

עו"ד ספיר זילבר



The banner features a background of modern skyscrapers. In the center, there is a dark blue box with the text 'עו"ד על נדל"ן' and a logo with a scale of justice. To the left, there is a circular logo with a scale of justice and the text 'עלונים ON LINE מאמרים ON LINE'. Below the image, there is a dark blue section with white text.

**מאמרים, עדכוני חקיקה וחידושי פסיקה בנושאים:
תכנון ובנייה, מקרקעין והתחדשות עירונית**
- צבי שוב משרד עורכי דין, רונית אלפר משרד עורכי דין -

גרסת הדפסה 

מאמר

נפקעים - שמרו על קניינכם

מאת עו"ד צבי שוב ועו"ד רונית אלפר

בישראל של שנת 2024 יכול מוסד תכנון לאשר תכנית שתאפשר להפקיע לאדם את מקרקעיו או להקים מגדל מגורים בן 40 קומות בסמוך לביתו, מבלי שהוא ידע על כך ומבלי שתינתן לו ההזדמנות להגיש התנגדות לתכנית, ואולי אף לבקש פיצוי הולם. הסיבה לכך נעוצה בדרכי הפרסום של תכניות.

אופן פרסומן של תכניות נקבע בחוק התכנון והבניה ובתקנותיו, והוא אמור להבטיח שדבר הפקדתה ואישורה של תכנית יגיע לידיעת מי שזכאי להתנגד לה ולהגיש תביעת ירידת ערך בגינה, ככל שמדובר בתכנית פוגעת, החלה ביחס למקרקעיו או בסמוך להם.

למרות זאת, מדהים ככל שנשמע, הוראות החוק ביחס לחלק נכבד מהתכניות, אינן מחייבות לשלוח הודעות אישיות לבעלי הקרקע הכלולים בתכנית, לא כל שכן לאלו שגובלים בה, ומסתפקות בחובה לפרסם במדיות שונות, שעל אף היותן מגוונות, מידת האפקטיביות של הפרסום בהן מוטלת בספק.

בתחילה דרש המחוקק לפרסם את דבר הפקדת התכנית ברשומות, בעיתונות ובמשרדי הועדה המקומית שתחום שיפוטה או חלק ממנו כלול בתכנית. לא למותר לציין, כי הפרסום ברשומות אינו אפקטיבי ולו בשל חוסר נגישותו לציבור הרחב.

כך, גם האפקטיביות של הפרסום בעיתון אינה גדולה במיוחד, אם בשל העובדה שמדובר במדיה מודפסת שלאורך השנים נצרכת פחות ופחות ואם בשל דרך הפרסום בה (לרוב במדורים מיוחדים וצפופים, באותיות קטנות וללא הבלטה), מה גם שסביר שמרבית הבעלים אין להם כלל מושג באיזה גוש/חלקה הם אווזים.

באופן דומה, גם הפרסום במשרדי הועדה/הרשות המקומית אינו מועיל למי שמלכתחילה אינו יודע כלל על עצם הפרסום, וברי כי לא ניתן לצפות מהאזרח לפקוד את משרדי הרשות שבתחומה הוא מחזיק בקרקע אחת לכמה שבועות רק לשם בדיקה אלו פרסומים נעשו.

בשנת 2002 הורחבה חובת הפרסום גם לאתר האינטרנט של הועדה המקומית או הרשות המקומית הנוגעת בדבר, ולאחר האינטרנט של המשרד הממונה אם מדובר בתכנית בסמכות מחוזית. בנוסף, נקבעה חובה לפרסם הודעה על גבי שלט בולט בתחום התכנית.

דרכי פרסום אלו אמנם הרחיבו את היקף החשיפה לציבור, אולם ספק אם תרמו לאפקטיביות שלה. הפרסומים אודות תכניות באתרי הרשות המקומית אינם מוצגים באופן נגיש לציבור הרחב, והשלטים אותם יש להציב באופן בולט בקרקע למשך כל התקופה שנקבעה להגשת התנגדויות, לא אחת נעלמים באורח מסתורי זמן קצר לאחר הצבתם, מה גם שספק רב אם ההנחה המקופלת בחובה זו, לפיה בעלי הקרקע הרלוונטיים יעברו בקרקע ויראו את השלט המוצב בה, תקפה במציאות.

אנו סבורים, כי הדרך האפקטיבית והראויה ביותר אפוא היא מתן הודעה אישית לכל בעל עניין בקרקע שיש לו זכות להתנגד לתכנית. אלא, שהחוק כאמור אינו מחייב זאת באופן גורף לכל תכנית באשר היא, ומסייג זאת לתכניות מסוימות, ובהן תכניות בסמכות מקומית החלות על שטח מצומצם/הכוללות הגדלה של שטחי ציבור/המתירות כל עניין שניתן לבקשו כהקלה/תכניות לרישוי מהיר ותכניות איחוד וחלוקה, בסמכות מקומית או מחוזית, הכוללות טבלת איזון והקצאה.

בעוד שניתן להבין מדוע בתכניות שמנינו לעיל – בהן ההשפעה על הזכות הקניינית של בעל הקרקע היא גדולה – חלה חובת הודעה אישית לבעלי הקרקע הכלולים בה, יש קושי להסביר מדוע בתכניות אחרות, שגם להן עשויה להיות השפעה אדירה על הזכות הקניינית, עד כדי איונה המוחלט, לא חלה עדיין חובה כזו.

כך למשל, תכניות תשתית לאומית שאושרו בשנים האחרונות, כדוגמת תכניות המטרו השונות (תת"ל 101 ו-102), תכניות הרכבת (תת"ל 65א') והתכנית להרחבת כביש 4 (תת"ל 43א'), המשתרעות על שטחים אדירים המצויים בבעלות פרטית ומייעדות אותם להפקעה, מפורסמות בדרכי הפרסום המינימליות ביותר, שרק מי שעוקב בדריכות אחרי הפרסומים השונים ו/או משלם מכיסו לחברה פרטית שתבצע את המעקב עבורו, ידע עליהן.

הפועל היוצא, הוא שבעלי קרקע רבים מחמיצים את חלון ההזדמנויות להגשת התנגדות לתכנית, ומגלים אודות קיומה של תכנית מפקיעה החלה על מקרקעיהם רק בשלב בו מבקשת הרשות לתפוס בהם חזקה, כשלעיתים בשלב זה כבר עבר גם פרק הזמן הקצוב בחוק – 3 שנים ממועד אישורה של תכנית – להגשת תביעת ירידת ערך בגינה, באופן המעמיד אותם בפני שוקת שבורה עם זכות מינימלית מאוד לפיצוי, אם בכלל (זאת בשל הלכת הפיצוי הדו שלבי, עליה כתבנו בהרחבה במאמר שפורסם בגיליון חודש ספטמבר).

עובדה זו בשילוב עם פסיקות בית המשפט העליון שקבעו כי חובה לנהל את ההליך בדרך דו-שלבית של תביעת ירידת ערך תחילה ורק בהמשך את היתרה בפיצויי הפקעה, גורמת לכך שחלק נכבד מאד מהפיצוי שמצוי בשלב הראשון של הפגיעה עלול "ללכת לאיבוד" בשל טענת התיישנות, שאותה נוהגות הרשויות להעלות כדרך של שגרה.

בעע"מ 9264/10 חברת נ.י.ל.י. נדל"ן בע"מ נאמר, כי "חובת הפרסום וזכות ההתנגדות הם כמו שני צידי המטבע והם הוכרו ומוכרים בהלכה כיסודות חיוניים לקיומו של הליך תכנון תקין וחוקי" (בג"ץ 288/00 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' שר הפנים.....", ובבג"ץ 3459/10 אלעתאימן נ' ממשלת ישראל נקבע כי: "כדי להבטיח הליך הגשת התנגדויות אפקטיבי, נחוץ שהמידע על אודות התוכנית ופרטיה יהיה נהיר לאדם הסביר, ושיגיע לציבור מבעוד מועד".

על אף דברים אלו של בית המשפט העליון, נראה כי באיזון בין האינטרסים השונים – של בעל הקרקע מחד, ושל הרשות המקדמת את ההליך התכנוני, מאידך, נתן המחוקק עדיפות לרשויות התכנון על פני זכותם הקניינית של בעלי הקרקע וכך מעדיף לשמר את המצב ולשמור על הקופה של הרשויות.

יש שיטענו, כי גם על הפרט מוטלת חובה מינימלית לגלות ערנות לפרסומים הנעשים בסביבתו, ובפרט כשמדובר במי שיש בבעלותו קרקע שאינה משמשת למגוריו, מה גם שמגוון דרכי הפרסום הקבועים בחוק מגבירים את הסיכוי שמידע אודות קידומן של תכניות יגיע לציבור גדול ככל הניתן.

ואולם, דומה כי במקרים בהם תכנית צפויה לגרום לפגיעה חמורה בזכות הקניין – כדוגמת תכניות תת"ל 43א' ותת"ל 65א' המסמנות שטחים אדירים בבעלות פרטית ליעוד מסילה/דרך המיועדת להפקעה – לא ניתן להסתפק בדרכי הפרסום הכלליות הקבועות בחוק, וכשם שבשלב ביצוע ההפקעה מחויבת הרשות המפקיעה, עוד מתקופת חקיקת המנדט, לשלוח הודעות אישיות לבעלים, יש להטיל עליה את אותה החובה כבר בשלב בו היא מקדמת את התכנית שמסמנת את הקרקע להפקעה, באופן שיאפשר לבעלי הקרקע הכלולים בתכנית למצות את זכות ההתנגדות המוקנית להם בחוק, ובמידת הצורך, גם להיערך מבעוד מועד להגשת תביעת ירידת ערך.

אנו קוראים אפוא למחוקק להרים את הכפפה גם בעניין זה, ולהטיל חובת מסירת הודעה אישית לבעלי קרקע בתחום התכנית ביחס לכלל התכניות, ולמצער בתכניות המייעדות קרקע פרטית להפקעה לצרכי ציבור.

עד אז – מוצע לכל בעל קרקע לעשות בדיקה מקיפה ביחס למקרקעיו ולתכניות החלות והמקודמות עליהן, ובפרט בהתייחס לתכניות התשתיות רחבות ההיקף שאושרו בשנים האחרונות, ובהן כאמור – תת"ל 43א' וחלק מתכניות המטרו, שהמועד להגשת תביעות ירידת ערך בגינה עומד לחלוף בעוד כחודשיים ימים.