

ת"פ 41739/12/23 - עבד אלעזיז ח'טיב נגד היחידה הארצית לאכיפה דיני התכנון ובניה

בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לערעורים פליליים

עתפ"ב 41739-12-23 ח'טיב נ' לאכיפה דיני התכנון ובניה
תיק חיצוני:

לפני	כבוד השופטים אלי אברבנאל, חיה זנדברג ומיכל שרביט
המערער	עבד אלעזיז ח'טיב ע"י ב"כ עוה"ד סאמי ארשיד
נגד	
המשיבה	היחידה הארצית לאכיפה דיני התכנון ובניה ע"י ב"כ עוה"ד אסף שטרן

פסק דין

ערעור על החלטתו של בית משפט השלום בירושלים (כב' השופטת יעל ענתבי-שרון) מיום 14.12.2023 בבצה"מ 2024-12-23.

צו ההריסה המנהלי

1. ההליך הנוכחי עניינו ערעור על החלטת בית משפט קמא לדחות את בקשת המערער לבטל צו הריסה מנהלי שהוצא בנוגע למבנה בשטח כ- 60 מ"ר (קונסטרוקציית ברזל) המצוי בגוש 30589, חלקות 48, 124, 149, נ.צ. 223892/637490 בירושלים. להלן הפירוט העובדתי הנוגע להוצאת הצו.
2. ביום 27.9.2023 כתבה רות אביטון, מפקחת מחוז ירושלים ברשות לאכיפה במקרקעין, מזכר פענוח בדבר מדידה שערכה בעזרת סרגל מדידה GIS בנקודת הציון הנ"ל על גבי אורתופוטו מיום 9.9.2023. רות אביטון פירטה שבחינת האורתופוטו ותצלום אלכסוני העלתה שמדובר ב"מבנה קונסטרוקציה... סה"כ שטחו הינו כ- 60 מ"ר". עוד כתבה רות אביטון שבחינת אורתופוטו קודם, מיום 16.5.2023, העלתה שהמבנה לא היה קיים (ראו תגובה מיום 7.12.2023). מקטעים רלוונטיים מתצלומי האורתופוטו, עליהם סומן המבנה המדובר ומיקומו, צורפו למזכר הפענוח.
3. כמו כן, ביום 27.9.2023 הפיקה המפקחת רות אביטון מידע תכנוני לפיו: "בדקתי את המצב התכנוני החל ב.נ.צ. הנ"ל... ", "עפ"י המידע במערכות המשרד בנ"צ 223892/637490 השטח נמצא בייעוד 'מגבלות בניה ופיתוח' לפי תכנית 101-0587618", "עפ"י תכנית החדשה לירושלים (2000) השטח נמצא בייעוד 'אזור מגורים'", "עפ"י תכנית המתאר המחוזית תמ"מ 30/1 השטח ממוקם בייעוד של 'באזור פיתוח עירוני'... השימושים המותרים בשטח זה ייקבעו בתכנית".
4. ביום 7.10.2023 פרצה מלחמת "חרבות ברזל". לפי חוק הארכת תקופות ודחיית מועדים (הוראת שעה - חרבות ברזל) (תכנון ובניה ומקרקעי ציבור), התשפ"ד-2023, שפורסם ביום 16.11.2023, לא יובא במניין

- התקופות למתן החלטה מנהלית לפי סעיפים 221-222 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, פרק זמן של שלושה חודשים מיום 7.10.2023 ועד יום 7.1.2024. סעיפים 221-222 לחוק התכנון והבניה עניינם צו הריסה מנהלי וביצועו. ראו סעיף 7(א)(1) והגדרת "התקופה הקובעת" בסעיף 1 לחוק הארכת תקופות.
5. ביום 22.11.2023 חתמה המפקחת, רות אביטון, על תצהיר לפיו במיקום הנ"ל קיים מבנה קונסטרוקציה בגודל כ-60 מ"ר, טרם הסתיימה העבודה האסורה, ועל פי בדיקתה לא ניתן לקבל היתר על פי התכניות החלות במקום.
6. ביום 27.11.2023 פנה שחר ממון, המשנה למנהל הרשות לאכיפה במקרקעין, לעו"ד לילך שלום, היועצת המשפטית לרשות לאכיפה במקרקעין, לצורך התייעצות בעניין הוצאת צו הריסה מנהלי במקרקעין. שחר ממון פעל מכוח הסמכות שהואצלה לו על ידי מנהל היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה. אצילת הסמכויות נעשתה מכוח סעיף 232 לחוק התכנון והבניה, ופורסמה בילקוט הפרסומים ביום 1.3.2021 (י"פ התשפ"א 3938, 9453). הסמכויות שהואצלו לשחר ממון היו, בין היתר, הסמכויות לפי סעיפים 220, 221 לחוק התכנון והבניה, שעניינן, כנזכר, צו הריסה מנהלי וביצועו.
7. ביום 27.11.2023 חיוותה עו"ד שלום דעתה כי "לאחר עיון בחומר המצורף להתייעצות אין מניעה להוצאת צו הריסה מנהלי".
8. כמו כן, ביום 27.11.2023 פנה שחר ממון להתייעצות עם מתכנן מחוז ירושלים. על גבי טופס הפניה נכתב יד, בסמוך לאחר המילים "חוות הדעת של מתכנן המחוז", לאמור: "בהתאם לחומר שהוצג בפניי אין מניעה במתן צו מנהלי". לאחר מכן מופיעה חתימה בכתב יד ותאריך (27.11.2023).
9. ביום 28.11.2023 חתם שחר ממון על צו ההריסה המנהלי ביחס למבנה הנוגע לענייננו. בצו צוין שהוא נחתם לאחר שהוגש תצהיר מפקחת ולאחר ששוכנע שבוצעה עבודה אסורה, שעדיין לא הסתיימה, וכן לאחר התייעצות עם היועץ המשפטי של הרשות לאכיפה במקרקעין ועם מתכנן המחוז (צו הריסה מנהלי מס' 5698/1).
10. ביום 28.11.2023 שלח שחר ממון הודעה לראש העיר ירושלים בדבר מתן צו ההריסה המנהלי בתחום השיפוט של העיר. ההודעה התקבלה בלשכת ראש העיר במועד האמור.
11. ביום 30.11.2023 הודבק צו ההריסה המנהלי במקום בו בוצעה העבודה האסורה. ההדבקה בוצעה על ידי אוריאל קדמון, מפקח הרשות לאכיפה במקרקעין. במועד האמור, 30.11.2023, כתב המפקח, אוריאל קדמון, דו"ח פיקוח לפיו "בתאריך 30.11.2023 ערכתי ביקור בחיזמא במסגרת הדבקת צווי הריסה מנהליים. במקום אותרה עבודה אסורה - בניית מבנה קונסטרוקציית ברזל מחובר לבטון וגג פח בשטח של כ- 60 מ"ר. המקום משמש למוסך. במקום הודבק צו הריסה מנהלי. הביקור נערך בליווי איתן ארז וכוחות הביטחון". המפקח ציין כי ייעוד המקרקעין הוא "מגבלות בניה ופתוח", "ללא היתר". המפקח צירף תמונות שצילם בשטח, בהן נראית סככה שמונחת על גבי קונסטרוקציית ברזל, ומכוניות נמצאות במקום. המפקח צירף צילום של ההדבקה של צו ההריסה, כפי שביצע במקום במועד האמור.

הבקשה לביטול הצו (בצה"מ 2024-12-23)

עמוד 2

12. ביום 3.12.2023 הגיש המערער לבית משפט קמא בקשה לביטול צו ההריסה המנהלי ובקשה לעיכוב ביצועו. בבקשה טען המערער כי הצו ניתן בחוסר סמכות משום שהמשנה למנהל אינו מוסמך לחתום על צווי הריסה מנהליים; כי מדובר במקום בו נעשה שימוש מזה עשרות שנים על פי הוראות תכנית המתאר שבמקום, "מדובר ברצפת בטון הקיימת במקום והייתה חלק מעסק שפונה מהמקום באופן בלתי חוקי לפני כשנה על ידי עיריית ירושלים. הרצפה הייתה ועודנה קיימת במקום ובכל מקרה מדובר באלמנטים שאינם מהווים בנייה על פי חוק התכנון והבניה" (עמ' 2 לבקשה); כי מדובר בשטח בכפר חיזמא המצוי מחוץ לשטחה המוניציפאלי של ירושלים ומחוץ לשטח מדינת ישראל; כי לצו לא צורף תצהיר המפקח, ולא ברור אם המפקח היה מוסמך ליתן תצהיר; כי לא ברור אם הייתה התייעצות עם היועץ המשפטי ועם מתכנן המחוז; וכי במועד הביקור בנכס "היה המקום עסק פעיל של רחיצת מכוניות מזה שנים רבות" (פסקה 8 לבקשה).

13. ביום 3.12.2023 הורה בית משפט קמא על עיכוב ביצוע הצו עד למתן החלטה בבקשה.

14. המדינה ביקשה לדחות את הבקשה לביטול הצו, ופירטה את ההשתלשלות העובדתית שהובאה לעיל לעניין הוצאת הצו. המדינה הבהירה שהמשנה למנהל רשות האכיפה הוסמך כדין להוציא את הצו, כי המקרקעין מצויים בשטח מדינת ישראל וחלות עליהם תכניות המתאר של מדינת ישראל וכי השימוש בין כמוסך בין כעסק לשטיפת מכוניות אינו תואם את התכניות החלות.

15. ביום 12.12.2023 התקיים בבית משפט קמא דיון במעמד הצדדים. בדיון זה העיד המערער וכן העידה המפקחת רות אביטון. בחקירתו הראשית טען המערער: "החנויות בנויות 20 שנה. באתי בחודש אפריל. גג הפח היה מקולקל. החלפתי אותו לאחד חדש" (עמ' 1 לפרוטוקול). המערער התקשה בחקירתו הנגדית עד מאד להסביר הכיצד גרסתו בדבר קיום המבנה שנים רבות, מתיישבת עם התצלומים מהם עולה בבירור שבמאי 2023 המבנה לא היה קיים במקום. המערער העלה טענה לפיה הרס מבנה שהיה קיים קודם לכן, ובהדרגה בנה את המבנה מחדש, טענה שלמעשה תמכה בטענות המשיבה. ראו למשל חילופי הדברים הבאים:

"ש. אם אני אגיד לך שביום 16.5.23 לא היה קיים הסככה שבנית במקום. יכול להיות.

ת. הגג היה בנוי, כן, 20 שנה. הוא התקלקל ובניתי חדש.

ש. מה זה נקרא התקלקל.

ת. החליד.

ש. אז הורדת אותו ובנית חדש.

ת. רק את הגג. הוצאתי אותו ושמתי אחד חדש.

ש. אנחנו מדברים רק על הסככה עליה יש גג.

ת. הוצאתי את הגג ושמתי חדש.

ש. נכון שבנית גם את הקונסטרוקציה עליה עומד הגג מחדש, אני מראה לך. מפנה אותך לתמונה ע' 26 לתגובת המשיבה. רואים שזה עומד על ברזלים. אני אומר לך שגם הברזלים וגם הזינקו חדשים.

ת. החליד הישן, החלפתי אותו לאחד חדש.

ש. הגג חדש.

ת. כן.

ש. העמודים הלבנים?

ת. חדש. הכל חדש. החלפתי את הישן בחדש.

ש. אני אומר לך שבצילום ממאי לא רואים בכלל גג במקום.

ת. זה קיים 20 שנה.

ש. אני אומר לך שגם בצילום מאוגוסט, אני מראה ע' 14 לתגובת המשיבה רואים שאין גג עדיין.

ת. אה, התחלתי לאט לאט. לא היה לי מספיק כסף התחלתי לאט לאט להחליף.

ש. כלומר יש ברזלים עליהם עומד הזינקו ויש את הזינקו. נדבר על העמודים עליהם עומד הזינקו. העמודים הלבנים.

ת. כן. החלפתי את הישן בחדש כי זה התקלקל.

ש. אני אומר לך שבמאי ואוגוסט לא רואים גם את העמודים.

ת. אני לא רוצה להגיד 20 שנה אולי 30 שנה.

בית המשפט - איך אתה מסביר שבמאי ואוגוסט לא רואים עמודים וגג?

ת. הכל היה.

ש. אני מפנה אותך לצילומים ע' 13 ו-14 לתגובת המשיבה. ע' 14 צילום אוגוסט והשני בחודש 9. בחודש 8 רואים

שאינן כלום ובחודש 9 שמת ברזלים. עליהם אחר כך הנחת את הזינקו. יכול להיות.

ת. לא היה לי מספיק כסף החלפתי את הישן באחד חדש וזה היה לאט לאט. לקח לי זמן. אני מציג בנייד גדר

שהרסו לי ועבודות להרחבת הכביש שעושים עכשיו" (עמ' 2-1 לפרוטוקול).

16. המערער גם אישר בחקירתו הנגדית שלא פנה לעירייה בבקשה לקבלת היתר בנייה (עמ' 2 לפרוטוקול).

17. המפקחת רות אביטון העידה שהיא מומחית לתצלומי אוויר (עמ' 3 לפרוטוקול), ואישרה שהיא לא יצאה

לשטח אלא חוות דעתה התבססה על פענוח תצלומי אוויר (עמ' 2-3 לפרוטוקול). עוד אישרה רות אביטון שהיא

לא צילמה את צילומי האוויר, אלא היא נסמכת על התצלומים כפי שהם מוזנים למערכת המחשב המשמשת את

הרשות לאכיפה במקרקעין (עמ' 3-4 לפרוטוקול). המפקחת נשאלה על ההתייעצות שקיים שחר ממך עם

מתכנן המחוז, והשיבה שלא הייתה מעורבת בכך:

"ש. האם את מכירה את נספח בע' 23 - התייעצות עם מתכנן המחוז - את לא ערכת את המסמך.

ת. לא הייתי מעורבת. מי שחותם על הצו הוא מתייעץ עם המתכנן. אני רק יודעת מי המתכנן. קוראים לו דן" (עמ' 5

לפרוטוקול).

18. לאחר הדיון, ביקש המערער לצרף כראיה נוספת תצלום אוויר שלטענתו צולם לפני שש שנים. התצלום שצורף

אינו נושא תאריך, ולא ברור מיקומו המדויק. לגישת המערער, מהתצלום עולה שהמבנה היה קיים גם בעבר,

והעבודה שנעשתה בשטח הייתה רק שיפוץ של המבנה הקיים (ראו בקשה מיום 13.12.2023). בתגובה, טענה

המדינה שאפילו נניח שלפני חודש מאי 2023 היה במקום קירוי, הרי אין בכך כדי להעלות או להוריד, שכן

מתצלום האוויר ממאי 2023 עולה כי לא היה במקום קירוי ולא קונסטרוקציית ברזל כלשהי, כך שלא ניתן לדבר

על שיפוץ של מבנה קיים אלא מדובר בבנייה חדשה. המדינה צירפה רצף של תצלומי אוויר מהשנים 2015,

2016, 2017, 2020, 2021, 2022. מהתצלומים עלה שבשנים 2015-2017 וכן בשנים 2021 ו-2022 אין

כלל קירוי במקום; קירוי היה קיים במקום רק בשנת 2020 (ראו תגובה מיום 14.12.2023). ביום

14.12.2023 נעתר בית משפט קמא לבקשה לצירוף ראיה נוספת, וכן התיר את צירוף התצלומים שצירפה

ההחלטה מיום 14.12.2023

19. ביום 14.12.2023 דחה בית משפט קמא את בקשת המערער לביטול צו ההריסה. בית משפט קמא עמד על

כך שהמערער אישר בסיכומיו שהייתה אצילה כדין של הסמכות לשחרר ממך (פסקה 16 להחלטה), ודחה את

- הטענה כי תנאי להוצאת צו ההריסה המנהלי היה ביקור המפקחת במקום (פסקה 29 להחלטה). בית משפט קמא הוסיף ותיאר את התרשמותו מעדות המערער בפניו, כעדות התומכת בפועל בטיעוני המשיבה, לאמור: "...גם המבקש עצמו, עת עומת עם תצלום אוויר מאוגוסט 2023, שם עדיין לא נראית בניית המבנה, לא הכחיש זאת אלא טען כי בנה 'לאט לאט'. די בכך על מנת ללמד כי אין מדובר ב'שיפוץ' כנטען אלא בהסרת מבנה באופן מלא ובניית אחר תחתיו לאחר תקופה שלכל הפחות ארכה מספר חודשים" (פסקה 41 להחלטה).
20. בית משפט קמא הוסיף וקבע שטענות המערער לפיהן, כביכול, המבנה מצוי מחוץ לתחום השיפוט של מדינת ישראל, נטענו בעלמא, וסותרו את טענתו לפיה המבנה תואם את התכנית (הישראלית) החלה במקום, טענה שאף היא לא הוכחה (פסקה 47 להחלטה). אשר להתייעצות עם מתכנן המחוז, בית משפט קמא ציין כי "מוטב היה כי הגורם המייעץ, מתכנן המחוז, היה מציין את שמו המלא ואף מוסיף חותמת", אך הבהיר שאין מדובר בפגם ממשי, וחזקת התקינות המנהלית לא נסתרה על ידי המערער (פסקה 48 להחלטה). לפיכך, כאמור, דחה בית משפט קמא את הבקשה, תוך חיוב המבקש בהוצאות בסך 5,000 ₪.
21. על החלטה זו, הוגש הערעור הנוכחי.
22. למען שלמות התמונה יצוין כי ביום 24.12.2023 הורה בית משפט זה (כב' השופטת רבקה פרידמן-פלדמן) על עיכוב ביצוע ההחלטה, בכפוף להפקדה בסך 10,000 ₪ "להבטחת ביצוע הוצאות ההריסה על ידי המשיבה ולהבטחת הוצאות הערעור, ככל שתהיינה כאלה".

הערעור

23. בערעור טען המערער כי בצו נפלו פגמים רבים; כי הצו נחתם על ידי מי שאינו מוסמך לחתום עליו; כי הצו נשען על תצהיר של מפקחת שלא ביקרה בשטח, על יסוד תצלומי אוויר שלא היא צילמה; כי תצהיר המפקחת חייב להיות מבוסס על ידיעתו האישית ועל ביקור בשטח; כי חלפו שישה חודשים ממועד השלמת הבניה, והדין בעניין הארכת מועדים בשל מלחמת "חרבות ברזל", אינו חל; כי לא ברור מי חתם על המסמך בעניין ההתייעצות התכנונית, והמשיבה לא הביאה מידע מעודכן בעניין זה; וכי תצלומי האוויר שצירפה המשיבה סותרים את עדות המפקחת מטעמה.
24. בדיון שהתקיים בערעור הבהיר המערער כי הוא מתמקד בשתי טענות: הטענה כי לא בוצעה ההתייעצות הנדרשת עם מתכנן המחוז. המערער אישר שהוא יודע שמתכנן המחוז הוא דן קינן, אך טען שלא הוכח שהוא שחתם על מסמך ההתייעצות (עמ' 1-2 לפרוטוקול); והטענה כי המפקחת הייתה חייבת לצאת לשטח כדי להתרשם מהבנייה באופן בלתי אמצעי, ולא ניתן להסתפק בעיון בתצלומי אוויר שחברה חיצונית הזינה למחשב הרשות (עמ' 2-3 לפרוטוקול). המערער הדגיש שטענתו היא שהמקום קיים מזה כעשרים שנה, וכל שנעשה הוא שיפוץ של מבנה קיים (עמ' 4 לפרוטוקול). עוד טען המערער שחלפו יותר מששה חודשים ממועד סיום העבודות ועד להוצאת צו ההריסה המנהלי, כשלטענתו העבודות הסתיימו עוד באפריל 2023. המערער אישר שלא העלה טענה אחרונה זו בבית משפט קמא (עמ' 4 לפרוטוקול). המערער הבהיר שאינו עומד על הטענה בעניין העדר הסמכות לשחרר ממן נוכח פרסום ההסמכה בילקוט הפרסומים (עמ' 4 לפרוטוקול).
25. מנגד, ב"כ המדינה ביקש לדחות את הערעור. ב"כ המדינה הציג לעיונו במהלך הדיון את רצף צילומי האוויר האלכסוניים וצילומי האורתופוטו לשנים 2015-2022 וכן רצף צילומים משנת 2023 כדי להמחיש טענתו בדבר חוסר הבסיס בעמדת המערער (עמ' 2 לפרוטוקול). ב"כ המדינה עמד על כך שבתצלום האוויר מיום

17.5.2023 רואים בבירור שאין מבנה במקום, ולכן לא ניתן לקבל את טענת השיפוץ של מבנה קיים שהעלה המערער, וברור שמדובר במבנה חדש. לעמדתו, אפילו נצא מנקודת ההנחה המיטיבה ביותר עם המערער, ונניח שהמבנה הוקם ביום 18.5.2023 (יום למחרת תצלום האוויר), עדיין המסקנה המתחייבת היא שצו ההריסה הוצא במועד; שכן הצו נחתם ביום 28.11.2023 (שישה חודשים ועשרה ימים לאחר יום 18.5.2023), ובהתחשב בתקופות הארכת המועדים שנקבעו, בעקבות מלחמת "חרבות ברזל", המדינה עמדה במועדים הקבועים בדיון.

26. ב"כ המדינה הדגיש שהמפקחת רשאית בהחלט להסתמך על תצלומי אוויר, ואינה חייבת לצאת לשטח, וציין שבמקרה הנוכחי תצלומי האוויר הם ברורים וחד משמעיים, ולמעשה כל אדם יכול להתרשם בנקל מהעולה מהם, ולא רק מפענח תצ"א. לדבריו, המפקחת כלל לא נחקרה על פענוח תצלום האוויר, ודבר לא מנע מהמערער, לו רצה בכך, להציג פענוח תצ"א שונה. עוד טען ב"כ המדינה שממילא המערער אישר בחקירתו הנגדית שפירק את המבנה שלטענתו היה קיים, והקים חדש במקומו. אשר לטענה בנוגע לאי-חתימת מתכנן המחוז, טען ב"כ המדינה שבמסמכים הרלוונטיים נכתב במפורש שנערכה התייעצות עם מתכנן המחוז, וטיעוני המערער בנוגע לכך שמתכנן המחוז לא צירף את חותמתו, הנושאת את שמו, על גבי המסמך הרלוונטי, אין בהם כדי לפגום כלל ועיקר בחזקת התקינות המנהלית.

27. לאחר ששמענו את טיעוני הצדדים, הצענו למערער לשקול האם הוא עומד על הערעור. המערער הודיענו כי הוא עומד על הערעור, ועל כן נדרשת הכרעתנו, שתפורט עתה.

דין והכרעה

28. דין הערעור להידחות.

29. סעיף 221 לחוק התכנון והבניה קובע את סמכותו של מנהל היחידה הארצית לאכיפה (או מי שהסמכות הואצלה לו) להוציא צו הריסה מנהלי, בו יצווה על הריסת עבודה אסורה. תנאי להוצאת הצו הוא שמפקח הגיש תצהיר שבו ציין את העבודה האסורה, "ובלבד שבמועד הגשת התצהיר לא הסתיימה העבודה האסורה או שלא חלפו יותר משישה חודשים מיום שהסתיימה". סעיף 225 לחוק התכנון והבניה מוסיף וקובע שצו הריסה מינהלי לא ינתן אלא לאחר שנותן הצו התייעץ עם היועץ המשפטי של היחידה הארצית לאכיפה ועם מתכנן המחוז.

30. מהותו של ההליך המדובר היא, ללא ספק, מנהלית. המחוקק הבהיר זאת במפורש בכנותו את הצו בשם "צו הריסה מנהלי", בכל הסעיפים הקשורים לעניין. וראו רע"פ 5635/93 **הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה נ' עורקבי**, פ"ד מח(2) 397 (1994). כן ראו דברי ההסבר לתיקון מס' 116 לחוק התכנון והבניה בהצעת חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 109), התשע"ו-2016, ה"ח 1426, 1429, שם הובהר כי "מוצע לתת בידי גורמי האכיפה כלים לאכיפה מינהלית. אכיפה זו יעילה ביותר שכן ניתן באמצעותה להורות מיידית על הפסקת הבנייה, בהליך פשוט, ובלא צורך בפנייה לערכאות שיפוטיות".

31. בכל הליך מנהלי חלים, כידוע, הכללים הנוגעים ל"ראייה המנהלית", לפיהם הרשות המינהלית אינה מחויבת בדיני הראיות הנהוגים בהליכים אזרחיים ופליליים, ובפרט היא אינה מחויבת לכלל הפוסל עדות שמיעה. כדברי פרופ' יצחק זמיר:

"כידוע, בית משפט שוקל את הראיות שהוגשו לו וקובע את העובדות על יסוד מערכת מורכבת של דיני ראיות...

למשל בדרך כלל עדות שמיעה אינה ראייה קבילה בפני בית משפט. האם דינים אלה, הנוהגים בבית המשפט, מחייבים גם את הרשות המינהלית? התשובה, הנובעת מן השוני בין הליך שיפוטי לבין הליך מינהלי, ברורה: לא. כך הדבר בעיקר משום שהליך מינהלי חייב, בדרך כלל, להיות יעיל, מהיר וזול יותר מהליך שיפוטי. לכן סדרי הדין המורכבים הנוהגים בבית משפט אינם נהוגים במינהל הציבורי וכך גם דיני הראיות" (יצחק זמיר **הסמכות המינהלית, כרך ב - ההליך המינהלי** 1130-1131 (2011)).

32. כמו כן, משעסקין ב"ראיות מנהליות", "הרשות המינהלית... יכולה לאסוף את הנתונים... בעצמה, אך לעתים קרובות... יעיל וסביר יותר שאיסוף הנתונים יעשה עבור הרשות בידי אחרים... לצורך זה היא רשאית להסתייע...אף בגורמים חיצוניים" (פרופ' זמיר, בעמ' 1126-1127).

33. בהתאם לכללים אלו, המפקחת עורכת התצהיר רשאית הייתה בוודאי להסתייע בתצלומי אוויר, לרבות תצלומים שהופקו על ידי חברה פרטית עבור הרשות. תצלומי אוויר אלו העלו תמונה ברורה, לפיה ביום 16.5.2023 המבנה המדובר לא היה בשטח, בעוד שביום 9.9.2023 קונסטרוקציית הברזל כבר הוקמה. די נתונים אלו כדי להקים את התשתית הראייתית הנדרשת לצורך הוצאת צו ההריסה המנהלי, ואין בסיס לטענות המערער לפיהן, כביכול, המפקחת הייתה חייבת לצאת לשטח טרם חתימתה על התצהיר.

34. ואכן, בית משפט זה (כב' השופטים דראל - סגן נשיא, זינגר, נויבירט) קבע לאחרונה בהקשר דומה כי "לא נמצא פסול בכך שהמפקחת לא ביקרה בשטח, אלא נתנה את תצהירה על בסיס תצלומי אוויר" (עתפ"ב (מחוזי-ים) 54468-07-23 **בורקאן נ' היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה**, בפסקה 10 לפסק-הדין (10.1.2024)). בקשת רשות ערעור שהוגשה לבית המשפט העליון נדחתה, וכב' השופט אלרון קבע ש"אף בטענות המבקש המופנות כלפי בקיאותה של המפקחת אני סבור שאין ממש. כפי שקבעו הערכאות קמא, כממצא עובדתי, בפני נותן הצו הונחה התשתית הנדרשת לשם הוצאתו, כך שאיני מוצא טעם להתערב בפסק הדין קמא אף בהיבט זה" (רע"פ 664/24 **בורקאן נ' היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה**, בפסקה 8 להחלטה (19.2.2024)).

35. וראו גם פסק-הדין שניתן בעתפ"ב (מחוזי-ים) 6010-06-23 **אלאטרש נ' היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה** (4.1.2024), שם קבע בית משפט זה (כב' השופטים בר-עם, לומפ, נחלון) כי "הסתמכות הפקח על תצלום אוויר ללא ביקור בשטח, די בה על מנת לבסס את התשתית העובדתית הנדרשת לצורך קבלת החלטה מינהלית בדבר הוצאת הצו".

36. יתר על כן, במקרה הנוכחי ביקור המפקחת בשטח ממילא לא היה מסייע להכרעה במחלוקת בין הצדדים. והלוא בין הצדדים לא הייתה מחלוקת שבספטמבר 2023 היה בשטח מבנה (קונסטרוקציית ברזל), אלא המחלוקת ביניהם היא האם המבנה קיים תקופה ממושכת, כטענת המערער, או שמא מדובר במבנה חדש, כטענת המשיבה. לצורך בירור שאלה זו חיוני להסתייע בתצלומי אוויר, המתעדים את המצב בשטח **בעבר**, ובענייננו: בחודש מאי 2023. כידוע, הסתייעות בתצלומי אוויר היא הראיה המרכזית המשמשת את בתי המשפט - אף שלא בהליכים מינהליים - כדי להוכיח מצבם של מקרקעין **בעבר**. ראו, למשל, דברי כב' השופט חלימה ז"ל לפיהם "נקבע בשורה ארוכה של הלכות שהורה בית-משפט זה, שתצלומי האוויר מהווים הוכחה אובייקטיבית שאין דרכה לשקר, ובית המשפט ייתן את מלוא המשמעות לנתונים שמתגלים בהם" (ע"א 458/84 **עזבון מועדי נ' מדינת ישראל**, פ"ד מא(2) 381, 387 (1987)).

37. לכך יש להוסיף שבחקירתו הנגדית אישר המערער שהרס את המבנה, שהיה קיים לטענתו קודם לכן בשטח,

ובנה מבנה חדש. המערער גרס כאילו החל בבנייה בחודש אפריל 2023, אך כשהוצגו לו התמונות שסתרו את גרסתו טען ש"התחלתי לאט לאט", "החלפתי את הישן באחד חדש וזה היה לאט לאט. לקח לי זמן" (עמ' 2 לפרוטוקול). מכאן שבגרסתו של המערער בחקירתו הנגדית כלולה, למעשה, הודאה בטיעוני המשיבה.

38. בהמשך לכך, יש לומר שטענת המערער לפיה, כביכול, חלפו ששה חודשים מיום הבנייה - דינה להידחות. אפילו נלך לגרסתו (המוקשית) של המערער כי "באתי בחודש אפריל. גג הפח היה מקולקל. החלפתי אותו לאחד חדש" (עמ' 1 לפרוטוקול), עדיין לא חלפו תקופות הזמן הרלוונטיות, בהינתן ההוראות המאריכות את התקופות הללו, כפי שנחקקו בעקבות מלחמת "חרבות ברזל". בהקשר זה, לא ניתן לקבל את טענת ב"כ המערער, לפיה יש להניח שכשאמר המערער בחקירתו הראשית "באתי בחודש אפריל", משמע כאילו הוא החל בעבודות וסיימן עד 7.4.2023 (ששה חודשים לפני מלחמת חרבות ברזל); לא זה מה שהעיד המערער בבית משפט קמא, ולא בכדי הטענה כלל לא הועלתה בבית משפט קמא. למעלה מן הצורך יצוין שלפי תצלומי האוויר, במאי 2023 לא הייתה בנייה בשטח; בספטמבר 2023 הייתה בשטח קונסטרוקציית ברזל; ולפי דו"ח המפקח שביקר בשטח ביום 30.11.2023, בשטח הייתה במועד זה לא רק קונסטרוקציית ברזל אלא נוסף לה גם גג פח. בנסיבות אלו, לא ניתן לקבל את טענת סיום הבנייה בראשית אפריל 2023.

39. אשר לטענה בנוגע להעדר התייעצות, כביכול, עם מתכנן המחוז: שחר ממן, המשנה למנהל הרשות לאכיפה במקרקעין, כתב בפתח צו ההריסה המנהלי שנחתם על ידו כי הצו הוצא "לאחר שהתייעצתי עם היועץ המשפטי של הרשות לאכיפה במקרקעין ומתכנן המחוז" (ההדגשה הוספה). בנוסף, שחר ממן פנה בפנייה רשמית וכתובה אל מתכנן המחוז. הפנייה, נושאת את סמל מדינת ישראל ואת הסמליל "מדינת ישראל", "הרשות לאכיפה במקרקעין", מוכתרת בכותרת "התייעצות נותן הצו עם מתכנן המחוז", והיא ממוענת: "לכבוד מתכנן מחוז ירושלים". במסמך זה מופיעה בחלקו התחתון הכותרת: "חוות הדעת של מתכנן המחוז". מיד בסמוך לאחר כותרת זו, מופיע בכתב יד, על גבי שורות מודפסות: ____, המשפט: "בהתאם לחומר שהוצג בפניי אין מניעה במתן צו מנהלי". לאחר משפט זה, מופיעה חתימה בכתב יד ותאריך שנרשם אף הוא בכתב יד (27.11.2023). החתימה והתאריך מצויים במקום שהוגדר במסמך כ"חתימה" ו"תאריך".

40. על גבי החתימה, הכתובה בכתב יד, לא מופיעים חותמת או שמו של החותם. מהעדר זה ביקש המערער ללמוד כאילו לא הוכח שבוצעה התייעצות עם מתכנן המחוז. לא ניתן לקבל את הטענה. מקום בו קיימת חתימה בכתב יד, בסמוך למשפט ותאריך שנכתבו אף הם בכתב יד, בסמוך לאחר כותרת בשם "חוות הדעת של מתכנן המחוז", על גבי מסמך רשמי, שכולל פנייה של המשנה למנהל הרשות לאכיפה במקרקעין למתכנן המחוז, ובנוסף על גבי צו ההריסה המנהלי נכתב שהצו נחתם לאחר התייעצות עם מתכנן המחוז, אין בהעדר חותמת או שם בסמוך לחתימה, כדי לסתור את חזקת התקינות המנהלית העומדת לזכות המשיבה. עוד לעניין חזקת התקינות המנהלית, ראו דברי פרופ' יצחק זמיר:

"חזקת החוקיות במשפט המנהלי מניחה כי החלטות של רשויות מנהליות התקבלו כדין... אם תובע או עותר טוענים כי החלטה מנהלית מסוימת התקבלה לא כדין, בניגוד לחזקת החוקיות, עליהם נטל ההוכחה. נטל ההוכחה כולל את נטל השכנוע ואת נטל הראיה. נטל השכנוע דורש מן העותר להוכיח את טענתו שהחלטה המנהלית לוקה בפגם משפטי. נטל זה רובץ על העותר בהתדיינות מנהלית עד גמר ההתדיינות. אם לא הרים את נטל השכנוע, ההחלטה המנהלית עומדת בחזקת החוקיות, והעותר תידחה. זהו נטל הגיוני וחיוני" (יצחק זמיר "חזקת החוקיות במשפט המנהלי" ספר אור - קובץ מאמרים לכבודו של השופט תיאודור אור 741, 742 (2013)).

41. דבריה של המפקחת בחקירתה הנגדית, לפיהם לא הייתה מעורבת בתהליך ההתייעצות עם מתכנן המחוז, אינם מעלים ואינם מורידים, ואין בהם כדי לסתור את חזקת התקינות המנהלית, שכן המתכננת הבהירה שהיא אינה אמורה לקיים את ההתייעצות אלא - כעולה מלשון החוק - מי שאמור לקיים את ההתייעצות הוא החותם על הצו, ובענייננו שחר ממן. כנזכר, שחר ממן ציין בחתימת ידו על גבי הצו, שביצע את ההתייעצות האמורה. מכאן שחזקת התקינות המנהלית לא נסתרה בענייננו בנוגע להתייעצות עם מתכנן המחוז.

42. לפיכך, דין הערעור להידחות.

43. פסק-דין זה ניתן במותב תלתא, שכן הערעור נדון ונשמע לפני שניתן פסק-הדין בבית משפט זה (כב' השופטים וינוגרד, ליבוביץ, בר-אשר), בו נקבע שהדין בערעורים הנוגעים לענייננו יידונו בפני דן יחיד (ראו עתפ"ב (מחוזי י-ם) 52937-12-23 **שוויקי נ' מדינת ישראל** (10.3.2024)). וראו גם פניית המערער מיום 27.12.2023, בה ביקש שההליך יידון בפני מותב תלתא, בקשה שהוגשה לפני פסק-הדין הנ"ל. כן ראו פסיקת בית המשפט העליון, שקובעת שפסק-דין שבסמכות דן יחיד, ואשר ניתן על ידי מותב תלתא, תקף ושריר. ראו ע"פ 866/95 **סוסן נ' מדינת ישראל**, פ"ד נ(1) 793, 807 (1996).

44. המערער יישא בהוצאות המשיבה בסך 5,000 ₪, שייגבו מסכום ההפקדה שהפקיד המערער. כדי לאפשר למערער לצמצם הוצאות ההריסה בדרך של הריסה עצמית - לא תבצע המשיבה את ההריסה לפני יום 14.4.2024.

עד יום 21.4.2024 תודיע המשיבה על עמדתה בנוגע להשבת יתרת ההפקדה לידי המפקיד.

אשר על כן, הערעור נדחה.

המזכירות תמציא את פסק הדין לב"כ הצדדים

ניתן היום, כ"א אדר ב' תשפ"ד, 31 מרץ 2024, בהעדר הצדדים.

מיכל שרביט,
שופטת

חיה זנדברג,
שופטת

אלי אברבנאל,
שופט