

## פיצויים עקב שינוי יעוד קרקע מופקעת - האמנם?

נעמי ספיר

בכלנית ושמתית מקרקעין

בעקבות הפסיקה בבג"ץ 2390/96 בענין יהודית קרסיק נגד מדינת ישראל נפתח צוהר לבעלי קרקעות שהופקעו בהתאם לפקודת הדרכים (רכישה לצרכי צבור) 1943 לתבוע השבת המקרקעין או לתבוע פיצויים, במקרים בהם הופקעו המקרקעין לצורך מימוש מטרה צבורית והמטרה הציבורית שלשמה הופקעו חדלה להתקיים.

בפסק הדין בענין קרסיק נפסק כי ככל שהמטרה הציבורית אשר שימשה בסיס להפקעת מקרקעין לפי הפקודה חדלה להתקיים, הרי ככלל (הכפוף לחריגים), ההפקעה מתבטלת, ובעל המקרקעין המופקעים זכאי להשבת המקרקעין.

החלטה תקדימית זאת הביאה לשורה של תביעות פיצויים ותביעות השבה מצד בעלי מקרקעין שמקרקעיהם הופקעו עשרות שנים קודם לכן ושהמטרה לשמה הופקעו המקרקעין לא מומשה וחדלה להתקיים.

בנובמבר 2009 פורסם פסק דין בענין יהונתן אשכול נגד הוועדה המקומית לתכנון ובניה רעננה ת"א 1764/04. התביעה עסקה בפיצויים בגין הפקעת מקרקעין לצרכי צבור שלא שימשו למטרה הציבורית לשמה הופקעו וייעודם שונה כעבור עשרות שנים למגורים.

בית המשפט דחה את תביעת הפיצויים וקבע כי השאלה המרכזית הטעונה הכרעה הינה האם מדובר במקרקעין שהופקעו ללא פיצויים מלכתחילה.

בענין זה פסק בית המשפט שהמקרקעין הופרשו לצרכי צבור במסגרת תכנית איחוד וחלוקה, לגביה נפסק בעבר שדינה כדין הפקעת מקרקעין. כלומר במקרה זה חלים דיני ההפקעה. אולם מאחר ובמסגרת התכנית לאיחוד וחלוקה עלה שווים של המקרקעין, עקב הגדלת זכויות הבניה ליתרת הקרקע שנותרה בידי המופקעים, יש לראות בהשבתה את הפיצוי ההולם בגין ההפקעה דאז.

לפיכך נפסק כי נשמט היסוד לטענה כי המקרקעין הופקעו ללא פיצויים. ומאחר שניתן לכאורה פיצוי בגין ההפקעה במועד ההפקעה, נדחתה תביעת הפיצויים שהוגשה בעקבות שינוי ייעודם של המקרקעין המופקעים למגורים בתכנית חדשה, שנים אחרי מועד אשור התכנית המפקיעה.

בהחלטה זאת נראה כי נפתחה בפני הרשויות המקומיות דרך המלך החוקית למיסחור קרקעות הצבור בשני שלבי תכנון כלהלן: בשלב ראשון תאושר תכנית משביחה בשיטה של אחוד וחלוקה תוך כדי הפקעת שטחים לצרכי צבור. בשלב שני ישונה ייעודם של השטחים המיועדים לצרכי צבור שעברו לידי הרשות המקומית בשלב הראשון, לשימושים מניבים.



בפסק הדין בענין יהונתן אשכול לא נאמרה מילה על תקופת צינון ראוויה שבין מועד אשור התכנית לאיחוד וחלוקה לבין מועד אשורה של תכנית המשנה את ייעודם של שטחי הצבור. כמו כן לא נבחנה בפסק הדין שאלת היקף ההשבחה במסגרת התכנית לאחוד וחלוקה שאושרה בשלב הראשוני של ההליך והאם נדרשת בשלב זה בחינה של גובה ההשבחה ובדיקה האם גובה ההשבחה עולה על שווי השטח המופקע ובכמה.

וכך חזרנו שנים אחורה וכל מה שנקבע בלשון נחרצת בפסק הדין בענין פרופ' קצוף ה"פ 1455/96 נשכח כלא היה.

במאמר מוסגר אציין כי בענין פרופ' קצוף נדונה בין היתר הסוגיה של "הקצאת דירות לעיריה במסגרת הליך איחוד וחלוקה מחדש". שם נקבע בין היתר כי "התכנית הינה חסרת בסיס חוקי ומהווה שימוש בהליך איחוד וחלוקה מחדש שלא כדין... הפרשת קרקעות לרשויות לצרכים פרטיים, היינו, לא לתכלית ציבורית מובהקת, סותרת את תכלית החקיקה ואינה מעוגנת בכל דין... דין הרשות לצאת מהליך החלוקה מחדש כשזכויותיה היחסיות פרופורציונליות לזכויותיה לפני החלוקה מחדש... הקצאת מקרקעין שהיו בידיים פרטיות לשם צורכי ציבור - כן, הקצאה לשם העשרת הקופה הציבורית - לא. הקניית מקרקעין לצורכי ציבור היא הקניית מקרקעין למטרה ציבורית ישירה, כגון דרך, בית ספר וכד'..."

ככל שפס"ד קרסיק פתח את האפשרות לתביעת השבת המקרקעין / או תביעה לפיצויים בהתאם להוראות סעיף 196 לחוק התכנון והבניה, ניתן לאמר שבתקופה שחלפה ממועד פרסום ההחלטה בשנת 2001 ועד היום, נהפכה הקערה על פיה.

בתי המשפט בשורה של פסקי דין לא הרימו הכפפה ולא הלכו לקראת הבעלים המופקעים ושללו את מימוש את זכותם לתביעת פיצויים.

כיום כמעט שנסתם הגולל לחלוטין על האופציה לתביעת פיצויים בהתאם להוראות סעיף 196 לחוק התכנון והבניה.

עם השנים, התייחסותם של הרשויות ובתי המשפט לקניינו של הפרט עברה שינוי מהותי. החל מחקיקת חוקי היסוד בענין כבוד האדם וחירותו העוסקים גם בענין זכויות הקנין. ובהמשך, פסיקתו של בית המשפט העליון בענין קרסיק שניתנה בהרכב של שבעה שופטים, לפיה קיימת זכות לתבוע פיצויים בשל מקרקעין מופקעים ששונה ייעודם.

אולם למרות זאת שבים לאחרונה בתי המשפט בהחלטותיהם שנים לאחור ושוללים מהבעלים לשעבר את זכות תביעת המקרקעין המופקעים ששונה ייעודם.

לאור הפסיקה בענין יהונתן אשכול ובמקרים אחרים, אין באפשרות המופקעים לממש את הזכות לקבלת פיצויים עקב שינוי ייעודם של מקרקעין שהופקעו למטרה צבורית והוראות סעיף 196 לחוק התכנון והבניה נותרות הוראות ריקות מתוכן, כמעט לחלוטין.

לא זו אף זו, בעקבות פס"ד יהונתן אשכול נפתחה בפני הוועדות המקומיות הדרך להעשרת הקופה הציבורית ולבצוע שינויים תכנוניים וקנייניים מהותיים בצורה חוקית, שלא בצדק, באמצעות שני מהלכי תכנון ותו לא.