



רע"פ 4961/18 - זאהי אגבאריה נגד הוועדה המחוזית לתכנון ובניה - מחוז חיפה

בית המשפט העליון

רע"פ 4961/18

לפני: כבוד השופט (בדימ') א' שהם

המבקש: זאהי אגבאריה

נ ג ד

המשיבה: הוועדה המחוזית לתכנון ובניה - מחוז חיפה

בקשת רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בחיפה, מיום 21.5.2018 בעפ"א 37286-04-18, שניתן על ידי כב' השופט נ' ג'השאן

בשם המבקש: עו"ד סיף-אלדין ותד

בשם המשיבה: עו"ד אלאא אבורומי

החלטה

1. לפניי בקשת רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בחיפה (כב' השופט נ' ג'השאן), בעפ"א 37286-04-18, מיום 21.5.2018. בגדרו של פסק הדין, נדחה ערעורו של המבקש על החלטת בית משפט השלום בחיפה (כב' השופט ט' תדמור-זמיר), בתו"ח 27143-11-09, מיום 15.4.2018, אשר נסבה על בקשה לעיכוב ביצוע צו הריסה שיפוטי שהוצא נגדו.

עמוד 1



2. בהחלטתי מיום 26.6.2018, הוריתי על עיכוב ביצוע צו ההריסה, עד למתן החלטה בבקשה דנן.

רקע והליכים קודמים

3. ביום 12.11.2009, הוגש לבית משפט השלום בחיפה, כתב אישום המייחס למבקש בניה ללא היתר, לפי סעיפים 145(א) ו-204(א) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: חוק התכנון והבניה או החוק); שימוש בבניה שנבנתה ללא היתר, לפי סעיפים 204(א) ו-208 לחוק התכנון והבניה; שימוש בחלקה בסטייה מתכנית, לפי סעיפים 204(ב) ו-208 לחוק התכנון והבניה; ושימוש חורג בקרקע חקלאית ללא היתר, לפי סעיף 204(ג) לחוק התכנון והבניה. מכתב האישום עולה, כי כלל העבירות המיוחסות למבקש קשורות במבנה בן שלוש קומות ששטחו כ-400 מ"ר, אשר מוקף חומת בטון ובלוקים באורך של 100 מ' ובגובה של 2 מטר, אותו בנה המבקש על קרקע חקלאית ללא היתר (להלן: המבנה). המבנה נבנה במקרקעין הידועים כגוש 20301, חלקה 7, ואשר מצויים בתחום מרחב התכנון של הועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז חיפה (להלן: המקרקעין).

ראוי לציין, כי מאז הוצאת צו ההריסה, נכנס לתוקף תיקון 116 לחוק התכנון והבניה, התשע"ז-2017 (להלן: תיקון 116), אשר במסגרתו תוקנו מרבית סעיפי החוק, הקובעים את העבירות אותן ביצע המבקש. במסגרת החלטה זו, אתייחס להוראות החוק בגרסתו עובר לתיקון 116, מפאת העובדה שהצדדים שטחו את טענותיהם בכתב הבקשה ובתגובת המשיבה לפי הוראות אלו.

4. ביום 28.1.2010, הורשע המבקש על פי הודאתו, במסגרת עסקת טיעון, בעבירות אשר יוחסו לו בכתב האישום. במסגרת גזר דינו, אשר ניתן באותו יום, נדרש המבקש להרוס את המבנה, עד ליום 1.5.2011 (להלן: צו ההריסה).

5. בחלוף השנים, עשה המבקש כל שלא ידו כדי להכשיר את המבנה, ובין היתר, הגיש עתירה מנהלית, והעביר תכניות מפורטות לאישור המשיבה. מאמצים אלו הביאו להארכת תוקף ביצוע צו ההריסה, מפעם לפעם. מפאת קוצר היריעה, לא אסקור את השתלשלות ההליכים המלאה, אלא יפורטו רק האירועים הצריכים לבקשה דנן ולטענות המבקש במסגרתה.

6. בשנת 2016, הגישה המועצה המקומית מעלה עירון (להלן: המועצה המקומית) לועדת השרים לענייני תכנון ובניה במקרקעין, הידועה כ"קבינט הדיור" (להלן: ועדת השרים), תכנית אשר כללה הצעה להכריז על שטחים מסוימים ביישוב מוסמוס כמתחם מועדף לדיור (להלן: התכנית), לפי החוק לקידום הבניה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה) (להלן: חוק הדיור). בין יתר השטחים שפורטו בתוכנית, נכללו גם המקרקעין עליהם שוכן המבנה של המבקש. משמעות ההכרזה על שטח כזה או אחר כמתחם מועדף לדיור, לפי סעיף 4(א) לחוק הדיור, היא כי ניתן יהיה "להוציא מכוחה היתר לבניה או לשימוש בלא צורך באישורה של תכנית נוספת", וזאת בכפוף לתנאים אחרים המנויים בחוק. לאחר מספר דיונים בועדת השרים, הוחלט, בסופו של דבר, שלא להכריז על המתחם שהוצע במסגרת התכנית כמתחם מועדף לדיור (להלן: החלטת ועדת השרים). בהמשך להחלטה זו, הגישה המועצה המקומית עתירה לבג"ץ על החלטת ועדת השרים (בג"צ 3461/17) (להלן: עתירת המועצה המקומית), אך טרם התקיים דיון בעתירה.

עמוד 2



7. ביום 3.10.2017, הגיש המבקש לבית משפט השלום בקשה לעיכוב ביצוע צו ההריסה. במסגרת תגובתה לבקשה (להלן: התגובה הראשונה), הבהירה המשיבה, כי היא "עומדת על עמדתה... לפיה, אין עילה על-פי דין להארכת מועד ביצוע הצו הנדון...". עם זאת, הסכימה המשיבה לבקשת עיכוב הביצוע "בשלב זה, מטעמי אחידות האכיפה, ההגנות והיעילות, ולפנים משורת הדין". זאת, בין היתר, נוכח החלטה קודמת של בית משפט השלום, מיום 22.6.2017, במסגרתה הוארך מועד ביצוע צו ההריסה השיפוטי עד ליום 31.10.2017, על מנת להמתין להכרעה בעתירת המועצה המקומית, ובשל בקשת המדינה לארכה בהגשת תגובתה לעתירת המועצה המקומית.

ביום 24.10.2017, עיכב בית משפט השלום את ביצוע צו ההריסה פעם נוספת, עד ליום 15.4.2018.

ביני לביני, נקבע הדיון בעתירת המועצה המקומית ליום 14.1.2019.

8. ביום 5.4.2018, הגיש המבקש לבית משפט השלום בקשה נוספת לעיכוב ביצוע צו ההריסה, עד ליום 14.1.2019, מועד בו אמור להתקיים הדיון בעתירה, בבית משפט זה. בתגובתה לבקשה, הביעה המשיבה את התנגדותה לעיכוב ביצוע צו ההריסה, וזאת מפאת הזמן הרב שחלף מאז הוצאת צו ההריסה השיפוטי; המועד שנקבע לדיון בעתירה (14.1.2019); עמדת המדינה במסגרת עתירת המועצה המקומית, לפיה דין העתירה להידחות; וגישת המשיבה, לפיה אין בעצם הגשת העתירה, כדי להקים למבקש עילה להארכה נוספת של מועד ביצוע צו ההריסה השיפוטי (להלן: התגובה השנייה).

ביום 15.4.2018, דחה בית משפט השלום את הבקשה לעיכוב ביצוע. בהחלטתו, עמד בית משפט השלום על הכלל שנקבע בפסיקה, לפיו מתן ארכה לביצוע צו הריסה ייעשה "כאשר רישיון הבניה נמצא בהישג יד ורק עיכוב פורמלי מעכב את הכשרת המבנה". בית משפט השלום קבע, כי לא הוכח שקיים היתר בניה "בהישג יד" למבנה המדובר; ולא מצא כי מתקיימים טעמים מיוחדים אחרים, המצדיקים את עיכוב ביצוע הצו. בית משפט השלום הוסיף עוד בהחלטתו, כי:

"אפילו תתקבל העתירה, נפקות הדבר היא השבת הדיון לוועדת השרים, להחליט האם להכריז על המתחם בו מצוי המבנה כמתחם מועדף לדזור, אם לא. ויודגש - בפועל אין בנמצא תוכנית שמכוחה ניתן להוציא היתר בניה. קרי, לא ניתן לומר כי ההיתר מצוי ב'הישג יד' ורק עיכוב פורמלי חסר משמעות מעכב אותו באופן זמני."

כמו כן, עמד בית משפט השלום על כך שבמשך שנים, ננקטו פעולות רבות על ידי המבקש על מנת לאפשר את הכשרת המבנה בדיעבד, אשר לא צלחו. בית משפט השלום התייחס גם לעמדתו של המחוקק "לסוגיית עיכוב ביצוע צווי ההריסה", אשר באה לידי ביטוי בתיקון 116 לחוק התכנון והבניה, לפיה ניתן להגיש בקשה אחת בלבד להארכת מועד לביצוע צו הריסה, ובית המשפט רשאי לעכב את הביצוע לתקופה של 6 חודשים לכל היותר. סיכומו של דבר, בית משפט השלום סבר, כי בנסיבות העניין, האינטרס הציבורי גובר על האינטרס הפרטי של המבקש, ויש לדחות את הבקשה לעיכוב ביצוע של צו ההריסה השיפוטי, מאחר ש"מדובר במבנה רחב היקף, שייעודו מגורים, ובנה על קרקע חקלאית, ללא היתר ותוך סטייה מתכנית, כאשר לא נראה כי בעתיד הנראה לעין תוכשר הבניה".



9. המבקש הגיש ערעור לבית המשפט המחוזי בחיפה, אשר משיג על ההחלטה לדחות את הבקשה לעיכוב ביצוע צו ההריסה, וביום 21.5.2018, נדחה הערעור. בית המשפט המחוזי עמד על החשיבות שמייחס בית משפט זה לביצוע צו הריסה במועדו, ועל ההלכה לפיה ביצוע צו הריסה יעוכב במקרים "חריגים ויוצאי דופן", כאשר קיים "אופק תכנוני", אשר בגדרו מדובר בהיתר בניה הנמצא "בהישג יד מיידי". עוד הוטעם, כי בהלכה הפסוקה ניתנה למונח "אופק תכנוני" פרשנות מצומצמת. מכיוון שועדת השרים לא כללה את המקרקעין, עליהם מצוי המבנה של המבקש, בגדרי התכנית החדשה שנקבעה לקידום לפי חוק הדיור, סבר בית המשפט המחוזי כי לא קיים למבנה "אופק תכנוני". בית המשפט המחוזי הוסיף ודחה את טענת המבקש, לפיה עצם עתירת המועצה המקומית לבג"ץ מייצרת "אופק תכנוני" להכשרת המבנה, בציינו כי:

"עיון בעתירה לבג"ץ מעלה, כי המועצה תוקפת את החלטת ועדת השרים בשל קבלת ההחלטה 'בהליך לא תקין', ו- 'ללא מתן זכות שימוע לעותרת'. אלא מאי, היה ותתקבל העתירה, יוחזר העניין לוועדת השרים, כאשר היא תידרש לשוב ולהכריע אם השטח עליו הוקם המבנה יכלול בשטח התוכנית, כאשר עמדת רשויות התכנון ברורה והיא כי אין לייצר מובלעת מגורים בתוך שטח חקלאי בגלל רגישות נופית. על כן, אפילו תתקבל העתירה (והדרך לשם עוד רחוקה), אין הדבר מייצר אופק תכנוני."

בית המשפט המחוזי התייחס לעובדה, כי המבקש אינו עושה כל שימוש במבנה כ"שיקול לקולה". עם זאת, מאחר שלמבנה המדובר אין "אופק תכנוני" כאמור, קבע בית המשפט המחוזי כי אין מקום ליתן ארכות נוספות לביצועו של צו ההריסה, ודחה את הבקשה לעיכוב ביצוע.

הבקשה לרשות ערעור ותגובת המשיבה

10. בבקשת רשות הערעור שלפניי, משיג המבקש על דחיית הבקשה לעיכוב ביצוע צו ההריסה השיפוטי. המבקש גורס, כי בקשתו מעלה שאלה משפטיות עקרוניות, הנוגעת לסוגיה שבית משפט זה טרם קבע בה מסמרות, והמדובר "בפרשנות הביטוי... 'בהישג יד' בהקשרו עם הוראות חוק הדיור". לטענת המבקש, מדובר בשאלה משמעותית מבחינה ציבורית, זאת בין היתר, עבור "ציבור המיעוטים הערבי... במדינת ישראל". עוד טוען המבקש כי יש להמתין לדיון בעתירה, שכן במידה שתתקבל העתירה בבג"צ, היא תייצר "אופק תכנוני". זאת, משום שחוק הדיור, כך נטען, יוצר "לוח זמנים... קצר" להשגת מטרותיו, הכוללות, בין השאר, קביעת "הסדרים מיוחדים לתכנון מתחמים מועדפים לדיור, לרבות הגדלת והרחבת יחידות דיור, לתושבים הערביים ביישובי המיעוטים". בשל כך, סבור המבקש, כי אם תתקבל העתירה, הכשרת המבנים הבלתי חוקיים תתקדם משמעותית, ותביאם למצב של "היתר בהישג יד".

המבקש מוסיף וטוען, כי בתגובה הראשונה שהגישה המשיבה, היא הסכימה לבקשה לעיכוב ביצוע צו ההריסה, עד להכרעה בעתירת המועצה המקומית, אך במסגרת התגובה השנייה, שינתה המשיבה את עמדתה והתנגדה לעיכוב ביצוע נוסף, כאשר התברר כי הדיון בעתירה קבוע לחודש ינואר 2019. המבקש סבור, כי יש מקום לעכב את ביצוע צו ההריסה עד לאחר ההכרעה בעתירה, ויש לתת את הדעת, בהקשר זה, ל"עמדתה ההפכפכה" של המשיבה ביחס לעיכוב ביצוע הצו, ול"סחבת" והתמשכות ההליך, שנבעו מ"בקשות של המשיבה [המדינה] להארכות מועד להגשת תגובתה לעתירה".



11. בתגובתה לבקשה, נטען על ידי המשיבה, כי בקשתו של המבקש אינה מעלה כל שאלה עקרונית, בעניין תחולת חוק הדיור בהקשר של בקשות עיכוב ביצוע צווי הריסה, היות שהמקרקעין, עליהם נמצא המבנה הנדון, לא אושרו לתכנון במסגרת חוק הדיור. לשיטתה של המשיבה, השאלה היחידה העולה בעניינו של המבקש היא, האם העתירה שהוגשה נגד החלטת ועדת השרים, מצדיקה את עיכוב ביצועו של צו ההריסה. המשיבה סבורה, כי שאלה זו אינה מובילה למסקנה כי יש ליתן רשות ערעור, משום שהיא נוגעת לאופן יישום הדין, נושא שלגביו קיימת פסיקה ענפה. אשר לשאלה אותה מעלה המבקש ביחס לשינוי עמדת המשיבה בהקשר לעיכוב ביצוע הצו, טוענת המשיבה, כי "מדובר בשאלה עובדתית שאינה חורגת מעניינו של המבקש", וכי כלל לא היה שינוי בעמדתה ביחס לעיכוב הביצוע.

המשיבה סבורה, כי יש לדחות את הבקשה גם לגופו של עניין. זאת, מאחר שהתכנית המפורטת, לשינוי ייעוד המקרקעין עליהם מצוי המבנה, נדחתה לאחר שהתקיימו דיונים רבים, ו"לא קיים באופן סיכוי ממשי נראה לעין לקבלת ההיתר המיוחל". כמו כן, המבנה המדובר לא הגיע לכדי "היתר בהישג יד", משום שאין מדובר בעניינים טכניים גרידא, הדרושים להשלמת החומר לשם קבלת ההיתר. המשיבה מוסיפה וטוענת, כי מכיוון שהעתירה שהוגשה נגד החלטת ועדת השרים מתבססת על עילות של הליך לא תקין ואי מתן זכות שימוע כדן, התוצאה של קבלת העתירה תהא, ככל הנראה, החזרת העניין לוועדת השרים, אשר תדון בנושא מחדש, ואין לשער את הזמן הנדרש לסיומו של ההליך. לטענת המשיבה, המבקש "ניסה בכל דרך אפשרית לעכב את ביצוע צו ההריסה", ואף הצליח בכך לאורך מספר שנים. בהתאם לגישה שאינה רואה בפסק הדין בעתירה משום התקדמות המבססת "אופק תכנוני", נטען כי לא נפל פגם בקביעת הערכאות הקודמות כי יש לדחות את הבקשה לעיכוב מועד ביצוע צו ההריסה.

אשר לטענת המבקש, לפיה המשיבה שינתה את עמדתה ביחס לבקשה לעיכוב ביצוע, נטען כי המשיבה נתנה את הסכמתה לעיכוב הביצוע, היות שהיא עצמה ביקשה ארכה להגשת תגובה לעתירה, תוך הבהרה כי ההסכמה ניתנה "מטעמי יעילות דיונית, כשהיא מציינת ברחל בתך הקטנה שלא מדובר בהסכמה שתחייבה בהמשך". המשיבה הוסיפה וטענה, כי משהוגשה העתירה ועמדת המדינה היא שיש לדחות את העתירה, ולאחר שמועד הדיון נדחה לתחילת השנה הבאה, היא סבורה "כי אין עוד מקום להמשיך ולהסכים לדחיית מועד ביצוע הצו".

ביום 29.7.2018, הגיש המבקש, לאחר קבלת רשות לכך, תשובה לתגובת המשיבה, במסגרתה חזר על מרבית טיעוניו, כפי שהועלו בבקשה לרשות ערעור.

דיון והכרעה

12. כידוע, רשות ערעור ב"גלגול שלישי" תינתן במקרים חריגים, המעוררים שאלה משפטיות כבדות משקל או סוגיה ציבורית רחבת היקף, החורגות מעניינים הפרטיים של הצדדים להליך; או כאשר מתעורר חשש ממשי מפני עיוות דין מהותי או אי-צדק שנגרם למבקש (רע"פ 4923/18 חאג' נ' מדינת ישראל (27.8.2018); רע"פ 4070/18 שניר נ' מדינת ישראל (1.8.2018)). לאחר שעיינתי בבקשת רשות הערעור ובנספחיה, הגעתי לידי מסקנה כי הבקשה אינה עומדת באמות המידה האמורות, והיא נוגעת לעניינו הפרטי של המבקש, הא ותו לא. זאת ועוד, טענותיו של המבקש בדבר קיומו של "היתר בהישג יד", מופנות, הלכה למעשה, כלפי ממצאים שבעובדה, שנקבעו על ידי בית משפט השלום, והלכה היא כי ערכאת הערעור איננה נוטה להתערב בממצאים מעין אלה, שקביעתם נעשית על ידי הערכאה הדיונית,



וביתר שאת אמורים הדברים, שעה שמדובר בערכאת ערעור "בגלגול שלישי" (רע"פ 3530/18 אלטורי נ' מדינת ישראל (23.7.2018); רע"פ 2627/18 ביטון נ' מדינת ישראל (5.7.2018)). די בטעמים אלו על מנת לדחות את הבקשה.

13. בבחינת למעלה מן הצורך, אתייחס למקצת מטענות המבקש לגופו של עניין. אין חולק, כי המבנה נשוא ענייננו הוקם שלא כדין, וללא היתר בניה. תכליתו של צו הריסה השיפוטי היא סילוק בניה בלתי חוקית מעל לפני השטח, וזאת בכדי למנוע קביעת עובדות מוגמרות (רע"פ 146/18 חלבי נ' מדינת ישראל (8.2.2018)). לפיכך, עומדת משוכה גבוהה בפני נאשם, המבקש מבית המשפט להורות על עיכוב ביצוע צו ההריסה. יפים לענייננו, דבריו של המשנה לנשיאה (כתוארו אז) ס' גובראן ברע"פ 8220/15 כפאיה נ' מדינת ישראל (27.12.2015):

"הכלל הנוהג בפסיקה הוא כי ככלל, צו הריסה יבוצע במועדו, ואילו היעדרות לבקשה לדחיית המועד לביצוע הצו תיעשה רק במקרים 'חריגים ויוצאי דופן', בהם היתר הבנייה מצוי בהישג יד ורק עיכוב פורמלי מעכב את קבלתו [...] יוטעם, כי הנטל להוכיח כי קבלת ההיתר קרובה מוטל על המבקש את עיכוב ביצוע צו ההריסה".

סבורני, כי ענייניו של המבקש אינו נמנה על אותם מקרים "חריגים ויוצאי דופן", שבהם ניתן יהיה לשקול עיכוב ביצוע צו הריסה שיפוטי. מן הראוי לציין, כפי שקבע בית המשפט המחוזי, כי אפילו תתקבל עתירת המועצה המקומית, יוחזר, ככל הנראה, העניין לועדת השרים אשר תידרש לדון ולהכריע פעם נוספת, אם המקרקעין עליהם הוקם המבנה יכללו בשטח התכנית, ובנסיבות אלה אין מדובר ב"אופק תכנוני", המצדיק מתן ארכה נוספת. עולה מהחומר שהוצג לפניי, כי המבקש פעל במשך למעלה מ-8 שנים על מנת להכשיר את המבנה המדובר, ללא הצלחה, תוך שמועד ביצוע צו ההריסה נדחה פעם אחר פעם, על מנת לסייע לו במאמציו. בשלב זה, לא עלה בידי המבקש להצביע על קיומו של "היתר בהישג יד" למבנה האמור, ולנוכח הדחיות החוזרות ונשנות של ביצוע צו ההריסה, אינני סבור כי יש מקום, בנסיבות העניין, ליתן ארכות נוספות בענייניו של המבקש, ולטעמי צדקו הערכאות הקודמות בדחותם את הבקשה לעיכוב ביצוע.

14. עוד יש לציין, כי לא היה מקום ליתן משקל לשינוי עמדתה של המשיבה ביחס לעיכוב ביצוע צו ההריסה, דבר אשר נבע משינוייה הנסיבות, באופן המצדיק את בחינתה מחדש של העמדה הקודמת. המשיבה החליטה להתנגד לבקשה האחרונה לעיכוב ביצוע צו ההריסה מטעמים ענייניים, לאחר שהתחוויר לה מועד קיומו של הדיון בעתירה, אשר נקבע לחודש ינואר 2019, ועל יסוד עמדת המדינה בתגובתה לעתירה, לפיה יש לדחות את העתירה. לנוכח השינוי בנסיבות במפורט לעיל, אינני מוצא כל פגם בהחלטת המשיבה להתנגד לבקשה האחרונה שהוגשה לעיכוב ביצוע צו ההריסה. אוסיף עוד, כי במסגרת התגובה הראשונה, הדגישה המשיבה כי היא מסכימה לבקשה לעיכוב ביצוע "מטעמי אחדות האכיפה, ההגנות והיעילות, ולפנים משורת הדין", תוך הבהרה כי אין עילה על פי דין, להארכת מועד ביצועו של הצו הנדון. בנסיבות אלה, ספק אם ניתן לומר כי מדובר בשינוי עמדתה של המשיבה, וגם אם כן – הוכח במקרה דנן כי עסקין בשינוי נסיבות, כך שאין להתערב בעמדתה המעודכנת של המשיבה.

15. סוף דבר, הבקשה לרשות ערעור נדחית בזאת.

16. עיכוב הביצוע עליו הוריתי, בהחלטתי מיום 26.6.2018, מבוטל בזאת, וצו ההריסה ייכנס לתוקף ביום 1.10.2018.



ניתנה היום, כ"ה באלול התשע"ח (5.9.2018).

ש ו פ ט (בדימ')
