

במדינת ישראל

משרד המשפטים

ייעוץ וחקיקה (משפט אזרחי)

ירושלים: כ"ט תשרי תשפ"ה
31 אוקטובר 2024

אל:
משתתפי הדיון

שלום רב,

הנדון: מימוש בנייה של שטחים סחירים שנוספו בקרקעות שהופקעו לטובת שימוש ציבורי

1. חוות דעת זו עוסקת בשאלה האם ניתן לאפשר הפקעה של שטח המיועד לצרכי ציבור, במצב בו על אותו השטח מקודמת או צפויה להיות מקודמת תכנית נוספת, הכוללת בנוסף לצרכי הציבור גם תוספת של שטחי בנייה סחירים, ובהמשך לכך, מהם ההסדרים שיחולו על מימוש השטחים הסחירים. יצוין כי נדרשנו לסוגיה זו אגב קידום מיזם המטרו, ובפרט בהקשר של קידום תוכנית המציעה פיתוח בסמוך ומעל מתחם תחזוקה של קו המטרו (להלן: "מתחם דיפו"), אשר בעניינינו אף הוגשו עתירות לבית המשפט העליון (בג"ץ 3628/24 מררי נ' שרת התחבורה ובג"ץ 4970/24 חברת שמשון זליג נ' שרת התחבורה (הליכים תלויים ועומדים)) אולם להכרעה בשאלה זו השלכות שצפויות להיות רלוונטיות למקרקעין נוספים במיזם המטרו ובנסיבות מסוימות לקרקעות שהופקעו לשימוש ציבורי בכלל.

כבר בפתח דבר יצוין כי מצאנו לקבוע כי הגם שדרך המלך והפרשנות התכליתית והראויה בנסיבות העניין מביאה לתוצאה לפיה ההסדרים החוקיים הקבועים בחוק רכבת תחתית (מטרו) התשפ"ב-2021 (להלן: "חוק המטרו"), חלים ביחס למיזמים אלו, (הגם שההפקעה ביחס למתחם הדיפו קדמה לחוק), הרי שגם מבלי להידרש להסדרים האמורים, אין מניעה מקידום מיזמים כאמור, לרבות השלמת הליכי ההפקעה והקמת המרכיבים התשתיתיים שאינם סחירים בשלב הראשון, במקביל לקידום הליכי תכנון, וזאת גם מכוח דיני הרכישה וההפקעות שבתוקף. בהמשך חוות הדעת נדרשנו גם לשאלה האם תהיינה זכויות כלשהן לבעלים במצב בו מעל מתחם דיפו מקודמות תכניות לפיתוח, ומסקנתנו היא שלבעלים תעמודנה הזכויות הקיימות לבעלי קרקע מכח הדין הקיים, וגם אלמלא חוק המטרו, במצב הדברים האמור.

חוק המטרו וההסדר הקנייני המיוחד שקבוע בו ביחס לבנינו מעל מתחם דיפו:

2. נציין כי הסוגיה שבנדון עלתה על רקע קידומה של תכנית בעניין מתחם הדיפו בראשון לציון. בתוך כך, תת"ל 101/א היא תוכנית המתווה תכנון של קו מטרו. התוכנית כוללת שטחים למסילות, שטחים המיועדים לתחנות, שטחים ל"דיור מסילתי" וכן שטח המיועד למרכז תחזוקה ותפעול המטרו (דיפו). עוד מעניקה התכנית שטחי בניה שיאפשרו הן את הקמת מבני הדיפו והן קירוי מעליהם (יוער כי התת"ל לא מחייבת את הקמת הקירוי אלא רק מעניקה שטחי בניה שיאפשרו את הקמתו, והיא לא קובעת הוראות העוסקות באופי הקירוי ככזה שיאפשר בנינו מעליו לצרכים החורגים מהיבטים תפעוליים ונלווים למתחם הדיפו).

במבט צופה פני עתיד נקבעה בתת"ל 101/א הוראה המאפשרת לאשר, בתכנית עתידית בסמכות המועצה הארצית ולאחר התייעצות עם הגורם המוסמך (החברה המבצעת של מיזם המטרו), בינוי שלא לצרכי המטרו מעל השטח המיועד לתפעול מסילה (דיפו) (סעיף 6.9.1(ד) לתת"ל 101/א). זאת נוכח היקף השטח הקרקעי ש"תופס" מתחם כאמור ומתוך מדיניות תכנונית לניצול מירבי של הקרקע לשימושים מגוונים. כפי שעולה מהוראה זו, הבינוי האמור אינו נצרך לתפעול מתחם הדיפו. כמו כן, קובעת התוכנית הוראות בעניין הפקעת השטחים שיועדו לצרכי ציבור בתת"ל (ובכלל זה השטחים שיועדו למתחם הדיפו) לפיהן הקרקע תופקע ותירשם על שם המדינה.

3. במקביל להכנתן של התוכניות לתשתית לאומית לקווי המטרו, מקדמת המועצה הארצית לתכנון ובניה תוכנית מתאר ארצית למרחב מערכת המטרו במטרופולין תל אביב (להלן: "תמ"א 70"). תמ"א 70 היא תכנית מתארית, שלא ניתן להוציא היתר מכוחה, ומטרתה להתוות את מדיניות התכנון סביב תחנות המטרו, באמצעות קביעת עקרונות להכנת תכניות שיבואו אחריה במרחבי ההשפעה של תחנות המטרו. עקרונות אלה מבוססים על העצמת הבנייה בסביבת מערכת הסעת ההמונים, ייעול השימוש בקרקע, ויצירת רשתות להגברת הקישוריות של המרחב העירוני למערכת המטרו ולאמצעי תחבורה משלימים. כמו כן, קבעה המועצה הארצית כי למתחמי הדיפו תוכן תכנית מתאר ארצית נפרדת ברמה מפורטת.

4. בהמשך לכך ובמקביל מקודמת גם תמ"א 70/א, היא תכנית מתאר ארצית הכוללת הוראות של תכנית מפורטת, המציעה בינוי ופיתוח מעל מתחם הדיפו בראשון לציון ובסמוך לו (הוא מתחם הדיפו אשר בימים אלו עניינו נדון בפני ביהמ"ש העליון כמצוין בפתח הדברים). בהתייחס לבינוי והפיתוח המוצעים מעל מתחם הדיפו, תמ"א 70/א מציעה תכנון מורכב הכולל שלוש שכבות תכנון. השכבה האחת היא מבנה דיפו ראשוני, שאושר בתת"ל 101/א (בשינויים הנדרשים מהתכנון המוצע בתמ"א). מעל שכבת מבנה הדיפו מוצעת שכבה נוספת של "קומה טכנית" הכוללת בינוי בגובה של כחמישה מטרים ושימושים של חניון ציבורי ותשתיות, ואשר נועדה לייצר **קירוי** למבנה הדיפו שיהווה גם "**קרקע מלאכותית**" כבסיס לפיתוח המוצע בשכבה השלישית של התכנון. במובן זה הקירוי יוצר מעין קרקע חדשה "יש מאין", ומאפשר רובד נוסף של בנייה אינטנסיבית על גבי הדיפו, שלא היה מתאפשר לולא ביצוע הקירוי. מעל קרקע מלאכותית זו, מוצעת השכבה השלישית של התכנון הכוללת פיתוח של חלק מהרובע העירוני המוצע בתמ"א.

5. כדי לאפשר את הקמתם של מתחמי בניה מעל הדיפו, גם כאשר ביצוע העבודות כרוך בפעולות של נטילת זכויות קניין של בעלי קרקעות המצויים במתחם הבניה המבוקש, נקבעו במסגרת בפרק ג', סימן ד' לחוק המטרו הסדרים ייעודיים. ביניהם, נקבע כי ב"מקרקעין מיועדים" (הכוללים, בין היתר, מקרקעין במתחמי השפעה המיועדים לתחנות מטרו עם פיתוח או למתחמי דיפו) כי שטחי הבנייה לפיתוח המיועדים לצרכים סחירים יוקנו למדינה והיא תהיה רשאית לממש אותם בעצמה, ובלבד שנתנה למי שהיו בעלי הקרקע במועד ההפקעה את האפשרות להתאגד ולממש את הבנייה בעצמם. עוד נקבע כי אם בעלי הקרקע לא יצליחו לעמוד בתנאים הקבועים בחוק למימוש עצמי, המדינה תשלום פיצוי נוסף בגובה 70% מהתקבולים שתקבל משיווק הקרקע, בניכוי הוצאות מסוימות שהמדינה נטלה על עצמה. בחלופה זו, המדינה נושאת על עצמה את קידום המיזם, אך נוטלת מבעלי הזכויות את יכולת ההתערבות וההשפעה על המיזם, כמו גם את זכויותיהם בקרקע (בתמורה לפיצוי נוסף כאמור).

6. הוראות תכנוניות אלו מהוות ביטוי תכנוני של ההסדר הקבוע בחוק המטרו. לפי הסדרים הללו, בשני המצבים – בין אם במימוש עצמי ובין אם בחלוקת הרווחים כאמור – קירוי המתחם (שעלותו היא משמעותית ועשויה לעלות לכדי מאות מיליוני שקלים), מהווה תנאי בלעדי אין לבינו ולפיתוח המתחם, ומשכך ההסדר החוקי מקים הסדרים שנועדו להבטיח את ביצועו של המיזם בכללותו. כך, בהתאם להוראות החוק, בחלופת המימוש העצמי ידרשו הבעלים, בין היתר, לשאת בעלויות ביצוע הקירוי מעל מתחם הדיפו; בחלופת הפיצוי הנוסף, עלויות ביצוע הקירוי מעל מתחם הדיפו הן חלק מההוצאות שמקוזזות מהתקבולים, אשר לאחר קיזוזם יועברו בחלקם לטובת בעלי הקרקע.

7. יש לציין, כי צווי הפקעה לשטחים הנדרשים לביצוע מיזם המטרו, בין השאר במתחם הדיפו בראשון לציון, הוצאו לאחר שכבר פורסמה הצעת חוק המטרו אך טרם אישורו. במקרה זה אף הוגשו כאמור עתירות לבג"ץ ע"י חלק מבעלי הקרקע כנגד ההפקעות. במסגרת העתירה בבג"ץ 3628/24 טענו העותרים כי יש לבטל את ההפקעה במתחם הדיפו בראשון לציון, וזאת עקב כוונת המדינה להקים מעל למתחם הדיפו רובע עירוני למטרות מגורים ומסחר, בעוד שלדידם של העותרים באותו הליך, יש בכוונה זו של המדינה כדי להוביל לכך שפעולת ההפקעה שנקטה ביחס לאדמותיהם, מהווה הפקעה לשימוש סחיר, בעוד בהתאם להוראות פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943, מכוחה התבצעו ההפקעות, ניתן לבצע הפקעות כאמור רק לצורך ציבורי. זאת, על אף שבמועד ההפקעות טרם אושרה תמ"א 70/א, אשר ככל שתאושר לבסוף, היא התכנית מכוחה יתאפשרו שימושים סחירים במקרקעין.

תחולת חוק המטרו על הפקעות ל"מקרקעין מיועדים" שהחלו לפני חקיקת החוק:

8. לאור האמור, עלתה השאלה האם ההסדר שנקבע בחוק המטרו חל גם ביחס לקרקע שהופקעה עובר לחקיקתו. ביום 22.7.24 נערך דיון בראשותי ובו סוכם כי ההסדרים הרלוונטיים בחוק המטרו לעניין אפשרויות הבניה ב"מקרקעין מיועדים" יחולו גם על קרקעות שכבר ניתנו לגביהם צווי הפקעה לפני חקיקת החוק, ובין השאר על מתחם דיפו ראשון לציון, ובלבד שיתקיימו בקשר למקרקעין כלל התנאים הנדרשים מכוח חקיקת המטרו.

9. נסביר להלן בקצרה את ההסדר הקבוע בסעיפי החוק הרלוונטיים והמסקנה אליה הגענו בהקשר זה:

סעיף 60 לחוק המטרו קובע מתווה ייחודי בנוגע ל"מקרקעין מיועדים", לפיו במסגרת ההפקעה של המקרקעין המיועדים יוקנה למדינה גם השטח המיועד לפיתוח במקרקעין האמורים. בנוסף, הסעיף קובע אפשרות למימוש השטחים המיועדים לפיתוח בתנאים מסוימים. תנאים אלה נועדו להבטיח, בין היתר, כי ההסדר הייחודי יחול רק במצבים בהם מימוש השימושים הסחירים השונים כרוך בתשתית המטרו מבחינה הנדסית, וכן כי ניתנה הודעה לבעלי הקרקעות בעניין זכותם לקדם את המיזם המסחרי באופן עצמאי (בכפוף לתנאים שנקבעו בחוק) או לקבל "פיצוי נוסף"¹.

¹ כך קובע סעיף 60(א):

"60. (א) פורסמה הודעה לפי סעיף 7 לפקודת הקרקעות לגבי מקרקעין מיועדים, יוקנה למדינה השטח המיועד לפיתוח במקרקעין האמורים; המדינה רשאית לממש את השטח המיועד לפיתוח מיזם המטרו, ובלבד שהתקיימו כל אלה:

(1) בבקשה להיתר או להרשאה מכוח תוכנית המטרו נכללו הוראות מפורטות לעניין אפשרות

המימוש והתנאים ההנדסיים למימוש השטח המיועד לפיתוח;

10. סעיף 65 לחוק מתייחס למצב דברים בו הקרקע נמצאת כבר בידי המדינה ולאחר מכן מתאשרת תכנית מפורטת המגדילה (או מוסיפה) את השטח המיועד לפיתוח, וקובע בעניינם הסדרים דומים בשינויים המחויבים.

ההסדר הוחל בחוק על "השטח המיועד לפיתוח" ועל "מקרקעין מיועדים" כהגדרתם בס' 58 לחוק:

"מקרקעין מיועדים" – מקרקעין במתחמי השפעה המיועדים לשמש אחד מאלה:

- (1) מתחם דפו כפי שנקבע בתמ"א 70;
- (2) תחנת מטרו מיועדת לפיתוח;
- (3) מרכז תחבורתי משולב;
- (4) תת-הקרקע של תחנה למערכת תחבורה עתירת נוסעים שנקבעה בתוכנית המטרו;

"השטח המיועד לפיתוח" - השטח הכולל המותר לבנייה במקרקעין מיועדים שנקבע לפי תמ"א 70, לפי התוכנית המפורטת הראשונה שאושרה לגבי המקרקעין המיועדים והמקיימת את התנאים המנויים בסעיף 60(א)(1) ו-2), או לפי תוכנית המקיימת את התנאים האמורים שתיקנה תוכנית כאמור, אם הופקדה בתוך חמש שנים מיום שאושרה התוכנית הראשונה;"

11. מצירוף הוראות אלו עולה, כי בהתקיימות שלושת התנאים הבאים יחולו הוראות סימן ד' לחוק המטרו, וזאת גם אם השטח בו חלה התכנית המפורטת הופקע והודעה לפי סעיף 7 לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943 ניתנה לפני חקיקת הסעיף האמור:

א. תמ"א 70 תקבע את מתחם הדיפו, כך שהמתחם יענה להגדרה "מקרקעין מיועדים".

ב. תמ"א 70/א ("התכנית המפורטת") תאושר לאחר אישורה של תמ"א 70.

ג. ההסדרים בתמ"א 70/א יאפשרו את קיום הדרישות הקבועות בסעיף 60(א)(1) ו-2) לחוק, בשלב מימושה וביצועה, כך ששטחי הבנייה שתקבע יענו להגדרת "שטח מיועד לפיתוח".

12. לו היינו רוצים לתת מענה אך למקרה הספציפי או לסוגיית מתקני הדיפו, ניתן היה לעצור בחוות דעתנו בשלב זה, משעה שההסדר המשפטי מאפשר את הקניית השטח לטובת המדינה עם התקיימות כלל התנאים, וכן קובע ההסדר בחוק מענה ייחודי לבעלי הקרקע שאחזו בזכויות טרם ההפקעה. מעבר לכך

(2) אפשרות המימוש בשטח המיועד לפיתוח כרוכה בשימושים הכלולים בתוכנית המטרו מבחינה הנדסית, על פי חוות דעת מהנדס רשוי כמשמעותו לפי חוק המהנדסים והאדריכלים, שמינתה המועצה המאסדרת;

(3) שר האוצר מסר לבעל הקרקע הודעה לפי סעיף 65(1), בעניין זכותו לממש את השטח המיועד לפיתוח בעצמו או לקבל פיצוי כאמור בסעיף 61, נוסף על הפיצוי שהוא זכאי לו לפי דיני רכישת קרקעות, בכפוף להוראות סעיף קטן (ב).

(ב) על אף האמור בדיני רכישת קרקעות, בחישוב הפיצויים בעד רכישת זכויות במקרקעין מיועדים, לא יובאו בחשבון שינויים בזכויות הבנייה המקוריות שחלו בעקבות תמ"א 70 או בעקבות תוכנית אחרת שהחליפה אותה."

נדגיש כי הליכי ההפקעה שהחלו בשטח הם מכוח הוראות ההפקעה שבתת"ל 101/א כפי שפורטו לעיל, וזאת לצורך מימוש הצורך הציבורי של הקמת מתחם הדיפו שאושר בתת"ל, ומהווה את אחד הבסיסים להפעלת מערכת המטרו כולה. יחד עם זאת, כאמור, התבקשו לחוות דעתנו על דיני הרכישה שיחולו על המקרקעין במקרים בהם חוק המטרו לא חל אך נושאים דמיון עובדתי למצב שבנדון, או במצב בו השטחים הסחירים שנוספו למקרקעין המיועדים בתוכנית מפורטת אינם עונים להגדרת "שטח מיועד לפיתוח".

הדין החל על הפקעות לצרכי ציבור מובהקים אשר מתווספים להם גם שטחי בניה שאינם לצרכים ציבוריים:

13. ההפקעות שבוצעו לטובת מתחם הדיפו תקפות ועומדות בכללי הדין גם ללא תחולת חוק המטרו, וזאת כיוון שההפקעות נעשו למטרה ציבורית חשובה שאין חולק עליה ובמועד ביצוע התכנית המאושרת היחידה בקרקע הייתה התת"ל שייעדה את השטח למתחם דיפו בלבד. כל זאת, גם כאשר ההפקעה נעשתה לקרקע כולה, ללא קשר להליכי תכנון עתידיים ובוודאי שללא חובה בקיומה של הפקעה תלת מימדית.

14. לעמדתנו, העובדה שמקודמת תכנית (תמ"א 70/א) שבמסגרתה מתוכננת הוספת שימושים ושטחי בנייה מעל המתחם, אינה פוגעת בחוקיות ההפקעה. ההחלטה על ביצוע ההפקעה במועד שבו נעשתה, התקבלה על ידי הוועדה המייעצת בשל עמדה מקצועית שהוצגה בקשר לצורך בזמינות הקרקע לשם תחילת עבודות. לא ניתן להשלים עם תוצאה לפיה תשתית לאומית כה חשובה תמתין למשך זמן בלתי ידוע והקמתה לא תתאפשר, רק בשל כך שמוסדות התכנון עמלים על תכניות נוספות לשיפור התכנון, כל שכן כאשר באותה עת לא ברור מה יעלה בגורלן, וזאת כאשר כל מטרתו ותכליתו של חוק המטרו ושל ההפקעה עצמה הייתה לקדם את מימושו של פרויקט לאומי כדוגמת המטרו.

15. אם תאושר ורק לכשתאושר תמ"א 70/א, שתאפשר בנייה של שטחי בנייה סחירים בקרקע שהופקעה מעל מתחם הדיפו, יתעוררו שאלות מתחום דיני ההשבה או זכות הרכישה מחדש של בעלי הקרקע הנפקעים אשר כאמור לעיל, המענה ביחס אליהם מצוי בהוראות חוק המטרו הכולל פרק ייחודי לעניין זה ממש.

16. יתר על כן ובהסתכלות רחבה יותר, ביחס למיזמים בעלי דמיון למצב זה, גם כאשר אינם נוגעים דווקא למתחם דיפו או לרכבת תחתית, בחינת הוראות הדין מעלה כי גם במצבים כאמור, ישנם הסדרים בדיני ההפקעות הנותנים מענה לנסיבות כאמור, וזאת גם מבלי להידרש להוראות חוק המטרו.

17. דיני ההשבה מתייחסים לשני מקרים:

א. זכות השבה (ס' 14 לפקודה) – זכות זו קמה אם החליט שר האוצר, לפני שקנה חזקה לפי סעיף 7 לפקודה, על חזרתו מרכישת הקרקע. כן נקבע כי אם תם הצורך הציבורי שלשמו נדרשה הקרקע ושר האוצר לא החליט על צורך ציבורי אחר – יחויב הוא לחזור בו מרכישת הקרקע. זכות ההשבה כאמור תקום גם את נתפסה חזקה בקרקע לפי סעיף 7 לפקודה, אך לא הוחל בביצוע של מטרת הרכישה בקרקע בתקופת התחלת הביצוע או שלא היתה התחלת ביצוע לגבי חלק מן הקרקע כאמור ותם הצורך הציבורי שלשמו נדרשה הקרקע.

ב. זכות לרכישה מחדש (סעיף 14ב לפקודה) – זכות זו קמה אם הייתה התחלת ביצוע של מטרת הרכישה ותם הצורך הציבורי בקרקע, או בחלקה, לשמה נדרשה הקרקע בראשית הדברים, ושר האוצר לא החליט על צורך ציבורי אחר.

18. אם נשוב לדוגמת מתחם הדיפו שאוזכרה לעיל, במקרה זה נראה כי מטרת הרכישה לא נזנחה, וגם אין צפי שתעלה טענה כי זו נזנחה, במובן זה שגם לאחר אישורה של תמ"א 70/א המדינה נדרשת לקרקע על מנת לבנות את מתחם הדיפו הדרוש לקו המטרו. על כן, השאלות ביחס לדיני ההשבה כאמור מתייחסות אך ורק לחלק המרחבי שמעל מתחם הדיפו הבנוי, שבו תתאפשר, כך לפי המוצע בתכנית המתגבשת, בנייה לצרכים סחירים. עוד יצוין כי תמ"א 70/א קובעת הוראות בנוגע לאישור תכנית נוספת בסמכות מוסד תכנון ארצי, אשר תאפשר בעתיד רישום חלקה תלת מימדית שתפריד בין החלק המיועד למתחם דיפו לבין החלק הבנוי מעליו.

19. כל עוד טרם הוחל בבניית מתחם הדיפו, הרי גם הרום שמעל הקרקע דרוש לטובת מימוש מטרת ההפקעה, שכן הליכי הבנייה של מתחם הדיפו מחייבים גם הצבת כלים וביצוע עבודות הנדסיות מרום הקרקע ובכל מקרה אין לדעת בעת זאת אם כלל ניתן יהיה להשיב חלק מן הקרקע לבעליה המקוריים (ככל שלא תאושר התכנית המאפשרת בניה מעל למתחם). אולם, בסיום עבודות אלו, בהנחה שתאושר תכנית המאפשרת פיתוח הקרקע לצרכים סחירים ולאחר ביצוע הקירוי למתחם הדיפו ורישום היחידה הקניינית הנפרדת, עשויה לעלות טענה לנפקעים בדבר זכות להשבה או לרכישה מחדש.

20. **באשר לזכות ההשבה** – סעיף 14 לפקודה קובע כי בעת מימוש זכות ההשבה יידרש הבעלים הנפקע לשלם לאוצר המדינה את סכום פיצויי ההפקעה שקיבל בתוספת תשלום בשיעור היטל ההשבה שהיה משתלם בידי בעל הזכויות בקרקע לוועדה המקומית אילו היה מחויב בהיטל השבחה. גם זכות ההשבה אינה מוחלטת, והיא מוגבלת במצבים שבהם אם בשל החזרה מהרכישה התוכנית אינה ניתנת למימוש (סעיף 14(ב1)(ז) לפקודה).

21. **באשר לזכות הרכישה מחדש** - סעיף 14ב(ד) לפקודה קובע כי אם הודיע בעל הקרקע הנפקע על רצונו לממש את זכות הרכישה מחדש, יידרש הוא לרכוש את הקרקע בשוויה המלא, לרבות עליית השווי שנגרמה מהתכנית שאושרה בה, כאשר מחיר הרכישה ייקבע על ידי השמאי הממשלתי הראשי. כמו כן, רשאי שר האוצר לקבוע את תנאי הרכישה.

22. נוסף על כן, סעיף 14ב(ט) לפקודה מכיר בכך שלעיתים אין אפשרות מעשית לאפשר את זכות הרכישה מחדש, זאת אם קיימת תכנית בת תוקף וכי היא אינה ניתנת למימוש בידי בעלי הקרקע, ובלבד שניתנה לבעלים הזדמנות לבצע שינוי ייעוד לקרקע:

”על אף האמור בסעיף זה, קיימת תכנית בת-תוקף כמשמעותה בחוק התכנון והבניה לגבי הקרקע, ובשל התכנית חזרה מרכישת הקרקע היא בלתי אפשרית או שהתכנית אינה ניתנת למימוש בידי בעלי הקרקע, לא יחולו הוראות סעיף זה, ושר האוצר, לאחר שמסר לבעל הקרקע הודעה מנומקת בכתב, יהיה רשאי להשתמש בקרקע לכל מטרה שהיא, לרבות העברת הבעלות בה לאחר, בכפוף להוראות כל דין, בלא תשלום פיצוי נוסף בשל כך;”

23. הסדר זה למעשה נותן מענה בעל נקודות דמיון להסדר הקבוע בחוק המטרו. גם יתר הסעיפים הקטנים בסעיף 14ב לפקודה דומים במהותם להסדר הקבוע בחוק המטרו - כך למשל לעניין מצב בו מדובר בבעלים בשותפות, לוחות הזמנים להודעה של בעל הקרקע על רצונו לממש את הזכות הרכישה וכדומה.

24. מהאמור עולה שגם לולא חוק המטרו, ניתן היה באמצעות דיני הרכישה ה"רגילים" לבצע הפקעה של הקרקע לשטח הדיפו, ובהמשך לאחר אישור תמ"א 70/א ובניית הדיפו, לאפשר את זכות הרכישה מחדש או ההשבה של חלק מהקרקע לבעליה הקודמים לפי נסיבות העניין, ובהתאם להוראות הפקודה. ככל שהוראות חוק המטרו לא יחולו, והבינוי מעל תחנות הדיפו יתאשר באמצעות תכניות עתידיות, נידרש לשאלה זו בעיון בהמשך.

25. לסיכום, עמדתנו היא כי ההסדר בחוק המטרו חל גם על "מקרקעין מיועדים" שהחלו בהם הליכי הפקעה טרם חקיקת החוק. ההסדרים המעוגנים בסעיפים 60 ו-65 לחוק המטרו מצדדים בתוצאה זו. מעבר לנדרש, אנו סבורים כי גם דיני הרכישה הקיימים, כוללים הסדרים דומים במהותם ומאפשרים הפקעה לטובת תשתית בשלב הראשון, כאשר לאחר מכן זכויות הבעלים יקבלו ביטוי באמצעות הקבוע הדין הקיים, וזאת גם במצב בו חוק המטרו לא חל. תוצאה אחרת איננה מתקבלת על הדעת שכן משמעותה היא העדר יכולת לתכנן שטחים סחירים מעל קרקע לצרכי ציבור, מה שיביא להקפאת בינוי ומימוש תשתיות לאומיות מהותיות ונדרשות באיזורי ביקוש. לצד האמור מובן ואין מחלוקת כי הזכויות של הבעלים יקבלו ביטוי באמצעות הדין הקיים גם במצבים אלו והם לא יוותרו ללא מענה.

בברכה,

כרמית יוליס,

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה

(משפט אזרחי)