



אולשביצקי, עו"ד  
4-05-2010  
התקבל

## בית משפט לעניינים מקומיים בכרמיאל

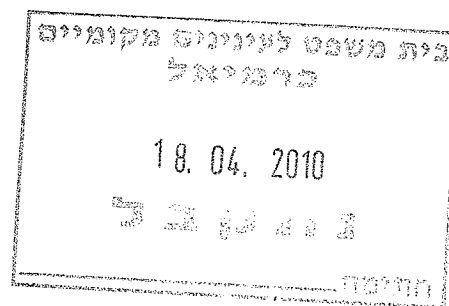
11 אפריל 2010

בש 1/2010 כהן שמעון ואח' נ' וועדה מקומית לתכנון ולבנייה כרמיאל

בפני כב' השופטת לובנה שלאעטה חלאילה

מבקשים

1. כהן שמעון
2. כהן אנט  
ע"י ב"כ עו"ד צ. איזנברג,  
מרח' הרצל 149, נהריה
3. עמותת ה"דרך" מרכז טיפולי רוחני  
ע"י ב"כ עו"ד ב. לוריא  
מרח' רוטשילד 45, ראשלי"צ 75106



נגד

הוועדה המקומית לתכנון ובנייה כרמיאל  
ע"י ב"כ עו"ד ש. גבע  
משד' קק"ל 100, כרמיאל

משיבה

### החלטה

עסקינן בבקשה לביטול צו למניעת פעולות שניתן ביום 24.2.2010, במעמד צד אחד, לפי סעי' 246 לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965 (להלן "החוק").

#### הנפשות הפועלות ועובדות רקע

1. המבקשים 1 ו- 2 הינם בעלי הזכויות בדירת מגורים בשטח 197 מ"ר, ברח' הערבה 102 בכרמיאל (להלן "הבית"), הידועה כגוש 18990, חלקה 3, מגרש 27א (להלן "המקרקעין").
2. המבקשת מסי' 3 הינה עמותת רשומה המפעילה מוסד שיקומי לנפגעי סמים (להלן "המבקשת" או "העמותה").
3. ביום 4.2.2010 נחתם בין המבקשים לעמותה הסכם להשכרת הבית (להלן "ההסכם").
4. ביום 23.2.2010, הגישה המשיבה, הועדה שבתחום שיפוטה מצוי הבית, בקשה למתן צו במעמד צד אחד, למניעת פעולות לפי סעי' 246 לחוק בגדרה טענה, בין היתר, כי בכוננת

העמותה להפעיל בבית, מתחילת חודש 3/10 "מעון ו/או הוסטל ו/או מוסד שיקומי ולאכלס בבית נגמלים מסמים ו/או מטופלים המצויים בהליכי גמילה, בני גילאים שונים".

שימוש זה, כך נטען, הינו שימוש חורג מתב"ע ג/מב/41 ו/או מהיתר הבנייה של הבית, כאשר זה נבנה כמבנה חד משפחתי למטרת מגורים ולא לייעוד של מעון שיקומי. כן נטען כי שימוש זה טעון רישיון עסק לפי פריט 7.1 לצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), תשנ"ה-1995, ולכל הפחות אישורים של משרד הבריאות, משרד איכות הסביבה ומשרד העבודה והרווחה.

להשלמת התמונה אציין כי המשיבה ציינה בפתח בקשתה כי נגד המבקשים 1 ו-2 הוגש כתב אישום, בגין פיצול הבית לשתי יחידות דיור, ללא היתר.

כן צוין כי דיירי השכונה מתנגדים נחרצות להפעלת המעון בבית.

לאור זאת, נתבקש צו האוסר את השימוש בבית כמעון והמונע ביצוע כל פעולה שמטרתה להכינו ולהכשירה לשימוש זה.

5. ביום 24.2.2010, ניתן צו כמבוקש.

#### **הבקשה לביטול הצו וטענות המבקשים**

6. הבקשה נשוא החלטה זו, שעניינה ביטול הצו, כללה טענות מטענות שונות; אלה עיקרן -

א. לא היה מקום למתן צו בהתאם לסעי' 246 לחוק התכנון והבנייה, שכן גם אם מדובר בשימוש במקרקעין ללא היתר, דבר שהוכחש ע"י המבקשים, לא נעשו על ידם כל פעולות הכנה, ובכל מקרה הסעיף אינו מאפשר הוצאת צו במעמד צד אחד.

ב. הבית נשוא הבקשה, נבנה בהתאם להיתר בנייה מיום 12.2.06, במסגרתו העניקה המשיבה למבקשים היתר לבניית תוספת בית בקומה שנייה, המאפשר בניית 4 חדרים נוספים על בסיס קומת קרקע קיימת.

על פי תכנית ג/מב/41 החלה על המקרקעין, האזור בו בנוי הבית מוגדר כאזור מגורים ג', בו המותר לשימוש מגורים בלבד, אולם מותר לבנות בו מבנים דו משפחתיים.

הבית נבנה בהתאם להיתרים שהוצאו ולא נעשה בו כל שימוש שאינו לצורכי מגורים.

ג. המבקשים מעולם לא התכוונו לעשות שימוש בבית כמעון ו/או הוסטל ו/או מוסד שיקומי. השימוש שבכוונתם לעשות הינו שימוש למגורים בלבד של 6-7 שוהים, אשר נמצאו מתאימים, לדעת הגורמים המקצועיים, לשוב לחיק אוכלוסיה הטרונגנית. הוסבר בבקשה כי במסגרת התוכנית הטיפולית שנותנת המבקשת, היא דואגת למקום עבודה ודיור מסודר לבוגריה, בכדי לספק להם תמיכה ועזרה בשיקום ולסייע בידם לחזור לחיק החברה.

המבקשת נותנת חסות כלכלית להשכרת הבית, מכוח הסבסוד שהיא מקבלת ממשרד הרווחה במסגרת מכסות הטיפול, כאשר הוצאות האחזקה השוטפות החלות על המושכר ישולמו ע"י בוגרי תוכנית השיקום אשר ינהגו במושכר כדרכם של שוכרים סבירים, יתגוררו בו בכוחות עצמם ויקיימו משק בית נורמטיבי, הכל בהתאם למטרת השכירות כפי שזו הוגדרה בהסכם השכירות.

המבקשים ביקשו להפנות לסעי' 2 להסכם שצורף לבקשתם, לפיו הוגדרה מטרה השכירות "לצורכי מגורים בלבד".

ד. השימוש למגורים של כל אדם, גם אם הוא הוגדר כמכור לסמים, אינו מהווה שימוש חורג ובנסיבות העניין שימוש למגורים של 6-7 ממטופלי העמותה, תואם את הגדרת המגורים בהיתר הבנייה ובתכנית המתאר, ומכאן שאין מדובר בשימוש חורג ואו שימוש ללא היתר ואו שימוש בסטייה מהיתר.

ה. גם אם מדובר במעון לצורך טיפול במשתמשים בסמים, הרי שבהתאם לסעי' 63א לחוק התכנון והבנייה, שימוש למגורים כולל גם שימוש של מעון מסוג זה. מאחר ואין מדובר במבנה מגורים מאוכלס, ובהתאם ללשון החוק בעניין זה, אין הגבלה של מספר החוסים שניתן לשכן בבית.

ו. ניתן לראות בנפגעי התמכרות לסמים, כ'מוגבלים' עליהם חל חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, שכן הגדרת 'מוגבלי' בחוק אינה דורשת שלאותו אדם ייקבעו אחוזי נכות, והיא הגדרה רחבה הכוללת כל אדם עם לקות פיזית, נפשית או שכלית לרבות קוגניטיבית, קבועה או זמנית, שבעקבותיה מוגבל תפקודו באופן מהותי בתחום אחד או יותר בחיים.

חוק זה יש לראותו כחוק עקרוני, מהפכני המשנה את סדרי החברה, מכוחו ניתן לראות אדם עם מוגבלות כאדם זכאי לשוויון, לכבוד ולחירות. זכותם של מוגבלים אלה לשוויון, משתרעת גם על הזכות למגורים בשילוב של אוכלוסיה רגילה ונורמטיבית.

לבקשה צורפו תצהירי אימות של המבקש 1 (להלן "המבקש") ושל די"ר יוסי פלד (להלן "די"ר פלד") יו"ר העמותה.

7. ביום 14.3.2010 התקיים בפני דיון במעמד שני הצדדים; המצהירים מטעם המבקשים, כמו גם מהנדס העיר והועדה המקומית, אשר תצהירו תמך בבקשה למתן הצו, נחקרו. הצדדים סיכמו את טענותיהם בכתב.

## סיכומי הצדדים

8. המשיבה ביקשה, בסיכומיה, לדחות את הבקשה לביטול הצו. בתמצית אביא את עיקר טעמיה לכך –
- א. די בחתימתם של המבקשים על הסכם שכירות לשימוש בבית, כדי להראות כי התקיימו פעולות הכנה לשימוש לצורך החלת סעי' 246 לחוק. פעולות הכנה אין משמען פעולות פיזיות דווקא.
- ב. על פי היתר הבנייה, הבית מיועד לשמש כמבנה מגורים חד משפחתי, על כך מעידה, בין היתר, הבקשה להיתר (ת/1) שבה הוגדרה מהות הבניין "מבנן של 6 יחידות דיור חד משפחתיות".
- המבקשים פיצלו את הבית לשתי יחידות דיור, ללא היתר בנייה ומכאן השימוש בהן הינו שימוש שאינו מותר.
- בעניין זה ביקשה המשיבה להפנות, בין היתר, להוראות הסכם השכירות בין המבקשים לעמותה ממנו עולה כי הקומה העליונה והתחתונה של הבית מושכרות למשפחות שונות, כאשר בשלב ראשון שוכרת העמותה את הקומה התחתונה ורק ביום 1.7.2010, תשכור את הקומה העליונה.
- ג. טענת העמותה כי אינה מתכוונת להשתמש בבית כמעון אינה נכונה, שכן הוכח כי השוהים במקום אינם אנשים עצמאיים לחלוטין ומדובר למעשה בשלב רביעי לטיפול בנגמלים מסמים, אשר נוכחתם בבית תחייב פיקוח של עובדי העמותה. ב"כ המשיבה ביקש להפנות את ביהמ"ש לתוספת בכתב יד בהסכם השכירות, לפיה הבית ישמש כ- "Half-way-house", דבר המעיד כי השכירות הינה למטרת שהייה של מטופלים הנמצאים במחצית הדרך.
- ד. בין אם מדובר במעון ובין אם מדובר במקום מגורים לשוהים לתקופה של 6 חודשים (כפי שעלה מחקירת ד"ר פלד, ועל כך ארחיב את הדיבור בהמשך), מדובר בשימוש חורג מהיתר הבנייה. בכל מקרה, מאחר ובעסק של פנסיון, אכסניה וכיו"ב עסקינן ובהתאם לפריט 7.1. א לצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), תשנ"ה-1995, השהות במקום טעונה רישיון.
- ה. סעי' 63 לחוק מחייב אישור שמי של משרד העבודה והרווחה לאותם חוסים שיגורו בבית ובכל מקרה אין בהוראת הסעיף כדי להועיל למבקשים שכן גם אם ניתן לראות מכוחה כאילו התב"ע מתירה מגורי חוסים, עדיין קיים צורך בקבלת היתר לשימוש חורג.

- ו. המבקשים באו אל ביהמ"ש בידיים לא נקיות ונהגו שלא בתום לב, שכן המבקשים 1 ו-2 פיצלו את הבית לשתי יחידות דיור ושיכנו שתי משפחות, ללא היתר כחוק.
- ז. בכוונת המבקשים להפעיל בבית מעון, כאשר על פי סעי' 2 לחוק הפיקוח על מעונות, הדבר מחייב רישיון מהשר. בעניין זה מפנה ב"כ המשיבה לתקנות הפיקוח על מעונות.
9. המבקשים חזרו בסיכומיהם על הטענות שהובאו, ופורטו בהרחבה, בבקשתם. הואיל ואלה הובאו דלעיל, איני מוצאת צורך לחזור עליהן.

#### צו למניעת פעולות - המסגרת הנורמטיבית

10. צו למניעת פעולות הוסדר בסעי' 246 לחוק התכנון והבנייה, המורה כי :
- "נעשו במקום פלוני פעולות הכנה לבניה או לשימוש במקרקעין ללא היתר או בסטייה מהיתר או מתכנית, רשאי בית המשפט לפי בקשתם של יושב ראש הועדה המחוזית או של יושב ראש הודעה המקומית, ובעיריה - של יושב ראש ועדת המשנה לתכנון ולבניה, או של היועץ המשפטי לממשלה או נציגו, ליתן צו על כל אחד מהמנויים בסעיף 208 להימנע מפעולה באותו מקום, לרבות צו האוסר את השימוש במבנה או במקרקעין או צו לסגירת המבנה או המקום (להלן – צו מניעת פעולות); בית המשפט ראשי לתת צו כאמור בכפוף לתנאים שימצא לנכון בנסיבות העניין."**
- שימוש ללא היתר במקרקעין, או בניגוד להיתר או בסטייה ממנו, אשר מהווה תנאי למתן צו לפי סעיף זה, הוגדר בסעי' 1 לחוק כ"שימוש בהם למטרה שלא הותר להשתמש בהם, הן במיוחד והן מהיותם באזור או בשטח מיוחד, לפי כל תכנית או תקנה אחרת שלפי חוק זה החלות על הקרקע או הבניין או לפי היתר על פי כל חוק הדן בתכנון ובבנייה".
11. צו לפי סעיף זה מטרתו אינה עונשית, אם כי מניעתית; הצו לא נועד להטיל סנקציה עונשית אם כי למנוע הפרה צפויה של הוראות חוק התכנון והבנייה. ביהמ"ש מוסמך ליתן צו כאמור במעמד צד אחד (בניגוד למה שנטען ע"י המבקשים), והליך הוצאה זה הוסדר בתקנות התכנון והבנייה (סדרי דין בהליכים למתן צווים על פי המבקש בלבד), תשמ"ג – 1982 (ראה תקנה 5 לתקנות). בהתאם לתקנות, הנפגע מהוצאת הצו יכול, תוך 30 ימים מיום שהגיע הצו לידיעתו, לבקש את ביטולו.
12. לניתוח מטרת הסעיף, אני מפנה לדברים שנקבעו בע"פ (מרכז) 6655-08-07 ועד מקומי געש נ' ועד מחוזית לתכנון והבנייה- מרכז רמלה, לפיהם :

"סעיפים 239 ו-246 לחוק, מעמידים לרשות רשויות התכנון כלים מגוונים לאכיפת דיני התכנון והבניה. סמכויות אלו, לצוות צווים, לא לענישה נועדו הן. יעודן הוא, בעיקרו, לבער את תופעת הבניה הבלתי חוקית, ולתכלית זו צוידו הרשויות באותן סמכויות שהחוק הורה עליהן. בעוד סעיף 239 לחוק עוסק בבניה ובשימוש שלא כדין, סעיף 246 עוסק במצבים בהם מתבצעות פעולות הכנה, אשר לא הכרח שהן בניגוד לדין, אך פעולות אלו נועדו להכשיר בעתיד פעולות או שימוש המנוגד לדין. מבחינה זו מהווה הצו הקדמת תרופה למכה ומטרתו, אם כן, להקנות בידי הרשויות כלים יעילים להתמודד עם עבירות בניה בעודן באיבן. הריסת בניינים שכבר אוכלסו או הטלת איסור על דיירים לעשות שימוש כזה או אחר בנכס שכבר תפסו חזקה בו כרוכות, מטבע הדברים, בבעיות מורכבות, מן ההיבט האנושי ומן ההיבט הכלכלי. מכאן החשיבות שבנקיטת פעולת המנע העומדת ביסוד הוראת סעיף 246 לחוק. על פי סעיף 246 לחוק, אם נעשו פעולות הכנה לבניה או לשימוש במקרקעין ללא היתר או בסטייה מהיתר או מתוכנית, רשאי בית המשפט לתת צו להימנע מפעולה באותו מקום, לרבות צו האוסר שימוש במבנה או במקרקעין או צו לסגירת המבנה או המקום".

13. אשר לפעולות ההכנה שיכולות להצדיק הוצאת הצו, נקבע זה מכבר כי :

"העילה אשר בה יכול סעיף 246 להסתפק היא "פעולת ההכנה" (לבניה או לשימוש וכו') להבדיל מפעולה העולה כדי עבירה... כל אשר מחוקק סעיף 246 עשה, הוא להעניק לבית המשפט סמכות להוציא צו כאשר הוא משתכנע שבפניו מקרה אשר בו עושה פעולות ההכנה לא יעצר בהן מעצמו להמתין עד אשר ישיג היתר, אלא יגלוש אל עבר פעולה שהיא כבר בגדר עבירה. משמע מסגרת סעיף 246 היא אזרחית כולה: לא רק מבחינת התרופה כי אם גם מבחינת העילה" (ע"פ 54/83 סופיה לוי נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה מרכז, פ"מ תשמ"ד (1) 77, עמ' 83).

14. ומכאן אומר כי בנסיבות העניין אני מוכנה לראות בחתימה על ההסכם, כפעולת הכנה לקראת השימוש שמתכוונים המבקשים לעשות בנכס וככל שייקבע כי שימוש זה אינו כדין, הרי שהתקיימו התנאים המאפשרים לביהמ"ש להפעיל את הסמכות שהוקנתה לו בסעיף 246 לחוק. לטעמי, רוח הסעיף ומטרתו מחייבים מתן פרשנות רחבה, בעניין פעולות ההכנה הנדרשות, וזאת בכדי להקדים ולעצור בניה ואו שימוש שהן בגדר עבירה.

15. כשמוגשת בקשה לביטול צו שניתן במעמד צד אחד, ביהמ"ש קובע את הבקשה לדיון במעמד שני הצדדים, אז מתקיים דיון בבקשה להוצאת הצו, כדיון ראשוני, מתחילתו. (ראה עפ (י-ם) 4325/09 נחמן אורלנציק נ' מדינת ישראל).

מכאן גם איני מוצאת טעם להרחיב בעניין טענות המבקשים ביחס לתצהיר המהנדס שצורף לבקשה למתן צו. ביהמ"ש בבואו, היום, לשקול אם יש מקום לבטל את הצו או שמא להותירו

על כנו, אינו נסמך על אותו תצהיר בלבד, אם כי על מסכת העובדות שהוכחו בפניו לאחר שמיעת שני הצדדים וחקירת המצהירים בחקירת נגדית.

## דיון והכרעה

### פיצול הבית

16. כאמור, המשיבה מייחסת למבקשים 1 ו-2 מעשה של פיצול הבית לשתי יחידות דיור, ללא היתר בנייה, ובעניין זה תלוי ועומד נגדם כתב אישום.

המבקש נחקר סביב עניין זה והוא הכחיש פיצול הבית; מנגד אישר כי בעבר התגוררו בבית, בו זמנית, שתי משפחות (אחת בכל קומה), כאשר לטענתו המשפחה בקומה התחתונה הסכימה כי יתגוררו מעליה. ב"כ המבקשים טען כי בכל מקרה, אין מדובר בשימוש חורג, מאחר ועפ"י הוראות תכנית המתאר ניתן לבנות במקרקעין בתים דו משפחתיים. מנגד, הגישה המשיבה מסמך מתיק הבנייה של הבית בו עסקין (ת/1), המתאר את "מהות הבניין ותכליתו" כבניין חד משפחתי.

המבקש הדגיש כי ישנה כניסה ראשית אחת לבית וכי לקומה השנייה מגיעים מתוך הבית.

לעניין השכירות עם העמותה, הוא העיד כי הקומה הראשונה של הבית פנויה מחודש 12/09, כאשר הקומה השנייה התפנתה בחודש 1/03 וכי העמותה שכרה את שתי הקומות והיא אמורה לעשות שימוש בשתייהן (עמ' 7 לפרוט').

בעניין זה אציין כי מעיון בהסכם השכירות ומעדותו של המבקש ניתן ללמוד כי העמותה היתה מעוניינת בשכירת הבית על שתי קומותיו, אולם בשל כך שהקומה העליונה היתה מושכרת עד סוף יוני 2010, נקבע בהסכם כי בחודשים הראשונים (3 חודשים) תשכור העמותה את הקומה התחתונה בלבד וכי מתחילת יוני היא תשכור את הקומה העליונה. עדותו של המבקש כי הקומה העליונה התפנתה מתחילת חודש מרץ ומכאן כי העמותה ביקשה לשכור את כל הבית מאותו מועד, לא נסתרה ונראה כי גם המשיבה, לא ביקשה לחלוק עליה.

17. אכן אין ספק כי פיצול דירה למספר יחידות מגורים נפרדות ועצמאיות דורש היתר, שכן אין מדובר ב"שינוי פנימי" שלא טעון היתר, הואיל ויש בו כדי לשנות את מספרן של יחידות הדיור (ראה הגדרת "שינוי פנימי" בסע' 145 לחוק התכנון והבנייה).

העובדה כי ישנה כניסה ראשית אחת לבית, אין בה כשלעצמה כדי לשלול את פיצולו לשתי יחידות דיור עצמאיות, וכבר נקבע ע"י ביהמ"ש העליון (כב' השופט ג'ובראן) כי "אי קיומה של כניסה נפרדת מן החוץ, מרשות הרבים, לכל אחת מהיחידות אינה שוללת כשלעצמה את

עצמאותה של כל יחידת דיור באשר לכל אחת מאלה כניסה נפרדת משל עצמה מתוך המבואה ואין משתמש ביחידה אחת יכול להיכנס ליחידה האחרת" (רע"פ 11191/07 אלפונסו ברדה, נ"מדינת ישראל).

המבחנים, על פיהם תיבחן שאלת פיצול הבית הינם המבחן הפונקציונאלי והמבחן הייעודי, ועל ביהמ"ש לבדוק בכגון דא אם בכל יחידה קיימות הפונקציות הדרושות לדירת מגורים, כאשר עיקר המאפיינים של יחידות דיור נפרדות הם שירותים נפרדים, מטבח נפרד, הפרדה בפועל בין שתי היחידות, כניסה נפרדת, חיבורים נפרדים של מים, חשמל, גז טלפון וכו'. עם זאת יודגש כי אין צורך בהתקיימות כל המאפיינים הנ"ל לצורך הקביעה כי מדובר ביחידות נפרדות, וכל מקרה ייבחן לגופו.

18. איני מוצאת צורך להיכנס לעובי הקורה בשאלת פיצול הבית ובקביעת ממצאים ביחס אליה, הגם כי נראה, לכאורה, כי ההיתר ניתן לבית חד משפחתי, כאשר מהסכם השכירות שצורף (ממנו עולה כי הבית היה מושכר, במקביל, לשתי משפחות שונות) ומהתמונות שהוצגו לעיוני (ת/2) אין לשלול כי נעשה פיצול כנטען ע"י המשיבה. שאלה זו תתברר עד תום, בהליך הפלילי התלוי ועומד נגד המבקשים בעניין זה.

ולשואל 'מדוע אין צורך בהכרעה בשאלת פיצול הדירה' אשיב כי, זאת מפני שגם אם אניח כי הבית פוצל בעבר לשתי יחידות מגורים עצמאיות ללא היתר, אין לכך השלכה ישירה לענייננו, הן בשל העובדה כי בסופו של יום (לאחר שהתפתחה הקומה העליונה של הבית) בכוננת העמותה לשכור ולעשות שימוש בכל הבית על שתי קומותיו, והן מפני שאיני מוצאת קשר או זיקה ישירה בין פעולות ההכנה שנעשו (חתימה על ההסכם כאמור) לבין השימוש הנובע מפיצול הדירה ללא היתר.

מאחר והעמותה מבקשת לשכור את כל הבית על שתי קומותיו כיחידה אחת, ניתן לומר כי גם אם נעשה בבית שימוש חורג בעבר (בהיותו שימוש בבית שפוצל ללא היתר), הרי ששימוש חורג זה יופסק לאחר שיעשה בבית שימוש כיחידת מגורים אחת. אף ניתן לומר כי גם התנאי הראשון למתן צו למניעת פעולות, לאמור "פעולות הכנה" ביחס לאותו שימוש, לא הוכח שכן מעת שעלה מחקירת המבקשים כי העמותה שוכרת את כל הבית (כאשר פעולת ההכנה היחידה עליה הצביעה המשיבה הינה החתימה על ההסכם) אין בנמצא פעולת הכנה לצורך השימוש החורג.

לא למיותר לציין כי, ככל שנעשה פיצול הבית לשתי יחידות דיור ללא היתר, הרי שיש להניח כי הדבר היה כרוך בפעולות הכנה פיזיות (שיכולות להיות פעולות הכנה לבנייה וגם לשימוש ללא היתר) ואולי היו גם פעולות הכנה אחרות, דוגמת השכרת הבית לשתי משפחות שונות בו זמנית - קומה לכל משפחה (פעולות הכנה לשימוש), אולם ודאי שפעולות הכנה אלה נחלת



העבר הן ולא קשורות לפעולות ההכנה נשוא הבקשה דנא, וגם לא לשימוש שמבקשת העמותה לעשות.

19. בשולי פרק זה אציין כי בבקשה שהגישה המשיבה למתן צו למניעת פעולות, והגם כי בפתח הבקשה אוזכר כי נגד המבקשים הוגש כתב אישום בנוגע לפיצול הבית, לא נטען כי השימוש אותו מתבקש ביהמ"ש למנוע הינו שימוש חורג בבית, הנובע מפיצולו לשתי יחידות מגורים עצמאיות ויש בכך, לדידי, כדי ללמד כי המשיבה עצמה לא סברה כי יש ממש בטענה זו.

#### שימוש לצורכי מגורים

20. הקושיה העיקרית שיש לבחון הינה, איפוא, אם השימוש שמתעתדת העמותה לעשות בבית הינו שימוש לצורכי מגורים, בהתאם לתביע החלה על המקרקעין ולהיתר הבנייה שניתן לבית.

לצורך מתן מענה על שאלה זו, ננסה לבחון וללמוד מקרוב את אופי השימוש והפעילות של העמותה ושל השוהים מטעמה בבית.

21. בבקשה נשוא ענייננו הובאה סקירה נרחבת אודות הפעילות של העמותה בכלל ואודות השימוש שהיא מתכוונת לעשות בבית; ד"ר פלד, יו"ר העמותה, נחקר בפני ארוכות סביב שימוש זה, עדותו לא נסתרה והיא נמצאת אמינה עלי.

מהאמור בבקשה ומעדויותו של ד"ר פלד עולה התמונה הבאה :

א. פעילות העמותה – מדובר בגוף או מוסד שיקומי לנפגעי סמים. עפ"י הנטען עסקינן בעמותה שהוקמה מזה 16 שנה וכי היא מן המובילות והמוערכות ע"י אנשי מקצוע שונים בתחום, בין היתר, בשל הצלחותיה המוכחות בגמילה למכורים לסמים ובשל שיטות הטיפול הייחודיות אשר פותחו במסגרתה.

ד"ר פלד הסביר בחקירתו כי התוכנית הטיפולית שנותנת העמותה למטופליה מונה 4 שלבים, כאשר השלב האחרון הינו שלב לאחר הגמילה, בו מועבר המטופל מהמרכז של העמותה, המתנהל בכפר עילבון, אל חיק אוכלוסיה הטרואגנית. מטופלים שעוברים לשלב זה נבחרים ע"י אנשי המקצוע של העמותה, מתוך אלה שסיימו את הטיפול בהצלחה ונמצאים מתאימים למעבר, כאשר עסקינן בתקופת מעבר של 6 חודשים.

העמותה תומכת, למעשה, באנשים שסיימו את הטיפול בהצלחה במרכז, משקמת אותם ומכינה אותם לצורכי חזרה למסלול חיים נורמטיבי, ע"י כך שהיא מספקת להם מקום מגורים (הבית) ומסדרת להם מקום עבודה. השוהים במקום – כך עפ"י עדותו של ד"ר פלד - עובדים, מחוץ לבית ומשתתפים חלקית בשכר הדירה ובהוצאות הבית השוטפות.

ד"ר פלד העיד כי העמותה זכתה במכרז שפורסם לצורך זה ע"י משרד העבודה והרוחה, וקיבלה "10 מיטות מהמדינה", במובן זה שהעמותה מקבלת סבסוד עבור מגורים של 10 שוהים בבית.

ג. **אופי המגורים/הפעילות** – בתשובה לשאלות ב"כ המשיבה, העיד ד"ר פלד כי בבית לא יתקיימו טיפולים (וגם לא הזרקות) ו/או הרצאות כלשהן, כאשר האנשים שעוברים לשם הם אנשים שסיימו את הטיפול בהצלחה במרכז בעילבון, והם כבר לא משתמשים בסמים. מה שכן, אנשי העמותה יקיימו 'פיקוח על' למתרחש בבית, במובן זה שנציגים של העמותה יבקרו מדי פעם את השוהים בבית, ידרשו בשלומם ויבדקו אם הדברים מתנהלים כשורה.

כדי לעמוד על אופי הפעילות בבית והשוני בינה לבין זו במרכז בעילבון, הדגיש ד"ר פלד כי להבדיל מהבית, במרכז ישנם צוותים שלמים, רופאים, פסיכיאטריים ועובדים סוציאליים.

לגבי אישית, הוא הסביר כי בהיותו "חתום על המבנה" הוא יבקר את השוהים במקום מדי פעם (הוא הוסיף, אולי 3 פעמים) במהלך תקופת השהייה שם, כדי לוודא שאינם נתקלים בקשיים מיוחדים.

ג. **השוהים ותלותם בעמותה** - ד"ר פלד נשאל מדוע בהסכם השכירות, כשהוגדרה מטרת השכירות לצורכי מגורים בלבד, הוסף בכתב יד HAIF WAY HOUSE, הוא השיב כי על אף שעסקינן באנשים שהם עצמאיים לחלוטין שיכולים אף "לקום וללכת", הם כפופים לכללים ולנוהלים שהכתיבה העמותה.

הוא הבהיר כי כל המטופלים שלהם, אפילו אלה שנמצאים במרכז בעילבון, נמצאים שם מתוך רצון והם רשאים לעזוב את הטיפול ואת המקום. אולם, כל עוד הם נמצאים במסגרת של העמותה, הם מחויבים לכלליה.

ד. **השלכת המגורים על הסביבה** – מחקירתו של ד"ר פלד עלה כי מלבד השוהים עצמם ואנשי העמותה המבקרים בבית לסירוגין, חל איסור מוחלט על כניסת מבקרים, כולל ביקורים של קרובי משפחה. בנוסף, חל איסור על השוהים במקום להחזיק ולהשתמש ברכב. איסורים אלה, כך הוסבר, מקורם בנורמות חינוכיות של העמותה, אשר מטרתן המעטה ב'הפיתויים' שיכולים לעמוד בפניהם של השוהים.

22. השאלה המחייבת הכרעה הינה באם ניתן לראות בשימוש שתואר כשימוש לצורכי מגורים. לטעמי, יש להשיב על שאלה זו בחיוב; אבאר את טעמי -

בתי המשפט התמודדו, לא אחת, עם שאלות הנוגעות לאופי השימוש בהקשרים שונים. בין היתר, נדונו מקרים של בתי אבות, פנימיות נוער, פעוטונים ועוד. להלן מובאים מספר פסקי

דין שהתמודדו עם שאלות אלה, תוך שימת דגש על המאפיינים העיקריים שהביאו לאבחון אופי השימוש :

א. ע"פ 410/87 דבורה רן נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה, רמת גן (להלן "דבורה רן").

בפסק דין זה נידונה השאלה, אם שימוש בבית מגורים, הנמצא בחלקה המסווגת על פי תוכנית מתאר כאזור מגורים המיועד לבתים חד משפחתיים או דו משפחתיים, לצורכי בית אבות לקשישים, מהווה שימוש חורג.

בנסיבות אותו מקרה, נקבע ע"י ביהמ"ש העליון - כבי השופטת בן פורת - כי שימוש זה מהווה שימוש חורג, אולם לתוצאה זו הגיעה בעיקר מפני שהשתכנעה כי במקום מתנהלת "פעילות מסחרית מובהקת" (עמ' 76, לפסה"ד) ומפני ש"האופי המסחרי אינו תואם מעצם טיבו מטרת מגורים" (עמ' 76) תוך שנקבע כי "בכך אולי שונה "בית-אבות" כזה מ"בית-אבות" המנוהל על-ידי רשות ציבורית או גוף הומניטרי לא רווחי, אם מוכח, במקרה הקונקרטי, שהאינטרסים דלעיל נשקלים ונשמרים היטב".

בתי המשפט השונים נשענו על פס"ד זה, בלא מעט מקרים, דווקא ע"מ להגיע לתוצאה כי השימוש שנעשה בנסיבות העניין שנדון בפניהם, הינו שימוש לצורכי מגורים, וזאת בהתבסס על הרציונאל כי האופי המסחרי של השימוש אינו תואם את השימוש לצורכי מגורים, כאשר העדר סממנים מסחריים יכול לתמוך בעמדה כי השימוש הינו לצורכי מגורים. אלא שמעבר לאמור, לפסה"ד חשיבות בשני מישורים אחרים :

האחד, בכך שביהמ"ש קבע כי אין בשירותי הפיקוח שהקשישים נזקקים להם בכל שעות היממה, כדי לסווג את השימוש שנעשה שם כשימוש שאינו למטרת מגורים ובעניין זה נאמר :  
"ערה אני לכך, שעל-פי החוזה בין המערערים לבין כל אחד מהקשישים מתחייבים הראשונים לספק לקשישים "שירותי שמירה, פיקוח וסיוע בכל שעות היממה, ובכלל זה להגיש להם עזרה בתחומים שונים (מזון, רחצה וכו') כל אימת שיזדקקו לה" (סעיף 2(ה) לחוזה). כמו כן מתחייבים המערערים לספק מדי יום אחות ועריכת בדיקה שבועית על-ידי רופא (סעיף 3(א)), וגם תרופות בתנאים מסוימים (סעיף 4(א)). שירותים כאלה ייתכנו גם בבית-מגורים, כאשר המתגוררים בו (כולם או חלקם) נזקקים להם. אמנם, הכמות הופכת לעתים לאיכות, וריבוי הדרישה לשירותים דלעיל מצד קשישים, לעומת משפחה בבית-מגורים רגיל, היא תופעה צפויה. אף-על-פי-כן מוכנה אני כאמור להניח, שניתן, ולו גם בקושי מסוים, לקבוע, שהשירותים הללו עדיין אינם מוציאים בהכרח את "בית האבות" (או את "המעון") מהמושג "בית-מגורים" (עמ' 76).

השני, שאין בעובדה שקשישים זרים זה לזה יתברו יחד לצורך מגורים כדי להשפיע על אופי השימוש ובעניין זה נאמר "אין מניעה, ששישישים בודדים או זוגות, חרף היותם זרים זה לזה.

יחברו יחדיו לצורך מגורים ב"דירת-מגורים" חד-משפחתית או דו-משפחתית (לפי העניין) באזור א'. לא הגיל הוא המבחן הקובע, ולא יעלה על הדעת, שאם נשארים אך קשישי המשפחה (או המשפחות) לדור באזור א', ירחיקו אותם ממנו בשל היותם תשושים או חסרי יכולת לדאוג לצורכיהם" (עמ' 77).

ב. ברוח פסה"ד בעניין דבורה רן, נקבע בעניין בע"פ 326/86 צבי רוני ואח' נ' הועדה המקומית לתכנון והבניה אונן, פ"ד מא (4) 589, כי שימוש במבנה לניהול בית אבות אינו שימוש למגורים והינו שימוש חורג, זאת מפני שבאותו מקרה השתכנע ביהמ"ש באופיו המסחרי של השימוש ואופיים הציבורי של המגורים.

ג. בה.פ. 779/92 עמותת בית לכל ילד בישראל נ' ראש עיריית קרית אתא ואח' (להלן "בית לכל ילדי"), נקבע ע"י כב' השופט ביין (מחוזי חיפה) כי פנימייה לאכלוס 15 ילדים שהוצאו מרשות הוריהם הינו שימוש לצורך מגורים. ילדי הפנימייה, באותו מקרה, לא ביקרו בב"ס ולמדו במקום, הוריהם רשאים היו לבקרים, תקופת שהותם המקסימלית היתה 3 חודשים ובפנימייה שהו, בנוסף לילדים, 11 מבוגרים במשמורת (כל משמורת היו 5 מבוגרים).

ביחס לתקופת שהותם של הילדים נקבע כי "איני סבור, שהעובדה שהילדים נמצאים במקום תקופה מוגבלת בלבד, שוללת את היות המקום בית מגורים לילדים בתקופה זו" (עמ' 262).

וביחס לחשש השכנים נקבע כי חשש זה בנוגע למקומות חנייה, אינו יכול להוות בסיס לקביעה כי השימוש אינו למגורים, ובלשון ביהמ"ש "נניח, שבבית מסוים בשכונת מגורים גר לו סופר מפורסם, אשר לעת זיקנתו זקוק לטיפול והשגחה של פיסיוטרפיסטים, רופאים ואחיות ובנוסף לכך עולים אליו לרגל מעריציו ושוחרי קירבתו. אין ספק שהדבר יגרום אי נוחיות מסוימת לשכניו ולעומס מבחינת סידורי החנייה, אך הדבר אינו מצדיק לראות בשימושו בבית שימוש חורג" (עמ' 262).

ד. בש"א (י-ס) 1628/98 תמר קטורזה ו- 19 אח' נ' עמותת מרפא לנפש (להלן "קטורזה"), בו נקבע כי מוסד טיפולי לחולי נפש, הינו שימוש לצורכי מגורים. קביעה זו התבססה, בין היתר, על העובדה כי המוסד נוהל מכספי עמותה וללא מטרת רווח ועל כך שהפעילות בבית דומה לפעילות רגילה של מגורים, תוך שקבע ביהמ"ש כי עצם מוגבלותם של דיירי הבית, כמו גם היותם קיבוץ אנשים זרים שיש להם קושי משותף על ידי גוף חיצוני, אינו שולל את היות השימוש, שימוש לצורכי מגורים.

באותו מקרה, מצא ביהמ"ש כי האיזון הראוי הינו הגבלת מספר השוהים בדירה והעמידם על 12 דייר בנוסף למדריך, כאשר שטח הבית היה 400 מ"ר. יצויין כי העניין הגיע לפתחו של ביהמ"ש דשם בתביעה אזרחית ובעילה של מטריד.

ה. אני גם מפנה לפסק הדין שניתן בב"ש (ראשלי"צ) 172/05 יו"ר הועדה המקומית לתכנון ובנייה מרחב ראשלי"צ נ"י הרשות לשיקום האסיר, בו נקבע כי שימוש בבית למטרת הוסטל לאסירים משוחררים בשיקום, הינו שימוש לצורכי מגורים.

23. ניתוח ויישום פסיקה זו על עובדות המקרה דנן ובחינת נסיבות העניין, הביאה אותי למסקנה, שפתחתי בה פרק זה, כי אין בשימוש שבדעת העמותה לעשות כדי להוות שימוש חורג.

א. ראש וראשון אציין כי לא יכולה להיות מחלוקת כי עברם של השוהים כמשתמשים בסמים אינה שוללת מהשימוש שיעשו בבית את אופיו כבית מגורים.

חשיבות רבה יש לשיקומם של נגמלי סמים וחזרתם לחיק החברה, כאשר לצורך זה יש לאפשר השתלבותם במסגרת עבודה ומגורים בתוך קהילה נורמטיבית רגילה. את השימוש שמבקשים קבוצת הנגמלים לעשות בבית יש לבחון לא על רקע השתייכותם לקבוצה אחת, ולא על רקע עברם, אם כי לאור השימוש שבכוונתם לעשות במקום.

ב. מעדותו של ד"ר פלד נמצאו למדים כי הפעילות המתבצעת במקום דומה ביסודה לפעילות של יחידת מגורים משפחתית רגילה – השוהים מתגוררים במקום, קונים מצרכי בית, יוצאים לעבודה וחוזרים הביתה, כאשר בבית לא ניתנים טיפולים והרצאות כלשהם.

העובדה כי השוהים אינם בני משפחה אחת, אינה יכולה לשלול את אופי השימוש לצורכי מגורים והרי ברור כי אילו דובר במספר חברים (סטודנטים לדוגמה) ששכרו את הבית והתכוונו לגור יחדיו, לא היתה מושמעת טענה כי לא במגורים עסקינן.

דומה כי לא יכולה להיות מחלוקת שאין רבותא בכך שמדובר במשתמשים בסמים לשעבר, כמו גם בעובדה כי אינם בני משפחה אחת. נראה כי עיקר הקושי טמון בזיקתם של השוהים אל העמותה, הן במובן זה שהיא קיבצה אותם יחדיו, והן בנוגע להשפעתה של זו על אופי השימוש בפועל.

ג. העמותה אשר נותנת את חסותה לשהות בבית, באמצעות סבסוד מהמדינה, הינה עמותה הפועלת ללא כוונת רווח ועל פני הדברים עולה כי אין מדובר בפעילות עסקית ו/או מסחרית שמפיקה רווחים למאן דהוא. מסיבה זו, אין לומר כי קיבוץ השוהים על ידה משנה את אופי השימוש בבית כשימוש לצורכי מגורים.

ד. מעדותו של ד"ר פלד עלה כי השהות בבית הינו השלב האחרון לפני יציאת המטופלים אל חיי החברה מחדש, וכי שלב זה הינה שלב ביניים, אחרי הטיפול שקיבלו השוהים במרכז בעילבון, ולפני התנתקותם מהעמותה.

הזיקה בין העמותה לבין השוהים במקום, בשלב זה, באה לידי ביטוי ב'פיקוח על' כדי לוודא כי השוהים מתפקדים כראוי ואינם נתקלים בקשיים מיוחדים, לא שוכנעתי כי הפעילות בבית

הינה פעילות חריגה, או כי עומדים להינתן טיפולים אינטנסיביים לטובתם, שיכולים לאפיין את השהות במקום.

גם אם יבקרו במקום עובדים סוציאליים, הרי שמדובר בעובדים סוציאליים אשר טיפלו בשהותם, בעודם במרכז בעילבון, ולמיטב הבנתי הם יבקרו בבית, כמפקחים מטעם העמותה, בכדי לבדוק שלומם של השהים ולבדוק אם הם עומדים בציפיות ומצליחים להתמודד (כשהם 'נקיים') עם החיים מחוץ לעמותה ובתוך החברה.

אופי הביקורים, מטרתם ותדירותם אינם מביאים, לטעמי, לשלילת אופיו של השימוש בבית כשימוש למטרת מגורים.

בהקשר של אורך תקופת השהות, אין לי אלא להפנות לפסק דינו של כב' השופט ביין בעניין "בית לכל ילד" (סעי' ג, עמ' 12 דלעיל), שם נקבע כי תקופת השהות של 3 חודשים אינה משנה את אופיו של השימוש כשימוש לצורכי מגורים.

ה. ואם טוענת המשיבה כי מגוריהם של החוסים אינו בגדר שימוש לצורכי מגורים, נשאלת השאלה מה הסיווג שהיא מבקשת ליתן להם? בעניין זה סתמה המשיבה ולא פירטה.

מבלי שארחיב בעניין, אפנה לדבריו של כב' השופט ביין בפס"ד בית לכל ילד, שאוזכר דלעיל לפיהם "נבחן תחילה, האם משתבץ השימוש של הבית נושא הדיון באחד מהאזורים האחרים, שאם כך המצב, הרי יש בכך אינדיקציה שאין מדובר על שימוש למגורים...מה שעומד מאחורי גישה פרשנית זו, הוא ההנחה שהשימוש המבוקש הוא רצוי מבחינה חברתית (ועל כך אין חולק) וקשה להניח שהיתה זו כוונת המתכננים שלא ניתן יהיה לשכנו באף אזור עירוני או כפרי, אלא אולי רק ב'שטח ההפקר' שבין רשות מקומית אחת לשנייה, או באזור בלתי מיושב לחלוטין".

ו. מעדותו של ד"ר פלד, ניתן לומר כי השימוש בבית אינו אמור להשפיע או להשליך על השכנים, בצורה חריגה, שכן לבית מגיעים מספר מוגבל של מבקרים (אנשי העמותה בלבד) כאשר ביקורי המשפחות מתקיימים אחת לחודש, במרכז בעילבון (לצורך השוואה, ניתן להפנות לפסה"ד בעניין בית לכל ילד שם לא היתה הגבלה על ביקורי ההורים). זאת ועוד, חל איסור על השהים להחזיק רכב ומכאן שמגוריהם לא יגרמו לצפיפות או למצוקת חנייה.

ז. אשר למספר השהים במקום, ולחשש שמא הכמות תהפוך לאיכות, אומר כי בעניין זה מקובלת עלי דעתה של כב' השופטת רפאלי (ב"ש 172/05 יו"ר הועדה המקומית לתכנון ובנייה מרחב ראשלי"צ נ' הרשות לשיקום האסיר) לפיו סבירות מספר הדיירים צריכה להיבחן, בין היתר, נוכח מידותיו של הבית ונוכח ההפרעה העומדת להיגרם לסביבה על ידי הדיירים (כך גם נעשה בהחלטה בעניין קטורה).

בהתאם לעדותו של ד"ר פלד, הרי שלכל היותר יגורו בבית 10 שוהים (בהתאם למספר המיטות שזכתה העמותה), כאשר להערכתו מספר השוהים הממוצע נע בין 6-7 שוהים. בנסיבות העניין, ובשים לב לכך ששטחו של הבית 197 מ"ר, לאיסור שחל בעניין הביקורים, ואיסור החזקת רכב, לא מצאתי במספר זה מספר חריג היכול לשנות את אופי השימוש שנעשה בבית.

24. אדגיש כי למונחים 'מגורים' ו'שימוש' יש ליתן פרשנות המתבקשת מהעיקרון כי דבר חקיקה אינו עומד בבדידותו וכי הוא מהווה חלק ממערך החקיקה, ומכאן יש לפרשו תוך שאיפה ליצירת הרמונה חקיקתית (ראה בג"צ 693/91 ד"ר מיכל אפרת נ' הממונה על מרשם האוכלוסין, פ"ד מז (ז), 749). הפרשנות שיש ליתן למונחים אלה, בהקשר שלנו, אינה יכולה להיות מנוגדת ומנותקת מרצון המחוקק שבא לידי ביטוי מפורש בסעי' 63 לחוק התכנון והבנייה, לשלב אוכלוסיות חלשות בקהילה רגילה ולראות את השימוש שנעשה במעון חוסים כשימוש לצורכי מגורים. ואם במקרה של מעון כך נקבע, אזי מקל וחומר תומר כי בית שגרים בו חוסים, לא במסגרת של מעון הניתנים בו טיפולים, יש לראות כבית שנעשה בו שימוש למטרת מגורים.

25. בשולי פרק זה אציין כי לאור הקביעה לפיה השימוש המתוכנן במקום הינו שימוש למטרת מגורים, נדחית מניה וביה טענתה של המשיבה בדבר הצורך בקבלת רישיון עסק, לפי צו רישוי עסקים.

אכסניה ופנסיון הינן סוגים של בתי מלון, הנותנים שירותי אירוח ולינה, על בסיס מזדמן, והם מופיעים בצו רישוי עסקים תחת הכותרת "עינוג ציבורי, נופש וספורט" וברי כי השימוש שבכוונת העמותה לעשות בבית לא נכנס תחת ההגדרה של אחד מהם. (ראה עפא (ת"א) 80074/03 לאוקומוביץ חיים נ' מדינת ישראל).

#### מעון חוסים – האם כן ?

26. על אף קביעתי כי השימוש שמבקשת לעשות העמותה בבית הינו שימוש לצורכי מגורים, קביעה שדי בה לצורך הכרעה בבקשה שבפני, איני מוצאת את עצמי פטורה מלדון בטענתם הנוספת, ואולי יותר נכון לומר – החלופית, של המבקשים לפיה גם אם מדובר במעון לצורך טיפול במשתמשים בסמים, עסקינן בשימוש מותר, וזאת בהתבסס על הוראת סעי' 63 לחוק התכנון והבנייה.

במה הדברים אמורים.

27. סעי' 63 לחוק התכנון והבנייה, שעניינו 'מעונות לחוסים', מורה כי :

(א) "יועדה בתכנית מיתאר או בתכנית מפורטת קרקע למטרת מגורים, יראו ייעוד כאמור כאילו הוא כולל גם היתר למגורי חוסים שמשרד העבודה והרווחה אישר להם לגור במעון או למגורי נכי נפש שמשרד הבריאות אישר להם לגור במסגרת מגורים עצמאית או מוגנת, ובלבד שבבניין מגורים מאוכלס לא יגורו יותר מששה חוסים; הגבלה זו לא תחול לגבי בנין מגורים שאינו מאוכלס; אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מסמכותה של ועדה מקומית לכלול בתכנית מיתאר או בתכנית מפורטת, קרקע שיועדה בתכניות כאמור למטרת מוסדות, מעונות או טיפול בנזקקים, בכל מספר שהוא".

(ב) "בסעיף זה –

'מעון' – כהגדרתו בחוק הפיקוח על מעונות, תשכ"ח-1965;  
'חוסים' – כמשמעותם בהגדרת מעון";

'מעון' כהגדרתו בחוק הפיקוח על מעונות, התשכ"ח-1965, הינו :

"מקום המשמש או הנועד לשמש, כולו או חלקו, מקום מגורים או מקום שהייה לילדים, לזקנים, לבעלי מום גופני, או ללוקים בשכלם, והכל כשהם מחוץ למשפחתם, או מוסד כמשמעותו בחוק הפיקוח על מוסדות לטיפול במשתמשים בסמים, התשנ"ג-1993, המשמש או נועד לשמש לטיפול".

חוק הפיקוח על מוסדות לטיפול במשתמשים בסמים, התשנ"ג-1993, קובע בסעי' 1 כי :  
"מוסד – מקום המשמש או שנועד לשמש לטיפול סוציאלי, רפואי או משולב ליותר משני אנשים המשתמשים בסמים בין אם הטיפול ניתן במוסד או במקום אחר, בדרך של אשפוז, מגורים, שהיית יום או שהיית לילה ובין בדרך אחרת".

המבקשים טענו כי גם אם נלך לשיטתה של המשיבה, לאמור כי בכוונת העמותה להשתמש בבית לצורכי מעון (הכולל לפי הגדרתו 'מוסד' לטיפול במשתמשי סמים), הרי שמכוח סעי' 63 לחוק, ניתן לראות בשימוש זה כשימוש מותר ולא חורג.

מנגד, טענה המשיבה, כי אין בסעיף זה כדי להועיל למבקשים שכן גם אם ניתן לקרוא בתב"ע (שהינה כאמור, לצורכי מגורים), מכוח אותו סעיף, כי היא מתירה מגורי חוסים, הרי שעדיין מגורים אלה נעשים תוך סטייה מהיתר הבנייה (היתר שניתן לצורכי מגורים).

טענה זו מעמידה בפנינו את השאלה, באם לצורך מגורי החוסים יש לבקש היתר לשימוש חורג או להתאים את ההיתר שניתן לצורך מגוריהם של החוסים.

ודוק, לא יכולה להיות מחלוקת לכך שכיום ניתן להקים מעון חוסים (בהתאם להגדרתו בחוק וכפוף לתנאים שנקבעו), בקרקע שהייעוד שלה, הינו מגורים. השאלה היא אם לצורך זה יש לקבל היתר מיוחד לכך.



לטעמי, התשובה לכך שלילית.

28. כדי להשיב על שאלה זו יש לצעוד בנתיבי הפרשנות של הוראת הסעיף, כאשר לעולם נקודת המוצא הינה לשון החוק, כשמתוך החלופות השונות שלהן קיים עיגון בטקסט הפרשני, יש לבחור את זו המגשימה את תכליתה של החקיקה. **"לעולם יש לפתוח בלשון החוק, אך לעולם אין לסיים בה. מבין האפשרויות השונות שהלשון פותחת יש לבחור באחת ויחידה כאפשרות 'נכונה'.** בחירה זו נעשית על פי מטרת ההוראה ועל פי תכליתה" (ע"א 165/82 קיבוץ חצור נ' פקיד שומה רחובות, פ"ד לט 70, עמ' 74).

לצורך עמידה על משמעותו המשפטית של הסעיף, יש ליתן לו משמעות המגשימה את התכלית שדבר החקיקה נועד להגשים. **"הפרשן 'שולף', איפוא, מתוך מגוון האפשרויות הלשוניות הקובעות את המתחם הלשוני את המשמעות המשפטית של הטקסט. 'כלל השליפה' הוא תכלית החוק"**. (ראה ע"א 2000/97 לינדור נ' קרנית – קרן הפיצויים לנפגעי תאונות דרכים, פ"ד נה (2), 12, עמ' 27).

במובן זה, יש להבחין בין התכלית הסובייקטיבית של דבר החקיקה, לבין התכלית האובייקטיבית, כאשר הראשונה היא התכלית שביקש המחוקק להגשים באמצעות דבר החקיקה בעת חקיקתו, והיא "כוונת המחוקק" ואילו השנייה כוללת את המטרות, הערכים, המדיניות והאינטרסים החברתיים שאותם נועד דבר החקיקה להגשים בחברה דמוקרטית מודרנית (אהרון ברק, פרשנות במשפט – כרך שני 201-204).

ומהתם להכא.

נקודת המוצא הינה כי כל מה שלא הותר על פי היתר, הוא אסור, גם אם הוא מותר על פי התוכנית החלה על המקום. אין די שהשימוש מותר על פי התוכנית, אלא הוא צריך להיות מותר גם על פי היתר, וכדי שהשימוש יהיה אסור, די בכך שלא הותר על פי היתר. (ראה בג"צ 609/75 מתתיהו ישראלי נ' ראש עיריית תל אביב – יפו, פ"ד ל (2), 304, ור"ע 170/83 מאיר אורנשטיין ו-3 אח' נ' מדינת ישראל, פ"ד לח (1), 276).

לטעמי, לשון הוראת החוק נשוא ענייננו, אינה תומכת בפרשנות שמציעה המשיבה, שכן נאמר שם "יועדה בתכנית... קרקע למטרת מגורים, יראו ייעוד כאמור כאילו הוא כולל גם **היתר למגורי חוסים...**" (ההדגשה שלי ל.ש.ח.).

ניתן לכאורה לטעון כי ההוראה מתייחסת לייעוד הקרקע בלבד, כך שעדיין ישנו צורך לקבל היתר מיוחד, או היתר לשימוש חורג מהיתר, לצורך מגורי חוסים. העיגון הלשוני התומך בפרשנות זו הינו המלים "...יראו ייעוד כאמור כאילו הוא כולל...".

הפרשנות הנוספת, אותה אנכי מבכרת, הינה פרשנות לפיה עניין ייעוד הקרקע הינו אך הרובד הראשון בהוראה, כאשר הרובד השני עניינו היתר השימוש, ובעניין זה נקבע "....יראו ייעוד כאמור כאילו הוא כולל גם היתר למגורי חוסים...".

המחוקק אינו משחית מלותיו לריק, וחזקה עליו כשהשתמש במילה 'היתר' (ובל נשכח כי עסקינן בחוק התכנון והבנייה) כי הדבר נעשה במכוון, ללמדך כי מגורים חוסים ישמשו כמגורים רגילים גם בהקשר של היתר הבנייה. ניתן לומר, למעשה, כי מדובר בהיתר לשימוש חורג סטטוטורי המייתר את הצורך בהתאמת ההיתר למגורי החוסים במעון.

29. מכל מקום, זו אך תחילת הדרך ובכדי לבדוק אם הפרשנות המוצעת היא הפרשנות הנכונה, יש להתקדם במסע הפרשני ולבחון את התכלית החקיקתית, כאשר לצורך זה עניינו נשואות אל הצעת החוק ודברי ההסבר שניתנו.

סעי' 63א הינו סעיף שהוסף לחוק התכנון והבנייה, בתיקון מס' 42 שאושר ביום 21.6.1995, כאשר הצעת החוק התפרסמה ביום 5.12.1994 ודברי ההסבר הובאו בהאי ליסנא:

**"הגישה הטיפולית לגבי אוכלוסיות שונות הזקוקות לטיפול והשגחה היא לשלבם עד כמה שניתן באוכלוסייה רגילה בחיי הקהילה, במסגרות של עבודה, לימודים וכו'. לצורך זה הוקמו הוסטלים ובתי טפול רבים אשר מספר המטופלים בהם אינו עולה על 25. שילובם בחיי הקהילה מותנה בכך שגם מגוריהם יהיו בתוך הקהילה. לצערנו, פעמים רבות נתקלים אנו באוכלוסייה המתנגדת שבשכונתם יוקם הוסטל או מעון מעין זה. הצעת חוק זו באה לקבוע שמעון אשר מספר המטופלים בו אינו עולה על 25 ייחשב בחוק כבית מגורים לכל דבר. הצעה זו תסייע לאוכלוסיות חלשות אלו להשתלב בחיי הקהילה ולתפקד תפקוד רגיל עד כמה שהם יכולים ותוסר מהם הרגשת החרם והנידוי החברתי".**  
(הצעות חוק 2333, 5.12.1994, עמ' 170).

דומה כי הדברים מדברים בעד עצמם. מאחורי התיקון עמדה גישה טיפולית אשר מטרתה שילוב אוכלוסיות שונות הזקוקות לטיפול והשגחה, בחיי הקהילה, כפי שכל קהילה שדואגת לצרכי חבריה החלשים צריכה להיעשות. המטרה היתה, איפוא, להסדיר מגוריהם של אוכלוסיות אלה, במגבלות שצוינו בסעיף, בדבר חקיקה, בכדי שמעון כזה ייחשב כבית מגורים לכל דבר.

תכלית דבר החקיקה הינה לראות במגורים של הקבוצות שנמנו בו כמטרת מגורים לכל דבר ועניין וכפי שלא יידרש ממשפחה, חריג הרכבה יהא ככל שיהיה, היתר מיוחד למגורים, אינה אמורה לדרוש היתר כזה מאותן קבוצות.

סבורתני כי הן לשון החוק והן כוונת המחוקק מחייבים מתן פרשנות לפיה יש להעניק לחוסים שוויון בתנאי המגורים, באופן שלא יהא צריך היתר מיוחד למעון. פרשנות אחרת לדבר החקיקה תרוקנו מתוכן, שכן שוב ייאלצו אותן קבוצות חלשות לעמוד מול רשויות התכנון בבקשות להתיר את השימוש החריג, שוב ייתקלו בהתנגדויות שונות, בין היתר של השכנים וייתכן כי בסופו של יום ייכשלו במשימה.

בעניין זה אני מפנה לדבריו של כב' השופט מודריק, בעת"מ (ת"א) 1817/08 יוסף נייסשלוס נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה, עיריית כפר סבא ואח' לפיהם "מקור ההצעה בתובנה חברתית שטיפול נאות באוכלוסייה של חוסים מצריך שילובם בחיי קהילה רגילים, לרבות במגורים בתוך הקהילה הרגילה. הצעת החוק הניחה התנגדויות של בעלי נכסים הממוקמים בסמיכות למבנה המאוכלס באוכלוסיית חוסים. על כן, במגמה להימנע מהליכים תכנוניים מסורבלים ולהגשים במהירות את הצורך החברתי השיקומי של חוסים הוצע לראות במגורי חוסים (במגבלות של היקף מספרי מסוים) כמגורים של אוכלוסייה "רגילה" ובמקום שתוכנית מייעדת קרקע למגורים לראות את שילוב החוסים במגורים בתחום אתה תוכנית כאילו הדבר כלול בשימוש הקרקע" (עמ' 8 לפסה"ד).

בהתייחסו לפרשנות דבר החוק לאור תכליתו, קבע כב' ביהמ"ש כי "...המחוקק – שעה שהציב את הפסקה: "יועדה בתכנית מתאר או בתכנית מפורטת קרקע למטרת מגורים, יראו ייעוד כאמור כאילו הוא כולל גם היתר למגורי חוסים..." – ביקש בכוונת מכוון (או בכוונת מחוקק) למנוע מהלכים תכנוניים מסורבלים. על כן השווה מגורי חוסים למגורים רגילים; שאלה ואלה ניתנים להקמה על בסיס היתר בנייה תואם תב"ע" (עמ' 9 לפסה"ד).

במאמר מוסגר אציין כי אומנם באותו מקרה נתבקש מתן היתר, אולם ההיתר נתבקש להריסת מבנה קיים והקמת יחידת דיור אשר משמשת כמעון לחוסים.

לעניין השאלה בה עסקינן אני מפנה לפסק דינה של כב' השופטת רוז, בתיק עמק 3894/07 ועדת התכנון והבנייה ראש העין, נ' תמי הריי ואח', אשר בחנה באופן מקיף את הוראת סעי' 63א ואת הפרשנות שראוי ליתן לו, וקבעה כי עצם המגורים של החוסים במקום שנועד, מלכתחילה, למגורים לא יצריך היתר מיוחד.

לאור המורס, אני דוחה את טענתה של המשיבה כי השימוש שבכוונת העמותה לעשות בבית הינו שימוש החורג מהיתר הבנייה.

30. אשר למספר החוסים שניתן לשכן בבית, הרי שבסעיף 63א נקבע כי "בבניין מגורים מאוכלס" לא יגורו יותר מששה חוסים וכי בבניין מגורים שאינו מאוכלס לא תחול הגבלה זו.

צמד המלים "בניין מגורים" בהקשר של סעי' 63א זכה לניתוח מקיף בפסק הדין שניתן בתא (הרצליה) 902/03 טורנר מאיר נ' אקיים – אגודה לאומית לקימום מפגרים. באותו פס"ד

נקבע כי הכוונה בצמד מלים אלה לבניין בעל מספר יחידות דיור אשר בד"כ מתנשא לגובה, ואשר מאגד בתוכו מספר יחידות דיור אשר חולקות רכוש משותף.

מסכימה אני לניתוח שהובא דשם ולתוצאה הפרשנית אליה הגיע ביהמ"ש באותו מקרה, וסבורתני כי זו הפרשנות המתחייבת הן מלשון הסעיף והן מההגיון העומד מאחורי הגבלת מספר החוסים.

כפי שכבר נקבע, דיני התכנון והבנייה הם דינים מאזניים. הם מאזניים, למשל, בין אינטרס הכלל המצדיק, לא אחת, הפקעות לצרכי ציבור, לבין אינטרס הפרט בקניינו. הם מאזניים בין רצונו של הפרט להפיק מרכושו את המירב לבין אינטרסים נוגדים של תושבי הסביבה (ראה ע"א 8797/99 אנדרמן ואח' נ' ועדת הערר המחוזית).

הגבלת מספר החוסים בבניין מגורים מאוכלס באה למעשה לאזן בין הצורך והרצון לשלב את האוכלוסיות החלשות המנויות בסעיף בתוך הקהילה, לבין האינטרסים של השכנים, אשר עלולים להיפגע כתוצאה מהשימוש המוגבר ברכוש המשותף.

על ההגיון העומד מאחורי הגבלה זו עמד כב' השופט מודריק בעת"מ 1817/08 (שפרטיו הובאו דלעיל) בזו הלשון "בדרך כלל בדירת חוסים יהיו דיירים במספר העולה על זה שמאכלסת דירת מגורים רגילה. יש לכך השלכות שונות על השימוש ברכוש המשותף (חניה, חצר, גג המבנה, מקלט ועוד). לפיכך מיועדת ההגבלה לשם איזון בין צורכי האוכלוסייה הרגילה באותו מבנה לבין צורכי החוסים" (עמ' 9 לפסה"ד).

בענייננו, אין מדובר בבניין מגורים, אם כי בדירות צמודות קרקע ומכאן נראה כי אין הגבלה ביחס למספר החוסים שניתן לשכן בבית. מכל מקום, ד"ר פלד העיד כי העמותה אינה יכולה לשכן שם יותר מ- 10 חוסים (בהתאם למכרז בו זכתה), כאשר להערכתו ישהו בממוצע, בין 6 ל- 7 שוהים.

כך או כך, אין מדובר במספר חוסים חריג, ביחס למשפחה גרעינית ואף ביחס למספר החוסים שמצא המחוקק להתיר בבניין מגורים (שלא כמו במקרה שלנו), שיכול להצדיק התייחסות מיוחדת.

ומכאן לטענה נוספת של המשיבה; זו טענה בסיכומיה כי האישור שהוצג לעניין המכסות שקיבלה העמותה (1/1) אין בו די, שכן יש להציג אישור המתייחס לאותם חוסים שבכוונתה לשכן. כן טענה, כי מאחר ומדובר במעון, על העמותה לקבל רשיון בהתאם להוראת סעי' 2 לחוק הפיקוח על מעונות. נסיון העמותה להסתיר כי כוונתה להפעיל בבית מעון – כך טענה המשיבה - מעיד על כך שהיא מתכוונת להפעיל מעון ללא רשיון כחוק.

מיד אומר כי טענות אלה לא התבררו במעמד הדיון; הטענה בדבר הצורך ברשימה הכוללת שמות החוסים עלתה, לראשונה, בסיכומי המשיבה והטענה ביחס לרישיון מהשר עלתה, בחצי פה ובאופן כללי, בבקשה למתן הצו, כאשר באותה בקשה לא אוזכר כלל סעי' 63 לחוק. המבקשים לא הגיבו לטענות אלה בסיכומיהם.

32. המסמך נ/1, הנושא תאריך 3.1.2010, מלמד למעשה על זכיית העמותה במכרז פומבי שפרסם משרד העבודה והרווחה וקבלת 10 "מכסות הוסטל"; לדידי, מסמך זה מעיד, לכאורה, כי העמותה פועלת בהתאם לתנאים הדרושים לכך כחוק, שכן כלום לא יעלה הדעת כי המשרד שאישר את הזכייה במכרז ועומד לסבסד את השהייה בבית לא נתן את אישורו (הרשיון) לפעילותה של העמותה.

ודוק, המשיבה לא טוענת, עפ"י מידע שבאמתחתה, כי לעמותה אין רשיון, אם כי מבקשת להסיק מנסיונה של אחרונה זו לשכנע את ביהמ"ש כי עסקינן בשימוש לצורכי מגורים, כי אין בידיה רשיון כנדרש.

אכן ראוי היה כי העמותה תתייחס בסיכומיה לשאלה זו, אולם אין בכך כדי להביאני לקביעה פוזיטיבית כי אין בידיה רשיון מהשר, במיוחד לאור הצגת אישור זכייתה במכרז.

אציין כי באישור הזכייה הוסף כי תחילת הפעילות כרוכה בחתימה על הסכם והוצאת הזמנת עבודה, ויש להניח כי ככל שדרושה רשימה שמית של החוסים, היא תינתן אגב ביצוע פעולות אלה.

ממה נפשך, הגוף שבזכותו ובאמצעותו תחל העמותה את פעילותה בבית, לאמור הגוף המסבסד את השהות בו הינו אותו גוף שאמור ליתן את הרישיון לפעילותה של העמותה ואם לא היה לה רשיון כמתחייב, היא לא היתה זוכה במכרז ואולי לא היתה רשאית להשתתף בו מלכתחילה.

יתרה מזו, בהגדרה של 'מוסד' בחוק הפיקוח על מוסדות לטיפול במשתמשים בסמים, נקבע כי הוא "מקום המשמש לצורכי טיפול... בין אם הטיפול ניתן במוסד או במקום אחר, בדרך של אשפוז, מגורים, שהיית יום או שהיית לילה...." (הדגשה של הח"מ). מכאן, ניתן לומר כי רשיון שניתן לפעילות העמותה במרכז בעילבון, די בו לצורך פעילותה בבית ("במקום אחר"), וקשה להלום כי הפעילות במרכז עילבון, כפי ששמענו עליה מפיו של ד"ר פלד, מתנהלת ללא רשיון.

יוטעם כי הכרעה בשאלת הרשיון אינה מתבקשת לצורך הכרעה בבקשה דנא, בין היתר בשל קביעתי דלעיל כי ניתן לראות בשימוש שבכוונת העמותה לעשות כשימוש לצורכי מגורים (גם בהתעלם מסעי' 63א).

בכל מקרה, הסעד שביהמ"ש מוסמך ליתן בעניין אי קיום הוראת סעי' 2 לחוק הפיקוח על מעונות מוסדר בסעי' 9א לחוק הפיקוח על מעונות (ובסעי' 11 לחוק הפיקוח על מוסדות לטיפול במשתמשי סמים), שעניינו מתן צו סגירה לאחר הגשת כתב אישום, כאשר הסמכות המינהלית לסגירת המעון, מעוגנת בסעי' 6 לחוק הפיקוח על מעונות (ובסעי' 9 לחוק הפיקוח על מוסדות לטיפול במשתמשי סמים) והיא נתונה לשר העבודה והרווחה ו/או שר הבריאות (תלוי בסוג המוסד), בעוד שהורתו ולידתו של הליך זה בבקשה שיזמה המשיבה, הועדה המקומית לתכנון ובנייה, לפי סעי' 246 לחוק התכנון והבנייה!

אסכם ואומר כי לצורך החלת סעי' 63א לחוק ניתן להסתפק, לפחות בשלב זה, בהצגת אישור הזכייה במכרז שפרסם משרד העבודה והרווחה כדי ללמד כי משרד זה אישר מגורי חוסים במעון.

### אחרית דבר

33. משהגיעה העת לסיים אומר כי לא ניתן להימנע מהתחושה כי על המשיבה מופעלים לא מעט לחצים מצד השכנים של הבית (אשר חתמו על מכתב התנגדות שצורף לבקשה למתן הצו וזוג מהם נכח באולם ביהמ"ש עת התקיים הדיון), כאשר אלה לא חשים בנוח מהשכנות של נגמלי סמים או משתמשים בסמים לשעבר.

מגורים של משתמשי סמים לשעבר נתפס כלא רצוי ע"י שכנים פוטנציאליים, הגם כי ניתן להניח, כי שכנים אלה מבינים את הצורך בשיקומם של אנשים שנגמלו מסמים ובטיפול גמילה של המשתמשים. תסמונת זו זכתה בארצות המערב לכינוי NIMBY (NOT IN MY BACK YARD). תופעה זו תוארה בבג"ץ 453/98 עיריית באר שבע ו-8 אח' נ' ממשלת ישראל, פ"ד נב (2), 13 עמ' 21 כד "הכל חפצים ליהנות מפינוי יעיל ומהיר של הפסולת אותה הם מייצרים. איש אינו רוצה כי הפסולת שהוא עצמו מייצר, או שמייצרים אחרים, תיטמן סמוך לביתו".

חשש זה של השכנים ודאי אינו יכול להוות שיקול ענייני בבחינת הסוגייה שעמדה לפתחו של ביהמ"ש ואין לי אלא לקוות כי הם יווכחו בעתיד כי חשש זה הינו לשווא והוא יתבדה.

בחינה מהותית של אופי השימוש בבית הובילה אותי למסקנה כי עסקינן בשימוש לצורכי מגורים ודי בכך לצורך קבלת הבקשה.

זאת ועוד, אם נבקש לראות בפעילותה של העמותה במקום ככוללת גם 'טיפוליים' כהגדרתם של אלה בחוק הפיקוח על מוסדות לטיפול במשתמשים בסמים, אזי ניתן לראות את הבית 'כמעון' כהגדרתו של זה בחוק הפיקוח על מעונות. גם אז, ייחשב שימוש זה כשימוש לצורכי מגורים, התואם את היתר הבנייה, וזאת בהתבסס על סעי' 63א לחוק התכנון

והבנייה. לאור מסקנות אלה, לא מצאתי צורך לבחון את טענותיהם של המבקשים בעניין חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998.

מאחר ועניין לנו בשימוש שאינו נוגד את הדין, ולאור המקובץ דלעיל, אני מקבלת את הבקשה ומורה על ביטול הצו שניתן במעמד צד אחד, ביום 24.2.2010.

אני מחייבת את המשיבה לשלם למבקשים 1 ו-2 (יחדיו), כמו גם למבקשת 3, הוצאות משפט בסך של 4,000 ₪, בתוספת מע"מ כחוק (בסה"כ 8,000 ₪ בתוספת מע"מ). הוצאות אלו ישולמו תוך 30 יום מיום המצאת החלטה זו לצדדים.

**המזכירות תמציא החלטה זו לב"כ הצדדים.**

ניתנה היום 11.4.2010, כ"ז בניסן התש"ע, בהעדר.

לובנת שלא עטה חלואה, שטופטת  
לובניה, שטופטת לעיתים מקומיים  
כרמיאל