

הערות בשאלת ההתיישנות של תביעות לפיצויי הפקעת מקרקעין¹

מאת

משה י. קמר, עו"ד

המחוקק גילה ומגלה שוב ושוב את דעתו, כי תובענה לפיצויים בעד הפקעת מקרקעין איננה מתיישנת גם בחלוף עשרות שנים מיום היוולד עילת התביעה.

החוק לתיקון דיני הרכישה לצרכי ציבור, התשכ"ד-1964, עוסק בחלקו הגדול בנושא תשלום פיצויים בעד הפקעות מקרקעין, המבוצעות בתוקף חוקים שונים המקנים סמכויות הפקעה. בתיקונים השונים של חוק זה, שתחילתם בשנת 1977 ואחריתם בהצעת חוק מטעם הממשלה שהוגשה בעצם ימים אלה, גילו הממשלה והכנסת עמדתן, כי אין התיישנות של התביעה לפיצויי הפקעה.

בחוק לתיקון דיני הרכישה לצרכי ציבור (תיקון מס' 2), התשל"ז-1977², הוסף לחוק לתיקון דיני הרכישה לצרכי ציבור, התשכ"ד-1964, סעיף 9, שקבע:

"הריבית והפרשי ההצמדה האמורים בסעיף 8 יחושבו עד יום י"א בניסן תש"מ (31 במרס 1980) או עד תום עשר שנים מיום פרסום ההודעה, לפי המאוחר, ולאחר מכן תשולם ריבית לא צמודה בשיעור של 6% לשנה על סכום הפיצויים בצירוף הפרשי ההצמדה והריבית שהצטברו עד לאותו מועד."

עצם השימוש בפרק-זמן של עשר שנים מיום פרסום ההודעה, ולא בפרק-זמן של שבע שנים, מלמד, כי המחוקק סבר, שתובענה לפיצויים אינה מתיישנת כעבור שבע שנים ככל תביעה כספית.

בחוק לתיקון דיני הרכישה לצרכי ציבור (תיקון מס' 3), התשל"ח-1978³, נקבע בסעיף 2, כי בסעיף 9 לחוק העיקרי במקום "מיום פרסום ההודעה" יבוא "ממועד הרכישה".

בחוק לתיקון דיני הרכישה לצרכי ציבור (תיקון מס' 4), התשמ"א-1981⁴, הוארכה התקופה שנקבעה בסעיף 9 עד ליום 31.3.1983. בדברי ההסבר לתיקון זה⁵ נאמר:

1. ראה: משה י. קמר, "האומנם תקופת ההתיישנות הכללית חלה על התביעות לפיצויי הפקעה", **מקרקעין** א/5, עמ' 26.
2. ס"ח 856, התשל"ז, עמ' 148.
3. ס"ח 893, התשל"ח, עמ' 120.
4. ס"ח 1010, התשמ"א, עמ' 124.
5. ה"ח 1513, התשמ"א, עמ' 213.

"בגלל המצוקה התקציבית, והצורך שמשרד האוצר יבדוק מחדש את נושא ההצמדה בחוקי הרכישה, מוצע -

(1) ...

(2) **לדחות את המועד הקבוע בסעיף 9, כך שאם עברו כבר עשר שנים ממועד הרכישה והמשא ומתן בדבר הפיצויים טרם נגמר, תחול על הרוכש חובה לשלם ריבית והפרשי הצמדה עד יום 31 במרס 1983, ולא רק עד יום 31 במרס 1980."**

מדברים אלה עולה, כי המחוקק סבר, שאין הכרח להגיש תובענה לפיצויים תוך שבע שנים מיום היווצר עילת התביעה (מועד הרכישה), אלא ניתן לנהל משא-ומתן במשך שנים רבות, ולאחר מכן להגיש את התביעה ללא מגבלת-זמן.

בחוק לתיקון דיני הרכישה לצרכי ציבור (תיקון מס' 5), התשמ"ד-1984,⁶ הוארך המועד עד ליום 31.3.1985.

בחוק לתיקון דיני הרכישה לצרכי ציבור (תיקון מס' 7), התשמ"ח-1988,⁷ הוארך המועד עד ליום 31.3.1993. בדברי ההסבר לתיקון זה⁸ נאמר:

"מוצע לתקן את התאריך הקבוע בסעיף 9 באופן שהתקופה לתשלום ריבית והפרשי הצמדה תוארך בחמש שנים נוספות עד ליום ט' בניסן התשנ"ג (31 במרס 1993). ההארכה דרושה כדי לאפשר תשלום ריבית והפרשי הצמדה לזכאים שטרם פוצו על הפקעות ישנות, אף שעברו כבר למעלה מעשר שנים מיום ההפקעה."

בדברים אלה גילה המחוקק דעתו, כי הגשת תובענה לפיצויים אינה מוגבלת במגבלה של שבע שנים מיום היווצר העילה (יום ההפקעה).

מגבלת-הזמן האמורה בוטלה בשנת 1995 בחוק לתיקון דיני הרכישה לצרכי ציבור (תיקון מס' 8), התשנ"ה-1995,⁹ באופן שכיום אין כל הגבלה על תקופת ההצמדה. בהקשר זה יצויין, כי בהצעת החוק לתיקון דיני הרכישה לצרכי ציבור (תיקון מס' 8) (תשלום הצמדה וריבית - הארכת מועד), התשנ"ג-1993¹⁰ הוצע להאריך את התקופה בחמש שנים (עד ליום 31.3.1998). בדברי ההסבר להצעת החוק נאמר:

"מוצע לתקן את התאריך הקבוע בסעיף 9 באופן שהתקופה לתשלום ריבית והפרשי הצמדה תוארך בחמש שנים נוספות עד ליום ט' בניסן התשנ"ח (31 במרס 1998). ההארכה דרושה כדי לאפשר תשלום ריבית והפרשי הצמדה לזכאים שטרם פוצו על הפקעות ישנות, אף שעברו כבר למעלה מעשר שנים מיום ההפקעה."

6. ס"ח 1112, התשמ"ד, עמ' 90.
7. ס"ח 1259, התשמ"ח, עמ' 155.
8. ה"ח 1883, התשמ"ח, עמ' 188.
9. ס"ח 1502, התשנ"ה, עמ' 107.
10. ה"ח 2178, התשנ"ג, עמ' 142.

מתיקונים אלה של החוק לתיקון דיני הרכישה לצרכי ציבור, החל בשנת 1977 ועד לשנת 1995, גילו דעתן הן הממשלה (שיזמה את תיקוני החוק) והן הכנסת, כי על פיצויי הפקעה לא חלה תקופת ההתיישנות בת שבע השנים הקבועה בחוק ההתיישנות, התשי"ח-1958, לגבי תביעות כספיות, וכי אין מגבלת-זמן להגשתן.

יתר-על-כן: בשנת 1995 הביע המחוקק את עמדתו המפורשת, שניתן להגיש תביעות לפיצויי הפקעה גם בחלוף עשרות שנים ואין לגביהן התיישנות. בתיקון העיקרי של החוק לתיקון דיני הרכישה בשנת 1977 (תיקון מס' 2)¹¹, הוסף סעיף 8(ג), שקבע, כי אם נרכשו זכויות במקרקעין מכוח חוק התכנון והבניה לפני יום 1.4.1977, הצמדת הפיצויים תהיה בשיעור של 70% בלבד והיא תחושב רק ממדד חודש אפריל 1974. כעבור 18 שנה, בשנת 1995, נחקק תיקון מס' 8 לחוק¹². בתיקון זה בוטלה הגבלת ההצמדה שהיתה בשיעור של 70% (והיא הועמדה איפוא על הצמדה מלאה), ואילו תקופת ההצמדה נקבעה החל באפריל 1977 (במקום החל באפריל 1974). אם אכן נכונה היתה הטענה, כאילו תביעות לפיצויי הפקעה מתיישנות כעבור 7 שנים מיום ההפקעה (ככל תביעה כספית), מדוע נזקק המחוקק לתקן בשנת 1995 את סעיף 8(ג) לחוק, המתייחס להפקעות שבוצעו "לפני יום י"ג בניסן תשל"ז (1 באפריל 1977)"? הרי הוראת הצמדה מיוחדת זו מתייחסת אך ורק להפקעות שבוצעו לפחות 18 שנים קודם לחקיקתה. אילו היה ממש בטענה, שתביעות להפקעה מתיישנות כעבור שבע שנים, לא היה המחוקק טורח לתקן את הוראת סעיף 8(ג), שכן, לפי גישה זו התיישנו אותן תביעות שנים רבות קודם לחקיקתו של התיקון לחוק.

זאת ועוד; ביום 27.5.2003 פורסמה ברשומות הצעת חוק¹³ מטעם הממשלה שתכליתה לתקן את נוסחו של סעיף 8(ג) לחוק לתיקון דיני הרכישה לצרכי ציבור (שתוקן בשנת 1995), באופן שלתקופה המתחילה ביום 1 באפריל 1974 ומסתיימת ביום 31 במרץ 1977 תהיה הצמדה בשיעור של 70% בלבד. התיקון המוצע האחרון מוסיף ומלמד, כי עמדתן העיקרית של הרשויות הינה, שאין התיישנות של תביעות לפיצויי הפקעה. שכן, אילו היתה התיישנות שכזו, כי אז על שום מה טורחת הממשלה ליזום בשנת 2003 הצעת חוק לתיקון הצמדת פיצויי ההפקעה בגין הפקעות ישנות שבוצעו רק עד יום 1.4.1977, דהיינו, לפני לפחות 26 שנים? אילו היה ממש בטענה שתביעות לפיצויי הפקעה מתיישנות ככל התביעות הכספיות כעבור שבע שנים, לא היה מקום וצורך לתקן את החוק.

11. ס"ח 856, התשל"ז, עמ' 148

12. ס"ח 1502, התשנ"ה, עמ' 107

13. הצעת חוק לתיקון דיני הרכישה לצרכי ציבור (תיקון מס' 9), התשס"ג-2003, הצי"ח (מ) 29 עמ' 474, מיום 27.5.03.