



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-07-766 כהן נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה - צפון חיפה ואח'

בפני כבוד השופטת עפרה ורבנר

העותר שייקה כהן
ע"י ב"כ עו"ד משה יהודה קמר ואח'

- נגד -

- המשיבים**
1. משרד הפנים הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה
ע"י פרקליטות מחוז חיפה – אזרחי
 2. הוועדה המקומית לתכנון ולבניה חוף הכרמל
ע"י ב"כ עו"ד מיכאל עצמון
 3. הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה השומרון
ע"י ב"כ עו"ד רחל ינקוביץ רועה
 4. רשות מקרקעי ישראל
ע"י פרקליטות מחוז חיפה – אזרחי
 5. קרן קיימת לישראל
 6. רשות הפיתוח
 7. המועצה המקומית זכרון יעקב
ע"י ב"כ עו"ד רחל ינקוביץ רועה
 8. אמירי זכרון יעקב בע"מ, ח"פ 513560730
 9. עמנואל וילדר
 10. אבשלום וילדר
ע"י ב"כ עו"ד מיכאל סיגל
 11. עדינה כהנוב
ע"י ב"כ עו"ד יהושע גבעון
 12. קציעה גיווין לבית אפרתי
 13. מריון גיווין
ע"י ב"כ עו"ד אפרת גולוד-קופרברג
 14. מעין צבי קבוצת המכבי הצעיר להתיישבות שיתופית בע"מ

1
2
3
4
5
6



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-07-766 כהן נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה - צפון חיפה ואח'

פסק דין

- 1
2 העתירה שלפני עניינה בקשת העותר כי בית המשפט יורה לוועדה המחוזית לתכנון ובניה
3 חיפה – המשיבה 1, לתקן את טבלת האיזון וההקצאה, המצורפת לתכנית המופקדת שמספרה
4 ש/1479/חכ/100, תכנית אותה יזמה רשות מקרקעי ישראל.
5
6 המדובר בתכנית שעניינה יצירת אזור תעסוקה משולב חדש מול הכניסה המערבית לישוב
7 זכרון יעקב, במשולב או בצמוד למרכז מסחרי המכונה "מול זכרון".
8
9 טענות העותר בנוגע לפגמים שנפלו בטבלת האיזון וההקצאה מתמקדות במספר עניינים:
10
11 א. שטח חלקתו, כפי שחושב בטבלה, "במצב הנכנס", וכפועל יוצא מכך ההקצאה
12 שניתנה לו "במצב היוצא".
13
14 בעניין זה טוען העותר, כי היה צריך לכלול את כל שטח חלקתו, לרבות 1,039 מ"ר
15 המשמשים בפועל לדרך, ואשר לטענת העותר החזקת הרשות המקומית במקרקעין
16 המשמשים לדרך, נתפסה שלא כדין.
17
18 ב. השגות העותר על כך שניתנו למדינה זכויות מסחריות בהתייחס לחלק מחלקה 19
19 בגוש 11300, שהינו שטח הכלול בתחום התכנית.
20
21 ג. בקשת העותר לקבלת זכויות בשטח הסמוך לחלקתו, במקום הזכויות אותן קיבל
22 במשותף עם אחרים בתא שטח מס' 304 (העותר ביקש זכויות בתא שטח מס' 105,
23 או 108 או 110).
24
25 ד. הגדלת השווי היחסי של חלקת העותר במצב הנכנס וכפועל יוצא מכך, הגדלת
26 הקצאת הזכויות לעותר במצב היוצא.
27
28 בהקשר לכך, טען העותר כי יש לקחת בחשבון שווי קרקע לדרך בשיעור 10% משווי
29 קרקעות סחירות באזור, ולא פחות משווי קרקע חקלאית, וכן טען העותר כי יש
30 לקחת בחשבון ששטח חלקתו במצב הנכנס היה בגדר "שטח עירוני פתוח", בעוד
31 שהשמאי לקח בחשבון את שווי החלקה כ"שטח חקלאי".
32
33



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-07-766 כהן נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה - צפון חיפה ואח'

1 ה. הקטנת השווי שיש לייחס לתא שטח 304 שניתן לעותר במצב היוצא, שכן בתא שטח
2 זה נקבעו לעותר 4 שותפים נוספים שהינם: מדינת ישראל, הקרן הקיימת לישראל,
3 רשות הפיתוח ומושב מעיין צבי (בחכירה לדורות מרמ"י), ומאחר והמדובר בשותפות
4 במושע של שותפים רבים, יש להפחית משווי החלקה 15%-25%, בעוד כשבפועל
5 הוועדה המחוזית אישרה הפחתה של 6% בלבד.

6

7

רקע

8

9 3. התכנית ש/1479/חכ/100 הינה תכנית המכונה "אזור תעסוקה משותף אזורי" המצויה
10 במרחב התכנון שומרון וחוף הכרמל, במחוז חיפה, והינה תכנית מתאר מקומית שכוללת
11 הוראות של תכנית מפורטת.

12

13 בדברי ההסבר לתכנית (נספח ב' לעתירה) צוין כי התכנית נמצאת בסמיכות לכביש 4 ולתחנת
14 הרכבת זכרון יעקב, ומציעה מתחם תעסוקה משולב עם מתחם תחבורה אזורי שכולל גם את
15 תחנת הרכבת זכרון יעקב.

16

17 כן צוין בדברי ההסבר:

18 "במסגרת תכנית זו מתוכננים תאי שטח לתעסוקה בנפרד ובמשולב עם
19 מסחר ותחבורה, תעשייה, תעשייה קלה, למבני ציבור, לספורט ונופש...
20 פריסת תאי שטח התעסוקה תוכננה כך שיקשרו בין מתחם תעשייה, מלאכה
21 ומבני משק קיים בצפון התכנית (על-פי תכנית מאושרת חכ/284/ב) ומתחם
22 תעסוקה ומסחר קיים בדרום התכנית (על-פי תכנית מאושרת ש/1403), כך
23 שיווצר מתחם תעסוקה אחד בסמיכות לתחנת הרכבת. התכנית מציעה
24 תוספת לזכויות שניתנו בתכנית חכ/284/ב, ומטמיעה את תכנית ש/1403
25 שאושרה לאחרונה..."

26

27 הוראות התכנית כוללות שינוי ייעוד בהתייחס למקרקעין עליהם חלה התכנית, ומטרות
28 התכנית אמורות להיות מוגשמות בדרך של איחוד וחלוקה ללא הסכמת בעלים.

29

30 התכנית מתייחסת לשטח של כ-500 דונם.

31

32 וועדת המשנה של הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה חיפה החליטה בתאריך 18/1/12 על
33 הפקדת התכנית להתנגדויות.

34

35 בתאריך 16/5/16, ולאחר שמיעת ההתנגדויות, החליטה וועדת המשנה להתנגדויות של
36 הוועדה המחוזית לאשר את התכנית.

37



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-07-766 כהן נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה - צפון חיפה ואח'

- 1 העותר הינו הבעלים הרשום של חלקה 17 בגוש 11300 בזכרון יעקב, ששטחה הרשום הינו
2 3,795 מ"ר, והמדובר בחלקה הממוקמת בסמוך לכניסה המערבית לזכרון יעקב מכביש
3 מס' 4.
4 העותר רכש את חלקתו בשנת 1996.
5
6 מתוך חלקתו של העותר, שטח של כ-1,966 מ"ר מיועד לדרך בהתאם לתכניות המתאר החלות
7 על המקרקעין הרלוונטיים.
8
9 בכל הקשור בשטח המיועד לדרך, ניתן לחלק שטח זה לשלושה סוגי שטחים:
10
11 א. שטח של 283 מ"ר שהופקע בהתאם להוראות פקודת הדרכים ומסילות הברזל (הגנה
12 ופיתוח) 1943, ואשר החזקה בו נתפסה על-ידי מע"צ לצורך הרחבת דרך מספר 4.
13
14 ב. שטח של 1,039 מ"ר המשמש בפועל ככביש גישה לזכרון יעקב.
15
16 איש מהצדדים לא המציא ראיה מתי נסללה דרך זו, כאשר אין ספק כי הדרך
17 המקשרת מכביש מס' 4 לזכרון יעקב קיימת זמן רב, ובכך אף מודה העותר, אלא
18 שלא ברור האם תוואי הדרך המדויק, כפי שהוא קיים כיום, היה תוואי הדרך לאורך
19 עשרות השנים האחרונות.
20
21 מכל מקום, הדרך העוברת בחלקת העותר סומנה כבר בתכנית חפ/אג/399, שהינה
22 תכנית לכביש מס' 4 שפורסמה למתן תוקף ב-12/2/1959.
23
24 שטח זה עדיין רשום בבעלות של התובע, ולא ננקטו לגביו הליכי הפקעה כל שהם (לא
25 הליכי הפקעה לפי פקודת הקרקעות [רכישה לצורכי ציבור] 1943 ולא הליכי הפקעה
26 מכוח חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 או מכוח כל דין אחר).
27
28 התכנית שבגינה הוגשה העתירה לא שינתה את ייעוד השטח של אותם 1,039 מ"ר,
29 והמדובר בשטח שייעודו לדרך נקבע כבר בתכניות קודמות, ובשטח המשמש בפועל
30 שנים רבות כדרך, כך שמי שמחזיק בו בפועל אינו העותר.
31
32 ג. שטח של 643 מ"ר המצוי בייעוד דרך בתכנית המתאר, והבעלות וכן ההחזקה בפועל
33 לגביו הינן בידי העותר.
34



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-07-766 כהן נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה - צפון חיפה ואח'

- 1 לאחר שמרבית התנגדויותיו של העותר נדחו בהחלטת וועדת המשנה להתנגדויות, הגיש
2 העותר עתירה בתיק 67076-06-16, וזו נמחקה בהסכמה על-ידי כבי' השופטת וילנר בתאריך
3 4/1/17, תוך מתן פסק דין המורה על החזרת עניינו של העותר לדיון נוסף לפני הוועדה.
4
5 ההודעה על החזרת הדיון לוועדה, וכפועל יוצא מכך גם פסק הדין שמחק את העתירה, לא
6 התייחסו לעניין ספציפי כל שהוא מבין מכלול הטענות שהעלה העותר, אלא להחזרה באופן
7 כללי של עניינו של העותר.
8
9 בהודעת פרקליטות, במסגרת הבקשה המוסכמת למחיקת העתירה, צוין:
10 **"לאחר קיום הדיון בוועדה, תינתן החלטה חדשה בעניינו של העותר בלבד,**
11 **אשר עליה יוכל העותר להשיג ככל שיראה צורך בכך, בפני הערכאה**
12 **המתאימה ובהתאם להוראות הדין".**
13
14 וועדת המשנה של הוועדה המחוזית התכנסה פעם נוספת בעניינו של העותר ונתנה החלטה
15 נוספת בתאריך 15/5/17.
16
17 בכל הקשור לטעויות מדידה, קיבלה הוועדה באופן חלקי את טענת העותר, הגם שציינה
18 שמדובר בפער זניח של 48 מ"ר, כך שהשטח בייעוד חקלאי במצב נכנס יהיה 1,829 מ"ר.
19
20 בכל הקשור לשטח של 643 מ"ר, שהינו בייעוד דרך לפי תכנית מאושרת, אולם לא הופקע ולא
21 משמש בפועל לדרך, החליטה הוועדה לתקן את טבלת ההקצאה ולכלול שטח זה בטבלאות
22 האיזון, לפי ערך ייעוד ציבורי של דרך.
23
24 כתוצאה משינויים אלה, עלה חלקו של העותר בתא שטח 304 ל-0.672% משווי התכנית,
25 וחלקה של רשות מקרקעי ישראל באותו תא שטח פחת בהתאם (השינוי הני"ל לגבי העותר לא
26 השפיע על יתר ההקצאות בתכנית).
27
28 באשר לשטח הדרך המיועד לדרך, והמשמש בפועל כדרך, הגם שלא בוצעה לגביו הפקעה,
29 נדחתה טענת העותר.
30
31 וועדת המשנה להתנגדויות ציינה כי המדובר בשטח שבפועל נסלל בו קטע מכביש הגישה
32 לישוב זכרון יעקב, ועל כן, ובהתאם לתקן 15 ולפסיקה, אין מקום ואין חובה לכלול בטבלת
33 האיזון קרקע כזו המשמשת בפועל כדרך.
34
35 התכנית המקומית המפורטת שחלה על המקרקעין הרלוונטיים של העותר עובר למועד בו
36 הופקדה תכנית ש/1479/חכ/100 להתנגדויות, היתה תכנית ש/1130.



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-07-766 כהן נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה - צפון חיפה ואח'

1 תכנית ש/1130 פורסמה למתן תוקף בתאריך 3/11/11, ומטרתה היתה לייעד אזורים לשטחים
2 פתוחים ולשטחים חקלאיים.
3
4 בהתאם לתכנית ש/1130, המקרקעין שבבעלות העותר היו בגדר שטח חקלאי מוגן, דהיינו
5 שטח המיועד לעיבוד חקלאי, שטח פתוח טבעי וכן שטח שניתן לבנות בו מבנים לקירוי צמחי
6 וניתן לבנות בו מבנים חקלאיים שגודלם לא יעלה על 700 מ"ר.
7
8 .8 בשנת 2013 אושרה תכנית מתאר מחוזית לחיפה – תמ"מ 6.

9
10 המקרקעין שבבעלות העותר בחלקה 17 בגוש 11300 יועדו לשמש כשטח פתוח עירוני.

11
12 בסעיף 6.5 להוראות התכנית תמ"מ 6 קיים פירוט מה הם השימושים המותרים בקרקע
13 שמיועדת לשטח פתוח עירוני, ושימושים אלה כוללים: שטחים פתוחים; חקלאות; נופש
14 בחיק הטבע, וכן מבנים ומתקנים לצורכי ספורט, תרבות, בילוי, הסעדה, אולמות וגני
15 אירועים, ושטח למופעים רב-משתתפים.

16
17 בסעיף 9.1.3 לתמ"מ 6, נקבע כי תכנית שאושרה לפני אישור תמ"מ 6, תישאר בתוקפה, כך
18 שהתכנית ש/1130 שאושרה בטרם אישור תמ"מ 6, בעינה עומדת, בכל הקשור בייעוד
19 המקרקעין שבבעלות התובע.

20
21 **האם יש מקום לכלול את השטח של 1,039 מ"ר שהינם בייעוד דרך ומשמשים בפועל מזה שנים**
22 **רבות כדרך בטבלת האיזון?**

טענות העותר

23
24
25
26 .9 העותר טוען כי היה מקום לקחת בחשבון גם את השטח של 1,039 מ"ר שרשום בבעלותו
27 ושממש בפועל כדרך, אולם ההחזקה בו נתפסה, כך לטענת העותר, שלא כדין, כחלק
28 מהשטח מעל הקו, בטבלת האיזון.

29
30 לטענת העותר, הרשות שסללה את הכביש (ואשר איש מהצדדים לא יכול היה ליתן תשובה
31 מי היא הרשות שעשתה כן) ביצעה זאת תוך הסגת גבול, מבלי להפקיע את השטח כחוק, ולא
32 די בעובדה שהמדובר בשטח שמיועד לשמש כדרך, ושבפועל משמש לדרך, אלא יש לבדוק גם
33 אם הוא הופקע כדין ובהעדר הפקעה כדין, יש להכניסו ולקחתו בחשבון במסגרת טבלת
34 האיזון.
35



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-07-766 כהן נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה - צפון חיפה ואח'

1 העותר הפנה להנמקת וועדת המשנה להתנגדויות מתאריך 16/5/16 והסביר מדוע הנמקה זו
2 שגויה, שכן לטענתו היכולת לתבוע פיצויים מכוח הוראות סעיף 197 לחוק התכנון והבניה,
3 בהתייחס לתכנית ששינתה את הייעוד של חלק מהמקרקעין לייעוד דרך, אין בו כדי להוות
4 פיצוי לפגיעה הקניינית, ופיצוי כזה ניתן רק במסגרת פיצויי הפקעה.

5
6 העותר אף ציין כי אין ביכולתו לתבוע פיצויי הפקעה מנתיבי ישראל, שכן החלק שהופקע על-
7 ידי מע"צ הינו קטן מהשטח שניתן להפקיעו ללא תשלום פיצויים (25%), זאת מאחר ומע"צ
8 הפקיעה רק 283 מ"ר, ושטח זה אכן לא נכלל בטבלת האיזון וההקצאה, ולעותר אין טענות
9 לגביו.

10
11 לגבי השטח של 1,039 מ"ר, נתיבי ישראל טענה כי לא הפקיעה את השטח ולא חלה לגביה
12 חובת תשלום פיצויים.

13
14 בכל הקשור להנמקה הנוספת והמתוקנת שניתנה במסגרת החלטת הוועדה מ-15/5/17, לאחר
15 שעניינו של העותר הוחזר לוועדת המשנה להתנגדויות, טוען העותר כי הסתמכות הוועדה על
16 תקן 15 של השמאים אינה במקום, שכן בהתאם לתקן, יש לכלול בטבלת האיזון וההקצאה
17 כל בעלים רשום של הקרקע, תוך התעלמות מזכויות בלתי רשומות של אחרים באותה קרקע.
18 הוסיף העותר וטען כי בהתאם לסעיף 8.5 לתקן 15, יש מקום להתעלם רק משטח שלגביו
19 בוצעה הפקעה פורמלית, וייעוד שטח בתכנית המתאר אינו מהווה הפקעה פורמלית.

טענות המשיבים

20
21
22
23 10. המשיבות, או מי מהן, טענו כי תכניות איחוד וחלוקה הינן האמצעי של הרשות התכנונית
24 למיצוי התועלת משטחי המקרקעין תוך איזון בין טובת הפרט והכלל, ותוך התאמה בין
25 הזכות הקניינית של הפרט לבין צורכי הציבור לשימוש בקרקע.

26
27 המשיבות הפנו להוראות סעיף 122 לחוק התכנון והבניה, הקובע עקרון של שמירה על שוויון
28 יחסי בין בעלי הזכויות בקרקע שבתחום התכנית הרלוונטית.

29
30 בכל הקשור לבחינת היחס בין ערך המקרקעין הרלוונטיים לפני התכנית החדשה ואחריה,
31 הרי בחינה כזו נעשית על-ידי שמאי מקרקעין באמצעות טבלת הקצאה ואיזון, וטבלה זו
32 מהווה המלצה למוסד התכנון.

33
34



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-07-766 כהן נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה - צפון חיפה ואח'

- 1 המשיבות אף הדגישו כי לבעל המקרקעין אין אפשרות לכופ על הרשות האם לנהוג כלפי
2 המקרקעין שלו בדרך של איחוד וחלוקה מחדש באמצעות טבלת איזון או בדרך של הפקעה,
3 והשיקולים ששוקל מוסד התכנון בעת שהוא בוחר בתכנית איחוד וחלוקה הינם שיקולים
4 תכנוניים.
- 5
- 6 הצדקה תכנונית לצירוף מקרקעין למתחם של תכניות איחוד וחלוקה נעשית תוך בחינת
7 השאלה האם יש צורך באותם מקרקעין למימוש התכנון החדש.
- 8
- 9 המשיבות טענו כי גם אם צודק העותר, ואותם 1,039 מ"ר המשמשים מזה שנים רבות ככביש
10 הגישה לישוב זכרון יעקב, לא הופקעו כדין, הרי התכנית הרלוונטית ש/1479/חכ/100, אינה
11 משנה את הייעוד הציבורי של הדרך שקיים כבר בתכניות קודמות, וכשבפועל השטח משמש
12 כדרך שאינה משמשת רק את המקרקעין שאמורים להיות בשטחי האיחוד והחלוקה, אלא
13 את כלל הציבור המגיע לישוב זכרון יעקב, ואין הצדקה להטיל את הנטל הכלכלי בהתייחס
14 לדרך זו דווקא על המקרקעין שבתכנית הרלוונטית.
- 15
- 16 המשיבות סברו כי אותם 1,039 מ"ר אינם תורמים לתכנית החדשה והשימוש בהם אינו
17 בזיקה ישירה לתכנית החדשה, ועל כן אין קשר תכנוני שמצדיק הכללת שטח זה בטבלת
18 ההקצאה והאיזון.
- 19
- 20 עוד הדגישו המשיבות שאין מדובר בהפקעה חדשה שנובעת מהתכנית ושקשורה ישירות
21 לתכנית, ומהות בקשתו של העותר הינה "שחזור זכויות".
- 22
- 23 מאחר ובתכנית הראשונה, שבה נקבע ייעוד המקרקעין כדרך, לא נקבעה אפשרות לשחזור
24 זכויות, ואין גם זיקה תכנונית בין התכנית שקבעה את ייעוד המקרקעין לדרך לבין התכנית
25 הרלוונטית לעתירה, אין מקום לביצוע שחזור זכויות.
- 26
- 27 בעניין זה, הפנו המשיבות לפסקי הדין בבג"ץ 4914/91 תאופיק מנשאדי איראני נ' הוועדה
28 המקומית (15/9/92) (להלן: "עניין איראני"), וכן בבג"ץ 6942/15 רבקה בן משה נ' הוועדה
29 הארצית לתכנון ולבניה של תשתיות לאומיות (20/11/16) (להלן: "עניין בן משה").
- 30
- 31 המשיבות אף הדגישו כי בחינת השאלה כיצד בוצעה תפיסת המקרקעין הרלוונטית על-ידי
32 הרשות, מי היא הרשות שתפסה, והאם שולמו פיצויים בדרך כזו או אחרת בעת תפיסת
33 המקרקעין המשמשים מזה שנים רבות כדרך, לבעל המקרקעין באותה עת (שכן העותר רכש
34 את המקרקעין ב-1996 לערך, לאחר שהשטח כבר שימש כדרך), הינה בחינה שיש לעשות לא
35 במסגרת עתירה מנהלית. עוד ובנוסף, נטען כי העותר לא פירט בעתירתו ובתצהיר התומך בה,



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-07-766 כהן נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה - צפון חיפה ואח'

1 את נסיבות עסקת המכר, במסגרתה רכש את המקרקעין הרלוונטיים בשנת 1996, כאשר
2 באותה עת ייעוד השטח היה לדרך, והדרך הייתה סלולה בפועל כבר שנים רבות, ולא מן הנמנע
3 שנתונים אלה נלקחו בחשבון במסגרת העסקה, ובלקיחת שווי המקרקעין.

4
5 בכל הקשור בתקן 15, טענו המשיבות כי העותר לא פירש נכונה את האמור בסעיף 8.5 לתקן
6 זה, שכן הדגש בהוראת התקן הינו על עצם העברת החזקה בשטח הרלוונטי, גם בלא ביצוע
7 רישום של ההפקעה בפועל, ובענייננו – המדובר בשטח שמיועד לשמש כדרך ושהחזקה בו
8 הועברה לפני שנים רבות, והעותר אינו מחזיק בו בפועל.

9
10 מסיבה זו יש מקום לקחת בחשבון רק אותו שטח שהעותר עדיין מחזיק בו (השטח של 643
11 מ"ר) ואין הצדקה לקחת בחשבון את השטח של 1,039 מ"ר.

דיון והכרעה

12
13
14
15 11. השטח המיועד לדרך בהיקף של 1,039 מ"ר, הינו בייעוד דרך שנים רבות לפני התכנית
16 המופקדת ש/1479/חכ/100, ומשמש בפועל כדרך סלולה, והתכנית המופקדת לא שינתה את
17 הייעוד של אותם 1,039 מ"ר, ואף לא את המצב בפועל, באשר לשימוש בשטח כדרך, כך שאין
18 המדובר בהפקעה חדשה הנובעת מהתכנית המופקדת.

19
20 אין צורך להפוך את השטח לדרך לצורך מימוש התכנית המופקדת.

21
22 השטח שימש כדרך המובילה לישוב זכרון יעקב, ללא כל קשר לתכנית ש/1479/חכ/100, והיה
23 ממשיך לשמש כדרך גם בלא תכנית זו, כך שאין המדובר בדרך שמשרתת את התכנית
24 המופקדת דווקא.

25
26 גם אם לאחר קביעת השטח כמיועד לדרך, לפני שנים רבות, לא ביצעה רשות רלוונטית הליכי
27 הפקעה כדין, כפי שהיה עליה לעשות, בטרם נסללה הדרך בפועל, הפתרון לכך הינו תביעה
28 לפיצוי כספי בגין הליך ההפקעה, או לחלופין – כל תביעה אחרת רלוונטית, לרבות תביעה כי
29 הרשות המחזיקה בדרך הינה מסגת גבול ותביעת דמי שימוש ממנה וכדומה. השיקולים
30 שאותם יש לשקול במסגרת תכנית איחוד וחלוקה בטבלת ההקצאה והאיזון במסגרתה, הינם
31 שיקולים תכנוניים על-מנת להגשים מטרות תכנוניות, והעותר אינו יכול לכפות על הרשות
32 הכללת שטח הדרך בתכנית איחוד וחלוקה, כאשר מוסדות התכנון סבורים, והדבר אף מעוגן
33 עובדתית, כי שטח זה אינו קשור תכנונית למתחם החדש שמתוכנן.

34



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-07-766 כהן נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה - צפון חיפה ואח'

12. שחזור זכויות משמעותו חישוב הזכויות בעת הכנת טבלת איזון בהליך של איחוד וחלוקה לפי התכנית שהייתה בתוקף לפני ביצוע ההפקעה או לפני ירידת הערך, ופיצוי זה בדרך של שחזור זכויות בתכנית המשביחה, מהווה תחליף לפיצוי כספי, לאותו בעל זכויות במקרקעין שלא קיבל פיצוי בגין ההפקעה בעבר.

בקשת העותר בענייננו הינה, כי הרשות תיתן לו פיצוי בגין קביעת ייעוד השטח לדרך והפקעתו בפועל, שנעשו לפני עשרות שנים, ולא נעשו במסגרת התכנית ש/1479/חכ/100, כך שהמדובר בבקשה לשחזור זכויות.

היתרון הגלום בשחזור הזכויות הינו מניעת הגשת התנגדויות מצד בעלי זכויות במקרקעין שנפגעו מהליכים תכנוניים כאשר בוצעה הפקעה של שטחים לצורכי ציבור וחיסכון כספי לרשות או לגוף המתכנן, כאשר הפיצוי לבעל המקרקעין ניתן באמצעות תכנית המשביחה את הקרקע לפי שוויה בעבר, ולא פיצוי כספי מקופת הציבור.

ב-עת"מ 13-09-17184 משה רוט ואח' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה (2/12/15), הוסבר כי:

"באמצעות שחזור זכויות זוכה הבעלים הנפקע לפיצוי עבור ההפקעה (שנעשתה בתכנית ההפקעה) באמצעות תכנית האיחוד והחלוקה כאילו לא נעשה ההפקעה, ומיוחסים למקרקעין הנפקעים, בתכנית האיחוד והחלוקה, ערכים בהתאם לייעודם טרם שינוי הייעוד בתכנית המפקיעה, למרות שבזמן אישור תכנית האיחוד והחלוקה, הייעוד של אותן מקרקעין איננו עוד הייעוד המיוחס להן בטבלת האיזון אלא ייעוד ציבורי..."

בהקשר לשחזור זכויות, נציין כי כאשר קיים קשר תכנוני ובלעדי בין מהלך ההפקעה לבין תכנית האיחוד והחלוקה, יש מקום לשקול שחזור זכויות, למרות קיומו של תקן 15 של השמאים, אלא שבענייננו אין קשר תכנוני ובלעדי בין אותה הפקעה בפועל שבוצעה לשטח המשמש כדרך לפני עשרות שנים, לבין תכנית האיחוד והחלוקה במסגרת התכנית ש/1479/חכ/100, ובנוסף לכך, לא קיימת שורת שחזור זכויות בתכנית הראשונה שבה סומן השטח בייעוד דרך, על-מנת שניתן יהיה לבצע שחזור זכויות בתכנית המופקדת המאוחרת יותר - ש/1479/חכ/100.

הרציונל בקיום צורך בזיקה תכנונית בין ההפקעה לבין התכנית לאיחוד וחלוקה הינו, כי בהיעדר זיקה תכנונית שכזו, אין הצדקה לחייב את בעלי הקרקעות שבתחום התכנית לאיחוד וחלוקה לשאת בתשלומי איזון לבעלי המקרקעין, שחלק מהקרקע שלהם הופקע, שכן יש הצדקה בתשלומי איזון רק כאשר ניתן להראות שמצבו של הזכאי לתשלומי איזון תרם תרומה ממשית למצבו של החייב בתשלומים אלה.



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-07-766 כהן נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה - צפון חיפה ואח'

13. המשיבות, כמו גם רשויות התכנון, מקום בו הן מסרבות לבצע שחזור זכויות, מסתמכות על תקן 15 של מועצת שמאי המקרקעין הקובע בסעיף 8.5 כדלקמן:

3 "לא ייעשה שיחזור של הפקעות או הפרשות לצורכי ציבור שנעשו בעבר.
4 גודל החלקה או המגרש אשר יילקחו בחשבון במצב הנכנס יהיה השטח
5 הקבוע במרשם למעט:
6 (א) חלקות או מגרשים המיועדים להפקעה בתכנית קודמת והחזקה
7 בהם הועברה לגורם המפקיע אף אם ההפקעה טרם נרשמה (במקרה
8 זה לא יילקח בחשבון השטח שהופקע).
9 (ב) אושרה תכנית איחוד וחלוקה קודמת שטרם נרשמה, יחושב המגרש
10 הנכנס כפי המופיע בתכנית האמורה.
11 השמאי יביא בחשבון את השפעתן של הפקעות העבר ככל שהפקעות אלה
12 משפיעות על שווי השוק בין קונה מרצון ומוכר מרצון במצב הנכנס".
13

14 סעיף 8.8 לתקן 15 רלוונטי אף הוא, ובלשונו:

15 "חישוב השווי במצב נכנס ובמצב היוצא ייעשו על-פי הוראות החוק ועל-פי
16 תקן זה. לא יובאו בחשבון הסכמות או הבטחות אשר ניתנו בניגוד לחוק ו/או
17 בחריגה מסמכות על ידי גורם ציבורי כלשהו ובכללן הסכמות לחישוב זכויות
18 במצב נכנס על-פי שטח החלקה הישנה טרם הפקעתה, חישוב המגלם
19 התחשבות עם הרשות המקומית/העירייה וכיוצא באלה".
20

21 משנת 2005 ואילך, שונתה המדיניות במוסדות התכנון בנושא שחזור הזכויות, כאשר לפי
22 המדיניות החדשה נקבע, עקרונית, כי אין לבצע שחזור זכויות בהליכי תכנון מחדש, אלא אם
23 נמצא "קשר תכנוני ישיר הדוק וספציפי", בין התכנית המפקיעה בעבר, לבין התכנית
24 החדשה. הדרישה הייתה כי בתכנית המפקיעה תהא הוראה בדבר שחזור זכויות לתכנית
25 עתידית.
26

27 ההבחנה אליה הפנו המשיבות, בכל הקשור לכך שתקן 15, כאשר הוא קובע שלא ייעשה
28 שחזור של הפקעות עבר, מתייחס הן לייעוד החלקות והן להחזקה בפועל בחלקות אלה, ולא
29 רק לשאלת הייעוד במנותק משאלת החזקה בפועל – מקובלת עלי ועולה בקנה אחד עם נוסח
30 תקן 15.
31

14. ב-ע"מ 1182/16 בן משה ואח' נגד הוועדה הארצית לתכנון ובנייה של תשתיות לאומיות
32 ואח' (20/11/16), אשר בו הוזכרה בהסכמה הגישה העקרונית של מוסדות התכנון והייעוץ
33 המשפטי לממשלה לעניין שחזור הזכויות נפסק:

35 "בהתאם לכך, הגישה העקרונית הנקוטה בידי מוסדות התכנון והייעוץ
36 המשפטי לממשלה המנחה את מוסדות התכנון, שוללת שימוש במכשיר
37 האיחוד והחלוקה לשם פיצוי בעלי קרקע גובלת שאינה דרושה לתכנון
38 חטיבת הקרקע מושא התכנית אך לצורכי פיצוי בעלי הזכויות בקרקע. גישה
39 זו קיבלה ביטוי אף בהליכים שונים לפנינו (ע"מ 7277/10 המועצה הארצית
40 לתכנון ולבניה נ' מועצה מקומית גבעת שמואל (7.11.2011); ולאחרונה:
41 ע"מ 29/16 משעל נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מרכז
42 ((17.11.2016))."



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-07-766 כהן נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה - צפון חיפה ואח'

15. בענייננו, ככל שאכן ביצעה רשות כל שהיא הפקעה בפועל של שטח המקרקעין, שכיום ומאז 1996, הינם בבעלות התובע, בלא ביצוע הליכי הפקעה כחוק ובלא תשלום פיצוי כחוק על הפקעה זו, או הגעה להסדר אחר עם בעל המקרקעין בעת ביצוע עבודת סלילת הדרך והפיכת שטח המקרקעין לדרך בפועל, (ועניין זה כלל לא התברר כל צורכו, שכן כאשר רכש העותר את המקרקעין הרלוונטיים, הדרך כבר הייתה קיימת), ייתכן ואכן מדובר בפגיעה קניינית המזכה את בעל המקרקעין בפיצוי, אולם אין המדובר בתשתית עובדתית המצדיקה תכנונית שחזור זכויות.

8

9 אשר על כן, דין טענות העותר, בכל הקשור בהכללת השטח של 1,039 מ"ר בטבלת האיזון
10 במסגרת תכנית האיחוד והחלוקה – להידחות.

11

12 אין באמור לעיל כדי לשלול את זכות העותר לקבל פיצויים בגין הפגיעה הקניינית (ההפקעה)
13 במקרקעין שבבעלותו, לאחר שיתברר מי הרשות שביצעה את הפגיעה הקניינית, ולאחר
14 שתיבחן השאלה האם במועד ביצוע הפגיעה הקניינית, לפני שהעותר רכש את המקרקעין,
15 קיבל מי שהיה בעל המקרקעין אותה עת, פיצוי כספי.

16

16. טענת העותר, בהתייחס לשטח בהיקף 643 מ"ר שמיועד לדרך לפי תכנית מאושרת, אולם לא
17 הופקע, ואף לא משמש בפועל לדרך, התקבלה על-ידי וועדת המשנה להתנגדויות, כך ששטח
18 זה נכלל בטבלאות האיזון לפי ערך של ייעוד ציבורי (דרך).

19

20 הטענה כי לא היה מקום ליתן למדינה זכויות מסחריות בהתייחס לחלק מחלקה 19 בגוש 11300.

21

22

23

טענת העותר

24
25 17. העותר טען כי במסגרת טבלת האיזון וההקצאה, נעשתה הקצאה מסחרית לחלקה 19 בגוש
26 11300, שהינה חלקה רשומה בבעלות המדינה, ואשר עליה בנויה תחנת משטרת זכרון יעקב.
27 המדובר בחלקה שהינה בשטח של כ-40 דונם, כאשר במסגרת טבלת ההקצאה והאיזון נלקח
28 שטח של 7,900 מ"ר בייעוד ציבורי ב"מצב הנכנס", וניתנה לו הקצאה מסחרית ב"מצב
29 היוצא".

30

31 העותר טען כי ייעוד החלקה לצורכי ציבור לא השתנה, ועל כן לא היתה כל הצדקה להקצות
32 למדינה הקצאה מסחרית אל מול מקרקעין שייעודם הינו ייעוד ציבורי, והקצאה כזו גורעת
33 מהקצאות ליתר בעלי החלקות, ובהן העותר.

34



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-07-766 כהן נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה - צפון חיפה ואח'

- 1 העותר טען כי המדינה זכאית לקבל הקצאה מסחרית רק בגין מקרקעין שהינם נכסים
2 מסחריים שבבעלותה, ואין היא זכאית לקבל הקצאה מסחרית כנגד נכסים שיעודם ציבורי.
3
4 מאחר וייעוד החלקה, ובכללו השטח הרלוונטי שנלקח בחשבון במסגרת טבלת האיזון
5 וההקצאה, היה ייעוד ציבורי, וממשיך להיות ייעוד ציבורי, הרי המדינה אינה תורמת לטבלת
6 האיזון שטח כל שהוא מתוך חלקה 19, ואין היא זכאית להקצאה בגין חלקה זו.
7
8 עוד ובנוסף טען העותר, כי המדובר בחלקה שלא נרכשה על-ידי המדינה בעסקה מסחרית,
9 אלא הופקעה עוד בתקופת המנדט הבריטי, על-ידי הנציב העליון, בהפקעה שפורסמה בעיתון
10 הרשמי מתאריך 6/3/1941.
11
12 בנסיבות אלה, כאשר המדובר בקרקע שהופקעה למטרה ציבורית, המדינה אינה אמורה לקבל
13 פיצוי כספי בדרך של שטח מסחרי אם הקרקע נותרת בייעוד ציבורי ומועברת על-ידי המדינה
14 לרשות ציבורית אחרת.
15
16 העותר אף הפנה לסעיף 8.6 בתקן 15, שקובע שאין מקום ליתן הקצאה מסחרית למגרש
17 שייעודו לצורכי ציבור, וכן הפנה לכך שסך השטחים הציבוריים ב"מצב היוצא" עולה במידה
18 ניכרת על סך השטחים הציבוריים ב"מצב הנכנס", כך שנוצר מצב אבסורדי שלפיו גם היקף
19 המקרקעין בייעוד לשימוש ציבורי, לא רק שאינו מופחת אלא גדל, ובנוסף לכך, המדינה
20 מקבלת מקרקעין (שהיו שייכים לאחרים) בייעוד מסחרי.
21
22 העותר הפנה לפסיקת בית המשפט המחוזי בתל אביב (סעיף 43 לעתירה המתוקנת).
23
24 העותר הדגיש, כי הוא סבור שאין חשיבות לשאלה אם שטח שייעודו ציבורי היה בבעלות
25 רשות ציבורית אחת, כגון המדינה, ועבר לבעלות של רשות ציבורית אחרת, כגון רשות
26 מקומית, שכן אם השטח נותר כשטח בייעוד ציבורי, ובענייננו כתחנת משטרה, אין לכך נפקות
27 מי הרשות הציבורית שבבעלותה יהא השטח.
28
29 בנסיבות אלה, טען העותר כי אותה קרקע המיועדת לצורכי ציבור והעוברת מבעלות של רשות
30 אחת לבעלות של רשות אחרת, צריכה להיכלל בטבלת האיזון מתחת לקו, שכן רק הקצאות
31 פרטיות/מסחריות אמורות להיכלל מעל הקו.
32
33 העותר טען כי אינו מכיר ולו פסק דין אחד שבו המדינה קיבלה פיצויים מרשות מקומית בגין
34 הפקעת שטח מהמדינה לטובת רשות מקומית.
35



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-07-766 כהן נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה - צפון חיפה ואח'

18. לטענות העותר בעניין זה, הצטרפו גם המשיבות מס' 12 ו-13, אשר טענו כי הקצאת זכויות מסחריות בשטח בייעוד ציבורי מצביע על שיקול דעת פגום ועל החלטה של הוועדה המחוזית לתכנון ובניה החורגת ממתחם הסבירות, וכאשר חלקה 19 כלל אינה תורמת לתכנית.
- משיבות אלה טענו כי ככל שתתקבל טענה זו של העותר בנוגע לחלקה 19, דבר שיצריך עריכת תחשיב מחודש בהתייחס לזכויות העותר, יש לקבוע כי האיזון יתבצע על חשבון ביטול זכויות ההקצאה של המדינה באשר לחלקה 19, תוך הקצאת הזכויות שבוטלו לעותר ביחד עם כלל המשיבים המהווים חלק מהתכנית הרלוונטית.
19. הנמקת הוועדה לתכנון ובניה (סעיף 3.4 להחלטה מ-16/5/16) הייתה לדחות את התנגדות העותר בעניין זה, שכן לפי נסח הרישום, הקרקע היא בבעלות המדינה, והיא לא הופקעה בעבר ואינה מיועדת להפקעה בתכנית קיימת, והוועדה אף ציינה כי החלקים מהחלקה שבבעלות המדינה שהופקעו בעבר לצורך דרך או שהופקעו בעבר על-ידי המועצה המקומית, לא הוכנסו לטבלאות האיחוד והחלוקה.
- בטבלת האיזון וההקצאה צוין כי ייעוד חלקה 19 בגוש 11300 הינו "מבנים ומוסדות ציבור/דרך/שטח לעיצוב נוף בשולי הדרך". ככלל, שטח התכנית ש/1479/חכ/100 הינו כ-503 דונם, מתוכם 284 דונם נכללו בתחום האיחוד והחלוקה.
- במסגרת טבלת ההקצאה והאיזון שצורפה לתכנית, צוין כי הטבלה נערכה על-פי הוראות הפסיקה ותקן 15 של הוועדה לתקינה שמאית.

הוועדה ציינה:

"בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לוועדה המחוזית בעניין שטחים בייעוד ציבורי, שטרם נרשמו וטרם נתפסו בפועל ולא פורסמו לגביהם הודעות הפקעה, יש להותיר את חלקה 19 בתחום האיחוד והחלוקה. היועץ המשפטי של הוועדה הבהיר כי במקרה זה מדובר במקרקעין אשר היו בתחילה בבעלות המדינה ואינם מיועדים להפקעה".

טענת המשיבה

20. המשיבות טענו כי הנכסים הקיימים כיום בחלקה 19 מיועדים בהתאם לתכנית ש/1479/חכ/100 להפקעה לטובת הרשות המקומית, דהיינו הבעלות עוברת מהמדינה ב"מצב הנכנס" לרשות המקומית ב"מצב היוצא".



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-07-766 כהן נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה - צפון חיפה ואח'

- 1 המשיבות הסבירו כי החלטת וועדת המשנה להתנגדויות, אשר הסבירה כי הקרקע שבבעלות
2 המדינה אינה מיועדת להפקעה בתכנית, משמעותה כי נכון למועד ההחלטה לאשר את
3 התכנית ש/1479/חכ/100, אותו שטח מחלקה 19 הרלוונטית לתכנית האיחוד והחלוקה,
4 ושבהתייחס אליו הוגשה התנגדות העותר, לא היה מיועד להפקעה במסגרת תכנית אחרת
5 מאושרת קודמת, שחלה על מקרקעין אלה, ואין הכוונה שעצם הגעת המקרקעין לבעלות
6 המדינה לא היתה בדרך של הפקעה.
- 7
8 עוד טענו המשיבות, כי דין מקרקעין שבבעלות המדינה כדין קרקע בבעלות כל אדם, וככל
9 שהמדובר בקרקעות מדינה שייעודן ציבורי, הנפקות היא רק לעניין השווי שהינו שווי נמוך
10 יותר משווי קרקעות אחרות באותו שטח של תכנית, אולם אין בכך כדי לשלול את הזכות
11 לקבל מגרש חדש לפי שווי יחסי של קרקע שייעודה ציבורי.
- 12
13 המשיבות טענו כי לגבי השטח שבבעלות המדינה, נלקח בחשבון ערך הקרקע המופקעת
14 והמועברת לרשות המקומית, לפי ערך נמוך של קרקע בייעוד ציבורי לפי תכנית מפורטת ולא
15 לפי תמ"מ 6.
- 16
17 המשיבות טענו כי הפסיקה אליה הפנה העותר אינה רלוונטית, שכן באותם מקרים לא דובר
18 בקרקע שבעלות המדינה בה הופקעה לטובת רשות מקומית.
- 19
20 המשיבות טענו כי עקרון השוויון היחסי נשמר, בכך שהמדינה קיבלה פיצוי התואם את
21 הקרקע שניטלה ממנה, ושלקחה בחשבון בשווי מופחת של ייעוד ציבורי.
- 22
23 באשר לטענות העותר כי הקרקע שבבעלות המדינה שלקחה בחשבון, לא נרכשה בעסקה
24 מסחרית, נטען על-ידי המשיבות כי אם אכן המדובר בקרקע שהופקעה בעבר, הרי מן הסתם
25 שולמו פיצויים בגין הפקעה זו, ולכן מדובר בסיטואציה שדומה לרכישת מקרקעין (טענה,
26 שכפי שנבהיר בהמשך, אינה מדויקת, שכן יש משמעות לשאלה האם המדובר בקרקע
27 שהופקעה בעבר).
- 28
29 בכל מקרה, הדגישו המשיבות כי המדינה פועלת לגבי הקרקעות שבבעלותה כשלוחה של
30 הציבור, ואותם כספים שייגרעו מהמדינה בכך שהמקרקעין יועברו לבעלות של רשות אחרת
31 – הרשות המקומית בענייננו, צריכים להיות מוחזרים למדינה בדרך אחרת.
- 32
33 המשיבות טענו כי העברת הבעלות נדרשת לצורך יצירת רצף שלם תכנוני, והמדובר בהפקעה
34 שנעשית מכוח התכנית ש/1479/חכ/100, ולא מכוח תכנית אחרת, ולא מכוח הפקעות עבר.
35



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-07-766 כהן נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה - צפון חיפה ואח'

דין והכרעה

- 1
2
3 22. תכניות איחוד וחלוקה מטרתן אפשרות תכנון הקרקע ומכלול המטרות הציבוריות באופן
4 המיטבי. תכניות אלה כוללות רק את השטחים שיש בהם צורך על מנת לשנות את הוראות
5 התכנית החלה עליהן ויש לכלול בהן רק קרקעות הנדרשות לתכנית מהבחינה התכנונית.
6
7 ככל שקרקע אינה נכללת בתוכניות איחוד וחלוקה אולם מושפעת מתכנית כזו, באופן הפוגע
8 בה, הרי הזכות לפיצוי בגין פגיעה כזאת, מעוגנת בסעיף 197 לחוק התכנון והבנייה.
9
10 נקודת המוצא בהתאם לתקן 15 הינה כי קרקע בייעוד ציבורי ב"מצב הנכנס" אינה אמורה
11 להשתתף בחלוקת קרקעות מסחריות ב"מצב היוצא", אלא אמורה לקבל קרקע בייעוד
12 ציבורי.
13
14 הרציונל לכך הינו שקרקע שהיתה בייעוד ציבורי ונותרת בייעוד ציבורי, אינה תורמת דבר
15 לבעלי החלקות הפרטיות שבמסגרת אותה תכנית איחוד וחלוקה.
16
17 יחד עם זאת, השאלה המתעוררת בענייננו הינה כאשר המדובר בקרקע בייעוד ציבורי
18 שבבעלות המדינה שמועברת לרשות מקומית, כך שחל שינוי בעלות לגבי הקרקע, הגם
19 שהייעוד נותר ציבורי.
20
21 שאלה דומה עשויה להישאל כאשר המדובר יהיה במעבר קרקע מבעלות רשות מקומית אחת
22 לבעלות רשות מקומית אחרת, כאשר ייעוד הקרקע נותר ציבורי.
23
24 23. בספרו של משה רז כהן, **איחוד וחלוקה**, בורסי – הוצאה לאור של ספרי משפט, בעמ' 310-314-
25 314, קיימת התייחסות לסוגיה הרלוונטית לענייננו.
26
27 רז כהן מעלה את השאלה האם רשאית רשות להפריש לעצמה שטחים לייעוד שאינו ציבורי,
28 והביע דעתו כי אין להתיר לרשות ליטול קרקע שאינה מיועדת לצרכי ציבור, ואין להתיר לה
29 ליטול קרקע שמיועדת למגורים, למסחר, או לכל ייעוד אחר שאינו ציבורי.
30
31 וכך מוסבר שם:
- 32 "ההגיון הפנימי של נטילה במסגרת איחוד וחלוקה מבלי שהרשות בדרך כלל
33 תורמת קרקע משלה בתהליך, הוא שאותם צרכי ציבור נדרשים לכל אותם
34 ייעודי קרקע פרטיים... לא ניתן יהיה להכשיר קרקע חקלאית לבניה
35 ולהשליכה, אם לא תופרשנה קרקעות לדרכים לשטחים פתוחים ולמבני
36 ציבור. הפרשות אלה נובעות במישורין ממטרתה של התכנית, ולא באו אלא
37 לשרת את מטרתה של התכנית... חוק התכנון והבניה איננו מסמיך את



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-07-766 כהן נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה - צפון חיפה ואח'

1 הרשות ליטול לעצמה קרקע שלא לצרכי ציבור. אם מאידך תורמת הרשות,
2 במסגרת התכנית, קרקע בייעוד שאינו ציבורי, מעמדה כמעמד כל בעל זכויות
3 הזכאי להקצאת זכויות על-פי טבלת ההקצאות שבתכנית... נטילה הדומה
4 להפקעה, אינה אפשרית לתכלית שאינה ציבורית מובהקת. תנאי הזכייה
5 במגרשים בייעוד שאינו ציבורי, הוא כניסתה של הרשות להליך עם חלקות
6 בייעוד שאינו ציבורי, ככל בעלים אחרים. וועדת הערר המחוזית במחוז תל
7 אביב, בעניין אפרים היים, שנדרשה לסוגיה, פסלה נסיון של עיריית רמת
8 השרון לזכות בשטחים המיועדים שלא לצרכי ציבור, אגב כניסתה להליך
9 האיחוד והחלוקה באמצעות חלקות ששימשו לצרכי ציבור... השטחים
10 המיועדים לצרכי ציבור אינם משתתפים בטבלת האיזון."
11

12 רז כהן אף מציין, כי ככל שמדובר במקרקעין שנרשמו על שם המדינה וייעודם אינו ציבורי,
13 אין כל מניעה שהמדינה תשתתף בטבלת האיזון, על-פי שווייה היחסי של הקרקע, ככל קרקע
14 פרטית (עיין שם, ב-ה"ש 603).

15
16 בהתייחס לתקן 15, אותו הזכרנו לעיל, הביע רז כהן ביקורת, שכן לדעתו יהא קושי להעריך
17 את החלק של הרשות ואת שווי המקרקעין בייעוד ציבורי העודף במצב הנכנס לעומת המצב
18 היוצא, ויהא אף קושי למצוא עסקאות בשוק חופשי לקרקעות כאלה. עוד ובנוסף, צוין
19 בביקורת, כי:

20 "האפשרות להמיר קרקע בייעוד ציבורי, בקרקע לצרכים לא ציבוריים, אינה
21 אפשרית תמיד על פי דיני ההפקעות: העובדה כי הרשות נכנסת לתכנית עם
22 חלקות בייעוד ציבורי, ותמורתם זוכה היא בקרקע לייעוד שאינו ציבורי,
23 מנוגדת להוראות סעיף 195 לחוק התכנון והבניה. יש לראות ברשות כמי
24 ששינתה ייעודם של מקרקעין שהופקעו, ועל כן, למצער, ליתן לבעלים
25 המקורי את האופציה לרכוש אותם חזרה. יש לבחון את חובותיה של הרשות
26 ביחס לגלגוליו השונים של הנכס..."
27

28 דהיינו רז כהן סבור כי יש חשיבות לשאלה האם אותה קרקע, שהינה בייעוד ציבורי במצב
29 הנכנס, הגיעה לידי הרשות המחזיקה בה בדרך של הפקעה (הגם שהמשיבה 1 בעניינו טענה
30 אחרת במסגרת טיעוניה). לדעתו, אם רשות נכנסת לתכנית עם שטחי ציבור, וזוכה לשטחי
31 ציבור אחרים, אפילו במיקום שונה, אין לראות ברשות כמי שוויתרה על המטרה הציבורית,
32 או כמי ששינתה מהמטרה הציבורית, אולם אם הרשות נכנסת לתכנית עם שטחי ציבור,
33 ובהתאם לטבלת האיזון היא זוכה להקצאת שטחים שאינם בייעוד ציבורי, יש לראותה כמי
34 ששינתה מייעוד הקרקע שהופקעה לייעוד שאינו ציבורי, ואזי לבעל הזכויות ממנו הופקעה
35 הקרקע המקורית קיימת זכות להשבת החלקה בגלגולה החדש או זכות לפיצוי כספי, ובלשונו
36 של רז כהן יש לבחון:

37 "האם הייעוד שנבחר במיקום החדש עולה בקנה אחד עם החובות הרובצות
38 על הרשות מכוח העלאת מעמדה של זכות הקניין לזכות חוקית על חוקתית".
39



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-07-766 כהן נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה - צפון חיפה ואח'

1 ככל שהמדובר במצב שבו רשות מחזיקה בנכס מקרקעין שאינו מיועד לצרכי ציבור, הרי אין
 2 מחלוקת כי דינה לעניין זה כדין כל בעל זכויות בתחום התכנית, והיא זכאית להקצאת מגרש
 3 חדש תוך שמירת השוויון היחסי, בהתאם לסעיף 122 לחוק התכנון והבניה.
 4
 5 בספרם של שרית דנה ושלום זינגר, **דיני תכנון ובניה**, כרך ב', נבו – הוצאה לאור בע"מ, בעמ' 24.
 6 1161 (להלן: "דנה וזינגר – דיני תכנון ובניה"), נכתב לעניין קרקעות בבעלות המדינה בהקשר
 7 של תכנית איחוד וחלוקה:

8 "תכנית איחוד וחלוקה עשויים לכלול בתחומה גם קרקע שייעודה על פי
 9 התכנית התקפה שקדמה לתכנית האיחוד והחלוקה הוא לצורכי ציבור
 10 והבעלות בה היא של רשות ציבורית. אופן הקצאתן של הזכויות בתחומה של
 11 תכנית כזו יקבע בראש ובראשונה לפי ייעודן של הקרקעות בתחומה של
 12 התכנית החדשה. אולם ניתן בהקשר זה להציע הבחנה נוספת, בין קרקעות
 13 בבעלות המדינה לבין קרקעות בבעלות הרשות המקומית. הבחנה זו מבוססת
 14 על תפקידן השונה והסמכויות השונות המוקנות למדינה ולרשות המקומית
 15 במסגרת תכנית לאיחוד וחלוקה.

16 בעוד שלרשות המקומית מוקצות ברגיל קרקעות לצורכי ציבור במסגרת
 17 תכנית לאיחוד וחלוקה, הקצאה המהווה פעמים רבות הברית התיכון של
 18 התכנית ובוודאי חלק מהותי ממנה, המדינה אינה יכולה, במשטר המשפטי
 19 הקיים כיום, לקבל קרקעות לצורכי ציבור במסגרת זו. כפי שיפורט להלן,
 20 הבדל מהותי זה עשוי להצדיק הבחנה בין קרקעות בבעלות המדינה לבין
 21 קרקעות בבעלות הרשות המקומית גם בהקשר של הזכות להיכלל באיחוד
 22 והחלוקה. בהינתן הנמקה זו, אם ישתנה הדין ולמדינה תוקנה הזכות לקבל
 23 הקצאות של קרקע לצורכי ציבור בדרך זו,¹⁴⁷ ייתכן שיהיה מקום לשנות גם
 24 את המסקנה בנוגע לזכות להיכלל באיחוד וחלוקה כאמור.

25 על פי פרשנות זו, יש להבחין בין קרקע שהיא מקרקעי ישראל לבין קרקע
 26 בבעלות הרשות המקומית בתחומה מצויה התכנית. דינם של מקרקעי
 27 ישראל הוא כדינה של קרקע בבעלותו של כל אדם. לפיכך, ככל שחלות עליה
 28 הוראות איחוד וחלוקה, תהיה המדינה זכאית לקבל בגינה מגרשים חדשים
 29 על פי שוויון היחסי של קרקעותיה במצב הקודם. אכן, ככל שייעודן של
 30 קרקעות המדינה היה ייעוד ציבורי, שוויון יהיה במקרים רבים נמוך משוויון
 31 של קרקעות אחרות בתחומה של התכנית שייעודן אינו ציבורי כאמור, אולם
 32 אין בכך כדי לשלול מהמדינה את זכותה לקבלת מגרשים חדשים על פי שוויון
 33 היחסי של אותן קרקעות.

34 לעניין זה יש להבחין בין מצב דברים שבו ייעודה הציבורי של הקרקע נותר
 35 על כנו או שייעודו השתנה לייעוד ציבורי אחר ובין מצב דברים שבו הייעוד
 36 לצורכי ציבור משתנה לייעוד מסחרי כל שהוא. דינם של מקרקעין בבעלות
 37 ציבורית שייעודה משתנה לייעוד שאינו ציבורי הוא כדינה של קרקע
 38 בבעלותו של כל אדם. לפיכך, ככל שחלות עליה הוראות איחוד וחלוקה, תהיה
 39 המדינה או הרשות המקומית זכאית לקבל בגינה מגרשים חדשים על פי
 40 שוויון היחסי של קרקעותיה במצב הקודם."

41
 42 עולה כי גם דנה וזינגר, בספרם, סבורים כי רק אם הייעוד של המקרקעין משתנה מייעוד
 43 ציבורי לייעוד שאינו ציבורי, יש לקרקע שהיתה בבעלות המדינה דין כשל קרקע בבעלות
 44 פרטית, ויש מקום להכניסה לטבלאות האיזון מעל הקו, בעוד שאם ייעוד הקרקע נותר על כנו
 45 – כייעוד ציבורי, המצב שונה.

46



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-07-766 כהן נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה - צפון חיפה ואח'

1 בהמשך מוסבר כי ככל שייעוד הקרקע של המדינה היה ייעוד ציבורי, שווי הקרקע ב"מצב
2 הנכנס" יהיה במקרים רבים נמוך משוויין של קרקעות אחרות בתחום התכנית, שהייעוד
3 שלהן אינו ציבורי, אולם אין בכך כדי לשלול את זכות המדינה לקבל מגרשים חדשים לפי
4 השווי היחסי של אותן קרקעות, כל זאת כמובן כאשר ייעוד הקרקע משתנה מייעוד ציבורי
5 לייעוד שאינו ציבורי.

6
7 אלא שבענייננו, המדובר בקרקע שהיתה בייעוד ציבורי בבעלות המדינה, ונשארה בייעוד
8 ציבורי בבעלות הרשות המקומית, דהיינו אין המדובר בקרקע שהיתה בייעוד ציבורי, והפכה
9 מכוח תכנית האיחוד והחלוקה לקרקע בייעוד שאינו ציבורי.

10
11 עוד נאמר ב-דנה וזינגר – דיני תכנון ובניה :

12 "הזכויות במגרשים החדשים יוקצו למדינה גם אם הקרקעות בתחומה של
13 התכנית המיועדות לצורכי ציבור נרכשו על ידה בדרך של הפקעה. הזכאות
14 למגרשים חדשים נקבעת על פי זהותם של בעלי הקרקע במצב הנכנס, על פי
15 פנקסי המקרקעין, ומוסד התכנון אינו מוסמך להקצות זכויות במגרשים
16 חדשים אלא למי שהוא בעלים כאמור... ודוק, קביעה שלפיה בגין קרקע
17 שהיא מקרקעי ישראל המיועדת במצב הנכנס לצורכי ציבור לא יוקצו
18 למדינה מגרשים חדשים, משמעותה הענקת זכויות לבעלים האחרים
19 בקרקעות בתחום האיחוד והחלוקה ששווין היחסי גדול משווין היחסי של
20 הזכויות שהיו בידיהם ערב אישורה של התכנית.
21 זאת בניגוד להוראותיו הברורות של החוק ולעקרון השוויון היחסי, ותוך
22 העברת זכויות בקרקע מידי הציבור בכללותו לידיהם של בעלי הקרקעות
23 המסוימים עליהם הוחלה התכנית".

24
25 כאשר מדובר בשטח קרקעות שאמור להיות בבעלות הרשות המקומית והמיועדות לצורכי
26 ציבור, ואף היו מיועדות קודם לכן לכך, והשטח זהה לפני התכנית ואחרי התכנית, לא יראו
27 קרקעות אלה כחלק מהקרקעות המשתתפות בהליך איחוד וחלוקה מכוח סעיף 122 לחוק
28 התכנון והבניה. שווי של קרקעות כאלה לא יילקח בחשבון ב"מצב הנכנס" ולא יוקצו בגין
29 זכויות במגרשים חדשים ב"מצב היוצא".

30
31 אם שטח הקרקע לצורכי ציבור של הרשות המקומית קטן ב"מצב היוצא" בהשוואה ל"מצב
32 הנכנס", ומשמעות הדבר הינה שחלק מקרקע שהייתה מיועדת לצורכי ציבור עברה לייעוד
33 מסחרי, הרי על אותו חלק תהא הרשות המקומית זכאית להקצאת מגרשים חדשים לפי
34 עקרון השוויון היחסי.

35
36 בענייננו, שיעור המקרקעין בייעוד ציבורי במצב היוצא, הינו גבוה יותר משיעור המקרקעין
37 בייעוד ציבורי במצב הנכנס, כך שלא היתה פגיעה ברשות הציבורית.

38



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-07-766 כהן נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה - צפון חיפה ואח'

- 1 סעיף 8.6 לתקן 15, שהינו תקן של מועצת שמאי המקרקעין והוועדה לתקינה שמאית בנוגע
2 לפירוט המזערי הנדרש בטבלאות הקצאה ואיזון במסגרת תכנית איחוד וחלוקה, קובע כי
3 מגרשים שייעודם לצורכי ציבור, כהגדרתם בחוק התכנון ובניה, לא ישתתפו בתחשיבי
4 האיזון, אלא אם כן ההפרשה לצורכי ציבור שמועדת לרישום על שם הרשות המקומית או
5 המדינה, ב"מצב היוצא", נמוכה מהשטח לצורכי ציבור ב"מצב הנכנס", ואזי החלק העודף
6 יירשם בטבלאות ההקצאה והאיזון.
7
8 הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה ציינה אמנם בהחלטה כי היא מסתמכת על תקן 15, אולם לא
9 הסבירה מדוע יש ליתן למדינה פיצוי בהקצאת קרקעות מסחריות על שטח שהיה בייעוד
10 ציבורי ונותר בייעוד ציבורי, גם אם הבעלות בו עברה לרשות. אין גם הסבר מניח את הדעת,
11 מדוע בעלי החלקות הפרטיות צריכים לתרום מחלקם למתן שטח מסחרי למדינה, כאשר
12 השטח שהיה בבעלות המדינה, היה ונותר בייעוד ציבורי.
13
14 לכאורה, לא אמור להיות הבדל בין המדינה לרשות המקומית, ושתי אלה צריכות לערוך את
15 ההתחשבות ביניהן, ככל שקרקע בייעוד ציבורי עוברת מבעלות אחת לבעלות אחרת של רשות
16 ציבורית.
17
18 אשר על כן, השטח של המדינה שהיה בייעוד ציבורי ונותר בייעוד ציבורי, אמור להיכלל
19 מתחת לקו בטבלת האיזון וההקצאה.
20
21 העותר הפנה ל-ה"פ (תל אביב) 1455/96 קצוף ואח' נ' הוועדה לבניה למגורים מחוז מרכז ואח'
22 (10/9/97).
23
24 בעניין קצוף, נדונה תכנית שיזמה והגישה עיריית פתח תקווה במטרה לשנות ייעוד של קרקע
25 חקלאית לקרקע לבניית בנייני מגורים ורווחה ציבורית, תוך שימוש במנגנון של איחוד
26 וחלוקה, וכאשר הפקדת התכנית הייתה במסלול של חוק הליכי התכנון והבניה [הוראת שעה]
27 תש"ן-1990.
28
29 באותו עניין נבחנה חוקיות התכנית, כאשר שטחים המיועדים לצרכי ציבור היו אמורים
30 להירשם על שם עיריית פתח תקווה במסגרת איחוד וחלוקה מחדש, וכאשר במסגרת התכנית
31 הקצו לעיריית פתח תקווה דירות שלא לצורכי ציבור. חלק מהדירות שעיריית פתח תקווה
32 הייתה אמורה לקבל, היו על-מנת לשמש את העירייה לפיצוי בעלי מקרקעין שהופקעו
33 במקומות אחרים למטרות ציבוריות. בית המשפט קבע שם כי הקצאת מקרקעין לצורכי
34 ציבור במסגרת הליך של איחוד וחלוקה, עניינה הקצאה ישירה לייעוד ספציפי ציבורי



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-07-766 כהן נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה - צפון חיפה ואח'

- 1 במסגרת התכנית ולא מעבר לכך, כך שהעברת דירות על-מנת לממן פעולות של העירייה
2 במקרקעין שאינם בשטח התכנית לא מהווה הקצאה לצורכי ציבור.
3
4 אשר על כן, הגיע שם בית המשפט למסקנה שנעשה שימוש בהליך איחוד וחלוקה מחדש שלא
5 כדין, שכן הקניית מקרקעין לרשות בדרך של הליכי איחוד וחלוקה מותרת רק כאשר הרשות
6 המקומית משתמשת בכלי זה לשם השגת קרקעות לצורכי ציבור.
7
8 עוד נפסק, כי הפרשת קרקעות לרשות לצרכים פרטיים סותרת את תכלית החקיקה בכל
9 הקשור באיחוד וחלוקה. כל ההתייחסות בפסק הדין הינה לרשות המקומית ולשאלה באיזה
10 אופן נכנסה הרשות המקומית לתכנית האיחוד והחלוקה וכיצד יצאה ממנה, וכאשר רשות
11 מקומית אינה נכנסת לתכנית איחוד וחלוקה עם נכסים שאינם לשימוש פרטי, היא אינה
12 יכולה לצאת מהתכנית עם נכסים כאלה. בית המשפט הדגיש שם כי:
13 **"הקצאת מקרקעין שהיו בידיים פרטיות לשם צורכי ציבור – כן, הקצאה**
14 **לשם העשרת הקופה הציבורית – לא".**
15
16 מסקנת פסק הדין הינה כי לא ניתן להקצות קרקעות למטרות פרטיות לרשות המקומית
17 במסגרת הליכי איחוד וחלוקה, והדברים יפים אף לענייננו, כאשר אין מקום להקצות למדינה
18 מקרקעין בייעוד מסחרי בתמורה למקרקעין שהיו בייעוד ציבורי ונותרו בייעוד ציבורי גם אם
19 בידי רשות ציבורית אחרת. הפתרון במצב זה הינו התחשבות בין שתי הרשויות הציבוריות,
20 אם בדרך של הקצאת קרקע חלופית בייעוד ציבורי של הרשות המקבלת למדינה, במקום
21 אחר, ואם בכל דרך אחרת.
22
23 .28 לאור כל האמור לעיל, העתירה מתקבלת בכל הקשור לטענות העותר כי לא היה מקום לקחת
24 בחשבון קרקע שהיתה בייעוד ציבורי, ונותרה בייעוד ציבורי, גם אם הבעלות בקרקע מועברת
25 מרשות ציבורית אחת – המדינה, לרשות ציבורית אחרת – המועצה המקומית, במסגרת
26 טבלת האיזון מעל הקו.
27
28 העניין מוחזר לוועדה על מנת שתתקן הטבלה בהתאם.
29
30 **הטענה בדבר זכאות העותר לקבלת חלקה קרובה יותר לחלקתו ולא בתא שטח 304**
31
32 .29 העותר טען כי במסגרת האיחוד והחלוקה הוקצו לו זכויות במשותף עם אחרים בתא שטח
33 304, המצוי בקצה הנגדי לחלקה שבבעלותו, והמרוחק כחצי קילומטר מחלקתו.
34



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-07-766 כהן נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה - צפון חיפה ואח'

1 העותר טען כי בין שטח חלקתו לבין תא שטח 304 מצויים תאי שטח 105, 108, ו-110, שניתן
2 היה להקצות לו זכויות באחד מהם, וזאת לאור הוראות סעיף 122(1) לחוק התכנון והבניה,
3 הקובע כי:
4 **"חלוקה שלא הושגה עליה הסכמתם של כל הבעלים הנוגעים בדבר, יחולו**
5 **עליה הוראות מיוחדות אלה:**
6 **(1) כל מגרש שיוקצה יהיה קרוב, ככל האפשר, למקום בו היה קודם**
7 **מגרשו של מקבל ההקצאה..."**
8
9 .30 המשיבות טענו בתגובתן כי הוועדה לתכנון ולבניה התייחסה בהחלטתה להתנגדות זו של
10 העותר, וקבעה בסעיף 3.2 להחלטה מתאריך 16/5/16, כי:

11 **"לעניין מיקום ההקצאה – מתחם התכנית מחולק ל-2 אזורים. האחד ממזרח**
12 **לכביש 4, והשני ממערב לו. חלקה 17 ממוקמת ממזרח לכביש 4. הוועדה**
13 **מקבלת את עמדת שמאי התכנית אשר מקובלת על שמאי הוועדה המחוזית,**
14 **לפיה, בשל היקף הזכויות הנמוך המגיע למתנגד, במיקום זה אין מגרשים**
15 **סחירים שניתן להקצותם למתנגד. לפיכך, הוקצו למתנגד חלקים במגרש**
16 **304, המרכז בתוכו גם זכויות נוספות מחלקות אחרות..."**
17

18 לטענת המשיבות, שמירת עקרון הקרבה לחלקה המקורית נעשית רק **"ככל האפשר"**, וזאת
19 כאשר הקצאת המגרשים החדשים צריכה לשרת את התכלית התכנונית, והעיקרון שחשוב
20 יותר לשמור עליו בהקפדה הינו עקרון השוויון היחסי בתכניות האיחוד והחלוקה.
21
22 המשיבות הפנו גם בעניין זה לספרם של דנה וזינגר **"דיני התכנון והבניה"** בעמ' 1160-1158.

דין והכרעה

23
24
25
26 .31 אכן, אחד מהעקרונות המפורטים בסעיף 122 לחוק התכנון והבניה, הינו שהמגרש החדש,
27 המוקצה במסגרת תכניות איחוד וחלוקה, יהא קרוב, ככל האפשר, למקום שבו היה מגרשו
28 של בעל הקרקע, מקבל ההקצאה. לעניין זה עיין בעניין איראני.
29
30 יחד עם זאת, יש להבהיר, שהעיקרון המנחה בטבלאות האיזון במסגרת תכניות האיחוד
31 והחלוקה הינו עקרון השוויון היחסי, וזהו העיקרון הגובר. ככל שעל מנת ליתן מגרשים
32 בהתאם לשוויון היחסי יש להרחיק במידת מה את מגרשו של בעל הקרקע ממיקום המגרש
33 המקורי, אין המדובר בקביעה שיש לפסלה.
34
35 יתר על כן, הקצאת המגרשים, בהתאם לתכנית האיחוד והחלוקה, נעשית בראש ובראשונה
36 על יסוד שיקולים תכנוניים ולכן, החלטה שלוקחת בחשבון שיקולים תכנוניים הינה החלטה
37 שבשיקול דעת מוסד התכנון ובמתחם הסבירות.
38



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-07-766 כהן נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה - צפון חיפה ואח'

1 בספרם של דנה וזינגר דיני התכנון והבנייה נאמר: 32.
 2 "מטרתו של עקרון הקרבה עשויה להיות הגנה על קניינו של בעל הקרקע
 3 באמצעות מתן משקל הולם לזיקה של הפרט לקרקע שבבעלותו... מתן משקל
 4 ממשי לזיקתו המיוחדת של אדם לקרקע שבבעלותו עשויה הייתה להצדיק
 5 כלל שלפיו המגרשים החדשים שיוקצו יהיו ככל הניתן בתחומה של החלקה
 6 שהייתה בבעלותו במצב הנכנס... ואולם ככל שלא ניתן להקצות לפרט קרקע
 7 בתחומה של החלקה שהייתה בבעלותו בעבר, ניתן להטיל ספק בקביעה
 8 שלפיה הקצאתו של מגרש חדש המצוי קרוב יותר לחלקתו הקודמת של
 9 הפרט... מקטינה את הפגיעה שנגרמה לו עקב נטילת הקרקע שהייתה
 10 בבעלותו".
 11

12 בהקשר לכך אף נאמר בספרם של דנה וזינגר הנ"ל, כי יש הבדל בין קרקע שלבעל הקרקע
 13 זיקה אישית אליה, כגון אם שימשה למגוריו או שהוא עיבד אותה חקלאית, לבין קרקע
 14 המשמשת כהשקעה מסחרית ואשר לגביה קיימת פחות חשיבות לקרבה בין הקרקע החדשה
 15 לקרקע הקודם.

16
 17 ובהמשך נאמר:
 18 "אופן הקצאתם של המגרשים החדשים צריך לשרת, בראש ובראשונה, את
 19 תכליתה התכנונית של התכנית ואת ישימותה. משכך תיעשה ההקצאה
 20 באופן שיגביר ככל הניתן את הסיכוי למימושה של התכנית ויקל על הוצאתה
 21 אל הפועל. כמו כן, יש להביא בחשבון שיקולי צדק והגינות, אשר עשויים
 22 להוביל להקצאת מגרשים בעלי ייעודים שונים לכלל בעלי הקרקע או לפחות
 23 לחלקם. שיקולים אלה ואחרים הם שיעמדו בבסיס ההחלטה בדבר הקצאתן
 24 של הזכויות במגרשים החדשים ואיזונם אל מול עקרון הקרבה יהפוך אותו
 25 לשאיפה אשר אינה בגדר הכרח או תנאי בלעדיו לא ניתן יהיה לאשר תכנית
 26 איחוד וחלוקה".
 27

28 כאשר בית המשפט בוחן את יישום סעיף 122 לחוק התכנון והבניה במקרה קונקרטי, הוא
 29 בוחן את ההיתכנות המעשית של הקצאת המגרשים, את עניין שמירת השווי, את ההתחשבות
 30 בצרכי הפיתוח ובתשתיות, וזאת כאשר הכלל המנחה הינו שבית המשפט אינו מתערב
 31 בהחלטות שמאיות מקצועיות ולא מחליף את שיקול דעתו של המוסד התכנוני בשיקול הדעת
 32 של בית המשפט.
 33

34 לעניין ההתייחסות לאופן היישום של הוראות סעיף 122 לחוק התכנון והבניה, עיין גם ב-
 35 עת"מ 1001/03 מרגליות מרגלית שרה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז המרכז
 36 (28/3/07).

37
 38 בענייננו, החלוקה בוצעה על מנת לשמור על עקרון השוויון היחסי ולא ברור מה תהא הנפקות
 39 לגבי בעלי מקרקעין אחרים, אם העותר יוכנס לתא שטח קרוב יותר לחלקתו המקורית. יתר
 40 על כן נציין כי מעיון בטבלת ההקצאה והאיזון, עולה כי תאי שטח מס' 105, 108 ומס' 110
 41 מיועדים לתעסוקה, בעוד שתא שטח מס' 304 בו הוקצו זכויות לעותר, הינו ביעוד "תעשייה",



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-07-766 כהן נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה - צפון חיפה ואח'

1 תעשייה קלה ומלאכה", גם להבדלים אלה יש ליתן את הדעת. הוועדה ציינה בהחלטתה כי
2 היא מקבלת את עמדת שמאי התכנית, ועל פיה בשל היקף הזכויות הנמוך המגיע לעותר, הרי
3 במיקום המבוקש על ידו בסמוך לשטח המקורי, אין מגרשים סחירים שניתן להקצותם
4 לעותר.

5
6 בנסיבות אלה, כאשר אין המדובר בייעוד זהה של תאי השטח 105, 108 או 110, אליהם הפנה
7 העותר, כאשר שם הייעוד הינו לתעסוקה, וכאשר לא ברורה ההשלכה על כלל בעלי המקרקעין
8 ככל שישונה תא השטח שניתן לעותר במצב היוצא ואף לא ברור האם יש מקום ליתן לו תא
9 שטח שייעודו "תעסוקה", להבדיל מייעוד תא שטח 304, ומהן ההשלכות על תכליתה
10 התכנונית של התכנית, הרי המדובר בשיקול שמאי ותכנוני של הוועדה, ובהחלטה של הוועדה
11 שהפעילה באופן סביר את שיקול דעתה, ואין מקום כי בית המשפט יתערב בהחלטתה זו.

האם יש לקבוע שווי גבוה יותר לקרקע של העותר?

12
13
14
15 34. העותר טען כי שווי הקרקע שבבעלותו שנלקח בחשבון הינו 10% משווי קרקע חקלאית
16 בסביבה, בעוד שלטענתו יש לקבוע לקרקע שבבעלותו שווי בשיעור 10% משווייה של קרקעות
17 סחירות באזור, ולא פחות משווייה של קרקע חקלאית.

18
19 לטענת העותר, קיימות הנחיות של השמאי הממשלתי אשר על פיהן יש להעריך שווי קרקע
20 אשר מיועדת לדרך, והוועדה היתה אמורה לפעול לפי הנחיות אלה. העותר טען כי במקום
21 לקבוע את שווי הקרקע לפי שווי קרקע חקלאית, לקח השמאי מטעם הוועדה בחשבון רק
22 10% משווי קרקע חקלאית.

23
24 לטענת העותר, הקרקעות בסביבת הקרקע שלו שאותה יש לשום הינן קרקעות בשווי
25 תעסוקה, והעותר הפנה לשווי המגרש שהוא קיבל חלק ממנו במצב היוצא (מגרש 304),
26 ולטענתו יש לקחת בחשבון את שווי הקרקע בייעוד לדרך במצב הנכנס בשיעור 10% משווי
27 מ"ר כפי שהוערך שטח מגרש 304.

28
29 35. בנוסף לטענה המתייחסת לבסיס לקביעת שווי קרקע לדרך בשיעור 10%, טען העותר כי
30 ההתייחסות לחלק מחלקתו כאל שטח חקלאי מוגן, על יסוד תכנית בניין-עיר ש/1130
31 שפורסמה למתן תוקף בתאריך 3/11/11, הינה התייחסות שגויה, שכן עורך טבלת האיוון
32 וההקצאה התעלם מתכנית מורחבת יותר שחלה על החלקה שהינה תמ"מ/6, שפורסמה למתן
33 תוקף בתאריך 13/5/13.

34



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-07-766 כהן נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה - צפון חיפה ואח'

- 1 לטענת העותר, הוראות תמ"מ/6 גוברות על הוראות התכנית ש/1130, וב-תמ"מ/6 מסומנת
2 חלקת העותר כ"שטח פתוח עירוני", ויש הבדל בין השימושים המותרים בשטח חקלאי מוגן
3 לבין השימושים המותרים בשטח פתוח עירוני.
4
5 המשיבה 1 טענה כי בתכנית ש/1130, שהינה תכנית שחלה על החלקה של העותר, היתה .36
6 החלקה מסומנת לדרך.
7
8 עוד טענה המשיבה 1, כי הוראת המעבר שנקבעה בסעיף 9.3.1 ב-תמ"מ/6, קובעת כי תמ"מ/6
9 לא פוגעת בתכניות מאושרות שהיו בתוקף עובר לאישורה, ולכן יש להעריך את שווי הקרקע
10 שבבעלות העותר לפי הוראות תכנית ש/1130, דהיינו לפי ייעוד חקלאי מוגן.
11
12 עוד הסבירה המשיבה 1, כי תמ"מ/6 איננה תכנית שמכוחה ניתן להוציא היתרי בניה, ואין
13 היא קובעת ייעוד מפורט, והתכנית המקומית התקפה שחלה על חלקת העותר הינה ש/1130,
14 על-פיה ייעוד הקרקע הינו לחקלאות.
15
16 המשיבה 1 אף טענה, כי החלטת הוועדה המחוזית להעדיף את קביעת שמאי הוועדה ביחס
17 לשווי השטח הינה סבירה ואין בה פגם המצדיק את התערבות בית המשפט.
18
19 עוד הסבירה המשיבה, כי אם קביעת השווי תיעשה לפי הוראות תמ"מ/6 ולא לפי הוראות
20 התכנית המקומית המפורטת ש/1130, הרי קביעה זו צריכה לחול על כל החלקות שנכללו
21 בתכנית האיחוד והחלוקה, כך שהפרופורציה בין שווי חלקתו של העותר, שהינה ממילא
22 נמוכה יותר ביחס לחלקות האחרות, תיוותר בעינה.
23
24 המשיבה אף טענה, כי לגבי השטח של העותר, אין כיום תכנית מפורטת קונקרטית שמבססת
25 טענה כל שהיא שמוכיחה פוטנציאל תכנוני בעל ערך.
26
27 **הכרעה**
28
29 קביעת חלקו של בעל המקרקעין במגרשים החדשים נעשית לאחר שנקבע שוויים היחסי של .37
30 המקרקעין שהיו בבעלותו ערב אישור התכנית בהתאם לייעוד המקרקעין בטרם אושרה
31 התכנית לאיחוד וחלוקה, ובהתאם לתכניות שחלו עליה.
32
33 בטענות המשיבה 1, על פיהן יש לקבוע את ייעוד הקרקע של העותר, על-מנת לקבוע את שווייה
34 בעת הכנסתה לטבלת האיזון, על-פי התכנית ש/1130, יש ממש, במיוחד לאור הוראת המעבר
35 ב-תמ"מ/6, שאינה תכנית מפורטת, וכאשר התכנית התקפה והמפורטת הינה ש/1130.



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-07-766 כהן נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה - צפון חיפה ואח'

- 1 אשר על כן, היה מקום להתייחס לקרקע שבבעלות העותר כאל שטח חקלאי מוגן ולא כאל
2 שטח פתוח עירוני.
3
- 4 הוועדה המחוזית התייחסה לכך ששמאי העותר שגה בכך שהתייחס לסיווג השטח בהתאם
5 ל-תמ"מ/6 כאל שטח לפיתוח עירוני, בעוד שהקביעה הנכונה לפי תמ"מ/6 היתה שטח פתוח
6 עירוני, וכן ציינה כי בכל מקרה, מצב החלקה נחות ממצבן של חלקות חקלאיות ממערב
7 לכביש מס' 4, שכן חלקתו של העותר הינה בצד המזרחי של התכנית ממזרח לכביש מס' 4,
8 והמדובר בחלקה בעלת טופוגרפיה בעייתית. מסיבה זו, קבעה הוועדה כי יש להותיר את
9 מקדם החלקה במצב הנכנס על 0.78.
10
- 11 אוסיף ואציין, כי היה מקום לקחת בחשבון את שווי הקרקע לפי 10% משווייה במצב הנכנס
12 לפי תכנית ש/1130 ולא לפי תמ"מ/6, ובמצב הנכנס היא לא היתה בייעוד תעסוקה. הייעוד
13 במצב הנכנס היה שטח חקלאי מוגן, ולכן יש להעריך את השווי של שטח העותר לפי 10%
14 משווי קרקע חקלאית.
15
- 16 38. הוועדה, בכל הקשור לקביעת שווי הקרקע, העדיפה את חוות דעת המומחה מטעמה, והיא
17 רשאית לעשות כן, ואינני מוצאת בהתאם לקריטריונים המפורטים בפסיקה, כי יש מקום
18 להתערבות בהחלטתה.
19
- 20 לא מצאתי כי החלטת הוועדה המאמצת את חוות דעת השמאי מטעמה חורגת ממתחם
21 הסבירות, ובנסיבות אלה אין מקום להתערב בהחלטה זו.
22
- 23 עיין לעניין זה גם בפסק הדין ב-עת"מ 14-11-31937, תמר אריאל נ' הוועדה המחוזית לתכנון
24 ובניה מחוז חיפה (1/12/15).
25
- 26 **שיעור ההפחתה בגין היות תא השטח שקיבל העותר במצב היוצא, תא שטח עם שותפים (הפחתה**
27 **בגין מושע)**
28
- 29 39. העותר טוען כי קיבל הקצאה בתא שטח 304 עם ארבעה שותפים נוספים, שהינם: מדינת
30 ישראל, הקרן הקיימת לישראל, רשות הפיתוח, ומושב מעיין צבי (שהינו חוכר לדורות, עד
31 שנת 2041, מרשות מקרקעי ישראל).
32
- 33 ההפחתה היתה בשיעור של 2% לכל שותף, ובסך הכל בוצעה הפחתה של 6% תוך לקיחה
34 בחשבון של שלושה שותפים.
35



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-07-766 כהן נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה - צפון חיפה ואח'

- 1 העותר טען כי בנסיבות העניין היה מקום לבצע הפחתה של 25% בגין מספר השותפים בחלקה
2 ובכל מקרה, הפחתה של לא פחות מ-10%, שכן יש בחלקה כיום חמישה שותפים.
3
4 העותר אף הפנה לפסיקה ממנה עלה כי קרקע המוחזקת בבעלות משותפת של מספר שותפים,
5 ערכה נמוך ב-25%-15% מקרקע שהינה בבעלות נפרדת של אישיות משפטית אחת.
6
7 המשיבה 1 בתשובתה ציינה, כי ההצדקה להפחית משווי חלקה בגין בעלות משותפת של מספר .40
8 שותפים הינה שאם מעוניינים בפיתוח החלקה, מן הסתם פיתוח כזה קשה יותר ויקר יותר
9 כאשר מדובר בצורך בהסכמה של מספר שותפים. אשר על כן, קובעים "מקדם מושע" כאשר
10 המדובר בחלקה שאינה בבעלות של אישיות משפטית אחת.
11
12 המשיבה 1 סבורה כי אין מקום בנסיבות העניין שבית המשפט יתערב בשיקול הדעת של שמאי
13 הוועדה, אשר סבר כי יש מקום לבצע הפחתה של 6%, שכן קביעת מקדם המושע הספציפי
14 בכל מקרה ומקרה הינו סוגיה שבמומחיות שמאית.
15
16 המשיבה הפנתה לפסיקה על-פיה נדחתה עתירה שבמסגרתה ביקשו העותרים כי מקדם
17 המושע בעניינם יהא בהתאם למספר הבעלים.
18
19 ספציפית לענייננו טענה המשיבה, כי רשות מקרקעי ישראל ניהלה גם את נכסי הקרן הקיימת
20 לישראל בהתאם לחוק עובר למועד אישורה של התכנית הרלוונטית, ועל כן אין מקום לקחת
21 את שני הגופים כגופים נפרדים, כך שלמעשה המדובר בבעלות של העותר וגורמים נוספים,
22 המנוהלים כולם על-ידי רשות מקרקעי ישראל, ולטענת המשיבה רשות מקרקעי ישראל הינה
23 גוף שקל לקדם אתו תכניות בקני מידה גדולים (עיין עמ' 7 ש' 24-17 לפרוטוקול מ-6/12/17).
24
25 עוד ובנוסף, טענה המשיבה כי קבלת טענות העותר והתייחסות לרשות הפיתוח, למדינה
26 ולקק"ל כשלושה בעלים נפרדים, הן במצב הנכנס והן במצב היוצא, עשויה דווקא להיטיב עם
27 המדינה לעומת הבעלים הפרטיים (עיין סעיף 101 לתשובת המשיבות 1 ו-4).
28
29 קביעת שיעור ההפחתה בגין קיומם של מספר בעלים לאותו תא שטח הינה קביעה שמאית, .41
30 שלוקחת בחשבון מן הסתם את ייעוד השטח, את זהותם של הבעלים, האם ניתן להגיע
31 להסכמה עם מספר בעלים יחדיו לצורך קידום תכניות, אם לאו, וכן שיקולים שמאיים
32 נוספים. אין מקום לקבוע כי שיעור ההפחתה בגין קבלת תא שטח עם שותפים, יהא שיעור
33 זהה בכל מקרה ובכל עניין, כך שגם אם קיים מקרה בו בוצעה הפחתה בשווי שטח בשיעור
34 25% בגין מספר שותפים בחלקה, אין בכך כדי להעיד כי בכל חלקה, בכל מספר בעלים, ובלא
35 קשר לזהות הבעלים, תתבצע הפחתה דומה בשווי החלקה.



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 17-07-766 כהן נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה - צפון חיפה ואח'

1 לאור האמור לעיל, ובהתחשב בכך שהמדובר בעניין שמאי מקצועי מובהק, אשר בית המשפט
2 אינו מתערב בו במסגרת עתירה מנהלית בה הוא בוחן אם ההחלטה מצויה במתחם הסבירות
3 ואם אין מקום להתערב בהיבט המנהלי, הרי דין הטענה בכל הקשור במידת ההפחתה בשווי
4 תא השטח שקיבל העותר במצב היוצא, בגין ריבוי בעלים, להידחות.

5

6

לסיכום

7

8 42. לאור האמור לעיל, מרבית טענות העותר בעתירתו נדחות, למעט טענתו כי לא היה מקום ליתן
9 למדינה זכויות מסחריות בהתייחס לחלק מחלקה 19 בגוש 11300, אשר היה בייעוד ציבורי
10 ונותר בייעוד ציבורי, ולא היה מקום לקחת בחשבון שטח זה מעל הקו בטבלת האיזון.

11

12 לצורך תיקון הטבלה בגין קביעה זו, מוחזר העניין לוועדה המחוזית לתכנון ובניה, על מנת
13 שתתקן הטבלה בהתאם.

14

15 43. המשיבה 1 לעותר הוצאות משפט ושכר טרחת עו"ד בסך 7,500 ₪ (הסכום כולל מע"מ),
16 לתשלום בתוך 30 יום מהיום, שאם לא כן ישא הסכום הפרשי הצמדה וריבית כחוק מהיום
17 ועד התשלום המלא בפועל. בפסיקת סכום זה לקחתי בחשבון כי מרבית טענות העותר נדחו,
18 ורק טענתו בעניין מתן זכויות מסחריות כנגד שטח בייעוד ציבורי נתקבלה.

19

20 ניתן היום, ז' אייר תשע"ח, 22 אפריל 2018, בהעדר הצדדים.

21

עפרה ורבנר, שופטת

22

23