

הועדה לפיצויים מיזם מטרו

בפני: יו"ר הועדה: עו"ד עמית אופק

חברי הועדה: גב' גל קארו-מתכנתת ערים ואזורים - נציגת מינהל התכנון
מר עקיבא סילברס – נציג שר האוצר

התובעים בתביעה 9014/25: ישראל נתנאל

התובעים בתביעה 9015/25: צאיג טובה

התובעים בתביעה 9016/25: לאה בן אדיבה ואח'

התובעים בתביעה 9017/25: מררי יואב

התובעים בתביעה 9021/25: ביאלסקי אמנון

התובעים בתביעה 9022/25: משפחת אליאסי

התובעים בתביעה 9025/25: ניסים רפאל ואח'

התובעים בתביעה 9027/25: בוסני רון

התובעים בתביעה 9031/25: חב' פרשוקובסקי

התובעים בתביעה 9033/25: יורשי המנוח בניהו סכאי

התובעים בתביעה 9035/25: אביבה אהרונוף ואח'

התובעים בתביעה 9039/25: שרון מלמד ואח'

התובעים בתביעה 9045/25: יפה קשפאן ואח'

התובעים בתביעה 9047/25: זיוה גת טרכטנברג

התובעים בתביעה 9048/25: דורון ומלכה פופוביץ

התובעים בתביעה 9049/25: אסתר בן דור

התובעים בתביעה 9050/25: לוצי פיטרו

התובעים בתביעה 9051/25: שלמה שני

התובעים בתביעה 9052/25: אידה רוזנברג ועיזבון המנוח

התובעים בתביעה 9057/25: שלמה צאיג ואח'

התובעים בתביעה 9059/25: מנשה אליעז

התובעים בתביעה 9061/25: חב' שמשון זליג, רמי פטישף, חב' מנופי יונה

התובעים בתביעה 9065/25: עוזי יפעת ואח'

התובעים בתביעה 9080/25: יצחק מסטשי

התובעים בתביעה 9108/25: ציפורה בטיטו יפרח

התובעים בתביעה 9119/25: דוד סניור ואח'

התובעים בתביעה 9145/25: יצחק אלון

התובעים בתביעה 9156/25: סלמן סער ואח'

התובעים בתביעה 9158/25: סטרול אבי ובעלי זכויות במקרקעין

התובעים בתביעה 9186/25: אילנה אברהם חלימה ואח'

התובעים בתביעה 9210/25: שלום שקלים ואח'

- נגד -

המשיבות:

1. הועדה המקומית לתכנון ובניה ראשון לציון

2. נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ

ע"י עו"ד עודד בקרמן ב"כ המשיבות

החלטה

החלטה זו עוסקת ב-31 תביעות לירידת ערך בגין אישורה של תת"ל 101/א ביום 2.6.22. כל התביעות נושא החלטה זו עוסקות במקרקעין המצויים במתחם הדיפו המסומן בתוכנית כ- "שטח לתפעול מסילה".

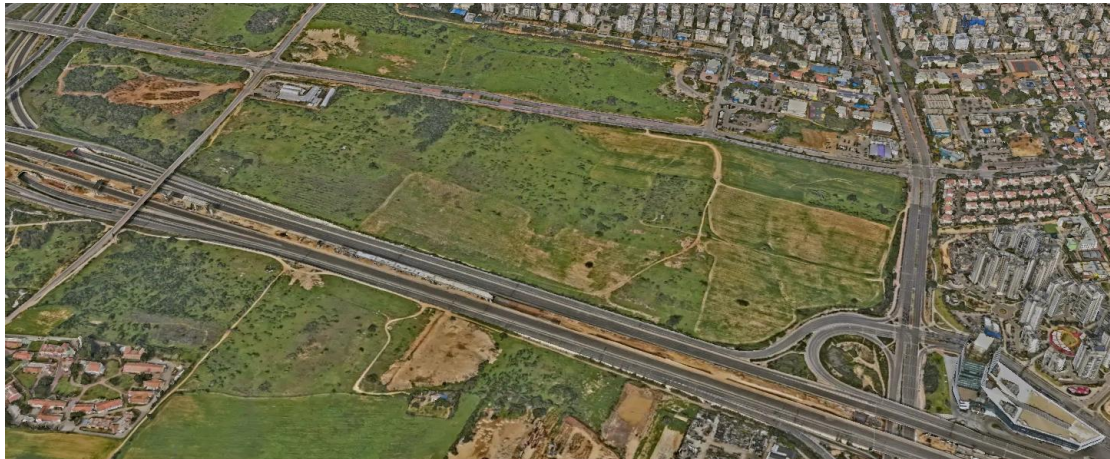
התביעות הוגשו לוועדה לפיצויים למיזם המטרו אשר הוקמה מכוח סימן ו' בפרק ג' לחוק רכבת תחתית (מטרו), תשפ"ב-2021. לפעילות הוועדה טרם הותקנו תקנות סדרי דין ועל כן הדיונים התקיימו בהתאם למיטב שיקול דעת חברי הוועדה ובהסכמת הצדדים המתדיינים.

לאחר שהתקיימו דיונים בכל תביעה בנפרד, התאפשר לכל מי שבחר בכך להגיע לדיון מאוחד, לאחר שנשלחו לכל בעלי הדין פרוטוקולי כל הדיונים שהתקיימו, וזאת על מנת לאפשר השלמת טיעון בעניינים שעלו בדיונים בהם לא השתתפו.

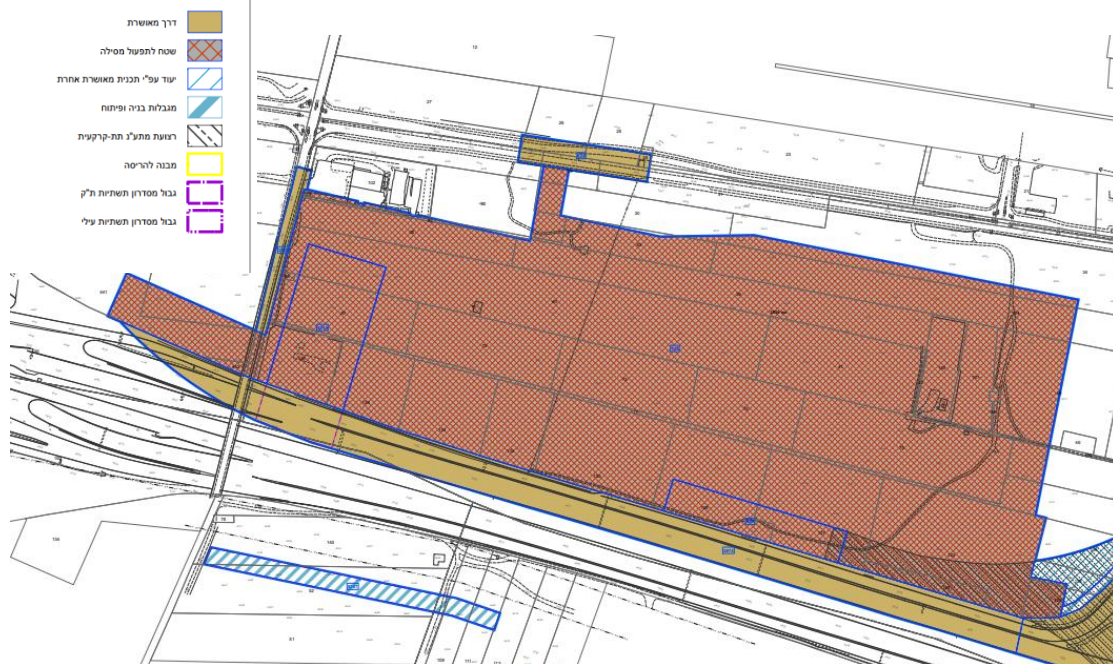
בראשית הדברים ובטרם נפרט את החלטתנו, מצאנו מקום להביע הערכה רבה לכלל הצדדים שהופיעו בפנינו, על טיעון מעמיק, מקצועי וענייני שתרם רבות להבנה ולחידוד המחלוקות העומדות להכרעה.

המתחם והוראות התוכנית:

מתחם הדיפו – שטח שייעודו על פי התוכנית "שטח לתפעול מסילה", נועד לשמש כמרכז לתחזוקה, לתפעול ולשימושים נוספים הנדרשים לצרכי המטרו. מדובר במתחם ששטחו כמעט 300 דונם (298,619 מ"ר), הממוקם בדרום העיר הראשון לציון ממערב לקניון ראשונים, ומצפון לכביש 431, כפי שניתן לראות בתצלום האוויר -



ייעוד הדיפו בתשריט התוכנית (גיליון 14) מוצג להלן:

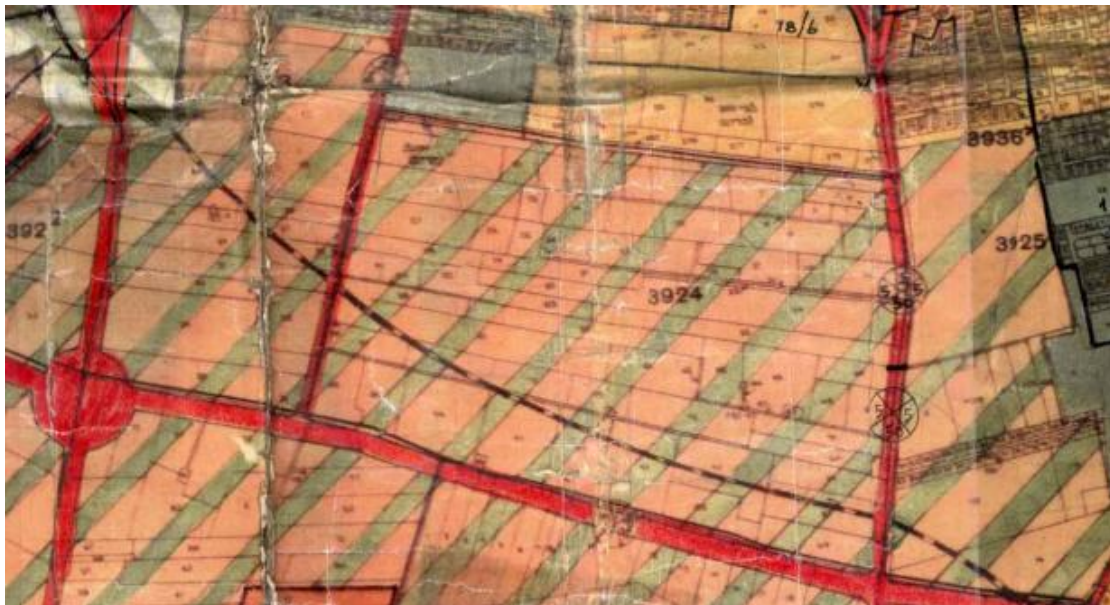


השימושים המותרים במתחם הינם בהתאם לסעיף 4.6.1 בתוכנית ובעיקרם הם מבנים ובתי מלאכה להקמה, הפעלה, תחזוקה וביטחונה של המטרו. השטח המיועד לדיפו נועד להפקעה בתוכנית ואכן המשיבות שלחו כבר הודעות הפקעה למקרקעין בהתאם לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי הצבור), 1943.

המצב התכנוני:

המצב התכנוני של החלקות בגינן הוגשו התביעות הוצג באריכות רבה בכתבי הטענות של הצדדים. ככלל אין מחלוקת לגבי התוכניות החלות על המקרקעין, המחלוקת כפי שיפורט להלן היא על משמעות התוכניות ביחס לשווי המקרקעין ולתחולת סעיף 197 על הנורמות התכנוניות שמכוחן. נפרט בתמצית את התוכניות הרלוונטיות:

- תוכנית המתאר לראשון לציון רצ/1 משנת 1970 מייעדת את חטיבת הקרקע הנדונה לחקלאות:



אזור חקלאי
חקלאות, מסחלות, גננות וחממות.
רפתות ולולים במרחק 200 מ' מאזורי מגורים.
מחקני השקיה, תיעול, ניקוז והספקת מים וביוב.

- תוכנית תמ"מ 3/21 משנת 2003 כללה את המקרקעין בתחום אזור נופש מטרופוליני:



תוכנית המתאר המחוזית קובעת כי אזור נופש מטרופוליני הינו שטח בעל חשיבות על-מקומית המיועד בעיקרו לפעילות נופש, פנאי וספורט בשטחים פתוחים ולעיבוד חקלאי, וכן למטרות משלימות ותואמות בינוי גובל. בתחום אזור הנופש המטרופוליני הותרו שימושים לחקלאות, מיתקני ספורט, אירוח והסעדה, מתקנים לפנאי פסיבי ואקטיבי, סדנאות וירידי אומנויות, שטחים פתוחים, מתקני תשתית, דרכים וחניות.

בנוסף לשימושים האמורים קובעת התוכנית את ההוראה הבאה שמצויה בליבת המחלוקת בענייננו, שנוגעת לאפשרות המימוש של ייעודי קרקע אחרים (בהקשר זה ר' ס"ק 6):

7.6.2 הנחיות והוראות תכנון

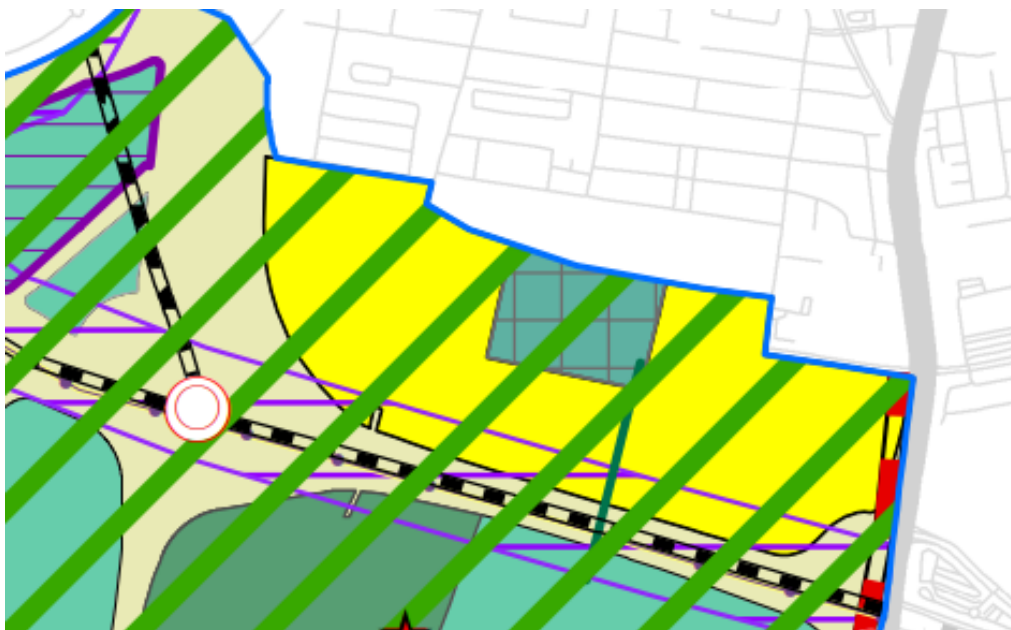
1. תוכן תכנית מתאר מקומית או תכנית מתאר מחוזית חלקית, אשר תתייחס לכל האזור בשלמותו.
2. התכנית תייעד את מרבית השטח למטרות שטחים פתוחים ונופש בשטחים פתוחים ושירותים נלווים להם בלבד, בראייה אזורית.
3. כל תכנית תכלול הוראות והנחיות בהתייחס לנושאים הבאים:
 - א. שמירת וטיפוח השטחים הפתוחים;
 - ב. פירוט סוגי פעילויות מותרות בשטח;
 - ג. דרכי גישה למוקדי פיתוח פעילות נופש;
 - ד. כמות שירותים נלווים לשטחים הפתוחים על פי פרוגרמה;
 - ה. תכנית פיתוח;
 - ו. שלבים לביצוע תשתיות, כולל תחבורה.
4. הבנייה והפיתוח באזור נופש מטרופוליני יהיו על פי תכניות מפורטות אשר יוגשו כהוראת תכנית המתאר המקומית או המחוזית חלקית.
5. התכניות המפורטות יכללו את פירוט המתקנים והמבנים הדרושים לשירות התכליות והשימושים בסעיף 7.6.1 לעיל לרבות הביצוע בפועל של התשתיות, בהתאם להנחיות תכנית המתאר.
6. יהיה זה בסמכותה של הועדה המחוזית לאשר תכנית מתאר מקומית לאזור נופש מטרופוליני הכוללת יעוד שטחים למטרות נוספות ובלבד שייעודם תואם ומשלים אזורי פיתוח גובלים ושסך השטח לבינוי לא יעלה על 15% מכלל השטח המיועד לאזור נופש מטרופוליני.
7. לא תאושר תכנית מפורטת באזור נופש מטרופוליני למטרות בינוי, כמפורט בסעיף קטן 6 לעיל, בטרם אישור של תכנית המתאר המקומית או המחוזית חלקית לאזור הנופש המטרופוליני, כקבוע בסעיף קטן 1 לעיל.

על פי הוראות סעיף זה ניתן יהיה לממש את ייעוד האנ"מ רק לאחר אישורה של תוכנית מתאר מקומית או מחוזית חלקית לכל שטח האנ"מ, ולאחר אישורה של תוכנית מפורטת כנגזרת של תוכנית המתאר לכל שטח האנ"מ. הוועדה המחוזית תהיה רשאית במסגרת תוכנית המתאר או התוכנית המחוזית החלקית לאשר עד 15% מכלל שטח האנ"מ ל-"שטחים למטרות נוספות" שייעודם תורם ומשלים אזורי פיתוח גובלים. בענייננו שטח האנ"מ הינו כ-5,400 דונם ובהתאמה השטח המקסימלי שניתן לאשר לאזורי פיתוח גובלים הינו כ-810 דונם.

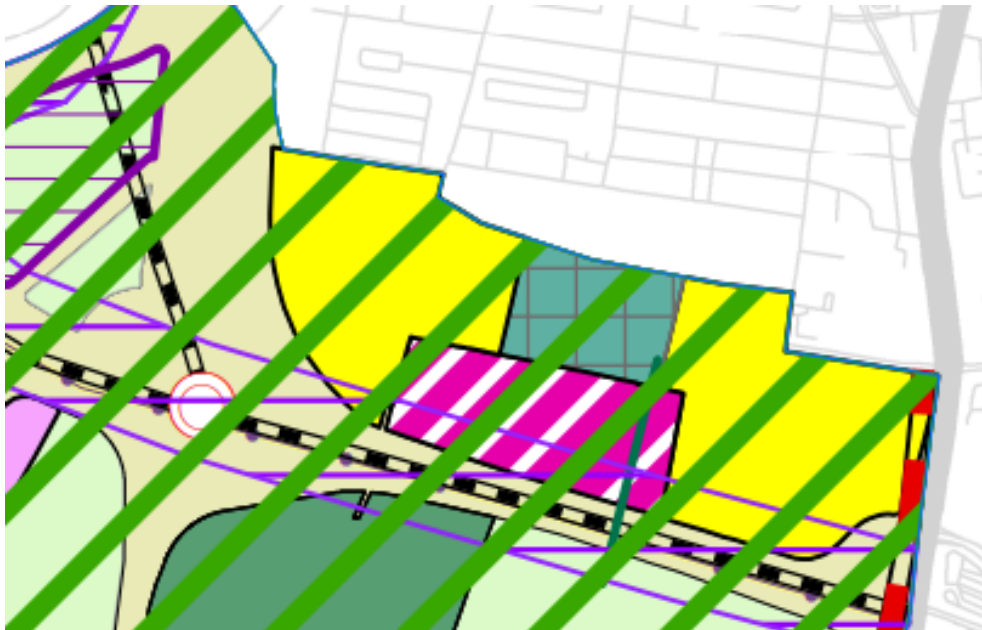
- התוכנית הכוללת לראשון לציון רצ/2030 משנת 2017 הותירה את הקרקע בהתאם לסיווג בתמ"מ 3/21 ולא שינתה מהוראותיה של התמ"מ ביחס לאופן מימוש האנ"מ:



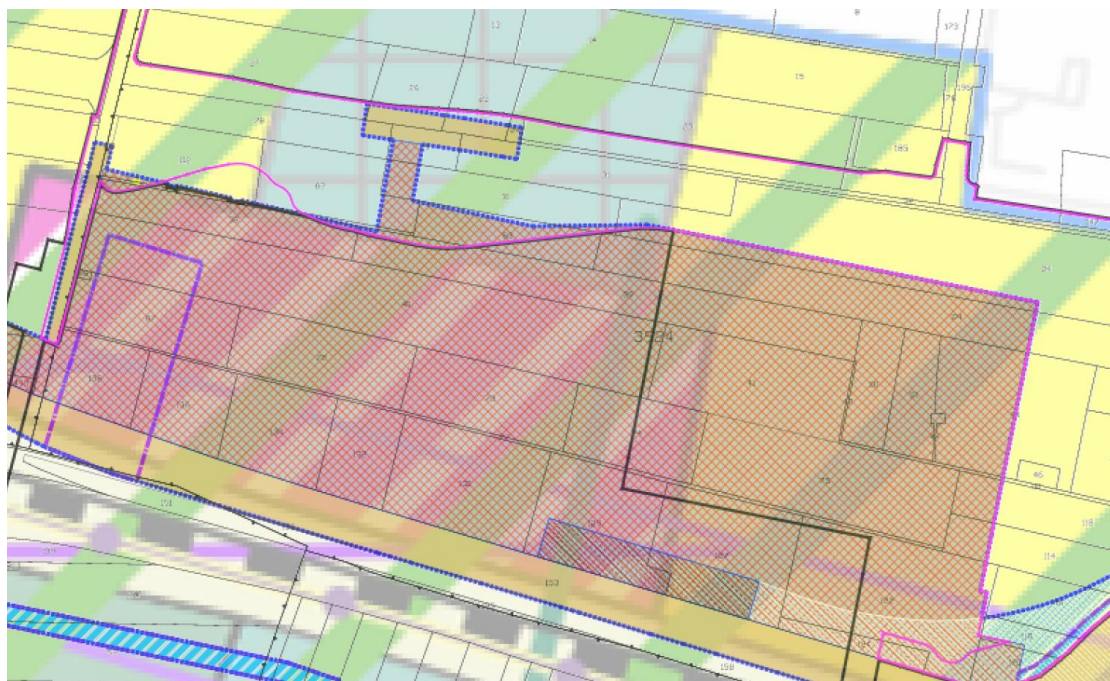
- תוכנית נוספת שדובר בה רבות הינה תוכנית תמ"מ 3/21/43 "אנ"מ האירוס". תוכנית זו היא התוכנית שקודמה במועדים הרלוונטיים ועל כך בהמשך, והיא המימוש של הוראות סעיף 7.6.2 לתמ"מ 3/21. המועצה הארצית החליטה להפקיד תוכנית זו, הכוללת את כל שטח האנ"מ במתחייב מתמ"מ 3/21, ביום 2.11.21 (כ-8 חודשים לפני המועד הקובע בענייננו). התשריט שאושר להפקדה בהחלטה זו הינו התשריט הבא אשר בו מסומנת כל חטיבת הקרקע הנדונה לפיתוח ואין בו סימון לדיפו:



בהמשך, ביום 1.3.22 תוקנה החלטת ההפקדה ואושר להפקדה תשריט אחר בו סומן השטח לדיפו:

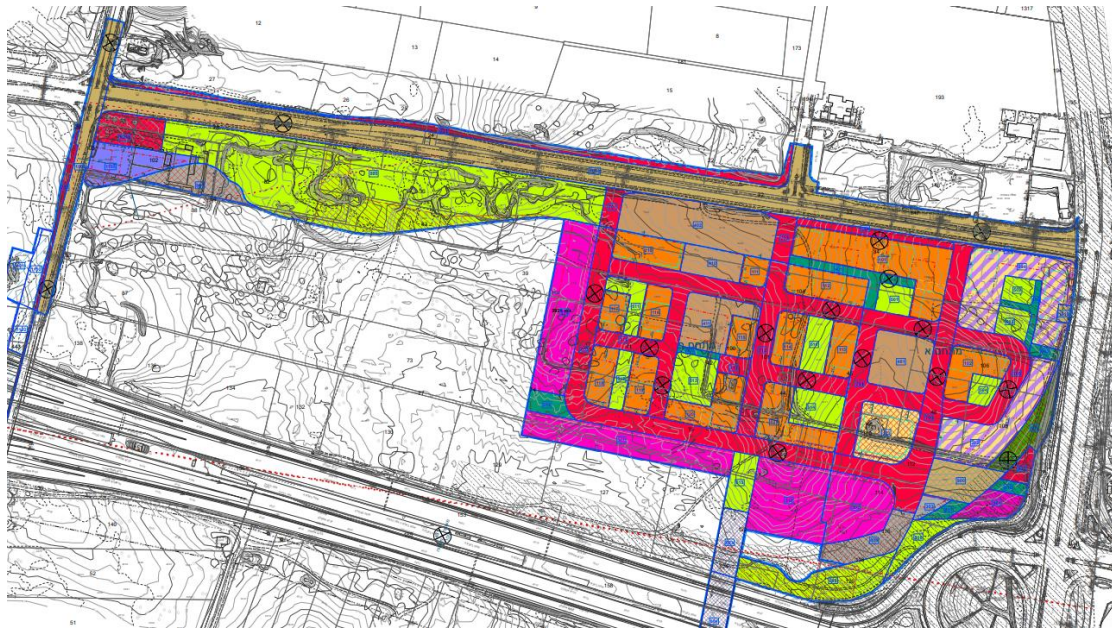


יש לציין, כי השטח לדיפו המסומן בתשריט תוכנית אנ"מ האירוס אינו מלוא השטח של הדיפו לפי תת"ל 101/א וחלק משטח הדיפו לפי התת"ל מסומן לפיתוח. להלן הקומפילציה שהועברה על ידי המשיבות בה ניתן לראות כי חלק מהשטח לפיתוח חופף את שטח הדיפו:



פרסום הפקדת התוכנית לאחר מילוי התנאים נעשה בחודש דצמבר 2022 - חמישה חודשים לאחר המועד הקובע בענייננו.

- תמ"א 70/א היא תוכנית תוכנית נוספת שיש להתייחס אליה. מדובר בתוכנית שתכליתה יצירת מסגרת תכנונית לקירוי חלק משטח הדיפו ובינוי מעל החלק המקורה וכן מסביב למתחם הדיפו, של רובע עירוני חדש הכולל מגורים, מסחר ותעסוקה:



התוכנית קובעת הוראות איחוד וחלוקה שונות לשטח לפיתוח שמעל לדיפו וליתרת השטחים לפיתוח שבתחומה. בעוד שביתרת השטחים (מתחם א') קיימת הוראת איחוד וחלוקה, במתחם המצוי מעל לדיפו (מתחם ב') לא קיימת הוראת איחוד וחלוקה וזאת באופן טבעי מפני שמחת לשטח המיועד לפיתוח נמצא מתחם הדיפו שלגביו קיימת הוראת הפקעה:

6.12	איחוד וחלוקה
	1. במתחם א' התכנית כוללת הוראות איחוד וחלוקה לפי פרק ג' סימן ז' לחוק התכנון והבניה. אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מהוראות תת"ל/101/א לעניין רישום תלת-ממדי של חלקות במתחם א' בהן מותרים שימושים ציבוריים על-פי תת"ל/101/א.
	2. החלוקה במתחם א' תהיה בהתאם לתשריט ולטבלת הקצאה ואיזון המצורפת כנספח מחייב לתכנית.
	3. במתחם א - הבעלות בשטחים לצרכי ציבור במגרשים המיועדים ל"מגורים ד", "מגורים ומשרדים" ו"תעסוקה" תירשם על שם הרשות המקומית והחזקה בהם תימסר לידי הרשות המקומית לאחר (או עם) מתן תעודת גמר ובכפוף לכל דין. עד לרישום הבעלות על שם הרשות המקומית כאמור, תירשם הערה על-פי תקנה 27(א) לתקנות המקרקעין (ניהול ורישום), התשע"ב-2012, בדבר ייעוד שטח בתחום הבניין לצרכי ציבור.
	4. במתחם ב' תוכן תכנית אשר תכלול תכנון תלת-ממדי בהתאמה לתכנית העדות של הקומה הטכנית (בסעיף זה: "תכנית חלוקה"). תכנית חלוקה כאמור תאושר בידי המועצה הארצית לתכנון ולבניה, או ועדה שלה שתוסמך לעניין זה. לאחר הכנת התוכנית כאמור יירשמו מגרשים תלת-ממדיים על-פי תמ"ר שתאושר כדין.

תמ"א 70/א פורסמה להערות בחודש דצמבר 2024 ואושרה בתחילת חודש מאי 2026.

התביעות:

בטבלה הבאה מפורטות התביעות בהתאם לחלקה, לשטח בגינו מוגשת התביעה ולסכום התביעה:

מספר תביעה	חלקות בתביעה	שטח התביעה (במעוגל)	סכום התביעה	שווי מצב קודם (₪ למ"ר)	שווי מ"ר מצב חדש (₪ למ"ר)
9048/25	130	215.3 מ"ר	484,477 ₪	2,250	0
	132	94.66 מ"ר	212,997 ₪		
9051/25	130	295.1 מ"ר	663,975 ₪		
	132	129.74 מ"ר	291,915 ₪		
9052/25	129	1,233 מ"ר	2,775,000 ₪		
9108/25	129	308.3 מ"ר	694,000 ₪		
9049/25	44 ,41	5,168 מ"ר	11,628,000 ₪		
9050/25	114	343.15 מ"ר	772,000 ₪		
9031/25	38	2,783.67 מ"ר	8,572,000 ₪		
	82	371.33 מ"ר			
	83	654.89 מ"ר			
9035/25	33	1,006.08 מ"ר	8,425,000 ₪		

			2,738.44 מ"ר	441	
		1,632,000 ₪	215.54 מ"ר	33	9059/25
			509.79 מ"ר	441	
		33,944,022 ₪	9174.06 מ"ר	40	9025/25
		1,711,065 ₪	462.4 מ"ר	129	
		25,289,434 ₪	6,835 מ"ר	130	
		10,862,127 ₪	2935.71 מ"ר	132	
		17,731,436 ₪	4792.28 מ"ר	136	
		66,411,929 ₪	17,949.17 מ"ר	40	9061/25
		10,330,955 ₪	2,792.15 מ"ר	40	9156/25
		22,212,617 ₪	6003.41 מ"ר	134	9186/25
		40,126,574 ₪	10,845.02 מ"ר	72	9016/25
		38,952,600 ₪	10,528 מ"ר	73	
		3,322,526 ₪	897.98 מ"ר	77	
		62,641 ₪	16.93 מ"ר	88	
		16,368,800 ₪	4,424 מ"ר	45	9210/25
		1,229,526 ₪	366.79 מ"ר (כולל שטח במגבלות בנייה)	104	9014/25
		18,856,400 ₪	4,972 מ"ר	100	9015/25
		9,200,050 ₪	2,486.5 מ"ר	101	9017/25
		4,127,208 ₪	1,115.46 מ"ר	45	9022/25
		1,850,000 ₪	500 מ"ר	41	9065/25
250	2,500	2,713,500 ₪	1,206 מ"ר	102 ,84	9057/25
256	2,560	581,500 ₪	1,114 מ"ר	82	9145/25
		2,172,000 ₪	5,894 מ"ר	83	
0	2,240	13,900,000 ₪	6,205 מ"ר	138	9119/25
0 (30%) שיותאם בהליך ההפקעה בהתאם לקביעה בהליך ירידת הערך)	2,000	877,869.3 ₪	439 מ"ר	33 (בגוש 3923)	9021/25
		1,585,885 ₪	793 מ"ר	441 (בגוש 3923)	
		421,334 ₪	211 מ"ר	130	
		185,080 ₪	92 מ"ר	132	
		463,182 ₪	232 מ"ר	130	9027/25
		203,462 ₪	102 מ"ר	132	
		561,382 ₪	281 מ"ר	33 (בגוש 3923)	9033/25

		1,219,627 ₪	610 מ"ר	441 (בגוש 3923)	
170	1,700	30,652,020 ₪	20,034 מ"ר	122	9047/25
		3,528,180 ₪	2,306 מ"ר	124	
		37,944 ₪	25 מ"ר	110	
0	2,000	965,000 ₪	482 מ"ר	38	9080/25
2,600	5,000	68,000,000 ₪.	27 מ"ר	44	9045/25
			8,827 מ"ר	74	
			18,385 מ"ר	75	
			1,056 מ"ר	77	
			50 מ"ר	110	
0	1,952	9,436,815	943 מ"ר	82	9158/25
			737 מ"ר	83	
			3,709 מ"ר	104	
			744 מ"ר	114	
			111 מ"ר	116	
			687 מ"ר	130	
			302 מ"ר	132	
340	1,750	4,760,443 ₪	4,139 מ"ר (פגיעה ישירה ועקיפה)	30	9039/25
		3,112,358 ₪	2,823 מ"ר (פגיעה עקיפה)	31	
סה"כ					
	1,930 ₪ למ"ר בממוצע	358,529,520 ₪	185,730 מ"ר (62) אחוזים מסך השטח לדיפו)	31 תביעות	

הערה לטבלה – באופן טבעי השומות אינן אחידות ועל כן לצורך פירוט התביעות בטבלה אחת נדרשה האחדה של הנתונים. יתכנו אי דיוקים בהליך זה ומובן כי הנתונים הקובעים הם אלה המופיעים בשומות התביעות עצמן.

יש לציין כי שווי כל המקרקעין בגינן הוגשו תביעות לפי עמדת המשיבות המבוסס על שווי חקלאי ללא פוטנציאל, אשר יש לשלמו בשלב פיצויי ההפקעה בלבד, מפני שלעמדתן שווי המצב החדש (2,200 ₪ למ"ר) גבוה יותר משווי המצב הקודם, עומד על סך של 80 ₪ למ"ר ובסה"כ 14,858,400 ₪ (185,730 מ"ר כפול 80 ₪ למ"ר). כלומר המשיבות טוענות כי שווי המקרקעין עומד על כ-4% מסכום התביעות.

עיקרי הטענות בתביעות:

1. מרבית התביעות העלו טענות דומות במהותן ועל כן יפורטו במאוחד בתמצית.

ביחס למצב הקודם:

2. המצב התכנוני הקודם של המקרקעין היה בייעוד אנ"מ אשר איפשר שימושים נוספים התואמים את אופי הפיתוח באזורים הגובלים בתנאי שהיקף הבינוי לא יעלה על 15% משטח האנ"מ. המקרקעין צמודי דופן לאזור עירוני פעיל והם נהנים מקשר ישיר ורציף.
3. הייעוד נופש מטרופוליני הוא ייעוד משביח ביחס לייעוד חקלאי כפי שנקבע בעמ"נ 55176-12-13 נגור ואח' נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה שרונים ואח'.
4. לחלק מהמקרקעין ניתן מקדם הפחתה בגלל המצאות בתחום מסדרון תשתיות בהתאם למקדם הפחתה שניתן בטבלאות האיזון של תמ"א/70/א.
5. בחינת עסקאות השוואה בסביבה מראה כי קיים שוני בין קרקע בתחום האנ"מ מצפון לכביש 431 לקרקעות שמדרום לכביש. בכך יש כדי לחזק את התפיסה כי המקרקעין היו במיקום בו צפוי היה להיות ממומש הפיתוח האפשרי על פי תמ"מ 21/3.
6. תוכנית אנ"מ האירוס אשר החלה בעקבות עתירה לבג"צ בה צוין כי הוועדה המחוזית פועלת לקידום ואישור תוכנית אנ"מ, וזאת במטרה לתת מענה לחוסר וודאות בשטח מרכזי במרכז הארץ (בג"ץ 7633/16 ש.א.א. רשת מכללות בע"מ נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה). אנ"מ האירוס פורסמה להפקדה לפני אישורה של התוכנית הפוגעת וייעדה את המקרקעין באזור לפיתוח עירוני. בתשריט הראשון של תוכנית האנ"מ נכללו המקרקעין בשלמותם באזור לפיתוח עירוני והצפי היה לפיתוחם בתוכניות מפורטות בדומה לשטחי אנ"מ אחרים במחוז. על כן יש להביא בחשבון את הפוטנציאל הנובע מתוכנית אנ"מ האירוס.
7. בנוסף, בהתאם להלכת לוסטרניק הקובעת שיש להתעלם מההשפעה של הליכי התכנון של התוכנית המשביחה הרי שיש להתעלם מהשפעתה הפוגעת של תוכנית בבחינת תביעה לירידת ערך בגינה.

ביחס למצב החדש:

8. במצב החדש מיועד מתחם הדיפו כולו להפקעה ללא טבלאות הקצאה ואיזון תוך התעלמות מזכויות הבנייה למגורים שניתנו למדינה מעל לחלק מהמתחם. אין בתוכנית

אלמנטים משביחים המאפיינים את הקרבה לרכבת תחתית מפני שאין למקרקעין נגישות לתחנה.

9. בחלק מהתביעות נקבע שווי מצב חדש לפי שווי דרך. מפני שייעוד זה שקול לייעוד שטח לתפעול המסילה המשמש לתחזוקת קווי המטרו. שווי המצב החדש חושב לפי 10% משווי הקרקע בייעוד הנפוץ בסביבה, כפי שנקבע בכללים המנחים וכפי שמקובל.
10. בחלק מהתביעות נקבע שווי מצב חדש 0. צוין, כי לאחרונה מתגבשת ההבנה כי שווי הקרקע בייעוד דרך הינו אפס בהיעדר תועלת לבעל המקרקעין והדבר בא לידי ביטוי בשומות מכריעות שונות.
11. בחלק מהתביעות שווי מצב חדש נקבע 0 מפני שטרם התנהל הליך פיצויי ההפקעה. שיעור השווי למצב חדש יותאם לשיעור שייקבע בתביעת הפיצויים.
12. בחלק מהתביעות נקבע שווי מצב חדש גבוה יותר על בסיס שיעור חלקי מתעשייה ומלאכה.

תביעות לשם הזהירות:

13. בחלק מהתביעות נטען, כי שלב הפיצוי טרם הגיע וזאת "תחת הנחה משפטית כי כל שינוי יעוד לצרכי ציבור להפקעה באשר הוא, מהווה פגיעה תכנונית אשר מזכה בפיצויי ירידת ערך." מדובר בייעוד חדש נדחה שייכנס לתוקפו רק עם פרסום הודעת ההפקעה לפי סעיף 5 לפקודת הקרקעות ועל כן לא מתקיים פיצוי דו שלבי אלא פיצוי חד שלבי בשלב ההפקעה בו יחושב ערך הקרקע לפי הייעוד הקודם לתוכנית הפוגעת ולא על פי הייעוד החדש להפקעה. רק לשם הזהירות נערכה חוות הדעת לירידת הערך על מנת לשמור על הזכויות בהנחה כי הפגיעה וירידת הערך משתכללות במועד אישור התוכנית. השווי במצב החדש חושב כ-0.
14. הייעוד במצב החדש הוא מעין ייעוד לוגיסטי ששווי גבוה מהשווי במצב הקודם. לשם הזהירות הוגשה התביעה לירידת ערך מתוך הנחה כי כל שינוי יעוד לצרכי ציבור שמיועד להפקעה מהווה פגיעה תכנונית המזכה בפיצויי ירידת ערך.
15. מאחר והייעוד החדש הינו ייעוד נדחה שייכנס לתוקפו רק עם פרסום הודעה לפי סעיף 5 לפקודת הקרקעות על פי התוכנית הפוגעת, הרי שיש לקבוע את שווי הקרקע לצורך פיצויי הפקעה על פי השווי הקודם של א"מ ולא לפי השווי לפי הייעוד של התוכנית פוגעת. למרות זאת ולשם הזהירות, התביעה הוגשה תחת הנחה כי הפגיעה וירידת הערך משתכללים במועד אישור התוכנית הפוגעת ולא במועד הנדחה.
16. בחלק המקרקעין שיעודו החדש הינו "ייעוד על פי תוכנית מאושרת" וכולל מגבלות בנייה, ירידת הערך היא בגין מגבלות הבנייה שלא היו קיימות במצב הקודם.

עיקרי טענות המשיבות:

17. לא מדובר בתוכנית פוגעת אלא תוכנית משביחה מפני שקרקע ביעוד תפעול המסילה שווה לקרקע למתקנים הנדסיים ושוויה עולה על שווי קרקע חקלאית. על פי שומת המשיבות שווי הקרקע במצב קודם הינו 1,631,520 ₪ ושוויה במצב חדש הינו 44,866,800 ₪. התובעים מתעלמים מאותם אלמנטים משביחים שקיימים בתוכנית וציינו כי הם מגישים את התביעה לשם הזהירות בלבד. מכאן שיש לדחות את התביעה על בסיס נתון זה בלבד.

18. תמ"מ 21/3 הותירה את הייעוד החקלאי של המקרקעין מפני שהותירה את התוכניות התקפות על כן. השימוש שניתן היה לעשות במקרקעין ערב אישורה של התת"ל היה חקלאי בלבד.

19. תמ"מ 21/3 קובעת מגמות תכנון בלבד ותוחמת את האפשרויות לפיתוח שניתן לאשר במסגרת תוכניות מקומיות וכלל לא ברור כי אכן יאושר השימוש בתוכניות מפורטות. הוראות תמ"מ 21/3 לעניין האנ"מ כוללות מגבלות רבות ומחייבות שכבה תכנונית נוספת שתחול על כלל השטח. הסמכות לאשר ייעודים נוספים תואמים לשטח הבנוי צמוד הדופן היא סמכות שבשיקול דעת שלא נקבע אף מהם ומה מיקומם בתחומי האנ"מ. התוכנית אינה יוצרת קונקרטיזציה מספקת והיא "הרבה פחות מתכנית מופקדת". מקרה זה אינו שונה ממקרה בו מוסמכת הוועדה המחוזית לאשר כל תוכנית על מקרקעין מסויימים.

20. בכל הנוגע להתחשבות בתמ"מ 21/3/43 בעניין האנ"מ – בהחלטת ההפקדה הראשונה המקרקעין היו כלולים בתחום כתם הפיתוח ובהחלטה מאוחרת יותר של המועצה הארצית טרם ההפקדה, נגרעו המקרקעין מכתם הפיתוח וייעדה אותם למתקנים הנדסיים. הסימון של המקרקעין לפיתוח נעשתה מתוך הבנה כי השטח שמעל לדיפו מיועד לפיתוח לשימושים עירוניים, ורק כאשר התברר כי לא ניתן יהיה לאשר פיתוח מלא בכל השטח הוחלט לסמן חלק מהשטח למתקנים הנדסיים.

21. מדובר בתוכנית שעל פי פסיקת בית המשפט אינה מגבשת פוטנציאל בר פיצוי. תוכנית האנ"מ כרוכה בתוכניות המטרו וזוהי נקודת המוצא לבחינתה, כאשר הכללת המקרקעין בכתם הפיתוח נעשתה טרם ההפקדה.

22. בכל הנוגע לטענה, כי יש להתעלם מהשינוי בהחלטות המועצה הארצית על פי הכלל שיש להתעלם מהליכי התכנון של התוכנית הפוגעת – מדובר בטענה שמאיינת את הכלל שנקבע בהלכת דלי דליה מפני שדווקא תוכנית שלא הופקדה היא שתגבש את הפוטנציאל מתוך הנחה שאילולא אישורה של התוכנית הפוגעת היתה התוכנית מופקדת וכל לעולם יהיה מקום להתחשב בפוטנציאל – בין אם התוכנית הופקדה ובין אם לא. במקרה דנן, התוכנית הפוגעת היא זו שמלכתחילה איפשרה את הבינוי מעל לדיפו ולבסוף התברר כי קיימת אפשרות לקירווי חלקי בלבד ועל כן ממילא לא ניתן לומר שהתת"ל סיכלה את הפוטנציאל שהיא עצמה יצרה.

23. החלטת ועדת הערר בערר (ת"א) 95050-12-23 נבון נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה תל אביב אינה רלוונטית לענייננו מפני שבאותו מקרה תוכנית רובע 3 היתה כבר בשלב

- האל חזור כאשר אושרה התוכנית הפוגעת ובענייננו תוכנית אנ"מ האירוס טרם פורסמה להתנגדויות בעת אישור התוכנית הפוגעת.
24. שומת התובעים שגויה במובן זה שהיא מביאה בחשבון את הפגיעה מההפקעה הצפויה במסגרת תביעה לירידת ערך מפני שנקבע בה שווי 0 לקרקע במצב החדש ובכך למעשה כוללת את פיצויי ההפקעה. התובעים נותרים עם המקרקעין בידם ומבקשים פיצוי מלא עליהם.
25. ההסתמכות על עסקאות השוואה עומדת בסתירה לקביעת בית המשפט העליון על נטרול פוטנציאל. מכאן שקביעת השווי בשומת התובעים שגויה. נדרשת בחינה של שווי קרקע חקלאית על פי היוון הכנסות צפוי או היוון שכירות. עסקאות ההשוואה שעליהן מתבססת שומת התובעים מתייחסות לקרקעות חקלאיות בשטחים זעירים שאינן משקפות שווי חקלאי אלא מושפעות מצפי ספקולטיבי לעליית ערך.
26. גם לגישת התובעים כי יש להעריך את שווי המצב החדש על פי שווי דרך שומתם שגויה. על פי הקווים המנחים של אגף שומת מקרקעין יש להעריך שווי מקרקעין לדרך בינעירונית כבענייננו, כקרקע חקלאית ללא זכויות למים או פוטנציאל. המשמעות היא שאין כל שינוי בין המצב הקודם למצב החדש בייעוד הקרקע.
27. חלק מהמקרקעין בתביעות מצוי בתחום מגבלות בניה מכביש 431 ומתוך אותו שטח 3439 מ"ר מצויים בתחום קווי מתח ראשיים.
28. לחילופין ולמען הזהירות, אף אם קיימת ירידת ערך הרי שהיא זניחה וחל עליה סעיף 200.

הכרעה:

29. בתחילה נכריע בטענות מקדמיות שונות שעלו בחלק מהתיקים ובהמשך נכריע בליבת העניין – התביעות לירידת ערך.

טענת סף – התיישנות:

30. התובעים בתביעה 9186/25 הגישו את התביעה ביום 18.8.25. טענת התובעים היא כי יש למנות את 3 השנים להגשת תביעה לירידת ערך החל מיום פרסום התוכנית ברשומות ובתוספת 15 הימים בהתאם לסעיף 119 לחוק וזאת כפי שנקבע בהחלטת ועדת הערר בחיפה 9505-11-20 צדיק נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה חדרה. על כן, ניתן היה להגיש את התביעה עד ליום 19.8.25 והיא הוגשה במועד. החלטת שר הפנים שהאריכה את המועד להגשת התביעות עד ליום 3.8.25 אינה גוברת על הוראות החוק ואינה יכולה להוות הסדר מצמצם להוראות החוק.

31. המשיבות טענו בתגובה כי תביעה 9186/25 הוגשה ביום 18.8.25 ועל כן היא הוגשה לאחר חלוף תקופת ההתיישנות. קבלת עמדת התובעים תייתר את החלטת שר הפנים להאריך את המועד להגשת התביעות עד ליום 3.8.25. סעיף 119 מתייחס לתוכנית בסימן ו בפרק ג' שאינו עוסק בתוכניות לתשתיות לאומיות שמאושרות לפי סימן אחר. לפרשנות זו חיזוק בהבחנות בין תוכניות מתאר ארציות ותוכניות לתשתיות לאומיות בחוק.

32. בערר (ח"י) 9505-11-20 אסף צדיק ואח' נ' ועדה מקומית לתו"ב חדרה נקבעו הדברים הבאים בהקשר זה:

63. בעניין גולשטיין דן בית המשפט העליון במספר עררים מאוחדים ובהם גם בר"ם 9701/11 ובר"ם 86/12 שענינם בתכנית הפוגעת תמ"מ 21/3.

64. בית המשפט העליון קבע, כי לגבי כל תכנית, המועד הקובע לכניסתה לתוקף וכן להגשת תביעות לפי סעיף 197, יהיה 15 יום מהמועד בו פורסמה האחרונה מבין ההודעות ברשומות או בעיתון.

"בבחירה בין שתי הפרשנויות – ואודה כי כפות המאזניים קרובות להיות מעוינות – החלטתי כי מן הראוי לאמץ את הפרשנות המקלה עם התובעים, שבה נקט בית המשפט לעניינים מינהליים בחיפה. אמנם, מוכן אני להניח כי הפרשנות שמציעה המדינה היא ודאית יותר, שכן מועד הפרסום ברשומות אינו יכול להיות נושא למחלוקת בין הפרט לרשות, ואילו חישוב המועד לתחילת מרוץ ההתיישנות לפי סעיף 119(א) לחוק ("בתום חמישה עשר ימים מיום פרסום הודעה ברשומות או בעתון על דבר אישורה, לפי המועד שבו פורסמה ההודעה האחרונה מבין ההודעות ברשומות או בעיתון") – עשוי לעורר שאלות במקרי קצה. עם זאת, השיקול המכריע את הכף בעיניי – במקרה כגון זה שלפנינו – הוא העובדה שההתיישנות בתביעה לפי סעיף 197 מונעת מהפרט לקבל את הסעד לפגיעה בזכותו החוקתית לקניין. מקום שבו כפות המאזניים של המהלך הפרשני מעוינות, זכותו החוקתית של הפרט לקניין – כמו גם זכות הגישה לערכאות – מטות את הכף לטובת הפרשנות המרחיבה את זכות התביעה. הדברים אמורים ביתר שאת ביחס לתביעה לפי סעיף 197 לחוק, שבה תקופת ההתיישנות היא קצרה יותר מאשר הנורמה הכללית בדין. בצד האמור, אין צריך לומר כי ככל

שהרשויות סבורות כי ראוי לקבוע כלל אחר, פתוחה לפניהן הדרך לפעול לשינוי החקיקה בהתאם."

65. החלטה זו אומנם לא דנה במישרין בתכנית מתאר ארצית, אולם היא דנה באופן כללי בפרשנות סעיף 119 וסעיף 197 וקבעה כלל עקרוני לפיו המועד האחרון מבין הפרסומים הוא הקובע.

66. בנוסף, החלטה זו התקבלה בשל הטיית כפות המאזניים לטובת הפרשנות המגינה על זכותו החוקתית של הפרט לקניין.

67. עוד נבקש נבקש להוסיף, כי פרק ג' סימן ו' עניינו "הוראות כלליות לתכניות". כלומר, בניגוד לסימנים הקודמים, העוסקים בסוגים שונים של תכניות (סימן א'- תכניות מתאר ארציות, סימן ב'- תכניות מתאר מחוזיות, סימן ג'- תכניות מתאר מקומיות וכן הלאה) סימן ו' מתייחס לכלל סוגי התכניות.

68. כאשר רצה סימן ו' לפרק ג' להחריג מתכולתו תכנית מתאר ארצית הוא עשה זאת במפורש, כך למשל בסעיף 85(א) שעניינו "הפקדה" נקבע:

"תכנית – למעט תכנית מיתאר ארצית – שהוגשה למוסד תכנון המוסמך לאשרה, תופקד על ידי מוסד התכנון בדרך הקבועה בסימן זה, אולם תכנית שלא הוגשה לפי דרישת מוסד התכנון או שאינה מתאימה לדרישות אלה, רשאי הוא לדחותה בלי שתופקד."

69. כלומר, יש להניח שאילולא הוחרגה תכנית מתאר ארצית במפורש מסעיף 85, היה הסעיף חל גם בעניינה.

70. בדומה, סעיפים 107א ו-109א בפרק ג' סימן ו' קובעים הוראות שעניינן בתכניות מתאר ארציות.

71. משכך, על אף החלטת בית המשפט לעניינים מנהליים בעניין אריה חזן, ובהינתן קביעת בית המשפט העליון בעניין גולדשטיין, המאוחרת בזמן, לפיה:

"השיקול המכריע את הכף בעיניי – במקרה כגון זה שלפנינו – הוא העובדה שההתיישנות בתביעה לפי סעיף 197 מונעת מהפרט לקבל את הסעד לפגיעה בזכותו החוקתית לקניין. מקום שבו כפות המאזניים של המהלך הפרשני מעוינות, זכותו החוקתית של הפרט לקניין – כמו גם

**זכות הגישה לערכאות – מטות את הכף לטובת הפרשנות המרחיבה את
זכות התביעה.**

33. ספק בעניינו אם ניתן להחיל את החלטת בית המשפט העליון בעניין גולדשטיין על תוכנית מסוג תת"ל. בית המשפט העליון דן בתוכנית מתאר מחוזית שלא יכולה להיות מחלוקת כי סימן ו' בפרק ג' מתייחס אליה בין יתר התוכניות שהסימן חל עליהן. לא ברור אם הסימן חל על תוכניות תשתית לאומית המוגדרת בסימן ה'2 לחוק ואינה מוזכרת בסימן ו'. לאחרונה פורסמה חוות דעת מטעם מינהל התכנון לפיה המועד הקובע להגשת תביעות לפי סימן 197 צריכה להתחיל להימנות מיום הפרסום ברשומות, אך חוות הדעת לא קבעה דבר לעניין תחולת סעיף 119(א).

34. למרות זאת, נוכח העובדה שמדובר בחסימת האפשרות להגשת תביעה, על כל הפגיעה המשתמעת מכך בתובעים, וכן נוכח העובדה שהשאלה מתעוררת רק בתיק אחד שעומד בפנינו, מצאנו כי ראוי לאמץ את העקרון שנקבע בהחלטת ועדת הערר בעניין צדיק, לדחות את הטענה לדחייה על הסף ולקבל את התביעה.

**הקפאת ההליכים בתביעות שיתרת החלקה מצויה במתחם איחוד וחלוקה לפי
תמ"א/70:**

35. חלק מהתביעות נוגעות למקרקעין שחלקם מצויים במתחם הדיפו על פי התוכנית הפוגעת, אך חלקם נמצא מחוץ למתחם הדיפו ועל פי התשריט המסתמן של תמ"א/70 מצויים בתחום האיחוד וחלוקה של התמ"א. משכך, עלתה טענה כי שתי התוכניות (תת"ל 101/א ותמ"א/70) מהוות מהלך תכנוני אחד, קביעה ממנה נגזרת המסקנה שיש לבחון את שווי החלקה בכללותה במצבם התכנוני לפני אישור התת"ל ובמצבם התכנוני לאחר אישורה של תמ"א/70.

36. בסופו של דבר הודיעו המשיבות כי הן לא עומדות על טענה זו ועל כן לא מצאנו מקום לדון ולהכריע בה.

התיאום עם הליכי ההפקעה:

37. שאלה נוספת שעלתה במהלך הדיונים היא כי יש מקום לתיאום בין ועדת התביעות לבין ועדת ההשגות שתדון בפיצוי ההפקעה על מנת להגיע לתוצאות מתואמות. טענה נוספת שהובעה בחלק מהשומות היא כי שווי המצב החדש, לגביו יהיו זכאים התובעים בפיצוי הפקעה, ייגזר מהכרעת ועדת ההשגות לגבי המצב החדש.

38. באשר לתיאום בין הועדות השונות – אכן יתכן כי נכון היה לקבוע מנגנון פיצוי שונה מהמנגנון הדו שלבי. יחד עם זאת, כפי שנקבע זה מכבר (עמ' 7834/19 ועדת ההשגות לפי סעיף 9א לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור) 1943 נ' השקעות טאורו בע"מ)

אין בעובדה שההפקעה מתבצעת בסמוך למועד אישור התוכנית כדי להוביל לשינוי מהפרוצדורה הקבועה בחוק בעניין הפיצוי הדו שלבי.

39. באשר להכרעה בשווי המצב החדש – סוגייה זו תידון להלן בהרחבה. בהקשר לתיאום לתלות בהכרעת ועדת ההשגות, הרי שעצמאות כל אחד מהגופים המכריעים (ועדת תביעות זו או ועדת ההשגות) מחייבת את המסקנה שלא קיימת תלות בין הקביעות השונות. לכך יש להוסיף כי השיקולים בכל אחד מההליכים שונים ואין זהות הכרחית בין הקביעות בהליכים השונים.

40. מכל מקום, משלא נקבע הסדר חוקי אחר בחוק (כפי שנקבע לגבי פעולת ועדת תביעות זו), הרי שאין מקום לקבוע מנגנון הכרעה אחר מזה הקיים בכל ירידת ערך והפקעה.

ירידת הערך

א. כללי:

41. ועדת התביעות פועלת מכוח סימן ו' לחוק בפרק ג' בחוק רכבת תחתית (מטרו), תשפ"ב-2021. התביעות המוגשות אל הוועדה מבוססות על סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה, אליו מפנים סעיפים 69, 70.

42. סעיף 197 קובע כלהלן:

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 מהוועדה המקומית, בכפוף לאמור בסעיף 200.

43. תכלית מנגנון הפיצוי לירידת ערך כתוצאה מאישורה של תוכנית הוסברה על ידי בית המשפט העליון:

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, [פורסם בנבו] 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 [פורסם בנבו] (7.2.2017); עע"ם 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)). ברמ 5898/16 רומן ברג ואח' נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה ראשון לציון (להלן: "פסק הדין בעניין ברג")

44. **האם מדובר בהגנה קניינית או הגנה על זכויות רגולטוריות** – המשיבות הסבירו מדוע למעשה לא מדובר בהגנה על הקניין אלא בהגנה על זכויות רגולטוריות שהוקנו לקניין. לטענת המשיבות, לא מדובר בהבחנה תיאורטית בלבד אלא בהבחנה שיש בה נפקות מעשית לענייננו, מפני שהגנה על זכויות רגולטוריות מעצם טיבה היא הגנה מצומצמת יותר מהגנה על הקניין. בנוסף, אם מדובר בהגנה רגולטורית הרי שיש מרחב שיקול דעת רחב יותר לקביעה מהן ההוראות הרגולטוריות שחלות על מקרקעין אשר הסעיף נועד להגן עליהן.

45. איננו מקבלים את הטענה. ראשית, כפי שעולה מפסיקות רבות מאוד של בית המשפט העליון, ההגנה היא הגנה על קניינו של אדם ולא על זכויותיו, וכך עולה גם מהתכלית המצוטטת לעיל בפסק הדין בעניין ברג. כלומר, הגם שהתוכניות החלות על מקרקעין קובעות תכונות רגולטוריות ולא יוצרות קניין כפשוטו, בית המשפט ראה בפיצוי בגין ירידת ערך כהגנה על זכות הקניין ודי בכך כדי לדחות את הטענה (ר' שרית דנה ושלוש זינגר דיני תכנון ובנייה כרך א, עמ' 71 (2015)).

גם לגופה של הטענה, ההבחנה שמוצעת על ידי המשיבות אינה הבחנה בעלת משקל פרקטי משמעותי בענייננו במצב המשפטי הקיים. ראשית, מהות הפיצוי בגין ירידת הערך הוא מעצם טיבו פיצוי על מצב רגולטורי נתון – מנגנון הפיצוי הדו שלבי אשר נקבע בעא

474/83 הוועדה המקומית לבנייה ולתכנון ערים, ראשון לציון נ' עזרא חממי, פ"ד מא(3) 370 (להלן: "פסק הדין בעניין חממי") למעשה קובע כי השלב הראשון הוא פיצוי בגין הפגיעה בכללים הרגולטוריים החלים על המקרקעין ורק בשלב השני הוא ניתן פיצוי שתכליתו הגנה על נשוא הקניין עצמו. כל עוד קיים הפיצוי הדו שלבי ולא שונה בחוק הרי שאין טעם בהבחנה המוצעת על ידי המשיבות:

"לעניין זה אין נפקא מינה, ששינוי הייעוד נושא עמו אופי מסוג כזה, שאין להגשימו אלא בדרך ההפקעה העתידה: אם המדובר, למשל, בהקמת מוסד ציבורי, הרי לא תהיה אפשרות לבצע את הבנייה של המוסד אלא אחרי הפקעת המקרקעין. אולם הפגיעה בנכס היא מיידית ואינה קשורה לביצועה של ההפקעה העתידה (אשר לעתים אין לדעת בוודאות אימתי תבוצע), שהרי כל קונה פוטנציאלי ייתן דעתו לייעוד החדש ולהגבלות הנובעות ממנו ולא ישלם תמורת המקרקעין אלא את המחיר התואם את הייעוד הנוכחי והמעודכן, כפי שהוא הוגדר על-פי התכנית החדשה.

אין בכך כדי לגרוע מן הזכות לקבל בעתיד גם פיצויים עבור ההפקעה לכשתבוצע, כי כאשר תבוצע ההפקעה תהיה בזו משום שלילת הבעלות, המזכה בפיצויים מכוח הוראותיו של החוק; אך שיעור הפיצויים עבור ההפקעה העתידה, כאשר תבוצע, יחושב כבר על יסוד ערכם של המקרקעין אחרי שינוי הייעוד, ועל-כן לא יהיה בשיעור הפיצויים עבור ההפקעה, כשלעצמו, כדי לבטא את הפגיעה אשר בה נפגע נכס המקרקעין בהשוואה לשוויו ערב התכנית החדשה, ששינתה את ייעוד המקרקעין.

מכאן, כי שינוי ייעוד מכוח תכנית, הפוגע בשוויים של מקרקעין, עשוי לזכות את הבעלים בפיצוי דו-שלבי, הפעם האחת בשל שינוי הייעוד והפעם השנייה בשל ההפקעה."

ולבסוף, ההגנה על זכות הקניין נועדה להגן על רכושו של אדם. קניין כולל מספר מרכיבים – עצם הדבר (מהו הקניין – האם מקרקעין, מטלטלין, קניין רוחני וכיוצ"ב), השווי האובייקטיבי של הקניין ושווי הסובייקטיבי. בסופו של דבר יש לקבוע מהו השווי הכספי של המקרקעין, אשר מורכב מרכיבים שונים ואחד המרכזיים בהם הוא ייעוד המקרקעין על פי כללי חוק התכנון והבנייה. מובן, כי הזכויות הרגולטוריות הן

רכיב מרכזי בתביעה לירידת ערך וההגנה על השווי שנוצר בגין מצויה בליבת זכות הקניין המוגנת על ידי הסעיף.

נציין, כי במסגרת הביקורת שנמתחה במחקר על היקף ההגנה הקיימת בדין הישראלי על שינוי ייעוד ביחס לזה הניתן במדינות אחרות, נמצא כי כאשר מדובר בפגיעה ישירה אין הגנה חריגה בדין הישראלי ביחס למדינות אחרות והביקורת היתה ביחס להסדרים אחרים ולא להיקף ההגנה הניתנת (ר' פרופ' ר' אלתרמן, ירידת ערך מקרקעין בשל נזקי תוכניות: ניתוח השוואתי בינלאומי כבסיס לרפורמה בישראל, מקרקעין ט/5, 2010).

בסיכומו של דבר, איננו מוצאים כי יש מקום לשנות מהאיזונים שנקבעו ביחס להיקף תחולת סעיף 197, ודאי שלא במסגרת החלטת ועדת תביעות זו, על בסיס ההבחנה האמורה בין ההגנה על זכות הקניין להגנה על זכות רגולטורית החלה על הקניין.

ב. סוגיית הפוטנציאל:

46. סוגיית ההתחשבות בפוטנציאל שקיים במקרקעין היא סוגייה הנוגעת לגבולות ההגנה שפורש סעיף 197. נקודת המוצא לסוגייה היא כי קיים שווי שוק במקרקעין שנפגעו על ידי תוכנית, והשאלה היא האם יפוצו בעלי הזכויות בגין כל מרכיבי שווי השוק או שיש מרכיבים שאין לפצות בגינם. המשמעות של הוצאת חלק ממרכיבי השווי מהפיצוי שניתן על ידי סעיף 197 היא בהכרח התערבות נורמטיבית בשווי השוק של המקרקעין בשוק החופשי. במילים אחרות - קביעה לפיה יש לפצות בעל זכויות במחיר נמוך מהמחיר של המקרקעין בשוק החופשי, היא קביעה נורמטיבית ולא כלכלית/שמאית אשר מצמצמת את היקף ההגנה הקניינית של הסעיף.

יש לזכור ולהדגיש - נקודת המוצא לכל דיון בשווי מקרקעין היא כי שוק המקרקעין הוא שוק משוכלל ושווי השוק משקף את כל היתרונות והחסרונות שיש במקרקעין נתונים לרבות כל המידע הקיים לגביהם – "הערכת השווי תיעשה בהתאם למבחן אוניברסלי, אשר ביסודו הנחת שוק משוכלל שבו קונה סביר מוכן לשלם תמורה המשקפת את הערך האובייקטיבי של המקרקעין באותה נקודת זמן" (ברמ 1621/18 אטבליסמנט סמונד נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה שרונים, פורסם בנבו). קביעה כי שווי השוק אינו השווי שיש לפצות בגינו מהווה, אפוא, התערבות נורמטיבית בשווי הנקבע בשוק החופשי בגלל אינטרסים ציבוריים שונים המצדיקים זאת. ההצדקה להתערבות זו הוסברה על ידי בית המשפט העליון בעניין דלי דליה – בר"מ 10212/16 דלי דליה ועוד 333 אח' נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה הרצליה, פורסם בנבו (להלן: "פסק הדין בעניין דלי דליה"):

103. כאמור בפתח הדברים, השיקולים והתכליות העומדים בבסיסו

של הסדר הפיצויים מכוח סעיף 197 לחוק הם הגנה על זכות הקניין של הפרט, צדק חלוקתי והכוונת התנהגותן של רשויות התכנון (הן במובן

של הפנמת עלויות אך בד בבד במובן של הימנעות מהרתעת יתר של (הרשות). כפי שצוין לעיל, בעניין כהן נ' רעננה הוביל מכלול השיקולים באותה סוגיה למסקנה כי לא היה מקום להתחשבות בפוטנציאל התכנוני שעניינו הפקעה עתידית. בענייננו, אני סבורה כי איזון ראוי בין מכלול שיקולים אלה מוביל למסקנה כי בעת הערכת שוויים של מקרקעין שנפגעו על ידי תכנית יש מקום להתחשב ברכיב של פוטנציאל תכנוני, תוך שרטוט גבולות ברורים לכך. השיקול שעניינו הימנעות מהרתעת יתר של רשויות התכנון מחייב אותנו לוודא כי הפיצויים שיינתנו לבעלי זכויות במקרקעין שנפגעו יהיו מבוססים על פעולות תכנוניות קונקרטיות, כך שהרשות התכנונית שנוקטת בפעולות אלה תוכל לתכנן את צעדיה ולשקול מראש את המשמעות הכלכלית של פעולותיה. 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. החשש מפני "אפקט מצנן" הובא בחשבון גם בהקשרים אחרים של חיוב רשות ציבורית בפיצויים, כדוגמת השתחררות מחוזה של רשות (ראו: ברק-ארז, משפט מינהלי כלכלי, בעמ' 253) או תביעת נזיקין בגין החלטה מינהלית (ראו: רע"א 2063/13 גליק נ' משטרת ישראל, [פורסם בנבו] פסקה 33 לפסק דינו של השופט עמית (19.1.2017)).

104. זאת ועוד: ככלל, הערכת שוויים של מקרקעין צריכה להתבסס על עקרונות אובייקטיביים, ולא על מחיר סובייקטיבי שאדם פלוני מוכן לשלם בעבור הנכס (נמדר, מס שבח, בעמ' 34-35). אכן, זוהי משימה לא פשוטה, בהתחשב בכך שאנשים שונים עשויים להעריך את אותו נכס באופן שונה. על כן, מלאכת הערכת השווי שואפת לייצג, במידת האפשר, שווי אובייקטיבי שיהיה מקובל על מספר בלתי מוגדר של אנשים (שם). ככל שהערכת השווי תהא פתוחה גם להערכות כלליות, ואף ספקולטיביות, בדבר שינוי תכנוני עתידי, עשויה המלאכה להפוך סובייקטיבית יותר, שכן מדובר בכניסה לתחום של נטילת סיכונים (ראו והשוו: בר"ם 3781/04 הוועדה המקומית לתכנון ובניה נתניה נ' 104).

הר, [פורסם בנבו] פסק דינו של השופט לוי (7.8.2006)). יתכן בהחלט שרוכש פלוני יעריך קרקע חקלאית במרכז הארץ, שאין לגביה כל תכנון עתידי לשינוי ייעוד, במחיר גבוה תוך שהוא מוכן לקחת את הסיכון כי הציפייה הכללית לשינוי ייעוד – המבוססת על מיקומם של המקרקעין וייעודם החקלאי הנוכחי – תתבדה. אולם, כלל לא בטוח שרוכשים רבים בשוק יהיו מוכנים לקחת את אותו הסיכון.

47. סוגיה מרכזית שנדונה בהקשר זה של התערבות במחירי השוק היא הסוגיה של התחשבות בפוטנציאל התכנוני. לא מצאנו טעם בתיאור ופירוט ההתפתחות הפסיקתית עד לפסק הדין המרכזי אשר עסק בסוגייה בעניין דלי דליה, המהווה את ההלכה המחייבת. בפסק הדין נבחנו שתי שאלות –

השאלה הראשונה היא מתי פוטנציאל תכנוני הופך לחלק מתכונות המקרקעין שפגיעה בהן מזכה בפיצוי לפי סעיף 197. ביחס לשאלה זו קבע בית המשפט, כי פוטנציאל תכנוני מתגבש כחלק מתכונות המקרקעין רק במקום בו קיימת תוכנית מופקדת ו-"דבר מה נוסף" –

109. אסכם בקצרה את עמדתי. לשיטתי, ניתן לבסס טענה של פגיעה במקרקעין בגין אובדן פוטנציאל תכנוני לצורך הגשת תביעה לפיצויים לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה רק במקרים שבהם ניתן להצביע על פעולה תכנונית קונקרטית וקרובה לוודאי המבססת את הפוטנציאל התכנוני שעל פי הנטען "אבד". לשם כך, נדרשת לכל הפחות הצבעה על תכנית המצויה בשלב ההפקדה וב"דבר מה נוסף", כפי שהוסבר בהרחבה לעיל.

השאלה השנייה היא האם ניתן להתערב בערכי שוק המתקבלים מעסקאות השוואה כאשר הוכח שישנה פגיעה בתכונות המקרקעין, כאשר ערכים אלה מגלמים פוטנציאל.

...יש לבחון האם וכיצד יש מקום להתחשב במחיר השוק ככל שזה משקף את הפוטנציאל התכנוני הכללי של הקרקע (ללא קשר לתכניות שכבר הופקדו או אושרו). יובהר, כי לשאלה זו יש רלוונטיות רק באותם מקרים שבהם עלה בידי בעל המקרקעין להראות כי מתקיימת פגיעה במקרקעין (לרבות פגיעה בפוטנציאל תכנוני במתכונת המתוחמת שעליה עמדנו לעיל, או פגיעה אחרת שעומדת במבחנים הרלוונטיים לעניין זה).

ביחס לשאלה זו קבע בית המשפט כי יש להתחשב בערכים המגלמים פוטנציאל רק במקום בו הפוטנציאל התכנוני קונקרטי וקרוב לוודאי, ומתבטא לכל הפחות בתכנית מופקדת:

...כאשר קיימת עילת תביעה לפי סעיף 197 לחוק, שעשויה להיות נפרדת מהטענה של אובדן פוטנציאל תכנוני, בעת הכנת השומה המעריכה את היקף הפגיעה יש מקום להתחשב בציפייה לשינוי תכנוני משביח רק כאשר מדובר בפוטנציאל תכנוני קונקרטי וקרוב לוודאי, המתבטא לכל הפחות בתכנית מופקדת.

בפסק דינו של כב' השופט פוגלמן, שהצטרף לפסק דינה של כב' השופטת ברק ארז, הובהר -

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:

"הפיצוי המוענק לתובע מכוח סעיף 197 מותנה בפגיעה במקרקעיו. בהיעדר פגיעה – אין על מה לפצות. אכן, אלמלא התכנית ייתכן שעריך מקרקעיו של ראובן היה גבוה יותר. אך גם לסעיף 197 לחוק יש גבולות – וגבולו הוא כגבול הפגיעה" (ע"מ 683/13 רשות שדות התעופה נ' טויטו, [פורסם בנבו] פסקה 80 (3.9.2015)).

וכפי שהוספתי והערתי לאחרונה:

"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" (בר"מ 5898/16 ברג נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה ראשון לציון, [פורסם בנבו] פסקה 62 ואילך (10.3.2020)).

6. 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. מכאן, שגם אם בנסיבות שלפנינו הפיצוי לפי סעיף 197 אינו מכסה את שווי השוק, תוצאה זו נגזרת מגבולותיו של הפיצוי לפי החוק שנועד לכסות את הפגיעה שנגרמת על ידי התכנית, זאת ותו לא. התוצאה שאליה חותרים בעלי הקרקע משמעה מתן הגנה לציפיות לשינוי תכנוני עתידי שאין לו ביטוי בתכנית. תוצאה זו חורגת לדעתי מגבולותיו של הפיצוי לפי סעיף 197. משאלה גבולותיו הסטטוטוריים של הפיצוי, אין מקום לכך שהציבור יישא בעלות ציפיות של בעלי הקרקע שנכזבו (גם אם היה להם ביטוי ב"מחיר השוק" בשל מיקום הקרקע במרכז הארץ, גם בלא שהיה לכך ביטוי בתכנון הסטטוטורי). תוצאה זו אף אינה יכולה להתיישב עם עקרונות של "צדק חלוקתי".

סיכומו של דבר הוא, כי יש להביא בחשבון פוטנציאל תכנוני – קרי פוטנציאל המבוסס על תכנון שטרם נכנס לתוקף. עם זאת, בהינתן באיזונים שמגלם סעיף 197, ההתחשבות תעשה רק במקום בו התכנון עליו מבוסס הפוטנציאל הוא בשלב כמעט ודאי ולכל הפחות כאשר התוכנית מופקדת וקיים דבר מה נוסף.

48. בהמשך הבהיר בית המשפט העליון את פסק הדין בברמ 1790/24 נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ נ' חוסין מוחמד סולימאן, פורסם בנבו:

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.

ובהמשך:

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.

כפי שניתן לראות, הדגש החד משמעי בפסקי הדין הוא בחינה של השלב בתהליך התכנוני בו נמצאת תוכנית, שממנו ואילך יש להתחשב בפוטנציאל שהתוכנית מביאה עימה (הן בהיבט של שינוי תכונות המקרקעין והן בהיבט של ערכי השווי). השאלה מה מהות התוכנית שהעלתה את ערך המקרקעין לא נדונה. לא נקבע כי יש מקום להתערב בשווי השוק הנוצר מתוכניות מסוג מסויים בלבד, כגון תוכניות בעלות קנה מידה גדול או תוכניות שאינן סוף פסוק תכנוני לפני האפשרות לממשן.

ככלל, וזהו כפי הנראה לב העניין, נוכח מעמדה של זכות הקניין, יש לנקוט במשנה זהירות כאשר מתבקש צמצום ההגנה עליה על ידי הרחבה של ההתערבות הנורמטיבית בשווי השוק החופשי. בית המשפט העליון קבע נקודת איזון שהיא מהווה את נקודת המוצא והסיום מבחינת ועדת התביעות - גבול ההגנה מכוח סעיף 197 ימשיך להיות כפי שנקבע בהקשר לפוטנציאל תכנוני:

א. פוטנציאל תכנוני משנה את תכונות המקרקעין (ואת המצב התכנוני התקף) רק כאשר מדובר בתוכנית מופקדת וקיים דבר מה נוסף המעיד על וודאות באישורה של התוכנית.

ב. יש להתחשב בעליית ערך הבאה לידי ביטוי בשווי השוק כתוצאה מפוטנציאל תכנוני רק כאשר הפוטנציאל מבוסס על תוכנית מופקדת (גם אם הוכחה פגיעה בתכונות המקרקעין). כלומר הוכח שישנה תוכנית פוגעת המשנה את תכונות המקרקעין. שווי המצב הקודם ייקבע בהתאם לייעוד המקרקעין ללא פוטנציאל המבוסס על תוכנית מופקדת.

49. במהלך הדיונים הוזכר פסק הדין בעמ' 5098/18 שניידר משה ואח' נ' הוועדה להשגות על שומת מקרקעין לפי פקודת הקרקעות, כתמיכה בטענה שסוגיית הפוטנציאל היא סוגייה עובדתית שמאית ולא סוגייה נורמטיבית. מדובר בפסק דין שדן בעניין פוטנציאל

בהקשר להליך הפקעה. אכן הוזכר בפסק הדין סעיף 197 אך הוא הוזכר אגב ההסבר ביחס לנושא ולא נקבעו כללים שונים ביחס להתחשבות בפוטנציאל כפי שתוארו לעיל.

50. על רקע האמור לעיל נבחן את טענתן המרכזית של המשיבות כי יש להתעלם מתמ"מ 21/3 והשפעותיה על שווי המקרקעין. הטענות נחלקות לשתיים – טענה ראשונה היא כי תוכנית תמ"מ 21/3 היא תוכנית שלא שינתה את תכונות המקרקעין ועל כן יש לבחון את השינוי שגרמה התת"ל ביחס למצב הקודם לתמ"מ. הטענה השנייה היא כי יש לנטרל את תוספת השווי שהביאה תמ"מ 21/3 מפני שהיא אינה תוכנית קונקרטית דיה ועל כן לא חלה עליה ההגנה של סעיף 197.

ג. שינוי תכונות המקרקעין והתחשבות בעליית ערך מתוכנית מתאר ארציות ומחוזיות:

51. המונח תכונות המקרקעין נטבע על ידי בית המשפט העליון במקרים בהם נדונו תביעות לירידת ערך בגין תוכניות שלא שינו את ההוראות התכנוניות שחלות על המקרקעין אלא שינו הסדרי תנועה בסביבת המקרקעין, אשר הובילו לירידה בכלכליות הפעילות במקרקעין:

61. 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 380-381 (1994) (להלן: לוינסון-זמיר)).

62. 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, [פורסם בנבו] 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, [פורסם בנבו] פסקה 23 (31.1.2007)). "פסק הדין בעניין ברג

מהאמור עולה כי שינוי עקיף שיוצר פגיעה כלכלית בתועלת מהמקרקעין ולא משנה את המשטר הרגולטיבי במקרקעין עצמם אינו שינוי של תכונות המקרקעין. גם בהקשר זה ראוי לציין, כי השאלה נדונה בהקשר לתוכניות הפוגעות ולא לתוכניות החלות על המקרקעין.

על פי רוב תוכנית הכוללת מקרקעין מסויימים מהווה גם שינוי של תכונותיהם בנושאים שונים. השאלה מתעוררת במיוחד בשני מקרים – תוכניות המתייחסות למקרקעין אחרים אך יש להן השפעה על המקרקעין הנדונים (אין זה המקרה שבפנינו ועל כן לא נרחיב בעניין).

52. השאלה אם תוכנית במדרג גבוה משנה את תכונות המקרקעין שהיא חלה עליהם היא שאלה מורכבת יותר והיא הרלוונטית לענייננו. תוכניות במדרג גבוה, המתוות מגמות תכנון ולא כוללות תכנון מפורט, לא בהכרח משנות את תכונות המקרקעין. לעמדתנו תוכנית, כל תוכנית, משנה את תכונות המקרקעין אם מתקיימים שני תנאים במצטבר - התוכנית משנה ביחס למצב התכנוני הקיים והיא מחייבת ביחס לתוכניות נמוכות יותר במדרג התכנוני, כך שלא ניתן לאשר תוכניות אחרות שלא על פיה.

שילוב שני התנאים האמורים – שינוי ביחס לקיים, ויצירת נורמה תכנונית מחייבת (להבדיל מיצירת חלופות אפשריות) – מחייב את המסקנה כי השתנו תכונות המקרקעין. כך, תוכניות מתאר ארציות שיוצרות אפשרויות תכנוניות לא מחייבות כגון תמ"א 18 (האפשרות לעשות שימוש במקרקעין ביעודים שונים כתחנות דלק), תמ"א 38 (האפשרות לקבל היתר להתחדשות עירונית מבנית), תמ"א 1/10 האפשרות להוסיף מתקנים פוטו וולטאים, תמ"א 36/א האפשרות להוסיף אנטנות סלולריות, כולן אינן תוכניות מחייבות ביחס לתוכניות במדרג נמוך יותר. אין מניעה לאשר תוכניות שכוללות ייעודי קרקע שלא יאפשרו את מימושן, ועל כן אין בהן שינוי של תכונות המקרקעין.

מדובר בתוכניות שיוצרות את האפשרות לקבל היתר לבינוי אותן הן מקדמות אך הן לא מחייבות כלפי תוכניות במדרג נמוך יותר.

העובדה שתוכנית מותירה את השימוש הקודם בתוקף אינה משנה בהקשר לשאלה על שינוי תכונות המקרקעין מפני שמדובר באפשרות להמשיך לעשות שימוש בתקופת הביניים עד למימוש התוכנית. אין בכך אינדיקציה כי תכונות המקרקעין לא השתנו אלא רק מתאפשר להמשיך שימוש קודם על מנת שלא להותיר את הקרקע ללא שימוש עד למימוש התוכנית.

53. לאחרונה ניתנה החלטת ועדת הערר בערר (מרכז) 9002-06-25 שרון דרשן בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה דרום השרון, בה נקבע כי אין מקום לפצות בגין הפוטנציאל להקמת מתקנים פוטו וולטאים. ועדת הערר הסבירה זאת בנימוקים שונים אך התוצאה זהה לתוצאה שאנו מקבלים ולפיה תמ"א 10/1 לא שינתה את תכונות המקרקעין ועל כן גם אין פיצוי בגין תוספת השווי שבגינה.

54. המשיבות הפנו לפסק הדין בעניין עמ (ת"א) 23/97 טובה אחימן נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, כפר סבא, בו נקבע כי לא ניתן לתבוע פיצוי ירידת ערך בגין תמ"א 31. עמדת המשיבות היא עולה מפסק הדין שקיימת כבר הכרה בכך שלא ניתן להתחשב בתוספת שווי למקרקעין שנוצרה מתוכניות שאינן מפורטות דיין ועל כן גם לא שינו את תכונות המקרקעין. וכך נקבע בפסק הדין:

6. האם זכאים העותרים לפיצוי?

א. סעיף 197(א) לחוק התכנון והבניה קובע כדלקמן:

"נפגעו על ידי תכנית, שלא בדרך הפקעה, מקרקעין הנמצאים בתחום התכנית או הגובלים עמה, מי שביום תחילתה של התכנית היה בעל המקרקעין או בעל זכות בהם זכאי לפיצויים מהוועדה המקומית, בכפוף לאמור בסעיף 200".

העותרים טוענים, כי הם נפגעו מהתכנית, בכך שתכנית המתאר כס/1/37 קבעה לקרקעותיהם יעוד שונה מהיעוד שנקבע בתמ"א 31(שטח עירוני מיועד לבניה).

ב. תמ"א 31 היא תכנית מתאר ארצית משולבת לבניה, פיתוח ולקליטת עליה. אחת ממטרות התכנית מוגדרת בסעיף 2.2 לתקנון התכנית כדלקמן:

"להנחות את מוסדות התכנון, בכל הנוגע לעניינים המפורטים בתכנית זו."

בין היתר, מצורף לתכנית תשריט יעוד קרקע ושימושיה (נספח א' 1).

העותרים מסתמכים על תשריט זה, וטוענים, כי הם רכשו זכות מכוחו שקרקעותיהם ישמשו ליעוד הקבוע בו.

ג. תמ"א 31 היא תכנית מתאר ארצית שבאה לקבוע יעדים כלליים לתכנון להנחיית הגורמים התכנוניים, בהתחשב בשינויים הצפויים באוכלוסיה עקב גלי העליה לישראל בסוף שנות ה-80 ובראשית שנות ה-90. בעת מתן ההחלטה אם לאשר או להפקיד תכנית מתאר מחוזית או מקומית, שומה על מוסדות התכנון לשקול את השיקולים שמונה ומתווה תמ"א 31 (ראו למשל, סעיף 5 לתקנון התכנית, הדין ביעדי האוכלוסיה).

כך, סעיף 11.1 כותרתו "ההוראות הנוגעות לתשריט יעודי הקרקע ושימושיה (נספח א' 1)" והוא קובע בסעיף 11.1.1, בין היתר, כדלקמן:

"שטח המיועד לבניה משקף אזורים שבכוונת גורמי בתכנון במשרד הפנים להפכו לשטח עירוני, אך בכפוף לאישור כל תכניות על פי חוק."

(ההדגשה שלי א.ג.) ובסעיף 12 לתקנון נקבע כך:

12.1. "שני התשריטים המצורפים לתכניות כנספחים א' 1 עד א' 2 וכן נספח ג', משקפים מגמות תכנוניות, וכן מגמות הנוגעות לעבודות תשתית ופיתוח. התשריטים הוכנו גם בהתבסס על מגמות של גופי תכנון שונים ומוסדות כלכליים מרכזיים.

12.2. אין בתכנית זו, כשלעצמה, משום מתן אישור לתכנון הכלול בתשריטים הנזכרים, כל עוד התכנון טרם אושר בתכנית אחרת כנדרש לפי החוק, ועל מנת לתת תוקף לתכנון זה יהיה צורך לנקוט, לגבי כל תכנית, בהליכים הנדרשים על פי כל דין.

...

12.4. בעת דיון בתכנית ישקול כל מוסד תכנון אם התכנית מתישבת עם התשריטים המצורפים לתכנית זו, תוך מטרה להימנע, ככל האפשר, מלגרום למצב שיסכל אפשרות ישום מגמות התכנון שבתשריטים.

12.5. החליט מוסד תכנון להפקיד תכניות בניגוד למגמות התכנון שבתשריטים המצורפים לתכנית זו, יהיה עליו לנמק החלטה זו ולהפנות תשומת ליבה של המועצה הארצית לתכנון ובניה להחלטתו זו, לצרף את הנימוק להחלטה, ולבקש אישורה."

אין ספק, אם כן, כי התכנית מצביעה על מגמת מוסדות התכנון העליונים ועל כוונתם הכללית, כלומר יוצרת מסגרת מנחה למוסדות התכנון, אך אינה קובעת את פרטי התכנון המדויקים בכל הארץ.

ד. יעוד מקרקעין מותנה בקביעת תכניות מתאר מחוזיות או מקומיות, המופקדות או מאושרות בהתאם לשיקול דעת מוסדות התכנון, הכפוף להנחיות תמ"א 31 ולהוראותיה. התמ"א עצמה מורה, כי מוסדות התכנון רשאים להחליט בניגוד להוראותיה (בתנאים המנויים בה).

מעמדה של תמ"א 31 אף מתבטא בכך, למשל, שפלוגי אינו יכול לקבל היתר בניה על סמך הוראותיה, אלא יש צורך בתכנית מתאר מקומית או מחוזית שקובעת זכויות בניה לשם הוצאת היתר בניה.

יצויין אף שטענת העותרים לוקה בכשל לוגי. הרי אם תכנית המתאר הארצית קובעת זכויות במקרקעין ממש, אין בתכנית מתאר מקומית לשנות את יעוד המקרקעין, שכן היא נחותה ממנה בהירארכיה. ואזי העותרים אינם יכולים לתבוע פיצויים אלא צריכים לתקוף את הסתירה בין התכניות. אך מכיוון שתכנית המתאר המקומית יכולה לסטות ממנה, והדבר נאמר בתמ"א במפורש, ניתן ללמוד, כי התמ"א אינה מקנה זכויות אלא רק קובעת מגמות תכנוניות כלליות.

ה. לפיכך, בדין נדחתה תביעת הפיצויים של העותרים על ידי ועדות התכנון.

מספר נימוקים מצדיקים לעמדתנו את דחיית הטענה כי ניתן ללמוד מפסק הדין את טענת המשיבות כי בית המשפט קיבל את גישתן שאין לפצות על ירידת ערך שמקורה בתוכנית שאינה מפורטת דיה:

54.1. מדובר בתוכנית מתאר ארצית ולא בתוכנית מתאר מחוזית, כפי שמדובר בענייננו. תוכנית מתאר ארצית מצויה במדרג גבוה יותר וכללי יותר. גם אם תתקבל עמדת המשיבות ביחס לתוכניות מתאר ארציות הרי שלא נגזר מכך בהכרח כי הגישה נכונה גם לתוכנית מתאר מחוזיות.

54.2. התוכנית בה מדובר – תמ"א 31 - היא תוכנית שבמהותה לא נועדה לקבוע ייעודי קרקע קונקרטיים. התוכנית, כפי שהציג בית המשפט המחוזי, היא תוכנית שאינה קובעת ייעודי קרקע ואין מניעה כי תוכניות במדרג נמוך יותר יקבעו בניגוד לאמור בה. מדובר בתוכנית שנועדה במקורה לפיתוח וקליטת עליה שעל מוסדות התכנון להתחשב בה, אך הם אינם כפופים לאמור בה.

54.3. התוכנית לא שינתה את תכונות המקרקעין - אם תמ"א 31 לא שינתה את תכונות המקרקעין הרי שיש לבחון את ירידת הערך ביחס למצב התכנוני שקדם לה, קרי אין מקום לבחון ירידת ערך בגין אישורה.

55. נוכח האמור, אנו קובעים כי תוכנית מאושרת משנה את תכונות המקרקעין שהיא חלה עליהם אם מתקיימים בה שני תנאים מצטברים:

55.1. התוכנית משנה ביחס למצב התכנוני הקיים;

55.2. התוכנית מחייבת ביחס לתוכניות נמוכות יותר במדרג התכנוני (ואם מדובר בתוכנית מפורטת היא מחייבת ביחס להיתרי בנייה).

ד. הדרישה לקונקרטיות:

56. בדיונים שהתקיימו בפנינו הדגישו המשיבות את גישתן כי המבחנים להתחשבות בפוטנציאל כוללים גם את הדרישה לקונקרטיות של התוכנית במצב הקודם. יודגש –

הטענה היא כי יש לבחון את הקונקרטיות של התוכניות החלות על המקרקעין ולא קונקרטיות שבתוכנית הפוגעת. טענה זו רלוונטית לחלופה השנייה שנקבעה בפסק הדין בעניין דלי דליה – האם יש להתחשב בשווי שוק או שיש לנטרל פוטנציאל שאינו מבוסס על תכנון קונקרטי וזאת גם במקום בו הוכח שינוי בתכונות המקרקעין.

המשיבות סבורות, כי אם הפוטנציאל ועליית שווי המקרקעין הנפגעים נוצרו מתוכנית, גם תוכנית מאושרת, שבמהותה אינה קונקרטית דיה הרי שיש להתעלם מהם גם אם הוכח שינוי בתכונות המקרקעין ביחס למצב הקודם. לענייננו הפועל היוצא הוא כי תוספת השווי הנובעת מתמ"מ 21/3 לא צריכה להילקח בחשבון מפני שהיא אינה קונקרטית דיה.

57. המשיבות הציעו מבחן כניסה לתחולת סעיף 197 והוא מבחן שנכנה "מבחן שיקול הדעת התכנוני". המשיבות טענו כי יש מקום להחיל את ההגנה מכוחו של סעיף 197 רק על תוספת שווי מקרקעין כתוצאה מתוכנית שלא נדרש שיקול דעת תכנוני נוסף לפני מימושה. כלומר, רק אם חלה תוכנית (מאושרת או מופקדת) שעל מנת לממשה לא נדרשת תוכנית נוספת, יש להתחשב בשווי שנוסף בגינה לצורך הפיצוי. המשיבות שמו, אפוא, דגש על מהות התוכנית ולא על השלב בו מצויה התוכנית מבחינה פרוצדוראלית כפי שהודגש בפסקי הדין שבחנו את הנושא.

58. מדובר בגישה חדשה שאין לה אחיזה כיום בפסיקה. משמעות אימוץ המבחן המוצע היא צמצום נוסף של ההגנה על זכויות קנייניות ושינוי האיזון שנקבע בפסיקה בין זכות הקניין לבין האינטרס בקידום הפיתוח. כפי שקבענו כבר, צמצום של ההגנה על זכות הקניין אינה עניין של מה בכך ויש לנקוט במשנה זהירות כאשר נקבעים מבחנים אשר הפועל היוצא מהם הוא צמצום ההגנה הקניינית. איננו סבורים כי נכון וראוי שוועדת התביעות תייצר יש מאין מבחן מצמצם לתחולת סעיף 197 כפי שמבקשות המשיבות שיעשה. קביעת מבחן מסוג זה צריך שיעשה בחקיקה ראשית, אשר תייצר הסדר חקיקתי שלם בו ייערך האיזון בין האינטרסים השונים. כך, בין היתר, יידרש המחוקק להכריע בשאלה האם הפיצוי יחושב בשיטת המקפצה – מהמצב התכנוני הראשוני ועד למצב האחרון – או שיש להמשיך במצב כפי שבא לידי ביטוי בפסק הדין בעניין ברג בו למעשה נותרו בעלי הזכויות ללא פיצוי. מכל מקום, מדובר בסוגייה נורמטיבית עקרונית שראוי שתוסדר בחקיקה ולא בפרשנות של ועדת התביעות.

59. העמדה שיש לקבוע את המבחן בחקיקה ראשית מקבלת חיזוק בעובדה שהצעת החוק הממשלתית 499 מיום כ"ט באדר התש"ע, 15.3.2010 שעסקה, בין היתר, בשינוי תחולת סעיף 197, לא אושרה בהקשר זה. כך לדוגמא, סעיף 400(ב) להצעת החוק דן באופן הערכת שווי המקרקעין במצב הנכנס:

(ב) לעניין פרק זה, יהיה שווייה של קרקע במצב התכנוני הקודם כפי שוויה של קרקע באותו מרחב תכנון מקומי או במרחב תכנון מקומי בעל מאפיינים דומים, שמצבה התכנוני הוא כפי המצב התכנוני הקודם, אשר אין לגביה צפי לאישורה של תכנית משביחה ב-20 השנים הבאות.

מדובר בהסדר חקיקתי שקובע את נקודת האיזון ולא פרשנות, אשר אין בכוחה לייצר את האיזון הכולל הנדרש בין הערכים השונים.

60. ודוק, אין ספק כי ישנם נימוקים כבדי משקל המצדיקים את גישת המשיבות, ובראשם החשש מפני אפקט מצנן שישפיע על מוסדות התכנון בעת קידום תכנון לטווח ארוך, בשל החשש שכל שינוי לרעה באותו תכנון יחייב פיצויים בגין ירידת ערך. אנו ערים לכך, אך סבורים כי החשש אינו כה משמעותי כפי שעלה בדיונים בפנינו ונביא את שתי הדוגמאות שעלו:

- 60.1. בתוכנית מתאר ארצית מסומן שטח כפוטנציאל לפיתוח, ולאחר זמן מה על אותן מקרקעין (בהנחה שאין קושי לזהות בתוכנית המתאר הארצית את המקרקעין בשל קנה המידה) מאושרת תוכנית המייעדת אותם לדרך. האם יידרש פיצוי בגין אובדן הפוטנציאל ותוספת השווי שהביאה תוכנית המתאר הארצית?
- 60.2. תוכנית כלשהי מסמנת פוטנציאל לפיתוח הכולל מגוון ייעודי קרקע, חלקם סחירים וחלקן לא. בהמשך מאושרת תוכנית מפורטת שקובעת את המיקום המדויק של הייעודים הסחירים ואלה שלא. לכאורה אובדן הפוטנציאל במקרקעין מסויימים שסומנו בתוכנית המפורטת בייעוד בלתי סחיר, בר פיצוי. דווקא הקונקרטיזציה היא שהובילה לפיצוי.

תשובתנו לשתי הדוגמאות היא כי השד אינו כה נורא כפי שנטען. ראשית, נוכח הנחת המוצא כי השוק משוכלל וערכי השווי נקבעים בהינתן מלוא המידע הקיים, הרי שתוספת השווי בשתי הדוגמאות תביא בחשבון את הדחייה הארוכה וחוסר הוודאות שיש בכל מקרה ועל כן תוספת השווי תהיה נמוכה או שולית בהתאם לאי הוודאות והדחייה הצפויה עד למימוש הפוטנציאל. שנית, בחלק גדול מהמקרים האמורים, במיוחד בדוגמא השנייה שלעיל, הקונקרטיזציה תהיה במסגרת תוכנית איחוד וחלוקה בהן לא נדרש פיצוי בגין הקונקרטיזציה ועל כן מדובר במקרים בהם היא תעשה שלא במסגרת תוכניות איחוד וחלוקה בהן כל בעל זכויות מקבל את חלקו היחסי. שלישית, לצורך התחשבות בפוטנציאל מתוכנית מאושרת יש להוכיח קשר סיבתי בין אישור התוכנית לעליית השווי, קשר סיבתי שכזה אינו מובן מאליו כאשר מדובר בתוכניות מתאר ארציות

61. עוד יש לציין בהקשר זה, כי הגישה לפיה אין להתחשב בשווי שמביאות תוכניות שאינן קונקרטיות דיין, נדחתה בעיקרה בפסק הדין בר"מ 24-1975 הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב נ' לויטן אדיב שמואל (אדווין סמואל), אכן מדובר בפסק הדין שעניינו היטל השבחה והסוגייה אם יש להביא בחשבון את תמ"א 38 כפוטנציאל לצורך תביעה לירידת ערך לא הוכרעה על ידי בית המשפט העליון (ר' בהקשר זה פסק הדין בעמ"נ (תל אביב-יפו) 56975-09-23 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה תל אביב-יפו נ' בלו מרבט בע"מ ואח', החל מסעיף 298). עם זאת כגישה כללית ברור כי קבלת עמדת המשיבות עומדת בסתירה לפסיקת בית המשפט העליון בעניין לויטן וגם בהיבט זה אין לקבל את המבחן המוצע. מובן, כי על היחס בין פסק הדין בעניין לוטרניק, לפסק הדין בעניין דלי דליה, לפסק הדין בעניין לויטן ולפסקי דין אחרים בהקשר זה עוד ייכתבו החלטות ופסקי דין, אך לענייננו די בכך שנציין כי אין בפסקי הדין אחיזה לטענות המשיבות ולמבחנים המוצעים על ידן.

בסיכומו של דבר איננו מקבלים את המבחן שהציעו המשיבות להתחשבות בתוספת השווי ולעמדתנו אין לשנות מהמבחן שנקבע בפסק הדין בעניין דלי דליה הממוקד בשלב הדיוני בו מצויה התוכנית שיצרה את הפוטנציאל ולא במידת הפירוט שבה.

ה. הדרישה לקונקרטיות - פסק הדין בעניין ברג:

62. לתמיכה בגישתן בעניין הצורך בקונקרטיות הפנו המשיבות לפסק הדין בעניין ברג. המשיבות טענו כי העובדה שבית המשפט קיבל את העובדה שחלק מהתוכניות לא היו קונקרטיות דיין על מנת להגיש תביעה לירידת ערך בגין מצביעה על כך שדרישת הקונקרטיות המהותית אומצה על ידי בית המשפט העליון ואין בה כל חידוש.

איננו מקבלים את הטענה. בית המשפט בעניין ברג קיבל את האפשרות כי ישנן תוכניות, שאין מחלוקת שמאית כי הובילו לירידת ערך המקרקעין, אך הן לא היו קונקרטיות דיין על מנת שניתן יהיה לתבוע פיצוי לפי סעיף 197 בגין. מדובר בקונקרטיזציה של התוכנית הפוגעת ולא בקונקרטיזציה של התוכניות שבגין עליה ערך המקרקעין. בתביעות דגן התוכנית המאושרת היא תוכנית שנטען כי אינה קונקרטית דיה להתחשבות בהשבחה שהביאה עימה, לעומת פסק הדין בעניין ברג בו התוכנית הפוגעת לא היתה קונקרטית דיה כדי לזהות את הפגיעה. כפי שהסברנו לעיל, איננו מקבלים את המבחנים המוצעים על ידי המשיבות בהקשר זה ומצמצמים את ההגנה שניתנת על ידי סעיף 197.

63. בית המשפט העליון קבע מבחן של התחשבות בפוטנציאל המבוסס על השלב הדיוני שבו מצויה התוכנית שיצרה את תוספת השווי ואין מקום להרחיב את המבחנים גם לאי הוודאות בתוכנית עצמה. כאשר מדובר בתוכנית מאושרת החלה על המקרקעין ברור כי היא עומדת במבחן שקבע בית המשפט העליון. ובמילים אחרות – הקביעה שלא ניתן

לתבוע ירידת ערך בגין תוכנית שאינה קונקרטית דייה אין משמעותה כי יש להתעלם מעליית ערך שהביאה עימה תוכנית שאינה קונקרטית.

64. בסיכומו של דבר איננו מקבלים את הטענה כי יש להחיל, ודאי שלא באמצעות ועדת הערר, מבחן חדש לתחולת סעיף 197. צמצום תחולת סעיף 197 צריך להיעשות בחקיקה תוך מתן משקל מתאים ואיזון בין האינטרסים השונים ולא באמצעות פרשנות משפטית.

ו. שווי המצב הקודם:

65. בהינתן כל האמור, והכרעותינו כאמור לעיל, יש לבחון האם שווי המצב הקודם הינו שווי חקלאי או שיש להביא בחשבון פוטנציאל ואם כן איזה פוטנציאל יש להביא בחשבון.

66. שתי תוכניות עומדות על הפרק מבחינת ההתחשבות בעליית שווי המקרקעין בגין – תמ"מ 21/3 ואנ"מ האירוס.

67. תמ"מ 21/3 – תמ"מ 21/3 היא תוכנית מאושרת ועל כן בהינתן המבחנים שנקבעו על ידי בית המשפט העליון היא לא פוטנציאל תכנוני אלא תכנון תקף. טענת המשיבות היא כי התוכנית אינה משנה את תכונות המקרקעין מפני שבהוראותיה, ביחס לייעוד המקרקעין לאזור נופש מטרופוליני שבתביעות, אין וודאות. הוראת סעיף 7.6.2 שהובא לעיל קובעת את הכללים הבאים ביחס לייעוד של אזור נופש מטרופוליני:

- 67.1 מימוש הייעוד יעשה רק לאחר אישור תוכנית מתאר לכל תחום האנ"מ;
- 67.2 הוועדה המחוזית תהיה רשאית לאשר פיתוח בהיקף שלא יעלה על 15% מכלל שטח האנ"מ לייעוד תואם ומשלים לאזורי פיתוח גובלים – הוועדה אינה חייבת לאשר ואם תחליט לאשר היא רשאית לאשר פחות מ-15%.
- 67.3 אין בתוכנית קביעה היכן יהיה הפיתוח אם יוחלט לאשרו, למעט כי מדובר באזור גובל לאזורי פיתוח.
- 67.4 בית המשפט קיבל את הטענה כי אין זכות לאיש מבעלי הזכויות בתחום האנ"מ להיכלל בתחום הפיתוח אם יוחלט עליו. בבג"ץ 6693/18 בני ציון כפר שיתופי אגודה חקלאית בע"מ נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה, נקבעו הדברים הבאים:

10. בראשית הדברים, אתייחס לאמור בסעיף 7.6.2.6 לתכנית הבסיס, אשר קובע לאמור:

"יהיה זה בסמכותה של הוועדה המחוזית לאשר תוכנית מתאר מקומית לאזור נופש מטרופוליני הכוללת יעוד שטחים למטרות נוספות ובלבד

שייעודם תואם ומשלים אזורי פיתוח גובלים ושסך השטח לבינוי לא יעלה על 15% מכלל השטח המיועד לאזור נופש מטרופוליני".

בניגוד לטענות העותרים, הוראה זו, היא הוראה בדבר סמכות שאיננה מקנה זכויות לאיש. הוראה זו מקנה לוועדה המחוזית את הסמכות להקנות לבעל המקרקעין המשמשים כאנ"מ, או למי שבא בנעליו, זכויות פיתוח בהיקף שלא יעלה על 15% משטח האנ"מ. זאת, כאשר הוועדה סבורה שלכך יש הצדקה תכנונית. לא זו אף זו: זכויות כאמור ניתן להקנות רק כדי לאפשר השלמה לאזורי פיתוח גובלים בהתאם לייעוד של אותם אזורי הפיתוח. במילים אחרות: האמור בסעיף 7.6.2.6 לתכנית הבסיס פותח צוהר לקבלת היתר לעבודות פיתוח שממשיכות את רצף הבניה החוקית הקיימת אל תוך השטח המיועד לאנ"מ, ובלבד שעבודות המשך אלו לא תתפוסנה יותר מ-15% מכלל השטח המיועד לאנ"מ. אשר על כן, בעל מקרקעין שיועדו לחקלאות ושאינן בידו לקיים את הדרישה לרצף הבניה הקיימת כפרוייקט שבא להשלים אזור בנוי גובל, לא יוכל לקבל את זכויות הפיתוח עליהן מדבר הסעיף. הוועדה המחוזית לא תהא מוסמכת להקנות לו את זכויות הפיתוח בשטח האנ"מ.

11. טענת-זכות אשר נישאת בפי העותרים, לאו טענה היא, אפוא, ודינה להידחות לאור האמור בסעיף 7.6.2.6 לתכנית הבסיס גופה. ברי הוא, כי אילו מטרת התכנית היתה להקנות זכות כללית לפיתוח הקרקע בהיקף של עד 15% מהשטח שהועד לאנ"מ, התכנית היתה קובעת הוראה מפורשת אשר מקנה זכות כאמור לכל מי שמקרקעיו נכללים באנ"מ. דבר זה לא נעשה, ולא בכדי.

12. הלכה למעשה, העותרים מבקשים מאתנו כי נבטל את דרישת הרצף וההשלמה, שבסעיף 7.6.2.6 לתכנית הבסיס, יחד עם שיקול הדעת התכנוני שהסעיף מקנה לוועדה המחוזית, ונעמיד תחתיהם זכות חלוטה לפיתוח הקרקע אשר גורעת משטח האנ"מ עד 15%, כמעין פיצוי לבעל המקרקעין שנכללו באנ"מ. זאת אין בידינו לעשות מאחר שהדבר מנוגד

לתכנית הבסיס וכרוך בהתערבות נטולת יסוד בהליכי תכנון (ראו והשוו: ע"מ 2131/12 טל נ' ועדת ערר המחוזית ת"א, [פורסם בנבו] פסקה 17 לדבריו של השופט א' שהם (16.1.2013)).

68. אנו מקבלים לחלוטין את הניתוח של המשיבות ביחס להוראות התוכנית ואי הוודאות שבהוראותיה. אכן, אין כל וודאות אם יאושר פיתוח, מה היקף הפיתוח שיאושר והיכן הוא יאושר, וכן לא ברור מה הדחייה הצפויה עד לאישור אפשרי של הפיתוח.

69. למרות זאת אנו סבורים כי התוכנית שינתה את תכונות המקרקעין ולא ניתן עוד להתייחס אליהם כמקרקעין בייעוד חקלאי. תוכנית תמ"מ 21/3 שינתה את ייעוד המקרקעין מחקלאי לאנ"מ. מדובר בשני יעודי קרקע שונים שהשימושים המותרים בהם שונים ועל כן לא יכולה להיות מחלוקת כי התוכנית שינתה את המצב התכנוני שהיה קיים לפני אישורה. התוכנית גם מחייבת ביחס לתוכניות נמוכות יותר במדרג. לא ניתן כיום לאשר תוכנית מקומית בתחום האנ"מ שמאשרת ייעודי קרקע שונים מהאנ"מ. בהתאם למבחנים שקבענו הרי שתמ"מ 21/3 בהחלט שינתה את תכונות המקרקעין ביחס למצב שקדם לה והיא נקודת הייחוס לבחינה של הפגיעה כתוצאה מאישור התת"ל.

70. פסק הדין בעניין גגור (עמנ (מרכז) 55176-12-13 גגור ואח' נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה "שרונים") – פסק הדין עסק בתביעה לירידת ערך שנגרמה למקרקעין שונים שמרביתם היו בייעוד חקלאי, שייעודם שונה במסגרת תמ"מ 21/3 לייעודים חדשים שונים. ביחס למקרקעין שסווגו כאנ"מ נטען כי הייעוד לאנ"מ מחייב תכנון כולל של המתחם ויש בכך כדי לפגוע בפוטנציאל המקרקעין בשל הדחייה שתדרש להשלמת התכנון הכולל. עוד נטען כי הייעוד הופך את הקרקע לקרקע בייעוד ציבורי ועל כן מהווה השינוי תחילת הליך של הפקעה. בית המשפט המחוזי דחה את הטענות ואת התביעה.

ביחס לטענות בעניין הצורך בתכנון כולל נקבע:

7. כל עוד לא יבוצע התכנון הכולל יוכלו המערערים להמשיך לעשות במקרקעיהם את השימוש החקלאי שלא נפגע. לאחר שיתבצע התכנון הכולל יוכלו המערערים לעשות במקרקעיהם את השימושים הנוספים ככל שיחולו על מקרקעיהם. ככל שבעקבות התכנון הכולל יפגעו מקרקעי מי מהמערערים תעמוד להם הזכות להגיש לאחר אישורו של התכנון הכולל, תביעה לפיצויים על פי סעיף 197 לחוק.

8. זאת ועוד, כמו ועדת הערר אף אני סבורה כי גם ללא ההוראה בתמ"מ 21/3 יכולים מוסדות התכנון הרלוונטיים לדרוש תכנון כולל

לאזור ואין לאיש זכות קנויה כי מוסדות התכנון יאשרו לו תכנית נקודתית.

ביחס לטענה בעניין הייעוד הציבורי באנ"מ נקבע:

ראשית, לא ניתן לבצע הפקעה מכח תכנית מתאר מחוזית, ובכלל זה מכח תמ"מ 21/3. שנית, השינוי מיעוד חקלאי ליעוד של אזור נופש מטרופוליני לא פגע בשימוש אותו עשו המערערים עובר לאישורה של תמ"מ 21/3 והם יכולים להמשיך באותו שימוש מכח תמ"מ 21/3. ושלישית, היעוד לאזור נופש מטרופוליני לא רק שאינו פוגע במקרקעין אלא מאפשר, כפי שפורט לעיל, לקדם תכניות לשימושים מסחריים משביחים שונים. ככל שהתכנית הכוללת, לכשתאושר, תייעד את מקרקעי מי מהמערערים לשימוש ציבורי המחייב הפקעה, תקום למי שמקרקעיו יפגעו הזכות לתבוע פיצוי בגין הפגיעה במקרקעין ובגין ההפקעה שתבוא אחריה.

עוד קבע בית המשפט את הדברים הבאים המדברים בעד עצמם:

4. באזור נופש מטרופוליני יכולה הועדה המחוזית "לאשר תכנית מתאר מקומית הכוללת יעוד שטחים למטרות נוספות ובלבד שייעודם תואם ומשלים אזורי פיתוח גובלים ושסך השטח לבינוי לא יעלה על 15% מכלל השטח המיועד לאזור נופש מטרופוליני" (סעיף 7.6.2.6).

דהיינו, הועדה המחוזית יכולה לייעד לבניה 15% משטח הנופש המטרופוליני. הגם שמדובר בסמכות שבשיקול דעת ולא בזכות מוקנית, ברי שאין המדובר בפגיעה.

5. לא יכולה להיות מחלוקת כי בצד השימוש החקלאי שנותר על כנו (ודי בכך כדי לקבוע כי המקרקעין לא נפגעו), חלק ניכר מהשימושים והתכליות המותרים באזור נופש מטרופוליני מהווים שימוש משביח בהשוואה לשימוש החקלאי שהיה מותר בהם ערב אישור תמ"מ 21/3.

פסק דין זה אינו מחייב כמובן לעניין התביעות שבפנינו. עם זאת, אין להמעט במשמעותו ביחס לסוגיות הנדונות כיום. בית המשפט דחה את התביעה לירידת ערך, בין היתר, מפני שראה בתוכנית תמ"מ 21/3 כתוכנית שמאפשרת שימושים משביחים במקרקעין לצד המשך השימוש החקלאי שהיה מותר ערב אישורה. הכרעה זו של בית

המשפט משקפת את התפיסה לגבי השפעת התוכנית על שווי המקרקעין שהיתה השפעה חיובית ולא השפעה שיש להתעלם ממנה.

המשיבות טענו, כי בית המשפט קבע מפורשות בפסק הדין כי תמ"מ 21/3 לא שינתה את תכונות המקרקעין על בסיס הדברים הבאים:

1. לטענת חלק מהמעוררים היעודים שנקבעו למקרקעיהם בתמ"מ 21/3 "נופש מטרופוליני"; "נחל וסביבותיו"; "גנים לאומיים, שמורות טבע ושמורות נוף" פגע בתכונותיהם בכך שפגע באפשרויות ניצולם לעומת מה שהיה בהתאם לתכניות שחלו עליהם ערב אישורה של תמ"מ 21/3. בנוסף הם טוענים כי יעודים אלה מהווים תחילתה של הפקעה.

2. יש לזכור התכנון המתארי משתדל לא לפגוע בסטטוס התכנוני הקיים בהיותו תכנון צופה פני עתיד. כפי שהוסבר לעיל, התכנון המתארי יוצא מהסטטוס התכנוני הקיים ומנסה על פי תמונה כוללת, מידע ושיקולי מדיניות תכנון, להתוות את כיוון ההתפתחות.

בתמ"מ 21/3 נשמר הסטטוס התכנוני הקיים במספר הוראות. כל תכניות המתאר המקומיות והתכניות המפורטות (למעט אלה שבוטלו על ידי תמ"מ 3) נותרו על כנן (סעיף 10.2.2); השימוש שהיה מותר ביום תחילת התכנית לא הפך לשימוש אסור מחמת תחילתה של התכנית אלא הפך לשימוש חורג (סעיף 10.2.5); תכנית שהוחלט להפקידה לפני יום תחילת תמ"מ 21/3 ניתן לתת לה תוקף אף אם היא מנוגדת לאמור בתמ"מ 21/3 (סעיף 10.2.6).

לגבי השטחים הפתוחים, המשיכה תמ"מ 21/3 ושמרה על הסטטוס שלהם, בהתאם למגמות התכנון שהחלו עוד בתכניות הקודמות תמ"מ 3 ותמ"מ א/31 שביקשו לתחום לפיתוח האורבני את גבולותיו, כמפורט לעיל בפרק הדן בתכניות.

מגמה זו נשמרה גם בכל היעודים שנקבעו למקרקעין בתמ"מ 21/3. שמם אומנם שונה אך תכונות המקרקעין לא שוננו.

יש לקרוא את האמור בהקשר בו נכתב בפסק הדין. בית המשפט בחן טענה לפגיעה בתכונות המקרקעין על ידי תמ"מ 21/3. התובעים טענו כי תמ"מ 21/3 פגעה ישירות בתכונות המקרקעין מפני שהיא עצרה את מגמות הפיתוח במקרקעין ערב אישורה. בית

המשפט דחה טענה זו וקבע למעשה כי תמ"מ 21/3 לא שינתה את מגמות הפיתוח אלא שמרה על סטטוס השטחים פתוחים שקבעו את גבולות הפיתוח האורבאני. בית המשפט שם דגש על האפשרות להמשיך ולעשות שימוש חקלאי ועל כך שהתוכנית לא שינתה את מגמות התכנון שהיו ערב אישורה, אך איננו רואים בקביעתו זו קביעה כי מדובר בתוכנית שלא שינתה את תכונות המקרקעין, ודאי לא בהינתן האמור בפסק הדין ביחס לאפשרויות הפיתוח והשימוש במקרקעין ביעוד אנ"מ כפי שצוטט לעיל.

71. פסק הדין בעניין גבעת האירוסים (עמ' 109/12 הועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז מרכז נ' גבעת האירוסים גן האירועים בע"מ) – מדובר בפסק דין שעסק בשאלה האם יש מקום לאשר שימוש חורג בתחום האנ"מ (לא במקרקעין נושא התביעות) לגן אירועים. בית המשפט העליון קבע בהקשר זה את הדברים הבאים:

במסגרת כתב תשובתה בערעור דנא ציינה הוועדה המחוזית כדלקמן:

"ככלל, השטחים הנכללים באזור הנופש המטרופוליני הם שטחים חקלאיים אשר יועדו לחקלאות הן בתמ"מ הקודמת (תמ"מ 3) והן ברמת התכנון המפורט. מכאן כי התמ"מ לא פגעה ולא שינתה לרעה דבר ביחס לשטחים אלו, אלא רק קבעה כי בחלק מהשטחים הנכללים באזור זה, אשר ייקבעו בתכנית כוללת, ניתן יהיה לעשות אף שימושים נוספים לשימוש המקורי, הוא השימוש החקלאי..."

הנה כי כן, אף הוועדה המחוזית סבורה כי גם לאחר שנכנסה לתוקף התכנית המחוזית ייעודו של הקרקע נותר כשהיה – חקלאי. התכנית המחוזית לא גרעה מכך בשלב זה. כל שנקבע בה הוא כי בעתיד חלק מן השטחים השייכים לאזור שבו מצויים המקרקעין מושא הדיון יוכלו לשמש גם להפעלת גני אירועים. עינינו הרואות: לא זו בלבד שמגמת התכנון העתידי לא שינתה באופן דרמטי את ייעודו של הקרקע, אלא שמגמת התכנון העתידית אף תואמת טנטטיבית את השימוש אותו מבקשים המשיבים 1-3 לעשות בשטח. כמו כן, ניתן להתרשם כי אפשרות זו אינה תיאורטית. אדרבא, היא קונקרטית למדי במובן זה שהיא מעוגנת בתכנית מחוזית שאושרה כדין, אף אם אין זה ברור האם השטח שבמחלוקת אמנם יוכל לשמש להפעלת גן אירועים בסופו של הליך.

המשיבות ביקשו לקרוא בפסק הדין אישור לכך שבית המשפט העליון קבע כי ייעוד הקרקע החקלאי נותר כפי שהיה – חקלאי – לאחר אישור תמ"מ 21/3. בין אם מדובר בקביעה פוזיטיבית של בית המשפט ובין אם לאו, הרי שלא יכולה להיות מחלוקת כי בית המשפט קבע שתמ"מ 21/3 קובעת מגמות תכנון ושהשימושים המותרים על פיה אינם תיאורטיים אלא קונקרטיים ומעוגנים בה. עובדות אלה הן שכנראה הובילו גם לעליית שווי המקרקעין בתחום האנ"מ בעקבות אישור התוכנית. איננו רואים בקביעות אלה משמעות לשאלה האם יש מקום להתחשב בעליית שווי המקרקעין כתוצאה מאישורה של תמ"מ 21/3, שהיא השאלה העומדת להכרעתנו.

72. בסיכומו של דבר, אנו קובעים כי תמ"מ 21/3 שינתה את תכונות המקרקעין. מדובר בתוכנית מאושרת שיש מקום להביא בחשבון את השפעתה על שווי המקרקעין לצורך פיצוי בגין ירידת ערך לפי סעיף 197.

73. אנ"מ האירוס – במועד הקובע תוכנית אנ"מ האירוס טרם הופקדה. די בכך כדי לדחות את הטענה להתחשבות בפוטנציאל שמבוסס עליה. בהקשר זה עלו שתי טענות מרכזיות מדוע חרף האמור יש להביא בחשבון את הפוטנציאל (אם קיים כזה) מכוחה של אנ"מ האירוס – הטענה הראשונה היא שיש להתעלם מהשפעה שלילית של התוכנית הפוגעת על הליכים תכנוניים אחרים ועל כן, אילולא היתה מאושרת התוכנית הפוגעת הרי שאנ"מ האירוס היתה מאושרת והיא היתה משנה את כל שטח הדיפו לאזור לפיתוח, כפי שנעשה בגרסה הראשונה המוצגת לעיל. טענה שנייה שעלתה בהקשר זה היא כי יש להביא בחשבון את הפוטנציאל על בסיס החלטת ההפקדה הראשונה, שניתנה לפני המועד הקובע ולא על פי ההפקדה עצמה.

אנו דוחים את הטענות וקובעים כי אין להביא בחשבון את הפוטנציאל מכוחה של תוכנית אנ"מ האירוס (ככל שבכלל קיים פוטנציאל מובחן מזה שקיים על פי תמ"מ 21/3).

74. לעניין טענת ההתעלמות מהשפעתה השלילית של התוכנית הפוגעת - אין בפסיקה עיגון לטענה שיש להתעלם מהשפעות תכנוניות שליליות שהביאה עימה התוכנית הפוגעת. הטענה היא כי יש להשוות את הפסיקה ביחס להיטל השבחה והחובה להתעלם מהשפעותיה החיוביות של התוכנית המשביחה על שווי המקרקעין (רע"א 4487/01 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רחובות נ' מ. לוסטרניק ובנו חברה להנדסה ובניין בע"מ, פ"ד נז(5) 529). בנוסף, פסק הדין בעניין לוסטרניק קבע שיש להתעלם מעליית ערך המקרקעין שנגרמת מהליכי התכנון של התוכנית המשביחה עצמה:

מטבעם, רבים הם שלבי התכנון ואף מתישים, ועל-כן הם נמשכים זמן ניכר. עובדה זו גורמת לכך שהידיעה על קיומם של הליכי התכנון הופכת לנחלת רבים, ובעקבות כך מתעוררת אצל בעלי עניין ציפייה ואף נכונות להשקיע, ומכאן ועד לעלייה במחירי הקרקע הדרך קצרה. אישורה של התכנית ההופך את הציפייה למציאות, גורם לעלייה נוספת בערך המקרקעין, אם כי נראה שחלק הארי של העלייה התרחש כבר בשלבים של הציפייה לאישורה של התוכנית. מכאן ברור שאם לצורך שומת ערך המקרקעין ערב אישור התכנית תובא בחשבון אותה עליית המחירים שנגרמה בעטיים של התכנית המשביחה וההליכים שהיו כרוכים בכך, יימוג כלא היה כל השבח הצפוי מתכנית זו, ובכך תסוכל כליל המטרה שלה נועד היטל ההשבחה (ראה פרשת מנור [7], בעמ' 271-272).

איננו מקבלים את הגישה שיש ללמוד את ההיפוך בהקשר לירידת ערך. ראשית, ההתייחסות לסוגיית הפוטנציאל שונה בתכלית בהקשר להיטל השבחה ולירידת ערך. זהו אחד הנושאים המרכזיים בהם קיים שוני בין התחומים. בנוגע להיטל השבחה נקבע שיש להתייחס ל-"הציפייה הכללית לפיתוח מקרקעין היא חלק אינטגרלי מהפוטנציאל הכלכלי שלה". ולעומת זאת, כפי שפורט באריכות לעיל, בתחום ירידת הערך אין מתחשבים בציפייה כללית שאינה מעוגנת בתכנון קונקרטי בשלב ההפקדה לפחות.

שנית, פסק הדין בעניין לוסטרניק קבע כי ההשפעה החיובית שיש להתעלם ממנה היא עליית שווי המקרקעין כתוצאה מהתקדמות אישורה של התוכנית המשביחה, לעומת זאת, הטענה בפנינו היא כי יש להתעלם מהשפעת התוכנית הפוגעת על אישורן של תוכניות אחרות. מובן, כי לא ניתן לטעון כי קיימת ודאות כלשהי האם תוכנית זו או אחרת היתה מאושרת אילולא קודמה התוכנית הפוגעת. ערכי שווי ניתן לבחון ועל כן ניתן גם להתעלם מהשפעת התוכנית הפוגעת. לעומת זאת, תוכניות נתונות לשיקול דעת מוסדות התכנון ואין כל מקום לקבוע כי תוכנית זו או אחרת קודמה או שלא קודמה בגלל התוכנית הפוגעת. יתרה מכך, אם נקבל את הגישה הנטענת הרי שבכל מקרה בו יוגשו תוכניות משביחות ויידחו מפני שאינן תואמות את התוכנית הפוגעת ניתן יהיה לטעון כי יש מקום להתחשב בהן. איננו סבורים כי יש מקום לקבל את הגישה האמורה ואנו דוחים אותה.

75. הפסיקות אותן ציינו חלק מהתובעים בתמיכה לטענה זו אינן מועילות ואינן תומכות בטענה:

75.1. עא 935/24 מדינת ישראל-רשות הפיתוח רשות מקרקעי ישראל נ' שפיק ג'רוס – בפסק הדין דובר על התעלמות מהשפעת ההפקעה עצמה על שווי המקרקעין בהקשר לפיצויי הפקעה ולא בהקשר לפיצויי בגין ירידת הערך.

75.2. עמנ (ת"א) 156/04 גופר יוסף נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה פתח תקוה – באותו עניין אושרה למתן תוקף תוכנית שהגדילה את זכויות הבנייה אך מסיבה כלשהי לא פורסמה התוכנית ועל כן קבע בית המשפט שיש לראות בה כתוכנית תקפה בעת אישור התוכנית הפוגעת – "אישור המשיבות – ועדות התכנון כי התוכנית לא פורסמה למתן תוקף ללא סיבה אולם בינתיים הוחל בהכנת תכנית מח/ 113 (להלן: "התכנית הפוגעת") אשר עתידה לשנות את התכנון ביחס לחלקה ובשל כך לא ניתן לאשר את התכנית המפורטת פת 1232 / 9 ב' במתכונתה המקורית." כך גם בתא (ת"א) 1495/00 שיינברגר אשר נ' רשות הנמלים והרכבות, רכבת ישראל.

76. לעניין הטענה השנייה – ההתחשבות בגרסה הראשונה שהוחלט על הפקדתה ולא בגרסה השנייה המותקנת - עיון בהשתלשלות הליכי התכנון מעלה כי בשלבים הרלוונטיים של הליכי התכנון של תוכנית אנ"מ האירוס, היא קודמה בצילה של התת"ל כאשר ברור היה שקיימת זיקה בין התוכניות וכי ההכרעות הנוגעות לתת"ל ישפיעו על התכנון של אנ"מ האירוס.

76.1. הועדה לתשתיות לאומיות קיימה דיון בפרסום הודעה לפי סעיפים 77-78 של תוכניות המטרו ביום 15.4.19.

76.2. ביום 26.2.20 החליטה הועדה לתשתיות לאומיות להעביר את התוכנית להערות הוועדה המחוזית והציבור.

76.3. ביום 2.11.21 (שנה וכמעט תשעה חודשים לאחר פרסום התוכנית הפוגעת) הוחלט להפקיד את תוכנית אנ"מ האירוס בגרסה הראשונה. בדיון שהתקיים בתוכנית במועצה הארצית נקבעו הדברים הבאים :

"...נעשתה פה עבודה מעמיקה מבחינת החלופות על מנת לבחון את החלופה שמצד אחד תאפשר גם פיתוח גם לראשון לציון וגם לנס ציונה, ומצד שני תאפשר את רצף השטחים כמו שדיברנו קודם, רדיוסי מחקר מתחנות המתע"ן כי יש פה את הדיפו ועובר פה המטרו במרחב בחלק מהמקומות. יצירת פארק רובעי. איך מתמודדים עם המטרו שבו נתקלנו לאורך התכנון ואיך מכילים אותו בתוך התוכנית ועוד...."

בהמשך הדיון מהנדס ראשון לציון טען :

”נקודה שנייה לא פחות חשובה זה הדיפו שנפל עלינו כמתנה שלא ביקשנו כמו עוד כמה דיפואים מסביב לראשון לציון, אבל התוכנית מתעלמת ממנו לחלוטין. כלומר זה שהוא נמצא בדפי ההסבר וברקע זה נחמד אבל כרגע מה שנמצא בפועל על שולחן האישור של הממשלה, כלומר הממשלה הולכת לאשר לדעת בזמן הקרוב את תת”ל 101א שבחלק מצפון ל-431 אותם 700 דונם בערך שתוכננו להיות אותם 15 אחוז לפיתוח עירוני באזור מוטה פיתוח באזור שמתבקש בו פיתוח עירוני אינטנסיבי, על צומת ראשי, על תחנת רכבת, על תחנת מטרו עתידית, על הקו הכחול וכו’, כל זה קיבלנו במקום הדבר הזה, קיבלנו 300 דונם של מוסך לרכבות. הדיפו הזה הולך להתאשר ויש לנו דיונים שלמים, כמובן ואולי גם נמשיך הלאה בערכאות נוספות על הדיפו, ויש כוונה לייצר בינוי מעל הדיפו בתמ”א 70א ואנחנו גם את זה מכירים ומוקירים במידה מסוימת. אבל עדיין חלק גדול מהדיפו, אולי זה 300 דונם ואולי פחות מזה הוא עדיין שטח לתשתית לאומית, חשובה ככל שתהיה, אבל היא לא יכולה להיכנס באום תחשיבים של ה-15 אחוז שדובר עליהם שבין היתר המטרה שלהם היא לייצר מנוף כלכלי כלשהו עבור הרשות המקומית...”

ניתן לראות בבירור כי כבר בדיון הראשון להפקדת תוכנית אנ”מ האירוס, תוכנית התת”ל כבר היתה פומבית וידועה. יתרה מכך, ברור היה בדיון עצמו על אנ”מ האירוס כי קיים קונפליקט מול תוכנית התת”ל ובפרט מיקום הדיפו. מבחינה כרונולוגית בעת ההחלטה על הפקדת הנוסח הראשון של תוכנית האנ”מ תוכנית התת”ל היתה פומבית וידועה ולא היתה סיבה להניח כי במיקום הדיפו יהיה פיתוח שאין בינו ובין הדיפו זיקה כלשהי. אין יסוד לטענה כי תוכנית אנ”מ האירוס התקדמה במנותק מהתת”ל ולפתע פתאום הגיעה התת”ל ושינתה אותה, המציאות הפוכה לחלוטין.

76.4. הדברים גם הובהרו בהחלטה הבאה בה תוקן נוסח ההפקדה שקיבלה המועצה הארצית ביום 1.3.22 :

ביום 2.11.21 החליטה המועצה הארצית להפקיד את התכנית תוך הקצאת שטחים לפיתוח משטח האנ”מ לטובת פיתוח צמוד

דופן במסגרת 15% האפשריים עפ"י התוכנית הראשית. במסגרת שטחים אלה שיועדו לפיתוח נכללו גם שטחים המיועדים לדיפו לפי תוכנית לתשתית לאומית שהומלצה לאישור על ידי הוועדה לתשתיות לאומיות, זאת מתוך הבנה כי מעל שטחי הדיפו תאושר בניה לטובת שימושים עירוניים שונים ולפיכך נכון כי שטחים אלה יבואו במניין היקף השטחים לפיתוח. בבחינה נוספת התברר כי בחלק משמעותי מהשטח המתוכנן לדיפו עבור המטרו בראשון לציון, אשר סומן כולו כ"שטח לפיתוח עירוני", לא תתאפשר בניה מעל הדיפו וממילא לא יתאפשר פיתוח עירוני.

לאור המידע כאמור, קיימה המועצה הארצית דיון נוסף בהפקדת התוכנית, במהלכו הוצג התכנון העדכני המקודם למתחם הדיפו, אשר אינו מאפשר פיתוח עירוני בחלק משמעותי משטחו של הדיפו כאמור.

...

המועצה הארצית לאחר ששמעה את המוזמנים ודנה בתוכנית ובהצעת מינהל התכנון מחליטה לשוב על החלטתה מיום 2.11.21 על הפקדת התוכנית בשינויים הבאים:

א. השטח המיועד לשמש לתשתיות דיפו בתת"ל/101/א ושאינו מאפשר שימושים עירוניים מעבר לתשתיות הדיפו בתמ"א 70 יסומן בייעוד מיתקנים הנדסיים לצורך דיפו למטרו ולא יסומן כאזור לפיתוח עירוני."

החלטה מאוחרת זו מסבירה במדויק את ההתפיסה התכנונית שהיתה בבסיס התשריט הראשון ומדוע היה צורך לשנותו. תחילה סברו המתכננים שניתן לפתח מעל לכל מתחם הדיפו אך משהתברר כי לא ניתן לעשות זאת צומצם השטח לפיתוח. מלכתחילה השטח לפיתוח היה שטח מעל לדיפו ובהינתן קיומו במקום ולא שטח לפיתוח במנותק מהדיפו.

נוכח דברים אלה הרי שאין מקום להתייחס לנוסח בהחלטת ההפקדה הראשונה כנוסח המחייב שהושפע רק בגלל קידום תוכנית התת"ל. המסקנה המתבקשת היא שאין להתחשב בפוטנציאל ועליית שווי המקרקעין (אם היתה כזו) כתוצאה מהחלטת ההפקדה של אנ"מ האירוס.

ז. שווי המצב החדש:

77. בתביעות נע שווי המצב החדש בין 0 לבין 2,200 ש"ח למ"ר כפי שנקבע בשומה מטעם המשיבות ו-2,600 ₪ למ"ר בתביעה 9045/25.

78. השאלה העומדת על הפרק בהערכת שווי המצב החדש היא האם יש להתייחס אל המקרקעין כחסרי ערך עבור הקונה הסביר במצב החדש נוכח הייעוד הציבורי שלהם או שיש להם שווי עבור הקונה הסביר. סוגיית שווי ייעוד ציבורי שיופקע בעתיד מצויה במחלוקת בהחלטות ועדות הערר ובפסיקות שונות. ככלל אנו סבורים כי מדובר בסוגייה שמאית ולא נורמטיבית ויש לאפשר לשמאי לקבוע את שווי השימוש הציבורי בנסיבות כל מקרה ומקרה (ר' ערר (י-ם) 9002/22 יורשי המנוח רנה חגי' נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה ירושלים ור' גם ערר (מרכז) 303/05 ועדה מקומית פ"ת נ' מטרנאני לאון).

79. בסוגייה זו, כאשר נדון ייעוד חדש של דרך, ואיננו קובעים כי זהו הייעוד המתאים במקרה זה, חלים הקווים המנחים של אגף שומת מקרקעין במשרד המשפטים בעניין עריכת שומות לדרכים נקבעו עקרונות להערכת שווי דרכים. בקווים המנחים נקבע כי שווי מקרקעין בייעוד דרך אינו 0 ויגלם לכל היותר את הסיכוי לשינוי הייעוד.

80. לעומת זאת, בדיונים שבפנינו הוצגו שלושה נימוקים שמאיים מדוע שווי המקרקעין בייעוד החדש אינו 0 –

80.1. לעולם קיים סיכוי לשינוי ייעוד;

80.2. שווי שימוש הביניים עד להפקעת המקרקעין;

80.3. הערך החליפי להפקעה כגון שכירות המקרקעין בייעוד דרך או אפשרות השימוש החלופי.

81. נציין, כי הנימוק של שווי חליפי כנימוק למתן שווי גבוה מ-0 למקרקעין בייעוד ציבורי להפקעה, רלוונטי כמעט רק לקרקעות פרטיות ולא לקרקעות מדינה. בקרקעות מדינה שהוחכרו, מוסדרת החזרת החזקה במקרקעין בהסכמי החכירה ועל כן על פי רוב לא יהיה שווי לחלופה המיועדת להפקעה. לעומת זאת בקרקעות פרטיות לעולם יהיה שווי חלופי להפקעה מפני שאין אפשרות לשימוש בקרקע ללא הפקעתה או שכירתה. בתביעות שבפנינו מדובר בקרקעות פרטיות ועל כן יתכן שיש לשווי החלופי משמעות רבה יותר.

82. מכל מקום, אנו סבורים כי יש להותיר את ההכרעה בסוגייה זו לשמאי המייעץ שימונה ואין להכריע בה בשלב זה כהכרעה נורמטיבית, ועל כן לא מצאנו מקום להנחות את השמאי המייעץ בהקשר זה והוא יפעל כמיטב שיקול דעתו המקצועי, הן האם השווי הוא 0 ואם לא מהו הייעוד ממנו יש לגזור את השווי ומה החלקיות של השווי מאותו ייעוד.

ח. החלת ההחלטה על צדדים שטענו אחרת:

83. במספר תביעות הוגשו שומות מהן עלה כי שווי המצב הקודם נמוך משווי המצב החדש. נראה כי המניע המרכזי לתוצאה זו הוא כי יתכן והמצב המשפטי נוח יותר ביחס להתחשבות בפוטנציאל בשלב ההפקעה ביחס לשלב ירידת הערך כפי שהוסבר לעיל.

84. על פני הדברים, אנו סבורים כי ראוי להחיל את הקביעות שייקבעו על ידי השמאי המייעץ באופן רוחבי גם על תביעות בהן נטען אחרת. ראוי להחיל את ההכרעות באופן שווה על כל התביעות שהוגשו ולא לייצר שוני בשל נימוקים דיוניים שנטענו על ידי המשיבות. עם זאת, נושא זה יוכרע בהחלטה הסופית.

ט. סיכום:

בסיכומי של דבר, בהתאם לסמכותנו לפי סעיף 70 לחוק רכבת תחתית (מטרו), תשפ"ב-2021 וסעיף 198(ו)(2) לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, אנו ממנים שמאי מייעץ ונבקש ממועצת השמאים למנות שמאי אחד לכלל התביעות. השמאי המייעץ יקבע את שווי המצב הקודם תוך שיביא בחשבון את הפוטנציאל הנובע מתמ"מ 21 / 3 ויתעלם מהפוטנציאל הנובע מאנ"מ האירוס.

השמאי המייעץ מתבקש לבחון, בהתאם למיטב שיקול דעתו המקצועי, וככל שניתן, באמצעות שיטת הערכה שונה את שווי המקרקעין (אם באמצעות מודל כלכלי או בכל דרך אחרת) על מנת לוודא אם עסקאות ההשוואה משקפות שווי שוק ריאלי או כזה הכולל פוטנציאל שאין להביאו בחשבון. בהתאם כמובן יקבע השמאי המייעץ את השווי הריאלי לעמדתו של המקרקעין במצב הקודם. כך גם יבחן השמאי המייעץ האם יש שוני בשווי המקרקעין בהתאם למיקומם ביחס לשטח המפותח וביחס לכביש 431 וההוראות המגבילות שנוגעות לו.

בכל הנוגע למצב החדש, מתבקש השמאי המייעץ לקבוע מהו שווי המצב החדש ולהבהיר את הנימוקים לקביעתו בהתייחס גם לקווים המנחים.

לאחר שתוגש השומה המייעצת רשאים הצדדים להגיש השגותיהם לגביה תוך 45 ימים מיום שתומצא להם.

נתנה היום כ"א באלול תשפ"ו, 3 בספטמבר 2026.



עמית אופק, עו"ד
יו"ר ועדת פיצויים
מיזם מטרו



שני שטרול, עו"ד
מזכירת ועדת פיצויים
מיזם מטרו