

עפ"א 56690/07/17 - חמוד ראפע, נגד ועדה מקומית לתכנון ובנייה שפלת הגליל

בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לערעורים פליליים

עפ"א 56690-07-17 ראפע נ' ועדה מקומית לתכנון ובנייה שפלת הגליל
לפני כב' השופט רון סוקול, סגן נשיא
המערער חמוד ראפע,
ע"י ב"כ עו"ד קייס נאסר
נגד
המשיבה ועדה מקומית לתכנון ובנייה שפלת הגליל
ע"י ב"כ עו"ד רן עמיאל

פסק דין

1. ערעור על החלטת בית משפט השלום, כב' השופט א' קאופמן, מיום 23.7.2017 (תיק 44618-10-15), בגדרה דחה בקשה של המערער לדחיית מועד לביצוע צו הריסה מינהלי.

רקע

המערער הוא בעלים של זכויות במקרקעין המצויים בשטחי הכפר כאבול וידועים כגוש 19601 חלקה 1 (להלן: המקרקעין). ייעודם של המקרקעין על פי תכנית המתאר שבתוקף הוא חקלאי בלבד.

בשנת 2015, החל המערער לבצע במקרקעין עבודות לבניית מבנה גדול מימדים המשתרע על 1,400 מ"ר, המיועד, ככל הנראה, לשימוש כאולם אירועים. ביום 19.10.2015 ניתן על ידי יושב ראש הוועדה לתכנון ולבנייה "שפלת הגליל" צו הריסה מינהלי, בגדרו הורה על הריסת חלקי המבנה שהוקמו (להלן: "צו ההריסה"). באותו שלב היו עבודות הבנייה בתחילתן בלבד בניית יסודות, יציקת רצפה ועבודות טפסנות (ראו צילומים שצורפו לצו ההריסה - נספח 1 לתשובת המשיבה).

לאחר קבלת הצו הגיש המערער לבית משפט השלום בקשה לביטולו. ביום 23.10.2015 ניתן צו ארעי לעיכוב ההריסה ולאחר דיון שנערך ביום 11.12.2016 ניתנה על ידי השופט ע' קוטון החלטה הדוחה את בקשת המערער לביטול הצו. על החלטה זו הגיש המערער ערעור לבית משפט זה (עפ"א 784-01-17). ערעורו של המבקש נדחה בפסק דין מיום 19.4.2017 ובקשת רשות ערעור שהגיש לבית המשפט העליון נדחתה אף היא (רע"פ 3916/17).

4. נציין כי בין לבין, בעוד ההליכים בבתי משפט מתנהלים, המשיך המערער לבצע עבודות בנייה במקרקעין והקים קירות

בניית מספר קומות (ראו צילומים מיום 19.6.17 שצורפו על ידי המשיבה).

הבקשות לעיכוב ביצוע

5. ביום 18.5.17 הגיש המערער בקשה לעיכוב ביצוע צו ההריסה. הבקשה הוגשה, על פי האמור בה, לפי סעיף 207 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965. בבקשה נטען כי ביום 17.5.2017 נודע למערער כי הוגשה תכנית מתאר מפורטת שצפויה לחול על המקרקעין ושיש בה להכשיר את הבניה.

בית משפט קמא, השופט א' קאופמן, נמנע מלתת צו ארעי וביום 1.6.2017 דחה את הבקשה למתן צו עיכוב ביצוע. בהחלטתו ציין כי ההליך, בקשה לפי סעיף 207 לחוק התכנון והבניה, אינו ההליך המתאים, שכן עניינו בצו הריסה שיפוטי ולא בצו מינהלי.

עם זאת, בשים לב להסכמת המשיבה ובשל חג הרמדאן של בני הדת המוסלמית אליה משתייך המערער, הורה על עיכוב הביצוע של צו ההריסה עד ליום 30.7.2017.

6. המערער לא השלים עם החלטה זו וביום 20.7.2017 הגיש את הבקשה מושא הדיון הנוכחי. בבקשתו זו (סומנה כבקשה מס' 19 בבית משפט קמא) חזר וביקש לעכב את צו ההריסה המינהלי. הפעם ביקש 12 חודשי עיכוב. את בקשתו נימק בשינוי נסיבות, שעיקרו התקדמות ההליך התכנוני להכשרת הבניה במקרקעין. לבקשתו צירף מסמכים המעידים על השינוי; צורפה החלטת המועצה המקומית כאבול, מיום 22.5.2017, שבה הוחלט על הכנת תכנית מפורטת, שתכליתה הרחבת האזור המיועד למלאכה. בהחלטה צוין מפורשות כי "המבנה הקיים בחלקה 1 בגוש 19601 יכלל באותה תכנית וישולב בפיתוח העידי המוצע" (נספח "א" לבקשה); המערער צירף גם את התכנית המוצעת; את תקנון התכנית ואישור כי התכנית הוגשה ביום 2.7.2017 לוועדה המחוזית וסומנה כתכנית ג/23564.

7. עוד טען כי גם מדיניות האכיפה של בניה בלתי חוקית בישובים הערביים השתנתה והפנה למסמך המדיניות שפרסם היועץ המשפטי לממשלה - "דגשים לאכיפה מדינית במגזר הערבי". במסמך זה, כך נטען, פורטו קווים מנחים לאכיפה ועקרונות מדיניות האכיפה ובין היתר נאמר כי לצורך תמיכה במאמצים תכנוניים חדשים, לא ינקטו צעדים להריסת מבנים המצויים בתחומי הקו הכחול של הישוב ואשר כלולים בתכנית מתאר מתוכננת שמקדמת הרשות המקומית.

8. משהובאה הבקשה בפני בית משפט קמא, ניתנה על ידו החלטה קצרה, בלי לקיים דיון ובלי לבקש תשובה. ההחלטה לא נומקה וכל שנאמר בה היה:

"הבקשה כפי שהיא - נדחית על הסף.

אין המדובר בצו הריסה שניתן בהליך שיפוטי אלא בצו מנהלי אשר המבקש עתר לביטולו,

בקשה אשר נדחתה לאחר שנדונה בכל הערכאות.
העובדה שהמשיבה הסכימה להארכת המועד לביצוע הצו אינה יכולה להיות בסיס לבקשה
נוספת לעיכוב הביצוע בפני בית המשפט.
ב"כ המבקש יפנה למשיבה וינסה לקבל הסכמתו לעיכוב הביצוע, אולם אינני רואה מקום
והצדקה לשוב ולדון בבקשה זו בבית המשפט".

(להלן: "ההחלטה").

על החלטה זו הוגש הערעור לבית משפט זה.

הערעור

9. המערער טוען בערעורו כי טעה בית משפט קמא כאשר דחה את הבקשה על הסף. המערער מדגיש כי בקשתו
התבססה על הוראת סעיף 238א(ט) לחוק התכנון והבניה, המעניק לבית המשפט שיקול דעת לעכב ביצוע צו הריסה
מינהלי. עוד הפנה לתקנות התכנון והבניה (סדרי דין בבקשות לעניין צו הריסה מינהלי), התש"ע-2010 (להלן:
"התקנות"), המחייבות להבנתו קיום דיון בבקשה.

10. המערער הדגיש כי בית המשפט לא קיים דיון, לא נימק את החלטתו והתעלם לחלוטין מהטענות בדבר שינוי
הנסיבות, הן שינוי הנסיבות התכנוני, והן השינוי במדיניות האכיפה. לטענתו מדובר בהחלטה המנוגדת להוראות התקנות,
החלטה בלתי סבירה ובלתי מידתית.

11. הודעת הערעור הגיעה במהלך פגרת בית המשפט וצורפה לה בקשה למתן צו זמני לעיכוב הביצוע. ביום
25.7.2017 ניתן צו ארעי לעיכוב ביצוע צו ההריסה והבקשה למתן צו זמני נקבעה לדיון. לאחר מספר דחיות הגיעה
הבקשה לדיון בפניי. במהלך הדיון ביום 14.8.2017 הסכימו הצדדים כי במקום דיון בבקשה לצו ביניים, הערעור יידון
לגופו ללא צורך בדיון נוסף.

12. המשיבה מתנגדת לערעור. המשיבה מדגישה כי על ההחלטה מיום 1.6.2017 לא הוגש כל ערעור והוראת בית
המשפט לגבי מועד הביצוע הפכה חלוטה. לא ניתן, כך לטענתה, לשוב ולבקש עיכוב ביצוע נוסף, בלי שאירעו אירועים
חדשים. עוד נטען כי המערער פועל בחוסר תום לב, שכן גם לאחר צו ההריסה המינהלי המשיך בביצוע עבודות בניה.
המשיבה סבורה כי ההליכים התכנוניים, שרק החלו, אינם מצדיקים עיכוב ביצוע צו ההריסה. במיוחד הדגישה כי מדובר
בבניה רחבת היקף ומתן צו עיכוב ההריסה יפגע בהרתעה ויעודד בניה שלא כדין. המשיבה מדגישה כי השינויים במדיניות
האכיפה נועדו לסייע במצוקת הדיור בישובים הערבים ולא לעודד בניה בלתי חוקית למטרות עסקים.

13. במהלך הדיון התנתה המשיבה כל הסכמה להחזרת הדיון לבית משפט קמא לשם עריכת דיון בבקשה לעיכוב
ביצוע צו ההריסה המינהלי, בהריסת כל בנייה שבוצעה לאחר שניתן הצו המינהלי.

14. כפי שאפרט להלן הגעתי למסקנה כי דין הערעור להתקבל וכי יש להחזיר את הדיון לבית משפט קמא על מנת שידון בבקשה לגופה.

15. דומה שאין צורך להכביר מילים על חשיבות השמירה על דיני התכנון והבניה ועל הצורך באכיפתם. כבר נאמר לא אחת כי בניה שלא כדין, ושלא על פי היתרי בניה כדין, משבשת תכנון עתידי, פוגעת ברווחת התושבים ופוגעת בניצול יעיל וראוי של משאבי הקרקע לטובת ורווחת הציבור כולו (ראו למשל רע"פ 5584/03 פינטו נ' עיריית חיפה, פ"ד נט(3) 577 (2004); ר"ע 1/84 דוויק נ' ראש העיר ירושלים, פ"ד לח(1) 494, 500 (1984); רע"פ 6136/12 בן זקן נ' מדינת ישראל (4.9.2012)).

אין גם צורך להרחיב על החשיבות של מילוי צווים מינהליים וצווים שיפוטיים. משנכשל בעל מקרקעין בהליכים לביטול צו מינהלי שהוצא, חובה עליו לקיים את הצו במועדו וכלשונו (בג"צ 5377/09 רגבים נ' שר הבטחון (10.8.2011); ע"פ 917/85 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה גליל מזרחי נ' אבו נימר, פ"ד מא(4) 29, 31 (1987); בג"צ 5493/08 חטיב נ' ועדת המשנה לפיקוח על הבניה (07.11.2010)).

16. עם זאת העניק המחוקק לבית המשפט שיקול דעת להחליט במקרים המתאימים על עיכוב הביצוע. סעיף 238א(ט) לחוק התכנון והבניה קובע:

בכפוף לאמור בסעיף קטן (ב1)(3) לא יבוצע צו הריסה מינהלי אם חלפו שלושים ימים מיום הגשת התצהיר כאמור בסעיף קטן (א) או מיום מתן ההחלטה של בית המשפט הדוחה את הבקשה לביטול הצו, אם ניתנה החלטה כאמור, הכל לפי המאוחר; ורשאי בית המשפט להאריך את תקופת 30 הימים, אם ראה כי מן הנכון לעשות כן.

17. מחוקק המשנה קבע גם הוראות בנוגע לדיונים בבקשות לעיכוב ביצוע צווי הריסה. לענייננו חשובה תקנה 4 לתקנות המורה:

(א) בקשה להארכת מועד לביצוע צו תוגש לבית המשפט שדן בבקשה לביטול צו, ככל שהוגשה, ותצורף לה תגובה בכתב של המשיב לבקשה.
(ב) החליט בית המשפט כי הבקשה אינה מצריכה דיון במעמד הצדדים, יכריע בבקשה בהחלטה מנומקת בכתב.
(ג) החליט בית המשפט שהבקשה מצריכה דיון במעמד הצדדים, יקבע את הדיון, ככל שניתן, בתוך פרק זמן קצר, ולא יאוחר משבעה ימים ממועד הגשת הבקשה.
(ד) הובא לידיעת בית המשפט כי המועד המתוכנן לביצוע הצו בפועל מוקדם מהמועד האמור בתקנת משנה (ג), יקבע בית המשפט מועד לדיון בבקשה, ככל הניתן, באופן שלא יביא לביטול או לדחייה של המועד המתוכנן לביצוע הצו.

18. ברירת המחדל על פי התקנה היא עריכת דיון בבקשה. תכלית ההוראה היא מתן אפשרות לשני הצדדים שהשמיעו טענותיהם, לפרט את העובדות ולהגיב על טיעוני הצד האחר. ויודגש, כאשר מבוקשת ארכה לביצוע צו בשל שינוי נסיבות, עשוי בית המשפט להידרש גם לבירור העובדות הנוגעות לנסיבות החדשות.

19. בית המשפט יכול להחליט כי אין צורך בקיום דיון וכי ניתן להכריע בבקשה על פי הטיעונים שהוגשו לו. במקרה שכזה מורה תקנה 4(ב) כי על בית המשפט לנמק את החלטתו. הנמקה זו צריכה להתייחס הן לסיבות הניעו את בית המשפט להכריע בבקשה ללא קיום דיון והן לגופה של החלטה, האם להאריך את מועד הביצוע אם לאו.

20. ההחלטה מושא הערעור אינה עונה על הוראות התקנות. בית המשפט לא נימק מדוע נמנע לקיים דיון ולא התייחס בהחלטתו לטענות הבקשה.

כפי שראינו, בבקשה נטען לשינוי נסיבות ובין היתר נטען כי התקבלה החלטה במועצה המקומית להגיש תכנית מפורטת לשינוי הייעוד במקרקעין למלאכה, וכי תכנית שכזו אכן הוגשה לוועדה המחוזית. איני חושב שבמסגרת ערעור זה יש צורך להביע דעה האם שינוי נסיבות זה מצדיק מתן ארכה, אולם ברור כי מדובר בנסיבות חדשות שלא עמדו בפני בית המשפט בעת שנדונה הבקשה לביטול הצו הארעי ואף לא עמדו בפני בית המשפט בעת מתן ההחלטה מיום 1.6.2017.

21. איני סבור כי ניתן להכריע בבקשה שכזו ללא דיון וללא כל הנמקה עניינית. אין בהחלטה התייחסות כלשהי לשינוי הנסיבות הנטען, אין קביעה האם יש בשינוי כדי להצדיק מתן ארכה, אין התייחסות לתכנית המפורטת שהוגשה לאישור והאם יש בה להכשיר את הבניה, אין התייחסות לעמדת המועצה המקומית ואין כל התייחסות למדיניות האכיפה.

סוף דבר

22. אשר על כן, אני מקבל את הערעור ומורה על החזרת הדיון לבית משפט קמא על מנת שידון בבקשה לגופה. בית המשפט יפעל על פי התקנות ויחליט על פי שיקול דעתו, האם ליתן ארכה או לדחות את הבקשה, לאחר שיקיים דיון כמצוות התקנות, ואם יחליט שלא לקבוע דיון ינמק את החלטתו כנדרש.

בשים לב לתוצאה האמורה, אין צורך להכריע בבקשת המערער לצירוף תצהיר, וככל שירצה בכך יוכל להגיש את בקשתו לצירוף התצהיר או לצירוף ראיות לבית משפט קמא.

23. עד מתן החלטה חדשה של בית משפט קמא יעוכב ביצוע צו ההריסה.

ניתן היום, ה' אלול תשע"ז, 27 אוגוסט 2017, בהעדר הצדדים.