



זכות הקניין מול העניין הציבורי: קניין הפרט וקניין הציבור

זכות הקניין היא זכותו של אדם להשתמש בנכס או למנוע מאחרים להשתמש בו. הזכות הקניינית מוגדרת בישראל כזכות יסוד בחוק יסוד חופש האדם וחירותו, ושורה ארוכה של חוקים וכללים מסדירה את סוגי הזכויות הקנייניות, את כללי המשחק ויחסי הכוחות בין זכויותיו הקנייניות של הפרט לבין האינטרס הציבורי, ועוד.

יחסי הגומלין בין סוגיות קנייניות לבין סוגיות תכנוניות עוררו ומעוררים תמיד עניין מיוחד ומורכבות מיוחדת, הבאה לידי ביטוי בין היתר בפסיקות וועדות הערר ובתי המשפט. את הטור הקודם הקדשתי לסוגיית כתבי השיפוי שוועדות מקומיות נהגו לדרוש מיזמים, סוגיה העוסקת ביחס בין זכויות הפרט לאינטרס הכלל, כפי שהיא מתבטאת בתביעות מכוח סעיף 197 ונטל הפיצוי הנובע מהן. הפעם יוקדש הטור לשני מקרים העוסקים בשאלות קנייניות –

1. האחד, עוסק ביחס בין תביעות נזיקין מכוח פקודת הנזיקין, לבין תביעות מכוח סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה, ובכך יתווסף רובד נוסף לדיון שעלה בטור הקודם.
2. השני, עוסק אמנם בסוגייה מתחום התובענות הייצוגיות, ולא בנושא הנוגע לתכנון ובנייה, אך מעורר שאלה משפטיות יסודיות וחשובה בדבר במונח "קניין הציבור" בהקשר של מקורות המים.

שני המקרים מאירים את מגמת ההתחזקות בהכרה בזכויות הקנייניות, ואת ההתנגשות הבלתי נמנעת, שיש להעריך כי אף תלך ותחריף במדינה המצטופפת, בין זכויותיו הקנייניות של הפרט לבין אינטרס הציבור.

**ד"ר א' 6709/16 רות קטן ו-56 מבקשים נוספים נ' נתיבי ישראל החברה
הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ ומדינת ישראל - משרד התחבורה**

רקע

הרקע להליכים הינו אישור התכנית וסלילה של כביש 471 שבתחום גבעת שמואל וקריית אונו. המבקשים הם בעלי זכויות בדירות הסמוכות לכביש,

ורובן גובלות בתחום התכנית. התכנית לכביש אושרה בשנים 2001-2002 (תכנית מח/א'64 ומת"א 16).

מרבית המבקשים הגישו תביעות לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה, המאפשר מתן פיצוי בגין פגיעה על ידי תכנית במקרקעין הנמצאים בתחומיה או גובלים עימה.

בשנת 2013 הגישו המבקשים לבית המשפט המחוזי מרכז-לוד תביעת נזיקין נגד המשיבות בשל רשלנות, מטрд והפרת חובה חקוקה, בגין הנזקים הבאים, שלטענתם, מקורם בכביש: נזק כללי לנכסים; הוצאות עודפות בשל חשמל וניקיון; נזקים פיזיים שנגרמו כתוצאה מעבודות הסלילה; אי-התקנת מיגון מפני רעש; ונזק בשל מטרדים בתקופת סלילת הכביש.

המשיבה 1, נתיבי ישראל, ביקשה לסלק את התביעה על הסף, בין השאר, מחמת מיצוי עילה לנוכח ההסדר הקיים בסעיף 197 ומשום שהטענות צריכות היו להיטען במסגרת התנגדות לתכנית.

המדינה הצטרפה לכל טענות נתיבי ישראל. בין היתר טענה המדינה כי מתן אפשרות לתבוע לפי עוולת המטרד בגין הנזק הנתבע לפי סעיף 197 הייתה מפירה את האיזונים שנקבעו בסעיף 197, על חשבון האינטרס הציבורי.

התביעה מעוררת סוגיה עקרונית הנוגעת לנזקים הנגרמים כתוצאה מתכנית בנייה – מהו היחס בין תביעות הפיצויים מכוח חוק התכנון והבניה, לבין תביעות הנזיקין האזרחיות ה"רגילות" המוסדרות בפקודת הנזיקין, והאם ניתן לתבוע מהיזם תביעות מקבילות מכוח שני המסלולים שקובע המחוקק.

פסק הדין של בית המשפט העליון

החלטת בית המשפט העליון ניתנה בע"א 6866/15 ניתנה ביום 2.8.16 ע"י כ'ב' השופטים י' נציגר, נ' סולברג וע' ברון, במסגרת ערעור על פסיקה קודמת של בית המשפט המחוזי, אליו הוגשה התביעה המקורית.

בית המשפט העליון קבע כי לא ניתן לתבוע בנזיקין בגין נזק שניתן היה לתבוע במסגרת סעיף 197, גם לאחר חלוף תקופת ההתיישנות שלפי הסעיף.

לגבי נזק שאינו בר פיצוי לפי סעיף 197, נקבע כי לא ניתן לתבוע בנזיקין בגינו על בסיס עוולת המטרד, אם המטרד נובע במישרין מהתכנית. אולם, אפשר יהיה להגיש תביעה כאמור אם התובע אינו בא בגדרי סעיף 197 ואם המטרד אינו נובע במישרין מהתכנית. השופט סולברג קבע עוד כי ניתן לתבוע בנזיקין בגין נזק שאינו בר פיצוי לפי סעיף 197 מכוחה של עוולה שאינה קניינית, אלא עוולה המבוססת על אשמה מוסרית של המזיק, כגון רשלנות או הפרת חובה חקוקה. אולם, הובהר כי ככלל, יש להעלות טענות בדבר רשלנות בהליך התכנון במסגרת ההליך התכנוני, ורק במקרים חריגים יותר להעלותן בתביעה נזיקית מאוחרת.

לאור דברים אלה, נקבע כי בצדק נדחתה על הסף התביעה בגין "נזק כללי לנכסים" (בהליך שהתקיים בבית המשפט המחוזי), נמחקו הטענות לגבי אישור התכנית והוחלט לאפשר לברר את התביעה בגין מטרדים בעת סלילת הכביש ואת תביעת המבקשים שלא היו זכאים לתבוע לפי סעיף 197. עוד נקבע כי בית המשפט המחוזי לא הבהיר אם הוצאות החשמל והניקיון העודפות אינן נובעות במישרין מהתכנית ואם מקורן בהתרשלות ועל כן יש לאפשר למבקשים לברר עניין זה בשנית לפניו.

- הבקשה לדיון נוסף

במסגרת ההליך הנוכחי, הוגשה בקשה לדיון נוסף על החלטת בית המשפט העליון. לטענת המבקשים פסק הדין דן לראשונה באופן מקיף ביחס בין תביעות לפי סעיף 197 לבין תביעות נזיקין והוא גורם לפגיעה בזכות הקניין ובזכות הגישה לערכאות.

לטענתם, אין חוק מפורש המאפשר זאת והקביעות בפסק הדין לא נלמדות מסעיף 197 ועומד בניגוד להוראות פקודת הנזיקין, להלכה הפסוקה ולפרקטיקה הנוהגת. לטענתם, פסק הדין מצמצם את אפשרויות התביעה והפיצוי העומדות בפני הנזוק ומקצר את תקופת ההתיישנות לצורך התביעה (לזו שקובע חוק התכנון והבנייה, שהיא קצרה יותר).

בנוסף, טענו המבקשים כי פסק הדין מפנה את הנזוק לטעון בהליך ההתנגדות טענות שאין זה המקום המתאים להן. לטענתם, במסגרת ההתנגדות מוסמכים מוסדות התכנון לדון רק בטענות תכנוניות ולא בטענות קנייניות או נזיקיות והם אינם יכולים לפסוק את הפיצוי שלו יהא זכאי הנזוק לפי פקודת הנזיקין. יתרה מכך, לדבריהם, במועד ההתנגדות העילה הנזיקית אינה תמיד מגובשת ולא ניתן, למשל, לתבוע באותו שלב בגין נזק שנגרם כתוצאה מביצוע התכנית או לדעת אילו מחלקיה הוכנו ברשלנות והאם התכנית תמומש כדין.

המבקשים הדגישו את ההבדלים המהותיים בין תביעה נזיקית לבין תביעה לפי סעיף 197 וכי אין חשש לכפל פיצוי אם ינוהלו שתי תביעות כאמור. לטענתם, פסק הדין עומד בסתירה להלכה שלפיה תביעה נזיקית בגין ביצוע תכנית היא תביעה שונה ונפרדת מתביעה לפי סעיף 197 וגם בנייה המבוצעת כדין לפי תכנית או היתר בנייה יכולה להצמיח עילת תביעה בנזיקין בשלב הביצוע.

- ההכרעה בבקשה לדיון נוסף

ביום 7.2.17, החליט בית המשפט מפי כב' השופטת נאור, לדחות את הבקשה לדיון נוסף. בית המשפט קבע כי לא מתקיימים במקרה זה התנאים המצדיקים דיון נוסף, שהוא הליך נדיר ויוצא דופן ושומר רק למקרים בהם בהלכה שנפסקה יש חידוש, קשיות או חשיבות משמעותיים במיוחד.

גם במקרים בהם נקבעה הלכה חדשה, עדיין אין בכך כדי להצדיק דיון נוסף. בניסיונות הנוכחיות, ובהתחשב בעובדה כי פסק הדין בבית המשפט העליון ניתן פה אחד, אין הצדקה לקיים דיון נוסף.

תי"צ 2283-09-16 שיינס נ' נייר חדרה בע"מ.

כב' השופטת בטינה טאובר, ההחלטה ניתנה ביום 11.6.2017

- רקע

מדובר בבקשה לאישור תובענה ייצוגית, מכוח חוק תובענות ייצוגיות, כנגד מפעלי נייר חדרה. הבקשה נוגעת לזיהום הנחל כתוצאה מהזרמת שפכים ומי קולחין.

אופן הזרמת המים המטופלים לנחל, שהם תוצאה של תהליך הייצור, מוסדר במסגרת רישיון עסק. כתוצאה מהגדלת הייצור במפעל (הוספה של מכונת

ייעור נוספת) הוגדלה גם כמות השפכים, ואלו הוזרמו לנחל תוך חריגה מהאיכות המותרת. בגין הזרמת השפכים וזיהום הנחל הוגש כנגד המפעל וכנגד בעלי תפקידים בו כתב אישום פלילי וב15.11.25 ניתן פסק דין בעניינו הקובע עונשים שונים.

על יסוד אותן עובדות בהליך הפלילי, הוגשה הבקשה לאישור התובענה הייצוגית, שהיא הליך אזרחי. במסגרת הבקשה נטען כי כתוצאה מהזרמת השפכים נגרם נזק בלתי הפיך לנחל, שהפר את האיזון האקולוגי שבו, והוריד לטמיון השקעות של מליוני שקלים שהושקעו בשיקום הנחל.

מבחינה משפטית התביעה היתה על יסוד עילה קניינית, בטענה כי מפעלי נייר חדרה פגעו במקורות המים שהם קניין הציבור כלשון סעיף 1 לחוק המים. בהקשר זה נטען, כי שליטת המדינה במקורות המים אינה סותרת את היות מקורות המים קניין הציבור.

עוד נטען כי הגדלת היקפי הייצור הביאה להתעשרות המשיבה (מפעלי נייר חדרה), על חשבון פגיעה בקניין הציבור. בהקשר זה טען המבקש "... כי אין כל הצדקה לפטור את המשיבה מהשבת התעשרותה הן מאחר והיא פלשה ברגל גסה לקניין הציבור, תוך שזיהמה במכוון, באופן שיטתי וקר רוח את קניין הציבור אך ורק לשם השאת רווחים, והן מבחינת המדיניות הציבורית הראוייה לפיה לא ייצא החוטא נשכר".

הסעד המבוקש הוא סעד של השבה מכוח סעיף 1 לחוק עשיית עושר ולא במשפט, העומד על סך של 552 מליון ₪.

המשיבה טענה, בין היתר, כי בהעדר זכות קניינית אישית של המבקש, הוא לא הראה אפשרות סבירה להוכחת עילת תביעה, וכי הוא נטל לעצמו, ללא כל בסיס משפטי, את התפקיד של מייצג הציבור.

החלטת בית המשפט

בית המשפט המחוזי דחה את הבקשה לאישור התובענה הייצוגית

השאלה המשפטית בה דן בית המשפט היא פרשנות המונח "קניין הציבור" שבסעיף 1 לחוק המים: האם מונח זה, משמעו מתן זכות קניינית לכל אחד מיחיד הציבור, באופן שמקים למבקש או לכל אחד מיחיד הציבור זכות לתבוע, סעד של השבה מכוח חוק עשיית עושר ולא במשפט, בשל פגיעה בקניין, או שהמונח מהווה הצהרה יסודית בדבר זכות הציבור לקבלת מים על כל היבטיה, בעוד שהבעלות במקורות המים נתונה למדינה.

בית המשפט קבע כי לא ניתן לקבל את פרשנות המבקש למונח "קניין הציבור", לפיה ישנה זכות קניינית לכל אחד מיחיד הציבור, באופן שמקים לכל אחד מיחיד הציבור זכות לתבוע סעד של השבה. המים הם קניין ציבורי יקר ערך, כאשר השימוש בהם נעשה בכפוף לרגולציה ולפיקוח הדוק של הממשלה. מכאן שבמדינת ישראל אין אדם או תאגיד יכול לרכוש זכות קניין במים, משום שהמים הם קניין הציבור כולו, כלומר, קניינה של המדינה.

עם זאת, מצא בית המשפט לנכון להדגיש כי זכותו של הציבור לשמירה על מקורות המים הינה זכות רמת מעלה ואין להמעיט בחשיבותה. לכן, ראוי להבהיר, כי אין במסקנה שהתקבלה ביחס לבקשת האישור דנן (בהיותה מושתת על עילה קניינית בלבד), כדי לכרסם בזכותו של הציבור לשמירה על

מקורות המים בלי זיהום ובאיכות המיטבית. ככל שזכות זו מופרת על ידי מאן דהוא, אין מניעה מהגשת תובענה ייצוגית, בגין הנזקים שנגרמו לציבור כתוצאה מזיהומם של מקורות המים, או קיומם של מפגעים סביבתיים אחרים, כמשמעות מונח זה בחוק למניעת מפגעים סביבתיים.

במקרה זה, בקשת האישור הוגשה אך ורק בעילה של פגיעה ב"קניין הציבורי" כתוצאה מזיהומו של נחל חדרה על ידי המשיבה, כשהמבקש עמד על ניהול בקשת האישור בעילה קניינית בלבד, והדגיש, כי אין הוא מבקש להסתמך על עילה נזיקית או אחרת לביסוס בקשת האישור. לפיכך, ולנוכח דחיית פרשנות המבקש למונח "קניין הציבורי", אין לקבל את בקשת האישור, וזו דינה להידחות.

ההחלטה התקבלה בבית המשפט המחוזי, והמבקש חוייב בתשלום הוצאות על סך ₪15,000.

מילות סיום עם הפנים לעתיד

לסיום הדברים, ברצוני לעדכן בדבר חקיקה חדשה המקודמת בימים אלו, אשר תסייע בהגשת תביעות ייצוגיות בנושאים סביבתיים. בעקבות אסון הזיהום שנחל צאלים יזמה החברה להגנת הטבע הצעת חוק, לפיה תורחב ההגדרה של מפגע סביבתי כהגדרתו בחוק למניעת מפגעים סביבתיים, באופן שההגדרה תכלול גם פגיעה בערכי טבע מוגנים. על הצעת החוק (פ/4594) חתמו למעלה מ-70 חכ"ים (!! מכל סיעות הבית, ומובילים אותה חברי הכנסת טלי פלוסקוב, דב חנין ויעל כהן-פארן.

ראו את הגדרת המונח "מפגע סביבתי" כנוסחו בחוק כיום -

"מפגע סביבתי" – זיהום אויר, רעש, ריח, זיהום מים, זיהום מי-ים, זיהום על ידי פסולת, זיהום על ידי חומרים מסוכנים, זיהום על ידי קרינה, פגיעה בסביבה החופית, והכל כשהם בניגוד לחיקוק, לצו, לתכנית, לרשיון עסק או לכל היתר או רשיון אחר, או שיש בהם פגיעה בבריאותו של אדם או גרימת סבל ממשי לאדם; לענין זה "תכנית" – כהגדרתה בחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965;

נקווה כי הצעת החוק תאושר במושב הקרוב. תיקון החקיקה יאפשר להרחיב את התביעה הסביבתית האזרחית ולהפוך אותה לאפקטיבית יותר

איריס האן