



עפ"א 56923/10/19 - שלום זקרי נגד הוועדה המקומית לתכנון ובנייה קריית אתא

בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לערעורים פליליים

עפ"א 56923-10-19 זקרי נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה קריית אתא

בפני כבוד השופטת עפרה ורבנר

המערער
שלום זקרי,

נגד

המשיבה
הוועדה המקומית לתכנון ובנייה קריית אתא

פסק דין

1. לפני ערעור על החלטת בית משפט לעניינים מקומיים בקריית ביאליק (כב' השופטת איילת השחר ביטון פרלה) בתיק בב"נ 71934-01-18, מתאריך 9/9/19, על-פיה נדחתה בקשת המערער לביטול צו הריסה מנהלי שהוצא בתאריך 23/1/18 בהתייחס לבנייה שביצע בקומת המרתף של ביתו.

2. בתאריך 23/1/18 הוצא צו הריסה מנהלי לפי סעיף 221 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - "החוק"), המתייחס לבניית תוספת מבטון או מבלוקים בשטח של כ-40 מ"ר בקומת המרתף, צמוד לחזית האחורית של הבניין, בגוש 10507, חלקה 17, ברחוב יצחק שדה 33 בקריית אתא. בצו ההריסה המנהלי צוין כי המדובר בעבודה שבוצעה ללא היתר בנייה, וכי העבודה לא הסתיימה והבנייה לא אוכלסה. בצו אף צוין כי הצו יחול גם על כל תוספת עבודה אסורה שתבוצע לאחר הוצאת הצו, בהתאם לסעיף 223 לחוק.

3. בתאריך 31/1/18 (ולא 22/2/18 כפי שנכתב בטעות בהחלטת בית משפט קמא) הגיש המערער בקשה לביטול צו ההריסה המנהלי, בנימוק כי הבנייה אינה טעונה היתר מאחר שאין אישורי בנייה באזור, ובנימוק כי היה מחסן מתחת לבית שנים רבות, והמדובר בהשלמות זניחות של המחסן ובשינויים פנימיים של המבנה שהיה קיים מתחת לבית.

עוד נטען בבקשה לביטול צו ההריסה כי אם אכן הבנייה טעונה היתר, יפעל המערער להכין תכניות להוצאת היתר, וכי המערער פנה למהנדס בניין לבירור האם יש צורך בהוצאת היתר בנייה.

4. הבקשה לביטול צו ההריסה המנהלי הועברה לתגובת המשיבה, וזו בתגובתה מיום 26/2/18 התנגדה לביטול הצו, וטענה כי מבקש הביטול לא מילא אחר הוראות תקנות התכנון והבנייה (סדרי דין בבקשות לעניין צו הריסה מנהלי), תש"ע-2010, ומכל מקום, אף לגופו של עניין, אין הצדקה לביטול הצו או לעיכוך ביצועו, וכי לעבודות שביצע המערער אין היתר בנייה והמדובר בעבודות טעונות היתר, ולא הוגשה כלל בקשה לקבלת היתר, כך שוודאי שלא ניתן לדבר על היתר המצוי בהישג יד.

5. בבית משפט קמא התקיימו מספר דיונים, במהלכם מונה למערער מייצג מטעם הסגוריה הציבורית -

עמוד 1



עו"ד לירן אוחיון, והצדדים אף הגיעו להסכמות לדחיית ביצועו של צו ההריסה המנהלי, זאת בכפוף לכך שהמערער לא יבצע עבודה נוספת כלשהי בנכס, וניתנה הצהרה בעניין לפרוטוקול מפי ב"כ המערער (עין בפרוטוקול הדיון מיום 11/4/18).

6. בסופו של דבר, ולמרות שניתנה למערער ארכה של למעלה משנה, לא קיבל המערער היתר לבנייה שביצע, והצדדים הצהירו לפרוטוקול במעמד הדיון מ-6/5/19 כי טיעוני הצדדים יוגשו בכתב ולא יהיה צורך בדיון נוסף. דהיינו, המערער לא ביקש להביא ראיות.

7. המערער בטיעוניו טען כי הבנייה שביצע במרפסת ביתו אינה טעונה היתר בנייה, למעט הבלוקים שסגרו את המרפסת, שכן הרצפה הייתה קיימת עוד משנת 2006. עוד טען המערער כי הוא פועל לקבלת היתר, אולם הוסבר לו על ידי עיריית קריית אתא שאין באפשרותו לקבל אישור רשמי כעת, עד להסדרה של האזור בתב"ע. המערער טען באופן סתמי ולקוני בטיעוניו כי אם יש אכיפה של המשיבה באזור בו מצוי ביתו, המדובר באכיפה סלקטיבית, לא אחידה, אלא שהוא לא הביא ראיה כלשהי לטענה זו. למעשה, טענת המערער הינה כי האזור "תקוע" מבחינה תכנונית.

המשיבה בטיעוניה בבית משפט קמא ביקשה לדחות את בקשת המערער לביטול או לעיכוב ביצוע צו ההריסה, בהיעדר קיומן של עילות המעוגנות בחוק המאפשרות ביטול צו הריסה או עיכוב ביצועו. המשיבה ציינה כי המערער ביצע בנייה של מבנה מבטון ובלוקים בלא היתר בנייה, ומטרת צו ההריסה המנהלי הינה סילוק מידי של בנייה בלתי חוקית בעודה באיבה כדי למנוע עובדות מוגמרות. עוד ציינה המשיבה כי לאחר הוצאת צו ההריסה המנהלי ובמהלך התקופה בה עניינו של המערער היה תלוי ועומד בבית משפט קמא, המשיך המערער לבצע עבודות בנייה נוספות בניגוד לצו, ללא היתר ואף בניגוד להתחייבות שניתנה בבית משפט קמא.

8. בית משפט קמא בהחלטתו מתאריך 9/9/19 דחה את הבקשה לביטול צו ההריסה, ואף ציין כי איפשר למערער להגיב על טענות המשיבה בסיכום טיעוניה באשר לכך שהמשיך לבצע עבודות בניגוד לצו ההריסה, אולם המערער נמנע מלהגיב על טענות אלה.

בית משפט קמא קבע בהחלטתו כי לא הוכח לפניו שהעבודה שבגינה הוצא צו ההריסה בוצעה כדין, וכן לא הוכח שלא התקיימו הדרישות למתן הצו או שקיים פגם חמור שבשל יש לבטל את צו ההריסה המנהלי. בכל הקשור לטענות המערער על-כך שהמדובר בבנייה שאינה טעונה היתר, ציין בית משפט קמא כי מטיעוני המערער עצמו עולה שהוא מודה כי יש צורך בקבלת היתר בכל הקשור לסגירת מרפסת בבלוקים והפיכתה לחדר. עוד ציין בית משפט קמא כי לגבי רצפת הבטון, שהייתה קיימת עוד משנת 2006, לא הוצא צו הריסה, וצו ההריסה מתייחס לבנייה החדשה ורק לגביה הוראות הצו חלות.

בכל הקשור לטענות המערער על אי קידום הוצאת היתרי בנייה באזור ביתו של המערער, נטען כי למשיבה עומדת חזקת התקינות המנהלית והנטל על המערער לסתור חזקה זו, ואין די בטענות בעלמא.



9. החלטת בית משפט קמא הינה מ-9/9/19 ונשלחה לצדדים ב-11/9/19, תוך שצוין בה כי ביצוע צו ההריסה המנהלי ייעשה בתוך 60 יום, בהתאם להוראות סעיף 222(ב), והמערער הגיש את ערעורו לבית המשפט המחוזי רק בתאריך 31/10/19.

בד בבד עם הגשת הערעור, הגיש המערער בקשה לעיכוב ביצוע שלא עמדה בהוראות החוק, והבקשה הועברה לתגובת המשיבה, ולאחר קבלת תגובתה ניתנה החלטה בתאריך 3/11/19 כי אין מקום לעיכוב ביצוע, שכן לא הוכח שהעבודה האסורה אינה מסכנת את שלום הציבור, העבודה האסורה נמשכה לאחר שהוצא צו ההריסה המנהלי למרות הסכמות הצדדים בבית משפט קמא, ואף לא ברור האם העבודה האסורה תואמת את התכנית החלה על המקרקעין, אם לאו.

תחילה נקבע המועד לשמיעת הערעור ל-7/11/19, אולם לאור הודעת המשיבה כי היא כבר נערכה באמצעות קבלן מטעמה, עם כוחות משטרה ויחידת הפיקוח העירוני לביצוע צו ההריסה לפני 7/11/19, נקבע הדיון להיום - 4/11/19.

10. במעמד הדיון חזר המערער על טענותיו, וטען כי סבר שאינו צריך היתר על-מנת לסגור מרפסת, כי אינו צריך היתר על-מנת לבנות מדרגות ירידה לגינה, והוסיף וטען כי כאשר סגר את המרפסת גם הגדיל במעט את גובה המחסן שהיה ברשותו קודם לכן ובנה מדרגות מהמרפסת למחסן. עוד נטען על ידי המערער כי פעל להגשת תכנית על-מנת לקבל היתר, אולם לא קיבל בינתיים היתר. לטענתו, לא הוציאו צווי הריסה לבנייה אחרת בלא היתר שבוצעה באזור מגוריו, ולכן המדובר באכיפה בררנית.

ב"כ המשיבה בטיעונו חזר וציין כי המערער ביצע עבודות בנייה הטעונות היתר בלא היתר, וכי המשיך לבצע בנייה לאחר שקיבל את צו ההריסה שהוצא ולמרות הסכמות המתועדות בפרוטוקול בית משפט קמא. כן נטען כי המדובר בבית משותף וכי השכנים הם אלה שהתלוננו על ביצוע בנייה בלא היתר, והמערער לא הגיש בקשה שבה קיימת הסכמת שכנים לבנייה שביצע. מכל מקום, נטען כי כיום מקדמת הוועדה לתכנון ובנייה תב"ע חדשה, וכרגע אין תכנית מאושרת ומפורטת שניתן להגיש מכוחה בקשות להיתרי בנייה.

המשיבה הדגישה כי צו ההריסה יבוצע רק בהתייחס לבנייה החדשה ולא בהתייחס לרצפה הקיימת משנת 2006, וככל שהבנייה הישנה משנת 2006 בוצעה אף היא בלא היתר, תשקול המשיבה פעולה במסגרת הליך משפטי פלילי, אולם לא במסגרת הליך מנהלי של צו הריסה.

11. לתיק בית המשפט צורפו תמונות באשר לבנייה המבוצעת, הכוללות מבנה מבלוקים ומדרגות.

דיון והכרעה

12. הוראות סעיף 229 לחוק, זו לשונו:

"לא יבטל בית-המשפט צו מינהלי אלא אם כן הוכח לו שהעבודה או השימוש בוצעו כדין או שלא התקיימו הדרישות למתן הצו כאמור בסימן זה, או אם שוכנע כי נפל בצו פגם

עמוד 3

חמור שבשלו יש לבטל את הצו.

צו ההריסה שהוצא כלל את הפרטים שיש לפרט בהתאם לחוק, ואף לא נטען על ידי המערער בבית משפט קמא, כי נפלו פגמים בהוצאת הצו.

מעבר לטענה סתמית כי לא נדרש היתר לביצוע העבודה, עולה למעשה מטיעוני המערער בבית משפט קמא כי אף הוא מודע לכך שסגירה של מרפסת בבלוקים והפיכתה לחדר הינה עבודה הדורשת היתר.

סעיף 145 לחוק קובע כי לא יעשה אדם פעולה מבין אלה המנויות בסעיף, אלא לאחר שניתן לו היתר על ידי רשות הרישוי המקומית ובהתאם לתנאי ההיתר, ואין ספק כי הבנייה שביצע המערער, כמתועד אף בתמונות, הינה בנייה הדורשת היתר, ואין המדובר בשינוי פנימי בתוך הדירה שאינו נוגע לצד החיצוני של הבניין.

המערער אף לא הפנה בטיעוניו בבית משפט קמא או בטיעוניו בפניי לתקנות העוסקות בעבודות ומבנים הפטורים מהיתר, והעבודות שביצע אינן כלולות בתקנות אלה.

13. בכל הקשור לעיכוב ביצוע של צו הריסה מנהלי יש לעמוד בדרישות הוראות סעיף 254ט(ד) לחוק.

סעיף זה קובע, כי בית-משפט לא יעכב ביצוע צו אלא מטעמים מיוחדים שיירשמו, ואם נוכח שהעבודה האסורה או השימוש האסור שלגביהם חל הצו, אינם מסכנים את שלום הציבור או בטיחותו, וכן קובע הסעיף כי לא ניתן ליתן עיכוב ביצוע של צו הריסה שהוצא לפי סעיף 221 לחוק, אם העבודה האסורה אינה תואמת את התכנית החלה על המקרקעין. החוק מגדיר "תכנית" כ- **"תכנית שניתן להוציא מכוחה היתר בניה בלא צורך באישורה של תכנית נוספת"**.

בפסיקה הודגש פעמים רבות, שעל בית-המשפט ליתן ידו למאבק בעבירות בתחום התכנון והבניה, שהפכו להיות "מכת מדינה", וכי קיימת חשיבות בקיום צווי הריסה מנהליים הפוגעים בשלטון החוק ובאינטרסים ציבוריים רחבים.

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

"צו הריסה מנהלי-מתחילתו ומעיקרו-נועד למנוע היווצרותן של עובדות מוגמרות בשטח, ולקדם פני מצב של "נבנה ונשמע. קרא: נקבע עובדות בשטח, ורק לאחר מכן נעשה-אם נעשה בכלל-להשגת היתרים ואישורי בניה..."

ועיין גם ב-רע"פ 2885/08 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה תל אביב יפו נ' מוסא דכה, שם נפסק:



"בעניין אבו סנינה הנזכר נאמר (מפי השופט ג'ובראן):

"השאלה האם בהיעדר תכנון, רשאי יושב-ראש הועדה המקומית לתכנון ולבניה להוציא צווי הריסה מנהליים, הוכרעה זה מכבר על-ידי בית-משפט זה בקובעו, כי היעדר תכנון אינו מונע מרשויות התכנון הוצאת צווי הריסה מנהליים. שכן, אחרת, כל אדם רשאי היה להקים מבנים ככל העולה על רוחו, ללא קבלת היתר בניה, והרשות הממונה על קיום חוקי התכנון והבניה לא הייתה רשאית לעשות דבר כנגד תופעה זו.

יפים לעניין זה דברים שנקבעו על-ידי הנשיא מ' שמגר ברע"פ 5331/94 איוב יוסף שקיראת נ' עיריית ירושלים, תק-על 94 (3) 1369 (לא פורסם):

"המבקש טוען כי בכפרו אין תוכנית מיתאר, ועל כן נאלץ לבנות ללא היתר. טענה זו אין בה כדי לפתוח פתח לבניה ללא רשיון לפי סעיף 145 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965. אין לגלות בחומר שבפנינו כי היה ליקוי כלשהו בהליכים, כפי שנקבעו בסעיף 238 לחוק הנ"ל."

דברים אלה נכתבו לפני שנים ספורות, והם מדברים בעדם.

...

כללם של דברים: בניה בלתי חוקית, גם במקום שיש בו קשיים לעניין היתר בניה, היא רתימת העגלה לפני הסוסים. אין לבעל נכס זכות מוקנית להיתר בניה בהיעדר תב"ע המאפשרת זאת. ...נשוב ונאמר: אין מתקנים עוולה בעוולה אחרת, ובניה בלתי חוקית בשום פנים אינה המזור לתחלואים בהם עסקינן. ...אך קרוב ללבנו לא פחות כיבוד החוק, כעיקרון שבלעדיו לא יכובדו גם זכויות. חובתנו היא למנוע מצב של "איש הישר בעיניו יעשה", והשלכות הרחוב הבלתי נמנעות. עם כל אי הנחת שבדבר מבחינת קצב התנהלותן של הרשויות, אין מנוס מן התוצאה אליה הגענו."

המערער החליט לבנות כרצונו, וזאת בלא לקבל אישור ובלא לפנות לרשויות התכנון הרלוונטיות על-מנת לברר מה המצב החוקי, והאם ניתן לבצע הבניה לאחר קבלת היתר ובאופן חוקי.

טענותיו על בעיות בקבלת היתרים לעת הזו בכל הקשור לתכנית המתאר הקיימת, אינן מצדיקות ביצוע בניה בלתי חוקית בלא היתר.

14. מטרת תיקון 116 לחוק התכנון והבניה, היתה, בין היתר, לצמצם את האפשרות להותיר על כנה בניה בלתי חוקית ושימושים אסורים במקרקעין לפרקי זמן ארוכים, ועל-כן מגבילות הוראות החוק את שיקול הדעת של בית-המשפט לעכב ביצוע צו הריסה חלוט, כפי שפירטנו לעיל את הוראות סעיף 254ט לחוק



התכנון והבניה.

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

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

ועיין גם ב-רע"פ 8220/15 כפאיה נ' מדינת ישראל (27/12/15) מפי כב' השופט ג'ובראן.

15. בכל הקשור לנטען על ידי המערער בדבר אכיפה בררנית, המדובר בטענה בעלמא שלא הובאו לגביה ראיות בבית משפט קמא, וכאשר המערער אף לא ביקש להביא ראיות בבית משפט קמא אלא רק לטעון טיעונים בכתב.

יש הבדל בין עבירות טריות וחדשות שניתן להוציא לגביהן צו הריסה מנהלי, לבין בניה ישנה.

המערער העלה באופן סתמי וכללי טענה כי באותו רחוב בו הוא מתגורר קיימות עבודות בנייה נוספות שבוצעו בלא היתר, אולם הוא לא פירט כלל באילו עבודות מדובר, לא פירט מתי הן בוצעו, וכאמור לעיל, המדובר בטענה סתמית וכללית. בנסיבות אלה, לא ניתן לומר כי הוכיח קיום אכיפה בררנית, ולא הוגשו ראיות בעניין בבית-משפט קמא. די בכך על-מנת לדחות טענתו בעניין זה.

16. לאור האמור לעיל, הערעור נדחה.

17. המזכירות תשלח החלטה זו באופן מיידי לצדדים, מאחר שחלוף אותם 60 יום ממועד מתן החלטתו של בית משפט קמא, קרב ובא.

ניתן היום, ו' חשוון תש"פ, 04 נובמבר 2019, בהעדר הצדדים.