



## בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים

עע"מ 7834/19

לפני: כבוד השופט י' עמית  
כבוד השופטת ע' ברון  
כבוד השופט ד' מינץ

המערערת: ועדת ההשגות לפי סעיף 9א לפקודת הקרקעות  
(רכישה לצרכי ציבור) 1943

נגד

המשיבים: 1. השקעות טאורו בע"מ  
2. אמנון יושע  
3. נורית לוי-ירדני  
4. גד ירדני  
5. יצחק ארגז  
6. נתיבי ישראל החברה הלאומית לתשתיות  
תחבורה בע"מ

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי ירושלים בתיק  
עתמ 026890-04-19 שניתן ביום 24.09.2019 על ידי כבוד  
השופט ע' שחם

בשם המערערת: עו"ד יונתן ברמן  
בשם המשיבים 5-1: עו"ד ישראל שוב, עו"ד דני הוכהאוזר  
בשם המשיבה 6: עו"ד אלימלך פלג

### פסק-דין

השופט י' עמית:

הערעור שלפנינו עוסק ביחס שבין תביעה לפיצויי הפקעה מכוח פקודת  
הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943 (להלן: פקודת הקרקעות או הפקודה) ותביעה  
לפיצויים לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: חוק התכנון והבניה  
או החוק).

רקע

1. ענייננו במקרקעין הידועים כיום כחלקה 88 בגוש 30340 בשטח של 11,933 מ"ר  
(להלן: המקרקעין), שחלקם הופקע בהתאם להוראות תכנית לתשתיות לאומיות (תת"ל)  
2 – כביש 16 ירושלים (להלן: תת"ל 2). תת"ל 2 פורסמה למתן תוקף ביום 11.2.2014  
(ילקוט הפרסומים 6754). כחודש לאחר מכן, ביום 11.3.2014, פורסמה הודעת שר

התחבורה לפי סעיפים 5 ו-7 לפקודת הקרקעות בה הודיע על כוונתו לרכוש זכויות במקרקעין לצורך תשתית ציבורית של דרך (להלן: הודעת ההפקעה). עוד פורסמה הודעה על הרשאה לפי סעיפים 22(2) ו-22(ב) לפקודת הקרקעות, ולפיה ניתנה הרשאה למשיבה 6 (להלן: נת"י) להשתמש בכל הסמכויות על פי הפקודה לצורך רכישת זכויות הבעלות במקרקעין במסגרת פרויקט דרך מס' 16 (מחלף מוצא – מחלפון בייט).

2. ביום 6.7.2015 הציעה נת"י למשיבים 1-5 פיצוי בסך של 1,363,410 ₪ שכלל הן פיצויי הפקעה נכון למועד הקובע, הן פיצויים בגין ירידת ערך המקרקעין, ככל שנוצרה, בעקבות תת"ל 2 (בנוסף הוצע פיצוי בגין המחוברים שעל המקרקעין אולם חלק זה של הפיצוי אינו שנוי במחלוקת ואינו מענייננו).

המשיבים הגישו, באמצעות המשיבה 1 (חברת השקעות טאורו בע"מ), השגה למערערת (להלן גם: ועדת ההשגות או הוועדה), על סכום הפיצויים שהוצע, שהוערך בהתאם לחוות דעת שמאי מטעמם בסך של 13,634,303 ₪ (פי עשרה מהסכום שהוצע להם על ידי נת"י). במקביל להליך ההשגה הגישו המשיבים תביעה לפיצויים בגין ירידת ערך המקרקעין לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה (להלן גם: התביעה לפי סעיף 197).

בהחלטת ביניים של ועדת ההשגות מיום 6.8.2017 הובהר כי סמכותה תחומה ליישוב סכסוך הנוגע לפיצויי הפקעה מכוח פקודת הקרקעות ולא לפסיקת פיצוי בגין ירידת ערך מכוח חוק התכנון והבניה. המשיבים התבקשו להודיע אם בכוונתם להמשיך בהליך ההשגה ולתקן את כתב ההשגה בהתאם. המשיבים הגישו, בהסכמת נת"י, בקשות להארכת המועד למסירת עמדתם עד לאחר הכרעת הוועדה המקומית בתביעת הפיצויים לפי סעיף 197. ועדת ההשגות דחתה את הבקשות וקבעה כי ניתן לפרוש את התשתית המלאה לצורך קבלת החלטתה כבר בשלב הנוכחי. משכך, הגישו המשיבים כתב השגה מתוקן שהתייחס לפיצויי ההפקעה בגין הקרקע ללא הפגיעה התכנונית, סכום שהוערך בסך של 8,683,671 ₪ נכון למועד הקובע.

3. בהחלטה מפורטת מיום 15.1.2019 דנה ועדת ההשגות בטענות הצדדים וקבעה כי הפיצוי הראוי בגין ההפקעה ובגין השימוש הזמני בקרקע יעמוד על סך של 474,280 ₪. על החלטה זו עתרו המשיבים בפני בית משפט קמא.

4. בפסק הדין, בית המשפט (השופט ע' שחם) קיבל באופן חלקי את העתירה, וקבע כי יש להחזיר את הדיון לוועדת ההשגות ולעכבו עד להכרעה סופית בתביעת הפיצויים לפי סעיף 197. בית המשפט ציין כי נראה שבמסגרת התביעה לפי סעיף 197, הוערך שווי

המקרקעין בשיעור של פי שתיים ויותר מקביעתה של ועדת ההשגות, וכי החשש מפגיעה בתכלית החקיקה למתן פיצוי הולם, מהכרעות סותרות ומ"דיבור בשני קולות", גובר על השיקולים הקשורים ביעילות הדיון והתארכות ההליך. על כן, נקבע כי החלטת הוועדה שלא לעכב את ההליך שבפניה חורגת ממתחם הסבירות ומצדיקה התערבות. עוד נקבע כי הוועדה לא נדרשה לטענת המשיבים בדבר השלכתה של תכנית מתאר מקומית מס' 2000 לירושלים (להלן: תכנית 2000) על פיצויי ההפקעה, ויש להחזיר אליה את הדיון על מנת שתשלים את החלטתה בנקודה זו. טענות נוספות של המשיבים, בין היתר ביחס למקדמי השווי שנקבעו על ידי הוועדה ואי קיום דיון במעמד הצדדים לאחר הגשת ההשגה המתוקנת, נדחו. מכאן הערעור שבפנינו.

עיקרי טענות הצדדים

5. הערעור הוגש כאמור על ידי ועדת ההשגות, וטענתה המרכזית היא כי לא היה מקום לעכב את ההכרעה בעניין פיצויי ההפקעה עד להכרעה בתביעת הפיצויים לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה.

לשיטתה של המערערת, קביעתו של בית משפט קמא סותרת את ההבחנה הרעיונית והפרוצדוראלית שיצר המחוקק בין שני סוגי הפיצוי, וכך את פסיקתו של בית משפט זה בשורה של הליכים קודמים. נטען, כי השעיית בירור תביעה במסלול אחד עד להכרעה במסלול השני, עלולה להפר את לוחות הזמנים שנקבעו על ידי המחוקק ולהביא לחריגה מסמכות עניינית של מקבלי החלטות. עוד נטען כי בהתאם לפסיקתו של בית משפט זה, הדברים נכונים אף במקרים שבהם מועד כניסת התכנית הפוגעת לתוקף הוא בסמוך למועד ההפקעה, ואין בשיקולי יעילות דיונית כדי להצדיק חריגה מהמתווה הקובע שני מסלולי פיצוי נפרדים.

המערערת גרסה כי לפסק הדין השלכות רוחב משמעותיות על היחס שבין מסלולי הפיצוי ועל עצמאותה של ועדת ההשגות כגוף מקצועי ומעין שיפוטי. המערערת השיגה בנוסף על הקביעה כי עליה לדון בהשלכות תכנית 2000 על פיצויי ההפקעה, ולשיטתה הכרעה בסוגיה זו אינה בסמכותה ומביאה פעם נוספת ל"ערבוב מסלולי הפיצוי".

6. נת"י הצטרפה לטענות הוועדה ותמכה בקבלת הערעור. לעמדתה, לטענות המשיבים בעניין תכנית 2000 ניתן מענה במסגרת החלטות הוועדה, ולא נפל בהן פגם מצדיק דיון מחדש בנושא. גם לשיטתה של נת"י המחוקק יצר הבחנה ברורה בין ההליך

לקבלת פיצויי הפקעה לבין קבלת פיצויים בגין ירידת ערך הנובעת מתכנית, ולא היה מקום להתלות את ההליך בפני ועדת ההשגות במקרה דנן. עם זאת, לעמדתה, שונים הם פני הדברים במקרים שבהם פרסום צו ההפקעה או הודעת הרכישה קדמו לפרסום התכנית הפוגעת, שאז עשויה להיות חפיפה מלאה בין הסעדים הכספיים המבוקשים בכל אחד ממסלולי הפיצוי, באופן שמצדיק להורות על התליית אחד מההליכים.

7. המשיבים מנגד טענו כי בדין הותלה ההליך והוחזר לדיון בפני ועדת ההשגות. לשיטתם, העובדה שהמחוקק הבחין בין מסלולי הפיצוי לא אמורה להביא לתוצאה של מתן הכרעות סותרות בערכאות שונות. לטענתם של המשיבים, על פי רוב קיים פער זמנים גדול בין מועד הפגיעה התכנונית למועד ההפקעה, על פיהם מחושבים הפיצויים בכל אחת מהתביעות, ואין חשש שיתקבלו הכרעות סותרות. המקרה דנן הוא ייחודי וחריג במובן זה שפרסום הודעת ההפקעה והתכנית הפוגעת נעשו בסמיכות זמנים, "במהלך אחד", כך שהמועד להערכת שווי הפיצויים התלכד לאחד. לשיטת המשיבים, בנסיבות אלה, פיצוי ששייב את המצב לקדמותו צריך לשקף את שווי המקרקעין על פי מצבם ערב התכנית הפוגעת, וכך עולה גם מהצעת הפיצוי שהוגשה מטעם נת"י למשיבים. נטען כי לנוכח עמדתה והסכמתה של נת"י בהליך בפני ועדת ההשגות לעכב את הדיון עד להכרעה בתביעה לפי סעיף 197, היא מושתקת ומנועה מלטעון אחרת בהליך הנוכחי, והיה על הוועדה לפעול בהתאם ולעכב את ההליך. המשיבים טענו בנוסף כי אלמלא הצעת הפיצויים מטעם נת"י שהפנתה אותם להשיג על כל סכום הפיצויים בפני הוועדה, המשיבים היו מגישים בקשה למינוי שמאי מכריע אשר היה מוסמך לדון בשני רכיבי הפיצוי או מגישים תחילה את התביעה בגין הפגיעה התכנונית, ובכך היה נמנע דיון כפול והכרעות סותרות.

עוד טענו המשיבים כי החלטת ועדת ההשגות התקבלה תוך פגיעה בזכויותיהם הדיוניות ומבלי שעמד בפניה חומר רלוונטי לעניין, כגון תחשיב פיצוי מעודכן מטעם נת"י ושומה מטעם הוועדה המקומית שניתנה במסגרת התביעה לפי סעיף 197 והעריכה את שווי המקרקעין ב"מצבם החדש" לאחר תת"ל 2 בסך של 1,095,660 שח. לעניין תכנית 2000, נטען כי יש להתחשב בקביעת סכום הפיצויים בכך ששטח שצ"פ שהופקע זמנית מיועד גם לאחר אישור תת"ל 2 לבנייה לתעסוקה, וזאת לפי תכנית 2000 שאושרה להפקדה. ועדת ההשגות לא עמדה בחובתה לנמק החלטתה בעניין זה ובדין הוחזר הדיון להכרעה.

8. המערערת הגישה סיכומי תשובה בהם דחתה את טענות המשיבים לפגיעה בזכויותיהם הדיוניות. המערערת הדגישה כי מדובר בסוגיה היורדת לשורש הסמכות

העניינית של הוועדה, והסכמת הצדדים לעכב את הליך ההשגה אינה בקשה דיונית גרידא ולא יכולה להוות שיקול מכריע. עוד נטען, בין היתר, כי הדין אינו מבחין בין מקרים שבהם ההפקעה ושינוי הייעוד התכנוני נעשו בסמיכות זמנים לבין מקרים שבהם חלף זמן רב בין שני האירועים, ואין מדובר במקרה חריג המצדיק להשהות את הליך ההשגה.

דיון והכרעה

## 9. דין הערעור להתקבל.

ההסדרים הנוגעים לפיצויי הפקעה ופיצויים לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה נדונו בשורה של פסקי דין, ואזכיר אך את הדברים הצריכים לענייננו. סעיף 197 לחוק מעגן את הזכות לקבל פיצויים בגין פגיעה במקרקעין שנגרמה "על ידי תכנית, שלא בדרך הפקעה...". זכות זו קמה לבעל מקרקעין או בעל זכות אחרת במקרקעין המצויים בתחום התכנית הפוגעת או גובלים עמו, בכפוף לסייגים הקבועים בסעיף 200 לחוק. הזכות לפיצויים בגין ירידת ערך המקרקעין מנותקת משאלת הפקעת המקרקעין, והיא קיימת גם אם השינוי התכנוני שנעשה לא ייעד את המקרקעין לצורך ציבורי, או אם השינוי התכנוני לצורך ציבורי אכן נעשה אך ההפקעה טרם בוצעה (אהרן נמדר פגיעה במקרקעין: פיצויים בגין נזקי תכנית 35 (מהדורה שניה, 2008) (להלן: נמדר – פגיעה במקרקעין). על ההסדר הקבוע בסעיף 197 ופיצויים בגין תכנית פוגעת ראו באופן כללי, למשל, בר"מ 10212/16 דלי דליה נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה הרצליה, בפסקאות 3-13 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז (1.4.2020) (להלן: עניין דלי דליה)).

פקודת הקרקעות מעניקה זכות פיצויים לבעל זכות או "טובת הנאה" בקרקע שהופקעה (ע"א 8378/11 יגל מושב עובדים להתיישבות חקלאית שיתופית בע"מ נ' הסוכנות היהודית לארץ ישראל, בפסקה 32 (27.10.2016)). עוד ראו ע"א 8622/07 רוטמן נ' מע"צ החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ, פסקאות 19-21 לפסק דינו של השופט פוגלמן (14.5.2012) (להלן: עניין רוטמן)). כאשר הפגיעה התכנונית מהווה שלב ראשון בהפקעה, הפיצויים בגין המקרקעין המופקעים נחלקים לשניים, וכפי שנקבע:

"הפגיעה בבעל מקרקעין בעקבות מתן תוקף לתכנית חדשה המייעדת את המקרקעין להפקעה, היא דו-שלבית: פעם אחת הוא נפגע מעצם שינוי הייעוד של הקרקע על פי התכנית החדשה, ופעם נוספת הוא נפגע כאשר מבוצעת ההפקעה בפועל [...] במילים אחרות, בשלב הראשון זכאי בעל הקרקע לפיצויים על ירידת ערך הקרקע

בשל התכנית הקובעת את שינוי הייעוד; בשלב השני מגיעים לו פיצויים על עצם שלילת הבעלות שבאה כתוצאה מביצוע ההפקעה בפועל" (ע"א 7959/00 עזר נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, חיפה, פ"ד נו(2) 371 (2001) (להלן: עניין עזר)).

ההבחנה בין פגיעה תכנונית לפגיעה עקב הפקעה, כמו גם מנגנון הפיצוי "הדו-שלבי", הכו שורש במשפטנו והם בבחינת הלכה מוכרת וידועה (ע"א 474/83 הוועדה המקומית לבנייה ולתכנון ערים, ראשון לציון נ' חממי, פ"ד מא(3) 370 (1987) (להלן: עניין חממי); ע"א 8863/07 ב.מ.כפריס דדו בע"מ נ' מנהל מע"מ חיפה, בפסקה 10 (28.3.2010) (להלן: עניין ב.מ.כפריס; דנ"א 3454/13 חברת רכבת ישראל בע"מ נ' בית עדה, בפסקה 7 (29.9.2014) (להלן: דנ"א בית עדה); ע"א 4955/13 חגולי נ' עיריית ראשון לציון, בפסקה 5 (29.12.2014) (להלן: עניין חגולי); עניין עזר, עמ' 370-371). תורת הפיצוי הדו-שלבי לא מוגבלת רק להפקעות שבוצעו על פי חוק התכנון והבניה, והיא חלה גם כשההפקעה בוצעה מכוח חוק אחר כגון פקודת הקרקעות (ע"א 4611/13 כהן נ' מע"צ החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ, בפסקה 5 (21.5.2015); עניין רוטמן, בפסקה 27).

10. עיון בהוראות החוק הרלוונטיות מגלה את השוני הקיים בין שני מסלולי הפיצוי. שוני זה מתבטא במגוון היבטים ובהם זהות הגוף החייב בתשלום פיצויים; אופן בירור התביעה לפיצויים; מועד התיישנותה; דרכי ההשגה על החלטת הגורם המוסמך; ועוד.

כך, סעיף 197(ב) מורה כי תביעה לפיצויים בגין פגיעה תכנונית תוגש למשרדי הוועדה המקומית תוך שלוש שנים מיום תחילת תוקפה של התכנית הפוגעת. הוועדה המקומית תדון בתביעה ותחליט, בתוך תשעים ימים, אם לקבל או לדחות את התביעה, ואם החליטה לקבלה – מהו הסכום המוצע כפיצויים (198(ב) לחוק). על החלטת הוועדה המקומית לדחות את התביעה או לא לשלם פיצויים עקב הוראות סעיף 200, ניתן לערור בפני ועדת ערר לפיצויים ולהיטל השבחה (להלן: ועדת הערר) תוך 45 ימים מיום המצאת ההחלטה (סעיף 198(ד)). במסגרת זו רשאית הוועדה לפנות ליו"ר מועצת שמאי המקרקעין כדי שימנה שמאי מייעץ אשר יחווה דעתו בנושא הערר. אם החליטה הוועדה המקומית כי התובע זכאי לפיצוי בסכום שונה מהסכום הנתבע, רשאים הצדדים לפנות בהסכמה בתוך 45 ימים ליו"ר מועצת שמאי המקרקעין כדי שימנה שמאי מכריע מתוך רשימת השמאים המכריעים לפי פרק ט' לחוק, לצורך הכרעה במחלוקת על גובה הפיצוי (סעיף 198(ה)). על החלטות ועדת הערר ניתן להגיש ערעור בפני בית משפט לעניינים מינהליים (סעיף 198(ז)) (ישראל שמעוני גופים מעין-שיפוטניים: שמאי מכריע, ועדת ערר

לפיצויים ולהיטל השבחה 297-298 (2016); עוד ראו נמדד – פגיעה במקרקעין, בעמ' 536-517).

סעיפים 9 ו-9א לפקודת הקרקעות קובעים מנגנון שונה להכרעה בסכסוך בעניין פיצויי הפקעה מכוח פקודת הקרקעות. בהתאם לסעיף 9א לפקודה, שנוסף במסגרת תיקון מס' 3 לפקודת הקרקעות בשנת 2010, אם הוצע לבעל מקרקעין פיצויי הפקעה והוא מבקש לחלוק על הסכום שהוצע, עליו להגיש השגה בפני ועדת ההשגות או בפני שמאי מכריע (כמשמעותו בחוק התכנון והבניה) בהתאם לבחירתו, וזאת תוך 90 ימים מיום שההצעה הובאה לידיעתו. הדרך להשיג על החלטת רשות לפי סעיף 9א לפקודה היא בהגשת עתירה לבית המשפט לעניינים מנהליים (סעיף 5 בצירוף עם פרט 35 לתוספת הראשונה לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים, התש"ס-2000) (לפירוט על הגשת השגה בפני ועדת השגות או שמאי מכריע וכן על סמכות השיפוט בתביעת פיצויים ראו אהרן נמדד הפקעת מקרקעין 654-656, 661-663 (2011) (להלן: נמדד); אריה קמר דיני הפקעת מקרקעין כרך ראשון 579-602 (מהדורה שמינית, 2013) (להלן: קמר)).

הרכב ועדת ההשגות קבוע בסעיף 9א(ב) לחוק וכולל עובד מדינה הכשיר להיות שופט של בית משפט שלום (יו"ר הוועדה); השמאי הממשלתי הראשי או שמאי אחר מטעמו (ובלבד שהוא עובד המדינה הרשום בפנקס שמאי המקרקעין חמש שנים לפחות), ושמאי מכריע שימונה בידי יושב ראש מועצת שמאי המקרקעין. תקנות הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) (סדרי דין בוועדת השגות ובבקשה למינוי שמאי מכריע), התשע"א-2011 קובעות מועדים מוגדרים לדיון בהשגה ולהכרעה בה: למשל, תשובה להשגה יש להגיש תוך 45 ימים מיום המצאת ההשגה, כשבחלוף המועד להגשת תשובה, הוועדה "תדון בהשגה בהתאם לחומר שלפניה" (סעיפים 5 ו-6א) לתקנות; דיון בהשגה, ככל שיתקיים, יערך לא יאוחר מ-45 ימים מיום הגשת התשובה (תקנה 7א) ו-11; וההחלטה בהשגה תינתן, ככלל, תוך 90 ימים מתום הדיון בהשגה או מתום המועד שנקבע להשלמת טענות הצדדים בכתב (תקנה 18א).

11. מובן כי להבדלים הדיוניים ביחס לאופן בירור התביעות מתווספים הבדלים מהותיים הנוגעים למהות הפיצוי ואופן הערכתו. "התביעה לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה מאפשרת לפרט לקבל פיצוי בגין הפגיעה בערך מקרקעיו כתוצאה משינוי תכנוני [...] ואילו התביעה לפיצויי הפקעה נועדה לפצות את הפרט על עצם נטילת המקרקעין" (דנ"א 1595/06 עזבון המנוח אדוארד אריזור ז"ל נ' עיריית פתח תקווה, פ"ד סו(2) 58, 150 (21.3.2013) (להלן: דנ"א אריזור); וראו גם עניין דלי דליה, פסקה 100 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז). המועד הקובע לצורך הערכת שווי המקרקעין על פיו מחושב

סכום הפיצויים בתביעה לפי סעיף 197 הוא יום פרסום התכנית, ושווי הפגיעה והפיצוי יהיה הפער שבין שווי הקרקע במצבה ערב פרסום התכנית לבין שוויה לאחר תחילת התכנית (ע"א 3159/09 חברת רכבת ישראל בע"מ נ' בית עדה, פסקה נו (28.4.2013) (להלן: ע"א בית עדה); עע"ם 683/13 רשות שדות התעופה נ' טויטו, בפסקה 55 (3.9.2015); נמדד – פגיעה במקרקעין, בעמ' 347; קמר, בעמ' 644). לעומת זאת, פיצויי ההפקעה מחושבים לפי שווי הקרקע במועד פרסום ההודעה לפי סעיף 5 לפקודת הקרקעות, בעסקה בין מוכר מרצון לקונה מרצון, ובצירוף הפרשי הצמדה וריבית (סעיף 12(ב) לפקודת הקרקעות וסעיף 3(1) לחוק לתיקון דיני הרכישה לצורכי ציבור, התשכ"ד-1964; עניין רוטמן, בפסקה 20; דנ"א ארידור, עמ' 150). פיצויי ההפקעה מחושבים על פי שווי שוק, ותימוכין לכך ניתן למצוא כאמור בלשון סעיף 12 לפקודה. הוראה דומה נעדרת מסעיף 197 לחוק התכנון והבניה (וראו בהקשר זה עניין דלי דליה, פסקאות 108-92 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז, פסקה 3 ואילך לפסק דינו של השופט פוגלמן [נדעת רוב]).

12. ייתכנו מקרים שבהם הפקעת המקרקעין תתרחש זמן רב לאחר פרסום התכנית ששינתה את ייעודם של המקרקעין לצורכי ציבור, וייתכנו מקרים שבהם הפקעת המקרקעין תיעשה סמוך לאחר פרסום התכנית הפוגעת. כך אירע במקרה שלפנינו, כשההודעה על הפקעת המקרקעין פורסמה כחודש לאחר פרסום התכנית הפוגעת, והתביעות לפיצויי הפקעה ולפיצויים לפי סעיף 197 התנהלו במקביל (ולא נעלמה מעיני טענת המשיבים כי הגישו את התביעה לפי סעיף 197 מטעמי זהירות ובשל החשש מהתיישנותה, וזאת עקב שינוי חזית מצד נת"י לעניין סמכות ועדת ההשגות לדון בהצעת הפיצויים שהוצעה מטעמה).

אלא שגם במקרים כגון זה שלפנינו, כאשר יש סמיכות זמנים בין יום תחילת התכנית ויום ההפקעה, אין לסטות מהפרוצדורה הקבועה בחוק (ראו ע"א 8463/14 נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ נ' סניור, בפסקה 8 (22.3.2017) (להלן: עניין סניור)). גם במקרה זה תורת הפיצוי הדו-שלבי בעינה עומדת, וכפי שנזדמן לי לציין בהזדמנות אחרת:

"תורת הפיצוי הדו-שלבי כוחה יפה ללא הבחנה בין פרקי הזמן שחלפו בין שני השלבים, כך שגם אם השלב השני מתבצע סמוך לאחר כניסתה לתוקף של התוכנית המשנה את היעוד, אין בכך כדי לשנות מהתוצאה" (עניין חגולי, בפסקה 5, וראו גם עניין ב.מ. כפריס הנזכר שם, בפסקה 10).

יוער כי כבר בעניין חממי הביע הנשיא שמגר עמדה לפיה אם "הרשות המקומית מבקשת למנוע את כפל הטיפול בנושא הפיצויים, היא יכולה לבצע את ההפקעה מיד עם תחילתה של התכנית ובמקביל לכניסתה לתוקף (שם, בעמ' 380), ולפי המלומד נמדד, בבג"ץ 682/82 עזבון המנוח לאון גזנר נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה ראשון לציון (8.6.1983), אושר לכרוך את שתי התביעות יחדיו בתנאי שההפקעה מבוצעת מיידית עם כניסת התכנית לתוקף (נמדד, עמ' 408, הטקסט ליד ה"ש 34). ואולם, ספק אם כך ניתן להסיק מפסק הדין הקצר בבג"ץ 682/82 הנ"ל (שצילום מטושטש שלו ניתן למצוא ב"נבו") ודומה שגישה זו לא השתרשה בפסיקה. בפסיקה נשמעה ביקורת על ההסדר הקיים, תוך העלאת האפשרות שמא הסדר אחר וכוללני שיאחד את סוגי הפגיעות במקרקעין ואת מתן הפיצוי בגינן יהיה ראוי יותר (עניין סניור, בפסקה 8; דנ"א בית עדה, בפסקה 15). אך נכון לעת הזו אין לנו את אשר ציווה אותנו המחוקק, והחוק אינו מבחין בין פרקי הזמן שחלפו בין מועד פרסום התכנית וההפקעה. "ההליך הדו-שלבי אינו תוכנית כבקשתך, והוא ההליך המתחייב כיום, באשר על דרך הכלל, אין הפקעה ללא תכנון" (פסקה 6 לפסק דיני בעניין דלי דליה. להליך תלת-שלבי ראו ע"א 6407/14 הוועדה המקומית לתכנון ובניה כרמיאל נ' מסרי, פסקה 111 (24.5.2018)).

13. המשיבים טענו כי מנגנון הפיצוי הדו-שלבי לא אמור להוביל לתוצאה של מתן החלטות סותרות, והפנו לדברי השופט הנדל בעניין סניור, שנאמרו ביחס לסמכות בית המשפט המחוזי לדון בכלל רכיבי הפיצוי, לרבות פיצויים בגין ירידת ערך (הסמכות לדון בפיצויי הפקעה הייתה מסורה לבית המשפט המחוזי עובר לתיקון 3 לפקודת הקרקעות במסגרתו נוסף סעיף 9א לפקודה):

"האם גזירת המסלולים הנפרדים מובילה למסקנה כי אין דרך ליעל את ההליכים השונים? הייתי משיב לכך בשלילה. לשון אחר, מהי דרך ההתמודדות הראויה עם המצב החוקי הקיים, שבו על נפקע לנהל, במקרים מסוימים, שלושה הליכים שונים? תשובה אפשרית היא כי יש להתנהל מראש באופן מחושב [...] הדברים הללו יפים, בשינויים המחויבים, גם בכל הנוגע ליחס שבין תביעת פיצויי ההפקעה בבית המשפט והתביעה לפי סעיף 197 לחוק המקרקעין. במצב בו הדבר אפשרי מבחינה מעשית ועניינית, ראוי לתכנן מראש את התביעות השונות, באופן שיוביל להכרעה אחידה, במינימום הליכים בבית המשפט המחוזי. אם הדבר אינו אפשרי, ניתן לחשוב על הסדרים דיוניים שונים שאליהם יכולים הצדדים להגיע, לשם ייעול הדיון והכרעה אחידה בכל הסוגיות. אף אין לשלול את האפשרות שבית המשפט המחוזי יתחשב, בעת פסיקת הוצאות המשפט,

בהתנהלותו של צד שבחר לנהל הליכי הוכחות כפולים בבית המשפט, במקום שבו ניתן היה למנוע זאת בקלות יחסית ומבלי שניתן לכך הסבר הולם. ועדיין, השורה התחתונה היא שאין בשיקולי היעילות הדיונית כדי להתגבר על ההסדר החקוק. זה העיקר, ודי בכך כדי לדחות את טענות המערערים כי בית המשפט רשאי לעקוף את המסלול הקבוע בסעיף 197 לחוק התכנון והבניה" (שם, בפסקה 8).

14. במבחן התוצאה, איני סבור כי השהיית ההליך בפני ועדת ההשגות עד להכרעה בתביעה לפי סעיף 197 מהווה ככלל פתרון דיוני הולם לסיטואציה שנוצרה. יש טעם רב בטענת המערערת, ולפיה רוב המקרים שמגיעים לפתחה מצריכים פיצול של הפיצוי לשני סוגיו. השהיית ההליך בפני ועדת ההשגות עד להכרעה בתביעה לפי סעיף 197, תוביל לסטייה מלוחות הזמנים שנקבעו לצורך בירור הליך ההשגה, ותקפיא את הדיון בהליכים המתנהלים בפני הוועדה לפרק זמן שאינו ידוע ויכול להימשך מספר שנים. בכך, יחלשו היתרונות שבהשגה על סכום הפיצויים בפני ועדת ההשגות, גוף מקצועי התורם להשגת פשרה וחיסכון בהתדיינויות (נמ"ד, עמ' 654). יש ממש בטענות נת"י והמערערת כי לא הובא טעם המצדיק דווקא את השהיית ההכרעה בתביעת הפיצויים ולא את התביעה בגין ירידת הערך, וכי לא הוברר בדיוק מהו המועד שבו התביעה לפי סעיף 197 תוכרע באופן סופי ותאפשר את החזרת הדיון בפני ועדת ההשגות. אדרבא, נטען כי לוחות הזמנים שנקבעו לבירור ההשגה קצרים משמעותית מהכרעה בתביעת ירידת ערך המתנהלת מול הוועדה המקומית וועדת הערר, שההליך בפניהן כולל מינוי של שמאי מכריע או שמאי מייעץ מקום שבו הערר לא נדחה על הסף.

זאת ועוד. ועדת ההשגות, שהרכב חבריה פורט לעיל, היא טריבוונל מקצועי אשר פועל כגוף מעין שיפוטי בסכסוכים הקשורים לפיצויים בגין הפקעת קרקעות. ועדת ההשגות אינה כפופה להחלטותיה של הוועדה המקומית או ועדת הערר. פועל יוצא של עיכוב ההליך בפני ועדת ההשגות עד להכרעה סופית בהליך לפי סעיף 197 הוא שעל ועדת ההשגות להתחשב בהחלטת הוועדה המקומית או להתייחס ולהסביר מדוע היא מצאה לסטות ממנה. יש ממש בטענת המערערת, כי הדבר עלול לפגוע בעצמאותה ובהתנהלותה של ועדת ההשגות. עם זאת, כשלעצמי, איני רואה מניעה כי מקום בו כבר ניתנה החלטת השמאי המכריע בהליך על פי סעיף 197, תוגש החלטה זו כראיה לוועדת ההשגות.

15. אכן, החשש מהחלטות סותרות ופיצוי חסר הוא שעמד ביסוד החלטתו של בית משפט קמא, לאחר שמצא שהוועדה המקומית העריכה את שווי המקרקעין לאחר פרסום

התכנית ככפל השווי שהוערך על ידי ועדת ההשגות, כך שאותה קרקע שעל בסיסה חושבו הפיצויים הוערכה באופן שונה בכל אחת מהתביעות. ניתן להבין אפוא את טרוניית המשיבים ואת החשש מפיצוי חסר, ונזכיר כי בבסיסם של פיצויי הפקעה עומד העיקרון של החזרת המצב לקדמותו והשאיפה להעמיד את בעל הקרקע במצב כאילו לא התרחשה הפקעה (ע"א בית עדה, פסקה מו; נמדר, עמ' 405).

אף על פי כן, מקובלת על ידי עמדת המערערת כי מהוראות החוק עליהן עמדתי לעיל משתקפת בחירת המחוקק להפריד ולהבחין בין שני מסלולי הפיצוי. לכן, בהעדר כפיפות של ועדה אחת בפני רעותה, ובהינתן מהות הפיצוי המתבקש בכל אחת מהתביעות והמועד הקובע לחישובו, המסקנה היא שעל דרך הכלל, אין בשיקול של הימנעות מהחלטות סותרות כדי לגבור על ההסדר הקבוע בחוק. בהקשר זה אציין כי קיים שוני רב בין המקרים הבאים בפני הוועדות, וייתכן כי התביעה לפי סעיף 197 תוגש רק לאחר ההכרעה בהשגה על פיצויי ההפקעה או להיפך. עוד נזכיר את המועדים השונים שנקצבו להגשת כל אחת מהתביעות (בתביעה לפי סעיף 197 שלוש שנים מיום פרסום התכנית, ובתביעה לפיצויי הפקעה, שלושה חודשים ממתן הצעת הפיצויים, כשהזכות לתשלום פיצויי הפקעה קמה במועד תפיסת החזקה בקרקע (סעיף 9א(א) לחוק לתיקון דיני הרכישה; עניין רוטמן, בפסקאות 19-20, 26)). פערי זמנים אלה מחלישים את ההצדקה להתלות את אחד מההליכים בשל החשש מהכרעות סותרות, ובחלק מהמקרים, כאשר בין השלבים חולף פרק זמן ארוך, המועד הקובע להערכת שווי המקרקעין בשתי התביעות לא מתלכד ואף אין חשש להכרעות סותרות.

16. לתמיכה בטענותיהם הפנו המשיבים לפסקי דין שניתנו בבתי המשפט המחוזיים בעניין פיצויי הפקעה בהליכים שהתנהלו עובר להוספת סעיף 9א לפקודת הקרקעות, שבהם נמצא לעכב את ההליכים בשל הדיון המקביל בתביעה לפי סעיף 197 (ה"פ (מחוזי ת"א) 433/05 חברת מקרקעין גוש 3922 חלקה 3 בע"מ נ' מדינת ישראל/ המחלקה לעבודות ציבוריות (11.2.2008) (להלן: ה"פ 433/05); ת"א (מחוזי ת"א) 1733/07 יהודה נ' עיריית הרצליה (21.7.2014)). נת"י מצידה ביקשה להבחין בין המקרים, ולשיטתה, כאשר צו ההפקעה פורסם ברשומות עובר לפרסומה של התכנית הפוגעת (כפי שאירע בה"פ 433/05 הנ"ל, וכן בה"פ (מחוזי ת"א) 52095-11-12 טרמוסינטקס החזקות בע"מ נ' מ.ע.צ החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ (22.4.2013)), יש להעריך את המקרקעין על פי שווים בייעוד שקדם לייעוד הציבורי גם בתביעה לפיצויי הפקעה. או-אז, לשיטתה של נת"י, ישנה או עשויה להיות חפיפה מלאה בין הסעדים הכספיים המבוקשים בכל אחת מהתביעות, באופן שמצדיק את התליית אחד ההליכים הגם שמדובר בתביעות שמקורן

בדין שונה. איני מוצא לקבוע מסמרות במקרים אלה שאינם בפנינו, ועניין זה יתחדד בכוא העת ובנסיבות המתאימות.

17. נוכח כל האמור, הערעור מתקבל במובן זה שאין מקום להשהות את ההליך דנן המתנהל בפני ועדת ההשגות עד להכרעה בתביעה לפי סעיף 197. עם זאת, אני סבור כי בנסיבות שנוצרו, יש לאפשר למשיבים לחזור לוועדת ההשגות ולהעלות בפניה את השגותיהם, לרבות הערכת השומה של הוועדה המקומית בנוגע לשווי המקרקעין ב"מצבם החדש" בעקבות שינוי הייעוד תוך טיעוניהם והשגותיהם.

איני מוצא להידרש לטענות הצדדים ביחס לתכנית 2000, שנטענו בשולי הדברים, וקביעתו של בית משפט קמא בעניין זה עומדת בעינה. הדיון יוחזר אפוא לוועדת ההשגות להשלמת הדיון בנושא כפי שנקבע בפסק הדין.

18. סוף דבר, שהערעור מתקבל במישור העקרוני כאמור בפסקה 17 לעיל. התיק יוחזר לוועדת ההשגות על מנת לאפשר למערערים להשלים את טיעונם בהסתמך על החלטת הוועדה המקומית בהליך לפי סעיף 197 לחוק.

לאור התוצאה אליה הגעתי, אין צו להוצאות.

ש ו פ ט

השופטת ע' ברוך:

אני מסכימה.

ש ו פ ט

השופט ד' מינץ:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט י' עמית.

ניתן היום, ט"ו באייר התשפ"א (27.4.2021).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט

