



עפ"א 42725/09/16 - דאוד עבד אל חי נגד ועדה מקומית לתכנון טירה, הועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז מרכז

בית המשפט המחוזי מרכז-לוד

עפ"א 42725-09-16 עבד אל חי נ' ועדה מקומית לתכנון טירה ואח'

בפני המערער נגד המשיבים
כבוד השופטת דפנה בלטמן קדראי
דאוד עבד אל חי
1. ועדה מקומית לתכנון טירה
2. הועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז מרכז

פסק דין

1. המערער בנה אולם אירועים מפואר על קרקע שבבעלותו, בגוש 7764 חלקות 85 ו-86 בטירה, בנייה שנעשתה על קווי הבנייה של סככה חקלאית, אשר הקמתה הותרה בהיתר בנייה מיום 11.11.2015.
2. נוכח השינוי המהותי בין גן האירועים אשר נבנה לבין הסככה שבנייתה הותרה, לרבות בהיבט של סטייה מקווי הגובה, חומרי בנייה, מפתחים, קונסטרוקציות, חיבורים לתשתיות, פיתוח מחוץ לאולם, שכלל רחבת בטון בשטח כולל של 2,500 מ"ר, בניית בריכות הבטון וכיו"ב שינויים מהותיים מהיתר הבנייה - הוצאו כנגד המערער שני צווי הריסה מנהליים:
 - א. צו הריסה ראשון מיום 20.6.2016, הוצא על ידי הוועדה המקומית לתכנון ובניה ועניינו: "הקמת מבנה ממתכת בגובה 11.5 מ' ובסטייה מהיתר + תוספת רצפת בטון + הקמת 4 ערוגות מבטון + הקמת שביל כניסה מבטון + הכשרת קרקע ללא היתר" (להלן: "**הצו המקומי**").
 - ב. צו הריסה שני, מיום 22.6.2016, הוצא על ידי הוועדה המחוזית לתכנון ובניה ועניינו: "מבנה העשוי מקונסטרוקציית מתכת הכוללת רצפת בטון בשטח של כ- 2100 מ"ר בגובה של 11.5 מטר + חומת בטון באורך לש 400 מטר + 4 ברכות מבטון בשטח של כ"א כ- 30 מ"ר + הכשרת קרקע בשטח כולל של כ- 2500 מ"ר" (להלן: "**הצו המחוזי**").
3. קודם להוצאת צווי ההריסה למבנה כאמור, הוציאה הועדה המקומית צו הריסה לגדר היקפית שבנה המבקש סביב המבנה, ללא היתר. בינואר 2016 הגיש המבקש בקשה לביטול צו ההריסה בגין הגדר, ובמהלך הדיונים בבקשה זו, ותוך ניצול ארכות שנתן בית משפט השלום, הוציא המבקש היתר לבניית הגדר, ואחר כך אף התאים את הגדר להיתר. בנסיבות אלה, ומשהותרה הגדר והותאמה, ביטל בית משפט השלום את הצו המחוזי לעניין הגדר בלבד. על קביעה זו לא ערערו הצדדים.



4. ביום 26.6.2016 הגיש המערער לבית משפט השלום בקשה לביטול הצו המקומי, וביום 12.7.2016 הגיש בקשה לעיכוב ביצוע הצו המחוזי מטעמים של כפל הליכים ואי חוקיות.

בבקשות אלו נטען, בין היתר, לשיהוי בהוצאת הצווים וכי אלו הוצאו לאחר שנסתיימה הבנייה, כי העבודות אינן צריכות היתר ואף נטען לאכיפה בדרגתית. כן נטען כי האולם נבנה לפי היתר, לאחר שהגיש תוכנית מפורטת לשינוי ייעודו של המבנה לגן אירועים, אשר אושרה על ידי הוועדה המקומית, וכי ממילא הוועדה המחוזית לא הייתה מוסמכת נוכח הוראות סעיף 238 א (ב1) (3) לחוק להוציא צו הריסה, שעה שצו כאמור הוצא יומיים קודם על ידי הוועדה המקומית.

המשיבות הגישו תגובות לבית משפט השלום, אשר נתמכו בדו"חות, תצלומים ובתצהיר מפקח מטעם הוועדה המקומית.

5. לאחר הגשת הבקשות ניתן צו זמני לעיכוב ההריסה, ולאחר שהמערער עתר לדחיית מועדי הדיון, ועל מנת שפרק זמן זה לא ינוצל לרעה, הוציא בית משפט השלום, בהסכמת הצדדים ביום 4.7.2016 צו הפסקה שיפוטי להקפאת המצב. יצוין כבר כאן כי, לפי קביעת בית משפט השלום בפסק הדין, צו זה הופר הן בהמשך עבודות והן בקיום אירועים במקום.

6. מכל מקום, בשתי בקשות המערער בעניין שני הצווים התקיים דיון מאוחד ביום 18.7.2016. במהלך דיון זה נשמעו ארוכות טיעוני הצדדים, הוגשו מוצגים שונים והצדדים סיכמו את טענותיהם.

7. ביום 11.9.2016 ניתן פסק דינו של בית משפט השלום, בו נדחו טענות המערער והוצאו צווי הריסה שיפוטניים (להלן: "פסק הדין").

בין השאר, נקבע בפסק הדין כי אולם האירועים נבנה שלא בהתאם להיתר; כי לא היה פגם במועד הוצאת הצו, משלא הוכח כי בניית האולם נסתיימה 60 יום לפני מתן הצו, מה גם שהוכח כי עבודות הבניה נמשכו אף במהלך ההליכים המשפטיים.

עוד נקבע כי הגשת תוכנית מפורטת לשינוי היעוד אינה מהווה שיקול לביטול הצו, בייחוד לאחר שהובהרה עמדתה של המשיבה 2, לפיה תוכנית זו לא תאושר.

כן נקבע כי נוכח חוסר ניקיון כפיו של המערער, אין לשמוע מפיו טענות של הסתמכות על היתר קיים, קל וחומר נוכח התנהלותו חסרת תום הלב, שעה שבנה שלא על פי ההיתר מלכתחילה, וכי הוכח שהמערער הפר את צו ההפסקה השיפוטי וכיו"ב.

8. ביחד עם הגשת הודעת הערעור, ביום 18.9.2016, הגיש המערער בקשה לעיכוב ביצוע צווי ההריסה. בדיון שהתקיים בבקשה זו, הסכימו הצדדים, מבלי לפגוע בטענותיהם, כי נוכח המועד הקרוב לשמיעת הערעור (ביום 5.10.2016) יישאר צו עיכוב ארעי אשר ניתן, בתוקפו.

נוכח הקדמת מועד שמיעת הערעור כאמור, לא הוגשה תגובה על ידי המשיבות, אך הוגשו והוצגו על ידי המשיבה 2 אסמכתות שונות לפעילותה קודם למועד הוצאת הצו המחוזי.

דיון והכרעה:

9. עוד קודם שאדרש לטענות הצדדים אציין כי במהלך הערעור העלה המערער טענות שונות אשר לא



נכללו מראש בבקשות בבית משפט השלום ואשר אף לא נכללו בהודעת הערעור. אין להתיר השלמת טיעון זה, ואין להידרש ככלל לטענות משלימות אלה. למעלה מהצורך יש לדחות טענות לפיהן לא התאפשר דיון הוגן בבית המשפט קמא וכי קביעות עובדתיות שנקבעו בפסק הדין נעשו מבלי שנשמעו ראיות וחקירות. מעיון בתיק עולה כי בבית המשפט קמא התנהל דיון ענייני, בו הוגשו תצהירים וראיות, לרבות תמונות ודוחות פיקוח. בדיון לא נדרשה חקירת מי מהמצהירים או מהמפקחים, וממילא היה למערער יומו ואין יסוד לטענות בדבר עיוות דין או פגם בהליך. הקביעות העובדתיות שבפסק הדין ברובן אינן כלל במחלוקת, ואף עולות מתוך הראיות שהוצגו.

10. עוד אעיר כי הגם שהמערער לא עתר מעולם לביטול הצו המחוזי, אלא לעיכובו בלבד ולמשיבה 2 טענות טובות בעניין זה לגבי מניעותו מלעתור בנסיבות אלה לביטולו של הצו המחוזי, אזי, פסק הדין דן בבקשות ביטול אשר הוגשו לגבי שני הצווים, ועל כן אניח גם לצורך הדיון בערעור, כי בקשת עיכוב הצו המחוזי כמוה כבקשה לביטולו.

11. לאחר ששמעתי טענות הצדדים, סברתי כי אין ממש בערעור וכי יש לדחותו.

צווי ההריסה ניתנו מכח הוראת סעיף 238א לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה - 1969 (להלן: "**החוק**"). ביטול צו מנהלי על ידי בית המשפט מתאפשר, על פי הוראת סעיף 238א(ח) לחוק, רק מקום שמבקש הביטול מוכיח כי בנה את המבנה בהיתר, או כי הצו לא נחוץ היה למניעת עובדה מוגמרת. עילת ביטול נוספת, אשר הוספה בפסיקה היא קיומם של פגמים מנהלתיים משמעותיים בהוצאת הצו (ראו למשל, רע"פ 5171/91 **ראש עיריית נתניה ויו"ר הוועדה המקומית נ' סמיפור**, פ"ד מו(1) 380 (1991); עע"ם 3518/02 **רג'בי נ' יושב ראש הוועדה המקומית לתכנון ולבניה**, פ"ד נז(1) 196 (2000)).

ההיתר שניתן הוא לסככה חקלאית. הא ותו לא. המערער לא הוכיח קיומו של היתר לאולם האירועים, נהפוך הוא. מעיון בהיתר עולה באופן ברור כי הוא ניתן למבנה שונה לחלוטין, למטרה שונה, לסוג בנייה שונה, לקונסטרוקציה שונה ולפיתוח שונה לחלוטין של המגרש. למותר לציין, כי אין ממש בטיעוני המערער כאילו די בכך שהתאים את מידות אולם האירועים למידות הסככה החקלאית, וברי כי בכך לא יצא ידי חובתו לבנות לפי ההיתר.

שיקול הדעת במתן היתר לסככה חקלאית בחן את התאמתה למצב התכנוני הקיים והתשתיות שבנמצא, המאפשרות שימושים חקלאיים. חתימת המהנדס מטעם המבקש על הבקשה להיתר, תאמה קונסטרוקציית בנייה ללא פתחים, שאינה דומה כלל לגן האירועים אשר בנה המערער. ממילא במתן ההיתר ובמסגרת שיקול הדעת המוקנה לוועדה המקומית, לא נבחנה כשירותו והתאמתו של גן האירועים שנבנה למצב התכנוני הקיים, ואין מחלוקת כי לו הוגשה בקשה להקמתו בצורתו הנוכחית ולמטרתו, לא היה מתקבל היתר לבנייתו. משמעות הדבר היא, כי לא הוכח קיומו של היתר למבנה גן האירועים.

בנוסף, אף לשיטת המערער, אין היתר לרחבת הבטון הגדולה, לבריכות הנוי ועוד. אף אין מחלוקת כי גובה המבנה עולה על תוואי הסככה שהותר, ועל כן לא הוכח אף לשיטת המערער קיומו של היתר לאולם האירועים אשר בנה.

להודעת הערעור צורף נספח 6א, שהוא אישור המשיבה 1 לפיו מודדי המשיבה מצאו ביום 18.9.2016 כי מידות המבנה תואמות את היתר הבניה. אישור זה, שהוצאתו מעלה תמיהה ולכך עוד



אתיחס בהמשך, עומד בניגוד למה שמוסכם אף על דעת המערער לגבי סטייה מההיתר לפחות בגובה גג האולם; עומד בניגוד לעמדתה הרשמית של המשיבה 1, ולתוכנו של הצו המקומי המפרט סטייה מהיתר. אישור זה אף לא הוגש לבית משפט השלום, וממילא לא ניתן להביאו בשלב הערעור, ומכל הטעמים האלה ולא ראיתי מקום לייחס לו כל משקל.

בנסיבות אלה, לא הוכיח המערער כי יש בידיו היתר לבניית האולם.

12. צו הריסה נחשב כנדרש למניעת עבודה מוגמרת אף אם הוצא עד 60 יום מהשלמת העבודה. בית משפט השלום קבע כממצא שבעובדה כי בניית המבנה נמשכה במהלך תקופת הדיונים בו, וכי המערער לא טען למועד בו נסתיימו העבודות ואף לא הביא ראיות לעניין זה, ועל כן לא הוכחה הטענה לפיה יש לבטל את הצו מחמת שלא הוצא במועד המתאים לתכליתו. לא ראיתי מקום להתערב בקביעות אלה.

13. בפסק הדין נדחו טענות המערער לגבי משמעות הגשתה המאוחרת של תוכנית מפורטת, לגבי שיהוי נטען בהוצאת הצו, לגבי אכיפה בררנית ועוד. לא מצאתי בנימוקי הערעור טענות של ממש בעניינים אלה, וממילא עומדות קביעותיו הנכונות של בית המשפט קמא, אשר דחה טיעונים אלה.

14. המערער טוען כי הצו המחוזי ניתן שלא כדין, שכן למשיבה 2 לא הייתה סמכות להוציא את הצו המחוזי שעה שהמשיבה 1 הוציאה צו מקומי, תוך ייצור כפילות צווים שלא כדין.

המערער הפנה לעניין זה להוראת סעיף 238 א (ב1) (3), המורה כך:

"לא יפעיל יושב ראש ועדה מחוזית סמכותו כאמור בפסקה (1), לגבי בניה בתחום שאיננו מרחב תכנון מחוזי כאמור, אלא לאחר שהודיע על כך לשר האוצר ודרש בכתב מיושב ראש הוועדה המקומית ליתן צו הריסה מינהלי לגבי אותה בניה, ויושב ראש הוועדה המקומית לא עשה כן תוך שבעה ימים מיום המצאת ההודעה לוועדה..."

ב"כ הוועדה המחוזית הציגה אסמכתא לכך שעובר להוצאת הצו המקומי, פנתה הוועדה המחוזית בדרישה להוצאתו ע"י הוועדה המקומית בנוסח אשר הוצא לבסוף בצו המחוזי, וכי הצו המקומי ניתן בנוסח שונה מזה שנדרש.

כן טענה כי הצו המחוזי הוצא רק לאחר שהמשיבה 2 נכחה בחסר שבצו המקומי, וחששה כי ההריסה תעשה רק לגבי הסטייה מקווי המבנה לפי ההיתר ולא לגבי המבנה בכללותו, ואף הציגה ראיות לפיהן קיומו ההליכים הנדרשים בקשר להוצאת צו מחוזי, כמפורט בהוראות סעיף 238 א (ב1)(3).

בחינת נוסח הצווים מעלה כי קיים שוני ביניהם, וניכר כי המשיבה 1 נמנעה מלאמץ את נוסח הצו אשר נדרש ממנה על ידי הוועדה המחוזית. כך למשל, בצו המקומי נרשם כי הינו חל על סטייה מהיתר, לא פורט בו שטח המבנה להריסה, חסרים בו הגדרת שטחי רחבת הבטון שיש להרוס ועוד.

אין להקל ראש בהבדלים אלו, הן מהטעם כי את הצו המקומי ניתן לפרש כמצומצם יותר בהיקפו וברור פחות במהותו מהצו המחוזי, והן מהטעם שבחירת הוועדה המקומית בנוסח שונה מזה שהוכתב לה, מלמדת, כשלעצמה, על כך שביקשה לשנות את ההוראה אשר קיבלה ולסייג את צו ההריסה.

בנסיבות אלו, מקובלת עלי טענת הוועדה המחוזית כי קנתה את הסמכות לפי הוראת החוק להוציא את צו ההריסה הברור והמלא הנדרש. פעולתה זו של הוועדה המחוזית אף מובנת על רקע התנהלות שעוררה חשש כי



המשיבה 1 אינה נחושה דיה במניעת הפרות המערער.

ניכר כי הוועדה המקומית לא מילאה את התפקיד המוטל עליה ולא הזדרזה לנקוט באמצעי איכפה כלפי המערער, למרות הפרתו החמורה והבוטה של ההיתר והחוק (וראו למשל, שלב הבניה המתקדם בו הוצא הצו ואף זאת רק לאחר התערבות המשיבה 2). כך גם חתימת המשיבה 1 על תוכנית מפורטת לשינוי ייעוד במה שנחזה כהליך מזורז במיוחד שאינו מתאים לשיקול הדעת שיש להפעיל בהקשר לו וכן ראה נספח 6 להודעת הערעור, הנחזה בנסיבות העניין כשיתוף פעולה של פקח הוועדה המקומית עם המערער. על כן, מובנת התערבות הוועדה המחוזית ושימוש בסמכויותיה המוקנות לה מכוח חוק, ואף קפדנותה בבדיקת התנהלות הוועדה המקומית.

על כן מצאתי כי לא נפל פגם בהחלטת הוועדה המחוזית להוציא צו הריסה מחוזי ועל כן נכון היה לדחות לגופו גם את הטענה לפיה נפל פסול בצו המועצה המחוזית.

15. ב"כ המערער הרחיב טיעוניו אודות הקושי שיש בהתערבות הוועדה המחוזית בשיקול הדעת של הוועדה המקומית ואודות החשש כי התערבות זו כשלעצמה עשויה לגרום לשינוי סדרי העדיפות המקומיים באכיפה. אין זה מן הנמנע כי אכן כך הדבר, אך משעה שהחוק מקנה לוועדה המחוזית את הסמכות להורות לוועדה המקומית לפעול, ואף להתערב במקום בו מצאה כי נפל מחדל במילוי תפקיד הוועדה המקומית, הרי שפעולותיה של המשיבה 2 נעשו כדין.

16. במהלך הדיון בערעור העלה ב"כ המערער טענות נוספות לגבי הליך הוצאת הצו המחוזי. טענות אלה לא הועלו קודם לדיון ולא ראיתי מקום לקבלן, הן מהטעם הזה והן משלא הצביעו על פגם מסוג המצדיק ביטול שיפוטי של צווי הריסה מנהליים.

17. עמדתה של המשיבה 2 בבית המשפט קמא הייתה כי הבנייה מושא הערעור אינה חוקית, אף מהטעם שהיתר הבניה ניתן שלא כדין. בפסק הדין נדונה גם טענה זו, ואף נקבע כי מקום בו המערער עצמו לא נהג על פי ההיתר לא עומדת לו טענת הסתמכות. טענת אי חוקיות ההיתר המקורי לא הועלתה לפניי ועל כן אין צורך להידרש לשאלות של חוקיות ההיתר ושאלת ההסתמכות. למעלה מהצורך אציין כי מקובלת עלי הקביעה בפסק דין לגבי מניעותו של מי אשר בנה בניגוד להיתר מלהסתמך על היתר לשם הגנה מפני טענה לפיה ההיתר ניתן שלא כדין.

18. על כן דחיתי את טענות המערער. מצאתי כי המערער לא הוכיח כי קיים היתר לבניה נשוא צווי ההריסה, ואף לא הוכיח כי הצווים אינם נדרשים מניעת מעשה מוגמר. לא הוכחו פגמים מנהליים המצדיקים את ביטול הצווים ולא מצאתי מקום להתערב בקביעות פסק הדין מושא הערעור. על כן הנני דוחה את הערעור.

המזכירות תשלח את פסק הדין לב"כ הצדדים.

ניתן היום, ה' תשרי תשע"ז, 07 אוקטובר 2016, בהעדר הצדדים.



ניתן היום, ז' תשרי תשע"ז, 09 אוקטובר 2016, בהעדר הצדדים.