



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים

עע"מ 7126/18

לפני : כבוד הנשיאה א' חיות
כבוד השופטת ע' ברון
כבוד השופט ג' קרא

המערערים : 1. אליהו אביוב
2. גד אביוב
3. עופר אביוב

נ ג ד

המשיבים : 1. הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז מרכז –
הוועדה להשלמת תוכניות
2. הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ראשון לציון
3. יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז
מרכז

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי מרכז-לוד
בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים מיום 29.7.2018
(כב' השופט צ' דותן) ב-עת"מ 18929-12-17

תאריך הישיבה : כ"ג בסיון התשפ"א (03.06.2021)

בשם המערערים : עו"ד גלעד מרקמן ; עו"ד נדב מרסיאנו
בשם המשיבים 1 ו-3 : עו"ד יונתן ברמן ; עו"ד ליאורה וייס בנסקי
בשם המשיבה 2 : עו"ד מיכל אגסי ; עו"ד אדוה זגון

פסק-דין

השופטת ע' ברון:

1. ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים מיום 29.7.2018 (כבוד השופט צ' דותן) ב-עת"מ 18929-12-17. בגדרי פסק הדין נדחתה עתירת המערערים נגד החלטת הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז מרכז – הוועדה להשלמת תוכניות (המשיבה 1, להלן: הוועדה המחוזית או הוועדה) שלא לפצות אותם בגין חלקות שהופקעו מהם באמצעות הכללתם בתוכנית איחוד וחלוקה, אלא באמצעות פיצויי הפקעה. כן נדחתה עתירת המערערים נגד יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז מרכז (המשיב 3, להלן: יו"ר הוועדה המחוזית) שדחה בקשת רשות לערור שהגישו המערערים באותו עניין.

2. עניינה של העתירה בתוכנית מספר רצ/5/52/50/1, ששמה "תוכנית מחלף – חיבור כביש 4" (להלן: תוכנית הדרך או התוכנית). התוכנית נועדה להסדיר חלק ממחלף חולון מזרח כך שכלי הרכב הבאים מכיוון הערים חולון וראשון לציון יוכלו להשתלב בכביש 4 לכיוון צפון (ויצוין כי כביש 4 ידוע גם בכינויו "כביש גהה"). במסגרת תוכנית הדרך מתוכנן כביש שיחבר בין דרך המכבים בראשון לציון ובין מחלף חולון מזרח (להלן: כביש 2). כביש 2 עתיד להיסלל על שמונה חלקות שבבעלות המערערים – חלקות 51-59 בגוש 6091, המצויות באזור נחלת יהודה בראשון לציון (להלן: החלקות) – בסמוך לשטח שעליו עתידה לקום שכונת נחלת יהודה הצפונית (להלן: השכונה). לצורך כך הופקע מרבית שטח החלקות מידי המערערים.

במתכונת המקורית של התוכנית כפי שפורסמה להתנגדויות ביום 24.2.2014, נכלל סעיף 6.3.2 שלפיו "השטחים הנכללים בתחום התוכנית בייעוד דרך חדשה ייכללו בתוכנית חלוקה חדשה למתחם נחלת יהודה הצפונית – רצ/5/52/50/1". בישיבת ועדת המשנה להתנגדויות של הוועדה המחוזית שהתקיימה ביום 13.7.2014, אמר היועץ המשפטי של לשכת התכנון כי כביש 2 הוא כביש בין עירוני שאינו משרת רק את תושבי השכונה, ולכן איחוד וחלוקה ושחזור הזכויות אינם אפשריים במקרה זה. בא-כוח המערערים טען כי לא מדובר בכביש בין עירוני, והוחלט לשוב ולדון בתוכנית הדרך בישיבה אחרת.

כעבור שנה וחצי, בישיבת הוועדה המחוזית מיום 17.1.2016 הוחלט על מתן תוקף לתוכנית הדרך. עם זאת החליטה הוועדה כי סעיף 6.3.2 יבוטל ויימחק מהוראות התוכנית, וזאת משום שכביש 2 איננו כביש מקומי שעתיד לשמש רק את מי שמתגוררים בסמוך אליו. משכך, לשיטת הוועדה המחוזית הפיצוי לבעלי המקרקעין צריך להינתן באמצעות פיצויי הפקעה ולא במסגרת התוכנית לאיחוד וחלוקה של הקרקע שעליה תיבנה השכונה (להלן: תוכנית האיחוד וחלוקה). בהחלטת הוועדה הודגש כי "אין לכלול את המקרקעין שעתידים לשמש כעורק עירוני ראשי בתחום האיחוד וחלוקה משיקולי פיצוי בלבד".

3. נגד החלטה זו הגישו המערערים עתירה לבית המשפט המחוזי בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים (עת"מ 10445-07-16). בית המשפט הורה על החזרת הדיון לוועדה המחוזית על מנת לאפשר למערערים לטעון לפניה, ובעקבות זאת החליטה הוועדה לפרסם מחדש את כוונתה לבטל את סעיף 6.3.2 לתוכנית הדרך. לאחר הפרסום הוגשו התנגדויות לתוכנית, ובכלל זה התנגדותם של המערערים. ביום 6.8.2017 ניתנה

החלטת הוועדה המחוזית שבמוקד ההליך (להלן: ההחלטה). במסגרת ההחלטה תוכנית הדרך אושרה בשנית, וביטול סעיף 6.3.2 לתוכנית נותר על כנו. וזו לשון ההחלטה:

“הוועדה, לאחר ששמעה את המתנגדים ואת טיעוניהם, לא מוצאת לנכון לחזור בה מהחלטתה לבטל את סעיף 6.3.2 בדבר שחזור זכויות מהטעמים הבאים:

1. [...] דרך מספר 2 מאפשרת את הנגישות הישירה מכיוון מזרח ראשל"צ לכביש מס' 4 וחיבור נוסף בין הערים חולון וראשון לציון. חיבור זה יאפשר גם את הפיתוח העתידי של השכונות הצפוניות של נחלת יהודה בראשון לציון, אך מכיוון ואין מדובר בכביש מקומי המשרת רק את השכונות הסמוכות, הוועדה סבורה כי הדרך להקנותו היא באמצעות כלי ההפקעה ולא באמצעות איחוד וחלוקה. ראה לעניין זה עת"מ 35827-09-16 טיקוצינסקי נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז המרכז (על פסק הדין הוגש ערעור לבית המשפט העליון, הערעור עודו תלוי ועומד עע"מ 4762-17).

2. הוועדה סבורה כי שיקולי תכנון הם אלו המנחים את הפיתוח וכי אין לכלול את המקרקעין שעתידיים לשמש כעורך עירוני ראשי בתחום האיחוד וחלוקה משיקולי פיצוי בלבד, שיקולים מסוג זה בנסיבות המקרה יכול ויחשבו כשיקול זר להליך התכנוני (ראה עע"מ 1182/16 בן משה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז המרכז)....”

בעקבות ההחלטה פנו המערערים ליו"ר הוועדה המחוזית בבקשת רשות לערור למועצה הארצית לתכנון ולבניה, ובקשתם נדחתה. תוכנית הדרך פורסמה למתן תוקף ברשומות ביום 13.12.2017.

4. המערערים הגישו עתירה לבית המשפט המחוזי בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים. בעתירה התבקש בית המשפט לקבוע כי ביטול סעיף 6.3.2 לתוכנית הדרך יחול רק על שטחי המחלף עצמו (מחלף הסיירים), כך שהסעיף יעמוד בתוקף ככל שהוא נוגע לכביש הפנימי שתוחם את חלקו הצפוני של אזור נחלת יהודה. המשמעות היא שחלקות המערערים יצורפו לתוכנית האיחוד וחלוקה של השכונה, וייכללו בטבלת ההקצאה והאיזון לפי ייעודן הקודם לחקלאות, ולא לפי הייעוד הנוכחי לדרך. המערערים טענו כי ההחלטה להעניק להם פיצויי הפקעה בלבד בגין הפקעת החלקות, ולא לכלול אותם בתוכנית האיחוד וחלוקה, מקפחת אותם ביחס לבעלי המקרקעין שכן ייכללו בתוכנית האיחוד וחלוקה. לשיטת המערערים, הקשר התכנוני המובהק בין כביש 2 שעתיד להיסלל על החלקות ובין תוכנית הבניה בשכונה, מצדיק לפצותם בגין הפקעת החלקות במסגרת תוכנית האיחוד וחלוקה. לדבריהם, סעיף 6.3.2 שהופיע בנוסח המקורי של תוכנית הדרך הוא סעיף “שימור זכויות” מותר, להבדיל מ”שחזור זכויות” שמטרתו פיצויית ולא תכנונית, והוא אסור. בהקשר זה הוסבר כי שימור זכויות הוא מצב שבו ההוראה בדבר איחוד וחלוקה הופיעה בתוכנית מפקיעה מוקדמת, והיא קובעת שהזכויות בגין הקרקע

יינתנו במסגרת תוכנית איחוד וחלוקה מאוחרת. ואילו שחזור זכויות מתייחס למצב שבו שינוי הייעוד של המקרקעין לייעוד ציבורי נעשה בתוכנית הפקעה ישנה, ובעלי הקרקע מבקשים להגדיר את המקרקעין לפי הייעוד הקודם להפקעה במסגרת תוכנית חדשה של איחוד וחלוקה, מבלי שהדבר נקבע במסגרת תוכנית ההפקעה המקורית. המערערים פירטו בעתירתם שורה של טיעונים שנועדו ללמד על קיומו של קשר תכנוני הדוק בין כביש 2 המתוכנן ובין תוכניות הבנייה בשכונה, ובראשם הטענה כי סלילת כביש 2 היא תנאי לאכלוס של מאות יחידות דיור.

מנגד, הוועדה המחוזית טענה כי בענייננו לא קיימת הצדקה תכנונית לכלול את שטח החלקות בתוכנית האיחוד וחלוקה. הוועדה המחוזית עמדה על כך שכביש 2 הוא עורק עירוני ראשי שיתפקד באופן עצמאי ומלא גם ללא הקמת השכונה, והעובדה שהשכונה שתוקם תזדקק לכביש בעתיד אינה יוצרת קשר הדוק שמהווה הצדקה תכנונית מספקת.

פסק דינו של בית המשפט המחוזי

5. בית המשפט המחוזי דחה את העתירה שהגישו המערערים בפסק דין מפורט. תחילה הבהיר בית המשפט כי ניתן לכלול שטח בתוכנית איחוד וחלוקה אף אם מבחינת מיקומו ומבחינה תכנונית הוא אינו מהווה חלק מחטיבת הקרקע שעליה חלה התוכנית. עם זאת, הכללת שטח כזה בתוכנית איחוד וחלוקה תיעשה רק במקרים חריגים שבהם קיים קשר תכנוני ישיר ובלעדי בין מהלך ההפקעה ובין תוכנית האיחוד וחלוקה שבה מדובר. במקרים אלה ניתן לטעון כי ההפקעה נועדה לאפשר את המהלך התכנוני שבא לאחריה, ומשכך ישנה הצדקה להטיל את נטל הפיצוי בגינה על שכמם של בעלי הזכויות בתוכנית האיחוד וחלוקה. בענייננו, ציין בית המשפט, הוועדה המחוזית מצאה כי לא מתקיים קשר תכנוני בלעדי בין כביש 2 שלצורך סלילתו הופקעו החלקות, ובין תוכנית הבנייה בשכונה. ההחלטה אינה מקימה עילה מינהלית כלשהי המצדיקה התערבות, מה גם שהמערערים עצמם לא טענו כי קיים קשר תכנוני בלעדי בין כביש 2 ובין השכונה, אלא כי די בקשר תכנוני הדוק או מובהק כדי לפצותם בגדרי תוכנית האיחוד וחלוקה.

בית המשפט הוסיף וקבע כי במקרה זה לא מתקיים אף קשר תכנוני הדוק או מובהק בין תוכנית הדרך המפקיעה ובין התוכנית המשביחה לבניית השכונה, והדגיש כי שאלת קיומו של קשר תכנוני היא סוגיה מקצועית שמצויה בליבת שיקול הדעת של הוועדה המחוזית. כביש 2 איננו כביש מקומי שנועד לשרת את תושבי השכונה אלא עורק עירוני ראשי שיתפקד באופן עצמאי ומלא אף ללא הקמתה, וזאת בהתאם לעמדת יועץ

התנועה של עיריית ראשון לציון. הקמת כביש 2 נדרשת ללא קשר להקמת השכונה, וצרכי התכנון של השכונה אינם נשענים על קיומו של כביש 2.

מכאן פנה בית המשפט לבחון טענה נוספת ונפרדת של המערערים שעניינה הסתמכות. המערערים טענו כי הסתמכו במשך שנים על תוכנית המתאר הראשית של נחלת יהודה רצ/במ/50/50/1 שפורסמה למתן תוקף ביום 30.1.1992 (להלן: התוכנית מ-1992), וכללה לטענתם את חלקה 59 שבבעלותם במסגרת מתחם לאיחוד וחלוקה. בית המשפט דחה את טענות המערערים בהקשר זה וקיבל את עמדת הוועדה המחוזית, שלפיה התוכנית מ-1992 לא כללה התחייבות לכך שחלקה 59 תיכלל בתוכנית האיחוד וחלוקה, ואף הופיעה בה הוראה מפורשת שמאפשרת להפקיע את חלקה 59. עתירת המערערים נדחתה, ועל כך הוגש הערעור.

הטענות בערעור

6. טענתם המרכזית של המערערים בערעור היא כי לאחר מתן פסק דינו של בית המשפט המחוזי שונתה המדיניות שנהגה במוסדות התכנון ובמשרד המשפטים, התקבלה ההבחנה בין שחזור זכויות ובין שימור זכויות המוצעת על ידם, ואושר שימור זכויות במקרים מסוימים. בהקשר זה מציינים המערערים כי בחוות דעת של מחלקת ייעוץ וחקיקה (אזרחי) במשרד המשפטים מיום 25.12.2018 הובהר כי ניתן לבצע שימור זכויות במתחם חוף התכלת בהרצליה בקשר לשטחים שהופקעו ב-תת"ל 71 לצורך הקמת רכבת קלה (להלן: עניין חוף התכלת). המשמעות היא שבעלי הקרקע שעליה תוקם הרכבת הקלה יקבלו פיצוי במסגרת תוכנית איחוד וחלוקה, וזאת למרות שהרכבת הקלה לא נועדה לשרת באופן בלעדי את המתחם שלגביו חלה התוכנית. מכאן מבקשים המערערים ללמוד כי גם בעניינם ניתן לכלול את שטח החלקות בתוכנית האיחוד וחלוקה, למרות שכביש 2 שמתוכנן עליהן ישרת בעיקר את תושבי השכונה, אך לא רק אותם. לשיטתם, שינוי המדיניות שהוצג לעיל ובא לידי ביטוי בשתי החלטות של מוסדות התכנון בתל אביב בעניין הרכבת הקלה (החלטת ועדת המשנה להתנגדויות של הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה תל אביב מיום 25.2.2019; והחלטת הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה תל אביב מיום 11.3.2019, להלן: ההחלטות בעניין הרכבת הקלה), מצדיק דיון לגופו של עניין בשאלת התנאים לביצוע שימור זכויות, שאלה שלטענתם טרם הוכרעה בפסיקה.

המערערים עומדים על הטענה כי המבחן הראוי שמצדיק הכללה של שטחים בייעוד ציבורי בתוכנית איחוד וחלוקה במקרים של שימור זכויות, איננו מבחן של קשר תכנוני בלעדי, וכי מבחן כזה אף לא התקבל בפסיקה באופן מחייב. לטענתם, לא ניתן למצוא שטח ציבורי משום סוג שהוא שמורת באופן ייחודי תושבים של שכונה אחת,

ומשכך מבחן של קשר תכנוני בלעדי איננו סביר, ויש לאמץ תחתיו מבחן של קשר תכנוני מהותי או מסוים. בעניינם, טוענים המערערים, קיים קשר תכנוני הדוק בין תוכנית הדרך ובין תוכנית הבנייה בשכונה. הקשר נלמד הן מההיסטוריה התכנונית של השכונה, הן מהעובדה כי כביש 2 ישרת בעיקר את תושבי השכונה. לשיטת המערערים, העובדה שמתן היתרי בנייה בשכונה הותנה בסלילת כביש 2, משמעה שבעלי הקרקעות בשכונה התעשרו מהשבחת נכסיהם בהסתמך על הכביש שייסלל על החלקות. משכך, יהיה זה צודק שגם למערערים יהיה חלק בהתעשרות זו.

לבסוף, שבים המערערים על הטענה כי יש לכלול את שטח החלקות בתוכנית האיחוד וחלוקה בשל הסתמכותם על התוכנית מ-1992. בסעיף 5 להוראות התוכנית מ-1992 נקבע כך:

"5. הוראות לאיזורים המוצעים לשינויי ייעוד מאיזור חקלאי לאיזור אחר בתוכנית זו, במתחמים 2.1 עד 2.8 (שבהם נכללת חלקה 59 של המערערים – ע'ב').
5.1 הבנייה תותר לפי תוכנית מפורטת למתחם שלם או לחלק ממנו; התוכנית המפורטת תכלול חלוקה חדשה לפי פרק ג' סימן ז' בחוק התכנון והבניה.
5.2 בתוכניות מפורטות תותר הפקעה לצרכי ציבור בשיעור שלא יעלה על 55%. השטחים המיועדים לשטחי ציבור יירשמו על שם הרשות המקומית כחוק".

המערערים טוענים כי לפי סעיף 5.1 לתוכנית מ-1992, ההפקעה המתוארת בסעיף 5.2 תיעשה בדרך של איחוד וחלוקה, ולא באמצעות הפקעה ופיצוי הפקעה בהתאם.

7. בסיכומים מטעמה תומכת הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ראשון לציון (המשיבה 2, להלן: הוועדה המקומית) בעמדת המערערים, וטוענת כי בית המשפט המחוזי שגה משלא העניק משקל לעובדה שסעיף 6.3.2 הוא סעיף שימור זכויות, ולא קיבל את הטענה כי במקרה זה יש להחיל מבחן מקל בשאלה אם לכלול את החלקות בתוכנית האיחוד וחלוקה. לטענת הוועדה המקומית, בהתאם למדיניות החדשה של משרד המשפטים ניתן לבצע שימור זכויות כשהתשתית הציבורית משמשת בעיקרה את המתחם שעליו חלה תוכנית האיחוד וחלוקה. במקרה זה, כביש 2 הוא בעל היבט מקומי מובהק, משהוא נמצא בסמוך לשכונה ומטבע הדברים ישמש בעיקר את מי שיתגורר בקרבת מקום. בהקשר זה מושם דגש על כך שכביש 2 עצמו איננו כביש ארצי, אלא חיבור לכביש ארצי.

הוועדה המקומית סבורה כי השאלה התכנונית הרלוונטית היא לא אם הדרך תתפקד באופן עצמאי, אלא אם השכונה תוכל להתקיים ללא הדרך, ובמקרה זה – ללא כביש 2 לא תהיה שכונה. לשיטת הוועדה המקומית, תוכנית הדרך עצמה מצביעה על

הקשר התכנוני ההדוק לשכונה, בכך שנכתב בה שהיא עוסקת בקביעת "תוואי דרך המחברת בין שכונת נחלת יהודה לבין היציאה הצפונית לכביש 4". בנוסף נטען כי אלמלא ההפקעה במסגרת תוכנית הדרך, יידרש להפקיע שטח לאותו צורך בתוכנית המשביחה העתידית. לשיטת הוועדה המקומית, עובדה זו מצביעה על כך שהפיצוי בגין ההפקעה צריך להיות משולם במסגרת תוכנית האיחוד וחלוקה.

8. הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז מרכז – הוועדה להשלמת תוכניות (המשיבה 1) ויו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז מרכז (המשיב 3, ושניהם יחד: המשיבים) טוענים בסיכומיהם כי ההחלטה הייתה סבירה וראויה, התקבלה לאחר בחינה מקיפה של טענות המערערים, ונסמכת על טעמים תכנוניים מבוססים. ומשכך, אין עילה להתערב בה.

לטענת המשיבים ההחלטה עולה בקנה אחד עם קביעותיו של בית משפט זה ב- ע"מ 9403/17 הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיוור נ' כרמלי (26.6.2019) (להלן: עניין אפולוניה); וב-ע"מ 2279/19 הוועדה למתחמים מועדפים לדיוור (ותמ"ל) נ' נוימן (24.7.2019) (להלן: עניין רמת גן). נטען שבפסקי דין אלה נדונו מקרים דומים ובשניהם נקבע שמקום שבו הזיקה התכנונית בין השטח המופקע ובין השטח המיועד לאיחוד וחלוקה איננה מובהקת ובלעדית – אין עילה להתערב בהחלטת גורמי התכנון שלא לצרף את המגרשים שהופקעו לתוכנית איחוד וחלוקה, והדרך המתאימה לפיצוי בעלי המקרקעין היא פיצויי הפקעה.

אשר להחלטות בעניין הרכבת הקלה, טוענים המשיבים כי ישנם הבדלים משמעותיים בין מאפייני הייעוד הציבורי שנדונו בעניין הרכבת הקלה, ובין אלה הרלוונטיים לענייננו. תשתית הרכבת הקלה כוללת תחנות מקומיות, מה שמאפשר לבחון את מקטעי הדרך בין התחנות באופן ממוקד. נוסף על כך, הקמת רכבת קלה משנה את אופי השכונה שבה היא עוברת באופן משמעותי, ועשויה לגרום לעליית ערך הנכסים בשכונה. מנגד, בעניינם של המערערים מדובר בדרך אזורית שאיננה מחולקת למקטעים, והקמתה חיונית גם ללא קשר לבניית השכונה. כמו כן, התוכנית שמזכירים המערערים שלפיה אכלוס יחידות הדיוור בשכונה הותנה בסלילת הכביש – בוטלה.

9. זאת ועוד. המשיבים טוענים כי ההבחנה שמציעים המערערים בין שימור זכויות ובין שחזורן איננה רלוונטית, משום שהוועדה המחוזית לא ביססה עליה את החלטתה. בנוסף, בית משפט זה הבהיר בפסקי הדין בעניין אפולוניה ובעניין רמת גן כי מבחן הקשר התכנוני בין הייעוד הציבורי ובין תוכנית האיחוד וחלוקה הוא מבחן של קשר מובהק,

והעובדה שהשימוש ביעוד הציבורי המתוכנן (כביש) הוא תנאי בלעדיו אין להקמת השכונה המתוכננת, אינה מצדיקה את הכללתו בתוכנית האיחוד וחלוקה. לשיטת המשיבים, הוועדה המחוזית לא התעלמה מההבחנה בין שימור לבין שחזור זכויות, אלא קבעה כי במקרה זה לא התקיימו נסיבות חריגות שמצדיקות שימוש בהוראת שימור.

לבסוף, בסוגיית ההסתמכות טוענים המשיבים כי התוכנית מ-1992 הגדירה "כתמי פיתוח" מבלי לקבוע איזו חלקה בתוך הכתם תשמש למגורים, לשטחי ציבור ולדרך, והיא אינה יכולה ליצור הסתמכות ביחס לחלקה ספציפית. ממילא הובהר שם כי תוכנית האיחוד וחלוקה יכול שתתייחס רק לחלק מהמתחם ולא לכולו. כן מבהירים המשיבים כי טענת ההסתמכות אינה רלוונטית למרבית החלקות של המערערים שאינן נמצאות בתחום התוכנית מ-1992.

ההלך בבית משפט זה

10. בחודשים יולי-אוגוסט 2019 הוגשו בקשות לדיון נוסף הן בעניין אפולוניה הן בעניין רמת גן (דנ"מ 4750/19 ו-דנ"מ 5607/19, להלן: הבקשות לדיון נוסף). לאחר הגשת סיכומי הצדדים בערעור זה, בהחלטה מיום 1.6.2020 הורתה הנשיאה א' חיות כי הצדדים יגישו את עמדתם בדבר האפשרות להשהות את בירור הערעור עד לאחר ההכרעה בבקשות לדיון נוסף. המערערים והוועדה המקומית מסרו כי לעמדתם אין להשהות את הדיון בערעור, ואילו המשיבים הודיעו כי הם מותירים את ההחלטה לשיקול דעתו של בית המשפט. לנוכח עמדות אלה התיק נקבע לדיון לחודש יוני 2020. בתום הדיון, לאחר שמיעת טיעוני הצדדים, סבר המותב כי יש מקום להמתין להכרעה בבקשות לדיון נוסף. הבקשה לדיון נוסף בעניין אפולוניה נדחתה סמוך לאחר מכן, ביום 17.6.2020 (השופט נ' הנדל); והבקשה לדיון נוסף בעניין רמת גן נדחתה ביום 28.8.2020 (השופט נ' הנדל). הצדדים התבקשו להגיש הודעת עדכון שתתייחס להחלטות אלה.

הצדדים התבצרו איש-איש בעמדותיו. בהודעת העדכון מטעם המערערים נמסר כי לשיטתם ההחלטות בבקשות לדיון נוסף אינן מכריעות בשאלות המשפטיות העקרוניות שמתעוררות בעניינם, והוועדה המקומית טענה כי נסיבות הערעור שונות באופן מהותי מהמקרים שנדונו בבקשות לדיון נוסף. לעומתם, המשיבים מסרו כי לנוכח דחיית הבקשות לדיון נוסף יש לדחות גם את הערעור. למען שלמות התמונה יצוין כי בדיון בערעור שהתקיים לפנינו ביום 3.6.2021 שבו הצדדים על עיקרי טיעוניהם בכתב.

11. לאחר עיון בכתובים ומשהוספנו ושמענו את טיעוני הצדדים בעל פה, דעתי היא שיש לדחות את הערעור על כל חלקיו. ואבאר.

נקודת המוצא לדיוננו היא כי בית המשפט אינו שם עצמו כנעליהן של רשויות התכנון, ואין הוא מחליף את שיקול דעתן המקצועי בשיקול דעתו שלו. התערבות בית המשפט בהחלטות רשויות התכנון מוגבלת למקרים שבהם התוכנית או ההחלטה התכנונית נמצאו לקויות מבחינה מנהלית (ראו מני רבים: ע"מ 1044/21 אבו פרג' נ' ועדת המשנה להתויות בוועדה המחוזית לתכנון ולבניה חיפה, פסקה 9 (1.8.2021); ע"מ 1193/20 מעון נצרת בע"מ נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז הצפון, פסקה 11 (25.6.2020)). לא שוכנעתי כי בענייננו נפל פגם כלשהו בהחלטת הוועדה המחוזית או בפסק דינו של בית המשפט המחוזי המצדיק את התערבותנו.

כפי שהובהר ב-בג"ץ 6942/15 בן משה נ' הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של תשתיות לאומיות, פסקה 19 (20.11.2016) (להלן: עניין בן משה), מנגנון של איחוד וחלוקה הוא "אמצעי תכנוני שנועד לאפשר ולהקל על ביצוע תכנון של חטיבת קרקע נתונה לייעודים שהוגדרו". השיקול המנחה בביצוע איחוד וחלוקה הוא צרכי התכנון של מתחם הקרקע שבו מדובר, ושיקול של פיצוי גרידא, שאינו מוצדק מבחינה תכנונית, עשוי לעלות כדי שיקול זר ופסול.

12. בענייננו, הוועדה המחוזית סברה כי לא קיימת זיקה תכנונית שמצדיקה לכלול את חלקות המערערים בתוכנית האיחוד וחלוקה. זאת בהינתן שכביש 2 איננו כביש מקומי שנועד לשרת רק את תושבי השכונה, אלא "עורך עירוני ראשי" המהווה חלק ממארג תחבורתי כולל של כביש ארצי. מדובר בהחלטה תכנונית מובהקת, שהתקבלה לאחר שמיעת טענותיהם של המערערים, ואין לומר כי היא לוקה בחוסר סבירות קיצוני או שנפל בה פגם אחר שמצדיק את התערבותנו. החלטה זו אף עולה בקנה אחד עם פסיקת בית משפט זה. כך, בעניין אפולוניה נדחתה בקשתם של בעלי קרקע שהופקעה לצורך הקמת מחלף, להיכלל בתוכנית איחוד וחלוקה לצד בעלי קרקע שיועדה לפיתוח. בהקשר זה התקבלה עמדת המדינה שלפיה העובדה שהמחלף הוא חלק ממארג תחבורתי כולל של כביש ארצי, וכי הוא עתיד לשמש תושבים מיישובים רבים ולא רק את בעלי הקרקעות שנכללים בתוכנית האיחוד וחלוקה – די בה כדי לקבוע שזיקתו התכנונית של המחלף חורגת מגבולות תוכנית האיחוד וחלוקה. כן הובהר כי העובדה שהקמת השכונה החדשה

תלויה בהקמת המחלף "אין פירושה כי זיקתו התכנונית של המחלף מוגבלת כל כולה להקמת השכונה" (שם, בפסקה 56). החלטה דומה התקבלה גם בעניין רמת גן, והבקשות לדיון נוסף בשני המקרים נדחו, כפי שכבר צוין. מכאן עולה כי בניגוד לטענת המערערים, עניינם אינו מעורר שאלה שטרם הוכרעה בפסיקה, והוא מתמצה בשאלת יישום ההלכה הקיימת.

בהקשר זה יש לדחות גם את טענת המערערים שלפיה המדינה "מדברת בשני קולות", לאחר שהחלקות שבבעלותם הושמטו מתוכנית האיחוד וחלוקה שחלה על השכונה, ואילו בעניין חוף התכלת בעלי המקרקעין שהופקעו לצורך הקמת רכבת קלה נכללו בתוכנית האיחוד וחלוקה לצד יתר בעלי הקרקעות באזור. המשיבים הציגו לפנינו טעמים סבירים להבחנה בין תוכניות האיחוד וחלוקה שנוגעות להקמת רכבת קלה ובין ענייננו. העיקרי שביניהם הוא כי תשתית הרכבת הקלה כוללת תחנות שמאפשרות חלוקה של הקרקע למקטעים, ואילו בענייננו מדובר בכביש שייבנה כיחידה אחת. בנוסף, הקמת רכבת קלה משפיעה באופן מהותי על אופי השכונה שבמרכזה היא חולפת ובכלל זה על ערך הנכסים באזור, ואילו במקרה שלפנינו מדובר בכביש עוקף שאינו בעל השפעה משמעותית על אופי השכונה. מסיבה זו אין עסקינן בדיבור בשני קולות, כי אם בהבחנה רלוונטית ומנומקת.

מכאן עולה כי טענת המערערים שלפיה יש לפצותם בגין הפקעת החלקות על דרך צירופם לתוכנית האיחוד וחלוקה, בשל ההתעשרות של בעלי המקרקעין בשכונה כתוצאה מתוכנית הדרך, נעוצה בשיקולי פיצוי ותו לא שאין להם כל הצדקה תכנונית, וכזאת לא ניתן.

13. לבסוף מצאתי לדחות גם את טענת ההסתמכות שבפי המערערים שעניינה בתוכנית מ-1992. בסעיף 5.1 לתוכנית מ-1992 נקבע כי התוכנית המפורטת שתכלול חלוקה חדשה תיערך "למתחם שלם או לחלק ממנו" (ויוזכר כי חלקה 59 של המערערים נמצאת באחד המתחמים שאליהם מתייחסת התוכנית מ-1992). ברי כי טענת ההסתמכות של המערערים אין לה על מה שתעמוד. מלשון הסעיף עולה בבירור כי החלוקה החדשה יכולה להתייחס רק לחלק מהמתחם, כך שלא הייתה למערערים סיבה להניח שדווקא חלקתם (חלקה 59) תיכנס בגדרי החלוקה החדשה. ובשולי הדברים יוזכר כי רוב החלקות נושא העתירה אינן ממוקמות במתחמים שהתוכנית מ-1992 חלה עליהם.

סוף דבר

14. אם תישמע דעתי, אציע לחבריי כי הערעור יידחה, והמערערים ישאו בהוצאות המשיבה 1 והמשיב 3 בסכום כולל של 10,000 ש"ח.

ש ו פ ט ת

הנשיאה א' חיות:

אני מסכימה.

ה נ ש י א ה

השופט ג' קרא:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת ע' ברון.

ניתן היום, ח' באלול התשפ"א (16.8.2021).

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

ה נ ש י א ה