



עפ"א 967/08/20 - סוהיל דיאב נגד ועדה מקומית לתכנון ובנייה שפלת הגליל

בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לערעורים פליליים

עפ"א 967-08-20 דיאב נ' ועדה מקומית לתכנון ובנייה שפלת הגליל
תיק חיצוני:

בפני כבוד השופט נאסר ג'השאן

המערער סוהיל דיאב

נגד

המשיבה ועדה מקומית לתכנון ובנייה שפלת הגליל

פסק דין

1. לפניי ערעור על החלטת בית משפט השלום בעכו (כב' השופט וויליאם חאמד), בתיק בצה"מ 42446-06-19 מיום 14.07.2020. בגדר החלטתו מושא הערעור, דחה בית משפט קמא בקשת המערער לבטל החלטת בית משפט קמא מיום 28.01.2020, בה התקבלה בקשת המשיבה להארכה בת 30 ימים לביצוע צו ההריסה המנהלי, שהוצא על-ידי המשיבה ביום 27.05.2019 בקשר לעבודה אסורה, שעל-פי הנטען בוצעה ללא היתר במקרקעין הידועים כגוש 18566 בחלקה 61 בטמרה (להלן: "המקרקעין").

רקע עובדתי:

2. ביום 27.05.2019 הוצא על-ידי המשיבה - הועדה המקומית לתכנון ובניה "שפלת הגליל", צו הריסה מנהלי לפי סעיף 221 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: "החוק"), בקשר לעבודה אסורה שעל-פי הנטען, ביצע המערער במקרקעין, שכללה הקמת מבנה בן קומה אחת בגובה של כ-0.7 מ' מעל פני הקרקע ובשטח של כ-192 מ"ר, העשוי מבלוקים ובטון, ותחילת בניית קומה שנייה קירות בלוקים וטפסנות לממ"ד. נטען בצו ההריסה, כי הבנייה בוצעה בתוך מתחם שייעודו ש.צ.פ, ש.ב.צ ודרך אשר לפיה אין אפשרות להוציא היתר בנייה (להלן: "צו ההריסה המנהלי"). עוד נטען בצו ההריסה כי המערער הפר צו הפסקת עבודה מנהלי אשר נמסר לו ביום 14.05.2019 (נספח א' להודעת הערעור).

3. ביום 19.06.2019 הגיש המערער "בקשה לביטול ועיכוב ביצוע צו ההריסה המנהלי". בבקשתו, טען המערער, כי נפלו בבקשה מספר פגמים המצדיקים להורות על ביטולו. נטען כי מדובר במבנה מגורים כאשר אין כל התייחסות בתצהיר שצורף לצו לשאלת האכלוס. לאחר שהוגשה תגובת המשיבה, התקיים דיון במעמד הצדדים במהלכו נחקר המערער, ולאחר שהצדדים סיכמו טענותיהם, ניתנה החלטת בית משפט קמא מיום 04.12.2019 ובה נדחתה הבקשה לביטול צו ההריסה המנהלי.



4. צו ההריסה לא בוצע במסגרת התקופה הקבועה בדין ועל כן ביום 28.01.2020, הגישה המשיבה בקשה להארכת מועד לביצוע הצו לתקופה של 60 ימים. בבסיס הבקשה עמד הנימוק, לפיו לאחר קבלת החלטת בית המשפט הדוחה הבקשה לביטול צו ההריסה המנהלי, פנתה המשיבה למשטרת ישראל לשם קבלת סיוע בביצוע הצו, וביום 23.1.2020 התקבלה החלטת משטרת ישראל, לפיו אינה יכולה לסייע בביצוע הצו ומבקשת ארכה בת 60 ימים לעשות כן. בהחלטת בית משפט קמא מאותו יום, שניתנה במעמד צד אחד ללא קבלת עמדת המערער, התקבלה הבקשה, והמועד לביצוע צו ההריסה הוארך ב-60 ימים מיום 06.02.2020.

5. ביום 25.02.2020 הגיש המערער בקשה לביטול ההחלטה שניתנה במעמד צד אחד, ונקבע דיון בבקשה. לאחר ששמע בית משפט קמא את טיעוני הצדדים, בהחלטתו מיום 24.5.2020 ביטל בית משפט קמא את החלטתו מיום 28.1.2020, אולם דחה בקשת המערער לדחות בקשת המשיבה להארכת המועד לביצוע צו ההריסה. יחד עם האמור לעיל, הוארך המועד לביצוע צו ההריסה ב-30 ימים (תחת ארכה בת 60 ימים שביקשה המשיבה), זאת לנוכח השיהוי שדבק בהתנהלות המשיבה, שפנתה בבקשה לקבלת סיוע משטרת בחלוף 19 מיום מתן ההחלטה הדוחה בקשת המערער לביטול צו ההריסה המנהלי, ללא כל הסבר סביר. בית משפט קמא מצא קיומו של שיהוי מחד ומאידך גיסא מצא כי שיהוי זה אינו קיצוני ועל כן בחר, באיזון הראוי, להאריך המועד ב-30 ימים.

אציין כי במעמד הדיון שהתקיים בפני בית משפט קמא ביום 21.05.2020, ביקש ב"כ המערער לזמן את המצהירים מטעם המשיבה לחקירה, אולם בית משפט קמא דחה את הבקשה וקבע, כי מאחר ומדובר במחלוקת משפטית בין הצדדים, חקירת נותן התצהיר לא תסייע בנדון, שכן על בית המשפט לבחון את התנהלות המשיבה ולא התנהלות המשטרה.

6. המערער הגיש ערעור על ההחלטה הנ"ל לבית המשפט המחוזי במסגרת תיק עפ"א 65869-05-20 **דיאב נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה שפלת הגליל**. בין היתר השיג המערער על החלטת בית משפט קמא במעמד הדיון מיום 21.5.2020, שדחתה בקשתו לחקור את המצהירים שתצהיריהם תמכו בבקשת המשיבה להארכת המועד לביצוע צו ההריסה. במסגרת הדיון בערעור שהתקיים בפני ביום 04.06.2020, הגיעו הצדדים להסכמה ולפיה לאור נסיבותיו המיוחדות של המקרה, הוחזר התיק לבית משפט קמא על מנת לאפשר חקירת המצהיר - המפקח אמיר אבו דולה.

7. ביום 21.06.2020 התקיים דיון בפני בית משפט קמא בגדרו נחקר המצהיר הנ"ל. לאחר הגשת סיכומים מטעם הצדדים ניתנה ביום 14.07.2020 החלטת בית משפט קמא מושא הערעור שלפניי.

8. בית משפט קמא קבע בהחלטתו, כי אף לאחר שמיעת המפקח לא התגלו לדעתו נימוק, נסיבה או שיקול שלא עמדו בפניו בעת מתן החלטתו מיום 24.05.2020. יחד עם זאת ביקש בית משפט קמא להבהיר, כי טענת המפקח בפניו לפיה לפי הנחיות המשטרה, יש להעביר את בקשת הסיוע תוך 30 ימים מיום מתן הצו, מהווה שיהוי לא מוצדק בפנייה כאמור, וכלשון בית משפט קמא: "**טמון בה בזבוז של**



חלק ניכר מהתקופה הקבועה בחוק (60 ימים) לביצוע הצו (סעיף 14 להחלטה). נקבע כי על מנת לקיים אחר תכלית צו ההריסה המנהלי, על המשיבה לפנות למשטרה בבקשת סיוע לביצוע הצו "בסמוך מאוד" למתן הצו, בכדי לאפשר למשטרה להתארגן. נקבע כי אין כל הצדקה להמתין מספר שבועות - 30 ימים, לשם פנייה למשטרה, כאשר אין מדובר בפעולה מורכבת ולא דורשת פרק זמן כאמור לשם עריכת הבקשה.

יחד עם האמור, נקבע כי אין באמור לעיל כדי לשנות מההחלטה מיום 24.05.2020, שכן במסגרת אותה החלטה יוחס משקל הולם לשיהוי שחל בפניית המשיבה למשטרה לקבלת סיוע, ובהתבסס על כך נעתר בית משפט קמא באופן חלקי לבקשת הארכה.

9. כאמור בית משפט קמא דחה את הבקשה של המערער לביטול ההחלטה מיום 28.01.2020 ובהתאם לכך ניתנה ארכה של 30 ימים לביצוע הצו, שתחילתם מיום 01.06.2020, וזאת בניכוי התקופה מיום 04.06.2020 עד ליום מתן ההחלטה.

תמצית נימוקי הודעת הערעור וטענות הצדדים בדיון:

10. במוקד הערעור שהגיש המערער עומדת טענת השיהוי שדבק בפניית המשיבה למשטרת ישראל. לטענת המערער, טעה בית משפט קמא עת לא נתן משקל מספיק לעובדה כי בקשת המשיבה למשטרה הוגשה, רק לאחר 19 ימים מיום מתן ההחלטה הדוחה את הבקשה לביטול צו ההריסה, והדבר מהווה לטענתו שיהוי ניכר ומנוגד לחוק, המצדיק דחיית בקשת המשיבה להארכת המועד לביצוע הצו.

11. נטען בהודעת הערעור, כי אף לאחר שליחת הבקשה למשטרה בשיהוי, לא בוצעה כל פעולה על-ידי המשיבה לקבלת תשובתם הדחופה של גורמי המשטרה, ודי בכך כדי לדחות את בקשת המשיבה. נטען כי עצם העובדה כי המשטרה הגיבה לבקשה רק לאחר כחודש וחצי הוא פועל יוצא וישיר ממחדלה של המשיבה.

12. לטענת המערער העובדה כי המפקח מטעם המשיבה טען בדיון שהתקיים בפני בית משפט קמא, כי יש הנחייה למפקחים לפנות למשטרה תוך 30 ימים מיום מתן הצו בבקשה לסיוע, מהווה נדבך נוסף המצדיק דחיית בקשת המשיבה.

13. בדיון שהתקיים בפניו ביום 08.09.2020 חזר ב"כ המערער על האמור בהודעת הערעור וטען כי שגה בית משפט קמא משקבע, כי השיקולים שעמדו בפניו בעת מתן החלטתו הראשונה לא השתנו. נטען



שהנוהל עליו העיד המפקח, באשר לפנייה למשטרה עד 30 ימים, הנו נוהל פגום, ובית משפט קמא טעה עת לא נתן כל משקל בהחלטתו לנוהל הנ"ל.

14. מנגד ב"כ המשיבה ביקש לדחות את הערעור. נטען כי לא נפל כל פגם בהחלטת בית משפט קמא. נטען כי בית משפט קמא נתן משקל לעובדה שהמשיבה פנתה למשטרה בחלוף 19 ימים, בכך שלא נעתר למלוא הארכה שהתבקשה ועל כן דין הערעור להידחות.

דין והכרעה:

15. לאחר שעיינתי בהודעה הערעור, בהחלטת בית משפט קמא ולאחר ששמעתי את טיעוני הצדדים, הגעתי לכלל מסקנה כי לא נפלה כל טעות בהחלטת בית משפט קמא, כי מדובר בהחלטה מאוזנת ודין הערעור להידחות.

16. צו הריסה מנהלי הנו אמצעי יעיל להילחם בתופעת הבנייה הבלתי חוקית, המאפשר לרשויות להגיב מהר לבנייה בלתי חוקית. כבר נפסק כי **"צו הריסה מנהלי הוא אחד האמצעים החשובים לאכיפת היעילה של דיני התכנון והבניה"** (רע"פ 1288/04 **נימר נ' יו"ר הועדה המקומית לתכנון ובניה** (09.03.2004); רע"פ 5584/03 **פינטו נ' עיריית חיפה**, פ"ד נט(3), 577 (2004)). כידוע, לצד ההליך השיפוטי הכרוך בהגשת כתב אישום שעשוי להוביל לצו הריסה שיפוטי, קבע המחוקק הליך מזורז להוצאת צו הריסה מנהלי המהווה אמצעי מהיר ויעיל להריסת בנייה בלתי חוקית בעודה באיבה, בין היתר על מנת למנוע "מעשה עשוי" ולמנוע הנוהג המגונה ולפיו "קודם בונים ואחר כך מכשירים", וכן מתוך הנחה כי דחיות בביצוע הצו עלולות להביא לפגיעה במטרת הוצאת צווים מנהליים להריסת בנייה בלתי חוקית ואף להפוך מבנים חוקיים ל-"עבודה מוגמרת" (רע"פ 2341/14 **סלים נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה** (28.05.2014)).

17. חוק התכנון והבניה קובע, כי משניתן צו הריסה מנהלי יש לבצעו תוך 60 ימים מיום הגשת התצהיר לפי סעיף 221(ב) לחוק. סעיף 224 לחוק מאפשר לרשות המוסמכת לבצע את הצו, להגיש לבית המשפט בקשת ארכה לביצוע הצו, כאשר בית המשפט רשאי לתת ארכה כאמור, ובלבד שסך כל תקופות הארכה לא יעלה על שישה חודשים (סעיף 224(ב)).

18. עינינו הרואות, כי הוראות החוק קבעו סד זמנים מוגבל לביצוע צווי הריסה מנהליים, והדבר מתיישב עם מטרתו של צו ההריסה המנהלי יעיל ומהיר למניעת בנייה בלתי חוקית שעודה באיבה. מטרת הגבלת הרשות לביצוע הצו וקביעת תקופה בת 60 ימים לביצוע הצו, שניתן להאריכה באופן מוגבל כאמור לעיל, נועדה להעביר מסר לרשות כי משעה שהוצא צו הריסה מנהלי יש לבצעו באופן מיידי, וככל שלא יבוצע הצו, לא ניתן יהיה לבצעו בחלוף התקופה שקבע המחוקק. לפיכך, מטרת הוראות החוק אינה להגן על אינטרסים מוגנים של עברייני בנייה, כי אם להאיץ ברשויות לבצע את צווי ההריסה במועד.



19. אף תקנות התכנון והבניה (סדרי דין בבקשה לענין צו הריסה מנהלי), תשי"ע-2010 (להלן: **"התקנות"**), קובעות תקופת זמן מוגבלת לשם טיפול בבקשה להארכת מועד לביצוע צו הריסה מנהלי, שכן תקנה 2(2) לתקנות קובעת כי בקשה **"להארכת מועד לביצוע צו תוגש בכתב לפי הטופס שבתוספת השניה, עד שבעה ימים לפני מועד ביצוע הצו"**.
20. לפיכך, בבוא בית המשפט לדון בבקשה להארכת מועד לביצוע צו הריסה מנהלי, עליו לבחון שני שיקולים; ראשית את עמידת הבקשה בתנאי התקנות, ושנית, האם קיימת הצדקה להארכת המועד, והאם עשתה הוועדה כל אשר ביכולתה לקיים את הצו במועד וסיבות אובייקטיביות מנעו ממנה לבצע את הצו. בעניין זה, ככל שבית המשפט ימצא, כי הוועדה לא עשתה דבר לשם ביצוע הצו, הרי לשם השגת יעילות צווי הריסה מנהליים, מוסמך בית המשפט לדחות בקשה להארכת המועד לביצוע הצו.
21. המערער טוען כי התנהלות המשיבה במקרה דנן, לוקה בשיהוי המצדיק דחיית בקשתה שהוגשה לבית משפט קמא, עוד טוען כי הנוהל שהעיד עליו המפקח מטעם המשיבה בפני בית משפט קמא, לפיו ניתן להגיש בקשה לסיוע מהמשטרה עד 30 ימים מיום מתן הצו מהווה נוהל פגום המצדיק אף הוא דחיית הבקשה.
22. אני מסכים עם דבריו של בית משפט קמא, שראוי כי פנייה לסיוע משטרתי על מנת לבצע צו הריסה מנהלי תוגש, במידת האפשר, בסמוך למועד מתן צו ההריסה, על מנת לאפשר למשטרה להתארגן בהתאם לשם ביצוע הצו בתוך התקופה שנקבעה בחוק. הדבר אמור לשרת את האינטרס הציבורי שבביצוע צווי הריסה מנהליים. אני מסכים גם עם דברי הביקורת של בית משפט קמא על הליך ביצוע הצו, זאת מאחר והמשיבה פנתה בבקשה לקבלת סיוע מן המשטרה בחלוף 19 ימים מיום מתן ההחלטה הדוחה את הבקשה לביטול צו ההריסה המנהלי (מיום 04.12.2019). כאשר עמדת המשטרה לבקשה לסיוע, נשלחה למשיבה ביום 23.01.2020, בחלוף יותר מחודש מיום מתן ההחלטה. אין חולק כי הן התנהלות המשיבה והן התנהלות המשטרה לוקה במידה מסוימת בשיהוי. המשיבה לא הציגה כל נימוק מדוע לא נעשתה פנייה במועד יותר מוקדם למשטרה ואף לא הסבירה מדוע לא פנתה למשטרה, במהלך התקופה מיום הגשת הפנייה ועד קבלת התגובה, לבדוק מדוע טרם התקבלה עמדת המשטרה.
23. יחד עם האמור, מצאתי כי החלטת בית משפט קמא, לפיה האינטרס הציבורי מחייב קבלת הבקשה בחלקה לנוכח השיהוי הלא קיצוני, היא החלטה מאוזנת שאין להתערב בה. נראה, כי החלטת בית משפט קמא, כי אין מדובר בשיהוי קיצוני נכונה היא, ונראה, כי הארכת מועד לביצוע הצו ב-30 ימים אף היא סבירה. יתרה מזאת, מאחר והבקשה למתן ארכה לביצוע הצו הוגשה בטרם חלוף המועד הקבוע לכך בחוק, בשים לב לכך כי מדובר בבקשה ראשונה למתן ארכה וכן לאחר שעין במזכר מאת קצין המשטרה מיום 23.01.2020, קבע בית משפט קמא, כי מדובר בנימוק ענייני המצדיק מתן ארכה לביצוע הצו, על מנת "לאפשר היערכות של המשטרה לשם אספקת סיוע כנדרש". מצאתי אפוא, כי החלטת בית משפט קמא היא החלטה מאוזנת ומתיישבת עם הפסיקה הנוהגת. לעניין זה ראו האמור ברע"פ 3988/13 חמודה נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה גבעות אלונים (05.06.2013):



"אמנם, אין להתייחס לבקשה להארכת מועד ביצועו של צו הריסה מנהלי כאל עניין שבשגרה, ועל הרשויות הרלבנטיות להקפיד על הוצאתו לפועל במגבלת 30 הימים הקבועים בסעיף 238א(ט) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965. ברם, שאלת האיזון בין מחדלים, לכאורה, מצד הועדה המקומית הרלבנטית, לבין התנהלותו של בעל מבנה בלתי-חוקי, בכל האמור בהכרעה בבקשה להארכת מועד של צו הריסה מנהלי - התבררה כבר בפני בית משפט זה.... הדברים שנקבעו בהחלטות אלה הם בבחינת קל וחומר כאן, כאשר מחדליה של המשיבה הם קלים יחסית".

24. אוסיף עוד, כי הוכח בפני בית משפט קמא, כי שיקולים מבצעיים הם אלה שמנעו מן המשיבה לבצע את הצו. מעיון במזכר שצורף לבקשה שהוגשה לבית משפט קמא, מטעם דודי מזרחי, קצין חירום מחוז צפון צוין, כי "בשל שיקולים מבצעיים, לא יהיה ניתן לבצע את הצו במסגרת סד הזמנים שנותר בשים לב למשאבים שעומדים לרשות המשטרה...". שיקולים אלה הוכרו בפסיקה כשיקולים המצדיקים הארכת המועד לביצוע צו הריסה מנהלי (ראו לדוגמא: רע"פ 3319/15 שקיראת נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה ירושלים (20.07.2015); רע"פ 5646/16 רג'בי נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה בירושלים (14.08.2016)).

25. מצאתי לדחות טענת המערער לפיה הנוהל שהעיד עליו המפקח בפני בית משפט קמא, לפיו "עפ"י הנחיית המשטרה אחרי תיקון 116 בקשת הסיוע תשלח לא פחות עד 30 ימים..." (שורה 11, עמ' 11 לפרוטוקול הדיון שהתנהל בפני בית משפט קמא), הנו נוהל פגום והדבר מצדיק דחיית בקשת המשיבה לאור נוהל זה. ראשית, מדובר בנוהל המסדיר מערכת היחסים בין הועדה לבין המשטרה והוא נקבע כי ידי המשטרה שקבעה, כי על הועדה להגיש בקשות לסיוע לא יאוחר מ-30 ימים מיום מתן צו ההריסה; שנית, התקופה שנקבעה על ידי המשטרה היא "הגבול המקסימלי" לתקופה שבה ניתן להגיש בקשה לסיוע, וכאמור, בית משפט קמא קבע כי הגשת בקשה לסיוע בחלוף 19 ימים מהווה שיהוי לא "קיצוני" והחלטה זו היא סבירה בהחלט. משכך, בכפוף לדברי בית המשפט כי ראוי שהמשיבה תפנה למשטרה מייד לאחר מתן הצו, הנוהל הקיים כשלעצמו אינו מצדיק דחיית בקשת המשיבה להארכת המועד לביצוע צו ההריסה.

לסיכום:

26. במכלול השיקולים, נראה כי באיזון בין האינטרס הציבורי בביצוע הצו במהירות ויעילות ובין הנזק שעלול להיגרם לכאורה מביצוע צו הריסת המבנה הבלתי חוקי, נראה כי ידו של הראשון על העליונה, ובשים לב לעובדה כי אין עסקין בשיהוי קיצוני בפנייה למשטרה, ולאור העובדה כי הבקשה למתן ארכה לביצוע הצו הוגשה בתוך התקופה שנקבעה בחוק ונימוקיה הם שיקולים מבצעיים של המשטרה, אין מקום להתערב בהחלטת בית משפט קמא ודין הערעור להידחות.



27. סוף דבר, הערעור נדחה בזאת.

ניתנה היום, כ"ו אלול תש"פ, 15 ספטמבר 2020, בהעדר הצדדים.