

תכנון ובניה ושלטון מקומי תכנון ובניה - משפט פלילי	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
נוהל תפיסת כלים המשמשים לביצוע עבירות בניה	תאריך: כ"ד סיון התשס"ז, 10 יוני, 2007 מספר הנחיה: 8.1154

תפיסת כלים המשמשים לביצוע עבירות בניה

הבניה הבלתי חוקית מהווה "מכת מדינה" מזה שנים, פוגעת בשלטון החוק וחותרת תחת האפשרות ליצור תכנון כולל, שכן מטיבן של עבירות הבניה יש בהן משום קביעת עובדות בשטח, המקשות ולעתים אף מסכלות אפשרות לתכנון ראוי. בשל השלכות אלו, מתעורר הצורך במניעת ביצוע עבירות הבניה בטווח המיידי.

על מנת לאפשר התמודדות עם הפרות חוק בזמן ביצוען, ובכך לייעל את אכיפת חוקי התכנון והבניה ולהרתיע עברייני בניה מלהמשיך ולהפר את החוק, הנחה היועץ המשפטי לממשלה בחודש מאי 2003 את עיריית ירושלים, משרד הפנים ומשטרת ישראל לפעול באופן ניסיוני ומבוקר בתחומי העיר ירושלים, לתפיסת כלים המשמשים לבנייה בלתי חוקית. פעילות זאת נעשתה בהתאם לנוהל שאושר על-ידי היועץ המשפטי לממשלה, שאפשר עשית שימוש בסמכות הנתונה למשטרת ישראל לתפיסת כלי המשמש, או העתיד לשמש, לביצוע עבירה, מכח פקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחילופש) [נוסח חדש], התשכ"ט – 1969, לצורך תפיסת כלים המשמשים לבניה בלתי חוקית. עתירה לבג"ץ, שהוגשה בשעתו נגד הפעלת הנוהל בירושלים, נדחתה ע"י בית המשפט (בג"ץ 10987/03 בטון נבאלי בע"מ נ' עיריית ירושלים).

לאחר הפעולה הנסיונית והמבוקרת שנערכה בתחומי העיר ירושלים, ובעקבות הנסיון החיובי שנצבר כתוצאה מהפעלת אמצעי אכיפה זה, הוחלט כעת למסד נוהל זה, תוך הרחבה מבוקרת של תחולתו לאיזורים נוספים ברחבי הארץ, כדי לאפשר לתפוס כלים המשמשים לביצוע עבירות על חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, בהתאם להוראות הנחיה זו ובכפוף להן. הנוהל מצורף כנספח להנחיה זו.

יודגש, כי המדובר בצעד אכיפתי דרסטי, ומשכך מתחייב כי ייעשה שימוש זהיר בסמכות התפיסה, ובמיוחד מקום בו נעשית התפיסה בלא צו שיפוטי, כמפורט בהרחבה בגוף הנוהל.

-נספח-נוהל תפיסת כלים המשמשים לביצוע עבירות בניה

1. הגדרות

בנוהל זה יהיו למונחים שלהלן המשמעויות הרשומות בצידן:

- א. "החוק" – חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965;
- ב. "הפקודה" – פקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח חדש], תשכ"ט-1969;
- ג. "צו חיפוש ותפיסה שיפוטי" – צו הניתן על-ידי שופט שלום בבית משפט לעניינים מקומיים או בבית משפט השלום, מכח הסמכות המסורה לו לפי סעיף 23 לפקודה. בהתאם להוראות סעיף 24 לפקודה צו כזה מאפשר לשוטר (או לאדם אחר שנקב השופט בצו) לערוך חיפוש במקום שנקבע בצו ולתפוס חפץ הנחזה כמתואר בצו, וכן לתפוס חפץ שלא נזכר בצו, אם יש יסוד סביר להניח שנעברה, או מתכוונים לעבור עבירה, בו או לגביו, ולהביאו לפני השופט שנתן את הצו;
- ד. "צו הפסקה שיפוטי" – צו להפסקת עבודה שניתן על-ידי בית משפט לעניינים מקומיים או בית משפט השלום בהתאם לסמכותו לפי סעיף 239 לחוק;
- ה. "צו הפסקה מנהלי" – צו לפי סעיף 224 לחוק;
- ו. "צו הריסה מנהלי" – צו לפי סעיף 238א לחוק.

2. כללי

נוהל זה מגדיר ומסדיר את המדיניות וסדר הפעולות בתפיסת כלים המשמשים לביצוע עבירות על החוק. מטרת הנוהל לאפשר לגופים שלטוניים, שיעמדו בתנאים שיפורטו להלן, ביצוע פעולות לתפיסת כלים, על פי הדין ובהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה, לשם מניעת עבירות בניה, הנמשכות חרף אמצעים שונים שנקטה הרשות המקומית או מוסד התכנון.

תפיסת הכלים היא אמצעי נוסף הבא לסייע באכיפת החוק וההחלטה לגבי שימוש באמצעי זה תתקבל לאחר שקילת שאלת המידתיות, והאפשרות למנוע את הפרת החוק בדרך אחרת, שפגיעתה פחותה.

3. תחולה

- א. ועדה מחוזית לתכנון ולבניה (להלן: "ועדה מחוזית") או ועדה מקומית לתכנון ולבניה (להלן: "ועדה מקומית"), אשר מבקשת להפעיל את הנוהל דנן בתחום מרחב פעילותה, תפנה באמצעות תובע, אשר קיבל הסמכה מאת היועץ המשפטי לממשלה (להלן: "תובע"), בבקשה מנומקת בכתב אל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה (להלן: "המחלקה").
- ב. הבקשה תכלול פירוט הבעיות בתחום אכיפת החוק בתחומי מרחב התכנון של הוועדה, פירוט האמצעים המופעלים על-ידי הוועדה בעת הגשת הבקשה, פרטים אודות יחידת הפיקוח, הייעוץ המשפטי, והתובע המוסמך של הוועדה.
- ג. תנאים מוקדמים להגשת בקשה להפעלת הנוהל בתחומי מרחב תכנון הינם כי הוועדה מקיימת באופן מקצועי ויעיל מערכת תכנון ומערכת אכיפה של הוראות החוק והתקנות לפיו, וכן קיומה של תופעה נרחבת של עבירות בניה, שבאמצעים הקיימים אין די כדי להצליח לעוצרה.
- ד. כל בקשה תועבר להתייחסות משטרת ישראל (באמצעות מתפ"א) והיחידה הארצית לפיקוח על הבניה. לאחר קבלת ההתייחסויות, תעביר המחלקה את הבקשה, בצירוף המלצתה ביחס לבקשת הוועדה, להחלטת היועץ המשפטי לממשלה. אישור להפעלת הנוהל יכול שיינתן לתקופה קצובה מראש ויכול שיותנה בתנאים נוספים על האמור בנוהל זה.
- ה. הפעלת הנוהל תבוצע רק על-ידי ועדה מחוזית או ועדה מקומית שקיבלה את אישור היועץ המשפטי לממשלה להפעלת הנוהל בתחום מרחב התכנון. במסגרת האישור להפעלת הנוהל בתחום מרחב התכנון, ייקבע מי הוא התובע המוסמך של הוועדה, המוסמך לפעול בהתאם להוראות נוהל זה.
- ו. למען הסר ספק, יובהר, כי נוהל זה בא להוסיף על הוראות החוק הרלוונטיות ואין בו כדי לגרוע מהוראות החוק הקיימות.

4. גילוי כלי מבצע עבירה

- א. גילה מפקח בניה של הוועדה המקומית או של היחידה הארצית לפיקוח על הבניה (להלן: "מפקח בניה") כי בתחומי מרחב התכנון מבוצעת עבודת בניה או חפירה או הצבת מבנים (הטעונה היתר עפ"י החוק), וזאת ללא היתר או בסטייה מהיתר, באמצעות כלים כגון מערבול בטון, משאבת בטון, דחפור ("שופל"), מחפר ("באגר"), משאית או כל כלי עבודה אחר – יבדוק המפקח אם נגד ביצוע העבודה הוצא ונמסר צו הפסקה שיפוטי או צו הפסקה מנהלי, או אם הודבק צו הריסה מנהלי.

- (1) אם התברר כי טרם ניתן צו הפסקה שיפוטי או צו הפסקה מנהלי או צו הריסה מנהלי, יפעל מפקח הבניה להוצאת צו כאמור, ולאחר הוצאת צו כאמור יורה על הפסקת העבודה באתר. במקרה כזה לא תבוצע תפיסת כלים, אלא אם נתן בית משפט צו תפיסה שיפוטי.
- (2) אם התברר כי ניתן צו הפסקה שיפוטי או צו הפסקה מנהלי או שניתן צו הריסה מנהלי, וממשיכה להתבצע עבודה ללא היתר, ניתן לפעול באחת הדרכים המפורטות להלן, בסעיפים 5 עד 8, לתפיסת הכלים המעורבים בביצוע העבירה.

5. תפיסה לפי צו תפיסה שיפוטי

- א. הוברר כי כלים מבצעים עבודה באתר בו יש חשש שתתבצע עבודה בניגוד לחוק, אך באופן שאין צורך בתפיסה דחופה – יפעל מפקח הבניה לקבלת אישור התובע להגשת בקשה לצו חיפוש ותפיסה שיפוטי, לפי סעיף 23 לפקודה.
- המפקח יפנה עם תיק הפיקוח, בצירוף תצהיר של מפקח, לתובע לצורך הכנת בקשה לצו חיפוש ותפיסה שיפוטי.
- ב. הבקשה תכלול את מירב הפרטים על הכלי שתפיסתו מתבקשת, את מקום ביצוע העבירה, תיאור העבודה שבוצעה שלא כדין ותאריכי ביצוע העבירה. בבקשה יפורטו צווים קודמים ביחס לבניה, אם ניתנו.
- ג. הבקשה לבית המשפט לקבלת צו חיפוש ותפיסה שיפוטי תוגש על-ידי התובע המוסמך.
- ד. לאחר קבלת צו חיפוש ותפיסה שיפוטי יעדכן מפקח הבניה את יחידת המשטרה המקומית בדבר קיום צו. אם מדובר במפקח מהיחידה הארצית לפיקוח על הבניה, המפקח יעדכן במקביל גם את קצין הבקרה במתפ"א.

6. תפיסה על-ידי שוטר

- א. סעיף 32 (א) לפקודה קובע כדלקמן:

"רשאי שוטר לתפוס חפץ, אם יש לו יסוד סביר להניח כי באותו חפץ נעברה, או עומדים לעבור, עבירה, או שהוא עשוי לשמש ראיה, בהליך משפטי בשל עבירה או שניתן כשכר בעד ביצוע עבירה או כאמצעי לביצועה".

- ב. לפיכך, במקרה בו קיים צורך בתפיסה דחופה ע"י שוטר, שכן השתהות לשם פנייה לקבלת צו חיפוש ותפיסה שיפוטי תביא להתקדמות משמעותית בבניה, וליצירת עובדות מוגמרות בשטח, כגון: הצבת מבנים, יציקת בטון למבנה או פגיעה קשה אחרת בתכנון, בנוף או במראה הסביבה, יפנה מפקח הבניה לתובע לקבלת אישור לתפיסה.
- ג. האישור יינתן לאחר שקילת מידת הפגיעה בקניינו ובעיסוקו של בעל הכלי. כמו כן, וכמפורט בסעיף 5 לעיל, תנאי מוקדם לאישור התובע הוא קיומו של צו הפסקה שיפוטי, צו הפסקה מנהלי או צו הריסה מנהלי. אישור התובע יתועד על-ידו בכתב.
- ד. לאחר קבלת אישור התובע יפנה המפקח ליחידת המשטרה המקומית בבקשה בכתב לביצוע תפיסה על-ידי שוטר, בהתאם לסמכותו לפי סעיף 32 לפקודה.
- ה. התובע יעדכן בהקדם האפשרי את קצין הבקרה במתפ"א, את היועץ המשפטי של משטרת המחוז, ואת הפרקליט הממונה במחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בדבר מתן אישורו לתפיסה.
- ו. דיווחי המשטרה יינתנו על-פי נוהלי המשטרה לעניין דיווח.

7. הכנת תיק תפיסה למשטרת ישראל

- א. מפקח הבניה יכין תיק משנה למשטרת ישראל לביצוע התפיסה.
- ב. בתיק יכללו העתקים מצו החיפוש והתפיסה השיפוטי (אם ניתן כזה), מצו ההפסקה השיפוטי או המנהלי או מצו ההריסה המנהלי, שהוצאו לבניין, בציון מועד מסירתם או הדבקתם על המבנה.
- ג. לתיק יצורף מסמך מטעם התובע המתאר את הכלי שתפיסתו מתבקשת. המסמך יכלול פרטים בנוגע לבעלים של הכלי או מחזיקו וכן פרטים בנוגע לסוג הכלי, צבעו, מספר הרישוי שלו, וכל פרט אחר שיש בו כדי להקל על זיהויו. כן יכלול המסמך פרטים בנוגע למקום ביצוע העבירה ומהות העבירות המבוצעות באמצעות הכלי, והצהרה כי אין מניעה משפטית לביצוע הצו.

8. ביצוע התפיסה

- א. צו חיפוש ותפיסה שיפוטי יבוצע על-ידי מפקח בניה אשר הוסמך לכך על-ידי בית המשפט בצו עצמו, בליווי שוטר. על החיפוש והתפיסה יחולו הוראות סעיפים 26-29 עמוד 5 מתוך 9

- לפקודה, בדבר הנוהל בעריכת חיפוש, רשימת החפצים שנמצאו נוכחות התופש וחיפוש באדם.
- ב. תפיסה ללא צו שיפוטי, בהתאם לסעיף 32 לפקודה, תבוצע על-ידי שוטר המוסמך לכך עפ"י החוק, בליווי מפקח בניה.
- ג. במקרים בהם השוטר נמצא בשטח ללא מפקחי בניה, ויש לו יסוד סביר להניח שבאמצעות הכלי מבוצעת עבירה, יעוכב הכלי עד להגעת מפקח הבניה בדחיפות המירבית.
- ד. מיד לאחר תפיסת הכלי תימסר הודעה למחזיק בכלי, כי זה נתפס עקב ביצוע עבירת בניה. דו"ח התפיסה ימולא על-ידי מפקח הבניה, בשלושה העתקים ויכלול את שם מפקח הבניה וחתמתו, שם השוטר וחתמתו, פרטי הכלי שנתפס, פרטי בעל הכלי או המחזיק בו, מקום התפיסה, פרטי הצו השיפוטי, מהות הבניה ומספר תיק הבניין בו מטופלת עבירת הבנייה. כן תצויין זכותו של בעל הכלי **לפנות לבית משפט השלום בבקשה להשיב את הכלי לבעליו, לפי סעיף 34 לפקודה.** דו"ח התפיסה יימסר למחזיק; העתק אחד ימסר לשוטר והעתק נוסף יישאר בידי מפקח הבניה. אם ניתן צו חיפוש ותפיסה שיפוטי – העתק ממנו יצורף לדו"ח ולהעתקי הדו"ח.
- ה. מפקח הבניה יבצע צילומים של הכלי שנתפס באתר הבניה.

9. שמירת הכלי התפוס

- א. הובלת הכלי התפוס ממקום התפיסה תיעשה לפי סעיף 33 לפקודה, באחריות הוועדה, ובליווי המשטרה במידת הצורך.
- ב. הכלי התפוס יוחזק במקום מתאים, מגודר ותחת שמירה מתמדת, באחריות הוועדה.
- ג. מפתחות הכלי התפוס ורשיונותיו יישמרו עם דו"ח התפיסה המפורט אצל מנהל מחלקת הפיקוח, במקרה של ועדה מקומית או אצל ממונה הפיקוח ביחידה הארצית לפיקוח על הבניה, במקרה של ביצוע תפיסה לפי בקשה של ועדה מחוזית.
- ד. בעל הכלי רשאי לפנות לבית המשפט בבקשה להשבת הכלי התפוס, וזאת בהתאם להוראת סעיף 34 לפקודה, שקובעת כדלקמן:

"על פי בקשת שוטר שהוסמך לכך על ידי קצין משטרה בדרגת מפקח משנה או בדרגה גבוהה מזו דרך כלל או לענין מסויים (להלן – שוטר מוסמך), או על פי בקשת אדם התובע זכות בחפץ, רשאי בית משפט עמוד 6 מתוך 9

שלום לצוות כי החפץ יימסר לתובע הזכות או לאדם פלוני, או שינהגו בו אחרת כפי שיורה בית המשפט – הכל בתנאים שיקבע בצו".

- ה. בדיון בבית המשפט, בבקשה להחזרת התפוס, ובערר על החלטת בית משפט השלום בעניין זה, תיוצגנה הוועדות על-ידי התובע. בערר לבית המשפט העליון, לפי סעיף 38א לפקודה תיוצגנה הוועדות על-ידי פרקליט מהמחלקה.
- ו. במקרה בו קיימת הסכמה על תנאי שחרור בערובה לפני פנייה לבית המשפט תופקדנה הערבויות ישירות בידי מנהל מחלקת הפיקוח על הבניה בוועדה המקומית או בידי ממונה פיקוח ביחידה הארצית לפיקוח על הבניה.
- ז. שחרור כלי לפני החלטת בית משפט, ייעשה רק לאחר אישור התובע.
- ח. בכל מקרה, שחרור הכלי ייעשה באמצעות הטופס המצ"ב כנספח א' לנוהל, עליו יחתמו מנהל המחלקה לפיקוח על הבניה והבעלים של הכלי התפוס. חתימת בעל הכלי תתייחס לאישור קבלת כלי, לרבות מפתחות ורשיונות.

10. הכנת תיק לצורך הגשת כתב אישום

- א. בסמוך לאחר ביצוע התפיסה תכין המחלקה לפיקוח על הבניה או היחידה הארצית לפיקוח על הבניה, לפי העניין, תיק חקירה נפרד לשם שקילת הגשת כתב אישום נגד בעל הכלי התפוס בהתייחס לעבירת הבניה שבוצעה באמצעות הכלי שנתפס.
- ב. בתיק יכללו פרטי התפיסה, דו"ח התפיסה, וכן תמונות הכלי באתר הבניה.
- ג. התיק יועבר להחלטת תובע.

11. הטיפול בכלי התפוס במהלך ההליך הפלילי ולאחר הרשעה

- א. כתב אישום בגין עבירת בניה במקרה בו בוצעה תפיסה של הכלי מבצע העבירה יוגש בתוך 6 חודשים מיום ביצוע התפיסה (וראו ס' 35 לפקודה, הקובע כי "אם תוך ששה חדשים מיום תפיסת החפץ על ידי המשטרה, או מיום שהגיע לידיה, לא הוגש המשפט אשר בו צריך החפץ לשמש ראיה ולא ניתן צו על אותו חפץ לפי סעיף 34, תחזיר המשטרה את החפץ לאדם אשר מידיו נלקח; אך רשאי בית משפט שלום, על פי בקשת שוטר מוסמך או אדם מעוניין, להאריך את התקופה בתנאים שיקבע").

ב. אם לא הוגש כתב אישום בתוך 6 חודשים מיום ביצוע התפיסה, יוחזר הכלי לבעליו, אלא אם האריך בית המשפט את משך תקופת תפיסת הכלי בהתאם להוראות סעיף 35 לפקודה, לבקשת התובע.

ג. אם הורשע בעל הכלי, יתייעץ התובע עם המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין, האם לבקש, במסגרת הטיעון לעונש, את חילוט הכלי, בהתאם לסעיף 39 לפקודה, הקובע כדלקמן:

- "(א) על אף האמור בכל דין, רשאי בית המשפט, בנוסף על כל עונש שיטיל, לצוות על חילוט החפץ שנתפס לפי סעיף 32, או שהגיע לידי המשטרה כאמור בסעיף 33, אם האדם שהורשע במעשה העבירה שנעשה בחפץ או לגביו הוא בעל החפץ; דין צו זה כדין עונש שהוטל על הנאשם.
- (ב) ניתן חפץ כשכר בעד ביצוע עבירה או כאמצעי לביצועה ולא חל עליו אחד התנאים האחרים האמורים בסעיף 32, לא יחולט אלא אם החפץ ניתן מאת בעליו, או מאת המחזיק בו כדין, או על דעתו, כשכר בעד ביצוע העבירה שעליה הורשע הנידון, או כאמצעי לביצועה, או בעד ביצוע עבירה אחרת הקשורה בעבירה שבה הורשע הנידון, או כאמצעי לביצוע העבירה האחרת. ואין נפקא מינה אם ביצע הנידון את העבירה האחרת ואם לאו, ואף אם לא נתכוון לבצעה.
- (ג) צו חילוט לפי סעיף זה יכול שיינתן בין בגזר הדין ובין על פי עתירה מטעם תובע."

ד. ניתנה לבקשת התובע החלטה בדבר חילוט הכלי, תפעל המחלקה לפיקוח על הבניה, או היחידה הארצית לפיקוח על הבניה, לפי העניין, למכירת הכלי ולהעברת דמי המכירה למימון פעולות אכיפה בתחום הבניה הבלתי חוקית (הריסות, הסברה וכו'). בעלים של הכלי שחולט יוכל לרכוש אותו תמורת תשלום שוויו לפי מחירון מקובל, או – בהעדר מחירון – לפי הערכת שמאי. זאת בתוספת ההוצאות שנגרמו לוועדה בגין הובלה, אחסנה, רישוי טיפול, חלקי חילוף, ביטוח וכו' בגין הכלי התפוס.

12. דיווח ליועץ המשפטי לממשלה

התובע יעביר ליועץ המשפטי לממשלה, באמצעות המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה, כל 6 חודשים (ב-1 לחודש יולי וב-1 לחודש ינואר) דיווח בכתב המפרט את התפיסות שבוצעו במרחב התכנון.

נספח א' לנוהל תפיסת כלים המשמשים לביצוע עבירות בניה

פ.א. _____

יחידה וסמל _____

מס' מוצג _____

טלפון: _____

תאריך: _____

הודעה על החזרת רכב

1. להלן פרטי הרכב:

סוג רכב	דגם הרכב	מספר רישוי	שנת ייצור	מספר מנוע	מספר שלדה	צבע

2. פרטים על ההחזרה:

עפ"י החלטת בית המשפט – מס' תיק: _____

פרטי ההחלטה: _____

ערבויות שנקבעו: _____

עפ"י אישור תובע, לפני פנייה לבית המשפט –

שם התובע המאשר: _____

ערבויות שנקבעו: _____

אישור על הפקדת ערבויות: _____

3. חוקר/תובע מטפל:

שם משפחה	שם פרטי	מספר אישי	דרגה	תפקיד	יחידה	פרטי התקשרות

יש להגיע עם האישורים שלהלן:

_____ (1)

_____ (2)

_____ (3)

_____ (4)

אישור מקבל הרכב:

אני הח"מ, _____, מאשר קבלת הרכב הנ"ל,

(שם פרטי) (שם משפחה) (מספר זהות)

לרבות מפתחות ורשיונות.

הריני מצהיר כי בדקתי את הרכב ואין לי תביעות כלשהן על נזקים או חסרים שנגרמו לרכב הנ"ל.

_____ חתימה

_____ תאריך

חתימת מנהל המחלקה לפיקוח על הבניה:

_____ חתימה

_____ תאריך