



עפ"א (חיפה) 75754-08-25 - ג'מאל שיח' נ' מדינת ישראל - הרשות לאכיפה במקרקעין

עפ"א (חיפה) 75754-08-25 - ג'מאל שיח' נ' מדינת ישראל - הרשות לאכיפה במקרקעין מחוזי חיפה
עפ"א (חיפה) 75754-08-25

ג'מאל שיח'

נגד

מדינת ישראל - הרשות לאכיפה במקרקעין

בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לערעורים פלייט

[02.11.2025]

כבוד השופט זיו אריאלי

פסק דין

1. לפניי ערעור על החלטת בית משפט השלום בעכו מיום 2.7.25, במסגרתה דחה את בקשת המערער לביטול צו הריסה מנהלי (בקשה לפי סעיף 228 לחוק התכנון והבניה). צו ההריסה המנהלי ניתן ביום 15.1.25, והוא מתייחס למבנה בן שתי קומות בישוב אבו סנאן, הידוע כגוש 18789, חלקה 14, נ.צ. 215858/763473 (להלן: המבנה). רקע וטענות הצדדים:

2. בקשת המבקש לבית המשפט קמה הוגשה ביום 29.1.25. נטען בה כי הבית נבנה עוד בשנת 2020, אך רק הקומה הראשונה הייתה מאוכלסת. לאחר שגדלה המשפחה החלו בני המשפחה לשפץ את הקומה הראשונה ולהכין את שתי הקומות למגורים. נטען כי נפלו פגמים בהוצאת צו ההריסה, כי הבסיס העובדתי היה מוטעה וכי הבניה הסתיימה 4 שנים טרם הוצאת הצו. נטען בנוסף כי קיים "סיכוי ממשי" לשינוי ייעודה של החלקה.

3. ביום 10.2.25 הגישה המשיבה את תגובתה לבקשה. נטען, כי המקרקעין עליהן נבנה המבנה הם קרקע חקלאית מוכרזת. קיימת תכנית כוללנית המצויה בהליך אישור, אשר לפיה ייעוד המקרקעין הוא למגורים, אך לא ניתן להוציא היתרים ואישורים מכוח תכנית זו. נטען כי מפקח מטעם המשיבה ערך שני ביקורים במבנה (ביום 24.12.24 וביום 6.1.25) ובהם תיעד את העבודות במקום. הצו ניתן לאחר שקוימה התייעצות בהתאם להוראות הדין. הצו הודבק במקום ביצוע העבודות ביום 16.1.25. לטענת המשיבה, הבקשה הוגשה שלא בהתאם להוראות החוק והתקנות (ללא תצהיר של המבקש) ודי בכך כדי להביא לדחיית הבקשה על הסף. לגופו של עניין, טענה המשיבה כי לא מתקיימת מי מהעילות הקבועות בסעיף 229 לחוק התכנון והבניה, אשר עשויות להביא לביטול צו ההריסה המנהלי. לא הוכח שהעבודות בוצעו כדין (ואף אין טענה כזו מצד המערער); לא הונחה תשתית ראייתית לכך שלא התקיימו הדרישות למתן הצו [על פי דו"חות הפיקוח, ובניגוד לטענות המערער - ניתן לראות כי העבודות הם בשלבי הקמה ובניה של המבנה, ואין בסיס לטענה כי המבנה היה מאוכלס משנת 2020]. לא הוכח קיומו של פגם בהליך הוצאת הצו, וטענות המערער בעניין זה נטענו באופן כוללני.



4. ביום 13.2.25 התקיים דיון במהלכו נשמעו טענות הצדדים. בנוסף, נחקר בנו של המבקש. סיכומי הצדדים הוגשו בכתב (סיכומי המבקש ביום 25.2.25 וסיכומי המשיבה ביום 16.3.25).
5. בהחלטתו מיום 2.7.25 דחה בית המשפט קמא את בקשת המערער לביטול צו ההריסה. נקבע, כי גם אם יש לקבל את טענת המערער לפיה שלד המבנה היה קיים כבר בשנת 2020, הרי שלא ניתן לראות בו כמבנה אשר בנייתו הושלמה. על פי התמונות שצירפה המשיבה לתגובתה - בעת מתן הצו המבנה היה בשלבי בניה ולא מאוכלס. לא הובאה כל ראיה לתמיכה בטענת המערער כי המבנה היה מחובר לרשת המים והחשמל. נקבע בנוסף כי קיומה התייעצות כדן טרם מתן הצו, לרבות התחשבות במצב התכנוני העתידי. לא הוכח קיומו של פגם במתן הצו. משלא הוכח כי מתקיימת מי מהעילות המצדיקות את ביטול הצו - דחה בית המשפט קמא את הבקשה, ובהתאם אף הורה על ביטול החלטה קודמת בדבר עיכוב ביצוע צו ההריסה. נקבע כי ניתן יהיה לבצע את הצו לאחר חלוף 60 יום מעת מתן ההחלטה.
- מכאן הערעור.
6. בהודעת הערעור נטען, כי המשיבה לא סתרה את טענת המערער ולפיה בניית המבנה הסתיימה בשנת 2020. נטען כי המפקח ביקר במקום בעת שהמבנה היה בתהליך של שיפוץ, שאינו טעון היתר. בניית המבנה הסתיימה כחמש שנים טרם ניתן צו ההריסה. נטען בנוסף כי נפל פגם בהליך ההתייעצות טרם מתן הצו, שכן חוות דעת היועצת המשפטית אינה מתייחסת לצילומי אוויר המעידים על מועד הבניה. בנוסף לא עמדה בפני היועצת המשפטית חוות דעת או עמדה של מתכנן המחוז. מתכנן המחוז לא נתן דעתו למצב התכנוני העתידי.
7. יצוין להשלמת התמונה כי עם הגשתה של הודעת הערעור הוגשה גם בקשה לעיכוב ביצוע צו ההריסה המנהלי. בהחלטתו מיום 2.9.25 נעתרתי לבקשה, בכפוף לכך שתופקד על ידי המערער ערובה בסך 20,000 ₪. הערובה לא הופקדה על ידי המערער, ולפיכך ביום 10.9.25 הוריתי על ביטול עיכוב הביצוע של צו ההריסה המנהלי.
8. ביום 15.10.25 נשמעו טיעוני הצדדים. ב"כ המערער חזר על עיקרי טענותיו כמפורט לעיל. נטען, כי התכנית הכוללת אושרה, וכי הופקדה תכנית מפורטת אשר פורסמה לשם הגשת התנגדויות. עוד נטען כי בהליך ההתייעצות טרם מתן הצו - נפלו פגמים, שכן היועצת המשפטית לא הייתה מודעת לכך שמדובר במבנה אשר מופיע בצילומי אוויר כבר בשנת 2020, וכן לא הייתה מודעת להתפתחות התכנונית של האזור, אשר מכוחה הופקדה (לאחר מתן החלטת בית המשפט קמא) התכנית המפורטת. לטענת המערער, נפלה שגגה גם בהחלטת בית המשפט קמא, אשר קבע כי שיקולי סבירות אינם שיקולים הנלקחים בחשבון על ידי בית המשפט בבואו לשקול בקשה לביטול צו הריסה מנהלי. בית המשפט קמא אף לא קבע ממצאי מהימנות ביחס למצהיר אשר נחקר לפניו.



9. ב"כ המשיבה סמך את ידיו על החלטת בית המשפט קמא. נטען, כי קביעות בית המשפט קמא לעניין אכלוס המבנה - מנומקות ואין עילה להתערב בהן. המערער לא הרים את הנטל המוטל עליו לסדוק את חזקת התקינות בעניין צו ההריסה המנהלי. היה על המערער להביא ראיות משכנעות לביסוס טענתו כי מדובר במבנה אשר התגוררו בו. לפני בית המשפט קמא הוצגו תמונות שצולמו על ידי המפקח בעת ביקורו במקום, המלמדות על עבודות שבוצעו בפועל - בתוך המבנה ומחוצה לו.
10. לעניין הפגמים הנטענים בהליך הוצאת הצו, נטען כי מלוא תיק החקירה הועבר לעיונה של היועצת המשפטית ולמתכנן המחוז (או ממלא מקומו). היועצת המשפטית ייעצה בעניין המצוי בסמכותה - האם התקיימו התנאים והדרישות למתן צו הריסה. ואילו לשכת התכנון המחוזית ציינה כי המצב הקיים בשטח אינו תואם את התכנון הקיים. תכניות עתידיות אשר טרם אושרו ואשר לא ניתן להוציא מכוחן היתר - אינן רלבנטיות להוצאת צו הריסה מנהלי. דיון והכרעה:
11. לאחר שעיינתי בהחלטת בית המשפט קמא ובהודעת הערעור על נספחיה, ולאחר שנתתי דעתי לטענות הצדדים, נחה דעתי כי לא נפלה שגגה בהחלטת בית המשפט קמא, ולפיה המערער לא הרים את הנטל להוכיח קיומה של מי מהעילות הקבועות בדיון ואשר מכוחן רשאי בית המשפט להורות על ביטולו של צו הריסה מנהלי. התוצאה המתבקשת לפיכך היא כי דין הערעור להידחות.
12. כהערת פתיחה אציין, כי בית המשפט קמא שמע את המצהיר (בנו של המערער) והתרשם ממנו באופן בלתי אמצעי. הגם שבית המשפט קמא לא קבע באופן נחרץ וברור קביעות בשאלת מהימנותו של המצהיר, הרי שניתן להבין מההחלטה, כי בית המשפט קמא לא נתן אמון בעדות זו. כך למשל נקבע כי התמונות המתעדות את המבנה מיום ביקורו של המפקח במקום - אינן מתיישבות עם טענת המצהיר בדבר אכלוס המבנה. עוד נזקפה לחובתו העובדה כי טענותיו בדבר אכלוס או חיבור המבנה לרשת המים והחשמל - לא נתמכו בכל ראיה ממשית.
13. במאמר מוסגר: אין בידי לקבל את טענת ב"כ המשיבה במהלך הדיון לפניי, לפיה "בית המשפט לא קובע מהימנות בהליך מנהלי" [ע' 3 ש' 4 לפרוטוקול הדיון]. אדרבא: המערער העלה טענה עובדתית, אשר נתמכה בתצהיר, והמצהיר נחקר בבית המשפט קמא. כל מטרת החקירה היא לעמוד על אמינות הטענות, ובעניין זה רשאי בית המשפט גם לבחון את מהימנותו של הטוען להן. ככל שבידי בית המשפט קמא כלים לקבוע ממצאי מהימנות וקביעות עובדתיות על סמך - שומה עליו לעשות כן, ולא להסתפק, כטענת ב"כ המשיבה, בהכרעה על פי נטלי הוכחה.
14. לגופו של עניין - הנמקת בית המשפט קמא מקובלת עלי. השאלה העומדת להכרעה איננה מתי החלה בניית המבנה, והאם שלד המבנה עמד כבר על תלו בשנת 2020. נקודת ההתייחסות לבחינת צו ההריסה המנהלי היא לנקודת זמן אחרת: האם "במועד הגשת התצהיר לא הסתיימה העבודה האסורה, או שלא חלפו יותר משישה חודשים מיום שהסתיימה, ולעניין עבודה אסורה לגבי בית מגורים - בית המגורים לא אוכלס, או שלא חלפו יותר מ- 30 ימים מהיו שאוכלס" (סעיף 221(א) לחוק התכנון והבניה).



15. המשיבה נהנית, כידוע, מחזקת תקינות המעשה המנהלי [ר' למשל רע"פ 2958/13 סבאח נ' מדינת ישראל (8.5.13); רע"פ 5130/20 דמסיה נ' ועדה מקומית לתכנון ולבניה חוף הכרמל (18.8.20)]. מכאן שעל הטוען כי נפל פגם במתן הצו, וכי התקיים אחד התנאים שבסעיף 221 הנ"ל - מוטל הנטל להוכיח כי העבודה האסורה הסתיימה, או כי בית המגורים אוכלס.
16. המערער לא הרים את הנטל המוטל עליו, ולא הניח בפני בית המשפט קמא תשתית ראייתית שבכוחה לשכנע כי בניית המבנה הסתיימה, או כי המבנה אוכלס בעת שהוגש תצהיר המפקח. אדגיש בהקשר זה: משמעות סיום הבניה או האכלוס משמעותה - סיום כל שלבי הבניה, באופן המאפשר את אכלוס המבנה כמקובל על ידי בני אדם. ברי כי מבנה שאינו גמור, אשר הפתחים בו חשופים, קירותיו אינם מטויחים ועבודות הטפסנות טרם הסתיימו - אינו יכול להיחשב כמבנה גמור. ודוק - בעת בחינת מועד סיום הבניה של מבנה לא חוקי - יש לראות את המבנה כמכלול [השווה רע"פ 1/84 דואק נ' ראש העיר ירושלים ואח' (12.1.84); רע"פ 6389/20 אימן נ' מדינת ישראל (1.10.20); רע"פ 7314/21 חוסיין נ' היחידה הארצית לאכיפת דיני תכנון ובניה (31.10.21)].
17. בענייננו, דומה כי כל המעיין בתמונות המתעדות את המבנה בעת ביקורי המפקח במקום (בחודש דצמבר 2024 ובחודש ינואר 2025) יגיע למסקנה אחת - המדובר במבנה אשר טרם הסתיימה בנייתו, הוא איננו מאוכלס ואינו ראוי להיות מאוכלס.
18. על כך יש להוסיף כי במהלך ביקור המפקח במקום ביום 22.12.24 - הוא פגש במצהיר וערך מזכר אודות דברים שהלה מסר לו [נספח ג' לתגובת המשיבה בבית המשפט קמא]. דומה כי דברי המצהיר אינם מותירים ספק בדבר השאלה אם המקום מאוכלס אם לאו. הלה ציין בפני המפקח כי הוא בונה בית במקום, עבורו ועבור משפחתו, כי בעבר היה לו במקום מוסך, אך הוא נאלץ לבנות בית מאחר והוא עם משפחה וילדים, ואינו יכול לגור בשכירות. במלים אחרות - אין כל טענה בדבר שיפוץ, או אכלוס, או מגורים במקום בעבר. נראה כי טענות אלו נולדו לצורך הגשת הבקשה לביטול צו ההריסה, ולא מעבר לכך.
19. זאת ועוד: בצדק קבע בית המשפט קמא, כי לו היה ממש בטענה בדבר סיום הבניה במקום ואכלוס המבנה - הרי שהמערער והמצהיר היו יכולים בנקל להביא שלל ראיות התומכות בטענתם: חשבונות מים וחשמל, עדויות של בעלי מקצוע, תמונות המלמדות על מגורים ואכלוס של המקום, עדויות של בני משפחה וקרובים אשר ביקרו במקום. דבר מכל זה לא נעשה. הימנעות המצהיר מלהביא כל ראיה התומכת בטענתו בדבר סיום עבודות הבניה ואכלוס המבנה - מלמדת על קלישותה של טענה זו.
20. לסיכום נקודה זו - לא מצאתי כל עילה להתערב בקביעת בית המשפט קמא, לפיה המערער לא עמד בנטל המוטל עליו להוכיח כי מדובר במבנה שבנייתו הסתיימה או שאוכלס בטרם הוגש תצהירו של המפקח.
21. אף בטענות המערער בדבר פגמים שנפלו בהליך הוצאת הצו - לא מצאתי ממש.



22. אזכיר, בקיצור נמרץ, כי גם בנושא זה עומדת למשיבה חזקת תקינות המעשה המנהלי, ומשכך על המערער מוטל הנטל להוכיח, כי בהתנהלות המשיבה נפל פגם חמור, אשר בגינו יש להורות על ביטול צו ההריסה (סעיף 229 לחוק התכנון והבניה). לא די לפיכך בטענות בעלמא, ולא די בהצבעה כללית על פגמים אפשריים.
23. כאמור, המערער טוען כי הליך ההתייעצות טרם מתן הצו היה פגום, שכן לא נשקלו שני עניינים עיקריים: האחד, כי המבנה כבר היה "עובדה מוגמרת" מזה שנים; השני, מצבו התכנוני העתידי של המקום. לקביעתי, אין בטענות אלו כדי להביא לביטול צו ההריסה, ובדין דחה אותן בית המשפט קמא.
24. לעניין קיומו של המבנה, הרי שכמפורט לעיל - נדחתה טענת המערער כי מדובר בשיפוץ קל של מבנה קיים. אמנם, אין חולק כי תצלומי אוויר משנים קודמות מלמדות על קיומו של מבנה כלשהו באותו מקום (הדבר אף מתיישב עם דברים שמסר המצהיר למפקח בעת ביקור במקום מחודש דצמבר 2024, ולפיהם במקום פעל בעבר מוסך). אלא שעובדה זו אינה רלבנטית, ואין בה כדי ללמד שלא היה מקום ליתן את צו ההריסה. כפי שפורט לעיל, השאלה הנדרשת להכרעה אינה מתי החלו עבודות הבניה, ואינה אם במקום עמד שלד מבנה, שכן בפני הגורמים המייעצים העובדה כי מדובר במבנה לא מאוכלס, המצוי בשלבי בנייה.
25. מעל ומעבר לכך נציין כי גם מבחינה עובדתית, הטענה לפיה היועצת המשפטית של רשות האכיפה לא הייתה מודעת לכך שאין מדובר במבנה חדש - לא הוכחה. אדרבא, עיון בטופס ההתייעצות עם היועצת המשפטית של הרשות לאכיפה במקרקעין מלמד, כי לפני עמדו תיק הפיקוח, הכלל גם את תצהירו של המפקח, את דפית האיתור, את מזכר הבדיקה ותצלום אלכסוני של המקום [נספח ו'-1 לתגובת המשיבה בבית המשפט קמא]. מכאן, שלפני היועצת המשפטית עד גם תצלום אוויר משנת 2023 (בו ניתן להבחין בקיומו של שלד המבנה).
26. אף בכל הנוגע למצב התכנוני של המקרקעין בהם הוקם המבנה - עמדו בפני היועצת המשפטית הנתונים הרלבנטיים. בדפית האיתור [נספח ה' לתגובת המשיבה בבית המשפט קמא], אשר כזכור עמדה לעיונה של היועצת המשפטית - צוין מפורשות כי המבנה מצוי ב"יעוד מגורים לפי תכנית כוללנית 252-0411314 שלא ניתן להוציא מכוחה היתרים - הסטטוס של התוכנית: "בהליך אישור". אין מחלוקת כי תיאור זה - מלמד על המצב התכנוני לאשורו בעת שקוימה ההתייעצות. מכאן שבדין קבע בית המשפט קמא כי "לא ניתן לקבע כי לא הובאו בפני היועצת המשפטית מלוא הנתונים במובן של פגם - וממילא שלא פגם חמור - בחובת ההיועצות טרם הוצאת הצו".
27. העולה מן המקובץ: אין בטיעוני המערער כדי להקים עילה להתערבות בהחלטת בית המשפט קמא. החלטה זו נטועה היטב, בדין ובתשתית העובדתית אשר עמדה לפני בית המשפט קמא. החלטתו, לפיה אין עילה לביטול צו ההריסה המנהלי - ראויה בנסיבות העניין.
28. על כל אלה נוסיף את המובן מאליו - המערער לא הצביע על קיומו של היתר בניה, ואף לא על קיומו של "אופק תכנוני" המלמד על היתר בניה 'בהישג יד'.
29. אשר על כן, ומשלא נפלה שגגה בהחלטת בית המשפט קמא המצדיקה את ביטול הצו - אני דוחה את הערעור. עוד אני מחייב את המערער בהוצאות המשיבה בגין הערעור, בסך ₪ 5,000, אשר ישולמו תוך 30 יום מהיום. המזכירות תעביר את העתק פסק הדין לצדדים.
- ניתן היום, י"א חשוון תשפ"ו, 02 נובמבר 2025, בהעדר הצדדים.