



ת"פ 14741/11/14 - שלמה בר סלע, פלורי בר סלע נגד מדינת ישראל

בית משפט השלום בנתניה

ת"פ 14741-11-14 מדינת ישראל נ' בר סלע ואח'
תיק חיצוני: מספר תיק חיצוני

מספר בקשה: 14

בפני מבקשים
כבוד השופט עוז ניר נאוי
1. שלמה בר סלע
2. פלורי בר סלע ע"י ב"כ עו"ד ד"ר ניסן שריפי
נגד
מדינת ישראל ע"י ב"כ עו"ד יעל מרמור
משיבה

החלטה

1. לפני עתירת הנאשמים 1 ו-2, בני הזוג שלמה ופלורי בר סלע, לביטולו של כתב האישום אשר הוגש נגדם, מן הטעם שכתב האישום הוגש, לטענתם, מבלי שנתקיימו הוראות סעיף 28 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, ולפיכך הוגש בהעדר סמכות.

א. תמצית כתב האישום

2. בתאריך 9.11.2014 הגישה פרקליטות המדינה - המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין, באמצעות נציגת היועץ המשפטי לממשלה, עו"ד יעל מרמור, כתב אישום נגד 6 נאשמים, ובהם המבקשים, בגין ביצוע עבירות תכנון ובניה במקרקעין, ביישוב רשפון.

3. נגד הנאשמים 1 ו-2 הוגש כתב האישום הן בגין ביצוע שימוש במקרקעין הטעון היתר, ללא היתר, עבירה לפי סעיפים 145(א)(3), 204(א), 205, 208 ו-253 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה - 1965, והן בגין אי קיום צו בית משפט, עבירה לפי סעיף 210 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965.

ב. טענות הצדדים

עיקר טענות הנאשמים 1 ו-2

עמוד 1



4. בפתח הדין שהתקיים לפני בתאריך 6.3.2016, טען ב"כ הנאשמים 1 ו-2, כי נציגת היועץ המשפטי לממשלה, בפועלה כזרועה הארוכה של הוועדה המחוזית לתכנון ובניה, הגישה את כתב האישום מבלי שקיבלה הסמכה נדרשת לכך בכתב, בהתאם להוראות סעיף 28 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965.
5. ב"כ הנאשמים הפנה להנחית היועץ המשפטי לממשלה מספר 8.1101, מתאריך 9.11.2003, וטען כי על פי הנחיה זו, רק כאשר הוועדה המקומית בתחום מרחב התכנון לא נקטה הליכים, רשאי התובע של הוועדה המחוזית להודיע לתובע של הוועדה המקומית כי בכוונת הוועדה המחוזית לנקוט בהליכים. עוד לטענתו על פי ההנחיות, הודעה כאמור חייבת להיעשות בכתב.
6. לעניין תוקפן המחייב של הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הפנה ב"כ הנאשמים לבג"צ 73/85 **סיעת "כך" נ' שלמה הלל - יושב ראש הכנסת**, לט(3) 141; בג"צ 1635/90 **זר'בסקי נ' ראש הממשלה, מר יצחק שמיר**, מה(1) 749; ובג"צ 4445/02 **מור נ' ראש עיריית הרצליה, הגב' יעל גרמן**, נו(6) 900.
7. בהסתמכו על ת"פ 49593-05-10 **מ"י נ' ארליך** טען, כי משמדובר בזכות מהותית של הנאשמים, משלא פעלה התביעה בהתאם להוראות סעיף 28, ובהתאם להנחיות היועם"ש דין כתב האישום ביטול.

עיקר טענות המאשימה

8. בפתח טיעוניה הפנתה ב"כ המאשימה לעפ"א 52857-07-15 **מדינת ישראל נ' אונגר ואח'** (2.3.2016), בו נקבע כי ההנחיה אליה מפנה ב"כ הנאשמים, לא ביטלה או צמצמה סמכויות, כי אם דווקא חזרה על כך כי קיימת סמכות מקבילה הן בשלבי הפיקוח, הן בשלבי החקירה והן בשלבי התביעה, ואפילו לאחר שהוגש כתב אישום.
9. עוד הפנתה ב"כ המאשימה להנחיה המעודכנת מחודש אפריל 2013, אשר באה במקום ההנחיה שצרף ב"כ הנאשמים.
10. במקרה דנן, כך טענה ב"כ המאשימה, ממילא פעל מערך התביעה בהתאם לחוק ולהנחיות כנדרש, וצרפה את העתק ההודעה ששלח גוף החקירה למנהל הפיקוח המקומי.
11. בנסיבות אלה, לגישת המאשימה יש לדחות את טענות הנאשמים אשר נטענו באיחור, תוך הטעיית בית המשפט, ולהורות על תשלום הוצאות לטובת המאשימה בגין עיכוב ההליכים בתיק.

תשובת הנאשמים 1 ו-2

12. בתשובתו טען ב"כ הנאשמים 1 ו-2 כי סעיף 28 הוא סעיף חוק מיוחד וספציפי, ולפיכך דרישת הכתב שבו גוברת על כל הוראת חוק כללית הנקובה בדין הפלילי הכללי.



13. המדינה לא הראתה כל "נסיבה מיוחדת" או "עניין ציבורי חשוב" הקיים בתיק שגרתי זה, לפיהם יש להפעיל את סמכות האכיפה המקבילה כאמור בהנחיות היועץ המשפטי אשר צורפו לתגובת המאשימה.
14. המכתב אותו צירפה ב"כ המאשימה אינו מהווה יישום של דרישת הכתב, שהרי אין בו כל ציווי כלפי הוועדה המקומית "לעשות את כל הדרוש למילוי התפקידים המוטלים על הוועדה המקומית ... בקשר למקום מסיום".
15. פסק הדין אותו צירפה המאשימה אינו רלוונטי, שכן כאן המאשימה מודה כי היא פועלת כזרועה הארוכה של הוועדה המחוזית, וממילא לדעת הנאשמים פסק הדין שצירפה המאשימה שגוי.
16. ב"כ הנאשמים הפנה לפסק הדין בעניין ב"ש 3336/01 בעת"מ 169/01 **יוגב נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה, גולן** (21.1.2002), בו נקבע כי תנאי מובהק לפעילות אכיפה של הוועדה המחוזית כלפי עבירות נטענות על חוק התכנון והבניה, הוא עמידה מוחלטת בתנאי סעיף 28.
17. עוד הפנה ב"כ הנאשמים לבג"צ 10202/01 **אירגון הסוכנים ובעלי תחנות הדלק בישראל נגד היועץ המשפטי לממשלה ואח'**, נז(5) 713, לפיו אכיפת דיני התכנון והבניה על ידי הוועדה המחוזית במקום הוועדה המקומית צריכה להיעשות רק במקרים חריגים ואסור שייעשה בכך שימוש תכוף.
18. עוד נטען, כי רוב השוכרים והמשתמשים במבנים בתיק דנן פינו כבר את המשק, ולגבי החלק הנותר מתנהל משא ומתן מתקדם לפינוי. בנסיבות שכאלה לא מקובל כלל להגיש כתב אישום, לא כל שכן כשאין מדובר במקרה חריג בו על הוועדה המחוזית להתערב וליטול את סמכותה של הוועדה המקומית.
19. לבסוף, טען ב"כ הנאשמים, מכוח עקרון השוויון אין לאפשר מצב בו שכנים באותו המושב המואשמים בביצוע אותן העבירות ממש, עומדים לדין בפני גופים שונים בעלי דרישות שונות.

ג. ההליך

20. בטרם אפנה לפרק הדיון וההכרעה, אעיר כי ביום 7.2.2016, דחיתי את עתירתם של הנאשמים 1 ו-2, ביחד עם הנאשמים 3 ו-4, לביטולו של כתב האישום מחמת הגנה מן הצדק, מן הטעם שלא נשקלה בעניינם על ידי המאשימה האפשרות של סגירת התיק בהסדר, מכוח הוראות תיקון 66 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, והכול מן הטעמים המפורטים שם.

ד. דיון והכרעה

לאחר ששקלתי את טענות הצדדים, מצאתי כי דין הבקשה להידחות; להלן טעמי.

המסגרת הנורמטיבית



21. סעיף 28 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 קובע כך:

28.(א) הועדה המחוזית רשאית להורות בכתב לוועדה מקומית לעשות את כל הדרוש למילוי התפקידים המוטלים על הועדה המקומית בחוק זה או על-פיו, הן בדרך כלל והן בקשר למקום מסויים.
(ב) לא קיימה הועדה המקומית הוראה או דרישה של הועדה המחוזית מכוח חוק זה, לרבות הוראה בדבר עריכת תכניות והפקעת קרקעות או בנינים, תוך הזמן שקבעה הועדה המחוזית, רשאית הועדה המחוזית, לעשות בעצמה את כל הדרוש לביצוע ההוראה או הדרישה על-חשבון הועדה המקומית ובמקומה ולגבות את ההוצאות ממנה; לענין זה יהיו לה כל הסמכויות של הועדה המקומית, ומה שתעשה יראו כאילו נעשה על-ידי הועדה המקומית.
(ג) לענין סעיף זה, דין ועדת המשנה לתכנון ולבניה או רשות הרישוי המקומית כדין הועדה המקומית."

22. מקריאת לשון החוק, עולה כי על פניו, רק לאחר שלא קיימה הועדה המקומית את תפקידיה, תיכנס הועדה המחוזית לנעליה. יחד עם זאת, סבורני כי אין עולה כאן שאלה של סמכות. מדובר במדרג פעולה, אך מטרתו להבהיר כי על הועדה המקומית מוטלת האחריות לפעול לאכיפת החוק בתחומה.

23. ברי כי אין בחוק כל קביעה כי הוועדה המחוזית נעדרת סמכות לפעול בתחום הוועדה המקומית וכך אף קבע בית המשפט העליון, כפי שיפורט להלן.

אין סמכות הועדה המקומית מכוח חוק התכנון והבניה באה להחליף את סמכותו של היועץ המשפטי לממשלה ונציגו

24. ברע"פ 9321/03 **אדרת אהרון נ' מדינת ישראל** (18.8.2005) (להלן: "עניין אדרת"), קבע בית המשפט העליון באופן שאינו משתמע לשני פנים כי סמכות הועדה המקומית ונציגיה לנהל תביעות פליליות בענייני תכנון ובניה היא סמכות מקבילה לסמכותו של היועץ המשפטי לממשלה ונציגיו לנהל הליכים פליליים, ואין היא באה במקומה, וכי אין בנוסחו של חוק התכנון והבניה לפגוע בסמכות זו:

"סמכותה של הועדה המקומית ונציגיה לנהל תביעות פליליות בענייני תכנון ובניה הינה סמכות מקבילה לסמכותו של היועץ המשפטי לממשלה ונציגיו לנהל הליכים פליליים בעניינים אלה במסגרת סמכות התביעה הכללית הנתונה לו, ואין היא באה במקומה (ע"פ 928/80 גוב ארי נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה, פד"י לה(4) 764; פרשת רון שדות, שם)."
[שם, פסקה 6, ההדגשות שלי-ע.נ.]

25. בית המשפט העליון הבהיר כי חוק התכנון והבניה אינו מייחד את סמכות התביעה הפלילית בהפרות עונשיות של חוקי התכנון והבניה לוועדה המקומית בלבד. עוד הבהיר בית המשפט העליון כי משיקולי מדיניות, יש להותיר בידי היועץ המשפטי לממשלה, כמי שעומד בראש התביעה הכללית בעניינים הפליליים במדינה, את מלוא הסמכות להפעיל את מדיניות התביעה הכללית, ובכלל זה את המדיניות בתחום אכיפת דיני התכנון והבניה [עניין אדרת, פסקה 6].



דרישת הכתב הנטענת אינה דרישה מהותית אשר יש בכוחה לאיין את סמכות היועץ המשפטי

26. טוען ב"כ הנאשמים כי נציגת היועץ המשפטי לממשלה, בפועלה כזרועה הארוכה של הוועדה המחוזית לתכנון ובניה, הגישה את כתב האישום דנן מבלי שקיבלה "הסמכה נדרשת לכך בכתב" בהתאם להוראות סעיף 28 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, הנזכר לעיל.

27. אלא שאין בחוק, לפי לשונו או בהנחיות, כל דרישה להסמכה בכתב. סבורני כי הכתב נדרש מטעמים אחרים הכרוכים ביחסי העבודה בין הצדדים, ואין בו דרישה מהותית, אשר בלעדיה נעדרת הוועדה המחוזית סמכות, שהרי קביעה שכזו תאיין לחלוטין את הקביעה כי הסמכות היא מקבילה.

28. סבורני כי לשון החוק ברורה ואין בה את מה שמבקש ב"כ המלומד של הנאשמים, ד"ר שריפי, לקרוא לתוכה.

29. כפי שראינו לעיל, בית המשפט העליון קבע כי סעיף 28 הנ"ל, אין בכוחו לגרוע מסמכותו של היועץ המשפטי לממשלה להגיש כתבי אישום בגין עבירות על דיני התכנון והבניה. במצב זה, אין זה מתקבל על הדעת לקבוע כי סמכות היועץ המשפטי לממשלה ניזונה מאותו מסמך בכתב, ואין בידי לקבוע כי נציגת היועץ המשפטי לממשלה לא הייתה מוסמכת להגיש את כתב האישום. דומני, כי דרישתו הפורמאלית של החוק, אין לקרוא אותה כדרישה מהותית אשר יש בה לאיין את הסמכות מלכתחילה וממילא סבורני כי היא מתייחסת כאמור ליחסי העבודה בין הוועדות.

30. יתר על כן ואם נדקדק בגופן של טענות, לטענת ב"כ הנאשמים כי נטילת הסמכות צריכה לעשות בכתב, לא מצאתי תימוכין בלשון החוק [ראו סעיף 28 (ב)].

31. כך אף אין בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה 8.1101 [אפריל 2013] כדי לאיין את הסמכות. בעניין אדרת, קבע בית המשפט העליון כי הנחיות אלה, לא נועדו אלא כדי לתאם בין הרשויות, בין לבין עצמן [עניין אדרת, פסקה 7]. מלשון ההנחיות עצמן עולה כי אלה לא נועדו אלא להתוות:

"קווים מנחים כלליים להפעלת שיקול הדעת בהחלטה על הפעלת סמכות האכיפה של המדינה במרחב התכנון המקומי (להלן - "הפעלת סמכות האכיפה המקבילה") וקביעת מנגנון התיאום בין מערכת האכיפה של המדינה לבין מערכת האכיפה המקומית..." [ההדגשות שלי - ע.ג.]

32. בהמשך קובעות ההנחיות במפורש כי:

"אין באמור בהנחיה זו כדי לפגוע בסמכות היועץ המשפטי לממשלה או מי מטעמו להורות לגורמי האכיפה לפתוח בחקירה או לנקוט הליכי אכיפה ולקבוע את הגורם שיבצעם ו/או ליתן הנחיות לניהול ההליכים, ואין היא חלה על החלטה כי ייצוג הוועדה המקומית בעניין או בעניינים מסויימים יהיה על ידי מערך התביעה של המדינה."



33. בעפ"א 25857-07-15 **מדינת ישראל נ' אונגר ואח'** (2.3.2016) (להלן: "עניין אונגר"), שניתן לאחרונה על ידי כבוד השופטת הבכירה נגה אהד בבית המשפט המחוזי מרכז-לוד, ואליו הפנתה ב"כ המאשימה, הבהיר בית המשפט המחוזי כי סמכותה של המדינה באמצעות היועץ המשפטי לממשלה לא צומצמה על ידי הנחיה 8.1101, הנ"ל.

34. כפי שקבעה כבוד השופטת אהד, ההנחיה עצמה חזרה על כך כי הסמכות היא **מקבילה** "הן בשלבי הפיקוח, הן בשלבי החקירה, הן בשלבי התביעה ואפילו לאחר שהוגש כתב אישום על ידי התובע המקומי והחל משפט לפי כתב האישום שהוגש".

35. מכל האמור לעיל עולה כי דרישת הכתב עליה משליך ב"כ הנאשמים את כל יהבו, אין בה כלל דרישה מהותית שיש בה לאיין את סמכות היועץ המשפטי, בהעדרה.

המכתב מתאריך 4.8.2013 ממלא את דרישת הכתב הפורמאלית

36. לתמיכה בטענותיה הציגה ב"כ המאשימה מכתב מתאריך 4.8.2013 אותו שלח מר אבישי בן עמי, ממערך הפיקוח על הבניה במחוז מרכז, ליו"ר הוועדה המקומית, שנושאו - "הודעה על טיפול יחידת הפיקוח המחוזי במשק בר סלע, רשפון", הוא המשק של הנאשמים. במכתב האמור נמסרה הודעה בכתב למר אלי ברכה, יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, על כוונת היחידה הארצית לפיקוח על הבניה - מחוז מרכז, לנקוט בפעולות אכיפה בגין עבירות בנייה אשר אותרו במקרקעין.

37. קריאת המכתב מלמדת כי מדובר בהחלטה על הפעלת סמכות האכיפה המקבילה אשר התקבלה בשלב החקירה, ואשר המכתב מהווה הודעה עליה לוועדה המקומית.

38. סבורני כי אף בשל כך דין עתירת הנאשמים להידחות, שכן מסמך בכתב יש.

39. יתר על כן, עולה מכך, כי ההחלטה נתקבלה כדין ובהתאם לפרק ג' להנחיות היועמ"ש הדן ב"החלטה על הפעלת סמכות האכיפה המקבילה". אמנם, אין מדובר בנוסח זהה לנוסחו של סעיף 28, אך דומני כי די בכך כדי לקיים את דרישת הכתב הפורמאלית שבסעיף. וכאמור, אפילו לא קיימה ההודעה את מלוא השלבים הקבועים בסעיף 28, אין בכך כדי לאיין את סמכותה המקבילה של הוועדה המחוזית.

לפרקליטות שיקול דעת רחב בשאלה אם להפעיל את הסמכות המקבילה, ואין חובה כי הסמכות תופעל במקרים חריגים בלבד

40. עוד חידדה והדגישה כבוד השופטת אהד בעניין אונגר הנ"ל, כי ההנחיה הקנתה לפרקליטות שיקול דעת רחב בשאלה אם להפעיל את הסמכות המקבילה ולא תחמה את הפעלת שיקול הדעת למקרים מצומצמים בלבד. כך שאף טענת ב"כ הנאשמים, כי אין מדובר במקרה חריג המצדיק את הפעלת הסמכות, דינה להידחות, ולא



מצאתי בטענותיו של ב"כ הנאשמים נימוק משכנע להבחין בין עניין אונגר לבין ענייננו.

41. כפי שנקבע בעניין אונגר, לרשות עומדת חזקת התקינות המנהלית, לפיה כל החלטותיה ניתנו כדין, ללא משוא פנים ובסבירות. הטוען להפרת החזקה, עליו הראיה. כפי שפורט לעיל, לא שוכנעתי כי הגשת כתב האישום דנן, נעשתה בחוסר סמכות המצדיק את ביטולו.

42. בטרם סיום אעיר כי מקריאת בש"א (נצ') 3336/01 **יוגב נ' הועדה המקומית לתכנון ולבנייה**, גולן (21.1.2002), אליו הפנו הנאשמים ואשר עניינו עתירה שהוגשה נגד הוועדה המקומית בגין אזלת ידה הנטענת בהפעלת סמכויותיה, אין תמיכה לטענות הנאשמים, שכן כל שנאמר שם בהקשר זה הוא, כי לעותרים האפשרות לפנות לוועדה המחוזית על מנת שתפעל בהתאם לסמכותה.

43. אשר לבג"צ 10202/01 **אירגון הסוכנים ובעלי תחנות הדלק בישראל נגד היועץ המשפטי לממשלה ואח'**, אף הוא אינו ישים לענייננו. כך, בג"צ זה דן בעתירה לחייב את גורמי אכיפת החוק להעניק עדיפות עליונה למאבק בתחנות דלק פיראטיות, ואין ההקשר בו הובאו הדברים ביחס לסעיף 28, אליהם מפנה ב"כ הנאשמים, דומה לענייננו אנו.

ה. סיכום

44. מן הטעמים האמורים לעיל ובכל נסיבות העניין, לא ראיתי להיעתר לבקשה, והיא נדחית.

ניתנה היום, י"ט אדר ב' תשע"ו, 29 מרץ 2016, בהעדר הצדדים.