



עפ"א (חיפה) 55087-12-24 - הנד יונס נ' מדינת ישראל - הרשות לאכיפה במקרקעין

עפ"א (חיפה) 55087-12-24 - הנד יונס נ' מדינת ישראל - הרשות לאכיפה במקרקעין מחוזי חיפה
עפ"א (חיפה) 55087-12-24

הנד יונס

נגד

מדינת ישראל - הרשות לאכיפה במקרקעין

בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לערעורים פלייט
[01.01.2025]

כבוד השופט שלמה בנג'ו

ע"י ב"כ עוה"ד מורסי אבו מוך

ע"י ב"כ עוה"ד נעמי אוראל-סיוון

פסק דין

1. בפני ערעור על פסק דינו של בית משפט השלום בחדרה (כבוד השופט אהוד קפלן), מיום 20.12.24 אשר ניתן במסגרת תיק בצה"מ 41021-09-24 במסגרתו נדחתה בקשה לביטול צו הריסה מנהלי שניתן ביום 10.9.24.
2. המערערת טענה בפני בית המשפט קמא, כי מדובר במבנה ישן ששימש כבית מאפה, אשר הוקם לפני כעשור, ובתקופה האחרונה שופץ תוך ביצוע טיח וחיזוקים. תצהירה נתמך בתצהירו של המהנדס סמי קעדאן אשר ציין כי מדובר במבנה ישן מאוד שעובר תחזוקה, כך כלשונו.
3. הטענה העיקרית בבקשה הייתה שהתצהיר שהונח בפני הגורמים המייעצים, טרם החתימה על צו ההריסה המנהלי, לא פירט את מלוא התשתית העובדתית המלאה לגורמים המייעצים, הואיל והמפקח לא ציין במסמכים שהובאו בפני הגורמים המקצועיים, כי מדובר במבנה ישן, קיים, שעבר שיפוץ או הגדלה.
4. נטען כי הונחו בפני אותם גורמים מקצועיים תצהיר המפקח, דוחות סיור של המפקח ודפית איתור. בדפית האיתור צוין, כי מדובר במבנה שבנייתו טרם הסתיימה, בשטח של 187 מטר, אשר אינו מאוכלס, אך לא צוין כי מדובר במבנה ישן, בשיפוץ המבנה הקיים, ושבמקור שטחו היה 93 מטר. כך גם לגבי תצהיר המפקח, צוין בתצהיר כי מדובר במבנה שלד עם גג רעפים, אך לא צוין כי מדובר במבנה ישן שעובר שיפוץ. אשר לדוחות הסיור צוין כי המפקח הגיע למקום, הבחין במבנה שלד עם גג רעפים אפור, עם פתחים וחלונות, אך ללא חלונות ודלתות, והמבנה לא מאוכלס. גם כאן נטען כי לא צוין שמדובר במבנה ישן שעובר שיפוץ ואשר במקור הוא בגודל 93 מטרים.



5. כב' בית המשפט קמא דחה את הבקשה, תוך שקבע כממצא עובדתי בהחלטתו, כי מדובר בבנייה על קרקע חקלאית, במקרקעין היה קיים מבנה ישן בשטח של 93 מטר לפי צילום אוויר, ותוספת הבנייה היא של 187 מטר ועליה גג רעפים. במקום נבנה שלד בלוקים ללא טיח, ללא גימור, ללא חלונות ודלתות, וברור שבנייתו טרם הסתיימה. המבנה הישן אינו קיים יותר כמבנה עצמאי, אלא הוא נבלע במבנה החדש, ובהתאם לפסיקה החלק הישן אינו חסין מפני הוצאת צו הריסה מנהלי כל עוד הבנייה לא הסתיימה.
6. בכל הנוגע לטענות עקב פגם עקב מידע חסר בהליך ההיוועצות אשר הוביל להוצאת צו ההריסה, הבהיר כב' בית המשפט קמא, כי הוא לא יודע מה הונח בפני היועצת המשפטית של רשות האכיפה ובפני מנהל המחוז. עם זאת ציין בית המשפט, כי המערערת היא זו שמבקשת לסתור את חזקת התקינות של המעשה המנהלי, והיא לא הצליחה לעמוד בנטל המוטל עליה ולסתור חזקה זו, ולעומת זאת, טענת המשיבה לפיה תיק הפיקוח הונח בשלמותו בפני הגורמים שאמורים היו ליטול חלק בהיוועצות, לא נסתרה. כמו כן, דחה בית המשפט הנכבד את יתר טענות המערערת אודות אכיפה בררנית ואכיפה בניגוד למדיניות האכיפה.
7. בערעור לבית משפט זה הודיע ב"כ המערערת המלומד כי הוא ממקד טענותיו אך ורק בסוגיית המידע החסר שעמד לנגד עיני הגורמים המקצועיים בשלב ההיוועצות עובר למתן צו ההריסה, כך שנזנחו יתר הטענות שהעלתה המערערת בבית המשפט קמא.
8. לשיטתו של ב"כ המערער המלומד, התצהיר שערך המפקח היה להיות מפורט יותר, לציין "ברחל בתך הקטנה" כי במקום היה מבנה ישן, ועל המבנה הישן ביצעו שיפוץ והרחבה. כמו כן הוסיף וטען כי אין ראיה לכך שהחומרים הועברו ליועצת המשפטית והיא בחנה את כל החומר קודם למתן הצו, ומכל מקום אין ראיה לכך שהיא היתה ערה לכך שבמקום היה מבנה ישן. לגישת הפרקליט המלומד, בנסיבות אלה, מדובר בפגם חמור היורד לשורשו של עניין ומוביל לתוצאה של ביטול הצו המנהלי.
- דיון והכרעה
9. לאחר שנתתי דעתי למכלול טענות הצדדים, עיינתי בכתבי טענותיהם, בהחלטת בית המשפט ובחומרים שעמדו לנגד עיניו, נחה דעתי כי דין הערעור להידחות.



10. מדובר בשיפוץ מאסיבי של מבנה ישן, ללא שהתבקש והתקבל היתר כחוק, כאשר המבנה המוגמר מתפרש על שטח של כ-187 מטר, בקרקע חקלאית מוכרזת בישוב באקה אל גרביה. על המקרקעין חלה תוכנית מתאר כוללת, מאושרת לפיה ייעוד המקרקעין הוא למגורים, כמו כן, חלה על המקרקעין הללו תוכנית מפורטת על פיה, חלק משטח המבנה הינו בייעוד מגורים וחלק ממנו מיועד לדרך. המבנה הוקם אפוא על תוואי דרך. פסיקת בית משפט העליון רואה בחומרה בניה לא חוקית, ועל רקע זה נפסק לא אחת, כי אל לבתי המשפט לתת ידם לבניה 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)). לפיכך, הכלל הנוהג בפסיקה הוא שיש לבצע צו הריסה במועד שנקבע לכך, ודחיית ביצועו תיעשה רק במקרים "חריגים ויוצאי דופן", למשל, במקרה בו היתר בנייה 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)).
11. זאת ועוד, הערעור ביסודו מופנה כנגד קביעות עובדתיות שקבע בית המשפט קמא הנכבד. המערערת חולקת על הקביעה העובדתית, כי כל החומר התכנוני והעובדתי הונח בפני הגורמים המיעצים עובר למתן צו ההריסה המנהלי, כעולה מחזקת התקינות שלא נסתרה ע"י המערערת, כקביעת בית המשפט קמא. כמו כן, חולקת המערערת על הקביעה העובדתית, כי מדובר במבנה מקורי שעבר שיפוץ נרחב עד כי המבנה הישן, נטמע במבנה החדש רחב הידיים שהוקם במקומו. הלכה פסוקה היא, כי אין דרכה של ערכאת הערעור להתערב בקביעות עובדתיות 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. לפיכך, בהינתן גדר המחלוקת, די היה באמור לעיל כדי להוביל לדחיית הערעור. אך גם לאחר שבית המשפט זה נדרש ובחן את טענות ב"כ המערערת המלומד, לעיצומן, בראי התשתית הראייתית והוראות הדין, לא נמצא כי יש בהן כדי להוביל למסקנה כי מדובר ב"פגם חמור" שנפל בצו ההריסה המנהלי כאמור בסעיף 229 לחוק התכנון והבניה, ולכן אין בכך כדי להוביל לתוצאה משפטית שונה מזו אליה הגיעה הערכאה הדיונית.
13. שתי טענות שלובות זו בזו טוען ב"כ המערערת המלומד. האחת, כי מדובר במבנה ישן בן 10 שנים ששופץ ובעבודות תחזוקה שבוצעו בו. הטענה השניה, כי נפל פגם בהיוועצות שעה שתצהיר המפקח ודפית האיתור שהכין, אשר הונחו בפני חותם צו ההריסה המנהלי, לא כללו את העובדה שמדובר במבנה ישן. נטען שצירוף דברים אלה, חייב להוביל למסקנה, כי מסד הנתונים העובדתי שהונח בפני חותם הצו, לא היה שלם, ומכאן שנפל פגם חמור בהליך ההיוועצות, וכפועל יוצא, גם בצו ההריסה המנהלי, ועל כן דינו להתבטל.
14. להלן אבחן את הטענות הללו כסדרן.



האם מדובר בתחזוקת מבנה ישן -

15. נטען כי מדובר במבנה ישן, אשר נבנה לפני כ-10 שנים, ובוצעו בו רק עבודות תחזוקה. טענה זו דינה להידחות, שעה שעל פי התשתית הראייתית החד משמעית שהונחה בפני כב' בית המשפט קמא, ובה תצלומי אוויר, תמונות מהשטח, ודוחות הפיקוח, עולה בבירור, כי מדובר במבנה שבמקור היה קטן יותר, ואין נפקא מינא אם גודלו היה 93 מ"ר לפני כן. עם הזמן, ותוך כדי התקדמות הבנייה החדשה, "צמח" המבנה לממדים של כ-187 מטרים. בתמונות שצילם המפקח בשטח, רואים בבירור מבנה שלד גדול בבנייה, שהוא תוספת כנראה למבנה ישן. הבניה היא חדשה ובעיצומה. על המבנה הונח גג רעפים חדש. המבנה החדש כולל פתחים לחלונות ודלתות. מדובר במבנה רחב ידיים שבנייתו טרם הסתיימה עובר למתן צו ההריסה המנהלי. תצלומי האוויר מוסיפים מלמדים, כי מדובר במבנה שהלך וגדל תוך כדי התקדמות הבנייה. לפיכך, עם הבניה וההרחבה, המבנה הישן נבלע ונטמע במבנה החדש. לכן, בצדק רב קבע כב' בית המשפט קמא, כי המבנה החדש הוא חטיבה אחת, ובנסיבות אלה מדובר בבניה חדשה, נרחבת, ולא בתחזוקה או שימור הישן, כטענת המערער, ואין המבנה הישן שכאמור נטמע בבניה החדשה, חסין מפני הריסה מנהלית, שעה שבנייתו טרם הסתיימה (ראו: רע"פ 9930/07 עבאסי נ' מדינת ישראל [2008]; עפ"א [חיפה] 4432-12-18 חמדאן נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז צפון [2019]; עפ"א [חיפה] 54143-04-19 אבו אלהיג'א נ' מדינת ישראל [2019]).

האם נפל פגם בהיוועצות -

16. טענת הליבה של הערעור היא, כי יש לבטל את צו ההריסה המנהלי עקב פגם בהיוועצות. נטען, כי המפקח לא פירט בתצהיר או בדפית האיתור שהניח בפני יועמ"ש הרשות ומנהל המחוז, בטרם החתימה על צו ההריסה, את העובדה שמדובר במבנה ישן שעובר שיפוץ. מנגד טענה המשיבה, כי עובדת קיומו של מבנה ישן הייתה בפני הגורמים הללו, כאשר קיבלו לידיהם את כל תיק הפיקוח על קרביו וראיותיו.

17. על "תצהיר המפקח", "דפית האיתור" ומה שביניהם - לפי הוראות סעיף 221(א) לחוק התכנון והבניה התנאים הנדרשים להוצאת צו הריסה מנהלי הם אם "ראה מנהל היחידה הארצית לאכיפה, יושב ראש הוועדה המקומית, או מהנדס הוועדה, על יסוד תצהיר שהגיש לו מפקח... כי בוצעה עבודה אסורה, רשאי הוא לצוות בכתב על הריסת העבודה האסורה...". לפי לשון החוק, כדי לבסס מתן צו הריסה, על התצהיר ללמד על קיומה של "עבודה אסורה". לפי סעיף 203 לחוק התכנון והבניה, "עבודה אסורה" משמעה "בניה או עבודה הטעונה היתר, שנעשתה בלא היתר, או בניגוד לתנאי ההיתר". כלומר, לפי לשון החוק, על תצהיר המפקח שמכוחו ניתן צו הריסה מנהלי, ללמד על קיומה של בניה שנעשתה ללא היתר או בניגוד להיתר.



18. פסיקת בית המשפט העליון נדרשה ל"תפקידו" של התצהיר ולמתבקש מממלא התצהיר כבר לפני שנים רבות. לפי הפסיקה, על התצהיר התומך במתן צו הריסה מנהלי ללמד על קיומן של עובדות בסיסיות, ובלשון בית המשפט העליון: "האם ניתן היתר להקמת הבניין; אם כן - האם הבניין המוקם חורג מן ההיתר; האם הקמת הבניין נסתיימה, ואם כן - מתי; האם הבניין אוכלס, ואם כן - במשך כמה זמן" (רע"פ 5635/93 הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב-יפו נ' עורקבי (1994), מפי כב' השופט י' זמיר, שם בפסקה 9).
19. במרוצת השנים אימצה הרשות האוכפת, נוהלי עבודה והנחיות, המבקשות להגשים את תכלית החוק, תוך הנחת מלוא המידע בפני הגורם המנהלי האמון על מתן צו ההריסה המנהלי. בהתאם להנחיות אלה, מוכנת "דפית איתור", בה מרכז מידע בסגנון 'תמצית מנהלים' מילולי וויזואלי, לטובת הגורם המנהלי האמון על מתן ההחלטה, וכך היא לשון ההנחיה: "דפית איתור היא מסמך המכיל את המידע הרלוונטי על-מנת שמנהל הפיקוח יקבל החלטה בדבר אופן הטיפול האפקטיבי הדרוש" (ראו הנחיה 1.5, הכנת "דפית איתור ו- "דפית סיכום", עדכון מיום 5.11.2017, משרד האוצר, היחידה לאכיפת דיני התכנון והבניה).
20. תהליך העבודה כולל פתיחת תיק מינהלי ובו, "מסמכים ישימים" כלשון ההנחיה, שהם למעשה, תצהיר המפקח, מסמך ההיוועצות, סיכום התיק, הודעה לראש הרשות, צו ההריסה, הוראה על החלת צו ההריסה על עבודה אסורה נוספת באותם מקרקעין. מסמכים אלה, בהם תצהיר המפקח (המכונה בהנחיות - מסמך ישים 3.3.1), הם מסמכים מובנים במערכת. כלומר, סעיפיהם מציינים את המידע והעובדות שיש לפרש באותו מסמך, בדומה למסמכים סטטוטוריים המצורפים כחלק אינהרנטי מהוראות חוק שונות, בהם נקבע מה יכיל המסמך (ראו לדוגמא, טופס תצהיר לכתב טענות בדיון מהיר לפי תקנה 79 המצוי בתוספת הראשונה לתקנות סדר הדין האזרחי; כתב וויתור על סודיות לפי תקנה 15 המצוי כטופס 1 בתוספת הראשונה לתקנות אלה; טופסי חוות דעת, תעודת רופא ועובד ציבור לפי סעיף 24 לפק' הראיות, המצויים בתוספת הראשונה לפקודה). מנהל הפיקוח ברשות, בוחן את התיק לרבות התצהיר של המפקח, ושוקל באם לנקוט בצעד מנהלי מסוג צו הריסה. לאחר מכן הוא מעביר את כל התיק עם המלצתו להיוועצות ולמתן הצו (ראו הנחיה 3.3 "צו הריסה מנהלי", עדכון מיום 24.12.2017, משרד האוצר, היחידה לאכיפת דיני התכנון והבניה).
21. הוראות החוק, הפסיקה והנחיות היחידה האוכפת, הם ההוראות הנורמטיביות הנוגעות לעניין היקף המידע שיש להניח בפני הגורמים המוסמכים לצורך היוועצות ומתן צו ההריסה המנהלי. מהוראות אלה עולה, כי לצד תצהיר המפקח המאמת את העובדה כי בוצעה עבודה אסורה (בניה ללא היתר) ולא מתקיימים/מתקיימים סייגים למתן צו, מונח בפני הגורם המנהלי החותם על הצו, כל התיק, על שלל ראיותיו, לרבות דפית האיתור שהינה תמצית הדברים.
22. יישום הוראות אלה על המקרה דנן, מלמד כי מולאו כל ההוראות הנורמטיביות הנדרשות להוצאת הצו.



23. תצהיר המפקח מלמד, כי הוא ציין את מיקום הבנייה האסורה, פרטי המקרקעין, העובדה כי מדובר בשלד עם פתחים וגג רעפים, בשטח של כ-187 מ"ר שעבודת הבנייה בו טרם הסתיימה והוא לא מאוכלס, וכי לא קיים היתר בנייה כחוק. דפית האיתור החתומה על ידו, מצינת את מיקום הבנייה ביחס לתוכניות החלות במקום, כאשר באחת מהן מצוין מיקום הבנייה ממבט-על בתוכנית, כאשר חלק מהבנייה היא על תוואי דרך. בנוסף, קיימים צילומים של הבנייה האסורה ושורה של נתונים עובדתיים לצד הדיווח של המפקח. המפקח מציין בדוח, כי ביום 18.7.24 איתר במקום מבנה בטון ובלוקים, שבנייתו טרם הסתיימה, והוא אינו מאוכלס, בשטח של 187 מטר (וראו גם דוח פיקוח ותמונות מיום 19.8.24). כמו כן הבהיר, כי הגיע למקום בעקבות מידע שהתקבל במה שמכונה "המייל האדום". המפקח מציין את התוכניות החלות במקום לרבות היות הקרקע קרקע חקלאית מוכרזת, את מצב הבנייה ביום הביקור, היעדר היתר בנייה, והציון כי מדובר בנסיבות מחמירות המצויות במידרג הגבוה במדיניות האכיפה. לתצהירו של המפקח נלווה תיק הפיקוח הכולל את התצלומים, הן אלו שבוצעו בשטח והן תצלומי האוויר, והדוחות שערך.
24. מנהל המחוז בתורו, מציין מפורשות במסמך ההתייעצות עם מתכנן המחוז כי בתאריך 18.7.24 אותרה העבודה האסורה על ידי המפקח, כאשר פרטי העבודה האסורה ומצב האכלוס ונתונים נוספים רלוונטיים נרשמו. במסמך הוא מוסיף וכותב כך: "מצ"ב תיק פיקוח הכולל בין היתר: (1) תצהירו של מר...מפקח הרשות...; (2) תמצית העובדות הרלוונטיות (דפית איתור); (3) דוח פיקוח, תמונות, תצ"א מפה". יצוין, כי תצלומי האוויר והמפה מלמדים על השתלשלות "גדילתו" של המבנה. בתחתית מסמך ההיוועצות חוות דעתו של מתכנן המחוז המפרטת את התוכניות החלות במקום, וקובעת כי המבנה מצוי בתחום דרך למגורים ומסכל תכנון מפורט.
25. המערערת אשר חלקה על כך שכל המידע האמור עמד לנגד עיניו של מנהל המחוז והיועמ"ש, לא הציגה בדל ראיה שבכוחה לסתור את חזקת התקינות העומדת לימין הרשות המנהלית, והנטל הוא עליה. יפים לכאן דברי בית המשפט העליון ברע"פ 1088/86 מחמוד נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה הגלילי המזרחי [1986], שם נאמר כך: "הצו שמדובר בו קרוי בחוק 'צו הריסה מנהלי' ... כפי ששמו מעיד עליו אין הוא מהווה אקט עונשי אלא אקט מנהלי ... מאחר שכך פועלת כאן חזקת התקינות, דהיינו, חזקה שכל פעולה מנהלית נעשתה כדין. זוהי כמובן הנחה הניתנת לסתירה ... אך על מי שמבקש לסתור, מוטל הנטל לטעון ולהוכיח, כי במקרה הנדון, החזקה נסתרת על ידי עובדות. לא נטענה הטענה, או נטענה ולא הוכחה - נשארת חזקת התקינות בעינה".
26. מעבר לכך, ברי, מתוכנם של המסמכים שנסקרו בהרחבה לעיל, כי מלוא המידע היה פרוש בפני גורמים אלה, כמו גם המידע בדבר קיומו של מבנה ישן ששופץ והורחב למימדיו הנוכחיים.
27. המסקנה המתבקשת היא, כי כל המידע הרלוונטי להוצאת צו ההריסה המנהלי עמד לנגד עיניהם של הגורמים המקצועיים בשלב ההיוועצות, לפי החוק והוראות הדין. ההחלטה להוציא את צו ההריסה המנהלי התקבלה אפוא בתהליך סדור כדין, ולכן הצו תקף. פועל יוצא של מסקנה זו היא שיש לדחות את הערעור.
28. הערעור נדחה, עיכוב הביצוע בטל ומבוטל, המדינה רשאית לבצע את צו ההריסה המנהלי בתוך 60 יום מהיום. בשל התחשבות במצבה הכלכלי של המערערת אין צו להוצאות. הפיקדון יושב למערערת. ניתן היום, א' טבת תשפ"ה, 01 ינואר 2025, בהעדר הצדדים.