



רע"פ 302/17 - הלנה שרעבי נגד הוועדה מקומית לתכנון ובניה קריות

בבית המשפט העליון

רע"פ 302/17 - א'

לפני:
כבוד השופט ח' מלצר
הלנה שרעבי

המבקשת:

נגד

הוועדה מקומית לתכנון ובניה קריות

המשיבה:

בקשה למתן רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בחיפה (כב' השופט י' ליפשיץ) ב-עפ"א 11250-11-16 מתאריך 06.12.2016

עו"ד ניסים שרעבי

בשם המבקשת:

עו"ד עמית אופק

בשם המשיבה:

החלטה

1. לפני בקשה למתן רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בחיפה (כב' השופט י' ליפשיץ) ב-עפ"א 11250-11-16, במסגרתו נדחה ערעורה של המבקשת על פסק דינו של בית המשפט לעניינים מקומיים בקריות (כב' השופט מ' עלי) מתאריך 07.09.2016 ב-תו"ב 26722-11-10, בגדרו הורשעה המבקשת בביצוע עבודות בניה ושימוש הטעונות היתר, בלא היתר.

במסגרת גזר הדין - בית המשפט לעניינים מקומיים הנכבד השית על המבקשת את העונשים הבאים: קנס בסך 7,000 ש"ח, או 70 ימי מאסר תמורתו; חתימה על התחייבות כספית בסך 10,000 ש"ח להימנע למשך שנתיים, מביצוע אחת מהעבירות המנויות בפרק י' לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: החוק); תשלום אגרת בניה למשיבה; צו הריסה לבניה, נושא כתב האישום (שיכנס לתוקף בתאריך 22.09.2017), ורישום צו ההריסה בפנקסי המקרקעין.

להלן אביא בתמצית את הנתונים הדרושים להכרעה בבקשה.



רקע והליכים קודמים

2. בתאריך 14.11.2010 הוגש לבית המשפט לעניינים מקומיים הנכבד, כתב אישום כנגד המבקשת, במסגרתו יוחסה לה עבירה של ביצוע עבודות בניה ושימוש, הטענות היתר, ללא היתר כדן - עבירה לפי סעיפים 145(א), 204(א)(ב), 208(א), לחוק, וכן לפי סעיף 1(1) לפי תקנות התכנון והבניה (עבודות ושימוש הטעונים היתר), התשכ"ז-1967.
3. על פי עובדות כתב האישום המבקשת הינה בעלים, או מחזיקה, או משתמשת, או, האחראית לבניה, או מי שמחובתה לקבל היתר בניה בנכס - הנמצא ברחוב חבצלת 4, בקריית ים, הידוע גם כגוש 10425 חלקה 73 (להלן: הנכס). על פי הנטען, בביקור שנערך בנכס בתאריך 12.08.2010, או בסמוך לכך, נציגי המשיבה מצאו כי המבקשת, או מי מטעמה, ביצעה עבודות בניה בנכס, ללא שהיה לכך היתר בניה כדן. העבודות האמורות כללו, בין השאר: הקמת מבנה בחצר - בחזית הדרומית, בקומת הקרקע העשוי קירות ותקרת עץ במידות של כ- $(2.25 \times 5.5) + (6.0 \times 5.0)$ מ' - סה"כ כ-42.37 מ"ר (להלן: המבנה; כך בכתב האישום - ח"מ). עוד על פי כתב האישום, המבקשת עשתה גם שימוש במבנה ללא היתר.
4. ההליך בבית המשפט לעניינים מקומיים התנהל בין השנים: 2011-2016, והתקיימו במסגרתו דיונים רבים, במהלכם המבקשת לא חלקה על התיאור העובדתי העולה מכתב האישום, ובכללו קיומו של המבנה, והעובדה כי היא האחראית לבנייתו ללא היתר וכן לשימוש בו. עם זאת המבקשת טענה כי המבנה, נושא כתב האישום, מצוי בשכונה, שבה במשך שנים רבות, נעשו חריגות בניה משמעותיות ללא היתר, אשר לא נאכפו בידי המשיבה. המבקשת טענה עוד כי האכיפה כנגדה החלה רק לאחר תלונה אנונימית שהתקבלה כנגדה, בעוד שלא התקיימה אכיפה כלפי עברייני בניה אחרים. משכך המבקשת טענה כי הופעלה כלפיה אכיפה בררנית, וכי אין בהליכים שננקטו כלפי תושבים אחרים בשכונה, בעקבות תלונתה המאוחרת של המבקשת (וכן תלונות של תושבים נוספים) כדי לשנות מהפגיעה בתחושת הצדק. המבקשת גרסה עוד כי הסתמכה על מדיניות אי-האכיפה של המשיבה עת שביצעה את העבירה שיוחסה לה. המבקשת טענה גם כי היה על המשיבה לזמן אותה לדיון בוועדה לתכנון ובניה טרם שהוגש כתב האישום נגדה.
- נוכח כל האמור המבקשת עתרה להורות על ביטול כתב האישום שהוגש נגדה, שכן לשיטתה עומדת לה, בנסיבות, הגנה מן הצדק. המבקשת גם עתרה כי בית המשפט ידון בטענה זו כטענה מקדמית.
5. בתאריך 26.11.2013 בית המשפט לעניינים מקומיים הנכבד דחה את הבקשה לדון בהגנה מן הצדק כטענה מקדמית וקבע כי דין מכלול הטענות להתברר כמקשה אחת במסגרת ההליך העיקרי.
- יצוין כבר כעת כי במסגרת ההליכים שהתקיימו בפני בית המשפט לעניינים מקומיים הנכבד, המבקשת העלתה לא פעם טענות כנגד בית המשפט וכנגד דרך ניהול ההליך מצדו, ובכללן: טענות בדבר שיהיו ועיניו דין, ואף נטען כי בית המשפט לעניינים מקומיים הנכבד כבר גיבש את דעתו בעניינה של המבקשת טרם שהושלמו דיוני ההוכחות.
6. בתאריך 07.09.2016 בית המשפט לעניינים מקומיים הנכבד הרשיע את המבקשת, לאחר שמיעת ראיות, וקבע כי המשיבה



הצליחה להוכיח את אשמת המבקשת מעבר לספק סביר, בעוד שהמבקשת לא הצליחה לבסס את טענות ההגנה שהעלתה. עוד נקבע כי אין חולק באשר לתיאור העובדתי המופיע בכתב האישום. בית המשפט לעניינים מקומיים הנכבד קבע, באשר לטענת האכיפה הבררנית - כי הגם שבתקופה הרלבנטית אכן התקיימו מחדלי אכיפה מצד המשיבה באשר לעבירות בניה באזור מגוריה של המבקשת - לא הוכח כי הגשת כתב האישום כנגד המבקשת הונע מרצון לפגוע אישית בה, או להפלות אחרים לטובה על פניה. בתוך כך נקבע כי האכיפה כלפי המבקשת הייתה תולדה של תלונה שהוגשה נגדה, וכי המשיבה פעלה, כפי שרשות סבירה צריכה לפעול בהתקבל תלונה שכזו. יתר על כן, נקבע כי תלונות מאוחרות מצד המבקשת כלפי שכניה (וכן תלונות של שכנים נוספים), הובילו גם הן לנקיטת פעולות אכיפה, אשר הניבו לעתים תוצאות שונות, בין השאר, נוכח טענות התיישנות מוצדקות, שיקולים מקצועיים הקשורים בהנחיות רלבנטיות של המשיבה והיקפי הבניה. בנוסף נקבע כי ננקטו פעולות אכיפה כלפי עבירות בניה נוספות, אף מבלי שהוגשה תלונה, ולכן טענת האכיפה הבררנית שהעלתה המבקשת לא תוכל לעמוד לה.

7. בית המשפט לעניינים מקומיים הנכבד הוסיף וקבע, כי אמנם דרך המלך לקיום אכיפה הינה על פי תכנית סדורה, אך אין בביצוע אכיפה שלא על פי תכנית כזו כדי להביא לביטול כתב האישום, וכי משמעות ביטול האישום כנגד המבקשת משמעו הנצחת העבירות שבוצעו, ואף פגיעה בתחושת הצדק ביחס להליכי האכיפה המתנהלים כנגד יתר תושבי השכונה. עוד נקבע כי מאז תחילת הפרשה בעניינה של המבקשת חל שיפור של ממש באכיפת עבירות הבניה באזור, וכי גובש נוהל למימוש מדיניות אכיפה של המשיבה.

באשר לטענת המבקשת לעניין השיהוי ועינוי הדין - נקבע כי את משך ניהול ההליך, על פני מספר שנים ומספר מותבים - יש לזקוף לחובת שני הצדדים.

8. בעקבות ההרשעה בית המשפט לעניינים מקומיים הנכבד גזר בתאריך 22.09.2016 את דינה של המבקשת, לאחר שנשמעו טענות הצדדים לעונש. בית המשפט לעניינים מקומיים הנכבד קבע כי מתחם העונש ההולם בנסיבות צריך לכלול התחייבות וקנס בשיעור שינוע בין 5,000 ש"ח ל-10,000 ש"ח, תשלום אגרת בניה וצווים להריסת הבניה הבלתי חוקית. לאחר איזון בין השיקולים השונים במכלול, וזקיפה לזכותה של המבקשת את עובדת היעדר מערך אכיפה סדור מטעם המשיבה ערב ביצוע העבירות, ואת מצבם הרפואי הנתען של המבקשת ובעלה - בית המשפט לעניינים מקומיים הנכבד קבע כי יש להקל עם המבקשת בגובה הקנס, ובנוסף כי ראוי לנקוט בהימנעות מהטלת כפל אגרה, הימנעות מצו איסור שימוש, ודחיית צו ההריסה כך שלמבקשת יינתן זמן להכשיר את המבנה. בסופו של יום הושטו על המבקשת העונשים הנזכרים בפסקה 1 שלעיל.

9. בתאריך 06.11.2016 המבקשת הגישה לבית המשפט המחוזי הנכבד ערעור על הכרעת הדין וכן על גזר הדין, ובמסגרתו המבקשת שבה על מכלול טענותיה בערכאה המבררת לעניין אכיפה בררנית והעלאת טענות רבות ושונות באשר לאופן התנהלות ההליך בבית המשפט לעניינים מקומיים הנכבד.

10. בתאריך 06.12.2016 בית המשפט המחוזי הנכבד דחה את הערעור וקבע בעניין טענתה העיקרית של המבקשת - היא טענת ההגנה מן הצדק - כי לא נפל פגם בהכרעתו של בית המשפט לעניינים מקומיים בעניין זה. בתוך כך נקבע כי במקום מגורי המבקשת אכן שררה תת-אכיפה בדיני התכנון והבניה, אך נפסק כי אין הדבר מצדיק מתן הכשר בדיעבד לבניה הבלתי חוקית, נושא כתב



האישום. בית המשפט המחוזי הנכבד קבע גם כי המשיבה פעלה כדי, נוכח תלונה קונקרטית שהגיעה אליה בנוגע לעבירת בניה מובהקת ומוכחת של המבקשת. עוד נקבע, כי הוכח שבהמשך להליך שנפתח כנגד המבקשת, ובעקבות תלונות נוספות – המשיבה יזמה הליכים נוספים גם כנגד אחרים, וכן גובש נוהל מסודר לאכיפת דיני התכנון והבניה באזור מגוריה של המבקשת.

בית המשפט המחוזי הנכבד אף קבע כי מתן סעד של ביטול כתב האישום כנגד המבקשת לא יהיה צודק בנסיבות העניין, שכן מדובר במי שבנתה מבנה בלתי חוקי ללא היתר ועשתה בו שימוש במשך שנים. בית המשפט המחוזי הנכבד הוסיף וקבע כי טענת המבקשת כי "כולם עושים זאת" איננה יכולה להצדיק מתן הכשר לעבירות המיוחסות לה, וכי המענה המשפטי והמעשי צריך להיות טיפול בעבריינים שנגדם לא התקיימה אכיפה ולא אי טיפול ומתן לגיטימציה למבקשת.

בסופם של דברים בית המשפט המחוזי הנכבד קבע כי עניינה של המבקשת: "רחוק מלהוביל למסקנה כי התקיימה פגיעה ממשית בתחושת הצדק או נמנע ממנה הליך הוגן" (ראו: עמ' 5 לפסק הדין).

11. בית המשפט המחוזי הנכבד אף דחה את טענות המבקשת לעניין אופן ניהול ההליך בבית המשפט לעניינים מקומיים בקובעו כי למבקשת ניתנה במה מלאה "ואף למעלה מכך" להציג את כלל טענותיה וראיותיה, וכי המבקשת קיבלה מהמשיבה את כלל הנתונים הנדרשים להצגת טענותיה בדבר אכיפה בררנית בפני בית המשפט לעניינים מקומיים הנכבד. עוד נקבע כי לא היה מקום בנסיבות לדון בטענת האכיפה בררנית כטענת סף, וכי לא נפל כל פגם בהחלטתו של בית המשפט לעניינים מקומיים גם בעניין זה.

12. בסיכומם של דברים – בית המשפט המחוזי הנכבד דחה גם את הערעור על גזר הדין בקובעו, כי הוא משקף איזון ראוי בין שיקולי הענישה השונים ואף נוטה לקולא.

מכאן הבקשה שלפני.

טענות הצדדים

13. המבקשת שבה על טענותיה בערעור, הן באשר לעניין ההגנה מן הצדק מחמת אכיפה בררנית, והן טענות שונות לעניין התנהלותו של בית המשפט לעניינים מקומיים הנכבד, שעולות לגירסתה, כדי עיוות דין. בתוך כך נטען כי בית המשפט לעניינים מקומיים נהג בדעה קדומה כלפי המבקשת וגמר בדעתו נגדה עוד טרם סיום המשפט, ובהקשר זה פורטה רשימה ארוכה של פגמים נטענים פרוצדורליים ומהותיים שנפלו, לשיטת המבקשת, הן בהחלטותיו והן בניהול ההליך. לעמדתה, בית המשפט לעניינים מקומיים שגה גם בכך שלא הורה על דיון בטענת האכיפה הבררנית כטענה מקדמית, דבר אשר נבע לשיטתה מ"להיטות... להביא את הדיונים בעניין לידי גמר מהיר". המבקשת ביקשה גם לתקוף את קביעותיו העובדתיות של בית המשפט לעניינים מקומיים, וגם העלתה טענות בדבר הימשכות ההליכים בעניינה. טענות נוספות נשמעו בעניין חומרת העונשים שהושתו על המבקשת, ולסיום המבקשת חזרה וטענה כי בית המשפט המחוזי הנכבד שגה – עת שלא קיבל את ערעורה.



14. המשיבה שהתבקשה להשיב ועשתה כן – טענה מנגד כי דין הבקשה להידחות מטעמיו של בית המשפט המחוזי הנכבד. עוד נטען כי הבקשה שבה וחוזרת על מכלול הטענות שהועלו בפני הערכאות הקודמות, נשמעו, נדונו ונדחו בצורה מנומקת זה מכבר. המשיבה מסרה גם כי עובדות כתב האישום לא עמדו בשום שלב במחלוקת וכי ההכרעה בשאלה: האם העדר מדיניות אכיפה סדורה והתנהלות שאיננה מיטבית, בנסיבות האמורות, צריכה להוביל לביטול כתב האישום – הוכרעה באופן מנומק בידי הערכאות דלמטה, ולגישת המשיבה אין כל מקום להתערב בהכרעות אלה.

דיון והכרעה

15. לאחר עיון בבקשה למתן רשות ערעור, בתגובת המשיבה לה ובחומר שצורף להם – הגעתי לכלל מסקנה כי דין הבקשה להידחות. אביא את נימוקיי למסקנתי האמורה בקצרה, מיד בסמוך.

16. בפסיקתו של בית משפט זה נקבע כי רשות ערעור ב"גלגול שלישי" תינתן, ככלל, במקרים חריגים בלבד בהם מתעוררת שאלה משפטית רחבת היקף וכבדת משקל, בעלת השלכות ציבוריות, החורגות מעניינם הקונקרטי של הצדדים לבקשה, או בנסיבות המעוררות חשש מפני עיוות דין, או אי-צדק חמור שנגרם למבקש (ראו: ר"ע 103/82 חניון חיפה בע"מ נ' מצת אור (הדר חיפה) בע"מ, פ"ד לו(3) 123 (1982); רע"פ 4067/17 אבו קוש נ' מדינת ישראל (14.06.2017); רע"פ 9987/16 אקדסמן נ' מדינת ישראל (19.06.2017)).

חרף ניסיונה של המבקשת לשוות לבקשתה איצטלה עקרונית ומשפטית, טענותיה כאן אינן חורגות למעשה מעניינה הפרטני. כמו כן, לא מצאתי כי מתקיימים שיקולי צדק מיוחדים התומכים במתן רשות ערעור.

17. זאת ועוד, הבקשה שלפניי, מועתקת, כמעט במלואה, מהודעת הערעור שהמבקשת הגישה לבית המשפט המחוזי הנכבד. בפסיקתנו נקבע לא אחת בהקשר זה כדלקמן:

"העתקת עיקרי הטיעונים מכתב הערעור מעידה, כי מטרת הבקשה לרשות ערעור אינה אלא ניסיון ל'מקצה שיפורים', ומטרה מעין זו אינה מצדיקה, ככלל, היעדרות לבקשת רשות הערעור" (ראו: רע"פ 6615/13 שוויקי נ' מדינת ישראל (29.10.2013); רע"פ 113/15 אעלמי נ' מדינת ישראל (20.01.2015); רע"פ 3808/16 צקר בונה הצפון בע"מ נ' מדינת ישראל (06.02.2017)).

יתר על כן, לא מצאתי מקום להתערב בקביעות העובדתיות של הערכאה המבררת שאושרו על ידי בית המשפט המחוזי הנכבד. בהקשר לכך, כבר נפסק כי על דרך הכלל, ערכאת הערעור לא תתערב בממצאים, אשר נקבעו על-ידי הערכאה הדיונית, וזאת בשל העדיפות הקיימת לערכאה המבררת במקרים כגון אלו. דברים אלו נכונים מקל וחומר כאשר עסקינן בבקשה למתן רשות ערעור ב"גלגול שלישי" (ראו: רע"פ 2136/14 מוסא נ' מדינת ישראל (24.03.2014); רע"פ 8003/15 מלכה נ' מדינת ישראל (17.08.2016); רע"פ 3808/16 צקר בונה הצפון בע"מ נ' מדינת ישראל (06.02.2017)).

די בטעמים אלו, כשלעצמם, כדי לדחות את הבקשה למתן רשות ערעור.

18. גם לגופם של דברים – דין הבקשה להידחות. יוזכר כי נקודת המוצא לדיון הינה כי המבקשת לא חולקת כי העבירות, מושאי כתב האישום, אכן בוצעו על ידה. הערכאות הקודמות הנכבדות נדרשו לכלל הטענות שהמבקשת העלתה בפניהן, לרבות טענותיה בדבר אכיפה בררנית. טענות אלו נדחו בפסקי דין מנומקים ומפורטים, ולא מצאתי טעם טוב להתערב בהם.

19. בית המשפט לעניינים מקומיים הנכבד, ביסס את הרשעתה של המבקשת, בין השאר, על התרשמותו הבלתי אמצעית מהעדים והראיות שהובאו בפניו וקבע כי אשמתה של המבקשת הוכחה מעבר לספק סביר, וכי המבקשת לא הביאה: "נימוק שיש בו כדי להביא לזיכוי, או לקביעה כי יש לבטל את כתב האישום נגדה" (ראו: פסקה 7 להכרעת הדין). בדומה לכך בית המשפט המחוזי הנכבד קבע כי עניינה של המבקשת: "רחוק מלהוביל למסקנה כי התקיימה פגיעה ממשית בתחושת הצדק או נמנע ממנה הליך הוגן" (ראו: עמ' 5 לפסק הדין).

בהקשר זה אוסיף כי אם מתחילים באכיפה לאחר תקופה של חדלון באכיפה – מי שמועמד לדין לראשונה על פי המדיניות החדשה איננו יכול לטעון להגנה מן הצדק כדי ביטול האישום, שכן אם טענה זו תתקבל – תת האכיפה תימשך ותונצח (השוו: ע"פ 6237/12 ג'ולאני נ' מדינת ישראל (06.09.2016) (להלן: עניין ג'ולאני). יש מקום להתחשב בדבר לעניין העונש בלבד (עיינו: עניין ג'ולאני), וכך אכן נעשה כאן. בהקשר לעונש – אוסיף מעט מיד בסמוך.

20. באשר לטענות המבקשת לעניין העונש – בקשות רשות ערעור המכוונות כנגד חומרת העונש אינן מצדיקות, ככלל, מתן רשות ערעור, אלא במקרים חריגים, בהם מדובר בסטייה קיצונית מרף הענישה הנוהג והמקובל בעבירות דומות (ראו: ע"פ 2894/17 עלי נ' מדינת ישראל (15.05.2017)). לא מצאתי כי עונשה של המבקשת עומד באמות מידה אלו, בשים לב למדיניות הענישה הנהוגה במקרים דומים (ראו, למשל: ע"פ 7338/14 שמעוני נ' מדינת ישראל (24.02.2015)). גזר הדין הביא בחשבון את חומרת העבירות שבהן המבקשת הורשעה, ומנגד, הובאו בחשבון גם נסיבות מקלות, כגון: העדר אכיפה סדורה מצד המשיבה, ונסיבותיהם האישיות הנטענות של המבקשת ובעלה, מה גם שצוין כי העונש שהושת אף חורג לקולא.

21. נוכח כל האמור לעיל – הבקשה נדחת. יחד עם זאת, ניתנת למבקשת לפנים משורת הדין אורכת זמן להתארגנות לשם ביצוע הריסה עד לתאריך 16.10.2017.

ניתנה היום, כ"ח באלול התשע"ז (19.9.2017).

ש ו פ ט