

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים אזרחיים

ע"א 3139/05

וערעור שכנגד

בפני :
כבוד המשנה לנשיאה א' ריבלין
כבוד השופט ס' גובראן
כבוד השופטת א' חיות

המערערת והמשיבה בערעור
כלפון נוה ארזים בע"מ
שכנגד :

נגד

המשיבות והמערערות בערעור
שכנגד :
1. הועדה המקומית לתכנון ובניה הרצליה
2. עיריית הרצליה

ערעור על פסק הדין של בית המשפט המחוזי בתל-אביב-יפו
מיום 10.2.05 בת.א. 1656/99 [פורסם בבנו] שניתן על-ידי
כבוד השופטת ד"ר ד' פלפל

תאריך הישיבה :
ז' בכסלו התשס"ו (8.12.2005)

בשם המערערת והמשיבה
בערעור שכנגד :
עו"ד תמיר יחיא, עו"ד נועה נאות בילדר

בשם המשיבות והמערערות
בערעור שכנגד :
עו"ד אילנה בראף-שניר

<p>לפסק-דין במחוזי (10-02-2005) : תא 1656/99 כלפון נוה ארזים בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה הרצליה שופטים : ד#ר דרורה פלפל, עו"ד : י' יוספי, צ' טויסטר</p> <p>להחלטה במחוזי (12-05-2008) : תא 1656/99 כלפון נוה ארזים בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה הרצליה שופטים : ד#ר דרורה פלפל, עו"ד : ת. יחיא, א. בראף שניר</p> <p>לפסק-דין במחוזי (18-01-2010) : תא 99--1656 כלפון נוה ארזים בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה הרצליה שופטים : ד#ר דרורה פלפל, עו"ד : ת' יחיא, א' בראף שניר</p>

נושא התיק :

תכנון ובניה, פיצויים בגין נזק עקב אי מתן היתר בנייה

חקיקה שאוזכרה:

[חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965: סע' 77, 78, 79, 97](#)

[חוק ההתיישנות, תשי"ח-1958: סע' 28](#)

[פקודת הנזיקין \[נוסח חדש\]: סע' \(2\)64, \(1\)89, \(2\)89](#)

כתבי עת:

[ישראל גלעד, "התיישנות בנזיקין ומחלות סמויות", משפטים, יד](#)

[ישראל גלעד, "האחריות בנזיקין של רשויות", משפט וממשל, ב 339](#)

מיני-רציו:

* נזיקין – אחריות – מוסדות תכנון

אחריות מוסד תכנון לנזק שנוצר בגין עיכוב במתן היתרי הבנייה

ערעור וערעור שכנגד על פסק-דינו של ביהמ"ש המחוזי, אשר קיבל חלקית את התביעה אותה הגישה כלפון נוה ארזים בע"מ (להלן: החברה) כנגד הועדה המקומית לתכנון ובניה הרצליה, בקובעו כי זו חטאה ברשלנות, בכך שבמשך שנים רבות לא אישרה מתן היתר בנייה לנכס בבעלות החברה ובכך גרמה לה לנזק.

ביהמ"ש העליון קבע:

הכוח השלטוני שבידי הוועדה לתכנון ולבנייה, המאפשר את הגבלתה החמורה של זכות הקניין של בעלי נכסים, נושא עמו אף אחריות נזיקית במקרה של רשלנות. ועדות התכנון והבנייה הן גופים ציבוריים בעלי סמכויות סטטוטוריות, המעניקות להן מעמד של שליטה ופיקוח ומאפשרות להן להתערב בזכותו של אזרח לעשות ברכושו כרצונו. בשל סמכויות אלה ניתן לייחס לרשויות התכנון והבנייה חובת זהירות מושגת כלפי גופים הנזקקים לאישור תכניותיהם ולקבלת היתרי בנייה. האם הופרה חובה זוהירות? הקפאת מתן היתרי בנייה, תוך הכרזה כללית כי לא יינתנו היתרים אלא בהתאם לתכנית החדשה, אינן יכולות להיחשב כעמידה בתנאי סעיף 78 [לחוק התכנון והבנייה](#), אשר קובע כי אם פורסמה ברשומות הודעה על הגשת תוכנית כאמור בסעיף 77 לחוק, רשאי מוסד התכנון לקבוע תנאים שלפיהם יינתנו היתרי בניה. בענייננו, עד לשנת 1993 הקפאת הבנייה נעשתה שלא כדין, שכן הגבלת הוצאת היתרי הבנייה נעשתה מכוח סעיף 77 לחוק בלבד, וממילא לא נקבעו תנאים למתן היתר הבנייה.

הוועדה מעלה נימוקים ענייניים שונים לאי-מתן היתר הבנייה לחברה. טענות אלה הן טענות עובדתיות בהן הכריע ביהמ"ש המחוזי, אשר קבע כי בבסיס סירובה של הוועדה למתן היתר לא עמדו כל נימוקים ענייניים. קביעה עובדתית זו הינה סבירה. כן אין לקבל את טענותיה של הוועדה בדבר שיקול דעתה בהליכי התכנון. אמנם, לוועדה ניתן, בשל היותה הגוף השלטוני המוסמך, שיקול דעת רחב ביחס להחלטות התכנון עצמן ובמסגרת זו, אף ביחס לזמן הנדרש בכדי לשיקול ולהחליט כראוי. אין הדבר כן באשר להתנהלותה של הוועדה בדרך קבלת ההחלטה או ביישומה. אלו נתונות הן לביקורת שיפוטית רגילה, ועלולות לעיתים להקים עילה בנוזיקין. בענייננו, העיכוב במתן היתר הבניה לא נבע משיקול הדעת הענייני של הוועדה המקומית, אלא בשל כך שלא פורסמו התנאים למתן היתר בנייה כנדרש. בהקפאת הבניה באופן מוחלט בצירוף להתמשכות הארוכה של ההליכים, יש משום חריגה ממתחם שיקול הדעת שניתן לוועדה, והפרה של האיזון בין האינטרס הציבורי לאפשרות הפרט לעשות ברכושו כרצונו.

הוועדה חטאה בהתרשלות. הגורמים הנוספים אשר היו עלולים לסכל את מהלך קבלת האישורים לשם הבנייה והפקת הרווחים מהנכס, הינם גורמים אשר עומדים מול כל חברה קבלנית סבירה הפועלת באופן מסחרי במקרקעין וביניהם אישורי בעלי הנכס, בקשת הקלות שונות וכיוצא באלו. הוועדה במחדלה מנעה מהחברה להתחיל להתמודד עם אותם מכשולים סבירים, ובכך היוותה "גורם בלעדיו אין" להתרחשות הנזק. על-כן, קיים קשר סיבתי עובדתי בין התרשלות הוועדה לנזק שנגרם. אשר לקשר הסיבתי המשפטי. אין מקום לקבלת טענות הוועדה כנגד התקיימות הקשר הסיבתי בתקופה המתחילה בהגשת הבקשה השניה להיתר. אמנם, ייתכן והיו מניעות נוספות, חיצוניות ופנימיות, אשר בגינן לא ניתן היה להתיר לחברה לבנות בנכס. יחד עם זאת, משעה שהגישה החברה את הבקשה השניה, אותן מניעות אינן מהסוג אותו לא היתה יכולה הוועדה לצפות, ועל-כן לא נותק הקשר הסיבתי.

<p>לפסק-דין במחוזי (10-02-2005): תא 1656/99 כלפון נווה ארזים בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה הרצליה שופטים: ד#ר דרורה פלפל, עו"ד: י' יוספי, צ' טויסט</p>
<p>להחלטה במחוזי (12-05-2008): תא 1656/99 כלפון נווה ארזים בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה הרצליה שופטים: ד#ר דרורה פלפל, עו"ד: ת. יחיא, א. בראף שניר</p>
<p>לפסק-דין במחוזי (18-01-2010): תא 99--1656 כלפון נווה ארזים בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה הרצליה שופטים: ד#ר דרורה פלפל, עו"ד: ת' יחיא, א' בראף שניר</p>
<p>להחלטה בעליון (31-01-2012): עא 5154/10 הועדה המקומית לתכנון ולבניה הרצליה נ' כלפון נווה ארזים בע"מ שופטים: מ' נאור, עו"ד: תמיר יחיא, אילנה בראף שניר</p>

הנזק אשר בגינו תבעה החברה הוא חוסר היכולת ליהנות מפירות המגרש ולעשות שימוש בנכס בשל העיכוב שנוצר במתן היתרי הבנייה. נזק הנגרם בשל עיכוב הינו נזק כלכלי אמיתי, אשר ניתן לתבוע פיצוי בגינו. התיק יוחזר לביהמ"ש המחוזי לגבי הערכת רכיב הנזק שנגרם לחברה בתקופת האחריות.

פסק-דין

השופט ס' ג'ובראן:

1. לפנינו ערעור וערעור שכנגד על פסק-דינו של בית המשפט המחוזי בתל-אביב-יפו (כבוד השופטת ד"ר ד' פלפל) אשר קיבל חלקית את התביעה אותה הגישה המערערת והמשיבה שכנגד בע"א 1656/99 (להלן: החברה) כנגד המשיבה והמערערת שכנגד בע"א 1656/99 (להלן: הוועדה המקומית או הוועדה) בקובעו, כי זו חטאה ברשלנות, בכך שבמשך שנים רבות לא אישרה מתן היתר בנייה לנכס בבעלות החברה ובכך גרמה לה לנזק.

רקע עובדתי

2. כלפון נווה ארזים בע"מ הינה חברה פרטית, אשר רכשה ממר אלון עילם (להלן: עילם) ביום 5.1.1973, נכס מקרקעין הידוע גם כגוש 6532, חלקה 11 תת חלקה 6, ואשר נמצא ברחוב סוקולוב בהרצליה (להלן: הנכס). הוועדה המקומית לתכנון ובנייה הינה הגוף המוסמך ליתן היתרי בנייה על המקרקעין בתחום שיפוטה, בו נמצא הנכס. באשר לעיריית הרצליה, המשיבה והמערערת שכנגד 2, הכריע בית המשפט המחוזי, כי היא איננה בעלת דין בעניין זה, בשל העדר יריבות בינה לבין החברה. על הכרעה זו לא ערערו הצדדים ועל-כן, על אף שצורפה להליך זה, אין היא שותפה לו ולא נדון עוד בעניינה.

3. לשם הבהירות, נאמץ את המינוחים ושמות האירועים בהם נקב בית המשפט המחוזי בפסק-דינו. השתלשלות פרשה ארוכת שנים זו, הינה כדלהלן: בשעת קניית הנכס, חלו עליו מספר תכניות מתאר כלליות, אשר ייעדו את האזור לבנייה מסחרית, כאשר לפי זכויות הבנייה ניתן היה לבנות קומה מסחרית, ומעליה שלוש קומות מגורים נוספות. ביום 17.8.1979 התקשרה החברה, לטענתה על-סמך זכויות בנייה אלו, בהסכם קומבינציה עם צד ג', במסגרתו התחייבה למכור חלק מזכויותיה בנכס, תמורת סכום כספי של 2,500,000 ל"י וכן קבלה עתידית של חלק מהדירות אשר ייבנו בשטח הנכס (להלן: ההסכם או הסכם הקומבינציה). מיד עם חתימת ההסכם, הגישו הצדדים להסכם בקשה לוועדה המקומית למתן היתר בניה (להלן: הבקשה הראשונה). פנייתם נענתה בשלילה, בטענה, כי האזור כולו עובר תהליך תכנון מחדש לשם הגשת תכנית חדשה, הר/1485 (להלן: התכנית החדשה), ועל-כן מוקפאת בו כל בנייה.

4. ביום 21.12.1980 פנתה החברה שוב לעיריית הרצליה בדרישה למימוש זכויות הבנייה. על-פי תגובת עיריית הרצליה, אשר ניתנה ביום 2.3.1981, ניתן לבנות על המקרקעין, בהתאם לתכנית מתאר מאושרת. תשובה דומה קיבלה החברה מהוועדה המקומית בחודש דצמבר באותה שנה (להלן: האישור העקרוני). למרות מתן האישור העקרוני, היתר ספציפי לא ניתן לחברה. לטענת החברה, לאור סירוב הוועדה בוטל ההסכם שנחתם וכן נאלצה היא לשלם דמי תיווך בסך 18,400 ש"ח. ביום 27.5.1983 התקשרה החברה עם חברה נוספת בהסכם קומבינציה, אולם גם הוא לא יצא אל הפועל בנסיבות דומות.

5. ביום 10.8.1988 פנתה החברה לחברת אדריכלים "מימד אדריכלים בע"מ", על-מנת שזו תכין בקשה מפורטת להיתר (להלן: הבקשה השנייה). ברם, גם בקשה זו לא נענתה בחיוב על-ידי הוועדה המקומית. ביום 22.3.1993 קיבלה הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה במחוז תל-אביב (להלן: הוועדה המחוזית) החלטה רשמית להגביל הוצאת היתרי בנייה לתקופה של שנה בתחום התכנית החדשה המוגשת וביום 27.6.1994 הוארכה תקופת הגבלה זו בשנה נוספת. ביום 10.2.1997 החליטה הוועדה המחוזית להפקיד את התכנית החדשה וביום 10.2.1998 פורסם דבר הפקדתה ברשומות. ראוי לציין, כי מאז ועד היום טרם ניתן היתר בנייה בנכס.

6. לטענת החברה, הוועדה המקומית פעלה שלא כדין, כאשר לא מלאה כמצוות הוראות [סעיף 78 לחוק התכנון והבניה](#), תשכ"ה-1965 (להלן: החוק) ולא פרסמה רשימת תנאים להוצאת היתר בנייה, בהתאם לתכנית החדשה שבתהליכי הכנה. בגין הנזקים שנגרמו לחברה, לטענתה, הגישה היא לבית המשפט המחוזי בתל-אביב יפו (ת.א 1656/99[פורסם בנבו]) תביעה נזיקית כנגד הוועדה המקומית ועיריית הרצליה, בטוענה לרשלנות והפרת חובה חקוקה מצידן. לצרכי אגרה, הועמד סכום התביעה על 6,000,000 ש"ח. ראוי לציין, כי ביום 10.6.1980 התקבלה החלטה בוועדה המקומית לבקש מהוועדה המחוזית להקפיא את הבנייה על-פי [סעיף 78 לחוק](#). הוועדה המחוזית דנה בכך, ביום 27.10.1980 החליטה כי תפורסם מחדש הודעה על הכנת תכנית לפי [סעיף 77 לחוק](#) וכן החליטה לפרסם תנאים להוצאת היתר בנייה, לפי [סעיף 78 לחוק](#). ברם, תנאים מפורטים לא

פורסמו בסופו של דבר. יחד עם זאת, טענה הוועדה המקומית, כי בכך יש משום עמידה בתנאי הסעיף. כן טענה הוועדה טענות נוספות, בדבר ידיעת החברה על הקפאת הבנייה בעת חתימת ההסכם וסיבות נוספות ספציפיות, מעבר להקפאת הבנייה, אשר בגינן לא ניתן היתר בנייה, כגון בעיות תכנוניות ופורמאליות בהליך הגשת הבקשה. בנוסף, טענה הוועדה טענה מקדמית של התיישנות התביעה.

פסק-דינו של בית המשפט המחוזי

7. כאמור, קיבל בית המשפט המחוזי (כב' השופטת ד"ר ד' פלפל) את תביעת החברה באופן חלקי. בפסק-דינו, קבע בית המשפט מספר קביעות, אשר הינן נשואות הערעור והערעור שכנגד.

בנוגע לטענת ההתיישנות, קבע בית המשפט, כי למרות הקשר של התביעה לבנייה במקרקעין, אופייה הינו כספי גרידא ועל-כן תקופת ההתיישנות הינה שבע שנים. כן קבע בית המשפט, כי מרוץ ההתיישנות מתחיל עת ננקטו הפעולות הממשיות האחרונות על-ידי החברה, והן שליחת מכתבים לוועדה המחוזית ביום 8.12.1992 וביום 12.10.1993. מכיוון שהתביעה הוגשה בשנת 1999, קבע בית המשפט, כי טרם עבר מועד ההתיישנות.

8. באשר לעוולת הרשלנות, ניתח בית המשפט את מרכיבי העוולה בנסיבות העניין. על-פי קביעתו, חבה הוועדה המקומית בחובת זהירות מושגית וקונקרטית כלפי החברה, שכן בנסיבות העניין, היא הייתה יכולה לצפות את הנזק שאירע עקב אי-מתן היתר. באשר לשאלה האם הופרה חובת הזהירות, קבע בית המשפט, כי במניעת מתן היתר בניה באופן גורף, ללא הצבת ופרסום תנאים ספציפיים למתן היתר, כמצוות [סעיף 78](#) לחוק, יש משום הפרת חובת הזהירות. בעניין זה לא קיבל בית המשפט את טענת הוועדה המקומית, כי בהחלטות הוועדה המחוזית משנת 1980 ובפעולותיה הנוספות יש משום עמידה בתנאי [סעיף 78](#). קביעתו של בית המשפט הייתה, כי רק בשנים 1993-1994 אכן הוגבלה הבנייה כחוק וזאת למשך שנתיים. כן לא קיבל בית המשפט את נימוקיה של הוועדה המקומית בהתייחסותה לפגמים ספציפיים בבקשותיה של החברה, שכן נימוקים אלו לא הוזכרו כלל בתכתובות ביניהן והסיבה היחידה שניתנה על-ידי הוועדה לאי-מתן היתר הייתה הקפאת הבנייה לשם תכנון מחדש ברחוב סוקולוב בהרצליה. בנוסף, התייחס בית המשפט

להתמשכות הארוכה של הליכי התכנון וקבע, כי תכנון שכזה, על אף היותו תכנון של רחוב ראשי, אינו יכול לארוך עשרות שנים וכי זמן זה אינו סביר, במיוחד בשים לב לכך שבמשך תקופה זו הוקפאה הבנייה באופן גורף ולא פורסמו תנאים למתן היתרים. לא יתכן, קבע בית המשפט, כי מחד תקפיא הוועדה לחלוטין את היתרי הבניה ומאידך, לא תגביל עצמה בזמן סביר לאישור התכנית. בצרוף התנהגות זו, קבע בית המשפט, הפרה הוועדה את חובת הזהירות כלפי החברה.

9. בנקודה זו, בחן בית המשפט את הקשר הסיבתי בין הפרת חובת הזהירות על-ידי הוועדה לבין הנזק שנגרם לחברה. במישור העובדתי נקבע, כי אכן מתקיים קשר שכזה. לעומת זאת, בנוגע לקשר הסיבתי המשפטי, חילק בית המשפט בקביעותיו בין שתי תקופות: התקופה הראשונה – בין שנת 1976, בה פורסמה הודעה על קיומה של התכנית החדשה בהתאם ל**סעיף 77** לחוק, לבין שנת 1988 (להלן: התקופה הראשונה), בה הוגשה הבקשה השנייה; והתקופה השנייה – מ-1988 ואילך (להלן: התקופה השנייה). באשר לתקופה הראשונה קבע בית המשפט, כי לחברה כמוכן לא נגרם כל נזק עד לשנת 1979, אז חתמה על הסכם הקומביניציה הראשון. ב-1981 ניתן כאמור האישור העקרוני לבנייה, בו, להבנת בית המשפט, נתבקשה החברה להמשיך את תהליך האישור בשתי דרכי פעולה אפשריות. ברם, החברה לא עשתה כן ולא פעלה על-פי הנחיות הוועדה. בכך, קבע בית המשפט, נותק הקשר הסיבתי המשפטי, שכן החברה בעצמה היא זו אשר מנעה את קבלת ההיתר, והוועדה המקומית לא היתה צריכה לצפות כי החברה, אשר חפצה כל-כך בהיתר, תחדל לפתע מלנסות להשיגו. לעומת זאת, ביחס לתקופה השנייה, בה הוכח, כי החברה הגישה בקשה למתן היתר, מלווה בתכנית בנייה אשר הוכנה על-ידי אדריכל, הרי שמתקיים גם הקשר הסיבתי המשפטי, שכן קיום הנזק נגרם על-ידי החלטתה השרירותית של הוועדה שלא לאפשר מתן היתרי בנייה, מבלי קביעת תנאים על-פי **סעיף 78** לחוק. לסיכום, קבע בית המשפט המחוזי, כי הוועדה התרשלה כלפי החברה וחבה בנוזיקין ביחס לתקופה השנייה. בהמשך לקביעה זו, לא ראה בית המשפט צורך לבחון את הפרשה לאור עוולת הפרת חובה חקוקה, שכן ניתוח הקשר הסיבתי הינו זהה, ואין הדבר מוריד או מעלה לעניין הפיצוי.

10. לאחר קביעות אלו, ניגש בית המשפט המחוזי לבחינת גובה הנזק בגינו תחויב הוועדה. באשר לטענת הוועדה המקומית, כי יש בפעולות ובמחדלי החברה משום אשם תורם להיווצרות הנזק, קבע בית המשפט, כי בבקשה להקלות באחוזי בנייה אין משום עיכוב הליכים או אשם תורם. כן נקבע, כי גם אי-פנייה לוועדה המחוזית או לערכאות איננה נחשבת כרשלנות תורמת, כאשר הוועדה עצמה פועלת בניגוד לדין. בבחינת מרכיבי הנזק, קבע בית המשפט קביעות שונות. באשר לביטול ההסכם והנזקים הנובעים ממנו, הוחלט כי אין לפצות את החברה בגינם. קביעה זו נימק בית המשפט, בכך שלא נמסר מתי בוטל ההסכם, אולם אם בוטל טרם 1981, עדיין היה הדבר בגדר זמן סביר להשגת היתר בנייה ועל-כן על החברה לדרוש נזקיה מהצד השני להסכם ולא מהוועדה המקומית. בנוסף, גם אם ההסכם בוטל לאחר 1981 אך לפני 1988 (כאשר נזכיר, כי נחתם הסכם נוסף בשנת 1983), הרי שכבר קבע בית המשפט, כי לעניין תקופה זו נותק הקשר הסיבתי המשפטי ועל-כן אין לפצות בגין נזקים שהתרחשו במהלכה.

11. החברה טענה, כי במסגרת רכישת הנכס התחייבה לרשום על שם עילם, המוכר, דירה בת שלושה חדרים. עקב אי-יכולתה לבנות בשל אי-מתן היתר הבנייה, ניהל עילם כנגד החברה הליכים משפטיים, שבמסגרתם הוחלט, כי יקבל כפיצוי דירה בת חמישה חדרים. בגין הפסד שני חדרים, חייב בית המשפט את הוועדה בפיצוי בסך 85,000 דולרים בערכם בשקלים, בתוספת ריבית והצמדה מיום הגשת התביעה. בנוסף טענה החברה, לנזק שנגרם לה בכך שחויבה בתשלומי מס רכוש בסך 325,000 ש"ח בקירוב בגין העובדה, שהנכס נותר שומם ולא בנוי. בעניין זה, קיבל בית המשפט את טענות הוועדה, כי גם לו היתה בונה החברה בנכס, היתה מחויבת בתשלומי מס ארנונה. בשל העובדה, כי לא הוכח ההפרש בין מס הרכוש לתשלומי הארנונה, לא פוצתה החברה בגין ראש נזק זה.

12. כמו כן, קבע בית המשפט, כי על הוועדה לפצות את החברה בגין הוצאות תכנון והוצאות אחרות שנגרמו עקב רשלנותה. יחד עם זאת, בהמשך לקביעתו בדבר ניתוק הקשר הסיבתי המשפטי בתקופה הראשונה, הרי שחויבה הוועדה בפיצויים בקשר להוצאותיה של החברה במשך התקופה השניה בלבד, בסך כולל של 73,991 ש"ח בתוספת ריבית והצמדה כדין מיום הגשת הסיכומים. כן חויבה הוועדה בהוצאות משפט ובשכר טרחת עו"ד בסך

40,000 ש"ח בתוספת ריבית והצמדה כדין מיום מתן פסק הדין. נפנה כעת לבחינת טענות הצדדים כסדרן, בערעור ובערעור שכנגד.

הערעור

13. החברה מלינה בפנינו על חלק מקביעותיו של בית המשפט המחוזי. עיקר טענותיה מופנה לעבר הקביעה בדבר ניתוק הקשר הסיבתי המשפטי בתקופה הראשונה. בעניין זה טוענת החברה, כי הוועדה לא טענה לחלוקה או הבדל בין שתי התקופות וכי למעשה, הציגה הוועדה מדיניות אחידה של הקפאת הבנייה באזור באופן גורף. גם האישור העקרוני שניתן כביכול איננו אישור, אלא דרישה מצד הוועדה להכנת תכנית חדשה על-ידי החברה. דרישה שכזו, טוענת החברה, אסורה היא ואיננה לגיטימית ועל הוועדה היה להציב תנאים אשר יאפשרו מתן היתרי בנייה במסגרת התכניות הקיימות והמתוכננות, בהתאם ל**סעיף 78** לחוק. יתר על-כן, הדרישות התכנוניות שהציבה כביכול הוועדה למתן היתר, היו למעשה תנאים בלתי ישימים, אשר כלל לא ניתן היה לעמוד בהם והם אף לא נכללו בתכנית החדשה שאושרה בסופו של דבר. בנסיבות כגון אלו, בהן הובהר לחברה, כי לא יינתן לה כל היתר או שהוצבו לה תנאים שלא כדין או שאינם ישימים לטענתה, הרי אין הנזק תלוי כלל במעשיה של החברה ועל-כן אין מקום לניתוק הקשר הסיבתי המשפטי.

14. טענה נוספת בפי החברה, בנוגע לגובה מרכיב הנזק המרכזי אשר נפסק לזכותה בשל הפסד הכנסה בגין אי-יכולתה לבנות על הנכס. לטענתה, טעה בית המשפט בכך שפירש את דרישתה לפיצוי על בסיס ביטול ההסכם בלבד וכאמור, לא ראה קשר סיבתי בין ביטול ההסכם להתרשלותה של הוועדה. דרישתה האמיתית של החברה, כך לטענתה, הינה לפיצוי בגין הנזק שנגרם לה כתוצאה מעיכוב הבניה על הנכס, כאשר בחוות הדעת השמאית אשר הוגשה מטעמה, נבחר ההסכם כאומדן הקרוב ביותר לנזק הנגרם, בשל היותו הסכם ספציפי לנכס ולמצב העניינים הנתון, תוך התחשבות בהכנסות ובהוצאות השונות. החברה לא טענה, כי ביטול ההסכם הוא מקור הנזק, אלא אומדנו בלבד. אותו נזק הוכח מדי שנה בשנה, לטענת החברה. לא ייתכן, לדידה, כי אם לא היתה חותמת כלל וכלל על הסכם כלשהו בשל אי-יכולת לבנות, היה מצבה טוב יותר מאשר מצב העניינים הקיים. הנזק לחברה נגרם בכל מקרה, ללא תלות בהסכם אשר נחתם בסופו של דבר והתבטל.

15. באשר ליתר קביעותיו של בית המשפט ביחס לראשי הנזק השונים, טוענת החברה מספר טענות. ראשית, באשר להוצאות התכנון והוצאות אחרות שנפסקו לה, טוענת החברה כאמור, כי לא נותק הקשר הסיבתי המשפטי בגין התקופה הראשונה ועל-כן לשיטתה, יש לפצותה גם בגין הוצאות התכנון בתקופה זו. סך הוצאות אלו, אשר הובאו ראיות בעניינן, מגיע לכדי 311,476 ש"ח ולא 73,991 ש"ח כפי שנפסק בבית המשפט המחוזי. בעניין זה גם טוענת החברה, כי לא היה מקום בחיוב הפרשי ריבית והצמדה בראש נזק זה מיום הגשת הסיכומים בלבד, שכן כל נזקי החברה חושבו והוכחו נכון ליום הגשת התביעה. לטענתה, אין כל הצדקה שלא לפסוק הפרשי ריבית והצמדה מיום הגשת התביעה. שנית, בעניין מס רכוש טוענת החברה, כי אין לקבל את הטענה, כי היתה משלמת מס ארנונה לו היתה בונה על המקרקעין, שכן הוכח, שהיחידות שנועדו להיבנות יועדו להשכרה או למכירה לצד ג' ובמקרה שכזה, כל מס וארנונה היו משולמים על-ידי הקונה או השוכר. מכאן, שאכן נגרם לחברה נזק בגובהו המלא של מס הרכוש ששילמה בשל אי-בנייה על המקרקעין, נזק אשר לגביו הובאו ראיות. ככלל, טוענת החברה, כי אין היא תוקפת קביעות עובדתיות, אולם בית המשפט שלל את זכותה לפיצוי על סמך טענות שלא נטענו בבית המשפט ומסקנות אשר לחברה לא היתה ההזדמנות להתמודד עימן כדבעי ועל-כן, למרות שזכתה בדין ונקבע, כי הוועדה התרשלה, הרי שבגין רוב רובו של הנזק שנגרם לה לטענתה, לא קבלה כל פיצוי.

16. מנגד, טוענת הוועדה המקומית בתשובתה לערעור מספר טענות. באשר לניתוק הקשר הסיבתי המשפטי בתקופה הראשונה, טוענת הוועדה, כי אכן היה מקום לחלוקה בין התקופות, אשר נעשתה בהתאם לבקשות לקבלת היתר שהגישה החברה. לטענת הוועדה, הבקשה הראשונה שהוגשה בחודש דצמבר 1980 היתה בקשה עקרונית וכללית, ועל-כן קיבלה בתגובה אישור עקרוני. לטענתה, גם הבקשה הנוספת שהוגשה בשנת 1981 לא עמדה מלכתחילה בדרישות התכנית החלה והרחיבה את זכויות הבנייה במסגרת בקשת הקלות. על-כן, האישור שניתן לחברה היה מורכב מאישור הוצאת היתר בנייה על-פי התכנית הקיימת ובקשה להכנת תכנית חדשה אשר תתאים לזכויות המורחבות. לטענת החברה, מאז ועד 1988 לא פעלה כלל החברה ליישום אישור זה ומשכך, אין לקבל את טענתה, כי הבנייה נמנעה בכוונה תחילה באופן גורף על-ידי הוועדה. לחיזוק טענה זו מביאה הוועדה מקרים של מקרקעין אחרים באותו הרחוב, שם ניתנו היתרי בנייה. לו הגישה החברה תכניות מפורטות, טוענת הוועדה, היה ניתן לדון בהם. לשיטתה, לא ניתן

לקבל טענות ספקולטיביות, כאילו כל תכנית שהיתה מוגשת היתה נפסלת על-ידיה. משלא עשתה החברה דבר עד 1988, הרי שבמשך תקופה זו נותק הקשר הסיבתי המשפטי ולכן, טוענת הוועדה, אין מקום גם לקבלת טענות החברה בדבר הוצאות התכנון והאחרות שנגרמו לה במשך אותה תקופה.

17. בנוגע לפיצוי בשל אובדן ההכנסה מהבנייה בנכס, טוענת הוועדה המקומית, כי החברה אכן ביססה את תביעתה על ביטול הסכם הקומבינציה כמקור הנזק ותו לא. כך משתמע מסיכומיה של החברה וכן מניתוח וחישוב ההפסד שנעשה על-ידיה. על-פי הראיות, טוענת הוועדה, בוטל ההסכם עוד לפני שהוגשה הבקשה הראשונה ועל-כן ברור שאין קשר בין הביטול לבין הליך הוצאת היתר הבנייה. מראיות נוספות נראה, כך לטענת הוועדה, כי הסיבות לביטול ההסכם נעוצות באי עמידת רוכש הנכס בהתחייבויותיו ולא בסיבות אחרות. בנוסף מתברר, כי בהסכם הוסכם על בנייה שלא על-פי התכנית הקיימת ועל-כן אין לוועדה אחריות נזיקית בגין הסכם שכזה. על-כל-פנים, טוענת הוועדה, משנקבע על-ידי בית המשפט, כי אין קשר סיבתי בין מעשי הוועדה לבין ביטול אותו הסכם, הרי שאין החברה זכאית לפיצוי בגין ראש נזק זה. הוועדה אף דוחה את טענותיה של החברה כי מדובר בטענה שלא נדונה כלל בבית המשפט המחוזי.

18. בתגובה לטענות החברה בעניין תשלומי מס רכוש, טוענת הוועדה, כי הטענה בדבר "גלגול" תשלום מס הארנונה על רוכשים או שוכרים אחרים הינה בגדר ספקולציה בלבד ועל-כל-פנים נטענה לראשונה בערעור בלבד. כן טוענת היא, כי החברה היתה יכולה לבקש פטור מתשלום משר האוצר. בנוסף, מטילה הוועדה ספק בנכונות סכום המס הנטען וטוענת כי גובהו המדויק לא הוכח. כן טוענת היא לחלופין, כי אין לחייבה בתשלומי מס רכוש בגין התקופה הראשונה, בה נותק הקשר הסיבתי המשפטי. בעניין הפרשי ההצמדה והריבית, טוענת הוועדה, כי אין להתערב בסמכותו של בית המשפט המחוזי בעניין זה, במיוחד לאור התקופה הארוכה שחלפה מאז פסיקת ההוצאות.

הערעור שכנגד

19. בערעורה שכנגד טוענת הוועדה המקומית, כי טעה בית המשפט המחוזי בהכרעתו במספר מישורים, טעויות אשר הובילוהו להטלת אחריות נזיקית על הוועדה. בראש

ובראשונה, טוענת הוועדה כי התביעה התיישנה. לשיטתה, המועד המאוחר ביותר להיווצרות העילה לתביעה הינו מועד הגשת הבקשה השניה על-ידי החברה בשנת 1988. לאחר מכן לא הוגשה כל בקשה נוספת וטעה בית המשפט המחוזי בקביעתו, כי פנייות החברה לוועדה במכתבים בשנים 1992 ו-1993 מהוות פעולות ממשיות שנעשו על-ידה אשר יש בהן כדי לעצור את מרוץ ההתיישנות. זאת, משום שמכתבים אלו אינם דנים בבקשה להיתר, אלא בזירוז הליכי אישור התכנית החדשה וכן משום שאין הוראת חוק לפיה פעולות כגון אלו דוחות את מועד ההתיישנות. לכל היותר, המדובר בפעולות אשר היו מיועדות לצמצום הנזק שכבר נגרם לחברה. כאמור, התביעה עצמה הוגשה בשנת 1999, שנים לאחר חלוף מועד ההתיישנות לשיטתה של הוועדה ומטעם זה מבקשת היא את קבלת הערעור שכנגד וביטול פסק-דינו של בית המשפט המחוזי.

20. בעניין הפרת חובת הזהירות, טוענת הוועדה, כי טעה בית המשפט המחוזי בקובעו כי הפרה חובה זו. לטענתה, לא פעולתה שלה גרמה לאי הוצאת היתר הבנייה אלא דווקא מעשיה של החברה. לטענתה הוכח, כי הוועדה המחוזית החליטה ב-27.10.1980 לפרסם הודעה בדבר קיום התכנית החדשה לפי [סעיף 77](#) לחוק וכן החליטה לקבוע תנאים לפי [סעיף 78](#), לפיהם יוצאו היתרים רק אם אינם עומדים בסתירה למגמת התכנית החדשה המוצעת. משכך, עמדה הוועדה, לטענתה, בגדרי החוק ובדין סירבה לבקשות להיתר שהגישה החברה. לא זאת ועוד, הבקשות שהוגשו לא עמדו, לטענת הוועדה, בגדרי התכנית הקיימת ולא תאמו את מגמת התכנית המוצעת. בנוסף טוענת הוועדה לפגמים נוספים בבקשות החברה ובעיקר בבקשה השניה והמפורטת, כגון העובדה שלא נחתמה על-ידי בעלי הנכס; לא הוכחה זכותה של החברה לניצול אחוזי הבניה והסדר כולל עם בעלי החנויות לפינויין במשך הבניה; לא נכלל בבקשה פיתרון לבעיית כניסת רכבים מרחוב סוקולוב וכן נכללה בה בקשה להקלה של תוספת 22 אחוזי בנייה, בשיעור המרבי ביותר אותו ניתן לבקש. היוצא מדברים אלו, לטענת הוועדה, הוא שהמניעות לאישור הבנייה מקורן בדין ובהוראות התכנוניות ועל-כן אין באי-מתן ההיתר משום הפרת חובת הזהירות של הוועדה. בנוסף, לא הוכיחה החברה את יכולתה להוציא לפועל את הבנייה מבחינת הסכמת בעלי המבנים הקיימים בנכס להריסה ובנייה מחדש, גם לו היה ניתן אישור לכך מבחינת הוועדה. לחיזוק טענותיה מביאה הוועדה את העובדה, כי גם כיום, שנים לאחר אישור התכנית החדשה, טרם קיבלה החברה היתר בנייה. כמו כן, טוענת הוועדה, כי הסיבה לאי-מתן היתר בנייה במשך זמן כה רב איננה הפרת חובת הזהירות

מצידה של הוועדה, אלא דווקא התנהלות החברה, אשר לא פעלה בתוואי שהוצע לה באישור העקרוני במשך זמן רב. גם לאחר הגשת הבקשה השניה לא עשתה החברה דבר למעט שליחת מכתבים ספורים לוועדה, עד לשנת 1993 ואף לא פנתה לוועדה המחוזית או לערכאות לשם קידום עניינה כבעלת הנכס, דבר אשר המסורת השיפוטית רואה בו חשיבות רבה בעניינים אלו.

21. לטענת הוועדה, גם בהתמשכות הליכי התכנון לאורך זמן אין משום הפרת חובת הזהירות, כפי שקבע בית המשפט המחוזי, שכן הליכי תכנון הם עניין שמצוי בשיקול דעתן של הרשויות. הללו פועלות במתחם סבירות רחב אשר לא ראוי להטיל בגינו אחריות נזיקית בדרך כלל. כן טוענת הוועדה, כי לא הוכח שאכן במקרה זה חרג התכנון מפרק הזמן הסביר, יחסית למקרים אחרים בעלי מורכבות דומה. בנוסף, טוענת הוועדה, היה על החברה להצביע על מעשה או מחדל אשר היווה רשלנות מנהלית שתצדיק הטלת אחריות נזיקית. לשיטתה, כאמור, החל משנת 1980 הוקפאה הבנייה כדין. כמו כן, בפרויקטים אחרים במתחם אכן אושרה בנייה במשך התקופה האמורה.

22. עוד טוענת הוועדה, כי הקשר הסיבתי המשפטי נותק גם לעניין התקופה השניה, בשל אותם נימוקים שפורטו ביחס לאי-הפרת חובת הזהירות. לטענתה, מכיוון שלא ניתן היתר לבנייה ובוודאי שלא היה סיכוי להוצאתו ומימושו, אין כל קשר סיבתי בין אי-הוצאת היתר הבנייה לנזק שנגרם לחברה בסופו של דבר. לחלופין, טוענת הוועדה, כי בפעולותיה השונות של החברה, ובכללן הגשת בקשת הקלה חריגה ביותר באחוזי בנייה, יש משום ניתוק הקשר הסיבתי לחלק מהנזק.

23. בעניין גובה הנזק טוענת הוועדה, כי טעה בית המשפט משפירש את חוות דעת המומחה מטעמה כתומכת בטענות החברה בעניין הפסד שני החדרים לעילם ובעניין אובדן הכנסות. לטענתה, מוסבר באופן נרחב באותה חוות דעת מדוע לא נגרם כלל נזק לחברה. למעשה, לשיטת המומחה מטעם הוועדה, הרוויחה החברה כספים בעקבות השבחת האזור בשל התכנית החדשה, כתוצאה מהשבחת הנכס ובוודאי לא הפסידה מכך. בעניין הפסד החדרים לעילם, טוענת הוועדה, כי לא ידעה או היתה צריכה לדעת שעקב אי-הוצאת היתר בניה תחויב החברה בתשלום פיצוי לצד שלישי שמכר לה את הקרקע שנים רבות לפני

הקפאת הבניה, וזאת לאחר הליכי פשרה לאחר ההקפאה כדין, בשעה שהחברה עצמה לא פעלה במשך כל אותו הזמן להוצאת היתר. לפיכך נותק הקשר הסיבתי בין פעולותיה של הוועדה לראש נזק זה. בעניין הוצאות ארנונה בהן חויבה טוענת הוועדה, כי לא הוכח קשר כלשהו בין תשלום הארנונה לבין אי-הוצאת היתר בנייה.

24. בתשובתה של החברה לערעור שכנגד, סומכת היא ככלל את ידיה על קביעותיו העובדתיות והכרעותיו של בית המשפט המחוזי. בעניין ההתיישנות מוסיפה היא לטעון, כי המדובר במעשה מתמשך מצד הוועדה וכי המעשה והמחדל שביסוד עילת התובענה, הריהם רשלנות הוועדה בהליכי התכנון ואי מתן היתר בנייה, לא חדלו עד ליום הגשת התובענה ועל-כן זו לא התיישנה. כן טוענת החברה, כי הוועדה זנחה טענה זו מאז הצגתה בכתב ההגנה ועד לשלב הסיכומים בבית המשפט המחוזי, כך שהטענה לא נדונה כראוי בתחילת ההליך. לבסוף טוענת החברה, כי חלוף הזמן הינו חלק מהותי מעילת התביעה וגיבוש הנזק שנגרם לה. לו היתה מוגשת התביעה בשנת 1988, עם הגשת הבקשה השנייה, טוענת החברה, הרי שלא היתה מתקבלת בטענה שהזמן שחלף אינו מקים עילת תביעה. בנסיבות כאלו לא ניתן לטעון להתיישנות, שכן אפשרות כזו מהווה פתח להימשכות יתירה של תקופת מחדל על-ידי מעוול כלשהו בזדון, תוך ידיעה, כי הנזק בגינו יחוייב יוגבל לתקופה של שבע השנים הקודמות להגשת התביעה בלבד. כן טוענת החברה, כי אין זה ראוי, שרשות מנהלית תסתתר מאחורי טענת התיישנות, כאשר מעשיה נמשכו במשך שנים כה רבות וכי העלאת טענה שכזו אף מנוגדת להנחיות היועץ המשפטי לממשלה.

25. באשר לטענות הוועדה המקומית כנגד הקביעה כי הפרה את חובת הזהירות, משיבה החברה, כי המדובר בקביעות עובדתיות של בית המשפט, לפיהן הוועדה הקפאה את הבניה באופן גורף בניגוד לחוק. כן סומכת החברה את ידיה על דחיית בית המשפט המחוזי את טענת הוועדה לעניין משמעותה המשפטית של החלטת הוועדה המחוזית משנת 1980. החברה אף מרחיבה וטוענת, כי אין הוועדה יכולה לדחות בקשה להיתר בנייה התואמת את התכניות הקיימות, אלא אם כן קבעה תנאים מפורשים בעניין זה כמצוות החוק. האפשרות להקפאה גורפת של הבניה איננה מוזכרת כלל בחוק. למרות זאת, לא אפשרה הוועדה לחברה באופן גורף להגיש תכניותיה, ואפילו לא פתחה תיק לטיפול בבקשה, זאת למרות מאמצייה של החברה. החברה דוחה את טענות הוועדה לגבי

התנהלותה הפאסיבית בטענה, כי ממילא לא היה כל סיכוי לכל פעולה מצידה, לאור מדיניות ההקפאה של הוועדה ועל-כן היתה החברה למעשה מנועה מהגשת בקשה להיתר ואין לבוא אליה בטרוניה על אי-הגשת בקשות נוספות, אשר למעשה הינן בקשות סרק. בדומה, טוענת החברה, כי ההסכם נועד לבנייה על-פי התכניות הקיימות וכי הסיבה לביטול ההסכם היתה חוסר האפשרות לקבלת היתר בלבד. החברה אף עמדה, לטענתה, ביתר התנאים הפורמאליים, כגון הגשת יפויי כוח של בעלי החנויות שבנכס לחתימה על מסמכים נדרשים וכן הסמכה לתיקון תקנון הבית המשותף אשר יירשם בנכס.

26. באשר לגובה הנזק והשבחת הנכס כביכול, טוענת החברה בתשובתה שכנגד, כי אין להתייחס לחוות הדעת השמאית באשר לשווי הנכס לאחר הגשת התכנית החדשה, שכן זו אושרה לאחר הגשת העתירה וכן בשל העובדה, שטענה זו לא נזכרה בכתב ההגנה של הוועדה והינה בגדר הרחבת חזית. על-כל-פנים טוענת החברה, כי גם בהתחשב בהשבחת הקרקע בעקבות התכנית, עדיין הפסידה כסף רב בשל חוסר היכולת לבנות בנכס. בין היתר טוענת היא, כי קשה באופן מדויק לאמוד את מידת ההשבחה הכלכלית כתוצאה מהתכנית החדשה שכן טרם ניתן היתר בניה סופי ועל-כן אין לוועדה על מה לסמוך בטענתה זו. בעניין הפסד שני החדרים למר עילם, טוענת החברה, כי נזק זה הינו נזק צפוי כתוצאה מחוסר היכולת לבנות בנכס ומרגע שנקבע כי הוועדה התרשלה, הרי שהיא חייבת בפיצוי גם בגין נזק זה.

ד"ן

27. בבואנו לבחון את העניין שבפנינו, נצעד בדרך הבאה: ראשית נבחן את הטענה להתיישנות התביעה. בהמשך, נדון בחובת הזהירות שחבה הוועדה המקומית כלפי החברה ובהפרתה, ובסוגיית הקשר הסיבתי העובדתי והמשפטי. לבסוף, נברר את הטענות לעניין גובה הנזק.

התיישנות התביעה

28. תחילה טוענת החברה, כי אין זה מן הראוי שהוועדה המקומית, כרשות ציבורית, תטען טענות סף כגון טענת ההתיישנות. סוגיית ההתיישנות ביחס למדינה ולרשויות

הציבוריות זכתה לדיון במספר הקשרים. בית-משפט זה התייחס אליה זה מכבר בע"א [5964/03](#) עיזבון המנוח אדוארד ארידור ז"ל נ' עיריית פתח-תקווה [פורסם בנבו] (להלן: פרשת ארידור), אשר דן בנושא זה בהיבט פיצויי הפקעה. באותו עניין קבע חברי השופט א' גרוניס, כי באופן עקרוני אין כל מניעה שדין ההתיישנות יחול גם על רשויות שלטוניות, וזאת הגם שקיימת אי-נוחות מסוימת מכך שהמדינה מעלה טענת התיישנות כנגד תביעה שהוגשה נגדה (פרשת ארידור, פסקה 13 והאסמכתאות המובאות שם, ובפרט ראו [סעיף 28 לחוק ההתיישנות](#), תשי"ח-1958; (לגישה שונה, ראו למשל אריה קמר, דיני הפקעת מקרקעין (מהדורה שישית) (תל-אביב, 2001) 317-311). בהמשכה של אותה פרשה, סקר השופט גרוניס את הטעמים השונים העומדים בבסיסו של מוסד ההתיישנות, והראה כי כוחם יפה, "בין אם הנתבע הוא אדם פרטי בעל משאבים מצומצמים ובין אם הוא רשות מנהלית רבת עוצמה ובעלת משאבים כספיים בלתי נדלים" (שם, בפסקה 14). עם זאת, הובעה הדעה כי ייתכן ועוצמתם של טעמים אלו תפחת במידה כלשהי שעה שמדובר במדינה, וזאת לאור הכוחות והמשאבים העומדים לרשותה.

29. במקרה דנן הגעתי למסקנה, כי אין מקום לחסום את הוועדה המקומית מהעלאת טענת התיישנות. מספר סיבות לכך: ראשית, היות הוועדה רשות ובעלת דין עצמאית ונפרדת מהמדינה ואפילו מהרשות המקומית בה היא פועלת (ראו ע"א [324/82 עיריית בני ברק נ' ברוך רוטברד, פ"ד מה\(4\) 102, 130-132](#)). בהקשר זה יש לזכור כי כוחותיה ומשאביה של הוועדה המקומית מצומצמים, ובמידה משמעותית, מאלו של הרשות המקומית וודאי ודאי מאלו של המדינה (השוו וראו פרשת ארידור, פסקה 13 והאסמכתאות שהובאו שם). בנוסף הבאתי בחשבון את נושא התביעה, הדן במתן היתר בניה להבדיל מהפקעה מוחלטת של המקרקעין, ואת התנהגותה של החברה, אשר לקתה בשיהוי משמעותי במשך תקופה ארוכה. לאחר שקבענו כי אין מניעה עקרונית מצד הוועדה לטעון להתיישנות, נפנה אם-כן, לבחינת טענת ההתיישנות לגופה.

30. לשם בהירות הדיון, נזכיר שוב את השתלשלות העניינים והתאריכים החשובים. בשנת 1979 חתמה החברה על הסכם הקומבינציה, ובשנת 1981 קיבלה היא את האישור העקרוני לבנייה מאת הוועדה המקומית. בשנת 1988 הגישה החברה את הבקשה השניה והמפורטת לקבלת היתר בנייה, כאשר עוד לפני כן בוטל הסכם הקומבינציה. ביום

22.3.1993 פרסמה הוועדה המחוזית תנאים להגבלת הבניה בתחום התכנית החדשה בהתאם ל**סעיף 78** לחוק, לתקופה של שנה, וביום 27.6.1994 עשתה כן לשנה נוספת. ביום 3.5.1999 הגישה החברה את תביעתה.

31. החברה טוענת, כי על-פי הוראות **סעיף 189(1)** ל**פקודת הנזיקין**, במקרה של מעשה או מחדל נמשך והולך, יש לראות את היום שבו נולדה עילת התובענה כיום שבו חדל אותו מעשה עוולתי. מיום זה ואילך, כך נטען, מתחיל מירון ההתיישנות. לעמדת החברה, נולדה עילת התובענה בשנת 1993. אז, פעלה הוועדה לראשונה על-פי הוראות **סעיף 78** לחוק ולמעשה פסק המחדל שבגינו נגרם הנזק לחברה ועל-כן התביעה, אשר הוגשה ביום 3.5.1999, הוגשה בטרם חלוף תקופת ההתיישנות בת שבע השנים.

ברם, טעות בידיה של החברה. **סעיף 189(1)** דן בעוולות, בהן עצם המעשה או המחדל די בו כדי ליצור חבות בנזיקין (ראו **ע"א 244/81 מאיר פתאל נ' קופת חולים של ההסתדרות הכללית, (להלן: פרשת פתאל) פ"ד לח(3) 673, 679**). מאידך, בתובענות בגין עוולת הרשלנות והפרת חובה חקוקה, בהן מהווה התרחשותו של נזק תנאי הכרחי לקיום העוולה והעילה לתובענה, הסעיף אשר אליו יש להידרש הינו דווקא **סעיף 189(2)** ל**פקודת הנזיקין**, בו נקבע, כי:

"(2) מקום שעילת התובענה היא נזק שנגרם על-ידי מעשה או מחדל- היום שבו אירע אותו נזק; לא נתגלה הנזק ביום שאירע – היום שבו נתגלה הנזק, אלא שבמקרה אחרון זה תתיישן התובענה אם לא הוגשה תוך עשר שנים מיום אירוע הנזק".

כאן המקום לציין, כי בית-משפט זה קבע לא אחת, כי בין **סעיפים 189(1)** ל-**189(2)** קיימת הפרדה קטגורית, וכי אין מקום להשליך מן ההסדר הקבוע בסעיף אחד למשנהו (ראו פרשת פתאל, 679; **ע"א 7707/01** עליזה צורף נ' קופת חולים של ההסתדרות הכללית [פורסם בבנו], פסקה 7 והמקורות שאוזכרו שם).

32. במקרה שלפנינו אכן מדובר במחדל מתמשך של הוועדה, אשר גרם לחברה נזק הולך ומצטבר, בשל העיכוב וחוסר היכולת לבנות. מאחר והתרחשותו של נזק הינה תנאי בלעדיו אין לקיום העוולה במקרה דנן, אין **סעיף 189(1)** חל, אלא דווקא **סעיף 189(2)**

לפקודה. בע"א 590/67 לאה קלינמן נ' ד"ר מירון חרושת כימית בע"מ, פ"ד כב(2) 929 (להלן: פרשת קלינמן), התייחס בית המשפט למקרה כגון זה, וניתח את השלכותיו לנושא ההתיישנות.

"ואולם גם תובענה מן הסוג הנדון ("נזק שנגרם על-ידי מעשה או מחדל") יכול שתהיה "עילת תובענה נמשכת", והוא אם העוולה – כגון הרשלנות הגורמת נזק – הולכת ונמשכת. הוזה אומר: מעשה או מחדל, שיש בו משום רשלנות או היפר-חובה-שבחוק של הנתבע כלפי התובע, נמשך והולך וגורם נזק לתובע מדי יום ביומו..." (שם, 933).

הנה כי כן, במקרה שעילת התובענה הינה נזק שנגרם מדי יום ביומו על-ידי מעשה או מחדל נמשכים, קבע בית המשפט, כי נולדת עילת תובענה חדשה מדי יום כל עוד נמשך מצב העניינים הפוגע, ועל-כן יש לבצע חלוקה ברכיבי הנזק: התובע יהא רשאי להיפרע בשל אותם חלקי העוולה הנמצאים בתוך התקופה שטרם התיישנה, גם אם מעשה העוולה הראשון אירע מחוץ לתקופה זו. אולם, הוא לא יוכל להיפרע על חלקי הנזק אשר אירעו במהלך התקופה שחלה לגביה התיישנות (שם, 933-934; כן ראו זלמן יהודאי, דיני התיישנות בישראל, כרך א' (1991) 158). ניתן איפוא לסכם ולומר, כי התקופה שעליה לא תחול ההתיישנות תהא איפוא שבע השנים שקדמו להגשת התביעה, ואילו לגבי הנזק שנגרם לפני אותה תקופה תתיישן התביעה (ראו ע"א 35/71 חברת ישראל אוסטרליה להשקעות נ' מושב בני דרור, פ"ד כז(1) 225).

כן נקבע בפרשת קלינמן, כי במידה והוכח שחלק מסוים מן הנזק נגרם בתוך התקופה שחלה לגביה התיישנות, אך הנזק אינו ניתן לחלוקה, ולא ניתן לקבוע איזה חלק מן הנזק נגרם במהלך תקופת ההתיישנות ואיזה לאו, הרי שתידחה טענת ההתיישנות במלואה, וניתן יהיה לתבוע בגין הנזק כולו (פרשת קלינמן, 934-935; כן ראו ע"א 702/86 איטונג בטרומ (אינווג) בע"מ נ' יצחק בן הרוש, פ"ד מד(1) 160, 171-172; ע"א 831/80 יצחק זמיר נ' כימיקלים ופוספטים בע"מ, פ"ד לז(3) 122, 127; ישראל גלעד, התיישנות בנזיקין ומחלות סמויות, משפטים יד (תשמ"ה) 500, 504).

33. במקרה העומד בפנינו, מרבית, אם לא כל הנזק שנטען כי נגרם לחברה, הינו נזק אשר ניתן לחלוקה, וזאת על-פי חוות הדעת השמאית אשר הוגשה מטעם החברה (בטבלה

המצורפת בנספח 7 לתיק המוצגים מטעמה). על-כן נראה כי יש מקום לקבוע, כי בתביעה שבפנינו, בנוגע לחלקי הנזק הניתנים לחלוקה, התיישנה התביעה ביחס לנזק שהתרחש לפני 3.5.1992, שבע שנים טרם הגשת התביעה. באשר לחלקי הנזק אשר אינם ניתנים לחלוקה, לא התיישנה התביעה כלל.

כעת, נבחן את קביעותיו של בית המשפט המחוזי בעניין חובת הזהירות והפרתה, ואת טענותיהם של הצדדים לעניין זה.

חובת הזהירות והפרתה

34. עניין הטלת חובת זהירות כלפי רשויות ציבור עבר התפתחויות שונות במשפט הישראלי (ראו, בין היתר, [ע"א 862/80 עירית חדרה נ' אהרון זוהר, פ"ד לז\(3\) 757; ע"א 429/82 מדינת ישראל נ' תמר סוהן, פ"ד מב\(3\) 733, 736; ע"א 915/91 מדינת ישראל נ' דני לוי, פ"ד מח\(3\) 45 \(להלן: פרשת לוי\)](#) וכן ישראל [גלעד, האחריות בנוזיקין של רשויות ציבור ועובדי ציבור \(חלק שני\)](#), משפט וממשל ג (תשנ"ה-תשנ"ו) 55). ככל שהדבר נוגע לוועדה לתכנון ובנייה, פסק בית-משפט זה, במספר פרשות, כי הכוח השלטוני שבידי הוועדה, המאפשר את הגבלת החמורה של זכות הקניין של בעלי נכסים, נושא עמו אף אחריות נזיקית, במקרה של רשלנות:

"בענייננו, ועדות התכנון והבנייה הן גופים ציבוריים בעלי סמכויות סטטוטוריות, סמכויות המעניקות להן מעמד של שליטה ופיקוח ומאפשרות להן להתערב בזכותו של אזרח לעשות ברכושו כרצונו. לעניין זה קבע השופט ד' לוי, בעניין עיני, כי בשל סמכויות אלה ניתן לייחס לרשויות התכנון והבנייה חובת זהירות מושגית כלפי גופים (בענייננו, בעלי הקרקע) הנזקקים, לשם קידום עסקיהם, לאישור תכניותיהם ולקבלת היתרי בנייה. רשויות אלה צריכות לצפות, כך נקבע שם, כי בדרך הפעלת סמכויותיהן עלולות הן לגרום נזק כספי לאותם גופים (ראה גם: [ע"א 324/82 עיריית בני-ברק נ' רוטברד, פ"ד מה\(4\) 102 וע"א 119/86 קני בתים בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה נתניה, פ"ד מו\(5\) 727](#))" (ע"א [653/97 חברת מרכז ברוך וצפורה נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד נג\(5\) 817 \(להלן: פרשת חברת מרכז ברוך וצפורה\)](#), 827).

(כך ראו [ע"א 196/90](#) ירמיהו עיני, חברה לבנין בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה קריות (פורסם בנבו) להלן: פרשת עיני), פ"ד מז(2), 111, 125-127; [ע"א 1068/05](#) עיריית ירושלים נ' עמרם מימוני [פורסם בנבו] פסקאות 21-22; [ע"א 6296/00](#) [קיבוץ מלכיה נ' מדינת ישראל](#), פ"ד נט(1), 16, 20-21; אהרן נמדר פגיעה במקרקעין פיצויים בגין נזקי תוכנית (תשס"ב) 97-99).

35. משהכרנו בקיומה של חובת הזהירות, יש לבדוק האם הופרה חובה זו. כאמור, קבע בית המשפט המחוזי, כי הוועדה המקומית לא פעלה כדרישת [סעיפים 77 ו-78](#) לחוק. הוועדה בטיעוניה הלינה כנגד קביעת בית המשפט המחוזי, כי הפרה את חובת הזהירות המוטלת עליה. זאת עשתה בשלוש דרכים מרכזיות: האחת, בטענה כי מילאה אחר הוראות [סעיפים 77 ו-78](#) לחוק. השנייה, בהעלותה נימוקים ענייניים שונים לאי-מתן היתר הבנייה לחברה, בשל פגמים אשר עלו לטענתה בבקשה שהגישה ובהתנהלותה הכללית. השלישית, בטענה כי התמשכות הליכי התכנון לא חרגה מן הסביר נוכח מורכבותם וכי ניתן לוועדה שיקול דעת רחב בעניינים אלו, אשר איננו מאפשר הטלת אחריות נזיקית עליה. איני מוצא ממש בטענות אלו.

36. [סעיף 77](#) לחוק קובע, כי כאשר מוגשת תכנית למוסד התכנון על-ידי המורשים לכך, יש לפרסם על כך הודעה ברשומות, בעיתון וברשות המקומית. אף על פי שפרסום הודעה לפי [סעיף 77](#) הינו שלב חובה בתהליך התכנון, הרי שאין בפעולה זו כדי להטיל מגבלות כלשהן על המחזיק בקרקע (ראו [בג"ץ 313/75](#) מכב"ש (ירושלים) חברה קבלנית לבניין בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, ירושלים, פ"ד ל(1) 785). קביעת ההגבלות על מתן היתרי בנייה בשלב שקדם להפקדת התוכנית נעשית מכוח [סעיף 78](#) לחוק, הקובע בזו הלשון:

78. היתרים וחלוקה בתקופת בנייהם
 (א) פורסמה ברשומות הודעה כאמור בסעיף 77, רשאי מוסד התכנון המוסמך להפקיד את התכנית, לקבוע תנאים שלפיהם יינתנו היתרי בניה, היתרים לשימוש בקרקע או אישור תשריט של חלוקת קרקע בתחום התכנית המוצעת...".

מהוראת הסעיף עולה כי הוא נוגע לשלב הטרומי של הליכי התכנון, מקום בו טרם הופקדה התוכנית. אז, ההחלטה האם לאסור על מתן היתרי בנייה נתונה לשיקול דעתו של מוסד התכנון המוסמך. באם מוסד התכנון מעוניין להגביל את מתן היתרי הבניה כבר בשלב מקדמי זה, עליו לקבוע תנאים מוגדרים לכך בהתאם לאמור [בסעיף 78](#). כל עוד לא עשה כן, אזי אין כל מגבלה על השימוש בקרקע. יפים לעניין זה הדברים שנאמרו [בבג"ץ 236/70 חממה נ' ראש העיריה, פ"ד כח \(1\) 113](#) (להלן: פרשת חממה):

"אם הוועדה לא השתמשה בסמכותה לפי סעיף 78, טרם הגענו לשלב שבו מוטלת הגבלה כלשהי על מתן היתרים, אפילו נוגד ההיתר תכנית או שינוי לתכנית הנמצאים בשלב של הכנה".

זאת, להבדיל מהשלב שלאחר הפקדת התוכנית, אז האיסור על מתן היתר בניגוד לתוכנית, הופך לאיסור מכוח החוק עצמו (ראו [סעיף 97](#) לחוק; כן ראו, פרשת חממה הנ"ל; פרשת מרכז ברוך וציפור, 837-838).

לטענת הוועדה המקומית, היא עשתה שימוש בסמכות הנתונה לה מכוח [סעיף 78](#), שעה שהחליטה לקבוע תנאים למתן היתרי בניה. דא עקא, הוועדה לא הוכיחה כי נקבעו תנאים ספציפיים למתן היתר בנייה כמצוות החוק. כאן המקום להדגיש, כי בשלב שקדם להפקדת תכנית חדשה, קבע המחוקק כי ברירת המחדל הינה כי ניתן לבנות בנכס ועל-כן יש צורך בתנאים מפורטים וברורים במידה ורוצים להגביל את הבניה. רשות התכנון, כך נפסק לא אחת:

"אינה רשאית לדחות בקשה להיתר בניה התואמת תכניות קיימות, בהסתמכה על תכנית חדשה שטרם הגיעה לשלבים שבהם מאפשר החוק התחשבות בה... היא רשאית אמנם להתלות תכנית, ומשנתקבלה החלטה כזו ופורסמה, אין להוציא היתרים על פיה. אך כל עוד ההתליה היא רק בגדר אפשרות הנשקלת על ידי הרשות, אין הרשות רשאית לסרב מתן היתר התואם את התכנית הקיימת. כך הדבר כמובן גם אם החלטת ההתליה הנה פגומה מטעמים שבמשפט הצבורי" ([בג"ץ 663/85 רובינשטיין נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה, מחוז תל-אביב, פ"ד מב \(2\) 133, 141](#)).

(עוד בעניין זה ראו, פרשת חממה, שם; [בג"ץ 318/75 חדג'ס נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, חיפה, פ"ד ל\(2\) 133](#); [בג"ץ 574/81](#) ירמיהו עיני בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, מרחב תכנון מקומי קריות, פ"ד לו(3) 169, 175; פרשת מרכז ברוך וציפור, 837-839; שמואל רויטל, דיני התכנון והבניה (תשס"ו, מהדורה 25) כרך א', עמ' 176 והאסמכתאות המובאות שם). מן האמור לעיל, למדים אנו כי הקפאת מתן היתרי בנייה, תוך הכרזה כללית כי לא יינתנו היתרים אלא בהתאם לתכנית החדשה, אינן יכולות להיחשב כעמידה בתנאי [סעיף 78](#). ובענייננו, בית המשפט המחוזי קבע, מפורשות, כי מחודש אפריל 1976 ועד לשנת 1993 הקפאת הבנייה נעשתה שלא כדין, שכן הגבלת הוצאת היתרי הבנייה נעשתה מכוח [סעיף 77](#) לחוק בלבד, כאשר לא נעשה כל שימוש [בסעיף 78](#) לחוק, וממילא לא נקבעו תנאים למתן היתר הבנייה (ראו עמודים 12 ו-13 לפסק דינו של בית המשפט המחוזי). איני מוצא מקום להתערב בקביעה עובדתית זו אשר נתמכת היטב בחומר הראיות שבתיק.

37. באשר לדרך השניה שנקטה הוועדה, מהוות טענותיה למעשה טענות עובדתיות בהן הכריע זה מכבר בית המשפט המחוזי, על-סמך הראיות אשר הובאו בפניו. בית המשפט המחוזי קבע, כי בבסיס סירובה של הוועדה למתן היתר לא עמדו כל נימוקים ענייניים, למעט הקביעה כי הבנייה באזור מוקפאת נוכח התכנית החדשה, קביעה העומדת בניגוד להוראות [סעיפים 77 ו-78](#) לחוק. בית המשפט המחוזי קבע, כי הוועדה לא הציגה אף אחד מאותם נימוקים ענייניים לחברה, ולא פתחה בפניה כלל את האפשרות לדון בבקשה או לבצע בה תיקונים כלשהם (ראו, עמודים 14-16 לפסק הדין; כן השוו וראו פרשת עיני, 133). קביעה עובדתית זו של בית המשפט המחוזי סבירה היא בעיניי, ואינני מוצא מקום להתערב בה.

38. כן אין בידי לקבל את טענותיה של הוועדה בדבר שיקול דעתה בהליכי התכנון. אין חולק, כי הליכים אלו נמשכו זמן רב ביותר. אמנם, לוועדה ניתן, בשל היותה הגוף השלטוני המוסמך, שיקול דעת רחב ביחס להחלטות התכנון עצמן ובמסגרת זו, אף ביחס לזמן הנדרש בכדי לשקול ולהחליט כראוי. אין הדבר כן באשר להתנהלותה של הוועדה בדרך קבלת ההחלטה או ביישומה. אלו נתונות הן לביקורת שיפוטית רגילה, ועלולות לעיתים להקים עילה בנוזיקין. במקום אחר עמד על כך בית-משפט זה בציינו:

"הטענה ל"הקפאת" המקרקעין למשך זמן לא סביר לא תעמוד לזכות המערערת אלא אם כן היא תולדה של מעשה רשלני של הרשות. עולה אפוא, כי בהקשר זה, מושג הזמן ושאלת סבירותו יופיעו בשני מצבים:

(1) כאשר החלטה או פעולה של הרשות מושהות על-ידיה מטעמים של שיקולי מדיניות או של סדרי העדיפויות שלה בעת הפעלתן של סמכויות ביצוע.

(2) כאשר החלטה או פעולה של הרשות מתעכבות ומשתהות או מתמשכות זמן רב מדי בעקבות מעשה או מחדל רשלניים של הרשות.

ההבחנה בין שני המצבים אינה רק דיונית. כפי שכבר הוסבר לעיל, מיתחם הסבירות הנזיקי רחב יותר במצב הדברים הראשון, מאחר שהוא עוסק באיזון בין שיקולים ואינטרסים המתחרים ביניהם, ולכן ההתרשלות קשה יותר להוכחה במצבים אלה. מנגד, במצב הדברים השני, נבדק המקרה על-פי כללי הרשלנות הרגילים" (דעת השופט ח' אריאל בפרשת מרכז ברוך וציפורה, 832).

בענייננו, העיכוב במתן היתר הבניה לא נבע משיקול הדעת הענייני של הוועדה המקומית, אלא בשל כך שלא פורסמו התנאים למתן היתר בנייה כנדרש. דעתי היא כי יש בהקפאת הבניה באופן מוחלט בצירוף להתמשכות הארוכה של ההליכים, משום חריגה ממתחם שיקול הדעת שניתן לוועדה, והפרה של האיזון בין האינטרס הציבורי לאפשרות הפרט לעשות ברכושו כרצונו (השוו וראו פרשת מרכז ברוך וציפורה, 839; פרשת עיני, עמ' 131-132). בצדק, קבע בית המשפט המחוזי כי אין זה ייתכן שהוועדה תקפיד לחלוטין את היתרי הבנייה מחד, ולא תתחם את שלב הכנת התוכנית לפרק זמן סביר, מאידך. הקפאת מתן היתרי הבנייה לחלוטין למשך תקופה של למעלה מ-20 שנים, מהווה הפרה של חובת הזהירות כלפי החברה, בעלת הנכס. מסקנה משפטית זו אליה הגיע בית משפט קמא מעוגנת היטב בעובדות הפרשה שבפנינו ואין מקום להתערב בה.

39. מן הראוי לומר בנקודה זו, כי גם לו הגענו למסקנה, כי לא הופרה חובת הזהירות, עדיין ניתן היה לחייב את הוועדה בנזקים שגרמה בעוולה של הפרת החובה החקוקה בסעיף 78 לחוק (ראו, פרשת עיני, עמ' 145). משקבענו כי הופרה חובת הזהירות, ניתן לעבור לבחינת הנזק שנגרם והקשר הסיבתי בינו לבין מעשי הוועדה.

הקשר הסיבתי העובדתי

40. בעניין הקשר הסיבתי העובדתי טוענת הוועדה, כי קיימים גורמים נוספים אשר מנעו מן החברה את האפשרות להוציא את היתר הבניה ולממשו בהמשך, ומשכך יש מקום להעמיד בספק את הקשר הסיבתי העובדתי שבין מעשיה של הוועדה לנזק אשר נגרם לחברה בסופו של דבר. עובדה המחזקת את טענתה היא, כי גם נכון להיום, שנים לאחר הפקדת התכנית החדשה, טרם הוציאה החברה היתר בנייה בנכס. מנגד טוענת החברה, כי היתה ערוכה להתמודדות עם כל המכשולים האחרים שעמדו בפניה וכי התרשלות הוועדה והעובדה כי לא דנה כלל בבקשתה, היא זו אשר גרמה באופן בלעדי לעיכוב בבנייה.

41. מבחינת נסיבות העניין עולה, כי הוועדה חטאה בהתרשלות וכי גרמה נזק כלשהו לחברה. הגורמים הנוספים אותם הזכירה הוועדה, אשר היו עלולים לסכל את מהלך קבלת האישורים השונים לשם הבנייה והפקת הרווחים מהנכס, הינם גורמים אשר עומדים מול כל חברה קבלנית סבירה הפועלת באופן מסחרי במקרקעין וביניהם אישורי בעלי הנכס, בקשת הקלות שונות וכיוצא באלו. הוועדה במחדלה מנעה מהחברה להתחיל, ולו במעט, להתמודד עם אותם מכשולים סבירים, ובכך היוותה "גורם בלעדיו אין" להתרחשות הנזק. במקרה כגון זה, אשר איננו יוצא דופן, דומה כי אין מקום לייחס משמעות מכריעה לגורמים הנוספים שהוזכרו (השוו [ע"א 7469/03](#) המרכז הרפואי שערי צדק נ' זכריה כהן [פורסם בנבו], פסקה 12; כן ראו [ע"א 2299/03](#) מדינת ישראל נ' יפה טרובולסקי [פורסם בנבו], פסקאות 14-15); [ע"א 6643/95 יהונתן כהן נ' קופת חולים של ההסתדרות, פ"ד נג\(2\) 680, 701-702](#)). על-כן, בשלב זה של קביעת האחריות רואה אני מקום לקבוע כי קיים קשר סיבתי עובדתי בין התרשלות הוועדה לנזק שנגרם. בשלב אומדן גובה הנזק, יהיה מקום במסגרת ההערכה השמאית להתחשבות במכלול הגורמים המשפיעים על יכולותיה של החברה לבנות ולהפיק רווח כלכלי, בין ביחס לגובהו ובין ביחס למשך הזמן הנצרך לשם הפקתו.

הקשר הסיבתי המשפטי והאשם התורם

42. הן החברה והן הוועדה יצאו חוצץ בערעורן כנגד קביעתו של בית המשפט המחוזי בעניין ניתוק הקשר הסיבתי המשפטי באשר לתקופה הראשונה מחד, וקיומו של קשר זה בתקופה השנייה מאידך. בעניין זה הועלו טענות שונות, כפי שנסקרו לעיל.

איני רואה מקום להיזקק לטענות החברה בעניין ניתוק הקשר הסיבתי בתקופה הראשונה, וזאת לאור קביעתי כי תביעת החברה התיישנה בכל הנוגע לנזקים שנגרמו לפני יום 3.5.1992. למעלה מן הדרוש אציין, כי נדמה שבית המשפט המחוזי אכן צדק בקביעתו, כי נותק הקשר הסיבתי המשפטי בתקופה הראשונה, וזאת בשל מחדלה של החברה לנסות ולפעול על-פי המתווה שהוצע לה באישור העקרוני בשנת 1981. כל שנותר לנו, איפוא, הוא לדון בשאלה האם התקיים הקשר הסיבתי המשפטי לעניין התקופה השנייה.

43. כאשר עסקינן בשאלת הקשר הסיבתי המשפטי בעוולת הרשלנות, נבחנת השאלה האם יש לראות במעשהו של התובע-הניזוק מעשה המנתק את הקשר הסיבתי עקב היותו בלתי-צפוי. כך נקבע, כי מעשה בלתי צפוי שכזה מביא למצב בו "אשמו של אחר הוא שהיה הסיבה המכרעת לנזק", כפי שנקבע בסעיף 64(2) [לפקודת הנזיקין](#) [נוסח חדש] (להלן: פקודת הנזיקין). השאלה המרכזית איננה כוונתו של האחר, עושה המעשה, אלא השאלה האם היה על המזיק-הנתבע לצפות את אותו מעשה (ראו ע"א 7021/99 [עזובון המנוח שלומי ויצמן ז"ל נ' בן-ציון סלע](#), פ"ד נו(1) 822, 830; ע"א 145/80 [שלמה ועקנין נ' המועצה המקומית, בית שמש, פ"ד לז\(1\) 113](#) (להלן: פרשת ועקנין), 146-147 והאסמכתאות שם).

44. אין אני רואה מקום לקבלת טענות הוועדה כנגד התקיימות הקשר הסיבתי בתקופה השנייה, החל מהגשת הבקשה השנייה בשנת 1988. אמנם, ייתכן והיו מניעות נוספות, חיצוניות ופנימיות, אשר בגינן לא ניתן היה להתיר לחברה לבנות בנכס. יחד עם זאת, משעה שהגישה החברה את הבקשה השנייה, אותן מניעות אינן מהסוג אותו לא היתה יכולה הוועדה לצפות בהליכים כגון אלו, ועל-כן לא נותק הקשר הסיבתי. ראוי לזכור, כי "רק רשלנות רבתי או מעשה מכוון של הזולת מנתקים את הקשר הסיבתי" (פרשת עיני, 134), ולא כך קרה החל מהגשת הבקשה השנייה על-ידי החברה. יתר על כן, משעה שהחברה הגישה את בקשתה, אך הוועדה מצידה כלל לא הביאה אותה לדיון, מתוך הנחה שהבנייה

ברחוב סוקולוב מוקפאת באופן מוחלט ולא בשל שיקולים ענייניים אחרים, שוב לא יכולה הוועדה להיתלות בשיקולים אלו לשם ניתוק הקשר הסיבתי.

נראה בעיניי, אם כן, כי אין מקום להתערב במסקנותיו של בית המשפט המחוזי, אשר קבע כי קיים קשר סיבתי בין הנזק שנגרם לחברה ובין מחדלה של הוועדה, ביחס לתקופה השניה בלבד.

45. מאותן סיבות, אין אני רואה מקום לקבל טענות הוועדה לעניין ייחוס אשם תורם לחברה בעניין הנזק בתקופה השניה. מעת שהחברה הגישה את בקשתה המפורטת להיתר בשנת 1988, הנזק שנגרם כתוצאה מהעיכוב במתן ההיתר מונח לפתחה של הוועדה, אשר לא דנה כלל בבקשה לגופה.

אם כן, בסופו של יום אני קובע, כי אכן חטאה הוועדה ברשלנות כלפי החברה וגרמה לה נזק חב-פיצוי, וזאת בתקופות הבאות: בין יום 3.5.1992, הוא המועד אשר ממנו ואילך לא התיישנה התביעה לבין יום 22.3.1993, בו פסק מחדלה של הוועדה ופורסמו תנאים לפי [סעיף 78](#). וכן, בין יום 27.6.1995, בו פג תוקפם של תנאים אלו ועד ליום 10.2.1998, אז הופקדה התכנית החדשה ועל-פי הוראות [סעיף 97](#) לחוק לא היה ניתן לתת לחברה כל היתר אלא באישור הוועדה המחוזית. שתי התקופות ייקראו ביחד להלן: "תקופת האחריות".

הנזק

46. שני הצדדים טענו טענותיהם לעניין ראשי הנזק השונים שפסק בית המשפט המחוזי. הסוגיה הראשונה בה יש להכריע בהקשר זה, היא השאלה מהו מקורו של הנזק אשר בגינו הגישה החברה את תביעתה. כזכור, לטענת הוועדה, ביססה החברה את עיקר תביעתה על הנזק אשר נבע מביטולו של הסכם הקומבינציה. לעומת זאת, טוענת החברה, כי ביטול ההסכם נבחר לשם אומדן בלבד לנזק הכלכלי האמיתי אשר בגינו הגישה תביעתה, והוא חוסר היכולת להפיק רווח מהבנייה בנכס בשל העיכוב במתן ההיתר. בית המשפט המחוזי קיבל את טענות הוועדה בעניין זה, ובשל העובדה, כי ההסכם בוטל תוך כדי התקופה הראשונה, אשר לגביה נקבע כי נותק הקשר הסיבתי, לא פסק כל פיצוי לחברה בגין הביטול.

47. מעיון במסמכים ובפרוטוקול הדיון בבית המשפט המחוזי, נראה כי יש מקום לקבלת טענות החברה בעניין זה. אמנם, הגדרת ביטול ההסכם כאומדן לנזק בלבד לא נמצאת באופן מפורש בכתב התביעה, אולם היא ניכרת היטב מסיכומיה של החברה בבית המשפט המחוזי. כך נכתב מתחת לכותרת "היקף הנזק שנגרם לתובעת":

"השמאי בחר לאמוד את הנזק על-פי ההפסד שנגרם לתובעת מאי מימוש הסכם הקומבינציה..כדי לקבוע את מספר הדירות וגודלן.. וכיוצ"ב בבנין שהתובעת תכננה לבנות על המקרקעין, בחר התובע כדוגמא את התכנית שהציע האדריכל דן מאירי... (יודגש כי לצורך אומדן הנזק תוכנית זו הינה רק דוגמא ליכולת ניצול זכויות הבניה על המקרקעין על פי התכניות שחלו על המקרקעין בזמנים הרלבנטיים)" (סעיף 30 לסיכומי החברה, ההדגשה במקור).

"..כאמור, בענייננו מצא לנכון שמאי התובעת לחשב את הנזק ע"פ ההפסד שנגרם לתובעת כתוצאה מאי מימוש עסקת הקומבינציה. לחילופין, ובאם ימצא בית המשפט הנכבד לעשות כן, ישנן דרכים אחרות לחישוב הנזק" (סעיף 33 לסיכומי החברה).

כך גם ציין בפירוש שמאי החברה, מר אמנון ניזרי, בסעיף 7.3 לחוות דעתו, וכן בחקירה הנגדית שנחקר על תצהירו (עמ' 17 לפרוטוקול הדיון מיום 30.4.2003):

"שוב, אני בא ואומר, הבסיס לחוות הדעת הוא לא התכנית בקשה להיתר בניה משנת '88 ולא הסכם הקומבינציה שנחתם. בכלל, שמות החתומים לא חשובים. הנזק שנגרם כתוצאה מזה שעל-פי תכנית 253א' בתוספת הקלות ניתן היה לבנות בניין וניתן היה ליהנות מפירותיו וזה לא משנה איך היו בונים אותו, אם בהסכם קומבינציה, אם הסכם הקומבינציה נחתם בשנת '69 או בשנת '89. לא מעניין בכלל. עצם זה שהיתה תב"ע שעל פיה המגרש נרכש, על פיה תומחר המגרש ולא ניתן היה ליהנות מפירות המגרש הזה, זה נזק".

ובהמשך:

"הנזק הוא לא נזק שנגרם כתוצאה מביטול הסכם קומבינציה. הוא נזק כתוצאה מהקפאה תכנונית כפי שעיריית הרצליה קבעה".

מכאן, יש מקום לקבוע, כי הנזק אשר בגינו תבעה החברה הוא חוסר היכולת ליהנות מפירות המגרש ולעשות שימוש בנכס בשל העיכוב שנוצר במתן היתרי הבנייה (השוו וראו, [ע"א 1540/97](#) הועדה המקומית לתכנון נ' רובינשטיין [פורסם בנבו]), וכי הסכם הקומבינציה שבוטל שימש כאומדן בלבד לנזק זה. החברה זכאית הייתה לקבל פיצוי על נזק זה, אף אם לא היתה נקשרת כלל בהסכם כלשהו, אם הסיבה לעובדה זו היתה נעוצה בהתרשלותה של הוועדה במתן ההיתר הבנייה. נזק הנגרם בשל עיכוב הינו נזק כלכלי אמיתי, אשר ניתן לתבוע פיצוי בגינו (ראו למשל פרשת עיני, 138-144).

48. כל שנותר לנו כעת הוא לדון בהערכת הנזק. יש לזכור כי על התובע-הניזוק, מוטל הנטל להוכיח בהתבסס על נתונים עובדתיים הנוגעים לאותו מקרה, מהו הנזק שנגרם לו. במקרה שלפנינו, הוצגו בפני בית המשפט חוות דעת של שני מומחים – האחד מטעם החברה, והאחר מטעם הוועדה – ובהן מופיעות שומות הנזקים שנגרמו לחברה. בין שתי חוות הדעת של המומחים קיימים פערים משמעותיים. בעוד שהמומחה מטעם החברה קבע כי אובדן ההכנסה שנגרם לה מגיע לכ-8,300,000 ש"ח, הרי שהמומחה המקצועי מטעם הוועדה קבע כי בפועל לא התגבש כל נזק, בפרט לאור העובדה ששווי זכויותיה של החברה במגרש עלה עם השנים והוא עולה על הנזקים שנגרמו לה עקב חוסר יכולתה לעשות שימוש בקרקע. שני המומחים נחקרו ארוכות על חוות דעתם, אלא שבסופו של יום בית המשפט המחוזי לא קבע ממצאי מהימנות כלשהם לגבי הערכת רכיב הנזק, שנגרם לחברה בתקופת האחריות. מאחר ורכיב נזק זה הינו לכל הדעות הרכיב המרכזי בתביעה, הרי שדומה כי אין מנוס מהשבת העניין לבירור בערכאה הראשונה. בית המשפט המחוזי ידרש, איפוא, להעריך את גובה הנזק שנגרם, אם בכלל, על יסוד מכלול הראיות והנתונים העובדתיים שבפניו, ובכללן חוות דעת המומחים ועדויותיהם. יחד עם זאת, בכוונתי להציע מספר קווים מנחים לחישוב רכיב נזק זה.

49. כידוע, הפיצוי הנזיקי תכליתו, להעמיד את הניזוק, במידת האפשר, במצב הקרוב ביותר למקום בו הוא היה נתון, אלמלא אירעה העוולה. במקום אחר עמד חברי המשנה

לנשיאה א' ריבלין על כך שחישוב הפיצוי הנזיקי נעשה באמצעות השוואת מצבו של הניזוק אלמלא אירעה העוולה למול מצבו עקב העוולה. על מצבו של הניזוק עקב העוולה ניתן ללמוד מהעמדת ההפסדים שנגרמו לו עקב המעשה העוולתי למול היתרונות והרווחים שצמחו לו, אם בכלל, בשל אותו מעשה. מטרת הפיצוי הנזיקי הוא לתקן את חוסר האיזון האמור העשוי להיגרם בעקבות מעשה העוולה (ראו ע"א 140/00 עזבון המנוח מיכאל אטינגר ז"ל נ' החברה לשיקום ופיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ, פ"ד נח(4) 486, 510-511; ע"א 5404/98 גזית נ' גם זו לטובה ציון [פורסם בבנו]). כעת אפנה ליישם עקרונות אלו על המקרה שלפנינו, ולאור האמור בחוות הדעת של שני המומחים.

50. נקודת הפתיחה תהא בבדיקת מצבה של החברה אלמלא הקפיאה הוועדה את מתן היתרי הבנייה למשך תקופה כה ארוכה. על פניו, החברה יכולה הייתה לקבל היתר בניה אך לאחר שנת 1988, אז הגישה כדין את הבקשה השניה למתן היתר. החל מאותה עת, יכלה החברה לעשות שימושים שונים בנכס. כך למשל, ניתן היה למכור את הקרקע או לחתום על הסכם קומבינציה חדש הדומה במהותו להסכם הקודם. בשלב אומדן גובה הנזק, תידרש החברה להוכיח אילו שימושים הייתה מבצעת בקרקע, ואילו רווחים היו צפויים לה מאותם שימושים. כך למשל, יהיה עליה להוכיח מהם הסכומים שהייתה מקבלת ממכירת הקרקע באותה עת או לחלופין מהשכרת המבנים שתבנה על הקרקע, באם הייתה חותמת על הסכם קומבינציה כלשהו (לדוגמא לחישוב הפיצוי האמור ראו פרשת עיני הנ"ל). במסגרת ההערכה השמאית יש מקום להתחשבות במכלול הגורמים המשפיעים על יכולותיה של החברה לבנות על הקרקע ולהפיק רווח כלכלי, בין ביחס לגובהו ובין ביחס למשך הזמן הנצרך לשם סיום הבנייה והפקת הרווח האמור. זאת ועוד, בבוא בית המשפט לבחון את הרווחים הצפויים לחברה עקב הבנייה על הנכס, עליו להביא בחשבון גם את הפרמטרים הבאים: המצב התכנוני שהיה קיים בתקופה שבמהלכה ניתן היה להתחיל לבנות על השטח; אחוזי הבנייה המנוצלים במגרש; תוספות הבנייה וההקלות שניתן היה לאשר לחברה לאור המצב התכנוני בתקופה הרלבנטית; עלות פינוי והריסת החנויות שנמצאו בחלקה, באם על פי המצב התכנוני היה צורך בכך; תשלום היטלי השבחה בגין תוספות הבניה, וכל אותם מיסים נוספים, אשר היו מוטלים על החברה לו הייתה מוציאה את תוכניתה אל הפועל באותה עת. ברי, כי בית המשפט המחוזי יהיה רשאי להביא בחשבון משתנים נוספים שיסייעו לו בהערכת מצבה של החברה אלמלא ביצוע העוולה.

51. למול אלו יש לבחון את מצבה של החברה עקב העיכובים השונים במתן היתרי הבנייה, תוך התחשבות ברווחים ובהפסדים השונים שעשויים היו להיגרם לה במרוצת הזמן. בהקשר זה, יש לבדוק את המצב התכנוני הנוכחי של הקרקע. שכן, לשינויים שחלו עם השנים במצבה התכנוני של הקרקע יכול ותהא השלכה משמעותית על גובה הפיצוי (השוו וראו, [ע"א 10457/04](#) אטריק נ' החברה לתפעול החוף השקט 1998 בע"מ נפרסם בנבו] פסקה 12)). כך, יש לבחון, בין היתר, האם יכולתה של החברה לנצל את הקרקע לבנייה פחתה או גברה עם הזמן; האם קיימות תוכניות חדשות שהשביחו את הקרקע והביאה לעלייה בערכה שאינה תוצר ישיר של העלייה המקובלת במחירי הקרקעות בתקופות הרלוונטיות; האם נוספו זכויות בנייה כלשהן; והאם חלו במרוצת הזמן האמור שינויי מיסוי כאלו ואחרים.

מטרת הפיצוי הכספי שיינתן לחברה היא, כאמור, לתקן את חוסר האיזון העשוי להיווצר בין מצבה הכלכלי אלמלא ביצוע העוולה הנזיקית לבין מצבה עקב ביצוע אותה עוולה. בבוא בית המשפט לבחון את עמדות המומחים של שני הצדדים, ועל מנת למנוע מצב בו החברה תקבל כפל פיצוי, יש לבדוק אילו סכומים תוכל החברה לקבל לידיה בכל מקרה אף עם חלוף הזמן. כך למשל, איני רואה מקום לתשלום התמורה הכספית שאמורה הייתה החברה לקבל בעד הסכם הקומבינציה הישן, סכום המוערך בסך של כ-1,590,420 ש"ח, על פי חוות הדעת של השמאי מטעם החברה. על פי העיקרון הכללי שהוצג לעיל אין החברה זכאית לקבלת סכום זה במלואו מאחר והקרקע האמורה עדיין מוחזקת בידיה ולפיכך אף כיום אין כל מניעה לביצוע הסכם קומבינציה במתכונת דומה, בגדרו תוכל החברה לקבל תמורה כלשהי בעבור מכירת הקרקע.

52. בעניין הפיצוי שנפסק לחברה בשל הוספת שני חדרים למר עילם, לא מצאתי מקום להתערבות במסקנותיו של בית המשפט המחוזי. הפסד זה הינו פועל יוצא של העיכוב בבנייה, שנבע באופן ישיר מרשלנותה של הוועדה. הסכם הפשרה בין החברה לעילם בו נקבע שווי הפיצוי, נחתם בשנת 1997 ולפיכך לא התיישן רכיב נזק זה. בנוסף, זהו הפסד אשר אינו ניתן לחלוקה על פני זמן, שכן הינו פועל יוצא של העיכוב כולו, יציר כפיה של הוועדה. על-כן, לפי ההלכה שנקבעה בפרשת קלינמן, יש לפצות את החברה בגין ההפסד

כולו, בשווי 85,000 דולר בערכם בשקלים לפי השער היציג ליום הגשת התביעה, בתוספת ריבית והצמדה מיום הגשת התביעה ועד לתשלום בפועל.

53. בנוגע להוצאות התכנון והוצאות אחרות, כולל תשלומים לעירייה, ל"מימד אדריכלים", תביעה בגין "העתקות" ועוד, הרי שבית המשפט המחוזי קבע את הפיצוי בגין ההוצאות שהוציאה החברה בתקופה השניה, כלומר החל משנת 1988, עת הוגשה הבקשה השניה. עם זאת, משנקבע כי התביעה התיישנה בנוגע לנזקים שהתרחשו לפני יום 3.5.1992, הרי שיש לבדוק מהן ההוצאות שהוצאו במהלך תקופת האחריות. זאת תעשה הערכאה המבררת. בנוסף, מצאתי טעם בטענותיה של החברה לעניין הפרשי הריבית וההצמדה, ואני קובע כי הם יחושבו, ככל יתר התשלומים בהם תחויב הוועדה, החל מיום הגשת התביעה ועד ליום התשלום בפועל.

54. באשר לתשלומי מס הרכוש שנכפו על החברה בשל אי יכולתה הזמנית לבנות על הנכס, אין חולק כי תשלומי אלו מהווים אחד מן ההפסדים שנגרמו לחברה עקב העיכוב במתן היתר הבנייה. הפסד זה, כפי שכבר צוין לעיל, יש לקזז למול הרווחים שנגרמו לה עקב העיכובים במתן ההיתר, בהנחה כמובן שיעלה בידה של החברה להוכיח כדבעי את סכום ההפסד הנטען. באשר לתשלום המס האמור, טוענת הוועדה, כי עמדה לחברה הזכות לבקש משר האוצר פטור מתשלום מס רכוש בהתאם ל**סעיף 79 לחוק התכנון והבניה**. אלא שלפי הוראת הסעיף האחרון, פטור כאמור יינתן, אך אם הוכח כי הוטלו הגבלות על בנייה בקרקע מכוח **סעיף 78** (ראו **בג"ץ 313/75 הנ"ל ובג"ץ 414/82 הנ"ל**). הגבלות כאמור הוצאו אך בשנים 1993 ו-1994. בתקופה זו רשאת הייתה החברה לבקש פטור מתשלום מס רכוש, ועל כן אין מקום להחזיר לה את הסכומים ששולמו על ידה באותה עת, למעט אם יוכח כי נתבקש משר האוצר פטור, אך הוא לא נענה לכך. באשר לכל אותן תקופות בהן לא פורסמו כדין תנאים לפי **סעיף 78**, ממילא לא יכלה החברה לבקש פטור ולכן, אין מקום להעלות טענה זו כנגדה.

טף דבר

55. לסיכום ומכל האמור לעיל, אני מציע לחבריי לקבל את שני הערעורים באופן חלקי, כפי שפרטתי לעיל, ולהחזיר את התיק לבית המשפט המחוזי, אשר יקבע, לאחר

שמיעת הצדדים, את גובה הנזק בתקופת האחריות שנקבעה, בכל אחד מראשי הנזק הבאים:

- א. חוסר היכולת ליהנות מפירות הנכס, בהתבסס על ההסכם שנחתם כאומדן ובהתחשב במכלול הנתונים, כפי שהוסבר לעיל.
- ב. הוצאות תכנון והוצאות אחרות.
- ג. תשלומי מס רכוש.

הוועדה תפצה כבר כעת את החברה פיצוי חלקי בגין הפסד שני החדרים למר עילם, בשווי 85,000 דולר בערכם בשקלים לפי השער היציג ליום הגשת התביעה. סך הפיצוי, כולל הפיצוי הנוסף שיפסוק בית המשפט המחוזי, יחושב בתוספת ריבית והצמדה מיום הגשת התביעה ועד לתשלום בפועל.

בנסיבות העניין, יעמדו בעינן הוצאות המשפט שנפסקו בבית המשפט המחוזי.

ש ו פ ט

המשנה לנשיאה א' ריבלין:

אני מסכים.

המשנה לנשיאה

השופטת א' חיות:

אני מצטרפת למסקנותיו של חברי השופט ס' ג'ובראן כי הוועדה המשיבה (המערערת שכנגד) אכן התרשלה וכי קיים קשר סיבתי מסתבר בין אותה התרשלות לבין הנזק שנגרם לחברה המערערת (המשיבה שכנגד) עקב כך. כמו כן, מקובלת עלי גישתו של חברי כי יש להחזיר את הדיון לבית משפט קמא על מנת שייבחן את הראיות ויכריע על פיהן בשאלת גובה הנזק.

באשר לטענת ההתיישנות שהעלתה הוועדה כטענת סף ראיתי להעיר כי במקרה שלפנינו אין צורך להידרש לפרשת אריזור אליה הפנה חברי (אשר תלויה ועומדת בפני בית משפט זה בהליך דיון נוסף – דנ"א [1595/06](#)) ולו משום שבמקרה דנן אין חולק על כך שבשנת 1992, שבע שנים טרם הגשת התביעה, היה ברור גלוי וידוע חוסר-האפשרות לקבל היתרי בניה במקרקעין בשל מחדלה של הוועדה לפרסם תנאים למתן היתר כאמור [בסעיף 78 לחוק התכנון והבניה](#), תשכ"ה-1965.

ש ו פ ט ת

לפיכך הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט ס' ג'ובראן.

ניתן היום, כ"ד בשבט התשס"ח (31.1.2008).

אליעזר ריבלין 54678313-3139/05

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט

המשנה לנשיאה

העותק כפוף לשינויי עריכה וניסוח. 05031390_H10.doc / צ"ש
מרכז מידע, טל' 02-6593666; אתר אינטרנט, www.court.gov.il

נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

הודעה למנויים על עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו - הקש כאן