



רע"פ 1639/16 - מוחמד עבאסי נגד יו"ר הועדה המקומית לתכנון ובניה בירושלים

בבית המשפט העליון

רע"פ 1639/16

לפני: כבוד השופט ח' מלצר

המבקש: מוחמד עבאסי

נ ג ד

המשיב: יו"ר הועדה המקומית לתכנון ובניה בירושלים

בקשת רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט
המחוזי בירושלים (כב' השופט מ' יועד הכהן) ב-ע"פ
60281-01-16 מתאריך 23.02.2016

בשם המבקש: עו"ד סאמי ארשיד

בשם המשיב: עו"ד חיים נרגסי

החלטה

1. לפני בקשה למתן רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי הנכבד בירושלים (כב' השופט מ' יועד הכהן) ב-ע"פ 60281-01-16, בגדרו נדחה ערעורו של המבקש על החלטתו של בית המשפט לעניינים מקומיים הנכבד בירושלים (כב' השופט פ' שטרק) ב-ב"ש 3396/15, במסגרתה נדחתה בקשתו של המבקש לביטול צו הריסה מנהלי שניתן בעניינו.

עמוד 1



למען שלמות התמונה יצוין כבר עתה כי לאחר הגשת הבקשה הוריתי על עיכוב ביצוע פסק דינו של בית המשפט המחוזי, וזאת עד למתן החלטה אחרת.

להלן אביא הנתונים הנדרשים להכרעה במכלול.

רקע והליכים קודמים

2. בתאריך 15.04.2015 ניתן צו הריסה מנהלי (להלן: הצו) לנכס, שהוא בניין בן קומה אחת בשטח כולל של 170 מ"ר (להלן: המבנה), הממוקם בשכונת סילוואן שבעיר ירושלים, בעילה שהמבנה נבנה שלא כדין. לצו האמור צורפו תצהירים מטעם מר אלכס רוטמן מהנדס בוועדה המקומית בעיריית ירושלים (להלן: המהנדס), ומטעם מר ירון אליאס מנהל הריסות מבנים בעיריית ירושלים (להלן: אליאס). בתאריך 29.04.2015 הצו הודבק על גבי הקיר החיצוני של המבנה.

3. בתאריך 07.05.2015, המבקש הגיש לבית המשפט לעניינים מקומיים הנכבד בקשה שכותרתה: "בקשה דחופה לעיכוב ביצוע צו הריסה מנהלי". על פי החלטתו של בית המשפט לעניינים מקומיים הנכבד מתאריך 19.01.2016, נקבע כי חרף כותרת הבקשה מתוכנה עולה כי למעשה מדובר בבקשה לביטול הצו ולא לעיכובו. במסגרת הבקשה, המבקש טען, בין היתר, שהעובדות הנטענות בבקשה למתן צו ההריסה אינן נכונות, שכן, לטענתו, בניגוד לאמור בצו – עבודות הבנייה הסתיימו, והמבנה אוכלס. נוכח זאת המבקש טען כי הצו הוצא בניגוד לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: החוק). המבקש טען בנוסף לאכיפה בדרגות, אשר נובעת, לשיטתו, מהשקפתם הפוליטית של בעלי התפקידים הרלבנטיים המכהנים בעירייה. המבקש גרס גם כי נפלו פגמים פרוצדורליים בהליך הוצאת הצו, וזאת לשיטתו, בין היתר, בשל הפרת חובת ההתייעצות עם היועץ המשפטי. פגם נטען נוסף, לשיטת המבקש, נפל בכך שאליאס ששימש באותה העת כמנהל הריסות ולא כמפקח בניה, כנדרש בחוק. המבקש טען עוד כי נפל פגם בתצהירו של אליאס, אשר נגרם, לטענתו, כתוצאה מכך שנעשה שימוש בטופס תצהיר שהוכן מראש, עליו חתם אליאס. זאת ועוד, נטען כי תצהירו של המהנדס לא ניתן על סמך ידיעתו האישית אלא על בסיס הצהרתו של אליאס בלבד. טענה נוספת גרסה כי חתימתו של יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובניה, ראש עיריית ירושלים – לא הייתה מקורית.

4. בתאריכים 03.12.2015 ו-10.12.2015 התקיימו בפני בית המשפט לעניינים מקומיים הנכבד שתי ישיבות של הוכחות שבמסגרתן העידו מטעם המשיב העדים הבאים: מפקח הבניה מר אפרים קרייז (להלן: המפקח); אליאס והמהנדס, בעוד שהמבקש העיד מטעמו.

5. בתאריך 19.01.2016, בית משפט השלום הנכבד דחה את בקשתו של המבקש, בקובעו כי כל היסודות הנדרשים בחוק להוצאת הצו התקיימו כנדרש. נקבע גם כי אין חולק שהמבנה נבנה שלא כדין, כי בניית המבנה טרם הושלמה, וכי המבנה טרם אוכלס. באשר לטענותיו של המבקש לעניין האכיפה הבררנית והפגמים שנפלו בהליך הוצאת הצו נקבע כי טענות אלה הועלו לראשונה רק בשלב הסיכומים, וכי לא הונחה מטעם המבקש כל תשתית ראייתית התומכת בהן. עוד נקבע כי פעולותיה של הרשות חוסות תחת חזקת תקינות, וכי המבקש לא עמד בנטל הנדרש לשם סתירתה. בית המשפט הנכבד לעניינים מקומיים, דחה גם את טענתו של המבקש לאכיפה בדרגות, זאת לאחר עיון בראיות שהונחו בפניו מטעם המשיב. לעניין הפגמים הנטענים בצו, נקבע כי חרף תפקידו של אליאס כמנהל הריסות, הנ"ל מוסמך גם כמפקח בניה, וכי המהנדס רשאי להסתמך על דיווח שנמסר לו מידי מפקח



הבניה לשם הוצאת צו הריסה מינהלי. לעניין חתימתו של יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובניה, נקבע כי מדובר בחתימה אוטנטית וכי טענה זו הועלתה ללא כל ביסוס. לסיכום, בית המשפט לעניינים מקומיים הנכבד קבע כדלקמן:

"נראה לעין כי מדובר בבקשה אשר מטרתה היא להרוויח זמן בהעלאת טענות אשר נדונו בעבר הן בערכאות דיוניות והן בערכאות ערעור" (ראו: פסקה 13 להחלטה).

6. בתאריך 31.01.2016 המבקש הגיש ערעור לבית המשפט המחוזי הנכבד על החלטתו של בית המשפט לעניינים מקומיים הנכבד. בגדר הערעור המבקש טען שלוש טענות עיקריות: ראשית נטען, כי עניינו נגוע בהפליה פסולה. שנית נטען, כי הכרעתה של הערכאה הדיונית לא נומקה כדבעי. שלישית נטען שוב, כי נפלו, לשיטתו, פגמים בהליך הוצאת הצו. המבקש טען עוד כי בית המשפט לעניינים מקומיים הנכבד שגה משקבע כי המהנדס רשאי להסתמך על דיווח שנמסר לו מידי מפקח הבניה. המבקש חזר עוד על כך שחתימתו של אליאס נעשתה על תצהיר, שהוכן מראש, ואף תצהירו של המהנדס לא ניתן על סמך ידיעתו האישית, אלא על סמך תצהירו של אליאס, משכך, לשיטת המבקש, הצו משולל תוקף.

7. המשיב טען מנגד, כי דין הערעור להידחות, נוכח העובדה שאין חולק, לשיטתו, כי מדובר בבניה שבוצעה שלא כדין, וכי התנאים להוצאת הצו התקיימו. עוד נטען כי המבקש לא הביא כל ראיות להוכחת טענותיו, ואף לא עמד בנטל השכנוע, הנדרש, לשם סתירת חזקת התקינות המינהלית.

8. בית המשפט המחוזי הנכבד (כב' השופט י' הכהן) דחה את ערעורו של המבקש בקובעו, בין היתר, כי התקיימו בנסיבות התנאים המצדיקים את הוצאת הצו. בית המשפט המחוזי הנכבד דן בטענות המבקש ודחה אותן לגופן, ולבסוף קבע כי בית משפט לעניינים מקומיים הנכבד צדק בקובעו כי: "כל מטרתה של הבקשה הייתה להרוויח זמן כדי למנוע ללא הצדקה וללא בסיס את ביצועו של צו ההריסה המנהלי" (ראו: פסקה 16 לפסק הדין).

מכאן הבקשה שבפני.

טענות הצדדים

9. לטענת המבקש בית המשפט המחוזי הנכבד שגה משדחה את טענתו להעדר הנמקה מספקת בהחלטתו של בית המשפט לעניינים מקומיים הנכבד.

10. המבקש טוען עוד כי בית המשפט המחוזי הנכבד שגה משדחה את טענותיו באשר לפגמים בהליך הוצאת הצו. מתוך כך המבקש טוען כי עדויותיהם של המפקח, המהנדס ואליאס מהוות, לגישתו, "ראשית ראיה", לטענות שהעלה בערעור, שבכוחה, בנסיבות, לסתור את חזקת התקינות המנהלית ולהוביל לבטלות הצו. המבקש שב וטוען כי: אליאס איננו מפקח בניה כנדרש בחוק, ולכן היה משולל סמכות לחתום על תצהיר המפקח שנדרש להוצאת הצו; תצהירו של אליאס בנוגע לביקורו בשטח (מתאריך

עמוד 3

15.04.2015), לטענת המבקש, לא הוכן על ידיו, ומדובר בתצהיר מוכן מראש, שכל שאליאס הוסיף לו הוא תאריך ואת מספר הקואורדינטות; תצהירו של אליאס, נעדר תאריך הביקור בנכס; תצהירו של המהנדס, לשיטתו של המבקש, איננו מפורט דיו, וניתן בהתבסס על תצהירו של אליאס, שאף לא היה מוסמך להגיש את תצהירו; הופרה חובת ההתייעצות עם היועץ המשפטי, וחתימת ראש הוועדה המקומית לתכנון ובניה – ראש העיר, לשיטת המבקש, הינה חתימה המוטבעת במסמכים שהודפסו ואיננה חתימה אותנטית, משכך, לטענת המבקש, הצו איננו תקף.

11. המבקש טוען בנוסף כי לא נשקלו בידי הוועדה המקומית לתכנון ובניה נסיבותיו האישיות, וכי ההחלטה שניתנה בעניינו לוקה באי סבירות ואיננה מידתית. לבסוף, המבקש טוען כי מיקום הנכס בשכונת סילוואן שבירושלים, מוביל להטיית שיקול דעתם מקבלי ההחלטות, וזאת, לשיטתו, על בסיס פוליטי.

12. המשיב טוען מנגד, כי יש לדחות את הבקשה. לשיטת המשיב, טענותיו של המבקש נדונו לגופן בפני שתי ערכאות, שקבעו כי לא נפל כל פגם בצו, מקל וחומר שלא נפל פגם היוורד לשורשו של הצו, המצדיק את ביטולו. המשיב טוען עוד כי הצו עומד בדרישות החוק, באשר אין חולק כי אליאס עבד בתקופה הרלבנטית במחלקת הפיקוח ושימש כנציגו של המשיב לכל דבר ועניין, וכי חתימה על תצהירים, מושאי צווי הריסה, הינה חלק מסמכותו והגדרת תפקידו. המשיב טוען גם כי אין כל פגם בשימוש בתצהירים שהוכנו מראש, ככל שהחתומים בהם, הוזהרו טרם חתימתם על ידי עורך דין כדן. לגרסת המשיב טענותיו של המבקש לעניין הפגמים שנפלו בצו וכך גם לעניין טענת האכיפה הבררנית, אינן מבוססות, ובכל מקרה אינן סותרות את חזקת התקינות המינהלית.

דין והכרעה

13. לאחר עיון בבקשה בחומר שצורף לה, ובתגובת המשיב לבקשה – הנני סבור כי דין הבקשה להידחות בנסיבות. אביא את נימוקי להחלטה בסמוך.

14. הלכה היא כי בקשת רשות ערעור ב"גלגול שלישי" תתקבל, ככלל, רק במקרים בהם מתעוררת שאלה משפטית רחבת היקף וכבדת משקל, בעלת השלכות ציבוריות החורגות מעניינם הקונקרטי של הצדדים לבקשה, או בנסיבות המעוררות חשש מפני עיוות דין, או אי-צדק חמור שנגרם למבקש (ראו: רע"א 103/82 חנין חיפה בע"מ נ' מצת אור (הדר חיפה) בע"מ, פ"ד לו(3), 123 (1982); רע"פ 2770/16 מוחלס נ' מדינת ישראל (22.09.2016); רע"פ 2406/16 יונגר נ' מדינת ישראל (29.09.2016)).
הבקשה שבפני איננה עומדת באמות מידה אלו, שכן היא מתמקדת בנסיבות המקרה הקונקרטי. כלל זה נכון ביתר שאת במקרה דנן נוכח ההיקף המצומצם של עילות הביקורת השיפוטית שקבע הדין לגבי צווי הריסה מינהליים (ראו: רע"פ 9553/04 שבאנה נ' יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובניה ירושלים (10.11.2004); רע"פ 5387/16 אלראזק נ' מדינת ישראל – יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובניה ירושלים (19.09.2016) (להלן: ענין אלראזק)), עוד הובהר בפסיקתו של בית משפט זה כי:

"...היקף הביקורת הנתונה לבית המשפט היא צרה ומוגבלת לאותם פגמים חמורים העלולים להביא בסופו של ההליך להצהרה על בטלותו של צו ההריסה" (ראו: רע"פ 8655/13 מדינת ישראל נ' חג' יחיא פסקה 25 (14.06.2015); (להלן: ענין חג' יחיא)).

די בטעמים אלו, כשלעצמם, כדי לדחות את הבקשה למתן רשות ערעור.

15. אף לגופם של דברים דין הבקשה - להידחות. בנסיבות העניין, נקבע בידי בית משפט לעניינים מקומיים הנכבד כי התנאים להוצאת הצו התקיימו. עוד נקבע כי אין חולק שהמבנה הוקם בלא היתר, וכי ביום הוצאת הצו, טרם הושלמה הבניה והמבנה לא היה מאוכלס (ראו: פסקה 8 להחלטה; פסקה 11 לפסק הדין). נוכח האמור עילות הביטול הקבועות בסעיף 238א(ח) לחוק (בנוסח שהיה קיים במועד הרלבנטי) במקרה בו הוכח לבית המשפט כי "הבניה שבגללה ניתן הצו בוצעה כדין או שביצוע הצו אינו דרוש לשם מניעת עובדה מוגמרת" - לא התקיימו.

16. עיקר טענותיו של המבקש מופנות כלפי הפגמים הנטענים שנפלו בצו, ובשיקול דעתו של המשיב, הנובעים, על פי טענתו, מהפליה פסולה ומשיקולים פוליטיים. נוסף לעילות הביטול הקבועות בסעיף 238א(ח) לחוק הנ"ל, בפסיקה הוכרה עילת ביטול נוספת: פגם פרוצדוראלי בהליך, או פגם בשיקול-דעתה של הרשות המוסמכת, כגון: מטרה זרה, היעדר מידתיות, שיקולים זרים, חוסר סבירות, או הפליה, ובלבד שמדובר בפגמים חמורים העושים את הצו לבטל מעיקרו (ראו: רע"פ 3187/15 חטיב נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה - לב הגליל (22.02.2016)). בהקשר לכך נקבע כי הסמכות לביטול צו הריסה צריכה להישמר למקרים חריגים, ויוצאי דופן (ראו: רע"פ 5205/07 תכפור נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה ירושלים (05.09.2007); רע"פ 8720/09 אבו רנה נ' ראש עיריית חיפה ויו"ר הוועדה המקומית (01.11.2009); ענין אלראזק). זאת ועוד, כפי שנקבע בפסיקתו של בית משפט זה, צו הריסה מינהלי הינו אקט מינהלי, ולא אקט עונשי, ומשום כך עומדת למשיבה חזקת התקינות המינהלית, היינו, חזקה כי פעולתה המינהלית של הרשות נעשתה כדין. המבקש לסתור חזקה זו - עליו הנטל להוכיח את הפגם שנפל, לטענתו, בהתנהלותה של הרשות המינהלית (ראו: רע"פ 2956/13 דמקני נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב-יפו (31.07.2013); רע"פ 6032/13 אהרן נ' יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ולבניה טבריה (19.01.2014)). הנה כי כן אף כי יתכן ואכן נפלו ליקויים מסויימים בהתנהלות גורמי הוועדה המקומית, נראה כי עניינו של המבקש לא עולה כדי אותם פגמים חמורים, ויוצאי דופן בהם נדרש סעד בדמות ביטול צו הריסה מינהלי.

17. זאת ועוד: טענותיו של המבקש לענין הפגמים שנפלו בצו, נדונו בפני שתי ערכאות שקבעו כי למרבית הטענות אין בסיס. כך למשל, בין היתר, בענין סמכותו של אליאס נקבע כי הנ"ל הוא בעל הסמכה של מפקח בניה, ועל כן תצהירו ניתן בסמכות (ראו: פסקה 11 להחלטה; פסקה 12 לפסק הדין), כן נקבע כי המהנדס היה רשאי להסתמך על תצהירו של אליאס, שהוא בהכשרתו מפקח בניה (ראו: פסקה 11 להחלטה; פסקה 13 לפסק הדין). כך גם לענין אמיתות חתימתו של יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובניה, נקבע כי המבקש לא הביא כל הוכחה לטענה הזיוף וכי על פי מה שנראה מדובר בחתימה מקורית (ראו: פסקה 12 להחלטה; פסקה 14 לפסק הדין). טענותיו של המבקש ממוקדות איפוא בתקיפת ממצאים עובדתיים שנקבעו על ידי הערכאות הנכבדות דלמטה, אשר קבעו כי המבקש לא הוכיח שהתנהלות הרשות בעניינו איננה תקינה כדי ביטול הצו, או שהעירייה פעלה באופן שרירותי בהוצאת הצו. בעניין זה כבר קבעתי בעבר כי:

"לא בנקל תתערב ערכאת הערעור בממצאים כגון דא, שכן הערכאה הדיונית היא זו שמתרשמת באופן ישיר ובלתי אמצעי מן העדים שהופיעו לפניה, וביכולתה לתור נאמנה אחר אותות האמת. דברים אלו נכונים ביתר שאת כאשר עסקינן בבקשת רשות ערעור ב'גלגול שלישי'". (ראו: רע"פ 8826/15 שלימוביץ' נ' מדינת ישראל (27.01.2016)).



בנסיבות העניין, לא מצאתי איפוא טעם טוב להתערב בפסק דינו של בית המשפט המחוזי הנכבד אשר קבע את ממצאיו על יסוד הראיות שנשמעו בפני הערכאה הדיונית.

18. זאת ועוד – אחרת: לא מצאתי ממש גם בטענת המבקש לעניין העדר הנמקה מספקת. אינני מוצא פגם בהנמקתו התמציתית של בית המשפט לעניינים מקומיים הנכבד. קיומה של חובת ההנמקה איננו מחייב דווקא כתיבה באריכות ובפירוט, מקום שהדבר איננו נדרש. לפיכך אני סבור כי לא התקיימה בעניינו של המבקש ובנסיבות חריגה מחובת ההנמקה הנדרשת (ראו והשוו: רע"פ 4522/13 נעיס נ' מדינת ישראל (16.07.2013); רע"פ 4319/16 שרון נ' מדינת ישראל (04.07.2016)).

19. סוף דבר – נוכח כל האמור לעיל דין הבקשה להידחות. עיכוב ביצוע פסק דינו של בית המשפט המחוזי הנכבד עליו הוריתי – יתבטל איפוא, והמשיבה תהא רשאית לבצע את הצו, בתום ארבעה חודשים ממועד מתן החלטה זו, וזאת כדי לאפשר למבקש להתארגן. בתקופה זו – זכויות וטענות הצדדים שמורות להם בהקשר לכל ניסיון להכשיר את הבנייה, ככל שהדבר ניתן.

ניתנה היום, ז' בשבט התשע"ח (23.1.2018).

ש ו פ ט