



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 4984/15

לפני: כבוד השופט נ' הנדל
כבוד השופט נ' סולברג
כבוד השופט א' שהם

העותר: חנוך בן דרור

נגד

המשיבים: 1. המועצה הארצית לתכנון ולבנייה - משרד הפנים
2. המועצה האזורית - מטה אשר
3. הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה - חבל אשר

עתירה למתן צו על-תנאי וצו ביניים

בשם העותר: עו"ד דניאל תמיר

בשם המשיבה 3: עו"ד אפרת דרור לביא

פסק-דין

השופט נ' סולברג:

1. עתירה למתן צו על-תנאי וצו ביניים למניעת הריסת ביתו של העותר בכפר כליל, על אף צווי ההריסה החלוטים התלויים ועומדים נגדו, ולהורות על הכנה ואישור תכנית מפורטת לכליל, והנפקת היתרי בנייה מכוחה עבור המבנים הקיימים בו, לרבות ביתו של העותר.

הרקע לעתירה

2. הכפר כליל הוא ישוב אקולוגי השוכן בגליל המערבי, בתחום השיפוט של המועצה האזורית מטה אשר. על-פי המתואר בעתירה, הישוב הוקם בשנת 1979 במסגרת תכנית המצפים בגליל, ואולם על אף ניסיונות שונים לביצוע הליכי תכנון לגביו במהלך השנים, לא קיימת ביחס ליישוב תכנית מתאר בתוקף עד היום הזה. לפי הנטען, התכנית האחרונה שגובשה בשנת 2009 (ג' / 11789) כוללת "קו כחול", המגדיר

ותוחם את האופק התכנוני של הישוב. ואולם, גם תכנית זו לא הופקדה ולא פורסמה. בנסיבות אלה, כל תושבי כליל אינם יכולים לקבל היתרי בניה וננקטים נגדם הליכים פליליים בגין בנייה בלתי חוקית. העותר טוען כי נגד רוב התושבים הוצאו צווי הריסה, ואולם למעט במקרה אחד, צו הריסה לא בוצע מעולם.

3. הנתונים שהובאו בעתירה ביחס לביתו של העותר עצמו הם חלקיים ומעורפלים (ועל כך עוד להלן). מתוך תשובת המשיבה 3 (להלן: "הוועדה המקומית") ניתן לדלות את הפרטים הבאים: בחודש פברואר 2015 נודע למפקח הוועדה המקומית כי העותר מבקש להציב בית מגורים על חלקה 11 בגוש 18894 בכליל, המוגדרת בתכניות הקיימות כשטח חקלאי, וכי החל בפעולות לשם הכשרת הקרקע. בעקבות זאת, הגישה הוועדה המקומית בקשה לבית משפט השלום בעכו, לקבלת צו מניעת פעולות מכוח סעיף 246 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 (להלן: "החוק"), בו יאסר על העותר לבצע כל שימוש במקרקעין ללא היתר, לרבות הצבת מבנה בחלקה, וכן לקבוע, בהתאם לסעיף 247 לחוק, כי כל מבנה או חלק ממנו שיימצא על המקרקעין יהווה בניה בלתי חוקית ויהיה ניתן להריסה ללא צורך בהליכים נוספים. ביום 18.2.2015 הוצא צו כמבוקש, וביום 25.3.2015 הגיש העותר בקשה לביטול הצו. במסגרת הבקשה טען העותר כי בשלב זה אין בכוונתו להציב בית על החלקה, וכי עבודות יישור הקרקע שביצע נועדו לשימוש בה לצורך גידולים שונים. כמו כן טען העותר להגנה מן הצדק, בנימוק כי אין לאשר את הצו נגדו מכיוון שרשויות התכנון כשלו בתפקידם לערוך תכנית מתאר במקום. טענה נוספת שנטענה היא כי באכיפת הצו נגד העותר יש משום אכיפה בררנית, וכי לא ננקטו הליכים דומים נגד תושבים אחרים בכליל שתלויים ועומדים נגדם צווי הריסה. בדיון שנערך בבית המשפט ביום 30.3.2015, אישר העותר כי עזר לחברו לצבוע מבנה בכפר אבו סנאן הסמוך, וכי אין מדובר במבנה שבכוונתו להציב במקום. זאת, על רקע טענת הוועדה המקומית לפיה הדרך האופיינית להקמת מבנים בכליל היא באופן של הרכבת המבנים במפעל, הכשרת הקרקע, הצבת המבנים כמקשה אחת ואכלוסם בזמן קצר – כל זאת לשם סיכול הליכי הריסה.

4. אחר הדברים האלה התברר כי על אף הצהרותיו בבית המשפט, ביום 5.4.2015 הציב העותר במקום בית מגורים. בהחלטת בית משפט השלום מיום 3.5.2015 (כב' השופט ו' חאמד) נדחתה בקשתו של העותר לביטול הצו, תוך שנאמר במפורש כי העותר ידע, עוד בטרם הצבת המבנה, כי הרשויות לא ישלימו עם קיומו וכי יבקשו להרסו במידה ויוקם, ולכן אין מקום לשעות לכל טענה של הסתמכות מצידו. בנסיבות אלו, אין לקבל גם את טענותיו להגנה מן הצדק או לאכיפה בררנית. בהקשר זה קבע בית המשפט כי גם אם הוועדה המקומית לא נקטה בהליכי אכיפה נגד תושב מסוים

ובכך כשלה בתפקידה, אין בכך כדי למנוע ממנה לעשות כן נגד תושב אחר, מקום שהתברר לה כי אותו תושב מבצע עבודות בניה שלא כחוק. הדבר אינו רק בגדר סמכותה, אלא מחובתה לעשות כן. עוד נקבע כי גם אם יש מקום להמריץ את פעולות התכנון המבוקשות בהליך מתאים, אין בכך כדי לאשר את הפעולות הבלתי חוקיות שביצע העותר. לאור האמור נקבע כי הוועדה המקומית רשאית לבצע את הצו שניתן ולהרוס את המבנה שהוקם ללא היתר על המקרקעין לאחר מתן הצו.

5. בנוסף לכך, הוציאה הוועדה המקומית ביום 16.4.2015 גם צו הריסה מנהלי להריסת ביתו של העותר, בהתאם לסמכותה לפי סעיף 238א' לחוק. העותר הגיש לבית משפט השלום בעכו בקשה לביטול הצו (בב"נ 15-04-26218), הכוללת טענות זהות לאלו שנטענו בבקשה הקודמת, וכן טענה לפיה סביר כי המבנה יוכשר על-ידי הרשויות בעתיד הנראה לעין, כאשר יושלמו הליכי התכנון המתאימים. הוועדה המקומית הגישה תגובה לבקשה, בה נטען כי דינה להידחות – הן מהפן הפרוצדוראלי, הן מהפן המהותי. דיון בבקשה התקיים ביום 29.4.2015, ובסופו דחה בית המשפט את הבקשה על הסף. בהחלטת בית המשפט (כב' השופט ד' טאלח) נקבע כי הבקשה אינה עומדת בתנאים לביטול הצו הנקובים בתקנות התכנון והבנייה (סדרי דין בבקשות לעניין צו הריסה מינהלי), תש"ע-2010, מאחר שהעותר לא פרט בה את ההליך המקביל בו נדחתה בקשתו לביטול צו ההריסה. בית משפט השלום קבע כי בהימנעות מציון עובדה רלבנטית, יש משום חוסר ניקיון כפיים מצד העותר. עוד נקבע כי דין הבקשה להידחות גם לגוף העניין, בין היתר מאחר שלא חלפו 60 יום מיום הקמת המבנה, ולא חלפו 30 יום מיום אכלוסו. בית המשפט הוסיף וקבע כי הוועדה המקומית החליטה, בצדק, לנקוט יד קשה ודווקנית נגד עברייני בנייה בישוב כליל, וזאת במטרה דווקא לקדם את הליכי התכנון ולמנוע קביעת עובדות בשטח אשר יסכלו ויעכבו את התכנון. כמו כן קבע בית המשפט כי אין לקבל את הטענה לאכיפה בררנית, וכי הוועדה המקומית הראתה כי הוצאו צווי הריסה מנהליים במקרים דומים. לאור האמור קבע בית המשפט כי הוועדה המקומית תוכל לבצע את צו ההריסה המנהלי בתוך 30 יום. בית המשפט גם דחה את בקשת העותר לעיכוב ביצוע פסק הדין לשם הגשת ערעור מצדו.

6. לאחר החלפת ייצוגו הגיש העותר ערעורים על שתי ההחלטות האמורות לבית המשפט המחוזי בחיפה (עפ"א 15-05-3573). דיון בערעורים התקיים ביום 13.5.2015, ובהמלצת בית המשפט חזר בו המערער מהערעורים. לפני משורת הדין הורה בית המשפט המחוזי על עיכוב ביצוע ההחלטות הקודמות עד ליום 30.6.2015, לשם "מתן אפשרות להתארגן לפינוי החלקה והחזרת המצב לקדמותו".

7. העותר לא פעל לפינוי הבית, ותחת זאת הגיש בקשה נוספת לעיכוב ביצוע, בנימוק כי פנה לאדריכל מטעמו אשר הכין תכנית לאישור הבית, אך זו נדחתה בשל אי-עמידה בתנאי סף. כמו כן נטען כי בכוונתו לפנות לנשיא המדינה ולבקש חנינה. הבקשה האמורה נדחתה בבית משפט השלום, וגם ערעורו של העותר לבית המשפט המחוזי בעניין נדחה ביום 29.6.2015 (עפ"א 55649-06-15, החלטת כב' השופטת ר' בוש). בית המשפט חזר והדגיש את החשיבות המרובה שניתנה בפסיקת בית משפט זה לביצוע צו הריסה מנהלי במועדו. נגד החלטה זו לא הגיש העותר בקשת רשות ערעור לבית משפט זה. בקשה נוספת לעיכוב ביצוע פסק דין זה נדחתה אף היא (החלטה מיום 14.7.2015).

עיקרי טענות הצדדים

8. מכאן העתירה שלפני, אשר הוגשה על-ידי העותר ביום 16.7.2015. כאמור, בעתירה לא פורטו כל ההליכים האמורים ולא צורפו האסמכתאות המתאימות. העותר הסתפק בציון העובדה שתלויים ועומדים נגדו שני צווים חלוטים, וכי למעשה מיצה את כל ההליכים המשפטיים והמנהליים העומדים לרשותו לשם מניעת ההריסה. העתירה עצמה מהווה חזרה על טענותיו של העותר שנטענו בערכאות ובהליכים הקודמים. לטענת העותר המצב התכנוני בכליל הוא מצב בלתי אפשרי, בגדר "גזרה שאין הציבור יכול לעמוד בה", מאחר שאינו מאפשר פיתוח ובניה כלל, בניגוד גמור לשאר ישובי חבל אשר. העותר ממשיך וטוען כי המשיבות עושות שימוש סלקטיבי בסמכות התכנון והאכיפה שבידן, וכי הדבר יוצר אפליה מובנית כלפיו וכלפי יתר התושבים. העותר טוען כי הריסת ביתו משמעה פגיעה חמורה בכבודו, בזכותו הקניינית ובזכותו לקיום בכבוד. כמו כן נטען כי ביצוע צווי ההריסה הוא בגדר אכיפה בררנית פסולה שאין להשלים עמה, בשל היותה מנוגדת לעקרונות הצדק וההגינות המשפטית.

9. על סמך האמור בעתירה נקבע בהחלטה מיום 16.7.2015 כי המשיבות יגישו תגובה מקדמית לעתירה, וכי ינתן צו ארעי למניעת הריסת הבית עד להחלטה אחרת.

10. ביום 21.7.2015 הגישה הוועדה המקומית תגובה מטעמה, הכוללת גם בקשה דחופה לביטול הצו הארעי. בבקשה נטען כי כל הטענות אותן מעלה העותר נשמעו זה מכבר לפני הערכאות הקודמות, ונדחו חזור ושוב על ידן. הוועדה המקומית טוענת כי דין העתירה להידחות בשל חוסר ניקיון כפיים, וזאת לאור העובדה כי העותר לא הציג את מלוא הפרטים הרלבנטיים לעתירה, לא צירף את פסקי הדין שניתנו נגדו, ובפרט לא את העובדה כי הצהיר לפני בית משפט כי אין בכוונתו להציב את הבית על חלקתו, אך פעל בניגוד גמור להצהרתו מספר ימים לאחר מכן. בכך, כך נטען, יש חוסר תום לב

מהותי המצדיק את דחיית העתירה. כמו כן נטען כי העותר הגיש את עתירתו ביודעו כי בכוונת הוועדה המקומית היה לבצע את הצו ביום 19.7.2015 וכי היא נערכה לכך, לרבות הערכות משטרתית והתקשרות עם קבלן הריסות. בנסיבות אלו, כך נטען, הבקשה למתן צו ארעי במעמד צד אחד נעשתה תוך שימוש לרעה בהליכי משפט, וגרמה לנזק רב ולכזבזב כספי ציבור.

11. בנוסף לכך טוענת הוועדה המקומית כי בית משפט זה, בשבתו כבית משפט גבוה לצדק, אינו יושב כערכאת ערעור על פסקי הדין של בתי המשפט המוסמכים לפסוק בענייני צווי הריסה. הוועדה המקומית סבורה כי אין לתת יד לניסיון העותר לניצול הליכי בג"ץ לשם עקיפת ההליכים הקבועים בחוק, אותם מיצה אך נכשל. הוועדה המקומית מדגישה כי מטרת צווי הריסה המנהליים נועדו לתת מענה מיידית לבניה בלתי חוקית, ואין מקום לעיכובים חוזרים ונשנים של הצו. עוד נטען, כי המשיבה 1, המועצה הארצית לתכנון ובניה, הוספה לעתירה באופן מלאכותי, מאחר שהיא אינה זו שהוציאה את צו הריסה ולא התבקש כל סעד אופרטיבי נגדה. המשיבה 1 סיימה את תפקידה כאשר אישרה את תמ"מ 53/2 המהווה בסיס לתכנית המתאר שהיא בסמכות הוועדה המחוזית. משכך, כך נטען, על העתירה היתה להיות מוגשת נגד המשיבות 2-3 בלבד, וכל מטרת צירופה של המשיבה 1 היתה לשם הענקת סמכות עניינית לבית המשפט הגבוה לצדק לדון בעתירה, ולפיכך יש לדחות את העתירה גם מסיבה זו.

12. גם לגוף הדברים טוענת הוועדה המקומית כי אין בעתירה מאומה. לטענתה, גם אם לא הסתיימו הליכי התכנון, אין בכך כדי להכשיר בניה בלתי חוקית שביצע העותר. לעניין זה נטען כי עבירות בניה חדשות דווקא מעכבות את אישור תכנית המתאר לישוב, ובעניין זה מפנה הוועדה המקומית לכך בישיבה של המשיבה 2 מיום 27.5.2015 הוחלט על הגברת האכיפה ביישוב כליל, לרבות הוצאת צווי הריסה מנהליים, וזאת על מנת להבטיח שהבניה הבלתי חוקית לא תהווה מכשול להמשך ההליך הסטטוטורי. הוועדה המקומית מצביעה על כך שבהתאם להנחיה זו, הוצאו מספר צווי הריסה מנהליים נגד תושבים ביישוב, נוסף על העותר, אשר נמצאים בשלבים שונים של ביצוע ובחינה שיפוטית. בנסיבות אלו, כך נטען, יש לדחות גם את טענות העותר לאכיפה בררנית. הוועדה המקומית מטעימה כי בסמכותה לשנות את מדיניות האכיפה שלה, והיא אינה יכולה להיות כפופה למדיניות בה נקטה בעבר, ככל שמתברר כי מדיניות זו היתה שגויה.

13. לאחר בחינת טענות העותר ואלו שבאו בתגובת המשיבה 3, באנו לכלל מסקנה כי דין העתירה להידחות על הסף, וכי יש לבטל את הצו הארעי שניתן במעמד צד אחד.

14. למרות שבעתירה צוין כי עומדים נגד בית העותר שני צווי הריסה חלוטים, העותר לא צירף לעתירה אף לא אחד מפסקי הדין שניתנו נגדו. תחת זאת, בחר לצרף "החלטות נבחרות" מן ההליכים השונים, באופן ספורדי, כאשר נדמה שצורפו רק את אלו שבהן מוצנעת העובדה כי הטענות המועלות בעתירה נשמעו ונדחו כמה וכמה פעמים, ומוצנעת גם העובדה כי העותר הקים את ביתו בניגוד גמור לתצהיר שמסר ולעדויות המפורשת בבית המשפט. בהשמטת הנתונים הרלבנטיים הללו, יש משום חוסר ניקיון כפיים, המצדיק כשלעצמו את דחיית העתירה על הסף, אף כנימוק יחיד. ראוי לשוב ולהזכיר בהקשר זה את טבעו של ההליך בבית משפט הגבוה לצדק, המביא להסתמכות ראשונית כמעט בלעדית על התמונה העובדתית העולה מהעתירה והתצהירים המצורפים לה. בנסיבות אלו, מוטלת חובה על העותר להציג לפני בית המשפט תמונה מלאה, ללא כחל ושרק (בג"ץ 2787/14 נטורל קייקס בע"מ נ' הרבנות הראשית, פסקה 5 והאסמכתאות שם (13.4.2014)); בג"ץ 6629/13 גראח נ' ועדת המשנה לפיקוח על הבניה, פסקה 3 והאסמכתאות שם (13.2.2014); בג"ץ 1439/08 ניצולת הקרטל בע"מ נ' פקיד השומה למפעלים גדולים – רשות המסים בישראל, פסקה 3 והאסמכתאות שם (20.11.2008); בג"ץ 3952/13 חיימוב נ' מדינת ישראל - שרת המשפטים, פסקה 4 ((17.6.2013)). יצוין, כי גם בהחלטות קודמות נמתחה ביקורת על התנהלות העותר הכוללת ניסיונות עיכוב חוזרים ונשנים ופנייה להליכים מקבילים, תוך גילוי טפח וכיסוי טפחיים. לטענת הוועדה המקומית, העתירה גם הוגשה מתוך ידיעה כי הצו אמור להיות מבוצע כשלושה ימים לאחר מכן, ואף עובדה זו לא צוינה בעתירה. בהקשר לטענה זו לא הביאה הוועדה המקומית ראיה לידיעתו של העותר, ואולם אין צורך לומר כי ככל שהדבר נכון, יש בכך חומרה כפולה ומכופלת.

15. מבלי לגרוע מהאמור לעיל, אנו סבורים כי יש ממש גם בטענות הוועדה המקומית ביחס לשימוש בהליך הפנייה לבית המשפט הגבוה לצדק כדרך לעקיפת ההליכים הקבועים בחוק ביחס להתנגדות לצווי הריסה. הדברים ידועים, ונשנו שוב ושוב בפסיקתו של בית משפט זה (בג"ץ 9745/09 מחמוד נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז חיפה, פסקה 5 (10.12.2009); בג"ץ 885/07 אבו גאליה אחלאם נ' יו"ר הועדה המקומית לתכנון ובניה, פסקה 6 (30.1.2007); בג"ץ 10551/05 אבו טרחאן נ' יו"ר הועדה המקומית לתכנון ובניה, פסקה 4 ((29.11.2005)). אשר לסעד הנוסף המבוקש בעתירה הנוגע לעצם קידום הליכי התכנון, הרי שסעד זה צוין כמעט כלאחר יד, כאמצעי תומך לסעד העיקרי שנתבקש והוא מניעת הריסת המבנה. מיותר לציין כי

בהקשר זה לא צוינו בעתירה מלוא הפרטים הנדרשים להבהרה איזה סעד מבוקש בדיוק, האם מוצו ההליכים האפשריים בסוגיה וכן הלאה. מעבר לכך, מתשובת הוועדה המקומית עולה כי פעולות האכיפה ביחס לבנייה בלתי חוקית ביישוב נעשות דווקא בדבד, וכחלק מהמאמצים לקידום ההליך התכנוני. יש לברך על כך, ולקוות כי אכן הדברים יבואו על תקנתם בהקדם האפשרי.

16. בנסיבות אלו, דין העתירה אפוא להידחות על הסף. בשולי הדברים יצוין כי דין העתירה היה להידחות גם לגופו של עניין, מהנימוקים שפורטו בהחלטות הערכאות השונות בעניינו של המבקש. מכל מקום, משהכרענו כפי הכרענו לא מצאנו מקום להרחיב בדבר.

17. העתירה נדחת. הצו הארעי שניתן בהחלטה מיום 16.7.2015 מבוטל אף הוא, ובהתאם לסמכותנו להארכת מועד ביצוע הצו לפי סעיף 238א(ט) לחוק, הרינו מורים כי הוועדה המקומית תוכל לבצע את צו ההריסה המנהלי בתוך 30 יום ממועד מתן פסק דין זה.

18. בהתחשב בתוצאת העתירה ובנימוקים לדחייתה, ישלם העותר לוועדה המקומית את הוצאותיה בעתירה זו בסך של 10,000 ₪.

ניתן היום, י"ב באב התשע"ה (28.7.2015).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט