

**הוועדה המקומית לתכנון ובניה אצבע הגליל**

ע"י ב"כ עו"ד לילך גפני-רוזינס  
טל': 04-9551771 ; פקס: 04-9551772 ;

**המבקשת**

**-נגד-**

**יהודה שטרית**

ע"י ב"כ עו"ד מנשה עוזר  
טל' 04-6821186, פקס' 04-6821187

**המשיב**

**היועץ המשפטי לממשלה**

**ובעניין:**

ע"י ב"כ עו"ד מפרקליטות המדינה – המחלקה האזרחית  
מרחוב קריית המדע 5, בניין 3B ירושלים (הר חוצבים)  
טלפון 073-3929649, פקס': 073-3921000

**עמדה מטעם היועץ המשפטי לממשלה**

בהתאם להודעתו בדבר התייצבות להליך מכוח סמכותו לפי פקודת סדרי הדין (התייצבות היועץ המשפטי לממשלה) [נוסח חדש] ובהמשך להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 24.12.2020 והחלטות הארכה שניתנו, מתכבד היועץ המשפטי לממשלה להגיש את עמדתו ביחס לבקשת רשות הערעור שבכותרת (להלן: "**הבקשה**"):

**רקע עובדתי בתמצית**

1. ביום 19.3.2016 הגיש המשיב תובענה בת"א (נצ') 39758-03-16 נגד המבקשת (להלן גם "**הוועדה המקומית**" או "**הוועדה**") לקבלת פיצויי הפקעה, בגין הפקעה של חלק מחלקה המצויה בראש פינה והידועה כחלקה 22 בגוש 13941 (להלן: "**החלקה**") (כתב התביעה צורף כנספח ב' לבקשה).
2. ההפקעה, במקרה דנן, בוצעה בשתי פעימות. הודעה ראשונה בדבר ההפקעה, לפי סעיפים 5 ו-7 לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור) (להלן: "**הפקודה**") פורסמה ביום 3.9.1998, והודעה בדבר הפקעה שניה לפי סעיפים 5 ו-7 לפקודה, פורסמה ביום 2.9.2010.
3. בהתאם למפורט בבקשה, במסגרת ההפקעה הראשונה הופקעו כ-478 מ"ר, שהם כ-37.84% מתוך שטח כלל החלקה. במסגרת ההפקעה השנייה, הופקעו כ-238 מ"ר נוספים, שהם 18.8% מתוך שטח כלל החלקה. סך הכל הופקעו כ-716 מ"ר שהם כ-56.69% מתוך שטח כלל החלקה (ראו סעיפים 9-12 לבקשה).
4. ביום 28.7.2020, בשלב הסיכומים, הגישה הוועדה המקומית בקשה לסילוק התביעה על הסף, מחמת חוסר סמכות עניינית. בבקשה נטען, כי לאחר חקיקת החוק לתיקון פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור) (מס' 3), התש"ע-2010 (להלן: "**תיקון מס' 3**"), וביחס להפקעות שבוצעו לאחר תחולתו, יש להגיש תביעות לקבלת פיצויי הפקעה לוועדה המקומית, ולאחר מכן, על החלטת הוועדה המקומית יש לערור לפני שמאי מכריע.

5. ביום 8.11.2020 דחה בית המשפט המחוזי (כב' השופטת עירית הוד) את הבקשה לסילוק על הסף (להלן: **"ההחלטה"**), ועל ההחלטה הגישה הוועדה המקומית את הבקשה.

### **ההחלטה בתמצית**

6. בית המשפט המחוזי התמקד בפרשנות סעיפים 9 ו-9א לפקודה.
7. בסעיף 9 לפקודה מפורטת רשימה של מקרים שבהם קמה לנפקע הזכות לפנות לבית המשפט המחוזי בתביעה לקבלת פיצויי ההפקעה (פסקאות 22-23 להחלטה).
8. בסעיף 9א(א)(1) לפקודה, שנחקק במסגרת תיקון מס' 3, נקבע כי על אף האמור בסעיף 9, אם הציע שר האוצר או מי מטעמו (להלן: **"הרשות המפקיעה"**) לבעל הזכות המופקעת פיצויים, ובעל הזכות חלק על סכום הפיצוי שהוצע לו, הרי שהסמכות לדון בקביעת שיעור הפיצוי מסורה ל**"שמאי מכריע או בידי ועדת ההשגות בהתאם לבחירתו של בעל הזכויות בתוך 90 ימים מהיום שהובאו ההצעה לידיעתו, ובהתאם להוראות סעיף זה"** (פסקה 24 להחלטה).
9. משילוב של שתי הוראות אלו יחדיו, הסיק בית המשפט המחוזי, כי בסעיף 9א(א)(1) נקבע הסדר ספציפי לפיו במקרה בו הציעה הרשות המפקיעה לנפקע פיצוי בגין ההפקעה, והנפקע חלק על שיעורו, תהא מסורה הסמכות לדון בשאלת שיעור הפיצוי לשמאי מכריע או לוועדת ההשגות. מאחר שבמקרה דנן לא הוצעה למשיב הצעה כלשהי, בטרם הגיש את התביעה שבנדון, לא חל במקרה דנן ההסדר הספציפי הקבוע בסעיף 9א(א)(1) ובית המשפט המחוזי מוסמך לדון בתביעה בהתאם לסעיף 9 (פסקאות 24-29 להחלטה).
10. בית המשפט המחוזי דחה את טענת הוועדה המקומית לפיה על הנפקע לפנות לרשות המפקיעה בשלב ראשון, ואך לאחר מכן, ככל שהנפקע חולק על שיעור הפיצוי שהוצע לו, עליו לערור על החלטת הרשות המפקיעה לשמאי מכריע או לוועדת ההשגות. בית המשפט המחוזי קבע כי עמדה זו מתעלמת מלשונו של סעיף 9, אשר אינו מטיל חובה על הנפקע לפנות לרשות המפקיעה. סעיף 9 מונה מספר מקרים שבהם בית המשפט המחוזי מוסמך לדון בתביעה. המקרה הראשון הוא מקרה שבו לא הוגשה תביעה לרשות המפקיעה במשך חודשיים מיום פרסומה של ההודעה לפי סעיף 5. המקרה הראשון התקיים בעניינינו, ולפיכך יכול היה המשיב לתבוע את פיצויי ההפקעה בבית המשפט המחוזי (פסקאות 30-31 להחלטה).
11. אמנם, מטרת חקיקתו של סעיף 9א לפקודה הייתה לצמצם את המקרים שאליהם יידרשו בתי המשפט בכל הנוגע לסוגיות הקשורות בשיעור פיצויי הפקעה, אולם מאחר שסעיף 9 שריר וקיים, והוא נותן את האפשרות לנפקע לתבוע פיצויי הפקעה בבית המשפט, ממילא לא ניתן לקבוע כי לבית המשפט המחוזי במקרה דנן אין סמכות לדון בתביעה.
12. בהתאם לפסק דינו של בית המשפט המחוזי, הוראות סעיף 9 וסעיף 9א יחדיו מוליכות לכלל מסקנה כי אם תוך חודשיים לא הוגשה הצעת פיצוי לנפקע, והנפקע לא פנה לרשות המפקיעה בדרישה לקבלת פיצויי הפקעה,

רשאי הנפקע לתבוע את פיצויי ההפקעה בבית המשפט המחוזי, וזאת ללא כל פנייה מוקדמת מצדו לרשות המפקיעה. על מנת שדיון בעניין שיעור פיצויי ההפקעה יובא להכרעת שמאי מכריע או וועדת השגות, על הרשות המפקיעה להגיש הצעת פיצוי לנפקע תוך חודשיים ממועד פרסומה של הודעה לפי סעיף 5 לפקודה. מאחר שבמקרה דנן הוועדה המקומית לא עשתה כן, ממילא מוסמך בית המשפט המחוזי לדון בתביעה שהגיש המשיב (ראו פסקאות 32-33, 35 ו-37 להחלטה).

13. עוד הוסיף בית המשפט המחוזי שככל שתביעתו של המשיב הייתה נדחית מחמת חוסר סמכות עניינית, היא עלולה הייתה להידחות מחמת התיישנות, ולפיכך יש להביא זאת בחשבון, מאחר **"שאין מדובר בעניין חד משמעי"** (פסקה 34 להחלטה). בית המשפט המחוזי ציין עוד כי ראוי בעיניו שהליכים דוגמת ההליך שבנדון יידונו לפני ועדת השגות שהינה גוף מקצועי, ראוי ומתאים, אולם לא ניתן להתעלם מלשון סעיף 9 לפקודה (פסקה 38 להחלטה).

14. ביחס להוראת סעיף 190(א)(7) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: **"חוק התכנון והבניה"**), הקובעת שבהפקעות המבוצעות לפי חוק זה, יחול אמנם סעיף 9 לפקודה **"אולם לא ייושב סכסוך בעניין סכום הפיצויים בהפקעות לפי חוק זה, אלא על ידי שמאי מכריע"**, נקבע כי היא אינה שוללת את סמכותו של בית המשפט המחוזי לדון בתביעה דוגמת המקרה שבנדון, אלא מורה אך ורק ששמאי מכריע, ולא וועדת השגות, הוא המוסמך לדון במקרים בהם הוועדה המקומית הציעה פיצוי לנפקע תוך חודשיים מיום פרסומה של הודעה לפי סעיף 5 לפקודה (פסקה 40 להחלטה).

15. לאור כלל האמור, דחה בית המשפט המחוזי את הבקשה לדחיית התביעה על הסף מחמת חוסר סמכות עניינית, וחייב את הוועדה המקומית בהוצאות המשיב בסך של 2,000 ש"ח.

## **עמדה מטעם היועץ המשפטי לממשלה**

### **העמדה בתמצית**

16. עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא כי מוטלת חובה על הנפקע לפנות לרשות המפקיעה בתביעה לקבלת פיצויי הפקעה, וזאת בטרם יפנה לערכאות.

17. ככל שהרשות המפקיעה מציעה לנפקע פיצוי, והנפקע חולק על שיעורו, יהא על הנפקע להשיג על הצעת הפיצוי לפני שמאי מכריע או לפני וועדת השגות, לפי העניין. אם הרשות המפקיעה מכחישה את זכותו של הנפקע לקבל פיצוי או שהיא אינה משיבה לנפקע תשובה כלשהי תוך זמן סביר, יהא על הנפקע לתקוף את פעולתה של הרשות המפקיעה באמצעות הגשת תביעה לבית המשפט המחוזי.

18. בנסיבותיו הייחודיות של המקרה דנן, על אף שהמשיב לא תבע את פיצויי ההפקעה מהוועדה המקומית, אלא הגיש תביעה לבית המשפט המחוזי, סבור היועץ המשפטי לממשלה כי ניתן להורות על הותרת **תוצאת** ההחלטה על כנה, וזאת תוך מתן הבהרה לפיה **נימוקי ההחלטה שגויים**, הכל כפי שיפורט להלן.

### **סעיפים 9 ו-9א לפקודה**

19. סעיף 9 לפקודת הקרקעות, שכותרתו "**סכסוכים בדבר פיצויים וזכות-קנין ייושבו ע"י בית-המשפט**" קובע כי:

"אם לא הוגשה תביעה למי שהורה שר האוצר בהודעה לפי סעיף 5 במשך חודשיים מתאריך פרסומה של ההודעה לפי סעיף 5 ברשומות או אם לא באו מגיש התביעה ושר האוצר לכלל הסכם בענין סכום הפיצויים שיש לשלמו בעד הזכות או טובת הנאה באותה קרקע השייכת לאותו אדם, או אם אותו אדם לא הגיש הוכחות מספיקות לחיזוק תביעתו, או אם הוגשו תביעות נבדלות וסותרות ביחס לאותה קרקע, או אם טוענת הממשלה שהקרקע היא אדמת-ממשלה פנויה, הרי סכום הפיצויים המגיע, אם מגיעים פיצויים כאלה, וכל סכסוך כזה בענין טובת הנאה או הזכות, ייושב ע"י בית המשפט שיהא לו שיפוט לברר את כל העניינים הנזכרים בסעיף זה ולפסוק בהם לפי בקשה שיגישנה היועץ המשפטי לממשלה או לפי בקשת כל אדם שיש לו, או התובע, כל זכות או טובת הנאה בכל קרקע הנזכרת בכל מודעה כאמור לעיל".

20. בסעיף 9 מנויים חמשה מקרים שונים, המעוררים מחלוקת משפטית בשאלת זהות הזכאי לקבל פיצויי הפקעה או בשאלת שיעורם, שבהם מוסמך בית המשפט המחוזי לדון (ראו סעיף 2 לפקודה הקובע ש"**בית משפט**" פירוש בית המשפט המחוזי שבתחומי שיפוטו נמצאת הקרקע הנידונה").

21. שני המקרים הראשונים המנויים בסעיף 9 – עניינם במחלוקת בשאלת **שיעור** פיצויי ההפקעה, ואילו שלושת המקרים האחרונים בסעיף 9 עניינם במקרים בהם מתעוררת אף מחלוקת בשאלת **זהות** הזכאי לקבל פיצויי הפקעה (שלושת המקרים הם: אם התובע "לא הגיש הוכחות מספיקות לחיזוק תביעתו"; אם הוגשו תביעות סותרות ביחס למקרקעין שהופקעו או אם טוענת הממשלה שהמקרקעין המופקעים שייכים לה).

22. בסעיף 9א(א)(1) שנחקק במסגרת תיקון מס' 3 נקבע, כי "על אף האמור בסעיף 9, הציע שר האוצר או מי מטעמו לבעל קרקע או לבעל זכות או טובת הנאה בקרקע (בסעיף זה – בעל הזכויות) פיצויים בעד זכויותיו בקרקע ובעל הזכויות חלק על סכום הפיצויים שהוצע לו, לא ייושב סכסוך בעניין סכום הפיצויים אלא בידי שמאי מכריע או בידי ועדת השגות בהתאם לבחירתו של בעל הזכויות בתוך 90 ימים מיום שהובאו ההצעה לידיעתו, ובהתאם להוראות סעיף זה".

23. בסעיף 9א(א)(1) נקבע שאם הוצעו פיצויים לנפקע בעד זכויותיו, והנפקע חולק על שיעורם, תהא מסורה הסמכות לדון במחלוקת בעניין שיעור הפיצוי – לשמאי מכריע או לוועדת השגות.

24. בהחלטה, פסק בית המשפט המחוזי כי סעיף 9א(א)(1) חל אך במקרה שבו הציעה הרשות המפקיעה הצעת פיצוי לנפקע, והנפקע חלק על שיעורה. אם לא הוצעה הצעת פיצוי על ידי הרשות המפקיעה, ממילא עדיין עומד בתוקפו המקרה הראשון שבסעיף 9, שבהתקיימו מוסמך בית המשפט המחוזי לדון בתביעה לקבלת פיצויי הפקעה

"אם לא הוגשה תביעה" לרשות המפקיעה, "במשך חודשיים מתאריך פרסומה של ההודעה לפי סעיף 5...". עוד קבע בית המשפט המחוזי כי לא מוטלת על הנפקע החובה לפנות ולדרוש מהרשות המפקיעה את פיצויי ההפקעה, וממילא אם חלפו חודשיים מיום פרסום ההודעה לפי סעיף 5, יכול הנפקע לבחור היכן תהא נדונה תביעתו לקבלת פיצויי הפקעה.

25. רצה הנפקע – יכול הוא לתבוע את פיצויי ההפקעה בבית משפט, רצה הנפקע – יכול הוא לדרוש את פיצויי ההפקעה מהרשות המפקיעה, וככל שהרשות תציע לו הצעת פיצוי שלא תהא מקובלת עליו, יהא עליו להשיג על הצעת הפיצוי בפני שמאי מכריע או בפני וועדת השגות.

26. לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, עם כל הכבוד, נפלה שגגה בהכרעה זו, שכן היא אינה עולה בקנה אחד עם לשון של כלל ההוראות הרלבנטיות בפקודה ועם תכליתן.

### סעיפים 5, 7 ו-16 לפקודה

27. כפי הנסקר לעיל, בהוראות סעיפים 9 ו-9א לפקודה, מוסדרים כללי הסמכות העניינית ביחס לתביעות לקבלת פיצויי הפקעה. עם זאת הוראות אלו אינן הוראות המצויות בחלל ריק, אלא הן חלק ממארג חקיקתי כולל הקבוע בפקודה.

28. יש לציין כבר עתה, כי במקרה דנן עסקינן בהפקעה שבוצעה על ידי הוועדה המקומית, הפועלת מכוח הוראות חוק התכנון והבניה. עם זאת, מוסמכת הוועדה המקומית להפעיל סמכויות שונות הקבועות בפקודה וזאת מכוחו של סעיף 190(א) לחוק התכנון והבניה, הקובע כי "במידה שלא נקבעו הוראות מיוחדות בחוק זה, תבוצע ההפקעה על פי פקודת הקרקעות (רכישה לצורך ציבור), 1943, כאילו הורשתה הועדה המקומית בהודעה ברשומות להשתמש בסמכויות ולמלא את התפקידים של הממשלה או של היועץ המשפטי לממשלה לפי הפקודה האמורה, לענין המקרקעין העומדים להפקעה, הכל בשינויים ובתיאומים אלה...".

29. הליך ההפקעה מתחיל בפרסום הודעה לפי סעיף 5 לפקודה. סעיף 5(1) לפקודה קובע, כי "מקום שמתכוון שר האוצר לרכוש כל קרקע לצורך ציבורי כל-שהוא, יגרום כי תתפרסם ברשומות הודעה על כוונתו זאת, והודעה זאת תהיה בטופס א' או בטופס ב' הרשומים בתוספת, הכל לפי הטופס הנאות...". (ההדגשה אינה במקור – הח"מ).

30. במסגרת הליך ההפקעה, על הרשות המפקיעה לפרסם שתי הודעות נוספות. האחת, לפי סעיף 7, שעניינה בדרישה להעביר את המקרקעין המופקעים לחזקתה. השנייה, לפי סעיף 19, עניינה הודעה על הקניית המקרקעין המופקעים לרשות המפקיעה.

31. אחת התוצאות המשפטיות של פרסום הודעה לפי סעיף 5, היא שמועד פרסום ההודעה לפי סעיף 5, הוא המועד הקובע לעניין חישוב שווי המקרקעין המופקעים, שכן בסעיף 12 לפקודה, נקבעו העקרונות המנחים לחישוב פיצויי ההפקעה, מורה, בין היתר, כי את הפיצוי על בית המשפט לחשב "לפי השווי שימצאו כשוויה של הקרקע,

5

הזכות או טובת ההנאה על אותו בסיס, בזמן ששר האוצר פרסם ברשומות את ההודעה על כוונתו לרכוש אותה...."  
(בהפקעות לפי חוק התכנון והבניה, יהא המועד הקובע "היום השישים לאחר המועד האמור" (ראו סעיף 190(א)(4)  
לחוק התכנון והבניה).

32. בסעיף 5 לפקודה נקבע עוד כי על ההודעה בדבר כוונה לרכוש מקרקעין להתפרסם "בטופס א' או בטופס ב' הרשומים בתוספת, הכל לפי הטופס הנאות...". האמור בסעיף 5 לפקודה נותן אפוא תוקף חוקי לאמור "בטופס א' או בטופס ב' הרשומים בתוספת".

33. טופס א' הוא הודעה על כוונה לרכוש זכויות בקרקע לצורך ציבורי לפי סעיף 5, והוא מורה כי "שר האוצר מוכן לשאת ולתת בדבר רכישת הזכות הנדרשת בקרקע. התובע פיצויים בגין זכות או טובת הנאה כלשהן בקרקע, נדרש לשלוח את טענותיו, בצירוף מסמכים להוכחת זכותו בקרקע אל \_\_\_\_\_" (שם בסעיף 3). הוראה דומה מצויה אף בסעיף 5 בטופס ב', שעניינו בהודעה לפי סעיפים 5 ו-7 לפקודה, הקובע כי "בעל זכות בקרקע רשאי לדרוש פיצוי בשל רכישת הזכות, וזאת כנגד מסירת החזקה בה. התובע פיצויים בגין זכות או טובת הנאה כלשהן בקרקע ישלח בתוך \_\_\_\_\_ ימים אל \_\_\_\_\_ את טענותיו, בצירוף מסמכים להוכחת זכותו בקרקע".

34. הנה כי כן, עיון בטפסים הקבועים בפקודה מעלה כי מוטלת חובה על כל המעוניין לתבוע פיצויי הפקעה, לשלוח את טענותיו "בצירוף מסמכים להוכחת זכותו בקרקע" אל הגורם שנקבע בהודעה כמען לכך.

35. בית המשפט קמא קבע בהחלטה כי –

"30. ...כי לא מוטלת על הטוען לזכות החובה לפנות למי ששר האוצר הורה וככל שלא פנה הרי שבהתאם לסעיף זה הסמכות להכריע מסורה לבית המשפט.

31. כאמור, סעיף 9 מונה פירוט של מקרים בהם הסמכות מסורה לבית המשפט. המקרה הראשון אליו מתייחס הסעיף הוא מקרה שבו לא הוגשה תביעה למי שהורה שר האוצר בהודעה לפי סעיף 5 במשך חודשיים מתאריך פרסומה של ההודעה לפי סעיף 5 ברשומות...".

36. בית המשפט קמא ביסס אפוא את ההחלטה על פרשנות לשונית מצומצמת של המקרה הראשון המתואר בסעיף 9, אולם סעיף 9 הינו חלק ממארג חקיקה שלם הקבוע בפקודה. בסעיף 9 עצמו נקבע, כי הוא מתבסס על הוראת סעיף 5 שקדמה לו, והמקרה הראשון בסעיף מתקיים "אם לא הוגשה תביעה למי שהורה שר האוצר בהודעה לפי סעיף 5 במשך חודשיים מתאריך פרסומה של ההודעה לפי סעיף 5 ברשומות" (ההדגשות אינן במקור – הח"מ).

37. הטפסים שבתוספת, שאושרו בסעיף 5, מורים באופן מפורש כי התובע פיצוי בקרקע מופקעת חייב לשלוח את תביעתו לגורם המפקיע. כך קובע טופס א' כי מי שתובע פיצוי "נדרש לשלוח את טענותיו, בצירוף מסמכים להוכחת זכותו בקרקע...". וטופס ב' קובע כי מי שתובע פיצוי "ישלח... את טענותיו, בצירוף מסמכים להוכחת זכותו בקרקע...". (ההדגשות אינן במקור – הח"מ). אף מסעיף 9 ניתן ללמוד כי מי שתובע פיצויי הפקעה חייב לשלוח את דרישתו לרשות המפקיעה, שכן בסעיף 9 נקבע כי בית המשפט המחוזי ידון "במקרה הראשון" "אם לא הוגשה

**תביעה למי שהורה שר האוצר** (ההדגשה אינה במקור). ודוק: לא נאמר בסעיף 9 **"למי שהפנה או המליץ שר האוצר"** אלא **"למי שהורה שר האוצר"**.

38. הדרישה מהנפקע לפנות לרשות המפקיעה נגזרת מטעמים שונים. טעם ראשון לכך יסודו במציאות לפיה תמונת בעלי הזכויות במקרקעין המופקעים אינה תמיד ברורה. הפקעות יכולות להתבצע במקרקעין שאין לגביהם רישום או שיש לגביהם רישום בפנקס השטרות, אולם הרישום בו מהווה אך ראייה לכאורה לנכונותו (ראו סעיף 125 לחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969). אף ביחס למקרקעין מוסדרים שיש לגביהם רישום, אין הרשות המפקיעה יכולה לדעת בוודאות האם הרישום משקף את תמונת המצב המחייבת. כך למשל, אין הרשות המפקיעה יכולה לדעת האם נערכו לגבי המקרקעין המופקעים עסקאות שטרם נרשמו. ככל שידועת היא כי נערכו עסקאות ביחס למקרקעין המופקעים, אין היא יכולה לדעת את תוכנם של אותן עסקאות. אי הבהירות ביחס לזהות בעלי הזכויות במקרקעין המופקעים, תומכת בכך שכל הטוען לזכותו לקבל פיצוי, שומה עליו לפנות לרשות המפקיעה בדרישה מתאימה.

39. הדרישה מהנפקע לפנות בתביעה לרשות המפקיעה עולה בקנה אחד אף עם העיקרון המשפטי הכללי בדבר "מיצוי הליכים", לפיו על הפרט למצות הליכים אל מול הרשות בטרם יפנה לבית משפט. **"הצידוקים בבסיסו של כלל זה ברורים: לעתים תביא פניה כזו את הפונה להשתכנע בצדקת הרשויות, או להיפך- הרשות תשתכנע בצדקת הטענה; הפניה עשויה להביא לחיסכון משאבים וזמן שיפוטי, ולחדד או לצמצם את המחלוקות הקיימות..."** (ראו ע"מ 2978/13 מי הגליל נ' יונס, פסקה ל' (פורסם בנבו, 23.7.2015)).

40. מהוראות סעיפים 5 ו-9 יחדיו עולה אפוא כי על נפקע הדורש פיצוי, **מוטלת החובה** לתבוע פיצויי הפקעה, בשלב ראשון, מהרשות המפקיעה, וזאת **"בצירוף מסמכים להוכחת זכותו בקרקע..."** (ראו מ' קמר **דיני הפקעת מקרקעין**, 580-581 (2013) אשר סבור אף הוא כי מוטלת על הנפקע החובה לפנות לרשות המפקיעה בתביעה לקבלת פיצויי הפקעה, וזאת בטרם יתבע אותם בבית המשפט המחוזי).

41. מאחר שמוטלת חובה על הנפקע לתבוע את פיצויי ההפקעה מהרשות המפקיעה, ניתן להקשות כיצד אם כן מאפשר "המקרה הראשון", הקובע ש"אם לא הוגשה תביעה למי שהורה שר האוצר בהודעה לפי סעיף 5 במשך חודשיים מתאריך פרסומה של ההודעה לפי סעיף 5 ברשומות", להגיש תביעה מתאימה לבית המשפט המחוזי? התשובה לשאלה זו היא שהמקרה הראשון בסעיף 9 אינו עוסק בתביעה המוגשת על ידי נפקע אלא בתביעה המוגשת על ידי היועץ המשפטי לממשלה או לפי בקשת כל אדם שיש לו, או התובע, כל זכות או טובת הנאה במקרקעין, שאינו מי שהורה לו שר האוצר להגיש תביעה בהודעה לפי סעיף 5.

42. בסעיף 9 סיפא נקבע, כי תביעה לקביעת שיעור פיצויי הפקעה יכולה להיות מוגשת לא רק על ידי נפקע, אלא גם על ידי היועץ המשפטי לממשלה.

43. בסעיף 16 לפקודה הוסמך בית המשפט לקבוע את שיעור הפיצוי, במעמד הרשות המפקיעה בלבד, ומבלי להכריע בשאלת זהותו של בעל הזכויות הזכאי לקבל את הפיצוי. האינטרס של הרשות המפקיעה לקבוע את שיעור הפיצוי בטרם התברר מיהו בעל הזכות לקבלו, היא במקרים בהם בעל הזכויות במקרקעין המופקעים אינו ידוע,

והרשות המפקיעה מעוניינת בתשלום כספי הפיצויי לאלתר, על מנת להבטיח וודאות תקציבית. לאחר הכרעת בית המשפט ביחס לשיעור הפיצוי, יהא על הרשות המפקיעה להפקיד את סכום הפיצוי שנפסק בקופת בית המשפט (ראו ביתר הרחבה דנ"א 1595/06 **עייזבון המנוח אדוארד ארידור ז"ל נ" עיריית פתח תקווה** פ"ד ס(2) 58, 82, 153-154 (2013)).

44. לאור האמור בסעיפים 9 סיפא ו-16 לפקודה, ברי אפוא שעניינו של המקרה הראשון בסעיף 9 בתביעת הרשות המפקיעה לקביעת שיעור הפיצוי בלא שזהותו של בעל הזכות ידועה, ולפיכך תנאי להגשת תביעה שכזו הוא ש"לא הוגשה תביעה למי שהורה שר האוצר בהודעה לפי סעיף 5 במשך חודשיים מתאריך פרסומה של ההודעה". הנפקע עצמו, אינו יכול לתבוע לפי המקרה הראשון שבסעיף 9, וזאת משום שחלה עליו חובה להגיש את תביעתו לרשות המפקיעה (ובלשון סעיף 9: **"למי שהורה שר האוצר בהודעה לפי סעיף 5"**) ולא לבית המשפט המחוזי.

### **הסמכות העניינית לדון בתביעה לקבלת פיצויי הפקעה לאור תיקון מס' 3**

45. ברי כי לאחר קבלת הדרישה, מוטלת על הרשות המפקיעה החובה לברר את התביעה "בלב פתוח ובנפש חפצה", ולהשיב לנפקע את תשובתה המנומקת. ככל שהנפקע חולק על תשובתה של הרשות, רשאי הוא להשיג על תשובת הרשות המפקיעה, לרשות השיפוטית המוסמכת לכך לפי הפקודה. ייתכנו מספר תשובות אפשריות של הרשות המפקיעה, ובהתאם להן, תיגזר התשובה לשאלת הסמכות.

46. ככל שהרשות המפקיעה משיבה לנפקע כי זכותו לקבלת פיצויי הפקעה לא הוכחה, יהא על הנפקע להגיש תביעתו בבית המשפט המחוזי (וזאת בהתאם למקרה השלישי המנוי בסעיף 9, המסמיך את בית המשפט המחוזי לדון במקרה בו **"אותו אדם לא הגיש הוכחות מספיקות לחיזוק תביעתו..."**).

47. ככל שהרשות אינה משיבה לנפקע תשובה כלשהי תוך זמן סביר, לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, יוכל הנפקע להגיש תביעה לקבלת פיצויי הפקעה לבית המשפט המחוזי בהתאם למקרה השני הקבוע בסעיף 9, שעניינו אם **"לא באו מגיש התביעה ושר האוצר לכלל הסכם בענין סכום הפיצויים שיש לשלמו בעד הזכות או טובת ההנאה באותה קרקע השייכת לאותו אדם"**.

48. ככל שהרשות מודה בזכות הנפקע ומציעה לו הצעת פיצוי, אולם הנפקע חולק **"על סכום הפיצויים שהוצע לו"**, תחול הוראת סעיף 9א(א)(1), הקובעת כי **"לא ייושב סכסוך בעניין סכום הפיצויים אלא בידי שמאי מכריע או בידי ועדת ההשגות..."**. יצוין כי אם ההפקעה מבוצעת על ידי ועדה מקומית, מכוח סעיף 190(א) לחוק התכנון והבניה, כבמקרה דנן, אזי קובע סעיף קטן (7) כי **"סעיף 9א לפקודה האמורה יחול, ואולם לא ייושב סכסוך בעניין סכום הפיצויים בהפקעות לפי חוק זה, אלא על ידי שמאי מכריע"**.

49. סעיף 9א נחקק במסגרת תיקון מס' 3 לפקודה. תכליתו של הסעיף היא להפנות סכסוכים בשאלת שיעור פיצויי ההפקעה לטריבונלים מקצועיים, המתמחים בשמאות מקרקעין, ועל ידי כך, אף להפחית מהעומס המוטל



על בתי המשפט, שממילא נעזרים בחוות דעת מטעם שמאיי מקרקעין, בבואם להכריע בשאלת שיעור פיצויי ההפקעה.

50. תכלית זו נלמדת אף מהוראת סעיף 9א(א)(3) בה נקבע, כי **"הוראות סעיף זה יחולו רק על סכסוך בעניין סכום הפיצויים כאמור בסעיף 9 ואילו סכסוך באחד העניינים המנויים בסעיף האמור שאינו סכום הפיצויים, ייושב על ידי בית המשפט ויחולו לגביו הוראות סעיף 9"**. מסעיף זה עולה כי כוונת המחוקק הייתה להעביר לטריבונלים שמאיים-מקצועיים סכסוכים בעניין "סכום הפיצויים", בעוד סכסוכים בעניין "סכום הפיצויים" המערבים בחובם מחלוקות נוספות, ובפרט מחלוקות הנוגעות לשאלת זהות בעל הזכויות, ימשיכו להיות נדונים בבית המשפט המחוזי.

51. התכלית בדבר העברת סכסוכים לדיון לפני טריבונלים מקצועיים עולה בקנה אחד אף עם מגמתו הכללית של המחוקק להפנות סכסוכים שונים לגופי ערר מנהליים-מקצועיים שונים, וזאת בפרט בענייני תכנון ובניה. כך נפסק ש"**בגישה זו טמון היגיון רב. ראשית, היא תורמת להפחתת העומס המוטל על בתי המשפט. שנית, היא מביאה ליישוב מהיר ויעיל של המחלוקות המתגלעות בין הפרט לרשות המינהלית. שלישית, היא מאפשרת קיומה של בדיקה שנייה – רחבה, יסודית ומקצועית, של החלטות הרשות. רביעית, היא עשויה לטפח יחסים תקינים בין האזרח לשלטון"** (ראו ע"א 6365/00 בר אור נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה פ"ד (נו(4) 38, 42 (2002)).

52. הנה כי כן, אם לאחר הגשת התביעה, הציעה הרשות המפקיעה לנפקע הצעה כספית אולם הנפקע חולק על שיעורה, תהא הסמכות לדון במחלוקת מסורה לשמאי מכריע או לוועדת השגות, וזאת **"על אף האמור בסעיף 9..."** (סעיף 9א(א)(1) רישא). יש לציין כי ביטוי הקשר "על אף" שברישא של סעיף 9א(א)(1), אינו מתייחס למקרה הראשון המתואר בסעיף 9 אשר עוסק בתביעה המוגשת על ידי הרשות המפקיעה, אלא מתייחס למקרה השני. המקרה השני קובע כי **"אם לא באו מגיש התביעה ושר האוצר לכלל הסכם בעניין סכום הפיצויים שיש לשלמו בעד הזכות..."** תהא מסורה סמכות הדיון לבית המשפט המחוזי. משום כך, נקבע בסעיף 9א(א)(1) כי **"על אף"** המקרה השני, אם הציעה הרשות המפקיעה הצעת פיצוי, אולם הנפקע לא הסכים לו, תהא סמכות הדיון מסורה לשמאי מכריע או לוועדת השגות (לפי העניין).

### **סיכום העמדה**

53. פסיקת בית המשפט קמא בהחלטה לפיה אין הנפקע חייב לתבוע את פיצויי ההפקעה מהרשות המפקיעה, בטרם יגיש את תביעתו לבית המשפט המחוזי, אינה עולה בקנה אחד עם כלל הוראות הפקודה (סעיפים 5, 9, 9א, 16, ועם ההוראות הקבועות בתוספת), המחייבות את הנפקע לתבוע את פיצויי ההפקעה מהרשות המפקיעה, וזאת בטרם יפנה לערכאות אחרות בנדון.

54. החלטת בית המשפט קמא אף אינה עולה בקנה אחד עם תכליתו הספציפית של סעיף 9א, לפיה סכסוכים הגדורים בעניין שיעור הפיצוי יוכרעו על ידי טריבונליים-מנהליים-מקצועיים-שמאיים (וודוק: בית המשפט קמא הסכים כי זוהי תכליתו של סעיף 9א, אולם הוא פסק בניגוד לתכלית זו, משום שראה עצמו "אנוס על פי הדיבור" שבסעיף 9 לפקודה (ראו פסקה 36 להחלטה)). ההחלטה אף אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות משפטיים כללים כדוגמת עיקרון "מיצוי ההליכים".

55. אשר על כן, ובהתאם למפורט לעיל, לעמדת היועץ המשפטי לממשלה יש לקבוע כי הנפקע חייב לפנות לרשות המפקיעה בתביעה לקבלת פיצויי הפקעה, וזאת בטרם יגיש את תביעתו לערכאות. לאחר קבלת תביעת הנפקע, יהא על הרשות המפקיעה להשיב את תשובתה תוך זמן סביר, ומתוכן תשובת הרשות, תיגזר הסמכות לדון בהשגה על תשובתה:

55.1 ככל שהרשות המפקיעה משיבה לנפקע כי היא אינה מכירה בזכותו לקבל פיצויי הפקעה, יהא על הנפקע להגיש תביעה לבית המשפט המחוזי, וזאת בהתאם להוראת סעיף 9 (שלוש המקרים האחרונים, לפי העניין).

55.2 ככל שהרשות המפקיעה משיבה לנפקע כי היא מכירה בזכותו לקבל פיצויי הפקעה אולם הנפקע חולק על שיעור הפיצוי שהציעה לו הרשות המפקיעה, יהא על הנפקע להשיג על שיעור פיצויי ההפקעה בפני שמאי מכריע או בפני וועדת השגות. במקרים של הפקעות לפי חוק התכנון והבניה יכולה ההשגה להיות מוגשת אך לשמאי מכריע וזאת בהתאם להוראת סעיף 190(א)(7) לחוק התכנון והבניה.

55.3 ככל שהרשות אינה משיבה לנפקע תוך זמן סביר, יוכל הנפקע לתבוע את פיצויי ההפקעה בבית המשפט המחוזי, שכן לא התקיים התנאי הקבוע בסעיף 9א(א)(1) לפיו "הציע שר האוצר או מי מטעמו... פיצויים", ועם זאת, ניתן לומר כי מתקיים המקרה השני המתואר בסעיף 9 לפיו "לא באו מגיש התביעה ושר האוצר לכלל הסכם בעניין סכום הפיצויים...".

### התוצאה במקרה דנן

56. במקרה דנן לא הגיש המשיב את תביעתו לוועדה המקומית בטרם הגיש את תביעתו ישירות לבית המשפט המחוזי, וזאת בניגוד להוראות הפקודה. משום כך, לכאורה היה מקום להורות על קבלת הבקשה לסילוק התביעה על הסף מחמת היעדר סמכות עניינית (ואף מחמת אי מיצוי הליכים), והעברת התביעה לוועדה המקומית (בהתאם לפרוצדורה החוקית שפורטה לעיל).

57. חרף האמור, סבור היועץ המשפטי לממשלה כי בנסיבותיו הפרטניות של המקרה דנן, אין הכרח להורות על דחיית התביעה וניתן להשאיר את תוצאת ההחלטה על כנה, דהיינו, התביעה הספציפית שבנדון תמשיך ותתברר בבית המשפט המחוזי.

58. זאת, בין היתר, משום שבכתבי הטענות שהוגשו על ידי הצדדים התגלעה מחלוקת לא רק ביחס לשיעורו של הפיצוי אלא גם ביחס לשאלת זכאותו של המשיב בפיצוי ביחס לכלל המקרקעין המופקעים שבנדון. כך למשל, במסגרת כתב ההגנה שהגישה הוועדה המקומית, נטען כי המשיב אינו זכאי לתבוע פיצויי הפקעה ביחס להפקעה משנת 1998, בין היתר, משום ש"בשנת 1998, היה התובע הבעלים הרשום של מחצית (50%) מהזכויות במקרקעין בלבד..." (ראו סעיפים 11-14 לכתב ההגנה (נספח ג' לבקשה)). מחלוקת זו בשאלת זהות בעל הזכויות בעת הגשת כתבי הטענות, היא מחלוקת שבית המשפט המחוזי הוא המוסמך לדון בה ולא שמאי מכריע.

59. לכלל האמור יש להוסיף, שבמקרה שבנדון, הועלתה טענת היעדר הסמכות העניינית, בשלב דיוני מאוחר (זאת מבלי לקבוע מסמרות ביחס למחלוקת העובדתית שנתגלעה בין הצדדים ביחס לנסיבות הגשת הבקשה לסילוק בשלב מאוחר של ההליך).

60. ככלל, שאלת הסמכות העניינית ראוי לה שתתברר בפתח הדיון (רע"א 8118/15 מפעלי ים המלח בע"מ נ' הרשות הממשלתית למים וביוב, בפסקה 7 (פורסם בנבו, 12.2.2016); השוו לתקנה 29 לתקנות סדר הדין האזרחי, תשע"ט-2018)). עוד נפסק ש"אכן, היה מקובל שטענה של חוסר סמכות עניינית היורדת לשורשו של ההליך המשפטי, ניתן להעלותה בכל שלב של הדיון, אולם לאחרונה מתחזקת והולכת בפסיקת בתי המשפט המגמה שלא להיזקק לטענת היעדר סמכות עניינית הנטענת באיחור" (רע"א 11183/02 כלפה נ' זהבי פ"ד נח(3) 49, 51-52 (2004)).

61. במקרה דנן, לא ניתן לומר שטענת הסמכות העניינית יורדת "לשורשו של ההליך", וזאת לנוכח המחלוקת שהתגלעה בכתבי הטענות ביחס לשאלת זהות בעל הזכויות וכן לאור סמכותו של בית המשפט המחוזי להכריע בשאלת שיעור פיצויי ההפקעה לפי סעיף 9 לפקודה. לכלל האמור יש להוסיף שדומה שבכתב התביעה תבע המשיב פיצויי הפקעה אף ביחס להפקעה משנת 1998 שאירעה לפני חקיקת תיקון מס' 3.

62. לו הייתה מועלית טענת היעדר הסמכות העניינית בשלב מקדמי של ההליך ייתכן שהיה מקום לחייב את המשיב להגיש את תביעתו לוועדה המקומית, אולם לנוכח העיתוי המאוחר בו הוגשה הבקשה לסילוק, סבור היועץ המשפטי לממשלה כי לאור כלל השיקולים שפורטו לעיל, יחדיו, אין הכרח לקבל את הבקשה מבחינה מעשית, וניתן להותיר את תוצאת ההחלטה-על כנה, תוך שיובהר כי נימוקי ההחלטה, העומדים ביסודה, שגויים, וזאת כפי שפורט בהרחבה לעיל.



אפי יגל, עו"ד  
ממונה במחלקה האזרחית  
בפרקליטות המדינה

היום, כ"ח סיוון תשפ"א (8.6.2021).