



## בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 2271/17

- לפני : כבוד השופט י' עמית  
כבוד השופטת ד' ברק-ארז  
כבוד השופט ג' קרא
- העותרת : פאר לי חברה לבניה והשקעות בע"מ
- נ ג ד
- המשיבים : 1. שר האוצר  
2. הוועדה המקומית לתכנון ובניה אשדוד
- עתירה למתן צו על תנאי
- תאריך הישיבה : כ"ה באייר התשע"ח (10.05.18)
- בשם העותר : עו"ד ד"ר יוסף פרוכטמן
- בשם המשיב 1 : עו"ד עומרי אפשטיין
- בשם המשיבה 2 : עו"ד לימור ספצ'ק

### פסק-דין

השופט ג' קרא:

עתירה לביטול החלטתו של המשיב 1 (להלן: המשיב) מיום 8.2.2017, בגדרה נדחתה בקשת העותרת להאריך את המועד להגשת תביעת פיצויים מכוח סעיף 197 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן ובהתאמה: ההחלטה ו-החוק).

רקע והליכים קודמים

1. העותרת היא חברה שתחום עיסוקה הוא בבניה והשקעות. בשנת 1998 רכשה העותרת מקרקעין בשטח של 9,000 מ"ר הממוקמים ברצועת החוף בעיר אשדוד, בין

רובע י"א לבין שפת הים (להלן: המקרקעין). במועד רכישת הזכויות, התכנית התקפה ביחס למקרקעין הייתה תכנית 118/03/3 (שתכונה להלן ולשם הנוחות: תכנית 118). באזור קודמה תכנית נוספת, תכנית 2/118/03/3, שבשלב מסוים הופקדה, אך זו לא פורסמה למתן תוקף ולא ניתן לה מעמד מחייב.

יצוין כבר עתה כי במסגרת העתירה טענה העותרת כי המקרקעין שרכשה היו חלק ממגרשים 3-4 ו-5-6 לפי תכנית 118 וסווגו כ"מגרש מיוחד ג'" המיועד לשימושי מלונאות, כשניתן היה לבנות בייעוד זה מלון בגובה של 10 קומות. המשיבים 1-2 טענו מנגד כי העותרת לא יכלה לממש את המקרקעין שבבעלותה ולהקים עליהם מלון, בין היתר מכיוון שמגרשיה תאמו למגרשים המוצעים בגדר תכנית 2/118/03/3 ולא למגרשים לפי תכנית 118 המאושרת.

2. לאחר דחייתה של תכנית 2/118/03/3 קידמה המשיבה תוכנית חלופית לאזור החוף ברובע י"א, היא תכנית מפורטת 14/118/03/3 (להלן: תכנית 14 או התכנית הפוגעת). במקביל, ניהלה העותרת לאורך מספר שנים מגעים למול הוועדה המקומית לתכנון ובניה אשדוד (היא המשיבה 2, ולהלן: המשיבה) ביחס למקרקעין, שעל טיבם יפורט בהמשך במידה הנדרשת לענייננו. בתמצית יאמר כי לאחר שבקשות העותרת לאיחוד מגרשים ולאישור תכניות להקמת מלון במקרקעין נדחו על ידי המשיבה, קידמו הצדדים תכנית לפיה זכויות העותרת במקרקעין יועברו לעיריית אשדוד או למשיבה וישונה ייעודם, ובתמורה יוקצו לעותרת מגרשים חלופיים לבניה באזורים אחרים בעיר.

ביום 12.7.2007 פורסמה ברשומות תכנית 14, בגדרה שונה ייעודם של המקרקעין ל-"אזור פיתוח שפת ים" וצומצמו זכויות הבניה. לפיכך, ובהתאם להוראת סעיף 197 לחוק, בעל זכות במקרקעין שראה עצמו נפגע מהתכנית יכול היה להגיש לוועדה המקומית תביעת פיצויים תוך שלוש שנים מיום כניסתה לתוקף, קרי עד לחודש יולי 2010.

3. ביום 3.9.2013, בחלוף למעלה משלוש שנים מהמועד האחרון להגשת תביעות, פנתה העותרת לשר הפנים בבקשה לפי סעיף 197(ב) לחוק להארכת המועד להגשת תביעה בגין הפגיעה שנגרמה לה לטענתה מאישור תכנית 14. בלב בקשת העותרת עמדה הטענה כי בין הצדדים התנהל משא ומתן במסגרתו הוסכם על האופן בו תפוצה העותרת, העותרת הסתמכה על מצגים והבטחות מצד המשיבה לפיהם היא פועלת בהתאם להסכמה שגובשה, ובשל כך נמנעה העותרת מלהגיש את תביעתה. מצב דברים זה, כך לטענת

העותרת, מהווה על פי ההלכה הנוהגת "טעם מיוחד" המצדיק מתן ארכה להגשת תביעתה.

4. משלא ניתנה החלטה בבקשת העותרת, הגישה העותרת עתירה לבית משפט זה (להלן: העתירה הקודמת), במסגרתה הלינה על העיכוב בקבלת ההחלטה וביקשה לאפשר לה לעיין ולהגיב לעמדה שהציגה המשיבה בפני השר. סמוך לאחר הגשת העתירה ניתנה החלטת המשיב הדוחה את בקשת הארכה (להלן: ההחלטה הקודמת). העותרת תקפה את ההחלטה במסגרת עתירה מתוקנת, וזו נמחקה לאחר שהצדדים הסכימו, בהמלצתו של בית משפט זה, שהבקשה תוחזר למתן החלטה חדשה לפני המשיב, תוך שתינתן לעותרת האפשרות להשמיע את טיעוניה בכתב (בג"ץ 7354/15 פאר לי חברה לבניה והשקעות בע"מ נ' שר האוצר (8.5.2016)).

ההחלטה מושא העתירה

5. בקשת העותרת נבדקה בשנית על ידי הצוות המקצועי המסייע למשיב בטיפול בבקשות להארכת מועד (להלן: הצוות המקצועי), וזה המליץ על דחיית הבקשה. ביום 8.2.2017 החליט המשיב לאמץ את עמדת הצוות המקצועי ולא ליתן את ההארכה המבוקשת. הנימוקים העיקריים להחלטה היו כלהלן:

(-) בין העותרת למשיבה התנהל משא ומתן בקשר לקידום תכנית שמטרתה היתה שינוי ייעוד המגרשים הנמצאים בחוף הים ל"שטח ציבורי פתוח" ושינוי ייעוד מגרשים ברובע אחר, סיטי מע"ר דרום, מ"שטח למבני ציבור" ל"אזורים מגורים ד" (להלן: התכנית המוצעת). המשא ומתן הבשיל לכדי הסכם שנכרת בסוף שנת 2004 ונועד להסדיר פיצויים בגין התכנית המוצעת (להלן: ההסכם). ממכלול הנתונים עולה כי המשא ומתן בין הצדדים נסב על התכנית המוצעת ולא על תכנית 14 שנטען כי היא התכנית הפוגעת. זאת ועוד, ההסכם הותנה בתנאים מתלים והצדדים צפו את האפשרות שלא יצא לפועל, אך ויתרו על טענותיהם מבלי שקשרו את ביטול ההסכם באפשרות לתבוע פיצויים מכוח סעיף 197 בקשר לתכנית הפוגעת לכאורה. על כן, יש לקבל את עמדת המשיבה לפיה המשא ומתן שנוהל לא היה בקשר לתכנית הפוגעת.

(-) גם אם יש לראות בהסכם כמתייחס לתכנית הפוגעת, הוא התבטל עקב אי התקיימות התנאים המתלים שבו והיה על העותרת להגיש את הבקשה להארכת מועד לכל המאוחר מיד לאחר יום 8.8.2011.

(-) העותרת טענה כי חברה אחרת (להלן: אדווית) ניהלה מול המשיבה משא ומתן למימוש ההסכם גם בשמה של העותרת, אף היא בעלת מניות במקרקעין ברצועת החוף, אך בהתכתבויות עם אדווית שנערכו לאחר יום 28.3.2011 העותרת ככלל לא מוזכרת. מכל מקום, גם אם הטענה היתה מתקבלת, הרי שהמשא ומתן עם אדווית הסתיים בחודש אפריל 2013 ובקשת העותרת למתן ארכה הוגשה כחמישה חודשים לאחר מכן. חיזוק למסקנה זו נמצא בפסק דין שניתן בהליך משפטי שניהלה אדווית נגד המשיבה במסגרתו עתרה לחייב את המשיבה לקיים את ההסכם שנחתם עמה.

6. בשל כל האמור נדחתה בקשת הארכה של העותרת, משלא התקיים אף לא אחד מהקריטריונים המצדיקים להיעתר לבקשה. מעבר לנדרש הוער לעניין הפגיעה הנטענת, כי נמצא שהעותרת רכשה חלקות שהותו בתכנית מופקדת (2/118/03/3 – ג.ק.), בעוד שעל פי התכנית המאושרת באותה העת (תכנית 118 – ג.ק.) המגרשים שרכשה אינם חופפים באופן מלא את ייעודי הקרקע שמאפשרים בניית מלון. כמו כן, המגרשים שברשותה לא עמדו בגודל המינימלי למגרש הרשום בתכנית המאושרת. על כן, על מנת שהעותרת תוכל לממש את זכויות הבניה לפי התכנית המאושרת, היה עליה להגיש תכנית חדשה, וככל הנראה לא היה ניתן לאשרה לנוכח המדיניות התכנונית באזור. מכאן שהעותרת רכשה את המקרקעין על סמך ציפייה בלבד, שלא התממשה.

עוד צוין כי העותרת היא חברה העוסקת ביזמות ונדל"ן והייתה מיוצגת ומודעת לתכנית (14 – ג.ק.). למרות זאת, בחרה העותרת שלא להגיש את תביעתה במועד והתנהלה בצורה רשלנית. על כן, ונוכח חלוף הזמן מאז אישור התכנית ועד להגשת הבקשה, לא מתקיימים טעמים מיוחדים המצדיקים את הארכת המועד להגשת התביעה.

על החלטה זו הוגשה העתירה שלפנינו.

תמצית טענות הצדדים

7. במסגרת העתירה הלינה העותרת על אופן הטיפול בבקשת הארכה, בגינו אף הוגשה עתירתה הקודמת. לטענתה, המלצת בית המשפט להחזיר את עניינה לבחינת המשיב לא יושמה כלשונה או כרוחה, ובקשת העותרת לא נבחנה "בלב פתוח ובנפש חפצה". המשיב חזר על הכשלים שנפלו בהליך הקודם, ובכלל זאת הסתיר מגעים בין המשיב למשיבה ושלל את זכות העיון והתגובה של העותרת להבהרות שנתבקשו מהמשיבה, וכפועל יוצא נפגעה זכות הטיעון של העותרת. נטען כי למשיבה ניתנה הזכות לומר את "המילה האחרונה" והיא אף זכתה ל"חסיון" על טענותיה, כשמתן זכות תגובה

לעותרת ביחס לעמדתה האחרונה של המשיבה היא בעלת חשיבות יתרה בנסיבות דנן, שכן המשיבה היא הנתבעת הפוטנציאלית והחלטת המשיב היא החלטה "מעין שיפוטית". התנהלות המשיב, כך לטענת העותרת, מפרה עקרונות יסוד במשפט המנהלי ופוגעת בכללי הצדק הטבעי באופן המצדיק את ביטול ההחלטה.

8. לגופה של ההחלטה נטען כי היא שרירותית, בלתי סבירה ומאמצת במלואה את עמדת המשיבה חרף השגיאות העובדתיות והמשפטיות שנפלו בה וחרף עמדתה של הוועדה המחוזית שתמכה בטענת העותרת. בתמצית, נטען כי אין בסיס לטענה כי תכנית 14 לא פגעה במקרקעי העותרת והיא עומדת בסתירה לתכניות עצמן, להצהרות נציגי המשיבה בהליכים השונים שהתנהלו וכן לעמדת הוועדה המחוזית. לטענת העותרת, המשא ומתן בינה לבין המשיבה הבשיל לכדי הסכם במסגרתו הוחלט על הקצאת מגרשים חלופיים לבניה באזורים אחרים בעיר אשדוד, זאת כפיצוי לבעלי הזכויות ברצועת החוף (בכללם העותרת) ובתמורה לפינוי המקרקעין שבבעלותם. לשיטתה של העותרת, הסכם זה נועד לפצות על כלל הפגיעה שנגרמה למקרקעין שברשותה – לרבות זו שנובעת מתכנית 14. בהמשך, ההסכם לא בוטל עקב אי התקיימות התנאים המתלים שבו אלא שונה בדרך של התנהגות, והאופן שבו תפוצה העותרת היה צריך להיקבע לאור תכנית אב כוללת לרובע מע"ר דרום של העיר, שהמגעים לגביה נמשכו עד לשנת 2014. כל עוד נמשכו הדיונים באשר להליך התכנוני הכולל האמינה העותרת כי המשיבה תפעל למלא אחר ההסכם, ולא היה מקום להגיש בקשת ארכה, מה גם שהגשתה היתה מנוגדת להסכמות.

העותרת פנתה יחד עם אדוויית במכתב מיום 28.3.2011 כדי להתריע על נזקיה ולהחיש את קידום הפיצוי, ועד למחצית הראשונה של שנת 2013 עודכנה ועקבה אחר ההתכתבות של אדוויית בקשר לקידום התכנית הכוללת. מכאן שהמגעים בין הצדדים לא נפסקו כטענת המשיבה ונמשכו המצגים לפיהם המשיבה תפעל להקצאת מגרשים חלופיים גם לעותרת כפיצוי. בנסיבות אלה, הגשת בקשת הארכה ביום 3.9.2013 אינה לוקה בשיהוי, ועמדת המשיבה מהווה התנהלות מתחמקת וחסרת תום לב שלא עולה בקנה אחד עם תוצאת העתירה הקודמת.

9. על כן, לשיטת העותרת, מתקיימים בעניינה "טעמים מיוחדים" המצדיקים להיעתר לבקשת הארכה, כשמנגד, החלטת המשיב לא סבירה בנסיבות העניין ולא נותנת את המשקל הראוי לזכות הגישה לערכאות ולפגיעה הקשה בקניינה של העותרת.

10. המשיבים סבורים כי דין העתירה להידחות, בהעדר עילה להתערבות בהחלטת המשיב.

11. המשיב חזר על הנימוקים שהובאו בהחלטתו הדוחה את בקשת הארכה והדגיש כי היא ניתנה תוך אימוץ המלצת הצוות המקצועי ולאחר שנערכה בעניין בחינה מחודשת. העותרת היא חברה העוסקת ביזמות ונדל"ן והייתה מיוצגת לאורך השנים, כך שעניינה נופל בגדר הסייגים למתן ארכה כפי שנקבעו בחוזר מנכ"ל משרד הפנים הנדרש לנושא. בשים לב לשיקולים המנויים בחוזר הנ"ל ובתכליתו של המועד הקבוע להגשת תביעה לפי סעיף 197 לחוק, אין עסקינן במקרה חריג המצדיק להיעתר לבקשה להארכת מועד. על כן נטען כי החלטת המשיב הינה סבירה ואינה מגלה עילה להתערבות.

אשר לטענות בדבר פגיעה בזכות הטיעון של העותרת, נטען כי התנהלות המשיב הייתה בהתאם לפסק הדין שניתן בעתירה הקודמת ומעבר לכך, וכי עמדת המשיבה הובאה לפני העותרת וניתנה לה ההזדמנות להעלות את מכלול טענותיה בטרם התקבלה ההחלטה. לא נפל פגם בכך ששאלות ההבהרה שהמשיב הפנה למשיבה לא הועברו להתייחסותה של העותרת, ואין להפוך את הליך קבלת ההחלטה בבקשת הארכה להליך מעין שיפוטי.

12. המשיבה מצידה תומכת בהחלטת המשיב על נימוקיה וסבורה כי היא ראויה ונכונה בנסיבות המקרה. בתמצית שבתמצית, טענת המשיבה היא כי תכנית 14 כלל לא פגעה במקרקעי העותרת, לא כל שכן ביחס למצב המקרקעין בזמן רכישתם, ואף העותרת לא סברה כך בזמן אמת. המשא ומתן שהתנהל בין הצדדים נסב על תכנית לחילופי שטחים ועל פיצוי העותרת בגין פינוי המקרקעין, ולא על פיצוי בגין אישורה של תכנית 14. לשיטתה, ככל שהעותרת חששה מפגיעה בערך המקרקעין היא הייתה שומרת על זכותה להגיש תביעה או בקשת ארכה בהסכם שהתגבש. זאת ועוד, העותרת לא התנגדה לתכנית 14 בזמן אמת מכיוון שתכנית זו הניחה לראשונה את הבסיס למימוש ולבניה במקרקעין שברשותה שכן רק לאחר אישורה נוצרה חלוקה למגרשים המאפשרת בנייה על המקרקעין.

עוד טענה המשיבה כי המגעים לגבי קידומה של תכנית לחילופי שטחים הסתיימו זמן רב לפני הגשת בקשת הארכה, כך שהבקשה לא הוגשה תוך פרק זמן סביר או קצר לאחר המשא ומתן הנטען. כמו כן, נטען כי אין לקבל את הטענה כי את המשך המשא ומתן ניהלה אדווית גם בשם העותרת, והאחרונה אינה יכולה להיבנות מהתכתובות שניהלה אדווית עם המשיבה כשהעותרת כלל לא הייתה שותפה להן.

13. גם לשיטתה של המשיבה לא נפל פגם בהליך בירור בקשת הארכה ומתן ההחלטה על ידי המשיב. כחלק מהבירור המעמיק שערך המשיב נעשתה פנייה לגיטימית למשיבה לקבלת מידע נוסף, ואין ממש בטענה בדבר הסתרה מכוונת ופגיעה בכללי הצדק הטבעי. לבסוף יצוין כי המשיבה הצביעה על כך שחלק ניכר ומרכזי מהטענות המובאות בעתירה ונמצאות בלב המחלוקת בין הצדדים לא נתמכות באופן מספק בתצהיר הנלווה לה, באופן המטיל ספק בתשתית העובדתית המוצגת בה.

14. ביום 10.5.2018 התקיים הדיון בעתירה, ולאחר שמיעת טענות הצדדים הצענו הצעה מסוימת. המשיבה הודיעה כי אין בידה לאמץ את ההצעה ומכאן הכרעתנו.

דיון והכרעה

15. במסגרת העתירה שלפנינו אנו נדרשים לסוגיה ממוקדת והיא – האם יש מקום להתערב בהחלטת המשיב שלא להיעתר לבקשה להארכת מועד להגשת תביעה לפי סעיף 197 לחוק. אקדים ואומר כי לא מצאתי כי קמה עילה להתערבותנו, כך שדין העתירה להידחות.

המסגרת הנורמטיבית

16. סעיף 197 לחוק מורה כדלקמן:

תביעת פיצויים

197. (א) נפגעו על ידי תכנית, שלא בדרך הפקעה, מקרקעין הנמצאים בתחום התכנית או גובלים עמו, מי שביום תחילתה של התכנית היה בעל המקרקעין או בעל זכות בהם זכאי לפיצויים מהועדה המקומית, בכפוף לאמור בסעיף 200.

(ב) התביעה לפיצויים תוגש למשרדי הועדה המקומית תוך שלוש שנים מיום תחילת תקפה של התכנית; שר האוצר רשאי להאריך את התקופה האמורה, מטעמים מיוחדים שיירשמו, אף אם כבר עברה התקופה.

בית משפט זה נדרש במספר הזדמנויות לעקרונות העומדים ביסוד ההסדר הקבוע בסעיף 197 לחוק, ואזכיר אך בקצרה את הדברים הצריכים לענייננו. כפי שנקבע, לבעל

מקרקעין שרקעותיו נפגעו עקב תכנית שלא בדרך של הפקעה, עומדת זכות לקבל פיצוי מהוועדה המקומית בכפוף לסייגים הנזכרים בחוק. תקופת ההתיישנות להגשת תביעה לפיצויים עומדת על שלוש שנים מיום כניסת התכנית לתוקף, וכחריג לכלל זה ניתנה לשר הממונה הסמכות להאריך את המועד להגשת התביעה "מטעמים מיוחדים שירשמו". יצוין כי בעבר קבע החוק תקופת התיישנות של שנה, ולצורך קבלת ארכה נדרש המבקש להראות כי הייתה לכך "סיבה סבירה". משמעות הדבר כי המחוקק האריך את התקופה להגשת התביעה אך צמצם את שיקול הדעת של השר בהחלטה אם יש מקום להאריך תקופה זו (להיסטוריה החקיקתית של הסעיף ראו בבג"ץ 7250/97 סולימאני נ' שר הפנים, פ"ד נד(3) 783, 792 (2000) (להלן: עניין סולימאני) וכן בג"ץ 1764/05 כסלו נ' שר הפנים, בפסקה 11 (4.9.2008) (להלן: עניין כסלו). להשלמת התמונה יצוין כי במסגרת תיקון לחוק התכנון והבניה (תיקון מס' 103 והוראת שעה), התשע"ה-2015, ס"ח 2497, הועברו הסמכויות בתחום התכנון והבניה שהוקנו לשר הפנים, לרבות סמכותו לפי סעיף 197 לחוק, לשר האוצר).

17. הסדר ההתיישנות הקבוע בסעיף מאזן בין זכותו לפיצוי של בעל המקרקעין שנפגע לבין האינטרס הציבורי המחייב קציבת זמן להגשת התביעה, על מנת שנטל הפיצוי לא יכביד על רשויות התכנון בצורה בלתי סבירה ותתאפשר להן וודאות תקציבית (ראו עניין סולימאני, בעמ' 792; עניין כסלו, בפסקה 11; בג"ץ 156/01 מושב נווה ימין, ארגון פועלים להתיישבות שיתופית נ' שר הפנים, פ"ד נז(5) 289, 295 (2003) (להלן: עניין נווה ימין); בג"ץ 182/06 ג'רפי נ' שר הפנים, בפסקה 2 (14.1.2009) (להלן: עניין ג'רפי)). אי לכך, הארכת מועד להגשת התביעה היא בבחינת חריג לכלל, ועל השר לעשות שימוש בסמכותו בצמצום (עניין נווה ימין, עמ' 296 ו-300).

18. חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2001 (להלן: חוזר המנכ"ל) מתווה שיקולים שונים אליהם יש להידרש בבחינת בקשה להארכת מועד לפי סעיף 197(ב) לחוק. ככלל, החוזר מבחין בין מבקש הטוען לאי ידיעה בפועל על התכנית הפוגעת לבין מבקש שידע על התכנית אך השתהה בהגשת תביעתו. במצב הדברים האחרון נושא המבקש בנטל מוגבר להוכחת טענתו. השיקולים המפורטים בחוזר אינם מהווים רשימה ממצה והם כוללים "סיבות אישיות" העשויות להצדיק את השיהוי בהגשת התביעה כגון זקנה או חוסר כשרות משפטית וכן "סיבות אחרות" (להרחבה ראו בעניין ג'רפי, בפסקה 2). השיקול הרלוונטי לענייננו הוא קיומו של משא ומתן לבחינת אפשרות לפיצוי, ובלשון החוזר – "קיום משא ומתן בין הוועדה המקומית לבין המבקש, במשך תקופה סבירה, בכדי לבחון אפשרות למתן פיצוי (בין בכסף ובין בדרך אחרת) בגין פגיעה על פי סעיף 197, ובתנאי שהמשא ומתן נוהל באופן שוטף ורציני... ובתנאי שהבקשה הוגשה תוך זמן קצר מסיום הליכי



המשא ומתן". עוד יש לציין כי על פי החוזר, על דרך הכלל לא תינתן ארכה להגשת תביעה לגורמים עסקיים או למבקש שענייניו מטופלים על ידי אנשי מקצוע.

מן הכלל אל הפרט

19. על רקע זה יש לבחון את המקרה שלפנינו.

תחילה אציין כי לא מצאתי להידרש לכלל טענות הצדדים או לקבוע מסמרות בנוגע לטיבו של הפיצוי שהוצע לעותרת במהלך השנים (אם כטענת העותרת, הוא הוצע בגין הפגיעה הכוללת במקרקעין, לרבות זו שנטען שנגרמה עקב שינוי יעוד המקרקעין בתכנית 14 ל"אזור פיתוח שפת ים", או שהפיצוי היה רק בקשר לשינוי יעוד נוסף בתכנית אחרת, מ-"אזור פיתוח שפת ים" ל-"שטח ציבורי פתוח" ומסירת הזכויות במקרקעין על ידי העותרת בתמורה למגרשים אחרים, כנטען על ידי המשיבים). הסיבה לכך היא שגם אם ניתן להניח לטובת העותרת כי עד לשלב מסוים היה לה בסיס לצפות כי היא תפוצה בהתאם לעקרונות שנקבעו בהסכם ובשל כך לא הגישה תביעת פיצויים בגין אישורה של תכנית 14 הרי שבהתחשב בהתרחשויות המאוחרות, לא ניתן לומר כי העותרת ניהלה משא ומתן או פעלה למימוש ההסכם באופן המכניס את עניינה לגדר החריגים המצדיקים מתן ארכה. על כן, ובהתחשב בשיקולים הנזכרים בחוזר המנכ"ל, העותרת לא עמדה בנטל הנדרש כדי להתערב בהחלטת המשיב בעניינה.

20. למעשה, טענתה של העותרת היא, כי נמנעה מלהגיש את תביעת הפיצויים נוכח מצגים מתמשכים והבטחות שיצרה המשיבה, ולפיהם היא תפעל למימוש ההסכם ולאישור תכנית המפצה את העותרת.

ביתר פירוט נטען כי בשנים 2005-2010, גם לאחר אישורה של תכנית 114, המשיבה קידמה את תכנית מספר 116/101/02/3 (להלן: תכנית 116) במטרה להוציא את התחייבויותיה כלפי העותרת לפועל ולהקצות מגרשים חלופיים לבניה חלף המקרקעין ברצועת החוף. לאחר דחייתה, קודמה תכנית חלופית מספר 132/101/02/3 (להלן: תכנית 132), אך ביום 8.8.2011 גם היא נדחתה. העותרת טענה כי היא ובעלי זכויות אחרים ברצועת החוף, ביניהם חברת אדווית, מימנו את עלויות הכנת התכניות ופעלו במשותף למול גורמי התכנון לצורך קידומן. לאחר דחיית התכניות, המשיבה החלה בהכנת תכנית אב כוללת לרובע מע"ר דרום בעיר, שלדידה של העותרת, לאורה היתה עתידה להיבחן התכנית הספציפית המפצה את העותרת ואת החברות האחרות. נתון זה יצר בסיס אצל העותרת להאמין כי המשיבה תמלא אחר ההסכם ואחר התחייבויותיה,

והחל מהמחצית השנייה של שנת 2012 ועד לסוף המחצית הראשונה של שנת 2013 לא נותר לעותרת אלא להתעדכן ביחס למאמצי אדווית להחיש את קידומה של התכנית הכוללת, מתוך תקווה כי זו תכלול את מימוש ההסכם לפיצוי. המשיבה לא הודיעה מעולם על חזרתה מההסכם או על הפסקת המהלכים לקידום תכנית מפצה אלא המשיכה במצגים המטעים. התנהלות זו, כך לטענת העותרת, מסבירה את השיהוי בהגשת תביעתה לפיצויים בגין הפגיעה שהסבה לה תכנית 14 ומצדיקה להיעתר לבקשת הארכה.

21. אפרט בתמצית את המגעים שהתנהלו בין הצדדים ואת מסגרת הזמנים בה עסקינן: בשנת 1999 פורסמה הודעה על הכנתה של תכנית 14; ביולי 2004 התכנית פורסמה להפקדה; וביום 12.7.2007 פורסם דבר אישורה ברשומות. ביני לביני, הגישה העותרת בקשות לאיחוד מגרשיה ולמימוש זכויות בניה לפי תכנית 118 ואלו נדחו על ידי המשיבה. לאחר מכן, בסוף שנת 2004 – תחילת שנת 2005 גובש ההסכם לפיו המשיבה תקדם תכנית שמטרתה תהיה פינוי המקרקעין שברצועת החוף מול רובע י"א; שינוי ייעודם של אלו למגרשים המיועדים לצרכי ציבור; ושינוי יעודם של מגרשים מסוימים ברובע מע"ר דרום ממגרשים לצרכי ציבור למגורים. לפי ההסכם, העותרת תתחייב להעביר את המקרקעין שבבעלותה לעיריית אשדוד או למשיבה ובתמורה יוקצו לעותרת קרקעות באזורים אחרים בעיר. תכניות 116 ו-132 קודמו על רקע ההסכמות עם בעלי הזכויות ברצועת החוף ונועדו להוציא לפועל את התכנית לחילופי השטחים (כמפורט ברקע ובמטרות של תכניות 116 ו-132, ראו נספחים 29 ו-34 לעתירה). ביום 8.8.2011 נדחתה תכנית 132 בהחלטת הוועדה המחוזית, ובספטמבר 2013 הגישה העותרת את הבקשה למתן ארכה.

22. לטענתה של העותרת, דחיית תכנית 132 לא נבעה משלילת התוכן התכנוני המוסכם בדבר מתן פיצוי, אלא היא תולדה של דרישה להגשת תכנית כוללנית לרובע מע"ר דרום לאורה תיבחן התכנית הספציפית המפצה את העותרת ואת אדווית. המשיבה פעלה למימוש ההסכם במסגרת תכנית אב כוללת עד לשנת 2014, ומכאן טענת העותרת כי ההסכם שונה בהתנהגות הצדדים ולא בוטל, וכי התמשכות המגעים גם לאחר דחיית תכנית 132 עונה על התבחינים המצדיקים מתן ארכה. אלא שטענתה זו נדחתה בהחלטת המשיב שקבע כי דחיית התכנית לא היתה דחייה טכנית אלא ביטאה עמדה תכנונית לפיה לא ניתן לאשר את המתווה שהוצע בתכנית בהתאם להסכם. קביעה זו נתמכת בפסק הדין בעת"מ (מחוזי ב"ש) 18109-06-14 אדווית בע"מ נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה אשדוד (6.9.2016) במסגרתו עתרה אדווית לממש את ההסכם שגובש עמה (הדומה להסכם בעניינה של העותרת), לתקן את תכנית האב למע"ר דרום ולעגן את זכויותיה לקבלת זכויות בניה בשטח זה. העתירה נדחתה הן בשל השיהוי שבהגשתה והן לגופה, מן הטעם

שהמשיבה לא מחויבת להסכם שכן לא התקיימו התנאים המתלים שבו (כגון התנאי בדבר אישור הוועדה המחוזית, כיוון שעמדתה בדחיית תכנית 132 סותמת למעשה את הגולל על המתווה שגובש בהסכם). בכך מצא המשיב חיזוק להחלטתו וקבע כי ההסכם בין העותרת למשיבה בוטל לכל המאוחר ביום 8.8.2011 בו נדחתה תכנית 132, וכי היה על העותרת להגיש בקשה למתן ארכה זמן קצר לאחר מועד זה על מנת לשמור על זכויותיה.

23. אמנם העותרת טענה כי המשיבה לא ראתה בדחיית תכנית 132 'סוף פסוק' לתכנית לחילופי שטחים והיא המשיכה לנסות לקדם אותה במסגרת התכנית הכוללת, אך אין להסיק מכך כי ההסכם לא בוטל וכי המגעים שהתקיימו בקשר לתכנית הכוללת מצדיקים את מתן הארכה. אסביר.

המשיבה טענה לטיפול משותף שלה ושל אדווית בקשר לתכנית הכוללת, ולתמיכה בטענתה הצביעה על התקופה שבה פעלה לצד אדווית לקידום תכניות 116 ו-132 ועל מכתב מיום 28.3.2011 מטעם אדווית בו צוין כי הוא נשלח גם בשמה של העותרת. אך מאז מכתב זה ומאז שהוועדה המחוזית דחתה את תכנית 132, אין פניות נוספות מטעמה של העותרת למשיבה, והיא מבססת את טענתה לקיום מגעים על התכתבויות של מנכ"ל אדווית עם העירייה (האחרונה בהן מסוף אפריל 2013). העותרת לא הייתה צד להתכתבויות אלה והיא גם לא נזכרת בהן, אך לטענתה, בשלב זה עקבה אחר התכתובות עם אדווית ויש לראות בהן כהתמשכות של המגעים גם בינה לבין המשיבה. בנסיבות אלה מצא המשיב כי הסתמכות העותרת על פעולותיה של אדווית לא מוכיחה קיומו של משא ומתן או מגעים למימוש הסכם, ולא נתקיימו הקריטריונים המצדיקים להיעתר לבקשה למתן ארכה.

מסקנה זו מתיישבת עם חוזר המנכ"ל המתנה את קיום המשא ומתן "באופן שוטף ורציני... ובתנאי שהבקשה הוגשה תוך זמן קצר מסיום הליכי המשא ומתן". זאת ועוד, תחום עיסוקה של העותרת הוא נדל"ן והיא הייתה מיוצגת לאורך השנים, כך שעניינה נופל דווקא לגדר הסייגים להארכת מועד הנזכרים בחוזר (ראו והשוו לעניין כסלו, בפסקה 16). גם בהליך שלפניי העותרת לא הביאה תימוכין מספקים לטענתה כי בא כוחה של אדווית פעל למול העירייה גם בשמה בתקופה הרלוונטית, וקשה שלא לתמוה מדוע במשך כל אותו הזמן אין תיעוד למעורבותה של העותרת ומדוע לא פעלה בעצמה לקידום עניינה ולהבטחת זכויותיה.

24. העותרת מבקשת להיסמך על פסק דינו של בית משפט זה בעניין סולימאני, שגם שם נטען, בין היתר, לניהול משא ומתן שנטע בעותרים ציפייה לקבל פיצוי. עם זאת, לא

ניתן להתעלם מכך שמאז שניתן פסק הדין הוחמר המבחן לקבלת בקשת ארכה. מה עוד שבעניין סולימאני נמצא כי הוועדה גילתה את דעתה על כך שיש לפצות את העותרים בגין התכנית הפוגעת. שונה הדבר מענייננו, משעמדת המשיבה היא כי תכנית 14 כלל לא פגעה במקרקעין של העותרת וכי אין לראות במשא ומתן שנוהל בין הצדדים כמשא ומתן בקשר לתכנית זו.

25. יתרה מזאת, וגם אם נניח כאמור לטובת העותרת כי המשא ומתן היה בקשר עם התכנית הפוגעת, הטענה למצג מתמשך מטעם המשיבה נתקלת בקושי גם לנוכח פסק הדין שניתן בעניינה של אדווית. במסגרת עתירתה, טענה אדווית טענות דומות לאלו המועלות כעת על ידי העותרת ביחס למצגים שהציגה המשיבה ומחויבותה לתכנית חילופי השטחים במסגרת הכנת תכנית אב כוללת. בית המשפט בהליך הנ"ל קבע שאדווית השתתה בהגשת העתירה ובתוך כך ציין כי "מהתשתית שנפרשה לפני עולה כי מאז אוגוסט 2011... המשיבה (הוועדה המקומית – ג.ק) לא פעלה לקידום תכנית שמוציאה לפועל את מתווה חילופי הקרקעות. המשיבה החלה בהכנת "תכנית אב" של מע"ר דרום שאינה כוללת את חוף הים והעותרת עודכנה על כך ביום 6.9.2012. החל משנת 2012 דרשה העותרת לכלול בתכנית מע"ר דרום גם את חילופי הקרקעות אך דרישתה לא נענתה...". בית המשפט הבחין בין העמדה התכנונית של המשיבה התומכת במתווה של חילופי שטחים לבין מחויבותה של המשיבה להוציא לפועל את ההסכם בין הצדדים, ומצא כי תכנית האב לא מקדמת את מתווה חילופי השטחים אלא לכל היותר ניתן לומר שהיא לא "חוסמת אפשרות עתידית לממש מתווה כזה, אך בדרך של תכנית נפרדת שמתנית בהתקיימות שורה של תנאים". יש לציין כי אדווית לא ערערה על פסק הדין.

הדברים נאמרו ביחס לאדווית שעל פי הטענה ניהלה את המגעים בעבור העותרת, והאחרונה לא יצרה בסיס להניח כי שונים הם פני הדברים בעניינה. בנסיבות אלה, גם בהינתן העמדה התכנונית שהציגה המשיבה לפיה היא לא זנחה את הרעיון של חילופי שטחים, ספק אם ניתן לומר כי מדובר בהתנהלות למימוש ההסכם וכי התנהלותה יצרה מצג שהצדיק את הימנעות העותרת מלעמוד על זכויותיה משך כל אותו הזמן, באופן המצדיק התערבות בהחלטת המשיב.

26. מכל האמור עולה כי לא הונח בסיס להתערב בקביעת המשיב לפיה לא ניתן לקבל את בקשת העותרת בנימוק של "ניהול משא ומתן" או מימוש הסכם ולא ניתן לומר כי בקשתה להארכת מועד הוגשה תוך זמן קצר מסיום המגעים. משכך, העותרת לא

הרימה את הנטל להוכיח כי מתקיימים בעניינה "טעמים מיוחדים" המצדיקים מתן ארכה להגשת תביעתה.

יצוין כי לא נעלמה מעיני עמדת הוועדה המחוזית כפי שהובאה בפני הצוות המקצועי, ולפיה יש ממש בטענות העותרת במישור העובדתי לעניין ציפייתה לקבל פיצוי במסגרת תכנית אחרת. עם זאת, הוועדה המחוזית סייגה את עמדתה בהמלצה לקבל את התייחסות המשיבה, שכן הוועדה המחוזית לא הייתה צד להסכמות ולמגעים בין הצדדים. ואכן עמדת המשיבה לבקשה התקבלה ונבדקה על ידי הצוות המקצועי, שלאחר בחינת מכלול טענות הצדדים מצא לדחות את בקשת הארכה. אין עסקינן בהתעלמות בלתי מנומקת כנטען על ידי העותרת, ומכל מקום, גם בהיבט זה לא הונח בסיס מספק להתערב בהחלטת המשיב.

הליך קבלת ההחלטה על ידי המשיב

27. לעותרת טענות אף במישור המנהלי, ולפיהן הליך קבלת החלטה על ידי המשיב התמשך בצורה בלתי סבירה ופגע בכללי הצדק הטבעי באופן המצדיק את ביטול ההחלטה. אין בידי לקבל את טענותיה.

28. נקודת המוצא היא שעל מנת ש"רשות ציבורית תמלא את תפקידה כהלכה ותגבש החלטה מושכלת, עליה לוודא שכל העובדות והנתונים הנוגעים לדבר יהיו בפניה" (בג"ץ 3/04 הוועדה המקומית לתכנון ובניה - צפת נ' שר הפנים, בפסקה 8 (26.12.2005) (להלן: עניין צפת)). כזכור, לאחר הדיון בעתירה הקודמת הוחזרה בקשתה של העותרת לבחינה מחודשת על ידי המשיב ונקבע כי העותרת תגיש בכתב את טענותיה ביחס לתגובת המשיבה. אשר לתגובות נוספות, צוין בהחלטת בית משפט זה כי "הוועדה המקומית ביקשה להגיב; הדבר נתון לשיקול השר, במבחן השכל הישר".

טרוניית העותרת בהליך דכאן מתמקדת בעיקרו של דבר בכך שלאחר סבב התגובות הנוסף, ביקש המשיב מהמשיבה את התייחסותה למספר נושאים, אך התייחסות זו לא הועברה לעיונה של העותרת ולא ניתנה לה זכות תגובה. אף כי לטעמי, בהעדר כל אינטרס נוגד, היה ראוי להעביר את שאלות המשיב ואת מענה המשיבה לעיונה של העותרת מבעוד מועד (ראו והשוו לרע"א 291/99 T.J.T. אספקת אבן ירושלים נ' מנהל מס ערך מוסף, פ"ד נח(4) 221 232-234 (2004); דפנה ברק-ארז "זכות הטיעון – בין צדק פרוצדורלי ויעילות" 817, 858 (אהרן ברק, רון סוקול ועודד שחם עורכים, 2013) (להלן: ברק-ארז)), לא ניתן לומר כי בהליך קבלת ההחלטה על ידי המשיב נפל

פגם המצדיק את ביטולה. זאת, מבלי לגרוע מהחשיבות שבמתן אפשרות לעותרת להעלות את מכלול טענותיה בטרם תתקבל החלטה בעניינה, גם בהתחשב באופיו של ההליך הנדון שהכריע למעשה את עתידה של תביעתה (וראו אהרון נמדר פגיעה במקרקעין [פיצויים בגין נזקי תכנית] 499 (מהדורה שניה, 2008). המחבר סבור כי סמכות השר לקבוע את מועד התיישנותה של תביעה להגשת פיצויים לפי סעיף 197 לחוק הינה סמכות שיפוטית שראוי היה להשאירה בידי בית המשפט).

29. אכן, זכות הטיעון כוללת גם את הזכות לחזור ולטעון בפני הרשות לשם הזמת טענה חדשה שהועלתה (וראו ברק-ארז, בעמ' 861; בג"ץ 685/78 מחמוד נ' שר החינוך והתרבות, פ"ד לג(1) 767, 774-775 (1979); בג"ץ 233/86 בן יצחק נ' שר הפנים, פ"ד מ(4) 517, 505 (1986)), אך אין לומר כי זכות זו מתעוררת בהכרח כל אימת שמובא בפני הרשות מידע חדש או שחל שינוי בנסיבות המקרה (יצחק זמיר הסמכות המנהלית כרך ב – ההליך המנהלי, 1186 (מהדורה שניה, 2011) (להלן: זמיר)). היקף זכות הטיעון ואופן מימושה נגזר מהתכליות העומדות ביסודה (בג"ץ 3194/10 צוריאנו נ' שר הביטחון, בפסקאות 1-4 לפסק דינו של השופט ע' פוגלמן (23.3.2011)), והשאלה היא האם ניתנה לעותרת הזדמנות הוגנת לטעון את טענותיה בהתחשב במכלול נסיבות העניין (זמיר, בעמ' 1186, וראו גם ברק-ארז, בעמ' 866; בג"ץ 3/58 ברמן נ' שר הפנים, פ"ד יב, 1493, 1508 (1958)). במקרה שלפנינו, לעותרת ניתנה האפשרות להתייחס לטענות הוועדה כשבפניה עמדו החלטות הקודמת של המשיב, כתבי בית הדין מהעתירה הקודמת, ועמדתה העדכנית של המשיבה. בנסיבות אלה, ובשים לב להליך שהתנהל עד לשלב זה, ניתנה לעותרת האפשרות להשמיע את מכלול טיעוניה ולהשפיע באופן אפקטיבי על החלטת המשיב. אין לומר כי החוסר בשאלות הנקודתיות שהפנה המשיב למשיבה ובתשובה להן פגעו פגיעה ממשית בזכות הטיעון של העותרת, באופן המצדיק את ביטול ההחלטה (ראו והשוו לעניין צפת, בפסקה 8; בג"ץ 8077/14 עיריית יוקנעם נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה, בפסקה 52 (22.12.2015); בג"ץ 8691/15 מועצה מקומית בענה נ' ממשלת ישראל, בפסקה 17 (21.12.2016)). אם כן, גם טענות העותרת במישור המנהלי לא מצדיקות את התערבותנו.

סוף דבר

30. בסופו של יום יש לזכור זאת – בקשת העותרת נדונה בשנית על ידי הצוות המקצועי, לאחר שניתנה לעותרת הזדמנות לשטוח את טענותיה ולהגיב לעמדת המשיבה. המלצת הצוות המקצועי היתה לדחות את הבקשה מטעמים חלופיים שונים, והמשיב אימץ את ההמלצה בקבעו כי לא נמצאו טעמים מיוחדים המצדיקים את הארכת המועד.

בקבלת החלטה מעין זו שיקול הדעת של המשיב הוא מצומצם, וכזו צריכה להיות גם הביקורת השיפוטית על החלטתו, שכן "לא בנקל יתערב בית המשפט בהפעלת שיקול הדעת של רשות מנהלית בנושא המצוי מלכתחילה בגדר 'לפנים משורת הדין'" (בג"ץ 3407/17 מנדלסון נ' שר האוצר (28.5.2018), וראו גם עניין כסלו, בפסקה 8).

31. סוף דבר ונוכח כל האמור לעיל, אציע לחבריי לדחות את העתירה.

עוד אציע כי בנסיבות העניין נמנע מחיובה של העותרת בתשלום הוצאות.

ש ו פ ט

השופט י' עמית:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופטת ד' ברק-ארז:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

לפיכך הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט ג' קרא.

ניתן היום, ח' בשבט התשע"ט (14.1.2019).

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט