



ע"פ 7138/15 - פרופ' דרור צוקרמן נגד יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובנייה תל אביב-יפו

בבית המשפט העליון

ע"פ 7138/15

לפני: כבוד השופט ד' ברק-ארז

המערער: פרופ' דרור צוקרמן

נ ג ד

המשיב: יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובנייה תל אביב-יפו

ערעור על החלטתו של בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו מיום 19.10.2015 בעפ"א 3501-10-15 שניתנה על ידי כבוד השופט ב' שגיא

בשם המערער: עו"ד ניר בחרי

בשם המשיב: עו"ד אתי לוי

החלטה

1. בפני ערעור על החלטתו של בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו מיום 19.10.2015 (עפ"א 3501-10-15, השופט ב' שגיא). בהחלטתו דחה בית המשפט המחוזי בקשה שהגיש המערער לעיכוב ביצועה של החלטת בית המשפט לעניינים מקומיים בתל אביב-יפו מיום 24.8.2015 (תיק מספר 01-5484/15, השופט א' ברקאי), אשר אישרה צו הריסה מינהלי שהוצא כנגדו. הבקשה לעיכוב ביצועה של ההחלטה הוגשה לבית המשפט המחוזי בד בבד עם הערעור עליה.



2. ערעור זה נסוב על צו הריסה מינהלי שמספרו 2014-0358, אשר הוצא כנגד המערער ביום 9.9.2014 על ידי הוועדה המקומית לתכנון ובניה בתל אביב-יפו (להלן: הוועדה המקומית). צו הריסה זה מורה למערער לפרק לוחות עץ שהותקנו על ידו בשטח משותף של בניין מגורים שבו יש למערער דירה. המערער עתר לבית המשפט לעניינים מקומיים בבקשה לעכב את ביצועו של צו ההריסה המינהלי שהוצא בעניינו, ובמקביל לכך פנה לוועדה המקומית בבקשה לקבל היתר שיחול על הבנייה האמורה. בית המשפט לעניינים מקומיים קיבל את הבקשה והורה על עיכובו של צו ההריסה המינהלי עד ליום 12.1.2015. ביום 11.12.2014, ולאחר שבקשתו לקבלת היתר נדחתה על ידי הוועדה המקומית, פנה המערער לבית המשפט לעניינים מקומיים בבקשה להורות על ביטולו של צו ההריסה. בד בבד, הגיש המערער ערר לוועדה המחוזית לתכנון ולבניה על ההחלטה לדחות את בקשתו להיתר. ביום 24.8.2015 דחה בית המשפט לעניינים מקומיים את בקשתו של המערער להורות על ביטולו של צו ההריסה המינהלי. בית המשפט לעניינים מקומיים קבע כי יש לדחות את הבקשה הן מאחר שהיא הוגשה באיחור, והן מאחר שהבנייה אכן חורגת מהיתר הבנייה הקיים. לכך הוסיף בית המשפט לעניינים מקומיים כי קבלת הבקשה לביטולו של צו ההריסה המינהלי תביא לאיונם של הליכי התכנון והבניה.

3. ביום 6.10.2015 הגיש המערער לבית המשפט המחוזי ערעור על החלטתו של בית המשפט לעניינים מקומיים, ובצדו בקשה לעיכוב ביצועה של ההחלטה. בערעורו הוא טען כי הבנייה מושא צו ההריסה המינהלי נבנתה כדין וכי בקשתו לביטול הצו כלל לא הוגשה באיחור, כך שיש לקיים בה דיון. בהקשר זה העלה המערער טענות כנגד קביעות שונות - משפטיות ועובדתיות - בהחלטתו של בית המשפט לעניינים מקומיים. ביום 19.10.2015 דחה בית המשפט המחוזי את בקשתו של המערער לעיכוב ביצוע צו ההריסה המינהלי, מבלי שקיים בה דיון במעמד הצדדים.

4. בהחלטתי מיום 26.10.2015 נתבקש המשיב לעדכן האם הוא מסכים להחזרת עניינו של המערער לבית המשפט המחוזי על מנת שיקיים בו דיון במעמד הצדדים. בהודעתו מיום 27.10.2015 עדכן המשיב כי הוא מתנגד לכך. המשיב הפנה בהקשר זה לתקנות התכנון והבניה (סדרי דין בבקשות לעניין צו הריסה מינהלי), התש"ע - 2010 (להלן: תקנות צו ההריסה המינהלי או התקנות), וטען כי ניתן ללמוד מהן שבית המשפט המחוזי כלל לא היה מחויב לקיים דיון במעמד הצדדים בבקשתו של המערער. לטענת המשיב, הבקשה לעיכוב ביצועו של צו ההריסה המינהלי היא לאמיתו של דבר בקשה להארכת מועד לביצוע הצו. זאת, לטענתו, מפני שלאחר אישורו של צו הריסה מינהלי, כל בקשה לעיכובו היא למעשה בקשה להארכת מועד לביצועו. בהתאם לכך, מפנה המשיב לתקנה 4(ב) לתקנות לפיה בית המשפט הדן בבקשה להארכת מועד לביצוע צו רשאי לדחות את הבקשה מבלי שיקיים בה דיון. המשיב הוסיף וטען כי ניתן ללמוד כי קיימים חילוקי דעות בעניין זה בפסיקה (תוך הפנייה לע"פ 1331/13 פור נ' עיריית תל אביב (22.2.2013) (להלן: עניין פור) ולע"פ 3214/08 סלע נ' מדינת ישראל (31.7.2008) (להלן: עניין סלע), אשר בהם, כך נטען, התקבלו הכרעות הפוכות).

5. לאחר ששקלתי את הדברים, מסקנתי היא כי יש להשיב את הבקשה לבית המשפט המחוזי אשר יכריע בה, כחוכמתו, לאחר שיקיים דיון במעמד הצדדים.

6. בעיקרו של דבר, כפי שצינתי בעניין פור, על עניינו חל הכלל בדבר החובה לקיים דיון במעמד הצדדים בהליכים פלייטים, כאמור בסעיף 126 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (להלן: חוק סדר הדין הפלילי). בכל הנוגע להליכי הערעור על החלטה של הערכאה הדיונית בבקשה לביטול צו הריסה מינהלי, קובע סעיף 250 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, כי אדם הרואה עצמו נפגע מן ההחלטה יכול לערער עליה לבית המשפט המחוזי "בדרך ובמועד שמערערים על פסק דין של בית המשפט בפלילים", וכי בית המשפט המחוזי "רשאי לקבל את הערעור



או לדחותו או להחזיר את הדיון לבית המשפט שעל החלטתו מערערים, או לתת כל צו שבית המשפט כאמור רשאי לתת. עינינו הרואות, אם כן, כי כוחו של הכלל הקבוע בסעיף 126 לחוק סדר הדין הפלילי יפה גם להליכים מסוגו של ההליך שבפני (וראו גם סעיף 208 לחוק סדר הדין הפלילי, אשר מחיל את הכלל הקבוע בסעיף 126 על הליכי הערעור).

7. כללים אלו קבועים בחקיקה ראשית, בעוד המשיב ביסס את טענותיו על כללים הקבועים בחקיקת משנה. לכאורה, אם קיימת סתירה בין שני הדינים האמורים – הרי שהבכורה נתונה לכלל הקבוע בחוק. עם זאת, אני סבורה שבכל הנוגע לשאלה שבפני כלל לא מתעוררת סתירה כאמור, שכן גם על-פי התקנות חלה חובה לקיים דיון בבקשה לעיכוב ביצוע מן הסוג שהוגשה לבית המשפט המחוזי בענייננו. זאת, להבדיל מבקשה להארכת מועד לביצוע צו, כפי שאסביר להלן.

8. תקנות צו ההריסה המינהלי מבחינות הבחן היטב בין "בקשה להארכת מועד לביצוע צו" (להלן: בקשה להארכת מועד) לבין "בקשה לביטול צו" ו"בקשה לעיכוב ביצוע צו" (להלן: בקשה לעיכוב ביצוע). בקשה להארכת מועד מוגדרת בתקנה 1 לתקנות כבקשה "להארכת מועד לביצוע צו המוגשת בידי מי שרואה את עצמו נפגע על-ידי הצו...", היינו, הבקשה מיועדת להארכתו של המועד שנקבע לביצוע צו ההריסה. לעומת זאת, בקשה לעיכוב ביצוע מוגדרת בתקנה זו כבקשה לפי סעיף 238א(ז)(1) לחוק התכנון והבניה, היינו כבקשה המוגשת בידי מי ש"רואה עצמו נפגע על ידי צו ההריסה מינהלי" ומעוניין בביטול הצו. סעיף 238א(ז)(2) מוסיף כי דרך הערעור על החלטה בבקשה לביטול הצו אשר בצידה בקשה לעיכוב ביצוע, תהא לפי סעיף 250 לחוק התכנון והבניה – כלומר בדרך שמערערים על פסק דין פלילי. לסיכום, דומה שבקשה לעיכוב ביצוע בהקשר שבפנינו היא בקשה שיכול להגיש רק מי שמבקש את ביטולו של הצו המינהלי, להבדיל מהארכת המועד לקיומו, ובמסגרת הערעור על ההחלטה שתינתן בה יש לקיים דיון במעמד הצדדים, בהתאם להוראות הרלוונטיות בחוק סדר הדין הפלילי.

9. להבחנה הדיונית שעליה עמדתי זה עתה יש גם פן מהותי. בבסיסה של בקשה לעיכוב ביצוע עומדת מחלוקת לגבי המצב החוקי החל על המקרקעין וההצדקה למתן הצו (ומכאן – בקשה לבטל את הצו). לעומת זאת, בקשה להארכת מועד היא בקשה שמטרתה דחיית מועד ההוצאה לפועל של הצו המנהלי מסיבות שונות, על אף שאין מחלוקת לגבי שאלת חוקיותה של הבניה באותו מועד. בניגוד לתקנה 4(ב) לתקנות שחלה על סדרי הדין בבקשות להארכת מועד לביצועו של צו ההריסה מינהלי, תקנה 3 לאותן תקנות, שכותרתה היא "דיון בבקשה לביטול צו או לעיכוב ביצוע צו" משמיעה מניה וביה את הכלל הבסיסי לפיו יש לקיים דיון בבקשות אלו, וקובעת כי יש לעשות זאת במהירות יחסית (בתוך שבעה ימים ממועד הגשת הבקשה). אם כן, לא רק שאין לקבל את הטענה לפיה בקשה לעיכוב ביצוע של צו ההריסה מינהלי כמוה כבקשה להארכת מועד לביצועו, אלא שהתקנות דווקא מלמדות, כאמור, על הצורך בקיומו של דיון בכל הנוגע לבקשות לביטול או לעיכוב ביצועו של צו. אכן, התקנות מסדירות, בעיקרו של דבר, את ההליך בפני בית המשפט לעניינים מקומיים, ולא את ההליך בפני ערכאת הערעור. אולם, תקנה 7 לתקנות קובעת כי הן "יחולו בשניונים המחויבים, גם על בקשה להארכת מועד לביצוע צו עד למתן פסק דין או החלטה, המוגשת במסגרת ערעור... על פסק דין או החלטה הדוחה בקשה".

10. ניתן אם כן לראות כי החריג הקבוע בתקנות בכל הנוגע לחובה לקיים דיון במעמד הצדדים מתייחס לבקשות להארכת מועד לביצועו של צו, בעוד על בקשות לעיכוב ביצוע או לביטולו של צו ההריסה מינהלי חלים הכללים הרגילים, בהתאם לאמור בסעיף 250 לחוק התכנון והבניה, כמתואר לעיל. שאלת החובה לקיים דיון בבקשה להארכת מועד – שמאפייניה שונים לכאורה – אינה בפניי.



11. המשיב הפנה להחלטה שניתנה בעניין סלע על ידי השופט דנציגר, שבה נדחה ערעור על החלטתו של בית המשפט המחוזי לדחות בקשה לעיכוב ביצוע של צו הריסה מינהלי, שניתנה מבלי לקיים בבקשה דיון במעמד הצדדים. אולם, אין הנדון דומה לראייה. אותו מקרה נסב על בקשה לעכב צו הריסה מינהלי שעמד חלוט במשך מספר שנים ואשר ביצעו נדחה על ידי הרשות מטעמים הומניטאריים קונקרטיים. השופט דנציגר עמד בהחלטתו על הטעמים לדחיית הערעור באותו מקרה וציין כי לא היה זה "ההליך הראשון במסגרתו מנסים המערערים לבטל את 'רוע הגזירה' ולעכב את ביצועו של צו ההריסה" (שם, בפסקה 23), וכן כי "לאחר שנים כה רבות שבהן עומד על תילו מבנה שכבר נקבע כי הוא נבנה שלא כדין, סבורני כי הגיעה השעה לבצע את צו ההריסה ואין מקום לעכבו פעם נוספת" (שם, בפסקה 24). היינו, בנסיבותיו הקונקרטיות של עניין סלע נמצא כי המערערים ביקשו "לדחות את הקץ" באמצעות נקיטת הליכים רבים שאין בהם כל הצדקה על פניהם, ועל כן ראוי היה לדחות על הסף את בקשתם לעיכוב ביצוע צו ההריסה המינהלי (ראו והשוו: ע"פ 423/14 סיטון נ' עיריית תל אביב (16.1.2014), שבו נדחתה מטעמים דומים בקשה לעיכוב ביצוע של צו הריסה מינהלי שניתן בעניינו פסק דין חלוט, מבלי לקיים בה דיון). במבט כולל יותר יש להבין החלטה זו, כמו גם את ההקלה בתקנות בכל הנוגע לקיום דיון בבקשות להארכת מועד לביצוע צווי ההריסה, בהקשר הרחב של תכליתו של צו ההריסה המינהלי – "למנוע אפשרות של השהיית ביצוע צווים בדרך של גרירת הליכים משפטיים באופן מלאכותי כדי להרוויח זמן" (ראו: ע"פ 10505/03 אזולאי נ' מדינת ישראל (הוועדה המקומית של עיריית תל אביב-יפו), פ"ד נח(2) 627, 625 (2003)). על כן, במקרים שבהם מתרשם בית המשפט כי נעשה ניסיון לפתוח מחדש הליכים שנסתיימו זה מכבר והחלטות חלוטות מקדמת דנא, דומה כי הכף תיטה לעבר זירוז ההליך, וזאת אף באמצעות דחיית בקשה לעיכוב ביצוע על הסף. במצבים אלו גם קטן החשש לפגיעה בזכויות המבקש, שהתבררו ולובנו כל צרכן. אין זה המקרה שבפני. בית המשפט המחוזי טרם דן בערעורו של המבקש, אשר בקשתו לביטול צו ההריסה המינהלי נדחתה זה עתה על-ידי בית המשפט לעניינים מקומיים, וצו ההריסה בעניינו אינו חלוט. בנסיבות אלה, אינני סבורה כי היה מקום לדחות את הבקשה לעיכוב ביצוע צו ההריסה המינהלי מבלי לקיים דיון במעמד הצדדים, וזאת, כמובן, מבלי לנקוט כל עמדה בעניין לגופו.

12. אשר על כן, עניינו של המערער יוחזר לבית המשפט המחוזי אשר יקיים בו דיון במעמד הצדדים. ביצועו של צו ההריסה המינהלי שמספרו 2014-0385 יעוכב עד הכרעה אחרת בבית המשפט המחוזי.

ניתנה היום, כ"א בחשוון התשע"ו (3.11.2015).

ש ו פ ט ת