

## בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים אזרחיים

ע"א 5964/03

בפני: כבוד המישנה לנשיא מ' חשין  
כבוד השופט א' גרוניס  
כבוד השופטת ע' ארבל

המערער: עזבון המנוח אדוארד ארידור ז"ל

נגד

המשיבה: עיריית פתח תקוה

ערעור על פסק-דינו של בית-המשפט המחוזי בתל-אביב-יפו שניתן ביום 9.6.03 בה"פ 1058/02 על-ידי כב' השופטת ה' גרסטל

תאריך הישיבה: כ"ו בחשון תשס"ה (10.11.04)

בשם המערער: עו"ד משה י' קמר

בשם המשיבה: עו"ד יחזקאל ריינהרץ  
עו"ד רונית אלפר

בשם היועץ המשפטי לממשלה: עו"ד משה גולן

### פסק-דין

המישנה לנשיא מ' חשין:

קרקע הופקעה מבעליה ונרשמה על-שם רשות הציבור המפקיעה (המדינה, עירייה וכיו"ב). עברו שבע שנים מאז ההפקעה, ופלוגי, הבעלים-לשעבר, לא בא לתבוע את פיצויי ההפקעה. חלפו שלוש שנים נוספות, ובתום עשר שנים מיום ההפקעה תובע פלוגי את הרשות המפקיעה לקבלת פיצויי ההפקעה. הרשות מתגוננת בטענת התיישנות והשאלה הנשאלת היא אם הוראות חוק ההתיישנות, תשי"ח-1958, חלות על מערכת זו.

2. אין מחלוקת על עיקרי העובדות שלעניין, ואלה הם בתמצית:

(1) ביום 3.5.62 פורסמה ברשומות הודעה לפי סעיף 5 לפקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור), 1943 (הפקודה או פקודת הקרקעות) על הפקעת זכויותיו של אדוארד ארידור (ארידור) ובני משפחתו בחלקות 8, 9 בגוש 6373 שבפתח תקווה (המקרקעין). החזקה במקרקעין נתפסה סמוך לאחר מכן וכך גם בוצע רישום הזכויות. ביני לביני נפטר ארידור לבית עולמו והמתדיין לפנינו הוא עזבנו.

(2) ארידור ירש זכויות מאחיו ומאחותו, וכן היה בעל זכויות משלו. באשר לזכויותיו-שלו הגיש ארידור תובענה נגד המשיבה עוד בשנת 1985, ובסופו של יום - בעקבות פסק-דין שניתן - נסתיימו חילוקי הדעות בפשרה. באשר לזכויות שקיבל בירושה, הגיש ארידור תובענה ב-11.9.02, וזו היא התביעה שפסק-הדין בה עומד לפנינו בערעור.

פסק-דינו של בית-משפט קמא והערעור

3. בבית-המשפט המחוזי טענה המשיבה, עיריית פתח-תקוה (העירייה), כי יש לסלק את התובענה על הסף, הן מחמת התיישנות הן מחמת שיהוי, שהרי עברו כ-40 שנה מאז ההפקעה (בשנת 1962) ועד הגשתה של התובענה (בשנת 2002). ארידור כפר בטענת ההתיישנות, וכך נתייצבו לפני בית-המשפט חילוקי-דעות בשאלה אם הוראות חוק ההתיישנות, תשי"ח-1958 (חוק ההתיישנות או החוק) חלות, או אין הן חלות, על תביעה לפיצויים עקב הפקעה. בית-המשפט המחוזי, מפי השופטת הילה גרסטל, פסק כגירסת העירייה, דהיינו: כי הוראות חוק ההתיישנות חלות על תובענה לפיצוי בשל הפקעה. בגידרי חוק ההתיישנות ראה בית-המשפט את התביעה כתביעה כספית; החיל עליה את הוראת סעיף 15(1) לחוק ההתיישנות הקובע תקופת התיישנות בת שבע שנים לתביעה "בשאינו מקרקעין"; והואיל ועברו כ-40 שנה מאז ההפקעה, החליט בית-המשפט לדחות את התובענה מחמת התיישנות. כן הוסיף בית-המשפט וקבע, כי גם לו נדחתה טענת ההתיישנות, ראויה היתה התביעה כי תידחה בשל השיהוי שבהגשתה. יחד-עם-זאת לא הכריע בית-המשפט בטענת השיהוי. בפסק-דינו נדרש בית-המשפט לנושאים נוספים אלא שבאלה נדון בהמשך דברינו להלן לפי הצורך והענין.

4. בערעורו לפנינו תוקף המערער את קביעת בית-משפט קמא כי חוק ההתיישנות חל על תביעת פיצויים בגין הפקעת מקרקעין, ותומך הוא יתדותיו בכמה וכמה טיעונים. המשיבה משענה טיעונה על פסק-הדין של בית-משפט קמא ומבקשת היא לחזק את פסק-הדין בכמה וכמה טיעונים משלה. על אלה ועל אלה נעמוד בהמשך דברינו להלן.

5. משנמצא לנו כי חילוקי הדעות בין בעלי-הדין מעלים שאלה נכבדה ועקרונית: שאלת חלותו או אי חלותו של חוק ההתיישנות על תובענה לפיצויים בגין הפקעת מקרקעין, ביקשנו את היועץ המשפטי לממשלה כי ישקול אפשרות להתערב בהליך ולהביע דעתו בו. היועץ המשפטי נענה לנו, וזכינו לשמוע (ביתר דיוק - לקרוא) מפי בא-כוחו, עו"ד משה גולן, טיעונים מחכימים הכוללים בין השאר גם משפט משווה. עמדתו של היועץ המשפטי לגופם של דברים היתה כעמדת פסק-הדין וכעמדת העירייה, לאמור, חוק ההתיישנות על קירבו ועל כרעיו מחיל עצמו על תביעת פיצויים בגין הפקעת מקרקעין.

#### גדר המחלוקת

6. וכך נתייצבו עמדות בעלי-הדין זו אל-מול זו בשאלת חלותו של חוק ההתיישנות על פיצויי הפקעה. טוען המערער כי חוק ההתיישנות אינו חל, מעיקרו של דין, על פיצויי הפקעה, ומשיבה המשיבה כי חוק ההתיישנות חל-גם-חל על פיצויי הפקעה. ובחילוקי דעות אלה שומה עלינו להכריע.

#### דוקטרינות ההתיישנות - עקרונות ומושכלות ראשוניים

7. כפי שנפסק לא אחת, שלושה טעמים הם שבאפקט הסינרגטי שבהצטברותם יוצרים את דוקטרינות ההתיישנות: מצידו של הנתבע - היעלמם של עדים והקושי לשמור זמן רב על ראיות; מצידו של התובע - השהיה ארוכה בהגשתה של תובענה מדיפה ריח של ויתור ומחילה; ומצידו של הכלל - טובת הציבור היא שבת-המשפט יעסיקו עצמם בנושאי היומיום ולא בנושאים שאבד עליהם הכלח. ראו, למשל: ע"א 158/54 דה בוטון ואח' נ' בנק המזרחי בע"מ ואח' פ"ד י (1) 687 (השופט זילברג); יהושע ויסמן, "ההתיישנות והמדינה", משפטים י"ד (תשמ"ד/מ"ה-1984/85) 3; ע"א 3602/97 נציבות מס הכנסה ומס רכוש - משרד האוצר, מדינת ישראל נ' דניאל שחר פ"ד נו (2) 297, 325 ואילך (פרשת שחר). וכפי שנאמר בפרשת שחר (שם, 325):

אל בקעה אחת נאספים אינטרסים משלושה מקומות: ממקומו של התובע (הנפגע, הזכאי), ממקומו של הנתבע (הפוגע, החייב) וממקומו של הציבור הרחב, ודוקטרינת ההתיישנות על סעיפיה וסניפיה הרבים והשונים אמורה ליצור מעין-איזון בין שלושה אלה, כנראה לחברה מעת לעת: הן באשר למועד ההתיישנות, על-פי סוגי התביעות השונות, הן באשר לגורמים שיעצרו התיישנות במירוץ, הן באשר לכל ענין אחר הכרוך בנושא ההתיישנות.

נזכיר, כי התיישנות לפי חוק ההתיישנות, התיישנות של-דיון היא: מונעת היא הגשתה של תובענה לבית-משפט אך אין בה כדי להצמית את הזכות גופה (סעיף 2 לחוק ההתיישנות). ראו עוד: ד"נ 36/84 רג'ין טייכנר ואח' נ' איר-פרנס נתיבי אור צרפתיים פ"ד מא (1) 589, 643; ע"א 5634/90 אדי דוד פינטו נ' האפוטרופוס לנכסי נפקדים ואח', פ"ד מז (4) 846, 851-852. אשר לתקופת ההתיישנות (כהוראת סעיף 5 לחוק): תקופת ההתיישנות "במקרקעין" היא חמש עשרה שנה, ואם מדובר במקרקעין לאחר סידור זכות קניין - עשרים וחמש שנה (סעיף 5(2) לחוק); ותקופת ההתיישנות "בשאינו מקרקעין" היא שבע שנים (סעיף 5(1) לחוק).

8. חוק ההתיישנות מחיל עצמו על כל תובענה שהיא בתחומי המשפט. וכפי שנאמר בפרשת שחר, שם, 326: "דוקטרינת ההתיישנות ... ספוגה היא בכל זכות שהיא במשפט ('זכות כל שהיא', כלשון סעיף 2 לחוק ההתיישנות)". נדע מכאן, כי תובענה הנסבה על תשלום פיצויי הפקעה, נופלת בגידרי חוק ההתיישנות, והוראות חוק ההתיישנות יחולו עליה אלא אם קובע הדין אחרת. ועל שיכמו של הבעלים שמקרקעיו הופקעו רובץ "הנטל המשפטי" להראות כי תובענה לפיצויי הפקעה חסינת-התיישנות היא, ומכל מקום, כי חוק ההתיישנות ככתבו וכלשונו אינו חל עליה. ואמנם, טענתו העיקרית של המערער היא כי חוק ההתיישנות אינו חל עליו מעיקרו של דין, וכמסקנה נדרשת מכך - כי זכאי הוא בדינו.

סעיף 16 לפקודת הקרקעות - הסדר התיישנות מיוחד?

9. ותחילה - לדברים שבתחילה. כאמור, חוק ההתיישנות מחיל עצמו - על דרך העיקרון - על כל תובענה שהיא, ובהקשר זה מוסיף ומורנו סעיף 27 לחוק:

דינים  
שמורים

27. אין חוק זה בא לפגוע בתקופת-ההתיישנות הקבועה לענין פלוני בדין אחר, אלא אם נאמר כך במפורש בחוק זה...

הוראת חוק זה, השומרת תקופות התיישנות מיוחדות לנושאים מסויימים אלה ואחרים, צידוקה בצידה, שכן יש שתקופת ההתיישנות ראוי לה שתהא נגזרת של עילת התביעה. וכפי שנאמר בפרשת שחר (בעמ' 327):

כשם שחוק ההתיישנות בגופו מבחין בין נושאים שונים בקובעו לכל אחד מהם תקופות התיישנות ייחודיות לו, כן הוא בתקופות התיישנות שנקבעו ספציפית בדין לבר-חוק-ההתיישנות. תקופת התיישנות ראוי לה שתתאים עצמה לסוג הזכות בה מדובר - יש זכויות "סטטיות", כזכויות במקרקעין, שתקופת ההתיישנות בהן ראוי לה שתהיה ארוכה, ויש זכויות "דינמיות", שתקופת ההתיישנות בהן ראוי לה שתהא קצרה - וחוק ההתיישנות כחוק "כללי" מכיר באינטרס הלגיטימי של חוקים לבר-לו לקבוע תקופות התיישנות מיוחדות המתאימות עצמן לסוגי זכויות על פי מאפייניהם הייחודיים.

הוראת סעיף 27 זו נותנת ביטוי לכלל הידוע של *lex specialis*, והשאלה בכל מקרה ועניין היא, אם יש ואם אין דין אחר הקובע תקופת התיישנות שונה מזו האמורה בחוק ההתיישנות גופו. המערער טוען כי אכן יש בדין הסדר לעניינו, והוא בסעיף 16 לפקודת הקרקעות. האמנם כך? לנושא זה נפנה מבטנו עתה.

10. לנושא קבלת פיצויי הפקעה קובע סעיף 9 לפקודת הקרקעות, שבמקום בו לא עלה בידי הטוען לזכות והמדינה להגיע לעמק השווה באשר לגובהם של הפיצויים, תיושב המחלוקת בבית-משפט. וכלשון החוק:

9. אם לא הוגשה תביעה למנהל אגף רישום והסדר הקרקעות במשך חדשיים מתאריך פרסומה של ההודעה לפי סעיף 5 ברשומות או אם לא באו מגיש התביעה ושר האוצר לכלל הסכם בענין סכום הפיצויים שיש לשלמו בעד הזכות או טובת

סכסוכים  
בדבר  
פיצויים  
זכות-קניין  
ייושבו ע"י  
בית-  
המשפט

ההנאה באותה קרקע השייכת לאותו אדם, או אם אותו אדם לא הגיש הוכחות מספיקות לחיזוק תביעתו, או אם הוגשו תביעות נבדלות וסותרות ביחס לאותה קרקע, או אם טוענת הממשלה שהקרקע היא אדמת-ממשלה פנויה, הרי סכום הפיצויים המגיע, אם מגיעים פיצויים כאלה, וכל סכסוך כזה בענין טובת ההנאה או הזכות, יישוב ע"י בית המשפט שיהא לו שיפוט לברר את כל הענינים הנזכרים בסעיף זה ולפסוק בהם לפי בקשה שיגישנה היועץ המשפטי לממשלה או לפי בקשת כל אדם שיש לו, או התובע, כל זכות או טובת הנאה בכל קרקע הנזכרת בכל מודעה כאמור לעיל.

ניתן דעתנו - ונשוב לכך בהמשך דברינו - כי יוזם ההליכים בנושא הפיצויים יכול שיהא לא רק בעל הזכות שנפגע אלא היועץ המשפטי לממשלה אף-הוא. לא עוד, אלא שהיועץ המשפטי נזכר בגוף הסעיף כתובע ראשון ואילו הטוען לזכויות נזכר רק לאחריו. ראו עוד: אריה קמר, דיני הפקעת מקרקעין (מהד' שישית, תשס"א-2001), 313 (קמר, הפקעות).

11. ומכאן - לסעיף 16 לפקודת הקרקעות. סעיף 16 זה קובע הסדר יחודי באשר לאותן תובענות המוגשות לבית-משפט כהוראת סעיף 9, ומפאת אורכו וסירבולו נתמצת את עיקרו לענייננו. קובע סעיף 16 כי החלטת בית-משפט בנושא הפיצויים: "... תהא סופית ומוחלטת ביחס לכל הצדדים שאליהם נשלחו הודעות על בקשה לפי סעיף 9 כאמור לעיל, או שהופיעו ותבעו או שבשמם תבע כל אדם שיש לו יפוי כוח לכך, כל קרקע או כל זכות או טובת-הנאה עליה ...". בה-בעת קובע הסעיף חריג לכלל: "... אולם מותר לאנשים שלא נשלחו אליהם הודעות על בקשה לפי סעיף 9, או שלא הופיעו או תבעו, או שלא הוגשה כל תביעה מטעמם, להגיש תביעה בכל זמן תוך שנה אחת לאחר תאריך ההחלטה הסופית ...". במקום שנקבע סכום פיצויים, כך מוסיף וקובע סעיף 16, "יושלש" אותו סכום בבית-המשפט וישולם לאחר מכן לבעל הזכויות. ואולם, אם לא שולם סכום הפיצויים הנ"ל, כי-אז "[כל אדם הטוען שהוא מעונין בכל פיצויים שהושלשו בבית המשפט (אם לא שילם בית המשפט את הפיצויים האלה או חלק מהם) רשאי לתבוע בתוך שלוש שנים מתאריך ההחלטה הסופית ולא לאחר מכן, כי ישלמו לו אותם הפיצויים או חלק מהם".

עד כאן - עיקריו של סעיף 16 לפקודת הקרקעות.

12. היש בה בהוראת סעיף 16 לפקודת הקרקעות כדי להוציא את חוק ההתיישנות מכלל חלות על תובענה שעניינה פיצויי הפקעה? היש לפרש את ההסדר שבסעיף 16 כהסדר מן ההסדרים הנזכרים בהוראת סעיף 27 לחוק ההתיישנות, דהיינו, כהסדר הקובע תקופות התיישנות מיוחדות לנושא של פיצויי הפקעה ועל דרך זה דוחק הוא את נושא פיצויי הפקעה מתחום התפרשותו של חוק ההתיישנות? שתי פנים לה לשאלה: אחת, האם יש בו בסעיף 16 הסדר-מישרין לענייננו? ושתיים, האם יש לפרש את ההסדר שבסעיף 16 כהסדר ממצה שנתכוון לבוא - בעניינן של תובענות לפיצויי-הפקעה - תחת הסדרי ההתיישנות שבדין הכללי (בתחילה - הוראות המג'לה ולאחר מכן הוראת חוק ההתיישנות), או שמא יש לפרשו כמות שהוא, כערכו על פניו? אחרת: היש בה בהוראת סעיף 16 מעין הסדר שלילי בנושא התיישנות לגבי אותם נושאים של פיצויי הפקעה אשר אינם מוסדרים בה במישרין, דהיינו, כי על אותם נושאים אחרים אשר אינם מוסדרים בהוראת סעיף 16 לא תחול כל התיישנות?

13. אשר להסדר שנקבע במישרין בהוראת סעיף 16, ברור לכל כי הסדר זה אין לו ולא כלום עם ענייננו-שלנו. כאמור בראשו, נסוב סעיף 16 על מקרה שבו ניתן פסק-דין בתביעת פיצויי הפקעה, והרי לא זה ענייננו. נותר אפוא ההיבט השני שלטענה: האם יש לראות את הסדר סעיף 16 כהסדר מקיף בנושא התיישנות תובענות לפיצויי הפקעה? תשובתי לשאלה היא בשלילה. אכן, הועלו טעמים אלה ואחרים המצדיקים, לדעת מי שכתבם, לראות את ההסדר שבסעיף 16 כהסדר כל-כולל ומקיף בנושא התיישנות של תובענות לפיצויי הפקעה. ראוי, למשל: קמר, הפקעות, 313 ואילך. אלא שלדעתי יש לראות מסקנה זו כמסקנה מרחיקת-לכת יתר-על-המידה. בהוראת סעיף 16 לפקודת הקרקעות קבע המחוקק המנדטורי הסדר התיישנות בעניין ספציפי, וחזקה עליו כי לו ביקש להוסיף ולקבוע הסדר התיישנות כללי - על דרך השלילה, כביכול - באשר לתובענות לפיצויי הפקעה, היינו קוראים את הדבר מפורשות ומוסיפים ושומעים את הוראתו בקול צלול וברור. אם כך ככלל, לא-כל-שכן שהמדובר הוא בהסדר כל-כולל. המתקבל על הדעת כי נושא מיוחד ופרטני יפרוש עצמו לכל אורכו של סעיף 16 ואילו נושא כללי ובעל חשיבות - פטור מהתיישנות, לא פחות - לא נשמע עליו אלא על דרך השלילה? אכן, נימוקיו של קמר, הפקעות להשלטתו של סעיף 16 - ושל סעיף 16 בלבד - על כל תובענות לפיצויי הפקעה, נימוקים שוליים הם, נימוקים הם הנאחזים בזיזים של הוראות-חוק, זעיר-שם זעיר-שם; אין בהם - בכל אחד מהם וכוללם יחד - כדי להוליכנו למסקנה כה מרחיקת-לכת כי יש בה בהוראת סעיף 16 - לא עוד אלא מכללא

- כדי להביא לגירושו של חוק ההתיישנות מן הזירה, וכמסקנה נדרשת מכך לומר, שכוונת המחוקק בסעיף 16 היתה כי תביעות לפיצויי הפקעה לעולם לא תתיישנה.

14. נראית בעיניי הדעה הנוגדת, הקובעת כי חוק ההתיישנות, כלשונו וכרוחו, מחיל עצמו על כל תובענות לתשלום פיצויי הפקעה, וכי אין בו בסעיף 16 לפקודת הקרקעות כדי למצות את נושא ההתיישנות בשאלה של פיצויי הפקעה, וממילא אין בו כדי לדחוק את רגליו של חוק ההתיישנות. כהוראת סעיף 2 לחוק ההתיישנות, נתונה להתיישנות "תביעה לקיום זכות כל שהיא", ובכלל "זכות כל שהיא" אף זכות לפיצויי הפקעה במשמע. ראו דבריו של הנשיא אגרנט בע"א 216/66 עיריית תל-אביב-יפו נ' חג מחמד אבו דאיה פ"ד כ (4) 522, 528-529. הנשיא אגרנט סבר כי תובענה לפיצויי הפקעה אין היא תובענה "במקרקעין" אלא תביעה "בשאינו מקרקעין" - הכל כהוראת סעיף 5 לחוק ההתיישנות - וברור מדבריו כי רואה הוא את חוק ההתיישנות כמחיל עצמו, על דרך העיקרון, על תובענה לפיצויי הפקעה. עוד נזכיר את דבריו של הנשיא אגרנט באותה פרשה (שם, 532) כי: "... בפקודה אין זכר - למעט הדברים הכתובים בסעיף 16 לפקודה ... להוראת התיישנות כלשהי". פירוש: אין בה בפקודת הקרקעות הוראה על-אודות התיישנות וממילא חל הדין הכללי הנוגע להתיישנות. ראו עוד: ת.א. 1125/99, בש"א 2060/02 (תל-אביב-יפו) קרן קיימת לישראל נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה בת-ים, מינהלי תשס"ב-2002, 307 (מפי השופט ישעיה); ת.א. (תל-אביב-יפו) 3058/00 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ראשון לציון נ' בנק לאומי לישראל בע"מ (לא פורסם; מפי השופטת פלפל. על פסק-דין זה האחרון תלוי ועומד ערעור לפני בית-המשפט העליון: ע"א 9294/03 בנק לאומי לישראל בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ראשון לציון). אכן, שעה שהמחוקק מבקש להודיענו על-אודות חלותו של דין התיישנות מיוחד (lex specialis) תחת הוראת חוק ההתיישנות בהיותו lex generalis, יודע הוא לעשות כן באורח ברור ומפורש. ראו, למשל, הוראת סעיף 160 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש], תשכ"א-1961 ופירושה בפרשת שחר (שם, 305-306). לא כן בענייננו, שהטעמים לאי-תחולתו של חוק ההתיישנות על תובענה לפיצויי הפקעה נידמו בעיניי כהררים תלויים בשערה.

15. כללם של דברים: דעתנו היא, כי הוראת סעיף 16 לפקודת הקרקעות אין בה כדי למצות את נושא ההתיישנות בעניינן של תובענות לפיצויי הפקעה. תובענות אלו כופפות עצמן לדין הכללי שבחוק ההתיישנות, וכפי שקבע הנשיא אגרנט בפרשת אבו-דאיה (שם, 529) - ואנו מאמצים לנו את קביעתו - תובענה לפיצויי הפקעה תובענה היא הקרויה בסעיף 5 (1) לחוק ההתיישנות "תביעה...בשאינו מקרקעין", ובתירגום לענייננו



- תביעה כספית. וההתיישנות ממילא היא בת שבע שנים. האם פירוש הדבר הוא שתובענתו של ארידור חלה עליה התיישנות? הבה נבדוק את הסוגיה תוך שנעמיק בטיבם ובאופיים של פיצויי הפקעה, ונוסיף ונבחן את טיב היחסים בין בעל המקרקעין (לשעבר) שהופקעו לבין הרשות המפקיעה.

על אופיים ועל סיווגם המשפטי של פיצויי הפקעה

16. פיצויי הפקעה מציגים לפנינו טיפוס מיוחד של פיצויים ולו קווי-אופי המייחדים אותו והמבדילים אותו מסוגי פיצויים אחרים. בה-בעת, ניחנים פיצויים אלה בתכונות-אופי המשותפות להם ולפיצויים מסוגים אחרים. הבה נקרב מבטנו אל פיצויים אלה, לבחינת קווי האופי המייחדים אותם לעצמם ולמציאת המשותף ביניהם לבין פיצויים מסוגים אחרים.

17. הזכות לפיצויים בעקבות הפקעה הוכרה מקדמת דנא כזכות מן המעלה הראשונה, ובדיעבד נדע כי בשורשיה משורגת היא בזיקה הנמשכת והולכת למקרקעין שיש לבעל-זכות-לשעבר גם לאחר הפקעתם של המקרקעין בידי הרשות. ראו והשוו: בג"ץ 2390/96 יהודית קרטיק נ' מדינת ישראל, מינהל מקרקעי ישראל פ"ד נה (2) 625. וכלשונו של הנשיא אגרנט בפרשת אבו-דאיה (שם, 546):

ניתן לומר, שהזכות לפיצויים לא רק שהיא נושאת היום אופי אוניברסלי אלא גם עומדת, מפאת חשיבותה היתירה, על מדרגה - או כמעט על מדרגה - של "זכות-יסוד", וזאת ללא קשר להוראה קונסטיטוציונית המקנה לה את המעמד הזה, ואף אם מקומה יכירנה, כאן ושם, בהוראת חוק סטוטורית בלבד.

כך אף אמירתו החריפה של הנשיא זוסמן בע"א 695/76 עיריית חיפה נ' דוד אליאס רוזן ואח' פ"ד ל"ג (1) 175, 188: "[הפקעת מקרקעין ללא פיצוי נאות גזל הוא, שאינו נסבל במדינת חוק". השוו: ד"נ 1/79 דוד אליאס רוזן נ' עיריית חיפה, פ"ד לה (1) 309, 313; קמר, הפקעות 313. וכבר נאמר לא אחת, כי ביסוד תשלום פיצוי לבעל זכות במקרקעין שנפגעו על-ידי רשות ציבורית, שוכן העיקרון של "צדק חלוקתי". וכלשונו של השופט מלץ בע"א 210/88 החברה להפצת פרי הארץ בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה כפר-סבא פ"ד מו (4) 627 639-640:

פגיעה על-ידי המדינה בזכות קניינית של הפרט - חייב להיות בצידה פיצוי ... בבסיסו של שיקול זה "צדק חלוקתי", לפיו גם אם התכנית מביאה תועלת ורווחה לכלל הציבור, אין זה מן הראוי שאותם בעלים בהם התכנית פוגעת לא יקבלו פיצוי בגין הרעת מצבם. באמצעות הפיצויים, נושא ציבור משלמי המסים בהשפעתה השלילית של התכנית על מקרקעין של בעלים מסוימים במקום שיישאו בנזק זה אך ורק אותם בעלים.

ראו עוד דברי הנשיא אגרנט בפרשת אבו-דאיה, 539 ; בג"ץ 4146/95 עזבון המנוחה לילי דנקנר ז"ל נ' מנהל רשות העתיקות, פ"ד נב (4) 811, 774. ראו עוד דברים שכתבתי בנוכח בדנ"א 1333/02 הועדה המקומית לתכנון ובניה, רעננה נ' יהודית הורוויץ, פ"ד נח (6) 286, 316-317. למותר לומר כי תשלום פיצוי כתמורה להפקעה מהווה כלי לפזר את הנזק בין הרבים והוא הקרוי "צדק חלוקתי".

אם כך היה בעבר, לא-כל-שכן לאחר חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, שסעיף 3 בו מורנו כי "אין פוגעים בקנינו של אדם". וכמשפט קרטיק - על-פי כל אסכולות החשיבה שהוצגו בפסק הדין - פיצוי בגין הפקעה מהווה אחד מעיקרי היסוד במשפט. הזכות לפיצוי הפקעה זכות יסוד היא. קניינו של אדם במקרקעין הוא זכות שהרשות חייבת להיזהר בה, והוא שחוק היסוד פורש סביבו מצודת-הגנה. ראו עוד: פרופ' מיגל דויטש, קניין (תשנ"ז-1997 כרך א'), 287. אנו נוסיף - ונסתפק עתה באמירה זו - כי כשם שקנינו של אדם זוכה להגנת-חוקה, כן יזכה להגנה - אפשר בדרגה פחותה-משהו - הפיצוי הבא תחת הקניין, והוא כל עוד מחזיקה בו הרשות. אכן, אם זכאי הוא אדם להגנת-חוקה על קניינו, הנאמר כי בהפקעת הקניין ובעוד הרשות מחזיקה בפיצוי הפקעה תחת ידיה, פסה וגזה אותה הגנה כמו לא היתה? דומני שהתשובה חייבת להיות בשלילה, מכל מקום, כל עוד לא זכה בעל הזכות (לשעבר) בפיצוי תמורת ההפקעה. ואמנם, הפיצוי - פיצוי הוא הנדרש מן החוקה, ולא יהא זה מרחיק לכת אם נאמר כי הפיצוי הבא תחת הקניין - כקניין דמי; וגם אם לענין הגנת החוקה עליו אין הוא, הפיצוי, לכל דבר וענין, קניין, ניתן למיצער למקמו - בבחינת מעמדו המשפטי - במקום קרוב לקניין, מכל מקום בשאלת היחסים שבין בעל הזכויות (לשעבר) לבין הרשות האמורה לפצותו על ההפקעה.

18. מהו אופיים של פיצוי הפקעה? האם נדמים הם לפיצויי נזיקין? האם נדמים הם לפיצויים בגין הפרת חוזה? אמר על כך השופט גולדברג בע"א 4809/91 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, ירושלים נ' משה קהתי, עו"ד, פ"ד מת (2) 190, 216:

על-כן, הפיצוי עקב הפקעה אינו נזיקי, ואף חוזי "טהור" איננו, והמסקנה היא כי סיווגו של פיצוי זה מצוי בקטגוריה מיוחדת של תשלומים המתחייבים מפגיעות שלטוניות מותרות בקניין הפרט (ההדגשה במקור - מ' ח').

אלא שאיפיונם של פיצויי הפקעה כתשלומים sui generis המתחייבים מפגיעת השילטון בקניין הפרט, אין בו כדי ללמדנו דבר על טיבם ועל דרך הילוכם. דרך נוספת לבחינת טיבם של הפיצויים תהא תוך היעזרות בקלסיפיקציה של "פיצויי קניין", מזה, ו"פיצויי נזיקין", מזה. פיצויי קניין, שלא כפיצויי נזיקין - הם פיצויים המייצגים "ערך קנייני" שנגרם לנפגע, פיצויים הם הבאים תחת ערך הקניין שנשלל מהנפגע. על דרך הכלל כוללים פיצויים אלה את ערך הנכס נושא הדיון (או את הפיחות בערכו) ובנוסף לו - או תחתיו - פיצוי בגין שלילת השימוש ה"קנייני" בנכס, דהיינו: פיצוי בגין ערך הנכס בזמן השלילה. "פיצויי נזיקין" שלא כ"פיצויי קניין", נועדו לכסות נזקים החורגים אל-מעבר לקניין בנכס. ראו עוד והשוו: מ' חשין, מיטלטלין בדין הנזיקין (תשל"א-1971), 198-197 (חשין, מיטלטלין). קלסיפיקציה זו ל"פיצויי קניין" ול"פיצויי נזיקין" מקדמת אותנו מעט בהבנת טיבם של פיצויי הפקעה.

19. אין ספק כי זכותו של בעל הזכות (לשעבר) כנגד הרשות המפקיעה, זכות אובליגטורית היא. הרשות המפקיעה חייבת לבעל-הזכות (לשעבר) פיצויים תמורת ההפקעה, וחיובה חיוב הוא מתחום דיני החיובים לתשלום כספים. ואולם, חובה של הרשות לבעל הזכות אין הוא חוב ככל החובות; נדמה הוא, אמנם, לחוב שלונה חייב למלווה, ואולם לא הרי חוב זה כהרי חוב זה. טעם הדבר הוא, שפיצויי ההפקעה חוט של קניין משוך עליהם. יתר-על-כן, "פיצויי קניין" הם. פיצויי ההפקעה באים תחת נכס הקניין, ונועדים הם לתפוש את מקומו של הקניין. אופיים אופי של קניין הוא, אופי של נכס. תחת נכס המקרקעין שהופקע בא נכס שלבושו לבוש פיצויים הוא, ותוכו הוא נכס קניין. כספי הפיצויים מהווים תחלוף לקניין, וקווי אופי של קניין עוברים - ולו בחלקם - אל הפיצויים שבידי הרשות. לגופם של דברים, הרשות המפקיעה מחזיקה בפיצויי ההפקעה בעבור בעל הזכות (לשעבר), משל היתה בנק המחזיק בפיקדון בכספי לקוחו. למותר לומר כי לא הרי פיצויי הפקעה שהרשות המפקיעה מחזיקה בהם כהרי כספי פיקדון בבנק הניתן לפירעון עם דרישה. ואולם במהות הדברים לא נשתנו אלה

מאלה, והרי הרשות המפקיעה – כמוה כבנק - מסכימה כי מחזיקה היא בפיצויי ההפקעה עבור בעל הזכויות שהופקעו.

20. לא בכדי השוינו פיצויי הפקעה שבהחזקתה של הרשות המפקיעה לכספי פיקדון שבנק מחזיק בהם עבור לקוחו. יחסי בנק-לקוח מאופיינים כיחסים של לווה-מלווה: לקוח המפקיד כספים בבנק, רואים אותו כמלווה, והבנק המחזיק בכספים רואים אותו כלווה; ולהיפך, במקום שהחשבון מצוי במשיכת יתר. ראו: ד"נ 32/84 עיזבון ולטר נתן וויליאמס ז"ל נ' Israel British Bank (London) (in liquidation), פ"ד מד (2) 265, 272-273. ואולם כל מתחיל יודע ומבין כי המסגרת של לווה-מלווה אין היא המסגרת הטבעית וה"אמיתית" ליחסי בנק ולקוחותיו - מכל מקום במקום שחשבון הלקוח הוא ביתרת-זכות - שהרי כולנו ידענו כי הלקוח אינו מלווה לבנק והבנק אינו לונה מהלקוח. מסגרת משפטית זו של לווה-מלווה לא נועדה אלא כדי להחיל על מערכת היחסים בנק-לקוח נורמות משפט המקובלות במיסגרת קרובה - המיסגרת של לווה מלווה - ומתוך שנמצאו קווי דמיון בין שתי המיסגרות. ואמנם, לעיתים - ובהקשרים מסויימים - רואים את יחסי בנק-לקוח לא אך כיחסים אובליגטוריים של מלווה-לווה אלא כיחסים שקווי אופי קנייניים משורגים אותם, ואף למעלה מכך. על-פי גישה זו, רואים את הבנק כמחזיק בכספי הלקוח בשמירה, בנאמנות או בכל דרכים אחרות המאפיינות החזקת קניין. כך, למשל, בסיפרו של פרופ' ריקרדו בן-אוליאל, דיני בנקאות (חלק כללי, תשנ"ו-1996) 148 ואילך, משוחח המחבר עם הקורא על אודות יחסי בנק-לקוח, ומאפיין הוא יחסים אלה לא רק כחלק מעיסקת הלוואה. וכלשונו (בעמ' 151):

אצל המשפטנים הקונטיננטלים התקבלה גרסה אחרת, שעל-פיה החוזה (בין הבנק ללקוח - מ' ח') הנדון הוא מעורב, וניתן למצוא בו יסודות הן של חוזה הלוואה (תשלום ריבית) והן של פיקדון חריג (הצורך בשמירה).

בהמשך דבריו (שם, 156) קובע בן-אוליאל כי "אין מנוס מלקבוע כי טיב החוזה שבין המפקיד לבנק הינו מיוחד במינו (sui generis)", אלא שאמירה זו - אמירה שעל דרך השלילה - אין בה כדי לקדמנו. אומרת היא לנו כיצד לא נסווג יחסי לקוח-בנק ועדיין לא ידענו כיצד כן נסווג יחסים אלה. ואמנם, לשאלה זו האחרונה - לשאלת אופיה המיוחדת של זכות הלקוח כלפי הבנק - מלמדנו בן-אוליאל על סימנים קנייניים המאפיינים יחסי בנק-לקוח. ראו: בן אוליאל, 156 ה"ש 23. ראו עוד: A.V.

Levontin, "Debt and Contract in the Commom Law", 1 Isr.L.R.  
60 (1966).

אין הכרח שנסכים לכל דבריו של בן-אוליאל כדי שניווכח כי יחסי בנק-לקוח מאפיינים אותם הן יחסים אובליגטוריים רגילים הן יחסי קניין. להיבט הקנייני זוויות מבט שונות. כך, למשל, ניתן לעקל יתרת זכות בחשבון בנק כמו היה המדובר בנכס קניין רגיל. הוא הדין בהפקעת נכסים של האויב לעת מלחמה, ומשפטי העמים רואים חשבונות זכות בבנקים כנכסים הניתנים לתפיסה. כך הוא, למשל, חוק נכסי נפקדים, תש"י-1950, שמכוחו תפס האפוטרופוס לנכסי נפקדים זכויות בחשבונות בנק של "אויב" בסניפי בנקים שהיו בשטח ישראל. ראו עוד: פרופ' אביגדור לבונטין, ברידת הדין - הצעת חוק עם דברי הסבר לפי הסעיפים (התשנ"ח-1998), 171.

שאלת אופיו של פיקדון בבנק עלתה לדיון בפרשת

Arab Bank, Ltd. v. Barclays Bank (Dominion, Colonial and Overseas) [1954] 2 W.L.R. 1022.

באותה פרשה שם האפוטרופוס לנכסי נפקדים ידו על פיקדון שהיה לבנק הערבי בבנק ברקליס, בסניף המערב-ירושלמי, והשאלה היתה אם בהעברתה של יתרת הזכות לאפוטרופוס נפטר בנק ברקליס מחיובו כלפי הבנק הערבי, אם לאו. תביעתו של הבנק הערבי נדחתה, ולענייננו חשובים במיוחד דברי בית-המשפט על אודות אופיו הקנייני של הפיקדון. שופטי בית הלורדים מביאים בחוות-דעתם שורת הלכות שמהן ניתן ללמוד על אופיו הקנייני של הפיקדון שלקוח מפקיד בבנק, ומכאן למדו הם על יכולתו וזכותו של האפוטרופוס לנכסי נפקדים לשים ידו על יתרת הזכות שהבנק הערבי החזיק בסניף בנק ברקליס בישראל כמו המדובר היה ב"נכס" שההכרעה בזכויות שבו נתונה למדינה שהנכס נמצא בתחומיה.

עד כאן - לנושא הפיקדון בבנק.

21. נושא הפיקדון בבנק, לא על עצמו יצא הוא ללמד, והרי אין ענייננו ביחסי בנק ולקוחותיו. יצא הוא ללמד - על דרך ההיקש - על טיבם של פיצויי הפקעה שהרשות המפקיעה מחזיקה בהם ועל קווי האופי המייחדים אותם פיצויים. אנו ערים, כמובן, להבדלים שבין בנק המחזיק בפיקדון של לקוח לבין רשות מפקיעה ה"מחזיקה" בפיצויי הפקעה שזכאי להם בעל זכות (לשעבר). בה-בעת, כשם שמקורו של פיקדון בבנק הוא בחוזה שנכרת בין הלקוח לבין הבנק - חוזה שההלכה איפיינה אותו כחוזה

הלוואה, ובכל-זאת נמצאו בה באותה "הלוואה" קווי אופי קנייניים מובהקים, כן - כך ניתן לטעון - דינם של פיצויי הפקעה, שאין הם אלא תחליף לזכויות במקרקעין שהופקעו. האופי הקנייני של פיקדון שבבנק מקורו בכך שהלקוח הפקיד בבנק סכום כסף - והוא הפיקדון ה"קנייני" - ובמקביל לכך ימצא לנו האופי הקנייני של פיצויי הפקעה, בהיותם תחלוף לנכס קניין של-ממש. תביעתו של בעל הזכויות (לשעבר) מן הרשות המפקיעה כי תשלם לו פיצויי הפקעה, תביעה היא שחלק ממאפייניה מאפיינים קנייניים בה. זכותו של בעל הזכויות כלפי הרשות המפקיעה זכות sui generis היא - כפי שנאמר - ואולם אנו נוסיף, שהזכות היא sui generis במובן זה שהצופן הגנטי שלה מחזיק הן תכונות של זכות אישית, זכות אובליגטורית, הן תכונות של זכות קניין, וביתר דיוק: זכות של מעין-קניין (quasi in rem). נוהגים אנו בזכות אובליגטורית כמו היתה זכות קניין - ולו לשעה ולתכלית ספציפית ומצומצמת - הליך שמורנו הפרופ' אביגדור לבונטין כינה אותו הליך של "רְאִיפִיקָצְיָה": הפיכת דבר ל res. מְקַנְיֵינִים אנו, לתכלית מסויימת, את הזכות האובליגטורית.

סימני קניין (נוספים) בפיצויי ההפקעה

22. רשות מוסמכת העומדת להפקיע נכס מקרקעין, חובה היא המוטלת עליה לשריין מראש תקציב לתשלום פיצויי הפקעה לבעלי זכויות במקרקעין המיועדים להפקעה. אמרנו על כך בפרשת קהתי, וכה היו דברינו (שם, 203-204):

ראשית לכול, מחובתנו להניח כי בהכנתה של תכנית תכנון מביאות הרשויות במניין נטל שיועמס על שכמה של ועדה מקומית, לשלם פיצויים לבעלי זכויות במקרקעין שייפגעו על-ידי התכנית, והרי סוף מעשה במחשבה תחילה. זו תשתית שהוראת סעיף 197 לחוק מיוסדת עליה, והיא עיקר בפירושו של החוק; ואם זו הנחת יסוד - ואכן הנחת יסוד היא - כי אז עומדת רשות ומוזהרת על פיצויים שיהיה עליה לשלם, וחזקה עליה כי נטל זה של פיצויים ימצא ביטוי בתקציבה, כראוי לרשות אחראית המחשבת את צעדיה ומעשיה מראש.

(הדברים נאמרו, אמנם, לנושא תשלום פיצויים לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, אך למותר להוסיף כי פיצויי הפקעה היו כפיצויי פגיעה בנכס מקרקעין). אכן, שיקולים שעניינם פיצויי הפקעה שיקולים ממעלה נעלה הם לעניין תכנון תקציב ולעניין תכנון הפקעה הגוררת חיוב בפיצויי הפקעה. ראו והשוו: בג"ץ 7250/97 יוסף

סוליאמני נ' שר הפנים פ"ד נד (3) 783, 792-793; בג"ץ 156/01 מושב נווה ימין, ארגון פועלים להתישבות שיתופית נ' שר הפנים, פ"ד נז (5) 289 (שניהם מפי השופטת ביניש).  
ראו עוד: ההחלטה בבקשה לדיון נוסף בפרשת נווה ימין: דנג"ץ 6542/03 מושב נווה ימין ארגון פועלים להתיישבות שיתופית בנווה ימין בע"מ נ' שר הפנים, פ"ד נח(1) 42;  
פרשת פרי הארץ, 640 (מפי השופט מלץ); ד"נ 28/79 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, ירושלים נ' וארון, פ"ד לה (1) 561, 568-569 (מפי השופט בייסקי). וכפי שנאמר בפרשת קהתי, החיוב הצפוי לשלם פיצויי הפקעה חייב ש"ימצא ביטוי בתקציבה, כראוי לרשות אחראית המחשבת את צעדיה ומעשיה מראש".

מצפים אנו אפוא מרשות מפקיעה כי תשריין בתקציבה סעיף תקציב מיוחד לתשלום פיצויי הפקעה. על דרך זה נבין ונדע, כי פיצויי ההפקעה שבתקציב נושאים אופי של כספים "יעודיים", כספים שייעודם הוא לפצות בעלי זכויות, וכי מראשית בריאתם כך הם. ובהתקבל התקציב, אך טבעי הוא שהרשות תחזיק בפיצויי ההפקעה המיועדים כבמעין-פיקדון של בעלי הזכות. מעין-פיקדון אמרנו, שכן אין להעלות על הדעת כי כל העת - לעיתים אף במשך שנים - נטל הוא המוטל על הרשות להקפיא כספים בתקציבה עד שתגיע עת התשלום לבעלי הזכויות. ואולם זאת נוכל לומר, כי אם תעשה הרשות שימוש לצרכיה באותם כספים של מעין-פיקדון, עליה לדעת כי עושה היא שימוש בכספים שמעיקרם לא יועדו לשימוש שוטף, וכי במשך הזמן שומה עליה למצוא תחליף לאותו מעין-פיקדון בכספים אחרים שבתקציב, בין באותה שנה בין בשנים עוקבות.

23. שריון תקציב מראש והצורך להיזהר בכבודו של סעיף התקציב המיועד לתשלום פיצויי-הפקעה, שני אלה גם-הם באים אפוא להעיד על המיוחדות הקניינית שבפיצויי ההפקעה. החיוב בפיצויי-הפקעה בא לעולם, אמנם, לאחר הפקעה, לא לפני הפקעה; ואולם, כל הכנות מוקדמות אלו לקראת החיוב שייוולד בעתיד לשלם פיצויי הפקעה - הכנות הנעשות בשלב העוברי של פיצויי ההפקעה - מלמדות אותנו כי טיבם ואופיים של פיצויי ההפקעה נוצרים עוד בהיותם בבטן ולפני שהם רואים אור עולם. ובהיות הפיצוי תחלוף לקניין-של-אמת חוט של קניין משוך עליו אף-הוא.

סיכום ביניים

24. לסיכום ביניים נאמר אפוא זאת, שזכותו של מי שהופקעה זכותו במקרקעין לקבל פיצויי הפקעה מאת הרשות המפקיעה, זכות היא שניכרים בה תווי-קניין מובהקים בצד תוויים אובליגטוריים של חובה לשלם כסף.

היחסים המשפטיים שבין הרשות המחזיקה בפיצויי הפקעה לבין בעל הזכות

25. כיצד נאפיין את מסכת היחסים המשפטיים שבין הזכאי לקבל פיצויי הפקעה לבין הרשות המפקיעה ה"מחזיקה" בפיצויי ההפקעה? ושלא בדיוק משפטי: מהו היחס המשפטי שבין הזכאי לבין פיצויי ההפקעה שהרשות המפקיעה "מחזיקה" בהם עבורו? כפי שאמרנו וראינו, הרשות מחזיקה בפיצויי ההפקעה במעין-פיקדון עבור בעל הזכות. ואולם, האם יש בו באותו מעין-פיקדון כדי לצבוע את יחסיהם של הרשות ובעל הזכות (לשעבר) בצבע כלשהו? התשובה לדעתנו היא בחיוב, ואולם כאן עלינו להלך זהיר-זהיר.

מתוך שאותו מעין-פיקדון שדיברנו בו יציר ההלכה הוא - כמובן, על-פי הוראות חוק ועל-פי הדוקטרינה - חייבת ההלכה להוסיף ולסמן את גבולותיו המשפטיים. לשון אחר: נטל הוא המוטל עלינו להצביע על מסקנות ותוצאות הנדרשות מסיווגם של פיצויי ההפקעה כמעין-פיקדון. כך, למשל, לא נוכל לומר כי העירייה מחזיקה בפיצויי ההפקעה בנאמנות עבור בעל הזכות, אם הכוונה היא לנאמנות במובנה הטכני לפי חוק הנאמנות, תשל"ט-1979 (חוק הנאמנות). הנה-כי-כן, כהוראת סעיף 1 לחוק הנאמנות:

מהות  
הנאמנות

1. נאמנות היא זיקה לנכס שעל פיה  
חייב נאמן להחזיק או לפעול בו לטובת  
נהנה או למטרה אחרת.

על-פי הגדרה זו, נתקשה לומר כי העירייה מחזיקה בפיצויי ההפקעה בנאמנות עבור בעל הזכויות. אכן, נאמנות מטילה על נאמן חובות רבות ומיוחדות לטובתו של הנהנה, ונתקשה על-כן לסווג את יחסי הרשות ובעל הזכות כיחסים שבין נאמן ונהנה.

26. ואולם, אם נאמנות במובנה הסטטוטורי לא תשלוט על יחסי הרשות ובעל הזכות, לא נוכל להתעלם מקווי דמיון מושגיים אחדים שבין מוסד הנאמנות לבין ענייננו-שלנו. כוונתנו היא לכך, שניתן לראות את הרשות כמחזיקה בפיצויי ההפקעה כבמעין-נאמנות עבור בעל הזכות. הצמדת המושג "מעין" למוסד פלוני, נועדה, כידוע, להבדיל בין המוסד שה"מעין" צמוד אליו לבין המעין-מוסד. כך הוא ב"מעין-חוזה"



וכך הוא בענייננו. כל שנתכוננו לומר הוא, שמסכת יחסי הרשות המפקיעה ובעל הזכות (לשעבר) מזכירה לנו בשורשיה את מסכת זכויותיו של נהנה וחובותיו של נאמן בנאמנות. כך ולא עוד. ניתן בהקשר זה להיעזר אף במוסד הנאמנות הקונסטרוקטיווית, והיא, "נאמנות המוטלת על-ידי בית-המשפט, והמשמשת כלי בידיו להגיע לתוצאות צודקות" (ע"א 3829/91 אבינועם וואלס נ' נחמה גת פ"ד מח (1) 801, 810, מפי הנשיא שמגר). ראו עוד: ע"א 1559/99 שושנה צימבלר נ' רבקה תורג'מן פ"ד נז (5) 49, 64, מפי השופט מצא; ש' ארדמן, נאמנות מכוח הדין, (תש"ס-2000) בייחוד בעמ' 31-43, 267-259 (ארדמן, נאמנות); ש' כרם, נאמנות (תשס"ד-2004), מהד' רביעית, 257-265 (כרם); ד"ר נילי כהן, התערבות ביחסים חוזיים (תשמ"ב-1982) 34-42. וכלשונו של דניאל פרידמן, דיני עשיית עושר ולא במשפט (מהד' שניה, תשנ"ח-1998, כרך א') 11, ה"ש 42 (פרידמן, עשיית עושר):

הנאמנות הקונסטרוקטיבית היא נאמנות פיקטיבית, אשר הדין כופה על הנתבע, כדי לחייבו בהשבת כספים או רכוש לתובע. לפי ה-Restatement, Restitution (הערה (a) לס' 160, בעמ' 641), שונה הנאמנות הקונסטרוקטיבית מנאמנות מפורשת באותו אופן שבו שונה "מעין חוזה" מחוזה אמיתי. יתכן שגישת הדין האנגלי לנאמנות הקונסטרוקטיבית שונה במקצת.

27. הנאמנות הקונסטרוקטיווית מהווה טכניקה משפטית המאפשרת לשאוב הלכות מדיני הנאמנות אל עבר מצבים שההלכה רואה בהם מצבים דמויי-נאמנות, ואופיה הוא אופי קנייני. נראה לנו שניתן לשאוב ולו מעט מתחום הנאמנות הקונסטרוקטיווית לעניין חובתה של הרשות המפקיעה כלפי בעל הזכות. ראו: ארדמן, נאמנות, 31-32; פרשת צימבלר, 64-65 (מפי השופט מצא). ראו עוד: מאמרם של עורכי-הדין אברהם סימון ואלון קפלון, "הפקעת ולא שילמת - 'הרצחת וגם ירשת'?" (ארנונה - כתב עת למשפט, מיסים ונדל"ן, 3.3.2004), המעלים הצעה להחלתה של דוקטרינת הנאמנות הקונסטרוקטיווית על פיצויי הפקעה. באומרנו כי ניתן לשאוב "מעט" מנושא הנאמנות הקונסטרוקטיווית, נשאל - לענייננו עתה - אם הרשות המפקיעה, כמוה כנאמן, רשאית בכלל להעלות טענת התיישנות כנגד בעל הזכות (הנהנה)? אלא שלא נקדים את המאוחר. אין צורך שנפרט ונדקדק בחיוביה של הרשות המפקיעה כנדרש מן הנאמנות הקונסטרוקטיווית. בע"א 438/90 פקיד שומה, חיפה נ' הד הקריות בע"מ פ"ד נא (5) 668 נשאלה שאלה כיצד יסווג מעמדו של מעביד המחזיק בכספים שניכה מעובדיו ומוטלת

עליו חובה להעביר אותם כספים לרשויות המס. סיווגתי יחס זה כיחס של מעין-נאמנות, ועליו אמרתי דברים אלה (בעמ' 688):

אין צורך שנרחיב בשאלה מה הוא תחום התפרשותה של אותה מעין-נאמנות. נספק עצמנו באומרנו כי נדמה הוא המעביד למעין-נאמן לעניינם של כספי הניכויים, ובתורת שכזה אמורות לחול עליו חובות הנדמות לחובותיו של מעין-נאמן.

כך אף בענייננו, שנוכל לספק עצמנו באומרנו, על דרך הכלל, כי נדמית היא הרשות למעין-נאמן, ובדרך הילוכנו נחליט אלו חובות חלות עליה ואלו חובות אינן חלות עליה. על דרך הילוכנו ניצבת עתה דוקטרינת ההתיישנות, ובה נאמר את דברנו.

רשות המחזיקה בכספי בעל-זכות (לשעבר); בעל-זכות לשעבר; התיישנות

28. הבה נקבוץ אל ביקעה אחת כל מסקנות שהיסקנו באשר לאופי החזקתה של הרשות בפיצוי הפקעה; נבחן את נושא ההתיישנות; ולסוף נצרף אחד לאחד ונסיק מסקנות לעניין התיישנות זכותו של בעל-זכות (לשעבר) כלפי הרשות המפקיעה.

29. סעיף 6 לחוק ההתיישנות מורנו כי התיישנות מתחילה במירוץ ביום שבו נולדת עילת התובענה:

תחילת ההתיישנות  
6. תקופת ההתיישנות מתחילה ביום שבו נולדה עילת התובענה.

ובמילים אחרות: תחילתה של התיישנות היא ביום ש"בו מתגבשות העובדות המהותיות, המזכות את הנושה (התובע) בקיום החיוב כלפיו על-ידי החייב (הנתבע)" (השופט ברק בפרשת עזבון וויליאמס, 271; וראו עוד מראי המקומות הנזכרים שם). השאלה אם נולדה ואם לא נולדה עילת תובענה, המשפט המהותי יכריע בה; לא משפט הפרוצדורה ולא דין ההתיישנות. דין ההתיישנות תולה עצמו במשפט המהותי, ולא נדע אם החלה התיישנות במירוץ עד שלא נדע אם קנה התובע לעצמו זכות מהותית שזכאי הוא לשוטח לפני בית-המשפט ולבקש פסק-דין לזכותו כנגד הנתבע. ומתוך שהמשפט

המהותי הוא שיקבע את מועד הולדתה של עילת תביעה, שומה עלינו להיוועץ, בכל עניין ועניין, באותו ענף-משפט שלעניין, כדי לברר ולבחון אם מודיע הוא אותנו על לידתה של עילת תביעה.

30. ומה לענייננו-שלנו? הנה היא הרשות המפקיעה מחזיקה בכספים המיועדים לתשלום פיצויי-הפקעה לנפגע. הרשות אינה כופרת בזכותו של בעל הזכות (לשעבר) לקבל פיצויי-הפקעה, הגם שאפשר עשויים להתגלע חילוקי דעות בין הצדדים באשר לגובהם של אותם פיצויים. על דרך העיקרון, אפוא, באיזה יום תתגבש הזכותו של בעל הזכות (לשעבר) זכותו לתבוע את הרשות לדין? נניח, למשל, שבעל הזכות טוען לפיצויי הפקעה בסך 100 ואילו הרשות מסכימה לשלם 80. הנאמר כי נולדה הזכותו של בעל הזכות עילת תביעה בגין 20 בלבד או שמא נאמר בעל הזכות קנה עילה בגין 100? ונזכור כי שואלים אנו כל שאלות אלו כולן לבחינתה של טענת התיישנות. מה הוא אפוא היום שבו מתגבשת עילת תביעה לזכותו של בעל הזכות (לשעבר) כנגד הרשות המפקיעה?

31. הבה ננסה ללמוד היקש לענייננו מעניינים אחרים שנדונו בהלכה, והשאלה הנשאלת היא, בראש ובראשונה אלו סוגי מקרים ישמשו לנו מקור להיקש. שאלה זו תלויה, מצידה, בשאלת איפיונה של המערכת שלפנינו, שהרי היקש נעשה, ורשאים אנו לעשות, רק בין מערכות הדומות בעיקריהן זו-לזו. נחזור אם כן מעט לאחור, ונזכור כי מצאנו במערכת זו שלפנינו גם קווי-אופי של חיוב אובליגטורי גם קווי-אופי של קניין. נוכל אפוא ללמוד היקש גם ממערכות אלו גם ממערכות אלו. ואולם בכך אין די. אין המדובר אך במערכת שקווי-אופי אובליגטוריים וקווי-אופי קנייניים מאפיינים אותה, כך על דרך הסתם. שומה עלינו לצמצם את חיפושינו, ולנסות וללמוד היקש ממערכות שבהן מסכים הנתבע או הסכים בעבר, או שחזקה עליו שהסכים או שמסכים הוא, כי החזיק או מחזיק הוא ברכוש של הזולת או ברכוש שהזולת זכאי לו. זהו המכנה המשותף הרחב ביותר שנוכל למצוא לענייננו, וממערכות המקיימות תנאי-יסוד אלה ננסה ללמוד היקש לענייננו.

היקש מדין הקניין והנזיקין

32. נפתח בדין הנזיקין שעניינו העוולה הקניינית הקרויה עיכוב נכס שלא-כדין (סעיף 49 לפקודת הנזיקין: "עיכוב שלא-כדין הוא מניעת מיטלטלין שלא-כדין מאדם הזכאי להחזיק בהם מיד"). עוולה זו משמשת, למשל, בעלים שהפקיד מנכסיו בידי של שומר (כמובנו בחוק השומרים, תשכ"ז-1967), והשומר (למשל) מסרב עם תום

השמירה להחזיר את נכס השמירה לבעליו. לא נעלם ממני, כמובן, כי זכותו של הנפגע בהפקעה אינה זהה לזכותו של תובע בעילה של עיכוב נכס שלא כדין. ואולם, בכך דומות הן שתי המערכות, שבשתייהן מחזיק הנתבע (הרשות) בנכס של התובע (בעילה של עיכוב נכס שלא-כדין) או בנכס שהתובע זכאי לו, כעיקרון (בענייננו). ראו עוד, פסקה 19 לעיל. והנה, הלכה היא, כי ראובן שקיבל משמעון נכס להחזיק בו, ותוך תקופת ההחזקה מכר את הנכס לצד שלישי (ובכך עָוול עוולה של גזל), לא יישמע בטענה כי עברה התיישנות על מעשה הגזל. ההתיישנות תחילתה תהא רק לאחר ששמעון דרש מראובן כי יחזיר את הנכס להחזקתו ושמעון סירב לו. וכך נפסק בפרשת *Wilkinson v. Verity (1871) L.R 6 C.P 206*. מעשה שהיה כך היה, שכומר בכנסיה החזיק ברשותו את צלחת לחם הקודש. בשנת 1859 מכר הכומר את הצלחת בלא שהממונים על הכנסיה ידעו על כך, והניח במקומה בכנסיה צלחת אחרת. בשנת 1870 גילו הממונים את המעשה ודרשו מן הכומר כי יחזיר את הגזל. הכומר טען להתיישנות עילת התביעה, ועל כך פסק בית המשפט כי מירוץ ההתיישנות החל ביום הסירוב להשיב את הצלחת, ומכאן שטענת ההתיישנות אינה טענה. ראו עוד: חשין, מיטלטלין, 220 ואילך.

הלכה זו עניינה הוא, אמנם, ביחסים של שמירה ולא ביחסי נאמן-נהנה, ואולם ההיקש לענייננו מתבקש מאליו. כוונתנו היא להלכה כי ראובן שהפקיד נכס מנכסיו בידי שמעון, תקום עילת תביעה לזכותו בדורשו משמעון כי ישיב לו את הנכס ובהיתקלו בסירוב מצידו של שמעון. ראו עוד: חשין, מיטלטלין, 225. לשון אחר: תקופת ההתיישנות תחל להימנות החל ביום הסירוב. סירובו של שמעון להיענות לדרישת ראובן להחזיר לו את נכס השמירה, שקול כנגד קריאת תיגר מצידו של שמעון, המחזיק, על זכותו של ראובן, הבעלים. הכומר בפרשת ווילקינסון קיבל את צלחת לחם הקודש לשמירה בהחזקתו, ועל-פי ההלכה רואים אותו כמי שהודה בזכותו של המפקיד וכמי שהוא מנוע מטעון כי גזל את הנכס במהלך השמירה. נמצא כי לעת שהממונים דרשו את החזרתה של צלחת לחם הקודש להחזקתם, ראה בית-המשפט את הכומר כמי שהחזיק בצלחת. ומפקיד המבקש להחזיר לידיו את נכס השמירה, אמור לדרוש את החזרתו לידי ורק בהיתקלו בסירוב קונה הוא עילת תביעה כנגד המחזיק.

ההיקש לענייננו מתבקש מאליו: בשני המקרים רואה בית המשפט את הנתבע כמי שמחזיק בנכס התובע - בענייננו-שלנו, רואים אנו את הרשות כמי שהסכימה כי מחזיקה היא - או החזיקה - בכספי פיצויים שהתובע זכאי להם (שכן התובענה סולקה על הסף) - ואך אם מסרב הנתבע להיענות לדרישת התובע קמה ומתהווית עילת תביעה לזכות התובע. סירוב הנתבע להיענות לתובע; טענת "חזקה נוגדת" שהנתבע מעלה כך

כנגד התובע; שני אלה מהווים תנאי מוקדם לזכותו של התובע כלפי הנתבע. סירוב הרשות לשלם פיצויים לתובע, הוא המקנה לתובע זכות כלפי הרשות. בענייננו, נזכור, סירבה הרשות לתובע רק בשנת 2002.

33. ונדגיש: כפי שאמרנו במקום אחר, בית-המשפט בפרשת ווילקינסון "לא קבע שלו היו הממונים מגישים תובענה לאחר עבור ההתיישנות מיום הדרישה והסירוב, היו הם זוכים בדין ... או, שהיו יכולים לדרוש את הנכס פעם אחרי פעם, וכל 'סירוב' היה יוצר עילה" (חשין, מיטלטליון, 226). וכך גם בענייננו. קביעתנו כי מירון ההתיישנות אינו מתחיל במועד ההפקעה, אין משמעותה כי יכול ורשאי בעל הזכות (לשעבר) לדרוש את פיצוייו שוב ושוב באין מפריע; לייצר כך לעצמו עילת תביעה חדשות לבקרים; וכמסקנה נדרשת מכל אלה כמו יחל לו מירון התיישנות חדש מעת-לעת. מירון ההתיישנות מתחיל במועד אחד בלבד - במועד סירובה של הרשות לשלם פיצויים. מאותה עת ואילך קצובות לו לנפגע שבע שנים - כמניין תקופת ההתיישנות בכל תביעה כספית - ובמהלכן של אלו יכול ורשאי הוא להגיש תובענה. לאחר שבע שנים אלו תדע הרשות כי אין היא עוד מחוייבת בתשלום פיצויים, וכי חרב ההתיישנות הַאָבִידָה את זכות התביעה. אכן, חוק ההתיישנות יחול גם על ענייננו, אלא שכמקובל תחילתו תהא ביום היוולדה של עילת התביעה. ואם ישאל השואל, ומה יהא על כספי הפיצויים עד שהתובע יתבע מן הרשות? תשובתי לשאלה תהא, כי כל אותה עת תחזיק הרשות בכספי הפיצויים בנאמנות עבור בעל הזכות. אכן, מירון הזמן לא ייטיב עם בעל הזכות הנפגע, למיצער מבחינת האינפלציה. ואולם לא נמצא לי כל הַצָדֵק - לא הצדק משפטי אף לא הצדק ציבורי או מוסרי - כי כספי הפיצויים יחולטו לטובת הרשות לאחר עבור התיישנות מיום ההפקעה. הנה הוא פלוני שהפקיד כסף בבנק ומטעמים כלשהם לא תבע את כספו שלושים שנה. היישמע הבנק בטענה כי כספו של אותו איש אבד לו? ומה בין הבנק לבין הרשות המפקיעה? האם אך משום שרשות ציבור היא, ראוי להעשיר אותה שלא בעילה מבוררת?

34. דוגמה נוספת מדין הנוזיקין תימצא לנו בפרשת Clayton v. Le Roy [1911] 2 K.B 1031. התובע קנה שעון בחנותו של הנתבע, ולאחר זמן קצר נגנב השעון ממנו. השעון מצא דרכו לחנותו של שען אחר, ושם נקנה על-ידי אדם אחד. אותו קונה הביא את השעון לבדיקה בחנותו של הנתבע. הנתבע, שזיהה את השעון כשעון שמכר לתובע, הודיע על כך לתובע. התובע דרש מהנתבע להחזיר את השעון לרשותו, ומשסירב הנתבע להיענות לדרישה, נמסרה לו על אתר הזמנה לדין. אמר השופט פלטשר מולטון (Fletcher Moulton, L.J.) בין שאר דבריו (בעמ' 1048):

In an action of detinue, as in other actions of tort, the Statute of Limitations runs from the time when the cause of action arose; consequently, if nothing has happened to give rise to an action of detinue, there is no period of time which can operate to extinguish the title of the real owner. He may have been deprived of control over his chattel for a hundred years, but it still remains his property, and an action will lie to recover it, unless there have been a demand and a refusal which would be sufficient to give rise to a cause of action. If there is a demand by the owner from the person in possession of the chattel and a refusal on the part of the latter to give it up, then in six years the remedy of the owner is barred...

הנה-כי-כן, אין לו לבעלים של נכס מיטלטל עילת תביעה בעוולה של detinue (היא העוולה המקבילה לעיכוב נכס שלא-כדין במשפטנו) אלא אם המחזיק בנכס קורא תיגר על זכותו, למשל, על דרך סירוב להחזיר לו את הנכס. רק חזקה נוגדת - חזקה הנוצרת עם הסירוב להחזיר את הנכס - יוצרת עילת תביעה לזכותו של הבעלים. הנתבע בפרשת קלייטון החזיק בשעון באורח "נייטרלי". הוא לא טען לזכות כלשהי בשעון, לא שלו ולא של אחר, ומשום כך צמחה לתובע עילת תביעה נגדו רק עם הסירוב להחזירו. כך גם בענייננו, באשר ליחסה של העירייה אל כספי הפיצויים; כפי שבפרשת קלייטון נוצרה חזקה נוגדת רק עם הסירוב להחזיר את הנכס, כך אף בענייננו באשר לכספי הפיצויים. העירייה יכול שתחזיק בכספי הפיצויים "מאה שנים" וזכות הבעלים לכספים המייצגים את המקרקעין שהיו שלו, לא תפקע.

היקש מדיני הבנקאות

35. במקום אחר בחוות-דעתנו עמדנו על היקש מדיני בנקאות לענייננו, בהשוותנו פיקדון שהופקד בבנק לכספי פיצויים שהרשות המפקיעה מחזיקה "בעבור" מי שזכויותיו הופקעו. עתה נלמד היקש גם לתחילתו של מירוץ ההתיישנות, קרא, למועד

גיבושה של עילת תביעה. ואמנם, כפי שנקבע בפרשת וויליאמס (שם, 283, מפי השופט ברק) "בחוב, שפרעונו עם דרישה, הדרישה היא יסוד בגיבוש מועד הפירעון, ותקופת ההתיישנות אינה מתחילה אלא עם מתן הדרישה". ושוב: עיקר לענייננו אין הוא בדרישה ובסירוב בתורת שכאלה. עיקר הוא בצורך שתיווצר ביקעת מריבה, חזית מלחמה, שני צבאות עויינים העומדים זה אל-מול זה. רשות מפקיעה המחזיקה בכספי פיצויים אין לה ריב עם הזכאי; נהפוך הוא: כהוראת החוק חייבת היא לפצותו ומחזיקה היא בכספים עבורו ולטובתו. ואולם נסכים, כמובן - זו היא אף טענתנו - כי בסרב הרשות להיענות לנפגע, תחל התיישנות במירוץ.

היקש מדין המקרקעין - חזקה נוגדת

36. על הילכת "החזקה הנוגדת" בדין המקרקעין דומה שאין צורך להרחיב דברים. וכך, בעלים התובע מחזיק במקרקעין כי ישיב את המקרקעין להחזקתו והמחזיק מעלה כנגד התביעה טענת התיישנות, אין די לו למחזיק כי יוכיח זאת שהחזיק בנכס כך-וכך שנים. שומה עליו להוכיח כי החזקתו היתה החזקה נוגדת זכות בעלים, כי נהג בנכס המקרקעין מינהג בעלים, שהרי אם החזיק בנכס מטעם הבעלים, ממילא לא עברה התיישנות ולו משום שלא נולדה כלל עילת תביעה. וכך, יכול אדם שיחזיק במקרקעין של הבעלים "מאה שנים" והתיישנות לא תעמוד לזכותו. ההיקש לענייננו נלמד מאליו: הרשות המפקיעה אינה מחזיקה בפיצויי-ההפקעה בחזקה נוגדת; נהפוך הוא: מחזיקה היא בפיצויים לטובת הנפגע. ממילא אפוא לא קמה לזכותו של הנפגע עילת תביעה יולדת התיישנות. כל זאת, כמובן, עד לעת דרישה וסירוב.

היקש ממערכת של יחסי נאמנות

37. כפי שראינו בדברינו לעיל (ראו פסקה 25 ואילך) רשות מפקיעה המחזיקה בפיצויי הפקעה נדמתה - למיצער במיקצת - לנאמן או לנאמן-קונסטרוקטיווי המחזיק בכספיו של נהנה. מטעם זה כינינו אותה החזקה כהחזקתו של כעין-נאמן. ולא נדרשנו לאותו היקש אלא כדי להמשיך בו לענייננו עתה, לעניין ההתיישנות. בנאמנות מחזיק הנאמן בנכסי הנאמנות לטובת הנהנה ועבורו. ואולם, אם כפר הנאמן בזכותו של הנהנה בנכסי הנאמנות, והודיע על כך לנהנה, קמה לנהנה עילת תביעה נגד הנאמן וההתיישנות מתחילה במירוץ. ראו: פרשת צימבלר, 56, 67-68 (מפי השופט מצא). ראו עוד האסמכתאות הנזכרות שם. ראו עוד: ע"א 6906/00 אהמד ענבטאוי נ' רינה דר (דרויש), פ"ד נו (5) 280, 287 (מפי השופט אנגלרד); ע"א 3322/95 יצחק גמזו נ' עו"ד דניאל גושן, פ"ד נ (4) 520, 526-527 (מפי השופט דורנר); כרם, 201-202. תביעת

הנהנה לא תתיישן כל עוד לא יכפור הנאמן בזכותו של הנהנה ויודיע לו על כך, מן הטעם הפשוט שעד לאותו מועד לא קמה כלל עילת תביעה לזכותו (הערה: לא נתקשה לראות את הקשר בין הלכה זו לבין ההלכות שפגשנו בהן לעיל בנושא העוולה של עיכוב נכס שלא-כדין: הכפירה וההודעה לנהנה בנושא הנאמנות שקולות כנגד דרישה וסירוב בנושא העוולה של עיכוב נכס שלא-כדין). ועל כל אלה כתב פרידמן, עשיית עושר (כרך א', 593):

נאמר אצלנו, בהסתמך על הדין האנגלי, שאין התיישנות ביחסי נאמנות. הדברים מתייחסים לנאמנות ממשית, שבה "אין מצפים מהנהנה שיגיש תביעה נגד הנאמן". אכן, כרגיל חזקת הנאמן איננה חזקה נוגדת וכל עוד נמשכים יחסי הנאמנות, אין לנהנה סיבה להגיש תביעה. אולם נראה שאם חזקת הנאמן הופכת להיות חזקה נוגדת, כגון, שהוא מכחיש באוזני הנהנה את דבר הנאמנות, יחל מירוץ ההתיישנות, שלגביו יחולו הדינים הרגילים.

ובכן, כל עוד לא הפכה החזקתו של הנאמן החזקה נוגדת, לא נוצרה עילת תביעה וממילא לא החלה התיישנות במירוץ. כך אף בענייננו, שסירוב הרשות המפקיעה לשלם מקבילה להחזקתו הנוגדת של הנאמן.

אלה הם אפוא כללי הנאמנות, וכללים אלה יחולו, כפי שנפסק, גם על הנאמנות הקונסטרוקטיווית. ניתן לנסח זאת כך: כללים אלה שבנאמנות הרגילה נמצאו ראויים כי יחולו על נאמנות קונסטרוקטיווית: כך מצד עצמם, כך מצידה של הנאמנות הקונסטרוקטיווית, וכך על דרך של היקש מנאמנות רגילה לנאמנות קונסטרוקטיווית. וכלשונו של השופט מצא בפרשת צימבלר (שם, 66):

ככלל, לעניין ההתיישנות, אין סיבה להבחין בין הכללים החלים על נאמנות רגילה לבין הכללים הראויים לחול על נאמנות קונסטרוקטיבית.

למותר לומר מה היקש מקישים אנו מנאמנות ומנאמנות קונסטרוקטיווית לענייננו, בייחוד בתינו דעתנו לאותם שריגים קנייניים מובהקים שבפיצוי הפקעה. וכך: כל עוד לא כפרה הרשות המפקיעה בזכותו של בעל הזכות (לשעבר), אות וסימן הם



שממשיכה היא להחזיק בפיצויי ההפקעה, כבראשונה, עבור בעל הזכות (לשעבר). כנדרש מכך, כל אותה עת לא נוצרה עילת תביעה כנגד הרשות וממילא לא החלה ההתיישנות במירוץ. אכן, הנאמנות הקונסטרוקטיביות נוצרה, מעיקרה, כטכניקה לעשיית צדק על דרך שאיבת הלכות מתחום דין הנאמנות והחלתן של אלו על מערכים שאינם נאמנות במובנה הטכני. אתקשה להבדיל בין ההיקש מנאמנות לנאמנות קונסטרוקטיביות לבין ההיקש מנאמנות ונאמנות קונסטרוקטיביות גם-יחד למערכת בה מחזיקה רשות מפקיעה בפיצויי הפקעה המיועדים למי שנפגע מהפקעה. בפרשת דנ"א 3768/98 קריית בית הכרם בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, ירושלים, פ"ד נו(5) 49, 99, אמרנו דברים אלה:

[דומה עליי כי גורמים המדברים בזכות האינטרס של בעל המקרקעין עוצמתם רבה - רבה שבעים ושבעה - מן האינטרס הגנוז בהתיישנות התביעה כהוראת סעיף 197 לחוק; אורם בוהק מן האור הבוקע מאינטרס הוועדה המקומית; צדקם רב ועצום מן הצדק שבעמדת הוועדה המקומית.

ומהתם להכא. ראו עוד: דנג"ץ נוה ימין שם, 46-47.

טענה-שכנגד

38. בעל דברנו ההיפותטי יכול שיעלה נגדנו טענה התומכת עצמה בהוראות הסעיפים 5, 9 וטופס א' שבתוספת לפקודת הקרקעות. הבה נשמע את הטענה ונידרש לה.

וזה הילוך הטענה: כהוראת סעיף 5 לפקודה, תחילתו של הליך הפקעה הוא בפירסום הודעה ברשומות על-אודות כוונתו של שר האוצר לרכוש קרקע פלונית. נוסח ההודעה בא בטופס א' או בטופס ב' שבתוספת לפקודה. הטפסים, כדרכם של טפסים, מסורבלים בלשונם, ולענייננו עתה נזכיר כי נאמר בהם שהטוענים לזכויות באותה קרקע פלונית והמבקשים לעצמם פיצויים, מוזמנים להגיש דרישה על-כך למנהל אגף רישום והסדר קרקעות תוך חודשיים מיום פירסום ההודעה. מוסיף סעיף 9 לפקודה וקובע, כי לאחר אותם חודשיים ימים פתוחה הדרך לפני הטוען לזכות להפנות תעצומותיו לבית-המשפט. ראו נוסח סעיף 9 בפיסקה 10 לעיל.

39. הנה-כי-כן, כך יטען הטוען, באין הסכמה בין הרשות המפקיעה לבין הטוען לזכויות, כי-אז - כלשונו של סעיף 9 - בעבור חודשיים ימים מיום פירסומה של התובענה "סכום הפיצויים המגיע, אם מגיעים פיצויים כאלה, וכל סכסוך כזה בעניין טובת-ההנאה או הזכות, ייושב ע"י בית-המשפט וכו'". שמע מינה: לאחר עבור חודשיים מיום הפירסום, פנויה הדרך לפני הטוען לזכויות לפנות לבית-המשפט, ומכאן נלמד ונדע כי ההתיישנות תחל במירוץ חודשיים לאחר הפירסום.

40. טענה זו אינה טענה. ככל שהמדובר הוא במקרים שבהם נתגלעו חילוקי-דעות בין הרשות לבין הטוען לזכות, אני מסכים כי ההתיישנות מתחילה במירוץ. ואולם מה הדין במקום שאין חילוקי דעות, כגון שהטוען לזכות אינו מגיש כל תביעה לרשות (כבענייננו), בין מפאת אי-ידיעה, בין מפאת רשלנות, בין מכל טעם אחר? במקרים מעין-אלה סלולה אמנם הדרך לפני הטוען לזכות להגיש תובענה לבית-המשפט, ואולם באין חילוקי דעות אמיתיים (כגון שהטוען לזכות לא ידע כלל על ההפקעה) הפנייתו לבית-המשפט אין לה כל משמעות. כך הוא אף במקום שחילוקי הדעות נסבים על גובה הפיצויים. למיצער ככל שהמדובר הוא בסכום הפיצויים שאינו שנוי במחלוקת, אין כל הצדק לפסוק כי ההתיישנות החלה במירוץ. אכן, עיקר הוא במהות, קרא, בעובדה שאינה שנויה במחלוקת כי על דרך העיקרון מחזיקה הרשות בפיצויי הפקעה עבור בעל הזכות.

כללם של דברים

41. מסקנתנו הכוללת היא זו, שכל עוד לא סירבה הרשות המפקיעה להיענות לדרישת בעל הזכות (לשעבר) לשקול על ידו פיצויי ההפקעה כדרישתו, רואים אנו אותה כמחזיקה בפיצויי-ההפקעה בנאמנות (לא במובנה הטכני) עבור בעל הזכות (לשעבר). וגם אם תחזיק הרשות בפיצויי-ההפקעה "מאה שנים", בכל זאת תוסיף להחזיק בהם לטובת בעל הזכות (לשעבר). הלכה זו - הלכה רצויה היא. רצויה וראויה. וראו דבריו של פרופ' חנוך דגן בסיפרו קניין על פרשת דרכים (תשס"ה-2005) 129 :

נכונותו של הדין הישראלי לפצות בעלי מקרקעין, המתחזקת בהתמדה בשנים האחרונות, מושתתת על ערך החירות של הקניין ועל הנגזרת החשובה שלו בהקשרנו: פועלו של הקניין כמגן מפני כוח השלטון.

דברים אלה כמו נכתבו לכבודנו, או שמא כותבים אנו לכבודם. ראו עוד: ח' זנדברג "הפקעות, אחריות חברתית והגנת הקניין הפרטי - אגב דין וחשבון הועדה הבינמשרדית לשינוי פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943" המשפט 19 (תשס"ה-2005) 88.

מי שקדמו לנו

42. להשקפתנו, כפי שהסברנו והארכנו בדברינו לעיל, כל עוד לא גילתה הרשות דעתה כי כופרת היא בזכותו של הטוען לפיצויי הפקעה, אין חוק ההתיישנות מחיל עצמו על פיצויי הפקעה המוחזקים בידי הרשות המפקיעה. טעם הדבר הוא, שעד אשר כופרת הרשות בזכותו של הטוען לפיצויי הפקעה, רואים אותה כמחזיקה בפיצוי כבמעין-פיקדון לזכותו של התובע. נוסף ונאמר, כי לא אנו היינו הראשונים שהעלו גירסה זו ליחס שבין דוקטרינת ההתיישנות לבין חובתה של רשות מפקיעה לשלם פיצויי הפקעה לזכאים. ראשונים ייזכרו הנשיא אגרנט והשופט לנדוי בפרשת אבו-דאיה. העילה בפרשת אבו-דאיה נולדה לעת מלכותה של המג'לה - לפני היות חוק ההתיישנות - ודעתו של בית-המשפט העליון היתה נחרצת כי בהתאם לפירושה הנכון והראוי של המג'לה אין התיישנות תופשת בנושא של פיצויי הפקעה. בית-המשפט נמנע מהחליט בשאלה אם חוק ההתיישנות אף-הוא - להבדילו מהמג'לה - אינו חל על תביעת פיצויי-הפקעה, ואולם לא נתקשה לשער לאן נשבה הרוח. כך, למשל, כתב הנשיא אגרנט דברים אלה (בעמ' 550):

יושם לב, כי בפקודה שלנו לא קבע המחוקק המנדטורי כל הוראת התיישנות מיוחדת לגבי הבקשה להערכת הפיצויים, המוגשת במסגרת סעיף 9 לפקודה. הדעת נותנת שהוא נמנע מלעשות כן, לא מפני שסמך על תקופת ההתיישנות הנזכרת בסעיף 1660 של המג'לה בנוגע ל"תביעות של חוב", אלא מפני שמצא דרך למנוע את התקלה שתיגרם לרשות המפקיעה על-ידי הזנחת הבקשה להערכת הפיצויים, והיא: סעיף 9 לפקודה מורה, שגם היועץ המשפטי זכאי להגיש את הבקשה להערכת הפיצויים - ופירוש הדבר שיוכל להגיש בכל עת - ואילו בסעיף 16 נקבע, כי לאחר שניתן פסק-דין סופי בענין הפיצויים, זכאי כל מי שלא קיבל הודעה על ההליכים שבהם ניתן פסק-הדין או שלא הגיש תובענה לקביעת פיצוייו - לעשות כן תוך שנה אחת מתאריך פסק-הדין הנ"ל. שתי הוראות אלו תומכות בדעה, שהמחוקק המנדטורי יצא מתוך ההנחה, כי תובענה כנ"ל אינה נתונה - כל עוד לא ניתן פסק-דין סופי כאמור -

להתיישנות כלשהי; הווה אומר, שהוראת ההתיישנות של המג'לה אינה חלה לגביה (ההדגשה במקור - מ' ח').

הנה-כי-כן, הנשיא אגרנט לומד גם מפקודת הקרקעות עצמה על אי חלוקתה של דוקטרינת ההתיישנות על תובענה לפיצויי הפקעה.

43. תקיף יותר בדעתו היה השופט לנדוי, באומרו (בעמ' 552-553) דברים אלה:

למעשה טמון בסעיף 16 הסדר מפורש בנוגע להתיישנות תביעות לפי סעיף 9 של הפקודה. נקבעו שם תקופות של שנה מיום ההחלטה הסופית על תשלום הפצויים, בה עוד מותר להגיש תביעה לתשלום פצויים; ותקופה של שלוש שנים מן ההחלטה הסופית, בה אפשר לתבוע פצויים שהופקדו בבית-המשפט וטרם שולמו לצד אחר. אכן, תקופות אלה אינן חלות אלא אם ניתנה החלטה סופית על-ידי בית-המשפט, והחלטה כזאת לא תנתן אלא על-פי בקשה בהתאם לסעיף 9. אבל את המנגנון של סעיף 9 יכול להפעיל גם היועץ המשפטי (או היוזם, לו הוקנתה סמכותו של היועץ המשפטי, לפי סעיף 22 (2), ובמקרה דנן העיריה המערערת). בדרך זו יכולה הרשות הרוכשת להביא לדי חסימת תביעות נוספות תוך תקופה קצרה יחסית, ובכך נתונה לה הגנה מספקת מפני תביעות בלתי-צפויות לפצויים אחרי זמן רב, העלולות להכביד על סדריה התקציביים. כל עוד מזניחה הרשות הרוכשת, היא עצמה, את הגשת הבקשה לפי סעיף 9, דין הוא שתהיה צפויה לתביעות ללא הגבלת זמן כלשהי.

אין צורך בדמיון מפליג כדי להסיק כי לו ניצבה לפני בית-המשפט בפרשת אבו דאיה השאלה הניצבת לפנינו כהיום הזה, כי-אז היה הוא מחליט - ברוחו של פסק-הדין שנתן - כי חוק ההתיישנות אינו חל על תובענה לפיצויי הפקעה; כמובן, כל עוד לא נוצרה ביקעת מחלוקת ברורה בין בעלי-הדין.

44. במהלך השנים נזכרה סוגיית ההתיישנות שבענייננו לפני בית-המשפט העליון, אך הכרעה בה לא נמצאה לנו. ראו, למשל: דברי השופט מצא בפרשת ע"א 813/03 עיריית נצרת נ' ג'י.בי. טורס בע"מ, פ"ד נח(5) 664, 672; השופטת פרוקצ'יה בפרשת ע"א 8796/03 מיכאל נגל נ' המועצה המקומית גני תקווה (טרם פורסם) (בפיסקה 9). קמר, הפקעות (שם, 311-316) תומך בהשקפה כי חוק ההתיישנות אינו חל על תובענה

לפיצווי הפקעה, והשקפה זו מחזק הוא בנימוקים אלה ואחרים. אשר לבתי-המשפט המחוזיים, בצד אותם פסקי-דין הקובעים כי חוק ההתיישנות חל כסדר על תובענות לפיצווי הפקעה, ימצאו לנו פסקי-דין הסוברים כי אין לו לחוק ההתיישנות תחולה במקרים אלה. כן היו דבריו של השופט טלגם בהמ' (ת"א) 8240/85 אדוארד ארידור נ' עיריית פתח תקווה, פ"מ תשמ"ו (ג) 100 (התובע באותה פרשה הוא-הוא התובע אף בעניינינו, אלא שהתביעה בהמ' 8240/85 היתה בגין זכויותיו הפרטיות של ארידור בקרקע שהופקעה. וראה זה פלא: (כמעט) באותו עניין עצמו נמצאו לנו שני פסקי-דין המכחישים זה-את-זה). באותה רוח הוא פסק-הדין בפרשת ת.א. 1195/99 בלעום עלי מוחמד נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה עיריית טייבה (טרם פורסם). בפסק-דין מקיף ומעמיק זה, סוקרת השופטת רינה מְשָׁל את הפסיקה בנושא התיישנות תובענה לפיצווי הפקעה, ובהסתמכה על אופיים וטיבם של פיצווי הפקעה; על חלוקת האינטרסים בין הצדדים המעורבים; על אי היותם של שני הצדדים - הרשות המפקיעה ובעל הזכות (לשעבר) במקרקעין - צדדים שווי-כוחות; על אופייה של זכות הקניין כזכות-יסוד; ועל רוחה של הילכת קרטיק; באה היא לכלל מסקנה כי אין חוק ההתיישנות מחיל עצמו על תובענה לפיצווי הפקעה. דרכנו למסקנתנו שונה במעט מן הדרכים שקודמיי הלכו בהן, ואולם אותם מי תהום-רבה מזינים הן את דבריהם הן את דברי.

התיישנות ושיהוי

45. ראינו את הילכת "מאה השנים" של השופט פלטשר מולטון בפרשת קלייטון (ראו לעיל, פסקה 34). האם נאמר כי גם אם יבוא טוען לזכות לאחר מאה שנים (זו הפעם מאה שנים שלא במרכאות) - קרא: יבוא יורש שהוא נכד או נין או חימש לבעל הזכות המקורי - יהא על הרשות המפקיעה להתדיין עימו על פיצווי הפקעה? מסקנה זו מסקנה מוזרה היא משהו. אין לנו אפוא אלא להזעיק לעזרנו את האישון השוכן בקירבנו והממונה על הסבירות והשכל הישר, והוא יורנו הדרך. וכפי שכתבתי בפרשת קרטיק (שם, 677):

נראה כי איש-המשפט יכול שיקרא לו לעזר את אותו אישון העומד לשירותנו בכל עת - את האדם הסביר - וישאל אותו מה ייעץ לנו. ודומה כי האדם הסביר - קרא: השכל הישר, הטעם הטוב, ההיגיון, הצדק - יאמר לנו כך: לא אוכל לומר לכם אימתי תפוג ותימוג הזיקה בין הבעלים-לשעבר לבין קרקע שהופקעה מחזקתו; זאת אוכל לומר לכם, שבנסיבות אלו ואחרות אשר תוצגנה לפניי אשיבכם אם פגה ונמוגה הזיקה או אם חיה היא ונושמת.

ובשאלה שלענייננו: אותו אישון יורה אותנו - בדיעבד - האם זכותו של בעל הזכות (לשעבר) זכות היא עד בוא המשיח. על כל אלה נאמר, כי דומה שנוכל למצוא מיקלט לקשיינו בדוקטרינת השיהוי. אם התיישנות לא תהא לנו לעזר, אפשר השיהוי יהא לנו לעזר.

46. ראשית לכל נזכיר, כי הוראת סעיף 27 לחוק ההתיישנות נותנת בידנו מפתח לטרקלין השיהוי. ובלשון החוק: " [אין חוק זה בא לפגוע בכל סמכות, לפי כל דין, לדחות תובענה או לסרב למתן סעד מחמת שיהוי". "דין" לענייננו כאן מכיל, לדעתי, גם הלכה, ומכאן שרשאים אנו להידרש לטענת שיהוי מטעם הרשות המפקיעה גם אם טענת התיישנות לא תעמוד לה. ויש צידוק לדבר. דוקטרינת השיהוי - להבדילה מדוקטרינת ההתיישנות - דוקטרינה גמישה היא, וראוי לו לבית משפט שיהיה בידו כלי גמיש לשימוש בו משיעלה הצורך לכך. וכפי שנאמר בפרשת שחר על-אודות היחס בין ההתיישנות לבין שיהוי (שם, 325):

דוקטרינת השיהוי קרובת-משפחה היא לדוקטרינת ההתיישנות, אך להבדילה מן השיהוי מהווה התיישנות במובנה המשפטי-הטכני תרכובת-קריסטליזציה של אותם שלושה היסודות היוצרים אותה. בעוד אשר דוקטרינת השיהוי דוקטרינה גמישה היא, והכרעה בטענת שיהוי ניתנת לשיקול דעתו של בית-המשפט מעניין לעניין - על-פי נסיבותיו ועל-פי עקרונות השיהוי - נושא ההתיישנות גובש בכללים חרותים, ושיקול דעתו של בית-המשפט מצמצם עצמו לפירושם ולהחלתם של כללים פורמאליים אשר נקבעו בחוק - מהם כללים פורמאליים נוקשים (כגון מועד ההתיישנות) ומהם כללים פורמאליים שידו של בית-המשפט רב לו בהחלתם על המקרה שלפניו.

השוו עוד: ע"א 6805/99 תלמוד תורה הכללי והישיבה הגדולה עץ חיים בירושלים נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, ירושלים פ"ד נז (5) 433, מפי השופטת פרוקצ'יה (המדובר באותו עניין היה בשיהוי שבתוך תקופת ההתיישנות). אכן, דעתי היא כי על ענייננו ניתן - וראוי - להחיל את דוקטרינת השיהוי, דוקטרינה אשר להבדילה מדוקטרינת ההתיישנות, מתאימה היא עצמה לנסיבותיו של כל עניין ועניין.

47. ניתנת אמת להיאמר, שרשות מפקיעה יכולה בנקל לסגור נושא של הפקעה על דרך זו שהיא עצמה - כהוראת סעיף 9 לפקודת הקרקעות - תפתח בהליכים לפני בית משפט ולא תמתין לתביעתו של בעל הזכות (סעיף 9 מדבר על הליכים הניזומים בידי היועץ המשפטי לממשלה, ואולם נקל לשער כי גם רשות מקומית תוכל להיזקק להליך זה כנציגת היועץ המשפטי). וכבר העיר על כך השופט לנדוי בפרשת אבו דאיה (שם, 552-553) כי "יכולה הרשות הרוכשת להביא לידי חסימת תביעות נוספות תוך תקופה קצרה יחסית, ובכך נתונה לה הגנה מספקת מפני תביעות בלתי-צפויות לפיצויים אחרי זמן רב..." (ראו עוד פסקאות 42 ו-43 לעיל).

48. בית משפט קמא סבר כי ראויה היא התובענה לסילוק על הסף מחמת שיהוי, ואולם משהחליט לדחות את התובענה מחמת התיישנות, ראה עצמו פטור מהכרעה בנושא השיהוי. פטור זה אינו עוד חל עלינו.

49. בחוות דעתנו לא דנו בשאלות לא-מעטות ולא-קלות הנדרשות ממערכת היפותטית של תביעה לתשלום פיצויי-הפקעה לאחר חלוף שבע שנים מיום ההפקעה. כך, למשל, לעניין ריבית והצמדה. אלא שבנושאים אלה לא שמענו טיעונים ומה לנו שנקדים את המאוחר (אם יבוא).

ומן הכלל אל הפרט - אחרית דבר

50. כפי שראינו בתחילת דברינו, ההפקעה בענייננו היתה בשנת 1962. בא-כוחו של ארידור פנה אל העיריה במכתב מיום 1.5.02, ותשובת העיריה - תשובה שניתן לפרשה כסירוב - היתה ביום 8.8.02. מירוך שבע השנים החל אפוא ביום 8.8.02 (ביתר דיוק, ביום שבו קיבל בא-כוחו של ארידור את המכתב). התובענה הוגשה ביום 11.9.02 ומכאן שלא נפלה לפח ההתיישנות. ואולם סוגיית השיהוי לא נפתרה, והיא צורכת פיתרון, לכאן או לכאן.

51. אמליץ אפוא לחבריי כי נקבל את הערעור, נבטל את פסק דינו של בית המשפט המחוזי, ונחזיר את הדיון אליו, להכרעה בסוגיית השיהוי. בנסיבות הענין ראוי לאפשר לבעלי הדין לשכלל את טיעוניהם בנושא השיהוי.

52. קראתי את חוות דעתם המפורטות של חברתי וחברי, השופטת ארבל והשופט גרוניס, ומדעתי לא שינית.

53. חבריי מוטורדים, בעיקר, מן האפשרות כי תיאוריית הקניין של נאמנות-פיקדון - תיאוריה שעליה בנית את חוות דעתי - עלולה למתוח את תקופת ההתיישנות עד-בלי-די. כי (כלשון חברתי): "הקביעה לפיה תחילת מירוץ ההתיישנות יכולה להתגבש גם אחרי שנים רבות ועל פי בחירתו של התובע-נפקע, מרחיקת לכת היא ומשמיטה למעשה את המסד של דיני ההתיישנות" (בפיסקה 20 לחוות דעתי). לנימוק תורתי כללי זה מצרפים חבריי טעמים נוספים, מהם טעמי-משפט מהם טעמי-מעשה. כך, למשל, מצביע חברי השופט גרוניס (בפיסקה 10 ואילך לחוות דעתי) על תקופת ההתיישנות הקצרה הקבועה בהוראת סעיף 197 לחוק התיכנון והבנייה, תשכ"ה - 1995, לעניין תביעת פיצויים עקב פגיעת תכנון. מה בין חנה לבין פנינה, שואל חברי, שבהפקעת מקרקעין כמו תיבטל ההתיישנות בעוד שבפגיעה במקרקעין - פגיעה שהיא אחותה הצעירה של ההפקעה - נקבעה תקופת התיישנות קצרה? עוד מצביע חברי (בפיסקה 12 לחוות דעתי) על שאלת "הוודאות התקציבית" ועל סכנת הפגיעה בתקציב הרשות המפקיעה אם יהיה עליה לשלם פיצוי זמן רב לאחר ההפקעה. כן מצביע חברי (בפיסקה 14 לחוות דעתי) על הטעמים שהביאו להולדתו של מוסד ההתיישנות (אובדן ראיות, ויתור, טובת הציבור), תוך שהוא מביע תמיהה מה נשתנתה תביעת פיצויים בגין הפקעת מקרקעין מכל תביעות אחרות, שבאלו האחרונות תתפוש ההתיישנות ובראשונה לא תתפוש התיישנות?

54. התשובה הפשוטה לכל טענות אלו כולן - להן ולשכמותן - היא, שהוראות הסעיפים 9 ו-16 לפקודת הקרקעות מעמידות לשירותה של הרשות המפקיעה הליך מיוחד של פנייה לבית משפט וקבלת הכרעה בנושא הפיצויים, תוך חיובו של בעל המקרקעין שהופקעו ותוך קביעת תקופת התיישנות הדומה לתקופת ההתיישנות שלפי סעיף 197 לחוק התיכנון והבנייה. ראו עוד: פסקאות 47, 42 ו-43 לעיל. אכן, יש לקרוא את פקודת הקרקעות כמיקשה אחת, והדעת נותנת כי הליך מיוחד זה שיצרו הוראות הסעיפים 9 ו-16 לפקודה, מעיקרו בא הוא כנגד החלטה המסוייגת של התיישנות על תביעות לפיצויים, כפי שהסברנו בחוות דעתנו לעיל. נוכח הליך מיוחד זה שהפקודה מעמידה לשירותה של הרשות המפקיעה, תמהני מה טענות יכולה הרשות להעלות על פגיעה בה עקב החלתו של חוק ההתיישנות על תשלום פיצויי הפקעה אך בדרך מסוייגת בלבד. ואין לנו אלא לחזור - ובהסכמה - על דבריו הנכוחים של השופט



לנדוי בפרשת אבו דאיה. ראו פסקה 47 לעיל. ראו עוד דברים שכתבתי בדנג"ץ נוה ימין, לעיל, בעמ' 46-47 להחלטה. עוד נ'אמר, כי עיון מקרוב בדברים ילמדנו שהלכה המוצעת על-ידנו עולה בקנה אחד – יתר-על-כן: אחות תאומה היא - להלכה שקבע בית המשפט בפרשת קרטיק (לעיל).

## המישנה לנשיא

### השופטת ע' ארבל:

אני מצטרפת לעמדת המישנה לנשיא באשר לתחולתו של חוק ההתיישנות, תשי"ח-1958 (להלן: חוק ההתיישנות או החוק) על תביעה לקבלת פיצויי הפקעה, כמו גם לתוצאה האופרטיבית להחזיר את התיק לבית המשפט המחוזי. יחד עם זאת, לתוצאה זו הגעתי שלא מטעמיו של המישנה לנשיא, שכן איני שותפה לדעתו, לפיה מירון ההתיישנות החל עם סירובה של הרשות לפניית יורשו של הנפקע. אבהיר את עמדתי.

### העובדות והסוגיות

1. בשנת 1962 הפקיעה עיריית פתח תקווה קרקעות שהיו מצויות בתחומה. כעבור ארבעים שנה, בשנת 2002, הוגשה תביעה מטעם עזבונו של הנפקע, המערער שבפנינו, לקבלת פיצויי הפקעה. האם יזדקק בית המשפט לתביעתו? שאלה זו, היא שעומדת במוקדו של דיוננו. פיתרונה יבוא על דרך בחינתן של שתי סוגיות עיקריות: האחת – האם תובענה לקבלת פיצויי הפקעה הינה "תובענה" במובן סעיף 2 לחוק ההתיישנות, היינו תובענה הנתונה להתיישנות. אם תיענה שאלה זו בחיוב, כי אז מתעוררת השאלה השנייה – האם מתקיימים במקרה דנן התנאים לקיומה של התיישנות לפי חוק ההתיישנות.

2. חברי המישנה לנשיא בחוות דעתו הנרחבת והמאלפת השיב לשאלה הראשונה בחיוב. לשיטתו, ככלל, מכוח חוק ההתיישנות עשוי לקום מחסום בפני תביעה לפיצויי הפקעה. עם זאת, בתשובתו לשאלה השנייה, קבע המישנה לנשיא, כי התנאים להתיישנות לא התקיימו במקרה דנן, מן הטעם שעילת התביעה התגבשה – "נולדה" כלשון סעיף 6 לחוק ההתיישנות – רק בשנת 2002, אז הוגשה הדרישה לפיצויים וסורבה, ולא בשנת 1962 שאז הופקעה הקרקע. לדעת המישנה לנשיא, המועד שבו

מתגבשת העילה לפיצויי הפקעה הוא מועד פנייתו של הנפקע אל הרשות בדרישה לקבלת הפיצויים והודעתה של זו האחרונה על סירובה לשלמם. לשיטתו, הדרישה והסירוב לשלם את הפיצויים אירעו רק בשנת 2002 ולכן מירוץ ההתיישנות התחיל רק במועד זה. מכאן, קבע המישנה לנשיא, במועד שבו הוגשה התביעה בשנת 2002 טרם התיישנה עילת התביעה של המערער וחובה של הרשות הוא בר תביעה. משקבע שיש לדחות את טענת ההתיישנות, הסיק המישנה לנשיא שדין הערעור להתקבל, במובן זה שהתיק יוחזר לבית המשפט המחוזי על מנת שתיבחן טענת השיהוי שהעלתה המשיבה ואשר לא הוכרעה על ידי בית המשפט המחוזי.

3. כאמור, אני מצטרפת לעמדת המישנה לנשיא באשר לתחולתו העקרונית של חוק ההתיישנות ואני פוסעת בשבילים שהתווה בחוות דעתו. דרכינו נפרדות בצומת שעניינו שאלת המועד לתחילתו של מירוץ ההתיישנות והתפיסות שעומדות ביסודה. טעמיה של חוות הדעת עימה והם הובאו שם בהרחבה. גישתי בשאלה זו שונה מגישתו של המישנה לנשיא, אך נגזרת היא, במידה רבה, מהשיקולים אשר הביאו אותי להצטרף לעמדתו באשר לתחולתו של חוק ההתיישנות על תובענה לקבלת פיצויי הפקעה. אני רואה להרחיב בעניין זה, בהיותו המסד לדיון בנושא המועד בו נפתח מירוץ ההתיישנות. להלן יפורטו השיקולים העומדים ביסוד גישתי.

#### התיישנות ופיצויי הפקעה

4. כאמור, השאלה הראשונה עליה יש להשיב הינה: האם תביעה לקבלת פיצויי הפקעה עשויה להתיישן על פי דיני ההתיישנות הכלליים? לשאלה זו היבטים שונים. ראשית יצוין, כפי שציין חברי המישנה לנשיא, שאלה זו נדונה בעבר בעניין אבו דאיה (ע"א 216/66 עיריית תל-אביב-יפו נ' אבו דאיה, פ"ד כ(4) 522. להלן: עניין אבו דאיה). באותו עניין, התעוררה השאלה על רקע דיני ההתיישנות של המג'לה ונקבע, שתביעה לפיצויי הפקעה אינה נתונה להתיישנות מכוח המג'לה. בא כוח המערער מבקש לשכנענו כי תוצאה דומה מתבקשת גם בעניין שבפנינו, הגם שבעניין אבו דאיה נדונה התיישנות לפי המג'לה, בעוד שבעניינינו נדונה התיישנות לפי חוק ההתיישנות, שכן לטענתו, ניתן למצוא בדברי בית המשפט תימוכין לכך שפיצויי הפקעה אינם מתיישנים לפי חוק ההתיישנות.

עיינתי בטענה זו ובהצטרפי לדעתו של המישנה לנשיא גם אני סבורה שאין לקבלה.

5. בעניין אבו דאיה בחן בית המשפט את הטענה, לפיה תביעה לפיצויים בגין הפקעה לצרכי ציבור מתיישנת לפי סעיף 1660 למג'לה, שקבע רשימת זכויות הנתונות להתיישנות. בראש רשימה זו עמדו "תביעות של חוב" ומכלל זה הוצאו במפורש תביעות חוב "הנוגעות לכלל הציבור". בית המשפט דחה את הטענה פה אחד, אך שופטי ההרכב הגיעו למסקנה בדרכים שונות. השאלה שעמדה בפני בית המשפט בעניין אבו דאיה היתה כפולה: האם תביעות לפיצויי הפקעה הינן בגדר "תביעות של חוב" ובהנחה שכן, האם מדובר בתביעות חוב "הנוגעות לכלל הציבור".

הנשיא אגרנט פנה תחילה לשאלה השניה וקבע, כי גם בהנחה שניתן לראות בפיצויי הפקעה נשוא "לתביעות של חוב" במובן סעיף 1660 למג'לה, מדובר בתביעות "הנוגעות לכלל הציבור", בשל אופיים המיוחד של פיצויי הפקעה. בהתבסס על סקירת תולדות החובה לתשלום פיצויי הפקעה והעקרונות העומדים ביסודה, קבע הנשיא אגרנט, שתביעות לתשלום פיצויי הפקעה הינן תביעות חוב "הנוגעות לכלל הציבור" במובן סעיף 1660 למג'לה, שכן חוב זה מהווה חלק בלתי נפרד של הליך ההפקעה – בבחינת "הצד השני של המטבע" – ומשום כך אופיו הציבורי של תשלום הפיצוי נגזר מאופייה הציבורי של ההפקעה.

הנשיא אגרנט הוסיף, כי למסקנה זו ניתן להגיע גם בדרך שונה, מתוך בחינת דיני ההפקעות העות'מאניים. הנשיא אגרנט ציין, שלפי הדין העות'מאני, התשלום של פיצויי ההפקעה מהווה חלק קונסטטיטוטיבי של הליך ההפקעה. (להסדר דומה, ולפתרון במקרה שהנפקע מסרב לקבל את הפיצוי, ראו: J. Ferbos & A. Bernard 121 (2002) *Expropriation des biens*). כתוצאה מהסדר זה, לא אמורה להתעורר שאלת התיישנותה של תביעה בגין פיצויי הפקעה. ברם, בשנות המנדט הבריטי בארץ ישראל התפתח מצב משפטי מורכב, מעשה כלאיים, בין הסדרים עות'מאניים – דוגמת סעיף 1660 למג'לה – לבין הסדרים חדשים שנחקקו על ידי המחוקק המנדטורי. השאלה, אם פיצויי הפקעה עשויים להתיישן, התעוררה בעניין אבו דאיה בשל הצורך לפרש את המג'לה העות'מאנית בתיאום עם פקודת הקרקעות המנדטורית, אשר החליפה את דיני ההפקעות של המשפט העות'מאני. בהקשר זה אעיר, כי בעיה דומה מתעוררת בענייננו, בו נדרשים אנו לפרש את חוק ההתיישנות הישראלי בתיאום עם פקודת הקרקעות המנדטורית. קיים קושי פרשני לא מבוטל ביצירת הרמוניה בין חוקים שנחקקו בתקופות שונות בשיטות משפט שונות, היונקים חיותם מתפיסות שונות ופועלים על רקע הסדרים משפטיים שונים. הנשיא אגרנט סבר שהמחוקק העות'מאני

לא העלה על דעתו את האפשרות שפיצויי הפקעה מתיישנים, ומשום כך הסיק את אשר הסיק. שונים הם פני הדברים במקרה דנן. המחוקק הישראלי, בחוקקו את חוק ההתיישנות, פעל על רקע דיני ההפקעה המנדטוריים, לפיהם עשויה גם עשויה להתעורר שאלה של התיישנות, כפי שהתעוררה בעניין אבו דאיה וכפי שמתעוררת במקרה דנן. מסיבה זו ציין הנשיא אגרנט שאין הוא מכריע בשאלת תחולתו של חוק ההתיישנות על פיצויי הפקעה.

הנימוק הראשון של הנשיא אגרנט – שתביעה לפיצויי הפקעה הינה תביעה "הנוגעת לכלל הציבור" – גם הוא אינו יכול להדריכנו בפתרון השאלה שבפנינו. סעיף 1660 למג'לה מוציא במפורש תביעות "הנוגעות לכלל הציבור" מחוץ לדיני ההתיישנות, בעוד סעיף 28 לחוק ההתיישנות קובע: "הוראות חוק זה יחולו גם על המדינה". ללמדנו, שמבחינה עקרונית, ובהעדר הוראה אחרת, דין הציבור כדין היחיד לעניין התיישנות (ראו: ע"א 3602/97 נציבות מס הכנסה ומס רכוש נ' שחר, פ"ד נו(2)297, 330. להלן: עניין שחר).

6. השופט (כתוארו אז) לנדוי הגיע למסקנה זוהה, אך שם את הדגש על נימוק אחר. לדעתו, הדין הכללי של התיישנות לפי המג'לה לא חל על פיצויי הפקעה, מפני שעל תביעות מסוג זה חל דין התיישנות מיוחד, הקבוע בסעיף 16 לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור) (להלן: פקודת הקרקעות או הפקודה). לפי סעיף זה, כאשר מוגשת לבית המשפט תביעה בנושא פיצויים מכוח סעיף 9 לפקודה ובית המשפט נותן החלטה סופית בעניין, קיימת הגבלת זמן בגדרה ניתן להגיש תביעה לקבלת הפיצויים. לדעת השופט לנדוי, הגבלה זו בזמן, פעולתה דומה להתיישנות, ובמובן זה מהווה הוראת סעיף 16 לפקודה הוראת התיישנות מיוחדת אשר שוללת את תחולת ההוראה הכללית של סעיף 1660 למג'לה.

השופט לנדוי הוסיף והסביר שסעיף 16 לפקודה, כשהוא נבחן ביחד עם סעיף 9 לפקודה, מוביל למסקנה שאין הצדקה לחסום תביעות לפיצויי הפקעה מכוח דיני ההתיישנות הכלליים. סעיפים אלו, לפיהם הרשות יכולה להגיש בעצמה תביעה בנושא הפיצויים (סעיף 9) ובכך להביא להגבלת הזמן להגשת תביעות נגדה (סעיף 16), יוצרים הגנה מספקת, לטעמו, לרשות המפקיעה, שכן באמצעותם יכולה הרשות לחסום תביעות נוספות תוך תקופה קצרה יחסית.

חוות דעתו של השופט לנדוי נשענת אפוא על שני נימוקים. נימוק פורמאלי – קיומו של *lex specialis* (סעיף 16 לפקודה) הגובר על *lex generalis* (סעיף 1660

למג'לה); ונימוק מהותי, לפיו סעיף 9 לפקודה מבטיח לרשות הגנה מספקת ובכך מייתר את הצורך בתחולתם של דיני ההתיישנות הכלליים.

7. בא כוח המערער מבקש שנלך בדרך בה הלך השופט לנדוי, לפיה סעיף 16 לפקודה מהווה הסדר התיישנות ספציפי השולל את תחולתם של דיני ההתיישנות הכלליים. בא כוח המערער אינו מתעלם מכך שהשופט לנדוי בחן את דיני ההתיישנות הכלליים של המג'לה, ואילו ענייננו אנו בדיני ההתיישנות הכלליים של חוק ההתיישנות. לדעתו, שוני זה אך מחזק את המסקנה המבוקשת על ידו, מאחר ובחוק ההתיישנות קיימת הוראה מפורשת – סעיף 27 לחוק – לפיה "אין חוק זה בא לפגוע בתקופת התיישנות הקבועה לענין פלוני בדין אחר". לגישתו של בא כוח המערער, דברי השופט לנדוי, אשר מוסבים היו על דיני המג'לה, נכונים גם בהתייחס לחוק ההתיישנות.

אני סבורה, כי אין בו, בסעיף 16 לפקודה, כדי למצות את נושא ההתיישנות בשאלה של פיצויי הפקעה וממילא אין בו כדי לדחוק את רגליו של חוק ההתיישנות. ראשית, להבדיל מהמג'לה אשר הציגה רשימה של תביעות הנתונות להתיישנות, חוק ההתיישנות ביקש ליצור הסדר מקיף העומד על עיקרון אחד: "תביעה לקיום זכות כל שהיא נתונה להתיישנות..." (סעיף 2). בכך רב כוחו של האחד מן הרבים. האחד בא ללמד על העקרון שמצודתו פרושה על המשפט כולו, ואילו הרבים באים ללמד על עצמם בלבד.

אופיו זה של חוק ההתיישנות, כהסדר מקיף, נלמד מלשון סעיף 27 עצמו, בהשוואה למקבילו האנגלי. בהתייחסו לכך, אם כי בהקשר שונה מעט משלנו, ציין השופט (כתוארו אז) ברק:

"חוק ההתיישנות הוא חוק כללי. הוא חל בגין "תביעה לקיום זכות כל שהיא" (סעיף 2). אין הוא מוגבל לרשימה מיוחדת של זכויות... מה הדין, אם חוק פלוני קובע תקופת התיישנות מיוחדת לתביעות על פיו? האם יחול חוק ההתיישנות לענין התיישנות תביעות על פי אותו חוק פלוני? פשיטה, שהתקופה הבסיסית הקבועה בחוק ההתיישנות לא תחול, שכן זו הקבועה בחוק המיוחד באה תחתיה. חוק ההתיישנות קובע תוצאה מובנת מאליה זו, באמרו כי "אין חוק זה בא לפגוע בתקופת התיישנות הקבועה לענין פלוני בדין אחר" (סעיף 27) אך מה דין שאר הוראותיו של חוק ההתיישנות, ובעיקר מה דין עילות ההארכה? לעתים כולל חוק התיישנות תשובה מפורשת לשאלה זו. כך,

למשל, חוק ההתיישנות האנגלי (ה- Limitation Act 1980), קובע במפורש (סעיף 39) כי:

This act shall not apply to any action or arbitration for which a period of limitation is prescribed by or under any other enactment.

נמצא, כי בעצם קביעתה של תקופת התיישנות בחוק פלוני, יש משום שלילת תחולתו של חוק ההתיישנות האנגלי. הוראה דומה אינה קיימת בחוק ההתיישנות הישראלי. מה דינה של שתיקה זו? ...

הגישה היא, איפוא, כי חוק ההתיישנות חל גם במקום שדין קובע תקופת התיישנות פלונית, השונה מהתקופה הבסיסית הקבועה בחוק ההתיישנות... "ד"נ 36/84, ע"א 20/83 טייכנר נ' אייר פרנס, פ"ד מא(1) 589, 599-601 (להלן: פרשת אייר פרנס).

אכן, אופיו המקיף-משפט של חוק ההתיישנות מחייב ששלילת תחולתו תעשה במפורש, כפי שאכן נעשה במקרה אחד (ראו: סעיף 159(ב) לחוק המקרקעין, תשכ"ט-1969: "חוק ההתיישנות, תשי"ח-1958, לא יחול על תביעות לקיום זכות במקרקעין מוסדרים..."). אני מסכימה עם דברי המישנה לנשיא, כי לא יעלה על הדעת ששלילתו של חוק ההתיישנות תעשה על דרך הרמיזה אלא באמירה ברורה ומפורשת.

הנה כי כן, איני סבורה כי בעניין אבו דאיה תימצא תשובה לשאלה שבפנינו. עניין אבו דאיה עסק בדיני המג'לה, ואילו אנו את דרכנו נחפש בשבילי חוק ההתיישנות ובצומת שבו נפגשות (כטענת המשיבה) – או נפרדות (כטענת המערער) – התכליות של דיני ההתיישנות והתכליות של דיני ההפקעות.

תחולתו של חוק ההתיישנות על פיצויי הפקעה

8. נקודת המוצא לדיון הינה דבר המחוקק, בסעיף 2 לחוק ההתיישנות הקובע לאמור:

2. טענת התיישנות  
תביעה לקיום זכות כל שהיא נתונה להתיישנות, ואם הוגשה תובענה על תביעה שהתיישנה וטען הנתבע טענת התיישנות, לא יזדקק בית המשפט לתובענה, אך אין בהתיישנות בלבד כדי לבטל את הזכות גופה.

כפי שציין חברי המישנה לנשיא, המונח "תביעה לקיום זכות כל שהיא" רחב דיו לשאת על גבו גם תביעה לקבלת פיצויי הפקעה. תביעה לקבלת פיצויים הינה תובענה אזרחית המוגשת לבית משפט (ראו: סעיף 1 לחוק ההתיישנות). לטעמי, ניתן היה לעצור כאן את הדיון. בהעדר הוראה מפורשת השוללת את תחולתו של חוק ההתיישנות, עלינו למלא את מצוות המחוקק שניסח את ההוראה בצורה כללית ומקיפה.

הקושי המתעורר בענייננו, לפחות לטעמו של בא כוח המערער, אינו עניין של לשון אלא של תכלית. לטענתו, מהותם ואופיים של פיצויי הפקעה מחייבים את המסקנה שמן הראוי שלא יחולו עליהם דיני ההתיישנות הכלליים. המשיבה, לעומת זאת, טוענת כי תביעה לפיצויי הפקעה נתונה להתיישנות כמו כל תביעה ואין בתביעה מסוג זה כדי להצדיק חריגה מדיני ההתיישנות הכלליים. דעתי בעניין זה כדעת המשיבה, ולא מצאתי נימוק משכנע שלא לפרש את דבר החוק כלשונו וכפשוטו.

לגישתי, לשון החוק אינה מתנגשת עם התכליות של דיני ההתיישנות, גם לא עם התכליות של דיני ההפקעות. לשון החוק, הפורש את מטריית ההתיישנות על כלל הזכויות, לרבות הזכות לפיצויי הפקעה, מגשימה תכליות אלו, כפי שעולה מבחינת תכליות ההתיישנות ופיצויי הפקעה ואף מעיון בטענתו של בא כוח המערער, לפיה אופיים המיוחד של פיצויי הפקעה מחייב את שלילת תחולתם של דיני ההתיישנות.

מטרות דיני ההתיישנות

9. כפי שציין חברי המישנה לנשיא, להתיישנות מטרות שונות, חלקן יסודן בשיקולי צדק, חלקן יסודן בשיקולי יעילות. אין צורך לפרטן באריכות, שכן הדברים ידועים (ראו: ע"א 158/54 דה בוטון נ' בנק המזרחי בע"מ, פ"ד י(1) 687; פרשת אייר פרנס, בעמ' 602-603; ע"א 165/83 בוכריס נ' דיוור לעולים בע"מ, פ"ד לח(4) 554 (להלן: עניין בוכריס); ע"א 7401/00 יחזקאלי נ' גלוסקה, פ"ד נז(1) 289; ז' יהודאי דיני ההתיישנות בישראל (1991, כרך א) 5-11; י' גלעד "התיישנות בנוזיקין" – הצעה לשינוי החוק" משפטים יט (תשמ"ט) 84; י' ויסמן "ההתיישנות והמדינה משפטים יד (תשמ"ד) 3-5 (להלן: ויסמן); A. McGee *Limitation Periods* (2002) 16-17 (להלן: McGee); T. T. Ochoa; C. W. Corman *Limitation of Actions* (1991, vol I) 11-17; (McGee & A. J. Wistrich "The Puzzling Purposes of Statutes of Limitation" 28 Pac. L. J. 453 (1997) (להלן: Ochoa & Wistrich)).

ההתיישנות הקבועה בחוק ההתיישנות, הנה התיישנות דיונית ולא מהותית. "דהיינו, ההתיישנות מהווה מחסום פרוצדוראלי בפני המבקש לממש את זכותו על-ידי הגשת תביעה, אך הזכות עצמה בעינה עומדת" (ע"א 5634/90 פינטו נ' האפורטרופוס לנכסי נפקדים, פ"ד מז(4) 846, 852 והמקורות הנזכרים שם). מספר טעמים עומדים בבסיס מוסד ההתיישנות – הקושי העומד בפני בעלי הדין לשמור על הראיות שברשותם לאורך שנים רבות, החשיבות הטמונה בידעתו של כל אדם את זכויותיו וחובותיו והסברה, כי השתהות ארוכה מצד בעל דין להביא לבירור את תובענתו מעידה על ויתור או מחילה על זכויותיו כלפי האחר (ראו: פרשת אייר פרנס, בעמ' 602-603).

ניהולו של הליך משפטי שנים רבות לאחר גיבושה של עילת התביעה כרוך בקשיים אובייקטיביים בלתי מבוטלים, שכן בחלוף הזמן קיימת אפשרות שראיות תאבדנה וזיכרוןם של העדים מתעמעם. בנוסף, אחרי שנים רבות שבמהלכן לא הוגשה תביעה, רשאי הנתבע להניח שתביעה לא תוגש נגדו לעולם, ורשאי הוא לכלכל את צעדיו בהתאם. אין זה צודק להעמידו היום בפני טענות ישנות שאבד עליהן הכלח. מן הצד השני, הימנעותו של התובע להגיש את התביעה במשך תקופה כה ארוכה מעידה לא רק על האינטרס הפחות שיש לו במימוש הזכות, אלא אף על כך שוויתר או מחל עליה במהלך הזמן. אין זה צודק להתיר לו לפתוח מחדש מחלוקות אשר הוא בעצמו, ברצונו ובהתנהגותו, סגר.

כמו כן, קיים אינטרס ציבורי מובהק בכך שמערכת המשפט תעסוק בסוגיות השעה, ולא בסכסוכים עתיקי יומין. שיקול זה מבטא עקרון של חלוקה הוגנת של משאבי החברה. במצב דברים זה, מתקיים האינטרס המוסדי שעניינו חסכון זמן שיפוטי יקר מלעסוק "בעניינים שאבד עליהם הכלח" (עניין בוכריס, בעמ' 559).

בנוסף, במקרים רבים, המחוקק יוצר זכויות על בסיס ההנחה שאלו תמומשנה תוך פרק זמן סביר ממועד יצירתן. הסדרים שנוצרו כשדמותו של התובע הזהיר, הפועל בשקידה ראויה וסבירה, לנגד עיני המחוקק אינם יפים בהכרח כשבסוגיות שלפני עידן ועידנים עסקינן (Ochoa & Wistrich בעמ' 492-493). דיני ההתיישנות נועדו לעודד מימוש מהיר של זכויות תביעה, על מנת להגשים את התכליות של הדין המהותי.

עיון בטעמים אלה מגלה, כי הגיונם וטעמם אינו נפקד כשמדובר בפיצוי הפקעה. נפקע המשתהה שנים רבות בהגשת תביעתו מעיד על כך שהאינטרס שיש לו בפיצויים הוא מועט. ניתן אף להניח, שהוא ויתר על זכותו, או שאין הוא מעוניין במימושה. על בסיס הנחה זו מותר לרשות לעשות שימוש בכספים שהקצתה לתשלום



הפיצויים (ראו להלן בסעיף 12). מותר לה אף להשתחרר מהצורך לשקוד על שמירתן של ראיות משך שנים רבות, לצורך הוכחת תשלום הפיצויים, במקרה שזה אכן בוצע (ראו: עניין בוכריס, בעמ' 558; Ochoa & Wistrich בעמ' 470-471). גם מבחינת העניין הציבורי, אין הצדקה שמערכת המשפט, על העומס הכבד בו היא נתונה, תזדקק לתביעות אשר כאמור סביר כי מכיוון שלא הוגשו משך שנים רבות בירורן קשה ומכביד במיוחד. טעם זה יפה הוא לפיצויי הפקעה כמו לכל תביעה אחרת.

מטרות היונקות מעקרונות הצדק ומעקרונות היעילות עומדות גם בבסיס חובתה של הרשות המפקיעה לשלם פיצויים לנפקע.

#### מטרות פיצויי ההפקעה

10. שיטתנו מכירה בזכות לפיצויים בעקבות הפקעה כזכות ששורשיה בזיקה של האדם לאדמתו, זכות הנושאת, כלשון הנשיא אגרנט "אופי אוניברסלי...[ה]עומדת, מפאת חשיבותה היתרה, על מדרגה – או כמעט על מדרגה – של "זכות-יסוד" (עניין אבו דאיה, בעמ' 546). באשר לטעמים השונים שעומדים בבסיס חובתה של הרשות לפצות את הנפקע, קיימת התייחסות בפסיקה ובספרות המשפטית, בארץ ובעולם (ראו: עניין אבו דאיה בעמ' 534-546; ע"א 210/88 החברה להפצת פרי הארץ בע"מ נ' הועדה המקומית, פ"ד (4) 627; ח' דגן קניין על פרשת דרכים (2005) 130-147; 151-150; ד' לוינסון-זמיר פגיעות במקרקעין על-ידי רשויות התכנון (תשנ"ה) 59-149; F. I. Michelman "Property, Utility, and Fairness: Comments on the Ethical Foundations of S. P. Calandrillo 'Eminent ; 'Just Compensation' Law" 80 Harv. L. Rev. 1165 (1967) Domain Economics: Should "Just Compensation" Be Abolished, and Would "Takings (Insurance" Work Instead?" 64 Ohio St. L.J. 451 (2003)). ואלה מקצת הטעמים, בקליפת אגוז.

אדם שאדמתו הופקעה, זכאי לפיצוי הוגן, בראש ובראשונה, כדי לרכך ולתקן, ככל שניתן, את הפגיעה בזכותו. מבחינה זו, הפיצוי משמש מעין "תחליף" עבור הקניין שנשלל ומבטא את מעמדה החוקתי של זכות הקניין. כלשון חברי המישנה לנשיא "תחת נכס המקרקעין שהופקע בא נכס שלבושו לבוש פיצויים הוא, ותוכו הוא נכס קניין." (סעיף 19 לפסק דינו).

זאת ועוד. הפקעת נכס מקרקעין עלולה, במקרים רבים, לפגוע חמורות במצבו הכלכלי של הנפקע, מעבר לשוויה של הקרקע. נכס מקרקעין עשוי להיות נכס רב

משמעות מבין נכסיו של הנפקע. עקב שלילת קניינו נגרם לנפקע נזק ישיר כמו גם פגיעה בזיקה ובקשר שלו לקרקע. מצבו הכלכלי של הנפקע עלול להיפגע קשות. לנזק הישיר עשויים להתווסף מעגלים נוספים של נזקים עקיפים. נטילת ביתו, שדהו או מקור פרנסתו של אדם עלולה ליצור תגובת שרשרת של נזקים, אשר עלולים להפוך אדם בעל בסיס כלכלי יציב לעני חסר כל. מתן הפיצוי נועד אפוא למנוע את הרחבת מעגלי הנזק הנגרמים כתוצאה מההפקעה.

היבט אחר של הפיצוי הוא בחלוקה הוגנת של הנטל הציבורי. עקרונות האחיות המשותפת שבבסיס התנהלותה של החברה מחייבים, כי צרכי הציבור ימומנו על ידי החברה כולה. פסיקתנו שבה והדגישה, כי מעשה של הפקעה גורר עמו חובה של פיצוי וכי מתן פיצוי לנפקע נועד, בין היתר, לפזר את הוצאות הציבור על הציבור ולמנוע התעשרותו של הציבור על חשבוננו של הנפקע (ראו: ע"א 210/88 ה"ל בעמ' 639).

נימוק נוסף ומרכזי לתשלום הפיצוי נעוץ באינטרס הציבורי בכך שהשימוש בסמכויות ההפקעה יוגבל למצבים בהם התועלת שצומחת לציבור מההפקעה עולה על הנזק אשר נגרם לנפקע כתוצאה ממנה. כאשר הדין מטיל על הרשות המפקיעה – באמצעות החובה לתשלום פיצויים – את העלויות האמיתיות הכרוכות במימוש המטרה הציבורית שלשמה בוצעה ההפקעה, הדין מבטיח שהרשות תבחן ביתר קפדנות את כדאיות ההפקעה.

טעמים אלו מהווים גוונים שונים של עקרון המידתיות העובר דרך פריזמת דיני ההפקעות. הפקעה לצרכי ציבור עשויה להגשים תכליות ציבוריות ראויות, אך אין ספק גם כי היא פוגעת בזכות הקניין, ועל כן היא חייבת לעמוד בעקרון המידתיות. על פי ההלכה הפסוקה, לעקרון זה שלושה היבטים: נדרש שהאמצעי הפוגע יקדם את התכלית המבוקשת; שהאמצעי הנבחר יהיה, מבין האמצעים האפשריים, זה שפגיעתו פחותה; קיומו של יחס הולם בין התועלת שבתכלית לבין הנזק שנגרם כתוצאה מהגשמתה. שלושת ההיבטים מוצאים ביטוי גם בהקשר הנוכחי. סמכויות ההפקעה לא נועדו לשרת מטרות של חלוקה מחדש של עושר. סמכויות ההפקעה נועדו להגשים מטרות ברורות ומוגדרות שעומדות בבסיסה של כל הפקעה. הגשמתה של מטרת ההפקעה יכולה שתעשה במידה שווה באמצעות הפקעה שלצידה פיצוי שימזער את הנזק שנגרם לנפקע. אכן, חובת הפיצוי, כפי שראינו, מבטיחה שההפקעה תעמוד גם במבחן המידתיות "במובן הצר" כאשר הרשות תבחן אם התועלת הציבורית הצומחת מההפקעה עולה על עלויותיה.

מאחר שתשלום הפיצוי מהווה תנאי למידתיות ההפקעה, מובן שהוא גם מהווה תנאי לחוקתיותה. מכאן חשיבותו של תשלום הפיצוי כחלק בלתי נפרד מהשימוש בסמכויות ההפקעה, בחינת "העזר שכנגדו", כלשון הנשיא אגרנט בפרשת אבו דאיה (546 בעמ' 546). ברם, נשאלת השאלה כיצד חלוף הזמן עשוי להשפיע על הזיקה החוקתית שבין הפיצוי להפקעה?

אחרי שנים רבות, פצעי ההפקעה הגלילו, וספק אם נותרו עוד סימנים הזקוקים לריפוי ולתיקון. מבחינת דיני ההפקעה, חשוב להביא לכך שהנפקע יתבע את פיצוייו כשאלו עוד יכולים לשמש לתיקון ולריפוי. כן חשוב להביא לכך שהנפקע יתבע את פיצוייו כדי למנוע את הרחבתם של מעגלי הנזק בטרם אלו יבואו לעולם, ולא שנים רבות אחרי שהנפקע הלך לעולמו. מבחינתם של עקרונות הצדק החלוקתי, ראוי שהנהנים מתוצאות ההפקעה – דור המפקיעים – ישתתפו בנזקיו של הנפקע. מטרת הפיצוי אינה להביא לכך שמי שלא בהכרח נהנו מההפקעה – הדורות המאוחרים – יעשירו את מי שלא נפגעו מההפקעה – נכדיו וניניו של הנפקע. אכן, גם מנקודת הראות של עקרונות היעילות, חשוב להביא להפנמת נזקי ההפקעה בזמן סביר הסמוך לביצועה, על מנת להביא נזקים אלו בחשבון התכנון המנהלי.

לסיכום נקודה זו, מבט רוחב על תכליות ההתיישנות והפיצויים בגין הפקעה אינו מוביל למסקנה שיש לשלול את תחולתם של דיני ההתיישנות על פיצויי ההפקעה. נהפוך הוא, הוא מוביל למסקנה שדיני ההתיישנות חלים על פיצויי הפקעה. נמקד אם כן את מבטנו לטענות בא כוח המערער ונבחן, שמא יש בהן להביא למסקנה שונה.

פיצויי הפקעה – אופיים ומהותם

11. בא כוח המערער טוען, כי אין להחיל את דיני ההתיישנות הכלליים על פיצויי הפקעה בשל אופיים המיוחד. אם נעיין היטב בדבריו, דומה שעיקר כוונתו לשניים אלה: האחד, אופיים המיוחד של פיצויי ההפקעה כביטוי לזכות קניינית-חוקתית שנשללה מהנפקע; והשני, אופיים המיוחד של היחסים שבין האזרח לרשות הציבורית כיחסים בהם חבה הרשות חובה מיוחדת לנהוג בהגינות כלפי האזרח, שלא תחסום בטענה פרוצדוראלית-פורמאלית את דרכו של האזרח לבקש את אשר שלו. אבחן הטענות כסדרן.

פיצויי הפקעה, פיצוי חוקתי ופיצויי קניין

12. במוקד הטענה, לפיה אין להחיל את דיני ההתיישנות הכלליים על פיצויי הפקעה, עומד אופיים המיוחד של פיצויי הפקעה כפיצויים הבאים תחת זכותו הקניינית של הנפקע בנכס. בלשון המישנה לנשיא, פיצויי הפקעה הינם "פיצויי קניין". מעלתה החוקתית של זכות הקניין טבועה בהם והיא שמחייבת, כך טוען בא כוח המערער, כי פיצויי ההפקעה יעמדו לנפקע לעד.

כפי שציין המישנה לנשיא, ומצטרפת אני אליו גם בנקודה זו, ניתן וראוי ללמוד היקש מן הסוגיה של פגיעות תכנוניות. אני רואה סיבה ליצור לגבי הפקעות הסדר השונה, בצורה כה קיצונית, מההסדר הקיים בנוגע לפגיעות תכנוניות. סעיף 197 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 (להלן: חוק התכנון והבניה) קובע:

#### 197. תביעת פיצויים

(א) נפגעו על ידי תכנית, שלא בדרך הפקעה, מקרקעין הנמצאים בתחום התכנית או גובלים עמו, מי שביום תחילתה של התכנית היה בעל המקרקעין או בעל זכות בהם זכאי לפיצויים מהועדה המקומית, בכפוף לאמור בסעיף 200.

(ב) התביעה לפיצויים תוגש למשרדי הועדה המקומית תוך שלוש שנים מיום תחילת תקפה של התכנית; שר הפנים רשאי להאריך את התקופה האמורה, מטעמים מיוחדים שיירשמו, אף אם כבר עברה התקופה.

סעיף 197(ב) מגביל לתקופה של שלוש שנים את האפשרות להגיש תביעה בגין פגיעה תכנונית שאינה הפקעה. הדברים נאמרים אמנם לגבי פגיעה, ולא לגבי הפקעה, אך הערך המוגן על ידי הסדר הפיצויים – זכות הקניין של בעל הקרקע – זהה הוא לטעמי בשני המקרים. זאת ועוד, לא פעם הפגיעה התכנונית עשויה להיות כזו ששוללת למעשה כמעט כל הנאה מהנכס, פגיעה הקרובה בפועל בתוצאתה להפקעה. מה הצדקה יש לשוני לפיו במקרה של פגיעה בשל תכנית, תתיישן תביעת הפיצויים תוך שלוש שנים, בעוד במקרה של הפקעה, תביעה תוכל להיות מוגשת גם אחרי שנים רבות, גם "אחרי מאה שנים"? קשה למצוא הצדקה לכך.

מסקנה זו בדבר העדר שוני מתחזקת אם נעיין בתכלית המונחת ביסוד סעיף 197 לחוק התכנון והבניה, תכלית אשר היטיב חברי המישנה לנשיא להסביר, בציינו:

“תביעת פיצויים של בעלים בגין פגיעה במקרקעין כמוה, אפוא - על דרך ההפשטה - כתביעה בעילה שבעשיית עושר ולא במשפט. והנה, כנגד תביעה בעילה שבעשיית עושר ולא במשפט יכול וזכאי נתבע להעמיד הגנה שאף היא מקורה באותו גרעין יוצר של עשיית עושר ולא במשפט. הגנה זו קבועה בסעיף 2 לחוק עשיית עושר ולא במשפט, תשל”ט-1979, וכך מורה היא אותנו:

## 2. פטור מהשבה

בית המשפט רשאי לפטור את הזוכה מחובת ההשבה לפי סעיף 1, כולה או מקצתה, אם ראה שהזכייה לא היתה כרוכה בחסרון המזכה או שראה נסיבות אחרות העושות את ההשבה בלתי צודקת.

בת-דמותה של הגנה זו היא הוראת ההתיישנות שבסעיף 197(ב) לחוק התכנון והבניה. אכן, חזקה על ועדה מקומית כי משריינת היא תקציב לפגיעות שתוכנית תכנון פוגעת במקרקעין שבתחומה; ראוי לה לוועדה כי תשמור קרן-פגיעות זו תקופת-שנים מסויימת; אך תקופת-שנים זו אין היא תקופה בלא-גבול, ולאחר מספר שנים לא עוד יוכל בעלי מקרקעין שנפגעו להגיש תביעת פיצויים (קרא, על-פי ההיקש: להגיש תביעה בעילה של עשיית עושר ולא במשפט). וכך, בעבור תקופה מסויימת לא עוד יוכל הבעלים לתבוע את הוועדה בשל אותה פגיעה שתוכנית פלונית פגעה במקרקעין שבבעלותו. (דנ”א 3768/98 קריית בית הכרם בע”מ נ’ הוועדה המקומית, פ”ד נו(5)49, 98-99).

כפי שהסביר חברי המישנה לנשיא, תביעה לפיצויים דומה – על דרך ההפשטה – לתביעה בגין עשיית עושר ולא במשפט. על מנת להבטיח את תשלומם של הפיצויים – בחינת “השבה” – מצפים מהרשות ליחד בקופתה את הסכומים הדרושים כדי לפצות את הבעלים (השוו דברי המישנה לנשיא בסעיף 22 לחוות דעתו בהליך זה). ברם, אין הצדקה להטיל על הרשות חובה להחזיק כספים אלה עד אין קץ, וכאשר התביעה לפיצוי מוגשת אחרי שנים רבות, אחרי שהרשות שחררה את הכספים מתוך הנחה סבירה שהתביעה לא תוגש, הופכת ההשבה “לבלתי צודקת” בנסיבות העניין. לטעמי, ההיגיון המונח ביסוד סעיף 197(ב) לחוק התכנון והבניה הקובע תקופת התיישנות להגשת תביעה לפיצויים בגין פגיעה תכנונית, מתאים גם לפיצוי הפקעות. כאמור, האינטרס המוגן בשני ההקשרים – זכות הקניין של בעל נכס במקרקעין – זהה הוא.

13. כשלעצמי, איני רואה מדוע מעמדה החוקתי של זכות הקניין הוא שצריך להכריע בסוגיית ההתיישנות. אכן, מעלתה החוקתית של זכות הקניין מוכרת ומחייבת,

כפי שראינו, כי קניין לא יופקע בלי פיצוי הולם. על כך אין חולקים, אך לטעמי אין הדבר משליך בהכרח על הסוגיה שבפנינו. הזכות לקבלת פיצויים קמה לנפקע במועד ההפקעה. זכות זו בת ערך היא, והיא מתווספת לנכסי הנפקע מיד עם יצירתה. עם ההפקעה הופך הנפקע מבעל נכס מקרקעין לבעל זכות כספית. זכות כספית זו הופכת לחלק מרכושו, ועם מותו – כמו במקרה דנן – לחלק מעיזבונו. בידי הנפקע הכוח לממש זכותו זו על ידי פניה לרשות או על ידי הגשת תביעה לבית המשפט. בידי הנפקע גם הבחירה שלא לממש את זכותו. אם בחר שלא לפעול למימוש הזכות, הרי היא, ככל זכות אחרת, עשויה להתיישן. אבדן הזכות במקרה שכזה נגרם עקב מעשיו – או ליתר דיוק, מחדליו – של הנפקע ולא עקב מעשה ההפקעה. אכן, הפקעת נכס הינה פגיעה בזכות הקניין על ידי הציבור, בעל כורחו של בעל הזכות. התיישנות, לעומת זאת, הינה פגיעה בזכות הקניין הנגרמת בעיקרה על ידי בעל הזכות עצמו, במחדלו שלו. על נזקי הראשון ישא הציבור, על נזקי האחרון אין לו לבעל הזכות אלא להלין על עצמו.

זאת ועוד. מה מייחד את פיצויי ההפקעה, או אם תרצו "פיצויי הקניין", באופן שיצדיק את עמידתם נגד שעון ההתיישנות? ניטול לדוגמה אדם, שנדון למאסר עולם, ובתום תקופה ארוכה של מאסר, מצליח, במשפט חוזר או בדרך חוקית אחרת, להביא לביטול הרשעתו. אם ישתהה בהגשת תביעתו לפיצוי בשל מאסר שווא עשוי הוא, על פניו, לעמוד מול טענת התיישנות. דוגמה נוספת היא של אדם שנפצע פגיעה קשה שהביאה לנכות, פגיעה שנגרמה עקב רשלנותו של אדם אחר או עקב רשלנותה של הרשות. אם ישתהה בהגשת תביעתו, אף הוא יעמוד מול טענת התיישנות (ראו: סעיף 89 לפקודת הנזיקין [נוסח חדש]). דוגמה שלישית היא של אשה, שבעלה נהרג בשירות הצבאי. אם תשתהה בהגשת תביעתה, תעמוד גם האלמנה מול טענת התיישנות (ראו: סעיף 26 לחוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), תש"י-1950). הפכתי והפכתי ולא מצאתי כל הצדקה להעדיף את הנפקע המשתהה על פני אלה ורבים אחרים. לא מצאתי מדוע "פיצויי הקניין" של הנפקע עדיפים על פני "פיצויי החירות", "פיצויי הגוף", או "פיצויי החיים" בדוגמאות שהוזכרו.

14. אין חולקים, שדיני ההתיישנות פוגעים באינטרס כלכלי השייך למי שאלמלא תחולתם, היה יכול להגיש תביעה ולממש "זכות כל שהיא". במובן זה, דיני ההתיישנות פוגעים תמיד בזכות הקניין החוקתית של התובע. כפי שציין הנשיא ברק, זכות הקניין במובנה החוקתי, להבדיל ממובנה בהקשר המשפט האזרחי, "מכסה" לא רק זכויות קנייניות – זכויות in rem, אלא "זכות כל שהיא" בעלת ערך כלכלי (ראו: ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 221, 431). ואולם, לא כל פגיעה בזכות חוקתית הינה פגיעה בלתי חוקתית. דיני ההתיישנות

משמשים לתכליות ראויות. הם יוצרים איזון בין האינטרסים הלגיטימיים של התובע לבין אלו של הנתבע. מדובר באמצעי מידתי. כך ככלל, כך גם לעניין פיצויי הפקעה.

העלאת טענות התיישנות על ידי הרשות

15. קיימת אפוא הצדקה, מבחינת תכליות דיני ההתיישנות, להחיל את דיני ההתיישנות על תביעה לפיצויי הפקעה. כפי שהובהר, קיימים קשיים, מבחינת תכליות דיני ההפקעות, לשלם לנפקע פיצויים אחרי עשרות שנים. במצב דברים זה, הרי שהטענה, לפיה אופיים המיוחד של יחסי האזרח והרשות הוא שצריך לכאורה לשלול את תחולת החוק, אינה אלא טענה כללית נגד השימוש בהתיישנות כמגן בידי המדינה, וטענה שכזו, הרי היא סותרת במפורש את הוראות החוק (ראו: סעיף 2 ו-28 לחוק ההתיישנות; עניין שחר, בעמ' 330), ודינה להדחות.

יחד עם זאת, סעיף 2 לחוק, שאת לשונו הבאתי לעיל, קובע שהתיישנות אינה פועלת מעצמה, והיא עשויה לחסום תביעה רק אם הנתבע יבחר להעלות את הטענה. מגן ההתיישנות מסור לשיקול דעתו של הנתבע. כאשר הנתבע הוא הרשות, שיקול דעתה כפוף לנורמות של המשפט המנהלי, נורמות של תום לב, סבירות, הגינות ומידתיות.

כאשר הרשות עושה שימוש בטענת התיישנות כדי לפטור עצמה ממילוי חובותיה, עשויה להווצר תחושה של אי נוחות. סעיף 2 לחוק קובע "אין בהתיישנות בלבד כדי לבטל את הזכות גופה". משמעות הדברים היא, שכאשר הרשות טוענת טענת התיישנות אין היא כופרת בקיומה של הזכות, אלא היא מבקשת רק לחסום את מימושה. הווי אומר, היא מחזיקה בכספו של האזרח בטענה פרוצדוראלית אך ללא כל זכות מהותית. התנהלות כזו של רשות ציבורית מעוררת קושי.

זאת ועוד. בהקשר אחר, קרוב לענייננו נאמר, כי העיקרון של שלטון החוק, והאינטרס הציבורי בכך שהרשות תמלא את חובותיה, עשויים לגבור על טענה של שיהוי. עמד על כך הנשיא שמגר, באומר:

"עם זאת, גם כאשר העתירה לוקה בשיהוי, ומבחינת האינטרסים המעורבים בעניין יש מקום לדחות את העתירה, עדיין עשוי בית המשפט לדון בעתירה ולהכריע בה לגוף העניין כדי להגן על שלטון החוק. שהרי אפשר

שדחיית העתירה בשל שיהוי תשאיר בתוקפה החלטה מינהלית שאינה כדין. ואם פגיעתה של החלטה זאת בעקרון של שלטון החוק רעה וקשה, עשוי העקרון של שלטון החוק, הדורש ביטול ההחלטה, לגבור על כל אינטרס אחר. "בג"צ 2285/93 נחום נ' לב, פ"ד מח(5) 630, 642).

אכן, הימנעותה של רשות ציבורית מלשלם לאזרח את אשר היא חבה לו, תוך הסתמכות על טענה פרוצדוראלית, אינה מתיישבת, על פניה, עם עקרון ההגינות שהרשות מחויבת בו או עם עקרון שלטון החוק לו היא כפופה. מסיבות אלו, קרוב להניח, קבע היועץ המשפטי לממשלה (כתוארו אז) ח' כהן, הנחיה לפיה לא תעלה המדינה טענת ההתיישנות ללא אישורו של היועץ המשפטי לממשלה. הנחיה זו משלה בכיפה משך שנים ולאחרונה עברה שינויים, אולם גם היום, במקרים רבים נמנעת המדינה מלהעלות טענה של התיישנות, כפי שציין בא כוח היועץ המשפטי לממשלה במסמך עמדה שהגיש במסגרת הליך זה.

16. מוכנה אני לאמץ את הגישה הכללית, לפיה מן הראוי שהרשות תנהג בזהירות בטרם תעלה טענת התיישנות. עם זאת, אין להפריז בהתייחסות אל מוסד ההתיישנות כאל מוסד פגום מבחינה ערכית. לעיל הזכרתי את הטעמים השונים של ההתיישנות, טעמים המבוססים על אדני הגיון ועל עקרונות של צדק, טעמים שנכונים הם גם כאשר מדובר בתביעה בה נתבעת הרשות (ראו: ויטמן, בעמ' 5-6). מוסד ההתיישנות נועד, בין היתר, למנוע שימוש לרעה בהליכי משפט על ידי תובע, שאין זכות טובה בידיו, המגיש תביעה נגד מי שבשל חלוף השנים אינו מסוגל להתגונן בפניה כראוי. טעם זה קיים גם כאשר הרשות היא הנתבעת.

זאת ועוד. חובתה של הרשות כלפי הנפקע עומדת לצד חובתה הכללית של הרשות כנאמנה וכשלוחה של הציבור כולו. מקובל, כי מחובתו של נאמן לטעון כל טענה אפשרית לטובת שולחו. הדברים הבאים, שנאמרו על ידי המלומד מאגי (McGee) בהקשר אחר, נכונים במידה רבה גם לענייננו:

"The court will not take limitation points of its own motion: a defendant who wishes to rely on limitation must plead it expressly. There is therefore a choice as to whether or not to plead limitation. In *Thomson v. Bruty* it was suggested that trustees are under a duty to plead limitation if it is available to them, except where the action is one by a *cestui que trust*. It is submitted that this suggestion is correct. Trustees, unlike most other



litigants, act for the benefit of others, and the duties imposed on them by their fiduciary capacity are onerous. It is entirely consistent with this that they should be required to take advantage of any rule of law properly applicable to their case in order to protect the interests of the beneficiaries." (A. McGee *Limitation Periods* (2002) 259).

הרשות כנתבעת חבה חובת אמונים לא רק לתובע (ובמקרה דנן הנפקע) אלא גם לציבור כולו. מכוח חובתה לתובע, עליה לנהוג בזהירות ובהגינות, בטרם תעלה טענה של התיישנות. מכוח חובתה לציבור, עליה לשקול האם בנסיבות המקרה, קיימת הצדקה להקצות כספים מהקופה הציבורית למטרה של עשיית צדק עם התובע בגין אירועים שאירעו לפני עשרות שנים, כאשר כידוע, מכורח המציאות מתקשה הקופה הציבורית ליתן מענה לצרכי ציבור חיוניים דהיום. אמת ונכון הדבר, כי כאשר התביעה לפיצויי הפקעה מוגשת בתוך תקופת ההתיישנות, כי אז אין ליטול מהנפקע את זכותו "שבדין" כדי לחלקה לאחרים. אולם כאשר זכותו התיישנה מכח חוק, והרשות מתבקשת על ידי הנפקע לוותר על טענה של התיישנות "לפנים משורת הדין", כי אז מחובתה לשקול בקשה זו תוך ראית התמונה הרחבה ואיזון בין האינטרסים שהיא מחויבת בהם, כולם.

אכן, יש וטענה של התיישנות אינה ראויה לרשות להטען ויש וראויה היא להטען. ברם, אין במעמדה של המשיבה כרשות מקומית כדי לשלול ממנה את הבחירה להעלות טענה של התיישנות. כל שיש בכך הוא לחייבה לנהוג בתום לב, בהגינות, בסבירות ובמידתיות בטרם תעשה כן. בא כוח המערער לא העלה טענות נגד האופן בו הפעילה המשיבה את שיקול דעתה. טענתו מכוונת נגד יכולתה של המשיבה להעלות טענת התיישנות. טענה זו, ככל שמכוונת היא למעמדה של המשיבה כרשות ציבורית, דינה להדחות.

הסדרים שפגיעתם פחותה – סעיף 9 לפקודה ושיהוי

17. טענה נוספת באמתחתו של בא כוח המערער הינה, כי גם אם קיימת הצדקה לחסום תביעות ישנות לפיצויי הפקעה, ניתן להשיג מטרה זו בצורה פחות פוגעת, במסגרת עקרונות המידתיות המקובלים עלינו. בא כוח המערער מפנה להסדר שבסעיף 9 לפקודת הקרקעות ויש מפנים לדוקטרינת השיהוי (ראו: ת"א (תל אביב) 1195/99 בלעום נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה עיריית טייבה (טרם פורסמה, ניתנה ביום

25.7.05)). למען הנוחות אבקש לצטט את סעיפים 9 ו-16 לפקודת הקרקעות. סעיף 9

לפקודה קובע:

9. סכסוכים בדבר פיצויים וזכות קנין ייושבו ע"י בית המשפט.

אם לא הוגשה תביעה למנהל אגף רישום והסדר הקרקעות במשך חדשיים מתאריך פרסומה של ההודעה לפי סעיף 5 - ברשומות, או אם לא באו מגיש התביעה ושר האוצר לכלל הסכם בענין סכום הפיצויים שיש לשלמו בעד הזכות או טובת ההנאה באותה קרקע השייכת לאותו אדם, או אם אותו אדם לא הגיש הוכחות מספיקות לחיזוק תביעתו, או אם הוגשו תביעות נבדלות וסותרות ביחס לאותה קרקע, או אם טוענת הממשלה שהקרקע היא אדמת ממשלה פנויה, הרי סכום הפיצויים המגיע, אם מגיעים פיצויים כאלה, וכל סכסוך כזה בענין טובת ההנאה או הזכות, ייושב ע"י בית המשפט שיהא לו שיפוט לברר את כל הענינים הנזכרים בסעיף זה ולפסוק בהם לפי בקשה שיגישנה היועץ המשפטי לממשלה או לפי בקשת כל אדם שיש לו, או התובע, כל זכות או טובת הנאה בכל קרקע הנזכרת בכל מודעה כאמור לעיל.

סעיף 16 לפקודה קובע:

16. דחיית תשלום הפיצויים

החלטת בית המשפט או במקרה שעורער על אותה החלטה, הכרעת בית המשפט לערעורים אזרחיים או הכרעת המועצה הפרטית בנוגע לכל פיצויים או לכל שאלה של טובת הנאה או זכות השנויה במחלוקת, תהא סופית ומחלטת ביחס לכל הצדדים שאליהם נשלחו הודעות על בקשה לפי סעיף 9 כאמור לעיל, או שהופיעו ותבעו או שבשםם תבע כל אדם שיש לו יפוי כוח לכך, כל קרקע או כל זכות או טובת הנאה עליה, אולם מותר לאנשים שלא נשלחו אליהם הודעות על בקשה לפי סעיף 9, או שלא הופיעו או תבעו, או שלא הוגשה כל תביעה בשמם, להגיש תביעה בכל זמן תוך שנה אחת לאחר תאריך ההחלטה הסופית; ולעולם, מקום שפסקו לשלם פיצויים, בין שהפיצויים יהיו בצורת סכום כסף או בצורת דמי חכירה שנתיים, הרי סכום הפיצויים הנ"ל, או הסכום של אותו חלק הימנו שחייבים בתשלומו תוך אותה תקופה של שנה אחת, יושלש בבית המשפט (חוץ אם נמסרה זכות קנין שרירה בכתב לקרקע או אם יורה בית המשפט אחרת) ובית המשפט לא ישלמו אלא כעבור אותה תקופה של שנה אחת מתאריך אותה ההחלטה הסופית, ולאחר מכן, לכשתוגש בקשה לבית המשפט

ע"י כל אדם התובע כאמור לעיל כי הוא מעונין בו, ישולם לכל אדם שבית המשפט יצוה לשלמו לו, השלשת הפיצויים לבית המשפט או כשהפיצויים הם בצורת דמי חכירה - השלשת דמי חכירה אלה מדי הגיע התשלום לצדדים, יהא כוחה יפה כסילוק מוחלט ומלא הפוטר את שר האוצר מכל התביעות לגבי קרקעות אלה, אך אין בו כדי למנוע כל אדם הטוען כי זכותו עדיפה לקבלת הסכום הזה, מלהגיש לאח"כ תביעה נגד האדם שהפיצויים שולמו לו.

בתנאי שכל אדם הטוען שהוא מעונין בכל פיצויים שהושלשו בבית המשפט (אם לא שלם בתי המשפט את הפיצויים האלה או חלק מהם) רשאי לתבוע בתוך שלוש שנים מתאריך ההחלטה הסופית ולא לאחר מכן, כי ישלמו לו אותם הפיצויים או חלק מהם.

כל התביעות לפיצויים שישולמו ע"י בית המשפט, שהוגשו לאחר עבור שנים עשר חדש מיום ההחלטה הסופית של בית המשפט, תוגשנה ע"י מודעה בדרך המרצה, באופן שנקבע בתקנות בית דין הנוהגות באותה שעה והמסדירות את מסירת מודעות בדרך המרצה, בצירוף הצהרה בשבועה המפרטת את הנימוקים שעליהם מבוססת התביעה.

רואה אני חשיבות רבה בהוראות סעיף 9 לפקודה, שביסודו מעמדה המיוחד של הרשות האמונה על כספי הציבור, שלה היכולת והכוח להפקיע מהאזרח את מקרקעיו ובה בעת ביכולתו לפצותו מידית ולמזער ככל הניתן את הפגיעה בו. בכך בא לידי מיצוי יתרונה של הרשות בזירת ההתגוששות מול האזרח.

כפי שציינתי למעלה, השופט לנדוי, בנמקו את המסקנה, כי ההתיישנות לפי המג'לה אינה חלה על פיצויי הפקעה, ציין שסעיף 9 לפקודת הקרקעות יוצר הגנה מספקת לרשות מפני תביעות ישנות לפיצויי הפקעה, כיוון שהרשות יכולה להגיש בעצמה, מכוח סעיף 9, תביעה בנושא הפיצויים וכך להביא, תוך פרק זמן קצר, מכוח סעיף 16, לחסימת תביעות נוספות. בא כוח המערער תומך יתדותיו גם הוא בטענה זו. ברם, איני סבורה כי סעיף 9 לפקודה מעניק לרשות הגנה מספקת, אשר מצדיקה את שלילת תחולתם של דיני ההתיישנות. סעיף 9 מאפשר פניה לבית המשפט, אך אינו מבטיח הגנה במקרים בהם, לדוגמא, הגיעה הרשות להסכמה עם הנפקע מחוץ לכותלי בית המשפט ושילמה את הפיצויים, אך במרוצת השנים נשתכחה ההסכמה ולתשלום לא נותר זכר. ואכן, בא כוח היועץ המשפטי לממשלה, במסמך העמדה שהגיש, ציין שידוע על מקרה שלגביו מתנהלים בימים אלו הליכים בפני ערכאה אחרת, בו מצאה הרשות מעט ראיות לכך ששילמה בעבר פיצויים בגין הפקעה שבוצעה לפני עשרות שנים, אך

בשל אבדן מסמכים רבים, מתקשה היא להוכיח את טענתה. סעיף 9 לפקודה לא נועד לכתחילה ובפועל לא יכול לפתור מצבים מסוג זה.

זאת ועוד, כל נתבע פוטנציאלי רשאי לפנות לנושה ולשלם את אשר הוא חב ורשאי הוא, אם הוא סבור שאינו חב דבר, במישור העקרוני ובמקרים המתאימים, להקדים את תביעתו של התובע ולפנות לבית המשפט בבקשה למתן סעד הצהרתי. אכן, סעיף 9 נותן בידי הרשות כלי רב עוצמה לחסום תביעות עתידיות, אך כלי דומה מצוי בידי נתבעים פוטנציאליים נוספים, ולא מצאתי סיבה מיוחדת לשלול דווקא מהרשות את הגנתם הנוספת של דיני ההתיישנות, הגנה המוענקת לכל נתבע מכוח חוק ההתיישנות.

נזכור: דיני ההתיישנות נועדו לא רק לחסום תביעות ישנות צודקות אלא גם, ובעיקר, לחסום תביעות ישנות שאינן צודקות. אכן, דיני ההתיישנות נועדו לחסום את התביעות הישנות כולן, שכן לא תמיד ניתן בקלות, אחרי שנים רבות, להבחין בין אלה הצודקות לאלה שאינן צודקות. ניתן כמובן לטעון שהרשות צריכה לשמור את ראיותיה לעולמי עד. אך מנגד ניתן גם לטעון שהנפקע צריך לתבוע את פיצוייו תוך זמן סביר. דיני ההתיישנות הם היוצרים את האיזון הראוי בין טענות אלו ובין האינטרסים המתנגשים.

18. יטען הטוען טענה נוספת, לפיה דוקטרינת השיהוי, המתקיימת לצדם של דיני ההתיישנות, נותנת מענה מספיק לתביעות ישנות בגין פיצויי הפקעה. ניתן אמנם לצאת מנקודת ההנחה, כי דוקטרינת השיהוי עשויה לחול על תביעה לקבלת פיצויי הפקעה כדברי חברי המישנה לנשיא. יחד עם זאת, לטעמי, פרישתה של דוקטרינה זו אינה רחבה כפרישתה של הגנת ההתיישנות. זו לצד זו מתקיימות הגנות אלה ואין האחת מייתרת את רעותה, לא בהקשרים אחרים של המשפט ולטעמי גם לא בהקשר הנוכחי.

בין התיישנות לשיהוי קיים דמיון ושוני. דמיון במישור העקרון והתכלית ושוני במישור הבירור והיישום. הטעמים העומדים ביסוד דיני ההתיישנות, הם היסודות המקימים את טענת השיהוי, יסודות אשר סוכמו על ידי השופט לנדוי:

”כיצד משפיע השיהוי הזה על גורל התביעה? ההלכה היסודית בדיני היושר היא ששיהוי, כשהוא לעצמו, אינו חוסם את התביעה, אלא בתנאים מסויימים שאפשר לסכמם בשלושה ראשי פרקים עיקריים:  
(א) כאשר שיהוי כמוהו כזניחת התביעה;

(ב) כאשר הורע מעמדו של הצד שכנגד כלפי יריבו, עקב השיהוי בהגשת התביעה;  
 (ג) כאשר קופחו עקב השיהוי אפשרויות הצד שכנגד להוכיח את טענותיו נגד התביעה. "ע"א 167/51 ברסקי נ' סגל, פ"ד ט 5, 15)

הטעמים למוסד ההתיישנות שעליהם עמדתי לעיל, הם אם כן התנאים לשכלולה של טענת השיהוי. השוני בין השתיים אינו אלא בכך שהתיישנות חוסמת תביעה ללא קשר לנסיבות המקרה הקונקרטי – גם אם לא היה בהשתהותו של התובע כדי להצביע על אשם או על ויתור; גם אם, בשל ההשתהות, לא שונה לרעה מצבו של הנתבע; וגם אם לא קופחו, עקב ההשתהות, אפשרויות בירור התביעה. שיהוי, לעומת זאת, הוא תלוי נסיבות המקרה הקונקרטי. התיישנות פעולתה נוקשה, ברורה ופורמליסטית; שיהוי פעולתו גמישה ותלויה בחינה מהותית, כל מקרה לנסיבותיו.

יוסיף הטוען ויטען, כי בשיטתנו המהות גוברת על הצורה, ואין הצדקה לחסום תביעה, בהעדר נסיבות קונקרטיות המצדיקות חסימתה. טענה זו טעם והגיון בה, אלא שהאמת שבבסיסה אינה נוגעת לפיצויי הפקעה בלבד, אלא נוגעת היא, במידה זזה, לכלל סוגי התביעות. מדוע אם כן בחר המחוקק להעניק בידו של הנתבע את טענת ההתיישנות ולא הסתפק בטענת השיהוי? דומני, שהתשובה לשאלה זו נכונה גם בנוגע לתביעות בגין פיצויי הפקעה: טענת השיהוי אינה מציעה את הוודאות המאפשרת לנתבע לכלכל צעדיו מראש. היא אינה מאפשרת לנתבע לדעת שעליו לשמור ראיותיו – מסמכיו ועדיו – לתקופה מסוימת, אך מעבר לתקופה זו רשאי הוא לסמוך על טענת ההתיישנות. היסודות המרכיבים את טענת השיהוי אינם כולם בשליטתו של הנתבע או בידיעתו. אין הוא יכול לדעת מראש כיצד יישם בית המשפט את דוקטרינת השיהוי במקרה שלו, שכן דוקטרינה זו נתונה לשיקול דעתו הרחב של בית המשפט.

זאת ועוד. טענת השיהוי, כטענה המחייבת בירורן של הנסיבות הקונקרטיות שבמקרה הספציפי, אינה מגשימה תכלית נוספת של דיני ההתיישנות: לחסוך מהנתבע את הטרדות ואת העלויות הכרוכות בניהול ההליכים. הווי אומר, גם אם סבור הנתבע כי לבסוף תתקבל טענת השיהוי, יודע הוא שעליו להשקיע משאבים רבים על מנת להוכיחה, ונתון הוא אפוא ללחציו של התובע להגיע עמו להסדר כספי כלשהו, גם אם מאמין הוא שהתביעה משוללת יסוד.

במאמר מוסגר יובהר, כי כאמור, טענת התיישנות מסורה לשיקול דעתו של הנתבע, וכאשר הנתבע הינו רשות מנהלית, כפופה היא, בהפעלת שיקול דעתה,

לנורמות של המשפט המנהלי. בשקלה אם להעלות טענת התיישנות, תבחן הרשות האם קיימת הצדקה בנסיבות המקרה לשלם לנתבע פיצויי הפקעה. החלטה זו תלויה אפוא בנסיבות כל מקרה, כשם שטענת השיהוי תלויה בנסיבות. מבחינה זו – כך ניתן לטעון – מקרב המשפט המנהלי את דיני ההתיישנות לדיני השיהוי. עם זאת, הכפפת שיקול דעתה של הרשות למשפט המנהלי אין פירושה העברת שיקול הדעת לבית המשפט. בית המשפט יתערב בהחלטה מנהלית כשזו חורגת ממתחם הסבירות. אולם מתחם זה הוא רחב דיו כדי להותיר בידי הרשות מידה רבה של וודאות, ובכך יתרונם של דיני ההתיישנות על פניהם של דיני השיהוי.

סיכום הסוגיה הראשונה

19. דיני ההתיישנות הכלליים חלים גם על תביעות בגין פיצויי הפקעה. כך עולה מלשונו הברורה של חוק ההתיישנות ולא שוכנעתי שקיים טעם המצדיק פירוש המצמצם את דבר המחוקק. מסקנה זו מתחייבת לא רק מלשון החוק, אלא מתחייבת היא גם מן התכליות של דיני ההתיישנות ודיני ההפקעות גם יחד. גישה זו עולה בקנה אחד עם כוונת המחוקק ועם תכליותיה הכלליות של תורת ההתיישנות.

אכן, איני רואה במה יוחדה הזכות לקבלת פיצויי הפקעה באופן שהיא הפכה, לדעת בא כוח המערער, לזכות חסינת-התיישנות. מבחינת מהותה, מדובר בזכות כספית וזכויות כספיות נתונות כידוע להתיישנות. מבחינת דרך יצירתה, מדובר אמנם בזכות שנוצרה בעל כורחו של הנושה, אך גם זכויות מסוג זה, הצומחות למשל על רקע עוולות נזיקיות, נתונות להתיישנות. מבחינת "הגנים" של הזכות, מדובר אמנם בזכות כספית שבאה תחת זכות בנכס מקרקעין. אולם, גם זכויות מסוג זה, כגון זכותו של מוכר נכס מקרקעין לכספי התמורה, נתונות להתיישנות. מבחינת מיהות הצדדים, מדובר אמנם בתביעה נגד הרשות, אך גם תביעות כאלו נתונות להתיישנות. איני רואה סיבה אפוא להחריג מדיני ההתיישנות תביעות מסוג זה, מקום שהמחוקק לא מצא לעשות כן ועת שדיני ההתיישנות בשיטתנו פרושים על המשפט כולו. קיומן של הגנות אחרות אף הוא אין בו, כפי שהראיתי, כדי להצדיק את שלילתה של הגנת ההתיישנות, הגנה אשר העניק המחוקק לכל נתבע, ביחס לתביעת זכות "כל שהיא".

מן הראוי לציין, כי גם במדינות אחרות הוכרה תחולתם של דיני ההתיישנות על

תביעות לפיצויי הפקעה. כך באנגליה (ראו: Halsbury's Laws of England 8(1) (Compulsory Acquisition of Land §201 (2003)). כך גם בארצות הברית (Am. Jur. (2d Eminent Domain §878-885 (1996)). גישה זו, לפיה תביעה בגין פיצויי הפקעה

נתונה להתיישנות, היתה במשך שנים רבות שנויה במחלוקת בין מלומדים ובין בתי המשפט המחוזיים, כפי שציין חברי המישנה לנשיא (ראו: סעיף 44 לפסק דינו), אולם דעתי הינה כי מן הראוי להכיר בתחולתם של דיני ההתיישנות, מן הטעמים שפירטתי, ובדומה לגישה הרווחת במדינות אחרות.

על פרשת דרכים

20. עתה, לאחר שהונח המסד, יוקמו הטפחות. עד כאן לעניין תחולתם של דיני ההתיישנות ומכאן לתנאים לתחולתה. עד כאן הלכתי עם חברי המישנה לנשיא והסכמתי עמו שחוק ההתיישנות חל על פיצויי הפקעה. אולם כאן נפרדת דרכי מדרכו. קביעתו של המישנה לנשיא, לפיה רק "בסרוב הרשות להענות לנפגע תחל ההתיישנות במרוץ" שובת לב היא ושובים לב גם טעמיה שהובאו שם בהרחבה. עם זאת, רואה אני קושי בקביעה זו בעיקר על בסיס אותם השיקולים אשר הביאוני להסכים לדעתו באשר לתחולתם העקרונית של דיני ההתיישנות, שיקולים אותם מניתי בחלקה הראשון של חוות דעתי. לשיטתי, דיני ההתיישנות חלים על פיצויי הפקעות לא מן הטעם הפורמאלי בלבד, לפיו לא הרים המערער את "הנטל המשפטי", כלשונו של המישנה לנשיא, להראות שלמרות ניסוחו הגורף של חוק ההתיישנות, אין חוק זה חל על תביעות לפיצויי הפקעה. דיני ההתיישנות, חלים מטעמים מהותיים הנעוצים בתכליות העומדות ביסוד דינים אלו, כמו גם בתכליות העומדות ביסוד דיני ההפקעות. משיקולים אלו סבורני שתחולתם של דיני ההתיישנות אינה בבחינת הלכה בלבד, אלא הלכה אשר צריכה להתוות את המעשה.

גישתו של המישנה לנשיא מאפשרת את מתיחת ציר ההתיישנות לאורך שנים, "אפילו מאה שנים" כלשון ההפלגה שנקט בחוות דעתו. גישה כזו עשויה להותיר לטעמי את דיני ההתיישנות חסרי נפקות ומרחיקה היא מידי מימוש את התכליות הרצויות העומדות ביסודם, תכליות עליהן עמדתי בהרחבה. דיני ההתיישנות צריכים להציע כאן, כמו בהקשרים אחרים, מגן מפני תביעות ישנות, מסנן לתביעות לא מבוססות ומענה לנתבע פוטנציאלי – במקרה דנן רשות ציבורית – המבקש לכלכל את צעדיו בבטחה ובוודאות. הקביעה לפיה תחילת מרוץ ההתיישנות יכולה להתגבש גם אחרי שנים רבות ועל פי בחירתו של התובע-נפקע, מרחיקת לכת היא ומשמיתה למעשה את המסד של דיני ההתיישנות.

איני יכולה אפוא להצטרף לעמדתו של המישנה לנשיא באשר למועד תחילת ההתיישנות, מאותם שיקולים עצמם שבגינם הצטרפתי אליו באשר לתחולתה

העקרונית. מסיבה זו הארכת בהצגת השיקולים להסכמתי באשר לשאלה הראשונה; מסיבה זו אוכל לקצר בהצגת השיקולים לאי הסכמתי באשר לשאלה השנייה.

אציין, כי הצדדים לא התייחסו בטיעוניהם לשאלה מהו המועד הנכון לתחילת מירוץ ההתיישנות. המחלוקת בין הצדדים, שבאה לידי ביטוי בסיכומיהם כמו גם בפסק דינו של בית המשפט המחוזי, מתמקדת אך ורק בשאלה העקרונית, האם חלים דיני ההתיישנות הכלליים על פיצויי הפקעות. יחד עם זאת, לאחר שחברי המישנה לנשיא הכריע בשאלה זו, סברתי שמן הראוי שאף אני אדרש לה (השוו: ד"נ 32/84 עיזבון ולטר נתן וויליאמס ז"ל נ' Israel British Bank (London) (in liquidation), פ"ד מד(2), 265 (להלן: עניין עיזבון וויליאמס) בעמ' 285 בחוות דעתו של השופט ש' לויין).

בטרם אבהיר עמדתי, אבקש לעמוד בקצרה על שתי סוגיות נוספות שעלו מעמדת חברי המישנה לנשיא בשאלת המועד לתחילת ההתיישנות.

21. מבחינת הדין הרצוי, עולה השאלה האם דרישתו של הנפקע המופנית לרשות לתשלום פיצויים צריכה להביא להפסקת מירוץ ההתיישנות, ולא לתחילתו. יתכן שיהיה מי שיטען שכך גם המצב לפי הדין המצוי. פניה לרשות מכונה בלשון פקודת הקרקעות "תביעה" (ראו: סעיף 9 לפקודה שהובא לעיל). תהא התשובה לשאלה זו אשר תהא – שכן אין היא מתעוררת בענייננו – סבורני שנכון יותר, מבחינה מהותית, לראות בפניה לרשות ציבורית פניה המפסיקה את מירוץ ההתיישנות ולא פניה הנדרשת לתחילתו. ממועד הדרישה, משך הטיפול בה על ידי הרשות יוצא משליטתו של הנפקע ומכאן שיש סברה שהיא תפסיק את המירוץ. מועד הדרישה עצמו, מעצם היותו נתון לחלוטין לשליטתו של הנפקע, אינו מתאים אם כן לשמש מועד לתחילת המירוץ.

22. סוגיה נוספת עניינה ייחודם של כספי הפיצויים בגין הפקעה, באופן המצדיק ראייתם כמוחזקים בנאמנות קונסטרוקטיבית על ידי הרשות. איני רואה במה מתייחד המקרה של הפקעה באופן שקונסטרוקציית הנאמנות תחול רק עליו. דומה, כי טענה דומה ניתן להעלות בכל מקרה בו חבה הרשות כסף לאזרח. טענה כזו עשויה להביא לביטול, הלכה למעשה, של דיני ההתיישנות ביחסים שבין הרשות לאזרח, ביטול שכאמור אינו מתיישב עם הוראות חוק ההתיישנות, ואינו מתיישב עם תכליתו לאפשר לרשות להעלות טענת התיישנות במקרים המתאימים.

לגופם של דברים, אני רואה קושי להחיל את דיני ההתיישנות המיוחדים הנוגעים לנאמנות ממשית גם ביחס לנאמנות קונסטרוקטיבית. ערה אני לכך שהדבר



נעשה במקרים מסוימים (ראו: ע"א 1559/99 צימבלר נ' תורג'מן פ"ד נז (5) 49), אך סבורני שיש לנהוג בהקשר זה במשורה ובזהירות. יתכן שהטעמים שמצדיקים דיני התיישנות מיוחדים בהקשר של יחסי נאמנות אינם עומדים כשמדובר בנאמנות קונסטרוקטיבית (כך עולה מדברי פרופ' פרידמן שיובאו להלן: "...הדברים מתייחסים לנאמנות ממשית...") (ד' פרידמן דיני עשיית עושר ולא במשפט (תשנ"ח, כרך א') 593) להלן: פרידמן). ראוי לציין שבמשפט האנגלי, ארץ מוצאה של הנאמנות הקונסטרוקטיבית, נקבע שאין להחיל על נאמנות מסוג זה את דיני ההתיישנות שחלים על נאמנות ממשית (ראו: McGee, בעמ' 256-257). מתקשה אני לראות דמיון, במובן המהותי, בין היחסים שבין הרשות לנפקע לבין יחסי נאמן-נהנה. שכן, הנפקע אינו "נהנה", אלא נפגע. הרשות אינה מחזיקה באדמתו או בכספו של הנפקע מטעמו וברצונו, אלא בעל כורחו. סיכומו של דבר, גם אם ניתן לשאוב מתחום הנאמנות הקונסטרוקטיבית לעניין חובתה של הרשות המפקיעה כלפי בעל הזכות, הרי שמכאן ועד שלילתה המוחלטת של האפשרות להעלות טענת התיישנות על ידי הרשות המפקיעה, נראית לי הדרך ארוכה ורבת מכשולים.

גם מסיבות אלו לא יכולתי, לצערי, להצטרף לחוות דעתו של המישנה לנשיא, אף ששותפה אני לגישתו, לפיה יש ליתן ביטוי, גם בהקשר של תחולת ההתיישנות, לאופיים המיוחד של הליכי ההפקעה והפיצויים המתחייבים כחלק בלתי נפרד מהם.

התנאים להתיישנות

23. השאלה, האם תביעה מסוימת התיישנה היא בדרך כלל פונקציה של שתי סוגיות – מועד תחילת ההתיישנות ואורך תקופתה. באשר לסוגיה השנייה, נוטה אני לדעתו של חברי המישנה לנשיא, דעה שמצאה ביטוי, כפי שציין, גם בדברי הנשיא אגרנט בעניין אבו דאיה: תביעה לקבלת פיצויי הפקעה הינה תביעה "בשאינו מקרקעין" במובן סעיף 5(1) לחוק ההתיישנות והיא מתיישנת לאחר שבע שנים. עם זאת, איני סבורה שקיים בהכרח צורך, במסגרת הליך זה, לקבוע מסמרות בדבר. שכן, השאלה החשובה והמרכזית שבמוקד הדיון – מהו המועד לתחילת ההתיישנות – הינה שאלה הקודמת לשאלת אורכה של תקופת ההתיישנות. לשאלה זו לא ניתן, לטעמי, להשיב על בסיס תשתית הממצאים שנקבעו על ידי בית המשפט המחוזי. במה דברים אמורים.

24. כבואנו לענות על השאלה, מהו המועד שבו מתחיל מירוץ ההתיישנות בתביעה כלשהי, עלינו לשוות לנגד עינינו את ציר הזמן. בקצהו האחד – המועד שבו נולדה עילת התביעה ושבו ניתן היה להגיש את התביעה; בקצהו השני – המועד שבו הוגשה התביעה בפועל. ברי, שהגשת התביעה בפועל מפסיקה את מירוץ ההתיישנות ואין היא נקודת ההתחלה שלו. מנגד ברי, שמירוץ ההתיישנות לא יחל בטרם נולדה עילת התביעה. בין שני הקצוות, לאורך ציר הזמן, קיימת נקודת זמן שבה מתחיל מירוץ ההתיישנות, ומנקודה זו ובתוך פרק הזמן הקבוע בחוק, על התובע להגיש את תביעתו. היכן מצויה נקודת זמן זו?

שובה לשאלה מצויה, על פניה, בסעיף 6 לחוק ההתיישנות, העומד במרכז

ענייננו:

6. תחילת ההתיישנות  
תקופת ההתיישנות מתחילה ביום שבו נולדה עילת  
התובענה.

סעיף 6 לחוק ההתיישנות קובע בלשון קצרה וברורה שתחילת מירוץ ההתיישנות הוא "ביום שנולדה עילת התביעה". על המשמעות של צירוף זה אמר השופט (כתוארו אז) ברק:

"עילת התביעה" היא מסכת העובדות המהותיות המזכות את הנושה (התובע) בקיום החיוב של החייב (הנתבע) (ראה ע"א 242/66 יעקובסון נ. גז, פ"ד כא(8) 85; זוסמן, סדרי הדין האזרחי 121 (מהדורה חמישית, 1988). "היום שבו נולדה עילת התביעה", הוא, איפוא, היום בו מתגבשות העובדות המהותיות המזכות את הנושה (התובע) בקיום החיוב כלפיו על ידי החייב (הנתבע) (ראה ע"א 331/74 כהן נ. גרודזינסקי, פ"ד כט (1) 689). מיום זה מתחילה תקופת ההתיישנות לרוץ. אילו הגיש התובע אותו יום תביעה לבית משפט והיה מוכיח את כל העובדות המהותיות, היה זוכה בפסק דין (ראה ע"א 115/52 ולידו נ. ליפשיץ, פ"ד ז 567, 575)..."  
(עניין עיזבון וויליאמס בעמ' 271).

בטרם אעמוד על משמעותו של צירוף זה לענייננו, אבקש להדגיש, כי הפשטות הלשונית של סעיף 6 מסתירה קושי פרשני הגלום בו, כעולה מעיון ביתר סעיפי החוק. כך למשל, קובע סעיף 8:

## 8. התיישנות שלא מדעת

נעלמו מן התובע העובדות המהוות את עילת התובענה, מסיבות שלא היו תלויות בו ושאינן בזהירות סבירה לא יכול היה למנוע אותן, תתחיל תקופת ההתיישנות ביום שבו נודעו לתובע עובדות אלה.

אכן, על אף לשונו הברורה לכאורה של סעיף 6 לחוק, מוסיף סעיף 8 וקובע שתחילת תקופת ההתיישנות אינה תמיד ביום בו נולדה עילת התביעה אלא ביום בו העילה נודעה לתובע (ראו: ע"א 148/89 שיכון עובדים בע"מ נ' עיזבון יוסף בליבאום ז"ל, פ"ד מט(5) 485, 503). סעיפי החוק מלמדים על המתח שבין טעמי ההתיישנות השונים, ביניהם קיימת מעין מקבילית כוחות, כאשר כל אחד מן הטעמים מושך לכיוונו. בהיבט של האינטרסים הלגיטימיים של התובע, אין הצדקה לחסום תביעה בשל חלוף הזמן, כל עוד פעל התובע בזהירות סבירה ונעלמו ממנו עובדות העילה. מנגד, בהיבט של האינטרסים הלגיטימיים של הנתבע, ידיעתו או אי ידיעתו של התובע אינה מעלה או מורידה. מבחינתו, חשוב שתקופת ההתיישנות לא תיארך על פני תקופה ארוכה מדי, פן תאבדנה ראיותיו והוא יעמוד לאורך שנים בצל איום של הגשת תביעה נגדו. באיזון העדין שבין האינטרסים הלגיטימיים השונים, בחר המחוקק במקרה זה להעדיף את עניינו של התובע.

מכוח סעיף 8 לחוק ההתיישנות נפסק, בנוגע לסוגיה של פיצויי הפקעה, כי תביעתו של תובע לא התיישנה, מקום שהרשות המפקיעה לא קיימה חובתה לפי דין להודיע לנפקע על דבר ההפקעה ולא נודע לנפקע אודותיה בדרך אחרת. בית המשפט נמנע אמנם מלפסוק בשאלה העקרונית אם תביעה לפיצויי הפקעה נתונה להתיישנות, שכן באותו מקרה נפסק כאמור, על יסוד סעיף 8 לחוק, שהתביעה לא התיישנה כיוון שלא נודע לנפקע על דבר ההפקעה. כך מפי המשנה לנשיא אור:

"...מוכן אני לצאת מתוך הנחה, ומבלי להכריע בדבר, כי, ככלל, מרוץ ההתיישנות חל, בין היתר, החל מתום חודשיים מאז פרסום דבר ההפקעה ברשומות, כאמור בסעיף 9 לפקודה. אלא שבענייננו חל סעיף 8 לחוק ההתיישנות..."

...לפי סעיף 5 לפקודה, הודעה אודות ההפקעה תפורסם בשלוש דרכים מצטברות. ראשית, פרסום ברשומות. שנית, מסירת הודעה לאדם ששמו נרשם בספרי האחוזה כבעלי הקרקע, או כאדם שיש לו טובת הנאה בה. שלישית, הנחת הודעה על הקרקע אשר עומדים להפקיע או בסמוך לה..."

...הנחת המחוקק היא שרק מילוי שלוש הדרישות המצטברות הללו מהווה הודעה כחוק. משלא נתמלאו בענייננו הדרישה השנייה והשלישית בסעיף 5 לפקודה, ומשלא הודע למשיבה בפועל דבר ההפקעה, חל סעיף 8 לחוק ההתיישנות... " (ע"א 813/03 עיריית נצרת נ' ג"י.בי. טורס בע"מ, פ"ד נח(5) 664, 668 - 669 (להלן: פרשת ג"י בי טורס).

הנה כי כן, סעיף 8 לחוק מגמיש את הכלל הברור שקובע סעיף 6 לחוק. סעיף 8 כמו מכריז, שמבין הטעמים השונים של ההתיישנות, שמורה הבכורה לטעמים הקשורים באינטרסים של התובע. ככל שזה לא יכול היה, בשל העדר ידיעתו, להגיש את תביעתו, לא תחל תקופת ההתיישנות לגביו. גישה דומה עומדת בבסיס הוראות הפרק השלישי לחוק ההתיישנות, שכותרתו "חישוב תקופת ההתיישנות" (סעיף 10 – קטינות; סעיף 11 – ליקוי נפשי או שכלי; סעיף 12 – יחסי אפוטרופסות; סעיף 13 – יחסי נישואין; סעיף 14 – שהות מחוץ לישראל; ועוד שם). מכאן, המחוקק קבע מצבים שונים בהם תקופת ההתיישנות תוארך בשל נסיבות מיוחדות הקשורות לתובע, על אף שאין בנסיבות אלו כדי להפיג את הפגיעה בנתבע, הנדרש להשיב לטענות לגבי אירועים שאירעו לפני שנים רבות.

25. על רקע סעיפים אלו ניתן להבין את פסיקת בתי המשפט המפרשת את סעיף 6 לחוק ההתיישנות. אם ניתן מבטנו שוב בציר הזמן, נראה שבנוסף למועד של "גיבוש העילה" ולמועד של "גיבוש הידיעה", קיים גם מועד שלישי שעשוי לשמש כמועד ראוי לתחילת מירוץ ההתיישנות, הוא המועד שבו מתגבש האינטרס של התובע להגיש את תביעתו (להבחנה דומה, ראו: *C.W. Corman Limitation of Actions* (1991) 370). כל אחד מן המועדים הללו עשוי לשמש כמועד ראוי לתחילת מירוץ ההתיישנות, בהתחשב בטעמי ההתיישנות עליהם עמדנו לעיל. המועד שבו מתגבש "הכוח" להגיש תביעה ראוי לו שישמש כמועד תחילת מירוץ ההתיישנות מבחינת האינטרס של הנתבע, מבחינת האינטרס הציבורי ומבחינת האינטרס של קיום דיון על בסיס מסכת ראייתית מלאה ככל שניתן. לעומת זאת, המועד שבו מתגבשת ידיעתו של התובע או המועד שבו מתגבש האינטרס של התובע להגיש את תביעתו – המאוחר ביניהם – הוא המועד הראוי לשמש כמועד תחילת מירוץ ההתיישנות, מבחינת האינטרס של התובע.

במקרה הפשוט, המועד שבו מתגבש "הכוח" להגיש תביעה הוא גם המועד שבו מתגבשת ידיעתו של התובע אודות כוחו זה, הוא גם המועד שבו מתגבש האינטרס של התובע להגיש את תביעתו. כאשר שלושת המועדים האלה מתרחשים בו-זמנית,

טעמי ההתיישנות כולם מצביעים על נקודת זמן אחת על ציר הזמן כמועד ראוי לתחילת מירוץ ההתיישנות. ברם, יש וקיים פער בין המועדים, ואין הם עומדים על אותה נקודה על ציר הזמן. קיומו של פער בין המועדים יוצר קושי שהצריך פתרונות משפטיים, אחד מהם הוא זה המוסדר בסעיף 8 לחוק ההתיישנות, הקובע כי תקופת ההתיישנות תחיל רק במועד שבו עילת התביעה נודעה לתובע. הנה רואים אנו נכונות מצד המחוקק לרכך את המסגרת הקשיחה של דיני ההתיישנות, כאשר הנסיבות מצדיקות זאת.

קיימים פתרונות נוספים עליהם עומד גם המישנה לנשיא בחוות דעתו. כך למשל, תביעתו של מפקיד נגד נפקד לא תתחיל להתיישן אלא מרגע שהנפקד מסרב לדרישתו של המפקיד להשיב את הפקדון, אף שהמפקיד יכול היה לתבעו במועד מוקדם יותר, מפני שלמפקיד לא היה עניין בהגשת התביעה. נהפוך הוא – רצונו שהפקדון יהיה מופקד אצל הנפקד. כך גם, תביעתו של נהנה נגד נאמן לא תתחיל להתיישן כל עוד שהנאמן אינו כופר בקיומה של הנאמנות, מאחר וכל עוד הנאמן פועל במסגרת הנאמנות ועל פיה, אין לנהנה עניין לתבוע את הנאמן. נהפוך הוא – רצונו שהנאמנות תמשיך להתקיים. בדומה, תביעתו של בעל מקרקעין נגד מחזיק מטעמו לא תתחיל להתיישן כל עוד המחזיק לא נהג בדרך של חזקה נוגדת, מפני שכל עוד המחזיק לא נהג כך, אין לבעלים עניין בהשבת החזקה. נהפוך הוא – רצונו שהמקרקעין יוחזקו בידי המחזיק מטעמו.

במקרים אלה נבחר, כתחילת מירוץ ההתיישנות, המועד שבו לתובע היתה "עילה קונקרטית-סובייקטיבית" לתבוע – בחינת סיבה ואינטרס – גם אם, מבחינה פורמאלית, "העילה המשפטית-אובייקטיבית" המאפשרת הגשת התביעה קדמה על ציר הזמן. יפים לכאן דברים אליהם הפנה חברי המישנה לנשיא מספרו של פרופ' ד' פרידמן:

"נאמר אצלנו, בהסתמך על הדין האנגלי, שאין התיישנות ביחסי נאמנות. הדברים מתייחסים לנאמנות ממשית, שבה "אין מצפים מהנהנה שיגיש תביעה נגד הנאמן". אכן, כרגיל חזקת הנאמן איננה חזקה נוגדת וכל עוד נמשכים יחסי הנאמנות, אין לנהנה סיבה להגיש תביעה. אולם נראה שאם חזקת הנאמן הופכת להיות חזקה נוגדת, כגון, שהוא מכחיש באוזני הנהנה את דבר הנאמנות, יחל מירוץ ההתיישנות, שלגביו יחולו הדינים הרגילים." (הדגשה שלי – ע.א.) (פרידמן, בעמ' 593).

כאשר מדובר ביחסי נאמנות, כמו גם בשאר המקרים שצינתי, לא די בגיבושו של "הכוח" להגיש תביעה כדי להביא לתחילת מירוץ ההתיישנות. שכן, כדברי פרופ'

פרידמן, "אין מצפים מהנהנה להגיש תביעה נגד הנאמן", כי "וכל עוד נמשכים יחסי הנאמנות, אין לנהנה סיבה להגיש תביעה". לפיכך, במקרים אלו, בוחר הדין להתחיל את מירוץ ההתיישנות לא ממועד גיבוש "העילה המשפטית-אובייקטיבית", אלא ממועד גיבוש הסיבה והאינטרס – בחינת "העילה הקונקרטית-סובייקטיבית".

אכן, יש ומועד בו התגבש האינטרס של תובע להגיש תביעתו יהיה מועד מתאים יותר לפתוח בו את מירוץ ההתיישנות מאשר המועד שבו מתגבש הכוח להגיש את התביעה. עמד על כך השופט (כתוארו אז) ברק, בהקשר של התיישנות בתחום דיני הנזיקין:

"...אין "להעניש" ניזוק על שאינו תובע במקום שאדם סביר, על-פי מערכת הנסיבות כולן, לא היה תובע. הציבור כולו יוצא נשכר מכך. ציפייתו הסבירה של המזיק אינה נפגעת, שכן אין הוא מצפה כלל, כי בגין נזק שכזה תוגש תביעה נגדו. טול ניזוק, אשר כף ידו נשרטה. נזק זה גלוי הוא, אך אדם סביר לא היה תובע בגין נזק זה את המזיק כאחראי. לימים מסתבר, כי אותה שריטה גרמה לגידול ממאיר. אין לראות את יום התגלות השריטה כיום תחילת ההתיישנות..." (הדגשה שלי – ע.א.) (עניין בוכריס, בעמ' 559).

אכן, לא תמיד האפשרות להגיש תביעה מלווה באינטרס להגישה. במקרים כאלו נדרש בית המשפט "לעדן את תחילת מרוץ ההתיישנות במבחניו של האדם הסביר" כלשונו של השופט ברק בעניין בוכריס (שם). גישה דומה עולה גם מדבריה של השופטת נתניהו:

"בבואנו לתרגם את התמונה הזאת לנושא שלפנינו ולהשיב על השאלה מתי הופכת אותה אפשרות הנתונה בחוק לבקש בטול הפטנט לעילת תובענה המתחילה את מרוץ ההתיישנות, נראה שכל תשובה מחייבת אבחנה בין הזכות המושגית ובין עילת התובענה הקונקרטית. על פי הבחנה זו אין מרוץ ההתיישנות בבקשת הבטול מתחיל אלא כאשר עילתו של המבקש מתגבשת מבחינת העניין הפרטי שלו בסלוקו של הפטנט מהפנקס..." (ע"א 217/86 שכטר נ' אבמץ בע"מ, פ"ד מד(2) 846, 859).

26. במקרים אותם הזכרתי, בהם בחר בית המשפט כמועד תחילת ההתיישנות, את המועד בו התגבשה "העילה הסובייקטיבית" של תובע להגיש את תביעתו, מתעורר קושי משותף שעניינו בכך שקביעת מועד תחילת ההתיישנות מסורה לשליטתו הכמעט מלאה של התובע. כך למשל, מירוץ ההתיישנות של תביעת המפקיד נגד הנפקד תלוי

בדרישתו את הפיקדון. כך גם במקרה של הנהנה בתביעתו נגד הנאמן, או במקרה של בעל מקרקעין נגד המחזיק. כך גם במקרה אליו התייחסה השופטת נתניהו - המועד שבו מתגבש אצל התובע אינטרס אישי בביטול הפטנט מסור לשליטתו. אכן, גישה זו, המתחילה את מירוץ ההתיישנות עם גיבוש "העילה הסובייקטיבית", נוטה, במידה רבה – שמא אומר יתר על המידה – לטובת האינטרסים של התובע. על קושי זה, אם כי בהקשר אחר, עמד המישנה לנשיא, בציינו:

"יתר-על-כן: לו קיבלנו את טענת הנישומים כערכה על פניה, כמו הוספנו ואמרנו כי גיבושה של עילה לזכותם היתה תלויה ברצונם בלבד; שכן אליבא דטענת הנישומים זכאי הוא נישום לפנות לוועדה רפואית בכל עת שיעלה הרצון מלפניו, ומשתקבע הוועדה כי לוקה הוא בנכות של 100 אחוזים, תעמוד לו זכותו כי תקופת התיישנות חדשה תחל במירוץ מרגע החלטתה של הוועדה. מסקנה זו אינה מתקבלת, כמובן, על הדעת. ראו עוד: אנגלרד, ברק, חשין, שס, 727, 447 ("... לו יום הגשת הראיה הכריע, היה גורל ההתיישנות וגורלו של המזיק נתונים, לשבט או לחסד, לרצונו של הניזוק..."). וכפי שאמר בית-המשפט בע"א 220/84 אגיוף נ' קיבוץ גבת, פ"ד מ(1) 528, 531 (מפי השופט ברק):

...דינים אלה [דיני ההתיישנות] באים ליצור איזון עדין בין האינטרסים הלגיטימיים של הניזוק לבין האינטרסים הלגיטימיים של המזיק, תוך שמירה על אינטרס הציבור ... איזון עדין זה מופר, כאשר המפתח לתחילתה של תקופת ההתיישנות ניתן בידי של הניזוק ... (עניין שחר, בעמ' 320-321).

אכן, קביעת המועד לתחילת ההתיישנות על פי נסיבותיו של התובע יש בה לעתים משום הפרת האיזון העדין שיוצרים דיני ההתיישנות. אולם, קושי זה אינו מתעורר בהכרח כל אימת שנבחר מועד גיבוש "העילה הסובייקטיבית" כתחילת מירוץ ההתיישנות, שכן יש וגיבושה של "העילה הסובייקטיבית" תלוי בגורם חיצוני לתובע. כך למשל נקבע, שבסכסוך שפרץ לגבי עסקת מכר, בו הקונה ביקש לאכוף את החוזה והמוכר טען שביטלו כדין, לא החל מרוץ ההתיישנות לגבי תביעה להשבת דמי המקדמה ששילם הקונה, כל עוד לא התבררה תביעתו של הקונה לאכוף את עסקת המכר. זאת, מפני שיהיה זה חסר הגיון – בחינת תרתי דסתרי – בכך שהקונה ידרוש את השבת המקדמה אם רצונו לקיים את העסקה (ע"א 697/83 האחים וינר בתי יציקה בע"מ נ' סומך, פ"ד לט(3) 795 (להלן: עניין האחים וינר)). הנשיא שמגר, תוך דיון בהיבט אחר של אותו עניין, הביא את דברי בית המשפט המחוזי, והם הנוגעים לענייננו:

"...בהחלטה מנומקת היטב, דחתה השופטת קמא בקשה זו (לדחייה על הסף מחמת התיישנות – הערה שלי, ע.א.) כשהנימוק העיקרי לכך הוא שכל עוד לא ניתן פסק דינו של ביהמ"ש העליון, הקובע את אחריותם של המשיבים ומבטל את ההסכם, היו זכאים המשיבים לראות בהסכם, הסכם תקף ולבקש אכיפתו וממילא לא היה מקום בנסיבות שכאלה לבקש השבת המקדמה ששולמה, שאילו כך נהגו המשיבים היו מכירים קבל עם ועדה בעובדת אי-תוקפו של ההסכם.

בנסיבות שכאלה המועד ההתחלתי מבחינת שאלת ההתיישנות, לא יכול להיות אחר מלבד זה שנקבע ע"י ביהמ"ש העליון, כפי שקבעה בצדק השופטת קמא. הבקשה נדחתה." (ע"א 697/83 הנ"ל, בעמ' 797).

במקרה זה נקבע המועד לתחילת ההתיישנות לפי "העילה הסובייקטיבית" של התובע, על אף שמבחינת "העילה המשפטית", זכאי היה הקונה להגיש את תביעתו להשבת המקדמה במועד מוקדם יותר, עם ביטולה של העסקה על ידי המוכר.

משראינו שאלו הם העקרונות לפיהם יש לקבוע את תחילת ההתיישנות, עלינו למקד כעת מבטנו אל ליבת הסוגיה העומדת לדיון ולבחון את מועד תחילת ההתיישנות בתביעה לפיצויי ההפקעה.

מועד תחילת ההתיישנות בתביעה לפיצויי הפקעה

27. נקודת המוצא לדיון, כפי שראינו, מצויה בסעיף 6 לחוק ההתיישנות. זו היתה גם נקודת המוצא של הנשיא אגרנט בפרשת אבו דאיה, בציינו:

"אם בכלל חלה תקופת התיישנות כלשהי על זכותו של המשיב לפנות לבית המשפט בבקשה להערכת הפיצויים – ועוד אדון בשאלה זו – אזי מתחילה אותה תקופה "לרוץ" מקום שלא הוגשה תביעה למנהל אגף רישום והסדר קרקעות – בתום חדשיים מיום פרסום הודעת ההפקעה ברשומות לפי סעיף 5(1) לפקודה... מסקנה זו מחוייבת על-ידי סעיף 9 לפקודה, המלמדת כי זכותו המטריאלית של בעל נכס נשוא ההודעה מתגבשת ביום פירסומה ברשומות (בג"צ 124/55 דוויק נ' שר האוצר, פ"ד י, 753, 757). אך שרק כעבור חדשיים מתאריך הפירסום הזה זכאי הוא (מקום שלא הוגשה תביעה למנהל אגף רישום והסדר קרקעות), לפנות לבית המשפט לשם קביעת הפיצויים המגיעים לו." (עניין אבו דאיה, בעמ' 532).



כדברים הללו כתב גם המשנה לנשיא אור בפרשת ג'י בי טורס שצוטטה לעיל (שם). (למועד גיבוש הזכות לפנות לבית המשפט בנסיבות בהן ההפקעה כרוכה במסירת החזקה, ראו: ע"א 1841/90 רמיר חברה קבלנית בע"מ נ' פקיד שומה למפעלים גדולים, תל-אביב, פ"ד מט(2) 650).

במקרה הפשוט והברור, המועד שבו מתגבש "הכוח" להגיש תביעה לפיצויי ההפקעה הוא סמוך למועד בו מתגבשת ידיעתו של התובע בדבר כוחו זה, והוא גם סמוך למועד בו מתגבש האינטרס של התובע להגיש את תביעתו. למקרה כזה התייחס הנשיא אגרנט באמרו שתחילת ההתיישנות היא חודשיים אחרי פירסום ההפקעה. ברם, לא כל המקרים קלים וברורים הם. ראינו, בפרשת ג'י בי טורס, כי יש מקרים בהם הרשות אינה מקיימת את חובתה להודיע לבעלים על דבר ההפקעה וכן לא נודע להם אודותיה בדרך אחרת. במקרים כאלו, תחילת מירון ההתיישנות עשויה להיות מאוחרת יותר על ציר הזמן.

28. תחילת מירון ההתיישנות עשויה להיות מאוחרת יותר גם באותם מקרים בהם אין לנפקע עניין לבקש את הפיצויים, שכן כל רצונו להשיב לעצמו את אדמתו שנלקחה ממנו, אליה הוא נושא עיניים כלות. יש ותקוותו זו נתלית רק באפשרות – ולעתים תהא זו אפשרות רחוקה – שהצורך הציבורי באדמתו יבוא ביום מן הימים לקצו ואדמתו תושב אליו. אולם, יש ותקוותו זו אינה נתלית באפשרות רחוקה בלבד – בחינת טמינת הראש בחול – אלא נגזרת היא ממצב הדברים בשטח. כך כאשר הרשות משתהה במימוש מטרת ההפקעה ומטילה בכך צל כבד של ספק על חוקתיות ההפקעה. במקרה כזה, מובנת תקוותו של הנפקע שההפקעה תבוטל ואדמתו תושב אליו. במקרה כזה, קיים פיצול בין מועד גיבוש "העילה האובייקטיבית-משפטית", שכן בסמוך לאחר ההפקעה יכול הנפקע לתבוע את פיצוייו, לבין מועד גיבוש "העילה הסובייקטיבית-קונקרטי", שכן רק לאחר מימוש המטרה הציבורית וסתימת הגולל על תקוות ההשבה, יהיה לתובע עניין בקבלת הפיצויים. במקרה כזה, ראוי לטעמי לקבוע, כי מועד תחילת ההתיישנות הוא במועד גיבוש "העילה הסובייקטיבית-קונקרטי". דהיינו, כי העילה התגבשה כאשר ברור לנפקע שתקוותו להשיב מקרקעיו נכזבה ולמעשה תקוותו תושב ריקם משום שמסיבות אובייקטיביות שהתבררו רק עתה אין היא עוד ניתנת למימוש. מכאן, ברי שלא היה טעם ולא היתה סיבה לבקש את תשלום הפיצויים קודם לכן. כלשון בית המשפט בעניין האחים וינר: "וממילא לא היה מקום בנסיבות שכאלה לבקש השבת המקדמה ששולמה, שאילו כך נהגו המשיבים היו מכירים קבל עם ועדה בעובדת אי-תוקפו של ההסכם" או בהתאמה לענייננו: "וממילא לא היה מקום בנסיבות שכאלה

לבקש הפיצויים, שאילו כך נהגו הבעלים היו מכירים קבל עם ועדה בעובדת תוקפה של ההפקעה".

29. גישתי מתיישבת עם פסיקת בית משפט זה בעניין קרסיק (בג"ץ 2390/96 קרסיק נ' מדינת ישראל, פ"ד נה(2) 625 (להלן: עניין קרסיק)), בו נפסק, כי בין תוקפה של ההפקעה לבין מטרתה קיימת זיקה בל תנתק. גישה זו אינה חדשה בפסיקתנו. יפים לכאן דבריו של השופט גולדברג, אשר הטיב להסביר את הקשר ההדוק בין מימוש מטרת ההפקעה לחוקיותה:

"ההפקעה הינה הכרח בל-יגונה, אם אין מנוס מכך כדי להבטיח כי צרכים ציבוריים יבואו על סיפוקם. אולם ההפקעה לא נועדה להעשיר את המדינה. בין הפקעת הקרקע לבין צורכי הציבור קיים קשר בל-יינתק, עד כי ניתן לומר שמבחינה רעיונית זכות הקנין שרוכשת המדינה בקרקע שהופקעה מן הפרט - אף אם הושלמו הליכי ההפקעה - היא זכות 'מותנית', והתנאי הוא נחיצות הקרקע להגשמת צורך ציבורי: משחלף הצורך הציבורי מן העולם, או קמה עילה אחרת לביטול ההפקעה, יש להשיב את הקרקע לבעליה, אם רצונו בכך. השבת הקרקע במצב דברים זה היא שמשיבה את 'סדרי הקנין באדמה' על כנם, שאם לא כן הופכת ההפקעה ממכשיר להגשמת יעדים חברתיים למטרה עצמאית, העומדת בזכות עצמה". (בג"צ 2739/95 מחול נ' שר האוצר, פ"ד נ(1) 309, 311).

הנה כי כן, כל עוד לא מומשה המטרה הציבורית, תוקפה של ההפקעה תלוי ועומד כזכות "מותנית". בנסיבות אלו, מובן רצונו של הנפקע להמתין עד לקיום התנאי בטרם יבקש את פיצוייו. בטרם קיים התנאי אין לנפקע עניין בקבלת הפיצויים, רצונו הוא בהשבת הקרקע, וכפי שציינתי בעניין אחר בקשר לזכות להשבה:

"...בכל אותה עת, צופות המערערות כיצד זה חלקתן עומדת שוממה (או מנוצלת לצורך תכלית שונה מזו לשמה הופקעה) וכיצד מתבצעות עבודות הפיתוח בה בעצלתיים...

...זניחת מטרת ההפקעה, כמו גם מחדלה של הרשות לפעול בשקידה הראויה לצורך הגשמתה, עשויים להביא את בית המשפט להורות על ביטול ההפקעה ועל השבת המקרקעין לידי בעליהם המקוריים (בג"ץ 67/79 שמואלזון נ' מדינת ישראל, פ"ד לד(1) 281; בג"ץ 2739/95 הנ"ל בעמ' 326; בג"ץ 10784/02 הנ"ל בעמ' 763 והאסמכתאות המובאות שם). (ראו: עע"מ 10398/02 וייס נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה ראשון לציון (טרם פורסם, ניתן ביום 25.5.05) (להלן: עניין וייס)).

30. אכן, כל עוד לא מומשה המטרה הציבורית, הרשות עומדת בפני תביעה אפשרית לביטול ההפקעה ולהשבת האדמה לנפקע. גישה, לפיה מירוץ ההתיישנות של פיצויי הפקעה מתחיל תמיד במועד ההפקעה, היתה יוצרת אנומליה בלתי מוסכרת. היעלה על הדעת שאדם יוכל לתבוע את ביטול ההפקעה והשבת האדמה אך לא יוכל לתבוע פיצויי כספי עבור ההפקעה?

גישתי, לעומת זאת, יוצרת הרמוניה בין פסיקתנו לעניין הזכות להשבה לבין הסוגיה שבאה לפתחנו עתה. לטעמי, כשם שהרשות עומדת בפני האפשרות שהנפקע יגיש נגדה תביעה לביטול ההפקעה ולהשבת אדמתו, כך צריכה היא בתקופה זו גם לעמוד בפני האפשרות שיגיש הנפגע תביעה לתשלום הפיצוי בשל ההפקעה, אם הפיצוי טרם שולם. התקופה שבה הרשות צריכה לעמוד, לגישתי, בפני אפשרות להגשת תביעה בגין פיצויי הפקעה אינה תקופה ארוכה באופן הפוגע פגיעה בלתי סבירה באינטרסים הלגיטימיים של הרשות. במהלך תקופה זו הרשות עומדת בפני אפשרות שתוגש נגדה תביעה בגין השבה, ואיני רואה מדוע היא לא תוכל לעמוד במידה דומה בפני תביעה אפשרית לפיצויי הפקעה. אכן, דיני ההתיישנות מכירים בכך שקיומם של יחסים מתמשכים, בבחינת "חשבון פתוח" בין התובע הפוטנציאלי לנתבע הפוטנציאלי, עשוי להביא לדחיית ההתיישנות. ברם, כאשר החשבון "נסגר", המטרה הציבורית מומשה, ההפקעה הושלמה במובן המהותי, הזכות להשבה פקעה, אין עוד הצדקה לדחות את מירוצה של ההתיישנות.

31. זאת ועוד. עד למימוש המטרה הציבורית, יתכן שהעילה לקבלת הפיצוי טרם התגבשה במלואה. עמדתי על כך בעניין וייס:

"על בסיס כל האמור, סבורני, כי ראוי לבחון את האפשרות להרחיב את קשת התרופות העומדות לפרט אשר נפגע כתוצאה ממעשי הרשות. כך, בנסיבות בהן השמירה על האינטרס הציבורי מונעת מתן כל סעד לפרט, ייתכן ויהיה מקום לבחון דרך ביניים בדמות קביעתו של סעד שיביא לפיצויו של בעל הזכויות במקרקעין וזאת תוך צמצום ניכר בפגיעה באינטרס הציבורי. תשלום פיצוי נוסף, מקום שהשבת המצב לקדמותו אינה אפשרית או שאינה סבירה, יכול להיעשות על ידי חישוב מחדש של פיצויי הפקעת המקרקעין על פי שווי חלקת המקרקעין המופקעת במועד בו נקטה הרשות בצעדים הנחוצים הראשונים לצורך הוצאתה אל הפועל של התכלית הציבורית לשמה הופקעו המקרקעין לכתחילה, תוך ניכוי פיצויי הפקעה שנתקבלו אצל בעל הזכויות במקרקעין עת הופקעה החלקה במקור.

אני ערה לכך שדרך זו אינה חפה מקשיים. כך למשל, לכאורה, בנסיבות מסוימות סעד מעין זה עשוי להביא לפיצוי יתר של בעל הזכויות במקרקעין שהופקעו. ניתן לטעון, כי בעל הזכויות במקרקעין נהנה מפירות כספי הפיצויים ששולמו לו בעת הפקעת המקרקעין וחישוב מחדש של פיצויי ההפקעה במועד מאוחר יותר יעניק לו פיצוי נוסף. יחד עם זאת, אמון הציבור בשלטון וברשויות החוק, האינטרס הפרטי של בעל הזכויות במקרקעין בכך שהפקעת המקרקעין לא נעשתה לשווא, האינטרס הציבורי שבניצול מהיר ויעיל של מקרקעין שהופקעו, ופערי הכוחות בין האזרח לרשות, כל אלו עשויים להצדיק, לטעמי, את חיוב הרשות לשאת במקרים מסוימים בפיצויי הפקעה על פי שווי החלקה במועד בו החלה הרשות לנקוט בצעדים שנועדו להגשים את התכלית הציבורית של ההפקעה.

הנה כי כן, מימושה של המטרה הציבורית, חוקיותה של ההפקעה והזכות לפיצויים הינם בבחינת "והחוט המשולש לא במהרה יינתק" (קוהלת ד, יב) ואין מדובר בשלוש סוגיות מנותקות זו מזו. ואמנם, כפי שקבע הנשיא אגרנט בעניין אבו דאיה, הזכות לפיצוי קשורה קשר הדוק להפקעה; ההפקעה קשורה, כפי שנקבע בעניין קרטיק, קשר הדוק למימושה של המטרה הציבורית; וזו האחרונה קשורה אף היא לזכות לפיצוי. על היבט אחד של הקשר בין הזכות לפיצוי לבין מימושה של המטרה הציבורית עמדתי בפרשת יי.ט. להיבט אחר של קשר והקשר זה – תחילת מועד ההתיישנות – אני נדרשת עתה.

32. סבורני אפוא, שמירוץ ההתיישנות אינו מתחיל כל עוד המטרה הציבורית שעמדה בבסיס ההפקעה לא מומשה. מכאן מתחייבת השאלה, כיצד יש להגדיר את המועד של "מימוש" המטרה הציבורית? התשובה לשאלה זו אינה משליכה רק על סוגיית ההתיישנות, אלא כפי שראינו, משליכה היא גם על הזכות להשבה. אין מדובר אפוא בשאלה חדשה, ותתכנה גישות שונות, הנעות בין תחילת ביצוע כלשהו של עבודות תשתית, לבין השלמת התכנית. איני רואה צורך להכריע בשאלה זו בשלב זה, מפני שלא ניתן להסיק, מתוך פסק דינו של בית המשפט המחוזי, האם שאלה זו היא שתכריע בענייננו. עמדתי העקרונית היא מכל מקום, שתביעה לפיצויי הפקעה אינה נתונה להתיישנות בטרם מימושה של המטרה הציבורית שלשמה הופקעו המקרקעין.

33. יטען הטוען: זכות השבה יכולה לקום לנפקע גם אחרי מימוש ההפקעה, אם תחדל מטרת ההפקעה להתקיים. כך נפסק בעניין קרטיק. האם מותר לנפקע להמתין לעולמי עד בטרם ידרוש את הפיצויים? תשובתי לשאלה זו שלילית.

גישה כזו תביא לטעמי להרחבתה של תקופת ההתיישנות יתר על המידה ובכך תביא הלכה למעשה, לשלילת תחולתם של דיני ההתיישנות על פיצויי הפקעה. תוצאה כזו אינה מתיישבת עם הבסיס הרעיוני ועם המטרות של דיני ההתיישנות ושל דיני ההפקעות. אך גם מלבד טעם זה, אין מקום לשיטתי לאמץ גישה זו. קיים שוני מהותי בין מצב בו מומשה המטרה הציבורית, לבין מצב בו המטרה לא מומשה כלל ועיקר. על המקרה השני ניתן לומר שהשיהוי במימוש המטרה עשוי להעיד על כך שהפקעה מעולם לא היתה נחוצה. על המקרה השני בלבד ניתן יהא לומר שדין ההפקעה להתבטל כמו לא היתה.

הנה כי כן, ראיית קו הפתיחה של מירוץ ההתיישנות במימוש ההפקעה נותנת ביטוי ראוי לזכות הקניין של הנפקע, מבלי להאריך את ציר ההתיישנות מעבר לנדרש. במקרה הרגיל, מועד ההפקעה, מועד ההודעה על ההפקעה ומועד מימושה יבואו בסמיכות זמן. כאשר נוצר, בשל מחדלה של הרשות, פער בין המועדים, דין הוא שמירוץ ההתיישנות יתחיל עם המאוחר מביניהם. אכן, מועדים אלו נתונים כולם לשליטתה של הרשות, ובמובן זה המקרה דנן פחות מוקשה מהמקרים האחרים בפסיקה בהם נמתח ציר ההתיישנות ממועד גיבוש "העילה הסובייקטיבית-קונקרטי" של הנתבע, כגון במקרים של תביעות מפקיד-נפקד, נאמן-נהנה ודוגמתם.

חובת תום הלב ומועד תחילת ההתיישנות

34. למסקנה דומה הייתי מגיעה גם לו סברתי, כדעתו של המישנה לנשיא, המתבסס בין היתר על הלכת עיזבון ויליאמס, כי גיבוש העילה של פיצויי ההפקעה מותנה בפנייתו של הנפקע לרשות, המקבילה לדרישתו של לקוח שנמסרה לבנק (ראו סעיף 35 לחוות דעתו של המישנה לנשיא).

אני רואה קושי לבסס על הלכת עיזבון ויליאמס את דחיית תחילתו של מועד ההתיישנות למועד הדרישה, מועד שקביעתו מסורה לשיקול דעתו הבלעדי של הנפקע. בעניין עיזבון ויליאמס נקבע, כי גם כאשר הדרישה הינה יסוד להשתכללות עילת התביעה, שיקול דעתו של הנושה – בין אם מדובר בלקוח של הבנק, בין אם כמו בענייננו מדובר בנפקע – כפוף הוא לחובת תום הלב אשר פרושה על המשפט כולו. לפיכך, מועד ההתיישנות יתחיל בחלוף "זמן סביר" לאחר יצירת הזכות, שכן הנושה מתבקש לדרוש את מימוש הזכות תוך זמן סביר, ואין הוא רשאי להרדימה ללא גבול ו"לשלוף" אותה בחלוף שנים רבות. כלשון השופט (כתוארו אז) ברק:

"מה הדין אם הנושה אינו דורש פרעון החוב בתוך הזמן הסביר? נראה לי כי התשובה על כך הינה, כי מועד הפרעון מתגבש עם חלוף הזמן הסביר שבו היתה הדרישה או ההודעה צריכה להנתן. כאשר נקבע בהסכם שבין הצדדים כי מועד הפרעון הוא "עם דרישה", והדרישה לא באה בתוך זמן סביר, יש לראותה כאילו ניתנה תוך אותו זמן." (עניין עיזבון וויליאמס, בעמ' 284).

השופט ברק המשיך והסביר, כי גישה זו, אשר התקבלה במסגרת הדיון הנוסף בעניין עיזבון וויליאמס, מקרבת את מועד תחילת ההתיישנות לגבי חוב שגיבושו מותנה בדרישתו של הנושה, אל מועד תחילת ההתיישנות לחוב שאין לגביו צורך בדרישה לגיבוש הזכות, שכן גם במקרה האחרון, לא יוכל הנושה לדרוש את קיומו של החיוב אלא עם חלוף "זמן סביר".

בפרשת עיזבון וויליאמס ביקש השופט ברק "לעדן את תחילת מירון ההתיישנות במבחניו של האדם הסביר" (ראו: פרשת בוכריס, בעמ' 559; עיזבון וויליאמס, בעמ' 283). זאת, על ידי הכפפתם של דיני ההתיישנות לחובת תום הלב (ראו: עיזבון וויליאמס, בעמ' 274, 277). על השפעתה של חובת תום הלב על המשפט כולו, ציין הנשיא ברק:

"אחת מאותן דוקטרינות כלליות, החלות בכל תחומי המשפט, היא עקרון תום הלב. על פיה, כל בעל זכות (במובנה הרחב) צריך להפעיל את זכותו בתום לב.

עקרון זה - אשר מקורו הפורמלי הוא בהוראות הסעיפים 39 ו-61(ב) לחוק החוזים (חלק כללי), התשל"ג-1973 - הוא עקרון "מלכותי" (בג"ץ 1683/93 יבין פלסט בע"מ נ' בית הדין הארצי לעבודה בירושלים, פ"ד מז(4) 702, 708. "מצודתו פרושה... על כלל המערכת המשפטית בישראל" (ע"א 700/81 פז נ' פז, פ"ד לח(2) 736, 742). הוא קובע אמת מידה אובייקטיבית של התנהגות ראויה במכלול היחסים הבינאישיים... (ע"א 2643/97 גנו נ' בריטיש וקולוניאל חברה בע"מ, פ"ד נז(2) 385, 400).

וכלשונו של חברי המישנה לנשיא:

"צירופה של הוראת סעיף 61(ב) להוראת סעיף 39 לחוק הופכת את הוראת סעיף 39 לדוקטרינה החותכת את משפט ישראל כולו לאורכו ולרוחבו, מלוא כל הארץ כבודה. חוק המקרקעין, כמוהו כחוקי ישראל כולם, גם הוא יישלט - על דרך העיקרון - בידי הדוקטרינה

שבהוראת סעיף 39 לחוק החוזים. (ראו: רע"א 6339/97 רוקר נ' סלומון, פ"ד נה(1), 199, 249-250).

כפיפותם של דיני ההתיישנות לחובת תום הלב פועלת מפנים ומחוץ להם. מפנים, שכן כאשר הכוח לקבוע את מועד גיבוש העילה לפי סעיף 6 לחוק ההתיישנות מסור בידי התובע, כוחו זה אינו בלתי מוגבל, וכפוף הוא לחובת תום הלב. מחוץ, שכן הכוח להחליט אם להעלות טענה של התיישנות מסור, לפי סעיף 2 לחוק ההתיישנות, בידי הנתבע, אולם כוחו זה כפוף אף הוא לחובת תום הלב.

ומהתם להכא. בין אם נצא מנקודת ההנחה – כגישתו של המישנה לנשיא – שדרישת הנפקע היא שמביאה לגיבושה של עילת התביעה לפיצויי הפקעה, בין אם נצא מנקודת ההנחה – כגישתו של הנשיא אגרנט שצוטטה לעיל – שגיבוש העילה לפיצויי הפקעה הינה, במקרה הרגיל, חודשיים לאחר פרסום ההפקעה – נגיע לאותה מסקנה עצמה, על בסיס הלכת עיזבון וויליאמס, לפיה מירון ההתיישנות יתחיל זמן סביר לאחר ההפקעה. לגישתו של המישנה לנשיא, חובת תום הלב תביא – מכוח ההגבלה שהיא מהווה לסעיף 6 לחוק ההתיישנות – להקדמת מועד תחילת ההתיישנות למועד סביר לאחר ההפקעה. לגישתו של הנשיא אגרנט, חובת תום הלב תביא – מכוח ההגבלה שהיא מהווה לסעיף 2 לחוק ההתיישנות – לדחיית מועד תחילת ההתיישנות עד למועד סביר לאחר ההפקעה.

מהו מועד סביר בהקשר של פיצויי הפקעה, בהתחשב באופיים המיוחד של הליכי ההפקעה? לטעמי, שאלה זו קשורה קשר בל יינתק לשאלה של מימוש מטרת ההפקעה. כפי שהסברתי באריכות, סביר הוא שהנפקע ימתין לדרוש את פיצוייו עד שתתברר חוקיותה של ההפקעה. מנגד, אין זה סביר שהרשות תעלה טענה לפיה מירון ההתיישנות החל בטרם מומשה מטרת ההפקעה. מסקנה זו מתחייבת מחובת תום הלב הכללית והשפעתה על דיני ההתיישנות.

35. למסקנתי הגעתי מתוך עקרונות ההתיישנות ועל בסיס כפיפותם לעקרון "המלכותי" של חובת תום הלב, אך ניתן היה להגיע אליה גם מתוך עקרונות המשפט המנהלי. אכן, לו גם סברתי שמירון ההתיישנות מתחיל עם השתכללות "הכוח" לפנות לבית המשפט – קרי גיבוש "העילה האובייקטיבית-משפטית" – לא היה בכך כדי להביא לתוצאה שונה. הכוח להעלות טענת התיישנות מסור כאמור לנתבע וכאשר הנתבע הינו רשות ציבורית, הרי שבדיוע שכפופה היא לנורמות של המשפט המנהלי. נוטה אני לחשוב שהעלתה של טענת התיישנות כאשר הרשות עצמה השתתה ולא

מימשה את מטרת ההפקעה, לוקה היא בחוסר סבירות ואין היא מתיישבת עם חובותיה של הרשות, כפי שהבהרתי לעיל.

#### חילות סיום

36. דיני ההתיישנות חלים על פיצויים בגין הפקעת מקרקעין. גישה זו עולה בהתאמה עם לשון החוק והיא מגלמת איזון ראוי בין האינטרסים הלגיטימיים של הנפקע-התובע לבין אלו של הרשות-הנתבעת.

ככלל, ובכפופות לחריגים שבחוק ההתיישנות כגון זה הקבוע בסעיף 8 לחוק, המועד שבו מתחילה תקופת ההתיישנות הוא המועד בו מומשה המטרה הציבורית שלשמה בוצעה ההפקעה. במועד זה חוורה חוקיות ההפקעה, במועד זה מתגבשת עילת הפיצויים כל צרכה ובמועד זה מתגבש לנפקע אינטרס עמוק בתביעת פיצוייו. מועד זה ראוי להיחשב תחילת מירוץ ההתיישנות, שכן הוא מתיישב עם תכליות דיני ההתיישנות ודיני ההפקעות גם יחד ועם המועד שנקבע בסוגיות התיישנות מורכבות אחרות. יתרה מזו, מועד זה מתיישב עם החובה הכללית של תום לב, כמו גם עם העקרונות של שלטון החוק והסבירות שרשות ציבורית כפופה להם ומחויבת בהם.

המישנה לנשיא מציג בחוות דעתו עמדה שיתרונה בביטחון שהיא נותנת לאזרח מול הרשות המפקיעה. יחד עם זאת, לטעמי, גישתו מרחיקת לכת. בחוות דעתי ביקשתי להציג נקודת איזון בין הגישה הפורמליסטית, הרואה את מועד ההפקעה ותפיסת החזקה כמועד גיבוש העילה, לבין גישתו של המישנה לנשיא, לפיה מירוץ ההתיישנות יכול להתחיל עשרות שנים לאחר ההפקעה. חוט השני העובר בינות שורותיה של חוות דעתי, שמקרין אורו על הגישה ועל הפיתרון שראוי שייכוננו בבוחננו זכאותו של פלוני לפיצויי הפקעה, הינו הקשר הראשוני, האמיץ, הרגשי לעיתים, שבין אדם לאדמה. קשר ייחודי הוא זה ואין הוא דומה לקשר הקיים בין האדם לבין כל אחד מנכסיו האחרים. פעמים רבות רואה אדם באדמתו עוגן, סמל שיוך, אות לשורש שהיכו הוא ובני משפחתו במקום.

יהא הקשר בין אדם לאדמתו אשר יהא – רגשי, כלכלי גרידא או אחר – לא תמיד יוכל הוא לתבוע את פיצוייו במועד ההפקעה, לא תמיד ירצה לעשות כן. שכן, לדידו מסמלת קבלת הפיצויים את נקודת האל-חזור, היא מסמלת סופיות ואובדן האפשרות והסיכוי להשיב את אשר שלו לידיו, עת שהוא עצמו מתקשה אולי להשלים עם ההפקעה. ביטוי לתפישה זו מצוי בחובתה של הרשות לשלם לאזרח את הפיצוי



”שאינו שנוי במחלוקת” (סעיף 9א לחוק לתיקון דיני הרכישה לצרכי ציבור, תשכ”ד-1964). תפישה זו, הרגישות הכרוכה במעשה ההפקעה ומורכבותו, כל אלה צריכים לקחת חלק בעיצוב ההכרעה בסוגיה שהונחה לפתחנו, הכרעה שתבטא את הזיקה שבין תביעת הפיצוי לבין מימוש מטרת ההפקעה. עם זאת, כפי שצוין, עסקינן במלאכת איזונים. סבורני שדחיית תחילת ההתיישנות עד לפניה לרשות וסירובה, יש בה משום הפרה של האיזון העדין בין האינטרסים הסבירים העומדים על כפות המאזניים. לטעמי, סביר הדבר שנפקע יחכה עד למימוש ההפקעה, עד שתקוותו הסבירה להשיב את אדמתו תפקע, בטרם יבקש את פיצוייו, אולם אין זה סביר לאפשר לו להגיש את תביעתו בכל עת שיחפוץ אפילו עברו שנים רבות מאז שההפקעה הפכה לעובדה מוגמרת. מטעמים אלה הגעתי לתוצאה אליה הגעתי.

מן הכלל אל הפרט

37. מועד ההפקעה במקרה דנן היה בשנת 1962. התביעה הוגשה לבית המשפט בשנת 2002. לא ניתן להסיק מפסק דינו של בית המשפט המחוזי באילו תאריכים אירעו המועדים הנוגעים לענייננו – מועד ידיעת הנפקע על דבר ההפקעה ומועד מימוש המטרה הציבורית על ידי הרשות.

משכך, מצטרפת אני לתוצאה אליה הגיע חברי המישנה לנשיא שיש להחזיר את התיק לבית המשפט המחוזי. אולם לשיטתי, על בית המשפט המחוזי לברר תחילה את המועדים הנזכרים - מועד הידיעה ומועד מימוש המטרה - על מנת לקבוע את מועד תחילת ההתיישנות כמועד המאוחר מביניהם ולבחון היכן נופל ענייננו של המערער.

אם אכן התביעה הוגשה בתוך שבע שנים מתחילת תקופת ההתיישנות, כי אז, מצטרפת אני לקביעתו של המישנה לנשיא, שעל בית המשפט המחוזי לדון בטענתו החלופית של המשיבה, טענת השיהוי.

ש ו פ ט ת

מבוא

1. אין בידי להסכים לא עם חברי המישנה לנשיא מ' חשין ואף לא עם חברתי השופטת ע' ארבל. שלושתנו, חבריי ואנוכי, מסכימים באופן עקרוני שחוק ההתיישנות חל לגבי פיצויי הפקעה. המחלוקת בינינו סובבת סביב השאלה מתי מתגבשת עילת התביעה לעניין התיישנות. לדעתו של חברי המישנה לנשיא, כל עוד לא סירבה הרשות המפקיעה לתשלום הפיצוי, לא נולדה העילה. על כן, לשיטתו, התביעה לפיצויי הפקעה לא התיישנה על אף שמדובר בהפקעה משנת 1962. זאת, משום שהודעת הסירוב לתשלום הפיצויים ניתנה על ידי הרשות אך בשנת 2002. על פי עמדתה של חברתי השופטת ע' ארבל, "מירוץ ההתיישנות אינו מתחיל כל עוד המטרה הציבורית שעמדה בבסיס ההפקעה לא מומשה" (פיסקה 32 לחוות דעתה). לשיטתי, העילה נולדה לכל המאוחר שעה שהרשות תפסה חזקה במקרקעין. הדבר אירע בסמוך להפקעה. לפיכך, צדק בית המשפט המחוזי בקובעו כי התובענה שהגיש המערער אומנם התיישנה.

אבהיר את עמדתי על פי הסדר הבא: תחילה אתייחס לשאלה מתי קמה עילת תביעה בגין פיצויי הפקעה. בהקשר זה אבקש להראות, כי ככל שמדובר בהתיישנות, אין ללמוד מן ההיקשים עליהם הצביע חברי המישנה לנשיא לגבי המקרה של פיצויי הפקעה. לאחר מכן, אבחן את הסוגיה של התיישנות ופיצויי הפקעה תוך התייחסות למקרה קרוב והוא זה של פיצויים עקב פגיעה על ידי תוכנית. בחינה השוואתית זו תלמד, כי גישותיהם של חבריי אינן מתיישבות עם עמדת המחוקק באשר לסיטואציה קרובה ביותר, זו של פגיעה על ידי תוכנית שלא עקב הפקעה. בהמשך אבחן את הצידוקים לקיומה של התיישנות בכל הנוגע לפיצויי הפקעה. אף בחינה זו תצביע, לדידי, על כך שאין מקום להתייחס לסוגיה של התיישנות בנוגע לפיצויי הפקעה באופן שונה מזה של עילות תביעה אחרות כנגד רשויות ציבוריות. לקראת סיום חוות דעתי אדון בקצרה במוסכם על שלושתנו, כי חוקי ההפקעה אינם יוצרים משטר השולל את תחולת חוק ההתיישנות.

2. בטרם נבחן את השאלה מתי נוצרת עילת תביעה לתשלום פיצויי הפקעה, אזכיר את עובדות המקרה. דרך זו תקל עליי לבדוק את השאלה הנזכרת. בתובענה, שהוגשה על דרך המרצת פתיחה, נטען כי המנוח אדוארד ארידור (שעזבונו הוא המערער בפנינו) ובני משפחתו היו בעלים של חלקות מסוימות בפתח-תקווה. ביום 3.5.62 פירסמה המשיבה הודעה ברשומות בדבר הפקעת הזכויות. ההודעה ניתנה על פי סעיף 5

לפקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור), 1943 (להלן - פקודת הקרקעות). המשיבה הוסמכה להפקיע על פי הרשאה שניתנה לה על ידי שר האוצר, מכוח סעיף 22 לפקודת הקרקעות. בתובענה נאמר עוד, כי המשיבה תפסה חזקה במקרקעין סמוך לאחר ההפקעה. המנוח תבע פיצויי הפקעה בגין חלקו שלו במקרקעין ובעקבות הסדר שולמו לו הפיצויים זה מכבר. בתובענה בה עסקינן, אין מדובר בפיצויי הפקעה שהגיעו ישירות למנוח בגין חלקו בקרקע, אלא בזכויותיו כיוורש של בני משפחתו. האח נפטר בשנת 1989 והאחות נפטרה בשנת 1997. המנוח הינו היורש של שני אלה על פי צווי קיום צוואה. לפי הנטען בתובענה, פנה המנוח למשיבה ביום 1.5.02 בדרישה לקבל פיצויי הפקעה בגין זכויותיהם של מורישיו. הדרישה נדחתה ביום 8.2.02. המנוח הגיש את התובענה לבית המשפט המחוזי ביום 11.9.02. בית משפט קמא דחה את התובענה על הסף מחמת התיישנות, על יסוד בקשה שהגישה המשיבה. יצוין, כי הכרעתו של בית המשפט המחוזי ניתנה על פי כתבי הטענות ובלא שנשמעו ראיות.

מועד התגבשות העילה

3. אין חולקין, כי תביעה לפיצויי הפקעה אינה שונה מכל תביעה כספית אחרת, ככל שמדובר בתקופת ההתיישנות (ע"א 216/66 עיריית תל-אביב יפו נ' אבו-דאיה, פ"ד כ(4) 525, 529 (להלן - פרשת אבו-דאיה)). כלומר, עסקינן בתביעה שאינה במקרקעין ועל כן תקופת ההתיישנות לגביה הינה שבע שנים, כאמור בסעיף 15(1) לחוק ההתיישנות, תשי"ח-1958 (להלן - חוק ההתיישנות). מניין תקופת ההתיישנות מתחיל "ביום שבו נולדה עילת התובענה": סעיף 6 לחוק ההתיישנות. על מנת ליתן תשובה לשאלה מתי נולדה עילת תביעה לעניין פיצויי הפקעה עלינו לבחון שני דברי חקיקה, פקודת הקרקעות והחוק לתיקון דיני הרכישה לצורכי ציבור, תשכ"ד-1964 (להלן - חוק דיני הרכישה). בפקודת הקרקעות אין אמירה מפורשת בדבר מועד התגבשותה של העילה. נראה, כי לפי סעיף 15(1) לפקודת הקרקעות המועד הינו יום פרסום ההודעה ברשומות. נזכור, כי במקרה דנא פורסמה ההודעה בשנת 1962. חוק דיני הרכישה נתקבל בשנת 1964. סעיף 3(1) לחוק דיני הרכישה מורה כי לעניין רכישה על פי פקודת הקרקעות רואים שטח כנרכש במועד בו פורסמה הודעה ברשומות בהתאם לסעיף 15(1) לפקודה. בצד הוראה זו, עלינו להזכיר סעיף אחר בחוק דיני הרכישה, הוא סעיף 9א(א). סעיף זה קובע כדלקמן:

"תוך תשעים יום מיום שקיבל רוכש הזכויות את ההחזקה במקרקעין או מיום איתור בעל הזכויות, לפי המאוחר ביניהם, רוכש הזכויות ישלם לבעל הזכויות שנרכשו, על חשבון פיצויים המגיעים בשל רכישת שווי

הזכויות, את הסכום שלדעת רוכש הזכויות זכאי לו בעל הזכויות".

רואים אנו, אם כן, כי קיימות שתי אפשרויות באשר למועד התגבשות העילה: האחת, היום בו נתפרסמה ההודעה ברשומות בדבר ההפקעה לפי סעיף 5(1) לפקודת הקרקעות. האחרת, תשעים ימים מעת שהרשות המפקיעה קיבלה את החזקה במקרקעין או מיום שאותר בעל הזכויות, לפי המאוחר. נראה, כי המועד הקובע (בהנחה שבעל הזכויות אותר) הינו המועד בו תופסת הרשות המפקיעה את החזקה במקרקעין: ע"א 1841/90 המיר חברה קבלנית בע"מ נ' פקיד שומה למפעלים גדולים, תל-אביב, פ"ד מט(2) 650 (השופט מ' חשין סבר בדעת מיעוט, כי הבעלים של המקרקעין רשאי לדרוש את תשלום הפיצויים כבר מעת פרסום הודעה לפי סעיף 5(1) לפקודת הקרקעות, ובלבד שיתפנה מן הנכס). אין צורך להכביר בסוגיה זו, שכן בתובענה עצמה נטען כי תפיסת החזקה נעשתה בסמוך למועד פרסום ההודעה לפי סעיף 5(1) לפקודת הקרקעות. לפיכך, אף אם קמה העילה במועד המאוחר, זה של תפיסת החזקה, הרי גם אז חלפו כארבעים שנה עד להגשת התובענה.

4. טרם שנמשיך נעיר מספר הערות: ראשית, קיים היגיון רב בקביעה כי מועד היווצרות העילה לא יקדם ליום מסירת החזקה. באותם מקרים בהם הזכות המופקעת הינה זכות הבעלות, אין לקבל שהבעלים יהא זכאי לפיצוי עוד לפני שמסר את החזקה. אילו זה היה הכלל, עלול היה הבעלים לקבל את הפיצוי ובהמשך להתנגד למסירת החזקה (ראו למשל, ע"א 481/74 בטה נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה תל-אביב-יפו, פ"ד כט(2) 98, 102 (השופט מ' עציוני) (להלן - פרשת בטה)). הרשות המפקיעה הייתה מוצאת עצמה נאלצת לנקוט הליך לסילוק ידו של הבעלים לאחר ששילמה פיצויים. שנית, ייתכן שההודעה בדבר החובה למסור את החזקה (כאמור בסעיף 7 לפקודת הקרקעות) תתפרסם זמן רב לאחר פרסום ההודעה בדבר ההפקעה (לפי סעיף 5(1) לפקודה). שלישית, קיימים מקרים והם נדירים בהם מופקעת זכות שאינה כוללת מיניה וביה החזקה במקרקעין. כוונתי היא למקרה של הפקעת זיקת הנאה. במקרים אלה אין כמובן רלוונטיות לתפיסת החזקה על ידי הרשות המפקיעה (א' קמר, "דיני הפקעת מקרקעין" (מהדורה שישית, תשס"א) 449-450 (להלן - קמר)). רביעית, סעיף 190(א)(5) לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון) מורה, כי כאשר מבוצעת הפקעה על ידי ועדה מקומית, עליה לשלם "מיד" את הפיצויים שאינם שנויים במחלוקת. אף על פי כן, נראה שגם במקרה של הפקעה על ידי ועדה מקומית מכוח חוק התכנון (במשולב עם פקודת הקרקעות) קמה חובת התשלום אך ורק עם תפיסת החזקה (פרשת בטה). חמישית, יש להבדיל באופן ברור בין המועד בו נוצרת העילה לבין

המועד של שומת הפיצויים. סעיף 12(ב) לפקודת הקרקעות קובע, כי שומת הפיצויים תיעשה למועד בו פורסמה ההודעה ברשומות על פי סעיף 5(1) לפקודה (ראו, ע"א 226/62 בניסון נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד טז 2355 (להלן - פרשת בנינסון); ע"א 57/73 יוסף נ' מדינת ישראל, פ"ד כט(2) 489, 486; ע"א 2405/91 מדינת ישראל נ' עזבון המנוח הורוביץ ז"ל, פ"ד נא(5) 23, 33; אולם ראו, סעיף 190(א)(4) לחוק התכנון). ברי, כי פרסום ההודעה על דבר ההפקעה הינו נתון בעל חשיבות מכרעת באשר לשווי המקרקעין. במילים אחרות, מרגע שנודע על הכוונה להפקיע את הקרקע חל שינוי באחד הנתונים החשובים הקובעים את ערכם של המקרקעין, היינו ייעודו של הנכס (פרשת בנינסון). לפיכך, לא יהא זה צודק שהמועד הקובע לשומה יחול לאחר שנעשה פרסום ברכים בדבר ההפקעה.

פיצויי הפקעה, נאמנות ומצבים דומים

5. חברי המישנה לנשיא עושה היקש לעניין פיצויי הפקעה מסיטואציות משפטיות רבות ושונות. הוא מבקש ללמוד ממקרים אחרים לגבי השאלה שבפנינו. האנלוגיה נעשית מפיקדון כספי בבנק, מנאמנות, מעיכוב נכס שלא כדין וממקרים קרובים אחרים. המשותף לאותם מצבים מהם נלמד היקש הוא שהנתבע מחזיק בנכס או בכספים בהסכמתו של הבעלים. לשון אחר, עסקינן ביחסים משפטיים שתחילתם במערכת רצונית. רק בשלב מאוחר מתחלפת ההסכמה ביריבות. אי לכך, מתגבשת עילת התביעה אך מעת שהטוען לזכות דורש מן המחזיק את הנכס (או את הכספים) והמחזיק כופר בזכותו של הטוען. מכל מקום, על פי השקפתי השוני בין המקרים אותם מונה חברי לבין העניין דנא, אינו מצדיק עשיית היקש.

רואה אני לנכון להתייחס לאחד מן המקרים המובאים על ידי חברי המישנה לנשיא מ' חשין. מדובר במקרה של הכומר שהחזיק בצלחת לחם הקודש של הכנסייה ברשות ראשי הכנסייה (Wilkinson v. Verity (1871) L.R 6 C.P. 206). הכומר מכר את הצלחת בלא שקיבל היתר לעשות כן. הוא הניח במקומה צלחת אחרת. לאחר אחת עשרה שנים גילו ראשי הכנסייה את דבר הגזל ודרשו את החזרתה של הצלחת. השאלה שהתעוררה הייתה האם התביעה התיישנה, לאור תקופת ההתיישנות שהייתה שש שנים. בית המשפט קבע, כי התביעה לא התיישנה משום שהמועד הקובע הינו יום הדרישה והסירוב. ניתן להתייחס למקרה זה בצורה שונה ולומר, כי עילת התביעה נולדה שעה שהכומר מכר את הצלחת ללא רשות. ואולם, הואיל וראשי הכנסייה לא ידעו על דבר הגזל, ואף לא היו יכולים לגלות זאת בזירות סבירה (שהרי הכומר הציב צלחת אחרת), לא החל מירון ההתיישנות עד לגילוי. האם לא היינו מסכימים כי חלה

התיישנות אילו הוגשה תביעה עשר שנים לאחר שנודע לראשי הכנסיה על מעשהו של הכומר, אף אם לא דרשו את השבת הגזילה?! קשה לקבל שהמועד הרלוונטי יהא המועד בו סירב הכומר להשיב את הצלחת, אף אם מועד זה חל זמן רב לאחר מועד הידיעה. ואומנם, ההבחנה בין מועד התגבשות העילה במקרה הרגיל לבין מצבים המעכבים את תחילתו של מירוץ ההתיישנות הינה הבחנה מרכזית בדיני ההתיישנות. סעיף 6 לחוק ההתיישנות עוסק במועד לידתה של העילה, בעוד שסעיף 8 מתייחס למצב של אי-ידיעת התובע על העובדות המהוות את העילה. יתרה מכך, קיים כאמור אלמנט משותף למקרים השונים המובאים בחוות דעתו של חברי המישנה לנשיא מ' חשין. כוונתי היא לקיומה של הסכמה תחילית בין שני הצדדים, בעל הזכויות או הנהנה מצד אחד והמחזיק או הנאמן מצד שני. אותה הסכמה ראשונית בין שני המעורבים באה לקיצה בשלב כלשהו. זאת, כאשר מוגשת דרישה מצד הבעלים-הנהנה להשבת הנכס והמחזיק-הנאמן כופר בזכותו של הראשון, או כאשר השני מפר חובה שהוטלה עליו (למשל כאשר הנכס מועבר לידי צד שלישי). שבירת ההסכמה - עקב דרישה וכפירה או עקב הפרה - היא היא המגבשת את העילה (ע"א 3322/95 גמזו נ' גושן, פ"ד נ(4) 520, 526). במצב הראשון - דרישה וכפירה - אין העילה מתגבשת, כמובן, כל עוד הדבר לא התרחש, שהרי עד אותה עת קיימת הסכמה בין הבעלים-הנהנה לבין המחזיק-הנאמן. לעומת זאת, ברגע הפרה מתגבשת העילה. ברם, הפרה יכולה להתבצע בלא שהבעלים-הנאמן יודע על כך. התשובה לסיטואציה זו בכל הנוגע להתיישנות תימצא בסעיף 8 לחוק ההתיישנות. על פיו, תקופת ההתיישנות לא תחל כל עוד לא ידע התובע את העובדות המהוות את עילת התובענה, ואף לא יכול היה לגלותן בזהירות סבירה.

6. הסמכות הנתונה בידי רשות מינהלית להפקיע מקרקעין מידי הבעלים (או מידי מי שבידו זכות נחותה מבעלות) הינה בעלת אופי יוצא דופן. אף שזכות הקניין הינה זכות חוקתית בשיטתנו (סעיף 3 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו), אין מחלוקת על עצם תוקפה של הסמכות להפקיע. סמכות כזו מוכרת אף בשיטות משפט אחרות, בהן ניתן מעמד חוקתי לזכות הקניין. חברה מאורגנת לא תוכל לתפקד כהלכה, בלא שבידי השלטון תהא סמכות להפקיע קרקע לצרכים ציבוריים. בצד סמכות ההפקעה עומדת חובתה של הרשות ליתן פיצוי הוגן וראוי לבעלים של הזכות שנלקחה תוך שימוש בסמכות הכפייה שבידיה. אין ספק, כי נטילה של נכס אגב שימוש בסמכות ההפקעה אינה נעשית, דרך כלל, בהסכמתו של הבעלים. תמציתה של סמכות ההפקעה הינה היכולת של הרשות המינהלית לכפות על הבעלים להעביר את רכושו לידי הרשות. הכפייה הינה היפוכה של ההסכמה. אכן, הנושא הנדון איננו עצם ההפקעה, אלא הפיצויים המגיעים לאדם שזכויותיו נלקחו ממנו. הואיל ותחילתו של מעשה ההפקעה הינו באונס, קשה לראות כיצד סופו - קרי תשלום הפיצויים - הינו בהסכמה. יתרה מזו,

תופעה שכיחה היא שקיימת מחלוקת בין הרשות המפקיעה לבין בעל הזכות באשר לשיעורם של הפיצויים. הוראות שונות בחוק מדברות על סכום הפיצוי שאינו שנוי במחלוקת (ראו למשל, סעיף 190(א)(5) לחוק התכנון; סעיף 9א(א) לחוק דיני הרכישה). אם אומנם ניתן לדבר על סיטואציה רצונית בכל הנוגע לפיצויי הפקעה, ואיני סבור כך, הרי מוגבלת היא אך לסכום שלדעת הרשות המפקיעה מגיע לבעלים. נוכח העובדה שסכום זה אינו תואם דרך כלל את ציפיותיו של הזכאי, הכיזד נאמר שכספי הפיצויים מהווים פיקדון המוחזק במעין נאמנות? ! אכן, לא כל מחלוקת בין הרשות המפקיעה לבעל הזכות באשר לסכום הפיצויים מגיעה לבידור משפטי. לא מעטים הם המקרים בהם מושגת פשרה בין הצדדים הניצים בלא שנעשית פנייה לבית המשפט. אף אם היריבים מגיעים בסופו של דבר להסכמה בעניין סכום הפיצויים, תחילתו של המהלך באי-הסכמה. לאור האמור, אין צידוק ליצור פיקציה לפיה כספי הפיצויים מוחזקים על ידי הרשות המפקיעה בהסכמתו של הזכאי. ממילא, לא ניתן לדמות את המקרה של פיצויי הפקעה לסיטואציות המובאות על ידי חברי המישנה לנשיא.

7. המאפיין את פיצויי הפקעה הוא שלא קיימת מחלוקת, דרך כלל, באשר לחובה המוטלת על הרשות המפקיעה לפצות את בעל הזכות (בנבדל מסוגיית שיעורם של הפיצויים). מובן, כי ייתכנו מקרים בהם קיים ספק מיהו בעל הזכות ומה הזכות המסוימת הנתונה לו. לא נעסוק במקרים חריגים אלה. המקרה הרגיל הוא שהרשות מפיקעה זכות בעלות, כאשר אין מחלוקת בדבר זהות הבעלים. ניתן להשוות את החיוב החוקי שחל על הרשות לפצות את בעל הזכות למערכות יחסים משפטיות אחרות, שאף בהן המחלוקת הינה באשר לשיעור הפיצוי ולא לגבי עצם החבות או האחריות. ניטול כדוגמה את המקרה של פיצויים בשל נזקי גוף שנגרמו בתאונת דרכים. האחריות המוטלת על המבטח של השימוש ברכב הינה אחריות מוחלטת (על פי חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, תשל"ה-1975). המחלוקת בין הנפגע בתאונה לבין חברת הביטוח סובבת סביב שיעורם של הפיצויים, כאשר נקודת המוצא הינה שמוטלת חובת תשלום על חברת הביטוח. אף במקרים של תאונות דרכים קיימת לעיתים קרובות אי-הסכמה באשר לשיעור הפיצויים. גם כאן ייתכן שאותה מחלוקת תיושב בהסכמה, ללא צורך בהליך משפטי. נשאלת השאלה, מתי מתגבשת עילת התביעה במקרה זה: האם ביום התאונה, ביום גילוי הנזק או ביום בו מסרבת חברת הביטוח להיעתר לדרישתו של הנפגע? ברי, כי המועד האחרון הנזכר, זה של יום הסירוב, איננו המועד הקובע. אין לקבל, שחברת הביטוח תיאלץ לשלם פיצויים בגין נזקי גוף אם נשלחה אליה דרישה שנים רבות לאחר התאונה, ובלבד שהתביעה הוגשה תוך שבע שנים מעת הסירוב. ואומנם, ההלכה היא שמירוח ההתיישנות מתחיל ביום התאונה (ע"א 1577/97 המוסד לביטוח לאומי נ' עמית, פ"ד נז(4) 433, 442; ע"א 7934/99 רייזנר נ' מגדל חברה לביטוח

בע"מ (לא פורסם)). זאת, פרט למקרים בהם קמה תחולה להוראות סעיף 8 לחוק התיישנות וסעיף 89 לפקודת הנזיקין [נוסח חדש], הדוחות את תחילת מירוץ ההתיישנות (ראו ע"א 7707/01 צורף נ' קופת חולים של ההסתדרות הכללית (טרם פורסם)). אפשר שתועלה הטענה כי אין ללמוד מהמקרה של תאונות דרכים לענייננו, העוסק בפיצויי הפקעה, שהרי מדובר במהלך שתחילתו פגיעה בזכות יסוד (ראו למשל, ע"א 377/79 פייצר נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה רמת-גן, פ"ד לה(3) 645, 656 (להלן - פרשת פייצר); ע"א 782/88 מסד חברה הזדית להלוואות וחטונות בע"מ נ' הסוכנות היהודית לארץ-ישראל, פ"ד מה(5) 625, 639). לטיעון זה נשיב, כי ודאי שהזכות לשלמות גופנית איננה פחותה מזכות הקניין (ראו פסקה 13 לחוות דעתה של השופטת ע' ארבל). מכאן, שאף מהיבט זה אין בידי לקבל שעילת התביעה בגין פיצויי הפקעה נוצרת אך משעה שהרשות המפקיעה מסרבת לשלם את הפיצוי. בהמשך אבחן את מעמדן של הרשויות השלטוניות ואדון בשאלה האם ראוי להתייחס אליהן, בהקשר של התיישנות, באופן שונה מאשר לאדם או לגוף פרטי (פיסקאות 13-16 להלן).

התגבשות העילה ומימוש המטרה הציבורית

8. הקביעה העיקרית של חברתי השופטת ע' ארבל היא, שבמקרה של הפקעה מתגבשת העילה שעה שהרשות המפקיעה מממשת את מטרת ההפקעה. כל עוד לא מומשה ההפקעה לא נכזבה תקוותו של בעל הזכויות להשבת הקרקע לידיו. רק בעת המימוש מתברר סופית לבעל הזכויות כי הרשות אכן פועלת להשלמת ההפקעה, ולכן אך מאותה עת מתחיל מירוץ ההתיישנות, לשיטתה של חברתי. לא אוכל להסכים לגישה זו.

חברתי מבדילה בין שתי עילות בהקשר למועד ההתגבשות: האחת, מכונה על ידה "האובייקטיבית-משפטית", והאחרת "הסובייקטיבית-קונקרטיית". הראשונה בין השניים מתייחסת למועד הראשון בו יכול בעל הזכויות להגיש את תביעתו. אף השופטת ע' ארבל מסכימה כי בעל הזכויות רשאי להגיש את תביעתו כבר מעת הפרסום, אם חפץ הוא לעשות כן. ברם, לשיטתה של חברתי נתונה בידי בעל הזכויות האפשרות לבחור להשהות את הגשת תביעתו עד למועד בו מומשה ההפקעה. לפי גישה זו עומדת לבעל הזכויות תקופה של שבע שנים נוספות מעת המימוש לשם הגשת תביעתו לפיצויים. על מנת להבין את המשמעות המעשית של העילה ה"סובייקטיבית-קונקרטיית" עלינו להשיב לשאלה מה משך הזמן שיכול לחלוף מעת תפיסת החזקה על ידי הרשות (או פרסום ההודעה לפי סעיף 5(1) לפקודה) ועד למימוש ההפקעה. כידוע אין בחוקינו הוראה המגבילה את התקופה שעד למימוש ההפקעה. פסיקתו של בית



משפט זה הכירה בכך שהרשות רשאית לממש את ההפקעה אף שחלפו עשרות שנים מאז המועדים הנזכרים (בג"ץ 67/79 שמואלזון נ' מדינת ישראל, פ"ד לד (1) 281; בג"ץ 465/93 טריידסטט נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה הרצליה, פ"ד מח (2) 622; דנג"ץ 4466/94 נוטייבה נ' שר האוצר, פ"ד מט (4) 68; בג"ץ 9332/01 לוינהרט נ' מדינת ישראל (לא פורסם); אולם ראו בג"ץ 174/88 אמיתי נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה, פ"ד מב (4) 89). על פי גישתה של חברתי השופטת ע' ארבל, אין זה משנה כלל שהטוען לפיצויים ידע על דבר ההפקעה במשך שנים רבות עובר למימוש ההפקעה. מכאן לטעמי הקושי העיקרי בתיזה של חברתי, שכן יש בה התעלמות מסעיף 8 לחוק ההתיישנות. סעיף זה קובע:

"נעלמו מן התובע העובדות המהוות את עילת התובענה,  
מסיבות שלא היו תלויות בו ושאף בזהירות סבירה לא  
יכול היה למנוע אותן, תתחיל תקופת ההתיישנות ביום  
שבו נודעו לתובע עובדות אלה."

יש לקרוא את סעיף זה יחד עם סעיף 6 לחוק ההתיישנות הקובע, כזכור, שתקופת ההתיישנות מתחילה ביום לידתה של עילת התובענה. סעיף 8 משמיע לנו שאף אם העילה התגבשה, הרי לא נחל למנות את תקופת ההתיישנות כל עוד התובע לא ידע את העובדות המהוות את עילת התביעה מסיבות שאינן תלויות בו, ובלבד שלא יכול היה לדעת עליהן אילו נהג בזהירות סבירה (ראו למשל, ע"א 7805/02 פלוני נ' אסותא (לא פורסם), פסקה 10). לדעתה של חברתי באשר לעילה ה"סובייקטיבית-קונקרטי" לא נמצא בסיס בחוקים הנוגעים להפקעות (פקודת הקרקעות, חוק דיני הרכישה וחוק התכנון), ואף אין היא מתיישבת עם האמור בסעיף 8 לחוק ההתיישנות. למעשה, מוסיפה חברתי אלמנט חדש לדיני ההתיישנות, ולטעמי ללא כל צידוק. כאמור, אם תתקבל דעתה של חברתי יוכל הטוען לפיצויים (בין אם מדובר בבעל הזכות המקורי או ביורשו) להגיש את תביעתו עשרות שנים לאחר תפיסת החזקה ולאחר שנודע לו על דבר ההפקעה. זאת, בניגוד להוראותיו של סעיף 8 לחוק ההתיישנות.

9. לחיזוק עמדתה זו, לפיה "קיים מועד שלישי שעשוי לשמש כמועד ראוי לתחילת מירוץ ההתיישנות, הוא המועד שבו מתגבש האינטרס של התובע להגיש את תביעתו", נסמכת חברתי השופטת ע' ארבל על אותן דוגמאות, עליהן עמד אף המישנה לנשיא בחוות דעתו. המדובר במקרים של הפקדת פיקדון כספי בבנק, נאמנות ועיכוב נכס שלא כדין. בכל אותם מצבים, כך לעמדת חברתי, מועד תחילת ההתיישנות הוא המועד בו היה לתובע (הוא המפקיד או הנהנה או בעל הנכס) עניין בהגשת התביעה, זאת גם אם עילת התביעה (או כלשונה ה"העילה המשפטית-אובייקטיבית") התגבשה

בשלב מוקדם יותר (ראו פסקה 25 לחוות דעתה של חברתי). לכך אין בידי להסכים. השאלה מתי לתובע יש אינטרס להגיש את תביעתו אינה רלוונטית לצורך השאלה מהו מועד התגבשות עילת התביעה לצורך חוק ההתיישנות. חוק ההתיישנות אף איננו כולל הוראה לפיה מירון ההתיישנות נעצר או מעוכב כל עוד לתובע אין אינטרס לתבוע.

פיצויי הפקעה ופיצוי בגין פגיעה תכנונית

10. עתה אבדוק מהו ההסדר בעניין התיישנות בנושא קרוב מאוד לפיצויי הפקעה, זה של פיצויים בשל פגיעה על ידי תוכנית שלא עקב הפקעה, מכוח סעיף 197 לחוק התכנון (להלן - פגיעה תכנונית). כלל ידוע הוא שבבואנו לפרש דבר חוק או שעה שעוסקים אנו בסוגיה של פיתוח משפט, ראוי לנו שנבחן הסדרים משפטיים שיש להם קירבה עניינית לנושא שעל הפרק. לעניין זה מדברים אנו לעיתים על הסדר שהינו בתחום קרוב (IN PARI MATERIA) או על הרמוניה נורמטיבית (לגבי IN PARI MATERIA, ראו א' ברק "פרשנות במשפט - פרשנות החקיקה" (כרך שני, תשנ"ג) -341 343 (להלן - פרשנות החקיקה); כן ראו למשל, בג"ץ 785/87 עפ"ו נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית, פ"ד מב(2) 4, 67; לגבי הרמוניה נורמטיבית, ראו פרשנות החקיקה, עמ' 327-332; עוד בעניין זה ראו למשל, בג"ץ 1635/90 ז'רד'בסקי נ' ראש הממשלה, פ"ד מה(1) 749, 839-840; בג"ץ 693/91 אפרת נ' הממונה על מרשם האוכלוסין, פ"ד מז(1) 749, 765-766). אין תחום הקרוב יותר לפיצויי הפקעה מאשר פיצוי בשל פגיעה תכנונית (באשר להשפעה הפרשנית של חוק התכנון על פקודת הקרקעות מכוח היותם חוקים "באותו עניין", ראו פרשת פייצר, בעמ' 653; ע"א 4809/01 הוועדה המקומית לתכנון ובנייה נ' קהתי, פ"ד מח(2) 190, 206-209). אכן, הפקעה מכוח פקודת הקרקעות איננה מחייבת קיומה של תוכנית. ואולם, הלכה פסוקה היא שלמעט במקרים של צורך ציבורי מיוחד, ראוי שההפקעה תבצע על יסודה של תוכנית לפי חוק התכנון (בג"ץ 3028/94 מהדרין בע"מ נ' שר האוצר, פ"ד נא(3) 85, 96-97). על כן, ההפקעה והפגיעה התכנונית נולדים יחדיו, אם לא כתאומים סיאמיים אזי כתאומים גרידא. כאשר חלקת קרקע מסומנת בתוכנית כמיועדת להפקעה, הרי ככלל עיקר הפגיעה הינה הפגיעה התכנונית ולא הפגיעה שבעצם ההפקעה. טול מקרה בו ייעודה של קרקע לפי תוכנית קיימת הינו למגורים. הרשות המוסמכת מאשרת תוכנית חדשה, לפיה ייעוד הקרקע מוחלף ותחת מגורים בא ייעוד שמשמעותו הפקעה. עיקר הירידה בשווי הקרקע נובע מאישורה של התוכנית (קמ"ד, 64, 306-310; בג"ץ 62/61 זקס נ' הוועדה המקומית לבניה ולתכנון עיר ירושלים, פ"ד ט"ו 1516, 1520-1521). הפיצוי בגין הפגיעה התכנונית מחושב על פי ההפרש בין ערך הקרקע ערב אישורה של התוכנית לבין ערכה לאחר האישור (קמ"ד, שם). ההודעה ברשומות בדבר ההפקעה, בהתאם לסעיף 5(1) לפקודת

הקרקעות, לא תפורסם בד בבד עם פרסום דבר אישורה של התוכנית. הודעת ההפקעה תפורסם לאחר אישורה של התוכנית, ולעיתים מדובר בשנים רבות לאחר האישור. שומת ההפקעה נעשית ליום בו פורסמה ההודעה על פי סעיף 5(1). במועד זה השווי הינו של קרקע המיועדת להפקעה. ממילא, השווי לעניין הפקעה נמוך באופן משמעותי מן השווי לצורך שומתה של הפגיעה התכנונית. וכדברי המלומד א' קמר: "פיצוי זה [לפי סעיף 197 לחוק התכנון] הוא עיקר הפיצוי בעד המקרקעין" (קמר, שם).

11. משהבהרנו את הקירבה העניינית בין פיצוי בשל פגיעה תכנונית לבין פיצויי הפקעה, נבחן את הסדר ההתיישנות בכל הנוגע לפיצוי הראשון. סעיף 197(ב) לחוק התכנון קובע, כי יש להגיש תביעה לפיצויים תוך שלוש שנים מיום תחילת תוקפה של התוכנית. תחילת תוקפה של תוכנית, בכל הנוגע לתביעת פיצויים עקב פגיעה תכנונית, היא בתום חמישה עשר ימים מיום שנתפרסמה הודעה ברשומות באשר לאישור התוכנית (סעיף 119 לחוק התכנון). סעיף 197(ב) מסמיך את שר הפנים להאריך "מטעמים מיוחדים שיירשמו" את התקופה של שלוש שנים להגשת תביעה כאמור. לאור הוראת סעיף 197 לחוק התכנון, אין ספק שעילתו של הנפגע עקב פגיעה תכנונית מתגבשת במועד הנזכר, היינו חמישה עשר ימים לאחר הפרסום ברשומות. אין זכר בחוק לאותו מרכיב בעילה המביא לגיבושה, לדעתו של חברי המישרה לנשיא - הסירוב לשלם פיצוי. איני מוצא כל צידוק שדווקא בכל הנוגע לפיצוי העיקרי - זה בגין הפגיעה התכנונית - יחל מירוץ ההתיישנות במועד המוקדם, בעוד שלעניין הפיצוי השולי - זה בגין ההפקעה - תתגבש העילה במועד רחוק.

אכן, במקרה הנוכחי אין מדובר בהפקעה מכוח חוק התכנון, אלא על פי פקודת הקרקעות. ואולם, אם נשנה במעט את העובדות יובהר עד כמה עמוקה התהום בין תקופת ההתיישנות לעניין פיצוי בעטייה של פגיעה תכנונית, לבין התקופה באשר לפיצויי הפקעה היה ותתקבל מי מדעותיהם של חבריי. נתאר לעצמנו שההפקעה הייתה נעשית בשנת 1962, בהתאם לחיקוק שקדם לחוק התכנון - פקודת בניין ערים, 1936 (להלן - פקודת בניין ערים). תקופת ההתיישנות באשר לפגיעה תכנונית לפי פקודת בניין ערים הייתה שישה חודשים (לתיאור השינויים שחלו במהלך השנים לגבי תקופת התיישנות זו, ראו בג"ץ 7250/97 סולימאני נ' שר הפנים, פ"ד נד(3) 783, 792 (להלן - פרשת סולימאני)). ההודעה על דבר ההפקעה פורסמה כזכור בשנת 1962. על יסוד הנחתנו, ברור כי התוכנית קדמה למועד הנזכר. האם ניתן להסביר פער כה מהותי ודרמטי בין התביעה לפיצוי בגין הפגיעה התכנונית שהייתה חייבת להיות מוגשת תוך שישה חודשים מעת אישור התוכנית, לבין הפיצוי בשל ההפקעה שיכול להתבצע ארבעים שנים ויותר לאחר מכן?!

12. אם תתקבל דעתם של חבריי ואם בסופו של יום יזכה המערער בתביעתו, תהא חייבת המשיבה לשלם פיצויי הפקעה אחרי שחלפו ארבעים שנה ויותר מעת ההפקעה. כמובן, שהמקרה שבפנינו הינו מקרה בודד, אלא שההלכה שתצא מפסק דין זה, תהא בעלת תחולה כללית. משמע, הרשויות המפקיעות עלולות להידרש לשלם פיצויי הפקעה שנים רבות לאחר ביצוע ההפקעה ותפיסת החזקה. תוצאה כזו עלולה, מטבע הדברים, ליצור בעיות תקציביות קשות. שאלה דומה התעוררה לעניין התיישנות של תביעות בגין פגיעות תכנוניות. כזכור, תביעה בשל פגיעה תכנונית מתיישנת תוך שלוש שנים, אלא שלשר הפנים נתונה הסמכות להאריך את תקופת ההתיישנות. סמכותו של שר הפנים לעניין זה הינה מצומצמת, שהרי נקבע בסעיף 197(ב) שהמועד יוארך "מטעמים מיוחדים שיירשמו". אף היקף ההתערבות של בית המשפט בשיקול הדעת של שר הפנים בנושא זה הינו מוגבל (בג"ץ 314/00 ח. דורון חברה לעבודות בניה נ' שר הפנים (לא פורסם); בג"ץ 156/01 מושב נוה ימין ארגון פועלים להתיישבות שיתופית בנוה ימין בע"מ נ' שר הפנים, פ"ד נז(5) 289 (להלן - פרשת נוה ימין); בקשה לדיון נוסף בפרשה זו נדחתה: דנג"ץ 6542/03, פ"ד נח(1) 42; בג"ץ 6817/04 פרחי נ' שר הפנים (טרם פורסם)). בית משפט זה פסק, כי בקובעו תקופת התיישנות קצרה יחסית להגשת תביעות מכוח סעיף 197 לחוק התכנון, ביקש המחוקק שלא להטיל עול בלתי סביר על כתפיהן של הרשויות המינהליות ולאפשר להן לכלכל את תקציביהן בלא שתיטולנה התחייבויות שהיקפן בלתי מוגדר ולתקופות ארוכות טווח (פרשת סולימאני, בעמ' 793-794). בפרשת נוה ימין, עמד בית המשפט על האינטרס הציבורי בהבטחת וודאות תקציבית בפעולות רשויות התכנון, ועל הצורך להבטיח שהחובה המוטלת על הרשות להקצות משאבים לצורך פיצוי עתידי, "לא תכביד יתר על המידה על ניהול תקציבה של הרשות ולא תמנע ממנה השקעת משאבים אלה לצרכים חיוניים אחרים" (פרשת נוה ימין, בעמ' 295). בדחותו בקשה לדיון נוסף בפרשת נוה ימין עמד השופט מ' חשין על כך שראוי לה לרשות אחראית כי תכלכל צעדיה מראש ותשריין בתקציבה סעיף מיוחד לתשלום פיצויי הפקעה. יחד עם זאת, הוסיף הוא והטעים כי "אכן, כהוראת החוק, אותה "קרן פגיעות" לא תחיה לעולם ועד והרשות אינה חייבת לשומרה ללא גבול" (דנג"ץ נוה ימין, פסקה 9). במקום אחר אמר השופט מ' חשין:

"ראוי לה לוועדה כי תשמור קרן-פגיעות זו תקופת-שנים מסויימת, אך תקופת-שנים זו אין היא תקופה בלא-גבול, ולאחר מספר שנים לא עוד יוכל בעלי מקרקעין שנפגעו להגיש תביעת פיצויים" (דנ"א 3768/98 קריית בית הכרם נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, פ"ד נו(5) 49, 98).

נימוק זה, בדבר הצורך לאפשר לרשות מינהלית לפעול על פי מסגרת תקציבית מוגדרת וידועה מראש, בא לידי ביטוי אף בתביעות נגד רשויות ציבור בנושאים אחרים. כך, בפרשת שחר נקבע כי אין מקום להשיב לפרט סכומי מס ששולמו ביתר לאחר שחלפה תקופת ההתיישנות המיוחדת הקבועה בחוק. זאת, בין היתר אף בהתחשב בשיקול הוודאות התקציבית (ע"א 3602/97 נציבות מס הכנסה נ' שחר, פ"ד נו(2) 297, -327 331; ראו גם ר"ע 166/83 בן הלל נ' קצין התגמולים, פ"ד לח(3) 13, 18-19 אשר עסק בתביעות נכים). ככל שמדובר בדרישה לוודאות תקציבית, אין שום הבדל בין פיצוי בגין פגיעה תכנונית לבין פיצויי הפקעה. כבר עמדנו על הקירבה העניינית בין שני סוגים אלה של פיצוי (פיסקה 10 לעיל). קבלת איזו מדיעותיהם של חבריי תביא לכך שבמקרה האחד, זה של פיצוי בשל פגיעה תכנונית, יינתן משקל נכבד לשיקול הוודאות התקציבית, בעוד שבמקרה האחר, זה של פיצויי הפקעה, יידחק אותו שיקול עצמו לקרן זוית.

התיישנות, המדינה ורשויות המינהל

13. יש להודות, כי קיימת אי-נוחות מסוימת, שעה שהמדינה מעלה טענת התיישנות כנגד תביעה שהוגשה נגדה. מה מקורה של אי נוחות זו? נראה, כי שתי סיבות עיקריות לכך: ראשית, פער הכוחות הקיים בין המדינה לבין המתדיין שמנגד. שנית, סכום הפיצוי שעל המדינה לשלמו מתפזר, ולו באופן תיאורטי, בין כלל אלה התורמים לתקציב המדינה. קשה להתעלם מנתון ה"כיס העמוק", מקום שחובת הפיצוי מוטלת על גוף ענק, בעל משאבים אדירים, כמו המדינה. חרף זאת יצוין כי חוק ההתיישנות עצמו מורה לנו בסעיף 28, כי הוראותיו יחולו גם על המדינה. משמע, טענת התיישנות יכולה לעלות כנגד המדינה שעה שזו מגישה תביעה, ויכולה היא להיות מוצגת על ידי המדינה בעת שזו הינה הנתבעת (לעניין העלאת טענת התיישנות על ידי המדינה, ראו: ע"א 4024/95 לזר נ' מדינת ישראל (לא פורסם); פרשת שחר, עמ' 326; בג"ץ 2825/04 בארד נ' היועץ המשפטי לממשלה (טרם פורסם); י' ויסמן "ההתיישנות והמדינה", משפטים י"ד (תשמ"ד) 3-8 (להלן - ויסמן)). דומה, שבמקרה של פיצויי הפקעה מתעצמת אותה תחושה של אי-נוחות בשל כך שהרשות הפקיעה את קניינו של הפרט ובהמשך היא מבקשת לדחות תביעה לפיצויים מטעמי התיישנות. ביטוי אי-נוחות זו נמצא באמירה: "ההפקעת וגם לא שילמת?" (ראו, מאמרם של עורכי הדין אברהם סימון ואלון קפלן הנזכר בפיסקה 27 לחוות דעתו של חברי המישנה לנשיא). יחד עם זאת נזכור, כי במקרה דנא חובת הפיצוי איננה מוטלת על המדינה, אלא על הרשות המקומית (ואילו כאשר עסקינן בהפקעה לפי חוק התכנון, על הוועדה המקומית לשאת בתשלום). מצד אחד ברור, כי במקרה הרגיל קיים פער כוחות בין

הרשות המינהלית (הוועדה המקומית או הרשות המקומית) לבין הטוען לפיצויים. מצד שני, אין להשוות בין כוחותיה ומשאביה של המדינה לאלה של רשות מפקיעה שהינה רשות מקומית או קשורה ברשות כאמור (כוונתנו לוועדה מקומית). די להעיר בהקשר זה, כי מן המפורסמות הוא שמצבן של חלק מן הרשויות המקומיות איננו שפיר, בלשון המעטה (ראו, בג"ץ 962/04 אבוטבול נ' משרד העבודה והרווחה, פ"ד נח(6) 471; ע"א 10233/04 עיריית יהוד נ' י.ד.א.ב שירותי נוי 1985 בע"מ (טרם פורסם); וכן ראו, רע"א 234/89 בנק ערבי ישראלי בע"מ נ' עיריית אום אל פחם, פ"ד מג(2) 617, 619).

14. על רקע אי הנוחות האמורה, נבקש לבחון עתה האם הטעמים השונים שבבסיס מוסד ההתיישנות ישימים הם, שעה שהטענה מועלית על ידי רשות מינהלית לשם חסימת תביעה שהוגשה נגדה. שלושה טעמים משמשים צידוק להתיישנות, ואלה הם: ראשית, ההיבט הראייתי. חלוף הזמן משליך באופן שלילי על הזיכרון, חלוף הזמן עלול להביא לאיבודן של ראיות (בין מסמכים ובין ראיות חפציות אחרות) וחלוף הזמן עלול להקשות על איתורם של עדים. ניתן לומר שחוק ההתיישנות מקים חזקה לפיה נגרם לנתבע נזק ראייתי בחלוף פרק זמן מסוים ממועד התגבשותה של העילה. שנית, העובדה שזמן רב חלף עבר לו בלא שהוגשה תביעה עשויה להצביע על ויתור של התובע על זכותו מחד, ויכולה היא ליצור הסתמכות של הנתבע מאידך. שלישית, המשאבים השיפוטיים אינם בלתי-מוגבלים. יש לעשות בהם שימוש תוך קביעת סדרי עדיפויות. מן הראוי להקדיש משאבים אלה לסכסוך טרי מאשר למחלוקת עבשה (באשר לטעמים השונים שבבסיס ההתיישנות, ראו ע"א 7401/00 יחזקאלי נ' גלוסקה, פ"ד נז(1) 289 והאסמכתאות שם). עלינו לשאול את עצמנו האם הטעמים האמורים חלים כאשר הנתבעת, המבקשת לטעון התיישנות, הינה רשות מינהלית. עמדתי היא, כי כל הטעמים האמורים יפים הם, בין אם הנתבע הוא אדם פרטי בעל משאבים מצומצמים ובין אם הוא רשות מינהלית רבת עוצמה ובעלת משאבים כספיים בלתי נדלים. עם זאת, ייתכן שעוצמתם של הטעמים פחותה משהו שעה שמדובר במדינה. מכל מקום, עלינו להתמקד בטעם הראשון, הנוגע להיבט הראייתי, שכן הוא הטעם המרכזי היכול להיות מושפע מזהותו של הנתבע.

15. עשויה להיטען הטענה, כי לאור המשאבים הרבים המצויים בידי רשויות המינהל, ניתן לצפות כי הן תפעלנה באופן יעיל וקפדני לשמירתן של תיעוד, לרבות בכל הנוגע להפקעות. זאת ועוד, מכוח הוראות שונות בדין מוטלות על רשויות המינהל חובות של תיעוד ושמירתו (לגבי חובת תיעוד ראו חוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), תשי"ט-1958; באשר לחובת השמירה על מסמכים ראו חוק הארכיונים, תשט"ו-1955 ותקנות הארכיונים (ביעור חומר ארכיוני במוסדות המדינה וברשויות

המקומיות), התשמ"ו-1986). אינני רואה צורך לבדוק לעומק את ההוראות המחייבות תיעוד. כנראה, שאין ההוראות בעניין שמירת תיעוד כוללות חיובים ספציפיים בכל הנוגע למסמכים הקשורים להפקעות. לא זו אף זו, החוק מכיר בכך שגם כאשר מדובר ברשות ציבורית, אין לדרוש ממנה לשמור תיעוד לעולם ועד. כך נזכיר עוד את סעיף 8(2) לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, הקובע כי רשות ציבורית רשאית לדחות בקשה לקבלת מידע אם "המידע נוצר או נתקבל בידה למעלה משבע שנים לפני הגשת הבקשה ואיתורו כרוך בקושי של ממש". אין ספק שהאמצעים הקיימים כיום לשימור מסמכים ולאיחזורם יאפשרו לשמר תיעוד לתקופות ארוכות יותר מאשר בעבר. אך אנו עוסקים בהפקעה שאירעה לפני שנים רבות. עובדות המקרה דנא הן עצמן מצביעות על הבעייתיות בנושא זה של שימור תיעוד במשך זמן ממושך.

בל נשכח, כי במקרה זה ההודעה על ההפקעה ניתנה בשנת 1962. בתובענה שהגיש המערער הוא טען, כזכור, כי דרש את פיצויי ההפקעה מן המשיבה בשנת 2002. לשיטתו של חברי המישנה לנשיא, נולדה העילה אך עם משלוח הדרישה והסירוב לה. מי יתקע לידינו שהרשות לא סירבה לפני שנים הרבה לדרישתם של מורשי המנוח, שהם בעלי הזכות המקורית, לקבל פיצויי הפקעה? ואם תישאל השאלה כיצד זה לא טענה המשיבה בתשובתה בבית המשפט המחוזי כי סירבה בזמנו לשלם פיצויים, הרי אשיב כי מוסד ההתיישנות קיים על מנת לחסום תביעה בשל חוסר היכולת לשמר תיעוד תקופות כה ארוכות. ניתן אף היה להרחיק לכת ולהעלות טענה, כי אפשר שהמשיבה שילמה פיצויי הפקעה למורישיו של המנוח וכי חלוף הזמן אינו מאפשר לה להוכיח זאת. אף לעניין זה חובה לומר, כי טענת התיישנות באה לטפל בסיטואציה כאמור. נציין, כי בעבר לא חלה במדינת פנסילבניה התיישנות לגבי תביעות לפיצויי הפקעה (אף שבמדינות אחרות בארצות הברית חלה התיישנות, בין מכוח דין ההתיישנות הכללי ובין בהתאם להוראות מיוחדות באשר לפיצויי ההפקעה; לנושא זה של התיישנות תביעות לפיצויי הפקעה בארצות הברית, ראו C.C. Marevl "State statute of limitations applicable in inverse condemnation or similar proceedings by landowner to obtain compensation for direct appropriation of land without the institution or conclusion of formal proceedings against specific owner", 26 A.L.R. 4th 68). אף על פי כן, נהג בפנסילבניה כלל לפיו חזקה שחוב נפרע לאחר עשרים שנה מעת שנולדה העילה (Carter v. Ridge Turnpike Co., 57 A. 2d 158/54, 1904). הנימוק שמאחורי כלל זה דומה מאד לצידוק שמאחורי מוסד ההתיישנות, הסובב סביב ההיבט הראייתי. נוסף עוד, כי אף אם חלה חובת תיעוד, ברי כי אין הדין מתיימר לשמר עדים בשר ודם (ע"א 158/54 דה בוטון נ' בנק המזרחי בע"מ, פ"ד י" 687, 695). כמו-כן, כאשר עסקינן בעדים בני-אנוש, מה לי עד מטעם רשות מינהלית ומה לי עד

מטעם גוף או אדם פרטי. הקושי לאתר עדים, בצירוף מגבלותיו של הזיכרון האנושי, אינם מבדילים בין נתבע כזה לבין נתבע אחר.

המסקנה המתבקשת היא, כי באופן עקרוני דין ההתיישנות צריך לחול הן על רשויות שלטוניות והן על גופים ואנשים פרטיים. גישותיהם של חבריי, המישנה לנשיא מ' חשין והשופטת ע' ארבל, אינן מתיישבות עם מסקנה זו. אומנם מכירים הם בכך שרשויות המינהל רשאיות לטעון התיישנות, אך גישותיהם בכל הנוגע להתגבשותה של העילה במקרה של פיצויי הפקעה שומטת למעשה את הקרקע מתחת לטעמים העומדים בבסיסו של מוסד ההתיישנות.

16. בצד ההוראות שבחוק ההתיישנות מוצאים אנו הוראות התיישנות מיוחדות בדברי חקיקה שונים. כן נזכיר, כי סעיף 27 לחוק האמור מורה שאין בהוראותיו כדי לפגוע בתקופת התיישנות הקבועה לעניין מסוים בדין אחר. לענייננו יש חשיבות לאותן הוראות חוק הקובעות תקופות התיישנות לגבי המדינה ורשויותיה, השונות מתקופת שבע השנים שבחוק ההתיישנות. כפי שנראה מייד, אותן הוראות מיוחדות קוצבות דווקא מועדים קצרים יותר משבע שנים. נציין עתה מספר דוגמאות: הדוגמה הראשונה המתבקשת הינה זו שבסעיף 197 לחוק התכנון. כבר הזכרנו שתקופת ההתיישנות לגבי פיצוי בעטייה של פגיעה תכנונית היא שלוש שנים (תוך שלשר הפנים נתונה סמכות מוגבלת להאריך את המועד). דוגמה נוספת נמצא בפקודת מס הכנסה, לעניין החזר מס ששולם ביתר. תקופת ההתיישנות הנקובה בסעיף 160(א) לפקודת מס הכנסה הינה שש שנים מיום שנערכה השומה או שנתיים לאחר תום שנת המס שבה שולם הסכום (לעניין התיישנות של תביעה להחזר מס הכנסה, ראו פרשת שחר). עוד נזכיר את חוק מסים עקיפים (מס ששולם ביתר או בחסר), תשכ"ח-1968. חוק זה חל לגבי מכס, בלו, מס קנייה, מס בולים (הצפוי להתבטל באופן סופי ביום 1.1.08 - צו מס הבולים על מסמכים (ביטול תוספת א' לחוק), התשס"ה-2005 (ק"ת תשס"ה, 336)) והיטל מסוג מסוים. תקופת ההתיישנות הנקובה שם היא חמש שנים או שלוש שנים (התקופה הארוכה היא לגבי טובין שיובאו, ואילו התקופה הקצרה יותר חלה לגבי טובין אחרים). קיימות דוגמאות נוספות, אך נסתפק באלה שהבאנו. ניתן ללמוד מן ההוראות, כי ככלל תקופות ההתיישנות שמחוץ לחוק ההתיישנות נותנות למדינה או לרשויותיה הגנה עדיפה מזו שבחוק ההתיישנות. מכך למדים אנו, כי הגישה הנוהגת בחקיקה מגלה התחשבות מסוימת במדינה, בכל הנוגע להתיישנות. עמדתם של חבריי אינה מתיישבת עם גישה זו.



הוראות בדיני ההפקעה כהסדר מיוחד השולל תחולתו של חוק ההתיישנות?

17. נותר לדון בטענה העיקרית שהעלה המערער והיא, כי סעיפים 9 ו-16 לפקודת הקרקעות קובעים הסדר מיוחד, השולל את תחולתו של חוק ההתיישנות על פיצויי הפקעה. עלינו לבחון, אם כן, את הסעיפים האמורים. בצד טענה זו, הוסיף המערער וטען כי הוראות שונות בחוק דיני הרכישה, העוסקות בהפרשי הצמדה וריבית, מלמדות על כך שהנחת המוצא בחקיקתן הייתה שחוק ההתיישנות אינו חל על פיצויי ההפקעה. עתה נדון בטענות אלה.

18. סעיף 9 לפקודת הקרקעות קובע, כי בית המשפט (הכוונה לבית המשפט המחוזי - סעיף 2 לפקודה) מוסמך לדון בתביעה לפיצויי הפקעה. תביעה כאמור יכול שתוגש על ידי היועץ המשפטי לממשלה או על ידי האדם שנפגע עקב ההפקעה. כלומר, החוק נותן אופציה לרשות המפקיעה ליזום הליך בו ייקבע סכום הפיצוי. כל זאת, בנוסף לאפשרות האחרת, המתבקשת מאליה, שהתביעה תוגש על ידי הנפגע. נזכור, כי בענייננו ההפקעה נעשתה על ידי הרשות המקומית, מכוח הרשאה שניתנה על ידי שר האוצר. יש להניח שבמצב דברים זה באה הרשות המפקיעה כבעלת דין תחת היועץ המשפטי לממשלה. כאשר ההפקעה מבוצעת על פי חוק התכנון, בעלת ריבו של האזרח היא הוועדה המקומית (סעיף 190(א) לחוק התכנון). סעיף 16 לפקודת הקרקעות הינו ארוך ומורכב (ראו ציטוט הסעיפים 9 ו-16 בפיסקה 17 לחוות דעתה של חברתי השופטת ע' ארבל). הסעיף קובע, כי אדם שלא הוזמן להליך בו נדונה שאלת הפיצוי או שלא התייצב לדיון אף שהוזמן או שלא הגיש תביעה, רשאי לתבוע את הפיצויים תוך שנה מיום שניתנה החלטה סופית על ידי בית המשפט. משנפסק סכום הפיצוי יש להפקידו בבית המשפט, אך הסכום לא ישולם אלא לאחר שנה מיום שניתנה החלטה סופית. הטוען כי הוא זכאי לסכום הפיצויים שהופקדו בבית המשפט, רשאי לתבוע את הפיצויים תוך שלוש שנים, אם אלה טרם שולמו (ראו, מ' דוכן "דיני קרקעות במדינת ישראל" (מהדורה שנייה, תשי"ג) 354). על יסוד סעיפים 9 ו-16 גורס המלומד קמר (שם, בעמ' 311-316), כי חוק ההתיישנות איננו חל על תביעות לפיצויי הפקעה מן הטעם שהרשות המפקיעה יכולה למנוע מצב בו תביעות כאמור לא יתיישנו לעולם וזאת על דרך הגשת תובענה מצידה היא (כמו-כן ראו דעתו של השופט מ' לנדוי בפרשת אבו-דאיה, שם בעמ' 552-553, העוסקת ביחס שבין ההוראות הנזכרות שבפקודת הקרקעות לדין ההתיישנות העות'מאני).

חבריי, המישנה לנשיא מ' חשין והשופטת ע' ארבל, נימקו מדוע אין לראות בהוראות הסעיפים הנזכרים משום הסדר השולל את תחולתו של חוק ההתיישנות על

פיצויי הפקעה. בנושא זה מצרף אני את דעתי לדעתם. יחד עם זאת ארצה להוסיף מספר הערות משל עצמי: ראשית, אין בסעיפים 9 ו-16 של פקודת הקרקעות כל רמז לכך שהפקודה באה להסדיר באופן ממצה את סוגיית ההתיישנות באשר לפיצויי הפקעה. שנית, יש לזכור כי המשמעות של קבלת העמדה לפי סעיפים 9 ו-16 הינם בגדר הסדר ממצה היא שאם הרשות המפקיעה איננה מגישה תביעה, לא תחול התיישנות לעולם לגבי פיצויי הפקעה. אין לקבל תוצאה כה קיצונית, המתעלמת באופן מופגן ובוטה מן הטעמים בבסיסו של מוסד ההתיישנות. שלישי, סעיף 16 לפקודת הקרקעות מעורר תמיהה. נראה, כי הוא מאפשר לרשות המפקיעה להגיש תביעה ולהשיג הכרעה בבית המשפט בדבר שומת הפיצויים, אף כאשר בעל דינה לא הוזמן כלל לדיון בבית המשפט. יתרה מזו, הסעיף אף קובע תקופות התיישנות קצרות, שנה אחת ושלוש שנים. קבלת הטענה האמורה תאלץ את הרשות המפקיעה לנקוט להבא הליכים לפי הסעיפים האמורים. התוצאה הנובעת מכך אך תרע עם בעלי הזכויות שהופקעו, אשר יצאו נפגעים בשל התקופות הקצרות, והואיל והחלטותיו של בית המשפט אמורות לחול אף על אלה שלא היו בעלי דין בהליך.

19. המערער מעלה טיעון נוסף אשר על פיו הוא מבקש לשכנע שחוק ההתיישנות אינו חל על תביעות לפיצויי הפקעה. מדובר בהוראות שונות שנתקבלו במהלך השנים בגדר תיקונים של חוק דיני הרכישה. הכוונה להוראות שהסדירו חישובם של הפרשי הצמדה וריבית לגבי פיצויי הפקעה. הוראות אלה הסדירו את הנושא האמור של הפרשי הצמדה וריבית גם לגבי הפקעות שאירעו לפני שנים רבות, למעלה משבע שנים לפני קבלת תיקוני החקיקה. עניין זה, כך נטען, מעיד על השקפתו של המחוקק כי תביעות לפיצויי הפקעה אינן מתיישנות (ראו גם: קמר, עמ' 315). לכך, מתקשה אני להסכים. בחוק ההתיישנות ניתן למצוא שורה של הוראות המעכבות את מירוץ ההתיישנות מטעמים שונים. מכאן, שייתכנו מקרים בהם תביעה לפיצויי הפקעה לא תתיישן אף לאחר חלוף שבע השנים, בין משום שלא נודע לבעל הזכויות בקרקע על דבר ההפקעה ובין מסיבות אחרות. דומה, כי למצבים אלו יועדו ההוראות הנוגעות לחישוב הריבית והפרשי הצמדה על פני תקופה של למעלה משבע שנים. על כן, סבור אני כי לא ניתן לגזור מהוראות אלו מסקנה כלשהי באשר לשאלה האם המחוקק ראה לנכון שלא להחיל את חוק ההתיישנות על תביעות לפיצויי הפקעה.

סגירת מעגל

20. עתה אחזור לעובדות המקרה שבפנינו, תוך התמקדות בהמרצת הפתיחה שהגיש המנוח לבית משפט קמא (בשנת 2002). בתובענה שהגיש טען המנוח, כי

ההודעה על ההפקעה פורסמה ברשומות בשנת 1962 וכי בסמוך לכך נתפסה החזקה על ידי המשיבה. עוד הוא טען, כי דרש מן המשיבה בשנת 2002 לשלם לו פיצויי הפקעה ביחס למקרקעין שירש. על פי גישתי התגבשה העילה בעת מסירת החזקה, לכל המאוחר. כאמור, הזכות הנטענת של המנוח אינה זכות מקורית שלו, אלא זכות שהגיעה לו בירושה מאחיו (בשנת 1989) ומאחותו (בשנת 1997). אין זכר בתובענה לטענה כי המנוח או אחיו ואחותו לא ידעו כלל על ההפקעה במשך שנים. בתשובתה של המשיבה העלתה היא טענת התיישנות. אף כלפי טענה זו, לא הציג המנוח טיעון היכול לבסס עיכוב של מירוץ ההתיישנות בשל כך שהוא או קרוביו לא ידעו על דבר ההפקעה עד שבע שנים לפני מועד הגשת התובענה. כוונתי היא להעלות טענה בדבר היעדר ידיעה כבסיס לעיכוב ההתיישנות, בהתאם לסעיף 8 לחוק ההתיישנות. ברי, שמרגע הידיעה, ובהנחה שזו המועד הרלוונטי, חובה על הטוען להגיש תובענתו תוך שבע שנים. יש לזכור, כי אין מחלוקת שהמנוח קיבל פיצויי הפקעה לפני שנים בגין חלקו שלו במקרקעין.

21. עמדתי, אם כן, היא שחוק ההתיישנות חל לגבי פיצויי הפקעה. זו אף עמדתם של חבריי, המישנה לנשיא מ' חשין והשופטת ע' ארבל. דרכינו נפרדות, שעה שעומדים אנו בצומת בו מוצגת השאלה מתי מתגבשת עילת התביעה של פיצויי הפקעה. חברי המישנה לנשיא בדיעה, כי העילה מגיעה לידי גיבוש רק מעת שהרשות המפקיעה מסרבת לדרישת הנפגע לשלם לו פיצויי הפקעה. חברתי השופטת ע' ארבל מחזיקה בעמדה שהעילה מושלמת משעת מימושה של מטרת ההפקעה. אני מסכים לאף אחת משתי הגישות האמורות. כל אחת מן הגישות של חבריי עלולה ליצור פער זמנים אדיר בין מועד ההודעה על ההפקעה (על פי סעיף 5(1) לפקודת הקרקעות) ומועד תפיסת החזקה לבין מועד התגבשות העילה. שתי הגישות מתעלמות, לטעמי, מהוראותיהן של פקודת הקרקעות ושל חוק דיני הרכישה בכל הנוגע למועד התגבשותה של העילה. אף שחבריי מסכימים, כי באופן עקרוני חל חוק ההתיישנות, המשמעות המעשית של גישותיהם הינה איונו של חוק זה, ככל שמדובר בפיצויי הפקעה. עמדותיהם אף אינן מתיישבות עם הדין החל בעניין תקופת ההתיישנות ביחס לפיצויים בעטיה של פגיעה תכנונית ועם גישתו הכללית של המחוקק בכל הנוגע לתקופות התיישנות לגבי רשויות ציבוריות. לא זו אף זו, דיעותיהם של חבריי אינן עולות בקנה אחד עם עקרון הוודאות התקציבית, אשר בית משפט זה החילו בסוגיות קרובות. לשיטתי, עילתו של הנפגע מההפקעה מתגבשת לכל המאוחר בעת מסירת החזקה לידי הרשות המפקיעה. מאותו רגע ואילך, ובמשך שבע שנים, זכאי בעל הזכות להגיש את תביעתו. זאת, בכפוף לאמור בסעיף 8 לחוק ההתיישנות או באחד מסעיפיו האחרים המעכבים את מירוצה של תקופת ההתיישנות.

22. מן המקובץ עולה, כי לדעתי התיישנה תובענתו של המערער ולפיכך צדק בית המשפט המחוזי משדחה אותה על הסף.

ש ו פ ט

המישנה לנשיא מ' חשין, השופט א' גרוניס, השופטת ע' ארבל:

משנתפצלו דעותינו כפי שנתפצלו, ובתיתנו דעתנו לחשיבות הסוגיה שביקשנו להכריע בה, אנו מחליטים – כסמכותנו בסעיף 30(א) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984 – על עריכתו של דיון נוסף. התיק יועבר לנשיא ברק לקביעת המותב והשופטים שיישבו לדין. עד להכרעה בדיון הנוסף יעוכב המשך ההליכים בתיק שלפנינו. בנסיבות העניין לא נעשה צו להוצאות בערעור שלפנינו.

היום, י"ח בטבת תשס"ו (16.2.2006).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט

המישנה לנשיא