



רע"פ 5509/13 - סאלח סלימאן נ' הוועדה המקומית לתיכנון ובניה "מבוא העמקים"

רע"פ 5509/13 - סאלח סלימאן נ' הוועדה המקומית לתיכנון ובניה "מבוא העמקים" עליון

רע"פ 5509/13

סאלח סלימאן

נגד

הוועדה המקומית לתיכנון ובניה "מבוא העמקים"

בית המשפט העליון

[20.10.2013]

כבוד השופט א' שהם

בקשת רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בנצרת, מיום 25.6.2013, בתיקים המאוחדים ע"פ

1847-04-13 ו-ע"פ 45136-03-13, שניתן על-ידי כב' השופטת א' הלמן

בשם המבקש - עו"ד אמיל נחאס; עו"ד אמיר פאח'ורי

בשם המשיבה - עו"ד בת-אור כהנוביץ'

החלטה

1. לפניי בקשת רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בנצרת, בתיקים המאוחדים, ע"פ 45136-03-13 ו-ע"פ

1847-04-13 (כב' השופטת א' הלמן), מיום 25.6.2013, אשר דחה את ערעורו של המבקש על פסק דינו של בית

המשפט השלום בבית שאן, בתו"ב 3337-05-10 (כב' השופטת א' דחלה-שרקאוי), מיום 13.2.2013.

רקע והליכים קודמים

2. נגד המבקש הוגש כתב אישום מתוקן, ממנו עולה, כי ביום 13.3.2008, השתמש המבקש בקרקע חקלאית בשטח של

כ-3000 מ"ר, הנמצאת בכפר משהד, כמגרש חניה למשאיות (להלן: "המקרקעין"). בנוסף, נטען בכתב האישום, כי

המבקש הציב במקרקעין המדוברים, ארבעה מבנים בשטח כולל של כ-48 מ"ר, ושני מיכלי דלק.

בשל מעשים אלו, ייוחסה למבקש עבירה של שימוש במקרקעין ללא היתר, לפי סעיפים 145(א), 204(א) ו-208 לחוק

התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: חוק התכנון והבניה), ותקנה 1(1) לתקנות התכנון והבניה (עבודה ושימוש הטעונים

היתר), התשכ"ז-1967. בנוסף, התבקש בית המשפט להטיל על המבקש תשלום כפל אגרה, בסך של כ-170,000 ₪,

וזאת בהתאם לסעיף 218 לחוק התכנון והבניה.



3. המבקש הורשע, על יסוד הודייתו, בעבירה שיוחסה לו בכתב האישום המתוקן. ביום 13.2.2013, השית בית משפט השלום על המבקש את העונשים הבאים: קנס כספי בסך 50,000 ₪, שישולם ב-50 תשלומים, או 4 חודשי מאסר תמורתו; התחייבות כספית בסך 80,000 ₪ שלא יעבור במשך שנתיים, את העבירה בה הורשע; תשלום כפל אגרה בסך 100,000 ₪; כמו כן, ניתן צו להפסקת השימוש במקרקעין המדוברים; וצו לסילוק המבנים מושא כתב האישום, כאשר ביצועם של שני הצווים עוכב למשך חצי שנה.

4. שני הצדדים הגישו ערעור על גזר דינו של בית משפט השלום, לבית המשפט המחוזי בנצרת. ערעורו של המבקש כוון נגד כלל רכיבי גזר הדין, ונשען על שני אדנים. ראשית, לעניין חובת תשלום כפל אגרה בסך 100,000 ₪, טען המבקש, כי בית משפט השלום נפל לכלל טעות בחישובו את גובה האגרה הרלוונטי לעניינו. לשיטתו של המבקש, גובה האגרה, החלה על עניינו, חושבה, ככל הנראה, על סמך הפרט הראשון בסימן ד' לתוספת השלישית (להלן: התוספת השלישית) לתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970 (להלן: תקנות התכנון והבניה). עניינו של פרט זה הוא "בניה או שימוש חורג", ונקבע בו, כי בעבור קבלת היתר לשימוש חורג, תשלום אגרה בסך 30.71 ₪ למ"ר. ואולם, מוסיף וטוען המבקש, כי הפרט הרלוונטי לעניינו הוא פרט שלוש לתוספת השלישית, שעניינו "עבודות בניה ופיתוח בלא הקמת בנין", הקובע, בין היתר, כי בעבור "סלילת או הרחבת...חניה פתוחה", תשלום אגרה בסך 1.14 ₪ למ"ר. לפיכך טען המבקש, כי גובה כפל האגרה שהוטלה עליו, חושב באופן שגוי, והביא לכך שזו חורגת באופן ניכר מן המצווה בחוק. שנית, לעניין העונשים הנוספים שהוטלו עליו, טען המבקש, כי בקביעת מתחם הענישה ההולם את העבירה שביצע, לא נתן בית משפט השלום משקל נאות לנסיבות מקלות, אשר ראוי כי יביאו להפחתה בעונשו. בהקשר זה, ציין המבקש, בין היתר, את העובדה כי הוא הבעלים של עסק להובלות באמצעות משאיות, והיעדרו של אזור תעשייה בכפר משהד מקשה עליו להחנות את צי משאיותיו; את העובדה, כי בתוכנית מפורטת לבניית אזור תעשייה בכפר משהד, ייעוד המקרקעין, מושא כתב האישום, הוא לחניה; ואת פנייתו של המועצה המקומית אליו, בבקשה שימנע מלהחנות את המשאיות שברשותו בתחומי הכפר, וישכיר לצורך כך שטח מחוץ לתחומי הכפר. טרם שנידון הערעור בעניינו, ביקש המבקש מבית המשפט המחוזי להתיר לו לחזור בו מהודייתו, וכן לאפשר לו להגיש רישיון עסק כראייה נוספת, אשר, לכאורה, מכשירה את הפעלתו של מגרש החניה על-ידו.

ערעורה של המשיבה, התמקד ברכיב הקנס שבגזר הדין. לשיטתה, בעבירה של שימוש חורג ללא היתר כדין, אשר נעשה לתכלית כלכלית, ונמשך למעלה מחמש שנים, ראוי לקבוע מתחם ענישה גבוה משמעותית, מזה שנקבע על-ידי בית משפט השלום. המשיבה הפנתה לפסיקה, ממנה עולה, כי במקרים של שימוש חורג לצרכים מסחריים, בקרקע חקלאית, הטילו בתי המשפט קנסות בשיעור של מאות אלפי שקלים. לפיכך, טענה המשיבה, כי קביעת מתחם רכיב הקנס הנע בין 40,000 ל-90,000 ₪, אינה הולמת את חומרת העבירה ונסיבות ביצועה, ועתרה להגדלתו של מתחם הענישה בנידון דין לטווח שבין 250,000 ₪ ל-350,000 ₪. עוד טענה המשיבה, כי פריסת הקנס ל-50 תשלומים מאיינת, במידה רבה, את אפקט ההכבדה של הקנס, וביקשה להורות על "פריסה סבירה של תשלומים".



5. ביום 25.6.2013, דחה בית המשפט המחוזי את ערעורו ובקשותיו של המבקש, וקיבל את ערעורה של המשיבה. בראשית דבריו, קבע בית המשפט המחוזי, כי אין לאפשר למבקש לחזור בו מהודייתו, כיוון שהוא היה מיוצג על-ידי עורך דין, בעת שהודה בעובדות כתב האישום, וניתנה לו שהות מספקת, עובר להודייתו, לבחון את הטענות שהועלו נגדו. בית המשפט הוסיף וציין, כי הואיל והמועצה המקומית כפר משהד לא הוציאה צו "שימוש זמני במגרש חניה" לגבי המקרקעין, מכוח סעיף 5 לחוק הרשויות המקומיות (שימוש ארעי במגרשים ריקים), התשמ"ז-1987, אין בהצגת רישיון עסק בכדי להועיל למבקש. אשר לטענתו של המבקש, לפיה נפלה טעות בחישוב האגרה החלה על עניינו, ציין בית המשפט, כי גובה האגרה הופיע בכתב האישום המקורי, והמבקש לא עמד על תיקון פרט זה, ואף הודה בו. לגופם של דברים, קבע בית המשפט המחוזי, כי, בשים לב להרשעתו של המבקש בעבירה של שימוש חורג, אין מקום לקבל את טענתו של המבקש, בקשר לגובה האגרה. בהתייחס לערעורה של המשיבה, הנוגע למתחם הענישה, נקבע, כי המתחם אותו הציב בית משפט השלום אינו הולם עבירה שעניינה שימוש חורג "מאסיבי", בקרקע חקלאית, למטרות מסחריות. לפיכך, קבע בית המשפט המחוזי כי מתחם רכיב הקנס ינוע בין 80,000 ₪ ל-150,000 ₪, ולנוכח עמדת מועצת כפר משהד - כי יש למנוע את חנייתן של המשאיות בתחומי הכפר - העמיד בית המשפט המחוזי את שיעור הקנס על 80,000 ₪. עוד קבע בית המשפט המחוזי, כי הקנס ישולם ב-15 תשלומים חודשיים.

בקשת רשות הערעור

6. המבקש הגיש בקשת רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי. לטענת המבקש, בקשתו מעוררת "שאלה בעלת חשיבות משפטית או ציבורית נכבדה", הנוגעת לפרשנות סעיף 218 לחוק התכנון והבניה, וכן נטען כי דחייתה של הבקשה "עשויה לגרום למבקש עיוות דין חמור". הבקשה עצמה, מבוססת על שני קווי טיעון נפרדים. ראשית, טוען המבקש, כי חרף קיומה של "מחלוקת עקרונית", באשר לפרשנותה של התוספת השלישית לתקנות התכנון והבניה, נמנע בית המשפט המחוזי, מלנמק את פסק דינו, בכל הנוגע להכרעתו במחלוקת זו. שנית, נטען בבקשה, כי סיווג פעולותיו של המבקש תחת הפרט הראשון לתוספת השלישית, כפי שנקבע בפסק דינו של בית המשפט המחוזי, ולא תחת הפרט השלישי לתוספת השלישית, יביא ל"אנומאליה חוקית". לשיטת המבקש, קבלת "פרשנותו" של בית המשפט המחוזי משמעה, כי בגין הרשעה בשתי עבירות, האחת בשל סלילת חניה ללא היתר, והאחרת עניינה בשימוש חורג כחניה ללא היתר, תוטל אגרה נמוכה יותר מאשר בעבור הרשעה בעבירה אחת, שעניינה שימוש חורג כחניה ללא היתר. לדידו של המבקש, מדובר בתוצאה אבסורדית, שכן, הוספת חטא בדמות סלילת חניה ללא היתר, על פשע, בדמות שימוש חורג ללא היתר, תביא להפחתה באגרה, ולא להגדלתה. על מנת לפתור "אנומאליה חוקית" זו, מציע המבקש לאמץ פירוש לפיו, האגרה שתוטל מכוח סעיף 218 לחוק התכנון והבניה, תיגזר מן התנאים אשר היו נדרשים, בכדי שיינתן היתר כדין לשימוש החורג. כך, במקרה דנן, המבקש טוען, כי היתר לשימוש חורג בשטח חקלאי לצורכי חניה, היה מותנה בסלילתה של החניה, לפיכך, האגרה הייתה צריכה להיקבע על פי הפרט הרלוונטי בתוספת השלישית לסלילת חניה, ולא הפרט הרלוונטי לשימוש חורג.



המשיבה הגישה תגובתה לבקשת רשות הערעור. בתגובה נטען, כי הבקשה אינה מגלה כל טעם או נימוק לעריכתו של דיון ב"גלגול שלישי", כיוון שמדובר בבקשה המכוונת את טיעוניה לחומרת העונש, וכן, כיוון שלא נפל כל פגם בפסק דינו של בית המשפט המחוזי. המשיבה ציינה, כי המבקש הודה במיוחס לו בכתב האישום, מבלי שבא בטרניה כלפי שיעור האגרה, בעת שתוקן כתב האישום. אי לכך, לדידה של המשיבה, מנוע המבקש מלהעלות טענות, בשלב זה, כנגד סכום האגרה. עוד סבורה המשיבה, כי לא נפל כל פגם באופן בו יישם בית המשפט המחוזי את הוראות סעיף 218 לחוק התכנון והבניה, בצירוף עם התוספת השלישית לתקנות התכנון והבניה. בנידון דידן, הורשע המבקש בעבירה של שימוש חורג ללא היתר כדיון, ומעולם לא ייוחסה לו עבירה שעניינה ביצוע כל עבודות בניה במקרקעין, ולפיכך עליו לשלם את האגרה הקבועה בחוק עבור שימוש חורג. עוד טוענת המשיבה כי "האנומאליה החוקית", לה טוען המבקש, היא היפותטית, אינה מעוגנת בפסיקה, ואינה מצדיקה מתן רשות ערעור. יתרה מכך, המשיבה מציינת, כי אינה רואה כל מניעה להטיל אגרה, הן בגין השימוש החורג, לפי פרט אחד לתוספת השלישית, והן בגין הסלילה הבלתי חוקית, לפי הפרט השלישי לתוספת. אשר לפרשנות המוצעת על-ידי המבקש לסעיף 218 לחוק התכנון והבניה, טוענת המשיבה, כי המדובר בפרשנות שתביא לבחינה היפותטית של בקשות שאינן קיימות, דבר שיגזול זמן ומשאבים רבים מגורמי התכנון. בהמשך לכך, נטען כי דווקא פרשנותו של המבקש תביא לתוצאה אבסורדית, אשר, לפיה, מי שמבצע עבירת תכנון ובניה קלה, הניתנת להכשרה, ישלם אגרה, בעוד שמי אשר מבצע עבירת תכנון ובניה חמורה, שלא ניתן להכשירה, יהיה פטור מתשלום אגרה.

דיון והכרעה

7. לאחר שעיינתי בבקשת רשות הערעור ובתגובת המשיבה, על צרופותיהן, נחה דעתי כי דינה של הבקשה להידחות.

8. הלכה ידועה שיצאה מלפני בית משפט זה היא, כי בקשות רשות ערעור תתקבלנה במשורה, ואך במקרים בהם הבקשה מעלה שאלה משפטיות עקרוניות או סוגיה ציבורית רחבה, החורגת מעניינם הפרטי של הצדדים לבקשה, וכן במקרים חריגים ונדירים, בהם קיים חשש מפניו עיוות דינו של המבקש או משיקולי צדק כלפיו (רע"פ 5629/13 פלאח נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה - עיריית מגדל העמק (15.10.2013); רע"פ 6652/13 עוזאני נ' מדינת ישראל (14.10.2013); רע"פ 5149/13 נאסר נ' מדינת ישראל (13.10.2013)). סבורני, כי חרף האצטלה העקרונית אותה מנסה המבקש לעטות על בקשתו, אין מדובר כלל ועיקר, בשאלה משפטית כבדת משקל או בסוגיה עקרונית רחבה, אשר מצדיקה דיון ב"גלגול שלישי". עסקינן, בבקשה, אשר מתמקדת באופן יישום סעיף 218 לחוק התכנון והבניה, בצירוף עם הוראות התוספת השלישית לתקנות התכנון והבניה, על הנסיבות הפרטניות של המקרה דנן. אופן יישומן של ההוראות הרלוונטיות לקביעת האגרה, נבחן על-ידי בית המשפט המחוזי, תוך מתן הדעת לטענותיו של המבקש. בחינתו של בית המשפט המחוזי, לא העלתה כי קיים קושי כלשהו באשר לגובה האגרה, שהושתה על המבקש "בשים לב לכך שמדובר בשימוש חורג במקרקעין". משלא מצאתי כי הבקשה מגלה שאלות רחבות היקף או סוגיה משפטית כבדת משקל, לא מצאתי מקום להתערב בקביעתו זו של בית המשפט המחוזי. בנוסף, אינני סבור, כי קיים חשש לעיוות דינו של המבקש או לאי צדק כלפיו, אשר יצדיק את קבלתה של בקשה זו.



עוד אוסיף, כי המדובר בבקשת רשות ערעור המכוונת נגד חומרת העונש. באשר לבקשות רשות ערעור מעין אלו נקבע, כי הן תתקבלנה אך במקרים בהם העונש, חורג באופן קיצוני ממדיניות הענישה הנהוגה והראויה במקרים מעין אלו (רע"פ 4544/13 ניסים נ' מדינת ישראל (15.10.2013); רע"פ 5165/13 בבלי נ' מדינת ישראל (20.8.2013); (רע"פ 5139/13 מזרחי נ' מדינת ישראל (19.8.2013)). המבקש טוען כנגד הטלתה של אגרה, על פי סעיף 218 לחוק התכנון והבניה. יצוין, כי, על אף שגובה האגרה קבוע בתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, הרי שבסמכותו של בית המשפט, להחמיר עם המורשע בעבירה, ולהגדיל את שיעור האגרה שתוטל, עד כדי הכפלתה. בנידון דידן, הערכאות הקודמות בחרו שלא למצות את הדין עם המבקש, והסתפקו בהטלה של אגרה נוספת, הנמוכה משמעותית מהסכום הקבוע בחוק. לפיכך, אין לומר כי המדובר במקרה שבו עונשו של המבקש חורג ממדיניות הענישה המקובלת, כך שיהא מוצדק להתערב בו. לא למותר לציין, לעניין חומרת העונש, כי המבקש הורשע בעבירת תכנון ובניה, שמהותה שימוש חורג בהיקף משמעותי בקרקע חקלאית, ללא היתר, לאורך זמן, ולמטרות מסחריות. בית משפט זה עמד, לא פעם, על חומרתן של העבירות על חוקי התכנון והבניה, אשר פוגעות קשות בשלטון החוק, בסדר הציבורי ובמדיניות התכנונית, ועל הצורך להיאבק בהן, על מנת להביא לביעורו של נגע זה. יפים, לעניין זה, דבריו של השופט (כתוארו דאז) מ' אלון: "לצערנו, הפכו עבירות נגד חוקי התכנון והבניה לחזון נפרץ, ורבים גם טובים איש הישר בעיניו יבנה. זוהי פגיעה חמורה וקשה בשלטון החוק, המזולזל לעין השמש, ואין איש שם אל לב לאזהרות הגורמים המוסמכים ולפסקי הדין של בתי המשפט" (רע"פ 917/85 הועדה המקומית לתכנון ובניה גליל מזרחי נ' אבו נימר, פ"ד מא(4) 29, 31 (1987); ראו עוד: רע"פ 4544/13 ניסים נ' מדינת ישראל- הועדה המקומית לתכנון ובניה באר טוביה (15.10.2013); רע"פ 9239/12 אבו עראר נ' מדינת ישראל (2.1.2013); רע"פ 5545/11 יאסין נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה לב הגליל (2.8.2011)).

9. מעבר לנדרש, אתייחס בקצרה לטענתו של המבקש, לפיה חישוב גובה האגרה בעניינו לפי הפרט הראשון לתוספת השלישית גורם ל"אנומאליה חוקית". סעיף 218 לחוק התכנון והבניה מתייחס אך לתשלומי החובה והאגרות "הקשורים בעבירה", וכן לתשלומי האגרות ותשלומי החובה, שהיה על המבקש לשלם, אילו ניתן היתר לבניה או לשימוש במקרקעין. בעניינו, העבירה הרלוונטית, בה הודה המבקש בעת שהיה מיוצג ובה הורשע, היא עבירה של שימוש חורג. בכתב האישום, ובכתבי הטענות של המבקש אל מול הערכאות הקודמות, לרבות בפני בית משפט זה, לא נטען, בשום שלב, כי המבקש סלל מגרש חניה או ניסה לסלול מגרש כזה. לפיכך, ולאור לשון חוק התכנון והבניה, ביססו הן בית משפט השלום והן בית המשפט המחוזי, כדין את האגרה על עבירת השימוש החורג, וחישבו את שיעורה של האגרה, לפי הפרט הראשון לתוספת השלישית, שעניינו "בניה או שימוש חורג", ולא לפי הפרט השלישי לתוספת השלישית, שעניינו "עבודות בניה ופיתוח בלא הקמת בנין", ואינני מוצא בכך כל "אנומאליה חוקית".

10. דינה של הבקשה לרשות ערעור להידחות, אפוא. ניתנה היום, ט"ז בחשון התשע"ד (20.10.2013).