

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק**בג"ץ 42244-02-25****לפני:**

כבוד המשנה לנשיא נעם סולברג
 כבוד השופטת דפנה ברק-ארז
 כבוד השופט חאלד כבוב

העותרים:

יורשי המנוחה רבקה בת שלום מלציק ז"ל

נגד**המשיבים:**

1. שר האוצר
 2. רשות מקרקעי ישראל

עתירה למתן צו על תנאי; תגובה מקדמית; תשובה לתגובה

בשם העותרים:

עו"ד שי גבסי; עו"ד עטרה שירה בן דוד

בשם המשיבים:

עו"ד שרון הואש-איגר

חקיקה שאוזכרה:

פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי הצבור), 1943: סע' 5, 7, 14, 14ב, 14ג, 14ד, 19, א

חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו

פקודת הסדר זכויות במקרקעין [נוסח חדש], תשכ"ט-1969

חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965**מיני-רציו:**

* נדחתה עתירה המכוננת לביטול הפקעת חלקת מקרקעין שהופקעה כחלק מהפקעה רחבת היקף בראשית שנות ה-60 של המאה הקודמת, המכונה גם "הפקעת מנשיה"; נקבע, כי העתירה לוקה שיהוי כבד, הן במישור הסובייקטיבי והן במישור האובייקטיבי; השבת הקרקע המבוקשת בעתירה חסומה לנוכח הוראת המעבר שבתיקון מס' 3 לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), הקובעת התיישנות על כל טענה ביחס לפקיעת מטרת ההפקעה בנוגע לקרקע שהופקעה לפני שנת 1985 – כאשר כבר נפסק בעבר, כי ההסדר המעוגן בתיקון זה מהווה ביטוי הולם לאיזון שבין הצורך הציבורי בהפקעת מקרקעין לבין מעמדה החוקתי של זכות הקניין של הפרט.

* מקרקעין – הפקעה – צורכי ציבור

* מקרקעין – הפקעה – ביטולה

* מקרקעין – הפקעה – תוקפה

* מקרקעין – הפקעה – התיישנות

* משפט חוקתי – זכויות הפרט – זכות הקניין

* משפט מינהלי – בגץ – שיהוי

* פרשנות – דין – חוק לתיקון פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור)

העתירה המכוונת נגד תוקפה של הפקעת חלקת מקרקעין, אשר הופקעה כחלק מהפקעה רחבת היקף בראשית שנות ה-60 של המאה הקודמת, המכונה גם "הפקעת מנשיה". העותרים – חלק מיורשי בעלת הקרקע המנוחה – ביקשו להורות למשיבים לבוא וליתן טעם מדוע לא תבוטל הפקעת החלקה ותושב הבעלות בה לעותרים. תכלית ההפקעה הייתה לאפשר את שיקום האזור ואת פיתוחו על ידי תכנון אשר יאפשר דיור חלופי הולם, לצד פיתוח חיי מסחר, בנייני ציבור ושטחים פתוחים לרווחת תושבי השכונות הדרומיות של העיר; שולם פיצוי מלא ליורשי המנוחה בגין הפקעת החלקה. ברם, חרף רצון המשיבים להשלים את ההפקעה והתוכניות שניצבו ביסודה, בשנת 1969 הסתבר לגורמי המדינה, כי המדינה לא תוכל לעמוד בתשלום פיצויים לכל בעלי החלקות הרלוונטיים. על-כן, הוחלט לצמצם את תכנית ההפקעה ולבטלה ביחס לחטיבת קרקע בגודל של כ-400 דונם; מחטיבת קרקע זו הוחרגו מספר חלקות, שלגביהן כבר שולמו פיצויים בגין ההפקעה. בהמשך לכך, בשנת 1987 הוקנתה הבעלות בחלקות המוחרגות למדינה. בשנת 2024 פנו העותרים לשר האוצר, בדרישה לבטל את ההפקעה על החלקה. זאת, בהתבסס, בין היתר, על ההודעה בדבר ביטול ההפקעה משנת 1970, אשר לטענת העותרים ביטלה גם את ההפקעה על החלקה. רשות מקרקעי ישראל השיבה לעותרים כי החלקה הוחרגה מהודעת הביטול, ולכן לא נפל כל פגם בהקניית הבעלות בחלקה למדינה. אולם לשיטת העותרים, מהמסמכים שהציגה הרשות לא ניתן להסיק כי החלקה אכן סומנה בצבע כחול על התשריט כמוחרגת מביטול ההפקעה. לטענת העותרים, אף אם קיים ספק בנוגע לתחולת הודעת הביטול על החלקה, מאז פרסום הודעת הפקעת החלקה בראשית שנות ה-60, המשיבים לא עשו כל מאמץ לקדם את פיתוחה של החלקה לצורך ציבורי, אלא "שהחלקה נטושה ועזובה"; במצב דברים זה מעיד על זניחת הצורך הציבורי בהפקעת החלקה. יתרה מזאת, לטענת העותרים, בהתאם לתכנית החלה על החלקה, ייעודה הוא מגורים, ולכן "אין כל ייעוד ציבורי או צורך ציבורי בחלקה". מנגד, טענו המשיבים, כי דין העתירה להידחות מחמת השיהוי הכבד שבו היא לוקה. עוד נטען כי העותרים מושתקים מלהעלות כל טענה ביחס להפקעת החלקה, וזאת בהתאם להוראת המעבר שנקבעה בסעיף 27(ב)(2) לחוק לתיקון פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור) (מס' 3), התש"ע-2010; בהתאם להוראת המעבר, משחלפו מעל ל-25 שנים מאז השלמת הליך הפקעת החלקה, "רשאי שר האוצר להשתמש במקרקעין לכל מטרה שהיא". לגופם של דברים נטען, כי מהתשריט המקורי שצורף להודעת הביטול משנת 1970, ניתן ללמוד בבירור כי החלקה דנן אכן הוחרגה; כמו-כן, לא נכון לבחון אם החלקה הופקעה לצורך ציבורי, או אם תכלית זו נזנחה, במנותק מההפקעה בכללותה.

בית המשפט העליון (השופט ח' כבוב, בהסכמת השופט נ' סולברג והשופט ד' ברק-ארז – שניהם לתוצאה בלבד ומנימוקים שונים) דחה את העתירה ופסק כדלקמן:

השופט ח' כבוב ציין תחילה, כי כעולה באופן מפורש מהמסמכים שהוגשו על-ידי המשיבים, החלקה מושא ענייננו סומנה בתשריט המקורי בצבע כחול, ועל-כן לא יכולה להיות מחלוקת שהיא הוחרגה מהודעת הביטול. שנית, לגישתו, אכן חלף זמן רב, למעלה מיובל, מעת שהושלמה ההפקעה והתקבלו הפיצויים בעטייה; ואולם, לא ניתן לקבל את טענת השיהוי שהעלו המשיבים. מושכלות יסוד הן כי טענת שיהוי מורכבת משלושה יסודות: שיהוי סובייקטיבי; שיהוי אובייקטיבי; וככל שהשניים האחרונים מתקיימים, יש להעמיד כנגדם את מידת הפגיעה הנטענת בשלטון החוק ובאינטרס הציבורי בשל דחיית העתירה בגין שיהוי. לדעת השופט כבוב, גם אם מניחים לטובת המשיבים כי התנהלות העותרים אכן עולה כדי שיהוי סובייקטיבי, יש ממש בטענת העותרים, שלא נסתרה על-ידי המשיבים, כי לא מתקיים במקרה דנן שיהוי אובייקטיבי. זאת, משום שכעולה מהעתירה ומעמדת המשיבים, החלקה עומדת עד היום שוממה ועזובה; המשיבים טרם פעלו על-מנת לפנות את הפולשים שפלשו אליה; וטרם החלו לקדם את יישום התכנית שחלה עליה. במצב דברים זה, לא ניתן לשלול את הטענה שלפיה החזרת החלקה לידי העותרים לא תוביל לשינוי לרעה במצבם של המשיבים או תפגע באינטרס הציבורי.

עם זאת, לגופם של דברים, אין מנוס מדחיית העתירה. נוכח העובדה שהפקעת החלקה לא בוטלה בהודעה משנת 1970, המסגרת הנורמטיבית הרלוונטית לענייננו היא התיקון לפקודת הקרקעות, ובאופן ספציפי הוראת המעבר שבתיקון. החוק לתיקון פקודת הקרקעות נחקק בעקבות ההחלטה שניתנה בעניין קרסיק, אשר במסגרתה נקבע, על רקע חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, כי פקודת הקרקעות אינה נותנת ביטוי הולם לאיזון שבין הפקעת מקרקעין לצרכי ציבור, לבין מעמדה החוקתי של זכות הקניין של הפרט; משכך, ובשים לב למעמדה הרם של זכות הקניין לאחר חקיקת חוק היסוד, נקבע כי בכפוף למספר חריגים, קיימת לבעלי הקרקע זכויות עקרוניות להשבת הקרקע כאשר המטרה הציבורית חזלה להתקיים לאחר ההפקעה. לצד זאת הוחלט בעניין קרסיק, כי בשל השינוי המשמעותי והשלכותיו ראוי שהמחוקק יאמר את דברו, ותחולת ההלכה תוקפא עד ליצירת הסדר חוקי מתאים, שיקבע, בין היתר, את היקף תחולתה בזמן. בהמשך, נחקק בשנת 2010 התיקון לפקודת הקרקעות, במסגרתו נקבעו, בין היתר, התנאים בהם תקום לבעלי הקרקע עובר להפקעתה, הזכות לרכישה או להשבת קרקע שהופקעה (סעיפים 14-14 לפקודת הקרקעות), לצד קביעת תקופת התיישנות של 25 שנים על זכויות אלה ממועד פרסום הודעה לפי סעיף 7 לפקודת הקרקעות. תקופת התיישנות זו נקבעה הן ביחס להפקעות צופות פני עתיד (סעיף 14 לפקודת הקרקעות), הן ביחס להפקעות שנעשו עובר ליום כניסתו לתוקף של התיקון לפקודת הקרקעות, וזאת בהתאם להוראת המעבר. עתירה נגד חוקתיות התיקון לפקודת הקרקעות, ובפרט תקופת ההתיישנות האמורה, נדחתה. הנה כי כן, זכות ההשבה וזכות הרכישה מחדש בקרקע שהופקעה לפני כניסתו לתוקף של התיקון לפקודת הקרקעות, מוגבלות לתקופת התיישנות 'קשיחה' בת 25 שנים – הנמנית ממועד פרסום הודעה לגבי הקרקע מכוח סעיף 7 לפקודת הקרקעות. לשון אחרת, כל אותן קרקעות שהופקעו עובר לשנת 1985 ולגביהן פורסמה הודעה לפי סעיף 7 לפקודת הקרקעות, הדין החל עליהן הוא זה ששרר לפני שניתנה ההחלטה בעניין קרסיק, ולכן קרקעות אלה הן קניינה של המדינה ללא קשר לשאלת פקיעת מטרת ההפקעה המקורית.

תפיסת החזקה בחלקה מושא העתירה התרחשה עוד בשנת 1967, עת הצהירו יורשי המנוחה כי שולמו להם מלוא הפיצויים שהוסכמו בינם לבין המדינה, וזאת בתמורה לויתור על כל טענה או תביעה נוספת הקשורה לחלקה. כפי שהובהר בפסיקה, דינה של הצהרה זו כפרסום הודעה על תפיסת חזקה בהתאם לסעיף 7 לפקודת הקרקעות. מכאן, שעל חלקה זו חלה הוראת המעבר, הקובעת התיישנות על כל טענה ביחס לפקיעת מטרת ההפקעה בנוגע לקרקע שהופקעה לפני שנת 1985. הלכה למעשה, העותרים מבקשים להחיל בעניינם את האמור בעניין קרסיק, מאחר ומטרת ההפקעה אינה רלוונטית עוד; אך זאת, תוך התעלמות מכך שנחקקה הוראת מעבר המגבילה את תחולת הלכה שנפסקה בעניין קרסיק לקרקעות שהופקעו לפני שנת 1985. על-מנת להתגבר על המכשול האמור, העותרים ביקשו לתקוף את ההחלטה להחריג את החלקה מושא העתירה מהודעת הביטול, בטענה כי כבר אז ניתן היה להבין כי מטרת ההפקעה אינה רלוונטית עוד. ברם, גם אם מניחים לטובת העותרים כי זהו המצב מבחינה עובדתית, הדבר לא יסייע בידם, שכן ביחס לקרקעות שהופקעו לפני שנת 1985 חל הדין שקדם להלכה שנקבעה בעניין קרסיק. דהיינו – קרקע שכזו, שהפקעתה הושלמה מכוח פקודת הקרקעות, הפכה לקניינה המוחלט של המדינה, וזו הייתה רשאית לעשות בה כטוב בעיניה, ללא קשר למטרה שלשמה הופקעה הקרקע מלכתחילה.

לצד האמור ציין השופט כבוב כי בעיניו, המקרה הנדון ממחיש היטב את הקושי שעליו הצביע בית המשפט בעניין קרסיק. כך, המשיבים טענו, כי מאז שנת 1961 נעשו פעולות רבות על-מנת להגשים את התכלית הציבורית, שלשמה נועדה ההפקעה. באופן ספציפי, הפנו לתכנית משנת 2013 שחלה על החלקה. ואולם, עיון בתכנית זו מעלה שהחלקה מיועדת היום לבניית דירות למגורים פרטיים, כאשר כיום מתגוררים בה פולשים. במצב דברים זה, דומה כי לא מדובר רק בהשתהות עם קידום התכלית הציבורית, אלא בשינוי של מטרת השימוש בקרקע, ממטרה ציבורית – שלשמה התבצעה ההפקעה לכאורה – למטרה פרטית. הגם שהתנהלות המשיבים אינה מנוגדת לדין, שכן בהתאם להוראת המעבר החלקה הפכה לקניינה המוחלט של המדינה, קיים קושי ערכי-מוסרי בכך שקרקע פרטית, שהופקעה למטרות ציבוריות, תשמש בסופו של דבר למטרה פרטית, ולא תושב לבעליה בתמורה לפיצויים שניתנו לו בעת ההפקעה. על-כן, סבור השופט כבוב, כי טוב תעשה המדינה אם תשקול מחדש את עמדתה, ולו לפנים משורת הדין. כמו-כן, בנסיבות העניין, אין לדעתו לעשות צו להוצאות.

השופט נ' סולברג סבר גם הוא, כי יש לדחות את העתירה. אשר לטענה בדבר תחולת הודעת הביטול – לגישתו די בשיהוי הכבד שנפל בהגשת העתירה, כדי להביא לדחיית ראש זה של העתירה, על הסף. העתירה הוגשה למעלה מיובל שנים לאחר שפורסמה ברשומות בשנת 1970 הודעת הביטול בהתאם

לסעיף 14 לפקודת הקרקעות; ובחלוף כארבעה עשורים לאחר שפורסמה ברשומות בשנת 1987 ההודעה על הקניית הבעלות בחלקה לפי סעיף 19 לפקודת הקרקעות. יתרה מזאת, דומה כי אין חולק על כך שבעלי החלקה ידעו ב"זמן אמת" על דבר הפקעתה, ואף קיבלו פיצוי מלא בעטיה עוד בשנות ה-60 של המאה הקודמת. בנסיבות אלה, נדרשות נסיבות חריגות, חריגות מאוד – אם בכלל – על מנת שבית המשפט ידון בטענותיהם. ברם, הסבר שיש בו כדי להניח את הדעת, ולו באופן ראשוני, ולהבהיר מדוע עלינו לדון בעתירה חרף השתהות העותרים זה עשרות בשנים – לא הובא. לכך יש להוסיף, כי מדובר במקרקעין מוסדרים. כפי שהבהירה הפסיקה, הרישום במרשם המקרקעין, הגלוי לכל, נעשה לאחר הליך הסדר לפי פקודת הסדר זכויות במקרקעין [נוסח חדש], התשכ"ט-1969; ודי בו, כשלעצמו, כדי לקיים את רכיב השיהוי הסובייקטיבי – וכך גם במקרה דנן.

השיהוי הסובייקטיבי, אפוא – זועק; מדבר בעד עצמו, ולחובת העותרים. אלא שלדעת השופט כבוב, אין מתקיים כאן רכיב השיהוי האובייקטיבי, מאחר ש"החלקה עומדת עד היום שוממה ועזובה"; לקביעה זו, אין בידי השופט סולברג להצטרף. תחילה, כפי שהובהר על-ידי המשיבים לגבי "הפקעת מנשיה" בכללותה – משנת 1961 ועד היום, באופן מתמיד המתמשך על פני השנים, בוצעו לאורך השנים פינויים רבים של מחזיקים ובוצע ומבוצע תכנון ופיתוח של השטח שהופקע. אשר לחלקת המקרקעין מושא העתירה דנן, החל משנת 2013 חלה על החלקה תכנית שהוכנה בתכנון משותף של עיריית תל אביב ורמ"ל. ברי אפוא כי הסתמכות מצד המשיבים בהתייחס לשטח המופקע בכללותו; גם באשר לחלקה המסוימת דנן – היתה, ועודנה. די במצב התכנוני של הקרקע כדי להעיד על הסתמכות זו, כמו גם על האינטרס הציבורי הניצב ביסודו – לאפשר בניה כוללת בשטח זה, שתאפשר את "שיקומו והחיאתו" של האזור.

זאת ועוד. השיהוי שדבק בהגשת העתירה, כוחו יפה לדחות על הסף את העתירה בכל הנוגע לראשה האחד – בדבר תחולת הודעת הביטול, אשר פורסמה ברשומות אי-אז בראשית שנת 1970; לעומת זאת, טענות לאי-מימוש מטרת ההפקעה על-ידי המשיבים – רלבנטיות לראשה השני של העתירה, בדבר זניחת מטרת ההפקעה. בסיס לקביעה כי לא מתקיים במקרה דנן רכיב השיהוי האובייקטיבי בכל הנוגע לראשה זה של העתירה, אף בהתאם להלכת קרסיק. גם אין לומר שמתעורר כאן חשש מפני פגיעה בשלטון החוק, אשר עשוי להצדיק בכל זאת דיון בעתירה, חרף הגשתה בשיהוי כה ניכר. זאת בפרט, בשים לב לכך שמדובר במקרקעין מוסדרים, אשר נרשמו במרשם המקרקעין, הגלוי לפולי עלמא; ובהתחשב באינטרס הציבורי החשוב והיסודי בביצור ודאות המרשם, ובהבטחת יציבותו וסופיותו. ומכל מקום, אף לגופם של דברים, טענתם של העותרים כי החלקה המופקעת לא סומנה בכחול על גבי תשריט ההפקעה – התברר, כי אין לה על מה שתסמוך.

אשר לראשה השני של העתירה, בדבר זניחת מטרת ההפקעה – השופט סולברג תמים-דעים עם השופט כבוב, כי יש לדחות ראש זה של העתירה, מאחר שעל הפקעת החלקה דנן, חלה הוראת המעבר שנחקקה במסגרת תיקון מס' 3 לפקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור). ראשית, הלכת קרסיק קבעה כי אם חדלה להתקיים המטרה הציבורית אשר שימשה בסיס להפקעת המקרקעין לפי פקודת הקרקעות, ככלל, תתבטל ההפקעה, והקרקע תושב לבעליה המקוריים, בכפוף לחריגים ולכללים אשר יש לגבשם. ואולם, הלכה זו לא באה לשלול התאמתה של פקודת הקרקעות לימים שלאחר כינון חוק היסוד; ולא קבעה כי בפקודת הקרקעות, כשלעצמה, אין ביטוי הולם לאיזון שבין הצורך הציבורי בהפקעת מקרקעין לבין מעמדה החוקתי של זכות הקניין של הפרט; אלא נפסק שם, כי יש לעשות התאמות בפרשנותה של הפקודה, כך שסמכות ההפקעה לפי פקודת הקרקעות תפורש כסמכות "צמודת-מטרה".

שנית, אשר לדברי השופט כבוב בנוגע ל"קושי ערכי-מוסרי בכך שקרקע פרטית, שהופקעה למטרות ציבוריות, תשמש בסופו של דבר למטרה פרטית, ולא תושב לבעליה בתמורה לפיצויים שניתנו לו בעת ההפקעה", ולהמלצתו למדינה "לשקול מחדש את עמדתה, ולו לפנים משורת הדין" – התיקון לפקודת הקרקעות מגלם את האיזון הערכי שראה המחוקק לקבוע בין זכותו החוקתית של הפרט בעל המקרקעין המופקעים, לבין האינטרס הציבורי שבפעולת ההפקעה ובמטרתה; זאת, בעקבות ההלכה שקבע בית משפט זה בעניין קרסיק, ובהתאם לקריאתה לעשות כן. אף אם קיים קושי במישור ה"ערכי-מוסרי", כדברי השופט כבוב – אין אלא לכופ ראש נוכח הכרעתו הערכית המפורשת של המחוקק ונוכח הפסיקה בעניין זה. בהתאם, השופט סולברג לא ראה לנכון לצרף דעתו להמלצות האמורות, גם אם בבחינת "לפנים משורת הדין"; לא כל שכן, בשים לב לכך שבמקרה דנן, קיבלו העותרים פיצוי מלא בגין חלקת

הקרקע המופקעת, כבר לפני כמעט 60 שנה. שלישית, לדעת השופט סולברג, היות החלקה המופקעת מיועדת למגורים במישור התכנוני, אין משמעה בהכרח כי הפקעתה – לפי פקודת הקרקעות – אינה ממלאת אחר מטרתה הציבורית. הפקעה הנעשית מכוח פקודת הקרקעות – כמקרה דנן – אינה מוגבלת אך לייעודים הציבוריים המנויים בסעיף 188(ב) לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965. כל זאת, גם בשים לב לפסיקה שעסקה בפרט ב"הפקעת מנשיה" עצמה, בה הודגש כי מדובר בהפקעה רחבת היקף, כאשר מורכבותה, והקשיים הכרוכים בכך, יש בהם כדי להסביר ולהצדיק את אי מימושם של יעדי ההפקעה במשך התקופה הממושכת שחלפה.

לבסוף, הציע השופט סולברג לעשות צו להוצאות. זאת בפרט, בשים לב למצג העובדתי שהניחו העותרים בבסיס עתירתם, שלפיו עיון במסמכי רשות מקרקעי ישראל מגלה כביכול כי "המקרקעין לא צבועים בצבע הכחול... ועל כן הפקעת המקרקעין בוטלה זה מכבר". דא עקא, שלמקרא התגובה המקדמית מטעם המשיבים, ותשריט ההפקעה שצורף לה – מתברר, כחול עלי תשריט: ההיפך הוא הנכון. העותרים גם לא הניחו תשתית עובדתית כלשהי על מנת לבסס את טענתם בדבר תחולת הודעת הביטול על אף שקיבלו פיצוי מלא בגין הפקעת החלקה דנן. זאת ועוד. לאחר שהוגשה התגובה המקדמית, ניתנה לעותרים האפשרות להודיע אם נתונה הסכמתם למחיקת העתירה ללא צו להוצאות; ברם, העותרים בחרו לעמוד על עתירתם.

השופט ד' ברק-ארז הצטרפה ליתר חברי ההרכב בכל הנוגע לתוצאה; ובמישור ההנמקה בשאלת ההוצאות – לחוות דעתו של השופט סולברג. היא הוסיפה וציינה, כי בכל הנוגע לסוגיית השיהוי – אף לדעתה, בנסיבות העניין חל לא רק שיהוי סובייקטיבי ניכר, אלא גם שיהוי אובייקטיבי. זאת, בשים לב לכך שהקרקעות אשר עליהן נסבה העתירה הן חלק מחטיבת קרקע גדולה יותר שביחס אליה נעשו פעולות במישור המינהלי והתכנוני לאורך השנים. כאשר לדין של הפקעות נושנות – אכן, ניתן להבין לליבו של מי שמקרקעיו הופקעו, ועיניו כלות לראות כי אלה משמשים בסופו של דבר לתכלית אחרת. הבנה זו, לצד משקלה של הזכות לקניין, הובילה לאימוצה של הלכת קרסיק. אולם, הלכה זו והחקיקה שבאה בעקבותיה משקפות את האיזון בין מכלול השיקולים הנוגעים לעניין. מן הרגע שהוגדר המועד הקובע בהקשר זה בחקיקה, לא ניתן עוד לשוב אחורנית ולבחון את זניחתה של מטרת ההפקעה המקורית ביחס להפקעות ישנות יותר.

לאור האמור, העתירה נדחתה. ברוב דעות, הוחלט כי העותרים יישאו בהוצאות בסך של 7,500 ש"ח לטובת המשיבים.

פסק-דין

השופט חאלד כבוב:

1. העתירה שלפנינו מכוונת נגד תוקפה של הפקעת מקרקעין בשטח של 235 מ"ר, הידועים כחלקה 58 בגוש 6928 (להלן: **החלקה**). החלקה הופקעה מידי רבקה בת שלום מלציק ז"ל (להלן: **המנוחה**), כחלק מהפקעה רחבת היקף בראשית שנות ה-60 של המאה הקודמת, המכונה גם "הפקעת מנשיה" (להלן: **ההפקעה**). העותרים – חלק מיורשי המנוחה – מבקשים, בעיקרם של דברים, כי נורה למשיבים לבוא וליתן טעם מדוע לא תבוטל הפקעת החלקה ותושב הבעלות בה לעותרים, וזאת ממספר טעמים כפי שיפורט להלן.

רקע עובדתי

2. עניינה של הפקעת מנשיה נדון מספר פעמים בבית משפט זה (ראו, בין היתר: [בג"צ 9332/01](#); [בג"צ 740/05](#); ו-[בג"צ 5784/05](#)) [נבו]. בתמצית, כעולה מהעתירה ומתגובת המשיבים, החלקה הופקעה כחלק מהפקעה רחבת היקף של חטיבת קרקע בגודל של כ-890 דונם בשנת 1961, אשר נעשתה לפי [פקודת הקרקעות \(רכישה לצרכי ציבור\)](#), 1943 (להלן: **פקודת הקרקעות**). כפי שצוין [בבג"צ 4780/05](#) **שלוש נ' מדינת ישראל** [נבו]

(15.12.2009) (להלן: **עניין שלוש**) "תכלית ההפקעה הייתה לאפשר את שיקום האזור ואת פיתוחו על ידי תכנון אשר יאפשר דיור חלופי הולם, לצד פיתוח חיי מסחר, בנייני ציבור ושטחים פתוחים לרווחת תושבי השכונות הדרומיות של העיר" (שם, בפסקה 1).

3. בהתאם לכך, ביום 03.08.1967 שולם פיצוי מלא ליורשי המנוחה בגין הפקעת החלקה, וזאת בכפוף לחתימתם על הצהרה לפיה **"על ידי קבלת הסכום האמור קבלתי(נו) פיצוי מלא וגמור ואין לי(לנו) כל טענות ותביעות נוספות בקשר להפקעת חלקה(ות) זו (אלו)"**. ברם, חרף רצון המשיבים להשלים את ההפקעה והתכניות שניצבו ביסודה, בשנת 1969 הסתבר לגורמי המדינה, כי המדינה לא תוכל לעמוד בתשלום פיצויים לכל בעלי החלקות הרלוונטיים. על-כן, הוחלט לצמצם את תכנית ההפקעה, כך שזו תחול אך על חטיבת קרקע שרובה הייתה בבעלות המדינה (נכסי נפקדים) בגודל של כ-490 דונם. נוכח החלטה זו, פורסמה ביום 26.02.1970 הודעה ברשומות על ביטול ההפקעה לפי **סעיף 5** לפקודת הקרקעות ביחס לחטיבת קרקע בגודל של כ-400 דונם, וזאת מכוח **סעיף 14** לפקודת הקרקעות (להלן: **הודעת הביטול**). מחטיבת קרקע זו הוחרגו מספר חלקות, שלגביהן כבר שולמו פיצויים בגין ההפקעה. חלקות אלה סומנו בצבע כחול על גבי תשריט ההפקעה.

4. בהמשך לכך, ביום 23.07.1987 פורסמה הודעה ברשומות מכוח **סעיף 19** לפקודת הקרקעות, המתייחסת לכל אותן חלקות שהוחרגו מההודעה ביום 26.02.1970, וסומנו בצבע כחול. בגדרי הודעה זו נמסר, כי כל אותן חלקות, ביניהן החלקה מושא ענייננו, **"יהיו לקניינה הגמור והמוחלט של מדינת ישראל מיום פרסום הודעה זו ברשומות"**.

5. ביום 11.02.2024 פנו העותרים, שהם כאמור חלק מיורשי המנוחה, לשר האוצר, בדרישה לבטל את ההפקעה על החלקה. זאת, בהתבסס, בין היתר, על ההודעה בדבר ביטול ההפקעה מיום 26.02.1970, אשר לטענת העותרים ביטלה גם את ההפקעה על החלקה. משרד האוצר הפנה את העותרים לרשות מקרקעי ישראל, שבתורה השיבה לעותרים כי החלקה הוחרגה מהודעת הביטול, ולכן לא נפל כל פגם בהקניית הבעלות בחלקה למדינה ביום 23.07.1987. העותרים לא אמרו נואש, והגיעו למשרדי רשות מקרקעי ישראל על-מנת לעיין במסמכים שברשותם. לשיטת העותרים, ממסמכים אלה לא ניתן להסיק כי החלקה אכן סומנה בצבע כחול, ועל-כן נטען שהפקעת החלקה בוטלה בהודעה האמורה.

מכאן העתירה דנן.

טענות הצדדים

6. כאמור לעיל, לטענת העותרים הפקעת החלקה בוטלה כבר ביום 26.02.1970. בהקשר זה הפנו העותרים לתשריט ההפקעה שהוצג להם וממנו עולה לשיטתם, "**כי חלקת המקרקעין אינה צבועה בצבע כחול ומאחר והיא נכללת ברשימת הגושים שהפקעתם בוטלה באופן מלא במסגרת פרסום שעשתה המדינה לפי ס' 14 לפקודה, הרי שרישום החלקה ע"ש מדינת ישראל נעשה בטעות, שלא כדין, ודינו בטלות**". לגופם של דברים נטען, כי אף אם קיים ספק בנוגע לתחולת הודעת הביטול מיום 26.02.1970 על החלקה, "**שיהוי בלתי סביר במימוש מטרת ההפקעה מעיד על זניחת מטרת ההפקעה**". בהקשר זה נטען, כי מאז פרסום הודעת הפקעת החלקה בראשית שנות ה-60, המשיבים לא עשו כל מאמץ לקדם את פיתוחה של החלקה לצורך ציבורי, אלא "**שהחלקה נטושה ועזובה**". במצב דברים זה טענו העותרים, כי העובדה שלא נעשה כל שימוש בחלקה במשך עשרות שנים מעידה על זניחת הצורך הציבורי בהפקעת החלקה. יתרה מזאת, לטענת העותרים בהתאם לתכנית תא/3501 ייעוד החלקה הוא מגורים, ולכן "**אין כל ייעוד ציבורי או צורך ציבורי בחלקה, ואף לא היה צורך ציבורי כזה בעשרות השנים האחרונות**". בנסיבות אלה נטען, שלמשיבים אין כל סמכות להפקיע מקרקעין "**בהיעדר צורך וייעוד ציבורי**".
7. למקרא טענות העותרים, מצאתי לנכון להורות בהחלטתי מיום 17.02.2025 על קבלת תגובת המשיבים. בתגובתם טענו המשיבים, כי דין העתירה להידחות הן על הסף, הן לגופה.
8. אשר לעילות הסף. ראשית נטען, כי דין העתירה להידחות מחמת השיהוי הכבד שבו היא לוקה, שעה שהעותרים המתינו כ-60 שנים ממועד תשלום הפיצויים ועד לפנייתם למשיבים. שנית, וחשוב מכך, נטען כי העותרים מושתקים מלהעלות כל טענה ביחס להפקעת החלקה, וזאת בהתאם להוראת המעבר שנקבעה בסעיף 27(ב)(2) לחוק לתיקון [פקודת הקרקעות \(רכישה לצרכי ציבור\)](#) (מס' 3), התש"ע-2010 (להלן: **הוראת המעבר** ו-**התיקון לפקודת הקרקעות** בהתאמה). במישור זה נטען, כי בהתאם להוראת המעבר ולפסיקת בית משפט זה בנדון, משחלפו מעל ל-25 שנים מאז תשלום הפיצויים והסכמתם של יורשי המנוחה לוותר על כל טענה ביחס לחלקה, קרי מאז השלמת הליך הפקעת החלקה, "**רשאי שר האוצר להשתמש במקרקעין לכל מטרה שהיא**".
9. לגופם של דברים נטען, כי נוכח העתירה דנן העמיקו גורמי רשות מקרקעי ישראל בחיפוש אחר מסמכים הנוגעים להליך ההפקעה, ובפרט לחלקה מושא ענייננו. בהתאם לכך, הגישו המשיבים במסגרת תגובתם המקדמית את התשריט המקורי שצורף להודעה מיום 26.02.1970, ממנו ניתן ללמוד בבירור ובאופן שאינו משתמע לשני פנים, כי החלקה סומנה בצבע כחול ולכן לא נכללה בהודעת הביטול. עוד נטען, כי לא נכון לבחון אם החלקה הופקעה לצורך ציבורי, או אם תכלית זו נזנחה, במנותק מההפקעה בכללותה. לטענת המשיבים, ההפקעה כולה, ובמסגרתה גם החלקה, נעשתה לצורך ציבורי מובהק, אשר עומד בעינו גם כיום. בהקשר זה הודגש, כי "**במהלך השנים קודמו ואושרו מספר תוכניות לבניין עיר, והאזור שהיה מוזנח פותח ושוקם [...]** גם בהתייחס לחלקה הנדונה נקטה הרשות צעדים שונים למימוש ההפקעה [...] העובדה שמימוש ההפקעה טרם הושלם בחלקה זו או אחרת, אינו נובע מזניחת מטרת ההפקעה. מטבע הדברים מימוש ההפקעה רחבת היקף אורך זמן ומתבצע שלבים-שלבים".

10. בנתון לאמור, הוריתי בהחלטתי מיום 02.05.2025, כי העותרים יודיעו אם הם עומדים על העתירה. בתוך כך ציינתי, כי **"על פני הדברים, התגובה המקדמית מטעם המשיבים מבוססת, מנומקת ומשכנעת"**, בפרט בשים לב למסמכים שנמצאו בארכיון המדינה. ואולם, בתשובתם הודיעו העותרים כי הם עומדים על העתירה כפי שהיא. במסגרת תשובה זו, ולאחר שחזרו על מרבית טענותיהם כפי שבאו לידי ביטוי בעתירה, הדגישו העותרים כי העובדה ששולמו להם פיצויים, לא ניתקה את זיקתם למקרקעין, שכן לטענתם **"הגם שרק מבחינה פרוצדורלית לא בוטלה ההפקעה בחלקת העותרים הלכה למעשה תם הצורך הציבורי בחלקה, ותמה מטרת ההפקעה, משמע ההפקעה אכן בוטלה"** (ההדגשות במקור – ח' כ'). כמו כן, בכל הקשור לטענת השיהוי שנטענה על-די המשיבים, העותרים טענו כי לא חל כל שיהוי, לא סובייקטיבי ובוודאי שלא אובייקטיבי. במישור הסובייקטיבי נטען, כי רק לאחרונה נודע לעותרים על הודעת הביטול, ולכן ככל שהיו יודעים על אודותיה קודם **"היו פונים באופן יזום למשיבים ומחזירים את כספי הפיצויים שקיבלו תמורת השבת החלקה"**; במישור האובייקטיבי נטען, כי לא רק שהחלקה **"שוממת כפי שהיתה עוד בשנת 1970"**, אלא שהמשיבים לא עשו דבר על-מנת לפנות את אלה שפלטו לשטח החלקה. בנסיבות אלה נטען, כי לא יגרם כל נזק לאינטרס הציבורי כתוצאה מהחזרת החלקה לעותרים בתמורה להחזרת כספי הפיצויים. מכאן הכרענו.

דיון והכרעה

11. לאחר שעיינתי בעתירה על נספחיה, בתגובה המקדמית מטעם המשיבים ובתשובת העותרים לה – באתי למסקנה כי אין מנוס מדחיית העתירה.
12. תחילה, אסיר מהפרק את טענות העותרים שעניינן תחולת הודעת הביטול מיום 26.02.1970 על החלקה. כעולה באופן מפורש מהמסמכים שהוגשו על-ידי המשיבים, החלקה מושא ענייננו סומנה בתשריט המקורי בצבע כחול, ועל-כן לא יכולה להיות מחלוקת שהיא **הוחרגה מהודעת הביטול**. יתרה מזאת, על גבי התשריט מופיעה הצהרת האחראי המחוזי דאז למיפוי ומדידות ברשות מקרקעי ישראל, אשר בגדרה צוין במפורש כי החלקה לא נכללה בהודעת הביטול מיום 26.02.1970. בנסיבות אלה, כאמור, התבקשו העותרים לבחון את עמידתם על העתירה דנן. אמנם העותרים, כזכותם, בחרו לעמוד על העתירה; אך המצב העובדתי ברור ונלמד מפורשות מהמסמכים שהוגשו על-ידי המשיבים – החלקה דנן הוחרגה מגדרי הודעת הביטול, כאשר קודם לכן, בהתאם לאמור בהצהרתם מיום 03.08.1967, יורשי המנוחה קיבלו פיצויים על הפקעת החלקה בכפוף לויתור על כל טענה או תביעה. למעשה, גם העותרים לא העלו טענה של ממש נגד עובדה זו; ומכל מקום, לבטח שלא הונחה בעתירה שלפנינו תשתית עובדתית מספקת שתוכל לסתור אותה.
13. שנית, אסיר מהפרק את טענת הסף שהעלו המשיבים בעניין השיהוי שבו נגועה העתירה. על-פניו, מדובר בטענה שובת לב. אכן, חלף זמן רב, למעלה מיובל, מעת שהושלמה ההפקעה והתקבלו הפיצויים בעטיה. ואולם, לאחר שהפכתי בדבר באתי למסקנה כי לא ניתן לקבל טענה זו. ואסביר.

מושכלות יסוד הן כי טענת שיהוי מורכבת משלושה יסודות: שיהוי סובייקטיבי; שיהוי אובייקטיבי; וככל שהשניים האחרונים מתקיימים, **"יש להעמיד כנגדם את מידת הפגיעה הנטענת בשלטון החוק ובאינטרס הציבורי בשל דחיית העתירה בגין שיהוי"** (בג"צ 281/11 [ראש מועצת בית איכסא נ' שר הביטחון](#), בפסקה

14 [נבו] (06.09.2011)). בענייננו, גם אם אניח לטובת המשיבים כי התנהלות העותרים אכן עולה כדי שיהיו סובייקטיבי, יש ממש בטענת העותרים, שלא נסתרה על-ידי המשיבים, כי לא מתקיים במקרה דנן שיהיו אובייקטיבי. זאת, משום שכעולה מהעתירה ומעמדת המשיבים, החלקה עומדת עד היום שוממה ועזובה; המשיבים טרם פעלו על-מנת לפנות את הפולשים שפלשו אליה; וטרם החלו לקדם את יישום התכנית שחלה עליה. במצב דברים זה, לא ניתן לשלול את הטענה שלפיה החזרת החלקה לידי העותרים לא תוביל לשינוי לרעה במצבם של המשיבים או תפגע באינטרס הציבורי (ראו והשוו: [בג"ץ 2390/96 קרסיק נ' מדינת ישראל](#), פ"ד נה(2) 625, 693 (2001) (להלן: **עניין קרסיק**)).

ומכאן לגופם של דברים.

14. כאמור, עיקר טענת העותרים היא שהמטרה הציבורית שלשמה הופקעו המקרקעין בענייננו, נזנחה סמוך לאחר תשלום פיצויי ההפקעה. זאת, כאשר המדינה הבינה כי היא לא תוכל לממן את הפקעת מרבית החלקות הפרטיות שהופקעו בהפקעת מנשיה, ועל-כן היא פרסמה את הודעת הביטול. אמנם, החלקה מושא ענייננו הוחרגה מהודעת הביטול, אך העותרים סבורים כי הדבר נעשה בחוסר סמכות. לשיטתם, משעה שהבינה המדינה כי ההפקעה של המקרקעין הפרטיים לא תשמש לצורך ציבורי, היה עליה להשיבם לבעליהם בתמורה לפיצויים שהיא שילמה להם. מנגד, המדינה סבורה כי בהתאם להוראת המעבר היא רשאית לעשות במקרקעין כטוב בעיניה, ומכל מקום, לשיטתה, המטרה הציבורית שביסוד ההפקעה לא נזנחה. אדון בטענות אלה כסדרן.

פקיעת מטרת ההפקעה – המסגרת הנורמטיבית

15. נוכח העובדה שהפקעת החלקה לא בוטלה בהודעה מיום 26.02.1970, המסגרת הנורמטיבית הרלוונטית לענייננו היא התיקון לפקודת הקרקעות, ובאופן ספציפי הוראת המעבר שבתיקון. בהקשר זה יוזכר, כי החוק לתיקון פקודת הקרקעות נחקק בעקבות ההחלטה שניתנה בעניין **קרסיק**, אשר במסגרתה נקבע, על רקע חקיקת [חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו](#), כי פקודת הקרקעות אינה נותנת ביטוי הולם לאיזון שבין הפקעת מקרקעין לצרכי ציבור, לבין מעמדה החוקתי של זכות הקניין של הפרט. וראו, בין היתר, את הדברים הנוקבים שנכתבו על-ידי השופט **י' זמיר** בהקשר זה:

"פקודת הקרקעות [...] היא פקודה מנדטורית לא רק על-פי התקופה, אלא גם על-פי אופייה. הפקודה, כמו פקודות אחרות מאותה תקופה, מבטאת את רוח השלטון המנדטורי של בריטניה. שלטון זה לא היה שונה הרבה, ברוח ובמעשים, משלטון קולוניאלי, כפי שהיה נוהג במושבות של הכתר הבריטי. השלטון, על-פי טבעו של שלטון קולוניאלי, לא היה מחויב לערכים של דמוקרטיה, אלא בעיקר לאינטרס של הכתר. לצורך זה השלטון הקנה לעצמו סמכויות מפליגות באמצעות פקודות ואמצעים אחרים. הסמכויות שהוקנו לשלטון לא גילו כבוד ראוי לזכויות היסוד של האדם, אלא להפך, אפשרו פגיעה קשה בזכויות אלה" (**שם**, בעמוד 695).

השופט **זמיר** הוסיף, כי אף השימוש במילים "**צורך ציבורי**" כדי להצדיק את ביצוע ההפקעה, עלול

להטעות את הקורא. ובלשונו:

"הפקודה מקנה סמכות קיצונית לשר האוצר (שבא במקומו של הנציב העליון) להפקיע (בתשלום פיצויים) מקרקעין

פרטיים. לכאורה היא מקנה סמכות לשר האוצר להפקיע מקרקעין רק לצורך ציבורי. אך בפועל היא קובעת, בלשון שיש בה כדי להטעות את הקורא התמים, כי שר האוצר רשאי להפקיע מקרקעין לכל צורך שייראה לו. הכיצד? סעיף 3 קובע כי שר האוצר (או, לפי סעיף 22, כל גוף או אדם אחר שהשר הסמיך לכך) רשאי להפקיע כל קרקע אם נוכח שהדבר נחוץ לכל צורך ציבורי, אך סעיף 2 מוסיף כי צורך ציבורי הוא כל צורך שהשר אישר כצורך ציבורי, וסעיף 5(2) אומר כי פרסום ברשומות של הודעה, שלפיה השר מתכוון להפקיע קרקע מסוימת, ייחשב כראיה מכרעת לכך שהשר אישר כי המטרה בהפקעה היא מטרה ציבורית" (שם).

16. אכן, הפגיעה בקניין כתוצאה מביצוע הפקעה לפי פקודת הקרקעות – היא פגיעה חריפה. משכך, ובשים לב למעמדה הרם של זכות הקניין לאחר חקיקת חוק היסוד, נקבע כי בכפוף למספר חריגים, קיימת לבעלי הקרקע זכויות עקרוניות להשבת הקרקע כאשר המטרה הציבורית חדלה להתקיים לאחר ההפקעה. וכך ציין בהקשר זה השופט **מי' חשין**:

"[...] דווקא בשל כוחה האדיר של המדינה במעשה ההפקעה; דווקא בשל ההגנות המעטות הניתנות ליחיד בנסותו להגן על נכסיו כנגד מעשה ההפקעה; דווקא בשל אלה שומה עלינו להגן על קניינו של היחיד ככל הניתן. אכן, יש שהפקעה היא בבחינת הכרח לא יגונה – זו טובת הכלל – ועל כך נסכים כולנו. ואולם נכיר בהפקעה ונתמוך בה כל עוד אין היא מסיגה את גבולו של היחיד מעבר למידה הראויה. הנה היא קרקע פלונית שהופקעה למטרת הקמתו של גן ציבורי. לאחר שנים מספר – בעקבות שיפור בתכניות תכנון עיר, למשל – מבקשת המדינה למכור אותה קרקע למרבה במחיר ולהקים גן במקום אחר. במקרה מעין זה נתקשה לכלוא כוונת מכירה זו במסגרת טובת הכלל, ולא נדע על שום מה לא תעמוד לו ליחיד זכותו להשבת הקרקע אל-חיקו, אם אך יבקש זאת (כמובן, תוך חיובו להשיב לרשות את דמי-הפיצויים שקיבל בתנאים המקובלים של הצמדה וריבית, שיפוי בגין השבחה שהקרקע השביחה, ואפשר אף כיסוי הוצאות מסוימות שהמדינה עמדה בהן)" (שם, בעמוד 650).

ובלשון הנשיא **א' ברק** באותו עניין:

"השינוי המרכזי התרחש עם חקיקתו של **חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו**. חוק זה העניק מעמד חוקתי-על-חוקי לזכות הקניין של הבעלים המקורי. באיזון בין זכות הקניין של הבעלים המקורי לבין צרכי הכלל חל שינוי. שינוי זה אינו משפיע על תוקפה של פקודת ההפקעות. תוקפה של פקודת ההפקעות נשמר. אך שינוי זה מוביל לשינוי בהבנתה של פקודת ההפקעות. הוא מתבטא בהבנתה החדשה את תכליתה של פקודת ההפקעות. הוא מוביל להתחשבות גוברת בזכויותיו של הבעלים המקורי התחשבות זו אין בה כדי ליצור זיקה קניינית בין הבעלים המקורי לבין הקרקע המופקעת. אך התחשבות זו יש בה כדי להטיל על המדינה את החובה לבטל את ההפקעה אם המטרה הציבורית שוב אינה קיימת" (שם, בעמודים 712-713).

17. לצד זאת הוחלט בעניין **קרטיק**, כי בשל השינוי המשמעותי והשלכותיו ראוי שהמחוקק יאמר את דברו, ותחולת ההלכה תוקפא עד ליצירת הסדר חקיקתי מתאים, שיקבע, בין היתר, את היקף תחולתה בזמן. ואכן, לאחר שניתנה ההחלטה בעניין **קרטיק** הוקמה ועדה בינמשרדית, שהמליצה לקבוע את התנאים בהם תושב הקרקע או שיתאפשר לרכוש את הזכות מחדש בקרקע שהופקעה, וזאת לצד קביעת תקופת התיישנות למימוש זכויות אלה.

18. הצעת חוק זו הפכה בסופו של דבר לתיקון לפקודת הקרקעות, במסגרתו נקבעו, בין היתר, התנאים בהם תקום לבעלי הקרקע עובר להפקעתה, הזכות לרכישה או להשבת קרקע שהופקעה (**סעיפים 14-14**) לפקודת הקרקעות), לצד קביעת תקופת התיישנות של 25 שנים על זכויות אלה ממועד פרסום הודעה לפי **סעיף 7** לפקודת הקרקעות. תקופת התיישנות זו נקבעה הן ביחס להפקעות צופות פני עתיד (**סעיף 14**) לפקודת הקרקעות), הן ביחס להפקעות שנעשו עובר ליום כניסתו לתוקף של התיקון לפקודת הקרקעות (הוראת המעבר; **בג"צ 2376/15 מזרחי נ' רשות מקרקעי ישראל**, פסקה 14 [נבו] (01.03.2016) (להלן: **עניין מזרחי**)). למען שלמות התמונה, ובטרם תידון הוראת המעבר לגופה, יצוין כי עתירה נגד חוקתיות התיקון לפקודת הקרקעות, ובפרט תקופת התיישנות האמורה, נדחתה בבג"צ **2254/13 סמואל נ' שר האוצר** [נבו] (15.05.2014). בתוך כך נקבע כי:

"עקרון ההתיישנות (לאו דווקא זה הנוגע ל-25 שנה) נשען על נימוקים רבים וטובים, ובהם הקושי הראייתי שנוצר בחלוקף הזמן והאינטרס הציבורי בוודאות ויציבות. נימוקים אלו יפים גם לתיקון בו עסקינן. עמדה על כך הוועדה הבינמשרדית, בהגיעה למסקנה כי ככל שחלף זמן רב יותר - איזון האינטרסים בין הפרט לבין הרשות מטה את הכף לטובת הרשות, וכן להיפך, ולפיכך יש להגביל בזמן את הזכות להשבה ולרכישה מחדש. לכך יש להוסיף קשיים מעשיים הנכונים במיוחד לענייני הפקעה, למשל הקושי באיתור הבעלים והקושי בייחוס הזכויות לבעלים בשל הליכי הסדרה ופרצלציה" (**שם**, בפסקה 11).

19. הוראת המעבר הרלוונטית לענייננו, קובעת כך:

27. (ב) בקרקע כמפורט להלן, רשאי שר האוצר או שר התחבורה והבטיחות בדרכים, לפי העניין, להשתמש לכל מטרה שהיא, לרבות העברת הבעלות בה לאחר, בכפוף להוראות כל דין, בלא תשלום פיצוי נוסף בשל כך [...]:

(2) קרקע שביום התחילה [יום כניסתו לתוקף של התיקון לפקודת הקרקעות - ח' כ'] חלפו 25 שנים לפחות ממועד פרסום ההודעה לגביה לפי סעיף 7 לפקודה [...].

20. עיינו הוראות, כי הוראה זו, שחלה על קרקעות שהופקעו לפני יום 15.02.2010 - יום כניסת התיקון לפקודת הקרקעות לתוקף - קובעת כי קרקע "**[ש]פרסום [הודעה לגביה לפי סעיף 7 לפקודה]**" נעשה 25 שנים ומעלה לפני יום 15.02.2010, קרי לפני שנת 1985, "**הרשות איננה מחויבת כלפי הבעלים המקוריים והיא רשאית להשתמש בקרקע לכל מטרה שהיא**" (**ע"א 7043/14 חברת הכשרת הישוב בישראל בע"מ נ' רשות מקרקעי ישראל**, פסקה 13 [נבו] (01.05.2016)). הנה כי כן, זכות ההשבה וזכות הרכישה מחדש בקרקע שהופקעה לפני כניסתו לתוקף של התיקון לפקודת הקרקעות, מוגבלות לתקופת התיישנות 'קשיחה' בת 25 שנים - הנמנית ממועד פרסום הודעה לגבי הקרקע מכוח **סעיף 7** לפקודת הקרקעות (ראו בעניין זה: **בג"צ 3240/15 ראש**

מועצת ענאתא נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית, פסקה 21 [נבו] (07.01.2019)). לשון אחרת, כל אותן קרקעות שהופקעו עובר לשנת 1985 ולגביהן פורסמה הודעה לפי **סעיף 7** לפקודת הקרקעות, הדין החל עליהן הוא זה ששרר לפני שניתנה ההחלטה בעניין **קרטיק**, ולכן קרקעות אלה הן קניינה של המדינה ללא קשר לשאלת פקיעת מטרת ההפקעה המקורית.

21. במאמר מוסגר יוער, כי **סעיף 7** לפקודת הקרקעות קובע את סמכות שר האוצר לפרסם הודעה, אשר מחייבת את המחזיק בקרקע, שפורסמה לגביה הודעה לפי **סעיף 5** לפקודת הקרקעות, למסור את החזקה בקרקע (עניין **מזרחי**, בפסקה 16). עם זאת, כבר נקבע כי במקרים שבהם לא פורסמה הודעה לגבי הקרקע בהתאם ל**סעיף 7** לפקודת הקרקעות, מרוץ ההתיישנות יחל במועד העברת החזקה בפועל בקרקע:

"[...]. במקרים, כמו בענייננו, בהם הועברה החזקה בקרקע שהופקעה בהסכמה, ללא שפורסמה הודעה לפי סעיף 7, יש לראות את תחילת מרוץ ההתיישנות במועד העברת החזקה בפועל. חלופה זו עולה בקנה אחד עם תכלית החוק, ומגשימה את מטרתו" (שם, בפסקה 20).

22. במילים אחרות, השימוש בהודעה לפי **סעיף 7** לפקודת הקרקעות הוא אינסטרומנטלי בלבד, במובן זה שהוא נועד אך כאמצעי לשם קביעת מועד העברת החזקה ואינו מהווה תנאי לקיומה של התיישנות. על-כן, במקרים כבענייננו, בהם החזקה בקרקע שהופקעה הועברה בהסכמה, מרוץ ההתיישנות נמנה החל **במועד העברת החזקה בפועל**. זאת, אף אם לא פורסמה ביחס לאותה קרקע הודעה לפי **סעיף 7** לפקודת הקרקעות.

מן הכלל אל הפרט

23. כאמור לעיל, תפיסת החזקה בחלקה מושא ענייננו התרחשה עוד ביום 03.08.1967, עת הצהירו יורשי המנוחה כי שולמו להם מלוא הפיצויים שהוסכמו בינם לבין המדינה, וזאת בתמורה לויתור על כל טענה או תביעה נוספת הקשורה לחלקה (נספח 9 לעתירה). כפי שהובהר לעיל, דינה של הצהרה זו כפרסום הודעה על תפיסת חזקה בהתאם ל**סעיף 7** לפקודת הקרקעות. מכאן, שעל חלקה זו חלה הוראת המעבר, הקובעת התיישנות על כל טענה ביחס לפקיעת מטרת ההפקעה בנוגע לקרקע שהופקעה לפני שנת 1985.

24. הלכה למעשה, העותרים מבקשים כי נחיל בעניינם את האמור בעניין **קרטיק**, מאחר ומטרת ההפקעה אינה רלוונטית עוד; אך זאת, תוך התעלמות מכך שנחקקה הוראת מעבר המגבילה את תחולת הלכה שנפסקה בעניין **קרטיק** לקרקעות שהופקעו לפני שנת 1985. על-מנת להתגבר על המכשול האמור, העותרים מבקשים לתקוף את ההחלטה להחריג את החלקה מושא ענייננו מהודעת הביטול, בטענה כי כבר אז ניתן היה להבין כי מטרת ההפקעה אינה רלוונטית עוד. ברם, גם אם אניח לטובת העותרים כי זהו המצב מבחינה עובדתית, הדבר לא יסייע בידם, שכן ביחס לקרקעות שהופקעו לפני שנת 1985 חל הדין שקדם להלכה שנקבעה בעניין **קרטיק**. דהיינו – קרקע שכזו, שהפקעתה הושלמה מכוח פקודת הקרקעות, הפכה לקניינה המחלט של המדינה, וזו הייתה רשאית לעשות בה כטוב בעיניה, ללא קשר למטרה שלשמה הופקעה הקרקע מלכתחילה.

25. לצד האמור יצוין, כי המקרה הנדון ממחיש היטב את הקושי שעליו הצביע בית המשפט בעניין **קרטיק**. כך, המשיבים טענו כאמור, כי מאז שנת 1961 נעשו פעולות רבות על-מנת להגשים את התכלית הציבורית, שלשמה נועדה ההפקעה. באופן ספציפי, נטען כי משנת 2013 חלה על החלקה תכנית תא/3501, ומכאן

"[ש]החלקה בהליך מימוש על פי התוכנית התקפה ולכן ברור הוא כי מטרת ההפקעה לא נזנחה". ואולם, עיון בתכנית המזכרת מעלה שהחלקה מיועדת היום לבניית דירות למגורים פרטיים, כאשר כיום מתגוררים בה פולשים. במצב דברים זה, דומה כי לא מדובר רק בהשתתפות עם קידום התכלית הציבורית (כפי שזו פורטה בעניין **שלוש**), אלא בשינוי של מטרת השימוש בקרקע, ממטרה ציבורית – שלשמה התבצעה ההפקעה לכאורה – למטרה פרטית. הגם שהתנהלות המשיבים המתוארת לעיל אינה מנוגדת לדיון, שכן בהתאם להוראת המעבר החלקה הפכה לקניינה המוחלט של המדינה, קיים קושי ערכי-מוסרי בכך שקרקע **פרטית**, שהופקעה למטרות **ציבוריות**, תשמש בסופו של דבר למטרה פרטית, ולא תושב לבעליה בתמורה לפיצויים שניתנו לו בעת ההפקעה. ודוק, עצם העובדה ששולמו פיצויים ליורשי המנוחה, הגם שיש בכך כדי לרכך במידת מה את הפגם העולה מהתנהלות זו, אין בה כדי לרפאו לגמרי, קל וחומר כאשר חל שינוי כה משמעותי במטרת השימוש בקרקע המופקעת (ראו והשוו: [בג"ץ 5784/05](#) **גורן נ' מדינת ישראל**, פסקה ט' [נבו] (08.09.2009), שניתן עובר לחקיקת הוראת המעבר). על-כן, ומבלי לטעת מסמרות בדבר, סבורני כי טוב תעשה המדינה אם תשקול מחדש את עמדתה, ולו לפנים משורת הדין.

26. מכל מקום, משעה שחוקתיותה של הוראת המעבר נבחנה והוכרעה, על-פי שורת הדין, אין מנוס מדחיית העתירה, וכך אציע לחבריי כי נורה.

בנסיבות העניין, ובפרט בשים לב לאמור בפסקה 25 לעיל, אציע כי לא נעשה צו להוצאות.

חאלד כבוב

שופט

המשנה לנשיא נעם סולברג:

- עיינתי בחוות הדעת של חברי, השופט **ח' כבוב**, וראיתי לנכון להצטרף למסקנה שאליה הגיע. אף אני סבור, כי דין העתירה – להידחות; עם זאת, טעמי ודרך הילוכי, מעט שונים.
- שני ראשים לעתירה. **האחד**, עניינו בטענת העותרים כי חלקת הקרקע הנדונה לא הורגה מהודעת הביטול שפורסמה ברשומות בשנת 1970, באמצעות הסימון הכחול על-גבי תשריט ההפקעה, ומשכך, יש להורות על ביטול הפקעתה (להלן: **הטענה בדבר תחולת הודעת הביטול**). ראש העתירה **השני** – עניינו בטענת העותרים כי לא נעשה שימוש בחלקה משך עשרות שנים; כי המשיבים לא קידמו מצדם את פיתוח החלקה לצורך ציבורי; וכי בהתאם לתוכנית תא/3501, החלקה מיועדת למגורים. צירוף כל אלה מעיד, לשיטתם, על זניחת מטרת ההפקעה, ומוליך אף הוא למסקנה כי יש להורות על ביטולה (להלן: **הטענה בדבר זניחת מטרת ההפקעה**).

הטענה בדבר תחולת הודעת הביטול

- אשר לטענה בדבר תחולת הודעת הביטול – סבורני כי די לנו בשיהוי הכבד שנפל בהגשת העתירה, כדי להביא לדחיית ראש זה של העתירה, **על הסף**. כמתואר בחוות הדעת של חברי, העתירה

שלפנינו הוגשה **למעלה מיובל שנים** לאחר שפורסמה ברשומות בשנת 1970 הודעת הביטול בהתאם לסעיף 14 לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי הצבור), 1943 (להלן: **פקודת הקרקעות**); ובחלוף כארבעה עשורים לאחר שפורסמה ברשומות בשנת 1987 ההודעה על הקניית הבעלות בחלקה לפי סעיף 19 לפקודת הקרקעות. יתרה מזאת, דומה כי אין חולק על כך שבעלי החלקה ידעו ב'זמן אמת' על דבר הפקעתה, ואף קיבלו פיצוי מלא בעטיה עוד בשנות ה-60 של המאה הקודמת. בנסיבות אלה, נדרשות נסיבות חריגות, חריגות מאוד – אם בכלל – על מנת שבית המשפט ידון בטענותיהם. ברם, הסבר שיש בו כדי להניח את הדעת, ולו באופן ראשוני, ולהבהיר מדוע עלינו לדון בעתירה חרף השתהות העותרים זה עשרות שנים – לא הובא.

4. לכך יש להוסיף, כי מדובר במקרקעין **מוסדרים**. מנסח הרישום העדכני שצורף לתגובה המקדמית מטעם המשיבים, למדים אנו כי ביום 8.9.1987 נרשמו המקרקעין בבעלות מדינת ישראל, תוך שצוין בדבר מהות פעולת הרישום – **"הפקעה לפי סעיף 19"**. כפי שהבהירה פסיקת בית משפט זה, הרישום במרשם המקרקעין, הגלוי לכל, נעשה לאחר הליך הסדר לפי **פקודת הסדר זכויות במקרקעין** [נוסח חדש], התשכ"ט-1969; ודי בו, כשלעצמו, כדי לקיים את רכיב השיהוי הסובייקטיבי – וכך גם בענייננו-אנו (ראו למשל: **בג"ץ 84/83 וכילי נ' מדינת ישראל**, פ"ד לז(4) 173, 180-181 (1983); המעיין שם ימצא גם תהיות באשר לסעד חלופי המתקיים בענייננו, בהתחשב בכך ש"הדרך היחידה העומדת, לפי הפקודה, למי שנפגע על-ידי החלטת פקיד ההסדר, היא הגשת ערעור על החלטתו לפני בית המשפט המחוזי (סעיף 88 לפקודה)").

5. השיהוי הסובייקטיבי, אפוא – 'זועק'; מדבר בעד עצמו, ולחובת העותרים. כך גם נכון חברי להניח, אלא שלדעתו, אין מתקיים בענייננו רכיב השיהוי האובייקטיבי, מאחר ש"החלקה עומדת עד היום שוממה ועוזבה; המשיבים טרם פעלו על-מנת לפנות את הפולשים שפלשו אליה; וטרם החלו לקדם את יישום התכנית שחלה עליה. במצב דברים זה, לא ניתן לשלול את הטענה שלפיה החזרת החלקה לידי העותרים לא תוביל לשינוי לרעה במצבם של המשיבים או תפגע באינטרס הציבורי (ראו והשוו: **בג"ץ 2390/96 קרסיק נ' מדינת ישראל**, פ"ד נה(2) 625, 693 (2001))"; לפיכך, יש "לה]סיר מהפרק את טענת הסף שהעלו המשיבים בעניין השיהוי שבו נגועה העתירה" (פסקה 13 לחוות דעתו של חברי). לקביעה זו, אין בידי להצטרף.

6. תחילה, כפי שהובהר על-ידי המשיבים לגבי 'הפקעת מנשיה' בכללותה – **"משנת 1961 ועד היום, באופן מתמיד המתמשך על פני השנים, בוצעו לאורך השנים פינויים רבים של מחזיקים ובוצע ומבוצע תכנון ופיתוח של השטח שהופקע. כתוצאה מכך, על השטח שהופקע הוקמו, בין היתר, שכונת מגורים, טיילת חוף הים, פארק צ'ארלס קלור, בתי מלון, בית הטכסטיל, בית 'מגן' וכיוצ"ב**". אשר לחלקת המקרקעין מושא העתירה דנן, צוין כי **"החל מיום 23.5.2013 חלה על החלקה תכנית תא/3501 (תכנית 'תפרי נווה צדק' בתכנון משותף של עיריית תל אביב ורמ"י) הקובעת מסגרת בנייה כוללת לאזור שתאפשר שיקומו והחייאתו, בייעוד מותר למגורים. [...] מדו"ח פיקוח עדכני עולה כי על החלקה קיימת פלישה ומשכך טרם הוחל בהליך**

שיווקה ובשלב זה הרשות מכינה את תיק הפיקוח לצורך הגשת תביעת פינוי. ברי אפוא כי הסתמכות מצד המשיבים בהתייחס לשטח המופקע בכללותו; גם באשר לחלקה המסוימת דנן – היתה, ועודנה. די במצב התכנוני של הקרקע כדי להעיד על הסתמכות זו, כמו גם על האינטרס הציבורי הניצב ביסודו – לאפשר בניה כוללת בשטח זה, שתאפשר את **"שיקומו והחייאתו"** של האזור (על כך, ראו להלן גם בפסקה 14).

7. שנית, בנוגע ל'אי-קידום' התוכנית החלה על החלקה המופקעת ולהעדר פעולה כביכול מצד המשיבים בנדון, המובילים לשיטת חברי, לקביעה כי **"לא מתקיים במקרה דנן שיהוי אובייקטיבי"** – דומני, כי נחוץ לדקדק בשני ראשי העתירה. השיהוי שדבק בהגשת העתירה, כוחו יפה לדחות על הסף את העתירה בכל הנוגע לראשה האחד – **בדבר תחולת הודעת הביטול**, אשר פורסמה ברשומות אי-אז בראשית שנת 1970; לעומת זאת, טענות לאי-מימוש מטרת ההפקעה על-ידי המשיבים – רלבנטיות לראשה השני של העתירה, **בדבר זניחת מטרת ההפקעה**. אוסיף, כי גם בתימוכין המובאים בהקשר זה בחוות הדעת של חברי, המסתמכים על **בג"ץ 2390/96 קרסיק נ' מדינת ישראל, מינהל מקרקעי ישראל**, פ"ד נה(2) 625 (2001) (להלן: **עניין קרסיק**) – לא מצאתי בסיס לקביעה כי לא מתקיים בענייננו רכיב השיהוי האובייקטיבי בכל הנוגע לראשה זה של העתירה (ראו דברי השופט י' זמיר, שהיה בדעת רוב באותה פרשה: **"אפשר שהמקרקעין הופקעו לפני זמן רב מאוד, ואף הצורך הציבורי פג לפני זמן רב, ומאז הם שימשו לצורך פרטי, ואין פוצה פה ומצפצף [...]** ואפשר שאין הצדקה להחזיר את המקרקעין לבעלים המקורי משום שיהוי מצד הבעלים או משום שהחזרת המקרקעין תגרום נזק חמור לאינטרס הציבורי" (שם, עמוד 702)). כמו כן, אף בהתייחס לחוות הדעת המאוזכרת של השופט מ' חשין – אשר נותר בדעת יחיד באותה פרשה – ראו הבחנתו שם בין טענת שיהוי המופנית כלפי עתירה ל"ביטול ההפקעה מלמפרע – ומעיקרה", לבין טענת שיהוי המופנית כלפי עתירה ל"ביטול ההפקעה אך לעתיד-לבוא בלבד" מחמת זניחת המטרה המקורית אשר עמדה בבסיס מעשה ההפקעה (שם, עמוד 690); וראו גם הדגש שהושם בהקשר זה על כך שהתוכנית שחלה על הקרקע – בוטלה (שם, עמוד 692)).

8. לא למותר לציין, באשר לשיהוי, כי גם אינני סבור שמתעורר בענייננו **חשש מפני פגיעה בשלטון החוק**, אשר עשוי להצדיק בכל זאת דיון בעתירה, חרף הגשתה בשיהוי כה ניכר. זאת בפרט, בשים לב לכך שעסקינן במקרקעין מוסדרים, אשר נרשמו במרשם המקרקעין, הגלוי לכולי עלמא; ובהתחשב באינטרס הציבורי החשוב והיסודי בביצור ודאות המרשם, ובהבטחת יציבותו וסופיותו (ראו: **בג"ץ 24864-06-25 זידאן נ' מדינת ישראל – רשות הפיתוח**, פסקה 18 [נבן] (28.7.2025)).

9. מכל מקום, אף לגופם של דברים, טענתם של העותרים כי החלקה המופקעת לא סומנה בכחול על גבי תשריט ההפקעה – התברר, כי אין לה על מה שתסמוך. אדרבה, כפי שמציין חברי, מן התשריט שצורף להודעת ביטול ההפקעה בשנת 1970 (וצורף לתגובה המקדמית מטעם המשיבים), **"ניתן ללמוד בבירור ובאופן שאינו משתמע לשני פנים, כי החלקה סומנה בצבע כחול ולכן לא נכללה בהודעת הביטול"**

(שם, פסקה 9). ברם, כל זאת, לגבי דידי, הרבה למעלה מן הדרוש לצורך הכרעה בעתירה, אשר כאמור, דבק בה שיהוי כבד.

הטענה בדבר זניחת מטרת ההפקעה

10. אשר לראשה השני של העתירה, בדבר זניחת מטרת ההפקעה. תמים-דעים אני עם חברי, השופט **כובב**, כי יש לדחות ראש זה של העתירה, מאחר שעל הפקעת החלקה דנו, חלה הוראת המעבר שנחקקה במסגרת החוק לתיקון [פקודת הקרקעות \(רכישה לצורכי ציבור\)](#) (מס' 3), התש"ע-2010 (להלן, בהתאמה: **הוראת המעבר ו-התיקון לפקודת הקרקעות**); וראו סעיף 27(ב)(2), כמפורט בפסקאות 18-20 לחוות הדעת של חברי). על כך אבקש להעיר הערות אחדות.

11. **ראשית**, אשר להלכה שנפסקה בעניין **קריסיק**. הלכה זו קבעה כי אם חדלה להתקיים "**המטרה הציבורית אשר שימשה בסיס להפקעת המקרקעין לפי פקודת הקרקעות**", ככלל, תבטל ההפקעה, והקרקע תושב לבעליה המקוריים "**בכפוף לחריגים ולכללים אשר יש לגבשם**" (שם, עמוד 706; וראו גם: [בג"ץ 2254/13 סמואל נ' שר האוצר](#), פסקה 10 [נבו] (15.5.2014) (להלן: **עניין סמואל**)). אמנם, בעניין **קריסיק** עמד בית משפט זה על הקושי המתעורר בנסיבות שתוארו באותה פרשה, על רקע כינונו של **חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו**, והמעמד החוקתי שניתן בו ומכוחו לזכות הקניין. ואולם, ההלכה שקבע בית משפט זה בעניין **קריסיק** לא באה לשלול התאמתה של פקודת הקרקעות לימים שלאחר כינון חוק היסוד; ולא קבעה כי בפקודת הקרקעות, **כשלעצמה**, אין ביטוי הולם לאיזון שבין הצורך הציבורי בהפקעת מקרקעין לבין מעמדה החוקתי של זכות הקניין של הפרט (השוו לפסקה 15 לחוות דעתו של חברי); אלא, נפסק שם, כי יש לעשות התאמות **בפרשנותה** של הפקודה, כך שסמכות ההפקעה לפי פקודת הקרקעות תפורש כסמכות "**צמודת-מטרה**". יפים כאן דברי בית משפט זה טרם חתימת פסק הדין שם: "**הלכה זו, המשקפת, אל נכון, שינוי בפרשנות שניתנה בעבר למשמעותה של הפקעה לפי פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי הצבור), והמתחייבת מהכרת חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו בהיות הזכות לקניין זכות חוקתית מוגנת**" (עמוד 720; ההדגשה הוספה – נ' ס').

12. **שנית**, אשר לדברי חברי בנוגע ל"**קושי ערכי-מוסרי בכך שקרקע פרטית, שהופקעה למטרות ציבוריות, תשמש בסופו של דבר למטרה פרטית, ולא תושב לבעליה בתמורה לפיצויים שניתנו לו בעת ההפקעה**", ולהמלצתו למדינה "**לשקול מחדש את עמדתה, ולו לפנים משורת הדין**" (פסקה 25 לחוות דעתו) – דומה, כי הללו מבוססים במידה רבה על דברים שהביע בית משפט זה [בבג"ץ 5784/05 גורן נ' מדינת ישראל](#) [נבו] (8.9.2009), המאוזכר שם (להלן: **עניין גורן**); וראו גם: ההחלטה מיום 20.1.2008 אשר ניתנה באותו הליך, פסקה ד(1). דא עקא, שפסק הדין בעניין **גורן** ניתן, כלשונו-הוא, בעוד "**הדברים מצויים בתצוריו של המחוקק**" (שם, פסקה ט); היינו, בטרם הושלם הליך החקיקה של התיקון לפקודת הקרקעות, ובכללן הוראת המעבר האמורה. לא זו אף זו, אלא שתוצאתו האופרטיבית של פסק הדין בעניין

גורן, היתה מחיקת העתירה, תוך שמירת טענות "ככל שיעמדו לעותרים זכויות לאחר השלמת הליך **החקיקה**" (שם, פסקה יב). כל זאת, בהלימה גם להלכה שנפסקה בעניין **קרסיק**, בגדרה הובהר כי שאלות הכרוכות באופן ישומה ובהיקף תחולתה, מן הראוי כי "**תמצאנה פתרון בחוק חרות**" ותוסדרנה על-ידי המחוקק (עניין **קרסיק**, עמוד 694. ראו גם: פסק הדין שניתן ביום 9.2.2009 "**בכל הנוגע לתוצאה האופרטיבית**" באותה פרשה, פסקה 3).

13. מאז, ובתום הליך חקיקה ממושך, אכן הושלם המעשה התחקיתי, ונחקק התיקון לפקודת הקרקעות. תיקון זה, מגלם את האיזון הערכי שראה המחוקק לקבוע בין זכותו החוקתית של הפרט בעל המקרקעין המופקעים, לבין האינטרס הציבורי שבפעולת ההפקעה ובמטרתה; זאת, בעקבות ההלכה שקבע בית משפט זה בעניין **קרסיק**, ובהתאם לקריאתה לעשות כן ([בג"ץ 9614/03 אבני דרך בע"מ נ' שר האוצר](#), פסקה 4 [נבו] (21.12.2010); ועיינו שם בפסקה 6, באשר להוראת המעבר הרלבנטית לענייננו, במסגרתה ביקש המחוקק לבטא את "**האיזון בין האינטרס הציבורי בהפקעת המקרקעין לבין זכויותיו הקנייניות של בעל המקרקעין שהופקעו**"). יתרה מכך: חוקתיות התיקון לפקודת הקרקעות, ובפרט של הוראת המעבר שנקבעה בו – נתקפה בבית משפט זה, ואין לי אלא להפנות לעניין **סמואל**, ולדברים המובאים בחוות הדעת של חברי בהקשר זה (פסקה 18). סבורני אפוא, כי אף אם קיים קושי במישור ה"**ערכי-מוסרי**", כדברי חברי – ואיני מביע עמדה באשר לכך – אין לנו אלא לכופף ראשונו נוכח הכרעתו הערכית המפורשת של המחוקק ונוכח הפסיקה בעניין זה. בהתאם, איני רואה לנכון לצרף דעתי להמלצות האמורות, גם אם בבחינת "**לפנים משורת הדין**"; לא כל שכן, בשים לב לכך שבמקרה דנן, קיבלו העותרים **פיצוי מלא** בגין חלקת הקרקע המופקעת, כבר לפני כמעט 60 שנה.

14. **שלישית**, היות החלקה המופקעת מיועדת למגורים במישור התכנוני, אין משמעה בהכרח כי הפקעתה – לפי פקודת הקרקעות – אינה ממלאת אחר מטרתה הציבורית. כך, בעוד שהפקעת מקרקעין מכוח **חוק התכנון והבניה**, התשכ"ה-1965 (להלן: **חוק התכנון והבניה**), מצריכה **יעוד תכנוני "לצרכי ציבור"** (סעיף 188(א)), הפקעה הנעשית מכוח **פקודת הקרקעות** – כבענייננו – אינה מוגבלת אך לייעודים הציבוריים המנויים בסעיף 188(ב) לחוק התכנון והבניה (ראו סעיף 3 לפקודת הקרקעות, וכן הגדרת "**צורך ציבורי**" בסעיף 2, שלפיה סמכותו של שר האוצר להפקיע מקרקעין אינה מצומצמת להגדרת "**צורכי ציבור כמשמעותם לפי סעיף 188 לחוק התכנון והבניה**"). כל זאת, גם בשים לב לפסיקת בית משפט זה, שעסקה בפרט גם ב'הפקעת מנשיה', ואשר נקבעו בה הדברים האלה: "**מדובר בהפקעה רחבת היקף, שהנכס נשוא העתירה הוא רק חלק קטן ממנה, וכי המורכבות שבתכנון ובמימוש יעדי ההפקעה, והקשיים הכרוכים בכך, יש בהם כדי להסביר ולהצדיק את אי מימושו של יעדי ההפקעה במשך התקופה הממושכת שחלפה. [...]** אכן, חלפה תקופה ממושכת מאד, של כ-40 שנה, מאז הופקע הנכס שבו מדובר, אולם אין להתעלם מן העובדה שנכס זה הוא חלק קטן משטח גדול ואי אפשר לבודד את הטיפול בו מתכנונו הכולל של האיזור"

(בג"ץ 9332/01 לוינהרט נ' מדינת ישראל – שר האוצר, פסקה 2 [נבו] (30.10.2003); ראו גם: [בג"ץ 3984/13 בורג נ' שר האוצר](#), פסקה 15 [נבו] (31.7.2014)).

הוצאות

15. לבסוף, אציע גם כי נעשה צו להוצאות. זאת בפרט, בשים לב למצג העובדתי שהניחו העותרים בבסיס עתירתם, שלפיו עיון במסמכי רשות מקרקעי ישראל מגלה כביכול כי **"המקרקעין לא צבועים בצבע הכחול, ומכאן שההודעה לפי ס' 14 לפקודה חלה על המקרקעין, ועל כן הפקעת המקרקעין בוטלה זה מכבר במסגרת ההודעה הנ"ל, מיום 26.2.1970"**. דא עקא, שלמקרא התגובה המקדמית מטעם המשיבים, ותשריט ההפקעה שצורף לה – מתברר, כחול עלי תשריט: ההיפך הוא הנכון; חלקת המקרקעין מושא העתירה דנן, אכן סומנה בכחול והוחרגה מהודעת הביטול שפורסמה בשנת 1970.

16. אכן, כפי שמציינים המשיבים, נוכח הגשת העתירה דנן **"העמיקו גורמי הרשות"** את בדיקת המסמכים הנוגעים להפקעה, ועלה בידיהם לאתר **"מסמכים ברורים מהם ניתן ללמוד כי החלקה מושא העתירה לא נכללה בהודעת ביטול ההפקעה"**, ובכללם תשריט ההפקעה האמור, אשר צורף לתגובה המקדמית. אולם, העותרים אף לא הניחו תשתית עובדתית כלשהי על מנת לבסס את טענתם בדבר תחולת הודעת הביטול על אף שקיבלו פיצוי מלא בגין הפקעת החלקה דנן; וכדברי חברי בחוות דעתו – **"לבטח שלא הונחה בעתירה שלפנינו תשתית עובדתית מספקת שתוכל לסתור אותה"** (שם, פסקה 12). דברים אלה, מקבלים משנה תוקף בשים לב לשיהוי שנפל בהגשת העתירה. ברי, כי ממרחק של עשרות שנים, **"אופי הטענות שמועלות בעתירה הן כאלה שבירורן הופך להיות קשה ואף בלתי אפשרי במהלך השנים"** ([בג"ץ 3626/14 נקד נ' מנהל מקרקעי ישראל](#), פסקה 6 [נבו] (26.1.2015)). השיהוי כאמור, כבד; וגם – מכביד.

17. זאת ועוד. לאחר שהוגשה התגובה המקדמית, אף ניתנה לעותרים האפשרות להודיע אם נתונה הסכמתם למחיקת העתירה ללא צו להוצאות, באשר – **"התגובה המקדמית מטעם המשיבים מבוססת, מנומקת ומשכנעת. זאת, הן ביחס לעילות הסף [...]; הן לגופם של דברים. כך, בפרט בשים לב למסמכים שנמצאו בארכיון המדינה, אשר צורפו לתגובה המקדמית"** (החלטת השופט כבוב מיום 2.5.2025). ברם, חרף דברים נכוחים אלה, בחרו העותרים לעמוד על עתירתם. אכן, הרשות בידיהם לבחור לעשות כן, **"מעשה האדם ביד האדם"**; אך דומני, כי בנסיבות העניין, אין הצדקה לפטור את העותרים בלא כלום, ולקבוע כי בחירתם זו להוסיף ולעמוד על העתירה למרות כל האמור לעיל, תהא חפה מהשלכות – **"שדנין את האדם על מעשיו כפי מעשיו"** (רמב"ם, משנה תורה, הלכות תשובה ה, ה).

18. **סיכומם של דברים:** העתירה דנן לוקה בשיהוי כבד; הוגשה בחלוף תקופת ההתיישנות של 25 השנים שקבע המחוקק בהוראת המעבר במסגרת התיקון לפקודת הקרקעות; וכל זאת, תוך תמיכתה

בתשתית עובדתית רעועה, אשר בהמשך התבררה כשגויה, לאחר שהוגשה התגובה המקדמית מטעם המשיבים. דין העתירה – להידחות אפוא, **על הסף**.

בנסיבות העניין, ובפרט נוכח האמור לעיל בפסקאות 15-17, אציע כי העותרים יִשאו בהוצאות בסך של 7,500 ש"ח לטובת המשיבים.

נעם סולברג
משנה לנשיא

השופט דפנה ברק-ארז:

1. שני חבריי – המשנה לנשיא **נ' סולברג** מזה והשופט **ח' כבוב** מזה – סבורים כי דין העתירה להידחות. כך סבורה גם אני. עם זאת, דרכיהם התפצלו בכל הנוגע להנמקה, וכן בסוגיית ההוצאות. האמת ניתנת להיאמר: במקרה הרגיל חילוקי דעות מסוג זה אינם מתחדדים במסגרת פסק דין שניתן במתכונת של דחייה על הסף. אולם, משכך התגלגלו הדברים, אסביר את גישתי בקצרה. אקדים ואומר כי במכלול הנסיבות ראיתי להצטרף לחוות דעתו של חברי המשנה לנשיא.

2. בכל הנוגע לסוגיית השיהוי – אף אני סבורה כי בנסיבות העניין חל לא רק שיהוי סובייקטיבי ניכר, אלא גם שיהוי אובייקטיבי. זאת, בשים לב לכך שהקרקעות אשר עליהן נסבה העתירה הן חלק מחטיבת קרקע גדולה יותר שביחס אליה נעשו פעולות במישור המינהלי והתכנוני לאורך השנים.

3. באשר לדין של הפקעות נושנות – אכן, ניתן להבין לליבו של מי שמקרקעיו הופקעו, ועיניו כלות לראות כי אלה משמשים בסופו של דבר לתכלית אחרת. הבנה זו, לצד משקלה של הזכות לקניין, הובילה לאימוצה של הלכת **קרסיק**. אולם, הלכה זו והחקיקה שבאה בעקבותיה משקפות את האיזון בין מכלול השיקולים הנוגעים לעניין. מן הרגע שהוגדר המועד הקובע בהקשר זה בחקיקה, לא ניתן עוד לשוב אחורנית ולבחון את זניחתה של מטרת ההפקעה המקורית ביחס להפקעות ישנות יותר. זהו האיזון שנבחר בין ההגנה על הזכות החוקתית לקניין לבין הדינמיות הנדרשת בפעילות שלטונית לטובת הציבור.

4. שורת הדין היא אפוא ברורה ונחרצת. לאמיתו של דבר – דברים אלו היו ידועים לכול כבר מלכתחילה, וטוב היה אלמלא באה עתירה זו לעולם. אף כאשר הובהרו לעותרים הקשיים בטענותיהם, הם הוסיפו ועמדו עליהן. בנסיבות אלו אף אין מנוס מחיובם בהוצאות.

דפנה ברק-ארז
שופטת

הוחלט פה אחד לדחות את העתירה. בכל הנוגע להנמקה וכן לסוגיית ההוצאות, הוחלט כאמור בחוות דעתו של המשנה לנשיא **נעם סולברג**, אליו הצטרפה השופטת **דפנה ברק-ארז**.

ניתן היום, כ"ח תשרי תשפ"ו (20 אוקטובר 2025).

חאלד כבוב
שופט

דפנה ברק-ארז
שופטת

נעם סולברג
משנה לנשיא

נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

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