

## בית המשפט המחוזי בנצרת בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עמ"נ 45835-09-13 ועדה מקומית לתכנון הגליל המזרחי נ' נדב ואח'

בפני כב' השופט שאהר אטרש

המעוררת: הועדה מקומית לתכנון ולבניה "גליל מזרחי"  
ע"י ב"כ עוה"ד רני גורלי ואח'

נגד

המשיבים: 1. גולדברג נדב  
2. גולדנברג דורון  
3. גולדנברג רעות  
4. גולדברג יובל  
ע"י ב"כ עוה"ד נשיץ ברנדס ושות'

חקיקה שאוזכרה:

[חוק בתי משפט לעניינים מינהליים, תש"ס-2000: סע' 5\(2\)](#)  
[חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965: סע' 77, 78, 122\(2\), 197, 198\(ז\)](#)

### פסק דין

זהו ערעור מנהלי לפי [סעיף 5\(2\) לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים](#), תש"ס – 2000 [וסעיף 198\(ז\) לחוק התכנון והבניה](#), התשכ"ה – 1965 (להלן: "חוק התכנון והבניה"). הערעור נסב על שתי החלטות של ועדת הערר לפיצויים ולהיטל השבחה מחוז צפון (להלן: "ועדת הערר"); האחת - מיום 29.05.12 בערר מספר 907/11 (להלן: "החלטת הביניים") והשניה – מיום 11.08.13 (להלן: "ההחלטה הסופית").

### הרקע העובדתי והשתלשלות ההליכים

1. המשיבים הם יורשיו של המנוח צבי גולדנברג ז"ל, אשר היה בעל הזכויות בחלקה 4 גוש 17032 (להלן: "החלקה"), הנמצאת בכפר תבור.
2. במוקד הערעור עומדים מהלכי תכנון שבקצותיהם שתי תכניות לפי [חוק התכנון והבניה](#), האחת (התכנית המוקדמת) – תכנית מספר ג/10897 (להלן: "התוכנית" או "תכנית ג/10897") והשניה (התכנית המאוחרת) – מק/מג/7/325-10896 (להלן: "תכנית 325").

3. תכנית ג/10897 שכותרתה "שינוי לתכנית מתאר", חלה על החלקה וקובעת בתקנונה שתי מטרות: שינוי ייעוד של שטח חקלאי למגורים ושטחי ציבור ואיחוד וחלוקה חדש של שטח התכנית. בנוסף קובעת התכנית את השימושים המותרים בכל אחד מייעודי הקרקע, את זכויות הבנייה ואת הוראות הבנייה לגבי אותם ייעודים בהם היא מותרת.
4. מהחלטת הביניים של ועדת הערר עולה, כי חרף העובדה, כי תכנית ג/10897 הייתה מאושרת כבר בשלהי שנת 2000, בשנת 2004 קיימה הועדה המחוזית מספר דיונים בעניינה וקבעה, כי יש צורך ב"המשך טיפול בתכנית" בשתי דרכים: **האחת** – על ידי איחוד התכנית עם תכנית ג/10896, שאושרה בשנת 1999, והקפאת מימושן של שתי התכניות על-פי הוראות [סעיפים 77 ו-78 לחוק התכנון והבניה](#), עד אשר יושלמו עם טבלאות איזון, זאת בהתאם להחלטת הועדה המחוזית לגבי תכנית ג/8809 (תכנית קודמת שנועדה לבצע שינוי ייעוד של החלקות, אשר מעולם לא אושרה); **השניה** – להשהות את קבלת ההחלטה למשך חודשיים על מנת שהצדדים ינסו להגיע ביניהם להסכמה שתאפשר את מימוש התכניות הנ"ל.
5. בטרם בוצעה פעולה כלשהי על-פי ההחלטה האמורה לעיל, פעלה המערערת על בסיס הוראות תכנית ג/10896 ותכנית ג/10897 והכינה בשנת 2004 תשריטים לצרכי רישום כדי לבצע את ההפרשות לצרכי הציבור אשר נקבעו בהן. החלקה פוצלה ל-15 חלקות חדשות (בנוסף לשתיים הקשורות בתכנית ג/8846 אשר אינה דרושה לענייננו). מתוך חלקות אלו נקבע, כי 5 חלקות ישמשו למגורים, 3 חלקות ישמשו לדרך, 2 חלקות יהוו דרך משולבת, 3 חלקות ישמשו לשצ"פ, חלקה אחת יועדה למבני ציבור וחלקה אחת נותרה מוגדרת כשטח חקלאי.
6. על בסיס החלוקה האמורה בוצע רישום חלקות חדשות בלשכת רישום המקרקעין, כאשר שטחי הציבור נרשמו על שם המועצה המקומית.
7. בשל התוכניות לעיל והתצ"ר, הקרקע החקלאית שהייתה בבעלות מר גולדנברג ז"ל הפכה לקרקע אשר מיועדת לפיתוח.
8. מאחר והצדדים לא הגיעו להסכמה אשר תאפשר את מימוש התכניות הנ"ל, החליטה הועדה המחוזית בישיבתה מספר 1/2005 מיום 05.01.05, כדלקמן:

**"הועדה מחליטה לפרסם הודעה בהתאם לסעיף 77 לחוק התכנון והבניה**

**תשכ"ה-1965, על הכנת תכנית איחוד וחלוקה ללא הסכמת הבעלים.**

**גבול התוכנית שבהכנה מסומן בתיק ג/15072.**

**בתחום הנ"ל לא יוצאו היתרי בניה מכוח התוכניות התקפות.**

**תוקפה של החלטה זו יהיה עד להפקדת התכנית, לאיחוד וחלוקה דחייתה**

**או עד שתבוטל החלטה זו, או לפרק זמן שלא יעלה על שלוש שנים, הכל**

**לפי המוקדם יותר, אלא אם כן יוארך מועד זה כדין".**

9. ביום 03.05.05 פורסמה הודעה על הכנת תכנית ג/15072 ברשומות. לפיכך, בשלב זה, מכוח החלטת הועדה המחוזית, לא היה ניתן להגיש בקשות להיתרי בנייה על החלקות למשך שלוש שנים.
10. בטרם חלפו שלוש שנים, הופקדה אצל המעוררת תכנית 325 בחודש פברואר 2007 ואושרה בחודש אוקטובר 2007.
11. מהחלטת הביניים של ועדת הערר עולה, כי תכנית 325 כלל לא ביצעה חלוקה נוספת של המגרשים, מעבר למה שכבר היה כלול בתכנית הקודמת. כל שביצעה תכנית 325 היא חלוקה של שלוש חלקות אשר פוצלו לשתיים; הפיצולים נוצרו על מנת לפתור בעיות קנייניות. בהחלטתה הביעה ועדת הערר תמיהה בנוגע לאופן ביצוע התכנית בפועל.
12. עוד עולה מהחלטת הביניים של ועדת הערר, כי טבלת האיזון שצורפה לתכנית 325 אינה תואמת את הוראות [סעיף 122\(2\) לחוק התכנון והבניה](#), מאחר והיא מציגה חלוקה חדשה המבוססת על החלקות הקודמות ולא על המגרשים החדשים. ועדת הערר ציינה בהחלטתה, כי מטרתה האמיתית של תכנית 325 היא מתן פיצוי למי שחלקתו הפכה להיות שפ"פ ושפ"צ (החלקה הצפונית), בעוד יתר החלקות הפכו לשטח מגורים, זאת על אף, שלכאורה דובר על הליך תכנוני אשר נועד ליצור מגרשים לבנייה. תכנון כזה כלל אינו כלול בתכנית.
13. המשיבים ביקשו לממש את זכויותיהם בחלקה מס' 42, אשר הנה חלק מן החלקה המקורית. לאחר קבלת שומה מן הוועדה המקומית, פנו המשיבים ליו"ר מועצת השמאים, כדי שימונה שמאי מכריע בנוגע לסוגיית היטל השבחה.
14. יו"ר מועצת השמאים מינתה את מר מנחם מלוכנא (להלן: "השמאי המכריע") להכרעה במחלוקת שבין הצדדים. לאחר שמיעת טענות הצדדים הגיע השמאי המכריע למסקנה, כי בין תכנית ג/10897 לבין תכנית 325 קיים רצף תכנוני, במובן זה שיש לראות את שתי התוכניות כתכנון מתמשך (בהתאם לקביעת בית המשפט העליון בבר"ם [3781/04 הועדה המקומית לתכנון ולבניה נתניה נ' מרדכי הר](#), [פורסם בנבו], להלן: "עניין הר" או "הלכת הר"), ועל כן יש לבצע את התחשיב לגבי תכנית 325 כהמשך של תכנית ג/10897.
15. מהחלטת הביניים של ועדת הערר עולה, כי השמאי המכריע ביצע חישוב נפרד לכל אחת מהתכניות, והגיע למסקנה, כי עבור שטח של 1,986 מ"ר בחלקה 42 קיימת השבחה של 548,278 ₪ בגין תכנית ג/10897 וכן השבחה של 55,608 ₪ בגין תכנית 325.
16. על החלטתו של השמאי המכריע הוגש ערר (מס' 820/10) על ידי המשיבים; במסגרת הערר נטען, כי תכנית 325 הנה תכנית פוגעת ומשכך הוגש גם ערר לוועדת הערר. המשיבים טענו, כי לא קיים "רצף תכנוני" בין שתי התכניות בציינם, כי גם המעוררת לא טענה לקיומו של רצף שכזה. מתגובתה של המעוררת עלה, כי היא לא התנגדה לכך שהתחשיב יבוצע באופן שבו

- תכנית 325 תחשב כתכנית נפרדת וכי לא קיים "רצף תכנוני" בין התכניות. לאור הצהרות אלו הערר נמחק ללא צו להוצאות.
17. מהחלטת הביניים של ועדת הערר עולה, כי לאחר מחיקת הערר הגישה המערערת בקשה להארכת מועד להגשת ערר במסגרתה נטען, כי לאור ההסכמה שהושגה בין הצדדים, יש צורך בעריכת בירור בנוגע לשווי ההשבחה שיצרה תכנית 325. לאחר מספר בקשות והבהרות ניתנה החלטת יו"ר ועדת הערר אשר קבעה, כי אין צורך בהגשת שומה אלא רק במשלוח שאלת הבהרה לשמאי המכריע, אשר יבהיר אם עקב ההסכמות שהתקבלו על ידי הצדדים יש צורך לבצע הערכה מחודשת של השומה.
18. הועדה המקומית הפנתה שאלת הבהרה לשמאי המכריע; בתשובתו הבהיר השמאי המכריע, כי **במידה ואין רצף תכנוני בין התכניות**, ההשבחה הקיימת במגרש 42 מתכנית 325 עומדת על 238,320 ₪.
19. המשיבים הגישו עתירה מנהלית לבית המשפט המחוזי בנצרת נגד תיקון השומה. לאחר דיון שהתנהל במעמד הצדדים, הסכימו המשיבים למחוק את העתירה וזאת בהמלצת בית המשפט. המשיבים הבהירו, כי הם חוזרים בהם מן הטענות שהעלו לגבי הרצף התכנוני ועל כן יש לחזור לשומה המקורית שניתנה על ידי השמאי המכריע טרם התיקון שהתקבל עקב הסכמת הצדדים. בנוסף שמרו הצדדים לעצמם את הזכות להעלות כל טענה בעתיד לרבות טענה, לפיה, חל השתק שיפוטי על הצד שכנגד, אשר אינו יכול להעלות טענה מסוימת בהליך אחד ולטעון טענה הפוכה בהליך אחר.

#### **טענות הצדדים בתמצית בפני ועדת הערר**

20. המערערת סברה, כי מדובר ברצף של תכניות אשר החל עם הכנתה של תכנית ג/10897, שהייתה אמורה לכלול איחוד וחלוקה; מאחר ובניגוד לאמור במטרותיה לא כללה תכנית ג/10897 איחוד וחלוקה ננקטו הליכי תכנון אחרים במשך השנים, אשר הקפואו את האפשרות להוציא היתרי בנייה במקום עד אשר אושרה תכנית משחררת והיא תכנית 325. לפיכך סברה המערערת, כי מדובר למעשה בהליך תכנוני אחד.
21. המשיבים טענו, כי לא ניתן לראות בתכניות כרצף אחד, אלא כשני הליכים נפרדים; לדידם, מאחר והתכנית הראשונה מעולם לא בוטלה ולא נטען, כי היא ראויה לביטול "הפכה התכנית לדין תקף בשנת 2000". העובדה, כי בשנת 2007 אושרה תכנית 325 להוצאת היתרי בניה, אשר כלל לא נדרשה, מלמדת על כך, כי לא ניתן לראות בהליכים אלו כהליך מתמשך.

#### **החלטת הביניים של ועדת הערר**

22. ועדת הערר ציינה בהחלטתה, כי מדובר במצב משפטי **חריג** למדי מאחר וקיימת הכרעה של שמאי מכריע הקובעת, כי תכנית 325 השביחה חלק מן החלקה. החלטת השמאי המכריע

- הפכה חלוטה שעה שהערר והעתירה שהגישו המשיבים נמחקו. בנוסף נראה, כי לכאורה התייתרה תביעת הפיצויים משנמצא, כי תכנית 325 השביחה את הקרקע ולא פגעה בה.
23. על אף הדברים האמורים סברה ועדת הערר, כי קיימות שאלות רבות העולות מן ההליכים שננקטו בעבר, אשר עליהן לא ניתנה הדעת מאחר והערר נמחק בהסכמת הצדדים. כך לדוגמא נשאלת השאלה האם אכן קיים רצף תכנוני בין תכנית ג/10897 לבין תכנית 325 או שמא מדובר בשתי תכניות שונות אשר יש להתייחס אליהן בנפרד?
24. ועדת הערר ציינה, כי ראיית מספר תכניות כתכנית אחת הנה חריג לכלל הקובע, כי כל תכנית נבחנת בפני עצמה.
25. השמאי המכריע קבע, כי הוא רואה בתכניות ככאלו המהוות רצף תכנוני אך בפועל חישב את ההשבחה שנוצרה בכל אחת מן התכניות כאילו מדובר בשתי תכניות נפרדות בהתאם להלכת פנימי (רע"א 4217/04 [ציון פנימי נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים](#) [פורסם בנבו]).
26. דומה, כי קיים הבדל בין הרטוריקה בה השתמש השמאי המכריע לבין הדרך בה פעל בפועל, שכן אם לדעתו היה במקרה זה רצף תכנוני, היה עליו לערוך שומה ב"שיטת המקפצה".
27. השמאי המכריע לא יישם את האמור בהלכת הר – קרי לא התייחס להשבחה ככזו המשקפת את **ההפרש** בין שווי הקרקע לפני תחילת ההליך (בטרם אישור התכנית הראשונה), לבין שוויה בסיומו (לאחר אישור התכנית). קיים ספק אם בנסיבות אלו ניתן ליישם את הלכת הר לאחר שהחלטתו הפכה חלוטה.
28. קיימות סיבות נוספות מדוע **אין לראות** בתכניות ככאלו היוצרות רצף תכנוני, אלא יש לראות כל תכנית ככזו העומדת בפני עצמה וזאת על בסיס המבחנים שנקבעו בהלכת הר. ועדת הערר קבעה את הדברים האמורים בציינה, כי היא מודעת לכך, כי מדובר בתכניות החלות על אותה קרקע וביניהן קשר הדוק וחרף העובדה, כי תכנית 325 נועדה להשלים את החסרים בתכנית ג/10897.
29. הטעמים לכך, כי אין המדובר בהליך תכנוני אחד מבוססים על האדנים שלהלן:
- א. לא היה כל הכרח באישורה של תכנית 325 לשם הוצאת היתרי בנייה על החלקה ולמעשה, תכנית זו לא קידמה בשום צורה את עניינם של המשיבים. גם במצב המשפטי ששרר טרם אישורה של תכנית 325 וגם לאחריה, היה צורך בתשריט חלוקה על מנת להוציא היתרי בניה באופן התואם את הוראות תכנית ג/10897.
- ב. ההפרשה לצורכי ציבור נוצרה בתכנית ג/10897 ותכנית 325 לא שינתה זאת.

ג. תכנית זו לא שינתה 4 מתוך 5 מגרשי המגורים בחלקה והותירה מגרשים גדולים בהרבה מאלו שנקבעו כמגרשים מינימאליים עליהם ניתן לבצע בניה של שתי יחידות דיור לכל היותר.

ד. כיום אם לא יוכן תשריט חלוקה חדש על החלקות החדשות, ניתן יהיה לבצע בנייה של 12 יחידות דיור, לכל היותר, בכל החלקות (שכן על שישה מגרשים ניתן לבצע בנייה של 12 יחידות, לכל היותר, על-פי הוראות התכנית), כאשר על-פי טבלת האיזון שהיא חלק מתכנית 325, ניתן לבצע על החלקה בנייה של 33 יחידות דיור. ועדת הערר ציינה, כי ברור שמדובר בטעות יסודית בטבלה המהווה שינוי מהוראות התכניות הקודמות.

ה. החוק מאפשר הוצאת היתרי בנייה גם על בסיס תשריטי חלוקה, אותם היו יכולים המשיבים להגיש על בסיס תכנית ג/10897. לפיכך, כלל לא היה צורך באישורה של תכנית 325 לשם הוצאת היתרי בנייה.

ו. לא ניתן לראות בכך את אותו קשר עמוק שנקבע בפרשת הר של "הקפאה ושחרור", הנדרש לשם עמידה בתנאי הראשון, להכרה בתכנית כרצף תכנוני.

30. ועדת הערר קבעה, כי "גם התנאי השני" שנקבע בהלכת הר "לא ממש מתקיים" במקרה דנן; לשיטתה, ניתן אמנם לראות בעובדה, כי בתכנית ג/10897 חסר המרכיב של איחוד וחלוקה, ככזה המרמז על הצורך בתכנית 325, "**אלא שאין בתקנון בתכנית הראשונה שום רמז, כי הייתה כוונה לכך שהדבר יושלם בתכנית מאוחרת**". בנוסף, תכנית 325 לא ביצעה שום פעולה תכנונית נדרשת וכל עניינה היה סוג של פיצוי קנייני למי שלדעת הועדה המקומית נפגע כתוצאה מכך שחלקתו הפכה לבעלת ערך נמוך. "**אין המדובר בתכנית הנדרשת על מנת להשלים את תכנית ג/10897, אלא "סוג של" תיקון טעות שבוצע בעבר**".

31. באשר לתנאי השלישי שנקבע בהלכת הר, קבעה ועדת הערר, כי אין הוא פועל לטובת המערערת; למעשה, במשך ארבע שנים מאז אישורה של תכנית ג/10897, לא נעשה דבר על מנת לאשר את טבלאות האיזון. רק בשנת 2004 התקיים דיון בועדה המחוזית סביב סוגיה זו, ורק בשנת 2007 אושרה תכנית 325.

32. באשר לשחזור הזכויות, קבעה ועדת הערר, כי "**טבלת האיזון אינה משקפת נכונה את המצב המשפטי ששרר בעת אישורה - היא מתייחסת למצב משפטי שהיה נכון שלוש שנים לפני אישור תכנית 325, ולא במועד אישורה**".

33. ועדת הערר ציינה, כי הליך בו טבלת האיזון מתעלמת מהנסח העדכני, ומבצעת "שחזור" של הזכויות שקדמו לפרצלציה שבוצעה עקב אישור תכנית קודמת, נקראת על-פי רוב "שחזור זכויות". נטיית הפסיקה היא לראות בהליך שחזור זכויות כאסור ולפיכך, טבלת האיזון הייתה אמורה להיות ערוכה בצורה שונה מן הדרך בה נערכה כאשר היה על השמאי לכלול במצב הנכס את הזכויות בקרקע על-פי יעודן במצב התכנוני והמשפטי ששרר בשנת 2007, ולבצע את האיזון בהתאם לכך. בפועל לא נעשה כן, אלא בוצע שחזור זכויות ויעודי קרקע על בסיס המצב התכנוני והמשפטי בטרם אישורה של תכנית ג/10897.

34. הועדה קבעה, כי השאלה שצריכה להישאל היא – האם כתוצאה מאישור תכנית 325, אכן נגרמה ירידת ערך אבסולוטית לקרקע שבבעלות המשיבים. מדובר בשאלה שמאית מובהקת, הקשורה בהפרש שבין שווי הקרקע אשר נלקחה מן המשיבים לבין הקרקע שקיבלו לידם. די בכך, כי קיימת ירידת ערך של קרקע המשיבים, כתוצאה מאישור התכנית, על מנת שאלו יהיו זכאים לתבוע פיצויים מכוח [סעיף 197 לחוק התכנון והבניה](#).
35. מאחר ומדובר בהכרעה שמאית, סברה ועדת הערר, כי יש להיעזר בשמאי מייעץ אשר יבדוק אך ורק מהי ירידת הערך שנגרמה כתוצאה מהוצאת מגרש המגורים בגודל 1.8 דונם מידי המשיבים, וזאת בקיזוז התועלות הגלומות בתכנית 325 (לרבות קבלת השטח בשפ"פ, והפסקת ההקפאה ככל שהייתה כזו, שנוצרה עקב החלטת הוועדה המחוזית בעניין).
36. בשולי הדברים קבעה ועדת הערר, כי יש לדחות את טענת המערערת בעניין ההשתק הדיוני.
37. **בהחלטתה הסופית** קבעה ועדת הערר, כי הערר מתקבל וכי על המערערת לפצות את המשיבים בגין הנזק שנגרם להם עקב אישורה של תכנית 325 בסכום של 1,448,050 ₪ בצירוף הפרשי הצמדה וריבית כחוק מיום 31.10.07 ועד למועד התשלום בפועל. בנוסף נפסק, כי על המערערת לשאת בשכר טרחת עורכי דינם של המשיבים ובהוצאותיהם בניהול התיק בסכום של 50,000 ₪ בצירוף מע"מ כחוק.

#### **טענות המערערת בתמצית**

38. ועדת הערר שגתה בכך שפסקה למשיבים פיצויים מכוח תכנית 325, בעקבות מסקנתה בדבר העדר רצף תכנוני בין שתי התכניות, אגב פסילת חלק הימנה (קרי טבלאות האיזון) ותוך התעלמות מחלקים אחרים בה.
39. תכנית ג/10897 היא תכנית משביחה ששינתה את ייעוד רוב קרקעות המשיבים מחקלאית למגורים. בניגוד למטרתה המוצהרת לא כללה התכנית איחוד וחלוקה על בסיס הוראות איזון והקצאה.
40. תכנית 325 הגדירה עצמה כבאה במקום תכנית ג/10897 ואימצה אל קירבה "את שינוי הייעוד והשלימה אותו בהוראות איחוד וחלוקה עם טבלאות איזון והקצאה". במסגרת טבלאות אלו שהתבססו על "מצב קודם ביעוד חקלאי", נערכו לגבי המשיבים חילופים מאוזנים של הקצאות קרקע, שהותירו השבחה ניכרת בשווי קרקעות המשיבים. כך היה על ועדת הערר לראות את הדברים.
41. חילופי ההקצאות (בתכנית 325) יכולים להיחשב כפוגעים רק אם רואים אותם כעומדים בפני עצמם ועל בסיס של "מצב קודם" ביעוד למגורים, כפי שראתה את הדברים ועדת הערר.

42. תכנית 325 מגלמת בתוכה רצף תכנוני המשביח את קרקעות המשיבים זאת חרף חילופי ההקצאות שעליהם נסבה תביעת המשיבים.
43. ועדת הערר פסקה בניגוד להלכה שנפסקה בע"א 2665/96 **חברת חשמל נ' הועדה המקומית**, [פורסם בנבו] אשר לפיה אין לבסס תביעה לפי **סעיף 197 לחוק התכנון והבניה** על טענה בדבר פגם בטבלאות האיזון וההקצאה או על טענה לפגם אחר בתכנית. תביעה לפי **סעיף 197 לחוק התכנון והבניה** ניתן להשתית אך ורק על תכנית כמות שהיא וככל שקיימת טענה בדבר פגם בטבלאות האיזון או פגם אחר בתכנית – מקומה של טענה זו להתברר במסגרת הליך ההתנגדויות לתכנית.
44. תכנית 325 הנה חיקוק תקף לכל דבר ועניין. אין בסמכות ועדת הערר לפסול חלק של חיקוק או להתעלם מחלק אחר של חיקוק.
45. המשיבים לא התנגדו לתכנית 325 והחמיצו את ההזדמנות להשיג על התכנית בדרכים הקבועות בחוק ומשכך הם מוחזקים כמסכימים לתכנית בשלמותה, ובכל מקרה מנועים הם מהשגה עקיפה עליה או על חלק הימנה.
46. מתכנית ג/10897 עולה באופן ברור, כי היא בלתי שלמה וטעונה השלמה. כך סברה גם הועדה המחוזית שהחליטה להקפיאה עד לאישור תכנית איחוד וחלוקה וכך ראו אותה בעלי הקרקעות שבתחומה, אשר איש מהם לא ביקש ולא קיבל היתר בניה מכוחה גם בארבע השנים שקדמו להחלטת ההקפאה.
47. ועדת הערר התעלמה לחלוטין מהוראות רלוונטיות של תכנית 325 ובכללן קביעות מפורשות בדבר קיום רצף תכנוני.
48. ועדת הערר לא יישמה נכונה את הלכת הר; במידה והייתה עושה כן, היא הייתה מגיעה למסקנה, כי מתקיימים במקרה זה מאפייני הלכת הר. גם אם ימצא, כי מאפייני הפרשה אינם דומים למאפייני הלכת הר עדיין הם בגדר מצבים נוספים המעידים על רצף תכנוני.
49. המשיבים לא השיגו על ההחלטה בדבר הקפאת התכנית הראשונה, וגלומה בכך הכרתם בצורך לקיים רצף תכנוני בין שתי התכניות. כמו כן, המשיבים לא הגישו התנגדות לתכנית 325, ועל כן יש לראותם כמסכימים להוראות תכנית זו, למטרותיה ולטבלאות האיזון על בסיס 'מצב קודם' חקלאי.
50. החלטת הועדה המחוזית להקפיא את תכנית ג/10897 יוצרת קשר מובהק בין תכנית ג/10897 לבין תכנית 325. ההקפאה חתרה באופן מובהק לאישור תכנית איחוד וחלוקה עם טבלאות איזון והקצאה על בסיס היעוד **החקלאי** שקדם לתכנית ג/10897.

51. תכנית 325 מציגה את תכנית ג/10897 כשלב משלבי עריכת תכנית 325 ומציגה (מספר פעמים) את המצב התכנוני ערב תכנית ג/10897 בתור המצב התכנוני הקיים לפני התכנית 325. שתי אמירות ברורות אלה המופיעות בתקנון תכנית 325 מהוות הצהרות ברורות ומפורשות בדבר קיומו של רצף תכנוני בין שתי התכניות.
52. במסגרת השלמת עיקרי הטיעון טוענת המערערת, כי הערעור נסב אך ורק על שאלות משפטיות מובהקות ובראשון סוגיית פרשנותה ונפקותה המשפטית של תכנית 325 לרבות קיומו של רצף תכנוני. בעניינים כגון דא, כך נטען, שיקול דעתו של בית המשפט לעניינים מנהליים מחליף את שיקול דעת ועדת הערר.
53. עוד נטען, כי לאחרונה נפסק, כי תכנית מתאר אשר חלה על מקרקעין היא בעלת מעמד נורמטיבי של חיקוק. ועדת הערר טענה חמורות בכך שלא לקחה לתשומת לבה, שמדובר בחיקוק תקף שאין היא מוסמכת לשנותו.
54. המערערת אינה משיגה על השומה מאת השמאי המייעץ.
55. לסיכום טוענת המערערת, כי ועדת הערר שגתה בכך שלא הכירה ברצף התכנוני הבולט בין שורת מהלכי התכנון ואף התעלמה ופסלה הוראות משמעותיות רבות המצויות בתכנית 325, המהווה חיקוק תקף לכל דבר ועניין; בנוסף טוענת המערערת, כי זכות לפיצויים מכוח [סעיף 197](#) עומדת אך ורק מכוח תכנית כמות שהיא, ולא היה מקום לפסוק פיצויים אחרי "שיפוץ" תכנית 325 ועיקורה ממטרותיה המוצהרות והוראותיה הברורות לרבות טבלאות האיזון שהן חלק בלתי נפרד מן התכנית.

#### **טענות המשיבים בתמצית**

56. המערערת לא הגישה ערעור על החלטת הביניים של ועדת הערר (קרי החלטתה מיום 29.05.12) ולפיכך אין ביכולתה להשיג על החלטה זו כיום; עיון בהחלטת הביניים של ועדת הערר מלמד, כי מדובר בהחלטה מהותית בעלת אופי שיפוטי, שבמסגרתה הכריעה ועדת הערר בפלוגתאות שהועלו על ידי הצדדים. כל שנותר לקבוע לאחר החלטת הביניים הוא שיעור הנזק שנגרם למשיבים וזאת באמצעות שמאי מייעץ.
57. היקף ההתערבות של בית המשפט בהחלטות ועדת הערר, שהנה רשות מנהלית, תעשה רק אם נפלו בהחלטותיה פגמים מתחום המשפט המנהלי כגון: חוסר סמכות, חוסר סבירות, אפליה, הפעלת שיקולים זרים ועוד. במקרה דנן לא נפלו פגמים כגון דא אשר בעטיים יש להתערב בהחלטת ועדת הערר.
58. ערעור על החלטת ועדת הערר הנו ערעור בגלגול שלישי; בנוסף כבר נפסק, כי ערעור על קביעותיו של שמאי מכריע יצומצם למקרים מיוחדים בלבד.

59. באשר לרצף התכנוני, המשיבים טוענים, כי ועדת הערר דנה בנושא זה באופן מעמיק תוך ניתוח המצב במשפטי והתכנוני ודחתה את טענות המערערות בעניין זה תוך התייחסות נכונה לקביעת בית המשפט העליון בפרשת הר.
60. המערערות ראתה בעצמה את התכניות כנפרדות ופעלה על בסיס הוראות תכנית ג/10896 ו- ג/10897 והכינה בשנת 2004 תשריטים לצורכי רישום (תצ"ר). התצ"ר כלל חלקות למגורים, חלקות דרך, דרך משולבת, חלקות שפ"צ, חלקה למבני ציבור וחלקה שהותירה שטח חקלאי. על בסיס חלוקה זו נתקבל אישור סופי של אגף המדידות ואף בוצע רישום של החלקות החדשות בלשכת רישום המקרקעין, כאשר שטחי הציבור נרשמו על שם המועצה המקומית. שעה שנעשו מהלכים אלה לא טענה המערערות, כי מדובר ברצף תכניות.
61. על בסיס התכניות האמורות (ג/10896 ו-ג/10897) הקרקע שהייתה בבעלותו של צבי גולדברג ז"ל הפכה לקרקע לבנייה ונרשמה סופית בלשכת רישום המקרקעין. לא זו אף זו, המערערות אף שלחה חשבונות היטל השבחה בגין השבחה שלטענתה נגרמה עקב אישור התכניות ג/10896 ו-ג/10897 ובכך גילתה את דעתה שמדובר בתכניות נפרדות מהתכנית הפוגעת 325, שאושרה שנים לאחר מכן.
62. בהתאם לאמור לעיל, ובהתאם לקביעות ועדת הערר, היה בידי המשיבים, עוד ביום 01.02.04 (מועד אישור התצ"ר) לקבל היתרי בנייה מכוח תכניות ג/10896 ו-ג/10897 ולא היה כל צורך באישורה של תכנית 325 לשם הוצאת היתרי בניה. עובדה זו מוסיפה לניתוק הקשר בין התכניות כאמור בפרשת הר. בנוסף, אין כל אמרה בתכנית ג/10897, כי איחוד וחלוקה יעשה בתכנית נפרדת עתידית כנדרש בפרשת הר. לא זו אף זו, תכנית 325 לא ביצעה כל פעולה תכנונית נדרשת וכל תכליתה הייתה פיצוי למר גולדמן וגרימת נזק כבד למשיבים בכך, שהתכנית הפוגעת גזלה מהמשיבים 1.8 דונם הרשומים על שמם בלשכת רישום המקרקעין ומיועדים לבניה.
63. תביעת הפיצויים הייתה צריכה לידון בהליך של תביעה לפי [סעיף 197 לחוק התכנון והבניה](#); ועדת הערר דנה בעניין באופן מעמיק, תוך התייחסות לפסיקה הרלוונטית ולאחר שנתנה לצדדים זכות טיעון בעניין זה. בהתאם לקביעות ועדת הערר והשמאי המייעץ נקבע, כי למקרקעין שבבעלות המשיבים נגרמה ירידת ערך מוחלטת ועל כן זה המקום לדון בתביעת הפיצויים בהתאם [לסעיף 197 לחוק התכנון והבניה](#).
64. בסעיף 40 להחלטת ועדת הערר מיום 29.05.12 נקבע, כי טבלת האיזון של תכנית 325 הייתה שגויה ופגומה והיה צריך לערוך אותה בצורה שונה.
65. על שמאי המערערות היה לכלול את מצב הנכס ואת הזכויות בקרקע על-פי ייעודם במצב התכנוני והמשפטי ששרר בשנת 2007, עת אושרה תכנית 325 (התכנית הפוגעת) ולבצע את האיזון בהתאם לכך. בפועל הדבר לא נעשה ובוצע שחזור זכויות אסור.

66. בניגוד לטענת המערערת, ועדת הערר לא פסלה חלק בתכנית הפוגעת, אלא קבעה פיצוי למשיבים כתוצאה מההליך הפסול של הכנת טבלת האיזון תוך שהליך זה גרם למשיבים נזק כבד בדמות לקיחת מגרש בשטח 1.8 דונם.
67. אי-תקיפת תכניות ג/10896 ו-ג/10897 לא חסמה את דרכם של המשיבים להגיש תביעת פיצויים לפי [סעיף 197 לחוק התכנון והבניה](#).
68. במסגרת השלמת עיקרי הטיעון מטעמם חזרו המשיבים על טענתם, כי עסקינן במקרה קיצוני במסגרתו ניטלו מהם 1.8 דונם המיועדים למגורים והועברו למר גולדמן בהתאם לתכנית 325. בנסיבות אלה פגעה תכנית 325 אנושות בזכויות הקנייניות שלהם בחלקה.
69. החלטת ועדת הערר מסתמכת על ניתוח מקצועי מפורט ומנומק של התוכניות; אף לעניין השאלות התכנוניות בעלות האופי השיפוטי, קרי, עניין הרצף התכנוני, ועדת הערר קבעה בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון, כי אין לראות בתכניות כרצף תכנוני אחד.
70. טענת המערערת לפיה, ועדת הערר פסלה את תכנית 325 הנה חסרת בסיס; התוצאה האופרטיבית של החלטת ועדת הערר היא שתכנית 325 ממשיכה לחול, לרבות נטילת המגרש בשטח 1.8 דונם מידי המשיבים, אלא שעל המערערת לשלם למשיבים את נזקם כתוצאה מאישור תכנית זו.
71. אין מחלוקת על כך, כי תכנית היא בגדר חיקוק; ועדת הערר נתנה הוראות לשמאי בהתאם לחלק האופרטיבי של טבלת האיזון. כתוצאה מהחלטת ועדת הערר תכנית 325 ממשיכה לחול, אולם מי שזכויותיהם הקנייניות נפגעו אנושות יקבלו פיצוי בהתאם [לסעיף 197 לחוק התכנון והבניה](#).
72. המערערת אינה טוענת, כי טבלת האיזון תקינה ומסכימה עם כך שהיא פסולה ולקויה, במובן זה שאינה משקפת את מצב הרישוי בפועל בשעת הכנת התכנית. טבלת הזכויות שנערכה במסגרת התכנית לא שיקפה את המציאות ולא ניתן היה להסתמך עליה מבחינת איזון הזכויות בין בעלי הקרקע והתוצאה המשפטית המתחייבת מכך היא תשלום פיצוי בגין הנזק שנגרם למשיבים.

### דיון והכרעה

73. המערערת ממקדת את טענותיה בארבע שאלות אשר לשיטתה דורשות הכרעה:  
ראשית - האם מתקיים רצף תכנוני בין תכנית ג/10897 לבין תכנית 325?  
שנית - האם ניתן לפסוק לטובת המשיבים פיצויים מכוח תכנית 325 וזאת בניגוד להוראותיה, כפי הנטען על ידה?  
שלישית - האם ניתן לבסס תביעת פיצויים מכוח [סעיף 197 לחוק התכנון והבניה](#) על טענה לפגם בטבלאות האיזון וההקצאה שבבסיס תכנית 325?

ורביעית – האם ניתן לפסול את תכנית 325 או חלק ממנה "אגב אורחא", כפי שנעשה לטענתה?

74. מדובר בערעור מנהלי על שתי החלטות של ועדת הערר. באשר למידת התערבותו של בית המשפט בהחלטות כגון דא, מן הראוי להפנות לסיכום ההלכה כפי שנקבעה על ידי כב' השופט פוגלמן בע"מ 241/12 ועדת הערר המחוזית לתכנון ובניה מחוז דרום נ' פז בית הזיקוק אשדוד בע"מ, [פורסם בנבו], 9.8.2012 לפיה:

"לעניין אמת המידה לביקורת שיפוטית על החלטותיהם של מוסדות התכנון, יש להבחין בין שני סוגי החלטות: בעוד שעל החלטות בעניינים תכנוניים-מקצועיים המסורים לשיקול דעתן של רשויות התכנון תחול ביקורת שיפוטית התחומה לעילות ההתערבות במעשה המינהלי (בג"ץ 9485/08 עזרא נ' ועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים, פסקה 14 [פורסם בנבו], 30.1.2012); ע"מ 9057/09 איגור נ' בן נון, פסקה 20 [פורסם בנבו], 20.10.2010), שונים הם פני הדברים ביחס לפרשנות של הוראה בתכנית; שכן בית המשפט הוא לעולם הפרשן המוסמך של דברי חקיקה, ותכניות מתאר בכללותם (ע"מ 2834/05 לדרר נ' שיכון עובדים בע"מ, פסקה 12 [פורסם בנבו], 24.6.2008)".

75. בהקשר זה טוענת המערערת, כי הערעור נסב על סוגיה משפטית מובהקת אשר נסמכת על ניתוח הלכה משפטית ובעניינים אלה לא חלים כללי "ריסון" או הגבלה כלשהם לגבי התערבות בית המשפט לעניינים מינהליים. עיון בהחלטת ועדת הערר מלמד, כי האחרונה בחנה באופן מקיף ומעמיק את השאלה אם קיים רצף תכנוני בין תכנית ג/10897 לבין תכנית 325 או שמא עסקינן בשתי תכניות נפרדות, וקבעה קביעות בעניינים תכנוניים – מקצועיים המסורים לשיקול דעתה. כך למשל קבעה ועדת הערר, כי תכנית 325 לוקה מאוד וכי המגרשים שהיא יוצרת בחלקם אינם סבירים ו"חלקם סתם גדולים"; עוד נקבע, כי תכנית 325 כלל לא ביצעה חלוקה נוספת של מגרשים מעבר למה שכבר היה כלול בתכניות קודמות, למעט בשלוש חלקות; לשיטתה, הפיצולים האמורים נוצרו על מנת לפתור בעיות קנייניות אולם אין בינם לבין תכנון מאומה; בנוגע לטבלת האיזון שבתכנית, קבעה ועדת הערר, כי היא אינה תואמת את הוראות סעיף 122 (2) לחוק התכנון והבניה, שכן היא מציגה "חלוקה חדשה המבוססת על החלקות הקודמות, ולא על המגרשים החדשים". ועדת הערר סברה, כי מטרתה האמתית של תכנית 325 היא מתן פיצוי למי שחלקתו הקודמת הפכה להיות שפ"פ ושפ"צ בעוד יתר החלקות הפכו למגורים.

76. יוצא אפוא, כי החלטת ועדת הערר בנוגע לקיומו של רצף תכנוני בין שתי התכניות מבוססת בראש ובראשונה על קביעות בעניינים תכנוניים – מקצועיים, דהיינו, רק לאחר שנתנה את דעתה לתכליתה ונפקותה של תכנית 325 דנה ועדת הערר בסוגיית קיומו של רצף תכנוני בינה לבין התכנית הקודמת. נוכח דברים אלה, אין המדובר בהליך של פרשנות תכנית גרידא, כפי טענת המערערת. לא למותר לציין, כי בהתאם להלכה הפסוקה, בית המשפט אינו מוסד של תכנון ולכן בית המשפט לא ישים את שיקול דעתו במקום שיקול הדעת של הרשות

המוסמכת ולא יתערב בהחלטותיה התכנוניות אלא אם נתגלה פגם דיוני המצדיק התערבות (בג"צ 1135/93 טריידט ס.א, חברה זרה נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה הרצליה [פורסם בנבו] (24.03.94) ובג"צ 10242/03 מילובלוסקי נ' המועצה הארצית לתכנון ובניה, פ"ד נח(6) 673, 679 (2004) והאסמכתאות המופיעות שם).

77. אדון להלן בשאלות אותן מעלה המערערת לפי סדרן, ראשית – באשר לשאלת קיומו של רצף תכנוני בין תכנית ג/10897 לבין תכנית 325?

#### רצף תכנוני המסגרת הנורמטיבית

78. בהלכת הר חזרה כב' השופטת [כתוארה אז] ביניש על הכלל, לפיו, יש להתייחס לתכניות מתאר שונות הבאות זו אחר זו כתכניות נפרדות לעניין תביעת פיצויים לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה. עם זאת נקבע, כי כאשר קיימות שתי תכניות שנועדו להשיג מטרה תכנונית משותפת ניתן בנסיבות מתאימות להתייחס אליהן כתכנית אחת לצורך תביעת פיצויים לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה.

כב' השופטת ביניש ציינה, כי קשה להגדיר מראש רשימה סגורה של כל המצבים בהם הדבר יהיה אפשרי, אולם ניתן להצביע על מספר מאפיינים של תכניות, שבהתקיימם מן הראוי יהיה לראות שתי תכניות, שפורמאלית הן נפרדות זו מזו, כתכנית אחת לצורך תביעה לפי סעיף 197:

**ראשית** - על מנת ששתי תכניות תוכרנה כתכנית אחת לצורך תביעת פיצויים על הזיקה התכנונית ביניהן להיות הדוקה ומשמעותית. על שתי התכניות לחול על אותם מקרקעין ונדרש קיומו של קשר ענייני ומשמעותי ביניהן.

**שנית** - קיומה של זיקה פורמאלית בין שתי התכניות, כך שהתקנון של תכנית אחת צופה את אישורה של תכנית מאוחרת יותר המתייחסת לאותם מקרקעין, מחזק את האפשרות כי שתי התכניות תוכרנה כתכנית אחת לצורך תביעת פיצויים.

**שלישית** - פרק הזמן שצפוי לחלוף בין מועדי אישורן של שתי התכניות אף הוא בעל חשיבות לשאלת ההכרה בהן כתכנית אחת. כך למשל, כאשר התכנית המוקדמת יותר היא תכנית שבמהותה היא תכנית זמנית שנועדה לחול לפרק זמן מוגבל עד לאישורה של התכנית המאוחרת יותר, יהיה בכך כדי לחזק את הקשר בין שתי התכניות. ודוק: עצם העובדה שבדיעבד מסתבר שהתקופה שחלפה בפועל בין מועדי אישורן של שתי התכניות הייתה ארוכה יותר מזו שנצפתה מלכתחילה, אין בה כדי לנתק את הקשר בין שתי התכניות.

כב' השופטת ביניש קבעה, כי "מקום בו יתקיימו שלושת המאפיינים שתוארו לעיל הנטייה תהיה, אפוא, להתייחס לשתי התכניות הנדונות כתכנית אחת לצורך תביעת פיצויים לפי סעיף 197 לחוק. עם זאת, מאפיינים אלה אינם בגדר תנאי בל יעבור להכרה בשתי תכניות

**שונות כתכנית אחת לצורך תביעת פיצויים, וניתן להניח כי בבוא העת יוכרו מצבים נוספים בהם זו תהיה התוצאה הראויה".**

### מן הכלל אל הפרט

79. עיון בתכנית 325 מעלה, כי מדובר בתכנית "איחוד וחלוקה לשטחים מתכניות ג/10896 ו- ג/10897"; משכך, ברי כי התכניות חלות על אותם שטחים. בתכנית 325 נכתב, כי היא באה במקום תכנית מס' ג/15072 – אשר פורסמה להפקדה ומטרתה הקפאת מימוש תכניות ג/10896 ו- ג/10897 עד להכנת תכנית זו בדרך של איחוד וחלוקה. בנוסף צוין בתכנית 325, כי היא באה במקום תכניות ג/10896 ו- ג/10897 שקיבלו תוקף ובאה בעקבות הקפאת ביצוע להכנת תכנית איחוד וחלוקה בתחום תכנית זו.

בפרק 2 לתכנית 325 צוין במפורש, כי מטרת התכנית הן איחוד וחלוקה ללא הסכמת הבעלים בתחום תכנית ג/10896 (שקיבלה תוקף ביום 27.05.99) ותכנית ג/10897 (שקיבלה תוקף ביום 11.10.00), תוך תכנון אופטימלי של שטח התכנית ותוך שמירה על מסגרת זכויות הבניה שהיו בתכנית ג/10896 ו- ג/10897. עיקרי הוראות התכנית הם איחוד וחלוקה מחדש שלא בהסכמה של זכויות במקרקעין בתחום התכנית לצורך מימוש זכויות במקרקעין עפ"י הוראות תכניות ג/10896 ו- ג/10897 לאחר איחוד וחלוקה על-פי תכנית זו (קרי תכנית 325).

80. קריאת מטרותיה של תכנית 325 מלמדת באופן ברור על זיקה תכנונית הדוקה ומשמעותית בינה לבין תכנית ג/10896 ותכנית ג/10897. נוכח דברים אלה ניתן לומר, כי לכאורה מתקיים המאפיין הראשון אשר נקבע בהלכת הר למצב שבגדרו מן הראוי להתייחס לשתי תכניות כתכנית אחת.

81. קריאת האמור בתכנית ג/10897 מעלה, כי מטרת התכנית הייתה שינוי ייעוד שטח חקלאי ושטח מגורים ו"איחוד וחלוקה חדש של שטח התכנית". בתכנית צוין, כי השטחים המיועדים לצורכי ציבור יופקעו על ידי הועדה המקומית בהתאם [לחוק התכנון והבניה](#) וירשמו על שם המועצה המקומית כפר תבור וכי היטל ההשבחה ישולם על-פי החוק. עצם העבודה, כי תכנית ג/10897 אינה צופה אישורה של תכנית מאוחרת יותר המתייחסת לאותם מקרקעין מלמדת על כך, כי אין מתקיימת זיקה פורמאלית בין תכנית ג/10897 לבין תכנית 325.

82. יתרה מכך, תכנית ג/10897 אינה תכנית זמנית במהותה שנועדה לחול לפרק זמן מוגבל עד לאישורה של תכנית מאוחרת יותר. תכנית ג/10897 נחתמה בחודש ינואר 1999 וקיבלה תוקף בתאריך 11.10.00, בעוד שתכנית 325 אושרה בתאריך 21.05.07 ופורסמה בילקוט הפרסומים ב-28.02.07. בהקשר זה ציינה ועדת הערר בהחלטתה, כי במשך 4 שנים מאז אישורה של תכנית ג/10897 לא נעשה דבר על מנת לאשר את טבלאות האיזון; בשנת 2004 התקיים דיון

בועדה המחוזית סביב סוגיה זו ובשנת 2007 אושרה תכנית 325. עצם העובדה, כי תכנית 325 התייחסה למצב הקודם כאל מצב חקלאי ולא למצב ערב אישורה של תכנית ג/10897 אינה מלמדת על רצף תכנוני, שכן בתכנית ג/10897 כבר שונה ייעוד הקרקעות.

83. יוצא אפוא, כי שניים מן המאפיינים שנקבעו בהלכת הר אינם מתקיימים בנסיבות המקרה דנן ועל כן לא ניתן לראות בשתי התכניות כתכנית אחת. על אף שנקבע בהלכת הר, כי ייתכנו מצבים נוספים בהם התוצאה הראויה תהיה להכיר בשתי תכניות שונות כתכנית אחת לצורך תביעת פיצויים, המקרה עסקינן אינו נמנה עם מקרים אלו וזאת מן הנימוקים התכנוניים עליהם הצביעה ועדת הערר בהחלטתה.

84. מהחלטת ועדת הערר עולה, כי המערערת פעלה על בסיס הוראות תכניות ג/10896 ו-ג/10897 והכינה בשנת 2004 תשריטים לצורכי רישום, אשר נועדו לבצע את ההפרשות לצורכי ציבור שנקבעו בהם; בנוסף, החלקה פוצלה ל-15 חלקות חדשות ועל בסיס חלוקה זו בוצע רישום חלקות חדשות בלשכת רישום המקרקעין, כאשר שטחי הציבור נרשמו על שם המועצה המקומית. בהקשר זה ציינה ועדת הערר, כי החוק מאפשר הוצאת היתרי בניה גם על בסיס תשריטי חלוקה, אותם יכולים המשיבים להגיש על בסיס תכנית ג/10897. נוכח דברים אלה ברי, כי לא היה צורך בתכנית 325 לשם הוצאת היתרי בניה ולא ניתן לראות בתכנית 325 כתכנית "המשחררת" את תכנית ג/10897 מ"הקפאתה". ועדת הערר קבעה ובצדק, כי תכנית 325 אינה נדרשת לשם השלמת תכנית ג/10897 אלא מדובר "בסוג של תיקון טעות שבוצע בעבר". כל עניינה של התכנית הוא פיצוי קנייני למי שלדעת הועדה המקומית נפגע כתוצאה מכך שחלקתו הפכה לבעלת ערך נמוך. ועדת הערר קבעה, כי המשמעות האמתית של תכנית 325 אינה אלא ביצוע חילופי שטחים בין הבעלים. מעבר לכך לא עשתה תכנית 325 מאומה, ככל שהדבר נוגע לחלקה; לא הוספו זכויות, לא שונו גבולות המגרשים האחרים ולא נעשתה כל פעולה משביחה, שכן מימלא נדרש הליך נוסף של איחוד וחלוקה, בטרם יהיה ניתן להוציא היתרי בניה לשם מיצוי הזכויות בקרקע.

85. מטרותיה המוצהרות של תכנית 325 הן אכן איחוד וחלוקה, כפי שנטען על ידי המערערת, אולם, משנקבע על ידי ועדת הערר, כי בפועל תכנית 325 לא ביצעה שום פעולה תכנונית נדרשת וכל עניינה היה סוג של פיצוי קנייני למי שלדעת הועדה המקומית נפגע כתוצאה מכך שערך חלקתו ירד, לא מתקיים רצף תכנוני בין התכניות. כפי שנאמר לעיל, ההפרשות לצורכי ציבור נוצרו זה מכבר בתכנית ג/10897; עיון בתכנית 325 מלמד, כי תכנית זו לא שינתה זאת. תכנית 325 לא שינתה 4 מתוך 5 מגרשי המגורים בחלקה והותירה מגרשים גדולים בהרבה מאלו שנקבעו כמגרשים מינימאליים עליהם ניתן לבצע בנייה של שתי יחידות דיור לכל אחת. נוכח קביעות ועדת הערר כאמור לעיל ברי, כי מטרתה המקורית של התכנית לא מומשה כלל ועיקר ועל כן, אין ללכת שולל באופן פורמאלי ודווקני אחר האמור בתכנית 325. לא זו אף זו, משנקבע על ידי ועדת הערר, כי תכנית 325 אינה עומדת בסטנדרטים תכנוניים הולמים וקיימים בה פגמים רבים יקשה לראות בה חלק מתהליך תכנוני אחד.

86. סיבה נוספת בגינה אין לראות בתכניות כרצף תכנוני אחד הנה התייחסותו של השמאי המכריע אשר חישב את ההשבחה שנוצרה בכל אחת מן התכניות "כאילו" מדובר בשתי תכניות נפרדות. כפי שקבעה ועדת הערר, מצב בו מוכר "רצף תכנוני", מחייב עריכת שומה בה המצב הקודם הנו המצב שהיה לפני התכנית המוקדמת, ואילו המצב החדש הוא המצב שנוצר לאחר התכנית המאוחרת.

87. נוכח כל האמור לעיל, אני קובע, כי לא נפלה שגגה בהחלטת ועדת הערר אשר קבעה, כי לא מתקיים רצף תכנוני בין תכנית ג/10897 לבין תכנית 325.

88. באשר לשאלה השניה – אם ניתן היה לפסוק לטובת המשיבים פיצויים מכוח תכנית 325 וזאת בניגוד להוראותיה? ולשאלה השלישית – אם ניתן לבסס תביעת פיצויים מכוח סעיף 197 לחוק התכנון והבניה על טענה לפגם בטבלאות האיזון וההקצאה שבבסיס תכנית 325? סבורני, כי יש לדון בשתי השאלות במאוחד.

#### סעיף 197 לחוק התכנון והבניה קובע:

"(א) נפגעו על ידי תכנית, שלא בדרך הפקעה, מקרקעין הנמצאים בתחום התכנית או גובלים עמו, מי שביום תחילתה של התכנית היה בעל המקרקעין או בעל זכות בהם זכאי לפיצויים מהועדה המקומית, בכפוף לאמור בסעיף 200.

(ב) התביעה לפיצויים תוגש למשרדי הועדה המקומית תוך שלוש שנים מיום תחילת תקפה של התכנית; שר הפנים רשאי להאריך את התקופה האמורה, מטעמים מיוחדים שיירשמו, אף אם כבר עברה התקופה".

בהתאם לאמור בסעיף 197 לחוק התכנון והבניה, הזכות לפיצוי קמה בשל פגיעה אשר נגרמה למקרקעין על-ידי תכנית. ביסוד הזכות לפיצוי עומדים שני עקרונות. העיקרון האחד הוא "שאינן פוגעים בקניינו של אדם אלא אם בצידה של פגיעה זו נולדה תביעה לפיצוי" (דנ"א 133/02 הועדה המקומית לתכנון ובניה, רעננה נ' הורוויץ, פ"ד נח (6) 289, 298). לאור עקרון זה, "סעיף 197 הוא סעיף שאחת מתכליותיו המרכזיות היא לצמצם את הפגיעה שנגרמת לקניינם של בעלי הזכויות במקרקעין, על-ידי פיצוי בגין הנזק שנגרם להם מתכנית. לפיכך יש לפרשו, על-פי הכלל האמור, המעניק הגנה לזכות הקניין". מעיקרון זה מתחייב, ש"גם אם התכנית מביאה תועלת ורווחה לכלל הציבור, אין זה מן הראוי שאותם בעלים, שהתכנית פוגעת בהם, לא יקבלו פיצוי בגין הרעת מצבם. באמצעות הפיצויים, נושא ציבור משלמי המיסים בהשפעתה השלילית של התכנית על מקרקעין של בעלים מסוימים, במקום שישאו בנזק זה אך ורק אותם בעלים" (ע"א 210/88 החברה להפצת פרי הארץ בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה כפר-ספא, פ"ד מו (4) 627, 640-639).

העקרון השני המונח ביסוד הזכות לפיצוי הקבועה בסעיף 197 לחוק הוא "הטעם של יעילות כלכלית ושיפור הליך קבלת ההחלטות התכנוניות על-ידי הרשות. באשר הטלת חובה על הרשות לפצות את הנפגעים מהתכנית, תחייב אותה להפעיל את שיקול דעתה, תוך עריכת

איזון בין יתרונות התכנית ובין חסרונותיה. זאת, הן בהיבט הפרט - הנפגע והן מבחינת ההשפעה הנוזעת לפיצוי שתידרש הרשות לשלם בגין הפגיעה במקרקעין על תקציבה ועל יכולתה לעמוד במטלות ציבוריות אחרות המוטלות לפתחה" (ע"ם 1137/04, 1173/04 הועדה המקומית לתכנון ובניה רעננה נ' ליבנד, [פורסם בנבו] סעיף 12 לפסק הדין).

המועד הקובע לפיו יש לחשב את הנזק אשר נגרם על-ידי תכנית הוא מועד פרסום ההודעה על אישור התכנית ברשומות (סעיף 119(ב) לחוק; א' נמדר, בספרו פגיעה במקרקעין – פיצויים בגין נזקי תכנית, בעמ' 227-228; ע"א 6663/93 יוסף צאיג נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה ראשון לציון, פ"ד נה(1) 49, 81-82). הפיצוי לפי סעיף 197 הנו פיצוי בגין ירידת ערך המקרקעין, ומטרתו היא "לשפות את התובע על פגיעתה של התכנית בשווי השוק של המקרקעין הנפגעים" (ע"א 6826/93 הועדה המקומית לתכנון נ' דב חייט, פ"ד נא(2) 286, 301). שיעור הפגיעה במקרקעין בגינה יינתן הפיצוי לפי סעיף 197 הנו בגובה ההפרש בין שווי המקרקעין ערב כניסת התכנית לתוקף לבין שוויים מיד לאחר תחילת תוקפה (ע"מ 2775/01 שרגא וינטר נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה "שרונים", [פורסם בנבו], 04.09.05).

89. במקרה דנן בחנה ועדת הערר את השאלה אם כתוצאה מאישור תכנית 325 נגרמה לקרקע שבבעלות המשיבים ירידת ערך; כפי שקבעה ועדת הערר מדובר בשאלה שמאית מובהקת, אשר קשורה בהפרש שבין שווי הקרקע אשר נלקחה מן המשיבים לבין שווי הקרקע שהם קיבלו לידיהם. משקבעה כך ועדת הערר, אין בידי לקבל את טענת המערערת, לפיה, ועדת הערר פסקה לטובת המשיבים פיצויים מכוח תכנית 325 בניגוד להוראותיה. ועדת הערר ציינה במפורש, כי "אין במינוי השמאי כדי להשליך על היחס הפנימי שבין בעלי הקרקעות הכלולים בתכנית או לגבי האיזון הראוי לבצע ביניהם". עוד ציינה ועדת הערר ובצדק, כי די בכך, כי קיימת ירידת ערך של קרקע המשיבים, כתוצאה מאישור התכנית, על מנת שאלו יהיו זכאים לתבוע פיצויים מכוח סעיף 197 לחוק התכנון והבניה. קביעה זו תואמת בהחלט את תכליתו של סעיף 197 לחוק התכנון והבניה (תביעת פיצויים) ואת העקרונות העומדים ביסוד הזכות לפיצוי.

90. יתרה מכך, ועדת הערר הדגישה בהחלטתה, כי על השמאי המכריע לבחון רק את השאלה מהי ירידת הערך בשל שינוי המצב הקודם (בו כל החלקה הייתה בבעלות אביהם של המשיבים), למצב בו אחד המגרשים ניטל מהם והועבר לצד שלישי; מאידך נקבע, כי יש לבחון מהי התועלת ככל שיש כזאת כתוצאה מאישור תכנית 325, לגבי חלקה 4. נוכח כך אין לקבל את טענת המערערת, לפיה, ועדת הערר קבעה קביעות אשר נוגדות את האמור בתכנית 325.

91. באשר לשאלה הרביעית – אם ניתן לפסול את תכנית 325 או חלק ממנה "אגב אורחא", כפי שנעשה לטענת המערערת? סבורני, כי אין צורך לדון בשאלה זו מאחר וועדת הערר לא פסלה את תכנית 325 או חלק ממנה. הלכה למעשה, ועדת הערר קבעה פיצוי למשיבים כתוצאה מכך,

שנלקחו מהם 1.8 דונם בהתאם לתכנית 325. קביעת ועדת הערר, כי טבלת האיזון שגויה אינה מלמדת כי ועדת הערר פסלה אותה אגב אורחא כנטען. בעניין זה ציינה ועדת הערר במאמר מוסגר, כי בשל העובדה, כי טבלת האיזון שגויה, בעיקר מאחר והמצב הקודם שנקבע בה אינו נכון, יתכן ויהיה צורך גם בתביעת איזון אשר תוגש על ידי מי מהצדדים, אלא שנושא זה אינו עומד בפניה ואינו מצריך טיפולה בנושא. בשים לב לקביעות אלו, אין לקבל את הטענה, כי הועדה פעלה בניגוד לקבוע בתוכנית 325. התוצאה האופרטיבית של החלטת ועדת הערר היא, כי תכנית 325 ממשיכה לחול לרבות נטילת המגרש בשטח 1.8 דונם מידי המשיבים תוך תשלום פיצוי בגין כך.

### סוף דבר

92. לאור כל המקובץ לעיל, אני מורה על דחיית הערעור ומחייב את המערערת לשלם למשיבים הוצאות משפט בסך 25,000 ₪.

**ניתן היום, כ"ח אייר תשע"ד, 28 מאי 2014, בהעדר הצדדים. המזכירות תמציא העתק לצדדים.**

שאהר אטרש 54678313  
נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

[בעניין עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו – הקש כאן](#)