

תוכן

1.....	מבוא
1.....	חלק ראשון : מהי הפקעה
2.....	רכישה כפויה
3.....	חלק שני : הגדרת המטרה הציבורית בחוקי ההפקעות
3.....	פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור) 1943
4.....	תיקון 3 לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור)
6.....	חוק התכנון והבנייה התשכ"ה - 1965
6.....	"צורך ציבורי" עפ"י חוק התכנון והבנייה
7.....	מקרים מיוחדים
7.....	הפקעת קרקעות בראשית ימי המדינה
8.....	חוק ההסדרה
9.....	חלק שלישי : מהותו של ה"צורך הציבורי"
9.....	ההצדקה העיונית להפקעה לצרכי ציבור
10.....	הפגיעה של הליך ההפקעה בזכויות הקבועות בחוק יסוד : כבוד האדם וחירותו
13.....	בג"צ קרסיק - כנקודת מפנה
15.....	חלק רביעי : השלכת "הצורך הציבורי" על חוקיות ההפקעה
15.....	השגה על עצם חוקיות ההפקעה
16.....	הפקעה לצורך העברת הקרקע מפרט אחד לפרט אחר
18.....	נסיבות שאירעו לאחר קבלת ההחלטה המקורית על ההפקעה
18.....	זניחת הצורך הציבורי שביסוד ההפקעה
20.....	שימוש בקרקע שהופקעה למטרה אחרת מהמטרה שלשמה בוצעה ההפקעה
20.....	סיכום ומסקנות
21.....	מקורות :

מבוא

קרקע היא משאב מוגבל. היא נחשבת לאחת מסוגי הרכוש הקדומים והיציבים ביותר. למרות כמותה המוגבלת ולמרות שכמותה קבועה ובלתי משתנה, הקרקע צריכה לספק צרכים של אוכלוסייה ההולכת ומתרבה במהירות. לקרקע ערך רב במספר מישורים. לקרקע ערך כלכלי כרוש, לקרקע ערך כמקור לפרנסה, הקרקע משמשת בית מגורים, וטריטוריה לאומית. בעיני הפרט לעתים מלבד חשיבות הכלכלית נלווה לקרקע גם ערך רגשי. למרות זאת, כאשר מצטמצמים המשאבים הציבוריים, אין לממשל ברירה, אלא, לקחת מהאזרח באמצעים שונים את הקרקע שבבעלותו, על מנת שהשלטון יוכל לממש את חובתו לספק לכלל האזרחים את "צרכי הציבור" להם הוא מחויב. התפיסה העומדת מאחורי התערבות המדינה בקניין הפרטי, רואה בקרקע משאב ציבורי של האומה, גם כאשר הקרקע מוחזקת בידיים פרטיות.¹

הדרך העיקרית של רשות לקחת מהפרט קרקע היא באמצעות הפקעה. הנימוק של הרשות להפקעה הוא הנימוק של "צורך ציבורי". חוקי הקרקעות העיקריים המסמיכים את הרשות להפקיע קרקע מהפרט מגדירים את

ה "צורך הציבורי" באופן רחב ולא בכדי. "צורך ציבורי" הוא מושג המקבל משמעות שונה בתקופות שונות, ולכן נזקק המחוקק להגדרה גמישה למונח "צורך ציבורי", על מנת שהגדרה זו תוכל לשמש את הרשות גם כאשר משתנים הנסיבות.

מטרתה של עבודה זו היא לבדוק את המונח "צורך ציבורי" המסמיך את הרשות להפקיע קרקע מהפרט. העבודה תבחן הן את הוראות החוק והן את הפסיקה והאופן בו התפתחה ביחס לפרוש המושג "צורך ציבורי", והן לטענות שהפרט יכול להעלות על מנת לסתור את אותו "צורך ציבורי". העבודה תפתח בהגדרת מושג ההפקעה תוך מתן דגש למונח "רכישה בכפייה" המצוי בהגדרה המקובלת להפקעה. החלק השני של העבודה יעסוק בחוקי הפקעה שונים, תוך מתן דגש לאופן בו הוגדר ופורש בחוקים אלה המונח "צורך ציבורי". החלק השלישי של העבודה ידון במהותו של הצורך הציבורי, בהצדקות התיאורטיות לקביעת צורך זה, ובמתח שבין מימוש ה"צורך הציבורי" ע"י הרשות לבין הפגיעה בזכויות הפרט הנפקע הקבועות בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.² החלק הרביעי של העבודה יעסוק בהשלכות של "הצורך הציבורי" על חוקיות ההפקעה.

¹ נירה אורני ורחל אלתרמן "הפקעות קרקע: זכויות היחיד מול צרכי הציבור" חלק א קרקע 40 (1995).
² חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו ע"ר מס' 2, התש"ח, עמ' 1; ס"ח התשמ"א, עמ' 306.

חלק ראשון: מהי הפקעה

סעיפי ההגדרות, בחוקים העוסקים בהפקעת מקרקעין, לרבות החוקים העיקריים, מכוחם מבוצעות מרבית ההפקעות (פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) ³ וחוק התכנון והבנייה ⁴, אינם מגדירים את המונח "הפקעה". בספרות המשפטית מוגדר כאלמנט העיקרי של ההפקעה העקרון של "לקיחת רכוש מבעליו ללא הסכמתו". בנוסף מבוססות ההגדרות להפקעה בספרות המשפטית על ההכרה בלגיטימיות של זכות הקניין מחד גיסא, ובצורך להגביל ולסייג את אפשרות הפגיעה בזכות זו, מאידך גיסא.⁵ המלומד א. קמר מגדיר בספרו "דיני הפקעת מקרקעין" את המונח הפקעה באופן הבא: "הפקעה הינה רכישה כפויה של זכויות פרטיות במקרקעין ע"י המדינה או מטעמה, למטרה ציבורית, כנגד תשלום פיצויים". הגדרה זו אומצה ע"י בימ"ש במספר פס"ד.⁶ הגדרה זו מעוררת את השאלה מהי "רכישה כפויה" ומהי "מטרה ציבורית". להלן נדון בקצרה במונח "רכישה כפויה", ואלו את החלק העיקרי של העבודה נייחד להבהרת המונח "מטרה ציבורית".

רכישה כפויה

יסוד הרכישה - הנחת הבסיס של הפסיקה היא, שלא כל עסקת מכר ללא תמורה, בין רשות לבין בעל מקרקעין, הנעשית כחלק מהליך תכנוני, היא עסקת רכישה כפויה⁷ בעניין ההתייחסות לאותה "עסקת מכר" והמבחנים לסיווגה כהפקעה, חלה התפתחות בפסיקה. בתחילה דבקה הפסיקה בפירוש פורמלי – מילולי, ולאחר מכן החלה הפסיקה לפרש את המונח פירוש מהותי. בפרשת זלוסקי⁸ שנדונה בשנות ה-70 של המאה הקודמת, נדון מקרה בו הוקפאו מקרקעי המבקשים עקב הפקעה עתידית לצורך הרחבת בית חולים. מאחר וההקפאה הני"ל מנעה מהמבקשים לעשות שימוש כלשהו במקרקעין, הם מכרו את הקרקע בלית ברירה לקופת חולים. המבקשים עתרו כי רשויות המס ימסו את העסקה כעסקת הפקעה. השופט ויתקון דחה את העתירה, בקבעו כי "אין ספק בכך, שבדברו בסעי' 49(א) על "הפקעה", התכוון המחוקק להפקעה כמשמעה המקובל, דהיינו להפקעה לפי החוק ולא למכירה רגילה, אפילו בוצעה היא בעטיין של נסיבות, שהיו עלולות להביא ברבות הימים לידי הפקעה".

בפסה"ד בעניין הכרמל הצרפתי⁹ שניתן בשנת 2009, נדונה השאלה האם חלקה שהעבירה העותרת לעיריית חיפה, היא עסקת מכר ללא תמורה, המהווה הפקעה לצורכי ציבור, ואשר דינה להתבטל בשל השיהוי במימוש המטרה. השופט סוקול קבע, כי השאלה מתי יראו בהעברה מרצון הפקעה, מוכרעת על פי נסיבותיו של כל מקרה ומקרה. לצורך כך יש לבדוק, מהן הוראות חוק ההפקעה אותו מבקשים להחיל, מה היה ייעודם הקודם של המקרקעין, מי יזם את התוכנית, האם ניתנה תמורה שוות ערך, האם הפרט יכול

³ פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור), 1943 פורסמה ע"ר מס' 1305 מיום 10.12.1943, תוס' 1, עמ' (ע) 32, (א) 44

⁴ חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 פורסם ס"ח תשכ"ה מס' 467 מיום 12.8.1965 עמ' 307

⁵ אורני ואלתרמן ה"ש 1 לעיל בעמ' 20-21

⁶ עת"מ (מינהליים חי') 641-08 בתים משותפים בכרמל צרפתי ה' נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה חיפה (פורסם בבנו, 22.12.2009)

⁷ שם, פיס' 12 לפסה"ד

⁸ ע.א 652/76 זלוסקי נ' מנהל מס שבח פ"ד ט 63 (1977)

⁹ הע"ש 6 לעיל