

# אגף עבודות ציבוריות

## הפקעת קרקעות לצרכי סלילת כבישים

סלילת כבישים בינעירוניים והרחבתם נעשית בהתאם לתיכנון רב-שנתי שמכין מע"צ. הליכי הפקעת קרקעות לצרכי סלילת כבישים חדשים או הרחבת כבישים קיימים נעשים בהתאם לפקודת הרכים ומסילות הברזל (הגנה ופיתוח), 1943 — להלן הפקודה. בנושא הפקעת קרקעות מטפלים במע"צ מחלקת הכבישים במשרד הראשי ובמשרדים המחוזיים.

בחודשים אוקטובר ונובמבר 1975 בדק משרד מבקר המדינה במשרד הראשי של מע"צ ובמשרדים המחוזיים בירושלים, תל-אביב והמרכז, הצפון וחיפה, את הנוהלים וההליכים של הפקעת קרקעות לצרכי סלילת כבישים, ואת סדרי תשלום הפיצויים עבור קרקעות שהופקעו. ביקורת בנושא הפקעת קרקעות לצורך סלילת כבישים נערכה לאחרונה ב-1970, וממצאיה סוכמו בדו"ח שנתי 21 (עמ' 471).

בנושא הפקעת מקרקעין לצורכי ציבור דן דו"ח מס' 2 של נציב תלונות הציבור שפורסם בנובמבר 1973 (עמ' 29). הנציב מציין, שכאשר הממשל מפקיע מקרקעין בלתי גמנע הוא, שלפעולות ההפקעה תהיה נגיעה לזכויות הפרט במדינה. לכן יש צורך באיזון עדין בין אינטרס הציבור לבין אינטרס הפרט, והכלים לשמירת איזון זה צריכים להימצא בחוק עצמו. האינטרס הציבורי מחייב קיומה, ומדי פעם הפעלתה, של סמכות ההפקעה של מקרקעין הדרושים לצרכי ציבור. אולם מעצם קיומה של זכות הקניין הפרטי על פי החוק נראית כל הפקעת מקרקעין כצעד פוגע, ולכן חייבת רשות, הבאה לנקוט צעד זה, להפעיל את סמכות ההפקעה בריסון עצמי תוך הקפדה יתרה על מתן פיצוי צודק והוגן.

### הליכי הפקעה

#### נוהלי הפקעה

על פי הפקודה מותר לשר העבודה או לשר התחבורה להורות בצו, כי הפקודה תחול על כל דרך אם נוכח, שהדבר דרוש להגנת הארץ או לפיתוחה. פרסום הצו נעשה לאחר שמע"צ מחליטה, על פי תכנון מוקדם או על פי תוכנית מתאר, על תוואי הדרך. פרסום הצו בא להבטיח את ייעוד הקרקע לצורך סלילת דרך ולהקפיא את פיתוחה, כדי למנוע קשיים בבוא העת לפנות את בעלי הקרקע או את המחזיקים בה. לצורך זה קובעת הפקודה, כי אסור לבנות או לבצע כל עבודת שיפור של קבע בתחומי מרחק מסויים מאמצע כל דרך שהוטלה עליה הפקודה.

אם ניתן צו על פי הפקודה יכולה הרשות, דהיינו אדם המורשה בכתב על ידי שר העבודה או שר התחבורה, לקנות מיד חזקה בקרקע הדרושה לסלילת הדרך המפורטת באותו צו או לשיפורה, ולבצע עליה את כל העבודות הדרושות לסלילה או לשיפור. אולם לפי פסיקה של בית המשפט העליון מ-1963 (בג"צ 103/63) בעניין חוק אחר הדרן בהפקעות, לא תתפוס הרשות המפקיעה חזקה בהתנגדות בעלי הקרקע או המחזיק בה; במקרה כזה על הרשות לפנות לבית המשפט כדי לקבל צו פינוי.

על פי חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה—1965 התוויתה של דרך, סלילתה וסגירתה לא יעשו אלא לאחר שניתן היתר על ידי ועדה מקומית לתכנון ובנייה.

1. במאי 1975 היו 37 דרכים, שלגביהן פורסם צו וסלילתן טרם החלה, מהן 8 שהוכרוזו בשנת 1965 ולפניה, ו-18 דרכים שהוכרוזו בין השנים 1966—1970. מהמסמכים שהומצאו לביקורת לא ניתן לקבוע מתי בדעת מע"צ לתפוס חוקה בשטחים שהצווים חלים עליהם, דבר שיש לו השלכה על שיעור הפיצויים (ראה להלן).

— הביקורת העלתה מקרים, שמע"צ השהתה מטעמים תקציביים ותכנוניים את תחילת תהליכי הביצוע הקשורים בתפיסת חוקה סמוך למועד ההחלטה לגשת לסלילת הכביש המוכרז הלכה למעשה. מאחר שהשלמת תהליך תפיסת הקרקע והערכת גובה הפיצויים עלולים להימשך תקופה ניכרת, קרה שעבודות הסלילה התנהלו בד בבד עם תהליכים אלה. בשל כך נגרמו הפרעות ועיכובים בביצוע העבודות, ולעתים אף נאלצה מע"צ לשלם פיצויי הפקעה בסכום גבוה ממה שהיה חזוי; שכן בנסיבות אלו — כאשר העבודות כבר בעיצומן ומע"צ מעוניינת שלא להשהותן, שמא הדבר יהיה כרוך בהתייכרות העלויות, נוצר מצב שהוא נוח להעלאת תביעות מצד הבעלים המחזיקים בקרקע, שאותם יש לפנות ולפצות.

2. הפקודה קובעת, כי עם פרסום הצו על רשם המקרקעין לרשום הערה בפנקסי המקרקעין לגבי הדרכים שהצו חל עליהן; מטרת ההערה למנוע פעולה בקרקע. לצורך ביצוע הרישום מעבירה מע"צ לרשם העתקים של מפות השטח המופקע.

בביקורת הקודמת בסוף 1970 עמד מבקר המדינה על כך, שהמפות שמע"צ מכינה לצורך פרסום הצו הן בדרך כלל בקנה מידה של 1:20,000 — קנה מידה שלפיו לא ניתן לזהות חלקות על המפות. רשם המקרקעין אף אינו יכול לרשום על פיהן הערות בפנקסי המקרקעין כדרוש. במצב זה נמנע מבעלי החלקות שהופקעו או מהמחזיקים בהן, לדעת שהן הוקפאו, וכי נאסר עליהם לעשות בהן שיפורים של קבע.

— ב-1975 החלה מע"צ לנקוט פעולות להשלמת רישום הערות בספרי האחווה ובמרוצת אותה שנה העבירה 35 בקשות לרישום הערות הנוגעות לכבישים וצמתים, שהוכרוזו החל משנת 1963, ובשעתו לא ניתן היה לרשום לגביהן הערות, כנדרש, בגלל מפות בלתי מתאימות. עבודות הסלילה בחלק מהדרכים שבהן מדובר הושלמו זה מכבר. בתקופת אפריל 1972 — אוקטובר 1975 פורסמו 60 צווים לסלילת כבישים וצמתים חדשים ובדבר שינויי תוואי. לגבי מחצית הצווים היו המפות בקנה מידה של 1:20,000 או מפות קטנות מזה, דבר שכאמור אינו מאפשר רישום הערות בפנקסי המקרקעין.

3. הגידול הניכר, שחל בהיקף התעבורה היבשתית מחייב סלילת כבישים רחבים, המאפשרים זרימה של נפחי תנועה ניכרים ועמידה בתקני הבטיחות, בעוד שהוראות הפקודה מאפשרות הפקעת קרקע לדרך ברוחב מירבי של 50 מ' — פרט למקרה של שטח הדרוש לצומת — רוחב שאינו עונה לצרכים הנ"ל. במאי 1973 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק, שלפיה יתאפשר למע"צ להפקיע קרקע עד לרוחב של 120 מ'.

### רישום בעלות המדינה

על פי הפקודה כל אימת שמע"צ קונה חוקה בקרקע, תקום הקרקע לקניין שר העבודה או שר התחבורה בשם ממשלת ישראל כשהיא חופשית מכל שיעבוד, והיא תרשם בהתאם לכך במירשם המקרקעין. לצרכי רישום יש לקבל מפה מדוייקת מאגף המדידות.

— מע"צ לא דאגה לרישום קרקעות שנתפשו על ידיה באופן שוטף סמוך למועד תפישתן; לדוגמא, רק באוגוסט 1975 פנתה מע"צ אל אגף המדידות כדי שיכין 36 מפות לצרכי רישום של קרקעות, שהופקעו כחוק ונתפסו לצורך סלילת כביש 11 (קטע תל-אביב — הרצליה — נתניה), שסלילתו הושלמה עוד בשנת 1967. נמצאו מקרים שבעלי קרקע, שחלק מקרקעותיהם הופקעו על ידי מע"צ, נדרשו לשלם מס רכוש, מאחר שהקרקעות לא נרשמו על שם המדינה כחוק. הם נזקקו במקרים אלה לאישור ממע"צ, שהם אינם עוד בעלי הקרקע.

## פיצויים

מאז שנת 1972 ועד אוקטובר 1975 שילמה מע"צ פיצויים בסך כולל של כ-14.3 מליון ל"י עבור הקרקעות שהופקעו ועבור נזקים שנגרמו למחזיקי קרקע חקלאית.

## הערכת שיעורי הפיצויים

על פי הפקודה אין בעל הקרקע זכאי לפיצויים אלא משקנתה הרשות חזקה בשטח שהצו חל עליו. במקרים רבים פרקי הזמן העוברים מתאריך פרסום הצו ועד לתפיסת החזקה נמדדים בשנים. בתקופה זו חלות הגבלות על השימוש בקרקע בעוד שהבעלים חייבים להמשיך ולשלם את המיסים החלים עליה, ונגרמים להם איפוא הפסדים כספיים, שהפיצוי המשולם להם בסופו של דבר, אינו מפצה אותם בעדם באופן מלא.

על פי הפקודה, משקנתה הרשות חזקה בקרקע, אין בעל קרקע זכאי, עקרונית לפיצויים אם השטח המופקע אינו עולה על רבע משטח החלקה ממנה נלקח. עם זאת, רשאי שר העבודה או שר התחבורה, לפי שיקול דעתו, לתת פיצויים במקרים אלה בהתאם לנסיבות העניין. היה השטח המופקע גדול מרבע החלקה ישולמו לבעל הקרקע פיצויים בעד השטח העודף על הרבע. עוד קובעת הפקודה, כי גובה הפיצויים ייקבע, בדרך כלל לפי הסכם בין בעליה של הקרקע לבין הרשות המפקיעה. באין הסכם לגבי גובה הפיצויים, יובא העניין להכרעת בית המשפט המחוזי. בבוא בית המשפט להעריך את הפיצויים שיש לפסוק לכל בעל קרקע, יעריכם לפי הסכום שהיה מתקבל אילו נמכרה הקרקע בשוק על ידי מוכר מרצונו הטוב, בתאריך שבו ניתן היה לתפוס חזקה בקרקע, כלומר עם הינתן הצו בדבר החלת הפקודה.

בהערכת ערך הקרקע, או ערך הזכויות בה, ובהערכת שוויים של הצמודים לה לצורך הסכם על פיצויים נעזרת מע"צ באגף שומת מקרקעין שבמשרד המשפטים, בוועדת פיצויים פועלת במסגרת מינהל מקרקעי ישראל, בוועדה פנימית שלה, או ביחידה להערכת נזקים חקלאיים הפועלת במשרד החקלאות.

1. הערכת הפיצויים עבור קרקע פרטית, כולל נכסים צמודים לה, נעשית על ידי האגף לשומת מקרקעין, על פי פניית מע"צ. הערכת הפיצויים במקרים מיוחדים בעיקר עבור נכסים פרטיים הנמצאים על תוואי הדרכים הנסללות, שבהם ההערכה על פי הקריטריונים של האגף לשומת מקרקעין אינה נותנת פתרון לבעיות ההכנסה והדיוור של בעל הקרקע או המחזיק בה — מובאת להחלטה בפני ועדה פנימית מיוחדת של מע"צ. בוועדה משתתפים סגן מנהל מע"צ (כבישים) שהוא היו"ר, מנהל המחלקה הכלכלית, עוזר ליועץ המשפטי במשרד העבודה, חשב מע"צ, השמאי הממשלתי המחוזי וכן שמאי פרטי, המועסק על ידי מע"צ כיועץ לענייני שומה ותשלום פיצויים. עד ראשית 1972 נהג השמאי הממשלתי המחוזי לחתום על הפרוטוקולים של הוועדה והם שימשו אסמכתא לתשלום הפיצויים. מאמצע אותה שנה משתתף נציג השמאי בישיבות הוועדה כמשקיף

בלבד, על פי הוראות הממונים עליו במשרד המשפטים. בתקופה אפריל 1973 — סוף דצמבר 1975 התכנסה הוועדה לעשר ישיבות, שבהן נדונו כ-50 תביעות לפיצויים, בסכום כולל של כ-1.5 מליון ל"י.

— מע"צ לא הוציאה כתב מינוי לחברי הוועדה, ואף לא נוהל, שיגדיר את תחום סמכויותיה. הביקורת העלתה מקרים, ששיעור הפיצויים ששולמו על נכסי דלא נידי, כגון בארות, סככות וגדרות שהיו על קרקע חקלאית, נקבע על סמך הערכת משרד החקלאות כנוק חקלאי ולא הובא בפני הוועדה של מע"צ. הפנייה אל המשרד נעשתה ישירות על ידי המשרד המחוזי של מע"צ הנוגע בדבר, והפיצויים שולמו על סמך הערכת משרד החקלאות.

2. במינהל מקרקעי ישראל פועלת ועדת הפיצויים, שהוקמה על פי החלטת מרעצת מקרקעי ישראל משנת 1966. הוועדה עוסקת בקביעת שיעור הפיצויים שישולמו בגין ביטול חוזה הכירה במקרקעין שבניהול המינהל בעקבות שינוי יעוד המקרקעין. היא נוהגת להחליט על פיצויים בגין הגידולים שעל הקרקע על פי ערכם בעת תפיסת הקרקע, וכן בגין נזקים עקיפים, כמו ניתוק משדות, פגיעה בשטחי עיבוד וירידת כדאיות עיבודם. במקרים רבים מחליטה הוועדה לא רק על פיצוי במזומנים אלא גם על פיצוי בנכסים והסדרים אחרים. כאשר מדובר במחזיקים בקרקעות המינהל, משלמת מע"צ פיצויים לפי החלטה של ועדת הפיצויים של המינהל.

על פי החלטה מיולי 1973 של ועדת הפיצויים, משלמת מע"צ למחזיקים בקרקע של המינהל נוסף לפיצויים שקבעה הוועדה, הפרשי התייקרות בשיעור של 12% לשנה, כאשר חלפו יותר מחודשיים ממשלוח ההודעה על החלטת הוועדה בדבר גובה הפיצויים, למע"צ, ואם השטח הועמד פנוי לרשות מע"צ.

— מע"צ אינה נוהגת לשלם הפרשי התייקרות על הפיצויים עבור נזקים חקלאיים לבעלים או למחזיקים בקרקע פרטית, ובמצב זה נוצרה הפליה בין בעלים ומחזיקים בקרקע פרטית לבין חוכרים של קרקע ממינהל מקרקעי ישראל. הפיגורים בתשלום גורמים נזק לאלה שהקרקע שלהם הופקעה, במיוחד בתנאים של ירידה בערך הכסף. מן הראוי לכן, שמע"צ תנהג גם לגבי בעלי קרקעות פרטיות כפי שהיא נוהגת לגבי מחזיקי קרקעות של המינהל.

## ממצאי מעקב

### התקנת רמזורים ותחזוקתם

דו"ח שנתי 24, עמ' 521

1. בסוף 1971 מסרה מע"צ לחברה את הפיקוח על מערכת הרמזורים שבמחוז תל אביב. מע"צ לא עמדה על כך, שהמפקח ימלא את תפקידו כמפורט בחוזה: בקופסאות הביקורת שבמנגנוני הרמזורים בצמתים לא נמצאו תכניות של תת-מערכות ותכניות חיווט, כך שהמפקח לא יכול היה להעיר את הערותיו עליהן.

בסוף יוני 1974 פג תוקף החוזה, שמע"צ חתמה עם החברה המפקחת. ממועד זה ואילך נטלה מע"צ על עצמה את הפיקוח על תחזוקת הרמזורים. בקופסאות הביקורת הוכנסו תכניות של תת-מערכות ותכניות חיווט.