

תכנון ובניה ושלטון מקומי תכנון ובניה - משפט פלילי	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
בקשות לדחית דיון בהליכים פליליים בשל הגשת בקשה להיתר או לתכנית	תאריך: כ"ט טבת התשס"א, 24 ינואר 2001 מספר הנחיה: 8.1150 (90.023)

בקשות לדחית דיון בהליכים פליליים בשל הגשת בקשה להיתר או לתכנית

1. הסוגיה של דיון בבקשה להיתר בניה, שנועדה להכשיר בניה או שימוש שלא כדין שהם נושא הליכים פליליים תלויים ועומדים נגד המבקש, נדונה בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 21.900 מיום 1.12.68, שכותרתה "אישור רשיונות במוסדות תכנון כשמשפטים תלויים ועומדים". לפי הנחיה זו, אין מניעה לדון בבקשה להיתר בניה במקביל לקיומו של הליך פלילי נגד מבקש ההיתר בגין הבניה או השימוש נושא הבקשה, או כשאי-מתן ההיתר משמש באופן אחר נושא למשפט תלוי ועומד. ההנחיה מנומקת בכך, שאין תוצאה טובה וסבירה של המשפט הפלילי על אי מילוי אחר הוראות החוק מזו שהמעוות תוקן בפועל ממש. כאמור, ההנחיה האמורה מתייחסת לבקשה להיתר, ולא לבקשה לאישור תכנית.

2. לאחרונה, מתרבים המקרים בהם מבקשים נאשמים לדחות דיונים בהליכים פליליים בגין בניה או שימוש שלא כדין, בנימוק שהוגשה בקשה לאישור תכנית להכשרת עבירות הבניה נושא כתב האישום. מסתבר, כי בתי-המשפט נעתרים בדרך-כלל לבקשות כאלה. כתוצאה מכך חל עיכוב ממושך בהשלמת הדיונים בתיק הפלילי, ובד בבד, נוצר לחץ כבד על מוסדות התכנון לקיים דיון דחוף באותן תכניות, ולתת להן קדימות על-פני תכניות אחרות, שחשיבותן אינה פחותה - ולעתים אף עולה על זו של אותן תכניות - ואשר הוגשו על-ידי מבקשים שומרי חוק. תוצאת הדברים היא, שחוטא יוצא נשכר.

3. ככלל, אין יסוד חוקי להימנע מלדון בבקשה לאישור או לשינוי תכנית, אך בשל העובדה שתלויים ועומדים נגד המבקש הליכים פליליים בגין הבניה או השימוש נושא בקשתו. חוק התכנון והבניה, התשכ"ה - 1965 קובע מועדים לדיון בתכניות (סעיף 85), ואין הועדה רשאית להתעלם מהוראות החוק, וכפי שקבע בית-המשפט המחוזי בירושלים בע"פ 181/90 לייזר נ' מדינת ישראל (לא פורסם):

"נראה לנו שאין הועדה רשאית למנוע קבלת בקשה להיתר או דיון בבקשה להיתר של נאשם בעבירת בניה שמשפטו תלוי ועומד. סמכותה של הועדה היא מנותקת ונפרדת מסמכותו של בית-המשפט. מדובר בשני הליכים מקבילים שאין האחד תלוי ברעהו."

4. אכן, "מדובר בשני הליכים מקבילים שאין האחד תלוי ברעהו", כלשון בית-המשפט לעיל. משמעות הדברים היא, שלא רק שאין ועדות התכנון רשאיות, ככלל, לעכב את הדיון בבקשות להיתר או לתכנית המוגשות להן, בשל הליכים פליליים תלויים ועומדים באותו עניין, אלא שאין גם הצדקה, ככלל, לדחיה או לעיכוב של הדיונים בפני בתי-המשפט בשל בקשה של נאשם בפני ועדות התכנון להכשיר את הבניה הבלתי חוקית נושא ההליכים נגדו.

שאלת האפשרות ההכשרה של הבניה הבלתי חוקית או השימוש הבלתי חוקיים, יכולה וצריכה לבוא לידי ביטוי רק בשלב גזר הדין, לעניין אפשרות לעיכוב ביצוע הריסת הבניה הבלתי חוקית, או הפסקת השימוש החורג. עצם הגשת בקשה לועדות התכנון לאישור או תיקון תכנית, כאשר הליך פלילי תלוי ועומד, איננה צריכה לשמש, ככלל, נסיבה מקלה לנאשם, ומכל-מקום, ודאי שאין בכך כדי להצדיק עיכוב של ההליכים בבית-המשפט עד לסיום הטיפול בבקשה בועדות התכנון, הליך שהוא ממושך ומורכב מטבעו, במיוחד כאשר מדובר בבקשה לאישור תכנית, בין תכנית חדשה ובין תיקון לתכנית קיימת.

5. אשר על כן, על התובעים בועדות המקומיות ובעודות המחוזיות לתכנון ולבניה להתנגד, ככלל, לבקשות של נאשמים לדחיות מהסוג הנדון, אלא אם כן קיימות נסיבות מיוחדות לעשות כן. כמו כן יש להדגיש בפני בתי-המשפט, כי פעולה מצד הנאשם להכשרת הבניה או השימוש הבלתי חוקיים לאחר שנקטו נגדו הליכים פליליים, אין בה כדי להצדיק הקלה בעונשו בגין מעשה העבירה, להבדיל מהתחשבות לעניין אפשרות של עיכוב ביצוע, בהתאם להלכות בעניין עיכוב ביצוע (ראו רע"פ 5738/00 סלאמה, ואח' נ' יו"ר הועדה המחוזית לתכנון ולבניה בירושלים (דינים-על נח 443)). על כן, יש לדרוש ענישה חמורה ומרתיעה, כספית ואחרת, גם אם בינתיים הוכשרה הבניה בדיעבד, שכן אחרת לא תהיה כל הרתעה מפני עבריינות בניה.

6. בשולי הדברים יצוין, כי אין זה מופרך, כי במסגרת מכלול השיקולים שרשאית ועדת התכנון לשקול לעניין הטיפול והאישור של תכנית המוגשת לה על-ידי מי שתלויים ועומדים נגדו הליכים פליליים, כאמור, רשאית היא להביא בגדר שיקוליה גם את העובדה שמדובר בבקשה המיועדת להכשיר בדיעבד עבירות בניה, וכן את השיקול של מניעת עידוד עבריינות בניה. הלכה פסוקה היא, כי שיקול הדעת של רשויות התכנון בדיון בתכניות אינו מוגבל "לעצם התכנון הפיזי" בלבד, אלא רשאיות הן לשקול מכלול שיקולים רחב יותר. בפסק דינו בבג"צ 2920/94 אדם טבע ודין נ' המועצה הארצית לתכנון, פ"ד (3) 441, עמד בית-המשפט העליון על היקפו הרחב של שיקול דעתם של מוסדות התכנון, לאמור:

"לא הרי הקונצפציה של דיני התכנון כיום כהרי הקונצפציה שהיתה בעבר. דין התכנון הינו דין דינמי, ובמהלך השנים זכה למימדים ולמשמעויות שלא היו לו בעבר. איננו מדברים עוד - כבעבר - אך בשימושי קרקע למיניהם, אלא בתפישה סביבתית כוללת של חברה, של כלכלה ושל איכות חיים בעיר ובכפר." (בעמ' 454 - 455).

לדברים אלה קדמו החלטות רבות של בית-המשפט העליון, בהם הוכרו מכלול שיקולים ציבוריים, החורגים מהתכנון במובנו הצר, כשיקולים רלוונטיים בגדר שיקולי רשויות התכנון בדיון ובאישור תכניות. כך, למשל, בהמ' 468/81 נוצר, ואח' נ' אורביט, פ"ד לה (4) 736, הוכרו שיקולי עידוד עליה כשיקולים לגיטימיים (שם, בעמ' 740), וכך בבג"צ 595/75 רבו סולימאן נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה ירושלים, פ"ד ל (3) 337, הוכרו שיקולים חינוכיים (שם, בעמ' 353), וכך גם בבג"צ 237/88 מועצה מקומית גבעת שמואל נ' מנכ"ל משרד הפנים, פ"ד מב (4) 841, אישר

בית-המשפט את השיקול של מניעת פגיעה ברגשות דתיים כשיקול ראוי בגדר שיקוליה של ועדת תכנון (בעמ' 847 - 849).

נראה, איפוא, כי רשויות התכנון רשאיות לשקול גם שיקולים של אי עידוד עבריינות, במסגרת מכלול שיקוליהן, כמובן מתוך סבירות ומידתיות.

לעניין עיכוב הליכים בתיקי תכנון ובניה ראו הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.3032.