



רע"פ 9801/17 - מוחמד ורדה נגד הועדה המחוזית לתכנון ובניה

בבית המשפט העליון

רע"פ 9801/17

לפני: כבוד השופט ג' קרא

המבקש: מוחמד ורדה

נ ג ד

המשיבה: הועדה המחוזית לתכנון ובניה

בקשת רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בתיק עפ"א 5726-10-17 שניתן ביום 14.11.2017 על ידי כב' השופט אברהם יעקב

בשם המבקש: עו"ד הודא טיבי

החלטה

1. בקשת רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי מרכז (כבוד השופט העמית א' יעקב) בעפ"א 5726-10-17 מיום 14.11.2017, בגדרו נדחה ערעורו של המבקש על פסק דינו של בית משפט השלום בנתניה (כבוד השופט א' נוריאלי) בבב"נ 42214-06-16 מיום 27.8.2017. עניינה של הבקשה הוא בעיכוב ביצוע צו הריסה מנהלי (להלן: צו ההריסה או הצו).

רקע והליכים קודמים

2. ביום 2.6.2016 הוציאה המשיבה צו הריסה מנהלי למבנה בשטח של כ-100 מ"ר שנבנה ללא היתר בקלנסווה, על קרקע שייעודה לחקלאות ובהמשך ניתנה למשיבה לבקשתה ועל פי החלטת בית משפט השלום (כבוד השופט א'

עמוד 1



ברנד), ארכה לביצוע הצו עד ליום 24.8.2016.

3. ביום 31.8.2017 הגיש המבקש בקשה להארכת מועד ובקשה לביטול צו ההריסה המנהלי וכן בקשה בהולה לעיכוב ביצוע הצו. בדיון שהתקיים ביום 1.9.2016 הציע בית משפט השלום (כב' השופטת ר' שרון) כי הצדדים יסכימו לדחיית הבקשה ולעיכוב ביצוע הצו למשך שלושה חודשים, מבלי שיהא בכך ויתור על טענותיהם, וזאת כדי לאפשר למבקש לפנות לגורמים הרלוונטיים לקבלת היתר. ביום 28.9.2016, לאחר שהצדדים הודיעו על הסכמתם להצעה, נתן בית משפט השלום (כבוד השופט א' ברנד) תוקף להסכמה ולפיה נדחתה הבקשה לביטול הצו ומועד כניסתו לתוקף נדחה עד ליום 31.12.2016, שלאחריו יחל מניין 30 הימים לביצוע הצו.

4. ביום 9.1.2017, לאחר תום התקופה המוסכמת לעיכוב ביצוע הצו, הגיש המבקש לבית משפט השלום בקשה דחופה להארכת מועד כניסת צו ההריסה לתוקפו בשנה עד ליום 31.12.2017 בטענה לקיומו של אופק תכנוני לאחר שהוועדה המקומית לתכנון ובניה, בשיתוף עיריית קלנסווה, יזמה תוכנית מפורטת (להלן: התוכנית החדשה) שבמסגרתה יוכשרו המבנה האמור ומבנים סמוכים בשל שינוי ייעוד החלקה למגורים. נטען כי התוכנית נידונה בוועדה המקומית לתכנון ובניה וזו המליצה לוועדה המחוזית להפקיד את התוכנית בתיקונים ולפיכך יש סיכוי ממשי להוצאת היתר בניה למבנה. המשיבה התנגדה לבקשה, הן מטעמים פרוצדוראליים, בשל הגשת הבקשה באיחור וללא תצהיר כנדרש, והן לגופה משנטען כי אין כל שינוי נסיבות המצדיק שינוי ההסכמה שהיתה על דעתו של המבקש וכי התוכנית החדשה מצויה בשלבי קליטה ובדיקה ראשוניים בלבד ואין סיכוי ממשי כי היתר בניה למבנה יינתן בתוך פרק זמן קצר.

ביום 27.2.2017, לאחר שקיים דיון בבקשה במהלכו העידו ראש העיר ומהנדס העיר, קיבל בית משפט השלום (כבוד השופט א' ברנד) את הבקשה באופן חלקי והורה על עיכוב ביצוע צו ההריסה לתקופה נוספת של ארבעה חודשים וזאת "לשם בחינת אופן התקדמות הליכי התכנון". בהחלטתו עמד בית המשפט על כך שאין מחלוקת כי התוכנית החדשה יכולה לאפשר את הכשרת המבנה, אם כי לא זו מטרתה, וכי היא אושרה להפקדה בוועדה המרחבית לתכנון ובניה ומצויה בהליך לאישור סופי, כאשר הממשלה שותפה פעילה בייזום התוכנית ובקידומה. עוד ציין כי מאז ניתן עיכוב הביצוע האחרון חלה התקדמות ממשית בהליכי התכנון, באופן שקירב את היתכנות הכשרת הבניה וכן עמד על מצוקתם של תושבי קלנסווה שהתוכנית מבקשת לפתור. לכן, ראה בית המשפט במקרה זה מקרה ייחודי המצדיק לחרוג מן הכלל ולהורות על עיכוב ביצוע צו ההריסה המנהלי אף כי היתר הבניה אינו מצוי בהישג יד מיידי. בנסיבות אלו, הורה בית המשפט על עיכוב ביצוע הצו עד ליום 30.6.2017.

5. ביום 10.7.2017 הגיש המבקש בקשה נוספת להארכת מועד כניסתו לתוקף של צו ההריסה למשך שנה. בדיונים שהתקיימו נשמעו עדויותיהם של ראש עיריית קלנסווה, מהנדס העיר ומתכנן האיזור מטעם משרד השיכון, כשהאחרון העיד כי הוא משוכנע כי התוכנית תאושר וכי על פי התוכנית האיזור בו הוקם המבנה מיועד למגורים.

ביום 27.8.2017 דחה בית המשפט השלום (כבוד השופט א' נוריאלי) את הבקשה. בהחלטתו ציין כי אף שנעשו מאמצים משמעותיים להסדרת האיזור כולו, התוכנית טרם הופקדה והליכי הוצאת ההיתר רחוקים מסיום. עוד נקבע כי לא חלה התפתחות ממשית בהליכי התכנון מאז הדיון האחרון ולא ברור אם בסופו של יום המבנה האמור אכן יימצא



במקום התואם את התוכנית. לפיכך, נקבע כי ההיתר למבנה אינו מצוי בהישג יד ואין מקום לעכב את ביצוע צו ההריסה. יחד עם זאת, ניתנה למבקש ארכה להתארגנות עד ליום 20.9.2017.

6. על החלטה זו ערער המבקש לבית המשפט המחוזי, ביום 2.10.2017, יחד עם בקשה לעיכוב ביצוע צו ההריסה למשך שנה. כמו כן הגיש בקשה להארכת מועד להגשת הבקשה. ביום 9.10.2017 דחה בית המשפט (כבוד השופט העמית א' יעקב) את הבקשה לעיכוב ביצוע צו ההריסה משום שהוגשה בשיהוי ניכר. על החלטה זו הגיש המבקש ערעור לבית משפט זה יחד עם בקשה לעיכוב ביצוע צו ההריסה. בתגובתה, מסרה המשיבה הסכמתה לעיכוב ביצוע הצו עד לדיון בערעורו של המבקש בבית המשפט המחוזי ולפיכך הוריתי כי ביצוע הצו יעוכב עד למועד הדיון בערעור בבית המשפט המחוזי (ע"פ 7790/17 מיום 1.11.2017).

7. ביום 14.11.2017 לאחר דיון, דחה בית המשפט המחוזי את הערעור והורה כי צו ההריסה יבוצע על ידי המבקש בתוך 30 יום וכי אם לא יעשה כן, תהא המשיבה רשאית לבצעו לאחר תום 30 הימים תוך חיוב המשיב בהוצאותיה. על כך הגיש המבקש בקשה למתן רשות ערעור ובד בבד עמה הגיש בקשה לעיכוב ביצוע. בהחלטה מיום 14.12.2017 הוריתי על עיכוב ביצוע צו ההריסה עד החלטה אחרת.

פסק דינו של בית המשפט המחוזי

8. בית המשפט המחוזי קבע כי בדין נדחתה בקשת המבקש לעכב את ביצוע צו ההריסה. בית משפט השלום בדק את התקדמות התוכניות ושמע את עדותו של האדריכל המתכנן מטעם משרד השיכון, שהעיד מטעמו של המבקש, ולפיה התוכנית תאושר בתוך כשנתיים והיתר הבניה צפוי להתקבל תוך כשנה נוספת, לכל הפחות. לפיכך, נקבע כי היתר הבניה אינו מצוי בהישג יד, כנדרש. עוד נקבע כי צו הריסה נועד ליתן מענה מהיר לבניה ללא היתר ועל בתי המשפט להקפיד על כך.

הבקשה למתן רשות ערעור

9. נטען כי החלטת בית המשפט המחוזי לוקה בחוסר סבירות קיצוני וגורמת עיוות דין, בשל הכורח להרוס את המבנה בה בשעה שמשרד השיכון מקדם תוכנית בניה באיזור. המבקש טוען כי בית המשפט קמא התעלם מנימוקיו לערעור ובחן אך ורק את שאלת האופק התכנוני.

לטענת המבקש החלטת בית המשפט המחוזי פגעה באינטרס ההסתמכות שלו ובאינטרס הציפיה, המבוססים על החלטות בית משפט השלום; על מדיניות הממשלה לאכיפה מדינית במגזר הערבי כפי שפורסמה במסמך שכותרתו "דגשים לאכיפה מדינית במגזר הערבי", שלפיה המבנה האמור אינו עומד בקריטריונים להוצאת צווי הריסה; על קיומו של הליך תכנוני להכשרת הבניה ולהרחבת תחום הבניה בקלנסווה והמאמצים הרבים שהושקעו בו; ועל הצהרת מוסדות התכנון, כי כל עוד תוכנית הבניה מתקדמת והוא שומר על המצב הקיים ונמנע מהמשך הבניה – יאפשרו לו לקדם את התוכנית מבלי להרוס את המבנה. כל אלו יצרו "השתק שיפוטי" המחייב את בית המשפט לקבל את בקשתו.



עוד טוען המבקש כי יש לפרש את דיני התכנון והבניה, לרבות סמכויות האכיפה מכוחם, באופן שישקף הכרה בזכות הקניין כזכות יסוד חוקתית. המבקש השקיע מאות אלפי שקלים בהקמת המבנה ובכך, לשיטתו, השתכללה זכות קניינית בעלת מעמד חוקתי הראויה להגנה על ידי רשויות המדינה וראוי היה ליתן לו להתקדם בהליך התכנוני על מנת להכשיר את הבניה.

טענה נוספת של המבקש היא כי יש לפרש את המונח "הישג יד" בהתאם לנסיבות, כאשר בעניינו, בשל העובדה כי מדובר בתוכנית בניה רחבת היקף שיוזם משרד השיכון, יש ליתן למונח פרשנות מקלה ורחבה ולקבוע כי לנוכח היקפה, התוכנית מתקדמת בצורה ראויה וההיתר מצוי בהישג יד.

עמדת המשיבה

10. המשיבה סומכת ידיה על פסק דינו של בית המשפט קמא. לשיטתה, הבקשה אינה מעוררת כל סוגיה בעלת חשיבות משפטית או ציבורית החורגת מעניינו של המבקש, ואף לגופו של עניין אין כל הצדקה להתערב בהחלטות בתי המשפט שלא לעכב עוד את צו ההריסה. נטען כי הדיון ממוקד בשאלת עיכוב צו ההריסה, שכן אין מחלוקת שהצו הוצא כדין וכי הבקשה שהוגשה לביטולו התייתרה לנוכח ההסכמה הדיונית לפיה נדחתה בקשת הביטול ומועד תוקפו של הצו נדחה בשלושה חודשים.

יתרה מכך, עיכוב צו ההריסה מתאפשר במקרים חריגים בלבד כאשר היתר הבניה מצוי בהישג יד מיידי, מה שאין כן בעניינו של המבקש: המבנה נבנה על מקרקעין שייעודם חקלאי ואשר מצויים מחוץ לקו הכחול של תוכנית היישוב; לפי עדותו של איש המקצוע שהעיד מטעם המבקש, עתיד ההליך התכנוני להימשך למעלה משנתיים, בייחוד כאשר התוכנית לא עמדה בתנאי הסף וטרם נקלטה גם עתה ולא ניתן לקבוע מה סיכויי הכשרת הבניה; צו ההריסה ופעולות האכיפה עולים בקנה אחד עם מדיניות האכיפה של המדינה כפי שהיא מופיעה במסמך המדיניות שאליו הפנה המבקש; צו ההריסה עוכב לפני משורת הדין ועל המבקש לכבד את הסכמותיו ולקיימן; לא ניתן להצביע על שינוי מצב לרעה בשל הסתמכות המבקש על עיכוב ביצוע צו ההריסה; אין ממש בטענה לפגיעה בזכות הקניין של המבקש שעה שנזקו נגרם בשל הפרת חוקי התכנון והבניה. משכך, בהעדר אופק תכנוני נראה לעין ובהיעדר התקדמות המצדיקה את המשך עיכובו של הצו, ולאור עמדת המחוקק בתיקון 116 לחוק התכנון והבניה (הגם שאינו חל על עניינו של המבקש) בדבר צמצום עיכוב ביצוע של צו ההריסה מנהלי – יש לדחות את הבקשה ולאפשר את ביצועו בתוך 45 ימים.

דיון והכרעה

11. אין מחלוקת כי מבנה המגורים המדובר נבנה ללא היתר על קרקע שייעודה חקלאי וביצועו עוכב לנוכח הסכמת הצדדים על מנת לאפשר למבקש לפעול להכשרתו מול הגורמים הרלוונטיים. כמו כן אין מחלוקת כי משרד השיכון ועיריית קלנסווה נרתמו להכין תוכנית שנועדה לשנות את ייעוד המתחם, שבו מצוי המבנה, למגורים והתוכנית עשויה להכשיר את המבנה. על רקע זה, ולאור התקדמות ממשית בהליכי התכנון, קיבל בית משפט השלום את בקשת המבקש והורה על המשך עיכוב ביצוע הצו לתקופה קצובה במטרה לבחון את התקדמות הליכי התכנון, בציינו כי היתר הבניה למבנה אינו מצוי בהישג יד וכי הדבר נעשה כחריג לכלל בדבר ביצוע מהיר של צווי ההריסה מנהליים. בקשה נוספת של המבקש להאריך את עיכוב ביצוע הצו נדחתה וכך גם נדחה ערעור שהגיש על החלטה זו, ועל כך הוא מבקש רשות



לערער פעם נוספת.

12. לאחר שעיינתי בבקשה, בתגובה לה, בנספחיהן ובדיונים שהתקיימו בהליכים הקודמים, לא מצאתי כי הבקשה מגלה עילה מאלו המצדיקות מתן רשות לערעור.

13. כידוע, הכלל הוא כי רשות לערעור נוסף תינתן רק כאשר הבקשה מעלה שאלה - משפטית או ציבורית - בעלת חשיבות כללית (ר"ע 103/82 חניון חיפה בע"מ נ' מצת אור (הדר חיפה) בע"מ, פ"ד לו(3) 123 (1982)) או בהתקיים אי-צדק מהותי או חשש לעיוות דין (רע"פ 6487/12 דביר נ' מדינת ישראל (15.7.13)). הכלל חל ביתר שאת ביחס לצווי הריסה מנהליים, לנוכח היקפה המצומצם של הביקורת השיפוטית עליהם (רע"פ 5387/16 אלראזק נ' מדינת ישראל- יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובניה ירושלים (19.9.2016), רע"פ 9553/04 שבאנה נ' יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובניה ירושלים (10.11.2004)).

הלכה היא כי צווי הריסה מנהליים, מעצם טיבם, יש לבצע באופן מיידי ומהיר (רע"פ 3170/11 אבו רמי נ' מדינת ישראל (31.12.2011); רע"פ 2341/14 סלים נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה (28.5.2014)) וביטול או דחייה בביצוע הצו תיעשה במקרים נדירים בלבד, (רע"פ 8655/13 מדינת ישראל נ' חג' יחיא, פסקאות 29-26 (14.6.2015)). שאם לא כן, נימצא מסכלים את מטרת האכיפה המנהלית, בייחוד כאשר השגת היתר בניה תיארך זמן רב (רע"פ 10992/07 סרחאן נ' מדינת ישראל (13.1.2008)).

14. כעולה מהשתלשלות העניינים עליה עמדתי בהרחבה, צו ההריסה, שהוצא ביום 2.6.2016 הוארך מאז ועד עתה בשל בקשות מטעם המבקש, לא רק בהחלטה לגופם של דברים אלא, בחלק ניכר מן ההחלטות, על מנת שלא לסכל את הבקשות עצמן. כפועל יוצא מכך אנו מצויים כעת למעלה משנה וחצי לאחר הוצאת הצו מבלי שהצו בוצע ולמרות פרק הזמן המשמעותי שחלף התוכנית המפורטת עדיין לא נקלטה בועדה המרחבית ועדיין אינה עומדת בתנאי הסף (סעיף 29 לתגובת המשיבה). לכך יש לצרף את הערכתו של המתכנן מטעם משרד השיכון, שהעיד לפני בית משפט השלום מטעמו של המבקש, ולפיה הוצאת היתר בניה תיארך כשלוש שנים לפחות. בנסיבות אלו, לא ניתן לומר כי קיים אופק תכנוני ממשי וכי היתר הבניה מצוי בהישג יד, כנדרש (רע"פ 8726/17 ח'טיב נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה מבוא עמקים (21.12.2017), רע"פ 7786/17 אבו סבית נ' מדינת ישראל - ועדת ערר מחוזית לתכנון ובניה מחוז דרום (15.11.2017), רע"פ 2341/14 סלים נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה (28.5.2014), רע"פ 3146/07 ג'דיר נ' מדינת ישראל - הוועדה המקומית לתכנון ובניה (12.4.2007)) וכדין דחו בתי המשפט - השלום והמחוזי אחריו - את הבקשה להמשך עיכוב ביצוע צו ההריסה.

15. מעבר לצורך אציון, כי לא מצאתי ממש בטענתו של המבקש לפיה התגבשו אצלו אינטרס הסתמכות ואינטרס ציפיה, היוצרים השתק שיפוטי מכוחו יש להורות על המשך עיכוב צו ההריסה. מלכתחילה סירב בית המשפט ליתן דחייה ארוכה של שנה, כפי שהתבקשה, והדגיש חזר והדגש כי אין בדחייה שניתנה כדי להבטיח למבקש מתן דחיות נוספות: "ככל שהתוכנית המתגבשת והולכת לא תאפשר בעתיד את הכשרת המבנים או אף אם יתברר עיכוב ארוך של ההליכים תהיינה להתפתחות כזו השלכות על גורלה של בקשה דומה עתידית באופן שבית המשפט יסיק מהליכי התכנון את מצב הדברים". בהמשך אף חזר וציין כי אין במקרה ייחודי זה כדי להוות דוגמה למקרים אחרים "ואף לא לתוצאתה של בקשה עתידית ביחס למבקשים אלה, לאחר שיתבהר עתידה של התוכנית החדשה ביחס לבניה נושא בקשות אלה, או לבקשות בענין מבקשים שמצבם שונה וברי כי כדבר שבשגרה לא יאפשר בית המשפט להנציח בניה בלתי חוקית".



בנוסף, בית המשפט גם ציין מפורשות כי יש טעם בטיעוני המשיבה, שהתנגדה למתן ארכה, "ואף ייתכן כי לו תוגש בקשה נוספת יהיה בהם כדי להכריע, גם אם איני מקבלם עתה בשל מכלול הנימוקים והסיטואציה הייחודית שתיארתי לעיל".

למעלה מכל אלו, קשה לקבל את הטענה לקיומו של אינטרס הסתמכות בהינתן כי המבקש בנה את המבנה בודעו כי הוא עושה כן ללא היתר ולכן שם כספו על קרן הצבי וכפי שציינה המשיבה כבר נפסק כי קשיי תכנון או עיכובים בתכנון, גם לתקופה משמעותית, אינם מכשירים בניה בלתי חוקית (רע"פ 2885/08 הועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב-יפו נ' דכה (22.11.2009)).

16. לאור האמור לעיל, הבקשה לרשות ערעור נדחית, ועיכוב הביצוע עליו הוריתי ביום 14.12.2017, מבוטל בזאת. ההריסה תבוצע על ידי המבקש תוך 45 יום מהיום. אם לא יעשה כן – תהא רשאית המשיבה לבצע את צו ההריסה לאחר תום 45 הימים ולחייב את המבקש בהוצאותיה.

ניתנה היום, ו' בשבט התשע"ח (22.1.2018).

ש ו פ ט