

## 4 דיני הפקעת מקרקעין

עו"ד משה י' קמר\*

### 1. חוקים המקנים סמכויות הפקעה

#### א. מבוא

הפקעת מקרקעין היא רכישה כפויה של זכויות פרטיות במקרקעין על-ידי המדינה או מטעמה, על-פי-רוב כנגד תשלום פיצויים. הפקעה גורמת להתנגשות בין שני אינטרסים נוגדים: מצד אחד, האינטרס של בעל המקרקעין, או בעל זכות או טובת-הנאה בהם, להוסיף ולהחזיק בהם, או להנות מהם בכל דרך שהיא כפי שנהג עד להפקעה. מצד שני, האינטרס של הציבור בהעברת הזכויות במקרקעין לידיו על-מנת לממש צורך ציבורי חיוני. חרף העובדה, שזכות הקניין הוכרה תמיד כזכות-יסוד של האזרח, ובשנים האחרונות אף עלה מעמדה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו לדרגה של זכות חוקתית על-חוקית, בהתנגשות שבינה לבין האינטרס הציבורי בביצוע ההפקעה, גובר, על-פי-רוב, האינטרס הציבורי; זכותו של בעל המקרקעין נסוגה בפני אותו אינטרס, והמקרקעין מופקעים לטובת הציבור.

בישראל קיימים חוקים רבים המקנים לרשויות שונות סמכות להפקיע את מקרקעי הפרט לטובת הציבור. בין חוקים אלה ניתן למנות את החוקים הבאים:

1. פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943;
2. פקודת הדרכים ומסילות הברזל (הגנה ופיתוח), 1943;
3. חוק תכנון והבניה, התשכ"ה-1965;

---

\* עורך-דין משה י' קמר הוא מומחה בדיני הפקעת מקרקעין. בין יתר עיסוקיו ערך הכותב את המהדורה החמישית של הספר **אריה קמר - דיני הפקעת מקרקעין**, שראה אור בשנת 1995. כל הזכויות לגבי חיבור זה שמורות לעורך הדין אריה קמר ולעורך הדין משה י' קמר.

4. חוק בינוי ופינוי של אזורי שיקום, התשכ"ה-1965 ;
5. חוק רישום שיכונים ציבוריים (הוראת שעה), התשכ"ד-1964 ;
6. חוק הרשויות המקומיות (שימוש ארעי במגרשים ריקים), התשמ"ז-1987 ;
7. חוק רשות הדואר, התשמ"ו-1968 ;
8. חוק הבזק, התשמ"ב-1982 ;
9. חוק רכישת מקרקעים (אישור פעולות ופיצויים), התשי"ג-1953 ;
10. חוק הרשויות המקומיות (ביוב), התשכ"ב-1962 ;
11. חוק המים, התשי"ט-1959 ;
12. חוק הניקוז וההגנה מפני שטפונות, התשי"ח-1957 ;
13. חוק רשויות נחלים ומעיינות, התשכ"ה-1965 ;
14. חוק העתיקות, התשל"ח-1978.

#### ב. פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943

החוק המרכזי, המקנה סמכות רחבה וכללית להפקיע מקרקעין בישראל, הוא **פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943**, המסמיכה את שר האוצר להפקיע את הבעלות במקרקעין, או זכויות אחרות בהם. מטרת הפקודה היא ליצור מכשיר, שיאפשר לרשויות המדינה ולגופים ציבוריים ופרטיים לבצע בכל המהירות וללא עיכובים תכניות שנועדו לטובת הציבור. כאשר דרושים מקרקעין, השייכים לבעלים רבים, לצורך ביצוע תכניות לצרכי ציבור, עלולה עובדת היותם שייכים לבעלים שונים להביא לדחיית ביצוע התכניות ואף להכשלתן, עקב הצורך לאתר את בעלי הזכויות השונים במקרקעין, לנהל עימם משא-ומתן בדבר רכישת זכויותיהם, ולעתים אף לעמוד בפני דרישות בלתי-סבירות, הנובעות מעמדת מיקוח נוחה של הבעלים ומהצורך הדחוף של הרשות במקרקעין, וכל זה בטרם תוכל הרשות להתחיל בביצוע תכניותיה. כדי להתגבר על מכשול זה, מקנה הפקודה בידי שר האוצר, ובידי מי שהוסמכו על-ידי, סמכויות הפקעה נרחבות, המאפשרות לו לרכוש זכויות במקרקעין, ללא צורך בהסכמת הבעלים, הן לצמיתות והן לתקופה מוגבלת, כשאותן זכויות משוחררות מכל שיעבוד וחופשיות מכל זכויות של אחרים.

סעיף 3 לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943 קובע: "אם נוכח שר

האוצר כי דרוש או נחוץ הדבר לכל מטרה ציבורית, רשאי הוא לרכוש את בעלותה של כל קרקע...". בהפעילו את סמכותו להפקעת מקרקעין על-פי סעיף זה מבצע שר האוצר שני אקטים :

1. אקט בעל אופי תחיקתי - קביעת מטרה מסוימת כ"מטרה ציבורית";
2. אקט בעל אופי ביצועי - בחירתם של מקרקעין מסוימים לצורך הגשמת אותה המטרה.

"מטרה ציבורית" מוגדרת בסעיף 2 לפקודה כך : "כל מטרה שאותה אישר שר האוצר כמטרה ציבורית". הגדרה זו הינה הגדרה מתוקנת משנת 1946, והיא שונה באופן מהותי מההגדרה המקורית. בהגדרה המקורית הוגדרה "המטרה הציבורית" כך : "כל מטרה בעלת אופי ציבורי אשר אותה אישר הנציב העליון כי היא מטרה ציבורית". בהגדרה זו היו שלוש מילים, שאינן מצויות בנוסח הנוכחי של ההגדרה שבסעיף 2, לאמור : "בעלת אופי ציבורי". מילים אלה שימשו מעין סייג לסמכותו של הנציב העליון ואבן-בוחן לשימוש שעשה בה. פירוש הדברים הוא, כי הנציב העליון מוסמך היה לאשר כ"מטרה ציבורית" כל מטרה שנשאה אופי ציבורי. בעל המקרקעין רשאי היה לחלוק על הנציב העליון, בטענה, כי הוא אישר כמטרה ציבורית מטרה, שלא הייתה בעלת אופי ציבורי. כך היה המצב לפי הנוסח המקורי של הפקודה משנת 1943. תיקון הפקודה משנת 1946 ביטל את ההגדרה הישנה, וקבע תחתיה הגדרה חדשה, אשר ממנה הושמטו המילים "בעלת אופי ציבורי". הגדרה זו מקנה, לכאורה, לשר האוצר שיקול-דעת נרחב לקבוע מהי "מטרה ציבורית", ואין הוא מוגבל לקביעת מטרה שהינה בעלת אופי ציבורי. ברם, נראה, כי אין לקבל כפשוטה את גישתו זו של המחוקק המנדטורי, שנחקקה לפני 50 שנה, על רקע אותה תקופה. אכן, לשר האוצר בקביעת המטרה הציבורית יש שיקול-דעת נרחב מאוד. אולם, שיקול-דעת זה אינו מוחלט. צריכה להיות זיקה כלשהי בין "המטרה הציבורית" הנקבעת על-ידי השר לבין האינטרס הציבורי. ברור, איפוא, כי מטרה פרטית, שאינה באה אלא לקדם את ענייניהם של פרטים מסוימים, אינה יכולה להיות בגדר "מטרה ציבורית".

אין שר האוצר מוסמך להפקיע מקרקעין, אלא אם כן ניצבת נגד עיניו מטרה מוגדרת וברורה, המגיעה כדי צורך ציבורי. אין הוא רשאי להפקיע מקרקעין

מסוימים, רק משום שבאחד הימים הם עשויים לשמש צורך ציבורי זה או אחר, כפי שיוחלט ברבות ימים. עם זאת, כאשר הצורך הציבורי הינו ברור ומוגדר, מוסמך השר להפקיע מקרקעין לשם הגשמת אותו צורך, גם כאשר אין בדעתו לנצל אותם במועד קרוב. המבחן בעניין זה צריך להיות גמיש ומשתנה בהתאם לנסיבותיה המיוחדות של כל הפקעה ולסבירות ביצוע ההפקעה למטרה ציבורית במועד נראה לעין.

בית המשפט לא יתערב בשיקוליו של שר האוצר ולא יחליף את שיקול-דעתו של השר בשיקוליו של בית המשפט בקביעת מטרה מסוימת כ"מטרה ציבורית". מסקנה זו מתבקשת, הן מהגדרתה האמורה של המטרה הציבורית, והן מהוראתו של סעיף 25(2) לפקודה, הקובע, כי פרסום ההודעה ברשומות על-ידי שר האוצר מהווה ראיה חלוטה, שהמטרה אשר לשמה דרושים המקרקעין אושרה על-ידי שר האוצר מהווה ציבורית". בדרך כלל לא יתערב בית המשפט בקביעה זו, באשר דבר אישורה של מטרה מסוימת כ"מטרה ציבורית" נתון לסמכותו הייחודית של שר האוצר ופעולתו זו הינה בעלת אופי תחיקתי. אולם, יחד עם זאת, במקרים נדירים יבחן בית המשפט אם נפל פגם בשיקול-דעתו של השר, היורד לשורשו של עניין, כגון: חוסר תום-לב, שרירות-לב או מטרה זרה, שכן, שיקול-דעת שניתן לרשות מנהלית - אפילו הוא מוחלט - צמוד תמיד לחובה שהרשות חייבת למלאה, היינו, לתפקידי המנהל שלמען הוסמכה הרשות לפעול לפי שיקול-דעתה; ככל שהחופש לבחור יכול להיות גדול, לעולם לא יהא בלתי-מוגבל.

קביעת מטרה מסוימת כ"מטרה ציבורית" הינה קביעה כללית, שאינה מתייחסת למקרקעין מסוימים. רק לאחר שהוגדרה המטרה הציבורית, צריך השר לקבוע אלו מקרקעין מתאימים לצורך הגשמתה, ואם קיימים מספר מקרקעין המתאימים לכך - לבחור ביניהם. הזיקה בין המטרה לבין המקרקעין משמעה, שעל השר לשקול, אם ומדוע דרושים המקרקעין המסוימים, המיועדים להפקעה, לצורך מימושה של המטרה. אם מקרקעין שונים עשויים להתאים להגשמת המטרה הציבורית, נתון בידי השר חופש הבחירה בינם. בית המשפט לא יתערב בבחירתו של השר על שום כך בלבד, שבית המשפט היה בוחר במקרקעין אחרים; התערבות כזאת כמוה כשלילת שיקול-הדעת מהשר והעברתו לבית המשפט. באותו אופן, בית

המשפט לא יתערב מקום שנעשו שיקולים תכנוניים על-פי אסכולות שונות, או מקום שהעותר מצביע על מקרקעין אחרים, שגם הם מתאימים להגשמת המטרה הציבורית. כמו כן, לא יתערב בית המשפט בשיקול-דעתו של השר ביחס לטיב הזכויות שהופקעו ולהיקף השטח שהופקע. אולם, אם הוכח לבית המשפט, כי נפל פגם בשימוש שעשה שר האוצר בשיקול-דעתו, כגון: חוסר תום-לב, שרירות-לב, מטרה זרה, הפליה, וכיוצא באלה פגמים שיש בהם כדי לפסול שיקול-דעת מנהלי, אפילו הוא סובייקטיבי ורחב ביותר, כי אז יתערב בית המשפט.

**פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943** מקנה לשר האוצר שיקול-דעת נרחב לקבוע מטרות ציבוריות. לפיכך, אין זה כלל הכרחי, שהמקרקעין שהופקעו ישמשו דווקא לאותה מטרה, שעמדה לנגד עיני שר האוצר בעת ההפקעה, אלא המטרה עשויה להשתנות ממטרה ציבורית אחת למטרה ציבורית אחרת, ואף ייתכן מקרה, שמקרקעין שהופקעו לצרכי ציבור כלל לא ישמשו לאותם צרכים.

הפעלת סמכות ההפקעה שבפקודה אינה מותנית בייעודם של מקרקעין בתכנית בניין עיר החלה עליהם לצרכי ציבור, להפקעה או למימוש מטרת ההפקעה. אין קשר בין המישור הקנייני למישור התכנוני: מטרת ההפקעה הינה להקנות לרשות המפקיעה את הבעלות, או זכות אחרת, במקרקעין לצורך מטרה ציבורית; משתבוא הרשות המפקיעה לממש אותה מטרה ציבורית, יהא עליה לדאוג להתאמת תכנית בניין העיר, החלה על המקרקעין, למטרה הציבורית המבוקשת ולהשגת ההיתרים הנדרשים על-פי החוק מאת רשויות התכנון.

### **ג. פקודת הדרכים ומסילות הברזל (הגנה ופיתוח), 1943**

פקודה נוספת שנחקקה עוד בתקופת המנדט, המקנה סמכויות הפקעה, הינה **פקודת הדרכים ומסילות הברזל (הגנה ופיתוח), 1943**. הפקודה מקנה לשר התשתיות הלאומיות סמכות להפקיע מקרקעין לצרכי דרכים. אין השר מוסמך להפקיע מקרקעין מכוח פקודה זו למטרות אחרות. על יסוד פקודה זו מבצעת מע"צ הפקעה של מקרקעין לצרכי סלילת דרכים והרחבתן.

#### ד. חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965

החוק השלישי שהוראותיו ייבחנו במסגרת זו הוא **חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965**. חוק זה מקנה לוועדה מקומית לתכנון ולבנייה (ולא לרשות המקומית) סמכות להפקיע לצרכי ציבור מקרקעין המצויים במרחב התכנון של אותה הוועדה. הפקעת המקרקעין חייבת להתבצע בשני שלבים: השלב הראשון - שינוי ייעודם של המקרקעין מכל ייעוד שהוא (מגורים, חקלאות, תעשייה וכיו"ב) לייעוד ל"צרכי ציבור" - השלב התכנוני; והשלב השני - הפקעת המקרקעין בייעודם ל"צרכי ציבור" - השלב הקנייני. "צרכי ציבור" מוגדרים בסעיף 188(א) לחוק כך:

**כל אחד מאלה: דרכים, גנים, שטחי נופש או ספורט, שמורות טבע, עתיקות, שטחי חניה, שדות תעופה, נמלים, מזחים, תחנות אוטובוסים, שווקים, בתי מטבחיים, בתי קברות, מבנים לצרכי חינוך, דת ותרבות, מוסדות קהילתיים, בתי חולים, מרפאות, מקלטים ומחסים ציבוריים, מתקני ביוב, מזבלות, מיתקנים להספקת מים וכל מטרה ציבורית אחרת שאישר שר הפנים לעניין סעיף זה.**

לא ניתן לקבוע בתכנית בניין עיר, כי מקרקעין מסוימים יופקעו, אלא אם כן מיועדים הם בתכנית ל"צרכי ציבור". כך, לדוגמה, לא ניתן לקבוע בתכנית, כי מקרקעין שייעודם מגורים או חקלאות יופקעו. באותו אופן, אין ועדה מקומית מוסמכת להפקיע מקרקעין שייעודם כזה, אפילו נתנה הוועדה המחוזית את הסכמתה להפקעה.

ייעודם של מקרקעין בתכנית בניין עיר ל"צרכי ציבור", מבלי שנקבע בתכנית שהם יופקעו, אינו מחייב את הוועדה המקומית להפקיעם, אלא הוא רק מקנה לה את האפשרות להפקיעם באישורה של הוועדה המחוזית.

ייעודם של מקרקעין בתכנית בניין עיר להפקעה אינו מהווה אקט של הפקעה, וההפקעה מקבלת תוקף רק עם נקיטת ההליכים הקבועים בפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943.

בחוק התכנון והבנייה אין הוראות מפורטות בדבר אופן ביצוע ההפקעה ותשלום הפיצויים, ואלה מבוצעים על יסוד הוראותיה של **פקודת הקרקעות (רכישה**

**לצרכי ציבור**, 1943, בשינויים ובהתאמות הקבועים בחוק התכנון והבניה. דרך נוספת לרכישת מקרקעין בידי הוועדה המקומית, ללא נקיטת הליכי הפקעה פורמליים, הינה חלוקה חדשה שלא בהסכמת הבעלים. בדרך זו פוטר עצמה הוועדה המקומית מחובת תשלום פיצויי הפקעה.

## 2. הליכי הפקעה

### א. פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943

מקום ששר האוצר מתכוון להפקיע מקרקעין, עליו לפרסם ברשומות הודעה על כוונתו זו, בהתאם להוראות סעיף 5 לפקודה. הודעה זו צריכה להיערך בנוסח, שנקבע באחד משני הטפסים שבתוספת לפקודה. ההודעה צריכה להכיל את הפרטים הבאים:

1. הודעה שהמקרקעין המתוארים בה דרושים לשר האוצר למטרה ציבורית;
2. משך הזמן שלשמו דרושים המקרקעין, דהיינו: לצמיתות או לפרק-זמן קצוב;
3. הודעה ששר האוצר מסכים לשאת ולתת בדבר המקרקעין האמורים;
4. הודעה לכל אדם, הטוען שיש לו זכות או טובת הנאה במקרקעין האמורים ורוצה לקבל פיצויים בגינם, לשלוח אל מנהל אגף רישום והסדר מקרקעין, תוך חודשיים מתאריך פרסום ההודעה ברשומות, הרצאת דברים על הזכות או טובת-הנאה שיש לו במקרקעין, בצירוף ראיות לכך. אותן הראיות צריכות לכלול את פרטי הרישום בפנקסי המקרקעין, אם ישנם כאלה, וכן הרצאת-דברים על כל תביעת פיצויים שלו, המפרטת את סכום הפיצויים הנתבע והמראה כיצד חושב אותו סכום;
5. תיאור המקרקעין, כולל רישום מידות וגבולות, ככל שהדבר מעשי. אין חובה על שר האוצר לבדוק קודם התחלת הליכי הפקעה את מהות הזכויות או טובת-ההנאה, המצויות בידי פלוני או אלמוני לגבי המקרקעין המיועדים להפקעה.

בהודעה האמורה יש לפרט מהי אותה הזכות, ששר האוצר מתכוון להפקיעה, לפי הפירוט הקבוע בסעיף 3 לפקודה. אולם, אין צורך לתארה תיאור נוסף ומדויק יותר. לשון אחרת: די לפרט, כי הזכות, שאותה מתכוון השר להפקיע, הינה הבעלות או החזקה לתקופה קצובה, וכיוצא באלה. בטופסי ההודעה שבתוספת **לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור)**, 1943 נאמר, כי בתיאור המקרקעין המופקעים צריך לתת את מידותיהם וגבולותיהם כל אימת שהדבר מעשי. העיקר הוא, שתיאור המקרקעין יהיה מספיק כדי למנוע ספק בדבר שטח המקרקעין העומדים להפקעה.

הוראת סעיף 5 לפקודה בדבר הפרסום ברשומות אינה בגדר הוראה מנחה בלבד, אלא היא הוראה מצווה, ועל כן הפרסום ברשומות הוא חובה, ובהעדרו אין ההודעה מקבלת תוקף, וכל פרסום אחר אינו יכול להקנות לה תוקף.

סעיף 5 **לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור)**, 1943 קובע, כי על הרשות המפקיעה לגרום, שהעתק של ההודעה בדבר הכוונה להפקיע יימסר לכל אדם ששמו רשום בפנקסי המקרקעין כבעל זכות או טובת-הנאה במקרקעין. סעיף זה מטיל חובה למסור העתק של ההודעה רק למי שזכותו רשומה בפנקסי המקרקעין. בעל זכות במקרקעין שאינה רשומה אינו זכאי לקבל הודעה אישית. הסעיף קובע, כי המסירה תבוצע בין על-ידי מסירה לידי ממש של הזכאי לקבל את ההודעה, בין על-ידי השארת העתק ממנה במקום מגוריו האחרון, ובין על-ידי שליחתה בדואר רשום לכתובתו הידועה האחרונה.

מסירת ההודעות האישיות אינה אקט קונסטטיטויבי, שעשייתו יוצרת את ההפקעה, אלא אקט דקלרטיבי גרידא, שתכליתו להביא את דבר הפקעה לידיעת מי שזכותו רשומה בפנקסי המקרקעין. הטעם לכך הוא, שאין להתנות את תוקפן של ההפקעה והזכויות הנרכשות בעקבותיה במסירת הודעה אישית לבעלי הזכויות השונות במקרקעין, שכן יש מקרים בהם אי-אפשר כלל למסור את ההודעה באופן אישי, מכיוון שלא ידועה כתובתו של הזכאי, או מכיוון שאי-אפשר למסור לו את ההודעה תוך זמן סביר. לפיכך, מחדל במסירת ההודעה אינו פוגע בתוקף ההפקעה.

**בפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור)**, 1943 לא נקבע פרק-זמן, שבו צריכה להימסר ההודעה האישית לפי סעיף 5 למי שזכאי לקבלה. מתוך הסעיפים 7

## ניהול נדל"ן

---

ו-19 לפקודה נובע, כי ההודעות צריכות להימסר לפני קבלת החזקה. פרט לסייג זה, אין כל הגבלה אחרת ביחס לזמן מסירת העתק ההודעה, והוא יכול להימסר זמן רב אחרי פרסומה ברשומות.

סעיף 15(1) **לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור)**, 1943 קובע, כי הרשות המפקיעה תגרום שיוצבו העתקים של ההודעה בדבר הכוונה להפקיע במקומות נוחים על המקרקעין המופקעים, או סמוך להם. בהבדל מפרסום ההודעה ברשומות, המהווה אקט קונסטיטוטיובי, הרי הצבתה על המקרקעין הינה אקט דקלרטיבי גרידא, שכל מטרתו היא להביא את עובדת ההפקעה לידיעת המחזיק ולידיעת הציבור, שמא יימצא מישהו התובע זכות או טובת-הנאה בהם, שלא נרשמה בפנקסי המקרקעין, או שהוא התעתד לקנות זכות או טובת-הנאה כזאת. מחדל בהצבת העתק ההודעה על המקרקעין אינו פוגם בתוקף ההפקעה, אלא רק מקנה למי שנפגע זכות תביעה על הנזקים שנגרמו לו, בעילה של הפרת חובה חקוקה, ובלבד שלא נודע לו על ההפקעה ממקור אחר.

סעיף 35(3) **לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור)**, 1943 קובע, שלאחר פרסומה ברשומות של ההודעה בדבר הכוונה להפקיע, יגרום רשם המקרקעין - במידה שהדבר מעשי - שתירשם הערת אזהרה בפנקסי המקרקעין בדבר פרסומה של אותה הודעה. רישום הערת האזהרה אינו מותנה במתן הודעה אישית על ההפקעה למי שזכאי לקבל הודעה שכזו, או בהצבת העתק של ההודעה על המקרקעין.

### **ב. חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965**

הפקעה על-פי **חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965**, מבוצעת על יסוד הוראותיה אלה של **פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור)**, 1943.

### **ג. פקודת הדרכים ומסילות הברזל (הגנה ופיתוח), 1943**

בהפקעה על-פי **פקודת הדרכים ומסילות הברזל (הגנה ופיתוח)**, 1943, ננקטים הליכים שונים. פקודה זו מסמיכה את שר התשתיות הלאומיות, הממונה על מע"צ, לפרסם צו המחיל את הוראות הפקודה לגבי דרך כלשהי. הפקודה קובעת, כי

הצו האמור לא יפורסם ברשומות, אך בפועל מתפרסמים הצווים ברשומות. בפקודה אין הוראה בדבר מסירת הודעה אישית לבעל המקרקעין או לבעל זכות או טובת-הנאה אחרת בהם בדבר מתן הצו לפי סעיף 3 לפקודה. עם זאת, גם בהעדר הוראה כזו, אין עדיין להסיק, שאין צורך להביא לידיעת הבעלים את דבר ההפקעה. כל אשר סעיף זה בא לעשות אינו אלא לפטור את הרשות המפקיעה מחובת הפרסום ברשומות, אך אין הוא בא לפטור אותה מהחובה להודיע לבעלים על דבר ההפקעה. מסירת ההודעה אינה צריכה להיעשות בדרך פורמלית, אלא די שתימסר הודעה לבעלים בכל דרך שהיא. תוקף הצו אינו מותנה במסירתו או בהבאתו לידיעתו של בעל המקרקעין.

מתן צו הפקעה לפי סעיף 3 לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943 אינו מקנה לרשות המפקיעה כל זכות במקרקעין. עם זאת, מתן הצו מאפשר לרשות המפקיעה לנקוט בהליכים לתפיסת החזקה במקרקעין. סעיף 3א לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943 קובע, כי משניתן צו על-פי סעיף 3 לפקודה, ירשום רשם המקרקעין הערה על כך בפנקסי המקרקעין לגבי הדרך שהצו חל עליה. רישום הערת האזהרה אינו מותנה בפרסום הצו ברשומות. מטרת רישום הערת האזהרה היא, להביא את דבר ההפקעה לידיעת קונים פוטנציאליים, לבל יניחו את כספם על קרן הצבי. אי-רישום הערת האזהרה אינו פוגע בתוקף ההפקעה.

רישומה של הערת אזהרה בדבר מתן צו לפי סעיף 3 לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943 אינו מונע את עריכתה ורישומה של עסקה רצונית מאוחרת יותר לגבי המקרקעין נושא האזהרה על-ידי בעלי הזכויות בהם, כל עוד לא הוקנו המקרקעין למדינה על-פי סעיף 5 לפקודה.

### 3. הליכי תפיסת החזקה במקרקעין

#### א. פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943

סעיף 7 לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943 קובע, כי ביחד עם

פרסום הודעת ההפקעה לפי סעיף 5 לפקודה, או במועד מאוחר יותר, רשאית הרשות המפקיעה לפרסם ברשומות הודעה, המורה למי שמחזיק במקרקעין למסור את ההחזקה בהם לידיה במועד מסוים. מועד זה לא יפחת מחודשיים מתאריך פרסום ההודעה ברשומות, אלא אם המקרקעין דרושים באופן דחוף למטרה הציבורית שלשמה עומדים להפקיעם. עם תום התקופה הנקובה בהודעה כמה זכותה של הרשות המפקיעה להיכנס למקרקעין ולתפוס בהם את החזקה.

סעיף 17(1) **לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור)**, 1943 קובע, כי הודעה למסירת החזקה תימסר בדרך שנמסרת ההודעה לפי סעיף 5 לפקודה. סעיף 5(1) לפקודה קובע, בין היתר, כי יש לפרסם את ההודעה ברשומות. הפרסום ברשומות של ההודעות לפי סעיפים 5 ו-7 לפקודה הינו אקט קונסטיטוטיובי, שבקיומו מותנית זכותה של הרשות המפקיעה לקנות החזקה במקרקעין המופקעים; כל עוד לא נעשה הפרסום, לא כמה זכותה של הרשות המפקיעה לקנות החזקה במקרקעין.

סעיף 17(1) **לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור)**, 1943 קובע, כי יש למסור את ההודעה למסירת החזקה באותו אופן, שבו נמסרת ההודעה לפי סעיף 5 לפקודה. סעיף 5(1) לפקודה קובע, כי יש למסור הודעה אישית לכל אדם, ששמו נרשם בפנקסי המקרקעין כבעל זכות או טובת-הנאה במקרקעין. עוד קובע אותו סעיף, כי יש להציב את העתק ההודעה על המקרקעין, או סמוך להם. מסירה אישית של ההודעה למסירת החזקה במקרקעין והצבתה עליהם אינן אקטים קונסטיטוטיוביים, אלא דקלרטיביים גרידא, ולפיכך, מחדל בעשייתן אינו פוגם בזכותה של הרשות המפקיעה לתפוס החזקה במקרקעין, אך יש בו להקנות לנפגע, שהיה זכאי לקבל הודעה, עילת תביעה בנוזיקין כנגד הרשות המפקיעה, בשל הפרת חובה חקוקה, לפי סעיף 63 **לפקודת הנוזיקין [נוסח חדש]**, ובלבד שלא ידע על ההפקעה ממקור אחר.

אין חובה למסור העתק של ההודעה המקורית שפורסמה ברשומות למי שאינו רשום בפנקסי המקרקעין. אולם, הרשות המפקיעה אינה פטורה מלהודיע למחזיק על פרסום ההודעה למסירת החזקה במקרקעין, לפני שהיא פונה לבית המשפט בבקשה למתן צו למסירת החזקה לפי סעיף 8 **לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור)**, 1943, אם עובדת החזקתו גלויה לעין וניתן בחריצות סבירה לגלות

את כתובתו. אומנם, כאמור, אין חובה זו מוטלת בפקודה על הרשות המפקיעה, ברם, אין זה ראוי שלא תימסר דרישה לפינוי המקרקעין למי שבפועל צריך למלא אחריה. כאמור, אין הרשות המפקיעה צריכה למסור למחזיק שאינו רשום העתק מההודעה המקורית, אלא די בכך, שתביא לידיעתו את עובדת ההפקעה ואת העובדה שהוא נדרש למסור לרשות את ההחזקה במקרקעין. קיומו של משא-ומתן לפיצויים בין הרשות המפקיעה לבין המחזיק מהווה הוכחה לידיעתו על ההפקעה, ופותר את הרשות מלמסור לו הודעה מפורשת על כך.

הפקודה אינה קובעת את פרק-הזמן בו צריכה ההודעה למסירת ההחזקה להימסר למי שזכאי לקבלה. אולם, למרות העדר הוראה כזו, מן הדין, שההודעה תימסר זמן סביר מראש, באופן שיתאפשר למחזיק לפנות את המקרקעין.

סעיף 8 לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943 קובע, כי כאשר הבעלים או המחזיקים מסרבים למסור את ההחזקה במקרקעין, שלגביהם ניתנו הודעות לפי סעיפים 5 ו-7 לפקודה, לידי הרשות המפקיעה, רשאית זו לפנות לבית המשפט כדי שיתן צו למסירת ההחזקה בהם. בית המשפט המוסמך הינו בית המשפט המחוזי. סעיף 8 לפקודה קובע, כי על בית המשפט להיווכח, בטרם ייתן צו למסירת ההחזקה, כי הרשות המפקיעה זכאית לקנות החזקה במקרקעין. כלומר, צריך שיוכחו לבית המשפט כל היסודות הבאים:

1. שפורסמה ברשומות הודעה על הכוונה להפקיע את המקרקעין לפי סעיף 5 לפקודה;
2. שפורסמה ברשומות הודעה למסירת ההחזקה במקרקעין לפי סעיף 7 לפקודה;
3. שהגיע המועד לתפיסת ההחזקה, שנקבע בהודעה שניתנה לפי סעיף 7 לפקודה;
4. שהבעלים או המחזיקים מסרבים להרשות לרשות המפקיעה לתפוס את ההחזקה.

בדיון למתן צו למסירת ההחזקה אין בית המשפט רשאי להיכנס לשאלת הזכות לפיצויים או לשאלת שיעורם של אלה, שכן, הזכות לקבלת ההחזקה אינה מותנית בתשלום הפיצויים, או אף בתשלום הסכום שאינו שנוי במחלוקת.

צו לסילוק-יד נגד המחזיק צריך להינתן ללא קושי וללא סיבוכים מיותרים,

כדבר מובן מאליו, בתנאי אחד בלבד, והוא, שהרשות המפקיעה תוכיח, שהיא זכאית לקבל את ההחזקה. הוכיחה הרשות המפקיעה את הנדרש, אין לבית המשפט שיקול-דעת לסרב ליתן את הצו. נקבע בהודעה למסירת ההחזקה, כי המקרקעין דרושים לרשות המפקיעה בדחיפות, לא ייתן בית המשפט למחזיק אורכה למסירת ההחזקה.

מקום שההפקעה לוקה בפגם המביא לבטלותה, ניתן לתקוף את חוקיותה בדיון בבקשה למתן צו למסירת ההחזקה, ואם בית המשפט יגיע למסקנה, כי ההפקעה לוקה בפגם מהסוג האמור, הוא יהא רשאי לסרב לתת צו למסירת ההחזקה. כך למשל, מקום שרשות התיימרה להפקיע מכוח הסמכה לפי סעיף 22(2) **לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור)**, 1943, תוך שחרגה מסמכות זו, לא ייתן בית המשפט צו המורה למחזיק למסור את ההחזקה במקרקעין לידיה. הטעם לכך הוא, שחריגה מהסמכות מביאה לבטלותו של האקט המתיימר להפקיע, ועל כן לא נתמלא אחד התנאים הנדרשים לפי סעיף 7 לפקודה למתן צו למסירת ההחזקה.

### **ב. פקודת הדרכים ומסילות הברזל (הגנה ופיתוח), 1943**

בהפקעה על-פי **פקודת הדרכים ומסילות הברזל (הגנה ופיתוח)**, 1943, קבועה פרוצדורה שונה מזו שנסקרה לעיל. בהבדל מהפרוצדורה הקבועה בפקודת ההפקעה, אין בפקודת הדרכים ומסילות הברזל פרוצדורה של פרסום ברשומות של הודעה למסירת ההחזקה ומתן הודעה אישית לבעלי זכויות וטובות-הנאה במקרקעין המופקעים, שבה נדרשים הם למסור לרשות המפקיעה את ההחזקה במקרקעין. עם זאת, נראה, כי אין הרשות פטורה לחלוטין ממתן הודעה מראש בדרך כלשהי לבעלים ולמחזיק בדבר רצונה לתפוס את ההחזקה במקרקעין במועד כלשהו.

הבדל נוסף בפרוצדורה הקבועה בפקודה זו לעומת הפרוצדורה שב**פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור)**, 1943 הוא באשר לגוף המוסמך לתפוס את ההחזקה במקרקעין: בעוד שעל-פי **פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור)**, 1943 מי שביצע את ההפקעה הוא שתופס את ההחזקה במקרקעין המופקעים, הרי שעל-פי פקודת הדרכים ומסילות הברזל קיימת הפרדה בין השלב הראשוני של מתן צו הפקעה לפי סעיף 3 לפקודה בידי שר התשתיות הלאומיות לבין השלב המתקדם

בהליכי ההפקעה, שלב תפיסת ההחזקה, המתבצע בידי מי שהוסמך בכתב על-ידם לתפוס את ההחזקה כדי לבצע את סלילת הדרך, מע"צ.

אם המחזיק במקרקעין מסרב למסור את ההחזקה במקרקעין, יכולה הרשות המוסמכת לפנות לבית משפט השלום בבקשה למתן צו לסילוק-יד. כתנאי למתן צו לסילוק-יד צריך שיוכחו לבית המשפט שני היסודות הבאים:

1. שהדרך המתוכננת מותווית בתכנית בניין עיר מקומית או מפורטת מאושרת.
2. שניתן צו על-פי סעיף 3 לפקודת הדרכים ומסילות הברזל על-ידי שר התשתיות הלאומיות לגבי המקרקעין.

### ג. חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965

סעיף 190(א) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, קובע, כי במידה שלא נקבעו הוראות מיוחדות בחוק זה, תבוצע ההפקעה על-פי פקודת ההפקעה. לפיכך, הכללים שפורטו לעיל בעניין פרסום ומסירת הודעה למסירת ההחזקה לפי סעיף 7 לפקודת ההפקעה ולעניין סמכותו של בית המשפט למתן צו למסירת ההחזקה ישימים גם בהפקעה לפי חוק התכנון והבניה.

תנאי מיוחד הקיים בסעיף 194 לחוק התכנון והבניה הוא, שלא יפונה בית מגורים, שנועד בתכנית להריסה, אלא לאחר שהועמד שיכון חלוף סביר למי שהיה דר בבית מכוח זכות שבדין או זכות שביושר במועד פרסום ההודעה על הכוונה לרכוש את המקרקעין, או אם רצה הדייר בכך, לאחר ששולמו לו או לזכותו פיצויים כדי השגת שיכון חלוף סביר. סעיף זה מגביל את סמכותו של בית המשפט להיעתר לבקשתה של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה לקבל את ההחזקה במקרקעין עד לאחר הסדרת השיכון החלוף או תשלום הפיצויים.

סעיף 190(ב) לחוק התכנון והבניה קובע הוראות מיוחדות לגבי תפיסת ההחזקה באותו חלק במקרקעין, שמותר לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה להפקיע ללא תשלום פיצויים. על-מנת שתהיה תחולה להוראותיו של סעיף 190(ב) לחוק התכנון והבניה צריכים להתקיים שני תנאים: התנאי האחד הוא, שהמקרקעין יהיו מיועדים בתכנית להפקעה למטרות המנויות בסעיפים 20(2) לפקודת הקרקעות

**(רכישה לצרכי ציבור), 1943 ו-190(א)1** לחוק התכנון והבניה. התנאי השני הוא, שגודל השטח המיועד להפקעה, בצירוף כל השטחים שנרכשו בעבר לפי הוראות **החוק לתיקון דיני הרכישה לצרכי ציבור, התשכ"ד-1964**, לא יעלה על 40% משטח החלקה המקורית. עלה השטח המיועד להפקעה על השיעור האמור, אין תחולה להוראות סעיף 190(ב) לחוק התכנון והבניה גם לגבי השטח שאינו עולה על השיעור האמור.

סעיף 190(ב) הנ"ל קובע שתי הוראות, הסוטות במידה מרובה מהוראות **פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943**:

1. הסעיף מתיר לוועדה המקומית לתכנון ולבניה לתפוס החזקה באותו חלק של המקרקעין, שמותר לה להפקיע ללא תשלום פיצויים, לאחר שנתנה לבעל המקרקעין הודעה בכתב שלושים יום מראש; ההודעה תינתן בדרך שתיראה לוועדה, לרבות פרסום בעיתון יומי, ורואים אותה כאילו נתקבלה ביום נתינתה או ביום הפרסום. אין חובה לפרסם את ההודעה ברשומות.
2. זכות הכניסה וקבלת החזקה אינה מותנית בצו של בית המשפט. משמסרה הוועדה המקומית לבעל המקרקעין הודעה בכתב שלושים יום לפני תפיסת החזקה, רשאית היא להיכנס למקרקעין ולתפוס החזקה בהם בכוחות עצמה ועל אף התנגדות הבעלים.

#### 4. הליכי ההקניה

##### א. פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943

השלב הסופי בהליכי ההפקעה הינו אקט ההקניה הפורמלי, הנעשה לפי הוראות סעיף 19 לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943. סעיף זה קובע, כי פרסומה ברשומות של הודעת ההקניה מקנה את המקרקעין לרשות המפקיעה, והיא זכאית, שהזכות שהופקעה תירשם בשמה בפנקסי המקרקעין, כשהיא נקייה מכל זכות או שיעבוד לטובת אחר. סעיף 19 קובע תנאי מוקדם לפרסומה של הודעת

הקניה והוא, שפורסמה ברשומות קודם לכן הודעת הפקעה לפי סעיף 5 לפקודה, שכן, פרסומה ברשומות של הודעת ההפקעה הוא היוצר את ההפקעה. הודעת ההקניה יכולה לקבוע, שהזכות המופקעת תוקנה לרשות המפקיעה החל בתאריך הפרסום, או במועד מאוחר יותר, וכן במועד מוקדם יותר ובלבד שהחזקה במקרקעין נתפסה על-ידי הרשות המפקיעה קודם לכן. אין פרסומה של הודעת ההקניה מותנה בפרסומה של הודעה למסירת החזקה לפי סעיף 7 לפקודה. פרסום הודעת ההקניה ברשומות הינו תנאי מוקדם לתוקפה של ההודעה. פרסומה של ההודעה בכל דרך אחרת, ואפילו יעילה יותר, אינו מקנה לה תוקף.

בהבדל מן ההודעות הניתנות לפי סעיפים 5 ו-7 לפקודה, שלגביהן קיימת חובת מסירה אישית למי שזכותו רשומה בפנקסי המקרקעין וחובת הצבה על המקרקעין, אין חובות דומות לגבי ההודעה לפי סעיף 19 לפקודה. סעיף 19(2) לפקודה קובע, שלאחר פרסום הודעת ההקניה ברשומות מוקנית הזכות שהופקעה לרשות המפקיעה והיא זכאית שתירשם בשמה בפנקסי המקרקעין. רישום זה אינו מותנה במילוי ההוראות האחרות הקבועות בפקודה, כגון, תשלום פיצויים.

סעיף 5(3) לפקודה קובע, כי הערת האזהרה, שנרשמה עם פרסומה של ההודעה לפי סעיף 5 לפקודה, תימחק לאחר שהמקרקעין הוקנו לרשות המפקיעה, שכן, בשלב זה קיומה שוב אינו נחוץ.

ממועד הקנייתה של הזכות המופקעת לרשות המפקיעה קיימות בידיה הזכויות שגלומות בזכות זו ומוטלות עליה החובות הכרוכות בה.

## ב. חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965

סעיף 190(א) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, קובע, כי במידה שלא נקבעו הוראות מיוחדות בחוק זה, תבוצע ההפקעה על-פי פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943. על כן, הליכי ההקניה שבפקודה זו ישימים גם בהפקעה על-פי חוק התכנון והבניה.

סעיף 26(א) לחוק התכנון והבניה קובע, כי מקרקעין, שהופקעו על-ידי ועדה מקומית לתכנון ולבניה ופורסמה לגביהם ברשומות הודעת הקניה לפי סעיף 19

לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943, יירשמו בפנקסי המקרקעין, לפי אחת מהחלופות הבאות: (1) על שם הרשות המקומית, שבתחומה נמצאים המקרקעין; (2) על שם המדינה, אם נקבע הדבר במפורש בתכנית בניין העיר; (3) על שם המדינה, אם המקרקעין אינם מצויים בתחומה של רשות מקומית.

### ג. פקודת הדרכים ומסילות הברזל (הגנה ופיתוח), 1943

בהפקעה לפי פקודת הדרכים ומסילות הברזל (הגנה ופיתוח), 1943, אין צורך לפרסם הודעת הקניה. סעיף 5 לפקודה זו קובע, כי כל אימת שהרשות, שהוסמכה על-ידי שר התשתיות הלאומיות לפי סעיף 4 לתפוס החזקה במקרקעין שניתן לגביהם צו לפי סעיף 3, עשתה כן, מוקנים המקרקעין למדינה. התנאי היחיד להקניית המקרקעין לרשות הוא, שהיא תתפוס בהם את החזקה; כל עוד לא תפסה הרשות את החזקה במקרקעין, הריהם מוסיפים להיות בבעלותו של הבעלים. תפסה הרשות את החזקה במקרקעין, זכאית היא שהם יירשמו בשמה בפנקסי המקרקעין, כשהם נקיים מכל זכות או שיעבוד לטובת אחר.

## 5. פיצויים בעד המקרקעין שהופקעו

### א. מטרת הפיצויים

מטרת הפיצויים היא להעמיד את בעל הזכות או טובת-ההנאה במקרקעין, שהופקעה, באותו מצב כספי שבו היה עומד אלמלא ההפקעה, כך שבכספי הפיצויים שיקבל מהרשות המפקיעה יוכל לשוב ולרכוש זכות דומה לזו שהופקעה מיידיו. לשון אחרת: הפיצוי צריך שיאפשר לבעלים לקנות לעצמו זכות חדשה, דומה לזו שהופקעה מיידיו, כאילו לא הופקעה היא מיידיו נגד רצונו, אלא נמכרה לאחר בעסקה שבה שני הצדדים פעלו מרצון.

## ב. חלוקת הפיצויים בין בעלי הזכויות השונות

סעיף 9 לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943 מורה, כי אם מתגלעים סכסוכים בין צדדים, הטוענים לזכויות נוגדות במקרקעין שהופקעו, יקבע בית המשפט את ערך זכותו של כל אחד מהם. הוראה דומה מצויה בסעיף 8(3)(ד) לפקודת הדרכים ומסילות הברזל (הגנה ופיתוח), 1943. זכויות וטובות-הנאה כאלה יכול שינבעו מבעלות, שכירות, דיירות מוגנת, משכנתה, זיקת-הנאה וכיו"ב. בפועל מתחלק סכום הפיצויים שעל הרשות המפקיעה לשלם בעד המקרקעין המופקעים בין כל בעלי הזכויות וטובות-ההנאה השונים, לפי ערך זכויותיהם. ברור, שקיומה של זכות אחת פוגע ומחסיר מכל זכות נוגדת אחרת. באופן זה יפחת ערכם של מקרקעין מוכרים מערכם של מקרקעין פנויים; ערך החכירה של המקרקעין שהופקעו נפרע לחוכר, והערך הנותר מיועד לבעל המקרקעין. כאשר במקרקעין המופקעים מוקנות זכויות או טובות-הנאה למספר אנשים, תיעשה שומת הפיצויים בדרך כפולה: ראשית, יש לשום את שווי הבעלות כשהיא נקייה מכל זכות אחרת. לאחר מכן, יש להפחית ממנה את שוויין של כל זכות או טובת-הנאה, המזכות את בעליהן לפיצוי על-פי החוק.

כך למשל, כאשר מופקעת זכות הבעלות במקרקעין ששוויים 100,000 דולר, אין על הרשות המפקיעה לשלם יותר מסכום זה, אפילו אם היא נאלצת לפצל את הפיצויים בין בעלי הזכויות השונות שהוקנו מזכות הבעלות הזו. כגון: אם מקרקעין, ששוויים כפנויים הוא 100,000 דולר, והם מוכרים, כשערך החכירה בשוק החופשי הוא 70,000 דולר, אזי על הרשות המפקיעה לשלם לחוכר את ערך זכות החכירה הנ"ל, ולהוריד סכום זה מערך זכות הבעלות, כך שהבעלים יקבל רק את היתרה בסך 30,000 דולר. דוגמה נוספת: במקרה שמופקעת זכות הבעלות במקרקעין מוכרים שעליהם רובצת גם משכנתה, ושווי זכות הבעלות הוא 100,000 דולר ושווי החכירה והמשכנתה 60,000 דולר כל אחת, והחכירה נרשמה ראשונה, אזי החוכר יקבל מידי הרשות המפקיעה את מלוא שווי זכותו בסך 60,000 דולר, בעל המשכנתה יקבל רק את ההפרש בין שווי הבעלות לשווי החכירה בסך 40,000 דולר, ואילו הבעלים עצמו לא יקבל שום פיצוי מידי הרשות המפקיעה.

מאידך גיסא, כאשר במקרקעין המופקעים מחזיקים בר-רשות או מסיג-גבול,

שאינם זכאים לפיצוי בעד שלילת החזקתם במקרקעין, זכאי הבעלים לקבל פיצוי כאילו היו המקרקעין פנויים, חרף העובדה, שבפועל הייתה ההחזקה בהם בידי אחר.

### ג. המועד לשומת הפיצויים

המועד לשומת הפיצויים לפי **פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור)**, 1943 הינו יום הפרסום ברשומות של הודעת ההפקעה לפי סעיף 5 לפקודה. המועד לשומת הפיצויים לפי **פקודת הדרכים ומסילות הברזל (הגנה ופיתוח)**, 1943, הינו מועד מתן צו ההפקעה. המועד לשומת הפיצויים לפי **חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965**, הוא שישים יום לאחר הפרסום ברשומות של הודעת ההפקעה. הוראות אלה אינן מאפשרות לבעלים לקבל פיצוי לפי שוויים הריאלי של המקרקעין במועד קבלת הפיצויים, אלא לפי שוויים ההיסטורי של המקרקעין ביום ההפקעה, או בסמוך לו, בצירוף הפרשי הצמדה למדד וריבית.

### ד. שינויים בשווי המקרקעין לאחר המועד לשומת הפיצויים

ככלל, שינויים בשווי המקרקעין, המתבטאים בעליית השווי או בירידתו, שאירעו לאחר המועד הקובע לשומת הפיצויים, אינם משפיעים על השומה, ויש לשום את המקרקעין תוך התעלמות משינויים אלה. עם זאת, לכלל זה חריגים מספר, כפי שיפורטו להלן. עליה בשווי המקרקעין יכול שתהיה נובעת מאחד משני גורמים:

1. עלייה הנובעת משיפורים שהוכנסו במקרקעין על-ידי הרשות המפקיעה או על-ידי הבעלים;

2. עלייה הנובעת מגורמים חיצוניים, המשפיעים על שווי השוק החופשי.

בשומת הפיצויים יש להתעלם משיפורים ומהשבחות שהוכנסו במקרקעין לאחר המועד הקובע לשומת הפיצויים. ההיגיון העומד ביסוד הכלל האמור הוא, לשלול - מחד גיסא - מהבעלים כל תמריץ העלול לגרום לו להיות מעוניין לשפר את המקרקעין במטרה לתבוע מהרשות המפקיעה פיצויים מופלגים בעד המקרקעין בשל השבחתם, ומאידך גיסא - לא לפצות את הבעלים על השבחה, הנובעת מפעולותיה

של הרשות המפקיעה. עם זאת, נראה, כי במקרה שהבעלים עמד בהוצאות לתחזוקתם של המקרקעין במצב חירום, שאלמלא פעולתו זו היה נגרם נזק למקרקעין, וכתוצאה מכך השביתו המקרקעין שעברו לרשותה של הרשות המפקיעה, יהיה הוא זכאי לשיפוי בעד ההוצאות הסבירות שעמד בהן.

העלייה השנייה בשווי המקרקעין, הנובעת מהשפעת גורמים חיצוניים, יכולה להתרחש באחד משני מצבים: עלייה הנובעת מפיתוח או מביקוש סביבתי ועלייה הנובעת מעלייה כללית בשוק המקרקעין. עליות בשווי המקרקעין כתוצאה מגורמים אלה אין להתחשב בהן, שכן, התחשבות בהן משמעותה החלפת המועד הקובע לשומת הפיצויים במועד אחר. כשם ששווי המקרקעין עשוי לעלות, כך יכול הוא לרדת, וזאת כתוצאה מאחד משני גורמים:

1. ירידה הנובעת מנזקים שנגרמו למקרקעין בהיותם בהחזקתו של הבעלים;
2. ירידה הנובעת מירידת שווי המקרקעין בשוק חופשי.

הבעלים יהא אחראי גם לכל נזק שייגרם למקרקעין, החל במועד פרסום ההודעה בדבר הכוונה להפקיע לפי סעיף 5 **לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור)**, 1943 וכלה במועד מסירת ההחזקה בפועל לידי הרשות המפקיעה, אלא אם כן עשה את כל שביכולתו למנוע את גרימת אותו הנזק. לעומת זאת, ירידה בשווי המקרקעין בשוק החופשי לאחר המועד הקובע, שלגביו יש לשום את שווי המקרקעין, שלא נגרמה מנזק שנגרם להם בהיותם בהחזקתו של הבעלים, אינה משפיעה על שומת הפיצויים.

## ה. שווי השוק החופשי

הערכת שוויים של מקרקעין שהופקעו יכולה שתיעשה לפי שלושה מבחנים שונים:

1. שווי המקרקעין לרשות המפקיעה;
  2. שווי המקרקעין לבעלים;
  3. שווי המקרקעין בשוק החופשי.
- מבחן אפשרי אחד הוא מבחן סובייקטיבי: מהו שוויים של המקרקעין

המופקעים בעיני הרשות המפקיעה. כלומר, כמה הייתה הרשות המפקיעה מוכנה לשלם עבורם אלמלא נזקקה להליכי הפקעה. מבחן זה עשוי במקרים רבים להעניק לבעל המקרקעין פיצויים מוגדלים, מכיוון שלעתים דחופות זקוקה הרשות המפקיעה למקרקעין "בכל מחיר", והיא מוכנה לשלם בעדס אף מעבר למחירם הריאלי, דהיינו, מעבר לשוויים בשוק החופשי. אולם, מאידך גיסא, יש מקרים רבים בהם מופקעים מקרקעין לצורך שהינו פחות מזה שלשמו הם יכולים לשמש. במקרים כאלה, אם ננהג לפי המבחן האמור, ייצא הבעלים ניזוק, מכיוון שהוא יאלץ לקבל פיצויים נמוכים מהשווי, שהיה יכול להשיגו אילו מכר את המקרקעין בשוק החופשי. **פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943 ופקודת הדרכים ומסילות הברזל (הגנה ופיתוח), 1943**, דוחות מבחן זה. הבעלים אינו שותפה של הרשות המפקיעה, לטוב ולרע, ועל כן, אין הוא גם זכאי להנות מטובת-ההנאה שהיא עשויה להפיק ממעשה ההפקעה; הוא זכאי להיות מפוצה רק בעד מה שנלקח ממנו.

מבחן אפשרי אחר, אף הוא סובייקטיבי, הוא שווי המקרקעין המופקעים בעיני בעליהם. גם לפי מבחן זה, אין חשיבות לערכם האובייקטיבי של המקרקעין, דהיינו, המחיר שהיה משתלם בעדס במכירה חופשית בשוק בין מוכר מרצון לקונה מרצון. לפי מבחן זה הגורם הדומיננטי הוא ערכם של המקרקעין בעיני בעליהם. ערך זה יכול שיהיה גבוה יותר מערכם האמיתי, אם בשל סיבות רגשיות ואם מטעמי נוחיות, אך גם יכול שיהיה נמוך יותר, שכן, לא תמיד יודע הבעלים להעריך נכונה את ערך רכושו. גם מבחן זה נדחה על-ידי **פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943 ופקודת הדרכים ומסילות הברזל (הגנה ופיתוח), 1943**.

מבחן נוסף הוא מבחן שווי השוק החופשי (open market): מהו המחיר שהיה משתלם עבור המקרקעין במכירה ממוכר מרצון לקונה מרצון. כלומר, אמת-המידה היא מידת ההיצע והביקוש למקרקעין. מבחן זה הינו מבחן אובייקטיבי. **פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943 ופקודת הדרכים ומסילות הברזל (הגנה ופיתוח), 1**, מאמצות מבחן זה. שווי השוק החופשי נקבע בין היתר על יסוד הכללים הבאים:

1. שווי השוק הוא המחיר המושג בעסקה בין מוכר מרצון לקונה מרצון.
2. שווי השוק הוא המחיר הטוב ביותר שניתן להשיגו, כאשר לשני הצדדים,

- המוכר והקונה, הידע והניסיון הדרושים, כדי להגיע לתנאי עסקה הוגנים וסבירים, ולאחר שהקונה קיבל את המידע הנחוץ לגבי כל גורם, העשוי להשפיע על המחיר, ולרבות אודות אפשרויות הניצול המרביות.
3. בבואו להעריך את שווי השוק, על בית המשפט לבחון את השווי לאור המידע, שהיה יכול להיות מצוי בידיו של קונה פוטנציאלי במועד הקובע לשומת הפיצויים, ולא לאור התפתחויות שהתרחשו לאחר מכן; הקובע הוא, מה היו אז הציפיות סבירות שהיו קיימות ביחס לאפשרויות הגלומות במקרקעין, ולא מהו המצב בפועל בזמן מתן פסק-הדין.
4. יש לייחס משקל משמעותי לפוטנציאל העתיד של המקרקעין, רק אם הסיכוי לשינוי ייעודם של המקרקעין בתכנית בניין עיר החלה עליהם הינו ודאי, או שניתן לפחות לצפות למימושו בעתיד הנראה לעין.
5. אין להתחשב באפשרות, שמא יסכים אדם בלתי-מנוסה, כגון תושב חוץ, לשלם סכום אשר עלה על המחיר הריאלי.
6. כאשר ההפקעה הקרובה משפיעה על שוק המקרקעין, אין להתחשב במחירים הנמוכים המושגים בפועל כתוצאה מכך.
7. יש להתעלם מהקפאת השימוש במקרקעין סמוך לפני ההפקעה על-ידי רשויות התכנון.

### 1. שינויים בשווי המקרקעין עקב תכנית ההפקעה

הפיצויים המגיעים לבעל המקרקעין נקבעים לפי שווי המקרקעין בעת פרסומה ברשומות של הודעת ההפקעה לפי סעיף 5 לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943. שווי המקרקעין נקבע על-פי ייעודם באותה שעה, תוך התעלמות מהשימוש המיועד להיעשות במקרקעין לאחר ההפקעה. לעניין זה, אין נפקא מינה אם השימוש המיועד מעלה את שווי המקרקעין או מפחיתו. כך לדוגמה, בעל מקרקעין שיייעודם חקלאי אינו זכאי לפיצוי מוגדל עקב כך, שהרשות המפקיעה מתכננת לבנות על המקרקעין לאחר הפקעתם מבני ציבור. ולהפך, בעל מקרקעין לבנייה אינו יוצא ניזוק מכך, שהרשות המפקיעה מתכננת לנטוע רק גן ציבורי על המקרקעין ללא ניצול זכויות הבנייה.

הפקעת מקרקעין על-פי **פקודת הדרכים ומסילות הברזל (הגנה ופיתוח)**, 1943, אפשרית רק לאחר שהמקרקעין יועדו בתכנית בניין עיר מקומית או מפורטת מאושרת לדרך. לפיכך, הפיצוי שיקבל בעל המקרקעין הינו דו-שלבי: פיצוי בשלב שינוי הייעוד עקב ירידת ערך המקרקעין מיייעוד כלשהו לייעוד לדרך (על-פי הוראותיו של סעיף 197(א) **לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965**), ופיצוי בשלב ההפקעה בייעוד לדרך (על-פי הוראותיה של פקודת הדרכים ומסילות הברזל).

הפקעת מקרקעין בידי רשות תכנונית על-פי **חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965**, חייבת להתבצע בשני שלבים: השלב הראשון - שינוי ייעודם של המקרקעין מכל ייעוד שהוא (מגורים, חקלאות, תעשייה וכיו"ב) לייעוד ל"צרכי ציבור" (השלב התכנוני); והשלב השני - הפקעת המקרקעין בייעודם ל"צרכי ציבור" (השלב הקנייני). כאשר בתכנית בניין עיר נקבע, כי המקרקעין יופקעו בידי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, אזי לעניין פיצויי ההפקעה אין הבדל אם בתכנית זו, בהשוואה לקודמתה, עלה שוויים של המקרקעין (לדוגמה, מקרקע חקלאית לאזור למבני ציבור) או ירד (לדוגמה, מאזור למגורים לשטח ציבורי פתוח). כאשר בתכנית בניין עיר נקבע, כי ייעודם של המקרקעין הינו אחד הייעודים המוגדרים כ"צרכי ציבור" בסעיף 188(ב) **לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965**, אולם, לא נקבע בתכנית, שהמקרקעין יופקעו, וייעודם של המקרקעין אינו מהסוג שניתן לניצול רק בידי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, אלא גם בידי הבעלים, זכאי הבעלים לפיצויי הפקעה על-פי ייעודם של המקרקעין באותה תכנית.

כאשר מתבצעות הפקעות שונות בזו אחר זו של חלקות קרקע סמוכות בעקבות תכנית הפקעה אחת, יש להתעלם בהערכת השווי מעליית ערכם של המקרקעין, שהופקעו בהפקעה המאוחרת יותר, בעקבות הפיתוח שנעשה על-פי תכנית ההפקעה המקורית. אולם, במידה שההפקעות נובעות מתכניות שונות, אין להפחית משווייה של הקרקע שהופקעה מאוחר יותר בשל הפיתוח שנעשה בעקבות התכנית המוקדמת, הואיל ותוספת השווי לא נבעה כתוצאה מהפיתוח שנעשה בעקבות תכנית ההפקעה, אלא כתוצאה מתכנית מוקדמת יותר.

## ז. ניתוק

סעיף 12(ח) לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943 וסעיף 9(ב)(1) לפקודת הדרכים ומסילות הברזל (הגנה ופיתוח), 1943, מקנים פיצוי נוסף לבעל מקרקעין שהופקעו על הנזק שנגרם עקב ניתוקם של המקרקעין שהופקעו ממקרקעין אחרים. אין צורך שהמקרקעין שהופקעו והמקרקעין שניזוקו כתוצאה מהניתוק יהוו רצף קרקעי אחד. נזקים הנובעים כתוצאה מניתוק ניתן לראות בדוגמאות הבאות:

1. כאשר מופקע חלק מקרקע המותיר חלק אחר שאינו ניתן לניצול, או שניתן לניצול חלקי בלבד. במקרה כזה אין נזקו של הבעלים החלק היחסי שהופקע מן החלקה כולה, אלא נזקו עולה על כך.
  2. כאשר המקרקעין שהופקעו היוו חלק אינטגרלי של עסק, שבלעדיו אין העסק יכול להתנהל. לדוגמא: מחסן שהופקע ואשר שימש חלק מעסק. במקרה כזה אין נזקו של התובע מתבטא רק בשווי המקרקעין שהופקעו, אלא גם בהפסד הניצול שהיה קיים ערב ההפקעה לגבי המקרקעין שלא הופקעו.
  3. כאשר למפעל יש שטחים רזרביים שנועדו להרחבתו, אך בשל ההפקעה אין אפשרות להרחיבו, אין נזקו של הבעלים מתבטא רק בהפסד השטח שהיה מיועד לפיתוח לפי ערכו בשוק החופשי, אלא נגרם לו נזק נוסף, כיוון שאין באפשרותו להרחיב את מפעלו.
  4. כאשר מופקע חלק מגינה של בית מגורים, הנזק שנגרם לבעל הבית אינו בהכרח רק הנזק שנגרם לו בשל נטילת חלקת הקרקע, אלא לעתים עלול דבר זה להוריד את ערכו של הבית שנותר בידי הבעלים, משם שבית מגורים ללא גינה ערכו נמוך יותר משל זה שיש לו גינה.
- שיעור הפיצוי על הנזק שנגרם למקרקעין האחרים עקב הניתוק הוא כמידת ירידת שוויים בשוק החופשי. השומה תיעשה בשיטה כפולה: יש להעריך את שווי המקרקעין לפני ההפקעה ולהפחית ממנו את שווי המקרקעין שנותרו אחרי ההפקעה.

## ה. מבנים מחוברים

כאשר מופקעת קרקע ועליה מבנים או מחוברים אחרים, המגדילים את שווייה, זכאי בעל זכות או טובת-הנאה בה לפיצוי גם בעד הפקעת המבנים או המחברים. כך לדוגמה, כאשר מופקעת קרקע, שעליה בנוי מבנה תעשייתי, הראוי לשימוש והמעלה את שווי המקרקעין מעבר לשווי הקרקע עצמה, זכאי התובע לפיצוי נוסף בעד המבנה. אם בנוסף מצויות במבנה מכוונות, שאינן ניתנות להעברה, אשר מגדילות את שווי המבנה עצמו, זכאי התובע גם לפיצוי בעד המכוונות. שומת השווי תיעשה לגבי הקרקע והמבנים או המחברים כיחידה אחת, ואין לערוך שומה נפרדת לקרקע ושומה נפרדת למבנים או למחברים.

הזכות לפיצויים בעד מבנים קיימת, בדרך כלל, רק כאשר הם הוקמו כדין, בהתאם לדיני התכנון והבנייה. לעניין זה קובע סעיף 190(א)(3) לחוק התכנון והבנייה, **התשכ"ה-1965:**

**לא תחול חובת תשלום פיצויים על הפקעת כל מבנה, גידול, עץ או דבר אחר המחובר לקרקע אם הוקמו, נטעו או חוברו תוך הפרת חוק זה; אך רשאית הוועדה המקומית לשלם פיצויים לתובע אם ראתה כי הוא פעל בתום לב וכי קיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות תשלום פיצויים.**

אלמלא הוראה זו, ניתן היה לומר, כי הבעלים זכאי לקבל פיצוי מלא על הרכוש שנלקח ממנו בכפייה, ואין זה מעניינה של הרשות המפקיעה כיצד הגיע רכוש זה לידינו, אם בדרך כשרה ואם בדרך שאינה כשרה. כדי למנוע תוצאה בלתי-רצויה זו, שחוטא ייצא נשכר, בא סעיף זה וקבע עיקרון כללי, שאין חובה לשלם פיצויים בעד מבנה או רכוש אחר, שהוקמו בדרך של הפרת החוק.

למרות שבפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943 אין הוראה דומה להוראתו האמורה של סעיף 190(א)(3) לחוק התכנון והבנייה, נפסק כי בעל מבנה, שהוקם תוך הפרת הוראות החוק, אינו זכאי לקבל פיצויים בגינו. הטעם שניתן לכך הוא, שמבנה כזה, אשר נגדו הוצא צו הריסה בר-תוקף, צפוי להריסה גם כאשר הוא בידי הרשות המפקיעה, אשר לא בנתה אותו. והוא הדין במבנה שנבנה בניגוד לחוק ואשר הליכים לקבלת צו הריסה תלויים ועומדים נגדו, או שהזמן לנקיטת הליכים

כאלה טרם עבר ויש להניח שהליכים כאלה יינקטו. נטל ההוכחה, שהמבנה הינו בלתי-חוקי, מוטל על הרשות המפקיעה.

מחזיק במקרקעין - אפילו הוא בר-רשות או מסיג-גבול - שהשביח את המקרקעין קודם להפקעה, ברשותו של הבעלים או בידיעתו, זכאי לפיצויים בעד ההשבחה, המנוכים מהפיצויים המגיעים לבעל המקרקעין. שיעור הפיצויים הוא החלק היחסי משווי המקרקעין שניתן לייחס להשבחתו, ולא החזר ההוצאות שהוציא על אותה השבחה. השניים אינם בהכרח זהים; הבסיס לתשלום הפיצויים הוא ערך המקרקעין במועד ההפקעה, וחלקו של המחזיק בערך זה הוא כיחס שבין שווי השבחתו לבין שווי המקרקעין במלואם. הוא הדין לגבי מבנה או נטיעות, שהוקמו שלא בהסכמת הבעלים על המקרקעין; משבחר בעל המקרקעין קודם להפקעה לקיים את המחוברים הללו בידיו, זכאי המקים לקבל מתוך הפיצויים המגיעים לבעל המקרקעין פיצוי בעד ההשקעה שהשקיע במחוברים בשעת הקמתם, או את שוויים בשעה שבעל המקרקעין בחר לקיימם, לפי הפחות יותר.

### ט. מקרקעין בבעלות משותפת

סעיף 27 לחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, קובע, כי "מקרקעין שהם של כמה בעלים, בעלותו של כל אחד מהם לפי חלקו מתפשטת בכל אתר ואתר שבמקרקעין ואין לשום שותף חלק מסוים בהם". זוהי בעלות משותפת (מושאע). תוצאת השיתוף מקרקעין היא, ששווי חלקו של בעלים במשותף נמוך בדרך כלל מהשווי היחסי של חלקו ביחס לנכס כולו. הסיבה לכך היא, שכאשר יש בעלים רבים רבות המחלוקות באשר לדרך השימוש במקרקעין ואפשרויות הניצול שלהם קטנות בהשוואה למקרקעין המצויים בבעלות נפרדת. הגורמים העיקריים המשפיעים על שווי החלק היחסי של כל אחד מהבעלים המשותפים הם: מהות הנכס, היקפו, ייעודו, פיצול הבעלות, גודל החלק המסוים, הבעלים (אופיים, מעמדם והיחסים ביניהם). באופן כללי, ניתן לומר, כי ככל שמספר הבעלים גדל וחלקיהם בנכס קטנים, כך השווי היחסי של כל חלק קטן, ולהפך. אך אין זה כלל נוקשה, שכן, לעתים מצליחים עשרה שותפים להסתדר ביניהם טוב יותר משני שותפים המסוכסכים ביניהם.

## ניהול נדל"ן

---

מקרקעין בבעלות משותפת ניתן להפקיע באחד משני אופנים: הפקעת חלקו הבלתי-מסוים של אחד השותפים, או של אחדים מהם, אך לא של כולם; הפקעת המקרקעין בשלמותם.

כאשר מופקע חלקו הבלתי-מסוים של אדם במקרקעין בבעלות משותפת, אין הוא זכאי לקבל פיצויים לפי גודל חלקו במקרקעין כאילו היו מקרקעין בבעלותו הנפרדת, אלא יש לחשב את חלקו היחסי במקרקעין הכפופים לבעלות משותפת.

לעומת זאת, כאשר מופקעים בשלמות מקרקעין בבעלות משותפת, או כאשר מופקעים חלקיהם של כל הבעלים המשותפים, אין להעריך את שוויים כמקרקעין בבעלות משותפת, אלא יש להעריכם כמקרקעין בבעלות נפרדת, כאשר כל הבעלים מקבלים פיצויים בהתאם לחלקיהם היחסיים, והעובדה שהמקרקעין שייכים לכמה בעלים, או אף לבעלים רבים, אינה רלוונטית לצרכי הערכה כזאת.

שונה הדין כאשר מופקעים בשלמות מקרקעין, שאחת מבעליהם המשותפים הינה הרשות המפקיעה. במקרה כזה זכאי הבעלים המשותף לפיצוי כבעלים משותף ולא כבעלים נפרד.

### י. שכירות וחכירה

הפקעת הבעלות מביאה לסיום אוטומטי של יחסי השכירות במקרקעין המופקעים ולהיפטר החובות והזכויות ההדדיות של השוכר ושל המשכיר. גם אם לא הופקעה הבעלות, אלא רק הזכות להחזקה ולשימוש לתקופה קצובה, והמועד הקבוע לסיום השכירות חל בתוך תקופת ההפקעה, באה השכירות לסיומה עם ההפקעה. הופקע חלק מהמושכר, או נותרה תקופה קצרה של השכירות לאחר תקופת הפקעה ממושכת, תוך שנפגעה מטרת השכירות, הברירה בידי השוכר להמשיך בשכירות לגבי מותר המושכר, או מותר התקופה, או לבטל את השכירות ולתבוע מהרשות המפקיעה פיצוי מלא בגינה. שוכר או חוכר של מקרקעין שהופקעו, שהחזקתו בהם ניטלה, זכאי לפיצויים בעד מותר התקופה ממועד נטילת החזקה ועד לתום המועד הקבוע בחוזה השכירות, כדלקמן:

1. אם שילם את דמי השכירות הקבועים בחוזה בעד מותר התקופה, יהא זכאי

לפיצויים בגובה שווי השוק של השכירות בעד מותר התקופה; סכום זה יופחת מהפיצויים לבעלים;

2. אם לא שילם את דמי השכירות בעד מותר התקופה, יהא זכאי לפיצויים בגובה ההפרש שבין שווי השוק של השכירות לבין דמי השכירות הקבועים בחוזה, ובלבד ששווי השוק גבוה מהסכום המוסכם; סכום זה יופחת מהפיצוי לבעלים. בשומת הפיצויים יש להביא בחשבון את כל השימושים החוקיים שהשוכר עשה במושכר, ובלבד שהדבר נעשה בהתאם לתנאי חוזה השכירות. שימוש או בנייה במושכר, אף שהם נוגדים את תנאי השכירות, אפשר להביאם בחשבון לצורך שומת הפיצויים, אם הבעלים השלים עם הפרת תנאי השכירות, או מחל על ההפרה. חובת ההוכחה, שבעל הבית לא השלים ולא מחל, על הרשות המפקיעה, המבקשת לשלול את הפיצוי מהשוכר.

הופקע רק חלק מהמקרקעין המוחזקים בידי שוכר, מבלי לפגוע במטרת השכירות, יהיה השוכר זכאי לפיצויים בשיעור ההפרש שבין שווי השכירות קודם ההפקעה לבין שוויה לאחריה. אם חוזה השכירות הקנה לשוכר אופציה להאריך את תקופת השכירות, זכאי השוכר לפיצוי נוסף בעד שוויה של האופציה, אפילו טרם הספיק להפעילה קודם ההפקעה, ובלבד שהיא לא פגה באותו מועד. לעומת זאת, ציפייה בלבד מצדו של השוכר, שהשכירות תוארך בתום תקופת השכירות, אינה מזכה אותו בפיצוי נוסף.

## יא. דיירות מוגנת

הופקע נכס המוחזק על-ידי דייר מוגן, זכאי הדייר המוגן לקבל פיצויים בשווי מלוא דמי המפתח, מבלי שיצטרך להפריש חלק מהם לבעלים, או לקבל סידור חלוף, תוך התאמת דמי השכירות במקום החדש לדמי השכירות ששילם בנכס שהופקע. הטעם לכך הוא, שעיקר זכותו של הדייר המוגן היא הזכות שלא להיות מפונה נגד רצונו. ולפיכך, אין ללמוד על מהות זכותו של הדייר שהחזקתו בנכס הופקעה בהליכים נגד רצונו מהסעיפים בחוק הגנת הדייר [נוסח משולב], התשל"ב-1972, העוסקים בדייר היוצא את הנכס מרצונו, שאז זכאי בעל הבית לקבל חלק מדמי-המפתח לפי סעיף 78 לחוק, אלא יש ללמוד מסעיף 131(7) לחוק, הנותן עילה

לפינוי כפוי של הדייר על-ידי בעל הבית בשל צורך עצמי, או מסעיף 131(8) לחוק, הנותן עילה לפינוי כפוי על-ידי המדינה או רשות מקומית בשל צורך ציבורי חיוני תמורת סידור חלוף, המפצה את הדייר על אובדן מלוא זכותו כדייר מוגן (סעיף 133(א) לחוק). לשון אחרת, המבחן הנכון הוא, מה היה הדייר המוגן דורש תמורת עזיבת הנכס במשא-ומתן חופשי, שהוא היה מנהל מרצון, אם לפי תנאי הדיירות שלו הוא לא היה זקוק להסכמת בעל הבית להעברת הנכס. ברור, שבתנאים אלה הוא היה עומד על קבלת מלוא דמי-המפתח הדרושים להשגת נכס דומה אחר.

שומת הפיצויים לדייר המוגן תיעשה על-פי תנאי הדיירות. שימוש בנכס, או בנייה בו, אף שהם נוגדים את תנאי הדיירות, אפשר להביאם בחשבון לצורך שומת הפיצויים, אם בעל הנכס השלים עם הפרת תנאי הדיירות, או מחל על ההפרה. עול ההוכחה, שבעל הבית לא השלים ולא מחל, על הרשות המפקיעה, המבקשת לשלול את הפיצוי מהדייר. אין להביא בחשבון הפיצויים שימוש או בנייה בלתי-חוקיים שעשה הדייר בנכס. בעל הבית יקבל פיצויים בעד הפקעת הנכס כתפוס.

### **יב. פגיעה במקרקעין על-ידי תכנית והפקעה נלווית**

נפגעו על-ידי תכנית, שלא בדרך הפקעה, מקרקעין הנמצאים בתחום התכנית או הגובלים בה, ובשלב מאוחר יותר הופקעו אותם מקרקעין, עומדות לבעלים או לבעל זכות אחרת בהם שתי עילות תביעה נפרדות: האחת - תביעה בעד הפגיעה במקרקעין על-ידי התכנית, והשנייה - תביעה על הפקעת המקרקעין במצבם החדש.

זכות התביעה לפי העילה הראשונה קמה מכוח סעיף 197(א) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, הקובע, שמקום שמקרקעין, הנמצאים בתחום תכנית או גובלים בה, נפגעו על-ידי תכנית, שלא בדרך הפקעה, מי שהיה ביום תחילתה של התכנית בעל המקרקעין, או בעל זכות בהם, זכאי לקבל פיצויים מהוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, ובלבד שהפגיעה אינה מסוג הפגיעות המפורטות בסעיף 200 לחוק. שיעור הפיצויים הינו בגובה ההפרש בשווי המקרקעין לפי מצבם ערב תחילתה של התכנית לעומת מצבם אחרי תחילתה של התכנית. הפגיעה נבדקת לפי מבחן אובייקטיבי של פגיעה במקרקעין, כלומר, בתכונותיהם כמקרקעין, ולא לפי מבחן סובייקטיבי של פגיעה באדם המחזיק אותו זמן במקרקעין. בקביעת שווי המקרקעין

ערב תחילתה של התכנית יש להתחשב בכל השימושים שניתן לעשות במקרקעין על-פי התכנית הישנה נשוא השינוי, תוך התעלמות מהגבלות השימוש שהוטלו על-פי חוק התכנון והבניה בשלבי הכנת תכנית השינוי (לפי סעיף 78 לחוק) או בשלבי הפקדתה (לפי סעיפים 97, 97א ו-98 לחוק), וכן תוך התעלמות מירידת שווי המקרקעין בשוק עם היוודע הכוונה לשנות את ייעודם של המקרקעין או את אפשרויות ניצולם. ניתן להביא בחשבון סיכוי סביר שהיה לשינוי ייעודם של המקרקעין אלמלא התכנית הפוגעת. אין להעריך את מידת הפגיעה תוך התייחסות לשינוי הייעוד שיחול ביתר המקרקעין שבסביבה אחרי תחילתה של התכנית החדשה ומכוחה; מקרקעין שנועדו, למשל, לבנייה והפכו לבעלי ייעוד ציבורי אינם שווים ערך יותר מאשר ערב התכנית, גם אם יתר המקרקעין באותו אזור יהפכו לפי התכנית למיועדים לבנייה צפופה ורבה יותר.

מקום ששינוי הייעוד בתכנית שאושרה נעשה למטרת הפקעה עתידה, גם אז זכאי הבעלים לקבל פיצויים לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה, עם מתן התוקף לתכנית, וללא קשר למועד ההפקעה בפועל, שכן, הנזק הנגרם על-ידי שינוי הייעוד הוא מיידי. שאם לא תאמר כן, תוכל הוועדה המקומית, הרוצה להפקיע מקרקעין תוך תשלום פיצויים בשיעור מזערי, ללכת בדרך פשוטה זו: קודם לשנות את ייעודם של המקרקעין להפקעה ואחר כך להפקיעם, ואז תהא פטורה, הן מחובת תשלום הפיצויים בגין שינוי הייעוד לפי חוק התכנון והבניה, והן מעולו של החוק שמכוחו נעשתה ההפקעה, שכן, בעת ביצוע ההפקעה הממשית המקרקעין כבר יהיו כמעט חסרי-ערך בעטיו של שינוי הייעוד.

אין להפחית מהפיצויים בעד שינוי הייעוד את השטח שניתן להפקיעו ללא תשלום פיצויים מכוח סעיף 190(א)(1) לחוק התכנון והבניה, אפילו נעשה שינוי הייעוד למטרת הפקעה עתידה. הטעם לכך הוא, שהבעלים זכאי לפיצוי מלא בעד הפגיעה בנכס, אלא אם כן קיימת בחוק הוראה מפורשת, השוללת או מקטינה את הפיצוי; בהבדל מההוראה המפורשת הקיימת בנדון זה בסעיף 190(א)(1) לחוק לגבי שלב ההפקעה, אין הוראה דומה בחוק לגבי שלב שינוי הייעוד. לפיכך, זכאי הבעלים לפיצוי מלא.

ייעודם של מקרקעין בתכנית בניין עיר להפקעה מזכה את הבעלים בפיצויים

בעד אובדן זכות השימוש בתקופה שבה נמנע בפועל השימוש ועד לתפיסת החזקה במקרקעין בעקבות נקיטת הליכי הפקעה.

זכות התביעה לפי העילה השנייה קמה בעקבות ההפקעה ומכוח החוק שבאמצעותו נעשתה ההפקעה. שיעור הפיצויים הינו שווי המקרקעין ביום הקובע לשומת הפיצויים, דהיינו, שוויים הנמוך יותר עקב ייעודם החדש. הטעם לקביעת הפיצויים לפי עילה זו על-פי השווי הנמוך יותר של המקרקעין הוא, שאין בעל המקרקעין יכול להנות משני העולמות: מחד גיסא, לקבל פיצויים על-פי סעיף 197 עקב שינוי התכנית, סמוך לאחר שינויה, ומאידך גיסא, לתבוע שבקביעת השווי במסגרת הפקעה, הנעשית במועד מאוחר יותר, כששווי המקרקעין נמוך יותר, יתעלם בית המשפט משינוי זה, שאחרת יעלה סכום הפיצויים הכולל על שווי המקרקעין ערב שינוי הייעוד.

## 6. הפקעה ללא תשלום פיצויים

העיקרון הכללי הוא, שאין הפקעה ללא פיצויים, אלא אם כן ברור וגלוי, שהמחוקק התכוון לשלול זכות לפיצוי. ואומנם, מספר חוקים מקנים לרשות המפקיעה סמכות להפקיע שיעור מסוים משטח המקרקעין, הנע בין 25% ל-40% משטח החלקה, ללא תשלום פיצויים, ובלבד שהפקעת אותו החלק נעשית למטרות המנויות בחוק המסמיך. הסמכות להפקיע ללא פיצויים מוגבלת רק להפקעת הבעלות המלאה, ולא להפקעת זכויות פחותות הימנה, כגון, החזקה לתקופה קצובה או זיקת-הנאה.

בידי הרשות המפקיעה זכות הברירה, אם להפקיע את מלוא שטחה של החלקה, ולרבות את השטח שמותר להפקיעו ללא תשלום פיצויים, או רק את השטח שמותר להפקיעו ללא פיצויים, או רק חלק מהשטח שמותר להפקיעו ללא פיצויים, וכן היא רשאית לבצע את ההפקעה לשיעורין. בעל המקרקעין או כל מי שיש לו זכות או טובת-הנאה בהם זכאי לפיצויים רק בעד הפקעת מותר החלקה, לאחר הפרשת

השטח שמותר להפקיעו ללא פיצויים.

סעיף 20(2) **לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור)**, 1943 מקנה לרשות המפקיעה סמכות להפקיע מקרקעין ללא תשלום פיצויים בגינם בהתמלא שני תנאים מצטברים:

**א.** ההפקעה נעשית לצורך הרחבתה של דרך קיימת, או לצורך סלילתה של דרך חדשה, או לצורך הרחבת מגרש משחקים או מגרש נופש, או לצורך הקמתם של מגרשים כאלה;

**ב.** השטח שנלקח אינו עולה על רבע כלל שטחו של המגרש.

התנאי הראשון הוא, שהפקעת אותו חלק שבגיניו אין חובה לשלם פיצויים לבעלים תיעשה לאחת מהמטרות המנויות בסעיף 20(2)א) לפקודה. מטרת אלה הן: הרחבת כבישים קיימים, סלילת כבישים חדשים, התקנת מגרשי משחקים ונופש והרחבתם. אין הכרח, שכל השטח המופקע ישמש למטרות האמורות, אלא רק אותו שטח שבגיניו אין חובת תשלום פיצויים. הופקע שטח בשיעור, שבגיניו אין חובת תשלום פיצויים, למטרה שונה מהמטרות הללו, חייבת הרשות המפקיעה לשלם פיצויים בעד מלוא השטח שהופקע.

מהו "מגרש" שמתוכו מחשבים אותה מנה של רבע, הפטורה מתשלום פיצויים? סעיף 20(1)ב) לפקודה מגדיר "מגרש" כ"כלל הקרקע הנמצאת בבעלות אחת והמהווה שטח אחד". מהגדרה זו עולה, כי "מגרש" אינו זהה עם חלקת רישום. לכאורה יוצא, שאם לבעלים אחד מספר חלקות, המהוות רצף קרקעי אחד, ועל כן, הן בגדר "מגרש", ניתן להפקיע ללא פיצויים חלקה אחת מתוכן, או אף יותר, ובלבד שכלל השטח המופקע אינו עולה על רבע שטח המגרש. כדי למנוע תוצאה זו, תיקן סעיף 5 **לחוק לתיקון דיני הרכישה לצרכי ציבור, התשכ"ד-1964**, את ההגדרה האמורה, וקבע, כי ברכישה חוזרת יש להחליף את המילה "מגרש" במילים "החלקה המקורית". "חלקה מקורית" מוגדרת בסעיף 1 לחוק: "חלקה כפי שהיתה ערב הרכישה הראשונה לפי כל חוק רכישה". "חלקה" מוגדרת בסעיף 1 לחוק: "בשטח שבו נעשה סידור זכויות הקנין לפי פקודת הקרקעות (סידור זכות הקניין) - חלקת רישום הרשומה לפי אותה פקודה; בכל מקום אחר - יחידת הרישום בפנקסי המקרקעין, ובאין פנקסים כאלה - שטח קרקע רצוף שבבעלות של אדם אחד או של

מספר בני-אדם ביחד". מספר מסקנות מתבקשות מההגדרה האמורה :

**א.** כאשר בידי אדם אחד מספר חלקות רצופות, המהוות מגרש אחד, אין הרשות המפקיעה מוסמכת ברכישה חוזרת להפקיע חלקה אחת במלואה ללא תשלום פיצויים על-חשבון הפקעה ללא תשלום פיצויים מיתר החלקות. לשון אחרת: לצורך חישוב האחוזים המותרים להפקעה ללא תשלום פיצויים, יש לערוך חישוב נפרד לגבי כל חלקה וחלקה ואין להפקיע ללא תשלום פיצויים מחלקה אחת על חשבון חלקה אחרת, אפילו מדובר בחלקות גובלות המצויות בבעלות אחת.

**ב.** יש לערוך שיחזור של כל ההפקעות ללא תשלום פיצויים ושל כל ההפרשות לצרכי ציבור ללא תמורה, שנעשו במרוצת השנים לפי כל חוקי הרכישה המפורטים בחוק, וזאת על-מנת לשחזר את שטחה של החלקה המקורית. עם זאת, אין לכלול בשחזור שטחה של החלקה המקורית הפקעות והפרשות לצרכי ציבור ללא תמורה, שנעשו על-פי חוקים שאינם מנויים בין "חוקי הרכישה" שבסעיף 1 לחוק.

אם על המקרקעין מצויים עצים או מבנים, יהיה הפטור מתשלום הפיצויים רק לגבי הקרקע עצמה, ואילו לגבי העצים והמבנים חייבת הרשות המפקיעה בתשלום פיצויים מלאים (סעיף 20(2)(א) לפקודה).

הופקעו מקרקעין ללא תשלום פיצויים על-פי הפקודה, אין בשינוי מטרת ההפקעה במועד מאוחר יותר כדי לזכות את הבעלים בתשלום הפיצויים, שהיה זכאי להם אילו הופקעו המקרקעין מלכתחילה למטרה המחייבת תשלום פיצויים, או לזכותו בהחזרת המקרקעין לידיו.

**בפקודת הדרכים ומסילות הברזל (הגנה ופיתוח), 1943,** מצויה הוראה דומה להוראתה האמורה של פקודת ההפקעה.

סעיף 190(א)(1) **לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965,** העוסק בביצוע ההפקעה על-ידי ועדה מקומית לתכנון ולבנייה, מפנה להוראות **פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943,** בכל הנוגע להפקעה ללא פיצויים, בתיאומים ובשינויים הבאים: סעיף 20 לפקודה האמורה יחול גם על הפקעת מקרקעין לצרכי

גנים, שטחי נופש וספורט וכן לבנייני חינוך, תרבות, דת ובריאות, ובכל מקום שמדובר באותו סעיף על "רבע" יבוא "ארבע עשירות"; אולם לא יופקע חלק ממגרש, בתשלום או ללא תשלום, אם כתוצאה מכך יפחת שוויה של יתרת המגרש;

בסעיף זה קבועים שני שינויים לעומת סעיף 20(א) לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943:

**א.** המטרה שלשמה מופקעים המקרקעין הינה רחבה יותר, כלומר, ניתן להפקיע ללא תשלום פיצויים לא רק לצרכי דרך, מגרש משחקים או מגרש נופש, אלא גם לבנייני חינוך, תרבות, דת ובריאות. עולה מזה, כי בהפקעה ל"צרכי ציבור" כהגדרתם בסעיף 188(ב) לחוק, שאינם נמנים עם המפורטים לעיל, כגון: שמורת-טבע או שדה-תעופה, אין לוועדה המקומית סמכות להפקיע ללא תשלום פיצויים.

**ב.** שיעור השטח שניתן להפקיעו ללא תשלום פיצויים הוגדל מרבע לארבע-עשירות.

בסיפא לסעיף 190(א)1 לחוק קבוע סייג להפקעה ללא פיצויים כאמור והוא, שלא יופקע חלק ממגרש, בתשלום או ללא תשלום, אם כתוצאה מכך יפחת שוויה של יתרת המגרש. במקרה כזה תרופתה של הוועדה המקומית היא בהפקעתו של המגרש בשלמותו, דבר שיחייב אותה לשלם פיצויים רק על החלק העולה על 40% ממנו. מקרקעין שהופקעו שלא תמורת תשלום פיצויים, אין הוועדה מקומית מוסמכת להשכירם לגוף ציבורי או לאדם אחר.

כדי למנוע מהוועדה המקומית שימוש לרעה בסמכויותיה להפקיע מקרקעין למטרות מסוימות ללא תשלום פיצויים, קובע סעיף 196(א) לחוק, כי מקרקעין שהופקעו על-פי החוק ללא תשלום פיצויים וייעודם שונה לייעוד שלמענו אין להפקיע לפי החוק ללא תשלום פיצויים, תשלם הוועדה המקומית פיצויים למי שהיה זכאי להם בשעת ההפקעה, אילו הייתה ההפקעה מחייבת תשלום פיצויים באותה שעה, או אם רצה בכך - תחזיר את המקרקעין למי שהופקעו ממנו.

## 7. ביטול ההפקעה

סעיף 14(1) לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943 מקנה לרשות המפקיעה סמכות לחזור בה, במידה מלאה או חלקית, מהפקעה שנעשתה על-ידיה. ביטול ההפקעה נעשה בדרך של מתן הודעת ביטול, באותה דרך שנקבעה בסעיף 5 לפקודה למתן הודעה בדבר הכוונה להפקיע. הפניה זו לסעיף 5 לפקודה מחייבת פרסום הודעה ברשומות בדבר החזרה מן ההפקעה, מתן הודעות אישיות לבעלי זכויות הרשומים בפנקסי המקרקעין והצבת העתקי ההודעה על המקרקעין. החובה הקבועה בסעיף 14(1) לפקודה למסור הודעה אישית הינה רחבה במקצת מזו שבסעיף 5 לפקודה, שכן, יש למסור הודעה כזאת גם למי שזכותם אינה רשומה בפנקסי המקרקעין אך פנו לרשות המפקיעה בבקשה לשלם להם פיצויים. סעיף 14(1) קובע סייגים לשימוש בסמכות ביטול זו, שבהתקיים אחד מהם שוב אין הרשות המפקיעה רשאית לחזור בה מהפקעה, ואלה הם:

- א. אם הרשות המפקיעה תפסה את ההחזקה במקרקעין;
  - ב. אם בית משפט נתן החלטה בקשר לסכום הפיצויים, שעל הרשות המפקיעה לשלם לבעלים, והיועץ המשפטי לממשלה נמנע במשך חודש ימים ממועד ההחלטה למסור לבית המשפט הודעה בכתב, כי הרשות המפקיעה אינה מתכוונת להמשיך בהפקעה;
  - ג. אם המקרקעין הוקנו לרשות המפקיעה בהתאם להוראות סעיף 19 לפקודה.
- מטרת הסייגים האמורים היא למנוע מהרשות המפקיעה לשנות את דעתה ולחזור בה מההפקעה לאחר שננקטו הליכים מעשיים למימוש ההפקעה, אם בדרך של תפיסת ההחזקה בפועל במקרקעין, כולם או מקצתם, אם בדרך של הקניית המקרקעין לרשות המפקיעה אף מבלי שהיא תפסה בהם החזקה בפועל, ואם לאחר שבית המשפט פסק כבר את סכום הפיצויים המגיע לבעלים, בין מכוח בקשה שהוגשה על-ידי הבעלים, או מכוח בקשה שהוגשה על-ידי הרשות המפקיעה. בהסכמה מלאה מצדם של כל בעל זכות וטובת-הנאה במקרקעין המופקעים רשאית הרשות המפקיעה לחזור בה מההפקעה גם לאחר שהתקיים אחד הסייגים הקבועים בסעיף 14(1).

