

ארכי מירי ויסק פרופי רחל אלחרמן

פיצויים על נוקי תכנון

דרך בית המשפט, אך למעשה, אין בית המשפט המקום המתאים לליבון מדיניות קרקעית ואין לו הכלים להתערב בשיקולי תכנון.

3. איזון בין היטל השכחה לפיצויים: חברה הגובה מס על העליה בערך הקרקע, הגובעת מפעולת תכנון של הרשויות, כפי שאכן קיים בישראל בצורת היטל התשבתה, מן הדין הוא שגם תפצה את הניזוקים מפעולות אלה.

4. שיפור היחסים בין הרשות לאזרח: הבטחת פיצויים על פחיתת הערך של הנכסין מאפשרת לרשויות להעביר פרויקטים, שאלמלא כן היו נתקלים בהתנגדות, ועשויה לעודד יותר הזדהות עם מפעלי תכנון ופיתוח.

5. הגברת מודעות המתכננים להשלכות התכנון על הפרט: התכנון ע"י הרשויות, הגם שנעשה לטובת הכלל, לא תמיד לוקח בחשבון את כל ההשלכות על גכסי הפרט שעלולות לנבוע ממנו. היחשפות לדרריות פיצויים מעודדת את הרשות לבדוק מראש השפעות אלו ולהכניסן במערכת העלויות הכוללת.

6. הקמת הסכנה שככפילות תפקודים של הרשות — כגוף מתכנן וכבעל קרקע: הרשות פועלת כגוף מתכנן ומודרך ע"י שיקולי טובת הציבור, אך היא עצמה היטה גם בעלת נכסים במרחב התכנון ולכן אינה משוחררת מאינטרסים של עצמה. כך, למשל, עלולה הרשות שרוצה בעתיד להפקיע שטח, ליעד אותו

פעולות תכנון שמבצעות הרשויות — גוררות בעקבותיהן נהנים מצד אחד וניזוקים מצד אחר. כלפי הנהנים שערך הקרקע שלהם עלה — מופעל מנגנון משומן היטל, הגובה מהם היטל השכחה על רווחיהם. כלפי הניזוקים קיים הסדר של פיצויים, שהוא מוכר פחות ותלוי בהפעלתו בכושרו של הפרט לתבוע את זכויותיו.

בעבודה זו נעסוק בהסדר זה. תחילה נגדיר את היעדים שהסדר הפיצויים צריך לשרת. נסקור את ההסדר הקיים בחוק התכנון והבנייה והבעיות שבו, נבדוק את השימוש בהסדר עפ"י תביעות לפיצויים שהוגשו לוועדה המקומית בחיפה, ונסכם בהערכת החוק עפ"י היעדים שהוגדרו תחילה.

הגדרת יעדים להסדר פיצויים

1. הגנה על קנין הפרט: קיים ניגוד בסיסי בין הצורך בתכנון מקרקעים ובין השמירה על קנינו של הפרט. התכנון מטיל מגבלות על הפרט באפשרויות שימוש בקרקע, ומכיוון שהקרקע היא מהנכסים היקרים שיש לאדם, הרי כל פגיעה בה היא קשה. הסדר הפיצויים יכל להתקין פגיעה זו.

2. שמירה על עקרון השוויון בנשיאה בנטל: ההתערבות התכנונית שנועית שית למען טובת הכלל, מטילה לעיתים את מלוא הנטל על בעלי קרקע בודדים. ניתן להשיג שני יעדים אלה

תחילה לשימוש לא אינטנסיבי, על מנת להוריד את ערכו. הצורך ל-פצות את בעל הקרקע על מגבלות שימוש המוטלות עליו, יקטין סכנה זו.

הסדר הפיזיים – סעיפים 202 – 197 לחוק התכנון והבניה

הזכות לפיזיים על ניזקי תכנון מעור-גנת בחוק התכנון והבניה משנת 1965, בסעיפים 202-197, שהתחילו את סעיף 34 לפקודת בנין ערים 1936. החוק מג-דיר את התנאים לזכאות לפיזיים (ראה גם רויטל, 1983, עמ' 197-187):

„נפגעו” – צריך להוכיח פגיעה ב-ערך המקרקעין ולשם כך יש לצרף הער-כת שמאי לבזק. לגבי אלו מועדים תחושב הירידה בערך המקרקעין? לפי השופט ו. זילר (משפט ולירו – סימוכין 3): „בבוא בית המשפט לערוך את חישוב הפיזיו המגיע לפי סעיף 197 לחוק, הוא יביא בחשבון את ערך ההחלקה ערב פיר-סום התכנית, לעומת ערכה לאחר פירסום התכנית. יש קושי בדרך חישוב זו ש-הרי עצם הידיעה על הכנת התכנית ו-הפקדתה כבר פגעו בערך הקרקע, ולכן הפיזיו לא יהיה על מלוא הירידה בערך. מהבדיקה שערכנו עולה, שדרך החישוב המקובלת על השמאים היא חישוב ערך המקרקעין לתאריך קבלת התוקף ש-התכנית על פי מצבם מלפני אישור ה-תכנית, לעומת ערכם לאותו מועד עם התכנית החדשה (סימוכין 4).

„על ידי תכנית” – חייב להיות קשר בין תכנית סטטוטורית לבין הפגיעה ב-נכס.

„יום תחילתה של התכנית” – התכ-נית צריכה להיות ברת תוקף. לפי סעיף 119 לחוק, מועד התכנית הוא 15 יום לאחר פרסומה ברשומות, להבדיל מהדין החל על הפקעות (עפ”י חוק התכנון ו-

התכנית תשכ”ה – סעיף 190 ג') שבו התאריך הקובע הוא 60 יום לאחר מועד הפרסום ברשומות על הכוונה להפקיע את המקרקעין.

קיימת סכנה של עיכוב מסווג מצד הרשות בהגשת התכנית לאישור. טופי, על מנת לדחות את תשלום הפיזיים. בפס”ד ארגז (סימוכין 5) התייחס ביהמ”ש העליון לסכנה זו והזהיר שלא ירשה שתכניות תשארגנה בהפקדה ללא סוף. יחד עם זאת קיים קושי לביהמ”ש לפקח על כך, משום שהוא גמבע מלהתערב בשיקולים מקצועיים של רשות התכנון. רק תריגה ניכרת מגדלהים, או יחס מפ-לה מצד הרשות, עשויים להביא להת-ערבות ביהמ”ש.

„בתחום התכנית או הגובלים עמו” – לשון החוק לפני התיקון משנת 1982 היתה „נפגעו מקרקעין”. האם בהגדרה זו נכללו גם מקרקעין שמוחוץ לתכנית? ביהמ”ש העליון ירד לעומקה של סוגיה זו במשפט וארון (סימוכין 6) וקבע ב-רוב דעות שלבעלים של מקרקעין שנפג-עו ע”י תכנית יש זכות לפיזיים לפי סעיף 197 גם כאשר אין הקרקע כלולה בתכנית. על מנת לצמצם את תחולתה של פסיקה זו, הוכנס בשנת 1982 התי-קון „מקרקעין בתחום התכנית או הגוב-לים עמו” בלבד.

„שלא בדרך הפקעה” – סעיף 197 מתייחס לניזקין שנגרמו למקרקעין שלא ע”י הפקעה. אלא שלעיתים תכופות ה-גדרת יעוד חדש לקרקע הוא שלב ראשון לקראת הפקעה. מתעוררת השאלה, האם שלב שינוי היעוד יחשב לפגיעה „שלא בדרך הפקעה” ומגיעים עליו פיזיים, או שזו פעולה טרום הפקעתית ויש ל-דחות מתן הפיזיים למועד ההפקעה? לשאלה זו משמעות רבה לבעל הקרקע: שינוי היעוד מוריד משמעותית את ערך הקרקע וההמתנה להפקעה שעלולה ל-

עיתים להתארך, פירושה שהבעלים יש-ארו כל אותה עת עם קרקע שגיטל ערכה ושאיין לה קונים. יתר על כן, בבוא מועד ההפקעה, יחושבו הפיזיים לפי ערך הקרקע ביעודה החדש, משום שהתאריך הקובע הוא יום פרסום ה-הפקעה, וכך יהיה הפיזיו גמון מאד.

שאלה זו נידונה בהרחבה במספר פסקי דין (סימוכין 7,3) והעת ביהמ”ש היתה שיש לפרש את המילים „בדרך הפקעה” על דרך הצימצום, כך שלא יכללו פעו-לות טרום-ההפקעתיות. כלומר, שינוי הי-עוד, גם אם צפוייה אחריו הפקעה, ישול-מו עליו פיזיים שיבטאו את הפגיעה בקרקע עקב אותו שינוי. עם זאת, לפחות במקרה אחד, בענין ל. בוגר (סימוכין 12) נפסק, שניתן לאחד את שני ההלי-כים (פיזיים על שינוי יעוד ופיזיים על הפקעה) בתנאי שההפקעה היא מי-ידית.

לסוגיה זו חשיבות רבה, משום שה-רשות המקומית מעונינת בדרך כלל ב-דחיית מתן הפיזיים, ויש לה סיבה טו-בה לכך: מפיזיו ההפקעה מקובל ל-הפחית את 40% המותרים להפקעה ל-מטרות ציבור ללא תשלום, בעוד של-גבי ניכויים מפיזיים לפי סעיף 197 – והדבר פחות ברור. בפסק דין ולירו (סי-מוכין 3) קבע השופט ו. זילר: „בבוא ביהמ”ש לערוך את חשבון הפיזיים ה-מגיע לפי סעיף 197 לחוק הוא יביא בחשבון את ערך החלקה ערב פרסום ה-תכנית לעומת ערכה לאחר פרסום ה-תכנית. אם טרם הופקעו מהחלקה אותם 40% הניתנים להפקעות ללא פיזיו, יש-תקף הדבר, ככל הניתן להגיה ולצפות, בערך החלקה עוד לפני פרסום התכנית. בחשבון אפשרות הפקעה ללא תשלום, במילים אחרות, מחיר החלקה בשוק יביא וממילא יהיה ההפרש בין ערך הקרקע בשני המועדים האמורים גמון מאשר

אלמלא היו 40% מתקרקע מיועדים ל-הפקעה ללא תשלום פיזיים”. להערכתה של רחל אלטרמן (סימוכין 11) הרואה פסיקה זו באופן ביקורתי – פסיקה זו משקפת ומחזקת את המגמה של הפיכת השעור המירבי של 40% המותרים ל-הפקעה ללא תשלום ממקסימום למיני-מום. האם פסיקה זו נכונה גם לגבי שטח שכבר בנוי ומפותח, הגם שם חייבת ל-בוא איתה גזירה של 40% ולכן נלקחת היא בחשבון בעת הערכת שווי החל-קה? – ספק בכך.

„בעל מקרקעין או בעל זכות בהם” – כל בעל זכויות על הקרקע שזכויותיו נפגעו רשאי לתבוע פיזיים.

„תוך שנה... שר הפנים רשאי ל-האריך” – התביעה לפיזיים צריכה להיות מוגשת תוך שנה מתחילת תוקפה של התכנית. שר הפנים רשאי להאריך את התקופה האמורה אם היתה סיבה סבירה לכך. זוהי הוראה מקילה לעומת החוק בצורתו הקודמת – סעיף 34 ל-פקודת ערים 1936, שלפיו היה על ה-בעלים לדרוש פיזיים תוך ששה חוד-שים, ללא אפשרות להארכה.

„בכפוף לאמור בסעיף 200” – בסעיף 200 לחוק מפורטים מצבים רבים שבהם קרקע נפגעת ולא תהיה בכך עילה ל-תביעת פיזיים, ובלבד „שהפגיעה אינה עוברת את תחום הסביר בניכונת הענין ואין זה מן הצדק לשלם לנפגע פיזיו יים”. קשה למצוא פגיעה שלא תיפול באחד מהסעיפים המפורטים בסעיף 200. יוצא איפוא שמה שיש להוכיח על מנת להיות זכאי לפיזיים, הוא שהפגיעה כן עוברת את תחום הסביר ומן הצדק ל-שלם לנפגע. מהו „תחום הסביר”? האם הוא גמוד לפי גודל הבזק או ביחס ל-מטרת התכנית? על מי מוטלת חובת ההוכחה: האם הנפגע חייב להוכיח ש-הבזק עובר את תחום הסביר וגו', או שמא

הרשות צריכה להוכיח שהגזק אינו עובר את תחום הסביר, ואין זה מן הצדק ל- שלם — סעיף זה אינו ברור וגם פסי- קות בתי משפט לא יעסקו בו ולא פרי- שוהו.

סעיף 200 הפך את הסדר הפיצויים למעשה מהסדר משפטי ברור עם זכר- יות מפורטות המעוגנות בחוק, לענין של שיקול דעת לכל מקרה לגופו. נבחן עתה את השימוש בהסדר הפי- צויים, הלכה למעשה, על פי תביעות שהוגשו לועדה המקומית בחיפה.

תביעות פיצויים בחיפה

עד המש השנים האחרונות לא היו כמעט תביעות לפיצויים. נראה, שהדבר גבע מחוסר מודעות לזכויות שנותן ה- חוק, ואולי גם מנסיון לא טוב עם החוק בצורתו הקודמת (סעיף 34 לפקודת בנין ערים), שאיפשר לשר הפנים להעיד על סבירות הפגיעה ולא היה ניתן לערער על כך.

בתיאור המקרים שלהלן נעזרתי בעובד- די מחלקת התכנון בחיפה ובפרוטוקולים של הוועדה המקומית. רשימה זו כוללת את רוב המקרים הזכורים, אם לא את כולם:

✦ תביעה לפיצויים על הסימת אור ו- אוויר בדירת מגורים ע"י האגף ה- חדש של בית חולים רוטשילד: ההתדיינות בין השכן הנפגע וה- הוועדה המקומית הסתיימה בפשרה, והדירה נקנתה ע"י העיריה במחיר של מוכר מצוץ. מקרה זה הוא דוגמא לנפגע שהקרקע שלו אינה „בתחום התכנית“ אלא גובלת עמה — ראה סעיף 2.4 לעיל.

✦ „ראש מאיה“ (1980/82): ממציאים ארכאולוגים הביאו להקפאת הבניה במקום, ומאוחר יותר אושרה תכנית חדשה שהתירה בניה בהגבלות מסו-

ימות. תביעה לפיצויים של בעל חלקה נדחתה ע"י הוועדה המקר- מית משום שהוגשה באיתור ולא בהתאם להוראות תקנות התכנון ו- הבניה. (לא צורפה הערכת שמאי לגזק).

✦ תכנית לשיפור צומת הרחובות חיל הים—יפו—רוטשילד: התכנית באה לפתור את בעית התנועה בצומת. היא חייבה שינוי בסיווג שטחים ס- ביב הצומת לשטחים ציבוריים פתו- חים, וייעוץ חלק מהם להפקעת תביעות לפיצויים הוגשו ע"י דיירים סמוכים לצומת עקב מטרה עתידית והורדה בערך רכושם. הוועדה המח- זית דחתה תביעות חלק מהדיירים הרחוקים יותר מהכביש, ועם הס- מוכים לצומת התנהל מרימ לשם רכישת דירותיהם או להילופין ל- דאוג להם למקום מגורים זמני ל- תקופת עבודות ההריסה והבניה.

תביעת פיצויים גוספת הוגשה ע"י חברת „סוגול“, שהתנהגה שלא עמדה ל- קהרס עפ"י התכנית. גם המחזיקים וה- מפעילים של התחנה הגישו תביעה ל- פיצויים על פגיעה בשווי זכותם והאפש- רות להעביר הזכות לאחרים. הסכום ה- גבוה שנתבעה הוועדה לשלם, הביאה אותה להכביש שינויים בתכנית שאפשרו את השארת התחנה במקומה. מקרה זה ממחיש איך החובה לשלם פיצויים מחיי- בת את הרשות כגוף מתכנן להכביש למערכת השיקולים גם את זכויותיהם של הנפגעים הפוטנציאליים (ראה יעד 1.5 לעיל).

ביטוי נוסף להגברת המודעות לכך, שעוד יזכר להלן, ניתן לראות בנחה העיריה להתתים מראש כל יום כתנאי לקבלת רשיון על התחייבות לשאת בכל התביעות שהוגשה עקב התכנית.

✦ תכנית להמשך רח' ברנדיס (חפ/

1743): מטרת התכנית להעביר דרך משדרות הנשיא לרח' יפה נוף ב- המשך לרח' ברנדיס. התכנית שינ- תה יעד של חלקה ממגורים לשטח ציבורי פתוח, מתוך כוונה להפי- קיעה בהמשך. התביעה לפיצויים היתה על ירידה בערך המקרקעין עקב שינוי היעד. היא נדחתה ע"י הוועדה המקומית בנימוק שיש הת- לטה על הפקעה והפיצויים ישולמו במסגרת פיצויי הפקעה יחד עם זאת הודיעה לבעל החלקה, שב- חישוב הפיצויים על הפקעה ילקח בחשבון שווי הנכס בהתאם ליעודו לפני אישור התכנית, כלומר, כחל- קה המשמשת למגורים, ובכך לא יופחת ערך המקרקעין לצורך חישוב הפיצויים.

הוועדה המחוזית תמכה בהחלטת ה- וועדה המקומית, אך לשם בדיקת חוק- יותה פנתה ליעוץ המשפטי של משרד הפנים ונענתה, שאפשר לכלול את ה- פיצויים עפ"י סעיף 197 במסגרת פיצויי הפקעה. האסמכתא היתה בג"ץ ליאון בוגר (סימוכין 12). ביהמ"ש הגבוה ל- צדק קבע באותו משפט: „אם תבחר הוועדה המקומית, באופן מיד, בדרך והתפקעה המלאה של המקרקעין, לא יהיה בכך כדי לגרוד הוראותיו של הצו, כי המרובה מכל את המועט, כי הפקעה מלאה תלויה, כמובן, בתשלום פיצויים מלאים בעד הקרקע ולא רק בפיצויים על שינוי היעד.“ עד כאן ציטוט דברי השופט, כפי שמופיעים בפרוטוקול ה- ישיבה של הוועדה המחוזית (סימוכין 8). הסיפא של אותה פסקה מדברי ה- שופט: „אולם הכל מותנה בכך, שכל אחת מן החלופות תבוצע באופן מיד, כדי לא להמשיך ולפגוע בעותרים.“ אך מהו פרק הזמן הסביר שייחשב ל„מיי- די“? לשאלה הזו אין תשובה בפסק

הדין, בפועל רואים אנשי הוועדה כסביר, אם ההפקעה נעשית בתוך שנה מפירסום התכנית, אך לא מצאתי סימוכין לכך בפסקי הדין שדגו בבעיה זו (סימוכין 7,3).

הדוגמא מבלטיה גם סוגיה קשה נוט- פת החורגת מנושא פיצויי תכנון, וה- קשורה בבעית „ההפקעה הנקודתית“ (הפקעה נקודתית) — ראה אלטרמן, סימוכין 11). האם מוצדק לנכות מבעל קרקע שחלקתו מופקעת וביתו נהרס — 40% מערכה, וזאת בשעה שיתר בעלי החלקות בסביבה אינם נתבעים לכך על-אף שדווקא הם יתנו מהפיתוח הנובע מאותה הפקעה? בשאלה קשה זו לא נעסוק כאן. (לדין מקיף בשאלה זו ראה סימוכין 11).

ניתן לסכם את הנוהג המשתקף בדוג- מא זו והקודמות לה — בטיפול הוועדה בתביעות לפיצויים כאשר צפויה הפקעה בהמשך: הוועדה משתדלת לזרז את תה- ליד ההפקעה, מודיעה לבעל הנכס שב- חישוב פיצויי ההפקעה יילקח בחשבון שווי הנכס בהתאם ליעודו שלפני אישור התכנית הפוגעת, דוחה את התביעה. פרט לשאלת החוקיות שבדחיית מתן ה- פיצויים והפגיעה בנכות בעל הנכס, על- ליה הקודמת מועד ההפקעה ליצור מפגע סביבתי: השטח המופקע שיעמוד ללא שימוש, בעיקר בסביבה בנויה, עלול ל- וזהפך למוקד למטרדים.

הערכת החוק בהתאם ליעדי

לאחר תיאור ההסדר הקיים לפיצויים והשימוש הנעשה בו כמתואר בדוגמאות מחיפה, נשוב ונעריך אותו לאור היע- דים שהוצגו לעיל בפרק הדין בהגדרת העדים להסדר פיצויים.

הגנה על קנין הפרט ושנווין בנשיאה כנטל:

הסדר הפיזיים גותן הגנה מסוימת לאורח מפני פגיעה בנכסי המקרקעין שלו, אך הגנה זו מותנית בעירובו לזכויותיו. ללא ידיעת החוק, העדר מעקב קרקע — פיזיים על נוקי תכנון 4 אתר תכניות הרשות לגבי השטח שלו או הגובל עמו, והוסר יוזמה בהגשת תביעה — יותירו אותו ללא פיצוי הור"ם. המספר הקטן של התביעות המוגשות מרמז, שזהו כנראה המצב. ההגנה שנותן החוק מוגבלת ע"י התנאים המפורשים בחוק. נבדוק אותם שוב ביחס לשני היעדים הראשונים:

✳ "נפגעו מקרקעין" — בעל הקרקע צריך להוכיח שהוא ניזוק. הוא צריך להגיש הערכת שמאי על גודל הניזוק. הגשת התביעה צריכה להיעשות על טפסים מיוחדים, ולשם כך נחרצה בדרכי עורת עו"ד. ההודקות לעו"ד ולשמאי כרוכה בהוצאות ניכרות המרתיעות חלק מהניזוקים מהגשת התביעה.

✳ "על ידי תכנית" — נזקים הנגרמים מהחלטות תכנון שאינן בגדר "תכנית", כגון מתן הקלה לשכן או התרת שימוש חורג במגרש סמוך, אינם ברי פיצוי.

✳ "יום תחילתה של התכנית" — התכנית צריכה להיות מאושרת ובתוקף, לכן לא נכללים במסגרת סעיף 167 כל אותם נזקים הנגרמים לבעל קרקע מתחילת הכנת התכנית וטרם אישורה הסופי. כל זמן שהכנה והתפקודה שלפעמים נמשך שנים, אין הבעלים זכאי לפיצוי.

✳ "בתהום התכנית או הגובלים עמו" — בתיקון לחוק נעשתה פשרה סבירה בין הצדק שבפיצוי נפגעים שמוחוץ לתחום התכנית, לבין הצורך לאפשר לרשות לפעול ללא חשש מהיחשפות לתביעות שלא ניתן ל-

אמון מראש, מבעלי קרקע קרובים ורחוקים. ניתן לחשוב על נזקים רציניים לנכסי הפרט שלא יזכו לכן לפיצוי. למשל, יעדר שטח למזבלה יפגע בערך הקרקעות בכל הסביבה, ולא רק בקרקע הגובלת בתכנית ממש.

✳ "שלא בררר הפקעה" — נושא זה גידון קודם בהרחבה. לסיכום ניתן לומר, שעפ"י החוק והתקדימים המשפטיים, זכותו של בעל קרקע לקבל פיצוי הולם על הפגיעה במקרקעין, גם אם הם צפויים להיות מופקעים בעתיד. במציאות, עפ"י הדוגמאות מתיפה, קיימות שתי אפשרויות וסכנה עמו:

א. האדם אינו מודע לזכויותיו, אי מגיש תביעה לפיזיים ומסתפק ב"ידיעה שבבוא מועד ההפקעה יקבל פיצוי. ברם, הוא עלול למצוא עצמו מאבד חלק גדול מרכושו, משום שזישוב ערך הנכס ייעשה לפי היעוד לפיתוח פרטי.

החדש, דהיינו — לפי היעוד לשטח ציבורי ששווי רק כ-10% מהשווי לפיתוח פרטי.

ב. האדם מודע לחוק ומגיש תביעה לפיזיים בזמן, אך הרשות דוחה אותו בהבטיחה לחשב את ערך הקרקע בעת תשלום פיצויי ההפקעה לפי יעודם הקודם. בכך הוא מפסיד פיצוי לתקופת הביניים עד ההפקעה וכן הוא מסתמך על הכנסה שמידת תקפותה בביהמ"ש אינה ברורה.

✳ "תוך שנה... שר הפנים רשאי ל" העריך" — אי הצדק כלפי בעל הקרקע בהתייחס לתנאי זה נובע מהיעדר הוראה בחוק שתחייב מתן הודעה לבעלים בדבר פירסום תכנית העלולה לפגוע במקרקעין ש-

להם. האפשרות לקבל הארכה מר"כ כת תקנה קשה זו, אולם אין ערוכה שההארכה אמנם תינתן.

✳ "בכפוף לאמור בסעיף 200" — סעיף זה הוא הקשה ביותר, והוא התופך את החוק מהסדר משפטי עם זכויות מעוגנות לענין של שיקול דעת לכל מקרה לגופו. לעת עתה לא נוצל סעיף זה לרעת האזרחים.

איוון בין היטל השבחה לפיזיים:

היטל השבחה ופיצויי תכנון, ניתן לראות בהם שני צידי אותה המטבע, ולשניהם אותה הצדקה: אין בעל קרקע צריך ליהנות מעליה בערך נכסו מפעולות תכנון של הרשויות הציבוריות — ועל כן ישלם מס על רווחיו, אך גם אינו צריך להיפגע, ולכן יפוצה על נזקים שנגרמו לו.

בדבר אחד החוק נדיב יותר לניזוקים: על נזק אפשר לקבל את מלוא הפיצוי, בעוד שעל השבחה משלמים רק מחצית מהרווח. ביתר התוראות — חוק מקשה על הניזוק: בהשבחה מדובר בכל עליה בערך מקרקעין עקב תכנית, ואילו פיצויים ניתן לקבל רק על נזקים שאינם מפורטים בסעיף 200 (וכמעט ש"אין כאלה), או בתנאי שהפגיעה היא מעל הסביר. כמו כן השבחה נגבית גם על הקלה או שימוש חורג, ואילו פיצויים אינם ניתנים במקרים אלו.

בנוסף לחוסר האיזון הקיים בחוק, אין להשוות בין כוחה של הרשות בבואה לגבות את המגיע לה מן האזרח, לבין מעמדו של האזרח בבואה לגבות מס מן הרשות, ונראה לי שהחוק אינו מסייע די לאזרח. לדוגמה — בסעיפי החוק הדנים בהיטל השבחה נאמר במפורש (סעי' 6,5): "אישורה תכנית... תערוך הועדה המקומית, עפ"י חוות דעתו של שמאי מקרקעין לוח שומה לכל תכנית שאושרה, ובו יפורטו המקרקעין שהוש-

בחו עקב אישור התכנית ושיעור השבחה תחם. לוח השומה יוצג במשרדי הוועדה המקומית והוועדה המחוזית תוך חצי שנה מיום אישור התכנית. הוועדה המקומית תביא לידיעת כל חייב בהיטל עם הצגת לוח השומה או עקב מימוש זכויותיו, את שיעור ההשבחה שביעוד הוא חייב בהיטל ואת זכותו לדרוש שמה מטעמו או לערער על השומה".

מטעמי הקבלה להיטל השבחה הלשם הניגות כלפי האזרח, ניתן היה בעת עריכת לוח השומה לפרט גם את הקרקעות שניזוקו ומידת הנזק, ולהודיע על כך לכל ניזוק, וכן על זכותו להגיש תביעה מטעמו.

התוצאה למעשה היא, שאין כל יחס בין היקף הסכומים הנגיבים בתור היטל השבחה לאלה המשולמים כפיזיים. ר"דווקא בשנים האחרונות, מאז שתוקף הסדר בענין היטל השבחה הוא נגבה בהצלחה רבה ומורים כספים לקופות של הוועדות המקומיות, יש מקום שדבר זה יבוא לידי ביטוי גם בתשלומי הפיצויים.

שיפור היחסים בין הרשות לאזרח: השגת היעדים הקודמים עשויה להביא לשיפור היחסים בין הרשות לאזרח. הבטחת פיצויים נאותים תאפשר לרשות להעביר פרויקטים, שאלמלא כן היו ניתקלים בהתנגדות. לרשות המקומית, שהיא גוף נבחר, צריכה להיות מודעות לגושא זה. לפי התרשמותי אין המצב כד, והפירוש שניתן לחוק הוא על דרך הצימצום, כשהרצון לחסוך בכספים הוא המכריע.

פיתרון לכפילות התפקודים של הרשות — כגוף מתכנן וכבעל קרקע:

הסדר הפיזיים צריך לשמש ככלים לרשות מפני גקיטת צעדים שמטרתם להשפר את מצב הנכסים שלה ע"י הטלת מכוונת להורדת ערך קרקע שבכוונת

מגבלות על נכסי אחרים, ולמנוע פעולה הרשות להפקיע כדי לחסוך בפיצויי ה" הפקעה. יעד זה מושג חלקית בלבד עקב הקושי של האורח לדעת על הפגיעה ולקבל את הפיצוי התולם.

הגברת מודעות המתכננים להשלכות התכנון על רכוש הפרט:

התשלום של הפיצויים הוא תמיד ע"י הוועדה המקומית, ולכן בתוכניות שמ" כינה הוועדה מתקיים העקרון שהרשות המתכננת צריכה לקחת בחשבון העלויות גם את מחיר הפגיעה בבעלי הקרקע. ככל שהמודעות לזכות לקבל פיצוי גר- ברת, יש אכן יותר התחשבות בגושא זה בעת הכנת תכניות.

בתכניות של הוועדה המחוזית והמועצה הארצית, לעומת זאת, יש אכן פחות התייחסות למחיר שהוועדה המקומית תי- דרש לשלם בעיקבות אישורן. הרצוי הוא, שהגורמים המתכננים יפנו בעת הכנת התכנית לקבל חוות דעת של הוועדה המקומית. לדוגמא, ניתן להביא תכנית מתאר ארצית שדרשה להרחיב את הרצועה, לאורך פסי הרכבת, שבה תיאטר בניה. במקרה זה התריעה ה- וועדה המקומית בחיפה, שלא תוכל ל- שאת בנטל הפיצויים עקב התכנית.

בפרויקטים המשותפים לעיריה ולגופים אחרים, פונה הוועדה המקומית לגופים האחרים להשתתף גם בהוצאות על הפי- צויים. הנושא פתוח למור"מ, לעיתים תוך עיטוב בביצוע ההפקעה או תשלום ה- פיצויים הנדרש. בדוגמאות מחיפה שהוז- כרו לעיל — מחלף בת גלים והמשך רח' ברנדיס, פנתה הוועדה המקומית ל- משרד התחבורה להשתתף בנטל הפי- צויים.

בפרויקטים של יזם פרטי נוהגת ה- עיריה להחתים אותו מראש על התחי-

בות לשאת בכל התביעות שתוגשנה עקב אישור התכנית, ובכך העיריה מאלצת את היזם לשקול גם את האינטרסים של כל בעלי הקרקע במקום:

סימוכין

1. ג'. רטקליף, מדיניות קרקע. עובד מאגנ- לית ע"י המכון לחקר שימושי קרקע.
2. ש. רויטל, דיני התכנון והבניה. הוצאת סדן, 1983.
3. ולירו ג' הועדה המקומית ירושלי. פס"מ תשל"ח, 1, 187, ת"א (י"ם) 10/75.
4. עפ"י ראיונות עם השמאי מר תענך ר- שמאי הועדה המקומית חיפה.
5. שם טוב ארגז ג' הועדה המחוזית י"ם ואח', בג"צ 192/64. פד"י י"ט, 1, 95.
6. וארון ג' הועדה המקומית י"ם ואח', ע"א 603/77. פד"י ל"ג, 409.
7. אסתיק ואח' ג' חברת חשמל, ת.א. ת"א 748/68.
8. פרוטוקול מס' 102 של הועדה המחוזית מחוז חיפה מיום 14.2.84.
9. דב קולקה ואח' ג' מדינת ישראל, פס"מ ע"ז ת.א.ח 126/71.
10. פייצר ואח' ג' הועדה המקומית ר"ג ואח', ע"א 377/79. פד"י ל"ה, 3, 655.
11. רחל אלטרמן, הפקעת קרקע לצורכי צי- בור לפי חוק התכנון והבניה לקראת הערכה מחדש. עומד להתפרסם במשפ- טים ט"ז (1).
12. עזבון המנות ליאון בזנר ואח' ג' הועדה המקומית ראשל"צ, בג"צ 682/82.

ישימת ראיונות

לצורך העבודה רואינו האנשים הבאים, ותחילי נתונה להם.
עו"ד בעמי שטרן, פרקליטת מחוז ת"א.
מר תענך, שמאי ראשי של משרד המשפ- טים במחוז הצפון וחיפה.
עובדי מח' תכנון עיר בחיפה: אהרן גינ- שטיין, נירה ארני.