



מדינת ישראל – משרד המשפטים

הוועדה להשגות על שומות מקרקעין לפי פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) 1943

השגה 56/2017

המשיגים:

ה"ה גולובנציץ אריה וחיים
ע"י ב"כ עוה"ד שלמה גולובנציץ ואח'
וע"י שמאי המקרקעין מר יניב גוב ארי

נגד

המשיבה:

נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ
ע"י ב"כ עוה"ד רותם ארביב קופלניקוב ו/או עודד בקרמן
ממשרד שרקון, בן עמי, אשר ושות', עורכי דין.
וע"י שמאי המקרקעין גב' איריס ישראלי ומר אמיר דרור.

המקרקעין:

חלק מחלקות 5 ו- 8 בגוש 5174.

מיקום:

דרך מס' 38 – קטע צומת צרעה – צומת עזקה.

מהות התביעה:

פיצוי ההפקעה בגין קרקע בלבד¹

החלטה

1. רקע עובדתי

ביום 15.03.2016 פורסמה ברשומות (י.פ. 7228) הודעת שר התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים לפי סעיפים 5 ו- 7 לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור) 1943 (להלן: "הפקודה") בדבר רכישת קרקעות לצרכי ציבור, במסגרתה הודיע השר על כוונתו לרכוש זכויות במקרקעין המפורטים בהודעה לצורך תשתית ציבורית של דרך. במצורף פורסמה הודעת השר לפי סעיפים 22 (2) ו- (ב2) ו-22א לפקודה, המרשה למשיבה להשתמש בכל הסמכויות והזכויות המעונקות לו או ליועץ המשפטי לממשלה לפי הפקודה לצורך רכישת הזכויות במקרקעין במסגרת פרויקט דרך מס' 38 צרעה – רמת בית שמש (להלן: "הודעת ההפקעה").

תכנית הדרך, 102-0145573 – דרך מס' 38- קטע: צרעה-עזקה (להלן: "תכנית דרך 38"), פורסמה למתן תוקף בילקוט פרסומים 7180, מיום 7.1.2016.

¹ המשיגים אינם חולקים על סכומי הפיצוי שהוצעו להם ע"י המשיבה בגין המחוברים בחלקה 8.

מדינת ישראל – משרד המשפטים
הוועדה להשגות על שומות מקרקעין לפי פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) 1943

השגה 56/2017

2. מטרת ההחלטה

קביעת פיצויי ההפקעה הראויים.

3. המועד הקובע

המועד הקובע להחלטה זו הינו מועד פרסום ההודעה לפי סעיפים 5 ו-7 לפקודת הקרקעות - 15.03.2016.

4. מועד הדיון

דיון בפני הוועדה נערך ביום 30.10.2017.

5. ביקור בנכס

ביקור בנכסים ובסביבתם נערך ביום 22.11.2019 על ידי תמיר שדה, חבר הוועדה.

6. תמצית תאור הנכס

החלקות נשוא ההחלטה, חלקות 5 ו-8 בגוש 5174, ממוקמות בכניסה לאזור התעשייה המערבי של בית שמש, דרומית לדרך וירג'יניה ומערבית לכביש מס' 38.

כביש מס' 38 הינו כביש אורך, המחבר את עמק האלה לכביש מס' 1 (מחבר בין צומת בית גוברין שבכביש 35 בדרום ובין מחלף שער הגיא שבכביש מס' 1 בצפון). תכנון קטע הכביש כולל שדרוג הכביש לכביש דו מסלולי דו נתיבי.

אזור התעשייה המערבי הינו א"ת פעיל ומפותח הכולל, בין היתר, את מפעל מנועי בית שמש והמכללה הלאומית לשוטרים.

6.1 חלקה 5 בגוש 5174

החלקה, בשטח של 24,674 מ"ר, הינה קרקע ריקה, בעלת טופוגרפיה מדרונית מכיוון מערב למזרח. צורת החלקה בלתי רגולרית וכוללת גם רצועה צרה לכיוון מזרח אשר גובלת עם כביש מס' 38. השטח המופקע בהליך הנוכחי הינו חלק מהרצועה המזרחית, והיקפו, ע"פ הודעת ההפקעה, 263 מ"ר.

6.2 חלקה 8 בגוש 5174

החלקה, בשטח של 215,562 מ"ר, הינה קרקע ריקה, הכוללת בתחומה חלק מכביש 38, שביל עפר למעבר כלי רכב שטח ואופניים ועצי חורש.

צורת החלקה בלתי רגולרית והיא בעלת טופוגרפיה מדרונית מכיוון מערב למזרח. השטח המופקע בהליך מהווה החלק המזרחי של החלקה, והיקפו, ע"פ הודעת ההפקעה, 28,467 מ"ר. בחלקה 8 קיימת חורשה הכוללת עצים מסוגים שונים. בהתאם למפת הפקעות שהוכנה עבור חברת נתיבי ישראל, מיום 09.06.2016, שטח החורשה המופקע מסתכם ב- 11,068 מ"ר.

6.3 במועד הביקור בנכס נמצא שעבודות הסלילה נמצאות בעיצומן.

מדינת ישראל – משרד המשפטים

הוועדה להשגות על שומות מקרקעין לפי פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) 1943

השגה 56/2017

7. המצב התכנוני הרלוונטי

המצב התכנוני אינו שנוי במחלוקת.

על החלקות שבכותרת חלות בין היתר התכניות הבאות:

תכנית	מועד פרסום ברשומות	י.פ.	מהות
בש/1	16.04.1960	1617	תכנית אב לשטח המועצה המקומית בית שמש לרבות הנגישות לכביש 38.
ת/5/32/51	04.09.1975	2139	סיווג החלקות בין היתר לשטחים ציבוריים פתוחים, תעשייה ודרכים.
תמ"א 3	26.08.1976	2247	התוית השלב הראשון של רשת הדרכים.
מ/200	15.11.1979	2578	סיווג יעוד קרקע בתחום תוואי הכביש בין היתר כשטח ליעור וחקלאות.
תמ"א 3/33	23.03.1995		שינוי תוואי דרך 38 והוספת שני מחלפים.
תמ"מ 20/1	23.03.1995	4292	פיתוח העיר בית שמש.
תמ"א 22	19.12.1995	4363	הגדרת וקביעת שטחי היעדרות הקיימים והמיועדים ליעור.
בש/200	16.01.1996	4371	הרחבת העיר בית שמש.
תמ"מ 20/1א'	09.12.1997		פיתוח העיר בית שמש.
בש/162	19.05.1999	4755	פיצול חלקה 5 וחלוקתה ליעודים שונים: תעשייה, מלאכה, מסחר, תחנת דלק וכד'.
תמ"א 34	15.07.2003	5206	תכנית מתאר ארצית העוסקת במשק המים והביוב.
תמ"א 1/22	15.07.2003	5206	שינוי הוראות.
תמ"א 2/22	30.10.2003	5233	שינוי הוראות.
תמ"א 35	27.12.2005	5474	מענה לצורכי הבניה והפיתוח של המדינה תוך שמירה על השטחים הפתוחים ועל עתודות הקרקע לדורות הבאים.
תמ"א 3/ב34	18.12.2006	5606	משק המים – הסדרת נחלים.
תמ"א 4/ב34	16.08.2007	5704	משק המים – איגום והחדרה.
תמ"א 5/ב34	14.09.2009	5998	משק המים – הולכת מערכות מים.
תמ"מ 30/1	13.05.2013	6591	תכנית מתאר מחוזית חדשה הכוללת את תוואי כביש 38.
102-0145573 – תכנית דרך 38	07.01.2016	7180	שדרוג והרחבה של כביש 38 בחלקו הדרומי בקטע שבין צרעה לצומת עזקה.

8. המצב המשפטי

אין מחלוקת בין הצדדים באשר לזכויות המשיגים במקרקעין – המשיגים רשומים כבעלי זכות הבעלות.

9. תשריטי הפקעה

בפני הוועדה הוצגו התשריטים שלהלן:

- תכנית רכישה פק/53, שנחתמה ע"י שר התחבורה ב- 24.02.16, לפיה השטח לרכישה הינו:

▪ מחלקה 5 – 263 מ"ר.

▪ מחלקה 8 – 28,467 מ"ר.

- תשריט הפקעה שנערך ע"י חב' חץ הצפון מיפוי והנדסה בע"מ, מיום 09.06.2016. להלן פירוט השטחים, במ"ר:

מדינת ישראל – משרד המשפטים
הוועדה להשגות על שומות מקרקעין לפי פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) 1943

השגה 56/2017

חלקה	שטח רשום	כביש תפוס	הפקעה נוכחית
5	24,674	21	242
8	215,562	967	27,295

10. שומת המשיבה

שמאית המשיבה, גבי איריס ישראל, אשר ערכה שתי חוות דעת (אחת לכל חלקה) ביום 17.07.2016, העריכה את פיצויי ההפקעה הראויים בגין הקרקע המופקעת כדלקמן:

חלקה	יעוד	שטח	פיצוי למ"ר	סה"כ פיצוי
5	דרך מאושרת	74 מ"ר	23 ₪	1,702 ₪
	שצ"פ	168 מ"ר	60 ₪	10,080 ₪
8	דרך מאושרת	16,310 מ"ר	23 ₪	375,130 ₪
	שצ"פ	10,985 מ"ר	60 ₪	659,100 ₪

11. שומת המשיגים

שמאי המשיגים, מר יניב גוב ארי, בחוות דעתו לשתי החלקות, מיום 12.03.2017, העריך את פיצויי ההפקעה בשתי חלופות, כדלקמן:

חלופה א': שווי החלקות כקרקע ביעוד תעסוקה בהתאם לתמ"מ מס' 1 (שינוי 30), תוך הפחתה לאי וודאות ודחייה עד לאישור תכנית מפורטת.

263	שטח להפקעה בחלקה 5 (עפ"י י.פ. מס' 7228):
28,467	שטח להפקעה בחלקה 8 (עפ"י י.פ. מס' 7228):
28,730	סה"כ שטח להפקעה (מ"ר):
1,450 ₪	שווי מ"ר קרקע כתעשייה:
41,658,500 ₪	שווי הקרקע כזמינה לבנייה ומפותחת:
34,619,650 ₪	שווי הקרקע לאחר הפחתת עלות פיתוח (245 ₪ למ"ר):
8,331,700 ₪	השבחה צפויה בגין אישור תכנית מפורטת:
4,165,850 ₪	היטל השבחה צפוי בגין אישור תכנית מפורטת:
0.8	מקדם דחייה עד לאישור תכנית מפורטת:
24,363,040 ₪	סה"כ שווי השטח המופקע לאחר הפחתות:
110,680 ₪	סה"כ שווי המחוברים בחלקה 8:
24,473,720 ₪	סה"כ פיצויי הפקעה ראויים:

מדינת ישראל – משרד המשפטים

הוועדה להשגות על שומות מקרקעין לפי פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) 1943

השגה 56/2017

חלופה ב': קרקע בייעוד שצ"פ/דרך בהתאם לתכנית מתאר מקומית בש/200 ו- בש/162 משנות ה-90.

74	שטח להפקעה בחלקה 5 בייעוד דרך (בהתאם לטבלת שטחי הפקעה) :
16,310	שטח להפקעה בחלקה 8 בייעוד דרך (בהתאם לטבלת שטחי הפקעה) :
168	שטח להפקעה בחלקה 5 בייעוד שצ"פ (בהתאם לטבלת שטחי הפקעה) :
10,985	שטח להפקעה בחלקה 8 בייעוד שצ"פ (בהתאם לטבלת שטחי הפקעה) :
0.1	מקדם שווי קרקע בייעוד דרך (מהייעוד הרווח בסביבה לתעשייה) :
0.4	מקדם שווי קרקע בייעוד שצ"פ (מהייעוד הרווח בסביבה לתעשייה) :
6,099.60	סה"כ שטח אקו" להפקעה :
₪ 1,450	שווי מ"ר קרקע בתעשייה :
₪ 8,844,420	סה"כ שווי השטח המופקע :
₪ 110,680	סה"כ שווי המחוברים בחלקה 8 :
₪ 8,955,100	סה"כ פיצויי הפקעה ראויים :

12. עיקרי טיעוני/עמדת המשיגים

המשיגים טוענים הן נגד תוקפו של הליך ההפקעה והן בדבר גובה פיצויי ההפקעה הראויים.

תוקפו של הליך ההפקעה :

- 12.1 במסגרת הליכי ההפקעה נפלו פ גמים היורדים לשורשו של ההליך ומאיינים את תוקפו.
- 12.2 קיימת סתירה, בהיקפים ניכרים, בין הפרסום בילקוט הפרסומים לבין טבלת ייעודי הקרקע אשר מצורפת למפת ההפקעות. בחלקה 8 החרیגה עולה כדי למעלה מ- 1,520 מ"ר, ואילו בחלקה 5 החריגה עולה כדי כ- 20 מ"ר.
- 12.3 הליכי הפקעה הינם הליכים פולשניים ופוגעניים מאין כמותם. מדובר בפגיעה קשה בזכות הקניין, זכות אשר מוגנת בחוקי היסוד, ולפיכך, כל הליך שכזה חייב להתבצע בהתאם להוראות הדין במדויק, תוך שמירה והקפדה מקסימאלית על שקיפות ההליך, מתן זכות ההתנגדות ומעל הכל לצמצם את הפגיעה כמה שניתן ובכך לאזן בין הצורך הציבורי לבין זכות הקניין, שהינה ערך עליון.
- 12.4 במקרה דנן המשיבה, שהינה גוף שלטוני הכפוף להוראות החוק המחמירות, לא הקפידה על כך שהליכי ההפקעה ייעשו כדין, ולפיכך בהתאם להוראות ההלכה המשפטית הרי שתוקפה של ההפקעה מאויין, ודינה בטלות מלאה.

גובה פיצויי ההפקעה :

- 12.5 בשומת המשיגים קיימות שתי חלופות העוסקות בגובה פיצויי ההפקעה: חלופה א' - בה גובה פיצויי ההפקעה הנטענים בוססו על שווי קרקע בייעוד לתעסוקה, בהתאם להוראות תמ"מ מס' 1 (שינוי 30), וחלופה ב', שנערכה כביקורת לצורך בחינת סבירות התחשיב בשומות המשיבה, בה שווי הקרקע לפיצויי חושב לפי ייעודי שצ"פ ודרך, בהתאם לתכניות מתאר מקומיות בש/200 ו-

מדינת ישראל – משרד המשפטים

הוועדה להשגות על שומות מקרקעין לפי פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) 1943

השגה 56/2017

בש/162.

12.6 קיימת, כאמור, אי התאמה בין השטח המצוין להפקעה על פי ילקוט הפרסומים לבין השטח המצוין להפקעה בהתאם לטבלת ייעודי הקרקע. לא הומצאה בפני המשיגים תכנית מאושרת לצרכי רישום, ובנוסף, המועד המאוחר יותר הינו מועד הפרסום בילקוט הפרסומים. לפיכך, תחשיב ההפקעה נערך עפ"י השטח להפקעה בהתאם לילקוט הפרסומים.

12.7 חלופה א'

שווי הקרקע לפיצוי חושב לפי הוראות תכנית תמ"מ מס' 1 (שינוי מס' 30), בה היא מסווגת כתעסוקה:

- תכנית מתאר מחוזית תמ"מ 1 (שינוי מס' 30) סיווגה את החלקות בשלמותן ביעוד תעסוקה והיא מאפשרת הכנת תכנית מפורטת המשנה את הייעוד לתעשייה.
- במספר תכניות בסביבה (בש/122/א', תכנית דרך 38 ובש/200) שונה יעוד הקרקע משצ"פ למגורים, שב"צ ותעשייה. בנוסף, קיימת מגמת התרחבות אזור התעשייה דרומה ומזרחה, בעיקר ע"י ביטול שטחי השצ"פ.
- לפיכך, לאורך השנים ועד לערב אישורה של התכנית המפקיעה קיימת התכנות מובהקת לשינוי ייעוד שטחי השצ"פ לטובת מסחר, אשר יש להביאה בחשבון בהתאם לפס"ד של בימ"ש המחוזי (ת"א 48359-02-13), שקבע כי ניתן להביא בחשבון, לצורך קביעת השווי, את פוטנציאל השימוש הגלום בחלקה, זאת כאשר מתחשבים בכלל הנסיבות המשפיעות על אפשרות מימוש הפוטנציאל.
- בגין אי וודאות ודחייה עד לאישור תכנית מפורטת בוצעה הפחתה של 20% (מקדם 0.80).

12.8 חלופה ב'

כביקורת, לשם בחינת סבירות התחשיב הנמצא בשומת המשיבה, שווי הקרקע חושב לפי ייעוד שצ"פ/דרך, בהתאם לתכניות מתאר מקומיות בש/200 ו-בש/162, ושטחי ההפקעה בהתאם לטבלת הייעודים:

- תכנית בש/200 מאפשרת גמישות תכנונית בשטח בייעוד שצ"פ, לרבות אפשרות לשימושים סחירים.
- בהתאם למצב התכנוני המאושר בתכניות בש/200 ובש/162 ביתרת שטח החלקות המופקעות עצמן רוב השטח הינו בייעוד לתעשייה.
- מקדם שווי קרקע בייעוד שצ"פ, בהתאם לפסיקה (פס"ד ת.א 748/68, ה"פ 9489/73, בע"א 549 + 558/74 ות.א 556/95), הינו 0.40 מהייעוד הרווח בסביבה.
- מקדם שווי בייעוד דרך בהתאם לקווים המנחים, מרבית הפסיקה ומחקר בשיטת "דלפיי" הינו 0.10 מהייעוד הרווח בסביבה.

מדינת ישראל – משרד המשפטים

הוועדה להשגות על שומות מקרקעין לפי פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) 1943

השגה 56/2017

12.9 תגובה לתשובת המשיבה

בהתאם להחלטת יו"ר הוועדה מיום 12.07.2017, הגישו המשיגים את תגובתם לתשובת המשיבה, כדלהלן:

- התגובה אינה באה כתחליף לכל טיעון, השלמה או הוספה שהעוררים זכאים לה במסגרת הדיון ולאחריו. תגובה זו באה על מנת להשלים את עמדת העוררים לאחר תשובת המשיבה וועדת ההשגות מתבקשת להתייחס אליה ככזו.
- במסגרת תשובת המשיבה נטען כי בשומת המשיגים נכללו רכיבי הפיצוי בגין ירידת הערך, שאינם בסמכות הוועדה. במענה לכך טוענים המשיגים כי המשיבה בעצמה ערכה את שומתה בהתאם לאותם כללים, ולפיכך היא מנועה מלטעון נגד שומתה שלה, ובהתאם, נגד שומת המשיגים.
- יש לראות את שומת המשיבה ושומת המשיגים שהוגשה, כהסכמה מפורשת, ולמצער כהסכמה מכללא, בדבר קיום התדיינות גם על מרכיב ירידת הערך.
- המשיגים מדגישים כי בכל מקרה בשומתם כלול מרכיב הפיצוי בגין הפקעת המקרקעין, ולמען הסדר הטוב ומבלי לגרוע מהאמור לעיל, חילצו שמאי המשיגים את מרכיב הפיצוי בגין ההפקעה ובודדו אותו בנפרד, בתחשיב נוסף שהוצג, ולפיו הפיצוי הראוי בגין ההפקעה, בהתאם ליעוד השטח המופקע במצב החדש עפ"י תכנית דרך 38 (נספח 1, מיום 22.10.17) כדרך, כאשר שווי הדרך הינו 10% מהשווי הרווח לתעשייה בסביבה, כמחושב:

263	שטח להפקעה בחלקה 5 (עפ"י י.פ. מס' 7228) :
28,467	שטח להפקעה בחלקה 8 (עפ"י י.פ. מס' 7228) :
28,730	סה"כ שטח להפקעה (מ"ר) :
1,450 ₪	שווי מ"ר קרקע ביעוד הרווח כתעשייה :
145 ₪	שווי מ"ר קרקע ביעוד דרך (מקדם 0.1) :
4,165,850 ₪	סה"כ פיצויי הפקעה ראויים לקרקע ביעוד כדרך :
110,680 ₪	פיצויי הפקעה בגין מחוברים :
4,276,530 ₪	סה"כ פיצויי הפקעה ראויים :

במהלך הדיון הוסכם כי, בחלופה זו, יש לשום את הקרקע ללא פיתוח, אך לא הוצג תחשיב מתוקן.

12.10 שווי

- בהתבסס על מכרזי רמ"י באזורי התעשייה בבית שמש ובהתאם למאפייני השטח המופקע, מיקום השטח בצמידות לדרכים עם נגישות גבוהה, השווי הראוי לתעשייה הינו 1,450 ₪ למ"ר קרקע.
- עוד עולה מהמכרזים כי עלות הפיתוח הממוצעת הינה 245 ₪ למ"ר קרקע.

מדינת ישראל – משרד המשפטים

הוועדה להשגות על שומות מקרקעין לפי פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) 1943

השגה 56/2017

• כיוון שבאזור בית שמש לא אותרו עסקאות לשצ"פ, יש להתבסס על נתוני שווי מירושלים ולבצע התאמות.

• במכרז בגן סאקר למבנה להפעלת בית קפה מתקבל שווי של כ- 12,834 ₪ למ"ר מבונה; במכרז בגן העצמאות למבנה להפעלת בית קפה, מתקבל שווי של כ- 21,738 ₪ למ"ר מבונה; בחוות דעת לביהמ"ש שנערכה ע"י מר יריב סיקרון לנכס הממוקם במתחם גן "מאיר שרמן", במכרז העיר ירושלים, נקבע כי שווי השצ"פ מהווה 40% משווי קרקע למגורים בסביבה, דהיינו 6,028 ₪ למועד הקובע בשנת 2004.

12.11 שמאית המשיבה התבססה על קרקעות בייעוד חקלאי, ללא אפשרות לתוספת שימושים מסחריים, זאת בניגוד לקרקעות בייעוד שצ"פ בהתאם לתכנית בש/200 (החלה בתחום השטח המופקע) על פיה תותר בשטחן הקמת מבנים בעלי אופי מסחרי כגון קיוסקים. לפיכך השווי לשצ"פ בשומת המשיבה אינו סביר.

12.12 בשומת המשיבה הוערך שווי דרך על בסיס אובדן הכנסה של 23 ₪ למ"ר, וזאת ללא הצגת נתונים. בנוסף, מביקור בנכס נמצא כי שטח החלקה המיועד להפקעה אינו כולל עיבוד חקלאי.

13. עיקרי טיעוני/עמדת המשיבה

13.1 טיעונים בדבר חוקיות ההפקעה אינם בגדר סמכותה העניינית של ועדה זו ועל כן דינם דחייה על הסף, במסגרת ההליך דנן.

13.2 הפיצוי שהוצע לכתחילה בידי המשיבה אכן כלל גם את רכיב ירידת ערך המקרקעין, לפי סעיף 197 לחוק, זאת בניגוד לפסיקה לפיה הפיצוי הינו דו-שלבי. בהחלטת ביניים של הוועדה, בהשגות 42,43,45,47,48/2016 בסוגיה זהה נקבע כי אין לוועדה סמכות לדון בטענות הנוגעות בירידת ערך של המקרקעין, ולפיכך גם דינן של הטענות לפיצוי בגין רכיב זה – דחייה.

13.3 בהתאם לתקנון ותשריט תכנית בש/200, לחלק קטן מהחלקות נקבעו יעודי דרך ושצ"פ אשר לגביהם נקבע במפורש כי שטחים אלו יופקעו וירשמו ע"ש הרשות המקומית או המדינה. בהתאם לחוק רשאית הוועדה המקומית להפקיע עד 40% משטח החלקות ללא תמורה, כאשר היעוד בתכנית הינו למטרה ציבורית. לפיכך, השטחים המופקעים הינם שטחים אשר הוועדה המקומית/המדינה היו אמורות לרשום על שמן, ללא תמורה לבעלים, כחלק מהתכנית. בהתאם לאמור, אין לפצות את הבעלים בגין הפקעת השטחים בחלקות 5 ו-8.

13.4 לחילופין, שמאית המשיבה חישבה את פיצויי ההפקעה בהתאם להוראות החוק לתיקון לפקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) (מס' 3), התשי"ע-2010, על מלוא שטח הקרקע המופקעת.

13.5 יש לשלם פיצויי הפקעה בהתאם לשטח המופקע בפועל, בהתאם לנתוני תשריט המדידה ולייעוד השטח המופקע, בהתאם למצב התכנוני המאושר.

13.6 שווי השצ"פ נקבע בשיעור של 50% משווי קרקע חקלאית, כיוון שעסקינן ברצועה צרה, בעלת טופוגרפיה הררית חדה המהווה חיץ בין אזור התעשייה וכביש 38.

מדינת ישראל – משרד המשפטים

הוועדה להשגות על שומות מקרקעין לפי פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) 1943

השגה 56/2017

13.7. השווי בקרקע חקלאית של 120 ש"ח למ"ר, בוסס על עסקאות במרכז הארץ ומגלם בין היתר גם עסקאות בשטחים קטנים.

13.8. שווי דרך, בסך 23 ש"ח למ"ר, הוערך על בסיס אובדן הכנסה מעיבוד חקלאי של הקרקע.

התייחסות לנקודות עיקריות שהועלו ע"י המשיגים:

13.9. אפשרות להשבחה של השטח ביעוד שצ"פ:

אין לקבל את טיעון המשיגים בדבר הפוטנציאל הקיים בשטח המסומן כדרך וכשצ"פ, בתכניות קודמות, מהטעמים הבאים:

- תשריט התמ"מ ערוך בקנ"מ גדול, ובהתאם להוראות התכנית ניתן לערוך בו שינויים.
- סימון ייעוד לאזור תעשייה בתמ"מ אינו מעיד על כך שכל השטח המסומן יהיה ביעוד תעשייה. מהשטח המסומן יידרשו הפרשות לצרכי ציבור, לרבות דרכים, כבישים פנימיים בין מגרשים, מבני ציבור לשירות אזור התעשייה וכו'.
- כביש 38 מסומן כדרך ראשית בתמ"מ. בנוסף, בהתאם להוראות התמ"מ ניתן לשנות את סיווג הדרך ולבצע התאמות. על כן הסימון בתמ"מ אינו סופי וניתן לשינוי.
- בהתאם לסעיף 10.1.5 לתקנון תמ"מ 1 תיקון 30 נקבע כי "על אף האמור בתכנית זו, תכנית מתאר מקומית אשר אושרה לפני יום תחילתה של תכנית זו, תעמוד בתוקפה והוראותיה גוברות, ובלבד והיא תאמה את תמ"מ 1". בהתאם לאמור, התכנית המקומית בש/200 הינה התכנית הקובעת, לרבות סימון לדרך ושצ"פ בתכנית, וגוברת על הוראות ותשריט תמ"מ 30/1.
- קווי הבניין, כפי שנקבעו בתכנית מקומית בש/200, הינם 25 מ' לכל צד של הכביש (נמוך ממה שמתאפשר לפי תמ"מ 3), מה שלמעשה מאיין אפשרות להשבחה בשטחי הדרך והשצ"פ המיועדים להפקעה.
- תכניות נקודתיות לשינוי יעוד שצ"פ/שפ"פ:

- אין לקבל את טיעון המשיגים בדבר הפוטנציאל לשינוי יעוד משצ"פ לתעשייה ועוד, לרבות תכנית בש/200. שינוי ייעוד במקומות אחרים אינו מעיד על כוונות ו/או התקדמות תכנונית במיקום הנדון. דווקא העובדה שנערכה תכנית איחוד וחלוקה במקום הנדון, אשר כללה את החלקה הנדודה והפרישה שטחים לטובת שצ"פ ודרכים, מעידה שלא היתה כוונה לשנות את יעוד חלק החלקה הנדון.
- השטח ביעוד שצ"פ הנדון אינו כולל כל פוטנציאל ממשי לשינוי יעוד, לא חל בו הליך תכנוני לשינוי יעוד, וממילא נוכח זכויות הבניה הרבות שניתנו כבר במרבית שטח החלקה, שינוי יעוד ביתרת החלקה נשוא ההשגה אינו סביר.
- ככל שרשויות התכנון היו מעוניינות בשינוי יעוד השצ"פ, הן היו יכולות לעשות זאת במסגרת תכנית איחוד וחלוקה שאושרה בחלקה ו/או בהליך תכנוני נפרד, ב- 21 השנים

מדינת ישראל – משרד המשפטים

הוועדה להשגות על שומות מקרקעין לפי פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) 1943

השגה 56/2017

בו היה יעוד חלק החלקה שצ"פ.

- בנוסף לכך, לאורך כל כביש 38 קיימת רצועת שצ"פ צרה המאופינת ביערות קק"ל, הנטועה עצי חורש. יהיה זה בלתי סביר שייעודה ישונה לתעשייה ויידרש לעקור עצים רבים, במיוחד כשקיימים שטחים נרחבים ביעוד תעשייה (מאות דונמים) שטרם אושרה בהם תכנית מפורטת והם טרם פותחו.

13.10. שווי הקרקע ביעוד שצ"פ

- בשומות המשיבה הוערך שווי שצ"פ בשיעור של 50% משווי קרקע חקלאית, זאת משום שהשצ"פ לאורך תוואי כביש 38 מאופיין ברצועה צרה, ברובו נטוע בעצי חורש ויערות קק"ל, הטופוגרפיה ברוב התוואי הינה בשיפוע הררי חד עולה, ונועד לשמש כטיפול נופי לאורך הדרך.
- בנוסף, לכל אורך דרך 38 קיימות קרקעות חקלאיות רבות ומעובדות, משני עברי הכביש.
- רצועת השצ"פ בחלקות הנדונות מהווה חץ בין אזור התעשייה וכביש 38, היא אינה משמשת בפועל את אזור התעשייה, ועקב צורתה הטופוגראפית (בתחום חלקה 8 בשטח ההפקעה השיפוע נע בין 17% ל-28%, כך ע"פ מידע שהתקבל ממשרד מודדים הלפרין - פלוס) ומגבלת קווי הבנין של דרך מס' 38, היא אינה מאפשרת פיתוחו של השצ"פ למטרות כלכליות.
- יודגש כי אזור התעשייה אינו מפותח, וחלקה 8 הינה שטח יער, כך שלא נראה כי הוא יפותח בתקופה הנראית לעין ולכן השווי נגזר משווי חקלאי, שהינו השימוש הרווח בסביבה.
- לא סביר כי שווי שצ"פ יהיה גבוה משווי קרקע חקלאית.

התייחסות לחלופות שהועלו ע"י המשיגים:

המשיבה מבקשת להצביע על מספר טעויות ו/או נושאים שאינם סבירים בתחשיבי שמאי המשיגים, בחלופות השונות, כדלהלן:

13.11. חלופה א' - קרקע ביעוד תעסוקה בהתאם לתמ"מ 1 (30):

- שמאי המשיגים טוען לשווי של 848 ₪ למ"ר קרקע, ללא פיתוח. מעבר לכך שחלופה זו אינה סבירה לחלוטין, כיוון שמדובר בקרקע ביעוד שצ"פ שאמורה להיות מופקעת, השווי הנטען מופרז. שווי הקרקע, כפי שעולה מעסקאות באזור התעשייה המערבי, ללא פיתוח ולפני התאמות, הינו נמוך בשיעור ניכר מהמוצג ע"י שמאי המשיגים. ניתן ללמוד על שווי הקרקע, ללא פיתוח, מניתוח מכרז יס/60/2016, למגרשים 202, 206, 207 ו-209, ממנו עולה כי שווי ממוצע מ"ר קרקע ביעוד תעשייה ללא פיתוח, בחכירה, הינו 545 ₪.
- הפחתת עלות הפיתוח בסך 245 ₪ למ"ר אינה נדרשת, כיוון שניתן להביא בחשבון את מחיר הקרקע בעסקאות ללא פיתוח.
- היטל השבחה שהופחת בשומת המשיגים, בשיעור של כ-12% משווי הקרקע בניכוי פיתוח, אינו סביר. מדובר על קרקע ביעוד שצ"פ בתכנית. יש לבצע הפחתה בגין היטל השבחה בשיעור של כ-

מדינת ישראל – משרד המשפטים

הוועדה להשגות על שומות מקרקעין לפי פקודת הקרקעות (רכישה לצורך ציבור) 1943

השגה 56/2017

45% משווי הקרקע ביעוד תעשייה ללא פיתוח.

- מקדם דחייה עד לאישור תכנית מפורטת בשומת המשיגים של 0.80 הינו במקרה בו השטח מסומן ביעוד לתעשייה. במקרה הנדון יש לעשות שינוי יעוד תחילה ובהתאם המקדם יהיה נמוך יותר.

- שמאי המשיגים לא הפחית בגין הפרשה לצרכי ציבור - במסגרת תכנית מפורטת יידרשו דרכי גישה ומעבר בין מגרשים באזור התעשייה, מבני ציבור לשירות אזור התעשייה וכו'. בהתאם, היה על שמאי המשיגים להפחית כ- 30%-40% מהשטח לצרכי ציבור בנוסף לשטח הקטן שהופרש בתכנית בש/200 באזור התעשייה.

- שמאי המשיגים לא ביצע התאמה לגודל - מדובר בשטח נרחב שמופקע, כ- 27 דונם, מהם כ-11 דונם שצ"פ, מתוך חלקה ענקית ביעוד תעשייה ומלאכה ברובה בשטח של כ- 215 דונם.

13.12. חלופה ב' - קרקע ביעוד שצ"פ/דרך בהתאם לתכנית בש/200 ו- בש/162 :

- כאמור בשומת המשיגים חלופה זו הובאה רק לצורך בחירת סבירות התחשיב בשומת נתיבי ישראל.

- בחלופה זו גזר שמאי המשיגים את שווי הדרך השצ"פ משווי קרקע לתעשייה בסביבה לפי מקדמים של 0.1 ו- 0.4 בהתאמה, ביחס לשווי של 1,450 ₪ למ"ר קרקע ביעוד תעשייה, כך שמתקבל שווי של קרקע ביעוד דרך – 145 ₪ למ"ר וביעוד שצ"פ – 580 ₪ למ"ר.

- יודגש שהקרקע בסביבת השצ"פ הינה חלקה 8 ששיטחה עצום (כ-215 דונם) וכן חלקות נוספות ביעוד תעשייה, אשר אינן מתוכננות ואינן מפותחות, וככל שהיה ניתן לעשות שימוש בשצ"פ, סביר להניח שהוא היה משרת אותן.

- בתכנית בש/200 ניתן לראות תא שטח 2217 שהינו שטח ביעוד שצ"פ אשר נכלל בתוך אזור התעשייה, זאת בניגוד לנכס הנדון אשר הינו מחוץ לאזור התעשייה ויעודו לשמש כטיפול נופי לאורך דרך 38 ולא ישרת את אזור התעשייה.

- לא סביר ששווי שצ"פ, שאמור להיגזר משווי הייעוד הרווח בסביבה, יהיה גבוה משווי היעוד עצמו, של 545 ₪ למ"ר, כנטען דלעיל.

- שווי השצ"פ צריך להיקבע בהתאם למידת נחיצותו ואפשרויות השימוש בו. בהתאם למאפייניו כרצועה צרה, שברובה נטועה עצי חורש ויערות קק"ל, ובהתאם לשימושים המותרים לשצ"פ בתכנית בש/200, ניתן להעריך כי שווי של השצ"פ יהיה לכל היותר 10% משווי קרקע ביעוד תעשייה בסביבה.

- שמאי המשיגים הציג פסיקות לפיהן שווי שצ"פ נקבע כשיעור שבין 30% לבין 40% משווי קרקע לבניה, אך הציג רק פסיקות בהן נקבע שיעור גבוה והתעלם מפסקי דין (כגון בע"א 556/73 ובה"פ 1393/82) ומהכרעות (של גב' בלטר בגו"ח 11020/45,47 ושל מר עאלם בגו"ח 11308/178) בהן נקבעו שיעורים נמוכים יותר למקדם שצ"פ.

מדינת ישראל – משרד המשפטים

הוועדה להשגות על שומות מקרקעין לפי פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) 1943

השגה 56/2017

- שימוש מסחרי או סמי-מסחרי בשצ"פ נהוגים בשצ"פים גדולים בשטח של עשרות ומאות דונמים, כאשר השימושים מתבצעים בחלק של עד 10% משטח השצ"פ. במקרה הנדון מדובר ברצועה צרה, המאפשרת שימוש מסחרי זעום.
- בהכרעות שונות נקבע ששווי השצ"פ הינו בגבולות 15%-20% משווי הסביבה.
- בהתאם לאמור לעיל, שווי קרקע ללא פיתוח הינו כ- 600 ₪ למ"ר (לפי שווי קרקע לתעשייה של 545 ₪ ובהתאמה לבעלות פרטית באמצעות מקדם 1.1) ושווי שצ"פ לפי מקדם 10%, הינו 60 ₪ למ"ר, כפי שנטען בשומת המשיבה.
- לעניין שווי לדרך, לא קיים כל פוטנציאל לשינוי יעוד. בכל ההשגות שנדונו לפני ועדת ההשגות בעניין פיצוי הפקעה² נקבע כי הפיצוי שינתן יהיה בסך 23 ₪ למ"ר.

14. דיון והכרעה

טיעון משפטי של המשיגים בדבר תוקפו של הליך ההפקעה

14.1. כאמור, המשיגים טוענים נגד עצם חוקיות ההפקעה. טענה מקדמית זו הועלתה בכתב ההשגה, אך לא בדיון בע"פ אשר התמקד, רובו ככולו, בשאלה השמאית, קרי גובה פיצויי ההפקעה ומרכיביהם. יודגש, גם בכתב ההשגה ציינו המשיגים כי על הוועדה להכריע בענין, "ככל שהסמכות מוקנית למותב זה", כלשונם. ובכן, הסמכות לקבוע אם ההפקעה חוקית אם לא איננה מוקנית למותב זה, ודי אם נפנה לסעיפים 9א(א) ו-1(1) ו-3 לפקודה. כל זאת, באשר לטענות הכלליות של המשיגים נגד התנהלות המשיבה לאור חשיבות זכות הקנין וחובתה של המשיבה לפעול כדי לצמצם את הפגיעה בה, שקיפות ההליך, ומתן זכות הטיעון (המהווים כשלעצמם שיקולים רלבנטיים בדיון המשפטי בסוגיית החוקיות; ר' עע"מ 7946/16 שלומית הרץ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה פתח תקווה, פס"ד מיום 28.1.2018, פורסם בנבו).

14.2. יחד עם זאת, לענין המחלוקת בסוגיית היקף השטח הנכון לצורך חישוב הפיצוי, יפות קביעותיה של הוועדה בהחלטה קודמת (מיום 22.3.2015), שלפיה "מרגע שהציע שר האוצר או מי מטעמו פיצוי לבעל הקרקע וכפועל חוקי היוצא מכך נפתחו דלתותיה של הוועדה בפניו, יש לפרש את המונח "סכסוך בעניין סכום הפיצויים" על פי תכלית הנורמה, בכך לאפשר למשיג להעלות גם טענות בדבר סכום הפיצויים המתייחסות לכך שבהצעת הפיצוי שנשלחה אליו לא נכללו כל השטחים שהופקעו ממנו. פרשנות אחרת דווקנית, תביא למצב בלתי נסבל לפיו יאלץ האזרח, שהרשות הציעה לו פיצוי, לפצל את השגותיו על הצעת הפיצוי לשני הליכים נפרדים. במסלול האחד תדון הוועדה רק בשווי הקרקע לגביה הוצע הפיצוי, ובמסלול האחר ידון בית המשפט בטענת הנפקע כי הצעת הפיצוי הוצאה בחסר רק לגבי חלק מהמקרקעין שהופקעו ממנו, ואם תמצא טענה זו צודקת, לשיטת המשיבה אף יזקק בית המשפט לשווי הקרקע, הכל באריכות היחסית שמאופיין בה הדיון בבית המשפט, על האגרות, ותשלומי שכר הטרחה לעורכי דין

² בהשגות: 05/2012, 08/2012, 09/2013, 16/2013, 15/20103, 22/2014.

מדינת ישראל – משרד המשפטים

הוועדה להשגות על שומות מקרקעין לפי פקודת הקרקעות (רכישה לצורך ציבור) 1943

השגה 56/2017

ולשמאים הכרוכים בכך, לרבות בגין מינוי של מומחה מטעם בית המשפט, ונמצא שעל חשבון זמנו וממונו של המשיג, ועל חשבון זמנו של בית המשפט ושל יתר הנזקקים לסעדו וממונו של הציבור, אנו מרבים הליכים שלא לצורך, בניגוד לתכלית הקמת הוועדה. "באותה החלטה נסמכה הוועדה על פסיקת בית המשפט וקבעה כי נסיבותיה העובדתיות השונות של כל הפקעה עשויות לייצר מבחנים תכליתיים עובדתיים ייחודיים לה, המועילים לעמוד על כוונתה ולפיכך על היקפה. באותו מקרה, הוועדה עסקה בשאלה אם ביקש השר להפקיע מחדש מקרקעין שכבר היו כלולים בהודעת הפקעה קודמת, ולצורך הכרעה בשאלה זו קבעה מבחן תכליתי-עובדתי, שעניינו תפיסת החזקה בשטח כדין מכוח היותו כלול בהודעת הפקעה חוקית (ועל חשיבות הפרסום הרשמי ר' ע"א 119/01 פרץ אקונס נ' מדינת ישראל, נז(1) 817 (2003)).

14.3. מבחן זה כוחו יפה גם לנסיבות דנן. טענת המשיגים היא כי החריגה הגלומה בשטח ההפקעה בפועל, ביחס לשטח הכלול בהודעה הרשמית היא כלפי מטה, כלומר שבפועל לא הופקעו במסגרת ההפקעה הנוכחית מלוא השטחים שצוינו בהודעת ההפקעה, ועל עובדה זו אין מחלוקת. כך, סה"כ השטח המופקע בפועל מחלקה 8, מסתכם ב-28,262 מ"ר, הקטן ב-205 מ"ר מהשטח המצוין בהודעת ההפקעה. המשיבה מצידה הסבירה בדיון כי הסיבה לכך שהשטחים הללו כלל לא הופקעו נעוצה בקיומן של כוורות על גביה ובמאמץ שנעשה מצדה להסתפק לצורך הדרך הציבורית בשטח המצומצם יותר.

14.4. יודגש, לא הודעת ההפקעה היא שמקימה את עצם הזכאות לפיצוי אלא ההפקעה עצמה. בסיסה המהותי של הזכות לפיצוי מעוגן באקט ההפקעה הקניינית. הסכסוך שבסמכותה של ועדה זו ליישב נוגע לסכום פיצויי ההפקעה ש"הוצע" (סעיף 9א(א)(1) לפקודה), וסכום זה מוצע על בסיס חישוב שווייה של הקרקע שהופקעה בפועל. האפשרות החוקית הקבועה בסעיף 14 לפקודה, שלפיה הגורם המפקיע רשאי לחזור בו מהודעת הרכישה, בין לגמרי ובין במקצת, באופן שפוטר אותו בהתאם מן החיוב לשלם פיצויים עליה, אף היא מעידה על כך. סעיף 9א(א)(1) לחוק לתיקון דיני הרכישה לצרכי ציבור, התשכ"ד-1964, הקובע את זכותו של הנפקע לדרוש פיצויי הפקעה שלא שולמו "כנגד מסירת החזקתו במקרקעין", אף הוא מעיד על הקשר המהותי שבין עצם נטילת הקרקע לבין הזכות לפיצוי.

14.5. לפיכך, המסקנה העקרונית היא שהשטח הנכון לצורך חישוב הפיצוי הוא כפי שצוין בשומות המשיבה ובתשריט ההפקעות. ראוי להדגיש, עם זאת, שככל שבעתיד יופקע השטח הנוסף הכלול בהודעת ההפקעה, תקום לכאורה ובכפוף לבחינה משפטית, זכות לפיצוי בגין כך, ובמובן זה החלטה זו איננה מהווה מעשה בית דין לגבי כל השטח הכלול בהודעת ההפקעה הנוכחית שלגביו הוגשה השגה זו.

14.6. שונים הם במקצת פני הדברים בכל האמור ביחס לחלקה 5. נדמה, כי מעבר לניתוח העקרוני, השולל כאמור זכאות לפיצוי על מלוא השטח הנקוב בהכרזה בגין אי התאמה בינו לבין השטח שניטל, הרי שבקשר לחלקה 5, גם במישור העובדתי מתעורר ספק לגבי הזכאות. כמפורט בפרק 9 דלעיל, סה"כ השטח המופקע מחלקה 5, מסתכם ב-263 מ"ר, התואם את השטח המצוין בתכנית הרכישה. בחלקה זו קיים פער של 21 מ"ר בין הודעת ההפקעה לבין מפת ההפקעה הפרטנית

מדינת ישראל – משרד המשפטים

הוועדה להשגות על שומות מקרקעין לפי פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) 1943

השגה 56/2017

המעודכנת. ממפה זו עולה, כי אותם 21 מ"ר הם כבר כביש תפוס, דהיינו הופקעו בעבר, ואין עוד צורך לתפוס אותם כיום. בפני הוועדה לא נטען בידי מי מהצדדים, וממילא לא הוכח, כי שולם, או לא שולם, פיצוי בגין הפקעת עבר זו, ואם כלל קיימת זכאות לפיצוי כזה (הן מבחינה משפטית של עצם הזכות, והן מבחינת זהות הזכאים). מכל מקום, לאור מסקנתנו המרכזית שלהלן, מתייטר אף הצורך לבחון שאלות אלה.

גדרי סמכות הוועדה

14.7. כפי שקבעה הוועדה לא אחת בהחלטותיה (למשל, ההחלטה מיום 6.8.2017 בהשגה 42, 43, 45, 47, 48/2016 שציטטה המשיבה), ואף הבהירה מפי היו"ר במסגרת הדיון בע"פ בהליך זה, סמכותה העניינית תחומה לפיצויי הפקעה בלבד, ואין היא מוסמכת לדון בהיקף הפיצוי בגין רכיב הפגיעה התכנונית. גם הסכמת הצדדים הנטענת – בין אם הושגה באופן מפורש ובין אם ניתן לראות בה הסכמה מכללא – אין בכוחה להקנות סמכות עניינית לוועדה. בכל אופן, לאור הניתוח שלהלן ומסקנתנו הסופית בדבר הפיצוי, אין משמעות בנסיבות מקרה זה למחלוקת זו בדבר גדרי סמכות הוועדה.

טיעוני הצדדים בדבר הפיצוי הראוי בגין ההפקעה:

14.8. לאחר בדיקת הרקע התכנוני והקנייני של הנכס לשם קביעת פיצויי ההפקעה הראויים, הוועדה סבורה כי השאלה המתעוררת במקרה הנדון היא: האם קרקע המסווגת לצרכי ציבור, שהפקעתה בפועל איננה מזכה את בעליה בפיצויי הפקעה, עשויה לזכותו בפיצויי הפקעה, כאשר זו מבוצעת מכוח הליך אחר ו/או ע"י רשות אחרת?

14.9. לצורך קביעת פיצויי ההפקעה הראויים, הוועדה בחנה את הסוגייה האמורה הן בפן המשפטי והן בפן השמאי, והגיעה לכלל דעה, שבמקרה הנדון, בעלי הזכויות בחלקות 5 ו-8 אינם זכאים לכל פיצוי כספי, ונבהיר זאת להלן.

14.10. הכלל הידוע הוא כי פיצויי ההפקעה נקבעים, כמצוות הפקודה, על בסיס שווי השוק שלה, וזה נגזר ממצבה התכנוני של הקרקע, המגדיר את ייעודה. למעשה, בין הצדדים אין מחלוקת כי ייעודה התקף של הקרקע במועד הקובע הוא "דרך". לצד זאת, ע"פ ההלכה הפסוקה, "באופן כללי, מנגנון הפיצויים בדיני הנטילה השלטונית מבוסס בעיקרו על כך שפיצויי ההפקעה נועדו להעמיד את בעל המקרקעין שהופקע באותו מצב כספי שבו היה עומד אלמלא ההפקעה" (ע"א 8717/17 **מדינת ישראל רשות מקרקעי ישראל נ' עזבון המנוח איסמעיל מוחמד איסמעיל אחמד ז"ל ואח'**, פס"ד מיום 23.7.19). הפיצוי צריך להיות כזה שלא יגרום לנפקע נזק או הפסד, מחד גיסא, אך גם לא יעשיר אותו, מאידך גיסא. כפי שעמד על כך בית המשפט בשלל מקרים, ובין היתר בע"א 2991/06 **רות מנשה נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה חולון**, פס"ד מיום 19.11.07, פורסם בנבו: "על הפיצויים לבעל מקרקעין שהופקעו להוות מימוש כספי של שווים של המקרקעין – גילום שוויה של הזכות שאבדה. ומנגד – פיצויים העולים בשוויים על שוויו של הנכס שהופקע ישפרו את מצבו של בעל הנכס, ולא יהוו ביטוי לדרישת החוק, כי גובה הפיצויים יהיה כתמורה שהיתה ניתנת בעבורם בעסקה מרצון."

מדינת ישראל – משרד המשפטים

הוועדה להשגות על שומות מקרקעין לפי פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) 1943

השגה 56/2017

14.11. בנסיבות הענין שלפנינו, בהתחשב בשני העקרונות האמורים גם יחד – עקרון שווי השוק מזה, ועקרון השבת המצב הכלכלי לקדמותו מזה – הוועדה מקבלת את טענתה העקרונית של המשיבה³, שאין לפצות את המשיגים בגין ההפקעה דנן. מסקנה זו נובעת כאמור מניתוח המשלב היבטים שמאיים ומשפטיים, ומתייחס, כמתחייב, למצב התכנוני החל על הקרקע, אשר משליך על ערכה הכספי בשוק החופשי, והכל כפי שיפורט.

14.12. תכנית בש/200, שהינה תכנית מתאר מקומית, שינתה בעבר את יעוד חלקות 5 ו-8, לתעשייה במרבית השטח, ולשצ"פ במיעוטו. תכנית זו קובעת כי השטחים המיועדים לצרכי ציבור, כגון: דרך ושצ"פ, יופקעו וירשמו ע"ש הרשות המקומית או המדינה. שטחים אלה, הגם שטרם הופקעו בפועל בידי הרשות המקומית, ייעודם כבר שונה לצרכי ציבור במסגרת התכנית האמורה.

14.13. אישור תכנית בש/200 גרר, למעשה, שני מהלכים, כביכול נוגדים: מחד גיסא, שינוי ייעודה של חלק מן הקרקע לתעשייה, השביח את ערכה והעלה את שווייה. מנגד, סיווג חלק אחר של הקרקע כמיועד לשצ"פ, העתיד להיות מופקע ללא תמורה, הביא הלכה למעשה ל"איפוס" שווייה, ולכך שלא תהא גלומה בה כל תועלת כלכלית לבעליה. לרצועת השצ"פ, שיעוד חלק ממנה שונה לדרך ואותו חלק הופקע, אין אפוא כל תרומה לשווי לבעליה. התוצאה הסופית הכוללת של שתי ההשפעות הנוגדות הללו היא השבחה, שהרי שינוי הייעוד לתעשייה מגלם בחובו פיצוי משמעותי בדמות זכויות בנייה רחבות היקף ביחס למצב התכנוני הקודם הכולל.

14.14. הפיצוי לבעלי חלקות 5 ו-8, בגין ההפרשה לשטחי שצ"פ (שיעוד חלקם שונה לדרך, בתכנית דרך 38) מכוח תכנית בש/200 נתקבל מעצם שינוי יעוד יתרת החלקות לתעשייה. הקביעה כי מדובר אמנם בפיצוי – ויודגש, פיצויי הפקעה – עוגנה בפסיקתו של בית המשפט המחוזי בה"פ (מרכז) 59134-12-12 **יעקב אליעזר רונן נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה פתח תקוה**, פס"ד מיום 1.11.2018 (פורסם בנבו), ולאור חשיבותו לענייננו, נביא מתוכו. ראשית, בית המשפט מתייחס (בפסקה 8 לפסק דינו) לעצם האפשרות העקרונית להעניק פיצויי הפקעה באמצעות זכויות בנייה ו/או שינוי ייעוד, ונסמך בענין זה על פסיקת בית המשפט העליון בעמ"מ 5839/06 **בראון נ' יו"ר הוועדה המחוזית לתו"ב מחוז המרכז** (פס"ד מיום 25.9.2008, פורסם בנבו). שנית (בפסקה 9 לפסק דינו), בית המשפט קובע כי אפשרות זו מתקיימת גם במקרה של הפקעה מכוח פקודת הקרקעות (שלא במסגרת תכנית איחוד וחלוקה), וזאת משום הרציונל הכלכלי המשותף – מניעת כפל פיצוי על חשבון הקופה הציבורית. לאור האמור, העובדה כי נכון למועד הקובע לצורך השגה זו טרם בוצעה ההפקעה המיועדת בתכנית בש/200 של חלק הקרקע נשוא החלטתה זו, אין בה כדי לשנות מן המסקנה כי פיצויי ההפקעה אמנם הוענקו (השוו החלטת הוועדה מיום 15.1.2019 בהשגה מס' 40/2015).

14.15. יתר על כן, בענייננו הובהר כי שטח השצ"פ אינו עולה על 40% מכלל שטח החלקות, ולכן מבחינה חוקית, הוועדה המקומית היתה רשאית להפקיעו ללא כל תמורה ישירה⁴. במלים אחרות, גם

³ כפי שבאה לידי ביטוי במסמך השמאי מטעמה הנושא תאריך 7.6.2017 שהוגש בתגובה להשגה.

⁴ תמורה עקיפה בדמות השבחת יתרת החלקה ניתנה.

מדינת ישראל – משרד המשפטים

הוועדה להשגות על שומות מקרקעין לפי פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) 1943

השגה 56/2017

אלמלא באה ההפקעה לצורך הדרך הבינעירונית, היו השטחים נשוא ההפקעה דגן מועברים לרשות הציבור ללא כל תשלום פיצוי נוסף על זה שכאמור נתקבל בדמות שינוי יעוד יתרת שטח החלקות לתעשייה.

14.16. לפיכך, ניתן לראות את השטחים שהופקעו כעת כשטחים שהפיצוי בגין הפרשתם לצרכי ציבור שולם בעבר, בדמות שינוי יעוד היתרה, ואין לראות בעיכוב הליכי הוועדה בתפיסת שטחים אלו בפועל כהזדמנות להקנות פיצוי נוסף לבעלי החלקות, שכן כאמור מטרת הפיצוי בגין הפקעות היא להעמיד את הנפקע במצבו הכלכלי ערב ההפקעה, ולא להעמידו בחסר או ביתר לעומת מצבו זה. על כן, ההפקעה מטעם המשיבה בהליך זה כלל לא הרעה את מצבם של המשיגים, שכן ניטלו מהם שטחים אשר ממילא היו ניטלים מהם ללא כל תמורה נוספת.

14.17. יודגש, העובדה כי בנעלי הרשות המפקיעה, שלא שיכללה את מעשה ההפקעה, באה כעת רשות מפקיעה שונה, אינה צריכה לדעתנו להקים לנפקע, יש מאין, זכאות שלא היתה לו קודם, מה גם שכפי שהראינו, הרשות המפקיעה הקודמת העניקה למעשה פיצוי בגין ההפקעה (הגם שההפקעה לא בוצעה).

14.18. לא זו אף זו, נוכח האמור לעיל, אף בפן השמאי שווי הקרקע המופקעת לבעליה, ערב המועד הקובע, הינו אפס, דהיינו אין לה כל תרומה חיובית לשווי. הדבר נובע מכך, שבמבחן השוק לא ניתן היה למצוא רוכש שיהיה מוכן לשלם סכום כלשהוא, אפילו אפסי, בגין "הזכות" הזו. לכל קונה בר דעת היה נהיר שמחד גיסא, אינו יכול לבצע כל שימוש כלכלי בנכס, ומאידך גיסא קרוב היום בו תופקע הקרקע והחזקה בה תילקח ללא כל תשלום כספי ישיר.

14.19. לנוכח האמור לעיל, מתייתר הצורך בהכרעה ביתר המחלוקות השמאיות שבין הצדדים, ותוצאת ההליך הוא כי ההשגה נדחת. המשיגים אינם זכאים לפיצויים נוספים בגין רכיב הקרקע במסגרת הפקעה זו.

14.20. אשר לסוגיית ההוצאות – המשיגים טענו כי יש להשית על המשיבה את הוצאות ההליך, ומעבר לכך ציינו כי קיימות להם טענות נוספות בדבר הוצאות נלוות להפקעה, ואלה יכומתו בנפרד. המשיבה טענה מנגד, כי חלה חובה משפטית ברורה להוכיח כדבעי (הן בפן המהותי הן בפן הכמותי) הוצאות נלוות להפקעה, ומשהדבר לא נעשה במועד, במסגרת שומת ההשגה, אין עוד לאפשר זאת, בבחינת מקצה שיפורים. עוד טענה המשיבה מצדה כי את הוצאות ההליך יש להשית על המשיגים. בהתחשב בתוצאת ההליך האמורה, ממילא מתייתר גם הדיון בשאלת ההוצאות הנלוות הנכללות בגדר פיצויי ההפקעה, ובאשר להוצאות ההליך שלפנינו, אנו קובעים כי כל צד יישא בהוצאותיו.

ניתנה היום, ב' טבת תש"פ, 30.12.2019

על החלטה זו ניתן להגיש עתירה מינהלית בתוך 45 ימים מיום שנשלחה על ידי הוועדה.

(-)	(-)	(-)
תמיר שדה	מיכל כהן, עו"ד	אור לוי
שמאי מכריע	יו"ר ועדת השגות	סגן השמאי הממשלתי הראשי (בדימוס)