

עו"ד ספיר זילבר

מאמרים, עדכוני חקיקה
וחידושי פסיקה בנושאים:

• תכנון ובניה • נדל"ן • התחדשות עירונית

- צבי שוב משרד עורכי דין
- רונית אלפר משרד עורכי דין



גרסת הדפסה 

סוף עידן הפקעה במסווה?

על מלכוד היזם, אובדן יסוד הכפייה והשלכות המס בהקצאות לצרכי ציבור

מאת עו"ד צבי שוב ועו"ד רונית אלפר

עדכוני חקיקה/ חקיקת משנה/ חוזרים מקצועיים

- תל אביב - הודעה בדבר הפקדת תכנית מתאר עם הוראות מפורטות מס' 507-0870741.
- חולון - הודעה בדבר הכנת תכנית לפי סעיפים 77 ו-78 לחוק התכנון והבניה, מס' 505-1406743 – כיכר ויצמן.
- ירושלים - הודעה בדבר אישור תכנית מתאר מקומית ברמה מפורטת מס' 101-0293761 – קירווי בגין.

עדכוני פסיקה

• היטל השבחה

עמ"נ 4010-10-25 ועדה מקומית לתכנון ובניה אשקלון נ' סמלת מוטורס בע"מ -

טענות חיצוניות לחוק התכנון והבניה.

• הפקעות

ת"א 1137-03-22 מלכה שמואלי ואח' נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב -

האם נפקע שלא התגורר בנכס במועד ההפקעה זכאי לפיצויי דיור חלוף?

• רשלנות ועדות תכנון

ת"א 48438-10-21 משיטה הנדסה פיננסית בע"מ נ' עיריית בת ים ואח' -

הסתמכות על דף מידע תכנוני – האם קמה זכות לפיצוי?

• תכנון ובניה

ערר 1002/0126 אליעזר גטר ואח' נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה שרונים -

זכות ערר על החלטת הפקדה בתנאים – האמנם?

מאמר

סוף עידן הפקעה במסווה?

על מלכוד היזם, אובדן יסוד הכפייה והשלכות המס בהקצאות לצרכי ציבור

מאת עו"ד צבי שוב ועו"ד רונית אלפר

הפרשת קרקע לצרכי ציבור במסגרת תכנית משביחה היא מעשה של יום ביומו, כשלכולי עלמא ברור כי כל הפרשה והקצאה ציבורית כזו היא למעשה הפקעה במסווה של הרשות המקומית, וזאת גם אם לאחר אישור התכנית הרשות לא תנקוט הליכי הפקעה פורמליים אלא תחייב את רישומם של המקרקעין או השטחים המבונים) על שמה בכל דרך אחרת (כהעברה ללא תמורה/העברה מרצון/רישום במסגרת הליכי פרצלציה וכד').

החלטה חדשה של ועדת הערר לפי חוק מיסוי מקרקעין (ו"ע 12989-06-23 עיריית רעננה נ' מנהל מיסוי מקרקעין נתניה) משנה מן היסוד את האופן שדרכו נבחנות הקצאות לצרכי ציבור וקובעת, כי הואיל והפקעה, בנשמת אפה, היא אקט ריבוני כופה, הרי שמקום בו לא התקיימו יסודות הכפייה המובהקים והאקטיביים מצד הרשות הרי שלצורך בחינת שיעור המס (רכישה או שבח) אין מדובר בהפקעה, המזכה בפטור ממס/בשיעור מס מופחת.

תמצית העובדות הרלוונטיות

במרכז פסק הדין עמדה תכנית מפורטת שיזמה חברת שופרסל ברעננה. התכנית הוכנה מכח תכנית המתאר הכוללת רע/3000 ונועדה להגדיל את זכויות הבנייה במגרש של החברה (הגדלה של 460% ובנייה של עד 15 קומות) במטרה להקים מבנים בייעוד לתעסוקה והכוללים שימושים משניים: מסחר, מבנים ומוסדות ציבור.

במסגרת התכנית נקבע, כי בקומות המשרדים יוקצה שטח בנוי בהיקף של 750 מ"ר לטובת מוסדות ציבור, אשר יבנה ברמת מעטפת וירשם על שם העירייה בדרך של הפקעה או הפרשה לצרכי ציבור.

לצורך יישום התכנית, חתמה החברה על כתב התחייבות לעירייה כדי ליישם זאת, היזם חתם מול העירייה על כתב התחייבות להקמת השטח הציבורי על חשבונה ולרישום הזכויות על שם העירייה. כן הוסכם כי כל צד ידווח למנהל מיסוי מקרקעין על העברת הזכויות מבעלי הזכויות לעירייה ויישא במס החל עליו (מס רכישה לעירייה ומס שבח לבעלים).

העירייה טענה כי העברת הזכויות לידיה נעשתה בדרך של "הפקעה", ולכן היא פטורה ממס רכישה.

יסודות הכפייה החסרים: מדוע נקבע שלא הייתה כאן הפקעה

על פי עמדת הרוב, מפי כבוד השופט אבי גורמן, ההצדקה למתן הקלות במס בהפקעות נובעת מכך שהמדינה כופה על האזרח להעביר את רכושו, בעיתוי שאינו נוח לו. כבוד השופט ניתח את נסיבות המקרה והצביע על מספר "יסודות כפייה" שנעדרו ממנו לחלוטין:

יוזמת ההליך ועיתויו: להבדיל מהפקעה קלאסית שיוזמת הרשות בעיתוי שהיא בוחרת, כאן בעלת הקרקע (שופרסל) היא שיזמה את התכנית ביחס למקרקעיה, והיא זו שבחרה את העיתוי לעשות זאת.

התועלת הכלכלית כיסוד דומיננטי : הפקעה מתאפיינת בפגיעה קניינית הנכפית על האזרח. בנסיבות המקרה, מטרתה הברורה של התכנית הייתה רווח כלכלי אדיר ליזם – הגדלת זכויות הבנייה ב-460% ובנייה של עד 15 קומות. בית המשפט הדגיש כי כאשר המהלך הוולונטרי להשאת רווחים הוא הדומיננטי, הדרישה להפריש חלק מהזכויות החדשות לציבור "טפלה למהלך הוולונטרי", ואינה שקולה להפקעה.

מסגרת חוזית-הסכמית לעומת אקט חד-צדדי : ההעברה לא בוצעה באמצעות צו הפקעה כופה, אלא עוגנה במערכת הסכמים (כתב התחייבות וחווה הקמה). עיון בהסכמים גילה כי הצדדים התייחסו להפקעה רק כאפשרות אחת מיני רבות שיכולה להתבצע בעתיד בהסכמה, מה ששולל את קיומה של נטילה כפויה בהווה.

היעדר מוחלט של תשתית ראייתית לכפייה : העירייה כשלה להביא ראיות שיוכיחו אילוץ. בית המשפט זקף לחובתה של העירייה את העובדה שבחרה שלא לזמן לעדות נציג מטעם שופרסל (היזם), שהיה יכול אולי להעיד על "הרקע ליוזמתם, ולהראות יסוד של כפייה". בהיעדר עדות כזו, חזקה שההסכם נחתם מרצון כלכלי חופשי.

במילים אחרות, הטענה שבעל הקרקע "נאלץ" לחתום על ההסכמים או שדרישות הרשות נכפו עליו כתנאי לאישור התכנית, נדחתה. בהסתמך על פסיקת בית המשפט העליון (פסקי הדין "קרוסו" ו"שיכון עממי"), נקבע כי מי שזים תכנית והפיק ממנה תועלת עצומה, יתקשה מאוד לטעון לאחר מכן כי ההליך נכפה עליו. אף שיש בהליך רכיב של "הכרח" שנועד לאפשר את אישור התכנית, הוא נבלע בתוך הרצון המסחרי הרחב של היזם.

לפיכך, נקבע כי במקרים שבהם בעל קרקע מקדם תכנית ונחתמים הסכמים להסדרת ההקצאה לציבור, נטל הראיה להוכיח כי מדובר בהפקעה וכי התקיים יסוד של כפייה הוא "גדול הרבה יותר", ודורש תשתית ראייתית משכנעת שרכיב הכפייה היה הדומיננטי, ולא המרכיב המסחרי-הסכמי.

עמדת המיעוט

דעת המיעוט של שמאית המקרקעין, גב' גבע בלטר, מאתגרת את קביעת רוב חברי הוועדה, לפיה במקרה של הקצאה ורטיקלית אין יסוד של כפייה. לעמדתה, מבחינה מהותית יש לראות בהקצאה זו כהפקעה הפטורה ממס רכישה, וזאת בשל מספר נימוקים מרכזיים:

כפיפות לתכתיבים והנחיות סטטוטוריות : גם אם בעל הקרקע (היזם) הוא זה שזים את התכנית כדי ליהנות מתוספת זכויות בנייה, הרי שאישור התכנית לא נעשה בחלל הריק, אלא מוכתב על ידי מוסדות התכנון ועל בסיס הנחיותיהם. במקרה הנדון, תכנית המתאר הכוללנית של רעננה (רע/3000) קבעה במפורש שכל תכנית מפורטת הכוללת תוספת בנייה **מחויבת** בהקצאת שטחים לשימושים ציבוריים. בנסיבות שבהן לא ניתן להפקיע קרקע פנויה, תכנית המתאר כופה חלופה של הקצאת שטחים בנויים (הקצאה ורטיקלית). לפיכך, היזם אינו מתנדב להעביר את השטח, אלא נאלץ לקיים את הדרישה הסטטוטורית הכפויה עליו מכוח תכנית המתאר.

לשון התכנית המפורטת : הוראות התכנית המפורטת, שהן בבחינת "חיקוק", מתייחסות למנגנון ההקצאה של שטחי הציבור במונחים של הפקעה. סעיף 6.10 לתכנית קובע במפורש כי השטחים המיועדים לציבור "יופקעו/יופרשו לצרכי ציבור ע"פ כל דין". עובדה זו מחזקת את העובדה שיש לראות בהפרשות המבונות הללו כמנגנון שנועד להחליף הפקעה מסורתית לצרכי ציבור.

אבחון הפסיקה שצוטטה על ידי שופטי הרוב: השופט גורמן ביסס את היעדר הכפייה, בין היתר, על פסקי הדין של בית המשפט העליון בעניין "שלמה קרסו" ו"שיכון עממי". לעמדת השמאית בלטר, פסקי דין אלו עסקו בשאלת הרצון החופשי לצורך זכות ההשבה של קרקע במקרה שבו שונה ייעודה (לפי סעיף 195 לחוק התכנון והבניה), לגבי קרקעות שנמסרו לרשות ללא תמורה לפני עשרות שנים. לטענתה, ייתכן שישנה "נפקא מינא" (הבדל מהותי) בין בחינת יסוד הכפייה לעניין השבת קרקעות היסטוריות, לבין בחינתו לעניין פטור ממס בהווה.

הקבלה למנגנון איחוד וחלוקה: למרות שהיה במקרקעין רק בעלים אחד (שופרסל) לפני אישור התכנית, השמאית בלטר סבורה שאין מניעה חוקית לערוך טבלאות איחוד וחלוקה גם במצב כזה, שבו במצב "היוצא" מוקצים שטחים לטובת הרשות המקומית ללא תמורה, הליך שנושא בחובו יסוד מובנה של כפייה סטטוטורית.

לקחים יישומיים להמשך

הגם שהחלטה עסקה בחיובה של הרשות המקומית במס רכישה, היא מציבה תמרור אזהרה עתידי גם לבעלי הקרקעות.

ההחלטה ממחישה את המלכוד המשפטי שנוצר מעצם קידום תכניות על ידי בעלי קרקע פרטיים, שכן לפי עמדת הרוב בוועדה, כאשר בעל קרקע מקדם תכנית מיוזמתו, ההנחה המשפטית היא שהליך ההקצאה לצרכי ציבור הנעשה במסגרת התכנית הוא וולונטרי.

בכך, נשלל יסוד הכפייה, נשלל הסיווג של ההקצאה כ"הפקעה", וכתוצאה מכך נשללות גם הטבות המס החשובות (פטור/שיעור מס מופחת) שנועדו לרכז את הפגיעה בבעל הקרקע שניטלים ממנו שטחים לטובת הציבור.

פסיקה זו מחייבת לעמדתנו את התערבותו של המחוקק.

המדינה אינה יכולה מחד גיסא להישען על יזמים פרטיים שיקדמו תכניות ויפרישו שטחים לציבור באמצעות מערכת של הסכמים מאולצים, ומאידך גיסא לטעון דרך רשויות המס ש"היזם פעל מרצונו" ולכן יש לגבות מס מלא על העברת אותם שטחי ציבור.

כל עוד המחוקק לא יסדיר פרקטיקה זו במפורש בחקיקה כמנגנון הזכאי להגנת מס, ימשיכו יזמים ורשויות למצוא עצמם ב"מלכוד", בו קידום תכנית ופיתוח העיר נחשבים אקט רצוני המקים חבויות מס מלאות על העברת קרקעות הציבור.

מאחר וכיום הקצאות והפרשות של שטחי ציבור בתוך מבנים והקמתם על ידי היזמים עבור הרשות הינן חלק בלתי נפרד מתכנון, וזאת בין היתר על מנת לחסוך שטחי קרקע יקרים שהופרשו בעבר לטובת שטחים ציבוריים, הרי שלא ניתן להמשיך לנסות לבחון את ההקצאות על פי חקיקת דיני ההפקעות שחוקקו חלקם עוד מתקופת המנדט ולא "חלמו" כלל על הקצאות כחלק ממבנים, הגיעה העת לתקן זאת בחקיקה ראשית הן בדיני הקניין, הן בדיני התכנון, והן לדיני המס.

עדכוני חקיקה/חקיקת משנה/חוזרים מקצועיים

תל אביב - הודעה בדבר הפקדת תכנית מתאר עם הוראות מפורטות מס' 507-0870741

הרינו לעדכן כי בהתאם לסעיף 89 לחוק התכנון והבנייה, הופקדה תכנית מס' 507-0870741 בתל אביב, ברחובות הרכבת, מנחם בגין ויהודה הלוי מטרת התכנית הינה בין היתר פיתוח מרחב הדר כאזור מע"ר מטרופוליני מעורב שימושים ופיתוח מרחב ציבורי איכותי כחלק מהרצף העירוני.

התכנית קובעת בין היתר, הוראות לשינוי ייעודי הקרקע הקיימים לייעודי עירוני מעורב, שטח ציבורי פתוח, מבנים ומוסדות ציבור, דרך מאושרת ודרך מוצעת. כמו כן, התכנית קובעת זכויות בניה, מספר יחידות דיור של כ-251 וקביעת תמהיל דירות, קביעת גובה ומספר קומות בהתאם לאזורי הייעוד. נקבעו גם הוראות לקומת קרקע מסחרית.

חולון - הודעה בדבר הכנת תכנית לפי סעיפים 77 ו-78 לחוק התכנון והבניה, מס' 505-1406743 – כיכר ויצמן

הרינו לעדכן, כי בהתאם לסעיפים 77 ו-78 לחוק התכנון והבניה, תכנית מס' 505-1406743 בהכנה באזור כיכר ויצמן וקולנוע רינה בחולון. התכנית מטרתה התחדשות עירונית.

קביעת תנאים להוצאת היתרי בניה לפי סעיף 78 לחוק :
לא תותר הוצאת היתר מכוח ח/619, תכנית כוללת להתחדשות עירונית וחיזוק מבנים בפני רעידת אדמה.
תותר הוצאת היתר בנייה במקרים הבאים : לטובת נגישות ובטיחות, לטובת חיזוק מבנים קיימים ללא תוספת זכויות בנייה, לטובת בניית ממ"דים או חדרים ממוגנים בתחום קווי בניין, שנקבעו בתכנית מאושרת שאינה ח/619 ד.
התנאים לא יחולו על שטחי ציבור.
תוקף התנאים : שנתיים מפרסום 77-78 או עד מועד הפקדת התכנית, המוקדם מביניהם.

ירושלים - הודעה בדבר אישור תכנית מתאר מקומית ברמה מפורטת מס' 101-0293761 – קירווי בגין

הרינו לעדכן כי בהתאם לסעיף 117 לחוק התכנון והבניה, אושרה תכנית מתאר מקומית ברמה מפורטת מס' 101-0293761 ליצירת חיבור פיזי בין שכונת בית הכרם וגבעת רם על ידי פיתוח פארק לרווחת הציבור במישור קירווי מעל שדרות מנחם בגין, תוך תכנון שטח הקירווי ושני צדדיו לשימושי מגורים, דיור מוגן, תעסוקה, מלונאות, מסחר ועוד.

התכנית קובעת בין היתר, שינוי ייעודי הקרקע, קביעת הוראות לבינוי ופיתוח, קביעת קווי בניין ומספר קומות מרבי, קביעת הוראות למנהרה ומתקנים הנדסיים לתפעול. קביעת הוראות לרישום תלת מימד ועוד.

עדכוני פסיקה

טענות חיצוניות לחוק התכנון והבניה

מספר הליך: עמ"נ 4010-10-25 ועדה מקומית לתכנון ובניה אשקלון נ' סמלת מוטורס בע"מ **ערכאה:** בית המשפט לעניינים מנהליים באר שבע, בפני כב' השופט, דניאל בן טולילה. **פרטי המקרקעין:** חלקה 91 בגוש 1220 באזור התעשייה הצפוני באשקלון. **תאריך מתן פסק הדין:** 18.2.26. **ב"כ המערער:** עוה"ד עודד בקרמן.

ערעור על החלטת ועדת הערר לפיצויים ולהיטל השבחה מחוז דרום, אשר הורתה על ביטול שומת היטל השבחה בסך 2,989,192 ₪ שהוצאה למשיבה בגין בקשה לשימוש חורג – מאזור "תעשייה" ל"אחסנה פתוחה" של רכבים לתקופה של 5 שנים.

המשיבה, חברת סמלת מוטורס בע"מ, מפעילה מתחם PDI באשקלון, הכולל מוסך להכשרת רכבים לפני מסירתם ללקוחות. לצורך תפעול המוסך נדרש מלאי רכבים המאוחסן בשטח פתוח.

בין הצדדים, נוהלו הליכים קודמים, ומכוחם נערך סיור במקום על ידי הועדה, ובמסגרת דיון בוועדת הערר הוצע מתווה לפיו אחסנה של עד 1,500 רכבים בשטח של כ-20 דונם תיחשב שימוש נלווה למוסך (ולא תחויב בהיטל), ואילו יתרת השטח תחויב. הצדדים הגיעו להסכמה חלקית והעררים נמחקו.

לאחר תום תקופת השימוש החורג הוגשה בקשה חדשה, ובעקבותיה הוצאה למשיבה שומה חדשה על ידי המערער. על השומה הגישה המשיבה ערר, שאותו קיבלה ועדת הערר וקבעה, כי הוועדה המקומית מנועה מלחייב בהיטל בגין שטח של עד 20 דונם, מכוח השתק עילה והשתק פלוגתא.

בית המשפט קיבל את הערעור והורה על ביטול החלטת ועדת הערר וזאת מן הנימוקים הבאים:

חריגה מסמכות: בית המשפט קבע, כי סמכות ועדת הערר לפי סעיף 12 לחוק התכנון והבניה מוגבלת לבחינת השאלה האם היטל השבחה הוטל כדין לפי הוראות החוק. טענות בדבר השתק, מניעות, הסתמכות או הבטחות שלטוניות הן טענות חיצוניות לחוק התכנון והבניה, ואינן מצויות בגדר סמכותה של ועדת הערר.

משכך, בית המשפט ציין כי ביטול ההיטל מטעמי "מעשה בית דין" נעשה תוך חריגה מסמכות- ודי בכך כדי לקבל את הערעור.

כמו כן, הודגש כי לא מתקיים השתק פלוגתא: גם לגופו של עניין נקבע כי ההליך הקודם לא יצר השתק פלוגתא, וזאת מהטעמים לא ניתנה בו הכרעה פוזיטיבית ומנומקת בפלוגתא; ההליך הסתיים בהסכם פשרה שאושר בהחלטה לקונית; מדובר היה בשימוש חורג קצוב בזמן (5 שנים), המחייב בחינה מחודשת בכל בקשה חדשה;

עוד הודגש, כי קביעה שלפיה כל פשרה שאושרה בוועדת ערר יוצרת השתק פלוגתא עלולה לפגוע באינטרס הציבורי בעידוד פשרות.

בית המשפט העיר כי ועדת הערר אפשרה למעשה "תקיפה עקיפה" של סוגיית הרישוי במסגרת ערר על היטל השבחה, מבלי להכריע לגופה בשאלה האם מדובר בשימוש תואם תכנית או שימוש חורג, סוגיה שהיא בליבת המחלוקת.

לאור כל האמור, הערעור התקבל. והתיק הוחזר לוועדת הערר לדיון מחודש בטענות לגופן.

הערת מערכת:

גם אם פסק-הדין מהווה מסקנה ועמדה לגיטימית על שאלת סמכות ועדת הערר לדון בשאלות שאינן נובעות מדיני היטל ההשבחה והתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, הרי שגישה זו מובילה בהכרח להארכת הדרך והעמסת ערכאות שונות במחלוקות שנובעות בסיכומו של דבר בשאלת הגביה של היטל השבחה. כידוע, הפסיקה דורשת "מיצוי הליכים" וכן נותנת עדיפות לביורר הליכים בערכאות שזו מומחיותם, בענייני היטל השבחה הסמכות נתונה בבסיס לשמאים מכריעים ולועדות הערר, שהחליפו את בתי המשפט השלום שבעבר דנו בהיטלי השבחה, ובראש הוועדות עומד יו"ר משפטן שכמוהו כשופט שלום. אמנם ועדות הערר אינן מנהלות הליכי ביורר ראיות, אולם גם בית המשפט המנהלי, שסביר כי הביורר היה מתנהל בפניו אינו שומע לרוב עדים, והסיכון לקבלת החלטות סותרות או כפל הליכים, שגם כך אינם מהירים מדי, הינו גדול יותר. המערכת סבורה כי הרחבת סמכות ועדות הערר לברר שאלות שאינן דורשות תשתית ראייתית מורכבת מאד, הינה מתבקשת בנסיבות העניין.

האם נפקע שלא התגורר בנכס במועד ההפקעה זכאי לפיצויי דיור חלוף?

מספר הליך: ת"א 1137-03-22 **מלכה שמואלי ואח' נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב ואח' ערכאה:** בית המשפט המחוזי בתל אביב, בפני כב' השופט גלעד הס. **פרטי המקרקעין:** חלק מחלקה 85 בגוש 6984, רחוב נס הרים 6, תל אביב. **תאריך מתן פסק הדין:** 4.2.2026. **ב"כ התובעים:** עוה"ד משה רז כהן והדס שטיין.

תביעה זו הוגשה בעקבות הפקעה מיום 2.2.2021 מכוח תכנית תא/1816 (משנת 1980), אשר ייעדה את המקרקעין למבני ציבור. התובעים, הינם חוכרים לדורות של בית מגורים חד-קומתי בו התגוררו משנת 1965, עתרו לפיצויי הפקעה, לרבות פיצוי בגין דיור חלוף לפי סעיף 194 לחוק התכנון והבנייה.

השאלות המרכזיות שעלו בתביעה זו, הינן האם לתובעים היו זכויות קנייניות תקפות במקרקעין במועד ההפקעה? האם נפקע שלא התגורר בפועל בנכס במועד ההפקעה זכאי לפיצוי בגין דיור חלוף ומהו שיעור הפיצוי הראוי?

בית המשפט קיבל את התביעה ופסק לתובעת פיצויי דיור חלוף בהתאם לשומת שמאי בית המשפט. הנתבעות טענו כי עם שינוי הייעוד הציבורי בתכנית משנת 1980, רמ"י לא הייתה רשאית להאריך את חוזה החכירה, ולכן לתובעים לא היו זכויות במועד ההפקעה. בית המשפט דחה טענה זו וקבע כי שינוי ייעוד תכנוני אינו משנה את המצב הקנייני עד לביצוע ההפקעה בפועל.

בית המשפט ציין, כי רמ"י הייתה בעלת המקרקעין והייתה רשאית להאריך את חוזה החכירה טרם ההפקעה. במועד ההודעה על ההפקעה החזיקו התובעים בחוזה חכירה מהוון ותקף.

בית המשפט אף מתח ביקורת חריפה על הרשות המפקיעה שניסתה לשלול לחלוטין פיצוי בגין מקרקעין שנרכשו בתמורה מלאה, וקבע כי מדובר בטענה חסרת תום לב:

"...וראוי לשאול, האם תוצאה על פיה מקרקעין של אדם שנקנו בתמורה מלאה יועברו אליה ללא כל תמורה, נראית לנתבעות, כרשות מנהלית סבירה, תוצאה הוגנת או צודקת? והשאלה שאלה, ולטעמי התשובה אליה ברורה.

חוסר תום הלב של הנתבעות מתחדד עוד יותר לנוכח העמדה החד משמעית שהציגה רמ"י בכתב ההגנה וכן בסיכומיה, עמדה על פיה הארכת חוזה החכירה עם התובעים נעשתה כדין וכי המקרקעין הוחכרו בחכירה לדורות מהוות לתובעים. מכאן, הנתבעות למעשה מבקשות להחליט ולקבוע עבור רמ"י, ועבור התובעים, מה מערכת היחסים הקניינית ביניהם, וזאת רק על מנת להימנע כליל מתשלום פיצויי הפקעה, עבור מקרקעין שהועברו לבעלותה ולחזקתה. כך, מבקשות הנתבעות לקבל לידן שטח מקרקעין בשווי של מיליוני ₪, ללא כל תמורה או פיצוי. פעולה שכזו, הינה פעולה שלא ראוי שתינקט על ידי רשות מנהלית, בוודאי שלא בהליכי הפקעה."

כמו כן, בית המשפט קבע, כי לתובעים זכאות לדיור חלוף למרות אי מגורים בפועל. לא קיימת מחלוקת בין הצדדים כי במועד ההפקעה התובעים כבר לא התגוררו בבית, לאחר שעברו לדיור מוגן בשנת 2019. סעיף 194 דורש מגורים בפועל במועד ההפקעה, אולם הפסיקה מכירה בחריג במקרים חריגים.

בית המשפט קבע שלושה פרמטרים לבחינת החריג: נסיבות העזיבה-האם נכפו על הנפקע; אופי העזיבה-זמנית או קבועה; קשר בין העזיבה להתנהלות הרשות.

במקרה זה, נקבע, כי החריג מתקיים. העזיבה נכפתה על התובעים עקב עבודות בנייה מאסיביות סמוך לביתם וחסימת הגישה. מדובר היה בעזיבה זמנית, מתוך כוונה לשוב לבית. בנוסף, קיים קשר ישיר בין השתהות הרשות במימוש ההפקעה (כ-40 שנה) לבין הפגיעה בתנאי המגורים.

בית המשפט הדגיש, כי אין מדובר בעזיבה מרצון או בשיפור דיור, אלא בעזיבה כפויה של זוג קשישים לאחר למעלה מ-50 שנות מגורים.

לפיכך, נקבע כי מתקיים החריג המצדיק פיצויי דיור חלוף אף בהיעדר מגורים בפועל במועד ההפקעה.

באשר לשיעור הפיצוי, שמאי בית המשפט העריך את פיצויי הדיור החלוף בסך של כ-5,192,349 ₪ כולל מע"מ, בתוספת הוצאות נלוות בשיעור כ-15%.

הנתבעות טענו, כי יש לפסוק "קורת גג סבירה בלבד" (דירת 3 חדרים ישנה). בית המשפט דחה גישה זו וקבע כי פיצוי לפי סעיף 194 נועד להשיב את מצבו של הנפקע לקדמותו, וכי אין הצדקה להמיר בית צמוד קרקע בדירה קטנה בבנייה רוויה ושיש לאמץ את חוות דעת מומחה בית המשפט.

לאור כל האמור, התביעה התקבלה ונקבע כי התובעת זכאית לפיצויי דיור חלוף לפי סעיף 194 לחוק התכנון והבנייה בהתאם לשומת שמאי בית המשפט. בית המשפט הכיר בחריג לכלל המגורים בפועל, וקבע כי בנסיבות חריגות של עזיבה כפויה עקב מחדלי הרשות – ניתן לפסוק דיור חלוף גם לנפקע שלא התגורר בנכס במועד ההפקעה וכן נפסקו הוצאות נלוות.

הערת מערכת:

איתרע מזלם של נפקעים אלו שהגיעו לבירור בפני מותב שראה את מצוקתם ומנגד לא יכול לשאת את ניסיון הרשות לחמוק מתשלום פיצוי בטענות סף שאינן ראויות.

דיני הפקעת המקרקעין אמורים להיות ברורים ומוגנים על פי חוק יסוד כבוד האדם וחירותו שקבע כי אין לפגוע בקניינו של אדם, ואולם שילוב של שורת דברי חקיקה שונים להפקעות שונות, חקיקה ישנה ולא עדכנית, פסיקה שונה

שגרעה מהפיצוי, החובה ללכת בהליך דו שלבי ועוד, יצרו ויוצרים מדי יום עיוותים שתוצאתם הינה התמשכות הליכים ולרוב פיצוי שאינו מכסה את הפגיעה כלל.

הגיעה העת ליצור מערכת דיני הפקעה חדשה ברורה ופשוטה שבה יהיה ברור לכל נפקע כי יקבל לפחות את שווי הנכס שניטל ממנו ובנוסף את הוצאותיו, חקיקה זו תקל על הפרט וגם על הרשויות המפקיעות שכיום מתקשות לשכנע נפקעים למסור את נכסיהם בנוזד עדשים.

הסתמכות על דף מידע תכנוני – האם קמה זכות לפיצוי?

מספר ההליך: ת"א 48438-10-21 **משיטה הנדסה פיננסית בע"מ נ' עיריית בת ים ואח' ערכאה:** בית המשפט המחוזי בתל אביב, בפני כב' השופטת, הדסה אסיף. **פרטי המקרקעין:** גוש 7141 חלקה 74, רחוב הרצל 74 בבת ים. **תאריך מתן פסק הדין:** 1.2.26 **ב"כ הנתבעות:** עוה"ד אלרום, רום, סלומון ושות'.

התובעת, חברה יזמית, ביקשה בשנת 2016 מהוועדה המקומית מידע תכנוני ביחס למגרש בבת ים. מדף המידע שנמסר לה עלה כי במסלול הריסה ובנייה מכוח תמ"א 38 (להלן – "תמ"א 38/2"), מתאפשרת בנייה של עד 116 יחידות דיור. בהסתמך על דף המידע, התקשרה התובעת בהסכם הקומביניציה עם בעלי המגרש. לטענתה, בשיחות שקיימה לאחר מכן עם נציגי הנתבעות הובהר לה כי לא יאושר מימוש של 116 יחידות דיור, אלא מספר מצומצם יותר של דירות, תוך שהיקף הבנייה הכולל לא צפוי להשתנות באופן מהותי. בעקבות זאת, החלה התובעת לקדם תכנון תואם, אולם בהמשך הוצע לה על ידי הנתבעות לסטות ממסלול תמ"א 38/2 ולהגיש תב"ע נקודתית להקמת מגדל בן כ-30 קומות.

לטענת התובעת, לאחר שהוגשו תכניות עקרוניות לבניית מגדל כאמור, נמסר לה כי התכנית לא תאושר במתכונתה. ובשל כך, לטענתה, הופנו נציגייה למהלך תכנוני חלופי של איחוד וחלוקה עם מגרש סמוך המצוי בבעלות העירייה. בשנת 2019, נדחתה התכנית לאיחוד וחלוקה, כאשר באותו מועד כבר פקעו הזכויות מכוח התכניות שעליהן התבסס דף המידע ביחס לתמ"א 38/2, מאחר שהיו מוגבלות בזמן.

התובעת טענה, כי אלמלא הופנתה למסלול האיחוד והחלוקה, הייתה יכולה לממש את מלוא זכויות הבנייה כפי שסברה שהשתקפו בדף המידע (116 יחידות דיור). בהתאם לחלקה בעסקת הקומביניציה טענה לרווח צפוי של 200,000 ₪ לכל יחידה, והגישה תביעה בסך 14,500,000 ₪. לחלופין נתבעו הוצאות ותשומות שהושקעו בקידום הפרויקט.

מנגד, הנתבעות טענו כי לא ניתנה כל הבטחה שלטונית מחייבת לאישור התכנית, וכי סמכות האישור מסורה לוועדה המחוזית. עוד נטען כי זכויות מכוח תמ"א 38 אינן זכויות מוקנות אלא זכויות "מקסימליות" הנתונות לשיקול דעת מוסדות התכנון, וכי התובעת נטלה על עצמה סיכון יזמי כאשר בחרה שלא לקדם במקביל היתר בנייה מכוח תמ"א 38/2.

בית המשפט עמד על כך שהכרה בהבטחה שלטונית מחייבת קיומם של תנאים מצטברים: הבטחה מפורשת, ברורה וחד-משמעית; עליה להינתן על ידי גורם מוסמך ובמסגרת סמכותו; ועליה לשקף כוונה להקנות תוקף משפטי מחייב ויכולת למלא אחריה. נקבע כי תנאים אלה אינם מתקיימים בענייננו.

עוד נקבע, כי דף מידע תכנוני אינו מקנה זכויות מוקנות ואינו מהווה הבטחה מנהלית מחייבת, אלא מסמך אינפורמטיבי המשקף את המצב התכנוני הידוע במועד נתינתו, בכפוף להוראות הדין ולשינויים עתידיים. בתוך כך נקבע כי הזכויות מכוח תמ"א 38 אינן זכויות מוקנות אלא היקף מרבי תיאורטי הנתון לשיקול דעת מוסדות התכנון, וכי הזכויות שעליהן הסתמכה התובעת היו מוגבלות בזמן ותלויות באישורים נוספים, מגבלות שהתובעת הייתה מודעת להן. משכך, לא ניתן לראות בדף המידע מצג בלתי מסויג או התחייבות של הרשות.

פסק הדין מחדד כי אין די במידע תכנוני או בתמיכה עקרונית של רשות כדי להקים זכות מוקנית או הבטחה שלטונית מחייבת. עוד נקבע כי משהסמכות לאשר את תוכנית האיחוד והחלוקה הייתה נתונה לוועדה המחוזית, לא התקיים התנאי בדבר יכולת נותן ההבטחה לממשה. בנוסף, הזכויות מכוח תמ"א 38/2 היו מוגבלות בזמן והתובעת הייתה מודעת לכך, ומשבחרה להתמקד במסלול תכנוני אחר, נשאה בסיכון היזמי הכרוך בכך.

נקבע, גם כי התובעת לא הוכיחה שניתן היה לבנות בפועל 116 יחידות דיור; להפך, כבר בשנת 2016 הובהר לה כי ההיקף הריאלי עומד על כ-70–71 יחידות בלבד. פקיעת האפשרות לממש את זכויות תמ"א 38/2 הוכרה כתוצאה של סיכון יזמי שהתובעת נטלה על עצמה ביודעין כאשר בחרה להתמקד במסלול האיחוד והחלוקה. בנסיבות אלה נדחתה התביעה העיקרית בגין אובדן רווחים.

בסוגיית ההוצאות קבע בית המשפט כי חרף דחיית מרבית רכיבי התביעה, יש מקום לחייב את הנתבעת 1 בהוצאות, נוכח התנהלותה בפרשה והימנעותה מהבאת עדים מרכזיים. בהתאם לכך הורה כי הנתבעת 1 תישא באגרת התובעת (באופן יחסי לסכום שנפסק) וכן בשכר טרחת עו"ד בסך 15,000 ₪.

הערת מערכת:

כבר שנים רבות קיימת פסיקה של בתי המשפט שהחילו את חובת הזהירות, רשלנות והפרת חובות חקוקות גם על ועדות התכנון ומשכך גם את החובה לפצות בגרימת נזק ליזמים.

עם זאת בעצם הצורך לתבוע קיימת בעיה מובנית כי לתבוע את הרשות מולה הקבלן מתנהל תדיר, שקולה לבקשת פסילת שופט בפניו סביר שתידון בסופו של יום.

ניתן היה לחוקק בתוך החוק, שכולל חובות חקוקות, לצד המועדים גם את הסנקציות המובנות שיחולו גם ללא צורך הגשת תביעה, בכל תג המחיר יהא למול הרשות והקבלן לא יידרש לעימות האמור מול הרשות בפניה הוא עומד.

זכות ערר על החלטת הפקדה בתנאים – האמנם?

מספר הליך: ערר 1002-01-26 **אליעזר גטר ואח' נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה שרונים ערכאה:** ועדת הערר לתכנון ובניה מחוז מרכז, בפני כב' היו"ר, עו"ד מאיה אשכנזי. **תאריך מתן החלטה:** 1.2.26. **פרטי המקרקעין:** גוש 8016 חלקה 707, אבן יהודה. **ב"כ המשיבה:** עוה"ד עדי עדני.

העוררים, הגישו תוכנית מפורטת וביקשו לקדם תוכנית הכוללת איחוד וחלוקה בהסכמה, קביעת זכויות בנייה ותוספת יחידת דיור שלישית. במסגרת התוכנית סומן המבנה הקיים להריסה.

הועדה המקומית החליטה להפקיד את התוכנית להתנגדויות, אולם זאת בכפוף לתיקונים מהותיים, ובהם הגדלת קו הבניין הקדמי שנקבע בעבר ל-4 מ'. הועדה המקומית נימקה, כי משמדובר בהריסת המבנה ובהתאם לעקרונות התוכנית הכוללנית החלה ביישוב, אין עוד הצדקה תכנונית להותרת קו בניין מצומצם.

העוררים טענו כי התנאי שנקבע משנה מהותית את התכנון המוצע, מחייב תכנון מחדש והוצאות ניכרות, ומהווה למעשה דחייה במסווה של תנאי להפקדה. מנגד, המשיבה עתרה לסילוק הערר על הסף בטענה כי אין זכות ערר על החלטת הפקדה בתנאים.

השאלה המרכזית שעמדה הינה האם תנאים מהותיים שנקבעו כתנאי להפקדת תוכנית עשויים להיחשב כהחלטה ברת ערר, או שהמסגרת הנורמטיבית מגבילה את זכות הערר להחלטות סופיות בלבד?

ועדת הערר דחתה את הערר על הסף וקבעה כי אין זכות ערר על החלטת הפקדה בתנאים.

בהסתמך על סעיפים 12ב(א) ו-112 לחוק התכנון והבנייה נקבע כי זכות הערר ביחס לתוכנית מתגבשת רק לאחר החלטה סופית של הוועדה המקומית בדבר אישור התוכנית או דחייתה. סעיף 86 לחוק, המאפשר לדרוש שינויים כתנאי להפקדה, אינו מקנה זכות ערר בשלב זה.

ועדת הערר הדגישה, כי המבחן שקבע המחוקק הוא מבחן פורמלי מובהק, שאינו מותיר מקום לפרשנות מהותית ביחס לטיבם של התנאים. בלשונה:

"הדין קובע מבחן ברור לקיומה של זכות ערר, המבוסס על החלטה סופית בדבר אישור התוכנית או דחייתה, ואין מקום להמירו במבחן מהותי, הבוחן את היקפם ומהותם של התנאים שנקבעו."

נקבע, כי גם אם התנאים מכבידים או מחייבים תכנון מחדש, אין בכך כדי להפוך את ההחלטה לדחייה בפועל. טענות מסוג זה מקומן להתברר במסגרת הליך ההתנגדויות, ולא בערר בשלב הביניים.

עוד הודגש כי קבלת עמדת העוררים הייתה מביאה לכך שוועדות הערר ובתי המשפט יביעו עמדה תכנונית עוד בטרם מוצו ההליכים בפני הוועדה המקומית ובטרם נשמעו התנגדויות הציבור. בהקשר זה ציינה הוועדה כי:

"פרשנות המכירה בקיום זכות ערר על החלטה שכזו תוביל לכך שוועדות הערר ובתי המשפט יביעו עמדתם ביחס לתוכנית עוד טרם שהוגשו לה התנגדויות... הדבר יהווה בפועל עקיפה של מנגנון ההתנגדויות."

לפיכך נדחה הערר על הסף, והדיון שנקבע בוטל.

הערת מערכת:

ההחלטה מחדדת את אופייה של זכות הערר כזכות דיונית מוגבלת ומוגדרת, ולא כזכות כללית לתקיפת כל החלטה של מוסד תכנון. ההבחנה בין החלטה סופית לבין החלטות ביניים אינה טכנית בלבד, היא משקפת תפיסה מערכתית של ההליך התכנוני כהליך מדורג, שבו ההכרעה התכנונית מתגבשת בשלבים.

ועדת הערר חיזקה את העיקרון שלפיו אין לאפשר פיצול ההליך התכנוני באמצעות עררים על החלטות ביניים. פתיחת שערי הערר בשלב ההפקדה הייתה גוררת הארכת הליכים, הכבדה מערכתית ופגיעה ביעילות התכנונית. מעבר לכך, היא הייתה מערערת את מרכזיותו של מנגנון ההתנגדויות – הכלי העיקרי שבאמצעותו נשמעות טענות מהותיות כנגד תוכנית.

החלטה זו מצטרפת לקו פסיקה עקבי המגן על רציפות ההליך התכנוני ומונע התערבות מוקדמת של ערכאות ערר בשלבים שטרם הבשילו לכדי הכרעה סופית. בכך נשמרת הוודאות הדיונית, ומובטח כי הביקורת על החלטות תכנוניות תיעשה בשלב הבשל והסופי של ההליך – ולא תוך כדי התגבשותו.

המערכת מברכת את קוראיה וכל בית ישראל בברכת בשורות טובות

ושנדע ימים שקטים יותר!

עם ישראל חי

ביחד ננצח