

רע"פ 1704/14 - דוד סדן, רונית סדן נגד עיריית תל אביב

בית המשפט העליון

רע"פ 1704/14

לפני: כבוד השופט א' שהם

המבקשים: 1. דוד סדן
2. רונית סדן

נגד

המשיבה: עיריית תל אביב

בקשת רשות ערעור על פסק-דינו של בית המשפט המחוזי בתל אביב, מיום 2.2.2014, בעפ"א 55106-10-13, שניתן על-ידי כב' השופט י' לוי

בשם המבקשים: עו"ד חן רון

בשם המשיבה: עו"ד אתי לוי

החלטה

1. לפניי בקשת רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בתל-אביב יפו (כב' השופט י' לוי), בעפ"א 55106-10-13, מיום 2.2.2014, בגדרו נדחה ערעור על גזר דינו של בית המשפט לעניינים מקומיים (כב' השופט ג' הימן), בת"פ 8606/11, מיום 11.9.2013.

בד בבד עם הגשת הבקשה לרשות ערעור, הוגשה בקשה לעיכוב ביצוע עונש הקנס שהושת על המבקשים. לאחר שעיינתי בבקשה לעיכוב ביצוע, ובתגובת המשיבה לבקשה זו, לא ראיתי לנכון להורות על עיכוב ביצוע של תשלום הקנס, ודחיתי את הבקשה, בהחלטה מיום 20.3.2014.

רקע והליכים קודמים

2. ביום 10.10.2011, הוגש נגד המבקשים כתב אישום, המייחס להם ביצוע בניה ללא היתר, בשטח של כ-60 מ"ר, בקומת הגג של בית המגורים שבבעלותם. ביום 17.10.2012, הרשיע בית המשפט לעניינים מקומיים את המבקשים, על סמך הודאתם, בעבירות לפי סעיף 145 וסעיף 204(א) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: חוק התכנון והבניה). המשיבה עתרה למתן צו הריסה, לצד קנס בהתאם לסעיף 219 לחוק התכנון והבניה, המאפשר לחייב את הנאשם בתשלום בסך כפל שווי המבנה הבלתי חוקי. לצורך זה הגישה המשיבה חוות דעת שמאית, אשר קבעה כי שווי הנכס אשר נבנה ללא היתר עומד על 700,000 ש"ח. המשיבים לא הגישו חוות דעת נגדית, טענו כי עלות הבניה היתה כ-44,000 ש"ח בלבד, וכן כי אין מקום להטיל עליהם קנס לפי סעיף 219 כיוון שהבניה לא נעשתה למטרת רווח עסקי.

3. גזר הדין בעניינם של המבקשים, ניתן ביום 11.9.2013. ראשית, ציין בית המשפט לעניינים מקומיים כי האחריות המלאה לביצוע העבירה מוטלת על כתפיהם של המבקשים. לאחר זאת, עמד בית המשפט על תכליותיו של סעיף 219 לחוק התכנון והבניה. לאור לשונו ותכליתו של הסעיף, דחה בית המשפט לעניינים מקומיים את הטענה, לפיה יש להפעיל את הסנקציה הקבועה בסעיף זה רק במקרים של בניה בלתי חוקית "מסחרית". עוד נקבע, כי השומה לנכס תכלול התחשבות בכל הרכיבים המשפיעים על שווי, לרבות רכיב הקרקע מחד גיסא, וגילום אי-החוקיות מאידך גיסא. בנוסף, עמד בית המשפט על האפשרות שתיווצר חפיפה בין סנקציות של קנס וצו הריסה המוטלות במקביל, אשר עשויה להוביל לתוצאה של גזר דין "בלתי מידתי"; ועל פתרון אפשרי לכך בדרך של "הריסה נדחית", המאפשרת לנאשם לפעול לשם הכשרת המבנה, ולהימנע מהריסתו המיידית.

4. בנסיבות המקרה, קבע בית המשפט לעניינים מקומיים, כי יש להפחית 35% מן הסכום שנקבע בחוות הדעת השמאית, על מנת לתת ביטוי לכך שהמבנה נבנה שלא כדין. לפיכך, הועמד שווי הנכס, לצורך מתן גזר הדין, על סכום של 455,000 ש"ח. בבחינת נסיבות העבירה, נשקלו לחומרה היקף הבניה; התוספת המהותית שהיא תרמה לערכו של הנכס שבבעלות המבקשים; והעובדה כי במשך למעלה משנתיים הבניה לא נהרסה ולא הוכשרה. לקולה, נשקלה תכלית הבניה ללא היתר, אשר היתה דאגה לקורת גג בעבור בני משפחתם של המבקשים, ובהם אימו הקשישה של המבקש 1. עוד נשקלו לקולה, הודאתם של המבקשים במיוחס להם, ומצבם הכלכלי. עם זאת נקבע, כי אמנם הבניה נעשתה לשם סיפוק צרכי המשפחה ולא לצורך מכירת הנכס, אך היא מאופיינת ב"מימד כלכלי ממשי" בשל החיסכון בעלויות מגורים. לאחר זאת, נגזר על כל אחד מהמבקשים תשלום קנס בסך 240,000 ש"ח, ב-48 תשלומים שווים ורצופים. כמו כן, הורה בית המשפט למבקשים לחתום על התחייבות בסך 50,000 ש"ח, למילוי צווי בית משפט ביחס לנכס נשוא ההליך. נוסף על כך, ניתן צו להריסת הבניה שבוצעה ללא היתר, בתוקף מיום 11.3.2014.

5. המבקשים ערערו על גזר הדין לבית המשפט המחוזי בתל-אביב יפו, וביום 2.2.2014 נדחה הערעור. בפסק

דינו של בית המשפט המחוזי, נקבע כי אין מניעה להשית את הקנס הקבוע בסעיף 219 לחוק התכנון והבניה גם במקרים בהם מדובר בבנייה לצורך מגורים פרטיים, והדבר נתון לשיקול דעתו של בית המשפט. המבקשים טענו, כי היה על המשיבה להודיע כבר במועד הגשת כתב האישום, על כוונתה לעתור להשית עליהם קנס לפי סעיף 219, ובית המשפט המחוזי דחה את הטענה, בנימוק שלמשיבים ניתנה התראה מספקת אודות כוונה זו, וכי השלב המתאים לכך הוא שלב הטיעונים לעונש, כפי שאכן נעשה במקרה דנן. בית המשפט המחוזי התייחס לאמות המידה הראויות להפעלת סעיף 219 לחוק התכנון והבניה, וקבע כי בהתאם לסנקציה הייחודית הקבועה בו, יש מקום לעשות שימוש בסעיף זה "בנסיבות מחמירות ומתאימות". נקבע, כי נסיבות המקרה דנן, הן חמורות דיין, ומצדיקות הטלת קנס לפי סעיף 219 כאמור. לאחר שבחן את הפסיקה במקרים דומים, ציין בית המשפט המחוזי כי "גזר הדין נוטה לחומרה אך אינו סוטה באופן קיצוני מרמת הענישה באופן המצדיק התערבות ערכאת הערעור". לצורך בחינת מצבם הכלכלי של המבקשים, התיר להם בית המשפט, באופן חריג, להגיש ראיות לעניין זה. לאחר עיון בראיות שהוגשו, נמצא כי מצבם הכלכלי של המבקשים אינו מצדיק התערבות בגזר הדין. לפיכך וכאמור, נדחה הערעור.

הבקשה לרשות ערעור

6. בבקשה שלפניי מודגש, כי הבנייה ללא היתר נעשתה לצורך מגורי המשפחה, ונוכח קיומה של צפיפות ומצוקת דיור. כמו כן מציינים המבקשים, כי אין להם עבר פלילי, וכי היקף הבניה הוא קטן יחסית. עוד הודגש בבקשה, כי שלושה שבועות לאחר מתן פסק הדין בערעור, ניתן היתר בניה בעבור תוספת הבנייה נשוא ההליך. בבקשה נטען, כי עניינם של המבקשים ראוי לדיון בפני בית משפט זה, שכן נדרשת הכרעה ופסיקה עקרונית באשר למקרים בהם יופעל סעיף 219 לחוק התכנון והבניה. עוד טוענים המבקשים, כי מתקיימים בעניינם שיקולי צדק וכי נגרם להם עיוות דין. זאת, בין היתר, בשל מצבם הכלכלי הקשה, אשר אינו מאפשר להם לעמוד בתשלום חודשי של 10,000 ש"ח, כפי שנגזר עליהם. טענה נוספת העולה מן הבקשה, היא לעניין הרכיבים הראויים להיכלל בחוות דעת שמאית. בנוסף, הוזכרו בבקשה פסקי דין במקרים של בניה ללא היתר, בהם גובה הקנס שהוטל היה נמוך מזה שהוטל על המבקשים, גם כאשר הנסיבות היו, לטענתם, חמורות יותר.

דין והכרעה

7. לאחר שעיינתי בבקשה ובצירופותיה, נחה דעתי כי דינה להדחות. פעמים רבות חזר בית משפט זה וקבע, כי רשות ערעור תינתן במשורה בלבד, ורק במקרים המעוררים סוגיה ציבורית רחבה או שאלה משפטית כבדת משקל, וכן במקרים חריגים בהם מתקיימים שיקולי צדק כלפי המבקש, או חשש לעיוות דינו (רע"פ 1648/14 יפ"ח נ' מדינת ישראל (18.4.2014); רע"פ 1623/14 גבארה נ' מדינת ישראל (1.4.2014); רע"פ 1717/14 ליזרוביץ' נ' מדינת ישראל (30.3.2014)). חרף טענותיהם של המבקשים, נראה בבירור כי הבקשה שלפניי עוסקת במידת העונש שהוטל עליהם, הא ותו לא. גם הטענות בדבר קיומן של שאלות משפטיות עקרוניות, אינן אלא כסות לטענה בעניין שיעור הקנס שהושת עליהם במקרה דנן. הלכה היא, כי רשות ערעור "בגלגול שלישי" לעניין מידת העונש, תינתן רק במקרים בהם העונש חורג באופן קיצוני ממדיניות הענישה הראויה והמקובלת במקרים דומים (רע"פ 8561/13 פלוני נ' מדינת ישראל (2.4.2014); רע"פ 319/14 חמו נ' מדינת ישראל (18.3.2014); רע"פ 792/14 סבאג נ' מדינת ישראל (16.3.2014)). בנסיבות המקרה, סבורני כי שיעור הקנס שהוטל על המבקשים, גם אם הוא על הצד הגבוה, אין בו משום חריגה מהותית ממדיניות הענישה הראויה (רע"פ 341/07 דלק נ' מדינת ישראל (18.1.2007)). מנימוקים אלו, דין הבקשה להדחות.

8. למעלה מן הצורך, אתיחס בקצרה לגופן של מקצת הטענות שהעלו המבקשים. דומה כי טענתם המרכזית של המבקשים, נוגעת לאותם מקרים בהם ראוי לעשות שימוש בסעיף 219 לחוק התכנון והבניה. כותרתו של הסעיף היא "קנס או תביעה לגביית רווחים מבניה בלתי חוקית" והוא מורה, כדלקמן:

(א) הורשע אדם בעבירה לפי פרק זה, רשאי בית המשפט אם נתבקש לעשות כן להטיל עליו, בנוסף לקנס הקבוע בסעיף 204 או במקומו, קנסות כדלקמן:

(1) בעבירה בקשר לבניה הטעונה היתר לפי חוק זה - כפל שוויו של המבנה או של התוספת למבנה שהוקמו ללא היתר;

(2) [...]

(ב) לא הטיל בית המשפט קנס כאמור בסעיף קטן (א), רשאית הועדה המקומית או היועץ המשפטי לממשלה או נציגיהם לתבוע מהנשפט בדרך של תובענה אזרחית סכומים בשיעורים האמורים בפסקאות (1) ו-(2) לסעיף קטן (א).

(ג) הוראות סעיף זה לא יחולו אם הוכח לבית המשפט כי, לפני מתן גזר הדין, הרס הנשפט את המבנה או את התוספת למבנה שלגביהם נעברה העבירה; בית המשפט רשאי לדחות את מתן גזר הדין למועד שיקבע כדי לאפשר לנשפט לבצע את ההריסה.

(ד) [...]

(ה) [...]

יצוין, כי בנוסחו הקודם של הסעיף, נקבעה בו רק עילה לתביעה אזרחית מצד הוועדה המקומית (אפשרות המעוגנת כיום בסעיף-קטן (ב)). לאחר שנמצא כי אפשרות זו אינה מספקת הרתעה יעילה, תוקן החוק, כך שניתן יהיה להשית על נאשם תשלום "כפל שוויו", גם בדרך של קנס. אשר לתכליותיו של סעיף 219, מקובלים עליו עיקרי דבריו של בית המשפט לעניינים מקומיים. ראשית, וכפי שניתן ללמוד מסעיף-קטן (ג), מהווה הסעיף תמריץ לנאשם לסלק את הבניה הבלתי חוקית, בטרם יינתן גזר דין בעניינו. שנית, נועד הסעיף למנוע התעשרות שלא כדין, כתוצאה מביצוע עבירה על חוק התכנון והבניה. שלישית, הוא מהווה סנקציה כלכלית למטרות גמול והרתעה מפני ביצוע עבירות בניה (ראו, בהקשר זה, רע"פ 4679/10 שמשון נ' עיריית תל-אביב-יפו, בפסקאות 14-19 (1.8.2011)).

9. לא אחת, עמד בית משפט זה חומרתה של תופעת הבניה הבלתי חוקית, אשר "אינה רק חותרת תחת עקרונות התכנון והבניה, אלא שיש לראותה כאחת התופעות הבולטות של פגיעה בצווי בתי-המשפט וזלזול בשלטון החוק" (רע"פ 9239/12 אבו עראר נ' מדינת ישראל, בפסקה 16 להחלטתי (2.1.2013)). בין יתר הכלים המשמשים למאבק בתופעה זו, נתונה לבית המשפט הסמכות להשית על הנאשם קנס, בגובה כפל שוויו של המבנה שנבנה ללא היתר. שיקול הדעת בבחירת והפעלת הסנקציה המתאימה, מסור לבתי המשפט, אשר ישקלו את נסיבותיו של כל מקרה לגופו. הטלת קנס בגובה כפל שוויו המבנה, היא סנקציה כלכלית כבדת משקל, ולפיכך עליה להיעשות במקרים אשר נסיבותיהם חמורות, במידה אשר מצדיקה סנקציה כזו. נסיבות חמורות מעין אלה, עשויות להימצא בבניה למטרות מסחריות, אך גם במקרים של בניה לצרכים אישיים. במקרה דנן, עמדו הערכאות הקודמות על חומרתן של הנסיבות הכרוכות בביצוע העבירה, ואף אני סבור כי במקרה דנן לא היתה מניעה להשית קנס לפי סעיף 219 לחוק התכנון

10. בבקשה לרשות ערעור נטען כי "כל חטאם של המבקשים היה הרחבת דירת המגורים בבניה קלה לשיכון הבת, החתן ובנם". חטא זה אינו קל ערך, כאשר הרחבת הדירה נעשית ללא היתר, ובפרט כאשר היא כוללת בניית קומה נוספת לדירה. יתר על כן, חטא זה משקף את שאיפתם של המבקשים להשיג יתרון כלכלי באמצעות פעילות בלתי חוקית, ולפיכך הוא מצדיק ענישה כלכלית אשר תסכל זאת. לעניין שיעור הקנס שהושת על המבקשים, סבורני, כאמור, כי הוא על הצד הגבוה. זאת, בפרט לאור מצבם הכלכלי של המבקשים, והעובדה שהבניה לא נעשתה למטרה מסחרית. עם זאת, אין בכך משום חריגה ממדיניות הענישה הראויה, ואיני רואה מקום, בנסיבות אלה, להתערבות. זאת, בפרט נוכח ההפחתה של 35% מערך הנכס לפי חוות הדעת השמאית, כיוון שהמבנה היה בלתי חוקי. כיום, לאחר שניתן היתר בניה, שוויו של המבנה הוא 700,000 ש"ח (בהתאם לחוות הדעת השמאית), ומכאן שלמעשה הקנס שהושת על המבקשים נמוך במידה לא מבוטלת משוויו של המבנה. אילו היו המבקשים נדרשים בסופו של יום להרוס את המבנה, עשויה היתה להתעורר שאלה בעניין מידתיות העונש, אולם בנסיבות העניין מדובר בשאלה תיאורטית גרידא.

11. לבסוף, בית המשפט לעניינים מקומיים נתן דעתו למצבם הכלכלי של המבקשים, והתחשב בכך לקולה. גם בית המשפט המחוזי בחן את הנושא, במסגרת הערעור, ולא ראה מקום להתערב. משכך הם פני הדברים, גם טענה זו דינה להדחות.

12. לאור האמור, בקשת רשות הערעור נדחית בזאת.

ניתנה היום, י"ג בניסן התשע"ד (13.4.2014).

שׁוֹפֵט