

תכנון אולטימאטיבי

נעמי ספיר,

נכננית ושמאית מקרקעין

לאחר פרסומו של המאמר "פיצויים עקב שינוי יעוד קרקע מופקעת - האמנם?" בחוברת מקרקעין וערכם קל"ב, פורסם פס"ד בערעור בבית משפט עליון עא 10278/09 בענין יונתן אשכול נ. הוועדה המקומית לתכנון ובניה רעננה, נשוא המאמר.

בית משפט עליון בהרכב שלושה שופטים ע"י כבוד השופט י. דנציגר דחה את הערעור וסתם סופית את הגולל על המקרה ושדומיו.

ספור המקרה על קצה המזלג:

בשנת 1979 פורסמה תכנית איחוד וחלוקה ברעננה שחלה, בין היתר, על כ-40 דונם בבעלות משפחת שקולניק. התכנית תכננה את המתחם מחדש, יצרה מגרשים למגורים בשטח מינימלי 750 מ"ר והוסיפה זכויות בניה תוך כדי הגדלת הצפיפות ושינוי אחוזי הבניה.

כ-33% מהשטח הכלול בתחומי התכנית ייועד לצרכי צבור (דרכים וש.ב.צ) ונרשם ע"ש עיריית רעננה.

בשנת 1980 חתמו הבעלים המקוריים בני משפ' שקולניק, על כתב ויתור בו ויתרו על כל תביעה לפי סעיפים 195 ו-196 והסכימו למכירת חלק מהמקרקעין שהופקעו בתכנית לאיחוד וחלוקה לעיל, כשהתמורה ממכירת שטחי הצבור (לאחר שישונה ייעודם לשימושים סחירים), תשמש כתרומה להשלמת בית יד לבנים בעיר.

בשנת 1981 פורסמה תכנית חדשה לאיחוד וחלוקה מחדש. בתכנית זו בה כלול חלק מהשטח לשעבר בבעלות שקולניק, שונה ייעודן של החלקות משטח לבניני צבור לשטח למגורים, פרט לחלקה אחת - היא החלקה הנדונה. החלקות נמכרו והתמורה שימשה להשלמת בניית בית יד לבנים.

בשנת 2002 פורסמה תכנית לחלוקת החלקה הנדונה לשלושה מגרשים, אחד מביניהם, מגרש 2001, ייועד למגורים.

מגרש 2001 שיועד למגורים בתכנית החדשה משנת 2002 ניתן ע"י עיריית רעננה באישור מנכ"ל משרד הפנים למשפחת טל כקרקע חליפית בגין מקרקעין אחרים שהיו בבעלותה ושימשו לצורך סלילת דרך ציבורית. משפחת טל הפכה להיות הבעלים של מגרש 2001.

המערער הינו אחד היורשים של שקולניק שדרש תשלום פיצויים מהוועדה המקומית רעננה בעקבות שינוי ייעודו של מגרש 2001, בין היתר, בהתאם להוראות סעיף 196

לחוק התכנון והבניה.

כאמור, נדחתה התביעה בבית המשפט המחוזי וגם הערעור בבית משפט עליון נדחה.

בית המשפט מבסס את פסיקתו בהתייחס לטיעון שתביעת הפיצויים דגן היא בהתאם להוראות סעיף 196 החל במקרים של הפקעות ללא פיצויים, בעוד שבמקרה זה ההפקעה הראשונית בשנת 1979 כללה פיצויים בעקבות השבחת המקרקעין. בית המשפט קובע כי במקרה זה סעיף החוק הרלוונטי הינו סעיף 195.

לענין סעיפים 195 ו-196 לחוק התכנון והבניה קובע בית המשפט העליון כלהלן:

"התכלית שביסוד סעיפים אלו היא שמירה על זכויות הבעלים שמהם הופקעו המקרקעין ועשיית צדק עם בעל מקרקעין שהרשות לקחה מקניינו, בשלב בו ברור כי הרשות אינה מתכוונת עוד לעשות שימוש במקרקעין שנלקחו לצרכי ציבור וכי היא עתידה לסחור בהם (ההדגשה שלי נ.ס.).

אכן, סבור אני כי הוראות אלה נועדו להגן על זכות הקניין של הבעלים המקוריים של מקרקעין שהועברו לידי רשות, וכי פרשנותן של הוראות אלה צריך שתיעשה ברוח הוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, אשר עיגן את מעמדה החוקתי של הזכות לקניין".

בית המשפט מתייחס למספר שאלות כבדות משקל הקשורות להוראות סעיפים 195 ו-196 שנשאלות לטעמו פתוחות ללא מענה וביניהן השאלות הבאות:

- האם הוראות סעיפים 195 ו-196 חלות על העברת מקרקעין לרשות, בהעדר אקט הפקעה פורמאלי?
- האם הפרשת מקרקעין במסגרת איחוד וחלוקה תחשב כהפקעה?
- האם לחליפו של בעל המקרקעין זכות תביעה?

חלק משאלות אלו נדונו בע"ס 4927/08 בענין הממונה על המחוז משרד הפנים נגד אפרמיאן.

שם נקבע כי במקרים בהם מדובר ברכישה כפויה ללא תמורה אף בהעדר הליכים פורמאליים, יש להחיל הסדר ברוח ההסדר הקבוע בסעיף 196 לחוק התכנון והבניה. אולם כאשר מדובר בהליכי העברת מקרקעין לרשות שיסודם ברצון חופשי ובתמורה, יחולו הוראות סעיף 195.

לפיכך בוחן בית המשפט את הליכי הפרשה בשלב הראשון במקרה הנדון בשנת 1979 על מנת לקבוע איזה סעיף חל במקרה דגן: 195 – הפקעה בתמורה או 196 – הפקעה בכפיה וללא תמורה.

בית המשפט קובע כי השבחת המקרקעין שנותרו בידי האחים שקולניק עפ"י התכנית הראשונה כמוה כתשלום פיצויים בגין הפרשת המקרקעין בגין תכנית זו.

קביעה זו שומטת את הבסיס לתביעתו של המערער המבוססת על ההסדר הקבוע בסעיף

196 לחוק התכנון והבניה.

ממשיך בית המשפט וקובע כי גם אילו היה המערער מבסס את תביעתו על ההסדר הקבוע בסעיף 195 גם אז לא עמד המערער בנטל הראיה.

גם בענין הטיעון לעשיית עושר ולא במשפט המתייחס לעיקרון היסודי בדבר התעשרות שלא כדין, קובע בית המשפט כי המערער לא עמד בנטל הראיה. שכן ככל שלמערער באופן עקרוני הזכות לקבלת מגרש 2001 בחזרה יהיה עליו להשיב לעיריית רעננה את ערכה של השבחת המקרקעין שנותרה בידי האחים שקולניק בעקבות אשור התכנית הראשונה משנת 1979 בערכים ריאליים בתוספת תשלום בגין השבחת מגרש 2001 כתוצאה משינוי ייעודו למגורים.

כלומר, חובת ההשבה הינה ההפרש בין שווי הריאלי של מגרש 2001 לבין שווי ההשבחה עפ"י התכנית משנת 1979 בתוספת ההשבחה בגין שינוי ייעודו של מגרש 2001 משטח לבניני ציבור למגורים בשנת 2002 – ככל שקיים הפרש.

לפיכך ערכתי חישוב כללי לבחינת המצבים בהם ניתן יהיה להפעיל את הוראות סעיף 195 ברוח ההחלטה בפסק הדין.

בית המשפט קובע כי יש לערוך את החישוב בערכים ריאליים. קביעה זאת מאיינת את הצורך בשומת המקרקעין בערכים היסטוריים ובחינת משמעויותיה של שומה היסטורית למועד התביעה.

נסמן את ערכי המקרקעין כלהן:

X – שווי במצב קודם.

Y – שווי במצב חדש.

X – Y – השבחה.

יהא:

t = 1 – יתייחס לתכנית הראשונה, במקרה הנדון התכנית משנת 1979.

t = 2 – יתייחס לתכנית השניה, במקרה הנדון התכנית משנת 2002.

לפיכך:

1 – X – Y – השבחה הנובעת מהתכנית הראשונה משנת 1979.

2 – X – Y – השבחה הנובעת מהתכנית השניה משנת 2002.

בהתאם לפסיקת בית המשפט, יועברו פיצויים למופקעים ככל שיתקיים התנאי הבא:

$$Y_2 - [(Y_1 - X_1) + (Y_2 - X_2)] > 0$$

מאחר והמצב הקודם בתכנית השניה הינו שטח למבני צבור, נציב $X_2 = 0$ ונפתור את

המשוואה כלהלן:

$$Y_2 - Y_1 + X_1 - Y_2 > 0$$

כלומר התנאי להענקת פיצויים יתקיים במקרה בו $X_1 > Y_1$

ובמילים: פיצויים למופקעים ינתנו במקרה בו שווי במצב קודם בתכנית הראשונית משנת 1979 גבוה משווי במצב חדש והתכנית הראשונית הינה תכנית פוגעת ולא תכנית משביחה.

כלומר בכל מקרה בו מדובר בשני שלבי תכנון באמצעות שתי תכניות המאושרות אחת אחרי השניה יתקיימו הכללים הבאים:

במקרים בהם התכנית הראשונית הינה תכנית משביחה, כמו מירב התכניות לאיחוד וחלוקה המוכרות לנו (בהן $X_1 < Y_1$), לעולם לא ייוצר מצב בו המופקע זכאי לקבלת פיצויים עקב שינוי יעוד של השטח לבנייני צבור בתכנית מאוחרת יותר לשטח סחיר.

במקרים בהם התכנית הראשונית הינה תכנית פוגעת (בהן $X_1 > Y_1$) המופקע יהיה זכאי לפיצויים על ירידת ערך מקרקעיו בהתאם להוראות סעיף 197 לחוק התו"ב. בשלב מאוחר יותר, ככל שישונה ייעוד השטח המופקע למבני ציבור לשטח סחיר, יהיה המופקע זכאי לפיצויים בהתאם להוראות סעיף 195.

וכאמור במאמר הקודם, למרות הדינים המקדשים את קנין הפרט, נמצאה דרך המלך למיסחור קרקעות הצבור בשני שלבים של תכנון, אפילו ללא צורך בהמתנה / התיישנות בין שלב א' לשלב ב'.