

עפ"א 17557/10/21 - פאד' עיادة נגד רשות האכיפה במקרקעין, מוסמci הייעץ המשפט לממשלה

בית-המשפט המחויז ב חיפה שבתו כבית-משפט לעערורים פליליים

23 בנובמבר 2021

עפ"א 10-21-17557 עיادة נ' לאכיפה דיני התקנון ובניה

בפני כבוד השופט עפרה ורבנן

המערער: פאד' עיادة

עו"י ב"כ עו"ד גיאת נאסר

- נגד -

המשיבה:

רשות האכיפה במקרקעין

באמצעות פרקליטות המדינה, המחלקה להנחיית

מוסמci הייעץ המשפט לממשלה

עו"י ב"כ עו"ד אורנשטיין עפרה

פסק דין

1. לפניו ערעור על החלטת בית-משפט השלום בקריות (כב' השופט סימי פרג' קימלוב) בתיק בצה"מ 13946-10-20 מ-25/8/21, על-פייה נדחתה בקשה המערער לביטול צווי הריסה מנהליים שניתנו ב-20/9/23 באשר לשני מבנים בחלוקת 122 בגוש 19386, וכן בהתייחס לקיר חומה באורך 75 מטר.

רקע עובדתי

2. המערער ביצע בניה של שני מבנים בחלוקת 122 בגוש 19386 ב-19/7, כאשר המדבר במבנה אחד שהינו רצפת בטון וקירות בלוקים, ובמבנה שני שהינו משטח בטון.

ב-19/8/4 קיבל המערער צו הפסקת עבודה מהוועדה המקומית לתקנון ובניה לב הגליל, ולטענתו מאז קיבל צו הפסקת העבודה לא ביצע עבודות בניה נוספות במבנים אלה.

אף המשיבה מודה כי לא המשיכה להתבצע בניה בהתייחס לשני שלדי המבנים לאחר צו הפסקת העבודה מ-8/19.

צו הפסקה המנהלי התייחס לשני המבנים שהמערער החל בבנייתם.

ב-19/9/10 הוצא צו הריסה מנהלי ראשון בהתייחס למבנים המצויים בגוש 19386 חלקה 122, אשר בוטל בהחלטת בית-משפט קמא (כב' השופט פנינה לוקיץ) מ-23/3/20 ב-בצה"מ 10878-10-19.

הן צו הריסה המנהלי הראשון והן צו הפסקת העבודה לא התייחסו לחומה מסביב לשטח החלקה.

עמוד 1

צו ההחלטה המנהלי הראשון, שהתייחס לשני המבנים, בוטל בשל אי-קיים חובת הייעוץ כראוי קודם להוצאה הצו, תוך שבית-משפט קמא ציין כי תכוניות קיימת כנראה הצדקה להוצאה צו ההחלטה.

בית-משפט קמא סבר כי הגם שלמשיבה סמכות להוציא צו ההחלטה, גם כאשר הוועדה המקומית הוצאה צו הפסקת עבודה, הרי לא ניתן לוועדה המקומית הודעה בעניין, והמשיבה לא יכולה בהתאם להנחיותיה היא המשיבה לא ערערה על החלטה זו.

ב-20/9/23 הוצאו צו ההחלטה מנהליים חדשים על-בסיס כך שהעבודה האסורה לא הסתיימה, וזאת בגין לשני המבנים המצויים בגוש 19386 חלקה 122 ב-נ"צ 750069/230932 בדרום ערבה, וכן בהתייחס לחומה באותו מתחם.

יש אף לציין כי ב-20/7/2 נערך ישיבה עם י"ר הוועדה המקומית לתוכנן ובניה לב הגליל, אשר במסגרתה נעשתה פניה של המשיבה לוועדה המקומית להוציא צו ההחלטה מנהלי, אך הובחר למשיבה כי הוועדה המקומית לא תוציא צו ההחלטה מנהלי (עיין ב-מבחן 1 ו-מבחן 2 בתיק בית-משפט קמא).

המשיבה טענה כי הייתה קיימת חומה נמוכה מסביב למתחם שבו נבנו שני שלדי המבנים, ועליה הוקמה גדר רשות, בצלעות המזרחית והצפונית של המתחם, כאשר אותה הגבהה של גדר רשות בוצעה לאחר מועד הוצאה צו ההחלטה הראשון, ועד ל-20/2.

המשיבה אינה חולקת שהגבהת החומה לא בוצעה לאחר 20/2.

שלדי שני המבנים נבנו בקרקע חקלאית מוכרצת, ובקרקע שייעודה לפי המצב התכנוני הינו "עוד חקלאי/יעוד נוף כפרי פתוח, ולגרסת המשיבה, בהתאם לתכנית הכלכלנית הנמצאת בשלבי תוכנן, מצויים המבנים על דרך מתוכננת או על שטח שייעודה שצ"פ, דהיינו-המדובר במבנים שבניהם מונעת אפשרות לסלול דרך בתוואי המתוכנן".

צו ההחלטה השני שהוצע ב-20/9/23 מתיחס גם לחומה שמסביב למתחם.

לטענת המשיבה, בניית החומה לא הסתיימה, שכן היא נמצאת רק בצלע המזרחית והצפונית של המתחם, והחומה עדין אינה מקיפה את מלאו המתחם, גם אם בניית החומה בצלעות המזרחית והצפונית הושלמה ב-20/2, דהיינו למלחה מ-6 חודשים לפני מועד צו ההחלטה המנהלי שהוצע ב-20/9.

ההחלטה בית-משפט קמא

3. בית-משפט קמאקבע כי הסמכות להוציא צו ההחלטה מנהלי, כמו גם התנאים להוצאה, קבועים בסעיף 221 לחוק התכנון והבנייה, ומוסרים גם למנהל היחידה הארץ לאכיפה נוספת לי"ר הוועדה המקומית לתכנון ולבניה.

כן הפונה בית-משפט קמא להוראות סעיף 254(א) לחוק התכנון והבנייה.

אשר על-כן, ולאור לשון החוק, נדחו טענות המערער בדבר העדר סמכות המשיבה להוצאת הצו המנהלי.

4. בהקשר לאותה בניה, ניתן בעבר צו הריסה מנהלי שבוטל בהליך ב-בצ"מ 19-10-10878 ב-23/3/2012.

המערער העלה טענות בהקשר להוצאה צו נספף, ובית-משפט קמא ציין כי אכן צו הריסה שהוצאה בעבר בהתאם למיניהם בוטל בשל פגמים, אולם נפסק במסגרת אותה החלטה כי אין בביטול צו הריסה כדי להתייר לumarur להמשיך בביצוע הבניה כל עוד אין בידיו היתר בניה תקף, וכל עוד צו הפסקה שקיים עומד בעינו.

מהחר והמערער המשיך ובנה חומה מסביב למבנים, נפסק כי יש סמכות להוצאה צו הריסה מנהלי חדש, וככל נפסק על-ידי בית-משפט קמא תוך הפניה ל-רע"פ 47/92 **אבו טיר נ' י"ר הוועדה המקומית ירושלים** (2/5/92) (להלן: "עוני אבו טיר"), כי קיומו של צו הריסה קודם שלא בוצע אינו מנע הוצאה צו הריסה חדש בכפוף לכך שיתקייםו כל התנאים הנדרשים על-פי דין להוצאה.

בית-משפט קמא אף הפנה ל-רע"פ 3187/15 **חטיב נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה לב הגליל** (16/2/22), אשר אף בו הוצאה צו הריסה מנהלי לאחר שצו הריסה קודם בוטל, בשל פגם פרזדורלי שנפל בהתאזרחות ונפסק כי ניתן לרפא את הפגם ולהוציא צו הרישה שני בהتمלא הנדרש על-פי החוק.

בנסיבות אלה בוחן בית-משפט קמא האם התמלאו כל תנאי החוק ומahan ולאחר ביטולו של צו הרישה הראשון המשיך המערער ובנה חומה, סבר בית-משפט קמא כי ניתן להוציא צו הרישה שני.

בכל הקשור לבניית החומה לאחר ביטולו של צו הרישה הראשון ב-20/3/23, הפנה בית-משפט קמא ל-מש/2.

5. בהתאם לטענות המערער בעניין הגנה מן הצדקה, ציין בית-משפט קמא כי החלטת הגנה מן הצדקה על צווי הרישה מנהליים, יש בה כדי לפגוע באינטרסים הציבוריים למיגור עבירות בתחום זה, ובקשר לכך הפנה בית-משפט קמא ל-ע"פ 44101-05-11 **עג'מי נ' מ"י** (2/5/12).

יחד עם זאת ציין בית-משפט קמא כי ניתן לעתור לביטול צו הריסה מנהלי גם בעילות המצביעות על פגם בשיקול דעתה של הרשות המוסמכת להוציא את הצו, ככל שמדובר בפוגמים חמורים כגון מטרה זרה, העדר מידותית, חוסר סבירות או אפילו.

בית-משפט קמא פסק כי המערער לא הציב ولو ראשית ראייה לטענה של הגנה מן הצדקה.

6. בכל הקשור לבחינת השאלה האם הצו החדש שהוצע עומד בתנאי החוק, נפסק על-ידי בית-משפט קמא כי המערער לא הצביע על פגמים המצדיקים את ביטול הצו.

בית-משפט קמא פסק כי אין נפקות ממשית לשאלת متى הופסקו עבודות הבניה, שכן, לדעתו ניתן להוציא צו הריסה מנהלי שני גם אם הוצאה צו הרישה מנהלי ראשון לגבי אותן עבודות.

בית-משפט קמא סבר כי הגם שעבודות לא נמשכו באשר למבנים, לא ניתן לקבוע כי העובדות הסטיימות בהתאם למשמעות המונח בסעיף 221 לחוק התכנון והבנייה.

בקשר לכך הינה בית-משפט קמא לעפ"א 19-04-54143 **איבראהים אבו-אל-הייג'א נ' מ"י** (12/6/19) (להלן: "ענין אבו אל-הייג'א"), שם נפסק שכאשר בנין נבנה בשלבים, אין הגון לפרשנות שלפייה חלקים בבניה שבוצעו לפני מעלה משישה חודשים עובר להוצאה צו הריסה, יהיו חסינים מהוצאה צו הריסה.

בנסיבות אלה סבר בית-משפט קמא שכל עוד הבניה שבנה המערער לא הושלמה כבניןשלם, מדובר בבניה שלא הסתיימה, ועל-כן לא נפל פגם בהוצאה הצו (סעיף 44 להחלטת בית-משפט קמא).

7. בכל הקשור בעיקוב ביצוע צו הריסה, סבר בית-משפט קמא כי המערער לא הצבע על-כן שיש אופק המאפשר לקבלת היתר, וכי לקבלת היתר מצויה בהישג יד, שכן מדובר במבנים המצויים מחוץ למקום הכלול של היישוב ובשטחים פתוחים בקרקע מוגנת, ועל-כן, יש אינטראס ציבורי שלא להיעתר לעיקוב ביצוע.

טענות המערער בערavo

8. המערער טוען כי מאז 19/7, ובוודאי לאחר פסק-הדין בהליך הראשון, לא בוצעו עבודות בניה חדשות במבנים שבהתיחס אליהם הוצאה צו הריסה הראשון, ומכל מקום חלפו מעלה משישה חודשים מאז בוטל צו הריסה הראשון, ועל-כן לא ניתן היה להוציא צו הריסה שני בהתיחס לאותם מבנים.

לטענת המערער, גם המשיבה אינה חולקת על-כן שלא בוצעו עבודות בניה נוספות באותו מבנים מאז 19/7. בהינתן נתון עובדתי זה, טוען המערער כי לא ניתן היה להוציא צו הריסה שני לגבי אותם מבנים, וכי לא התמלאו תנאי החוק להוצאה צו הריסה ב-20/9/2023.

9. בכל הקשור להגבהת הגדר/חומה, שאינה המבנים עצמם, נטען על-ידי המערער כי אף לגרסת המשיבה הגדר הוגבהה בתקופה שבין 19/8 ל-20/2.

בנסיבות אלה טוען המערער כי לא בוצעה עבודה בניה כל שהיא במהלך ששת החודשים לפני הוצאה צו הריסה השני, ואין מדובר בעבודת בניה טרייה.

לטענת המערער, ככלא מבוצעת עבודה בניה במהלך ששת החודשים עובר להוצאה צו הריסה המנהלי, לא ניתן להוציא צו הריסה מנהלי, אלא רק להגיש כתב-אישור ולקבל במסגרת גזר-דין צו הריסה שיפוטי.

10. המבנים שלגבייהם הוצאה צו הריסה הראשון, וכן צו הריסה השני שאות ביטולו ביקש המערער בבית-משפט קמא, הינם מבנים אחד מהם כולל רצפה וקירות, והשני הינו מבנה של רצפה בלבד, ובזמן הראשון לא הייתה התיחסות לחומה או גדר מסביב לחלקה, ולטענת המערער לא היה כל שינוי במבנה

עצמם.

המערער טען כי בדף האיתור המתייחס לשני הוצאות החדשניים שהוצעו (מב/1 ו- מב/2) קיים אישור שמאז צו ההחלטה המנהלי ב-19/8/14 הופסקה הבניה של שני המבנים.

עוד טען המערער, כי גם הפקח מר שמולוביץ אישר בעדותו שלא חל שינוי במבנים עצם שבಗנים הוצא צו הריסה הראשון (עמ' 10 ש' 14-19 לפורתוקול בבית-משפט קמא).

התוספת לגבי העיד הפקח שמולוביץ הינה קיר שנטען כי נבנה בין 19/8/27 לבין 2/20, דהיינו שהוספה גדר שמהווה חלק מהמבנים, אף היא לא נבנתה לאחר 2/20.

ברגע שקבעת בית-משפט קמא הייתה כי לא נמשכו העבודות ביחס למבנים לאחר צו ההחלטה המנהלי, והמדובר באותו מועד הוצאה צו הריסה המנהלי הראשון, הרי לא ניתן להוציא צו הריסה מנהלי נוסף, שכן אין מדובר בבנייה אסורה חדשה או טריה שטרם החלפו שישה חודשים ממועד הבניה, אלא מדובר בבנייה ישנה הקיימת למעלה משנהים.

11. בכל הקשור לחומה, נטען על-ידי המערער כי החומה אינה חלק מהמבנים בגנים הוצאה צו הריסה הראשון ואין קשר בין הדברים, ובנוסף לכך החומה הייתה קיימת עוד קודם לכן, ולמעשה טענת המשיבה הינה כי מדובר בחומה שהוגבהה.

לטענת המערער, החומה אינה יכולה לשמש תירוץ להוצאה צוים למבנים שלא השתנה בהם דבר, והוא עומדת בפני עצמה, ולכל היוטר יכולה המשיבה להוציא צו הריסה ספציפי לאותה חומה שلتענתה הוספה במהלך ששת החודשים שעבר להוצאה צו הריסה השני.

מכל מקום, המערער טען כי החומה קיימת בחלוקת מזה מספר שנים ומופיעה בצילומי אויר, וכשהוכח הדבר טענה המשיבה כי החומה הוגבהה, גם אם אין מדובר במבנה חדש.

לטענת המערער גם בתיק הקודם עסק בבקשת לביטול צו הריסה הראשון רואים בצילומים את הגדר המקורית ואת תחילת עבודות הטפסנות לצורך הגבהה, כך שהמערער טוען כי מדובר בחומה שהוגבהה בסמוך להוצאה צו הריסה הראשון.

המערער הדגיש כי מהעדויות עולה שהגבהה החומה בוצעה לפני 2/20, דהיינו עברו למעלה משישה חודשים מאז אותה הגבהה של חומה שנייה בבחינת "עבודה אסורה" לבין מועד הוצאה צו הריסה המנהלי השני.

לסיכום, טען המערער כי הן לגבי המבנים והן לגבי החומה לא מתקיימות הוראות החוק, שכן מדובר במבנה שבוצעה למעלה משישה חודשים לפני הוצאה הצו.

טענה נוספת של המערער הינה שהעבודה היחידה שלגבהה הצביעה המשיבה על תוספת כל שהיא לאחר צו ההחלטה המנהלי, הינה הגבהה החומה שנייה בבחינת "עבודה אסורה", ואינה טעונה היתר בניה.

המערער העיד כי גובה הגדר/חומה הינו 1.50 מטר, בכך הודה המשיבה בסיכוןיה ובהתאם לתקנות התקנון
עמוד 5

והבנייה (עובדות ומבנים הפטורים מהיתר), יש פטור לגדר וכיור תומך אם גובה הגדר איננו עולה על 1.5 מטר משני צידי הגדר, ולא הוכח שתנאי הפטור אינם מתקיימים.

המערער טוען כי בית-המשפט כלל לא התייחס לטענה זו בהחלטתו, אף בכך יש פגם המחייב את ביטול ההחלטה.

מנימוקים אלה טוען המערער כי יש להתעלם מהגדר עצמה.

12. המערער טוען כי נפלה טעות בהחלטת בית-המשפט קמא אשר לא התייחס כלל למועד בו בוצעה הבנייה ולשאלת התקיימות תנאי החוק להוצאה צו הרישה.

טעות נוספת עליה מצביע המערער הינה קביעת בית-משפט קמא שלא ניתן להעלות טענות של הגנה מן הצדק במסגרת צו הרישה מנהלי, והתעלמות בית-משפט קמא מפגם בהליכי ההתיעצות ומפגם בהנחיות המנהליות על-פיין פועל המשיב.

המערער טוען כי הבנת בית-משפט קמא את סעיף החוק הינה מוטעית ועומדת בסתרה לפסיקה, ובית-משפט קמא הבין באופן שגוי את פסק-הדין בעניין ابو אל הוג'א שקובע מפורשות שניתן להוצאה צו הרישה לבניה בלבד קיימם אם מוכחים כי התווסף שלב נוסף לפני חלוף שישה חודשים מעת הצעה.

התווספות בשלב הנוסף הינה העילה המאפשרת להוצאה צו הרישה מנהלי למבנה ישן ק"מ.

המערער הפנה להגדרת "עבודה אסורה", והציג כי מדובר בבניה או עבודה שטענות היתר שנעשו ללא היתר או בניגוד לתנאי היתר, כאמור בסעיף 203 לחוק התכנון והבנייה.

המערער טוען כי העבודה האסורה הסתיימה ב-19/7, ולכן ניתן להוצאה צו הרישה מנהלי ב-20/9.

לטענת המערער, במועד הגשת התצהיר של המפקח לא בוצעה במקום שום עבודה אסורה ביחס למבנים, ואף לא ביחס לגדר, וחולפו יותר משישה חודשים ממועד ביצוע העבודה האסורה.

המערער טוען כי מתן פרשנות למונח "**לא הסתיימה העבודה האסורה**",/cailo/ הוא מכון לכך שהמבנה שנבנה טרם הסתיים הינה פרשנות שגوية, שכן השאלה אינה האם הבניין הושלם אם לאו, אלא האם העבודה האסורה הסתיימה אם לאו, ולכן אם הבניה לא היתר הופסקה, לא מתקיימת החלופה הראשונה, כאשר כל המטרה הינה שצוו הריסה מנהליים יטפלו בבניה טרייה.

המערער אף הדגיש כי קיימים מקרים בהם נבנה בלבד בניין, והעבודות הופסקו בו לפני זמן רב, ואולי אף לפני שנים רבות, והבעת תמייה האם גם אז יהיה להוצאה לפני צו הרישה, לאחר והוא מצוי במצב של בלבד ובנית הבניין טרם הסתיימה?

לשיטת המשיבה, אפשר להוצאה צו הרישה על בלבד בניין שנבנה לפני 7 שנים, אולם ברור שלא זו הייתה כוונת לשון החוק והכוונה הייתה רק אם המשיכו בבניה במהלך שישה חודשים עובר להוצאות הצו החדש.

המערער הפנה לעניין ابو אל-היג'א, שם צוין מפורשות כי מטרת צו ההחלטה הינו לטפל בבניה טריה, ולא ניתן להוציא צו ההחלטה על עבודות שהסתيمות למללה משישה חודשים עובר להוצאה הצו, שבahn יש לטפל בהליך שיפוטי פלילי רגיל.

גם לפि עניין ابو אל-היג'א, יש צורך להוכיח שהתווסף שלב נוסף לבניה במהלך שישה חודשים עובר למתן הצו, שם היה מדובר בעבודות טיח, צבא, חשמל ומים.

פרשנות זו עולה בקנה אחד עם הרצינול בהוצאה צו ההחלטה מנהלי שעוניינו תגובה מהירה לבניה אסורה.

המערער טוען כי דוקא פסקו-הדין אליו הפנה המשיבה בטיעוניה תומכים בעמדתו, שכן בתם המשפט בחנו האם קיימת בניה חדשה במהלך אותם שישה חודשים עובר להוצאה הצו.

אשר על-כן, הכלל הינו שאם מדובר במבנה ישן יש לבדוק האם בוצעו עבודות חדשות במהלך שישה חודשים עובר להוצאה צו ההחלטה, וביצוע עבודות כאלה מכךיר את הוצאה הצו.

המערער טוען כי בפרשנות של סעיף 221 לחוק התקנון והבנייה יש לשים דגש על המילה "אסורה", בהתייחס לבחינת השאלה האם העבודה האסורה הסתימה לפני חלוף 6 חודשים.

דהיינו, לטענת המערער, צריך לבדוק לא אם העבודה במבנה הבנייה הסתימה, אלא לבדוק האם ביצוע העבודה האסורה שמבצעת ללא היתר הסתימה, ואם זו לא מבצעת יותר, גם אם המבנה לא הושלם, לא ניתן להוציא צו ההחלטה מנהלי אם חלפו 6 חודשים מהמועד בו הופסק ביצועה של העבודה האסורה.

עוד טוען המשיב, כי במקרה הנוכחי השימוש בצו ההחלטה מנהלי נוגד את ההלכה הפסוקה ומהוות פגם בשיקול הדעת של הרשות, ועל-כן דיןו להתבטל.

13. המערער טוען כי בית-משפט קמא לא הכריע בטעنته כי נפלו פגמים בהליך ההיוועצות, שכן המפקח מסר בתצהירו שהעבודה האסורה לא הסתיימה והוא אמר להצהיר על עבודות, ועובדתית העבודה האסורה כן הסתיימה, ומעבר לכך המפקח הצהיר על בניית חומה חדשה באורך 75 מטר, וגם עבדה זו אינה נcona, שכן מדובר היה בהגבהת גדר קיימת, ומדובר בעבודות שונות, שכן הגדר הייתה קיימת גם בעת הוצאה הצו הראשון.

מעבר לכך, המפקח היה צריך להציג כי הגבהה הגדר הייתה עד 2/20, ולא לאחר מכן, וכי גובהה של הגדר הינו 1.5 מטר, דבר שהוא צריך לעמוד נגד עניין הגורמים המיעיצים על-מנת שישקלו האם בכלל מדובר בעבודה אסורה.

אשר על-כן, גם מדובר בפגיעה בתשתיות העבודה להעברה לגורמים המיעיצים, שאף היא מהוות עילה לביטול צו ההחלטה.

המערער הפנה ל-עפ"א 61222-07-20 (21/11/21), שהdagש את מטרת חובת התייעצות שעוניינה האם בנסיבות הספרטיות של כל מקרה ו במקרה נconi יהיה להוציא צו ההחלטה לעבודה האסורה, דהיינו האם בראשיה כוללת נconi יהיה לנקיוט באמצעות צו ההחלטה, ובBOROR כי הגורמים המיעיצים צריכים לקבל את כל העבודות

הרלוונטיות.

לטענת המערער, לא הוצגו בפני היועץ המשפטי העובדות לאישור ביחס למצב הבניה בשטח, שהוא בניה מופסקת במשך שנה ו-3 חודשים, אף לא ביחס לגדר/חומה.

.14. לטענת המערער, הגנה מן הצדק חלה גם בצו הרישה מנהליים, כאמור בתיק עפ"א שמספרו 20-01-43093 **ופא שיח נ' היחידה הארץית לאכיפה** (20/2) (להלן: "ענין שיח").

לטענת המערער, אחורי ביטול צו הרישה המנהלי הראשון, ניתן היה להגיש כתוב-אישור בגין הבניה האסורה, אולם לא להוציא צו הרישה מנהלי נוסף.

לטענת המערער, יש להבחין בין הסמכות להוציא צו הרישה מנהלי חדש לבין אופן הפעלת שיקול הדעת האם הדבר הוא מוצדק, ובנסיבות עניינו של המערער בשל מכלול הפגמים, לא הייתה הצדקה להוציא צו נוסף כאשר המסתכת העובדתית לא השתנתה, והמערער לא ביצע עבודה אסורה נוספת בסמוך למלعلا משנה וחצי.

לטענת המערער, כבר קיימת החלטה של בית-משפט קמא בהליך לביטול צו הרישה הראשון, כי פעולות המשיבה מנוגדות להנחיות המנהליות, שכן הוועדה המקומית החלה לבצע אכיפה.

המערער אף טוען כי הוא ממתין לקבלת היתר, וכי המבנים מצויים במצבות דופן לתוכנית מאושרת, ויש מכרז מפורסם מס' 122/2021 לקבלת הצעות להכנות תכנית מפורטת לשינוי י"עוד המקרקעין משטח חקלאי לשטח מגורים, לרבות חלקה הרלוונטית.

.15. בכל הקשור לטענות המשיבה, שענין קבלת פסק-הדין הראשון של בית-משפט קמא אשר ביטל את צו הרישה המנהלי הראשון בתקופת קורונה, טוען על-ידי המערער כי טענת המשיבה על-כך שהיא לאفعلה בתקופת הסגרים אינה נכונה, וכי המשיבה מעולם לא הפסיקה לפעול בתקופת הקורונה.

המערער הפנה אף להוראות תקנות הקורונה השונות, ודרכי ההסבר להם, שמהם עולה כי ההליכים הנוגעים לאכיפה המנהלית, בהתאם לסימן ד' בפרק י' של חוק התכנון והבנייה, לרבות הוצאה צו הרישה מנהליים, אינם נכליים בהקפאת או דחיטת מועדים, שכן התקנות לא חלו עליהם.

הרצינול לכך היה למנוע ניצול של מצב החירום על-מנת לבצע עבירות בניה.

המערער הפנה ספציפית לתיקים שצוו הרישה המנהליים שנדונו בהם הוטלו בתקופת הגבלות והסגרים עקב הקורונה.

משך, טוען על-ידי המערער כי אין לקבל את טענות המשיבה, שהוצאה צו הרישה המנהלי השני, לאחר שהראשון בוטל, התעכבה ולקחה כ-6 חודשים בשל מצב הקורונה.

המערער התרעם על-כך שהמשיבה מטעה את בית-המשפט, ולא בנתון עובדתי אחד, ואינה מדיקת במידע שהוא מוסרת לבית-המשפט, והביא מספר דוגמאות לכך.

.16. המשיבה טענה כי הוצאת צו הרישה השני ב-9/20 נעשתה בסמכות, הן מאוחר ולמשיבה סמכות לעשות כן, והן מאוחר ויש סמכות לתקן פגמים שנפלו בצו הרישה מנהלי ראשון.

המשיבה גרסה כי פרשנות נכונה של סעיף החוק מביאה לתוצאה שנייה להוציא צו הרישה מנהלי על שلد של מבנה שבניתו לא הסתיימה, גם לאחר למעלה מ-6 חודשים מהיום בו הופסקה הבניה, כל עוד הבניה אינה מושלמת.

המשיבה טענה כי קריאה נכונה של לשון סעיף 221 לחוק מצביעה על קיום שתי חלופות למועד מתן צו הרישה, האחת-אם העבודה הסתיימה, ניתן ליתן צו כל עוד לא חלפו 6 חודשים, והשני-אם העבודה לא הסתיימה, ניתן ליתן צו הרישה ללא הגבלה של אותם 6 חודשים.

המשיבה טוענת שקבלת פרשנות המערער תביא לכך שלא תהא נפקות בין מבנה שבניתו הושלמה לבין מבנה המצוי במצב שلد, כאשר הוצאת צו הרישה לגבי שניהם מוגבלת, לרשות המערער, לשישה חודשים.

בכל הקשור לשאלת בית-המשפט האם גם שלד מבנה שקיים במצב זהה 5 או 10 שנים ניתן להוציא לגבי צו הרישה מנהלי, בבקשת המשיבה להסביר עניין זה ב"צריך עיון".

לגרסת המשפט, היליך המשפט באשר לביטול צו הרישה המנהלי הראשון הtentail עד 3/20, ובמהלך תקופה זו עמדת המשפט הייתה שצו הרישה המנהלי הראשון הינו בתוקף, ועל-כן לא היה מקום להוציא צו הרישה מנהלי שני, ורק לאחר קבלת החלטת בית-משפט כאמור, שביטה את צו הרישה המנהלי הראשון, פעללה המשפט להוציא צו שני, אולם הדבר רק כ-6 חודשים מאוחר ו-3/20 פרצה מגפת הקורונה, וכך נון היה צריך לתקן את הפגם בהתקיעות, לבדוק האם הוועדה המקומית מתכוונת להוציא צו הרישה מנהלי אם לאו, ורק כאשר הסתבר כי הוועדה המקומית לא תוציא צו הרישה מנהלי, אם בשל בעיות תקציב ואם בשל סיבות אחרות, החלטה המשפט להוציא צו הרישה מנהלי שני.

המשיבה הודתה כי צו הרישה המנהלי הראשון לא יצא בהתייחס לגדר/חומה שהיתה אז נמוכה, אולם צו הרישה המנהלי השני חל גם על אותה חומה, שלטענת המשפט מהוות חלק מהבנייה באותו מתחם.

המשיבה הדגישה כי מדובר בקרקע כללאי מוכרזת, והמבנים מצויים על תוואי דרך ותוואי שצ"פ, כך שהמדובר בבניה שמסכנתה תכנית בהכנה, והאינטרס הציבורי הינו למשש את צו הרישה המנהלי.

.17. בכל הקשור לטענות המערער כי המשפט הטעה את בית-המשפט בעת קיומ הדיון בערעור, כאשר טענה כי בשל הקורונה והסגרים התעכבה הוצאת צו הרישה המנהלי השני, לאחר החלטה שביטה את צו הרישה המנהלי הראשון, נטען על-ידי המשפט כי תקנות הקורונה אפשרו ליחידה הארץ לבצע את האכיפה תוך פרק זמן ארוך יותר, תוך הדגמת נפקות התקנות לעניין עצירה או הקפאת מירוץ הימים.

המשיבה חזרה על טענתה כי היא נזקקה לתקופות ארוכות יותר על-מנת לבצע את תפקידה, במהלך מגפת הקורונה, ولكن בחודשים הראשונים לאחר פרוץ המגפה, ולאחר שניתנה החלטת בית-משפט קמא באשר לביטול צו ההריסה הראשון, לא הוצאה צו הריסה מנהלי שני במהירות ובאופן מיידי.

המשיבה אף צינה כי היה צורך בליךיה בחשבון של הודיעות המשטרת באשר לאפשרות או להעדר אפשרות לסייע לבצע הריסה, בין היתר תוך ליקוח בחשבון של המצב הבטחוני באותה עת, תוך ליקוח בחשבון שבחודש הרמדאן לא מבוצעים צווי הריסה.

באשר לדוגמא שהbia המערער על ביצוע פעולות אכיפה במהלך תקופה סגורה או תקופה הגבלה ויציאה מהבית, נטען על-ידי המשיבה כי המדבר היה בבניה נרחבת בגין אירועים, וזה הסיבה שהמפתחים יצאו לשטח גם בתחום הגבלות קורונה.

המשיבה טענה כי לא הטעתה את בית-המשפט, ולכל היותר נפלת טעות בכך שב"כ המשיבה שכחה שגובה החומה שנבנתה הוא 1.5 מטר, אולם משפט-המשפט העמיד אותה על טעודה, היא התנצלה.

דין והכרעה

.18. בטרם אתיחס בהרחבה לטענה המרכזית של המערער, בכל הקשור במועד הוצאה צו ההריסה המנהלי השני, אדגיש כי אין פגם בכך שצו ההריסה המנהלי יצא על-ידי היחידה הארץית לאכיפה.

למנהל היחידה הארץית לאכיפת דיני המקראין סמכות עצמאית להוצאה צו הריסה מנהלי בהתאם לסעיף 221 לחוק, וזאת בנפרד ובלא קשר לסמיכות וועדה מקומית, ולא כנטילת סמכות, ובהקשר לכך הנני מפנה ל-עפ"א 33027-11-19 **אגבריה נ' מדינת-ישראל** (פסק-דין של כב' השופט ג'השאן מ-19/12/2019), וכן ל-עפ"א 9624-10-19 **מוסא נ' מדינת-ישראל** (פסק-דין של כב' השופט מנדלבאים מ-18458-04-19 **אברהם נ' וועדה מקומית לתכנון יראון** (פסק-דין של כב' השופט (28/10/19).

.19. בעניינו, המדבר בצו הריסה, אשר חלות עליו הוראות סעיף 229 לחוק, שזו לשונו:

"לא יבטל בית-המשפט צו מנהלי אלא אם כן הוכח לו שהעובדה או השימוש בו צוין כדין או שלא התקיימו הדרישות למתן הצו כאמור בסימן זה, או אם שוכנע כי נפל בצו פגם חמור שבשלו יש לבטל את הצו".

מהוראות סעיף 229 עולה בבירור כי מבקש ביטול צו הריסה צריך להוכיח לבית-המשפט כי העבודה שבגינה הוצאה צו הריסה, בוצעה כדין, או שלא התקיימו התנאים להוצאה הצו או שנפל פגם חמור שבשלו יש לבטל את הצו.

בקשר לכך נפסק ב-רע"פ 2958/13 **טייסיר סבאח נ' מדינת ישראל** (7/2/11):

"אשר לטענתו של המבוקש, הנוגעת לנטל ההוראה בהליך לביטול צו הרישה מנהלי, אבקש לחזור ולהזכיר מושכלות ראשוניים. הצו שבו עסקינו הינו "צו הרישה מנהלי" וכפי ששמו מעיד עליו, אין הוא בגדיר אקט עונשי, **אלא שמדובר בצו שלדים עליו כלל המשפט המנהלי... כלל, עומדת לרשות המנהלית חזקת התקינות, אשר משמעה כי הפעולה המנהלית נעשתה כדין, אלא אם הוכח אחרת.** ככל שהմבוקש סבור כי צו הרישה מנהלי הוצא שלא כדין, או שנפל בו פגם, עליו הנטל להוכיח טענה זו... גישתו של ב"כ המבוקש, לפיה הנטל רובץ על כתפי המשيبة להוכיח את טענותיה מעבר לספק סביר, כנדרש במשפט פלילי, הינה גישה מופרכת ואין לה כל אחיזה בחוק או בפסקה...".

עlyn בעניין זה גם ב-רע"פ 5387/16 **אחמד עבד אלראזק נ' מדינת ישראל** (16/9/19) פסקה 17 (להלן: "עlyn עבד אלראזק") ו-רע"פ 942/16 **כמאל מרזוק נ' י"ר הוועדה המחויזית לתכנון ובניה מחוז חיפה** (8/5/18) (להלן: "עlyn מרזוק"), וכן רע"פ 5130/20 **סופיאן דמסיה נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה חוף הכרמל** (20/8/18).

עlyn גם ב-רע"פ 6032/13 **זמירה שלחתת אהרון נ' י"ר הוועדה המקומית לתכנון ובניה טבריה** (2/2/14) בונגע לחזרת התקינות המנהלית בעת הוצאה צו הרישה מנהלי, ובונגע לנטל המוטל על המבוקש לסתור חזקה זו.

מטרתו של צו הרישה מנהלי הינה התמודדות עם הבניה הבלתי-חוקית בעודה באיבה על-מנת שלא תיקבענה "עובדות בשטח", והדבר יעשה באופן מהיר על-ידי רשות המינהל, ולא מעורבות בית-משפט. זאת, בשונה מצו הרישה שנייתן חלק מגזר-דין בהליך פלילי המוגש נגד מבצע הבניה בלבד.

20. אוסף ואציג כי אין מניעה להוציא צו הרישה מנהלי שני לאוთה בניה בלתי-חוקית, וזאת לאחר שצו הרישה מנהלי ראשון בוטל עקב פגם שנפל בו, בין אם מדובר בביטול שהרשota שהוציאה את הצו עשתה ביזמתה משהתגללה לה הפגם, ובין אם מדובר בביטול שנעשה בהחלטת בית-משפט במסגרת הכרעה בבקשת לביטול הצו.

עlyn לעניין זה בעניין אבו טיר, וביתר הפסיקה שהזוכה על-ידי בית-משפט קמא.

עlyn לאחרונה גם ב-עפמ"ק 21-02-43569 **עבד אל רחמן עביד נ' מדינת-ישראל** (21/3/8), אשר בוណון מקרה בו לפני נתן הצו לא עדמה חוות-דעת תכניתית לפיה "עוד המקרקעין הוא למגורים, ובמסמכים שהעבירה הוועדה לבית-המשפט לא הייתה חוות-דעת תכניתית, והעדר חוות-דעת צו במסמכים שהוגשו לבית-משפט העלה ספק בונגע לכך שנותן הצו ראה חוות-דעת צו, דהיינו לא הייתה אינדיקציה שהחותם על צו הרישה המנהלי עשה זאת כשלפנוי מידע תכני, ובנסיבות אלה נפסק כי מדובר בפגיעה שמצויק בביטול צו הרישה.

יחד עם זאת, ובנסיבות אותו עניין של עביד אל רחמן עביד, חזר העניין לוועדה והוצע צו הרישה חדש, סמור לאחר ביטול צו הרישה הקודם, וכאשר המבנה לגביו הוצאה צו הרישה נותר במצב גמור ולא

מאוכלים, ומוציא צו הריסה החדש עשה זאת לאחר שהונחה בפני חווות-דעת תכנונית, והוא שקל את מכלול נסיבות העניין, והצוו השני אושר (ע"י עפמ"ק 21-04-29 מ-29/4/2020).

.21. בפסקה הודגש פעמים רבות, שעלה בית-המשפט ליתן ידו למאבק בעבירות בתחום התכנון והבנייה, שהפכו להיות "מצת מדינה", וכי קיימת חשיבות בקיום צווי הריסה מנהליים הפוגעים בשלטון החוק ובאינטרסים ציבוריים רחבים (כגון הצבת עובדה בשטח, של בניה בתחום שמיועד להיות דרך, או שמיועד לשמש לצרכים אחרים ציבוריים, וכדומה).

ב-רע"פ 5584/03 **מאיר פינטו נ' עיריית חיפה**, נפסק כי:

"צו הריסה מנהלי-מתחלילתו ומעיקרו-נוןע למונע היוצרותן של עבודות מוגמרות בשטח, ולקדם פני מצב של "בנייה ונשמע". קרא: נקבע עבודות בשטח, ורק לאחר מכן נעשה-אם נעשה בכלל-להשגת היתרים אישורי בנייה..."

ועיין גם ב-רע"פ 2882/08 **הועדה המקומית לתכנון ולבניה תל אביב יפו נ' מוסא דכה**.

.22. מטרת תיקון 116 לחוק התכנון והבנייה, הייתה, בין היתר, לצמצם את האפשרות להותר על כנה בניה בלתי חוקית ושימושים אסורים במרקע עירוני, לפרק זמן ארוכים, ועל-כן מגבלות הוראות החוק את שיקול הדעת של בית-המשפט לעכב ביצוע צו הריסה חלוט.

ב-רע"פ 4877/18 **יונס אלאטרש נ' מדינת ישראל** (18/9/4), נפסק מפי כב' השופט שם, כי:

"בית-משפט זה עמד, לא אחת, על החשיבות המרובה שיש לראות בביצוע צו הריסה שיפוטי במועדו, ובשל כך היעתרות לבקשת ארכה תיעשה במקרים חריגים ויוצאי דופן בלבד, כאשר הדגש ינתן לשאלת האם היתר הבניה נמצא "בהישג-יד" ורק עיכוב פורמלי מעכב את קבלתו"... משלא ניתן להצביע על האפשרות לקבל היתר הבניה בתוך פרק זמן סביר, עומדת משוכה נבואה בפני נאשם, המבקש מבית-משפט להורות על עיכוב ביצוע צו הריסה שהוצא בעניינו"

.23. לאור האמור לעיל יש לבחון בהתאם להוראות סעיף 222 לחוק התכנון והבנייה האם התקיימו דרישות החוק לביטול צו הריסה המנהלי.

אין מחלוקת בעניינו כי העבודה שלגיביה הוצאה צו הריסה המנהלי השני לא בוצעה כדין, שכן מדובר בעבודה שטעונה היתר, שנעשתה ללא היתר על קרקע חוקלאית.

השאלת אותה יש לבחון האם התקיימו דרישות החוק המפורטות בסעיף 221 למתן צו הריסת המנהלי, וככל שהתקיימו דרישות אלה, האם נפל בצו פגם חמור, שבשלו יש לבטל את הצו.

לשון סעיף 221 לחוק התכנון והבנייה תשכ"ה-1965 לאחר תיקון 116, הינה כדלקמן:
עמוד 12

"(א) ראה מנהל היחידה הארץית לאכיפה, יושב ראש ועדת מקומית או מהנדס הוועדה, על-יסוד תצהיר שהגיע לו מפקח כאמור בסעיף קטן (ב), כי בוצעה עבودה אסורה, רชาוי הוא למצוות בכתב על הרישה העבודה האסורה (בפרק זה - צו הרישה מנהלי), ובלבבד שבעוד הגשת התצהיר לא נסתיימה העבודה האסורה או שלא חלפו יותר ממשך חמודשים מיום שהסתiyaמה, ולענין עבודה אסורה לגבי בית מגורים - בית המגורים לא אוכלס או שלא חלפו יותר מ-30 ימים מהיום שאוכלס; צו הרישה מנהלי יכול שיכלול גם הוראות בדבר הפסקת שימוש אסור..."

בהתוא להנוסח זה, הרי הוראות סעיף 238 א' לחוק התקנון והבנייה כנוסחו לפני תיקון 116, היו כדלקמן:

"הוקם בגין חורג, לרבות ללא היתר או בסטיה מהיתר או מתכנית, או הוחל בהקמתו של בגין כאמור, רשיי יושב ראש הוועדה המקומית למצוות בכתב שהבנייה, או אותו חלק ממנו שהוקם או הוחל בהקמתו ללא היתר או בסטיה מהיתר או מתכנית, יפרק, יפורק או יסולק, ובלבבד שהוגש לו תצהיר חתום בידי מהנדס הוועדה המקומית או מהנדס הרשות המקומית או מהנדס אחר או אדריכל, שאחד מהם הסמיכו לכך, המציין כי -

- (1) **לפי ידיעתו הוקם הבניין ללא היתר או שהבנייה חורגת ובמה הוא חורגן;**
- (2) **לפי ידיעתו לא נסתיימה הקמת הבניין או שנסתiyaמה לא יותר משישים ימים לפני יום הגשת התצהיר;**
- (3) **ביום הגשת התצהיר, אין הבניין שלגביו מבוקש הצו מאוכלס או שהוא מאוכלס תקופה שאינה עולה על שלושים ימים;**
לצו כאמור "יקרא" צו הרישה מנהלי."

.24 קיימן אמנים הבדל בין נוסח הסעיפים בין הנוסח הקודם של סעיף 238 א' לא נסתיימה הקמת הבניין" לבין הנוסח הנוכחי בסעיף 221 לחוק "הסתiyaמה העבודה האסורה", אולם הנני סבורה כי מטרת השינוי בנוסח לא הייתה צמצום תחולתו של צו הרישה מנהלי, אלא דווקא הרחבתו, גם על עבודות אסורה, שהין בוגדר כל עבודה הטעונה היתר שנעשהה ללא היתר, ולא רק בנין בגין, והכוונה בסעיף זה, בנוסחו לאחר תיקון 116, לא הייתה לקבע שם חלפו 6 חודשים מיום הפסקת עבודה אסורה בעודה באיבה מבלתי שהושלמה, לא ניתן כלל להוציא צו הרישה מנהלי.

דווק'-הסעיף לא מדבר על-כך שmonths 6 חודשים מיום הפסקת ביצועה של עבודה אסורה, אלא מיום סיוםה, דהיינו-כוננת הסעיף הייתה שאותן עבודות שהחולו ביצוען על-מנת לבצע בניה או חפירה, או כל עבודה אחרת הטעונה היתר, ומטרת העבודה הושלמה, נמנים 6 חודשים מיום סיום העבודה.

הסעיף אינו מדבר על מנת 6 חודשים גילוי העבודה האסורה על-ידי הרשות, אלא על-כך שאוטם 6 חודשים נמנים מיום סיום העבודה.

בנסיבות אלה, אין נפקות לכך שהמשיבה או הוועדה המקומית לתקן ובניה יודעות על ביצוע העבודה האסורה מ-19/8, כאשר המדבר בעבודה המצוייה בשלבייה הראשוניים, והוא לא הושלמה, והמדובר במבנים המצויים עד היום במצב של שלד.

תכליתו של צו הרישה היא סילוק בניה בלתי חוקית ומונעת קביעת עובדות מוגמרות בשטח, שיש בהן כדי להציב אילוצים בפני מתכננים, ולהפריע לתכנון מיטביו של השטח, כמו גם למנוע פגעה בערכי טבע או בניה בקרקע שמיועדת למטרות אחרות ולא לבניה.

תיקון 116 לחוק התכנון והבניה התקן להגביר את אכיפת החוק ולהתמודד יותר יעילות עם בניה בלתי חוקית שהפכה למכת מדינה, להבהיר סמכיותה של היחידה הארץית לאכיפת דיני התכנון והבניה ולעדרן את הסנקציות העונשיות המוטלות על מי שביצע בניה או שימוש בלתי חוקי.

בהצעת החוק נאמר כי זו מבקשת:

"לעדן וליעל את הכלים המאפשרים סילוק של הבניה הבלתי חוקית והפסקת השימושים האסוריים, הן בדרך של טיפול הליך הוצאה צוים מנהליים ושיפוטיים, והן בדרך של הענקת סמכויות לרשות האכיפה לבצע צוים בעצמן, והן בדרך של צמצום האפשרות להוציא עלenna בניה בלתי חוקית ושימושים אסוריים ממשר פרקי זמן ארוכים."

צוי הרישה נועד לאפשר אכיפה מהירה ויעילה של עבירות בניה בעוד תוך סילוק הבניה הבלתי חוקית בפרק זמן קצר.

מסיבה זו קיימות לא מעט הוראות בפרק י' לחוק התכנון והבניה התוחמות את משך הזמן להוצאה צוי הרישה, להגשת בקשה הביטול וכדומה.

צו הרישה מנהלי בהתאם למטרתו לא מיועד לבנייה הקיימת במשך שנים וככלפי מבנה הקאים שנים שנבנה שלא כדין יש לנתקו בהליך פלילי של הגשת כתב-אישור, ובמידת הצורך לבקש צו הרישה שיפוטי.

תיקון 116 אף צמצם את סמכות בית-המשפט לבטל צו הרישה מנהלי ולעכב את ביצועו.

26. כלל, יש לפרש ולהתייחס להוראות החוק באופן קוורנטי ונינתן לראות כי לא ניתן להוציא צו הרישה מנהלי על בניה שהסתימה לפני ל升华ה מ- 6 חודשים ובמבנה מגורים קיימת אף הגבלה מעבר לכך, ככל שהמבנה מאוכל, לא ניתן להוציא צו הרישה אם הוא מאוכל לפחות ל升华ה מ- 30 יום.

כאשר מדובר במקרה שבו ניתן צו מנהלי להפסקת עבודה, והעבודה האסורה נמשכה לאחר שהומצא הצו המנהלי להפסקת העבודה, ניתן להוציא צו הריסת תוספת הבניה, אולם הוצאה צו זהה תחומה בזמן ובלשון סעיף 217(א) לחוק התכנון והבניה:

"ובלבד שלא חלפה שנה מיום הצו המנהלי להפסקת עבודה".

דהיינו, תוספת בניה שבוצעה לאחר צו הפסקת עבודה ניתן להוציא לגביה צו רק בתחום תחום של שנה מהיום עמוד 14

שבו הוצאה הצו המנהלי להפסקת עבודה.

בנסיבות אלה, יש בכר כדי להתוות ולהפנות לשיקול הדעת ולסבירות בהוצאה צו מנהלי להריסת תוספת בניה. דוגמא נוספת לצורך בהוצאה צו הריסת מנהלי במהירות הנה הוראות סעיף 223 לחוק הקובעות כי אם בוצעה עבודה אסורה לאחר שניתן צו הריסת מנהלי או לאחר שהוצאה צו הריסת מנהלי, באותו מועד רקען שהצוו חל עליהם, ניתן לתת הוראה של נתן הצו כי הוצאה יחול גם על העבודה הנוסףת, אולם זאת בתנאי שלא חלפו יותר מ- 6 חודשים מיום ביצוע הריסת.

גם אורכה לביצוע צו הריסת מנהלי תחומה לפרק זמן של עד 6 חודשים.

.27. גם באשר לביצוע צו הריסת המנהלי הגביל החוק את מועד ביצועו של צו כזה אשר אמרו להיות מבוצע בתחום 60 יום מהגשת התצהיר, או בתחום 60 יום ממועד החלטת בית-משפט הדוחה בקשה לביטול צו הריסת, כאמור בהוראות סעיף 222 לחוק.

החוק אף מבחין בין עבודה אסורה שטרם הסתיימה לבין עבודה אסורה שהסתiyaמה בעניין מועד ביצוע צו הריסת המנהלי כאמור בסעיף 222(ג) לחוק.

מלשון החוק עולה, כי החוק ידע להבחין בין עבודה אסורה שהסתiyaמה לבין עבודה אסורה שטרם הסתיימה.

מכלול הוראות אלה מצביע על-כך שאין למшиб, דהיינו ליחידה הארץית לאכיפה או לוועדה המקומית את כל הזמן שבעולם על-מנת להוציא צו הריסת, וכי עליהם לפעול במהירות על-מנת להוציא צוים כאלה, שאם לא כן הם יארבו את המועד להוצאה צו הריסת מנהלי, והוא עליהם לפעול בהליך פלילי של הגשת כתב-אישום ולבקש צו הריסת שיפוטי.

.28. בהתאם לפסיקה המתיחסת לסעיף 238א לחוק התקנון והבנייה, שנוסחו לפני תיקון 116, ניתן היה להוציא צו הריסת על שלד של בניין גם לאחר שחלפו למעלה מ-6 חודשים ממועד ביצוע בניית השلد.

ב-רע"פ 1/84 **abrahem doak נ' ראש העיר ירושלים וו"ר הוועדה המקומית לתכנון ולבניה** (12.1.84) נדון מקרה בו קבע בית-משפט שהבנייה מצויה עדין באיבה ולא ניתן לומר על המבנה כי הסתיימה בניתו, גם אם השימוש שלו יעדו את הבניה, הבניה בשלב אליו היא הגיע מספיקה לו, שכן יש לפרש את סעיף 238א כסיום כל השלבים של הבניה שיאפשרו את האכלוס כמקובל בני אדם, ומבנה שאינו גמור ויש בו פתחים חשופים, חורי בניה וקירות שאינם מתוקים, לא יכול להיחשב כגמר.

בעניין **דוак** בוטל צו הריסת ראשון והוצאה צו הריסת חדש, שבו תיאור מפורט יותר של הבניה ללא היתר ואשר היה בו כדי לתקן את הפגמים בצו הריסת שהוצאה ונפסק על-ידי הנשיא שmag, כי:

"**אין חולק כי הבניה נעשתה שלא כדין, וכי שנתברר, גם אין מדובר על מקרה, בו נמצא הרישון בבניה בהישג יד מיידי ורק עיכוב פורמלי חסר משמעות הוא שמעכו זמנית... בתי**

המשפט בשתי ערכאותיהם גם צדקו במסקנתם כי ביצוע הכו דרוש לשם מניעת עובדה מוגמרת..."

ב-רע"פ 6389/20 **ג'לאל עומר אימן נ' מדינת ישראל** (1/10/20), נדון מקרה של צו הרישה לבנייה
בנ-3 קומות, שנטען שהבנייה בו הסתיימה לפני זמן רב, וב-19' רק הוקמה תוספת על גג המבנה.

בית-משפט השלום בכפר סבא קבע, כי בגין שlad המבנה מעולם לא הושלמה והותספה בוצעה באופן
כהה שלא ניתן להפריד בין חלקו הבניה השונים, כך שהמדובר בשלב נוסף בבניה שטרם הסתיימה, ועל-
כן הכו המנהלי הוצא כדין, ובית-המשפט המחויז דחה את הערעור ואף ציין כי אין לקבל את טענות
המערער שם לביטול צו הרישה, מאחר והמדובר במבנה שהוקם ב-19', שכן המעערר לא מילא אחר
צו הרישה שיפוטי שהוא קיים לבנייה.

המערער שם טען, כי נפל פגם בשיקול דעת הגורמים המנהליים, שכן הרישת המבנה, שהיא מבנה ישן,
בנסיבות צו מנהלי, אינה עולה בקנה אחד עם מדיניות המדינה להימנע מהריסת מבנים בצו מנהלי, כשאין
מדובר בבניה חדשה.

המשיבה טענה כי מאחר והמדובר במבנה שבנינו לא הסתיימה מעולם, הרי שלא הייתה מניעה להוציא צו
הרישה מנהלי לפי סעיף 221 לחוק, גם ללא בניית תוספת לבנייה, אם כי המשיבה הודהה שבהתאם למדיניות
היחידה הארץית לאכיפת דיני התכנון והבנייה, מוצאים צווי הרישה רק במקרים של בניה חדשה, אלא שבניה
חדש על-גבי שlad ישן נכללת במדיניות זו.

בית-המשפט העליון, מפי כב' השופט אלרון, הפנה להחלטת בית-משפט השלום על-כך שמאחר שבנין המבנה
לא הסתיימה מעולם, ניתן היה להוציא צו הרישה מנהלי גם ללא תוספת בניה ב-19', ועל כך שגם לגרסת
המערער המבנה מצוי במצב של שלד, דהיינו, מדובר במבנה שבנינו טרם הסתיימה, ומשכך, השאלה אינה
אם מדובר בתוספת לבנייה שבנינו המקורי הסתיימה, אלא מדובר בשאלת האם ניתן להרוס מבנה שבנינו
טרם הסתיימה, ומماחר והמדובר במבנה בלתי חוקי, שלגביו היה פסק-דין חלוט בעבר, והוצא לגבי צו הרישה,
והמערער המשיך לבנותו, נדחה הערעור.

יש לציין כי נסיבות פסק-דין זה שונות מעוניינו, שכן אין מדובר במבנה ישן של שlad שהוצא לגבי בעבר צו
הרישה שיפוטי, אולם אין מחלוקת שב.uniינו, מדובר בשלד ולא במבנה שבנינו המקורי יש להתייחס לשאלת
האם המכשול העובדתי מצביע על בניה טרייה שבגדירה ניתן לומר שיש שיקול הדעת שהפעילה המשיבה היה סביר
בהוצאה צו הרישה מנהלי, אם לאו.

30. ההחלטה מתיחסת לכך שתוספת בניה שבוצעה על-גבי בניה ישנה, מצדיקה הוצאה צו הרישה מנהלי
גם על הבניה הישנה, ובלשוןנו של כב' השופט ג'האן בעניין ابو אל-היג'א:

"בהתאם לאמור, פרשנות תכליתית של הוראות סעיף 221 לחוק מובילת למסקנה כי
עבודה מסתיימת, לצורך הוראות הסעיף, אם הושלמה במלואה ולא התווספה לה כל
עבודה בנית בששת החודשים שקדמו להוצאה הכו. מקום שהמערער בונה בניין שהוא

"חטיבה אחת" שלא ניתן לחלקה, הוא בונה את המבנה בשלבים, אין כל היגיון לפרשנות שלפיה חלקים בבניה שבוצעו בתקופה שקדמה להוצאת הצו בשישה חודשים יהו חסינים מפני הוצאה צו הרישה, לו יוכח כי שלב נוסף התווסף לפני חלוף שישה חודשים מעת הוציא... "

אמנם פסק-הדין מתיחס לקרה שבו מתווספת עבודה נוספת על שלב קודם, ומעת התווספהה טרם החלפו שישה חודשים, אולם יש בו חשיבות לעניינו, בכל הקשור בהגדרת המונח "עבודה הסתימה", שכן גם מפסק-דין זה ניתן לומר כי הטעיף בחוק מתיחס לעבודה שהושלמה במלואה, ולא לעבודה אסורה שהותירה מבנה בני בחלקו.

בunningן ابو אל היג'א נפסק כי מאחר והמדובר היה במבנה שטרם הושלם, ניתן להוציאו לפני צו הרישה.

31. ב-רע"פ 7314/21 בהא חסין נ' היחידה הארץית לאכיפת דיני תכנון ובניה (31/10/21), נדון מקרה בו הוצאה צו הריסה מנהלי-ב-3/3/21, תוך שczון בו כי העבודה האסורה לא הסתיימה, בעוד שהמערער טוען כי העבודה הסתיימה, ובית-משפט השלום קבע כי גם אם העבודה הסתיימה ברובה, הרי לא חלפו 6 חודשים ממועד סיום הבניה, ועל-כן ניתן להוציא צו הריסה.

ביה-המשפט המוחזק הוסיף וציין כי מאחר והמדובר בעסק של שטיפת מכוניות, צריך להתייחס למבנה כמלול, ולכן ניתן לקבוע כי העבודה האסורה טרם הסתימה.

בבית-המשפט העליון, מפי כב' השופט אלרון, דחה את בקשה רשות הערעור, וקיבל את הקביעה כי יש להתייחס לבניה מכלול, וכשהמכלול לא מסתים, מדובר בעבודה שטרם הסתימה.

וכך נפסק מפי כב' השופט אלרון:

"למעשה, ההנחה עליה נסمر המבקש, כי יש לראות כל אחד מחלקי המבנה המפורטים בצו הרישתת מבנה נפרד. ובהתאם יש לבחון את מועד סיום בנייתו של כל חלק- משוללת היגיון. ברוי, כי בעת בחינת מועד סיום הבניה של מבנה לא חוקי זה או אחר- יש לראות את המבנה כמכלול.

קביעה אחרת עלולה להוביל למצב דברים אבסורדי, שכן לעיתים אי החקיקות מתגלה אף לאור בחינת מכלול המבנה - וזאת לאור מהותו וייעודו. קביעה כזו אף תהא מנוגדת לתקנון סעיף 221 לחוק התכנון והבנייה, שנועד לאפשר לרשויות לפעול במהירות וביעילות למיגור הבניה הבלתי חוקי עוד בשלבייה הראשונים ולמנוע הצבתן של עבודות מוגמרות בשטח".

למעשה, עולה מהפיסיקה כי כל עוד מדובר בעבודת בניית שטרם הסתיימה, והיא מהוות עבודה אסורה, הרי הוצאה צו הריסה מנהלי למניעת קביעה עובדות בשטח אפשרית בהתאם להוראות הסעיף.

זאת כמובן תוך בדינה האם הרשות הפעילה שיקול דעת ראוי בעת הוצאת הצעה שלוקח בחשבון אף את העובדה

ممתי מציה אותה בניה אסורה, גם אם אינה מושלמת.

32. קיימת פסיקה על-פייה כאשר המדבר במבנה ישן שהוקם לפני שנים רבות ללא היתר ו עבר שיפוץ, אך המבנה זהה למבנה המקורי, יש לפנות להליך פלילי רגיל, ולא בצו הריסה מנהלי (ע"נ ב-ע"פ 17-03-2012 **איברהים חלאיה נ' מדינת ישראל** (17/3/26)).

מайдן, כאשר המדבר בעבודות שיפוץ משמעותיות, לרבות החלפת קירות ושינוי קונסטרוקטיב של המבנה, יש הצדקה להוצאת צו הריסה מנהלי גם כאשר המדבר היה במבנה ישן (ע"נ ב-עתפ"ב 19-05-9325 **נתן חסדים נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חולון** (22/9/19)).

33. מהאמור לעיל יש לסכם ולומר כי ניתן להוציא צו הריסה מנהלי לשדר של מבנה שבניתו לא הושלמה, גם אם השדר קיים למעלה מ-6 חודשים, ולא המשיכו בבנייתו, ובוחינת סבירות החלטת גורם האכיפה, המוציא את צו הריסת, תהיה בהתייחס לאמור בסיפה של סעיף 229, דהיינו-האם בית-משפט לא שוכנע שנפל בצו פגם חמום, שבשלו יש לבטל את הצו, כגון אי-סבירות.

מטבע הדברים, ככל שחולף זמן רב יותר מהמועד בו אותו שדר של מבנה קיים, נעה המוטולת לכיוון הצורך בפנים להליך פלילי, ולא להוצאת צו הריסה מנהלי.

34. בעניינו, צו הריסת המנהלי הראשון הוצא ב-19/9, ולמעשה היה תלוי ועומד עד לביטולו בהחלטת בית-משפט ב-בצ"ה"מ 19-10-10878-20/3, ולאחר מכן הוצא הצו השני, אשר בו תקנה המשיבה את הפגמים שנפלו בצו הראשון, ב-23/9/20, תוך שהמשיבה הצביעה על-כך שהמדובר היה בתקופת קורונה, אשר בה מطبع הדברים העניים התנהלו באטיות רבה יותר.

ראשית אצ"ן, כי איןני סבורה שכן יהיה קבוע שאם ממועד הוצאת הצו הראשון, והפסקת ביצוע העבודה האסורה, חלפו 6 חודשים מהם התנהל הליך בבית- המשפט בבקשת לביטול צו הריסת, הרוי לא ניתן יהיה להוציא צו הריסת חדש, ככל שבית-משפט קבוע כי נפלו פגמים בצו הריסת המנהלי הראשון שהוצא.

מסקנה כזו עלולה להביא לכך שלאותם מבצעי בניה אסורה יהא עניין למשור ההליכים בדיון בבקשת לביטול צו הריסת מנהלי, אך שאלת יישלמו רק בחולף 6 חודשים, וזאת, לכאורה, לא ניתן יהיה להוציא צו הריסת חדש.

לא לכך התקoon המחוקק, ונניתן יד לפרשנות כזו תוקר את תכלית החוק.

פרשנות כזו גם לא עולה בקנה אחד עם לשון סעיף 221.

יחד עם זאת, וכך שצinton לעיל, בית- המשפט בוחן את סבירות ההחלטה הרשות בהוצאה צו הריסת מנהלי, וככל שיחולף זמן רב יותר מהמועד בו הבניה האסורה קיימת, ולא מתווספת לה הבניה אסורה

נוסף, תצטרכ הרשות לשכנע את בית-המשפט מדוע החלטתה לפעול בדרך של צו מנהלי במקום בדרך של הגשת כתב-אישור הינה החלטה סבירה בנסיבות העניין.

.35. העילות לביטול צו הרישה כמפורט בסעיף 229 לחוק ה็น אם הכוח כי העבודה בוצעה כדין, אין מחלוקת בעניינו של המערער, כי העבודה לא בוצעה כדין.

בנסיבות העניין, ולאחר בחינת כל ההשתלשות העובדתית, לא שוכנעתי כי לא התקיימו הדרישות למתן הצו, או כי נפל בצו הרישה השני פגם חמור שבשלו יש לבטל את הצו.

כפי שນפק בעניין שיש מפי כב' השופטת תמר שרון נתנהל, גם חמור בהוצאה צו הרישה מנהלי יכול להיות גם:

"**אפלה- אכיפה בררנית וצדומה, ופגמים נוספים במעשה המנהלי, כגון שיקולים זרים, מטרה זרה, חוסר מידיות קיצוני, חוסר סבירות קיצוני וכיוצא"ב, ככל שהם בדרגת חומרה גבואה".**

בעניין שיש נפקק כי הכלל בסעיף 221 לחוק קובע, כי המועד הקבוע לעניין הסמכות להוצאה הכו המועד בו הסתיימה הבניה, ולא המועד בו היא החלה, וכאשר מדובר שם היה בעבודות שיפוץ שבוצעו בשלבים, הרי כל עוד לא הסתיימו העבודות, ניתן היה להוציא את הצו.

.36. בכל הקשור לטענות המערער לגבי החומה -

תקנות התכנון והבניה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר) תשע"ד-2014, קובעות בתקנה 5 ובתקנה 7 כדלקמן:

.5"

- (א) **הקמת גדר או קיר תומך פטורה מהיתר, בלבד שמתקיים בהם תנאים אלה:**
- (1) גובה הגדר אינו עולה **1.5** מטרים מפני הקרקע משני צדי הגדר;
גובה קיר תמך לא יעלה על **1** מטר;
- (2) **הקמתם איננה בחזית המגרש הפונה לרחוב, או לשטח ציבורי פתוח;**
- (3) **אם בשל הקמת הגדר או הקיר נוצרו הפרשי גבהים המחייבים פתרון בטיחותי כאמור בפרט 2.103 בתוספת השניה לתקנות התכנון והבניה, יותקן פתרון כאמור מעל הגדר או הקיר והוא אף הוא פטור לפי תקנות אלה;**
- (4) **הגדר לא תפגע בתשתיות קיימות או בנייקוז הקרקע הקיימים;**
- (5) **הקמת הקיר או הגדר בתחום הסביבה החופשית, לא תמנע מעבר חופשי לציבור.**
- (ב) **על גדר מפלדה הפטורה מהיתר יחולו הוראות תקן ישראלי, ת"י 4273; גדרות פלדה (להלן: "ת"י-4273")**

...

.7

(א) הקמת גדר בשטח חקלאי פטורה מהיתר, יהולו תקנות 5(א)(4), (5) והוראות אלה;

(1) הגדר תוקם בשטח חקלאי מעובד בלבד;
(2) גובה הגדר לא יעלה על 1.5 מטרים מפני הקרקע משני צדי הגדר;

(3) הגדר תוקם מחומרים קלים ולא תהיה אטומה;
(4) הגדר תוקם באופן שבתי מעבר נגר עלי.

(ב) אם הגדר גדר מרעה, התוחמת שטח מרעה לשם החזקת בעלי חיים בתוך החלקה ומונעת כניסה של בעלי חיים זרים-גבוהה לא יעלה על 1.5 מטרים, והוא תוקם מעמודים ותילים העשויים מתכת."

37. אשר על-כן הנני סבורה שהוראות תקנה 7 הן ההוראות הרלוונטיות שיש לבחון בהתייחס לחומה שבנה המערער בשטח שהוא שטח חקלאי, בהתאם לתקנות החולות.

ማחר ואין מדובר בגדר שנבנתה מחומרים קלים, ושינה אטומה, אלא נהفور הוא-המדובר בגדר שנבנתה מבטון, ושינה אטומה, הרי לא מתקיימות הוראות תקנות הפטור בעניינה.

בנסיבות אלה, מדובר במבנה שבוצעה ללא היתר, ושלגבייה נדרש היתר, ולא הוכחו התנאים של סעיף 229 לחוק על-מנת לבטל את צו הריסה.

יתר על-כן, החומה לא הושלמה מכל צדי החלקה/המתחם, ונימן להתייחס לכל הבניה כיחידה אחת שלא הושלמה, ולהוציא לגבייה צו הריסה.

ב"כ המערער עשה כל שביכולתו, וטען טענות משפטיות שראויה לשוקלן, אולם בבחינת התשתיית העובדתית, כפי שעלה מהחומר שעמד נגד עיני בית-משפט קמא, כמו גם הרצינול הטמון בהוראות חוק התקנון והבנייה כנוסחו לאחר תיקון 116, הגיעו למסקנה כי דין הערעור להידחות, וכי אין עילה לביטול צו הריסה המנהלי השני שהוצע כדין.

על האמור לעיל יש להוסיף כי המערער לא הצבע על-כן שקיים היתר בניה, שהינו בהישג יד, כמשמעות מונח זה בפסקה, והחלטת בית-משפט קמא בעניין מקובלת עלי.

יחד עם זאת, הנני מפנה את תשומת לב המשיבה לכך שעלייה להזרץ ולהוציא את צווי הריסה המנהליים, מקום בו היא סבורה כי יש להוציאם, שכן חלוף הזמן, גם אם מדובר בבניה אסורה שלא הושלמה, עשוי להביא לכך שצו הריסה יבוטל בשל פגם חמור בהוצאתו, בכל הקשור בהפעלת שיקול הדעת של המשיבה.

39. אין צו להוצאות.

ניתן היום, י"ט כסלו תשפ"ב, 23 נובמבר 2021, בהעדר
הצדדים.