



מי ישלם על פגיעה תכנונית? רעידת אדמה בעקבות פסיקה תקדימית של בית המשפט העליון

הטור יוקדש כולו הפעם לפסיקה משמעותית ביותר ותקדימית שהתקבלה בבית המשפט העליון בחודש דצמבר 2016, ולפיה אין בסיס חוקי לדרישה הרווחת של הוועדות המקומיות לדרוש מיזמי תוכניות כתבי שיפוי בגין תביעות לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה.

פסק הדין התקבל בע"א 5958/15 פרחי ביקל בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון ולבנייה ראשון לציון ואח', ההחלטה התקבלה ביום 15.12.16 על ידי שלושת שופטי בית המשפט העליון: כב' השי' י' דנציגר, כב' השי' נ' הנדל, וכב' השי' ע' ברון.

רקע: על הפרקטיקה של דרישת כתבי שיפוי מיזמים

קידומה של תכנית חדשה עלול לפגוע בבעל הקרקע שעליו התכנית חלה, או במי שהתכנית החדשה גובלת בקרקע שלו. ס' 197 בפרק ט' בחוק התכנון והבנייה קובע את הזכות לפיצוי בגין פגיעה במקרקעין עקב תכנית. במקום בו בעל מקרקעין או בעל זכות בהם נפגע כתוצאה מתכנית החלה על שטחו, או גובלת בו – הוא זכאי לתבוע פיצויים בגין הנזק שנגרם לו. הפגיעה יכולה להיות ישירה או עקיפה.

הרציונל בבסיס הסדר הפיצוי הוא הרצון לאזן בין הנזק לפרט הנפגע מהתכנית, לבין אינטרס הכלל, שהתכנית נועדה להיטיב עימו. בבסיס זאת, עומדת ההכרה בזכות הקניין של הפרט (המעוגנת בישראל בזכות חוקתית) ובעיקרון הצדק החלוקתי, לפיו הפרט אינו צריך לשאת לבדו בנזק שגורמת התכנית המביאה תועלת לכלל הציבור. שיקול נוסף העומד בבסיס חובת הפיצוי הוא השיקול הכלכלי, שכן החשיפה לתביעות פיצויים מחייבת את רשויות התכנון לבחון את הפגיעה שהתכנית עשויה לגרום.

עוד נוסף, כי את החובה לפצות משלימה הזכות לגבות היטלי השבחה ממי שתכנית מיטיבה עימו והשביחה את המקרקעין שבעלותו. גם מאחרי הסדר זה עומד עיקרון הצדק החלוקתי.

כתוצאה מהסדר זה, חשופות הוועדות המקומיות לתביעות פיצויים. עם השנים וועדות התכנון העבירו את נטל הפיצוי אל יזמי התכנית, באמצעות שילוב הוראה בתקנון התכנית, לפיה על היזם למסור לרשות המקומית כתב התחייבות לתשלום פיצויים בגין כל תביעה שתוגש מכוח סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה (כתב שיפוי). כתוצאה מכך השתרשה פרקטיקה לפיה היזמים משפים את הוועדה המקומית. פרקטיקה זו היא שעמדה למבחן משפטי בפסיקה שתואר להלן.

הרקע להליך המשפטי

ראשיתה של הפרשה בתכנית שהוגשה בשנת 1998 על ידי מספר יזמים פרטיים, ביניהם המערער (פרחי ביקל), לשינוי ייעוד מקרקע חקלאית למגורים בראשון לציון. בשנת 2002 נחתם הסכם בין המערער לבין חברת פרשקובסקי, חברה לבניין בע"מ למכירת קרקע בתחום התכנית, המיועדת לבניית 240 יחידות דיור. בידי המערער נותרו 8% מהזכויות בקרקע. עוד קבע ההסכם כי כל התשלומים בגין הליכי התכנון ואישור התכנית יתחלקו בין הצדדים בהתאם לחלקם בנכס.

הוועדה המקומית והעירייה התנגדו לתכנית בטענה לאי התאמה סביבתית, אך חרף התנגדותן אישרה הוועדה המחוזית את התכנית בנובמבר 2003. הוועדה המקומית והעירייה עררו למועצה הארצית, וזו קבעה בין היתר כי תנאי למתן תוקף יהיה מתן כתב שיפוי מאת היזם לוועדה המקומית, בגין תביעות פיצויים לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה, ואכן היזמים הפקידו כתב שיפוי כאמור. בשנת 2007 החליטה הוועדה המחוזית לתת תוקף לתכנית, בתנאי שהיזמים יפקידו כתב שיפוי, לשביעות רצון הוועדה המקומית. בעקבות זאת, הנפיקה הוועדה המקומית נוסח של כתב שיפוי, שכלל תנאים דרקוניים ביותר. היזמים פנו לוועדה המחוזית, שקבעה כי התנאים אינם סבירים, וכי יש לחזור לנוסח המקורי של כתב השיפוי שהופקד על ידי היזמים.

בינואר 2009 הגישה העירייה התנגדות לוועדת המשנה להתנגדויות, אך אלו נדחו. על החלטת הדחיה הגישה הוועדה המקומית ערר למועצה הארצית לתכנון ולבנייה, בין היתר בנושא כתב השיפוי. בשנת 2010 דחתה המועצה הארצית את הערר, החלטה שבעקבותיה הגישה הוועדה המקומית עתירה לבית המשפט לעניינים מינהליים. בית המשפט אמנם דחה את העתירה על הסף בשל שיהוי, אך ציין כי תנאי כתב השיפוי דרקוניים, אינם נהוגים או מקובלים, וכי קשה להשתחרר מן הרושם שתכלית כתב השיפוי הייתה לסכל את התכנית.

בשנת 2013 הגישה המשיבה עתירה נגד העירייה והוועדה המקומית, בטענה כי הללו מתנות את רישום הזכויות בקרקע בהפקדת כתב שיפוי, ובית המשפט הורה לבטל את ההתנייה. באותה שנה הגישו היזמים את כתבי השיפוי (למעט עבור חלקות הקרקע שנמכרו) תוך הדגשת העובדה כי הללו ניתנו "לפנים משורת הדין".

ברקע הדברים יצויין כי בגין התכנית האמורה הוגשו 57 תביעות לפי סעיף 197, בסך כולל של כ-27 מיליון ₪. לטענת המערער הוועדה המקומית הסתירה מבית המשפט כי כל התביעות נדחו. עוד טענה המערער, כי התנגדותן העיקשת של העירייה ושל הוועדה המקומית היא זו שיצרה מצב

שווא לפיו התכנית מזיקה והרסנית, ובכל חשפה את הוועדה המקומית ואת נותן כתב השיפוי לתביעה ולסיכונים.

דיון

מתברר, כי על אף שמדובר בפרקטיקה מקובלת ורווחת מזה שנים של דרישה לכתבי שיפוי, סוגיית החוקיות שלה מעולם לא נדונה באופן ישיר על ידי בתי המשפט, ויתרה מזאת – בחלק מפסקי הדין עלה ספק בדבר חוקיותה. במסגרת הערעור בבית המשפט העליון, הועלו שיקולים בעד ונגד העברת נטל הפיצוי מהוועדה המקומית ליזם, באמצעות דרישת כתבי השיפוי: שיקולים בעד העברת הנטל ליזם:

- עיקרון הצדק החלוקתי תומך בהעברת נטל הפיצוי לנהנה הישיר מאישור התכנית – הלא הוא יזם התכנית.
 - כאשר הוועדה המקומית מתנגדת לתכנית (כפי שארע במקרה שנדון כאן) – אין הצדקה לחייב את הגוף המתנגד בתשלום הפיצוי.
 - העברת נטל התשלום ליזם תמנע הרתעת יתר של הוועדה המקומית, העשויה לחשוש מקידום תכניות, בשל החשיפה בתשלום הפיצוי הצפוי בעקבות אישורן.
- שיקולים נגד העברת הנטל ליזם:

- העברת נטל הפיצוי ליזם מפרה את האיזון שיצר המחוקק בין גביית היטלי השבחה לבין תשלום פיצוי.
- העברת הפיצוי ליזם יוצרת חשש לשימוש לרעה בכלי זה, באופן כזה שיזמים יהפכו להיות מושא ל"סחיטה" על ידי הרשות המקומית, ויסכימו להוראות השיפוי רק בכדי להימנע מעיכוב בקידום הפרויקט.
- העובדה כי היזם הוא שנושא בנטל הפיצוי עשויה להפחית את התמריץ לדחות את תביעות הפיצוי המוגשות, שכן הוועדות המקומיות לא נושאות בעלות.

עיקרון חוקיות המינהל מחייב כל רשות לעשות רק את הפעולות שהחוק הסמיך אותה לעשותן. עיקרון זה מחייב הקפדה מיוחדת בכל הנוגע לפעולות העלולות לפגוע בזכויות יסוד של הפרט.

בית המשפט קובע כי אין בחוק התכנון והבניה הסמכה מפורשת המתירה לוועדה המקומית (כמו גם לוועדות התכנון האחרות) לדרוש כתבי שיפוי בגין תביעות לפי סעיף 197, למעט מספר חריגים מפורשים שנקבעו בחוק.

לאור זאת, קובע בית המשפט כי בהעדר הוראת דין המסמיכה את הוועדה המקומית לחייב את היזם בתשלום הפיצויים בגין תביעות לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה, הרי שאין הוועדה המקומית רשאית לעשות כן. העברת החיוב בתשלום הפיצויים מהוועדה המקומית אל היזם, כמוה כהטלת מס ללא צו מפורש של המחוקק, ובהעדר הוראת חוק ברורה – היא אסורה.

משמעות פסק הדין

קשה להפריז במידת התקדימיות של פסק הדין, שהינו בעל השלכה מהותית כמעט על כל תכנית המקודמת בישראל. יישום הפסיקה יחשוף את הוועדות המקומיות לתשלומי פיצויים, וישנה את כל מערך השיקולים לאישור תכניות בנייה.

חשוב להזכיר כי בשנים האחרונות נעשו מספר נסיונות לקדם שינוי חקיקה מקיף לחוק התכנון והבנייה, ולפיו תצומצם באופן משמעותי הזכות לקבל פיצוי בגין פגיעה תכנונית. הצעת החוק התבססה בין היתר על מחקר בינלאומי משווה בנושא זה, שנערך על ידי פרופ' רחל אלטרמן. כל עוד לא תיושם רפורמה בתחום זה, יהיו הוועדות המקומיות חשופות לתביעות פיצויים.

לחשיפה לתביעות פיצויים ישנה משמעות לא רק בתחום העירוני, אלא גם לגבי תכניות לשטחים פתוחים. כך למשל, כל תכנית לשמורת טבע, גם אם היא חלה בשטח שלא היו בו זכויות בנייה, מעוררת את החשש בקרב הועדה המקומית כי אישור התכנית יחשוף אותה לתביעת פיצויים, וכך נדרשים כתבי שיפוי מרשות הטבע והגנים. מהלך כזה הפך להיות חסם בקידום תכניות מפורטות לשמורות טבע, ובעקבות זאת – חסם מפני הליך ההכרזה.

בעת כתיבת שורות אלו, נודע לכותבת כי הממשלה מקדמת הצעת חוק אשר תמסד את האפשרות לדרוש כתבי שיפוי מיזמים. נוסח הצעת החוק טרם פורסם. ככל שתאושר חקיקה כזו, היא תחזיר את המצב לקדמותו ערב הפסיקה, בשינויים שייקבעו (ככל שייקבעו כאלו) בנוסח החוק.

איריס האן

