

פיצויים כתחליף לביטול הפקעה

עו"ד משה י' קמר

לפני ימים אחדים נזקק בית המשפט העליון פעם נוספת לשאלה העולה בשנים האחרונות בתדירות גוברת בבתי המשפט: זכותם של בעלי מקרקעין שהופקעו על-ידי הרשויות לצרכי ציבור לקבל בחזרה את מקרקעיהם, כאשר חולפות שנים רבות מיום ביצוע ההפקעה מבלי שהרשות עשתה במקרקעין המופקעים שימוש כלשהו (ע"ם 10398/02).

בפסק-הדין שניתן על-ידי נשיא בית המשפט העליון אהרן ברק נקבע, כי על הרשות הציבורית לפעול בשקידה ראויה, תוך פרק-זמן סביר, למימוש מטרת ההפקעה (בג"ץ 57/79; בג"ץ 2739/95; בג"ץ 10784/02). חובה זו חלה גם בשלב ביצוע פעולות ההפקעה (בג"ץ 174/88; בג"ץ 465/93). ביסוד החובה לפעול בשקידה ראויה עומדת חובת הנאמנות של הרשות הציבורית כלפי הציבור - ובכללו בעל המקרקעין המופקעים - להגשים את הצורך הציבורי, שבגינו הופקעו המקרקעין והועברו לידיה. חובה זו מתחדדת על רקע מעמדה של הזכות החוקתית לקניין (סעיף 3 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו; דנג"ץ 4466/94; בג"ץ 2739/95). אכן, בעל המקרקעין שהופקעו אינו מחזיק בזכויות קנייניות ביחס למקרקעין המופקעים. עם זאת, מעמדה החוקתי-על-חוקי של זכות הקניין של הבעלים המקוריים, אשר נפגעה בעת הפקעתה, מצדיק את ביטול ההפקעה מקום בו הרשות הציבורית לא פעלה בשקידה הראויה ובמהירות הסבירה, באופן המעיד על העדר קיומו של צורך ציבורי (בג"ץ 2390/96).

בנסיבות המקרה שנדון בפסק-הדין האמור קבע הנשיא, כי אין מקום לבטל את ההפקעה, הואיל והחלקה המופקעת, שבעליה ביקשו את השבתה לידיהם, מהווה נדבך אחד מתוך גוש שלם שהופקע במסגרת קידום תוכנית בנין עיר. באותו גוש אכן מימשה הוועדה המקומית את הצורך הציבורי שלשמה הופקעו כל החלקות בגוש ובנתה עליהן מוסדות ציבוריים, ובכוונתה היה לממש גם על חלקתם המופקעת של המערערות בניינים ציבוריים. בנסיבות אלה נפסק, איפוא, כי הוועדה המקומית לא זנחה את מטרת ההפקעה ולא הפרה את חובתה לפעול בשקידה ראויה למימושה.

לעיון מיוחד ראויה חוות-דעתה של אחת משופטי ההרכב, פרקליטות המדינה לשעבר, השופטת עדנה ארבל, שהצטרפה לפסק-דינו של הנשיא. בחוות-דעתה התייחסה השופטת ארבל לטענתן החלופית של המערערות באשר לזכאותן לסעד חלופי של פיצויים, בעיקר במצבים בהם לא ניתן להורות על ביטול ההפקעה. רשות שהפקיעה קרקע למטרה ציבורית מסויימת ושנים ארוכות לא עושה שימוש בקרקע, משמיעה לציבור למעשה, שאין היא זקוקה לקרקע שהופקעה, לא למטרה שלשמה הופקעה ולא בזמן שהופקעה. בנסיבות אלו מתעורר ספק באשר לצורך הציבורי ובאשר לעילה לנטילת הקרקע ואף מתחזק הרושם, כי לא היתה הצדקה לכתחילה לנטילת הקרקע מבעליה. הטלת חיוב על הרשות לפעול בשקידה ראויה נתמכת על-ידי מכלול שיקולים פרטיים וציבוריים כאחד, לרבות הצורך במימוש יעיל של הקרקע המופקעת ואמון הציבור בפעולות הרשות (בג"ץ 2739/95). זניחת מטרת ההפקעה, כמו גם מחדלה של הרשות לפעול בשקידה הראויה לצורך הגשמתה, עשויים להביא את בית המשפט להורות על ביטול ההפקעה ועל השבת המקרקעין לידי בעליהם המקוריים.

בבואו לבחון האם זנחה רשות התכנון את תכלית ההפקעה, או האם מעשיה ומחדליה חורגים מגבולות מתחם הסבירות, על בית המשפט לבחון מכלול של שיקולים שונים בנסיבות של כל מקרה (בג"ץ 67/79; בג"ץ 174/88). בין היתר, על בית המשפט לבחון האם השיהוי חורג מגדר הסביר, מהו הנזק שנגרם לבעל הזכויות

במקרקעין שהופקעו כתוצאה מהשיהוי ומהו הנזק שעלול להיגרם לאינטרסים הכלל-ציבוריים כתוצאה מביטול ההפקעה. יחד עם זאת, ביטול מעשה ההפקעה עלול להיתקל לעיתים בקשיים הנובעים מעצם התערבותו של בית המשפט בהליכים המתנהלים אצל רשויות התכנון. כמו כן, ביטול ההפקעה והשבת המצב לקדמותו, בשעה שרשות התכנון כבר החלה בהוצאתה אל הפועל של התכלית לשמה הופקעה חלקת המקרקעין, מעורר קשיים מעשיים ולכן עשוי בית המשפט שלא לנקוט בדרך זו גם בנסיבות בהן קצב התנהלות הדברים רחוק מלהשביע רצון.

בנסיבות בהן נפל שיהוי ניכר בפעולות הרשות, אך ביטול ההפקעה והשבת המקרקעין לבעליהם עלולים להביא לפגיעה באינטרס הציבורי, עלול להיווצר מצב בו בעל המקרקעין ייוותר נטול כל סעד. מצב דברים זה אינו עולה בקנה אחד עם העמדה, לפיה מעשה ההפקעה אינו מביא לניתוק זיקתו של בעל המקרקעין מהחלקה המופקעת. במצב דברים זה מעשה ההפקעה גם אינו עולה בקנה אחד עם מעמדה החוקתי של הזכות לקניין. כאשר נוצר מצב כזה - סוברת השופטת ארבל - ראוי לבחון את האפשרות להרחיב את רשת התרופות העומדת לפרט שנפגע כתוצאה ממעשי הרשות. כך, בנסיבות בהן השמירה על האינטרס הציבורי מונעת מתן כל סעד לפרט, ייתכן ויהיה מקום לבחון דרך ביניים בדמות קביעתו של סעד שיביא לפיצוי של בעל הזכויות במקרקעין, וזאת תוך צמצום ניכר בפגיעה באינטרס הציבורי. תשלום פיצוי נוסף, מקום שהשבת המצב לקדמותו אינה אפשרית או שאינה סבירה, יכול להעשות על-ידי חישוב מחדש של פיצוי הפקעת המקרקעין על-פי שווי חלקת המקרקעין המופקעת במועד בו נקטה הרשות בצעדים הנחוצים הראשוניים לצורך הוצאתה אל הפועל של התכלית הציבורית לשמה הופקעו המקרקעין לכתחילה, תוך ניכוי פיצוי ההפקעה שנתקבלו אצל בעל הזכויות במקרקעין עת הופקעה החלקה במקור.

אמון הציבור בשלטון וברשויות החוק, האינטרס הפרטי של בעל הזכויות במקרקעין בכך שהפקעת המקרקעין לא נעשתה לשווא, האינטרס הציבורי שבניצול מהיר ויעיל של מקרקעין שהופקעו, ופערי הכוחות בין האזרח לרשות, כל אלו עשויים להצדיק את חיובה של הרשות לשאת במקרים מסוימים בפיצוי הפקעה על-פי שווי החלקה במועד בו החלה הרשות לנקוט בצעדים שנועדו להגשים את התכלית הציבורית של ההפקעה.

את גישתה האמורה של השופטת ארבל, בדבר תשלום פיצויים לבעל המקרקעין כתחליף להשבתם לידי, ניתן להחיל גם מקום שהרשות המפקיעה מכרה את המקרקעין המופקעים לצד שלישי ושוב לא ניתן להשיבם לבעליהם. במקרה שכזה יש לחייב את הרשות לשלם לבעלים המקורי את התמורה שקיבלה במכירתם, או את שווי המקרקעין, בניכוי הפיצוי ששילמה, אם שילמה, קודם לכן לבעלים.

הכותב מתמחה בדיני הפקעת מקרקעין