

פגיעה במקרקעין על-ידי תוכנית והפקעה נלווית

עו"ד משה י' קמר

נפגעו על-ידי תוכנית, שלא בדרך הפקעה, מקרקעין הנמצאים בתחום התוכנית או הגובלים בה, ובשלב מאוחר יותר הופקעו אותם מקרקעין, עומדות לבעלים או לבעל זכות אחרת בהם שתי עילות תביעה נפרדות: האחת - תביעה בעד הפגיעה במקרקעין על-ידי התוכנית, והשנייה - תביעה על הפקעת המקרקעין במצבם החדש.

זכות התביעה לפי העילה הראשונה קמה מכוח סעיף 197(א) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, הקובע, שמקום שמקרקעין, הנמצאים בתחום תוכנית או גובלים בה, נפגעו על-ידי התוכנית, שלא בדרך הפקעה, מי שהיה ביום תחילתה של התוכנית בעל המקרקעין, או בעל זכות בהם, זכאי לקבל פיצויים מהוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, ובלבד שהפגיעה אינה מסוג הפגיעות המפורטות בסעיף 200 לחוק. סעיף 197(ב) לחוק קובע, כי התביעה לפיצויים תוגש תוך שלוש שנים מיום תחילת תוקפה של התוכנית. עוד קובע הסעיף, כי שר הפנים רשאי להאריך את התקופה האמורה, מטעמים מיוחדים שיירשמו, אף אם עברה התקופה. המועד הקובע לשומת הפיצויים הינו מועד תחילתה של התוכנית.

שיעור הפיצויים הינו בגובה ההפרש בשווי המקרקעין לפי מצבם ערב תחילתה של התוכנית לעומת מצבם אחרי תחילתה של התוכנית. הפגיעה נבדקת לפי מבחן אובייקטיבי של פגיעה במקרקעין, כלומר, בתכונותיהם כמקרקעין, ולא לפי מבחן סובייקטיבי של פגיעה באדם המחזיק אותו זמן במקרקעין.

בקביעת שווי המקרקעין ערב תחילתה של התוכנית יש להתחשב בכל השימושים שניתן לעשות במקרקעין על-פי התוכנית הישנה נשוא השינוי, תוך התעלמות מהגבלות השימוש שהוטלו על-פי חוק התכנון והבניה בשלבי הכנת תוכנית השינוי (לפי סעיף 78 לחוק) או בשלבי הפקדתה (לפי סעיפים 97, 97א ו-98 לחוק), וכן תוך התעלמות מירידת שווי המקרקעין בשוק עם היוודע הכוונה לשנות את ייעודם של המקרקעין או את אפשרויות ניצולם. ניתן להביא בחשבון סיכוי סביר שהיה לשינוי ייעודם של המקרקעין אלמלא התוכנית הפוגעת. אין להעריך את מידת הפגיעה תוך התייחסות לשינוי הייעוד שיחול ביתר המקרקעין שבסביבה אחרי תחילתה של התוכנית החדשה ומכוחה; מקרקעין שנועדו, למשל, לבנייה והפכו לבעלי ייעוד ציבורי אינם בעלי ערך גבוה יותר מאשר ערב התוכנית, גם אם יתר המקרקעין באותו אזור יהפכו לפי התוכנית למיועדים לבנייה צפופה ורבה יותר.

מקום ששינוי הייעוד בתוכנית שאושרה נעשה למטרת הפקעה עתידה, גם אז זכאי בעל הזכויות לקבל פיצויים לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה, עם מתן התוקף לתוכנית, וללא קשר למועד ההפקעה בפועל, שכן, הנזק הנגרם על-ידי שינוי הייעוד הוא מיידי. שאם לא תאמר כן, תוכל הוועדה המקומית, הרוצה להפקיע מקרקעין תוך תשלום פיצויים בשיעור מיזערי, ללכת בדרך פשוטה זו: קודם לשנות את ייעודם של המקרקעין להפקעה ואחר כך להפקיעם, שאז תהא פטורה, הן מחובת תשלום הפיצויים בגין שינוי הייעוד לפי חוק התכנון והבניה, והן מעולו של החוק שמכוחו נעשתה ההפקעה, שכן, בעת ביצוע ההפקעה הממשית

המקרקעין כבר יהיו כמעט חסרי-ערך בעטיו של שינוי הייעוד.

אין להפחית מהפיצויים בעד שינוי הייעוד את השטח שניתן להפקיעו ללא תשלום פיצויים מכוח סעיף 190(א)(1) לחוק התכנון והבניה, אפילו נעשה שינוי הייעוד למטרת הפקעה עתידה. הטעם לכך הוא, שהבעלים זכאי לפיצוי מלא בעד הפגיעה בנכס, אלא אם כן קיימת בחוק הוראה מפורשת, השוללת או מקטינה את הפיצוי; בהבדל מההוראה המפורשת הקיימת בנדון זה בסעיף 190(א)(1) לחוק לגבי שלב ההפקעה, אין הוראה דומה בחוק לגבי שלב שינוי הייעוד. לפיכך, זכאי הבעלים לפיצוי מלא.

ייעודם של מקרקעין בתוכנית בנין עיר להפקעה מזכה את בעל הזכויות בפיצויים בעד אובדן זכות השימוש בתקופה שבה נמנע בפועל השימוש ועד לתפיסת החזקה במקרקעין בעקבות נקיטת הליכי הפקעה.

זכות התביעה לפי העילה השניה קמה בעקבות ההפקעה ומכוח החוק שבאמצעותו נעשתה ההפקעה. שיעור הפיצויים הינו שווי המקרקעין ביום הקובע לשומת הפיצויים, דהיינו, שוויים הנמוך יותר עקב ייעודם החדש. הטעם לקביעת הפיצויים על-פי עילה זו לפי השווי הנמוך יותר של המקרקעין הוא, שאין בעל המקרקעין יכול להנות משני העולמות: מחד גיסא, לקבל פיצויים על-פי סעיף 197 לחוק עקב התוכנית, סמוך לאחר שינויה, ומאידך גיסא, לתבוע שבקביעת השווי במסגרת ההפקעה, הנעשית במועד מאוחר יותר, כששווי המקרקעין נמוך יותר, יתעלם בית המשפט משינוי זה, שאחרת יעלה סכום הפיצויים הכולל על שווי המקרקעין ערב שינוי הייעוד.

הכותב מתמחה בדיני הפקעת מקרקעין