



עפ"א 70677/01/23 - ראי' שרוף, נבילה שרוף נגד הרשות לאכיפה במקרקעין

בית המשפט המחוזי בחיפה

08 פברואר 2023

עפ"א 70677-01-23 שרוף ואח' נ' הרשות לאכיפה במקרקעין

בפני כב' הנשיא רון שפירא
מעוררים
1. ראי' שרוף
2. נבילה שרוף ע"י ב"כ עו"ד כמיל טרודי
נגד
משיבה
הרשות לאכיפה במקרקעין

פסק דין

1. עניינו של הערעור בפני עוסק באדם שהפר את החוק ביודעין ובאופן סדרתי במשך שנים חרף התחייבותו להפסיק לבצע עבירות בנייה, וחרף התראות, בקשות והודעות אודות קנס מנהלי בגין העבירות שהתקבלו לידי. לעת הזו, מבקש המערער מבית משפט זה להתחשב ולבוא לקראתו אף לפני משורת הדין בנוגע לאותו קנס שהוטל מקדמת דנא בגין התנהגותו הקלוקלת.
2. לגופו של עניין, הערעור מופנה כנגד החלטה מיום 13.12.2022 שניתנה במסגרת המ"ש 15870-04-22 של בימ"ש השלום בחיפה (כב' סגנית הנשיאה טל תדמור-זמיר), ובמסגרתה נדחו בקשות המערערים לביטול קנס מנהלי קצוב בסך ₪ 350,000 שהוטל על המערער 1 (להלן: "המערער") בגין עבירות של עבודה אסורה במקרקעין והפרת צו להפסקת עבודות (להלן: "הקנס"), וכן בקשתם להארכת מועד להגשת בקשה להישפט בגין הקנס.

הרקע לערעור

3. אביא בקצרה השתלשלות האירועים ותמצית העובדות הנדרשות להכרעה.
4. המערערים הינם בעלים במקרקעין חקלאיים הידועים כגוש 17134 חלקה 44 (להלן: "המקרקעין") הנמצאים במועצה המקומית עספיא.
5. לאחר ביקור של פקח במקרקעין וגילוי בנייה אסורה בהם, המערער זומן לחקירה ביום 26.5.2019, ובמסגרתה המערער חתם על התחייבות להפסיק את הבנייה האסורה. לאחר שני ביקורים נוספים של הפקח במקרקעין בהם גילה המשך בנייה אסורה, נמסרה למערער ביום 29.10.2020 התראה לפני הטלת קנס.
6. לאחר ביקור נוסף של הפקח ביום 1.12.2020, הוצאה ביום 8.12.2020 הודעה על הטלת קנס מנהלי בגין עבירות עבודה אסורה (להלן: "ההודעה"), עבירה לפי סעיף 243(א) לחוק התכנון

עמוד 1



והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: "חוק התכנון והבניה"), לרבות בניית בית של שתי קומות בשטח של 204 מ"ר והצבת מכולה, וכן בשל הפרת צו מנהלי להפסקת עבודה, עבירה לפי סעיף 246 לחוק התכנון והבניה. לטענת המשיבה, ההודעה נמסרה למערער ביום 15.12.2020.

7. לאחר שהקנס לא שולם במועדו, החוב הועבר למרכז לגביית קנסות ואגרות והוצאות (להלן: "המרכז"), ונשלחו למערער שלוש דרישות תשלום בתאריכים 22.3.21, 26.4.2021 ו-14.10.2021. המערער לא הסדיר את החוב, וביום 31.1.2022 הוטל עיקול צד ג' על חשבונו בבנק.

8. בעקבות העיקול, ביום 9.2.2022 שלח המערער לרשויות בקשה להארכת מועד להגשת בקשה להישפט (כ-13 חודשים לאחר מועד תשלום הקנס, וכ-3 חודשים לאחר קבלת דרישת התשלום השלישית על ידי המערער 2). הבקשה נדחתה ביום 24.3.2022.

9. ביום 7.4.2022 הגישו המערערים לבית משפט קמא בקשה לביטול הקנס, ולחילופין בקשה למתן ארכה להישפט בגין הקנס. הבקשות נדחו בשתי החלטות במסגרת המ"ש 15870-04-22 של בימ"ש השלום בחיפה (כב' השופטת אורית קנטור), בנימוק כי אין לבית המשפט סמכות לבטל קנס מנהלי קצוב, וכי לא ניתן להיעתר לבקשה למתן ארכה להגשת בקשה להישפט מאחר שהבקשה "איננה עומדת במבחנים שנקבעו בפסיקה מהעת האחרונה".

10. על החלטה זו הוגש ערעור לבית משפט זה בעפ"א 47115-09-22, ובהסכמת המשיבה החזרתי את פסק הדין לבית משפט קמא עבור השלמת נימוקי ההחלטה. ביום 13.12.2022 בית משפט קמא דחה את הבקשות בהחלטה מנומקת, וחזר על עמדתו כי אין לו סמכות לדון בביטול הקנס, וכי אין הצדקה בנסיבות המקרה למתן ארכה להגשת בקשה להישפט. המערער לא השלים עם ההחלטה, והגיש הערעור שלפניי.

תמצית טענות הצדדים:

11. המערער טוען כי לא הומצאה לו ההודעה על הקנס מיום 8.12.2020, וכי נודע לו אודות הקנס לראשונה רק לאחר שהוטל העיקול על חשבונו בחודש ינואר 2022. נטען כי בית משפט קמא שגה כשקבע כי המערער חתום על אישור המסירה מאחר שלא מופיעה כל חתימה על האישור.

12. בנוגע לשיהוי בהגשת הבקשה, נטען כי חלוף הזמן אינו רלוונטי כל עוד לא הוכח שההודעה הומצאה כדין. לשיטתו, על אף שהוא קיבל התראה בטרם הטלת הקנס, המועד הקבוע להגשת הבקשות אינו מתחיל לפני קבלת ההודעה. המערער מצוין כי אם הוא היה מקבל את ההודעה בזמנה, הוא היה מגיש את הבקשות במועדן.

13. כמו כן נטען כי שגה בית משפט קמא בשעה שצירף את המרכז להליך, וקיבל את עמדתו כי בית המשפט נעדר סמכות לדון בביטול הקנס - בשעה שהמערערים לא צירפו אותו מיזמתם להליך קמא.

14. במהלך הדיון שהתקיים בפניי ביום 5.2.2023 הודה המערער כי אין לו, ולא היה בידיו, היתר בנייה כלשהו, אך הוא טען כי יש לנקוט גישה סלחנית כלפיו מאחר שקיימת "קצה של תכנית מפורטת" להרחבת עספיא שעלולה לאפשר לו לשנות את סיווג המקרקעין ולקבל היתר בנייה.

15. מנגד טוענת המשיבה כי מדובר בבקשה שהוגשה בשיהוי ניכר, וכי לא ניתן לקבל את גרסת המערער



מאחר שההודעה נמסרה לו כדין כפי שקבע בית משפט קמא. מוסיפה המשיבה וטוענת כי אין ספק כי המערער היה מודע היטב לקיום הקנס ללא קשר לעצם החתימה על ההודעה, מאחר שהוא חתם על הצו שהוצא כנגדו להפסקת עבירות הבנייה בשנת 2019, וקיבל לידיו כדין את ההתראה טרם הטלת הקנס בשנת 2020. בנוסף לכך נטען כי גם אם ידע המערער לראשונה אודות הקנס רק בסוף חודש ינואר 2022, הבקשה הוגשה בשיהוי של 30 ימים מאחר שהוא פנה לבית המשפט קמא בתחילת חודש אפריל 2022.

16. לגופו של עניין, סבור המשיבה כי אין כל הצדקה למתן ארכה להגשת הבקשה להישפט מאחר שאין למערער טענות הגנה מהותיות. אין למערער היתר בנייה בתוקף, ולא קיימת תכנית מתאר אופרטיבית כלשהי שמכוחה הוא יוכל להוציא היתר. יתרה מכך, אף בתכנית האחרונה מינואר 2015, תכנית מס' 356-0150946 - שכונת מגורים "לב הכרמל" בעוספיא, הבית הבנוי נמצא על קרקע בייעוד דרך.

17. המשיבה מפנה לכך כי על אף התחייבותו של המערער להפסקת הבנייה במסגרת חקירתו, וגם לאחר שקיבל מספר התראות, הוא המשיך בביצוע עבירות הבנייה. לתפיסת המשיבה, מדובר במערער שמתעלם מהוראות החוק וצווי הרשות, וטענותיו הינן היתממות מגמתית וחסרת תום לב בניסיון להימנע מתשלום הקנס ומקיום הצו.

דין ומסקנות:

18. לאחר שבחנתי את טענות הצדדים ואת ההליכים שהתקיימו בבימ"ש קמא, הגעתי למסקנה כי דין הערעור להידחות. לא מצאתי כי נפל פגם מהותי בפסק דינו של בית משפט קמא.

19. מדובר בדוגמה מובהקת לניסיון לגרירת הליכים במטרה להימנע מקיום צווים מנהליים ומתשלום הקנס. ברם, ראיתי לנכון לקיים דיון בכדי לתת למערער הזדמנות להשמיע את טענותיו בפניי. עם זאת, בדיון שהתקיים המערער למעשה לא הציג כל טענה מהותית לגופו של עניין, שבכוחה להצדיק את קבלת הערעור.

20. טענתו המרכזית של המערער היא כי הוא לא קיבל את ההודעה על הקנס ולא היה מודע אליו עד שהוטלו העיקולים בגינו, ולכן לא הייתה לו כל דרך להגיש את שתי הבקשות במועדן.

כפי שהוזכר לעיל, המערער מתבסס על הטענה לפיה אין כל חתימה על אישור המסירה הרלוונטי להודעת הקנס מיום 15.12.2020. בדיון שהתקיים לפניי, הטיעון השתנה במעט, ונטען כי אמנם קיימת חתימה על האישור, אך היא אינה חתימתו של המערער.

21. אין בידי לקבל טענות אלו.

הלכה ידועה היא כי הליך הערעור לא נועד לשמש במה לדיון בטענות העובדתיות שהוכרעו על ידי הערכאה הדיונית. התערבות כזו תיעשה בהתקיים נסיבות חריגות בלבד, בהן מתגלה כי הקביעה לא הייתה מעוגנת כלל בחומר הראיות או בהתקיים פגם שיוּרד לשורשו של עניין [ראו ע"פ 8686/15 גריבוב נ' מדינת ישראל (3.10.2017); ע"פ 8805/15 פלוני נ' מדינת ישראל (2.4.2017); ע"פ (מחוזי חי') 10863-09-22 ג'האד טאהא עבד אלחלים נ' מדינת ישראל (10.10.2022); ע"פ 8191/16 דיאליט נ' אברהם הרר (17.6.2019)].

22. טענתו המרכזית של המערער היא כנגד ממצאי עובדה שנקבעו על ידי בית משפט קמא. ברם, המקרה



דן אינו נכלל באותם מקרים חריגים המצדיקים התערבות ערכאת הערעור בממצאי עובדה מסוג זה.

בית משפט קמא בחן לעומק את טענות המערער לפיהן הוא לא קיבל את הודעת הקנס ואינו חתום על אישור המסירה מיום 15.12.2020, וכן את טענתו שהוא לא היה מודע אודות הקנס לפני הטלת העיקולים, וקבע כי מבחינה עובדתית מדובר בחתימתו של המערער, ההמצאה בוצעה כדין, והמערער היה מודע לקנס טרם הטלת העיקולים. ראו על כך בפס' 8 לפסק הדין קמא:

"בעניינינו, כל המבקש אמנם טוען כי הוא לא קיבל את הודעת תשלום הקנס וכי נודע לו עליו לראשונה עקב הטלת העיקול על חשבוננו, ברם טענתו אינה מתיישבת עם המסמכים שצורפו לתגובת המרכז ולתגובת הרשות. מנספח 2 לתגובת המרכז ונספח ח' לתגובת הרשות עולה כי ביום 29.10.20 מסר מר צחי מור, מבצע השליחויות עבור הרשות, לידי המבקש, במסירה אישית, התראה טרם הטלת קנס מנהלי והמבקש אישר את הקבלת ההתראה בחתימתו. מנספח ג' לתגובת הרשות עולה כי ביום 15.12.20 מסר מר צחי מור מסר למבקש במסירה אישית את הודעת הקנס המנהלי והמבקש אישר את קבלת ההודעה בחתימתו. מר מור אף חתם על תצהירים שבהם הצהיר כי בעת מסירת ההתראה והודעת תשלום הקנס למבקש הוא זיהה את המבקש על פי תעודת זהות.

עיון בנספחים שפורטו לעיל, אל מול נספח ה'2 לתגובת הרשות מעלה כי חתימת המבקש על ההתראה זהה לחתימתו על צו ההפסקה המנהלי שנמסר לו ודומה לחתימתו על הודעת תשלום הקנס. רוצה לומר כי הוכח שהודעת הקנס נמסרה כדין" (ההדגשה אינה במוקד).

23. אני מקבל את קביעת בית משפט קמא כי המערער היה מודע היטב לחובתו לתשלום הקנס, ובחר בכל זאת להתעלם ממנו ולהמשיך בביצוע העבירה.

24. ראשית, כפי שעמד על כך בית משפט קמא, המשיבה הגיש תשתית ראיתית איתנה לכך שנמסרו למערערים התראות לפני הטלת הקנס ודרישות תשלום החוב (נספחי 2 לתגובת המרכז, ונספח ג' ו-ח' לתגובת הרשות, בהליך קמא).

25. שנית, בסעיף 13 לכתב הערעור בהליך זה, המערער הודה בפה מלא כי הוא חתם על הצו להפסקת העבודה בחודש יוני 2019, ועל אישור המסירה של ההתראה בטרם הטלת הקנס בחודש אוקטובר 2020. משכך, לא ניתן להבין כלל כיצד ניתן ליישב זאת מול טענתו המופיעה בסעיף 21 לערעור כי הוא לא ידע אודות הקנס עד הטלת העיקולים בינואר 2022.

משכך, גם אם המערער לא חתם על אישור המסירה - אין בכך מזור לעניין השיהוי.

26. כעת יש להתייחס לשתי הבקשות.

בנוגע לבקשה לביטול הקנס, צדק בית משפט קמא כי הוא אינו הגורם המוסמך לעשות זאת. סמכות זו ניתנת לתובע שהוסמך לכך על ידי היועץ המשפטי לממשלה, ולפי סעיף 8א לחוק העבירות המנהליות, תשמ"ו-1985 (להלן: "חוק העבירות המנהליות"), רשאי היה המערער להגיש לרשות המוסמכת בקשה לביטול הקנס תוך 30 יום ממועד המצאת הקנס.

27. בעניינינו, לא הוגשה בקשה לרשות במועד האמור, אלא כעבור 13 חודשים מיום מסירת הודעת הקנס.

28. בנוגע לבקשה למתן ארכה להגשת בקשה להישפט המוגשת לאחר המועד הנקוב להגשתו (30 יום



- מיום המצאת ההודעה), נקבע בסעיף 13(ב) לחוק העבירות המנהליות כי בית המשפט רשאי להיעתר לבקשה בהתקיים (א) התנאים האמורים בסעיף 8א(ו) לחוק, כי הגשת הבקשה במועד לא התאפשרה מסיבות שלא היו תלויות במבקש או (ב) "מנימוקים מיוחדים אחרים שיפורטו בהחלטתו".
29. בעניינו של המערער, לא התקיימו התנאים האמורים בסעיף 8א(ו), וצדק בית משפט קמא כי לא נמצאו נימוקים מיוחדים המצדיקים את מתן הארכה. כפי שנקבע לעיל, הודעת הקנס נמסרה למערער, וגם אם לא כן, בנסיבות העניין העדר מסירתה אינה יכולה להיחשב למנימוק מיוחד המצדיק מתן הארכה, לאור התחייבותו של המערער להפסיק את העבודות האסורות, וההוכחות לכך שהמערער היה מודע היטב לקנס זמן רב לפני הטלת העיקולים.
30. אציין כי על אף שכלל סיכויי ההגנה של המערער מהווים שיקול בהחלטה למתן ארכה, בעניינו אין ליחס להם משקל רב לאור העדרו של כל הסבר משכנע לשיהוי בהגשת הבקשות [ראו למשל עפ"א (ארצי) 52388-05-10 **רומירון נ' מדינת ישראל** (3.11.2011)].
31. מעבר לכך, המערער לא הציג כל טענת הגנה משמעותית. טענותיו בנוגע לתכנית מתאר עתידית שתאפשר לו לשנות את סיווג המקרקעין ולבנות כחוק, לא נכתבו בכתב הערעור ולא גובו בראיות כלל, ואף נסתרו על ידי ב"כ המשיבה כפי שהוזכר בטענות הצדדים לעיל. למעלה מן הצורך יוער כי בכל מקרה טענה זו אינה יכולה להצדיק מתן ארכה וביטול הקנס.
32. כבר עמד בית המשפט העליון על מטרות חוק העבירות המנהליות - יעול ופישוט ההליכים המשפטיים הקשורים להליכים מנהליים, לצד שמירה על עקרון סופיות הדיון ועמידה במועדים הקבועים בחוק [ראו למשל: בג"צ 5537/91 **אפרתי נ' אוסטפלד**, פ"ד מו(3) 501, 509 (1992)]. בעניינו, בניגוד לתכליות חוק העבירות המנהליות, ובניגוד לתכלית תיקון 116 לחוק התכנון והבניה שהיא להביא לסילוק מהיר של עבירות בנייה, המערער ניסה לקנות כמה שיותר זמן באמצעות התעלמות מדרישות הרשויות ונקיטת הליכים משפטיים (ראו דברי הסבר להצעת חוק תיקון והבניה (תיקון מס' 109), התשע"ו-2016, ה"ח הממשלה תשע"ו 1074, 1426). בכך, המערער במעשיו זלזל בהליכים מנהליים ומשפטיים ופגע במרקם התכנוני, ובשמירה על שלטון החוק והסדר הציבורי. בנייה לא חוקית הינה כיום "מכת מדינה", ונדרש גיבוי אכיפת צווי הרשויות ובתי המשפט.
33. בהעדר סמכות עניינית לביטול הקנס, ובהעדר טענות הגנה ונימוקים מיוחדים המצדיקים מתן ארכה להגשת בקשה להישפט, אני דוחה את הערעור.
34. בנסיבות העניין, ולפנים משורת הדין, אין צו לתשלום הוצאות משפט בגין ניהול הליך זה. ונדגיש כי הגם שההליך מסווג כהליך בתחום המשפט הפלילי הרי שמדובר בהליך מעין מנהלי ככל שגשגות האפשרות לפסיקת הוצאות משפט, וזאת כאשר מוצא בית המשפט לנכון כי מדובר בהליך סרק המהווים ניצול לרעה של ההליך ושכל מטרתו לעכב הליכי אכיפה ראויים. הדבר נכון במיוחד כאשר במקביל מפר המבקש את הוראות החוק, ממשיך ומקבע את ביצוע ההפרה. ונבהיר, בהקשר זה, כי גם בהליך פלילי יש לעיתים הליכי סרק, המהווים שימוש לרעה בהליכי משפט, והמצדיקים חיוב בהוצאות לאוצר המדינה [ראו למשל: ע"פ 5032/13 **טל נ' מדינת ישראל** (2.8.2013); מ"ח 10468/06 **קבוע נ' מדינת ישראל** (25.3.2007); בש"פ 5540/13 **חאדר נ' מדינת ישראל** (14.8.2013) וההפניות שם בפסקה 17 להחלטה. ראו גם: עירית שלזינגר-זריבי, "הטלת הוצאות משפט על נאשמים בהליכים פליליים", **הסניגור** 193 עמ' 4]. ערעור זה מהווה דוגמה לניצול לרעה

של הליכי משפט. רק מהטעם שהמשיב לא עתר לפסיקת הוצאות לא חייבתי את המערער בהתאם.

יש לשלוח פסק הדין לב"כ הצדדים ולתיק בימ"ש קמא.

ניתן היום, י"ז שבט תשפ"ג, 08
פברואר 2023, בהעדר הצדדים.
רון שפירא, נשיא