

מדינת ישראל
משרד המשפטים

פרקליטות המדינה
המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין
תאריך: ד' אדר א' תשע"ד
04 פברואר 2014
שלנו: 1682/13

אל: התובעים של המדינה בעבירות תכנון ובנייה
התובעים של הוועדות המקומיות לתכנון ולבניה

לתובעים שלום,

**הנדון: מדיניות הגשת כתבי אישום ומדיניות הענישה בעבירות
של אי קיום צו – הנחייה**

פתח דבר

1. להלן הנחיית המחלקה לגבי מדיניות התביעה בעבירות אי-קיום צווים שיפוטיים בתחום התכנון והבניה. ההנחייה עוסקת הן בשיקולי העניין לציבור (הרלבנטיים לנקיטה בהליך פלילי ובעמידה עליו) והן בשיקולי ענישה.
2. אנו רואים חשיבות רבה שהאכיפה הפלילית בסוג זה של עבירות תיעשה לפי מדיניות מתואמת ואחידה נוכח אופיין, מהותן והיקפן של עבירות אלה, והנכם נדרשים להקפיד לפעול על פיה, גם אם עד כה נהגתם אחרת.

עבירות אי קיום צו בית המשפט – כללי

3. לעבירות של אי קיום צו בית משפט נודעת חומרה יתרה בכך שהן יורדות לשורש היותה של מדינת ישראל מדינת חוק, מערערות את סדרי המשפט החיוניים לקיומה של חברה תקינה ובנוסף חותרות תחת עקרונות דיני התכנון והבניה.
4. בית המשפט העליון עמד על אופיין החמור של עבירות אי-קיום צווים שיפוטיים בתחום התכנון והבניה ועל ההכרח בענישה חמורה וכואבת בגינן, שתרתיע את היחיד ואת הרבים מלבצען. ראו רע"פ 11097/04 **סעדאללה טחאן נ' מדינת ישראל**:

"בית המשפט רואה בחומרה תופעה של הפרת צווים שיפוטיים
ומנהליים בדיני התכנון והבניה וישנה חשיבות להבעת מסר עונשי
מרתיע בעבירות של הפרת צווים שיפוטיים כדי להילחם בזלזול בצווים

מדינת ישראל משרד המשפטים

בית המשפט בכלל ובתחום התכנון והבניה בפרט

וכן רע"פ 11920/04 סעיף נא"פ נ' מדינת ישראל -

"...בנושא אכיפת דיני התכנון והבניה עומדת מערכת אכיפת החוק בפני קשיים רבים ובפני תופעות של זלזול בוטה בהוראות החוק מצד עברייני הבנייה... אי אכיפה של צווים שיפוטיים היא הפרה בוטה של החוק והיא עולה כדי ערעור סדרי המשפט החיוניים לקיומה של חברה תקינה; ועם התנהגות זו אין מערכת אכיפת החוק יכולה להשלים" (פיסקה 10).

5. באשר לעונש הראוי, קבע בית המשפט כי "בעבירות של הפרת צווים שיפוטיים בתחום התכנון והבניה מן הראוי ככלל להטיל מאסר בפועל ממש" (שם פיסקה 9)
6. באשר לשאלה אימתי לעתור לעונש מאסר קבע בית המשפט העליון באופן חד משמעי, כי אין בסיס לטענה כאילו הלכה היא שבעבירה ראשונה לפי סעיף 210 לא יושת על נאשמים עונש מאסר בפועל, אלא במקרים חמורים בלבד ובהתקיימותן של נסיבות מחמירות בלבד. בית המשפט העליון מציון, שאמנם בפועל, על-פי-רוב, לא מושטים עונשי מאסר בפועל בגין הרשעה ראשונה בעבירה לפי סעיף 210 לחוק התכנון והבניה, ברם, לא זו בלבד שאין מדובר בהלכה פסוקה, אלא שבעבר נקבע שאין כל דופי בהטלת מאסר גם בעבירה ראשונה. (רע"פ 2197/13, **סלימאן נימר ג'מאל ואח' נגד מדינת ישראל** (מיום 17/4/13)).
7. בסעיף 18 להנחייה יפורטו אמות המידה אשר בהתקיימן יש לעתור למאסר כבר בעבירה הראשונה של אי קיום הצו.

שיקולים בדבר העניין לציבור בנקיטת הליך בגין אי קיום צו

8. ככלל, קיים עניין רב לציבור באכיפה קפדנית של קיום צווי בית המשפט. לפיכך, על מערכת האכיפה לקיים רישום קפדני ומעקב יזום ושוטף אחר ביצוע צווי בית המשפט.
9. בכל מקרה של חשד להפרת צו, יש לבצע חקירה, להזמין את החשודים לחקירה ולבחון היטב את נסיבות אי קיום הצו בכל מקרה ומקרה לגופו.
10. משום חומרתה היתרה של העבירה, ועל מנת למנוע זילות שלה, על התביעה לבחון בקפדנות את נסיבות ביצוע העבירה. לא כל אי קיום במועד, מצדיק מניה וביה נקיטת

מדינת ישראל

משרד המשפטים

הליך פלילי. כמו כן יש להימנע ממצבים בהם מוגש כתב אישום בגין אי קיום רביעי או חמישי, ויש לנקוט באמצעי אכיפה חלופיים יעילים יותר.

11. כך, לשם הדוגמא, ככלל, אם מהחקירה עולה שהצו לא קויים בשל נסיבות אישיות מיוחדות קשות וחריגות (למשל, מקום שהחשודים מעלים זאת בחקירתם ותומכים טענתם בראיות מתאימות), מן הראוי לשקול להציע לחשודים ולאפשר להם להגיש בקשה מתאימה לפי סעיף לחוק 207, טרם נקיטת הליך פלילי בגין אי קיום צו. במקרים המתאימים יהיה מקום להסכים לבקשה. במקרים בהם יעתר בית המשפט לבקשה, יהיה בכך להשפיע על מידת העניין לציבור בנקיטת ההליך.

12. בין המקרים שיצדיקו שקילת הסכמה או לפחות אי התנגדות לבקשה להארכת מועד לביצוע צו, מקרים בהם הוכח דבר קיומן של מחלות חמורות או אסונות משפחתיים קשים, והונחה דעתו של התובע שניתן לקבל שאלה אכן הקשו על אפשרות טיפול בהכשרת הבנייה, או בביצוע הצו במועד.

13. גם מקרים בהם מהמסמכים שהוצגו בחקירה עולה דבר קיומם של הליכי תכנון (למשל, במקרים בהם קידמו הנאשם, רשות מקומית או מוסד תכנון, תכנית), והרושם הוא שהחשודים לא נתנו את דעתם לחובתם לבקש במקביל את הארכת המועד לביצוע הצו מתוך התרשלות גרידא – מן הראוי לשקול לאפשר הגשת בקשה מתאימה לפי סעיף 207, טרם נקיטת הליך פלילי. במקרים המתאימים יש להסכים לבקשה. אם תתקבל הבקשה ובית המשפט יאריך את המועד לביצוע הצו, יש לשקול את מידת העניין לציבור בנקיטת הליך פלילי בגין הפרת הצו ואפשר שיהיה בכך לאיין את העניין לציבור בנקיטת הליך אכיפה.

14. במקרים בהם חשודים לא התייצבו לחקירה או לא הניחו תשתית ראייתית מספקת לטענתם טענה לקיומן של נסיבות חריגות כאמור ובקשה להארכת מועד לביצוע צו הוגשה והתקבלה לאחר הגשת כתב אישום – יהיה מקום לבחון לשקול להמליץ על עיכוב הליכים בתיק, או חזרה מכתב האישום מקום שבעקבות החלטת בית המשפט להאריך את המועד לביצוע הצו – פחת העניין לציבור במיצועי ההליך הפלילי.

ניסוח כתב האישום בעבירות אי קיום צו

15. ככלל, בעבירות של אי קיום צו, ונעשה שימוש בעבירת הבנייה נושא הצו, יש מקום להגיש כתב אישום בעבירה של אי קיום צו ובנוסף בעבירה שימוש שלא כדיון. זאת, כדי ליצור הבחנה בין מקרים בהם נעשה שימוש בבניה הבלתי חוקית נושא הצו, לבין המקרים בהם לא נעשה שימוש כאמור.

מדינת ישראל משרד המשפטים

16. מאחר ובדרך כלל עבירת אי קיום הינה עבירה נמשכת יש לנסח את כתב האישום בהתאם להלכת מלכיאל (רע"פ 10571/08 מדינת ישראל נ' מלכיאל), היינו בלשון הווה ובאופן שיעלה ממנו באופן ברור וחד משמעי כי העבירה עודנה נמשכת. כפי שנקבע בהלכת מלכיאל אין פסול בכך שהתביעה **תוכיח** במשפט את התמשכות ביצוע העבירה, כל עוד המשך ההתנהגות העבריינית מוכח כדבעי במהלך המשפט ולנאשם ניתנת הזדמנות להתגונן ולהעלות טענותיו. משכך יש לנסח את כתב האישום באופן הבא "החל מיום 1/1/11 מפר הנאשם צו בית המשפט באופן שהוא ממשיך ועושה שימושים שלא כדין/ אינו הורס את הבניה וכו'. אין לנסח את כתב האישום באופן התוחם את תקופת ההפרה – כדוגמת "בין התאריכים כך וכך נמצא כי...".
17. ככל שעבירת אי הקיום והשימוש הבלתי חוקי מוסיפות להעבר, על התובע להודיע בתחילת המשפט, כי בכוונת התביעה להביא ראיות לענין הימשכות העבירות מעבר למועד הגשת האישום לצורך קביעת העונש הכולל של העבירה. הוא הדין במקרה בו נעשה הסדר טיעון פתוח לענין העונש.

מדיניות הענישה

18. על התביעה חובה ליישם את מדיניות הענישה המחמירה של בית המשפט העליון בעבירות אלה.
19. במקרה של הרשעה בעבירה של אי קיום צו, על התביעה לבקש להטיל על הנאשמים עונשי מאסר בפועל, לרבות בעבודות שרות במקרים המתאימים, כבר בהליך הראשון בגין הפרת הצו, במקרים הבאים:
- (א') עבירות בנייה ו/או שימוש משמעותיות – אם מבחינת היקף, אם מבחינת מידת הפגיעה בתכליות בתכנון ובסביבה, ואם מבחינת שמירת שלטון החוק;
- (ב') עבירות בניה ו/או שימוש המבוצעות על רקע כלכלי – מסחרי (למשל, במסגרת פעילות תעשייתית, מסחרית, בתי עסק וכיו"ב);
- (ג') מקרים בהם מאז מתן הצו בוצעו עבירות בנייה ו/או שימוש נוספות;
- (ד') צווים ישנים, שלא בוצעו משך זמן רב ואין אופק תכנוני להכשרה על פי התכנית החלה, אם משום שלא שנעשו פעולות להכשרת הבנייה, ואם משום שניסיון ההכשרה לא צלח. (במקרים של צווים ותיקים מאוד, יהיה

מדינת ישראל
משרד המשפטים

מקום לשקול ליתן התראה טרם הגשת כתב אישום, ומתן הזדמנות לבצע את הצו).

20. בכל מקרה אחר, שבו אין עותרים למאסר בפועל, הרי שכלל יש לעתור למאסר על תנאי והתחייבות. שימת הלב להוראת סעיף 56 (ב) לחוק העונשין התשלי"ז – 1977 לפיה ניתן להאריך את תקופת התנאי רק פעם אחת בשל הרשעה אחת.

21. ככלל, משום חומרתה היתרה של עבירת אי קיום הצו, ראוי שהקנס בגין אי קיום הצו יהיה גבוה יותר מהקנס בגין עבירת הבנייה המקורית, וככלל יש לבקש שיכלול רכיב של קנס יומי.

22. במקרה של הרשעה גם בעבירת שימוש, יש לבקש להטיל עונש נפרד ונוסף בגינה. מקום שיש עניין ציבורי בביצוע מהיר של ההריסה, יש לבקש מבית המשפט ליתן צו הריסה נוסף, ולבקש להסמיך את המאשימה לבצעו.

הליך לפי פקודת בזיון בית המשפט

23. הליך לפי פקודת בזיון בית המשפט בגין אי קיום צו, חלף הגשת כתב אישום, ינקט בהתאם לאמות המידה שהותוו בהנחייתנו מיום 1/10/2013 בענין "נקיטת הליכים לפי פקודת בזיון בית המשפט בגין הפרת צווים בעבירות לפי חוק התכנון והבניה".

הנכם מתבקשים להעביר הנחייה זו לידיעת יו"ר הוועדה המקומית, יועמ"ש הוועדה, מהנדס הוועדה, מנהל מחלקת הפיקוח והמפקחים.

בברכה,



ציון אילון

מנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין
בפרקליטות המדינה

העתק: היועץ המשפטי לממשלה

פרקליט המדינה

משנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים)

משנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי)