



31 מאי, 2004

לכבוד,  
גב' מירי פרנקל-שור, עו"ד,  
היועצת המשפטית לוועדת הפנים ואיכות הסביבה,  
כנסת ישראל,  
ירושלים

ג.נ.,

**הנדון: הצ"ח שמירת הסביבה החופית,  
עמדת הלשכה לקראת הדיון בזכות הקניין**

לשכת שמאי מקרקעין בישראל מתכבדת להגיש בזאת את עמדתה בנדון:

1. ככלל, אנו תומכים בהצעת החוק. יחד עם זאת, בכוונתנו להתריע על פגיעה חמורה ומעל לסביר ולנדרש בבעלי המקרקעין עליהם יחול החוק.
  2. הצעת החוק קובעת כי לא ניתן יהיה לבנות על קרקע המצויה בתחום שבין 100 ל-300 מטר מחוף הים. קביעה כאמור, ללא פיצוי לבעל המקרקעין על הפגיעה בשווי קניינו, עומדת בסתירה לחוקי היסוד ולעקרונות הליכי התכנון והבניה. היעדר הפיצוי עומד גם בניגוד להלכות הפסוקות בדיני מיסוי מקרקעין והפקעות.
  3. יאמר כבר כאן, השלטון אינו יכול לאחוז בחבל משני קצותיו; באחת להטיל מיסים על מרכיב הציפיות בשוויה של קרקע (מס שבח ומס רכוש) ובאחרת לא לפצות מרכיב זה בעת הלאמת הקרקע ללא נקיטת ההליכים הקובעים פיצוי בדיני התכנון והבנייה ובדיני ההפקעות.
  4. שווי מקרקעין, באשר הם, הינו נגזרת של תכונות רבות. מהבולטות בהן היא הציפיה לשינוי יעודם של המקרקעין לבניה. שלילה אפירורית של מרכיב הציפיה מקום בו טרם אושרה תכנית לבניה על המקרקעין פוגעת אנושות בשווים. שיעור הפגיעה בנסיבות אלו יהיה חמור אף יותר במקרקעין הקרובים פיזית לחוף הים ונהנים מנוף פתוח אליו.
  5. שורה של פסקי דין מכירה במרכיב הציפיות כחלק בלתי נפרד משוויה של קרקע לצרכי מיסוי, הפקעות וירידת ערך:
- בע"א 471/03 אהרוני נ' מנהל מס שבח מקרקעין נדונה שאלת החיוב במס שבח של הציפיות לשינוי יעוד הקרקע.

"המערערים, אשר לא השלימו עם פסק דינה של הועדה, מעלים שתי סוגיות מרכזיות בערעור שבפנינו. ראשית, הם טוענים כי סעיף 49' לחוק אינו מסמיך את המשיב לחשב את האפשרות לבנייה בעתיד כגורם העשוי להשפיע על התמורה המשתלמת, מקום שבנייה זו אינה חוקית בעת כריתת ההסכם..."

הלשכה באינטרנט [landvalu@netvision.net.il](mailto:landvalu@netvision.net.il) [WWW.LANDVALUE.ORG.IL](http://WWW.LANDVALUE.ORG.IL)

בית המהנדס, דיזנגוף 200, ת.ד. 2000 תל-אביב 61019, טל. 5277642, 5225969-03 פקס. 03-5239419

P.O.BOX 2000, TEL-AVIV 61019 ISRAEL TEL. 03-5225969, 5277642 FAX. 03-5239419

וראה את עמדת ההרכב בס' 6 לפסק הדין:

"מלשון סעיף 49א(א1) לחוק אתה למד, כי זכויות לבנייה נוספת כוללות "אפשרויות קיימות או צפויות לבנות שטח גדול יותר מהשטח הכולל הנמכר". עולה מכך, כי המשמעות הרגילה של המילה "זכויות" אינה חלה בהקשר זה, הואיל ואין מדובר בזכויות אשר מעוגנות כבר היום בתכניות קיימות, אלא בזכויות אשר עשויות להיות מגובשות בעתיד כתוצאה משינוי במצב התכנוני הקיים. השקפה זו תואמת את רוח הפסיקה, אשר אמרה בהתייחסה לגורמים להם נודעת השפעה על מחיר נדל"ן את אלה:

"שווי השוק של מקרקעין יכול להיות מושפע ממספר רב של גורמים, כמו מיקומם, טיבם ושטחם, אך לעתים נודעת השפעה לגורמים נוספים, כמו גורמים חברתיים, כלכליים, פוליטיים, מדיניים, דתיים ורבים אחרים. עם זאת, נדמה כי לגורמי התכנון השפעה מכרעת, באשר אלה קובעים את פוטנציאל המקרקעין ואפשרויות הניצול הגלומות בהם. שוויה של קרקע המיועדת לבנייה אינו כשוויה של קרקע חקלאית, ושוויה של זו אינו כשוויה של קרקע המיועדת לצורכי ציבור. עם זאת, עשוי שוויים של מקרקעין להשתנות בתגובה לציפיות לשינוי תכנוני, ולא דווקא לשינוי התכנוני-סטטוטורי עצמו. ובמלים אחרות, עצם הידיעה על אפשרות הכנתה של תוכנית עשויה להשפיע על ערך המקרקעין...". (ראו רע"א 4487/01, הוועדה המקומית לתכנון ובניה רחובות נ' מ' לוסטרניק, דינים עליון, כרך ס"ד, 635).

הלכה זו קובעת מבחן כלכלי-מעשי לבדיקתם של הגורמים המשפיעים על שווי המקרקעין בעת מכירתם. כל נתון העשוי להשפיע על קונים ומוכרים בשוק מהווה שיקול רלוונטי לעניין קביעת שוויה של עסקה במקרקעין, ובכלל אלה גם אפשרות "להרחבת אפשרויות הניצול של המקרקעין" (ראו ע"א 483/96 בירנבך נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל-אביב-יפו, פד"י מב(3), 228, 233). גישה זו יושמה על ידי בית משפט זה גם בפרשנותו לקודמו של סעיף 49' לחוק, היינו, כי זכויות לבנייה נוספת כוללות אף "סיכויי בניה עתידיים" (ע"א 277/78 סמואל נ' מנהל מס שבח מקרקעין, פד"י לג(2), 337, 344). (ההדגשה הוספה)

וראה את עמדת המלומד עו"ד אריה קמר בספרו "דיני הפקעת מקרקעין", מהדורה שישית, עמ' 362:

### "שומת השווי לאור ציפיות הצדדים במועד הקובע

בבוא בית המשפט לקבוע את שווי השוק החופשי של המקרקעין שהופקעו, עליו לבחון אותו לאור המידע שהיה מצוי בידיו של קונה פוטנציאלי ביום עריכת העסקה ולאור ציפיותיו, ולא לאור ידיעותיו המאוחרות של בית המשפט על המצב ביום העסקה... ..כך למשל, מקרקעין שביום ההפקעה היה ערכם בשוק גבוה בשל הציפייה למצוא בהם נפט, יש לקבוע את שוויים לפי ערך זה כפי שהיה כפי שהיה לאור הציפיות ביום ההפקעה... ..הוא הדין במקרה ששוויים של מקרקעין חקלאיים ביום ההפקעה היה גבוה משווי השוק של מקרקעין חקלאיים מאותו סוג, בשל הציפייה שייעודם ישונה בעתיד הקרוב למקרקעין לבנייה. ציפייה זו העלתה את שווי השוק של המקרקעין הללו, ואין בית המשפט רשאי להתעלם משווי מוגדל זה בהסתמך על ידיעותיו לאחר זמן, לפיהן בפועל לא שונה ייעודם של המקרקעין מאוחר יותר ושוויים הממשי לא גדל לאחר שנכזבו הציפיות."

הלכות נוספות המנחות את בתי המשפט לעניין שווי הציפיות במקרקעין נפסקו ברע"א 4487/01 הועדה המקומית רחובות נ' לוסטרניק וע"א 483/96 בירנבך נ' הועדה המקומית הנזכרים לעיל.

6. חוק שמירת הסביבה החופית זהה במובן זכות הקניין להליכי ההכרזה על קרקע כחקלאית; בשניהם מוקפא פוטנציאל שינוי היעוד של הקרקע ללא תשלום פיצוי.

ודוק, ההכרזה על קרקע כחקלאית הוכרה על ידי בית המשפט העליון כהליך העומד בניגוד חריף לתפיסת היסוד הנגזרת מההכרה בזכות הקניין כזכות יסוד בפרשיית ע"א 1968/00 חברת גוש 2842 חלקה 10 בע"מ נ' הועדה המקומית:

"זכות הקניין של הפרט קנתה לה מעמד מיוחד בקשת זכויות האדם, והוכרה כזכות יסוד מכח סעיף 3 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, המורה כי "אין פוגעים בקניינו של אדם".... בצד סמכותו של השלטון לפעול לקידום צורכי ציבור, בין על דרך הפקעה לצרכי ציבור ובין על דרך תכנון מרחבי אשר נועד להגביר את יעילות השימוש במקרקעי המדינה, עומדת זכותו של הפרט לשמר את זכותו הקניינית מפני פגיעה מעבר לנדרש."

"נקודת המוצא לאומדן הפגיעה טמון, איפוא, בהשוואה בין מצב המקרקעין מבחינה תכנונית עובר להתחלתה של התכנית הפוגעת, לבין מצבם לאחר החלתה. עם זאת, במסגרת בחינה זו יש להתחשב לא רק בתכנית המקורית החלה על המקרקעין אלא גם בהגבלות שונות שהוחלו על המקרקעין מכח פעולות הרשות המוסמכת שלא במסגרת תכנית, העשויות להשפיע על ערכה."

**"ראינו כי ההכרזה, כשהיא לעצמה, אינה מזכה את בעל הזכות במקרקעין בפיצוי חרף הפגיעה שחלה בקניינו לאור הגבלות הבניה והשימושים המוטלים מכוחה. הפגיעה בשווי הקרקע עקב ההכרזה עשויה להיות משמעותית ביותר, ועל אף זאת, אין ניתן פיצוי כלשהו בגינה. אף שההכרזה נועדה לקדם אינטרס חברתי-ציבורי כללי שעניינו שימור מלאי קרקעות לצורכי חקלאות, אין הציבור מפצה את בעל הקנין הפרטי על הירידה בשווי נכסו, ותופעה זו עומדת בניגוד חריף לתפיסת היסוד הנגזרת מההכרה בזכות הקנין כזכות יסוד, לפיה פגיעה בבעל קנין פרטי לטובת הכלל מצדיקה כי הכלל ישא בנטל פיצויו של הפרט הנפגע. עוד ראינו כי החוק אינו מטיל חובה על הרשות המוסמכת לאשר תכנית לשינוי יעוד קרקע לחקלאות בעקבות מתן ההכרזה, וכל עוד לא מוצאת תכנית כזו, בעל הקרקע נותר בלא פיצוי" (ההדגשות הוספו).**

7. לאור כל האמור, הליך של חקיקה שאינו מזכה את בעלי המקרקעין בפיצוי על הפגיעה בשווי נכסיהם אינו ראוי ומהווה, הלכה למעשה, מסלול עוקף של התרופות הנתונות בס' 197 לחוק התכנון והבניה לפגיעות תכנוניות בשווי מקרקעין.
8. הלשכה מציעה מספר הצעות חלופיות לפתרון הבעייתיות לעיל כפי שיפורט להלן:
- א. הפנמת זכות התביעה המעוגנת בס' 197 לחוק התכנון והבניה לפגיעה בשווים של מקרקעין לחוק שמירת הסביבה החופית.
- ב. הוספת סעיף לחוק המחייב עיגון של הוראות החוק בתכניות מתאר מקומיות ומחוזיות אשר יאושרו תוך 3 שנים מיום אישור החוק.
- ג. אימוץ הוראות החוק המוצע בתכנית מתאר ארצית ולא בהליך של חקיקה.

בכבוד רב,

רן וירניק  
יו"ר הלשכה

#### **העתק**

חברי ועדת הפנים ואיכות הסביבה  
חבר הכנסת עומרי שרון  
השופט בדימוס שלמה שהם, נציב הדורות הבאים  
עו"ד דן צפריר, הלשכה המשפטית, המשרד לאיכות הסביבה  
עו"ד תמר רווה, יועמ"ש התאחדות הקבלנים  
עו"ד אילן שרקון, יו"ר ועדת קניין, לשכת עוה"ד  
היועמ"ש ללשכה  
חברי ועד הלשכה