

הוראת הפטור בסעיף 200 לחוק התכנון והבניה אינה חלה על פגיעה במבנה

מאת

עו"ד משה י. קמר

סעיף 197 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - "חוק התכנון והבניה", "החוק") מקנה זכות לפיצויים לבעל מקרקעין או לבעל זכות במקרקעין הנמצאים בתחום התכנית או גובלים עמה, שנפגעו על-ידי תכנית שלא בדרך הפקעה, בכפוף לאמור בסעיף 200 לחוק. סעיף 200 לחוק קובע, כי לא יראו קרקע כנפגעת בהתקיים התנאים המפורטים בסעיף. נקדים ונאמר, כי מסקנת מאמר זה היא, שהוראת הפטור בסעיף 200 לחוק אינה חלה כאשר הפגיעה נשוא תביעת הפיצויים נגרמה למבנה ולא לקרקע גרידא.

עקרון מושרש במשפט הישראלי הוא, שזכות הקניין היא זכות-יסוד. עם חקיקתו של חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו עלה מעמדה של זכות הקניין למדרגה של זכות חוקתית על-חוקית. מעמדה זה של זכות הקניין מקנה לבעליה זכות לפיצויים עקב פגיעה שלטונית בה, וכל הוראת חוק השוללת פיצוי יש לפרש באופן דווקני ומצמצם. עיקרון פרשני זה יושם גם לגבי פרשנותו של סעיף 200 לחוק, ובית המשפט העליון פסק, כי הוראת הפטור שבסעיף זה תפורש בדווקנות ובצמצום, ורק במקרים חריגים ויוצאי-דופן תופטר הוועדה המקומית מתשלום פיצויים לפי סעיף 197 לחוק.¹

בפרק ט' לחוק, שבו מצויות הוראותיהם של סעיף 197 וסעיף 200, הקפיד המחוקק לערוך הבחנה ברורה בין המונח "מקרקעין" לבין המונח "קרקע". סעיף 197(א) לחוק מקנה זכות תביעה רחבה, לא רק בגין פגיעה ב"קרקע", אלא בגין כל פגיעה ב"מקרקעין" -

"נפגעו על-ידי תכנית, שלא בדרך הפקעה, מקרקעין הנמצאים בתחום התכנית או גובלים עמה, מי שביום תחילתה של התכנית היה בעל המקרקעין או בעל זכות בהם זכאי לפיצויים מהוועדה המקומית, בכפוף לאמור בסעיף 200."

נוסחו הנוכחי של סעיף 197 לחוק אינו הנוסח המקורי שהיה בעת חקיקת החוק בשנת 1965, אלא הוא תוצאת שינויים שעבר הסעיף מאוחר יותר. עם זאת, גם בנוסחו המקורי של הסעיף נקט המחוקק במונח "מקרקעין".

1. ע"א 210/88 החברה להפצת פרי הארץ בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה כפר-סבא ואח', פ"ד מו(4) 627, 641-642; ע"א 1188/92 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים נ' ברעלי ואח', פ"ד מט(1) 463, 482-483; ע"א 974/91 עמיד, חברה קבלנית לבנין בע"מ ואח' נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה זמורה ואח', פ"ד נ(5) 104, 109; דני"א 1333/02 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה רעננה נ' הורוויץ, פ"ד נח(6) 289, 336-338. ראו בהרחבה לפרשנות זהה של חוקי הפקעה: אריה קמר, דיני הפקעת מקרקעין, מהדורה שישית (הוצאת מירב, 2001), עמ' 31-32.

לעומת זאת, הוראת הפטור בסעיף 200 לחוק נוקטת במונח מצומצם - "קרקע":

"לא יראו קרקע כנפגעת אם..."

נוסח זה של סעיף 200 לחוק הוא הנוסח המקורי מעת חקיקת החוק, מבלי ששונה.

מאז קום המדינה הבחין המחוקק הישראלי הבחן היטב בחוקים שונים, לרבות בחוק התכנון והבניה, בשימוש השונה שעשה בין המונח "מקרקעין" לבין המונח "קרקע". "מקרקעין" כוללים הן קרקע והן מחוברים לקרקע, לרבות מבנים. לעומת זאת, השימוש במונח "קרקע" יוחד רק לאדמה עצמה ולא לבנוי עליה ולמחובר אליה.

בעת חקיקתו של חוק התכנון והבניה עמדה בתוקפה ההגדרה המקורית של "מקרקעין" בסעיף 3 לפקודת הפרשנות [נוסח חדש] משנת 1954. בהעדר הגדרה מיוחדת של המונח "מקרקעין" בחוק התכנון והבניה, חלה ההגדרה שבפקודת הפרשנות. הגדרה זו קובעת²:

"מקרקעין" - קרקע מכל סוג ומכל צורת החזקה, וכל בנין, עץ או דבר אחר המחובר לקרקע, וכל חלק של ים, של חוף או של נהר, וכל זכות, טובת הנאה או שעבוד הנאה בקרקע או במים או מעליהם.³

כאמור, בחוק התכנון והבניה מבחין המחוקק היטב בשימוש הנעשה במונחים "קרקע" ו"מקרקעין". כפי שצינו, את המונח "קרקע" הוא מייחד לאדמה, בעוד שבמונח "מקרקעין" הוא משתמש כאשר מדובר הן בקרקע והן בבנוי עליה. באופן זה, כאשר המחוקק חפץ להתייחס רק לאדמה, ולא לאדמה שעליה מצויים מבנים, הוא נוקט במונח "קרקע" (לדוגמה: סעיפים 61, 63(1), 63(8), 69(1)-(2), 70, 137-144, 156(א), 204(ג), 265(24)). כאשר המחוקק מתייחס הן לאדמה והן לבנוי עליה הוא נוקט במונח "מקרקעין" (לדוגמה: סעיפים 157א(ד)(1), 174(א), 188-196, 204(א)-(ב), 205(4), 208, 209, 211(ב), 239(א), 246, 250, 257, 265(23), 265(25)). כאשר המחוקק חפץ להדגיש פעולה לגבי "קרקע" או "בניין" הוא נוקט במונחים הללו בצוותא חדא (לדוגמה: סעיפים 63(1), 63(ח), 63(8), 100, 149(א)(א2)(א)(ג), 151(א), 174(ה), 182).

2. השוו: סעיף 1 לחוק להסדר תפיסת מקרקעים בשעת-חירום, תשי"ז-1949, הגדיר "מקרקעים" כך: "כוללים קרקע מכל סוג או מכל צורת חזקה, וכל בנין, עץ או דבר אחר המחוברים לקרקע, וכל חלק מן הים, או משפת הים, או מנהר, וכל זכות, טובת הנאה או זכות שימוש בקרקע או במים או עליהם". סעיף 1 לחוק ההתיישנות, תשי"ח-1958, מגדיר "מקרקעין" כך: "קרקע מכל סוג וכל זכות או טובת הנאה בקרקע וכל דבר המחובר לקרקע חיבור קבע וכל זכות או טובת הנאה הטעונים רישום בספרי האחוזה". סעיף 3 לחוק-יסוד: מקרקעי ישראל, שנחקק בשנת 1960, מגדיר "מקרקעין" כך: "קרקע, בתים, בנינים וכל דבר המחובר לקרקע חיבור קבע". סעיף 1 לחוק מיסוי מקרקעין (שבת, מכירה ורכישה), תשכ"ג-1963, מגדיר "מקרקעין" כך: "קרקע בישראל, לרבות בתים, בנינים ודברים אחרים המחוברים לקרקע חיבור של קבע". סעיף 1 לחוק המקרקעין, תשכ"ט-1969, מגדיר "מקרקעין" כך: "קרקע, כל הבנוי עליה והנטוע בה וכל דבר אחר המחובר אליה חיבור של קבע, זולת מחוברים הניתנים להפרדה". הגדרה זהה מצויה בסעיף 3 לחוק הפרשנות, תשמ"א-1981.
3. ההגדרה האמורה בפקודת הפרשנות [נוסח חדש] תוקנה עם חקיקתו של חוק המקרקעין, תשכ"ט-1969 כדלקמן: "מקרקעין" - קרקע, כל הבנוי והנטוע עליה וכל דבר אחר המחובר אליה חיבור של קבע זולת מחוברים הניתנים להפרדה; אולם מקום שהמלה 'מקרקעין' באה בחיקוק שניתן לפני תחילת חוק המקרקעין, תשכ"ט-1969, תהא משמעותה כמשמעות שהיתה נודעת לה אלמלא החוק האמור".

כך, לדוגמה, סעיף 163(1) לחוק התכנון והבניה קובע:

"מגיש התכנית רשאי לקבוע בתכנית מיתאר מקומית, תוך שמירה על הייעוד החקלאי של קרקעות המתאימות לכך, הוראה בכל ענין שיכול להיות נושא לתכנית מפורטת וכן בענינים אלה:

(1) תחימת שטחים ותנאי שימוש בקרקע ובבנינים בתוך כל שטח, ובכלל זה קביעת -

(א) שטחי קרקע או בנינים שאין להשתמש בהם למטרה פלונית או שאין להשתמש בהם אלא למטרה פלונית."

סעיף 163(8) לחוק התכנון והבניה קובע:

"חייב בעלי קרקע או בנין, או בעלי זכות בהם, להעניק לציבור, או לבעל קרקע או בנין גובלים, או לבעלי זכות בהם, או לרשות מקומית, או לרשות הפועלת על-פי דין, זכות מעבר או את הזכות להעביר בקרקע או בבנין מי ניקוז או ביוב, צינורות להספקת מים או תעלות מים עליונים, רשת ומיתקנים להספקת חשמל, דלק, גז, ותקשורת ולהתקין בקרקע עוגני קרקע זמניים, וקביעת התנאים להענקת זכות כאמור."

דוגמה בולטת להבחנה שהמחוקק עושה בין השימוש במונח "מקרקעין" לבין השימוש במונח "קרקע" מצויה בפרק ח' לחוק, העוסק בהפקעות. בכל סעיפי הפרק עושה המחוקק שימוש במונח "מקרקעין", הואיל וההפקעה מתייחסת הן לאדמה והן למבנים הבנויים עליה. אולם, בסעיף 190 לחוק עושה המחוקק שימוש בשני המונחים, תוך הבחנה ביניהם. כל עוד מכוונת הוראות הסעיף הן לאדמה והן למבנים, נוקט המחוקק במונח "מקרקעין". כך, לדוגמה, סעיף 188(א) לחוק נותן סמכות הפקעה כללית לגבי "מקרקעין":

"מותר לועדה המקומית להפקיע על-פי חוק זה מקרקעין שנועדו בתכנית לצרכי ציבור."

סעיף 189 לחוק קובע:

"הועדה המקומית רשאית בכל עת לאחר תחילת תקפה של תכנית מיתאר מקומית או של תכנית מפורטת, להפקיע מקרקעין בתחום התכנית, כשהפקעתם דרושה, לדעת הועדה המחוזית, למטרה הציבורית שלה נועדו בתוכנית האמורה, והיא חייבת לעשות כן אם הועדה המחוזית, לאחר התייעצות איתה, דרשה זאת ממנה; אם בתוכנית כאמור נועדו המקרקעין להפקעה, אין ההפקעה טעונה הסכמת הועדה המחוזית."

סעיף 190(א) לחוק קובע:

"במידה שלא נקבעו הוראות מיוחדות בחוק זה, תבוצע ההפקעה על-פי פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943, כאילו הורשתה הועדה המקומית בהודעה

ברשומות להשתמש בסמכויות ולמלא את התפקידים של הממשלה או של היועץ המשפטי לממשלה לפי הפקודה האמורה, לענין המקרקעין העומדים להפקעה, הכל בשינויים ובתיאומים אלה:

(1) סעיף 20 לפקודה האמורה יחול גם על הפקעת מקרקעין לצרכי גנים, שטחי נופש וספורט וכן לבניני חינוך, תרבות, דת ובריאות, ובכל מקום שמדובר באותו סעיף על 'רבע' יבוא 'ארבע עשיריות'; אולם לא יופקע חלק ממגרש, בתשלום או ללא תשלום, אם כתוצאה מכך יפחת שוויה של יתרת המגרש..."

לעומת השימוש שעושה המחוקק באופן נרחב בפרק ח' לחוק במונח "מקרקעין" בכל הנוגע להליכי ההפקעה, הרי כאשר מתכוון הוא להתייחס רק אל המחוברים לקרקע, אין הוא נוקט בביטוי "דבר אחר המחובר למקרקעין" אלא בביטוי "דבר אחר המחובר לקרקע". וכך קובע סעיף 190(א)(3) לחוק התכנון והבניה:

"לא תחול חובת תשלום פיצויים על הפקעת כל מבנה, גידול, עץ או דבר אחר המחובר לקרקע אם הוקמו, ניטעו או חוברו תוך הפרת חוק זה..."

באותו אופן יש לפרש את הוראותיהם של סעיפים 197 ו-200 לחוק התכנון והבניה. הזכות לפיצויים על-פי סעיף 197 לחוק בעד פגיעה שנפגעו מקרקעין עקב מתן תוקף לתכנית הינה זכות רחבה, והיא כוללת הן פגיעה בקרקע ריקה והן פגיעה במבנה, שהינם בגדר "מקרקעין". לעומת זאת, הפטור הקבוע בסעיף 200 מוגבל רק לפגיעה ב"קרקע", הלא היא האדמה עצמה, אך אינו חל כאשר הפגיעה היא במבנה.

ואכן, בסעיף 200 עצמו מבחין המחוקק בין בניינים לבין הקרקע שעליה הם מוקמים. סעיף-משנה (5) קובע:

"איסור הבנייה או הגבלתה, לצמיתות או לשעה, במקום שהקמת בנינים על הקרקע עלולה, בגלל מקומה או טיבה, להביא לידי סכנת שטפון, סחף קרקע, סכנה לבריאות או סכנת נפשות או לידי הוצאה יתירה של כספי ציבור להתקנת דרכים או ביבים, להספקת מים או לשירותים ציבוריים אחרים."

סעיף-משנה (6) קובע:

"איסור השימוש בקרקע או הגבלתו שלא בדרך איסור בניה או הגבלתה, כשהשימוש עלול להביא לידי סכנה לבריאות, סכנת נפשות או פגיעה רצינית אחרת לרעת הסיבה."

לסיכום, הוראת הפטור שבסעיף 200 לחוק התכנון והבניה אינה חלה על פגיעה שנגרמה למבנים והוועדות המקומיות אינן מופטרות מחבותן לשלם פיצויים בעד פגיעות שכאלה, אפילו עומדות פגיעות אלה בתנאים שנקבעו בסעיף 200 לחוק.