

עו"ד ספיר זילבר



**מאמרים, עדכוני חקיקה וחידושי פסיקה בנושאים:
תכנון ובנייה, מקרקעין והתחדשות עירונית**
- צבי שוב משרד עורכי דין, רונית אלפר משרד עורכי דין -

גרסת הדפסה 

תניית שינוי הייעוד – קו הגבול לפיצוי חוכרים חקלאיים

מאת עו"ד צבי שוב ועו"ד רונית אלפר

עדכוני חקיקה/ חקיקת משנה/ חוזרים מקצועיים

- חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 162 - הוראת שעה), התשפ"ה-2025.
- תל אביב - הודעה בדבר אישור תכנית מפורטת מס' 507-1028927 - דרך השלום.
- תל אביב - הודעה בדבר אישור תכנית מפורטת מס' 507-1030410 - שכונת מכללת יפו.
- ירושלים - הודעה בדבר הפקדת תכנית מתאר מקומית מס' 101-0947598 - מתחם תמיר.
- חיפה - הודעה בדבר הפקדת תכנית מתאר מקומית מס' 304-1253764 - מתחם החותרים.

עדכוני פסיקה

• הפקעות

בג"ץ 68654-03-25 חיים פרחיה ואח' שר הפנים ואח' –

חובת הרשות לפעול במהירות הראויה.

• תכנון ובניה

עע"מ 3975/22 ב. קרן נכסים (98) בע"מ ואח' נ' אמות השקעות בע"מ ואח' –

בין תכנון לרישוי.

• היטל השבחה

עמ"נ 35610-03-25 הועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב נ' בר לוי ישראל ואח' –

פסק דין "קבוצת הירדן" ראוי ונכון.

• התחדשות עירונית

ערר 1009-05-25 חברת פליגמן את לנדא בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה פתח תקווה –

תכנון פרטני שאינו פוגע בתכנון המתחמי.

מאמר

תניית שינוי הייעוד – קו הגבול לפיצוי חוכרים חקלאיים

מאת עו"ד צבי שוב ועו"ד רונית אלפר

במאמר זה נבקש לסקור החלטה תקדימית של ועדת הערר לפיצויים והיטלי השבחה במחוז מרכז, בראשות עו"ד דביר סגלוביץ' שעסקה בתביעת פיצויים בגין ירידת ערך מכח סעיף 197 לחוק התכנון והבניה של חוכרות בקרקע חקלאית.

התביעה במקור הוגשה על ידי "יכון חברה חקלאית בע"מ" ושתי חברות נוספות מקבוצת יכון (העוררות), נגד הוועדה המקומית לתכנון ובנייה חוף השרון ונתיבי ישראל, בגין שינוי הייעוד של מקרקעיהן מייעוד 'חקלאי' לייעוד 'דרך' במסגרת תכנית תשתיות לאומיות 43 (תת"ל 43).

ההחלטה, שניתנה ברוב קולות, כנגד דעתה החולקת של השמאית הגב' נאוה סירקיס, שופכת אור על מורכבות היחסים שבין זכויות חכירה חקלאיות, דיני התכנון והבנייה, ומדיניות מקרקעי ישראל.

המחלוקת המרכזית אליה נדרשה ועדת הערר נגעה לתניית שינוי הייעוד הכלולה בהסכמי החכירה של רמ"י ובקובץ ההחלטות שלה, ולהשפעתה על הזכות של חוכר בקרקע חקלאית לתבוע פיצויים בגין ירידת ערך.

במסגרת ההחלטה סקרה ועדת הערר את ההיסטוריה של קבוצת יכון חק"ל, את המחלוקת בנוגע לחוזי חכירה קודמים שלה ואת מדיניות מועצת מקרקעי ישראל בנוגע לקרקעות חקלאיות. במסגרת זאת, הוסבר, כי מדיניות מועצת מקרקעי ישראל בנוגע לקרקעות חקלאיות נקבעה כבר בשנת 1965 בהחלטה מס' 1, שכותרתה "מדיניות הקרקע בישראל". סעיף 10 להחלטה זו קבע, כי בהסכמי חכירה של קרקע חקלאית, **שינוי ייעודה של הקרקע יביא לסיום הסכם החכירה והשבת הקרקע למינהל מקרקעי ישראל** תוך מתן פיצוי למחזיק על השקעותיו ועל הפקעת זכותו. כיום, הוסבר, הסדר זה מעוגן בפרק 8.1 ובפרט בסעיף 8.1.2 בקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל וכן בפרק 8.18 המסדיר גם את האפשרות לפצות את החוכר בגין שווי יתרת תקופת החכירה שלא נוצלה, ככל שהייתה מהוונת (תניית שינוי הייעוד).

כן הוסבר, כי חוזי החכירה הישנים של העוררות הוארכו במסגרת החלטה 1046 של רמ"י, במסגרתה נקבע לא רק מועד סיום תקופת החכירה (31.12.2058) אלא גם כי תניית שינוי הייעוד תחול אף היא על חוזים אלו. החלטה זו אושרה מאוחר יותר על ידי בית המשפט העליון במסגרת ע"א 5566/18 עזבון המנוח סמי שמעון ז"ל נ' רשות מקרקעי 3 ישראל (נבו 3.12.2020).

החלטת הרוב

ועדת הערר, ברוב דעות של היו"ר, עו"ד דביר סגלוביץ' ונציגת מתכנתת המחוז, הגב' רונית חגי' **דחתה את הערר**, וזאת בשל ההבחנה שערכה בין הנזק שנגרם לקרקע עצמה כתוצאה מפעולה התכנונית של שינוי הייעוד, לבין נזק חוזי וכלכלי שנגרם לעוררות בשל תניית שינוי הייעוד בהסכמי החכירה.

בעניין זה הוסבר, כי זכות החכירה של העוררות היא זכות **מוגבלת**, הכפופה לתניית שינוי הייעוד שהוחלה על הסכמי החכירה של העוררות במסגרת החלטה 1046 ופסק הדין בעניין סמי שמעון.

לפיכך, נקבע כי הנזק שנגרם לעוררות הוא **נזק חוזי-כלכלי** הנובע מהחובה החוזית להשבת הקרקע כתוצאה מהפעלת תניית שינוי הייעוד, **ולא נזק תכנוני** הנובע משינוי הייעוד ומפגיעה בתכונות המקרקעין.

בנוסף נקבע, כי לא מתקיים קשר סיבתי משפטי בין התכנית לבין הנזק שנגרם. לפי דעת הרוב, תת"ל 43 לא הייתה הגורם הישיר לנזק, אלא רק אפשרה את הפעלת תניית שינוי הייעוד. כך, הוסבר, גם אם הייעוד היה משביח ומוביל לעליית ערך, הנזק (סיום הסכם החכירה) היה נגרם באותה מידה. קשר סיבתי לצרכי סעיף 197 דורש שהנזק ינבע מאופי השינוי התכנוני עצמו (הייעוד החדש), ולא מעצם קיומו של מנגנון חוזי חיצוני.

בהקשר זה ערכה עמדת הרוב הקבלה לפסק דין נוסף שניתן בעניינן של חברת יכין חק"ל (בר"מ 4308/22 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה אשקלון נ' יכין-חק"ל בע"מ (נבו, 1.2.2024)), שקבע כי החברה פטורה מהיטל השבחה בגין השבחת קרקעותיה החקלאיות עקב תניית שינוי הייעוד. לגישה, היטל השבחה ופיצוי לפי סעיף 197 הם מנגנונים משלימים שנועדו להגשים צדק חלוקתי בתכנון, ומכאן, שכשם שהעוררות אינן נהנות משינוי ייעוד משביח, כך הן גם אינן נפגעות משינוי ייעוד פוגע, שכן תניית שינוי הייעוד שוללת את ההשפעה הכלכלית של השינוי התכנוני על זכות החכירה.

בסיכומו של דבר קבעה עמדת הרוב, כי למרות שהעוררות הן בעלות "זכות במקרקעין" כמשמעותה בסעיף 197, מהות הזכות הספציפית שלהן – חכירה הכפופה לתניית שינוי ייעוד – אינה מזכה אותן בפיצוי תכנוני.

הנזק שנגרם לעוררות, של אובדן ההכנסות מהשימוש החקלאי עקב סיום מוקדם של תקופת החכירה, הוא בר פיצוי במסגרת פרק 8.18 לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל. לפיכך, גם לאור עקרון פיזור הנזק, נכון יותר שהפיצוי לעוררות ישולם על ידי רמ"י, באופן שבו העלות תתפזר על כלל אזרחי המדינה, ולא על רשות מקומית בודדת.

עמדת המיעוט

חברת הוועדה, השמאית נאוה סירקיס, היתה בדעה כי תחולתה של תניית שינוי הייעוד בחוזה החכירה של העוררות מוגבלת לשימושים הנושאים אופי מסחרי וכי במקרים בהם ייעוד הקרקע משתנה לצרכי ציבור המיועדים להפקעה, ובמיוחד לדרך, ההתנהלות בין רמ"י לבין חוכרת הקרקע החקלאית היא שונה.

לעמדתה, כאשר מדובר בשינוי ייעוד לדרך, הקרקע החקלאית אינה חוזרת לרמ"י אלא מופקעת גם ממנה, כך שאין מדובר בהליך השבה לרמ"י, כמשמעותו בפרק 8.1 לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל.

בנוסף, הסבירה השמאית סירקיס, כי לא ניתן לגזור גזירה שווה בין קביעת בית המשפט בעניין יכין חק"ל לעניין אי-חבות בהיטל השבחה לבין תביעת פיצויים לפי סעיף 197. תביעת פיצויים לפי סעיף 197 עניינה בגריעת זכויות קיימות השייכות לחוכר לפי תוכנית קיימת, ואילו היטל השבחה מתייחס להשבחה שבה החוכר טרם קנה את זכותו ליהנות ממנה.

לאור זאת, סברה השמאית סירקיס, שיש להכיר בזכות התביעה העקרונית של העוררות לפיצויים לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה.

עמדת המחברים

החלטת עמדת הרוב לדחות את תביעת הפיצויים בגין ירידת ערך על בסיס הבחנה בין נזק חוזי לנזק תכנוני, מהווה כרסום נוסף בזכות התביעה לפיצויים בגין ירידת ערך, וזאת במיוחד לאור פסקי דין קודמים שצמצמו את היקף הפיצוי בקרקע חקלאית, כדוגמת פסיקת בית המשפט העליון בעניין דלי דליה, שקבעה שיש לנטרל כל פוטנציאל תכנוני מהערכת השווי של הקרקע החקלאית.

החלטת ועדת הערר לוקחת את המגמה צעד נוסף קדימה, וקובעת כי עצם קיומה של תניית שינוי ייעוד בחוזה החכירה שוללת את הזכאות לפיצוי תכנוני על ידי הוועדה המקומית.

הנימוק המרכזי של ההחלטה הוא שהנזק לעוררות נובע מ"חובה חוזית להשבת הקרקע" לרמ"י, ולא מ"נזק תכנוני" שנגרם לקרקע עצמה כתוצאה משינוי ייעודה על ידי תת"ל 43. אולם, כפי שעולה מעמדת המיעוט, קיימת אפשרות שבשל העובדה שאין מדובר בהשבה של הקרקע לרמ"י, הרי שעל פי כלליה שלה, יותר החוכר ללא פיצוי וסעד הולם.

יצוין כי גם עמדת הרוב היתה ערה לאפשרות זו, אך עדיין סברה שאין בכך כדי להצדיק הטלת חובת פיצוי על הוועדה המקומית (העובדה שמדובר בתכנית דרך שבה יש לועדה המקומית שיפוי בשיעור של 70% מנת"י לא נזכרה בהחלטה).

עמדתנו היא כי טרם מתן החלטה היה מקום לצרף את רמ"י כצד נדרש לבירור ולברר את עמדתה, שכן ברי הוא כי אם אכן הפיצוי יתקבל מרמ"י, אזי גם סביר כי החוכר היה מבכר לקבל את הפיצוי בדרך המלך ולא בדרך של ניהול הליכים משפטיים ארוכים ומתישים, כמו כן בהחלטה מציינת ועדת הערר כי בעל הזכות לתבוע פיצוי, לאור תניית שינוי הייעוד הינה רמ"י כבעלת הקרקע ולא החוכר, יש להניח כי רמ"י תטען כי תניית שינוי הייעוד מתייחסת לשינוי ייעוד מקרקע חקלאית לייעוד סחיר ולא למקרה של הפקעה, כלומר לשינוי ייעוד לצרכי ציבור.

במובן מסוים, ההחלטה הולכת בקו משפטי פורמליסטי לפיו הנזק הוא חוזי היות והחכירה מסתיימת בכל מקרה עם שינוי הייעוד, מבלי שניתן בה משקל לכך ששינוי הייעוד ל'דרך' הוא הגורם המעשי לאובדן זכויות החכירה/יכולת הניצול של החוכר, ובפרט שגם רמ"י עצמה אינה נהנית מהשינוי, וזאת בשונה מתכנית משביחה, שבה רמ"י היא הנהנה היחיד ועל כן, אין הצדקה להטיל את היטל ההשבחה על החוכר, נזכיר כי במקום בו החוכר נהנה וגם הבעלים, המחוקק הטיל את התשלום על החוכר ושלח אותו לקבל החזר מהבעלים, כלומר שחכירה לדורות מעמידה את החוכר למול הוועדה המקומית ישירות.

התוצאה עלולה להיות שבעל זכות חכירה, שנפגע באופן ישיר בגין אישורה של תוכנית תשתית לאומית רחבת היקף, לא יזכה לפיצוי מהגורם התכנוני שאחראי על הנזק. במקום זאת, הוא מופנה למסלול חוזי שעשוי לא להעניק לו פיצוי הולם, ובכך עלול להיפגע העיקרון שלצד פגיעה אמור להיות פיצוי ראוי וכן שעל פי חוק היסוד אין לפגוע בקניינו של אדם.

ייתכן שהחלטה זו ניתנה בנסיבות מסוימות, אולם עלולה היא לגרום להפקעה ללא גבול וללא חשיבה או התחשבות בפרט ובקניינו, שכן לא יהיה מחיר לפעולה, וחבל.

עדכוני חקיקה/חקיקת משנה/חוזרים מקצועיים

חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 162 - הוראת שעה), התשפ"ה-2025

הרינו לעדכן, כי תוקן סעיף מס' 62א לחוק התכנון והבניה, הוראת שעה, לפיה בתקופה של חמש שנים מיום פרסומו של חוק זה, יתווסף סעיף קטן (א') לאחר פסקה 25, לפיו: שינוי ייעודה של קרקע בתחום יישוב קיים הנמצאת בתחומה של מועצה אזורית במחוז הצפון או במחוז הדרום, לקרקע המיועדת למגורים ולשימושים הנדרשים בעיקר ובמישרין לתוספת יחידת הדיור, ובכלל זאת לצרכי ציבור (שימוש נלווה למגורים), ותוספת שטח כולל המותר לבניה למגורים או לשימושים נלווים למגורים במרשים המיועדים למגורים או שייעודם שונה לפי פסקה זו. ובלבד שהתנאים המפורטים בסעיף התקיימו כולם.

תל אביב - הודעה בדבר אישור תכנית מפורטת מס' 507-1028927 - דרך השלום

הרינו לעדכן, כי בהתאם לסעיף 117 לחוק התכנון והבניה, אושרה תכנית מפורטת מס' 507-1028927, התחדשות עירונית בדרך השלום, תל אביב. מטרת התכנית הינה בין היתר פינוי בינוי ויצירת מרחב עירוני מגוון ומעורב שימושים בהתאם לתכנית המתאר העירונית – תא/5000, על ידי הריסת שבעה מבני מגורים טוריים והקמת שמונה מבנים (שלושה מגדלים עד 19 קומות וחמישה בניינים בבניה מרקמית עד 9 קומות), הכוללים סך הכל 490 יחידות דיור. כמו כן, קביעת חזית מסחרית, הקצאת שטח למבנים ומוסדות ציבור, הסדרת חניה תת קרקעית ועוד.

התכנית קובעת הוראות לפינוי והריסה, שינוי ייעודי הקרקע, קביעת 10% לפחות מסך יחידות הדיור עבור דיור בהישג יד במחיר מופחת לתקופה שלא תפחת מ-25 שנה וב-40% הנחה, בהתאם לתוספת השישית לחוק התכנון והבניה, ועוד.

תל אביב - הודעה בדבר אישור תכנית מפורטת מס' 507-1030410 - שכונת מכללת יפו

הרינו לעדכן, כי בהתאם לסעיף 117 לחוק התכנון והבניה, אושרה תכנית מפורטת מס' 507-1030410 בנחל הבשור, תל אביב. מטרת התכנית הינה בין היתר, פינוי בינוי, כאשר התכנית מציעה מרחב מעורב שימושים בעל דופן פעילה מסחרית כלפי רחוב שדרות ירושלים ופארק דוידוף. התכנון מציע שני מגדלי מגורים וארבעה מבנים בבניה מרקמית הכוללים 346 יחידות דיור בתמהיל מגוון.

התכנית קובעת בין היתר איחוד וחלוקה, הוראות לשינוי ייעודי הקרקע, קביעת זכויות והוראות להקמת שישה מבני מגורים, קביעת הוראות לבניית מרתפים, קביעת צפיפות ותמהיל יחידות הדיור עבור 346 יחידות בממוצע כולל של כ-74 מ"ר (עיקרי + שירות), 10% מהיחידות יוגדרו כדיור בהישג יד, הצרחת שטחים ציבוריים פתוחים וארגונים מחדש בסמיכות וברצף לפארק דוידוף.

ירושלים - הודעה בדבר הפקדת תכנית מתאר מקומית מס' 101-0947598 - מתחם תמיר

הרינו לעדכן, כי הופקדה תכנית מתאר מקומית ברמה מפורטת מס' 101-0947598 בצומת הרחובות גולדה מאיר ושפע חיים, ירושלים. מטרת התכנית הינה בין היתר, פינוי הבינוי הקיים ובינוי מחדש של מתחם משולב של מגורים, דיור מיוחד, מסחר ותעסוקה, בגבול שכונת קריית צאנו עזרת תורה והר חוצבים במקום הבינוי הקיים של הדירות המתחם "דיור מוגן רמת תמיר".

הבינוי כולל 12 בניינים ובהם כ-893 יחידות דיור בשילוב בתי כנסת, מתנ"ס, גני ילדים ומעונות, דופן הכוללת תעסוקה ומסחר לכיוון קו הרק"ל הכחול בשדרות גולדה מאיר.

חיפה - הודעה בדבר הפקדת תכנית מתאר מקומית מס' 304-1253764 - מתחם החותרים

הרינו לעדכן, כי בהתאם לסעיף 89 לחוק התכנון והבניה, הופקדה תכנית מתאר מקומית מס' 304-1253764 במתחם הנמצא בין הרחובות רוטשילד, דרור החותרים ואלנבי בחיפה. מטרת התכנית הינה בין היתר, התחדשות עירונית במסלול של פינוי בינוי.

התכנית קובעת בין היתר, איחוד מחדש של החלקות, תכנון המתחם תוך קביעת תאי שטח ביעודי קרקע שונים, קביעת זכויות והוראות בניה בכל תאי השטח בתכנית, קביעת גובה ומספר קומות עד ל-34 קומות, קביעת מספר יחידות הדיור של 533 יחידות דיור, קביעת הוראות למגרש תלת מימדי ועוד.

עדכוני פסיקה

חובת הרשות לפעול במהירות הראויה

מספר הליך: בג"ץ 68654-03-25 **חיים פרחיה ואח' נ' שר הפנים ואח' ערכאה:** בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק, בפני כב' הרכב השופטים, דוד מינץ, אלכס שטיין ורות רונן. **פרטי המקרקעין:** בית כנסת בהרצליה. **תאריך מתן פסק הדין:** 3.7.25. **ב"כ המשיבים:** עוה"ד מיה ציפין, תמר מדר, ואסף הראל.

עתירה בעניין החלטת שר הפנים לדחות את בקשת העותרים להארכת מועדים להגשת תביעת פיצויים לפי סעיף 197(ב) לחוק התכנון והבניה, אשר הנימוק לה היה סיבות אישיות ועניינים רפואיים בגינם לא יכלו העותרים לממש את זכות התביעה במועדה, על אף שידעו על התכנית.

משנת 2008, העותרים הם בעלי זכויות במקרקעין בעיר הרצליה, בסמוך למקרקעין בנוי בית כנסת עולי לוב אשר בו מתפללים חלק מתושבי השכונה. מהעתירה עולה, כי בית הכנסת נבנה בשנות ה-50, כאשר הוא חורג אל תוך תחום המקרקעין שבחכירת העותרים. בשנת 2017 יזמה הוועדה המקומית את תכנית הר/2351 שתכליתה להסדיר את השימוש הקיים בבית הכנסת באופן קבוע – היא התכנית מושא העתירה.

ביום 23.3.22, הגישו העותרים בקשה להארכת מועד להגשת תביעת פיצויים לפי סעיף 197, כאשר הסעיף קובע כי תביעה כזו יכולה להיות מוגשת בתוך 3 שנים מיום תחילה תוקפה של התכנית, אך שר הפנים רשאי להאריך את התקופה מטעמים מיוחדים שיירשמו.

יצוין, כי בקשת העותרים להארכת מועד הוגשה בחלוף כשלושה חודשים וחצי מהמועד האחרון להגשת התביעה – באשר חלפו שלוש שנים מיום פרסום התכנית למתן תוקף (ביום 20.9.2018), בצירוף תקופת הארכה שניתנה בעקבות התפרצות מגפת הקורונה.

שר הפנים החליט לדחות את הבקשה להארכת מועד, כאשר צוינה עמדת הצוות המקצועי של מנהל התכנון, לפיה יש להתחשב באיחור מטעמים רפואיים רק כאשר נמנע מהמבקש על קיומה של התכנית או אישורה בעקבות המצב הרפואי.

בית המשפט העליון דחה את העתירה וקבע, כי המגבלה בסעיף 197(ב) נועדה להגן על האינטרס של גורמי התכנון החייבים בתשלום הפיצויים בוודאות תקציבית. בהתאם, נפסק כי על המבקש להאריך את המועד להגשת תביעת פיצויים לפי סעיף 197 להצביע על נסיבות אובייקטיביות, שיש בהן כדי להקים אינטרס ראוי אחר להעדפה על פני האינטרס הלגיטימי של הועדה המקומית, כי לא יוטלו עליה חיובים תקציביים שלא נלקחו בחשבון על-ידה.

בית המשפט העליון קבע, כי **משהוכח שהעותרים ידעו על קיומה של התכנית וכי עלה בידם לנקוט בהליכים משפטיים רבים בנוגע אליה – הרי שרק טעמים חזקים במיוחד יצדיקו את הארכת המועדים ויעלו לכדי "טעמים מיוחדים", כנדרש בסעיף 197(ב). נקבע, כי לא נפל פגם בהפעלת שיקול הדעת ע"י השר. עוד הוסיף, כי אין קושי, ודאי לא קושי המצדיק את התערבות בג"ץ, בכך שניהול ההליכים הנוספים בתקופה הרלוונטית בעניין המקרקעין נזקף לחובת העותרים – שכן ניהול הליכים אלה מעיד לכאורה על כך שלא המצב הרפואי והמשפחתי המתואר בבקשה הוא שמנע מהם להגיש את התביעה. הדברים אמורים בשים לב לכך שמדובר בהחלטה מנומקת, העולה בקנה אחד עם המלצת הצוות המקצועי שאמון על הנושא.**

בית המשפט ראה לנכון לציין, להלן:

"בשולי הדברים, יצוין כי העובדה שהחלטת השר ניתנה בחלוף כמעט שלוש שנים מיום הגשת הבקשה – מעוררת קושי של ממש. חובת הרשות המנהלית לפעול במהירות הראויה היא מן המושכלות הראשוניים של מינהל תקין. היא נובעת מחובות ההגינות, הנאמנות והסבירות של הרשות המנהלית. חובה זו אף מעוגנת בחקיקה המורה לעובד ציבור שהתבקש בכתב להשתמש בסמכות הנתונה לו ע"פ דין להחליט בבקשה תוך לא יאוחר מ-45 ימים. אמנם אין באמור כדי להצדיק התערבות בשיקול הדעת של השר, אך הקושי בעיכוב מתחדד לנוכח אופי הנושא דנו, ועל רקע העובדה שהשתהות העותרים – בת שלושה חודשים וחצי בלבד – היא שעמדה להם לרועץ וחסמה את דרכם לממש את זכות התביעה שלהם."

הערת מערכת:

הסמכות להאריך מועדים הוקנתה לשר הפנים בעת שהשימוש היחסי בסעיף 197 לחוק היה מועט, לא היו קיימות ההנחיות שאושרו בפסיקה לפיהן ההליך הדו שלבי הינו חובה ולא בחירת הנפגע, ואילו כיום כשלמעשה כל הליך הפקעה דורש נקיטת שני הליכים, כלומר גם הגשת תביעה לירידת ערך וגם הליך פיצויי הפקעה, לדעת המערכת יש לבחון מחדש את כל נושא המועדים והארכתם, הן לגבי תקופת ההתיישנות והן לגבי הגורם שנדרש להאריך את המועדים.

תביעה לירידת ערך מוגשת ככלל לועדה המקומית ולאחריה לועדת הערר, כאשר בענייני חוק המטרו ישירות לועדת הערר שהוקמה. אין כל סיבה שבעולם שדווקא שר הפנים הוא שיבחן הארכת מועדים אלא ראוי כי הגורם יהיה הגורם שדן בתביעות, כלומר ועדת הערר ואת הערעור יש להגיש לבית המשפט המנהלי, ולא כמו כיום שהחלטות שר הפנים נתקפות בבג"ץ.

כמו כן, יש לשקול קביעת מועד התיישנות מקובל של 7 שנים בדומה לחוק ההתיישנות והחלת החריגים הקיימים בו, ומועד זה יתחיל להימנות ממועד תפיסת החזקה ולא ממועד אישור התכנית שלעיתים לא ידוע כלל לבעלים, אין כל מקום וסיבה לאבחנה בין תביעת ירידת הערך שהינה מקדימה להפקעה לתביעת ההפקעה עצמה.

ולבסוף, ראוי לגנות ולתקן את האפשרות של רשות שנותנת החלטה אחר 3 שנים, לגבי החלטה שניתן לקבל תוך ימים מספר, לתקוף "שיהוי" של חודש של האזרח בהגנה על קניינו, מבחינת "טול קורה מבין עיניך".

בין תכנון לרישוי

מספר הליך: עע"מ 3975/22 **ב. קרון נכסים (98) בע"מ ואח' נ' אמות השקעות בע"מ ואח' ערכאה:** בית המשפט העליון, בפני כב' הרכב השופטים, יוסף אלרון, גילה כנפי שטייניץ ורות רונן. **פרטי המקרקעין:** חלקה 2404 בגוש 10444, קריית ים. **תאריך מתן פסק הדין:** 15.7.2025. **ב"כ המערערות:** עוה"ד אסף עירוני ואנה אליאשקביץ'.

במוקד הערעור ניצבת תכנית מס' 352-0738138 שעניינה הוספת שטחי תעסוקה ומגורים למבנה של מרכז מסחרי בן קומת קרקע אחת בקריית ים, הכולל בעיקרו סופרמרקט ומאפייה.

השאלה שעמדה להכרעה בערעור זנא, הינה האם בהחלטה לאשר את התכנית נפל פגם מנהלי המצדיק התערבות שיפוטית?

מצבת הזכויות הקנייניות במרכז המסחרי היא כזו שלחברת אמות זכויות בסופרמרקט, הבנוי על פני כ-93 אחוזים משטח המרכז המסחרי; למערערת 2, חברת רסקו, זכויות במאפייה, הבנויה על עיקרה של יתרת השטח; ולמערערת 1, חברת קרן, למצער חלק זכויות השימוש בגג המרכז המסחרי ושל זכויות הבנייה בו.

את התכנית יזמה והגישה חברת קרן, אליה הצטרפה בהמשך חברת רסקו. התכנית הוגשה תחילה לוועדה המקומית; באותה עת, כללה התכנית בנייה של 4 קומות משרדים מעל גג המרכז המסחרי. הוועדה המקומית המליצה על הפקדתה של התכנית לוועדה המחוזית; זאת, בכפוף לתיקונים מסוימים ולקבלת התייחסותה של מועצת העיר קריית ים (העירייה) לגבי הכללת שטח ציבורי (בו העירייה היא בעלת זכויות) בתחום התכנית. בהמשך לכך, הובאה התכנית לאישור הוועדה המחוזית, כאשר נקבע כי תחום התכנית יצומצם כך שלא יכלול את השטח הציבורי; וכי המבנה שייבנה על גג המרכז המסחרי יכלול גם שטחי מגורים (ולא רק משרדים) – חרף התנגדות העירייה לעניין זה. לאחר שהתכנית פורסמה להפקדה, הוגשו נגדה התנגדויות, וביניהן ההתנגדויות מטעם העירייה וחברת אמות. אמות טענה, בין היתר, כי מימוש התכנית יפגע בסופרמרקט, מאחר שהוא ידרוש עבודה מסיבית ומקיפה במרכז המסחרי;

בית משפט המחוזי קיבל את העתירה של אמות והורה על ביטול החלטת הוועדה המחוזית, כלומר על ביטול אישור התכנית.

בית המשפט העליון קבע, כי החלטת הוועדה המחוזית לאשר את התכנית התקבלה לאחר הליך מנהלי תקין; כאשר היא מביאה בחשבון את מכלול השיקולים הרלוונטיים, לרבות שיקול ישימות התכנית ומשקפת את שיקול הדעת המסור למוסד התכנון. זאת, גם בהנחה שלצורך הגשת היתר בנייה לתכנית, תידרש הסכמתה של אמות. בנוסף, הוועדה הביאה בחשבון את שאלת ישימותה של התכנית במסגרת מכלול השיקולים התכנוניים ששקלה עובר להחלטתה הסופית לאשר את התכנית.

נקבע, כי הוועדה התייחסה באופן מפורט ויסודי לקשיים שהעלתה אמות בהתנגדותה, כשכלל החומר הרלוונטי היה מונח בפניה. בפרט, היא קבעה כי אין מדובר בתכנית תיאורטית גרידא שהדיון בה הוא דיון סרק, אלא שישנה היתכנות

למימושה בפועל. הוועדה קבעה כי די בהיתכנות זו לשם אישור התכנון במסגרת שלב התכנון. זאת, לאור החשיבות הציבורית הרבה שהיא ראתה בה. בהליך התכנוני כפי שבוצע לא נפל פגם מנהלי, שהרי הוא נשען על תשתית עובדתית סבירה; נשקלו בו השיקולים הרלוונטיים; והוא מגשים את תכליותיו העיקריות של שלב התכנון בדבר שקיפות ושיתוף הציבור. הודגש, כי החלטתה הסופית של הוועדה המחוזית לבכר את האינטרס הציבורי שבאישור התכנית היא החלטה מנומקת ומפורטת, אשר משקפת את הדיון היסודי שהתקיים בהתנגדויות, ואת שיקול הדעת המסודר למוסד התכנון בביצוע מלאכת האיזון בין השיקולים המתחרים.

לפי ההלכה הפסוקה, הרי בית המשפט אינו מוסד עליון לתכנון ואין עליו להמיר את שיקול הדעת של מוסד התכנון בשיקול דעתו ולהכריע בין אפשרויות תכנוניות שונות. הקו המנחה העובר כחוט השני בפסיקה נוגע לשיקול הדעת הרחב המוקנה למוסדות התכנון.

בית המשפט העליון הדגיש, כי במקרה דנן, אישור התכנית כשלעצמו אינו מסב לאמות נזק, ואין בו כדי לשנות את מצב הדברים באופן מיידי. אישור התכנית אינו משנה את זכויות הקניין במרכז המסחרי, ואין בו כדי להכריע במחלוקות הקנייניות או המסחריות בין הצדדים. צוין, כי גם אם הולכים בדרכה של אמות, הרי שהגשת הבקשה להיתר הבנייה וקבלתה יחייבו ממילא את הסכמתה, כך שהמשמעות היחידה של אישור התכנית היא פתיחת פתח – חיובי ורצוי – להידברות בין הצדדים.

לאור האמור, הערעור התקבל, וההחלטה לאשר את התכנית עודנה בתוקף.

הערת מערכת:

השאלה של הפרדת השלבים עולה מדי פעם, בעיקר כיום שדנים בתכנון של תכניות פינוי בינוי, בית המשפט העליון כבר קבע לפני שנים רבות כי מאחר ואנו לא מעוניינים בהשקעת משאבים של תכנון שלא יצא לפועל משיקולים שונים, יש לבחון גם בשלב התכנון את דבר ישימות התכנית, כדאיותה, הפוטנציאל הטמון ליישומה ועוד שיקולים שמשיעם על הוצאתה העתידית לפועל.

הדבר יכול לבא לידי ביטוי בשאלה של היקף הזכויות המאושר ושאלת הכדאיות להקמה, שכן תכנית שאין כדאיות בהקדמתה, סביר שתשכב כאבן שאין לה הופכין. בחלק מהמקרים עולה גם שאלת סדר העדיפויות של המתחמים, האם לאשר תכנית במקום שאין כוונה של הרשות לפתחו ועוד שאלות רבות שעולות במסגרת התכנון, כך גם יש לבחון אם מאחורי המבוקש אין כוונה נסתרת, לדוגמא אישור תכנית למלונאות שממנה כבר עולה כוונה לעשות שימוש שסותר את התכנון.

במקרה דנן, בו ככל הנראה מדובר במתחרה עסקי, בית המשפט העליון סבר כי גם אם לפי עמדת ועדות התכנון עלולים להיות קשיים ברישוי, אולם אלו אינם צפויים להפוך את התכנית ל"אבן מתה", הינה החלטה סבירה ואין מקום להתערב בה.

פסק דין "קבוצת הירדן" ראוי ונכון

מספר ההליך: עמ"נ 35610-03-25 **הועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב נ' בר לוי ישראל ואח' ערכאה:** בית המשפט לעניינים מנהליים בתל אביב, בפני כב' השופט, גלעד הס. **פרטי המקרקעין:** לא צוין. **תאריך מתן פסק הדין:** 22.7.2025. **ב"כ הצדדים:** עוה"ד אייל שקיב וכן דרוקמן, מיטל טויסטר ודוד שמענוב.

הערעורים להלן עניינם, דרך חישוב הפטור לפי סעיף 19(ב)(10) לתוספת השלישית, וזאת במקרים בהם מדובר בפרויקט במסגרתו קיים מימוש זכויות הן מכוח תמ"א 38 והן מכוח תכנון קיים. כלומר, פרויקט במסגרתו בעל המקרקעין מנצל במצב החדש, הן זכויות פטורות (באופן מלא או חלקי) מכוח תמ"א 38 (להלן: "הזכויות הפטורות"), והן זכויות חייבות מכוח התכנון הקיים (להלן: "הזכויות החייבות").

פסק הדין המרכזי לעניין זה הינו פסק דין "קבוצת הירדן", שם נקבעה השיטה לפיה, יש לחשב את הפטור בנסיבות של ניצול זכויות פטורות מכוח תמ"א 38 וזכויות חייבות מכוח התכנון הקיים. השיטה שנקבעה הינה שיטה בת שלושה שלבים. השלב הראשון הינו קביעת ההשבחה הכוללת. כאשר תחשיב ההשבחה הכוללת נעשה לפי השיטה המסורתית, כלומר, שווי מצב חדש פחות שווי מצב קודם, ולא לפי שיטת הדלתא על פיה מחושב רק שווי הזכויות שנוספו. בשלב השני, נעשית ההבחנה בין זכויות שנוספו מכוח תמ"א 38 לבין זכויות שנוספו מכוח התכנון הקיים, ונקבע היחס ביניהן. מדובר על יחס של מ"ר ולא יחס של שווי הזכויות. בשלב השלישי, נערך תחשיב על פי החלק היחסי של הזכויות השונות: "יוכפל היחס שנמצא בשלב השני בהשבחה הכללית שמצאנו בשלב הראשון (בניכוי ממ"דים והקלות). תוצאת המכפלה תהיה ההשבחה שאינה פטורה, ובגינה יישלם הנישום 50 אחוז היטל השבחה.

הועדה המקומית לא הסכימה לקבל את התחשיב להלן, כך שהשומות שיצאו מטעמה, גם לאחר פסק הדין בעניין קבוצת הירדן, נערכו בשיטת הדלתא, במסגרתה שיעור היחס הפטור נמוך יותר. ועדת הערר בשני הרכבים דחתה את טענות הועדה המקומית, ועל כן הוגשו ערעורים אלו.

בית המשפט ראה לנכון לציין כבר בתחילת פסק הדין, בלשונו:

"ראוי, כי הועדה המקומית תחדל משיטה פסולה זו, ואני מנחה את השמאים המכריעים, וכן את ועדת הערר, לא לתת יד לשיטה פסולה זו של הועדה המקומית, המנוגדת לפסיקה ברורה של בית המשפט העליון, ולעמדתה שלה בהליכים שלפניי."

בית המשפט דחה את תזת תחשיב הועדה המקומית גם לגופה, הודגש: "הדחייה הינה הן במישור העקרוני של דחיית הרעיון של חלוקת הזכויות הנוספות במצב החדש לזכויות הנדרשות להשבת השווי לקדמותו ולזכויות משביחות, ואף אם הייתי מקבל את שיטת חלוקת הזכויות באופן עקרוני, הרי אני סבור כי את הזכויות הנדרשות להשבת המצב לקדמותו יש לחלק בין הזכויות הפטורות לזכויות החייבות באותו היחס ביניהן, דבר שמוביל לתוצאה זהה לתוצאה מכוח נוסחת קבוצת הירדן."

טענה נוספת של הועדה המקומית הינה כי אין להחיל את פסק דין בעניין קבוצת הירדן על העיר תל אביב, טענה זו נדחתה על ידי בית המשפט מנימוקיו.

טענה נוספת לגבי תיקון 3א לתמ"א 38, כי אופן חישוב הפטור כאשר מנצלים זכויות מכוח תיקון 3א לתמ"א 38 שונה באופן מהותי מאופן חישוב הפטור כאשר מנצלים זכויות מכוח תיקון 3 לתמ"א 38. לפיכך, לטענת הועדה המקומית,

אין ישימות לאמור בפסק דין **קבוצת הירדן** לניצול זכויות מכוח תיקון 3א' לתמ"א 3. טענה זו נדחתה על ידי בית המשפט שציטט חלק מהחלטת ועדת הערר בעניין:

"עם זאת, נאמר כבר כאן בתמצות, כי טיעון הוועדה המקומית כי נוסחת החישוב לא התחשבה בזכויות מכוח תיקון 3א' ולכן אינה מתאימה בעיר ת"א אינה יכולה לעמוד (ולגבי העיוות הנטען בתחשיב הפטור נתייחס בהרחבה בהמשך בעניינינו) כל שנוספה היא עוד מדרגת חישוב של תיקון 3א', אותה הוסיף השמאי המכריע בנקל לתחשיב ההשבחה וקבע לגביה חיוב בשיעור רבע מן ההשבחה (כפי שנראה בהמשך) ולכן לא שוכנענו מדוע בשל ה"מדרגה הנוספת", אין מקום להחיל את הנוסחה שנקבעה ב"קבוצת הירדן", ההפך הוא הנכון, אי הבאתו של תיקון 3א' כחלק מהתחשיב לא תבטא את מלוא ההשבחה הכוללת כחלק מנוסחת החישוב".

לאור האמור, שני הערעורים נדחו, והוועדה המקומית תישא בהוצאות במשיבים, בסך של 30,000 ₪ לכל ערעור.

הערת מערכת:

מאבק הרשויות, המובל רבות על ידי ועדה מקומית תל אביב, להגדלת שיעור היטל ההשבחה הנגבה במתחמי התחדשות עירונית, אם בדרך של תמ"א 38 או מחליפיה ואם בדרך של תכניות לפינוי בינוי, הינו מובן שכן מאבק תמידי קיים בין הנישום לרשות.

עם זאת, הצלחה של הרשות להגדלת שיעור ההיטל בצורה דרמטית, עשוי להוביל ל"ניצחון פירוס", שכן היטל מכביד יוביל לעיתים לכישלון של התחדשות עירונית והפיכתה ללא כלכלית וממילא להותיר את העיר ללא התחדשות, על כן יש לעשות שימוש בכלי זה בצורה זהירה.

המחוקק בחר לפטור בניה או חלקה על מנת לעורר התחדשות, הריסת מבנים ישנים ומטים ליפול ויצירת תכנון חדש ובטוח, ואין סיבה, ולרוב גם לא נכון הדבר, להכשיל התחדשות על ידי הגברת ההיטל והפיכת התכנון לתיאורטי.

הדבר נכון בעיקר כיום לאחר שנתיים של מלחמה שבהן נוכחנו עד כמה חשוב שביתו של אדם יהיה אכן מבצרו ויהיה מוגן בו בעת מלחמה, רעידת אדמה, או רעה חולה אחרת הבאה לפתחנו חלילה.

תכנון פרטני שאינו פוגע בתכנון המתחמי

מספר הליך: ערר 1009-05-25 **חברת פליגמן את לנדא בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה פתח תקווה ערכאה:** ועדת הערר לתכנון ובניה מחוז מרכז, בפני כב' היו"ר, עו"ד דביר סגלוביץ. **תאריך מתן ההחלטה:** 6.7.25. **פרטי המקרקעין:** חלקה 727 בגוש 6373, פתח תקווה. **ב"כ העוררת:** עוה"ד תמר עיני ורדון והילה סירוטה ליבנה.

העוררת הגישה ערר על החלטת ועדת המשנה של המשיבה לדחות בקשה להיתר בניה. במרכז הדיון עומדת השאלה: **האם יש לדחות את הבקשה להיתר מהטעם שיש להעדיף תכנון מתחמי?**

ועדת הערר ציינה, כי נקודת המוצא העקרונית בענייננו היא כי המשיבה מוסמכת לדחות בקשה להיתר המוגשת מכוח תמ"א 38, מהטעם שאישורה עלול לסכל התחדשות עירונית רחבת היקף, הנחשבת עדיפה מבחינה תכנונית. ואולם, הסמכות המוקנית לרשות המנהלית אינה אך "כוח" או "פריווילגיה", אלא גם אחריות, כלומר חובות המלוות את הפעלת הסמכות.

ועדת הערר הדגישה, כי דחיית בקשה למתן היתר בנייה מכוחה של תמ"א 38, מטעם של סיכול תכנון מתחמי, חייבת להיות מבוססת על שקילת מכלול השיקולים הרלוונטיים לעניין. **נקבע, כי ההחלטה בבקשה להיתר של הועדה המקומית אינה כוללת נימוק מהותי ומבוסס לדחייתה המוחלטת, ודי בכך כדי להצדיק התערבות.**

ועדת הערר הוסיפה, כי הדרישה לביסוס החלטות על תשתית עובדתית סבירה נוגעת להליך קבלת ההחלטה (לא לתוכנה), והיא בוחנת האם נערך תהליך מסודר של איסוף נתונים, ניתוחם, ובחינתם, כך שההחלטה נשענת על בסיס ראייתי הולם, בהתאם לטיבה ומהותה. יישום אמות המידה האמורות בענייננו מעלה כי החלטת המשיבה בבקשה להיתר לא התבססה על הליך מסודר של איסוף נתונים, כמקובל וכנדרש, והתשתית העובדתית שעמדה בבסיס ההחלטה הייתה חסרה במידה ניכרת.

עוד נקבע, כי לצורך דחיית תכנית נקודתית או בקשה למתן היתר בנייה, מטעמי פגיעה או סיכול של תכנון מתחמי המצוי בשלבי גיבוש, יש להוכיח קיומה של מידה מסוימת של ודאות באשר לאישורו העתידי של התכנון המתחמי. ודאות זו נדרשת על מנת להבטיח כי הדחייה אינה מבוססת על שיקול רעיוני בלבד, אלא על תכנון בעל היתכנות ממשית.

במקרה זה, טענת הסיכול כלל אינה עומדת/ על הפרק. לפיכך, השאלה העומדת על הפרק היא האם יש להעדיף תכנון מתחמי הכולל כניסה נוספת למתחם 7 דרך החלקה מושא הערר, על פני אישור הבקשה להיתר.

תוכנית רמת ורבר אינה כוללת הוראה השוללת את האפשרות ליישמה בצירוף הקלה שתאושר מכוח סעיף 147 לחוק התכנון והבנייה, ואין בה כדי לשנות את הוראות תקנות סטייה ניכרת. זאת לא בכדי – שכן בהתאם להוראות סעיף 132 לחוק התכנון והבנייה, תקנות סטייה ניכרת גוברות על תוכנית סטטוטורית במישור הנורמטיבי. מכאן, שהוראות תקנות סטייה ניכרת נותרות בתוקפן גם לצידה של תוכנית רמת ורבר, ומכוחן ניתן לאשר את ההקלות המבוקשות, לכל הפחות, במישור הסמכות. בהינתן האמור, ניתן לראות בתוכנית רמת ורבר כמסגרת מנחה להפעלת שיקול דעת תכנוני בעת בחינת בקשות להקלות.

ועדת הערר קבעה להלן:

"מתקיימת הצדקה תכנונית לאישור ההקלות המבוקשות. מדובר בבקשה בעלת תכלית ברורה, שתואמת את עקרונות תמ"א 38 והתכנון הכולל, ואינה פוגעת במרקם הסביבתי או בערכים תכנוניים אחרים המוגנים על פי תוכנית רמת ורבר.

אין מקום לדחות את ההקלות המבוקשות, גם אם הן חורגות במידת מה ממדיניות המשיבה. מדובר בהקלות שעצמותן נמוכה, אשר הוגשו ללא התנגדויות, ונוגעות למתחם המצוי באזור המיועד לפיתוח עירוני אינטנסיבי, בהתאם למדיניות הארצית. אישורן עולה בקנה אחד עם האינטרס הלאומי לפיתוח סביבה מוטה מטר, כפי שעוגן בתמ"א 70, והוא אף מתחייב לנוכח הצורך המובהק בחיזוק ובמיגון המבנה, בפרט על רקע המציאות הביטחונית העכשווית. בנסיבות אלה, יש להעדיף את אישור ההקלות על פני דחייתן."

הערת מערכת :

פסקי דין שניתנים, יש להם השלכות על מקרים נוספים, אולם הערכאה הימנה ניתן פסק-הדין/ההחלטה, אינה מנותקת מסביבתה, ההחלטה אינה תיאורטית עת ניתנת היא בתקופה בה קרסו בניינים והתפוררו, ולצערנו בני אדם קיפחו את חייהם.

עשרות שנים כבר מצויה עמנו תכנית תמ"א 38 על גרסותיה השונות, כלומר קיימת מודעות לצורך החשוב והדחוף לחזק מבנים ולבנות מחדש בניינים כולל הגנה ושרידות למקרה של מלחמה ורעידת אדמה, בחזקת פיקוח נפש, ועדיין חלק מהרשויות, גם אם עמדתם יש בה היגיון מחמת כספי ציבור וראיה סביבתית, מנעו ומונעות התחדשות ונדחו בקשות רבות להיתר על פי התמ"א.

החלטה זו של ועדת הערר ניתנת לאור ראיית המחדל והבנה כי אין למדינה זמן מיותר וההסתכלות אינה כאל סוגיה תיאורטית אלא של מחדל גדול שיש לנסות להילחם בו.