

עו"ד ספיר זילבר



**עו"ד על נדל"ן**

**מאמרים, עדכוני חקיקה וחידושי פסיקה בנושאים:  
תכנון ובנייה, מקרקעין והתחדשות עירונית**

- צבי שוב משרד עורכי דין, רונית אלפר משרד עורכי דין -

גרסת הדפסה 

### סמכויות ועדות הערר - הגישה המרחיבה

מאת עו"ד צבי שוב ועו"ד רונית אלפר

### עדכוני חקיקה/ חקיקת משנה/ חוזרים מקצועיים

- תקנות התכנון והבניה (התקנת מקומות חניה)(תיקון), התשפ"ד-2024.
- תוספת מס' 1 להוראת ביצוע מיסוי מקרקעין מס' 01/2024 – הארכת מועדים בעקבות מלחמת חרבות ברזל.
- תל אביב – הודעה בדבר הפקדת תכנית מפורטת מס' 507-0636886 – לוינסקי.
- תל אביב – הודעה בדבר הפקדת תכנית מפורטת מס' 507-1030410 – מכללת יפו.
- נתניה – הודעה בדבר הפקדת תכנית מפורטת מס' 408-0845800 – מתחם 12.

## עדכוני פסיקה

### • הפקעות

עת"מ 30692-03-23 נורית אלשטיין מור נ' עיריית ירושלים ואח' -

רכישה מחדש.

### • תכנון ובניה

ערר 1059/1223 יעקב גריאני ואח' נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה רעננה ואח' -

מוצר תכנוני משופר.

### • היטל השבחה

ערר 8050/0823 הועדה המקומית לתכנון ובניה פתח תקווה נ' ביג מרכזי קניות בע"מ -

קריית אריה – מתפתחת ומשביחה.

### • תביעות 197

ערר 92004/0223 חן פרי ואח' נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב ואח' -

פגיעה קונקרטי?!

## מאמר

### סמכויות ועדות הערר - הגישה המרחיבה

#### מאת עו"ד צבי שוב ועו"ד רונית אלפר

מעט לעת עולה בפסיקה שאלת היקף סמכותה של ועדת הערר לדון בטענות העולות בפניה לעניין זהות החייב בהיטל ועצם חבותו כמו גם בעניין טענות שעניינן הסכמות בין צדדים, השתק, מניעות וכיוצא"ב.

ידועות לעניין זה שתי עמדות:

העמדה האחת אוחרת בגישה מצמצמת, וגורסת כי לוועדת הערר סמכות לדון אך ורק בטענות העולות מהוראות חוק התכנון והבניה עצמו ומהפסיקה הקשורה אליו.

גישה זו הובעה בפסיקות שונות, ובהן עת"מ (י-ם) 54956-06-22 אריה גולובנציץ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בית שמש (21.06.23), שם קבע בית המשפט כי מחלוקת לעניין עצם קיומו של הסכם בין צדדים, ותוקפו ופרשנותו, ככל שיוכח כי קיים הסכם, חורגת מגדר סמכותה של ועדת הערר; עמ"נ (מרכז) 53473-05-18 משה עיני נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה זמורה (4.2.21), שם אימץ בית המשפט את עמדת ועדת הערר שסברה כי היא אינה הפורום המתאים לביורר מחלוקות לאמיתותם של מסמכים היוצרים לטענת בעל זכות מסוים במקרקעין את הזכויות שהוא טוען להן; עמ"נ (מרכז) 32813-11-18 ליפקיס נ' הוועדה המקומית פתח תקוה (18.9.19), שם אימץ בית המשפט את עמדת ועדת הערר שסברה כי היא אינה מוסמכת לדון בפירושו של הסכם פשרה שקיבל תוקף של פסק דין; וכן בעמ"נ (ת"א) 65422-12-15 הוועדה המקומית לתכנון ובניה הרצליה נ' קוזניץ (29.10.17); עמ"נ (מרכז) 24069-06-14 הרבוע הכחול נדל"ן בע"מ נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה ראשון לציון (27.04.2016); עמ"נ (ת"א) 39039-03-13 לביא נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה תל אביב (22.09.2014); עמ"נ (מרכז) 47405-01-11 בבזדה נ' הוועדה המקומית מצפה אפק (8.2.12).

גישה זו נסמכת על כך שסמכות ועדת הערר לקבוע את חוקיות החיוב תחומה להוראות חוק התכנון והבניה על תקנותיו, ועל כך שסדרי הדין שנקבעו לוועדת הערר בתקנות ומתכונת הדיון הנערכת בפניה, שעיקרה היא על דרך הטיעון בכתב ובעל פה ללא שמיעת עדויות וחקירת עדים, אינם מקנים בידיה את הכלים הדיוניים הנדרשים להכרעה במחלוקות הדורשות בירור עובדתי מורכב.

העמדה השנייה אוחרת בגישה מרחיבה, וגורסת כי סעיף 12 לחוק התכנון והבניה, הקובע כי סמכותה של ועדת הערר היא "לדון ולהחליט בערר על החלטה הנוגעת להיטל השבחה לפי פרק ח'1", מקנה לה סמכות רחבה לדון בעררים הנוגעים להיטל השבחה ואינו גודר את סמכותה לעילות כאלה ואחרות.

גישה זו הובעה למשל בעת"מ (י-ם) 30296-12-12 אדלר נ' הוועדה המקומית ירושלים (27.2.13) ובעת"מ (י-ם) 19605-09-15 האחים ישראל בע"מ נ' עיריית ירושלים (8.1.16), שם הועלו טענות כנגד חוקיות ההיטל בשל טעמים חיצוניים לחוק התכנון והבניה. וכן בעת"מ (ת"א) 32588-09-22 רמות בעיר בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה רמת השרון (6.2.23).

נציין, כי הגישה המרחיבה נסמכת לא רק על לשון החוק, כי אם גם על פסיקת בית המשפט העליון ברע"א 2425/99 עיריית רעננה נ' י.ח. יזום והשקעות בע"מ (12.9.00).

באותו מקרה דן אמנם בית המשפט העליון בהיקף סמכויותיהן של גופי הערר המוסמכים לדון בהיטלי מים וביוב, אך בראיה רחבה יותר קבע, כי התכלית הבסיסית להקמתם של גופי הערר השונים היא לייחד את הדיון הראשוני במחלוקת בין האזרח לרשות במסגרתם, וכי לאור תכלית זו קיימת בפסיקה מגמת הרחבה בפרשנות תחומי הסמכות הנתונים להם, כך שניתן יהיה להעלות בפניהם כל טענה נגד עצם החבות, וזאת בין אם היא בעלת אופי מהותי הנוגעת לעצם הסמכות או הסבירות שבהטלת ההיטל ובין אם היא נעוצה בחוקיות ההיטל או גובהו.

עוד הודגש בפסק הדין, כי "מגמת הפרשנות המרחיבה לסמכויות גופי הערר מגשימה יעד כפול: מצד אחד היא עונה לתכלית החשובה שבהבאת המחלוקת הראשונית בין האזרח לרשות להכרעה בדרג מקצועי, יעיל, מהיר ומיומן." ו-"מן הצד האחר מובטח פיקוח שיפוטי על החלטת גוף הערר באמצעות מנגנון הביקורת השיפוטית המבקר את פעולתה בין בערכאה שיפוטית רגילה ובין בבית-המשפט הגבוה לצדק".

כן הודגש, כי: "אין לקבל את גישת בית-משפט קמא שלפיה, יש לברר ראשית בערכאה שיפוטית אם נתקיימו תנאים מוקדמים ליצירת עצם החבות בהיטל, ורק אם יתברר כי כך הוא, עשויה לקום סמכותו של גוף הערר. שאלות אלה הן עצמן בתחום סמכותם של גופי הערר, ובנוהג הרגיל יש להפנות מחלוקות אלא על מכלול היבטיהם לברור על-ידיהם".

ביטוי נוסף לגישה המרחיבה, המבוסס אף הוא על פס"ד יזום והשקעות לעיל, ניתן למצוא בבר"מ 4367/16 אהרון מאיר נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה הוד השרון (25.3.18).

במקרה שנדון בפני בית המשפט העליון התעורר חשש לחיוב ביתר בהיטל השבחה בשל חיוב קודם ששולם. בבוחנו את היקף סמכותה של ועדת הערר קבע בית המשפט, כי הוראות חוק התכנון והבניה, הקנו לוועדת הערר סמכות רחבה לדון ולהחליט בעררים על החלטות בעניין היטל השבחה ולא הגבילו את עילות ההתערבות בשומה. לאור זאת, נקבע בפסק הדין, כי ועדת הערר מוסמכת להתערב בשומת היטל השבחה מנימוקים שעניינם הגשמת הוראות התוספת השלישית, וכי לצורך כך היא אף מוסמכת להורות על הפחתת סכום היטל השבחה, אם היא מוצאת שמדובר בסכום העשוי להביא לחיוב יתר על רקע השבחה שכבר שולם בגינה היטל בעבר.

מסקנה זו, סבר בית המשפט - "הולמת את מאפייניה של ועדת הערר כערכאת ביקורת מעין שיפוטית הנהנית ממומחיות בתחומה ואת שיקול הדעת הרחב המסור לה לדון בשאלות שמאיות-מקצועיות כמו גם בשאלות משפטיות".

נוכח מאפיינים אלו של ועדת הערר וכן משיקולים של יעילות ומניעת ריבוי התדיינויות, נקבע בפסק הדין, כי בהינתן חלופה של מיצוי כלל המחלוקות הרלוונטיות בין האזרח לבין הרשות במסגרת הדיון לפני ועדת הערר, אין לעודד הגשת תביעות השבחה בפני בתי המשפט האזרחיים.

חיזוק נוסף לגישה המרחיבה את סמכויות ועדות הערר ניתן לאתרונה על ידי בית המשפט המחוזי בירושלים, במסגרת עמ"נ (י-ם) 6145-11-23 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים נ' האוניברסיטה העברית בירושלים (21.3.24).

באותו מקרה, דובר במקרקעין שהיו בבעלות האוניברסיטה העברית, אשר התכנית המשביחה שינתה את ייעודם מאזור מגורים 5 לתעשיות עתירות יידע, המאפשרת להקים בהם ארבעה בניינים בשטח 127,712 מ"ר.

במהלך הבירור שהתקיים בפני ועדת הערר, עלתה שאלה עובדתית אם במועד הקובע לשומת ההשבחה הייתה האוניברסיטה בעלת הזכויות במקרקעין ואם אותה עת הייתה בעליהם הבלעדיים.

לנוכח שאלה זו ולבקשת ועדת הערר, הוגשו לה עמדותיהם של מספר גורמים, וביניהם של רמ"י, שפרשה בפני ועדת הערר את כלל העובדות והשתלשלות הליכי חכירת המקרקעין ובהתאם לכל אלו, הודיעה כי לעמדתה, במועד הקובע לא היה לאוניברסיטה כל הסדר חוזי ביחס למקרקעין הנדונים.

בנוסף, עמדה בפני ועדת הערר עמדתה של הרשות לפיתוח ירושלים, שעל-פיה במועד הקובע מדינת ישראל הייתה בעלת הזכויות במקרקעין הנדונים וכי לא היה כל גורם אחר אשר אותה עת היה בעל הזכויות בהם.

לאחר בחינת כלל העמדות והמסמכים שהוצגו בפניה, הגיעה ועדת הערר למסקנה כי האוניברסיטה אינה חייבת בהיטל השבחה בגין אישורה של התכנית "מפני שלא הייתה בעלת זכויות, המקימות את החבות, במקרקעין במועד הקובע".

בפסק הדין שבערעור, אותו הגישה הוועדה המקומית על החלטת ועדת הערר, הבהירה כבוד השופטת תמר בר אשר, כי השאלה אם האוניברסיטה היתה בעלת הזכויות במועד הקובע לא רק מצויה בסמכות ועדת הערר, אלא שהיא אף היתה מחויבת להתברר בפניה "שהרי לא ניתן לחלוק על כך שלא ניתן לחייב בתשלום היטל השבחה את מי שלא היה בעל הזכויות במקרקעין במועד הקובע".

במקרה נוסף מהחודש האחרון אישר בית המשפט המחוזי במחוז מרכז (עמ"נ 57663-02-23 הוועדה המקומית לתכנון ובניה כפר סבא נ' אמ.ג'יי.די.אס השקעות ומסחר בע"מ (7.4.24)) את קביעות ועדת הערר לעניין השאלה האם החבות בהיטל השבחה חלה על הבעלים או על רשות מקרקעי ישראל.

באותו מקרה טענו הבעלים בפני ועדת הערר, כי לא חלה עליהם חובת תשלום היטל השבחה, וזאת משום שבתקופת הביניים - בין המועד בו רכשו את הזכויות במקרקעין מהחוכרת הקודמת לבין המועד בו רמ"י הכירה בזכויות שלהם בהתאם להחלטה 611, במסגרת הסכם פשרה משנת 2007 וחתימתם על הסכם פיתוח בשנת 2008 – במהלכה נכנסה לתוקף התכנית המשביחה, לא היה להם כל סממן של בעלות במקרקעין המקיים להם חבות בתשלום היטל השבחה באותו מועד. לחילופין, נטען על ידי הבעלים כי בנסיבות המקרה חל ההסדר הקבוע בסעיף 21 לתוספת השלישית לחוק, כנוסחו במועד אישורה של התכנית המשביחה.

ועדת הערר (בהרכבים שונים) בחנה לעומק את מכלול המסמכים והטענות שעמדו בפניה והגיעה למסקנה, כי היות ומדובר במסכת עובדתית מיוחדת הנובעת ממערכת היחסים החוזית הספציפית עם המנהל, אשר החילה את החבות בהיטל השבחה על הבעלים, המסקנה המתחייבת היא כי הם החייבים בתשלום היטל השבחה במועד הקובע.

בפני בית המשפט המחוזי אמנם לא עלתה באופן ישיר שאלת סמכותה של ועדת הערר לדון בשאלות הנוגעות לזהות החייב במועד הקובע, אולם נדמה כי אופי הטיעונים שהועלו בפני ועדת הערר, שעירבו שאלות עובדתיות ומשפטיות כאחד, והעובדה שבית המשפט בחן את החלטת ועדת הערר באופן ענייני, ולא סבר כי היא היתה נעדרת סמכות לדון בטענות אלו, מצביעה על כך שגם במקרה זה אומצה, הלכה למעשה, הגישה המרחיבה שאינה תוחמת את גדרי סמכותה של ועדת הערר לטענות העולות מחוק התכנון והבניה בלבד, ואינה מסייגת את סוג הטיעונים שניתן להעלות בפניה בבואה לדון ולהחליט בהחלטות הנוגעות להיטל השבחה.

אנו סבורים, כי הגישה המרחיבה שהובעה בפסיקה בעניין סמכות ועדות הערר לדון בטענות שונות העולות בפניהן, גם אם הן חורגות מד' אמותיו של חוק התכנון והבניה, מגשימה לעמדתנו את תכלית הקמתן של ועדות הערר,

שנועדו להחליף את בתי המשפט האזרחיים (השלום) על מנת לתת מענה מהיר, יעיל ומקצועי בכל הנוגע להחלטות הנוגעות להיטל השבחה.

במובן זה, אין כל היגיון לגרוע מוועדת הערר סמכויות כלליות שהיו נתונות קודם לכן בידי בית המשפט, וברי כי הגבלת עילות ההתערבות של ועדת הערר אינה משרתת את המטרה לשמה הועברו אליה הסמכויות מלכתחילה.

בהקשר זה חשוב לזכור, כי ההליכים המתנהלים בפני ועדת הערר הינם בעלי אופי שיפוטי/מעין שיפוטי כך שגם מבחינה זו נכון שוועדת הערר תדון בטענות השונות העולות בפניה, ולו כערכאה ראשונה שממילא יש עליה מנגנון פיקוח באמצעות זכות ערעור לבית המשפט המינהלי.

הדברים אמורים בפרט נוכח העובדה שבראש ההרכב עומד עו"ד, המחזיק לא רק במומחיות ייחודית בתחום התכנון והבניה אלא גם בידע משפטי רחב יותר. ידע זה, מקנה לו את הכלים הנדרשים לצורך הכרעה בסוגיות משפטיות שונות, אף אם הן נושקות לתחום האזרחי, והכל כמובן במטרה לתת מענה למחלוקות שעניינן בעצם החבות ו/או בגובה החיוב.

נזכיר, כי בתחילת שנה זו קבע בית המשפט המינהלי (עמ"נ 52011-09-23 – פסה"ד נסקר על ידינו בניזולטר מחודש ינואר 2024) כי מאחר וההליך בפני שמאי מכריע הינו הליך משפטי וסמכויותיו מעין שיפוטיות, ניתן להחיל על דרכי פעולתו כללים משפטיים הנדרשים להכרעה בעניין שבפניו, ובהם הכללים הנוגעים ל"משפט חוזר" ולביטול פסק דין מוסכם וזאת לצורך תיקון השומה המכרעת.

הגם שסברנו כי קיים קושי בקביעה זו של בית המשפט, אם בשל הפגיעה בעקרון סופיות ההליך ואם בשל העדר המומחיות המשפטית של השמאי המכריע (עליה עמד בית המשפט באותו עניין), הרי שברי כי גישת בית המשפט תומכת בעמדה המבקשת להרחיב את סמכויות השיפוט של ועדת הערר, שכן בהינתן שוועדת הערר יושבת כערכאת ערעור על השמאי המכריע, מאליו מובן כי על פי קביעת בית המשפט קנויה גם לה הסמכות לבחון את תיקון השומה המבוקש, בהתאם לכללים המשפטיים הנהוגים ביחס למשפט חוזר וביטול פסק דין מוסכם, אשר עשויים לדרוש גם בירור עובדתי מורכב וחקירות עדים.

נראה אם כן, כי המגמה המתגבשת בפסיקה מהעת האחרונה נוטה להרחבת סמכויותיה של ועדת הערר לפיצויים והיטלי השבחה לדון גם בטיעונים מתחום המשפט האזרחי הכללי, ככל שהם נדרשים על מנת להכריע בשאלות הנוגעות לעצם החבות / לגובה הפיצוי.

בסופו של דבר, זמן שיפוטי הוא מצרך יקר ואין כל סיבה מבוררת לנהל ביחס לאותה שומה הליכים מקבילים / נפרדים בערכאות שונות, העשויים לגרום לעיכובים מיותרים ואף לעינני דין. ההיגיון מחייב למצות תחילה את הדיון בפני ועדת הערר בטרם פניה לבית המשפט, וזאת גם אם לא כל המחלוקות המועלות בפניה מצויות בסמכותה הייחודית.

כך או כך, הגם שוועדת הערר אינה כפופה לסדרי הדין האזרחי, ניתן בנקל, באמצעות חקיקת משנה, להקנות לה את הכלים הדיוניים הנדרשים להכרעה במחלוקות המצריכות בירור עובדתי מורכב על מנת שתוכל לקבל הכרעה מלאה ושלמה שתביא לגביית מס אמת.

באותה הזדמנות, ראוי גם סוף סוף לקבוע בחוק כי החלטות ועדת הערר בעניין היטלי השבחה ופיצויים יחשבו כפסק דין לעניין הוצאה לפועל, בדומה לתיקון שנעשה בשנת 2021 (תיקון מס' 134) ביחס להחלטות ועדת הערר בעניין הוצאות ותשלום אגרה בתביעות פיצויים לפי סעיף 197 לחוק.

בשולי הדברים, והגם שהנושא מצדיק מאמר נפרד, נציין כי מכל הטעמים עליהם עמדנו לעיל, ראוי גם להרחיב את סמכויותיה של ועדת הערר הפועלת מכח סעיף 12א' לחוק התכנון והבניה, כך שתוקנה לה סמכות לדון ולהכריע גם במחלוקות קנייניות העולות בפניה והנדרשות לצורך הכרעה במחלוקות התכנוניות המצויות בתחום סמכותה.

למען הגילוי הנאות, בראש ההרכב שנתן את ההחלטה מיום 14.5.18, שדנה בשאלת עצם החבות, עמדה עו"ד רונית אלפר, ששימשה אותה עת כיו"ר ועדת ערר במחוז מרכז.

## **עדכוני חקיקה/חקיקת משנה/חוזרים מקצועיים**

### **תקנות התכנון והבניה (התקנת מקומות חניה)(תיקון), התשפ"ד-2024**

הרינו לעדכן, כי המועצה הארצית לתכנון ובניה אישרה תקנות הקובעות את הדרישה להתקנת התשתית הנדרשת בבניינים חדשים שאינם מיועדים למגורים, הכוללים למעלה מ-30 מקומות חניה. התקנות מגדירות את ההכנות המבניות הנדרשות לצורך הבטחת תשתית לטעינת רכבים חשמליים, בהתאם להספק החשמל הנדרש בהתייחס לסוג השימוש ולמספר מקומות החניה. כמו כן, התקנות מפרטות את סוגי ההכנות המבניות הנדרשות במצבים שונים, תוך התייחסות למצב בו יש צורך בלוח חשמל ועוד.

### **תוספת מס' 1 להוראת ביצוע מיסוי מקרקעין מס' 01/2024 – הארכת מועדים בעקבות מלחמת חרבות ברזל**

בתקנה 2(א1) לתקנות מס רכישה, נקבע כי מי שרכש קרקע שביום רכישתה חלה לגביה תכנית בניין עיר המייעדת את הקרקע למגורים, ובתוך תקופה של עד 24 חודשים ממועד הרכישה התקבל היתר בנייה לבניית דירת מגורים אחת לפחות, יוחזר לו אחוז אחד ממס הרכישה, כך שהוא משלם מס רכישה בשיעור של 5% בלבד.

ביום 14.2.24 פורסמה הוראת השעה, לפיה נקבע כי תתווסף תוספת שלפיה אם בתקופת 24 החודשים הנקובה בתקנה 2(א1) לתקנות מס רכישה, כלולה התקופה שמיום 7.10.23 עד 7.1.24, כולה או חלקה, יביא הדבר לכך שהיום האחרון של תקופת 24 החודשים יידחה למועד המאוחר מבין אלו:

- 3 חודשים מיום 7.1.24, כלומר עד ליום 7.4.24

- 3 חודשים מהמועד המקורי, שבו אמורה הייתה להסתיים התקופה הקבועה בתקנה 2(א1) לתקנות מס רכישה אלא תקנות הוראת השעה.

לצורך מיקוד הטיפול בבקשה להחלת תקנה 2(א1) תוך יישום של תקנות הוראת השעה, מתבקשים עורכי הדין והנישומים לציין בשומה העצמית ובבקשות לתיקון שומה במקרים שבהם חלות תקנות הוראות השעה, להלן: "המועדים בעניין הליכי המס כפופים להוראות תקנות הוראת השעה שהותקנו בעקבות מלחמת חרבות ברזל".

### **תל אביב – הודעה בדבר הפקדת תכנית מפורטת מס' 507-0636886 – לוינסקי**

הרינו לעדכן, כי בהתאם לסעיף 89 לחוק התכנון והבניה, הופקדה תכנית מספר 507-0636886 במרחב לוינסקי. מטרת התכנית הינה בין היתר, איחוד וחלוקת מגרשים כפי שנדרש בתכנית תא/3277 שאושרה בשנת 2010, כתנאי למימוש הבניה והוצאת היתרי בניה.

התכנית פועלת לארגון מחדש ל-250 יח"ד, 115,500 לתעסוקה ו-16,000 מ"ר למסחר כמו שאושרו בתכנית תא/3277. בנוסף, התכנית מממשת את האפשרות להמרה של כ-12,800 מ"ר עיקרי בהיקף של 160 יח"ד מתעסוקה למגורים וזאת לצד הקצאת שטחי ציבור מבוני.

התכנית קובעת הוראות בינוי וקווי בניין להלן: קביעת 5 תאי שטח הכוללים 8 בניינים בשימושים מעורבים למגורים, מלונאות, לתעסוקה, למסחר ומבנים ומוסדות ציבור. כמו כן, מתן הוראות בינוי לחזית מסחרית פעילה לאורך רחובות לוינסקי, לבנדה, צמח דוד וענתבי; הטמעת הקלה לתוספת קומות ביחס לקבוע בתכנית תא/3277 מ-13 קומות ל-017 קומות במרחב הצפוני ומ-37 קומות ל-42 קומות ועוד.

### **תל אביב – הודעה בדבר הפקדת תכנית מפורטת מס' 507-1030410 – מכללת יפו**

הרינו לעדכן, כי בהתאם לסעיף 89 לחוק התכנון והבניה, הופקדה תכנית מס' 507-1030410 בשכונת מכללת יפו תל אביב ודקר.

מטרת התכנית הינה התחדשות עירונית במתווה "פינוי בינוי" בהתאם לתכנית המתאר תא/5000 ובהתאם למסמך המדיניות להתחדשות דרום יפו (תא/9080). התכנית מציעה מרחב מעורב שימושים בעל דופן פעילה מסחרית כלפי שד' ירושלים ופארק דוידוף. מרחב התכנון משלב שני מגדלי מגורים וארבעה מבנים בבנייה מרקמית – סה"כ 6 מבני מגורים. התכנית מציעה עד 346 יחידות דיור בתמהיל מגוון הכולל 10% יחידות דיור בהישג יד בהתאם לתוספת השישית לחוק התכנון והבניה.

התכנית קובעת הוראות לשינוי ייעוד הקרקע; קביעת זכויות והוראות להקמת שישה מבני מגורים חדשים; קביעת גובה הבינוי ל-8 עד 19 קומות, קביעת הוראות לבניית מרתפים וקביעת זיקות מעבר במפלס הקרקע ותת הקרקע; קביעת צפיפות ותמהיל יחידות הדיור עבור 346 יחידות מוצעות במוצע כולל של כ-74 מ"ר (עיקרי + שירות) ועוד.

### **נתניה – הודעה בדבר הפקדת תכנית מפורטת מס' 408-0845800 – מתחם 12**

הרינו לעדכן, כי בהתאם לסעיף 89 לחוק התכנון והבניה, הופקדה תכנית מס' 408-0845800 במתחם 12 נתניה. מטרת התכנית הינה הקמת מתחם מגורים הכולל 261 יחידות דיור.

הוראות התכנית קובעות בין היתר הנחיות לאיחוד וחלוקה מחדש, שינוי ייעודי קרקע ממגורים ב', דרך משולבת ודרך מאושרת, למגורים ד', שצ"פ, שביל ודרך; קביעת מס' יחידות דיור בתחום התכנית; קביעת שטחי בנייה מרביים למגורים; קביעת מס' קומות וגובה מבנים ועוד.

## **עדכוני פסיקה**

### **רכישה מחדש**

**מספר הליך:** עת"מ 30692-03-23 **נורית אלשטיין מור נ' עיריית ירושלים ואח' ערכאה:** בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית משפט לעניינים למנהליים, בפני כב' השופטת, שירלי רנר. **פרטי המקרקעין:** גוש 30006 חלקה היסטורית 54, ירושלים. **תאריך מתן פסק הדין:** 14.4.2024. **ב"כ העותרת:** עו"ד משה קמר.



עתירה להורות על ביטול הפקעת שטח וביטול בעלותה של עיריית ירושלים בשטח זה תוך החזרת הרישום על שם הבעלים המקוריים ובחכירת העותרת. אין מחלוקת כי הייעוד המקורי שלשמו ניתנה הודעת ההפקעה לא התממש וגם לא יתממש, לאור תכנית משנת 1989 ולפיה שונה ייעוד הקרקע מייעוד ציבורי.

בחלקה היסטורית 54 בגוש 30006 בירושלים, נרשם בית משותף בן 5 דירות (להלן- "הבניין"). בקומת הקרקע היו מצויות שתי דירות. דירה בת שני חדרים בשטח של 48 מ"ר אליה צמודה חצר בשטח 57 מ"ר, ודירה בת חמישה חדרים בשטח 116 מ"ר שאליה צמודה חצר בשטח 340 מ"ר.

ביום 17.6.71, פורסמה למתן תוקף תכנית בניין עיר מפורטת מספר 1661 שכותרתה "התווית דרך חדשה המקשרת את רחוב חלפתא עם רחוב חזקיהו המלך, בטול קטע מרחוב חלפתא והרחבת קטעים מהרחובות דוסתאי, נקדימון וחזקיהו המלך, בשכונת גונן". על יסוד תכנית זו, פרסמה ביום 9.3.72 הוועדה המקומית הודעת הפקעה והודעה למסירת החזקה לפי סעיפים 5 ו-7 לפקודת הקרקעות ולפי חוק התכנון והבנייה, בין היתר לגבי חלק מחלקה היסטורית 54.

בשנת 76, אושרה תכנית נוספת מספר 2001, שבעקבותיה אוחדו חלקות 54 ו-50 ההיסטוריות וחולקו מחדש לאחר הפרשת שטחים לצרכי ציבור. שטח חלקה 54 ההיסטורית קטן בעקבות הפרשת השטחים לצרכי צבור משטח של 877 מ"ר לשטח של 549 מ"ר ונרשם על שם בעליה כחלקה 110. על שם העיריה נרשמה חלקה 112 בשטח של 350 מ"ר, כאשר חלק הארי מתוכו מקורו בחלקה 54 ההיסטורית.

ביום 27.8.89, פורסמה ב"רשומות" הודעה בדבר מתן תוקף לתכנית מספר 2878 החלה בין היתר על חלקה היסטורית 54. בתשרי התכנית בוטל הייעוד לדרך של חלקה 112, והוחלף לייעוד אזור מגורים 1 מיוחד. **התוצאה היא שחלקה היסטורית 54 כולה, הינה בייעוד של אזור מגורים 1 מיוחד.**

בשנת 1998 רכשה העותרת את זכות החכירה לדורות בתת חלקה 2 שבחלקה 110 (אחת מדירות הקרקע שבבניין), לתקופה של 999 שנה. בשנת 2005 רכשה העותרת את זכות החכירה לדורות לתקופה של 996 שנה בתת חלקה 1 שבחלקה 110 (דירת הקרקע השנייה בבניין).

**בית המשפט קיבל את העתירה וקבע כי בענייננו חל סעיף 195(2) לחוק התכנון והבניה, לפיה כאשר שונה ייעוד מקרקעין שהופקעו תמורת תשלום פיצויים, לבעלים המקורי או חליפו יש זכות לרכוש את המקרקעין במחיר שלא יעלה על הסכום שבו נרכשו ממנו, בצירוף שוויה של כל השבחה בהם הנובע מהתכנית. ועל כן, רשאית העותרת לרכוש את השטח בתנאים הקבועים באותה הוראה.**

### **הערת מערכת:**

הטענה המקורית הייתה כי חל בעניין סעיף 196 לחוק המתייחס למקרה בו ההפקעה בוצעה ללא תמורה, בית המשפט בחן טענה זו שכן אכן לא התקבלה בגין השטח המופקע תמורה כספית כפיצוי בגין ההפקעה, עם זאת בית המשפט קבע כי הבעלים קיבלו תמורה בדרך של הרחבת זכויות מהתכנית המפקיעה ועל כן עבר לבחון את הוראות סעיף 195 המקביל, המתייחס כאמור למקום בו ההפקעה הייתה בתמורה. השאלה היא איך בדיוק יערך החישוב של ההשבה הכספית שתוטל על הבעלים במקרה מעין זה, שכן הסעיף לא התייחס לדרך פרשנות זו של בית המשפט.

## מוצר תכנוני משופר

**מספר ההליך:** ערר 1059/1223 **יעקב גריאני ואח' נ' הועדה המקומית לתכנון ובנייה רעננה ואח' ערכאה:** ועדת ערר לתכנון ובנייה מחוז מרכז, בפני כב' היו"ר, עו"ד מאיה אשכנזי. **פרטי המקרקעין:** גוש 6581 חלקה 466, 431, רעננה. **תאריך מתן החלטה:** 18.4.2024. **ב"כ המשיבים:** עוה"ד אבישג חכם, ברק קינן.

עררים אלו הוגשו לפי סעיף 152 לחוק התכנון והבנייה והם מופנים כנגד שתי החלטות של הוועדה המקומית רעננה לאשר שתי בקשות להיתרים שהגישה המשיבה 2 להריסה ובנייה מחדש של שני מבנים סמוכים זה לזה ברחובות דוד אלעזר ואחוזה ברעננה, תוך הוספת 53 יח"ד בשתי החלקות יחד.

הבקשות להיתרים הוגשו מכוח תמ"א 38 ומכוח תוכנית 416-0447284 - תוכנית בסמכות ועדה מקומית שהוכנה מכוח סעיף 23 לתמ"א 38.

ועדת הערר ציינה, כי אחד החסרונות המובהקים והמתקשרים ביותר של תמ"א 38 נוגע לעובדה שהיא מתמקדת בראש ובראשונה במגרש הבודד ולא במרחב העירוני שבו מצוי המגרש. תמ"א 38 מאפשרת לקדם פרויקט נפרד בכל מגרש על ידי יזם פרטי אחר, תוך הכבדה על אפשרות הסנכרון בין פרויקטים המבוצעים במגרשים סמוכים. התוצאה היא חוסר יעילות במקרה הטוב, ותכנון לא מיטבי במקרה הרע. עם זאת, הודגש כי חסרונו של התכנון הכולל הוא במשך הזמן הנדרש לביצועו.

ועדת הערר בלשונה:

**"הבקשות להיתרים בענייננו מציעות מוצר תכנוני משופר לאין ערוך לעומת בקשה רגילה מכוח תמ"א 38 או תוכנית רע/מק/1010א': ב"מחיר" שמתקרב לזה של תכנון נקודתי מבחינת זמן, תיאום ומשך ביצוע העבודות מקבל הציבור מוצר תכנוני מעין מתחמי, באיכות גבוהה הרבה יותר. על כך יש לברך, ולא להלין. קידום בקשות להיתרים במספר חלקות צמודות על ידי אותו יזם בתוך זמן קצר הינו יתרון, ולא חסרון."**

הודגש, כי ייזום וביצוע הפרויקט עבור מספר חלקות גם יחד מאפשר תכנון קוהרנטי של חזות הבניינים, צמצום משך ביצוע העבודות והקטנת ההפרעה לתושבים, ואפשר לוועדה המקומית וליועציה לבחון את הבקשות להיתרים מתוך ראייה כוללת. כמו כן, צוין כי לא ניתן לשלול את האפשרות שקידום תוכנית נקודתית להתחדשות עירונית בכל שלוש החלקות יכול היה לייצר פתרונות תכנוניים נוספים. אפשר גם, שבמסגרת התנגדות לתוכנית מתחמית שכזו היו יכולים העוררים להעלות טענות נוספות, כגון לגבי מיקומה המדויק של הכניסה לחניון התת קרקעי המשותף. אולם, נקבע כי אין בכך כדי להצדיק פסילתן של בקשות להיתרים - שניתנות היו להגשה בנפרד זו מזו - רק משום קידומן המקביל.

**"טענתם של העוררים, כי עצם קידום שלוש בקשות להיתרים, בשלוש חלקות צמודות, על ידי יזם אחד, במועדים סמוכים, מצדיק שלא לאשר את הבקשות, ולעכבן עד לתכנון סטטוטורי של כלל המתחם, הינה בגדר אבסורד והיפוך של היוצרות ממש. על אחת כמה וכמה כאשר דווקא הקידום המקביל של הבקשות להיתרים אפשר, הן למשיבה 2 והן לוועדה המקומית, בחינה שלהן מתוך ראייה כוללת והצעת פתרונות משותפים."**

על כן ועדת הערר דחתה את טענתם המרכזית של העוררים כנגד עצם קידומן המקביל של בקשות להיתרים במספר חלקות סמוכות על ידי יזם אחד.

בהתאם לכך, העררים נדחו, והוצאות נפסקו לחובת העוררים.

### הערת מערכת:

נראה, כי שנים אחר שבישרו על מותה של תמ"א 38 והחלפתה, עדיין זו בגרסאות שונות ובלבוש שונה עדיין חיה ונושמת, אמנם הבעייתיות באזורים בהם הקרקע זולה עדיין הבעיה קיימת ולא ניתן לה פתרון, אולם בהחלט כיום, המצב הבטחוני הוכיח כי חיזוק הבניינים נדרש ולא רק מחשש של רעידות אדמה טבעיות אלא גם זעזועים בטחוניים מובילים בצורך בחיזוק מבנים והוספת ממ"דים, ונוסף לתמ"א אף הוספו שורות תיקונים של אפשרויות הוספת ממ"דים לבניינים במהירות האפשרית.

החשש כמובן הוא שאחר הוספת ממ"ד למבנה ללא חיזוקו הכללי, יוזנח הדבר, ועל כן ברי הוא כי את הפתרונות יש להציג במקביל לפתרון לממ"דים.

### קריית אריה – מתפתחת ומשביחה

**מספר ההליך:** ערר 8050/0823 **הועדה המקומית לתכנון ובניה פתח תקווה נ' ביג מרכזי קניות בע"מ ערכאה:** ועדת ערר לפיצויים והיטל השבחה מחוז מרכז, בפני כב' היו"ר, עו"ד אייל תיאודור שרון. **תאריך מתן החלטה:** 4.4.24 **ב"כ הצדדים:** עוה"ד יעקב ברכה וגלעד שמעון.

שני עררים שמקורם במחלוקות בדבר אומדן השבחתה של חברת מקרקעין המצויה בבעלות חברת ביג מרכזי קניות בע"מ (להלן: "החברה"), כתוצאה מאישורן של שתי תכניות עוקבות: **האחת**, תכנית מתאר מקומית מס' 410-0411132 (פת/ 2200): "תכנית מתאר לאזור מטרופוליני משני קרית אריה" משנת 2020 (להלן: "תכנית המתאר"); **השנייה**, תכנית מפורטת מס': 410-0681643 "מתחם קניאל פתח תקווה" משנת 2022 (להלן: "התכנית המפורטת")

**בהתאם להחלטת השמאי המכריע, עקב החלטה של תכנית המתאר על מקרקעי החברה לא יחול חיוב כלשהו בהיטל השבחה. כבתוך כך, בגין אישור התכנית המפורטת, הוצת אירוע מס ונדרש תשלום היטל השבחה בסך של 81,608,000 ש"ח נכון למועד הקובע.**

הוועדה המקומית טענה, כי בהחלטת השמאי המכריע נפלו שורת שגיאות מהותיות, בעטיין נאמד היטל השבחה בחסר דרמטי – על פי הנטען, בסך מופחת של כ- 100,000,000 ש"ח. אף החברה - הנישומה טענה, כי החלטת השמאי המכריע שגויה ומחייבת את התערבות ועדת הערר, אולם לשיטתה דווקא בכיוון ההפוך: בצל התעלמות לא מוצדקת כביכול, מרכיב פוגע ספציפי אשר הוטמע בהוראות התכנית המפורטת, הוערך היטל השבחה ביתר בסכומים "בהיקף של מיליוני שקלים חדשים".

ועדת הערר, ציינה כי לעניות דעתה ישנם מס' שגיאות בקביעת השמאי המכריע:

- **התחשבות בשינוי התכנוני היסודי באזור קריית אריה:** התכניות החדשות מבקשות להביא בכנפיהן שינוי תכנוני מהותי, דרמטי ורחב היקף, לא רק במופע הבינוי הפיזי בשטח, אלא גם באופיו של אזור קריית אריה בכללותו – מתעשייה מסורתית לתעסוקה ומסחר מודרניים. החלטת השמאי המכריע אינה מתייחסת לשינוי זה ואינה בוחנת את השפעתו.
- **הגדרת הנכס מושא השומה:** במסגרת החלטת השמאי המכריע בוצעה הערכת שווי כפולה; האחת על פי המצב התכנוני הקודם, והשנייה על פי המצב התכנוני החדש, ואולם, בעוד שבמצב התכנוני הקודם ערב אישור התכניות החדשות, הוערך שווי הזכויות בחלקה 211 בשלמותה (72,499 מ"ר), הרי שבמצב התכנוני החדש

הוערך שווי הזכויות בחלק החלקה המצוי בתחום התכנית המפורטת בלבד (62,467 מ"ר), ואף זאת ללא אומדן שווי השטחים אשר יועדו בתכנית כשטחי ציבור פתוחים.

- הבדלי שווי בגין תוספת קומות: בהחלטתו מושא העררים דנא, קיבל השמאי המכריע את הטענה לפיה "ככל שהמשרדים מצויים בקומה גבוהה יותר, שווים גבוה יותר". בהדבק זה "קו פרשת מים" נקבע לגבי בנייה בגובה של 10 קומות, מתחתו נדרשת הפחתת שווי בשיעור מוערך של 10%. אלא שבסופו של דבר מתחוויר מעיון בתחשיב ההשבחה שבהחלטה, כי עבור שימוש ל"משרדים" נקבע בשני מצבי התכנון שווי בסיסי זהה (1,870 ש"ח למ"ר), וללא אותה התאמה נחוצה בשל פערי הגובה שבין שני מצבי התכנון – עד 4 קומות במצב התכנוני הקודם ועד 40 קומות במצב התכנוני החדש.

- יחס ברוטו / נטו לא מנומק דיו וזהה בשני מצבי התכנון: אומדני השווי בהחלטה מבוססים על חילוף השטחים העיקריים בעסקאות השוואה. לצורך כך, קבע השמאי המכריע יחס העמסה ברוטו/נטו של 1:1.27 "בהתאם לאומדן יחס זה בנכס הנדון כפי שהוצג ע"י המבקשת". קביעה זו, כשלעצמה, לא נומקה, ומקורה כפי הנראה ב"מידע שנמסר ממתכנני הפרויקט". מעבר לכך שלא ברור ובהחלטה לא הוסבר מה טיבו ותקפותו של אותו "מידע" שנמסר, נשאלת השאלה כיצד יחס העמסה נותר זהה בשני מצבי התכנון, הגם שבמצב התכנוני החדש, לאחר התכנית המפורטת, הותרו בחלקה שטחי שירות בשיעור של 35% בעוד שבמצב התכנוני הקודם הותרו שטחי שירות בשיעור של 20% בלבד.

- גמישות תכנונית המתאפשרת על פי התכנית המפורטת: לאחר פתיחת הקו האדום של הרכבת הקלה, מאפשרת התכנית המפורטת הסבת שטחי חניה לשימושים עיקריים. אין ההחלטה בוחנת קיומה או היעדרה של פרמיית שוק חיובית לאור גמישות זו שהותרה.

לאור האמור ועדת הערר קבעה כך: "אשר על כן, ולנוכח השאלות והקשיים המהותיים שהתעוררו, נודה ונתווה בהגיונות המחויבת גם כלפי כבוד השמאי המכריע – חלקם הוצפו ביוזמת ועדת הערר על רקע משמעותן העמוקה והרוחבית לתפיסתה, מורים אנו על ביטול ההחלטה מושא העררים והשבת ההליך אל כבוד השמאי המכריע לצורך תיקון והשלמה. השמאי המכריע יתבקש לתקן החלטתו, כך שתתחשב בשינוי התכנוני המהותי אותו עורכות התכניות המשביחות בתחום קרית אריה בכלל, ובחלקה 211 וסביבתה בפרט: מייעוד תעשייה בבנייה דלילה ונמוכה יחסית, בה שימושים מעורבים של תעשייה מסורתית, מלאכה, מוסכים, מסחר ומשרדים (חלקם ותיקים וחלקם יותר חדשים), לייעוד תעסוקה ומסחר מודרני, בבינוי תמיר ועתיר זכויות. לצורך האומדנים והתחשבים יוצאו מכלל הנתונים האובייקטיביים המשפיעים על שווי השוק של החלקה, ערב אישורה של תכנית המתאר, הציפיות לשינוי הייעוד בתחום קרית אריה כתוצאה מהליכי התכנון עצמם של תכנית זו".

#### הערת מערכת:

על אף ההתערבות המצומצמת של ועדת ערר בשיקול דעת המקצועי של השמאי המכריע, נראה כי הכרעה זו כוללת מחלוקות רחבות היקף, הן בצד התכנוני והן בפן הכלכלי עם משמעויות כספיות ניכרות במיוחד, במיוחד שזו עשויה להשפיע על כל אזור קריית אריה, ועל כן ועדת הערר בחרה לנקוט בזיהירות ובהקפדה יתרה, על מנת שלא להגיע למצב בו בעקבות הכרעה זו, יושפעו שומות רבות והליכים רבים לעתיד.

בסיכומו של דבר, סביר כי הבחינה של ההשפעה צריכה להיבחן בשאלת העסקאות בשוק, אם השוק נתן שווי דומה למ"ר הן במצב הקודם והן במצב הקיים, תוך התעלמות משלבי תכנון התכנית החדשה, הרי שבסיכומו של דבר לא הייתה התעשרות בעקבות התכנית.

## פגיעה קונקרטית?

**מספר ההליך:** ערר 92004/0223 **חן פרי ואח נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב ואח' ערכאה:** ועדת ערר לפיצויים והיטל השבחה תל אביב, בפני כב' היו"ר, עו"ד סילביה רביד. **פרטי המקרקעין:** רחוב ארלוזורוב, תל אביב. **תאריך מתן החלטה:** 3.4.2024.

עררים שהוגשו בהתאם לסעיף 198(ד) לחוק התכנון והבניה, על החלטת הועדה המקומית תל אביב, לדחות את תביעת הפיצויים של העוררים בגין פגיעה וירידת ערך אשר לטענתן נגרמה לדירות המגורים שבבעלותם המצויות ברחוב ארלוזורוב בתל אביב, זאת בגין אישורה של תתל/70א – רכבת קלה הקו הסגול, אישורה של תא/5000 ואישורה של תכנית רובע 3.

**כפי שיפורט, ועדת הערר קבעה, כי חרף הפגמים שנפלו בחוות דעת העוררים, יש להורות על מינוי שמאי מייצע.**

ועדת הערר הדגישה, כי שינוי הייעוד לדרך אותו עורכת התכנית בשני המגרשים המיועדים למגורים הוא בבחינת פגיעה ישירה במקרקעין, אלא שבניגוד לשינוי ייעוד רגיל, החל מיד עם אישורה של התכנית, כאן קובעת התכנית הוראה של ייעוד נדחה, שיכנס לתוקף עם פרסום הודעה לפי סעיף 5 לפקודת הקרקעות.

ועדת הערר ציינה, כי צודקות המשיבות בטענתן כי בטרם אושרה התכנית, תוואי הרכבת הקלה ברחוב ארלוזורוב לא היה בהכרח תוואי תת קרקעי, שכן בהתאם להוראות תמ"א 4א23, קיימת גמישות בקשר עם התכנון המפורט של הרכבת הקלה וקובעת כי תכנון כזה ניתן לאשר בין במפלס הקרקע – בין במפלס עילי ובין במפלס תת קרקעי.

כמו כן, הודגש כי תמ"א 4א23 הינה חלק מן המצב התכנוני הקודם אותו על השמאי המייצע להביא בחשבון. את הפגיעה, ככל שישנה, על השמאי המייצע לכמת בפער שבין המצב התכנוני החדש על פי התכנית והמצב התכנוני הקודם הכולל את התמ"א. נקבע, כי השמאי המייצע יתייחס לערכי השווי הכולל בשני המצבים, ביחס לכל תת חלקה בנפרד, זאת, בהתאמה להלכה הפסוקה כפי שהיא משתקפת בעניין ברג ובעניין מנדלסון. בעניין ברג, נדון מצב בו תכניות העבר לא היו קונקרטיות דיין ולא גרעו מתכונות המקרקעין או מיכולת השימוש וההנאה מהם, ועל כן לא היה בהם כדי להקים עילת תביעה על פי סעיף 197 לחוק. בית המשפט העליון קבע כי לא ניתן לפצות בגין ירידת הערך שגרמו תכניות העבר במסגרת תביעה על פי התכנית המאוחרת, ויש להתחשב בעננה התכנונית שנבעה מהם לצורך קביעת ערכי הקרקע במצב הקודם.

**ועדת הערר קבעה, כי התכנית בה עסקינן כוללת תכנון מפורט של הרכבת הקלה וככזו הינה קונקרטית של הנורמה התכנונית בשלב הקודם המשתקף בתמ"א 4א23 אין לדעת היכן יעבור במדויק תוואי הרכבת הקלה, האם יעברו הצפוני או הדרומי של הרחוב, האם יהיה עילי או תחת, ומה מידת הפגיעה הקונקרטית שתהיה אם בכלל ביחס לכל מבנה לכל אורכו של התוואי. פגיעה כאמור מתגבשת עם התכנון המפורט.**

## הערת מערכת:

המערכת סבורה, כי מקום בו תביעה לו הייתה מוגשת בגין תמ"א 23 א/4 הייתה נדחית לאור העדר קונקרטיות, הרי שיש אי צדק בהפחתת פיצוי כעת בגין מרכיב זה, מן הראוי להסדיר נושא זה בחקיקה, יוזכר כי עמדת היועמ"ש לממשלה בעניין ברג הייתה הפוכה מהכרעת בית המשפט, המחייבת כמובן, ועל כן ראוי היה להסדיר נקודה זו\_מהווה פגיעה בקניין ובאיכות חיי הפרט, בעיקר בעת שעסקינן אנו בתשתית ציבורית שממנה נהנה הכלל, אך רק פרטים מסויימים נדרשים לשלם את המחיר.

