

6 פגיעה במקרקעין כתוצאה מתכנית

עפר טויסטר*

1. הזכות לפיצויים - סעיף 197

פרק ט' לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 כותרתו - פיצויים. מטרת פרק זה היא להסדיר פיצוי עקב פגיעה בבעלי זכויות בקרקע כתוצאה משינוי התכנית החלה על המקרקעין, או הגובלת בהם. ההוראה המרכזית בפרק הינה הוראת סעיף 197 לחוק, וזה לשונה:

תביעת פיצויים

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

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

מספר מרכיבים יש לו, לסעיף 197, ויש לעמוד עליהם כסדרם:

א. "נפגעו על ידי תכנית"

הביטוי "נפגעו על ידי תכנית" בא ללמדך, שהפיצוי יינתן רק עקב פגיעה שגרמה תכנית כמשמעותה בחוק התכנון והבניה¹. תכנית פוגעת, שיתקיימו בה הוראות הסעיף תזכה בפיצויים, לעומת היטל השבחה, שחבות בגינו קמה רק עקב

* עורך-דין עופר טויסטר, מוסמך למשפטים, אוניברסיטת לונדון.

¹ קרי - תכנית מתאר ארצית, תכנית מתאר מחוזית, תכנית מתאר מקומית ותכנית מפורטת.

תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת.²

ב. "שלא בדרך הפקעה"

סעיף 197 מפצה בגין הפגיעה שגרמה התכנית ואם, בעקבות התכנית, יופקעו המקרקעין, הרי שסעיף 197 יקנה פיצוי בגין הפגיעה שגרמה התכנית ואילו בגין ההפקעה ישולם פיצוי נפרד, ככל שיגיע. לדוגמא - בבעלות פלוני הייתה קרקע לבנייה, ששווייה \$1,000,000 קיבלה תוקף תכנית ששינתה את ייעוד השטח לשטח ציבורי פתוח ששווי, נניח \$100,000, ולימים הופקע השטח. סעיף 197 מטפל בפיצוי שבין \$1,000,000 ו-\$100,000. עם הפקעת השטח יהא פלוני זכאי לפיצוי בגין הפקעתו. פיצוי זה לא ישולם במסגרת סעיף 197, ולא ידון. ויודגש, כי זכות הפיצויים בגין פגיעתה של תכנית לחוד וזכות הפיצויים בגין הפקעה לחוד. בפיצוי בגין הפקעה קבע המחוקק את הסייג המאפשר תשלום חלקי בלבד של הפיצוי (סעיף 190(א) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: "החוק")). אך לא כך הדבר בתביעה לפי סעיף 197 לחוק, במקרה זה יש לפצות את בעל הזכות על מלוא ירידת ערך המקרקעין כתוצאה מהתכנית החדשה ואין לנכות מחשבון זה את האחוז שניתן להפקיע.³

ג. "מקרקעין הנמצאים בתחום התכנית או גובלים עמו"

שינוי בתכנית יכול להשפיע לא רק על מקרקעין בתוך תחום התכנית, אלא גם על מקרקעין בסביבת התכנית. המחוקק צמצם את מספר הזכאים לתבוע, לנפגעים המצויים בתחום התכנית או הגובלים עמו בלבד ולעניין זה קבעה הפסיקה:

"... הוראות המשפיעות על קרקע שכנה בתוך התחום יכולות להשפיע באותה מידה ממש על קרקע שכנה שמחוץ לתחום התכנית ואין למצוא הצדקה לכך שהאחר יהא זכאי לפיצויים ... והשני, השוכן מעברו של

² היטל השבחה יגבה גם עקב השבחה שנגרמה ע"י הקלה או שימוש חורג. לעומת זאת, סעיף 197 אינו מזכה בפיצוי מי שנפגע עקב הקלה או שימוש חורג.

³ ע"א 761/85 אליהו ליפשיץ נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה ראשון לציון פ"ד (מו) 1/342.

תחום התכנית ומחוצה לו ושהושפע באותה מידה ממש לא יהיה זכאי לפיצויים⁴.

שאלה ראויה הינה מה משמעות המונח גובלים, מהו הדין כאשר בין שטח התכנית לשטח הנפגע חוצץ כביש, שביל וכיוצא באלה. שאלה, אשר למיטב ידיעת המחבר, טרם הוכרעה.

ד. "מי שביום תחילתה של התכנית"

הזכאי לפיצויים הינו בעל הזכות ביום תחילתה של התכנית⁵. פלוני רכש זכויותיו של אלמוני לאחר תחילתה של תכנית, תתעורר השאלה אם במסגרת "הממכר" נרכשו גם הזכויות לתבוע לפי סעיף 197. ככלל, ניתן לדעת המחבר לומר, כי כל עוד לא הומחו הזכויות תווטר זכות התביעה בידיו של מי שהיה הבעלים של המקרקעין ביום תחילת התכנית גם אם מכר זכויותיו במקרקעין מאוחר יותר.

ה. "היה בעל או בעל זכות בהם"

בעל המקרקעין משמע הבעלים הרשום או חוכר לדורות כאמור בחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969⁶. בעל זכות בהם - הפסיקה הכירה, בין היתר, בדייר מוגן⁷ ובבעל זכויות של חוזה פיתוח עם מנהל מקרקעי ישראל⁸ כבעלי זכויות לעניין סעיף זה. לעומת זאת, מושב שזכותו הייתה חוזה משבצת מתחדש כל שלוש שנים לא הוכר כבעל זכות, לעניין סעיף זה⁹.

⁴ ע"א 603/77 משה וארון נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים ואח' פ"ד לג(3) 409 וכן

ד"נ 28/79 הועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים נ' וארון פ"ד לה(1) 561.

⁵ לעניין תחילתה של תכנית ראה סעיף 119 לחוק.

⁶ ראה סעיף 7 לחוק.

⁷ ע"א 511/88 מנדלבאום נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה, ראשון לציון פ"ד מד(3) 522.

⁸ ת"א (חיפה) 1514/80 משה"ב, חברה לשיכון בנין ופיתוח בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון

ולבניה, קרית טבעון ואח'. לא פורסם.

⁹ ת"א 175/91 (ת"א) כפר אז"ר, מושב עובדים להתישבות שיתופית חקלאית בע"מ ואח' נ'

ו. "זכאי לפיצויים מהוועדה המקומית"

בתשלום הפיצויים המוענקים על-פי סעיף 197 נושאת הוועדה המקומית וזאת אף מבלי שתתקיים זיקה כל שהיא בינה לבין התכנית הפוגעת. כך, למשל, תישא הוועדה המקומית בפיצוי גם בפגיעה עקב תכנית מתאר ארצית או תכנית מתאר מחוזית. את הזכות לקבלת הפיצויים מסייגת הפסקה המופיעה בסיפא לסעיף 197(א) "בכפוף לאמור בסעיף 200" - פסקה זו תידון בהמשך.

המועד להגשת תביעת פיצויים

סעיף 197(ג) קובע, כי את התביעה לתשלום פיצויים יש להגיש תוך שלוש שנים מתחילת תקפה של התכנית. הסעיף מקנה לשר הפנים את הסמכות להארכת המועד - מעבר לתקופה האמורה, מטעמים מיוחדים שירשמו, צירוף המילים "מטעמים מיוחדים שירשמו", מצביע על כי לשר מוקנה שיקול דעת, אך עליו להשתמש בו על דרך הצמצום¹⁰

אופן הגשת התביעה

סעיף 198 לחוק קובע את הדרך בה תוגש התביעה:

תביעה לפיצויים

198. (א) הוגשה תביעה לפי סעיף 197, תודיע הוועדה המקומית לכל מי שעלול להיפגע מקבלת התביעה על הגשתה ותתן לו הזדמנות להשמיע טענותיו.

(ב) הוועדה המקומית תדון בתביעה ותחליט, בתוך תשעים ימים מיום הגשת התביעה, אם לקבלה או לדחותה, ואם החליטה לקבלה - מהו הסכום המוצע כפיצויים.

(ג) הוועדה המקומית תודיע לתובע ולכל מי שהשמיע טענותיו, את החלטתה,

הוועדה המקומית לתכנון ובניה אונו ואח.

¹⁰ הסעיף תוקן בתיקון 43 לחוק. קודם לתיקון הייתה תקופת הזמן שבה היה על הנפגע להגיש את התביעה שנה בלבד, ומאידך השר יכול היה להאריכה "אם היתה סיבה סבירה לכך". נראה כי את המילים " מטעמים מיוחדים שירשמו" יש לפרש באופן מצמצם יותר.

ואם החליטה לקבל את התביעה - את הסכום המוצע כפיצויים והנימוקים לכך.

(ד) החליטה הועדה המקומית לדחות את התביעה או החליטה כי בנסיבות הענין אין זה מן הצדק לשלם פיצויים עקב הוראות סעיף 200, רשאי התובע או מי שעלול להיפגע מהחלטת הועדה המקומית כאמור, לערור בפני ועדת הערר תוך שלושים ימים מיום המצאת החלטת הועדה המקומית כאמור בסעיף קטן (ב).

(ה) החליטה הועדה המקומית שלא לקבל את התביעה במלואה, והתובע חולק על סכום הפיצויים המוצע, יבחרו הצדדים שמאי מקרקעין (להלן "שמאי מכריע"); לא הסכימו הצדדים על זהות השמאי המכריע, ימנה יושב ראש ועדת הערר לפי פניית אחד הצדדים;

(2) הועדה המקומית תודיע לשמאי המכריע אם יש מי שעלול להיפגע מקבלת התביעה והשמאי יתן לו הזדמנות להשמיע את טענותיו;

(3) יושב ראש ועדת הערר יקבע את שיעור השתתפות הצדדים בשכרו ובהוצאותיו של השמאי המכריע;

(4) על החלטתו של השמאי המכריע יכולים הצדדים ומי שהשמיע טענותיו בפני השמאי המכריע, לערור לועדת הערר בתוך שלושים ימים מיום המצאת החלטתו של השמאי המכריע לצדדים ולמי שהשמיע טענותיו בפניו.

(ו) דנה ועדת הערר בערר לפי סעיף קטן (ד), רשאית היא לקבל את הערר או לדחותו או למנות שמאי מכריע; החליטה ועדת הערר למנות שמאי מכריע, יחולו עליו הוראות סעיף קטן (ה).

(ז) דנה ועדת הערר בערר לפי סעיף קטן (ה), רשאית היא לקבל או הערר או לדחותו וכן רשאית היא, בטרם תתן החלטה כאמור, לקבל חוות-דעת שמאי לאחר שניתנה לצדדים או למי שעלול להיפגע מהחלטת ועדת הערר, הזדמנות לטעון טענותיהם לענין חוות דעתו של השמאי.

(ח) על החלטת ועדת הערר ניתן לערער, בשאלה משפטית בלבד, לבית המשפט המחוזי בתוך ארבעים וחמישה ימים מהיום שבו הומצאה לצדדים החלטת ועדת הערר.

(ט) שר המשפטים יתקין תקנות לענין שכר השמאים לפי סעיף זה.

(י) ההליכים בפני השמאי המכריע יהיו בהתאם לחוק הבוררות, התשכ"ח

1968-, בשינויים המחוייבים לפי הענין.

(יא) שמאי שמונה לפי סעיף זה רשאי לקבל מידע לפי הוראות בסעיף 14א לתוספת השלישית.

לעניין הוראות סעיף 198 מן הראוי להעיר מספר הערות :

- א. "הנתבעת" הינה, כאמור הוועדה המקומית, והיא גם הערכאה הדנה בתביעה, על כל המשתמע ממצב לא רצוי זה.
- ב. על הוועדה להודיע לכל מי שעלול להיפגע מהתביעה¹¹.
- ג. ערר על החלטת הוועדה המקומית ידון בפני ועדת הערר.
- ד. ערעור על ועדת הערר, בשאלה משפטית בלבד, יוגש לבית המשפט המחוזי.
- ה. עד עתה טרם נקבעו בתקנות סדרי הדין בפני ועדת הערר בתביעות לפי סעיף 197.

הסייג לתשלום פיצויים - סעיף 200

כפי שהוזכר לעיל, סעיף 197 קובע כי הזכות לקבלת פיצוי כפופה להוראות סעיף 200 המורה כדלקמן :

פטור מתשלום פיצויים

200. לא יראו קרקע כנפגעת אם נפגעה על ידי הוראה שבתכנית הנמנית עם אחת ההוראות המפורטות להלן ובלבד שהפגיעה אינה עוברת את תחום הסביר בנסיבות הענין ואין זה מן הצדק לשלם לנפגע פיצויים:

- (1) שינוי בתחום אזורים ובתנאי השימוש בקרקע שבהם;
 - (2) קביעת המירווח מסביב לבניינים וביניהם;
 - (3) הגבלת מספר הבניינים בשטח מסויים;
 - (4) הסדרת אתריהם של בניינים, גדלם, גבהם, תכנון צורתם או מראם
- החיצוני;

¹¹ כפי הנראה הכוונה (בין היתר?) גם למי שהתחייב לשפות הוועדה, אם תחויב בפיצוי כאמור. בנוסף יש לצרף להליך מגיש תכנית דרך, בנסיבות בהם הוא חייב בשיפוי מכוח הדין - ראו סעיף 119 ד' לחוק.

- (5) איסור הבניה או הגבלתה, לצמיתות או לשעה, במקום שהקמת בניינים על הקרקע עלולה, בגלל מקומה או טיבה, להביא לידי סכנת שטפון, סחף קרקע, סכנה לבריאות או סכנת נפשות או לידי הוצאה יתירה של כספי ציבור להתקנת דרכים או ביבים, להספקת מים או לשירותים ציבוריים אחרים;
- (6) איסור השימוש בקרקע או הגבלתו שלא בדרך איסור בניה או הגבלתה, כשהשימוש עלול להביא לידי סכנה לבריאות, סכנת נפשות או פגיעה רצינית אחרת לרעת הסביבה;
- (7) הגבלת דרכי השימוש בבניינים;
- (8) קביעת קו במקביל לדרך, שמעבר לו לא יבלוט שום בניין;
- (9) חיוב להתקין על יד בנין המיועד לעסק, למלאכה או לתעשיה מקום לטעינת כלי רכב, פריקתם וציודם בדלק, הכל כדי למנוע חסימת דרך לתעבורה;
- (10) חיוב להתקין בבנין המיועד לעסק, למלאכה או לתעשיה, למגורים, לבית לינה או לשימוש על ידי הציבור, או על יד בנין כאמור, מקום לחניית כלי רכב, למקלט או למחסנה בפני התקפה אווירית;
- (11) הוראה בתכנית שחל עליה סעיף 81.

לעניין הוראותיו של סעיף 200 מצאתי לנכון להעיר: רשימת הנושאים שבסעיפים קטנים (1) - (11) חובקת, כפי הנראה, את מכלול הנושאים שבהם עלולה להיגרם פגיעה. מכל מקום, לא מוכר למחבר כל עניין שעלול לגרום פגיעה ושאינו מצוי ברשימה זו ומכאן משמע השאלה המרכזית אותה יש לבחון הינה מתי יחולו התנאים לפיהם "הפגיעה אינה עוברת את תחום הסביר בנסיבות העניין" וכך "אין זה מן הצדק לשלם לנפגע פיצויים". לעניין שאלה זו פסק הדין המנחה הינו פסק דינו של בית המשפט העליון הידוע כ"פרי הארץ"¹² בו קובע בית המשפט העליון מפי השופט מלך, כי נקודת המוצא הראויה הינה תשלום פיצויים לבעל מקרקעין שנפגעו עקב תכנית. בית המשפט חוזר ומדגיש כי ככלל יש לפעול למימוש הזכות לפיצויים המוקנית בסעיף 197, בעוד ששלייתה לפי סעיף 200 תהווה חריג היוצא מן הכלל.

¹² ע"א 210/88 החברה להפצת פרי הארץ בע"מ נגד המועצה המקומית לתכנון ולבניה, כפר סבא פ"ד מו(4) 627.

פגיעה במקרקעין כתוצאה מתכנית

על-פי פסיקת בית המשפט המחוזי¹³, פגיעה של למעלה מ-10% תיחשב כפגיעה העוברת את תחום הסביר בנסיבות העניין (על פסק דין זה הוגש ערעור לבית המשפט העליון, שטרם נדון). נטל השכנוע באשר לשאלה האם נגרמה פגיעה במקרקעין ומה שיעורה של אותה פגיעה מוטל על בעל הזכות התובע פיצויים ואילו הנטל להוכחת קיומה של הגנת הפטור לפי סעיף 200 מוטל על הרשות¹⁴

עד איזה שלב יראו בתכנית תכנית פוגעת?

החוק אינו מקנה פיצוי למעשים שנעשו לאחר הפקדת התכנית "הפוגעת", וכך נקבע בסעיף 201 לחוק:

אין פיצויים למעשים שאחרי הפקדת תכנית 201. לא ישולמו פיצויים לפי פרק זה בקשר לכל בנין שהוקם, לכל דרך שנסללה ולכל דבר אחר שנעשה בתחום תכנית לאחר שההודעה בדבר הפקדתה פורסמה ברשומות לפי סעיף 89".

פיצויים בתמורה להפסקת "שימוש חורג"

פרק ז' לחוק מסדיר שימוש במבנים וקרקעות שהתכנית הופכת השימוש בהם ל"שימוש חורג"¹⁵ סעיף 202 דן בפיצויים על הפסקת החריגה, וכך הוא קובע:

פיצויים על הפסקת חריגה 202. מי שבתום תקופת המקסימום שנקבעה לשימוש חורג או לבנין חורג לפי פרק ז' הינו בעל זכות במקרקעין שלגביהם נקבעה התקופה, לא יהיה זכאי לפיצויים בעד הנזק שנגרם לו על ידי הפסקת השימוש או על ידי שינויו, הריסתו או סילוקו של הבנין, הכל לפי הענין, אלא אם קיימות נסיבות מיוחדות ומן הצדק שישולמו פיצויים כאמור.

¹³ ה"פ (ת"א) 1167/94 הורוויץ נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה רעננה.

¹⁴ ע"א 600 גדעון וכרמלה בע"מ נ. הועדה המקומית לתכנון ובניה נתניה ואח', פ"ד מו(2) 402.

¹⁵ להבדיל משימוש חורג על-פי הוראת סעיף 146 לחוק.