

# ראשי ערים מאיימים: נקפיא תוכניות אם נידרש לפצות בעלי נכסים מקופת העיר

שופטי העליון קיבלו בשבוע שעבר פסק דין תקדימי, שלפיו רשויות מקומיות אינן יכולות לחייב יזמים לפצות בעלי נכסים ששוויים יורד בעקבות תוכניות בנייה • עיריית ראשון לציון תגיש לבית המשפט בקשה לדיון נוסף – ובהרצליה ורמת גן מאיימים לעצור תוכניות

## אריק מירובסקי

החלטת בית המשפט העליון ביום המישי שעבר לפי סול את הנוהל הקיים בוועדות מקומיות לתכנון ולבינייה, שלפיו יזמי תוכניות ימנעו לרשויות המקומיות פיצויים בגין ירידות ערך של נכסים עקב אישור פרויקטים שלהם – ממשיכה לעורר הדים גם השבוע. פסק הדין התקבל על ידי הרכב של שלושה שופטיים – ניל הנדל, ענת ברון ויורם דנציגר – בראשותו של האחרון, במסגרת ערעור שהוגש לעליון על פסקה של בית המשפט המחוזי, שלפיה זכותה של ועדה מקומית לדרוש כתבי שיפוי. בלא מעט רשויות מקומיות מביעים כיום חשש כי הן ייאלצו לממן מקופתן פיצויים בגין ירידות ערך של נכסים, אחרי שבמשך שנים יזמים הם שעשו זאת. כמה רשויות מתכוונות להגיש לבית המשפט בקשה לדון בנושא פעם נוספת, ובינתיים הן מאיימות לעכב ואף לפצות הליכי תכנון. סעיף 197 בחוק התכנון והבנייה מעניק זכות לכל מי ששווי הנכס שלו ירד עקב אישור תוכנית חדשה לתבוע פיצויים מהוועדה המקומית. סעיף זה נועד להרתיע ועדות מלאשר פרויקטים מופרזים ופוגעניים, שיגרמו לירידת שווי הדירות בסביבה – שכן אם הדבר יקרה, הוועדות ייאלצו לפצות את הנפגעים. ואולם זה כמה עשורים נהוגה פרקטיקה בענף הנדל"ן, שלפיה יזמים שרוצים לקדם תוכניות לפי ריוקטים, חותמים על כתבי שיפוי לוועדות המקומיות, שבהם הם מתחייבים לממן את הפיצויים שהוועדות ישלמו לבעלי דירות שנפגעו בגלל הפרויקטים (ראו מאמרו של עו"ד מיכה גדרון בעמוד 46). על הנוהל הזה נמתחה לא מעט ביקורת, שכן הוא עוקף את מטרת ההרתעה שסעיף 197 נועד ליצור בקרב ועדות התכנון והבנייה בבואן לאשר פרויקטים עתירי זכויות

בעד ונגד הליך השיפוי בוועדות מקומיות על פי פסק הדין שניתן בבית המשפט העליון

נכד	בעד
<ul style="list-style-type: none"> <li>• הפרת האיזון התחיקתי בין היטל ההשבחה לפיצויים</li> <li>• ההליך עלול לגרום לסחיטת יזמים על ידי רשויות מקומיות</li> <li>• ההליך אינו מוזכר באף מקום בחוק התכנון והבנייה</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• צדק חלוקתי: מי שמרוויח מהפרויקט יפצה על ירידת ערך הנכס</li> <li>• כשהרשות המקומית מתנגדת לתוכנית, לא צודק לחייבה בתשלום פיצוי על ירידת ערך הנכס</li> <li>• יעילות: תשלומי פיצויים רבים עלולים לפגוע בפיתוח העיר</li> </ul>



בנייה למגורים בראשון לציון צילום: עופר וקנין

רשויות מקומיות, ובסופו של דבר, הן נאלצות גם לפצות את הנפגעים. מעבר לכך, הפרטת הפיצויים היא צעד יעיל, שכן נטל כבד מדי של פיצויים מצד הרשות עלול לגרום לקיפאון בהליכי פיתוח.

לעומת זאת, מנה דנציגר כמה נימוקים נגד השיפוי: הנימוק הראשון הוא הפרת האיזון החוקי שיצר המחוקק בין הכנסות הרשות המקומית באמצעות היטלי השבחה לבין פיצויים שעליה לשלם לנפגעי התוכנית. נוסף על כך, עלול להיווצר מצב של שימוש לרעה בכלי השיפוי להשגת מטרות זרות וליצירת סיטואציות של סחיטת יזמים בידי רשויות, שאחרת הפרויקטים שלהם יעוכבו. ואולם שאלת היסוד שהעלה דנציגר בפסק הדין היתה האם החוק מסמיך את הוועדות המקומיות לדרוש

כתבי שיפוי – ועל כך התשובה החד-משמעית שלו היתה שלילית. על פי פסק הדין, מנגנון השיפוי אינו מנ"גןן שמאוזכר בחוק, ולכן לא ניתן לדרוש לעבור לפיו. "משלא קיימת הוראת דין המסמיכה את הוועדה המקומית לחייב יזם בתשלום עבור פיצויים בגין תביעות לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה, הרי שאין הוועדה המקומית רשאית לעשות כן", נכתב בפסק הדין. "החובה המוטלת בסעיף 197 על הוועדה המקומית – קרי, החובה לפצות את הנפגעים מהתוכנית – היא חובה מוחלטת שלא ניתן להתנות עליה. משכך, מתן רשות לוועדה להי עביר את החיוב בתשלום ליזמים, כמוה כהטלת מס ללא צו מפורש של המחוקק. גם אם הפקדת כתב שיפוי אינה עולה כדי הטלת חיוב כספי ממש, הרי שמדובר בנטילה מותנית של כספו של האזרח. עיקרון החוקיות, הפורש עצמו על פעילותן של הרשויות הציבוריות כחופת"על, מחייב לקבוע כי הטלת חובה על יזם להפקיד כתב שיפוי כתנאי לאישורה של תוכנית עומדת בסתירה לעקרונות יסוד במשפט הציבורי, ובראשם עיקרון חוקיות המינהל".

פסק הדין התקבל כרעם ביום בהיר ברשויות המקומיות, שמצב רווחן היה יורד ממילא בעקבות קיצוץ התקציבים הממשלתיים המיועדים להן. ראשי פורום ה-15, או פורום הערים העצמאיות – אלה שאינן נזקקות לסיוע ממשלתי בצורה של מענקי איזון – התכנסו השבוע ללמוד את פסק הדין ואת השלכותיו. לאחר מכן גיבשו החלטה, שלפיה מרכז השלטון המקומי, פורום ה-15 ומרכז המועצות האזוריות יצטרפו בשבוע הבא לעיריית ראשון לציון, שהיתה אחד הצי"דים בתביעה שבה דן בית המשפט העליון, בהגשת בקשה לעליון לדיון נוסף בפסק הדין. זאת, נוסף על בקשה שתוגש לעיכוב הביצוע של פסק הדין.

# ערים מאיימות בהקפאת תוכנית בנייה בעקבות פסיקת העליון בעניין השיפו

המשך מהשער האחורי

מנכ"ל פורום ה-15, איתן אטיה, אמר כי נוסף על כך, יוציאו הגופים האלה "מכתב הנחיה לכל הרשויות המקומיות בישראל, שבו תומלץ בחינה מחודשת של כל התוכניות הנמצאות בתהליך, הן בוועדות המקומיות והן בוועדות המחוזיות. הבחינה תכלול בדיקה של היקף האיום הכלכלי של התביעות האפשריות, והערכה אם הוועדה המקומית מסוגלת לעמוד בהיקף האיום הזה". לדבריו, "אם הוועדה המקומית מסוגלת לעמוד בוה, היא צריכה לבדוק אם קיימת הצדקה ציבורית במקרה של התוכנית הספציפית להקריב את הסכום התקציבי הזה מתוך כספי הציבור של העיר".

## ראשון לציון בחזית המאבק

בקרוב קבלני הבנייה, לעומת זאת, התחושות בייחס לפסק הדין שהתקבל הן מעורבות. אבנר לוי, יו"ר ארגון הקבלנים והבונים בתל אביב-יפו, אמר כי "לפסק הדין יש שני מסלולים אפשריים להשפעה בפועל. מצד אחד, ייתכן שהוא ישים סוף לשנים של הפעלת לחץ מאסיבית ותנאים דרקוניים מצד הוועדות המקומיות. המצב המתמשך, שהתקבל בליט ברירה על ידי יזמים וקבלנים, ונבע מיחסי הכוחות הבלתי שוויוניים בין הצדדים, הביא לכך שהוועדות יכולות להתנגד לתוכניות מסיבות לא ענייניות וללא כל צורך בהסבר, עד לקבלת כתבי השיפוי.

"כדאי לציין גם שבאותם מקרים שבהם הופעל השיפו, נקבע כי הפיצוי לא ינוכה מהחוב של היום מהיטל ההשכחה שהוטל עליו, וזו דוגמה מצוינת לא בסדר שבהסדר זה. לכן אנחנו מברכים על החלטת העליון לבחון את חוקיות ההסדר ולהגיע למסקנה התקדימית שהרשות אינה רשאית לדרוש את כספו של אורח פרטי לשם הוצאה שהיא נדרשה לממן.

"ייתכן שאנו עומדים בפני מהפכה ביחסים בין יזמים וקבלנים לבין רשויות מקומיות. עם זאת, אנו מקווים מאוד שהוועדות המקומיות לא יחליטו, בעקבות פסק הדין, לעכב את התוכניות הקיימות. אחרת, במקום שנגיע למצב של שיתוף פעולה שיגביר את יכולתנו לממש פרויקטים ולהגדיל את היצע הדירות, נגיע למבוי סתום. לצערי, מהיכרותי עם הרשויות, אני נוטה להאמין שהמסלול השני סביר יותר".

לוי אינו טועה. אמנם עיריית תל אביב הגיבה בהחלטות והודיעה כי "על פי המידע שנמצא בידי העירייה, עיריית ראשון לציון עומדת להגיש בקשה



שכונת נוה יהושע ברמת גן. בעירייה ישקלו את המשך הטיפול בתוכנית צילום: אייל טואג

ריית פתח תקוה, יצחק ברוורמן. "בינתיים אנו בודקים את משמעות הפסיקה, ובשלב זה אנו ממתינים עם תוכניות גדולות ומשמעותיות, שעלולות גם לגרום לשינויים שיעוררו תביעות פיצויים, עד לקבלת התוצאה הסופית של בית המשפט".

סגנית ראש עיריית רמת גן, אביבית מאור נמרודי, אמרה: "הצטרפנו לבג"ץ של השלטון המקומי ופורום ה-15, ואם המצב לא ישתנה, נע צור טיפול בתוכניות. יש אצלנו תוכניות גדולות מאוד, עם רמת סיכון גבוהות לקבלת תביעות על ירידת שווי, שלא נוכל להמשיך לטפל בהן". ברמת גן יש תוכניות רגישות במיוחד בשכונת רמת השקמה ונוה יהושע. כל אחת מהתוכניות האלה כוללת מאות יחידות דיור, וככל הנראה, בעירייה ישקלו את המשך הטיפול בהן, כל עוד לא יוכלו לדרוש כתבי שיפוי מהיזמים.

רמת השרון היא אחת הערים שנמצאות ברמת השרון הגבוהות ביותר בעקבות ביטול כתבי השיפוי. זוהי אחת הערים היקרות בישראל מבחינת מחירי הדירות, וגם יש בה הבדלים גדולים בין הבנייה החדשה, הכוללת מגדלי מגורים, לבין הבנייה הוותיקה, הכוללת בעיקר בתים צמודי קרקע או מבנים של עד ארבע קומות. ראש עיריית רמת השרון, אבי גרובר, מסר כי בעירייה לומדים

לדיון נוסף בבית המשפט העליון, כשמרכז השלטון המקומי, כמי שמייצג את כלל הרשויות המקומיות, מתעתד לבקש להצטרף לבקשה. העירייה תגיש את עמדתה ומדיניותה בהתאם להחלטת ועמדת מרכז השלטון המקומי".

ואולם בעיריית אחרות התקבלו החלטות שונות. כך, עיריית ירושלים מסרה כי "אין כוונה להקפיד כליל את דיוני הוועדה המקומית. עם זאת, הנחיית היועץ המשפטי לעירייה היא לבחון היטב כל תוכנית באמצעות אנשי מקצוע, לרבות שמאים. ככל שתוכנית ניתנת תחשף את העירייה לסיכונים גדולים ותביעות לפיצויים, יש לשקול אם לאשרה, והרבר נתון בכל מקרה לשקול דעתה של הוועדה המקומית".

עיריית ראשון לציון צפויה לעמוד בחזית המאבק של הרשויות המקומיות להחזיר הלגיטימיות של כתבי השיפוי, באמצעות הבקשה שתוגש לבית המשפט העליון. עם זאת, מעיריית ראשון לציון נמסר כי בשלב זה היא שוקלת את צעדיה. כרגע, לדבריו העירייה, עדיין לא גובשה מדיניות חדשה, וכל תוכנית תיבחן לגופה.

## "בהרצליה התוכניות מוקפאות"

ההחלטה לבדוק תוכניות לאור הפסיקה החדשה מאפיינת גם עיריית נוספות. "זאת פסיקה מפתיעה ופרובלמטית", אמר לנדרל"ן TheMarker ראש עיריית

את פסק הדין, וכי אם היא תשאר על כנה, "המצב החדש יהווה אתגר גדול מאוד עבורנו".

בהרצליה אושרה בשנה האחרונה בנייה של כ-5,000 יחידות דיור, והצפי היה שבשנה הקרובה יאושרו 5,000-7,000 דירות נוספות. מייק סקה, מהנדס העיר הרצליה, אמר לנדרל"ן TheMarker: "כרגע הכל מוקפא, עד שנבחן את הפוטנציאל של עשרות תוכניות והמשמעויות שלהן. כך הוטל עלי במסגרת הישיבה האחרונה של הוועדה המקומית, ואם לא נוכל לבקש כתבי שיפוי מהיזמים, נחליט מה עושים. להערכתי, אם אכן יבוטל נוהל כתבי השיפוי, צריך להקים קרן סיכון של 200-250 מיליון שקל לצורך פיצויים לנפגעים. זה מטורף. גם אם נניח שניקה את הכספים האלה מהיטל השכחה, כיום הם מיועדים להקמת גני ילדים, בתי ספר, תשתיות וכבישים".

## "הפרקטיקה היתה נוחה לוועדות"

ויש גם דעות אחרות בנוגע לפסק הדין. עורכי הדין ורדה לבון-ברמן ועמי אסנת ממשדר מפירון ושות', שייצגו את חברת פרחי ביקל, בעלת הקרקע, בתביעה שנדונה בעליון, טוענים כי פסק הדין מותקף על ידי גורמים אינטרסנטיים. לדבריהם, "אין להיתפס לתחושת הבהלה והפאניקה, כאילו הבנייה במדינה תיעצר נוכח פסק הדין. הפרקטיקה שהיתה נהוגה עד כה ובמשך שלושה עשורים, שלפיה יזמים חויבו בפיצויים שוועדות נדרשו לשלם, היתה נוחה מאוד לוועדות. בעוד החובה לפצות בגין ירידת ערך חלה על פי החוק על הוועדה המקומית בלבד, הרי שהעברת החיוב ליום שיחררה את הוועדה מהאחריות לפיצוי, ובכך גם איפשרה לוועדה להיטיב עם היום וליצור תוכניות שיתכן כי היו פוגעניות יותר מאלה שהיו מאושרות לולא השיפוי".

השניים מזכירים כי יזמים משלמים לוועדות המקומיות גם היטל השכחה, שמיועד גם לכסות על הוצאות הוועדה לפיצויים בגין ירידת ערך, שכיום מגולגלים על היום. "ההכנסות מהיטל ההשכחה עולות כמעט תמיד על הסיכון שבקבלת תביעות לפי סעיף 197", אמרו לבון-ברמן ואסנת. "כך למשל, במקרה שנדון בבית המשפט, היטלי ההשכחה שדרושה עיריית ראשון לציון הגיעו לפי תשעה מסך כל התביעות שהוגשו. מכאן עולה כי הוועדה המקומית ביקשה ליהנות פעמיים".