



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-08-2070 קליינר נ' ועדה מקומית לתכנון חולון ואח'

23 נובמבר 2019

לפני כב' השופט חגי ברנר, סגן נשיא

עותר
יהודה קליינר
ע"י ב"כ עו"ד זיו כספי ואילנית ציבין

נגד

משיבות
1. ועדה מקומית לתכנון חולון
2. עיריית חולון
ע"י ב"כ עו"ד עופר צילקר

פסק דין

1

2

3

4

מבוא

1. האם רשות מקומית אשר הפקיעה את מקרקעי העותר, וברבות השנים זנחה את מטרת ההפקעה, רשאית לדרוש מן העותר תשלום של שווי ההשבחה כתנאי להשבת הקרקע לעותר? והאם היא רשאית לדרוש ממנו תשלום הפרשי הצמדה וריבית בנוסף להשבת פיצויי ההפקעה? אלו השאלות הטעונות הכרעה בעתירה זו.

9

רקע עובדתי

10

11

2. עד לשנת 1993 העותר היה הבעלים של חלקה 346 בגוש 6045 בחולון (להלן: "המקרקעין"). ייעודם המקורי של המקרקעין לפי תכנית המתאר ח/1 משנת 1958, היה שטח ציבורי פתוח. בהתאם לתיקון מס' 3 של התכנית ח/1, שנקבע בשנת 1978, המקרקעין יועדו לשם הקמת אתר פסולת.

15

16

3. ביום 9.7.1989 פרסמה הוועדה המקומית לתכנון ובניה חולון (להלן: "הוועדה המקומית") הודעה ברשומות לפי סעיפים 5 ו-7 לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943, לפיה

17

18



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-08-2070 קליינר נ' ועדה מקומית לתכנון חולון ואח'

23 נובמבר 2019

- 1 המקרקעין דרושים לה לצרכי ציבור. בעקבות כך נוהל משא ומתן בין הוועדה המקומית
- 2 ועיריית חולון גם יחד (שתייהן ביחד להלן: "העיריה") לבין העותר, אשר בסיומו נחתם ביום
- 3 18.2.1993 חוזה רכישה בין העיריה לעותר, לפיו רכשה העיריה את המקרקעין תמורת תשלום
- 4 סך כולל של 53,364 ₪, אשר שולם לעותר בשני מועדים- ביום 18.2.1993 וביום 20.1.1994.
- 5
- 6 4. דבר הפקעת המקרקעין פורסם ברשומות ביום 23.11.1993 וביום 5.12.1995 נרשמו
- 7 המקרקעין על שם העיריה.
- 8
- 9 5. ביום 4.8.2005 פרסמה העיריה הודעה לפי סעיפים 77 ו- 78 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-
- 10 1965 (להלן: "חוק התכנון"), בדבר הכנתה של תכנית חדשה שתחול על המקרקעין, הלא היא
- 11 תכנית ח/500.
- 12
- 13 6. ביום 25.10.2017 הודיעה העיריה לעותר כי המטרה לשמה הופקעו המקרקעין- הקמת אתר
- 14 פסולת- אינה קיימת עוד וכי המקרקעין נכללים במסגרת תכנית ח/500, המצוייה בשלבי
- 15 אישור. העיריה הודיעה לעותר כי עומדת בפניו האפשרות לקבלת המקרקעין בכפוף להשבת
- 16 פיצויי ההפקעה בצירוף הפרשי הצמדה וריבית כחוק וכן בכפוף לתשלום ההשבחה שחלה על
- 17 המקרקעין, ככל שחלה.
- 18
- 19 7. ביום 9.1.2018, קצת יותר מחודשיים לאחר מכן, פורסמה למתן תוקף תכנית ח/500. מדובר
- 20 בתכנית מתאר מקומית שנועדה לאפשר את המשך פיתוח המרקם העירוני הדרומי של העיר
- 21 חולון והיא משתרעת על פני שטח של כ- 4,080 דונם. התכנית כוללת בנייה למגורים בהיקף
- 22 של עד 12,900 יחידות דיור וכן כ- 930,000 מ"ר לצרכי תעסוקה ומסחר. השטחים הכלולים
- 23 בתכנית ח/500 מיועדים לעבור תכנון מחדש לשם הקמת שכונות מגורים, שטחי תעסוקה,
- 24 פארק עירוני ודרכי גישה. עוד קובעת התכנית כי תוקצינה זכויות בניה לבעלי המגרשים
- 25 בתחומה, משמע, ייעוד המקרקעין שהיו בבעלות העותר ואשר לשמם הם הופקעו- צרכי
- 26 ציבור- השתנה לטובת הייעודים החדשים שהם ייעודים סחירים, קרי, מגורים ותעסוקה.
- 27
- 28 8. לאחר הדברים האלה התנהל משא ומתן בין העותר לעיריה בדבר גובה התשלום שיהא עליו
- 29 לשלם לעיריה כתנאי להשבת המקרקעין לידיה. בסופו של דבר, המשא ומתן, שנמשך גם לאחר



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 2070-08-18 קליינר נ' ועדה מקומית לתכנון חולון ואח'

23 נובמבר 2019

הדיון המקדמי בעתירה, לא צלח. בעוד שהעיריה התנתה את השבת המקרקעין לעותר בהשבת פיצויי ההפקעה בצירוף הפרשי הצמדה וריבית כחוק, וכן בתשלום מלוא ההשבחה שחלה על המקרקעין מאז הופקעו ועד לאחר אישורה של תכנית ח/500, והכל בהסתמך על הוראת סעיף 195 לחוק התכנון, העותר טען כי אין יסוד לדרישת העיריה לתוספת הפרשי הצמדה וריבית על פיצויי ההפקעה. באשר לתשלום שווי ההשבחה, טען העותר כי לעת הזו לא ניתן לקבוע את היקף ההשבחה מכוחה של תכנית ח/500, וכי השמאי מטעם העיריה שגה בחישוביו בענין זה. זאת ועוד, אין גם בסיס לדרישה לתשלום שווי ההשבחה, נוכח זניחתה של מטרת ההפקעה המקורית שנים רבות בטרם אושרה תכנית ח/500.

9. מכאן העתירה הנוכחית.

טענותיו של העותר

10. העותר טוען כי העיריה זנחה את מטרת ההפקעה שנים רבות עוד בטרם אושרה תכנית ח/500, וכי זניחתה של מטרת ההפקעה קיבלה ביטוי פורמלי כבר בשנת 2005, עם פרסום ההודעה בדבר הכנתה של תכנית חדשה ביחס למקרקעין. על כן, שומה היה על העיריה להחזיר את המקרקעין לעותר ולא להמתין עד לאישורה של תכנית ח/500, המתנה שכל תכליתה היתה להחיל על העותר, ללא כל הצדקה, את מנגנון ההשבה הייחודי הקבוע בסעיף 195 לחוק התכנון, המזכה את העיריה בתשלום שווי ההשבחה.

11. עוד טוען העותר כי יש לדחות על הסף את דרישתה של העיריה לתשלום הפרשי הצמדה וריבית כתוספת לסכום פיצויי ההפקעה שעל העותר להשיב לעיריה כנגד החזרת המקרקעין לידיה. דרישה זו גורמת ל"תפיחת" סכום הפיצויים שעליו להשיב, מסך של 53,364 ₪, לסך של 244,690 ₪, ואין לה כל מקור שבדין, ולא בכדי, משום שלא מדובר בחוב כספי שהוא חב לעיריה, שאזי ניתן היה לדרוש את השבתו בצירוף הפרשי הצמדה וריבית.

12. העותר מוסיף וטוען כי החלטתה של העיריה להתנות את השבת המקרקעין לידיה בתשלומים שאין להם בסיס חוקי, היא החלטה בלתי חוקית שיש להורות על ביטולה.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-08-2070 קליינר נ' ועדה מקומית לתכנון חולון ואח'

23 נובמבר 2019

13. לבסוף טוען העותר כי חישובי ההשבחה של השמאי מטעם העיריה הם חסרי בסיס.

טענותיה של העיריה

14. העיריה טוענת כי אין מקום לקבוע שהיא זנחה את מטרת ההפקעה רק בשל חלוף הזמן, שכן סעד של ביטול הפקעה הינו חריג ולא יינתן כדבר שבשגרה, אלא רק במקרים בהם ברור כי הרשות נהגה בשיהוי בלתי סביר וזנחה את מטרת ההפקעה. לענין זה יש להוכיח קיומו של שיהוי הן בפן המהותי והן בפן הראייתי, והנטל הוא כבד במיוחד כאשר הליכי ההפקעה נתקפים בדיעבד.

15. עוד טוענת העיריה כי המרת צורך ציבורי אחד באחר אינה מהווה זניחה של מטרת ההפקעה, ואין בשינוי המטרה כדי לפגום בחוקיות ההליך. אין גם כל מניעה "להעתיק" יעוד ציבורי במסגרת תכנית איחוד וחלוקה. במקרה דנן, הקרקעות שהושבו עקב זניחת מטרת ההפקעה נותרו ביעוד הציבורי ולכן על מנת שהבעלים יוכלו לנצלם לצרכי בניה למגורים או למסחר, עליהם לקדם תכנית לשינוי הייעוד, תכנית שאישורה יקים חבות בהיטל השבחה.

16. העיריה מוסיפה וטוענת כי את טענותיו בדבר זניחתה של מטרת ההפקעה צריך היה העותר להשמיע לכל המאוחר בחודש אוקטובר 2017, עת פנתה אליו העיריה, ובטרם אישורה של תכנית ח/500. למעשה, היה על העותר לפעול עוד בשנת 2005, כאשר פורסמה הודעה בדבר הכוונה להכין את תכנית ח/500, ולכן העתירה נגועה בשיהוי. מרגע אישורה של תכנית ח/500 אין עוד מקום לטענות העותר בדבר זניחה של מטרת ההפקעה ויש לבחון את זכויותיו אך ורק בהתאם לסעיף 195 לחוק התכנון. מכל מקום, רק לאחר אישורה של תכנית ח/500 ניתן היה לקבוע בוודאות כי ייעודם של המקרקעין ישונה במובן זה שבעלי הקרקעות יזכו לקבל מתחם זכויות סחירות, הגם שמבחינה פיזית, ייעודם של המקרקעין היה ונותר שטח ציבורי פתוח: במקום הייעוד של אתר פסולת, יעוד המקרקעין השתנה לפארק עירוני.

17. לטענת העיריה, לא ניתן כעת להתעלם מאישורה של תכנית ח/500, ולכן זכויותיו של העותר נגזרות אך ורק מכוחו של סעיף 195 לחוק התכנון. הואיל ומדובר ברכישת מקרקעין בתמורה מלאה, הרי שתנאי להשבתם לידי העותר הוא תשלום שווי ההשבחה, וזאת בשונה מן ההסדר



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 2070-08-18 קליינר נ' ועדה מקומית לתכנון חולון ואח'

23 נובמבר 2019

1 הקבוע בסעיף 196 לחוק התכנון, הדין במקרה של הפקעה ללא תשלום תמורה, שאז שינוי
2 הייעוד מחייב את השבת המקרקעין לבעליהם ללא תנאי.
3
4 18. עוד טוענת העיריה כי מבחינה כלכלית יש הצדקה מלאה לחייב את העותר בתשלום שווי
5 ההשבחה של המקרקעין, שאם לא כן, יוצר מצב של התעשרות העותר על חשבון הקופה
6 הציבורית, שהרי עם אישורה של תכנית ח/500, בעלי הזכויות בתחומה זכאים לקבל זכויות
7 סחירות, זכות שלא תעמוד לעותר אם לא יושבו לו המקרקעין. יתר על כן, הדבר גם עולה
8 בקנה אחד עם עקרון השבת המצב לקדמותו ושומר על האיזון ההולם בין האינטרס של
9 העותר לבין האינטרס של הקופה הציבורית. למעשה, המנגנון של סעיף 195 לחוק התכנון
10 מונע כל פגיעה בעותר.

11
12 19. בנוסף טוענת העיריה כי אין הצדקה להסתפק בהשבה נומינלית של פיצויי ההפקעה, ולכן על
13 העותר לשלם הפרשי הצמדה וריבית בגינם, חרף שתיקתו של סעיף 195 לחוק התכנון בהקשר
14 זה. השבת הגלגל לאחר משמעה שהקופה הציבורית תקבל לפחות את הערך הריאלי של
15 הכספים ששילמה. אין המדובר במהלך עונשי אלא במהלך שתכליתו למנוע התעשרות שלא
16 כדין מצידו של מי שהחזיק בכסף. על כן, גם כאשר החוק שותק, אין פירוש הדבר כי לא ייערך
17 שיערוך לסכום ההשבה.

18
19 20. לבסוף טוענת העיריה כי אם העותר חלק על חישובי ההשבחה של שמאי העיריה, שומה היה
20 עליו להציג שומה נגדית מטעמו, דבר שלא עשה.

דין והכרעה

21
22
23
24 21. לאחר עיון בטיעוני הצדדים בכתב ובעל פה, באתי לכלל מסקנה כי דין העתירה להתקבל
25 בחלקה.

תשלום שווי ההשבחה

26
27
28
29 22. סעיף 195 לחוק התכנון, שכותרתו "דין מקרקעין שנרכשו בתמורה", קובע:



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-08-2070 קליינר נ' ועדה מקומית לתכנון חולון ואח'

23 נובמבר 2019

"מקרקעין שנרכשו בביצוע תכנית על פי הסכם או שהופקעו כך תמורת תשלום פיצויים, יחולו עליהם הוראות מיוחדות אלה:

(1) כל עוד לא שונה ייעודם על-פי הוראות חוק זה, מותר להשכירם לגוף ציבורי או לאדם אחר, למטרה שלה נועדו בתכנית, ובלבד ששר האוצר, בהתייעצות עם הועדה המחוזית, נתן אישור על כך;

(2) שונה ייעודם על-פי הוראות חוק זה, מותר באישור ובהתייעצות כאמור למכרם, להשכירם או לעשות בהם העברה אחרת, ובלבד שניתנה למי שרכשו ממנו את המקרקעין או לחליפו הודעה שהוא רשאי, תוך שלושים יום, לקנותם במחיר שלא יעלה על הסכום שבו נרכשו ממנו, בצירוף שוויה של כל השבחה בהם הנובעת מהתכנית; הודיע מקבל ההודעה תוך המועד האמור שהוא מוכן לקנות את המקרקעין, יועברו אליו כאמור."

סעיף זה קובע למעשה זכות קדימה למי שהיה הבעלים של המקרקעין שהופקעו, לרכשם מחדש במקרה של שינוי ייעודם לפי חוק התכנון. תכליתו של סעיף זה היא לאזן בין אינטרס הרשות לבין זכות הקניין של בעל המקרקעין, באופן שנטילת המקרקעין תוגבל לצורך הציבורי לשמו נערכה (נע"מ 839/14 חברה לשיכון עממי בע"מ נ' עיריית ת"א-יפו (פורסם בנבו, 09.11.2015) בפסקה 22). לא מדובר בזכות קדימה גרידא, אלא בהכרה סטטוטורית של המחוקק בקיומה של זיקה בין הבעלים המקורי לבין המקרקעין שהופקעו ממנו. הכלל הוא שגם לאחר מעשה ההפקעה ממשיך הבעלים המקורי לשמור על זיקה לנכס – במידת הדיקות כזו או אחרת – במקביל לחובתה של הרשות להמשיך ולעשות בנכס המופקע שימוש כיעודו בעת ההפקעה (בג"ץ 2390/96 יהודית קרסיק נ' מדינת ישראל מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נה(2) 625 (2001), (להלן: "קרסיק"), בפסקה 19 לחוות דעתו של כב' השופט (כתוארו אז) מ' חשין)).

23. מנגד, דין הוא שאם המטרה הציבורית אשר שימשה בסיס להפקעת מקרקעין חדלה להתקיים, ההפקעה מתבטלת, וככלל (בכפוף לחריגים) יש להחזיר את המקרקעין לבעל המקרקעין שממנו הופקעו (קרסיק). ואכן, נפסק לא אחת כי שיהוי בהגשמת מטרת ההפקעה או זניחתה עשויים להביא לביטול ההפקעה והשבת הקרקע לבעליה, וכי "מחובת ההגינות



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-08-2070 קליינר נ' ועדה מקומית לתכנון חולון ואח'

23 נובמבר 2019

של הרשות, שהינה נאמן הציבור, נובעת חובתה של הרשות המנהלית לפעול בשקידה ואויה. חובתה של הרשות לפעול בשקידה ואויה מתבטאת, בין היתר, בחובתה להגשים את הצורך הציבורי שבגיננו הופקעו והועברו לידיה המקרקעין, בתוך זמן סביר" (ע"מ 1369/06 הלבץ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חדרה, פ"ד סב(4) 634 (2008) בפסקה 60 (כב' השופט י' דנציגר)).

בהקשר זה נפסק כי "בהיות ההפקעה פגיעה קשה בזכות הקניין של הפרט, הרי שהצדקתה תלויה בכך שהיא אכן משרתת צורך ציבורי נדרש. ... הדגש מושם אפוא על כך שהמטרה הציבורית היא מוגדרת ואינה נטענת בעלמא או באופן כללי בלבד. הפקעת נכס מקרקעין של אדם, על משמעויותיה החריפות, חייבת להיות למען מטרה ברורה ומוגדרת, ואין די במטרה מעורפלת. ... הצורך הציבורי בהפקעה צריך להתקיים לא רק בעת ההפקעה, אלא גם בעת מימושה – ואף לאחר מכן. לפיכך נפסק לא אחת, כי שיהוי במימוש הפקעה יכול להוביל למסקנה שהרשות זנחה את מטרת ההפקעה – מסקנה שבכוחה להוביל לביטול ההפקעה במצבים חריגים ..." (ע"מ 2784/15 עיריית פתח-תקוה נ' יוסף שמוחה (פורסם בנבו, 20.07.2017) בפסקאות 21 ו-22 (כב' השופט נ' סולברג)).

ראה גם ע"מ 9554/10 הוועדה המקומית לתכנון ובניה חדרה נ' חליפיו של יעקב רויכמן ז"ל (פורסם בנבו, 29.01.2013):

"עמדתי היא, אפוא, כי אם בית המשפט הגיע למסקנה כי הרשות זנחה את מטרת ההפקעה, או אז שינוי ייעוד המקרקעין אינו תנאי להשבת המקרקעין לבעליהם המקוריים. ביטול ההפקעה הוא סעד שבית המשפט מוסמך לתת כאשר מוכחת לפנינו זניחת מטרת ההפקעה. סעד זה הוא במישור הקנייני. על כן כאשר בית המשפט מורה על ביטול ההפקעה הוא אינו מתערב בשאלה התכנונית של ייעוד המקרקעין אלא בוחן את התנהלות הרשות שהפקיעה את המקרקעין, בהתאם לכללי המשפט המנהלי." (בפסקה 8 (כב' הנשיא א' גרוניס)).

24. על כן, השאלה הראשונה הטעונה הכרעה במקרה דנן היא מהו ההסדר החל בענייני-האם עסקינן בדין המסדיר מצבים בהם נזנחה מטרת ההפקעה, שאז זכאי העותר להשבת המקרקעין לידי כנגד השבת פיצויי ההפקעה שקיבל, הא ותו לא, או שמא הדין החל הוא זה



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 2070-08-18 קליינר נ' ועדה מקומית לתכנון חולון ואח'

23 נובמבר 2019

- 1 הקבוע בסעיף 195 לחוק התכנון, שאזי מלבד השבת פיצויי ההפקעה, נדרש העותר לשלם
2 לעיריה גם את שווי ההשבחה של המקרקעין.
3
- 4 25. במקרה דנן וחרף הכחשותיה של העיריה, אין ספק כי העיריה זנחה את מטרת ההפקעה אשר
5 מכוחה ולשמה הופקעו מקרקעי העותר. המועדים מדברים בעד עצמם: המקרקעין הופקעו
6 מידי העותר בשנת 1993 לתכלית אחת ויחידה- הקמת אתר פסולת, וזאת בהתאם למטרה
7 שהותוותה בהתאם לתיקון מס' 3 של התכנית ח/1, שנעשה בשנת 1978. אתר כזה לא הוקם
8 מעולם. למעשה, בחלוף 12 שנים מאז הופקעו המקרקעין, גילתה העיריה את דעתה בדבר
9 זניחתה של מטרת ההפקעה, וזאת נוכח הודעתה מיום 4.8.2005 בדבר הכנתה של תכנית
10 חדשה שתחול על המקרקעין, הלא היא תכנית ח/500. ולבסוף, הודאה פורמלית ומפורשת
11 בדבר זניחתה של מטרת ההפקעה מצוייה במכתבה של העיריה אל העותר מיום 25.10.2017,
12 בו הודיעה העיריה לעותר כי "המטרה לשמה הופקעו המקרקעין, כאמור [הקמת אתר
13 פסולת- ח.ב.], אינה קיימת עוד והמקרקעין נכנסו לתכנית בנין עיר ח/500, המצויה בשלבי
14 אישורה."
15
- 16 26. טענתה של העיריה לפיה לא מדובר הלכה למעשה בזניחתה של מטרת ההפקעה וכי הייעוד
17 הציבורי של המקרקעין שהופקעו נשמר גם במסגרת תכנית ח/500, קרי, במקום ייעוד של
18 הקמת אתר פסולת ישמשו המקרקעין לשם הקמתו של פארק עירוני, דינה להדחות ולו נוכח
19 העובדה שהעיריה עצמה טוענת לתחולתו של סעיף 195 לחוק התכנון, וזה כידוע חל אך ורק
20 במצבים בהם שונה ייעוד המקרקעין במסגרת התכנית החדשה. מכאן שטיעון זה של העיריה
21 לוקה בסתירה פנימית אינהרנטית. זאת ועוד, העיריה עצמה מודה בפה מלא כי ייעודם של
22 המקרקעין שונה במסגרת תכנית ח/500 במובן זה שבעלי הקרקעות יזכו לקבל אגב תכנית
23 איחוד וחלוקה מחדש, מתחם של זכויות סחירות, הגם שמבחינה פיזית, ייעודם של
24 המקרקעין היה ונותר שטח ציבורי פתוח.
25
- 26 27. ברם, חרף זניחת המטרה המקורית לשמה הופקעו המקרקעין, העותר ישב בחיבוק ידיים ולא
27 דרש את השבתם לידיו, כפי שהיה רשאי לעשות. ודוק. זניחתה של מטרת ההפקעה אינה
28 גוררת עימה בטלות מעיקרא של הליך ההפקעה וחובת השבתה של הקרקע המופקעת לידי
29 הבעלים המקורי, שכן עסקינן בהפקעה שבגינה שולמו פיצויים מלאים לבעלים, ובהחלט



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-08-2070 קליינר נ' ועדה מקומית לתכנון חולון ואח'

23 נובמבר 2019

1 ייתכן שלבעלים אין כל ענין בהחזרת הגלגל לאחור, דבר שיחייב אותו בהשבת פיצויי
2 ההפקעה. על כן, זניחתה של מטרת ההפקעה מעמידה בפני הבעלים המקורי של המקרקעין
3 שהופקעו את הברירה לדרוש את השבת המקרקעין לידי ואגב כך להשיב את פיצויי ההפקעה
4 לרשות המפקיעה, או להשלים עם ההפקעה חרף זניחתה של מטרת ההפקעה, ולהותיר בידיו
5 את הפיצויים. במקרה דנן בחר העותר, על דרך המחדל, שלא לדרוש את השבת המקרקעין
6 לידי חרף זניחתה של מטרת ההפקעה. למעשה, רק ביום 6.3.2018 הוא העלה לראשונה את
7 דרישת ההשבה מחמת זניחתה של מטרת ההפקעה המקורית. הדעת נותנת שלא מדובר
8 בעיתוי מקרי, שכן עוד קודם לכן, ביום 9.1.2018, פורסמה למתן תוקף תכנית ח/500 אשר
9 שינתה את ייעוד המקרקעין ואיפשרה לבעלי המקרקעין בתחומה ליהנות לראשונה מקבלת
10 זכויות בניה חלף המקרקעין שהיו ברשותם קודם לאישורה של התכנית. משמע, מדובר
11 בתכנית שיש עימה ערך כלכלי רב לבעלי המקרקעין המצויים בתחומה. אישורה של תכנית זו
12 הוא שייצר אצל העותר את התמריץ הכלכלי, שלא היה לו קודם לכן, לדרוש את ביטול
13 ההפקעה.
14

15 28. דא עקא, אישורה של תכנית ח/500 טרף את הקלפים ושינה את המצב המשפטי של מקרקעי
16 העותר. כל זמן שהתכנית לא אושרה, יכול היה העותר לדרוש את ביטול ההפקעה והשבת
17 המקרקעין לידי, דבר שלא עשה; מרגע אישורה של התכנית, נוצר מצב משפטי חדש ביחס
18 למקרקעי העותר. מקרקעין אלה באים מכאן ואילך תחת כנפיו של ההסדר הקבוע בסעיף 195
19 לחוק התכנון, שכן הם מקרקעין אשר ייעודם שונה על פי הוראות חוק התכנון. העובדה
20 שהלכה למעשה, העיריה זנחה את המטרה המקורית של ההפקעה שנים רבות קודם לכן, לא
21 מעלה או מורידה משעה שהעותר, משיקוליו שלו, ואולי גם מחוסר ענין או חוסר ידיעה, לא
22 דרש את ביטול ההפקעה שעה שהיה יכול לעשות כן, והשלים עם מעשה ההפקעה כמעשה
23 עשוי.
24

25 29. נזכיר גם כי העתירה הנוכחית הוגשה רק ביום 1.8.2018, קרי, שבעה חודשים לאחר כניסתה
26 לתוקף של תכנית ח/500. בנסיבות אלה, לא ניתן עוד להשיב את הגלגל לאחור ולזקוף לחובתה
27 של העיריה את זניחתה של מטרת ההפקעה, שעה שהדין נחתך לפי המצב המשפטי החדש
28 שנוצר עם אישורה של תכנית ח/500.
29



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 2070-08-18 קליינר נ' ועדה מקומית לתכנון חולון ואח'

23 נובמבר 2019

30. מכאן שהדין החל בענייננו הוא ההסדר הקבוע בסעיף 195 לחוק התכנון, קרי, הסדר של השבת המקרקעין כנגד תשלום מחיר השווה לפיצויי ההפקעה בצירוף שוויה של כל השבחה הנובעת מן התכנית. בדין איפוא דורשת העיריה מן העותר כי יסכים לשלם לה את שווייה של ההשבחה כתנאי להשבת המקרקעין לידיו, וחלק זה של העתירה דינו להדחות.

31. שאלה נפרדת וכבדת משקל היא כיצד יש לשום את שווייה של ההשבחה האמורה, והאם ניתן בכלל לעת הזו לשום את השווי, כל זמן שהעיריה טרם הכינה את טבלת האיחוד והחלוקה. העותר טוען כי בשלב זה לא קיימת ודאות בקשר להיקף הזכויות שהוא צפוי לקבל לפי תכנית ח/500 וגם באיזה ייעוד ספציפי יסווגו זכויותיו. עוד טוען העותר כי שווי ההשבחה הנטענת נקבע באופן חד צדדי על ידי שמאי העיריה, והוא חולק מכל וכל על הנחות המוצא של אותו שמאי. ואכן, גם בענין זה נתגלעה מחלוקת תהומית בין הצדדים, אלא שמחלוקת זו אינה יכולה להתברר לעת הזו במסגרת העתירה הנוכחית. מדובר במחלוקת שמאית מובהקת, שאם לא תוסדר מחוץ לכתלי בית המשפט, היא תחייב הליך משפטי נפרד הכולל שמיעת ראיות וחקירת שמאים, דבר שאיננו מתאים לבירור במסגרת של עתירה מנהלית. מה שברור הוא שקביעת שווי ההשבחה צריכה להעשות באופן הוגן, ראוי ומאוזן, ולא באופן חד צדדי על ידי שמאי העיריה. לזה האחרון אין כל מעמד סטטוטורי מועדף על פני כל שמאי אחר מטעם העותר. כך גם דומה, מבלי לקבוע מסמרות, כי את שאלת שווי ההשבחה יש לבחון רק לאחר השלמת ההכנה של טבלאות האיחוד והחלוקה, על מנת שמלאכת השומה תהא מדויקת ככל הניתן ותהא מושפעת פחות מהשערות וספקולציות.

תשלום ריבית בגין פיצויי ההפקעה

32. השאלה הנוספת הטעונה הכרעה היא האם העיריה זכאית לדרוש מן העותר, מלבד השבת פיצויי ההפקעה ותשלום שווי ההשבחה, גם תשלום של ריבית על פיצויי ההפקעה.

33. שאלה זוהי הועלתה ונדונה בפניי במסגרת עת"מ (מינהליים ת"א) 21757-11-18 דלית אסתר הכט נ' עיריית חולון (פורסם בנבו, 03.04.2019). גם שם היה מדובר בבעלים של מקרקעין שהופקעו מכוחו של תיקון 3 לתכנית ח/1, וגם שם, בעקבות אישורה של תכנית ח/500, פנתה העיריה אל העותרות והציעה להן לרכוש את החלקות המופקעות בהתאם למנגנון הקבוע בסעיף 195 לחוק התכנון, תוך דרישה, כתנאי להשבת המקרקעין, כי מעבר להשבת פיצויי



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 2070-08-18 קליינר נ' ועדה מקומית לתכנון חולון ואח'

23 נובמבר 2019

1 ההפקעה כשהם צמודים למדד המחירים לצרכן, ומעבר לתשלום שווייה של ההשבחה הנובעת
2 מתכנית ח/500, תוספנה העותרות ותשלמנה גם ריבית על פיצויי ההפקעה. דרישה זו של
3 העיריה נדחתה באותו פסק דין, ונפסק כי היא בטלה ומבוטלת. אין לי אלא לחזור כמעט
4 במלואם על הדברים שכתבתי באותה פרשה, כפי שיפורט להלן.
5

6 34. עקרון העל המושל בכיפה הוא עקרון החוקיות: אין לרשות המנהלית יותר זכויות ויותר
7 כוחות מאשר הדין נותן לה. הרשות חייבת לפעול בדל"ת אמותיה של הסמכות שהוקנתה לה
8 בחוק. היא רשאית ומוסמכת לעשות אך ורק את אותן פעולות שהחוק הסמיכה לעשות. אסור
9 לה לפעול מחוץ לגדרה של הסמכה זו. יתר על כן, וכפי שנפסק בע"א 5958/15 פרחי ביקל
10 בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה - ראשון לציון (פורסם בנבו, 15.12.2016) (להלן:
11 "פרחי ביקל"):

12
13 "עקרון חוקיות המינהל מחייב הקפדה מיוחדת בכל הנוגע לפעולות העלולות לפגוע בזכויות
14 יסוד של הפרט. פעולה של רשות הפוגעת בזכות יסוד טעונה הסמכה חוקית מפורשת ..."
15 (כב' השופט י' דנציגר, בפסקה 25).

16
17 ראה גם בג"ץ 4491/13 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו,
18 02.07.2014):

19
20 "אחד העקרונות החשובים בתורת הפרדת הרשויות, הוא זה המכונה עקרון חוקיות המינהל,
21 ובקיצור עקרון החוקיות ... בבסיס העיקרון עומד הכלל, לפיו כל פעולה של רשות מינהלית
22 יכולה להיעשות אך ורק מכוח הסמכה בחקיקה ראשית. במילים אחרות, העיקרון מבוסס
23 על הרעיון הגורס כי אסור לה לרשות המבצעת לעשות את מה שלא הותר לה מפורשות על
24 ידי המחוקק הראשי. פעולה של רשות שלטונית החורגת מדל"ת אמותיו של החוק המסמיך,
25 לוקה על כן בפגם יסודי של חוסר סמכות..." (כב' הנשיא א' גרוניס, בפסקה 16).

26
27 על כן, הרשות המנהלית אינה רשאית לדרוש תשלום כספים אלא מכוחה של הסמכה מפורשת
28 על פי דין, שכן אין לך דוגמא מובהקת יותר לפגיעה בזכויותיו של הפרט מאשר חיובו לשלם
29 לרשות תשלום כספי כלשהו. ואכן, כבר נקבע כי חובתה של הרשות שלא לסטות מגדרי
30 סמכותה על פי דין בולטת במיוחד כאשר עסקינן בהטלת חיובים כספיים, מכל מין וסוג, וכי



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-08-2070 קליינר נ' ועדה מקומית לתכנון חולון ואח'

23 נובמבר 2019

1 "כל חיוב כספי שמטילה הרשות על האזרח, לרבות חיוב נדחה או מותנה, חייב להיות מכוח
2 חוק או על פיו." (פרחי ביקל, בפסקה 29).

3
4 35. במקרה דנן, הדין המסדיר את מערכת הזכויות והחובות במקרה של הפקעה שבוטלה מצוי
5 בסעיף 195 לחוק התכנון. ממנו עולה כי כאשר שונה יעוד המקרקעין שהופקעו, הרשות
6 רשאית למכור אותם, אך זאת בכפוף לכך שניתנת האפשרות לבעלים המקורי לקנות אותם
7 "במחיר שלא יעלה על הסכום שבו נרכשו ממנו, בצירוף שוויה של כל השבחה בהם הנובעת
8 מהתכנית". משמע, הרשות יכולה לדרוש מהבעלים המקורי לשלם לה את שווי ההשבחה
9 הנובעת מן התכנית, וכן תשלום שלא יעלה על הסכום ששולם לו כפיצויי הפקעה. אין כאן
10 מילה וחצי מילה בנוגע לחיוב בריבית, ולא בכדי. מכאן שאין להוסיף לחוק התכנון, על דרך
11 הפרשנות, את מה שאין בו. חזקה על המחוקק שאיננו משחת מילותיו לריק (רע"א 7421/96
12 בנק הפועלים בע"מ נ' יונס סמיר סלימאן (פורסם בנבו, 30.03.1997) בפסקה 6), כשם שחזקה
13 עליו שאין הוא משמיט שלא לצורך מילים או הוראות מדבר חקיקה.

14
15 36. לצד החזקה לפיה המחוקק איננו משחת מילותיו לריק, ניצבת לזכותו של העותר חזקה
16 פרשנית נוספת, היא החזקה לפיה לשונה הרגילה של החקיקה מבטאת את תכליתה, וכי
17 "המקור העיקרי לתכלית החקיקה הוא לשונה הרגילה, הפשוטה והטבעית, במובחן מלשון
18 חריגה או יוצאת דופן" (עע"מ 4105/09 עיריית חיפה נ' עמותת העדה היהודית הספרדית
19 בחיפה (פורסם בנבו, 02.02.2012) (כב' השופטת (כתוארה אז) מ' נאור, בפסקה 51)). כך גם
20 ישנה חזקה פרשנית שלישית, והיא, שהמחוקק לא ביקש לפגוע בקנין (שס, בפסקה 48). על
21 כן, מקום שהמחוקק נמנע מלהתנות את השבת המקרקעין לבעליהם המקורי בתשלום ריבית,
22 קשה להלום את גישתה הפרשנית של העירייה לפיה יש לה סמכות לדרוש ריבית כזו.

23
24 37. במקרה דנן, המחוקק גילה את דעתו באופן ברור ומפורש כי במקרה של ביטול הפקעה, תוחזר
25 הקרקע לבעליה אם זה יהיה מוכן לשלם לרשות סכום שאינו עולה על פיצויי ההפקעה ששולמו
26 לו, בצירוף שווי ההשבחה של המקרקעין. הא ותו לא. המחוקק לא סבר שעסקין בחוב שחב
27 בעל המקרקעין לרשות המפקיעה, ואשר בתור שכזה, הוא נושא ריבית. זו איפוא הסיבה
28 שהמחוקק נמנע מלקבוע כי פיצויי ההפקעה יוחזרו בצירוף ריבית. ודוק. ההסדר שנקבע
29 בסעיף 195(2) לחוק התכנון איננו מקפח את הרשות, משום שבנוסף לקביעת מחיר בגובה



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-08-2070 קליינר נ' ועדה מקומית לתכנון חולון ואח'

23 נובמבר 2019

1 כספי הפיצויים ששילמה הרשות, הוא מזכה אותה בשוויה של כל השבחה של המקרקעין
2 הנובעת מן התכנית. משמע, הרשות המפקיעה, ולא הבעלים המקורי, היא שתינה מהשבחת
3 המקרקעין, למרות ביטולה של ההפקעה והחזרת המקרקעין לבעלים המקורי. זהו האיזון בין
4 זכויות הצדדים, כפי שנקבע על ידי המחוקק. אין איפוא מקום וגם לא הצדקה, להוסיף
5 לזכותה של הרשות המפקיעה, בדרך של פרשנות יצירתית, גם תשלומי ריבית על פיצויי
6 ההפקעה שישולמו לידיה כמחיר סטטוטורי בגין רכישת המקרקעין מחדש על ידי הבעלים
7 המקורי.

8
9 38. לשם השוואה, במסגרת תיקון משנת 2010 לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943
10 (להלן: **"הפקודה"**), נקבע בס' 14(2)(ב) לפקודה, העוסק במקרה שבו חזר בו שר האוצר
11 מכוונת הפקעה, כי אם בעל המקרקעין שהופקעו מבקש לקבל את המקרקעין חזרה לידי, עליו
12 להשיב לשר האוצר את סכום הפיצויים שקיבל בעד הקרקע **"כשהוא צמוד למדד לפי**
13 **שיעור עליית המדד ממועד קבלת הפיצויים ועד מועד החזרתם בפועל, בתוספת ריבית**
14 **צמודה בגובה מחצית השיעור שנקבע, לעניין ההגדרה "הפרשי הצמדה וריבית" לפי חוק**
15 **פסיקת ריבית והצמדה, התשכ"א-1961...**". משמע, כאן המחוקק גילה דעתו באופן מפורש
16 כי במקרה כזה ישלם הבעלים המקורי ריבית (מופחתת) לרשות המפקיעה. אין חולק כי
17 הפקודה אינה חלה בענינו, אך ההסדר שנקבע בה רק ממחיש כי המחוקק יודע להבהיר היטב
18 את עמדתו בסוגיית הריבית כאשר הוא מוצא לנכון להשית חיוב בריבית. על כן, שתיקתו של
19 המחוקק בהקשר לסעיף 195(2) לחוק התכנון ואומרת איפוא דרשני. ודאי שאין מקום להתיר
20 לרשות מנהלית לגבות כספים מן הפרט, רק על יסוד היקש מדינים אחרים (הפקודה)
21 המתירים לרשות אחרת (לשר האוצר) גביה כזו, מקום בו החוק הרלבנטי (חוק התכנון) שותק
22 בענין זה.

23
24 39. העיריה טוענת כי על העותר לשלם לה ריבית על פיצויי ההפקעה, וזאת בשם הכלל לפיו
25 אכיפתו של חוזה צריכה להיות צודקת ותואמת את המציאות הכלכלית. טענה זו דינה
26 להדחות. הערך התומך באכיפה צודקת של חוזה, תוך התאמתו למציאות כלכלית, כבודו
27 במקומו מונח, אך אין לו דבר וחצי דבר עם דיני ההפקעה. הפקעה היא אקט שלטוני חד צדדי
28 של נטילת מקרקעין מבעליהם, לטובת מטרה ציבורית. לא נדרשת לכך הסכמה של הבעלים,
29 ומעשה ההפקעה נכפה עליו הר כגיגית. אין כאן לא הסכמה ולא בדל של הסכמה מצידו. על
30 כן, אין מקום להזקק לעקרונות וערכים השאובים מעולם דיני החוזים, כאשר באים לברר



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-08-2070 קליינר נ' ועדה מקומית לתכנון חולון ואח'

23 נובמבר 2019

את מערכת הזכויות והחובות שמצמיחים דיני ההפקעה. בהקשר זה לא נעלמה מעיני העובדה שפיצויי ההפקעה נקבעו כאן במסגרת הסכם, אלא שמדובר בהסכם שהוא פועל יוצא של אקט ההפקעה, שהוא אקט שלטוני מובהק שאין עימו כל יסוד של הסכמה, קרי, מדובר בהסכם שיסודו בתכתיב שלטוני.

40. אכן, לו היה מדובר בהשבה חוזית בעקבות ביטולו של חוזה, היה מקום לחייב את העותר בתשלום ריבית על הסכום שקיבל עבור המקרקעין:

"השבה ריאלית" בתנאי אינפלציה שומרת על ערכו של מה ששולם. אך האם אין לצרף לכך גם ריבית ראויה? נניח אפוא לצורך דיון זה, כי ערך הכסף לא השתנה. האם אין מקום לפסיקת ריבית? נניח עוד, כמו בעניין שלפנינו, כי הקונה שילם למוכר סכומים מסוימים על חשבון המחיר. בשל הפרת הקונה ביטל המוכר כדין את החוזה. הקונה זכאי להשבה. האם זכאי הוא לריבית? לדעתי, התשובה היא חיובית. המוכר עשה שימוש בכסף, ותהא זו התעשרות שלא כדין, אם את דמי השימוש הוא לא ישלם לקונה. דמי השימוש בכסף היא הריבית."

(ע"א 741/79 כלנית השרון השקעות ובנין (1978) בע"מ נ' רבקה הורביץ, פ"ד לה(3) 533, 543-544 (1981) (כב' השופט (כתוארו אז) א' ברק)).

ברם, בעניינו לא מדובר כלל ועיקר בהשבה חוזית מכח דיני החוזים, אלא בקביעת מחיר סטטוטורי לרכישת המקרקעין מחדש. ואכן, סעיף 195(2) לחוק התכנון כלל איננו משתמש בטרמינולוגיה של השבה, אלא קובע מחיר סטטוטורי שכנגדו יוחזרו המקרקעין לבעליהם המקורי: "... ובלבד שניתנה למי שרכשו ממנו את המקרקעין או לחליפו הודעה שהוא רשאי, תוך שלושים יום, לקנותם במחיר שלא יעלה על הסכום שבו נרכשו ממנו, בצירוף שויה של כל השבחה בהם הנובעת מהתכנית";

הפרמטרים לקביעתו של מחיר זה הוגדרו על ידי המחוקק, ומדובר ברשימה סגורה של פרמטרים: הפרמטר הראשון הוא הסכום בו נרכשו המקרקעין מידי הבעלים המקורי, והפרמטר השני הוא שווי ההשבחה הנובעת מן התכנית החדשה. הריבית אינה נמנית על הפרמטרים האמורים.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-08-2070 קליינר נ' ועדה מקומית לתכנון חולון ואח'

23 נובמבר 2019

41. לכך יש להוסיף כי בדרך כלל, ריבית היא חיוב שמצטרף לחוב כספי. כך למשל, מי שנוטל הלוואה, חייב את פרעונה לנושה המלווה, אך בנוסף לכך, עליו לשלם ריבית למלווה, שכן הריבית היא מחיר השימוש בכסף, וזאת כאשר הכסף הוא הסחורה שעברה מיד ליד. לעומת זאת, בענייננו, לא ניתן להשקיף על העותר כעל מי שלווה כסף מן העיריה או כעל מי שחייב חוב כספי לעיריה. מעשה ההפקעה של המקרקעין לא יצר זיקה של יחסי לווה-מלווה בין העותר לבין העיריה, וה"סחורה" שעברה מיד ליד לא היתה כסף אלא מקרקעין. על כן, דרישה לתשלום ריבית במקרה דנן היא בבחינת נטע זר למערכת היחסים המשפטית שבין הצדדים.

42. זאת ועוד, כבר נפסק כי לא בכל מקרה ולא בכל מצב תאומץ בהכרח הגישה הוולוריסטית:

"אכן, הגישה השיפוטית נמנעת מהכללות. אין היא נוקטת עמדה נומינאליסטית כוללת, ואין היא נוקטת עמדה ולוריסטית כוללת. היא בוחנת כל סוגיה על-פי מסגרתה הנורמאטיבית שלה. גישה שיפוטית זו מבוססת על תפיסה משפטית עקרונית, לפיה המשפט הישראלי אינו מכיר לא בגישה ולוריסטית כללית ולא בעיקרון נומינאליסטי כללי ... על-פי תפיסה זו, הדין הנומינאליסטי או הדין הוולוריסטי, עד כמה שהם חלים בישראל, הם פרי הפירוש הראוי של הנורמה המשפטית הספציפית החלה בעניין, והם חייבים להתבסס על דין קיים או פרשנות יוצרת מתאימה" ... אכן, השאלה בדבר "ערך הכסף" אינה נקבעת על-פי "דיני כסף" - נומינאליסטיים או ולוריסטיים - אלא על-פי הפירוש הראוי של הדין הרלוואנטי החל בסוגיה נתונה."

(ע"א 554/83 "אתא" חברה לטכסטיל בע"מ נ' עיזבון המנוח זלוטולוב יצחק ז"ל, פ"ד מא(1)

282, 295-296 (1987) (כב' השופט (כתוארו אז) א' ברק)).

43. כמו כן, בעוד שהצמדה היא מנגנון שנועד לשמור על ערכו הריאלי של הכסף, הרי שריבית היא מחירו של הכסף. אין לה דבר וחצי דבר עם שמירת ערכו הריאלי:

"ההצמדה נועדה לשמור על ערכו הריאלי של הכסף. ... לעומת זאת, הריבית מהווה דמי שימוש בכסף."



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-08-2070 קליינר נ' ועדה מקומית לתכנון חולון ואח'

23 נובמבר 2019

(ע"א 2258/92 מלון נאות מדבר בע"מ נ' הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, פ"ד מז(5) 354, 350 (1993) (כב' השופטת ד' דורנר)).

על כן, לא ניתן לקבוע כי מכוחה של הגישה הולוריסטית, יש הצדקה לחיוב העותר בתשלום ריבית.

44. גם שיקולי צדק מטים את הכף לטובתו של העותר. לא הוא שיזם את הפקעת המקרקעין לטובת העיריה; לא הוא שהשתתף עשרות שנים לאחר ההפקעה עד שלבסוף נזנחה מטרת ההפקעה; לא הוא זה שגרם לחלוף פרק זמן של 25 שנה מאז שולמו לו פיצויי ההפקעה ועד אשר הוא אמור לרכוש מחדש את המקרקעין, פרק זמן שהגדיל את סכום הריבית בצורה משמעותית; לא מדובר בהלוואה שהעותר נטל מאת העיריה, שמצדיקה חיוב בתשלום ריבית.

זאת ועוד, כפי שראינו בחלקו הראשון של פסק הדין, העיריה זנחה הלכה למעשה את כוונתה להשתמש במקרקעין שהפקיעה מידי העותר, שנים רבות עוד בטרם אושרה תכנית ח/500, אשר מכוחה היא דורשת כיום מן העותר לשלם לה את שווי השבחת המקרקעין הנובעת מתכנית זו. נחזור ונזכיר כי הכלל הוא שאם המטרה הציבורית אשר שימשה בסיס להפקעת מקרקעין חדלה להתקיים, ההפקעה מתבטלת, וככלל (בכפוף לחריגים) יש להחזיר את המקרקעין לבעל המקרקעין שממנו הופקעו. על כן, אלמלא אושרה בינתיים תכנית ח/500, היתה עומדת לעותר הזכות לעתור לביטול ההפקעה ולהשבת המקרקעין לידי, מבלי שיהיה מחוייב בתשלום כלשהו זולת השבת פיצויי ההפקעה שקיבל. במובן זה, נתמזל מזלה של העיריה שתכנית ח/500 הקדימה עתירה אפשרית לביטול ההפקעה, ובכך סללה את הדרך לכך שהעיריה תוכל ליהנות משווי השבחת המקרקעין, בזכות המנגנון של סעיף 195(2) לחוק התכנון. על כן, בנסיבות אלה לא ראוי היה שהעיריה תעמוד על הדרישה לתשלום ריבית.

45. בנוסף לכל האמור לעיל, העיריה כפופה לחובה לנהוג בהגינות כלפי הציבור בכלל, וכלפי העותר בפרט:

"אבן פינה היא בדיני המינהל הציבורי שהרשות המינהלית, בהיותה נאמן של הציבור, חייבת לנהוג בהגינות. ... חובת ההגינות חלה על הרשות, בראש ובראשונה, כלפי הציבור.



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-08-2070 קליינר נ' ועדה מקומית לתכנון חולון ואח'

23 נובמבר 2019

זוהי חובה של נאמן כלפי הנהנה. אך בפועל, כיוון שהציבור מורכב מבני-אדם, החובה אינה חלה רק כלפי הציבור, כגוף ערטילאי, אלא היא חלה גם כלפי כל אדם."

(בג"ץ 164/97 קונטרס בע"מ נ' משרד האוצר אגף המכס והמע"מ, פ"ד נב(1) 289, 320 (1998) (כב' השופט י' זמיר)).

בהקשר זה נפסק כי:

"חובת ההגיינות המחייבת רשות בפעולותיה עם האזרח מכח המשפט הציבורי הינה קודמת, רחבה יותר ומחמירה יותר מחובת תום הלב הנובעת מדין החוזים, והיא חלה על הרשות בכל מגוון פעולותיה הן בתחום המשפט הפרטי והן בתחום המשפט הציבורי. היא מחייבת אותה, בין היתר, בכשירותה כבעלת נכסים או כמופקדת על ניהולם..."

(ע"א 6518/98 הוד אביב בע"מ נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נה(4) 28, 46) (כב' השופטת א' פרוקצ'יה)).

בהינתן העובדה שהעותר כבר ספג מידי העיריה אקט של הפקעה, שהוא הצעד השלטוני הפוגעני ביותר כלפי קניינו של הפרט, דומה כי דרישתה של העיריה לתשלום ריבית על פיצויי ההפקעה כתנאי להשבת המקרקעין לעותר - שעה שסעיף 195(2) לחוק התכנון איננו מקנה לעיריה זכות כזו, אינה עולה בקנה אחד עם חובת ההגיינות המוטלת עליה.

46. ואכן, ההשקפה לפיה הרשות המפקיעה אינה זכאית לדרוש ריבית על פיצויי ההפקעה במקרה של ביטול ההפקעה, מצאה לה ביטוי במספר פסקי דין. כך למשל, בה"פ (מחוזי מרכז) 32673-11-13 חי-אתרים (פיתוח) בע"מ נ' עיריית פתח תקווה (פורסם בנבו, 20.09.2015), נפסק כי:

"באשר להוספת ריבית, איני סבור כי יש מקום לכך. סעיף 195(2) לחוק התכנון והבניה אינו קובע דבר בנושא זה. אין מדובר בחוב הנושא גם ריבית, אלא בהחזר סכום שהתקבל בכסף או בשווה כסף, עקב שינוי יעודה של קרקע שהופקעה. הוספת הפרשי ההצמדה שומרת על ערך הכסף, ואין מקום להוסיף ריבית שנועדה לשקף את עלות השימוש או את התשואה שתתקבל מאותו סכום." (כב' השופט י' קינר, בפסקה 30).



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-08-2070 קליינר נ' ועדה מקומית לתכנון חולון ואח'

23 נובמבר 2019

1
2 ראה גם ה"פ (מחוזי תל אביב-יפו) 1153/00 אבנר שלם סלם נ' עיריית נתניה (פורסם בנבו,
3 16.08.2001); ת"א (מחוזי חיפה) 926/02 מיכאל ביניה נ' עיריית חיפה (פורסם בנבו,
4 25.09.2007) (כב' השופטת ש' שטמר, בפסקה 68); ת"א (מחוזי תל אביב) 1041/06 מנור נ'
5 עיריית תל אביב (פורסם בנבו, 21.11.2010) (כב' השופט א' זמיר).
6
7 47. מנגד, לא עלה בידי העיריה להצביע ולו על מקרה אחד שבו אישר בית המשפט לרשות מקומית
8 לגבות ריבית מכוחו של סעיף 195(2) לחוק התכנון, להבדיל ממקרים שאינם רלבנטיים
9 לעניינו, בהם נוצר חוב כספי ולכן נפסק כי הוא נושא הפרשי הצמדה וריבית.
10
11 כך למשל, בע"א 6553/11 עזבון המנוח יוסף ברלס נ' פז-ים הולדינגס 2000 (פורסם בנבו,
12 29.12.2013) היה מדובר בהשבה חוזית בעקבות ביטולו של חוזה, מה שאינו המקרה בעניינו,
13 בו לא מדובר בהשבה חוזית אלא בקביעת מחיר סטטוטורי לפי פרמטרים מוגדרים מראש
14 שנקבעו בסעיף 195(2) לחוק התכנון.
15
16 העיריה מפנה גם לע"א 3223/14 י.פ.ה.ר פרדסים לפרי הדר בע"מ נ' הוועדה המקומית
17 לתכנון ובנייה רמת גן (פורסם בנבו, 26.04.2015), אלא ששם הורה בית המשפט העליון על
18 השבת פיצויים ששולמו בייתר לפי סעיף 197 לחוק התכנון, מכוחו של פסק דין שבוטל בחלקו
19 במסגרת הערעור, קרי, נוצר חוב כספי כלפי הרשות המקומית מרגע שהתקבל הערעור,
20 וממילא סכום ההשבה אמור היה לשאת הפרשי הצמדה וריבית כחוק.
21
22 בנוסף מפנה העיריה לבר"מ 8051/13 יצחק גונן נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה מודיעין-
23 מכבים-רעות (פורסם בנבו, 02.03.2014), אלא שאין הנדון דומה לראיה, משום ששם נפסק
24 כי יש מקום לצרף הפרשי הצמדה וריבית לפיצויים שקבעה השמאית המכריעה, החל מן
25 המועד הקובע, קרי, מדובר בחוב כספי שנוצר לרשות המקומית, ולא בכדי הוא נושא הפרשי
26 הצמדה וריבית.
27
28 עוד מפנה העיריה לרע"א 6450/12 קול הכרמל חברה לבנין ועבודות ציבוריות (1990) בע"מ
29 נ' שמואל אדלשטיין (פורסם בנבו, 17.10.2012), שם אושרה קביעתו של בית המשפט קמא
30 לפיה הרציונל של חוק פסיקת ריבית הוא השמירה על ערכו הריאלי של הכסף וכי הדבר נועד



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 2070-08-18 קליינר נ' ועדה מקומית לתכנון חולון ואח'

23 נובמבר 2019

להבטיח אכיפה צודקת של חוזה; ברם, פסק דין זה איננו מבסס את עמדתה של העיריה, משום שעוד נפסק שם כי מדובר בעיקרון אשר בבסיסו שיקול דעתו של בית המשפט להתאים את החוזה למציאות, במכלול שיקולי הצדק בין הצדדים. משמע, עקרון זה חל כאשר ישנה יריבות חוזית בין הצדדים, מה שאיננו המקרה שבפנינו, וגם כאשר מדובר ביריבות חוזית, העקרון לפיו יש להוסיף ריבית לחוב נתון, כפוף לשיקולי צדק.

48. סיכומו של דבר, מכל הטעמים אשר פורטו לעיל, דרישתה של העיריה לתשלום ריבית ביחס לפיצויי ההפקעה- בטלה ומבוטלת והעיריה אינה רשאית להתנות את השבת המקרקעין לעותר בתשלום ריבית שכזו. יחד עם זאת, אין מניעה לדרוש מן העותר תשלום הפרשי הצמדה ביחס לפיצויי ההפקעה, כחלק מן המחיר שעליו לשלם לעיריה בתמורה להשבת המקרקעין לידיה.

49. נוכח התוצאה אליה הגעתי- אין צו להוצאות.

50. המזכירות תשלח את פסק הדין לצדדים.

ניתן היום, כ"ה חשוון תש"פ, 23 נובמבר 2019, בהעדר הצדדים.

חגי ברנר, שופט, סגן הנשיא