

סעיף 197: אין פטור מפיצויים עקב פגיעה במבנים

עו"ד משה י' קמר

סעיף 197 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, קובע, כי אם נפגעו על-ידי תוכנית, שלא בדרך הפקעה, מקרקעין הנמצאים בתחום התוכנית או גובלים עימה, מי שהיה ביום תחילתה של התוכנית בעל המקרקעין או בעל זכות בהם זכאי לפיצויים מהוועדה המקומית, בכפוף לאמור בסעיף 200. סעיף 200 קובע, כי לא יראו קרקע כנפגעת אם נפגעה על-ידי הוראה שבתוכנית, הנמנית עם אחת ההוראות המפורטות באחת-עשרה פסקאות-המשנה המנויות בסעיף, ובלבד שהפגיעה אינה עוברת את תחום הסביר בנסיבות העניין ואין זה מן הצדק לשלם לנפגע פיצויים.

בכל תביעה לפיצויים המוגשת לרשויות התכנון על יסוד סעיף 197 טוענות הוועדות המקומיות, ועימן יזמים של תוכניות שנתנו לוועדות כתבי שיפוי, כנגד התביעות לפיצויים, כי בעל הזכויות שנפגעו עקב מתן התוקף לתוכנית אינו זכאי לפיצויים לאור הוראת הפטור שבסעיף 200. חרף הפופולריות של הטענה ושכיחות העלאתה, לא נתנו בתי המשפט ובעקבותיהם ועדות הערר דעתם לכך, שהיקף תחולתו של הפטור שבסעיף 200 מוגבל רק לתביעות שנפגעה הקרקע עצמה עקב מתן התוקף לתוכנית, ושהסעיף האמור אינו פוטר מתשלום פיצויים לגבי תביעות בגין פגיעות שנפגעו מבנים. באופן זה, כאשר תוכנית משנה את ייעודה של קרקע משטח פתוח לשטח לבנייה רוויה, או כאשר היא משנה את היקפי הבנייה על קרקע ומאפשרת לבנות עליה בניינים רבי-קומות במקום בניינים נמוכים, עשויה לקום עילת תביעה לפיצויים לבעלי החלקות הגובלות בקרקעות אלה, בשל הסתרת הנוף והאוויר, המטרדים וכיו"ב. כנגד תביעה שכזו אין הוועדה המקומית יכולה לעשות שימוש בהוראותיו של סעיף 200 לצורך פטור מתשלום פיצויים בטענה של פגיעה קטנה שנפגעו דירותיהם של התובעים.

מסקנה זו מתחייבת מהשוני המהותי בין המונח שבו נקט המחוקק בסעיף 197 לעומת המונח שנקט בסעיף 200. בסעיף 197 קבע המחוקק זכות לפיצויים עקב הפגיעה ב"מקרקעין". לעומת זאת, בסעיף 200 פטר המחוקק את הוועדה המקומית מתשלום פיצויים בעד הפגיעה שנפגעה "קרקע". קיים הבדל מהותי בין המונח "קרקע" לבין המונח "מקרקעין". קרקע הינה אדמה. "מקרקעין" הינם אדמה וכן המבנים המחוברים אליה בחיבור של קבע. באופן זה מגדיר סעיף 3 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981 (שאינו חל על פרשנות המונחים בחוק התכנון והבניה): "מקרקעין - קרקע, כל הבנוי עליה והנטוע בה וכל דבר אחר המחובר אליה בחיבור של קבע, זולת מחוברים הניתנים להפרדה". בחוק התכנון והבניה הבחין המחוקק היטב בשימוש במונחים "קרקע" ו-"מקרקעין". את המונח קרקע הוא ייחד לאדמה, בעוד שבמונח "מקרקעין" הוא השתמש כאשר מדובר הן בקרקע והן בבנוי עליה.

באופן זה, כאשר המחוקק חפץ להתייחס רק לאדמה, ולא לאדמה שעליה מצויים מבנים, הוא נקט במונח "קרקע" (לדוגמה: סעיפים 61, 63(1), 63(8), 69(1)-2, 70, 137-144, 156(א)). כאשר המחוקק מתייחס הן לאדמה והן לבנוי עליה הוא נוקט במונח "מקרקעין" (לדוגמה: סעיפים 157א(ד)(1), 174(א), 188-196, 204, 208, 209, 211(ב)). כאשר המחוקק חפץ להדגיש פעולה לגבי "קרקע" או "בנין" הוא נוקט במונחים הללו בצוותא חדא (לדוגמה: סעיפים 63(1), 63(ח), 63(8), 100, 145(ג), 149(א)(א2)(א), 151(א), 174(ה), 182).

דוגמה בולטת להבחנה שהמחוקק מבחין בין השימוש במונח "מקרקעין" לבין השימוש במונח "קרקע" מצויה בפרק ח' לחוק, העוסק בהפקעות. בכל סעיפי הפרק עושה המחוקק שימוש במונח "מקרקעין", הואיל וההפקעה מתייחסת הן לאדמה והן למבנים הבנויים עליה. אולם, בסעיף 190 עושה המחוקק שימוש בשני

המונחים, תוך הבחנה ביניהם. כל עוד מכוונות הוראות הסעיף הן לאדמה והן למבנים, נוקט המחוקק במונח "מקרקעין". ברם, מקום שהמחוקק חפץ להבחין בין האדמה למבנים שעליה הוא נוקט במונח "קרקע". וכך קובע סעיף 190(א)(3): "לא תחול חובת תשלום פיצויים על הפקעת כל מבנה. גידול עץ או דבר אחר **המחובר לקרקע** אם הוקמו, ניטעו או חוברו תוך הפרת חוק זה..."

באותו אופן יש לפרש את הוראותיהם של סעיפים 197 ו-200 לחוק. הזכות לפיצויים על-פי סעיף 197 בעד הפגיעה שנפגעו מקרקעין עקב מתן התוקף לתוכנית הינה זכות רחבה, והיא כוללת הן פגיעה בקרקע ריקה והן פגיעה במבנה, שהינם בגדר "מקרקעין". לעומת זאת, הפטור הקבוע בסעיף 200 מוגבל רק לפגיעה בקרקע, הלוא היא האדמה עצמה, אך אינו חל כאשר הפגיעה היא פגיעה במבנה.

גישה פרשנית זו עולה בקנה אחד עם ההלכה הפסוקה הקובעת, שיש לפרש את החריג שבסעיף 200 בדוקנות ורק במקרים נדירים ויוצאי-דופן תופטר הוועדה המקומית מחובתה לפצות את בעל הזכות הנפגעת (ע"א 210/88 ; דנ"א 1333/02).

הכותב מתמחה בתביעות לפיצויים בעד הפקעת מקרקעין