

יצחק (אברהם) אמיתי

נגד

1. הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, המרכז
2. הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז המרכז

בבית המשפט העליון כשכתו כבית-משפט גבוה לצדק

[10:11.88, 8.9.88]

לפני השופטים ג' בך, א' חלימה, י' מלץ

פקודת בנין ערים, 1936, ע"ר תוס' 1, (ע) 153, (א) 157, סעיף 34 – חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, ס"ח 307, סעיפים 84, 84, 189, 190, (א) 197, 197 (ב) – פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי הצבור), 1943, ע"ר תוס' 1, (ע) 32, (א) 44, סעיף 5.

העותר, ביחד עם אחרים, הוא בעלים של חלקת קרקע בתחום שיפוטה של המועצה המקומית גבעת שמואל. על-פי תכנית מתאר מפורטת, שהופקדה כחוק בשנת 1962, יוחזרו המקרקעין לבניית מבני ציבור. לצורך כך נקבע, כי השטחים המיועדים לבניית בנייני ציבור יופקעו ויירשמו על שמה של המועצה המקומית. בשנת 1970 יזמה המועצה המקומית תכנית מפורטת נוספת, ובה נשאר ייעודה של החלקה כפי שנקבע בתכנית הקודמת. חרף העובדה שחלפו כ-26 שנים מאז שהוחלט לראשונה על שינוי ייעודה של החלקה שבבעלות העותר, לא נקטה המועצה המקומית צעד כלשהו למימושה של ההפקעה. נוצר איפוא מצב, שלפיו, בשל שינוי הייעוד, לא היו קונים לקרקע מאת בעליה. בד בבד צברה החלקה חובות ניכרים בגין מסים לרשויות השונות. מכאן העתירה. לטענת המועצה המקומית, יש לחשב את תקופת ההמתנה משנת 1972, שאז אושרה התכנית השנייה החלה על החלקה נושא העתירה. עוד נטען, כי העותר רכש את הקרקע לאחר הפקדת התכנית המקורית וכי ישב שנים רבות בלא מעש ובלא שניצל את זכותו על-פי האמור בסעיף 197 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965.

בית המשפט הגבוה לצדק פסק:

- א. (1) (בעקבות ע"א 79/377) זכות הקניין היא מזכויות היסוד של האדם בישראל, ועל-כן אין לפגוע בה ללא הוראה מפורשת בדין (93 ה).
- (2) (בעקבות בג"צ 62/185) מאידך גיסא, תמצית תכליתו של התכנון היא להסדיר את השימושים שיעשו בקרקע על-ידי הטלת איסורים והגבלות על זכותם של בעליה להשתמש בה כרצונם, וכל עיקרה של תכנית בניין עיר הוא לקבוע ולווסת את השימוש בקרקע להשגת המטרות שהציב לה חוק התכנון והבניה (93 ת-1).
- (3) (בעקבות בג"צ 57/67) הצדק דורש, כי זכות הקניין לא תיפגע למעלה מן המידה הסבירה. משום כך, אחרי עבור זמן סביר למן אישור התכנית, הרשות בידי בעל הקרקע לדרוש משלטונות בניין ערים שישקלו, אם עדיין עומדים הם על כוונתם, ומה סיכויים יש לביצועה, ואחרי עבוך זמן רב מדי, אם לא בוצעה התכנית, יהיו השלטונות חייבים לבטל את הייעוד (94 א-ב).

- ב. (1) אין למצוא תשובה גזורה או חדימשמעית לשאלה, זמן סביר מהו, והכול תלוי בנסיבותיו של כל מקרה ומקרה (94 ה-1).
- (2) כאשר השיהוי בביצוע הרכישה יש בו כדי להוכיח הונחה מופלגת בנקיטת ההליכים או ויתור על ההפקעה, יוכל הדבר לשמש עילה לביטול הליכי הרכישה או להמרצת פעולותיה של הרשות (95 ה-1).
- (3) בנסיבות דגן, כאשר שוקלים את תולדותיה של הפרשה על נפתוליה, מחוייבים להגיע למסקנה, שהתקופה שעברה מאז הפקדת התכנית, או אפילו מיום הפקדת התכנית המאוחרת, אינה סבירה ואינה יכולה להיות סבירה לפי כל קנה מידה מקובל. אורך תקופת ההמתנה במקרה דגן מתיישב עם ההנחה, שהמועצה המקומית זנחה את רעיון ההפקעה (98 א).
- ג. (1) (דעת מיעוט - השופט ג' בן): (1) אילו היה קיים בישראל חוק חרות, בו היה נקבע במפורש, כי לאחר חלוף תקופה מסוימת, שבה לא מומשה תכנית ההפקעה, יש לראות את הרשות כאילו ויתרה על תכניתה ליעד אותם מקרקעין למטרה ציבורית, וכי רשאי או הבעלים לדרוש את ביטולה של אותה תכנית, כי או יתר הנסיבות האופפות את המקרה לא היו רלוואנטיות. משלא קיים חוק, הקובע מסמרות בעניין זה, הובה על בית המשפט להתחשב במכלול הנסיבות ולהשקיף על המקרה מכל היבטיו (99 ג-א).
- (2) חרף הביקורת שנמתחה בפסיקה על הרשויות המקומיות בשל השהיית החלטות בדבר הפקעות מקרקעין על-פי תכניות המופקות במשך זמן רב, אין אפילו מקרה אחד, שבו נקט בית המשפט בצעד הקיצוני של התערבות בתכניות בנייה מופקות בשל ההשעיה בביצוען בלבד, תוך מתן היתר להשתמש במקרקעין ליעוד הנוגד את האמור בתכנית (99 ג-ד).
- (3) לצורך הפעלת שיקול-דעתו של בית המשפט בשאלה, אם זהו המקרה המתאים להפעיל לראשונה סגסגיה כה חמורה של ביטול חלקי של תכנית בנייה בשל השהיית ביצועה, קיים הכדל בין אדם, אשר ממועד הפקדת התכנית או לפחות זמן קצר לאחריה מודיע למועצה המקומית על רצונו, כי עניין ההפקעה המיועדת יוסדר בהקדם, ותורר על דרישה זו בפרקי זמן סבירים, לבין בעל מקרקעין אחר, אשר ממלא פיו מים ורק כעבור שנים רבות פונה אל המועצה המקומית לראשונה בנושא זה (100 ה-1).
- (4) בנסיבות דגן, השימוש בקרקע למטרה ציבורית הינו חיוני ואקוטי יותר ממה שהיה בעת הפקדת התכניות נושא העתירה. הדאגה לצורכי הציבור באזור גבעת שמואל חייבת אף היא להיות גורם חשוב בעת השימוש בשיקול דעתו של בג"צ (101 א-ב).
- (5) בנסיבות דגן, מן הראוי לחייב את המשיבה 2 לדרוש מהמועצה המקומית להפקיע את חלקתו של העותר תוך זמן קצר שייקבע (101 ה).

פסקי-דין של בית המשפט העליון שאוזכרו:

- [1] בג"צ 62/61 זקס ואח' נ' הוועדה המקומית לבניה ולתכנון עיר, ירושלים, פ"ד טו 1516.
- [2] ע"א 786/81 עיזבון שריף שנט' ואח' נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה תל-אביב יפו ואח', פ"ד מ (1) 348.
- [3] ע"א 377/79 פייצר ואח' נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה רמת-גן ואח', פ"ד לה (3) 645.
- [4] בג"צ 67/79 שמואלזון נ' מדינת ישראל ואח', פ"ד לד (1) 281.
- [5] בג"צ 185/62 יאגודת ת.ד.ח.צ. נ' הוועדה המחוזית לבניה ולתכנון עיר, מחוז הצפון, פ"ד יז 272.
- [6] בג"צ 75/57 קלמס נ' הוועדה המקומית לבניה ותכנון ערים ת"א יפו, פ"ד יא 1601.

- [7] ע"א 540/77 סניטובסקי ואח' נ' חברת החשמל לישראל ואח', פ"ד לב (2) 561.
- [8] ע"א 308/84 מיאנה כהן ואח' נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, רמת-גן ואח', פ"ד מא (1) 325.
- [9] ע"א 522/64 בוקוב נ' הינע המשפטי לחמשלה ואח', פ"ד יט (1) 589.
- [10] בג"צ 712/82 - לא פורסם.
- [11] בג"צ 558/82 - לא פורסם.

פסקי-דין אנגליים שאוזכרו:

[12] *Grice v. Dudley Corporation* (1957) 3 W.L.R. 314 (Ch.).

התנגדות לצור-על-תנאי מיום 23.3.88. העתירה נתקבלה ברוב דעות נגד דעתו החולקת של השופט ג' בן. הצור-על-תנאי נעשה מוחלט.

- מ' קמר - בשם העותר;
- ב' לחובר - בשם המשיבה 1;
- מ' בלס - בשם המשיבה 2.

### פסק-דין

השופט א' חלימה: התנגדות לצור-על-תנאי, המכוון אל המשיבות והמורה להן להימנע מלנקוט כל הליך שהוא שיגרום להפקעת זכויותיו של העותר בחלקה 250 (גוש 6189) (להלן - החלקה), אשר בבעלותו של העותר במשותף עם אחרים.

העובדות הרלוואנטיות לענייננו הן אלה:

1. מוסכם על הכול, שהחלקה נמצאת בשטח שיפוטה של המועצה המקומית גבעת שמואל (להלן - המועצה המקומית), אשר עוד בשנת 1961 יזמה את התכנית המפורטת גמ/635 (להלן - התכנית המפורטת), שהופקדה כחוק בשנת 1962.

במסגרת אותה תכנית שונה ייעודה של החלקה מאזור, שבו מותרת בנייה למגורים, לאזור בניית בנייני ציבור. בסעיף ט' של התכנית נקבע, כי שטחים, שיועדו לבנייני ציבור, יופקעו ויירשמו בשמה של המועצה המקומית.

2. ומן הראוי שאציין כאן, כי באותה תקופה משלה בכיפה פקודת בנין ערים, 1936, אשר בין סעיפיה נמנה גם סעיף 34, שהיה מנוסח כזו הלשוני:

השופט א' חלימה

"כל שביום שבו ניתן תוקף לתכנית הוא בעל נכסים שניזוקו ע"י התכנית, וההיזק לא נגרם מחמת שהנכסים הופקעו, רשאי במשך ששה חדשים מיום שהתכנית קיבלה תוקף להגיש הודעה בכתב ולמסרה במשרד הוועדה המקומית ולתבוע פיצויים בעד ההיזק".

בבג"צ 61 / 62 [1], נאמרו הדברים הבאים, בעמ' 1520 מול אות השוליים ז:

"פירושו של הסעיף הוא, כי הנזק שבנינו תובעים הבעלים פיצויים חייב להיות נזק שהוא מחוץ לעובדת ההפקעה העתידה..."

ראה גם נ"א 81 / 786 [2], בעמ' 354 מול אות השוליים א.

ואכן מוסכם על הכול, שלא העותר וגם לא אלה שקדמו לו בבעלות החלקה לא עשו שימוש בסעיף הנוכרי. ניתן לשער, כי סיבת המחודל נעוצה בעובדה, שהתכנית הנוכרת מעולם לא קיבלה תוקף כי אם רק הופקדה, בלי שלהפקדה זו יבוא המשך. והרי תנאי לשימוש בסעיף 34 כמשמעת מוכנו הוא, שלתכנית, שגרמה נזק לרכוש, ניתן תוקף בהתאם לפקודה.

3. מצב ההפקדה של התכנית גמ' / 635 נמשך עד 1970. באותה שנה יזמה המועצה המקומית תכנית מפורטת, הלוא היא תכנית ממ' / 853, שנכנסה לתוקף בשנת 1972. בתכנית זו נשאר ייעודה של החלקה, כפי שנקבע בתכנית הקודמת, לאמור: לבנייני ציבור, והיא מכילה הוראה (סעיף ח'), המאפשרת הפקעתם, ללא תמורה, של שטחים שיועדו במסגרתה לבנייני ציבור.

במאמר מוסגר אומר, כי הדברים, שנאמרו בסעיף ח' של התכנית ממ' / 853, עלולים להטעות, שכן הסמכות להפקיע ללא תמורה חייבת להיעשות על-פי סעיף 190(א) לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, שנכנס בינתיים לתוקפו, דהיינו: רשות מקומית רשאית להפקיע, ללא תמורה, רק 40% מהשטח המופקע. לגבי יתרת השטח המופקע מחויבת הרשות המפקיעה לשלם פיצויים, כמתבקש מהוראות החוק.

ואציין, כי סעיף 34 לפקודת בנין ערים הוחלף בסעיף 197 לחוק התכנון והבניה, המנוסח בזו הלשון:

"(א) נפגעו על ידי תכנית, שלא בדרך הפקעה, מקרקעין הנמצאים בתחום התכנית או גובלים עמו, מי שביום תחילתה של התכנית היה בעל המקרקעין או בעל זכות בהם זכאי לפיצויים מהוועדה המקומית, בכפוף לאמור בסעיף 200.

(ב) התביעה לפיצויים תוגש למשרדי הוועדה המקומית תוך שנה מיום תחילת תקפה של התכנית: שר הפנים רשאי להאריך את התקופה האמורה, אם היתה סיבה סבירה לכך, אף אם כבר עברה התקופה".

השופט א' חלימה

מוסכם, שהעותר לא השתמש בזכותו על-פי סעיף 197 הנזכר בתוך השנה שקבע המחוקק בפסקה (ב) לעיל. ורק ביום 3.8.87 פנה בא-כוחו המלומד של העותר לשר הפנים וביקשו להפעיל את סמכותו שבסעיף 197(ב) הנזכר על-ידי הארכת המועד להגשת תביעה לפיצויים. פנייה זו הושבה ריקם (נספח מ/3), מפני שחלפו יותר מחמש-עשרה שנה מאז שהוחלט על שינוי ייעודה של החלקה לפי תכנית מ/853 עד לתאריך הפנייה לשר.

4. מציינו, כי חרף העובדה, שחלפו כ-26 שנים מאז שהוחלט על שינוי ייעודה של החלקה, לא נקטה המועצה המקומית - כנראה מחוסר תקציב - בצעד כלשהו למימושה של ההפקעה. כך נוצר מצב, שלפיו שינוי הייעוד גרם לכך שאיש לא יקנה את החלקה מאת בעליה, שהעותר נמנה ביניהם. בד בבד צוברת החלקה חובות ניכרים בגין מסים המשתלמים עבורה, לרשויות השונות.

כן מציינו, כי פעמים רבות פנה העותר אל המועצה המקומית וביקש פרטים אודות מועד ביצועה של ההפקעה, אך רק ביום 15.6.87 שלח ראש המועצה את מכתבו (נספח ט"ז) המנוסח בזו הלשון:

"לצער אין ביכולתה של המועצה לממש זכות זו עכשיו לאור חצבה הכספית. המועצה תממש את זכותה ברגע שהיא תוכל לעשות זאת" (ההדגשה שלי - א' ח').

היו פניות נוספות של העותר, שבגדרן ביקש שהתכנית מ/853 תתוקן כך, שייעודה של החלקה יוחזר לקדמותו, דהיינו, ששטח החלקה ייקבע בתכנית כאזור שהבנייה בו מותרת למגורים (נספח כ"ב מיום 12.1.88). אך לפניותיו אלה של העותר, לא נתקבלה תשובה כלשהי. מכאן, בין השאר, העתירה המונחת לפנינו, שבה נחבקשנו לצוות על המשיכות להחזיר את ייעודה של החלקה לקדמותו.

5. מקובל עלי, כי "זכות הקניין היא מזכויות היסוד של האדם בישראל, ועליכן אין לפגוע בה ללא הוראה מפורשת בדין" - דברי כבוד השופט ברק בע"א 79 / 377 [3], בעמ' 656 מול אות השוליים ד, וכן בג"צ 79 / 67 [4], בעמ' 285.

מאידך גיסא, תמצית תכליתו של התכנון היא:

"...להסדיר את השימושים שיעשו בקרקע על-ידי הטלת איסורים והגבלות על זכותם של בעליה להשתמש בה כרצונם, וכל עיקרה של תוכנית בנין עיר הוא לקבוע ולווסת את השימוש בקרקע להשגת המטרות שהציבה לה פקודת בנין ערים" (קרי, חוק התכנון והבניה - א' ח': בג"צ 62 / 185 [5], בעמ' 274 מול אות השוליים ב).

עתה תצוץ ותעלה השאלה: כלום ניתן לבטל הפקעה, שעליה הוחלט בתכנית מ/853, מפאת שהיית ביצועה של המטרה שלמענה הוחלט על ההפקעה?

השופט א' חלימה

במספר הזדמנויות השיב בית-משפט זה על שאלה דומה כחייבו. האחת: בבג"צ 75 / 67 [6], בעמ' 1608 מול אות השוליים ב, אנו קוראים את הפיסקה הבאה:

א "הצדק דורש, כי זכות הקנין לא תיפגע למעלה מן המידה הסבירה. משום כך סבור אני, כי אחרי טבוח זמן סביר למן אישור התכנית, הרשות בידי בעל-הקרקע לדרוש משלטונות בנין הערים שישקלו אם עדיין עומדים הם על כונתם, ומה סיכויים יש לביצועה, ואחרי עבור זמן רב מדי, אם לא בוצעה התכנית, יהיו השלטונות חייבים לבטל את היעוד... (ההדגשה שלי - א' ח')."

ב כמו כן נאמרו שם, בעמ' 1609 מול אות השוליים ב, הדברים הבאים:

"במעשיה של רשות מקומית, לייצד קנין פרטי להפקעה ולא לבצע את התכנית משך שנים רבות אני רואה פגיעה חמורה בזכויות האזרח, ובעקיפין גם בטובת הציבור."

בפוט שנייה: בבג"צ 79 / 67 [4] הנוכח נאמרו הדברים הבאים, בעמ' 284 מול אות השוליים ד:

"...אם הרשות המפקעת אינה מבצעת את מטרת ההפקעה תוך זמן סביר, תהא הזכות בידי בעל המקרקעים לדרוש את ביטול היעוד."

ד ובהמשך, בעמ' 285 מול אות השוליים ה, אנו קוראים את הפיסקה הבאה:

"עם זאת השהיה בלתי סבירה של פעולות מטעם הרשות המפקיעה לאחר ההפקעה עשויה להביא לכך, כי בתנאים מסוימים, תבוטל ההפקעה..."

ה ושלישית: בעמ' א" 540/77 [7]. בעמ' 564 מול אות השוליים א, אנו קוראים את הפיסקה הבאה:

"אם יש בשיהוי כדי להוכיח ויתור על הרכישה או הזנחה מופלגת בנקיטת הליכים לביצוע הרכישה, יכול הדבר לשמש עילה לפנייה לבית-המשפט הגבוה לצדק לביטול הליכי הרכישה או להמרצת פעולותיה של הרשות הרוכשת..."

ז סיכום הדברים: הרשות חייבת לבצע את הרכישה תוך זמן סביר, ואין היא רשאית להקפיא את ביצוע הרכישה לעולמי עד. השאלה הבאה תהיה, זמן סביר מהו?

6. אין למצוא תשובה גזורה או חדי-משמעית לשאלה זו, והכול תלוי בנסיבותיו של כל מקרה ומקרה. בבג"צ 79 / 67 [4], בעמ' 284 מול אות השוליים ז, נאמרו הדברים הבאים:

"כאמור לעיל, אין לקבוע, ואני נמנע מלקבוע, מהו אורכה של תקופה סבירה, ולצורך ענינו די לומר שהתקופה שחלפה אינה עולה על גבול הסבירות."

באותו מקרה מדובר היה בהשהיית ביצוע ההפקעה לשלוש שנים, אשר לא באפס מעשה עבורו, כי אם נתגבשה במהלכן התכנית המפקיעה בקווים כלליים.

השופט א' חלימה

בבג"צ 57 / 75 [6], השתרעה ההשגחה על תקופה של 12 שנים, חרף זאת לא שעה בית-משפט זה לעתירה שהגישו הבעלים ולא ציווה על החזרת ייעודה של הקרקע לקדמותו. בעשותו כך נדרש בית-משפט זה להשוות את המצב בארץ עם זה שבאנגליה, שאודותיו איחד את הדיבור בהמשך הדברים להלן.

ומעניין לעניין באותו העניין, כבוד השופט זוסמן (כתוארו אז) ז"ל, שכתב את ההלכה בבג"צ 67 / 75 [6], הסתייג מאותה עמדה שהוא עצמו הביע באותו בג"צ, וזאת במסגרת בג"צ 79 / 67 [4], כאומרו בעמ' 284 מול אות השוליים ד':

"השופט חשין המנחם הביע את דעתו, כי תקופה של 12 שנים בתנאי הארץ תהא ארוכה מדי ותגרום אי צדק, והיום מוכן גם אני להצטרף לדעה זו. אך לא ניתן לקבוע מסמרות ברבר, שכן כל ענין וענין אין לך בו אלא מקומו ושטחו" (ההדגשה שלי - א' ח').

אמנם במקרה שנדון בע"א 84 / 308 [8], חלפו עברו להן 17 שנים מיום אישור הרכישה, בלי שהרכישה תצא אל הפועל; חרף זאת לא שעה בית-משפט זה לטענת השיהוי שהועלתה במסגרת אותו ערעור. הסיבה לכך נעוצה בעובדה, שטענת השיהוי הועלתה במסגרת תביעה לפיצויים ולא לפני בית הדין הגבוה לצדק. על מצב אשר כזה אמר בית המשפט בע"א 77 / 540 [7] הנזכר, בעמ' 564 מול אות השוליים א', את הדברים הבאים:

"...שטענה של שיהוי אין מקומה בבית-המשפט המחוזי בהליכים לפי סעיף 8 של הפקודה ... יכול הדבר לשמש עילה לפנייה לבית-המשפט הגבוה לצדק לביטול הליכי הרכישה או להמרצת פעולותיה של הרשות..." (ההדגשה שלי - א' ח').

השווה גם ע"א 64 / 522 [9]. משום כך אין ללמוד מאותו ע"א 84 / 308 [8] הנזכר היקש לגבי המקרה שלפנינו.

סיכום ההלכה, הוא איפוא: כאשר השיהוי בביצוע הרכישה יש בו כדי להוכיח הונחה מופלגת בנקיטת ההליכים או ויתור על ההפקעה, יוכל הדבר לשמש עילה לביטול הליכי הרכישה או להמרצת פעולותיה של הרשות.

7. וקודם שאיישם את ההלכה על המקרה שלפנינו, ברצוני להתייחס למצב באנגליה, שלגביו ניתן לומר כדלהלן:

לא יכולה לקום מחלוקת לגבי העובדה, כי גם באנגליה רואים בחלוף זמן העולה על הסביר, כלי שהרשות המוסמכת תתחיל בהליכי ההפקעה, כאילו זנתה הרשות את מטרת ההפקעה. השוני בין המצב אצלנו לבין זה שבאנגליה מתבטא בכך, שבמשפט האנגלי נקבעו הוראות מפורשות, במסגרת חוק חרות, בכל הנוגע לכפיית הרשות המפקיעה לבצע את ההפקעה או לחזור בה ממנה

השופט א' חלימה

לא יאוחר ממועד הקבוע בחוק. הנה כי כן קבע המחוקק האנגלי בחוק - Lands Clauses Consolidation Act, 1845 - תקופה של שלוש שנים, שבמסגרתה חייבת הרשות לבצע את ההפקעה. אך בחוק מאוחר יותר, הלוא הוא Town And Country Planning Act, 1947, הועמדה תקופת ההמתנה על 12 שנים. חוק אחרון זה שימש יסוד להלכת *Grice v. Dudley Corporation* (1957) [12]. בגדרה של אותה הלכה הוסמכה העירייה להפקיע קרקע. לצורך כך שלחה לתובע עוד בשנת 1939 הודעה "לשאת ולתת" (הודעה הזוהה להודעה לפי סעיף 5 לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי הצבור), 1943), אך העירייה לא המשיכה בהפקעה במשך 15 שנה, וכשחידשה את העניין בשנת 1954, התנגד התובע להפקעה. בדונו בשאלה, אם רשאית העירייה להמשיך בהפקעה אחרי שיהיו כה ארוך, אמר בית המשפט האנגלי, כי הדבר עשוי להיות נוגד את כללי היושר.

כאן המקום לציין, כי החוקים, שאת פרטיהם ציינתי לעיל, וגם הילכת *Grice* [12], אוזכרו על-ידי בית-משפט זה בבג"צ 76 / 57 [6] הנזכר, ועקב כך קבע בית-משפט זה, כי תקופת ההמתנה של 12 שנה הינה תקופה סבירה.

אמנם המדובר הוא בחוק חרות אנגלי, שאינו מחייב במדינת ישראל, אך בית-משפט זה אמר (שם [6], בעמ' 1608 חול אות השוליים ה), את הדברים הבאים:

"קביעת המועד של 12 שנה בחוק האנגלי המודרני עשויה לשמש מורה דרך לשלטונות המקומיים, אך-על-פי שאין הם חייבים לנהוג על-פיה".

אך ראה דברי כבוד השופט זוסמן (כתוארו אז), שנאמרו במסגרת הלכה מאוחרת יותר (בג"צ 67 / 79 [4]), והדברים המובאים מהציטטה שבעמ' 284 לפסק הדין, המובאת לעיל, שלפיהם אין לראות בפסק זמן זה השתהות סבירה.

המעניין לענייננו - המצב באנגליה השתנה לאחר הילכת *Grice* [12] עקב חקיקת החוק משנת 1959: Part IV, Town And Country Planning Act, 1959 וכן החוק משנת 1973: Part V, Compensation Act, 1973. לשני חוקים אלה התייחס עורך-דין א' קמר המלומד בספרו דיני הפקעת חקרקעין (מירב, מהדורה 3, מ' קמר עורך, 1985) 100, ה"ש 81. על-פי הנאמר באותו מראה מקום, המצב באנגליה היום מקנה לבעלים, שמקרקעיו יועדו להפקעה, זכות לדרוש את הפקעתה ללא דיחוי. בהקשר עם נושא זה אומר המחבר המלומד (שם):

"פרוצדורה זו נועדה להגן על בעלים שהיגו גם המחזיק במקרקעין, והיא חלה רק על מקרקעין עומדים בקריטריונים שנקבעו בחוק".

אסתפק בנאמר לעיל בקשר למצב באנגליה, שיוכל לשמש לנו מורה דרך בקשר לקביעת אורך תקופת ההמתנה הסבירה בישראל.

8. בכואי ליישם את ההלכות הישראליות המובאות לעיל על המקרה נושא ההכרעה בתיק שלפנינו, ובשים לב למצב לפי החוק האנגלי, שהוא חוק מודרני לכל הדעות, שיוכל לשמש לנו



השופט א' זלימה

מורה דרך, נראה לי, שתקופת המתנה של 26 שנה, שבגדרה נאלץ העותר לחכות כדי שההפקעה תצא אל הפועל, הינה תקופה ארוכה מדי ובלתי סבירה בנסיבות העניין.

הגעתי לחישוב של 26 שנה, לאחר שצירפתי את התקופה מאז שהופקדה התכנית הראשונה גם / 635 בשנת 1962 לתקופת ההפקדה של התכנית ממ / 835 בשנת 1970 (שנתאשרה למתן תוקף בשנת 1972) ועד עצם היום הזה. שכן במשך כל התקופה הנזכרת הייתה החלקה מוקפאת, מכוחן של שתי תכניות אלה, ולא ייתכן לנתק את שתי התכניות זו מזו, כאשר שתיהן היו מעשי ידיה של הרשות וביחד גרמו להקפאת הפעולות בקרקע של העותר לאורך התקופה הנזכרת.

אך גם לפי הגירסה הנוחה למועצה המקומית, שלפיה יש לחשב את תקופת ההמתנה רק משנת 1970 (מועד הפקדתה של התכנית ממ / 835), בכל זאת חלפו להן 16 שנה בחוסר מעש מצדה של המועצה המקומית, ותקופה זו אינה יכולה להיחשב לתקופה סבירה לאור העמדה שהובעה בבג"צ 67 / 79 [4] ולאור הדברים שהוסיף כבוד הנשיא זוסמן, במסגרתו. זאת גם אם אקבל כהווייתם את הדברים שנאמרו בבג"צ 712 / 82 [10]:

"אולם יחד עם זאת ההפקעה מיועדת לטובת הכלל כפי שגם צויין בבג"צ 67 / 79 הנ"ל ועל כן לא כנקל ישעה בית המשפט לעתירה ולכטל ההפקעה בגלל פגם טכני".

שכן, במקרה שלפנינו, אין מדובר בפגם טכני כי אם בתקופת המתנה בחוסר מעש מצד הרשות למשך תקופה בלתי סבירה.

ומן הראוי שאציין באותו הקשר, כי הצטברות התקופה הנ"ל נתאפשרה, מפני שהמשיבות לא פעלו על-פי מצוות המחוקק שבסעיף 84 לחוק התכנון והבניה ולא קבעו, במסגרת התכנית ממ / 853, תאריך משוער לביצועה או לביצוע שלביה השונים. סעיף 84 הנזכר מנוסח כזו הלשון:

"כל תכנית תציין את התאריך המשוער לביצועה, ואם יש צורך תקבע שלבים לביצוע והתאריכים לביצוע כל שלב".

כך יצא, שהעותר נשאר תלוי ברצונה של המועצה המקומית, אשר שום דבר לא דחק לה, וכך עברו השנים, בלי שהתכנית תזכה למימוש.

ואכן, בנסיבות שהוכחו לפנינו, תיתכנה שתי אפשרויות:

האפשרות האחת – לנהוג בעותר כפי שנהג בית-משפט זה בבג"צ 558 / 82 [11], דהיינו, שבית-משפט זה יחייב את הוועדה המחוזית לנקוט את הדרך הקבועה בסעיף 189 של חוק התכנון והבניה, בזאת שזו-תדרוש מהמועצה המקומית להפקיע את חלקתו של העותר, ובכך בכך לחייב את המועצה המקומית לציית לדרישה זו, והכול תוך מועדים שייקבעו.

השופט א' חלימה, השופט ג' בך

האפשרות האחרת – לעשות את הצרעל-תנאי, שיצא מלפני בית המשפט בתיק זה, לצו החלטי.

לאחר מחשבה העדפתי לבחור באפשרות השנייה, לאמור: לעשות את הצרעל-תנאי לצו החלטי. טעמו של דבר, כאשר שוקלים את תולדותיה של הפרשה על נפתוליה, מחויבים אנו להגיע לידי המסקנה, שהתקופה שעברה מאז הפקדת התכנית גמ' / 635, או אפילו מיום הפקדת התכנית ממ' / 853, אינה סבירה ואינה יכולה להיות סבירה לפי כל קנה מידה מקובל. אורך תקופת ההמתנה במקרה דנן מתיישב עם ההנחה, שהמועצה המקומית זנחה את רעיון ההפקעה.

מחזקת אותי בעמדתי זו תשובתו של ראש המועצה המקומית (נספח ט"ז), המצוטטת לעיל, שממנה ניתן ללמוד, שאין בכוונתה של המועצה לבצע את ההפקעה בעתיד הקרוב מחמת מצבה הכספי.

חשוב מזה, שאיני נוטה לקבל את החיזה, שלפיה תקופה של 26 שנה (ואפילו 16 שנה) תיראה בעינינו כמועד סביר להשעיית ביצועה של ההפקעה, יען כי זוהי תקופה ארוכה מכדי שתתאים לתנאי הארץ. יפים במקרה זה הדברים שנאמרו בג"צ 57 / 75 [6] הנזכר, מפי כבוד השופט חשין (כתוארו אז) ז"ל, בעמ' 1609 מול אות השוליים ב, שלפיהם:

"...לייעד קניין פרטי להפקעה ולא לבצע את התכנית משך שנים רבות, אני רואה פגיעה חמורה בזכויות האזרח ובעקיפין גם בטובת הציבור".

9. אשר על כל אלה, הייתי מציע לחבריי המכובדים כדלהלן:

א. לעשות את הצרעל-תנאי לצו החלטי:

ב. לחייב את המשיבות לשלם לעותר סך 4,000 ש"ח. סכום זה ישולם עליידי המשיבות שווה בשווה ויישא ריבית והצמדה כחוק, כשהמדד הקובע הוא המדד ביום מתן פסק הדין עליידי בית-משפט זה לעומת המדד ביום התשלום.

השופט י' מלץ: אני מסכים.

השופט ג' בך: 1. שותף אני לביקורת, אותה מותח חברי הנכבד, השופט חלימה, על המועצה המקומית, על שהשתתה את החלטתה בדבר הפקעת הקרקע של העותר תוך תשלום פיצוי נאות במשך תקופה כה ממושכת. גם בעיניי נראית תקופה זו ארוכה ביותר, בין שאנו לוקחים בתור נקודת מוצא את התכנית שהופקדה בשנת 1962 (תכנית גמ' / 635) ובין שמתחשבים אנו בתכנית המאוחרת יותר (תכנית ממ' / 853), שנכנסה לתוקף בשנת 1972.

2. עם זאת, אין באפשרוהי, בהתחשב בכל הנסיבות, להסכים לצעד הדראסטי ומרחיק הלכת, אשר נקיטתו מוצעת כחווה-דעתו של חברי המכובד, וזאת בשל משקלם המצטבר של השיקולים הבאים:

א. מקובלות עלי הדעות שהוכעו בפסיקה, אשר נסקרה בצורה ממצה על-ידי חברי (ובעיקר בפסקי הדין בע"א 75/57 [6], בע"א 67/79 [4] ובע"א 308/64 [8]), ואשר לפיה הצדק דורש, כי זכות הקניין לא תיפגע למעלה מן המידה הסבירה, וכי הרשות בידי בעל הקרקע לתבוע מן הרשות, אשר הפקידה תכנית המאפשרת לה להפקיע מקרקעין שבבעלותו, להחליט תוך זמן סביר, אם תיגש לביצוע ההפקעה תוך תשלום פיצוי נאות לבעלים, או שתותר על חלק זה שבתכניתה.

אולם כחוט השני עוברת בכל פסקי הדין הרלוואנטיים הקביעה, כי כל מקרה חייב להישקל על-פי נסיבותיו המיוחדות. אילו היה קיים אצלנו חוק חרות, בו היה נקבע במפורש (כפי שהדבר קבוע עתה בחקיקה באנגליה), כי לאחר חלוף תקופה מסוימת, שבה לא מומשה תכנית ההפקעה, יש לראות את הרשות כאילו ויתרה על תכניתה לייעד את אותם מקרקעין למטרה ציבורית, וכי רשאי אז הבעלים לדרוש את ביטולה של אותה תכנית, כי אז יתר הנסיבות האופפות את המקרה לא היו רלוואנטיות. אך משלא קיים אצלנו חוק, הקובע מסמרות בעניין זה, חובה עלינו להתחשב במכלול הנסיבות ולהשקיף על המקרה מכל היבטיו.

ב. אין להתעלם מכך, כי חרף הביקורת שנמתחה בפסקי הדין של בית-משפט זה על הרשויות המקומיות בשל השהיית החלטות בדבר הפקעות מקרקעין על-פי תכניות המופקות במשך זמן רב, לא הובא לתשומת לבנו ואף לא מוכר לנו אפילו מקרה אחד, שבו נקט בית המשפט עד כה צעד קיצוני של התערבות בתכניות בנייה מופקות בשל השהייה בביצועה בלבד, תוך מתן היתר להשתמש במקרקעין לייעוד הנוגד את האמור בתכנית.

בכל אחד מהמקרים היו נימוקים ושיקולים, אשר בגינם נמנע בית המשפט מלקבל החלטה כזו, אפילו כאשר המדובר היה בתקופות השהיה ארוכות. נראה לי, כי קיימים שיקולים כאלה גם במקרה דנן, כפי שיפורט להלן.

ג. העותר רכש את הקרקע (למעשה הוא הבעלים של מחצית התלקה האמורה בלבד) בשנת 1963, היינו לאחזר הפקדת התכנית, אשר על פיה יועדה החלקה הנדונה להפקעה למטרה ציבורית.

עובדה זאת הינה בעלת משמעות, ובצדק אומרות המשיבות כתצהיר תשובתן:

"...ראוי לציין, כי... העותר רכש את זכויותיו בחלקה ביום 23.5.63, דהיינו למעלה משנתיים לאחר פרסום דבר הפקדתה של תכנית גמ/635, אשר כאמור לפיה יועד שטחה של החלקה לבניני ציבור. מכאן, שבעת שרכש העותר את החלקה, הוא ידע, או היה עליו לדעת, כי הוא רכש נכס אשר קיימת לגביו תכנית מופקדת המייעדת אותו לשמש כשטח לבניני ציבור, ולא כשטח למגורים. בהערת אגב ייאמר, כי יש סבירות רבה שחלקה, שנועדה לבנין ציבורי, ולו גם בתכנית מופקדת, מחירה נמוך במידה משמעותית מחלקה שמיועדת למגורים."

השופט ג' בך

ד. כפי שציין כבר חברי, השופט חלימה, היה באפשרותו של העותר לתבוע פיצוי על הפחתת ערכה של החלקה שלו לפחות בעקבות הפקדת התכנית משנת 1972, על-פי הוראות סעיף 197 לחוק התכנון והבניה, ואם איחר את המועד להגשת תביעה זו (חוץ שנה מיום תחילת תוקפה של התכנית) וניסה להגישה רק בשנת 1987, דיינו באיחור של כ-15 שנה, אין לו בנקודה זו אלא להלין על עצמו.

יצוין בהקשר זה, שכאשר סירב שר הפנים להיעתר לבקשתו להאריך את המועד להגשת תביעה לפיצויים על-פי סעיף 197 הנ"ל, נמנע העותר מלעתור לבג"צ כנגד החלטה זו.

ה. חברי הנכבד, השופט חלימה, כתב בחוות-דעתו, "כי פעמים רבות פנה העותר אל המועצה המקומית וביקש פרטים אודות מועד ביצועה של ההפקעה...". אולם בעניין זה יש להזכיר עובדה נוספת, ובאיי-כוח המשיבות הדגישו אותה במיוחד, והיא, שהעותר שתק במשך שנים רבות ולא מחה כלל על מחדלן של המשיבות, ורק בחודש דצמבר 1986 פנה באי-כוחו לראשונה אל המועצה המקומית בבקשה לברר, אם יש באפשרותו לקבל קרקע חלופית עבור החלקה או פיצויים, ואם יש אפשרות לבטל את ההפקעה לאור הזמן הרב שעבר.

נמסר לנו מטעם המשיבות, כי משהתחוויר למשיבות, כי אין העותר מוכן להשלים עם המצב הקיים, וכי הוא לוחץ על פתרון מהיר של הבעיה, הוחלט, כי אכן יש עתה לבצע את ההפקעה בהקדם ולשלם לעותר את הפיצויים המגיעים לו. הוצאה לפנינו על-ידי עורכת-דין לחובר, באת-כוח הוועדה המקומית, כי בדעת המשיבה 1 לבצע את הליכי ההפקעה ואת תשלום הפיצוי הנאות לעותר תוך שנה.

המשיבות הודו בכך, שבעבר ניתנה על-ידיהן זכות קדימה, לעניין מימוש ההפקעות ותשלום הפיצוי, לאותם בעלי המקרקעין, אשר הרימו את קולם ותבעו במשך כל הזמן במפגיע את הסדרת עניינם, ולעומת זאת לא טיפלו באותה זריזות, בשל חוסר משאבים מספיקים, במקרקעין של אותם בעלים, אשר שתיתקם הצביעה בעיניהן על אדישות מסוימת לנושא.

מן הראוי להעיר, כי עקרונית יש להצטער על גישה זו. כניעה ללחצים ולהרמת קול וקיפוחם של אנשים פסיביים יותר – אינם מהווים גילוי של מינהל תקין ושל הפעלת קריטריונים רצויים.

יחד עם זאת, הרי לצורך הפעלת שיקול-דעתנו בשאלה, אם זהו המקרה המתאים להפעיל, זו הפעם הראשונה, סנקציה כה חמורה של ביטול תלמי של תכנית בנייה בשל השהיית ביצועה, קיים, לדעתי, הבדל בין אדם, אשר ממועד הפקדת התכנית או לפחות זמן קצר לאחריה מודיע למועצה על רצונו, כי עניין ההפקעה המיועדת יוסדר בהקדם, וחוזר על דרישה זו בפרקי זמן סבירים, לבין בעל מקרקעין אחר, אשר ממלא פיו מים, ורק כעבור 23 שנים ממועד רכישת החלקה על-ידי, 24 שנים ממועד הפקדת התכנית הראשונה ו-16 שנה ממועד אישורה של התכנית השנייה פונה אל המועצה המקומית לראשונה בנושא זה. זאת, במיוחד, כאשר הוא נתקל עתה ביחס חיובי כלפי דרישתו ומובטח לו, כי העניין יוסדר תוך זמן קצר יחסית.

השופט ג' בן

ו. הודע לנו על-ידי באת-כוח המשיבה 1, שהעותר נדרש אמנם לשלם מסים עבור הקרקע הנדונה, אך הוא נמנע מלשלם, ולא ננקטו בעניין זה כל אמצעים נגדו.

ז. נמסרו לנו פרטים על-ידי באת-כוח המועצה המקומית, עורכת-דין לחובר, בדבר כוונותיה ובעיותיה של המועצה. הוסבר לנו, כי הקרקע נושא העתירה מיועדת להקמת גן ילדים, כי קיים באזור המועצה חוסר חמור של שטחים המתאימים לכנייה ציבורית, וכי אין קיימת כל אפשרות לסובב עתה את הגלגל אחורנית ולשנות את ייעוד הקרקע להקמת בניין מגורים עליה. הודגש לפנינו, כי הצורך בשימוש בקרקע האמורה למטרה ציבורית הינו היום חיוני ואקוטי עוד יותר ממה שהיה בעת הפקדת התכנית האמורה. טענות אלה לא נסתרו או הופרכו, ונראה לי, כי הדאגה לצורכי הציבור באזור גבעת שמואל חייבת אף היא להוות גורם חשוב בעת השימוש בשיקול-דעתנו.

ח. בצדק מעלים באי-כוח המשיבות את הטענה, שחל שינוי חזית אצל העותר. בו בזמן שתחילה, היינו בסוף 1986 ובשנת 1987, ביקש, לפחות בתור תביעה חלופית, כי ההפקעה תוצא אל הפועל תוך תשלום פיצויים מתאימים, הרי עותר הוא עתה אך ורק להענקת הסנקציה הקיצונית של ביטול מחלט של ייעוד הקרקע על-פי התכנית המוקדמת.

ט. אשר לפגם המצוי בתכנית עצמה, שעליו מצביע חברי הנכבד, בכך שדרישות סעיף 84 לחוק התכנון והבניה בדבר ציון שלבים ותאריכים לביצוע לא באו על סיפוקן, הרי זו לא תוכל להיות עילה לפנייה אלינו היום, היינו 16 שנה לאחר אישורה של אותה תכנית. על פגם זה בוודאי חלים כללי ה"שיהוי".

י. חברי, השופט ח'ימה, מצביע לקראת סיום חוות-דעתו על שתי אפשרויות חלופיות להכרעתנו בעתירה זו:

(1) האפשרות האחת היא לנהוג על-פי המתכונת, שנקבעה בבג"צ 82 / 558 [11], כאשר חייב בית-משפט זה את הוועדה המחוזית לדרוש מהמועצה המקומית להפקיע את חלקתו של העותר תוך זמן קצר יחסית, שצוין בפסק הדין.

(2) האפשרות השניה היא לעשות את הצו-על-תנאי ההחלטי, כפי שנתבקש על-ידי העותר.

חברי הנכבד מעדיף את האפשרות השנייה.

על סמך הנימוקים שפורטו לעיל, נראית לי יותר האפשרות הראשונה. אולם אין היא מחייבת מתן צו מיוחד, שכן הוצהר לפנינו כאמור על-ידי באי-כוח שתי המשיבות, כי המשיבות מוכנות ללכת בדרך זאת מרצונן ולבצע את הליכי ההפקעה ותשלום הפיצוי ההולם בקרוב. יוזכר עוד, כי באי-כוח הוועדה המחוזית הצהיר בשם מרשתו, כי היא אחראית למילוי התחייבותה של המשיבה 1 בדבר תשלום הפיצויים בהקדם לעותר.

השופט ג' בך

אשר-עלי-כן, לו דעתי נשמעה, היינו מחליטים לדחות את העתירה ולבטל את הצו-על-תנאי, תוך ציון, שאנו עושים כן בהנחה שהפקעת החלקה, אשר חציה הינה בבעלות העותר, והצעת פיצוי מתאים עבור ההפקעה, תבוצענה לא יאוחר מאשר עד סוף חודש מאי 1989. אם הצעדים האמורים לא יינקטו עד למועד זה, יוכל העותר לחדש את עתירתו.

ב  
 חרף התוצאה הנ"ל, ובהתחשב בכל הנסיבות כפי שתוארו על-ידינו לעיל, הייתי מציע להטיל על המשיבות לשלם לעותר שכר טרחת עורך-דין בסך 4,000 ש"ח, כאשר סכום זה יישא ריבית והצמדה כחוק מיום מתן פסק-דין זה ועד לתשלומו בפועל.

הוחלט, ברוב דעות, כאמור בפסק-דינו של השופט חלימה.

ניתן היום, א' בכסלו תשמ"ט (10.11.88), במעמד עו"ד פוגלמן בשם כל הצדדים.

דיון נוסף בג"צ מס' 6/88

הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז המרכז

א

נגד

1. יצחק (אברהם) אמיתי
2. הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה המרכז

ב

בית המשפט העליון כשבתו בבית משפט גבוה לצדק

[16.3.89]

לפני השופט ד' לוין

ג

חוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984, ס"ח 198, סעיף 38.

ד

העתירה לדיון נוסף נסבה על פסק הדין בבג"צ 174/88\*, לפיו הוחלט ברוב דעות, כי על ועדות התכנון והבנייה ליוזם שינוי הייעוד של חלקת מקרקעין, שהמשיב הוא בעלים של חלק ממנה. חלקת הקרקע יועדה על-פי תכנית מאושרת להקמת בנייני ציבור. לצורך הגשמת הייעוד, נקבעו בתכנית הוראות המאפשרות הפקעה ללא תמורה של שטחים לבניית מבני ציבור. במשך שנים רבות, מאז החלו הליכי התכנון, לא נעשה דבר של ממש מסעם הרשויות המוסמכות למימוש ההפקעה האמורה. אי-מימוש ההפקעה גרם למצב, שבו, מחד גיסא, לא יכול המשיב 1 למכור את חלקתו, באין קונה למקרקעין המיועדים לצורכי הציבור, ומאידך גיסא, נצברו חובות ניכרים בשל מסים החלים על החלקה שטרם הופקעה.

ה

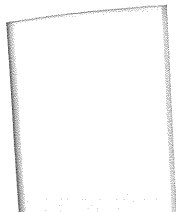
העותרת סבורה, כי נתקיימו הטעמים הקבועים בסעיף 38 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984, והם המצדיקים דיון מחדש בפסק הדין שניתן בבג"צ 174/88\*.

בית המשפט הגבוה לצדק פסק:

ו

- א. (1) הסוגיה, אם ניתן לבטל הפקעה, שהוחלט עליה בתכנית בניין ערים, מפאת שהיית מימוש המטרה שלמענה תוכננה ההפקעה, אינה חדשה, והיא נדונה ונחלכנה בבג"צ פעמים מספר: ככל שהסוגיה מורכבת וסבוכה, היא זכתה למענה ברור (320 ז-321 א).
  - (2) העיקרון, העובר כחוט השני בפסיקה הענפה של בג"צ, הוא, כי אם חולפת חקופת זמן ארוכה, ושינוי הייעוד אינו מחממש תוך זמן סביר, יש מקום לשקול החזרת הייעוד לקדמותו ולחייב ביטול הייעוד החדש (321 ג-ד).
  - (3) בנסיבות דגן, אין לפני בית המשפט בעיה משפטית הטעונה הכרעה, אלא מציאות עובדתית שנקבעה ויישום ההלכה על מערכת עובדות פלונית על-פי שיקול-דעתו של בית המשפט (321 ו).
- ב. גם בהנחה שמעולם לא ננקט צעד קיצוני, כזה שנקט בנסיבות דגן, הרי בהתקיים הנסיבות המתאימות צריך לבוא היום, שבו תיושם ההלכה למעשה, שאם תהא רחיעה מיישום ההלכה, תרוקן ההלכה מתוכנה (322 ג-ב).

\* פ"ד מב (4) 89.



פסקי-דין של בית המשפט העליון שאוזכרו:

- [1] בג"צ 75/57 קלמס נ' הוועדה המקומית לבניה ותכנון ערים ת"א י"פ, פ"ד יא 1601.
- [2] בג"צ 67/79 שמואלזון נ' מדינת ישראל ואח', פ"ד לד(1) 281.

א

עתירה לדין נוסף בעניין של פסק בית המשפט העליון בשלושה (השופטים ג' בד, א' חלימה, ח' חלא) מיום 10.11.88 בבג"צ 174/88. העתירה נדחתה.

- ד' בייניש, פרקליט המדינה - בשם העותרת:
- מ' י' קמר - בשם המשיב 1:
- ב' לחובר - בשם המשיבה 2.

ב

ה ח ל ט ה

ג

1. לפני עתירה לדין נוסף, בעניין בו ניתן פסק הדין עליי בית-משפט זה, ביום 10.11.88 (בבג"צ 174/88).

ד

- 2. פסק הדין באותו עניין הוכרע ברוב דעות, ולפיו ניתן צו החלטי לאמור:
  - 1. "מדוע לא תיוזם המשיבה מס' 1 ותגרום את שינוי יעודה של חלקה 258 בגוש 6189, המיועדת עתה בתכנית בנין עיר לצרכי צבור ליעוד אזור למגורים.
  - 2. מדוע לא תורה המשיבה 2 למשיבה מס' 1 ליוזם ולגרום את שינוי יעודה של החלקה, ליעוד אזור מגורים, או לחלופין - מדוע לא תיוזם ותגרום בעצמה את שינוי יעודה של חלקה 258 בגוש 6189."

ה

באשר לאמור בצו-על-תנאי שהפך להחלטי עליי פסק הדין, המשיבה 1 היא הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה המרכז, והמשיבה 2 היא הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, מחוז המרכז.

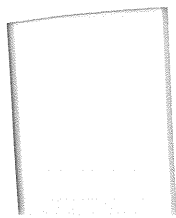
ו

3. מבחינה עובדתית מדובר במקרה דנן בחלקת קרקע שכבעלות המערער ואחרים, אשר נקבעה, עליי תכנית מאושרת, כקרקע המיועדת לבנייני ציבור.

ז

באותה תכנית מאושרת נקבעו הוראות, המאפשרות הפקעתם ללא תמורה של שטחים אשר יועדו במסגרת התכנית - לבנייני ציבור.

\* פ"ד מב(4) 89.





- א
4. הליך התכנון של הקרקע הנדונה, הנמצאת בתחום שיפוטה של המועצה המקומית גבעתי-שמואל, תחילתו עוד בשנת 1961, אולם התכנית המפורטת, אשר הופקדה ואושרה וקיבלה תוקף לענייננו, היא משנת 1972.
- ב
5. מאז החלו הליכי התכנון האמורים ועד להגשת העתירה, לא נעשה דבר של ממש מצד הוועדה המקומית או הרשות המקומית או הוועדה המחוזית למימוש הפקעת הקרקע הנדונה, והעותר בבג"צ הג"ל (המשיב לפניי) יצא נפגע. הרי לפי המצב הקיים, שינוי ייעוד הקרקע הביא, מחד גיסא, לידי כך שנבצר מהעותר למכור את חלקת הקרקע, באשר לא יימצא לה קונה, ואילו, מאידך גיסא, צברה החלקה חובות ניכרים בגין מסים החלים על אותה חלקה לרשויות השונות, באין הפקעה.
- ג
6. העותר פנה אל המועצה המקומית גבעתי שמואל, לא אחת, וביקש שייקבע מועד לביצוע הפקעה, שהרי, לטענתו, אין להתמיד במצב הביניים המקפח אותו שנים רבות.
- ד
- מענה של ממש לפניותיו הוא לא קיבל, ורק ביום 15.6.87 הגיע לידי מכתבו של ראש המועצה המקומית, הקובע, בין היתר, לאמור:
- "לצערי אין ביכולתה של המועצה לממש זכות זו עכשיו, לאור מצבה הכספי. המועצה תממש את זכותה ברגע שהיא תוכל לעשות זאת".
- ה
7. העותר ביקש בפניות נוספות, שיעודה של החלקה יוחזר לקדמותו, דהיינו, שייקבע בתכנית, כי חלקה זו היא באזור שהבנייה בו מותרת למגורים. על פניותיו אלה לא נענה כלל.
- ו
- במצב דברים זה לא ראה העותר ברירה מלפניו אלא לעתור לפני בית-משפט זה בשבות כבית-משפט גבוה לצדק, ולבקש את הסעדים שצוינו בצו-על-תנאי שניתן, ושנקבעו כהחלטות בפסק הדין דג"צ.
- ז
8. העותרת לפנינו (הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז המרכז) סבורה, כי מן הדין הוא שהעתירה לדיון נוסף תתקבל מחמת קיומם של הטעמים הקבועים בסעיף 38 לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984. לטענת העותרת, מתקיים במקרה זה לפחות אחד מכוני הטעמים הבאים:
- ז
- "ההלכה שנפסקה על פי דעת הרוב בפס"ד עומדת בסתירה להלכות קודמות שנקבעו על ידי בית המשפט הנכבד; ההלכה שנקבעה כאן לראשונה הינה בעלת חשיבות עליונה בתחום דיני התכנון והבניה; בהלכה זו יש משום חידוש לעומת ההלכות שנהגו בתחום זה, והינה בעלת קשיות מיוחדת".
9. הסוגיה שהעתירה מעוררת היא - כלום ניתן לבטל הפקעה, שהוחלט עליה בתכנית בניין ערים, מפאת השהיית מימוש המטרה שלמענה תוכננה על ההפקעה.

השופט ד' לרין

סוגיה זו אינה חדשה כלל וכלל, והיא נדונה ונתלבנה בבית-משפט זה פעמים מספר. ניתן לומר, שכלל שהסוגיה מורכבת וסבוכה, היא זכתה בסופו של דבר למענה ברור.

בבג"צ 57 / 75 (1) נקבע לאמור, בעמ' 1608:

"...הצדק דורש, כי זכות הקנין לא תיפגע למעלה מן המידה הסבירה. משום כך סבור אני, כי אחרי עיבור זמן סביר למן אישור התכנית, הרשות בידי בעל-הקרקע לדרוש משלטונות בנין הערים שישקלו אם עדיין עומדים הם על כוונתם, ומה טיכויים יש לביצועה, ואחרי עיבור זמן רב מדי, אם לא בוצעה התכנית, יהיו השלטונות חייבים לבטל את הייעוד..."

ובהמשך בעמ' 1609:

"כמעשיה של רשות מקומית, לייעד קנין פרטי להפקעה ולא לבצע את התכנית משך שנים רבות, אני רואה פגיעה חמורה בזכויות האזרח, ובעקיפין גם בטובת הציבור".

הווי אומר: אם חולפת תקופת זמן ארוכה, ושינוי הייעוד אינו מתמשך תוך זמן סביר, יש מקום לשקול החזרת הייעוד לקדמותו ולחייב ביטול הייעוד החדש.

עיקרון זה עובר כחוט השני בפסיקה נוספת וענפה של בית-משפט זה, והשופט חלימה, אשר כתב את חוות הדעת המשקפת את דעת הרוב, עמד עליה בהרחבה. יצוין לענייננו, כי השופט זוסמן, אשר קבע את ההלכה כפי שצוטטה לעיל, ראה צורך בבג"צ 79 / 67 (2) להחמיר במבחנים שהנחו קודם לכן באמרו, בעמ' 284:

"השופט חשין המנוח הביע דעתו, כי תקופה של 12 שנים בתנאי הארץ תהא ארוכה מדי ותגרום אי צדק, והיום מוכן גם אני להצטרף לדעה זו. אך לא ניתן לקבוע מסמרות בדבר, שכן כל ענין וענין אין לך בו אלא מקומו ושעתו".

אמור מעתה, שההלכה היא עקבית וברורה, שהסוגיה עם כל חשיבותה אינה חדשה ואינה עוד קשה.

אין לענייננו בעיה משפטית הטעונה הכרעה, אלא מציאות עובדתית שנקבעה ויישום ההלכה על מערכת עובדות פלוגית על-פי שיקול-דעתו של בית המשפט.

10. גם השופט בך בחוות-דעתו, דעת מיעוט, באותו עניין, לא חלק על כך שבעיקרון זו ההלכה, אולם התוצאה מקבלת העתירה והמשמעויות הנובעות ממנה הטרידו אותו. הוא סבר, כי מתן צו כפי שנתבקש הוא צעד דראסטי ומרחיק לכת. לא מוכר לו מקרה שבו נקט בית המשפט צעד כה קיצוני. לדעתו, עובדות המקרה דגן לא הצדיקו להפעיל בפעם הראשונה סנקציה כה חמורה.