עשיית עושר ולא במשפט בראי חוק התכנון והבניה

מוטי קפלן ויותם קפלן

מילות מפתח

חוק התכנון והבניה
חוק עשיית אושר ולא במשפט
פרבור מסחרי
שימושים חורגים
בג"ץ
צדק חברתי

קפלן, מ', קפלן, י'. (2025). עשיית עושר ולא במשפט בראי חוק התכנון והבנייה. *תכנון*, *22*(2).

תקציר

מאמר זה בוחן את הצומת שבין שני תחומי משפט: דיני תכנון ובנייה ודיני עשיית עושר ולא במשפט. דיני התכנון שואפים לקדם פיתוח קרקע בר-קיימא על ידי מתן אפשרות לבנייה תוך שמירה על משאבי טבע והגנה על האינטרסים של בעלי עניין נוכחים ועתידיים. עם זאת, שחקנים פרטיים עוקפים, או אף מפרים לעתים קרובות את דיני התכנון כדי להבטיח רווחים לטווח קצר. אנו טוענים כי במקרים כאלה, דיני עשיית עושר ולא במשפט צריכים להשלים ולחזק את דיני התכנון על ידי הפקעת רווחים שנעשו לא כדין או תוך עקיפת הדין, בדרך של הפעלת לחצים ואילוצים על מוסדות התכנון.

דינמיקה זו רלוונטית במיוחד לתופעה ההולכת וגוברת של פְּרְבּוּר מסחרי בלתי-חוקי ועל גבול החוקי. יזמים בקרקעות חקלאיות באזורים פרבריים, בשולי הערים ואף בלב השטחים הפתוחים מפעילים מרכזים מסחריים ללא ההיתרים הנדרשים ובניגוד מוחלט למדיניות התכנון הלאומית. צורות אלו של פיתוח מסחרי מאולץ ובלתי מורשה, (או שהוא מורשה לאחר תקופת מעמדו כשימוש חורג) פוגעות בסביבה, בשטחים הפתוחים וביציבות הכלכלית של המרכזים העירוניים הסמוכים, תוך שהן מניבות רווחים ניכרים ליזמים ולבעלי הקרקע. המאמר סוקר את פסיקת בית המשפט העליון בנושאי הפרבור הבלתי חוקי, ומוצא בה ביטוי וסימוכין להגיונות דיני עשיית עושר ולא במשפט, ובהם גם הטענה כי עצם המגמה והלחצים לשינויי יעוד שאינם עולים בקנה-אחד עם תפיסת התכנון הארצית, וכן רווחים שנעשים בתקופת הביניים, לעת השימוש החורג ועד להוצאת היתר הבנייה, יש בהם כדי עשיית עושר ולא במשפט. לדעתנו ניתן לאמץ את התובנות העולות מפסקי דין אלה ולסייע באמצעותם להגנה על האינטרס הציבורי מפני העושים עושר ולא במשפט.

הקדמה

שני חוקים הם: חוק התכנון והבניה, שנהגה ונוסח בתחילת שנות ה-60 של המאה הקודמת ואושר בשנת 1965, וחוק עשיית עושר ולא במשפט, שנהגה כ-15 שנים אחריו ואשר אושר בשנת 1979. הסוגיה העומדת לפתחו של המאמר שלפנינו היא תחומי הזיקה אשר בין שני החוקים, אותם מקומות בהם לחוק עשיית עושר ולא במשפט עשוייה להיות תרומה בהשלמת ערכים ומטרות הגלומים בחוק התכנון והבניה. ובאן יש לשים לב, חוק עשיית עושר ולא במשפט עוסק ביחסים בין אדם לחברו ובין הפרט והציבור. חוק התכנון והבנייה כשמו - עוסק בהסדרת חוקים ותקנות בתחום תכנון ובנייה וטמונים בו גם ערכים ומגמות לקיומה ולרווחתה של החברה, ולדורות. לעיתים תקצר ידו של חוק התכנון והבנייה - בשל רוחב היריעה בה הוא עוסק - למלא ולהגשים את מטרותיו, מה גם שמרובים בו מצבים הנדרשים לפרשנות ולפנים שונות. כאן יבוא חוק עשיית עושר ולא במשפט, ודווקא משום היותו "פתוח" במידה רבה, כנפיו פרושות על פני תחומים רבים ושונים והוא מכוון לילך בדרך הטוב והישר בבחינת "למען תלך בדרך טובים" (משלי ב) - ויתרום להשלמת המלאכה (ברק, 1980).

חוק התכנון והבנייה ומדיניות התכנון הארצית נועדו לקדם תפיסת קיימות ואיזון - המבקשות לתת מענה לצרכי הפיתוח תוך שמירת שטחים פתוחים, ערכי טבע ונוף. פעולות המנוגדות למדיניות התכנון הארצית, המקדמות אינטרסים פרטיים על פני טובת הכלל ידועות בהקשר של תופעת בנייה שלא כחוק על קרקעות חקלאיות ששיאה נודע בבניית מרכזים מסחריים בשטח שייעודו חקלאי, לעיתים ללא היתר. בנייה כזו פוגעת במרקם העירוני ומובילה לבזבוז משאבי טבע וקרקע. תופעת הפרבור, שלה השלכות ציבוריות שליליות, מהווה מקור הכנסה ורווח משמעותי עבור בעלי קרקעות, המקדמים פרויקטים מסחריים בניגוד לדין ולמדיניות התכנון. רווחים כאלה עשויים להיחשב, בתנאים מתאימים, התעשרות ולא במשפט.

המאמר הנוכחי מתרכז בתופעת יציאת המרכזים המסחריים שנבנו על גבי קרקעות חקלאיות, חלקם תוך הפרת הליכי התכנון ובעקבותיהם האצת תהליכי הפרבור. הנושא נדון בבתי המשפט, ואף קיבל ביטוי בנייר עמדה של המועצה הארצית המורה למוסדות התכנון לעמוד מול יציאת מרכזי התעסוקה מחוץ לערים. המאמר אינו עוסק בפנים אחרות של עשיית עושר ולא במשפט בתחומי תכנון ובנייה, על מנת לקדם טיעון בהיר וממוקד. עם זאת, לניתוח המוצע יכולות להיות השלכות רוחב להיבטים רבים של דיני התכנון והבנייה, ולאפשרות לקשר בינם לבין דיני עשיית עושר ולא במשפט - כל אלה ראויים לדיון ומחקר בפני עצמם.

עשיית עושר ולא במשפט

עניינם של דיני עשיית עושר ולא במשפט באפשרות של חבות משפטית המבוססת על התעשרות בלתי מוצדקת של הנתבע. מערכת דינים זו מושתת על שני עקרונות: שלא יהא חוטא נשכר (משנה מסכת חלה), ושאין לאדם להחזיק במה שאינו שייך לו. עקרונות אלה מבוססים בתורם על מוסכמות רחבות של צדק, ודיני עשיית עושר ולא במשפט נחשבים קשורים באופן הדוק לדיני היושר (Equity), ולמאמצים להקשות על "נבל ברשות התורה"[1] לממש את מטרותיו. בספר "דיני עשיית עושר ולא במשפט" (פרידמן ובר-און, 2015), השפעת דיני עשיית עושר פרושה על פני שדות שונים, והם מקיפים הלכות שונות בכל התחומים שבין אדם לחברו. במקרים רבים, השפעתם של דיני עשיית עושר נחשבת שיורית, כלומר כזו הבאה לידי ביטוי כאשר ענפי משפט אחרים אינם מספקים פתרון הולם, או מתירים חלל בלתי מוסדר. בדברי ההסבר להצעת חוק עשיית עושר ולא במשפט, הומשל החוק להלכות הנגזרות מדרך עשיית הישר והטוב, והשפעתו ניכרת באותם "שטחים מתים" המותירים דיני החוזים, דיני הקניין ודיני הנזיקין. דיני עשיית עושר נקלטו בדין הישראלי מן הדין האנגלי, עוד טרם חקיקת החוק, ופותחו מאז בפסיקת בתי המשפט בישראל. למערכת דינים זו שורשים עתיקים עוד במשפט העברי[2], במשפט הרומי, ובכתבי מלומדים[3] החל מן העת העתיקה ועד להוגים בני זמננו.

הסעיף הראשון לחוק עשיית עושר ולא במשפט קובע את המבנה הבסיסי של טענה משפטית מכוח עקרונות אלה ונהוג לפרשו ככולל שלושה יסודות מובחנים: א. התעשרות הנתבע ("טובת הנאה"); ב. על חשבון אדם אחר ("המזכה"), ג. שלא על-פי זכות שבדין (הזוכה). כאשר מתקיימים שלושת היסודות, כלומר הנתבע זכה לטובת הנאה על חשבון אחרים באופן בלתי מוצדק - יהיה עליו להשיב את הזכייה. יסוד ההתעשרות מוגדר באופן רחב וגמיש, והתעשרות עשויה לכלול רווחים כספיים, שירותים, נכסים וכן חיסכון בעלויות. בדרך כלל, קיים הפסד המקביל להתעשרותו של הנתבע. במקרים רבים, הפסד זה מבסס את היסוד השני של התביעה ואת עובדת היות התעשרות הנתבע "על חשבון התובע". כך, במקרים של גזל ובמקרים דומים אחרים, הרווח לנתבע וההפסד לתובע הינם צדדים שונים של אותה מטבע.

היסוד הדורש שההתעשרות תהיה "שלא על-פי זכות שבדין" נועד לקבוע אילו סוגי התעשרות מהווים זכייה בלתי לגיטימית, ולהפריד מקרים של עשיית עושר ולא במשפט ממקרים של רווחים רגילים שאין בהם פגם ואינם מקימים עילת תביעה. החוק אינו קובע רשימה סגורה של הצדקות שבדין להתעשרות הנתבע, ולכן השאלה האם ההתעשרות היתה "כדין" מתפרשת בדין הישראלי באופן רחב וגמיש, כמקובל גם במשפט האנגלו-אמריקני. כך, השאלה היא למעשה האם התעשרות הנתבע היתה "מוצדקת" על פי המבחנים שנקבעו ובוססו לאורך השנים בפסיקת בית המשפט.

במקרים רבים, קל לקבוע כי התעשרות הנתבע היתה "בלתי מוצדקת" כיוון שהיא נובעת מעוולה שביצע הנתבע. כך למשל, ההתעשרות תחשב בלתי מוצדקת אם הושגה באמצעות הפרת חוזה, הפרת זכות קניין רוחני, הפרת כללי תחרות, או הטעיית רשויות. התעשרות עוולתית ממין זה עשויה להצדיק מגוון סעדים על מנת לבסס הרתעה. דוקטרינה זו מוצדקת מכוח העקרון הכללי "שלא יהא חוטא נשכר", ונועדה לקדם ציות לנורמות משפטיות ולמנוע מצב מעוות בו עוולה או הפרת זכויות של אחר תהיינה כדאיות כלכלית עבור המפר (ראו רשימת מקורות משפטיים ומאמריו של יהודה אדר 2006, 2010). פעמים רבות, הפרת החוק עשויה להיות משתלמת, מכיוון שהסנקציה הקבועה בגין ההפרה אינה משתווה לרווח שניתן להפיק ממנה. במצבים מסוג זה, דיני עשיית עושר עשויים להוסיף סנקציה של שלילת הרווח הבלתי מוצדק, על מנת להבטיח שהפרת החוק אינה משתלמת.

במקרים אחרים, התעשרות הנתבע יכולה להיחשב בלתי מוצדקת, והנתבע עשויה לחוב בהשבתה אפילו בהיעדר עוולה. כך, בתנאים מסוימים, מי שנכסיו, בריאותו או חייו ניצלו בידי אחרים במצבי חירום עשוי לחוב בתשלום שכר ראוי למציל; מי שהעביר תשלום בטעות זכאי לקבלת כספו בחזרה. חובת ההשבה קיימת למרות שלא נפל כל פגם בהתנהגות הזוכה שקיבל את התשלום כתוצאה מטעות, ובודאי שלא ביצע עוולה. במקרים מסוג זה, הזוכה התעשר כתוצאה מפעולת הצד השני ("המזכה"), ומחויב בהשבה כיוון שאין לו זכות להחזיק בהתעשרות שקיבל ללא תמורה או הצדקה. מקרים אלה שונים ממקרים של התעשרות עוולתית, בהם הזוכה הוא אקטיבי, ובדרך כלל נטל מאחרים מה שאינו שייך לו.[4]

יסודות מדיניות התכנון הארצית

בדברים הבאים נעמוד על קווי מדיניות התכנון הארצי הנוגעים לסוגיות שלפנינו - פרבור, החלשת העירוניות ופגיעה בשטחים פתוחים. **התפקיד והתרומה אותם אנו מבקשים להועיד לחוק עשיית עושר ולא במשפט בהקשרי תכנון ובנייה, נמצאים בשדה מדיניות התכנון הארצית, שהיא ביטויו הערכי של חוק התכנון והבנייה.** כל תכניות האב והמתאר לישראל ראו את תפקידן בעיצוב פני המדינה, בקביעת עקרונות ומתווי מדיניות למערכת התכנון הארצית - החל מתכנית שרון בתחילת שנות ה-50 של המאה העשרים, תכנית 2020, תמ"א 31, תמ"א 35 ותמ"א אחת. כל התכניות (למעט תכנית שרון) הציבו את איום אזילות משאב הקרקע, הצטמצמות ההיצע הקרקעי והכרסום באיכותם ובכמותם של השטחים הפתוחים כאתגר ראשון במעלה. תמ"א 35 בעקבות תכנית 2020 ניסחה מחדש את עקרונות התכנון הארצי:

> מול הביקוש הגדול לתוספת שטחים מבונים ניצבת במלוא חומרתה תופעת הצטמצמות ההיצע הקרקעי, פרי הבנייה בצפיפויות נמוכות המפוצלת בין מספר רב של יישובים קטנים. צורת הבינוי הפרברית, המאפיינת חלק משמעותי של הבנייה החדשה בישראל, נוגסת במלאי השטחים הפתוחים ופוגעת ישירות בכושר הקיום וההישרדות של המרכזים העירוניים הקיימים. המשך הבנייה בצפיפויות נמוכות וההתארגנות המרחבית במספר רב של יישובים קטנים תקטין מאד את אפשרות השימוש בתחבורה ציבורית... ותגביר קיטוב מרחבי של קבוצות אוכלוסייה ברמות שונות של החברה הישראלית. **מגמת הפרבור המפוצל עלולה אף להתחזק בשנים הבאות בהיעדר בקרה תכנונית שיטתית.**
>
> המתח המתמיד בין מתן מענה יעיל ומספק לביקושים הגדולים לבנייה, למגורים ולתעסוקה ובין החשש ההולך וגובר מפגיעה בלתי חוזרת בשטחים הפתוחים ובמשאבי הנוף והטבע מוליך להגדרת התפיסה המרחבית הראשית של תמ"א 35: איתור ברור של אזורים שבתחומם ניתן לאפשר בינוי ופיתוח עתידי, תוך שמירה קפדנית על שטחים פתוחים ועל ערכי נוף, טבע ותרבות בתוכם.

מטרות תכנית המתאר הארצית נוסחו בדברי ההסבר לתמ"א 35 ובתי המשפט מרבים להסתמך עליהם. המטרות הנוגעות לדיון לפנינו הן (ההדגשות אינן במקור):

- מתן מענה תכנוני לצורכי הבנייה והפיתוח של מדינת ישראל תוך הכוונת עיקר הפיתוח למרקמים העירוניים, **וצמצום תופעת הפרבור**.
- **שמירת עתודות קרקע לדורות הבאים** תוך כדי שמירה על ערכי טבע, חקלאות, נוף ומורשת, שמירה על האופי הכפרי של ההתיישבות החקלאית...
- **שיפור המרחב העירוני תוך חידושו ההדרגתי,** בנייה בצפיפויות גבוהות יחסית ופיתוח מערכות תשתית - ובייחוד תחבורה ציבורית המובילה את הפיתוח העירוני.
- צמצום נזקים סביבתיים והשפעות מטרדים על פי **עקרונות פיתוח בר-קיימא**.

התחדשות עירונית

תמ"א 35 (2006) רואה בתהליכי החידוש העירוני, לכל צורותיהם, אמצעי עיקרי להגדלת מלאי הדיור ללא גלישה לעבר שטחים פתוחים. בכך הופך החידוש העירוני לאחד האמצעים העיקריים לפתרון הקונפליקט הבסיסי שבין פיתוח לשימור. תמ"א 35 קוראת לעירוב שימושים למגורים, לתעסוקה, למסחר ולבילוי, ולתחימת קווים ברורים בין הבנוי והפתוח:

> גבולות המרקמים העירוניים מהווים "קווים אדומים", התוחמים את התפתחות הרצפים העירוניים הגדולים בישראל. המרקמים העירוניים יכילו את מלוא הביקושים לקרקע החזויים בטווח התכנון ואף מעבר לכך, בעוד השטחים הפתוחים בעלי הערך יוותרו מחוצה להם. על ידי שמירה קפדנית על גבולות המרקמים תימנע גלישת שטחים מבונים אל תוך השטחים הפתוחים ותתאפשר שמירה על מערכת השטחים הפתוחים לכל סוגיה ומרכיביה.

עקרונות התכנון הארצי באו כדי ליצור תנאים ראויים לקיומה, שלומה ורווחתה של אוכלוסיית המדינה ולחלוקת משאבים הוגנת, בדור הזה ובדורות הבאים. הוצאת עוגני תעסוקה ומסחר אל מחוץ לערים מהווה מחולל פירבור ראשון במעלה, היא בעלת משמעות מערכתית כבדת משקל ופוגעת ומשבשת את עקרונות התכנון הארצי, ובפועל יוצא פוגעת באוכלוסיית המדינה. בתי המשפט ומסמכי היועץ המשפטי לממשלה אינם נרתעים מהכרעות המתבססות על שיקולים ערכיים, הם מדגישים את תפקידם של מוסדות התכנון בשמירה עליהם, ומרבים לצטטם:

> בעיצובן של החלטות מן הסוג בו מדובר (זכויות בקרקע) ישנו תפקיד נכבד להכרעות ערכיות. על הרשות, הקובעת את אופן חלוקת המשאבים עליהם היא מופקדת, להביא בחשבון את מכלול ההשלכות וההקשרים שיש להחלטתה, ולתת להם משקל ראוי. יצויין, כי למשפט תפקיד חשוב בכל הנוגע לפיקוח על החלטות שעניינן חלוקת עושר בחברה, וכי תפקיד זה הוא לפתח מערכת נורמטיבית המבטיחה כי החלטות בעלות השלכות חלוקתיות יהיו תוצאה של הליך צודק ופתוח, במיוחד לנוכח הסכנה שהחלוקה תטיב רק עם קבוצות לחץ מאורגנות היטב .... נדרש פיקוח שיפוטי הדוק על מנת להבטיח כי חלוקת המשאבים תהא צודקת והוגנת.
>
> ...הליכי התכנון במדינת ישראל, שכוללים את קביעת יעדי התכנון והמסגרת התכנונית, מופקדים לפי חוק התכנון והבנייה בידיהן של רשויות תכנון, ובכלל זה המועצה הארצית לתכנון ולבניה, הוועדות המחוזיות והוועדות המקומיות. רשויות אלה משמשות בגופים המקצועיים המחזיקים בראייה תכנונית כוללת, אשר באה לידי ביטוי מעשי באמצעות תכניות מתאר ברמה הארצית, המחוזית והמקומית. הקפדה על הכללים המותווים בתכניות אלה נושאת חשיבות רבה, באשר הן משמשות כלי רב ערך בהגשמת יעדים חברתיים, תוך איזון בין קניינו של הפרט לבין הצרכים הציבוריים. (האן, 2006).

תופעת הפרבור והשלכותיה

תופעת הפרבור - היציאה מן העיר לשוליה והתבססות יישובים קטנים במרחק מן העיר. תחילתה בסוף המאה ה-19 במקביל להתפתחות תחבורה ציבורית שהקלה על היציאה מן הערים, והיא התחזקה בעקבות זמינות הרכב הפרטי וסלילת כבישים מהירים. ראשית ימי התכנון בישראל - תכנית שרון 1950 - עמדו בסימן עידוד ההתיישבות הכפרית-חקלאית במגמה להבטיח מקורות מזון לאוכלוסייה וליצור נוכחות מקסימלית במרחב הפתוח שנתפס בשעתו כשומם ומאיים. מגמה זו הביאה להקמת מאות רבות של יישובים שנשאו אכן אופי חקלאי בראשית דרכם, אך עם השנים ועם השינויים בתנאי החקלאות, הפכו להיות יישובים פרבריים, שכונות שינה לכל דבר. חסרונותיו של הפרבור ידועים ונדונו לרוב בספרות, ביניהם ביתור המרחב ברשתות דרכים ותשתיות שעלותו ניכרת, פגיעה במרחב הפתוח ובערכי טבע ונוף, פגיעה במרחב החקלאי, עידוד תחבורה פרטית על מפגעיה, והחלשת הערים. הפרבור תורם גם לשסעים חברתיים, המעמדות החזקים השואפים ל"איכות חיים" במרחב הכפרי בבית צמוד קרקע, יוצאים מן העיר ומותירים אותה לשכבות החלשות. לפרבור התעסוקה, כלומר הוצאת מוקדי מסחר ותעסוקה אל מחוץ לערים תהיינה התוצאות חמורות בהרבה בהשוואה לפרבור המגורים, באשר הן עוקרות מן העיר את ליבה הפועם, החלל הציבורי, השוק והרחוב, מקום המפגש וביטוי החווייה העירונית.

כנגד תהליך פרבור התעסוקה המונע לרוב בידי כוחות השוק, אמורה לעמוד מדיניות תכנון ממלכתית המבקשת למנוע או לפחות למתן את התופעה. מנגד, להחלטות ממשלתיות עשוייה להיות השפעה על האצת התהליך. לדוגמה, ההשקעה הפדרלית הגדולה ברשת דרכים פרבריות מהירות וחקיקה שאפשרה לנכות פחת מואץ מנכסים מניבים ובניית קניונים - חנויות דיסקאונט גדולות Big Box Retail- תרמה לפרבור התעסוקה בארצות הברית ולשקיעת מרכזי הערים.

מנגנוני הרגולציה של המסחר באירופה הצליחו לבלום את הקמתם של קניונים פרבריים כיוון שמרכזי הערים הוותיקים יכלו לספק שירות דומה שמציע הקניון. גם בישראל הוקמו מוקדי מסחר ותעסוקה רבים מחוץ לערים, בדרכים שונות, חלקן תוך עקיפת הליכי תכנון סדורים (רזין וחזן, 2006).

החל משלהי שנות ה-90 של המאה ה-20, ראתה מערכת התכנון בישראל בפרבור גורם מרכזי לאזילת משאבי הקרקע, בהיותו צורך שטחי קרקע גדולים ובזבזניים בהשוואה לפיתוח העירוני. ניתן לומר כי מדיניות התכנון - החל מתכנית 2020, תמ"א 31, תמ"א 35, סובבת סביב ציר זה של מניעת פירבור וחיזוק העירוניות.

השפעות הקמת מרכזי מסחר מחוץ לערים

דו"ח מבקר המדינה מס' 250 (2000) התייחס בהרחבה לתחרות הבלתי הוגנת והציג את הקשר הבלתי נמנע בין עסקים הנפתחים באזור הכפרי-חקלאי, ובין הידלדלות הערים:

> אחת התוצאות מהתחרות הבלתי הוגנת בין עסקים הפועלים באזור הכפרי לבין עסקים בערים הסמוכות היא פגיעה בהכנסות הערים ואי-ניצול מלוא השטחים הבנויים באזורי התעשייה והמסחר, שהושקע בהם ממון רב. לדוגמא: ראש עיריית כפר סבא טען, כי חלק גדול מן העסקים שפעלו בעיר עברו למושבים סמוכים, וכי באזור התעשייה בעירו היו בשנת 1998 כ-130,000 מ"ר שטחים פנויים, שמשמעותם הפסד הכנסות של 15-20 מיליון ש"ח... בהיקפו של הגרעון השנתי בתקציב העירייה". וכן: בתחום הוועדה המקומית "לודים" בלבד, היה על המינהל לגבות בגין השימושים העסקיים החורגים שבתחום הוועדה כ-28 מיליון ש"ח בשנה. אומדן הגבייה של דמי שימוש בשימושים עסקיים בכל הארץ עשוי להגיע לסכום גבוה פי כמה. עוד מובאות בדו"ח טענות עיריית רחובות שציינה כי המסחר בעיר נפגע מהפעלת מרכז הקניות בצומת ביל"ו. בעת שהעירייה השקיעה ממון ומחשבה בפיתוח אזורי תעסוקה בעיר, הוקמו מרכזי מסחר בקרבתה - ללא הליכי תכנון תקינים.

במסמך עמדה שהגישה התאחדות הקבלנים והבונים בישראל לוועדת הפנים ואיכות הסביבה (פברואר 2000) מוזכרים הנזקים לסקטור העירוני - תוצאה של בנייה ושימושים לא חקלאיים בקרקעות חקלאיות: "עלויות הבנייה שנדרשים לשאת בהן הקבלנים והיזמים גבוהות משמעותית מהעלויות בהן נושאים החקלאים. העלויות הנמוכות של הבנייה בקרקע החקלאית (כתוצאה מהעדר תשלומי פיתוח וחובה) מאפשרות להשכיר נכסים במחירים נמוכים ביותר, ועל כן מתקשים הבונים בהתאם לחוק להשכיר את המלאי הקיים ברשותם במחירים סבירים. כתוצאה מכך חלה עלייה במלאי הלא מושכר.

השלכות הפירבור

סקירה רחבה של ההשלכות נעשתה על ידי איריס האן (2004) בו חקרה את תופעת הסבת השימוש בקרקע שיועדה לחקלאות לשימושים שאינם חקלאיים שלא כחוק. תמצית מסקנותיה:

פגיעה בערים - תחרות לא הוגנת עם בעלי עסקים בערים הסמוכות: דמי הארנונה שגובות המועצות האזוריות נמוכים מדמי הארנונה העירונית; שימוש לא חוקי בקרקע חקלאית אינו נושא בעלות ההשקעה הנדרשת לפיתוח תשתיות באזורי תעסוקה ותעשייה מסודרים; המוקד המסחרי עושה שימוש במים לחקלאות הנהנים מסיבסוד משמעותי.

פגיעה בשטחים הפתוחים וביתור המרחב: השימושים החורגים מבתרים את השטח הפתוח בנקודות פיתוח חדשות, לכל אחת נדרשות מערכות תשתית - קווי חשמל, מים, גישה וחנייה, סילוק פסולת, ביוב. מוקדים אלו הנהנים מיתרונות כלכליים בתחרות בלתי הוגנת עם שימושים שאושרו והוקמו כדין, מושכים פעילות עסקית מהערים למרחב הכפרי, על נפח התחבורה הכרוך בכך.

השימושים החורגים כמפגע נופי: אופי הפיתוח של השימושים החורגים דליל ומפוזר, ובהיותם מוקמים באופן פירטי ולא בהליך תכנון מסודר - בהקמתם אין הטמעה של עקרונות צמידות דופן, איחוד תשתיות ועוד. כל נקודת פיתוח היא התחלה של הרחבה והתפשטות נוספת. ריבוי מוקדי הפיתוח ופיזורם במרחב, על התשתית הנלווית לכך מותיר מטליות קטנות ומבותרות של שטח פתוח שערכן הנופי האקולוגי והחברתי קטן.

איכות סביבה: פיזור מבנים בשטח שלא בדרך תכנית, גורם בעיות סביבתיות - בהעדר פתרונות ביוב הולמים וללא פינוי מסודר של פסולת. מחיר המים לחקלאות, נמוך ממחיר מים לצריכה עירונית. שימוש במים שיועדו לחקלאות לצרכים אחרים הוא עבירה על חוק המים וגורם לניצול לא יעיל של מים חקלאיים למטרות שאינן חקלאיות.

ירידה בתדמית היישובים: יישובים רבים הפכו לבליל מחסנים, בתי מלאכה ומוקדי מסחר - על התנועה, הרעש והמטרדים הנלווים אליהם. מאחר שמדובר בהליך שאינו מתוכנן ומוסדר, בצירוף של יוזמות נקודתיות לא מתואמות, מבטאת את הירידה בתדמית היישוב ובאיכות החיים בו.

קונפליקטים קהילתיים: העסקים הבלתי חוקיים, בעיקר בתחומי הנחלות במושבים הם גורמי סיכון המאיימים על שלום הציבור וביטחונו ומהווים מטרד ומפגע לקהילה.

פגיעה במערכות התחבורה: הסטת הפעילות המסחרית מהעיר החוצה, למרחב הכפרי או לאזורי התעשייה והתעסוקה הסמוכים לעיר, מחלישה את תפקוד העיר ומובילה להישענות על רכב פרטי, מגבירה גודש וזיהום אוויר בבבישים ומחלישה את מערכות התחבורה הציבורית.

משמעות ערכית: תופעת השימושים החורגים נוגעת באושיות החברה. מצב שבו עבירה על החוק נעשית ביודעין ובראש חוצות, בעוד הרשויות אינן מצליחות להתמודד עם התופעה, דור שלם גדל לתוך מציאות שבה עבירה על החוק היא נורמה, העבריינות משתלמת.

אובדן קרקע חקלאית: שטח חקלאי הופך מבונה ומפוצל - תשתיות דרכים וקווי מים וחשמל מבתרות את רצף השטחים, מייקרות את עלות העיבוד, לפעמים עד כדי אי-כדאיות.

פגיעה בערכים חברתיים: מרכזי הקניות במרחב הכפרי מתחרים עם העסקים בעיר, שרובם אינם פועלים בשבתות ובחגים, ולכך יש השפעה על רווחיות העסקים בעיר, ועל המרקם העירוני בכללו.

השקעה לא יעילה בתשתיות: השימושים החורגים מתאפיינים בפיזור ובבנייה דלילה, ההשקעה המתחייבת בתשתיות אינה יעילה, גורמת לבלאי גבוה, בעת שאזורי תעשייה עומדים בלתי מנוצלים. מפעילי העסקים אינם נדרשים לשאת בנטל פיתוח התשתית במקובל באזורי תעשייה מסודרים.

היבטים כלכליים: גבייה לא ריאלית של דמי חכירה על ידי המינהל בשימושים עסקיים בקרקע שייעודה חקלאות - פירושה אובדן הכנסות למדינה. בבנייה ללא היתר, האגרות והיטלי הפיתוח אינם משולמים. חוקי העזר המטילים אגרות והיטלים - היטלי סלילה, תיעול וניקוז, ביוב, אינם נאכפים במלואם, משום שהסכומים הנגבים אינם משקפים את נפח הבנייה האמיתי על הקרקעות החקלאיות.

הצבת נדבך נוסף במדיניות התכנון הארצית

הפרבור המסחרי הוא תהליך של התעשרות יישובים חקלאיים על חשבון הערים. הערים מאבדות את רווחי תשלומי הארנונה שהיו משולמים לו נבנו מרכזי המסחר בשטח העירוני כחוק, ובהתאם למדיניות התכנון הארצית. בעקבות הפרבור המסחרי, הערים מאבדות לא רק תשלומי ארנונה ישירים, אלה את כל ההטבות הכלכליות הנובעות מקיומו של מרכז עירוני משגשג.

התגברות המגמה להוצאת מרכזי מסחר מחוץ לערים בעקבות החלטות המנהל העלו בפני המועצה הארצית לתכנון ולבנייה חששות כבדים בדבר האפשרות לקיים את חוסנן של הערים, במקביל לחשש לכרסום במרחב בכפרי ופגיעה בחקלאות. חששות אלה הביאו את המועצה הארצית לפרסום מסמך עמדה ''מוקדי מסחר מחוץ לערים ובשוליהן'' הקורא לבלימת התופעה. המסמך אושר בישיבת הוולנת"ע מספר 385 מיום 17.2.2009:

> בעשורים האחרונים זוחלים שימושי מסחר ממרכזי הערים לשוליהן ולמרחב הכפרי. תופעות אלו אינן עולות בקנה אחד עם היעד התכנוני של חיזוק העירוניות, ובכללה חיזוק מרכזי הערים. המרכזים העירוניים הם עמודי השדרה העירוניים, הכוללים בין השאר את מוקדי המסחר והתרבות. השילוב של שימושי הקרקע השונים במרחב הציבורי הם הבסיס של תרבות החיים העירונית. הקמתו של מרכז מסחרי בשולי העיר או במרחב הכפרי עלולה לפגוע באופן מהותי במדיניות זו, היות שהוא יוצר תלות גדלה והולכת ברכב הפרטי, בכך שהוא "זוכה", בדרך כלל, לנגישות תחבורתית מועדפת של הרכב הפרטי ומלווה בשטחי חניה ניכרים. נוסף על כך, ניתוקו מהליבה העירונית עלול לפגוע ב"תרבות הרחוב העירונית", שחשיבותה ביצירת רקמה עירונית חיה ומתפקדת, המהווה מרכיב חיוני בחיזוק העירוניות בכלל, ובאיכות החיים העירונית בפרט. בכך נוגד דפוס שימוש זה באופן מובהק את מדיניות התכנון הארצית בכל הנוגע לחיזוק הערים, הרחבת השימוש בתחבורה הציבורית, שמירת השטחים הפתוחים,

מניעת פרבור והקלה בזיהום האוויר. ניתן לאפיין את המגמות הבסיסיות במסחר הקמעוני, ובכלל זה תרומתו השלילית הגורמת להעברת מרכז הכובד של שימושי המסחר ממרכזי הערים לשוליהן ולמרחב הכפרי, ע"י: ריכוז גדל והולך של מסחר בקניונים גדולים ובחנויות בעלות שטח גדול; הפניית משאבים לפיתוחם של מרכזי קניות מחוץ למרכזי ערים, אגב מתן תנאים מועדפים ליזמים; היחלשות המסחר במרכזים עירוניים; נגישות לבעלי רכבים פרטיים; הגדלת המרחק והנגישות לחנויות הכוללת מגוון מוצרים; היעדר תמרוץ להקמת רחובות ומוקדים מסחריים במרכזי הערים.

המועצה הארצית מביעה את עמדתה בצורה ברורה ובהמלצה מחייבת למוסדות התכנון לפרש את התכניות הנדונות בפניו ולפעול על פי הנחייתה:

...עולה בבירור כי פיתוח מרכזי מסחר בשולי הערים או מחוצה להן אינו תואם למדיניות התכנון הארצית שנקבעה במסמכי תמ"א 35 ומנוגד לעקרונות תכנון בר־קיימא. הליכים תכנוניים המאפשרים הקמת אזורי מסחר בשולי הערים או במרחב הכפרי כולל באזורי תעשייה, עומדים בסתירה ליעדי התכנון ובכללם חיזוק העירוניות, צמצום הנסיעות ברכב הפרטי ומעבר לתחבורה ציבורית, וכן שמירה על איכות הסביבה והשטחים הפתוחים. על כל גופי התכנון להיות ערים לנושא ולהשלכותיו על יעדי התכנון, ולקבל החלטותיהם בהתאם למדיניות המפורטת לעיל במגמה לעצור הליכים של "פרבור המסחר", אגב אבחנה בין מסחר נלווה, שהוא מצומצם בהיקפו וייבחן לגופו בהתאם לכלל מרכיבי התכנון המוצע, לבין שימושי מסחר כייעוד עיקרי שיש להגביל הקמתם אם אינם תואמים למדיניות התכנון הארצית. **יוער כי לשיקולים ולמדיניות שפורטו לעיל יש השלכה ישירה גם על מתן היתרי בניה מכוח תכניות תקפות, ועל מוסד תכנון הדן בתכנית תקפה לקוראה ולפרשה לאור האמור במסמך זה'**.

יש לשים לב, מסמך העמדה של המועצה הארצית אינו מתייחס לסוגייה התכנונית-משפטית, האם הוקם המרכז המסחרי שלא כדין, ללא היתר, תוך שימוש חורג. המסמך יוצא נגד התופעה בכללותה וקורא להפסקת הקמת מרכזים מסחריים מחוץ לערים בעניין של מדיניות ראויה. ובאן תעלה השאלה, האם כאשר היזם פועל "כחוק" והוא דוחף ודוחק במערכת התכנון על ידי לחצים, מצגי שווא וכו' להקמת מרכז מסחרי בשולי העיר, ובאשר ברור כי הפעולה נעשית בניגוד למדיניות הארצית, בניגוד למסמך העמדה האמור, האם ניתן לראות זאת כמעשה עושר ולא במשפט? גם אם לא נעשתה עבירה? יתכן כי זהו בדיוק התחום האפור בו ''נבל ברשות התורה''[1] ייסוג מפני הוראת ''עשיית הטוב והישר'' המגולמת בחוק עשיית עושר ולא משפט.[5] המאמר שלפנינו לא יעסוק בסוגיה זו והיא ראוייה לדיון נפרד.

סקירה כללית - שינויי יעוד מקרקע חקלאית ליעודי מסחר ותעשייה

ביסוד מדיניות מנהל מקרקעי ישראל נמצאת החלטה מספר 1 (17.5.1965) לפיה קרקע חקלאית תימסר בדרך חכירה בלבד. במושבים תוחכר קרקע חקלאית כנחלות, שיוחכרו ישירות למתיישב. חלקה א' - למגורי החקלאי, להקמת מבני משק ולעיבוד. בקיבוץ יוחכרו הנחלות לקיבוץ עצמו, כששטח המשבצת - יתחלק לשטח המחנה, למבנים למגורים, מבני ציבור, מבני משק ותעשייה, ולשטח העיבוד, שבו תתבצע עיקר הפעילות החקלאית. משך תקופת החכירה בשתי צורות ההתיישבות יעמוד על 49 שנים, ואפשרות לתקופה נוספת של 49 שנים. החוכר חייב להתגורר בנחלה, ולנצלה ולעבדה ברציפות ובקביעות למטרות לשמן הוחכרה הקרקע. אם ישונה ייעוד הקרקע החקלאית, יפקע הסכם החכירה, והקרקע תוחזר למינהל לצד מתן פיצוי לחוכר.

לנוכח השינויים שחלו במרחב הכפרי ומגמת הירידה בשיעור העוסקים בענף החקלאות, נוצר צורך במתן פתרונות תעסוקה נוספים ליישובים הכפריים בדמות תעסוקה לא-חקלאית.

הסדרת התעסוקה הלא-חקלאית בנחלות התפתחה בצורה הדרגתית. החלטה 727 (1995) של המינהל אפשרה לראשונה שימושים לא-חקלאיים בנחלות, אך ללא מסגרת שוויונית, גבולות שטח ברורים או מנגנון תשלום סדור. דו"ח מבקר המדינה 250 (2000) הצביע על התרחבות משמעותית של שימושים אלה באופן בלתי מוסדר תוך פגיעה בעקרון השוויון ובתכנון הארצי. בעקבותיו נידונו "בג"ץ הקרקעות", ובראשם בג"ץ 244/00 (2002) ובג"ץ 1027/04 (2006), אשר התבססו על עקרונות התכנון הארצי ובעיקר עמדו כנגד תופעת הפרבור והבהירו כי הקרקע החקלאית היא משאב ציבורי וכי הקצאת זכויות והשבחת שימושים בנחלה מחייבות הסדרה שקופה ומבוקרת. פסיקה זו הובילה להחלטה 1101 (2007), המסדירה פעילות לא-חקלאית בחלקת המגורים בלבד, בהיקף עד 500 מ"ר, ובכפוף להיתר ותשלום למנהל. החל מ-2015 מיישם נוהל 37.04B את האמור בהחלטה 1101 וקובע מנגנוני התקשרות ופיקוח.

הרקע לתופעה הנרחבת של הקמת מוקדי מסחר ותעסוקה מחוץ לערים נמצא כאמור בשינוי המדיניות ביחס למגזר הכפרי בעקבותיו שורת החלטות מנהל מקרקעי ישראל אשר שינו את כללי המשחק ביחס למדיניות החקלאות והכפר בישראל.

החלטה 727 ובג"ץ הקרקעות - ביולי 1995 קיבלה מועצת מינהל מקרקעי ישראל החלטה שהמשיכה קו החלטות קודמות שעיקרן - חקלאים המתגוררים במושבים וקיבוצים רשאים לשנות את ייעוד הקרקע, ועל הפשרתה יקבלו החקלאים אחוזים מערכה. בעקבות ההחלטה יזמו יישובים

רבים הרחבות קהילתיות ובנייה על השטחים החקלאיים. בשנת 2001 הגישה הקשת הדמוקרטית המזרחית עתירה הידועה כ''בג"ץ הקרקעות" נגד מינהל מקרקעי ישראל ועוד. בג"ץ קבע כי כל ההחלטות הנידונות בטלות וכי יש לגבש החלטות חדשות שיסדירו את העניין.

במרס 2007 אישרה מועצת מקרקעי ישראל החלטה מס' 1101 שעניינה קביעת כללים לפעילות לא-חקלאית בחלקת המגורים ביישובים חקלאיים.[6] על פיה, המינהל יתיר לבעל זכויות בנחלה לקיים בחלקת המגורים של נחלתו שימוש למטרת תעסוקה לא-חקלאית בתנאים הבאים: זכויות הבניה יישארו תמיד חלק בלתי נפרד מהנחלה; השימושים לתעסוקה לא-חקלאית אושרו בתכנית או בהיתר לשימוש חורג; השטח המבונה הכולל לא יעלה על 500 מ"ר; מכסת השטח המבונה המרבי המותר תכלול גם שימושי תעסוקה לא-חקלאית מחוץ לחלקת המגורים שאושרו כדין לבעל הנחלה לפני מועד אישור ההחלטה; המבנה המיועד לתעסוקה לא-חקלאית ימוקם רק בחלקת המגורים.

תופעת הפרבור כהתעשרות ולא במשפט

שינויי יעוד מקרקע חקלאית ליעודי מסחר ותעשייה הפכו שכיחים עם החלשות הסקטור החקלאי, וגברה המגמה לשנויי יעוד של קרקעות חקלאיות ליעודי מסחר ותעשייה. במסגרת זו, החלה תופעת בניית מרכזי מסחר גדולים (הידועים כ"מרכזי BIG") בשטחים חקלאיים בכל רחבי הארץ - קניון געש שפיים, ירקונים, צומת ביל"ו, צומת קרית-מלאכי ועוד רבים. רובם ככולם נבנו על גבי קרקעות חקלאיות, חלקם ללא היתרי בנייה כדין. היזם, לרוב חברות תאגידיות זכה ברווחים גבוהים, הרבה מעבר לרווח הצפוי מעיבוד שדה חקלאי. רווחים אלה הנובעים מפעילות הנגועה באי-חוקיות, באים על חשבון פגיעה קשה במרקם העירוני, בשטחים הפתוחים ובציבור בכללו.

התעשרות בלתי צודקת

מקרים כאלה נדונו בשורה של פסקי דין, הידועים בהם בג''צ הקרקעות ובג"צ המושבים 1027/04 (2006). הפסיקה אמנם לא עסקה במפורש בעילת תביעה מכוח דיני עשיית עושר ולא במשפט, **אך בפסקי הדין ניתן למצוא את היסודות לטענה הם מהווים התעשרות ולא במשפט**. מצב הדברים שתואר להלן, פרבור מזדחל וכפוי, קביעת עובדות בשטח בדרך פעולה בלתי-חוקית והכשרתן בדיעבד, מהווה התעשרות ולא במשפט של מקימי המרכז המסחרי בשטח החקלאי על חשבון הערים. כך באו הדברים לידי ביטוי בבג"ץ המושבים:

> גידול ניכר בהיקף הבנייה לתעסוקה לא חקלאית עלול לממש לפחות חלק מן החששות הכרוכים בתופעת הפרבור, ובכלל זה מעבר עסקים מן העיר לכפר בשל תנאים טובים יותר שיוצעו להם; החמרת גודש התנועה והתחבורה בעורקים שאינם מיועדים לכך שיגרום לפגיעה סביבתית; ושינויים דמוגרפיים הנוגדים את המגמות הרצויות. כן עלול הדבר להביא להכשרת דרכים חדשות וחניונים בשטחים פתוחים, לשימוש מוגבר ברכב פרטי ולהחמרת מפגעי זיהום.
>
> בשימוש הלא חוקי יש כדי לפגוע בשלטון החוק, המשמש, עיקרון יסוד בשיטת המשפט הישראלית, באשר מוחלות נורמות שונות על אנשים שונים. כן יש בשימוש הבלתי חוקי להביא לפגיעה באמון הציבור ברשויות השלטון. בצד זה, פוגע הדבר, פעמים רבות, בנוחותם ובהנאתם של המתגוררים בסמוך לו; משנה את אופייה של הסביבה הכפרית ומשתלט על שטחים פתוחים; משפיע לרעה על התשתיות, שאינן מיועדות לעמוד בעומס התחברותי שנוצר בעקבות שימוש מעין זה; יוצר מפגעים סביבתיים, ובאין פיקוח - מגביר סיכונים אקולוגיים; מביא לירידת ערך המקרקעין הסמוכים, ללא פיצוי; פוגע בקופה הציבורית שכן לא ניתן תשלום עבור השימוש שנעשה בפועל במקרקעין; ופוגע בתחרות העסקית מול הפועלים תחת רישיון... לא בכדי, ביקש המינהל להסדיר את השימושים בנחלה באופן שיביא אל סופו מצב מתמשך של אי חוקיות, וועדת הבר הציבה מטרה זו בין יעדיה המרכזיים. על כך ראויה היא לברכה. ואולם, עצם הצורך בהסדרה אינו משמיע דבר בנוגע לאופן שבו היא תיעשה. תשלום בגין שימוש לא חוקי לצורך הסדרתו לאחר מעשה, מהווה, אפוא, פתרון ריאלי - גם אם לא אופטימאלי - של פשרה. פתרון המכיר מצד אחד בהיעדר היכולת לקיים אכיפה אפקטיבית של בנייה לא חוקית, ומצד שני אינו "מרים ידיים". הוא מנצל את רצונם של מרבית העושים שימוש מעין זה לצעוד בדרך המלך ולהסדירו, **מונע מצב שבו חוטא יוצא נשכר, או למצער מצמצם אותו**, ומבקש להפיק מן ההסדר את המירב מן הבחינה הכספית. (ההדגשות אינן במקור).

בית המשפט קובע את המובן מאליו - שימוש לא חוקי בקרקע, כמו הקמת מרכז מסחרי ללא ההיתרים הנדרשים, מהווה פגיעה בציבור ומאפשר רווח למפר החוק. במקרה זה, קבע בית המשפט שיש לחייב את מפרי החוק לשלם תשלום ראוי בגין השימוש החורג במקרקעין, וזאת על מנת **לצמצם את המצב שבו יוצא חוטא נשכר**. זוהי תוצאה הכרחית בהתאם לעקרונות הכלליים של דיני עשיית עושר ולא במשפט: רווחים שהושגו ותוך הפרת החוק חייבים בהשבה. פסק הדין מביע עמדה שביסודה ראיית תפקיד מערכת התכנון כתורמת לצדק מרחבי (אלבסנדר, 2012).

התוצאה המתוארת בפסק הדין, של חיוב בתשלום דמי שימוש, היא נכונה וחשובה. עם זאת, זהו פתרון חלקי בלבד, ומכוח אותם עקרונות של דיני עשיית עושר ראוי לחייב בסנקציות נוספות, גבוהות יותר. הסיבה לכך פשוטה. אם אכן, כפי שכתב בית המשפט, יחויב המפר לשלם דמי שימוש ראויים, הרי שיש בכך כדי **לצמצם** את המצב שבו יוצא חוטא נשכר - אך אין בכך כדי **למנוע מצב זה באופן**

מלא. גם אם יחויב בתשלום דמי שימוש, המפר עדיין מרוויח מכך שפעל ללא היתר, בניגוד לדין, רווח שבא על חשבון הפגיעה במרקם העירוני. היזמים שפעלו בניגוד לדין גם אם יחויבו בתשלום דמי שימוש, הרי שנמצא שהפרת החוק השתלמה עבורם. דיני עשיית עושר ולא במשפט נועדו למנוע תוצאה זו. על כן, **ובדי שלא יצא חוטא נשכר יש מקום לדרוש שלילת רווחי המרכז המסחרי, או לפחות חלקם, מעבר לדרישת דמי שימוש**. שלילת רווחים כזו, הנדרשת על פי דיני עשיית עושר ולא במשפט, תרתיע מפני הפרת הדין. סנקציה כזו, במקרים רבים, תעלה בהרבה על החובה בתשלום דמי שימוש ראויים, שאין בהם די כדי להכשיר את השרץ: הפגיעה הסביבתית עדיין קיימת, תשלום דמי שימוש כאלה אינו מפצה את מי שנפגעו כתוצאה מהפרת הדין, והפרת החוק עדיין עשויה להיות משתלמת לבעלי הקרקע החקלאית.

אם חיוב בתשלום דמי שימוש אינו מספיק, מהו אם כן שיעור ההשבה הראוי? בבג"ץ המושבים ניתן למצוא רמזים חשובים גם למענה לשאלה זו. בפרט, בפסק דינו באותו עניין מסביר בית המשפט מהי רמת הרווח הלגיטימית של בעלי הקרקע החקלאית:

> שיקול נוסף שלא ניתן לו די משקל בעת קבלת ההחלטה להתיר השכרה, נוגע לתכלית שבעטיה הותרה הקמת תעסוקה לא-חקלאית מלכתחילה - לדאוג לפרנסתו ולביטחונו הסוציאלי של החוכר, לאור הירידה ברווחיות העיסוק החקלאי, וקשיי הפרנסה שבהם נתקלו החוכרים במושבים. ואולם, בכל ההחלטות הקודמות שהתקבלו בהקשר זה, השימוש בקרקע החקלאית לצורך תעסוקה לא-חקלאית הוגבל לחוכר עצמו והיא נעשתה בגדר "רע הכרחי". היא לא ניתנה לו כדי להרחיב את גדר הכנסותיו מעבר לאלה שבהן יכול היה לזכות כחקלאי, ולא כדי להרחיב את גדר עיסוקיו עד כדי הפיכת אדמתו החקלאית ל"שטח להשכיר" לצורך הקמת מבני מסחר ותעשייה שיושכרו לגורמים עסקיים חיצוניים.

הדברים ברורים. ההיתר להקמת תעסוקה לא-חקלאית ניתן על מנת להבטיח פרנסה ובטחון סוציאלי לבעלי השטח - אך לא מעבר לכך. מדובר ב"רע הכרחי" על מנת להבטיח לבעלי הקרקע את האפשרות להגיע לרמת הרווח אותה היו מצפים להפיק מהשימוש בקרקע **בחקלאים**. רמת רווח גבוה יותר, מהשכרת השטח לגורמים עסקיים חיצוניים לצרכי מסחר ותעשייה, חורגת ממטרת ההיתר. על כן, רמה נוספת זו של רווח היא החלק ברווחיהם של בעלי השטח החקלאי שהוא רווח בלתי מוצדק, שהושג בניגוד לדין. רווח נוסף זה הוא הרווח שצריך להיות חייב בהשבה. חובת ההשבה צריכה על כן להיקבע לא על פי דמי שימוש בקרקע, אלא באופן כזה שהרווח העודף ישלל, ובעלי הקרקע החקלאית יקבלו מה שהובטח להם כדין - רמת רווח סבירה משימוש בקרקע לצרכים חקלאיים. תוצאה זו תבטיח מימוש של מדיניות התכנון הארצית, ותמנע מצב בו הפרת הדין משתלמת.

לחלופין, ניתן גם להציע נטילת רווחים עודפים באופן שינטרל את היתרון התחרותי שאינו אלא התגלמות של עשיית עושר שלא במשפט שיצר המרכז המסחרי שהוקם שלא כדין על קרקע חקלאית, על פני גופי המסחר הפועלים כדין בערים בהתאם למדיניות התכנון הארצית. מרכז מסחרי שפועל בשטח שייעודו המקורי חקלאי נהנה מיתרונות כלכליים ותיפעוליים משמעותיים הבאים לידי ביטוי, כמתואר לעיל, בדמי שכירות וארנונה נמוכים, בתשתיות זולות ועוד. אם השימוש המסחרי בשטח החקלאי יאושר בדיעבד, והמרכז המסחרי יורשה לשמר יתרונות אלה, הרי שלגופי המסחר בערים, להם אין יתרונות אלה, תהיה נחיתות בתחרות עד לקריסה כלכלית, והפרבור המסחרי ילך ויגבר. על מנת למנוע תוצאה זו, ולהבטיח את האפשרות של המסחר בערים להתחרות במסחר הפרברי, ראוי להטיל על המסחר הפרברי עיצומים כספיים בשיעור שישלול את יתרונם התחרותי בחסכון עלויות תפעול ועלויות מיסוי.

עושר ולא במשפט בתקופת התמשכות ההליכים

תהליך הפרבור המסחרי פועל בדפוסים מוכרים. לאחר שהוחל בהליכים משפטיים נגדם, בעלי הקרקע החקלאית מגישים בקשה להיתר לשימוש חורג. ההליך המשפטי של הדיון בבקשה מתארך על פני חודשים ושנים, ובמשך הזמן הזה **בעת שמתנהל הליך משפטי או הליך רישוי מול הרשויות, ממשיך העסק לפעול שלא כדין**. בעלי הקרקע מגישים בקשות חוזרות ונשנות למוסדות התכנון, מערערים על החלטותיהם ומגישים ערעורים ובקשות לדיון מחודש בבתי המשפט לנוכח שינוי נסיבות. בתי המשפט נוטים להעניק ארכות לצורך השלמת הליך הרישוי וכך מתמשך התהליך עוד ועוד. דוגמה בולטת לכך היא פרשת העסקים בצומת ירקונים, כולל הביקורת שנשמעה מפי כבוד השופטת דליה ברלינר. התופעה מאפיינת מקרים רבים ומקשה הן על מוסדות התכנון והן על בתי המשפט לקבל הכרעות סופיות בזמן סביר ומאפשרת ליזם "להרוויח זמן".

עם התמשכות ההליכים מצטברים רווחי המפר מקיומו של מרכז מסחרי משגשג. בתקופה זו, לבעלי העסקים בערים, הנאלצים לשלם תשלומי שכירות וארנונה גבוהים יותר, אין יכולת להתחרות במרכז המסחרי הפועל על קרקע חקלאית זולה, עד כדי פשיטת רגל ויציאה מהשוק. המציאות מתקבעת בשטח ומפרי החוק מרוויחים. מצב הדברים מביא לתוצאה אבסורדית: לבעלי הקרקע החקלאית משתלם להפר את החוק ולהקים את המרכז המסחרי שלא כדין, ובהמשך לעכב את ההליך המשפטי ככל שניתן. זוהי דוגמא מובהקת לעשיית עושר ולא במשפט. על מנת להימנע מתוצאה כזו, אין מנוס מפעולה חדה וברורה - שלילת רווחי המרכז המסחרי בתקופת הביניים כאשר הוא פועל ללא היתר. דרך זו תמנע בנייה ללא היתר ותמריץ לפעול כנגד גרירת והתמשכות ההליכים.

התעשרות לאחר הכשרת השימוש החורג

לכאורה, לאחר שהוכשר השימוש החורג, התעשרותם של בעלי הקרקע החקלאית הוסדרה, היא מהווה התעשרות כדין, ואין עוד מקום לחבות משפטית בדיני עשיית עושר ולא במשפט. אלא שלא כך הם פני הדברים.

כלי השימוש החורג הפך לדרך נוחה למתן הכשר בדיעבד לשימושים לא חוקיים, שהסיבוי להכשירם בדרך המלך של תכנית ערים היו קלושים בהיותם מנוגדים למדיניות התכנון הארצית. במקרים רבים מוגשת הבקשה לשימוש חורג לאחר מעשה, כאשר בשטח כבר קיימות עובדות שעצם קיומו מנוגד לחוק ולמדיניות התכנון, ובמקרים רבים - רק לאחר שהוחל בהליכים משפטיים נגד מבצע העבירה.

מגמה זו של בינוי בלתי חוקי והכשרתו בדיעבד, בעיקר כאשר הללו הופכים לעניין של קבע לאורך שנים - גורמים למצב בו **המציאות הבלתי חוקית מכתיבה את התכנון**. הן בעצם קיומה והן בהפעלת הלחצים שנוקט היזם מול מוסדות התכנון ובתי המשפט. שימושים אלו, משקנו להם אחיזה בשטח, מסכלים את האפשרות לממש את מדיניות התכנון הארצית. כלומר, הכשרת הבנייה הבלתי חוקית מקבעת מצב המנוגד למדיניות התכנון. לאחר מעשה, כאשר הבנייה החורגת הוכשרה, הפגיעה במטרות התכנוניות נותרה על כנה. החוטא יצא נשכר והציבור נפגע. יש בכך משום תמריץ להפרת החוק. בבג"ץ המושבים, התייחס לעניין זה בית המשפט בדברים הבאים:

> לאור אופיים האמור של המקרקעין כמשאב מוגבל, במיוחד במדינה קטנת מימדים וצפופה כישראל, והנחיצות הנובעת מכך בתכנון מדוקדק בטרם ביצוע מהלכים בקרקע, שהרי **במעט בלתי אפשרי לתקן טעויות תכנוניות לאחר שנעשו**.
>
> ...מצב שבו החלטה שהתקבלה על-ידי המועצה אינה עולה בקנה אחד עם המגמות התכנוניות, עלול להוביל גורמים מעוניינים להפעיל לחץ על גופי התכנון לאשר את אשר כבר ניתן למתיישב בהחלטת המועצה. הדבר עלול לגרור גופים אלה לאישור תכניות בלתי רצויות מבחינה תכנונית... עוד יודגש, כי כאמור, בדברנו על שיקולים תכנוניים, אין מדובר אך במובנו הגרעיני הצר של המונח, אלא גם בשיקולים חברתיים וסביבתיים וכן שיקולים ארוכי טווח 'מתוך אחריות ציבורית, לאומית וחברתית, במבט להווה ולעתיד גם יחד" (ההדגשות אינן במקור).

במקרים כאלה של התמשכות ההליכים והכשרת עבירות בדיעבד, התעשרות מפרי החוק היא כפולה. ראשית, היזמים נהנים מרווחים בתקופת הביניים, טרם הכשרת הבנייה הבלתי חוקית. שנית, הם עושים עושר גם לאחר שהשימוש החורג הוכשר, בהיותם נהנים מקיומו של מרכז מסחרי שהוקם בניגוד למדיניות התכנון וקיומו לא היה מתאפשר ללא הפעילות הלא חוקית לבתחילה. נמצא שבפעולתו הבלתי חוקית גרר היזם עימו את מוסדות התכנון ליצור שינוי בנדבך של מדיניות התכנון כביטוייה במסמכי המדיניות הארציים. אשר כאמור, קבעה את צמצום תופעת הפרבור כיעד תכנוני מרכזי. בפסק הדין בבג"ץ המושבים מציג בית המשפט מודעות גבוהה למטרות מדיניות התכנון הארצית:

> כיצד ניתן לאתר את המגמות התכנוניות הקיימות? מקור מרכזי לעמידה על מגמות אלו הוא תכנית המתאר הארצית תמ"א 35 המגדירה בין מטרותיה, מתן מענה תכנוני לצורכי הבנייה והפיתוח של מדינת ישראל, תוך הכוונת עיקר הפיתוח למרקמים העירוניים וצמצום תופעת הפרבור; שמירה על עתודות קרקע עבור הדורות הבאים, תוך הקפדה על ערכי טבע, חקלאות, נוף ומורשת, ועל האופי הכפרי של ההתיישבות החקלאית; ומתן עדיפות לפיתוח הפריפריה. על מטרות אלה, בעיקרן, עמדה גם ועדת מילגרום, שציינה כי "בנייה בהיקף רחב בשטחים חקלאיים במסגרת הכפלת השטח הבנוי בישראל עלולה להיות בכייה לדורות, שכן לשטחים הפתוחים יש ערך רב חשיבות. בינוי נרחב בשטחים הפתוחים יפגע בדורות הבאים שעלינו להתחשב גם בצרכיהם". משכך, המליצה ועדת מילגרום "להתמקד בעיבוי וחיזוק הערים, ובמקרה שהדבר הכרחי - לבנות בנייה רוויה בשולי הערים בלבד"... יעדי התכנון האמורים נכללו גם בחוות דעתו של היועץ המשפטי מזוז בנוגע להחלטה 979 המקורית, שם ציין כי מגמת הפרבור צפויה לשאוב שטחי מסחר ותעסוקה מיישובים עירוניים אל יישובים חקלאיים וכפריים, וזאת תוך תחרות בלתי הוגנת עם שטחי המסחר והתעסוקה בערים ופגיעה ביכולת הקיום של היישובים העירוניים הסמוכים, ותוך השלכות על איכות החיים והסביבה ביישובים חקלאיים".
>
> ...משיכת "אוכלוסייה חזקה יחסית אל מחוץ לערים" הינה "תופעה אשר אינה עולה בקנה אחד עם מגמות התכנון. יש בה גם להגדיל את עומסי התנועה בין הערים לבין הפריפריה, תופעה לא רצויה כשלעצמה".

על התופעה של אישור שימושים חורגים בדיעבד, ובניגוד למדיניות התכנון הארצית, עמד היועץ המשפטי לממשלה בהנחיה שהוציא בתאריך 24.1.2002, ועניינה בקשות לדחיית דיון בהליכים פליליים בשל הגשת בקשה להיתר או לתכנית:

> ...לאחרונה, מתרבים המקרים בהם מבקשים נאשמים לדחות דיונים בהליכים פליליים בגין בניה או שימוש שלא כדין, בנימוק שהוגשה בקשה לאישור תכנית להכשרת עבירות הבניה נושא כתב האישום. מסתבר, כי בתי המשפט נעתרים בדרך כלל לבקשות כאלה. כתוצאה מכך חל עיכוב ממושך בהשלמת הדיונים בתיק הפלילי, ובד בבד, נוצר לחץ כבד על מוסדות התכנון לקיים דיון דחוף באותן תכניות, ולתת להן קדימות על-פני תכניות אחרות, שחשיבותן אינה פחותה - ולעתים אף עולה על זו של אותן תכניות - ואשר הוגשו על ידי מבקשים שומרי חוק. תוצאת הדברים היא, שחוטא יוצא נשכר".

לסיכום - יתכנו מקרים, דוגמת אלו שנדונו בבג"ץ המושבים, בהם הוכשר בדיעבד מרכז מסחרי שהוקם לכתחילה שלא כדין. כאשר הכשרת המרכז המסחרי מנוגדת למדיניות התכנון, היא מהווה פגיעה בציבור ובמרחב העירוני, ומניבה רווחים גבוהים למפירי החוק, רווחים שלא היו ניתנים להפקה לולא הפרת החוק, זה המקום לשקול חיובם בתשלומים מכוח דיני עשיית עושר ולא במשפט. כלומר, גם אם בדיעבד אין ברירה, מבחינה פרקטית, אלא להכשיר את המצב הקיים, כי המצב בשטח סתם את הגולל על פתרון אחר, עדיין לא יהיה הוגן וראוי לאפשר למפרי החוק לקבל את מלוא הרווח מהמצב החדש שנוצר. מכאן, שגם אם המרכז המסחרי הוכשר, יש מקום להשית חובת פיצוי, במסגרתה יחוייב היזם אשר עשה בדרך זו עושר ולא במשפט, להעביר את רווחיו שנגזרו מפעולה זו לידי הציבור. בלי סנקציה כזו, המציאות בשטח תמיד תטה את מדיניות התכנון הארצית, שתיקבע על ידי ואינטרסים מסחריים צרים ולא בהתאם לאינטרסים ציבוריים ארוכי טווח.

התעשרות על חשבון המרחב העירוני ועל חשבון הציבור

על פי דיני עשיית עושר ולא במשפט, מי שהתעשר שלא כדין צריך להשיב את הזכייה למי שההתעשרות נעשתה "על חשבונו". על חשבון מי אם כן באה התעשרותם של בעלי הקרקע החקלאית שפיתחו עסקים - לרבות מרכזים מסחריים - ללא היתר ובניגוד למדיניות התכנון? ההתעשרות באה על חשבון הציבור בכללותו, כיוון שהיא פוגעת באינטרס הציבורי שבמניעת גודש תנועה, שימור הסביבה והשטחים הפתוחים, והפחתת השימוש ברכב פרטי. ההתעשרות באה גם על חשבונן של הערים, המפסידות תשלומי ארנונה שהיו משולמים להם לולא הפרת החוק.

לצד הציבור אי אפשר להתעלם מהפסדיו של הסקטור הפרטי הנפגע מפעילות זו. ההתעשרות באה על חשבונם של בעלי עסקים וסוחרים הפועלים בעיר, שאינם מסוגלים להתחרות עם המרכז המסחרי שהוקם על קרקע חקלאית זולה. כל אלה הם תובעים פוטנציאליים בעילה של עשיית עושר ולא במשפט. כך, ראוי לשקול מבעלי הקרקע החקלאית את שלילת רווחיהם העודפים, ולהעבירם למשל לתמיכה במרכזים עירוניים העומדים בפני התדרדרות כלכלית, לתמיכה כלכלית במרכזים מסחריים בערים, או לפעולות לשמירת השטחים פתוחים ואיכות הסביבה.

זיהוי הנפגעים, מתודה לכימות הפסדיהם ודרכי הפיצוי הנאותות לא נדונו במאמר הנוכחי והם ראויים לדיון בפני עצמו.

סיכום

חוק התכנון והבנייה ומדיניות התכנון הארצית נועדו להבטיח פיתוח בר קיימא ולאזן בין צרכי ההווה לבין שימור לטובת העתיד. דיני עשיית עושר ולא במשפט משקפים את העקרון לפיו "לא יהא חוטא נשכר" ונועדו לוודא שהפרת החוק לא תהיה כדאית כלכלית. השילוב ביניהם חשוב, ונצרך. מדיניות התכנון הארצית קובעת כי תופעת הפרבור מזיקה ויש להימנע ממנה. אך המציאות בשטח מראה שהפרת החוק משתלמת. על כן, למרות מדיניות התכנון הרשמית, המציאות בשטח מורה על תהליכי פרבור הולכים וגוברים. תופעה זו פוגעת בסביבה, מצריכה הקמת תשתיות מיותרות, מצמצמת את השטחים הפתוחים, תורמת לזיהום ובזבוז שטח, מחלישה את הערים, ומובילה לאי-צדק חלוקתי. פסקי הדין שהובאו כאן מתייחסים מפורשות לשיקולים תכנוניים, לעקרונותיו ומעמדו של חוק התכנון והבנייה. על מנת להפוך את המגמה, ולוודא שהמציאות אכן תשקף את מדיניות התכנון הראויה, יש לוודא שהפרת החוק אינה משתלמת. סעדים של שלילת רווחים מכוח דיני עשיית עושר ולא במשפט יכולים להשיג מטרה זו.

Funded by the European Union (ERC, UEPP, 101077050). Views and opinions expressed are however those of the authors only and do not necessarily reflect those of the European Union or the European Research Council. Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.

הערות

1. המקור למושג זה נמצא בפירוש הרמב"ן על התורה (ויקרא יט, ב) וראו הרב אהרון ליכטנשטיין - מוסר והלכה במסורת היהודית באתר 'דעת' "אין ספק כי לזה שלא יעשה את הישר והטוב יחשב כאילו אטום הוא למנגינה השמימית. קימת נבלה שהיא אמנם ברשות התורה - אך זאת היא נבלה".
2. עריכה שיטתית ועדכנית של המשפט העברי כיסוד לחקיקה ולפסיקה: על פי סדר חוקי מדינת ישראל. ירושלים: משרד המשפטים והמכון לחקר המשפט העברי, חוק עשיית עושר ולא במשפט, התשל"ט-1979, הוא דוגמא לחקיקה ישראלית שזנחה את שיטת המשפט האנגלי בתחום משפטי חשוב, ואימצה את עיקרי המשפט העברי. רקובר, נ'. (עורך) (1986-2005).
3. בכתביהם של הוגים קלאסיים כמו אריסטו וקיקרו, והוגים מודרניים כמו הנרי ג'ורג'.
4. הבחנה זו פותחה במיוחד בכתביו של פיטר בריקס, Peter Bricks, Unjust Enrichment and Wrongful

Enrichment, TEX.L.REV 1761 (2001). בהקשר לדין הישראלי, ראו גם יהודה אדר, שם.

5. רעיונות דומים פותח בפסיקת בתי המשפט בהקשרים אחרים, למשל בעניין החלת דיני עשיית עושר ולא במשפט על פרקטיקות מסחריות של חיקוי בלתי הוגן, אף אם אינן עולות כדי הפרת החוק בדיני הקניין הרוחני, וראו למשל ע"א 5768/94 א.ש.י.ר. פ"ד נב(4) 289, 335א (1998).

6. לא תידון כאן החלטה 979 של מועצת מקרקעי ישראל הקובעת את זכויותיהם של חוברים בקרקע חקלאית בכל סוגי ההתיישבות החקלאית. ההחלטה קובעת את השטחים בהם רשאי החובר החקלאי לבנות ("חלקת הבנייה"); את סוג והיקף זכויות הבנייה בשטחים אלה – למגורים, למבני משק ולתעסוקה, את התמורות עבור הזכויות האמורות; וכן הוראות בדבר אפשרויות ההעברה (סחירות) של הזכויות.

מקורות

אדר, י'. (2006). על הדבש ועל העוקץ - הרהורים על פרק התרופות בהצעת הקודקס האזרחי. *משפט ועסקים*, אוניברסיטת רייכמן.

אדר, י'. (2010). מגמות ותנודות בדין החוזים הכללי - ישראל 2010. *דין ודברים*, אוניברסיטת חיפה.

אלכסנדר, א'. (2012). תכנון וצדק מרחבי. *תכנון*, *18* (1).

האן, א'. (2004). *שימושים חורגים בשטחים הפתוחים*. מכון ירושלים לחקר ישראל מכון ירושלים למחקרי מדיניות, ירושלים.

האן, א'. (2006). שימושים חורגים בשטחים פתוחים: השלכות תכנוניות וסביבתיות, *מדיניות*, 10.

מבקר המדינה. (2000). דו"ח שנתי מס' 50ב' לשנת 1999–2000: שימושים לא-חקלאיים בקרקע חקלאית. משרד מבקר המדינה, ירושלים.

מנהל התכנון. (2006). תמ"א 35, תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור: עיקרי התכנית ואמצעי מדיניות. משרד הפנים, ירושלים.

מנהל התכנון. (2009). מסמך עמדה "מוקדי מסחר מחוץ לערים ובשוליהן", ישיבת הולנת"ע 385.

פרידמן, ד' ושפירא בר-אור, א'. (2015). *דיני עשיית עושר ולא במשפט - מהדורה שלישית כרך א*. נבו.

קפלן, מ'. (2020). תמ"א אחת - תכנון, משפט, שפה. *תכנון*, *17* (1).

רזין, ע' וחזן, א'. (2006). *חלוקת העושר המוניציפלי בישראל צמצום פערים בהכנסות הרשויות מקומיות*. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.

מקורות משפטיים

ברק, א. ע"א 815/80 אדרס חברה להנדסה ופיתוח בע"מ נ' הרלו וג'ונס בע"מ, פ"ד לד(4) 225 (1980).

ע"א 8727.07 אגריפרם אינטרנשיונל בע"מ נ' שמואל מאירסון (פורסם בנבו, 15.07.2010); ד"נ 20/82 אדרס חומרי בנין נ' הרלו אנד ג'ונס, פ"ד מב(1) (1988).

ע"א 5768/94 א.ש.י.ר. יבוא יצור והפצה נ' פורום אביזרים ומוצרי צריכה בע"מ, פ"ד נב(4) 289, 335א (1998).

ע"א Sanofi 2167-16 נ' אוניפארם בע"מ (פורסם בנבו, 12.07.2021); יורם דנציגר וליאת בבלוקי-פילרסדורף "השבה הרתעתית – אימתי? בשולי ע"א Sanofi 2167/16 נ' אוניפארם בע"מ" 645 ספר מרים נאור (אהרן ברק, דפנה ברק-ארז, מיכל גל, רונן פוליאקר, אבישלום וסטרייך וסתיו כהן עורכים, 2023).

ראו למשל ע"א 6126/92 אטלנטיק חברה לדייג וספנות בע"מ נ' דג פרוסט תעשיות דג (1984) בע"מ, פ"ד נ(4) 471 (1997). על מגוון הסעדים במקרים של התעשרות עוולתית ראו Daniel Friedmann, Restitution for Wrongs: The Measure of Recovery, 79 Tex .L. Rev. 1879 (2001).

סע"ש (תל אביב-יפו) 10370-01-13 ארגון המורים בבתי הספר העל יסודיים ובמכללות - מקוה ישראל כל ישראל חברים (פורסם בנבו, 02.09.2015).

בג"ץ 1027/04 פורום הערים העצמאיות נ' מועצת מקרקעי ישראל, פ"ד ס(4) 353 (2006).

היועץ המשפטי לממשלה. (2002). בקשות לדחיית דיון בהליכים פליליים בשל הגשת בקשה להיתר או לתכנית (הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.2002, 24.1.2002).

פרופ' יותם קפלן הוא פרופסור מן המניין בפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית, מחזיק הקתדרה על שם פרידה וסלומון רוזנצוויג, ואחראי קידום המחקר בפקולטה. מחקריו מתמקדים בתיאוריה של משפט פרטי, דיני הסעדים ודיני עשיית עושר ולא במשפט. פרופסור קפלן השלים את לימודי הדוקטורט בבית הספר למשפטים של אוניברסיטת הרווארד ומאמריו פורסמו בבמות מובילות בארץ ובעולם.

yotam.kaplan@mail.huji.ac.il

מוטי קפלן, עמית מחקר מן המניין בפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון, עמית הוראה במחלקה לגיאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים. עורך תמ"א אחת, תכנית המתאר הארצית האחודה, תמ"א 22 ליער ויעור, תמ"א 35/1, תכנית המתאר הארצית המשולבת ותכניות נוספות. זוכה אות יקיר התכנון מטעם איגוד המתכננים לשנת 2021. יועץ למינהל התכנון במשרד הפנים, למדינות באפריקה, אמריקה הלטינית, מזרח אסיה ו-UNDP בנושאי פיתוח אזורי וסביבה, אמנות ריו ודרכי התמודדות עם שינויי האקלים. kaplan.moti@technion.ac.il