

רכבת ישראל

פעולות ביקורת

נערכה ביקורת על הפקעת קרקעות בשביל רכבת ישראל ועל דרכי מתן פיצויים לבעלי הקרקעות.

הפקעת קרקעות

1. הרכבת נוקתת מפעם לפעם לתוספת קרקעות לצורכי פיתוח התשתית שלה — הנחת מסילות חדשות, הקמת תחנות או הרחבתן — ולשם כך היא מפקיעה קרקעות בשטחים עירוניים וחקלאיים. ההפקעה נעשית בהתאם לפקודת הדרכים ומסילות הברזל (הגנה ופיתוח), 1943 (להלן — הפקודה), שלפיה מותר לשר התחבורה, אם נוכח שהדבר דרוש להגנה על הארץ או לפיתוחה, להורות בצו כי הפקודה תחול על כל דרך או מסילת ברזל, או תוואי של מסילת ברזל. הפקעת קרקעות לצורך סלילת מסילות ברזל נעשית בשני שלבים עיקריים: מתן הצו על ידי שר התחבורה ותפיסת חזקה בשטח. עד 1960 היה הטיפול בכל הכרוך בהפקעות בידי משרד התחבורה ומאותו מועד הוא מרוכז בידי מחלקת ההנדסה של הרכבת (להלן — מחלקת הנדסה).

על פי הפקודה אין בעל קרקע זכאי, עקרונית, לפיצויים כלשהם, אם השטח שהופקע אינו גדול מרבע החלקה שממנה נלקח; אם הוכח כי אם לא ישולמו פיצויים ייגרם לבעל הקרקע סבל, רשאי השר לתת פיצויים כפי שימצא לנכון בהתחשב בכל נסיבות העניין. אם השטח שהופקע גדול מרבע, ישולמו לבעל הקרקע פיצויים בגין השטח העודף על הרבע ושיעורם יקבע, בדרך כלל, בהסכם בין הרשות המפקיעה לבין בעל הקרקע. את שיעור הפיצויים נהוג לקבוע על פי הערכה של אגף שומת מקרקעין שבמשרד המשפטים* (להלן — השמאי הממשלתי) ובהיעדר הסכמה בין הצדדים ייקבע הסכום על-ידי בית משפט.

שטח המקרקעין שבידי הרכבת הגיע בתחילת 1981 ל-27,000 דונם בקירוב; כמחציתו היה בידיה עוד בתקופת המנדט, והיתר הופקע לאחר מכן. ההשקעה של הרכבת במקרקעין, על פי הדו"ח הכספי והסטטיסטי שלה ליום 31.3.81, הייתה כ-99 מיליון שקל (במחירי העלות): במסילות — 88.7 מיליון שקל, בתחנות ובמבנים — 10.1 מיליון שקל, ובמקרקעין מתקופת המנדט — כ-67,400 שקל. בשנות הכספים 1978—1980 שילמה הרכבת לבעלי קרקעות שהופקעו פיצויים בסכום של 2.4 מיליון שקל.

2. בחודשים מארס ואפריל 1981 בדק משרד מבקר המדינה במחלקת ההנדסה של הרכבת את הנהלים וההליכים המתייחסים להפקעת קרקעות, ואת סדרי תשלום הפיצויים בעבור קרקעות שהופקעו. טיפול הרכבת בהשכרות ובהחכרות של מקרקעין נבדק לאחרונה ב-1979 (ראה דו"ח שנתי 30, עמ' 544); בדבר ביקורת על הפקעת קרקעות לצורכי סלילת כבישים, על פי הפקודה האמורה, ראה לאחרונה בפרק על הביקורת באגף עבודות ציבוריות בדו"ח שנתי 26 (עמ' 678).

נהלי הפקעה

הפקעת מקרקעין נעשית על פי תכנית פיתוח שמאשרת הנהלת הרכבת ובמסגרתה תקציב שאושר למטרה זו. נהלי הרכבת מ-1977, המתייחסים להפקעת קרקעות, (להלן — הנהול) קובעים, כי על מחלקת ההנדסה להכין מפה של התוואי שעליו תחול ההפקעה וכן מסמכים נוספים: תמצית מתוך פנקס המקרקעין של רישום החלקות שבהן תיתפס הקרקע, כולל הבעלות על המקרקעין וגודל השטח; אוגדן מוקדם של שווי הקרקע וכן נוסח של צו העונה על הוראות הפקודה, והכולל את רשימת הגושים והחלקות בתוך כל גוש, בציון היישוב שבו נמצא הגוש. את המפות האמורות, בציון הסעיף התקציבי המתייחס להוצאות הכרוכות בדבר, מעבירה מחלקת ההנדסה למנכ"ל הרכבת

* על ביקורת באגף זה — ראה גם עמ' 348.

לעיון ולהחלטה. משהחליט המנכ"ל שההפקעה חיונית, מובא העניין לדיון בפני ועדת המקרקעין של הרכבת, שהוסמכה על ידי המנכ"ל לטפל בנושא, ולאחר קבלת אישורה מועבר החומר להחלטת שר התחבורה ולחתימתו על הצו ועל המפות. עם פירסום הצו בקובץ התקנות מועברות המפות החתומות ללשכות מחוזיות של משרדים שונים הנקובים בצו, לשם הצגתן בפומבי והבאתן לידיעת הציבור; העתק הצו מועבר לרשמי המקרקעין שבמשרד המשפטים לשם רישום הערה על כך בפנקסי המקרקעין.

פרסום הצו בא להבטיח את ייעוד הקרקע לצורך הנחת מסילות 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 עבודות שיפור של קבע בתחומי מרחק קבוע מאמצע כל תוואי של מסילת ברזל שעליה הוטלה הפקודה. בשלב זה אין בעל הקרקע או המחזיק בה זכאי לפיצויים והוא רשאי לתבוע אותם רק אחרי תפיסת הקרקע בפועל; חישובם נעשה לפי ערכה של הקרקע באותו זמן שהרכבת, שהיא הרשות יוזמת ההפקעה, יכלה לתפוס חוקה בקרקע.

תפיסת קרקעות

1. משניתן צו כאמור, נתונה סמכות למנהל הרכבת, לפי הפקודה, לקנות מיד חוקה בקרקע הדרושה לסלילת המסילה המפורטת בצו, ולבצע בה את כל העבודות הדרושות. כיוון שהפקודה אינה מחייבת את הרכבת להודיע לבעלים על תפיסת הקרקע, הרי הצו המתפרסם הוא המסמך היחיד המספק לבעלים מידע על הפקעת קרקעותיו. לעניין זה נודעת חשיבות מיוחדת, מאחר שתפיסת הקרקע נעשית, לעיתים, תקופה ארוכה לאחר מתן הצו (ראה להלן). הפקודה מקנה סמכות לקנות חוקה מיידית בקרקע, אולם, לפי פסיקת בית המשפט העליון, בבואו לפרש חוק אחר בעניין הפקעת קרקעות, אין הסמכות לקנות מיד חוקה בקרקע מקנה זכות לתפוס את החזקה בדרך של שימוש או איום בכוח, אם יש התנגדות מצד הבעלים, ובמקרה כזה על הרשות המפקיעה להעזר בבית המשפט לאכיפת זכותה*.

הוראות הנוהל בעניין תפיסת קרקעות, שהוצאו על ידי הרכבת, קובעות, כי על מחלקת ההנדסה לבדוק אם חלו, במשך תקופת הטיפול בהפקעת עד למועד פרסום הצו, שינויים בבעלות על הקרקעות, ולהעביר למהנדס המחוזי של הרכבת, הנוגע לדבר עותק של רשימת הקרקעות, בציון השמות והכתובות המעודכנים של הבעלים ושל החוכרים, כדי להזמין להיות נוכחים בשעת תפיסת הקרקע. על מהנדס המחוזי לקבוע מועד לתפיסה, ולשגר מכתבי הזמנה לבעלים ולחוכרים לבוא למקום המקרקעין. במקרה שהבעלים לא אותרו, על המהנדס להביא במקומם את נציגי הרשות המקומית, אשר בתחום שיפוטה נמצא השטח, כדי שיהיו נוכחים בשעת התפיסה. תפיסת הקרקע מבוצעת על ידי עובדי הרכבת בדרך של סימון גבולות השטח שהופקע או בדרך של ביצוע עבודה בחלקות שהופקעו.

— מבדיקת המסמכים, המתייחסים להפקעות שבוצעו מתחילת שנות החמישים ואילך, עולה, כי הרכבת לא ביצעה, בדרך כלל, עם פרסום הצו תפיסת חוקה בקרקעות שהופקעו, אלא השתתה את תחילת תהליכי הביצוע הכרוכים בתפיסת חוקה עד סמוך למועד החלטתה לגשת בפועל לסלילת המסילה. בחלק מהמקרים אף עברו שנים רבות מאז פרסום הצו ועד לתפיסת הקרקע על ידי הרכבת. במקרים אלה עלולים היו להיגרם לבעלי הקרקעות נזקים כספיים, כיוון שבמשך השנים חלו הגבולות על השימוש בקרקע שלגביה הוצא הצו. הפיצוי הניתן להם, בדרך של הצמדת שווי הקרקע למדד המחירים לצרכן (להלן — המדד), שהוגג ב-1978, לפי חוק תיקון דיני הרכישה לצורכי ציבור (תיקון מס' 3), התשל"ח-1978 (ראה להלן), אינו עומד, בדרך כלל, ביחס מתאים לעלייה של ערך הקרקע במשך הזמן. יתר על כן, בתקופה שבין מתן הצו לבין מועד התפיסה, נדרש בעל הקרקע לשלם מסים, שעה שזכות השימוש מצידו בקרקע היא מוגבלת.

2. עם תפיסת הקרקע על ידי הרכבת זכאי מי שהופקעו זכויותיו במקרקעין, לפיצויים לפי שווים בשוק במכירה מרצון, במועד שבו יכלה המדינה לתפוס אותה על פי הפקודה, זאת, בכפוף לכך, כאמור לעיל, שאם הופקע פחות מרבע החלקה אין הזכות לקבלת פיצויים מוחלטת, אלא נתונה לשיקול דעת השר. אם בעל הזכויות במקרקעין, שהופקעו לאחר שדרש לשלם לו פיצויים, אינו מסכים לסכום הפיצויים המוצע לו על פי שומה שנערכת מטעם הרכבת, שהיא יוזמת הפקעה, זכאי הוא לבקש את קביעת סכום הפיצויים על ידי בית המשפט. אין הפקודה מחייבת את הרשות המפקיעה

ליוזם הערכת שווי הקרקע ולהציע ביוזמתה לבעל הזכות המופקעת פיצויים, אלא רשאית היא להמתין בנדון עד שתוגש נגדה תביעת פיצויים על ידי בעל הזכות המופקעת. הוראות הרכבת קובעות עם זאת, כי אם לא הוגשה תביעת פיצויים תוך שנה ממועד התפיסה, על מחלקת ההנדסה לנקוט פעולה לבירור כתובת הבעלים, ולברר את סיבת אי הגשת התביעה.

— הרכבת נוהגת לשלוח לבעלים הודעות על תפיסת הקרקע, אך במקרים רבים נמצא, כי ההודעות נשלחו לבעלים באיחור רב, מ-4 עד 12 שנה אחרי התפיסה; זאת בדרך כלל, משום שהרכבת התקשתה באיתור הבעלים. במועד הביקורת נמצאו: עדיין, יותר מ-100 בעלי מקרקעין שנפתסו אך עדיין לא אותרו (ראה להלן); בחלק מהמקרים מדובר בהפקעות שבוצעו עוד לפני 20–30 שנה. הרכבת, אכן, ניסתה במשך השנים לאתר את בעלי המקרקעין, אולם פעולה זו לא הייתה רצופה: בפעולות האיתור הוחל רק בשנת 1963 ולאחר מכן חלה הפסקה של 15 שנה בקירוב, וב-1978, עם קבלת החוק בדבר הצמדת דמי הפיצויים למדד, פנתה הרכבת, באופן מרוכז, אל אגף מס רכוש כדי לאתר את כל הבעלים שלא אותרו עדיין. הצלחתה של פעולה זו הייתה חלקית, שכן הרכבת לא פנתה לרשויות נוספות שבהן ניתן היה להיעזר בתחום זה, כגון האגף לעלייה ולמרחם תושבים שבמשרד הפנים. מאחר שהמדובר בבעלים שלא אותרו במשך שנים רבות, עמדה הביקורת על הצורך שהרכבת תנקוט יוזמות נוספות כדי לאתר את הבעלים ולהסדיר אתם את תשלום הפיצויים.

תשלום הפיצויים

1. למועד תשלום הפיצויים יש חשיבות רבה, כיוון שאי תשלומם במועדם עלול לגרום הפסד לבעלים, במיוחד בתנאים של עלייה מתמדת בשווי הקרקע בשוק מעבר לעליית המדד, שאליו צמודים כספי הפיצויים.

— הקצב של תשלום הפיצויים היה איטי; נמצאו מקרים לא מעטים שבהם הם שולמו לבעלים זמן רב לאחר מועד התפיסה. פרק הזמן החולף מההפקעה, עד שהרכבת מזריעה לבעלים לאחר התפיסה, גורם לכך שתשלום דמי הפיצויים משתנה שנים ארוכות; עד למועד שבו מגיש בעל הקרקע את תביעתו ועד אשר מסתיימים הדיונים בהערכת שווי הקרקע עובר זמן רב כך שלמעשה משולמים הפיצויים לאחר שנים. ככל שחולף הזמן מההפקעה עד ההערכה קשה יותר גם לשמאים להתעלם מהנסיבות שהתהוו במרוצת השנים ושהביאו לעלייה גדולה בשווי המקרקעין, ולתת ביטוי לתנאי השוק כפי שהיו קיימים במועד פרסום הצו על החלת הפקודה.

2. כאמור, הפיצויים מחושבים לפי ערך הקרקע במועד פרסום הצו על החלת הפקודה, אולם תשלומם משתנה זמן רב, וזאת עקב ההתדיינות הכרוכה בקביעת שווי הקרקע וכן מסיבות אחרות. כדי למנוע נזק הכרוך בהשהיית התשלומים לבעלי קרקעות שהופקעו, הונהג, בשנת 1975, על פי החלטת ממשלה לגבי הפקעות לפי פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור), 1943, הסדר מיוחד לתשלום פיצויים צמודים למדד. בחוק לתיקון דיני הרכישה לצורכי ציבור (תיקון מס' 2), התשל"ו—1977, קיבל ההסדר תוקף חוקי לגבי כל חוקי הרכישה, למעט פקודת הדרכים ומסילות הברזל (הגנה ופיתוח); 1943, ופקודת הדרכים (רוחבן והתווייתן). בחוק לתיקון דיני הרכישה לצורכי ציבור (תיקון מס' 3), התשל"ח—1978, הוחל ההסדר גם על הפקעות לפי שתי הפקודות האחרונות. התיקונים האמורים קובעים, כי אם הופקעו זכויות במקרקעין, ישולמו לבעל הזכויות פיצויים צמודים למדד, בתוספת ריבית לא צמודה בשיעור של 4% בשנה. עם זאת, נקבעה הגבלה לתקופת ההצמדה, שלפיה הריבית והפרשי ההצמדה יחושבו, כאמור, עד 31.3.80, ולפי תיקון ממאוס 1981 — עד 31.3.83 או עד תום עשר שנים ממועד ההפקעה, לפי המאוחר.

בחוק מ-1978 כלולה גם הוראה שמטרתה לאפשר תשלום הפיצויים במקרים שבהם בעל הקרקע מסרב לקבלם: "הציע רוכש הזכויות לבעל הזכויות בעד הזכויות שנרכשו, והודיע לו בעל הזכויות על סירובו לקבל את הפיצויים, או לא להודיע תוך שלושה חודשים מהיום שנמסרה לו ההצעה על הסכמתו לקבלה, רשאי רוכש הזכויות להפקיד את הפיצויים לזכות בעל הזכויות אצל האפוטרופוס הכללי".

— בעקבות תיקון החוק האמור הפקידה הרכבת בנובמבר 1979 אצל האפוטרופוס הכללי סכום של כ-45,000 שקל בגין פיצויים המגיעים, לדעתה ל-40 בעלים בקירוב, שאותו ושסירבו או שלא הודיעו על הסכמתם לקבל את הפיצויים שהוצעו להם. ההפקדה בוצעה

באיתור של יותר משנה, וזאת הרף הוראות החוק הקובעות כי הסכום, שלדעת הרשות המפקעת מגיע לבעל הזכויות בקרקע, ישולם תוך 90 יום, לאמור עד יולי 1978.

סכומים המגיעים, לדעת הרכבת, ליותר מ-100 בעלים לא הופקדו אצל האפוטרופוס הכללי מאחר שבעליהם לא אותרו, עדיין, על ידיה.

הפקעות ללא תמורה

כאמור, לפי הפקודה אין בעל קרקע שהופקעה לצורכי הרכבת זכאי לפיצויים, אלא אם השטח שהופקע גדול מרבע השטח הכולל של החלקה שממנה נלקח, אולם במקרים אלה, אם הוכח כי אם לא ישולמו לו פיצויים ייגרם לו סבל רשאי השר, לפי שיקול דעתו, ליתן לו אותו סכום פיצויים שימצא לנכון בהתחשב בכל נסיבות העניין. בתוקף הסמכות שבפקודה פורסמו מאז קום המדינה צווי הפקעה שהקיפו יותר מ-13,000 דונם, שחלק מכריע מההפקעות נגע לפחות מרבע חלקה שלימה, ובדרך זו הועברו לרשות הרכבת שטחי קרקעות, בהיקף ניכר, בלי שתחוייב בתשלום תמורה לבעלים.

— בין ההפקעות שבוצעו ללא תשלום פיצויים, נמצאו שני מקרים שבהם נהנו מכך מפעלים פרטיים, שאליהם סללה הרכבת שלוחות לחיבורם לרשת מסילות הברזל :

ב־1957 וב־1960 הפקיעה הרכבת מקרקעין לצורך סלילת שלוחות לשני מפעלים. לפי הסכם עם הרכבת התחייב מפעל אחד לשלם מחצית מסכום הפיצויים שישולמו לבעל הקרקע, ומפעל שני התחייב לשלם בעד חלק מהמקרקעין מחצית מסכום הפיצויים, ובעד חלק אחר מהמקרקעין את מלוא סכום הפיצויים שישולמו לבעלים. מתברר, כי בעד חלק ניכר מהמקרקעין שהופקעו לא שילמה הרכבת פיצויים לבעלי החלקות מאחר שהיקף השטח שהופקע היה פחות מרבע החלקה שממנה נלקח ; כתוצאה מכך, לא שילמו גם המפעלים פיצויים בעבור אותן חלקות.

לדעת הביקורת, במקרים כאלה, מלבד ההיבט של פיתוח הרכבת, עומדת על הפרק הנאה ישירה של מפעל פרטי אחד מההפקעה, מול ההפסד הנגרם לבעל הקרקע המופקעת עקב הפקעת חלק מקרקעותיו ללא פיצוי. יש, לכן, לשקול את הפעלת הסמכות לשלם פיצויים תוך התחשבות בכל נסיבות העניין.



רכבת ישראל מפקיעה קרקעות מבעליהם לצורך סלילת מסילות או הקמת תחנות והרחבתן. משרד מבקר המדינה העלה ליקויים מספר הנוגעים לתפיסת הקרקעות ; הדבר נעשה לעיתים, שנים רבות לאחר פרסום הצו על ההפקעה, תוך מתן פיצוי שלא תמיד תאם את עלויות ערך הקרקע עד למועד התפיסה. לעיתים נשלחו ההודעות על הפקעת הקרקעות זמן רב אחרי תפיסתן ואף תשלום הפיצויים בגינן נעשה שנים לאחר מכן.

על פי החוק אין הרכבת חייבת בתשלום פיצויים אם השטח שהופקע אינו גדול מרבע השטח הכולל של החלקה שממנה נלקח. שר התחבורה רשאי אמנם, על פי שיקול דעתו, לפצות, במקרים אלה, את בעלי הקרקע שהופקעה, אולם בדרך כלל, לא נעשה שימוש בסמכות זו, אף במקרים שבהם נעשתה ההפקעה כדי לסלול שלוחות של מסילות למפעלים פרטיים, שבעליהם נהנו מכך.

כדי למנוע סבל מבעלי קרקעות, שממם הופקע פחות מרבע משטח החלקה שבבעלותם, מן הראוי, לדעת הביקורת, שרכבת ישראל תעשה שימוש רחב יותר באפשרות הניתנת לה להמליץ בפני שר התחבורה על מתן פיצויים, במקרים אלה.