



## בבית המשפט העליון

בר"ם 7313/20

לפני: כבוד השופטת ד' ברק-ארז

המבקשת: רשות שדות התעופה בישראל

נגד

המשיבים: 1. עיריית חולון  
2. הועדה המקומית לתכנון ולבניה חולון

בקשת רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים מיום 2.8.2020 בעמ"ן 51297-10-19 שניתן על ידי כבוד השופטת העמיתה י' שטופמן

בשם המבקשת: עו"ד שלום זינגר, עו"ד שני זינגר

### החלטה

1. בפני בקשת רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים מיום 2.8.2020 (עמ"ן 51297-10-19, השופטת העמיתה י' שטופמן). בית המשפט המחוזי דחה על הסף ערעור מינהלי שהגישה המבקשת על החלטה של ועדת הערר לפיצויים ולהיטל השבחה במחוז תל אביב (להלן: ועדת הערר) מיום 21.8.2019.

רקע והליכים קודמים

2. מקורה של הבקשה דנן בתביעת פיצויים שהגישה עיריית חולון, היא המשיבה 1 (להלן: העירייה) לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: חוק התכנון והבניה), על רקע אישורן של שתי תוכניות מתאר ארציות, תמ"א 2/4 ותמ"א 2/4א, שמכוחן נבנה טרמינל 3 של נמל התעופה בן גוריון. לטענת העירייה, כתוצאה מאישור התוכנית ירד ערכם של נכסי מקרקעין רבים שלטענתה יש לה זכויות בהם. סכום התביעה המקורי עמד על כ-600 מיליון שקלים. להשלמת התמונה, יצוין כי בצידה של תביעה זו

הוגשו אלפי תביעות פיצויים דומות מצידם של בעלי נכסים רבים אחרים המצויים בסביבתו של נמל התעופה בן גוריון. רשות שדות התעופה, היא המבקשת בעניינינו, צורפה להליכים אלו כמי שנתנה כתב שיפוי לוועדות המקומיות הרלוונטיות כגיין תביעות אלו, וביניהן גם לוועדה המקומית לתכנון ולבניה חולון, המשיבה 2 (להלן: הוועדה המקומית). תביעתה של העירייה הועברה לדיון בוועדת הערר, על רקע ניגוד העניינים המובנה בהרכבה של הוועדה המקומית בהתאם לקביעותיו של בית משפט זה בבר"ם 4443/03 עיריית חולון נ' רשות שדות התעופה (17.7.2011).

3. להשלמת התמונה יצוין כי עניינן של התביעות האחרות שהוגשו על-ידי צדדים פרטיים בקשר לתוכניות הרלוונטיות נדון בפסק דינו של בית משפט זה בעע"ם 683/13 רשות שדות התעופה נ' טויטו (3.9.2015) (להלן: עניין טויטו). בהמשך לכך, הוסכם בין הצדדים כי הקביעות שנכללו בו יחולו "בשינויים המחוייבים" אף על תביעתה של עיריית חולון.

4. במסגרת המשך ההתדיינות בוועדת הערר, טענה העירייה כי יש להעביר את תביעתה להכרעתו של שמאי מכריע. המבקשת מצידה התנגדה לבקשה. בעיקרו של דבר, המבקשת טענה כי העירייה לא עמדה ולו בנטל הראשוני הדרוש להוכחת תביעתה ולהעברתה לבחינת שמאי מכריע. בכלל זאת, המבקשת טענה כי העירייה לא המציאה את המסמכים הדרושים להוכחת תביעתה חרף החלטות שונות שניתנו בעניין.

5. בשלב זה התקיימו מספר דיונים וניתנו כמה החלטות הנוגעות לשאלת המסמכים הדרושים לביסוס התביעה, ובכלל זה ניתנה הוראה לעירייה להגיש פירוט של שומות ביחס למאה נכסים פרטניים ולפגיעה הנטענת בהם. בסופו של דבר, ביום 21.8.2019 נתנה ועדת הערר את ההחלטה העומדת במוקד ההליך דנן. הוועדה ציינה כי על אף החלטותיה הקודמות, העירייה הגישה לעיונה עשר שומות פרטניות בלבד, ולא עמדה בנדרש ממנה. אף-על-פי-כן, הורתה ועדת הערר על העברת העניין לבחינתו של שמאי מכריע, בציינה כי "הניסיון בערר מוכיח שבסבירות גבוהה, סילוק על הסף יחזיר אותנו, בעוד מספר שנים, לאותה נקודה בה אנו נמצאים כעת".

6. המבקשת הגישה ערעור על החלטת ועדת הערר האמורה לבית המשפט המחוזי. בעיקרו של דבר, המבקשת טענה כי ועדת הערר לא הייתה רשאית לקבל את ההחלטה ולהורות על מינוי שמאי מכריע, נוכח קביעותיה כי לא היה במסמכים שהגישה העירייה לבסס ולו תשתית ראייתית לכאורית לפגיעה בת-פיצוי. לשיטת המבקשת, בנסיבות אלו היה על ועדת הערר לדחות את התביעה. המבקשת ציינה כי אומנם, ככלל, לא ניתן להגיש

ערעור על החלטת ביניים של ועדת הערר, אולם טענה כי בנסיבות העניין מתקיימים טעמים מיוחדים המצדיקים סטייה מכלל זה, בין השאר משום שאין מקום לתת לעירייה "פרס" על מחדליה. העירייה מצידה טענה כי החלטתה של ועדת הערר מהווה החלטת ביניים אשר לא ניתן לערער עליה, וכי הערעור הוגש בחוסר תום לב ותוך מטרה לעכב את קידום ההליך שמתנהל כבר כשני עשורים.

7. כאמור בפתח הדברים, בית המשפט המחוזי דחה על הסף את ערעורה של המבקשת. בית המשפט המחוזי עמד על כך שהפסיקה הבהירה באופן עקבי כי לא ניתן לערער על החלטות ביניים של ועדת הערר, כגון החלטה על מינוי שמאי מכריע. עוד ציין בית המשפט המחוזי כי אין מקום לאפשר ערעור במקרה זה אף לפי הגישה המחריגה מן הכלל מקרים שבהם ההחלטה מובילה לתוצאה בלתי הדירה. מכל מקום, בית המשפט המחוזי ציין כי במקרה דנן אין מדובר כלל בהחלטה בלתי הדירה, בשים לב לכך שבהמשך ההליך עומדת למבקשת הזכות להציג בפני השמאי המכריע את כל טענותיה, ואף לערער על קביעותיו ככל שיהיה לה צורך בכך. עוד הוסיף בית המשפט המחוזי כי הפנית התיק לשמאי מכריע עשויה להביא תועלת להליך, אם ישכילו הצדדים לנצל מהלך זה.

בקשת רשות הערעור

8. הבקשה שבפני נסבה על פסק דינו של בית המשפט המחוזי. בעיקרו של דבר, המבקשת טוענת כי שגה בית המשפט המחוזי בכך שקבע כי בנסיבות העניין לא קמה לה זכות ערעור על החלטתה של ועדת הערר. המבקשת מציינת כי על המקרה דנן חולש הדין שהיה בתוקף במועד אישורה של התוכנית שבגינה הוגשה התביעה, לפני חקיקתו של חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 84 והוראת שעה), התשס"ח-2008 (להלן: תיקון מס' 84). באותה עת, כך נטען, הפסיקה לא מנעה "באופן הרמטי" הגשת ערעור על החלטות ביניים של ועדת הערר, אלא רק הדגישה, כעניין של מדיניות שיפוטית, כי הדבר אינו רצוי. עוד נטען כי באותה עת האפשרות לעשות כן נותרה פתוחה במקרים חריגים, ובכללם כאשר ההחלטה יצרה מצב בלתי הדיר. לשיטת המבקשת, במקרה דנן מתקיימות אותן נסיבות חריגות המצדיקות מתן אפשרות הגשת ערעור. המבקשת סבורה כי הפגם שנפל בהחלטתה של ועדת הערר הוא פגם יסודי ובעל עוצמה גבוהה במיוחד וכי משמעותו היא ניהול הליך ארוך ובזבזני – תחילה בפני השמאי המכריע, ולאחר מכן גם בוועדת הערר ובהליכים שיפוטיים, מבלי שהתקיימו התנאים הקבועים בדין לפתיחתו של הליך שכזה. המבקשת מדגישה כי החלטת ועדת הערר עלולה להיות בעלת השלכות רוחב

משמעותיות, שכן היא מאפשרת העברת תביעה לדיון בפני שמאי מכריע בניגוד לתנאים שנקבעו בפסיקה.

דיון והכרעה

9. לאחר שנדרשתי לבקשה ולנספחיה מצאתי כי דינה להידחות, אף מבלי להידרש לתשובת המשיבה.

10. בעיקרו של דבר, צדק בית המשפט המחוזי בקבעו כי למבקשת אין זכות ערעור על החלטתה של ועדת הערר למנות שמאי מכריע. כידוע, שאלת האפשרות הדיונית לערער על החלטות ביניים של ועדת הערר נדונה לא אחת בפסיקתו של בית משפט זה, עוד טרם התקבל תיקון מס' 84. כך, כבר"ם 10275/04 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה - חיפה נ' צפדיה (27.1.2005) קבעה השופטת (כתוארה אז) ד' ביניש כי לא ניתן לערער על החלטה של ועדת ערר בעניין המינוי של שמאי מכריע, שכן מדובר בהחלטת ביניים שאינה מובילה לסיום ההליך, ואילו זכות הערעור על החלטות ועדת הערר מוגבלת להחלטות סופיות בלבד. קביעה זו נשענה על התפיסה כי ההליך התכנוני צריך להתנהל באופן מהיר ויעיל (ראו גם: בר"ם 3474/10 בלסקי נ' הוועדה המקומית זבולון, פסקה 7 (27.9.2012); בר"ם 6657/14 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה פתח תקווה נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 5 (28.10.2014)). זוהי העמדה שזכתה למרב התמיכה בפסיקתו של בית משפט זה, ואף אני נדרשתי ליתרונותיה בעבר (ראו: בר"ם 5216/12 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה פ"ת נ' כנס הבפטיסטים בישראל בע"מ, פסקה 23 (5.1.2014) (להלן: עניין כנס הבפטיסטים)). אם כן, טענותיה של המבקשת על כך שהמשך ההליך עלול להתברר כבלתי יעיל ושגוי אינן מספיקות לשם מתן זכות ערעור על ההחלטה.

11. המבקשת הדגישה בטענותיה את הטענה כי אין מקום לשלול לחלוטין את האפשרות של ערעור ביחס להחלטות שאינן סוגרות את ההליך באופן פורמאלי אך יוצרות מצב בלתי הדייר (בהפניה להערתו של המשנה לנשיאה א' ריבלין כבר"ם 4057/05 קופרמן נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה שומרון (24.6.2007)). יובהר כי אף לפי גישה מרחיבה זו, שאינני שותפה לה, החלטתה של ועדת הערר אינה בלתי הדיירה, כפי שהבהיר בית המשפט המחוזי, שכן בפני המבקשת עומדות הזדמנויות רבות להעלות את טענותיה ואף לערער על ההחלטות העתידיות שיתקבלו, ככל שאלה לא יהיו לרוחה (ראו גם: בר"ם 9547/10 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה מודיעין-מכבים-רעות נ' גונן, פסקאות 12-13 (28.4.2013)).

12. לשם השלמת התמונה, ראוי לציין כי כיום נוסחו המתוקן של החוק מלמד באופן ברור כי לא ניתן לערער על החלטות ביניים של ועדת הערר (ראו: סעיף 198(ז) לחוק התכנון והבניה, המגדיר על אילו החלטות של ועדת הערר ניתן להגיש ערעור לבית המשפט לעניינים מנהליים). אכן, תיקון מס' 84 אינו חל במישרין בענייננו בשים לב להוראות המעבר שנקבעו בו. אולם, כפי שצינתי בעבר, ניתן ללמוד ממנו גם ביחס למדיניות הראויה בכל הנוגע לקבלת בקשות ערעור מסוג זה (ראו: עניין כנס הבפטיסטים, פסקה 25).

13. סוף דבר: הבקשה נדחית. משלא התבקשה תגובה, אין צו הוצאות.

ניתנה היום, כ"ה בחשוון התשפ"א (12.11.2020).

ש ו פ ט ת