



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים

עת"מ 23855-09-11 קהילת ציון אמריקאית ואח' נ' גרמן ואח'

בפני כב' השופטת רות רונן

העותרות:
 1. קהילת ציון אמריקאית
 2. קרן היסדות-המגבית המאוחדת לישראל
 ע"י ב"כ עוה"ד דר לולו ומנחם

נגד

המשיבות:
 1. יעל גרמן
 2. הועדה המקומית לתכנון ולבנייה הרצליה
 ע"י ב"כ עו"ד בראף – שניר

פסק דין

- 1
 2
 3 העותרת 1 (להלן: "קצ"א") רכשה בשנות ה-30 של המאה הקודמת את חלקות 759 בגוש
 4 6668 ו-252 בגוש 6669, המהוות רצועת חוף ים בשטח של 21 דונם בהרצליה פיתוח (להלן:
 5 "הקרקע"). הקרקע הוחזקה עשרות שנים על ידי עיריית הרצליה (להלן: "העירייה") מכוח
 6 הסכם לחכירת משנה (הקרקע הוחכרה בחכירת משנה לחברה לפיתוח הרצליה מכוח
 7 ההסכם שצורף כנספח 5 לעתירה). לגישת המשיבות, מסוף שנות ה-70 של המאה הקודמת,
 8 העירייה לא שילמה לעותרות דמי חכירה. עוד נטען כי גם לאחר שהסתיים הסכם החכירה
 9 בין החברה לפיתוח הרצליה לבין העותרת 2 (להלן: "קרן היסוד"), בשנת 1993, המשיכה
 10 העירייה להחזיק בקרקע ולתחזק אותה, ללא שנדרשה על ידי העותרים לפנותה.
 11
 12 2. כיום 12.2.1998 הפקיעה העירייה את הקרקע מהעותרת. הודעות על החלטות ההפקעה
 13 פורסמו בפברואר 1998 בהתאם לסעיפים 5 ו-7 לפקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור)
 14 1943 (שתכונה להלן: "פקודת הקרקעות"). פרסום הודעות אלה היווה עילה להגשת תביעת
 15 פיצויי הפקעה על ידי העותרים (במסגרת ת. א. 1675/00 – להלן: "תביעת הפיצויים").
 16
 17 ייאמר בקצרה כי במסגרת תביעת הפיצויים, מונה מומחה מטעם בית המשפט, השמאי
 18 אנוגברג. במחלף תקירתו הנגדית של המומחה הזה, ולאור פגמים שנפלו בחוות הדעת, בוטל
 19 המינוי (בהחלטה מיום 14.6.10). בית המשפט מינה שמאי אחר כשמאי מוסכם – את
 20 השמאי יצחק סיוון. לאחר שהצדדים קיימו מספר ישיבות בפני שמאי זה, החליטה המשיבה
 21 כיום 25.5.11 כי ההפקעה תבוטל – וכיום 26.6.11 נוסרה על כך הודעה לבית המשפט.
 22



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים

עת"מ 11-09-23855 קהילת ציון אמריקאית ואח' נ' גרמן ואח'

- 1 העותרות טענו כי בהתאם לסעיף 14 לפקודת הקרקעות כנוסחו טרם תיקון הפקודה,
2 המשיבה לא היו רשאיות לחזור בהן מההפקעה, לאחר שתפסו כבר חזקה בקרקע. במקרה
3 דגן, כך נטען, נתפסה החזקה בד בבד עם ההפקעה, משום שהמשיבות החזיקו כאמור
4 בקרקע עוד בטרם הפקעה מהעותרות.
5
6 לגישת העותרות, מבחן תפיסת החזקה הוא המבחן הבלעדי לפיו תיבחן זכותה של המשיבה
7 לחזור בה מההפקעה, ואין לכן רלוונטיות לעובדה כי טרם שולמו על ידיה פיצויים. מטרתה
8 של הוראת סי' 14 הנ"ל היא להגן על זכות הקניין של בעל המקרקעין, ולמנוע פגיעה בלתי
9 מידתית בו, וזאת על ידי הגבלת כוחה של הרשות לחזור בה מההפקעה לאחר שנקטו
10 הליכים מעשיים למימושה. לאחר תפיסת החזקה, כך נטען, מושלמת פעולת ההפקעה,
11 והרשות אינה רשאית עוד לחזור בה ממנה.
12
13 העותרות חוסיפו וטענו כי התנהלותן של המשיבות לוקה באי תקינות מנהלית, משום שהן
14 פעלו באופן מניפולטיבי- כל עוד המשיבות לא חששו מקביעת המומחה מטיעם בית המשפט,
15 לא בוטלה את ההפקעה. אולם, כאשר התערדר חשש כי המומחה לא יפסוק לפי עמדתה –
16 הודע על ביטולה של ההפקעה. התנהלות זו איננה הגונה. העותרות טענו כי המשיבות לא
17 הוכיחו את טענת "הגנת התקציב" לפיה ייגרם להן נזק כספי גדול אם יהיה עליהן לשלם את
18 פיצויי ההפקעה. על כל פנים, כדי לטעון כי ייגרם נזק כספי גדול למשיבות, יש מקום
19 להמתין לקביעת השמאי ביחס לסכום הפיצוי.
20
21 לגישת המשיבות, יש לדחות את העתירה. לטיענתן, העירייה החזיקה בקרקע במשך עשרות
22 שנים ואף נשאה בכל הוצאות ההחזקה המרובות שלה, באופן שהיה נוח לעותרים. לכן הם
23 לא פעלו לשינויו של מצב זה.
24
25 עוד נטען כי העותרות הכפילו את שומת המקרקע בלמעלה מפי ארבעה, ולכן עמדו
26 המשיבות בפני סיכון של תשלום פיצויי הפקעה המגיע ל-32 מילון דולר, בתוספת הפרשי
27 הצמדה וריבית משנת 1998. מדובר בסיכון עצום המוטל על כפות המאזניים ביחס לתשלום
28 מקופת הציבור. עוד נטען כי השמאי המוסכם מר סיוון עצמן, היה סבור כי ההכרעה ביחס
29 לשווי הקרקע היא סבוכה מאוד.
30
31 לגישת המשיבות, העותרות לא הצביעו על פגיעה שתיגרם להן עקב ביטול ההפקעה. הטענה
32 לפיה גם לאחר ביטול ההפקעה העירייה מתכוונת לכפות עליהם להמשיך להעמיד את החוף
33 לרשות הציבור, נטענה ללא כל ראיה והוכחשה על ידי המשיבות.
34



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים

עת"מ 23855-09-11 קהילת ציון אמריקאית ואח' נ' גרמן ואח'

- 1 המשיבות טענו החלטה לבטל את ההפקעה היא החלטה סבירה, שהתקבלה משיקולים
2 ענייניים ותמי לב. המשיבות חייבות לשקול שיקולים תקציביים, וחובה עליהן לדאוג לשמור
3 על הקופה הציבורית. אין כל הצדקה להמשיך הליך המשפטי של תביעת פיצויים, שעה
4 שהסיכון הפך להיות ממשי וגדול במיוחד.
- 5
- 6 לישית המשיבות, סי' 14 לפקודת הקרקעות מסמיך אותן לבטל את ההפקעה. לישתן,
7 תכלית הסייגים בסעיף זה היא למנוע מהרשות לשנות את דעתה באופן הפוגע בבעלי
8 הקרקע. אולם, במקרה דנן לא חל כל שינוי במצב הקרקע או החזקה בה לאחר פרסום
9 ההודעות בדבר ההפקעה, משום שכאמור החזקה לא היתה כלל בידי הבעלים שנים ארוכות
10 לפני ההפקעה. סי' 14 מתייחס למצב בו הרשות המפקיעה קנתה החזקה בקרקע לפי הוראות
11 הפקודה, היינו נדרש קשר סיבתי בין הפעולות השונות המותרות מכוח הפקודה לבין
12 העובדה כי תפיסת החזקה בקרקע היא מכוח הפקודה ומכוחה בלבד.
- 13
- 14 עוד נטען כי הסייג שבסי' 14 הני"ל מתקיים רק אם נמסרת חזקה לרשות המפקיעה על ידי
15 המחזיק בפועל במקרקעין, ואילו במקרה דנן כאמור החזקה היתה ונתרה בידי העירייה,
16 וזאת – גם לאחר שהסכם החכירה הסתיים. לכן הפרשנות המוצעת על ידי העותרות לסי' 14
17 אינה תואמת את מילות החוק, ואף מסכלת את מטרתו.
- 18
- 19 **דיון**
- 20 8. אני סבורה כי לצורך הכרעה במחלוקת בין הצדדים, יש לקבוע מהי הפרשנות הנכונה של סי'
21 14 לפקודת הקרקעות. אם הפרשנות הנכונה היא כגישת העותרות, קרי – כי הרשות,
22 המשיבה, אינה רשאית עוד לחזור בה מההפקעה לאחר שהיא תפסה חזקה בקרקע
23 המופקעת, כי אז אין למעשה רלוונטיות ליתר טענות. כך, אם המשיבות אינן רשאיות
24 לחזור בהן מחליף ההפקעה משום שהוא הושלם, ואם כך נקבע בחוק שהסמיך אותן לבצע
25 את ההפקעה, הרי שלא יהיה מקום לקבל את עמדת המשיבות, ואף לא יהיה מקום לבחון
26 את השאלה האם הן פעלו בתום לב ובהגינות כאשר החליטו לחזור בהן מההפקעה, כדי
27 לשמור על הקופת הציבורית.
- 28
- 29 בנוסף, אם המשיבות אינן מוסמכות לחזור בהן מההפקעה, לא תהיה גם רלוונטיות לשאלה
30 האם החזרה מההפקעה אכן תגרום לנזק לעותרות אם לאו. אם ההפקעה הושלמה ולא ניתן
31 לבטלה, יהיה נקום לקבל את העתירה כמבוקש בה – ללא קשר לשאלה אם חזרת המשיבה
32 מההפקעה אכן תגרום נזק לעותרות אם לאו.
- 33
- 34 9. סי' 14 לפקודת הקרקעות קובע:



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים

עת"מ 11-09-23855 קהילת ציון אמריקאית ואח' נ' גרמן ואח'

- 1 "שר האוצר רשאי בכל זמן לחזור בו בין לגמרי ובין במקצת, מרכישת כל קרקע
2 שתוארה בהודעה על כוונה לרכוש אותה קרקע שנמסרה לפי סעיף 5 ...
3 בתנאי כי שר האוצר לא יהיה זכאי לחזור בו, בין לגמרי ובין במקצת, מרכישתה של כל
4 קרקע אם –
5 א) קנה לפי הוראותיה של הפקודה הזאת, או של כל פקודה שבוטלה בפקודה
6 הזאת, החזקה בקרקע שמרכישה הוא רוצה לחזור בו;
7
8 יוער כי נוסחו של סי' 14 הנ"ל לפקודת הקרקעות תוקן במסגרת תיקון מס' 3 משנת 2010,
9 אולם התיקון אינו חל על המקרה דנן, משום שהוא אינו חל על מקרקעין אשר הופקעו טרם
10 חתיקון, וכזו היא הקרקע נושא העתירה הנוכחית. עוד יוער כי ספק אם המצב המשפטי
11 בהקשר זה השתנה לאור התיקון, אולם אין מקום לבחון שאלה זו במסגרת העתירה
12 הנוכחית.
13
14 10. מהוראת סעיף 14 עולה אם כן כי הגורם המפקיע אינו רשאי לחזור בו מההפקעה לאחר
15 שהוא קנה בה חזקה. נקודת ה"אל תזור" ביחס לאפשרות של הגורם המפקיע לחזור בו,
16 היא אם כן הנקודה בו החל הגורם הזה להחזיק בקרקע המופקעת.
17
18 כך נקבע גם בע"א 8570/09 סמירה חגולי נ. עיריית ראשון לציון, שם התייחס בית המשפט
19 לסי' 14 הנ"ל וקבע כי:
20 "בהתאם להוראת סי' 14(1) מקום שבו הרשות תפסה את החזקה במקרקעין היא
21 לא תוכל לחזור בה מן ההפקעה. עם זאת, סייג זה חל רק מקום שבו הרשות
22 מבקשת לבטל את ההפקעה באופן חד צדדי וללא הסכמת בעל הקרקע".
23
24 11. בית המשפט העליון קבע עוד, כי הרשות אינה יכולה לחזור בה מההפקעה לאחר תפיסת
25 החזקה, כאשר לענין זה אין רלוונטיות לשאלה האם שולמו כבר פיצויי הפקעה אם לאו. כך,
26 בבג"ץ 3100/05 רבקה שטולמן נ. מנהל מקרקעי ישראל קבע בית המשפט כי:
27 "בהקשר זה יש לציין כי סעיף 14(א)1 הקובע כי לא ניתן לבטל הפקעה כאשר
28 הועברה החזקה במקרקעין לידי הרשות המפקיעה, אינו מדבר על תשלום
29 פיצויים. המחוקק לא התנה את מסירת החזקה בתשלום פיצויים... לפיכך נדמה
30 כי על פי סעיף 14(א)1 לא ניתן היה לבטל הפקעה כאשר נמסרה החזקה
31 במקרקעין גם אם טרם שולמו פיצויים".
32
33 12. למעשה חמשיבה אינה חולקת על כך כי המועד הרלוונטי לכך שהיא לא תוכל לחזור בה
34 מההפקעה הוא מועד תפיסת החזקה, והיא אף אינה חולקת על כך כי היא מחזיקה בקרקע
35 שהופקעה בעצמה. טענתה מבוססת כאמור על כך כי החזקה לא הועברה אליה "כתוצאה"



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים

עת"מ 11-09-23855 קהילת ציון אמריקאית ואח' נ' גרמן ואח'

- 1 מנהליך ההפקעה, שכן היא החזיקה בקרקע זמן רב לפני ההפקעה, והוסיפה להחזיק בה גם
2 לאחריה.
- 3
- 4 אינני מקבלת את הטענה. ראשית, לפי גישת המשיבה, במקרה בו קרקע שהופקעה מוחזקת
5 בפועל על ידי הרשות המפקיעה, הרשות יכולה למעשה לחזור בה מההפקעה ללא כל הגבלת
6 זמן – משום שלא קיים רגע מסוים שבו ניתן לקבוע כי החזקה "עברה" לחזקת הרשות.
7 פרשנות כזו אינה סבירה.
- 8
- 9 13. אני סבורה כי חטחוקק בקש לראות במועד ממנו מחזיקה הרשות בקרקע, כמועד שממנו
10 ואילך היא אינה רשאית לחזור בה מההפקעה. בהתאם לספרות המשפטית, סעיף 14 הנ"ל
11 נועד כדי "למנוע מהרשות המפקיעה לשנות את דעתה ולחזור בה לאחר שנקטו הליכים
12 מעשיים למימוש ההפקעה" הוא נועד לתת "לבעל המקרקעין הגנה מפני האפשרות
13 שהרשות המפקיעה תשנה את דעתה בשלב מתקדם של הליכי ההפקעה ותגרום לפגיעה
14 נוספת בבעל המקרקעין" (ר' קנור, דיני הפקעת מקרקעין, חלק ראשון (מהדורה שביעית –
15 2008) עמ' 406. במועד קבלת המקרקעין על ידי הרשות, יש לראות את פעולת הרשות אם כן
16 כמושלמת דייה כדי שהיא לא תוכל עוד לחזור בה ממנה (ר' נמדר, הפקעת מקרקעין תשע"א
17 – 20011 בעמ' 298-301). כאמור, מסקנה לפיה כאשר מופקעת קרקע שהוחזקה קודם לכן
18 על ידי הרשות, לא קיימת המגבלה שבס' 14 לאפשרות של הרשות לחזור בה מההפקעה
19 לאחר קבלת המקרקעין, היא מסקנה שיש בה כדי לפגוע בבעל הקרקע, ללא הצדקה.
- 20
- 21 14. לטעמי, לכול היותר, אם הרשות מבקשת שהחזקה שלה בקרקע נבחנה שהיא החזיקה
22 בקרקע גם קודם למועד ההפקעה) לא תיחשב כהחזקה השוללת ממנה את הזכות לחזור בה
23 מההפקעה, עליה לפעול כדי להביא את כוונתה זו לידי ביטוי, וליידע בה את הבעלים של
24 הקרקע. הרשות יכולה אולי (ואינני מחווה דיעה ביהס לתוקף של פעולה כזו), להודיע כי
25 היא אינה מחזיקה עדיין בקרקע מכוח ההפקעה, אלא כי היא מוסיפה להחזיק בה מכוח
26 החסדר שקדם להפקעה. ביטוי ממשי לכוונה כזו יכול להיות במקרה בו הרשות מוסיפה
27 לשלם לבעל הקרקע דמי שכירות שחיא אמורה לשלם לו מכוח הסכם שכירות. התנהלות
28 כזו עשויה "לסמן" לבעל הקרקע וליידע אותו כי הרשות טרם רואה עצמה כמי שתפסה
29 חזקה בקרקע מכוח ההפקעה, וכי היא עדיין רואה את עצמה כמי שמחזיקה בקרקע מכוח
30 הסכם השכירות.
- 31
- 32 15. י מחווה דיעה ביחס לנפקות של פעולות כאלה או אחרות של הרשות המוסיפה להחזיק
33 בקרקע שהופקעה – כדי לתת ביטוי לכוונתה לפיה היא טרם תפסה חזקה בקרקע "מכוח
34 ההפקעה" – משום שאין כל מחלוקת שבעניינינו הרשות לא נקטה בכל פעולה כזו. בכלל זה,
35 אין חולק כי המשיבה לא שילמת לעותרות דמי הכירה עבור החזקה בקרקע לאחר מועד



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים

עת"מ 11-09-23855 קהילת ציון אמריקאית ואח' נ' גרמן ואח'

- 1 ההפקעה נואף מספר שנים קודם לכן. לכן, לא ניתן לקבוע כי המשיבות התכוונו כי החזקתן
2 בקרקע לא תהיה מכוח ההפקעה, אלא מכוח זכות קודמת כזאת או אחרת שהיתה להן
3 להחזיק בה.
- 4
- 5 16. יש לציין כי יתכן שלו היתה המשיבה חוזרת בה מההודעה על ההפקעה זמן קצר מאוד
6 לאחר ההודעה על ההפקעה, כי היה מקום לשקול את האפשרות לקבל את טענות המשיבות,
7 ולא לקבוע כי הרשות תפסה כבר חזקה מכוח ההפקעה. אולם, גם בשאלה זו אין מקום
8 להכריע, כאשר כפי שהובהר לעיל, ההודעה בדבר ביטול ההפקעה נמסרה כ-12 שנים לאחר
9 ההפקעה. בשלב זה אין כל מקום לקבוע כי החזקה של המשיבה בקרקע הנופקעת איננה
10 מכוח ההפקעה. במילים אחרות – גם אם במשך תקופה קצרה ניתן היה עוד לטעון כי
11 המשיבות מחזיקות בקרקע שלא מכוח ההפקעה, לא ניתן לטעון טענה כזו 12 שנים לאחר
12 ההודעה על ההפקעה.
- 13
- 14 לכן, כאשר ההודעות בדבר ההפקעה פורסמו, וכאשר המשיבה אכן החזיקה בפועל בקרקע
15 לאחר מכן, אני סבורה כי אין מקום להתיר למשיבה בענייננו לחזור בה מההודעות – שנים
16 רבות לאחר שהודעות אלה פורסמו.
- 17
- 18 17. המשיבה טענה עוד כי תפיסת החזקה בקרקע צריכה להיות "מכוח הפקודה". אינני מקבלת
19 את הטענה. כאשר הרשות מפקיעה קרקע שהיתה מוחזקת על ידיה עוד קודם לכן, יש
20 לראות את המשך החזקה של הרשות בקרקע ממועד ההפקעה נאו לכול היותר סמוך
21 לאחריו) ואילך כחזקה "מכוח הפקודה". זוהי פרשנות סבירה להתנהלות הרשות, אשר
22 איננה משלמת דמי חכירה, שהודיעה כי היא הפקיעה את הקרקע, וכאשר היא מוסיפה
23 להחזיק בה. כאמור, ללא כל הודעה אחרת של הרשות או אינדיקציה אחרת ביחס למקור
24 סמכותה להחזיק בקרקע – המסקנה הסבירה היא כי היא מחזיקה בקרקע מכוח הפקודה,
25 הגם שהתפיסה המקורית של החזקה נעשתה קודם להודעה בדבר ההפקעה.
- 26
- 27 18. עוד נטען כי העברת החזקה לרשות צריכה להיות ע"י המתחזק בפועל. אולם, אני סבורה כי
28 במקום בו המתחזק בפועל היה הרשות עצמה, וכאשר החזקה הועברה אליה עוד קודם לכן
29 על ידי בעל הקרקע מכוח הסכם, אין מקום לקבוע כי העובדה שלא היתה העברה נוספת של
30 החזקה לאחר ההפקעה, משמעותה כי הליך ההפקעה לא "הסתיים" – קרי, כי הרשות
31 רשאית עדיין לחזור בה ממנו.
- 32
- 33 19. כפי שצינתי לעיל, מאחר שאני סבורה כי המשיבות לא היו רשאיות מכוח סי' 14 לפקודת
34 הקרקעות, לחזור בהן מההפקעה, אינני סבורה כי יש מקום לבחון את השאלה האם מצדן
35 של העותרות ישתנה לרעה אם הליך ההפקעה יבוטל. אין גם מקום לבחון את השאלה האם



בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים

עת"מ 11-09-23855 קהילת ציון אמריקאית ואח' נ' גרמן ואח'

1 הרשות רשאית לחזור בה מההפקעה לאור השיעור הגובה של הפיצויים שהיא עלולה
2 להידרש לשלם לעותרות בהתאם לחוות הדעת של השמאי המוסכם. מעבר לעובדה כי
3 השמאי טרם מסר את חוות דעתו, הרי השאלה האם יוכלו המשיבות להימנע מתשלום
4 הפיצוי משום שמדובר בסכום גבוה- אינה שאלה שיש מקום לבחון אותה בשלב זה,
5 ובמסגרת העתירה הנוכחית.
6
7 לכן, לאור כל האמור לעיל, אני מקבלת את העתירה כמבוקש בה.
8 אני מחייבת את המשיבות לשאת בהוצאות העותרות ובשכר טרחת עורכי דין בסכום כולל של
9 10,000 ₪.
10
11 ניתן היום, י"ח תמוז תשע"ב, 08 יולי 2012, בחeder הצדדים.
12

13 רות רונן, שופטת
14
15
16
17
18