



עפ"א (חיפה) 77019-07-24 - ראמי שחאדה נ' היחידה הארצית לאכיפה דיני התכנון ובניה

עפ"א (חיפה) 77019-07-24 - ראמי שחאדה נ' היחידה הארצית לאכיפה דיני התכנון ובניהמחוזי חיפה
עפ"א (חיפה) 77019-07-24

ראמי שחאדה

נגד

היחידה הארצית לאכיפה דיני התכנון ובניה

בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לערעורים פלייליים

[24.01.2025]

כבוד השופט שלמה בנג'ו

ע"י ב"כ עוה"ד עואד חליל

ע"י ב"כ עוה"ד יצחק לוי

פסק דין

בפניי ערעור על החלטת בית משפט השלום בקריות (כבוד השופטת סימי פלג-קימלוב) בתיק בצה"מ 16853-08-21 מיום 24.7.24.

כבר בפתח הדברים אציין, כי בית המשפט עיכב את מתן פסק הדין לבקשת בא כח המערער, על מנת לאפשר לו להציג ראיה לשינוי תכנוני ממשי שבכוחו להניב היתר בנייה כחוק לבנייה מושא הערעור, וזאת נוכח טענתו על התכנסות הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה. ב"כ המערער הגיש עדכון, וטען כי בתוך ימים ספורים מהודעת העדכון תהיה התפתחות נוספת. מאז חלף פרק זמן ניכר ובית המשפט לא קיבל עדכון המלמד על שינוי המצב התכנוני, ועל כן, הגיעה השעה להכריע בערעור.

רקע והליכים קודמים

1. ביום 21.7.2021 נחתם צו הריסה מנהלי המופנה להריסת גן אירועים בדיר חנא, בשטח של 3500 מ"ר, אשר היה מצוי אותה עת בשלב יציקת רצפות בשטח של כ-1400 מ"ר, בנייה שבוצעה על קרקע חקלאית, בלא היתר כחוק.
2. המערער הגיש לבית המשפט קמא בקשה לביטול הצו ולעיכוב ביצועו עד לקבלת היתר בנייה. כב' בית המשפט קמא דחה את שתי הבקשות, מכאן הערעור שבפניי.



3. המערער טען בבית המשפט קמא, כי הוא אינו חולק על העובדה שעבודות הבנייה בגן האירועים שהקים בוצעו ללא היתר כחוק, אך הבנייה נעשתה על רקע מצוקת התושבים הנזקקים לגן אירועים, מאחר ותושבים רבים מקיימים את החתונות בכבישים והדבר פוגע ביתר התושבים ומוביל לעימותים. לדבריו, אין בישוב דיר חנא גן אירועים, וקיומו של אולם שמחות נחוץ לרווחת התושבים. לעמדתו, הוא פעל לטובת רווחתם בהקימו את גן האירועים, בתום לב, ולא ידע שהקמתו מחייבת הוצאת היתר. מיד לאחר שביקר במקום מפקח הבניה פעל להוצאת היתר, והגיש תכנית מסודרת לאישור גן האירועים. לדבריו, הגן המוצע צמוד דופן לתמ"ל 1043 של העיר עראבה, ומרוחק כ- 60 ק"מ מעראבה, כך שהוא מצוי בין דיר חנא לעראבה, ועתיד לשרת את תושבי היישובים הללו. ראש מועצת דיר חנא תומך באישור התכנית, כך שהכשרת גן האירועים נראית באופק.
4. אשר להוצאת צו ההריסה המינהלי טען המערער בבית המשפט קמא, כי המשיבה ישבה בחיבוק ידיים בעת שהקים את גן האירועים ובנה, העבודה הסתיימה מעל 30 יום טרם ביקור המפקח, ולכן היא מנועה בשלב מתקדם זה לאכוף עליו להרוס את הבנייה בצו הריסה מינהלי. עוד טען לאפלייה, חוסר סבירות ותום לב מצד הרשות ושיקולים זרים.
5. יצוין, כי לפי החלטת כב' בית המשפט קמא, ביום 21.10.21 בוצע ביקור במקום ע"י המפקח לאחר מסירת הצו, והתברר כי העבודה נמשכה, הוקמו עמודי תאורה, הוקם מבנה נוסף, מבנה השירותים והמשטח היצוק הושלם, הונח דשא סינטטי, והקמת גן האירועים כמעט ונשלמה חרף המצאת הצו למערער ביום 25.7.21.
6. בית המשפט שמע ראיות בהן את עדות המערער, עדות המתכננים מטעם המערער מר דראושה ומר סח, ואף את עדות כב' ראש מועצת דיר חנא. בסופו של יום דחה כב' בית המשפט קמא את הבקשה בהחלטה מנומקת ומפורטת, תוך התייחסות הן לבקשה לביטול הצו והן לעיכובו. כב' בית המשפט עמד על כך שנקודת המוצא לדיון היא העובדה עליה לא חולק המערער, כי הקים את הגן ללא היתר כחוק. צוין, כי לאור החוק וההלכה הפסוקה התערבות בתי המשפט תעשה בצמצום. במקרה הנדון, לא נמצאה לעמדתו כל עילה לבטל את צו ההריסה המינהלי שניתן כחוק, ואף אין בסיס ועילה לעכב את ביצועו, מה גם שנמצא כי לאחר שהומצא הצו למערער הוא המשיך בביצוע העבודה האסורה. נדחו עובדתית טענות המערער על כי העבודות הסתיימו 30 יום טרם המצאת הצו, נקבע כי הצו הוצא כדין, וכן נדחו הטענות אודות אפליה, סבירות וכו' שטען המערער, בהעדר כל תשתית ראייתית לכך.
7. בהודעת הערעור חזר המערער על הטענות שטען בבית המשפט קמא אודות חוקיות הליך הוצאת הצו, תוך דגש מיוחד לאופק התכנוני הממשמש ובא לדברי בא כח המערער המלומד, הצפוי לעמדתו לשנות את המצב התכנוני במקום. טענות האפליה, חוסר הסבירות וכו' שנטענו בלשון רפה בבית המשפט קמא, נזנחו.



8. באופן פרטני ובכל הנוגע לחוקיות מתן הצו, נטען כי קיימת אי התאמה בין דוח הפיקוח בנוגע לשטחי רצפת הבטון. בדוח נרשם שהשטח עומד על 1400 מ"ר ובהתראה שקיבל המערער, נרשם כי השטח הוא 700 מ"ר. לדבריו, הדבר מלמד על נתוני בנייה שגויים של רשות האכיפה שהובאו בפני נותן הצו. עוד טען המערער כי הצו אינו מפורט דיו, הוא חסר פרטים, אין הבחנה בין העבודות שבוצעו, אין ציון מועד תחילת העבודות ומה נכלל בעבודה האסורה. הצו אינו תואם את הוראות סעיף 238א לחוק התכנון והבנייה כך שהמערער לא יודע לאיזה חלק מתייחס הצו. כמו כן נטען, כי בית המשפט קמא לא נתן משקל לעובדה שהמפקח לא התייצב לדיון בבית משפט קמא, למרות שהוזמן, כשטענת המערער היא שהוא היה חשוך בעבירות שביצע במסגרת תפקידו.

9. בכל הנוגע לאופק תכנוני משנה המצב, נטען, כי המצב התכנוני הצפוי, תומך בקבלת הערעור וביטול צו ההריסה, שכן, ביום 28.7.24 הופקדה התוכנית הנקודתית, שמכוחה המערער יוכל לקבל היתר בנייה, באישור הוועדה המקומית והמחוזית. נטען, כי לא קיים אינטרס ציבורי המצדיק את ביצוע צו ההריסה המנהלי נוכח פוטנציאל ההסדרה. בהודעת עדכון שנמסרה ע"י ב"כ המערער לבית משפט זה, טען כי התקיימה פגישה בוועדה המחוזית נוף הגליל, הוצגה תכנית, מסמך מדיניות, ניתן הסבר מעמיק על מלוא התוכנית ומטרתה, ויש לטענתו תיקונים מינוריים שהתבקשו, שהתוכנית עומדת ביתר הדרישות מבחינת התאמה נופית וסביבתית, תנועתית, והשפעה על שטחי חקלאות, כך שלדיו מודובר בפרק זמן קצר בו התוכנית תאושר. לדבריו, "עם קבלת המועד ביומיים הקרובים, המערער יודיע באופן מיידי לבית המשפט הנכבד ותוגש הודעה לתיק בית המשפט עם מועד שנקבע". מדובר בדיון במליאת הוועדה המחוזית לאישור התוכנית. יצוין, כי מסמך העדכון נחתם על ידי המערער ביום 31.12.24 כעולה מכותרתו, ועד היום למעלה משלושה שבועות לאחר העדכון, לא קיבל בית המשפט עדכון נוסף. ממילא אין בפניו אישור התוכנית על ידי הוועדה המחוזית.

דיון והכרעה

10. לאחר שעיינתי בערעור, בטענות הצדדים, לרבות בעדכון שהגיש ב"כ המערער ובתשובת המדינה, נחה דעתי כי דין הערעור על שני חלקיו להידחות.

11. לערעור שבפניי שני ראשים, האחד מופנה כנגד החלטה שלא לבטל את צו ההריסה, והראש השני מופנה כנגד החלטה שלא לעכב את ביצועו, אדון בטענות אלה כסדרן. אך קודם שאעשה כן אבהיר, כי כב' בית המשפט ביסס את החלטתו, בין היתר, על ממצאים עובדתיים שקבע, לאחר ששמע ראיות. כידוע, אין דרכה של ערכאת הערעור להתערב בקביעת ממצאים עובדתיים, אלא במקרים חריגים ובסייגים שנקבעו בפסיקה, ואין מקרה זה בא בקהלם של אותם מקרים (ראו: ע"פ 7474/19 בן דוד נ' מדינת ישראל, פסקה 21, (12.7.2020); ע"פ 7162/19 רוש נ' מדינת ישראל, פסקה 15 (3.1.2021); ע"פ 1745/20 עאקל נ' מדינת ישראל, פסקה 17 (11.2.2021)).



12. מעבר לכך, ואף לגופם של דברים, לא מצאתי כי עלה בידו של המערער להוכיח את העילות הקבועות בחוק לביטול צו ההריסה המינהלי, וכן לא עלה בידו להראות, כי מתקיימים טעמים מיוחדים, או אופק תכנוני הצופן לו היתר בנייה בהישג יד, להלן אנמק את מסקנתי זו.
13. אשר לביטול הצו, לפי הוראת סעיף 229 לחוק התכנון והבניה, "לא יבטל בית המשפט צו מינהלי, אלא אם כן הוכח לו...שלא התקיימו הדרישות למתן הצו...או אם שוכנע כי נפל בצו פגם חמור...". הדרישות למתן צו מינהלי קבועות בהוראת סעיף 221(א) לחוק האמור, לפיהן "ראה מנהל היחידה הארצית לאכיפה...על יסוד תצהיר שהגיש לו מפקח...כי בוצעה עבודה אסורה, רשאי הוא לצוות בכתב על הריסת העבודה האסורה, ובלבד שבמועד הגשת התצהיר לא הסתיימה העבודה האסורה...". סעיף 203 לחוק מגדיר "עבודה אסורה" כ"בנייה או עבודה הטעונה היתר שנעשתה בלא היתר או בניגוד לתנאי היתר". סעיף 225 לחוק קובע חובת התייעצות של נותן הצו עם היועץ המשפטי של היחידה.
14. לא נמצא כי המערער הוכיח שמתקיימת עילה מהעילות הקבועות בחוק לביטול הצו. מדובר בצו הריסה מינהלי שניתן לאחר שמנהל מחוז הצפון לאכיפת עבירות הבנייה מצא, על פי תצהיר המפקח ודוח פיקוח שהונחו בפניו, כי המערער הקים גן אירועים בשטח של כ-3500 מ"ר, שנמצא בעת ביקור המפקח במקום, בשלב יציקת רצפות בשטח של כ-1400 מ"ר, כשהבנייה מבוצעת על קרקע חקלאית, וכשאין בידי המערער היתר בנייה כחוק. הצו ניתן לאחר היוועצות כדרישת החוק. פסיקת בית משפט העליון הבהירה, חזור והבהר, כי יש לראות בחומרה בנייה לא חוקית. על רקע זה נפסק לא אחת, כי אל לבית המשפט לתת ידו לבנייה בלתי חוקית להתקיים כך שלא יושם קץ להפקרות (ראו: רע"פ 8220/15 כפאיה נ' מדינת ישראל, פסקה 9, [פורסם בנבו] 27.12.2015); רע"פ 4007/14 ספיר - קדמת עדן בע"מ נ' מדינת ישראל - הוועדה המרחבית לתכנון ולבניה שרונים, [פורסם בנבו] פסקה 8 (12.6.2014); רע"פ 8125/13 ברדוגו נ' מדינת ישראל, [פורסם בנבו] פסקה יב (12.1.2014)).
15. טוען ב"כ המערער המלומד כי ישנה אי התאמה, בין דוח הפיקוח שערך המפקח שביקר במקום, לבין מכתב האזהרה שקיבל המערער, דבר הפוגם בהליך הוצאת הצו. אין בטענה זו ממש. כפי שהוטעם לעיל, לפי לשון החוק, על מנת שמנהל המחוז יחתום על צו הריסה מנהלי, חייב להיות מונח בפניו תצהיר של המפקח, המלמד על קיומה של עבודה אסורה, כמשמעות ביטוי זה בסעיף 203 לחוק התכנון והבניה (וראו לעניין זה בהרחבה בעפ"א 55087-12-24). תצהיר המפקח מלמד על ביצוע עבודה אסורה, הוא כולל את כל הנתונים הרלוונטיים לצורך הוצאת הצו המנהלי. על כן, אין נפקות להבדלי שטחי הבנוי, בין מכתב האזהרה שקיבל המערער, לבין האמור בצו. מעבר לכך, מהחומר שבפניי עולה, כי היקפי הבניה האסורה המדויקים יותר בצו, הם פרי ביצוע מדידה, ואילו הנתונים הפחות מדויקים במכתב האזהרה, הינם תולדה של אומדן משוער מצד המפקח.



16. עוד טוען ב"כ המערער, כי צו ההריסה המינהלי אינו ברור דיו ולא מובן ממנו לאיזה חלק הוא מופנה, תוך הסתמכות על הוראת סעיף 238א לחוק התכנון והבניה. דא עקא, כי סעיף 238א בוטל בתיקון מספר 116 לחוק, ובמקומו חוקק סעיף 221 לחוק התכנון והבניה. צו ההריסה המנהלי ברור למדי ומופנה כלפי הבניה הלא חוקית שבוצעה במקום.

17. אשר לטענת המערער, כי בית המשפט קמא טעה כשלא שקל את אי התייצבותו של המפקח לחקירה, הרי שמעיון בתיק בבית המשפט קמא, עולה שב"כ המערער הודיע לבית המשפט על ויתור על חקירת המפקחים (ראו בקשה 33 סעיף 1 לבקשה), בהתאם לכך החליט כב' בית המשפט קמא ביום 24.1.24 על ביטול זימונם של עדי המשיבה לדיון. לכן תמוהה מאוד בעיניי טענת ב"כ המערער בעניין זה.

18. אשר לעיכוב ביצוע צו ההריסה המנהלי. ברירת המחדל הקבועה בחוק היא, כי אין לעכב צו ההריסה מינהלי אם העבודה האסורה אינה תואמת תכנית: "בית המשפט לא יעכב את ביצועו של צו ההריסה שניתן לפי סעיפים...221...[כבנדוננו]. אם העבודה האסורה אינה תואמת את התוכנית החלה על המקרקעין; לעניין זה "תכנית" - תכנית שניתן להוציא מכוחה היתר בניה בלא צורך באישורה של תכנית נוספת". הכלל הנוהג בפסיקה הוא שיש לבצע צו ההריסה במועד שנקבע לכך, ודחיית ביצועו תיעשה רק במקרים "חריגים ויוצאי דופן", למשל, במקרה בו היתר בניה מצוי בהישג יד ורק עיכוב פורמלי מעכב את קבלתו (ראו: רע"פ 2341/14 סלים נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, [פורסם בנבו] פסקה 10 (28.5.2014); בג"ץ 6455/12 מסאעדה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה חיפה, [פורסם בנבו] פסקה 4 (19.6.2013)).

19. בנדוננו, לא מתקיימים טעמים חריגים ויוצאי דופן המצדיקים את עיכוב ההריסה. מדובר בבניה רחבת היקף, על קרקע חקלאית, כאשר אין היתכנות לשינוי ייעוד הקרקע בעתיד הקרוב הנראה לעין, ואין תכנית מפורטת שמכוחה ניתן יהיה לקבל בקרוב היתר בניה. ב"כ המערער המלומד טען לאופק תכנוני שיאפשר הכשרה בקרוב מאוד. נטען, כי מסמך מדיניות יאושר בחודש ספטמבר 2024 ומדובר בפעולה תכנונית שאינה מפורסמת לציבור, ולכן לא צפוי שיהיו התנגדויות (סעיף 38 להודעת הערעור), אלא שמסתבר שאין בכך ממש. התכנית לא הופקדה, אלא הוגשה לוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, על מנת לבחון באם היא עומדת בתנאי הסף. התוכנית שקיבלה אישור לעמידה בתנאי הסף, אינה התוכנית שהוגשה לאחרונה לוועדה המחוזית. אין קשר בין שתי התוכניות, ולא ניתן לטעון לאופק תכנוני ודאי וקרוב שישנה את פני המציאות התכנונית.

20. זאת ועוד, מהחלטת כב' בית המשפט קמא עולה כי לאחר המצאת הצו למערער הוא המשיך בבניה ובביקור נוסף שערכה רשות האכיפה מצאה שבניית גן האירועים כמעט ונשלמה. לפי הוראת סעיף 254ט(ד)(2) לחוק התכנון והבניה "בית המשפט לא יעכב ביצועו של צו ההריסה...אם מצא כי העבודה שלגביה ניתן הצו נמשכה לאחר שהומצא הצו". כך שגם מטעם זה אין מקום לעיכוב ביצוע הצו.



21. למרות כל האמור, ועל אף שצו ההריסה המנהלי ניתן ביום 21.7.21 השהה בית משפט זה את מתן פסק הדין ארוכות, על מנת לאפשר לב"כ המערער המלומד להציג את דיוני הוועדה המחוזית, שלדבריו ישנו את המציאות התכנונית שבעטיה הוא יוכל לעתור לוועדה המחוזית להכשיר את הבנייה האסורה. אלא שמהעדכונים האחרונים שבית המשפט קיבל, עולה שאין שום שינוי כרגע במצב התכנוני. לפי מסמכי הוועדה המחוזית נראה שיידרש עוד זמן רב עד אשר ישתנה המצב התכנוני שמכוחו יהיה ניתן אולי להכשיר בעתיד את הבנייה הלא חוקית.
22. לפיכך, בהינתן שהעבודה האסורה אינה תואמת את התוכנית החלה על המקרקעין, ואין כרגע, ולא בעתיד הקרוב, תכנית שניתן להוציא מכוחה היתר בנייה, בלא צורך באישורה של תכנית נוספת, לא מתקיימת העילה הקבועה בסעיף 254ט(ד) לחוק התכנון והבנייה המאפשר עיכוב ביצוע צו הריסה מנהלי, באופן חריג, ועל כן בדין דחה בקשה זו כב' בית המשפט קמא. ראו גם: רע"פ 8609/20 אבו פארס נ' מנהל היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה (25.2.2021).
23. אשר לטענת המערער כי האינטרס הציבורי מחייב את עיכוב ביצוע הצו עד להכשרת הבנייה, בהינתן שכב' ראש הרשות המקומית תומך בכך ולאור צרכי התושבים לגן אירועים במקום. יש לברך על כל יוזמה שפניה לטובת התושבים ורווחתם, וכל הפועל כך הרי זה משובח. אולם, בכל הכבוד הראוי לשיקול ציבורי חשוב זה, יישומו עובר בחוצות החוק החרות. הוראות החוק מחייבות כל אדם בטרם הוא בונה לקבל היתר כחוק, ורק לאחר מכן לבנות. במקרה הנדון, מדובר בהקמת גן אירועים רחב ידיים, תוך ביצוע עבודות בנייה נרחבות ללא היתר, שנמשכו גם לאחר שהומצא הצו המינהלי למערער. חלפו עבור להם מעל שלוש שנים מאז מתן הצו, אך היתר אין באופק. לכן, לא מתקיים כאן אינטרס ציבורי וטעם חריג ומיוחד כדרישת הפסיקה, המצדיק את עיכוב ביצוע צו ההריסה המינהלי, השמור למקרים חריגים ביותר, בהם ההיתר הוא "מעבר לפינה". נהפוך הוא, עקרון שלטון החוק מחייב בנסיבות אלה, לעמוד על אכיפת החוק באופן שוויוני, על מנת שלא להפלות או לעודד בעקיפין, ביצוע בנייה אסורה.
24. בנסיבות מצטברות אלה, לא מצאתי כי נפלה כל שגגה בהחלטת כבוד בית המשפט קמא, ועל כן אני דוחה את הערעור. עיכוב הביצוע שניתן בתחילת ההליך מבוטל. המערער יישא בהוצאות המשיבה בסך של ₪ 7500 אשר יקוזזו מהפיקדון שהופקד בתיק. היתרה תושב למפקיד.
25. המשיבה רשאית לבצע את צו ההריסה המינהלי בתוך 60 יום מתום המועד שניתן להלן למערער, והמערער יישא בכל הוצאותיה, אלא אם יבצע המערער את ההריסה קודם לכן בתוך 30 יום מהיום. ניתן היום, כ"ד טבת תשפ"ה, 24 ינואר 2025, בהעדר הצדדים.