

ביטול הפקעה: החזרת הפיצויים ששולמו

עו"ד משה קמר

סעיף 195(2) לחוק התכנון והבניה קובע, כי אם שונה ייעודם של מקרקעין שנרכשו בביצוע תוכנית על-פי הסכם או שהופקעו כך תמורת תשלום פיצויים, רשאי מי שרכשו ממנו את המקרקעין או חליפו לקנותם "במחיר שלא יעלה על הסכום שבו נרכשו ממנו" בצירוף שוויה של כל השבחה בהם הנובעת מהתוכנית. נשאלת השאלה, האם יש לשערך את הסכום שבו נרכשו המקרקעין מבעליהם מיום הרכישה או ההפקעה ועד ליום ההשבה, וכן להוסיף עליו ריבית, או שמא הסכום הוא נומינלי. ב-בג"ץ 2390/96 אמר בית המשפט העליון, כי ברור שיש להחזיר את הסכום ששולם בצירוף הפרשי הצמדה וריבית. אמירתו זו של בית המשפט העליון הינה בגדר אמרת-אגב, ואין היא בגדר הלכה פסוקה, הואיל ועניין זה לא הועמד להכרעתו של בית המשפט באותו עניין.

אכן, החזר כספים ששולמו מחייב לכאורה את שיערוכם, שאחרת ככל שחולף זמן רב יותר בין מועד התשלום לבין מועד החזר נשחק ערך הכסף והחזרתו הנומינלית גורמת הפסד לרשות המפקיעה. עם זאת, קיימים נימוקים כבדי-משקל, שיש בהם כדי לשלול את חיובו של בעל המקרקעין בהחזר הסכומים בצירוף הצמדה וריבית. מקצת השיקולים הם אלה: **ראשית**, שיערוכם של הסכומים ששולמו לבעל המקרקעין מחייב קיזוז כנגדם של דמי השימוש הראויים בגין השימוש שעשתה הרשות במקרקעין מיום תפיסת החזקה בהם בעקבות הרכישה או ההפקעה ועד ליום החזרת המקרקעין לבעלים. שאחרת, תוצאת הדברים תהיה, שבעל המקרקעין החזיר לרשות את מלוא התמורה שקיבל ממנה, מבלי שהרשות שילמה לו בעד השימוש שעשתה במקרקעיו במרוצת השנים שחלפו. בסעיף 195 או בסעיפים אחרים בחוק התכנון והבניה אין שום הוראה המחייבת את הרשות לשלם דמי שימוש בהתקיים הסיטואציה הקבועה בסעיף.

שנית, עקרון יסוד בפיצויים בעד הפקעת מקרקעין הוא העמדתו של בעל המקרקעין שהופקעו באותו מצב כלכלי שבו היה עומד אלמלא ההפקעה (ע"א 396/98; אריה קמר, דיני הפקעת מקרקעין, מהדורה שישית, עמ' 333). בגין התמורה בעיסקת המכר וכן בגין פיצויי ההפקעה שקיבל בעל המקרקעין הוא שילם בשעתו מס שבח במקרקעין. החזרת המקרקעין לידי בעקבות ביטול הצורך הציבורי בהם כנגד תשלום לרשות אינו מקים לו עלילה לקבל את המס ששילם. במצב דברים זה, בהתקיים הנסיבות הקבועות בסעיף 195, ימצא עצמו בעל המקרקעין מופסד.

שלישית, אילו חפץ המחוקק, שבעל המקרקעין יחזיר לרשות המפקיעה את סכום הרכישה או את סכום הפיצויים כשהוא משוערד, היה נוקט בלשון "הסכום המשוערד", או "הסכום שבו נרכשו ממנו בצירוף הפרשי הצמדה", או "שווי המקרקעין ביום מתן התוקף לתוכנית", וכיו"ב. משנמנע המחוקק מלקבוע הוראת שיערוך, תוך שהקפיד לנקוט בלשון "במחיר שלא יעלה", מתבקשת המסקנה, כי הוא לא חפץ שהמחיר המקורי ישוערד.

רביעית, אין עקרון של שיערוך סכומים באופן כללי (ע"א 554/83). כדי להורות על שיערוך, צריך להימצא לשיערוך בסיס בדין (ע"א 319/89). מקום שמקורו של החיוב הוא בחוק, יש לבחון אם מפרשנותו הראויה של אותו חוק מתבקש תשלום נומינלי, או שמתבקש שיערוך. חיוב סטטוטורי יונק את חיותו מהחוק שיצר אותו. החוק קובע את החיוב ואת שיעורו. החוק צריך גם לקבוע, אם סכום החיוב ישוערד, שעה שבין מועד יצירת החיוב לבין מועד תשלומו כדין חלה ירידה בערך הכסף (בג"ץ 608/88). לשונו של סעיף 195 לחוק התכנון והבניה

הינה ברורה. הסעיף משתמש במילים "במחיר שלא יעלה על הסכום שבו נרכשו ממנו". אילו חפץ המחוקק, שהסכום המקורי ישוערד, כי אז היה קובע זאת במפורש (השוו: ע"א 299/60; ע"א 647/83).

חמישית, כאשר המחוקק חפץ שישולמו הפרשי הצמדה בהפקעות, קבע הוא הוראה מפורשת בענין זה: סעיף 8(א) לחוק לתיקון דיני הרכישה לצרכי ציבור קובע, כי פיצויי הפקעה המשולמים על-ידי הרשות המפקיעה לבעל הזכויות במקרקעין יהיו צמודים. בסעיף 8(ג) לחוק מצויה הוראה מיוחדת לגבי הפקעות שבוצעו בנסיבות מיוחדות על-פי חוק התכנון והבניה. בשעתו קבע הסעיף הגבלה על תקופת ההצמדה (לא מיום ההפקעה אלא מאפריל 1974) והגבלה על שיעור ההצמדה (70%). בשנת 1995 תוקן הסעיף, באופן ששיעור ההצמדה הפך מלא, אך תקופתה הוגבלה עוד יותר (החל באפריל 1977). בשנת 2003 תוקן הסעיף באופן ששיעור ההצמדה לתקופה אפריל 1974 - מרץ 1977 הועמד על 70% בלבד, ורק מאפריל 1977 תשולם הצמדה מלאה. מהוראותיו אלה של החוק לתיקון דיני הרכישה לצרכי ציבור מתבקשת המסקנה, כי מקום שהמחוקק חפץ לקבוע הצמדה של סכומים הנוגעים להפקעת מקרקעין - ובאופן מיוחד לגבי הפקעה בנסיבות מסויימות לפי חוק התכנון והבניה - קבע הוא הוראה מיוחדת לכך. ולפיכך, מקום שלא חפץ המחוקק שתהיה הצמדה - דוגמת סעיף 195 לחוק הוא - נמנע מלעשות כן.

שישית, בחוק התכנון והבניה גופו, כאשר המחוקק חפץ להצמיד סכומים, הוא קבע זאת במפורש. באופן זה, בתוספת השלישית לחוק, העוסקת בהיטל השבחה הנובע מתוכנית, נקבעה בסעיף 9 הוראת הצמדה. מכלל הוראת ההצמדה המפורשת הקיימת לגבי היטלי השבחה, מתבקשת המסקנה, כי המחוקק לא חפץ בהצמדתם של הסכומים שבסעיף 195 לחוק (השוו: ע"א 840/75).

הכותב מתמחה בדיני הפקעת מקרקעין