



ת"פ 52937/12/23 - תייסיר שוויקי נגד מדינת ישראל

בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לערעורים פלייליים

10 במרץ 2024

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

כבוד השופט רם וינוגרד

לפני

כבוד השופטת שושנה ליבוביץ

כבוד השופטת תמר בר-אשר

תייסיר שוויקי

ע"י ב"כ עו"ד חוסין גנאים

מדינת ישראל

ע"י ב"כ עו"ד אמיר ברק

המערער

נגד

המשיבה

החלטה

השופטת תמר בר-אשר:

1. הערעור הנדון הוגש על החלטת בית משפט השלום בירושלים (כבוד השופט ערן טאויסיג) מיום 14.12.2023 בתיק בצה"מ 53795-09-23, אשר לפיה נדחתה בקשת המערער לביטול צו הריסה מינהלי שעליו חתם ביום 19.9.2023 מנהל מחוז ירושלים ביחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה (להלן - **היחידה הארצית**).

השאלה שתידון בהחלטה זו, היא אם על הערעור הנדון להידון לפני הרכב של שלושה שופטים, כטענת המערער, או אם עליו להתברר לפני דן יחיד, כטענת המשיבה. עמדות הצדדים הוגשו בהתאם להחלטה מיום 21.1.2024, שבה נקבע כי שאלה זו תוכרע קודם לדין בערעור לגופו ולפיכך התבקשו עמדותיהם לגביה.

רקע

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

עמוד 1

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

אחד השינויים שנכללו בתיקון מס' 116, היה הבחנה בין הערכאה שתדון בבקשה לביטול צו הריסה מינהלי שנתן גורם מוסמך מטעם המדינה (מנהל היחידה הארצית לאכיפה, יושב ראש ועדה מחוזית או מתכנן מחוז) (להלן - **צו הריסה מינהלי של המדינה**), לבין הערכאה שתדון בבקשה לביטול צו כזה שנתן גורם מוסמך מטעם רשות מקומית (יושב ראש ועדה מקומית, מהנדס ועדה מקומית או מהנדס רשות מקומית מוסמכת לאכיפה) (להלן - **צו הריסה של רשות מקומית**). לגבי צו הריסה של המדינה נקבע בסעיף 228(ב)(1) בחוק התכנון והבניה, כי בקשה לביטול תידון **בבית משפט השלום** שבתחום שיפוטו נמצאים המקרקעין, שהוא הקרוב למקרקעין (הוספת דרישת הקרבה למקרקעין נועדה למנוע את האפשרות לבחור את בית משפט השלום שאליו תופנה הבקשה). לעומת זאת, לגבי צו הריסה של רשות מקומית נקבע בסעיף 228(ב)(2) בחוק, כי בקשה לביטול תידון **בבית המשפט לעניינים מקומיים** שבתחום שיפוטו מצויים המקרקעין ובאין בית משפט לעניינים מקומיים, בבית משפט השלום שבתחומו נמצאים המקרקעין שהוא הקרוב ביותר אל המקרקעין.

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

3. בעקבות תיקון מס' 116 והאבחנה שנעשתה במסגרתו בכל הנוגע לסמכותה של הערכאה שתדון בבקשות לביטול צווי הריסה מינהליים, עלתה שאלת ההרכב שידון בערעור על החלטות בבקשות אלו; 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 ההרכב הדן בעניינים הנדונים בבתי המשפט המחוזיים. על-פי סעיף 37(א)(2) בחוק זה, "**ערעורים על פסקי דין של בתי משפט שלום**" נדונים לפני **הרכב של שלושה שופטים**. לעומת זאת, על-פי סעיף 37(ב)(8), "**ערעורים על פסקי דין בעניינים שבית המשפט לעניינים מקומיים מוסמך לדון בהם לפי סעיף 55**", נדונים לפני **דן יחיד** (זולת אם נשיא בית המשפט או סגנו קבעו לגבי עניין מסוים כי יידון לפני הרכב של שלושה שופטים).

מאחר שבקשות לביטול צווי הריסה של המדינה נדונות בבתי משפט השלום ואילו בקשות לביטול צווי הריסה של רשות מקומית נדונות בבתי משפט לעניינים מקומיים (או בבתי משפט השלום ביושבם כבתי משפט לעניינים מקומיים, אם אין בית משפט לעניינים מקומיים במקום, כמו למשל, בבית משפט השלום בבית שמש), עלתה השאלה אם יש בשוני זה כדי להשליך על קביעת ההרכב שידון בערעורים על החלטות בבקשות אלו.

שתי הגישות לגבי השאלה הנדונה

4. שאלת המותב שידון בערעור על החלטות בעניין בקשות לביטול צווי הריסה של המדינה (הרכב של שלושה או דן יחיד), עלתה בתקופה שלאחר כניסת תיקון מס' 116 לתוקף (לפני כחמש שנים וחצי), ומאז התפתחו שתי גישות, שעליהן עמדה המשיבה בהרחבה בטיעוניה. **האחת**, היא "**העמדה הירושלמית**", אשר על-פי טענת המשיבה נהוגה אך ורק בבית המשפט המחוזי בירושלים. על-פי עמדה זו, ערעורים על החלטותיו של בית המשפט לעניינים מקומיים בעניין בקשות לביטול צווי הריסה של רשות מקומית, נדונים לפני דן יחיד. לעומת זאת, ערעורים על החלטותיו של בית משפט השלום בעניין בקשות לביטול צווי הריסה של המדינה, נדונים לפני הרכב של שלושה שופטים. **השנייה**, אשר על-פי טענת המשיבה נהוגה בכל בתי המשפט המחוזיים בארץ, זולת בית המשפט המחוזי בירושלים, אינה מבחינה בין שני סוגי הצווים. 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 לפני דן יחיד. זאת ללא כל הבחנה בין הערכאות שלפניהם נדונו הבקשות ושעל החלטותיהן הוגש הערעור (בית משפט השלום או בית משפט לעניינים מקומיים).

5. תמצית הנמקתה של "**העמדה הירושלמית**" הובאה לראשונה בהחלטה בעניין עתפ"ב (מחוזי ירושלים) 11786-04-18 **חגאגלה נ' מדינת ישראל** (13.5.2018) (כבוד השופטת ח' מ' לומפ). על-פי עמדה זו, יש לקרוא את הוראות סעיף 37 בחוק בתי המשפט באופן דווקני. בהתאם לכך, לנוכח ההבחנה שנקבעה בסעיף 228(ב) בחוק התכנון והבנייה בין הערכאה הדנה בבקשות לביטול צווי הריסה של המדינה לעומת הערכאה הדנה בבקשות לביטול צווי הריסה של רשות מקומית, הרי שאין מנוס מיצירת הבחנה בין הרכבי המותבים הדנים בערעורים על החלטות בבקשות אלו. בהתאם לכך ועל-פי סעיף 37(א)(2) בחוק בתי המשפט, ערעור על החלטת בית משפט **השלום** בעניין בקשה לביטול צו הריסה של המדינה, נדון לפני **הרכב של שלושה שופטים**. זאת בשונה מערעור על החלטת בית המשפט **לעניינים מקומיים** בעניין בקשה לביטול צו הריסה של רשות מקומית, אשר על-פי סעיף 37(ב)(8) בחוק זה, נדון לפני **דן יחיד** (דוגמאות לערעורים על החלטות של בית משפט השלום בעניין צווי הריסה מינהליים של המדינה שנדונו בבית המשפט המחוזי בירושלים לפני מותב של שלושה שופטים, ראו למשל: עתפ"ב (מחוזי ירושלים) 48662-06-18 **אבו חייארה נ' יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה ירושלים** (29.7.2018); עתפ"ב (מחוזי ירושלים) 11786-04-18 **חגאגלה נ' מדינת ישראל** (29.7.2018); עפ"א (מחוזי ירושלים) 21355-01-23 **מדינת ישראל נ' אלאטרש** (15.1.2023)).

6. העמדה שבה אוחזים **שאר בתי המשפט המחוזיים**, למעט בית המשפט המחוזי בירושלים, הובאה לראשונה בעניין עתפ"ב (מחוזי באר-שבע) 26085-09-18 **מדינת ישראל (המחלקה להנחיית תובעים) נ' המועצה האזורית חוף אשקלון** (31.10.2018) (כבוד השופט א' אינפלד) (להלן - **עניין חוף אשקלון**) ואומצה כעבור זמן קצר בעניין עתפ"ב (מחוזי תל-אביב) 30671-12-18 **אלפר נ' מדינת ישראל - משרד האוצר, אגף בכיר ארצי לאכיפת דיני התכנון והבניה** (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 שעניינם החלטות בבקשות לביטול צווי הריסה מינהליים משני הסוגים להידון לפני דן יחיד. כמו כן, עמדה זו גורסת כי אין הצדקה לכך שזהות החותם על צו ההריסה תשליך על ההרכב שידון בערעור (עניין אלפר, פסקה 11). מכיוון שכך, עמדה זו גורסת כי יש להעדיף את הפרשנות המאפשרת "הרמוניה חקיקתית" על פני זו היוצרת "אנומליה או הבחנה לא עניינית בין שוים" (עניין חוף אשקלון, פסקה 30). בהתאם לכך, האוחזים בעמדה זו סבורים כי על כלל הערעורים שעניינם החלטות בבקשות לביטול שני סוגי צווי הריסה המינהליים - זה של המדינה וזה של רשות מקומית - להידון לפני דן יחיד (כך נוהגים בפועל בכל בתי המשפט המחוזיים, למעט בירושלים. ראו למשל: עניין חוף אשקלון, בבית המשפט המחוזי בבאר-שבע; עניין אלפר, בבית המשפט המחוזי בתל-אביב; עפ"א (מחוזי חיפה) 47796-06-19 מדינת ישראל, היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה נ' דיאב (22.10.2019); עפ"א (מחוזי חיפה) 36231-01-21 מסרי נ' היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון ובניה (18.4.2021); עתפ"ב (מחוזי נצרת) 1998-05-20 כהן נ' מנהל הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים (02.12.2020); עתפ"ב (מחוזי מרכז) 54557-08-22 פריג' נ' משרד האוצר, היחידה לאכיפה במקרקעין (28.8.2022)).

הפרשנות שמעניקה עמדה 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", יידונו לפני דן יחיד. הוראה זו, בשונה מהוראות אחרות, קובעת כי ההרכב הדן בערעור (דן יחיד או הרכב שלושה) אינו נקבע על-פי זהות הערכאה שנתנה את ההחלטה שבעניינה הוגש הערעור, אלא על-פי נושא ההחלטה שבעניינה הוגש הערעור, שהוא "העניינים" הנתונים לסמכותו של בית המשפט לעניינים מקומיים. זאת בשונה מלשון סעיף 37(א)(1), שלשונו היא "ערעורים על פסקי-דין של בתי משפט השלום" ובהתאם לכך, הרכב השופטים (שלושה שופטים) נקבע על-פי זהות הערכאה 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 אותם "עניינים שבית משפט לעניינים מקומיים מוסמך לדון בהם", עשויים להידון גם בבתי משפט השלום. כך למשל, באותם מקרים שבהם בית משפט השלום יושב כבית משפט לעניינים מקומיים, בשל היעדרה של ערכאה זו באותו אזור שיפוט (כמו למשל, בית משפט השלום בבית שמש). כך גם בעניינים אשר מלכתחילה אמורים היו להידון בבתי משפט לעניינים מקומיים, אך העברתם במסגרת תיקון מס' 116 לדיון בבית משפט השלום נבעה משיקולים חיצוניים לנושא שנדון (בכלל זה, בבסיס ההחלטה להעברת הדיון בבקשות שעניינן צווי הריסה של המדינה אל בתי משפט השלום, עמדו שיקולי תקציב והעובדה שהרשויות המקומיות משתתפות במימוןם של בתי משפט לעניינים מקומיים, אשר הוקמו כדי לדון בענייני הרשות המקומית ולכן אין מקום לכך שעניינים שאינם קשורים אל הרשות המקומית יידונו לפני ערכאה זו).

לבסוף, העמדה השנייה מבוססת גם על היעדר הצדקה עניינית לכך שמכל סוגי הערעורים על החלטות שעניינן אכיפת חוקי התכנון והבניה, רק ערעורים על החלטות בעניין בקשות לביטול צווי הריסה של המדינה, יידונו לפני הרכב של שלושה שופטים. כך בעוד שכל שאר הערעורים על החלטות ופסקי-דין בעניינים אלו, לרבות בעניין צווי הריסה מינהליים של רשות מקומית, בעניין צווי הריסה שיפוטיים ובעניין הכרעות דין וגזרי דין בנושא עבירות בניה, נדונים כולם לפני דן יחיד.

הכרעה בין שתי הגישות

7. מאז ניתנו ההחלטות הנזכרות לעיל שבהן הובאו שתי הגישות, השאלה הנדונה עלתה פעמיים במסגרת בקשות רשות ערעור שנדונו בבית המשפט העליון, אך באותם מקרים לא נמצא צורך להכריע במחלוקת הנוגעת לשאלת ההרכב שידון בערעור הנדון בבית המשפט המחוזי (רע"פ 3017/20 **נעאמנה נ' מדינת ישראל** (18.8.2020), כבוד השופט ג' קרא, פסקה 10; רע"פ 5916/18 **אבו חיארה נ' יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ובניה ירושלים** (27.8.2018), כבוד השופט י' אלרון, פסקה 12). במקצת ההחלטות שניתנו בבתי המשפט המחוזיים בעניין השאלה הנדונה, אף הייתה קריאה אל המחוקק להסדרת נושא ההרכב הדין בערעור בחקיקה ועל-פי הנטען בתגובתה של המשיבה, קריאות אלו הועברו לטיפול של מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים. אולם לעת הזו טרם נקבעה חקיקה ברורה ולכן ראינו לנכון לשוב ולבחון את שתי העמדות.

לאחר בחינה זו, הגענו לכלל מסקנה כי העמדה שאומצה בבתי המשפט המחוזיים ברחבי הארץ (למעט בירושלים), מקובלת עלינו מהטעמים שהובאו בהרחבה בעניין **חוף אשקלון** ובעניין **אלפר**. כך בייחוד מהטעם שאין הצדקה עניינית לכך שזהות החותם על צו ההריסה המינהלי (אם הוא מטעם המדינה או מטעם הרשות המקומית), תשליך על הרכב השופטים הדין בערעור. יוער כי בשני המקרים הערעור הוא על החלטה של שופט שסמכויותיו 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 אחידות בין כל בתי המשפט המחוזיים בכל הנוגע להרכב הדין בערעורים מהסוג הנדון. על אחידות זו להיות כך שלא רק שאותו סוג הרכב ידון בערעורים בעניין צווי הריסה של המדינה ובעניין צווי הריסה של רשות מקומית, אלא דומה כי ראוי כי תהיה אחידות גם בין בתי המשפט המחוזיים השונים בארץ. בהתאם לכך, בין אם צו ההריסה של המדינה ניתן במחוז ירושלים ובין אם ניתן בכל מחוז אחר בארץ, דומה כי מוטב שכל הערעורים בעניין צוים אלו יידונו לפני אותו סוג הרכב - דן יחיד.

לפני סיום נוסף, כי הנחת המוצא בכל ההחלטות שנדרשו לשאלה הנדונה הייתה כי החלטה בעניין בקשה לביטול צו הריסה מינהלי היא בגדר פסק-דין ולפיכך על ההרכב להיקבע על-פי סעיף 37(א)(2) או לפי סעיף 37(ב)(8) בחוק בתי המשפט. מכאן גם הועלה ספק אם ניתן לקבוע את ההרכב הדין בערעור מהסוג הנדון על-פי סעיף 37(ג) בחוק זה, שעל-פיו "**בכל עניין שאינו מוזכר בסעיפים קטנים (א) ו-(ב) ידון בית משפט מחוזי בדין יחיד**". עם זאת, נראה כי יש ממש בעמדה שלפיה "**במקרים בהם יש ספק פרשני, יש ליתן משקל גם להגדרת המחוקק את ברירת המחדל, בבחירת הפירוש היותר מתאים והרמוני**" ובהתאם לכך לקבוע כי על-פי סעיף 37(ג) ערעור מהסוג הנדון יידון לפני דן יחיד (עניין **חוף אשקלון**, פסקה 22).

8. לפיכך ומהטעמים שעליהם עמדנו, ראינו לנכון לקבל את עמדת המשיבה ולקבוע כי על הערעור הנדון, אשר הוגש על החלטה הדוחה בקשה לביטול צו הריסה מינהלי שנתן מנהל מחוז ירושלים ביחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה (צו הריסה של המדינה), יידון לפני דן יחיד.

תמר בר-אשר,
שופטת

השופט רם וינוגרד:

אני מסכים.

רם וינוגרד, שופט

השופטת שושנה ליבוביץ:

אני מסכימה.

**שושנה ליבוביץ,
שופטת**

הוחלט כאמור בהחלטתה של השופטת ת' בר-אשר. לפיכך הערעור יוקצה מחדש, כך שישמע לפני דן יחיד.

המזכירות תעביר החלטה זו לנשיא בית המשפט על מנת שיקבע את זהות המותב שידון בערעור, ותשלח העתק מההחלטה לב"כ הצדדים.

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

תמר בר-אשר, שופטת

**שושנה ליבוביץ,
שופטת**

רם וינוגרד, שופט