

בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים אזרחיים

ע"א 4067/07

בפני : כבוד המשנה לנשיאה א' ריבלין
 כבוד השופט א' רובינשטיין
 כבוד השופט י' דנציגר

המערערים : מחמוד חליל עבד אלפתאח ג'בארין ו-486 אחרים

נ ג ד

המשיבים : 1. מדינת ישראל
 2. רשות הפיתוח
 3. האפוטרופוס לנכסי נפקדים

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בנצרת בתיקים
 מאוחדים : ת.א. 568/03, ת.א. 569/03, ת.א. 570/03,
 571/03, 572/03, 573/03, 574/03 שניתן על ידי כבוד
 השופט א' אברהם ביום 22.2.2007

תאריך הישיבה : כ"א באלול התשס"ט (10.9.2009)

בשם המערערים : עו"ד ח' ג'בארין ; עו"ד ע' מחאג'נה ; עו"ד ו' עסליה

בשם המשיבים : עו"ד מ' גולן

פסק-דיןהשופט י' דנציגר:

לפנינו ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בנצרת (כבוד השופט א' אברהם) מיום
 18.3.2007 שבמסגרתו נדחו טענות המערערים לבטלותה או לביטולה של הפקעה משנת 1953 ונקבע
 כי רשות הפיתוח תירשם כבעלים של הקרקע במסגרת הליכי הסדר מקרקעין.

הרקע העובדתי

1. השטח נשוא הערעור הוא גוש 20420, בשטח של כ-200 דונמים באזור מגידו (להלן:

המקרקעין). המקרקעין מהווים חלק משטח של כ-34,000 דונמים שהופקע ביום 15.11.1953 מכוח הודעה שהוציא שר האוצר דאז, לוי אשכול, על פי סמכותו שבסעיף 2 לחוק רכישת מקרקעים (אישור פעולות ופיצויים), התשי"ג-1953 (להלן: חוק רכישת מקרקעים). בתעודת ההפקעה שעליה חתם שר האוצר צויין כי:

"בתוקף סמכותי לפי סעיף 2 ... אני מעיד כי במקרקעים המתוארים בתוספת נתקיימו שלושה אלה:

1. ביום ו' בניסן תשי"ב (1 באפריל 1952) לא היו בחזקת בעליהם;
2. בתוך התקופה שבין ה' באייר תש"ח (14 במאי 1948) לבין ו' בניסן תשי"ב (1 באפריל 1952) שימשו והוקצו לצרכי התיישבות ופיתוח חיוניים;
3. עודם דרושים לצרכים האמורים,

ולכן יקומו לקנין רשות הפיתוח מיום ח' בכסלו תשי"ד (15 בנובמבר 1953). [ההדגשות אינן במקור - י.ד.]

כיום מצויים על המקרקעין יער נטע אדם וכן מתקן של חברת "מקורות" (בשטח של כ-20 מ"ר).

2. במסגרת הליך של הסדר במקרקעין לפי פקודת הסדר במקרקעין [נוסח חדש], התשכ"ט-1969 בגוש 20420, הוגשו תביעות סותרות לזכויות בקרקע: תביעות מטעם תושבי אום אל פחם (המערערים) הטוענים לזכות בקרקע; תביעה של האפוטרופוס על נכסי נפקדים הטוען לזכות בקרקע מכוח חוק נכסי נפקדים, התשי"ח-1958; ותביעה של רשות הפיתוח הטוענת לזכות בקרקע מכוח ההפקעה הנ"ל.

3. במהלך ההליך בבית המשפט המחוזי הגיעו הצדדים להסכמה דיונית שלפיה תחילה תוכרענה הטענות בדבר חוקיותה של ההפקעה, על פי סיכומים בכתב ללא הבאת ראיות.

4. טענותיהם של המערערים בבית המשפט המחוזי נחלקו לשניים: ראשית, ההפקעה בטלה מעיקרה משום שחלוף הזמן הארוך ללא מימוש מטרת ההפקעה מעיד על העדר הצורך בהפקעה מלכתחילה; שנית, יש להורות על ביטול ההפקעה נוכח העובדה שלא נעשה כל שימוש במקרקעין לצורך שלשמו הופקעו, וזאת במשך למעלה מחמישים שנים, דבר המעיד על זניחת מטרת ההפקעה. לטענת המערערים, השימוש במקרקעין לצורך ייעור אינו מגשים את מטרת ההפקעה.

5. המשיבים העלו בבית המשפט המחוזי מספר טענות סף, ובהן היעדר סמכות עניינית, מניעות ושיהוי. לגופו של עניין, טענו המשיבים כי המונח "צורכי התיישבות ופיתוח" הוא מושג שסתום האוצר בתוכו את מלוא הייעודים והשימושים הדרושים להשתקעות קבע של האוכלוסיה במדינת ישראל: מגורים, תעשייה, מסחר, חקלאות, קיט, נופש, שמירת ערכי נוף הארץ ואוצרות טבע. משכך, רשאית הייתה רשות הפיתוח לעשות במקרקעין שימוש למפעל ייעור, מים והתיישבות.

פסק הדין של בית המשפט המחוזי

6. בית המשפט המחוזי פסק כי המקרקעין נשוא הערעור הם חלק מכלל הקרקע שהופקעה המשמשת ייעודים מייעודים שונים ובהם: עיבוד חקלאי, מבני משק חקלאי, מגורים, תעשייה, תעסוקה ושירותים, בית עלמין, דרכים, מבני ציבור, גן לאומי, יער נטע אדם ועוד. יש לראות את כלל השטח המופקע כמקשה אחת וכמכלול ואי אפשר לחלקו, זאת בהסתמך על תכליתו של חוק רכישת מקרקעים.

7. בית המשפט המחוזי הוסיף כי תכליתו המיוחדת של חוק רכישת מקרקעים מחייבת פרשנות רחבה למטרות ההפקעה, בהסתמכו בין היתר על בג"ץ 840/97 סבית נ' ממשלת ישראל (לא פורסם, 26.6.2003) (להלן: עניין סבית).

8. עוד קבע בית המשפט המחוזי כי חוק רכישת מקרקעים אפשר את הקניית המקרקעין לידי רשות הפיתוח על מנת שתעשה בהם שימוש להתיישבות, פיתוח או ביטחון. התוכן לשלושה שימושים אלו אינו מוגבל להקמתו של יישוב במובן הצר, והוא מתיישב עם "פעולות לרוב הצריכות לפיתוחה של המדינה בכלל". בתי המשפט הכירו בשימושים של שמורת טבע, מגורים, תעשייה, חקלאות, מרעה, כבישים ושימוש צבאי כשימושים מותרים על פי חוק רכישת מקרקעים (עניין סבית).

9. לבסוף ציין בית המשפט המחוזי כי במקרקעין בהם עסקינן קיים יער ובו נמצא מתקן של חברת מקורות. לדידו של בית המשפט המחוזי, שימושים אלו הם בגדר "צורכי התיישבות ופיתוח חיוניים".

טענות המערערים

10. טענתם הראשונה והמרכזית של המערערים היא כי ייעור אינו חלק מהצורך ההתיישבותי ואינו נגזר ממנו. המערערים למדים מפקודת היערות, 1926, שאינה מאפשרת לשר החקלאות להעמיד אדמות שהן רכוש פרטי להשגחתה ולהנהלתה של הממשלה כאזורים שמורים לייעור. במילים אחרות, ייעור אינו יכול להיחשב צורך ציבורי או חיוני למטרה של הפקעת קניין פרטי. המערערים טוענים כי דברים אלו עולים גם מתמ"א 22 אשר קובעת, בסעיף 15 לתקנון התכנית, כי אין בהוראותיה כדי לפגוע בפקודת היערות, ומכאן שתכלית של ייעור אינה יכולה לפגוע בזכות הקניין. עוד עולה מתמ"א 22, לטענת המערערים, כי ייעור כשלעצמו לא נתפס כצורך התיישבותי או כצורך פיתוח חיוני. לדברי המערערים, הפרשנות שבה נקט בית המשפט המחוזי מנוגדת לעקרון שלטון החוק.

11. עוד טוענים המערערים כי פרשנותו של בית המשפט המחוזי מנוגדת למשמעות הטבעית של המונח "ייעור", משמעות שאינה מתיישבת עם התיישבות שיושבים בה בני אדם אשר מנהלים את חייהם ועיסוקיהם היום-יומיים.

12. המערערים מוסיפים וטוענים כי טעה בית המשפט המחוזי כשקבע כי קיימת זיקה בין סמכויות רשות הפיתוח, על פי חוק רשות הפיתוח (העברת נכסים), התש"י-1950 (להלן: חוק רשות הפיתוח), לבין תכליות ומטרות ההפקעה על פי חוק רכישת מקרקעים. לדברי המערערים, סמכויותיה של רשות הפיתוח נקבעו בסעיף 3 לחוק רשות הפיתוח וסעיף 3(2) שבו מבחין במפורש בין "מפעלי יעור" לבין "מפעלי התיישבות". יתר על כן, חוק רשות הפיתוח חוקק כשלוש שנים לפי חוק רכישת מקרקעים, ולא יהיה זה אפוא נכון לקבוע את הזיקה בין החיקוקים כפי שעשה בית המשפט המחוזי. המערערים מוסיפים וטוענים כי עריכת פרשנות של חוק אחד לפי מטרותיו ותכליותיו של חוק אחר מנוגדת לכללי הפרשנות המקובלים והידועים.

13. המערערים טוענים עוד כי על בית המשפט לפרש חוקים הפוגעים בזכות הקניין בצורה מצמצמת, נוכח הפגיעה בזכויות חוקתיות המעוגנות בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. לא בכדי ראה המחוקק לתחום את מטרות ההפקעה בחוק רכישת מקרקעים לשלוש מטרות מוגדרות בלבד. פרשנותו הרחבה של בית המשפט המחוזי יוצרת הלכה שאינה עולה בקנה אחד עם חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. המערערים מוסיפים כי מה שנראה מוצדק בעת ההפקעה יכול להשתנות עם חלוף העתים וגישת הפרשנות הדינאמית מאפשרת לתת לחוק פרשנות שונה עם השתנות הזמנים. לדבריהם, חוק רכישת מקרקעים לא היה עומד במבחן הביקורת החוקתית לו היה נחקק היום.

14. המערערים טוענים, כי על פי בג"ץ 5091/91 נוטייבה נ' שר האוצר (לא פורסם, 9.8.1994) (דברי כבוד השופט א' מצא), יש לבחון את מימוש מטרת ההפקעה ביחס לכל חלקה או חטיבת קרקע בנפרד.

15. טענתם החילופית של המערערים היא כי בית המשפט המחוזי לא הכריע בכל השאלות שהציב לפניו פקיד ההסדר ולפיכך לא סיים את מלאכתו. הקביעה כי ההפקעה הייתה חוקית אינה מייתרת דיון בשאלת נפקדותם של המערערים ובתביעות הסותרות שבין חלק מבעלי הקרקע לבין עצמם. שאלות אלה חשובות על מנת שהמערערים יוכלו לזכות בפיצוי נאות בגין הפקעת המקרקעין שלהם. אמנם הצדדים הסכימו לשמוע תחילה את הטענות בעניין ההפקעה, אולם לא התייחר הצורך להכריע ביתר השאלות והצדדים שמרו על זכותם להעלות טענות בעניינים אלו.

16. עוד טוענים המערערים כי טעה בית המשפט המחוזי כשקבע כי הצדדים ויתרו על הוכחת העובדות המשמשות יסוד מן היסודות שבטיעון נגד חוקיות ההפקעה. הסכמת הצדדים להגשת סיכומים מטעמם אינה מעידה על ויתור על הצורך בהבאת ראיות מטעמם. לשיטת המערערים, היה על בית המשפט

המחוזי לעשות שימוש בסמכותו הטבועה ולהורות לבעלי הדין להביא ראיות להוכחת טענותיהם.

טענות המשיבים

17. המשיבים טוענים כי במסגרת הליכי הסדר שהתנהלו בשנות ה-80 של המאה הקודמת, שהתייחסו לכלל השטח שהופקע למעט המקרקעין נשוא הערעור שלפנינו, לא טענו המערערים דבר לעניין חוקיות ההפקעה ומשכך הם מושתקים מלטעון זאת כעת. טענת סף נוספת שטוענים המשיבים היא כי טענות המערערים לוקות בשיהוי כבד, נוכח הזמן הרב שחלף מאז ההפקעה.

18. לגופו של עניין טוענים המשיבים כי המערערים לא הביאו כל ראיה באשר לעובדות הרלבנטיות והם מנסים להתמודד עם הבעיה בכך שהם יוצאים מתוך הנחה כי השימוש שנעשה בקרקע הוא זה שלשמו נרכשה. אף אם נצא מנקודת הנחה כי השימוש שנעשה בקרקע כיום (יער נטע אדם ומתקן מים) תואם את השימוש או התכנון שנעשו עובר להוצאת תעודת ההפקעה, כי אז יש לקבוע כי התקיימו תנאיו של חוק רכישת מקרקעים.

19. לטענת המשיבים, גם שימושים של חורש ומתקן מים עשויים להיכלל בשימושים המותרים לצורך הפקעה. המשיבים תומכים יתדותיהם בפרשנותו של בית המשפט המחוזי שלפיה מטרות אלה נופלות בגדר "התיישבות" ו"צרכי פיתוח חיוניים". לטענת המשיבים, אין ממש בטענת המערערים שלפיה אין להיזקק לסעיף 3 לחוק רשות הפיתוח לצורך פרשנותו של חוק רכישת מקרקעים. עוד טוענים המשיבים כי גם בפקודת היערות אין כדי לסייע למערערים שכן פקודה זו אינה עוסקת באיסור הפקעה אלא רק בהשגחה וניהול על יערות שאינם בבעלות פרטית.

20. המשיבים מוסיפים כי בהפקעת מתחמי קרקע גדולים אין לצפות מהרשות שתגדיר מראש ובפירוט רב מה ייעשה בכל חלק של הקרקע ודי בכך שקיימת תכנית כללית למימוש צורך ציבורי.

21. המשיבים מדגישים כי חוק רכישת מקרקעים חוקק לפני חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וחל עליו סעיף שמירת הדינים. יתרה מכך, טוענים המשיבים כי מדובר בחוק שחוקק על רקע נסיבות מיוחדות ולמטרות חריגות. מדובר בחקיקה הצופה פני עבר הבאה להכשיר נטילת מקרקעין שנעשתה עובר לחקיקתה לפרק זמן מוגבל. משכך, נפסק כי הלכת קרטיק [בג"ץ 2390/96 קרטיק נ' מדינת ישראל, מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נה(2) 625 (2001) (להלן: עניין קרטיק)] אינה חלה על מקרקעין שהופקעו מכוח חוק רכישת מקרקעים.

22. אשר לטענה כי היה על בית המשפט המחוזי להיזקק לראיות מטעם הצדדים, טוענים המשיבים כי

ההסכמה הדיונית הייתה כי בית המשפט יכריע בשאלת תקפות ההפקעה על פי סיכום טענות הצדדים בלבד והצדדים ויתרו על הגשת ראיות.

דיון והכרעה

23. השאלה המרכזית העולה במסגרת הערעור שלפנינו היא האם יש מקום להורות על בטלותה או על ביטולה של ההפקעה משנת 1953 שבמסגרתה הוקנו המקרקעין נשוא הערעור לרשות הפיתוח. שאלה זו נחלקת לשתי שאלות משנה: הראשונה, האם יש מקום להורות על בטלותה של ההפקעה משום שמלכתחילה לא התקיים הצורך הציבורי בהפקעה? השנייה, האם יש להורות על ביטול ההפקעה משום שלא נעשה במקרקעין שימוש לצורך שלשמו הופקעו ומכאן שנזנחה מטרת ההפקעה.

שאלה נוספת שמעלים המערערים היא האם צדק בית המשפט המחוזי כשקבע כי משמצא שאין מקום לבטל את ההפקעה לא היה מקום לדון בשאלות הנוספות הנוגעות למחלוקת בעניין הבעלות במקרקעין. נדון בשאלות אלה כסדרן.

האם יש להורות על בטלות ההפקעה?

24. טענה זו של המערערים מתמקדת בבחינת השאלה האם התקיימו מלכתחילה, קרי, בעת הוצאת תעודת ההפקעה, התנאים שבסעיף 2 לחוק רכישת מקרקעים. סעיף 2 לחוק זה קובע כדלקמן:

"(א) נכס שהשר העיד עליו בתעודה חתומה בידו כי נתקיימו בו שלושה אלה:

(1) ביום ו' בניסן תשי"ב (1 באפריל 1952) לא היה בחזקת בעליו;

(2) שימש או הוקצה בתוך התקופה שבין ה' באייר תש"ח (14 במאי 1948) ובין ו' בניסן תשי"ב (1 באפריל 1952) לצרכי פיתוח חיוניים, התישבות או בטחון;

(3) עודנו דרוש לאחד הצרכים האלה;

יקום לקנין רשות הפיתוח, ורואים אותו נקי מכל שעבוד, ורשות הפיתוח רשאית להחזיק בו מיד.

(ב) הנכס יקום לקנין רשות הפיתוח מן התאריך שיצויין בתעודה האמורה; התעודה לא תינתן אלא תוך שנה אחת מיום תחילת תקפו של חוק זה, ותפורסם ברשומות סמוך ככל האפשר ליום נתינתה."

הנה כי כן, על פי סעיף 2(א) לחוק רכישת מקרקעים, בהתקיים שלושה תנאים מצטברים עובר הנכס להיות קניינה של רשות הפיתוח. בענייננו, כפי שציין בית המשפט המחוזי, ביום 15.11.1953 חתם שר האוצר דאז על תעודת הפקעה לפי סעיף 2 לחוק רכישת מקרקעים שלפיה אכן התקיימו התנאים שבחוק, קרי, ביום הקובע לא היו המקרקעין בחזקת בעליהם; בתקופה הקובעת שימשו המקרקעין והוקצו לצרכי התיישבות ופיתוח חיוניים ובעת הוצאת התעודה הם עודם דרושים לצרכים האמורים.

25. האם ניתן לתקוף בדיעבד תעודה שהוצאה לפי סעיף 2 לחוק רכישת מקרקעים? על פי ההלכה שנקבעה בבית משפט זה, ערכה ההוכחתי של התעודה שהוציא שר האוצר מכוח סמכותו שבחוק רכישת מקרקעים, הוא מוחלט, ולא ניתן לתקוף את האמור בה [ראו: ע"א 816/81 גרה נ' רשות הפיתוח, פ"ד לט) (1) 542 (1985) (להלן: עניין גרה) - ראו הסקירה הנרחבת של הפסיקה בעניין זה, בעמ' 547 לפסק הדין]. אף שהיו אמירות אגב בפסיקה שלפיהן במקרים חריגים ניתן יהיה להעמיד בפני בית המשפט את שאלת נכונותן של הקביעות העובדתיות שבתעודה לפי סעיף 2 לחוק רכישת מקרקעים, הרי שבפועל הדבר לא נעשה מעולם, בין מחמת שיהוי כבד בהעלאת הטענות ובין משום שלא הובאו ראיות לעניין זה [ראו: ע"א 2275/92 בשר נ' רשות הפיתוח (לא פורסם, 22.7.1996)]. לפיכך, נפסק, כי עם הוצאת התעודה עוברת הבעלות במקרקעין "באופן אוטומטי" לרשות הפיתוח, ללא יכולת לערער על נכונות הקביעות העובדתיות שבתעודה.

26. משכך, אין למעשה מקום לדון בטענה שעניינה אי התקיימות התנאים הקבועים בתעודת ההפקעה, שכן כפי שנקבע בפסיקה, הקביעות שבתעודה הינן חלוטות. גם אם קיים פתח צר לתקוף קביעות אלה,

הרי שהמערערים לא הביאו ראיות כלשהן לסתור אותן ונוכח השנים הרבות שחלפו מאז ההפקעה קשה, אם לא בלתי אפשרי, לערער על קביעות אלה.

27. זאת ועוד, כפי שנראה להלן, לא ניתן לומר שבמשך השנים המקרקעין לא שימשו למטרת ההפקעה ולכן נשמט היסוד מתחת לטענת המערערים שלפיה אי מימוש מטרת ההפקעה מעיד על היעדר הצורך בהפקעה מלכתחילה.

האם יש להורות על ביטול ההפקעה משום שהמקרקעין אינם משמשים ליעוד שלשמו הופקעו?
28. טענת המערערים בהקשר זה היא כי השימושים שלהם משמשים המקרקעין אינם תואמים את מטרת ההפקעה (צרכי התיישבות ופיתוח חיוניים) וכי הכרה בשימושים כאלו כתואמים את חוק רכישת מקרקעים אינה עולה בקנה אחד עם הפרשנות הראויה של החוק, בייחוד נוכח הוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וההגנה החוקתית על הקניין. על מנת לבחון טענות אלה נעמוד, תחילה, בקצרה, על הרקע לחקיקתו של חוק רכישת מקרקעים ותכליתו.

29. על הרקע לחקיקתו של חוק רכישת מקרקעים עמד בית משפט זה בע"א 3535/04 דינר נ' מדינת ישראל - שר האוצר (לא פורסם, 27.4.2006) (להלן: עניין דינר). על פי האמור בעניין דינר, מאפייניו של חוק רכישת מקרקעים ייחודיים ושונים מיתר דיני ההפקעה, בהיותו מעין "חקיקת חירום", שנחקקה על רקע ימיה הראשונים של המדינה, שבהם נתפסו מקרקעין ללא עיגון בחוק. החוק נתן בדיעבד תוקף לתפישת מקרקעין בידי רשויות המדינה בתקופה שבין יום הקמת המדינה לבין יום 1.4.1952 והסמכויות שבו הוגבלו לתקופה של שנה אחת בלבד. ההסדר שבחוק רכישת מקרקעים מעניק תוקף חוקי בדיעבד לתפיסה של מקרקעין נטושים שנעשתה על ידי המדינה לצרכי פיתוח, התיישבות או ביטחון ובנוסף קובע מנגנון פיצוי לבעלי הקרקע שקרקעותיהם הופקעו [ראו גם: ע"א 5110/05 מדינת ישראל - מינהל מקרקעי ישראל נ' שטיינברג (לא פורסם, 18.1.2007); אהרן נמדר הפקעת מקרקעין - עקרונות, הליכים ופיצויים 98-99 (2005) (להלן: נמדר); אריה קמר דיני הפקעת מקרקעין כרך ראשון 101-102 (מהדורה שביעית, 2008)]. עוד נפסק בעניין דינר (סעיף 7 לפסק הדין):

"הנה כי כן, קשה לנתק את החקיקה החריגה מהרקע ומהתקופה שבה נחקק חוק הרכישה, ואין ספק כי מדובר בחקיקה חד-פעמית שיש להשקיף עליה על רקע הנסיבות ההיסטוריות ששררו בתקופת הקמת המדינה... את אופיין החמור של הוראות חוק הרכישה ואת אי השימוש בהסדרי הפקעת המקרקעין הקבועים בפקודת הקרקעות ניתן להבין רק באספקלריה של הנסיבות ההיסטוריות הייחודיות של ראשית ימיה של המדינה; על רקע צרכי התקופה ובעת שקרקעות ננטשו על ידי בעליהן עקב אירועי המלחמה. נסיבות היסטוריות אלה הביאו לחקיקתו של חוק הרכישה שהוראותיו פוגעות פגיעה ניכרת בזכות הקניין, ואין ספק כי כיום חקיקה מעין זו לא הייתה עומדת במבחן החוקתיות";

30. על רקע דברים אלו, יש לפרש את סעיפיו של חוק רכישת מקרקעים, לרבות המונח "צרכי התיישבות ופיתוח חיוניים" שבסעיף 2 לחוק האמור.

31. כידוע, אחד היסודות ההכרחיים בהפקעה הוא שהקרקע תופקע לצורך ציבורי כלשהו. בכל אחד מחוקי ההפקעה קבועות מטרות מוגדרות שלשמן מותר להפקיע מקרקעין. דרישה יסודית נוספת היא שהמקרקעין אכן ישמשו למטרה הציבורית שלשמה הופקעו וזאת לאורך כל חיי ההפקעה [נמדד, עמ' 37-36; עע"ם 1369/06 הלביץ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חדרה (לא פורסם, 9.7.2008) (להלן: עניין הלביץ)].

32. חוק רכישת מקרקעים קובע, בסעיף 2, רשימה של שלושה שימושים שלשמן רשאי היה השר להפקיע קרקעות, והם: צרכי פיתוח חיוניים, התיישבות או ביטחון. ניתן ללמוד על הפרשנות שיש ליתן למונחים אלו מפסיקתו של בית משפט זה בענייני הפקעות, תוך מתן משקל לייחודיותו של חוק רכישת מקרקעים.

32.1. בבג"ץ 704/85 עטון נ' משרד האוצר (לא פורסם, 18.11.1986) נדונה הפקעה מכוח פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943 (להלן: פקודת הקרקעות), כאשר ייעודה של ההפקעה נקבע כ"בינויה, פיתוחה ואכלוסה של ירושלים באמצעות הקמת רובעי מגורים חדשים" (נקל להבחין כי מדובר בייעודים דומים לאלה שעל פי חוק רכישת מקרקעים - קרי, צרכי התיישבות ופיתוח). בעניין עטון, כחמש עשרה שנים לאחר ההפקעה החלה נטיעת יער על השטח שהופקע ואז הוגשה העתירה לבית משפט זה. בית המשפט (מפי כבוד השופט ד' לויץ) קבע כי "אכלוס רובעים חדשים בעיר ירושלים, פירושו אינו צר במובן זה שהעשייה מצטמצמת בהקמת בתי מגורים לאכלוסם של תושבים, אלא גם פיתוחו של האזור כולו מבחינת צרכי הציבור הרחב, שבתוככי השכונות ובסביבתם הקרובה". כלומר, הייעוד של ההפקעה, שהיה הרחבת שכונות, אכלוס ופיתוח העיר (ובמלים אחרות, התיישבות ופיתוח), כולל גם "נטיעות ושטחים ירוקים שיעמדו לשימוש הכלל". השופט לויץ הוסיף כי נטיעת היער היא "חלק מהפיתוח הסביבתי".

32.2. בעניין סבית הופקע מכוח חוק רכישת מקרקעים שטח בגודל של למעלה מ-24,000 דונם. 5,000 דונם מתוכם שימשו כשמורת טבע ובשאר המקרקעין נעשה שימוש לצרכי מגורים, תעשייה, חקלאות ומרעה. כן נסללו כבישים והקרקע שימשה גם את הצבא. בפסק הדין נקבע כי אין לבטל את הקניית האדמות לרשות הפיתוח, אם כי ראוי לציין שבעניין סבית לא נדונה כלל הטענה כי השימוש שנעשה בקרקע אינו תואם את מטרות ההפקעה, על אף שחלק נכבד מהקרקע

שימש, כאמור, כשמורת טבע.

32.3. בת.א. 1033/00 (מחוזי נצרת) ג'באלי נ' עקר (לא פורסם, 30.6.2003) נדונה תביעה נגד הפקעה לפי פקודת הקרקעות. הצורך הציבורי על פי תעודת ההפקעה היה "שטח למגורים, לצרכי ציבור, ולתעסוקה לתושבי העיר עכו ולאוכלוסיה אחרת בגליל המערבי". במסגרת התכנית שחלה על החלקה נשוא התביעה הוקם באזור בית עלמין, המצוי כ-70 מ' צפונית לחלקה, ואילו החלקה עצמה יועדה לשמש כחלק מאזור מיוער שמטרתו יצירת חיץ ירוק בין הכביש הגובל עם דרומה של החלקה לבין בית העלמין. באותו עניין נדונה טענה של זניחת מטרת ההפקעה. טענה זו נדחתה על ידי בית המשפט המחוזי.

ערעור על פסק הדין נדחה על ידי בית המשפט העליון [ע"א 7581/03 ג'באלי נ' עקר (לא פורסם, 20.1.2005)] לאחר ששוכנע כי "לא נפל כל פגם בפסק דינו של בית המשפט המחוזי. זאת, הן לעניין מטרת ההפקעה והן לעניין מימושה".

32.4. בעניין דינר נדון מקרה שבו שימשה הקרקע שהופקעה מכוח חוק רכישת מקרקעים כפרדסים. על אף שזה היה השימוש, בית המשפט ציין כי "אין חולק כי במועד ההפקעה התקיימו התנאים הקבועים בחוק הרכישה לעניין חוקיות ההפקעה". עוד נקבע שם:

"בהפקעות שבוצעו לפי חוק הרכישה לצרכי פיתוח חיוניים, ביטחון או התיישבות, אם וככל שניתן לדון בתוצאות שינוי יעוד ההפקעה, הרי המבחן איננו האם כיום ניתן היה להפקיע את הקרקע למטרות שבגינן הופקעה, אלא האם חל שינוי כלשהו בשימוש שנעשה בקרקע ממועד ההפקעה ועד עתה. כאשר ההפקעה המקורית לפי חוק הרכישה עמדה בתנאים שנקבעו באותו חוק והקרקע ממשיכה לשמש למטרה שבגינה בוצעה ההפקעה מלכתחילה, אין יסוד לטענה כי מטרת ההפקעה נתמצתה".

32.5. בפסק דין שניתן לאחרונה, בג"ץ 7579/07 דהאמשה נ' מינהל מקרקעי ישראל (לא פורסם, 11.11.2009), נדונה, בין היתר, השאלה האם היה קיים צורך ציבורי בהפקעה. באותו עניין ההפקעה בוצעה למטרה של הרחבת העיר נצרת עילית. החלקה נשוא העתירה יועדה לנטיעת יער שימש כחלק מהשטחים הפתוחים של העיר נצרת עילית לטובת ולרווחת תושבי העיר והאזור. בעניין דהאמשה קבעתי כי ייעוד זה הוא חלק מהמטרה הציבורית הרחבה של פיתוח העיר נצרת עילית. עוד ציינתי שם כי "כאשר מופקע שטח לצורך פיתוח האזור למגורים, מטרה זו אינה צריכה להתפרש במונח הצר לפיה היא כוללת אך ורק בניית בתי מגורים. פיתוח השטח למגורים כולל גם צרכים נוספים הנדרשים לצורך שיפור איכות החיים והסביבה באזור". הנה כי כן, נפסק שם כי קיומם של שטחים ירוקים שימשו את תושבי האזור הוא חלק מהפיתוח הסביבתי של האזור ולכן

עולה בקנה אחד עם מטרת ההפקעה.

33. עינינו הרואות, בית משפט זה הכיר פעמים רבות בשימושים של "שטחים ירוקים" כגון שמורת טבע, יער, פרדסים וכו' כיעוד ציבורי לצורך חוקי ההפקעה השונים, לרבות לצורך חוק רכישת מקרקעים, וזאת כאשר המטרה המוצהרת של ההפקעה הייתה צרכי התיישבות או פיתוח.

34. לא למותר לציין, כי חלקן של הלכות אלה נפסקו גם לאחר חקיקתו של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ופרישת ההגנה החוקתית על זכות הקניין. אכן, אין להתעלם מההשפעה של חוקי היסוד על פרשנותם של דינים שקדמו להם ובמיוחד על דיני ההפקעה. חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו העלה את זכות הקניין לדרגת זכות יסוד חוקתית. אף שדינים שקדמו לחקיקתו של חוק היסוד חוסים תחת סעיף שמירת הדינים, לחוק היסוד השפעה פרשנית על הדין הישן [בש"פ 537/95 גנימאת נ' מדינת ישראל, פ"ד מט(3) 355, 411-410 (1995) (להלן: עניין גנימאת)]; ע"א 1188/92 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים נ' ברעלי, פ"ד מט(1) 463, 483 (1995); עניין קרטיק, עמ' 710-711]. מעמדה של זכות הקניין כזכות חוקתית מחייב לפרש את חוקי ההפקעה ברוח הוראותיו של חוק היסוד [ע"א 5546/97 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה קריית אתא נ' הולצמן, פ"ד נה(4) 629, 641 (2001); ע"א 3901/96 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, רעננה נ' הורוויץ, פ"ד נו(4) 913, 936 (2002)]. יחד עם זאת, ההשלכות הפרשניות של חוקי היסוד החדשים הן מוגבלות מטבען. כפי שנפסק, אין לתת ללשון החוק הישן מובן שהוא אינו יכול לשאת [עניין גנימאת, עמ' 414 (כבוד המשנה לנשיא א' ברק, כתוארו אז)].

35. אכן, לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו השפעה פרשנית על חוקי ההפקעה השונים, והדבר ניכר בפסיקתו של בית משפט זה. יחד עם זאת, כפי שצויין לעיל, חוק רכישת מקרקעים הוא חוק חריג, ויש לפרשו בעיקר על רקע התקופה שבה הוא נחקק, זו התקופה היחידה שבה למעשה התאפשרה פעולה על פיו (שכן תוקפו של החוק הוגבל לשנה אחת בלבד ובתום שנה מיום שנכנס לתוקפו לא ניתן היה להפקיע קרקעות מכוחו). ניתן לומר כי חוק רכישת מקרקעים הוא חוק "קפא על שמריו" ומשכך סבורני כי השפעתו של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו עליו, ככל שקיימת, היא מינימאלית. ואכן, מחמת אופיו המיוחד של חוק רכישת מקרקעים, נפסק על ידי בית משפט זה כי ככל הנראה אין מקום להחיל את הלכת קרטיק - שעניינה ביטול הפקעה נוכח שינוי מטרת ההפקעה - על הפקעות מכוח חוק רכישת מקרקעים (ראו: עניין סבית; עניין דינר).

36. סבורני כי על רקע הפרשנות שנתן בית משפט זה ל"צרכי התיישבות" ו"פיתוח" כמפורט לעיל, ניתן לומר כי ייעוד של ייעור עולה בקנה אחד עם צרכים של התיישבות ופיתוח, וזאת כאשר לוקחים בחשבון כי קיומם של שטחים ירוקים תורם לרווחת הכלל ומהווה חלק מפיתוח האזור בכללותו. יצויין כי

אין לבחון את השטח המיועד בפני עצמו בלבד, ויש להתייחס לכך שהוא מהווה חלק מתוך שטח עצום שהופקע במסגרת אותה הפקעה לצרכי התיישבות ופיתוח. המקרקעין נשוא הערעור הם בגדר "מובלעת" בתוך כל שטח ההפקעה ואין מקום להתייחס אליהם כיחידה נפרדת המנותקת מיתרתה. יצויין כי בדנג"ץ 4466/94 נוסייבה נ' שר האוצר, פ"ד מט(4) 68 (1995) פסק כבוד השופט א' גולדברג כי אין לבחון כל חלקה וחלקה בנפרד ומה נעשה בה, אלא יש לראות את כלל השטחים שהופקעו כ"יחידת הפקעה אחת". אמנם הבעתי את הדעה כי בנסיבות מסוימות ניתן לערוך הבחנה בין החלקות השונות מבלי שהבחנה זו תהא מלאכותית (עניין הלבין), אולם זאת לא בכל מקרה ומקרה ונדרש לשם כך כי אכן ניתן יהיה לערוך הבחנה משמעותית בין החלקות, להבדיל מהפרדה מקרית כמו במקרה דנן. גם לעניין מתקן מקורות, נראה כי מתקן זה נחוץ לצרכי התיישבות באזור ולפיתוחו, מה גם שמתקן זה משתרע על פני שטח קטן ביותר מתוך המקרקעין נשוא הערעור.

37. על בסיס האמור לעיל, ומבלי להיכנס לפרשנות על סמך סמכויותיה של רשות הפיתוח כפי שנקבעו בחוק רשות הפיתוח, סבורני כי אכן הייעודים שלהם משמשים המקרקעין נשוא הערעור עולים בקנה אחד עם המטרות שהוגדרו בתעודת ההפקעה ולכן - גם לו היינו מקבלים כי ניתן להחיל את ההלכות בעניין מיצוי מטרת ההפקעה על הפקעות לפי חוק רכישת מקרקעים - לא ניתן לומר כי מטרת ההפקעה לא מומשה וכי יש להורות על ביטול ההפקעה.

כעת נעבור לשאלה הנוספת שהעלו המערערים והיא האם צדק בית המשפט המחוזי כשקבע כי משמצא שההפקעה תקפה אין עוד מקום או צורך לדון ביתר השאלות שהועלו לפניו בעניין הבעלות במקרקעין.

האם ההכרעה בעניין תקפות ההפקעה מייטרת את הדיון בתביעות הבעלות?

38. כפי שציין בית המשפט המחוזי בפתח פסק דינו, במסגרת הליך ההסדר במקרקעין העביר פקיד ההסדר להכרעת בית המשפט את ההכרעה בסכסוכים שבין הטוענים השונים לזכות בקרקע (בין המערערים לבין עצמם ובין המערערים לבין האפוטרופוס על נכסי נפקדים ורשות הפיתוח). הצדדים הגיעו להסדר דיוני שקיבל תוקף של החלטה שלפיו בירור הסכסוכים יחל בבחינת שאלת ההפקעה ותקפותה ולאחר מכן אם יהיה צורך בכך, יוכרעו השאלות הנוגעות לנפקדות. בית המשפט המחוזי הגיע למסקנה כי ההפקעה תקפה וקבע כי אם ההפקעה נותרת לעמוד על תלה, כי אז אין נפקות לבירורם של שאר הסכסוכים (סעיף 3 לפסק הדין).

39. סבורני כי בכך שגה בית המשפט המחוזי, ובנסיבות העניין, משאין לפנינו טענות או ראיות כלשהן המתייחסות לשאלת הנפקדות או לתביעות הסותרות שבין המערערים לבין עצמם, איני רואה מנוס

מהחזרת הדיון בשאלות אלה לבית המשפט המחוזי. יש להבהיר כי כמובן משנמצא כי ההפקעה תקפה, שרירה וקיימת אין המערערים או מי מהם זכאים כי הקרקע תושב לידיהם. יחד עם זאת, חוק רכישת מקרקעים קובע מנגנון פיצוי בגין הפקעת קרקעות לפי סעיף 2(א) שבו. על מנת שבית המשפט יוכל לקבוע האם המערערים, כולם או חלקם, זכאים לפיצויים לפי חוק רכישת מקרקעים ובאיזה שיעור, יש צורך להכריע בסכסוכים הפרטניים בעניין הבעלות במקרקעין (השווה אמור בעניין גרה, שם נקבע כי גם לאחר שהופקעה הקרקע, על פקיד ההסדר להכריע בתביעות המנוגדות שהובאו להכרעתו על מנת לאפשר לצד הזוכה בבעלות החלקה לקבל את הפיצויים המגיעים לו מהרשות המפקיעה).

סיכום

40. נוכח כל האמור לעיל, אציע לחבריי לדחות את הערעור ככל שהוא נוגע לשאלת תוקפה של ההפקעה ולהחזיר את הדיון בתביעות הבעלות הסותרות לבית המשפט המחוזי. בנסיבות העניין אמליץ לחבריי שלא לעשות צו להוצאות.

ש ו פ ט

המשנה לנשיאה א' ריבלין:

אני מסכים.

המשנה לנשיאה

השופט א' רובינשטיין:

א. מסכים אני לחוות דעתו של חברי השופט דנציגר. אבקש להוסיף דברים - מעבר לתיק הספציפי דנא - על היער כצורך ציבורי, כחלק מן הצורך ההתיישבותי. בין טענות המערערים היתה הטענה כי לא כן, וכי על פי פקודת היערות, 1926 אין ייעור יכול להיחשב צורך כזה. חברי כתב (פסקאות 5-32 - 33), בעקבות פסיקה קודמת (לאחרונה בג"צ 7579/07 דהאמשה נ' מינהל מקרקעי ישראל (לא פורסם)), כי ייעור - בין שאר שטחים ירוקים - הוכר כייעוד ציבורי לצורך חוקי ההפקעה למיניהם, וכן (פסקה 36) כי "ייעוד של ייעור עולה בקנה אחד עם צרכים של התיישבות ופיתוח, וזאת כאשר לוקחים בחשבון כי קיומם של שטחים ירוקים תורם לרווחת הכלל ומהווה חלק מפיתוח האזור בכללותו".

ב. מבקש אני להוסיף, כי נושא הייעור במקום ששם או היה עזוב לפני כן, תפס מקום מרכזי באתוס

שבכנפיו קמה מדינת ישראל, כפיתוח הארץ וכהפרחת השממה. אביא דוגמאות אחדות. חיבת הארץ קשורה מימי המקרא בנושא העצים. אמנם חלק ניכר מפסוקי המקרא העוסקים בנטיעות עניינם עצי מאכל, ורבים הם, ולדוגמה בלבד, "וכי-תבואו אל-הארץ ונטעתם כל עץ מאכל וערלתם ערלתו את פריו... (ויקרא י"ט, כ"ג); "ושבתי את-שבות עמי ישראל ובנו ערים נשמות וישבו ונטעו כרמים ושתו את יינם ועשו גנות ואכלו את-פריהם" (עמוס ט', ט"ו). אך הנביא ישעיהו, בדברו על שממה, מקביל אותה לעזובת החורש: "ביום ההוא יהיו ערי מעוז כעזובת החורש והאמיר אשר עזבו מפני בני ישראל והיתה שממה" (י"ז, ט'); פרופ' מ' זהרי אנציקלופדיה מקראית ג' 722, 735 (בערך "יער") מציין, כי

"יחסו של העם לעץ וליער אינו משתקף במקרא בצדו השימושי בלבד, אלא גם בהוי התרבותי שהיה קשור במידה רבה לעץ וליער, וברגש הכבוד שרחש להם העם, וכפי שמלמדים שפע המשלים והמליצות הלקוחים מחיי העץ והיער".

ראו גם ד"ר מ' זבורודסקי "מטעים ויערות בתקופת המקרא" ספר המועדים ה' (תשכ"ג) (ד"ר יו"ט לוינסקי עורך), 418.

ג. במשנה (ראש השנה א', א') נאמר

"באחד בשבט ראש השנה לאילן, דברי בית שמאי; בית הלל אומרים, בחמשה עשר בו".

אמנם המשנה עוסקת במועד הקובע לעניין הפרשת מעשרות, אך חשיבות האילן עולה מתוכה, ולא בכדי נעשה ט"ו בשבט, ראש השנה לאילן כדברי בית הלל שהלכה כמותם, לאורך הדורות לחג בזעיר אנפין, שבו ציינו יהודים בגולה את חיבת הארץ, על-ידי אכילת פירות ארץ ישראל. משחודש היישוב היהודי בארץ בימי התחיה, נעשו חג זה ונטיעת העצים בו לסמל לה, ולאתוס הציוני. במשך דורות אחדים נחוג החג בנטיעות, בשירת "כך הולכים השותלים", ליצחק שנהר וידידיה אדמון, ורעייתי, אני ובנותינו בהפרש דור השתתפנו בכך. על הייעור בארץ ראו ג' ביגר ונ' ליפשיץ, כי האדם עץ השדה (1998); הנ"ל, נלבישך שלמת ירק: הייעור בארץ ישראל, מאה שנים ראשונות 1850-1950 (2000), שעניינו תולדות הייעור עד הקמת המדינה, לרבות פעולת הקרן הקיימת לישראל במשך דורות אחדים.

ג. לא למותר להזכיר כי החיבור לצמח הניטע מוצא ביטוי בראשית המאה הי"ט בשירו של ר' נחמן מברסלב "שירת העשבים" (ראו על הקשר לחיבת הארץ ספר המועדים ה' 398).

ד. ש"י עגנון בסיפורו "תחת העץ" (ספר המועדים שם), אומר "הרבה מלאכות הטיל עלינו המקום, לחרוש ולזרוע ולקצור ולעמר ולדוש ולזרות, לנטוע ולעדור... אלא ישיבת ארץ ישראל גדולה..."; ראו גם

א' זימן "מתרומות עצי זית - ליערי עד", שם ה' 450, המתאר את תולדות ראשית מפעל השתילה לאחר מותו של בנימין זאב הרצל ב-1904; קרי, עוד לפני מלחמת העולם הראשונה, "באו לכלל דעה שצריך להקדיש את רוב אמצעי הקרן לנטיעת אילנות סרק בלבד לייעור הלאומי של הארץ" (עמ' 451). לאחר המלחמה הוחל בייעור במקומות שאינם מסוגלים לעיבוד חקלאי (עמ' 455).

ה. וכך אמר דוד בן-גוריון בדבריו בטקס נטיעת יער הנשיא "העץ מקור של אושר" (שם, 470):

"מכל המעשים המבורכים שאנחנו עושים בארץ הזאת, אינני יודע את יש מפעל פורה יותר ואשר תוצאותיו כה מועילות כנטיעת עצים, העצים מוסיפים יופי לנוף ארצנו. הם משביחים את האקלים ומוסיפים בריאות. וגם עצים אשר קוראים להם עצי סרק, וגם עצי מאכל, כל אחד מהם הוא מקור של כוח. פינות בעולם, שהיו מנותקות, יכלו למצוא להן פרנסה ומקור חיים וגם מזון, רק הודות לשתילת עצים, צריך ללמוד כיצד לנצל כל קורטוב של תומר כזה ולכסות את כל שטחיה ההרריים של ארצנו, אשר לא יצלחו לדבר אחר- בעצים".

וכל המוסיף גורע.

ו. פרופ' יעל זרובבל במאמרה "המדבר כמרחב מיתי וכאתר זיכרון בתרבות העברית", בספר המיתוס ביהדות - היסטוריה, הגות, ספרות (מ' אידל וא' גרינולד עורכים, תשס"ד, 223), מתארת (עמ' 229) את תפיסת ההתישבות הציונית החלוצית את עצמה בציטוט מתוך ספרו ה"מיתולוגי" של איש החינוך והסופר אליעזר שמאלי אנשי בדאשית 9; זאת - כמפריחת "יער גדול, המשתרע על גבעות יפות בגליל, והיער עתיק ימים, יער אלונים ואלות, חרובים ולופנים ובמחשופיו כרי דשא דשנים - יפים למרעה צאן ובקר". הנטיעה מוצגת כמנוגדת למדבר השומם; וגם את החורש הטבעי יש, כך החזון, להפוך ל"גן עדן" של גידולים ועצי פרי (עמ' 230). הנטיעה והצמחייה הם איפוא חלק מן החזון; וכך כותב נתן אלתרמן בשירו "בהרים כבר השמש מלהטת" (צריך לצלצל פעמיים בעריכת גלעד בן שך ורפי אילן, 2002, 57): "נלבישך שלמת בטון ומלט ונפרוש לך מרבדי גנים, על אדמת שדותיך הנגאלת בדגן ירנין פעמונים".

ז. עינינו הרואות איפוא כי היער נתפס כחלק מהותי מפיתוח הארץ, ועל כן כצורך ציבורי וכייעוד ציבורי ממדרגה ראשונה, כאשר כתב חברי, אשר לחוות דעתו, כאמור, אני מצטרף.

ח. אציין בסיפה, כי התלבטתי באשר להחזרת הדיון לבית משפט המחוזי לעניין הנפקדות והתביעות הסותרות, אך בסופו של יום החלטתי להצטרף אף בכך לחברי.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט י' דנציגר.

ניתן היום, י"ז בטבת תש"ע (3.1.2010).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

המשנה לנשיאה

העותק כפוף לשינויי עריכה וניסוח. 07040670_W08.doc חכ/
מרכז מידע, טל' 02-6593666 ; אתר אינטרנט, www.court.gov.il