

הפקעת מקרקעין: הקדמת התכנון להפקעה

עו"ד משה י' קמר

החוק המרכזי המקנה סמכויות הפקעה של מקרקעין בהיקף נרחב הינו פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943. הפקודה אינה מתנה את סמכות ההפקעה על-פיה בהתאמת ייעודם של מקרקעין המיועדים להפקעה לצורך הציבורי העומד ביסוד ההפקעה. הפרקטיקה במקרים לא-מעטים היא, איפוא, להפקיע תחילה את המקרקעין מידי בעליהם ורק מאוחר יותר לנקוט בהליכים התכנוניים הנדרשים לצורך שינוי ייעודם של המקרקעין בתוכניות בנין עיר. ברשימה זו מועלית הצעה לשנות באופן יסודי את התפישה העומדת ביסודה של הפקודה ולתקן את הוראות הפקודה, באופן שתחילה ישונה ייעודם של המקרקעין למטרות הציבוריות הנדרשות ורק לאחר מכן הם יופקעו. דרך זו תפתור בעיות רבות, החוזרות ועולות במשפטי הפקעות והגורמות עולל לבעלי המקרקעין המופקעים.

היתרון הראשון בהקדמת התכנון להפקעה הוא בכך, שתינתן לבעל המקרקעין שיש כוונה להפקיעם הזדמנות לטעון כנגד שינוי הייעוד של מקרקעיו לצרכי ציבור למטרת הפקעה עתידית. אכן, גם כיום עומדת לבעל המקרקעין זכות טיעון כנגד ההפקעה. זכות זו אינה מעוגנת בפקודת הקרקעות, אלא בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה (הנחיה מס' 60.124), שהוצאה בעקבות בג"ץ 307/82 (אריה קמר, דיני הפקעת מקרקעין, מהדורה שישית, עמ' 132-139). בתזכיר הצעת החוק הוצע לעגן נוהל זה בתיקון לפקודה. אולם, נוהל זה של שימוע מאוחר - לאחר שכבר התקבלה ההחלטה - הוא בעייתי. בשימוע מאוחר קיים קושי כפול: ראשית, קשה יותר לשנות את דעת הרשות המוסמכת לאחר שנתגבשה, מאשר להשפיע עליה לפני שנתגבשה. שנית, קשה להניע את הרשות המוסמכת שתבטל החלטה שקיבלה, במיוחד אם ניתן לה פומבי, וכביכול היא תודה ששגתה. הסיכוי להצליח בשימוע מאוחר עומד ביחס הפוך לקושי: ככל שהקושי גדל, הסיכוי קטן. נמצא כי מי שזכאי לשימוע מוקדם, והוא נאלץ להסתפק בשימוע מאוחר, מתקפח בזכותו. ולא זו בלבד. מי שזכאי לשימוע, והשימוע נדחה עד לאחר שנתקבלה החלטת הרשות, עצם ההחלטה עשוי לגרום לו נזק. והנזק הוא נזק, גם אם ההחלטה תשונה לאחר זמן בעקבות שימוע מאוחר. על כל אלה יש להוסיף ששימוע מאוחר פוגם במראית פני הצדק (בג"ץ 2911/94; בג"ץ 3638/99; קמר, שם, בעמ' 133). הקדמת התכנון להפקעה יאפשר איפוא לבעל המקרקעין שימוע מוקדם בדרך של מימוש הזכות המוקנית לו בחוק התכנון והבניה להעלות בפני רשויות התכנון את התנגדותו לתוכנית בשלבי הפקדתה.

היתרון השני בהקדמת התכנון להפקעה הוא בכך, שיימנע מצב של הפקעה שלא תמומש עקב אי-אישור התוכנית. כאשר ההפקעה קודמת להתאמת התכנון למטרת ההפקעה, קיים תמיד חשש שרשויות התכנון לא יראו עין בעין עם הרשות המפקיעה את התכנון המוצע ולא יאשרו את התוכנית. במצב דברים זה, לאחר שכבר בוצעה ההפקעה, הבעלים הוצא ממקרקעיו והרשות המפקיעה תפסה את החזקה בהם ושילמה לו פיצויים, קשה להחזיר את הגלגל אחורנית. עדיף, איפוא, שהתכנון המוצע יקבל גושפנקה חוקית בטרם יינקטו הליכי ההפקעה.

היתרון השלישי בהקדמת התכנון להפקעה הינו בהקדמת שלב תשלום הפיצויים לבעלים. המצב כיום על-פי פקודת הקרקעות הוא, שאין כל קשר בין זכותה של הרשות המפקיעה לתפוס את החזקה במקרקעין המופקעים לבין חובתה לשלם לבעל המקרקעין פיצויי הפקעה. גם את סכום הפיצויים שאינו שנוי במחלוקת אין חובה על הרשות לשלם לבעלים בזמן פינוי המקרקעין, אלא רק כעבור 90 יום ממועד זה (סעיף 9א לחוק לתיקון דיני הרכישה לצרכי ציבור). אין בחוק כל סנקציה כנגד הרשות המפקיעה על איחור בתשלום סכום זה והסעד היחיד

העומד לרשותו של הבעלים הוא תביעה נזיקית בעילה של הפרת חובה חקוקה לפי סעיף 63 לפקודת הנזיקין (קמר, שם, בעמ' 454). תוצאה זו של העדר קשר וזיקה בין מסירת ההחזקה לבין תשלום הפיצויים גורמת עוול במקרים רבים, הואיל ובעל המקרקעין נאלץ להיזקק למימון ביניים, העשוי לארוך שנים עד תום המשפט לקביעת פיצויי ההפקעה, לצורך מציאת דיור חלוף לביתו או לעיסקו (קמר, שם, בעמ' 164). הקדמת התכנון להפקעה עשויה לפתור בעיה זו. כאשר ייעודם של מקרקעין בבעלות פרטית משתנה בתב"ע לצרכי ציבור למטרת הפקעה עתידית, קמה לבעל הזכויות זכות לקבל פיצויים חלקיים הנגזרים משווי המקרקעין עקב הפגיעה התכנונית, על יסוד סעיף 197 לחוק התכנון והבניה. הזכות לפיצויים קמה עוד בטרם נקטה הרשות בהליכי הפקעה. במצב דברים זה עשוי בעל המקרקעין לקבל פיצוי חלקי בעודו מחזיק במקרקעין בטרם ננקטו הליכי הפקעה. באופן זה יכול הוא לעשות שימוש בכספי הפיצוי החלקי לצורך מציאת דיור חלוף לביתו או לעיסקו בטרם ימסור לרשות המפקיעה את ההחזקה במקרקעין.

הכותב מתמחה בדיני הפקעת מקרקעין