

עבירות בנייה - בין חוק העונשין לחוק התכנון והבנייה

מאת

ד"ר בועז ברזילי, שמאי מקרקעין*

מבוא

הקושי של ועדות התכנון לבקר ולאכוף את עבירות הבנייה מוליד תופעה לא רצויה: רשויות התכנון נוקטות לעיתים פעולות הכשרה של עבירות בנייה שבוצעו בניגוד לחוק, באמצעות הליך המכונה בפיחן "לגליזציה", שהוא למעשה תיקון התכנון או ההיתרים בדיעבד לצורך "הכשרת השרץ". מקרים אלו משמשים כלי גם במקרים בהם הוקם מבנה בניגוד לתב"ע שחלה במקום, או בסטייה מהותית ממנה. במקרים אלו, הכשרת המבנה בדיעבד נעשית באמצעות שינוי התב"ע או אישור הקלות, לעתים מפליגות. כאשר הוועדה המקומית עומדת בחזית הבקשה, לא אחת גם מוסד התכנון המחוזי נותן את ידו לפעולות אלו.¹

היקף הפעולות של "לגליזציה" (הכשרה בדיעבד) התרחב עד כדי כך, שנוצר מסר לעברייני הבנייה, אשר מניח מלכתחילה, כי אם יבצע עבודות בנייה - בין ללא היתר, בין בסטייה ממנו, יוכשרו עבודות אלה לאחר מכן והבניין שהוקם בחטא יקבל לגיטימציה בדיעבד של התכנון ושל החוק.² תופעה זו, לצד הזנחת הטיפול בעבירות בנייה מצד הרשויות, הנובעת לעתים מקושי ממשי שיפורט להלן, מעודדת עבריינות בנייה. ציניקנים טוענים, שחוק התכנון והבנייה, התשכ"ט-1965 (להלן: "חוק התכנון והבנייה") הופך לאיטו לחוק הבנייה והתכנון.

סעיף 219 לחוק התכנון והבנייה מאפשר להגיש תביעה אזרחית לתשלום קנס כספי כנגד עברייני הבנייה שהורשע בדין. הגובה המירבי של הקנס הוא כפל שווי הבנייה שבחריגה או בסטייה. סעיף 63 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן: "חוק העונשין") אף הוא קובע קנס כספי, שגובהו המירבי הוא פי ארבע מטובת ההנאה שהשיג העברייני. בין שני המסלולים קיימים הבדלים משפטיים, תכנוניים ושמאיים. לכל מסלול יתרונותיו וחסרונותיו, הן לרשות והן לעברייני הבנייה. במשך שנים רבות הזניחו הוועדות את האפשרות להשתמש

*. המחבר הינו שמאי מקרקעין בעל משרד פעיל, גיאוגרף המתמחה בתכנון עירוני באוניברסיטת תל-אביב ומרצה בתחומי התכנון והבנייה באוניברסיטאות תל-אביב, חיפה וירושלים. עד שנת 2007 כיהן כחבר ועדת ערר מס שבח שליד בית המשפט המחוזי בחיפה.

1. על תופעה זו בהרחבה ראו: בועז ברזילי, **תכנון ובינוי עירוני הלכות ויישומים**, הוצאת "בחור" (מהדורה שמינית, 2011).

2. על תופעה זו ראו גם: ע"א 4079/05, ע"א 4426/05, הוועדה המקומית לתכנון ובנייה "השומרון" נ' מעונה, **חברה לבנייה בע"מ**, מקרקעין י/4 444 (2010).

בקנסות ככלי לאכיפת חוקי הבנייה.³ בתקופה האחרונה החלו חלק מהוועדות להרחיב את השימוש בכלי זה, אולם עד כה, עקב השימוש הדל בכלי אכיפה זה, טרם נצבר ניסיון מעשי רחב. כתוצאה מכך, אנו עדים לחוסר אחידות בין הוועדות בבחירת כלי האכיפה, זה שבחוק התכנון והבנייה או זה שבחוק העונשין;⁴ לעתים מתגלה חוסר אחידות באותה ועדה עצמה, אשר פעם בוחרת להשתמש בחוק זה ופעם בחוק אחר מבלי סיבה נראית לעין.

מטרת המאמר הינה, לפתח דיון בנסיבות בהן ראוי להשתמש בחוק התכנון והבנייה לעומת הנסיבות בהן ראוי להשתמש בחוק העונשין בהטלת קנסות על עבירות בתחום התכנון והבנייה. משכך, יצומצם המאמר להיבט הקנסות עצמם מתוך כלל ההיבטים של אכיפת עבירות הבנייה.⁵

מבנה הטיעון יהיה סקירה קצרה של הסיבות המרכזיות לעבירות הבנייה. למרות תחושת הציבור ביחס לחלקה של הרשות המקומית בתופעת אי-אכיפת חוקי הבנייה, קיים צד פחות גלוי לעין והוא אחריותו של השלטון המרכזי לתופעה. הבנת הסיבות תסייע לנתח את מטרות הענישה במסגרת הדיון על הקנסות שבחוקים השונים.

סקירה קצרה נוספת תעסוק בחשיבות האכיפה של חוקי התכנון, על רקע תחושות של לגיטימציה חלקית לעבירות בנייה, שניכר כי קיימות היום בציבור, אשר בחלקו הגדול אינו מודע לנוזק שבאי-אכיפת חוקי הבנייה. גם כאן צומצם הדיון לחלק המוליד לדיון בעניין קנסות העונשין. לאחר הדיון בעניין הרקע והסיבות המרכזיות לעבירות הבנייה, אפרט בקצרה את מנגנוני הקנסות בשני החוקים הנדונים, את ההבדלים ביניהם והנסיבות בהן ראוי, להערכתנו, להשתמש בכל מנגנון.

השלטון המרכזי - 'זעקת הקוזאק הנגזל'

בקרב הציבור מקובל להאשים את אוזלת ידן של מחלקות האכיפה של הרשות בתופעת התרחבות עבירות הבנייה. אולם אי-האכיפה היא בעיקר פועל יוצא של מבנה החוק ולא הגורם המרכזי לתופעת עבריינות הבנייה.

סיבה מרכזית אחת קשורה במבנה מוסדות התכנון. חוק התכנון והבנייה לא יוצר הפרדה בין הרשות המחוקקת לזו המבצעת.⁶ הענקת האפשרות לנבחר ציבור להתמנות לוועדות התכנון (אפשרות המנוצלת באופן נרחב על-ידי נבחרי הציבור) גורמת לכך, שנבחרי הציבור הופכים להיות מובילי התכנון העירוני ובעלי המשקל המרכזי בהליך התכנוני וסדר היום התכנוני נתפס כפוליטי יותר ממקצועי, האפשרות לקבל לגיטימציה לחריגה נתפסת

3. על הסיבות לתופעה זו ראו: בועז ברזילי, **תכנון ובינוי עירוני הלכות ויישומים**, פרק "עבירות ועונשין", שם.

4. המסלולים חלופיים. ראו להלן.

5. להרחבה בנושא זה ראו: בועז ברזילי, **תכנון ובינוי עירוני הלכות ויישומים**. פרק "עבירות ועונשין". שם.

6. על תופעה זו ראו בהרחבה: בועז ברזילי, החקיקה בתכנון ובנייה - לאן? **מקרקעין** ט' 4/ עמ' 41 (יולי 2010).

כקשורה לקרבה לשלטון, להפעלת עסקנים ומקדמי תכניות. במצב זה, נדחק לפינה הערך עצמו של שימור הרעיון של החוק המרכזי ומועדף הערך של "הליכה בין הטיפות".

המחוקק בשלטון המרכזי בוחר שלא להפריד בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת בשלטון המקומי (למשל, על-ידי קביעה שנבחר ציבור לא יוכל להתמנות לוועדת התכנון), וזאת בשל חוסר עניין של השלטון להתפרק ממקור הכוח והכלכלה העצום שבתכנון העירוני. בבחירתו זו, למחוקק חלק לא מבוטל בתופעת עבירות הבנייה. אי-ההפרדה בין הרשויות מוביל לעיתים לתופעה שבה ראש הרשות הנבחרת מכיוון נמנע מאכיפת חוקי התכנון והבנייה מכיוון שאינו מעוניין להסתכסך עם קהל בוחריו.

אחת הסיבות המושמעות ביותר לתופעת עבריינות הבנייה בתקופה האחרונה היא הביורוקרטיה המאפיינת את משרדי הרישוי בשלטון המקומי ומשך הזמן הכרוך בהוצאת היתר. קיימת נטייה להפריז בסיבה זו. היא מאשימה את מי שאנחנו אוהבים להאשים - השלטון. היא זורקת מאיתנו, האזרחים, את האחריות לעבירות הבנייה ומנקה אותנו מאשמה, לפחות מאשמה מוסרית לפעולה עבריינית. לפיכך היא קליטה, מצלצלת טוב באוזנו של מי שאינו מתמצא בהליכי התכנון ויכולה לשמש היטב את נבחרו הציבור.

חוק התכנון והבנייה נטוע הוראות "גמישות" המאפשרות סטייה מהוראות החוק עצמו. התפקיד המקורי של הוראות אלה היה להתמודד עם מקרים יוצאי דופן, בהם החוק לא העניק פתרון למציאות קיימת בשטח עוד טרם החלתו, או פתרון ביניים, זמני, לצורך מידי ומשתנה (להלן "הקלה" או "שימוש חורגי"), אולם במשך השנים, הפכה החריגה שבחסות החוק לכלי תכנוני מרכזי.⁷

תכניות בניין עיר מאושרות תוך חשיפה וביקורת ציבורית. אישור של הקלה, לעומת זאת, לא משתף את הציבור כפי שנעשה בהליך התכנון הנורמטיבי, הרגיל. לא פעם נמצא, כי קיימת רציפות או סמיכות רעיונית בין תכנית בניין עיר להקלה הנשענת על התכנית שאושרה לא מכבר, כאשר הרעיון הגלום בבקשת ההקלה כבר היה ידוע מראש לעורכי התכנית אולם אלו העדיפו להותירה כשלב תכנוני שני, רק בשביל להימנע מביקורת ציבורית. לעתים נוצר הרושם, כי תכנית בניין עיר אינה סוף פסוק, אלא היא רק המסגרת הכללית של התכנון, שיושלם מאוחר יותר במסגרת של הקלה ופריצת המסגרת הנורמטיבית אותה מתיר החוק עצמו.

המציאות מלמדת, שיוזמים עושים כל שביכולתם להשתמש בכלי זה וכך מנוצלת האפשרות לחרוג מהוראותיו הנורמטיביות של החוק גם כשאינו להליך זה כל הצדקה עניינית. הממסד התכנוני בישראל משתף פעולה עם הגמישות הנקודתית ואף משתמש בה לצרכיו.⁸ בישראל מהווה התכנון העוקף כלי תכנון מרכזי. בכך, קיים סחף במדיניות התכנון המוצהרת

7. ראו בהרחבה: בועז ברזילי, שימוש חורג "כשהחריג הופך לנורמה והנורמה לחריג", מקרקעין 4/י עמ' 100 (יולי 2008).

8. ראו: Barzilay B., *External Effects of Planning Proceed*, (A thesis for Doctor Degree) Tel-Aviv university (2006).

ותחושה של היעדר חוק מרחבי. התכנון הכוללני וארוך הטווח אינו מתפקד כגורם מנחה ויוזם אלא נתפס דווקא כמכשול שיש להסירו.

מבנה החוק מעודד חריגות מנורמות התכנון אשר הגבול בינו לבין עבריינות בנייה קצר ולא תמיד מובחן. מבנה מוסדות התכנון לא תורם לצמצום המוטיבציה של נבחרי השלטון לשתף פעולה עם תופעת עבריינות הבנייה. לכל זאת מתלות הצהרות נבחרי הציבור, אשר מנקות את עברייני הבנייה מאשמה מוסרית ויוצרות בקרב הציבור תחושת סלחנות כללית לעבירות הבנייה.

הנזק שבעבירות הבנייה

יישומו של חוק התכנון והבנייה, הלכה למעשה, דורש התייחסות לשיח המתקיים בשאלת הפער שבין המרחב הפרטי לציבורי, פער שהולך ומצטמצם לנוכח חדירתן של טכנולוגיות של תקשורת וירטואלית המטשטשת את הגבולות שבין המרחבים, מכניסות את החוץ לפנים ומעבירות את הפנים לחוץ. חדירת המרחב הציבורי למרחב הפרטי וההיפך, נמצאת במקד מחקרים גיאוגרפיים בתחום התכנון העירוני, המנסים לבחון את השפעתם של אלו על התכנון הראוי. ענייני התכנון והבנייה נוגעים לכולם, ובאופן יומיומי. קשר רציף זה שבין האזרח לחוקי התכנון בא לידי ביטוי בתכנון המבנה בו הוא מבלה את ימיו, באיכויות החיים, באיכויות המרחב הציבורי וכד'. עניין רחב זה גורם לכך שהדיון בנושאי התכנון פורץ הרבה אל מעבר לגדרות האקדמיה.

דעות שונות מובילות למסקנות שונות. אולם כאשר מוקדי הכוח וקבלת ההחלטות הם מרוחקים ואינם נגישים, כאשר השלטון לא נתפס כמי שמייצג את האינטרס של הכלל ולעתים מעדיף אינטרסים פוליטיים על אלו המקצועיים, כאשר מוענקת לגיטימציה חלקית לתופעת עבריינות הבנייה - קורה שלעתים הציבור לא מחכה לגושפנקה החוקית טרם יישום תפיסתיו הלכה למעשה.

על-מנת לא להישאר בתחום התיאורטי, הנה להמחשה דוגמה אחת לדיון: כאשר על מגרש מסויים הוקם מבנה ובין קיר המבנה לגבול המגרש (לדרך הציבורית) קיים מרווח של 8 מטרים המשמש חצר של דיירי המבנה, האם קירותיו החיצוניים של המבנה שייכים לציבור או לבעלי המגרש? אלו שלדעתם קיר זה שייך במלואו לבעלי הזכויות במגרש, יתקשו להתמודד עם חקיקה המחייבת אותם לצבוע את הקיר או לחפות אותו בחומר זה או אחר (למשל, חיוב חיפוי של הקיר באבן ירושלמית) ויבקשו לעצמם הותרת שיקול דעת. אם בכל זאת תחייב הרשות את מי שדוגל בתפיסת הבעלות הפרטית הנ"ל, לחפות את הקיר באבן מסוג מסוים, לא תהיה לבעל המקרקעין הנ"ל עכבה מוסרית לחרוג מהוראות החוק והוא יבצע את דרישות הרשות רק בשל החשש מענישה ותו לא.

כאשר הענישה ואכיפת החוק אינן מתבצעות באופן שוטף, תהיה חריגה בתחום זה שתלך ותתרחב עד כי יהיה לא מעשי לאוכפה עוד, גם אם יהיה רצון בכך. במציאות היומיומית, תופעה זו באה לידי ביטוי במדיניות של אי-אכיפת עבירות הבנייה הישנות, על-ידי מרבית הרשויות בארץ, הגם שחוק התכנון והבנייה מתיר להן לעשות כן, בהגדירו את עצם

השימוש במבנה ללא היתר כעבירת בנייה.⁹ אף שיהוי של רשויות האכיפה לא יוצרת מניעות כלפי הרשות אלא במקרים קיצוניים ויוצאי דופן.¹⁰

לעתים נשמעות טענות כמו: "בסך הכל פתחתי חלון, למי זה מפריע?" או "לרשות אין משהו יותר חשוב להתעסק בו חוץ מזה שסגרתי מרפסת עורפית בגודל של 2 מ"ר שלא מפריעה לאף אחד?". אמרות כאלו ואחרות אשר נשמעות חדשות לבקרים, מסתירות תפיסה העומדת בשורש ההצהרות - לפיה יש לקבוע גבול, אשר מעבר לו הלגיטימציה של הרשות להתערב בקניין הפרטי תלך ותצטמצם. מתלווה לכך הידרדרות בתחושת האחריות המוסרית בביצוע עבירות הבנייה, עד כדי חלחול תחושה רחבה בציבור של לגיטימציה חלקית לביצוע עבירות הבנייה והתעלמות מהנזק האמיתי של עבירות הבנייה.

הנזק המקיף ביותר בהתפשטות תופעת עבירות הבנייה ואי-אכיפתן הוא נזק חינוכי. במקום שנושא התכנון, המקיף את כלל האזרחים, ישמש דגל לערכי השמירה והשוויון בפני החוק, קיימת תחושת התרופפות ורמיסה של ערכי השמירה על החוק וכשל של השלטון להתמודד עם התופעה ובמקרים מסוימים אף לעודדו או להצדיקו.

לצד הנזקים הנ"ל, נמצאים הנזקים המוחשיים הקשורים בהשתלטות על קרקעות באמצעות בנייה בלתי חוקית: סכוסים רבים בין השלטון (המרכזי והמקומי) לאזרחים, שפוגעים בציבור על-ידי בנייה בלתי חוקית (בין בקרקעות פנויות ובין הרחבת הבנייה אל מעבר לגבולות קיימים, תוך חזירה לשטחי הציבור ולעתים אף תוך פגיעה בציבור); סכסוכים בין בעלי זכויות במקרקעין שכנים, גרימת מטרדים לסביבה המיידית ולעתים אף למרוחקת יותר; העמסת עלויות על ציבור (למשל, בפיצול יחידות קיימת העמסה על תשתיות פנוי אשפה/ציפוף מוסדות לימוד/חניות וכד'), וסכסוכי שכנים שממלאים את בתי המשפט וגורמים עוגמת נפש רבה לכל המעורבים בסכסוך; קושי להסדיר רישום במקרקעין משותפים כאשר בחלק מהיחידות קיימת חריגת בנייה ופגיעה אפשרית, קניינית וכלכלית, בעקבות כך.

ניתן היה למנות עוד שורה ארוכה של נזקים אפשריים אולם הדיון צומצם על-מנת להמחיש את הנזק האפשרי ולהוביל לדיון בעניין קנסות העונשין.

הקנס בחוק התכנון והבנייה

בית-המשפט רשאי להטיל על מי שהורשע בעבירה בקשר לבנייה הטעונה היתר לפי חוק התכנון והבנייה - כפל שוויו של המבנה או של התוספת למבנה שהוקמו ללא היתר. ובעבירה בקשר לבנייה בסטייה מהיתר או מתכנית או בניגוד להוראה אחרת מכוח חוק התכנון והבנייה - כפל ההפרש בין שווי המבנה או התוספת למבנה, כפי שהוקמו, לבין

9. עבירת השימוש מתחדשת תדירות ועל-כן אין לטעון כנגדה טענת התיישנות. לדיון בעניין זה ראו: בועז ברזילי, **תכנון ובנייה עירוני הלכות ויישומים**, פרק "עבירות ועונשין", שם.

10. רע"פ 1520/01 יעקב ורות שוויצר נ' יושב-ראש הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, פ"ד נו(3) 595, 604 (2002).

שוויים כפי שהיה אילו הוקמו בהתאם להיתר, לתכנית או להוראה האחרת.¹¹ הקנס נועד לגרום לעבריין חוסר כיס ניכר על-מנת להרתיע עבריין פוטנציאלי.¹²

אם בית משפט לא הטיל קנס, כאמור, רשאים הוועדה המקומית או היועץ המשפטי לממשלה או נציגיהם לתבוע מהנשפט בדרך של תובענה אזרחית סכומים בשיעורים האמורים.

נמחק: ¶

שווי המבנה או "התוספת" הוא שוויים ביום ביצוע העבירה או ביום מתן החלטת בית המשפט, לפי הגדול שבהם, כשהם פנויים.¹³ במקרים של תביעה לכפל שווי, משתמשות הוועדות בשירותי שמאי מקרקעין לאומדן הפרשי שווי המבנה עם התוספת וללא התוספת, כאמור. הגדרת האומדן ב"כפל שווי של המבנה או של התוספת למבנה שהוקמו ללא היתר" לעומת הגדרתו כ"הפרש בין שווי המבנה או התוספת למבנה כפי שהוקמו לבין שוויים כפי שהיה אילו הוקמו בהתאם להיתר..." מולידה פערים בהערכה. הפרש השווי מביא בחשבון את ההתאמות למבנה הקיים ואת עקרון התועלת השולית הפוחתת. עיקרון זה קובע, שככל שיתווסף שטח, כך יפחת השווי למי"ר ממוצע. פירושו המעשי של עיקרון זה הוא, שהשווי של כל מי"ר נוסף במבנה נמוך משווי המי"ר הקודם. לעומת זאת, הגדרה של "כפל שווי" של המבנה, להבדיל מכפל "הפרש שווי" של המבנה, אינה מביאה בחשבון עיקרון זה ויכולה להוביל לאומדן שווי אחר ובדרך כלל, גבוה יותר.

"שווי המבנה" הוא, למעשה, טובת ההנאה שהושגה, הנבחנת לפי שווי השוק שלו.

בתורת השמאות, אומדן שווי שוק של נכס מביא בחשבון את קיומם של היתרים, צווי הריסה וחוקיות המבנה (עמידתו בתקנות התכנון והבנייה וכד'). טובת ההנאה בפועל אינה שקולה לטובת ההנאה של מי שמשתמש בנכס שהוקם בהיתר כדין.¹⁴ למרות זאת, באומדן כפל שווי לפי סעיף 219 לחוק התכנון והבנייה, יש להתעלם מהשפעות אלו ובכל מקרה לבחון את שווי המבנה כאילו הוקם בהיתר.

המונח המקביל ל"שווי של המבנה"¹⁵ הוא המונח "שוויים כפי שהיה אילו הוקמו בהתאם להיתר".¹⁶ זוהי נקודת המוצא לקנס המוטל על מי שהורשע בעבירה של בנייה בסטייה מהיתר. ההבדל בין הסעיפים הקטנים הוא, שבעבירה של סטייה מהיתר, מקוזז שווי הבנייה החוקית, קיזוז שאינו רלוונטי כלל לגבי מי שבנייתו כולה הייתה בלתי חוקית. לפיכך, את שווי המבנה העומד כבסיס לאומדן כפל השווי בסעיף 219(א) לחוק, יש לשום כאילו הוקם לפי היתר,¹⁷ אפילו אם אין לגביו היתר.¹⁸

11. על ההבחנה בין בנייה הטעונה היתר לבין בנייה בסטייה מהיתר ראו: בועז ברזילי, **תכנון ובינוי עירוני הלכות ויישומים**, פרק "עבירות ועונשין", שם.
12. ע"פ (מחוזי-י-ם) 8095/04 **אבו רמילה נ' מדינת ישראל**, אתר נבו (2004) (להלן: "עניין אבו רמילה").
13. סעיף 219(1)(ב) לחוק התכנון והבנייה.
14. ע"פ (מחוזי-י-ם) 9358/05, **טאויל רואידה נ' מדינת ישראל**, מאגר נבו (2005) (להלן: "עניין רואידה").
15. ס"ק 219(א) לחוק התכנון והבנייה.
16. מונח המופיע בס"ק (2) שבסעיף 219 לחוק התכנון והבנייה.
17. ע"פ 8962/04 **חירבאווי נ' מדינת ישראל**, פורסם באתר נבו.
18. ראו עניין **רואידה** לעיל הי"ש 14.

כאשר הנכס מהווה יחידה אחת, פיזית או כלכלית, שבחלק ממנה קיימת עבירת בנייה או שימוש בלתי חוקי, תיערך השומה לפי התוספת לשווי המיוחסת לאותו החלק שנבנה שלא כדין (על-פי עקרון התרומה – קרי, תרומת תוספת הבנייה או חריגת הבנייה לשווי הנכס הכולל).

המועד הקובע לאומדן הוא מועד ביצוע עבירת הבנייה או מועד הגשת התביעה, לפי הגבוה ביניהם.¹⁹

סעיף 218 לחוק התכנון והבנייה מאפשר לחייב את עברייני הבנייה באגרות ובתשלומי חובה אחרים, "שהיו מגיעים מהם אילו ניתן ההיתר":

"בית המשפט יצווה על הנשפט, בנוסף לכל עונש שיטיל על עבירה לפי פרק זה ולחייב בהוצאות המשפט, לשלם את האגרה או את תשלום החובה האחר הקשורים בעבירה ושהנשפט חייב בתשלום אותה שעה מכוח חוק זה וטרם שילם אותם, ואם היתה העבירה בקשר לעבודה או לשימוש הטעונים היתר לפי חוק זה - אותן אגרות או תשלומי חובה אחרים שהיו מגיעים ממנו מכוח חוק זה אותה שעה אילו ניתן ההיתר..."

לכאורה, עולה מהסעיף אפשרות לחייב בהיטל השבחה. בעניין היטל השבחה קובע סעיף 196א (פרק ח1) בחוק התכנון והבנייה:

"ועדה מקומית תגבה היטל השבחה בשיעור, בתנאים ובדרכים שנקבעו בתוספת השלישית ועל-פיה."

התוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה קובעת את דרכי הגשת השומה. הודעת שומה מהוועדה המקומית, מלווה בשומת שמאי מקרקעין, כשלנישום זכות השגה או ערר כפי שקבוע בסעיף 14 לאותה התוספת. הגשת שומת השבחה במסגרת הליך פלילי לבית המשפט, עוקפת את הוראות החוק הקבועות בתוספת השלישית ואינה מאפשרת לנישום להגיש השגה כקבוע בחוק. היא עלולה להפוך את בית המשפט לגוף המכריע בין שומות ההשבחה, זו של הרשות וזו של הנתבע, למרות מסלול הבירור הקבוע בחוק.

בעיה נוספת עלולה להתעורר כאשר היטל ההשבחה מוטל בגין שימוש חורג. סעיף 1א) בתוספת השלישית מגדיר השבחה בגינה ניתן לגבות היטל השבחה:

"עליית שוים של מקרקעין עקב אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג."

שימוש חורג הוא שימוש המתבצע במקרקעין, החורג מהשימושים המותרים בתכנית בניין עיר החלה במקום או מהשימוש שהותר בהיתר הבנייה המקורי. שימוש חורג מתכנית בניין

19. סעיף 219ד) לחוק התכנון והבנייה.

עיר החלה במקום, מוענק לתקופה זמנית בלבד ואינו יכול להיות מוענק לצמיתות. שימוש חורג מהיתר שאושר בעבר, יכול להינתן באופן זמני או לצמיתות.²⁰

כאשר מבקשת הרשות לחייב באותן אגרות או תשלומי חובה אחרים שהיו מגיעים מהנתבע אילו ניתן ההיתר, עליה להגדיר את תקופת השימוש החורג שהיה ניתן ככל הנראה, ומובן שעניין זה אינו ודאי כלל ועיקר.

הקנס בחוק העונשין

בסעיף 63 לחוק העונשין נקבע, בין היתר:

"(א) בשל עבירה שנתכוון בה הנאשם לגרום נזק ממון לאחר או להשיג טובת הנאה לעצמו או לאחר, רשאי בית המשפט להטיל על הנאשם קנס פי ארבעה משוויים של הנזק שנגרם או של טובת הנאה שהושגה על-ידי העבירה, או את הקנס שנקבע בחיקוק, הכל לפי הגדול שבהם.

(ב) הורשע אדם בעבירה, וקיבל דבר כשכר בעד ביצועה או כאמצעי לביצועה, רשאי בית-המשפט להטיל עליו קנס פי ארבעה משווייו של הדבר, או את הקנס שנקבע בחיקוק, הכל לפי הגדול שבהם..."

האומדן נקבע על-בסיס שווי השוק של טובת הנאה. כלומר, מה היה קונה פוטנציאלי מוכן לשלם בשוק החופשי עבור קבלת טובת הנאה.

השאלה העומדת במחלוקת היא: כיצד אומדים את טובת הנאה לה זכה כביכול העבריין מעצם הקמת מבנה ללא היתר או בחריגה מהיתר? לעתים מחשבות העיריות, באמצעות שמאים מטעמן, את שווי השוק של תוספת הבנייה באמצעות חיבור שווי הקרקע ועלות הבנייה, בין היתר בהסתמך על עקרונות שנקבעו בעניין **אבו-רמילה**.²¹ במקרים מסוימים אף מוסיפות העיריות את סכום היטל ההשבחה שהיה מוטל על העבריין, אילו היה מבקש היתר בנייה. את חיבור הסכומים מכפילה העיריה בארבע והסכום הכולל הוא הבסיס לחישוב הקנס הנדרש.²²

בעוד שחוק התכנון והבנייה מגדיר בסעיף 219(2) את המונח "שווי-מבנה" כ-"שוויים כפי שהיה אילו הוקמו בהתאם להיתר", חוק העונשין אינו מיוחד לעבירות בנייה ולפיכך לא אימץ הגדרה זו. הגדרה המכפיפה את הקנס לטובת הנאה יכולה, לדוגמה, להביא בחשבון, לצד התקבולים שקיבל העבריין או שציפה לקבל, את ההוצאות שנדרשו לו לקבלת

20. לעניין שיקולי פרקי הזמן להענקת שימוש חורג במצבים השונים ראו: בועז ברזילי, **תכנון ובינוי עירוני הלכות ויישומים**, פרק "שימוש חורג", שם

21. ה"ש 12 לעיל.

22. החישוב המוזכר אינו היחיד ואף נמצא במחלוקת. הדוגמה הובאה להמחשה של אחד מבין התחשיבים בהם נוקטות רשויות האכיפה. הדיון בעניין זה צומצם להמחשת ההבדלים שבין חוק התכנון והבנייה לחוק העונשין שלהלן.

תקבוליו אלו (למשל עלויות הבנייה), מתוך הבנה שהרווח שנוצר אצלו הוא למעשה ההפרש בין התקבולים להוצאות שנדרשו לקבלתם.

הוספת היטל השבחה שהיה מוטל על העבריין, אילו היה מבקש היתר בנייה, מעבר לקנס של ריבוע שווי המבנה, יוצרת בעיה.

ההוראה שבסעיף 63(א) בחוק העונשין יוצרת חפיפה חלקית עם ההוראה שבסעיף 218 בחוק התכנון והבנייה. לעתים נשענו רשויות האכיפה על הוראות סעיף 63 בחוק העונשין וחייבו את תשלום היטל ההשבחה שהיה העבריין משלם אילו היה מבקש את ההיתר, וזאת בשם "טובת הנאה" שצמחה לו (אי-תשלום היטל השבחה) מהבנייה הבלתי חוקית. סעיף 218 הוא סעיף מיוחד הדין בתופעת היטל ההשבחה ואם מבקשת הוועדה המקומית לתבוע את עבריין הבנייה בגין טובת הנאה זו, ראוי שתעשה זאת על-פי אותו הסעיף. משהוועדה המקומית לא תבעה תשלום זה על-פי סעיף 218 לחוק התכנון והבנייה, אין לשוב ולחייבו בהתאם להוראות סעיף 63 בחוק העונשין בתור "טובת הנאה שהושגה".²³

מדוע משתמשות רשויות האכיפה בחוק העונשין כשיש חוק ספציפי?

לפנים, היה ניתן להגיש תביעה בשני מסלולים: לפי חוק העונשין (סעיף 63) ולפי חוק התכנון והבנייה (סעיף 219). מנוסחו המעודכן של סעיף 219 עולה, כי קיומם של שני המסלולים הוא חלופי ולא מצטבר.²⁴ על החפיפה האפשרית לכאורה שבין מסלול הקנס בהליך הפלילי שבחוק התכנון והבנייה לזה שבהליך האזרחי באותו החוק, קיימות מספר דעות, שחלקן מצדדות בסיום ההליך בפני אותו המותב במטרה לייעל את הדיון המשפטי ולהפחית מהעומס על בתי המשפט,²⁵ וחלקן דוגלות בתפיסה לפיה התשלום העונשי שבסעיף 219 יוצר חבות אזרחית, שאינה פוגעת בעונש שבהליכים פליליים,²⁶ ולפיכך אינה יוצרת השתק בכל הנוגע להגשת תביעה אזרחית במועד מאוחר יותר.²⁷ פיצול זה אינו זר לעבירות כלכליות.

אולם, משנתבקש הסעד במסגרת הליך פלילי לפי סעיף 63 לחוק העונשין, לא ניתן לשוב ולתבוע את הסעד בהליך אזרחי לפי חוק התכנון והבנייה. נסיבות אלו מחייבות לשקול את השיקולים בהם ראוי לבחור במסלול שבחוק התכנון והבנייה למסלול שבחוק העונשין.

23. ראו גם: ע"א 7210/01 עיריית נתניה נ' עיזבון המנוחה רחל גלמבוצקי, פ"ד נח(5) 34 (2004).

24. ראו סעיף 219(ב) לחוק התכנון והבנייה: "לא הטיל בית המשפט קנס כאמור בסעיף קטן (א), רשאית הוועדה המקומית או היועץ המשפטי לממשלה או נציגיהם, לתבוע מהנשפט בדרך של תובענה אזרחית סכומים בשיעורים האמורים בפסקאות (1) ו-(2) לסעיף קטן (א)".

25. ע"א (מחוזי חיפה) 1025/03 ועדה לתכנון ובנייה שומרון נ' עבדו עמאש רביע, תק-מח 2004(1) 5381, 5383 (2004).

26. ע"פ 544/78 אחים א.מ.ש. בכור להשקעות בע"מ נ' מדינת ישראל, פ"ד לג (3) 653, 655 (1979).

27. ע"א (מחוזי ת"א) 2003/05 פולאק מיכאל נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה גבעיים, מאגר נבו (2006).

אחד ההבדלים המרכזיים בין החוקים הוא, שבסעיף 63 לחוק העונשין קיימת "דרישת הכוונה". דרישה זו לא קיימת בסעיף 219 בחוק התכנון והבנייה. דרישה זו הינה משפטית בעיקרה והדיון בה חורג ממסגרת מאמר זה.

אם כן, מה מניע את רשויות אכיפה לבחור במסלול הענישה שבחוק העונשין, כאשר קיים מסלול ספציפי בחוק התכנון והבנייה? התשובה לכך מעשית בעיקרה. כבר דנתי לעיל במבנה מוסדות התכנון ובתפקידו של השלטון המרכזי בצמצום המוטיבציה של רשויות האכיפה בשלטון המקומי להילחם כנגד עבריינות הבנייה, כמו-גם באחריותו לעיצוב חוק (חוק התכנון והבנייה) המבטא נטייה להתפשר עם תופעת עבריינות הבנייה.

למרות שלבית המשפט שיקול דעת להחיל את סעיף 219 לחוק התכנון והבנייה ולהפעיל את מנגנון הסעיף אף כאשר המבנה הבלתי חוקי נהרס שלא על-ידי הנאשם,²⁸ סעיף 219(ג) לחוק מוסיף, כי בית המשפט רשאי לדחות את מתן גזר הדין כדי לאפשר לנשפט להרוס את המבנה אם הוכח, שעבריין הבנייה הרס את המבנה בטרם מתן גזר הדין.

לא פעם עמדו רשויות אכיפה בפני מצב בו במשך שנים עסקו באכיפת בנייה כנגד עבריין בנייה או עבירת בנייה כלשהי אשר לקראת סיומה, הרס העבריין את החרیגה ויצא ידי חובתו. לקשיים שבאכיפת עבירות הבנייה נוסף שיקול כלכלי, הדורש משאבים כלכליים רבים מרשות האכיפה, אובדן זמן והעסקת מומחים במשך שנים, ללא כל מקור שיכסה את פעולות האכיפה שיכולות להסתכם בסכומים גבוהים. כמפלט מעשי, מצאו רשויות האכיפה כי סעיף 63 בחוק העונשין הוא כלי יעיל, אשר הקנס הקבוע בו נגזר משווי טובת ההנאה בעת ביצוע העבירה ואינו תלוי בהחלטתו של עבריין הבנייה לתקן את המעוות בשלבי הסיום של ההליך המשפטי.

גורם מעשי נוסף הינו פיצול ההליכים בחוק התכנון והבנייה בין שלב ההרשאה בהליך פלילי לבין תביעת הקנס בהליך אזרחי, לעומת איחוד השלבים בדיון אחד לפי סעיפי חוק העונשין.

לדעת כותב שורות אלו, גובה הקנס האמור לעיל אינו צריך להוות שיקול מרכזי בבחירת מסלול זה או אחר על-ידי רשויות האכיפה. אין כל ודאות שריבוע טובת ההנאה מניב סכום גבוה יותר מכפל שווי המבנה בערכים שמאיים. המניע המרכזי הוא מעשי בעיקרו - הוודאות בדרך של הענשה נראית לעין בסיום הליך ואיחוד של שלב ההרשאה ושלב הקנס בהליך משפטי אחד, במקום דו-שלביות המתחייבת מיישום חוק התכנון והבנייה.

28. ע"פ 71118/01 (ת"א) יוסטינג נ' מדינת ישראל, מאגר נבו (2002).

הנסיבות בהן ראוי להשתמש בקנסות שבחוק התכנון והבנייה לעומת חוק העונשין

מטרתו הבסיסית של פרק עבירות ועונשין בחוק התכנון והבנייה הינה להרתיע את עבריין הבנייה ולמנוע מצב בו ייתפס המרחב התכנוני כשטח הפקר, בו "איש הישר בעיניו יעשה"²⁹. הקנס הקבוע בסעיף 63 בחוק העונשין ובסעיף 219 בחוק התכנון והבנייה, החורג משווי טובת ההנאה שנוצרה לעבריין הבנייה, נועד בעיקר למנוע כדאיות כלכלית לבנייה ללא היתר על-מנת להרתיעו.³⁰

אולם כאן מתגלה ההבדל בין הקנס שבחוק התכנון והבנייה לקנס הקבוע בחוק העונשין. בעוד הקנס בחוק התכנון והבנייה מנותק מהשווי האמיתי של המקרקעין בשוק החופשי (למשל, הוא מתעלם מעצם אי-חוקיותו של המבנה באומדן השווי) ומסתפק בכפל שווי המבנה שהוקם בסטייה או בחריגה מהיתר, חוק העונשין קושר את הקנס לטובת ההנאה האמיתית וקובע קנס עד לריבוע טובת ההנאה.

הבדל נוסף הינו בסלחנות של חוק התכנון והבנייה כלפי עבריין הבנייה והשאירה של המחוקק, אשר באה לידי ביטוי בסעיף 219(ג) בחוק התכנון והבנייה, לאפשר לעבריין הבנייה להשיב את המצב לקדמותו, אף במחיר דחיית הדיון, אם הוכח שעבריין הבנייה הרס את המבנה בטרם מתן גזר הדין.

ההבדל המשפטי המרכזי הוא דרישת הכוונה שבחוק העונשין, הנעדרת מהוראות סעיף 219 בחוק התכנון והבנייה.

ככל ששאיפת המחוקק לעודד את עבריין הבנייה להשיב את המצב לקדמותו תשמש כלי פרשני, יש להעדיף ככלל את השימוש בהוראות סעיפי הענישה של חוק התכנון והבנייה כחוק מיוחד העוסק בעבירות הבנייה. ניתן להניח, כי רשויות האכיפה היו בוחרות להשתמש בכלי זה, אלא שהקושי המעשי ליישמו מניע אותן, כמוסבר לעיל, לעבר השימוש בחוק העונשין, אשר מקבע את המצב ביום ביצוע עבירת הבנייה ואינו מתחשב במעשיו של העבריין לאחר מעשה, בבחינת "את הנעשה אין להשיב" (הוא הנזק שנוצר מעבירת הבנייה ולא עבירת הבנייה עצמה).

ייתכן שחוק התכנון והבנייה מכיר בקושי לאכוף את ההריסה, שיכולה להשפיע על מעגל גדול יותר מזה של עבריין הבנייה עצמו (בני משפחתו, שכניו, ערעור יסודות המבנה

29. רע"פ 3072/11, קרבסי נ' מדינת ישראל, מאגר נבו (2011).

30. דיון בעניין תכלית הוראות סעיף 219 בחוק התכנון והבנייה, זהות במטרתן להוראות סעיף 63 בחוק העונשין ראו בע"פ 528/78 מדינת ישראל נ' גריס דיב מרביע, פ"ד (2) 382, 385. בעמ' 387-388 קיימת הפניה לדברי ההסבר של סעיף 63 בחוק העונשין: "מטרתה העיקרית של הוראת סעיף 63 (א) לחוק העונשין היא בהרתעת הנאשם הפוטנציאלי, הקנס הקבוע בחוק עשוי לפעמים להיות ללא כל יחס סביר לסכומים שמועל, למשל, שלשל לכיסו, עד שאין בקנס כדי להרתיע בפני העבירה. הניסיון הוכיח שעונשי מאסר אין בהם כדי להרתיע מעבירות מסוג זה. עונש מרתיע יותר הוא האפשרות להוציא את בלעו של הנאשם מפיו ואף לגרום לו לחוסר כיס ניכר (דברי הסבר להצעת חוק לתיקון דיני העונשין (דרכי ענישה) (תיקון), תשכ"ב-1962)".

המשותף לאחרים וכדו'), ולפיכך יצר מנגנון המאיים בנטל כלכלי על עברייני הבנייה ומאפשר לו לבצע תיקון בעצמו, תוך עידודו ע"י ביטול הקנס או צמצומו, כאשר שיקול הדעת נתון לבית המשפט.

מתוך הני"ל, ככל שנסתמש בכלי התכנוני או ברווח הכלכלי מעבירת הבנייה ככלי פרשני, אמת המידה לבחירת החוק הראוי תהיה במתחם הרצף של השיקולים הבאים:

למי מיועדים כספי הקנס? שיקול מרכזי, הנובע מהבדל נוסף בין חוק התכנון והבנייה לחוק העונשין. תשלומי הקנס שנגבו בדרך האכיפה שבחוק התכנון והבנייה מועברים לוועדה המקומית. כאן ראוי לשקול את מידת אחריותה של הוועדה המקומית בעבירת הבנייה, כמו למשל דחיות מתמשכות, לא סבירות ולא מוסברות בטיפול בענייניו של הנאשם. ככל שמידת אחריותה של הוועדה המקומית או תרומתה לעבירת הבנייה גדולה יותר, תהיה הנטייה להשתמש במנגנון הקבוע בחוק העונשין. אם לא כן, עלול להיווצר עידוד לוועדה המקומית שלא לפעול כראוי בדרך של הפעלת מנגנון אזרחי שיניב לה תרומה על פעולתה הלקויה.

מידת אחריותה של הוועדה קשורה גם במידת תום הלב של עברייני הבנייה.

מידת תום הלב של הנאשם - פרשנות לבחינת תום הלב יכולה להיות, בין היתר, הפעולות שביצע הנאשם והאישורים שקיבל עד התחלת הבנייה. האם היה ידוע מלכתחילה, כי לא ניתן לקבל היתרי בנייה? עד כמה עבירת הבנייה נוגדת את חוקי התכנון האחרים, כמו תכנית בניין עיר/תקנות התכנון והבנייה וכדומה? על הרצף שבין אחריות הוועדה המקומית ותום לבה, לתום הלב של הנאשם, ככל שמידת אחריותה של הוועדה המקומית או תרומתה לעבירת הבנייה גדולה יותר, ותום לבו של הנאשם גדול יותר, תהיה הנטייה להשתמש במנגנון הקבוע בחוק העונשין.

היקף עבירת הבנייה - ככל שהבנייה בעלת גודל משמעותי יותר ובעלת השלכות סביבתיות רבות יותר, תהיה הנטייה להשתמש במנגנון הקבוע בחוק התכנון והבנייה (למשל, תוספת אגף/קומה/מבנה לעומת פתיחת חלון או הרחבת מצללה בעורף המגרש).

הקושי של הרשות לאכוף את ההריסה – כאשר, למשל, הריסת הבנייה נוגעת באוכלוסייה רחבה יותר מעבר לעברייני הבנייה עצמו, תהיה הנטייה להשתמש במנגנון הקבוע בחוק התכנון והבנייה, שיש בו עידוד לעברייני הבנייה לסלק את החרیגה בעצמו.

הפרת המשך - ככל שהעבירה הינה עבירה נגררת ומהולה בעבירות נוספות הקשורות בחוק התכנון והבנייה, תהיה הנטייה להשתמש במנגנון הקבוע בחוק זה (למשל, ביצוע פעולות בניגוד לצווים מנהליים או שיפוטיים, אי-קיום צו לפי סעיפים: 205, 206, 210 וכדומה).³¹

31. לעניין התמשכות העבירה כשיקול במתן העונש ראו: פסק דין שניתן ביום 23.6.11 בעניין רע"פ 10571/08 **מדינת ישראל נ' מלביאל**, מאגר נבו (2011).

אופי השימוש של חריגת הבנייה - ככל שחריגת הבנייה בעלת אופי מסחרי, מניבה הכנסות ושעיקרה הוא השימוש הכלכלי (לעומת שימוש לצורך עצמי), תהיה הנטייה להשתמש במנגנון הקבוע בחוק התכנון והבנייה.

מידת החריגה מאופי הסביבה - יכולה להיבחן על-פי אופי הבנייה עצמה לעומת אפיון המבנים בסביבה הקרובה, מטרדים אפשריים לסביבה כתוצאה משימוש בחריגת הבנייה, חריגה מהוראות תכנית בניין עיר החלה במקום הן לעניין שטחי הבנייה, גובה, שמירת מרווחים וכד', פגיעה אפשרית במקרקעין גובלים, חריגה מהשימושים הנהוגים בסביבה בהתאם לרשימת השימושים שבתכנית בניין עיר או שימושים חורגים שהותרו במקום וכדומה. ככל שמידת החריגה גדולה יותר, ראוי להשתמש במנגנון הקבוע בחוק התכנון והבנייה.

גורמים אחרים, כמו מצבו הכלכלי של הנאשם, אופיו, הארכתו את הדיון שלא לצורך וכיו', אשר יכולים לשמש במסגרת השיקול המשפטי בעניין גובה הקנס או חומרת הענישה, נשקלים בדרך-כלל בדיעבד ועל-כן אינם רלוונטיים לבחירת מסלול האכיפה עצמו.

סיכום

התחושה הרווחת בציבור של ריפיון חוק התכנון והבנייה, הדרדרות בתחושת האחריות המוסרית בביצוע עבירות הבנייה, עד כדי לגיטימציה חלקית לביצוע עבירות הבנייה, מסתירים את הנזק האמיתי של עבירות הבנייה. לשלטון המרכזי אחריות חלקית במעמד זה של חוק התכנון והבנייה, שכן חוק התכנון והבנייה מאפשר ומעודד חריגה מהנורמות המרכזיות ומאפשר עקיפת הוראותיו הוא, עד כדי השתרשות התחושה שמסלול התכנון החריג הפך מזמן למסלול הנורמטיבי ואילו המסלול הנורמטיבי מאבד ממרכזיותו. הפער בין חריגות מנורמות התכנון המתאפשרות ממבנה החוק לעבריינות בנייה קצר ולא תמיד מובחן.

גם מבנה מוסדות התכנון לצד הצהרות נבחרי הציבור, יוצרים תחושת סלחנות כללית בציבור לעבירות הבנייה.

תופעת עבריינות הבנייה התרחבה והשתרשה בינתיים כה עמוק, עד שהרשויות החלו להרגיש בכיסן את משמעותן ובתקופה האחרונה, ניכרת תופעה של הרחבת פעולות האכיפה על-ידן, בין היתר, באמצעות הגשת תביעות כנגד עברייני בנייה, במטרה להפחית את המוטיבציה לביצוע עבירות הבנייה.

בין הקנסות המשמשים במסלולי האכיפה דן מאמר זה בהוראות סעיף 63 בחוק העונשין והוראות סעיף 219 בחוק התכנון והבנייה, להן מטרה דומה והן מהוות מסלולים חלופיים בענישת העבריין. יחד עם זאת, דומה, כי בחירת מסלול הענישה על-ידי הרשויות היא אקראית, פעם שימוש במנגנון זה ופעם שימוש במנגנון אחר. במאמר נסקרו המסלולים השונים, מטרותם וההבדלים ביניהם, מתוך מטרה למקד את מסלול ההרתעה הראוי וזאת במבחנים של שיקולי תכנון וכלכלה, היכולים לשמש כלי פרשני להיגיון המשפטי בבחירת

מסלול זה או אחר. מכיוון שהמאמר עוסק בהיבטים תכנוניים כלכליים ככלי פרשני, לא נסקר היסוד המשפטי של הכוונה הנדרש בחוק העונשין והנעדר בחוק התכנון והבנייה.

סקירת מכלול השיקולים לשימוש בחוק העונשין או בחוק התכנון והבנייה, מוליך לשני ראשים מרכזיים:

1. מידת האחריות של רשות התכנון בביצוע עבירת הבנייה אל מול מידת תום הלב של הנאשם. עיקרון זה נשען על העובדה ותקבולי הקנסות שבחוק התכנון והבנייה עוברים לכיסה של הוועדה המקומית וקיים טעם של פגם להעשיר את קופתה של הוועדה במקרה בו היא "עודדה" את עבריינות הבנייה, למשל בדחיות מתמשכות לא סבירות ולא מוסברות בטיפול בענייניו של הנאשם.

2. מידת החריגה ואופיה. ככל שעבירת הבנייה ואופיה מתבטאות, בין היתר, בחריגתה ביחס לסביבה, במטרדים שהיא עלולה לצור, בהתאמתה לחקיקה קיימת וכד', כך גדלה ההצדקה להשתמש במנגנון של החוק הספציפי העוסק בתכנון ובנייה.

במאמר עצמו צמצמתי את הדיון בעקרונות השמאיים המרכזיים באומדן כפל השווי, במטרה להוליך למידת הקשר בין הקנס האפשרי על-פי החוקים השונים לשווי השוק של הנכס. ראוי, כי הקושי המעשי ביישומו של חוק התכנון והבנייה באכיפת חוקי הבנייה, המוזכר לעיל, אשר מוליך למציאת פתרונות חלופיים בחוק העונשין, על אף ייחודו של חוק התכנון והבנייה בעניינים אלו, יביא את המחוקק לשקול שוב את נוסחם של סעיפי החוק המוזכרים, באופן שיוסרו המכשולים ליישומם, הלכה למעשה.