

רע"פ 6175/17 - רמזי זבן, סאמר שחאדה נגד יו"ר הועדה המקומית לתכנון ובניה ירושלים

בית המשפט העליון

רע"פ 6175/17

רע"פ 6176/17

לפני:
המבקש ברע"פ 6175/17: רמזי זבן
המבקש ברע"פ 6176/17: סאמר שחאדה
כבוד השופט ג' קרא

נגד

המשיב: יו"ר הועדה המקומית לתכנון ובניה ירושלים

בקשות לרשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בירושלים בתיק ע"פ 53506-06-17 שניתן ביום 27.7.2017 על ידי כב' השופטת חנה מרים לומפ

בשם המבקש ברע"פ 6175/17 עו"ד וליד עומר
והמבקש ברע"פ 6176/17: עו"ד חיים נרגסי
בשם המשיב:

החלטה

1. לפניי שתי בקשות לרשות ערעור (להלן: הבקשות) על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בירושלים (כב' השופטת ח' מ' לומפ; להלן: בית המשפט המחוזי) בע"פ 53506-06-17 ובע"פ 58478-06-17 מיום 27.7.2017 (להלן: פסק הדין קמא). בפסק הדין נדחה ערעורם של המבקשים על החלטות בית המשפט לעניינים מקומיים בירושלים (כב' השופטת ס' אלבו; להלן: בית המשפט לעניינים מקומיים) בב"ש 3645/17 ובב"ש 3647/17 מיום 15.6.2017, במסגרתן האריך בית המשפט לעניינים מקומיים את המועד לביצוע צווי הריסה מנהליים כך שמניין 30 הימים לביצועם יחל ביום 22.6.2017. שני ההליכים האמורים עסקו בסוגיות עובדתיות ומשפטיות זהות ועל כן, לבקשת

עמוד 1

הצדדים, אוחד הדיון בהם ופסק הדין קמא ניתן במאוחד. לכן אוחד גם הדיון בבקשות רשות הערעור שלפניי. לצד בקשות רשות הערעור, הגישו המבקשים בקשות לעיכוב ביצוע צווי ההריסה האמורים ובהחלטות מיום 1.8.2017 הורית על עיכוב ביצועם עד להחלטה אחרת.

רקע והליכים קודמים

2. ביום 26.2.2017 נחתמו על ידי המשיב צווי הריסה מנהליים (להלן: צווי ההריסה או הצווים) לשני מבנים (להלן: המבנים) שהוקמו ללא היתר כדין. המבנים הוקמו בכפר עקב שבמזרח ירושלים. המדובר במבנים גדולים אשר נכון למועד חתימת הצווים מנו חמש קומות כל אחד (כולל קומת מרתף), והשתרעו על פני שטח של 2,250 מ"ר ו-2,850 מ"ר, בהתאמה. יצוין, כי כיום הבניינים הם בני 7 ו-8 קומות.
3. ביום 7.5.2017, ובחלוף מניין 30 הימים למימוש צווי ההריסה, פנה המשיב לבית המשפט לעניינים מקומיים (ב"ש 3645/17 וב"ש 3647/17) בבקשה שיורה על הארכת המועד לביצוע צווי ההריסה כך שמניין 30 הימים לביצועם יחל ביום 7.5.2017. לטענת המשיב, אי ביצוע הצווים במועד נבע מנסיבות שאינן תלויות בו, משמיקומו של המבנה מצריך ליווי צבאי לצורך הדבקת הצו וביצועו, לנוכח הרגישות הביטחונית באזור הכפר עקב. לבקשה צורף תצהירו של מר ירון אליאס, מנהל הריסת המבנים במחלקת הפיקוח בעיריית ירושלים (להלן: המנהל). על סמך תצהיר זה קבע בית המשפט כי המשיב עשה את הדרוש לביצוע הצווים בפנותו לקבלת סיוע בטחוני לשם כך יום לאחר שהוציא את הצווים, אולם הסיוע לא ניתן. לפיכך, נעתר בית המשפט לבקשה והורה, מכוח סמכותו לפי סעיף 238א(ט) לחוק התכנון והבניה, כי מניין 30 הימים לביצוע צווי ההריסה יחל ביום 7.5.2017. ההחלטות ניתנו במעמד צד אחד תוך שצוין כי זהות מבצעי הבנייה אינה ידועה (להלן: החלטת מתן הארכה).
4. ביום 19.5.2017 ערערו המבקשים על החלטת מתן הארכה לביצוע צווי ההריסה בפני בית המשפט המחוזי (ע"פ 40976-05-17 וע"פ 41003-05-17) וביום 23.5.2017 הורה בית המשפט המחוזי, בהסכמת הצדדים, כי הודעות הערעור תימחקנה וביצועם של צווי ההריסה יעוכב עד ליום 1.6.2017, על מנת שיוכלו המבקשים להגיש את התנגדותם לצווים ולארכה שניתנה לביצועם בפני בית המשפט לעניינים מקומיים.
5. ביום 1.6.2017 הגישו המבקשים התנגדות למתן ארכה לביצוע צווי ההריסה ובקשה להורות על ביטול החלטות בית המשפט לעניינים מקומיים מיום 7.5.2017 יחד עם בקשה למתן צו לעיכוב ביצועם של הצווים. בית המשפט לעניינים מקומיים הורה על עיכוב ביצוע הצווים ולאחר דיון בבקשות לגופן במעמד שני הצדדים ביום 15.6.2017, נתן את החלטתו בו ביום. בהחלטתו, דחה בית המשפט את טענת המבקשים לפיה אין לקבל את עדותו של המנהל בהיעדר מסמכים המאמתים אותה. נקבע כי עדותו של המנהל הייתה עקבית ומהימנה וכי הלה הבהיר שהעיד על פי ידיעתו האישית, מהשתתפותו בישיבות עם גורמי הצבא בהן הובהר הקושי במתן הסיוע הביטחוני. כן נדחתה הטענה לשיהוי בבקשת המשיב למתן ארכה לביצוע הצווים, בהסתמך על פסיקות קודמות של בית משפט זה בהן נקבע כי בית המשפט מוסמך ליתן ארכה לביצוע צו הריסה מנהלי אף לאחר חלוף מניין 30 הימים לביצועו. עוד נדחתה טענת המבקשים לפיה מתן ארכה מבלי שנעשתה בחינה מחודשת של התנאים למתן הצו, ובפרט האם המבנה גמור ומאוכלס, אינה חוקית. לעניין זה ציין בית המשפט לעניינים מקומיים כי בהתאם להוראת סעיף 238א(א) לחוק התכנון והבניה, המועד הקובע לבחינת היות המבנה גמור ומאוכלס הוא מועד הגשת תצהיר המהנדס למשיב ולא מועד ביצוע הצו, ולפיכך גם אם עד למועד מתן הארכה הושלמה בניית המבנה והוא אוכלס, הרי שאין לכך נפקות. כמו כן נקבע, כי לטובת המשיב עומדת

חזקת התקינות המנהלית ומאחר שהמבקשים לא טענו כי נפלו פגמים בהוצאת הצווים או כי במועדים הרלוונטיים היו המבנים מאוכלסים, הרי שחזקת התקינות המנהלית לא נסתרה ואין מקום לבחון את חוקיות הצווים. מטעמים אלו דחה בית המשפט לעניינים מקומיים את הבקשה ביום 15.6.2017 והורה כי מניין 30 הימים לביצוע צווי ההריסה יחל ביום 22.6.2017.

6. ביום 23.6.2017 ערערו המבקשים על החלטות בית המשפט לעניינים מקומיים מיום 15.6.2017 (ע"פ 53506-06-17 וע"פ 58478-06-17). ביום 27.7.2017 דחה בית המשפט המחוזי את הערעורים בקבעו כי אין מקום להתערב בקביעות העובדה והמהימנות של בית המשפט לעניינים מקומיים וכי לא נפל כל פגם בהחלטותיו. נקבע כי אף שבקשת המשיב למתן ארכה הוגשה שלא בהתאם לתקנה 2(א)(2) לתקנות התכנון והבניה (סדרי דין בבקשות לעניין צו הריסה מנהלי), התש"ע-2010 (להלן: תקנות התכנון והבניה), לפיה בקשה כאמור תוגש עד שבעה ימים לפני מועד ביצוע הצו, הרי שהפסיקה קיבלה בקשות כאלו אף אם הוגשו באיחור כבמקרה דנן, במקרים שהוצגו נימוקים המצדיקים את מתן הארכה. בעניינם של המבקשים, נפסק כי אי ביצוע הצו במועד נבע מנסיבות ביטחוניות שאינן תלויות במשיב, ועל כן יש לדחות את טענותיהם כנגד מתן הארכה חרף אי עמידתו של המשיב בהוראת תקנה 2(א)(2) לתקנות התכנון והבניה. עוד קבע בית המשפט המחוזי כי טענות המבקשים בעניין אכיפה בררנית ביחס למבנים בעלי 7-8 קומות בכפר לא הוכחו וכי לא הונחה כל תשתית ראייתית לביורן. ולבסוף, נדחתה גם טענתם באשר לקיזוז של 16 ימים מסך מניין הימים להארכת המועד לביצוע צווי ההריסה בשל הזמן שחלף עד למועד הגשת הבקשה לעיכוב ביצוע הצווים, תוך שנקבע כי תכלית עיכוב הביצוע היא הקפאת ההליך עד לביורן טענות הצדדים. נוכח האמור, ערעורם של המבקשים נדחה ובית המשפט המחוזי הורה כי מניין 30 הימים לביצוע הצווים יחל ביום 3.8.2017.

מכאן הבקשות שלפניי למתן רשות ערעור.

תמצית טיעוני הצדדים

7. לשיטת המבקשים, עניינם מעלה שאלות משפטיות מובהקות שמעולם לא נדונו בבית משפט זה ואשר נודעות להן השלכות מרחיקות לכת, שעיקרן מכלול השיקולים שעל בית המשפט לשקול בבקשות להארכה בדיעבד של צו הריסה מנהלי שתוקפו פקע מבלי שבוצע, בהיעדר כל הסדר תחיקתי המאפשר זאת. המבקשים שבים וחוזרים על הטענות שהעלו בפני הערכאות קמא. לדידם, תקנות התכנון והבניה נועדו לחול רק לגבי צו הריסה מנהלי שאושר לאחר שהוכחו יסודותיו בבית המשפט, ובפרט לאחר שנבחן האם המבנה מושא הצו גמור ומאוכלס. משכך, טוענים המבקשים, למשיב כלל לא עמדה האפשרות לבקש ארכה מכוח תקנות התכנון והבניה, שכן צווי ההריסה שהוציא מעולם לא נתקפו או נבחנו בבית המשפט לגופם. לחלופין, נטען כי בהינתן שהתקנות אכן חלות בעניינם, הרי שחידוש תוקפם של הצווים לאחר שפקעו מחייב בחינה מחודשת של יסודותיהם לנוכח השינויים שעשויים היו לחול במצב הבניה והאכלוס, וכי בחינה מעין זו לא נעשתה בערכאות הקודמות. עוד טוענים המבקשים כי לנוכח חריגת המשיב מהוראת תקנה 2(א)(2) לתקנות התכנון והבניה, בהגישו את בקשת הארכה לאחר פקיעתם של הצווים, הרי שבית המשפט לא היה רשאי להידרש לבקשה, הן משום שלא נמסרה בצידה בקשה להארכת המועד להגשתה, והן משום שלא הועלו במסגרתה "נימוקים מיוחדים שיירשמו" כהוראת תקנה 6 לתקנות. לבסוף, טוענים המבקשים כי חזקת התקינות המנהלית, עליה נסמכו הערכאות קמא בהחלטותיהן לטובת המשיב, אינה יכולה לחול בהיעדר מסמכים המבססים אותה, מפאת "חובת הפירוט האקטיבית" בגדרי תקנה 2(ב) לתקנות התכנון והבניה, ולפיכך אין להעמיד את החזקה לטובת המשיב.

8. המשיב מתנגד למתן רשות הערעור, וסומך ידיו על הכרעות הערכאות קמא. לטענתו, הסוגיה בבסיס הבקשות אינה חורגת מעניינם של הצדדים ואינה מעלה שאלה משפטית עקרונית, ולפיכך אינה מקימה רשות ערעור. לגופם של דברים, טוען המשיב כי לעניין אי ביצוע הצווים במניין 30 הימים נקבע בבית המשפט לעניינים מקומיים, ואושר בפסק הדין קמא, כי הימנעות המשיב ממימוש צווי ההריסה במועד נבעה מחמת נסיבות מיוחדות וחיצוניות לרשות המקומית, נוכח היעדר קבלת הסיוע הצבאי הנדרש. אשר לטענות המבקשים לפיהן הבקשה לארכה הוגשה בשיהוי תוך חריגה מהוראת תקנה 2(א)(2) לתקנות התכנון והבניה, טוען המשיב כי במסגרת האיזון בין האינטרס הציבורי שבאכיפת חוקי התכנון והבניה לבין האינטרס של המבקשים בביטול הצווים גובר בענייננו האינטרס הציבורי, בשים לב למיקומם של המבנים על דרך שבה עתיד להיסלל בקרוב כביש לרווחת תושבי הכפר ובפרט לנוכח ההיקף הרחב של הבנייה הבלתי חוקית על ידי המבקשים. כמו כן נטען כי יש מקום ל"הגמשה סבירה" בעניין המועד להגשת בקשה להארכת מועד ביצוע הצו כפי שנקבע בע"פ (מחוזי י-ם) 65563-03-15 שקיראת נ' יו"ר הועדה המקומית לתכנון ולבניה, ירושלים (1.5.2015). עוד טוען המשיב כי בניגוד לעמדת המבקשים, אין לבחון מחדש את חוקיות הצווים בחלוף המועד לביצועם, משהמועד הקובע לבחינת התנאים להוצאת צו הריסה מנהלי הוא מועד הגשת תצהיר המהנדס, עובר לחתימת הצו בידי המשיב. מה גם שהמבקשים לא טענו כי הבניה בוצעה כדין או כי המבנה היה מאוכלס במועד איתור העבירה ולא תקפו בשום שלב את צווי ההריסה לגופם אלא רק את ההחלטה על הארכת המועד לביצועם. בנוסף טוען המשיב כי עלה בידו להוכיח "טעמים מיוחדים" כדרישת תקנה 6 לתקנות התכנון והבניה, והם בעיקרם: המצב הבטחוני במקום; ההיקף הנרחב של הבניה הבלתי חוקית; הצורך בהריסת המבנים לשם סלילת כביש; והכרת בתי המשפט בצורך שלא להכביד על הרשויות במאבקן בבניה הבלתי חוקית. ולבסוף טוען המשיב כי המבקשים לא הצביעו על קיומו של פגם כלשהו, וודאי שלא פגם היורד לשורשו של עניין, שיש בו כדי להביא לבטלות הצו.

דיון והכרעה

9. אין בידי לקבל את הבקשות. כידוע, הלכה היא כי רשות לערעור נוסף תינתן רק כאשר הבקשה מעלה שאלה, משפטית או ציבורית, בעלת חשיבות כללית (רע"א 103/82 חניון חיפה בע"מ נ' מצת אור (הדר חיפה), פ"ד לו(3) 123 (1982)) או במקרה שבו קיים חשש כי נגרם למבקש אי צדק מהותי או עיוות דין (רע"פ 6487/12 דביר נ' מדינת ישראל (15.7.2013)) או בהתקיים שיקולי צדק ייחודיים לנסיבות אותו מקרה (רע"פ 5066/09 אוחיון נ' מדינת ישראל (22.4.2010)). לאחר עיון בבקשות ובהליכים שקדמו להן, נחה דעתי כי הבקשות שלפניי אינן עומדות באמות המידה האמורות, חרף ניסיונם של המבקשים לשוות לבקשות אצטלה עקרונית, באשר הן ממוקדות בעניינם הפרטני של המבקשים ואינן מעלות שאלה משפטית עקרונית או מגלות חשש לאי צדק.

10. כך גם לא מצאתי כי הבקשות מעלות שאלות שלא נדונו בעבר בבית משפט זה. כפי שצוין בפסק דינו של בית המשפט קמא, לעניין הגשת הבקשה לארכה בניגוד לתקנה 2(א)(2) לתקנות התכנון והבניה, לא אחת נפסק כי ניתן להאריך את המועד לביצוע צו הריסה אף אם הבקשה הוגשה בחלוף מניין 30 הימים שנקבעו בצו או בהחלטת בית המשפט תוך התייחסות לשיקולים שבבסיס החלטות אלו (רע"פ 710/02 דדו נ' ראש עיריית חיפה ויו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובניה חיפה (2.6.2002)); (רע"פ 351/05 איוב נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה חיפה (15.3.2005)); (רע"פ 5646/16 רג'בי נ' מדינת ישראל (14.8.2016)).

11. מן הראוי לציין כי המבקשים נמנעו מלתקוף את צווי ההריסה לגופם, אף כי בהחלטת בית המשפט המחוזי מיום 23.5.2017 ניתנה להם האפשרות להגיש התנגדות לבית המשפט המחוזי הן לעניין צווי ההריסה והן לעניין הארכתם, והדבר אף בא לידי ביטוי בסעיף 29 להחלטתו של בית המשפט לעניינים מקומיים מיום 15.6.2017. משבחרו המבקשים

שלא לתקוף את הצווים לגופם, אין הם יכולים לטעון באותה נשימה כי לא ניתן להאריכם מכח תקנות התכנון והבניה משום שלא נבחנו על ידי בית המשפט. מה גם שבית משפט זה אישר בעבר הארכה בדיעבד של צו הריסה מנהלי אף מבלי שהצו נבחן קודם לכן בבית המשפט (רע"פ 3319/15 שקיראת נ' מדינת ישראל (20.7.2015); להלן: עניין שקיראת).

12. טענות המבקשים מופנות גם לממצאי מהימנות אשר נקבעו בערכאות קמא, ביחס לעדותו של מנהל הריסת המבנים במחלקת הפיקוח בעיריית ירושלים, ואין כל מקום להתערב בהם. הלכה מושרשת היא כי ערכאת הערעור לא תיטה להתערב, ככלל, בממצאים מסוג זה (ע"פ 5145/12 אבו זאיד נ' מדינת ישראל (28.1.2013)). הלכה זו מקבלת משנה תוקף כאשר מדובר ברשות ערעור בפני ערכאה שלישית (עניין שקיראת הנ"ל, פסקה 12). שאר טיעוני המבקשים ביחס לצורך בבחינה מחדש של המצב בשטח וניכוי הימים עד להגשת הבקשה לעיכוב ביצוע הצווים ממניין 30 הימים לביצועם, נדונו בפני בית המשפט לעניינים מקומיים ובפני בית המשפט המחוזי ונדחו. קביעותיהן של ערכאות אלו מנומקות ומקיפות ולא מצאתי טעם להתערב בהן.

13. סוף דבר, בקשות רשות הערעור נדחות. החלטותי מיום 1.8.2017 בדבר עיכוב הביצוע של צווי ההריסה המנהליים, מתבטלות בזאת. מניין 30 הימים לביצוע צווי ההריסה על פי סעיף 238א(ט) לחוק התכנון והבניה יחל מיום המצאת החלטה זו למבקשים.

ניתנה היום, ט"ז באלול התשע"ז (7.9.2017).

ש ו פ ט