

ריבית על פיצויי הפקעה

עו"ד משה קמר

לפני ימים אחדים הוגש לשר האוצר דין וחשבון הועדה הבינמשרדית לשינוי פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943. בראש הוועדה עמדה היועצת המשפטית למשרד האוצר, וחבריה היו היועצת המשפטית למשרד הבינוי והשיכון, היועצת המשפטית למשרד הפנים, היועץ המשפטי למשרד התשתיות הלאומיות, היועץ המשפטי לעיריית תל-אביב, היועצת המשפטית למינהל מקרקעי ישראל, סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר ונציגי משרד המשפטים. הוועדה מונתה על-ידי שר האוצר ביולי 2001 בעקבות פסק-הדין בפרשת קרסיק (בג"ץ 2390/96), במטרה להמליץ על שינויים בחוק המרכזי המקנה סמכויות הפקעה: פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943.

אחת מהמלצותיה של הוועדה היא שינוי שיעור הריבית על הפיצויים המשולמים לבעל המקרקעין בעד מקרקעיו שהופקעו, ובמקום ריבית שנתית צמודה בשיעור של 1.5% מיום 1.4.1993, כקבוע בסעיף 8(א) לחוק לתיקון דיני הרכישה לצרכי ציבור, התשכ"ד-1964, תשולם ריבית על-פי ההגדרה של "הפרשי הצמדה וריבית" בחוק פסיקת ריבית והצמדה, התשכ"א-1961. שיעורה של ריבית זו עד ליום 31.3.2003 היה 4% לשנה צמודה ומצטברת, ומיום 1.4.2003 ואילך שיעורה משתנה מדי שלושה חודשים על יסוד תקנות פסיקת ריבית והצמדה (קביעת שיעור הריבית ודרך חישובה), התשס"ג-2003. קביעת הריבית נעשית מדי רבעון על-ידי החשב הכללי והיא בשיעור ממוצע של תשואה צמודה יומית משוקללת ברבעון הקודם, כשהוא מעוגל לעשירית האחוז הקרובה, בתוספת 1 נקודת אחוז. כך, לדוגמה, ברבעון השני של שנת 2003 היה שיעור הריבית השנתית 6.2%, ברבעון השלישי - 5.5%, וברבעון הרביעי - 5.2%. המלצתה האמורה של הוועדה נועדה - לגישתה - "להבטיח כי בעל הזכויות במקרקעין יקבל פיצוי נאות ומלא על כל פגיעות ההפקעה, מצד אחד, ולתמרץ את הרשות המפקיעה לתפוס חזקה במקרקעין ולא להשתהות יתר על המידה בהשלמת הליכי ההפקעה, מצד שני".

המלצתה זו של הוועדה הינה ראויה. אכן, יש מקום שהמחוקק יתקן את שיעור הריבית המקפח הקבוע בסעיף 8(א) לחוק לתיקון דיני הרכישה לצרכי ציבור. עם זאת, הואיל והליכי החקיקה בעניין זה, כמו גם בנושאי הפקעה אחרים שהומלצו בידי הוועדה, ייארכו עוד זמן רב, ראוי, כי בית המשפט יעשה שימוש בסמכותו בעניין זה. לבית המשפט מוקנית הסמכות לתקן את הוראת הריבית שבסעיף 8(א) לחוק. סמכותו זו נובעת מכך, שהוראת הריבית שבסעיף זה - ששינתה את שיעור הריבית מ-4% לשנה על הקרן בלבד ל-1.5% לשנה צמודה ומצטברת - תוקנה בשנת 1995, דהיינו, לאחר חקיקתו של חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו (ע"א 3964/97). בית המשפט העליון קבע, כי מוקנית לו הסמכות לבטל או לתקן גם הוראת חוק מתקן, שאינה עולה בקנה אחד עם הוראותיה של פסקת ההגבלה שבסעיף 8 לחוק-היסוד (ע"א 6821/93; בג"ץ 5263/94; בג"ץ 6055/95).

אין ספק, כי ההוראה הנוכחית בסעיף 8(א) לחוק לתיקון דיני הרכישה לצרכי ציבור, בדבר ריבית שנתית צמודה בשיעור של 1.5%, הינה בלתי-סבירה. יסוד מוסד בהפקעות הוא שהפיצוי בעד הפקעת מקרקעיו של אדם צריך להיות מלא, נאות והוגן (ע"א 5546/97; ע"א 3964/97; בג"ץ 840/97; אריה קמר, דיני הפקעת מקרקעין, מהדורה שישית, בעמ' 28-33). חקיקה הקובעת פיצוי חלקי פוגעת בזכות הקניין, אינה סבירה ואינה מידתית (ע"א 5546/97). בהתחשב בכך, שבין מועד ההפקעה לבין מועד תשלום הפיצויים חולף פרק-זמן ניכר, לעיתים - בן שנים, יש הכרח שלפיצויים יתוספו הפרשי הצמדה וריבית מלאים. יתר על כן; גם תשלום הפרשי הצמדה וריבית

מלאים אינו בהכרח נותן פיצוי מלא לבעל המקרקעין, כיוון שהמועד לשומת פיצויי ההפקעה הינו מועד רחוק בעבר, וחלוף הזמן בין מועד ההפקעה ושומת הפיצויים לבין מועד התשלום אינו בהכרח נותן פיצוי בגין העלייה הריאלית במחירי המקרקעין, עלייה שאינה בהכרח זהה להפרשי ההצמדה והריבית על קרן הפיצויים באותה תקופה.

זאת ועוד; יש לזכור, כי הפקעה הינה מהלך שנכפה על בעל המקרקעין בידי הרשות המפקיעה. על-פי רוב, בעל המקרקעין אינו חפץ שמקרקעיו יופקעו, אפילו כנגד תשלום פיצויים. בכך נבדל טיב היחסים בין בעל המקרקעין לבין הרשות המפקיעה, מעיסקה חוזית. ואם בגין כל תביעה אזרחית זכאי אדם לקבל מרעהו או מרשויות המדינה כספים צמודים ונושאי ריבית מלאה לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה, נכון הדבר שבעתיים לגבי הפיצויים בגין הפקעת המקרקעין. יצויין, כי בנוסף על הוראתו הכללית של חוק פסיקת ריבית והצמדה, מצויות בעשרות חוקים ותקנות הוראות המחייבות אזרחים לשלם לרשויות, וכן מצויות הוראות המחייבות רשויות להחזיר לאזרחים, תשלומים הנושאים הפרשי הצמדה וריבית כהגדרתם בחוק פסיקת ריבית והצמדה. רק הוראתו של סעיף 8(א) לחוק לתיקון דיני הרכישה לצרכי ציבור חורגת באופן תמוה מהכלל האמור. בנסיבות אלה, ראוי, איפוא, שבית המשפט יתקן כבר עתה - עוד בטרם תאומץ המלצתה של הוועדה בחוק - את שיעור הריבית.

בנוסף על כך ראוי שייקבע, הן בפסיקה והן בחוק, כי שיעורה האמור של הריבית יחול לגבי התקופה המקבילה הקבועה בחוק פסיקת ריבית והצמדה, דהיינו, מאז 13.4.1989 ואילך, ולא רק מהיום ואילך. ההצדקה לכך היא אותה הצדקה לתיקון שיעור הריבית בהפקעות והשוואתו לשיעור הריבית הנפסקת על חובות פסוקים לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה.

הכותב הינו עורך-דין המתמחה בדיני הפקעת מקרקעין.