

מדינת ישראל
ועדת הערר המחוזית
לפיקצויים והיטלי השבחה
מחוז מרכז

בפני:

יו"ר הוועדה:

עו"ד יוני שורץ

חברי הוועדה:

נציגת מתכנת המחוז - אדר' אינה קינן

אפי שבח, עו"ד

העוררים:

בך שך מרדכי ואח'

ע"י ב"כ עו"ד צבי שורץ ו/או עו"ד רונית לוי

- נגד -

המשיבות:

1. הוועדה המקומית לתכנון ובניה נס ציונה

2. הוועדה המקומית לתכנון ובניה רחובות

ע"י ב"כ עו"ד מיכל אגסי

החלטה

- במוקד ההליך דנן עומדת תביעת העוררים לפיקצויים מכוח סעיף 197 ל-חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, בגין ירידת ערך מקרקעיהם, עקב אישורה של תכנית החלה עליהם.
- כפי שיפורט להלן, מצאנו לנכון לקבל את הערר ולחייב את המשיבות בתשלום פיקצויים לעוררים, תוך שאנו דוחים את בקשתן לפטור אותן מתשלום פיקצויים מכוח סעיף 200 לחוק, הואיל ומדובר במקרה חריג ופיקצויים, בו התנהלה הרשות באופן בלתי תקין בעליל ושאינו הולם רשות ציבורית, בכך שתפסה חזקה במקרקעי העוררים עוד טרם אישור התכנית, ואף סללה עליהם כביש, בניגוד לייעודם התכנוני ובלא היתר בניה כדן.
- להלן נפרט את הרקע העובדתי הנדרש להכרעה, נבחן את השגות הצדדים על קביעותיו של השמאי המייעץ שמונה בהליך זה, ונבאר את הטעמים העומדים ביסוד החלטתנו לדחות את בקשת הפטור של המשיבות.

1. הרקע העובדתי

- עסקינן בעררים אשר הוגשו בגין דחיית תביעת פיקצויים שהגישו העוררים מכוח סעיף 197 ל-חוק התכנון והבניה,

תשכ"ה-1965 (להלן: "החוק"), בעקבות אישורה של תוכנית 414-0137737 - חיבור רחובות פרי ובן גוריון - מח/311 (פרסום ברשומות: 15.11.2016, מס' י.פ.: 7378) (להלן: "התכנית").

5. לאחר שהוגשו כתבי הטענות מטעם הצדדים, נערך דיון בעררים, במסגרתו הוחלט על מינויו של שמאי מייעץ (להלן: "החלטת המינוי").

6. במסגרת החלטת המינוי, פורט הרקע לאישורה של התכנית, וצוין כי: "עיריית רחובות התנהלה בעניין מקרקעי העוררים באופן חריג שאינו הולם התנהלות של רשות ציבורית", בכך שהיא "תפסה חזקה במקרקעין שלא שלה", ואף סללה עליהם כביש, בניגוד לייעוד וללא היתר בניה, כדלהלן:

"תכנית מח/311 מסדירה דרך קיימת, שנכללה במרחב התכנון של המשיבה 1 ויוצרת

חיבור תנועתי בין רחוב יעקב פרי לרחוב בן גוריון ברחובות.

יוזמת התכנית היא המשיבה 2, אשר חתמה על כתב שיפוי לטובת המשיבה 1.

כמו כן, נערך הסכם להעברת השטחים שבתחום התכנית לשטח העיר רחובות.

..... עיריית רחובות תפסה חזקה במקרקעין שלא שלה, שהיו בשעתו בתחום העיר נס

ציונה, וסללה עליו את הכביש למרות שהיה מדובר בקרקע בייעוד חקלאי, וזאת אף

מבלי שקיבלה היתר כדין.

תכנית 311 אושרה בהמשך על מנת להסדיר את חריגת הבנייה שביצעה, לכאורה,

עיריית רחובות.

.....

על פני הדברים עולה, כי עיריית רחובות התנהלה בעניין מקרקעי העוררים באופן

חריג שאינו הולם התנהלות של רשות ציבורית..."

7. בעקבות החלטת המינוי, מונה שמאי המקרקעין - מר שלומי יפה כשמאי מייעץ בערר (להלן: "השמאי המייעץ").

8. השמאי המייעץ בחן 2 סוגי שטחים, כדלהלן:

8.1. 6,287 מ"ר, ששונה ייעודם מייעוד חקלאי לייעוד של דרך (להלן: "שטח הדרך").

8.2. 2,232 מ"ר, שייעודם אמנם לא שונה והם נותרו בייעוד חקלאי, אולם הם נפגעו מהתכנית עקב הפיכתם לשטחים כלואים (להלן: "השטחים הכלואים").

9. בנוגע ל-שטח הדרך, קבע השמאי המייעץ כי לא חלה ירידת ערך, ובנוגע ל-שטחים הכלואים, קבע השמאי המייעץ כי חלה ירידת ערך של 30%.

10. לאור קביעותיו של השמאי המייעץ בנוגע ל-2 סוגי השטחים, הגישו הצדדים את השגותיהם, והמשיבות הוסיפו על השגותיהן, וביקשו לפטור אותן מתשלום פיצויים לעוררים, בהתאם לס' 200 לחוק.

11. להלן תפורט הכרעתנו בהשגות הצדדים, ובבקשה למתן פטור לפי סעיף 200 לחוק:

2. דיון והכרעה

2.1. הכרעה בהשגות הצדדים על קביעות השמאי המייעץ

12. בפתח הדברים נזכיר מושכלות יסוד, כי בהתאם להלכה שקבע בית המשפט העליון ב-בר"מ (עליון) 3644/13 משרד התחבורה נ' גלר דוד ואחרות ואח' (נבו 23.04.2014) (להלן: "הלכת גלר"), אמות המידה להתערבות בחוות דעת שמאית הינן מצומצמות, וככלל, תיטש ועדת הערר לאמץ את חוות דעתו של השמאי, והתערבותה תוגבל למקרים בהם נפלה בה טעות מהותית או דופי חמור, כדלהלן:

"שמאי מכריע (ובחלק מההליכים גם "שמאי מייעץ" מאז חקיקתו של חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 84 והוראת שעה), התשס"ח-2008, ס"ח 632 (להלן: התיקון)) ממונה בהליכים לפי סעיף 198 לחוק התכנון והבניה כמומחה הבוחן ירידת ערך של מקרקעין בצורה מקצועית, ניטראלית ואובייקטיבית (לסקירת המסגרת הנורמטיבית ראו בר"מ 1874/12 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה חולון נ' אנג'ל, פסקה 7 (1.5.2012)).

ההנחה העומדת בבסיס מינויו של שמאי היא כי הלה ניחן בכישורים מקצועיים מובהקים יותר לחוות דעה בשאלות שמאיות שהונחו לפתחו ביחס לוועדת הערר. מנגד יש לזכור כי ועדת הערר היא טריבונל מינהלי שחבריו נהנים ממומחיות בתחום דיוניו.

אומנם, אין הכרח שאחד מחברי הוועדה יהיה שמאי מקרקעין בהכשרתו, אולם כל חבריה בעלי ניסיון ומומחיות בתחום התכנון והבניה, ובתור שכאלה הם אינם הדיוטות בכל שאמור בשיטות שמאיות מקובלות המשמשות להערכת פיצוי בגין פגיעה במקרקעין מתכנית (ראו סעיף 12ו' לחוק התכנון והבניה). אשר על כן, חברי ועדת הערר כשירים לבקר את חוות דעתו של שמאי מכריע במסגרת ערר.

אמת המידה להתערבות בקביעותיו ובמסקנותיו של שמאי מכריע שמונה לפי סעיף 198 לחוק התכנון והבניה במסגרת ערר היא פועל יוצא של טעמים אלה. ועדת הערר תיטש לאמץ את חוות דעתו של השמאי, וככלל התערבותה תוגבל למקרים שבהם נפלה בה טעות מהותית או דופי חמור.....

כך, למשל, ועדת הערר תיטש לאמץ את שיקול דעתו של השמאי אם מסקנותיו הושגו על שיטה שמאית מקובלת ועל מסד עובדתי הולם, וזאת אף אם קיימות גישות מקצועיות שונות בשאלה שבמחלוקת (ראו, למשל, עניין קרית אתא, פסקה 3; בר"מ 9556/06 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה פתח תקווה נ' מיטרני, פסקאות 2-3 (4.1.2007)).

לעומת זאת, תיטש ועדת הערר להתערב בקביעות או בממצאים שקבע השמאי אם נמצא שהם נסמכים על מסד עובדתי בלתי הולם, או כשהוכח שההנחות העומדות בבסיס חוות הדעת לא הגיוניות, או שהשמאי לא סיפק הסבר מניח את הדעת לשאלות שנשאל, או כשהחוות הדעת נסמכה על תשתית משפטית חסרה או שגויה (ראו, למשל, בר"מ 8282/07 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה אשקלון נ' גינוסר, פסקה 5 (20.8.2008) (להלן: עניין גינוסר)).

כמו כן, וכמובן מאליו, תקום עילה להתערב בחוות דעתו של שמאי מכריע אם נפל בה פגם היורד לשורש המעשה המינהלי כגון ניגוד עניינים, משוא פנים, חוסר תום לב וכיוצא באלה (השוו: בר"מ 9093/07 הועדה המקומית לתכנון ובניה באר טוביה נ' קי.בי.ע – קבוצת בוני ערים בע"מ, פסקה 3 (14.5.2008)).

13. כן ר' את עמ"נ (מינהליים חי') 12534-06-24 מאיה חדד נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה קריית אתא (נבו) 29.11.2024, בו נבחנו אמות מידה אלו בנוגע לשומה מייעצת בתביעת פיצוי ירידת ערך:

"צודקת ועדת הערר כי התערבותה במסקנותיו המקצועיות של שמאי מכריע או מייעץ שמורה למקרים חריגים שבהם נפלה טעות מהותית, דופי חמור כמו הסתמכות על מסד עובדתי ומשפטי חסר או שאינו הולם; או באם במסקנותיו נפל פגם היורד לשורש המעשה המנהלי כגון ניגוד עניינים, משוא פנים או חוסר תום לב. לאור זאת, נוכח הסבריו המשכנעים של השמאי המייעץ שנתן את דעתו לכלל הנתונים ומסקנותיו התבססו על מסד נתונים הולם ומשלא הצביעו המערערים על אף טעם שיצדיק התערבות, הרי ועדת הערר צדקה באימוץ עמדתו."

14. לפיכך, בהתאם לאמות מידה אלו, נבחן להלן את טענות הצדדים כנגד השומה המייעצת.

15. כאמור לעיל, במסגרת השומה המייעצת בחן השמאי המייעץ, 2 סוגי שטחים:

15.1. **שטח הדרך** - 6,287 מ"ר, ששונה ייעודם מייעוד חקלאי לייעוד של דרך.

15.2. **השטחים הכלואים** - 2,232 מ"ר, שייעודם לא שונה, אולם הם הפכו לשטחים כלואים.

16. להלן נפרט את קביעות השמאי בנוגע ל-2 סוגי השטחים, השגות הצדדים, והכרעתנו:

2.1.1. ירידת הערך בשטח הדרך

17. בהחלטת המינוי, הונחה השמאי המייעץ לבחון את שווי זכויות החכירה של העוררים "בהתאם לשווי של זכויות לקרקע ללא פוטנציאל" (ס' 22 להחלטת המינוי).

18. בהתאם לכך קבע השמאי המייעץ, כי בהתבסס על שומות הצדדים אשר הוגשו עם כתבי טענותיהם, שווי מ"ר ביייעוד חקלאי ללא פוטנציאל (המצב הקודם), היה 50 ₪ למ"ר.

19. כאמור לעיל, הצדדים הגישו את השגותיהם על קביעותיו של השמאי המייעץ, כאשר לעמדת העוררים יש להעמיד את שווי המצב הקודם על סך של 57.5 ₪ למ"ר, ואילו לעמדתן של המשיבות יש להעמיד את השווי על סכום נמוך יותר מ-50 ₪ למ"ר.

20. דא עקא, כמפורט בחוות דעתו של השמאי המייעץ, שווי המצב הקודם, קרי - שווי של קרקע חקלאית ללא פוטנציאל לשינוי ייעוד, הוערך על ידו בין השאר לאור האמור בשומות הצדדים עצמם (ר' למשל: עמ' 37 לשומת העוררים, עמ' 14 לשומת המשיבה 1), ומשכך, אין מקום לקבל את טענתם כנגד קביעה זו של השמאי המייעץ, שכן היא מבוססת כאמור על ערכי שווי שנקבעו גם על ידי שמאי הצדדים.

21. לפיכך, נוכח האמור לעיל ולאור הלכת גלר, אנו מאמצים את הקביעה שקבע השמאי המייעץ בנוגע לשווי המצב הקודם, קרי - שווי של 50 ₪ למ"ר (בייעוד חקלאי).

22. באשר לשווי המצב החדש של שטח הדרך, קבע השמאי המייעץ, כי אין הבדל בין המצב הקודם למצב החדש, וכי "בשני מצבי התכנון, שוויה הוא לכל הפחות כשוויה של קרקע חקלאית ללא פוטנציאל לשינוי ייעוד" (עמ' 27

לשומה המייעצת). דהיינו, שוויה של קרקע בייעוד של דרך (המצב החדש), לא יפחת משוויה של קרקע חקלאית ללא פוטנציאל לשינוי יעוד (המצב הקודם).

23. את קביעתו ביסס השמאי המייעץ על האמור במסמך "קווים מנחים" - של אגף שומת מקרקעין במשרד המשפטים - "פרק ג': עריכת שומות לדרכים", מחודש מאי 2008 (להלן: "הקווים המנחים").

24. כלומר, השמאי המייעץ לא בחן באופן ספציפי את השווי של שטח הדרך בענייננו, אלא הסתמך על הקווים המנחים בלבד, ועל כן לשיטתו, גם במצב החדש, שווי שטח הדרך יהיה 50 ש"ל מ"ר, ומשכך לא נגרמה ירידת ערך לשטח הדרך.

25. על כך השיגו העוררים וטענו, כי יש שוני בין שני המצבים, הנובע מהסיבות דלהלן:

25.1. ראשית, בנסיבותיו הייחודיות של המקרה, בהן הכביש נסלל בפועל עוד לפני אישור התכנית ותוך תפיסת חזקה שלא כדין, אין מקום ליישם את הקווים המנחים, היות וקונה מרצון לא היה משלם כל תמורה עבור קרקע התפוסה הלכה למעשה ככביש סלול, אשר ייעודה הסטטוטורי החדש הוא דרך, ואשר צפויה להפקעה, ולכן שוויה במצב החדש הוא אפס.

25.2. שנית, גם לפי המתודולוגיה שאימץ השמאי המייעץ, לא ניתן היה להשוות בין שווי המצב הקודם לשווי המצב החדש, הואיל והקווים המנחים מתייחסים במצב החדש לשווי של קרקע חקלאית ללא זכויות מים וללא פוטנציאל, בעוד שלטענת העוררים - שווי המצב הקודם כלל זכויות מים, ועל כן קיים פער בשווי בין שני המצבים, שהשמאי המייעץ התעלם ממנו.

26. כלומר, לטענת העוררים, יש לקבוע עקרונית, כי חל שוני בין שני המצבים, ובאשר לשיעורו של השינוי, טוענים העוררים כי הוא עומד על 100%, וכי השווי במצב החדש הוא אפס.

27. בעניין זה יובהר, כי אכן נקבע בפסיקה, שהאמור במסמך הקווים המנחים הינו בגדר המלצה מקצועית בלבד, וכי יש לבחון כל מקרה לגופו.

28. לעניין זה ר' למשל את ערר (ועדות ערר - תכנון ובנייה מרכז) 59/17 ניסן יוסף נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה גני תקוה (נבו 12.7.2018):

"שאלת שוויה של קרקע בייעוד דרך היא בבסיסה שאלת שמאית שתבחן על פי הנסיבות הקונקרטיות של כל מקרה ומקרה, כאשר לצורך קביעת השווי לא די להסתמך על פסיקה או הנחיות באופן כללי, אלא יש לבחון את נסיבות המקרה המסוים ולערוך את ההתאמות הנדרשות."

29. כן ר' את ה"פ (מחוזי חי') 43016-03-16 האפוטרופוס הכללי כמנהל הנכסים של וורטסמן ליאון נ' נתיבי ישראל החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ (נבו 22.10.2018):

"במאי 2008 פורסמו קווים מנחים של השמאי הממשלתי הראשי, מר אייל יצחקי, מטעם מדינת ישראל משרד המשפטים, אגף שומת מקרקעין-לשכת מנהל האגף, בנושא עריכת שומות לדרכים.

כפי שהובהר באתר משרד המשפטים "אגף שומת מקרקעין" בו פורסמו הקווים המנחים, קווים מנחים הם כלי עזר מקצועי, אשר מטרתו היא לסייע לשמאי להתמודד אל מול שאלות ייחודיות, בנושאים הנוגעים לנכסים שאינם שגורתיים.

ההנחיות הינן בגדר המלצה מקצועית בלבד."

30. נוכח האמור, ייתכן, ובחינת המקרה מושא ענייננו לגופו, הייתה מעלה כי יש שינוי בין שני המצבים.
31. לפיכך, במסגרת שאלות הבהרה ששאלנו את השמאי המייעץ, ביקשנו ממנו לבחון את שווי המצב החדש באופן ספציפי, ולא רק בהסתמכות על הקווים המנחים.
32. דא עקא, השמאי המייעץ בתשובותיו לשאלות ההבהרה, המשיך והסתמך על הקווים המנחים.
33. לעמדתנו, בנסיבותיו הספציפיות והייחודיות של ענייננו, בו כאמור בהחלטת המינוי: "**תכנית מח/311 מסדירה דרך קיימת**", כלומר, במועד אישורה של התכנית, הייתה הדרך תפוסה וסלולה בפועל (הגם שנטען כי הליך ההפקעה הושלם רק מס' חודשים לאחר מכן), באופן שלא איפשר את השימוש במקרקעין בפרק הזמן שיש בדרך כלל בין מועד אישור התכנית לבין התפיסה בפועל מכוחה של התכנית - שכן זו בוצעה עוד לפני אישור התכנית, יש ממש בטענה העקרונית של העוררים, כי לא מן הנמנע שבחינת השאלה מה היה מוכן לשלם קונה מרצון למוכר מרצון בעבור המקרקעין הספציפיים מושא העררים דנן במועד אישור התכנית, הייתה מעלה כי התכנית אשר שינתה את ייעודם לדרך שכבר נתפסה ונסללה, שינתה את ערכם של המקרקעין, שכן על פניו, במועד הקובע אין לקונה מרצון כל אינטרס לרכוש את הקרקע התפוסה והסלולה.
34. באשר לשיעור השינוי בערכם של המקרקעין, אמנם העוררים טוענים כי השווי במצב החדש הוא אפס היות וקונה מרצון לא ירכוש קרקע תפוסה וסלולה, אולם, בניגוד לטענת העוררים כי שווי שטח הדרך במצב החדש הוא אפס, הרי שהשמאי מטעמם קבע כי שווי מ"ר בייעוד של דרך (המצב החדש), הינו 36 ש"ח למ"ר (ר' למשל עמ' 37 לשומת העוררים).
35. לפיכך, מאחר והשמאי המייעץ לא בחן שאלה זו באופן ספציפי, אלא הוא הסתמך על הקווים המנחים - ובכך למעשה הוא קבע את שווי הדרך במצב החדש לפי הנחה משפטית והגיע לתוצאה כי אין שינוי בין שווי של קרקע בייעוד חקלאי עם זכות חכירה לפרט, לבין שווי של קרקע בייעוד של דרך שנתפסה ונסללה על ידי הרשות, אנו סבורים כי נדרשת התערבותנו, הואיל ואיננו מקבלים את ההנחה המשפטית של השמאי המייעץ (שאין שינוי בין שווי של קרקע בייעוד חקלאי עם זכות חכירה לפרט, לבין שווי של קרקע בייעוד של דרך שנתפסה ונסללה על ידי הרשות), ואנו סבורים, כי החלת הקווים המנחים לבדם אינה מתאימה לנסיבות ענייננו, ומשכך אנו מוצאים לנכון לאמץ את קביעת שמאי העוררים, אשר העריך כאמור שווי מ"ר בייעוד של דרך (המצב החדש), בסך של 36 ש"ח (חלף סך של 50 ש"ח).
36. יצוין, כי אמנם שמאי העוררים הסתמך גם הוא על הקווים המנחים בקביעתו את השווי של מ"ר בייעוד של דרך (36 ש"ח למ"ר), אולם הסתמכותו על הקווים המנחים נועדה כדי לקבוע ירידת ערך של 90% מהמצב הקודם, ולא כדי לקבוע שאין שינוי בין ייעוד חקלאי עם זכות חכירה לפרט, לבין ייעוד של דרך שנתפסה ונסללה על ידי הרשות.
37. נוכח כל האמור לעיל, אנו מאמצים את קביעת השמאי המייעץ לפיה שווי שטח הדרך במצב הקודם (בייעוד חקלאי ללא פוטנציאל) הינו 50 ש"ח למ"ר (שווי זהה לשווי שנקבע גם על ידי שמאי העוררים ביחס לקרקע חקלאית ללא פוטנציאל), ואנו מאמצים את קביעת שמאי העוררים כי שווי שטח הדרך במצב החדש (ייעוד דרך) הינו 36 ש"ח למ"ר, קרי - ירידת ערך של 14 ש"ח למ"ר.
38. יצוין כי קביעה זו מייתרת את הצורך לדון בשאלת השפעת זכויות המים על שני המצבים, היות והשווי שנקבע בשני המצבים (שווי חקלאי ללא פוטנציאל ושווי דרך), זהה לערכי שווי שנקבעו גם על ידי שמאי העוררים.
39. אשר על כן, ירידת הערך של שטח הדרך, הינה בשיעור של 14 ש"ח למ"ר, נכון למועד הקובע (להלן: "**שיעור ירידת הערך של שטח הדרך**"), ובסך הכל: 14 ש"ח * 6,287 מ"ר, דהיינו: 88,018 ש"ח נכון למועד הקובע.

2.1.2. ירידת הערך בשטחים הכלואים

40. באשר לשווי השטחים הכלואים, אשר כאמור לעיל - ייעודם לא שונה, אולם הם נפגעו מהתכנית עקב הפיכתם לשטחים כלואים, קבע השמאי המייעץ, כי ערכם נפגע בשיעור של 30%, ועל כן, היות והוא קבע כאמור לעיל - ששווי מ"ר במצב הקודם היה 50 ₪ למ"ר, הרי ששווי מ"ר במצב החדש של השטחים הכלואים הינו בסך של 35 ₪ למ"ר (הגם ששמאי העוררים קבע כי שווי השטחים הכלואים במצב החדש הוא 36 ₪ למ"ר. ר' למשל עמ' 37 לשומת שמאי העוררים).

41. ביחס לשטחים הכלואים, טענו הצדדים, כי קביעת השמאי המייעץ, לפיה, שיעור ירידת הערך של השטחים הכלואים הינו בסך של 30%, הינה קביעה שרירותית אשר ניתנה ללא נימוק.

42. לטענת העוררים, מדובר בשטח שאיבד את מלוא תועלתו הכלכלית ושווי במצב החדש הוא אפס, דהיינו פגיעה של 100%, בעוד המשיבות טענו מנגד, כי שיעור פגיעה של 30% הינו שיעור מופרז.

43. גם בעניין זה ביקשנו את הבהרתו של השמאי המייעץ, היות וקיימת חשיבות רבה לנימוקן של הקביעות השמאיות של השמאי המייעץ.

44. לעניין זה ר' למשל את ערר (ועדות ערר - תכנון ובנייה מרכז) 8061-11-20 צבי נוימן נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רעננה (נבו 9.7.2024):

"הנמקה נאותה של שומות מקרקעין תורמת לאמון הציבור בהן, ועשויה לייתר לפחות חלק מן ההליכים שנקטים לתקיפת אותן שומות."

45. בעקבות שאלת ההבהרה ששאלנו בנושא זה, הבהיר השמאי המייעץ, כי שיעור ירידת ערך של 30%, נקבע על ידו על פי ניסיונו ושיקול דעתו - לאחר שהוא ביקר במקום ובחן את "צורתה הלא רגולרית, צרה וארוכה" של הקרקע (עמ' 5 לתשובות ההבהרה), והוא אף הפנה לשומה מכרעת אחרת, בה הייתה קרקע כלואה ללא אפשרות של מעבר של כלי רכב, וגם בה נקבעה הפחתה של 30%, ועל כן לטענתו, שיעור פגיעה זה, הינו שיעור הפגיעה הנכון שיש לקבוע לשטחים הכלואים בענייננו.

46. לטעמנו, לאור הלכת גלר אשר צוינה לעיל, יש לקבל את עמדתו של השמאי המייעץ ואת תשובתו שניתנה לשאלת ההבהרה, שכן עמדתו מהווה קביעה שמאית מקצועית מובהקת, המצויה בליבת שיקול הדעת של השמאי המייעץ, ובפרט לאחר שהוא נתן את תשובתו לשאלת ההבהרה - לא מצאנו כי נפלה בה טעות מהותית אשר מצדיקה את התערבותנו, ומשנה תוקף מקבלים הדברים נוכח העובדה שכאמור לעיל, שמאי העוררים קבע כי שווי השטחים הכלואים במצב החדש הוא 36 ₪ למ"ר.

47. אשר על כן בהתאם להלכת גלר, לפיה יש להעדיף את קביעותיו של השמאי הניטרלי - "אף אם קיימות גישות מקצועיות שונות בשאלה שבמחלוקת", אנו דוחים את טענות הצדדים כנגד קביעתו בנוגע לשטחים הכלואים, ואנו מאמצים אותה במלואה.

2.1.3. סיכום ירידת הערך שנגרמה לעוררים

48. נוכח כל המפורט לעיל, ירידת הערך שנגרמה לעוררים היא כדלהלן:

48.1. ירידת הערך של שטח הדרך:

48.1.1. שטח הדרך: 6,287 מ"ר.

48.1.2. שווי המצב הקודם: 50 ₪ למ"ר - כפי שקבע השמאי המייעץ.

48.1.3. שווי המצב החדש: 36 ₪ למ"ר - כפי שקבע שמאי העוררים.

48.1.4. ירידת הערך: 88,018 ₪ למועד הקובע (14 ש' ירידת ערך למ"ר * 6,287 מ"ר שטח הדרך).

48.2. ירידת הערך של ה-שטחים הכלואים: 33,480 ₪ למועד הקובע - כפי שקבע השמאי המייעץ.

48.3. סך ירידת הערך שנגרמה לעוררים ב-שטח הדרך וב-שטחים הכלואים: 121,498 ₪ למועד הקובע.

49. קביעת שיעור ירידת הערך, תהווה את הבסיס להמשך הכרעתנו בבקשת הפטור לפי סעיף 200 לחוק, ובשאלת ההוצאות.

2.2. הכרעה בבקשה למתן פטור מתשלום פיצויים לפי סעיף 200 לחוק

50. משאימצנו את קביעת השמאי המייעץ, עלינו להידרש לבקשת המשיבות למתן פטור מתשלום פיצויים מכוח סעיף 200 לחוק.

51. לטענתן, הואיל והפגיעה היא בשיעור נמוך משווי החלקה, ומאחר והתכנית משרתת אינטרס ציבורי חיוני, הרי שיש לפוטרו מתשלום הפיצוי לעוררים, וזאת בהתאם להוראות ס' 200 לחוק.

52. להלן תבואר הכרעתנו בסוגיה זו:

2.2.1. המסגרת הנורמטיבית

53. סעיף 200 ל-חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, קובע חריג לכלל הפיצוי הקבוע בסעיף 197 לחוק, ומאפשר לוועדה המקומית להיפטר מתשלום פיצויים בהתקיים שלושת התנאים המצטברים הבאים:

53.1. הפגיעה נמנית עם אחד המקרים המפורטים בסעיף;

53.2. הפגיעה אינה עוברת את תחום הסביר בנסיבות העניין;

53.3. אין זה מן הצדק לשלם לנפגע פיצויים.

54. וזו לשונו של סעיף 200 לחוק:

"(א) לא יראו קרקע כנפגעת אם נפגעה על ידי הוראה שבתכנית הנמנית עם

אחת ההוראות המפורטות להלן ובלבד שהפגיעה אינה עוברת את תחום

הסביר בנסיבות העניין ואין זה מן הצדק לשלם לנפגע פיצויים:

(1) שינוי בתחום אזורי ובתנאי השימוש בקרקע שבהם;

(2) קביעת המירווח מסביב לבנינים וביניהם;

(3) הגבלת מספר הבנינים בשטח מסויים;

(4) הסדרת אתריהם של בנינים, גדלם, גבהם, תכנון צורתם או

מראם החיצוני;

(5) איסור הבניה או הגבלתה, לצמיתות או לשעה, במקום שהקמת

בנינים על הקרקע עלולה, בגלל מקומה או טיבה, להביא לידי סכנת

שטפון, סחף קרקע, סכנה לבריאות או סכנת נפשות או לידי הוצאה

יתירה של כספי ציבור להתקנת דרכים או ביבים, להספקת מים או

לשירותים ציבוריים אחרים;

(6) איסור השימוש בקרקע או הגבלתו שלא בדרך איסור בניה או

הגבלתה, כשהשימוש עלול להביא לידי סכנה לבריאות, סכנת

נפשות או פגיעה רצינית אחרת לרעת הסביבה;

(7) הגבלת דרכי השימוש בבנינים;

(8) קביעת קו במקביל לדרך, שמעבר לו לא יבלוט שום בנין;

(9) חיוב להתקין על יד בנין המיועד לעסק, למלאכה או לתעשיה

מקום לטעינת כלי רכב, פריקתם וצידום בדלק, הכל כדי למנוע

חסימת דרך לתעבורה;

(10) חיוב להתקין בבנין המיועד לעסק, למלאכה או לתעשיה,

למגורים, לבית לינה או לשימוש על ידי הציבור, או על יד בנין

כאמור, מקום לחניית כלי רכב, למקלט או למחסה בפני התקפה

אווירית;

(11) הוראה בתכנית שחל עליה סעיף 81.

(ב) לא יראו קרקע כנפגעת אם נפגעה על ידי תוכנית שמטרתה היחידה היא

קביעת הוראות לבניית אחד או יותר מאלה: מרחב מוגן או חדר עם שיפורי

מיגון, במבנה קיים, בשטח שלא יעלה על השטח שנקבע לפי חוק ההתגוננות

האזרחית, התשי"א-1951, או שטח נוסף כמשמעותו בסעיף 151(ג)(2).

(ג) הוראות סעיף קטן (ב) לא יחולו לעניין תוכנית כאמור באותו סעיף

קטן....."

55. סעיף 200 לחוק, נועד לאזן בין זכות הקניין של הפרט, שאינה מוחלטת, לבין האינטרס הציבורי בקידום תכניות לרווחת הכלל, מבלי להטיל נטל כלכלי על הקופה הציבורית, כאשר ההצדקות להוראה זו - כפי שהובעו בפסיקה, הן כדלקמן:

55.1. חשש שרשויות התכנון יימנעו מביצוע תכנית למרות שתועלתה הציבורית עולה על הפגיעה בבעלי

המקרקעין, שלא לא יהיו די משאבים לתשלום הפיצויים.

55.2. חשש מהצפת בתי המשפט ורשויות התכנון בתביעות של בעלי מקרקעין, באופן שיביא לריבוי התדייניות

ולאובדן משאבים משמעותי לקופת המדינה.

56. כאמור, הלכה היא כי 3 התנאים הינם מצטברים, וכן נקבע, כי הנטל להוכחת קיומם של התנאים, רובץ על שכמה של

הועדה המקומית, וכי שלילת הפיצוי מכוח סעיף 200 לחוק תיעשה במקרים חריגים בלבד.

57. ר' לעניין זה את ההלכות שסוכמו על ידי בית המשפט העליון ב-ע"מ (עליון) 683/13 רשות שדות התעופה נ'

אליהו טויטו ואח' (נבו 3.9.2015) (להלן: "הלכת טויטו").

"סעיף 200 לחוק פוטר את הוועדה המקומית מתשלום שעה שנפגעו מקרקעין על

ידי תכנית שלא בדרך של הפקעה. נשוב ונביא את נוסחו:

פטור מתשלום פיצויים

"200. לא יראו קרקע כנפגעת אם נפגעה על ידי הוראה שבתכנית הנמנית

עם אחת ההוראות המפורטות להלן ובלבד שהפגיעה אינה עוברת את תחום

הסביר בנסיבות הענין ואין זה מן הצדק לשלם לנפגע פיצויים:

(1) שינוי בתחום אזורי ובתנאי השימוש בקרקע שבהם;

"[...]"

סעיף זה הוא חריג לכלל הבסיסי הקבוע בסעיף 197 לחוק, והוא פוטר את הוועדה המקומית - שהנטל להוכחת האמור להלן רובץ על שכמה - מתשלום בהתקיים שלושה תנאים:

(א) הפגיעה הנגרמת על ידי התכנית נמנית עם 11 מסוגי המקרים הקבועים בסעיף 200 לחוק;

(ב) הפגיעה "אינה עוברת את תחום הסביר בנסיבות העניין";

(ג) "אין זה מן הצדק לשלם לנפגע פיצויים".

שלושת אלה הם תנאים מצטברים (עניין הורוויץ, בעמ' 295; לעניין נטלי ההוכחה ראו עניין פרי הארץ, בעמ' 642-643).

סעיף 200 לחוק הוא אפוא "שסתום ביטחון" המאפשר לוועדה המקומית להימנע מתשלום פיצויים - אך זאת רק כל אימת שהתכנית נכנסת לגדר הקשת הרחבה של המקרים הקבועה בסעיף; שהפגיעה היא בתחום הסביר; ושאינן זה מן הצדק לשלם פיצויים (עניין פרי הארץ, בעמ' 641).

קוימו שלושת התנאים - תופטר הוועדה המקומית מתשלום פיצויים בשיעור שנקבע. בפסיקתנו הוזכרו שתי הצדקות מרכזיות לכלל זה.

ראשית, לא כל התועלת הציבורית שמניבה תכנית מתאר מגולמת בכספים הזורמים לקופת המדינה, ומשכך עלולות רשויות התכנון להימנע מביצוע תכנית למרות שתועלתה הציבורית עולה על הפגיעה בבעלי המקרקעין, שמא לא יהיו די משאבים לתשלום הפיצויים.

שנית, הובע החשש כי אם תוכר זכות בלתי מסויגת לפיצוי יוצפו בית המשפט ורשויות התכנון בתביעות של בעלי מקרקעין, דבר שיביא לריבוי התדיינויות ולאובדן משאבים משמעותי לקופת המדינה (עניין פרי הארץ, בעמ' 641). הצדקות אלו - הגיונן בצדן, אך אין משמעותן כי יש לאפשר לסעיף 200 לתפוס ברשותו תביעות עד בלי די.

ראוי לציין כי בית משפט זה חזר ושנה כי שלילת הפיצוי מכוח סעיף 200 לחוק תעשה במקרים חריגים בלבד.

כפי שציננה במקרה אחד השופטת (בדימ') א' פרוקצ'יה, אף שהחריגים המנויים בסעיף 200 לחוק אמורים לשמש בלם מפני ריבוי תביעות פיצוי שהציבור יתקשה לעמוד בהן, "אין בהם כדי להקהות את עוצמתו של העקרון הכללי בדבר זכותו הבסיסית של בעל קניין לפיצוי בגין פגיעה במקרקעין עקב תכנית" (בר"מ 4443/03 עיריית חולון נ' רשות שדות התעופה בישראל, [פורסם בנבו] פסקה 33 (17.7.2011)).

58. באשר לתנאי הראשון - סוג הפגיעה, נקבע בפסיקה, כי סוגי הפגיעה המפורטים בסעיף 200 לחוק, ובפרט בסעיף 200(1) שעניינו: "שינוי בתחום אזורי ובתנאי השימוש בקרקע שבהם", מכסים את מרבית הפגיעות הנגרמות

למקרקעין על ידי תכניות.

59. לעניין זה ר' למשל את דברי בית המשפט העליון ב-ע"א (עליון) 1188/92 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים נ' גלעד ברעלי (פורסם בנבו, 10.04.1995):

"סעיף 200 מסייג את הזכות לפיצויים שנקבעה בסעיף 197.

....

הסעיף מפרט 11 סוגים של הוראות.

סעיף 200(1) מציין את הסוג הנוגע לעניין שלפנינו, לאמור: "שינוי בתחום אזורי ובתנאי השימוש בקרקע שבהם".

לפי הפסיקה, הוראות אלה, ובמיוחד סעיף 200(1), מכסות את מרבית הפגיעות הנגרמות למקרקעין על-ידי תכניות לסוגיהן."

60. באשר לתנאי השני - תנאי הסבירות, לפיו: "הפגיעה אינה עוברת את תחום הסביר בנסיבות העניין", נקבע בפסיקה, כי הדבר ייבחן בעיקר על פי שלושת מבחני המשנה הבאים, שאינם מהווים רשימה סגורה:

60.1. שיעור ירידת ערך הקרקע: ככל ששיעור ירידת הערך עולה, כך יורדת סבירות הפגיעה.

60.2. פיזור הנזק: ככל שהפגיעה היא מסוג הפגיעות השכיחות המתפזרות על חלק ניכר מהאוכלוסייה והמהוות חלק מהסיכון לתכנון עצמו - כך היא פחות חורגת מתחום הסביר.

60.3. אינטרס ציבורי חיוני הגלום בתכנית: ככל שהאינטרס הציבורי מובהק יותר כך הפגיעה עומדת יותר בתחום הסביר.

61. כן נקבע, כי מבין שיקולים אלה, השיקול המרכזי הוא שיעור ירידת הערך של המקרקעין.

62. סיכם זאת בית המשפט העליון ב-ע"מ (עליון) 683/13 רשות שדות התעופה נ' אליהו טויטו ואח' (נבו 3.9.2015):

"פגיעה שאינה עוברת את תחום הסביר בנסיבות העניין" - כיצד תבחן?

לשם הגשמת תנאי הסבירות דרושה עריכת איזון בין זכות הקניין לבין אינטרס הציבור.

איזון זה מושפע משלושה שיקולים:

שיעור הירידה בערך המקרקעין הנפגעים;

מידת "פיזור" הנזק;

וקיומו או היעדרו של אינטרס ציבורי חיוני הגלום בתכנית.

שיקולים אלה אינם מהווים רשימה סגורה, ושאלת קיומם של שיקולים נוספים שיש לשקול במסגרת זו הושארה להתפתחותה העתידית של ההלכה (עניין הורוויץ, בעמ' 303-304).

מבין שיקולים אלה זכה בעבר לבכורה השיקול שעניינו שיעור ירידת ערכם של המקרקעין.

.....

ואולם, שיעורה היחסי של הפגיעה בערכם של המקרקעין אינו שיקול שעומד לבדו אלא שיקול הנכלל בקהלם של יתר השיקולים.

למעשה, השיקולים הנוספים - פיזור הנזק ואינטרס הציבור - עשויים כשלעצמם להטות את הכף.

.....

ניתן לסכם חלק זה של הדיון ולומר כי חרף מרכזיותו של השיקול בדבר ירידת הערך, אין הוא השיקול שלעולם ימשול בכיפה - ויש להתחשב, במסגרת בחינת השאלה אם עברה הפגיעה את תחום הסביר בנסיבות העניין, גם בשיקולים "חברתיים" יותר, הנוגעים לחלוקת העושר והנטל בין מרכיבי החברה (ראו גם בר"מ 9016/11 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה הוד השרון נ' וינשטיין, [פורסם בנבו] פסקה 15 (14.7.2013)).

63. בנוגע למבחן המשנה הראשון - שיעור ירידת הערך, אזי, בהלכת טויטו - אשר עסקה בהחלטות של ועדות הערר בנוגע לפגיעה מתכנית מתאר ארצית להרחבת נמל התעופה שנקבע בהן כי פגיעה בשיעור של 5% אינה חורגת מתחום הסביר, הבהיר בית המשפט העליון, כי שיעור ירידה נמוך, נחשב ל-"זוטי דברים".

64. וזו לשון בית המשפט העליון ב-ע"מ (עליון) 683/13 רשות שדות התעופה נ' אליהו טויטו ואח' (נבו 3.9.2015):
"בענייננו, כאמור, לא התערב בית המשפט המחוזי בקביעת ועדות הערר שלפיה הפגיעה ביחס למי שערך מקרקעיו ירד ב-5% או פחות אינה עוברת את תחום הסביר בנסיבות העניין.

אכן, "סף" ירידת הערך שקבעו ועדות הערר אינו גבוה והוא מבטא פגיעה בשיעור שאינו רחוק ממה שהוגדר בפסיקתנו כ"זוטי דברים" (2%-3%)..."

65. כן נקבעה ההלכה, כי את בחינת ירידת ערכם של המקרקעין, יש לעשות כמבחן של שיעור - קרי, אחוזים.

66. ר' לעניין זה את דברי בית המשפט העליון ב-ע"א (עליון) 8825/07 הועדה המקומית לתכנון ולבנייה רמת גן נ' י.פ.ה.ר פרדסים לפרי הדר בע"מ (נבו 22.8.2012):

"בחינת ירידת ערכם של המקרקעין נותרה בעינה כמבחן של שיעור - קרי, אחוזים.

.....

חרף כל האמור, שיעורה היחסי של הפגיעה בערכם של המקרקעין אינו עומד לבדו, אלא נכלל בקהלם של יתר השיקולים."

67. בנוגע למבחן המשנה השני - מידת "פיזור" הנזק, נקבע כי ככל שהפגיעה משתייכת לסוג הפגיעות השכיחות, שמתפזרות על חלק ניכר מהאוכלוסייה ומהוות חלק מהסיכון לתכנון עצמו, אזי ניתן לראותה ככזו שאינה חורגת מתחום הסביר.

68. ר' את דברי בית המשפט העליון (כב' השו' ברק) ב-ע"א (עליון) 3901/96 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רעננה נ' יהודית הורוויץ (נבו, 28.01.2002) [עתירה לדיון נוסף נדחתה במסגרת דנ"א (עליון) 1333/02 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רעננה נ' יהודית הורוויץ (נבו, 12.05.2004)]:
"השיקול השני הוא זה של מידת "פיזור" הנזק.

ככל שהפגיעה במקרקעין היא מסוג הפגיעות השכיחות, המתפזרות על חלק ניכר מהאוכלוסייה ושהן חלק מהסיכון של התכנון עצמו, כן ניתן לראותה כמי שאינה עוברת את תחום הסביר בנסיבות העניין."

69. עוד נקבע ביחס למבחן פיזור הנזק, כי כאשר בעלי מקרקעין שונים ברחבי העיר נושאים בנזק מהתכנית, אזי, אין מדובר בנזק ייחודי, אלא בנזק מפוזר.

70. ר' לעניין זה את דברי בית המשפט העליון ב-ע"א (עליון) 9853/01 חירם לנדאו עבודות עפר, כבישים ופיתוח בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה כפר סבא (נבו 4.8.2005):

"בכל הנוגע ל'פיזור הנזק' שנגרם על ידי התכנית, מקובלת עליי טענת המשיבות כי ההוראות בתכנית הפוגעת, שגרמו לטענת המערערות לירידת ערך המקרקעין שבבעלותן, מבטאות מגמה תכנונית כללית בכפר סבא להקטנת צפיפות הדיור.

.....

המסקנה המתבקשת, אם כן, היא שהנזק אותו מסבה התכנית הפוגעת למערערות איננו ייחודי להן, אלא נושאים בו בעלי מקרקעין שונים ברחבי כפר סבא."

71. כן ר' את דברי בית המשפט העליון ב-בר"מ (עליון) 8609/08 נעמי דרייזין ברנובר נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה ירושלים (נבו 19.1.2009):

"המבקשת טענה גם כזכור כי היא הנפגעת היחידה ואין פיזור נזק ואולם כאשר מדובר במגמה תכנונית (מגמה שהמבקשת אף היא נהנתה ממנה) לא ניתן לדבר על נזק ייחודי כפי שקבע השופט גרוניס בעניין חירם, פסקה 10...."

72. כאשר למבחן המשנה השלישי - קיומו של אינטרס ציבורי בתכנית, נקבע בפסיקה, כי זכות הקניין נסוגה מפני עקרונות חשובים אחרים אשר יאפשרו את ניצול המשאב המוגבל באופן שיביא לתועלת הכלל, ועל כן, ככל שהאינטרס הציבורי הוא חריף יותר, כך גדל הסיכוי שהפגיעה תיחשב כסבירה.

73. ר' את דברי בית המשפט העליון (כב' השו' ברק) ב-ע"א (עליון) 3901/96 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רעננה נ' יהודית הורוויץ (נבו, 28.01.2002) [עתירה לדיון נוסף נדחתה במסגרת דנ"א (עליון) 1333/02 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רעננה נ' יהודית הורוויץ (נבו, 12.05.2004)]:

"מה הם השיקולים של האינטרס הציבורי המונחים ביסוד הפיצוי לנפגע בשל פגיעתה של תכנית, כאמור בסעיף 200 לחוק? ביסוד תפיסה זו מונחת המציאות כי המקרקעין - ואני מתרכז עתה בהיבט זה של הקניין - הוא משאב לאומי.

כמות המקרקעין אינה ניתנת להגדלה. חיי החברה מותנים ביכולת הציבור לעשות שימוש במקרקעין, כגון לבנות כבישים, לסלול מסילות, להסדיר אמצעי תקשורת, להבטיח בנייתם של מוסדות ציבור, לשמר עתיקות ונכסים תרבותיים, לשמר שטחים פתוחים ולקיים שמירה על ביטחון הציבור ושלומו (ראו: ע"א 2920/94 אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה, עמותה רשומה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה [34]; ע"א 8116/99 אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, שומרון [35]).

כל אלה הופכים את קניין המקרקעין לקניין שממזד האחריות החברתית בו הוא חשוב. שיקולים אלה ואחרים מחייבים מתן כוח למדינה לפגוע בקניין הפרטי כדי לקיים את אינטרס הציבור. בכך מתבטאת האחריות החברתית המיוחדת של הקניין הפרטי.

דיני התכנון והבנייה הם אחד המכשירים החשובים שדרכם מוגשמת האחריות החברתית של הקניין.

.....

האיזון הראוי בין זכות הקניין מזה לבין טובת הציבור מזה קובע מתי פגיעה של תכנית בקניין אינה עוברת את "תחום הסביר".

נמצא, כי בקביעתו של מיתחם זה אין להתחשב בזכות הקניין בלבד, כשם שאין להתחשב בטובת הציבור בלבד. עניין לנו באיזון בין ערכים מתחרים.

.....

השיקול השלישי נוגע ל"אינטרס ציבורי חיוני הגלום בתכנית" (פרשת פרי הארץ [9], בעמ' 649).

ככל שאינטרס זה הוא חריף יותר, כך גדל הסיכוי כי הפגיעה בקניין תיחשב כסבירה בנסיבות העניין.

74. באשר לתנאי השלישי - תנאי הצדק, נקבע כי מדובר בתנאי פתוח וגמיש, ובמסגרתו ניתן לבחון מחד גיסא את התנהלות הרשות - הן בכל שלבי הכנת התכנית הפוגעת והן בניהול הליך התביעה לפיצוי מכוח סעיף 197 לחוק, ומאידך גיסא ניתן לבחון את ניקיון כפיו של התובע, כאשר בין שני אלה יש לתת דגש להתנהלותה של הרשות.

75. כן נקבע, כי תנאי הצדק הוא בעל מעמד עצמאי, כך שגם אם הפגיעה במקרקעין סבירה, יזכה בעל המקרקעין בפיצוי אם שיקולי הצדק דורשים זאת.

76. ר' לעניין זה את דברי בית המשפט העליון ב-ע"מ (עליון) 683/13 רשות שדות התעופה נ' אליהו טויטו ואח' (נבו) 3.9.2015:

"בניגוד לתנאי הסבירות אשר בעניינו כבר התפתחה תורה סדורה למדי, אפשר שכפי שנאמר גם לפני שנים לא מעטות, "מהותם של שיקולי הצדק, אשר הוכחתם נדרשת לשם שלילת הפיצוי, טרם הובהרה די צורכה בפסיקת בית-משפט זה" (ע"א 974/91 עמידר, חברה קבלנית לבניין בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה זמורה, פ"ד נ(5) 109, 104 (1997);

על עמימותו של מונח זה ראו גם חנה אבנור "על סעיף פיצויים שאינו בר שימוש" הפרקליט כ"ג 88 (1966): "מהו הצדק? [...] האם ימדד הצדק לפי מידת אי הסבירות של הנזק, או לפי אמצעיו הכספיים של התובע או לפי דיני היושר?" (בעמ' 89);

ראו גם רחל אלתרמן ואורלי נעים פיצויים על ירידת ערך קרקע 51-52 (1992)).
מה שנאמר עד כה הוא כי תנאי הצדק הוא תנאי פתוח וגמיש המתבסס על שיקולים מגוונים, אשר משתנים ממקרה למקרה על פי העובדות הקונקרטיות הנחשפות לפני בית המשפט בעניין הנדון לפנינו (עניין פרי הארץ, בעמ' 655; עניין הורוויץ, בעמ' 304); ראו גם ע"א 8736/04 כהן נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה רעננה, [פורסם בנבו] פסקה ו(2) (24.1.2006).

עוד הודגש כי "כל נסיבה עשויה להיות רלוואנטית לשאלת הצדק, הכל על-פי

שיקול-דעתו הרחב של בית המשפט" (עניין פרי הארץ, בעמ' 656).

חרף אי הבהירות, בפסקתנו הודגש כי תנאי זה הוא בעל מעמד עצמאי ומובחן מתנאי הסבירות. כך שאף אם הפגיעה במקרקעין אינה עולה על הסביר, יזכה בעל המקרקעין בפיצוי אלא אם הוכח כי "אין זה מן הצדק" לשלם לו פיצויים: בצד זאת הודגשה בכל הקשור למבחן הצדק מערכת היחסים שבין בעל המקרקעין לבין רשויות התכנון (ראו לדוגמה עניין הורוביץ, בעמ' 304-305; עניין עמידר, בעמ' 110; עניין פרי הארץ, בעמ' 658; לוינסון-זמיר, בעמ' 328-329). כך, למשל, ניתן לבחון כיצד נהגה הרשות כלפי התובע: אם בחנה היא חלופות תכנון ראויות, פוגעניות פחות; אם עשתה מאמץ לקדם את התכנון בזמן סביר ומבלי להשתהות. במטרה לצמצם פגיעה אפשרית; וכן הלאה.

מן העבר השני, הוזכרה בפסיקה גם האפשרות לבחון את ניקיון כפיו של התובע בבואו לדרוש סעד מן הרשות (ראו למשל עניין פרי הארץ, בעמ' 658; בר"ם 8609/08 ברנובר נ' הוועדה המקומית ירושלים, [פורסם בנבו] פסקה 6 (19.1.2009)).

לביקורת על שלילת הזכאות לפיצוי מנימוקי צדק הקשורים בהתנהגות בעל המקרקעין ראו לוינסון-זמיר, עמ' 331, ה"ש 209).

בין שני אלה העיקר להשקפתי הוא התנהלותה של הרשות, שחובתה לנהוג בהגינות ביחסיה עם הפרט "אבן פינה היא בדיני המינהל הציבורי" (בג"ץ 164/97 קונטרס בע"מ נ' משרד האוצר, אגף המכס והמע"מ, פ"ד נב(1) 289, 319 (1998)).

רשות שכלכלה צעדיה ביושר ובהגינות בכל שלבי התכנית הפוגעת - החל משלב התכנון, עובר בשלב הוצאתה של התכנית לפועל וכלה בניהול הליך לפיצוי מכוח סעיף 197 - תעבור היא את משוכת הצדק בהיבט האמור."

77. כן נקבע, כי כאשר מדובר בפיתוח עירוני סביר שניתן היה לצפות שיקרה, אזי, ככל וברור כי הפגיעה נמצאת בתחום הסביר, וככל ואין שיקולים של צדק הדורשים לפצות את הנפגע, הרי שאין זה מן הצדק שהציבור יצטרך לפצות על כך.

78. ר' לעניין זה את דברי בית המשפט העליון ב-ע"א (עליון) 1188/92 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים נ' גלעד ברעלי (נבו, 10.04.1995):

"עם זאת, אפשר שפגיעה כזאת לא תעבור את המחסום של סעיף 200, כלומר,

שהפגיעה לא תעבור את תחום הסביר ולא תצדיק תשלום פיצויים.

כל מי שבא להתגורר בעיר צריך לקחת בחשבון, בצד התועלת הצומחת לו ולאחרים מרשת הכבישים, גם את הרעש והזיהום הנגרמים על-ידי המכוניות.

כך אם רחוב נעשה סואן ורועש יותר, בעקבות התפתחות של אזור מסוים, וכך גם אם נסלל כביש בפאתי העיר מכוח תכנית חדשה.

גם מי שבא להתגורר במקום שקט בפאתי העיר צריך לקחת בחשבון שהעיר תתפתח, כבישים חדשים ייסללו, ורעש המכוניות ישיג גם אותו. זהו מטרד שכל תושב בעיר

נחשף לו, ואין הציבור בעיר חייב לפצות עליו.

תוצאה הכרחית היא של האיזון הראוי בין האינטרס הפרטי לבין האינטרס הציבורי. אך כך רק עד גבול מסוים. אם מטריד הרעש עובר את תחום הסביר, ואפילו אם אינו עובר את תחום הסביר, אך אם קיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות פיצוי על הרעש, זכאי הנפגע לפיצויים בהתאם לסעיף 200 ונטל הראיה בעניין זה מוטל, כאמור, על המערער: אם המערער לא תצליח לשכנע את בית המשפט כי הפגיעה בגין מטריד הרעש, לאחר נקיטת אמצעים סבירים להקטנת המטרד, אינה עוברת את תחום הסביר וכי אין זה מן הצדק לשלם פיצויים בגין פגיעה זאת, יהיה המשיב זכאי לפיצויים. זהו עניין לבית המשפט להחליט בו בכל מקרה לפי נסיבות המקרה.

.....

עם זאת, עצם הצורך הציבורי, שיש בו כדי להצדיק את הפגיעה, עדיין אין בו כדי לשלול פיצויים על הפגיעה, אלא אם ברור כי הפגיעה נמצאת בתחום הסביר ואין שיקולים של צדק הדורשים לפצות את הנפגע.

פיצויים כאלה יש בהם כדי לשרת את התכלית של חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, קרי, צמצום הפגיעה בזכות הקניין כדי שלא תעבור את המידה הראויה."

79. מסיכום כל המקובץ לעיל עולה, כי בעת שקילת מתן הפטור לפי ס' 200 לחוק, יש לבחון את הפרמטרים הבאים:

79.1. **התנאי הראשון - סוג הפגיעה:** נדרש כי הפגיעה מהתכנית תשתייך לאחת הקטגוריות המנויות בסעיף 200

לחוק, כאשר סוגי הפגיעה המפורטים בסעיף הנ"ל ובפרט בסעיף 200(1) שעניינו: "שינוי בתחום אזורי ובתנאי השימוש בקרקע שבהם", מכסים את מרבית הפגיעות הנגרמות למקרקעין על ידי תכניות.

79.2. **התנאי השני - תנאי הסבירות:** תנאי זה ייבחן על פי שלושה מבחני עזר עיקריים:

79.2.1. שיעור ירידת הערך - יש לבחון לפי אחוזים, ושיעור ירידה נמוך ייחשב ל-"זוטי דברים".

79.2.2. מידת פיזור הנזק - יש לבחון האם הפגיעה משתייכת לסוג הפגיעות השכיחות שמתפזרות על חלק ניכר מהאוכלוסייה ומהווה חלק מהסיכון לתכנון עצמו, והאם בעלי מקרקעין שונים ברחבי העיר נושאים בנזק מהתכנית.

79.2.3. קיומו של אינטרס ציבורי חיוני - ככל שהאינטרס הציבורי הוא חריף יותר, כך גדל הסיכוי שהפגיעה תיחשב כסבירה.

79.3. **התנאי השלישי - תנאי הצדק:** יש לבחון את התנהלות הרשות בשלבי הכנת התכנית הפוגעת ובניהול הליך התביעה לפיצוי, ואת ניקיון כפיו של התובע, כאשר את הדגש יש ליתן להתנהלותה של הרשות. כמו כן, תנאי זה הוא עצמאי ומשכך, גם אם הפגיעה במקרקעין נמוכה ואינה חורגת מהסביר, יזכה בעל המקרקעין בפיצוי אם שיקולי הצדק דורשים זאת. כן נקבע, כי כאשר מדובר בפיתוח עירוני סביר שניתן היה לצפות לו, אזי, ככל והפגיעה נמצאת בתחום הסביר ואין שיקולי צדק הדורשים לפצות את הנפגע, הרי שאין זה מן הצדק שהציבור יצטרך לפצות על כך.

80. על יסוד התשתית הנורמטיבית האמורה, תיבחן להלן שאלת הפטור מושא הערר דנן.

2.2.2. מן הכלל אל הפרט

81. כאמור בהלכת טויטו, שלושת התנאים הינם מצטברים, ועל כן מקום בו לא מתקיימים כל התנאים, אין לפטור את הועדה המקומית מלשלם פיצויים.

82. זאת ועוד, כפי שנקבע בהלכת טויטו שצוטטה לעיל, תנאי הצדק הוא בעל מעמד עצמאי, כך שגם אם הפגיעה במקרקעין סבירה, יזכה בעל המקרקעין בפיצוי אם שיקולי הצדק דורשים זאת.

83. לפיכך, בענייננו, אין צורך לבחון את כל התנאים, היות ובנסיבותיו הייחודיות והחריגות של המקרה דנו, ברור באופן מובהק כי תנאי הצדק לא מתקיים, ועל כן אנו **דוחים** את בקשתן של המשיבות לפוטורן מתשלום הפיצויים.

84. כאמור לעיל, התשתית העובדתית מלמדת על התנהלות שלטונית פגומה מיסודה, וכפי שנקבע בהחלטת המינוי: **"עיריית רחובות התנהלה בעניין מקרקעי העוררים באופן חריג שאינו הולם התנהלות של רשות ציבורית"**, בכך שהיא **"תפסה חזקה במקרקעין שלא שלה"**, ואף סללה עליהם כביש, בניגוד לייעוד וללא היתר.

85. כלומר, התכנית מושא העררים דנו, הכשירה בדיעבד את עבירות הבניה והפלישה שביצעה הרשות.

86. מתן פטור מתשלום פיצויים לפי סעיף 200 לחוק, נועד להגן על הקופה הציבורית במקרים של פגיעה תכנונית "רגילה" הנובעת מהתפתחות עירונית לגיטימית, אך אין תכליתו להעניק הכשר או הקלה כלכלית לרשות שפעלה בניגוד לחוק, יצרה עובדות בשטח בכוח הזרוע, ורק לאחר מכן הסדירה אותן תכנונית.

87. רשות הפועלת בדרך של "דין עצמי" ופלישה למקרקעין פרטיים, אינה יכולה להישמע בטענה כי אין זה מן הצדק להיחייב בפיצוי בגין הפגיעה התכנונית שנוצרה כתוצאה ממעשיה אלו.

88. קביעה כי "הצדק" מחייב פטור מפיצוי בנסיבות של כניסה למקרקעין שלא כדין וסלילת כביש טרם הסדרה סטטוטורית, תעמוד בסתירה מוחלטת לעקרון שלטון החוק ולחובת ההגנות המוגברת המוטלת על הרשות המנהלית, ומתן פטור בנסיבות אלה היה מעניק גושפנקא להתנהלות פסולה של רשות ציבורית, ומשדר מסר שגוי ומסוכן לפיו ניתן לפלוש למקרקעין פרטיים ולהסדיר את הפלישה בדיעבד, מבלי לשאת בתוצאות הכלכליות.

89. אמנם המשיבות טענו במהלך הדיון בפנינו, כי העוררים פוצו במישור האזרחי - באמצעות פסיקת דמי שימוש, אולם, דמי השימוש נועדו לפצות על שלילת ההנאה מהמקרקעין עקב הפלישה, בעוד שהפיצוי לפי סעיף 197 לחוק, נועד לפצות על ירידת הערך של המקרקעין עקב שינוי המצב התכנוני, והעובדה שהרשות נאלצה לשלם על מחדליה הנזיקיים, אינה מקנה לה "חסינות" מפני חובתה לפצות על הנזק התכנוני שגרמה, וודאי שאינה הופכת את א תשלום הפיצוי ל-"צודק".

90. לפיכך, לאור התנהלות הרשות, לא מתקיים התנאי השלישי - תנאי הצדק, הקבוע בסעיף 200 לחוק.

91. נוכח אי התקיימותו של תנאי הצדק, מתייתר הצורך להכריע בשאלת התקיימותם של יתר התנאים, שכן כאמור לעיל, התנאים הקבועים בסעיף 200 לחוק, הינם מצטברים, וכדי לקבל את הפטור יש צורך בקיומם של כל התנאים, מה שלא מתרחש בענייננו.

92. אשר על כן, דינה של הבקשה למתן פטור מתשלום פיצויים לפי ס' 200 לחוק, להידחות.

2.3. הוצאות ההליך

93. נוכח התוצאות אליהן הגענו - לפיהן: נגרמה ירידת ערך למקרקעי העוררים, ונדחתה בקשת המשיבות לפוטורן מתשלום הפיצויים, אנו מחייבים את המשיבות לשלם לעוררים פיצוי בגין ירידת הערך, בשיעורים שפורטו לעיל.

94. לסכום זה יתווספו הפרשי הצמדה וריבית לפי **חוק פסיקת ריבית והצמדה, תשכ"א-1961**, החל ממועד הגשת התביעה, ועד למועד התשלום המלא בפועל.

95. [לעניין שיערוך הסכום מיום הגשת התביעה, ר' למשל את ערר (ועדות ערר - תכנון ובנייה מרכז) 9013-09-21 חיים בן משה ו-34 אחרים נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה עמק חפר (נבו 22.4.2025); ערר (ועדות ערר - תכנון ובנייה מרכז) 9006-10-20 דורי בן דוד נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה עמק חפר (נבו 28.8.2025); ערר (ועדות ערר - תכנון ובנייה מרכז) 9010-10-22 אליהו אביוב נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ראשון לציון (נבו 5.11.2025); ערר (ועדות ערר - תכנון ובנייה מרכז) 9005-06-21 מאיר ואסתר שפר נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה עמק חפר (נבו 3.2.2026); ערר (ועדות ערר - תכנון ובנייה מרכז) 9014-09-21 יוסי מיכאלי נ' הוועדה המרחבית לתכנון ובניה שרונים (נבו 15.3.2026). יצוין כי על חלק מההחלטות הנ"ל הוגשו ערעורים מנהליים.]

96. בנוסף, אנו מוצאים לנכון לחייב את המשיבות בתשלום הוצאות העוררים.

97. באשר לגובה ההוצאות, ככלל, בעל דין שזכה בהליך אינו אמור לצאת בחסרון כיס, ויש לפסוק לטובתו הוצאות ריאליות, עם זאת, על ההוצאות להיות סבירות, מידתיות, ותואמות את נסיבות העניין, מורכבותו, והתוצאה הסופית שהושגה בו.

98. לעניין זה ר' למשל את דברי בית המשפט העליון ב-ע"א (עליון) 7627/20 אייזלר החברה לניהול בע"מ נ' תפן מדיקל בע"מ (נבו 24.2.2022):

"ככלל, יש לפסוק לבעל דין שזכה בהליך הוצאות ריאליות, בכפוף להיותן סבירות, מידתיות והכרחיות לניהול ההליך.

שיעור ההוצאות "נקבע תוך בחינת כל מקרה לגופו, תוך התחשבות במספר נתונים, ביניהם: אופן ניהול ההליך; היחס בין הסעד שנתבקש והסעד שנתקבל לבין שיעור ההוצאות; מורכבות התיק וחשיבותו; היקף העבודה שהושקעה על ידי בעל הדין בהליך; ושכר הטרחה ששולם בפועל או שבעל הדין התחייב לשלמו" (רע"א Magic Software Enterprises Ltd 7650/20 נ' פאירפלאי בע"מ, פסקה 10

והאסמכתאות שם [פורסם בנבו] (28.12.2020)).

99. כן ר' את עמ"נ (מינהליים ת"א) 47724-04-24 הוועדה המקומית לתכנון ובניה הרצליה נ' צור מרום יוזמה ופיננסים (2003) בע"מ (נבו 1.1.2025):

"הלכה פסוקה היא, כי צד שזכה במשפט זכאי לקבל החזר הוצאות ריאלי בגין שכ"ט עו"ד והוצאות משפט שהוציא.

לצד האמור נקבע, כי יש לבחון אם ההוצאות שהוצאו הן סבירות ומידתיות לצורך ניהול ההליך.

בנוסף, על בית המשפט לשקול את היחס שבין הסעדים שנתבקשו לאלו שאושרו בפועל, התנהלות הצדדים, מורכבות ההליך וכו'."

100. בענייננו, מחד גיסא, לא ניתן להתעלם מהפער המשמעותי שבין סכום התביעה המקורי שנתבע מלכתחילה על ידי העוררים (5,750,654 ₪ על חלקה 63 + 1,355,391 ₪ על חלקה 64, ובסה"כ: למעלה מ-7 מיליון ₪), לבין הסכום שאנו פוסקים להם בסופו של יום (כ-121,000 ₪), ובעת פסיקת ההוצאות, יש ליתן משקל לכך שהוגשה תביעה בסכום מופרז, שחייבה את הרשות להיערכות תקציבית ושמאית בהתאם.

101. מאידך גיסא, העוררים נדרשו לנהל הליך ממושך שכלל מינוי שמאי מיעץ, והתמודדות עם בקשת פטור לפי סעיף

200 לחוק, וזאת בנוסף להליכים האזרחיים שהם נאלצו לנהל לאור התנהלותה החריגה של הרשות שפורטה לעיל.

102. לפיכך, לאחר ששקלנו את מכלול השיקולים הרלוונטיים לענייננו, מצאנו לנכון להעמיד את סך כלל הוצאותיהם של העוררים, על סך של **20,000 ₪** בלבד.

103. הסכומים האמורים (הפיצוי וההוצאות), ישולמו לעוררים בתוך 30 ימים מהיום.

סוף דבר

104. לאור כל המפורט לעיל, אנו דוחים את בקשת המשיבות לפוטרן מתשלום פיצויים לעוררים, ומחייבים אותן לשלם לעוררים את הסכומים דלהלן:

104.1. פיצוי ירידת ערך בסך של **121,498 ₪**, בתוספת הפרשי הצמדה וריבית לפי **חוק פסיקת ריבית והצמדה**, **תשכ"א-1961**, ממועד הגשת התביעה, ועד למועד התשלום המלא בפועל.

104.2. הוצאות בסך של **20,000 ₪**.

105. הסכומים הנ"ל ישולמו בתוך 30 ימים ממועד מתן החלטה זו.

106. ההחלטה התקבלה פה אחד.

יום שלישי, ז' באב תשפ"ו, 21 ביולי 2026



יוני שורקין, עו"ד
יו"ר ועדת הערר המחוזית
לפיצויים והיטלי השבחה
מחוז מרכז



ליאת אורין משיח
מזכירת ועדת הערר המחוזית
לפיצויים והיטלי השבחה
מחוז מרכז