

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים

עע"מ 5150/23

לפני: כבוד השופט ד' ברק-ארז  
כבוד השופט י' כשר  
כבוד השופטת ר' רונן

המעוררת: הוועדה המקומית לתכנון ובניה חדרה

נ ג ד

המשיבים: 1. זכריה תוהמי  
2. דוד איטח  
3. טלילה איטח

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו  
כבית המשפט לעניינים מינהליים מיום 8.5.2023 בעת"מ  
[52272-01-23](#) [נבו] על ידי כב' השופט מ' רניאל

תאריך הישיבה: כ"ח בשבט התשפ"ד (7.2.2024)

בשם המערערת: עו"ד חן יורם

בשם המשיבים: עו"ד משה פרונצ'בסקי; עו"ד שני איטח

ספרות:

[אהרן נמדר הפקעת מקרקעין \(2011\)](#)

מיני-רציו:

\* התקבל ערעור על פסק דין שביטל הפקעת חלקת מקרקעין המיועדת לשטח ציבורי פתוח, מחמת שיהוי במימוש מטרת ההפקעה; נקבע כי חרף חלוף זמן רב מאז ההפקעה, אין לבטלה, וזאת, בין היתר, בהתחשב באופייה המיוחד של הפקעה לצורך שצ"פ שאינה מחייבת פיתוח של השטח.

\*קניין – מקרקעין – הפקעה

\* תכנון ובנייה – הפקעה – ביצועה

\* תכנון ובנייה – הפקעה – ביטולה

\* מקרקעין – הפקעה – ביצועה

\* מקרקעין – הפקעה – ביטולה

\* מקרקעין – הפקעה – צורכי ציבור

\* מקרקעין – הפקעה – זניחת מטרת ההפקעה

\* משפט מינהלי – התנהגות הרשות – שיהוי

\* משפט חוקתי – זכויות הפרט – זכות הקניין

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בו התקבלה עתירת המשיבים ובוטלה החלטת המערערת (הוועדה) להפקיע חלקת מקרקעין בחדרה, אשר יועדה בתכנית משנת 1987 לשטח ציבורי פתוח. המשיבים טענו בעתירתם, כי הוועדה השתתה במימוש מטרת ההפקעה, באופן המצדיק את ביטולה; בית המשפט קמא קיבל טענה זו בקובעו, כי הוועדה לא עשתה דבר למימוש מטרת ההפקעה – לא במגרש ואף לא בשצ"פ הסמוך לו. הוועדה, מנגד, טענה כי הצורך הציבורי בהפקעה עדיין קיים, בין היתר, על רקע גידול אוכלוסיית העיר חדרה, וכי פיתוח מקרקעי ציבור נעשה לפי סדרי עדיפות ויכולת תקציבית של הרשות.

בית המשפט העליון (השופטת ר' רונן, בהסכמת השופט י' כשר ו-ד' ברק-ארז) קיבל את הערעור ופסק כדלקמן:

השופטת ר' רונן ציינה, כי תנאי לקיומה של הפקעה הוא אם כן קיומה של מטרה ציבורית, שנותנת לפעולה השלטונית הכופה את הלגיטימציה שלה. אולם, ישנם מקרים בהם בעת ההפקעה הייתה מטרה ציבורית שלשמה בוצעה ההפקעה, אולם בהמשך השתנו הנסיבות והמטרה הציבורית אינה קיימת עוד. הפסיקה קבעה כי לבעלים הקודם של מקרקעין שהופקעו, נותרת זיקה למקרקעין שהופקעו ממנו שממשיכה לרחף כמעין "ענן" מעליהם – וזאת גם כאשר פעולת ההפקעה בוצעה כדין, וגם אם היא הושלמה תוך העברת הקניין במקרקעין לידי הרשות המפקיעה. משכך, ההלכה הפסוקה קבעה כי זניחת מטרת ההפקעה ואף שיהוי במימושה, עשויים להצדיק את ביטולה.

זניחת מטרת ההפקעה עשויה להיות מוכחת כאשר ייעוד המקרקעין שהופקעו משתנה, וחדל להיות ייעוד ציבורי. יחד עם זאת, גם כאשר ייעוד המקרקעין לא השתנה, ניתן יהיה לקבוע בנסיבות המתאימות כי מטרת ההפקעה נזנחה על ידי הרשות, וזאת אם היא לא הגשימה את הצורך הציבורי לשמו הופקעו המקרקעין תוך פרק זמן סביר. שיהוי במימוש מטרת ההפקעה עשוי אפוא להעיד על זניחת המטרה, והוא אף עשוי להצביע על כך שהרשות הפרה את חובתה לפעול בשקידה למימושה. עוד נפסק כי בבואו לבחון את סוגיית זניחת מטרת ההפקעה נדרש בית המשפט לבחון, בין היתר, את מידת השיהוי במימוש מטרת ההפקעה, את הנזק שנגרם לבעל הזכויות במקרקעין כתוצאה מהשיהוי ואת הפגיעה באינטרס הציבורי שעלולה להיגרם אם תבוטל ההפקעה. ההחלטה האם לבטל את ההפקעה מחמת שיהוי במימושה תתקבל בסופו של דבר בהתאם לאיזון שיערוך בית המשפט בין השיקולים הנזכרים.

נקודת המוצא היא כי כאשר הופקע המגרש, היה קיים צורך ציבורי שהצדיק את ההפקעה, והצדיק לכן את שלילת זכות הקניין של המשיבים בו. האפשרות לקבוע כי מטרת ההפקעה נזנחה וכי יש להשיב את המקרקעין שהופקעו כדין לידי הבעלים הקודמים שלהם תוך ביטול ההפקעה, היא אפשרות חריגה, ויש לנקוט בה רק במקרים חריגים.

במקרה דנן, המגרש הופקע לאור ייעודו לשמש כשטח ציבורי פתוח. הפקעה כזו היא שונה מבחינת מימוש מטרת ההפקעה מהפקעות אחרות, הכרוכות בבנייה על המגרש. כאשר מדובר בשטח ציבורי פתוח – המטרה היא כי המגרש יישאר כשטח פתוח ולא בנוי. זאת, לאור הצורך בכך שבסביבה עירונית בנויה ייוותרו גם שטחי "ריאה ירוקה" כאלה. משכך, הפקעה למטרת שצ"פ היא שונה מהפקעות אחרות בהתייחס לשאלה האם הרשות מימשה את מטרת ההפקעה. כאשר מדובר בשצ"פ, כשמו כן הוא – קשה יותר לקבוע כי מטרה זו לא מומשה כאשר המגרש אכן נותר פתוח ללא בניה. אכן, גם כאשר מדובר במגרש המיועד לשצ"פ, הרשות יכולה לטפח אותו, לדאוג לגינון או לשתילת עצים בו – אולם גם אם לא נעשה בו דבר, עדיין נותרת בעינה המטרה לפיה אין מדובר בשטח בנוי אלא בשטח חשוף ופתוח המצוי בתוך שטח עירוני.

גם בעתיד, אם ההפקעה לא תבוטל, לא צפוי להיגרם למשיבים נזק משמעותי. על אינטרס המשיבים בדרך גישה ניתן להגן באמצעות מתן זיקת הנאה על גבי המגרש גם לאחר השלמת הפקעתו, כפי שהתחייבה הוועדה לעשות.

אכן, מאז ההפקעה חלף פרק זמן משמעותי של כ-35 שנים. יחד עם זאת, האיזון בין השיקולים השונים – הצורך במטרת ההפקעה שנתר קיים גם היום, והעובדה שהמגרש היה, נותר וייוותר מגרש ציבורי פתוח מחד גיסא; והפגיעה המינימלית בזכויות המשיבים ובאפשרות שלהם להוסיף ולעשות שימוש במגרש לצורך העיקרי לו הם טענו מאידך גיסא, מביא למסקנה כי המקרה דנן אינו אחד המקרים החריגים בהם מוצדק ביטול ההפקעה.

השופטת ד' ברק-ארז הסכימה עם פסק-דינה של השופטת רונן, ומצא להוסיף – במבט הצופה פני עתיד – כי היעדרה של ציפייה לפיתוח מאסיבי בשטח שנועד לשמש "ריאה ירוקה" אין משמעותה כי יש מקום למדיניות של "שב ואל תעשה". אדרבה, ככלל, עלויות הפיתוח במצב דברים זה מצומצמות יחסית, ועובדה זו מחזקת את הציפייה להתחלת פעילות בשטח. הלכה למעשה, היעדרה של כל פעילות הוא שעלול להוביל בעקיפין להזנחה ולחלחול של שימושים "מתחרים" ובלתי חוקיים במקום. אף כאשר מדובר במגרש המיועד לשמש כשטח ציבורי פתוח, יש ציפייה לפעילות של פיתוח, גם כזו שכרוכה בהתערבות מינימלית בטבע, כדוגמת גידור וטיפול בסיסיים, בהתאם לייעוד המתוכנן.

לאור האמור, הערעור התקבל; נקבע כי יש להותיר את ההפקעה על כנה בכפוף להתחייבות הוועדה למתן זיקת הנאה למשיבים.

#### פסק-דין

#### השופטת ר' רונן:

1. לפנינו ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בחיפה (השופט מ' רניאל) בעת"מ 52272-01-23 [נבון] מיום 8.5.2023 בו קיבל בית המשפט את עתירת המשיבים וביטל את החלטת המערערת (להלן: הוועדה) ואת הליכי ההפקעה של חלקה 176 בגוש 10037 בחדרה (להלן: המגרש).

רקע וההליך בבית משפט קמא

2. המגרש הוא בבעלות המשיבים, והוא יועד על פי תוכנית חד/780 שפורסמה למתן תוקף בשנת 1987 (להלן: התוכנית) לשטח ציבורי פתוח (שצ"פ). על פי סעיף 16 להוראות התוכנית, כל השטחים המיועדים לצורכי ציבור יופקעו על ידי הוועדה ויירשמו על שם הרשות המקומית.

3. לטענת המשיבים, מאז שנת 1987 לא נקטה הוועדה בכל צעד להפקעת המגרש. הוועדה פעלה רק לאחר שעתירה שהגישו המשיבים על החלטה הנוגעת לשינוי ייעוד המגרש משצ"פ למגורים – נמחקה.

4. בעתירה שהגישו המשיבים לבית משפט קמא, הם טענו כי הוועדה השתהתה במימוש מטרת ההפקעה, באופן המצדיק את ביטול ההפקעה בהתאם להלכה הפסוקה. בית המשפט קמא בפסק דינו קיבל את הטענה. הוא דחה את הטענות המקדמיות שהעלתה הוועדה; וקבע לגופו של עניין כי הפקעת השצ"פ תחסום את הכניסה לחניה בבתי המשיבים שכן הגישה האחרת אל החנייה (מרחוב נורדאן) נחסמה על ידי השכנים.

5. עוד נקבע כי המשיבים לא טענו (כפי שייחסה להם הוועדה) כי התוכנית היא תוכנית נקודתית. טענתם בעתירה הייתה כי מדובר בתוכנית למתחם מסוים בן 132 דונם ולא תכנון כוללני לעיר חדרה. התוכנית קבעה שטחים להפקעה ובהם שצ"פ הדרוש לצורך אותה תוכנית. ואולם, מפרוטוקול הדיון בוועדה בו הוחלט על ההפקעה, עולה כי השצ"פ נחוץ לצורך מתחם אחר – כלומר אין צורך ציבורי בשלב זה בשצ"פ על פי התוכנית.

6. בית המשפט התייחס גם לטענה ביחס לתוכנית המתאר לעיר חדרה – חד/2020 (להלן: התוכנית החדשה) המאפשרת את הגדלת צפיפות הדיור, בין היתר במתחם עליו חלה התוכנית, באופן המצדיק שטחי ציבור פתוחים המתאימים להתפתחות העירונית הצפויה (אך בכפוף לאישור תוכניות שאינן מאושרות עדיין). בהתייחס לטענה זו הבהיר בית המשפט כי אין בה כדי להצדיק הפקעה מלפני 35 שנים תוך המתנה לכך שהצפיפות בעיר תצדיק זאת בשל תוכניות עתידיות שאולי יאושרו בשנים הבאות.

7. בית המשפט הפנה לפסיקה לפיה שיהוי בלתי סביר במימוש מטרות ההפקעה עשוי להצדיק את ביטולה כך שהקרקע תושב לבעליה המקוריים. זאת, הן מכוח חובת הרשות לפעול בהגינות ובשקיידה ראויה; והן על בסיס המסקנה

האפשרית מחלוף הזמן לפיה לרשות אין צורך אמיתי במקרקעין שהופקעו או כי היא זנחה את מטרת ההפקעה. בית המשפט הבהיר כי אין כלל נוקשה החל על כל המקרים בהקשר זה, ויש לבחון כל מקרה לפי מכלול נסיבותיו כדי להכריע בשאלה האם יש להורות על ביטול ההפקעה אם לאו. בכלל זה יש לבחון את פרק הזמן שחלף; את מורכבותם של הליכי התכנון; את הסיבות בשלהן לא הושלם מימוש יעדי ההפקעה; את התקדמות יישום מטרות ההפקעה בחלקות אחרות; ואת הנזק לאינטרס הציבורי.

8. במקרה דנן, כך נקבע, הוועדה לא עשתה דבר למימוש מטרת ההפקעה – לא במגרש ואף לא בשצ"פ הסמוך לו. היא לא תפסה את החזקה בשטח שהופקע; היא לא הוכיחה דבר ביחס למשאבים שיש לה למימוש מטרת ההפקעה; הליכי התכנון להפקעה אינם מורכבים ומורכבותם לא הצדיקה המתנה של שנים כה רבות; לא ניתן הסבר לאי מימוש מטרת ההפקעה; והנזק לוועדה אם ההפקעה תבוטל הוא ערטיילאי ויתכן שיקרה רק עוד שנים רבות – בעוד שהנזק למשיבים הוא ברור לפחות במישור הגישה לחנייה. אכן, התוכנית צפתה פני העתיד כאשר היא אושרה, אולם לא הוכח כי השצ"פ דרוש לצורך תוכנית אחרת ובשל התפתחות עתידית ערטיילאית של העיר חדרה. זאת, כאשר הובהר כי השצ"פ נמצא מחויף ל"קו הכחול" של אותה תוכנית עתידית שלא אושרה.

9. לאור כל אלה קבע בית המשפט כי הוועדה זנחה את מטרת ההפקעה והוא הורה לכן על ביטולה. זאת, תוך שהותיר את ייעוד המגרש לשצ"פ – שהוא הייעוד המותר בו לפי התוכנית המאושרת. הוא ציין כי חרף העובדה שבדרך-כלל מתחייבת הלימה בין הייעוד הציבורי לבין הבעלות הציבורית – במקרה דנן לא תהיה הלימה כזו.

טענות הצדדים בערעור

10. הוועדה טענה בערעור כי לצורך הדיון בשאלה האם יש מקום לבטל את ההפקעה, היה על בית המשפט לבחון האם הצורך הציבורי עודנו קיים. אם

התשובה היא חיובית, ממילא יכולה הרשות להפקיע את המגרש מחדש. הוועדה הבהירה כי המטרה הציבורית במקרה דנן לא נזנחה, והצורך הציבורי בשלו נעשתה ההפקעה עודנו קיים. כך, וכפי שעולה גם מעמדתה של הוועדה המחוזית, התוכנית חלה על שטח נרחב של 132 דונם, ותכליתה הייתה לערוך תכנון לשנים רבות קדימה ולענות על צרכים שהיו נכונים במועד התכנון ואף לשנים רבות לעתיד. ואכן, בשנים מאז אישור התוכנית גדלה האוכלוסייה בעיר חדרה, ובאזור של המגרש מקודמות תוכניות בצפיפות גבוהה מאוד. לכן, יש חשיבות בשמירה על שטחים ציבוריים פתוחים.

הוועדה הדגישה כי פיתוח מקרקעי ציבור נעשה לפי סדרי עדיפות ויכולת תקציבית של הרשות, והשיהוי אינו מצביע בהכרח על זניחת המטרה. לגישתה, הוכח מחסור חמור בשטחים ירוקים בעיר חדרה וזאת על רקע גידול האוכלוסייה בה. שטח המגרש נמצא במרכז העיר, ויש כוונה לפתחו לטובת הציבור. הוועדה התכוונה להתחיל בכך, אולם החלטת בית המשפט עצרה זאת. עוד נטען כי המשיבים אינם מאפשרים להשתמש במגרש בייעוד ציבורי; וכי לא ניתן לצפות מהם כי יפתחו את המגרש לייעודו.

הוועדה הדגישה כי באיזון בין האינטרס הציבורי בשמירה על שטחים ציבוריים פתוחים במרחב העירוני לבין הפגיעה במשיבים – יד הציבור צריכה להיות על העליונה; וכי סעד של ביטול הפקעה הוא חריג. הוועדה הוסיפה כי אין בעובדה שטרם גובשה תוכנית קונקרטית למימוש שטח השצ"פ כדי להעיד על כך שנזנחה המטרה הציבורית שביסוד ההפקעה. זאת, שכן מדובר בעתודת קרקע המשמשת כ"ריאה ירוקה" לרווחת התושבים.

לגישת הוועדה, הליכי תכנון הם מטבעם צופים פני העתיד. היא ציינה עוד כי הפסיקה קבעה כי ניתן לעיתים להביא בחשבון גם פעולות שנעשות לאחר מועד הגשת העתירה לצורך בחינת השאלה האם מטרת ההפקעה נזנחה. בהקשר זה ציינה

המשיבה את טענתה בפני בית משפט קמא לפיה היא מתכננת להקים בשטח השצ"פ גינה ציבורית, ולשם כך אף החלה בהליכי הפקעה.

11. בהתייחס לטענת המשיבים לגבי הכניסה לחניה, ציינה הוועדה כי בהיתר הבניה של המשיבים כתוב כי הגישה לחניה היא מרחוב נורדאו ולא מרחוב בוטקובסקי; היינו הכניסה אינה דרך השצ"פ. אכן בפועל הוקמה ללא היתר גדר המונעת גישה למגרש מרחוב בוטקובסקי. אולם, הוועדה הבהירה כי היא תסכים כי למשיבים יהיה מעבר לחניה דרך המגרש באמצעות זיקת הנאה.

הוועדה אף ציינה כי המשיבים בנו ללא היתר בשטח המגרש, בניגוד לטענתם כי הם עושים בו שימוש לחניה בלבד. לגישתה, אחד המבנים שנבנה מחובר למערכת המיזוג; ועבור השימוש במבנה אחר משולמת ארנונה לפי סיווג מסחרי. הוועדה הוסיפה כי לא היה מקום לייחס לה חוסר תום לב דיוני; וכי פסק דינו של בית משפט קמא פוגע באינטרס הציבורי ומעניק למשיבים פרס על התנהגות לא חוקית.

12. מנגד טענו המשיבים כי דין הערעור להידחות. הם הבהירו כי התוכנית כוללת הוראה ייחודית לפיה ההפקעה תבוצע תוך 3 שנים; וזמן ביצוע התוכנית הוא 10 שנים. חרף האמור, חלף פרק זמן של 35 שנים והוועדה לא נקטה בפעולות הפקעה. התוכנית עוסקת בתכנון של מתחם מסוים ולא בתכנון כוללני לעיר, והשטחים הציבוריים שנקבעו בה היו אמורים לספק מענה לשטחי המגורים בתחום התוכנית. המשיבים הוסיפו כי השיהוי במקרה דנן הוא מרחיק לכת שכן לא זו בלבד שהוועדה לא פעלה למימוש ההפקעה, אלא שהיא גם לא נקטה בהליכי הפקעה כלל במהלך כל התקופה.

המשיבים כפרו בטענה שייחסה להם חוסר ניקיון כפיים. לגישתם אין ממש בטענה כי הם עושים שימוש במגרש למטרות משרד או מסחר. לטענתם, הבנייה הבלתי חוקית משמשת כחנייה מקורה, וכי מחלקת הגבייה בעיריית חדרה שינתה זה מכבר את סיווג הארנונה של המבנה מייעוד מסחרי לייעוד מגורים. הוועדה גילתה אוזלת יד שמנעה מהם גישה לחנייה, והיא אף לא פעלה נגד הבנייה במשך שלושה

עשורים. כתוצאה מכך, המשיבים השקיעו משאבים רבים בהשבחת המגרש במשך למעלה משלושה עשורים. על כל פנים, לא הבנייה הבלתי חוקית מצמיחה להם זכות אלא זניחת מטרת ההפקעה.

עוד טענו המשיבים כי הנזק הציבורי לו טענה המערערת הוא נזק עתידי וערטיילאי; בעוד שהנזק למשיבים הוא ברור. זאת, כאשר בית המשפט קבע כי אין היום גישה לחניה מרחוב נורדאו, והוועדה מודעת לכך. לכן, כדי שהמשיבים יוכלו להיכנס לחניה, יהיה על הוועדה להסכים למעבר בדרך של זיקת הנאה מהמגרש.

המשיבים התייחסו לטענת הוועדה ביחס לסדרי העדיפויות שלה. לגישתם, ההפקעה הנוכחית אינה נובעת למעשה מצורך ציבורי, שכן גם לגישת הוועדה המגרש נחויך רק לאור התפתחות עירונית "צפויה". הגדלת צפיפות המגורים העתידית תלויה באישור תוכניות שטרם אושרו, שאינן מצויות ב"קו הכחול" של התוכנית; וספק אם יש בטווח הנראה לעין תוכניות למגורים המצדיקות שצ"פ בהיקף של 12 דונם.

המשיבים הפנו להלכה הפסוקה שעל פיה יש לממש את המטרה הציבורית במהירות הראויה; ושיהוי בלתי סביר עשוי להוות במקרים מסוימים עילה לביטול. במקרה דנן, הוועדה לא עשתה דבר 35 שנים וזהו שיהוי המצדיק את ביטול ההפקעה. זאת, כאשר מטרת ההפקעה נזנחה; השתנה הצורך הציבורי הקונקרטי שהוליד את ההפקעה; הוועדה התרשלה במילוי חובותיה; וזכות הקניין של המשיבים תיפגע אם ההפקעה לא תבוטל, פגיעה שבחלוף הזמן הפכה ללא מידתית. הנסיבות שבהן לפי הפסיקה הפקעה לא תבוטל, אינן חלות במקרה דנן, שכן הנזק שייגרם להם הוא ברור ומוחשי; ומנגד הוועדה לא עשתה כאמור דבר 35 שנים; והליכי התכנון לא היו מורכבים.

לגישת המשיבים, עולה כי אלה היו פני הדברים אילו מעשה ההפקעה היה מושלם, וקל וחומר שזו המסקנה כאשר המערערת לא נקפה אצבע לצורך מימוש ההפקעה.



## דיון והכרעה

13. הפקעה היא רכישה כפויה של זכויות פרטיות בקרקע על ידי רשות ציבורית למטרה ציבורית, כנגד תשלום פיצויים. כל הפקעה יוצרת מתח בין שני סוגי אינטרסים – הראשון הוא האינטרס הפרטי של מי שהיה בעל הקרקע, ואשר הקרקע שלו ניטלת ממנו בכפייה. פעולת הנטילה הכפויה הזאת פוגעת כמובן בזכות הקניין של בעל המקרקעין הכוללת גם את זכותו להישאר הבעלים של הנכס שלו, ולהחליט מתי ובאילו תנאים לבצע בו עסקה. ההפקעה שוללת ממנו את הזכות הזו, וזאת גם אם הוא מקבל פיצוי כנגד הקרקע שהופקעה. מהצד השני של המשוואה נמצאת המטרה הציבורית – שלצורך קידומה נועדה ההפקעה, והיא שנותנת לפעולה השלטונית הכופה את הלגיטימציה שלה (ראו: בג"ץ 2390/96 קרסיק נ' מדינת ישראל, פסקה 12 [נבו] (13.2.2001) (להלן: עניין קרסיק); (עע"מ 1369/06 הלבין נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה חדרה, פסקאות 39-40 [נבו] (9.7.2008) (להלן: עניין הלבין); (עע"מ 4955/07 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה רעננה נ' קרן תורה ועבודה, סד (2) 353, 366-367 (2010); אהרן נמדר הפקעת מקרקעין. (2011) 58-56

14. תנאי לקיומה של הפקעה הוא אם כן קיומה של מטרה ציבורית. אולם, ישנם מקרים בהם בעת ההפקעה הייתה מטרה ציבורית שלשמה בוצעה ההפקעה, אולם בהמשך השתנו הנסיבות והמטרה הציבורית אינה קיימת עוד. הפסיקה בחנה בעבר את השאלה מה דינה של הפקעה שבוצעה כדין, כאשר בהמשך הדרך השתנו הנסיבות והמטרה הציבורית חדלה להתקיים או נזנחה על ידי הרשות.

הפסיקה קבעה כי לבעלים הקודם של מקרקעין שהופקעו, נותרת זיקה למקרקעין שהופקעו ממנו שממשיכה לרחף כמעין "ענן" מעליהם – וזאת גם כאשר פעולת ההפקעה בוצעה כדין, וגם אם היא הושלמה תוך העברת הקניין במקרקעין לידי הרשות המפקיעה. משכך, ההלכה הפסוקה קבעה כי זניחת מטרת ההפקעה ואף שיהוי במימושה, עשויים להצדיק את ביטולה (ראו עניין קרסיק. ראו גם עע"מ 1136/20 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה פתח תקווה נ' בן ציון יששכר הנאמן, פסקה 10 [נבו] (14.9.2021); עע"מ 4231/11 הוועדה המקומית לתכנון ובניה ראשון לציון נ' מזובר, פסקה 11 [נבו] (9.2.2012); עע"מ

[3202/05](#) עיריית רמת השרון נ' גנין, פ"ד סג(3) 868, 854 (2010) (להלן: עניין רמת השרון)). יחד עם זאת, ביטול הפקעה הוא חריג, והוא ייעשה רק כאשר מוכח כי הרשות נהגה בשיהוי בלתי סביר וזנחה את מטרת ההפקעה (עניין הלבין, בפסקה 63; עניין רמת השרון, בעמוד 869).

15. זניחת מטרת ההפקעה עשויה להיות מוכחת כאשר ייעוד המקרקעין שהופקעו משתנה, וחדל להיות ייעוד ציבורי. יחד עם זאת, בית המשפט קבע כי גם כאשר ייעוד המקרקעין לא השתנה, ניתן יהיה לקבוע בנסיבות המתאימות כי מטרת ההפקעה נזנחה על ידי הרשות, וזאת אם היא לא הגשימה את הצורך הציבורי לשמו הופקעו המקרקעין תוך פרק זמן סביר. שיהוי במימוש מטרת ההפקעה עשוי אפוא להעיד על זניחת המטרה, והוא אף עשוי להצביע על כך שהרשות הפרה את חובתה לפעול בשקידה למימושה. בהקשר זה נקבע בעניין הלבין כי:

"מחובת ההגיונות של הרשות, שהינה נאמן הציבור, נובעת חובתה של הרשות המנהלית לפעול בשקידה ראויה. חובתה של הרשות לפעול בשקידה ראויה מתבטאת, בין היתר, בחובתה להגשים את הצורך הציבורי שבגינה הופקעו והועברו לידיה המקרקעין, בתוך זמן סביר" (שם, בפסקה 60).

(ראו גם [עע"מ 9554/10](#) הוועדה המקומית לתכנון ובניה חדרה נ' "חליפיו של יעקב רויכמן ז"ל", פסקה 7 [נבו] (29.01.2013) והאסמכתאות המובאות שם (להלן: עניין רויכמן)).

עוד נפסק כי "בבואו לבחון את סוגיית זניחת מטרת ההפקעה נדרש בית המשפט להתחשב בכלל נסיבות המקרה. בהקשר זה נדרש בית המשפט לבחון, בין היתר, את מידת השיהוי במימוש מטרת ההפקעה, את הנזק שנגרם לבעל הזכויות במקרקעין כתוצאה מהשיהוי ואת הפגיעה באינטרס הציבורי שעלולה להיגרם אם תבוטל ההפקעה. ההחלטה האם לבטל את ההפקעה מחמת שיהוי במימוש תתקבל בסופו של דבר בהתאם לאיזון שיערוך בית המשפט בין השיקולים הנזכרים" (ראו עניין רויכמן; ראו גם [עע"מ 319/05](#) בונשטיין נ' המועצה המקומית זיכרון יעקב, פסקה 13 [נבו] (1.2.2007)).

16. המשיבים במקרה דנן טענו כי חלוף הזמן מביא למסקנה לפיה מטרת ההפקעה נזנחה, באופן המצדיק את התוצאה של ביטול ההפקעה. כפי שיובהר, אני סבורה כי האיזון בין מכלול השיקולים הרלוונטיים מביא למסקנה לפיה לא היה מקום לבטל את ההפקעה, ולכן יש לקבל את הערעור.

17. נקודת המוצא היא כי כאשר הופקע המגרש, היה קיים צורך ציבורי שהצדיק את ההפקעה, והצדיק לכן את שלילת זכות הקניין של המשיבים בו. האפשרות לקבוע כי מטרת ההפקעה נזנחה וכי יש להשיב את המקרקעין שהופקעו כדין לידי הבעלים הקודמים שלהם תוך ביטול ההפקעה, היא כאמור אפשרות חריגה, ויש לנקוט בה רק במקרים חריגים.

במקרה דנן, המגרש הופקע לאור ייעודו לשמש כשטח ציבורי פתוח. הפקעה כזו היא שונה מבחינת מימוש מטרת ההפקעה מהפקעות אחרות. כך, כאשר מדובר בהפקעה לצורך הקמת מבנה ציבורי, בית ספר וכיוצא בזה – הרי שכדי לממש את מטרתה, על הרשות לפעול ולהקים את מבנה הציבור הרלוונטי על המקרקעין שהופקעו. כך למשל, בעניין רויכמן שנזכר לעיל, טענה הרשות למספר אפשרויות שנשקלו ביחס לשימוש במקרקעין שהופקעו – ובכלל זה הקמת מבנים עבור אגף הרווחה של העירייה, מקלט חדש לנשים מוכות, מבנה עבור תאגיד המים העירוני, הוסטל לדיירי רחוב ומרכז מורשת של יוצאי אתיופיה (ראו עניין רויכמן, בפסקה 10).

18. מנגד, כאשר מדובר בשטח ציבורי פתוח, אין מדובר בתוכנית להקמת מבנה על המגרש, אלא להיפך – המטרה היא כי המגרש יישאר כשטח פתוח ולא בנוי. זאת, לאור הצורך בכך שבסביבה עירונית בנויה ייוותרו גם שטחי "ריאה ירוקה" כאלה.

19. משכך, הפקעה למטרת שצ"פ היא שונה מהפקעות אחרות בהתייחס לשאלה האם הרשות מימשה את מטרת ההפקעה. כאשר מדובר בשצ"פ, כשמו כן הוא – המטרה העיקרית היא כי הוא יישאר שטח ציבורי פתוח. קשה יותר לקבוע כי מטרה זו לא מומשה כאשר המגרש אכן נותר פתוח ללא בניה (למעט הבניה שבוצעה

שלא כדין על ידי המשיבים). אכן, גם כאשר מדובר במגרש המיועד לשצ"פ, הרשות יכולה לטפח אותו, לדאוג לגינון או לשתילת עצים בו – אולם גם אם לא נעשה בו דבר, עדיין נותרת בעינה המטרה לפיה אין מדובר בשטח בנוי אלא בשטח חשוף ופתוח המצוי בתוך שטח עירוני. קשה יותר בנסיבות כאלה לקבוע כי הרשות הפרה את חובותיה במידה המצדיקה את הסעד החריג של ביטול ההפקעה.

20. כאמור, הוועדה אינה מבקשת לשנות את ייעוד המגרש גם היום, והיא מבקשת להותירו כמגרש פתוח (אם כי היא מתכוונת לפתחו לטובת הציבור). יתרה מכך, הוועדה הדגישה כי הצורך בשטחים פתוחים בעיר חדרה לא זו בלבד שלא פסק, אלא שהוא גבר בפרק הזמן מאז ההפקעה ועד היום, וזאת לאור הגידול בכמות האוכלוסייה בעיר והצפיפות הגדלה בה. אף בית משפט קמא קבע כי יעוד המגרש לשצ"פ ייוותר בעינו גם לאחר שקבע כי ההפקעה תבוטל.

21. מול המטרה הציבורית שעומדת עדיין בעינה ואשר הוועדה מבקשת עדיין להגשים אותה כאמור; ומול הקושי לקבוע כי מטרת ההפקעה נזנחה כאשר ממילא לא מדובר במגרש שהייתה אמורה לקום עליו בנייה – יש לבחון את הפגיעה האפשרית במשיבים. בהקשר זה אני סבורה כי הפגיעה בהם בנקודת הזמן הנוכחית, איננה משמעותית ואינה מצדיקה לפעול באופן חריג ולהורות על ביטול ההפקעה.

22. כך, במקרה דנן זכותם של המשיבים במגרש במהלך כל התקופה מאז 1987 ועד היום, לא הסתכמה בקיומה של זיקה תיאורטית למקרקעין שהיו בבעלותם. במקרה דנן, המשיבים הוסיפו לעשות שימוש במגרש במשך כל התקופה. לא זו בלבד שהם החזיקו בו, אלא שהם אף בנו בו בנייה בלתי חוקית. אכן, לגישתם, מדובר בבנייה שבוצעה רק כתוצאה מחסימת הגישה לחנייה שלהם מרחוב נורדאו (שהיא הגישה לחניה בהתאם להיתר). הוועדה מנגד טוענת לבנייה רחבה יותר של מבנים שלגבי אחד מהם משולמת לגישתה (בה כופרים המשיבים) ארנונה בסיווג מסחרי והאחר – מחובר למערכת מיזוג אוויר. יהיה אשר יהיה השימוש של המשיבים במבנים, ודאי שלא ניתן לומר כי בתקופה מאז שהמגרש יועד בהתאם

לתוכנית לייעוד של שצ"פ ועד היום, נגרם להם נזק בשל הניתוק שלהם מהמגרש שהיה בבעלותם.

23. יתרה מכך – בעתיד, גם אם ההפקעה לא תבוטל, לא צפוי להיגרם למשיבים נזק משמעותי גם לגישתם שלהם. המשיבים הדגישו כי הנזק שצפוי להיגרם להם נובע מכך שהמגרש דרוש להם כדרך גישה לחניה שבבעלותם, וזאת לאחר שהגישה שהייתה אמורה להוביל לחניה בהתאם להיתר הבנייה – נחסמה. ואולם, בהקשר זה ניתן על ידי הוועדה פתרון – כאשר היא התחייבה לתת למשיבים זיקת הנאה על גבי המגרש גם לאחר השלמת הפקעתו, באופן שיאפשר להם להגיע לחנייה מרחוב בוטקובסקי, כפי שהם עושים גם היום.

24. אכן, מאז ההפקעה חלף פרק זמן משמעותי של כ-35 שנים. יחד עם זאת, האיזון בין השיקולים השונים – הצורך במטרת ההפקעה שנותר קיים גם היום, והעובדה שהמגרש היה, נותר וייוותר מגרש ציבורי פתוח מחד גיסא; והפגיעה המינימלית בזכויות המשיבים ובאפשרות שלהם להוסיף ולעשות שימוש במגרש לצורך העיקרי לו הם טענו מאידך גיסא, מביא למסקנה כי המקרה דנן אינו אחד המקרים החריגים בהם מוצדק ביטול ההפקעה.

25. לכן, אני סבורה כי דין הערעור להתקבל, וכי יש להותיר את ההפקעה על כנה בכפוף להתחייבות הוועדה למתן זיקת הנאה למשיבים לצורך כניסה לחנייה מרחוב בוטקובסקי.

המשיבים יישאו בהוצאות המערערת בסך 30,000 ₪.

שׁוֹפֵט

השופט י' כשר:

אני מסכים.

## שׁוֹפֵט

השופט ד' ברק-ארז:

אני מסכימה לפסק דינה של חברתי השופטת ר' רונן. לא למותר לחזור ולהדגיש כי במישור הצדק הפרטני לא נגרם עוול של ממש למשיבים. ככל שהדברים אמורים בצורך הנוגע לשמירת הגישה לחניה, הוועדה המקומית גילתה הבנה והתחשבות בנכונותה להבטיח שתינתן למשיבים זיקת הנאה. מעבר לכך, אינני סבורה שלמשיבים ציפיות לגיטימיות שנכזבו. אין צריך לומר שפעולות בנייה שנעשו ללא היתר אינן מקימות להן זכויות נוספות.

לצד זאת, בנסיבות העניין מצאתי להוסיף דגש עקרוני הנוגע לאופיו של השטח השנוי במחלוקת כשטח ציבורי פתוח. כחברתי, אף אני סבורה כי הפקעה לצורך שמירה על שטחים ציבוריים פתוחים מחייבת התייחסות המביאה בחשבון את ייחודו של שימוש זה. אולם, להשקפתי חשוב להבהיר – במבט הצופה פני עתיד – כי היעדרה של ציפייה לפיתוח מאסיבי בשטח שנועד לשמש "ריאה ירוקה" אין משמעותה כי יש מקום למדיניות של "שב ואל תעשה". אדרבה, ככלל, עלויות הפיתוח במצב דברים זה מצומצמות יחסית, ועובדה זו לאמיתו של דבר מחזקת את הציפייה להתחלת פעילות בשטח. הלכה למעשה, היעדרה של כל פעילות הוא שעלול להוביל בעקיפין להזנחה ולחלחול של שימושים "מתחרים" ובלתי חוקיים במקום. אכן, כעמדת הוועדה המקומית, הצורך הציבורי בשטחים ירוקים נותר על כנו לאורך השנים, ואף התגבר בשים לב לצפיפות ולפיתוח העירוני המואץ בסביבה. אולם, דווקא על רקע זה יש להבהיר ביתר שאת, כי אף כאשר מדובר במגרש המיועד לשמש כשטח ציבורי פתוח, יש ציפייה לפעילות של פיתוח, גם כזו שכרוכה בהתערבות מינימלית בטבע, כדוגמת גידור וטיפוח בסיסיים, בהתאם ליעוד המתוכנן. זאת, להבדיל מהותרת המקרקעין כ"שטח הפקר" לאורך תקופה ממושכת.

## שׁוֹפֵט

הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת ר' רונן.

ניתן היום, ד' בתמוז התשפ"ד (10.7.2024).

שופטת

שופט

שופטת

סא 23051500\_P09.docx

מרכז מידע, טל' 077-2703333, \*3852; אתר אינטרנט, <https://supreme.court.gov.il>

ד' ברק ארז 5150/23-54678313  
נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

[בעניין עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו – הקש כאן](#)