

מדינת ישראל
משרד המשפטים

פרקליטות המדינה
המחלקה להנחיית התובעים
מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה
תאריך: ג' טבת תשפ"ג
27 דצמבר 2022
מספרנו: 799-10-2022-002132

לכבוד

כלל התובעים בעלי הסמכה לפי חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965

שלום רב,

הנדון: ריענון וחידוד הוראות הדין – אחריות נושא משרה בתאגיד
עבירה לפי סעיף 254 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965

בעקבות מקרים שהובאו לפתחנו, נבקש לחדד ולהדגיש את הוראות הדין הנוגעות לאחריות נושא משרה בתאגיד, עבירה לפי סעיף 254 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 (להלן **חוק התכנון והבניה או החוק**) ולהנחות באשר לאופן הפעולה במקרים אלה, כמפורט להלן:

1. חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 116), תשע"ז-2017 (להלן **תיקון 116**) הביא עמו שינוי בעבירה שעניינה אחריות נושא משרה בתאגיד. לפני תיקון 116 קבע החוק, בסעיף 253, כי אם **"נעברה עבירה לפי פרק זה על ידי תאגיד - ... יואשם בעבירה גם כל אדם אשר בשעת ביצוע העבירה היה מנהל פעיל... באותו תאגיד ואחראי לעניין הנדון, אם לא הוכיחו שהעבירה נעברה שלא בידיעתם או שנקטו כל האמצעים הסבירים להבטחת שמירתו של חוק זה"**. כלומר, לפי הדין הקודם, קבע המחוקק קונסטרוקציה משפטית המייחסת אחריות פלילית למנהל הפעיל לביצוע העבירה העיקרית בשל עצם תפקידו, אף אם אין ראיות ישירות לכך שביצע העבירה בעצמו, ובלבד שלא הוכיח התקיימות ההגנות שנקבעו בחוק.

2. בתיקון 116 חל שינוי מהותי באופן ייחוס האחריות הפלילית לנושאי המשרה בתאגיד. סעיף 253 בנוסחו הקודם בוטל, ועימו בוטלה האפשרות לייחס אחריות פלילית לנושא המשרה, בגין ביצוע העבירה המיוחסת לתאגיד (עבירה של שימוש אסור, עבודה אסורה או כל עבירה אחרת לפי החוק), רק בשל העובדה שהוא נושא משרה בתאגיד.

בהתאם לדין כיום, בהיעדר ראיות ישירות למעורבות של נושא המשרה בעצמו בביצוע העבירה (כמבצע עיקרי או מבצע בצוותא, כמשדל, כמסייע וכו'), לא ניתן לייחס לו אחריות פלילית לביצוע עבירה של שימוש אסור או עבודה אסורה, או אחריות פלילית לביצועה של כל עבירה אחרת המנויה בסעיפים 252-243 לחוק התכנון והבניה.

3. לצד זאת, בתיקון 116 הוסף לחוק סעיף 254, אשר קובע עבירה חדשה ועצמאית, של **"אחריות נושא משרה בתאגיד"**.

מדינת ישראל משרד המשפטים

בסעיף זה 4 רכיבים משמעותיים :

ראשית, סעיף 254(א) קובע את חובתו של נושא המשרה בתאגיד לפקח ולעשות כל שניתן למניעת עבירות לפי החוק: **"נושא משרה בתאגיד חייב לפקח ולעשות כל שניתן למניעת עבירות לפי חוק זה בידי התאגיד או בידי עובד מעובדיו"**;

שנית, החוק קובע כי הפרת החובה האמורה היא עבירה פלילית שעונשה קנס בלבד: **"המפר הוראה זו, דינו – קנס כאמור בסעיף 61(א)(3) לחוק העונשין"**;

שלישית, סעיף 254(א) לחוק מגדיר מהו נושא משרה בתאגיד: **"נושא משרה" – מנהל פעיל בתאגיד, שותף למעט שותף מוגבל או פקיד האחראי מטעם התאגיד על התחום שבו בוצעה העבירה**."

רביעית, סעיף 254(ב) קובע **חזקה ראייתית** לעניין הוכחת האחריות הפלילית בעבירה של אחריות נושא משרה ואת הדרך להפריך חזקה זו: **"נעברה עבירה לפי חוק זה בידי תאגיד או בידי עובד מעובדיו, חזקה היא כי נושא משרה בתאגיד הפר חובתו לפי סעיף קטן (א), אלא אם כן הוכיח כי עשה כל שניתן כדי למלא את חובתו"**;

4. משמעות הדברים היא שכאשר קיימות ראיות ישירות המצביעות על כך שעל נושא משרה בתאגיד חלה אחריות פלילית ישירה לביצוע עבירה של בניה או שימוש, לפי סעיף 243 לחוק התכנון והבניה, או אחריות פלילית לביצועה של כל עבירה אחרת המנויה בסעיפים 243-252 לחוק (להלן **"העבירה העיקרית"**), יש להאשימו בעבירה העיקרית.

אולם, בהתאם לדין כיום, ובניגוד לדין שהיה בתוקף עד לחודש אוקטובר 2017, בכל מקרה שבו אין בידי התביעה ראיות ישירות לכך שנושא המשרה בעצמו מעורב בביצוע העבירה, לא ניתן להאשימו בעבירה העיקרית, בה מואשם התאגיד, אלא יש לבחון את אפשרות העמדתו לדין בשל עבירה של אחריות נושא משרה. כלומר, ניתן יהיה להעמידו לדין בעבירה של העדר פיקוח, לפי סעיף 254 לחוק התכנון והבניה, בהתקיים התנאים הקבועים בחוק.

בהקשר זה נדגיש כי **חובת הפיקוח חלה ביחס לכלל העבירות לפי החוק**, הגם שעבירות של בנייה אסורה ושימוש אסור הן העבירות הנפוצות במקרים הנדונים.

עוד נדגיש, ביחס למצב של **"ריבוי עבירות"**, כי בעוד שאת העבירה העיקרית ניתן לייחס לתאגיד בגין ביצועה של כל עבירה בנפרד, עבירה של אחריות נושא משרה היא עבירה המבוצעת במחדל ומתייחסת להיעדרו של פיקוח באופן כללי. משכך, גם אם התאגיד מואשם בריבוי עבירות, העבירה אותה ניתן לייחס לנושא המשרה היא עבירה מתמשכת אחת בלבד.

מדינת ישראל משרד המשפטים

5. עקרונות התיקון פורטו בהנחית המחלקה בנושא **"תחולת תיקון 116 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 על עבירות שנעברו טרם כניסתו לתוקף של התיקון"** מיום 28.03.2018, שנועדה לשמש כלי עזר בידי התובעים בהתמודדות עם שאלות משפטיות הנוגעות לתחולת תיקון 116, על עבירות שבוצעו לפני תחילת תוקפו.

בסעיפים 15-16 להנחיה האמורה פורט תוכנו של תיקון החוק ביחס לעבירה של נושא משרה בתאגיד, תיקון אשר הביא עמו שינויים לקולא ולחומרא, בהטלת אחריות על נושא משרה בתאגיד, כמפורט בהנחיה האמורה.

6. כאמור, בעקבות מקרים שהובאו לידיעתנו, בהם הואשמו נושאי משרה בביצוע עבירה של בנייה אסורה או שימוש אסור, רק בשל עצם היותם נושאי משרה בתאגיד, ולעומת זאת לא יוחסה להם עבירה של אחריות נושא משרה בתאגיד, מצאנו לנכון לחזור ולחדד את הוראות הדין בהקשר של עבירת נושאי משרה בתאגידים.

בהתאם לכך, נבקש כי תקפידו בתיקי החקירה לפעול כמפורט להלן:

אם בחומר החקירה קיימות ראיות המצביעות על אחריות פלילית ישירה של נושא המשרה לביצוע העבירה העיקרית, אז ניתן להאשימו בעבירה העיקרית ולייחס לו אחריות ישירה בגין בנייה אסורה, שימוש אסור, או בגין כל עבירה עיקרית אחרת לפי פרק י' לחוק;

אם לא קיימות בחומר החקירה ראיות למעורבותו הישירה של נושא המשרה בעבירה העיקרית, יש להאשימו בעבירה של "אחריות נושא משרה", שמשמעה היעדר פיקוח, לפי סעיף 254 לחוק התכנון והבניה, ובלבד שחומר החקירה אינו מצביע על קיומו של הסייג להטלת האחריות הפלילית, כאמור בסעיף 254(ב) לחוק. נדגיש, כי **בכל התלבטות ביחס לקיום הרכיב "עשה כל שניתן כדי למלא את חובתו", כפי שפורש בפסיקה, אנא פנו אל הפרקליטה האחראית במחלקה על מנת להתייעץ בדבר אופן יישום הדין על המקרה הפרטני**;

בנוסף, יש לבדוק בכל תיק בו מיוחסת אחריות נושא משרה בתאגיד, שנושא המשרה נגדו הוגש כתב האישום אכן עונה על הגדרת "נושא משרה", כאמור בסעיף 254(א) לחוק התכנון והבניה.

את הבדיקה האמורה נבקש לקיים גם **ביחס לכל התיקים התלויים ועומדים** בהם הוגשו כתבי אישום נגד נושאי משרה בתאגיד:

אם הבדיקה מעלה כי כתב האישום הוגש באופן שאינו תואם את הדין, כפי שפורט לעיל, לעניין האבחנה בין האשמה בעבירה העיקרית לבין האשמה בעבירה של אחריות נושא משרה, שמשמעה היעדר פיקוח, **אנא פנו אל הפרקליטה האחראית במחלקה לשם בחינת הדברים** ושקילת האפשרות לתיקון כתב האישום, בהתאם לנסיבות המקרה והשלב הדיוני בו מצוי ההליך, או לחזרה מאישום.

מדינת ישראל
משרד המשפטים

בכל שאלה וסוגיה באשר ליישום האמור, אנא פנו אל הפרקליטה האחראית במחלקה.

בכבוד רב,



בת-אור כהנוביץ

מנהלת המחלקה להנחיית תובעים

מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה

בפרקליטות המדינה

העתק: היועצת המשפטית לממשלה
פרקליט המדינה
המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים)