

הפקעת קרקעות לצרכי דרך

עו"ד משה י' קמר

רשויות המדינה מוסמכות להפקיע קרקעות לצורך סלילת דרכים מכוח הסמכה המצויה בשלושה חוקים: (א) פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943; (ב) פקודת הדרכים ומסילת הברזל (הגנה ופיתוח), 1943; (ג) חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965.

החוק המרכזי, המקנה סמכות רחבה וכללית להפקיע קרקעות בישראל לצרכי ציבור, הינו פקודת הקרקעות המנדטורית. הפקודה מסמיכה את שר האוצר להפקיע קרקעות לכל מטרה שהוא יקבע שהיא מטרה ציבורית, ובכלל אלה לצורך סלילת דרכים. הוראותיה של הפקודה הינן ארכאיות ומאז תקופת המנדט ועד עצם היום הזה לא תוקנו על-ידי הכנסת. שיקול-דעתו של שר האוצר בבחירת הקרקעות הנדרשות לצרכי ציבור הינו לכאורה בלתי-מוגבל, וחרף מאות עתירות שהוגשו לבג"ץ במרוצת עשרות השנים האחרונות לביטול הפקעתן של קרקעות, לא התערב בית המשפט העליון בשיקול-דעתו של השר ולא ביטל את ההפקעות. הפקעת קרקעות על-פי הפקודה מזכה את מי שהם בעלי זכויות בקרקעות המופקעות לקבל פיצויי הפקעה לפי שווי השוק החופשי.

שווי השוק החופשי מעצם מהותו הינו מושג אובייקטיבי: המחיר שהיה משתלם עבור הקרקע במכירה ממוכר ברצון לקונה מרצון. כלומר, אמת-המידה היא מידת ההיצע והביקוש לקרקע. יש איפוא להתעלם משווי הקרקע בעיניו של בעל הקרקע, שווי שיכול להיות גבוה יותר מערכה בשוק, אם בשל סיבות רגשיות ואם מטעמי נוחיות. באותה מידה, יש להתעלם גם משוויה של הקרקע בעיניה של הרשות המפקיעה, שלעיתים תכופות נזקקת לה "בכל מחיר" והיא מוכנה לשלם בעדה אף מעבר למחירה הריאלי. מאידך, לעיתים הקרקע עשויה להיות בעיניה של הרשות המפקיעה בשווי פחות משוויה בשוק החופשי, כיוון שהיא דרושה לרשות לצורך שהינו פחות-ערך מהשימוש שניתן בפועל לעשותו בקרקע. הפקודה קובעת איפוא אמת-מידה אובייקטיבית לקביעת השווי. הפקודה קובעת, כי עבור 25% מהקרקע אין חובה לשלם פיצויים לבעל הקרקע. הזכות לקבל פיצויים קמה רק לאחר שהרשות המפקיעה תפסה את ההחזקה בקרקע.

המועד הקובע לשומת פיצויי ההפקעה הוא יום פרסום הודעת ההפקעה. על-פי רוב חולף פרק זמן ניכר, לעיתים שנים רבות, בין מועד פרסום הודעת ההפקעה לבין תפיסת ההחזקה, ובין מועד אחרון זה לבין מועד קביעת הפיצויים על-ידי בית המשפט. חרף זאת, השינוי הריאלי בשווי הקרקע בין מועד ההפקעה לבין מועד תשלום הפיצוי אינו מתבטא בפיצויי ההפקעה, ובעל הקרקע זכאי לקבל רק הפרשי הצמדה וריבית. במצב דברים זה - חרף עקרון, לפיו על הפיצוי להעמיד את בעל הזכויות בקרקע המופקעת באותו מצב כלכלי שבו הוא היה עומד אלמלא ההפקעה - מוצא עצמו בעל הזכויות בבעיה, שכן, כספי הפיצויים שיקבל שנים לאחר נטילת הקרקע מידי לא יאפשרו לו לרכוש נכס דומה לזה שהופקע, אלא רק נכס בשווי פחות, בשל השינוי הריאלי במחירי הקרקעות.

החוק השני המסמיך את רשויות המדינה להפקיע קרקעות הינו פקודת הדרכים ומסילות הברזל. גם פקודה זו הינה פקודה מנדטורית, שלא הותאמה לצרכי הזמן. הפקודה מסמיכה את שר התחבורה להפקיע קרקעות לצרכי דרכים ומסילות ברזל. מכוח פקודה זו מופקעות מדי שנה אלפי חלקות קרקע לשימושן של מע"ץ ורכבת ישראל. הוראות הפיצויים לפי הפקודה דומות להוראות הפיצויים לפי פקודת הקרקעות.

החוק השלישי המסמיך להפקיע קרקעות הינו חוק התכנון והבניה. החוק מקנה לוועדה מקומית לתכנון

ולבנייה סמכויות הפקעה של קרקעות המיועדות בתוכנית בנין עיר ל"צרכי ציבור", כהגדרתם בחוק. רכישת הקרקע על-פי חוק זה חייבת, איפוא, לעבור שני הליכים: האחד - תכנוני, והשני - קנייני. בשלב הראשון על הוועדה המקומית לשנות את ייעודה של הקרקע מייעוד כלשהו (בנייה, תעשייה, חקלאות וכיוצא באלה) לייעוד ל"צרכי ציבור" (בניני ציבור, דרכים, שטחים ציבוריים פתוחים וכו'). שינוי הייעוד מייעוד כלכלי כלשהו לייעוד ל"צרכי ציבור" גורם כבר בשלב התכנוני, עם מתן התוקף לתוכנית השינוי, פגיעה כלכלית חמורה, שכן, קרקע שייעודה שונה ל"צרכי ציבור" מאבדת כמעט לחלוטין את ערכם; מי שירכוש אותה יהיה זכאי, בבוא היום, לקבל מהוועדה המקומית רק פיצויי הפקעה, ולא יוכל לעשות בה כל שימוש שהוא. ובתקופת הביניים - שאורכת במקרים רבים שנים רבות - יהיה בעל הזכויות נתון במצב של חוסר ודאות. בעד הפגיעה בשלב התכנוני עם שינוי ייעודה של הקרקע ל"צרכי ציבור" זכאי בעל הזכויות לפיצויים מכוח סעיף 197 לחוק. סעיף זה הינו בעייתי מאוד והוא גורם עול משווע במקרים רבים, בעיקר בעניין הבא: סעיף 197 לחוק קובע, כי את התביעה לפיצויים יש להגיש לוועדה המקומית תוך שלוש שנים מיום שתוכנית השינוי קיבלה תוקף. בפועל, הואיל וחוק התכנון והבניה אינו מחייב מתן הודעה בדבר הפקדתה של תוכנית לכל מי שעלול להיפגע מהשינוי המוצע בה ובדבר אישורה, אין בעל הזכויות מודע לכך, שהתוכנית נכנסה לתוקף תוך שהיא גורמת לפגיעה בת-פיצוי. על-פי רוב מתגלה דבר השינוי לבעל הזכויות שנים רבות לאחר מכן, כאשר נוקטת הוועדה המקומית בהליכי הפקעה או כאשר מבקש הוא לקבל היתר בנייה. ברם, במועד זה כבר החמיץ הוא את זכותו לפיצויים. בשלב השני, לאחר שהוועדה המקומית נוקטת בהליכי הפקעה, זכאי בעל הקרקע לקבל פיצוי בעד יתרת שווי הקרקע בייעודה החדש והנמוך כמיועדת לצרכי ציבור. בשלב זה מופחת מהפיצוי שיעור של 40%.

הכתב הינו עורך המהדורה השישית של הספר: אריה קמר - דיני הפקעת מקרקעין