

עפ"א 21191/05/14 - סלים עסאף, סופיאן עסאף, וליד עסאף נגד ועדה מחוזית לתכנון ובניה מחוז מרכז

בית המשפט המחוזי מרכז-לוד

עפ"א 21191-05-14 עסאף ואח' נ' ועדה מחוזית לתכנון ובניה מחוז מרכז

בפני כב' השופטת הבכירה, נגה אהד

המערערים	1. סלים עסאף 2. סופיאן עסאף 3. וליד עסאף
נגד המשיבה	ועדה מחוזית לתכנון ובניה מחוז מרכז

פסק דין

לפניי ערעור לפי סעיף 250 לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965 (להלן: "**החוק**"), על החלטת בימ"ש שלום רמלה מיום 1.5.14 בתיקים בב"נ 5911-04-14; 5945-04-14 ו-5977-04-14 במסגרתה נדחו בקשות המערערים לביטול צווי הריסה מנהליים שהוציאה המשיבה לגבי המבנים שהוקמו בחלקה 36 בגוש 4028 בתחום המועצה האזורית עמק לוד.

המערערים, תושבי הכפר דהמש, מתחם המצוי בין העיר רמלה לעיר לוד.

על פי תכניות תקפות, הקרקע הינה קרקע חקלאית.

במהלך שנות ה-90 החלה בנייה במקום ובמתחם מצויים עשרות מבני מגורים ולצידם עשרות מבני תעשייה שונים.

במהלך השנים עשו תושבי כבר דמהש ניסיונות לשנות ייעוד הקרקע להכשיר השימוש בפועל הנעשה במתחם. ניסיונות אלה לא צלחו.

לאחרונה עתרו המערערים לבג"צ, בדרישה לחייב את הממשלה ושר הפנים, לקיים דיון בבקשתם להכיר במתחם כישוב עצמאי ולקבל החלטה בעניין - בג"צ 5435/14. ביום 11.8.14 הורה ביהמ"ש העליון למשיבים, להגיש תגובה מקדמית לבג"צ.

למבנים נשוא ערעור זה אין היתר, לא היה היתר בעבר, אין אפשרות להוציא למבנים אלה היתר לאור המצב התכנוני

הקיים. לא נראה אופק תכנוני כלשהו שיאפשר קבלת היתר בנייה למבנים נשוא הערעור.

ביום 23.3.14 חתמה המשיבה על צווי הריסה מנהליים כלפי המבנה של כל אחד מהמערערים המצוי כאמור בחלקה 3 גוש 4028.

המערערים הגישו בקשה לביטול צו הריסה, כל אחד מהם לגבי המבנה לצו ההריסה המתייחס אליו. הדיון בבקשות אוחד, ניתנה החלטה משותפת ובמסגרתה דחה בימ"ש קמא בקשות המערערים לביטול הצווים.

קודם למתן ההחלטה, נקבע הדיון ליום 30.4.14.

במועד הדיון, ב"כ המשיבה המציא לב"כ המערערים החומר הרלוונטי לצו ההריסה, שהוצא לגבי כל אחד מהמבנים, קרי, תצהיר מתכנת המחוז, הודעה לשר הפנים, התייעצות עם נציגת שר המשפטים.

נוכח כך, משהתנגד ב"כ המערערים להגשת מסמך על ידי ב"כ המשיבה, שלא באמצעות מי שערך אותו, ניתנה החלטת בימ"ש קמא, כי מתכנת המחוז ונציגת שר המשפטים והמשיבה יתייצבו לדיון.

לדיון התייצבו המשיבה, מתכנת המחוז ומפקח מטעם המשיבה, מר גיל מנסור.

נימוקי הערעור:

הצווים הוצאו בחוסר סמכות.

לא ניתנה הוראה בכתב מאת יו"ר הוועדה המקומית, שעניינה אי הוצאת צו הריסה עקב קשיי תקציב לביצוע הצווים, ומכל מקום, המשיבה לא הציגה ראיה בכתב בעניין זה, ודי בזאת, לטענת ב"כ המערערים, כדי לפסול הצווים מהנימוק כי הוצאתם בחוסר סמכות.

עוד נטען, כי טעה בימ"ש משדחה טענות המערערים, לפיה, ההתייעצות שנעשתה עם נציגת שר המשפטים, הייתה פסולה.

טענה זו של המערערים, נובעת מטענת המערערים לפקיעת חברותה של נציגת שר המשפטים, בשל היעדרותה מ-3 ישיבות רצופות (המערערים צירפו לבקשותיהם פרוטוקולים מישיבות המשיבה).

טענה נוספת בפי ב"כ המערערים, אישור המשיבה עצמה (גב' רות יוסף) לפיה, לא הוציאה לנציגת שר המשפטים הודעה לפי סעיף 44 א לחוק, כאשר, עניינה של הודעה זו, דו"ח שנערך על ידי יו"ר מוסד תכנון מידי 31 לדצמבר בכל שנה, המופנה לכל חבר מוסד תכנון, אודות נוכחותו והיעדרותו מישיבות מוסד התכנון במהלך השנה שהדו"ח מתייחס

אליה.

טענה נוספת, נציגת שר המשפטים לא התייצבה לדין שהתקיים בבימ"ש קמא.

על בסיס הטענות הנ"ל, טוען ב"כ המערערים כי נפלה טעות בהחלטת בימ"ש קמא, משהכשיר ההתייעצות עם נציגת שר המשפטים.

עוד נטען על ידי ב"כ המערערים, בימ"ש קמא לא נתן משקל ראוי לעובדה שהמשיבה עצמה, על פי עדותה, לא הודיעה למליאת הוועדה על מתן הצו כאמור בסעיף 238 א לחוק. ובעניין זה, הוסיף וטען ב"כ המערערים, כי תכלית ההוראה הינה לידע את מליאת מוסד התכנון על מתן הצו, שכן בהחלט קיימת אפשרות, שהמליאה או, מי מבין חבריה, היה מציע לקיים דיון באותו עניין.

יידוע מליאת המוסד כאמור, מהווה אחד ממנגנוני הביקורת שקבע המחוקק, ביחס לסמכות החריגה של הוצאת צו הריסה מנהלי.

עוד נטען כי החובה האמורה הנ"ל, הינה חובה על פי חוק, וחייבת המשיבה לבצעה, ועל כן טעה בימ"ש בקביעתו, כי אין קשר בין קיום חובה זו, לבין המערערים.

טענה נוספת, הצווים הוצאו, בלא שנוסחו בשפה הערבית. העובדה, כי המערערים הגישו בקשותיהם לביטול הצווים לבימ"ש קמא, אין בה, כדי לשלול זכותם לקבל הצווים בשפה הערבית, ואין בה כדי לאיין החובה, לרשום הצווים בשפה הערבית, שהינה שפה רשמית במדינת ישראל.

טענות המשיבה לערעור:

יש לדחות הערעור בשל חוסר ניקיון כפיים, של כל אחד מהמערערים, נוכח המשך הבנייה במבנים, על אף הצווים שהוצאו, והחלטות ביהמ"ש.

המשך הבנייה עולה מדוחות הפיקוח לגבי כל אחד מהמבנים, בחודש מרץ, בסוף חודש אוגוסט, המסמכים צורפו לתשובת המשיבה א-1א-3.

מפנה לבג"צ 4509/05 די.בי.אס שירותי לוויין (1998) בע"מ ואח' נ' שרת התקשורת ואח'.

החלטת בימ"ש קמא:

בהחלטה ארוכה ומנומקת דחה בימ"ש קמא הבקשות לביטול צו הריסה מנהלי.

במסגרת ההחלטה, התייחס ביהמ"ש בהרחבה לתכלית הצווים בפרק י' לחוק שעניינה ביעור תופעת הבנייה הבלתי חוקית בעודה באיבה, בנוסף לאפשרויות הענישה הפלילית ובנפרד ממנה. התייחס לפסיקה רלוונטית:

רע"פ 5584/03 **פינטו נ' עיריית חיפה ואחרים** (טרם פורסם); רע"פ 6034/99 **לימור כהן ואח' נ' יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובנייה ירושלים**, פדי נד(1) 438; רע"פ 47/92 **סיר נ' יו"ר הוועדה המחוזית ירושלים** פדי מו(1) 699; רע"פ 2885/08 **הוועדה המקומית לתכנון ובנייה תל אביב-יפו נ' מוסא דכא**, פורסם בנבו, מפסיקה זו עולה כי עיקר תכלית סעיף 238 א לחוק היא הגנה על טובת הציבור, מתן אפשרות לרשויות, להילחם ביעילות ובמהירות, בבנייה הבלתי חוקית.

מקום שפקע תוקף צו הריסה מנהלי, ניתן להוציא צו הריסה מנהלי חדש, בהתקיים התנאים הקבועים בחוק.

לאור פסיקה זו, משברור שהמערערים בנו המבנים ללא היתר, בידיעה שאין היתר, טענתם כי הצווים לוקים בחוסר סבירות קיצונית, בהיותם בלתי מידתיים, נדחתה.

בימ"ש קמא קובע כי מי שזכאי להגיש הבקשה לביטול צו הריסה מנהלי, הוא מי שמחזיק כדין במקרקעין ולא אדם שזכויותיו אינן על פי דין. הטענה לזכויות בקרקע טעונה הוכחה. מפנה לרע"פ 8877/09 **אסעד אלנברי נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה מרחב רמלה** (פורסם בנבו) ועפ"א מחוזי מרכז 20570-12-11 **סאלח מחארב נ' יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובנייה לוד** (פורסם בנבו) 30.1.12.

קבע בימ"ש קמא, כי המערערים לא צרפו לבקשה נסח רישום, אודות זכויות עבדאללה עטאף, כשכל אחד מהמערערים טוען, כי הוא יורש את זכויות עבדאללה.

לא הוצגה תעודת פטירה של אותו מר עבדאללה, לא הוצג צו ירושה של אותו מר עבדאללה, ולאור כך, לא קיימו המערערים, הוראת תקנה 6 לתקנות התכנון והבנייה (סדרי דין ובקשות לעניין צו הריסה מנהלי) תש"ע-2010.

די היה בכך כדי לדחות הבקשות. אלא שעמדת המשיבה הייתה, לא לעמוד על הוכחת הזכויות במקרקעין. בעמדה זו ראה בימ"ש קמא טעם מיוחד, לדון בבקשות המערערים, על אף שלא מילאו אחר דרישת התקנות.

במסגרת ההחלטה, מנתח ביהמ"ש ההליכים שהיו לפני מתן הצו, והתייחס לדוחות ביקורת של המפקח באתרי הבנייה, צילומי המבנים שנמצאו בהליכי בנייה.

החומר כולו, הועבר למתכנת המחוז, ועל בסיסו חתמה על תצהיר שהוצג בפני המשיבה.

המשיבה פנתה להתייעצות לנציגת שר המשפטים, עו"ד בן ארי, שנתנה חוות דעתה, ולאורה, שלחה המשיבה הודעות לשר הפנים, ולמר יפרח, להוציא צו הריסה מנהלי. קביעה זו ניתנה לאחר שבימ"ש קמא קיבל עדויות המשיבה והמפקח, מר מנסור, ודחה טענות המערערים הסותרות עדויות המשיבה והמפקח.

בימ"ש קמא קובע, כי החתימה על הצו, על פי סעיף 238 א (ב1) (3) היא "הפעלת סמכות" והדבקת הצו על גבי המקרקעין, היא אך ורק פעולת דיוור של המצאת הצו, הבאה כרונולוגית לאחר שיו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה הפעיל סמכותו.

יו"ר הוועדה המחוזית אינו חייב להמתין עד תום מניין 7 ימים שיחלפו, מאז דרש בכתב מיו"ר וועדה מקומית, ליתן צו הריסה, אלא שיכול להפעיל יו"ר וועדה מחוזית סמכותו עוד טרם חלוף 7 הימים.

כך על פי רע"פ 3122/08 **עאדל אבו סרור נ' מדינת ישראל** (פורסם בנבו) 2.11.08, ולעניין זה קובע בימ"ש קמא, כי עדות המפקח, לפיה, ניתנה הודעה מיו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובנייה שלא יוציא את הצו עקב קשיי תקציב לביצוע כל צו וצו, לא נסתרה.

נוכח כך, דחה בימ"ש קמא טענת ב"כ המערערים כי נפל פגם בהפעלת הסמכות/חתימת הצו לאחר 6 ימים ולא לאחר 7 ימים.

בימ"ש קמא דחה, הטענות לעניין מעמדה של נציגת שר המשפטים על בסיס שתי תעודות עובד ציבור שהוגשו לו: זו של גב' ברבי המשמשת כמזכירת וועדת משנה להתנגדויות, וועדה להשלמת תכניות של וועדה מחוזית מרכז של משרד הפנים, ותעודת עובד ציבור של גב' רונית חג'ג' המשמשת כממונה וועדות בלשכת התכנון מחוז מרכז של משרד הפנים. בית משפט נסמך גם על על בסיס עותק מעמ' 5395 של ילקוט פרסומים 6448 מיום ג' באב, התשע"ב, 22.7.12, בו הודיע שר המשפטים כי מינה את גב' רונית עמיאל-ג'רבי לנציגתו בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה, את גב' אורלי גינזבורג-בן ארי לממלאת מקומה, והאריך תוקף מינוי של גב' גנית גדות-כרמי לממלאת מקום.

לאור מסמכים אלה, קבע בימ"ש, כי אין צורך שכל אחת מהנציגות תשתתף בדיוני הוועדה,

די שאחת מהן תתייצב לדיונים.

בימ"ש קמא דחה טענת המערערים לפיה היה על המשיבה להודיע לוועדה המחוזית על מתן הצווים כנגד המערערים, בישיבה הראשונה שלאחר מתן הצו, וקבע, כי אין בהעדר הודעה זו, כדי לאיין תוקף הצו, משום שחובת הדיווח הינה, כלפי הוועדה המחוזית בלבד, ולא כלפי המערערים.

בימ"ש עושה אבחנה בין סעיף 238 א, סעיפים א' - ה', הוראות המתייחסות למבקש ביטול הצו ולהן השפעה, על מתן הצו והוצאתו לפועל, וזכויות מבקש הביטול, ועל כן, קיומן רלוונטי למערערים, לבין, הוראות סעיף 238 א (י) המתייחסות לחובת דיווח המשיבה אל הוועדה המחוזית, חובה פנימית, שאין בינה למערערים, שום קשר.

בימ"ש דחה טענת המערערים, לעניין השפה בה נכתבו הצווים, לאור היותם אזרחי מדינת ישראל, והחזקה, שהם מבינים השפה העברית, וקוראים עברית.

על פי מבחן התוצאה, משהוגשה בקשה לביטול הצווים, בקשה זו מהווה ראיה חותכת שזכויות המערערים לא נפגעו.

לגופו של עניין דין הערעור להידחות.

לא הייתה מחלוקת בין הצדדים כי עד למועד הדיון, עבודות הבנייה במקום נמשכו.

רק ביום הדיון, 15.9.14, הסכים ב"כ המערערים להפקיד סכום שייקבע על ידי ביהמ"ש (הצעתו עמדה על 10,000 ₪), ולהתחייב כי לא יבוצעו עבודות נוספות.

ניתן צו, לפיו, כל אחד מהמערערים יפקיד במזומן 100,000 ₪ להבטחת התחייבויותיהם, שלא לבצע כל עבודת בנייה שהיא, בכל אחד מהבתים נשוא ערעור זה, עבודה מכל סוג, לרבות סיד, טיח, עבודות נגרות, ריצוף וכיו"ב. בנוסף להתחייבות, שלא לאכלס כל אחד מהבתים.

עם הפקדת הסכום, יעוכב ביצוע ההריסה עד למתן פסק דין בערעור.

ביהמ"ש העליון, בהחלטה במסגרת ערר, שהגישו המערערים על צו זה שניתן, העמיד את סכום המזומנים על 50,000 ₪ לכל מערער. הסכום הופקד בקופת ביהמ"ש, כאמור בהחלטת ביהמ"ש העליון.

משמע, כי ביועין הפרו המערערים עד למועד הדיון בערעור, צווי הריסה מנהליים שהוצאו כנגדם, לפני ואחרי שבקשתם לביטול צווי ההריסה נדחתה על פי החלטת בית משפט קמא.

רק מטעם זה, ניתן לקבוע כי המערערים הגיעו לדיון בערעור, בחוסר ניקיון כפיים, ודי בכך כדי לדחות הערעור כולו.

ראה בג"צ 4509/05 די.בי.אס שירותי לוויין (1998) בע"מ ואח' נ' שרת התקשורת ואח'.

צו הריסה מנהלי נועד לשמש כלי יעיל, מהיר, מיידי למיגור בנייה בלתי חוקית, לבצע הריסה של בנייה, משרק החלה, ובטרם אוכלס המבנה.

בסיס להוצאת צו הריסה מנהלי, תהא ראייה, כי מדובר בבנייה טרייה שזה עתה נבנית שלא כדיון, בלא היתר, וביצוע צו ההריסה דרוש לשם מניעת עובדה מוגמרת.

במסגרת בחינת צווי הריסה מנהליים, על ביהמ"ש לבחון אם קיים היתר למבנה נשוא הצו אם לאו, אם ביצוע הצו דרוש למניעת עובדה מוגמרת, ואם נפל פגם מהותי, בהוצאת הצו, שיש בו כדי להפוך הצו, לבטל מעיקרו.

בימ"ש קמא דחה, ובצדק, כל טענות המערערים בהחלטה שמצאתיה מנומקת, לא נפל כל פגם או טעות בהחלטת בימ"ש קמא ולמעלה מכך, לא נפלה כל טעות המצדיקה התערבות במסגרת ערעור זה.

לא בכדי לא נמצאה בהודעת הערעור גם לא טענה אחת, קלושה ככל שתהייה, לעניין חוקיות הבנייה או קיומו של אופק תכנוני לקבלת היתר בעתיד הנראה לעין, גם לא הועלתה טענה במסגרת הערעור, כי ביצוע הצוויים שניתנו אינם דרושים למניעת עובדות מוגמרות.

כל הטענות בערעור מופנות כולן כאחת, נגד הליך הוצאת הצווים, ופגמים לכאורה שנפלו בהוצאתם משבחנתי טענות המערערים, לא מצאתי כי הפגמים עליהם מצביעים המערערים, יורדים לשורש הצווים, ואני קובעת כי הצווים אינם בטלים מעיקרם.

צדק בימ"ש קמא כשמצא כי החתימה על צו ההריסה, 6 ימים לאחר שנדרש יו"ר הוועדה המקומית ליתן הצו, הינה בסמכות ואין מניעה שלא להמתין עד לתום 7 ימים, מקום שמודיע יו"ר וועדה מקומית, שאין בכוונתו ליתן צו ההריסה המנהלי.

עיינתי בפרוטוקול בימ"ש קמא ואני מסכימה עם החלטת ביהמ"ש, משקיבל עדות המפקח וקביעתו כי עדות זו לא נסתרה ועל כן לא נפל כל פגם בחתימה על הצווים בתום 6 ימים לאחר קבלת הודעת יו"ר הוועדה המקומית.

ב"כ המערערים ידע על נוכחותו של המפקח בעת הדיון, לא ביקש להוציאו מאולם המשפטים, ומשלא עשה כן ולא ביקש להוציאו, יש בכך כדי להוות ראיה שב"כ המערערים הסכים לנוכחות המפקח באולם ולא ראה בנוכחותו בעיה כלשהי.

משהודבקו הצווים על המבנים, יום לאחר החתימה, דהיינו, בחלוף 7 ימים מהעברת הדרישה ליו"ר הוועדה המקומית, התמלאה ההוראה הקבועה בחוק.

גם אם היה הצו מודבק בחלוף 6 ימים בלבד, לא הייתי רואה בכך פגם היורד לשורש העניין, שיש בו להפוך הצווים לבטלים מעיקרם. שכן, תכלית ההוראה הייתה לאפשר ליו"ר הוועדה המקומית להוציא הצווים לפני שתופעל סמכות זו על ידי יו"ר הוועדה המחוזית.

עיינתי בתעודות עובד ציבור שהוגשו לבימ"ש קמא, בפרסום העולה מילקוט הפרסומים, והחלטת בימ"ש קמא בעניין זה, בדבר תוקף מינוי נציגת שר המשפטים, נכונה היא.

לעניין השפה בה נכתבו הצווים, בשפה העברית ולא בשפה הערבית, צדק בימ"ש קמא משקבע כי קיימת חזקה על המערערים, שהם דוברי השפה העברית, עובדה כי עתרו מיידית לבימ"ש קמא לביטול צו ההריסה המנהלי, מימשו זכויותיהם על פי החוק, במימוש זה הוכיחו לביהמ"ש כי הבינו האמור בצווים. ובכך הוכיחו כי לא נפגעה איזו שהיא זכות מזכויותיהם על פי החוק בדבר פנייה לביהמ"ש.

כמו כן, אני מוצאת כי נכונה החלטת ביהמ"ש בקביעתו, כי אין באי ההודעה על הוועדה המחוזית אודות הצווים כדי לפגוע בתקפותם של הצווים. צו הריסה מנהלי של מבנה שנבנה ללא היתר, יכול שיבוצע בחלוף 24 שעות משעת הדבקתו, על פי הוראת סעיף 238 א (ו) (1). בשעה שההודעה למליאת הוועדה המחוזית עשויה להינתן בחלוף למעלה מ-24 שעות משעת ההדבקה ומכאן שאין להודעה כל משמעות/כל השפעה על תקפות הצווים שהוצאו.

על יסוד כל האמור, הערעור נדחה.

אני מורה למשיבה לבצע הצווים בתוך 60 יום ממתן פסק דין זה.

המזכירות תמציא עותק פסק הדין לצדדים ולבאי כוחם.

ניתן היום, ח' טבת תשע"ה, 30 דצמבר 2014, בהעדר הצדדים.

חתימה