

עו"ד ספיר זילבר



גרסת הדפסה

מאמר

פיצויי הפקעה בהיעדר השבחה

מאת עו"ד צבי שוב ומר עומר עבאדה, מתמחה

במאמר זה נסקור את ההלכה שנקבעה ב**פסק דין מסרי** (ע"א 6407/14) ביחס למתן פיצויי סבל בגין הפקעה חלקית מכח חוק התכנון והבניה, שלא השביחה את יתרת המקרקעין, ונדון באופן בו משפיעה ההלכה על סמכותו של שר הפנים במצב המשפטי החדש.

סעיף 190(א) לחוק התכנון והבניה מסמיך את הרשות המקומית להפקיע עד 40% מן המקרקעין, לטובת שורת מטרות ותכליות ציבוריות המנויות בו, ללא תשלום פיצויים. לצד זאת, במקרה של הפקעה חלקית, הפטור האמור מתשלום פיצויים כפוף לשני סייגים (נזכיר כי על פי הפסיקה הרי שלעומת זאת בפסיקת פיצויים על פי סעי' 197 לחוק בגין פגיעה במקרקעין, לא ניתן להפחית הפיצוי).

בסעיף 190(א)(1) נקבע אף כי: "**לא יופקע חלק ממגרש, בתשלום או ללא תשלום, אם כתוצאה מכך יפחת שוויה של יתרת המגרש**". סייג זה מכונה "**הגנת היתרה**", לפיו, במצב בו ההפקעה גורמת לפגיעה בערך יתרת המקרקעין שלא הופקעו, רשאית הרשות המקומית לוותר על ההפקעה או לחילופין להפקיע את המקרקעין בשלמותם ולפצות את בעל הקרקע בגין מלוא השטח שהופקע. במידה ולא מתקיימים התנאים של הסייג הראשון, הרי שמדובר בהפקעה חלקית עליה חל הסייג השני, המעניק לשר הפנים את הסמכות להורות לרשות המקומית לשלם בכל זאת לנפקע פיצויים, למרות הוראת אפשרות הפטור, אם השר סבור כי ייגרם לנפקע "סבל" בעקבות ההפקעה.

פסק דין מסרי מצטרף ומשלים שתי הלכות שנקבעו בשני פסקי דין של בית המשפט העליון בהם נידונו מקרים דומים מבחינת נסיבות האירוע. **בהלכת הולצמן** (ע"א 5546/97) נקבעה הלכה, לפיה, במצב של הפקעת מקרקעין בשלמותם, מכוח חוק התכנון והבניה, הרשות מחויבת בתשלום פיצויים מלא ואין היא יכולה להפחית 40% מהפיצוי. מנגד, במצב של הפקעה חלקית המשביחה את יתרת הקרקע שלא הופקעה, תותר הפחתה של עד 40% מסך הפיצוי, זאת לאור התועלת הכלכלית שצומחת לנפקע כתוצאה מההפקעה. עם זאת, הלכה זו לא התייחסה למצב של הפקעה חלקית שאינה מובילה להשבחת יתרת הקרקע שלא הופקעה.

בהלכת רוטמן (ע"א 8622/07) דן בית המשפט העליון במקרה בו הופקעה קרקע מכוח פקודת הדרכים, אשר בשונה מחוק התכנון והבניה, מעניקה פטור מתשלום פיצויים של עד 25% משטח המקרקעין וכוללת סייג לפטור המתיר לשר התחבורה לאשר מתן "פיצויי סבל" לנפקע. בעניין רוטמן נקבע, כי הפקעה מכוח פקודת הדרכים שאינה משביחה את יתרת המקרקעין גורמת פגיעה לא מידתית בזכויות הקנייניות של הנפקע ובעיקרון השוויון. אי לכך, נקבע כי במצב כזה **מחויב** שר התחבורה להעניק לנפקע פיצויי סבל. לעומת זאת, נקבע כי אין באמור כדי להכריע בעניין הפקעה שבוצעה מכוח חוק התכנון והבניה.

פסק דין מסרי התייחס למצבים שלא זכו למענה בהלכות דלעיל, וקבע סדרה של אמות מידה לעניין התנהלות הרשות מקום שבוצעה הפקעה חלקית מכוח חוק התכנון והבניה אשר לא השביחה את יתרת הקרקע שלא הופקעה.

ראשית, נקבע כי מבחינת התכלית הסובייקטיבית של מנגנון פיצויי הסבל, מה שעמד לנגד עיני המחוקק בעת ניסוח וחקיקת סעיף 190(א) הוא מצב של הפקעה חלקית המשביחה את יתרת הקרקע שלא הופקעה, ובמצב שכזה, ראה המחוקק לנכון לפטור את הרשות המפקיעה מתשלום פיצויים. מכאן, **שתמונת ראי של מצב זה מלמדת כי במקרה ואין השבחה של יתרת הקרקע שלא הופקעה, יש לשקול מתן פיצויים כגון פיצויי סבל**. זאת ועוד, גם מבחינת התכלית האובייקטיבית, תפקידו של מנגנון פיצויי ההפקעה הוא לאזן בין שני אינטרסים מתנגשים המצויים בבסיס דיני ההפקעה - זכות הקניין של הפרט מחד, והאינטרס הציבורי מאידך. על מנת לאתר את היקף הפיצוי שיאזן בין שני האינטרסים, יש לקחת בחשבון שיקולים נוספים שעשויים להשפיע על נקודת האיזון: היעדר ההשבחה של יתרת המקרקעין; חוסר שוויון בחלוקת הנטל של מימון ההפקעה; עיקרון ההוגנות; שיקולי יעילות והפנמת עלויות מצד הרשות; ומידת האחריות החברתית של בעל המקרקעין לאור מטרת ההפקעה. בשקלול שיקולים אלו, קבע בית המשפט כי **על מנת לאזן בין האינטרסים המתנגשים, הפקעה חלקית שאינה משביחה את יתרת המקרקעין תחייב את שר הפנים להורות לרשות המפקיעה לשלם פיצויי סבל בגין הפגיעה בנפקע. אולם, פגיעה סבירה ומידתית ביתרת הקרקע עשויה שלא להצדיק מתן פיצויי סבל**.

משכך, במקרה של הפקעה חלקית על פי חוק התנו"ב שלא השביחה את יתרת הקרקע, קבע בית המשפט כי יש לפרש את סמכותו של שר הפנים להעניק פיצויי סבל **כסמכות רשות**, דהיינו, לא חלה על השר החובה ליתן "פיצויי סבל", אלא על השר להפעיל שיקול דעת באופן סביר ומידתי אם להשתמש בסמכותו כאמור או אם לאו. עם זאת, קבע בית המשפט כי **"על דרך הכלל ראוי כי השר יעניק פיצויי סבל"**. כלומר, אמנם סמכות השר אינה סמכות חובה, אולם שיקול הדעת שעליו להפעיל צריך להוביל, ברוב המקרים, להחלטה להעניק פיצויי סבל, למעט במקרים חריגים. היינו, בית המשפט העליון צמצם, לכאורה, את שיקול דעתו של שר הפנים בשוקלו בקשה לפיצויי סבל במקרה של הפקעה חלקית שלא השביחה את יתרת הקרקע, באופן שלמעט מקרים חריגים תהיה מוטלת "מעין חובה" על שר הפנים, לאחר הפעלת שיקול דעתו, להורות על תשלום פיצויי סבל. בשיקוליו צריך שר הפנים להתחשב, בין היתר, במידת הפגיעה בשווי יתרת המקרקעין שלא הופקעה, את הפגיעה בערך השוויון שאותה ניתן לאזן על ידי הפעלת הסמכות, וכן למידה בה ההפקעה מגשימה את הערכים הקהילתיים שזו באה לממש.

בכך, נבדלת סמכותו של שר הפנים, כפי שעולה מפסק דין מסרי, מסמכותו של שר התחבורה, כאשר סמכותו של האחרון, כאמור בעניין רוטמן, הינה **סמכות חובה** למתן פיצויים, בעוד סמכותו של שר הפנים כאמור איננה חובה, אלא כי **"על דרך הכלל ראוי"** כי השר יורה על תשלום הפיצויים.

בנוסף, קבע בית המשפט כי ההלכה שנקבעה בפסק דין מסרי לא תחול רטרואקטיבית, אלא תחול באופן פרוספקטיבי (עתידי), זאת מפאת התחשבות בהסתמכות הרשויות המקומיות ותכנון תקציבן בכפוף לחובתן לתשלומי פיצויי הפקעה בהתאם ובמסגרת הדין ששרר טרם קביעת ההלכה החדשה:

"בנסיבות אלה סמכו הרשויות המקומיות על כך שהן לא תחובנה בפיצויים בגין ירידת ערך יתרת הקרקע בשל הפקעה חלקית מכוח חוק התכנון והבנייה... ומאחר ש"הטלת חובה על הרשויות המקומיות לפצות" אחורה" בגין הפקעות שבוצעו תחת משטר משפטי שבו לא הוכרה חובה לפצות בפיצויי סבל... תטיל עליהן נטל כלכלי בלתי מבוטל, שלא הובא במניין שיקוליהן והן לא נערכו לו..." (פסקה 120 לפסק הדין בעניין מסרי).

לאחרונה, במסגרת בקשה לתשלום פיצויי סבל שהוגשה לשר הפנים, התבקש השר להפעיל סמכותו ולהורות על הענקת פיצויים בגין סבל שנגרם עקב הפקעה חלקית, אשר לטענת המבקשים לא השביחה את יתרת הקרקע. שר הפנים דחה את הבקשה בטענה כי:

"ההלכה האמורה שנקבעה בפסק דין מסרי תחול באופן פרוספקטיבי (עתידי) בלבד, ולא רטרואקטיבי (בדיעבד). דהיינו – היא תחול על הודעות הפקעה מיום מתן פסק הדין בלבד, קרי החל מיום 24.5.2018. זאת, וכפי שנאמר על ידי בית המשפט העליון, מאחר וההלכה שנקבעה היא הלכה חדשה, שלפניה סמכו הרשויות על כך שלא תחובנה בתשלום פיצויי סבל בגין הפקעת חלק מחלקה...נוכח האמור, ולאור ההלכה המפורשת שנקבעה על ידי בית המשפט העליון ובשים לב לעובדה כי הבקשה לפיצויי סבל שבנדון מבוקשת בגין הפקעה שנעשתה קודם למועד תחולת הלכת מסרי, לא מצאתי כי יש מקום להענקת פיצויי סבל בגין ההפקעה נשוא הבקשה ועל כן החלטתי לדחות את הבקשה כאמור לעיל."

יצוין כי החלטה זו נסמכת על חוות דעת המשנה ליוע"מ שניתנה קטיגורית בעקבות הלכת מסרי הנ"ל.

אנו סבורים כי, בכל הכבוד, בתגובה זו נקלעו שר הפנים והיוע"מ לטעות בפרשנות פסק הדין מסרי בכל הנוגע לאופן בו משפיעה ההלכה על סמכות השר לגבי מקרים שקדמו לה. אכן, נקבע בפסק דין מסרי כי ההלכה בדבר הפעלת סמכות החובה של השר למתן פיצויי סבל תחול באופן עתידי. עם זאת, אין בה משום שלילה או גריעה מהסמכות שמקנה סעיף 190(א)(2) לשר להפעיל את אותו שיקול הדעת, כפי שהיה עד היום, אלא שבמצב כזה, לא מחויב השר להפעיל את שיקול דעתו בכפוף לאמות המידה שנקבעו בפסק דין מסרי. ובמילים אחרות – באמירתו של בית המשפט לגבי האופן בו על השר לנהוג במקרים שיקרו **מעתה ואילך** אין בה משום קביעה לגבי איך על השר לנהוג במקרים שאירעו טרם כניסת ההלכה לתוקף, ובוודאי שאין בה משום שלילת הסמכות שמעניק לו הדין או איסור המונע מהשר מלדון במקרה לגופו. **ברור שגם לאחר כניסת הלכת מסרי לתוקף, נותרה ההחלטה בידי השר ובמסגרת סמכותו אם להעניק פיצויי סבל גם על מקרים בהם ההפקעה קדמה לפסק דין מסרי.**

יש לציין, כי קביעתו של בית המשפט העליון בהלכת מסרי נועדה להיטיב עם האזרח הנפגע, באופן שהכלל הוא ששר הפנים יורה על תשלום פיצויי סבל. לעומת זאת, שר הפנים פירש את הקביעה המיטיבה בהלכת מסרי בדיוק בדרך הפוכה מזו אליה התכוון בית המשפט העליון, והחליט, עקרונית וקטגורית, כי בכל מקרה של בקשה לפיצויי סבל שעניינה הפקעה שחלה לפני הלכת מסרי, דווקא תישלל לחלוטין מהנפקע הזכות לפיצויים. קביעה זו סותרת את סמכותו של שר הפנים ואת הוראת המחוקק, על פי דין ואינה עולה בקנה אחד עם הפסיקה בעניין.

יתרה מכך, ניכר כי בית המשפט העליון נשען בהחלטתו כאמור בעיקר על אינטרס הסתמכות של הרשויות בתכנון תקציביהן על פי המצב המשפטי הקודם, ובכך הותיר למעשה פתח לשר הפנים לשקול שיקול נוסף – האם קבלת בקשה למתן פיצויי סבל המונחת לפתחו, גם בהינתן שהתרחשה במועד הקודם לכניסת הלכת מסרי לתוקף, תשפיע על תקציב הרשות באופן שיש לדחותה על הסף? האם מדובר בסכום פיצויי שיכביד כאמור בהנחת בית המשפט העליון על תקציב הרשות? האם יש לדחות גם בקשה שהוגשה סמוך למועד תכנון התקציב הבא כך שניתן יהיה לספוג

את פיצויי הסבל מבלי לפגוע באינטרס ההסתמכות של הרשות? כל השאלות הללו רלוונטיות להחלטת השר ונמצאות במסגרת סמכותו גם במצב במשפטי הקודם.

משכך, לדעתנו, בדחיית הבקשה מהטעם שאין בסמכותו של השר לבחון את הבקשה אך ורק בשל כך שמועד ההפקעה קדם לפסק דין מסרי, פעל השר באופן הסותר את הסמכות שמעניק לו סעיף 190(א)(2), ועל אף שאין הסעיף מחייב את השר לקבל את הבקשה, השר מחויב לכל הפחות להפעיל את שיקול דעתו ולבחון את המקרה שלפניו, וככל שלאחר בחינת המקרה מחליט השר לדחות את הבקשה עליו לפרט את הנימוקים בבסיס הדחייה.