



## בית המשפט העליון

רע"פ 53886-09-24

לפני: כבוד השופט יוסף אלרון

המבקשות: 1. חוות רעננה בע"מ  
2. ליטל צרפתי

נגד

המשיבות: 1. עיריית רעננה  
2. ועדה מקומית לתכנון רעננה

בקשת רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי מרכז ב-עפמ"ק 11724-03-24 מיום 11.7.2024 שניתן על ידי השופטת א' פינק

תאריך הישיבה: י"ד כסלו תשפ"ה (15.12.2024)

בשם המבקשות: עו"ד עפר שפיר; עו"ד נועה טלבי

בשם המשיבות: עו"ד לי בר-עמי; עו"ד אריאלה בן אהרון ערב

### פסק-דין

1. לפניי בקשת רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי מרכז (השופטת א' פינק) ב-עפמ"ק 11724-03-24 מיום 11.7.2024, בגדרו נדחה ערעור על החלטת בית המשפט לעניינים מקומיים בכפר סבא (השופט ש' דניאלי) ב-בב"נ 48148-08-23 מיום 4.2.2024.

רקע והליכים קודמים

2. החל משנת 2010 מפעילה המבקשת 2 (להלן: ליטל) חווה לרכיבה טיפולית על סוסים בשטח של כ-5,500 מ"ר בעיר רעננה (להלן: החווה). עד לשנת 2019 הקרקע שבה שכנה החווה סווגה כקרקע "חקלאית", והחווה פעלה בלא מפריע. אולם, במסגרת תוכנית למגורים ומסחר, שונה סיווג חלק מהקרקע ל"שטח ציבורי". בעקבות זאת, במהלך שנת 2020 בוצעו הליכי חקירה ואכיפה בשטח. הליכי האכיפה כלפי החווה עוכבו החל מיום 13.12.2020, בעקבות מגפת הקורונה ולאחר התחייבות כי המבקשות יפנו את החווה בעצמן.

אולם, השימוש האסור בקרקע לא הופסק, וביום 2.5.2022 נשלחו למבקשות אזהרות "וולונטריות" בטרם נקיטת הליכים. לאחר מכן, ביום 21.6.2022 נשלחו למבקשות התראות בטרם נקיטת הליכים כמתחייב בתקנות העבירות המנהליות (קנס מינהלי – תכנון ובנייה), התשע"ח-2018 (להלן: תקנות העבירות המינהליות). משלא הופסק השימוש, ביום 6.9.2022 נשלחו למבקשות קנסות מנהליים על סך 600,000 ש"ח לחווה, ו-300,000 ש"ח לליטל.

3. בעוד מתנהל ההליך המינהלי נגד החווה, עשתה ליטל מאמצים להעתקתה למקום חלופי. מאמצים אלה נשאו פרי, ולאחר קבלת היתר החלה החווה לפעול במיקום חדש ביום 11.11.2022. אין מחלוקת אפוא כי כיום השימוש האסור שבגינו הושת הקנס אינו קיים עוד.

4. ביום 21.8.2023 הגישו המבקשות בקשה להארכת מועד להגשת בקשה לביטול הקנסות המינהליים, כלומר כ-11 חודשים לאחר מועד השתת הקנסות. המבקשות הסבירו את העיכוב בעיקר בטענה כי הן סברו שהקנסות הושתו כאמצעי לחץ כדי לעודד אותן לפנות את הקרקע. לתמיכת טענה זו, המבקשות התבססו על "שיח" שהן קיימו עם גורמים בעירייה, ובהן מהנדס העירייה. לטענתן, משיח זה עולה כי רשויות העירייה היו מודעות למאמצים שעושות המבקשות כדי להעתיק את החווה, והסכימו למעשה לפעולות אלה.

5. בית המשפט לעניינים מקומיים דחה את הבקשה להארכת המועד. צוין כי בקשה להארכת מועד תתקבל כאשר המבקש הראה כי העיכוב אינו רובץ לפתחו, או "מנימוקים מיוחדים" המצדיקים את הדיון בבקשה (סעיף 13(ב) לחוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985 (להלן: חוק העבירות המינהליות)):

13(ב) "בית המשפט רשאי לקיים את המשפט גם אם הודעת מקבל ההודעה לפי סעיפים 18 או 9 כפי ברצונו להישפט ניתנה באיחור כל עוד התקיימו התנאים האמורים בסעיף 28א(ו), בשינויים המחויבים, או מנימוקים מיוחדים אחרים שיפרט בהחלטתו." (ההדגשה הוספה – 'א').

בית המשפט קבע כי לא מתקיימות בענייננו נסיבות חריגות שיצדיקו מתן היתר להישפט. בין היתר, צוין כי טענות המבקשות לכך שהקנסות הוטלו כדי לתמרץ אותן לעזוב אינן מהוות טעם מספק שיצדיק היענות לבקשה. עוד נקבע כי המבקשות לא ביססו את טענותיהן העובדתיות שלפיהן גורמים בעירייה הבטיחו, או יצרו מצג, שלפיו פינוי

השטח יוביל לביטול הקנס. בין היתר, צוין כי המבקשות היו מיוצגות, ובהתחשב בגובה הקנס שהוטל עליהן היה מצופה מהן שלא לשקוט על שמריהן.

6. ערעור המבקשות לבית המשפט המחוזי נדחה. נקבע כי גובה הקנס כשלעצמו אינו מהווה טעם מיוחד שיצדיק הארכת מועד להגשת בקשה להישפט, וכך גם "הבטחה" נטענת של פקיד ברשות לביטול הקנס לאחר הפסקת ההפדה. משכך, נקבע כי המבקשות לא הצליחו להצביע על נסיבות מיוחדות שיצדיקו מתן ארכה להגשת בקשה להישפט, וזאת בפרט בהתחשב בחלוף הזמן ממועד הטלת הקנס ועד הגשת הבקשה.

#### טענות הצדדים

7. המבקשות שבות וטוענות כי סברו, "בדיעבד בטעות" כלשונו, כי פינוי הקרקע יוביל להסרת הקנסות, תוך שהן מתייחסות להערות שלטענתן קיבלו מגורמי העירייה אשר אשררו לכאורה מסקנה זו. לצד זאת, נראה כי את עיקר המשקל מייחסות המבקשות לגובה הקנס שהוטל עליהן, שלדעתן מצדיק, במכלול הנסיבות, היענות לבקשה. בהקשר זה, נטען כי למבקשות ישנן טענות מהותיות שאותן יוכלו להשמיע במסגרת הדיון לגופו. בין היתר, נטען כי הלכת עמיצור (בג"ץ 416/76 עמיצור נ' ראש עיריית פתח-תקוה, פ"ד לא(1) 833 (1977) (להלן: עניין עמיצור)), המאפשרת בנסיבות מסוימות קבלת היתר חורג לאחר שינוי ייעוד מקרקעין, חלה בענייננו. כמו כן, נטען כי ייתכן שניהול ההליך יוביל להשתתף קנס מופחת מזה שהוטל עליהן.

8. מנגד, המשיבות סומכות את ידיהן על הכרעותיהן של הערכאות קמא, תוך שהן סבורות כי ענייננו אינו מצדיק את התערבות בית המשפט במסגרת ערעור ב"גלגול שלישי". נטען כי גובה הקנס כשלעצמו אינו מהווה "נימוק מיוחד" שיצדיק מתן ארכה להגשת בקשה להישפט. זאת ועוד, נטען כי למבקשות אין טענות מהותיות להליך עצמו, וכי עניין עמיצור אינו רלוונטי לענייננו.

9. בפתח הדיון לפניי, נעתרתי לבקשת רשות הערעור, משזו מעוררת סוגיה משפטית החורגת מעניינם הפרטני של הצדדים, וכן מעלה חשש לעיוות דין, והכל כפי שיובהר להלן. משכך, המבקשות יכוננו להלן "המערעות". כמו כן, יצוין כי במעמד הדיון המלצתי לצדדים להגיע להסכמה אשר תיתר את המשך ניהול ההליך. אולם, משהצדדים לא הגיעו להסכמה כאמור הגיעה העת להכריע בערעור.

10. ממועד הטלת קנס מינהלי, על המעוניין להישפט לפעול בתוך 30 יום באמצעות הגשת בקשה להישפט לבית המשפט, או פנייה לתובע בבקשה לביטול הקנס (סעיפים 8 ו-8א) לחוק העבירות המינהליות). לאחר חלוף הזמן האמור, בית המשפט יאריך את המועד להגשת בקשה לביטול קנס רק אם "שוכנע שהבקשה לא הוגשה במועד בשל סיבות שלא היו תלויות במבקש" (סעיף 8א(ו) לחוק העבירות המינהליות) או אם מצא כי קיימים "נימוקים מיוחדים שיפרט בהחלטתו" (סעיף 13(ב) לחוק העבירות המינהליות; ראו רע"פ 1399/24 ביטון נ' מדינת ישראל (6.5.2024) (להלן: עניין ביטון)).

11. על המערערות הוטלו קנסות מתוקף סעיף 8(א) לחוק העבירות המינהליות, בגין ביצוע עבירות של שימוש אסור לפי סעיף 243(ד) לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן: חוק התכנון והבנייה). בעקבות היקף הפלישה, סכום הקנס שהוטל הוא הסכום הקצוב המקסימלי לעבירה זו הקבוע בתקנות העבירות המינהליות (ראו: טור ב' לתוספת לתקנות).

הצדדים אינם חולקים כי אי-הגשת הבקשה בזמן נופלת לפתחן של המערערות. לצד זאת, בא-כוחן של המערערות סבור כאמור כי קיימים "נימוקים מיוחדים" המצדיקים מתן ארכה להגשת בקשה להישפט.

12. סעיף 243(ד) לחוק התכנון והבנייה חוקק במסגרת תיקון 116 (חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 116)), התשע"ז-2017, ס"ח 884 (להלן: תיקון 116), ומהווה חלק מהרפורמה באכיפת עבירות תכנון ובנייה. כפי שצינתי בעבר, תכליתו המרכזית של תיקון 116 היא להביא ליעול הליכי האכיפה, אשר לצורך קידומה ניתנו לרשויות סמכויות להטיל קנסות משמעותיים תוך הפחתת הזמן הנדרש לקידום הליך האכיפה והשתת הסנקציות בפועל (וראו, בין היתר, רע"פ 4808/22 הוועדה המקומית לתכנון ובנייה גליל עליון נ' דרי, פסקה 16 (25.7.2023) (להלן: עניין דרי); רע"פ 2842/22 אבו שאח נ' מדינת ישראל - היחידה הארצית לאכיפת דיני תו"ב, פסקה 10 (15.6.2022)).

13. הסמכות להטיל קנסות משמעותיים על הפרט, תוך הגבלה משמעותית על יכולתו לפנות לערכאות שיפוטיות, מחייבת את רשויות אכיפת החוק לפעול בשום שכל ובהתאם לכללי המינהל התקין בעת הפעלת סמכויותיהן (ראו והשוו: רע"פ 8182/18 מושיא נ' מדינת ישראל, פסקה 6 לפסק דיני (18.2.2020)). בפרט, המגבלה על היכולת לתקוף את

הקנס הכספי בערכאה שיפוטית, המחייבת פנייה בתוך 30 יום מהגשת הקנס, היא חריגה בנוף התחיקתי בישראל (להצדקות בבסיס ההסדר ראו עניין דרי, בפסקה 16).

14. הזכות לגישה לערכאות שיפוטיות היא זכות יסוד במשפט הישראלי (ע"א 1985/19 אורתם סהר הנדסה בע"מ נ' פרויקט אורנים בע"מ, פסקה 13 (6.1.2021)), וכל הגבלה עליה ראוי שתיעשה בזהירות המרבית ותוך פגיעה מינימלית בזכויות הפרט (ע"א 6805/99 תלמוד תורה הכללי והישיבה הגדולה עץ חיים בירושלים נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, ירושלים, פד"י נז(5) 433, 445 (2003)). בענייננו, מגבלה זו אכן משרתת את תכליות תיקון 116, באמצעות מתן תמריץ לנקנס לקדם את הליך הבריור השיפוטי בהקדם האפשרי. לצד זאת, שימוש יתר בהסדר זה עלול להוביל למצב שבו מושת על אדם קנס משמעותי ביותר מבלי שביכולתו לפנות עוד לערכאה שיפוטית לצורך בחינת ענייננו. מצב זה הוא נכון למרבית המקרים, אך לא לכולם. לצורך מקרים חריגים, הותיר המחוקק בידי בית המשפט את הסמכות לבחון כל מקרה לגופו, ולאפשר את הארכת המועד להגשת בקשה להישפט אף אם הפנייה בוצעה בחלוף הזמן הקבוע בחוק (סעיף 13(ב) לחוק העבירות המינהליות).

לאחרונה ציינתי כי "גובה הקנס, כשלעצמו, אינו מהווה 'נימוק מיוחד' מספק" להארכת מועד להגשת בקשה להישפט (עניין ביטון, ההדגשה הוספה – י' א'). לצד זאת, במקרים שבהם גובה הקנס משמעותי, היבט זה יהווה שיקול, ולעיתים שיקול מרכזי, בהיענות לבקשה להארכת מועד להישפט. ויודגש, אין באמור כדי להוביל למסקנה כי כל אימת שיושת קנס בסכום גבוה, עצם השתת הקנס תצדיק היענות מצד בית המשפט להארכת המועד להישפט. מסקנה כזו תחטא למטרותיו של תיקון 116, והיא בלתי רצויה. ברירת המחדל היא כי על החייב בקנס מינהלי לפנות לערכאה שיפוטית בתוך 30 יום ממועד הטלת הקנס (רע"פ 4102/23 פ.מ. קולינג בע"מ נ' רשות האכיפה במקרקעין, פסקה 6 (6.7.2023)). ברובם של המקרים, מי שלא יפעל כך עלולה להישלל ממנו האפשרות להשיג על הקנס לגופו לפני ערכאה שיפוטית. אולם, ברירת מחדל זו אסור לה שתהפוך למשוכה בלתי עבירה, שבה דינו של קנס על סך 100 ש"ח יהיה זהה לחלוטין לדינו של קנס על סך 900,000 ש"ח, כבמקרה דנן.

15. הקנס שהושת על המערערות הוא משמעותי ביותר – למעשה, מדובר כאמור בקנס הקצוב המקסימלי שניתן להשית לפי הוראות הדין (סעיף 2 לתקנות העבירות המינהליות). טענת בא-כוח המערערות כי לגובה הקנס שהוטל עליהן תהיה השפעה

כלכלית ניכרת על האפשרות להמשך הפעלת החווה לא נסתרה. להיבט זה מתווספות יתר הנסיבות החריגות בענייננו, כמפורט להלן.

ראשית, המדובר כאמור בחווה טיפולית, המספקת שירות ציבורי נדרש, בוודאי בתקופה הנוכחית. החווה אמנם היא גוף פרטי, ואולם אין בכך כדי לעמעם את האינטרס הציבורי בהמשך פעילותה. על כך עמד גם בא-כוח המערערות כשציינו כי חווה זו שירתה אף מטופלים שהופנו על ידי המשיבה 1.

לא נעלמו מעיני טענות המערערות ביחס לשירות החשוב שהן מספקות לציבור הרחב, ובכלל זה לנפגעי אירועי 7 באוקטובר 2023 והמלחמה שבאה בעקבותיהם. בין היתר, צוין כי בחווה מטופלים ניצולים ממסיבת "הנובה", וכן כי בחווה פעילות טיפולית נרחבת של רכיבה טיפולית על סוסים המיועדת לבני נוער בעלי מוגבלויות והסובלים מבעיות נפשיות, גופניות וקוגניטיביות. פעילות זו היא חשובה מאין כמותה, בפרט בימים אלה.

שנית, בענייננו ההפרה שביצעו המערערות הסתיימה, לאחר שהחווה העתיקה את פעילותה למקום חלופי. עצם הפסקת ההפרה ודאי שאין בה כשלעצמה כדי להוביל לביטול הקנס (וראו רע"פ 3742/07 שטורק נ' מדינת ישראל, פסקה 6 (17.5.2007)), ואולם בנסיבות אלה נראה כי הפגיעה באינטרס הציבורי מהמשך ניהול ההליך המשפטי תהיה מוגבלת, בהתחשב בכך שהקרקע פונתה זה מכבר. היינו, המשך ניהול ההליך לא ישפיע על יכולת הרשויות להמשיך ולפתח את הקרקע.

שלישית, מבלי להביע כל עמדה לגוף הדברים, טענות המערערות ביחס לתחולת הלכת עמיצור על ענייננו וכן בכל הקשור לשיח שהתנהל בינן לבין הרשויות אינן מופרכות על פניהן, וראוי כי יתבררו לפני ערכאה שיפוטית. יודגש, משלא התקיים הליך שיפוטי לגופו, לא ניתן להעריך באופן מדויק את משקלן של טענות הצדדים לגוף הדברים. בנסיבות אלו, גם היבט זה מטה את הכף לטובת מתן ארכה להגשת הבקשה שתאפשר את מיצוי של ההליך השיפוטי בעניינן של המערערות.

16. אשר על כן, בנסיבותיו החריגות על מכלול היבטיו של הערעור שלפניי, הערעור מתקבל, כך שתינתן למערערות ארכת מועד להישפט באופן שיש לראותן כמי שהגישו בזמן הודעה לפי סעיף 8(ג) לחוק העבירות המינהליות ועניינן יובא פעם נוספת לפני בית המשפט לעניינים מקומיים.

כמו כן, חיוב המערערות בתשלום הוצאות המשיבות במסגרת החלטתו של בית המשפט לעניינים מקומיים – אף הוא יבוטל.

ניתנה היום, ט"ו כסלו תשפ"ה (16 דצמבר 2024).



---

יוסף אלוון  
שופט