

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים אזרחיים

ע"א 3535/04

בפני :
כבוד השופטת ד' ביניש
כבוד השופטת מ' נאור
כבוד השופטת ע' ארבל

המערערים :
1. ברכה דינר
2. נחמה אידלסון

נגד

המשיבים :
1. מדינת ישראל - שר האוצר
2. מינהל מקרקעי ישראל

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בחיפה
מיום 19.2.04 בת.א. 362/01 שניתן על ידי כבוד השופט
י' עמית

תאריך הישיבה : י"ד בחשוון התשס"ו (16.11.2005)

בשם המערערים : עו"ד איתן קרן

בשם המשיבים : עו"ד ציון אילוז

פסק-דין

השופטת ד' ביניש :

בפנינו ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בחיפה (השופט י' עמית) מיום 19.2.04, בו נדחתה תביעתן של המערערות להשבת מקרקעין שהופקעו מכוח חוק רכישת מקרקעים (אישור פעולות ופיצויים), תשי"ג-1953 (להלן: חוק הרכישה), ולחלופין לקבלת פיצוי כספי על-פי שווי המקרקעין במועד הגשת התביעה.

1. המערערות הן היורשות של המנוח ישראל אידלסון, שהיה הבעלים במושע של כ-6.5 דונם מחלקה הנמצאת ממזרח לשכונת בית אליעזר בחדרה (להלן: המקרקעין).

ביום 23.5.54 התפרסמה הודעה מטעמו של שר האוצר בהתאם לסעיף 2 לחוק הרכישה. בהודעה נמסר כי החל מיום 11.3.54 יהיו המקרקעין קניינה של רשות הפיתוח. המקרקעין שימשו כקרקע חקלאית עת הופקעו, והבעלות ביתר חלקי החלקה הייתה בידי עשרות רבות של בעלים במשותף, רובם תושבי הכפר זיתא שמעבר לקו הירוק. מאז הקניית המקרקעין לרשות הפיתוח ועד היום נעשה בהם שימוש חקלאי כפרדסים של עצי הדר. המקרקעין מוחכרים בחלקם ישירות לפרדסנים פרטיים ובחלקם לחברת מהדרין בע"מ, המחכירה אותם בחכירת משנה לפרדסנים. לטענת המערערות, נודע להן על הפקעת המקרקעין רק בסוף שנות ה-90, שכן לא נשלחה כל הודעה בעניין לבעלי הקרקע כאשר בוצעה ההפקעה. באותה עת הציעה המדינה לפצות את המערערות פיצוי כספי על ההפקעה בסך 32,406 ש"ח (נכון לחודש נובמבר 1999). אולם ההצעה נדחתה ובתביעה שהגישו המערערות לבית המשפט המחוזי הן ביקשו את השבת המקרקעין ולחלופין קבלת פיצוי בהתאם לשווי המקרקעין ביום הגשת התביעה. התביעה נדחתה ומכאן הערעור שלפנינו.

2. בהליך שהתנהל בפני בית המשפט המחוזי לא הייתה מחלוקת בין בעלי הדין בדבר הסמכות שהייתה למדינה על-פי חוק הרכישה להפקיע קרקע שיעודה הוא ייעוד חקלאי. בית המשפט המחוזי קבע שהשימוש במקרקעין לצרכי עיבוד חקלאי נכלל במטרה של "התיישבות", שהיא אחת המטרות שבגינן ניתן היה להפקיע מקרקעין לפי 2(א) לחוק הרכישה. טענתן העיקרית של המערערות בבית המשפט המחוזי הייתה כי נוכח הירידה הניכרת שחלה בחשיבותו הכלכלית של ענף הפרדסנות אין ההפקעה ממלאת עוד צורך חיוני של המדינה ומטרתה נתמצתה, ועל כן קמה להן הזכות לקבל את המקרקעין בחזרה. עוד טענו המערערות, כי נפל פגם בהליכי ההפקעה, משום שלא נשלחה לבעלי הקרקע הודעה בנוגע להפקעה. בדחותן את התביעה הדגיש בית המשפט המחוזי את היותו של חוק הרכישה חוק מיוחד, החורג מדיני ההפקעה ה"רגילים" לפי פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943 (להלן: פקודת הקרקעות). בית המשפט ציין עוד, כי הזיקה הנותרת לבעליהם המקורי של מקרקעין שהופקעו לפי חוק הרכישה, הינה פחותה בהשוואה לזיקתו של בעל מקרקעין, שהמקרקעין שבבעלותו הופקעו מכוח פקודת הקרקעות, בדרך ה"רגילה" של הפקעה לצרכי ציבור. טענתן של המערערות בדבר מיצוי מטרת ההפקעה נדחתה על ידי בית המשפט המחוזי. זאת, משום שהמקרקעין עודם משמשים לצרכי פרדסנות ולא חל שינוי כלשהו בייעודם מאז הוקנו לרשות הפיתוח. אף טענת המערערות בדבר חובת ההודעה האישית על ביצוע ההפקעה נדחתה, שכן חובה כזו לא הייתה קבועה כלל בחוק הרכישה. סוגיה נוספת שנדונה בפסק דינו של בית המשפט המחוזי הייתה גובה הפיצויים להם זכאיות המערערות. המערערות, שזנחו בסיכומיהן בבית המשפט המחוזי את התביעה להשבת

המקרקעין, ביקשו לקבל פיצוי בסך של 92,000 דולר לפי הערך הריאלי של המקרקעין במועד הגשת התביעה על-פי חוות דעת שמאי מטעמן. בית המשפט המחוזי לא קיבל את עמדתן של המערערות, וקבע כי הן זכאיות לפיצוי בהתאם לנוהל של מינהל מקרקעי ישראל לעניין פיצוי כספי על קרקעות שהוקנו למדינה מכוח חוק הרכישה וחוק נכסי נפקדים, תש"י-1950. על-פי הנוהל הנזכר הפיצוי לו זכאי בעל קרקע גבוה מזה הקבוע בחוק הרכישה, שכן הנוהל נועד לתמרץ את בעלי הקרקע להימנע מהתדיינות משפטית. אף על-פי שהמערערות בחרו במסלול של התדיינות משפטית, קבע בית המשפט המחוזי כי הן זכאיות לפיצוי על-פי הנוהל, משום שהיה מקום לבחון את הפקעת המקרקעין במקרה דנן נוכח התפתחות הפסיקה בתחום דיני ההפקעות.

טענות הצדדים

3. בערעור שלפנינו חוזרות המערערות על שתי טענותיהן המרכזיות שנדחו על ידי בית המשפט המחוזי. לטענתן, נוכח ירידת חשיבותו של ענף הפרדסנות בכלכלת המדינה הפקעת המקרקעין איננה ממלאת עוד צורך חיוני כלשהו ואין כל הצדקה להמשיך בה. המשך ההפקעה במצב זה, כך טוענות המערערות, אינו עומד במבחן המידתיות ואינו עולה בקנה אחד עם ההתפתחות שחלה בדיני ההפקעות בפסיקתו של בית משפט זה. בהקשר זה טוענות המערערות כי כל פועלה של המדינה במקרקעין הוא בהחכרתם לגורמים אחרים ומכיוון שהן יכולות לעשות זאת בעצמן אין מקום להמשך בעלותה של המדינה בקרקע. טענתן הנוספת של המערערות היא כי אף בהפקעה לפי חוק הרכישה נדרשת הודעה אישית לבעלי הקרקע אודות ההפקעה. אמנם חובה כזו איננה מופיעה במפורש בחוק הרכישה, אך ניתן ללמוד עליה מסעיף 5 לפקודת הקרקעות ומפרשנותו של חוק הרכישה. יצוין, כי נוכח קיומן של זכויות במקרקעין לצדדים שלישיים המערערות אינן מבקשות עוד את השבת המקרקעין בעין אלא פיצוי על-פי שווים הריאלי של המקרקעין במועד הגשת התביעה.

4. המשיבים גורסים כי אין מקום לקבלת הערעור. לטענתם, המקרקעין המופקעים ממשיכים לשמש כפרדסים, כפי שהיה במועד בו הופקעו, ולכן מטרת ההפקעה לא מוצתה ואין כל הצדקה לבטלה. המשיבים מדגישים את ייחודיותו של חוק הרכישה לעומת יתר דיני ההפקעה ומציינים כי מטרתו הייתה לתת תוקף חוקי בדיעבד לתפיסת קרקע על ידי המדינה בשנים הראשונות שלאחר הקמתה ולקבוע מנגנון פיצוי מתאים לבעלי הקרקע. עוד טוענים המשיבים, כי אין לראות את אי המשלוח של הודעה על הפקעת המקרקעין כפגם הפוגע בחוקיות ההפקעה, משום שלא מופיעה בחוק הרכישה כל דרישה למשלוח הודעה שכזו ואין מקום להטיל דרישה כזו בדרך של חקיקה

שיפוטית כ-50 שנה לאחר ביצוע ההפקעה. כאשר לפיצויים להם זכאיות המערערות טענת המשיבים הינה כי אין לחרוג מהנוהל של מינהל מקרקעי ישראל הקבוע לעניין זה, שממילא מיטיב עם בעלי הקרקע מעבר לקבוע בחוק הרכישה. בהקשר זה טוענים המשיבים, כי אין כל מקום להבחין לעניין החלת הנוהל בין המערערות לבין בעלי קרקעות רבים אחרים שהקרקעות שהיו בבעלותם הופקעו. יצוין עוד, כי בדיון שנערך בפנינו ביום 16.11.05 המלצנו למשיבים לבחון את האפשרות להעלות את גובה הפיצוי למערערות לפנים משורת הדין. אולם, המשיבים הודיעונו כי אינם סבורים שבנסיבות המקרה דנן ישנה הצדקה להגדלת הפיצויים שנפסקו לטובת המערערות בבית המשפט המחוזי.

דין

5. השאלה השנויה למעשה במחלוקת בין בעלי הדין הינה מהו גובה סכום הפיצויים שהמערערות זכאיות לו: האם זכאיות הן לפיצויים בהתאם לשווי הריאלי של המקרקעין במועד הגשת התביעה - פיצויים האמורים להוות תחליף להכרזה על ביטול ההפקעה והשבת המקרקעין בעין - או שמא זכאיות הן לפיצויים בהתאם לנוהל שגיבש מינהל מקרקעי ישראל לעניין מקרקעין שהופקעו מכוח חוק הרכישה, כפי שקבע בית המשפט המחוזי.

6. כאמור, המקרקעין אשר בגינם תבעו המערערות פיצויים הינם מקרקעין שהופקעו על-פי חוק הרכישה 47 שנים לפני שהוגשה תביעת המערערות. לא נוכל להתייחס לטענות הצדדים לגופו של עניין בטרם נתייחס בקצרה למהותו של חוק הרכישה ולתכליותיו. חוק הרכישה הינו חוק שיש לראותו על רקע התקופה בה נחקק בשנותיה הראשונות של המדינה. אין ספק כי הוא חוק שמאפייניו יחודיים ושונים מיתר דיני ההפקעה. החוק כרוך ושזור בכל מהותו באותם ימים ראשונים של המדינה, בהם נתפסו מקרקעין ללא עיגון בחוק, ובדיעבד רשאי היה שר האוצר על-פי החוק לקבוע כי היו דרושים ל"צרכי פיתוח חיוניים, התיישבות או בטחון" אף ללא עיגון בחוק. על-פי אופיו הדרקוני ניתן לראות בחוק שנחקק באותם ימים מעין חקיקת חירום, שהסמכויות שהוענקו לפיה הוגבלו לתקופה של שנה אחת בלבד. החוק נתן בדיעבד תוקף לתפישת מקרקעין בידי רשויות המדינה בתקופה שבין יום הקמת המדינה ליום 1.4.1952.

החוק קובע כי שר שהממשלה הסמיכה אותו לכך רשאי בתנאים מסוימים להורות על הקניית מקרקעין לטובת רשות הפיתוח. השר שהוסמך לעניין זה על ידי הממשלה הוא שר האוצר. סעיף 2(א) לחוק הרכישה קובע כי נכס המקרקעין המופקע

יוקנה לרשות פיתוח מכוח תעודה עליה יחתום השר, שבה יעיד השר על כך שהתקיימו שלושה תנאים בנוגע לנכס: (1) ביום 1.4.52 הנכס לא היה בחזקת בעליו; (2) הנכס שימש או הוקצה לצרכי פיתוח חיוניים, התיישבות או ביטחון בתוך התקופה שבין יום 14.5.48 ליום 1.4.52; (3) הנכס עודנו דרוש לאחד הצרכים האלה. באשר לכוחה הראיתי של התעודה שמוציא שר האוצר נקבע בפסיקה כי התעודה מהווה "עדות חותכת" לגבי העובדות המפורטות בה, ואין אפשרות מעשית לתקוף את חוקיותה (ראו: בג"צ 5/54 יונס נ' שר האוצר, פ"ד ח 314, 317; ע"א 816/81 גרה נ' רשות הפיתוח, פ"ד לט(1) 542, 547; ע"א 2275/92 בשר נ' רשות הפיתוח (לא פורסם)). יצוין, כי אף בפסיקה המסויגת מעט יותר באשר לאפשרות להשיג על חוקיות ההפקעה נקבע, כי גם אם נשאר כיום פתח לבדוק את חוקיותה של התעודה, הרי פתח זה הוא צר למדי (ראו: בג"צ 84/83 אל וכילי נ' מדינת ישראל, פ"ד לו (4) 173, 179-180; ע"א 517/85 הממונה על ווקף הכנסייה המרוניטית נ' רשות הפיתוח, פ"ד מב(1) 696, 701-702). סעיף 2(ב) לחוק הרכישה מורה כי ניתן להוציא את התעודה הנזכרת תוך שנה בלבד מיום תחילת תוקפו של החוק, היינו החל מיום 20.3.53, וכי התעודה תפורסם ברשומות סמוך ככל האפשר ליום נתינתה (יצוין, כי בענייננו התעודה פורסמה, כאמור, ברשומות ביום 23.5.54, אך היא ניתנה ביום 11.3.54). סעיף 3 לחוק הרכישה קובע כי בעליו של הנכס שנרכש מכוח החוק זכאי לפיצוי מרשות הפיתוח. אופן קביעת הפיצוי על ידי בית המשפט מוסדר בסעיף 5 לחוק הרכישה, שקובע כי על בית המשפט לנהוג על-פי הכללים שבסעיף 12 לפקודת הקרקעות, כאשר לצורך הסעיף האמור יראו את יום 1.1.50 כיום שבו פורסמה הודעה על כוונת הרכישה (יום פרסום ההודעה הוא היום הקובע לצורך שומת הפיצויים לפי פקודת הקרקעות. ראו לדוגמה: ע"א 4809/91 הוועדה המקומית לתכנון ובניה ירושלים נ' קהתי, פ"ד מח(2) 190, 206; ע"א 1841/90 רמיר - חברה קבלנית בע"מ נ' פקיד שומה למפעלים גדולים, תל-אביב, פ"ד מט(2) 650, 654). ההסדר הקבוע בחוק הרכישה להפקעת מקרקעין לטובת רשות הפיתוח נועד להשיג מטרה כפולה: מחד גיסא נועד להעניק תוקף חוקי בדיעבד לתפיסתם על ידי המדינה לצרכי פיתוח, התיישבות או ביטחון של מקרקעין שננטשו על ידי בעליהם בתקופה שלאחר קום המדינה, ומאידך גיסא נועד לקבוע מנגנון פיצוי לבעלי הקרקע שקרקעותיהם הופקעו (ראו, א' קמר דיני הפקעת מקרקעין (מהדורה שישית, התשס"א-2001) (להלן: קמר), בעמ' 78). ייחודיותו וחד פעמיותו של חוק הרכישה באות לידי ביטוי בכך שההסדר הקבוע בו ניתן להפעלה במשך שנה אחת בלבד. עסקינן, כפי שציין בית המשפט המחוזי, בחוק הצופה פני העבר, שתכליתו להכשיר הפקעות מקרקעין שנעשו לפני שנכנס החוק לתוקף, ואיננו חוק שנועד לאפשר הפקעות נוספות בעתיד.

7. 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. חוק הרכישה הביא לפגיעה משמעותית ביותר בזכות הקניין של בעלי המקרקעין שרקעותיהם הוקנו לרשות הפיתוח מכוח החוק הנ"ל. פגיעתו של החוק הייתה ללא ספק קשה עוד יותר מהפגיעה ממנה נפגע, בדרך כלל, בעל מקרקעין שמקרקעיו מופקעים על-פי פקודת הקרקעות. זאת, משום שחוק הרכישה אפשר את הכשרתה הרטרואקטיבית של תפיסת חזקה במקרקעין על ידי המדינה, שככל הנראה נעשתה (לפחות בחלקה) בהעדר הסמכה בדין (ראו לדוגמה את המקרה המתואר בבג"ץ 14/55 אלנדאף נ' שר האוצר, פ"ד יא 785). תפיסה זו אף לא הייתה כפופה להוראות הקבועות בפקודת הקרקעות, בכל בנוגע ליידוע בעל המקרקעין אודות הפקעתם ולהליך תפיסת החזקה במקרקעין (ראו, סעיפים 5 ו-8 לפקודת הקרקעות). 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; חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו בשנת 1992 מבטאת את שינוי סדרי העדיפויות החברתיים, ובהם מתן משקל רב יותר לזכויות היסוד של הפרט אל מול האינטרסים של המדינה. אחד מענפי המשפט שהושפעו במיוחד ממעמדה החוקתי של זכות הקניין לאחר חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו הינו דיני ההפקעות. בפסיקתו של בית משפט זה נקבע כי ההפקעה כפופה למבחן המידתיות ואין להפקיע מקרקעין אם ניתן להגשים את מטרת ההפקעה באמצעי הפוגע פחות בזכות הקניין (בג"ץ 3956/92 מקור הנפקות וזכויות בע"מ נ' ראש הממשלה (לא פורסם), פסקה 6 לפסק הדין; ע"א 396/98 מדינת ישראל נ' פז חברת נפט בע"מ, פ"ד נח(3) 145, 150-151); כך גם נקבע כי דין ההפקעה להתבטל, משתם הצורך הציבורי במקרקעין המופקעים (בג"ץ 2739/95 מחול נ' שר האוצר, פ"ד נ(1) 309; בג"ץ 2390/96 קרטיק נ' מדינת ישראל, מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נה(2) 625 (להלן: פרשת קרטיק)); עוד נקבע כי בעל מקרקעין שהופקעו במלואם זכאי לפיצוי מלא על שווי המקרקעין (ע"א 5546/97 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה קריית-אטא נ' הולצמן, פ"ד נה(4) 629). השאלה המתעוררת, אפוא, במקרה שלפנינו הינה האם, כטענת המערערות, השינויים שחלו בשנים האחרונות בדיני ההפקעות יש בהם כדי להשפיע אף על הפקעות שבוצעו על-פי חוק הרכישה.

8. טענתן של המערערות בדבר זכותן במקרקעין מבוססת על הנחת מוצא, לפיה על אף שהמקרקעין הופקעו מכוח חוק הרכישה זכאיות הן, פיורשות של בעלי הקרקע המקוריים, להשבת המקרקעין עם התמצותה של מטרת ההפקעה. הנחת מוצא זו נסמכת על פסק דינו של בית משפט זה בפרשת קרטיק שבה נקבע, כי כאשר המטרה הציבורית שבגינה הופקעו המקרקעין אינה מתקיימת עוד, ככלל דין ההפקעה להתבטל ובעל המקרקעין שהופקעו זכאי להשבתם בכפוף לחריגים ולכללים שונים שיש לגבשם. זאת, הן לפי דוקטרינת "הזיקה הנמשכת" אותה הציג באותו פסק דין השופט מ' חשין והן לפי הדוקטרינה בדבר היותה של סמכות ההפקעה צמודת מטרה, אותה הציג השופט י' זמיר. חשוב לציין לעניין זה, כי פרשת קרטיק עסקה בהפקעה לפי פקודת הקרקעות ולא בהפקעה לפי חוק הרכישה. כאמור לעיל, הסדר ההפקעות הקבוע בחוק הרכישה הוא הסדר ייחודי וחד פעמי בעל היגיון ומטרות משלו וספק אם ניתן להחיל לגביו את כל הכללים שנקבעו בנוגע להפקעות לפי פקודת הקרקעות, ובכלל זה את ההלכה שנקבעה בפרשת קרטיק. על הבחנה זו עמדה השופטת ד' דורנר:

"...שנית, הלכת בג"ץ קרטיק נוגעת לסמכות ההפקעה שלפי פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943, ואף היא כפופה לחריגים שיש לגבש בחוק. ואילו השטחים נושא העתירה הוקנו לרשות הפיתוח מכוח חוק רכישת מקרקעין, שמטרתו החקיקתית שונה. שלישית, הלכת קרטיק אך הציבה גישה עקרונית, ולצדה נותרה שורה של שאלות פתוחות ובמרכזן מועד החלתה של ההלכה. ההכרעה בשאלות אלה נדחתה למשך שנה בציפייה שבמשך תקופה זו יחוקק בעניין חוק. רביעית, והוא בעיני עיקר, גם על-פי הדוקטרינה החדשה שביסוד הילכת קרטיק קמה עילה "להשבת הקרקע או לתשלום ערכה עם התמצותה של המטרה הציבורית שלשמה הופקעה הקרקע..." (דברי השופט חשין בבג"ץ קרטיק, בע' 692...). ואילו בענייננו, המטרות הציבוריות בעינן עומדות" (ראו, בג"ץ 840/97 סבית נ' ממחלת ישראל, פ"ד נז(4) 803, 815).

בהתחשב בתכליותיו של חוק הרכישה ובאופיין של הוראותיו מקובלת עלינו גישתו של בית המשפט המחוזי, לפיה הזיקה שנותרה לבעל המקרקעין שמקרקעיו הופקעו מכוח חוק הרכישה פחותה היא בהשוואה למקרקעין שהופקעו בהתאם לפקודת הקרקעות, אם וככל שנותרה זיקה כזו בהתחשב בהעברת המקרקעין לרשות הפיתוח לפני שנים כה רבות. אחת האינדיקציות העיקריות לחולשתה של הזיקה הינה העדר האפשרות המעשית לתקוף את חוקיות ההפקעה נוכח מעמדה הראייתי של התעודה עליה חתום שר האוצר, כפי שהוסבר בפיסקה 6 לעיל. זאת ועוד, בפרשת קרטיק לא

נפלה הכרעה בשאלות שונות שעשויה הייתה להיות להן חשיבות לעניין שלפנינו, אילו סברנו כי יש להחיל את הלכת קרטיק אף על הפקעות לפי חוק הרכישה, ובהן שאלת תחולתה הרטרואקטיבית של ההלכה ושאלת "התיישנות" הזיקה של בעל המקרקעין לקרקע שהופקעה ממנו בחלוף הזמן (ראו, פרשת קרטיק, עמ' 676-677). עוד יצוין, כי בפרשת קרטיק קרא בית המשפט לכנסת להסדיר את דיני ההפקעות בחקיקה ראשית שתבוא תחת פקודת הקרקעות המנדטורית (לעניין זה ראו את דו"ח הוועדה הבינמשרדית לשינוי פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943, שהוגש לשר האוצר בחודש אוקטובר 2004. הדו"ח מופיע באתר האינטרנט <http://www.mof.gov.il/karka.htm>). נראה כי יש מקום לכך שהמחוקק, במסגרת ההסדר שיגבש, ייתן דעתו אף להפקעות שנעשו שלא על-פי פקודת הקרקעות אלא בהתאם להסדרי הפקעה אחרים, ובהם חוק הרכישה. מכל מקום בעניין שלפנינו אין נדרשת הכרעה בשאלות האמורות; אף אם נניח לטובת המערערות כי נוכח מעמדה החוקתי של הזכות לקניין יהיה מקום להחיל את הלכת קרטיק על הפקעות לפי חוק הרכישה (ומדובר בהנחה בלבד שאין בה כדי לקבוע עמדה באשר לעתיד לבוא), הרי בענייננו מדובר בסיטואציה עובדתית שונה מזו שנדונה בפרשת קרטיק. הנחת היסוד עליה מבוססת ההלכה שנקבעה בפרשת קרטיק הייתה כי המטרה הציבורית שעמדה ביסוד הפקעת הקרקע איננה מתקיימת עוד. במצב זה התעוררו השאלות בדבר מהות זכויותיו של בעל המקרקעין במקרקעין שהופקעו ממנו ובדבר התנאים להשבתם. לעומת זאת, בענייננו נדרשת הכרעה בשאלה שלא הייתה, למעשה, שנויה במחלוקת בפרשת קרטיק, והיא האומנם נתמצתה מטרתה המקורית של ההפקעה.

9. הכול מסכימים, כי מבחינה עובדתית המקרקעין נשוא הערעור שבפנינו שימשו כפרדסים במועד ההפקעה, ואף כיום נעשה אותו שימוש במקרקעין. כמו כן, אין חולק כי במועד ההפקעה התקיימו התנאים הקבועים בחוק הרכישה לעניין חוקיות ההפקעה וכי לא נפל כל פגם בהליך ההפקעה עצמו (למעט הטענה בדבר העדר ההודעה האישית לבעלי הקרקע, שתידון בהמשך). המערערות אף אינן משיגות על קביעתו של בית המשפט המחוזי כי קרקע שייעודה חקלאי עשויה הייתה להיחשב לקרקע שמשמשת לצרכי "התיישבות", שהינה אחת המטרות שבגינן ניתן היה להפקיע מקרקעין לפי סעיף 2(א) לחוק הרכישה. טענתן של המערערות היא כי על אף שהמקרקעין שהופקעו עודם משמשים לצרכי פרדסנות, כפי שהיה במועד בו הופקעו, הרי מטרת ההפקעה נתמצתה. ומדוע? משום שבשנות ה-50 של המאה שעברה, עת בוצעה ההפקעה, ענף הפרדסנות היה ענף כלכלי מוביל במשק המדינה ובעל חשיבות לאומית, ואילו בימינו אלה מדובר בענף שחשיבותו הכלכלית היא שולית. על כן המשך בעלות המדינה בקרקע עליה נמצאים הפרדסים איננו משרת, כך טוענות המערערות, כל צורך ציבורי. המערערות

תוקפות, אם כן, את חוקיות המשך ההפקעה, וזאת על אף שלא חל שינוי כלשהו בייעוד הקרקע ממועד ההפקעה ועד עתה.

10. אין בידינו לקבל את טענות המערערות בדבר מיצוי מטרת ההפקעה. 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. לעומת זאת, אם חל שינוי בייעוד הקרקע והיא איננה משמשת עוד למטרה שבגינה הופקעה, אזי עשויה להתעורר שאלת תחולתה של הלכת קרטיק על הפקעות שנעשו לפי חוק הרכישה. בשאלה זו אין צורך להכריע במקרה דנן, שכן, כאמור לעיל, המקרקעין בהם עסקין שימשו לצרכי פרדסנות כאשר הופקעו וזהו השימוש שנעשה בהם גם כיום. משמעות קבלת טענתן של המערערות הינה, כי בלא שחל שינוי כלשהו בייעוד המקרקעין או בשימוש שנעשה בהם בפועל הפכה ההפקעה, כמו מעצמה, מהפקעה חוקית להפקעה שפג תוקפה ואינה חוקית. תוצאה כזו עלולה להביא לערעור סדרי בראשית בכל הנוגע להפקעות שבוצעו מכוח חוק הרכישה וזוהי תוצאה מרחיקת לכת; אף את הטענה בדבר אפשרות למימוש מטרת ההפקעה על ידי המערערות אין לקבל. משלא נתמצתה מטרת ההפקעה על ידי המדינה אין להידרש - כחמישים שנה לאחר ביצוע ההפקעה - לטענה כי המערערות יכולות כיום לממש את אותה מטרה בכוחות עצמן.

11. טענה נוספת שהעלו המערערות התמקדה בכך שלבעל המקרקעין המקורי (שהמערערות הן, כזכור, יורשותיו) לא נשלחה הודעה בנוגע להפקעה ועל כן הליך ההפקעה פגום מיסודו. דין טענה זו להידחות. ראשית, בחוק הרכישה לא מצויה כל דרישה למשלוח הודעה אודות ההפקעה לבעלי הקרקע, וזאת בניגוד לחובה המוטלת על המדינה מכוח סעיף 5 לפקודת הקרקעות. המערערות מכירות בכך, אולם לטענתן יש להחיל את הוראות סעיף 5 לפקודת הקרקעות אף על הפקעות לפי חוק הרכישה, משום שבשני המקרים הממונה על ביצוע ההפקעה הוא שר האוצר. לפרשנות זו של המבקשות אין בסיס. כפי שכבר ציינו, מנגנון ההפקעה הקבוע בחוק הרכישה הינו מנגנון ייחודי שהיה בעל תכליות משלו ואיננו חלק מדיני ההפקעה ה"רגילים". אמנם, שר האוצר הוא הגורם המינהלי שהיה מוסמך להורות על הפקעת קרקע מסוימת לפי חוק הרכישה כמו גם לפי פקודת הקרקעות, אך בעובדה זו כשלעצמה אין די על מנת להחיל את הוראות פקודת הקרקעות על הפקעות לפי חוק הרכישה. המערערות מנסות לבסס את חובת

ההודעה לבעלי הקרקע אף על עקרונות כלליים בדבר חובות ההגיונות והנאמנות שחבה המדינה ועל מעמדה החוקתי של זכות הקניין לאחר חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, שיש בו כדי להשפיע על פרשנות חקיקה קודמת הפוגעת בקניין (ראו: ע"א 1188/92 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים נ' ברעלי, פ"ד מט(1) 463, 483; פרשת קרטיק, עמ' 698-699). סוגיות נכבדות אלה אינן מצריכות דיון מקיף במקרה דנן. אף אילו הייתה מוטלת חובת הודעה אישית לבעלי המקרקעין אודות ההפקעה, הרי אי משלוח ההודעה לא היה מביא לבטלות ההפקעה, שכן ההודעה לבעלים הינה אקט דקלרטיבי גרידא ולא אקט קונסטיטוטיבי (ראו: בג"ץ 1597/93 ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה - קרית אתא (לא פורסם), פסקה 9 לפסק הדין; ע"א 119/01 אקונס נ' מדינת ישראל, פ"ד נז(1) 817, 833; קמר, עמ' 272). הלכה זו נקבעה ביחס להפקעות בהן הייתה מוטלת חובת הודעה מכוח סעיף 5 לפקודת הקרקעות, וקל וחומר שהיא חלה כאשר החוק לא קבע חובה מפורשת למשלוח הודעה.

12. מצאנו, אם כן, כי מטרת ההפקעה לא נתמצתה וכי לא נפל פגם פרוצדורלי בהליך ההפקעה, ולפיכך דין הערעור להידחות. נזכיר עוד, כי בית המשפט המחוזי קבע שהמערערות זכאיות לפיצויים לפי הנוהל שקבע מינהל מקרעי ישראל, וזאת על אף שמדובר בפיצויים הגבוהים מאלה להם זכאיות המערערות על-פי חוק הרכישה. בכך ביקש בית המשפט קמא ולו במעט, להקל מהתוצאה הנוקשה של החוק הנ"ל. כאמור, אנו אף ביקשנו כי המשיבים יוסיפו על כך לפנים משורת הדין, אולם, משלא ראו לעשות כן לא נמצאה לנו כל עילה להתערב בפסק דינו של בית המשפט המחוזי, ולפיכך הערעור נדחה.

בנסיבות העניין, אין צו להוצאות.

ש ו פ ט ת

השופטת מ' נאור:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

השופטת ע' ארבל:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

לפיכך הוחלט כאמור בפסק הדין של השופטת ד' ביניש.

ניתן היום, כ"ט בניסן התשס"ו (27.4.2006).

שופטת

שופטת

שופטת