

צמצומה של הזכות לבחור בין שמאי מכריע לבין ועדת השגות בתביעה לפיצויי
הפקעה

[/od-nadlan.co.il](http://od-nadlan.co.il)



עו"ד ספיר זילבר



**מאמרים, עדכוני חקיקה וחידושי פסיקה בנושאים:
תכנון ובנייה, מקרקעין והתחדשות עירונית**

עריכה מקצועית: עו"ד צבי שוב | ניהול ועריכה: עו"ד ספיר זילבר

גרסת הדפסה 

[צמצומה של הזכות לבחור בין שמאי מכריע לבין ועדת](#)

[השגות בתביעה לפיצויי הפקעה](#)

מאת עו"ד צבי שוב ועו"ד ירום שגן

מספר ההליך: עע"מ 4846/20 **פז חברת נפט בע"מ נ' יושב ראש מועצת שמאי מקרקעין ואח' ערכאה:** בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מנהליים, בפני כב' הרכב השופטים, ע' פוגלמן, נ' סולברג, ש' שוחט. **פרטי המקרקעין:** חלקה ברמת גן. **תאריך מתן פסק הדין:** 30.8.2022. **ב"כ המשיבות:** עו"ד יצחק ברט; עו"ד שרית דנה.

בימים אלו, בבית המשפט העליון התעוררה שאלה פרשנית ביחס למשמעות סעיף 9א לפקודת הקרקעות, (רכישה לצרכי ציבור), 1943, בנוסחו לאחר תיקון 3 לפקודה, הקובע שאם בעל זכות בקרקע חולק על הצעת הפיצוי שהוצעה לו על ידי הגורם המפקיע – רשאי בעל הזכות הנפקע לפנות לשמאי מכריע או לוועדת השגות, בהתאם לבחירתו, כדי שתיושב המחלוקת בעניין סכום הפיצויים. יחד עם זאת, קובע הסעיף שאם קיימים כמה בעלי זכויות בקרקע ששר האוצר הודיע על כוונה לרכשה, אשר מבקשים לחלוק על סכום הפיצויים, ולא כולם פנו לשמאי מכריע – אז המחלוקת הכספית תבורר אך ורק בפני ועדת השגות.

פרשנות הסעיף לכאורה יכולה להכיל שתי פרשנויות שונות: מצד אחד, ניתן לפרשו כך שהוא חל על חלקה קניינית, ושליטת הזכות לפנות לשמאי מכריע תחול רק אם קיים בעל זכות אחר, באותה חלקה שהופקעה, אשר מבקש להתדיין בפני ועדת ההשגות. מצד שני, ניתן לפרשו כך שהוא חל על כל החלקות וחלקי החלקות שכלולים בהודעת ההפקעה שפורסמה.

בית המשפט העליון הכריע שהפרשנות השנייה היא הנכונה. כלומר, שאם באותה הודעת הפקעה קיימים שני בעלי זכויות, בחלקות שונות, ואחד מהם רוצה להתדיין בפני ועדת השגות – לא יוכל השני לפנות לשמאי מכריע. בית המשפט ביסס הכרעתו זו, לכאורה, על התכלית הסובייקטיבית של הסעיף, שאותה קבע כחשש למניעת הכרעות סותרות בין נפקעים שונים (באותה חטיבת קרקע).

הלכה למעשה, ביצעה חקיקת הסעיף שני מהלכים מקבילים: ראשית, היא צמצמה את סמכות בית המשפט להכריע בשאלת פיצויי ההפקעה. סמכותו של בית המשפט לבקר כיום החלטה בעניין היקף פיצויי הפקעה לפי פקודת הקרקעות, חלה היום אך ורק כביקורת מנהלית, בהתאם לתיקון מס' 45 לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים; שנית, חקיקת הסעיף הביאה ליצירת סיטואציה, שדי בכך שקיים בעל זכות אחד בלבד "בקרקע" שמבקש להתדיין בפני ועדת השגות, כדי לחייב את כל יתר בעל הזכויות להתדיין אך ורק בפני ועדת השגות ולא בפני שמאי מכריע.

כידוע, הפקעה היא רכישה כפויה של קרקע, לשם השמשתה עבור צורך ציבורי. בית המשפט קבע כבר לפני שנים ארוכות שהפקעה מהווה אמנם פגיעה קשה בקניין הפרט, אולם פגיעה זו היא הכרחית לצורך פיתוח הארץ. יחד עם זאת, כנגד ההפקעה עומדת, בחלק הארי של המקרים, הזכות של הפרט – הנפקע – לקבל פיצויי הפקעה.

הפקעה מבוצעת, באופן טכני, על ידי פרסום של הודעת הפקעה. יהיו מקרים שבהם תירכש חלקה אחת בודדת, למשל – במקרים של פרויקטים נקודתיים ומצומצמים או במקרים שבהם ההפקעה באה זמן רב לאחר התכנית שקובעת את ייעוד הקרקע לצורך ציבורי (שאז, קיימת היתכנות לכך שהמגרשים התכנוניים שנקבעו בתכנית נרשמו בינתיים כחלקות גדולות או אף כחלקה גדולה אחת, באמצעות תצ"ר, במסגרת הליכי הרישום של המגרשים). לעומת זאת, יהיו מקרים אחרים שבהם יירכשו חלקות רבות – וליתר דיוק: חלקי חלקות רבים – מהסיבה הפשוטה, שלא אחת קורה שאקט ההפקעה מקדים את אקט הרישום של החלוקה החדשה שנקבעה בתכנית, אשר קבעה את ייעוד המגרשים לצרכי ציבור. בנוסף, יהיו מקרים חריגים שבהם ניתן לנקוט אקט הפקעה לפני שינוי ייעוד הקרקע, וגם במקרה זה ייתכן שיופקעו חלקי חלקות רבים, בהתאם להיקף הפרויקט.

לאור האמור, הערעור נדחה ונקבע כי המונח "קרקע" שבסעיף 9א(ג) לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור) משמעו חטיבת הקרקע (כלומר כלל החלקות שנכללו בהודעת ההפקעה) שהופקעה בכללותה; נוכח קביעה זו נפסק כי, כאשר אחד מבעלי הזכויות שנכלל בהודעת הפקעה פנה לאפיק ההשגה לפני ועדת השגות, יחויבו יתר בעלי הזכויות באותה חטיבת קרקע לפנות להשגה לפני ועדת השגות, ותישלל מהם האפשרות לפנות להשגה לפני שמאי מכריע.

הערת מערכת:

אנו סבורים שפסיקה זו של בית המשפט אינה נקייה מספקות, וראוי שהיא תידון בהליך החריג של דיון נוסף או שהמחוקק יפעל לתיקון הסעיף והבהרתו. עמדתנו זו נשענת על מספר נימוקים.

ראשית, במקרים רבים – במיוחד בפרויקטים גדולים כמו פרויקטי תשתית, דרכים, וכד' – הרשות המפקיעה אינה מפרסמת הודעת הפקעה אחת שמכילה את כלל הקרקע הדרושה לפרויקט, אלא מחלקת את הפרויקט למקטעים שונים. ייתכנו נסיבות שכל מקטע יבשיל להפקעה ולתפיסת הקרקע במועדים שונים ונפרדים, שמצד אחד יכולים להיות נבדלים זה מזה בטווח של שנים, אבל מצד שני יכולים להיות נבדלים זה מזה גם בטווח של שבועות בודדים. לא ברור אם אמנם יש הצדקה להבחין בין קרקעות שונות, רק בשל המועד שבו פורסמה הודעת ההפקעה שמכוחה הופקעה קרקע, בנסיבות שבהן אין ספק שהקרקע תופקע מפאת נחיצותה לאותו פרויקט. במלים אחרות – יש קושי עם הכרעת בית המשפט, אשר הופכת אקט טכני של קביעת היקף הקרקעות הכלול באותה הודעה, לכזה שעשוי להשפיע על הזכות המהותית אם לפנות לשמאי מכריע או לוועדת השגות. על פי הכרעת בית המשפט, אם באותו פרויקט פורסמו מספר הודעות הפקעה, לגבי קרקעות סמוכות, כאשר פרק הזמן שחלף בין פרסום הודעות ההפקעה הוא – נניח – שלושה חודשים, נוצרו למעשה מספר קבוצות מלאכותיות (לפי ראות עיניה של הרשות המפקיעה), שצריכות להגיע להסכמה ביניהן, אם לדון על היקף פיצויי ההפקעה בפני שמאי מכריע או בפני ועדת השגות.

שנית, לא אחת קורה שהרשות מפקיעה היקף מסוים של קרקע הדרוש לדעתה לטובת הפרויקט, שהוא עשוי להיות קטן יותר מהיקף השטח המיועד לצרכי ציבור על פי תכנית. לימים, הרשות עשויה לסבור שדרושים לה חלקי קרקע נוספים ("השלמות רכישה"), שאותם היא תפקיע על ידי פרסום הודעת הפקעה חדשה ונוספת. ב"השלמות רכישה", מטבע הדברים, עשוי להיכלל היקף מצומצם של קרקעות. האם אכן יש הצדקה עניינית לומר, שהנפקע שהקרקע שלו כלולה ב"השלמת רכישה" יוכל לבחור באופן עצמאי אם לפנות לשמאי מכריע או לוועדת השגות, בעוד שזכותם של הנפקעים שהקרקע שלהם כלולה בהפקעה "המקורית" תהיה תלויה באופן שבו הנפקעים האחרים יבחרו למצות את זכותם לחלוק על סכום הפיצויים? ההצדקה ליצירת הבחנה כזו בין הנפקעים השונים, שעניינם דומה, לא לובנה די צורכה בפסק הדין.

שלישית, בהתאם להוראות הדין, המועד שבו בעל קרקע נדרש להודיע אם הוא חולק על ההצעה הכספית שהוצעה לו או אם הוא מסכים לה, ואם הוא חולק – למי הוא מבקש לפנות – הוא פונקציה של המועד שבו העבירה הרשות המפקיעה את ההצעה הכספית לידיו. מטבע הדברים, ההצעות הכספיות לא מועברות באותו מועד לכלל הנפקעים, בפרט במקרים של פרויקטים רחבי היקף. תקנה 23 לתקנות הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) (סדרי דין בוועדת השגות ובבקשה למינוי שמאי מכריע), התשע"א-2011 קובעת כיום, כי אם החל הדיון בפני שמאי מכריע, ולאחר מכן פנה נפקע אחר אל ועדת ההשגות – לא יבוטל הדיון בפני השמאי המכריע. יוצא מכך, שסיכוייהם של הנפקעים "האחרונים" שיקבלו את הצעת הפיצויים לבחור בהשגה בפני שמאי מכריע – הם קטנים יותר מאלו של "הראשונים" שיקבלו את הצעת הפיצויים. נוצר על כן מצב שזכות מהותית הופכת להיות תלויה בעניין מזכירתי לחלוטין – מתי תישלח הצעת הפיצויים. אמנם, מצב דברים זה קיים גם במקרה שבו הייתה מתקבלת החלופה הראשונה. ואולם, הפגיעה בזכות המהותית מועצמת ככל שהתלות היא בין יותר ויותר בעלי חלקות.

רביעית, בעוד שהמרכיב הדומיננטי של החלטת שמאי מכריע הוא מרכיב שמאי-מקצועי, הרי שוועדת השגות – שבראשה עומד עובד המדינה הכשיר להיות שופט בית משפט שלום – רשאית לברר גם סוגיות משפטיות או עובדתיות טהורות (תקנה 9 לתקנות). הדבר עלול להפוך את ההתדיינות הכספית-מקצועית להתדיינות הממוקדת בנימוקים משפטיים, ואף להאריכה.

חמישית, הלכה למעשה, פסיקת בית המשפט העליון מבטלת את מוסד השמאי המכריע בכל הקשור לפיצויי הפקעה, ומותירה מסלול אחד בלבד – הוא מסלול הפנייה לוועדת השגות. במקרה שנדון בפסק הדין דובר על הודעת הפקעה שהכילה כ-500 חלקות מקרקעין, כשאחדות מאותן חלקות היו בוודאי בבעלות של מספר גורמים שונים. היכולת של כל אחד ואחד ממאות או אלפי הבעלים הללו "להטיל וטו" על ההתדיינות בפני שמאי מכריע, מבטלת הלכה למעשה את מסלול ההתדיינות הזה.

לבד מן הנימוקים הנ"ל, עמדתנו היא שגם מבחינה מתודולוגית נדמה שהחלטת בית המשפט העליון אינה משכנעת.

ראשית, הכרעת בית המשפט מבוססת – רובה ככולה – על התכלית הסובייקטיבית של הסעיף, כפי שבית המשפט קבע אותה. תכלית מסוג זה לא יכולה לשמש, בדרך כלל, ככלי המרכזי להכרעת פרשנותו של חיקוק (עע"מ 7926/06 אדרי-אל ישראל בע"מ), ומכל מקום, בנסיבותיו של פסק הדין ממילא נדמה שגבולותיה של התכלית הסובייקטיבית של החיקוק לא נקבעו באופן מספק.

שנית, אמנם ייתכנו נסיבות שבהן אפשר יהיה להסתפק בהנמקה תמציתית של הכרעה שיפוטית, אבל נדמה שפסק הדין מנומק באופן תמציתי מדי (ביחס לאופייה העקרוני של הסוגייה שהובאה בפניו). בפסק הדין אמנם נפרסה יריעה עיונית, אקדמית והיסטורית רחבה מאוד, ביחס לסוגייה שנמצאת על הפרק. אולם למרות זאת, נראה – על פני הדברים – שהנמקת ההכרעה מובאת אך ורק בפסקה האחרונה.