

# ת"פ 52937/12/23 - תיסיר שווקי נגד מדינת ישראל

בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעערורים פליליים

10 במרץ 2024

עתפ"ב 23-12-52937 שווקי נ' מדינת ישראל

לפני כבוד השופט רם ינוגרד

כבוד השופט שושנה ליבוביץ

כבוד השופטת תמר בר-אשר

תיסיר שווקי  
ע"י ב"כ עו"ד חסין גנאים

מדינת ישראל  
ע"י ב"כ עו"ד אמיר ברק

המערער

נגד  
המשיבה

## החלטה

השופטת תמר בר-אשר:

1. העורע הנדון הוגש על החלטת בית משפט השלום בירושלים (כבוד השופט ערן טאוסיג) מיום 14.12.2023 בתיק בצה"מ 53795-09-23, אשר לפיה נדחתה בקשה המערער לביטול צו הריסה מינהלי שללו חתום ביום 19.9.2023 מנהל מחוז ירושלים ביחידה הארץית לאכיפת דיני התכנון והבנייה (להלן - **יחידה הארץית**).

השאלה שתידון בהחלטה זו, היא אם על העורע הנדון להידן לפני הרכב של שלושה שופטים, כתענטת המערער, או אם עליו להתברר לפני דין יחיד, כתענטת המשיבה. עדמות הצדדים הוגשوا בהתאם להחלטה מיום 21.1.2024, שבה נקבע כי שאלה זו תוכרע קודם לדין בעורע לגופו ולפיקר התקבשו עדמותיהם לגביה.

## רקע

2. ביום 25.10.2017 נכנס לתקף תיקון מס' 116 של חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן לפי העניין - **חוק התכנון והבנייה או תיקון; תיקון מס' 116**) (על-פי סעיף 16(א) בחוק התכנון והבנייה (תיקון 116), תשע"ז-2017 (ס"ח תשע"ז מס' 2635, מיום 25.4.2017), תחילתו של התקון (למעט עמוד 1

סימן ג' בפרק י', שאינו נוגע לענייננו), שישה חדשים מיום הפרסום).

אחד השינויים שנכללו בתיקון מס' 116, היה הבחנה בין הערכתה שתדון בבקשת לביטול צו הרישה מינהלי שנתן גורם מוסמך מטעם המדינה (מנהל היחידה הארץית לאכיפה, יו"ש ראש ועדת מחוזית או מתכנן מחוז) (להלן - **צו הרישה מינהלי של המדינה**), לבין הערכתה שתדון בבקשת לביטול צו זהה שנתן גורם מוסמך מטעם רשויות מקומיות (יו"ש ראש ועדת מקומית, מהנדס ועדת מקומית או מהנדס רשות מקומית מוסמכת לאכיפה) (להלן - **צו הרישה של רשות מקומית**). לגבי צו הרישה של המדינה נקבע בסעיף 228(ב)(1) בחוק התכנון והבנייה, כי בקשה לביטולו תידן בבית משפט השלום שבתחום שיפוטו נמצאים המקרקעין, שהוא הקרוב למקרקעין (הוספת דרישת הקרבה למקרקעין נועדה למנוע את האפשרות לבחור את בית משפט השלום שאלוי תופנה הבקשה). לעומת זאת, לגבי צו הרישה של רשות מקומית נקבע בסעיף 228(ב)(2) בחוק, כי בקשה לביטולו תידן בבית המשפט לעניינים מקומיים שבתחום שיפוטו מצויים המקרקעין ובאיין בית משפט לעניינים מקומיים, בבית משפט השלום שבתחומו מצויים המקרקעין שהוא הקרוב ביותר אל המקרקעין.

הסדר זה שינה את המצב שהיה קודם כניסה תיקון מס' 116 לתקף. עד אז, בהתאם להוראת סעיף 238א(ז)(1) בחוק התכנון והבנייה בניסוחו קודם לתיקון, בקשות לביטולו של כל צווי הרישה המינהליים, ללא הבחנה בין זהות הגורם שנתן את הצו (המדינה או הרשות המקומית), נדונו בבית המשפט לעניינים מקומיים. במקומות שבהם אין בית משפט לעניינים מקומיים, הסמכות הייתה נתונה לבית משפט השלום שבתו כבית משפט לעניינים מקומיים.

3. בעקבות תיקון מס' 116 והביקורת שנעשתה במסגרתו בכל הנוגע לסמכתה של הערכתה שתדון בבקשת לביטול צווי הרישה מינהליים, עלתה שאלת הרכבת שידון בערעור על החלטות בבקשת אל; הרכב של שלושה שופטים או דן יחיד.

שאלה זו עלתה לנוכח הוראת סעיף 37 בחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984 (להלן - **חוק בתי המשפט**), הקובעת את הרכבת הדן בעניינים הנדונים בבתי המשפט המחויזים. על-פי סעיף 37(א)(2) בחוק זה, "ערעורם על פסקי דין של בית משפט שלום" נדונים לפני הרכב של שלושה שופטים. לעומת זאת, על-פי סעיף 37(ב)(8), "ערעורם על פסקי דין בעניינים שבית המשפט לעניינים מקומיים מוסמך לדון בהם לפי סעיף 55", נדונים לפני דין יחיד (חולת אם נשיא בית המשפט או סגנו קבעו לגבי עניין מסוים כי יידון לפני הרכב של שלושה שופטים).

마וחר שביקשות לביטול צווי הרישה של המדינה נדונות בבתי משפט השלום ואילו בבקשת לביטול צווי הרישה של רשות מקומית נדונות בבתי משפט לעניינים מקומיים (או בבתי משפט השלום ביישובם כבתי משפט לעניינים מקומיים, אם אין בית משפט לעניינים מקומיים במקום, כמו למשל, בבית משפט השלום בבי"ש שמש), עלתה השאלה אם יש בשוני זה כדי להשליך על קביעת הרכבת שידון בערעורם על החלטות בבקשת אל.

### שתי הגישות לגבי השאלה הנדונה

4. שאלת המותב שידן בערעור על החלטות בעניין בקשות לביטול צווי הריסה של המדינה (הרכב של שלושה או דן יחיד), עלתה בתגובה שלאחר כניסה תיקון מס' 116 לתקף (לפni חמיש שנים וחצי), ומaz התפתחו שתי גישות, עליהן עמדה המשיבה בהרחבה בטיעונה. **האחת**, היא "העמדה **היישולמית**", אשר על-פי טענת המשיבה נהוגה אך ורק בבית המשפט המחוזי בירושלים. על-פי עמדה זו, ערעורים על החלטותיו של בית המשפט לעניינים מוקומיים בעניין בקשות לביטול צווי הריסה של רשות מקומית, נדונים לפניהם דן יחיד. לעומת זאת, ערעורים על החלטותיו של בית משפט השלום בעניין בקשות לביטול צווי הריסה של המדינה, נדונים לפניו הרכב של שלושה שופטים. **השנייה**, אשר על-פי טענת המשיבה נהוגה בכל בית המשפט המחוזים בארץ, זולת בית המשפט המחוזי בירושלים, אינה מבינה בין שני סוגי הצוויים. בהתאם לכך כל הערעורים על החלטות בעניין בקשות לביטול צווי הריסה מינהליים, בין אם אלו צווי הריסה של המדינה ובין אם מדובר בצווי הריסה של רשות מקומית, נדונים לפניהם דן יחיד. זאת ללא כל הבחנה בין הרכאות שלפניהם נדנו הבקשות וועל החלטותיהן הוגש הערעור (בית משפט השלום או בית משפט לעניינים מוקומיים).

5. תמצית הנמקתה של "העמדה הירושלמית" הובאה לראשונה בהחלטה בעניין עתפ"ב (מחוזי ירושלים) 18-04-04 11786 חגאללה נ' מדינת ישראל (13.5.2018) (כבוד השופט ח' מ' לומפ). על פי העמדה זו, יש לקרא את הוראות סעיף 37 בחוק בתים המשפט באופן דזוקני. בהתאם לכך, לנוכח הבדיקה שנקבעה בסעיף 228(ב) בחוק התכנון והבנייה בין הערכת הדנה בבקשת לביטול צווי הרישה של המדינה לעומת הערכת הדנה בבקשת לביטול צווי הרישה של רשות מקומית, הרי שאין מנוס מיצירת הבדיקה בין הרכב המותבים הדנים בערעורם על החלטות בבקשת אלו. בהתאם לכך ועל-פי סעיף 37(א)(2) בחוק בתים המשפט, ערעור על החלטת בית משפט **השלום** בעניין בקשה לביטול צו הרישה של המדינה,ណון לפני **הרכב של שלושה שופטים**. זאת בשונה מערעור על החלטת בית המשפט **לענינים מקומיים** בעניין בקשה לביטול צו הרישה של רשות מקומית, אשר על-פי סעיף 37(ב)(8) בחוק זה,ណון לפני **דן יחיד** (דוגמאות לערעורם על החלטות של בית משפט השלום בעניין צווי הרישה מינהליים של המדינה שנדונו בבית המשפט המחוזי בירושלים לפני מوطב של שלושה שופטים, ראו למשל: עתפ"ב (מחוזי ירושלים) 18-06-06 48662 אבו חיירה נ' י"ר הוועדה המחויזת לתכנון ולבניה ירושלים (29.7.2018); עתפ"ב (מחוזי ירושלים) 18-04-04 11786 חגאללה נ' מדינת ישראל נ' ישראל (29.7.2018); עפ"א (מחוזי ירושלים) 23-01-23 מדינת ישראל נ' אלאטרש (15.1.2023)).

העודה שבה אוחדים **שאר בתי המשפט המחויזים**, למעט בית המשפט המחויז בירושלים, הובאה לראשונה בעניין עתפ"ב (UCH-18-09-09-26085) מטעם מדינת ישראל (המחלקה להנחיית תובעים) נ' המועצה האזוריית חוף אשקלון (31.10.2018) (כבוד השופט א' אינפלד) (להלן - עניין חוף אשקלון) ואומצאה כעבור זמן קצר בעניין עתפ"ב (UCH-18-12-30671) מטעם תל-אביב (כבוד השופט א' אלפר נ' מדינת ישראל - משרד האוצר, אגף בכיר ארצי לאכיפת דיני התכנון והבנייה) (15.4.2019) (כבוד השופטים ד' ברלינר, ש' יניב וש' זמיר) (להלן - עניין אלפר). תמצית הנמקתה היא, כי לשון סעיף 37 בחוק בתי המשפט סובלת גם את פרשנותה של המשיבה לסעיף זה (כפי שתוסבר להלן), ולכן על

ערעורים שעוניים החלטות בבקשת לביטול צו הרישה מינהליים משנה הסוגים להידון לפני דין יחיד. כמו כן, עמדה זו גורסת כי אין הצדקה לכך שזהות החותם על צו הרישה תשאיר על הרכב שידון בערעור (ענין **אלפר**, פסקה 11). מכיוון שכך, עמדה זו גורסת כי יש להעדיף את הפרשנות המאפשרת **"הרמונייה חוקית"** על פני זו היוצרת **"אנומליה או הבחנה לא עניינית בין שווים"** (ענין **חוֹף אשקלון**, פסקה 30). בהתאם לכך, האוחזים בעמדה זו סבורים כי על כל הערעורים שעוניים החלטות בבקשת לביטול שני סוגים צוו הרישה מינהליים - זה של המדינה וזה של רשות מקומית - להידון לפני דין יחיד (כך נהגים בפועל בכל בתי המשפט המחוזיים, למעט בירושלים). ראו למשל: ענין **חוֹף אשקלון**, בבית המשפט המחוזי בבאר-שבע; ענין **אלפר**, בבית המשפט המחוזי בתל-אביב; עפ"א **מחוזי חיפה** 47796-06-19 **מדינת ישראל, היחידה הארץית לאכיפת דיני התכנון והבנייה נ' דיאב** (22.10.2019); עפ"א (מחוזי חיפה) 36231-01-21 **ஸֵרִי נ' היחידה הארץית לאכיפה דיני התכנון ובניה** (18.4.2021); עתפ"ב (מחוזי נצרת) 20-1998-05-20 **כהן נ' מנהל הרשות לשימרת הטבע והגנים הלאומיים** (02.12.2020); עתפ"ב (מחוזי מרכז) 22-54557-08-22 **פריג נ' משרד האוצר, היחידה לאכיפה במרקען** (28.8.2022)).

פרשנות שמעnika העמדה זו לסעיף 37 בחוק בתי המשפט נשענת על אופן ניסוחה של הוראת סעיף 37(ב)(8) בחוק בתי המשפט, הקובעת כי **"ערעורים על פסקי דין בעניינים שבית משפט לעניינים מקומיים מוסמך לדון בהם לפי סעיף 55"**, ידונו לפני דין יחיד. הוראה זו, בשונה מהוראות אחרות, קובעת כי הרכב הדין בערעור (דין יחיד או הרכב שלושה) אינו נקבע על-פי זהות הערוכה שננטנה את ההחלטה שבעניינה הוגש הערעור, אלא על-פי נושא ההחלטה שבעניינו הוגש הערעור, שהוא **"העניינים"** הנתונים לסמכוותו של בית המשפט לעניינים מקומיים. זאת בשונה מלשון סעיף 37(א)(1), שלשונו היא **"ערעורים על פסקי דין של בית משפט השלום"** ובהתאם לכך, הרכב השופטים (שלושה שופטים) נקבע על-פי זהות הערוכה שהערעור הוא על החלטתה (בדומה גם לאופן ניסוחן של הוראות סעיף 37(ב)(4), (7), (9), (10), (12) בחוק בתי המשפט).

מכיוון שכך, עמדה זו גורסת כי אוטם **"ענין שבית משפט לעניינים מקומיים מוסמך לדון בהם"**, עשויים להידון גם בבתי משפט השלום. כך למשל, באופן מקרים שבהם בית משפט השלום יושב כבית משפט לעניינים מקומיים, בשל היעדרה של ערוכה זו באותו אזכור שיפוט (כמו למשל, בית משפט השלום בבית שמש). כך גם בעניינים אשר מלכתחילה אמורים היו להידון בבתי משפט לעניינים מקומיים, אך עברתם במסגרת תיקון מס' 116 דין בבית משפט השלום נבעה מшибוקלים חיצוניים לנושא שנדון (בכלל זה, בסיס ההחלטה להעברת הדיון בבקשת שעוניין צו הרישה של המדינה אל בתי משפט השלום,عمדו שיקולי תקציב והעובדה שהרשויות המקומיות משתתפות במימון של בתי משפט לעניינים מקומיים, אשר הוקמו כדי לדון בענייני הרשות המקומית ולкан אין מקום לכך שעוניים שאינם קשורים אל הרשות המקומית ידונו לפני ערוכה זו).

לבסוף, העמדה השנייה מבוססת גם על היעדר הצדקה עניינית לכך שמלול סוג הערעורם על החלטות שעוניין(acipat hokh ha-takenon v-habnaya), רק ערوروים על החלטות בעניין בבקשת לביטול צו הרישה של המדינה, ידונו לפני הרכב של שלושה שופטים. כך בעוד שככל שאור הערעורם על החלטות ופסקין-דין בעניינים אלו, לרבות בעניין צו הרישה מינהליים של רשות מקומית, בעניין צו הרישה שיפוטים ובעניין הכרעות דין וגזר דין בנושא עבירות בניה, נדונים כולם לפני דין יחיד.

**הכרעה בין שתי הגישות**

. 7. מאז ניתנו החלטות הנזכרות לעיל שבחן הובאו שתי הגישות, השאלה הנדונה עלתה פעמיים במסגרת בקשות רשות ערעור שנדו בו בית המשפט העליון, אך באופןם מקרים לא נמצא צורך להכרע במקרה הנוגעת לשאלת הרכב שידון בערעור הנדון בבית המשפט המחוזי (רע"פ 3017/2017 **נעמנה נ' מדינת ישראל** (18.8.2020), כבוד השופט ג' קרא, פסקה 10; רע"פ 5916/18 **אבו חיירה נ' י"ר הוועדה המחויזית לתכנון ובניה ירושלים** (27.8.2018), כבוד השופט י' אלרון, פסקה 12). במקצת ההחלטה שניתנו בבתי המשפט המחויזים בעניין השאלה הנדונה, אף הייתה קריאה אל המחוקק להסדרת נושא הרכב הדן בערעור בחקיקה ועל-פי הנטען בתגובהה של המשיבה, קריאות אלו העברו לטיפולה של מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים. אולם בעת זהו טרם נקבעה חקיקה ברורה וכן ראיינו לנכון לשוב ולבחון את שתי העמדות.

לאחר בحינה זו, הגיעו לככל מסקנה כי העמדה שאומצאה בבתי המשפט המחויזים ברחבי הארץ (למעט בירושלים), מקובלת עליינו מהטעמים שהובאו בהרבה בעניין **חוף אשקלון** ובעניין **אלפר**. כך בייחוד מהטעם שאין הצדקה עניינית לכך שהזות החותם על צו הרישה המנהלי (אם הוא מטעם המדינה או מטעם הרשות המקומית), תשליך על הרכב השופטים הדן בערעור. יותר כי בשני המקרים הערעור הוא על החלטה של שופט סמכיויתי הן של שופט בית משפט השלום, בין אם החלטתו ניתנה בבית משפט השלום ובין אם ניתנה בבית המשפט לעניינים מקומיים. אף דומה כי מוטב שתהיה איחוד בין כל בתי המשפט המחויזים בכל הנוגע לרכב הדן בערעוריהם מהסוג הנדון. על איחוד זו להיות כך שלא רק שאותו סוג הרכב ידון בערוריהם בעניין צווי הרישה של המדינה ובעניין צווי הרישה של רשות מקומית, אלא דומה כי תהיה איחוד גם בין בתי המשפט המחויזים השונים בארץ. בהתאם לכך, בין אם צו הרישה של המדינה ניתן במוחז ירושלים ובין אם ניתן בכל מחוז אחר בארץ, דומה כי מוטב שככל הערוריהם בעניין צווים אלו יידונו לפני אותו סוג הרכב - דן יחיד.

לפני סיום נוספים, כי הנחת המוצא בכל ההחלטה שנדרשו לשאלת הנדונה הייתה כי החלטה בעניין בקשה לביטול צו הרישה מנהלי היא בגדר פסק-דין ולפיכך על הרכב להיקבע על-פי סעיף 37(א)(2) או לפי סעיף 37(ב)(8) בחוק בתי המשפט. מכאן גם הועלה ספק אם ניתן לקבוע את הרכב הדן בערעור מהסוג הנדון על-פי סעיף 37(ג) בחוק זה, שעיל-פי **"בכל עניין שאינו מוצרך בסעיפים קטנים (א) ו-(ב) ידון בית משפט מחוזי בדן יחיד"**. עם זאת, נראה כי יש ממש בעמדה שלפה "**במקרים בהם יש ספק פרשני, יש ליתן משקל גם להגדרת המחוקק את ברירת המחדל, בבחירה הפירוש היוטר מתאים והרמוני**" ובהתאם לכך לקבוע כי על-פי סעיף 37(ג) ערעור מהסוג הנדון ידון לפני דין יחיד (עניין **חוף אשקלון**, פסקה 22).

. 8. לפיכך ומהטעמים שעליהם עמדנו, ראיינו לנכון לקבל את עמדת המשיבה ולקבוע כי על הערעור הנדון, אשר הוגש על החלטה הדוכה בקשה לביטול צו הרישה מנהלי שנtan מנהל מחוז ירושלים ביחידת הארץית לאכיפת דיני התכנון והבנייה (צו הרישה של המדינה), ידון לפני דין יחיד.

**תמר בר-אשר,  
שופטת**

השופט רם ינוגרד:

אני מסכימים.

**רם ינוגרד, שופט**

השופטת שושנה ליבוביץ:

אני מסכימה.

**שושנה ליבוביץ,  
שופטת**

הוחלט כאמור בהחלטתה של השופטת ת' בר-אשר. לפיכך הערעור יקצתה מחדש, כר שישמע לפני דין יחיד.

המציאות תעביר החלטה זו לנשיא בית המשפט על מנת **שים **שיקבע את זהות המותב שידון בערעור, ותשליך העתק מההחלטה לב"כ הצדדים.****

ניתנה היום, ל' באדר א' התשפ"ד, 10 במרץ 2024, בהעדר.

**רם ינוגרד, שופט**  
**תמר בר-אשר, שופטת**  
**שושנה ליבוביץ,**  
**שופטת**