן שיוכל לעמוד ברעידות אדמה, תקן שכל מהנדס בניין חייב לפעול על פיו.⁵⁴ התקן מגדיר את דרישות המינימום כדי למנוע אבדות נפש אך לא כדי למנוע אבדות רכוש ונזקים. ת"י 413 אינו מבטיח שבניינים המתוכננים על פי הדרישות הכלולות בו, לא יינזקו אם וכאשר ייחשפו לעומסים סיסמיים (רעידת אדמה), אלא מבטיח שחומרת הנזק תהיה בגבולות מתקבלים על הדעת, בהתאמה לעוצמת האירוע הסיסמי.⁵⁵ לצערנו, ישנם בישראל בניינים רבים שאינם בנויים לפי התקנים המודרניים כדוגמת ת"י 413. מרביתם נבנו לפני חלות התקן או לפי תקנים מיושנים.⁵⁶ כאמור, רק בשנת 1980 נכנס לתוקף תקן זה ובהתאם לכך, בשנת 1980 תוקנו תקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות),⁵⁷ ונקבע כי הוראות תקן 413 מחייבות לעניין תכנון שלד בנייה ובדיקת יציבות הבניין.⁵⁸ הוראות התקן אינן מבחינות בין סוגי המבנים (מבני ציבור, מגורים, תעשייה, מסחר, וכיו"ב). יש לציין כי על אף השפעתו הרבה של התקן, הוא אינו מחייב לתחזוקה שוטפת ובדיקות ובכך יעילות התקן פוחתת.

תקן ישראלי 1525 – התקן לאחזקת מבנים של מכון התקנים

ת"י 1525 הוא תקן וולונטרי העוסק בתחזוקת מבנים וברשאים לבודקם.⁵⁹ מטרת התקן היא לקבוע את סדר הפעילויות התקופתיות שיש לבצע לצורך תחזוקה, כדי לשמור על מצב תקין של הבניין.⁶⁰ תקן זה חל על תחזוקת רכיבי היסוד של המבנה – יסודות ומסדים, שלד הבניין, קירות חוץ ועוד, הגימור והסביבה הקרובה של בניינים למגורים ושאינם למגורים (כגון בנייני משרדים, מוסדות חינוך, בנייני מסחר, בנייני התקהלות ציבורית, בתי מלון, בתי חולים, מוסדות סגורים, בנייני תעשייה קלה או חקלאות), ושל בניינים בעלי ייעוד מעורב, הן בתחום הרכוש הפרטי והן בתחום הרכוש המשותף.⁶¹ התקן כולל את סוגי הבדיקות שיש לבצע, את התדירות המינימלית של הביקורת התקופתית שיש לבצע ומי הבודק המוסמך לבצע את הביקורת (מהנדס, הנדסאי, ממונה או מעבדה מאושרת).⁶² לפי התקן, בעל המבנה או מישהו מטעמו, אחראי (באופן וולונטרי) לבצע בדיקה של המבנה אחת לשנה, ובדיקה של מהנדס אחת לחמש שנים.⁶³ להבדיל מת"י 413, ת"י 1525 עוסק בתחזוקת המבנה לאחר בנייתו. פעולות תחזוקה בבניין מיועדות לשמור על עמידות הבניין,

⁵³ תקן ישראלי 413 (1995).

⁵⁴ "תקן ישראלי 413" בר-לב נדל"ן <http://www.barlev-nadlan.co.il/%D7%AA%D7%A7%D7%9F-%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C%D7%99-413>.

⁵⁵ ד"ר אבי שפירא "סיכוני רעידות אדמה בישראל" המרכז למיפוי ישראל 24.3.2021 <https://www.gov.il/he/Departments/General/earthquake-risks-in-the-state-of-israel-dr-avi-shapira>.

⁵⁶ שם.
⁵⁷ תקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970 (להלן: "תקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות)").

⁵⁸ שם, תקנות 5.06(א)(4) ו-4.04.

⁵⁹ ת"י 1525, לעיל ה"ש 4, חלק 1, ס' 1.3 – הגדרות.

⁶⁰ שם, חלק 1.

⁶¹ שם, ס' 1.1 לפרק א' – עניינים כללים.

⁶² ראו עמ' 29-24 לת"י 1525, לעיל ה"ש 4: טבלה 1 בתקן סוקרת מי מוסמך לבצע ביקורת.

⁶³ ראו עמ' 29-24 לת"י 1525, לעיל ה"ש 4: טבלה 1 בתקן סוקרת תדירות מינימלית של הביקורת התקופתית הנדרשת וטבלה 2 סוקרת את פעולות התחזוקה הנדרשות לפי מבצע הביקורת התקופתית ולפי פרקי זמן זהים של תדירות הביקורת.

על חזותו, על ערכו הכלכלי, וכמו כן על בריאותם ועל ביטחונם של המשתמשים בו, של המבקרים בו ושל החולפים על ידו. להשגת יעדים אלה יש לבצע תחזוקה שוטפת תוך שימוש נכון בנכס.⁶⁴

הצעת "חוק התחזוקה" – משרד אדריכלים V5

בני פרי ושותפיו למשרד האדריכלים "V5" עוסקים בקידום ניסוח הצעת חוק זו מספר שנים.⁶⁵ כאמור, נושא אחזקת בנייני מגורים נתון לניהול וולונטרי של נציגות הבית המשותף. בהעדר חוק אחזקה מחייב, לא נעשות פעולות אחזקה חיוניות, ועקב כך ניתן להניח כי התשתית הבנויה הקיימת – הידרדרה. הצעת החוק כתובה על בסיס הוראות ת"י 1525 והיא מטילה אחריות על איש מקצוע שהוכשר לנהל ולתחזק בניינים, את תפקיד הממונה על האחזקה. הרעיון הוא כי הממונה על האחזקה יפעיל נותני שירות כגון גנים, מנקים, מהנדסי ורואי חשבון אשר ידאגו לתחזוקה השוטפת של הבניין. הממונה על האחזקה ידווח לרשויות על פעולותיו לרשויות לפי כל דין, יעסוק בגבייה ובניהול הכספי של הבניין וידאג לענייני נציגות כגון קיום מפגשים תקופתיים וביצוע ההנחיות וההוראות אשר סוכמו במפגשים אלו.⁶⁶ הממונה על האחזקה משול למנכ"ל בבניין המשותף אשר אחראי לתפקודו המלא של הבניין. הצעת החוק כוללת בתוכה פרק "חובת אחזקת בית משותף או בית מורכב" אשר כשמו כן הוא, מחייב כל בעל נכס לשמור על הנכס אשר ברשותו, וזאת בשונה מהמצב החקיקתי הקיים בו לא קיימת חובה. בנוסף, הצעת החוק מקימה קרן פחת וביטוח של בית משותף, בכך מבטיחה כי יהיה מימון לבדיקות תקופתיות ועבודות שיפוץ לכל הפחות אחת לחמש שנים. כמו כן מוצע להקים קרן שמירה ואחזקת מבנים מטעם משרד האוצר לטובת שמירת מבנים ציבוריים, מבנים משותפים ועזרה לאנשים מעוטי יכולת שאין ביכולתם לשלם הוצאות אחזקה.⁶⁷ הצעת חוק "חוק התחזוקה" נותנת פתרונות מגוונים לבעיות מהותיות במצב החקיקתי הנתון. משרד האדריכלים V5 עמלו על הצעת החוק ופיתוחה, כמו גם על חוזה ניהול ואחזקה לבית משותף ותקנון מוצע לבית המשותף אשר מותאמים להצעת החוק. הצעת חוק זו הינה אפוא, בסיס חזק ומקצועי לפתרון אפשרי אשר יוצג בפרק הדיון וההמלצות להתמודדות עם סכנת קריסת מבנים בישראל.

לדברי המשרד, הועבר על ידם נוסח ההצעה לפרקליטות המדינה והנושא טופל מול כרמלית יוליס, ראש אשכול נדל"ן במשרד המשפטים דאז. דומה שמאז לא התקיימו התפתחויות בנושא לדבריהם, סביר כי זאת בשל התערבות גורמים פוליטיים.

לסיכום, נכון להיום נושא עמידות הבניינים בישראל בכל הקשור לתקינותם השוטפת ותחזוקתם, מוסדר בעיקרו בתקנים ולא בחקיקה ראשית. חוקים אשר כן עוסקים בעמידות מבנים (יהא זה בשל רעידת אדמה או תחזוקה שוטפת) אינם מטילים אחריות בדיקה ותחזוקה על אף גורם. זאת מלבד חוקי העזר, אשר מגדירים מי הוא בעל בניין וקובעים כי עליו האחריות לדאוג לתיקון הבניין כאשר עולה צורך, אך לא נדרש ממנו לבצע בדיקות תחזוקה שגרתיות. כמו כן, בפועל, כפי שציינו לעיל, לא מבוצעת אכיפה בנושא.

לטעמנו חוסר ההתייחסות המשוע של החקיקה לתחום עמידות ותחזוקת הבניינים, מעמיד בסיכון מהותי את ערכי הקניין וחיי אדם. על כן אנחנו מאמינים כי רצוי לאמץ חקיקה מתאימה בנושא, ויפה שעה אחת קודם (כפי שיפורט בהרחבה בפרק ההמלצות).

⁶⁴ ת"י 1525, לעיל ה"ש 4, חלק 1.

⁶⁵ הצעת חוק אחזקת מבנה בית משותף, התש"פ-2020 של משרד האדריכלים V5 (להלן: "ה"ח משרד V5"); הצעה זו נכתבה ע"י בני פרי, שותף במשרד האדריכלים V5 ויו"ר ועדת הרגולציה של התאחדות האדריכלים ובוני הערים בישראל. הצעת החוק נכתבה במסגרת ועדת הרגולציה.

⁶⁶ דברי הסבר להצעת חוק אחזקת מבנה בית משותף, התש"פ-2020 של משרד האדריכלים V5.

⁶⁷ ה"ח משרד V5, לעיל ה"ש 65, סעיף 16.

5. סקירת המצב הפסיקתי הקיים

סוגיית המבנים המסוכנים נידונה בפסיקה בחלוקה למספר היבטים מרכזיים: שאלת האחריות בעניין פיקוח על תקינות הבניין, סוגיית נטל התשלום בגין תיקון ליקויים וסוגיית הסעד עבור קריסת ופינוי בניין.

האחריות לפיקוח תקינות מבנה?

פסק דין שעסק בנושא זה הוא פסק הדין בעניין **גטמאייטן**.⁶⁸ פרשה זו עסקה באירוע טראגי בו מצאו את מותם שבעה בני-אדם ובהם ילדה כבת חמש, בעקבות פיצוץ עז שגרם לקריסת הבניין. המשטרה קבעה כי הפיצוץ ארע כתוצאה מדליפת גז באחת הדירות.⁶⁹ פסק הדין בחן את השאלה על מי מוטלת החובה לבדוק בתים.⁷⁰ בדיון זה הוכרע שעל העירייה חלה חובת זהירות מושגית בלבד, קרי חובת זהירות כללית, ואילו חובת הזהירות הקונקרטיית, קרי בנסיבות המסוימות הללו, חלה על הדיירים.

בפסיקתו, השופט חיימוביץ' התייחס לסוגיה זו בהתאם לתיאוריות שונות של דיני נזיקין – אחריות בנזיקין נקבעת על יסודות של: אשם, חובות זהירות, צפיות, יכולת מניעה ושיקולי מדיניות. כל אחד ממבחינים אלה הוביל למניעת הטלת האחריות על העירייה. אמנם אין חולק על חובת הזהירות המושגית של העירייה לדאוג לביטחון התושבים ואף לפקח, במקרים המתאימים, על מבנים מסוכנים בתחומה, אך **ברוב המקרים לא מוטלת על העירייה חובה קונקרטיית שכן לא ניתן לומר כי הייתה יכולה לצפות את הנזק והיא אינה מונע הנזק היעיל ביותר**. האחריות למבנים פרטיים מוטלת, בראש ובראשונה, על בעליהם, שכן הם מכירים את הבתים, אחראים על תחזוקתם, נתקלים מדי יום בליקויים ויכולים לצפות אותם – הם מונע הנזק היעיל. עוד הוסיף השופט חיימוביץ' כי אחריות העירייה היא משנית לאחריותם של בעלי הבתים ואין זה סביר לדרוש ממנה לבדוק כל מבנה ומבנה בתחום שיפוטה ולבחון את מצבו, את חוזק קירותיו, את מאפייני בנייתו ואת עמידותו בפני קריסה או אסונות אפשריים אחרים. חזקה כי שטח השיפוט של עירייה מכיל כמות גדולה מאוד של מבנים, חלק ניכר מהם ישנים, ובדיקתם תחייב את העירייה בהוצאה גבוהה ביותר על חשבון הקופה הציבורית. מנגד, הסכים השופט חיימוביץ' שקיימים גם מקרים בהם נדרשת העירייה לפעול לאיתור סיכונים, כאשר המבנה עם סדקים או מעלה חשש רציני להיותו מסוכן מוטלת החובה על העירייה לפעול.⁷¹ נציין כי פסק דין זה אינו פסק דין של בית המשפט העליון, ועל כן הלכה זו אינה מחייבת.

ובכן, פסיקתו של השופט חיימוביץ' בעניין זה עולה בקנה אחד עם חוקי העזר העירוניים בעניין הטלת אחריות לתיקון ליקויים על בעלי הדירות, אולם, פסיקה זו אינה חד משמעית במובן הזה שהשופט חיימוביץ' פסק שישנם מקרים בהם כן תוטל על העירייה חובת זהירות קונקרטיית.

על מי מוטל נטל התשלום עבור תיקון הליקויים?

בעניין **אליאשוילי**,⁷² דובר בגרם מדרגות שקרס בתוך בית משותף אשר גרם לפציעתו של אדם. בעקבות כך התבצעה בדיקה בעזרת מהנדסת של העירייה, שביצעה בעצמה עבודות תחזוקה במבנה עקב התעלמות

⁶⁸ עניין גטמאייטן, לעיל הי"ש 6.

⁶⁹ שם.

⁷⁰ שם, עמ' 8-9.

⁷¹ שם.

⁷² עניין אליאשוילי, לעיל הי"ש 7.

מוחלטת של הדיירים ממכתבה ופניותיה. בפסק הדין נידונה השאלה האם לאחר שהעירייה איתרה ותיקנה את הנזק מיוזמתה, היא יכולה לגבות מהדיירים תשלום עבור ביצוע פעולות אלה?

השופטת רות לבהר-שרון קבעה שאם העירייה הייתה דוחה בפרק זמן נוסף את ביצוע העבודות, העוברים והשבים היו נתונים לסכנה ממשית.⁷³ הדיירים יכלו למצוא קבלן שיבצע את עבודות התחזוקה והחיזוק של המבנה במחיר נמוך יותר, ומשלא עשו זאת ולא נענו להתראת העירייה, העבודה בוצעה על ידי העירייה, ועל הדיירים חלה חובת התשלום. **דהיינו, העירייה יכולה ואף צריכה לבצע תיקון וחיזוק למבנה רעוע, ולבסוף התשלום יגיע לבעלי הנכס גם אם הם לא הזמינו את תיקון הבית המשותף.**

פיצוי בגין קריסת מבנה ופינוי בניין בגין סכנת קריסה

בפרשת **וורסאי**,⁷⁴ אולם אירועים בירושלים אשר מוקם בקומה השלישית של בניין קרס במהלך הריקודים בחתונה. בעקבות כך 23 אנשים נהרגו ומאות נפצעו. בקומה הראשונה של הבניין הייתה חברה למוצרי אלומיניום שנגרם לה נזק רב כתוצאה מהקריסה, חברת האלומיניום תבעה את חברת הביטוח, שהביאה חו"ד מומחים שהקריסה נגרמה כתוצאה מכשל הנדסאי בבניה, ועניין זה אינו נכלל בפוליסת הביטוח. השופט משה סובל פסק כי הקריסה נגרמה כתוצאה מפיצוץ. נזק כתוצאה מפיצוץ נכלל בפוליסה ולכן ישנו שיפוי מצד הביטוח,⁷⁵ אך זהו מקרה חריג. פוליסת ביטוח רגילה אינה כוללת פיצוי עבור "כל נזק" ואינה מזכה בשיפוי בגין קריסת בניין, וזאת לפי הגדרת החוק.⁷⁶ ניתן ללמוד מפסה"ד שנושא הפיצויים בגין קריסת מבנה אינו מוסדר. מקרה זה בו השופט סובל פסק פיצויים עקב "פיצוץ" הינו חריג, כל עוד הנושא לא יסודר בתקנות הביטוח,⁷⁷ התחום יישאר לוט בערפל.

סוגיית הפיצויים בגין פינוי בניין מחשש לקריסה נדונה בפסק דין **נוסוב**,⁷⁸ אשר עסק בתביעה נזיקית של דיירים אשר התגוררו בבניין ברחוב שטיינברג 33 בקרית אתא שפונה עקב היותו מסוכן לדייריו כיוון שנטה לצידו. הדיירים הגיעו להסדר קודם עם משרד השיכון, שמטעמו פעל לפנים משורת הדין, ועקב היות הדיירים קשיי יום סיפק מגורים חלופיים ומימן את תקופת השכירות במגורים אלה. השופטת חפרי-וינוגרדוב ביקרה את הנתבעות – חבי שיכון ופיתוח לישראל בע"מ, חברת עמיגור, עיריית קריית אתא, הועדה המקומית לתכנון ובנייה קריית אתא ומדינת ישראל (משרד הבינוי והשיכון), באומרה: "יש לקוות שמקרה כגון זה שנפרש בפני בפרשה זו, אינו אחד מרבים, אלא, מקרה יוצא דופן, ומקווה אני כי ככל שתתעורר בעתיד פרשה המחייבת גיוס משאבי ציבור לפתרון מצוקתם של דיירים תמימים, ימצאו הגורמים האחראים את היכולת ליתן פתרון למצוקה ולא יבחרו לסכן את חיי ורכוש הדיירים עד לקבלת החלטה מבית המשפט".⁷⁹ השופטת פסקה לטובת כל אחד מהתובעים פיצויים בגין נזק ממוני ונזק לא ממוני – עוגמת נפש, בסדר גודל של כ-250 עד 400 אלף ש"ח, כשכלל הסכומים יחד הסתכמו לסדר גודל של כ-4.5 מיליון ש"ח. כמו כן, נקבע שלנתבעות קיימת אחריות כלפי רוכשי דירות מכוח חובתן לפקח על הבנייה באופן שהדירות תימסרנה לרוכשים כראויות למגורים וכי עליהן לתקן את הליקויים בבנייה, במידה ונתגלו כאלה במרוצת השנים. אולם, קביעה זו התבססה על העובדה שהבניין נבנה על מנת לשכן עולים חדשים ודיירי הדיור הציבורי, וכי הדירות בבניין היו בבעלות המדינה, המדינה העבירה חצי מהדירות לטיפול חברת עמיגור שהשכירה אותן ולאחר מכן מכרה

⁷³ שם, עמ' 3-2.

⁷⁴ פרשת ורסאי, לעיל ה"ש 8.

⁷⁵ שם.

⁷⁶ תקנות הפיקוח על עסקי ביטוח, לעיל ה"ש 17.

⁷⁷ שם.

⁷⁸ עניין נוסוב, לעיל ה"ש 8.

⁷⁹ שם, פסקה 77.

אותן לשוכרים. החצי השני של הדירות יועדו למכירה והועברו על ידי המדינה לטיפול מינהלי של שיכון ופיתוח כדי שתמכור אותן למשתכנים בדיוור ציבורי. משכך, פסיקה חשובה זו לא חלה בעניין דירות בבעלות פרטית.

לסיכום, החקיקה בעניין קריסת בניינים לוקה בחסר, וכך גם הפסיקה בנושא דלה מכדי למלא את החלל הריק. הפסיקה לא הכריעה בצורה חד משמעית וכוללת בעניין השאלות על מי מוטלת החובה לבדוק מבנים ועל מי מוטל נטל הפיצוי לאחר קריסת בניין מגורים. ללא פיצוי ראוי, הדיירים יפלו כנטל על המדינה, כיוון שהם יישארו ללא דיור, רבים מהם יאלצו להמשיך לשלם משכנתא בנוסף להשכרת דירה חדשה מה שיביא אותם למצוקה כלכלית, וזאת משום שביטוח סטנדרטי אינו מפצה עבור נזק של קריסת מבנה. בעיות אלה מעידות על צורך משמעותי להסדיר את הנושא בחקיקה, הן כדי למנוע קריסת בניינים בעתיד והן כדי לטפל בצורה יעילה במציאות איתה מתמודדים הדיירים לאחר קריסת הבניין.

6. משפט משווה

בפרק זה נסקור את פעולותיהן של מדינות שונות המסדירות את עניין האחריות לתחזוקת בניינים. בעזרת פיתוח אסטרטגיות שונות אותן נציג בפרק, יכולות המדינות לעקוב ולאגור מידע על בניינים, לצפות סכנות עתידיות ואף לחוקק חוקים ותקנות בעניין תחזוקת הבניינים למניעת מפגעים בטיחותיים וביניהם קריסה. מממצאי המחקר עולה כי המדינות מסדירות את סוגיית תחזוקת הבניינים ביחס לעמידותם מול מפגעי טבע, אשר עלולים להתרחש בכל מקום גיאוגרפי ובכל זמן נתון ולכן פעולות מיגור קריסות בניינים מתבצעות בסדר גודל מדיני. נוכחנו לגלות כי המדינות אותן סקרנו פועלות באופן אקטיבי ומתחזקות מערכות מידע על מצב הבניינים. תמונה רחבה זו מאפשרת טיפול נקודתי לפי רמת הסיכון אליו חשופים האזרחים הן בשגרה והן במפגע טבע. בנוסף, מצאנו כי הכנה לאירועי קיצון של מפגעי טבע מגשימה גם את צרכי הבטיחות בעת שיגרה, ומכאן **שלא נתמקד במניע להסדרת בטיחות מבנים אלא בשאלה כיצד היא מתבצעת.**

התחזוקה השוטפת במדינות מתחלקת בעיקרה לתחזוקה משני סוגים:

1. תחזוקה שוטפת המוטלת על בעלי הדירות/הבניין (בדרך כלל בצורה של תיקון ליקויים ככל וקיימים).
2. בדיקות תחזוקה שוטפות המבוצעות על ידי הרשויות.

אופן ביצוע התחזוקה משתנה ממדינה למדינה, כפי שנציג להלן:

קודים בינלאומיים

הקודים הבינלאומיים שנציג בסקירה זו הינם קודים אשר נוסחו על ידי ה- International Code Council (להלן: "ICC") – מועצת הקודים הבינלאומית. הסטנדרטים והפתרונות שמוצעים על ידי ה-ICC בקודיה מבקשים להבטיח קיומן של קהילות ובניינים בטוחים וברי קיימא ברחבי העולם. הקודים הינם וולונטריים וניתנים לאימוץ על ידי מדינות. לכן, אין ל-ICC את הכוח או הסמכות לשלוט או לאכוף ציות לתוכן של הקוד, אלא רק לגוף הממשלתי שאימץ את הקוד. בעת האימוץ הגופים הממשלתיים מסדירים אישורים,

גביית אגרות, קנסות, מיקום פרסום הפקודה ועוד. כיום הקודים השונים של ה-ICC פעילים במעל 55 מדינות מסביב לעולם.⁸⁰

קוד הבנייה הבינלאומי

The International Building Code (להלן: "IBC") – מסדיר את דרישות המינימום לתכנון, בנייה, שינוי ותחזוקה של מבנים. הדרישות מבטיחות שמירה על הבריאות, הבטיחות ורווחת משתמשי הבניין. מועצת הקודים הבינלאומית מתחזקת את הקוד ומפרסמת מהדורות עדכניות כל שלוש שנים. הקודים שואפים להבטיח שהבניינים יהיו עמידים ולכן היצמדות לקוד מהווה אינטרס לכל הצדדים, בין אם למדינות המאמצות אותו ותוך כך מאמצות תשתית יסודית לבניה ובין אם למועצה הבינלאומית אשר מגשימה את יעדה לפיתוח סביבה בטוחה ובריאה יותר. סיבה נוספת לקוד היא כי לבניין יש תוחלת חיים ארוכה, הם נמכרים ומועברים לבעלים חדשים והבעלים החדשים זקוקים לוודאות כי הבניין נבנה בצורה בטוחה.

הוראות הקוד מעניקות את ההנחיה הטובה והזמינה ביותר כיצד יש לתכנן, לבנות ולתחזק מבנים על מנת להגביל את סיכון המפגעים כמו בנייה לא תקינה, אש, סערה, רעידות אדמה, הצפות ועוד.⁸¹ לאחר אימוץ הקוד על ידי ממשלות, הוראות הקוד הופכות לתקנות הניתנות לאכיפה על פי חוק.⁸²

קוד התחזוקה הבינלאומי

The International Property Maintenance Code (להלן: "IPMC") – מתעדכן כל 3 שנים, חל על מבנים למגורים ומבנים שלא למגורים כאחד,⁸³ ומסדיר את דרישות המינימום לשימוש ותחזוקה שוטפים של מבנים מבפנים ומבחוץ ושל מרכיבים שהם חלק מהמבנה. דרישת מינימום לדוגמה היא גובה מינימום של תקרה, דרישה כי חלל מגורים חייב לכלול חלון והקפדה על כך כי המשקל הנתון על ריצפה מסוימת תואם למשקל הקבוע בקוד.⁸⁴ דוגמה נוספת, נקבע כי על קירות חיצוניים להיות נקיים מחורים, סדקים וחומרים משוחררים או רקובים על מנת למנוע התבלות ועוד.⁸⁵

הקוד כולל 8 פרקים: מנהל, הגדרות, דרישות כלליות, אור אוורור ומגבלות תפוסה, מתקני אינסטלציה, דרישות מתקן, דרישות מכניות וחשמליות, דרישות בטיחות אש ותקנים מוגדרים. בהתאם לקוד, על מנת שהבניין יהא מאושר, על הבעלים לבצע תיקונים באופן שוטף לפי הקוד. מבנה אינו ראוי לאכלוס אנושי כאשר פקיד הקוד מגלה שמבנה אינו בטוח, לא חוקי, אינו מתוחזק או אינו תברואתי, מכיל זוהמה, חולדות, חסר אוורור ותאורה. בניין אשר מהווה סכנה לפי הקוד הינו בניין הנמצא כמסוכן לחיים, לבריאות, לרכוש או בטיחות הציבור או דיירי המבנה בכך שאינו מעניק אמצעי הגנה מינימלי במקרים של שריפה, כאשר הבניין רעוע, מכיל ציוד לא בטוח, פגום, רקוב וכי קריסה חלקית או מלאה אפשרית. פרק 3 לקוד קובע כי האחראים לתחזוקת המבנים הם בעלי המבנה.⁸⁶

⁸⁰ Who We Are, INTERNATIONAL CODE COUNCIL [/https://www.iccsafe.org/about/who-we-are](https://www.iccsafe.org/about/who-we-are)
⁸¹ Overview of the International Building Code, The International Code Council <https://www.iccsafe.org/products-and-services/i-codes/2018-i-codes/ibc/>
⁸² Overview of the International Building Code, The International Code Council <https://www.iccsafe.org/products-and-services/i-codes/2018-i-codes/ibc/>

⁸³ 2021 International Property Maintenance Code

⁸⁴ 2021 International Property Maintenance Code, chapter 3, section 304, 304.1.1.2

⁸⁵ 2021 International Property Maintenance Code, chapter 3, section 304, 304.6

⁸⁶ 2021 International Property Maintenance Code, chapter 3, section 301, 301.2

ארה"ב

ארה"ב אימצה ברמה הפדרלית את ה-IBC, וכל מדינה ביצעה התאמה של הקוד עפ"י מידת הסיכון מפני רעידות אדמה אליה היא חשופה. בנוסף לאימוץ הקוד הבינלאומי יש לארצות הברית סוכנות פדרלית לניהול מצבי חירום – Federal Emergency Management Agency (להלן: "FEMA").⁸⁷ הסוכנות מכירה בחשיבותו של קוד הבניה הבינלאומי המודרני אשר מוביל להפחתה משמעותית של נזקים כתוצאה מאסונות טבע,⁸⁸ ומעניקה תוכניות סיוע לציבור לשילוב ושימוש הוראות קוד הבניה הבינלאומי.⁸⁹

ניו יורק

מדינת ניו יורק היא בין המדינות המאוכלסות והצפופות ביותר בארצות הברית. מדיניות תחזוקת המבנים שלה מתבססת על פי ה-Property Maintenance Code of New York State,⁹⁰ המבוסס על הקודים הבינלאומיים IPMC-IBC. ה-Property Maintenance Code of New York State במעמד של תקנות.⁹¹ בעיר ניו יורק קיימת מחלקה מיוחדת לבניינים – Department of Buildings (להלן: "DOB") העובדת בצמוד עם סוכנות FEMA. המחלקה דואגת לחלוקת היתרי בנייה, שימור רישיונות ומתן תגובה למקרי חירום. על מחלקת הבניינים מפקח נציב הבניינים של העיר ניו יורק הממונה על ידי ראש העירייה והוא אחראי להבטיח שהסוכנות עומדת ביעדי הפיתוח והבטיחות שנקבעים באמצעות בדיקות של בניינים קיימים, מבנים, שילוט ועוד. הנציב רשאי לבצע בדיקות או להורות על ביצוע בדיקות של בניינים קיימים, מטרת הבדיקות היא לוודא שהבניינים עומדים בדרישות הקוד. בדיקות אלה יתבצעו בשם המחלקה, על ידי עובדיה, סוכניה או סוכנים של סוכנויות ממשלתיות שונות. כמו כן, המחלקה אחראית לוודא יחד עם FEMA שהמבנים בעיר בטוחים לשימוש וכי קיים מענה במצבי חירום, בין היתר באמצעות מרכזי חירום.⁹²

אופן ביצוע התחזוקה השוטפת של ה-DOB מתחלק לשלבים:

1. ביצוע סקר מהיר של בניינים המהווים מפגעים פוטנציאליים – דרישה זו מעוגנת בתוכנית פיקוח ובטיחות חזיתות (FISP),⁹³ הידוע גם בשם חוק מקומי 11. תוכנית זו היא מערכת של תקנות המתייחסות לתנאי הקירות החיצוניים של הבניינים בניו יורק. כל חמש שנים, חזיתות של כל בנייני ניו-יורק מעל שש קומות ייבדק על ידי איש מקצוע מוסמך ויהיה עליו להגיש דו"ח ל-DOB. התקנות מחילות סנקציות כספיות כאשר בעל מבנה מאחר בהגשת הדו"ח/לא מגיש בכלל, כך לדוגמה הגשת דו"ח באיחור של כמה ימים תעלה בקנס של \$250, קנס בגין איחור של חודש יעמוד על \$1,000 וקנס בגין איחור של שנה יעמוד על \$5,000.
2. הערכת מצב הבניין באמצעות הנדסאים – בדיקה האם צריך התאמה מחדש לאלמנטים הקבועים ב-Property Maintenance Code of New York State.

⁸⁷ <https://www.fema.gov/emergency-managers/risk-management/earthquake/seismic-building-codes> Seismic Building Codes, FEMA (2021)

⁸⁸ Building Codes Save: A Nationwide Study (November 2020) https://www.fema.gov/sites/default/files/2020-11/fema_building_codes_save_study.pdf

⁸⁹ Public Assistance Required Minimum Standards, FEMA https://www.fema.gov/sites/default/files/2020-05/FEMA_Public_Assistance_Minimum_Standards_Policy_signed_9-30-16.pdf

⁹⁰ Property Maintenance Code of New York State 2020

⁹¹ The Building Code of New York State 2020

⁹² NYC Buildings, NYC Department of Buildings <https://www1.nyc.gov/site/buildings/index.page>

⁹³ Facade Inspection & Safety Program

דרישה לתיקון בניין ע"פ הדו"ח יכולה לכלול גם תיקונים שאינם חלק מקירות הבניין כמו מערכות שירות, ותכולת הבניין, ריהוט, ועוד.⁹⁴ כאשר לא מתקנים בניינים שהוגדרו כלא מותאמים property Maintenance Code of New York State הקנס יעמוד על \$1000 ועוד \$40 על כל חודש איחור בו לא התבצעו התיקונים.

בנוסף, מעבר לביצוע התחזוקה כפי שהוצג לעיל, בהתאם לקוד הבנייה של ניו יורק – Building Code of New York State ולקוד המנהלי – Administrative Code 28-105 המורה על עניין הפעלת קוד הבנייה, ישנם תיקונים ושיפורים שבעל דירה/בניין רשאי לבצע ללא פיקוח/אישור ה-DOB. תיקונים אלה הינם תיקונים קטנים, תיקונים בעניין צנרת ותיקוני חירום.⁹⁵ כמו כן, על מנת להקל ולעודד תיקוני חירום הדורשים אישור מה-DOB, אינסטלטורים ומהנדסים אשר נתקלים באלה רשאים לתקנם וזאת ללא קבלת אישור מקדים של העירייה. אישור כאמור יינתן בדיעבד והעירייה מאפשרת לבעלי המקצוע להעלות בקשות אלה באופן מקוון, כך מתאפשר לבצע תיקונים באופן מידי ללא צורך בהמתנה לאישור ממחלקת הבניינים.⁹⁶

ניו זילנד

בניו זילנד קיימת מערכת מדינית לניהול מבנים המעוגנת בחוק הבנייה, הנקראת EPB – National System For Managing Earthquake Prone Buildings.⁹⁷ המערכת נכנסה לתוקף בשנת 2017 ותכליתה העיקרית לוודא כי כל המבנים במדינה בטוחים מפני קריסה בעת רעידות אדמה.⁹⁸ בעזרת מערכת זו רשויות ניו זילנד מצליחות להישאר מעודכנות במצבי המבנים הפזורים במדינה וכך גם להתמודד עם בעיות שבשגרה.⁹⁹ המערכת משמשת בו בזמן את הרשויות, בעלי המבנים, המהנדסים או כל משתמש פוטנציאלי במבנה. המערכת מחלקת את מדינת ניו זילנד גיאוגרפית לפי אזורי חשיפה לרעידות אדמה: אזור בעל סיכון גבוה, אזור בעל סיכון בינוני ואזור בעל סיכון נמוך, כאשר כל אזור מוגבל במסגרת זמן שונה לביצוע דיווח בדיקות ותיקונים.¹⁰⁰ בעל מבנה אשר לא מצליח לעמוד בטווחים אלו יכול להגיש בקשה להארכת המועד.¹⁰¹

מלבד החלוקה לאזורי סיכון, שיטת העבודה מחולקת לשני שלבים:

1. ראשית, על הרשויות המקומיות למפות את שטחן ולסמן מבנים או חלקים של מבנים המהווים סיכון או עלולים להוות סיכון בעת רעידות אדמה או מזג אוויר קשה. לאחר הסימון, על המועצה המקומית לקטלג את אותם מבנים בהתאם לדחיפות וליידע את בעלי המבנים על כך תוך 30 יום.¹⁰² הרשויות מורשות עפ"י חוק לבקש מבעלי מבנים פרטים הנוגעים לסטטוס הבניין בכל זמן נתון.¹⁰³

⁹⁴ Unsafe Buildings, NYC Buildings <https://www1.nyc.gov/site/buildings/safety/unsafe-buildings.page>
Project Requirements Owner: Residential Community Facility (Alterations), NYC Buildings <https://www1.nyc.gov/site/buildings/property-or-business-owner/project-requirements-owner-alt-residential.page>

⁹⁶ Project Requirements Owner: Residential Community Facility (Alterations) Emergency Work, NYC Buildings <https://www1.nyc.gov/site/buildings/property-or-business-owner/project-requirements-owner-alt-residential.page>

⁹⁷ The Building Act 2004

⁹⁸ Video: Introducing the system for managing earthquake-prone buildings, Ministry of Business, Innovation & Employment [Video: Introducing the system for managing earthquake-prone buildings](#) Building Performance

⁹⁹ Building (Specifies Systems, Change the Use, and Earthquake – prone Building) Regulations 2005

¹⁰⁰ The Building Act 2004, section 133AM

¹⁰¹ The Building Act 2004, section 133AN

¹⁰² The Building Act 2004, section 133AV

¹⁰³ The Building Act 2004, section 133AQ

2. שנית, לאחר שבעלי המבנים מקבלים את ההודעה מהרשויות, עליהם למסור לרשות המקומית דוח הערכה הנדסית לפני ואחרי התיקונים לצד דוח מסכם.¹⁰⁴ **עלויות הבדיקות והתיקונים באחריות בעלי המבנים.**¹⁰⁵

ההערכה הנדסית נעשית על ידי מהנדס הפועל לפי קוד הבנייה – The Building Act 2004, ומוסמך לפי חוק המהנדסים המקצועיים בניו זילנד משנת 2002.¹⁰⁶ על המהנדס להחזיק ברישיון מספר שנים ולהביא ראיות שהוא אכן ביצע בדיקה חיצונית ופנימית בבניין.

סעיף 133(3) לחוק הבנייה קובע שבמקרים בהם אין מענה והבעלים לא ניתן לאיתור או בעל הבניין לא מתקדם בתיקון הבניין בתוך זמן סביר, רשאית הרשות לפנות לבית המשפט בבקשה להורות על ביצוע עבודות בבניין. בטרם פניית הרשות לבית המשפט על מנת לבקש צו המאשר כי היא רשאית לתקן את המבנה במקום בעליו, עליה למסור הודעה בכתב לבעלים כי בכוונתה לעשות כך. אם בעל הבניין מסרב, ביהמ"ש רשאי להטיל קנסות. במקרה של יחיד הקנס לא יעלה על \$300,000 ובמקרה של תאגיד הקנס לא יעלה על \$1,500,000.¹⁰⁷

בניו זילנד קיים גם מנגנון של סימון בניינים העומדים בתקנים – ברגע שהבניין נבדק ואושר, העירייה מסמנת את הבניין באמצעות מודעה במקום בולט המאשרת כי הבניין מוגן. ברקוד המופיע על המודעה מקשר ישירות לנתוני הבניין הספציפי במערכת אשר נגישה לכל אזרח באפליקציה ייעודית. בנוסף, ישנו סימון גם לבניינים מסוכנים או כאלה שיש חשש לגבי מידת הבטיחות שלהם.¹⁰⁸ הסימון נעשה כאמור באמצעות מודעות בעלות צבעים שונים, כאשר כל צבע מסמן רמת בטיחות שונה.

אנגליה

באנגליה על פי חוק הבנייה,¹⁰⁹ **האחריות לטיפול במבנים מסוכנים מוטלת על הרשויות המקומיות.** בכל רשות קיימת יחידה הפועלת ישירות מול בעלי מבנים וביחד הם משמרים סביבה בטוחה. היחידה נמצאת בקשר הדוק עם שירותי כבאות, משטרה ואמבולנסים על מנת לסייע בפתרון מצבים קשים ויוצאי דופן. ההנחיה בחוק היא כי יש לטפל במבנים בעלי סיכון קריסה גבוה תוך מספר שעות בלבד.

לפי תקנות הבנייה באנגליה המונח 'מבנה מסוכן' מכסה שני מצבים: **Imminent** – מבנים הנמצאים בסכנת קריסה מידית, וחייבים לאבטחם למען ביטחון הציבור. במצב זה, בדרך כלל **הבעלים יחויב** עבור עבודות חירום שבוצעו בדחיפות על ידי הרשויות; **Hazardous** – מבנים שאינם יציבים אך אינם מהווים סכנה מיידי. במקרים אלה **הרשויות פונות לבעלי המבנים ועליהם להסיר את הסכנה תוך זמן סביר.** באם אין מענה בעל המבנה יקבל צו לבית משפט אשר יחייבו לפתוח בפעולות התיקון. במידה ובית המשפט יחליט כי קיימת סכנה מעומס יתר על הבניין או המבנה, הוא רשאי על פי חוק הבנייה להעניק צו המגביל את השימוש במבנה. לבסוף, כאשר יחליט כי בוצעו כל העבודות הנדרשות, יבטל או ישנה את ההגבלה. באם לא ממלא בעל המבנה את דרישות הצו, רשאית הרשות המקומית לבצע את הפקודה באופן שתמצא לנכון והיא רשאית

¹⁰⁴ The Building Act 2004, section 133AH

¹⁰⁵ The Building Act 2004, section 190

¹⁰⁶ Chartered Professional Engineers of New Zealand Act 2002

¹⁰⁷ The Building Act 2004, section 133AU

¹⁰⁸ Earthquake-prone buildings, Wellington City Council <https://wellington.govt.nz/property-rates-and-building/building-earthquake-resilience/earthquake-prone-buildings>

¹⁰⁹ The Building Act 1984

לגבות את התשלום על כך מהבעלים.¹¹⁰ ובכך, לא קיימת דרישה לתחזוקה שוטפת, אלא קיימת חובה כאשר נתקלים בליקוי.

הודו

בהודו קיים קוד בנייה – National Building Code of India, אשר מסדיר את ענייני האחריות על תחזוקת בניינים.¹¹¹ הקוד מגדיר את סוגי הבניינים אשר הקוד חל עליהם, בניינים שגובהם עולה על 15 מטר או "מבנים מיוחדים" כגון חינוך, עסקים, מסחר, תעשייה ואחסון.¹¹² במסגרת האחריות, בקוד נקבע כי המבנים יהיו נתונים לבדיקה פיזית תקופתית על ידי צוות של אנשי מקצוע רב-תחומיים מטעם הרשות המקומית. הצוות יבטיח את התאימות של חוקי העזר, תאורה טבעית, אוורור, בטיחות וחשמל. לאחר הבדיקה יידרש הצוות לתת את האישור להיבטים הנ"ל. אם יתגלו ליקויים או הפרות במהלך הבדיקה, תדאג הרשות המקומית להודיע לבעלי הבניין על הצורך בתיקון שיתבצע ע"י בעלי הבניין (או המחזיקים בבניין) תוך פרק זמן קצוב של שישה חודשים. אם הבעלים לא ייענו, הבניין יוכרז כלא בטוח. הבדיקה התקופתית תתבצע כל 3-5 שנים.¹¹³

בקוד גם מצויים תמריצים לבעלי בניין, שמטרתם לעודד פעילות בהתאם להוראות הרשות. כך נקבע כי כל המבנים הלא בטיחותיים ייחשבו ככאלה המהווים סכנה לשלום הציבור וישוחררו על ידי תיקונים או יחרסו או יטופלו בהתאם להנחיות הרשות.¹¹⁴ בנוסף, הקוד קובע כי הרשות תבדוק כל מבנה שדווח כלא בטיחותי או פגום, ותערוך רישום בכתב על בדיקה זו.¹¹⁵ כמו כן, כל אימת שהרשות תמצא כי בניין או חלק ממנו אינם בטוחים, היא תמסור בהתאם לנוהל שנקבע הודעה משפטית לבעלים ולמחזיק בבניין המציינת את הליקויים. הודעה זו תחייב את הבעלים או המחזיק תוך זמן קצוב להשלים תיקונים שצוינו או להרוס ולהסיר את הבניין או חלקו.¹¹⁶

הרשות רשאית להורות בכתב כי המבנה מסוכן והוא יפונה לאלתר או בתוך תקופה שתקבע לשם כך, ובלבד שתנהל רישום בדבר הסיבות לפעולה האמורה. במידה ולא ימלא אדם אחר צווי פינוי בניין, רשאית הרשות להורות למשטרה להוציא את האדם מהבניין והמשטרה תמלא אחר הצווים.¹¹⁷ עוד נקבע בקוד כי במקרה שהבעלים או המחזיק נכשל, יתירש או יסרב למלא אחר ההודעה לתקן או להרוס את הבניין האמור או את חלקו, תגרום הרשות להסרת הסכנה בין אם בהריסה או תיקון של הבניין או חלקו או אחרת.¹¹⁸ במקרה חירום (סכנה מיידית לחיי אדם), לרשות תהיה סמכות לתקן ללא הסכמת הבעלים את החלק הבעייתי, או לפנות את הבניין ולתקנו או להרוס אותו במידת הצורך. לעניין זה, הרשות רשאית גם לפנות מבנים סמוכים ולהגן על הציבור באמצעות גדר מתאימה או באמצעים אחרים ככל שידרשו.¹¹⁹ עלויות התיקונים במקרים

¹¹⁰ The Building Act 1984, section 77-79; Building Control guidance – dangerous structure, West Northamptonshire Council

<https://www.northampton.gov.uk/info/200011/building-control/1695/building-control-guidance---dangerous-structures>

¹¹¹ National Building Code of India 2016, Volume 1, Part 2

¹¹² National Building Code of India 2016, Volume 1, Part 2, section 12.2.5.1

¹¹³ National Building Code of India 2016, Volume 1, Part 2, section 14.4.2

¹¹⁴ National Building Code of India 2016, Volume 1, Part 2, section 15.1

¹¹⁵ National Building Code of India 2016 Volume 1, Part 2, section 15.2

¹¹⁶ National Building Code of India 2016, Volume 1, Part 2, section 15.3

¹¹⁷ National Building Code of India 2016, Volume 1, Part 2, section 15.3.1

¹¹⁸ National Building Code of India 2016, Volume 1, Part 2, section 15.4

¹¹⁹ National Building Code of India 2016, Volume 1, Part 2, section 15.5

של אי שיתוף פעולה של הבעלים או סכנה מיידית, יושתו על הבעלים. העלויות עשויות להיות בצורת מיסי פיגורים.¹²⁰

הונג-קונג

בסקירה זו לא נציג את כללי התחזוקה במדינה, אלא נציג את האופן בו הונג קונג מתמודדת עם בעיית הפעולה המשותפת בבתים משותפים – מצב בו כל אחד מבעלי הדירות יעדיף למקסם את האינטרסים האישיים שלו, תוך הנאה מיתרונות הרכוש המשותף ללא תרומה לניהולו והשקעה בשימורו.

בהונג קונג קיימת פקודה לניהול מבנים – Building Management Ordinance.¹²¹ הונג קונג מאופיינת בשטח קטן עם אוכלוסייה רבה, כאשר רוב התושבים גרים בבניינים פרטיים רבי קומות או באחוזות מגורים פרטיות עם בלוקים בודדים של בניינים.¹²²

באחריותם המשותפת של הבעלים לנהל ולתחזק את החלקים המשותפים של הבניין. ניהול ותחזוקה של בניין אינן משימות פשוטות, ובמסגרתן יש לדאוג לשלל סוגיות, החל מניקיון ופינוי אשפה בחלקים המשותפים של הבניין ועד למינוי חברת ניהול נכסים וביצוע עבודות תחזוקה גדולות. כל אלה כרוכים בתהליך קבלת החלטות במשותף. עבור אחוזות מגורים גדולות עם מאות ואף אלפי בעלים, קשה עד בלתי אפשרי לקבל הסכמה פה אחד מכל הבעלים בכל אספקט הקשור בניהול הבניין. לפיכך קם צורך לספק מנגנון שיקל על קבלת החלטות קולקטיביות של בעלים בענייני ניהול מבנים.

הפקודה נחקקה על מנת לספק מנגנון להתאגדות בעלי הדירות – The Owner's Corporations. כאשר בעל דירה רוכש דירה בבניין רב קומות, לא זו בלבד שהוא זכאי לבעלות בלעדית בדירתו, אלא הוא גם מחזיק בבעלות על החלקים המשותפים של הבניין. מאחר וכל החלקים המשותפים נמצאים בבעלות משותפת של כלל הדיירים, התאגדות בעלי הדירות, בהיותה תאגיד, יכולה לטפל בענייני ניהול מבנים בשם כל בעלי הדירות. לאחר הקמת ההתאגדות, הבעלים רשאים לדון בנושאים שונים של ניהול מבנים באסיפות הכלליות אשר מכונסות ומתקיימות כהלכה בהתאם לפקודה. כל החלטה קולקטיבית שתקבל באסיפות הכלליות תחייב את כל הבעלים. מכאן נובעים שני יתרונות; הראשון – כאשר כל בניין הופך לתאגיד, הרישום מתבצע בצורה תקינה ויעילה ויש למדינה שליטה ומידע מלא על הנעשה, השני – הדיירים יהיו כפופים להחלטות תאגיד הבניין ובכך תבוטל זכות הוטו שיש לדיירי הבניין בשטחים המשותפים (והנהלת הבניין תוכל להתנהל באופן רצוף ללא אפשרות שאדם יטיל וטו ויחסום החלטה של רוב הדיירים).¹²³

בזכות המבנה התאגידי של בעלי הדירות ויכולת השליטה של הונג קונג בזכות מבנה זה, למשרד הפנים של הונג קונג יש דרך פשוטה לחייב תאגיד בעלי דירות אשר אינם מתחזקים את הבניין כראוי. המשרד יכול לחייב תאגיד למנות מנהל בשכר. המנהל צריך להיות ברשימת בעלי המקצוע מתחום ניהול בניינים אותם מכין המשרד. בנוסף, המשרד מציע תוכניות סיוע לבתים משותפים ובהן עזרה בהקמת תאגיד דיירים, סובסידיות לשיפוץ הרכוש המשותף בבניינים ישנים, סדנאות הדרכה לניהול ולתחזוקת מבנים, מדריכים כתובים ועוד. אתר המשרד העוסק בניהול בתים מכיל מידע רב ומפנה לתוכניות הסיוע השונות.¹²⁴

¹²⁰ National Building Code of India 2016, Volume 1, Part 2, section 15.6.

¹²¹ Hong Kong Building Management Ordinance (Cap.344).

¹²² Home Affairs Department, A Guide on Building Management Ordinance HK (Cap. 344).

¹²³ Home Affairs Department, A Guide on Building Management Ordinance HK (Cap. 344), Chapter 2.

¹²⁴ תחזוקת מבנים גבוהים בישראל, לעיל ה"ש 45, עמ' 69-66.

לסיכום, מהמחקר ההשוואתי עולה כי מדינות שונות מצאו לנכון להסדיר את עניין תחזוקת המבנים, וזאת מתוך הבנה כי עם השנים המבנים נחלשים, מה שעלול לגרום לסכנות ממשיות כגון קריסת המבנה. בחלק מן המדינות ישנה חובה לביצוע בדיקות תקופתיות, בשונה ממדינת ישראל בה ישנו תקן וולונטרי. מצאנו כי באופן גורף עולה כי כלל המדינות משיתות את עלויות הבדיקה והאחריות לביצוען על בעלי הדירות. באופן ספציפי מצאנו כי; הודו מסמיכה את רשויותיה לבצע בדיקות תקופתיות ולאכוף את תוצאותיהן על בעלי הבניינים, באמריקה מדינות מאמצות קודים בינלאומיים אשר מצד אחד מתייחסים לבנייה ומצד האחר לתחזוקה, ניו זילנד בנתה מערכת מדינית אשר מאגדת בתוכה את כל הנוגעים בדבר תחזוקת בניין ובנוסף מסמנת בניינים מסוכנים, הונג קונג מחייבת בניינים להקים תאגידי בניין ואנגליה פיתחה יחידה אשר נמצאת בקשר הדוק עם שירותי כבאות, משטרה ואמבולנסים על מנת לסייע בפתרון מצבים קשים ויוצאי דופן.

7. דיון והמלצות

מכל הכתוב לעיל, ולאור הסקירה שהוצגה עד כה, נציג תשע המלצות להתמודדות עם סכנת קריסת הבניינים. ההמלצות מכסות מגוון רחב של היבטים – חקיקה, מדיניות והסברה. נציין כי אין חובה לקבל את כלל ההמלצות, אולם לדידנו שילוב ההמלצות הינו אידיאלי לשיפור המצב הקיים.

א. אימוץ הוראות תקן ישראלי 1525 ועיגון בחקיקה ראשית

כפי שהוצג בפרק החקיקה, תקן ישראלי 1525 הינו תקן אשר מסדיר את אופן וסוג הבדיקות הנדרשות לתחזוקה ראויה של מבנים בישראל ואת תדירותן. אולם, כאמור, אותו תקן אינו מחייב אלא וולונטרי בלבד. לאור סקירת המשפט המשווה, הגענו לכלל מסקנה כי בדומה למדינות רבות, קיים צורך בקביעת חובה לטיפול במבנים ולא להשאיר זאת כהמלצה. בנוסף, לאור הסקירה האמורה, המלצתנו היא לעגן את הוראות תקן 1525 בחקיקה ראשית מחייבת ולא בתקנות. החשיבות לעיגון בחקיקה ראשית מקורו בעיקרון ההסדרים הראשוניים. לפי עיקרון זה, על המחוקק מוטלת חובה לקבוע את ההסדרים בסוגיות חשובות אשר עומדות לפתחן של החברה והמדינה.¹²⁵ כאמור, קריסת בניינים הינה סוגיה חשובה אשר מעמידה בסיכון את ערך הקניין וחיי האדם. משכך, מן הראוי שהמחוקק הוא זה שישדיר את כללי הבטיחות המתאימים, אשר יחייבו את כלל הציבור, יבטיחו את שלומו ולא יותירו את שיקול הדעת בנושא לעיריות.

דוגמה לנחיצות התקן ניתן לראות בבעיית הפעולה המשותפת המאפיינת בתים משותפים. בעיית הפעולה המשותפת הינה מצב בו כל אחד מבעלי הדירות יעדיף למקסם את האינטרסים האישיים שלו, תוך הנאה מיתרונות הרכוש המשותף ללא תרומה לניהולו והשקעה בשימורו.¹²⁶ התנהלות שכזו מובילה להזנחת מצבם הקונסטרוקטיבי הקיים של בניינים. אומנם להחלת התקן בחקיקה ראשית מחייבת יתרונות רבים ותפקיד חשוב במניעת קריסת בניינים בעתיד, אולם, יש לתת את הדעת לכך שאימוצו כמחייב ידרוש הקצאת תקציבים גדולים למען החלת התחזוקה מכאן והלאה ולמען תיקון ליקויים בבניינים ישנים אשר לא תוחזקו במהלך השנים. על אף קושי זה, לדידנו הצורך לשמור על חיי אדם עולה על קושי זה. ועוד, בשלב ראשוני ניתן יהיה לבצע תיעדוף לביצוע בדיקות תחזוקה ותיקונים בניינים מסוימים, בניינים אלה יהיו בניינים שנבנו לפני שנת 1980 – בניינים שלא נבנו בהתאם לת"י 413.

¹²⁵ ד"ר נדיב מרדכי, פרופ' מרכזי קרמניצר וד"ר עמית פוקס מדריך למחוקק 118 (2015).
¹²⁶ דורית גרפונקל "הבית המשותף מודל 2040: קריאה להסדרת ניהול מגדלים ותחזוקתם" עמ' 4 (מאמר, לא פורסם).

כמו כן, נציע לאמץ סנקציה של קנס כספי במקרים של הפרת הוראות התקן, זאת בדומה לנעשה בניו זילנד ובעיר ניו יורק. הסנקציה תפחית את בעיית הפעולה המשותפת שכן בעלי הדירות יפעלו במשותף, במטרה להימנע מהקנס. על פניו הטלת סנקציה על אי ביצוע התקן, הינה בגדר פגיעה באוטונומיה הדיירים, שכן אנו גוזלים מהדיירים את החירות להחליט מה ייעשה בקניינם האישי. אולם, באי אכיפת תקן זה, גדל הסיכון לקריסת בניינים וכפועל יוצא מכך, פגיעה אנושה בקניין ובחיי אדם. משכך אנו רואים בפגיעה באוטונומיית הדיירים מוצדקת, לאור המטרה להגן על קניינם לטווח הרחוק ושמירה על שלמות גופם.

כאמור, אימוץ התקן הישראלי 1525 יהיה מחייב, ובדגש על הנושאים הבאים:

1. הטלת אחריות

ראשית, המלצתנו היא השתתת מנגנון של קביעת אחריות. בהתאם למנגנון זה, האחריות על ניהול תחזוקת הבניין, זימון בעל מקצוע לעריכת הביקורת התקופתית, תיעוד פעולות התחזוקה, זימון המהנדס או ההנדסאי לפי העניין ותיקון הליקויים בבניין יוטלו כדלהלן:

1. בשיכון הציבורי – הממונה יקבע ע"י הגוף הציבורי;
2. בבית משותף – הממונה יקבע ע"י בעלי הנכסים;
3. בנכס/בית/בניין בבעלות פרטית או בבעלות גוף ציבורי – הממונה יהיה בעל הנכס או אחד מבעלי הנכס עפ"י בחירתם או נציגם, לרבות חברת ניהול.

ככל ובעלי הנכסים לא יגיעו לכדי הסכמה בדבר קביעת זהות הממונה תוך זמן מוגדר מראש, יהא בכוחו של המפקח לבתים משותפים, גוף משפטי שמטרתו לפתור סכסוכים בבתים משותפים ונתמנה בהתאם לחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969,¹²⁷ להתערב בהחלטה ולקבוע את זהות הממונה לפי ראיות עניין.¹²⁸

2. סוגי הבדיקות

סוג הבדיקות המומלץ על פי התקן נע בין בדיקות בסיסיות של יסודות ושלד הבניין לבין בדיקת מתקני משחק לילדים. כל חלק בבניין דורש בדיקה שונה; התקן מסביר בפירוט אילו ליקויים יש לחפש בעת בדיקה ומה נדרש לעשות בעת גילוי ליקויים, לדוגמה:

דוגמאות לליקויים אשר נדרש לאתר בבדיקה	רכיב לבדיקה
ליקויים ביציבות, בתפקוד, בעיגון, בחיבורים או בצורה של הריהוט, של המתקנים ושל רכיביהם; ליקויים בחומרים שהריהוט והמתקנים עשויים מהם ובגימורם.	ריהוט גן ומתקני משחקים לילדים ¹²⁹
חורים, סדקים, שברים, כתמי רטיבות וחלודה, תפרחות, חשיפת הזיון, ליקויים באיטום הקירות, סתימות בחריצי גשם, חדירת מים, התקלפות ציפויים כגון טפט או טיח, ריקבון בחיפוי עץ וכדומה.	קירות חוץ ¹³⁰
פגיעה בשכבת האיטום, התנפחות יריעות האיטום, רטיבות או עובש בשטח הפנימי של הקרות העליונות או של הקירות הסמוכים להן.	איטום ¹³¹

¹²⁷ סי' 117 לחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969.

¹²⁸ שם, סי' 72.

¹²⁹ ת"י 1525, לעיל ה"ש 4, חלק 1, סי' 2.10.2.6.

¹³⁰ שם, חלק 1, סי' 2.3.

¹³¹ שם, חלק 1, סי' 2.4.

3. מועדי ביצוע הבדיקות

מרבית הבדיקות מומלצות לביצוע אחת לשנה ע"י הממונה על הבניין, ואחת לשלוש או חמש שנים ע"י מהנדס/הנדסאי תלוי בתקן. חלק מן הבדיקות מומלצות לביצוע לפני החורף ואחריו (דוגמת איטום גגות, איטום קירות, מרתפים וחניונים תחת קרקעים וכדומה). התקן מבהיר כי בהתגלות ליקויים יש לפנות ללא דיחוי למהנדס/הנדסאי.¹³²

מועד ביצוע בדיקה וממונה על ביצועה	רכיב לבדיקה
אחת לחודש ע"י הממונה	מתקני משחקים לילדים ¹³³
בדיקה ע"י מעבדה מאושרת תתבצע כמצוין בתקנים הישראליים ת"י 1498 חלק 1, ות"י 1498 חלק 4	
אחת לשנה ע"י הממונה	קירות חוץ ¹³⁴
אחת לחמש שנים ע"י מהנדס או הנדסאי	
לפני החורף ואחריו ע"י הממונה	איטום ¹³⁵
אחת לחמש שנים ע"י מהנדס או הנדסאי	

לסיכום, תקן ישראלי 1525 חשוב בחיוניותו לשמירת מצבו הקונסטרוקטיבי של הבניין. לטעמנו, הפיכתו למחייב תטפל בבעיית ההזנחה של תחזוקת בניינים והתוצאה העתידית והבלתי נמנעת של קריסתם.

ב. הסדרת ביטוח לדירות בגין קריסת בניין בתקנות הפיקוח על עסקי ביטוח (תנאי חוזה לביטוח

דירות ותכולתן), התשמ"ו-1986

כפי שהצגנו בפרק הרקע, דיירים אשר נפגעו כלכלית מקריסת בניין נותרים ללא פיצויים מספקים, זאת כיוון שהפוליסה הקיימת לגבי ביטוח דירה אשר כוללת בתוכה כיסויים בגין נזקים רבים, איננה כוללת נזקים (דוגמת התמוטטות) הנגרמים לבניין עקב התיישנות.¹³⁶

המלצתנו היא להוסיף בתקנות האמורות בפרט 2 לתוספת, ביטוח דירה בגין קריסה בניין עקב התיישנות. תוספת זו תחייב את חברות הביטוח המהוות "כיס עמוק" לשדרג את פוליסות הביטוח בכלל ואת ביטוחי המשכנתאות בפרט, כדי שיכללו סיכון קריסה והוצאות שכר דירה חליפי לתקופה ארוכה, למעט מקרים בהם הנזק נוצר בעקבות התרשלות הבעלים. לחברת הביטוח יהיה אינטרס לפקח על הבניין ובטרם מכירת פוליסת ביטוח דירה לבקש תצהיר על מצב הבניין, דבר אשר יעודד את כניסת תקן התחזוקה לשוק.

כמובן שאליה וקוץ בה. חברות הביטוח יגיבו לחובה חוקית לכלול בפוליסות "קריסה כתוצאה מבלאיי", והן יצטרכו לעדכן ולהחתיים מחדש את פוליסות הביטוח של כל הבניינים שביטחו עד כה. סביר שהחברות יסרבו לבטח בניינים ישנים, או שיעלו את הפרמיה בצורה משמעותית וההשתתפות העצמית תהיה גבוהה מאוד. על אף זאת, אנו סבורים שחובת ביטוח מפני קריסת מבנה רלוונטית ויכולה לתת מענה כחלק מהפתרון

¹³² שם, חלק 1, ס' 2.2.1.2.

¹³³ שם, טבלה 1 – תדירות מינימלית של הביקורת התקופתית, מס' סידורי 16 עמ' 26.

¹³⁴ שם, טבלה 1 – תדירות מינימלית של הביקורת התקופתית, מס' סידורי 5-2 עמ' 24.

¹³⁵ שם, טבלה 1 – תדירות מינימלית של הביקורת התקופתית, מס' סידורי 9-6 עמ' 24-25.

¹³⁶ תקנות הפיקוח על עסקי ביטוח, לעיל ה"ש 17, פרק א לתוספת, פרט 2.

הכולל, במיוחד בשוק תחרותי ורווי בחברות ביטוח כמו ישראל אשר יעודד חברות ביטוח מסוימות לבטח בניינים ישנים. ככל ומחירי הביטוחים יאמירו ללא גבול הממונה על הביטוח יוכל להגביל את עליית המחיר, ולשמור על ביטוח רחב במחיר הוגן.

ג. הקמת יחידת בקרה תחת משרד הבינוי והשיכון

בקרה צמודה ומסודרת על בניינים הכרחית למניעת קריסתם. המלצתנו הינה להקים יחידה תחת משרד הבינוי והשיכון שתפעל בשיתוף עם העיריות והרשויות המקומיות (שתפקידן יפורט במסגרת הפתרון המוצע הבא). מטרת היחידה לאגד את המידע אודות המבנים הקיימים ברחבי הארץ, בדגש על בניינים מסוכנים או על בניינים שלא בוצעו בהם בדיקות תקינות נדרשות. היחידה תחזיק צוות פקחי מבנה אשר יאכפו את תקנות התחזוקה מול בעלי הבניינים/הדירות. במסגרת האכיפה ניתן יהיה לקבל סיוע באמצעות צווי עשה והטלת סנקציות כספיות. לצד האכיפה והפיקוח תבוא אכיפה משפטית בדמות הוצאת צווי הריסה. לצד האכיפה המשפטית היחידה יכולה להקים ועדה אשר תדון במקרים המעלים שאלות מורכבות, שמטרתה לוודא כי הזכות לחיים בכבוד ובטיחות אשר קיימת לכל אזרח נשמרת, באמצעות מענה ראוי לאלו המתקשים לעמוד בנטל הכלכלי של שמירה על בניין העומד בתקנים.

בנוסף, היחידה תתחזק אתר אינטרנט נגיש לאזרחים, שיכיל את כל המידע הנחוץ לשמירה על בניין בטוח כגון תקנות תחזוקה/בנייה, גופים לסיוע בעת מצבי חירום ומידע לגבי בניינים – האם בסכנת קריסה או האם לא עברו בדיקות תקינות כנדרש. לדידנו, שקיפות זו תשרה ביטחון וודאות ותאפשר לאזרחים לבצע החלטות מודעות באשר לשאלה האם לרכוש או לשכור דירה במבנה מסוים ואף האם להיכנס אליו. האתר גם יהיה נגיש להגשת פניות/בקשות, ביניהן:

1. בקשות להארכת מועד מסגרת הזמן לפעולות תחזוקה.
2. סיוע כלכלי.
3. דיווח על מבנים.

ד. אימוץ גישה אקטיבית מצד הרשויות

כפי שהוסבר לעיל בפרק החקיקה, בהתאם לחוקי עזר שונים,¹³⁷ האחריות בישראל לגבי דיווח על בניין מסוכן מוטלת על בעלי הבניין/הדירות, מה שמביא לכך שעבודות שימור לא מתבצעות. סיבה אשר ניתן להעלות על הדעת לכך היא בעיית הפעולה המשותפת לפיה כל אדם ממקסם את האינטרסים האישיים שלו וכתוצאה מכך אף צד אינו פועל לטובת הכלל. סיבה נוספת נובעת משיקולים כלכליים. לכן, המלצתנו היא לאמץ את המדיניות של ניו זילנד, ארה"ב ואנגליה, בהן העיריות המקומיות הן אלה שאחראיות על מעקב אחר מצבם של בניינים בשטחן, והן אלה שמודיעות לבעלי הבניינים על הצורך לביצוע בדיקה או תיקונים. בנוסף, הן אחראיות על אכיפת ביצוע התיקונים ועל הטלת הסנקציות בגין אי ביצועם. לדידנו, העירייה הינה הגוף המתאים לביצוע סקר תקינות בניינים ואכיפה כיוון שמוטלת עליה חובת זהירות מושגית כלפי תושבי העיר,¹³⁸ לעירייה יש מחלקת הנדסה עם אנשי מקצוע, היא בעלת היכולת לאסוף את המידע באמצעות פקחים ייעודיים ובנוסף לכך לבצע אכיפה באמצעות אותם פקחים. כך בעלי בניינים לא יוכלו להתחמק מאחריות לביצוע בדיקות תקינות תקופתיות, ותיקון מפגעים במידת הצורך.

¹³⁷ דוגמה: חוק עזר ת"א, לעיל ה"ש 5.
¹³⁸ עניין גטמאייטן, לעיל ה"ש 6.

בנוסף, כחלק מהגישה האקטיבית, על הרשויות יהיה להעביר את כל המידע הרלוונטי אשר נאסף על ידן באופן שוטף ליחידת הבקרה שהצענו להקים בהמלצה לעיל.

ה. השתת עלויות הבדיקה על בעלי הדירות

כאמור, מרבית המבנים אשר דורשים פעולות תחזוקה למניעת קריסה, הינם בניינים ישנים שנבנו עובר ל-1980, כיוון שלא נבנו בהתאם לתקן ישראלי 413. בעלי הדירות הינם בגדר מונעי הנזק הזולים והטובים ביותר – הם גרים במבנה ונמצאים בו מדי יום ביומו או לכל הפחות מצויים בקשר שוטף עם השוכרים אשר מעדכנים על מצב הדירה/הבניין, ומשכך הם אלה שמבחינים בליקויים בעת היווצרותם. ככל שליקוי יתגלה מוקדם יותר, כך העלות ומורכבות הטיפול בו – תפחת. ככל ותוטל חובה על בעלי הדירות לדאוג לתחזוקת המבנה – ניתן להניח כי הנ"ל ידאגו לבדיקת המבנה לעיתים תכופות יותר, וזאת במטרה להפחית עלויות תיקון גבוהות יותר שיהיו במקרה של הזנחה ואי טיפול בזמן והשבחת הנכס. בהתאם להצעת החוק של משרד האדריכלים V5, במצב שגרתי בו הדיירים בעלי אמצעים, יבוצע איסוף חודשי של דמי ניהול ואחזקה מכל בעל דירה. מתוך דמי ניהול ואחזקה יופרשו לכל הפחות 25% לקרן פחת של המבנה, אשר תשמש את בעלי המבנה לביצוע עבודות בדיק ושיפוץ אחת ל-5 שנים.¹³⁹

ו. הקמת קרן למימון עלויות תחזוקה למעוטי יכולת

בעניין סוגיית מימון עלויות התחזוקה והשתת העלויות חשוב לקחת בחשבון כי לא כל בעלי הדירות בעלי אמצעים למימון בדיקות ואחזקה שוטפת של הבניינים. האוכלוסיות אשר גרות בבניינים ישנים ולא מתוחזקים הן לרוב אוכלוסיות קשות יום, עולים וקשישים אשר נתמכים ברווחה ובסיוע מדיני. אותן אוכלוסיות גרות בבתים אלו כיוון שעלויות השכירות והתחזוקה נמוכות יותר בממוצע (עלות תחזוקה של בניין נמוך ישן עומדת על עשרות שקלים לחודש).¹⁴⁰ הדרישה להשית את עלויות הבדיקה על בעלי הדירות אפשרית בתיאוריה, אך לאחר שנים רבות של הזנחה תחזוקתית, ניתן להניח כי ידרשו עבודות תחזוקה שאינן זולות כלל. מכיוון וכך, השתת עלויות תחזוקה אלו על אותן אוכלוסיות אינו כדאי, שכן אותן אוכלוסיות לרוב לא יוכלו לעמוד בתשלומים וספק אם התיקונים יתבצעו. לפי סקר שנערך ב-2020, כ-87.2% מנתמכי סיוע כספי העידו כי הם יכולים להוציא עשרות עד מאות שקלים בלבד עבור הוצאות לא מתוכננות (דוגמת תיקון/תחזוקה).¹⁴¹

בהסדר קנייני של בית משותף או הדומה לו, איכות התחזוקה מותנית בראש ובראשונה ביכולתם הכלכלית של משקי הבית לשלם את מלוא העלויות ובהסדרי ניהול ואכיפה הולמים. אם לא תהיה יכולת כלכלית לשלם את מלוא עלויות התחזוקה – איכות התחזוקה תפחת ותוביל למצב של הידרדרות המבנים עד כדי קריסתם.¹⁴²

לטעמנו, על מנת להסיר את מכשול מימון התחזוקה, רצוי לאמץ את המלצות משרד האדריכלים "V5" להקמת קרן שמירה ואחזקת מבנים במימון משרד האוצר, אשר בין היתר תסייע לממן אחזקת בתים משותפים אשר לדייריהם אין יכולת לשלם דמי ניהול ואחזקה.¹⁴³ חיסרון להצעה שחשוב לציין הינו כי הקמת

¹³⁹ ה"ח משרד V5, לעיל ה"ש 65, ס' 15.

¹⁴⁰ תחזוקת מבנים גבוהים בישראל, לעיל ה"ש 45, עמ' 10.

¹⁴¹ עמותת לתת דו"ח העוני האלטרנטיבי מס' 18, עמ' 100 (2020).

¹⁴² רחל אלטרמן מיגדלים כושלים – בעיית התחזוקה ארוכת הטווח במגדלי מגורים (2009).

¹⁴³ ה"ח משרד V5, לעיל ה"ש 65.

קרן זו מטעם משרד האוצר תדרוש גם הקמת וועדה לקביעת מי זכאי לקבלת סיוע מהקרן – משמע עלויות נוספות למימוש ההצעה.

בנוסף להמלצת V5, ניתן לאמץ את המלצות הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית,¹⁴⁴ הכוללות בין היתר הסברה על הצורך בתחזוקה, עלות התחזוקה הצפויה ומינוי נאמן לניהול כספים בקרן תחזוקה. ההמלצות מיועדות למבנים לאחר פרויקט פינוי בינוי או התחדשות עירונית, אך לדעתנו ניתן ליישמן גם במבנים שאינם חלק בפרויקט. שילוב המלצות אלו יפתור לדעתנו את מכשול מימון התחזוקה של מעוטי היכולת, זאת משום שהסברה נכונה בדבר הכרח תחזוקת הבניין, סיוע כספי, פתיחת קרן אחזקת מבנים המיועדת למעוטי יכולת וניהול הקרן בידי איש מקצוע – יבטיחו תיעול נכון של כספים הדיירים ועזרה לאלו שנזקקים.

ז. הורדת האחוזים הנדרשים להסכמה לתמ"א/פינוי בינוי

כאמור, בין החסמים העיקריים לקיום פינוי בינוי או תמ"א 38, זו הדרישה להסכמת הרוב לביצוע הפרויקט.¹⁴⁵ תמ"א 38 דורש הסכמה של 80% מהדיירים לפרויקט. בהנחה ואכן חתומים 80%, ניתן לפנות למפקח על הבתים המשותפים לאלץ את המסרבים להסכים. בפינוי בינוי, נדרשת הסכמה של 80% מכלל הדירות לפרויקט. בהנחה ואכן חתומים 80%, בשונה מתמ"א 38, ניתן יהיה להגיש תביעה לחיוב דיירים סרבנים. נכון לנובמבר 2021, ועדת הפנים אישרה לקריאה שנייה ושלישית את הורדת הרוב הדרוש לפינוי בינוי בלבד מ-80% ל-67%. לטעמנו, במקרים בהם פינוי בינוי/תמ"א **במבנה מסוכן** מתעכב בגלל דיירים סרבנים בלבד – יש לשקול להפחית את אחוז ההסכמה של הדיירים אף יותר עד לרוב בסיסי. מבנה מסוכן כשמו כן הוא מסוכן לסביבה ולדיירים בו, יש לבצע איזון ראוי בין הצורך להגן על קניינו של אדם לבין הגנה על הזכות לחיים ושלמות הגוף ביטחון הציבור, שכן קריסת מבנה עלולה לפגוע לא רק ברכוש אלא גם בחיי אדם.

ח. סימון בניינים

המלצתנו היא לאמץ את השיטה הנהוגה בניו זילנד לסימון בניינים. לדעתנו תפעול השיטה צריך להיות מצוי בידי העיריות או המועצות המקומיות, זאת משום שהמידע הרלוונטי מצוי אצלן ותפקיד העיריות הינו לדאוג לרווחת התושבים בעיר בין היתר דרך פיקוח ורישוי, לכן ראוי כי גם אכיפה זו תהא בגדר תפקידן. אולם, לדידנו אין להותיר לעיריות את היכולת לבחור האם לאמץ שיטת הסימון או לאו, ולכן נמליץ שלא לעגן הוראה זו בחוקי עזר עירוניים אשר מנוסחים על ידי העיריות עצמן,¹⁴⁶ אלא בפקודת העיריות.¹⁴⁷

בשונה מניו זילנד אשר בה מסמנים כל בניין בהתאם לרמות התחזוקה והבטיחות השונות, אנו ממליצים כי הסימון ייעשה רק בבניינים:

1. אשר עברו בדיקת תקינות אך יש לבצע בהם תיקונים.
2. אשר נבדקו על ידי מהנדס אך מהווים סכנה ממשית.
3. אשר לא עברו בדיקת תקינות כנדרש.
4. המיועדים להריסה.

¹⁴⁴ "המלצות הרשות הממשלתית למנגנון מימון עלויות התחזוקה לבעלי דירות ממשכיים בפרויקטים של התחדשות עירונית" (המלצות הרשות להתחדשות עירונית אוקטובר 2021).

¹⁴⁵ יוליס וורהפטיג, לעיל ה"ש 24, עמ' 4.

¹⁴⁶ חוק עזר ת"א, לעיל ה"ש 5.

¹⁴⁷ פקודת העיריות, לעיל ה"ש 46.

זאת מתוך שיקולי יעילות והפחתת עלויות, כיוון שפיקוח וסימון כל בניין עלול לגזול זמן רב ואמצעים רבים. על הסימון להיות ממוקם בצורה הנראית לעין בחזית הבניין. הסימון יעשה על ידי הרשויות, ובניין בו הבעלים/הדיירים/השוכרים ימנעו את סימון המבנה, יסירו אותו או יסתירו אותו באיזשהו אופן יישאו בקנס. אנו מאמינים שלסימון ערך מוסף חשוב – העלאת מודעות האזרחים לסכנה הטמונה בתחזוקה רעועה של מבנים, מה שיסייע לשיפור ביטחונם האישי של התושבים. כמו כן, הסימון יעודד את בעלי המבנה לקחת אחריות ולפעול למען שמירה על בנינם כתקין, כיוון שסימון הבניין עשוי להוריד מערכו הכספי ולהבריא רוכשים או שוכרים פוטנציאליים.

ט. הסברה

על מנת לקיים את כל ההמלצות הנ"ל יהיה צורך בלרתום לכך את הציבור, שכן הציבור הוא מי שנמצא בסופו של יום ב"שטח", ותחזוקת הבניין היא באחריותו ומושתת על כיסו (בהתאם להמלצותינו). על המדינה להפעיל כוח הסברה משמעותי על מנת להדגיש ולהנגיש את הסכנות הכרוכות בשהייה בבנין מסוכן או בבנין שלא מבצע בדיקות תקינות ראויות. מכיוון שהציבור עלול להרגיש הנפגע העיקרי (מאחר והוא הנושא בעלויות מחובת הבדיקות ומחובת התחזוקה השותפת), על המדינה להפיק קמפיין המסביר את החשיבות בבדיקות אלו. על המדינה להפיק את הקמפיין בשפות המדוברות במדינה: עברית, אנגלית, אמהרית ורוסית, על מנת להגיע לציבור רחב ככל האפשר.

מסמך זה נכתב ע"י: ראשת הצוות – שחר מגרלישוילי, גל חריט, מאיה שני, ידידיה ברוך ועומר אבטא.

בליווי: חברת צוות מחקר – יהלי גוטליב.

נבדק ע"י: סמנכ"ל הארגון – מרב שוורץ, ראשת הסניף – מיתר חגיבי.

אושר לפרסום ע"י: מנכ"ל הארגון – אור שלהבת אפריימי.

בברכה,

מרכז 'עומק' – עיצוב מדיניות וחקיקה