

ת"פ 58536/01/23 - מדינת ישראל נגד ארז יצחק

בית משפט השלום ברמלה

ת"פ 58536-01-23 מדינת ישראל נ' יצחק

לפני
המאשימה
ע"י ב"כ עו"ד ברק
נגד
הנאשם
ע"י ב"כ עוה"ד שקד וגיאת
החלטה

מדינת ישראל
ארז יצחק

עניינה של החלטה זו לדון בטענות מקדמיות שהעלה הנאשם בפתח משפטו, בו מיוחסת לו עבירה של שימוש חורג במקרקעין, לפי סעיף 243 (ד) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: חוק התו"ב או: החוק).

האישום

1. כתב האישום הוגש בעקבות בקשת הנאשם להישפט בגין קנס מנהלי בסך 600,000 ₪, שהוטל עליו מכוח תקנות העבירות המנהליות (קנס מנהלי - תכנון ובניה) תשע"ח-2018.

על פי עובדות האישום, הנאשם עושה שימוש בקרקע חקלאית מוכרזת, במקרקעין שפרטיהם נקובים בכתב האישום, בכפר רות שבמרחב התכנוני של הוועדה המקומית לתו"ב חבל מודיעין, לרבות אחסנה, מגורים, הפעלת משרדים, הפעלת בית כנסת, ופינות ישיבה בשטח כולל של כ-2,000 מ"ר. הקרקע מצויה בבעלות מדינת ישראל ורשות הפיתוח, ובשליטת הנאשם שהוא בנם של בני הרשות. על המקרקעין חלות תכניות מתאר המפורטות בכתב האישום, והקרקע מוכרזת כחקלאית מיום 19.2.01.

כתב האישום כולל פירוט של המבנים האסורים, המשמשים לצורך המפורט לעיל, לפחות החל משנת 2019: שתי סככות בשטח של כ-1,000 מ"ר ו-1,500 מ"ר, אשר השימוש מבוצע תחתיהן, וכולל 26 מבנים מבנייה קלה, מעץ ו/או מתכת/פח/גבס, קראוון, מבנה תת קרקעי, אחסנה פתוחה ומכולות.

נכתב כי שווי המקרקעין בייעוד החקלאי מצוי בפער של כ-31,120,000 ₪ לעומת שווים בהנחה שהשימושים היו מותרים.

2. הנאשם העלה טענותיו בכתב, ואף ניתנה לו זכות הטיעון בעל פה, בדיון שהתקיים במעמד הצדדים. בתמצית, הועלו 4 טענות מקדמיות, שיפורטו להלן:

א. המקרקעין מצויים בשטח ההפקר, מחוץ לגבולות הקו הירוק, ומשכך לא חל חוק התו"ב וההליכים המשפטיים נעשים בחוסר סמכות. מעולם לא התקבלה הוראת חוק המחילה את חוק התכנון והבניה על כפר רות, לפיכך על פי הדין הישראלי חל החוק המנדטורי, שהוא פקודת בניין ערים 1936, ורק על פיה היתה המדינה רשאית לפעול. בנוסף, אין לוועדות התכנון והבניה סמכות לפעול בטריטוריה שלא הוחל עליה החוק הישראלי, לכן ההליכים נעדרי סמכות ומדובר בהליך מנהלי פסול.

ב. היחידה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה נטלה לידיה את הסמכות לפעול כנגד הנאשם, שלא כדין. היות שהיחידה פעלה בכפר רות במספר חלקות ולא באופן חד פעמי, היה עליה ליטול את הסמכות לפי סעיף 254"ד לחוק, ולא לפי סעיף 254"ג, כפי שעשתה. הטענה היא כי היחידה פעלה שלא כדין על מנת לעקוף את החובה לבצע הליך כדין של נטילת הסמכות.

ג. נפל פגם בשיקול הדעת בהגשת כתב האישום, היות שבמועד ההגשה וכן בתקופה שלפני כן כבר הופסקו השימושים ועל כן אין עניין לציבור בניהול התיק. בהקשר זה, נטען כי התנהל הליך מקביל בו עתרה המאשימה לצו הפסקת שימוש שיפוטי, ואולם, ביום 13.7.23 נערך ביקור של המפקח מטעם המאשימה במקרקעין ונמצא כי השימושים האסורים חדלו. בעקבות זאת, חזרה בה המאשימה מבקשתה לצו שיפוטי וביום 13.8.23 הורה בית המשפט על מחיקת הבקשה. נטען כי כפי שהמדינה חזרה בה מן הבקשה, כך היה עליה לחזור מן האישום.

ד. נעשתה אכיפה בררנית, שכן קיימים בכפר רות שטחים נוספים, בקרבת המקרקעין דן, אשר מסיבה לא מוצדקת, לא נעשו בהם ביקורות ופעולות אכיפה, למרות שמבוצע שימוש שאינו תואם לייעוד. בעניין זה, מפנים הנאשמים ל-5 מקרים בהם לא בוצעה לשיטתם אכיפה, ומוסיפים כי על פי מידע שקיבלו מרשות האכיפה נפתחו בכפר רות 2 הליכי אכיפה בלבד, בשנים 2020-2023, שאחד מהם הוא עניינו של הנאשם.

3. מטעם המדינה הוגשה תגובה בכתב לטענות, וכן נשמעו טיעוניה בעל פה, בקצרה.

4. להלן אדון בטענות אחת לאחת.

מיחזור טענות

5. טרם התייחסות לטענות לגופן, מחייבת ההגנות לציין כי אין זו הפעם הראשונה בה מעלה הנאשם טענות בעניין הדין החל בכפר רות. למעשה, המדובר בטענות חוזרות שהועלו כעת בפעם הרביעית, ואבהיר.

במסגרת בב"נ 73700-01-18 **וועדה מקומית חבל מודיעין נ' יצחק** (28.2.18), הועלו מטעם הנאשם טענות זהות/דומות, במסגרת הליך של בקשה לצו הפסקה שיפוטי, לגבי שימושים אסורים באותם מקרקעין. הטענות נדחו בהחלטת המנומקת, בה הובאה המסגרת הנורמטיבית האופפת את הסוגיה, תוך הפנייה להלכה המנחה שנקבעה במרוצת השנים. קבעתי כי על פי המבחנים שנקבעו (מבחן הריבונות ומבחן האפקטיביות), חל הדין הישראלי בכפר רות, ועל כן לא נפל כל פגם באכיפה (להלן: ההליך הראשון).

על ההחלטה הוגש ערעור מטעם הנאשם, בעפ"א (מרכז) 58606-03-18 **יצחק נ' הוועדה המקומית חבל מודיעין**, אך נדחה בפסק דינו של בית המשפט המחוזי מיום 12.6.18 (להלן: ההליך השני).

בשלישית הועלו הטענות במסגרת תגובת הנאשם לבקשה לצו שיפוטי שהוגשה נגדו בבב"נ 21180-04-23, שם עתרה המחלקה להנחיית תובעים למתן צו הפסקת שימוש, בגין אותן עבירות, באותם המקרקעין נושא האישום שלפניי. לא זו אף זו, הנאשם הגדיל וצירף לתגובתו לבקשה מסמך אותו הכתיר כ"חוות דעת מומחה" בעניין הדין החל בכפר רות, אשר נערך על ידי עו"ד דרורי, שייצג אותו בהליך הראשון בו נדחו טענותיו. לאחר ששמע הנאשם את הערותיי בעניין הקושי הנלווה להגשת חוות דעת מומחה בסוגיות משפטיות שבהן אמור בית המשפט להיות זה המפרש את הדין (ע"א 2146/06 **ברק נ' עו"ד אבוקרט - מפרק** (18.11.10); ו"ע (מח' ת"א) **אזורים בניין בע"מ נ' מנהל מיסוי מקרקעין תל אביב** (19.12.21); ת"פ (מח' ת"א) 40090/04 **מד"י נ' זאבי** (21.10.15)), ולאחר משא ומתן, גובשו בין הצדדים הסכמות. על פי המוסכם, הבקשה למתן הצו נמחקה היות שנמצא כי השימושים פסקו, ומאחר שכבר קיים צו שיפוטי לגביהם, אשר ניתן במסגרת ההליך הראשון, ועודנו עומד בתוקפו (להלן: ההליך השלישי).

כעת, עולות הטענות מחדש, ברביעית.

6. לדעתי, התנהלות הנאשם מעוררת קושי רב, שכן בחר להימנע ממיצוי טענותיו, בכך שלא פנה בבקשת רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי הנכבד, ואילו כעת ממוחזרות הטענות לפני מותב זה, שהחלטתו הפכה חלוטה זה מכבר. אני מוצאת כי יש טעם לפגם בהעלאת הטענות ברביעית, כשבעצם, נוצר מעין "השתק פלוגתא" כלפי הנאשם.

7. מעיון בפסק דינו של בית המשפט המחוזי בהליך השני, עולה כי לא שינה מקביעותיו של בית המשפט

קמא (מותב זה), לפיהן הנאשם כלל לא הוכיח כי כפר רות מצוי בשטח ההפקר אלא העלה טענות בעלמא, ולא הציג תעודת שר חוץ בעניין מעמדו של הכפר, זאת בעוד שעל פי מבחני הפסיקה, חל במקום הדין הישראלי. עוד עולה כי הטעם העיקרי לדחיית הערעור היה נעוץ בכך שהנאשם ניסה להוסיף ראיה בערעור, בדמות מסמך של המרכז למיפוי ישראל בעניין מיקומו של כפר רות בשטח ההפקר, ולצד זה אישר שם כי אין בידו תעודת שר חוץ שכן לא הספיק להשיגה. בפסק הדין נכתב כי אין מקום לאפשר הגשת ראיות בשלב הערעור, מקום בו ניתן היה להשיגן בשלב הדיוני. נקבע כי החלטת בית המשפט קמא תעמוד בעינה כיוון שניתנה על בסיס המסד הראייתי שהיה קיים בעת ההכרעה.

8. מתקבל הרושם כי הנאשם לא הפנים את פסק הדין, שכן גם כעת, כשטענותיו עולות ברביעית, לא טרח להצטייד בראיות אשר הוא עצמו סבר שיש בהן כדי להפוך את הקערה על פיה. כך, גם הפעם לא נתמכו הטענות במסמך מטעם המרכז למיפוי ישראל, בעניין מיקום כפר רות בשטח ההפקר, על אף שמדובר בסוגיה עובדתית הטעונה ראיות (בג"צ 390/79 דוויקאת נ' ממשלת ישראל (22.10.79); דנ"א 1995/11 עומרי נ' מד"י (14.8.11) וע"א 2561/09 עומרי נ' רשות הפיתוח (24.2.11)). כמו כן, גם כעת לא הצטייד הנאשם בתעודת שר חוץ לתמיכה בטענותיו לעניין מעמדו הריבוני של שטח ההפקר. ההתנהלות החזרתית בהעלאת הטענות ללא תמיכה ראייתית, מעוררת קושי רב.

השתק שיפוטי

9. עוד בהליך הראשון, הפנית לפסק הדין שניתן בת"פ 2031/04 מד"י נ' אפרים [פורסם בנבו] (20.9.07), שם נקבע כי טעם רב יש בטענת המדינה לפיה חל על הנאשם "השתק שיפוטי" מלטעון נגד ריבונות ישראל ותחולת החוק הישראלי בכפר רות, שעה שרכש את זכות החכירה במקרקעין על פי הדין הישראלי, ואינו מכחיש כי הם מצויים בבעלות מדינת ישראל ורשות הפיתוח. בהקשר זה נאמרו בעניין אפרים דברים היפים לענייננו:

המסקנה בענייננו עולה מהתנהגות הנתבעים עצמם, שקבלו על עצמם עול דיני המקרקעין במקום מושבם, ואין להם הזכות המוסרית והמשפטית לקבל את חלקו של הדין בלבד... המדובר בחברי מושב כפר רות, שקבלו חזקה במשק מאת המושב, שקבל בתורו חזקה ממנהל מקרקעי ישראל. טענתם כי דיני המדינה אינם חלים עליהם בכל הכרוך בדיני המקרקעין תשמיט מיד את הקרקע מתחת אחיזתם החוקית בה. שלהם, ושל אחרים המצויים באותו מצב. נדמה כי למען המטרה של הדיפת תביעת הפסקת ה"שמוש החורג" סברו הנתבעים כי הטענות המשפטיות כשרות כולן, ולא לקחו בחשבון כי טענתם חרב פיפיות היא. לא ניתן לאחוז בטענה כהגנה מפני תביעת המנהל, אך לקבל את הקרקע שניתנה מטעמו בעת ובעונה אחת.

אוסף לכך כי כל תוצאה אחרת, שלפיה יוכלו הנתבעים להוסיף ולהחזיק במקרקעין של המדינה, אך דיני מדינת ישראל לא יחולו עליהם בהקשר להחזקת המקרקעין, אינה מתקבלת על הדעת, ולא יהיה זה מוגזם להחשיבה כנוגדת את תקנת הציבור.

באותו אופן המתואר בעניין אפרים, אף בענייננו מנסה הנאשם לאחוז את החבל משתי קצותיו, כך שמחד בחר לרכוש זכויות במקרקעין מאת מדינת ישראל, ומאידך הוא כופר בריבונותה עליהם, ובתחולת הדין הישראלי. די ברור כי אופי הטענות מגמתי, ונועד אך ורק לחמוק מלתת את הדין על העבירה.

מיקוד המחלוקת

10. למרבה מזלו של הנאשם, הפעם הודיעה התביעה כי אינה חולקת על כך שכפר רות אכן ממוקם בשטח ההפקר, אך טענתה היא כי גם בהינתן שכך הדבר, עדיין חל הדין הישראלי. אקדים ואציין כי לאור זאת, אין כל רלוונטיות להחלטה אליה מפנה הנאשם בעניין **עמירה** (עתפ"ב 1204-04-23 **מד"י נ' עמירה** (4.1.24)), שכן באותו עניין התמקדה המחלוקת בשאלה העובדתית, מהו מיקומו של קו תחום השיפוט שנקבע בתוספת לצו סדרי שלטון ומשפט, והדין בסוגיה זו הושב אל בית המשפט קמא, ללא קביעות כלשהן. לעומת זאת, בענייננו המחלוקת ממוקדת בשאלה המשפטית הטהורה: מהו הדין החל בשטח ההפקר.

משכך, ונוכח הסכמת התביעה כאמור, נחסך הצורך לברר את מיקומו המדויק של כפר רות, ולמרות מחדלו של הנאשם אצא מתוך ההנחה לפיה הוא מצוי בשטח ההפקר. כעת, נפנה לביורור שאלת הדין החל.

תחולת הדין הישראלי בשטח ההפקר

11. הנאשם טוען כי כתב האישום הוגש ב"חוסר סמכות", שכן הדין הישראלי לא חל על כפר רות, וכי יש לדון אותו על פי הדין שחל טרם הקמת המדינה, היינו: פקודת בניין ערים משנת 1936. טענה זו לא ניתן לקבל, ולו מן הטעם שהפקודה בוטלה כליל עוד בשנת 1965 לפי הוראת סעיף 270 לחוק התו"ב. בכל מקרה, לא ברור כיצד היה בה כדי לסייע לנאשם, שהרי גם מכוחה התקיימו עבירות פליליות, כקבוע בסעיף 35 שם.

12. בניגוד גמור לטענת הנאשם, וכפי שנכתב בהחלטה בהליך הראשון, פעמים רבות נקבע כי שטח ההפקר מצוי בריבונות ישראל וחל עליו הדין הישראלי. בחלק מן המקרים, עמד לדיון עניינו של השטח המפורז בתוככי ירושלים (תו"ח 40689-03-14 **מד"י נ' עגמי** (31.12.15); ת"ת 14670/99 **מד"י נ' פריטש** (22.8.01); ה"פ (מח' י-ם) 44419-02-11 **שבירו נ' האפוטרופוס לנכסי נפקדים** (10.3.14) ובחלקם נדון השטח המפורז ברמת הגולן טרם סיפוחה לפי חוק רמת הגולן (ע"פ 126/51 **אל טורעאני נ' מד"י** (31.12.52), אך מרבית ההחלטות שאותרו מתייחסות לשטח ההפקר שבאזור לטרון, הוא האזור שבו מצוי כפר רות (ע"פ (ת"א) 7066/99 **בנטוב נ' מד"י** (4.6.00); חע"מ 5297/03 **ו' מקומית לודים נ' טל** (14.7.09); חע"מ 90872/05 **ו' מקומית לודים נ' מרדכי** (13.7.10)).

13. אם לא די בכך, גם לגבי כפר רות עצמו, נקבע במפורש כי בשטחו חל הדין הישראלי (עניין **אפרים**; ב"ש 2378/06 **ו' מקומית רמלה נ' מרדכי** (14.5.06); ת"פ 2243/03 **מד"י נ' רימון** (2.4.06)).

14. פעם אחר פעם נקבע כי המבחן הקובע הוא "מבחן הריבונות האפקטיבית", וכי לכל הפחות מאז שנת 1967 החילה ישראל את ריבונותה על שטח ההפקר בדרכים רבות (למען הגילוי הנאות יש לציין כי החלטה יחידה שקביעותיה שונות ניתנה בת"פ 1193/04 **מד"י נ' קרמר** (13.3.05), אך למיטב הידיעה היא בוטלה בערכאת הערעור). בתי המשפט הפנו לכך שדרך מקובלת להוכחת תחולת הדין הישראלי היא באמצעות תעודת שר החוץ, אך קיימות גם

15. בעוד שהנאשם לא תומך טענותיו במסמך כלשהו, מפנה התביעה לתעודות שר החוץ שהוכרו בבית המשפט בהליכים קודמים כראיה ניצחת וכהוכחה קונקלוסיבית סופית וגמורה לגבי העובדות (ע"פ 131/67 **קמיאר נ' מד"י** (9.6.68)), ולפיהן חל הדין הישראלי בשטח ההפקר. כך למשל, התביעה מפנה לתעודה שהוגשה בעניין **פריטש**, שם נקבע במסגרת הליך פלילי בעבירות תעבורה, כי תעודת שר החוץ בעניין ריבונות ישראל בשטח ההפקר מלמדת על כוונה להחיל שם את הדין הישראלי, ואף בלעדיה יש לקבוע כי זה הדין החל, נוכח השליטה הישראלית האפקטיבית במקום. בדומה, בבש"א 2269/05 **מנהל מקרקעי ישראל נ' אפרים** (21.8.07), במסגרת תביעה להפסקת שימוש חורג, הוגשה תעודת שרת החוץ מיום 10.9.06, לפיה בכל שטח ההפקר חלים המשפט השיפוט והמנהל של מדינת ישראל מאז 1967.

16. הנאשם טוען כי גם אם רשאית היתה מדינת ישראל להחיל את דיניה בשטח ההפקר ובכפר רות, עדיין אין לקבוע כי החוק הישראלי חל שם, כיוון שבפועל לא החילה אותו המדינה "באופן אקטיבי" (כלשונו של הנאשם). טענה זו דינה להידחות, ממספר טעמים.

ראשית, הטענה אינה מתקבלת על הדעת כיוון שהיא חותרת תחת משמעותו הבסיסית של מבחן הריבונות האפקטיבית, לפיו ריבונות המדינה ותחולת חוקיה בשטח ההפקר צריכה להילמד מן המצב הקיים בשטח בפועל, ולא מכוח אקט חקיקתי כלשהו. כפי שראינו, קבעו בתי המשפט פעם אחר פעם, כי בפועל, החילה מדינת ישראל את דיניה וריבונותה בשטח ההפקר וכי די בכך, בצירוף העובדה ששטח ההפקר מצוי בלב ליבה של הארץ, על מנת לקבע את תחולת הדין הישראלי (ראו גם: בנימין רובין, "**תחום תחולת המשפט, שטח המדינה, ומה שביניהם**", משפטים כ"ה (1995, עמ' 215)). כאן יש להזכיר את הברור מאליו, והוא הצורך להבחין בין מעמדם של מזרח ירושלים ורמת הגולן, ובין שטח ההפקר. בניגוד להשוואה שעורך הנאשם בין שלושת האזורים הללו, הרי כידוע, היו שני האזורים הראשונים נתונים לריבונות זרה עד שנכבשו על ידי מדינת ישראל, ובכך יש כדי להסביר את הצורך שהתעורר באקט משפטי של החלת הריבונות בשטחם (ולא החלת הדין הישראלי, שרק נגררה אחר החלת הריבונות). לעומת זאת, שטח ההפקר לא היה מעולם בריבונות זרה, לפיכך הוחלה עליו הריבונות הישראלית מעצם קום המדינה, או לכל הפחות מאז 1967, ואילו החלת הדין הישראלי נגררה אחריה, מכוח הריבונות האפקטיבית (שם, עמ' 232). הנה כי כן, לאור הניתוח המשפטי החוזר על עצמו בהחלטות רבות, אין כל שחר לטענת הנאשם בדבר הצורך בהחלה "אקטיבית" כלשהי.

שנית, אציין כי בניגוד לטענת הנאשם ומעבר לצורך, אכן בוצעה החלה אקטיבית של הדין הישראלי על שטח ההפקר, ובייחוד על כפר רות, וזאת בציון היישוב ברשימת היישובים של המועצה האזורית "חבל מודיעין", לפי צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) תשי"ח-1958, פריט ל"ב. אך ברור כי צו המועצות הוא חיקוק טריטוריאלי החל בתחומי מדינת ישראל בלבד, כך שהכללת כפר רות ברשימת יישובי המועצה, יש בה כדי להכריז על ריבונות המדינה ותחולת הדין הישראלי כלפיו. בהקשר זה, אציין כי בעניין **בנטוב** נדונה שאלת תחולת הדין הישראלי ביישוב "מכבים" שאף הוא מצוי בשטח ההפקר, ונקבע כי הראיה הטובה ביותר לכך שהיישוב נמצא בתחומי השיפוט והשלטון של מדינת ישראל מצויה בתוספת הראשונה לצו המועצות המקומיות (ב), תשי"ג-1953, שם כלול היישוב ברשימת המועצות המקומיות (להבדיל מן היישובים היהודיים שהוקמו מעבר ל"קו הירוק"). בכך יש כדי להדוף את טענות הנאשם.

שלישית, כפי שנקבע בעניין **רימון**, על כפר רות חלה תכנית המתאר המחוזית, תמ"מ/3 שינוי 7, משנת 1999 (ת/20) שאושרה ע"י המועצה הארצית לתכנון ולבניה ביום 21.12.99 ועל פי האכרזה מיום 19.2.2001, המקרקעין של כפר רות הם קרקע חקלאית. קביעות אלה, הושתתו על התכניות שהוגשו כראיה, מפת האכרזה על הקרקע החקלאית מספטמבר 98 החתומה כדן ע"י יו"ר הוועדה לשמירת על קרקע חקלאית, ותב"ע מפורטת מח/33. כידוע, תכניות מתאר נושאות אופי ומעמד של חיקוק (ע"א 3213/97 **נקר נ' וועדה מקומית הרצליה** (31.8.99); ע"פ 389/91 **מד"י נ' ויסמרק** (16.1.96)), ואין כל ספק כי אכרזות מכוח חוק התו"ב שפורסמו ברשומות אף הן נושאות אופי שכזה. משכך, יש בעצם הכפפת כפר רות לתכניות המתאר, כדי להכריז כי חלים עליו השיפוט והשלטון של מדינת ישראל. אזכיר כי הנאשם לא העלה טענות לגבי תקינותן של התכניות, ומכל מקום עומדת לרשות חזקת התקינות המנהלית לגביהן, כפי שקבע בית המשפט בעניין **רימון**, כך שתחולתן על כפר רות, אינה מוטלת בספק. לאור זאת, אף לשיטת הנאשם, הוחל הדין הישראלי על כפר רות מכוח האקט החקיקתי התכנוני.

17. כאן המקום לציין כי בעניין **פריטש**, שם נקבעה תחולת הדין הישראלי בשטח ההפקר, הובעה דעה לפיה היות שהשטח מצוי מעבר לגבולות "הקו הירוק" של שביתת הנשק משנת 1949, הרי הדין החל (על פי החקיקה הישראלית) הוא תחיקת הביטחון. מבלי לקבוע מסמרות, אני סבורה כי קביעה זו מעוררת קושי, בשל העובדה שמעולם לא היה שטח ההפקר בשליטה צבאית ולא הוחלה שם תחיקת הביטחון, כך שלא ברור מכוח מה סבר המותב הנכבד שזהו הדין החל. עם זאת, יש להבהיר כי גם לפי שיטה זו, נתונה הסמכות לבית המשפט בישראל לדון את הנאשם, שהרי **החוק להארכת תוקפן של תקנות שעת חירום (יהודה והשומרון - שיפוט בעבירות ועזרה משפטית) תשכ"ז-1967**, קובע בסעיף 2(א) כי בית משפט בישראל מוסמך לדון אדם הנמצא בישראל על מעשהו או מחדלו שבוצעו באזור, והכל אם המעשה או המחדל היו עבירות אילו אירעו בתחום השיפוט של בתי המשפט בישראל, ובייחוד קיימת הסמכות לדון אותו בישראל בגין עבירות מינהליות, כמו זו שלפנינו (ראו גם: ע"פ 163/82 **דוד נ' מד"י** (27.2.83), סעיף 30)).

18. סיכומו של דבר, הטענה לפיה לא חל הדין הישראלי בכפר רות, אשר נדונה פעמים רבות ונדחתה, לא הוכחה גם הפעם הזאת. להיפך, שלל הטיעונים וההפניות מלמדים כי על פי מבחן הריבונות האפקטיבית שהוכר בפסיקה, חל הדין הישראלי על שטח ההפקר כולו. מעבר לכך, הראיתי כי לאחר קום המדינה, הוחל הדין הישראלי בשטח ההפקר באופן אקטיבי, שאינו מותיר כל ספק בעניין.

חוקיות הגשת כתב האישום על ידי המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין

19. הנאשם מוצא פגם בכך שכתב האישום דן, הוגש על ידי המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה (להלן: המאשימה), ולא על ידי הוועדה המקומית חבל מודיעין אשר במרחב התכנוני שלה בוצעה העבירה, וזאת מן הטעם שלשיטתו נעשתה כאן נטילת סמכות לגבי מספר תיקי עבירה בכפר רות, שלא כדן. נטען כי לשם הגשת כתב האישום, היה על המאשימה לפעול על פי הוראות סעיף 254 י"ד לחוק התו"ב, המחייב הליך סדור של נטילת הסמכות, לאחר קבלת המלצה, מתן זכות הטיעון לוועדה המקומית שממנה ניטלת הסמכות, ועוד דרישות המפורטות שם. עוד נטען, כי רק במקרים בהם נוטלת המאשימה את הסמכות לגבי תיק בודד, רשאית היא ליטול את הסמכות מכוח סעיף י"ג, ללא עמידה בדרישות סעיף י"ד.

לאחר בחינה אני סבורה כי אין ממש בטענה, והיא נובעת מבלבול מושגים והבנה שגויה של סעיפי החוק ותכליתם.

20. בטרם אתייחס ללשון סעיפים 254"ג ו-י"ד ומשמעותם, חשוב להדגיש כי לא הובהר מצד הנאשם, איזה נפקא מינה יש לסוגיה זו כלפיו, ומדוע יש לדעתו חשיבות כה רבה לזיהוי הסעיף מכוחו פעלה המאשימה, בשעה שאינו מתכחש לקיומה של הסמכות בידיה, לפעול במקום הוועדה המקומית, מכוח כל אחד משני הסעיפים. לא נטען ולא הוכח כי האופן בו בחרה לפעול גרם עיוות דין כלשהו, ונראה כי הטענה נתלית בעניינים פרוצדורליים הנוגעים ליחסים הפנימיים בין הוועדה המקומית והמאשימה, שאינם מענייניו של הנאשם, ואינם נוגעים לו.

21. לגופו של עניין, פרשנותו של הנאשם לשני הסעיפים (ס"ק י"ג ו-י"ד) שגויה מן היסוד, ואין כל הצדקה לתלות את אופן קניית הסמכות, בכמות התיקים אותם בחרה המאשימה ליטול לטיפול. מה לי תיק אחד ומה לי שניים, תהליך העבודה והיחסים בין המאשימה ובין הוועדה המקומית צריך להיות מושתת על פי עיקרון מסדר ענייני, ולא בהתאם לכמות התיקים בהם מדובר.

22. קריאה פשוטה של שני הסעיפים מלמדת כי לכל אחד מהם מטרה משלו, ואין כל קשר ביניהם, מעבר לסמיכותם:

23. סעיף 254"ג קובע כי מנהל היחידה הארצית לאכיפה או מנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין רשאים להורות על העברת הליכי אכיפה בעניין מסוים מידי הוועדה המקומית לידי גורם אחר שעליו יורה, המוסמך לנהל פעולות אכיפה, לפי חוק התו"ב. כמו כן, הסעיף מסמיך את השניים להעביר את הטיפול בכתב אישום שהוגש על ידי הוועדה המקומית, לתובע אחר. כבר נקבע פעמים רבות, כי סעיף זה אין עניינו בנטילת סמכות הוועדה המקומית, כי אם בקביעת סמכות מקבילה בידי הוועדה המקומית ובידי מנהל היחידה הארצית לאכיפה, או מנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין, וזאת הן בנוגע להגשת כתבי אישום, והן בנוגע להוצאת צווים מנהליים, או עתירה למתן צווים שיפוטיים (עפ"א (חי') 31337-07-19 **עתאמנה נ' היחידה הארצית לאכיפה** (22.7.19); בצה"מ 65106-07-23 **אבו סילמי נ' הרשות לאכיפה במקרקעין** (22.8.23); עפ"א (חי') 18458-04-19 **איבראהים נ' ו' מקומית עירון** (28.5.19); בצה"מ 42783-06-23 **בדראן נ' היחידה הארצית לאכיפה** (18.4.24)). מטרתו של הסעיף היא לאפשר מרחב פעולה לגורמי האכיפה הבכירים, לצורך ייעול האכיפה במקרים שבהם העניין הציבורי דורש זאת, והסדר זה אינו חריג בדיו הפלילי. למעשה, קיים דמיון רב בינו ובין ההוראה הכללית הקבועה בסעיף 60(ה)(1) לחסד"פ, לפיה פרקליט מחוז רשאי להחליט כי חומר חקירה מסוים שהושג בעבירת פשע או עוון, שהיא בתחום טיפולו של תובע משטרתי או בסוג מסוים של תיקים או עניינים, יועבר לטיפולו של פרקליט.

24. בשונה מכך, סעיף 254"ד, על פי לשונו, עוסק במצב הבעייתי שבו עולה כי הוועדה המקומית "אינה ממלאת את התפקידים המוטלים עליה" במישור האכיפה, כך שעולה חשש לכך שתידרש נטילת הסמכות מידיה, והגשת כתבי אישום במקומה, בין בכל מרחב התכנון ובין באזור מסוים. מצב שכזה עלול להיגרם כתוצאה ממספר תרחישים, ובין היתר: מחסור קשה בכוח אדם, או ניגוד עניינים המביא להחלשת גורמי האכיפה מול גורמים מקומיים כלשהם. ככל שמתעורר מצב רגיש שכזה, קובע סעיף י"ד כי יש לקיים הליך זהיר ושקול, לשם בירור הצורך בנטילת הסמכות מידי

הוועדה המקומית, ובין היתר: יש לפנות אל הוועדה המקומית תוך דרישה כי תמלא תפקידה בתוך תקופה שתיקבע; יש לקבל המלצת וועדה מייעצת שהתייעצה עם מנהל חטיבת השמירה על הקרקע ברשות מקרקעי ישראל; יש לתת זכות טיעון ליו"ר הוועדה המקומית; יש לקבל אישור היועץ המשפטי לממשלה, לנטילת הסמכות. על פי הוראת סעיף 254י"ד(ד)(2), ככל שהושלם הליך הבירור והוחלט על נטילת הסמכות, יהיו היחידה הארצית לאכיפה או המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין, רשאיות להפעיל בעצמן את הסמכויות שניטלו מהוועדה המקומית, ופעולות שייעשו על ידיהן, יראו אותן כאילו נעשו על ידי הוועדה המקומית.

25. נקל להבין כעת, כי אין כל זיקה עניינית בין סעיף י"ג לסעיף י"ד, וכל אחד מהם נועד להסדיר סוגיה שונה בתכלית. לפיכך, אין כל מקום לבלבול בין קיומה של סמכות מקבילה בידי היחידה הארצית לאכיפה או המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין לשם ביצוע כל פעולת אכיפה, ובין סמכותם של גורמים אלה ליטול את הסמכות מידי הוועדה המקומית, במקרה של אי מילוי תפקידיה.

26. במקרה שלפנינו, לא נטען ולא הוכח כי הגשת כתב האישום נעשתה על ידי המאשימה במסגרת של נטילת הסמכות מידי הוועדה המקומית, ולא נטען בשום אופן כי זו אינה ממלאת את תפקידיה. הנכון הוא כי משיקולי אכיפה כלשהם, בחרה המאשימה לעשות שימוש בסמכותה המקבילה, ולהגיש את כתב האישום דנן. לפיכך, לא נפל פגם בהגשת כתב האישום, ולא היה על המאשימה להקדים ולמלא אחר התנאים המפורטים בסעיף י"ד.

פגם בשיקול הדעת

27. הנאשם טוען כי נפל פגם בשיקול הדעת בהגשת כתב האישום, בשל כך שהשימוש האסור הופסק עוד בטרם הוגש כתב האישום, והמאשימה אף הסכימה לחזור בה מבקשתה לצו הפסקה שיפוטי בעניין העבירה.

28. טענה זו מעוררת קושי רב, ממספר היבטים.

ראשית, לא מצאתי כי "פגם בשיקול הדעת" מהווה טענה מקדמית בהתאם לסעיף 149 לחוק סדר הדין הפלילי. יתרה מזו, נקבע בהלכת **רותם**, כי אין זה בסמכותו של בית המשפט לבחון את שיקול דעתן של רשויות התביעה, וכי בחינת סדרי הדין הנוהגים בפלילים מלמדת, ש"אין אפשרות לבחון, כטענה מקדמית, אם החלטת התובע להעמיד חשוד לדין - סבירה היא או מידתית" (רע"פ 7052/18 **מד"י נ' רותם** (5.5.20); דנ"פ 5387/20 **רותם נ' מד"י** (15.12.21)).

שנית, כידוע אין כל מקום להשוואה בין הרציונל העומד בבסיס הליכים למתן צווים לפי חוק התו"ב, ובין ההליך הפלילי. בעוד שהצווים נועדו להביא להפסקת העבירות והשבת שלטון החוק והסדר הציבורי על כנם להבא, הרי מטרתו של ההליך הפלילי היא לדון את העברין בגין מעשיו בעבר, ולהטיל עליו סנקציה עונשית (ע"פ 5584/03 **פינטו נ' עיריית חיפה** (1.12.04); רע"פ 47/07 **מור נ' ו' מקומית גבעת אלונים** (14.6.07)). לאור זאת, אין כל רלוונטיות בין העובדה שהמאשימה חזרה בה מעתירתה לצו הפסקת שימוש ובין הצורך לדון את הנאשם בגין העבירות הנטענות.

שלישית, עיון בתיק הבקשה לצו שיפוטי מלמד כי המאשימה לא חזרה בה מעתירתה לצו שיפוטי נגד הנאשם מתוך וויתור כלשהו, אלא מן הטעם ששוכנעה כי די בצו שניתן בהליך הראשון, שעודנו עומד בעינו גם כיום. לפיכך, אין בביטול הליך הבקשה כדי להצביע על העדר עניין ציבורי בניהול ההליך הפלילי.

סיכום

29. טענת הנאשם לאי תחולת הדין הישראלי בכפר רות בשל הימצאותו בשטח ההפקר, נדחתה מחמת העובדה שהדין הישראלי הוחל בשטח ההפקר על פי מבחן הריבונות האפקטיבית, ומעבר לצורך אף בוצעה החלה אקטיבית של הדין הישראלי במקום.

גם הטענה לפגם בכתב האישום בשל אי נטילת הסמכות כדין מידי הועדה המקומית, נדחתה, וזאת מן הטעם שכלל לא נדרשה ולא בוצעה נטילת סמכות בענייננו. הנכון הוא כי המאשימה הגישה את כתב האישום על פי סמכותה המקבילה מכוח סעיף 254"ג לחוק התו"ב.

אשר לפגם הנטען בשיקול דעת התביעה בהגשת כתב האישום, קבעתי כי לא מוכרת טענה מקדמית שכזו בגדרי סעיף 149 לחסד"פ, ואף נשללה סמכות בית המשפט לדון בטענה מקדמית התוקפת את שיקול הדעת של רשויות התביעה, על פי הלכת **רותם**. בנוסף, לא הוכח כי נפל פגם כלשהו בשיקול הדעת, לגופו של עניין.

30. נוכח מסקנותיי אלה, אני דוחה את הטענות המקדמיות.

31. אציין כי הנאשם העלה גם טענה לאכיפה בררנית, אך לאחר תום הדיון שהתקיים במעמד הצדדים, עתר שלא להכריע בה בשלב זה, שכן ברצונו להביא ראיות להעדר האכיפה במקרים הדומים אליהם הפנה, לפיכך עניין זה טרם נדון.

המזכירות תשלח את ההחלטה לב"כ הצדדים.

ניתנה היום, כ' אייר תשפ"ד, 28 מאי 2024, בהעדר הצדדים.

*לאחר החתימה נערכו תיקוני טעויות קולמוס.