

רע"פ 4808/22 - הוועדה המקומית לתכנון ובנייה גליל עליון נגד דביר דרי

בית המשפט העליון

רע"פ 4808/22

לפני:

כבוד השופט י' אלרון
כבוד השופט ח' כבוב
כבוד השופטת ר' רונן

המערערת:

הוועדה המקומית לתכנון ובנייה גליל עליון

נגד

המשיב:

דביר דרי

בקשת רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט
המחוזי בנצרת ב-עתפ"ב 28190-03-22 מיום
31.5.2022 שניתן על ידי השופטת א' אבו-אסעד

תאריך הישיבה:

ב' בתמוז התשפ"ג (21.6.2023)

בשם המערערת:

עו"ד בת אור כהנוביץ'; עו"ד קרן שטרית

בשם המשיב:

עו"ד אלדד בן הרוש; עו"ד יעל שטסל-יודוביץ

פסק-דין

השופט י' אלרון:

לפנינו בקשה למתן רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בנצרת (השופטת א' אבו אסעד) ב-
עתפ"ב 28190-03-22 מיום 31.5.2022, בגדרו התקבל ערעור המשיב על פסק דינו של בית משפט השלום בקרית
שמונה (השופטת ד' נסאר) ב-צה"מ 4206-10-21 מיום 9.2.2022.

עמוד 1

במוקד המחלוקת בענייננוסעיף 219 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: החוק או חוק התכנון והבניה) המאפשר ליתן צו מינהלי להפסקת "שימוש אסור". אחד מהתנאים למתן הצו הוא כי במועד הגשת התצהיר לביסוס הצו [...] לא חלפו יותר משישה חודשים מיום שהחל השימוש האסור באותו מקום, ולעניין שימוש אסור בבית מגורים - לא חלפו יותר מ-30 ימים מהיום שבו החל השימוש האסור" (סעיף 219(ב)(2) לחוק).

הצדדים שלפנינו חלוקים ביחסלפרשנות המילים "שימוש אסור בבית מגורים". האם יש לפרשן, כשיטת המבקשת, כשימוש אסור למגורים, משמע - באופן שמקנה הגנה מסוימת למי שהמבנה משמש לו קורת גג; או שמא כשיטת המשיב - כשימוש שנעשה במבנה שהוא "בית מגורים" על פי ייעודו, גם אם אותו בית המגורים אינו משמש לצרכי מגורים אלא לצרכי נופש, כבמקרה דנן.

משראינו ליתרשות ערעור וקיימנו דיון בבקשה כבערעור, המבקשתתכונה מכאן ואילך-המערערת.

רקע עובדתי והליכים קודמים

1. המשיב הוא בעל הזכויות במקרקעין במושב אמנון, בתחום מרחב התכנון המקומי של המערערת. על פי התוכנית שחלה על המקרקעין ייעודם הוא מגורים א'. כעולהמתקנון התוכנית, ייעוד זה מאפשר בניית יחידת דיור אחת, מחסן, חניה מקורה ובריכת שחייה פרטית. במהלך השנים ניתנו למשיב שני היתרי בנייה - האחד עבור המבנה אשר נועד למגורים והשני להסדרת בריכת שחייה שנבנתה בחריגה מקווי הבניין.

2. בעקבות תלונות שכנים לפיהן המבנה מושא ההליך משמש לאירוח, החלו פעולות פיקוח על ידי המערערת. על יסוד ממצאיפעולות אלה, הוצא על ידי המערערת ביום 5.9.2021 צו מינהליהאוסר שימוש במבנה למטרת וילת אירוח ובכלל זה שימוש בגג חניה מקורה שנבנה ללא היתר כחצר המהווה חלק ממתחם האירוח (להלן: הצו). הצו הוצא בהסתמך על תצהיר מפקחת שלפיו השימוש האסור האמור נעשה ללא היתר ובניגוד להוראות התוכניות החלות. ביום חתימת התצהיר טרם חלפו 6 חודשים מתחילת השימוש האסור.

3. המשיב הגיש לבית משפט השלום בקשה לביטול הצו וטען בבקשתו למספר פגמים בהוצאתו. בכלל זה, טען כי ייעוד המקרקעין הוא מגורים ועל כן, בהתאם לסעיף 219 לחוק, על מנת להוציא צו מינהלי להפסקת שימושיש להגיש תצהיר כאמור לפני חלוף 30 יום ממועד תחילת השימוש האסור; כי נפל פגם בצו מאחר שהוא אינו מפרט את החומרים שמהם עשוי המבנה הנדון; כי המערערת לא הוכיחה שבמקרקעין נעשה שימוש שלא כדין; וכן כי ננקטה אכיפה בררנית כלפי המשיב.

4. בית משפט השלום דחה את בקשת המשיב לביטול הצו. נקבע, על בסיס המסמכים שהונחו לפני בית המשפט ושמיעת עדים, כי המשיב עשה במבנה שימוש כוויילת אירוח בניגוד להיתר ולהוראות החוק. בית המשפט עמד על כך שמטרתהצו היאלגדוע את השימוש האסור בראשיתו ולמנוע קביעת עובדות בשטח והמשך הפקת רווח כלכלי.אשרלעיתוי הצו, נקבע כי אין דינה של דירת נופש או אירוח כדין בית מגורים. נומק, כי הגבלת האכיפה המנהלית ל-30 יום במקרה של מבנה למגורים נועדה להציב בפני הרשות דרישה מחמירה לביצוע אכיפה מנהלית כלפי בית מגורים מאוכלס. קרי, מקום בו משמעות הצו עלולה להיות הותרת דיירי המבנה ללא קורת גג. לא כך כאשר המבנה

תימוכין למסקנה זו, לשיטת בית משפט השלום, נמצאים בהוראות נוספות בחוק; כמו גם באמור בישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה שדנה בתיקון 116 לחוק (חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 116), התשע"ז-2017, ס"ח 884 (להלן: תיקון 116)) שבו נחקק הסעיף הנדון, וכן מהמפורט בדברי ההסבר להצעת החוק (דברי ההסבר להצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 109), התשע"ו-2016, ה"ח 1426) (להלן: דברי ההסבר). משכך, הן התכלית האובייקטיבית הן התכלית הסובייקטיבית תומכות בפרשנות שלפיה הוראות סעיף 219 לחוק התכנון והבנייה נועדו לשמור על קורת גג מעל ראשו של אדם. טענות נוספות של המשיב, כטענה לאכיפה בררנית; טענה כי ישנה אפשרות להסדיר חלק מהבנייה שנעשתה ללא היתר בנייה; וכן טענה כי הצו אינו מפרט את החומרים מהם עשוי המבנה - נדחו. משכך, הבקשה לביטול הצו נדחתה.

5. ערעור המשיב לבית המשפט המחוזי התקבל. עיקר המחלוקת במסגרת הערעור נסבה על פרשנות סעיף 219(ב)(2) לחוק. נקבע כי "מקרא הסעיף הינו פשוט וברור, ועוסק בשימוש אסור במבנה (ההדגשה במקור - י' א') שהינו בית מגורים. המחוקק יצר אבחנה בין מבנה מכל סוג שהוא ובין מבנה שהינו בית מגורים, לעניין גדרי המועדים בהם ניתן להוציא צו מנהלי האוסר שימוש". נומק, כי גם תכלית החקיקה תומכת במסקנה זו ממילא יש מקום לפרש את לשון החוק בהקשר המדובר באופן דווקני נוכח אופי הצו המינהלי הנדון והשלכותיו.

בית המשפט המחוזי הוסיף, כי כוונת המחוקק הייתה לקבוע שיעוד השימוש של המבנה יהא אבן הבוחן שתקבע את מגבלת הזמן להוצאת הצו ולכן נכתב בסעיף "שימוש אסור בבית מגורים" ולא "שימוש אסור בבית מגורים". מכאן, שכאשר עסקינן במבנה שהוא בית מגורים עומד לרשות המערערת פרק זמן של 30 ימים בלבד למתן הצו המינהלי להפסקת השימוש. כן צוין, בין היתר, שככלשהמערערת אינה יכולה לעמוד במגבלת זמנים זו, פתוחה בפניה הדרך לפעול בדרכים אחרות הנקובות בחוק התכנון והבנייה. אם כן, הערעור התקבל והצו בוטל.

תמצית טענות הצדדים בבקשה

6. כאמור, המחלוקת בהליך זה מתייחסת, אך ורק, לפרשנות סעיף 219(ב)(2) לחוק. עמדת המערערת היא שלשון החוק והסתכלות "רחבה" על ההגנה שניתנת בו לשימוש אסור למגורים, בהשוואה לשימושים אסורים אחרים, מלמדת כי מגבלת 30 הימים נועדה למקרים של אכיפה נגד שימוש אסור בפועל למגורים, בכל מבנה שהוא. על כן, מקום בו מדובר בשימוש אסור שאינו למגורים - מגבלה זו לא תחול.

לשיטת המערערת, עמדה זו מתיישבת עם לשון החוק, תכליתו והיבטי הרמוניה חקיקתית. המערערת עמדה על כך שיתכן מצב של שימוש אסור בבית מגורים - כשימוש מסחרי, לאירוח ונופש או תעסוקה; ומנגד, כי ישנם גם שימושים אסורים למגורים - כשימוש למגורים במבני תעשייה או מבנים חקלאיים. שני המקרים מהווים שימוש אסור, אולם המחוקק קבע הסדרים שונים ומגבלות מסוימות על בסיס טיב השימוש שנעשה בפועל. המערערת הדגישה שימוש למגורים שונה משימוש אחרהואיל ומדובר בשימוש הכרחי לקיומו של אדם, כך שנקיטה בכלי אכיפה מינהלית ביחס לו עלולה להותיר אדם ללא קורת גג.

המערערת מוסיפה כי כלל תכליות האכיפה לפי חוק התכנון והבנייה מתקיימות במקרה של שימוש אסור בבית מגורים כווילת אירוח. במקרים מסוג זה קיים רצון למנוע קביעת עובדות בשטח ולהבטיח שימוש מתאים במשאב הקרקע לטובת כלל תושבי המקום. כמו כן, בהיעדר בחינה של בקשה לשימוש חורג, מבוצע שימוש אסור מבלי שניתנת הדעת להסדרי בטיחות שונים הנדרשים. בהקשר זה צוינה החשיבות שבעשיית שימוש בכלים המנהליים שמקנה חוק התכנון והבנייה, ובכלל זה במתן צו לאיסור שימוש כפי שהוסף בתיקון 116, על מנת לתת מענה מהיר ויעיל לתופעת עבירות הבנייה.

אשר למקרה הקונקרטי שלפנינו – נטען כי לא היה מקום להורות על ביטול הצו מאחר שנקבע שהמבנה מושא הצו הוא מבנה שניתן לגביו היתר למגורים אך נעשה בו בפועל שימוש עסקי אסור כווילת אירוח. המערערת אף טוענת כי אימוץ פרשנות המשיב, כך שמגבלת 30 הימים תחול, תוביל לכך שלמרות שמדובר בשימוש מסחרי שהחל לפני פחות מ-6 חודשים יהיה צורך לעשות שימוש באמצעים שונים, שיפוטיים או פליליים. זאת, כאשר בינתיים ייקבעו עובדות בשטח ועלול להיגרם קושי להשיב את המצב לקדמותו. תוצאה זו, לטענת המערערת, אינה מתיישבת עם תכלית סעיף 219 לחוק, בהתחשב בכך שהמשיב עצמו אינו מתגורר במבנה ולכן ביצוע הצו המנהלי לא יותירו ללא קורת גג. בבד, פרשנות שכזו תפגע שלא לצורך דווקא במי שעושה שימוש אסור למגורים במבנה שלא יועד למגורים. היינו, דווקא למי שהמבנה משמש לו כקורת גג לא תעמוד ההגנה המסוימת שהמחוקק ביקש להקנות.

כן הובהר, כי הסוגיה מושא בקשה זו לא הוכרעה בפסיקת בית המשפט העליון, וכי גם בערכאות הדיוניות אין פסיקה עקבית וקיימות קביעות סותרות המחייבות את הכרעת בית משפט זה במסגרת דיון ב"גלגול שלישי".

7. המשיב, מנגד, סומך ידיו על פסק דינו של בית המשפט המחוזי. לטענתו, גם אם פרשנות בית המשפט המחוזי לסעיף החוק מערימה קשיים על המערערת, אין בכך כדי להצדיק את "שינוי" הוראות החוק, הלכה למעשה, באמצעים פרשניים. זאת במיוחד מקום בו מדובר על הפעלת סמכויות מנהליות. על פי הנתען, כאשר המחוקק חפץ לקבוע בחוק התכנון והבנייה כי עצם השימוש הוא הרלוונטי, נקט בלשון המבהירה זאת. במובן זה, העובדה שלא עשה כן בסעיף 219 לחוק מדברת בעד עצמה.

לטענת המשיב, מאחר שסעיף 219(ב)(2) לחוק עושה שימוש במילים "בבית מגורים" לא ניתן לפרשו כאילו נכתב "בבית מגורים". לדבריו, מדובר בפרשנות מרחיקת לכת, מרחיבה וחסרת אחיזה בלשון החוק. המשיב מוסיף כי מדובר גם בפרשנות בלתי הגיונית, מאחר שהיא מניחה מלכתחילה כי קיים שימוש אסור ומנגד להיתר, בעוד שההליך המנהלי נדרש לצורך בירור טיבו של השימוש לעומת המצב המותר.

דיון והכרעה

8. כעולה מן האמור, לפנינו סוגיה פרשנית אשר אין בעניינה הכרעה ברורה של הערכאות הדיוניות ואשר יש לה השלכות החורגות מעניינם של הצדדים שלפנינו. משכך, סברנו כי יש להיעתר לבקשה למתן רשות ערעור ולדון בה כבערעור.

9. כללי פרשנות החקיקה הנהוגים, מתווים כי תחילת המסלול הפרשני היא בבחינת לשון דבר החקיקה (בג"ץ

474/21 מחאמיד נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 15 (4.12.2022); בג"ץ The Lesser Group 8338/21 Limited נ' רשות ניירות ערך, פסקה 33 (4.4.2023); עע"מ 4846/20 פז חברת נפט בע"מ נ' יושב ראש מועצת שמאי מקרקעין, פסקה 13 (30.8.2022). בשלבה, יש לחלץ ממילות החוק את המשמעויות הנכללות במתחם האפשרויות הלשוניות, ולדחות את אלה הנעדרות עיגון לשוני (בג"ץ 3943/13 אלמגור נ' שר הביטחון, פסקה 15 (11.2.2016)). היכן שלשון החוק אינה מותרת מקום לספק, באופן שבו עולה ממנה משמעות אחת בלבד, אין צורך להתקדם לבחינת תכליתה (בג"ץ 62/22 קלאסיק הוטל מנג'מנט בע"מ נ' בית הדין הארצי לעבודה, פסקה 11 (24.2.2022)). לעומת זאת, אם נותרת בידינו יותר מאפשרות אחת, היא עלינו לבחור מבין החלופות הקיימות את זו שמגשימה באופן מיטבי את תכלית החוק (ע"א 8622/07 רוטמן נ' מע"צ החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ, פסקה 34 (14.5.2012); ע"א 8453/09 קרן נ' בנק דיסקונט לישראל בע"מ, פסקה 19 (2.1.2012)).

תכלית דבר החקיקה מורכבת מתכלית סובייקטיבית, שעניינה במטרות שהמחוקק ביקש להשיג, ומתכלית אובייקטיבית, שעניינה במטרות ובערכים שדבר החקיקה נועד להגשים. על תכלית דבר החקיקה ניתן ללמוד, בין היתר, ממקומה של ההוראה ביחס להוראות אחרות באותו חוק, ממבנה הכללי של החוק והמטרות הקבועות בו, וכן מההיסטוריה החקיקתית ועקרונות היסוד של השיטה (רע"פ 751/15 אברג'יל נ' מדינת ישראל, פסקה 20 (9.12.2015); רע"א 10011/17 מי-טל הנדסה ושירותים בע"מ נ' סלמאן, פסקה 22 לחוות דעתו של השופט מ' מזוז (19.8.2019); רע"א 1015/01 בן ארצי נ' מדינת ישראל ועדת הזכאות, פסקה 36 (11.5.2011)).

10. בענייננו, בקריאה ראשונית ועל פני הדברים נדמה כי לשון החוק היא ברורה. אולם, קריאה זהירה מלמדת שלא כן. אצטט את סעיף 219 לחוק במלואו:

"219. (א) ראה מנהל היחידה הארצית לאכיפה, יושב ראש ועדה מקומית, או מהנדס הוועדה, על יסוד תצהיר שהגיש לו מפקח כאמור בסעיף קטן (ג), כי יש יסוד סביר להניח כי מתבצע שימוש אסור, רשאי הוא לצוות בכתב על הגורמים המנויים בסעיף 243(ו), ועל כל מי שמועסק בשירותם, להפסיק את השימוש האסור בתוך חמישה עשר ימים מיום מתן הצו (בפרק זה - צו מינהלי להפסקת שימוש); ואולם נותן הצו רשאי לצוות על הפסקת השימוש האסור באופן מיידי אם ראה כי יש בשימוש האסור סכנה לשלום הציבור או לבטיחותו.

(ב) לא יינתן צו מינהלי להפסקת שימוש אלא אם כן התקיימו שני אלה:

- (1) לא הוגשו לבית המשפט כתב אישום או בקשה לצו הפסקת שיפוט לפי סעיף 236 בעניין אותו שימוש אסור;
- (2) במועד הגשת התצהיר לפי סעיף קטן (ג) לא חלפו יותר משישה חודשים מיום שהחל השימוש האסור באותו מקום, ולעניין שימוש אסור בבית מגורים - לא חלפו יותר מ-30 ימים מהיום שבו החל השימוש האסור.

(ג) לא יינתן צו מינהלי להפסקת שימוש אלא אם כן מפקח הגיש, למי שמוסמך לתת את הצו, תצהיר חתום בידו שבו ציין את פרטי השימוש האסור שנעשה במקום וכן כי לפי בדיקתו במועד הגשת התצהיר לא חלפו יותר משישה חודשים מיום שהחל השימוש האסור באותו מקום, ולעניין שימוש אסור בבית מגורים - לא חלפו יותר מ-30 ימים מהיום שבו החל השימוש האסור.

(ד) צו מינהלי להפסקת שימוש יכלול את כל אלה:

- (1) פרטים בדבר מיקום המקרקעין שבהם חל הצו;

עמוד 5

(2) תיאור העובדות שעל פיהן הוחלט לתת את הצו;

(3) אישור בדבר קיום חובת ההיוועצות לפי סעיף 225;

(4) פרטים בדבר הזכות לבקש את ביטול הצו לפי הוראות סעיף 228;

(5) פרטים בדבר אופן ההתקשרות עם נותן הצו.

11. החלק הטעון פירוש בענייננו הוא "[...] ולעניין שימוש אסור בבית מגורים - לא חלפו יותר מ-30 ימים מהיום שבו החל השימוש האסור". מילים אלו מופיעות בסעיף 219(ב)(2) לחוק וכן בסעיף 219(ג) לחוק המפרט את תוכן התצהיר הנדרש.

מתעוררת אפוא סוגיה פרשנית - האם כאשר נכתב שימוש אסור ב"בית מגורים" הכוונה לבית מגורים על פי ייעודו; או בית מגורים על פי השימוש בפועל שנעשה בו? בקריאה ראשונה ניתן להתרשם שכוונת המחוקק היא לבית מגורים, פשוטו כמשמעו. היינו, בית מגורים על פי ייעודו. אולם, איני סבור כי לשון החוק כה נחרצת ומפורשת עד כדי כך שהפרשנות שלפיה מדובר בבית מגורים לפי השימוש בפועל, אינה אפשרית. החוק אינו מגדיר מהו "בית מגורים" לעניין זה. משכך, נדרשת פרשנות בית המשפט. ביחס לגבולות לשון החוק נקבע בעבר:

"לעיתים, לשון החוק נוטה לכיוון מסוים, והפרשן נדרש לקבוע האם מדובר בנטייה בלבד - או בשלילה מוחלטת של חלופות אחרות. במקרים אחרים, קריאה ראשונה של החוק נוטעת את הרושם שהוא נוטה לכיוון מסוים, אך קריאה שנייה מבהירה שמדובר בלשון ניטרלית, המתיישבת במידה דומה עם החלופות השונות שעל הפרק. בנסיבות אחרות, הפרשנות הלשונית תתבהר באמצעות הגדרת המונח בסעיף החוק הרלוונטי, או בסעיפים הסמוכים לו" (דנ"מ 8626/17 מנירבנ' מדינת ישראל - משרד האוצר-רשות המיסים, פסקה 13 לחוות דעתו של השופט נ' הנדל(11.11.2020)).

12. במקרה זה מתעורר מתח מסוים בין תכלית החוק ללשונו. אם ניצמד לפרשנות הטבעית ביותר של לשון החוק - נרוקן אותו, במידה רבה, מתכליתו. ייתכן שאף נקנה לו משמעות הפוכה מכוונת המחוקק. לעומת זאת, פרשנות המערערת, התואמת לתכלית החוק, אמנם מהווה פרשנות אפשרית למילותיו, אולם היא אינה הפרשנות הטבעית ביותר להן.

13. במקרה דנן עסקינן כאמור במקרים שבהם נעשה, לעמדת הגורמים המוסמכים, "שימוש אסור". שימוש אסור מוגדר כ"שימוש במקרקעין הטעון היתר שנעשה בלא היתר, או בניגוד לתנאי היתר או שימוש במקרקעין בניגוד לתכנית" (ההדגשה הוספה -י' א') או "שימוש בעבודה אסורה" שהיא "בנייה או עבודה הטעונה היתר שנעשתה בלא היתר או בניגוד לתנאי היתר" (כהגדרת מונחים אלו בסעיף 203 לחוק התכנון והבנייה). כלומר, נקודת המוצא בסעיף זה היא שייתכן פער בין ייעוד המבנה על פי דין לבין השימוש שנעשה בו בפועל. במקרה כזה, אין זה מתבקש להניח כי המחוקק התכוון בלשון הסעיף דווקא לייעוד המבנה ולא לשימוש שנעשה בו. המונח "בית מגורים" נותר אפוא, כאמור, טעון פירוש.

14. על כן, יש להתקדם לבחינת תכלית החקיקה. סעיף 219 לחוק התכנון והבנייה נכלל בגדרי תיקון 116 לחוק.

ברקע תיקון זה עבודתו של צוות בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז (להלן: הצוות), אשר פרסם בחודש ינואר 2016 דו"ח המכיל את מסקנותיו (הצוות להתמודדות עם תופעת הבנייה הבלתי חוקית דין וחשבון (2016) (להלן: הדו"ח)). ההמלצות המפורטות בדו"ח אומצו בהחלטת ממשלה (החלטה מס' 1559 של הממשלה ה-34 "חיזוק אכיפת דיני תכנון ובנייה" (19.6.2016)) והבשילו כאמור לתיקון חקיקתי.

15. בדו"ח רחב היקף הצוות פירט את מסקנותיו והמלצותיו המרובות, אשר אין צורך לתארן בהרחבה. שני היבטים משמעותיים העולים מדו"ח הצוות חשובים לענייננו: הראשון - החשיבות שבהעמדת כלי אכיפה נוספים לגורמים המוסמכים; השני - ממד הזמן.

הצוות התרשם כי מתחייב ליצור פתרונות אכיפה נוספים לביצוע צווים, בין היתר באמצעות טיוב ההליכים המשפטיים לאכיפת דיני התכנון והבנייה בדרך של תיקון פרק י' לחוק התכנון והבנייה (ראו: הדו"ח, בין היתר בעמודים 5, פרק ב.6, פרק ב.8). בממד הזמן, עמד הצוות על כך שלא ניתן להשלים עם מצב שבו צווים שיפוטניים או מנהליים אינם מקוימים משך זמן, ובפרט ביחס לצווי הריסה נכתב כי "יש משמעות אדירה לעיתוי בו מבוצע הצו, עקב הקושי שיש בפינוי והריסה של בניין מגורים בנוי ומאוכלס" (שם, בעמוד 22).

16. דברים אלו באו לידי ביטוי גם בדברי ההסבר לתיקון 116, שבהם הודגש כי הצעת החוק מבקשת לעדכן ולייעל את הכלים המאפשרים סילוק של הבנייה הבלתי חוקית והפסקת השימושים האסורים: "הן בדרך של טיוב הליך הוצאת צווים מינהליים ושיפוטניים, הן בדרך של הענקת סמכויות לרשויות האכיפה לבצע צווים בעצמן והן בדרך של צמצום האפשרות להותיר על כנה בנייה בלתי חוקית ושימושים אסורים למשך פרקי זמן ארוכים" (דברי ההסבר, בעמוד 1426). עוד צוין, כי התמשכות ההליכים - כפי שאכן אנו רואים לא אחת, ומשך הזמן הנדרש להוצאתם לפועל של פסקי דין הכוללים צווי הריסה הם חלק מהגורמים לפגיעה בהרתעה. עיכובים אלו מובילים לכך שהעברין עצמו והציבור הרחב רואים כיצד חוטא יוצא נשכר והבנייה הבלתי חוקית משתלמת (שם).

בהמשך לכך הובהר, גם בפסיקה, כי תכליתו המרכזית של תיקון 116 היא להביא ליעול הליכי האכיפה (רע"פ 3778/19 בן נוב נ' מדינת ישראל, פסקה 12 (16.6.2019)); ראו גם: רע"פ 7316/21 אמאם נ' היחידה הארצית לאכיפת דיני תכנון ובנייה, פסקאות 18-19 (23.10.2022); רע"פ 6484/18 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה תל אביב-יפו נ' פרטוש, פסקה 11 (3.7.2019) (להלן: עניין פרטוש)). כמו כן, במסגרת תיקון 116 נוספו לחוק הוראות שנועדו לצמצם את האפשרות להותיר על כנה בנייה בלתי חוקית ושימושים אסורים לפרקי זמן ארוכים, בכלל זה באמצעות הגבלת זכות ההשגה על החלטות בעניין עיכובי ביצוע של צווי הריסה (להרחבה ראו: רע"פ 7590/20 ח'אלס נ' מדינת ישראל, פסקה 9 (18.11.2020)); רע"פ 8609/20 אבו פרג' נ' מנהל היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה, פסקה 19 (25.2.2021).

17. על מנת להגשים תכליות חשובות אלו, אחד מהכלים המשמעותיים שניתנו בתיקון 116 בידי הגורמים המוסמכים הוא הצו המעוגן בסעיף 219 לחוק התכנון והבנייה - כלי אכיפה מנהלי בגין שימוש אסור. כלי זה, בדומה לצווים מינהליים נוספים מכוח חוק התכנון והבנייה, נועד לעצור ולבטל עבירות בנייה בראשית היווצרותן (עניין פרטוש, בפסקה 10).

במסגרת סעיף זה נקבע מי הם שבסמכותם לצוות על הפסקת השימוש האסור - מנהל היחידה הארצית

לאכיפה, יושב ראש ועדה מקומית, או מהנדס הוועדה (סעיף 219(א) לחוק). עוד נקבע תוך כמה זמן נדרש להפסיק את השימוש האסור - בתוך חמישה עשר ימים מיום מתן הצו, או באופן מיידי אם יש בשימוש האסור סכנה לשלום הציבור או לבטיחותו. כמו כן, נמנים במפורש הפרטים שאותם יש לכלול בצו (סעיף 219(ד) לחוק); נקבע כי עלהמפקח להגיש תצהיר חתום על ידו; וכן מהם הפרטים שיש לכלול באותו תצהיר.

עוד נקבעו בסעיף מגבלות מסוימות למתן הצו. כך, נקבע שאם הוגש לבית המשפט כתב אישום או בקשה למתן צו הפסקה שיפוטי לפי סעיף 236 ביחס לאותו שימוש אסור, לא יינתן צו הפסקת שימוש (סעיף 219(ב)(1) לחוק). כמו כן, נקבעה מגבלת לוחות זמנים - נדרש כי התצהיר האמור יוגש תוך 6 חודשים מיום תחילת השימוש האסור במקום "ולענין שימוש אסור בבית מגורים - לא חלפו יותר מ-30 ימים מהיום שבו החל השימוש האסור" (סעיף 219(ב)(2) לחוק).

18. החוק מעגן בנוסף את פרטי הדרך העומדת בפני המבקש להתגונן מפני צו מינהלי, כדוגמת צו מינהלי להפסקת שימוש. סעיף 228 לחוק מאפשר למי שרואה עצמו נפגע מצו מינהלי להגיש בקשה לבטלו; וסעיף 229 לחוק משלים וקובע תנאים לביטול הצו: "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 הצו פגם חמור שבשלו יש לבטל את הצו". כמו כן, כאמור, צו מינהלי להפסקת שימוש אינו נכנס לתוקפו באופן מיידי, למעט במקרה שבו עולה כי השימוש האסור מסכן את שלום הציבור או בטיחותו (סעיף 219(א) לחוק).

לענין סעיף 219 לחוק, שילוב הוראות חוק אלו מתווה את סדר הדברים הנכון לבירור טענת הגורם המוסמך כי מבוצע שימוש אסור במקרקעין; ומן הצד השני, לבירור טענות הנפגע מהצו המינהלי כי לא מתבצע שימוש אסור.

19. התנאים והמגבלות למתן צו הפסקת שימוש משקפים איזון בין מגוון שיקולים. בולט ורלוונטי במיוחד הוא האיזון שהמחוקק עיצב בין מתן כלי מינהלי יעיל בידי הרשויות המוסמכות לבין הפגיעה האפשרית בזכויות המתגוררים באותו במבנה מושא הצו. למעשה, כחוט השני עוברת בחוק התכנון והבנייה כוונת המחוקק לספק הגנה מוגברת למי שיתכן שבשל צו מינהלי ייבד את מקום מגוריו. כך, בסעיף 221(א) לחוק - שבו מדובר בתנאים להוצאת צו הריסה מנהלי; בסעיף 223(א) לחוק - שעניינו הריסת עבודה אסורה נוספת; ובסעיפים רבים נוספים הקובעים הבחנה בין שימוש למגורים, לשימושים אחרים (בין היתר, סעיפים 242 ו-243(ו) לחוק). כך גם בסעיף 219(ב)(2) לחוק - הוא הנדון בעניינו. מכלל סעיפים אלו עולה במובהק כי המחוקק ראה צורך לנהוג ביתר זהירות, ממספר בחינות, ביחס לשימוש למגורים, וביתר שאת כאשר מכוחו של צו מינהלי אדם עלול להיוותר ללא קורת גג.

20. מלבד העובדה שכך עולה מלשון סעיפי החוק האמורים ומלבד העובדה שכך מחייב השכל הישר - כך עולה גם מהדברים שנאמרו בוועדת הפנים והגנת הסביבה שדנה בהוראות תיקון 116 לחוק. ניכר, כי חברי הכנסת סברו שראוי להציב דרישות מחמירות יותר למתן צו מינהלי מקום בו משמעותו היא פינוי מבית מגורים (פרוטוקול ישיבה 368 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת ה-20, 55-56 (1.3.2017)). עוד עולה, כי מטרתם הייתה להגן על "צורכי מגורים" ולא על בתי מגורים (שם, בעמודים 64-65). בשלב מסוים, נציג משרד המשפטים אף הבהיר שהמקרה שעמד לנגד עיניהם הוא אדם מתגורר במבנה שהוא אינו למגורים, ועל כן יש לפנותו תוך 30 ימים (שם, בעמוד 64).

21. מן העבר השני - לא ניתן לאתר טעם הגיוני בבסיס קביעה שלפיה מקום בו נעשה שימוש אסור בין כתליו של עמוד 8

בית מגורים, אותו שימוש אסור, יהא אשר יהא, יזכה להגנה מסוימת על פני שימושים אסורים במבנים אחרים. אוסיף, כי גם בדיון לפנינו חבריי ואני פנינו פעם אחר פעם לבא-כוח המשיב על מנת שיציע תכלית שכזו, והוא, חרף מאמציו הראויים, לא הצליח לעשות כן.

22. המערערת צודקת אפוא בטענתה כי אימוץ פרשנות המשיב משמעותה תוצאה קשה משני היבטים: הן מאחר שהיא אינה מקנה את ההגנה שהמחוקק ביקש להקנות למי שזקוק לה; הן מאחר שהיא מקנה הגנה דווקא למי שאין הצדקה להקנות לו הגנה שכזו. במילים אחרות: מי שמתגורר במבנה באופן המהווה שימוש אסור, ניתן יהא להוציא צו מינהלי להפסקת השימוש גם לאחר יותר מ-30 מתחילת השימוש האסור - וכך להותירו ללא קורת גג. מנגד, לשם הדוגמה, דווקא ביחס למי שעושה שימוש מסחרי בבית מגורים ייקבע שהרשויות חייבות לפעול בדחיפות ותוך 30 יום. מדובר בתוצאה שאינה הגיונית, הסותרת במובהק את כוונת המחוקק ואינה מתיישבת עם הוראות חוק דומות במהותן.

אין לכחד: לו הייתי משתכנע כי פרשנות המערערת, הגיונית ככל שתהיה, אינה ניתנת ליישוב עם לשון הסעיף, לא היה מנוס מדחיית הבקשה. במקרה כזה, מובן כי בידי המחוקק הייתה נותרת האפשרות לתקן את הסעיף ולהבהיר את כוונתו. כך מתחייב מכללי הפרשנות הנהוגים. אולם, לא זה המקרה שלפנינו. בעוד שנראה כי ניתן היה לנסח את הסעיף שבמוקד המחלוקת באופן ברור יותר, בהינתן שלשון החוק יכולה להכיל את פרשנות המערערת, ובהינתן העובדה שפרשנות תכליתית מצביעה באופן חד משמעי על כך שעמדת המערערת היא המגשימה את תכלית החוק - יש לאמצה.

23. יישום האמור בענייננו משמעותו כי בית המשפט המחוזי שגה כאשר הורה על ביטול הצו, מאחר שהצו ניתן במסגרת מגבלת לוחות הזמנים שנקבעה בסעיף 219(ב)(2) לחוק התכנון והבנייה.

24. בשולי הכרעתי זו המקבלת את פרשנות המערערת, נכון יעשה המחוקק אם ישוב וייבחן את ניסוח סעיף 219 לחוק, לשם הבהירות.

25. סוף דבר: אציע לחבריי כי נקבל את הערעור ונורה על ביטול החלטת בית המשפט המחוזי, היות שלא נפל פגם בהוצאת הצו, וכי חיוב המערערת בהוצאות המשיב בפסק דינו של בית המשפט המחוזי יבוטל אף הוא. בנסיבות העניין, אציע כי לא נעשה צו להוצאות בהליך שלפנינו.

שׁוֹפֵט

השופט ח' כבוב:

אני מסכים.

שׁוֹפֵט

השופטת ר' רונן:

אני מסכימה.

שופטת

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט י' אלרון.

ניתן היום, ז' באב התשפ"ג (25.7.2023).

שופטת

שופט

שופט
