



## בבית המשפט העליון

בר"ם 5898/16

בר"ם 7019/16

לפני :  
כבוד השופט ע' פוגלמן  
כבוד השופט מ' מזוז  
כבוד השופט י' אלרון

המבקשים בבר"ם 5898/16  
והמשיבים 5-8 בבר"ם  
7019/16 :

1. רומן ברג ואח'
2. אלרון קילי ואח'
3. צבי קופרלי ואח'
4. אהרון וישראל חיים קזושנר

המבקשים בבר"ם 7019/16  
והמשיבים 5 בבר"ם 5898/16 :

1. יהושע לובינסקי
2. עמינקה אחד חברה להשקעות בע"מ
3. בן זאב אהרון

נגד

המשיבות 1-4 בבר"ם  
5898/16 ובבר"ם 7019/16 :

1. הוועדה המקומית לתכנון ובניה ראשון לציון
2. חברת נתיבי ישראל – מחלקת עבודות ציבוריות
3. רכבת ישראל בע"מ
4. חברת חשמל לישראל בע"מ

בקשת רשות לערער על פסק הדין של בית המשפט לעניינים  
מינהליים מרכז-לוד (כב' השופט י' שינמן) בעמ"נ 41055-  
09-13 מיום 23.6.2016

תאריך הישיבה : כ"ו בשבט התשס"ט (20.2.2019)

בשם המבקשים 1-2 בבר"ם  
5898/16 והמשיבים 7-8 בבר"ם  
7019/16 :

עו"ד צבי שוב; עו"ד יפעת בן אריה

בשם המבקשים 3 בבר"ם  
5898/16 והמשיבים 5 בבר"ם  
7019/16 :

עו"ד שירה מושקוביץ; עו"ד יונה מושקוביץ

בשם המבקשים 4 בבר"ם 5898/16 והמשיבים 6 בבר"ם 7019/16 :	עו"ד שחר הררי
בשם המבקשים בבר"ם 7019/16 והמשיבים 5 בבר"ם 5898/16 :	עו"ד אייל כהן
בשם המשיבה 1 בבר"ם 5898/16 ובבר"ם 7019/16 :	עו"ד מיכל אגסי ; עו"ד אדוה זגון
בשם המשיבות 2-3 בבר"ם 5898/16 ובבר"ם 7019/16 :	עו"ד פלג אלימלך ; עו"ד מקסים גריף
בשם המשיבה 4 בבר"ם 5898/16 ובבר"ם 7019/16 :	עו"ד אמיר כספרי ; עו"ד משה אשכנזי ; עו"ד ברק ליפשיץ
בשם היועץ המשפטי לממשלה :	עו"ד רועי שויקה

### פסק-דין

השופט ע' פוגלמן:

תכנית מתאר מפורטת פגעה במקרקעין והקימה זכות לפיצוי לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: סעיף 197; חוק התכנון והבניה). האם בגדרו של פיצוי זה ניתן לפצות גם בגין ירידת ערך שגרמו תכניות מתאר ארציות ומחוזיות קודמות שלא הקימו זכות לפיצוי מחמת כוללנותן? זו השאלה העומדת במוקד הבקשות שלפנינו, ושלגביה – ולגביה בלבד – החלטנו לעשות שימוש בסמכותנו לפי תקנה 410 לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984, ולדון בבקשה כאילו ניתנה רשות והוגש ערעור על פי הרשות שניתנה.

תמצית העובדות וההליכים הקודמים

רקע תכנוני צריך לעניין

1. ביום 14.12.2000 אושרה תכנית מתאר מחוזית ברמה מפורטת 6/3 א "תוואי משותף לדרך פרברית מהירה מס' 431 (קטע מערבי) למסילות ברזל ולמעבר קווי חשמל ראשיים (חלק)" (להלן: תמ"מ 6/3 א או התכנית או התכנית הפוגעת). התכנית, המתפרשת על פני 2,500 דונמים, הניחה את התשתית התכנונית הקונקרטית לסלילת כביש 431, כביש רוחב מהיר ומרכזי במרכז הארץ (להלן גם: הכביש), ולהנחת מסילות ברזל ותשתית

חשמל בקרבתו (להלן: פרויקט כביש 431). לשם כך, בין היתר, שינתה התכנית את ייעודי הקרקע הנדרשים בתחומה ליעוד לדרך, למעבר קווי חשמל ראשיים ולשטח משותף לאלה. עוד קבעה התכנית את הכביש בתור דרך פרברית מהירה, והנהיגה שינויים נוספים בתוואי, לרבות קביעת מחלפים חדשים. לתכנית נלוו, בין היתר, תשריט מצב קיים בקנה מידה של 1:10,000 ותשריט מצב מוצע בקנה מידה של 1:2,500.

זמן קצר קודם לכן, ביום 26.9.2000, התפרסם צו הפקעה המפקיע את אותן קרקעות בתחום התכנית המיועדות לשמש לכביש עצמו.

2. במרוצת השנים, עוד קודם לאישור התכנית, הוחלו על המקרקעין תכניות מתאר ארציות ומחוזיות (וגם מקומיות הנוגעות פחות לענייננו) שבהן סומנו תוואי כביש 431, תוואי מסילת הברזל ותשתית החשמל נושא התכנית הפוגעת. נזכיר בקצרה את המרכזיות שבהן. ראשונה היא תמ"א/3, "תכנית מתאר ארצית לדרכים", שנכנסה לתוקף בשנת 1976, שבה סומן לראשונה תוואי כביש 431. התכנית תוקנה בשנת 1981 ומאז נלווה לה תשריט בקנה מידה של 1:100,000. הכביש הוגדר בה כ"דרך איזורית", והוראות התכנית – שתוקנו בחלוף השנים – קבעו את רוחב רצועת הדרך המתוכננת ואת המרחק הנדרש בין ציר הדרך לבין קווי הבניין. בשנת 1986 אושרה תמ"א/23, "תכנית מתאר ארצית למסילות ברזל", שמטרתה להתוות את רשת מסילות הברזל הארצית ולהבטיח את עתודות הקרקע הדרושות לכך. גם לתכנית זו נלווה תשריט בקנה מידה של 1:100,000, וסומנה בו מסילת ברזל מתוכננת מצפון לכביש 431. בתכנית נקבעו הוראות בדבר רוחב הרצועה המיועד למסילה והמרחק הנדרש בין ציר המסילה לבין קווי הבניין. ברבות השנים תוקנה התכנית ונקבעו תוואים נוספים למסילות ברזל בשטח שבין ראשון לציון, נס ציונה ובאר יעקב. בשנת 1993 אושרה תמ"א/31, "תכנית מתאר ארצית משולבת לבניה פיתוח ולקליטת עליה", שגם בה סומנו, בין היתר, תוואי כביש 431, מסילת הברזל ופרוודור החשמל המוצע.

3. ברמת התכנון המחוזית אושרה בשנת 1982 תמ"מ/3, "תכנית מתאר למחוז המרכז", שתשריטה ערוך בקנה מידה של 1:50,000. סומנו בה תוואי כביש 431, מקום מעבר מסילת ברזל וקו חשמל מתח עליון. בתכנית נקבעו, בין היתר, מגבלות בניה בקרבת קווי מתח עיליים כמו גם מגבלות לגבי בניה או שינוי ייעוד בקרבת ציר קו חשמל. להשלמת התמונה יצוין כי בשנת 1998 הופקדה תמ"מ/21/3 (שינוי 21 לתמ"מ/3), שגם בה סומנו תוואי כביש 431, מסילת הברזל ופרוודור החשמל. תכנית זו אושרה בשנת 2003, לאחר כניסתה לתוקף של תמ"מ/6/3 נושא בקשות אלו.

## תכניות אלו כולן יכוננו להלן "תכניות העבר".

ההליכים נושא הערעורים דנן

4. המערערים שלפנינו הם בעליהן של חלקות מקרקעין לאורך תוואי פרויקט כביש 431. בעקבות אישורה של תמ"מ 6/3 א הגישו המערערים תביעות פיצויים לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה לוועדה המקומית לתכנון ולבניה ראשון לציון. התביעות נדחו והמערערים הגישו ערר לוועדת הערר.

החלטת ועדת הערר הראשונה מיום 21.5.2006

5. ביום 21.5.2006 ניתנה החלטת ביניים של ועדת הערר בערריהם של המערערים בבר"ם 5898/16 (להלן: החלטת הביניים). בהמשך, בהחלטה נוספת של ועדת הערר, הוחלו עקרונות החלטת הביניים גם בערריהם של המערערים בבר"ם 7019/16. בהחלטת הביניים נקבע כי תמ"מ 6/3 א פגעה במקרקעי המערערים ולכן הם זכאים לפיצוי לפי סעיף 197. קביעה זו נסמכה, בין היתר, על מסקנתה של ועדת הערר כי תמ"מ 6/3 א הביאה עמה "תוספת" תכנונית קונקרטית בהשוואה למצב התכנוני של המקרקעין לפי תכניות העבר, וכי תוספת זו כוננה את ה"פגיעה" במקרקעין כמשמעותה בסעיף 197. מפאת חשיבות הדברים להמשך דיוננו, נביאם כלשונם (ההפניות להלן יהיו לנוסח ההחלטה שצורף כנספח 1 לתשובת המשיבה 4):

"ועדת הערר מסכימה כי התכנון הארצי קרי תמ"א 3, תמ"א 31 ותמ"א 23 והתכנון המחוזי – תמ"מ 3 על תיקוניה – קובעים הוראות החוזרות על עצמן בדבר עתידו של השטח בכללותו, בחלקיו הרלוונטיים ובדבר התשתיות השונות שיעברו בו, ואולם הדבר נעשה באופן כללי וההוראות כשלעצמן רחוקות מאד מלהיות קונקרטיות ומגובשות באשר למיקום המדוייק ולפרטי התכנון והוראות הבניה בפועל. התכניות מותרות את הדבר לתכנון מפורט ואף קובעות גמישות ומרחב פעולה גדול.

מקובל על ועדת הערר כי מבחינה זו אין ספק שהתכנית מביאה עימה שינוי תכנוני ומגבשת את שהיה מעורפל, באופן קונקרטי וממשי. בשונות זו בין התכניות יש לדעתנו כדי להקנות זכות תביעה, גם בקטע המרכזי של התוואי שבתכנית בו מדובר על העלאת רמת הדרך ולא על יצירת דרך חדשה שזכרה לא בא בתכניות קודמות, ככל שאכן יש פגיעה במקרקעין.

כאמור, איננו סבורים שיש בקיומן של התכניות הארציות הקודמות משום שלילה מוחלטת של הזכות לתבוע פיצויים לפי ס' 197 לחוק עת מאושרת תכנית קונקרטי ומפורטת מאוחרת" (שם, בעמ' 35).

6. בהחלטה צוין כי התכנית פוגעת באופן ברור באותם חלקי מקרקעין המיועדים להפקעה לטובת רצועת הדרך ולשטח המשותף לדרך ולמעבר קווי חשמל ראשיים; וכי גם בחלקים אחרים ישנה פגיעה בעצמה פחותה. לצורך הערכת היקף הפגיעה העבירה הוועדה את התביעות לשמאי מכריע, תוך שהדגישה את מורכבות השומה בנסיבות העניין, והנחתה את השמאי המכריע ליתן משקל מתאים לתכניות העבר:

"השוואת מחיר השוק במצב 'לפני' ו'אחרי' נעשה למועד כניסת התכנית הפוגעת לתוקף ועל כן ממילא וככל שהייתה לתכניות קודמות השפעה פוגעת, הרי היא מגולמת במחיר שלפני התכנית הפוגעת, שכן הידיעה על תכניות אלה הספיקה להיטמע, לחלחל ולהפוך נחלת ידיעתו של הציבור ובוודאי של בעלי מקצוע המייעצים לרוכשים פוטנציאליים ומתעניינים במקרקעין.

סופו של דבר מדובר במלאכה עדינה ומורכבת של שמאות במסגרתה יש להביא בחשבון את התכנון הארצי והמחוזי והשפעתו על הערכים במצב הקודם" (שם, בעמ' 38; ההדגשות במקור – ע' פ')

השומות המכריעות

7. בהמשך להחלטה זו מונחה הגב' נורית ג'רבי כשמאית מכריעה בתביעות המערערים. שומותיה נמסרו בשנת 2011. בהתאם להנחיית ועדת הערר, לצורך קביעת ערכי הקרקע ב"מצב הקודם" לאישור התכנית הפוגעת, הובאו בחשבון השפעתן הכלכלית המשוערת – וככלל, מפחיתת הערך – של תכניות העבר על המקרקעין (להלן: העננה התכנונית). הואיל והפחתה זו היא העומדת במוקד המחלוקת בין הצדדים, נרחיב מעט בדבר המתודולוגיה שבה נקטה השמאית המכריעה.

8. בשלב ראשון קבעה השמאית המכריעה את ערכי הקרקע על סמך 140 עסקאות השוואה שמרביתן נמצאו רלוונטיות, שלהם הוסף מקדם התאמה של 1.4 (למעט חלקה מסוימת שלגביה נקבע מקדם של 1.5). מקדם זה העלה את ערכי הקרקע במטרה לנטרל את העננה התכנונית. בשלב השני, אמדה השמאית המכריעה את השפעתן המדויקת של תכניות העבר על ערכה של כל אחת מהחלקות, בשים לב למאפייניהן ולתכנוניהן הייחודיות של החלקות. מכיוון שתכניות העבר לא היו מפורטות ותשריטיהן נערכו בקנה מידה גדול יחסית, ההערכה בשלב זה התייחסה לסיכוי לפגיעה במקרקעין מסוימים על

פי המידע שהיה גלום בתכניות העבר ובמידת פירוטן. כלומר, השמאית המכריעה העריכה, על סמך התמונה התכנונית הכוללת שנלמדה מתכניות העבר, מהו למשל הסיכוי כי הכביש יעבור בתחומה של חלקה מסוימת. על בסיס הערכות אלו גובש תחשיב שלפיו "שווי הקרקע חושב בהתאם לייעודי הקרקע ולמגבלות הבניה כעולה מהתכניות במדרגים השונים תוך התחשבות בהסתברות להתווית דרכים ומסילות ברזל בסביבה על פי הוראות התכניות במדרגים השונים" (עמ' 163 לשומה המכרעת). התחשיב הוחל הן לגבי המצב הקודם, הן לגבי המצב החדש, ועל בסיסו חושבו לבסוף שיעורי ירידת הערך בעקבות התכנית הפוגעת.

ההחלטה בערר השני

9. המערערים לא השלימו עם השומות המכריעות והגישו ערר נוסף לוועדת הערר. המערערים תקפו הן את קביעותיה הפרטניות של השמאית המכריעה, הן את המתודולוגיה שבה נקטה, ובכלל זה את התחשבותה בעננה התכנונית לצורך קביעת ערכי הקרקע. ביום 24.6.2013 נדחו העררים. ועדת הערר שמעה בהרחבה את השמאית המכריעה והציגה לה שאלות בקשר לתהליך השומה ולמתודולוגיה שבה נקטה. נוכח התרשמותה מתשובות השמאית המכריעה, ועדת הערר לא מצאה עילה להתערבות בשומות המכריעות. הוועדה קבעה כי לא הוכח לפניה כי בנסיבות העניין ישנה טעות מהותית בשומה או כי נפל פגם אחר המצדיק את התערבותה. עוד צוין כי גם אם ישנן מחלוקות בין הצדדים בדבר פרטי השומה, הרי שמדובר במחלוקות מקצועיות לגופם של דברים שלא מצדיקות את התערבות הוועדה בהתאם לאמות המידה המקובלות. הוועדה הדגישה כי השומות מפורטות, מקצועיות, ומבוססות היטב; כי לא נמצא פגם במתודולוגיה שבה נקטה השמאית; וכי בניגוד לטענת המערערים, מדובר בשיטה מקובלת של השוואה. עוד נדחו טענות המערערים בנוגע לעצם ההתחשבות בעננה התכנונית, שכן מדובר בהנחיה מפורשת שניתנה לשמאית על ידי ועדת הערר בהחלטת הביניים.

פסק הדין של בית המשפט המחוזי

10. המערערים ערערו על החלטתה האמורה של ועדת הערר. ביום 23.6.2016 דחה בית המשפט לעניינים מינהליים (מרכז-לוד) (כב' השופט י' שינמן) את הערעורים (למעט בהיבט מסוים של הוצאות שאינו צריך לענייננו). טענות המערערים שהופנו לקביעותיה של השמאית המכריעה נדחו, משנמצא כי השומה נערכה על סמך שיטות שמאיות מקובלות, וכי היא מבוססת ומנומקת כדבעי. נקבע גם כי מן הטעם האמור צדקה ועדת הערר כשנמנעה מהתערבות בשומה המכרעת בהיעדר עילה לכך; וכי לפיכך, ובשים לב

לאמות המידה המקובלות, אין עילה להתערבותו של בית המשפט בהחלטת ועדת הערר. אגב כך נדחו גם טענות המערערים בנוגע להתחשבות השמאית המכריעה בעננה התכנונית לצורך קביעת ערכי הקרקע במצב הקודם. בית המשפט הדגיש כי בעניין זה פעלה השמאית המכריעה בהתאם להנחיית ועדת הערר; וכי בהנחיה זו – שאינה אלא יישום של ההלכות המחייבות בנושא – לא נפל פגם. זאת ועוד, בית המשפט דחה את טענת המערערים שלפיה בנסיבות העניין מתקיים "רצף תכנוני" המאפשר לתבוע את מלוא ירידת הערך שגרמו כל התכניות יחדיו עקב אישור התכנית המפורטת. נקבע כי הטענה לא הועלתה לפני השמאית המכריעה; לא נדונה והוכרעה על ידי ועדת הערר; וכי לפיכך מדובר ב"הרחבת חזית" אסורה.

### מכאן הערעורים שלפנינו.

#### טענות הצדדים

11. טענתם המרכזית של המערערים בשני הערעורים – בהקשר שבו החלטנו לדון כאילו ניתנה רשות ערעור – היא כי השמאית המכריעה לא הייתה רשאית להתחשב בהשפעת העננה התכנונית על שווי הקרקע במצב הקודם. נטען כי תכניות העבר היו בלתי קונקרטיות, ולכן לא אפשרו לזהות בוודאות "פגיעה" במקרקעי המערערים כמשמעותה של זו בסעיף 197. נטען כי על רקע זה, ובהתאם להלכה הפסוקה שלפיה לא ניתן לתבוע בגין פגיעתה של תכנית מתאר ארצית – כך המערערים – לא היה בידם לתבוע פיצוי בגין ירידת הערך שגרמו תכניות העבר במועד מוקדם למועד אישורה של תמ"מ 6/3 א. עקב כך המערערים לא פוצו בגין רכיב זה של ירידת הערך וכך "הפסידו" בפעם הראשונה. המועד הראשון שבו יכלו להגיש תביעה בגין ירידת ערך החלקות היה לאחר אישור התכנית המפורטת, שאפשרה לזהות פגיעה קונקרטית במקרקעין לראשונה. לטענתם, במועד זה, וכפועל יוצא של חוסר האפשרות לתבוע פיצוי בגין נזקי תכניות העבר במועד מוקדם יותר, היה מקום להתיר להם לתבוע פיצוי גם בגין נזקי תכניות העבר, כך שבסך הכל ישולם פיצוי בגין ירידת הערך הכוללת שגרמו אלו ותמ"מ 6/3 א גם יחד. זאת על ידי חישוב שווי הקרקע ב"מצב הקודם" על פי ערכה עובר לאישור תמ"מ א 3, הראשונה בשרשרת התכנונית, ותוך ניטרול העננה התכנונית. לעומת זאת, החישוב שבו נקטה השמאית המכריעה שיקלל את העננה התכנונית בקביעת ערכי הקרקע במצב הקודם, באופן שהקטין את הפער בין שווי הקרקע ערב אישור התכנית הפוגעת לבין ערכה לאחר מכן, ואת סך הפיצוי הנובע ממנו. כך "הפסידו" המערערים בפעם השנייה, בניגוד לדין.

12. על כך הוסיפו המערערים בבר"ם 7019/16 כי זכותם לפיצוי בגין נזקי תכניות העבר נובעת גם מתחולתה של דוקטרינת ה"רצף תכנוני" בענייננו. לטענתם, זו קובעת כי במקרה של רצף תכניות פוגעות, ניתן לתבוע את מלוא הנזק שגרמו כל התכניות יחדיו, לאחר אישור התכנית הקונקרטית. לעניין זה נטען כי בית המשפט המחוזי שגה כשדחה את הטענה מן הטעם שמדובר ב"הרחבת חזית" אסורה, שכן הטענה הועלתה לפני ועדת הערר. עוד נטענו טענות פרטניות הנוגעות לחלקותיהם של המערערים ובהן כי מדובר בחלקות קטנות שלא ניתן היה לזהות פגיעה בהן עובר למועד זה. כמו כן, נטען כי לעתים הופחת ערך החלקות בגין תכניות העבר הגם שאלו לא חלו עליהן במישורין, רק מחמת הסיכון שתואי הדרך (למשל) שנקבע בהן יוסט ויעבור בהן בסופו של דבר.

13. המשיבות מתנגדות לקבלת הערעורים וסומכות ידיהן על פסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים, על נימוקיו. נטען כי בניגוד לטענת המערערים, הדין לא מנע הגשת תביעה לפי סעיף 197 בגין פגיעותיהן הנטענות של תכניות העבר, לרבות תכניות המתאר הארציות. משהמערערים לא עשו כן, ובחלוף תקופת ההתיישנות, הם אינם זכאים עוד לפיצוי בגין ירידת ערך זו, אם אכן נגרמה. עוד נטען כי השמאית המכריעה פעלה בהתאם להנחיות ועדת הערר, וכי בנסיבות העניין לא נמצא כל טעם חריג המצדיק התערבות בשומות המכריעות. המשיבה 4, חברת החשמל לישראל, הוסיפה וטענה כי קבלת עמדת המערערים תביא לפיצויים ביתר, שכן משמעותה היא כי שיעור הפיצוי ייקבע על פי ערכי קרקע גבוהים מכפי ערכה בשוק החופשי ביום תחילתה של התכנית הפוגעת, שכן השוק כבר הפנים את השפעות העננה התכנונית למחיר הקרקע. נטען כי מדובר בתוצאה בלתי סבירה הנוגדת את תכליתו של סעיף 197, שנועד להעמיד את הנפגע במצב שבו היה עובר לאישור התכנית הפוגעת – כך ולא יותר.

עמדת היועץ המשפטי לממשלה

14. ביום 17.1.2017 התבקשה עמדת היועץ המשפטי לממשלה (להלן גם: היועץ) בשאלה הבאה:

"אם בעת הערכת שווי מקרקעין ב'מצב קודם' בתביעת פיצויים בגין תכנית פוגעת לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 יש להביא בחשבון את ההסתברות להתממשות נזק מכוח תכניות כלליות (שקדמו לתכנית הפוגעת) שחלו על המקרקעין, כך שלא יינתן פיצוי על ירידת הערך שהיא פועל יוצא של 'העננה התכנונית', כפי שהוגדרה בהליכים קודמים".



15. תשובתו של היועץ המשפטי לממשלה על שאלה זו יוצאת מנקודת הנחה כי עובדות המקרה שלפנינו מגבשות "מהלך תכנוני כולל". כעולה מן העמדה, מדובר בתהליך תכנוני רב שלבי הנמשך לאורך שנים, שראשיתו בתכנון כוללני שעובר תהליכי קונקרטיזציה, עד שמגיע לשלב התכנון המפורט. היועץ סבור כי בנסיבות אלו יש להשקיף על ירידת הערך שגרם המהלך התכנוני בכללו, החל מירידת הערך הראשונה שגרמה התכנית המוקדמת בזמן שלא גיבשה בפני עצמה זכות לתביעה לפי סעיף 197, ועד לירידת הערך שגרמה התכנית המפורטת האחרונה בשרשרת. נטען כי במצב דברים מעין זה, תכליתו של סעיף 197 היא להציב את בעלי הזכויות במקרקעין במצב שבו היו ערב המהלך התכנוני בכללו, ולא רק ערב אישור התכנית הפוגעת האחרונה בשרשרת התכנונית. היועץ סבור שפרשנות זו מגשימה את התכליות העומדות בבסיס סעיף 197: הגנה על קניין הפרט, הגשמת עיקרון הצדק החלוקתי, והפנמת עלויות התכנון על ידי הוועדה המקומית במסגרת הליך התכנון.

16. בצד עיקרון זה, מציע היועץ להבחין בין שני מצבים עובדתיים. במצב הראשון, בעל הזכות במקרקעין יכול היה להגיש תביעה לפי סעיף 197 בגין ירידת הערך שגרמו תכניות העבר, שכן לגבי חלקתו הייתה הפגיעה קונקרטית וכת זיהוי, כך שהתקיימו תנאי סעיף 197 (להלן: המצב הראשון). במצב זה, אם לא הוגשה תביעת פיצויים בגין ירידת הערך שגרמו תכניות העבר ותקופת ההתיישנות חלפה, איבד בעל הזכות את זכותו לפיצוי בגין ירידת ערך זו, והוא יהיה זכאי לפיצוי רק בגין ירידת הערך שגרמה התכנית המפורטת. לעומת זאת, במצב השני, בעל הזכות במקרקעין לא יכול היה לתבוע פיצוי לפי סעיף 197, שכן בגלל כוללנותן של תכניות העבר, לא היה ניתן לזהות פגיעה קונקרטית בחלקתו (להלן: המצב השני). היועץ סבור כי במצב זה – ורק בו – יש לאפשר לתובע לקבל פיצוי בגין ירידת הערך שגרמו תכניות העבר אגב תביעתו לפיצוי בגין פגיעתה של התכנית המפורטת המאוחרת. כדי להתגבר על מכשול ההתיישנות המתעורר במקרה זה, מציע היועץ לראות בעילת התביעה שנולדה עם אישור התכנית המפורטת כעילה המבוססת על נזק מצטבר יחיד – ירידות הערך שנגרמו כל התכניות עד כה, ולא רק על ירידת הערך שגרמה התכנית המפורטת. נוכח חשיבות הדברים להמשך דיוננו, נביאם כלשונם:

"כמפורט לעיל, לעיתים, שלב 'העננה התכנונית', על העמימות והספקולטיביות המאפיינים אותו, אין בו כשלעצמו כדי לגבש תביעת פיצויים בגינו. באנלוגיה לדיני ההתיישנות, ניתן לומר כי טרם התגבש 'כח התביעה' [...] נקודת מוצא זו, שוללת מבעלי הזכויות במקרקעין את האפשרות לתבוע פיצויים בגין ירידת ערך בשלב תכנוני זה, ככל שישנה. אולם בעלי הזכויות לא

יוצאים וידיהם על ראשם – ככל שהפגיעה במקרקעין תעבור תהליכי קונקרטיזציה בדמות תכנית קונקרטיזציה, הרי שתהיה בידם הזכות לתבוע פיצויים בגין ירידת הערך הכוללת, פועל יוצא של המהלך התכנוני כולו, הן על שלביו הספקולטיביים המוקדמים והן על שלביו הקונקרטיים המאוחרים [...]

כאשר 'עילת התביעה' אינה קונקרטיזציה מספיק לעת אישור התכנון המתארי, ניתן לומר שטרם נוצרת עילת התביעה לצורך התיישנות וזאת, למצער, בהעדר 'כוח התביעה'. עם אישורה של התכנית המפורטת תוצר עילת התביעה לצורך התיישנות, אשר תהיה מבוססת על המהלך התכנוני הכולל על הנזק שנגרם כתוצאה הימנו, היינו הנזק שנגרם מכל התכניות גם יחד" (פסקאות 42-43 לעמדת היועץ; ההדגשות במקור – ע' פ').

17. כלומר, לפי גישת היועץ, במצב הדברים השני, עם אישורה של התכנית המפורטת המלמדת על פגיעה קונקרטיזציה במקרקעין, תיוולד עילת תביעה "מורחבת", שתאפשר לתבוע פיצוי בגין ירידת הערך המצטברת שגרמו תכניות העבר והתכנית המפורטת גם יחד. זאת, למרות שעסקינן במצב שבו תכניות העבר כשלעצמן לא הקימו זכות תביעה עצמאית לפי סעיף 197 בגין ירידות הערך שבאו בצדן. בהמשך לעמדתו זו היועץ סבור כי במצב השני יש לקבוע את ערך הקרקע במצב הקודם תוך התעלמות "מהתכנית הקודמת שלא ניתן היה להגיש תביעה בסמוך לאישורה", "כך שיינתן פיצוי מלא על הפגיעה התכנונית כולה, גם אם היא נוצרה בשני שלבים" (פסקה 45 לעמדת היועץ). יצוין כי העמדה אינה מציעה מגבלת זמן בשאלת התקופה המרבית שיכולה לחלוף בין אישורן של תכניות העבר לבין אישורה של התכנית המפורטת שתאפשר פיצוי בגין מלוא ירידת הערך.

18. נדגים את הדברים. נניח כי עובר לאישור תכנית מתאר כוללנית ראשונה ערכה של קרקע מסוימת הוא 100. לאחר כניסת התכנית הכוללנית לתוקף ירד ערכה ל-80. שנים רבות לאחר מכן נכנסת לתוקף תכנית מפורטת נוספת, שהיא בבחינת המשך המהלך התכנוני הכולל שהחל בתכנית הכוללנית, וערך הקרקע ירד ל-50. לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, בעל הזכות במקרקעין זכאי לפיצוי בשווי 50. עם זאת, יש להבחין בין שני מצבים עובדתיים. אם עניינו של תובע בא בגדר המצב הראשון והייתה לו אפשרות לתבוע את ירידת הערך בת ה-20 סמוך לאחר כניסת התכנית הכוללנית לתוקף, היה עליו לעשות כן. אז היה מקבל פיצוי של 50 כפי שמגיע לו: 20 במועד הראשון ו-30 לאחר אישור התכנית המפורטת. אם לא עשה כן, הגם שיכול היה לפעול במתווה זה, הרי שאיבד את זכותו לפיצוי בן ה-20 ויותר עם פיצוי בן 30 בלבד. לעומת זאת, אם בסמוך לכניסת התכנית הכוללנית לתוקף היה בעל הזכות מנוע מלתבוע פיצוי בגין ירידת הערך בת ה-

20 משום שלא התקיימו תנאי סעיף 197, הרי שיש לפצותו ב-50 לאחר אישור התכנית המפורטת, גם בהנחה שזו גרמה לירידת ערך של 30 בלבד, ואילו לירידת הערך בת ה-20 גרמה תכנית כוללנית קודמת.

בנתון לאמור, סבור היועץ כי כדי להכריע בערעורים שלפנינו יש לסווג תחילה את עניינינו של כל אחד מהמערערים לגדרי המצב הראשון או השני. בהתאם לקביעה זו יש ליישם את העמדה האמורה ולקבוע את היקף הזכאות לפיצוי, תוך ניטרול העננה התכנונית לגבי אותם מערערים שיימצא כי עניינם בא בגדר המצב השני.

תגובת הצדדים לעמדת היועץ המשפטי לממשלה

19. המערערים מצדדים בעמדת היועץ המשפטי לממשלה. לטענתם, עניינם בא בבירור בגדרי המצב השני, ולטעמם כך גם קבעה ועדת הערר בהחלטת הביניים. לפיכך, ומכיוון שלא יכלו לתבוע פיצוי מכוח תכניות העבר בהיותן כוללניות, יש לפצותם על ירידת ערך זו כעת, אגב תביעתם בגין פגיעתה של תמ"מ 6/3 א. זאת על ידי התערבות בשומה המכרעת ו"ניטרול" העננה התכנונית לצורך קביעת שווי הקרקע ב"מצב הקודם".

20. חלק מן המשיבות מקבלות את עמדת היועץ המשפטי לממשלה בעיקרה, אך סבורות כי עניינם של המערערים בא דווקא בגדר המצב הראשון, כך שיכלו לתבוע את ירידת הערך לאחר אישור תכניות העבר. משיבות אלו מוצאות אף הן תימוכין לעמדתן בהחלטת הביניים של ועדת הערר. המשיבות מדגישות כי בניגוד לטענתם הבסיסית של המערערים, הדין לא מנע הגשת תביעה לפי סעיף 197 גם בגין תכניות העבר ולפיכך, בחלוף תקופת ההתיישנות, אבדה הזכות לפיצוי מכוחו. משכך, אין בסיס לפצותם בגין נזקי תכניות העבר כעת אגב הפיצוי המשתלם עקב פגיעתה של תמ"מ 6/3 א. מכאן כי לא נפל כל פגם בהפחתת הערך שביצעה השמאית המכריעה בערכי הקרקע בגין העננה התכנונית ואין כל עילה להתערב בה.

21. בצד טענות אלו, הוסיפה המשיבה 4 והסתייגה מעמדת היועץ המשפטי לממשלה בכל הנוגע למצב השני. לטענתה, פיצוי המערערים בגין ירידת הערך שגרמו תכניות העבר אגב הפיצוי בגין פגיעתה של תמ"מ 6/3 א, גם בהנחה שבסמוך לאישורן לא ניתן היה להגיש תביעה לפי סעיף 197, אינה עולה בקנה אחד עם דרישות סעיף 197, ובפרט עם דרישת הקשר הסיבתי שבבסיסו. עוד נטען כי לעמדה זו נודעות השלכות רוחב של ממש, שכן היא "מעמיסה" על הפיצוי בגין אישור תכניות קונקרטיות עלויות הנובעות

מתכניות העבר הכוללניות, דבר המייקר לאין שיעור את ביצוע התכנית הקונקרטית ועשוי להרתיע את רשויות התכנון מפני תכנון רצוי יעיל.

22. בדיון לפנינו חזרו הצדדים על עיקרי טענותיהם האמורות והתמקדו בשאלה העובדתית בדבר יכולתם האפקטיבית של המערערים לתבוע את ירידת הערך שגרמו תכניות העבר, בשים לב לקביעותיה המורכבות של ועדת הערר. זאת ועוד, ביקשנו מן היועץ המשפטי לממשלה להבהיר אם עמדתו בדבר "מהלך תכנוני כולל" כפי שהוצגה בעמדה הכתובה שהגיש, מתייחסת רק למצבים שבהם התכנית הפוגעת הקונקרטית נגזרת מתכנית כוללנית קודמת וקשורה אליה, או שמא נכון הדבר גם כאשר התכנון הכוללני הקודם אינו קשור במישרין לתכנון הקונקרטי שאושר לבסוף. לעניין זה השיב היועץ כי עמדתו מתייחסת רק לקבוצת המקרים הראשונה.

23. ביום 19.8.2019 הורינו כדלקמן:

"בא כוח היועץ המשפטי לממשלה מתבקש לפרט מה יחסי הגומלין בין הדוקטרינה של 'מהלך תכנוני כולל' אותה הוא מציע לבין הדוקטרינה של 'רצף תכנוני' (בר"ם 3781/04 הוועדה המקומית לתכנון ובניה נתניה נ' הר (7.8.2006))."

הודעה משלימה מאת היועץ המשפטי לממשלה

24. הודעת היועץ התקבלה ביום 15.1.2020. היועץ השיב כי הדוקטרינה בדבר "מהלך תכנוני כולל" שהציג בעמדתו אינה נסמכת על הדוקטרינה בדבר "רצף תכנוני" שנדונה בעניין הר (בר"ם 3781/04 הוועדה המקומית לתכנון ובניה נתניה נ' הר (7.8.2006)) בקשה לדיון נוסף נדחתה: דנ"ם 6808/06 הוועדה המקומית לתכנון ובניה נתניה נ' הר (21.10.2007) (להלן: עניין הר ודנ"ם הר, בהתאמה)), וכי מדובר בשני עניינים מובחנים. היועץ שב ופירט את עיקרי עמדתו בדבר "מהלך תכנוני כולל" והדגיש כי מדובר בדוקטרינה שעניינה קביעת ערך הקרקע ב"מצב קודם", במקרים חריגים שבהם לא ניתן היה להגיש תביעה לפי סעיף 197 בגין ירידת הערך שגרמה התכנית הראשונה במהלך התכנוני הכולל. זאת ועוד, בשונה מן העמדה שהציג לפנינו בדיון בעל פה חידד היועץ את עמדתו ולהשקפתו יש להחיל את דוקטרינת "המהלך התכנוני הכולל" גם כאשר מדובר בשתי תכניות שאינן מקיימות רצף תכנוני זו עם זו ואינן קשורות מבחינה תכנונית עניינית.

25. לעומת זאת, בעניין הר נדונה, לשיטתו, שאלה שונה לגמרי שעניינה העיתוי המתאים להגשת תביעה לפי סעיף 197 בגין נזקיהן הנטענים של שתי תכניות עוקבות: תכנית "מקפואה" שקבעה כי בתוך שנתיים תיערך תכנית איחוד וחלוקה על הקרקעות הנדונות; ותכנית איחוד וחלוקה "משחררת" שהתאשרה לבסוף. היועץ מדגיש כי מפסקי הדין בעניין הר ודנ"ם הר עולה בכירור כי פסק הדין נטוע בנסיבותיו הייחודיות והחריגות, ובכללן התנהלות הוועדה המקומית, וכי הוא לא שינה מן הכלל שלפיו יש להתייחס לתכניות מתאר שאושרו בזו אחר זו כתכניות נפרדות לצורך תביעה לפי סעיף 197.

26. הצדדים הגיבו לעמדתו המשלימה של היועץ המשפטי לממשלה ביום 4.3.2020. המערערים בבר"ם 5898/16 מצדדים בעמדת היועץ המשפטי לממשלה ומציינים כי דוקטרינת המהלך התכנוני הכולל ודוקטרינת הרצף התכנוני עוסקות בשאלות נפרדות ושונות. המערערים בבר"ם 7019/16 מציינים כי עמדת היועץ משמשת תמיכה לטענותיהם, ומציינים בנוסף כי יש להחיל בנסיבות המקרה את הדוקטרינה של "רצף תכנוני". המשיבה 4 מצידה מדגישה, בין היתר, כי עמדת היועץ עומדת בסתירה להלכה הפסוקה שלפיה תביעה לפי סעיף 197 יכולה להיות מוגשת בגין תכנית קונקרטית, למעט החריג המצומצם שנקבע בעניין הר. נתיבי ישראל – החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ, מצטרפת אף היא לעמדה זו. הוועדה המקומית מצידה סבורה כי הדוקטרינה של "מהלך תכנוני כולל" אותה מציע היועץ, חותרת תחת דוקטרינת ה"רצף התכנוני" ונוגדת את ההלכה הקיימת.

עתה אל ההכרעה.

דיון והכרעה

27. משהגענו עד הלום, ובשים לב לעמדת היועץ המשפטי לממשלה ולהודעתו המשלימה, ברור כי המחלוקת הדורשת את הכרעתנו, הנושאת בחובה אפשרות לחידוש דין ומצדיקה דיון ב"גלגול שלישי", היא חוקיות הפיצוי בגדר המצב השני כפי שהוגדר בעמדת היועץ המשפטי לממשלה. נבהיר. הצדדים אינם חולקים על כך שמערער שעניינו בא בגדר המצב הראשון, שיכול היה לתבוע פיצוי בגין ירידת הערך שגרמו תכניות העבר סמוך לאחר אישורן ולא עשה כן, אינו זכאי לפיצוי בגין ירידת ערך זו כעת, בחלוף תקופת ההתיישנות. המחלוקת בהקשר זה היא עובדתית, וממקדת עצמה ביישום הדין בנסיבות העניין היינו, אם בשים לב למאפייני חלקותיהם של המערערים מזה, ולפרטיהן של

תכניות העבר מזה, הייתה למערער מסוים אפשרות לבסס תביעת פיצויים לפי סעיף 197. כידוע, סוגיה מעין זו אינה מצדיקה מתן רשות לערער ב"גלגול שלישי".

28. לעומת זאת, השאלה המורכבת שהונחה לפתחנו, הן על ידי המערערים, הן על ידי היועץ המשפטי לממשלה, נוגעת לאפשרות לפרש את סעיף 197 כמאפשר, בנסיבות מסוימות, קבלת פיצוי בגין ירידת ערך שגרמו כמה תכניות במצטבר, אגב תביעה המוגשת בגין פגיעתה של התכנית המאוחרת בשרשרת (בענייננו, תמ"מ 6/3א), גם בהנחה שהתכניות הקודמות לה לא פגעו במקרקעין ולא הקימו כשלעצמן זכות תביעה לפי סעיף 197. עלינו לבחון אפוא אם פיצוי כאמור חוסה תחת קורתו של סעיף 197 על פי פרשנותו המקובלת, ואם לאו – אם ישנם טעמים טובים לשנות מפרשנות זו. בפרט נבחן אם ניתן לבסס זכות לפיצוי כאמור לפי דוקטרינת "הרצף התכנוני", כפי שנטען על ידי המערערים בבר"ם 7019/16, או לפי העיקרון בדבר "מהלך תכנוני כולל" שהוצע על ידי היועץ המשפטי לממשלה. כפי שנראה להלן, על אף הקרבה הרעיונית בין השניים, אין מדובר בדוקטרינות זהות.

29. אקדים מסקנה לניתוח ואומר כי להשקפתי, סעיף 197 אינו מקים זכות לפיצוי המערערים בגין ירידת הערך שגרמו תכניות העבר שלא "פגעו" במקרקעין, כמשמעותה של דרישה זו בסעיף. אשר לעמדת היועץ – יש טעמים טובים לתמיכה בגישה המרחיבה את ההגנה על הקניין גם למצבים שבהם נגרמה ירידת ערך מתמשכת כתוצאה ממהלך תכנוני רב שלבי, ובמיוחד כך כשמדובר במהלך שבסופו הוקמה תשתית חיונית המשרתת את הציבור הרחב. ואולם, לתפיסה זו – המייתרת הלכה למעשה את דרישת ה"פגיעה" ביחס לתכניות העבר – אין אחיזה מספקת בהוראת סעיף 197, ויישומה מחייב תיקון חקיקה מתאים.

הדין המצוי: סעיף 197 – פרשנות נוהגת

30. סעיף 197 העומד במוקד דיוננו קובע כדלקמן:

תביעת פיצויים 197 (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 האוצר רשאי להאריך את התקופה האמורה, מטעמים מיוחדים שיירשמו, אף אם כבר עברה התקופה.

הסעיף קובע את זכותו של בעל זכות במקרקעין שתכנית פגעה במקרקעיו לתבוע פיצוי מאת הוועדה המקומית. יש להגיש את התביעה תוך 3 שנים מיום תחילת תוקפה של התכנית הפוגעת, אלא אם שר האוצר האריך תקופה זו מטעמים מיוחדים.

31. כפי שנפסק לא אחת, ביסוד חובת הפיצוי הקבועה בסעיף 197 ניצבים שני רציונאליים מרכזיים. הראשון הוא הגנה על קניין הפרט, הזוכה להגנה חוקתית מכוח חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. פגיעתה של תכנית במקרקעין וירידת ערכם עקב כך היא פגיעה שלטונית בקניין הפרט, והפיצוי לפי סעיף 197 נועד להבטיח את מידתיותה של פגיעה זו. נוסף על כך, אגב ההגנה על קניין הפרט מגשים הסעיף תכלית של צדק חלוקתי. הפיצוי משולם מקופת הוועדה המקומית ובכך מפזר את הנטל שיוצרת התכנית – המשיאה תועלת לציבור הרחב – בין הפרט לבין הכלל. הרציונאל השני – הרלוונטי במצבים שבהם הוועדה המקומית היא גם הגוף המתכנן – הוא כלכלי באופיו והוא מניח כי חובת הפיצוי תחייב את הוועדה המקומית לשקול היטב את עלות הפיצויים הצפויה בגין התכנית ולהפנימה אל הליך התכנון. הפיצוי נועד לשמש כגורם מרסן, שיכוון את הוועדה לתכנון יעיל וזהיר, הנמנע מפגיעה בלתי מידתית בקניין הפרט (ראו, בין רבים, רע"א 6483/15 נתיבי ישראל החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ נ' קטן, פסקאות 24-25 (2.8.2016) (להלן: עניין קטן); בקשה לדיון נוסף נדחתה: דנ"א 6709/16 קטן נ' נתיבי ישראל החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ (7.2.2017); עע"מ 683/13 רשות שדות התעופה נ' טויטו, פסקאות 10-11 (3.9.2015) (להלן: עניין טויטו); ע"א 210/88 החברה להפצת פרי הארץ בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה כפר סבא, פ"ד מו(4) 627, 639-640 (1992) (להלן: עניין פרי הארץ)).

ט"ק (א): יסודות עילת התביעה לפי סעיף 197(א)

32. כמצוטט לעיל, סעיף 197(א) קובע כי הזכות לפיצוי מכוחו תתגבש אם "נפגעו על ידי תכנית [...] מקרקעין". על פי האופן שבו פורש הסעיף בפסיקתו הענפה של בית משפט זה, כדי לזכות בפיצוי מכוחו יש להוכיח את התקיימותם של שלושה יסודות: יסוד התכנית, יסוד הפגיעה ("נפגעו") ויסוד הקשר הסיבתי ("על ידי"). נדון עתה ביסודות השונים. תחילה נעמוד על יסוד התכנית, על החריג שנקבע לו בפסיקת בית משפט זה, ועל תחולת החריג בנסיבות העניין. לאחר מכן נוסף ונעמוד על טיבן של דרישות הפגיעה

והקשר הסיבתי, ובהתאם לכך, נבחן את האפשרות לאמץ את עמדת היועץ המשפטי לממשלה במקרה דנן.

#### יסוד התכנית

33. סעיף 1 לחוק התכנון והבניה, קובע כי 'תכנית' היא 'תכנית מהתכניות שלפי פרק ג', לרבות שינוי תכנית, התלייתה או ביטולה". זו גם התכנית שבה מדובר סעיף 197(א) (ע"א 6663/93 צאיג נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ראשון לציון, פ"ד נה(1) 49, 77 (1999) (להלן: עניין צאיג); בקשה לדיון נוסף נדחתה: דנ"א 8907/99 צאיג נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה ראשון לציון (10.8.2000)). בענייננו, אין חולק כי כל אחת מתכניות העומדות על הפרק היא "תכנית" כמשמעותה בחוק התכנון והבניה, וככזו, באה בגדר סעיף 197. לטענת המערערים בהקשר זה שלפיה לא ניתן לבסס תביעת פיצויים לפי הסעיף על תכנית מתאר ארצית אין על מה לסמוך. הלכה מושרשת היא כי כל תכנית מתאר – יהיה תוארה אשר יהיה, בכל מדרג שהוא, ולרבות תכנית מתאר ארצית – יכולה להיחשב כ"תכנית" לצורך סעיף 197(א), ובלבד שהתכנית מסוימת וברורה במידה המאפשרת לזהות פגיעה קונקרטית במקרקעין – סוגיה שעוד נרחיב בה להלן (בר"ם 1560/13 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה רמת גן נ' מגן אינטרנשיונל יזמות והשקעות בע"מ, פסקה 28 (22.7.2014) (להלן: עניין מגן); בקשה לדיון נוסף נדחתה: דנ"ם 5358/14 מ. מגן אינטרנשיונל יזמות והשקעות בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה רמת גן (24.12.2014); ע"א 664/02 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה רמת גן נ' נמדר, פסקאות 8-6 (10.8.2003) (להלן: עניין נמדר); ע"א 462/86 נשר מפעלי מלט ישראלים בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה – חיפה, פ"ד מב(2) 353, 356-357 (1988); בג"ץ 62/61 זקס נ' הוועדה המקומית לבניה ולתכנון עיר, ירושלים, פ"ד טו 1516, 1519-1520 (1961) (להלן: עניין זקס); אהרן נמדר פגיעה במקרקעין 97-98 (2008)).

34. הקושי בענייננו נעוץ אפוא בהיבט אחר של יסוד התכנית והוא האפשרות לפרש את סעיף 197 כחל גם במקרה של ריבוי תכניות, כאילו נאמר בו "נפגעו על ידי תכניות [...] מקרקעין". זאת, בשים לב לנקודת המוצא הפרשנית שלפיה ככלל, סעיף 197 מקים זכות לפיצוי בגין פגיעתה של תכנית מסוימת במקרקעין בלבד. לפיכך, אם בעל הזכות במקרקעין סבל מנזקיהן של כמה תכניות, כל אחת מהן תקים לו עילת תביעה עצמאית שיש לתבוע מכוחה, בכפוף למגבלת ההתיישנות החלה לגבי כל אחת מהתכניות (יובהר כי אין מניעה, אם תקופת ההתיישנות מאפשרת זאת, לתבוע בתביעה אחת בגין כמה עילות לפי סעיף 197). הדברים נקבעו משכבר בפסיקת בית משפט זה:



"המאפיין הראשון הוא שהזכות לפיצויים או החיוב בהיטל השבחה מבוססים על תכנית מסוימת [...] הזכות לפיצויים או החיוב בהיטל השבחה נובעים אפוא מתכנית מסוימת שאושרה. המאפיין השני הוא שהזכות לפיצויים או החיוב בהיטל נקבעים על-פי מידת הפגיעה או ההשבחה שבתכנית המסוימת לגבי מקרקעין שבתחומה. הזכות לפיצויים נגזרת ממידת הפגיעה בתכנית מסוימת.

[...]

מהמאפיינים שלעיל ניתן ללמוד כי הפיצויים, מצד אחד, והיטל ההשבחה, מצד אחר, נקבעים כל אחד מהם לעצמו בהתייחס לתכנית מסוימת; תכנית אשר יוצרת מצב חדש; תכנית אשר יוצרת שווי חדש של המקרקעין שבתחומי התכנית אם בשל פגיעה בשווי המקרקעין ואם בשל השבחתם [...] התכניות הן חוליות בשרשרת החלה על מקרקעין שבתחומן. כל תכנית יוצרת מצב חדש, וכל תכנית תיבחן על-פי ההוראות אשר היא מביאה בכנפיה. על-פיה ייקבע אם קמה זכות לפיצויים או אם יש מקום להטיל היטל. כל חוליה תיבחן לעצמה, אם היא יוצרת זכויות או חובות בהתאם להסדרים שקובע החוק. על-כן יהיה נכון לומר שתחולתו של כל אחד מן ההסדרים, באין הוראה מפורשת אחרת, הוא הסדר החל ופועל לגבי כל תכנית בנפרד.

[...]

לסיכום נקודה זו, ההסדרים בחוק בכל הנוגע לזכות לפיצויים ולחובת היטל השבחה מצביעים בבירור על התכלית ועל הכוונה של החוק לראות כל תכנית לעצמה, אשר לפי המקרה מקנה זכות לפיצויים לבעלי זכויות במקרקעין שבתחומה או חלקם, או מטילה היטל השבחה על בעלי זכות כלולה או חלקם" (דנ"א 3768/98 קריית בית הכרם בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, ירושלים, פ"ד נו(5) 49, 123-122 (2002) (להלן: דנ"א קריית בית הכרם; ההדגשות במקור – ע' פ'); וראו גם ע"א 600/89 גזעון וכרמלה בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, נתניה, פ"ד מז(2) 402, 410 (1993) (להלן: עניין גזעון וכרמלה)).

35. עיקרון זה יושם בעניין צאיג. השאלה שהתעוררה שם הייתה אם בנסיבות מסוימות ניתן להשקיף על הנזק שגרמו כמה תכניות עוקבות באותם מקרקעין כנזק יחיד לצורך תביעה לפי סעיף 197. בית משפט זה השיב על כך בשלילה. באותו מקרה הוגשה תביעת פיצויים לפי סעיף 197 לאחר אישורה של תכנית פוגעת, אשר קודם לאישורה אושרו שני שינויים לתכנית מתאר מקומית. הוועדה המקומית טענה שם, בין היתר, כי שלוש התכניות משלימות זו את זו ומהוות מהלך תכנוני יחיד. לפיכך נטען כי לצורך חישוב שיעור הפגיעה אין להשוות בין שווי הקרקע ערב כניסת התכנית הפוגעת לתוקף

לבין שוויה לאחר מכן, אלא בין שוויה ערב אישור השינוי הראשון (ואף לפניו) לבין שוויה לאחר אישור התכנית הפוגעת. כאמור, הטענה נדחתה. הובהר כי מבחינה נורמטיבית כל אחד מהשינויים לתכנית המתאר הוא "תכנית" כמובנה בסעיף 197 העומדת בפני עצמה; וכי מטעם זה, ירידת הערך צריכה להיבחן לפי שווי הקרקע ערב אישור התכנית הפוגעת ולאחר אישורה של זו:

"מסקנתו של בית-המשפט המחוזי מקובלת עליי. אכן, במובן מסוים התכנית הפוגעת משלימה את התכנית השנייה, אך אין בכך כדי למנוע ממנה מעמד של תכנית בפני עצמה [...] שתי התכניות הן תכניות מיתאר, המשנות, כל אחת לגבי השטחים עליהם היא חלה, מהוראות התכנית הראשונה [...]"

המסקנה היא, שהתכנית הפוגעת היא 'תכנית' כהגדרתה בסעיף 1 לחוק התכנון והבניה, הגדרה הכוללת גם 'שינוי תכנית' [...]"

מכאן, שבאופן עקרוני התכנית הפוגעת נתפסת על-ידי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה, המזכה בפיצויים בגין פגיעה 'על ידי תכנית'. באופן מעשי, כדי שצאיג יהיו זכאים לפיצויים על-פי סעיף זה, עליהם להוכיח שהתכנית הפוגעת הקטינה את השטח המותר לבנייה על החלקות ובכמה הקטינה אותו. ההשוואה צריכה להיעשות, כפי שעשה בית-המשפט המחוזי, בין זכויות הבנייה לפי התכנית הפוגעת לבין זכויות הבנייה לפי התכנית השנייה [התכנית שחלה על המקרקעין ערב אישור התכנית הפוגעת – ע' פ'] [...] אם שטח זה גדול מן השטח המותר לבנייה לפי התכנית הפוגעת, יש בכך פגיעה ממשית בבעל המקרקעין, שיכול היה להפיק מן המקרקעין תועלת רבה יותר לו היה מקדים ומנצל את זכויות הבנייה בעת תוקפה של התכנית השנייה. פגיעה זאת מזכה בפיצויים לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה (עניין צאיג, בעמ' 77; ההדגשות הוספו – ע' פ').

36. על עיקרון זה שלפיו גם במקרה של רצף תכניות פוגעות, יש להגיש תביעת פיצויים בגין פגיעתה של כל תכנית ותכנית, ולמנות את מרוץ ההתיישנות לגבי כל תכנית בנפרד, בהתאם ליום תחילתה, חזר בית משפט זה גם בעניין הר:

"מסכימה אני גם עם העקרון שלפיו ככלל יש להתייחס לתכניות מתאר שונות הבאות זו אחר זו כתכניות נפרדות לעניין תביעת הפיצויים לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה [...]"

אשר למועד תחילת מרוץ ההתיישנות מאז אישורה של תכנית מקפיאה מוכנה אני להניח כי במקרה הרגיל יהיה

מועד כניסתה לתוקף של התכנית המקפיאה הוא [כך במקור – ע' פ'] גם המועד בו תתגבש הזכות לפיצוי לגבי הפגיעה הנובעת מאותה הקפאה. אין דבר בלשונו של סעיף 197 לחוק התכנון והבניה או בתכליתו שיש בו כדי למנוע את ההתייחסות לתכנית המקפיאה את זכויות הבנייה במקרקעין כתכנית פוגעת עליה חלה הוראת הסעיף. ככלל יש לראות את התכנית המקפיאה כתכנית עצמאית ונפרדת, וכאשר מדובר בתכנית שעלולה לפגוע בשווי המקרקעין עליהם היא חלה אין הצדקה למנוע ממי שמעוניין לתבוע פיצוי מכוח התכנית המקפיאה עצמה לעשות כן" (עניין הר, בפתח חוות הדעת של השופטת (כתוארה אז) ד' ביניש ובפסקה 4).

החריג לכלל – עיקרון "הרצף התכנוני" שנקבע בעניין הר

37. בצד העמידה על עקרונות אלה, הכיר בית משפט זה בעניין הר בחריג לכלל האמור. נקבע כי בנסיבות שבהן מתקיים "רצף תכנוני" בין שתי תכניות מתאר, ניתן לפרש את יסוד "התכנית" כמתייחס ליותר מתכנית אחת, באופן המאפשר לפצות מכוחו של סעיף 197 בגין נזקן המצטבר של שתי התכניות, ולמנות את מרוץ ההתיישנות מיום תחילתה של התכנית המאוחרת. מפאת חשיבות הדברים להמשך דיוננו, נרחיב בפרטיה של פרשת הר והטעמים שבבסיס החריג שנקבע בה.

38. באותו מקרה נכנסה לתוקפה בשנת 1982 תכנית "מקפיאה". בין היתר, ייעדה התכנית חלקות מסוימות בתחומה לאיחוד וחלוקה, ונקבע בה בפירוש כי תכנית האיחוד והחלוקה הנוגעת לחלקות שעליהן הוחלה התכנית המקפיאה תוכן לא מאוחר מחודש מאי 1984. עוד נקבע כי בתקופת הביניים "יוקפאו" המקרקעין במוכן זה שלא ניתן יהיה להוציא בהם היתרי בניה. יצוין כי באותה תקופה קבע חוק התכנון והבניה כי תקופת ההתיישנות היא בת שנה אחת בלבד. חלק מבעלי הזכויות במקרקעין "המוקפאים" הגישו תביעה לפי סעיף 197, אך זו נדחתה על ידי הוועדות המקומית והמחוזית בנימוק שהתכנית אינה קובעת הוראה פוגעת מפורשת; וכי ככל שישנה "פגיעה", היא אינה חורגת מגדר הפגיעות המנויות בסעיף 200 לחוק, שעניינו בפגיעות שאינן מקימות זכות לפיצוי. השנים נקפו, ותכנית האיחוד והחלוקה שאמורה הייתה להיכנס לתוקפה בשנת 1984, התאשרה רק בשנת 1996, 14 שנים לאחר תחילת התכנית המקפיאה. בשנת 1999, טרם חלפה תקופת ההתיישנות ביחס לתכנית האיחוד והחלוקה שהועמדה בינתיים על 3 שנים, הגישו בעלי הזכויות במקרקעין תביעה לפי סעיף 197, ובגדרה תבעו פיצוי גם בגין הנזקים שנגרמו להם בתקופת ההקפאה (להלן: נזקי ההקפאה).

39. השאלה שהגיעה לבסוף לפתחו של בית משפט זה הייתה אם במכלול הנסיבות האמורות, ניתן לראות בשתי התכניות – התכנית המקפיאה ותכנית האיחוד והחלוקה המשחררת – כתכנית אחת לצורך סעיף 197. אלמלא כך, לא ניתן היה לפצות את בעלי הזכויות בגין נזקי התכנית המקפיאה, שכן תקופת ההתיישנות שבצדה חלפה. לשאלה זו השיבו בחיוב רוב חברי המותב, השופטים ד' ביניש וא' לוי, נגד דעתו החולקת של השופט י' עדיאל, וקבעו כי בנסיבותיו הייחודיות של המקרה, ניתן לראות בתכניות המקפיאה והמשחררת כתכנית יחידה, כך שתקופת ההתיישנות תימנה מיום תחילתה של התכנית המשחררת, אך מניין הנזק ייחשב מיום תחילתה של התכנית המקפיאה.

40. הכרעה זו יוסדה על שני טעמים שמיד נרחיב בהם, אך חשוב להדגיש כבר בראשית הדברים כי נקודת המוצא לניתוח בעניין הר הייתה כי התכנית המקפיאה הייתה תכנית פוגעת כמשמעותה בסעיף 197. כפי שציננה השופטת (כתוארה אז) ד' ביניש, שכתבה את חוות הדעת העיקרית של שופטי הרוב:

“הכול מסכימים כי הקפאת זכויות בנייה במקרקעין הינה באופן עקרוני נזק בר פיצוי לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה. תכנית המקפיאה את זכויות הבנייה במקרקעין תביא, כך ניתן להניח, במקרים רבים לפגיעה בשווי המקרקעין. על כן הכיר בית משפט זה בעבר בכך שתכנית מעין זו עשויה לזכות את בעל המקרקעין, שזכויות הבנייה בהם הוקפאו, בפיצויים [...]”

אין דבר בלשונו של סעיף 197 לחוק התכנון והבניה או בתכליתו שיש בו כדי למנוע את ההתייחסות לתכנית המקפיאה את זכויות הבנייה במקרקעין כתכנית פוגעת עליה חלה הוראת הסעיף. ככלל יש לראות את התכנית המקפיאה כתכנית עצמאית ונפרדת, וכאשר מדובר בתכנית שעלולה לפגוע בשווי המקרקעין עליהם היא חלה אין הצדקה למנוע ממי שמעוניין לתבוע פיצוי מכוח התכנית המקפיאה עצמה לעשות כן.

[...]

על אף שכאמור לעיל תכנית המקפיאה זכויות בנייה במקרקעין עשויה להקים זכות לפיצוי לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה, אינני סבורה כי בנסיבותיו הקונקרטיים של המקרה דנן יש בקיום האפשרות האמורה כדי להביא לדחיית תביעתם של המשיבים לפיצוי על נזקי ההקפאה, שהוגשה רק לאחר כניסתה לתוקף של התכנית המשחררת, אך בשל חלוף תקופת ההתיישנות הקבועה בסעיף 197(ב) לחוק” (שם, פסקאות 4-5; ההדגשות הוספו – ע' פ').

41. הנחת היסוד הייתה אפוא כי התכנית המקפיאה חצתה בפני עצמה את הרף הנדרש לצורך הגשת תביעה לפי סעיף 197, גם אם בסופו של יום זו הייתה נדחית לפי סעיף 200 לחוק (כפי שאכן קרה לחלק מבעלי הזכויות). החשש כי בעלי הזכויות יאבדו את זכותם לפיצוי נבע אפוא מחלוף תקופת ההתיישנות ולא מאי התקיימות דרישת ה"פגיעה":

"אילו היינו עומדים על כך שהמשיבים היו חייבים להגיש את תביעתם בתוך תקופה של שנה מאישור התכנית המקפיאה התוצאה הייתה, ככל הנראה, שלילת זכותם לפיצויים. זאת, נוכח העובדה שבאותה עת תקופת ההקפאה הצפויה של זכויות הבנייה על-פי תקנון התכנית המקפיאה עמדה, כאמור, על פחות משנתיים. בהתחשב בתקופה קצרה יחסית זו ניתן להניח כי תביעת פיצויים לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה שהייתה מוגשת באותו מועד הייתה נדחית נוכח הוראות סעיף 200 לחוק, שמגבילות את הזכות לפיצויים לפי סעיף 197 לחוק. סעיף 200 לחוק קובע כי הנפגע לא יהיה זכאי לפיצוי לפי סעיף 197 לחוק, כאשר ההוראה בתכנית שגורמת לפגיעה במקרקעין נמנית על אחד מסוגי ההוראות המפורטות בסעיף 'ובלבד שהפגיעה אינה עוברת את תחום הסביר בנסיבות הענין ואין זה מן הצדק לשלם לנפגע פיצויים' [...] והא ראייה, שתביעת הפיצויים לפי סעיף 197, שהגישו חלק מהמשיבים בגין התכנית המקפיאה, נדחתה על ידי המערערת, שהחלטתה אושרה [...] על ידי הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מן הטעם שבהתאם להוראות סעיף 200 לחוק אין מקום לשלם פיצוי בגין הפגיעה. בנסיבות המקרה דנן משמעותה המעשית של עמידה דווקנית על כך שיש להפריד בין התכנית המקפיאה לתכנית המשחררת [...] הינה שלילת זכותם של המשיבים לפיצוי [...] מניעת התוצאה הקשה של שלילת זכותם של המשיבים לפיצוי לפי סעיף 197 לחוק בגין הקפאת זכויות הבנייה במקרקעין למשך 14 שנים מחייבת, אפוא, את ההתייחסות לתכנית המקפיאה ולתכנית המשחררת כתכנית אחת" (שם, פסקה 8).

42. על דברים דומים עמד גם השופט א' א' לוי בחוות דעתו:

"עקרון היסוד, ולפיו על פגיעה תכנונית לגרור עמה, ככלל, תשלום פיצויים לנפגע, עלול להימצא מסוכל מקום בו נשללת מנפגעה של תוכנית מקפיאה זכותם לעתור לקבלת הפיצוי אך בשל כך שתקופת ההתיישנות חלפה לה והסתיימה, עוד בטרם היה בידם לחשב את שיעור הפגיעה בהיעדרה של תוכנית משחררת".

43. על רקע ההנחה שהתכנית המקפיאה פגעה במקרקעין; כי שיעור הפגיעה שגרמה זו הוא במידה רבה פועל יוצא של מועד אישורה המאוחר של התכנית המשחררת; ונוכח החשש כי בעלי הזכויות יותרו ללא כל פיצוי בגין פגיעה זו, עמד בית המשפט על שני טעמים מצטברים ושלובים המצדיקים לראות בשתי התכניות כתכנית אחת בנסיבות העניין. האחד, הזיקה התכנונית הייחודית בין שתי התכניות שכונתה "רצף תכנוני". השני, התנהלותה של הוועדה המקומית ביחסיה עם בעלי הזכויות במקרקעין.

44. תחילה לנימוק הראשון בדבר "רצף תכנוני". נקבע כי למרות שכל אחת משתי התכניות היא תכנית נפרדת העומדת בפני עצמה, בנסיבות העניין קיים "קשר הדוק" בין שתי התכניות (פסקה 6 לחוות הדעת של השופטת (כתוארה אז) ד' ביניש), שכן תקנון התכנית המקפיאה התייחס במפורש לתכנית המשחררת הצפויה, ואף ציין את מועדה הצפוי. משכך, התכנית המקפיאה הייתה לכתחילה תכנית זמנית שנועדה לחול על המקרקעין לפרק זמן מוגבל, במטרה להקפיא מצב קיים שיאפשר את ביצועה של תכנית האיחוד והחלוקה הצפויה:

"התכנית שהקפיאה את זכויות הבנייה [...] הייתה השלב הראשון במהלך תכנוני שלם שמטרתו הסופית הייתה הגדרה מחדש של הזכויות במקרקעין במסגרת תכנית איחוד וחלוקה. על פי תקנון התכנית המקפיאה תקופת ההקפאה אמורה הייתה להימשך פחות משנתיים [...] ובתום תקופת ביניים זו אמורים היו להסתיים הליכי התכנון של התכנית המשחררת. מדובר, אם כן, במצב בו שתי תכניות שפורמאלית הן תכניות שונות ונפרדות אמורות היו לחול זו אחר זו על אותם מקרקעין במשך פרק זמן של פחות משנתיים, כאשר התכנית הראשונה בזמן צפתה מראש את קיומה של התכנית המאוחרת יותר והיוותה, למעשה, שלב מקדים לקראתה. בנסיבות אלה הניסיון לבודד את התכנית הראשונה, שבמהותה היא תכנית זמנית, ולבחון את השפעתה על שווי המקרקעין במנותק מהשפעת התכנית המאוחרת יותר הוא בעייתי ובמידה רבה אף מלאכותי. על פני הדברים נראה כי כאשר מדובר בשתי תכניות שהזיקה ביניהן היא כה הדוקה ושאמורות להיות מאושרות במרווח זמן קצר יחסית האחת מהאחרת, סביר יותר והוגן יותר לצורך קביעת קיומה של זכות לפיצויים לפי סעיף 197 לחוק לבחון את השפעתן הכוללת של שתי התכניות על שווי המקרקעין. עצם העובדה שהליכי אישורה של התכנית המאוחרת, ש'הפשירה' את זכויות הבנייה במקרקעין, נמשכו במקרה דנן פרק זמן ארוך הרבה יותר מן המצופה אין בה כדי לנתק את הקשר בין שתי התכניות" (שם, פסקה 7).

45. בהמשך לכך 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" (שם, פסקה 10; לגישה דומה שלפיה יש לראות בהכרזה על קרקע חקלאית ותכנית מתאר כאירוע תכנוני ייחודי המצדיק השקפה על שתי הנורמות כ"תכנית" אחת לפי סעיף 197, ראו דעת היחיד של השופטת א' פרוקצ'יה בע"א 1968/00 חברת גוש 2842 חלקה 10 בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, נתניה, פ"ד נח(1) 550, 564-568 (2003)).

46. לאחר הדברים האלה, ומבלי למצות, עמד בית המשפט על שלושה מאפיינים שבהתקיימם תגדל הנטייה להשקיף על שתי תכניות נפרדות מבחינה פורמאלית ככאלו המקיימות ביניהן "רצף תכנוני". ראשית, נדרש כי הזיקה בין שתי התכניות תהיה "הדוקה ומשמעותית": עליהן לחול על אותם מקרקעין, ונדרש קשר "ענייני ומשמעותי" ביניהן. שנית, זיקה פורמאלית בין התכניות, כגון שתקנונה של התכנית הראשונה צופה את דבר קיומה של התכנית המאוחרת, תגדיל את הנטייה להכיר ב"רצף תכנוני". שלישית, ישנה חשיבות – גם אם לא מכרעת – לפרק הזמן הצפוי לחלוף ממועד אישור התכנית הראשונה למועד אישור התכנית המאוחרת. ככל שמדובר בפרק זמן קצר יותר כך שהתכנית הראשונה אמורה להיות זמנית ולחול לתקופה מוגבלת, תגדל הנטייה להכיר בזיקה הייחודית בין שתי התכניות (עניין הר, פסקה 10).

47. מכל מקום, בית המשפט לא סבר שדי בזיקה תכנונית כאמור בין שתי התכניות כדי לראותן כאחת, והשאיר בצריך עיון את השאלה אם די בזיקה זו כדי להחיל את הכלל בדבר "רצף תכנוני" (שם, פסקה 11; וראו גם דנ"ם הר, פסקה 10).

48. הנימוק השני הנוגע להתנהלות הוועדה המקומית. בית המשפט מצא כי לפחות עד לשנת 1989, הציגה הוועדה המקומית לבעלי הזכויות מצג שלפיו המועד הנכון להגשת תביעת הפיצויים בגין נזקי ההקפאה הוא לאחר אישורה של התכנית המשחררת. לפיכך, למרות שהוועדה לא פעלה בחוסר תום לב, חובת ההגינות מונעת ממנה להתגונן בדיעבד מתביעות הפיצויים שהוגשו לאחר אישור התכנית המשחררת, בטענה שהמועד הנכון להגשתן היה לאחר אישור התכנית המקפאה.

49. כהערה מקדימה אציין, כמפורט בחלק העובדתי של דיוננו, כי תכניות העבר הן מקבץ רב של תכניות, שונות במטרותיהן ובמאפייניהן. המערערים בבר"מ 7019/16 לא טענו באופן פרטני ביחס לקיומו של "רצף תכנוני" בין כל אחת מהתכניות לבין תמ"מ 6/3א, ולחלופין לא הסבירו מדוע מתקיים רצף תכנוני בין כל מקבץ תכניות העבר לבין תמ"מ 6/3א. אף על פי כן, אניח לטובת המערערים כי ניתן להשקיף על כל תכניות העבר כמקשה אחת בהקשר זה.

50. לגופם של דברים, דעתי היא כי השונות בין ענייננו לבין עניין הר היא רבה, וכי לא ניתן ללמוד גזירה שווה בין המקרים. השוני המרכזי נעוץ בעובדה שבעניין הר הנחת היסוד הייתה כי התכנית המקפאה היא תכנית פוגעת, ואילו בענייננו הנחת היסוד בגדר המצב השני הפוכה. לפיכך, ובשונה מבעניין הר, המערערים לא אחזו בשום שלב בזכות תביעה טובה לפי סעיף 197 שהתיישנה, והדין הקיים מעולם לא הכיר בזכותם לפיצוי בגין תכניות העבר. על מרכזיותה של נקודה זו בפרשנות סעיף 197 עוד אעמוד בהמשך, אגב הדיון בעמדת היועץ המשפטי לממשלה. ואולם, יודגש כבר כעת כי לדידי מדובר בטעם מרכזי לאבחון עניין הר מענייננו.

ועתה ליישומן של אמות המידה שנקבעו בעניין הר על נסיבות המקרה דנן.

51. זיקה "הדוקה ומשמעותית". מוכן אני להניח כי נודעת מטרה תכנונית משותפת לתכניות העבר ולתמ"מ 6/3א: סלילת כביש 431, הנחת מסילת הברזל ותשתית החשמל הנלווית. עוד אניח כי בדומה לעניין הר, קיימת זיקה של תכנון מקדים וקביעת עקרונות מזה, וביצוע בפועל מזה, בין תכניות העבר שקבעו עקרונות תכנוניים כלליים, לבין תמ"מ 6/3א שהוציאה אותם לפועל. ברם, דעתי היא כי בכך אין כדי לגבש זיקה "הדוקה ומשמעותית". בעניין הר המטרה התכנונית המשותפת בין שתי התכניות הייתה קונקרטי, ממוקדת, וברמת הפשטה נמוכה: איחוד וחלוקה מחדש של חלקות נתונות במקרקעין מסוימים המתפרשים על תא שטח קטן יחסית. להבדיל, בענייננו, תכניות העבר הארציות והמחוזיות הן תכניות עומק תשתיות, החלות על שטחי מקרקעין נרחבים וקובעות הסדרים תכנוניים החורגים מעניינן של חלקות המערערים. נודעות להן מטרות רחבות ולא מסוימות, ברמת הפשטה גבוהה יחסית, כגון תכנון מערך הכבישים הכולל בישראל, או תכנון מקיף למחוז המרכז. אכן, ניתן לייחס לכל אחת מתכניות אלו גם מטרת משנה דוגמת סלילת כביש 431, החופפת למטרתה של תמ"מ 6/3א. ואולם, חפיפה זו מתקיימת גם בין מטרות משנה נוספות של תכניות העבר (למשל, סלילת כביש אחר) ובין



תכניות מפורטות שונות – קיימות ועתידיות – המוציאות אותן אל הפועל. בהתאם לכך, גם אם ניתן לומר כי תכניות העבר צפו את סלילתו של כביש 431, בדומה לאופן שבו שהתכנית המקיפאה בעניין הר צפתה את התכנית המשחררת, הרי שמדובר בצפייה במישור העקרוני שאינה מתייחסת למהלך תכנון קונקרטי. כך, ובהמשך לדוגמה האמורה, ברור כי תמ"א 3 לא צפתה – והדבר נובע מעצם טיבה ומהותה – את המתווה המדויק של כביש 431 ואת החלקות הקונקרטיות שבהן יעבור, והדבר נקבע רק שנים רבות לאחר מכן אגב גיבושה של תמ"מ 6/3א.

52. גם בממד הזמן – הנזכר בגדר המאפיין השלישי שנקבע בעניין הר – ישנם הבדלים ניכרים בין ענייננו לבין עניין הר. שם דובר בשתי תכניות שנועדו לחול בתוך פרק זמן קצר, כמעט סימולטני, באותם מקרקעין. התכנית הראשונה נקבעה כתכנית זמנית שנועדה לפוג בתוך שנתיים ימים, ותכליתה הייתה להקפיא מצב קיים במטרה לאפשר את המהלך התכנוני העיקרי – תכנית איחוד וחלוקה. בענייננו, לא רק שתכניות העבר אינן זמניות במהותן, אלא הן רובד תכנוני קבוע, ארוך טווח, שמטרתו להיות המסד שעליו תצמחנה תכניות מפורטות שונות. על רקע מאפייניהן אלו של תכניות העבר, הן גם לא כוללות כל אינדיקציה למועדן הצפוי של התכניות המפורטות שיוציאו אל הפועל את העקרונות התכנוניים שנקבעו בהן. ההנחה היא שאלו תגובשנה בעתיד, לעתים על ידי גוף תכנון שונה, על בסיס נתונים וצרכים תכנוניים שיתבררו בעתיד.

53. להשלמת התמונה נזכיר כי גם המאפיין השני בדבר זיקה פורמאלית בין התכניות אינו מתקיים בענייננו. מטבע הדברים, תקנוניהן של תכניות העבר אינם מזכירים את תמ"מ 6/3א, אינם צופים את אישורה, ואין בנמצא כל זיקה פורמאלית אחרת.

54. ער אני לכך שהמאפיינים האמורים שנקבעו בעניין הר אינם ממצים, וכי במפורש נקבע שם כי אפשר שבעתיד יוכרו מצבים נוספים העולים כדי "רצף תכנוני". ואולם, סבורני כי גם על פי רוחה, הלכת הר לא חלה בענייננו. זו נועדה ליתן מענה לקשת צרה של מקרים שבהם הזיקה בין שתי תכניות פוגעות – כמשמעותה של דרישה זו בסעיף 197 – היא כה הדוקה ומשמעותית, עד שנכון יותר מבחינה עניינית ומהותית, לראות בהן, בלשונו היפה של השופט מ' חשין בעניין קהתי, כ"אירוע של שתי-תכניות-שהן-אחת" ולא ש"כל אחת מהן היא לעצמה" (ע"א 4809/91 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, ירושלים נ' קהתי, פ"ד מח(2) 190, 206 (1994); בקשה לדיון נוסף נדחתה: דנ"א 1748/19 קהתי נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, ירושלים (1.11.1994)). בענייננו, למרות שבין תכניות העבר לבין תמ"מ 6/3א מחבר גרעין תכנוני משותף, הריחוק ביניהן מבחינת מהות וזמן רב עד מאוד. לא רק שאיני סבור כי מדובר בזיקה הדוקה ומשמעותית,

אלא ארחיק ואומר כי הזיקה בין תכניות העבר לבין תמ"מ 6/3 היא זיקה שכיחה ושגורה, המאפיינת את הקשר שבין תכנית מתאר ארצית או מחוזית הקובעת עקרונות תכנון רחבים, לבין תכנית מפורטת הקובעת את פרטי התכנון המאפשר את הוצאת העקרונות האמורים מן הכח אל הפועל (עניין נמדד, פסקה 6). מכאן גם כי אם נקבל את הטענה כי די בעובדה שתכנית קונקרטית מוציאה לפועל עיקרון תכנוני רחב שנקבע קודם לכן בתכנית ארצית או מחוזית (למשל, סלילת כביש או הנחת מסילת ברזל), ובפרט כך כשהדבר מתרחש שנים רבות לאחר מכן, הרי שקצרה הדרך למסקנה כי קיימת זיקה "הדוקה ומשמעותית" בין תכניות מתאר ארציות ומחוזיות רבות, לבין התכניות המפורטות שהוציאה אותן או מקטע מהן לפועל. הדבר עשוי להפוך את החריג שנקבע בעניין הר לכלל, וזאת בניגוד למגמתו של פסק הדין ולהוראת סעיף 197. וכך נאמר בהקשר זה בפסק הדין נושא הדיון הנוסף:

"פסק-הדין [...] אינו קובע הלכה חדשה. כבר בפתח הדברים מבהירה השופטת ביניש שנקודת המוצא היא 'העיקרון שלפיו ככלל יש להתייחס לתכניות מתאר שונות הבאות זו אחר זו כתכניות נפרדות לעניין תביעת פיצויים לפי סעיף 197'; וכי מקובלת עליה ההנחה כי 'במקרה הרגיל יהיה מועד כניסתה לתוקף של התוכנית המקפאה... גם המועד בו תתגבש הזכות לפיצוי לגבי הפגיעה הנובעת מאותה הקפאה'. עוד מציינת השופטת ביניש כי מקובלת עליה גם קביעתו של השופט עדיאל שאין בקושי המסוים שקיים בשומת הפיצוי במועד פרסומה של התוכנית המקפאה כדי להעיד, כשלעצמו, על כך שמועד זה אינו המועד המתאים לשומת הפיצוי [...] עוד מובהר בפסק-הדין כי התוצאה, לפיה מרוץ ההתיישנות להגשת התביעה לפי סעיף 197 במקרה הנדון החל במועד פרסומה של התוכנית המשחררת – היא חריגה, ונובעת מן הנסיבות המיוחדות של המקרה דנן. בהקשר זה מציינת השופטת גם את 'מלכודת הזמן' אליה נקלעו חלק מן המשיבים, אשר התביעות שהגישו במסגרת תקופת ההתיישנות של התוכנית הראשונה נדחו בשל 'העדר הוראה מפורשת המפחיתה בזכויות', ומהטעם שאין מדובר ב'פגיעה העוברת את תחום הסביר' העולה כדי נזק בר-פיצוי" (דנ"ם הר, פסקה 10; ההדגשות במקור – ע' פ').

55. לבסוף, להשלמת התמונה נזכיר כי בעניינו אין כל טענה הנוגעת להתנהלות הוועדה המקומית. בשום שלב לא הוצג למערערים מצג כי יוכלו לתבוע את ירידת הערך הנטענת שגרמו תכניות העבר במועד עתידי כלשהו, לאחר אישורה של תכנית מפורטת או בכלל, ואין להניח כי מטעם זה בלבד נמנעו המערערים מלנסות ולתבוע את ירידת הערך שגרמו תכניות העבר (להבדיל מטענתם בדבר המניעה לתבוע הנובעת מכוללניות

התכניות). לפיכך, אי ההכרה כעת בזכותם של המערערים לפיצוי בגין נזקי תכניות העבר אינה נגועה בחוסר הוגנות מצדן של רשויות התכנון.

מכל הטעמים האמורים, איני סבור כי ניתן להחיל בענייננו את הדוקטרינה בדבר "רצף תכנוני". עוד יוער, כי גם לעמדת היועץ המשפטי לממשלה כפי שהובהרה כאמור בהודעתו המשלימה, אין להחיל דוקטרינה זו בנסיבות המקרה שלפנינו.

דרישות הפגיעה והקשר הסיבתי

56. השלב הבא בניתוח עילת התביעה לפי סעיף 197 הוא בחינת התקיימות דרישות הפגיעה והקשר הסיבתי. דרישת הפגיעה היא בריח התיכון של סעיף 197, שכן היא המעשה השלטוני הפוגעני המצדיק את פיצוי היחיד בגין הפגיעה בקניינו. כידוע, "פגיעה משמעותה גריעה או חיסרון אשר אותם גורמת התכנית בשל תחולתה על השטח המסוים שלגביו מתבקשים הפיצויים" (ע"א 4390/90 אלישר נ' מדינת ישראל – הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז המרכז, פ"ד מז(3) 872, 879 (1993)). ה"פגיעה" שבה מדבר סעיף 197 היא פגיעה בתכונותיהם המקרקעיות של המקרקעין, והיא נבחנת על פי מבחן אובייקטיבי. ידועים היטב בהקשר זה דבריו של השופט י' זמיר בעניין ברעלי:

"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. מטריד רעש, לדוגמה, עשוי לפגוע במקרקעין, כלומר באפשרות להשתמש וליהנות מן המקרקעין. מכאן שמטריד 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 חירש. לכן גם לא יהיה בכך כדי לשנות לעניין הפיצויים בגין הפגיעה שפלוגי, המחזיק במקרקעין, העביר את זכותו במקרקעין לפלמוני" (ע"א 1188/92 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים נ' ברעלי, פ"ד מט(1) 463, 473 (1995) (להלן: עניין ברעלי)).

נזכיר כי "הפגיעה" במקרקעין יכולה להיות ישירה, שאז קובעת התכנית הוראה מפורשת הגורעת מתכונות המקרקעין, דוגמת ייעודם להפקעה, או עקיפה, שאז פועלה של התכנית במקרקעין גובלים גורע מתכונות המקרקעין, כגון אם בניין שיוקם על פי

התכנית יחסום את האור במקרקעין הסמוכים (להרחבה ראו עניין טויטו, פסקאות 15-14 ; עניין ברעלי, בעמ' 474-475)).

דרישת הקונקרטיזציה

57. השאלה מתי יש בשינוי התכנוני הגלום בתכנית כדי לגרוע מתכונות המקרקעין כאמור לעיל הוכרעה אף היא בפסיקתנו. נפסק כי פגיעה המזכה בפיצוי היא פגיעה מסוימת וקונקרטיזציה, כך שאדם סביר המעיין בתכנית המתאר יוכל להבין ממנה – בשים לב לטיב המידע התכנוני הגלום בתכנית מזה, ולמאפייני החלקה הפרטניים מזה – מהן ההגבלות החדשות שהטילה תכנית המתאר על המקרקעין. עיקרון זה נקבע כבר בעניין זקס :

”ברצוננו להדגיש, כי אילו שטח הבניה האסורה היה עולה גלויות וברורות מתוך המפה, והספק היה רק אם רכושו של המבקש כלול באותו שטח או לא, כי אז – אפשר – הייתה מוטלת עליו החובה לוודא את הדבר על-ידי פניה לרשויות המוסמכות. אבל במקרה שלפנינו הוטל האיסור על חלקה פעוטה עד למאד – כמעט מיקרוסקופית – כך שהמבקש לא ידע, ועל-פי המפה לא יכול היה לדעת, אם בכלל הוטל איסור בניה או לא” (שם, בעמ' 1520).

58. מטעם זה גם נקבע, כנזכר לעיל, כי אין חשיבות לרמתה המתארית של התכנית הפוגעת, אלא אך לשאלה אם יש בה כדי ללמד על פגיעה קונקרטיזציה ומסוימת. עמדה על כך השופטת ד' ברק-ארוך בעניין מגן :

”לכאורה, קביעה זו [שלפיה ניתן להגיש תביעה לפי סעיף 197 גם על בסיס תכנית מתאר ארצית – ע' פ' מעוררת קושי בשים לב לכלל הגורס כי על מנת שתכנית תוכל לשמש כבסיס לתביעה על פי סעיף 197 עליה להיות מסוימת וברורה, כך שאדם סביר יוכל לעמוד על טיבה [...] על כן, בית משפט זה קבע כי כדי שיהיה ניתן לתבוע על פי תכנית מתאר ארצית יש צורך במסוימות של הפגיעה. מסוימות כזו יכולה להילמד, למשל, מקיומו של תשריט המצורף לתכנית. לא הכותרת 'תכנית מתאר ארצית' היא הקובעת, אלא אמת המידה המהותית – האם תכנית זו היא מסוימת דייה, במובן זה שניתן ללמוד ממנה השפעות לגבי מקרקעין קונקרטיים” (שם, פסקה 28).

ובהמשך :

”אם כן, ניתן יהיה לתבוע פיצויים לפי סעיף 197 מכוח תוכנית מתאר ארצית אם ניתן להוכיח פגיעה קונקרטיה מכוחה של התוכנית, עוד בטרם ניתן היתר בניה מכוחה” (שם, פסקה 31).

59. חשיבותה של דרישת הקונקרטיות היא רבה. משמעותה כי הזכות לפיצוי משתכללת רק כאשר המעשה השלטוני התכנוני מצוי בדרגה הגוררת שינוי ב”כללי המשחק” החלים במקרקעין, באופן המגביל את חופש הפעולה של הפרט בהם ואת היקף ההנאה שביכולתו להפיק מהם. רק בשלב תכנוני זה נופל הפור התכנוני המשנה את הסטטוס קוו במקרקעין ומשכלל את הפגיעה השלטונית בקניין היחיד. צדו השני של המטבע הוא כי סעיף 197 לא מכיר בזכות לפיצוי בשלב תכנוני מוקדם יותר, שבו תכנית המתאר מתאפיינת במידה רבה של ספקולטיביות ואי וודאות. ההנחה היא כי בשלב זה הפגיעה בתכונות המקרקעיות של המקרקעין עוד לא התממשה והיא בגדר אפשרות בלבד. לפיכך, גם אם אפשרות זו מיתרגמת לירידה בערכי המקרקעין בשוק החופשי, לא די בה כדי להקים זכות לפיצוי לפי סעיף 197.

60. בצד ההיבט הקרקעי הדורש פגיעה קונקרטית ומסוימת בתכונות המקרקעין, לדרישת ה”פגיעה” נודע גם היבט כלכלי. משמעותו היא כי אותה גריעה מתכונות המקרקעין גרמה בקשר סיבתי לירידת ערכם בשוק החופשי בהשוואה למצב הדברים שקדם לאישור התכנית, כך שערך המקרקעין לפני אישור התכנית הפוגעת היה גבוה מערכם מיד לאחר אישורה (ראו, בין רבים, ע”א 6826/93 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה כפר-סבא נ’ חייט, פ”ד נא(2) 286, 295 (1997); ע”א 483/86 בירנבך נ’ הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה תל-אביב-יפו, פ”ד מב(3) 228, 234 (1988)).

61. דרישת הפגיעה מחייבת אפוא את התקיימות הרכיב הקרקעי והכלכלי גם יחד (עניין גדעון וכרמלה, בעמ’ 408; שרית דנה ושלום זינגר דיני תכנון ובנייה כרך א 70 (2015)). כן נדרש כי בין שני מרכיבים אלה יתקיים קשר סיבתי של גרימה, כך שברור שירידת הערך נובעת מאותו שינוי מרע בתכונות המקרקעין. כפועל יוצא מכך, ככל שהקשר בין שני רכיבי ה”פגיעה” נחלש, קטנה ההצדקה לתשלום פיצויים מכוחו של הסעיף, וכאשר זה ניתן כליל, לא ישולם פיצוי לפי סעיף 197 (עניין קטן, פסקה 31; עניין ברעלי, בעמ’ 475; ע”א 761/85 ליפשיץ נ’ הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, ראשון לציון, פ”ד מו(1) 342, 349 (1991)). זאת ועוד, כפי שצינתי במקום אחר :

”פיצויים לא יוענקו מקום שלא קיים קשר סיבתי בין הפגיעה לבין אישורה של התכנית או מה שבוצע על פיה. לצורך הכרעה בשאלה כלום מדובר בפגיעה [...] בת

פיצוי, יש לבחון אם לתכנית עצמה, ולמה שבוצע על פיה, יש השפעה על 'תכונותיהם המקרקעיות של המקרקעין'. לשם כך עלינו להכריע בשאלה אם פוגעת התכנית בשימוש המלא במקרקעין או בהנאה המלאה מהם" (עניין טויוטו, פסקה 15; ההדגשות במקור – ע' פ').

62. על בסיס עיקרון יסוד זה נפסק לא אחת כי גם אם כניסתה לתוקף של תכנית גרמה – בקשר סיבתי – לירידת ערך המקרקעין, הרי שאם ירידת הערך אינה נובעת מפגיעה בתכונותיהם המקרקעיות של המקרקעין, לא ניתן לפצות מכוחו של סעיף 197 (לביקורת על מבחן הפגיעה בתכונות המקרקעין בהקשר זה ראו דפנה לוינסון-זמיר פגיעה במקרקעין על-ידי רשויות התכנון 381-380 (1994) (להלן: לוינסון-זמיר)).

63. עיקרון זה יושם בפסיקתנו בכמה מקרים. ראשון הוא עניין קורן. באותו מקרה, תכנית מתאר הביאה לשינויים בסדרי התעבורה באופן שהקטין במידה ניכרת את כמות כלי הרכב שחלפו על פניה של תחנת דלק מסוימת. מפעיל התחנה תבע פיצוי לפי סעיף 197(א) (כנוסחו אז) בגין הפגיעה שנגרמה לו לטענתו עקב כניסת התכנית לתוקף. בית משפט זה קבע כי חרף הנזק הכלכלי שנגרם כתוצאה מהתכנית, אין מדובר בנזק בר פיצוי לפי סעיף 197. זאת משום שלא נלוותה לו פגיעה בתכונות המקרקעין ולא פחתה יכולת השימוש וההנאה מהם, שנותרה כשם שהייתה ערב אישור התכנית הפוגעת (ע"א 650/83 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה זבולון נ' קורן, פ"ד מ(3) 640, 643 (1986)). בדומה, גם בעניין רוטמן – אגב החלטה בדין יחיד הדוחה בקשת רשות לערער על פסק דין של בית משפט לעניינים מינהליים – נקבע כי שינויים תעבורתיים הנובעים מתכנית מתאר שהפחיתו את היקף התנועה בקרבת נכסים מסחריים ולפיכך את דמי השכירות שניתן לגבות בגינם, אינה "פגיעה" כמשמעותה בסעיף 197(א). כך, משנמצא כי לא נפגעה אף "תכונה מיוחדת" של המקרקעין, לא שונה ייעודם והם לא נותקו ממערך הדרכים הקיים (בר"ם 5514/06 רוטמן נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה חיפה, פסקה 8 (17.10.2006)). לבסוף, גם בעניין כהן נקבע כי נזק כלכלי שנגרם לתחנת דלק כתוצאה מכניסתה לתוקף של תכנית מתאר שהביאה לשינויים תעבורתיים שהקטינו את פוטנציאל הלקוחות של תחנת דלק מסוימת אינו בר פיצוי. זאת משום שהתכנית לא גררה שינוי בתכונותיהם המקרקעיות של המקרקעין ולא פגעה ביכולת ההנאה מהם (בר"ם 10510/02 הוועדה המקומית לתכנון ובנייה חדרה נ' כהן, פסקה 23 (31.1.2007)).

יישום יסודות "הפגיעה" ו"הקשר הסיבתי" לגבי תכניות העבר

64. בענייננו, כמפורט לעיל, נקודת המוצא לדיון כולו היא כי תכניות העבר לא גרעו מתכונות המקרקעין או מיכולת השימוש וההנאה מהם, ולכן דרישות ה"פגיעה" והקשר הסיבתי לא מתקיימות לגביהן. הדברים עולים בבירור גם מטענות המערערים עצמם ומהחלטת הביניים של ועדת הערר. כך למשל טענו המערערים בכר"ם 5898/16:

"כאמור לעיל, בסביבת מקרקעי המבקשים, חלו בין היתר מלבד התכנית הפוגעת [...] , תמ"א 3, תמ"א 23, תמ"מ 3 וכו', שכן היה צפי כללי שבסביבה תעבור דרך ופסי רכבת, אלא שמיקומם של הדרך ופסי הרכבת לא היה ידוע לכן שמרו ועדות התכנון את קביעת המיקום לתכנון מפורט.

רוחב רצועת התכנון בתמ"א 3 הוא סכמטי בקנ"מ של 1:100,000 – משמע קו עובי של 1 מ"מ במפה הוא 100 מ' במציאות. מוסכם כי קנה מידה זה לא מאפשר אבחנה לעניין הסימון בנכסים ספציפיים. זו גם הסיבה שנקבע כי רצועת התכנון מצריכה התוויה מדויקת בתכנית מתאר מקומית בקנ"מ של 1:2500 או 1:5000. העדר הקונקרטיזציה הינו 'מקל וחומר' כשהוראות תמ"א 3 קובעות תוואי של רצועת דרך כללית, גמישה, היכולה לנוע לשני הכיוונים בסטייה של עד 750 מטר.

[...]

לשון אחר, היעדר האפשרות לתבוע ירידת ערך של המקרקעין בגין תכניות קודמות הינה בשל חוסר הקונקרטיזציה, חוסר יכולת הזיהוי ואי הוודאויות שלהן" (סעיפים 39-42 לבקשה; ההדגשות במקור – ע' פ').

65. דברים דומים במהותם מוצאים אנו גם בהחלטת הביניים ועדת הערר שצוטטו בפסקה 5 לעיל. עוד ציינה ועדת הערר בהחלטתה כי:

"התכנון המפורט לכביש ולתשתיות האחרות לא בא לעולם בחלל הריק לחלוטין, אלא הוא המשך של תכנון כללי, אשר עבר עם השנים מטמורפוזות כאלה ואחרות, ועבר תהליך של קונקרטיזציה עד להגיענו לתכנון המפורט הסופי, שאחריו אין עוד אלא ביצוע ויישום במציאות הפיסית, כמידת הסופיות של התכנון בכלל.

[...]

במסגרת ניתוח ציפיותיהם של בעלי זכויות במקרקעין בסביבה, בחלק ממתחמי המקרקעין, יש לקחת בחשבון ציפייה ברורה ברמה גבוהה של ודאות לאישורה של

התכנית ומעבר הכביש, אם כי רמה גבוהה זו של ודאות לא הלכה בהכרח יד ביד עם רמה גבוהה של מסוימות. כפי שועדת הערר סבורה, הרי גיבוש המסוימות של פרטי התכנית נעשה ומגולם ברובו מתוך תוכה של התכנית שבפנינו" (שם, בעמ' 19).

זאת ועוד:

"טענה למגבלת קנה מידה לזיהוי חלקה יכולה בהחלט לעלות כאשר הליך התכנון ירד מהדרג הארצי אל תכנית מתאר מקומית ומפורטת, שאז נטען כי מיקומו של הכביש בתכנית הארצית היה בלתי ברור בשל מגבלות קנה מידה, ורק התכנית המפורטת הגדירה את מיקומו במדויק, ואפשרה זיהוי לצורך תביעה.

[...]

יחד עם זאת, מעבר לשאלת הזיהוי הנובע מהסימון שבתמ"א בקנ"מ שלה, קיימת שאלה של מידת סופיות וודאות התוואי המסומן וזאת לאור [ה]הוראות הגמישות של התמ"א ושמירת רצועה לתכנון. ברור כי בשלב התכנון הארצי והמחוזי הנ"ל וכל עוד לא היה תכנון קונקרטי הרי שגם אם היה ניתן לזהות טוב יותר את הקשר בין התוואי המסומן למקרקעין, הרי שאין דומה השפעתה של תכנית עקרונית, כללית וגמישה, להשפעתה של תכנית קונקרטית סופית וברורה.

[...]

לאחר אישור תמ"א 3 הייתה למתעניין במקרקעין ידיעה כללית כי בסביבה זו, בטווח של מאות מטרים לכאן או לכאן, יעבור כביש ראשי וחשוב היכול להשפיע על ערך המקרקעין" (שם, בעמ' 35-39).

66. הנה כי כן, השפעתן של תכניות העבר על מקרקעי המערערים לא הגיעה לרף "הפגיעה" הנדרש לצורך גיבוש זכותם של המערערים לפיצוי לפי סעיף 197. אין חולק כי היה בהן כדי להשפיע על ערכי המקרקעין, וזאת כפועל יוצא מהשפעתן על ציפיות השוק ביחס אליהם. עם זאת, תכניות העבר התאפיינו במידה של אי ודאות, ולא היה בהן כדי לבשר למערערים על השינוי הקונקרטי הצפוי במקרקעיהם, גם אם בישרו על היתכנותו של שינוי כאמור. "נקודת המפנה" בהקשר זה, שגיבשה לראשונה "פגיעה" במקרקעי העותרים הגיעה עם אישורה של תמ"מ 6/3א ולא לפני כן.



67. על אף האמור, ולמרות שעל פני הדברים יש בדברים אלה כדי להביא לדחיית הערעורים, היועץ המשפטי לממשלה סבור כי בנסיבות של "מהלך תכנוני כולל" המתקיימות לדידו בענייננו, ניתן להורות על פיצוי המערערים גם בגין ירידת הערך שגרמו תכניות העבר שאינן תכניות "פוגעות", והכל כמוסבר לעיל. זאת כדי להגשים את תכליות הסעיף בדבר הגנה על קניין הפרט, צדק חלוקתי, ויעילות התכנון. כאמור לעיל, בגדר הודעתו המשלימה הרחיב היועץ את עמדתו והציע כי דוקטרינת ה"מהלך התכנוני הכולל" תחול גם במצבים שבהם לא מדובר ברצף תכניות הנגזרות זו מזו, אלא גם בתכנון מתארי במישורים שונים, כאשר רצף התכניות שעל הפרק – הכוללניות המוקדמות והקונקרטית המאוחרת – אינן קשורות בהכרח זו לזו מבחינה תכנונית-עניינית.

68. כפי שציינתי קודם לכן, מוצא אני טעם רב בהגיון המונח בבסיס עמדת היועץ שלפיו בנסיבות של "מהלך תכנוני כולל", ראוי לפצות את בעלי הזכויות בגין ירידת הערך שגרם המהלך כולו. כפי שמדגים המקרה שלפנינו, פרויקט כביש 431 הוא פרויקט תשתית לאומי רחב ומורכב לביצוע אשר התועלות התחבורתיות, התשתיתיות והכלכליות הצומחות ממנו, חורגות בבירור מעניינם של בעלי המקרקעין הסמוכים לו. פרויקטים מסוג זה דורשים לעתים מענה תכנוני מורכב, החורג מגבולותיה של תכנית יחידה ועשוי להימשך זמן רב. בנסיבות אלו, שיקולים של הגנה על הקניין וצדק חלוקתי תומכים בפיצוי בגין ירידת הערך הכוללת שנגרמת בקשר לביצוע הפרויקט. פיצוי כאמור ימנע תוצאה בלתי רצויה שבה קבוצה מצומצמת של בעלי זכויות נדרשת לשאת בנטל הכלכלי הכרוך בפרויקט בסדר גודל שכזה. התייחסתי לקושי האמור בפרשת רוטמן (שבמרכזו עמדה שאלה שונה של הפקעה לפי פקודת הדרכים ומסילות הברזל (הגנה ופיתוח), (1943):

"כאשר נפגעת קרקע כתוצאה משינוי ייעוד לצרכי ציבור, בדרך כלל מדובר בהפקעה לצרכים קהילתיים שמימונה מוטל על בני הקהילה שעתידים ליהנות ממנה. כאשר מדובר בהפקעה לשימוש כלל-ארצי, דוגמת הפקעה לצורך הקמת כביש בין-עירוני, הנטל אינו מפוזר על כל מי שיהנה מההפקעה ולכן מידת הלגיטימיות של נטילה ללא פיצוי פוחתת" (ע"א 8622/07 רוטמן נ' מע"צ החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ, פסקה 102 (14.5.2012)).

69. בדומה, גם בעניין טויטו ציינתי כי:

"להשקפתי, השיקול שעניינו פיזור הנזק ראוי לתשומת לב מיוחדת כאשר מטרתה של התכנית היא כלל ארצית, ואין היא קשורה בשימושים קהילתיים-מקומיים. טעם הדבר הוא כי בנסיבות מעין אלו עלול נזקה של התכנית שלא להתפזר בצורה הוגנת על פני כלל הנהנים ממנה, כך שהנפגע אינו הנהנה העיקרי מן התכנית, ויתר חברי קבוצת הנהנים הגדולה אינם נושאים בנטל דומה לזה שהוטל עליו. בניסוח אחר, הנטל שהנפגע נושא בו לא יתקזז עם יתרונות שהוא עתיד להפיק מפעולת הרשות (שם, פסקה 109, וראו גם האסמכתאות המופיעות בסוגריים בסוף אותה פסקה; ע"א 3159/09 חברת רכבת ישראל בע"מ נ' בית עדה, פסקה נח (28.4.2013); בקשה לדיון נוסף נדחתה: דנ"א 3454/13 חברת רכבת ישראל בע"מ נ' בית עדה (29.9.2014); והשוו לע"א 6407/14 הוועדה המקומית לתכנון ובניה כרמיאל נ' מסרי, פסקה 93 (24.5.2018)).

70. ואולם, פיצוי כאמור חייב למצוא עוגן חוקי מתאים. יש לזכור כי סעיף 197 אינו מקיף – ואינו מתיימר להקיף – את כל קשת הנזקים העשויים להיגרם לפרט כתוצאה מפעילות התכנון השלטונית. כידוע, הוא אינו יוצר משטר פיצויים מוחלט אלא יחסי, שביסודו איזון בין ההגנה על קניין הפרט לבין האינטרסים הציבוריים המגוונים שנועד התכנון להגשים. מאיזון זה נובע כי לעתים תהיינה פגיעות שלטוניות בקניין שתותרנה ללא פיצוי:

"סיכומו של דבר, הזכות לקניין היא זכות חוקתית שההגנה עליה מונחת בבסיס סעיף 197, והיא שיקול מרכזי בפרשנות הסעיף. עם זאת ההגנה עליה אינה מוחלטת, וגבולות הפיצוי ייקבעו באמצעות איזון בין זכות זו לבין העקרונות האחרים העומדים בבסיס סעיף 197" (עע"מ 2775/01 ויטנר נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה "שרונים", פ"ד ס(2) 230, 252 (2005) (להלן: עניין ויטנר)).

71. תפיסה זו מבטאת את ההכרה בכך שפרט המבקש ליהנות מן התועלות של חיים בקהילה, ייאלץ לעתים "לספוג" פגיעות בקניינו שיוותרו ללא פיצוי. עמדה זו מבטאת "העדפה בולטת של טובת הכלל על זו של הפרט", והיא חלק אינהרנטי מהסדר הפיצויים הנוהג על פי סעיף 197 (ד"נ 28/79 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים נ' וארון, פ"ד לה(1) 561, 568 (1980); ראו גם לוינסון-זמיר, בעמ' 127-128). כפי שנפסק:

"לא ניתן לכמת באופן מתמטי את היתרונות שבעל מקרקעין מפיק עקב היותו חבר בקהילה אל מול העלויות הכרוכות בכך. מתוך רעיון זה, שאין לאדם זכות כי ערך

מקרקעיו אך יעלה כתוצאה מפיתוח בידי הציבור, אלא כרוכה בהחזקת מקרקעין גם חובה כלפי הציבור, קובע המחוקק כי אין אדם זכאי לפיצוי בגין כל נסיגה שנסוג ערך מקרקעיו ובגין כל פגיעה שהוסבה להם. כל עוד פגיעה זו אינה בלתי פרופורציונית ואינה בלתי צודקת, על בעל המקרקעין לספוג עלות זאת כחלק מהמחיר שהוא משלם על היותו חבר בקהילה" (דנ"א 1333/02 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, רעננה נ' הורוויץ, פ"ד נח(6) 303-302 (2004) (להלן: דנ"א הורוויץ)).

הדברים שנאמרו בהקשרו של סעיף 200 לחוק התכנון והבניה, רלוונטיים גם לענייננו.

72. ביסוד הגישה המאזנת טמונה ההכרה בכך שהתכנון הוא הכרח של החיים בקהילה במדינה המודרנית; וכי לא ניתן יהיה לממשו אם כל פגיעה שלטונית בקניין הפרט תחייב פיצוי. דוגמה מובהקת לאיזון זה מצויה בסעיף 200 לחוק התכנון והבניה שכבר הוזכר לאורך דיוננו ולפיו לא ישולם פיצוי בגין "פגיעה" כמשמעותה בסעיף 197, אם הפגיעה היא אחת מהחלופות המנויות שם, והיא "אינה עוברת את תחום הסביר בנסיבות העניין ואין זה מן הצדק לשלם לנפגע פיצויים" (להרחבה ראו, בין היתר, עניין טויטו, פסקאות 104-108; דנ"א הורוויץ, בעמ' 297-304; עניין פרי הארץ, בעמ' 645-639, 655-657). איזונים אלה רלוונטיים גם לצורך פרשנותו של סעיף 197 שבו עסקינן:

"אין לומר כי עצם קיומו של סעיף 200 מחייב פרשנות מרחיבה לסעיף 197, או כי האיזון הראוי בין אינטרס הפרט בפיצויים ובין האינטרס הציבורי מובטח מעצם קיומו של סעיף 200. סעיף 200 אינו ממצה אפוא את האיזון בין האינטרסים השונים בסוגיית הפיצוי בגין פגיעה מתכנית, אלא הוא לכל היותר שיקול נוסף שמשפיע על הפרשנות שתינתן לסעיף 197" (עניין ויטנר, בעמ' 264).

73. הנה כי כן, סעיף 197 קובע כי נקודת האיזון בין שיקולי ההגנה על הקניין וצדק חלוקתי מזה, לבין האינטרס הציבורי בתכנון, מצוי בדרישת "הפגיעה" (והקשר הסיבתי הנדרש בין רכיביה). דרישה זו היא תנאי סף למתן פיצוי מכוחו של הסעיף ואין בלתי. כפי שצינתי בהקשר קרוב:

"טענה זו שובה את הלב אך לדעתי היא מהווה מתיחת יתר של סעיף 197 לחוק. הפיצוי המוענק לתובע מכוח סעיף 197 מותנה בפגיעה במקרקעיו. בהיעדר פגיעה – אין על מה לפצות. אכן, אלמלא התכנית ייתכן שערך מקרקעיו של ראובן היה גבוה יותר. אך גם לסעיף 197

לחוק יש גבולות – וגבולו הוא כגבול הפגיעה” (עניין טויוטו, פסקה 80).

74. משכך, איני סבור כי ניתן להורות על פיצוי המערערים גם בגין ירידת ערך שגרמו תכניות העבר בגדרו של הסעיף במתכונתו זו. ער אני לכך שתוצאה זו מותרת את המערערים ללא פיצוי בגין הפגיעה שגרמו תכניות העבר שהתבטאה בירידת ערכם. ואולם, פגיעה זו אינה חוסה תחת קורתו של סעיף 197. דרישת “הפגיעה” שנקבעה בו היא קו הגבול ששרטט המחוקק כדי להבחין בין פעולות שלטוניות תכנוניות המקימות זכות לפיצוי לבין כאלו שאינן, וכפי שהובהר, היא נבחנת ביחס לכל תכנית ותכנית בנפרד. כמוסבר לעיל, החריג שהוכר לעיקרון זה בעניין הר שעניינו “רצף תכנוני” אינו חל בענייננו (וכך גם סבור היועץ המשפטי לממשלה), ועל כן אין בו כדי לשנות מן התוצאה האמורה.

75. כפי שציינתי, מוכן אני להניח כי נקודת האיזון שנקבעה בסעיף 197 אינה מיטבית, ויש לאפשר פיצוי רחב יותר, גם כאשר תכנית מתאר לא גורמת ל”גריעה” מתכונות המקרקעין, ובמיוחד כך כשמדובר בפרויקט תשתית רחב היקף כבמקרה דנן. ואולם, להשקפתי, לא ניתן לשנות את נקודת האיזון האמורה בדרך פרשנית בלבד, ללא תיקון חקיקה מתאים שכן מדובר בשינוי רכיב יסודי של שיטת הפיצוי העומד בבסיסה (יוער כי מעמדת היועץ המשפטי לממשלה ומהודעתו המשלימה עולה כי בכוונת הממשלה לקדם תיקון לחוק התכנון והבניה המצמצם את אפשרות התביעה לפי סעיף 197 למועד אישורה של תכנית מפורטת או מתן היתר, לפי העניין. אין כמובן מניעה שמשדר המשפטים יציע שינוי חקיקה מתאים שיאפשר את השינוי בדוקטרינה שאותו הציע היועץ).

סעיף 197 (ב): התיישנות

76. בסוף הדברים אך לא בשוליהם ראיתי לציין אף זאת. עמדת היועץ המשפטי לממשלה מציעה להתגבר על חלוף תקופת ההתיישנות בקשר לתכניות העבר (שעד לשנת 1995 עמדה על שנה אחת בלבד, ראו סעיף 118 לחוק התכנון והבניה (תיקון מס' 43), התשנ”ה-1995 על ידי מניינה מיום תחילתה של תמ”מ 6/3א, בדומה למהלך הפרשני שננקט בעניין הר. זאת, מבלי להצביע על מגבלת זמן כלשהי ביחס למועד המוקדם ביותר שממנו ניתן להכליל תכנית ב”מהלך התכנוני הכולל”. סבורני כי תוצאה זו מעוררת קושי, הן מבחינת לשון סעיף 197(ב), הן מבחינת תכליתו.

77. אשר ללשון, הרי שסעיף 197(ב), קובע בפירוש כי מרוץ ההתיישנות יחל להימנות מיום "תחילת תקפה של התכנית", מושג המוגדר אף הוא בסעיפים 119 (א)- (ב) לחוק:

תחילתה של תכנית 119 (א) תחילתה של תכנית, שאושרה לפי סימן זה, היא בתום חמישה עשר ימים מיום פרסום הודעה ברשומות או בעתון על דבר אישורה, לפי המועד שבו פורסמה ההודעה האחרונה מבין ההודעות ברשומות או בעיתון.

(ב) מועד פרסום ההודעה ברשומות יהיה המועד הקובע לענין תביעת פיצויים לפי סעיף 197.

יובהר כי מאז נכנס חוק התכנון והבניה לתוקף נקבעה בו הוראה מפורשת בדבר מועד תחילתה של תכנית. בנוסח המקורי משנת 1965 (שאז עמדה תקופת ההתיישנות על שנה) קבע סעיף 119 כי "תחילתה של תכנית שאושרה [...] חמישה עשר יום לאחר אישורה" (ס"ח 467). במסגרת תיקון מספר 43 הנזכר, תוקנה הוראה זו כך שנקבע הנוסח הקיים למעט המילים "מבין ההודעות ברשומות או בעיתון" בסיפת סעיף קטן (א), שנוספו בשנת 2008, במסגרת חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 86), התשס"ח-2008.

78. מכאן, שהן על פי ההסדר הקיים, הן על פי ההסדר שקדם לו, מועד תחילת תקפה של כל אחת מהתכניות הצריכות לעניינו היה מועד קונקרטי הקבוע בחוק, העומד על 15 ימים מיום אישורה או מיום פרסום ההודעה על כך ברשומות (או בעיתון). בנתון להסדרים מפורשים אלה, לא בנקל ניתן לאמץ את הפרשנות שלפיה יום תחילתן של תכניות העבר יהיה יום תחילתה של תמ"א 3/6, שוודאי לא חל 15 יום לאחר תחילתן של אלו. בשים לב למאטריה שבה עסקינן, למעמדה של תכנית מתאר כחיקוק ולתקופת ההתיישנות הקצרה, נדרש כי המועד הקובע לעניין תחילתה של תכנית יהיה ברור, אחיד, ודאי וידוע לכל. לפיכך, יש לנהוג ריסון בהרחבת גדר המקרים שהוכרו בעניין הדר כמאפשרים פרשנות כאמור. ואולם, בנתון להלכת הדר, אניח לצורך המשך הדיון, מבלי לקבוע מסמרות, כי ניתן לעבור את המשוכה הלשונית.

79. ואולם, גם במישור התכלית מעוררים הדברים קושי. כידוע, תכליתו העיקרית של הסדר ההתיישנות הקצר הקבוע בסעיף 197(ב) היא הבטחת ודאות תקציבית בעבודת הוועדה המקומית. כדי לכלכל את צעדיה בתבונה ולמלא את מכלול תפקידיה, נדרשת הוועדה להעריך כשורה את התקציב העומד לרשותה, הן בהיבט ההכנסה, הן בהיבט

ההוצאה. לשם כך עליה להיות מסוגלת להעריך בצורה סבירה כמה מתקציבה עליה ליעד לטובת תשלום פיצויים לפי סעיף 197 בגין תכניות שכבר אושרו (ונזכיר כי הוועדה המקומית משלמת את הפיצויים בגין תכניות פוגעות לסוגיהן), כמו גם בגין תכניות שעליהן היא שוקדת ו"מצויות בקנה". נוכח החשיבות הרבה שייחס המחוקק לאינטרס זה, נקבעה תקופת התיישנות קצרה, שבכוחה לגרור אובדן של זכות תביעה טובה, אם האוחז בזכות לא פעל לממשה בפרק הזמן שנקבע. בכך העדיף המחוקק באופן ברור את אינטרס הוועדה המקומית בוודאות תקציבית על פני ההגנה על קניינו של הפרט:

"שני העקרונות העומדים ביסוד סעיף 197 עשויים להתנגש זה בזה. אל מול חשיבותה ומעמדה של הזכות לפיצויים עומד האינטרס הציבורי להבטיח ודאות תקציבית בפעולת רשויות התכנון ולוודא שהחובה המוטלת על הרשות להקצות משאבים לצורך פיצוי עתידי, לא תכביד יתר על המידה על ניהול תקציבה של הרשות ולא תמנע ממנה השקעת משאבים אלה לצרכים חיוניים אחרים. נעיר עוד כי גם קיומם של הסדרי שיפוי תלוי במידה רבה בהערכה תקציבית מתוכננת ככל האפשר מראש, שיש בה ביטוי הולם לחלוקה הצפויה של הנזק ושל עלות ביצוע התכנית. את האיזון בין שני העקרונות התווה המחוקק בדרך של קביעת הסדר התיישנות סטטוטורי שבמסגרתו עומדת לנפגע מתכנית תקופת זמן מוגבלת להגשת תביעת פיצויים" (בג"ץ 156/01 מושב נווה ימין, ארגון פועלים להתיישבות שיתופית נ' שר הפנים, פ"ד נז(5) 289, 295 (2003); בקשה לדיון נוסף נדחתה: דנג"ץ 6542/03 מושב נווה ימין ארגון פועלים להתיישבות שיתופית בנווה ימין בע"מ נ' שר הפנים, פ"ד נח(1) 42 (2003) (להלן: דנג"ץ נווה ימין); וראו גם בג"ץ 2271/17 פאר לי חברה להשקעות ובניה בע"מ נ' שר האוצר, פסקה 17 (14.1.2019); בג"ץ 7250/97 סולימאני נ' שר הפנים, פ"ד נד(3) 783, 792 (2000)).

80. כפועל יוצא של תקופת התיישנות קצרה זו, רשאית הוועדה המקומית להניח כי בחלוף שלוש שנים ממועד אישורה של תכנית פוגעת (או בחלוף שנה במועדים הרלוונטיים להסדר הקודם), אותו נתח מתקציבה שיועד לפיצוי בגין פגיעתה של תכנית מסוימת, "משוחרר" לטובת צרכים אחרים בפעילותה השוטפת (למעט אותו רכיב המיועד למקרים המצומצמים יחסית שבהם הוארכה התקופה בתנאי הסדר שחל במועדים הרלוונטיים), כפי שנאמר, "כהוראת החוק, אותה 'קרבן פגיעות' לא תחיה לעולם ועד, והרשות אינה חייבת לשומרה ללא-גבול" (דנג"ץ נווה ימין, בעמ' 47). והנה, קבלת עמדת המערערים והיועץ המשפטי לממשלה צפויה לחייב את הוועדה המקומית להעמיד כיום מקור תקציבי לפיצוי בגין נזקים שגרמו שורת תכניות עבר, חלקן בנות עשרות שנים. אין להניח, ודאי לא על רקע המצב המשפטי הנוהג, כי הוועדה נערכה לתשלום פיצויים

כאמור. לפיכך, חיובה לשלמם כעת עלול לשבש באורח מהותי את התנהלותה, לחייבה לסטות מהמדיניות התכנונית ומסדרי העדיפויות שגיבשה לעצמה, תוך דחיקת צרכים תכנוניים עדכניים. תוצאה זו פוגעת באינטרס הציבורי בתכנון יעיל ודינמי, והיא עומדת בניגוד לאיזון שביקש המחוקק לקבוע בגדרו של סעיף 197(ב). עצמתו של חשש זה מתגברת בשים לב לכך שכפי שהסברתי קודם לכן, מערכת הנסיבות שהוגדרה על ידי היועץ כ"מהלך תכנוני כולל" אינה בהכרח ייחודית למקרה דנן, ועשויה לאפיין את הזיקה שבין תכניות מתאר ארציות ומחוזיות נוספות רבות לבין התכניות המפורטות המוציאות אותן אל הפועל; וכי לשיטת היועץ כעולה מן ההודעה המשלימה, יש להחיל דוקטרינה זו גם כאשר מדובר בתכניות שאין ביניהן קשר ענייני-תכנוני. מכאן, כי קבלת עמדת היועץ עלולה להגדיל באורח ניכר את נטל הפיצויים המוטל על הוועדות המקומיות ולהשפיע באורח מהותי על התנהלותן השוטפת.

81. אכן, מדובר ביישום מעט שונה של השיקול בדבר "הגדלת הנטל התקציבי" על הוועדה המקומית. שיקול זה נזכר בדרך כלל בקשר לחשש מפני הרתעת יתר של הוועדה המקומית מפני קידומן של תכניות רצויות, וכך במיוחד כשמדובר בתכניות שנועדו להגשים אינטרסים ציבוריים כלליים יותר, שלא דווקא יביאו להשבחתם של מקרקעין ספציפיים (עניין ויטנר, בעמ' 254-255; עניין פרי הארץ, בעמ' 649). בענייננו, מדובר בתכניות מתאר ארציות ומחוזיות שהוועדה המקומית איננה הגורם המתכנן אותן. עם זאת, דומה כי גידול ניכר ורוחבי בנטל הפיצויים שיוטל על הוועדות המקומיות מחייב בחינה מעמיקה – ובראייה כוללת – של השפעת השינוי על מערך התכנון בכללותו והתמריצים הכלכליים הפועלים בו. מכאן, כי גם מגבלת ההתיישנות והתכליות שביסודה מקשה לדידי לאמץ את עמדתו הפרשנית של היועץ המשפטי לממשלה בדבר "מהלך תכנוני כולל", מבלי ללוות אותה בתיקון חקיקה מתאים (השוו לדנ"א קריית בית הכרם, בעמ' 117, וראו גם: אהרן נמדר "פגיעה במקרקעין על-ידי תכנית לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965: מהי 'תכנית' והשפעתן של מספר תכניות על הפגיעה" קרית המשפט ג 285, 304 (2003)).

82. השאלה שהוצגה בגדרו של הליך זה היא אם ניתן לפצות את המערערים בגין ירידת הערך שגרמו תכניות העבר, הגם שאלו לא גרמו לפגיעה במקרקעין ולא הקימו בפני עצמן זכות לפיצוי לפי סעיף 197. בחוות דעתי בחנתי את האפשרות לעגן פיצוי זה בהוראותיו של סעיף 197, הן על בסיס דוקטרינת ה"רצף התכנוני" שאומצה בעניין הר, הן על בסיס העיקרון בדבר "מהלך תכנוני כולל" שהוצע על ידי היועץ המשפטי לממשלה. מצאתי כי הגם שישנן תכליות כבדות משקל התומכות בפיצוי בגין ירידת הערך שגרמו תכניות העבר – ובהן הגנה על קניינם של המערערים והגשמת תכלית של צדק חלוקתי – לא ניתן לפרש את הסעיף במתכונתו הנוכחית באופן המקים זכות לפיצוי כאמור. פרשנות זו מייתרת הלכה למעשה את דרישת ה"פגיעה" הקבועה בו, עוקפת את מגבלת ההתיישנות, ומפרה את האיזון הפנימי שקובע הסעיף בין השיקולים השונים הצריכים לעניין. עוד הצבעתי על כך כי אימוצה עלול לגרור השלכות תקציביות ניכרות המחייבות בחינה מערכתית. דעתי היא כי שינוי מהותי שכזה במערך האיזונים הטמון בסעיף 197 מחייב עיגון חקיקתי מתאים. לפיכך, ונוכח מסקנתי כי הדין הקיים אינו מאפשר לפצות את המערערים בגין ירידת הערך שגרמו תכניות העבר, לא מצאתי עילה להתערב בקביעת השמאית המכריעה להתחשב בעננה התכנונית לצורך קביעת ערכי הקרקע במצב הקודם לאישור תמ"מ 6/3 א.

סוף דבר. לו תשמע דעתי, נדחה את הערעורים. בהינתן חשיבותו העקרונית של נושא ההליך, אציע לא לעשות צו להוצאות.

ש ו פ ט

השופט מ' מזוז:

אני מסכים לעיקרי נימוקיו ולמסקנתו של חברי השופט ע' פוגלמן כי יש לדחות את הערעורים, ואוסף אך מילים אחדות לתמיכה במסקנה זו.

1. כפי שכבר הובהר בעבר, ההסדרים בחוק התכנון והבניה לענין זכאות לפיצויים בגין פגיעה עקב הליך תכנוני מזה, כמו גם לענין חיוב בתשלום בגין השבחה כלכלית בגין הליך תכנוני מאידך, אינם ממצים; כאשר לצד מצבים בהם הליכי תכנון גורמים לפגיעה כלכלית שאינה בת-פיצוי, קיימים מצבים בהם השבחה כלכלית עקב הליכי תכנון אינה מחויבת בהיטל השבחה. עמדתי על כך בפסק דיני בבר"מ 2090/16 הוועדה



המקומית לתכנון ובנייה הרצליה נ' אקרו בע"מ (15.3.2018), שם ציינתי בין היתר לענין

זה כי -

"... בדיני התכנון והבניה קיימת מערכת מורכבת של איזונים פנימיים, בעיקר בכל הנוגע לזכות לפיצויים בגין פגיעה מהליך תכנוני מזה, לבין חובת תשלום היטל השבחה בגין השבחה כלכלית הנובעת מהליך תכנוני מזה. בהתאם להוראות חוק התכנון והבניה, לא כל השבחה מטילה כאמור חיוב בתשלום היטל השבחה, אך גם לא כל פגיעה עקב הליך תכנוני מזכה בפיצויים. כך, אל מול השבחה עקב חלוקה או איחוד של מגרשים, שאינה חייבת בהיטל השבחה, עומדת פגיעה במקרקעין סמוכים עקב אישור הקלה או שימוש חורג שאינה מזכה בפיצויים לפי סעיף 197 לחוק. לפיכך, כל 'תיקון' נקודתי בצד אחד של 'המשוואה', שנועד לתקן עיוות לכאורה, בלא בחינה של מכלול ההסדרים, והתאמה גם של הצד האחר של 'המשוואה', עלול לשבש את האיזון האמור ולא לתקנו. ניתן כמובן לסבור שקיימת הצדקה לחייב בהיטל השבחה גם בגין השבחה הנובעת מאישור תשריט איחוד או חלוקה, אך שינוי במערכת האיזונים המורכבת של היטלי השבחה ופיצויים היא ככלל ענין למחוקק לענות בו" (פסקה 13).

2. על כן, אין די בהצבעה על פגיעה כלכלית שנוצרה עקב הליך תכנוני כדי להוביל למסקנה כי קיימת זכאות לפיצוי, שכן כאמור לא כל פגיעה כלכלית עקב הליך תכנוני היא בת-פיצוי. כשם שעליה בערכם של מקרקעין עקב תכנית שאינה חלה עליהם במישרין אך מייצרת ציפייה להשבחה עתידית (כגון על ידי הגדלת ההיתכנות ל"הפשרת" קרקע חקלאית לבניה), אינה יוצרת חיוב בהיטל השבחה, כך גם ירידת ערך בשל השפעה עקיפה של תכנית שלא פוגעת במקרקעין ("עננה תכנונית") אינה מזכה בפיצויים, בדומה לירידת ערך בשל אירוע חיצוני אחר, לאו דווקא תכנוני (כגון מיתון כלכלי כללי או בענף הבניה).

3. עמדת המערערים, לא רק שאינה עולה בקנה אחד עם הוראות החוק לענין הזכות לפיצויים, ואינה מתיישבת עם הגבלת הזמן להגשת תביעת פיצויים, כמו גם עם פסיקתו העקבית של בית משפט זה, אלא שהיא עלולה גם לגרום לשיבוש משמעותי ולא-וודאות במערך התכנון והחיוב בפיצויים.

"פריצת" עיקרון הזיקה הישירה של זכות לפיצויים לתכנית ספציפית מוגדרת ולמועד אישורה, תוך יצירת עילה של "רצף תכנוני", או ביטוי דומה אחר, שלא ניתן לגדור את תחומיה וגבולותיה, עלולה להוביל כאמור לאי-וודאות, לריבוי תביעות

והליכים ולקושי ממשי בתכנון תקציבי של עלויות התכנון, וממילא עלולה ליצור גם אפקט מצנן על הליכי תכנון חיוניים מחשש לחשיפה לפיצויים לא צפויים.

4. מטעמים אלה אין לקבל גם את הגישה - שהועלתה בעמדה המשלימה מטעם היועץ המשפטי לממשלה - לפיה משנגרמה ירידת ערך בגין הליך תכנוני שאינו מזכה בפיצויים, ניתן "לשמור את הנזק" ולתובעו בעתיד במסגרת תביעה בגין תכנית אחרת המזכה בפיצויים, אף בהעדר זיקה או רצף תכנוני בין התכניות. לגישה זו אין לדעתי כל עיגון חוקי.

5. עמדת המערערים מעוררת קושי גם בהיבט של זהות הזכאי לפיצויים ושיעורם. כידוע, סעיף 197 לחוק התכנון והבניה מעניק זכות לפיצויים בגין פגיעה על ידי תכנית ל"מי שביום תחילתה של התכנית היה בעל המקרקעין או בעל זכות בהם". במודל הנטען של "רצף תכנוני" - העשוי להתייחס למספר רב של תכניות ולהשתרע על פני תקופה ממושכת (בענייננו מדובר על חמש תכניות שונות בתקופה של כ- 25 שנים) בה צפויים חילופי בעלים בקרקע - תעלה השאלה מיהו בעל הזכות במקרקעין הזכאי לפיצוי ומיהו שיעור הפגיעה אותו יש לייחס לתקופה בה הוא היה בעל הזכות.

6. החריג הלכאורי היחיד שניתן למצוא בפסיקתו העקבית של בית משפט זה לדרישת הזיקה הישירה של זכות לפיצויים לתכנית ספציפית מוגדרת ולמועד אישורה, ולעקרון שלפיו יש להתייחס לתכניות שונות הבאות זו אחר זו כתכניות נפרדות לענין תביעת פיצויים, הוא פסק הדין בענין הר (בר"מ 3781/04 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה נתניה נ' הר (7.8.2006)). ואולם הנסיבות בענין הר היו חריגות ונדירות: מצב של "רצף תכנוני", כאשר שתי התכניות חלות על אותם מקרקעין ובין שתי התכניות קיימת זיקה "הדוקה ומשמעותית", הן זיקה עניינית והן זיקה פורמאלית הקושרת בין שתי התכניות, ותוך שניתן משקל גם לפרק הזמן שבין אישור שתי התכניות. בנוסף, לנכונות בית המשפט להכיר ב"רצף התכנוני" באותו מקרה תרמה גם התנהלות הוועדה המקומית.

הנסיבות הייחודיות בענין הר בגינן הכיר בין המשפט ברצף בין שתי התכניות דהתם, נסקרו בהרחבה בחוות דעתו של חברי השופט פוגלמן (פסקאות 37-48), וכך גם ההבדלים המהותיים שבין ענין הר לענייננו (פסקאות 49-55), ואין צורך שאחזור ואפרט את הדברים. אומר רק כי הנסיבות בענין הר היו כה חריגות, ייחודיות ונדירות שאין לגזור מהן הלכה או כלל בדבר דוקטרינה של "רצף תכנוני" בין תכניות לענין זכות לפיצויים, כפי שגם הובהר והודגש בהחלטה אשר דחתה את הבקשה לדיון נוסף על פסק הדין (דנ"מ 6808/06 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה נתניה נ' הר (21.10.2007), שם בפסקה 10).

ואכן, אין זה מקרה כי מאז ניתן פסק הדין בענין הר לפני קרוב ל- 14 שנים, לא נמצא מקרה נוסף בו נקבע "רצף תכנוני" בין תכניות (פסקה 28 להודעה המשלימה מטעם היועץ המשפטי לממשלה).

יצוין לבסוף, כי קבלת עמדת המערערים בענייננו משמעותה המעשית תהיה כי במסגרת תביעה לפיצויים לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה יהיו בעלי הזכויות בקרקע זכאים לפיצויים ששיעורם גבוה מערך השוק של המקרקעין, היינו גבוה מזה שהם היו מקבלים בגין מכירה מרצון של חלקותיהם, או בגין הפקעה מלאה של המקרקעין.

ש ו פ ט

השופט י' אלרון:

1. עיינתי בחוות דעתו המנומקת של חברי השופט ע' פוגלמן ובחוות דעתו המשלימה של חברי השופט מ' מזוז ואין בידי להסכים עימם.

2. השאלות העומדות במוקד הערעור הן האם במסגרת הפיצוי שתשלם הוועדה המקומית למערערים בגין הפגיעה במקרקעין שבבעלותם, תילקח בחשבון ירידת הערך שנגרמה למקרקעין בעקבות תכניות מתאר ארציות מחוזיות שקדמו לתכנית הפוגעת, ובפרט האם ניתן לראות את תכניות העבר והתכנית הפוגעת כ"תכנית" אחת לענין חישוב גובה הפיצוי לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: החוק).

בניגוד לעמדת השופטים פוגלמן ומזוז, תשובתי לשאלות אלו היא בחיוב.

3. אני סבור כי יש לראות בתכניות העבר ובתכנית הפוגעת מקשה אחת – "מהלך תכנוני כולל", בלשון היועץ המשפטי לממשלה – במובן המקום למערערים עילת פיצוי בגין הפגיעה הכוללת שגרמו כל התכניות יחד, למרות שלא היה ביכולתם לתבוע פיצוי בגין ירידת הערך שנגרמה למקרקעין כתוצאה מאישור תכניות העבר לבדן.

בנסיבות העניין, נזקם של המערערים הפך בר-תביעה רק עם אישורה של התכנית הפוגעת והשלמתו הכוללת של המהלך התכנוני.

4. חברי אינם חולקים על כך כי תכניות העבר השפיעו על ירידת הערך שנגרמה למקרקעין, ולמעשה, ירידת ערך זו – כפי שבאה לידי ביטוי בשומות המקרקעין משנת 2011 – היא העומדת בלב הערעור. ואולם, לשיטתם, אין הוועדה המקומית צריכה לשאת בפגיעה הכלכלית שנגרמה למערערים, מאחר שהיא אינה באה בגדרי תביעת פיצויים לפי סעיף 197 לחוק.

בבסיס עמדה זו ניצבת ההנחה כי יש לראות את ירידת הערך שנגרמה למקרקעין בשל תכניות העבר במנותק מהפגיעה שנגרמה להם בשל התכנית הפוגעת. לשיטת חברי, משלא קמה למערערים זכות פיצוי בגין ירידת הערך שנגרמה כתוצאה מתכניות העבר, יש לנתק בינה ובין הפגיעה המאוחרת שנגרמה כתוצאה מהתכנית הפוגעת.

5. אף אני סבור כי תכניות העבר כשלעצמן לא הקימו למערערים עילת פיצוי לפי סעיף 197 לחוק, וזאת לאור ההלכה הפסוקה שלפיה רק פגיעה מסוימת וקונקרטית עשויה להקים זכות לפיצוי בעל זכות במקרקעין בתחומה של תכנית פוגעת (ע"א 664/02 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה רמת גן נ' פרופ' אהרן נמדר, בפסקה 7 (10.8.2003); בר"מ 1560/13 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה רמת גן נ' מגן אינטרנשיונל יזמות והשקעות בע"מ, בפסקאות 28–31 (22.7.2014); ראו גם אהרן נמדר פגיעה במקרקעין [פיצויים בגין נזקי תכנית] 97–98 (מהדורה שניה, 2008)).

ואולם, לשיטתי יש לראות את תכניות העבר כשלב מוקדם של מהלך תכנוני כולל המקים, לאחר אישורה של התכנית הפוגעת, זכות פיצוי כוללת הן בגין הפגיעה המאוחרת והן בגין ירידת הערך של המקרקעין שהתגבשה עם אישור תכניות העבר.

6. כפי שציין השופט פוגלמן, בית משפט זה הכיר בעבר באפשרות לראות ברצף של מספר תכניות כ"תכנית" אחת לעניין זכות הפיצוי של בעלי זכויות במקרקעין.

בבר"ם 3781/04 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה נתניה נ' הר (7.8.2006) (להלן: עניין הר) נפסק בדעת רוב של השופטת (כתוארה אז) ד' ביניש והשופט א' א' לוי, ובניגוד לדעתו החולקת של השופט י' עדיאל, כי ניתן לראות בשתי תכניות – האחת תכנית "מקפיאה" והשניה תכנית "משחררת" – תכנית אחת, וזאת לעניין מנין תקופת ההתיישנות של עילת תביעה לפי סעיף 197 לחוק, באופן שזו תמנה רק בחלוף שלוש שנים מיום כניסתה לתוקף של התכנית המאוחרת בזמן.

קביעה זו התבססה על ההנחה כי לצורך קיומה של "תכנית" כתנאי להגשת תביעת פיצויים ניתן לראות מספר תכניות כתכנית אחת, אם הן נועדו להשיג מטרה תכנונית משותפת. בהקשר זה הוצעו מאפיינים מספר של תכניות אשר בהתקיימם מן הראוי יהיה לראות שתי תכניות הנפרדות זו מזו מבחינה פורמאלית כ"תכנית" אחת לצורך תביעת פיצויים לפי סעיף 197 לחוק:

— ראשית, קיומה של זיקה תכנונית "הדוקה ומשמעותית" בין התכניות, כמו גם "קשר ענייני ומשמעותי ביניהן".

— שנית, קיומה של "זיקה פורמאלית" בין שתי התכניות, למשל באופן שבו תקנון של תכנית אחת צופה את אישורה של תכנית מאוחרת יותר.

— שלישית, פרק הזמן שצפוי לחלוף בין מועד אישורן של שתי התכניות, כאשר ככל שמועד זה קצר יותר כך יחזק הקשר בין שתי התכניות.

הודגש, לעניין אחרון זה, כי "עצם העובדה שבדיעבד מסתבר שהתקופה שחלפה בפועל בין מועדי אישורן של שתי התכניות הייתה ארוכה מזו שנצפתה מלכתחילה, אין בה כדי לנתק את הקשר בין שתי התכניות" (עניין הר, בפסקה 10 לחוות דעתה של השופטת (כתוארה אז) ביניש), ואכן באותו עניין הוכרה זיקה הדוקה בין התכניות הגם שחלפו 14 שנים ביניהן.

7. חברי השופט פוגלמן סבור כי מאפיינים אלה לא התקיימו בענייננו, ועל כן לא ניתן להחיל את "דוקטרינת הרצף התכנוני" על נסיבות העניין דנן.

לשיטתו, הגם שישנה מטרה תכנונית משותפת בין התכניות, אין בכך כדי לקיים "זיקה הדוקה ומשמעותית" ביניהן. כמו כן, לא מתקיימת זיקה פורמאלית בין התכניות. לבסוף, גם המאפיין בדבר חלוף הזמן הצפוי אינו מתקיים, שכן בניגוד לנסיבות שנדונו בעניין הר, תכניות העבר אינן זמניות במהותן ואין בהן התייחסות למועדן הצפוי של תכניות עתידיות, אף אם ברור מהן שאלו תגובשנה בעתיד.

8. לדידי אין לראות במאפיינים שנמנו בעניין הר "מאפיינים מצטברים", במובן זה שרק אם נתמלאו שלושתם בו-זמנית ניתן יהיה לראות בשתי תכניות שונות "תכנית" אחת לעניין זכות הפיצוי. פרשנות זו אינה עולה מפורשות מחוות דעתם של שופטי הרוב בעניין הר, ומכל מקום איני סבור כי זוהי פרשנות הכרחית (והשוו לאמור בבר"ם

4512/14 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה 'גליל מזרחי' נ' גולדנברג, פסקה 2 (3.9.2014); להלן: עניין גולדנברג).

בחינת פסיקתו של בית משפט זה עוד קודם לעניין הר מעלה אכן כי גם בנסיבות בהן רק חלק מהמאפיינים הללו התקיימו, לא מנע הדבר את אפשרות בחינת הקשר בין שתי תכניות החלות על אותם מקרקעין והגדרתם כ"תכנית" אחת לעניין זכות הפיצוי לפי סעיף 197 לחוק.

כך, בפסק הדין בע"א 4809/91 הוועדה המקומית לתכנון ובניה נ' משה קהתי פ"ד מח(2) 190 (1994), הכיר בית משפט זה בכך כי במסגרת תביעת פיצויים לפי סעיף 197 לחוק ניתן ואף ראוי לבחון את הקשר בין תכנית מוקדמת הפוגעת במקרקעין לתכנית מאוחרת החלה על אותם מקרקעין, באופן שתבחן ההשפעה הכוללת של שתי התכניות על שווי המקרקעין, וזאת אף אם לא התקיימו שני המאפיינים האחרונים. בהקשר זה יודגש, כי בנסיבות אותו עניין חלפו 17 שנים בין התכניות, אשר לא היו קשורות זו לזו מבחינה פורמאלית ועמדו כל אחת בפני עצמה.

9. לדידי, המאפיין החשוב ביותר מבין המאפיינים שנמנו בעניין הר הוא הזיקה המשמעותית בין התכניות והקשר הענייני ביניהן. בהתקיימו של מאפיין זה, מן הראוי יהיה לבחון האם מוצדק על פי מכלול נסיבות העניין לראות בשתי תכניות החלות על אותם מקרקעין "תכנית" אחת לצורך הערכת שווי הפיצוי לפי סעיף 197 לחוק. בראייתי, יתר המאפיינים הם למעשה כלים לבחינת התקיימותם של הזיקה והקשר האמורים, ובמובן זה הם נלווים למאפיין הראשון אך אינם תנאי בלעדיו אין.

חשיבותו של מאפיין זה עולה גם מהדיון בפרשה נוספת בה הגיעה לפתחו של בית משפט זה שאלת היחס בין שתי פעולות תכנון החלות על אותם מקרקעין לעניין הגדרתה של "פגיעה" במקרקעין, שאף היא קדמה לדיון בעניין הר. כך, בע"א 1968/00 חברת גוש 2842 חלקה 10 בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה נתניה פ"ד נח(1) 550 (להלן: עניין חברת גוש 2842), קבעה השופטת א' פרוקצ'יה, בדעת מיעוט, כי לצורך חישוב הפיצוי לפי סעיף 197 לחוק ניתן לראות בהכרזה על קרקע חקלאית ובתכנית המייעדת את הקרקע לשימוש חקלאי כמהלך תכנוני אחד.

הן דעת הרוב הן דעת המיעוט בעניין הר התייחסו לקביעה זו, אך בעוד שדעת המיעוט סברה כי אין בקביעה זו כדי להשליך על הנסיבות שנדונו בעניין הר, שכן הכרזה על קרקע חקלאית אינה בגדר "תכנית", גרסה דעת הרוב כי "ניתן לאמץ פתרון דומה גם

במקרים אחרים בהם עסקינן בשני אקטים תכנוניים שונים שבאים זה אחר זה ונועדו להשיג יחדיו יעד תכנוני אחד" (עניין הר, בפסקה 9 לחוות דעתה של השופטת, כתוארה אז, ביניש; ההדגשה הוספה – י' א').

מאפיין זה של הזיקה המשמעותית בין התכניות והקשר הענייני ביניהן הוא גם היחיד שהוצע על ידי פרופ' חנוך דגן בספרו קניין על פרשת דרכים בהתייחסו לפסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים בפרשת הר (עמ"נ (ת"א) 214/02 הועדה המקומית לתכנון ובניה נתניה נ' הר (11.3.2004)):

"ברי כי השאלה מהו מהלך תכנוני בודד אינה פשוטה תמיד; בנסיבות מסוימות – כאשר היעד התכנוני של שתי תוכניות הינו זהה (כגון כאשר אחת היוותה שלב ראשוני לקראת האחרת, למשל בהקפיאה את המצב בשטח עד להכנתה של תוכנית מפורטת) – יש לראות בשתי התוכניות מהלך תכנוני אחד (חנוך דגן קניין על פרשת דרכים 180 (2005); ההדגשה הוספה – י' א').

10. בנסיבות העניין דנן, לתכניות העבר ולתכנית הפוגעת היתה מטרה תכנונית משותפת, היא המטרה של סלילת כביש 431, הנחת מסילת הברזל ותשתית החשמל הנלווית. גם אם תכניות העבר לא צפו במדויק את המתווה של כביש 431 ולא הצביעו על חלקות המקרקעין המסוימות בהן הוא עתיד לעבור, יש לראות את התכנית הפוגעת כמיישמת את מתווה המדיניות והמגמות התכנוניות שנקבעו על ידי תכניות העבר.

במובן זה ניתן לומר כי תכניות העבר צפו מראש את קיומה של התכנית הפוגעת, והיוו שלב מקדים לקראתה. בנסיבות אלה, יש קושי ממשי לבחון את השפעת התכנית הפוגעת על שווי המקרקעין במנותק מהשפעת תכניות העבר.

קיומה של מטרה תכנונית משותפת בין תכנית העבר לתכנית הפוגעת, כמו גם העובדה שהתכנית הפוגעת מוציאה לפועל את העקרונות התכנוניים שנקבעו בתכניות העבר, מניחות לטעמי בסיס מספק לקבוע כי מתקיימים זיקה וקשר ביניהן באופן המצדיק לראות בהן "תכנית" אחת לצורך קביעת שיעור הפיצוי לפי סעיף 197 לחוק.

11. ועוד זאת. בניגוד לשיטת השופט פוגלמן, אני סבור כי גם המאפיין השני מתקיים בענייננו: התכנית הפוגעת מקיימת זיקה פורמאלית לתכניות העבר, במובן זה שהיא מיישמת את הוראותיה של תמ"א 3, ומניחה את התשתית התכנונית הקונקרטיה לסלילת כביש 431, בהתאם להוראות תכניות העבר הנוספות. לעניין זה, אני סבור כי הקריטריון

שהוצע בעניין הר באשר לקיומה של הוראה מפורשת בתקנון התכנית הקודמת בזמן המתייחס לתכנית המאוחרת בזמן, משמש דוגמא בלבד להוכחת קיומה של אותה זיקה פורמאלית בין התכניות; אך אין בו כדי לשלול קיומה של זיקה כאמור גם במקרים אחרים.

כך למשל, בענייננו, אף שתכניות העבר אינן מתייחסות במפורש לתכנית הפוגעת, אין ספק כי זו האחרונה מיישמת את הוראותיהן. ראיה לכך ניתן למצוא בהחלטת ועדת הערר מיום 21.5.2006 לפיה "התכנון הארצי קרי תמ"א 3, תמ"א 31 ותמ"א 23 והתכנון המחוזי – תמ"מ 3 על תיקוניה – קובעים הוראות החוזרות על עצמן בדבר עתידו של השטח בכללותו, בחלקיו הרלוונטיים ובדבר התשתיות השונות שיעברו בו".

12. לא זו אף זו. דעת הרוב בעניין הר הדגישה כי שלושת המאפיינים שנמנו אינם בגדר "תנאי בל יעבור", שכן קשה להגדיר ולהניח מראש רשימה סגורה של כל המקרים בהם תוכרנה שתי תכניות כ"תכנית" אחת לצורך תביעת פיצויים לפי סעיף 197 לחוק. הובהר כי "ניתן להניח כי בכוא העת יוכרו מצבים נוספים בהם זו תהיה התוצאה הראויה" (עניין הר, בפסקה 10 לחוות דעתה של השופטת (כתוארה אז) ביניש).

למעט בעניין גולדנברג (בו נדחתה בקשת רשות ערעור ב"גלגול שלישי"), מאז פסק הדין בעניין הר ועד היום, לא הגיעה שאלת ההכרה בשתי תכניות כ"תכנית" אחת לפתחו של בית משפט זה, ובמובן זה איני משוכנע כי ההרחבה המסוימת של המונח "תכנית" לצורך זכות הפיצוי לפי סעיף 197 לחוק עלולה לגרור עימה השלכות תקציביות ניכרות, כעמדת חבריי.

בחלוף 13 שנים ממועד מתן פסק הדין בעניין הר, שבה שאלה זו ומתעוררת בפנינו כעת. אני סבור כי נסיבותיהם של המערערים דנן מצדיקות הכרה, פעם נוספת, במספר תכניות שונות כ"תכנית" אחת לצורך תביעת פיצויים לפי סעיף 197 לחוק.

13. הטעם העיקרי התומך לדידי בכריכת תכניות העבר והתכנית הפוגעת לכדי "תכנית" אחת לצורך חישוב גובה הפיצוי, טמון בהגנה החוקתית על זכויות הקניין של המערערים, ובצורך למצוא עיגון חוקי לפצותם פיצוי מלא ושלים בגין פגיעה תכנונית ברכושם, ולא להסתפק בפיצוי חלקי בגין הפגיעה המאוחרת בלבד.



קיימת כמוכּן חשיבות ציבורית רבה בפעילות השלטונית לקידום יעיל ומיטבי של התכנון המרחבי, ובכלל זה בסלילת הכביש הגובל במקרקעי המערערים, אך לצד זאת יש להגן על זכותם הקניינית של המערערים, ובחובה לפצותם פיצוי הולם אשר יבטא את ירידת השווי הממשית והכוללת בערך המקרקעין.

לדידי, תוצאה זו היא "התוצאה הראויה", כלשון דעת הרוב בעניין הר.

14. שיקולים רחבים של צדק חלוקתי, הגינות ויעילות תומכים אף הם בעמדתו זו (להרחבה בנושא שיקולי המדיניות בהענקת פיצוי בגין פגיעה תכנונית ראו דפנה לוינסון-זמיר פגיעות במקרקעין על ידי רשויות התכנון 106, 127–129, 142–144 (1994)). בעוד שהתועלות החברתיות והכלכליות הצומחות מפרויקט סלילת כביש 431 משרתות ללא ספק את הציבור הרחב כולו, הנטל הכלכלי בגין הפרויקט יוטל על כתפיהם של המערערים, שהם בעלי המקרקעין הסמוכים לתוואי הכביש, באופן שאינו מגשים את עקרון פיזור הנזק ואת הערך של צדק חלוקתי.

יפים לעניין זה דברי השופט י' מלך בפרשה אחרת:

"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 שיישאו בנזק זה אך ורק אותם בעלים" (ע"א 210/88 החברה להפצת פרי הארץ בע"מ נ' הועדה המקומית, פ"ד מו(4) 627, 639–640 (1992)).

15. בניגוד לכך, עמדתם של חבריי תביא לתוצאה של פגיעה ממשית בזכויות הקניין של המערערים: לא רק שתכניות העבר גרמו להפחתת ערך הקרקע שבבעלותם מבלי שהיה ביכולתם לתבוע פיצוי בגין פגיעה זו, אלא שכעת יחושב הפיצוי על פי ירידת הערך של הקרקע בשוויה לפני כניסת התכנית הפוגעת לתוקף, באופן שאינו כולל את הנזק שכבר נגרם כתוצאה מפגיעת העבר.

לעניין זה יוער כי בניגוד לאמור בפסקה 2 לחוות דעתו של השופט מזוז, הגם שמקובל לראות בחיוב בהיטל השבחה ובפיצויים על פגיעה לפי סעיף 197 שני צדדים של אותו מטבע, איני סבור שיש מקום לסימטריה מושלמת ביניהם. אף שניתן יהיה להשלים במצבים מסוימים עם העובדה שעליה בערך מקרקעין המביאה תועלת לבעל

זכות בהם אינה יוצרת חיוב בהיטל השבחה, ההגנה החוקתית על זכות הקניין מחייבת אותנו לבחון בזהירות כפולה ומכופלת מצב הפוך, שבו ירידה בערך המקרקעין לא תצמיח עילת פיצוי לבעל זכות בהם (וראו לעניין זה הסקירה המשווה בין הדין הישראלי לדין הזר: רחל אלתרמן "ירידת ערך מקרקעין בשל נזקי תכניות: ניתוח השוואתי בינלאומי כבסיס לרפורמה בישראל" מקרקעין ט/5 (2010)).

16. לעמדת השופט פוגלמן, לא קמה למערערים זכות פיצוי בגין ירידת הערך שנגרמה כתוצאה מתכניות העבר, שכן בנסיבות העניין לא התקיים יסוד "הפגיעה" במקרקעין, קרי, תכניות העבר לא גרעו מתכונות המקרקעין או מיכולת השימוש וההנאה מהם, וכן לא התקיים יסוד "הקשר הסיבתי", שלפיו הגריעה מתכונות המקרקעין היא זו שהביאה לירידת ערכם בשוק החופשי בהשוואה לערכם קודם לתכניות העבר.

עמדה זו מנתקת כליל בין תכניות העבר לבין התכנית הפוגעת, כמו היו שתי תכניות שונות שחלות על מקרקעין שונים, ובכך מעמידה את המערערים בפני שוקת שבורה. מצד אחד היא שוללת את זכותם לפיצוי לפי סעיף 197 לחוק בשלב שלאחר אישור תכניות העבר, שאינן מסוימות דיין לצורך זיהוי פגיעה במקרקעין, ומצד אחר, היא אינה מקנה להם זכות לפיצוי מלא בגין ירידת הערך הכוללת של המקרקעין, וזאת גם בשלב שהפגיעה הפכה מסוימת דיה.

17. שלילת זכותם של המערערים לפיצוי מלא בגין הפגיעה הכוללת שנגרמה להם מחייבת אפוא לטעמי את ההתייחסות לתכניות העבר ולתכנית הפוגעת כ"תכנית" אחת לצורך תביעת פיצוי לפי סעיף 197 לחוק (והשוו לעניין הר, בפסקה 8 לחוות דעתה של השופטת (כתוארה אז) ביניש). הפגיעה שנגרמה במקרקעין החלה להתגבש עם אישור תכניות העבר, והפכה לבת-פיצוי לאחר אישור התכנית הפוגעת.

לטעמי, פרשנות זו עולה בקנה אחד עם תכליתו של סעיף 197 לחוק, אשר ביסודו עומדת ההנחה כי יש להעמיד את בעל הזכות במקרקעין במצב שבו היה קודם אישורה של תכנית פוגעת – ולעניין זה יש לראות גם "מהלך תכנוני רב שלבי", כלשון היועץ המשפטי לממשלה, כ"תכנית" פוגעת.

התפיסה החוקתית העומדת ביסודה של זכות הקניין, ושממנה נגזרת החובה הציבורית לפצות את הפרט בגין פגיעה בזכות זו הנלווית להגשמת תועלות חברתיות, מצדיקה להעדיף פרשנות רחבה של זכות הפיצוי לפי סעיף 197 לחוק, באופן שיאפשר לפצות את המערערים בגין הפגיעה הכוללת שנגרמה להם, הן מכוח תכניות העבר הן

מכוחה של התכנית הפוגעת (והשור: עניין חברת גוש 2842, בעמ' 566; וכן ראו מיגל דויטש קניין כרך א 286–287 (1997)).

18. חבריי הביעו חשש כי פרשנות זו עלולה לפגוע בוודאות התקציבית בעבודת הוועדה המקומית, ואף עלולה לייצר אפקט מצנן על הליכי התכנון מחשש לחשיפה לחיוב בפיצויים לא צפויים. לטעמי משקלן של טענות אלה מוגבל, וזאת בין היתר לנוכח הוראות סעיף 119ד לחוק, המורה, בס"ק (א) כך:

“הוגשה תכנית דרך בידי המדינה או מטעמה כאמור בסעיף 119ב(1) או בידי רשות שהוקמה לפי דין שאינה רשות מקומית או ועדה מקומית, וחויבה ועדה מקומית בתשלום פיצויים לפי סעיף 197 עקב אישור התכנית, ישפה מגיש התכנית כאמור את הוועדה המקומית, ב-70 אחוזים מסכום הפיצויים; אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מכל הסכמה אחרת בין הנושאים בתשלום הפיצויים או השיפוי ובין הזכאים להם”.

סעיף זה, הקובע תנאים לשיפוי הרשות המקומית בגין “תכנית דרך” שלא הוגשה על ידה, מבקש למנוע “שיתוק” בעבודת הוועדה המקומית בשל חשש מחובת תשלום פיצויים בעקבות אישור תכניות המקימות חבות בפיצויים (ראו: דברי ההסבר לסעיף 5 בהצעת חוק הליכי תכנון דרכים ומסילות ברזל, התשנ”ג–1993, ה”ח 56, 59).

הוראת הסעיף מבטאת את העדפת המחוקק להביא לפיזור נזקים הנגרמים כתוצאה מאישור “תכניות דרך”, באמצעות הטלת חלק הארי של חובת תשלום הפיצוי על יזם התכנית, שהוא המדינה או רשות סטטוטורית שאינה רשות מקומית או ועדה מקומית (ראו לעניין זה, ע”א 5958/15 פרחי ביקל בע”מ נ’ הוועדה המקומית לתכנון ולבניה – ראשון לציון, פסקה 37 (15.12.2016); כן ראו אהרון נמדר “פיצויים על פגיעה במקרקעין לפי סעיף 197: חוקיות דרישת השיפוי של הוועדה המקומית” מקרקעין א/5–7 (2002)).

בענייננו, סעיף 15.3 להוראות התכנית הפוגעת, מורה אכן כי 70% משיעור הפיצויים לפי סעיף 197 לחוק ישולמו על ידי עורכי התכנית (המשיבות 2–4), בחלוקה היחסית שתקבע על ידי ועדת הפיצויים.

מבלי לקבוע מסמרות, אני סבור כי הרציונאל המנחה בבסיס סעיף 119ד לחוק יכול לאפשר החלת הוראה דומה במקרים המתאימים אף על אותו מרכיב נזק שהחל

להתגבש כתוצאה מאישור תכניות מתאר ארציות ומחוזיות ולא היה בר-תביעה עד לאישור התכנית המפורטת, כאשר גם במקרה זה החלוקה היחסית בחבות הפיצויים תקבע על ידי ועדת הפיצויים.

הענקת פיצוי בגין הפגיעה הכוללת שנגרמת בגין אישור תכניות החלות על המקרקעין ויוצרות "רצף תכנוני", תוך הותרת אפשרות לרשות המקומית לזכות בשיפוי בגין פיצוי זה, עולה בקנה אחד עם עקרון פיזור הנזק עליו עמדת קודם לכן.

כך, בעוד שלשיטת חבריי על הפרט עצמו לשאת בעלות תכנית דרך ארצית בעלת תועלות ציבוריות – לדידי יש להטיל במצבים המתאימים את עלות הנזק על קופת המדינה והרשויות הסטטוטוריות שהגישו את התכנית.

19. לבסוף, לא נעלמה מעיני עמדת השופט פוגלמן באשר לכך שהענקת פיצוי גם בגין נזקי תכניות ארציות ומחוזיות שלא הקימו עילת תביעה מביאה הלכה למעשה לעקיפה מסוימת של דיני ההתיישנות החלים במסגרת דיני התכנון והבניה. אולם, מאחר שעילת התביעה לפיצוי באה לעולם רק עם אישור התכנית הפוגעת, ולנוכח התארכותם של הליכי התכנון, אין מקום להגביל את תביעת בעלי הזכות במקרקעין למועד אישור התכניות הקודמות (ראו גם: ע"א 1650/00 זיסר נ' משרד הבינוי והשיכון, פ"ד נז(5) 166, פסקה 8 לפסק דינה של השופטת א' פרוקצ'יה (2003), שם נקבע כי "עילת התביעה נוצרת ביום שבו אילו הגיש התובע את תביעתו לבית-המשפט והיה מוכיח את עובדותיה המהותיות, הוא היה זוכה בפסק-דין, שהרי ברי כי אין למנות תקופת התיישנות קודם למועד זה מקום שטרם בשלה זכותו של בעל-דין לפנות לבית-המשפט בתביעה משפטית ולזכות בסעד").

יחד עם זאת יוער, כי ככל שפרק הזמן החולף מאז אישור התכניות הקודמות מתארך, עלול בעל הזכות במקרקעין להיתקל בקושי ראייתי להוכיח את נזקיו, וממילא סיכויי תביעתו יפחתו.

20. אשר על כן, לו היתה דעתי נשמעת, היינו מורים על החזרת עניינם של המערערים להערכת שמאי מחודשת של שווי המקרקעין שבבעלות המערערים, תוך שייקבע כי השמאית המכריעה לא היתה רשאית להתחשב באופן גורף בהשפעת "העננה התכנונית" על שווי המקרקעין קודם לתכנית הפוגעת, וכי ככלל, ביכולתם של המערערים בעלי הזכות במקרקעין לתבוע פיצוי גם בגין ירידת הערך שגרמו תכניות העבר במועד מוקדם למועד אישורה של התכנית הפוגעת.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק הדין של השופט ע' פוגלמן, כנגד דעתו החולקת של השופט  
י' אלרון.

ניתן היום, י"ד באדר התש"ף (10.3.2020).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט

---

מרכז מידע, טל' 077-2703333 ; אתר אינטרנט, <http://supreme.court.gov.il> על 16058980\_M19.docx