

בתי המשפט

עמנ 000157/02	בבית המשפט המחוזי תל – אביב יפו
	בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים
10/09/2006	לפני כב' השופט ד"ר עודד מודריק
תאריך:	

	בעניין:	חברת מגדלי אלרוב בע"מ
המערערת		ע"י עו"ד גרשון דרנס
		נ ג ד
		1. אברהם רמי טיבר
		2. עדה טיבר
המשיבים		ע"י עו"ד אסף טייבר
		3. הועדה המקומית לתכנון ובניה ת"א
		ע"י עו"ד אפרת שרון השירות המשפטי של עיריית תל אביב

פסק דין

ביום 4.9.05 יצא מלפני בית המשפט העליון פסק דין שבו הותוותה אמת מבחן בשאלה מהם "מקרקעין גובלים" לצורך הגשת תביעת פיצויים לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה [עע"מ 2775/01 ויטנר נ' הועדה לתכנון ובניה שרונים (להלן: "פס"ד ויטנר")]. נפסק שם שבעיקרון "מקרקעין גובלים" הם מקרקעין המשקים פיזית לגבולה של תכנית פוגעת המסומן בתשריט התוכנית ("הקו הכחול"). לצד זה קבעה אמת המבחן שני חריגים מוגבלים: האחד, שבין המקרקעין לבין גבול התכנית מפריד "שטח פתוח וצר"; השני, שבין המקרקעין לבין גבול התוכנית מפריד "כביש שכונתי צר". מקרקעין הנופלים לגדר אחת משתי הקבוצות החריגות ייחשבו ל"מקרקעין גובלים".

הערעור דנן מונח לפני להכרעה ב"גלגול שני", לפי שעניינו היה אחד העניינים שהועמדו לפני בית המשפט העליון כמסד שעליו הונח "פסק דין ויטנר". עתה, לפי הוראת בית המשפט העליון, חוזר העניין להכרעתי, על בסיס אמות המבחן שנקבעו בפס"ד ויטנר. ביתר דיוק הסוגיה שלפני סבה על יישומו ופיתוח דפוסיו של החריג המגולם בביטוי: "כביש שכונתי צר"^[1].

^[1] בפס"ד ויטנר נפסקה הלכה גם בשאלה האם ניתן להשיג, בערר אל ועדת הערר לפי סעיף 198 לחוק התכנון והבניה, על תחימת "תחום התוכנית" כפי שנקבע בתוכנית. נפסק כי ועדת הערר אינה יכולה לשנות את גבולותיה של תוכנית בת תוקף. ניתן להשיג על הגבולות ששורטטו בידי מתכנני התוכנית, בשלב ההתנגדויות הקודם לאישורה (בכך, לדעתי, גלומה גם האפשרות להגיש ערר על דחיית התנגדות, לוועדת הערר המחוזית ובהליך זה רשאית ועדת הערר להתערב בשאלת היקפו של "תחום התוכנית). כיון שענייננו בתביעת פיצוי לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה, המבוססת על תוכנית בת תוקף, יוצאת ההשגה על "תחום התוכנית" מגדר סמכות הבחינה של ועדת הערר וממילא גם מגדר סמכות הביקורת של בית משפט זה.

הנסיבות

המשיבים 1-2 (להלן: "המשיבים") הם בעלי הזכויות במקרקעין הידועים כחלקה 1380 בגוש 213 תל אביב (להלן: "המקרקעין"). על המקרקעין בנוי מבנה מגורים שחזיתו לרחוב חיותמן. עורף המקרקעין משיק לשפתו הדרומית של רחוב אהבת ציון.

ביום 1.5.00 הגישו המשיבים לוועדה המקומית לתכנון ובניה בתל אביב, המשיבה 3 (להלן: "הוועדה המקומית") תביעת פיצויים, לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 (להלן: "החוק"), בגין ירידת ערך המקרקעין שנגרמה עם אישור תכנית "2586 – גבעת עמלי" (להלן: "התכנית"). התוכנית משתרעת על שטח בן 32 דונם הנתחם מצפון ברחוב פנקס, ממערב ברחוב עקיבא אריה^[2] ומדרום ברחוב אהבת ציון^[3]. הותרה בה בנייתן של 350 יחידות דיור בשלושה מגדלי מגורים בני 30 קומות כל אחד. התביעה הוגשה נגד הוועדה המקומית ונגד יזמית התכנית, חברת מגדלי אלרוב בע"מ (להלן: "המערערת") שלה התחייבות שיפוי כלפי הוועדה המקומית.

חלקו המזרחי של רחוב אהבת ציון מצוי בתחום התוכנית. חלקו המערבי של הרחוב משיק לגבול התוכנית אך אינו כלול בה. חלקו המערבי של הרחוב - כ-14 מטרים רוחבו - מפריד בין קו הגבול הדרומי של התכנית לקו הגבול הצפוני של המקרקעין.

תביעת הפיצוי נדחתה (16.8.2000). המשיבים הגישו ערר לוועדת הערר המחוזית וזו קיבלה את הערר (15.4.01). המערערת ערערה על החלטת ועדת הערר לפני בית משפט זה (עמ"נ 114/01) שהורה להחזיר את הדיון לוועדת הערר (12.12.01). גם ההחלטה השנייה של ועדת הערר הייתה לזכות המשיבים (25.4.02) והמערערת שבה וביקשה להשיג על ההחלטה בערעור ("עמ"נ 157/02").

הערעור נשמע לפני וביום 24.4.03 פסקתי לדחותו. בפסק הדין קבעתי כי איני סבור שבהעדר השקה פיזית בין התוכנית לגבול המקרקעין של המשיבים, ניתן לראות בנכס המשיבים כנכס הגובל בתוכנית כמשמעות הביטוי בסעיף 197 לחוק. עם זה סברתי – בהתאמה להשקפת ועדת הערר - שמקיומה של הוראה בנספח התחבורה של התוכנית בדבר ביצוע מפרצי חניה ברחוב אהבת ציון (גם בחלקו המערבי) מתבקש שהתוכנית משתרעת, הלכה למעשה גם על חלק הרחוב המערבי. מכאן אך צעד אחד אל המסקנה שלמשיבים זכות לתביעת פיצויים לפי סעיף 197 לחוק.

המערערת הגישה בקשה לרשות ערעור לבית המשפט העליון שנדונה במאוחד עם ששה ערעורים ובקשות רשות ערעור במסגרת פסק הדין ויטנר. פסק הדין הציב, כאמור, אמת מבחן עקרונית והורה להחזיר את כל אחד מהעניינים ששימשו מסד לפסק הדין אל בית המשפט לעניינים מנהליים לשם בחינת יישומה המעשי של אמת המבחן.

מכאן שב העניין דנן והונח לפתחי. לפי הוראתי הגישו הצדדים סיכומי טענות משלימים וכעת עלי לפסוק את הדין.

^[2] למען הדיוק – עקיבא אריה וייס, אדריכל שיזם את הקמת "אחוזת בית" שממנה התפתחה תל אביב.

^[3] בגבול התוכנית מצד מזרח נכבשה דרך שהיא, כנראה, חלק מן התוכנית.

המערערת, בסיכומיה, טענה כי בית המשפט העליון קבע באופן חד משמעי שאין להרחיב את התכנית מעבר לתחום הקו הכחול ולפיכך לא יידרש בית המשפט לעניינים מנהליים לכל הוראה לגבי שטח שאינו כלול בתחום התכנית. מאחר שאין מחלוקת שהמקרקעין אינם משיקים פיזית לקו הכחול של התכנית אין לראותם כ"גובלים" בתוכנית, אלא אם כן רחוב אהבת ציון נופל לגדר החרג של "כביש שכונתי צר" המפריד בין התכנית למקרקעין.

סברת המערערת היא שרחוב אהבת ציון אינו "כביש שכונתי צר". לביטוי זה שלושה מרכיבים: (1 כביש; 2 שכונתי; 3 צר. רחוב אהבת ציון הוא "כביש". האם הכביש "צר"? תשובת המערערת לכך שלילית. שכן זו דרך שרוחבה 14 מטרים ובה כביש בעל שני מסלולי נסיעה, מדרכות ומפראי חניה. מעיון בשני החריגים שהציב בית המשפט העליון לכלל ההשקה הפיזית עולה כי הכוונה הייתה לשטח חוצץ צר מידות. החלת הפירוש המצמצם של פס"ד וינטר על כביש רחב מידות, תִּעָקֵר את משמעות פסק הדין. הוסף על כך עיון בתוכנית בניין ערים מ' שהיא תוכנית מתאר מקומית החלה על כל מרחב התכנון המקומי תל אביב עולה ותמצא כי התוכנית מתייחסת אל רחוב שרוחבו 9-10 מ' כ-רחוב צר. ברוח זה פסקה לאחרונה ועדת הערר המחוזית שרחוב שרוחבו 14 מטרים אינו יכול להיחשב כרחוב צר (ערר תא/5424/02).

רחוב אהבת ציון גם אינו "כביש שכונתי". שכן הרחוב אינו נמתח בתוככי "שכונה". "שכונה" מתאפיינת בבנייה אחידה או בקווי תכנון משותפים למבנים שבה. אין זה הדבר ברחוב העושה דרכו כשבתים צמודי קרקע מעבר מזה ומגדלי מגורים מעבר מזה. סמיכות מיקומו של רחוב אהבת ציון לרחוב פנקס, שהוא עורק תחבורה ראשי, וחיבור הכבישים באמצעות רחוב עקיבא אריה, גם היא שוללת מן הרחוב את אופיו ה"שכונתי".

הועדה המקומית החזיקה-החרתה אחר כל טיעוני המערערת.

השקפת המשיבים היא שרחוב אהבת ציון נופל באופן קלאסי לגדרי החרג של "רחוב שכונתי צר". עד שהתממשה התוכנית הפוגעת שימש רחוב אהבת ציון את שוכניו המעטים והיה בפועל דרך ללא מוצא וללא מפראי חניה. מימוש התוכנית ובניית מגדלי המגורים הביאו דיירים רבים ולפיכך נקבעו ברחוב מפראי חניה (בהתאם לנספח התחברה של התוכנית) וגם נכבשה דרך היוצאת מן הרחוב ומחברת אותו לעורק התנועה הגדול של רחוב פנקס. אולם העובדה שכביש שכונתי צר מתחבר במישרין או דרך רחוב אחר לכביש ראשי אינה שולת מן הכביש השכונתי את אופיו. על בית המשפט לבחון את רחוב אהבת ציון, כפי שהיה טרם אישור התוכנית קרי רחוב פנימי ללא מוצא, העובר לצדה של קבוצת בתים בעלי קווי תכנון דומים.

הקריטריון המטרי שמציבה המערערת לרוחבו של הכביש אינו עולה בקנה אחד עם דבריו של בית המשפט העליון אשר נמנע מקביעת רוחבו המרבי של הכביש אשר יבוא בגדר החרג. בית המשפט העליון ראה לנכון להותיר את שיקול הדעת בנושא לועדות הערר או לבתי המשפט לבחינה פרטנית של כל מקרה, בהתאם לקווים המנחים שקבע בפס"ד וינטר. ועדת הערר וכמובן בית המשפט אינם צד אינטרסנטי (בהבדל מן הוועדה המקומית שיש לה עניין לצמצם ככל הניתן את היקף תביעות הפיצוי). שיקול הדעת המסור לגופים אובייקטיביים עשוי להבטיח איזון ראוי למניעת פגיעה שרירותית בקניין הפרטי.

עד שניתן פס"ד ויטנר שררה, ביחס לביטוי "מקרקעים גובלים", מציאות שאותה כיניתי "שְׁנִיּוֹת (דואליות) הלכתית". במציאות זו הטלתה פרשנות הביטוי בין גישה מצמצמת לבין גישה מרחיבה של בתי המשפט לעניינים מנהליים. בית המשפט העליון נתן משקל ללשון החוק, לפרשנות התכליתית הסובייקטיבית והאובייקטיבית של סעיף 197 לחוק, לזכויות העומדות בבסיס עקרון הפיצוי: זכות הקניין של הפרט, עקרון הצדק החלוקתי והאינטרס הפרטי אל מול אינטרס הציבור, לצורך ביצירת וודאות תכנונית עבור גופי התכנון ולחשיבותו של מבחן היוצר משטר של פיצוי ותכנון יעיל הנמנע מתוצאה שרירותית. בהציבו עקרונות אלו לנגד עיניו פסק בית המשפט העליון:

יש לקבוע כנקודת מוצא את הכלל, לפיו כדי לזכות בפיצוי לפי סעיף 197, על המקרקעין של התובע להשיק פיזית לגבול התכנית הפוגעת, כפי שהוא מסומן בתשריט. עם זאת, כדי להגשים את תכלית החקיקה ואת האיזון הראוי בין האינטרסים העומדים בבסיסה, על מנת שלא לסכל את כוונת המחוקק (אשר החליט שלא לצמצם את זכות הפיצוי אך למקרקעין שבתחום התוכנית אלא אף לאלה הגובלים בה), וכדי להימנע ככל האפשר מתוצאות שרירותיות ואבסורדיות, יש לקבוע שלא כל הפרעה בהשקה שבין גבול התכנית, כפי שהוא מסומן בתשריט, לבין המקרקעין, תשלול את מעמדם כ"מקרקעין גובלים" לצורך תביעת פיצויים לפי סעיף 197.

על כן, הדרך בה נלך היא קביעת כלל, לפיו נדרשת השקה פיזית בין גבול התוכנית לבין המקרקעין, ולצידו שני חריגים מצומצמים ומוגבלים. החריג האחד הוא כאשר ההשקה בין התכנית למקרקעין מופרעת על ידי שטח פתוח צר, בדרך כלל בן מטרים ספורים בלבד; והחריג השני הוא כאשר בין התכנית למקרקעין מצוי כביש צר (פס"ד ויטנר, מפני השופטת ביניש).

מאחר שבין גבול התוכנית לבין גבול המקרקעין מפריד רחוב אהבת ציון, ענייננו מתמקד בשאלה האם רחוב זה עונה למסגרת החריג הקרויה "כביש שכונתי צר". עד שאני מכריע בשאלה מן הראוי להפנות מבט אל ההתייחסות השונה של בית המשפט העליון לכל אחד משני החריגים.

בהתייחסה לחריג של "שטח פתוח וצר" אמרה השופטת ביניש:

כוונתו היא למקרים בהם "ההפרעה" להשקה שבין המקרקעין לתכנית היא שולית עד שיהא זה אבסורדי להבחין בין מקרים אלו לבין מקרים בהם קיימת השקה פיזית ממשית בין המקרקעין לתכנית. רציונאל זה יתקיים, אפוא, רק כאשר הפרדה בין המקרקעין לתכנית היא קלה ביותר... חריג זה יתקיים כאשר בין המקרקעין לתוכנית מצוי שטח פתוח צר, שבדרך כלל רוחבו מטרים ספורים בלבד.... (ההדגשות שלי).

ביחס לחריג של "כביש שכונתי צר" נערכה ההבחנה הבאה:

...ככל שהכביש יוצר חציצה משמעותית יותר, קרי ככל שהוא רחב וראשי יותר, כך תפחת הנטייה להכלילו בגדר החריג. על כן, לגדר חריג זה ייכנסו רק מקרים בהם בין התכנית לבין המקרקעין עובר כביש

שכונתי צר או דרך כבושה או סלולה. לגדר חריג זה לא ייכנסו דרכים בין עירוניות או כבישים עירוניים המהווים עורקי תחבורה ראשיים ורחבים. כאמור, מצב שבו מצוי כביש שכונתי צר בין התכנית לבין המקרקעין לא ייכנס לגדר החריג הראשון ומן הראוי לקבוע למצב זה חריג ספציפי, זאת משום שהתופעה לפיה תכניות מוקפות בכבישים היא תופעה נפוצה מאד. כך למשל ישנה סבירות גבוהה מאד כי תוכניות להקמת קניון, מרכז עסקי, בנייני מגורים... יהיו כולן תוכניות המוקפות בכביש שיפריד בינו ובין המקרקעין הסמוכים אליהם...

ההשוואה בין ההבחנות הללו מגלה מייד שבעוד החריג של "שטח פתוח צר" נמדד בעיקר לפי רוחבו ובמקום שרוחב השטח עולה על מטרים ספורים לא ייכלל השטח בגדר החריג, הרי החריג של "כביש שכונתי צר" נקבע בעיקר על פי "אופיו" (כביש שכונתי צר) ולא דווקא על פי מידותיו. אכן בדרך כלל יש מתאם בין רוחב הכביש לאופיו. כביש רחב, גם אם הוא חוצה שכונה, יהווה בדרך כלל "עורק תחבורה ראשי" או, לכל הפחות, ציר תחבורה רב משתמשים שכלל הציבור משתמש בו באורח רגיל ואין הוא מיוחד לצרכיה של שכונה או סביבה מסוימת. בית המשפט העליון לא ראה לנכון לקבוע אמת מידה נוקשה ביחס לרוחב הכביש הראוי לבוא בגדרו של "כביש שכונתי צר" אלא הותיר בידי ועדות הערר ובתי המשפט שיקול דעת המאפשר איזון ראוי בין הפגיעה המוגבלת בוודאות לבין הצורך לאפשר לגורמים המחליטים בכל מקרה לגופו גמישות מספקת על מנת להימנע מתוצאות שרירותיות".

מהו אותו "אופי" של כביש שפס"ד וינטר כיוון אליו? כמדומה שלמעלה כבר השבתי אמרים לעצמי. זה כביש שמטבעו נועד לשרת תנועה העושה דרכה אל ומשכונה או סביבת מגורים מסוימת. כשלעצמי אינני סבור שכוונת הביטוי "שכונה" היא להגדרה פורמאלית מסוימת אלא לאזור בנוי או מיועד לבנייה (בדרך כלל אזור מגורים אך ייתכן גם אחר) שניתן לייחד אותו מאזורים אחרים של תחום מוניציפאלי מסוים. מכל מקום לא ידעתי מהיכן לקחה המערערת את טענתה ששכונה "יש בה תכונות של אחידות וקווי דמיון משותפים לבניו הניצב משני עברי אותו כביש צר"^{4[4]}. חיבור ישיר של כביש שכונתי אל עורק ראשי איננו גורם משמעותי בעיני. שכן רק אם הכביש מחבר, באורח ישיר בין שני עורקים או צירי תנועה עיקריים הוא יאבד את "אופיו" כאמצעי לשירות אותה שכונה.

עם זה נקל להבין מפסק הדין שכביש רחב מאד, גם אם הוא עובר בתחומה של שכונה ואין לו חיבור ישיר (חיבור עקיף תמיד יהיה; שאין לך דרך שאין לה מוצא ולו מצד אחד בלבד) אל ציר תנועה ראשי, לא יבוא בגדר החריג שכן החריג מתייחס לכביש שכונתי צר.

באספקלריה של ההדרכה שניתנה ובתובנות שניסיתי להפיק ממנה אצא עתה לבחון את טיבו של רחוב אהבת ציון בכלל וחלקו המערבי בפרט. הרחוב נמתח ממערב למזרח ומתעקל לכיוון דרום. מובאו (במערב) מרחוב עקיבא אריה ומוצאו (בדרום מזרח) ברחוב שרת. זוהי דרך חד סטרית

^{4[4]} המילון החדש של אבן שושן אומר בפשטות ששכונה היא "אזור של בתי מגורים בתחום העיר או בקרבתה". האנציקלופדיה המקוונת "ויקיפדיה" מגדירה: "שכונה היא יחידת מגורים עירונית חברתית וגיאוגרפית שגודלה יכול להשתנות מרחוב אחד למספר רב של רחובות. באופן הבסיסי ביותר שכונה היא מתחם בעיר בו מספר בתי מגורים בעלי תשתית מקומית משותפת, גנים ציבוריים, כבישים פנימיים, ריכוזי פסולת וכדומה".

שבבירור מיועדת לתנועה של כלי רכב אחד (מפרכי החניה שנפרצו בה הקנו לה רוחב של 14 מטר). למרות שבעקבות מימוש התוכנית נכבשה בצדה המזרחי מעין סמטה (cul-de-sac) של אבנים משתלבות המוליכה מן הרחוב אל ציר פנקס העמוס, נראה שזה רחוב שכל תכליתו לשרת את התנועה בתוך אותה סביבת מגורים, עבור המתגוררים בה או הבאים בשעריה.

בנסיבות הללו אינני סבור שרחבו הנומינאלי של הכביש גורע מאופיו ככביש שכונתי וגם אינו קובע אותו כ"כביש רחב". המערערת הצביעה על תוכנית מ' והציעה אותה כאמת מידה להבחנה בין "כביש צר" (שרוחבו אינו עולה על 10 מטרים) ל"כביש רחב" (שרוחבו עולה על 10 מטרים). אולם עיון בתוכנית אינו מגלה בה את ההבחנה שהמערערת טוענת לה. התוכנית עוסקת בקביעת אחוזי בנייה, תוספות, מרווחים וצפיפויות בתחום מרחב התכנון המקומי. נספחת לה טבלה המפרטת אחוזי בניה, מרווחים, צפיפויות וגו' ברחובות צרים מ-9 או 10 מטרים וברחובות רחבים מ-9 או 10 מטרים. הבחנה זו אינה ממין העניין דנן.

אולי לא למותר להוסיף כי השופטת ביניש העירה בפס"ד וינטר שגישה היא במידה מסוימת גישה ביניים בין הגישה המצמצמת למרחיבה. זו גישה ביניים משום שהיא מגמישה ומרחיבה במידה מסוימת את המונח "גובלים" ולעומת זאת מצמצמת לכדי משמעות דווקנית את המונח "תחום התוכנית". גישה ביניים זו ננקטה כדי לאפשר באמצעות פרשנות המונח "גובלים" זכות תביעה לפחות בחלק מאותם מקרים בהם הפרשנות הצרה מובילה לתוצאות לא רצויות. הערה זו הושמעה, בין היתר, על רקע ההשקפה שהבעתי בפסק הדין שיצא מלפני ב"גלגול הקודם" של הפרשה דנן.

ההשקפה שהבעתי בפסק הדין הקודם מקורה בהפרדה הנראית מלאכותית בין חלקו המזרחי של רחוב אהבת ציון, שנכלל בתחום התוכנית, לבין חלקו המערבי של הרחוב, שהוצא מן התחום. לא ניתן היה לקבל לכך הסבר (והסבר מניח את הדעת גם לא ניתן לוועדת הערר). ההפרדה הזאת, לפי פסק דין וינטר, שוב אינה ניתנת לתיקון (שלא באמצעות תוכנית מתקנת) אולם תוצאתה המוזרה בעינה עומדת. לכן אני משליך גם את אלומת ההערה האחרונה הנזכרת של בית המשפט העליון על טיבו ואופיו של קטע הרוב בו עסקינן כדי שתתחזק מסקנתי שהרחוב הוא בגדר "כביש שכונתי צר" אשר אינו מונע את הגדרת המקרקעין כ"גובלים" לתוכנית.

התוצאה היא שהערעור נדחה.

המערערת והוועדה המקומית ישאו, בחלקים שווים, בהוצאות ושכ"ט המשיבים 1-2 (כגורם אחד) בסכום של 20,000 ש"ח.

ניתן היום י"ז באלול, תשס"ו (10 בספטמבר 2006) בהעדר הצדדים. המזכירות תמציא לצדדים פסק דין זה.

דר' עודד מודריק, שופט

חכ