



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

עת"מ 18-11-21757 הכט ואח' נ' עיריית חולון

03 אפריל 2019

לפני כב' השופט חגי ברנר, סגן נשיא

עותרות
1. דלית אסתר הכט
2. מרים לאור באומן
ע"י ב"כ עו"ד יצחק אבידן ושגיא כהן

נגד

משיבות
1. עיריית חולון
2. הוועדה המקומית לתכנון ולבניה חולון
ע"י ב"כ עו"ד עופר צילקר

פסק דין

1

2 1. האם רשות מקומית רשאית להתנות השבת מקרקעין שהפקעתם בוטלה, לא רק בהשבת
3 פיצויי ההפקעה בצירוף תשלום בגין השבחת המקרקעין, אלא גם בתשלום ריבית על פיצויי
4 ההפקעה. זו השאלה המתעוררת בעתירה הנוכחית.

5

מבוא

6 2. העותרות היו בעבר הבעלים של מקרקעין בשטח של 534 מ"ר, הידועים כגוש 6045 חלקה 353,
7 המצויים במזרחה של העיר חולון (להלן: "המקרקעין").

8 3. בשנת 1978 אושרה תכנית בנין עיר הידועה בכינוייה "תכנית מתאר חולון ח/1 תיקון מס' 3
9 ח/1", אשר ייעדה חטיבת קרקע, שהמקרקעין נכללים בה, לצרכי ציבור (להלן: "תכנית
10 ח/1").

11 4. המקרקעין הופקעו בפועל מכוחה של תכנית ח/1 רק בשנת 1995 ונרשמו על שמן של המשיבות.

12 5. ביום 7.12.1994 וביום 17.10.1995 שילמו המשיבות לעותרות פיצויי הפקעה בסכום כולל של
13 70,052 ₪ (סך של 33,800 ₪ שולם ביום 7.12.1994 וסך של 36,252 ₪ שולם ביום 23.11.1995).



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

עת"מ 18-11-21757 הכט ואח' נ' עיריית חולון

03 אפריל 2019

- 1 .6. חרף הפקעת המקרקעין, הרי שבפועל לא פעלו המשיבות מעולם למימוש מטרות ההפקעה.
- 2 .7. בשנת 2009 פרסמו המשיבות את החלטתן להמליץ לוועדה המחוזית לתכנון ולבניה לאשר
- 3 תכנית מתאר חדשה, היא תכנית מתאר מקומית ח/500 דרום חולון, שתשנה את ייעודה של
- 4 חטיבת הקרקע, תוך זניחתן של מטרות ההפקעה שלשמן הופקעו המקרקעין מלכתחילה.
- 5 .8. בחלוף תשע שנים נוספות, ביום 3.6.2018, אושרה תכנית בנין עיר מס' ח/500 דרום חולון,
- 6 המשנה את ייעדה של חטיבת הקרקע, כולל המקרקעין, לטובת אזור מגורים, תעסוקה
- 7 ומסחר, בנייני ציבור וכו' (להלן: "תכנית ח/500"). בכך נזנחו באופן סופי מטרות ההפקעה.
- 8 .9. בעקבות אישורה של תכנית ח/500 פנו המשיבות לכלל בעלי הזכויות המופקעות, ולעותרות
- 9 בתוכם, והציעו להם לרכוש את החלקות המופקעות בהתאם למנגנון הקבוע בסעיף 195(2)
- 10 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 (להלן: "חוק התכנון"). יחד עם זאת, המשיבות דרשו
- 11 מהעותרות, כתנאי להשבת המקרקעין, כי מעבר להשבת פיצויי ההפקעה כשהם צמודים
- 12 למדד המחירים לצרכן, ומעבר לתשלום שווייה של ההשבחה הנובעת מתכנית ח/500, תוספנה
- 13 העותרות ותשלמנה גם ריבית על פיצויי ההפקעה, בסכום של כ- 140,000 ש"ח.
- 14 .10. מכאן העתירה שלפניי.

טענותיהן של העותרות

- 16 .11. העותרות טוענות כי דרישתן של המשיבות לתשלום ריבית על פיצויי ההפקעה היא דרישה
- 17 בלתי חוקית, העומדת בניגוד למנגנון הקבוע בסעיף 195(2) לחוק התכנון, אין בה שום הגיון
- 18 ואין לה כל מקור חוקי. יהיה זה בלתי צודק ובלתי הוגן לגבות ריבית מן העותרות, אשר
- 19 נמצאות ניוזקות פעמיים עקב פעולות חד צדדיות אותן כפו עליהן המשיבות. אלה נהגו בשיהוי
- 20 בלתי מתקבל על הדעת בהשבת המקרקעין לעותרות ועתה הן מבקשות מן העותרות לשלם
- 21 את מחיר השיהוי שלהן עצמן.
- 22 .12. לטענת העותרות, הפקעת מקרקעין הינה אחד המעשים החמורים ביותר שהרשות מוסמכת
- 23 לבצע ביחס לפרט, כאשר הצידוק לכך הוא טובת הכלל. משום חומרת הדבר, הפקעה נבחנת
- 24 בצורה דווקנית ואי יישום ההפקעה לאחר תקופה סבירה יוביל לביטולה.



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

עת"מ 18-11-21757 הכט ואח' נ' עיריית חולון

03 אפריל 2019

1. עוד טוענות העותרות כי מחדליהן של המשיבות מיום הפקעת המקרקעין ועד עתה, עם הצבת הדרישה לתשלום ריבית כנגד החזרת המקרקעין לעותרות, אינם עולים בקנה אחד עם חובת המידתיות וההגינות המוטלת על המשיבות.

טענותיהן של המשיבות

14. המשיבות טוענות כי עסקינן במחלוקת פרשנית של סעיף 195(2) לחוק התכנון, שעניינה השאלה כיצד יש לפרש את התיבה "במחיר שלא יעלה על הסכום שבו נרכשו ממנו", דהיינו, האם סכום הפיצויים שעל העותרות להשיב למשיבות כנגד החזרת המקרקעין לידיהן, כולל תוספת הצמדה בלבד, כטענת העותרות, או שמא גם תוספת ריבית, בהתאם לחוק פסיקת ריבית והצמדה, התשכ"א-1961 (להלן: "חוק פסיקת ריבית"), קרי, השבה ריאלית, כטענת המשיבות.

15. לטענת המשיבות, השבת המקרקעין לעותרות כפופה להשבה ריאלית של סכום הפיצויים, ולא רק להשבה נומינלית. טעמו של דבר הוא שתכליתו של סעיף 195(2) לחוק התכנון היא לתת זכות קדימה, הא ותו לא, לבעליו הקודמים של המגרש שהופקע, וזכות זו אינה כוללת הנחה ביחס לשווי השוק של החלקה ורכישתה במחיר נמוך משווי זה. במקרה דנן, השבת המקרקעין, שתותנה בהשבה ריאלית של פיצויי ההפקעה, אינה מקפחת את העותרות שכן עדיין הסכום שהן תשלמנה למשיבות יהיה נמוך משווי השוק של המקרקעין. לדידן של המשיבות, שווי השוק של המקרקעין במקרה דנן הינו 1,575,300 ₪ בעוד שסכום ההשבה הנדרש מן העותרות עומד על סך כולל של 1,166,245 ₪ בלבד (מתוכו, סך של 365,245 ₪ הוא בגין פיצויי ההפקעה בצירוף הפרשי הצמדה וריבית, וסך של 801,000 ש"ח הוא בגין שווי ההשבה בעקבות תכנית ח/500).

לעומת זאת, המנעות של העותרות מתשלום ריבית תוביל למצב בלתי סביר בו ניצול זכות הקדימה על ידי העותרות יוכפף לתשלום סכום נמוך משמעותית משווי השוק של המקרקעין.

16. עוד טוענות המשיבות כי עמדתן עולה בקנה אחד עם התכלית העומדת בבסיס חוק פסיקת ריבית, שעיקרה השמירה על ערכו הריאלי של הכסף, עקרון אשר נועד להבטיח אכיפה צודקת של חוזה, תוך התאמתו למציאות כלכלית.



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

עת"מ 18-11-21757 הכט ואח' נ' עיריית חולון

03 אפריל 2019

דיון והכרעה

- 1
- 2 17. לאחר עיון בטיעוני הצדדים בכתב ובעל פה, באתי לכלל מסקנה כי דין העתירה להתקבל.
- 3 18. עקרון העל המושל בכיפה הוא עקרון החוקיות: אין לרשות המנהלית יותר זכויות ויותר
- 4 כוחות מאשר הדין נותן לה. הרשות חייבת לפעול בדל"ת אמותיה של הסמכות שהוקנתה לה
- 5 בחוק. היא רשאית ומוסמכת לעשות אך ורק את אותן פעולות שהחוק הסמיכה לעשות. אסור
- 6 לה לפעול מחוץ לגדרה של הסמכה זו. יתר על כן, וכפי שנפסק בע"א 5958/15 פרחי ביקל
- 7 בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה - ראשון לציון (פורסם בנבו, 15.12.2016) (להלן:
- 8 "פרחי ביקל"):
- 9 "עקרון חוקיות המינהל מחייב הקפדה מיוחדת בכל הנוגע לפעולות העלולות לפגוע בזכויות
- 10 יסוד של הפרט. פעולה של רשות הפוגעת בזכות יסוד טעונה הסמכה חוקית מפורשת ... "
- 11 (כב' השופט י' דנציגר, בפסקה 25).
- 12 ראה גם בג"ץ 4491/13 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו,
- 13 02.07.2014):
- 14 "אחד העקרונות החשובים בתורת הפרדת הרשויות, הוא זה המכונה עקרון חוקיות המינהל,
- 15 ובקיצור עקרון החוקיות ... בבסיס העיקרון עומד הכלל, לפיו כל פעולה של רשות מינהלית
- 16 יכולה להיעשות אך ורק מכוח הסמכה בחקיקה ראשית. במילים אחרות, העיקרון מבוסס
- 17 על הרעיון הגורס כי אסור לה לרשות המבצעת לעשות את מה שלא הותר לה מפורשות על
- 18 ידי המחוקק הראשי. פעולה של רשות שלטונית החורגת מדל"ת אמותיו של החוק המסמיך,
- 19 לוקה על כן בפגם יסודי של חוסר סמכות ... " (כב' הנשיא א' גרוניס, בפסקה 16).
- 20 19. על כן, הרשות המנהלית אינה רשאית לדרוש תשלום כספים אלא מכוחה של הסמכה מפורשת
- 21 על פי דין, שכן אין לך דוגמא מובהקת יותר לפגיעה בזכויותיו של הפרט מאשר חיובו לשלם
- 22 לרשות תשלום כספי כלשהו. ואכן, כבר נקבע כי חובתה של הרשות שלא לסטות מגדרי
- 23 סמכותה על פי דין בולטת במיוחד כאשר עסקינן בהטלת חיובים כספיים, מכל מין וסוג, וכי
- 24 "כל חיוב כספי שמטילה הרשות על האזרח, לרבות חיוב נדחה או מותנה, חייב להיות מכוח
- 25 חוק או על פיו." (פרחי ביקל, בפסקה 29).



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

עת"מ 18-11-21757 הכט ואח' נ' עיריית חולון

03 אפריל 2019

- 1 במקרה דנן, הדין המסדיר את מערכת הזכויות והחובות במקרה של הפקעה שבוטלה מצוי
2 בסעיף 195 לחוק התכנון. סעיף זה קובע:
- 3 **"מקרקעין שנרכשו בביצוע תכנית על פי הסכם או שהופקעו כך תמורת תשלום**
4 **פיצויים, יחולו עליהם הוראות מיוחדות אלה:**
- 5 (1) **כל עוד לא שונה ייעודם על-פי הוראות חוק זה, מותר להשכירם לגוף**
6 **ציבורי או לאדם אחר, למטרה שלה נועדו בתכנית, ובלבד ששר**
7 **האוצר, בהתייעצות עם הועדה המחוזית, נתן אישור על כך;**
- 8 (2) **שונה ייעודם על-פי הוראות חוק זה, מותר באישור ובהתייעצות**
9 **כאמור למכרם, להשכירם או לעשות בהם העברה אחרת, ובלבד**
10 **שניתנה למי שרכשו ממנו את המקרקעין או לחליפו הודעה שהוא**
11 **רשאי, תוך שלושים יום, לקנותם במחיר שלא יעלה על הסכום שבו**
12 **נרכשו ממנו, בצירוף שוויה של כל השבחה בהם הנובעת מהתכנית;**
13 **הודיע מקבל ההודעה תוך המועד האמור שהוא מוכן לקנות את**
14 **המקרקעין, יועברו אליו כאמור."**
- 15 עינינו הרואות: כאשר שונה יעוד המקרקעין שהופקעו, הרשות רשאית למכור אותם, אך זאת
16 בכפוף לכך שניתנת האפשרות לבעלים המקורי לקנות אותם **"במחיר שלא יעלה על הסכום**
17 **שבו נרכשו ממנו, בצירוף שוויה של כל השבחה בהם הנובעת מהתכנית"**. משמע, הרשות
18 יכולה לדרוש מהבעלים המקורי לשלם לה את שווי השבחה הנובעת מן התכנית, וכן תשלום
19 שלא יעלה על הסכום ששולם לו כפיצויי הפקעה. אין כאן מילה וחצי מילה בנוגע לחיוב
20 בריבית, ולא בכדי. מכאן שאין להוסיף לחוק התכנון, על דרך הפרשנות, את מה שאין בו.
21 חזקה על המחוקק שאיננו משחת מילותיו לריק (רע"א 7421/96 **בנק הפועלים בע"מ נ' יונס**
22 **סמיר סלימאן** (פורסם בנבו, 30.03.1997) בפסקה 6), כשם שחזקה עליו שאין הוא משמיט
23 שלא לצורך מילים או הוראות מדבר חקיקה.
- 24 21. לצד החזקה לפיה המחוקק איננו משחת מילותיו לריק, ניצבת לזכותן של העותרות חזקה
25 פרשנית נוספת, היא החזקה לפיה לשונה הרגילה של החקיקה מבטאת את תכליתה, וכי
26 **"המקור העיקרי לתכלית החקיקה הוא לשונה הרגילה, הפשוטה והטבעית, במובחן מלשון**
27 **חריגה או יוצאת דופן"** (עע"מ 4105/09 **עיריית חיפה נ' עמותת העדה היהודית הספרדית**
28 **בחיפה** (פורסם בנבו, 02.02.2012) (כב' השופטת (כתוארה אז) מ' נאור, בפסקה 51)). כך גם
29 ישנה חזקה פרשנית שלישית, והיא, שהמחוקק לא ביקש לפגוע בקנין (**שס**, בפסקה 48). על



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

עת"מ 18-11-21757 הכט ואח' נ' עיריית חולון

03 אפריל 2019

- 1 כן, מקום שהמחוקק נמנע מלהתנות את השבת המקרקעין לבעליהם המקורי בתשלום ריבית,
2 קשה להלום את גישתן הפרשנית של המשיבות לפיה יש להן סמכות לדרוש ריבית כזו.
- 3 22. במקרה דנן, המחוקק גילה את דעתו באופן ברור ומפורש כי במקרה של ביטול הפקעה, תוחזר
4 הקרקע לבעליה אם זה יהיה מוכן להשיב את פיצויי ההפקעה ששולמו לו, בצירוף שווי
5 ההשבחה של המקרקעין. הא ותו לא. המחוקק לא סבר שעסקינן בחוב שחב בעל המקרקעין
6 לרשות המפקיעה, ואשר בתור שכזה, הוא נושא ריבית. זו איפוא הסיבה שהמחוקק נמנע
7 מלקבוע כי פיצויי ההפקעה יוחזרו בצירוף ריבית.
- 8 ודוק. ההסדר שנקבע בסעיף 195(2) לחוק התכנון איננו מקפח את הרשות, משום שבנוסף
9 להחזרת כספי הפיצוי ששילמה הרשות, הוא מזכה אותה בשוויה של כל השבחה של
10 המקרקעין הנובעת מן התכנית. משמע, הרשות המפקיעה, ולא הבעלים המקורי, היא
11 שתינה מהשבחת המקרקעין, למרות ביטולה של ההפקעה והחזרת המקרקעין לבעלים
12 המקורי. זהו האיזון בין זכויות הצדדים, כפי שנקבע על ידי המחוקק. אין איפוא מקום וגם
13 לא הצדקה, להוסיף לזכותה של הרשות המפקיעה, בדרך של פרשנות יצירתית, גם תשלומי
14 ריבית על פיצויי ההפקעה המוחזרים לידיה.
- 15 23. לשם השוואה, במסגרת תיקון משנת 2010 לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943
16 (להלן: "הפקודה"), נקבע במסגרת ס' 14(2)(ב) לפקודה, העוסק במקרה שבו חזר בו שר
17 האוצר מכוונת הפקעה, כי אם בעל המקרקעין שהופקעו מבקש לקבל את המקרקעין חזרה
18 לידיו, עליו להשיב לשר האוצר את סכום הפיצויים שקיבל בעד הקרקע "כשהוא צמוד למדד
19 לפי שיעור עליית המדד ממועד קבלת הפיצויים ועד מועד החזרתם בפועל, בתוספת ריבית
20 צמודה בגובה מחצית השיעור שנקבע, לעניין ההגדרה "הפרשי הצמדה וריבית" לפי חוק
21 פסיקת ריבית והצמדה, התשכ"א-1961...". משמע, כאן המחוקק גילה דעתו באופן מפורש
22 כי במקרה כזה ישלם הבעלים המקורי ריבית (מופחתת) לרשות המפקיעה. אין חולק כי
23 הפקודה אינה חלה בענייננו, אך ההסדר שנקבע בה רק ממחיש כי המחוקק יודע להבהיר היטב
24 את עמדתו בסוגיית הריבית כאשר הוא מוצא לנכון להשית חיוב בריבית. על כן, שתיקתו של
25 המחוקק בהקשר לסעיף 195(2) לחוק התכנון אומרת איפוא דרשני. ודאי שאין מקום להתיר
26 לרשות מנהלית לגבות כספים מן הפרט, רק על יסוד היקש מדיניים אחרים (הפקודה)



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

עת"מ 18-11-21757 הכט ואח' נ' עיריית חולון

03 אפריל 2019

- 1 המתירים לרשות אחרת (לשר האוצר) גביה כזו, מקום בו החוק הרלבנטי (חוק התכנון) שותק
2 בענין זה.
- 3 24. שלא כנטען על ידי המשיבות, לא מתעוררת כאן שאלה של השבה נומינלית, שכן העותרות
4 אינן טוענות שזכותן להשיב למשיבות רק את הסכום הנומינלי של פיצויי ההפקעה. העותרות
5 אינן חולקות על כך שיש לשערך סכום זה אשר עליהן להשיב למשיבות, בדרך של הצמדתו
6 למדד המחירים לצרכן. טענתן היא שמעבר להפרשי ההצמדה, אין מקום להשית עליהן בנוסף
7 גם חיוב בריבית.
- 8 25. המשיבות טוענות כי על העותרות לשלם להן ריבית על פיצויי ההפקעה, וזאת בשם הכלל לפיו
9 אכיפתו של חוזה צריכה להיות צודקת ותואמת את המציאות הכלכלית. טענה זו דינה
10 להדחות. הערך התומך באכיפה צודקת של חוזה, תוך התאמתו למציאות כלכלית, כבודו
11 במקומו מונח, אך אין לו דבר וחצי דבר עם דיני ההפקעה. הפקעה היא אקט שלטוני חד צדדי
12 של נטילת מקרקעין מבעליהם, לטובת מטרה ציבורית. לא נדרשת לכך הסכמה של הבעלים,
13 ומעשה ההפקעה נכפה עליו הר כגיגית. אין כאן לא הסכמה ולא בדל של הסכמה מצידו. על
14 כן, אין מקום להזקק לעקרונות וערכים השאובים מעולם דיני החוזים, כאשר באים לברר
15 את מערכת הזכויות והחובות שמצמיחים דיני ההפקעה.
- 16 26. אכן, לו היה מדובר בהשבה חוזית בעקבות ביטולו של חוזה, היה מקום לחייב את העותרות
17 בתשלום ריבית על הסכום שקיבלו עבור המקרקעין:
- 18 "השבה ריאלית" בתנאי אינפלציה שומרת על ערכו של מה ששולם. אך האם אין לצרף
19 לכך גם ריבית ראויה? נניח אפוא לצורך דיון זה, כי ערך הכסף לא השתנה. האם אין מקום
20 לפסיקת ריבית? נניח עוד, כמו בעניין שלפנינו, כי הקונה שילם למוכר סכומים מסוימים
21 על חשבון המחיר. בשל הפרת הקונה ביטל המוכר כדין את החוזה. הקונה זכאי להשבה.
22 האם זכאי הוא לריבית? לדעתי, התשובה היא חיובית. המוכר עשה שימוש בכסף, ותהא זו
23 התעשרות שלא כדין, אם את דמי השימוש הוא לא ישלם לקונה. דמי השימוש בכסף היא
24 הריבית."
- 25 (ע"א 741/79 כלנית השרון השקעות ובנין (1978) בע"מ נ' רבקה הורביץ, לה(3) 533, 543-
26 544 (1981) (כבי' השופט (כתוארו אז) א' ברק)).



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

עת"מ 18-11-21757 הכט ואח' נ' עיריית חולון

03 אפריל 2019

- 1 ברם, בענייננו לא מדובר בהשבה חוזית מכח דיני החוזים, אלא בהשבה מכוחו של דין אחר,
2 הלא הוא סעיף 195(2) לחוק התכנון, שכלל איננו משתמש בטרמינולוגיה של השבה, אלא
3 קובע מחיר שכנגדו יוחזרו המקרקעין לבעליהם המקורי. הפרמטרים לקביעתו של מחיר זה
4 הוגדרו על ידי המחוקק, ומדובר ברשימה סגורה של פרמטרים: הפרמטר הראשון הוא הסכום
5 בו נרכשו המקרקעין מידי הבעלים המקורי; הפרמטר השני הוא שווי ההשבה הנובעת מן
6 התכנית החדשה; הריבית אינה נמנית על הפרמטרים האמורים.
- 7 27. לכך יש להוסיף כי בדרך כלל, ריבית היא חיוב שמצטרף לחוב כספי. כך למשל, מי שנוטל
8 הלוואה, חייב את פרעונה לנושה המלווה, אך בנוסף לכך, עליו לשלם ריבית למלווה, שכן
9 הריבית היא מחיר השימוש בכסף, וזאת כאשר הכסף הוא הסחורה שעברה מיד ליד. לעומת
10 זאת, בענייננו, לא ניתן להשקיף על העותרות כעל מי שלוו כסף מן המשיבות או כעל מי
11 שחייבות חוב כספי למשיבות. מעשה ההפקעה של המקרקעין לא יצר זיקה של יחסי לווה-
12 מלווה בין העותרות לבין המשיבות, וה"סחורה" שעברה מיד ליד לא היתה כסף אלא
13 מקרקעין. על כן, דרישה לתשלום ריבית במקרה דנן היא בבחינת נטע זר למערכת היחסים
14 המשפטית שבין הצדדים.
- 15 28. זאת ועוד, כבר נפסק כי לא בכל מקרה ולא בכל מצב תאומץ בהכרח הגישה הולוריסטית:
- 16 "אכן, הגישה השיפוטית נמנעת מהכללות. אין היא נוקטת עמדה נומינאליסטית כוללת,
17 ואין היא נוקטת עמדה ולוריסטית כוללת. היא בוחנת כל סוגיה על-פי מסגרתה
18 הנורמטיבית שלה. גישה שיפוטית זו מבוססת על תפיסה משפטית עקרונית, לפיה
19 המשפט הישראלי אינו מכיר לא בגישה ולוריסטית כללית ולא בעיקרון נומינאליסטי כללי
20 ... על-פי תפיסה זו, הדין הנומינאליסטי או הדין הוולוריסטי, עד כמה שהם חלים בישראל,
21 הם פרי הפירוש הראוי של הנורמה המשפטית הספציפית החלה בעניין, והם חייבים
22 "להתבסס על דין קיים או פרשנות יוצרת מתאימה" ... אכן, השאלה בדבר "ערך הכסף"
23 אינה נקבעת על-פי "דיני כסף" - נומינאליסטיים או ולוריסטיים - אלא על-פי הפירוש
24 הראוי של הדין הרלוואנטי החל בסוגיה נתונה."
- 25 (ע"א 554/83 "אתא" חברה לטכסטיל בע"מ נ' עיזבון המנוח זלוטולוב יצחק ז"ל, פ"ד מא(1)
26 295-296 (1987) (כב' השופט (כתוארו אז) א' ברק)).



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

עת"מ 18-11-21757 הכט ואח' נ' עיריית חולון

03 אפריל 2019

- 1 כמו כן, בעוד שהצמדה היא מנגנון שנועד לשמור על ערכו הריאלי של הכסף, הרי שריבית היא
2 מחירו של הכסף. אין לה דבר וחצי דבר עם שמירת ערכו הריאלי:
- 3 "ההצמדה נועדה לשמור על ערכו הריאלי של הכסף. ... לעומת זאת, הריבית מהווה דמי
4 שימוש בכסף."
- 5 (ע"א 2258/92 מלון נאות מדבר בע"מ נ' הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ, פ"ד מז(5)
6 354, 350 (1993) (כב' השופטת ד' דורנר)).
- 7 על כן, לא ניתן לקבוע כי מכוחה של הגישה הולוריסטית, יש הצדקה לחיוב העותרות בתשלום
8 ריבית.
- 9 29. המשיבות טוענות כי שיקולי צדק תומכים בדרישתן מן העותרות לשלם ריבית על פיצויי
10 ההפקעה. ברם, אם בשיקולי צדק עסקינן, דומה כי שורת הצדק נוטה באופן מובהק דווקא
11 לטובתן של העותרות. לא הן שיזמו את הפקעת המקרקעין לטובת המשיבות; לא הן שהשתחו
12 עשרות שנים לאחר פרסום התכנית המפקיעה עד שלבסוף זנחה מטרת ההפקעה; לא הן אלה
13 שגרמו לחלוף פרק זמן של 23 שנה מאז שולמו להן פיצויי ההפקעה ועד אשר הן אמורות
14 להשיבם, פרק זמן שהגדיל את סכום הריבית בצורה משמעותית; לא מדובר בהלוואה
15 שהעותרות נטלו מאת המשיבות, שמצדיקה חיוב בתשלום ריבית.
- 16 30. זאת ועוד, המשיבות זנחו הלכה למעשה את כוונתן להשתמש במקרקעין שהפקיעו מידי
17 העותרות, שנים רבות עוד בטרם אושרה תכנית ח/500, אשר מכוחה הן דורשות כיום מן
18 העותרות לשלם להן את שווי השבחת המקרקעין הנובעת מתכנית זו. תעיד על כך העובדה
19 שהמקרקעין הופקעו עוד בשנת 1995, אך מאז לא נעשה דבר כדי לקדם את מטרת ההפקעה.
20 נהפוך הוא: בשנת 2009 המליצו המשיבות לוועדה המחוזית לאשר את תכנית ח/500, ובכך
21 גילו דעתן שמטרת ההפקעה זנחו. מאז חלפו להן תשע שנים נוספות עד שתכנית ח/500
22 אושרה בשנת 2018. נזכיר כי הכלל הוא שאם המטרה הציבורית אשר שימשה בסיס להפקעת
23 מקרקעין חדלה להתקיים, ההפקעה מתבטלת, וככלל (בכפוף לחריגים) יש להחזיר את
24 המקרקעין לבעל המקרקעין שממנו הופקעו (בג"ץ 2390/96 יהודית קרסיק נ' מדינת ישראל
25 מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נה(2) 625 (2001) (להלן: "קרסיק")). ודוק: בפרשת קרסיק
26 שונתה התכנית המפקיעה בחלוף 30 שנה, ובעניינו, התכנית המפקיעה, הלא היא ח/1, אושרה



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

עת"מ 18-11-21757 הכט ואח' נ' עיריית חולון

03 אפריל 2019

- 1 עוד בשנת 1978 (הגם שההפקעה בפועל בוצעה רק בשנת 1995), כך שחלפו להן כ- 40 שנה
2 בטרם היא הוחלפה בתכנית ח/500. על כן, בהחלט יתכן שאלמלא אושרה בינתיים תכנית
3 ח/500, היתה עומדת לעותרות הזכות לעתור לביטול ההפקעה ולהשבת המקרקעין לידיהן,
4 מבלי שיהיו מחוייבות בתשלום כלשהו זולת השבת פיצויי ההפקעה שקיבלו. במובן זה, נתמזל
5 מזלן של המשיבות שתכנית ח/500 הקדימה עתירה אפשרית לביטול ההפקעה, ובכך סללה
6 את הדרך לכך שהמשיבות תוכלנה ליהנות משווי השבחת המקרקעין, בזכות המנגנון של סעיף
7 195(2) לחוק התכנון. על כן, בנסיבות אלה ראוי היה שהמשיבות תנהגנה כלפי העותרות
8 ברוחב לב ולא בגבהות לבב.
- 9 31. עוד נזכיר בהקשר זה כי הכלל הוא שגם לאחר מעשה ההפקעה ממשיך הבעלים המקורי
10 לשמור על זיקה לנכס – במידת הדיקות כזו או אחרת – במקביל לחובתה של הרשות להמשיך
11 ולעשות בנכס המופקע שימוש כיעודו בעת ההפקעה (קריסיק, בפסקה 19 לחוות דעתו של כב'
12 השופט (כתוארו אז) מ' חשין). על כן, יש לדחות את טענתן של המשיבות כאילו פועלו היחיד
13 של סעיף 195(2) לחוק התכנון הוא מתן זכות קדימה לעותרות לרכישת המקרקעין. לא מדובר
14 בזכות קדימה גרידא, אלא בהכרה סטטוטורית של המחוקק בקיומה של זיקה בין הבעלים
15 המקורי לבין המקרקעין שהופקעו ממנו.
- 16 32. בנוסף לכל האמור לעיל, המשיבות כפופות לחובה לנהוג בהגינות כלפי הציבור בכלל, וכלפי
17 העותרות בפרט:
- 18 "אבן פינה היא בדיני המינהל הציבורי שהרשות המינהלית, בהיותה נאמן של הציבור,
19 חייבת לנהוג בהגינות. ... חובת ההגינות חלה על הרשות, בראש ובראשונה, כלפי הציבור.
20 זוהי חובה של נאמן כלפי הנהנה. אך בפועל, כיוון שהציבור מורכב מבני-אדם, החובה אינה
21 חלה רק כלפי הציבור, כגוף ערטילאי, אלא היא חלה גם כלפי כל אדם."
- 22 (בג"ץ 164/97 קונטרס בע"מ נ' משרד האוצר אגף המכס והמע"מ, פ"ד נב(1) 289, 320 (1998)
23 (כב' השופט י' זמיר)).
- 24 בהקשר זה נפסק כי:



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

עת"מ 18-11-21757 הכט ואח' נ' עיריית חולון

03 אפריל 2019

- 1 "חובת ההגינות המחייבת רשות בפעולותיה עם האזרח מכח המשפט הציבורי הינה קודמת,
2 רחבה יותר ומחמירה יותר מחובת תום הלב הנובעת מדין החוזים, והיא חלה על הרשות בכל
3 מגוון פעולותיה הן בתחום המשפט הפרטי והן בתחום המשפט הציבורי. היא מחייבת אותה,
4 בין היתר, בכשירותה כבעלת נכסים או כמופקדת על ניהולם..."
- 5 (ע"א 6518/98 הוד אביב בע"מ נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נה(4) 28, 46) (כב' השופטת א'
6 פרקציה)).
- 7 33. בהינתן העובדה שהעותרות כבר ספגו מידי המשיבות אקט של הפקעה, שהוא הצעד השלטוני
8 הפוגעני ביותר כלפי קניינו של הפרט, דומה כי דרישתן של המשיבות לתשלום ריבית על פיצויי
9 ההפקעה כתנאי להשבת המקרקעין לעותרות - שעה שסעיף 195(2) לחוק התכנון איננו מקנה
10 למשיבות זכות כזו, וכאשר לשיטתן של המשיבות עצמן קיים ספק פרשני בסוגיה זו- אינה
11 עולה בקנה אחד עם חובת ההגינות המוטלת על המשיבות.
- 12 34. זאת ועוד. עמדתן של העותרות גם נתמכת במספר פסקי דין בהם הוצבה השאלה האם הרשות
13 המפקיעה זכאית לדרוש ריבית על פיצויי ההפקעה במקרה של ביטול ההפקעה, וניתנה לכך
14 תשובה שלילית.
- 15 כך למשל, בה"פ (מחוזי מרכז) 32673-11-13 חי-אתרים (פיתוח) בע"מ נ' עיריית פתח תקווה
16 (פורסם בנבו, 20.09.2015), נפסק כי:
- 17 "באשר להוספת ריבית, איני סבור כי יש מקום לכך. סעיף 195(2) לחוק התכנון והבניה אינו
18 קובע דבר בנושא זה. אין מדובר בחוב הנושא גם ריבית, אלא בהחזר סכום שהתקבל בכסף
19 או בשווה כסף, עקב שינוי יעודה של קרקע שהופקעה: הוספת הפרשי הצמדה שומרת על
20 ערך הכסף, ואין מקום להוסיף ריבית שנועדה לשקף את עלות השימוש או את התשואה
21 שתתקבל מאותו סכום." (כב' השופט י' קינר, בפסקה 30).
- 22 ראה גם ה"פ (מחוזי תל אביב-יפו) 1153/00 אבנר שלם סלם נ' עיריית נתניה (פורסם בנבו,
23 16.08.2001) (השופטת די פלפל); ת"א (מחוזי חיפה) 926/02 מיכאל ביניה נ' עיריית חיפה
24 (פורסם בנבו, 25.09.2007) (כב' השופטת ש' שטמר, בפסקה 68); ת"א (מחוזי תל אביב)
25 1041/06 מנור נ' עיריית תל אביב (פורסם בנבו, 21.11.2010) (כב' השופט א' זמיר).



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

עת"מ 18-11-21757 הכט ואח' נ' עיריית חולון

03 אפריל 2019

- 1 35. מנגד, לא עלה בידי המשיבות להצביע ולו על מקרה אחד שבו אישר בית המשפט לרשות
2 מקומית לגבות ריבית מכוחו של סעיף 195(2) לחוק התכנון.
- 3 המשיבות הפנו אמנם לפסק הדין רע"א 6450/12 קול הכרמל חברה לבנין ועבודות ציבוריות
4 (1990) בע"מ נ' שמואל אדלשטיין (פורסם בנבו, 17.10.2012), שם אושרה קביעתו של בית
5 המשפט קמא לפיה הרציונל של חוק פסיקת ריבית הוא השמירה על ערכו הריאלי של הכסף
6 וכי הדבר נועד להבטיח אכיפה צודקת של חוזה; ברם, פסק דין זה איננו מבסס את עמדתן
7 של המשיבות, משום שעוד נפסק שם כי מדובר בעיקרון אשר בבסיסו שיקול דעתו של בית
8 המשפט להתאים את החוזה למציאות, במכלול שיקולי הצדק בין הצדדים. משמע, עקרון זה
9 חל כאשר ישנה יריבות חוזית בין הצדדים, מה שאיננו המקרה שבפנינו, וגם כאשר מדובר
10 ביריבות חוזית, העקרון לפיו יש להוסיף ריבית לחוב נתון, כפוף לשיקולי צדק.
- 11 גם הסתמכותן של המשיבות על פסק הדין בת"א (מחוזי ת"א) 1187-07 אשיב השקעות בע"מ
12 נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה רמת השרון (פורסם בנבו, 17.01.2012), אינה מועילה להן.
13 הציטוט אליו הן מפנות נסב על הוראת סעיף 14ג' לפקודה, שעניינו תשלום פיצויי הפקעה
14 באמצעות מתן זכויות בקרקע, ובהקשר זה נקבע כי השקפת המחוקק היא שבמקרה כזה
15 נותקה באופן סופי הזיקה של הבעלים אל המקרקעין המופקעים. ברם, אין לכך דבר וחצי
16 דבר עם הסוגיה שבפנינו, בה לא נמסרו לעותרות מקרקעין חלופיים, אלא שולמו להן פיצויי
17 הפקעה.
- 18 36. סיכומו של דבר, מכל הטעמים אשר פורטו לעיל, דרישתן של המשיבות לתשלום ריבית ביחס
19 לפיצויי ההפקעה- בטלה ומבוטלת. העתירה מתקבלת איפוא במובן זה, שניתן צו האוסר על
20 המשיבות להתנות את השבת המקרקעין לידי העותרות בתשלום ריבית על פיצויי ההפקעה.
- 21 37. המשיבות ישאו בהוצאות העתירה בסך 20,000 ₪.
- 22 38. המזכירות תשלח את פסק הדין לצדדים.
- 23
24 ניתן היום, כ"ז אדר ב' תשע"ט, 03 אפריל 2019, בהעדר הצדדים.
25



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

עת"מ 18-11-21757 הכט ואח' נ' עיריית חולון

03 אפריל 2019

חגי ברנר, שופט, סגן הנשיא

1

2