

ע"פ 5092/22 - מרים זאקי נגד היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה - מחוז מרכז

בית המשפט העליון

ע"פ 5092/22

לפני: כבוד השופט ד' מינץ

המערערת: מרים זאקי

נ ג ד

המשיבה: היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה - מחוז מרכז

ערעור על החלטת בית המשפט המחוזי מרכז-לוד
(השופט ע' דרויאן-גמליאל) מיום 22.7.2022
בעתפ"ב 28738-07-22

בשם המערערת: עו"ד סאיד קאסם

פסק-דין

לפני ערעור (שהוגש כבקשת רשות ערעור) על החלטת בית המשפט המחוזי מרכז-לוד (השופט ע' דרויאן-גמליאל) מיום 22.7.2022 בעתפ"ב 28738-07-22, בה נדחתה בקשה לעיכוב ביצוע צו הריסה מינהלי שהוציאה המשיבה ביום 27.4.2022 עד להכרעה בערעור שהגישה המערערת על החלטת בית משפט השלום בכפר סבא (השופטת א' אורן) מיום 4.7.2022 בבצה"מ 33691-05-21.

הרקע לערעור

1. ביום 27.4.2022 הוציאה המשיבה צו הריסה מינהלי לשלד בניה מבלוקים ובטון בשטח של כ-170 מ"ר שהקימה המערערת במקרקעין הידועים כגוש 7772 חלקה 9 בעיר טירה (להלן: צו ההריסה, המבנה ו-המקרקעין, בהתאמה). הצו ניתן בהתבסס על דו"ח מפקח אכיפה (להלן: המפקח) שביקר במקרקעין ומצא כי המבנה, אשר נועד

לשמש כבית מגורים, הוקם מבלי שניתן היתר בנייה.

2. ביום 16.5.2022 הגישה המערערת לבית משפט השלום בכפר סבא בקשה לביטול צו ההריסה (להלן: בקשת הביטול). נטען בין היתר כי עבודות הבניה בוצעו בשטח המיועד לבניה למגורים בהתאם לתכנית מתאר שאושרה כבר בשנת 2017, ובעתיד הקרוב ניתן יהיה לקבל רישוי למבנה; כי עבודות הבניה אינן עבודות חדשות ועיקרן הושלם כבר בשנת 2018; כי נותן הצו לא קיים את חובת ההתייעצות המוטלת עליו; כי המערערת הפסיקה את המשך ביצוע עבודות הבניה מיד בסמוך לאחר קבלת צו ההפסקה המינהלי שהוצא לה; כי היא אינה היחידה שביצעה הבנייה באזור, אולם רק לה הוצא צו הריסה מינהלי; וכי המבנה נועד לשמש קורת גג לה ולמשפחתה.

3. ביום 4.7.2022 דחה בית משפט השלום את בקשת הביטול. נקבע בין היתר כי הובאו ראיות ועדויות מהימנות המצביעות על כך שחלק מעבודות הבנייה בוצעו בעת האחרונה, ולא עלה בידי המערערת להוכיח אחרת. כמו כן, לא הובאה כל ראיה לכך שהצפי לאישור תכנית מפורטת שמכוחה ניתן יהיה להוציא היתר בנייה למבנה הוא בעתיד הקרוב. בכל הנוגע לטענה לאכיפה בררנית נקבע כי ספק אם יש לבחון טענה מעין זו בהתייחס לצווי הריסה מינהליים, ומכל מקום לא זו בלבד שלא הונחה תשתית ראיתית מספקת להוכחתה, אף ניתנו בעת האחרונה צווי הריסה דומים בטיבם ובמהותם בנוגע למבנים אחרים בטירה.

4. המערערת התקשתה להשלים עם ההחלטה והגישה ערעור לבית המשפט המחוזי. בצד הערעור הגישה בקשה לעיכוב ביצוע צו ההריסה עד להכרעה בערעור. ביום 22.7.2022 נדחתה הבקשה לעיכוב ביצוע. בית המשפט קבע כי הבנייה האסורה של המבנה מצויה בעיצומה, ובוודאי הייתה כזו בעת שביקר המפקח במקום. על כן יש לדחות את טענת המערערת לפיה עיקר הבנייה בוצע עוד בשנת 2018. יש אף לדחות את טענות המערערת לעניין הפרת חובת ההיוועצות, כמו גם את טענותיה לעניין האכיפה הבררנית שלא התבססה כלל. באשר לאופק התכנוני להכשרת הבנייה האסורה, צוין כי עודו רחוק ובוודאי שלא מדובר בפרק זמן קצר. זאת שכן כלל לא הופקדה תכנית מפורטת שמכוחה ניתן יהיה להכשיר את המבנה. על רקע האמור נקבע כי משלא נטען כי בניית המבנה נעשתה בהיתר, משעה שבית המשפט לא שוכנע שנפל פגם בצו ומשלא הוכח כי לא התקיימו התנאים להוצאתו - סיכויי הערעור קלושים ביותר.

5. מכאן הערעור שלפני, בו טוענת המערערת כי שגה בית המשפט המחוזי בדחותו את הבקשה לעיכוב ביצוע. בית המשפט התעלם מחלק ניכר ומהותי מטענות המערערת והכריע את ערעורה מבלי שאיפשר לה להשמיע טענותיה לפניו כדבעי. בכל הנוגע למאזן הנוחות, נטען כי הריסת המבנה עובר לשמיעת הערעור תפגע בזכות הטיעון של המערערת ובזכותה לקבלת יומה לפני בית המשפט, ותציב אותה בפני מעשה עשוי. עוד נטען כי סיכויי הערעור טובים. מלכתחילה לא היה צורך דחוף בהוצאת צו הריסה מינהלי, שעה שעיקר עבודות הבניה בוצע כבר בשנת 2018 והראיות והעדויות שהוגשו מצביעות על כך בבירור. כמו כן, סיכויי הכשרת המבנה הם ודאיים. עוד בטרם החלה המערערת בבניית המבנה נמסר לה על ידי הוועדה לתכנון ובנייה בטירה כי החלקה כלולה בתכנית המתאר המאושרת, כי צוות מטעם העירייה עמל על עריכת והגשת תכנית מפורטת, וכי האזור בו הקימה את המבנה הוא שטח המיועד למגורים. על כן שגה בית המשפט כאשר קבע כי לא מדובר באופק תכנוני מידי, ובכך גם סטה מפסיקותיהם של בתי המשפט השונים בעניין זה. בנוסף, לא היה מקום לדחות את טענותיה לעניין אכיפה בררנית, שכן הונחו לפני בית המשפט תצלומי אוויר ברורים המוכיחים טענה זו. עוד חזרה המערערת על הטענות כי המשיבה לא קיימה את חובת ההתייעצות המוטלת עליה; כי המבנה אינו פוגע באינטרס הציבורי; וכי המבנה נועד לספק קורת גג לבני משפחתה.

6. לאחר עיון בערעור ובנספחיו הגעתי לכלל מסקנה כי דינו להידחות אף מבלי לקיים דיון בערעור או לבקש את תשובת המשיבה. מידת ההתערבות בהחלטות בעניינים אלו היא מצומצמת (ע"פ 7552/19 כנפו נ' עיריית ראשון לציון, פסקה 5 (20.11.2019) (להלן: עניין כנפו); ע"פ 4615/19 עבאסי נ' יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובניה בירושלים, פסקה 5 (17.7.2019) (להלן: עניין עבאסי), ולא מצאתי כי מקרה זה מצדיק התערבות.
7. צווי הריסה מינהליים נועדו ליתן מענה מידי ויעיל לבניה בלתי חוקית ולמניעת יצירת "עובדות בשטח" שקשה יהיה לשנותן (ע"פ 1027/21 עאצי נ' היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה, פסקה 5 (16.2.2021) (להלן: עניין עאצי); ע"פ 210/14 נדב נ' יו"ר הוועדה המקומית תל אביב יפו, פסקה 3 (21.1.2014)). על מנת שלא לסכל תכליות אלה, ברירת המחדל היא כי "לא יעכב בית המשפט הדין בבקשה לביטול הצו או בית משפט שלערעור את ביצוע הצו..." (סעיף 254 ח לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, ההדגשה הוספה; ראו גם: ע"פ 5282/19 מעדני הצפון בע"מ נ' הוועדה מקומית לתו"ב תל אביב-יפו, פסקה 10 (20.8.2019)). עיכוב ביצוע צו הריסה מנהלי עד להכרעה בערעור ייעשה אפוא רק במקרים חריגים בהם המבקש הראה כי קיימת הצדקה ברורה לעשות כן, ולשם כך עליו להראות כי סיכויי הערעור שהגיש טובים וכי מאזן הנוחות נוטה לטובתו (שם). בענייננו, לא התרשמתי כי המערערת עמדה בנטל זה.
8. בכל הנוגע לסיכויי הערעור העיקרי, אינני סבור כי ניתן לומר שסיכויי גבוהים. בית משפט השלום קבע - בהסתמך על עדות המפקח, הדוח שערך ותצלומי האוויר שצורפו לו - כי יש לדחות את טענת המערערת לפיה עיקר הבניה בוצע כבר בשנת 2018. מדובר בקביעה עובדתית שערכאת הערעור אינה נוטה להתערב בה (וראו למשל: רע"פ 205/22 עיאדה נ' דוד אוחיון מנהל מחוז חיפה, פסקה 9 (20.2.2022)), וברי כי סיכויי הערעור בנוגע לטענה זו אינם גבוהים בלשון המעטה. מה גם, שמהחלטת בית המשפט המחוזי עולה כי הוא עצמו עיין בתצלומים וסבר כי מסקנת בית משפט השלום בדיון יסודה.
9. כך הם פני הדברים בכל הנוגע לטענת האכיפה הבררנית. בית משפט השלום דחה טענה זו בקבעו כי לא זו בלבד שלא הוכחה התשתית הראייתית הראשונית כנדרש, אף הוצגו לפניו מקרים בהם ניתנו צווי הריסה מינהליים בנוגע למבנים שונים בעיר טירה. בשים לב לקביעה זו, כמו גם לעובדה שטענה זו של המערערת נסובה על פרשנותה את תצלומי האוויר של הסביבה, אף בהקשר זה עומדת לפני המערערת משוכה לא פשוטה.
10. הוא הדין גם לעניין הטענה בדבר אי-קיום חובת היוועצות עובר למתן צו הריסה. בית משפט השלום קבע כקביעה עובדתית כי כל החומר הרלוונטי הונח לפני הגורמים המייעצים. לא למותר לציין כי טענת המערערת בהקשר זה היא שלא הובאו לידיעת הגורמים המייעצים העובדה שהבניה החלה עוד בשנת 2018, והעובדה שבניגוד אליה לא ננקטו הליכי אכיפה מינהליים נגד מבנים אחרים באזור מגוריה. שתי טענות אלה נדחו כאמור. בשים לב למשקלן של טענות אלה כשלעצמן, ברי כי גם סיכוייה של טענה המבוססת עליהן אינם מן המשופרים.
11. ולבסוף, גם הטענה כי צפוי להינתן היתר בניה למבנה בעתיד הקרוב, אינה בעלת סיכויים ממשיים. אף אם אניח לטובת המערערת שקיימת תכנית מפורטת המצויה בשלבי הגשה, אין בכך משום אופק תכנוני ממשי המצדיק את עיכוב ביצוע הצו (ראו והשוו: עניין כנפו, פסקה 6; רע"פ 6742/17 עלאוי נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה עירון, פסקה 8 (27.12.2017)); בש"פ 4491/18 ח'טיב נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה מבוא העמקים, פסקה 10

2018.6.25)). וכפי שקבע בית המשפט המחוזי, "האופק התכנוני להכשרת הבנייה האסורה, עודו רחוק ואולי אף מאוד". נוכח כל האמור, בצדק קבע בית המשפט המחוזי כי סיכויי הערעור אינם גבוהים.

12. ובאשר למאזן הנוחות. אכן, הריסת המבנה תגרום למערערת נזק בלתי הפיך אם תדחה בקשתה לעיכוב ביצוע ההריסה. ברם, בהינתן סיכויי הערעור הלא-גבוהים, ובשים לב לכך שאין בנמצא אופק תכנוני ממשי, אין במאזן הנוחות כדי להצדיק את עיכוב ביצוע צו ההריסה. יפים לעניין זה דבריו של השופט כתוארו אז א' רובינשטיין שנאמרובהקשר דומה:

"אין כל חולק כי הריסת מבנה גורמת לנזק בלתי הפיך. אולם צו הריסה מינהלי הוא אחד האמצעים החשובים לאכיפתם היעילה של דיני התכנון והבניה [...]. כאמור, לאחר מתן הצוים המשיכו המבקשים בבניה הבלתי חוקית, תוך קביעת עובדות בשטח. אבקש לחזור ולהטעים את שנאמר לא אחת, כי אין מנוס ממאבק עיקש, ובכלל זה מענה שיפוטי, באשר לתופעות הבניה הבלתי חוקית, אשר הפכו, למרבה הצער, לשגרה במקומותינו.

[...] 'לצערנו, הפכו עבירות נגד חוקי התכנון והבניה לחזון נפרץ, ורבים גם טובים איש הישר בעיניו יבנה. זוהי פגיעה חמורה וקשה בשלטון החוק, המזולזל לעין השמש, ואין איש שם אל לב לאזהרות הגורמים המוסמכים ולפסקי הדין של בתי המשפט'. למרבה הצער, אף שחלפו עשרות שנים, הדברים לא השתפרו, ואדרבה, הפקרות שהיא בחינת מכת מדינה פשתה והלכה'. (רע"פ 2809/05 טסה נ' מדינת ישראל (טרם פורסם).

בשעה שסיכויי הערעור אינם גבוהים, ידו של האינטרס הציבורי למימוש פסקי דין על העליונה, ועל כן נוטה גם מאזן הנוחות לאי מתן הסעד הזמני. " (עע"מ 8759/06 רג'א נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה - גבעת אלונים, פסקה ח (13.11.2006); ראו גם: עניין עבאסי, פסקה 16; עניין עאצי, פסקה 5).

13. אם כן, בדין קבע בית המשפט המחוזי בהחלטתו המנומקת כי אין מקום להיעתר לבקשת המערערת לעיכוב ביצוע צו ההריסה, ואין כל מקום להתערב בכך. זאת על אחת כמה וכמה בשים לב להיקף הביקורת המצומצם בערעורים על החלטות הדוחות בקשות לעיכוב ביצוע צווי הריסה מינהליים עד להכרעה בערעור (עניין כנפו, פסקה 5; עניין עבאסי, פסקה 5).

הערעור נדחה אפוא.

ניתן היום, א' באב התשפ"ב (29.7.2022).

שופט