



בית המשפט העליון

בר"מ 1790/24

לפני: כבוד השופט נעם סולברג
כבוד השופט אלכס שטיין
כבוד השופט חאלד כבוב

המבקשת: נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה
בע"מ

נגד

- המשיבים:
1. חוסין מוחמד סולימאן
 2. עבד אלרחמן שחאדה
 3. עבדאללה אברהים שחאדה
 4. מחמוד מחמד שחאדה
 5. כמאל אברהים מנסור
 6. כאמל אברהים מנסור
 7. עזבון המנוח נואף עבאס מנסור
 8. עזבון המנוח סאלח תאופיק סולימאן
 9. עיסא סולימאן גראיסי
 10. אוסאמה אחמד אמארה
 11. נוהאד אחמד אמארה
 12. עזיז אחמד אמארה
 13. סעיד אחמד אמארה
 14. נאזם אחמד אמארה
 15. קאסם אחמד אמארה
 16. ראסם אחמד אמארה
 17. עזבון המנוח סאלח אחמד אמארה
 18. הוועדה המקומית לתכנון ולבניה "מבוא עמקים"

בקשת רשות ערעור על פסק הדין של בית המשפט המחוזי בנוף הגליל-נצרת בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, מיום 1.1.2024, בעמ"נ 55960-02-23, שניתן על-ידי השופט יי אברהם

בשם המבקשת: עו"ד משה פולאקביץ; עו"ד נופר זכריה

בשם המשיבים 1-17: עו"ד אמיל נחאס; עו"ד אליאנה ג'יריס

בשם המשיבה 18: עו"ד עביר אסדי

פסק-דין

1. בקשת רשות ערעור על פסק הדין של בית המשפט המחוזי בנוף הגליל-נצרת בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, מיום 1.1.2024, בעמ"נ 55960-02-23 (השופט י' אברהם), שבגדרו נדחה ערעור שהגישה המבקשת על החלטת ועדת הערר לפיצויים והיטל השבחה מחוז צפון (להלן: ועדת הערר), מיום 15.11.2022.

רקע נורמטיבי

2. הבקשה דנו, עניינה בדרך קביעת שיעורם של פיצויים בתביעות המוגשות לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: החוק), עקב פגיעה במקרקעין על-ידי תכנית, שלא בדרך של הפקעה. כדי להקל על הבנת פרטי המחלוקת שנתגלעה בענייננו, אסקור תחילה בתמצית את יסודות הסוגיה המשפטית שעל הפרק.

3. תחת הכותרת "תביעת פיצויים", מורה סעיף 197(א) לחוק כדלקמן:

"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."

לצרכי הנדון דידן, די שאציין כי אחת מן השאלות שהתעוררו, באשר לפרשנות הסעיף, היא השאלה אם וכיצד יש להתחשב באובדן פוטנציאל תכנוני של מקרקעין, שלא התממש, במסגרת תביעת פיצויים בגין פגיעה במקרקעין על-ידי תכנית. השאלה לובנה והוכרעה, לפני זמן לא רב, בבר"ם 10212/16 דלי דליה נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה הרצליה (1.4.2020) (להלן: עניין דלי דליה או הלכת דלי דליה). בפסק הדין, שניתן על-ידי הרכב מורחב (השופטים ע' פוגלמן, י' עמית, ד' ברק-ארוז, ד' מינץ ו-ע' גרוסקופף), חולקה השאלה הכללית לשתי שאלות משנה: שאלה אחת שנדונה, היא אם ניתן לבסס טענה של פגיעה במקרקעין, בגין אובדן פוטנציאל תכנוני, כעילה להגשת תביעה לפיצויים לפי סעיף 197 לחוק; שאלה שנייה שנבחנה, עניינה במצב בו קיימת עילת תביעה לפי סעיף 197 לחוק (בשל אובדן פוטנציאל תכנוני, ככל ששאלת המשנה הראשונה תענה בחיוב, או בשל כל פגיעה אחרת). לגבי מצב דברים זה, נדרש היה להכריע אם יש מקום להתחשב בפוטנציאל שמקורו בציפיה לשינוי תכנוני משביח לצורך שומת הפגיעה, אם לאו.

4. כפי שאפרט בהמשך הדברים, המחלוקת שהתעוררה בענייננו, נסובה סביב שאלת חישוב היקף הפגיעה במקרקעין, מקום בו קיימת עילת תביעה לפיצויים, היינו: שאלת המשנה השניה שנדונה בעניין דלי דליה. משכך, לצרכי הבקשה הנוכחית, אין הכרח להידרש לשאלת המשנה הראשונה, העוסקת בעצם קיומה של עילת תביעה, במקרה של פגיעה בדמות אובדן פוטנציאל תכנוני. על כל פנים, מאחר שאשוב להידרש לנושא בהמשך דברי, אציין שנקבע, ברוב דעות, כי לצורך ביסוס עילת תביעה בגין פגיעה כאמור, נדרש יהיה "להצביע על פעולה תכנונית קונקרטיה וקרובה לוודאי המבטסת את הפוטנציאל התכנוני שעל פי הנטען 'אבד'. לשם כך, נדרשת לכל הפחות הצבעה על תכנית המצויה בשלב ההפקדה וב'דבר מה נוסף'" (עניין דלי דליה, פסקה 109 לחוות הדעת של השופטת ברק-ארז; אעיר, כי לא הצטרפו לקביעה האמורה השופטים גרוסקופף ומינץ, אשר סברו כי השאלה כלל אינה נדרשת להכרעה – ראו שם, פסקאות 3-6 לחוות הדעת של השופט גרוסקופף, ופסקה 1 לחוות הדעת של השופט מינץ).

5. אם כן, כאמור, שאלת המשנה השניה היא שניצבת בלב ההליך דנן, קרי: האם במסגרת הערכת שוויים של מקרקעין, המתבצעת לצרכי תביעה המוגשת לפי סעיף 197 לחוק, נכון להתחשב בציפיה לשינוי תכנוני משביח. באשר לכך, קבעה דעת הרוב (שעליה חלק השופט גרוסקופף לבדו), כי בהערכת שווי המקרקעין "יש מקום להתחשב בציפיה לשינוי תכנוני משביח רק כאשר מדובר בפוטנציאל תכנוני קונקרטי וקרוב לוודאי, המתבטא לכל הפחות בתכנית מופקדת" (עניין דלי דליה, פסקה 109 לחוות הדעת של השופטת ברק-ארז). לפיכך נקבע, כי אף שמחיר השוק של מקרקעין שנפגעו מגלם לרוב גם פוטנציאל כללי שנובע מציפיה לשינוי תכנוני עתידי, אין להביא בחשבון רכיב זה בעת הכנת השומה, ככל שאינו עומד בתנאי הסף שנקבע.

6. להכרעה המתוארת, השפעה רבה על מלאכת עריכתן של שומות מקרקעין, לצרכי תביעה המוגשת לפי סעיף 197 לחוק. ככלל, שיטת ההערכה המקובלת בכגון דא, היא בהתבסס על עסקאות השוואה, שבאמצעות ניתוחן מתחקים אחר שווי השוק של המקרקעין המוערכים. ואולם, מטבע הדברים, הסכומים שנקבעו באותן עסקאות השוואה, מגלמים בתוכם גם פוטנציאל כללי לשינוי יעוד תכנוני, אשר איננו "קונקרטי וקרוב לוודאי". על מנת להתגבר על כך, הורה בית המשפט כי השמאי עורך השומה ידרש להקפיד על "נטרול" רכיב זה, של פוטנציאל ההשבחה הכללי, מאותן עסקאות השוואה, ובכך 'יחליף' מהן רק את חלק השווי הרלבנטי עבור פיצויי סעיף 197 (ראו: עניין דלי דליה, פסקאות 105-106 לחוות הדעת של השופטת ברק-ארז).

עד כאן, המסגרת הנורמטיבית, בתמצית, ובפרט מה שנדרש שמאי המקרקעין לנטרל, בכואו לערוך שומה לצרכי תביעה המוגשת לפי סעיף 197 לחוק. מכאן, לפרטי העניין דנן.

עיקרי העובדות וגלגולי ההתדיינות עד הנה

7. עסקינן בהליכים המתנהלים מזה כמה שנים, ראשיתם ב-5 תביעות פיצויים שהגישו המשיבים 1-17 (להלן: המשיבים) בשנת 2017, לפי סעיף 197 לחוק, בשל פגיעה שטענו כי נגרמה למקרקעין שבבעלותם עקב אישורן של התכניות ג/19805 ו-ג/19806. התביעות הוגשו ונדונו לפני המשיבה 18, הוועדה המקומית לתכנון ולבניה 'מבוא עמקים'. מבין חלקות המקרקעין שבעניינן הוגשו התביעות הנזכרות, עוסקת הבקשה דנן אך בחלקות אשר כונו בהליכים עד כה ויכוננו גם להלן – "החלקות הדרומיות".

8. ביום 9.8.2018, עם השלמת בירוריה, דחתה המשיבה 18 את התביעות. המשיבים לא אמרו נואש, וביום 25.10.2018, הגישו עררים לוועדת הערר. במסגרת הדיון בעררים, הורתה ועדת הערר על מינוי שמאי מייעץ, על מנת שיגיש חוות דעת שמאיות בהתייחס לכל אחד מנכסי המקרקעין מושאי ההתדיינות. ביום 16.1.2020, המציא השמאי את שומותיו לצדדים; ביום 7.2.2022, דחתה ועדת הערר את השגות 'נתיבי ישראל – החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ' (להלן: נת"י) על השומות; וביום 10.3.2022, ניתן לשומות המייעצות תוקף של החלטה. בעקבות זאת, הגישה נת"י ערעור מינהלי, שכוון כלפי הכרעותיה של ועדת הערר בעניינם של חלק מן העררים, לבית המשפט המחוזי בנוף הגליל-נצרת, בשכתו כבית משפט לעניינים מינהליים (עמ"נ 7891-05-22).

9. בערעורה טענה נת"י, כי השמאי ביסס את קביעת שווי המקרקעין על מסד נתונים שגוי ועל תשתית משפטית לקויה, כך שנפל פגם בהחלטת ועדת הערר לאמץ את שומותיו. בין שאר טענותיה, הלינה נת"י על כך שבמסגרת השימוש שערך השמאי בעסקאות השוואה, לצרכי חוות דעתו ביחס לחלקות הדרומיות, נמנע הלה מנטרול הפוטנציאל הקיים במקרקעין שבהם בוצעו אותן עסקאות השוואה; זאת, לדברי נת"י, בניגוד מוחלט להלכת דלי דליה.

10. ביום 13.6.2022, נתן בית המשפט המחוזי פסק דין, בהסכמת הצדדים, שעל-פיו חלק מן הערעור נדחה, וחלקו האחר – יושב לוועדת הערר על מנת שתשלח לשמאי

שאלת הבהרה אחת ויחידה, כהאי לי שנא: "האם בקביעת השווי של החלקות הדרומיות, הוא נטרל את הפוטנציאל מעסקאות ההשוואה?".

11. ביום 5.7.2022, השיב השמאי על שאלת הבהרה; נוכח חשיבות הדברים, אביא, במלואו, את חלקו הכללי של המענה:

"ככלל, בכל חלקה חקלאית הנמצאת בתחום שיפוט מוניציפאלי, בקרבה לאזורים בנויים, לדרכים ראשיות או לתוכניות בנין עיר בתוקף – בשווי החלקה מגולם פוטנציאל הנובע מציפיה לשינוי יעוד עתידי. רכיב הפוטנציאל בשווי הקרקע החקלאית הופך למהותי כאשר באותה חלקה קיימים הליכי תכנון קונקרטיים בשלבי הכנה מתקדמים ושידועים לכלל הציבור מפרסום על פי חוק. [...] היה והובאו בחשבון עסקאות השוואה המגלמות רכיב של פוטנציאל לשינוי יעוד שמקורו בהליך תכנוני ספציפי החל על אותה החלקה, יש לנטרל את אותו הרכיב משווי העסקה. על כן, בבואי להשיב לשאלה, האם נטרל הפוטנציאל בעסקאות שעליהן ביססתי את שומותי, אתמקד באותו פוטנציאל הנובע מרקע תכנוני ספציפי שחל על החלקה נשוא עסקת ההשוואה ושידוע לכלל הציבור מפרסום על פי חוק" (ההדגשה הוספה – נ' ס').

לאחר הבהרה כללית זו, הוסיף השמאי והסביר, בהתייחס לכל אחת מן העסקאות שעליהן התבסס לצורך הכנת השומה, אם היה בהן "פוטנציאל הנובע מהליך תכנוני מסוים וידוע לכלל הציבור", שאותו נדרש היה, לשיטתו, לנטרל; במקרים שבהם לא נמצא רכיב כאמור, צוין "אין רכיב לנטרול".

12. בהחלטה מיום 15.11.2022, קבעה ועדת הערר כי נוכח תשובת השמאי, אין מקום להתערבות בחוות דעתו. על החלטה זו הגישה נת"י ערעור נוסף, שבגדרו שבה וטענה כי נדרש היה 'לדחות באמת הבנין' את שומות השמאי (על-פי כבלי, שבת לא, א), משאלה מנוגדות להלכת דלי דליה; לדבריה, תשובת השמאי על שאלת הבהרה לא רק שאינה מספקת מענה לטענותיה בעניין, אלא שהיא אך מחזקת אותן.

13. במסגרת ההתדיינות בהליך זה, זומן השמאי לחקירה באשר לתשובתו על שאלת הבהרה. בחקירתו, השיב השמאי לשאלות שנשאל על-ידי בית המשפט וב"כ הצדדים,

תוך ששב וציין כי נמנע מנטרול "הפוטנציאל הכללי" שגלום במקרקעין. על קצה המזלג אזכיר, כי בהשיבו על השאלות שנשאל, הבהיר השמאי כי אותו פוטנציאל שלא נוטרל נובע, בין היתר, מקרבת המקרקעין לכביש או לשטח אורבני. זאת, להבדיל מפוטנציאל שיסודו בהליך תכנוני קונקרטי (שכינה לעתים גם "ספציפי"), שעל נטרולו הקפיד השמאי. עוד הבהיר, כי בבחירתו את עסקאות ההשוואה שבהן עשה שימוש, השתדל להביא בחשבון חלקות שמאפייניהן דומים לחלקות שבהן עסקינן, ולהימנע מהתבססות על עסקאות שבהן גולם פוטנציאל שיסודו בהליך תכנוני קונקרטי.

14. אחר זאת, דחה בית המשפט המחוזי את ערעור נת"י. נקבע, כי מה שכינה השמאי בעדותו "פוטנציאל כללי", שאותו לא ניטרל בעת הכנת השומה, נובע מתכונות אינהרנטיות קבועות ולא משתנות של המקרקעין. בהתייחסו להלכת דלי דליה, ציין בית המשפט כי ההלכה "אינה מכוונת לנטרול שווי הנובע מתכונות אינהרנטיות קבועות של המקרקעין, אלא אך לנטרול שווי הנובע מציפיה ספקולטיבית לעליית שווי כתוצאה משינוי ייעוד, לפי תכנית שהופקדה [נ]שטרם אושרה ואישורה אינו קרוב לוודאי" (ההדגשה במקור). לפיכך, בהתבסס על תשובת השמאי לשאלת ההבהרה, כמו גם על דבריו בחקירתו, נקבע כי בדין נמנע השמאי מנטרול הפוטנציאל הכללי אשר גולם בשווי המקרקעין, כתוצאה ממיקומם, ועל כן, כי לא נפל פגם מהותי בהחלטתה של ועדת הערר.

מכאן הבקשה שלפני.

עיקרי טענות הצדדים

15. אליבא דנת"י, בקשתה מצדיקה מתן רשות ערעור, היות שמדובר בסוגיה היוצאת מגבולות ההתדיינות הקונקרטית, והנושאת חשיבות כללית ורחבה, בכל הנוגע ליישום הלכת דלי דליה, לגבי הערכת שווי מקרקעין בתביעות פיצויים לפי סעיף 197 לחוק. לשיטתה, פסק הדין נשוא הערעור משקף פרשנות שגויה להלכה פסוקה זו, באופן שמאפשר, בעת חישוב שווי מקרקעין, להכליל גם שווי הנובע מציפיה ספקולטיבית לשינוי תכנוני, בהתבסס על מיקום המקרקעין, תחת הקטגוריה שכונתה "פוטנציאל כללי".

16. לטענת נת"י, בית המשפט המחוזי "התעלם לחלוטין מעדותו הברורה של השמאי המייעץ, אשר הבהיר כי ייחס למקרקעין פוטנציאל כללי עקב מיקומם"; זאת, כנזכר, באופן שלגישת נת"י מנוגד מכל וכל להלכת דלי דליה, ולמעשה, כך ממשיכה טענתה, משנה ואף "מאיין את שנקבע בה". עוד נטען בבקשה, כי שגגה זו עולה כדי עיוות דין מהותי –

עניין אשר אף בו יש כדי להצדיק מתן רשות ערעור. אציין, כי המשיבה 18, אשר נת"י היא גורם משפה שלה בתביעת הפיצויים שעל הפרק, הצטרפה לעמדת נת"י, על הנמקותיה.

17. מן העבר השני, גורסים המשיבים, תחילה, כי אין בענייננו כל הצדקה למתן רשות ערעור. זאת, בייחוד, בהתחשב בכך שאמות המידה שנקבעו למתן רשות ערעור ב'גלגול שלישי', בהתייחס להליך שראשיתו בהתדיינות לפני ועדת ערר – מחמירות הן. על כך מוסיפים המשיבים, לגופו של עניין, כי אין כל עילה להתערב בהכרעת בית המשפט המחוזי, המבוססת על חומר הראיות שהובא לפניו, תוך ניתוח נכון, כך לשיטתם, של הלכת דלי דליה. בנקודה זו, מחרים-מחזיקים הם אחר פסק הדין של בית המשפט המחוזי, ומציינים כי ההלכה אינה מורה על נטרול שווי הנובע מתכונות אינהרנטיות של מקרקעין, אלא על נטרול שווי שיסודו בציפיה ספקולטיבית לשינוי יעוד, מכוח תכנית שהופקדה, אך טרם אושרה, תוך שאישורה אינו קרוב לוודאי. בהתאם, כך גורסים המשיבים, הכרעת בית המשפט המחוזי שלפיה בדין נמנע השמאי מנטרול שווי הנובע מתכונות אינהרנטיות קבועות של המקרקעין – במקומה היא. עוד נטען בתשובה, כי הכרעת בית המשפט המחוזי היא גם התוצאה הצודקת בנסיבות העניין, בעוד שהפרשנות שמציעה נת"י להלכה תביא לפגיעה בזכויותיהם כבעלי מקרקעין.

דיון והכרעה

18. לאחר שעיינתי בפסקי הדין של בית המשפט המחוזי, בבקשת הרשות לערער ובתשובה לבקשה, על נספחיהן, ראיתי לנכון לעשות שימוש בסמכותי, שמכוח תקנה 149(2)(ב) לתקנות סדר הדין האזרחי, התשע"ט-2018, אשר חלה בעניין שלפנינו לפי הוראתה של תקנה 34(א) לתקנות בתי משפט לענינים מינהליים (סדרי דין), התשס"א-2000, ולדון בבקשת הרשות לערער כאילו ניתנה רשות, והוגש ערעור על-פי הרשות שניתנה; אחר זאת, דומני כי עלינו לקבל את הערעור.

19. כיוון שפרשנותה של הלכה הפסוקה היא ששנויה במחלוקת בין הצדדים (להבדיל מיישום ההלכה על נסיבות העניין הקונקרטי); ובהינתן קשיים אשר מעוררת הגישה הפרשנית שננקטה על-ידי שלל הגורמים שטיפלו בגלגוליו של ההליך עד כה – סבורני, כי יש מקום להנחיה ולחידוד, באשר לפרטיה ולדקדוקיה של הלכת דלי דליה, שעודנה יחסית טריה ורעננה, ושטרם זכתה לליבון ולהבהרה בהתייחס לאופני ישומה והפעלתה. אגש לכך, תוך התייחסות אך להיבטיה של ההלכה שהתעוררו בענייננו זה: תחילה, שאלת ההשפעה של מיקום המקרקעין על שווים, לצרכי שומה הנערכת במסגרת

תביעה לפי סעיף 197 לחוק; ולאחר מכן, סוגיית תיחום המצבים שבהם אין לנטרל את השווי שיסודו בציפיה לשינוי תכנוני.

היבט ראשון: השפעת רכיב המיקום על שומות מקרקעין לפי הלכת דלי דליה 20. כאמור, מוקד המחלוקת נעוץ בשאלת דרך עריכתן של שומות, לצרכי הערכת הפגיעה במקרקעין בתביעות המוגשות לפי סעיף 197 לחוק. בהקשר זה, כפי שהוסבר לעיל, הורתה הפסיקה כי יש מקום להתחשב בציפיה לשינוי תכנוני משביח רק מקום בו מדובר בפוטנציאל תכנוני קונקרטי וקרוב לוודאי, שביטויו המינימלי הוא תכנית שהופקדה זה מכבר. לשם כך, נדרש עורך השומה 'לנטרל' מעסקאות ההשוואה שבהן הוא עושה שימוש, את הסכום שמגלם פוטנציאל כללי הנובע מציפיה לשינוי תכנוני, כל עוד זה אינו ממלא אחר התנאי הנזכר. עתה, יכולים אנו למקד את העדשה עוד יותר, ולהתייחס לביטוי ההלכה הפסוקה בהתייחס לנתון הספציפי שבו עסקינן – דינו של פוטנציאל כללי כאמור, אשר נובע ממיקום המקרקעין.

21. שלא כתמונה אשר מצטיירת למקרא פסק הדין של בית המשפט המחוזי, סוגיה זו נזכרה בפירוש במסגרת פסק הדין בעניין דלי דליה, אלא שההכרעה לגביה – הפוכה מזו שאליה הגיע בית המשפט המחוזי. כך, למשל, ציינה בעניין זה השופטת ברק-ארז, בתמיכה לעמדתה שלפיה אין לכלול בשומת המקרקעין שווי שיסודו בפוטנציאל השבחה כללי: "ככל שנאפשר מתן פיצוי בגין פוטנציאל כללי, כדוגמת ציפייה הקשורה למיקומם המרכזי של מקרקעין פלונים, או למיקומם בסמוך לקרקע המיועדת לבנייה, הדבר יוביל להטלת נטל כלכלי כבד על רשויות התכנון, וכן להטלת מכשול מעשי כבד שעלול למנוע מהן לפעול לטובת האינטרס הציבורי" (פסקה 103 לחוות דעתה; ההדגשה הוספה – נ' ס'). רוח דומה היתה גם עם השופט פוגלמן (שכזכור, הצטרף להכרעה של השופטת ברק-ארז): "אין מקום לכך שהציבור יישא בעלות ציפיות של בעלי הקרקע שנכזבו (גם אם היה להם ביטוי ב'מחיר השוק' בשל מיקום הקרקע במרכז הארץ [...])" (פסקה 6 לחוות דעתו; ההדגשה הוספה – נ' ס'). למעשה, השאלה אם יש להתחשב בפוטנציאל כללי שנובע ממיקומם של מקרקעין, עמדה בלב המחלוקת שהתגלעה בחלק מן הערעורים שהובאו לפני בית המשפט באותו ההליך, כאשר ההכרעה בעניין ניתנה בהתאם לגישתם המתוארת של שופטי דעת הרוב (ראו: פסקה 124 לחוות הדעת של השופטת ברק-ארז).

22. הדברים התחדדו חידוד נוסף שעה שהשיבו שופטי הרוב לדעת המיעוט של השופט גרוסקופף. כך, במסגרת המענה, עמדו השופטים ברק-ארז ועמית על ההבחנה בין מאפיינים של המקרקעין אשר עשויים להשפיע על שווי המקרקעין באופן שאותו אין

לנטרל בעת עריכת שומה, כגון מיקום המקרקעין, נגישותם והנוף שנשקף מהם, תחת מצב תכנוני קיים; לבין שווי שורשיו נטועים בציפיה לשינוי תכנוני, ולהשפעת שינוי כאמור על אותם מאפיינים – שווי שאותו יש לנטרל, בהעדר עמידה בתנאי שנקבע. באשר לכך, הציג כל אחד מן השופטים הסבר שונה קמעא לחלוקה בין המקרים: השופטת ברק-ארז גרסה, כי המאפיינים מן הסוג הראשון אינם נוגעים לפעולות מטעמה של הרשות, להבדיל מסוג המאפיינים השני, שם השווי נובע מציפיה לשינוי תכנוני, התלוי בפועלה של הרשות (ראו פסקה 129 לחוות דעתה); ואילו השופט עמית הסביר, כי קבוצת המאפיינים הראשונה מבטאת "תכונות אינהרנטיות" של המקרקעין, עניין הנבדל מציפיה לשינוי תכנוני, שהיא תכונה "חיצונית" למקרקעין (ראו פסקה 4 לחוות דעתו).

23. הנה כי כן, מן האמור עולה כי למיקום המקרקעין עשויה להיות משמעות כפולה, כאשר על-פי הלכת דלי דליה יש ליתן לכל אחת מן המשמעויות יחס שונה בעת עריכת שומה לצרכי תביעת פיצויים לפי סעיף 197 לחוק. במשמעות הראשונה, שכונתה כאמור "תכונה אינהרנטית", מהווה מיקום המקרקעין תכונה בעלת חשיבות על-פי המצב התכנוני הקיים (עובר לאישור התכנית הפוגעת), ללא כל תלות בציפיה לשינוי תכנוני. כך לדוגמה, ניתן לדמיין נסיבות שבהן מידת הנגישות אל קרקע חקלאית, או קרבתה לאזור מיושב, עשויות להוזיל את עלויות העיבוד החקלאי ובכך לתרום לשווי הקרקע החקלאית ככזו; 'נכסים מוצלחים וקרובים לעיר' (על-פי ברכת האורה שבברכת המזון). בכגון דא, כך לפי ההלכה, אין לנטרל את השפעת רכיב המיקום על שווי המקרקעין בעת הכנת השומה.

24. לעומת זאת, במשמעות השניה, מיקום המקרקעין עשוי להשפיע על שווי הפוטנציאל שמקורו בציפיה לשינוי תכנוני עתידי, ובכך להעלות את ערך השוק של המקרקעין; כלומר, מדובר כאן על השווי שנובע ממיקום המקרקעין, תחת מצב דברים בו אכן יתבצע השינוי המשביח, תוך שקלול הסיכוי להתממשות הציפיה (באמצעות הכפלת עליית השווי בהסתברות ביצוע השינוי). ברי, כי אם ישתנה יעודן של שתי קרקעות חקלאיות, האחת מקומה בטבורו של כרך, ואילו השניה מצויה 'בישימון דרך', מרוחקת מכל 'עיר מושב' (על-פי תהלים קז, ד) – הרי שככלל, העליה בשווייה של הקרקע הראשונה תהא גדולה עשרת מונים מן העליה בשווייה של הקרקע השניה. מכאן, כמובן, שגם שווי של פוטנציאל השבחת הראשונה, היא גבוהה מפוטנציאל השבחת רעותה אשר נובע מאותו הטעם. בכל הנוגע למשמעות זו, הלכת דלי דליה קובעת כי יש לנטרל את רכיב הפוטנציאל הכללי של מקרקעין בעת הכנת שומה ככל שזה אינו קונקרטי וקרוב לוודאי, גם כאשר מדובר בפוטנציאל שקשור למיקום המקרקעין.

25. טרם סיום חלק זה, אדרש בקצרה לטענת המשיבים שלפיה גישה זו עשויה להביא ל"פגיעה קשה בזכותם של בעלי המקרקעין הנפגעים לקבל את הפיצויים [...] לפי שוויים של המקרקעין ערב התוכנית הפוגעת, לא פחות ולא יותר" (דברים ברוח זו עולים גם מדעת המיעוט של השופט גרוסקופף, שעה שהציג את טעמי התנגדותו לקביעתה של דעת הרוב – ראו, למשל, פסקאות 8-15 לחוות דעתו).

26. כפי שניתן להיווכח, טענות אלה הן, למעשה, התקפת-מצח על המנגנון שנקבע בהלכת דלי דליה; משמעות הדבר היא, שעוד מבלי להידרש אליהן לגופן, מטוב עד רע – איני רואה מקום לאמצן, בנקודת הזמן הנוכחית. כנזכר, עסקינן בהלכה שנפסקה על-ידי בית משפט זה, לפני זמן לא רב, בהרכב מורחב של חמישה שופטים. כידוע, זהו בית משפט, לא 'בית שופטים'; סטייה מהלכות שנקבעו בו – לא בנקל תעשה (ראו, בהתאמה: ד"נ 23/60 בלן נ' המוציאים לפועל של צוואת ר' ליטווינסקי, פ"ד טו 71, 75-76 (1961); רע"א 6557/20 ערוץ 10 החדש בע"מ נ' שרת התרבות והספורט, פסקה 37 והאסמכתאות שם (13.3.2024)). משכך, ומאחר שכמפורט לעיל, סוגיית השפעתו של מיקום המקרקעין קיבלה התייחסות מפורשת בהלכת דלי דליה, איני סבור כי נכון יהיה עתה לבחון סטייה מן ההלכה הפסוקה במקרים דוגמת זה שלפנינו, לא כל שכן 'לתהות על הראשונות' ולפתוח את הסוגיה לעיון מחודש; "אם הלכה – נקבל" (משנה, יבמות ח, ג).

27. כללו של דבר: מקביעת בית משפט זה עולה, כי בעת הכנת שומת מקרקעין לעניין תביעת פיצויים לפי סעיף 197 לחוק, יש לנטרל את הפוטנציאל שגלום בשווי המקרקעין, אשר מקורו בציפיה לשינוי תכנוני, ככל שזו לא התבטאה זה מכבר, לכל הפחות, בתכנית מופקדת. עוד עולה, כי הדברים נכונים אף כאשר מדובר בפוטנציאל כללי שיסודו בציפיה שמבוססת בעיקרה על מיקום המקרקעין. לצד זאת נקבע, כי אין לנטרל שווי הנובע מהשפעת מאפייני המקרקעין, תחת המצב התכנוני הקיים, דוגמת שווי שנובע ממיקום גיאוגרפי, מנגישות, מנוף הנשקף מהמקרקעין ועוד כיוצא באלה.

היבט שני: מאימתי מתחשבים בפוטנציאל הנובע משינוי תכנוני לצרכי עריכת שומה?
28. למעשה, שאלה זו נענתה זה מכבר, אגב דברי שלעיל, באשר לשאלת השפעתו של מיקום המקרקעין; ברם, מאחר שמדובר בעניין נוסף שלגביו יש מקום לחידוד, בשים לב לפסק הדין של בית המשפט המחוזי, דומני כי מוטב להציג את הדברים בפירוט. בית המשפט המחוזי קבע בהקשר זה, כי "הלכת דלי דליה עניינה בנטרול שווי הנובע מציפיות טובייקטיביות לעליה עתידית במחיר הקרקע עקב תכנית משביחה שהופקדה"; ובהמשך הדברים צוין, כי ההלכה מכוונת "לנטרול שווי הנובע מציפיה ספקולטיבית לעליית שווי

כתוצאה משינוי ייעוד, לפי תכנית שהופקדה [1]טרם אושרה, ואישורה אינו קרוב לוודאי". עינינו הרואות, אם כן, כי על-פי בית המשפט המחוזי, נדרש שמאי מקרקעין לנטרל, כבואו לערוך שומה לצורך תביעה לפי סעיף 197 לחוק, שווי הנובע מציפיה לשינוי יעוד, אשר מיוסדת על תכנית שהופקדה וטרם אושרה.

29. אין בידי לאמץ פרשנות זו. כאמור, על-פי הלכת דלי דליה, תכנית שהופקדה אך טרם אושרה, תוך שאישורה גם אינו קרוב לוודאי, אינה מספקת, דווקא שעה שעסקינן בשאלה הראשונה שהוצגה לעיל, ושנדונה בעניין דלי דליה, קרי: בשאלת ביסוסה של עילת תביעה עקב פגיעה שנגרמה למקרקעין על-ידי תכנית. בניגוד לכך, בכל הנוגע לשאלה השנייה שנדונה שם – היינו, השאלה מאיזה שלב ניתן להתחשב בשווי שיסודו בציפיה לשינוי תכנוני – נקבע סטנדרט נמוך יותר, שבמסגרתו די בכך שהופקדה תכנית המבססת ציפיה שכזו, ואין צורך ב"דבר מה נוסף" על מנת להוכיח את סיכויי אישורה של התכנית, או כל כיוצא בדבר (ראו עניין דלי דליה, פסקה 109 לחוות הדעת של השופטת ברק-ארז, ופסקה 20 לחוות הדעת של השופט גרוסקופף). כזכור, השאלה השנייה היא זו שמתעוררת בענייננו.

30. אם כן, בעניין זה, הדין עם נת"י. בכל הנוגע להכנת שומה לצורך הערכת היקף הפגיעה במקרקעין במסגרת תביעת פיצויים מכוח סעיף 197 לחוק, מקום בו קיימת עילת תביעה, ההלכה הפסוקה אינה מורה לנטרל דווקא שווי שיסודו בציפיה המבוססת על תכנית שהופקדה אך טרם אושרה, כאשר אישורה אינו קרוב לוודאי; ההפך הוא הנכון: על-פי ההלכה, יש לנטרל שווי שמקורו בפוטנציאל כללי שנובע מציפיה לשינוי תכנוני עתידי, אלא אם כן עסקינן בציפיה המתבטאת, לכל הפחות, בתכנית מופקדת, שאז דווקא אין לנטרל את שווי הציפיה.

אופן ישום ההלכה על נסיבות העניין דנן

31. משמצאתי, כמפורט לעיל, כי בשני היבטים שגה בית המשפט המחוזי, כאשר להוראותיה של הלכת דלי דליה, לא יפלא כי גם ישום הדין על נסיבות המקרה דנן – ישום שנוצק בתבניתה של תשתית משפטית זו – מצריך את התערבותנו. כך, מתשובת השמאי על שאלת ההבהרה, כמו גם מעדותו לפני בית המשפט המחוזי, עולה כי הלה היה ער לקיומו של פוטנציאל כללי שנובע ממיקום המקרקעין (למשל, בשל קרבה לאזור מיושב או קרבה לכביש), אשר יש בו כדי להשפיע על שווי המקרקעין, אך לא סבר כי יש לנטרל את שווי בעת הכנת השומה. זאת, כך לשיטת השמאי, זולת כאשר זיהה קיומו של הליך תכנוני קונקרטי ביחס למקרקעין, שרק אז השתדל להימנע כאמור מהתבססות

על אותה עסקת השוואה, ואם נאלץ להתבסס עליה – ניטרל את הפוטנציאל הגלום בה (ראו עמוד 38 לפרוטוקול הדיון בבית המשפט המחוזי מיום 3.12.2023 (להלן: הפרוטוקול)).

32. עוד בעדותו, הבהיר השמאי כיצד למעשה העריך את שווי הקרקעות במקרה דנן: "קרקע חקלאית ללא פוטנציאל בכלל, זאת קרקע לגידול עגבניות [...] נדיר למצוא קרקעות כאלה [...] אני הערכתי את שווי הקרקע כפי שהיא, למועד הקובע [...] שמגלמת בתוכה פוטנציאל הנובע מקרבה לישוב, הנובע מקרבה לכביש וכן הלאה, ולא כקרקע חקלאית לגידול עגבניות" (עמודים 31-32 לפרוטוקול; ההדגשה הוספה – נ' ס'); ולאחר מכן חזר על דברים דומים: "הערכתי את השווי של הקרקע, שווי שוק, שיש בה בהחלט פוטנציאל, שאיננו פוטנציאל תכנוני ספציפי, אלא שנובע מקרבה לכביש, קרבה למקום מגורים, לישוב, ולא על תוכניות ספציפיות שחלות על הקרקע או שהופקדו" (עמוד 33 לפרוטוקול; ההדגשה הוספה – נ' ס').

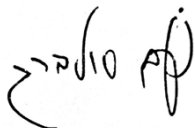
33. בניגוד לקביעת בית המשפט המחוזי, סבורני כי אותם מאפיינים שנוגעים למיקום המקרקעין, שתוארו על-ידי השמאי כמבססים פוטנציאל שמגולם בשווי המקרקעין, אינם באים בגדר "תכונות אינהרנטיות" שאת שוויין אין לנטרל על-פי ההלכה. השמאי לא תיאר את תרומת מיקום המקרקעין לשוויים על-פי המצב התכנוני הקיים, ובעדותו אף הדגיש כי לא חישב את שווי הקרקע כקרקע חקלאית אשר נעדרת כל פוטנציאל כזה (אותה כינה, לשם הדוגמה, "קרקע לגידול עגבניות"). חלף זאת, השמאי הבהיר מפורשות כי מיקום המקרקעין מגלם "פוטנציאל", היינו: שווי שנובע מציפיה לשינוי תכנוני, במבט צופה פני עתיד. בתשובתו לשאלת ההבהרה אף הגדיר השמאי בפירוש את המונח 'פוטנציאל', כנובע מציפיה לשינוי יעוד עתידי. לכן, אין בידי לקבל את פרשנות בית המשפט המחוזי, שלפיה השמאי השתמש בעדותו במושג 'פוטנציאל כללי' תוך כוונה לאותן 'תכונות אינהרנטיות', אשר תורמות לשווי המקרקעין במצב התכנוני הקיים; מן האמור עולה, כי מונח זה שימש דווקא בהתייחס לשווי שמקורו בציפיה לשינוי במצב התכנוני.

34. נראה, אם כן, כי בעת הכנת השומה על בסיס עסקאות השוואה, הוערך שווי המקרקעין על-פי שווי השוק, מבלי שנוטרל אותו פוטנציאל כללי שמקורו בציפיה לשינוי תכנוני שקשורה למיקומם של המקרקעין; זאת, בניגוד להלכה שנקבעה. יצוין, כי על-פי עדות השמאי עצמו, הוא לא היה בקי ורגיל בפרטיה של הלכת דלי דליה (ראו עמוד 33 לפרוטוקול), ולמעשה, מועד המצאת השומות המייעצות לצדדים, ביום 16.1.2020 – קדם לפרסום פסק הדין בעניין דלי דליה, תוך שלא נערכו בשומות התאמות

כלשהן, לאחר פרסום פסק הדין. נראה אפוא, כי אין מנוס מן המסקנה שלפיה השמאי אכן לא פעל על-פי ההלכה הפסוקה בעת הכנת השומה, ולא ניטרל אותם רכיבים שהיה עליו לנטרל בשווי המקרקעין. על כן, משמצא בית המשפט המחוזי כי לא נפל פגם בחוות דעת השמאי, כמו גם בהחלטת ועדת הערר לאמץ את חוות דעתו, חרף דבריו הנזכרים של השמאי עצמו – סבורני כי נדרשים אנו להתערב בהכרעתו.

35. טרם סיום אעיר, כי כאמור, הדרישה לנטרול הפוטנציאל שגלום בשווי המקרקעין בעת חישוב היקף הפגיעה לעניין תביעת פיצויים לפי סעיף 197 לחוק, קיימת רק מקום בו הציפיה לשינוי תכנוני לא נבעה, לכל הפחות, מתכנית מופקדת. מבלי לקבוע קביעות נחרצות בעניין זה, נראה כי בדנן לא קיימת תכנית מופקדת שיש בה כדי לבסס ציפיה כאמור, ומכל מקום – אף לא אחד מן הצדדים טען לכך. על כל פנים, אם ישנה תכנית כזו, הרי בעת הכנת השומה ידרש השמאי להצביע על קיומה, ורק אז ניתן יהיה להימנע מנטרול הפוטנציאל התכנוני שגלום בשווי המקרקעין.

36. סוף דבר: משהתברר כי שגה בית המשפט המחוזי בפרשנות ההלכה שנקבעה בעניין דלי דליה וביישומה בנסיבות המקרה דנן, וכן כי שומת המקרקעין בעניין שלפנינו נעשתה שלא על-פי הדין, כך שנפלו פגמים בהחלטת ועדת הערר לאמץ את השומות המייעצות, ובהחלטת בית המשפט המחוזי לדחות הערעור על החלטתה – מצאתי כי יש מקום להתערב בפסק הדין נושא הערעור שלפנינו. על כן, לו תישמע דעתי, נקבל את הערעור, ונורה על השבת הדיון בעררים לוועדת הערר, שתיתן דעתה על הלכת דלי דליה ועל אופן יישומה הנכון, כפי שביקשתי להבהירם בחוות דעתי, ותכריע כחכמתה. החיוב בתשלום ההוצאות בבית המשפט המחוזי – יבוטל. בשלב זה לא נחייב את המשיבים בהוצאות, בגלל מורכבות הסוגיה שעל הפרק. לכשתיתן ועדת הערר את החלטתה, תביא בחשבון גם הליך בר"ם זה.



נעם סולברג
שופט

אני מסכים.



אלכס שטיין
שופט

השופט ד' כבוב:

אני מסכים.



חאלד כבוב
שופט

הוחלט כאמור בפסק הדין של השופט נ' סולברג.

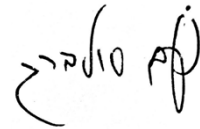
ניתן היום, ז' שבט תשפ"ה (05 פברואר 2025).



חאלד כבוב
שופט



אלכס שטיין
שופט



נעם סולברג
שופט