

רעפ 6365/23 - משה קיסרי נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה רחובות

בבית המשפט העליון

רע"פ 6365/23

לפני: כבוד השופט חאלד כבוב

המבקשים: 1. משה קיסרי
2. קיסרי נתניאל
3. אברהם כאנסארי
4. יהושוע כונסרי

נגד

המשיבה: הוועדה המקומית לתכנון ובנייה רחובות
בקשה לעיכוב ביצוע צו הריסה חלוט ובקשה
לעיכוב ביצוע ארעי עד להכרעה בבקשה; תגובת

בשם המבקשים:
בשם המשיבה:

עו"ד ג'ומעה בדראן

החלטה

1. בהחלטתי מיום 14.11.2023 דחיתי בקשה למתן רשות לערער ב'גלגול שלישי' בתיק שבכותרת. הבקשה נסובה על פסק דינו של בית המשפט המחוזי מרכז-לוד (כבוד השופט ע' דרויאן-גמליאל) בעתפ"ב 3681-09-22 מיום 15.06.2023, בגדרו נדחה ערעורם של המבקשים על הכרעת דינו וגזר דינו של בית המשפט לעניינים מקומיים ברחובות (כבוד השופטת א' סבחת-חיימוביץ) בתו"ב 57212-07-17 מיום 07.06.2022 ומיום 20.07.2022, בהתאמה. כמפורט בהחלטתי, דחיתי את הבקשה משלא מצאתי ממש בטענת המבקשים, כי נגרם להם עיוות דין בשל כשל בייצוגם בפני הערכאות קמא. בהתאם, נדחתה גם בקשתם להוספת ראייה ובקשתם לעיכוב ביצוע; כל זאת, תוך ביטול הצו הארעי שניתן בהחלטתי מיום 24.08.2023, שנועד כדי לשמר מצב קיים בזמן בירור בקשתם כדבעי.

2. למעלה משנה חלפה לה וביום 21.01.2025 הוגשה "בקשה לעיכוב ביצוע צו הריסה חלוט ועיכוב ביצוע ארעי עד להכרעה בבקשה זו", מכוח סעיף 254ט לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: חוק התכנון והבניה או החוק). בפתח הבקשה הוטעם, כי נוכח גלגוליו של התיק ופסק דיני ברע"פ

4959/23 ג'ומעה נ' היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה (26.07.2023) (להלן: רע"פ ג'ומעה) - הסמכות העניינית לדון בבקשה זו נתונה לבית משפט זה, בהיותו "בית המשפט האחרון שדן בעניין". למען הסדר הטוב יוסבר, כי ברע"פ ג'ומעה נדונה והוכרעה השאלה לאיזו ערכאה נתונה הסמכות לדון בבקשה לעיכוב ביצוע בעניין צו הריסה מינהלי, שניתן לגביו פסק דין סופי על-ידי ערכאת הערעור. כלומר, השאלה שעמדה על הפרק באותו עניין הייתה האם הסמכות העניינית לדון בבקשה לעיכוב ביצוע צו הריסה מינהלי נתונה לערכאה הדיונית (דהיינו, בית המשפט לענינים מקומיים) שדנה בבקשה לביטול הצו, או שמא לערכאת הערעור (קרי, בית המשפט המחוזי) שנתנה את פסק הדין הסופי. בזו הלשון סיכמתי את עיקרי קביעתי באותה פרשה, תוך הערה בכל הנוגע לערכאת הערעור ב'גלגול שלישי':

"23. בסעיף 254ט(א)(1) קבע המחוקק כי כאשר עסקינן בצו הריסה מינהלי שניתן לגביו פסק דין סופי, הסמכות לדון בבקשה לעכב את ביצועו מסורה לבית המשפט האחרון שדן בעניין; ומשמעות הדבר היא, שאם הערכאה הדיונית היא זו שנתנה את פסק הדין הסופי, אזי היא בית המשפט האחרון שדן בעניין. לעומת זאת, אם הוגש ערעור על פסק דינו של בית משפט השלום, אזי הערכאה המוסמכת לדון בבקשה לעיכוב ביצוע הצו היא בית המשפט המחוזי, אשר נתן את פסק הדין הסופי בערעור. [...].

24. שאלה נפרדת היא מהו הדין במקרה שבו הוגשה בקשת רשות ערעור ביחס לצו ההריסה, ובקשה זו נדחתה מבלי שנדונה לגופה. כשלעצמי, סבורני כי במקרה כזה לא ניתן לראות בבית המשפט אשר דחה את הבקשה למתן רשות ערעור כ"בית המשפט האחרון שדן בעניין", שכן משמעות דחיית הבקשה היא כי התיק לגופו לא נדון. עם זאת, שאלה זו אינה מתעוררת במקרה דנן, ועל כן, ניתן להותיר את ההכרעה בה לעת מצוא".

לגופם של דברים הוטעם בבקשה שלפניי, כי מדובר בצו המופנה נגד מבנים שנבנו לפני למעלה משישים שנה, כאשר במשך עשרות שנים מתקיים מרכז חייהם של אנשים רבים, לרבות אנשים מבוגרים מאוד, במקום - הן למגורים הן למלאכות שונות. עוד הוסבר, כי מאז הכרעה בבקשה לרשות ערעור פעלו המבקשים, מתוך רצון לציית לפסיקת בית משפט זה, לשם פירוק ופינוי של מספר מבנים גדולים שנבנו בדרך של בנייה קלה. לצד זאת הודגש, כי הבקשה נועדה לאפשר להם להוסיף ולהשלים את מלאכת הפירוק בתוך פרק הזמן האפשרי בחוק באופן עצמאי, ומבלי שהדבר יהא כרוך בביצוע ההריסה על-ידי הרשות, תוך הטלת הוצאות משמעותיות נוספות על המבקשים. אשר למועד הגשת הבקשה והדחיפות המתוארת בה הובהר, כי דחיפות זו נובעת מהעובדה שביום 21.12.2024, כשנה לאחר מתן החלטתי בתיק זה, התריעה המשיבה כי בכוונתה לבצע את צו ההריסה ללא מתן הודעה נוספת, תוך חיוב המבקשים בהוצאות הכרוכות בכך, לרבות הוצאות אבטחה.

3. בו ביום הוריתי על קבלת התייחסות המשיבה לשאלת הסמכות העניינית לדון בבקשה, תוך הפניה לאמור בסעיף 24 ברע"פ ג'ומעה.

4. ביום 26.01.2025 הוגשה עמדת המשיבה, בגדרה הוסבר כי לשיטתה "הסמכות העניינית לדון

בבקשה דנן נתונה **לבית המשפט האחרון שדן בעניין**, פשוטו כמשמעו, גם אם מדובר בערכאת ערעור ואף אם מדובר בבית המשפט העליון. זאת כעולה מלשון סעיף 254ט(א)(1) לחוק התכנון והבניה [...] ומתכלית הוראה זו שנועדה לייעל הליכי ביצוע צו הריסה סופי, שאין עוד מחלוקת על תוקפו, ולמנוע שימוש לרעה בהליכי בית משפט בניסיון לדחות את הקץ לביצוע הצו להריסת הבניה הלא חוקית" (ההדגשה במקור - ח' כ'). המשיבה הדגישה כי קביעתי ברע"פ ג'ומעה לפיה "מצוות המחוקק כי הבקשה לעיכוב ביצוע תתברר בפני הערכאה האחרונה שדנה בתיק, משקפת את התפיסה לפיה המצב העובדתי והמשפטי עשוי להשתנות מעת שניתן פסק הדין על-ידי הערכאה הדיונית ועד למתן פסק דינה של ערכאת הערעור, ועל כן, בירור הבקשה בפני הערכאה האחרונה שדנה בתיק, ייעשה באופן יעיל ומהיר" (שם, בפסקה 22) - יפה ונכונה "גם כאשר מדובר בצו סופי שהערכאה האחרונה שדנה בעניינו היא בית המשפט העליון, בבקשת רשות ערעור, ובמקרים כגון אלה בית המשפט העליון הוא בית המשפט האחרון שדן בעניין והוא המוסמך לדון בבקשה לעיכוב ביצוע לפי סעיף 254ט לחוק"; וזאת, מעבר לממד הלשון, מטעמי יעילות ולאור עיקרון העל של סופיות הדיון ביחס לצווי הריסה. בבחינת למעלה מן הצורך הוער, מבלי לגרוע מהעמדה העקרונית ביחס להליכי רשות ערעור והיחס שבינם לבין בקשות לעיכוב ביצוע צווי הריסה באופן כללי, כי בהחלטתי מיום 14.11.2023 נדונו "טענות המבקשים לגופו של עניין ו[בית משפט זה] התייחס באופן מפורט ומנומק לגוף הטענות השונות שהועלו בבקשתם [...] משכך, לעמדת המשיבה, השאלה שטרם הוכרעה - מהו הדין במקרה שבו הוגשה בקשת רשות ערעור ביחס לצו הריסה, ובקשה זו נדחתה מבלי שנדונה לגופה [...] אינה נדרשת להכרעה במקרה דנן, בו דחה בית המשפט הנכבד את הבקשה לאחר דיון לגופו של עניין, ועל כן הוא בית המשפט האחרון שדן בעניין והוא המוסמך לדון בו עתה".

לגופה של הבקשה נטען, בקצרה ותוך שהתבקשה האפשרות להשלים טיעון בנדון, כי דינה להידחות. זאת, מאחר שהיא לא עומדת בתנאי הסף שקבע המחוקק בסעיף 254ט(ד)(2) לחוק התכנון והבניה, שכן על פי הנטען, חרף הזיכוי בהקשר זה בהליכים דלמטה, כי ייעוד המקרקעין בהתאם לתוכנית החלה הינו לחקלאות בעוד המבקשים מבצעים במקום שימושים אסורים.

5. בהחלטתי מיום 28.01.2025 ניתן צו ארעי האוסר על מימוש צו ההריסה, עד החלטה אחרת, וזאת על מנת שלא לייתר את הבקשה; תוך שהובהר כי אין בכך כדי להביע עמדה לגופו של עניין.

6. מכאן החלטתי.

7. כאמור לעיל, בפסק דיני ברע"פ ג'ומעה הותרתי את ההכרעה בשאלה "מהו הדין במקרה שבו הוגשה בקשת רשות ערעור ביחס לצו ההריסה, ובקשה זו נדחתה מבלי שנדונה לגופה" לעת מצוא, משלא הייתה חובה להכריע בה באותו עניין. בתוך כך הערתי, כי דומה שבמקרה מעין זה קשה לראות בבית המשפט אשר דחה את הבקשה למתן רשות ערעור כ"בית המשפט האחרון שדן בעניין", שכן משמעות דחיית הבקשה היא כי התיק לגופו לא נדון. אודה ולא אכחד, כי תחילה חשבתי שהמקרה שלפניי מצריך הכרעה בשאלה דנן. עם זאת, לאחר שהתעמקתי בדברים, סבורני כי גם במקרה זה אין מקום להכריע בשאלה זו - שיש לה טעמים טובים לכאן ולכאן - משעה שלבקשה ממילא אין תוחלת

8. ביום 25.10.2017 נכנס לתוקף תיקון מספר 116 לחוק התכנון והבניה, שהעניק לרשות האכיפה כלים כדי להתמודד עם תופעת הבניה הבלתי חוקית, לצד ייעול ההליכים המשפטיים הקבועים בחוק התכנון והבניה בהקשר זה. תכליות אלה באו לידי ביטוי בהצעת חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 109), התשע"ו-2016, ה"ח הממשלה 1074, 1426, אשר במסגרתה צוין כי "בנוסף מבקשת הצעת החוק לעדכן ולייעל את הכלים המאפשרים סילוק של הבנייה הבלתי חוקית והפסקת השימושים האסורים, הן בדרך של טיוב הליך הוצאת צווים מינהליים ושיפוטיים, הן בדרך של הענקת סמכויות לרשויות האכיפה לבצע צווים בעצמן, והן בדרך של צמצום האפשרות להותיר על כנה בנייה בלתי חוקית ושימושים אסורים למשך פרקי זמן ארוכים". אחד מן החידושים בגדרו של התיקון האמור מתמקד בהגבלת האפשרות להוסיף ולעכב ביצוע של צווי הריסה במסגרת של הליכים משפטיים כדי לסכל את מימוש צו ההריסה (רע"פ 8609/20 אבו פרג' נ' מנהל היחידה הארצית לאכיפה דיני התכנון והבניה, פסקה 19 (25.02.2021); כן ראו והשוו לשנקבע כבר ברע"פ 5584/03 פינטו נ' עיריית חיפה, פ"ד נט(3) 577, 588-587 (2004) (להלן: עניין פינטו)).

9. הגבלה מעין זו ניתן למצוא בסימן ח' לחוק התכנון והבניה, הנושא את הכותרת "עיכוב ביצוע צווים", שבצל קורתו דרים סעיף 254 ח שעוסק ב"עיכוב ביצוע זמני של צו עד להכרעה בבקשה לביטול הצו או בערעור" וסעיף 254 ט שעוסק ב"בקשת בעל זכות לגבי מקרקעין לעיכוב ביצוע של צו סופי". ענינו הרואות, כי המחוקק הבחין בין בקשה לעיכוב ביצוע צו הריסה שהוגשה עם הגשת בקשה לביטול או עם הגשת ערעור על פסק דין שבו נדחתה בקשה לביטולו - שתתברר לפי סעיף 254 ח לחוק; ובין בקשה לעיכוב ביצוע צו הריסה סופי, במובן זה שבעת הגשת הבקשה לעיכוב ביצוע אין עוד הליך תלוי ועומד שבו נטען נגד תוקפו של הצו - שתתברר לפי סעיף 254 ט לחוק (ע"פ 7761/20 אבו פרג' נ' מנהל היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה (02.12.2020)).

10. כפי שעולה מחוק התכנון והבניה, לבקשה מהסוג האחרון, קרי על אודות צו סופי, מוסמך בית המשפט להיעתר, מטעמים מיוחדים שיירשמו ובהיעדר סכנה לשלום הציבור או לבטיחותו (סעיף 254 ט(ד)(1) לחוק); וכן לעכב ביצוע של צו הריסה סופי כאשר "תקופת עיכוב הביצוע בהחלטה [...] לא תעלה על שישה חודשים" (סעיף 254 ט(ה) לחוק, ובכפוף לתנאי סף נוספים (סעיף 254 ט(ד)(2) לחוק וראו למשל ברע"פ ג'ומעה, בפסקה 26). עוד נקבע, כי בנסיבות חריגות ויוצאות דופן ומטעמים מיוחדים שיירשמו ניתן לעכב את הביצוע של צו ההריסה לתקופה אחת נוספת, שלא תעלה על שישה חודשים נוספים (סעיף 254 ט(ז) לחוק). הטעם העומד בבסיס ההסדר הנ"ל, במסגרתו הגביל המחוקק את שיקול דעתו של בית המשפט בבואו לעכב ביצוע צו הריסה שהפך סופי, נובע, כאמור, מהרצון למנוע עיכובים בביצוע צווי הריסה ולייעל את הליכי האכיפה בעבירות התכנון והבניה. באמצעות הסדר זה, הצטמצמה האפשרות להותיר על כנה בנייה בלתי חוקית או שימושים אסורים, מקום בו אין עוד חולק כי בכך עסקינן, לפרקי זמן ארוכים ולא בכדי; שהרי ניסיון החיים מלמד כי ביצוע צווי הריסה בחלוף זמן רב, כאשר המבנה הלא חוקי מוסיף לעומד על תילו, עשוי לעורר קשיים חברתיים וציבוריים

כפי שהמקרה דנן מוכיח (וראו: עניין פינטו, בעמוד 588). במילים אחרות, בקבעו כי עיכוב הביצוע יתאפשר לפרק זמן שלא יעלה על שישה חודשים, למעט בנסיבות "חריגות ויוצאות דופן" בעטיין ניתן להגיע עד לשנה של עיכוב, לכל היותר, הביע המחוקק דעתו באופן ברור [במאמר מוסגר יובהר, כי האמור לעיל לא מונע את האפשרות להוסיף ולעכב ביצוע, בהחלטה שיפוטית מכוח סעיף 254 לחוק, גם בחלוף 12 חודשים מהפיכתו של הצו לסופי, מקום בו ביצעו של הצו עוכב קודם לכן, למשל, מכוח סעיף 254(א) לחוק].

11. ומן הכלל אל הפרט. ענייננו כמובן בצו סופי. הצו נעשה כזה, לכל המאוחר, מרגע שנדחתה בקשת רשות הערעור בהחלטתי מיום 14.11.2023, בהיותה החוליה האחרונה, בהחלט, בשרשרת ההליכים נגד תוקפו של הצו. ודוק, גם הנחה זו הינה ל'טובת' המבקשים שהרי היא תלויה בכך שנראה בהחלטה דנן משום "פסק דין סופי" כלשון סעיף 254(א)(1) לחוק; וראו בהקשר זה האמור ברע"פ 7590/20 ח'אלס נ' מדינת ישראל, פסקה 6 (18.11.2020). שאם לא כן המועד בו הפך הצו לסופי הוא יום 15.06.2023, אז נדחה ערעור המבקשים. מכל מקום, אין חולק על כך שחלפו, למצער, כשנה ושלושה חודשים עד שהחליטו המבקשים לפנות בבקשה לעכב את ביצוע הצו הסופי - שלא מומש עד תום מסיבות כאלו ואחרות שתוארו בבקשה.

סבורני, בנתון למפורט לעיל ובראי תכליות ההסדר המשפטי החולש על ענייננו, כי ממילא אין עוד סמכות שבדין להוסיף ולעכב את ביצוע צו ההריסה הסופי מושא הבקשה שלפניי - יהא בית המשפט האחרון שדן, קרי בית המשפט המוסמך, אשר יהא. שהרי, הפרשנות הנכונה של מאימתי יימנו אותם שישה חודשים, או תריסר חודשים לכל היותר, הם מרגע שהצו הפך סופי, במובן זה שאין עליו עוד ערעור או הסגה (ראו והשוו לשנקבע, מפי השופט י' אלרון ברע"פ 3778/19 בןנוב נ' מדינת ישראל, פסקה 12 (16.06.2019): "לצורך ייעול כאמור, בעקבות התיקון השתנו בין היתר פרקי הזמן הניתנים למבקש להסדיר חריגות בנייה, כך שבהתאם לסעיף 254ט, יעוכב ביצועו של צו הריסה סופי ל-6 חודשים לכל היותר. בנסיבות העניין שלפניי, חלפו למעלה מ-15 חודשים מאז ניתן צו ההריסה ביום 14.3.2018 - תקופת זמן ארוכה בהרבה מזו המנויה בחוק, ומשהמבקש לא פעל להסדרת החריגות בתקופה זו, אין לו להלין אלא על עצמו"). כך או אחרת, תקופה זו - בענייננו אנו - חלפה לה. במצב דברים זה, הבקשה מושא ענייננו הוגשה בשיהוי כבד המחייב את דחייתה מטעמי היעדר סמכות להיעתר לה.

12. בטרם סיום אבהיר, כי לטעמי פרשנות אחרת - המכירה באפשרות להתחיל למנות את מניין תקופת העיכוב של צו סופי בהחלטה בחלוף כל זמן שהוא, שאיננו תחום וקשור בהגיונו של ההסדר, ולבטח לאחר זמן כה רב - חוטאת לרצון המחוקק להיאבק בבניה בלתי חוקית בדרך של יצירת הרתעה אפקטיבית, ומיצוי הדין עם מי שפעל בניגוד לחוק. כאמור המחוקק בחר לעשות כן, בין היתר, באמצעות הגבלת הצדדים ובית המשפט בכל הנוגע לעיכוב מימוש צווי הריסה מינהליים. הדברים מקבלים משנה תוקף מנקודת המבט הכללית, לפיה אין לאפשר שימוש לרעה בהליכי משפט, כאשר ברור שתכליתה של הבקשה היא להביא ל'דחיית הקץ', בניסיון למנוע בניגוד לדין את ביצועו של צו

ההריסה המופנה נגד מבנה לא חוקי (ראו והשוו: רע"פ 8220/15 כפאיה נ' מדינת ישראל (27.12.2015)); וכפי שנקבע זה מכבר "משניתן צו הריסה כדין, נודעת חשיבות מרובה לביצועו במסגרת המועד הקבוע לביצועו" (רע"פ 1288/04 נימר נ' יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובניה, ירושלים, פסקה 3 (09.03.2004)).

13. הבקשה נדחית בזאת. הצו הארעי שניתן ביום 28.01.2025 - מבוטל.

ניתנה היום, ז' שבט
תשפ"ה (05 פברואר
2025).

חאלד כבוב
שופט