

נספח

להלן טבלה שמפרטת את כל סעיפי חוק קמיניץ (תיקון 109 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965), וכן את עמדת הקואליציה למאבק בחוק קמיניץ לגבי חלק מהסעיפים¹:

הערות הקואליציה למאבק בחוק קמיניץ על התיקון המוצע	עיקרי התיקון המוצע במסגרת חוק קמיניץ	מספר הסעיף המוצע לתיקון בחוק התכנון והבניה – התשכ"ה, 1965	מספר הסעיף בהצעת חוק קמיניץ
<p>סעיף שמכשיר את הקרקע ליצירת המנגנון הריכוזי בו כמעט כל סמכויות האכיפה על שלביה עלולות לעבור לידי גופים ארציים.</p> <p>המנגנון כגון זה, הוא מנגנון שתוצאותיו ידועות מראש: ראשית, הוא יפגע בשיקול הדעת של גופי תכנון מקומיים לגבי הריסה של מבנים ללא היתר ובפעילותם לאכיפת חוקי התכנון בדרכים שונות; שנית, הוא ישלול אפשרות לנקיטה בדרכים אחרות לגיטימיות למאבק בבניה ללא היתר בחברה הערבית, כגון הכנת תכניות מתאר ותוכניות מפורטות ליישובים הערביים, הרחבת שטחי שיפוט, והכשרת כמה שיותר מבנים שנבנו ללא היתר.</p>	<p>מוצעת הוספת ההגדרות הבאות לסעיף ההגדרות הקיים: "יחידה הארצית לאכיפה" (במשרד האוצר) "המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין" (בפרקליטת המדינה)</p>	1	1
	<p>ביטול ס' 48 בחוק המקורי (הטלת עונש מאסר של שנה על חבר או עובד מוסד תכנון שנתר היתר בניה שלא כדין) והטמעת הוראות דומות בפרק י' החדש (ס' 230)</p>	48	2
	<p>החלפת ההנחיות הקיימות להוצאת צו שיפוטי בהסדר החדש המוצע כתיקון לפרק י' בחוק המקורי.</p>	151 (ב)(1)(ד)	3
	<p>החלפת הסעיפים בפרק כמפורט להלן:</p>	פרק י': סמכויות אכיפה, עבירות ועונשין	4
	<p>בסעיף ההגדרות, הוספה ושינוי של ההגדרות הבאות: "בנייה אסורה" - בוטלה ההבחנה בין בניה בלא היתר לבניה בסטייה מהיתר. "מהנדס הוועדה" – הוסף מהנדס רשות מקומית המוסמכת לאכיפה; "מפקח"; "צו מינלי";</p>	203	

¹ פירוט של הערות הקואליציה על הצעת החוק וכן עמדתה העקרונית מההצעה מופיעים בנייר העמדה המפורט המצורף לטבלה.

	<p>"רשות אוכפת" – הגדרה הכוללת את רשות הטבע והגנים; "רשות הטבע והגנים"; "רשות מקומית המוסמכת לאכיפה"; "שימוש" – כל שימוש בבניה אסורה; "תובע";</p>		
<p>תיקון חמור מאוד: סמכויות דרקוניות לגופים מנהליים וצמצום הסמכויות השיפוטיות בעבירות בניה (בעצם, עד היום, וכדי שצו מנהלי להפסקת בניה יהפוך לחלוט היה צריך לאשר אותו ע"י בימ"ש, אחרת הוא בטל תוך 30 יום. הוראה זו בוטלה).</p> <p>בנוסף, חמורה ההשוואה בסמכויות בין הגופים המקומיים לארציים (ר' התייחסותנו לנושא בנייר העמדה המצ"ב)</p>	<p>הסמכות של בית המשפט לדון בעבירות תכנון ובניה הוחלפה בסמכות אכיפה מנהלית בלא צורך בפניה לערכאות: קביעת סמכות להוצאת צו מנהלי להפסקת בניה בלא צורך בפניה לערכאות שיפוטיות + סמכות מרחיקת לכת לבצע הריסות בניה ללא היתר במידה והבניה נמשכה לאחר מסירת הצו המנהלי</p>	204-205	
<p>המשך של התיקון של הסעיפים 204-205 – החלפת סמכות ביהמ"ש בהוצאת צווי הריסה בסמכות מנהלית של ועדות תכנון ואכיפה.</p> <p><u>הערה חשובה</u>: יש הטוענים כי ההליך המנהלי עדיף למבצעי עבירות בניה על ההליך הפלילי בשל "הכתם" שמשאר ההליך הפלילי וההרשעה בפלילים על במורשעים. אף טענה זו אינה עומדת במסגרת חוק קמיניץ - סעיף 208 אינו פוטר מאחריות פלילית בונים ללא היתר. כלומר, לפי התיקון המוצע, הליך מנהלי להריסה לא יחליף הליך פלילי נגד בונים ללא היתר.</p>	<p>הסמכת מתכנן מוסד התכנון ומנהל היחידה הארצית לאכיפת התכנון להוציא צווי הריסה מנהליים + הגדרת התנאים להוצאת הצו. יחד עם זאת, הודגש כי הוצאת צו הריסה מנהלי והריסה בפועל אינם פוטרים מאחריות פלילית לפי חוק התכנון והבניה.</p>	206-208	
<p>עוד כרסום בסמכות בית המשפט להתערב בהחלטה המנהלית להוצאת צו הריסה: מצד אחד, ניתנה סמכות "לערער" על הוצאת הצו לבית משפט, אבל מצד שני, הוגבל שיקול דעתו של בית המשפט לביטול צו בעילות הקבועות בחוק (אין סמכות למשל לבטל צו על בסיס נסיבות אישיות של "מבצע העבירה" או עילות כלליות של הגנה מן הצדק וכו').</p> <p><u>בנוסף</u> – האצלת סמכויות הוצאת צווי לרשות הטבע והגנים בשטחים שבאחריותה בעייתית ביותר: אין להרחיב את מעגל המחזיקים בסמכויות אכיפה לגופים לא תכנוניים, המופקדים על אינטרסים ציבוריים צרים, ואשר עלולים שלא ליתן משקל לשיקולים תכנוניים רלוונטיים.</p>	<p>הסדרים ביחס לביטול, עיכוב או דחיית ביצוע צו מנהלי, וכן להמצאת צוויים:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. מחד, ניתנה אפשרות להגשת בקשה לביטול או לדחיית ביצוע צו מנהלי לבית המשפט שיכול להוציא צו עיכוב זמני לביצוע צו ההריסה. אולם, מצד שני, הוגבל שיקול דעתו של בית המשפט לביטול הצו בעילות הקבועות בחוק. 2. הוגדרה חובת התייעצות כתנאי למתן צו מנהלי (עם יועמ"ש הרשות מטעמה הוצא הצו וועדת התכנון המקומית) 3. ניתנו אותן סמכויות אכיפה של היחידה 	209-217	

	הארצית לרשות לשמירת הטבע והגנים (בתחום הגנים הלאומיים ושמורות הטבע)		
בחוק התכנון המקורי היה הסדר דומה בסעיפים 239-249 (לחוק המקורי)	צווים שיפוטיים : קביעת סמכות בית משפט להוצאת צו מניעת פעולות הכנה לבנייה אסורה או לשימוש אסור במקרקעין או צו הפסקת בנייה אסורה או צו סגירת בניין. כמוכן, הסמכת היחדה הארצית לאכיפה, הוועדה המקומית או הרשות המקומית המוסמכת לאכיפה להרוס את הבנייה המנוגדת לצו מניעת הפעולה.	218-221	
הרחבת מעגל "האחראים" לעבירות בניה, כולל צדדים שסביר להניח שאין להם כל נגיעה למעשה ואין ביכולתם להשפיע על למנוע אותו כגון "כל אחד מהשותפים בקרקע". מוצע לצמצם חזרה את רשימת האחראים לעבירות בניה לרשימה בחוק הקיים. בנוסף, הוחמר העונש של מבצעי בניה אסורה ומשתמשים בה (משנתיים ל 3 שנים + העלאה בסכום הקנס) בעצם, בחוק התכנון המקורי היה הסדר דומה בסעיפים 204-208 שהוחמר. לעניין זה (החמרה בענישה והרחבת מעגל האחראים לעבירה), ר' הפרק העוסק בנושא בנייר העמדה המצ"ב.	עונשין: מוצע להחמיר את העונש על עבירות הבניה האסורה והשימוש האסור כך שהעונש בגין בניה ושימוש ללא היתר יהיה שלוש שנות מאסר במקום שנתיים. כמוכן, יש החמרה בקנס המקסימלי שבית המשפט רשאי להטיל בגין עבירות אלה ולהעמידו, כהוראה מיוחדת, על הקנס הקבוע בסעיף 61 (א)(4) לחוק העונשין ועל לקנס יומי כאמור בסעיף 61 (ג) לחוק העונשין. הסעיף גם מרחיב את מעגל האחריות בגין עבירות בניה. זאת, להבדיל מההגדרה הקודמת בס' 208 לחוק המקורי שהיא יותר מצומצמת. הוגדר גם "משתמש שימוש אסור".	222	
	קנס בגובה אגרה ותשלום חובה (הסדר דומה להסדר הקבוע בס' 218-219 לחוק הקיים) – הצעה לתת בידי בית המשפט סמכות להטיל קנס נוסף, בגובה התשלומים שהיה על הנאשם לשלם על פי חוק אילו היה ניתן לו היתר בניה או שימוש בנכס.	223	
החמרת ענישה בגין עבירות תכנון – ר' ביקורת הקואליציה לעניין החמרת הענישה בנייר העמדה המצ"ב.	<ul style="list-style-type: none"> • איחוד העבירות של "אי קיום צו" (לגבי כל סוגי הצווים) • החמרת הענישה בגין אי 	224-225	

	<p>קיום צו מעונש מאסר של שנה אחת לעונש מאסר של שנתיים</p> <ul style="list-style-type: none"> • הגדרת עבירת "הפרעה במילוי תפקיד" והגדרת עונש בגינה – מאסר שנה. 		
	<p>אחריות תאגידיים לעבירות תכנון:</p> <ul style="list-style-type: none"> • החמרת גובה הקנס המוטל על תאגידיים שמבצעים עבירות תכנון (פה 4 מהקנס הקבוע לעבירה) • הרחבת אחריות הפיקוח על עבירות בניה של נושא משרד בתאגיד 	226-227	
	<p>עבירות מיוחדות לבעלי תפקידים בהליך התכנון והרישוי (חבר מוסד תכנון, יועץ משפטי, יועץ אחר, שמאי, וכו').</p>	228-231	
	<p>הוראה פרוצדוראלית לעניין תשלום קנסות.</p>	232	
<p>עוד צמצום בשיקול הדעת של בית המשפט ויכולתו "להקל" את עונשם של אנשים שביצעו לכאורה עבירות בניה. עמדת הקואליציה, כפי שפורטה באריכות בנייר העמדה רואה חשיבות רבה במעורבות בית המשפט בהליכי תכנון לצורך הפעלת ביקורת שיפוטית על גופי התכנון והתחשבות בנסיבות תכנוניות כלליות שהביאו או תרמו לביצוע בניה ללא היתר.</p>	<p>אמצעי אכיפה נוספים: הוראות הנוגעות לסמכות של ביהמ"ש בבואו לגזור עונש על אדם שעבר עבירת בניה בהתאם לחוק החדש. ההוראות דומות להוראות שקבועות היום בחוק התכנון והבניה (ס' 205-207א) עם שינוי מהותי אחד: מוצע לצמצם את שיקול הדעת של בית המשפט לדחות מועד ביצוע צו הריסה. לפי החוק החדש, שיקולו של בית המשפט לדחות צווים יוגבל לטעמים מיוחדים שירשמו ורק אם הבניה עומדת בתנאי הבטיחות. (המועד לביצוע הצווים הוא 30 יום מיום שניתנו)</p>	233-235	
<p>עוד צמצום במעורבותו של ביהמ"ש בהליכי הריסה וזירוז הריסה בפועל ע"י גופים מנהליים (ר' ביקורת לעיל על מהלכים דומים).</p>	<p>העברת נטל ביצוע צו הריסה מבעל המבנים לרשות המנהלית הרלוונטית, לאחר ש"הנאשם" לא ביצע את הצו במועדו. מוצע שהעברה זו תיעשה ללא הוראה מיוחדת מביהמ"ש (כלומר, באופן אוטומטי לאחר חלוף הזמן שנקצב ע"י ביהמ"ש לביצוע הזמן, ובהתראה של 30 יום)</p>	236	
<p>לפי ההסדר הקיים בחוק היום, סכום ההוצאות שמוטל על מי שהורשעו</p>	<p>הסמכת השר לקבוע בצו את סכום ההוצאות לביצוע צווי</p>	237	

<p>בעבירות בניה נקבע ע"י ביהמ"ש. ההוראה בס' 237 מציעה להעביר את ההחלטה הזו גם לידי סמכות מנהלית (השר) ולקבוע סכומים ידועים מראש ואחידים.</p>	<p>הריסה שיוטלו על "המורשע" במידה וההריסה בוצעה ע"י המדינה.</p>		
	<p>סמכויות מוסדות התכנון בבואם לבצע צו הריסה מנהלי (מבוסס על ס' 201 לחוק הקיים). בנוסף, ס' 239 מחיל את כל ההוראות לעניין ביצוע צווי הריסה על כל סוגי הצווים האחרים לפי החוק.</p>	238-239	
	<p>(סימן ו' – רישום בפנקסי המקרקעין). (הוראות המבוססות על ס' 221 לחוק הקיים). רישום צווי הריסה + הערה בדבר הגשת כתב אישום בפנקסי המקרקעין</p>	240-243	
	<p>(סימן ז' – חיוב באגרות ותשלומי חובה) מבוסס על הוראות ס' 218 לחוק הקיים. חיוב אדם שהורשע בעבירה לשלם אגרה או תשלום חובה אחר שהיה חייב בתשלומם אילו היה מקבל היתר בניה.</p>	244	
<p>ההרחבה של הסמכות למתן צו הריסה למקרים שבהם אין עניין ציבורי בהגשת כתב אישום יכולה להיות מאוד מסוכנת לציבור הערבי – ההגדרה היא מאוד רחבה ותאפשר הריסה של מבנים שנבנו למשל באזורים שבהם לא ניתן להוציא היתרי בניה. במקרים כאלה המדינה יכולה לטעון כי אין מקום להגשת כתב אישום אבל עדיין יש מקום להרוס.</p>	<p>(סימן ח' – הריסה ללא הרשעה) מבוסס על ס' 212 לחוק הקיים. סמכות של ביהמ"ש לתת צו הריסה ללא הרשעה בנסיבות מיוחדות (לא מוצאים את מבצע העבירה; לא ניתן למסור למצבע העבירה הזמנה לדין; לא ניתן להוכיח מי ביצע את העבירה; מבצע העבירה מת או שאינו בר עונשין; התובע החליט אין עניין לציבור בהמשך חקירה או עמדה לדין) וכאשר יש במתן הצו עניין ציבורי.</p>	245-246	
<p>השאלה הקריטית פה היא האם באמת יהיה שיקול דעת לרשויות המקומיות בעתיד הקרוב לבחור שלא לקחת על עצמן סמכויות אכיפה כאמור? האם לא יתחילו להתנות ביצוע בפועל של הריסה בהעברת תקציבים למשל? כמו שעשו עם העברת תקציבים במסגרת תכנית 922 (ר' פירוט בנייר העמדה). <u>בנוסף</u>, עצם רעיון הטלה אחריות אכיפת דיני התכנון על רשות מקומית ללא האצלת סמכויות בעניין התכנון והרישוי הינו לעג לרש. כתחליף, מוצע לבחוק את יישום הצעת</p>	<p>(סימן ט' – רשות מקומית המוסמכת לאכיפה) הסעיפים קריטיים ביותר! הוראה חדשה לפיה רשות מקומית שתבקש לקבל על עצמה את סמכויות האכיפה בתחומה תוסמך לכך ע"י שר האוצר לאחר המלצת צוות מקצועי ובכפוף למתן זכות שימוע לוועדה המרחבית שהרשות נמצאת בתחומה.</p>	247-251	

<p>ועד ראשי הרשויות הערביות בדבר אמנה משולשת בין מוסדות התכנון, הרשויות המקומיות והתושבים תוך הקפאת הליכי ההריסה נגד בתים ללא היתר והגברת קצת אישור תכניות מתאר מסדירות. בתמורה יתחייבו הרשויות לנטילת אחריות פיקוח ואכיפה צופים פני עתיד בתחומן.</p>			
	<p>(סימן י- סדרי דין) הוראות כלליות בנוגע לסדרי הדין (מי מוסמך לנהל את ההליכים ומועדים לניהול הליכים)</p>	252-253	
<p>סעיף בעייתי מאוד! נטילת סמכויות ועדות מקומיות לידי היחידה הארצית באמצעות הוראה כללית מדי שנותנת סמכויות רחבות מאוד למנהל היחידה הארצית להפעיל את הסמכויות כאמור ולקבוע הנחיות והוראות לפעולת מפקחים. בעצם, שילוב ההוראה הזו עם ההוראה שמאפשרת לרשויות מקומיות להחליף ועדות מרחביות בפעילות האכיפה (סעיפים 247-251 לעיל), מובילה למסקנה החד משמעית כי אם יעבור החוק תדירות ההריסה ביישובים הערביים (במיוחד בערים הגדולות) תעלה באופן דרמטי. בנוסף לנטילת הסמכויות המוצעת, מוצע לבנות מנגנון פיקוח ובקרה על הועדות המקומיות שיחייב אותם לבצע סקר עבירות תכנון במרחבן + לעדכן את הועדה הארצית על פעילותם לאכיפת חוקי הבניה מדי 6 חודשים. גם מנגנון זה, שמטרתו השוטפת תהיה מעקב ובקרה של הגופים ארציים על המקומיים וקביעת "יעדים" להריסה, הוא מנגנון בעייתי שפוגע מאוד בשיקול הדעת של גופי התכנון המקומיים והאזוריים לגבי ביצוע הריסה ומציאת חלופות אחרות להסדרה תכנונית של שטחים ומבנים שמתחשבת במחדלים התכנוניים של המדינה ושל גופי התכנון המקומיים עצמם.</p>	<p>החלפת ס' 257 א והוספת סעיפים 257-1257: סעיפים 257 א-257 ג: 4. הסמכת שר האוצר למנות מפקחים ומנהל היחידה הארצית לאכיפת חוקי התכנון לקבוע את ההנחיות וההוראות שלפיהן מפקחים יפעילו את סמכותם לפי החוק. 5. קביעת סמכויות וחובות מפקחים. סעיפים 257 ד-257 ו: 6. קביעת חובת עדכון שוטף (מדי רבעון או 6 חודשים בהתאם לסיווג הגוף המקומי) של הועדה המקומית, רשות מקומית או ועדה מקומית עצמאית למנהל היחידה הארצית על עבירות בניה בהתאם לחוק ופעילות האכיפה שננקטה על ידי הרשות המקומית בעניין. 7. חיוב המקומיות לבצע סקר עבירות בניה במרחבן תוך 18 חודשים מיום כניסתו לתוקף של החוק החדש. 8. הסמכת מנהל היחידה הארצית ומנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין להחליט על נטילת סמכויות ועדה מקומית שלא ממלאת את התפקידים המוטלים עליה בכל שטח מרחב התכנון או חלקי ולזמן שנקבע על ידם ותנאים שנקבו על ידם (כולל סמכות</p>	257 א	5

	<p>עריכת סקר עבירות בניה כאמור לעיל).</p> <p>9. חיוב הועדה המקומית שלא להשתמש בסמכויותיה שניטלו ממנה ללא קבלת אישורים כמפורט בסעיף + חובה לשיתוף פעולה מלא עם היחידה הארצית (מסירת מידע ומסמכים ; מתן גישה למאגרי מידע וכו').</p>		
6	<p>ייצוג הוועדה המקומית בהליכים משפטיים יהיה ע"י תובע כהגדרתו בסעיף 203 ולא ע"י מי שהיועץ המשפטי הסמיכו לכך</p>	סעיף 258	
7	<p>במקום "בפרט לסעיף 239" יבוא "פרט לסעיף 220"- לא מדובר בשינוי מהותי</p>	סעיף 259	
8	<p>הוראה שמזרזת פינוי של מקרקעי ציבור (עקיפה של הליך הוצאה לפועל)</p>	<p>תיקון בחוק סדרי הדין האזרחי (המדינה כבעל דין), התשי"ח- 1958.</p>	<p>הוספת סי' 6א : קובע כי פסק דין שניתן לפינוי מקרקעי ציבור ניתן יהיה לבצעו בדרך בה מבוצע צו לפינוי קרקע כקבוע בחוק מקרקעי ציבור ולא בהוצאה לפועל.</p>
9	<p>הוספת סי' 7(א) וסי' 64(א3) : קביעה כי מועד לביצוע פס"ד לפינוי וסילוק יד מ"מקרקעי ישראל" יבוצע בתוך 14 יום מהתקופה שנקבעה באזהרה שנמסרה לחייב, ושיהיה ניתן להאריך תקופה זו בתקופות נוספות שלא יעלו על 30 יום כל אחת.</p>	<p>תיקון חוק ההוצאה לפועל, השתכ"ז - 1967</p>	
10	<p>בתוספת השנייה של החוק בפרט (19) + (20) במקום "לפי סעיף 204 לחוק התכנון והבניה" יבוא "לפי סעיף 222 לחוק התכנון והבניה" - החלת עונש יותר מחמיר</p>	<p>תיקון חוק סדר הדין הפלילי</p>	
11	<p>10. סעיף 1א הוספת הגדרה ל"חוק התכנון והבניה" 11. הוספת סעיף 5(ב1) שלפיו מפקחים שיוסמכו לעניין עבירות מנהליות שלפי חוק התכנון והבניה יהיו תובעים מפרקליטות המדינה לפי סעיף 12 לחוק סדר הדין הפלילי או תובעים מטעם ועדה מקומית עצמאית או ועדה מקומית</p>	<p>תיקון חוק העבירות המנהליות</p>	

	<p>עצמאית מיוחדת לפי סעיף 258 לחוק התכנון והבנייה.</p> <p>12. החלפת נוסח סעיף 22 וההסדר החדש יקבע כי קנס מנהלי שהוטל ע"י מפקח שהוא עובד ועדה מקומית ישולם לקופת אותה ועדה מקומית, תוך שההסדר הקיים ייוותר גם הוא, וכך כ לרשות תקבל לקופתה את הקנסות שנגבו מטעמה.</p> <p>13. להוסיף את חוק התכנון והבנייה לתוספת הראשונה לחוק העבירות המנהליות, כדי שיהיה ניתן לקבוע כי עבירה על הוראה מהוראות חוק התכנון והבנייה תהיה עבירה מנהלית</p>		
12	<p>בתוספת הראשונה, בפרט (ג18), במקום "עבירה של ביצוע עבודה או שימוש במקרקעין בלא היתר או בסטייה מהיתר יבוא "עבירה לפי סעיף 222."</p>	<p>תיקון חוק איסור הלבנת הון</p>	
13	<p>הסעיפים בפרק י' המוצע המתייחסים ל צווים, יחולו על צווים שהוצאו מיום תחילת התיקון המוצע ואילך, ואילו על צווים שהוצאו לפני תחילת התיקון המוצע ימשיכו לחול הוראות החוק כנוסחם ערב תחילת התיקון המוצע.</p>	<p>שינוי תחולה</p>	
14	<p>הוראות מעבר - מוצע לקבוע הוראת מעבר לעניין סעיף 237 המוצע, שלפיהן עד לקביעה של שר האוצר את סכום הוצאות ביצוע צו לפי הסעיף האמור, רשאית הרשות האוכפת לגבות מהמורשע את הוצאות שהוציאה בפועל לביצוע הצו בדרך שבה גובים חוב אזרחי.</p>		