

ע"פ 4563/19 - יגאל דור נגד מדינת ישראל- הוועדה המקומית לתכנון ובניה

בית המשפט העליון

ע"פ 4563/19

לפני: כבוד הרשמת שרית עבדיאן

המערער: יגאל דור

נגד

המשיבה: מדינת ישראל- הוועדה המקומית לתכנון ובניה

**הוגש הליך; תגובת המשיבה; הודעה מטעם
המערער; הודעה מטעם המשיבה**

החלטה

1. האם ניתן להשיג על החלטה של בית המשפט המחוזי שלא לעכב ביצוע צו הריסה עד להכרעה בבקשת רשות ערעור שהוגשה לו לפי סעיף 254ט(ט) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: חוק התכנון והבניה)? מהו היחס בין ההסדר הקבוע בסעיף זה ובין סעיף 87(ד) לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן: חוק העונשין)? שאלות אלה טעונות הכרעה בגדר ההליך שבכותרת.

2. בבסיס ההליך שבכותרת עומד צו הריסה שהוצא לפי סעיף 221 לחוק התכנון והבניה (להלן: צו ההריסה). המערער הגיש בקשה לביטול צו ההריסה לבית המשפט לעניינים מקומיים בתל אביב-יפו. בהחלטתו של בית המשפט לעניינים מקומיים מיום 3.3.2019 (בב"נ 80630-01-19; כבוד השופטת ע' יעקובוביץ) אושר ביצועו של צו ההריסה, בהסכמת הצדדים.

3. בהמשך לכך הגיש המערער בקשה לעיכוב ביצוע צו ההריסה וזו נדחתה בהחלטתו של בית המשפט לעניינים מקומיים מיום 3.6.2019. נגד החלטה זו הגיש המערער "ערעור" לבית המשפט המחוזי ולצדו בקשה לעיכוב ביצוע של צו ההריסה עד להחלטה בערעור. הבקשה לעיכוב הביצוע של צו ההריסה עד להכרעה בערעור נדחתה בהחלטתו של בית המשפט המחוזי מיום 2.7.2019 (עתפ"ב 14252-06-19; כבוד השופט א' הימן), ומכאן הערעור שבכותרת אשר הוגש על החלטה זו.

טענות הצדדים

4. ההליך הועבר לטיפול בהתאם להחלטתה של כבוד השופטת ע' ברון מיום 16.7.2019. בהחלטתו מיום 18.7.2019 אפשרתי למערער להסביר מדוע לא אורה על מחיקת ההליך בשים לב להחלטתו של כבוד השופט ג' קרא ברע"פ 2694/19 אבוריאנ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה חיפה (5.6.2019) (להלן: עניין אבו ריא).

5. בהודעת המערער מיום 22.7.2019 נטען כי אין להורות על מחיקת ההליך שבכותרת שכן הוא מכון נגד "החלטת ביניים" של בית המשפט המחוזי שלא לעכב את צו ההריסה עד להכרעה בערעור שהוגש לבית המשפט המחוזי. זאת, בשונה מנסיבותיה של החלטה בעניין אבו ריא, שם נדחה על הסף הליך שכוון כנגד החלטה סופית של בית המשפט המחוזי שבגדרה נדחתה בקשת רשות ערעור על החלטה של בית משפט לעניינים מקומיים שלא לעכב ביצוע צו הריסה.

6. בהחלטתו מיום 24.7.2019 הוריתי למשיבה להבהיר את עמדתה בשאלה האם נתונה למערער האפשרות להגיש ערעור על החלטתו של בית המשפט המחוזי מכוח סעיף 87(ד) לחוק העונשין. בהודעת המשיבה מיום 1.8.2019 נטען כי עם של חקיקתו חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 116), התשע"ז-2017 (להלן: תיקון 116) יש להחיל על הליכי הערעור בענייננו את ההסדר הקבוע בסעיף 254ט לחוק התכנון והבניה, שהוא הסדר ספציפי, חלף ההסדר הקבוע בסעיף 87(ד) לחוק שהוא הסדר כללי. בהמשך לכך נטען כי בהתאם להסדר הקבוע בסעיף 254ט(ט) לחוק התכנון והבניה, למערער לא נתונה זכות להגיש ערעור על החלטתו של בית המשפט המחוזי מיום 2.7.2019.

דין והכרעה - סעיף 254ט לחוק התכנון והבניה

7. ביום 25.10.2017 נכנס לתוקפו תיקון 116 לחוק התכנון והבניה אשר נועד להעניק כלים שיאפשרו התמודדות עם תופעת הבניה הבלתי חוקית שהפכה ל"מכת מדינה", תוך יעול של ההליכים המשפטיים הקבועים בחוק התכנון

והבניה בנוגע לתופעה זו. אחד מן החידושים הטמונים בתיקון 116 מתמקד בהגבלת האפשרות לעכב ביצוע של צווי הריסה בהליכים משפטיים במטרה "לקבוע עובדות בשטח" (ראו: דברי ההסבר להצעת חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 109), התשע"ו-2016; רע"פ 3778/19 נוב' מדינת ישראל, פסקה 12 (16.6.2019)). זאת, מתוך מודעות לכך שביצוע של צווי הריסה לאחר חלוף זמן רב, כאשר המבנה שאינו חוקי עומד על תלו, עשוי ליצור קשיים חברתיים וציבוריים באופן שאף עלול לסכל את מימוש צו ההריסה (ראו: רע"פ 5584/03 פינטו' עיריית חיפה, פ"דנט(3) 577, 588 (2004)).

8. סעיף 254ט לחוק התכנון והבניה שנוסף במסגרת תיקון 116, מסדיר את האפשרות לפנות לבית המשפט בבקשה לעיכוב ביצוע של צו הריסה סופי (מינהלי או שיפוטי) אף לא כבקשה נלווית להליך עיקרי שעניינו תקיפת צו ההריסה עצמו. לפי הוראות הסעיף, ככלל, ניתן לעכב ביצוע של צו הריסה סופי לשישה חודשים לכל היותר (סעיף 254ט(ה) לחוק) ורק בנסיבות חריגות ויוצאות דופן ומטעמים מיוחדים שירשמו ניתן לעכב את הביצוע של צו ההריסה לתקופה נוספת של ששה חודשים (סעיף 254ט(ז) לחוק).

9. סעיף 254ט(ט) מורה כי ניתן להגיש בקשת רשות ערעור על החלטה של בית משפט בבקשה לעיכוב ביצוע של צו הריסה סופי, וזו לשונו:

"החלטת בית המשפט בבקשה לעיכוב ביצוע לפי סעיף זה דינה כדין החלטה אחרת של בית משפט והיא ניתנת לערעור לפני בית משפט של ערעור אם ניתנה לכך רשות מאת שופט של בית המשפט של ערעור".

בעניין אבו ריא קבע כבוד השופט ג' קראשבהתאם להוראות סעיף 254ט(ט), על החלטה בבקשת רשות ערעור שניתנה בבית המשפט המחוזי מכוח סעיף זה, לא ניתן להגיש בקשת רשות ערעור נוספת לבית המשפט העליון, כך:

"מלשון החוק עולה אפוא כי החלטה בבקשה לעיכוב ביצוע לפי סעיף 254ט לחוק, דינה כדין החלטה אחרת של בית משפט, והיא ניתנת לערעור לפני בית משפט של ערעור אם ניתנה לכך רשות. אני סבור כי במקרה בו הוגשה בקשת רשות ערעור לבית המשפט של ערעור, לא ניתן להגיש בקשת רשות ערעור נוספת, לערכאה גבוהה יותר" (שם, בפסקה 3).

10. בעניינו עלתה, כאמור, השאלה האם ניתן להגיש ערעור לבית משפט זה על החלטה בבקשה שלא לעכב צו הריסה עד להכרעה בהליך ערעורי שהוגש לבית המשפט המחוזי מכוח סעיף 254ט(ט) לחוק התכנון והבניה.

11. ככל שנבחן את השאלה בראי ההסדר הקבוע בסעיף 254ט(ט) לחוק התכנון והבניה, הרי שאין כל סמכות להגשת ערעור כאמור. כשם שסעיף זה אינו מקנה אפשרות לערער על החלטה סופית של בית המשפט המחוזי בבקשת רשות ערעור על החלטה שלא לעכב צו הריסה (עניין אבו ריא), הוא אף אינו מקנה אפשרות להגשת הליך ערעורי על החלטת ביניים של בית המשפט המחוזי בבקשה לעיכוב ביצוע של צו ההריסה עד להכרעה בבקשת רשות הערעור.

12. ואולם, בכך לא באה בחינת הסוגיה לכלל לסיום. שכן השאלה הבאה שמתעוררת היא האם נתונה למערער

אפשרות להשיג על ההחלטה דווקא מכוח סעיף 87(ד) לחוק העונשין המקנה זכות להגשת ערעור על החלטה בבקשה לעיכוב ביצוע עונש.

13. אכן, בעבר דן בית משפט זה בערעורים על החלטות שלא לעכב ביצוע צווי הריסה עד להכרעה בהליך ערעורי שענינו חוקיות צו ההריסה, מכוח סעיף 87(ד) לחוק העונשין (ראו, למשל: ע"פ 6679/13 ח'לת אלעין נ' יו"ר הועדה המחוזית לתכנון ולבניה ירושלים, פסקה 7 (3.2.2014)). זאת, חרף הקביעה כי צו הריסה אינו מהווה עונש על אף היותו בעל מאפיינים עונשיים מסוימים (ראו, למשל: רע"פ 10308/09 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה תל אביב נ' ספטון (19.01.2012); רע"פ 3034/13 ישראל לוי נ' מדינת ישראל, פסקה 14 (5.5.2013), וההפניות שם).

14. מבלי להכריע בכל ההיבטים הנוגעים להחלתו של סעיף 87(ד) לחוק העונשין על הליכים מכוח חוק התכנון והבניה (השוו: ע"פ 2208/15 פלוני נ' פלונית) (11.5.2015)), אני סבורה כי כניסתו לתוקף של סעיף 254ט לחוק התכנון והבניה במסגרת תיקון 116, התווה הסדר ספציפי באשר להליכי התקיפה של צו הריסה סופי. הסדר זה, על פי תכליתו, גובר על ההסדר הכללי הקבוע בסעיף 87(ד) לחוק העונשין. כאמור, מטרתו של תיקון 116 היא להקנות כלים להתמודדות עם התופעה של בניה לא חוקית, בין השאר באמצעות הגבלת האפשרות להגשת בקשות לעיכוב ביצוע של צווי הריסה. ההסדר אף קובע הליכי בירור קצרי מועד באשר לבקשה לעיכוב ביצוע של צווי הריסה סופיים. החלתו של סעיף 87(ד) לחוק העונשין על מקרים כגון דא תפתח נתיב ערעורי נוסף שיאפשר הלכה למעשה לעכב את בירור ההליכים בעניין צו הריסה וכך אף לעכב את ביצועו, באופן הנוגד את המתווה הקבוע בסעיף 254ט לחוק התכנון והבניה ואת תכליתו. משום כך, אני סבורה כי יש לפרש את סעיף 254ט(ט) לחוק התכנון והבניה כשולל את האפשרות להגשת ערעור על החלטת ביניים של בית המשפט שלא לעכב צו הריסה מכוח סעיף 87(ד) לחוק העונשין. יפים לענייננו הדברים שנאמרו על-ידי כבוד השופט א' ברק (כתוארו אז):

"יש שהדין הספציפי ביקש לחרוג מהדין הכללי ולקבוע הסדר, שהוא שונה מהדין הכללי בשל המיוחדות של המסגרת הספציפית. תכלית זו יש לכבד, על-כן, מקום שהדין הספציפי מתפרש, על רקע תכליתו, כשולל הסדר של הדין הכללי, יש ליתן תוקף לדין הספציפי ולא לדין הכללי" (ראו: ד"נ 20/82 אדרסחמריבניבע"מנ' הרלואנדגונ'סג.מ.ב.ה., פ"דמב(1) 221, 263 (1988)).

15. המסקנה אליה הגעתי מתחייבת גם מהגיגונם של דברים, שכן על פני הדברים מצב שבו ניתנת אפשרות להשיג על החלטת ביניים שלא לעכב ביצוע פסק דין מקום בו לא ניתן להגיש כל הליך ערעורי על החלטה הסופית, אינו מצב רצוי (השוו: ע"פ 2763/08 גנהיזתארועיםוכנסיםבע"מנ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה "זמורה", פסקה 22 (10.4.2008); ע"פ 3633/11 הולדרליסינגבע"מנ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה נתניה, פסקה 12 (26.5.2011); ע"פ 4650/08 גוליהנ' מדינת ישראל, פסקה ט (19.6.2008); ע"פ 5348/13 מילטנ' מדינת ישראל, פסקה יב' (1.8.2013)).

16. המסקנה העולה מהאמור לעיל היא כי הדין אינו מאפשר להשיג על החלטת ביניים של בית המשפט המחוזי שלא לעכב צו הריסה עד להכרעה בהליך ערעורי שהוגש מכוח סעיף 254ט(ט) לחוק התכנון והבניה.

מהכלל אל הפרט

17. צו ההריסה בעניינו של המערער אושר על-ידי בית המשפט לעניינים מקומיים בהחלטתו מיום 3.3.2019. היינו, מדובר בצו הריסה "סופי". אשר על כן, מקור הסמכות לבקשה לעיכוב ביצוע צו ההריסה אשר הוגשה לבית המשפט לעניינים מקומיים, מצוי בסעיף 254ט(א) לחוק התכנון והבניה. ודוק, בניגוד לטענות המערער, במקרה דנן לא ניתן היה להגיש את הבקשה לעיכוב ביצוע מכוח סעיף 254ח לחוק התכנון והבניה, המסדיר את האפשרות להגיש בקשה לעיכוב ביצוע צו הריסה שאינו "סופי", היינו צו שהוגשה בקשה לביטולו.

18. מכאן, שהחלטת בית המשפט לעניינים מקומיים מיום 3.6.2019 ניתנת לערעור ברשות בפני בית המשפט המחוזי (סעיף 254ט(ט) לחוק התכנון והבניה). בהמשך לכך, לא ניתן להגיש ערעור על החלטת הביניים של בית המשפט המחוזי שלא לעכב את ביצוע צו ההריסה עד להכרעה בהליך הערעורי שהוגש לו.

19. אשר על כן, אני מורה על מחיקת ההליך שבכותרת.

החלטתי זו תובא לידיעת המזכירה הראשית אשר תדאג ליישום מתאים שלה על-ידי מזכירות בית המשפט.

ניתנה היום, ו' באב התשע"ט (7.8.2019).

שרית עבדיאן
ר ש מ ת