



ת"פ 9325/05/19 - נתן חסדים נגד הועדה המקומית לתכנון ולבניה חולון

בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לערעורים פליליים

עתפ"ב 9325-05-19 נתן חסדים נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה חולון

לפני	כבוד השופטת עמיתה מרים סוקולוב
מערער	נתן חסדים
	ע"י ב"כ עו"ד שלומי סהר
נגד	הועדה המקומית לתכנון ולבניה חולון
משיבה	ע"י ב"כ עו"ד יניב טל

פסק דין

בפני ערעור על החלטת בית המשפט לעניינים מקומיים בחולון (כב' השופט א' צ'כנוביץ) מיום **8.4.19** לפיה, נדחתה בקשת המערער לבטול צו הריסה מנהלי, שניתן ביום 4.3.19 לגבי הקמה/שיפוץ מסיבי של מבנה מבנייה קלה הכולל בניית קירות, ריצוף, צנרת מים, ביוב וחשמל, ללא היתר, וזאת בהתאם להוראות סעיף 221(א) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: "**החוק**").

ה רק ע

בתאריך 4.3.19 ניתן צו הריסה מנהלי לעבודת בנייה/שיפוץ מסיבי למבנה שנבנה ללא היתר על מנת להפכו לבית מדרש. עבודות של הקמת קירות במקום הבנייה הקלה, ריצוף, צנרת מים, ביוב, חשמל וכד', ללא היתר, בנכס המצוי ברחוב הסיגלון בחולון.

המערערת ביקשה מבית משפט קמא להאריך את המועד להגשת הבקשה לבטול צו ההריסה המנהלי או לעכב את ביצועו למשך 12 חודשים, בקשה אשר נדחתה ביום 25.3.19. בבקשה זו, טענה המערערת בין היתר כי היא מחזיקה בנכס מעל ל-12 שנים ועל כן קמה לה זכות עמידה. עוד נטען, כי אין מקום להוצאת הצו משום שמדובר בשיפוץ של מבנה שהוקם לפני שנים רבות ושלא הוספה לו תוספת שטח, אשר יתכן ומצדיק הליך פלילי, אולם לא מנהלי; כן נטען כי נפלו בצו פגמים שונים המצדיקים את ביטולו, המבנה היה מאוכלס במשך תקופה העולה על 30 ימים, כן נפל פגם בחובת ההיוועצות שכן לא הונחה על שולחנו של נותן הצו מלוא התשתית המשפטית והעובדתית הנדרשת לשם קבלת ההחלטה המנהלית.



ביום 8.4.19 נדחתה בקשתה של המערערת. בית משפט קמא קבע כי למערערת אין זכות עמידה בהליך דן, וכי גם לגופו של עניין המערערת לא הוכיחה כי נפל פגם כלשהו בהוצאת הצו. בית משפט קמא קבע, כי מדובר בעבודות בנייה נרחבות שבוצעו ללא היתר במבנה שנבנה כולו ללא היתר, כך שלא ניתן להבחין בין חדש לישן. בית משפט קמא נתן למערערת שהות להרוס את המבנה כולו, וזאת עד ליום 30.4.19. ככל שלא תעשה כן, תוכל המשיבה לבצע את צו ההריסה תוך 90 יום ממועד זה. על החלטה זו הוגש הערעור נשוא הדיון.

להלן בתמצית נימוקי הערעור:

1. שגה בית משפט קמא בהחלטתו מיום 25.3.19 לדחות את בקשת המערערת להארכת מועד להגשת בקשתה לביטול הצו. המערערת טוענת כי בקשתה נדחתה בהעדר כל הנמקה שיפוטית ובניגוד לכללי הצדק הטבעי. דחיית בקשתה הובילה לכך שלא היה בידה לצרף את מלוא הראיות הנדרשות להוכחת טענותיה, ראיות כמו מסמכי ההיוועצות אשר לא היו בידה במועד הגשת הבקשה.
2. שגה בית משפט קמא בדחותו את בקשתה מהטעם שלמערערת אין זכות עמידה בהליך. המערערת בעלת זכות עמידה אף מבלי שנתונה לה זכות קניינית שבדין, בשל ידיעתן המוקדמת של הוועדה המקומית ושל המשיבה אודות שימושה במבנה משך 12 שנים. יש ליתן פרשנות רחבה לתיבת המילים "**הרואה עצמו נפגע**", הכוללת גם אדם המחזיק בנכס פרק זמן ממושך, גם ללא זכות כדן.
3. שגה בית משפט קמא בדחותו את טענת המערערת לפיה לא התקיימו התנאים להוצאתו של הצו. הוצאת צו הריסה מנהלי למבנה שהוקם לפני 18 שנה ללא היתר, בו המערערת עושה שימוש במשך 12 שנים בידיעתה של המשיבה, עולה כדי חוסר סבירות ופגם בשיקול הדעת של הרשות. הדבר אף מהווה פגם בחובת ההיוועצות, אשר יורד לשורשו של עניין ומצדיק את ביטול הצו. יתר על כן, המשיבה לא עמדה במועדים הרלוונטיים לתנאי האכלוס.
4. שגה בית משפט קמא שכן קביעתו לפיה יש לאשר צו הריסה מנהלי "**שהוצא כנגד מבנה שנבנה שנים קודם לכן, ללא היתר, וזאת לאחר שבוצעו עבודות שיפוץ פנימיות נרחבות בתוך המבנה**" שגויה ונסמכת על פסק דין ישן, בניגוד לפסקי הדין החדשים אליהם הפנתה המערערת, המלמדים כי במקרים כגון דא יש לפנות לאפיק פלילי רגיל.
5. שגה בית משפט קמא כאשר הכריע בבקשה מבלי לקיים דיון בעניין דן. לחילופין, שגה בית משפט קמא בדחותו את בקשת המערערת לעיכוב ביצועו של הצו למשך 12 חודשים לצרכי התארגנות לשם איתור מקום חלופי להמשך פעילותה.

דין והכרעה

לאחר ששמעתי את טיעוני באי כוח הצדדים ועיינתי בחומר הראיות שבתיק בית משפט קמא, שוכנעתי כי דין הערעור להידחות מהטעמים שיפורטו בהמשך.

לענין זכות העמידה:

המערערת טוענת להיותה בעלת זכות עמידה, נוכח החזקתה במקרקעין במשך שנים רבות. לשיטתה, יש להעניק למונח



"הרואה עצמו נפגע" שבסעיף 228(א) לחוק פרשנות מרחיבה, כך שתכלול גם משתמש הנעדר זכות כדין במקרקעין, אולם מחזיק בנכס פרק זמן ממושך. אני דוחה טענה זו מכל וכל, שכן היא עומדת בניגוד להלכה הפסוקה. נפסק יש לפרש את המונח "הרואה עצמו נפגע" באופן מצומצם, כך שיחול על בעלי זכות כדין במקרקעין - זכות קניינית או חוזית, בהם בעלי הקרקע, חוכרים ושוכרים, העלולים להיפגע כתוצאה מההריסה. כאן מדובר בצו הריסה מינהלי כאשר למשתמש ומגיש הבקשה אין זכות כדין במקרקעין, איננו בגדר "מי שרואה עצמו נפגע" ועל כן אין לו זכות עמידה ואיננו רשאי להגיש בקשה לביטול צו ההריסה המינהלי.

[ראו ע"פ 3249/05 מרדכי בר יוסף נ' יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, פתח תקוה (פורסם בנבו, 17.04.2005); רע"פ 680/08 כאמל אבולקיעאן נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 19.03.2008) (להלן: "פסק דין אבולקיעאן").]

המערערת מבססת את טענותיה על פסקי דין שונים התומכים, לדבריה בפרשנותה כגון: רע"פ 272/08 טרק סלימאן אמטיראת נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 13.01.2008) (להלן: "פסק דין אמטיראת").

אולם, קריאה מדוקדקת של פסק דין זה מלמדת כי פס"ד מתייחס לצו הריסה ללא הרשעה, ומחריג באופן מפורש את צווי ההריסה המנהליים. נפסק:

"מעבר לדרוש אוסיף, כי באשר לזכותם של המבקשים לטעון כנגד צווי ההריסה - נוטה אני לקבל את עמדת המבקשים... אמת, בעניין ע"פ 3249/05 מרדכי בר יוסף נ' יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובנייה פתח תקווה (טרם פורסם, מיום 17.4.05), עליו נסמכו הערכאות דלמטה, נקבע כי מי שאין לו זכות במקרקעין לא בא בגדר "הרואה עצמו נפגע", אך קביעה זו התייחסה לצו הריסה מינהלי, ואין הכרח כי יש להקיש ממנה לענייננו. ראשית, מטבע הלשון "הרואה עצמו נפגע" מופיע במספר הקשרים בדיני התכנון והבניה, ויש מקומות בהן ניתנת לו פרשנות מרחיבה יותר... אך עיקרו של דבר הוא זה: יש להעניק זכות עמידה רחבה מקום בו מדובר במבנה הקיים זמן רב, ובאנשים המתגוררים בו - אף אם ללא כל זכות שבדין - משך תקופה ארוכה. בניגוד לצו הריסה מנהלי המוצא במהלך בניית מבנה, תוך 60 יום מסיום הקמתו או תוך 30 יום מאכלוסו (סעיף 238א(א) לחוק התכנון והבניה), צו הריסה ללא הרשעה יכול שיינתן גם לאחר שהמבנה קיים במקום כבר מספר שנים. ברי, כי אדם המתגורר במבנה זמן רב יפגע מהריסתו, ואין זה צודק למנוע ממנו להביא את השגותיו בטרם תינתן ההכרעה השיפוטית אשר עשויה להותיר אותו חסר בית."

(שם; ההדגשות שלי - מ.ס.)

גם בפסיקה מאוחרת יותר, עומד בית המשפט העליון על הבחנה זו, וכך קובע:

"בבחינת מעבר לנדרש אוסיף, כי במקום אחר דן בית-משפט זה בזכותם של נפגעים הדרים במבנים לאורך זמן רב לטעון כנגד צווי הריסה שיפוטיים מכוח סעיף 212 לחוק התכנון והבניה שכותרתו "הריסה ללא הרשעה", והדברים שנאמרו שם יפים גם לענייננו (רע"פ 272/08 טרק סלימאן אמטיראת נ' מדינת ישראל (טרם פורסם, 13/1/08))... אולם בבקשה שבפני מדובר בצווי הריסה מנהליים העוסקים במבנים, שעל פי קביעתן של הערכאות קמא, קביעה שלא מצאתי בה פגם, לא



היו גמורים ולא מאוכלסים בעת הוצאתם. הסמכות המינהלית להוצאת צווים מסוג זה נועדה לאפשר לרשויות להגיב על אתר למעשי בנייה לא חוקיים ולקביעת עובדות בשטח, וההלכה הנוהגת היא כי במקרים אלה, מי שאין לו זכות במקרקעין, לא נכנס בגדר "הרואה עצמו נפגע".
(פסק דין אבולקיעאן; ההדגשות שלי - מ.ס.)

גם יתר פסקי הדין עליהם סומכת המערערת את טענותיה, אינם תומכים בפרשנותה. כך גם פסק הדין רע"פ 3500/08 **מאשה אבוסבילה נ' מדינת ישראל - הועדה המחוזית לתכנון ובניה דרום** (פורסם בנבו, 21.09.2008) הקובע בדיוק את היפוכם של דברים ודוחה בקשה דומה לבקשתה של המערערת. זכותו של אדם להתנגד לצו הריסה מינהלי אינה נובעת מעצם ישיבתו במקרקעין או שימושו בהם, כי אם ממעמדו כמחזיק בהם כדין והמערערת לא הוכיחה זכות כדין במקרקעין הללו.

למרות שבית משפט קמא קבע כי למערערת אין זכות עמידה בענין, הוא דן בטענותיה לגופו של ענין.

בנוגע לטענה לפיה לא ניתן היה להוציא צו הריסה מינהלי בנסיבות הענין:

כאמור, המערערת טוענת כי לא היה מקום להוציא צו הריסה מנהלי נוכח העובדה שמדובר בעבודות שיפוץ במבנה שהוקם ללא היתר לפני שנים רבות, וכי יש לפנות במקרים כגון דא להליך הפלילי להגשת כתב אישום.

עוד מלינה המערערת על כך שבית משפט קמא סירב ליתן לה ארכה להגשת הבקשה לביטול הצו המינהלי.

בעניינו, מדובר במבנה שהוקם ללא היתר לפני כ-18 שנים, בו מחזיקה המערערת שלא כדין כ-12 שנים. מתצהיר המפקח, עולה כי בוצעה "הקמת/שיפוץ מאסיבי למבנה קל הכולל הקמת קירות, צנרת, מים ביוב + חשמל, ריצוף ללא היתר". המערערת נסמכת על פס"ד של בית המשפט המחוזי בירושלים לפיו: "אין מקום להוציא צו הריסה מנהלי למבנה שנבנה ללא היתר בניה, לפני שנים רבות, אשר עבר לאחרונה שיפוץ משמעותי אך הוא זהה למבנה המקורי. תחת זאת יש לפנות להליך פלילי רגיל" [ר' ע"פ (י-ם) 14126-03-17 אברהים חלילה נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 26.3.17) (להלן: "עניין חלילה")]. סבורתני כי אין להקיש מפס"ד זה לעניינו.

בית המשפט בעניין **חלילה** ציין, כי מדובר במקרה חריג, כאשר לאחר עבודות השיפוץ המבנה נותר כשהיה ללא תוספת בנייה: "בעניינו כאמור, מדובר באותו מבנה, ללא תוספות, שהגג הוחלף בו בשל הצורך באיטום מפני נזילות" (עניין **חלילה**, בעמ' 7; ההדגשות שלי - מ.ס.). עוד ציין בית המשפט כי:

"יודגש כי המקרה בו עסקין הוא חריג, נוכח העובדה שמדובר באותו מבנה ללא תוספת בנייה, שקיים מזה שנים רבות ואינו משמש למגורים, ועל כן ההליך המנהלי אינו מידתי בעניינו. מאידך, במקרים בהם קיים פער בין המבנה המקורי למבנה החדש שנבנה, ניתן יהיה לנקוט בהליך מנהלי, וככל שהפער גדול יותר, תכליתו של ההליך המנהלי תתקיים ביתר שאת. עוד יודגש כי אין מדובר בהליך בנייה כשר וחוקי, ובפסק דין זה אין משום הכשרת המבנה, אלא קביעה בדבר אופי הליך שיש לנקוט כנגד בניה זו".



עינינו הרואות כי במקרה נשוא הדין אין מדובר במבנה זהה ללא תוספות. הגם שמדובר בעבודות שיפוץ שאינן חורגות מהיקפו של המבנה הקיים, הבנייה היתה מסיבית. הבנייה הקלה הוחלפה בקירות, חדשים בין היתר. כן בוצעו עבודות במבנה הקיים העלולות לסכן את שלום הציבור כדברי בית משפט קמא: **"החלפת קירות, הריסה ובניה של קירות, במבנה שנבנה מבניה קלה, לפני שנים וללא היתר, על פי מהותה מהווה שינוי קונסטרוקטיבי של המבנה... אשר יש בה להעמיד בסיכון את יציבותו של המבנה כולו"**.

במצב דברים זה, אני מקבלת את קביעתו של בית משפט קמא, לפיה **"מדובר בעבודות בניה היורדות לשורשו של המבנה הישן עד כי אין עוד להפריד בין הישן לחדש, ויש לראות במבנה כמקשה אחת, אשר בוצעו בו עבודות בניה ללא היתר"**.

באשר לבקשת הדחיה של הבקשה לביטול צו ההריסה המינהלי - בדין דחה בית משפט קמא את הבקשה. בחוק קבוע מועד להגשת הבקשה לביטול צו ההריסה המינהלי. מתן ארכה להגשתה מכרסמת בכוונת המחוקק להגביל את תקופת הארכה לביצוע הצו ומחבלת בה.

באשר לטענה לפיה נפלו פגמים בהוצאת הצו:

המערערת טוענת כי שגה בית משפט קמא בדחותו את טענותיה, לפיהן לא התקיימו התנאים המנויים בחוק להוצאתו של הצו. יש לדחות גם טענה זו.

סעיף 221(א) לחוק, שכותרתו הינה "צו הריסה מינהלי" קובע: **"ראה מנהל היחידה הארצית לאכיפה, יושב ראש ועדה מקומית או מהנדס הוועדה, על יסוד תצהיר שהגיש לו מפקח כאמור בסעיף קטן (ב), כי בוצעה עבודה אסורה, רשאי הוא לצוות בכתב על הריסת העבודה האסורה (בפרק זה - צו הריסה מינהלי), ובלבד שבמועד 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 מהיום שאוכלס; צו הריסה מינהלי יכול שיכלול גם הוראות בדבר הפסקת שימוש אסור"**.

קבע בית משפט קמא בהחלטתו המפורטת והמנומקת - ובצדק קבע - כי צו ההריסה ניתן כדין. עבודות הבנייה טרם הסתיימו נכון למועד ביקור המפקח במקרקעין ביום 3.3.19, זאת ניתן ללמוד גם מהתמונות במ/1, הבנייה היתה באיבה, כך שצו ההריסה המנהלי שהוצא יום לאחר מכן, ביום 4.3.19, ניתן כדין ובטרם חלפו 6 חודשים ממועד סיום הבנייה האסורה. אני דוחה מכל וכל את טענות המערערת לעניין היות המבנה בית מגורים מאוכלס. הטענות הללו לא הועלו כלל בבקשה לביטול צו ההריסה המנהלי, ודי בכך על מנת לדחות הטענה שהועלתה לראשונה בערעור.

גם אם תתקבל טענת המערערת כי המבנה משמש למגורים של נערים שנפלטו ממערכת החינוך, אין בכך כדי ללמד כי בעת ביצוע השיפוצים והבנייה, המבנה אוכלס כטענתה.



כאמור, מהתמונות במ/1 אני למדה, כי עבודות הבנייה טרם הסתיימו. מבנה שלא הסתיימה בנייתו אין לראותו כמאוכלס. המערערת טוענת כי הסתמכות בית משפט קמא על תמונות שצילם מפקח הבנייה בעת ביקורו היחיד במבנה אין יכולות לאיין את טענותיה באשר לשימוש שנעשה במבנה לאורך השנים. אני דוחה טענה זו.

המערערת לא הציגה כל ראיה לכך שהמבנה היה מאוכלס באותה עת הסותרת את דברי המפקח והתמונות שצילם. הטלת האחריות על המפקח והטענה, כי בנסיבות העניין היה עליו לגבות עדויות או לפתוח בהליכי חקירה לצורך קבלת אינפורמציה לעניין התקיימות תנאי השימוש והאכלוס הנדרשים להוצאתו של הצו, מופרכות. הנטל להוכיח כי לא התקיימו התנאים הקבועים בחוק להוצאת צו ההרסה המנהלי מוטל על המערערת והיא לא הרימה נטל זה. למשיבה עומדת חזקת התקינות המנהלית של פעולותיה, אשר לא נסתרה.

יתר על כן, קביעתו של בית משפט קמא לפיה המבנה לא היה מאוכלס בזמן ביצוע השיפוץ, מהטעם ש"מדובר במבנה הנמצא בעיצומו של שיפוץ מקיף אשר נעדר ריצוף, חשמל ומים, ועל כן, אינו מתאים באותו מועד למגורי אדם" הינה קביעה עובדתית, והלכה פסוקה היא כי ככלל, ערכאת הערעור לא תתערב בממצאים שבעובדה שקבעה הערכאה הראשונה. זאת ועוד, כאמור, התמונות מלמדות על כך, שהבנייה היתה באיבה בעת ביקורו של המפקח.

לא מצאתי ממש בטענות המערערת, לפיהן הוצאת צו הרסה מנהלי למבנה שהוקם לפני כ-18 שנה ללא היתר, בו עושה המערערת שימוש במשך 12 שנים בידעתה של המשיבה, עולה לכדי חוסר סבירות ופגם בחובת ההיוועצות ובשיקול דעתה של הרשות והפגם דנן יש בו כדי להביא לביטול הצו.

כאמור, מדובר בצו הרסה מינהלי שניתן לגבי עבודות שיפוץ ובנייה נרחבות כמפורט בצו, לרבות הרסה ובניית קירות חדשים במקום בנייה קלה, בנייה המהווה על פי מהותה שינוי קונסטרוקטיבי של המבנה, אשר כפי שקבע בית משפט קמא, עלולה להעמיד בסכנה את יציבותו ולסכן את ביטחון הציבור. כך שבנסיבות דנן מדובר בהחלטה נאותה וסבירה והיה צורך במתן צו הרסה מינהלי שהוא הליך מהיר ויעיל לצורך הפסקת הבנייה דנן שטרם הסתיימה.

הלכה פסוקה היא, כי מטרתם של צווי ההרסה המנהליים היה לגדוע את הבנייה הבלתי חוקית - שהנה בבחינת מכת מדינה - באיבה. צווי הרסה מנהליים תוארו כ"מכונה יעילה למלחמה בבניה שלא כחוק" [ראו עפ"א 8591-02-17 מדינת ישראל ופרקליטות המדינה המחלקת לאכיפת דיני מקרקעין נ' פאיקה אבו גוינה (פורסם בנבו, 9.4.17)].

תכלית זו קיבלה משנה תוקף על ידי תיקון מס' 116 לחוק החל בענייננו, אשר מגביל גם את שיקול הדעת של בית המשפט במתן ארכות לביצוע צו הרסה מנהלי שאושר, ותוחם את תקופת עיכוב הביצוע, וזאת על מנת שלא לרוקן מתוכן את תכליתם של צווי ההרסה המנהליים.

בסעיפים 254ט(ה) ו-254ט(ז) לחוק, נקבע כי תקופת עיכוב ביצוע הצו לא תעלה על 6 חודשים וזאת מטעמים מיוחדים



שירשמו, וכי בית המשפט יהיה רשאי לעכב את ביצוע הצו לתקופה אחת נוספת שלא תעלה על 6 חודשים רק בנסיבות חריגות ויוצאות דופן ומטעמים מיוחדים שיירשמו.

בענייננו, מדובר בצו הריסה מנהלי שניתן ואושר לביצוע לפני כחצי שנה, ולמערערת ניתנה שהות לבצע בעצמה את הצו, עד לסוף חודש אפריל 2019. בהתאם לבקשתה, עוכב ביצוע הצו עד ליום 5.5.19. בהמשך, עוכב ביצוע הצו עד למתן פסק דין בערעור, כך שלמעשה הצו מעוכב עד עתה למעלה מ-5 חודשים מעת מתן החלטת בית משפט קמא נשואת ערעור זה, וכי חלפו יותר מ-6 חודשים מעת מתן צו ההריסה המנהלי, וכל זאת בניגוד להוראות החוק המפורשות ולכוונת המחוקק. משקבעתי כי אין צורך לפנות במקרה דנן להליך פלילי רגיל וכי צו הריסה מנהלי אכן הולם את נסיבות המקרה וכאשר לא נעשה כל צעד במטרה להכשיר את הבנייה האסורה, אין בידי אלא להורות על ביצוע מיידי של הצו. אני דוחה את בקשת המערערת לעיכוב ביצועו של הצו למשך 12 חודשים לצורך איתור מקום חלופי להמשך פעילותה, שכן בקשה זו עומדת בניגוד מוחלט לתכלית של צווי ההריסה המנהליים כפי שמשתקפת בפסיקה ובחוק ואף עומדת בניגוד להוראות החוק המפורשות מאחר שחלפה כחצי שנה מעת אישור הצו וזו תקופת עיכוב ביצוע צו הריסה מינהלי המותרת לפי החוק.

עיכוב ביצוע נוסף של 6 חודשים ניתן ליתן רק בנסיבות חריגות ויוצאות דופן אשר אינן מתקיימות בענייננו.

לאור כל האמור לעיל ומאחר ולא מצאתי כי נפלה שגגה בהחלטתו של בית משפט קמא, אני דוחה את הערעור.

לצורך התארגנות, צו ההריסה מאושר לביצוע החל מיום 22.9.19.

ניתנה היום, ט"ז אלול תשע"ט, 16 ספטמבר 2019, בהעדר
הצדדים.