

פטור מתשלום פיצויים בעד פגיעה במקרקעין

עו"ד משה קמר

סעיף 197 לחוק התכנון והבניה קובע, כי אם נפגעו מקרקעין על-ידי תוכנית, שלא בדרך הפקעה, זכאי מי שהיה ביום תחילתה של התוכנית בעל המקרקעין או בעל זכות בהם לקבל פיצויים מהועדה המקומית לתכנון ולבניה, בכפוף להוראות סעיף 200 לחוק. סעיף 200 קובע, כי לא יראו קרקע כנפגעת אם נפגעה על-ידי הוראה שבתוכנית, הנמנית עם אחת מ-11 ההוראות המפורטות בסעיף, ובלבד שהפגיעה אינה עוברת את תחום הסביר בנסיבות העניין ואין זה מן הצדק לשלם לנפגע פיצויים.

ביסוד סעיף 200 מונח החשש, כי במקרים מסויימים תהא חובת הפיצוי מחמירה מדי כלפי רשויות התכנון, והן תבחרנה שלא לתת תוקף לתוכנית מסויימת, על אף שהתועלת בה עולה על הנזק שנגרם לפרטים אלה ואחרים, וזאת משום חששן של הרשויות, שלא יהא באפשרותן לעמוד בנטל הפיצוי. במקרים מסויימים חשש זה מתייחר כאשר רשויות התכנון מחייבות יזמי תוכניות לתת להן התחייבות לשיפוי בגין כל סכום שהן תחוייבנה לשלם למי שייפגעו בשל מתן התוקף לתוכנית.

סעיף 200 האמור מקנה לוועדה המקומית פטור מתשלום פיצויים אם מתקיימים שלושה תנאי פטור: (א) אם הפגיעה של התוכנית נמנית עם אחד מ-11 סוגי המקרים הקבועים בסעיף; (ב) אם הפגיעה אינה עוברת את תחום הסביר בנסיבות העניין; (ג) אם אין זה מן הצדק לשלם לנפגע פיצויים. שלושת התנאים הללו לפטור מתשלום פיצויים הם תנאים מצטברים. על הוועדה המקומית מוטל נטל השכנוע להוכיח את קיומו של כל אחד משלושת תנאי הפטור הללו. נכשלה הוועדה בהרמת הנטל באחד ממרכיבים אלה, חל העקרון הכללי הקבוע בסעיף 197 לחוק בדבר תשלום הפיצויים לנפגע.

התנאי הראשון, לפיו הפטור יחול אם הפגיעה נמנית עם אחד מ-11 סוגי המקרים הקבועים בסעיף 200, פורש בעבר בפסיקה בהרחבה. אולם, כיום, בעקבות חקיקתו של חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, שהעלה את המעמד החוקתי של זכות הקניין, יש מקום לבדיקה פרשנית מחודשת, שתבחן אם הפטור שניתן אינו רחב מדי.

התנאי השני עוסק בשאלה, האם הפגיעה אינה עוברת את תחום הסביר בנסיבות העניין. תחום הסבירות נקבע באיזון ראוי בין ערכים שונים. על צד אחד של כפות המאזניים מונחת זכות הקניין, המקנה לבעליה אינטרס כלכלי במקרקעין, המוגן כזכות חוקתית. על הצד האחר של כפות המאזניים מונח אינטרס הציבור, המחייב מתן כוח למדינה לפגוע בקניין הפרטי כדי לקיים את אינטרס הציבור. האיזון הראוי בין זכות הקניין מזה לבין טובת הציבור מזה קובע מתי פגיעה של תוכנית בקניין אינה עוברת את תחום הסביר. בפסק-דינו של בית המשפט העליון בעניין הורוויץ (התלוי ועומד בדיון נוסף) נחלקו השופט טירקל והנשיא ברק בקביעת תחום הסביר. השופט טירקל בדעה, כי כל פגיעה שאינה מזערית שבמזערית עוברת את תחום הסביר. לעומתו סבור הנשיא ברק, כי גישה זו אינה עושה איזון בין אינטרס הפרט לבין אינטרס הציבור, שכן היא נותנת משקל מכריע לאינטרס הפרט ושוללת כל משקל מאינטרס הציבור.

הנשיא ברק סבור, איפוא, כי יש לשקול בכל מקרה את איזון האינטרסים. למטרה זו אין לקבוע קביעה טכנית, לפיה פגיעה במקרקעין באחוז מסויים תיחשב לפגיעה שיש להתעלם ממנה, אלא יש להביא בחשבון מספר שיקולים: השיקול הראשון הוא גודל הירידה בערך המקרקעין. ככל ששיעור הירידה בערך המקרקעין הוא גבוה יותר, כך גדל הסיכוי כי הפגיעה תיחשב כלא סבירה בנסיבות העניין. השיקול השני הוא מידת פיזור הנזק. ככל שהפגיעה במקרקעין היא מסוג הפגיעות השכיחות, המתפזרות על חלק ניכר מהאוכלוסייה ושהן חלק מהסיכון של התכנון עצמו, כן ניתן לראותה כמי שאינה עוברת את תחום הסביר בנסיבות העניין. השיקול השלישי נוגע לאינטרס ציבורי חיוני הגלום בתוכנית. כך למשל, תוכנית הבאה למנוע סכנות בטיחותיות ומפגעים, שהיא כורח המציאות והאינטרס הציבורי החיוני שבבסיסה אינו מגולם בכספים הזורמים לקופת הרשות. במקרים חריגים אלה קיימת סכנה, שתוכנית שישוּמה חיוני לא תופעל מלכתחילה עקב החשש להצפת תביעות, שהרשות לא תוכל לעמוד בה. ככל שאינטרס זה חריף יותר, כך גדל הסיכוי שהפגיעה בקניין תיחשב סבירה בנסיבות העניין. באותה מידה יש להתחשב בחשיבותה של זכות הקניין הנפגעת להבטחת חירותו של הפרט הנפגע. ככל שזכות זו חשובה יותר, כן יגדל הסיכוי שהפגיעה בה לא תיחשב סבירה בנסיבות העניין. כך לדוגמה, כאשר הפגיעה שבתוכנית נגרמת לבית מגורים קיים, שבו מתגורר הנפגע, יש לזכות הקניין עוצמה רבה ויש לתת להגנה עליה משקל רב. ולפיכך, כאשר מדובר בפגיעות בבתי מגורים או בדירות קבעו ועדות הערר שאף פגיעות בשיעורים נמוכים מ-5% הינן בלתי-סבירות.

התנאי השלישי, שעל הוועדה המקומית להוכיחו על-מנת לפטור עצמה מתשלום פיצויים, הוא שאין זה מן הצדק לשלם לנפגע פיצויים. מבחן הצדק עומד על רגליו הוא. זהו מבחן עצמי בצד מבחן הסבירות. מבחן הצדק הוא מבחן פתוח וגמיש, שיכול מעצם טיבו לכלול מגוון שיקולים. רשימת השיקולים פתוחה ומשתנה ממקרה למקרה, בהתאם לנסיבותיו. קורות מערכת היחסים בין הנפגע לבין רשויות התכנון שקדמו לתוכנית והיו על רקע התוכנית עשויות להביא למסקנה, שהצדק מחייב תשלום פיצויים. כך הדבר גם מקום שהיתה בו הקפאה ממושכת של אישורי בנייה על קרקע, שהיה ניתן לבנות עליה לפי התוכניות הישנות. כמו כן ניתן להביא בחשבון לעניין ההכרעה אם מן הצדק שהנפגע יקבל פיצוי את העובדה שהנפגע הסתמך על התוכנית לפני שינויה.

הכותב מתמחה בדיני הפקעת מקרקעין.