

# מדינת ישראל

## משרד המשפטים

פרקליטות המדינה  
המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין  
תאריך: כו' טבת התשס"ט  
22 בינואר 2009

אל: כל התובעים בתכנון ובניה

שלום לכולם,

### הנדון: ענישה - סמכות בית המשפט להטיל קנס מכח סעיף 63 לחוק העונשין

1. בהמשך לעדכונים קודמים בנושא, מצ"ב לידיעתכם פסק דינו של בית המשפט העליון ברע"א 7107/06 הועדה המקומית לתכנון ולבניה "בית הכרם" נ' סלאח יוסף אסדי, בו נקבע, כי כעקרון, אין מניעה חוקית להחיל את הוראות סעיף 63 לחוק העונשין, על עבירות שלפני חוק התכנון והבניה, פסק הדין ניתן בהרכב של שלושה, ועל כן הוא בבחינת הלכה מחייבת.
2. פסק הדין ניתן לאחר שבית המשפט העליון קיבל בקשת רשות ערעור של הוועדה המקומית לתכנון ולבניה "בית הכרם" – שהוגשה באמצעות המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה – על פסק דין של בית המשפט המחוזי בחיפה, שקבע, כי בעבירות תכנון ובניה לא ניתן להטיל קנס מכוח סעיף 63 לחוק העונשין. בית המשפט המחוזי נימק מסקנתו זו בכך שהוראת סעיף 219 לחוק התכנון והבניה, שעניינו סמכות בית המשפט לגזור על הנאשם קנס (אזרחי) בגובה של כפל שווי הבניה, היא "הוראה מיוחדת" המחליפה בסוג זה של עבירות את הוראת סעיף 63 לחוק העונשין, שעניינו סמכות בית המשפט לגזור על נאשם קנס בשיעור של עד פי ארבע מטובת ההנאה.
3. פסק הדין של בית המשפט העליון ניתן בהסכמת הצדדים, ועל כן הוא קצר ביותר. למרות מיעוט המילים, הקביעה בו מבהירה באופן חד משמעי את המצב המשפטי לגבי התלבטות בתי משפט שונים בערכאות שונות.

---

קריית הממשלה תל אביב, דרך מנחם בגין 125, ת.ד. 7303, תל אביב 67138

טלפון: 03-7634600 ; פקס: (י-ם) 02-6467985 ; דואר אלקטרוני: adm@justice.gov.il

# מדינת ישראל

## משרד המשפטים

4. עמדתנו התבססה על השוני המהותי שבין "שווי הבניה" לבין "טובת הנאה" המופקת מבניה בלתי חוקית. ככלל, שווי הבניה מתייחס לשווי המבנה במובן של עלויות הבניה בעין. כך, השימוש בסמכות זו צריך להיעשות לגבי בניה ששוויה רב. שיעור טובת ההנאה מתייחס לרווח המופק מהמבנה הבלתי חוקי (להבדיל מעלות הקמתו). כך, שהשימוש בסמכות זו צריך להיעשות במקרים בהם שווי טובת ההנאה עולה על שווי הבניה. למשל – במקרים של חלוקת דירות, עלות חלוקת הדירה בד"כ אינו גבוה (הקמת קירות גבס וכיו"ב), אך שיעור הרווח מהפעלתו גבוה ביותר.

5. בהתבסס על ההבחנה המהותית האמורה, תמצית עמדתנו היתה שהוראת סעיף 219 לחוק התכנון והבניה היא הוראה ייחודית בחוק התכנון והבניה אך לא "הוראה מיוחדת" כמובנו המשפטי של המונח. לטענתנו, מדובר בהוראה נפרדת ועצמאית, בתחום הייחודי של עבירות התכנון והבניה, המרחיבה את סמכותו של בית המשפט לחייב את העברין לא רק בריבוע טובת ההנאה שהפיק מן העבירה, כפי שהוא רשאי לעשות מכוח חוק העונשין, אלא גם את כפל שוויה של הבניה. ככזו, מדובר באמצעי נוסף, המוסיף על דרכי הענישה שבחוק העונשין ואינו בא במקומם. בין היתר, אנו מבססים טענה זו על אופיו המיוחד של החיוב בכפל שווי, שהוא בבחינת "קנס אזרחי", כך שגם מטעם זה, אין הוא בא תחתיה של הוראת סעיף 63 לחוק העונשין, שהיא הוראה עונשית.

המסקנה העולה מטענתנו ומפסיקת בית המשפט, היא שבעבירות תכנון ובניה מוסמך בית המשפט להטיל קנס עונשי בשיעור של עד פי ארבעה משווי טובת ההנאה, קנס אזרחי בשיעור של פי שניים משווי הבניה, או, במקרים המתאימים, את שתי הקנסות גם יחד.

### רענון הנחיה

6. פסק הדין הנדון קובע אך את סמכותו של בית המשפט לעשות שימוש באמצעים עונשיים אלה. במסגרת דיון זה לא נדונו, וממילא לא הוכרעו אמות המידה להפעלת שיקול הדעת השיפוטי לגבי הפעלת סמכות זו.

7. כידוע – עמדתנו היא שיש להרחיב מאד את השימוש בענישה כלכלית משמעותית בעבירות תכנון ובניה, ובין היתר לבקש מבית המשפט להטיל קנסות מהסוג הנדון. ככלל,

# מדינת ישראל

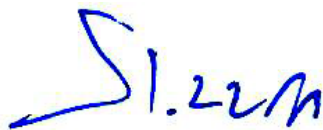
## משרד המשפטים

יהיה מקום לבקש לעשות כן בעבירות הנעשות על רקע כלכלי של בצע כסף, בבניה רחבת היקף, במקרים של עבריינות חוזרת ובמקרים בולטים של הפרת חוק.

8. נבקש להזכיר את הנחייתנו, לפיה הנכם מתבקשים להביא לידיעתנו את כל המקרים שבהם יש לדעתכם לשקול לבקש מבית המשפט לעשות שימוש בסמכויותיו האמורות. הנכם נדרשים לקבל את אישורנו מראש לכל בקשה לחייב נאשם בכפל שווי הבניה לפי סעיף 219, או לחייבו בפי ארבע משווי טובת ההנאה לפי סעיף 63 לחוק העונשין. זאת, בין היתר, כדי שניתן יהיה לגבש ולהציג לבתי המשפט מדיניות אחידה בסוג זה של עניינים.

9. היות וסעיף 219 הוא הליך לפי פרק י' לחוק התכנון והבניה, ונוכח הקשר שיש להליך זה להליך הפלילי, כל תביעה לפי סעיף 219 – בהליך פלילי או אזרחי – חייבת להיות מוגשת על ידי התובע המוסמך של הועדה (ולא יועץ משפטי או עורך דין אחר), וממילא הנחייה לקבל אישורנו מתייחסת לכל בקשה להפעלת סעיף זה – בין בהליך אזרחי ובין בהליך פלילי.

בברכה,



חובב ארצי

מנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין  
פרקליטות המדינה