

פס"ד צאיג - סכנת ההפקעה האין סופית

מסילתי חיים - שמאי מקרקעין וכלכלן

ספיר נעמי - כלכלנית

בפס"ד צאיג אשר ניתן בביהמ"ש העליון ע"י כב' השופטים מצא, זמיר וטירקל (ע"א 6663/93, ע"א 7075/93) נבחנו מספר נקודות חשובות אשר יש בהן כדי לעורר עניין וחשש רב בקרב בעלי מקרקעין העשויים להיות מופקעים בפרט, ובקרב בעלי מקרקעין בכלל.

המקרה

יוסף וטובה צאיג הם בני זוג. כל אחד מהם, בנפרד, הוא בעלים של חלקת מקרקעין בגוש 3929 במזרח העיר ראשון לציון. מקרקעין אלה, יחד עם מקרקעין סמוכים נוספים עברו גלגולים רבים ומורכבים במשך השנים: פיצול, איחוד, חלוקה ועוד, אשר בסופם נוצרו בין היתר שתי חלקות צמודות. הראשונה - חלקה 678 ששטחה כ-6 דונמים והיא רשומה כולה ע"ש יוסף צאיג, וחלקה 677 ששטחה כ-2 דונמים והיא הייתה רשומה כולה ע"ש טובה צאיג. בשנת 1989 פוצלה חלקה 677 לשלוש חלקות (828-830) אשר שתיים מהן (829-830) נרשמו ע"ש עיריית ראשל"צ והשלישית ע"ש טובה צאיג. חלקות 829-830 שמשו את העירייה להקמת בי"ס ולסלילת הרחוב, ועל חלקה 828 הוקם בניין מגורים.

בשנת 1981 פרסמה הועדה המחוזית הודעה בדבר אישור שינוי תכנית מתאר מקומית (רצ/1/8). תכנית זו (להלן "התכנית הפוגעת") ייעדה שטחים מתוך החלקות להפקעה לצורכי ציבור. לגבי אחוזי הבניה בשטח שלא יועד להפקעה, התייחסות התכנית לשתי החלקות המופקעת לא הייתה שווה. בחלקה 678 אחוזי הבניה שונו כך שסך אחוזי הבניה הגיע כדי 200% במקום 157.7% לפי התכנית הקודמת, בעוד בחלקה 677 לא שונו אחוזי הבניה ונותרו כפי שהיו. יחד עם זאת קבעה התכנית כי חישוב אחוזי הבניה יעשה מ-60% משטח החלקות המקוריות בעוד עפ"י התכנית השניה אחוזי הבניה חושבו עפ"י השטח המיועד לבניה ללא השטח המיועד לצורכי ציבור.

על יסוד הוראות התכנית הפוגעת פורסמו ע"י הועדה המקומית הודעות על הכוונה להפקיע שטחים לצורכי ציבור והשטחים הופקעו כפי שפורט לעיל.

ההליך בביהמ"ש המחוזי

צאיג ראו עצמם נפגעים ע"י התכנית ולפיכך הגישו תביעת פיצויים בגין הנזק שהתכנית הסבה להם. תביעה זו נחלקה לשני ראשים: בראש הראשון תבעו פיצויים בגין הפגיעה ע"י התכנית שלא בדרך של הפקעה בערכן של החלקות המופקעות (ס' 197), והראש השני היה תביעה לתשלום פיצויים עבור הפקעת השטחים מהחלקות המופקעות. הועדה המקומית התנגדה לתביעה, ובסופו של דבר נתן ביהמ"ש המחוזי פס"ד אשר חייב את הועדה המקומית לפצות את צאיג בגין שני ראשי התביעה ועל רוב הסכום הנתבע.

פס"ד של בית המשפט המחוזי לא הניח את דעתם של הועדה המקומית מזה ושל צאיג מזה אשר הגישו ערעורים ובהם טענות ונימוקים רבים.

בחינת הפלוגתאות שנותרו בין הצדדים הופרדו בביהמ"ש לשלושה חלקים כאשר אחד מהם הינו הפיצויים שנפסקו בגין הפקעה.

פיצויים בגין הפקעה

הועדה המקומית הפקיעה חלק מהשטחים מכוח ס' 190 - 188 לחוק התכנון והבניה. סעיפים אלו שואבים כוחם מפקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) 1943, אשר בסעיף 20 (2) בה נקבע "מקום שנרכשו כל קרקע לפי הפקודה... יהיו הפיצויים המשתלמים כפופים לשינויים הבאים, היינו - מקום ששטח הקרקע שנלקח, והוא נכלל במגרש, אינו עולה על רבע כלל שטחו של המגרש .. לא ישתלמו פיצויים ..". ה"מגרש" מוגדר כ"כלל הקרקע שבבעלות אחת המהווה שטח אחד".

שילוב בין הפקודה לחוק מביא למסקנה כי הפקעה של עד 40% משטח המגרש- פטורה מתשלום פיצויי הפקעה.

עפ"י ביהמ"ש המחוזי אופן חישוב 40% הנו ב"שיטה היחסית", דהיינו אם לדוגמא השטח המקורי של חלקת האם הנו 1,000 מ"ר, ומתוך שטח זה נרכשו בעבר לצורכי ציבור סה"כ 200 מ"ר, כלומר 20%, כיוון שע"פ חוק התכנון והבניה ניתן להפקיע עד 40% ללא תשלום פיצויי הפקעה, הרי שניתן להפקיע עוד 200 מ"ר ללא תמורה, אולם אם מפיקעים 200 מ"ר מתוך השטח הנותר של 800 מ"ר יוצא שבפועל מפיקעים 25% ולא 20% משטח זה. זהו אם כן אחוז ההפקעה שעדיין פטור מתשלום פיצויים. אין בכך בעיה מעשית אם החלקה נשארת בשטח של 800 מ"ר ואינה מתפצלת לחלקות משנה, אולם מה הדין אם חלקה זו מתפצלת לשתי חלקות משנה בשטח 400 מ"ר כל אחת? כאן מגיעים לשלב השני של ה"שיטה היחסית"- לפי הדרך בה הלך ביהמ"ש המחוזי מותר להפקיע מכל אחת מחלקות המשנה עוד 25% ללא תמורה, כלומר אותו אחוז שניתן היה להפקיע מחלקת האם ללא תמורה. לפי זאת ניתן להפקיע רק 100 מ"ר מכל חלקת משנה, אולם לפי הדרך השניה ("השיטה המצטברת") **אותה קיבל ביהמ"ש העליון**, מותר להפקיע ללא תמורה עד 40% משטח חלקת המשנה כלומר 160 מ"ר, ובלבד ששטח ההפקעה ללא פיצוי משתי חלקות המשנה לא יעלה על 25% מן השטח הנותר מחלקת האם - כלומר לא יעלה על 200 מ"ר.

לסיכום, בבואנו לחשב את סך השטח המותר להפקעה מחלקה ללא תמורה, עלינו להביא עפ"י פס"ד זה שני תנאים מצטברים, האחד - שהשטח הנרכש (מופקע) עכשיו אינו עולה על 40% מהשטח העכשווי של החלקה, והתנאי השני שהשטח הנרכש עכשיו יחד עם כלל השטחים שנרכשו בעבר מן החלקה המקורית אינו עולה על 40% משטח החלקה המקורית. די בכך שאחד התנאים אינו מתקיים כדי שהרשות תחויב בתשלום פיצויים בגין השטח העודף שנרכש. זוהי שיטת החישוב המצטבר.

סכנת ההפקעה האין סופית

בעקבות פסק הדין שהוזכר לעיל מתעוררת אי בהירות בעייתית לעניין סך השטח הצפוי להיות מופקע מנכס מסוים.

נניח, לדוגמא, כי משטח חלקה מקורית בשטח של 1,000 מ"ר הופקעו 300 מ"ר לצורכי ציבור ללא תשלום פיצויים. יתרת השטח פוצלה ל-7 חלקות של 100 מ"ר כל אחת.

בהתייחס לכל אחת מהחלקות הנותרות הרי שהרשות יכולה, בהתאם לפס"ד צאיג, להפקיע משטח כל חלקה עד 40 מ"ר ולא יותר מ-100 מ"ר בסה"כ, שהרי הפקעה שכזו עונה על שני התנאים המצטברים: אינה עולה על 40% משטח החלקה העכשווית, וסך ההפקעות מהחלקה המקורית ששטחה 1,000 מ"ר לא יעלה על 40% (400 > 340 = 40 + 300). עפ"י אפשרות זו ההפקעה תבוצע ע"י חלוקת החלקה בשטח של 100 מ"ר לשתי חלקות חדשות: האחת בשטח של 60 מ"ר והאחרת לצורכי ציבור בשטח של 40 מ"ר.

לכאורה, יכול בעל החלקה החדשה ששטחה 60 מ"ר להסיר כל חשש מלבו לעניין הפקעה עתידית נוספת, שהרי בעת היותו בעל חלקה בשטח 100 מ"ר, הופקעו ממנו 40% (המקסימום המותר) וכל הפקעה נוספת, אם תהיה, תחייב בפיצוי מלא החל מהמ"ר הראשון, אולם פס"ד צאיג יוצר סיבה טובה לדאגה שכן עפ"י התנאים להפקעה שהוזכרו בו יכולה הרשות להפקיע עד 40% משטח החלקה העכשווית, דהיינו 24 מ"ר (40% X 60 מ"ר) וזאת בתנאי שסך ההפקעות לא יעלו על 400 מ"ר (40% משטח החלקה המקורית) ואכן $364 = 24 + 40 + 300$ מ"ר > 400 מ"ר. אם כן הרי שמשטח חלקה של 60 מ"ר יכולה הרשות להותיר בידי הבעלים הפרטים שטח חלקה של 36 מ"ר בלבד ($36 = 60 - 24$), ואם תפצל הרשות שוב לשתי חלקות וחוזר חלילה, הרי שבסופו של דבר אפשרי מצב בו השטח שיוותר בידי הבעלים הפרטיים יהיה מגווחך וכל זאת בנוסף לכך שלא קיבלו פיצוי בעבור ההפקעות.

בעייתיות זו יוצרת אי וודאות לעניין סך השטח הסופי הצפוי להיות מופקע משטח המקרקעין, דבר אשר ללא ספק משפיע על שווים.

פסק הדין אמנם נפסק, אך מסופקים אנו לעניין היטמעותו והשפעתו על שוק הנדל"ן לכל הפחות בטווח הקצר. לטווח הארוך בטוחים אנו כי פסק דין חשוב זה ומשמעותיו ישפיעו על אופן אומדן שווי נכסים ועל התנהגות שוק הנדל"ן, זאת כמובן בהנחה כי לא יפסק פס"ד אחר אשר יוביל למסקנות העשויות לשנות המסקנות אליהן הוביל פס"ד צאיג.

רבתיי ההיסטוריה חוזרת?

לעניין חישוב השטח המותר להפקעה ללא פיצויים, יש לזכור שהפקעה מחלקה מסוימת ללא פיצויים תבצע בתנאי שיקוימו סימולטנית שני תנאים מצטברים כמפורט לעיל. ברצוננו להזכיר שלפני חיקוקו של החוק לתיקון דיני רכישה לצורכי צבור 1964, בעלי מקרקעין עמדו בפני מצב דומה מבחינת אי הוודאות הקשורה להפקעה עתידית פוטנציאלית, מאחר וניתן היה להפקיע את רוב שטחה של החלקה עפ"י חוקים שונים שכן בעקבות הפקעה בהתאם לחוק הפקעה מסנים, היו מחשבים את שטח החלקה הנותר, כשטח הכולל החדש.

מבחינת בעל המקרקעין הנפגע כתוצאה מההפקעה חוזרת ונשנית, המשמעות היא זהה, שכן קיים סיכוי שחלקתו תופקע במלואה בשלבי הפקעה שונים, ללא תשלום פיצויים (ראה פס"ד בידרמן נ. שר התחבורה ואח' ע"א 336/59). לשם מניעת מצב זה חוקק בין היתר, החוק לתיקון דיני רכישה עוד בשנת 1964, בו נקבע בסעיף 2 (א) כי נרכש מכוח חוק רכישה... חלק מחלקה פעם אחר פעם, השטח הכולל שניתן לרכוש ללא תמורה מאותה חלקה לא יעלה על 25% (40% במקרה בו הייתה הפקעה מכוח חוק התכנון והבניה). אם כן תמוה כיצד פסק דין אשר אמור בין היתר לשמר את נקודת האיזון בין הפרט לכלל, מאפשר במקרים מסוימים ליצור מצב בו ניזוק הפרט בעל המקרקעין, באופן קיצוני בדומה למצבם של בעלי מקרקעין לפני כארבעים שנים ולפני חקוקו של חוק יסוד כבוד האדם וחירותו.

סיכום

לטעמנו, נכון הביאור כי תכלית החוק הנה לאזן בין האינטרס הפרטי לאינטרס הציבורי הכרוכים ברכישה לצורכי ציבור. חוקי רכישה שונים מקנים לרשות האפשרות לרכוש לא פעם מקרקעין פרטיים, אף בכפיה אם יש צורך בכך. ברור, הן על פי החוק והן עפ"י הצדק, כי יש גבול לתרומה הנדרשת מבעל קרקע פרטית לטובת הכלל. הגבול עד לחקוק חוק התכנון והבניה היה 25%, ולאחר חקוקו – 40%. החוק לתיקון דיני רכישה בה להבהיר כי "נקודת האיזון" אינה זהה כאשר רשויות שונות מפקיעות חלקים מאותה חלקה או לחילופין כאשר רשות אחת מפקיעה פעם אחר פעם חלקים שונים מאותה חלקה.

לאור חקוק חוקים כגון חוק יסוד כבוד האדם וחירותו וזכות הקניין, הרי שיש לדעתנו מקום לבחון שינוי מהותי ע"י חקוק אקטואלי המונע עיוותים ורלוונטי לרוח התקופה, זאת במקום להתבסס על חוקים מימי המנדט הבריטי אשר ספק אם צפו את שוק הנדל"ן על כל תהפוכותיו מאז חקוקם. מטרת חוקים חדשים אלה, בין היתר, למנוע מצב אי הוודאות אשר נוצרה לבעלי מקרקעין בעקבות פס"ד צאיג.