**החמרת הענישה בחוק התכנון והבניה בעקבות תיקון החוק**

דודו קוכמן\*

מכת מדינה, כך כינה בית המשפט העליון כבר בשנת 1985 בפסק דין שנתן (917/85) בעניין עבירות על חוק התכנון והבנייה לתופעה שלא רק שלא הצטמצמה עם השנים אלא אף הורחבה לאזורים שונים בארץ.

מתוך ניסיון להתמודד עם התופעה ולצמצמה מינה היועץ המשפטי לממשלה בתחילת 2015 צוות לבחינת התמודדות עם עבירות על דיני התכנון והבניה וזיקתן לפלישה למקרקעי ציבור ובראשה עמד עו"ד ארז קמיניץ, המשנה ליועמ"ש לממשלה.

ועדת קמיניץ התבקשה לעסוק במיפוי המצב הקיים וכן להמליץ על דרכי התמודדות עם התופעה והמלצותיה פורסמו בינואר 2016.

הפתרון העיקרי שראתה הועדה היה תיקון החוק והחמרת הענישה תוך התעלמות ממחדלי המדינה שנובעת מרגולציה קשה, בירוקרטיה אין סופית שאינה מאפשרת במקרים רבים הסדרה, היעדר הלימה בין דרישות של רגולטורים שונים שדרישותיהם לעיתים הפוכות זו מזו או בלתי אפשריות בהליך הבקשה להיתר.

לפני מספר חודשים אישרה הכנסת את תיקון 116 לחוק התכנון והבנייה (תשכ"ח-1965) ובה תוקן פרק י' העוסק בפיקוח, אכיפה וענישה, זאת בעקבות החלטת ממשלה 1559 שאימצה את דו"ח המלצות ועדת קמיניץ שהמליצה לתקן את החוק כאמור, זאת מבלי לתת מענה אמיתי לנסיבות הלא פחות חשובות המביאות אזרחים לידי הפרת החוק כפי שהדברים הוצגו בכנסת בעת הדיונים בתיקוני החקיקה.

תיקון החוק שנכנס לתוקפו ביום- 25/10/17 כלל בעיקר החלפה של פרק הפיקוח, האכיפה והענישה הקיים בחוק (פרק י) לפרק חדש. התיקון בא להקנות לגופים האמונים על אכיפת חוקי התכנון והבנייה כלים לאכיפת הוראות חוק התכנון והבנייה והחמרת הענישה בכלים שונים.

התיקון קבע כי השר ימנה מנהל ליחידה הארצית לאכיפה ויורחבו סמכויותיו ובהם סמכויות תפיסה ועיכוב, חקירה וענישה והכל על פי התנאים שנקבעו בחוק.

התיקון מרחיב את אפשרות השימוש בצווים מנהליים, מוסיף צווים, מצמצם את המגבלות לשימוש בצווים מנהליים ומבטל את מגבלת תוקף צו ההפסקה המנהלי ל-30 ימיים, קרי הצווים יהיו בתוקף עד למועד ביטולם.

בתיקון לחוק נוספה אפשרות להוצאת צו ארעי עד 5 ימים ע"י יו"ר או מהנדס הועדה אף ללא דו"ח פיקוח וללא התייעצות עם תובע במקרים בהם קיים צורך דחוף להפסיק את העבודה.

נוספה אפשרות להוצאת צו מנהלי חדש להפסקת שימוש ונוספה אף אפשרות להוצאת צו מנהלי נוסף לסגירת מקום למשך 60 ימים לאחר שהופר צו מנהלי להפסקת שימוש.

ניתן לכלול בצו המנהלי גם הוראות לעניין איסור שימוש ותחולתו בתנאים מסוימים גם

על עבודה שנעשתה לאחר מתן הצו וגם על בניה מחדש שבוצעה תוך 6 חודשים לאחר

ביצוע ההריסה.

ארכה לביצוע צו מנהלי תינתן ע"י בית המשפט רק מנימוקים מיוחדים שיירשמו ובלבד

שסך תקופות הארכה לא יעלה על 6 חודשים.

בתיקון נקבע כי בקשה לצו הפסקת עבודה/איסור שימוש/מניעת פעולות יכול להיות

הליך עצמאי ולא רק הליך ביניים.

לחוק נוספה הגדרה בדבר שימוש אסור במקרקעין הטעון היתר ואשר נעשה ללא –

היתר או בניגוד לתנאי ההיתר או התכנית וכן שימוש בעבודה אסורה.

נוסף סעיף לנסיבות מחמירות בביצוע העבירה במקרקעין המיועדים לתשתית לאומית,

סביבה חופית, גן לאומי או שמורת טבע, שטח ציבורי פתוח וכן חשוב להדגיש גם **בקרקע חקלאית מוכרזת.**

סכומי הקנסות הועלו באופן משמעותי וכך לדוגמא גובה הקנס על עבודה אסורה ושימוש אסור יעמוד על 226,000 ₪ ובנסיבות מחמירות 452,000 ₪

קנס על אי קיום צו נקבע בחוק על 226,000 ₪ ועונש המאסר עלה משנה לשנתיים.

כן נקבעו קנסות על שימוש יומי אסור ולדוגמא שימוש אסור למגורים יעמוד על 700 ₪ ליום.

על תאגיד ניתן להטיל עד פי שלוש מהקנסות שנקבעו בגין ההפרות שנקבעו והחוק אינו מבחין בין תאגיד שהוא חברה או אגודה שיתופית ואם בוצעה הפרה על פי החוק בשטחים אלה חשופים גם נושאי המשרה בתאגיד לענישה.

סעיף 254(א) לחוק קובע כי " ***נושא משרה בתאגיד חייב לפקח ולעשות כל שניתן למניעת עבירות לפי חוק זה בידי התאגיד או בידי עובד מעובדיו"*** והמפר הוראה זו צפוי לקנס אישי כפי שנקבע בחוק.

חשוב להדגיש התיקון מקנה סמכויות אכיפה בכל הקשור "לעבירות בניה" ליחידה ארצית שתפעל במקביל לוועדות המקומיות לתכנון ובניה ומקנה להם סמכויות רחבות גם בתחום האכיפה, גם בתחום הענישה המנהלית ובהם החמרה משמעותית ממה שנקבע בעבר.

החוק קובע כי הועדות המקומיות חייבות לבצע סקר שימושים ולדווח ליחידה הארצית לאכיפה עד אפריל 18 על ממצאי הסקר שהם ערכו בתחום אחריותם.

החוק גם מחייב כל ועדה מקומית לתכנון ובניה לדווח כל שלושה חודשים ליחידה הארצית האכיפה בסקר מעודכן על עבירות בניה ועל פעילותה של הועדה למיגורם.

התיקון לחוק מקנה ליחידת האכיפה סמכות להלאים את סמכות האכיפה של הועדה המקומית לתכנון ובניה בנושא מסוים או בכלל בכל הקשור לאכיפה.

לסיכום, התיקון בחוק יבוא לידי ביטוי ביתר שאת במחצית השנה של שנת 2019 לאחר שהועדות המקומיות יגישו את ממצאי הסקר ליחידה הארצית.

הדרישה הקבועה בחוק לקיומו של סקר מעוררת קשיים רבים שכן עבודת הסקר מחייבת הוצאות כספיות גדולות ולא בהכרח שיימצאו המשאבים לעשות זאת.

מנגד, החוק מקנה ליחידה הארצית סנקציות ובהם נטילת סמכויות אכיפה מהועדה המקומית והעברתם ליחידה הארצית ואף אחד עוד לא יכול לנבא לאן הדברים יובילו באופן מעשי.

כמו כן ראוי להדגיש כי עדיין לא הצטבר ניסיון מהפסיקה בגין החקיקה החדשה, שכן תיקון 116 לחוק מקנה לבתי המשפט אפשרויות להחמרת הענישה ואף מגביל את ההקלות בענישה.

רבים בהתיישבות הופכים לעבריינים בעל כורכם מתוך ניסיון למצוא מקורות פרנסה אחרים מהמבנים החקלאים שבהם גידלו בעבר בעלי חיים או שימשו בעבר מקום אחסון ואריזה של מוצרים חקלאים, תעסוקה שאותה נאלצו לנטוש בשל מדיניות ממשלתית נמשכת הפוגעת ביכולת ההתפרנסות. הרצון להסב מבנים אלה לשימושים לא חקלאים, למרות המלצות דו"ח שאושר על ידי הממשלה (דו"ח קדמון) כשלו ברובן בעיקר בשל התנהלות רשות מקרקעי ישראל והחלטותיה הפוגעות בבעלי זכויות במרחב הכפרי.

למרות זאת, יש חשיבות רבה לעשות הכל על מנת להסדיר את השימושים שניתן להסדירם או להפסיק שימושים שאינם ניתנים להסדרה ולקוות כי בעתיד יתוקנו החלטות מועצת מקרקעי ישראל בדרך שיאפשרו לחקלאים בכפר המשתנה להתפרנס באופן הוגן מפרנסות חילופיות ומפרשנות מרחיבה של מהי חקלאות.

\*. הכותב עו"ד המתמחה במרחב הכפרי ומשמש כמזכ"ל כפרי האיחוד החקלאי