

בבית המשפט העליון

בר"ס 10510/02

עע"ס 10549/02

כבוד השופטת מ' נאור
כבוד השופט א' רובינשטיין
כבוד השופטת ד' ברלינר

בפני :

הועדה המקומית תכנון ובניה חדרה

המבקשת :

נ ג ד

1. יוסף כהן
2. יוסף כהן שומרון סוכנויות בע"מ
3. מדינת ישראל - משרד התשתיות הלאומיות

המשיבים :

בקשת רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי
בחיפה ב-עמ"נ 423/01 מיום 5.11.2002 שניתן על ידי כב'
השופטת ר' חפרי-וינוגרדוב

כ"ד בחשון התשס"ז (15.11.2006)

תאריך הישיבה :

עו"ד אליעזר וילצ'יק

בשם המבקשת :

עו"ד איתי רימון

בשם המשיבים 1-2 :

עו"ד ענר הלמן

בשם המשיבה 3 :

פסק-דין

השופטת מ' נאור:

1. הוועדה המקומית תכנון ובניה חדרה (להלן: הועדה המקומית) ומדינת ישראל – מחלקת עבודות ציבוריות (להלן: מע"צ ויחד: המבקשות), הגישו בקשות רשות ערעור על חיובן בתשלום פיצויים למשיבים 1-2 (להלן: המשיבים) לפי סעיף 197(א) לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 (להלן: החוק). בהתאם להחלטות כב' השופטת ד' ביניש מיום 19.12.02 ומיום 6.1.2003, ניתנה רשות ערעור בבקשות על פסק דינו של בית המשפט לעניינים מנהליים (כב' השופטת ר' חפרי-וינוגרדוב), בעמ"נ (חיפה)

423/01, והן נדונו בפנינו כערעורים לאחר מתן פסק הדין בעע"מ 2775/01 שרגא ויטנר נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה "שרונים" (טרם פורסם), (להלן: פרשת ויטנר), בה הוכרעה השאלה מתי ייחשבו מקרקעין כמקרקעין הגובלים בתחומה של תוכנית פוגעת, לצורך תביעת פיצויים לפי סעיף 197(א) לחוק.

העובדות

2. המשיבים הינם בעלי זכויות במקרקעין הידועים בחלקה 39 בגוש 10025. על חלק מהמקרקעין מופעלת תחנת דלק ולצידה שירותים נוספים (להלן: המקרקעין). בחלק הצפוני צמודים המקרקעין לרחוב צה"ל בעיר חדרה, המכונה דרך 32. דרך 32 מתנהלת ממערב למזרח. הקצה המזרחי של דרך 32 שימש ככביש המחבר בין חדרה לבין כביש ארצי מספר 65, הוא כביש נחל עירון (ואדי ערה), המוכר גם ככביש עוקף חדרה צפון, בכיכר שליד תחנת הרכבת והיציאה המזרחית מן העיר לכיוון עפולה. בנקודה שממזרח לתחנת הדלק פנתה דרך 32 צפונה, והתחברה אל כביש 65 המקביל לה ומצוי מצפון לה. במצב זה מוקמה תחנת הדלק בדרכם של היוצאים מן העיר חדרה לכיוון מזרח (תשריט "מצב ישן", מוצג מ/1 למוצגי המשיבים).

3. בעקבות הליכים תכנוניים הועתקה נקודת החיבור שבין דרך 32 לכביש 65 מערבה, באופן שהפנייה צפונה בכביש 32 כדי להתחבר לכביש 65 נותקה, והחיבור לכביש 65 מתבצע ממערב לתחנת הדלק באמצעות כביש חדש. כתוצאה מהעתקת נקודת החיבור כאמור, המבקשים להגיע לכביש 65 ממערב, באזור זה, אינם נזקקים עוד לדרך 32 החולפת על פני תחנת הדלק (תשריט "מצב חדש", מוצג מ/2 למוצגי המשיבים).

רקע תכנוני

4. ביום 22.8.76 אושרה תכנית מתאר ארצית לתחנות דלק, תמ"א 18, אשר איפשרה הקמת תחנת דלק במקרקעין. בשנת 1984 פורסמה למתן תוקף תכנית מתאר מקומית, חד/718 אשר נועדה לשנות את היעוד של חלק מהמקרקעין, באופן בו תתאפשר הקמת תחנת הדלק, הכוללת שירותי דרך ומסעדה. עובר לאישור תכנית חד/718 עמדה בתוקפה תכנית מתאר ארצית לדרכים (להלן: תמ"א 3), אשר אושרה בשנת 1976, בה נקבע כי חלק מדרך 32, העובר מצפון למקרקעין, מהווה דרך ראשית המחברת את העיר חדרה מכביש מספר 4 לכביש 65, בצומת חדרה מזרח.

5. ביום 2.1.97 פורסם למתן תוקף שינוי מספר 38 לתמ"א 3. בתכנית זו נקבעה הוספת מחלף חדש על כביש 65, בסמוך לצומת חדרה מזרח. ביום 11.11.98 פורסמה למתן תוקף תכנית מתאר מקומית חד/1020 שעניינה הקמת מחלף חדרה מזרח (להלן: תכנית חדרה). התכנית קובעת את העתקת נקודת החיבור שבין דרך 32 לכביש 65 מערבה מתחנת הדלק וכן ניתוק הקצה המזרחי של דרך 32 מכביש 65, בסמוך לאחר המקום בו היה החיבור לכביש. גבולה של תכנית חדרה אינו משיק לגבולות המקרקעין, אלא מרוחק מהם בכ-240 מ' לאורך דרך 32. לאמור, המקרקעין אינם מצויים פיזית בתחום הקו הכחול של תכנית חדרה ואף אינם גובלים בתחומה של התכנית.

6. ביום 21.5.98, הגישו המשיבים עתירה מנהלית (עת"מ (חי) 15/98) (להלן: העתירה הראשונה)), בה ביקשו להצהיר כי תכנית חדרה חסרת תוקף, אלא אם כן יאושר על ידי המועצה הארצית לתכנון ולבניה שינוי לתמ"א 3, באופן בו דרך 32 תיגרע מהתכנית. בעקבות משא ומתן שהתנהל בין המשיבים לבין הוועדה המחוזית ומע"צ, נחתם הסכם פשרה בין הצדדים שלפיו התחייבה מע"צ לא לבצע כל עבודה על פי תכנית חדרה שיש בה כדי לנתק את דרך 32 מכביש 65, ללא אישור המועצה הארצית לתכנון ובניה. ניתן תוקף של פסק דין להסכם הפשרה ביום 12.7.98 (השופט ש' ברלינר).

7. ביום 26.1.99 פורסם למתן תוקף שינוי מספר 57 לתמ"א 3 – קטע דרך מספר 65 מצומת חדרה מזרח ועד כביש מספר 4 (להלן: תכנית שינוי 57 לתמ"א 3). השינוי בוצע בעקבות הסכם הפשרה אליו הגיעו הצדדים, כאמור. תמ"א 3 תוקנה, באופן שבוטל מעמדו של קטע מכביש 65 כ'דרך ראשית', הכולל, בין היתר, את הקטע של דרך 32, הגובל במקרקעי המשיבים, קטע הכביש הפך ל'דרך מקומית'.

8. כתוצאה מיישום ההליכים התכנוניים הוקם מדרום לכיכר, ממזרח לתחנת הדלק, קיר תומך המונע התחברות מדרך 32 לכביש 65, באופן שדרך 32 הפכה לדרך ללא מוצא. לא ניתן עוד לעבור מדרך 32 לכביש 65. הקיר התומך הוקם בקצה המזרחי של דרך 32 כקילומטר מהמקרקעין וכך נחסמה למעשה הגישה לתחנת הדלק ממזרח; הכניסה והיציאה אליה אפשריים מכיוון כביש 65 רק ממערב.

עד כאן הרקע לדיון שבפנינו.

9. המשיבים הגישו תביעת פיצויים כאמור בסעיף 197(א) לחוק. לטענתם, ניתוק דרך 32 והפיכתה מדרך ראשית לדרך מקומית-עירונית ללא מוצא, גרמה לפגיעה קשה וקיצונית במקרקעין שלהם. תביעתם נדחתה על ידי הוועדה המקומית בניהול שהמקרקעין אינם כלולים בתחום תכנית חדרה ואינם גובלים בה, והמשיבים אינם בעלי זכות תביעה לפי החוק. על דחיית תביעתם הגישו המשיבים ערר לוועדת הערר המחוזית.

10. ועדת הערר המחוזית דחתה את הערר. הוועדה קבעה כי המקרקעין אינם גובלים בתחומי תכנית חדרה, אך גובלים הם בתחומי תכנית שינוי 57 לתמ"א 3. ואולם, שינוי הגדרת דרך 32 מדרך ראשית למקומית אינו מקנה, כשלעצמו, זכות לתביעת פיצויים. הוועדה קבעה כי הכרה בתביעה כאשר המקרקעין הנפגעים מתכנית (תכנית חדרה) שאינה חלה עליהם ואינם גובלים בה, רק משום שתכנית אחרת (תכנית שינוי 57 לתמ"א 3) בה הם גובלים, שלובה בתכנית הראשונה מבחינה תכנונית, מהווה הרחבה יריעת הוראת סעיף 197(א) לחוק מעבר לתחום הראוי. עוד קבעה הוועדה כי מדובר בנזק שאינו בר פיצוי, שכן אין מדובר בפגיעה בתכונותיהם המקרקעיות של המקרקעין, אלא בנזק כלכלי מובהק שנגרם כתוצאה מהקטנת תנועת הלקוחות הפוטנציאליים העוברת ליד תחנת הדלק. על החלטה זו הגישו המשיבים ערעור לבית המשפט לעניינים מנהליים בחיפה ובו חזרו על טענותיהם שהועלו בפני ועדת הערר, לפיה תכנית חדרה ותכנית שינוי 57 לתמ"א 3 הינן "מהלך תכנוני אחד", שהמקרקעין גובלים בו. כן טענו כי הנזק שנגרם להם הינו נזק בר פיצוי.

פסק הדין של בית המשפט קמא

11. בית המשפט קיבל את טענת המשיבים לפיה תכנית שינוי 57 לתמ"א 3 פורסמה לצורך אישור תכנית חדרה בעניין ניתוק דרך 32; עובדתית, נזקקה תכנית חדרה, שהיא תכנית מתאר מקומית, לתכנית שינוי 57 לתמ"א 3, שהיא תכנית מתאר ארצית, כדי לבצע את ניתוקה של דרך 32 ממזרח לתחנת הדלק. עוד קבע בית המשפט כי קיים רצף בפועל בין תחומי שתי התכניות, ומהותית, קיים ביניהם קשר הדוק. לפיכך קבע כי יש לראות בשתי התכניות מהלך תכנוני אחד. מאחר ותכנית שינוי 57 לתמ"א 3 גובלת במקרקעין, יש לראותם כגובלים גם בתכנית חדרה, באופן המעמיד למשיבים זכות לפיצוי מכח סעיף 197(א) לחוק - מסקנה המתחייבת גם מהוראת סעיף 3 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

12. בית המשפט קבע עוד כי מדובר בפגיעה עקיפה שנגרמה למקרקעין כתוצאה מניתוק דרך 32 מכביש 65. אשר לסוג הנזק שנגרם למשיבים, אבחן בית המשפט את המקרה שבפניו מע"א 650/83 הועדה המקומית לתכנון ולבניה נ' מלאכי קורן, פ"ד מ(3), 640 (להלן: פרשת קורן). קורן היה בעל זכויות במקרקעין עליהם הוקמה תחנת דלק. קורן טען שהמקרקעין שלו, אשר לא נכללו בתכנית בניין ערים שפורסמה ואף לא גבלו בה, נפגעו על ידי התכנית אשר הביאה לשינוי בדרכי התעבורה באזור בו נמצאת תחנת הדלק, שכן בעקבות יישומה על נוסעים המבקשים להגיע לתחנת הדלק לסטות מדרכם כ-600 מ'. בית משפט זה קבע יש בשינויים התכנוניים שנעשו השלכה עקיפה על תחנת הדלק שכן מספר המכוניות הנוסעות בכביש הגובל עם התחנה פחת, אך זהו נזק כלכלי שנגרם בעקיפין ואינו בר פיצוי, שכן אינו מהווה פגיעה במקרקעין ככאלה. בית המשפט קמא קבע בענייננו, כי בניגוד לפרשת קורן, המקרקעין גובלים פיזית בתכנית שינוי 57 לתמ"א 3 וכי כתוצאה מיישום התכנית נחסם אחד מבין שני כיווני הגישה לתחנת הדלק. במצב זה, כך קבע, הוגבל השימוש המלא במקרקעין וההנאה המלאה מהם, וזאת בניגוד למצב העובדתי בפרשת קורן. בית המשפט הגיע לתוצאה זו גם על סמך פסק הדין שניתן בע"א 1188/92 הועדה המקומית לתכנון ולבניה נ' גלעד ברעלי, פ"ד מט(1), 463 (להלן: עניין ברעלי), שכן לא ראה מקום לקבל את האבחנה בין פגיעה עקיפה שמשמעה רעש העולה מכביש ומוריד את ערך הדירה, אשר נדונה בעניין ברעלי, לבין פגיעה שמשמעה יצירת מחסום חלקי בפני גישה לתחנת הדלק וממנה אל ומכביש 65. לפיכך הורה על ביטול החלטת ועדת הערר ועל החזרת הערר אליה לדיון בתביעת הפיצויים גופה.

13. על פסק דין זה, הגישו המבקשות בקשות רשות לערער. בבקשותיהן טענו כי אין מדובר במקרקעין הגובלים בתכנית פוגעת וכי הנזק שנגרם למשיבים אינו בר פיצוי לאור פסק הדין שניתן בפרשת קורן. בית משפט זה עיכב את ביצועו של פסק הדין של בית המשפט קמא והבקשות נדונו בפנינו, כאמור, כערעורים לאחר שניתן פסק הדין בפרשת ויטנר.

פרשת ויטנר

14. בפרשת ויטנר נדונה השאלה, שהיתה במחלוקת עד אז בפסיקה והיא: מתי ייחשבו מקרקעין כ"גובלים" בתחומה של תכנית פוגעת, כאמור בסעיף 197(א) לחוק. בפסק הדין זה נקבע הכלל כי כדי לזכות בפיצוי לפי סעיף 197(א) לחוק, על המקרקעין של התובע להשיק פיזית לגבול התכנית הפוגעת ("הקו הכחול"), כפי שהוא מסומן בתשריט. לכלל זה נקבעו חריגים מצומצמים ומוגבלים. האחד, כאשר ההשקה בין

התכנית למקרקעין מופרעת על ידי שטח פתוח צר, בדרך כלל בן מטרים ספורים בלבד; והשני, כאשר בין התכנית למקרקעין מצוי כביש שכונתי צר.

האם מדובר במקרקעין גובלים בתוכנית

15. המבקשות טוענות בבקשותיהן כי המקרקעין של המשיבים אינם גובלים בתחום תכנית חדרה, שהיא התוכנית הפוגעת, וכי לא היה מקום לראות בה, יחד עם תכנית שינוי 57 לתמ"א 3, "מהלך תכנוני אחד". לעומתם, מצדיקים המשיבים את הפרשנות של בית המשפט קמא, לפיה אכן מדובר בנסיבות העניין במקרקעין גובלים.

16. את השאלה האם יש לראות בתכנית חדרה ותכנית שינוי 57 לתמ"א 3 מהלך תכנוני אחד אשאר בצריך עיון. לצורך הדיון אניח, מבלי לפסוק בדבר, שכך הוא, אמנם, בשים לב להסכם הפרשה שנחתם בין הצדדים במסגרת העתירה המינהלית הראשונה שהגישו המשיבים, ואשר ניתן לו תוקף של פסק דין, ולפיו התחייבה מע"צ לא לבצע כל עבודה על פי תכנית חדרה שיש בה כדי לנתק את דרך 32 מכביש 65, ללא אישור המועצה הארצית לתכנון ובניה. לאחר חתימת הסכם הפרשה ובעקבותיו, פורסמה תכנית שינוי 57 לתמ"א 3 אשר שינתה את דרך 32 מדרך ראשית למקומית (ראו גם בר"ם 3781/04 הוועדה המקומית לתכנון ובניה, נתניה נ' מדדכי הר (טרם פורסם), פסק דין מיום 7.8.06).

נקודת המוצא להמשך הדיון תהיה כי מקרקעי המשיבים הם מקרקעין 'גובלים' לתכניות האמורות, אשר מהוות מהלך תכנוני אחד. כך מניחה אני משום שלדעתי, גם בהנחה שמדובר במהלך תכנוני אחד, דין הערעור להתקבל. השאלה העיקרית שיש להכריע בה היא האם הנזק שנגרם למקרקעין של המשיבים הינו נזק בר פיצוי לפי סעיף 197(א) לחוק. על שאלה זו משיבה אני בשלילה.

דיון

17. סעיף 197(א) לחוק קובע עקרון כללי, שלפיו תכנית הפוגעת – שלא בדרך הפקעה – במקרקעין המצויים בתחום התכנית או גובלים עמו, מזכה את בעל המקרקעין בפיצויים מהוועדה המקומית לתכנון ולבניה. הסעיף מורה:

"(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".

סוג הפגיעה במקרקעין

18. עתה יש לבחון האם הנזק שנגרם למקרקעין של המשיבים הינו נזק בר פיצוי, שכן מדובר בפגיעה במקרקעין, או שמא מדובר בפגיעה במבקשים עצמם, בעקבות הקטנת נפח התנועה בתחנת הדלק. ודוק: אין חולק כי בעקבות השינויים התכנוניים הפכה תחנת הדלק לנגישה פחות כתוצאה מהקטנת תנועת הלקוחות הפוטנציאליים ועל כן נגרם נזק כלכלי. ואולם, לדעתי, ועל פי המבחנים שנקבעו בפסיקה אין המדובר בנזק בר פיצוי. בעניין ברעלי שהוזכר לעיל, נקבע:

"סעיף 197 מדבר על פגיעה במקרקעין ולא על פגיעה באדם. מכאן שהפגיעה נבדקת לפי מבחן אובייקטיבי של פגיעה במקרקעין, כלומר בתכונותיהם כמקרקעין, ולא לפי מבחן סובייקטיבי של פגיעה באדם המחזיק אותו זמן במקרקעין. אדם בא והולך ואילו המקרקעין לעולם עומדים. מטרד רעש, לדוגמא, עשוי לפגוע במקרקעין, כלומר באפשרות להשתמש וליהנות מן המקרקעין. מכאן שמטרד רעש עשוי להיחשב פגיעה. אך השאלה אם אמנם הרעש מגיע כדי פגיעה, ומה מידת הפגיעה, אינה תלויה בשאלה מי מחזיק במקרקעין במועד מסוים ומה מידת הרגישות שלו לרעש. לעניין זה אחת היא אם הוא מוסיקאי או חרש. לכן גם לא יהיה בכך כדי לשנות לעניין הפיצויים בגין הפגיעה שפלוגי, המחזיק במקרקעין, העביר את זכותו במקרקעין לפלמוני". (שם, בעמ' 475-476).

עוד נקבע בעניין ברעלי כי תכנית עשויה לפגוע במקרקעין ולהוריד את ערכם בשתי דרכים: פגיעה ישירה ופגיעה עקיפה (שם, בעמ' 477-478).

19. בענייננו קבע בית המשפט קמא כי חסימת אחד מבין שני כיווני הגישה לתחנת הדלק הגביל את השימוש המלא במקרקעין וההנאה המלאה מהם וכי אין מדובר בנזק כלכלי גרידא, בניגוד לנסיבות העניין בפרשת קורן. לפיכך זכאים המשיבים לפיצוי. לדעתי אין מקום להבחנה זו.

פרשת קורן

20. קורן היה, כאמור, בעל זכויות במקרקעין על כביש יגור-כפר אתא, עליהם הוקמה תחנת דלק. קורן טען כי תכנית בניין ערים אשר פורסמה למתן תוקף פגעה

במקרקעין שלו לאור העובדה שערב התכנית, כביש יגור-כפר אתא, המשיק לתחנת הדלק, הסתעף מכביש חיפה נצרת ולפי טענת קורן כל העוברים בו שנזקקו לדלק רכשו אותו בתחנה שלהם. עקב יישום התכנית, על פיה נסלל כביש חדש, העובר במקביל, פחות או יותר, לכביש יגור-כפר אתא, אך במרחק כמה מאות מטרים צפונה מתחנת הדלק, על הנוסעים בכביש החדש לסטות מן הכביש החדש ולנסוע כ-600 מ' כדי להגיע לתחנת הדלק, וממנה, כדי לשוב אל הכביש החדש. במצב דברים זה, מספר הנזקקים לשירותיה של התחנה פחת. לפיכך טען קורן כי המקרקעין שלו אשר לא נכללו בתכנית בניין ערים שפורסמה ואף לא גבלו בה, נפגעו על ידי התכנית. כאמור, בית משפט זה קבע כי מדובר בנזק כלכלי שנגרם בעקיפין, אשר אינו מצדיק מתן פיצוי לפי סעיף 197(א) לחוק:

"לתכנית עצמה ולמה שבוצע על פיה אין כל השפעה על תכונותיהם המקרקעיות של המקרקעין שעליהם תחנת הדלק. אין להם כל נגיעה במקרקעין אלה. התכנית אינה חלה עליהם, אף לא על מקרקעין הגובלים עמם. בכך בלבד אין אמנם די, כפי שהוחלט בהלכת וארון. אך התכנית והכביש החדש שנסלל כלל אינם מגבילים את השימוש המלא במקרקעין אלה ואת ההנאה המלאה מהם. אכן, לתכנית ולכביש החדש שנסלל על פיה יש השלכה עקיפה על התחנה. מספר המכונות הנוסעות בכביש הגובל עם התחנה פחת. אך זה נזק כלכלי שנגרם בעקיפין. נזק כזה אינו מהווה פגיעה במקרקעין ככאלה..." (שם, בעמ' 643-644).

21. מתבקשת הבהרה: בהלכת וארון המוזכרת בציטוט שלעיל (ע"א 603/77 וארון נ' הוועדה המקומית, פ"ד לג(3) 409, והדיון הנוסף שהתקיים באותו עניין, ד"נ 28/79 הוועדה המקומית נ' וארון, פ"ד לה(1) 561), נדונה שאלת היקף השתרעות הזכות לפיצוי לפי סעיף 197(א) לחוק בנוסחו המקורי:

"נפגעו מקרקעין על ידי תכנית, שלא בדרך הפקעה, מי שביום תחולתה של התכנית היה בעל המקרקעין או בעל זכות בהם זכאי לפצויים מהוועדה המקומית בכפוף לאמור בסעיף 200."

באותו עניין דובר בתכנית אשר שינתה ייעוד של מקרקעין שבתכנית מאזור מגורים לאזור מסחרי, במסגרתו ניתן לבנות גם בניינים רבי קומות. דירתם של בני הזוג וארון לא היה בתחום התכנית, אולם כתוצאה מהתכנית האמורה, נחסמו האור וזרימת האויר לדירתם, והוסתר הנוף הנשקף מן הדירה. ההלכה שנקבעה בדעת רוב, הן בערעור והן בדיון הנוסף, הייתה כי לשון הסעיף אינה מגבילה את הזכות לפיצוי

למקרקעין אשר נמצאים בתוך תחום התכנית, ולפיכך כל מקרקעין אשר נפגעו על ידי תכנית, בין אם הם נמצאים בתוך תחום התכנית ובין אם לאו, יכולים לתבוע פיצויים. דעת המיעוט קבעה כי רק בעל זכות במקרקעין שבתוך תחום התכנית זכאי לפיצויים לפי סעיף 197(א) לחוק. משמעות הלכת וארון הייתה כי כל בעל זכות במקרקעין, אשר נגרמה לו פגיעה שאינה באה בגדר החריגים המנויים בסעיף 200, זכאי לפיצויים, ללא הגבלה גיאוגרפית. לאמור: הזכות לפיצוי קיימת לבעל מקרקעין או לבעלי זכויות במקרקעין שערכם ירד כתוצאה מתכנית בנין ערים גם כשתכנית כזו לא הטילה כל הגבלה על המקרקעין של אותם בעלים וגם כשהמקרקעין אינם מצויים בתחום התכנית וללא כל הגבלה על מקום הימצאם של אותם מקרקעין.

לאחר הדיון הנוסף בהלכת וארון, תוקן סעיף 197(א) לחוק והתקבל הנוסח הנוכחי החל על ענייננו, המגביל את זכות התביעה לבעלי זכויות במקרקעין המצויים בתוך תחום התכנית או גובלים עמו.

22. לשם הבהרה יצוין כי התכנית שנדונה בפרשת קורן תחילתה היתה לאחר שנפסקה הלכת וארון ובטרם תוקן סעיף 197(א) לחוק בנוסחו הנוכחי. הדין החל על פרשת קורן הוא סעיף 197(א) המקורי, המצוטט לעיל, לפיו לא הוגבלה זכות התביעה לבעלי זכויות במקרקעין המצויים בתחום התכנית הפוגעת. חרף האמור לעיל, נפסק כאמור, כי אין מקום לפצות את קורן בנסיבות העניין. אין מקום לאבחן בין הפרשות על יסוד העובדה שבפרשת קורן לא היה מדובר בתוכנית גובלת, ואילו בענייננו, הנחנו שמדובר במהלך תכנוני אחד.

העניין שלפנינו

23. בענייננו, כמו בפרשת קורן, הנגישות לתחנת הדלק של המשיבים פחתה, שכן בעקבות השינויים התכנוניים שנעשו הגישה לתחנה נותרה פתוחה מכיוון מערב; מכיוון מזרח התחנה אינה חסומה אמנם פיזית, אך ישנו קיר תומך כקילומטר מהתחנה כך שהתנועה אינה מגיעה מכיוון מזרח. התחנה ממשיכה לשמש בפועל כתחנת דלק לתדלוק מכוניות ואף השירותים הנלווים הניתנים במקום ממשיכים להתקיים. לפיכך, אין לתכנית עצמה השפעה על המקרקעין עצמם. הנזק שבהפיכת תחנת הדלק מתחנה הסמוכה לדרך ראשית לתחנה הסמוכה לדרך מקומית ללא מוצא וכתוצאה מכך הפחתת מספר הלקוחות הפוטנציאליים, אינו נוגע לתכנוניהם המקרקעיות של המקרקעין. מכאן שלמעשה, לא נפגע השימוש המלא במקרקעין ולא נפגעה ההנאה המלאה מהם. לכן, הנזק שנגרם הינו נזק כלכלי גרידא שאינו בר פיצוי לפי סעיף 197(א) לחוק, אף בהנחה שניתן לראות את התוכניות כמהלך תכנוני אחד ואת המקרקעין כגובלים בהן.

24. במקרה אחר (בר"ם 5514/06 מאיר רוטמן נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה חיפה מיום 17.10.06), ביקשו המבקשים לפצותם לפי סעיף 197(א) לחוק בשל כך שבעקבות יישום תכנית, ירד נפח התנועה ברחוב בו נמצאים המקרקעין שלהם, אשר גובלים בתכנית. המבקשים טענו כי בעקבות יישום התכנית פחתו דמי השכירות שגבו בגין השכרת יחידות המשמשות למסחר ולתעשייה הבנויות במקרקעין. לאור הקביעה כי ייעוד המקרקעין לתעשייה לא מחייב דרך גישה ייחודית ואף לא נפח תנועה מיוחד, נקבע כי שינוי סדרי התנועה לא פגע באף תכונה מיוחדת של המקרקעין, לא שינה את ייעודם והמקרקעין לא נותקו ממערך הדרכים הקיים, ולכן אין לראות בירידה בדמי השכרת היחידות הבנויות במקרקעין, פגיעה ברת פיצוי. הדברים יפים לענייננו.

מסקנה זו עולה בקנה אחד גם עם השיקולים העומדים בבסיס חובת הפיצוי לפי סעיף 197(א) לחוק. לכך נפנה עתה.

שיקולים ביסוד חובת הפיצוי

25. שני שיקולי יסוד עומדים בבסיס חובת הפיצוי: האחד, שיקול של "צדק חלוקתי", המבוסס על הכלל שלפיו לצד פגיעה על ידי המדינה בזכות קניינית של הפרט - חייב להיות פיצוי, שכן גם אם התכנית מביאה תועלת ורווחה לכלל הציבור, אין זה מן הראוי שאותם בעלים בהם התכנית פוגעת לא יקבלו פיצוי בגין הרעת מצבם. באמצעות הפיצויים, נושא ציבור משלמי המסים בהשפעתה השלילית של התכנית על מקרקעין של בעלים מסוימים במקום שישאו בנוזק זה אך ורק אותם בעלים. השני, הוא שיקול כלכלי-ענייני. אילולא חייבת היתה המדינה לפצות על פגיעה שבצידה של תכנית, קיים היה חשש סביר, שרשויות התכנון לא יתנו משקל מספיק לפגיעה שמביאה התכנית, לצד יתרונותיה. הפגיעה שבצידה של תכנית היא שיקול רלוונטי, במסגרת כלל השיקולים שרשויות התכנון צריכות לקחת בחשבון. מקום שברור לרשויות התכנון, שבמקביל לפגיעה שבתכנית תהיינה חייבות לפצות את הנפגעים, היקף הפגיעה של התכנית יתבטא במישרין בתקציבן של רשויות התכנון. במצב זה, בהכרח, תיקח הרשות בחשבון, במסגרת שיקוליה, את השיקול הרלוונטי האמור של השפעתה השלילית של התכנית (ע"א 210/88 החברה להפצת פרי הארץ בע"מ נ' הוועדה המקומית, פ"ד מו(4), 627, עמ' 639-640; ראו גם דנ"א 1333/02 הוועדה המקומית לתכנון ובניה, רעננה נ' יהודית הורוויץ ואח', פ"ד נח(6), 289, עמ' 293-294).

26. אל מול עקרון הפיצוי שנועד להגן על זכות הפרט לפיצוי אשר בבסיס סעיף 197(א) לחוק, עומד האינטרס הציבורי בפעילות של תכנון ופיתוח, אשר עלולה להיפגע אם תהיה בעלת השלכות כספיות גדולות מדי עבור רשויות התכנון, וכן אינטרס של ודאות, אשר יושג על-ידי פרשנות דווקנית שתאפשר לרשויות התכנון לבצע הערכה של היקף תשלומי הפיצויים שיהיה עליה לשלם (ראה פרשת ויטנר, פסקאות 15-17). כדי להשיב על השאלה האם קיימת זכות לפיצויים בהתאם לסעיף 197(א) לחוק, יש ליצור איזון ראוי בין אינטרסים התומכים בהסדר המרחיב את הזכות לפיצויים, ובהם ההגנה על זכות הקניין וצדק חלוקתי, לבין אינטרסים המכוונים לצמצום הזכות לפיצויים, כגון האינטרס הציבורי ושיקולי ודאות. על הפרשנות שתיבחר לשקף גם איזון ראוי בין הצורך לאמץ מבחן ודאי וברור לבין הרצון להימנע מתוצאות שרירותיות. כמו כן, על המבחן שייקבע ליצור משטר של פיצוי שיגרום לרשויות התכנון להוציא אל הפועל תכניות יעילות ולהימנע מהוצאתן לפועל של תכניות בלתי יעילות, ואף יעמוד ביחס הולם להוראות רלוונטיות אחרות בחוק התכנון והבניה, כמו למשל, סעיף 200 לחוק (ראו שם, פסקאות 19-21).

עקרון הוודאות

27. דומה כי השיקול העיקרי המצדיק אי הכרה בנזק שנגרם למשיבים כנזק בר פיצוי לפי סעיף 197(א) לחוק בעניינו, הוא שיקול הוודאות: בפרשת ויטנר נכתב כי הצורך בוודאות מהווה פן נוסף של האינטרס הציבורי, שלא להרחיב יתר על המידה את היקף הזכאים לפיצוי, שכן בנוסף לכך שיש להימנע מהיקף פיצויים אשר ירתיע את רשויות התכנון מביצוע תכניות, יש חשיבות רבה לכך שהגוף התכנוני יהיה מודע לעלויות הצפויות לו בפעילותו, על מנת שיוכל להיערך ולכלכל את צעדיו מבעוד מועד. עוד נאמר כי בפעילותן השוטפת, מביאות רשויות התכנון בחשבון הן את העלויות השונות שיש לעבודתן, והן את ההכנסות הצפויות להן, למשל מהיטלי השבחה, וכי התפקוד התקין של הרשויות תלוי ביכולת תכנון זו. לפיכך נקבע כי כדי להגשים תכלית זו, יש להבטיח שהכלל הקובע את היקף תובעי הפיצויים הפוטנציאליים יהיה כלל פשוט ליישום היוצר ודאות. עוד נקבע כי עיקרון הוודאות, אף שאיננו חזות הכל, ואין בו כשלעצמו כדי לפגוע בזכות מהותית, הוא בעל משקל וישפיע על נקודת האיזון שבין האינטרסים השונים.

אישור פסק הדין של בית המשפט קמא והכרה בנזק הנגרם כתוצאה מהפחתת מספר הלקוחות הפוטנציאליים בתחנת דלק כנזק בר פיצוי, ייצור חוסר וודאות בנוגע למשמעויות הכספיות של אישור תכניות ולכדאיות שבתכנון ובהסדרת כבישים ודרכים

מצד רשויות התכנון, עקב המעמסה הכספית האדירה שתוטל עליהן לאור הרחבת מעגל הזכאים לפיצויים עקב הקטנת נפח התנועה למקרקעיהם והקושי לבחון מראש מהו מעגל הזכאים לפיצויים לפי סעיף 197(א) לחוק. באיזון האינטרסים השונים העומדים על הפרק נראה כי שיקול הוודאות מכריע את הכף לטובת אי מתן פיצוי במקרה דנן.

סיכום

28. לאור האמור לעיל לדעתי דין הערעורים להתקבל. נזקם של המשיבים אינו בר פיצוי לפי סעיף 197(א) לחוק.

בנסיבות העניין, אין צו להוצאות.

ש ו פ ט ת

השופט א' רובינשטיין:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופטת ד' ברלינר:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת מ' נאור.

ניתן היום, י"ב בשבט תשס"ז (31.1.2007).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת