



רשומות

# הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

2 בנובמבר 2016

1084

א' בחשוון התשע"ז

עמוד

הצעת חוק לתיקון פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) (מס' 3) (תיקון), התשע"ז-2016 . . . . . 596

## הצעת חוק לתיקון פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) (מס' 3) (תיקון), התשע"ז-2016

תיקון סעיף 27  
1. בחוק לתיקון פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) (מס' 3), התשע"ז-2016 (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 27, אחרי סעיף קטן (א) יבוא:

### ד ב ר י ה ס ב ר

לחשב את הפיצויים לפי דמי השכירות שהיה אפשר לקבל בפועל בעבור השימוש במקרקעין המופקעים. פסק הדין לא קבע הוראות מעבר לגבי תביעות תלויות ועומדות לקבלת פיצויי הפקעה או תביעות חדשות – שיוגשו לאחר מועד מתן פסק הדין – לגבי הפקעות שנעשו לפניו.

סכומי הפיצויים שישולמו לפי הלכת הייטנר עשויים להיות גבוהים באופן משמעותי מסכום הפיצויים שהיה מחושב לפי סעיף 13 לפקודה או לפי המסלולים האחרים לחישוב פיצויי הפירות, עובר לקבלת פסק הדין בעניין הייטנר, בערכים הגבוהים ב-300% עד 1000%. כך למשל, הפיצויים שישולמו בעד הפקעת המקרקעין שעניינם נדון בעניין הייטנר גבוהים ב-700% מסכום הפיצויים לפי החישוב שערכה המדינה באותו מקרה, בהתאם לחלופה של הצמדה וריבית לפי החוק לתיקון דיני הרכישה לצורכי ציבור וגבוהים באופי אחרים מסכום הפיצוי שהציעה המדינה לשלם לפי סעיף 13 לפקודה, שחל לגבי אותה הפקעה.

זאת ועוד. בחלוף 9 חודשים ממתן פסק הדין בעניין הייטנר, ניתן, ביום י' בניסן התשע"ג (21 במרס 2013) פסק דין במסגרת דני"א 1595/06 עיבון המנוח אדוארד ארידור ז"ל נ' עיריית פתח תקווה (פורסם באר"ש, 21.3.2013) (להלן – עניין ארידור). בפסק הדין בעניין ארידור נקבע כי על תביעה לפיצויי הפקעה חל חוק ההתיישנות, התשי"ח-1958, וכי עילת התביעה לפי הפקודה נולדת, לכל המאוחר, במועד שבו תפסה הרשות חזקה במקרקעין המופקעים, וממועד זה מתחילות להימנות 7 השנים שלאחריהן תתיישן התביעה. לאור החידוש שבפסק הדין, קבעו השופטים תחילה נדחית להלכה שנקבעה בו כך שזו לא תחול על תביעות תלויות ועומדות לקבלת פיצויי הפקעה וכן לא תחול על תביעות כאמור שיוגשו עד יום י"א באדר ב' התשע"ו (21 במרס 2016). כלומר בתוך שלוש שנים מיום מתן פסק הדין (להלן – תקופת המעבר).

השילוב בין ההלכה שנקבעה בפסק הדין בעניין ארידור, ובכלל זה קביעת תקופת מעבר שבמהלכה ניתן עדיין להגיש תביעה לפי הדין הקודם – בלא התיישנות – עם הלכת הייטנר שהגדילה את סכום הפיצויים שניתן לקבל, הוביל לכך שמאו שניתן פסק הדין בעניין ארידור ועד היום הוגשו לבית המשפט למעלה מ-1,200 תביעות חדשות לפיצויי הפקעה, וכמו כן הוגשו לרשות מקרקעי ישראל בסביבות 600 דרישות תשלום, שהיקפן הכספי המשוער לפי

כללי בהתאם להוראות הדין, נוסף על פיצויים בשל הפקעת הזכויות עצמן (להלן – פיצויי קרן), רשאי בעלים של זכויות בנכס שהופקע בהתאם להוראות פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור), 1943 (להלן – הפקודה) לבחור בין כמה מסלולים חלופיים לחישוב פיצויים בשל הפירות שהיה מפקי אילו היה מקבל את הפיצוי במועד רכישת הקרקע, וזאת בעד התקופה שמרכישת הקרקע עד לתשלום פיצויי הפקעה בפועל (להלן – פיצויי פירות). בעל נכס כאמור, רשאי לבחור בין השאר בין פיצויים לפי סעיף 13(1) לפקודה לבין פיצויים בסכום ההצמדה והריבית על פיצויי הקרן לפי הוראות חוק לתיקון דיני הרכישה לצורכי ציבור, התשכ"ד-1964 (להלן – חוק לתיקון דיני הרכישה לצורכי ציבור).

בשנת 2010 בוטל סעיף 13 לפקודה, במסגרת חוק לתיקון פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) (מס' 3), התשע"ז-2010 (ס"ח התשע"ז, עמ' 346) (להלן – תיקון מס' 3). בהתאם להוראת התחולה והוראות המעבר בתיקון מס' 3 (ראו סעיף 27 לתיקון האמור), חל הביטול האמור, רק לגבי קרקעות שפורסמה הודעה על כוונה לרכישתן, לפי סעיף 5 לפקודה (להלן – הודעה על כוונה לרכישה), החל מיום תחילתו של התיקון האמור, קרי מיום א' באדר התשע"ז (15 בפברואר 2010) (להלן – יום תחילתו של תיקון מס' 3) ואילך. מכאן, שסעיף 13 לפקודה המשיך לחול לעניין קרקעות שפורסמה הודעה על כוונה לרכישתן לפני יום תחילתו של תיקון מס' 3.

במשך עשרות שנים, בחרו רוב בעלי הזכויות שסעיף 13 לפקודה חל בעניינם שלא לתבוע פיצויים לפי אותו סעיף, וזאת בשל סכום הפיצויים הנמוך יחסית שניתן לפי מסלול זה בהשוואה לשאר המסלולים, בהתאם לאופן שבו יישמה המדינה את הוראות הדין.

ביום י"ד בתמוז התשע"ב (4 ביולי 2012) נתן בית המשפט העליון פסק דין בע"א 3079/08 מדינת ישראל נ' הקרש קרן עזרה ע"ש יעקב הייטנר (פורסם באר"ש, 4.7.2012) (להלן – עניין הייטנר). בעניין הייטנר נקבע לראשונה באופן מפורש כי יש לחשב את הפיצויים, לפי סעיף 13(1) לפקודה, כאחוז משווייה המשתנה של הקרקע, מדי שנה, החל ממועד תפיסת החזקה בקרקע עד מועד תשלום פיצויי הקרן. ההלכה שנקבעה בפסק הדין בעניין הייטנר (להלן – הלכת הייטנר) קבעה דרך חישוב שונה מהדרך שנקטה עד אז המדינה, בהתאם לפרשנותה להוראות החוק, ולפיה יש

<sup>1</sup> ס"ח התשע"ז, עמ' 346.

"(א) ביטולו של סעיף 13 לפקודה, כאמור בסעיף 13 לחוק זה, יחול גם לענין קרקע שפורסמה לגביה הודעה לפי סעיף 5 לפקודה לפני יום התחילה."

2. בחוק לתיקון דיני הרכישה לצורכי ציבור, התשכ"ד-1964<sup>2</sup> (להלן – חוק לתיקון דיני הרכישה לצורכי ציבור), בסעיף 8 –

תיקון חוק לתיקון דיני הרכישה לצורכי ציבור

(1) אחרי סעיף קטן (א) יבוא:

"(א) על אף האמור בסעיף קטן (א), נרכשו זכויות במקרקעין מכוח פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור), 1943<sup>3</sup>, או מכוח חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965<sup>4</sup>, ישולמו לבעל הזכויות פיצויים בסכום שווי הזכויות כשהוא צמוד למדד המחירים לצרכן, בתוספת ריבית לא צמודה בשיעור של 4% לשנה עד יום כ"ד בטבת התשנ"ב (31 בדצמבר 1991), על שווי הזכויות בלבד, ובתוספת ריבית צמודה בשיעור שנקבע, לענין ההגדרה "הפרשי הצמדה וריבית", לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה, התשכ"א-1961<sup>5</sup>, מיום כ"ה בטבת התשנ"ב (1 בינואר 1992) ואילך, ויחולו לענין חישוב הריבית וההצמדה הוראות פסקאות (1) ו-(2) של סעיף קטן (א).";

## ד ב ר י ה ס ב ר

**סעיף 1** סעיף 13 לתיקון מס' 3 מבטל את סעיף 13 לפקודה. בהתאם לסעיף 27(א) לאותו תיקון, חל הביטול האמור רק לגבי קרקע שפורסמה הודעה על כוונה לרכישה החל מיום תחילתו של תיקון מס' 3.

כאמור, לאור הנטל התקציבי הכבד שנוצר בעקבות שילוב הלכות הייטנר ואירידור כמתואר לעיל, מוצע להחיל את ביטולו של סעיף 13 לפקודה גם על קרקע שפורסמה הודעה על כוונה לרכישה לפני יום תחילתו של תיקון מס' 3, וטרם שולמו לגביה פיצויי הפקעה.

**סעיף 2 לפסקה (1)**

סעיף 8 לחוק לתיקון דיני הרכישה לצורכי ציבור קובע את מנגנון ההצמדה של פיצויי הקרן. לפי אותו מנגנון, ישולמו בעד התקופה שממועד פרסום ההודעה על כוונה לרכישה ועד יום תחילתו של תיקון מס' 3, הפרשי ריבית והצמדה חלקיים בלבד, כמפורט בסעיף 8 האמור ואילו בעד התקופה שמיום תחילתו של תיקון מס' 3 ישולמו הפרשי ריבית והצמדה מלאים בשיעור שנקבע לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה, התשכ"א-1961 (להלן – חוק פסיקת ריבית והצמדה).

בהמשך להחלת ביטולו של סעיף 13 לפקודה באופן רטרואקטיבי, כמוצע בסעיף 1 להצעת החוק, מוצע לתקן את סעיף 8 לחוק לתיקון דיני הרכישה לצורכי ציבור ולקבוע שלפיצויי ההפקעה ישולמו בעד מקרקעין שנרכשו מכוח הפקודה או מכוח חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן – חוק התכנון והבנייה), ייוספו הפרשי הצמדה וריבית מלאים בשיעור שנקבע לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה כבר מיום כ"ה בטבת התשנ"ב (1 בינואר 1992) ואילך. התיקון המוצע מאריך את התקופה שבמהלכה

הערכות הרשות עולה על 4,500,000,000 שקלים חדשים. שילוב ההלכות כמתואר לעיל הוליד אפוא נטל תקציבי משמעותי, בלתי צפוי ומכביד על אוצר המדינה.

לשם התמודדות עם הנטל התקציבי הכבד שנוצר בעקבות הלכת הייטנר, מוצע לתקן את הוראת המעבר שבתיקון מס' 3 כך שהחלופה לחישוב פיצויים שהיתה קבועה בסעיף 13 לפקודה ובוטלה באותו תיקון רק לגבי הפקעות חדשות, תבוטל באופן רטרואקטיבי גם לגבי תביעות לפיצויים הנוגעות לקרקעות שפורסמו לגביהן הודעות על כוונה לרכישה לפני יום תחילתו של תיקון מס' 3. כמו כן, בשל היקף התביעות העצום שהוגש, מוצע להחיל את התיקון גם לגבי תביעות תלויות ועומדות לקבלת פיצויים לפי הפקודה.

במקביל לביטול חלופת הפיצויים לפי סעיף 13 לפקודה, כמתואר לעיל, מוצע לתקן את החלופה לחישוב פיצויים הקבועה בחוק לתיקון דיני הרכישה לצורכי ציבור, כך שהחל מיום כ"ה בטבת התשנ"ב (1 בינואר 1992), ייוספו לסכום הפיצויים הצמדה וריבית מלאים בדרך המפורטת בסעיף 2 להצעת החוק. התיקון המוצע מגדיל את סכום הפיצוי הניתן לפי מסלול זה, שכן בהתאם לחוק האמור, כנוסחו כיום, עד שנת 2010 (עד יום תחילתו של תיקון מס' 3) יחולו על סכום הפיצויים שיעורי ריבית והצמדה חלקיים בלבד, ורק החל מאותה שנה יחולו על הסכום האמור שיעורי ריבית והצמדה מלאים.

נוכח התיקון המוצע ותחולתו על תביעות תלויות ועומדות כאמור, מוצע לקבוע כי מי שהגיש תביעה לפיצויי הפקעה, וביום תחילתו של החוק המוצע עניינו תלוי ועומד בבית המשפט, יוכל לתקן כתבי בידין שהגיש במסגרת התביעה, אם התיקון נובע מהתיקון המוצע בחוק זה.

<sup>2</sup> ס"ח התשכ"ד, עמ' 122; התש"ע, עמ' 365.

<sup>3</sup> ע"ר מס' 1492, תוס' 1, עמ' (ע) 32, (א) 44.

<sup>4</sup> ס"ח התשכ"ה, עמ' 307.

<sup>5</sup> ס"ח התשכ"א, עמ' 192.

(2) בסעיף קטן (ג), במקום "סעיף קטן (א)" יבוא "סעיף קטן (א1)".

(א) הוראות סעיף 27(א1) לחוק העיקרי, כנוסחו בסעיף 1 לחוק זה, יחולו גם לעניין תביעה תלויה ועומדת לקבלת פיצויים מכוח פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור), 1943 (בסעיף זה – פקודת הקרקעות). לגבי קרקע כאמור באותו סעיף, שביום תחילתו של חוק זה טרם ניתן בה פסק דין.

(ב) הוראות סעיף 8(א1) לחוק לתיקון דיני הרכישה לצורכי ציבור, כנוסחו בסעיף 2 לחוק זה, יחולו גם לעניין תביעה תלויה ועומדת לקבלת פיצויים מכוח פקודת הקרקעות או מכוח חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, שביום תחילתו של חוק זה טרם ניתן בה פסק דין.

(ג) הוגשה תביעה לקבלת פיצויים כאמור בסעיפים קטנים (א) או (ב), רשאי כל צד להליך לתקן כתבי בידין שהגיש במסגרתו, ובלבד שהתיקון נוגע לסעיף 27(א1) לחוק העיקרי, כנוסחו בסעיף 1 לחוק זה, או לסעיף 8(א1) לחוק לתיקון דיני הרכישה לצורכי ציבור, כנוסחו בסעיף 2 לחוק זה.

## ד ב ר י ה ס ב ר

**סעיף 3** נוכח ריבוי תביעות בעקבות שילוב הלכות הייטנר ואירידור כאמור לעיל, ומשמעותן התקציבית, מוצע להחיל את התיקונים המוצעים בסעיפים 1 ו-2 להצעת החוק, קרי ההחלה הרטרואקטיבית של ביטול סעיף 13 לפקודה וקביעת מסלול הצמדה מיוחד בחוק לתיקון דיני הרכישה לצורכי ציבור, גם על תביעות לקבלת פיצויי הפקעה שהוגשו לפני יום תחילתו של החוק המוצע ובאותו מועד טרם ניתן בהן פסק דין.

בהתחשב בהחלתו של התיקון המוצע על תביעות תלויות ועומדות, מוצע לקבוע כי מי שהוא צד לתביעה לפיצויי הפקעה, ועניינו תלוי ועומד ביום תחילתו של החוק המוצע, יוכל לתקן כתבי בידין ככל שמדובר בתיקון הנובע מהתיקון המוצע בחוק זה.

ישולמו הפרשי הצמדה וריבית מלאים ומעמיד אותה (נכון ליום תחילתו של החוק המוצע) על 25 שנים.

הארכת התקופה ל-25 שנים כאמור מבוססת, בין השאר, על העובדה שתקופה זו מוכרת בדיני הפקעות – בחקיקה ובפסיקה – כמייצגת, בהקשרים שונים, "תקופה של דור", ובין השאר מוכרת כזו שמקימה חזקת שיהוי או מייצגת את משך הזמן שבו מכיר המשפט בקיומה של זיקה של בעל מקרקעין כלפי מקרקעין שהיו ברשותו והופקעו.

### לפסקה (2)

מאחר שמוצע בפסקה (1) לקבוע מסלול הצמדה מיוחד, בין השאר, לעניין רכישת זכויות במקרקעין מכוח חוק התכנון והבנייה, מוצע לתקן את סעיף 8(ג) לחוק לתיקון דיני הרכישה לצורכי ציבור, כך שהוראותיו יחולו לגבי המסלול המיוחד שנקבע כאמור, וזאת חלף ההפניה למסלול הקיים היום בחוק.