



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 55162-12-13 רגבים נ' הועדה המקומית לתכנון ובנייה 'רכס הכרמל' ואח'

07 ינואר 2017

בפני כבוד השופטת ריבי למלשטריך-לטר

עותרת רגבים ע.ר 58046031
ע"י ב"כ עו"ד ארוי

נגד

משיבים
1. הועדה המקומית לתכנון ובנייה 'רכס הכרמל'
2. יוסף משלב יור הועדה המקומית רכס הכרמל
ע"י ב"כ עו"ד שקיב עלי
3. הועדה המחוזית לתכנון ובנייה - צפון חיפה
4. יוסף משלב יור הועדה המחוזית לתכנון
5. גדעון סער שר הפנים
ע"י ב"כ עו"ד גב' אורלי מירון-שקד

פסק דין

- 1
2 עתירה זו הוגשה לבית המשפט בשל כך שהמשיבים אינם אוכפים פעולות כנגד 108 מבנים בלתי
3 חוקיים ביישוב דלית אל כרמל . 103 מבנים נבנו על קרקע בייעוד לחקלאות, בתוך תחומי
4 תוכנית המתאר המאושרת של היישוב עד/300, ומצויים בתחום האכיפה של הועדה המקומית.
5 חמשה מבנים נוספים נבנו במרחב הגלילי המצוי מחוץ לתחומי תוכנית המתאר המאושרת
6 ומצויים בתחום האכיפה של הועדה המחוזית.
7 עתירה זו מציפה מחד את הבעיה של חסר תוכניות בניה ופיתוח מאושרות מוכוון ניתן לקבל
8 היתר בניה, כדי ליתן מענה לצרכים של גידול האוכלוסייה בדלית אל כרמל, ומאידך את הפרות
9 החוק בהיקפים מדאיגים, מבלי שיושמה אכיפה יעילה למניעת הבניה הבלתי חוקית.
10
11 עובדות הרקע 2.
12 2.1 עתירה זו הוגשה כאמור בשל בניה לא חוקית בישוב דלית אל כרמל, כאשר העתירה
13 מתמקדת בבניה בקרקע שאיננה בייעוד מגורים, גם לא לפי תוכנית עד/300, ומוחה על
14 כך שלא נעשות פעולות אכיפה.
15 2.2 מנתונים שמסרה הועדה המקומית עלה כי החל משנת 2003, מועד בו חוקק חוק איחוד
16 הרשויות המקומיות עוספיה ודלית אל כרמל שבהמשכו הוקמה עיר כרמל, הפכה
17 הועדה המרחבית להיות חלק ממנגנון העירה, וראש העיריה שמש כיו"ר הועדה
18 המקומית לתכנון ובניה. צו האיחוד בוטל בשנת 2008 כשכל אותה העת ממשיכה
19 לפעול הועדה המקומית עיר כרמל. המשיבה 1 החלה לתפקד רק ביום 30.8.10, שמות



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 13-12-55162 רגבים נ' הועדה המקומית לתכנון ובנייה 'רכס הכרמל' ואח'

07 ינואר 2017

- 1 חבריה פורסמו רק ביום 19.9.11 ובכך הפכה לישות משפטית נפרדת, כאשר הממונה
 2 על המחוז הינו יו"ר הועדה. נטען כי בתקופת קיומה של "עיר כרמל" לא רק שלא ננקטו
 3 הליכי אכיפה כלשהם כנגד תושבים מפרי חוק, אלא ראש העיר דאז התיר לתושבים
 4 לבנות בשטחים חקלאיים ללא היתר, ומדיניות זו הביאה לכאוס תכנוני בעיר כרמל.
 5 לפי נתונים שמסרה המשיבה 1 נכון לנובמבר 2013 נמצא כי בדלית אל כרמל קיימים
 6 1612 מבנים עם היתר, לעומת **3,532 מבנים ללא היתר** !
- 7 במהלך שנת 2013 פנתה העותרת המיוצגת על ידי משרד עורכי דין בצלאל סמוטריץ 2.3
 8 למשיבים 1,3, לשר הפנים וכן לפרקליטות המדינה בטענה כי החוק לא נאכף לגבי 108
 9 מבנים שהוקמו ללא היתר כדן ולא נעשית כל פעילות להריסתם. התשובות שקבלה
 10 העותרת לא ריצו אותה, ולכן הוגשה עתירה זו ביום 29.12.13.
- 11 בשל חשיבות הנושא והשלכתו הרוחבית, בקשתי לקבל את עמדת היועץ המשפטי 2.4
 12 לממשלה. ב"כ המשיבים 3,5 הודיעה כי קיימה ישיבה עם היועץ המשפטי לממשלה,
 13 הנושא הובא בפניו והתגובה שהוגשה לעתירה מקובלת עליו.
- 14
- 15 **טענות הצדדים** 3.
- 16 הסעדים המבוקשים בעתירה הינם להורות למשיבים 1,2, על הליכי אכיפה ופיקוח 3.1
 17 לגבי 103 המבנים בתחום האחריות של הועדה המקומית, וכן לקבל את עמדת המשיב
 18 5 מדוע לא יעשה שימוש בסמכויותיו לפי סי' 28 א לחוק התכנון והבניה התשכ"ה 1965
 19 וימנה ועדת חקירה להתנהלות המשיבה 1 כתנאי מוקדם למיני ועדה ממונה במקום
 20 המשיבה 1.
- 21 העותרת טוענת כי מדובר בתופעה של אנרכיה תכנונית והרשויות אינן עושות מאום.
 22 העותרת מתארת רצף של התכתבות עם המשיבים, במהלך נענתה כי יש קושי בביצוע
 23 האכיפה עקב העדר סיוע משטרה, וכן ציינה משיבה 1 שהיא מרכזת את פעולת
 24 האכיפה כנגד מבנים חדשים. על אף שהובהר למשיבה 1 כי מתוך 103 המבנים אליהם
 25 התייחסה העותרת 70 מבנים נמצאים בהליכי בניה ועדין לא אוכלסו, למרות זאת לא
 26 ננקטו כנגדם הליכי אכיפה. עוד טוענת העותרת כי יו"ר הועדה המקומית העדיף שקט
 27 ציבורי על פני פעולת אכיפה בסיוע המשטרה. נטען כי יש מקום להתערבות בית
 28 המשפט במקרה זה שכן מדובר בהתנערות מוחלטת של הרשויות לאכוף את החוק
 29 והימנעות בלתי סבירה מביצוע חובתן המנהלית. העותרת טענה כי בידי המשיבים
 30 חסרים נתוני היסוד לצורך ביצוע האכיפה. (ענין זה הוסדר במסגרת בגץ 3485/12
 31 **רגבים נ. שר הפנים** (23.2.15)).
- 32 משיבים 1,2, הפנו לכך שהבניה המסיבית בוצעה בגיבוי ראש העיר הקודם, ששמש גם 3.2
 33 כיו"ר הועדה המקומית דאז. הועדה המקומית הנוכחית, יזמה בנובמבר 2012 מסמך
 34 "סדר עדיפות באכיפה" המתווה את הדרך לאכיפה יעילה. בפועל בוצעו פעולות אכיפה



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 13-12-55162 רגבים נ' הועדה המקומית לתכנון ובנייה 'רכס הכרמל' ואח'

07 ינואר 2017

1 כפי שמפורטות בהמשך. זאת בצד ריכוז מאמצי תכנון מצד רשויות התכנון על מנת
 2 לפתור את המצוקה הקיימת והליכי גליוצייה לגבי המבנים הבלתי חוקיים. המשיבים
 3 1,2, ציינו מספר תוכניות נקודתיות הנמצאות בהתהוות, ומטרתן לקדם הליכי
 4 גליוצייה למבנים בלתי חוקיים (שאינם נשוא עתירה זו) וכן ליתן פתרונות דיוור
 5 נאותים. לגבי 103 המבנים נשוא העתירה, אלו אמורים להיות מוסדרים במסגרת
 6 תוכנית אל וונסה הנמצאת בשלבים מתקדמים. המשיבים 1,2, טוענים כי אין להתערב
 7 בסדרי העדיפות שקבעו לעצמם. עוד נטען להעדר זכות עמידה של העותרת, שכן עתירה
 8 זו איננה חלק ממטרות העמותה ולא נגרם לעותרת נזק כי לא מדובר בבניה על אדמות
 9 מדינה אלא על אדמות פרטיות ביעוד חקלאי.

10 3.3 משיבים 3,5, בקשו לדחות את העתירה על הסף בשל כך שאין מקום להתערב
 11 בפעולותיהם שהן נכונות ראויות ואינן לוקות בפגם מהותי, וכן אין סמכות עניינית
 12 לבית משפט זה לדון בסעד המבוקש כלפי המשיב 5. משיבים 3,5 הצביעו על הקשיים
 13 בביצוע פעולות אכיפה שמקורם במשאבים מוגבלים, קושי בתיאום בין גורמי האכיפה
 14 וביזור סמכויות. נטען כי המשיבים שוקדים על גיבוש מדיניות, תיאום ומתן סדר
 15 עדיפויות לפעולות האכיפה, נעשו פעולות בענין זה על ידי גורמי אכיפה שונים, ואין
 16 מקום להתערבות בית המשפט בפעולות המשיבים. עוד נסקרו מאמצי התכנון שנעשים
 17 על מנת ליתן פתרונות תכנון ראויים למקום. הובהר כי רק חמשה מבנים מצויים
 18 בתחום השטח הגלילי, הנמצא באחריות הועדה המחוזית.

4. דיון והכרעה

21 אקדים ואציין כי יש מקום לקבל באופן חלקי עתירה זו. על המדוכה אכיפת החוק
 22 מול 108 מבנים נשוא העתירה. המבנים יידונו באופן פרטני, פעולות האכיפה שניעשו
 23 מולם, וכן ייסקר הרקע התכנוני במקביל, שכן מדובר במקרה זה בפן השני של אותה
 24 מטבע.

25 4.1 כבר כאן אציין כי הסעד המבוקש המתייחס לשר הפנים לפי ס' 28 לחוק התכנון
 26 והבניה התשכ"ה 1965 איננו בסמכותו העניינית של בית משפט זה לפי ס' 10 (א)
 27 לתוספת הראשונה לחוק בתי המשפט לעניינים מנהליים התש"ס 2000, המחריג את
 28 החלטות שר הפנים מתחומי הסמכות.

29 4.2 זכות עמידה לעותרת

30 א. המשיבים 1,2, טענו כי לעמותה העותרת אין זכות עמידה בעתירה זו, שכן
 31 הסעד המבוקש איננו מהווה חלק ממטרות העמותה, ולא נגרם לה נזק כלשהו.
 32 בשנים האחרונות הורחבה זכות העמידה של העותר הפרטי והעותר הציבורי
 33 בבית המשפט לעניינים מנהליים. ס' 8 לחוק בתי המשפט לעניינים מנהליים
 34 התש"ס 2000 קובע -



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 13-12-55162 רגבים נ' הועדה המקומית לתכנון ובנייה 'רכס הכרמל' ואח'

07 ינואר 2017

- 1 8. בית משפט לעניינים מנהליים יזון בעתירה
 2 מינהלית ובערעור מינהלי בהתאם לעילות, לסמכויות
 3 ולסעדים שלפיהם דן בית המשפט העליון בשבתו כבית
 4 משפט גבוה לצדק, בשינויים המחויבים לגבי עתירה
 5 מינהלית ולגבי ערעור מינהלי.
- 6 עוד שנים קודם לחקיקתו של חוק בתי משפט לעניינים מנהליים, השתרשה בבית
 7 המשפט העליון המגמה להרחיב את זכות העמידה של העותר הציבורי, גם למקרים
 8 בהם איננו הנפגע הישיר מנושא העתירה, בהנחה שקיים "דבר מה נוסף" המצדיק את
 9 שמיעת העתירה. המגמה הוצדקה בדבריו של כב' השופט זמיר בבג"ץ 2148/94 **גלברט**
 10 **נ. נשיא בית המשפט העליון (19.5.94) –**
- 11 "כידוע, בית-משפט זה פתח את שעריו לפני עתירות ציבוריות,
 12 בעניינים שיש להם חשיבות לשלטון החוק, אפילו אין לעותרים עניין
 13 אישי בעתירה. אני סבור כי התפתחות זאת טובה וחשובה. יש בה
 14 צורך בעיקר לגבי עניינים בהם אין בנמצא עותר בעל עניין אישי.
 15 אלה הם עניינים שבהם רשות ציבורית קיבלה החלטה, או עומדת
 16 לקבל החלטה, שיש לה השלכה על הציבור הרחב ועל העיקרון של
 17 שלטון החוק, ועם זאת אין בה נגיעה ישירה לאדם מסוים או לקבוצה
 18 מוגדרת של בני-אדם. בעניינים מעין אלה, אם לא יוכל כל אדם מן
 19 הציבור לעתור לבית המשפט, לא יהיה אף אחד מן הציבור שיוכל
 20 לעתור לבית המשפט. התוצאה עלולה להיות שאותה רשות תהיה
 21 חסינה מביקורת שיפוטית לגבי אותו סוג של עניינים. תוצאה כזאת
 22 אינה עולה בקנה אחד עם העיקרון של שלטון החוק."
- 23 גישה זו נעוצה במגמה של הרחבת הבקורת השיפוטית על מעשי או מחדלי המנהל,
 24 ומעלה על נס את השמירה על שלטון החוק באופן שגם מי שלא נפגע אישית יהא רשאי
 25 לעתור, ועתירתו תשמע. בעע"ם 8723/03 **עיריית הרצליה נ' הועדה המקומית לתכנון**
 26 **ובניה חוף השרון, (4.8.04) פסקה 12, כב' השופט טירקל –**
- 27 אכן, פסיקתו של בית-משפט זה הרחיבה בשנים האחרונות את זכות
 28 העמידה של "עותר ציבורי", והיא מתפרסת גם על מי שאינו נפגע
 29 במישרין מפעולה של הרשות, אולם על "העותר הציבורי", המבקש
 30 לתקן מה שנראה בעיניו כעוול, להראות "דבר מה" נוסף, כמו



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 13-12-55162 רגבים נ' הועדה המקומית לתכנון ובנייה 'רכס הכרמל' ואח'

07 ינואר 2017

- 1 חשיבותו הציבורית של הנושא, חומרת הפגם שנפל במעשה הרשות
 2 – כגון פגיעה מהותית בשלטון החוק – או היות הפעולה המותקפת
 3 בעלת חשיבות מיוחדת (לעניין זה ראו: [בג"ץ 1/81](#) שירן נ' רשות
 4 השידור [15]; [בג"ץ 852/86](#) אלזני נ' שר המשפטים [16]; [בג"ץ](#)
 5 [910/86](#) רסלר נ' שר הביטחון [17]; [בג"ץ 428/86](#) ברדילי נ' ממשלת
 6 ישראל [18]; [ע"א 6821/93](#) בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר
 7 שיתופי [19], בעמ' 349-350; [בג"ץ 2148/94](#) גלברט נ' יושב-ראש
 8 ועדת החקירה לבדיקת אירוע הטבח בחברון [20], בעמ' 579. ראו
 9 גם ד' סגל זכות העמידה בבית-המשפט הגבוה לצדק [23], בעמ'
 10 " (262-255).
- 11 מכאן, שכאשר הפגיעה בשלטון החוק היא חמורה וקשה, ומהווה פגיעה מהותית יש בכך
 12 לזכות את העותרת בזכות עמידה כעותרת ציבורית. וראו לענין זה גם בג' 962/07 ע"יד אמיר
 13 לירן נ. היועמ"ש (1.4.07) –
- 14 "בנסיבות כגון אלה, חשיבות הבקורת השיפוטית שנועדה להגן
 15 על ערכי היסוד של שיטת הממשל גוברת אף על הכלל כי אין להיענות
 16 לעותר ציבורי המתערב בריב לא לר'.
- 17 המסקנה המתבקשת כי לעותרת זכות עמידה בעתירה זו.
 18
- 19 **4.3 המסגרת התכנונית**
- 20 א. **תכנית מתאר ארצית תמ"א 35** – מסווגת את היישוב דלית אל כרמל כ"מרקם שמור
 21 משולב" שנועד לאחד ברצף ערכי טבע ומיועד להשיג שילוב מרבי של הערכים
 22 המאפיינים את האזור עם פיתוח זהיר. דליית אל כרמל מופיעה בלוח 3 של התוכנית
 23 כיישוב מיוחד המאופיין כ"יישוב לפיתוח מיוחד" שמתאימות לו הוראות פרטניות
 24 בנוגע לצפיפות היישוב ואופי פרישתו. (סי' 8.2 לתוכנית התמ"א).
- 25 על דלית אל כרמל חלה גם תכנית מתאר מחוזית תמ"מ 6 - שפורסמה למתן תוקף ביום
 26 13.5.13 והיא כוללת התוויה של כיווני התפתחות עתידיים של יישוב מסוגו של דלית
 27 אל כרמל (שסומן ברובו בתשריט כאזור פיתוח עירוני).
- 28 ב. **תכנית עד/300** - בעברו של היישוב ממצאים המעידים על תופעה מתמשכת רחבת היקף
 29 של בניה לא חוקית בשנות ה-2000 ועוד קודם לכך. לפיכך, ביום 1.7.03 החליטה הועדה



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 13-12-55162 רגבים נ' הועדה המקומית לתכנון ובנייה 'רכס הכרמל' ואח'

07 ינואר 2017

- 1 המחוזית לתכנון ובניה מחוז חיפה על הפקדת תכנית עד/300 שנועדה ליתן מענה
2 לחסר התכנוני ביישוב ולאפשר הסדרת מרבית המבנים אשר הוקמו ללא היתר בניה.
3 התוכנית יצרה ליישוב מסגרת תכנונית חדשה. ביום 26.6.11 פורסמה תכנית זו למתן
4 תוקף. התוכנית משתרעת של שטח של 9,000 דונם. גבולות התוכנית הם גבולות שטח
5 השיפוט של המועצה המקומית דליית אל כרמל. מטרתה המרכזית של התוכנית היא
6 קביעת מדיניות הישוב לקראת המאה ה-21 תוך התחשבות בפוטנציאל ובאילוצים
7 המיוחדים הקיימים בישוב ובאזור. המטרות הוגדרו כמטרות ארוכות טווח. בין
8 מטרות התכנית היתה המטרה לאיתור שטחי מגורים וקרקע לצרכי ציבור. תכנית זו
9 ייחדה מתוך כלל השטח 4933 דונם למגורים. נקבע בה כי היתרי בניה יוצאו רק על
10 בסיס תכניות מפורטות.
- 11 ג. תכניות מפורטות - הועדה המחוזית הודיעה באפריל 2014 כי על המדוכה מספר
12 תכניות מפורטות ליישוב ביוזמת הרשות המקומית, כמו תוכנית מתאר מקומית
13 לשכונת ואדי אל פש (תוכנית מס' 356-0144261) בצפון מזרח היישוב והתוכנית
14 לשכונת אל-וונסה בצפון מערב היישוב (תכנית 356-0273458). תכניות אלו מטרותן
15 לשנות את ייעוד הקרקע מחקלאות למגורים, להכשיר מבנים רבים שנבנו שלא כדין
16 ולהתיר בנייה של מאות יחידות דיור חדשות בתחום השכונות.
- 17 ד. תכנית ואדי אל פש אושרה. התוכנית פורסמה למתן תוקף ברשומות ביום 18.1.16.
18 תכנית זו הסדירה שכונת מגורים קיימת הכוללת 650 יח"ד קיימות, ואפשרה תוספת
19 בניה לעוד 4750 יח"ד. המבנים נשאו העתירה אינם כלולים בתוכנית זו.
- 20 ה. תכנית אל-וונסה (תכנית 356-0273458) פורסמה בעיתונות להפקדה ביום 11.3.16.
21 הוגשו מעל 200 התנגדויות אשר נידונו על ידי הועדה המחוזית. ביום 28.7.16 קבלה
22 הועדה המחוזית החלטת ביניים במסגרתה נרשם כי היא שוקלת לקבל חלק
23 מההתנגדויות ולכן תשוב ותדון בתוכנית לאחר שתשמע את עמדת הועדה המקומית
24 ואת עמדת הרשות המקומית. לפי תצהיר מיום 3.1.17 של מי שמשמש כסגן ראש צוות
25 בלשכת התכנון המחוזית אין דווח על התקדמות נוספת כלשהי בתוכנית. נמסר על ידי
26 המשיבים 1,2, ואושר בתצהיר מהנדסת הועדה המקומית כי אף אחת מההתנגדויות
27 איננה אמורה להשפיע על בנין מתוך 103 הבתים נשוא העתירה.
28
29
- 30 4.4 פירוט לגבי 103 המבנים
- 31 א. הבתים נשוא העתירה המצויים במסגרת אחריות אכיפה של הועדה המקומית
32 נמצאים בשכונת אל וונסה.
- 33 ב. כפי שנמסר על ידי משיבים 1,2 בהודעת עדכון מטעמים, מתוך 103 למעשה מדובר ב-
34 100 מבנים בשל כפילויות ברישום. מתוכם 47 מבנים הוקמו לפני שנת 2009, ו-53



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 13-12-55162 רגבים נ' הועדה המקומית לתכנון ובנייה 'רכס הכרמל' ואח'

07 ינואר 2017

- 1 **מבנים לאחר שנה זו.** לגבי 47 המבנים שלפני 2009, טוענות משיבות 1,2, כי אלו בסדר
 2 עדיפות משני שכן הבניה "התיישנה" הגם שהשימוש מומשיך להיות שלא כדין. בתגובה
 3 מעודכנת נמסר כי מתוך 53 מבנים, אתרה הועדה 9 התחלות בניה אשר הופסקו מידית
 4 בהתאם לפניית היו"ר ואף לא היה צורך בהוצאת צווים מנהליים. לגבי יתרת 44
 5 המבנים נטען כי הוצאו צווי הפסקה מנהליים, מתוכם 12 צווים שיפוטיים ונגד אחד
 6 מהם הוגש כתב אישום. נמסר כי העבודה הופסקה באופן מוחלט, ואין יותר התחלות
 7 בניה. עובדות אלו שנמסרו בהודעת העדכון **לא נתמכו בתצהיר** מטעם המשיבים 1,2.
 8 המשיבים 1,2, נתבקשו בהחלטה מיום 16.12.25 לאשר בתצהיר פרטי הודעת העדכון,
 9 אך תצהיר כזה לא הוגש, על אף שחלף המועד להגשתו.
 10 המשיבים 1,2, הגישו 7 צווי הפסקת עבודה שהוצאו ל- 7 מבנים רלוונטיים בעתירה זו.
 11 בנוסף, מציינים משיבים 1,2, לזכותם את פעילותם גם **במרחבים אחרים** בשכונת אל
 12 וונסה, לגבי מבנים שאינם נכללים בעתירה זו. הוצאו צווי הפסקה שיפוטיים ל-20
 13 מבנים, הוגשו 3 כתבי אישום ובוצעה הריסה של קיר שהוקם בשטח חקלאי.
 14 המשיבה 1 ציינה בתצהירה מאפריל 2014 את היקף פעולתה מבלי להתייחס למבנים
 15 ספציפיים כדלקמן –

33. על פי מדיניות האכיפה זו וגם קודם לאישורה, הוגשו על ידי הוועדה כתבי אישום כדלקמן:

- א. בשנת 2010 הוגשו 34 כתבי אישום, 7 צווים שיפוטיים ו- 166 צווי הפסקה מנהליים.
 ב. בשנת 2011 הוגשו 17 כתבי אישום, 14 צווים שיפוטיים ו- 140 צווי הפסקה מנהליים, ונתנו 11 גזרי דין.
 ג. בשנת 2012 הוגשו 4 כתבי אישום, 6 צווים שיפוטיים ו- 82 צווי הפסקה מנהליים ונתנו 22 גזרי דין.
 ד. בשנת 2013 הוגשו 2 כתבי אישום, 6 צווים שיפוטיים ו- 112 צווי הפסקה מנהליים ונתנו 7 גזרי דין.
 ה. בשנת 2014 הוצאו 43 צווי הפסקה מנהליים
- 17 צווי ההריסה הותנו בכך שלא ינתן היתר. כמו כן הושתו קנסות כבדים.
 18
 19 ד. תכנית אל –וונסה אמורה לתת מיענה של הסדרה למספר רב של מבנים מתוך המבנים
 20 שצוינו בנספח א, הנמצאים באחריות הועדה המקומית.
 21
 22

4.5 פירוט לגבי 5 המבנים

- א. מבנים מסי 5,6,76 בעתירה מצויים במרחב התכנון הגלילי. נטען על ידי משיבה 3 כי
 24 מבנים 5,6 אינם מרוחקים מתחומי הקו הכחול של תוכנית אל –ואנסה שכן במסגרת
 25 ההתנגדויות הבעלים של חלקה 5 מבקש להיכלל במסגרת תחום הבניה. המשיבה 3
 26 כוללת גם את מבנה 76 במסגרת אפשרות כזו. מתוך התשריטים שצורפו עולה כי מבנה
 27



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 13-12-55162 רגבים נ' הועדה המקומית לתכנון ובנייה 'רכס הכרמל' ואח'

07 ינואר 2017

- 1 76 מרוחק ממאוד מהקו הכחול, כך גם מבנה מס' 6 שמצוי אומנם באותו גוש חלקה
2 בו מצוי מבנה 5, שהוא מבנה קרוב יותר לתחומי הקו הכחול.
3 תצהיר מיום 4.1.17 של מרכז הפיקוח על הבניה ביחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון
4 לימד כי לגבי מבנה מס' 5 –הוגש כתב אישום, הוצא צו איסור שימוש משנת 2004 וכן
5 צו הריסה שנכנס לתוקפו בשנת 2006.
6 לגבי מבנה מס' 6 – לא הוצאו צווים כלשהם.
7 לגבי מבנה מס' 76 – למבנה הוצא צו הריסה מנהלי בפברואר 2009. נטען כי הועברה
8 בקשת סיוע למשטרה אולם לא ניתן סיוע והמבנה לא נהרס.
9 לגבי מבנים 59 ו-60 בעתירה, נמסר על ידי משיבה 3 שהן הכשרות קרקע לבניה, ללא
10 בניה ואינן נכללות בתחומי התוכנית של ואדי אל פש או של אל וואנסה. מתוך התצהיר
11 הנ"ל עולה כי לגבי שתי הכשרות קרקע אלו לא הוצאו צווים.
12 המשיבים 3,5 טענו כי חמשת המבנים לעיל אינם נמצאים בראש סדר העדיפות לאכיפה
13 במרחב התכנון, נושא שיידון בהמשך.
14
15 **4.6 קשיים באכיפה**
- 16 א. המשיבים לא הכחישו קיומם של קשיים באכיפה. הקשיים נובעים הן מהמישור
17 התכנוני, בהעדר פתרונות חוקיים מתאימים, והן במישור המעשי של ביצוע האכיפה,
18 בשל הצורך בסיוע בכח משטרתי, ובשל התהודה של הריסה בממדים המוניים.
19 ב. הנושא איננו חדש, חריגות הבניה הן בהיקף חסר תקדים, ובראשית שנות ה-2000 זכה
20 הנושא לביקורת קשה, מה שהמריץ את הכנת תכנית עד/300. אך גם קיומה של תכנית
21 זו לא הביא מזור, שכן נמשכה בניה בלתי חוקית גם מחוץ לגבולות המיועדים למגורים
22 בתכנית עד/300.
23 ג. בשנת 2011 הוקם במשרד הפנים צוות מקצועי לתכנון תכנית מתאר עדכנית ליישוב
24 אך עבודת הצוות לא הבשילה לכדי תכנית מתאר.
25 ד. ביום **26.1.14** מינה שר הפנים (דאז) ועדה ציבורית לקידום התכנון והבניה במגזר
26 הדרוזי (ועדת גורן). הועדה נתבקשה להגיש בתוך 6 חודשים דו"ח המלצות בדבר
27 הצעדים שיש לנקוט כדי לקדם את התכנון והבניה במגזר הדרוזי לרבות הטיפול בבניה
28 ובשימושים הלא מאושרים. לראשות הועדה מונה השופט (בדימוס) אורי גורן. מתגובת
29 הועדה המחוזית עלה כי הועדה קיימה מספר ישיבות, סיררה בישובים הדרוזים ברכס
30 הכרמל אך נכון לחודש ספטמבר 2015 טרם גובשו באופן סופי המלצות הועדה. צוין כי
31 גם הועדה התרשמה מהקושי בקיום בניה משמעותית בחיפה שאיננה חוקית. לא
32 הוגשו לעיוני המלצות ועדה זו, אם אכן היו כאלה.
33 ה. ביום **21.12.14** נתקבלה החלטת ממשלה להקמת צוות שיגבש בתוך 120 יום תוכנית
34 לטיפול בסוגיות דיור ביישובי המיעוטים. דו"ח צוות **120 הימים** פורסם בחודש יוני



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 13-12-55162 רגבים נ' הועדה המקומית לתכנון ובנייה 'רכס הכרמל' ואח'

07 ינואר 2017

1 2015. מהדו"ח עולה כי לכל אורך הדרך בדיוני הועדה עלתה וצפה סוגיית האכיפה
 2 כלפי עבירות תכנון ובניה במגזר המיעוטים, על אף שהנושא לא היה כלול במנדט
 3 הצוות והוא מונח לפתחו של היועץ המשפטי לממשלה. הצוות מתייחס לכך בדו"ח –
 4 "הצוות סבור שלצורך קידום מטרותיו כפי שהוגדרו בהחלטת הממשלה,
 5 אף אם לא מדובר בתנאי שאין בלתו, טיפול בבעיית מצוקת הדיור במגזר
 6 הערבי חייב להתייחס גם לצורך לטפל בבנייה הבלתי חוקית. ברור, שכל
 7 הכשרה של בנייה קיימת חייבת להיעשות באמצעות הליכי תכנון ורישוי
 8 מוכרים ורשמיים חאת במקומות המתאימים, וכן כי לא ניתן להכשיר
 9 בנייה בלתי חוקית בלי לקחת בחשבון את השיקולים התכנוניים והיכולת
 10 התכנונית לבצע הכשרה. כן חשוב לציין, כי הרצון לפעול לאישור תכנוני
 11 של בניה בלתי חוקית, באותם המקומות שהדבר מתאפשר תכנונית
 12 (היינו משתלב במרקם העירוני, אינו על ערכי טבע ונוף או על תשתיות
 13 וצרכי ציבור) אינו יכול לגבור על ההכרח בשמירה על שלטון החוק, אשר
 14 מכתוב פעולות אכיפה נמרצות נגד התופעה מחד, ומאפשר קביעת סדרי
 15 קדימויות לאכיפה מאידך".

16
 17 צוות 120 הימים נתן סל פתרונות אך אין בפתרונות התייחסות לנושא אכיפה לגבי בניה
 18 לא חוקית, שכן מלכתחילה לא היה נושא זה במסגרת המנדט שניתן לו. (המלצות
 19 הועדה אושרו על ידי קבינט הדיור וקבלו תוקף של החלטת ממשלה ביום 9.7.15).
 20 ביום 10.2.15 הקים היועץ המשפטי לממשלה דאז (יהודה וינטטיין) צוות בנושא בניה
 21 בלתי חוקית – מדיניות אכיפה ופתרונות מערכתיים (להלן "צוות ההתמודדות")
 22 בראשות מר ארו קמיניץ, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה. הצוות אמור היה למפות
 23 את התופעה ברחבי מדינת ישראל, לבדוק את מצב האכיפה, וליתן המלצות
 24 אופרטיביות, לרבות תיקוני חקיקה נדרשים. בחודש ינואר 2016 פורסם דין וחשבון
 25 מסכם. בצד המלצות "צוות 120 הימים" שכוונו להטבות ופתרונות בשל מצוקת הדיור
 26 הגוברת במגזר הוסכם כי חייבים להינקט צעדים משמעותיים לשדרוג האכיפה. הצוות
 27 לא עסק באכיפה ברמה המקומית או בבעיות בהתנהלותן של הועדות המקומיות.
 28 צוות ההתמודדות התייחס בחלק ממסגרת עבודתו המקיפה גם למגזר הדרוזי.
 29 הבדיקה העלתה כי מצב האכיפה במגזר זה עגום ביותר. בשנים האחרונות, ועל אף
 30 הפרות בניה חמורות, לדברי הגורמים המקצועיים, כמעט שלא בוצעה הריסה של בניה
 31 בלתי חוקית כלל. עוד ובנוסף, גורמי האכיפה השונים דיווחו על קשיים רבים ביישום
 32 פעולות אכיפה בסיסיות.



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 13-12-55162 רגבים נ' הועדה המקומית לתכנון ובנייה 'רכס הכרמל' ואח'

07 ינואר 2017

- 1 מסקנת הצוות הייתה כי נוכח המורכבות המיוחדת הנוגעת למגזר הדרוזי, סבור
2 הצוות כי לצד ההמלצות הכלליות המפורטות בדו"ח, נדרשות פעולות מיוחדות
3 נוספות, תוך שילוב דרגים מקצועיים בכירים ואף דרגים קובעי מדיניות על מנת
4 להתמודד נכונה עם התופעה.
- 5 ברמת המסקנות הכללית בדו"ח, הצוות הדגיש, כי ביצוע צווי הריסה מנהליים
6 ובוודאי ששיפטיים, אינה אפשרות הניתנת לבחירה על ידי רשויות האכיפה. צווים
7 יש לממש מבלי לתלות על קנקנם ולבחון הצדקות להם לאחר נתינתם לכן יש לעשות
8 המרב על מנת להביא לביצוע הצווים. עם זאת, לא ניתן להתעלם מן המשאבים
9 המוגבלים והקשיים הפרקטיים העומדים בפני רשויות החוק, והקושי בעבודת
10 המשטרה, כפי שפורט בהרחבה בדו"ח.
- 11 צוות ההתמודדות המליץ על הקמת ועדת אכיפה מתמדת במסגרת- מתפ"א (מנהלת
12 תיאום פעולות אכיפה, גוף היגוי משטרתי שהוקם בשנת 2004 ומאגד בתוכו נציגים
13 מגופים שונים רלוונטיים) בשיתוף גופי האכיפה השונים והמשטרה, לצורך יצירת
14 מדרג ותיעדוף של צווים תלויים ועומדים וקביעת סדר עדיפויות מוסכם לביצועם.
15 במסגרת קביעת סדר העדיפויות הומלץ כי יינתן משקל משמעותי לצווים שהוצאו בשל
16 פלישה למקרקעי ציבור ובשל פגיעה בשימושים ציבוריים, וזאת נוכח הפגיעה הקשה
17 באינטרס הציבורי הקיימת במקרים אלו, וכן לצווים שהוצאו בשל פגיעה קשה
18 בשלטון החוק. כמו כן נקבע שיש לתת חשיבות גבוהה לצווים כנגד התחלת בנייה.
19 הצווים הראשונים בסדר העדיפויות ייכנסו לתוכנית העבודה של מחוזות המשטרה.
20 בנוסף יוקם פורום בראשות המשנה ליועמ"ש (אזרחי) אשר יבצע בקרה אחר ביצוע
21 הצווים, ויכריע במחלוקות בדבר תיעוד צווים פרטניים.
- 22 עוד בהקשר זה המליץ הצוות על הרחבת נוהל האכיפה באזורים רגישים שבהם יש
23 קושי בביצוע צווים וזאת בהתאם להחלטת היועץ המשפטי לממשלה בהמלצת
24 הפורום. נוהל האכיפה האמור יקבע פרוצדורה סדורה, שלפיה אי מימוש של צווים
25 בשל רגישות פוליטית או אחרת, ייעשה באופן חריג ורק לאחר בחינה מדוקדקת של
26 היועץ המשפטי לממשלה.
- 27 ביום 3.8.15 התקבל תיקון לחוק התכנון והבניה (תיקון 103 הוראת שעה) תשע"ה 2015
28 שעגן את העברת סמכויות התכנון והאכיפה ממישרד הפנים למשרד האוצר.
29 ביום 19.6.16 התקבלה החלטת ממשלה בנושא חיזוק אכיפת דיני התכנון והבניה אשר
30 אמצה את המלצות צוות ההתמודדות והורתה לבצע תיקוני חקיקה לשם יישום
31 ההמלצות.
- 32 ביום 1.8.16 פורסמה ברשומות הצעת חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 109) התשע"ו
33 2016 אשר עברה בקריאה ראשונה. הצעת החוק עוסקת בפרק 2 לחוק התכנון והבניה
34 התשכ"ה 1965 שעניינו אכיפה ועונשין בתחום עבירות התכנון והבניה. הצעת החוק



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 13-12-55162 רגבים נ' הועדה המקומית לתכנון ובנייה 'רכס הכרמל' ואח'

07 ינואר 2017

1 מבהירה את סמכויות היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה והמפקחים
2 מטעמה בכלל מרחבי התכנון, לרבות בקרה על עבודת הועדות המקומות ואפשרות של
3 אכיפה אפקטיבית של עבודתן. ההצעה כוללת גם החמרת הענישה וכן מייעלת את
4 הכלים לסילוק בניה בלתי חוקית.
5

4.7 חובת המשיבים לפעול בתחום האכיפה

6
7 א. פרק י' לחוק התכנון והבניה התשכ"ה 1965 מעניק סמכויות אכיפה ליו"ר הועדה
8 המקומית ולראש הועדה המחוזית. הסמכויות כוללות צווי הפסקה מנהלים, צווי
9 הפסקת שימוש, צווי הריסה ביצוע צווים מנהליים או שיפוטיים כאשר לתובע
10 הרלוונטי, בין אם תובע הועדה המחוזית ובין אם התובע המדינתי, יש הסמכות להגיש
11 כתבי אישום.

12 ב. אכיפה של דיני התכנון והבניה עומדת בבסיס שלטון החוק ואמורה לשמור על
13 מדיניות התכנון כפי שהתוותה. אין לאפשר מגמה של "איש הישר בעיניו יעשה".
14 עצימת עין מהפרת החוק בתחום התכנון והבניה, מעבר לכך שהיא מהווה פגיעה
15 בעקרונות התכנון והבניה, סופה שתביא לזלזול בחוק גם בתחומי חיים אחרים.
16 ראו עע"מ 2273/03 אי התכלת שותפות כללית נ' החברה להגנת הטבע (7.12.06)
17 (פסקה 41 לפסה"ד) -

18 "בנייה או שימוש בקרקע בדרך בלתי חוקית הסותרת את
19 דיני התכנון, נוגדים את אינטרס הציבור וחותרים תחת
20 מושגי יסוד של שלטון החוק. פעולות בנייה ופיתוח
21 המנוגדות לחוקי התכנון, פוגעות באינטרסים של פרטים
22 ושל הציבור גם יחד. קידום טובת הציבור והפרט מחייבת
23 כי פיתוח ובנייה ייעשו על פי החוק- ועל פי תכניות
24 והיתרי בנייה שהוצאו על פי דין...היבט ההגנה על שלטון
25 החוק בקיום דיני התכנון חשוב לא רק להבטחת השיטה
26 והמנגנון הראויים לניצול יעיל של הקרקע במדינה, אלא
27 גם כמסר חינוכי לפרט בחברה, בדבר החובה לכבד את
28 הנורמות המחייבות על פי הדין, הן ככלל, והן בתחום
29 הבנייה- ופיתוח שטחי הארץ בפרט. עצימת עין מהפרת
30 שלטון החוק בתחום אחד של הפעילות האנושית, סופה
31 שתביא לזלזול בחוק גם בתחומי חיים אחרים. כיבוד



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 13-12-55162 רגבים נ' הועדה המקומית לתכנון ובנייה 'רכס הכרמל' ואח'

07 ינואר 2017

- 1 הדין, ויישומו בכל תחום, ובכלל זה בתחום התכנון
2 והבנייה, מהווים יסוד הכרחי לקיום החברתי ותנאי
3 לתקינות פעילותו".
- 4 וכן בג"ץ 2407/10 רגבים נגד שר הביטחון (8.3.2012) דברי כב' הנשיאה ביניש –
5
- 6 "נקודת המוצא לכל דיון באכיפת החוק היא כי יש
7 לקיים חוק ובשם עיקרון השמירה על החוק קיימת
8 מחויבות של רשויות המדינה לפעול לאכיפתו. כך
9 על דרך הכלל וכך גם, כמובן, בענייני תכנון ובניה:
10 "בניה שלא כדין היא לא רק תופעה, החותרת תחת
11 התכנון הנאות של הבניה, אלא השלכותיה
12 מרחיקות לכת יותר: היא בין התופעות הבולטות,
13 הפוגעות בהשלטת החוק. מי שעושה דין לעצמו
14 פוגע באופן הגלוי והברור בהשלטת
15 החוק"... לגורמי אכיפת החוק שיקול דעת רחב בכל
16 הנוגע להפעלת סמכויותיהם וסדרי העדיפויות
17 באשר לאכיפה. לפיכך, במסגרת הביקורת
18 השיפוטית על גורמי אכיפת החוק, בוחן בית
19 המשפט את פעולותיהן או מחדליהן של הרשויות
20 המופקדות על אכיפת החוק והוא לא יתערב אלא
21 אם מצא כי הרשות המנהלית התנערה מחובותיה
22 לנקוט בהליכי אכיפה, או נמנעה באופן בלתי סביר
23 מאכיפת החוק, או כאשר סדרי העדיפויות שיצרה
24 הרשות נגועים בחוסר סבירות קיצוני או בפגם
25 מינהלי אחר... הביקורת השיפוטית בתחום זה הינה
26 מוגבלת מטבעה. כיוון שאכיפה מושלמת אינה בת
27 השגה במציאות שבה המשאבים מוגבלים, הרי
28 מטבע הדברים אף הביקורת השיפוטית היא
29 מוגבלת לאותן עילות שהוזכרו לעיל. כאמור,



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 55162-12-13 רגבים נ' הועדה המקומית לתכנון ובנייה 'רכס הכרמל' ואח'

07 ינואר 2017

- 1 לרשויות המוסמכות מוקנה שיקול דעת רחב
 2 בבחירת הצעדים הדרושים לאכיפת החוק,
 3 ובמסגרת משאביהן המוגבלים הן נדרשות לקבוע
 4 מדיניות לאכיפת החוק תוך קביעת סדר עדיפויות
 5 הולם".
- 6 וראו גם ע"א 2962/97 ועד אמנים - חוכרים ביפו העתיקה נ' הועדה המקומית לתכנון
 7 ובנייה תל-אביב, (19.5.98) בעמ' 377; ע"פ 586/94 מרכז הספורט אזור נ' מדינת ישראל,
 8 (7.1.01) בעמ' 133-134; וכן ראו ר"ע 1/84 דויק נ' ראש העיר ירושלים ויו"ר הועדה
 9 המקומית לתכנון ולבניה, (12.1.84) בעמ' 500, דברי כב' הנשיא שמגר –
- 10
 11 " בנייה שלא כדין היא לא רק תופעה החותרת תחת
 12 התכנון הנאות של הבנייה, אלא השלכותיה מרחיקות
 13 לכת יותר: היא בין התופעות הבולטות, הפוגעות
 14 בהשלטת החוק. מי שעושה דין לעצמו פוגע באופן הגלוי
 15 והברור בהשגת החוק...."
- 16
 17 4.8 המסקנה המתבקשת
- 18 א. המסקנה העולה ממכלול העובדות שפורטו עד כה – על המשיבים לפעול בנחרצות
 19 לאכיפת החוק לפי סדר העדיפות שהומלץ עליו ואומץ על ידי החלטת הממשלה. ידוע
 20 כי רשויות המדינה פועלות במציאות של משאבים מוגבלים, ולהן שיקול הדעת
 21 בחלוקת המשאבים הדרושים לאכיפת החוק, אך משהוגדרה מדיניות של סדרי
 22 עדיפות אין מקום שלא לקיימה.
- 23 בנסיבות אלו יש חובה למשיבות 3,5 לפעול לאכיפת החוק מול מבנה 6 (שלא
 24 ברור למה לא נעשה דבר עד כה), מול מבנה 76, ומול שתי הכשרות הקרקע
 25 המסומנות 59,60, שבשל כך שהן מהוות הכשרה להתחלת בניה אף נמצאות
 26 בסדר עדיפות לביצוע פעולות אכיפה.
- 27 ב. על המשיבות 1,2 ו-3 לפעול לכן בנחישות ובאופן מידי כנגד מקרים של פלישה
 28 למקרקעי ציבור, התחלות בניה, ובניה ביעוד לחקלאות. לא ניתן לשבת בחיבוק
 29 ידיים. מרבית המבנים בעתירה זו היו במועד הגשתה בשלב של התחלת בניה
 30 או תהליך בניה.
- 31 ג. יש לסייג את פעילות האכיפה, לגבי אותם מבנים מתוך 103 בעתירה זו וכן
 32 מבנה 5 במרחב הגלילי, שאמורים אולי להיות מוכשרים ומוסדרים במסגרת



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 13-12-55162 רגבים נ' הועדה המקומית לתכנון ובנייה 'רכס הכרמל' ואח'

07 ינואר 2017

1 תכנית אל וואנסה הנמצאת לפי הדיווחים בשלב מתקדם, לאחר הגשת
2 התנגדויות. יחד עם זאת יש לקבוע כי אם לא יוסדרו המבנים או חלק מהם
3 בתוכנית מאושרת כחוק בתוך תקופה של 7 חודשים מהיום, יש ליישם פעולות
4 אכיפה לגבי אותם מבנים. כמו כן יש ליישם פעולות אכיפה בקשר לאותם
5 מבנים שתוכנית אל וואנסה איננה אמורה להסדירם.
6

7 **סיכום** 8
8 8.1 העתירה מתקבלת באופן חלקי.
9 8.2 בנסיבות עתירה זו אין חיוב בהוצאות.
10 8.4 **המזכירות תודיע לצדדים על פסק הדין.**

11
12 ניתן היום, ט' טבת תשע"ז, 07 ינואר 2017, בהעדר הצדדים.
13

ריבי למלשטריך-לטר, שופטת

14
15
16
17