

תוכן עניינים

3	מבוא
4	יסודותיו של הליך ההפקעה
6	זניחת מטרת ההפקעה
8	פרשנות מצמצמת
15	מטרה חלופית: הפקעה אחת או שתי הפקעות
21	סיכום
23	רשימה ביבליוגרפית

מבוא

בעבודה אבקש לבחון את שאלת שיעור הפיצויים שלהם יהיה זכאי בעל מקרקעין שהופקעו כאשר תוך כדי "חיי הפקעה" שונתה המטרה הציבורית שעמדה בבסיס ההפקעה מלכתחילה. הדילמה במקרה זה היא בין האפשרות כי הוא יהיה זכאי לפיצויים בהתאם לשווי הקרקע במועד ביצוע ההפקעה בתחילה, על פי המטרה המקורית, לבין האפשרות כי הוא יהיה זכאי לפיצויים בהתאם לשווי הקרקע במועד שבו נעשה שינוי המטרה הציבורית. לבחירה באחת מבין שתי האפשרויות הללו יכולה להיות משמעות רבה, הן מבחינת בעל המקרקעין והן מבחינת הרשות המפקיעה, משום שייתכן ושינוי המטרה הציבורית נעשה לאחר שנים רבות ממועד ביצוע ההפקעה בתחילה, ובינתיים עלה מאוד שווי של המקרקעין.

שאלה זו נדונה בעבר בפסיקה, והיו לגביה חילוקי דעות. במהלך השנים התגבשה בפסיקה הגישה לפיה שיעור הפיצויים במקרה של שינוי מטרת ההפקעה צריך להיות בהתאם לשווי הקרקע במועד שינוי המטרה. גישה זו התבססה על מעמדה של זכות הקניין החוקתית והשפעתה על הליך ההפקעה. בשל מעמדה של זכות הקניין החוקתית נקבע כי כאשר נזנחה לחלוטין המטרה הציבורית שעמדה בבסיס ההפקעה, תבוטל ההפקעה והרשות מחויבת להחזיר את המקרקעין לבעליהם, ובשל המעמד של זכות הקניין החוקתית התפיסה הרווחת היא כי במקרה של שינוי מטרת ההפקעה יש לראות בשינוי כזניחה של המטרה המקורית המחייבת את ביטול ההפקעה והמטרה הציבורית החדשה כמזה כהפקעה חדשה, שהרשות אמנם מוסמכת לעשות, אולם תהיה חייבת בפיצויים בהתאם לשווי המקרקעין במועד ביצוע ההפקעה החדשה.

אולם המחוקק חשב אחרת, וקבע כי ככלל במקרה של שינוי מטרת ההפקעה לא יהיה הבעלים זכאי לפיצויים מעבר לאלו שכבר שולמו לו, ככל ששולמו לו, במועד ביצוע ההפקעה בתחילה. גישתו של המחוקק מבוססת על התחשבות בצרכים המשתנים של הרשויות, ועל ההבנה כי הצרכים הציבוריים והמטרות שאותן מבקשות הרשויות לממש משתנים כל העת, ויש לאפשר גמישות מסוימת לרשות ולאפשר לה לשנות את המטרה הציבורית שעמדה בבסיס ההפקעה.

בעבודה אבקש לטעון כי גישה זו איננה ראויה, ולמעשה אטען כי לא כלל לא ברור שזוהי גישתו הגורפת של המחוקק. אמנם לגבי הפקעות המבוצעות על ידי רשות השלטון המרכזית מכוח פקודת הקרקעות קבע המחוקק במפורש כי שינוי מטרת ההפקעה איננו מחייב את הרשות בתשלום פיצויים מעבר לאלו שכבר שולמו, אולם לגבי הפקעות המבוצעות על ידי הוועדות המקומיות מכוח חוק התכנון והבנייה המחוקק לא התייחס במפורש לכל הסיטואציות שבהן יכולה להשתנות מטרת ההפקעה. המחוקק רק קבע כי במקרה של שינוי המטרה הציבורית יהיה הבעלים רשאי לרכוש מחדש את המקרקעין במחיר שבו הם נרכשו ממנו, ואם אין לו את היכולת לרכוש מחדש את המקרקעין אז הוא לא יהיה זכאי לפיצויים נוספים כלשהם בגין שינוי המטרה. המקרה היחיד שבו קובע המחוקק במפורש את הזכות לפיצויים, או להחזרת המקרקעין, בגין שינוי המטרה הציבורית הוא במקרה שבו המטרה המקורית הייתה מטרה שאיננה מזכה בפיצויים ומטרה זו שונתה לטובת מטרה אחרת המזכה בפיצויים. הפרשנות שניתנה בספרות להוראה זו היא כי מדובר בהסדר שלילי, ולמעט בסיטואציה הספציפית של שינוי ממטרה שאיננה מזכה למטרה מזכה, אין חובת תשלום פיצויים בגין שינוי מטרת ההפקעה. בעבודה אטען כי אפשר לפרש את החוק אחרת, ולומר כי הזכות לדרוש בחזרה את המקרקעין או לדרוש פיצויים בהתאם לשווי המקרקעין במועד שינוי המטרה היא זכות העומדת לבעל המקרקעין בכל מקרה של שינוי מטרת ההפקעה. לדעתי תוצאה זו מתבקשת מזכות הקניין החוקתית, היא מתחייבת מהפרשנות שניתנה בספרות להוראה הרלוונטית בחוק התכנון

והבנייה, והיא גם נלמדת מהשוואת המקרה של שינוי מטרת ההפקעה למקרה של שיהוי בלתי סביר במימוש מטרת ההפקעה.

בפרק הראשון אציג באופן כללי את יסודותיו של הליך ההפקעה. בפרק השני אדון בהלכת ההשבה שנקבעה בפסיקה לפיה כאשר נזנחה מטרת ההפקעה תתבטל ההפקעה והקרקע תחזור לבעליה. בפרק השלישי אראה כי הלכת ההשבה במקרה של זניחת מטרת ההפקעה צומצמה, וגישתו של המחוקק היא כי במקרה של שינוי מטרת ההפקעה ככלל אין זכאות לפיצויים בגין השינוי. בפרק הרביעי אציג את עמדותי לפיה במקרה של שינוי מטרת ההפקעה תהיה בכל מקרה זכאות לפיצויים בהתאם לשווי המקרקעין במועד שינוי המטרה, ואדון בנימוקים לכך.

יסודותיו של הליך ההפקעה

הפקעה היא נטילה שלטונית של מקרקעין השייכים לפרט. הליך ההפקעה מתאר את ההליך שבו ניטלת קרקע שמצויה בבעלות של אדם פרטי על ידי רשות שלטונית מסוימת. הליך ההפקעה קבוע בחוקים שונים, ולגבי רשויות שלטוניות שונות.

בין חוקי ההפקעות המרכזיים אפשר למנות את פקודת הקרקעות¹. פקודה זו עוסקת בסמכות ההפקעה של השלטון המרכזי, והיא מעניקה סמכות להפקיע קרקעות לשר האוצר. לפי סעיף 3 לפקודת הקרקעות: "אם נוכח שר האוצר, לאחר התייעצות עם הוועדה המייעצת, כי דרוש או נחוץ הדבר לכל צורך ציבורי רשאי הוא" לרכוש את הבעלות בקרקע, או לרכוש את החזקה או השימוש בקרקע לתקופה מסוימת, או להטיל הגבלות על זכות שימוש בקרקע.

החוק המרכזי לעניין הליך ההפקעה, שבו נעשה מרבית השימוש, הוא חוק התכנון והבנייה². חוק זה לא עוסק בסמכות ההפקעה של השלטון המרכזי, אלא בסמכות ההפקעה של הרשות המקומית. לפי סעיף 188(א) לחוק התכנון והבנייה: "מותר לוועדה המקומית להפקיע על פי חוק זה מקרקעין שנועדו בתכנית לצרכי ציבור". סעיף 188(ב) מגדיר מהם "צרכי ציבור" שלטובתם תוכל הרשות המקומית להפקיע קרקע: "'צרכי ציבור', בסעיף זה – כל אחד מאלה: דרכים, גנים, שטחי נופש או ספורט, שמורות טבע, עתיקות, שטחי חניה, שדות תעופה, נמלים, מזחים, תחנות רכבת, תחנות אוטובוסים, שווקים, בתי מטבחים, בתי קברות, מבנים לצרכי ציבור, דת ותרבות, מוסדות קהילתיים, בתי חולים, מרפאות, מקלטים ומחסים ציבוריים, תחנות משטרה ותחנות שירות לכיבוי אש, מיתקני ביוב, מזבלות, מיתקנים להספקת מים וכל מטרה ציבורית אחרת שאישר שר הפנים לעניין סעיף זה".

בנוסף לשני החוקים הללו ישנם עוד חוקים רבים נוספים אשר מעניקים סמכות הפקעה לרשויות שלטוניות שונות. ביניהם אפשר למנות את חוק כביש ארצי לישראל³, חוק בינוי ופינוי של אזורי שיקום⁴, חוק משק הגז הטבעי⁵, ועוד⁶.

בין חוקי ההפקעות השונים ישנם הבדלים רבים. למשל, הפקעה מכוח חוק התכנון והבנייה היא ייחודית מאחר ולגביה קובע החוק כי היא צריכה להיעשות במנגנון דו-שלבי⁷. בשלב הראשון על הרשות המקומית

¹ פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943. (להלן: "פקודת הקרקעות").

² חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965. (להלן: "החוק").

³ חוק כביש ארצי לישראל, תשנ"ה-1994.

⁴ חוק בינוי ופינוי של אזורי שיקום, תשכ"ה-1965.

⁵ חוק משק הגז הטבעי, תשס"ב-2002.

⁶ לרשימת חוקי ההפקעות המלאה ראה: אהרן נמדר, הפקעת מקרקעין, (2011), בעמ' 83-110.

