

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק**בג"ץ 7579/07**

בפני :

כבוד המשנה לנשיאה א' ריבלין
 כבוד השופט ס' גובראן
 כבוד השופט י' דנציגר

העותר :

____דהאמשה

נ ג ד

המשיבים :

1. מינהל מקרקעי ישראל
 2. מדינת ישראל

תאריך הישיבה :

ו' באב תשס"ט (27.7.09)

בשם העותר :

עו"ד ע' חמאיסי

בשם המשיבים :

עו"ד א' סומפולינסקי

חקיקה שאוזכרה :

[פקודת הקרקעות \(רכישה לצרכי ציבור\), 1943 : סע' 5, 7, 19](#)

[חוק-יסוד : כבוד האדם וחירותו](#)

מיני-רציו :

* על אף שחלפו כ-30 שנה ממועד הפקעת חלקתו של העותר ומטרתה – יער לרווחת תושבי נצרת עילית – טרם מומשה, אין להורות על ביטולה. פיתוח אזורים ירוקים הינו חלק מהמטרה הציבורית של אכלוס העיר(מטרת ההפקעה של כלל השטח שהופקע). בנסיבות, מימוש ההפקעה צריך להיבחן מנקודת מבט רחבה של כלל שטח ההפקעה.

* מקרקעין – הפקעה – ביטולה

* מקרקעין – הפקעה – צורכי ציבור

* מקרקעין – הפקעה – מטרתה

עתירה לביטול הפקעה שנרשמה על חלקה (15 דונם) באזור כפר משהד, מן הטעם שממועד ההפקעה (1976) ועד היום לא מומשה מטרת ההפקעה. החלקה היא חלק משטח נרחב (4,722 דונם), שהופקע לצורך מטרה ציבורית – הרחבת העיר נצרת עילית באופן שיאפשר תוספת של 60,000-70,000 נפש לאוכלוסיית העיר. חלק משטח ההפקעה כבר מומש להרחבת העיר נצרת עילית והחלקה נשוא העתירה מיועדת להיות יער אשר ישמש כחלק מהשטחים הפתוחים של העיר נצרת עילית. אחת מטענותיו העיקריות של העותר הינה כי לא קיימים מטרה ציבורית או צורך ציבורי בהפקעה. וכי בכל מקרה, השיהוי במימוש המטרה מהווה עילה לביטולה.

בג"ץ (מפי השופט י' דנציגר בהסכמת המשנה לנשיאה א' ריבלין והשופט ס' ג'ובראן) דחה את העתירה מהטעמים הבאים:

אכן, קיומה של מטרה ציבורית שלשמה מופקעים מקרקעין הינה יסוד חשוב בדיני ההפקעות שבלעדיו עשויה ההפקעה להיפסל לאור הפגיעה בזכות הקניין, שלא למטרה ראויה. על ההפקעה לעמוד במבחן המידתיות. מקום בו חדלה להתקיים המטרה הציבורית אשר שימשה בסיס להפקעת המקרקעין, ההפקעה מתבטלת וככלל (בכפוף לחריגים) יש להחזיר את המקרקעין לבעל המקרקעין שממנו הם הופקעו. על המטרה הציבורית או הצורך הציבורי להמשיך ולהתקיים לא רק בעת ההפקעה, אלא לאורך כל "חיי" ההפקעה. במקרה דנן, קיים צורך ציבורי בהפקעת החלקה. שכן, פיתוח אזורים ירוקים הינו חלק מהמטרה הציבורית של אכלוס העיר.

אכן, שיהוי במימוש מטרות ההפקעה יכול להיות עילה לביטולה. לעילת השיהוי שני פנים: פן ראייתי ופן מהותי. הפן הראייתי עניינו בכך שלעיתים מצביע השיהוי, כשלעצמו, על זניחת מטרת ההפקעה. הפן המהותי עניינו בכך שהפרת החובה המוטלת על הרשות לנהוג באופן סביר ובשקידה ראויה למימוש מטרת ההפקעה עלולה לעיתים להקים עילה לביטול ההפקעה. בבואנו לבחון האם הרשות המפקיעה אכן נהגה בשיהוי וזנחה את מטרת ההפקעה עלינו לבחון את נסיבות העניין ולאזן בין השיקולים והאינטרסים השונים השייכים לעניין. במסגרת השיקולים השונים יש לבחון, בין היתר, האם השיהוי חורג מגדר הסביר, מהו הנזק שנגרם לבעל הזכויות במקרקעין שהופקעו כתוצאה מהשיהוי ומהו הנזק שעלול להיגרם לאינטרסים הכלל-ציבוריים כתוצאה מביטול מעשה ההפקעה. בנוסף יש לבחון את "היקף השטח המופקע; המטרה אותה נועדה ההפקעה לשרת; התנהלותה של הרשות המפקיעה; התקדמות הליכי ההפקעה; מימוש מטרת ההפקעה לגבי מקרקעין אחרים המצויים בתחום ההפקעה ועוד".

אין לקבל את טענת העותר לפיה מטרת ההפקעה לא מומשה או נזנחה, אך ורק מאחר והיא טרם מומשה בחלקתו. אכן עברו שנים רבות מאז הופקעה החלקה ושיהוי של למעלה מ-30 שנה במימוש מטרת ההפקעה הינו שיהוי משמעותי. אולם, בנסיבות, יש לבחון את מימוש מטרת ההפקעה לגבי השטח המופקע הכולל (4,722 דונם). שכן, כאמור מדובר בחלקה מתוך שטח כולל שהופקע לצורך פיתוחה של העיר נצרת עילית וכפי שצויין לעיל פיתוח אזורים ירוקים הינו חלק מהמטרה הציבורית של אכלוס העיר. כאשר מדובר בהפקעה של שטחי מקרקעין נרחבים, כמו במקרה שלפנינו, אין לצפות שמימוש מטרות ההפקעה ייעשה תוך תקופה קצרה, מאחר והדבר כרוך בשיקולים רבים, בין היתר

תקציביים ותכנוניים. זאת ועוד, הליכי תכנון הינם הליכים צופי פני עתיד וכאשר מדובר בשטח שהופקע לצורך פיתוח יישוב, על רשויות התכנון לתכנן ולשקול את התפתחותו של היישוב. הליכי איכלוס ופיתוח היישוב עשויים לארוך זמן רב, אולם אין להסיק מכך על זניחת מטרת ההפקעה או על העדר צורך ציבורי בשטח שהופקע.

מכאן, שלא ניתן לומר כי בענייננו נזנחו מטרות ההפקעה ואין צורך ציבורי בהפקעה. כמו כן אין לומר כי המשיבים נוהגים בשיהוי בלתי סביר וכי אין הם פועלים למימוש מטרות ההפקעה. לפיכך, אין להורות על ביטול ההפקעה בחלקתו של העותר.

פסק-דין

השופט י' דנציגר:

לפנינו עתירה לביטול הפקעה שנרשמה על חלקה 30 בגוש 17471 שבאזור כפר משהד (להלן: החלקה). לטענת העותר יש להורות על ביטול ההפקעה שכן ממועד ההפקעה ועד היום לא מומשה מטרת ההפקעה.

רקע עובדתי

1. עניינה של העתירה שלפנינו הינה בחלקה ששטחה כ-15 דונם אשר הופקעה בשנת 1976 מכוח פקודת הקרקעות, רכישה לצרכי ציבור (1943) (להלן: פקודת הקרקעות). העותר שלפנינו רכש את החלקה ביום 19.5.1973. יש לציין כי בשל פטירתו של מוכר החלקה פנה העותר בשנת 1994 לבית המשפט המחוזי בנצרת בתביעה לפסק דין הצהרתי לפיו הוא הבעלים של החלקה ובית המשפט המחוזי נעתר לבקשתו.

2. החלקה נשוא העתירה שלפנינו הינה חלק משטח של 4,722 דונם שהופקע הנמצא בתחומי הכפרים ריינה, משהד ועין מאהל. מטרת ההפקעה הייתה יישוב ופיתוח הגליל והרחבת העיר נצרת עילית באופן שיאפשר תוספת של 60,000-70,000 נפש לאוכלוסיית העיר.

3. ביום 19.3.1976 פורסמה ברשומות הודעה בדבר ההפקעה לפי סעיפים 5 ו-7 לפקודת הקרקעות. הערה בדבר ההפקעה נרשמה בפנקסי רישום המקרקעין, אולם טרם פורסמה הודעה בהתאם לסעיף 19 לפקודת הקרקעות.

4. חלק מהשטחים שהופקעו נוצלו למימוש המטרה הציבורית והם הועברו לתחום המוניציפאלי של העיר נצרת עילית לצורך תכנון והקמת שכונות מגורים ואזורי תעשייה. על החלקה נשוא העתירה דנן חלה תמ"א 22 - תכנית המתאר הארצית ליער וייעור (להלן: תמ"א 22) אשר אושרה בשנת 1995 ומעגנת את מעמדו של היער בישראל. החלקה מסווגת כ"יער נטע אדם קיים" וייעודה לשמש שטח ירוק פתוח הנועד לשרת את הציבור (ראו: סעיף 13 לתמ"א 22).

5. זהו המקום לציין כי על פי החלטת בית משפט זה בבג"ץ 288/00 אדם טבע ודין-אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' שר הפנים, פ"ד נה(5) 673 (2001) נקבע כי תמ"א 22 אינה ניתנת לביצוע ללא עריכתן המוקדמת של תכניות מפורטות. המשיבים מציינים בתגובתם כי לאור פסק הדין החלו הרשויות לקדם תכניות מפורטות לשטחים הכלולים בתכנית. באשר לחלקה נשוא העתירה, מציינים המשיבים כי מהקדן הקיימת לישראל (האחראית על הכנת תכניות מפורטות ליערות שבניהולה) נמסר כי טרם אושרה תכנית מפורטת לאזור, אולם בכוונתה של הקדן הקיימת לישראל להגיש בזמן הקרוב לוועדה המחוזית לתכנון ובניה תכנית מפורטת בנדון. בכוונת הקדן הקיימת לישראל לייעד את החלקה וחלקות נוספות הסמוכות לה ליער אשר מטרתו לשמש חיץ ירוק ושטח ציבורי פתוח שיהווה אזור בילוי ופנאי לתושבי האזור.

6. להשלמת התמונה אבקש להעיר כי נוכח העדר התנגדות מצד המשיבים ניתן צו ביניים האוסר על הליכי פינוי של העותר מהחלקה (ראו: החלטת השופט א' גרוניס מיום 4.12.2007).

הטענות בעתירה

7. העותר טוען כי יש להורות על ביטול ההפקעה שכן ממועד ההפקעה ועד היום לא נעשה שימוש כלשהו בחלקה. כן נטען כי על אף טענתם של המשיבים לפיה מטרת ההפקעה היתה לצרכי ציבור, בפועל אין כל צורך ציבורי בחלקה, נוכח העובדה שחלפה תקופה כה ממושכת ללא עשיית כל פעולה מצד המשיבים, כאשר לטענת העותר למעשה נזנחה מטרת ההפקעה.

8. עוד מוסיף העותר וטוען כי במקרה דנן נהגו המשיבים בשיהוי ניכר במימוש ההפקעה, כאשר השיהוי חורג מגדר הסביר וגורם לעותר לנזק רב.

תגובת המשיבים

9. המשיבים סבורים כי דין העתירה להידחות. בפתח הדברים מציינים המשיבים כי העותר אינו רשום במרשם המקרקעין כבעל הזכויות בחלקה, הגם שלכאורה אין מניעה שיעשה כן. כמו כן נטען כי העותר לא מיצה הליכים בטרם פנה לבית משפט זה בעניין ביטול ההפקעה. לטענת המשיבים לא נמצאה כל פניה של העותר לביטול ההפקעה, בטרם הגיש את עתירתו.

10. לגופו של עניין סבורים המשיבים כי החלקה נשוא העתירה, הינה חלק משטח נרחב שהופקע לצורך פיתוח הגליל והרחבת העיר נצרת עילית ומשכך, מטבע הדברים, מימוש ההפקעה של שטח כה גדול נעשה בהדרגה. עוד נטען כי מרבית שטח ההפקעה כבר מומש למטרה הציבורית, קרי, הרחבת העיר נצרת עילית, "והרשויות עובדות על המשך מימוש יתרת שטח ההפקעה, לרבות השטח נשוא העתירה דנן". כן נטען כי אין לבחון את חלקתו של העותר במנותק, וכי מימוש ההפקעה צריך להיבחן מנקודת מבט רחבה של כלל שטח ההפקעה. על פי הנטען, כל עוד המטרה הציבורית לשמה הופקע שטח מקרקעין הולכת וממומשת, אין לראות בכך שטרם מומשה המטרה הציבורית לגבי חלקה מסוימת הכלולה בשטח גדול שהופקע, כזניחת מטרת ההפקעה לגבי אותה חלקה פרטנית, וזאת אף אם חלפו עשרות שנים רבות ממועד ההפקעה.

11. המשיבים מוסיפים וטוענים כי גם אם היה מקום לבחון את חלקתו של העותר במנותק ובנפרד, הרי שאין לקבל את הטענה לפיה מטרת ההפקעה נזנחה. על פי הנטען, מדובר בחלקה עליה חלה תמ"א 22, כאשר כפי שצויין לעיל בכוונת הקרן הקיימת לישראל לקדם באזור תכנית מפורטת אשר תייעד את החלקה ליער הפתוח לציבור שישמש חלק מאזור בילוי ופנאי לתושבי האזור. בהקשר זה מציינים המשיבים כי בשנת 2003 הגיש מינהל מקרקעי ישראל תביעה לסילוק יד נגד מחזיקים במקרקעין בחלקה 13 בגוש נשוא העתירה. התביעה באה על רקע דרישת המינהל כי המקרקעין יפוננו לשם מימוש מטרת ההפקעה. בית המשפט המחוזי בנצרת (כבוד השופט א' אברהם) קיבל את התביעה וקבע בהחלטתו כי השטח נדרש לפיתוחם של שטחים ציבוריים [ראו: [ה"פ \(מחוזי נצ'\) 106/03](#) מדינת ישראל נ' שחאדה (לא פורסם, 21.7.2003) (להלן: עניין שחאדה)]. ערעור שהוגש לבית משפט זה נמחק לאור המלצת בית המשפט [ראו: [ע"א 7382/03](#) שחאדה נ' מדינת ישראל (לא פורסם, 13.9.2004)]. מן האמור עולה, לטענת המשיבים, כי ישנו צורך ציבורי מובהק בחלקה אשר נועדה לשמש כחלק מהשטחים הפתוחים של העיר נצרת עילית לטובת ולרווחת תושבי האזור.

12. בהקשר זה יש לציין, כי לטענת המשיבים אין באמור לעיל כדי לגרוע מזכותו של העותר להעלות טענותיו בפני מוסדות התכנון במסגרת התכנית המפורטת שתגיש הקרן הקיימת לישראל לחלקה.

13. טענה נוספת שמעלים המשיבים עניינה חלוף הזמן ממועד ההפקעה. בענייננו מדובר כאמור בהפקעה אשר נעשתה לפני למעלה מ-30 שנים. המשיבים סבורים כי בחלוף זמן כה רב אין מקום לבטל את ההפקעה וזאת גם אם ישתנה הייעוד הציבורי המקורי שעמד בבסיס ההפקעה וגם אם הייעוד הציבורי לא מומש. בעניין זה מפנים המשיבים להצעת חוק לתיקון [פקודת הקרקעות \(רכישה לצרכי ציבור\)](#) (מס' 3), התשס"ו-2006 (להלן: הצעת החוק). על פי סעיף 11 להצעת החוק מוצע להגביל את זכותו של הנפקע לתקופה של 25 שנים מיום פרסום הודעה לפי [סעיף 7](#) לפקודת הקרקעות. בתום תקופה זו לא תהיה קיימת זכות להשבת הקרקע, וזאת אף אם מטרת ההפקעה לא מומשה. בעניין זה מפנים המשיבים לפסק הדין [בבג"ץ 2390/96 קרטיק נ' מדינת ישראל](#), מינהל מקרקעי ישראל (פורסם בנבו, 9.2.2009) (להלן: פסק דין קרטיק) בו נקבע כי יש להמתין עד לסיום הליכי החקיקה לשם בירור הזכויות של העותרים. לאור האמור בפסק דין קרטיק סבורים המשיבים כי גם אם ימצא שיש ממש בטענת העותר, הרי שאין מקום להכריע בשאלה האם במקרה זה קמה לו זכות לביטול ההפקעה ויש להמתין לסיומם של הליכי החקיקה.

14. לבסוף מציינים המשיבים כי ניסיונות להגיע להסכמה עם העותר בנושא פיצויים בגין ההפקעה נכשלו.

דיון והכרעה

15. לאחר שעיינתי בעתירה ובתשובת המשיבים ולאחר שנשמעו טענות על פה, הגעתי לכלל מסקנה כי דין העתירה להידחות וכך אציע לחבריי לקבוע. אחת מטענותיו העיקריות של העותר הינה כי לא קיימים מטרה ציבורית או צורך ציבורי בהפקעה. אכן, קיומה של מטרה ציבורית שלשמה מופקעים מקרקעין הינה יסוד חשוב בדיני ההפקעות שבלעדיו עשויה ההפקעה להיפסל לאור הפגיעה בזכות הקניין, המעוגנת כיום [בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו](#), שלא למטרה ראויה [ראו: [בג"ץ 3100/05 שטוקלמן נ' מינהל מקרקעי ישראל](#) (פורסם בנבו, 17.8.2009) בפסקה 23 (להלן: עניין שטוקלמן)]; אהרן נמדר הפקעת מקרקעין עקרונית, הליכים ופיצויים 189 (2005). על ההפקעה לעמוד במבחן המידתיות [\[בג"ץ 2390/96 קרטיק נ' מדינת ישראל, מינהל מקרקעי](#)

[ישראל, פ"ד נה \(2\) 625, 639 \(2001\)](#) (להלן: עניין קרטיק). מקום בו חדלה להתקיים המטרה הציבורית אשר שימשה בסיס להפקעת המקרקעין, ההפקעה מתבטלת וככלל (בכפוף לחריגים) יש להחזיר את המקרקעין לבעל המקרקעין שממנו הם הופקעו (ראו: עניין קרטיק, שם, בעמ' 701-702, 706; עניין שטוקלמן, לעיל, בפסקה 35). על המטרה הציבורית או הצורך הציבורי להמשיך ולהתקיים לא רק בעת ההפקעה, אלא לאורך כל "חיי" ההפקעה (ראו: עניין שטוקלמן, שם, והאסמכתאות שם).

16. האם במקרה שלפנינו קיים צורך ציבורי בהפקעה? לדעתי יש להשיב על שאלה זו בחיוב. בענייננו הופקע כאמור שטח המקרקעין הכולל לצורך מטרה ציבורית שהיא הרחבת העיר נצרת עילית באופן שיאפשר תוספת של 60,000-70,000 נפש לאוכלוסיית העיר. החלקה נשוא העתירה מיועדת להיות יער אשר ישמש כחלק מהשטחים הפתוחים של העיר נצרת עילית לטובת ולרווחת תושבי העיר והאזור. ייעוד זה הינו חלק מהמטרה הציבורית הרחבה של פיתוח העיר נצרת עילית. כאשר מופקע שטח לצורך פיתוח האזור למגורים, מטרה זו אינה צריכה להתפרש במובן הצר לפיה היא כוללת אך ורק בניית בתי מגורים. פיתוח השטח למגורים כולל גם צרכים נוספים הנדרשים לצורך שיפור איכות החיים והסביבה באזור. עמד על כך כבוד השופט ד' לוין [בבג"ץ 704/85](#) עטון נ' משרד האוצר (לא פורסם, 18.11.1986):

"כאשר הופקע השטח הכולל למטרות ציבור, מטרות אלה כללו גם בניית בתי מגורים, גם פיתוח השטח הכולל, בטבע הדברים, כבישים, בנייני ציבור ושטחים שיעמדו לרשות הציבור לשיפור איכות החיים והסביבה באותו אזור. 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. אמור, איפוא, כי היעד המקורי של ההפקעה כלל אומנם בניית שכונות, אבל בטבע הדברים שכלל גם כן נטיעות ושטחים ירוקים שיעמדו לשמוש הכלל. נטיעת היער ברצועת הקרקע שבין שכונות המגורים האמורות לבין הישוב צור באהר היא חלק מהפיתוח הסביבתי".

ובהמשך:

"אפשר אפילו לומר, שלא היה הדבר סביר אם לצד שטח בנוי כה נרחב לא היה הגוף המיישב מייעד גם שטח 'ירוק' דהיינו: גנים או פארק או חורשות או יער,

העומדים לשמושו של הציבור. לכן אין לומר כי ההחלטה שמדובר בה והשמוש הנעשה במקרקעין המופקעים אינו סביר... (ראו: עניין עטון, שם, בפסקה 6).

הנה כי כן, קיומם של שטחים ירוקים שימשו את תושבי האזור הינם חלק מהפיתוח הסביבתי של האזור ולפיכך יש לדחות את טענת העותר לפיה לא קיימת מטרה או צורך ציבורי בהפקעת החלקה.

17. ואולם, גם כאשר קיים צורך ציבורי בהפקעה, עדיין עלינו לבחון האם המשיבים פועלים למימוש מטרות ההפקעה שכן שיהוי במימוש מטרות ההפקעה יכול להיות עילה לביטולה [ראו: [ע"מ 1369/06](#) (להלן: עניין הלבץ נ' הועדה המקומית לתכנון ולבנייה חדרה) (פורסם בנבו), 9.7.2008] בפסקה 63 (להלן: עניין הלבץ); [בג"ץ 9328/05](#) מזרחי נ' שר האוצר (פורסם בנבו), 21.4.2009 בפסקה 6 (להלן: עניין מזרחי); [בג"ץ 10784/02](#) [קרון קיימת לישראל נ' אתרים בחוף ת"א חברה לפיתוח אתרי תיירות בתל-אביב-יפו, פ"ד נח\(3\) 757, 763](#) (2004) (להלן: עניין קרון קיימת לישראל); [ע"מ 325/07](#) קשר בניין השרון בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה-כפר סבא (פורסם בנבו), 5.3.2009 בפסקה 8 (להלן: עניין קשר בניין השרון בע"מ).

18. לעילת השיהוי שני פנים: פן ראיתי ופן מהותי. הפן הראיתי עניינו בכך שלעיתים מצביע השיהוי, כשלעצמו, על זניחת מטרת ההפקעה. הפן המהותי עניינו בכך שהפרת החובה המוטלת על הרשות לנהוג באופן סביר ובשקידה ראויה למימוש מטרת ההפקעה עלולה לעיתים להקים עילה לביטול ההפקעה (ראו: עניין קרון קיימת לישראל, לעיל, בעמ' 764; עניין הלבץ, לעיל, בפסקה 64; עניין קשר בניין השרון בע"מ, לעיל, בפסקה 9). בבואנו לבחון האם הרשות המפקיעה אכן נהגה בשיהוי וזנחה את מטרת ההפקעה עלינו לבחון את נסיבות העניין ולאזן בין השיקולים והאינטרסים השונים השייכים לעניין (ראו: עניין מזרחי, לעיל, בפסקה 6). במסגרת השיקולים השונים יש לבחון, בין היתר, האם השיהוי חורג מגדר הסביר, מהו הנזק שנגרם לבעל הזכויות במקרקעין שהופקעו כתוצאה מהשיהוי ומהו הנזק שעלול להיגרם לאינטרסים הכלל-ציבוריים כתוצאה מביטול מעשה ההפקעה (ראו: עניין הלבץ, לעיל, בפסקה 65; עניין מזרחי, לעיל, בפסקה 6; עניין קשר בניין השרון בע"מ, לעיל, בפסקה 10). בנוסף יש לבחון את "היקף השטח המופקע; המטרה אותה נועדה ההפקעה לשרת; התנהלותה של הרשות המפקיעה; התקדמות הליכי ההפקעה; מימוש מטרת ההפקעה

לגבי מקרקעין אחרים המצויים בתחום ההפקעה ועוד" [ראו: עניין קשר בניין השרון בע"מ, שם; אריה קמר דיני הפקעת מקרקעין 380-379 (2008)]. בסופו של דבר, ההכרעה בעניין זה תיגזר מעובדות המקרה הספציפי (ראו: עניין מזרחי, שם), ולכך אעבור כעת.

19. החלקה נשוא העתירה הופקעה במסגרת הפקעה של שטח מקרקעין בגודל של 4,722 דונם. בעניין הלבין ציינתי כי ייתכנו מקרים בהם ניתן יהיה לערוך הבחנה בין חלקות שונות שהופקעו כך שיתאפשר לבחון את מימוש מטרת ההפקעה בחלקה ספציפית (ראו: עניין הלבין, לעיל, בפסקה 73). ואולם במקרה שלפנינו לא מתקיימות הנסיבות המאפשרות לבחון את מימוש מטרת ההפקעה בחלקה ספציפית במנותק משטח המקרקעין הכולל שהופקע. בניגוד למצב העובדתי בעניין הלבין, בו על אף שמטרת ההפקעה היתה לצורך בנייני ציבור, לא היתה "תכנית על" המייעדת את השטחים שהופקעו למטרה אחידה וכוללת, בענייננו הופקע שטח המקרקעין הכולל לצורך פיתוחה של העיר נצרת עילית וכפי שצינתי לעיל פיתוח אזורים ירוקים הינו חלק מהמטרה הציבורית של אכלוס העיר. לפיכך, במקרה דנן המשיבים צודקים בטענתם לפיה לא ניתן לבודד את חלקתו של העותר משטח המקרקעין הכולל שהופקע ואין לבחון האם נזנחה מטרת ההפקעה בחלקתו של העותר במנותק משטח המקרקעין הכולל. עלינו לבחון איפוא את מימוש מטרת ההפקעה בשטח המקרקעין הכולל שהופקע ויש להסתכל על שטח המקרקעין הכולל כאל "יחידת הפקעה" אחת:

"...החלקה הינה אחת ממאות חלקות אחרות, בשטח של מאות דונמים, שהופקעו למטרה ציבורית אחת. במקרה כזה לא ניתן להתמקד בכל חלקה וחלקה כדי לברר אם אותה מטרה ציבורית נזנחה. יש לראות בשטח המופקע כולו 'יחידת הפקעה' אחת למטרה אחת" (ראו: [דנג"ץ 4466/94 נוסייבה נ' שר האוצר, פ"ד מט\(4\), 68, 79 \(1995\) \(להלן: עניין נוסייבה\)](#); וכן ראו: [בג"ץ 5091/91 נוסייבה נ' שר האוצר](#) [פורסם בנבו], 9.8.1994) פסקה 4 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) ת' אור; עניין מזרחי, לעיל, בפסקה 6; עניין קשר בניין השרון בע"מ, לעיל, בפסקה 11).

20. בענייננו המשיבים מציינים כי מרבית שטח המקרקעין הכולל שהופקע כבר מומש למטרה הציבורית של הרחבת העיר נצרת עילית ונמסר כי הרשויות עובדות על המשך מימוש יתרת שטח ההפקעה, לרבות שטח החלקה נשוא העתירה דנן. משכך לא ניתן לומר כי נזנחה מטרת ההפקעה. על מימוש מטרת ההפקעה בשטח המקרקעין

הכולל ועל הפעולות שכבר בוצעו בה ניתן ללמוד גם מפסק דינו של בית המשפט המחוזי בנצרת בעניין שחאדה, אשר עסק כאמור בחלקה סמוכה לחלקה נשוא העתירה:

"בחלק ניכר של החלקה כבר מומשה מטרת ההפקעה, וניבנו עליו מבנים של שכונת 'הר יונה' הנזכרת מעלה. וגם כביש ראשי, שנסלל בקשר עם הקמתה של השכונה, עובר דרך החלקה וחוצה אותה. החלק הנותר של החלקה, זה שטרם נתפס בידי המדינה, צריך לשם פיתוח שצ"פ, ואין לומר על יעוד זה של השטח, כי אין בו חשיבות, שהרי אנו מדברים על פיתוח כולל של השכונה, שכולל גם פיתוחים של שטחים ציבוריים פתוחים, וחשיבות נודעת גם להם... סיכומו של דבר, גם בטענת השיהוי אין ממש, ואף שחלפו שנים רבות מאז ההודעה על ההפקעה, הרי שחלק הארי של החלקה נתפס ונעשה בו שימוש למימוש תכלית ההפקעה... הפקעתה של החלקה... באה במסגרת הפקעתם של לא פחות מ- 4,722 דונם לשם הקמתה של שכונת 'הר יונה', ולא ראיתי טענה של ממש לשיהוי בקצב הקמתה של השכונה כולה..." [הדגשות הוספו-י.ד.] (ראו: עניין שחאדה, לעיל בפסקה 5).

מפסק דינו של בית המשפט המחוזי ניתן ללמוד כי למרות השנים הרבות שחלפו מאז שפורסמה ההודעה על ההפקעה, לא ניתן לייחס למשיבים שיהוי בקצב מימוש מטרת ההפקעה בשטח המקרקעין הכולל.

21. כאשר מדובר בהפקעה של שטחי מקרקעין נרחבים, כמו במקרה שלפנינו, אין לצפות שמימוש מטרות ההפקעה ייעשה תוך תקופה קצרה. עמד על כך השופט א' גרוניס:

"במיוחד כאשר עסקין בהפקעה של שטחי קרקע נרחבים, אין לצפות שמימוש מטרות ההפקעה ייעשה תוך תקופה קצרה לגבי כל חלקה וחלקה בגדרו של השטח כולו. אכן, במקרה הנוכחי אין מדובר בתקופה קצרה אלא בתקופה ארוכה, ואולי אפילו ארוכה מאד, מאז פרסם שר האוצר את הודעת ההפקעה. גישתה של הפסיקה לגבי מקרים מעין אלה, בהם מבוקש לבטל הפקעה של חלקות קטנות מתוך שטחים נרחבים של הפקעה, היא כי הגם שחלפו שנים רבות אין די בכך על מנת להצדיק ביטול ההפקעה (ראו, בג"ץ 9332/01 לוינהרט נ' שר האוצר [פורסם בנבו] והאסמכתאות שם). לפיכך, אין צורך להידרש לנסיבות המיוחדות הנוגעות לזכויות של העותרים, ואף לא לשאלה מה הנפקות של קבלת הפיצויים על טענות העותרים לביטול ההפקעות" (ראו: בג"ץ 5302/04 חברת חלקות 175-176 בגוש 30091

בע"מ נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו), 30.12.2005)
בפסקה 3).

בעניין קשר בניין השרון בע"מ ציין השופט א' לוי כי במקום בו מטרת ההפקעה ממומשת באופן הדרגתי והגם שמימוש מטרת ההפקעה נמשך שנים רבות, אין לראות כדבר ויתור על מימוש מטרת ההפקעה:

"...מקום בו הרשות המפקיעה מממשת את מטרת ההפקעה באופן הדרגתי-מבלי שניתן לייחס לה כוונה לוותר על חלק מהחלקות שהופקעו לצורך מימוש המטרה הציבורית-אין לראות בהשתהות במימוש מטרת ההפקעה באחת החלקות, אף אם היא מתארכת שנים רבות, כויתור על מימוש המטרה הציבורית בחלקה זו" (ראו: עניין קשר בניין השרון בע"מ, לעיל, בפסקה 11).

אכן ייתכנו מקרים בהם ניתן יהיה לבחון את שאלת השיהוי במימוש מטרת ההפקעה ביחס לחלקה ספציפית, במנותק מכלל שטח המקרקעין שהופקע (ראו: עניין הלבין, לעיל). ואולם במקרה דנן, כפי שצינתי לעיל, אין מקום לבחון את חלקתו של העותר במנותק משטח המקרקעין הכולל שהופקע.

22. בענייננו המשיבים מציינים כי מאחר ומדובר בהפקעה של שטח רחב היקף מטבע הדברים מימושה של המטרה הציבורית לשמה היא בוצעה נעשית בהדרגה ולאורך שנים ארוכות. עוד נמסר כי שטח המקרקעין הכולל היה שטח בלתי מפותח אשר דרש השקעה רבה בתכנון ובפיתוח. מדברים אלו אנו למדים כי מטרת ההפקעה אכן לא נזנחה ומימושה ממשיך גם כיום, כאשר המשיבים מתקדמים "עקב בצד אגודל". לעניין זה יפים הדברים שנאמרו בעניין נוסייבה:

"בראותנו את השטח המופקע 'יחידת הפקעה' אחת, לא ניתן לומר כי המשיבים זנחו את כוונתם להוציא לפועל את המטרה הציבורית שלשמה באה ההפקעה. הפעולות שבוצעו ומתבצעות כיום בהתאם לתכנית מלמדות על הליכה של עקב בצד אגודל, וגם שעתו של המיתחם להגיע" (ראו: עניין נוסייבה, לעיל, בעמ' 80).

23. כאשר החלקה המופקעת הינה חלק משטח רחב היקף שהופקע, מימוש יעדי ההפקעה עשוי להתבצע באופן ממושך מאחר והדבר כרוך בשיקולים רבים, בין היתר תקציביים ותכנוניים. נסיבות אלה עשויות להצדיק את העיכובים במימוש מטרת

ההפקעה ולא ניתן לבודד את הטיפול בחלקה המופקעת משאר השטח הנרחב שהיא מהווה חלק ממנו [ראו: דברי חברי השופט ס' גובראן [בע"מ 319/05](#) בונשטיין נ' המועצה המקומית זיכרון יעקב (פורסם בנבו), 1.2.2007] בפסקה 15 (להלן: עניין בונשטיין)]. זאת ועוד, הליכי תכנון הינם הליכים צופי פני עתיד וכאשר מדובר בשטח שהופקע לצורך פיתוח יישוב, על רשויות התכנון לתכנן ולשקול את התפתחותו של היישוב. הליכי איכלוס ופיתוח היישוב עשויים לארוך זמן רב, אולם אין להסיק מכך על זניחת מטרת ההפקעה או על העדר צורך ציבורי בשטח שהופקע (ראו: עניין בונשטיין, שם).

24. על האמור לעיל יש להוסיף ולהזכיר כי משנת 1995 חלה על החלקה נשוא העתירה תמ"א 22 כאשר על פי המידע שנמסר על ידי המשיבים, הקרן הקיימת לישראל שוקדת בימים אלו על הכנת תכנית מפורטת לחלקה, אותה היא אמורה להגיש בזמן הקרוב לוועדה המחוזית לתכנון ובניה.

25. הנה כי כן, אין לקבל את טענת העותר לפיה מטרת ההפקעה לא מומשה או נזנחה, אך ורק מאחר והיא טרם מומשה בחלקתו (ראו: עניין מזרחי, לעיל, בפסקה 7). אכן עברו שנים רבות מאז הופקעה החלקה ושיהוי של למעלה מ-30 שנה במימוש מטרת ההפקעה הינו שיהוי משמעותי, אולם נוכח היקף ההפקעה ומורכבותה ולאור העובדה שהצורך הציבורי בחלקה לא התייתר עם השנים מתבקשת המסקנה כי במקרה דנן באיזון שבין אינטרס הציבור לאינטרס העותר, ידו של האינטרס הציבורי על העליונה [ראו: עניין בונשטיין, לעיל, בפסקה 14; וכן: [בג"ץ 9332/01](#) לוינהרט נ' מדינת ישראל-שר האוצר (פורסם בנבו), 30.10.2003]. בקשה לדיון נוסף נדחתה ראו: [דנג"ץ 10192/03](#) לוינהרט נ' מדינת ישראל-שר האוצר (לא פורסם, 28.12.2003)].

26. אשר על כן הגעתי לכלל מסקנה כי לא ניתן לומר כי בעניינינו נזנחו מטרות ההפקעה ואין צורך ציבורי בהפקעה. כמו כן אין לומר כי המשיבים נוהגים בשיהוי בלתי סביר וכי אין הם פועלים למימוש מטרות ההפקעה. לפיכך, אין להורות על ביטול ההפקעה בחלקתו של העותר. לאור מסקנתי זו איני נדרש לדון בטענות שהעלו המשיבים בעניין העדר רישומו של העותר כבעל הזכויות במקרקעין וכן בעניין הצעת החוק ופסק הדין קרטיק.

27. סוף דבר: העתירה נדחית. אין צו להוצאות.

ש ו פ ט

המשנה לנשיאה א' ריבלין:

אני מסכים.

המשנה לנשיאה

השופט ס' ג'ובראן:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט י' דנציגר.

ניתן היום, כ"ד בחשון תש"ע (11.11.2009).

ס' ג'ובראן 54678313-7579/07

המשנה לנשיאה

ש ו פ ט

ש ו פ ט