

החזרת קרקעות שהופקעו ללא פיצויים

מאת

עו"ד משה קמר

סעיף 196 לחוק התכנון והבניה קובע, כי מקרקעין שהופקעו לפי החוק ללא תשלום פיצויים וייעודם שונה לייעוד שלמענו אין להפקיע מקרקעין ללא תשלום פיצויים, תשלם הוועדה המקומית פיצויים למי שהיה זכאי להם בשעת ההפקעה אילו היתה ההפקעה מחייבת תשלום פיצויים, או אם רצה בכך - תחזיר את המקרקעין למי שהופקעו ממנו.

סעיף זה חל לא רק על מקרקעין שהופקעו בהפקעה פורמלית לפי חוק התכנון והבניה, אלא גם על מקרקעין שנלקחו מבעליהם בכפייה, מבלי שהרשויות נקטו בהליכי הפקעה פורמליים. כך, למשל, ברוב התוכניות לאיחוד וחלוקה, בין אלה שנערכות בהסכמת הבעלים ובין אלה שנערכות שלא בהסכמת הבעלים, נלקחת מבעליהן של החלקות המשתתפות בתוכנית הפרשה לצרכי ציבור. השטחים שנלקחים בדרך זו נרשמים בשמה של הרשות המקומית והיא הופכת להיות בעליהן. חרף העובדה שהליך זה אינו הליך הפקעה פורמלי, זכאים הבעלים, אם לא קיבל פיצוי בעד המקרקעין במסגרת תוכנית האיחוד והחלוקה, לקבל את המקרקעין בחזרה או פיצויים בעדם אם ייעודם משתנה בתוכנית מאוחרת.

הזכות לקבל פיצויים לפי סעיף 196 מוקנית למי שהיה בעל המקרקעין בעת ההפקעה. מתעוררת שאלה האם זכות זו מוקנית גם לחליפו של בעל המקרקעין. המונח "חליף" מתייחס למי שבא בנעליו של בעל הזכות על-פי הדין (עם פטירתו של אדם - החליף הוא יורשו על-פי צו ירושה או צו קיום צוואה. בעיסקה של העברת הזכות - החליף הוא מי שקיבל את הזכות מהבעלים). שאלה זו מתבקשת לאור הוראה מפורשת בסעיף 195 לחוק, המקנה זכות לרכוש את המקרקעין בחזרה גם לחליפו של בעל המקרקעין המקורי, בעוד שסעיף 196 עוסק רק בבעלים המקורי. למרות השוני בניסוח שבין הסעיפים, נראה כי הזכות שעל-פי סעיף 196 מוקנית גם לחליפו של הבעלים המקורי, וזאת בשל המהות המיוחדת של הזכות לקבלת פיצוי הפקעה. זאת ועוד; משלא שלל המחוקק במפורש את הזכות לפיצויים או להחזרת המקרקעין מחליפו של הבעלים, אין לעשות זאת על דרך ההיקש מלשונו של סעיף 195 לחוק. נראה, כי הסיבה להבדל הניסוחי שבין סעיף 195 לבין סעיף 196 לחוק נעוצה בהיקף תחולתם של הסעיפים: סעיף 196 עוסק רק בסיטואציה של הפקעה, ולא בסיטואציה של העברה מוסכמת. בנסיבות אלה ברור, כי הזכות לפיצויים מוקנית הן לבעל המקרקעין והן לחליפו, כפי שהדבר בכלל הפיצויים המשתלמים בעד הפקעת המקרקעין. לעומת זאת, סעיף 195 עוסק בשתי סיטואציות חלופיות: האחת - מקרקעין שהופקעו; השניה - מקרקעין שנרכשו בביצוע תוכנית על-פי הסכם. ככל הנראה, התכוון המחוקק, בהקנתו את הזכות שעל-פי סעיף זה גם לחליפו של מי שרכשו ממנו את המקרקעין, למנוע טענה כאילו הזכות אינה מוקנית גם בסיטואציה ההסכמית.

סעיף 196 לחוק קובע, כי לפי רצונו של מי שהיה זכאי לפיצויים בשנת ההפקעה אילו היתה ההפקעה מחייבת תשלום פיצויים תחזיר לו הוועדה המקומית את המקרקעין. סעיף זה מקנה, איפוא, את זכות הבחירה בין קבלת פיצויים לבין קבלת המקרקעין למי שהופקעו ממנו המקרקעין, ולא לוועדה המקומית. הוועדה אינה יכולה לכופ על בעל הזכות את רצונה, בין אם לקבל כסף במקום המקרקעין, ובין אם לקבל את המקרקעין במקום כסף.

גישתו של המחוקק בכל הנוגע לזכותו של בעל המקרקעין לבחור בקבלתם חזרה מעוררת בעיה. שינוי ייעודם של המקרקעין "לייעוד שלמענו אין להפקיע מקרקעין לפי חוק זה ללא תשלום פיצויים" מלמד, כי לוועדה המקומית אכן יש צורך אמיתי במקרקעין ל"צרכי ציבור" כהגדרתם בסעיף 188(ב) לחוק. החזרתם של המקרקעין לבעליהם תסכל, איפוא, את מימושו של הצורך הציבורי הזה. אין זה סביר, כי יום אחד יכירו רשויות התכנון בכך שהמקרקעין דרושים לצרכי ציבור ויאשרו תוכנית לשינוי ייעודם של המקרקעין, ולמחרתו יוחזרו המקרקעין לבעליהם ותישלל מהציבור האפשרות להשתמש במקרקעין.

לא תמיד המקרקעין המוחזרים הינם אותה קרקע במיקום הפיזי שבו היו המקרקעין שהופקעו. קיימת אפשרות שבעל המקרקעין יקבל את המגרש החלופי שהוקצה במקום המקרקעין לרשות המקומית בהליכי איחוד וחלוקה. הקצאה שכזו יכולה להיות באחד משני מצבים: הראשון, כאשר המקרקעין הופקעו בהליכי הפקעה לפי פרק ח' לחוק התכנון והבניה, ובמועד מאוחר יותר נערכה תוכנית איחוד וחלוקה, שבמסגרתה הועברו הזכויות במקרקעין אל מגרש אחר, שהוקצה כנגד המקרקעין. השני, כאשר המקרקעין נלקחו מלכתחילה בהליך של איחוד וחלוקה וכנגדם הוקצה מגרש אחר. בשני המקרים, מששונה ייעודו של אותו מגרש חלופי, בין אם לייעוד שלמענו אין להפקיע ללא תשלום פיצויים, ובין אם לייעוד שאינו בגדר "צורך ציבורי" כהגדרתו בסעיף 188(ב) לחוק, קמה זכותו של מי שהמקרקעין הופקעו ממנו שעל-פי סעיף 196 לחוק לבחור בין קבלת פיצויים לבין קבלת המגרש.