



רע"פ 885/23 - רוני אנגל, דפנה אנגל נגד מדינת ישראל- הועדה המקומית לתכנון ובניה עמק המעיינות

בית המשפט העליון

רע"פ 885/23

לפני:

כבוד השופט ח' כבוב

המבקשים:

1. רוני אנגל
2. דפנה אנגל

נגד

המשיבה:

מדינת ישראל- הועדה המקומית לתכנון ובניה עמק המעיינות

בקשה לרשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי נצרת מיום 18.12.2022 בעתפ"ב 33682-11-21 שניתן על ידי כבוד השופט א' אבו-אסעד

בשם המבקשים:

עו"ד אביהוא שושני

החלטה

בקשה למתן רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בנצרת (כבוד השופט א' אבו-אסעד) בעתפ"ב 33682-11-21 מיום 18.12.2022, שבגדרו נדחה ערעור המבקשים על החלטת בית משפט השלום בבית שאן (כבוד השופט א' ספדי) בתו"ב 33808-06-14 מיום 21.10.2021, במסגרתה נדחתה בקשתם השלישית לדחיית המועד לביצוע צו ההריסה מושא ענייננו בשנה נוספת.

העובדות הצריכות לעניין

עמוד 1



1. כתב האישום שהוגש נגד המבקשים ייחס להם ביצוע עבודות בניה ושימוש הטעונים היתר, ללא היתר ותוך סטייה מהתוכנית החלה. על פי הנטען בכתב האישום, המבקשים בנו בית מגורים בשטח של כ-185 מ"ר ושתי פרגולות בשטח כולל של כ-120 מ"ר, במקרקעין הידועים כחלקה 20 בגוש 20946, הנמצאים באדמות החקלאיות שיעודן מרעה למורדות הר הגלבוע.
2. כפי שעולה מעיון בתיק בית משפט השלום והחלטותיו, לשני הדיונים הראשונים המבקשים כלל לא התייבשו; ועל כן הוצאו נגדם צווי הבאה. לשני הדיונים שלאחר מכן התייבש רק מבקש 1, והדיונים נדחו בשל טענותיו ביחס לתיקון כתב אישום ומתן שהות לבא-כוחו ללמוד את התיק. לדיון שנקבע לאחר מכן התייבשו שני המבקשים עם בא-כוחם, והאחרון ביקש דחייה נוספת כדי לצלם את חומרי החקירה ולימוד התיק, בטרם יינתן מענה מטעם מרשיו לכתב האישום. אך בדיון ביום 20.03.2016 כפרו המבקשים במיוחס להם, והתיק נקבע לשמיעת הוכחות. יוער, כי מועדי ההוכחות נדחו ארבע פעמים לבקשת המשיבה. בדיון שהתקיים ביום 12.06.2017, שנועד לשמיעת הוכחות, הודיעו באי-כוח הצדדים כי הם הגיעו להסדר טיעון. בהתאם להסדר שהוצג לאישור בית המשפט, המבקשים הודו בעובדות כתב אישום מתוקן והורשעו, על-פי הודאתם, בעבירות שיוחסו להם בגדרו. זאת ועוד, בהתאם להסדר הטיעון שהוצג, ובשים לב לכך שמדובר בבית מגורים, הסכימו הצדדים לכך שיינתן צו הריסה דחוי לתקופה של 24 חודשים. לאחר שמצא את ההסדר שאליו הגיעו הצדדים כראוי ומאוזן, החליט בית משפט השלום לכבדו, ועל כן דינם נגזר בהתאם להסכמות אליהן הגיעו.
3. ברם, ביום 29.09.2019, בחלוף כמעט שנתיים, הגישו המבקשים בקשה נוספת, בגדרה עתרו לדחות את המועד לביצוע צו ההריסה בשנה נוספת. זאת, מן הטעם שנעשים ניסיונות הסדרה חקיקתיים לבינוי, בהובלת גורמים פוליטיים וכי הדבר התעכב אך בשל הבחירות לכנסת והיעדר פעילות פרלמנטרית. למקרא הבקשה התבקשה תגובת המשיבה, וזו התנגדה בתוקף להארכת המועד. אשר על כן הבקשה נדחתה בהחלטת בית משפט השלום מיום 17.11.2019. ואולם, המבקשים מיאנו להשלים עם החלטה זו וערעורם התקבל על-ידי בית המשפט המחוזי בנצרת בעתפ"ב 10568-01-20 מיום 14.05.2020 (כבוד השופטת ת' נסים שי). משכך, המועד לביצוע צו ההריסה הוארך עד ליום 22.10.2020.
4. אך בכך לא תמה הפרשה. שכן, ביום 12.10.2020, שבו ועתרו המבקשים למתן ארכה נוספת, בת שנה גם כן, לביצוע ההריסה. בגדרה חזרו על עיקרי נימוקיהם בבקשה מיום 29.09.2019, תוך הוספת טעמים שעיקרם השלכות התפרצות נגיף הקורונה. זאת ועוד נטען, כי הונחה מחדש הצעת החוק להסדרת המגורים בשטחי מרעה. למקרא הבקשה התבקשה תגובת המשיבה, וזו התנגדה בתוקף גם לבקשה זו, תוך שהובהר כי הליכי החקיקה עוד בחיתוליהם, וממילא אין לדעת אם בסוף יוחלו על המקרקעין מושא כתב האישום. זאת ועוד הוסבר, כי גם אם הצעת החוק תעבור, עדיין לא ניתן להכשיר את הבינוי הקיים, באשר הוא חורג מהשטחים שניתן להכשיר גם בהתאם להצעת החוק האמורה. כן הוער, כי לעמדת המשיבה לא היה מקום להתחשב בשיקולים עליהם הסתמך בית המשפט המחוזי בערעור, כטעם להארכת המועד לביצוע צו ההריסה, וכי החלטתה שלא להגיש בקשת רשות ערעור נבעה משיקולים מעשיים בלבד – לאור פרק הזמן ממועד מתן פסק הדין בערעור ועד ביצוע הצו לפי המועד המוארך. המשיבה אף עתרה לכך שבית המשפט יאמץ פרשנות קשיחה יותר באשר לסמכותו מכוח סעיף 207 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, להאריך מועד לביצוע צווי הריסה שניתנו לפני כניסת תיקון 116 לתוקף, ברוח המצב המשפטי שלאחר התיקון.
- בהחלטתו המנומקת היטב מיום 19.11.2020 דחה בית משפט השלום את בקשת המבקשים. ואולם, הם לא אמרו נואש וערערו גם על החלטתו זו לבית המשפט המחוזי בנצרת. גם ערעורם זה התקבל בעתפ"ב 41771-12-20 מיום 24.02.2020 (כבוד הנשיא א' אברהם). בפסק הדין הוער, כי בדומה לבית משפט השלום, גם בית המשפט המחוזי מתקשה לראות התקדמות בחקיקה שייתכן ותסדיר את הבינוי, אך בשל המצב החריג ששרר במדינה באותה עת, בין



היתר לאור משבר הקורונה ובחירות עוקבות לכנסת, נקבע כי ניתן הסבר לעיכוב ההסדרה החקיקתית המיוחדת. אשר על כן החלטת בית משפט השלום בוטלה ונקבע כי יש להמתין עוד פרק זמן קצר, ולהיווכח האם המהלך החקיקתי יביא דברים על פתרון. משכך, המועד לביצוע צו ההריסה הוארך עד ליום 22.10.2021.

5. וכאילו בכך לא סגי, גם שנה זו, כקודמותיה, עברה מבלי שהמבקשים הצליחו להכשיר את הבינוי הבלתי חוקית בו הודו ובעטיו הורשעו. אשר על כן, המבקשים עתרו לבית משפט השלום בבקשה שלישית במספר, לדחיית מועד ביצוע צו ההריסה בשנה נוספת, דהיינו עד ליום 22.10.2022. גם בפעם זו, אחרית כראשית, מצא בית משפט השלום לדחות את בקשתם; וגם על החלטה זו הוגש ערעור לבית המשפט המחוזי שבנצרת, שפעם מצא לנכון לדחות את הערעור.

ביסוד החלטת בית משפט השלום עמדו מספר נימוקים, לרבות העובדה שהבקשה לא עמדה בדרישות הקבועות בתקנות התכנון והבניה (סדרי דין בבקשה לפי סעיף 207 לחוק), התשס"ט-2008; העובדה כי היתר הבניה אינו "בהישג יד" ואף לא קרוב לכך, תוך שהוזכר כי מדובר בהיתר שמלכתחילה התבקשו שנתיים להשיגו בהסכמת המשיבה, ועוד שנתיים בבקשות ארכה לא מוסכמות; ומשום שהיעתרות לבקשה מהווה משום מתן הכשר שיפוטי לבניה בלתי חוקית, והנצחת המצב הבלתי החוקי הקיים מזה כעשור בשטח. עוד נקבע, כי להיעתרות כמבוקש עלולות להיות גם השלכות רוחב שליליות.

אשר להליך שקדם לפסק דינו של בית המשפט המחוזי, יוער, כי הן המותב הקודם בתיק והן המותב שנתן את פסק הדין, נהגו באורך רוח, כדי לאפשר לצדדים למצות ההידברות ולבוא בדיון ודברים. כמו כן ניתנה שהות למבקשים להביא ראיות נוספות בדבר הסכמות מול רשות מקרקעי ישראל. יצוין, כי ביום 16.01.2022 הוגשה הודעת עדכון מטעם המבקשים לפיה, הם הגיעו להסכמה דיונית עם רשות מקרקעי ישראל, בדבר המשך שהייתם בשטח המרעה לתקופה של כשלוש שנים נוספות. למחרת, עדכנו המבקשים כי הצעת החוק בה תלו יהבם, אושרה יום קודם לכן בוועדת השרים לענייני חקיקה, אך טרם הועברה לדיון במליאת הכנסת. כמו כן חשוב לציין, בשים לב להימשכות ההליך, באופן שאינו מקובל בתיקים מסוג זה, כי הדיון בערעור נדחה מספר פעמים לבקשת הצדדים וכן בשל אילוצי בית המשפט. בסופו של דבר, ביום 17.11.2022, הגישה המשיבה הודעה משלימה, במסגרתה הודיעה על התנגדותה להסדר שהציעו המבקשים ואת התנגדותה לבקשתם להוספת ראייה. חרף האמור בית המשפט נעתר לבקשה להגשת ראיות נוספות, וקבע את הערעור לדיון מסכם בתאריך 08.12.2022.

כאמור, ביום 18.12.2022 דחה בית המשפט המחוזי את ערעור המבקשים, בפסק דין מפורט ומנומק היטב. זאת, משמצא, כי בדיון הורה בית משפט השלום על דחיית הבקשה. בתוך כך, הוטעם, כי גזר הדין שציווה על הריסת הבינוי הבלתי חוקי, ניתן כבר ביום 22.10.2017, ערב כניסתו לתוקף של תיקון 116 לחוק התכנון והבניה. משכך חלה לשון סעיף 207 לחוק התכנון והבניה עובר לתיקון, לשון שקבעה כי "בית המשפט רשאי, בזמן מתן צו לפי סעיפים 205 או 206 ובכל עת לאחר מכן, לקבוע את המועד לביצוע, ורשאי הוא להאריך מועד שקבע, אם ראה טעם לעשות כן". בהמשך לכך הובאה פסיקה שקבעה כי ישנה חשיבות רבה בביצוע צו הריסה במועדו, ומשכך היעתרות לבקשת ארכה היא חריג לכלל ששמורה למקרים חריגים ויוצאי דופן, כאשר בלזז ההכרעה ניצבת השאלה האם היתר הבניה נמצא "בהישג יד מיידי", אם לאו. בעניינם של המבקשים, מעבר ליסוד הפרוצדורלי בעטיו סבר בית משפט השלום שיש לדחות את הבקשה, אף לגופם של דברים נמצא כי הקביעה לפיה "הליכי ההסדרה החקיקתית מצויים עדיין בחיתוליהם, וכי היתר הבניה רחוק מלהיות "בהישג יד" - נכונה ומבוססת כדבעי. שכן "אין בפי [המבקשים] טענה לקיום אופק תכנוני, ובעניין הטענה לקיום תהליך הסדרה חקיקתי, הרי שאותן ראיות אשר צורפו לערעור הועמדו בפני בית המשפט קמא, לרבות נספח ז' לערעור שעליו משליכים [המבקשים] את יהבם, ובית המשפט קמא לא ראה כי יש במסמכים אלה כדי



ללמד על התקדמות כלשהי בהליכי ההסדרה החקיקתית, ומסיבה זו הגיע למסקנה שאליה הגיע. באיזון הראוי מצא בית המשפט קמא כי האינטרס הציבורי שעניינו באכיפת החוק, גובר, ומסקנה זו נכונה בעיני ואין מקום להתערב בה". תוך שהוער, כחוכמה שבדיעבד, כי אגב הימשכות ניהול הערעור עבר חלף המועד שהתבקש בארכה מושא עניינו, וההליך כולו הלכה למעשה הפך תאורטי, ואף על פי כן, לא חל השינוי המיוחל באסדרת המקרקעין למגורים והכשרת הבינוי. בעובדה זו, מצא בית משפט קמא צידוק לטענת המשיבה לפיה לא נגרם למבקשים עיוות דין נוכח החלטת בית משפט השלום. לא זו אף זו, בית המשפט המחוזי התייחס גם למסמכים, שצירופם התבקש, ושנועדו לבסס את הטענה בדבר הסדרת שהייתם של המבקשים במקרקעין מול רשות מקרקעי ישראל. בהקשר זה הוער, כי חרף צירוף המסמכים לא התבקש תיקון כתב הערעור והוספת טענות וסעדים הנובעים מהמסמכים; ולגופו של עניין נקבע, כי "עצם קיומו של הסדר כזה או אחר המאשר את המשך שהיית [המבקשים] במקרקעין למשך 3 שנים נוספות, בהנחה שהסדר כאמור אכן נחתם עם רשות מקרקעי ישראל כרשות הפועלת בשמה של מדינת ישראל, אינו גורע מסמכותה של המדינה (המשיבה) מלקיים את חובתה למנוע את השימושים האסורים במקרקעי המדינה, ולשם כך להשתמש בכל הכלים העומדים לרשותה על פי דין, לרבות במישור הפלילי, או המנהלי או האזרחי".

6. המבקשים ממאנים מלהשלים עם פסק דינו של בית המשפט המחוזי, ומכאן הבקשה התמציתית שלפניי, שאורכה הוא כשניים וחצי עמודי תוכן בלבד, ובגדרה שלוש טענות. בעיקרו של דבר נטען, כי הסכמת המבקשים עם רשות מקרקעי ישראל מעוררת "שאלות משפטיות עקרוניות המצדיקות מתן רשות ערעור [...] שאלת מעמדה של רמ"י כרשות שלטונית ומחויבותן של רשויות שלטוניות אחרות שלא לפעול בניגוד להסכם עליו חתמה ואו [כך במקור - ח' כ'] לטעון טענות בניגוד אליו, הנה סוגיה משפטית בעלת תחולה והשפעה רחבה על בעלי דין ורשויות שלטוניות אחרות ועל כן ראוי לאפשר לדון בה במסגרת ערכאת ערעור שניה". זאת ועוד נטען, כי התחייבות כאמור מהווה סוג של "השתק שלטוני לטעון טענות בניגוד להסכמים שנחתמו". בנוסף נטען, כי מקום בו נעתר בית המשפט להוספת ראיות מתייתר הצורך בתיקון כתב בית הדין, ומשכך פסק הדין על קביעותיו, גם בהקשר זה, מצדיק מתן רשות ערעור. בהינתן כל האמור התבקש לקבל את הבקשה לרשות ערעור, ולהורות כי מועד הפינוי יוארך עד למועד הקבוע בהסכם עם רשות מקרקעי ישראל.

דיון והכרעה

7. לאחר שעיינתי בבקשה לרשות ערעור ובתיק בתי המשפט דלמטה באמצעות מערכת "נט-המשפט", באתי לכלל מסקנה כי דין הבקשה להידחות.

8. כידוע, הלכה היא עמנו כי בקשה לרשות ערעור ב"גלגול שלישי" שמורה אך למקרים בהם מתעוררת שאלה משפטית עקרונית החורגת מעניינם הפרטי של הצדדים, או בנסיבות המקימות חשש לעיוות דין, או אי צדק חמור שנגרם למבקש (רע"פ 2750/22 ליוולקו נ' מדינת ישראל, פסקה 7 (09.05.2022)). עניינם של המבקשים נדון בפירוט ונבחן בשתי ערכאות שונות, ובנסיבות העניין אין הוא מעלה סוגיה משפטית אמיתית או סוגיה בעלת חשיבות כללית מיוחדת המצדיקה דיון נוסף בערכאה שלישית (ראו והשוו: רע"פ 5986/06 מליאל נ' מדינת ישראל (25.07.2006)). כמו כן, סבורני, כי אין בשלב זה כל חשש לעיוות דין או אי צדק שנגרמו למבקשים.

יובהר, כי הבקשה שלפניי דלה בעובדות עד כדי, מה שיכול להתפרש חלילה, כהסתרת המסכת העובדתית לאשורה. זאת ועוד, הטענות שהועלו בה נטענו באופן כוללני, מבלי שהן מגבשות טיעון משפטי סדור, המציג בפני בית המשפט "שאלה משפטית עקרונית". ודוק; בשים לב לרגישות שנושא תיק זה, הן בית משפט שלום והן בית המשפט המחוזי נתנו למבקשים את יומם בבית המשפט, פעם אחר פעם, שנה אחר שנה. אולם היתר לבינוי הבלתי חוקי - אין



בהישג יד גם בחלוקת כמעט שש שנים. החלטות בתי המשפט בכגון דא, קשות, אך הן בבחינת הכרח בל יגונה. הדברים מקבלים אף משנה תוקף לנוכח העובדה שהתופעה של בנייה בלתי-חוקית הפכה לחזון נפרץ. כפי שנפסק לא אחת, מדובר בתופעה פסולה שיש לעקור מהשורש, ולשם כך יש צורך באכיפה יעילה ומהירה של דיני התכנון והבנייה ובפיקוח הדוק על בנייה ללא היתר. בהקשר זה, נודעת חשיבות רבה לביצועם של צווי הריסה במועד שנקבע לכך, זאת בכדי למנוע קביעת עובדות בשטח (ראו והשוו: רע"פ 5635/93 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה תל-אביב-יפו נ' עורקבי, פ"ד מח(2) 397, 404 (1994)). ראוי לציין, כי ניסיון העבר מלמדנו כי עשוי לחלוף זמן רב עד שיינתנו, אם וכאשר, אישורי הבנייה להם מייחלים המבקשים. בית משפט זה עמד על כך שאין מקום להמתין זמן כה רב עד לסיומם של ההליכים להשגת רישיון בניה, הליכים שסיכויים לא ברורים, בצינו:

"אין חולק כי הבנייה שבנה המבקש נעשתה שלא כדין. כפי שמתברר, אין דברים אמורים בתוכנית מתאר מאושרת, ובמצב שרישיון הבנייה נמצא בהישג יד מידי ורק עיכוב פורמאלי חסר משמעות מעכב אותו באופן זמני. כאן דברים אמורים בתחילתו של תהליך ארוך ומורכב מאוד שסיכויי אינם ידועים; ואפילו תאושר תוכנית המתאר ותכנס לתוקף, יהיה על המבקש להגיש בקשה להיתר בניה, וגם הליך זה דרכו להמשך מספר חודשים. אי הריסתו המיידית של מבנה לא חוקי, שמטרתה לאפשר לבעליו של המבנה לקדם הליכי תכנון הנמצאים בראשיתם, מנוגדת לתכליתו של צו ההריסה המנהלי אשר, כאמור לעיל, נועד לסלק על אתר בניה בלתי חוקית. אכן, בית המשפט מוסמך לעכב את ביצועו של צו הריסה מינהלי, אך סמכות זאת צריכה להישמר למקרים חריגים ויוצאי דופן" (רע"פ 1288/04 נימר נ' יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובניה, ירושלים(09.03.2004)).

לפני סיום לא למותר לציין, כי יש קושי בסעד שהתבקש בסיפא הבקשה שלפניי. לפיו, המועד לביצוע צו ההריסה יידחה עד לתאריך הנקוב בהסכם שצורף לתיק בית המשפט המחוזי אגב ניהול ההליך, במסגרת דיונית של בקשת רשות ערעור, על החלטה בה התבקשה מלכתחילה ארכה בת שנה בלבד (שכאמור, כבר עברה חלפה לה).
9. אשר על כן, משהבקשה לא צולחת את אמת המידה הקבועה בפסיקה להתערבות ב'גלגול שלישי', אני מורה על דחייתה.

ניתנה היום, כ"ב בשבט התשפ"ג (13.2.2023).

ש ו פ ט