

משפט אזרחי קניין - מקרקעין	הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
הפקעת מקרקעין לצרכי ציבור - שימוע הבעלים	תאריך: כ' טבת התשמ"ו, 1 ינואר 1986 עדכון: י"ד חשוון התשס"ד, 9 נובמבר 2003 מספר הנחיה: 6.3002 (60.124)

### הערה: התשס"ד-2003

הנחיה זו היא חשובה ועקרונית, והיא מבססת את החובה למתן שימוע לבעלים במסגרת הליכי הפקעת מקרקעין. למרות שההנחיה אינה מתייחסת לשינויים בפסיקה ובחקיקה שחלו מאז 1986, דומה כי היא עדיין רלוונטית ובעלת משמעות. נתבקשה הכנת הנחיה מעודכנת.

הנחיה זאת מוקדשת לזכרו של ד"ר חמן פ. שלח ע"ה, שופט בית משפט השלום בירושלים, שנרצח עם אשתו ובתו, עם מטיילים נוספים, בידי חייל מצרי, בראס בורקה שבמדבר סיני, ביום כ' בתשרי התשמ"ו (5 באוקטובר 1985).  
במאמרו "הפקעת קרקעות לצרכי ציבור - להרחבת הביקורת השיפוטית". עיוני משפט כרך ז', תשל"ט, עמ' 618, בעמ' 638 ואילך, הביע השופט שלח את דעתו, על יסוד מחקר מעמיק ומשכנע, כי יש לחייב את שימוע הבעלים בהליך של הפקעת מקרקעין.

### הפקעת מקרקעין לצרכי ציבור: שימוע הבעלים

#### הרקע המשפטי בעניין השימוע

1. פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943, מסמיכה את שר האוצר, או את מי שהורשה לכך על ידי שר האוצר (לפי סעיף 22(2) לפקודה), להפקיע מקרקעין לצרכי ציבור. הדרך שנקבעה בפקודה לעניין זה היא, בעיקרה כדלהלן:

(א) הסמכות להפקיע קרקע קמה אם נוכח שר האוצר כי דרוש או נחוץ הדבר לכל צורך ציבורי (סעיף 3).

(ב) שר האוצר רשאי להרשות עליה על הקרקע כדי לערוך מדידות ולבצע פעולות בירור והכנה אחרות (סעיף 4).

(ג) אם מתכוון שר האוצר להפקיע את הקרקע, עליו לפרסם הודעה על כוונתו ברשומות וכן על הקרקע או סמוך לקרקע וגם למסור העתק ההודעה למי שרשום כבעלים או בעל טובת הנאה בקרקע, ולאחר מכן תירשם במרשם המקרקעין אזהרה בדבר אותה הודעה (סעיף 5).

(ד) שר האוצר רשאי, בהודעה המתפרסמת כאמור (לפי סעיף 5) או בהודעה נפרדת, להורות למחזיק בקרקע למסור את החזקה במועד שלא יפחת מחודשיים מיום פרסום ההודעה ברשומות, אלא אם הקרקע דרושה באופן דחוף לצורך הציבור (סעיף 7).

(ה) בכל זמן לאחר פרסום ההודעה ברשומות (לפי סעיף 5) רשאי שר האוצר להכריז בהודעה שתתפרסם ברשומות על הקניית הקרקע למדינה ורשם המקרקעין ירשום אותה בהתאם (סעיף 19).

2. פקודת הקרקעות (רכישת לצרכי ציבור) אינה כוללת הוראה הדורשת שימוע הבעלים, כלומר, מתן הזדמנות לבעלים להשמיע טענותיו, לפני ביצוע ההפקעה. מכאן השאלה אם קיימת חובת שימוע כלפי הבעלים.

3. הכלל הרחב לעניין שימוע קובע כי "לא יורשה גוף אדמיניסטרטיבי - ואפילו אדמיניסטרטיבי טהור (ולא מעין שיפוטי) - לפגוע באזרח פגיעת גוף, רכוש, מקצוע, מעמד וכיוצא בזה, אלא אם כן ניתנה לנפגע הזדמנות הוגנת להשמעת הגנתו בפני הפגיעה העתידה. היקף החובה וצורת ההזדמנות תלויים יהיו, כמובן, בנסיבות הקונקרטיות של העניין הנדון" (בג"צ 3/58 ברמן נגד שר הפנים, פ"ד יב 1493, 1508). כלל זה חל, בדרך כלל, גם כאשר אין בחוק הוראה מפורשת המחייבת שימוע, שכן חזקה על המחוקק שהוא יודע על קיומו של כלל זה ולכן אינו רואה צורך להורות עליו במפורש. ראו בג"צ 290/65 אלתגר נגד עיריית רמת גן, פ"ד כ(1) 29, 33.

4. לכאורה, הכלל הרחב צריך לחול גם לגבי הפקעת מקרקעין לפי פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור). ראו אריה קמר, **דיני הפקעת מקרקעין**, מהדורה שניה, עמ' 73 - 76. אולם, כפי שנאמר על ידי בית המשפט העליון, ספק אם במקרה זה ניתן להשתית הנהגתה של חובת השמיעה על פרשנותו של החוק הקיים (בג"צ 307/82 לוביאניקר נגד שר האוצר, פ"ד לז(2) 141, 149). על רקע זה אמר מ"מ הנשיא שמגר [כתארו אז] (שם בעמ' 150):

**"אין ספק שהנהגת החובה לשמוע את הצד הנפגע, לפני שניתנה החלטה הפוגעת בזכויות הקניין של האזרח, היא צורך חיוני, ובה תבוא לידי ביטוי החובה של הרשות לנהוג בצורה הוגנת כלפי האזרח; אין הרשות יכולה לנהוג באופן הוגן, אלא אם כן היא פועלת על יסוד מידע מלא, ואחרי שנתנה לנפגע לטעון את טענותיו. כדי שיהיה בידיה לשקול את משמעות פועלה לכאן או לכאן, עליה לאפשר לאזרח לשטוח לפני טענותיו העובדתיות והמשפטיות, והחלטתה צריכה להיות מעוגנת במכלול הנתונים" על מעלותיהם ומגרעותיהם, לציבור ולפרט הנפגע כאחד. על כן מקובלת עלי השקפה, כי החוק במתכונתו הקיימת לוקה בחסר, וכי מן הראוי לתקנו כדי להנהיג חובת שמיעה, שתקדם להחלטה לפי סעיף 3 לפקודה, ואשר תשלב מבחינה דיונית בהודעה כדוגמת זו הניתנת לפי סעיף 5(1) או בהוראותיו של סעיף 4 לחוק האמור."**

מ"מ הנשיא שמגר מוסיף ומסביר את הצורך בחקיקה בצורך לקבוע, נוסף לעצם חובת השמיעה, הוראות משלימות, כגון, בדבר הגוף שישמע את ההשגות, המועד והצורה להגשת ההתנגדות והפקעה וכיוצא באלה.

5. החקיקה המוצעת על ידי בית המשפט בעניין זה אינה פשוטה, בעיקר משום שספק אם ניתן או ראוי לתקן את הפקודה רק בעניין זה, ואילו בדיקה כוללת והסדר חדש של נושא ההפקעה של מקרקעין לצרכי ציבור יחייבו מאמץ גדול וזמן ממושך. לכן מן הראוי להנהיג בינתיים הסדר בדרך של הנחיות מינהליות בדבר שימוע הבעלים של קרקע שיש כוונה להפקיעה. הסדר כזה, המתבסס על הנחיות מינהליות, אפילו יונהג לפרק זמן מוגבל, יאפשר לרכוש נסיון ולשפר את ההסדר, וכן ליצור תשתית לחקיקה המוצעת על ידי בית המשפט, אם יוחלט ללכת בדרך של חקיקה. להלן פרטי ההסדר.

### עקרונות ההסדר לעניין השימוע

6. לפי סעיף 5 לפקודה, אם שר האוצר מתכוון להפקיע קרקע מסוימת, לאחר שנוכח כי "דרוש או נחוץ הדבר לכל צורך ציבורי" (לפי סעיף 3 לפקודה), עליו להודיע על כך בדרכים הבאות:

(א) לפרסם ברשומות הודעה על כוונתו לפי טופס א' או טופס ב' שבתוספת לפקודה, לפי העניין.  
 (ב) להציג את ההודעה "במקומות נוחים" על הקרקע או סמוך לקרקע.  
 (ג) למסור את ההודעה "לכל אדם ששמו נרשם בספרי האחוזה כבעליה של הקרקע או כאדם שיש לו טובת הנאה בה, ומסירה זאת תבוצע בין מתוך מסירה לידי ממש של האדם, שלו יש למסרה, או מתוך השארת העתק של אותה הודעה במקום מגוריו הידוע לאחרונה, או מתוך שליחתה בדואר במכתב רשום, שעליו נכתבה כתובתו של אותו אדם לפי כתובת הדואר שלו הידועה לאחרונה, אם יש כזאת."

7. ההודעה, לפי הנדרש בטופס א' של התוספת לפקודה, כוללת פרטים שונים, ובין היתר -

(א) הודעה "כי שר האוצר מסכים לשאת ולתת בדבר רכישת הקרקעות האמורות";  
 (ב) הודעה שכל הטוען לזכות בקרקע ורוצה לקבל פיצויים בגין זכות זאת ימסור פרטים מסויימים בעניין זה.

### 8. ציון המטרה הציבורית של ההפקעה

ההודעה, לפי הנוסח הקבוע בטופס א' ובטופס ב' של התוספת לפקודה, מציינת כי הקרקע דרושה לשר האוצר לצורך ציבורי, וסעיף 5(2) לפקודה קובע כי פרסום ההודעה ייחשב כראיה מכרעת ששר האוצר אישר כי המטרה שלשמה עומדים לרכוש את הקרקע היא מטרה ציבורית. אולם אין חובה, לא לפי הפקודה ולא לפי נוסח ההודעות בתוספת לפקודה, לציין בהודעה או בדרך אחרת מהי אותה מטרה ציבורית. עם זאת, המצב לפיו אין בעל הזכות בקרקע יודע מהי המטרה הציבורית שהביאה להפקעת זכותו, אינו מניח את הדעת ועורר ביקורת. בבג"צ 307/82 לוביאניקר נגד שר האוצר, פ"ד לז(2) 141, 148, אמר מ"מ הנשיא שמגר:

"האמור בסעיף 25(2) הנ"ל מקנה להודעה מעמד של ראייה מכרעת, כי שר האוצר אישר כי המטרה, אשר לשמה עומדים לרכוש את הקרקע, היא מטרה ציבורית. אך מכל אלה עדיין אין נובע שאין צורך לרכוש את הקרקע, היא מטרה ציבורית. אך מכל אלה עדיין אין נובע שאין צורך לפרט את המטרה, וכי זו יכולה להישאר בגדר נסתר, שאין בעל המקרקעים זכאי לדעת מהותה. נהפוך הוא, כדי למנוע שימוש שרירותי בסמכויות הרחבות, שהוקנו על פי הפקודה, מן הראוי לפרט את המטרה".

ראו גם בג"צ 67/79 שמואלזון נגד מדינת ישראל, פ"ד לד(1) 281, 283, 285. קלינגוהופר, "צמידות של קרקע מופקעת ליעודה", עיוני משפט כרך ב', ע' 874, 875. א' קמר, דיני הפקעת מקרקעין, מהדורה שניה, עמ' 37. הודעה על המטרה הציבורית, אשר לשמה מתכוון שר האוצר להפקיע את הקרקע, דרושה בעיקר לשלוש תכליות אלה: ראשית, כדי למנוע מראש שימוש שרירותי בסמכות ההפקעה. שנית, כדי לתת תוכן וטעם לשימוע של בעל הזכות בקרקע; ושלישית, כדי לאפשר ביקורת שיפוטית יעילה יותר על החלטת ההפקעה.

9. לפיכך, ההודעה על הכוונה של שר האוצר להפקיע קרקע, לפי סעיף 15(1) לפקודה, תציין גם את המטרה הציבורית או הצורך הציבורי אשר ביסוד הכוונה להפקיע את הקרקע. בדרך כלל, ניתן לציין את המטרה באופן מפורט ומדויק, כגון הקמת בית ספר, סלילת דרך, הרחבת גן ציבורי וכיוצא בזה. לעתים, יש להסתפק בציון כללי יותר, כגון, הקמה של שכונת מגורים חדשה. יש גם מקרים בהם טעמים של בטחון המדינה מחייבים לשמור את המטרה הציבורית בסוד, כגון, כאשר יש צורך בקרקע לשם הקמת מתקן צבאי סודי. במקרים חריגים כאלה ניתן יהיה להסתפק בהערה סתמית כי הקרקע דרושה לצורך ציבורי, לפי הנוסח הקבוע בטופס א' של התוספת לפקודה. הערה סתמית כזאת, ללא ציון מפורט יותר של המטרה הציבורית, לא תינתן אלא לאחר שהיועץ המשפטי למשרד האוצר בדק ואישר כי טעמים של בטחון המדינה מצדיקים זאת.

#### 10. למי תינתן הרשות להשמיע טענות נגד הכוונה להפקיע את הקרקע?

התשובה היא: כל מי שזכאי לפי סעיף 5 לפקודה לקבל באופן אישי הודעה על כוונתו של שר האוצר להפקיע את הקרקע, כלומר, "כל אדם ששמו נרשם בספרי האחוזה (כלומר, במרשם המקרקעין) כבעליה של הקרקע או כאדם שיש לו טובת הנאה בה".

#### 11. מתן הודעה על הרשות להשמיע טענות

מי שרשאי להשמיע טענות נגד הכוונה להפקיע את הקרקע, כנדרש בסעיף 5 לפקודה, צריך לקבל מבעוד זמן הודעה, לא רק על הכוונה להפקיע את הקרקע, כנדרש בסעיף 5 לפקודה, אלא גם על הרשות הנתונה לו להשמיע את טענותיו בעניין זה. לפיכך צריך להוסיף להודעה הנמסרת לאדם זה, לפי סעיף 5 לפקודה, פסקה בדבר האפשרות להשמיע טענותיו נגד הפקעה.

12. אף שסעיף 5 לפקודה דורש שהעתק ההודעה יימסר באופן אישי למי שרשום כבעלים או כבעל טובת הנאה בקרקע, באחת דרכים הנקובות בסעיף זה (ראו לעיל פסקה 6), ייתכן שמבחינה

מעשית אי אפשר לבצע מסירה אישית כזאת, או שאי אפשר לבצע אותה בזמן סביר, כגון, כאשר הכתובת אינה ידועה. ברור שיש לעשות מאמץ סביר כדי לבצע את המסירה האישית כנדרש בפקודה. עם זאת, נראה כי אם הדבר איננו אפשרי במאמץ סביר לא יהיה בכך כדי לשלול את התוקף החוקי של הליכי ההפקעה. ראו ע"א 499/59 שיחור בע"מ נגד היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד יד 608. ראו גם ע"א 688/74 לוי נגד היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד ל(2) 535, 538.

### 13. ההודעה בדבר האפשרות להשמיע טענות נגד הכוונה להפקיע את הקרקע צריכה לציין את המועד להשמעת הטענות

כיום מקובל לכלול בהודעה לפי סעיף 5 לפקודה, בדבר הכוונה של שר האוצר להפקיע את הקרקע, גם הודעה לפי 7 לפקודה בדבר הכוונה של האוצר לקנות את החזקה בקרקע לאחר תום חודשיים מיום פרסום ההודעה ברשומות, או באופן מיידי - אם הקרקע דרושה באופן דחוף לצורך הציבורי. עם הנהגת השימוע, לפני סיום הליכי ההפקעה, מן הראוי לשנות נוהג זה ולהפריד בין ההודעה לפי סעיף 5 לפקודה, בדבר הכוונה להפקיע את הקרקע, לבין ההודעה לפי סעיף 7 לפקודה בדבר הכוונה לקנות חזקה בקרקע. במקרה הרגיל, בו אין דחיפות מיוחדת לקניית החזקה בקרקע, תיכלל בהודעה לפי סעיף 5 לפקודה פיסקה האומרת כי ניתן להשמיע טענות נגד כוונת ההפקעה עד מועד שיצוין בהודעה, והוא יהיה בדרך כלל שלושים ימים לאחר מועד הפרסום ברשומות. מועד זה יצוין גם בהודעה שתוצג על הקרקע או סמוך לקרקע וגם בהודעה שתימסר באופן אישי לבעל הזכויות בקרקע. מן הראוי לפעול להצגת ההודעה על הקרקע ולמשלוח ההודעה לבעל הזכויות בקרקע במקביל למשלוח ההודעה לפרסום ברשומות.

14. במקרים חריגים אפשר, כפי שעולה בבירור מסעיף 7 לפקודה, כי צורך ציבורי יצדיק קניית החזקה בקרקע באופן דחוף ואולי אף באופן מיידי. במקרה כזה ייתכן שלא יהיה סיפק לקיים את השימוע תוך פרק זמן סביר לאחר פרסום ההודעה ברשומות ולפני קניית החזקה על-ידי שר האוצר. לפיכך, לא תהיה ברירה, במקרה כזה, אלא לקיים את השימוע תוך פרק זמן קצר יותר, לפי הנסיבות, או לקיים אותו רק לאחר קניית החזקה בקרקע על ידי שר האוצר. במקרה כזה יהיה מקום, בשל הדחיפות, לכלול בהודעה לפי סעיף 5 לפקודה גם הודעה לפי סעיף 7 לפקודה בדבר קניית החזקה בקרקע על-ידי שר האוצר. ההודעה תציין את המועד לשימוע, לפי הנסיבות. כיוון שמדובר במקרים חריגים, בהם אין מקיימים את הנוהל הרגיל בדבר השימוע, אין לנקוט בדרך זאת אלא לאחר בירור ואישור על ידי היועץ המשפטי למשרד האוצר.

### 15. מי הגוף או האדם שישמע את הטענות נגד הכוונה להפקיע את הקרקע?

אין חובה, מבחינה משפטית, שהשימוע ייעשה על ידי שר האוצר באופן אישי. יתרה מזאת, במקרה הרגיל אין צורך או הצדקה, מבחינה מינהלית, שהשימוע ייעשה על ידי שר האוצר באופן אישי. כיוון שכך, ייעשה השימוע על ידי ועדת משנה של הוועדה המייעצת לענייני הפקעות. הטיפול בענייני ההפקעות מרוכז בידי מינהל מקרקעי ישראל, ולצורך זה הוקמה ועדה מייעצת לעניינים אלה. בראש הוועדה יושב מנהל מינהל מקרקעי ישראל, חברים בה נציגים של הגופים

הממשלתיים הנוגעים לעניין, בהם גם נציג המשרד הממשלתי המבקש את ההפקעה או שמטרת ההפקעה בתחום אחריותו, ומזכיר הועדה הוא הממונה הארצי על ההפקעות במינהל מקרקעי ישראל. ועדה זאת בודקת את הבקשה להפקעה מבחינות שונות ויועצת לשר האוצר בשאלת ההפקעה. במסגרת הבדיקה, הנערכת על ידי הועדה יש מקום לשלב גם את השימוע של בעלי הזכויות (כאמור, ניתן לעשות את השימוע על ידי ועדת משנה) ובמסגרת הייעוץ לשר האוצר יש מקום לשלב את עיקר הטענות שהועלו בשימוע ואת התייחסות הועדה לטענות אלה.

#### 16. שימוע בכתב או בעל פה

בדרך כלל, מקום שחלה חובת שימוע, ניתן להסתפק בשימוע באמצעות מכתב, אליו ניתן לצרף כל מסמך שיש לו נגיעה וחשיבות לעניין, ואין חובה לקיים שימוע בעל פה, להוציא מקרים בהם הנסיבות מחייבות שימוע בעל פה, אם הדבר נתבקש. גם בעניין ההפקעה של הקרקע לצרכי ציבור ניתן להסתפק בדרך כלל בשימוע בכתב. עם זאת, אם בעל הזכויות בקרקע מבקש להשמיע טענותיו בעל פה, מן הראוי יהיה, בדרך כלל, לאפשר לו זאת, אם בפני הועדה המייעצת לענייני הפקעות ואם בפני ועדת משנה שלה, כפי שהועדה תקבע. בהתאם לכך תציין ההודעה לפי סעיף 5 לפקודה כי בעל הזכויות בקרקע יוכל לשלוח טענותיו נגד ההפקעה בכתב אל הממונה הארצי על ההפקעות במינהל מקרקעי ישראל, בתפקידו כמזכיר הועדה, אלא אם הוא רואה טעם להשמיע טענותיו בעל פה בפני הועדה, ואז הוא יתבקש לכתוב זאת למזכיר הועדה בהקדם האפשרי, ועל יסוד מכתבו יוזמן, בדרך כלל, לשימוע בעל פה.

17. קושי מיוחד עלול להתגלות כאשר קיימת כוונה להפקיע קרקע שיש בה זכויות למספר גדול (מאות או אף אלפים) של בני אדם, כגון, כאשר יש צורך בהפקעת קרקע לשם ההקמה של עיר, שכונת מגורים או שדה תעופה. כך, לדוגמה, בבג"צ 307/82 לוביאניקר נגד שר האוצר, פ"ד לז(2) 141, 150, היה מדובר בהפקעת קרקע, שהיו לה כ-3500 בעלים, לצורך הקמת שכונה. במקרה מעין זה, אם אפילו מיעוט ניכר של הבעלים יבקש להשמיע טענותיו בעל פה עלול השימוע לסכל או לפחות להשהות במידה רבה את עצם ההפקעה והשימוש בקרקע לצורך הציבורי או - אם קניית החזקה ותחילת השימוש בקרקע לא יידחו - לשלול מן השימוע את טעמו ותכליתו. משום כך עשוי להתעורר צורך, במקרים כאלה, לקבוע הסדרים מיוחדים לשימוע, בכל מקרה לפי הנסיבות ואפשרויות. כיוון שמקרים מסוג זה מעטים, יועבר כל מקרה כזה אל היועץ המשפטי למינהל מקרקעי ישראל, שהוא גם חבר הועדה המייעצת לענייני הפקעות, כדי שיברר ויחליט מהי דרך השימוע המתאימה בנסיבות המקרה, שיהיה בה איזון ראוי בין הצורך לתת הזדמנות נאותה למתנגדי ההפקעה להשמיע טענותיהם לבין הצורך לנהל את הליכי ההפקעה באופן תקין ויעיל. אחת הדרכים היא, להביא לידי יצוג המתנגדים על ידי עורך דין אחד או עורכי דין אחדים שיציגו את הטענות בשם כל המתנגדים או בשם קבוצות של מתנגדים. דרך אחרת היא לאפשר השמעת טענות בעל פה על ידי אחד המתנגדים או מתנגדים אחדים, לפי סוגי ההתנגדות, ולהציע למתנגדים אחרים להציג את טענותיהם בכתב. ותיתכנה דרכים נוספות, לפי שיקול דעתו של היועץ המשפטי ליועץ המשפטי למינהל מקרקעי ישראל, בהתאם לנסיבות של כל מקרה. לעניין זה השוו בג"צ 701/81 מלאך נגד יושב ראש הועדה המחוזית לתכנון ולבניה, כ"ד לו(3) 1.

**18. שימוע במקרה של הפקעה שלא על ידי שר האוצר**

בעיה מיוחדת מתעוררת לעניין השימוע כאשר הפקעת הקרקע אינה נעשית על ידי שר האוצר אלא על ידי גוף או אדם אחר אליו אצל שר האוצר את סמכות ההפקעה לפי הפקודה. סעיף 22(2) לפקודה קובע כי שר האוצר רשאי לאצול את סמכותו להפקיע קרקע מסויימת לרשות מקומית או לכל גוף או אדם ששר האוצר ציין בהודעה שנתפרסמה ברשומות, ובה תתואר הקרקע וייאמר כי רכישתה עשויה להיות, לדעת שר האוצר, מועילה לציבור. לאחר אצילת סמכותו של שר האוצר בדרך זאת יהיה הנאצל רשאי להשתמש בכל הסמכויות שהחוק מעניק לשר האוצר לגבי ההפקעה של אותה קרקע. לעניין עצם חובת השימוע, לפני ההפקעה, ברור שאין הגיון או הצדקה לאבחון בין מקרה כזה לבין מקרה בו שר האוצר עצמו מפעיל את סמכות ההפקעה. השאלה במקרה כזה איננה אם לקיים את חובת השימוע במקרה של אצילת הסמכות אלא מהי הדרך הראויה לקיום חובה זאת. להלן דרך השימוע במקרה כזה:

(א) השימוע ייעשה לפני ששר האוצר מחליט על אצילת הסמכות להפקיע קרקע מסויימת בהתאם לסעיף 22(2) לפקודה, ולא בשלב מאוחר יותר, לאחר האצילה ועם פרסום ההודעה על כוונת ההפקעה על ידי הגוף הנאצל בהתאם לסעיף 5 לפקודה. טעמו של דבר הוא בעיקר זה, שהחלטת שר האוצר לאצול את הסמכות להפקיע קרקע מסויימת, לאחר שרשות מקומית או גוף אחר החליט שהוא מעוניין בהפקעת אותה קרקע ולשם כך פנה אל שר האוצר, היא למעשה השלב המכריע בהפקעה, ואילו ההליכים שיבוצעו לאחר מכן על ידי הנאצל יהיו בעיקרם הליכים פורמליים. לפיכך יש יסוד לחשש כי שימוע על-ידי הגוף הנאצל, לאחר שהוסמד על פי בקשתו להפקיע קרקע מסויימת, עשוי אף הוא להיות הליך פורמלי, ללא תכלית מעשית. מטעם זה בעיקר יש להעדיף שימוע לפני ששר האוצר שוקל ומחליט אם לאצול את הסמכות כמבוקש.

(ב) לצורך זה תפורסם הודעה על הבקשה שהופנתה אל שר האוצר, לפי סעיף 22 לפקודה, לקבל באצילה את הסמכות להפקיע קרקע מסויימת. ההודעה תפורסם בדרך הקבועה בסעיף 5 לפקודה, כלומר, ברשומות, על הקרקע ובמסירה לבעל הזכויות בקרקע. הודעה זאת תציין גם את האפשרות להשמיע טענות בנוגע לכוונת ההפקעה ובקשת האצילה בזמן ובדרך שיצוינו בהודעה.

(ג) השימוע, בעקבות הודעה כאמור, יהיה בפני הועדה המייעצת לענייני הפקעות, שתפקידה לחוות את דעתה בפני שר האוצר בשאלה אם לאצול את הסמכות כמבוקש.

(ד) השימוע ייעשה בדרך המקובלת לשימוע במקרה של הפקעה על ידי שר האוצר, בשינויים המחויבים.

(ה) נציגו של הגוף המבקש את אצילת הסמכות יוזמן להשתתף בשימוע.

(ו) הועדה המייעצת לענייני הפקעות תחווה דעתה בפני שר האוצר, בעקבות השימוע, לגבי עצם ההצדקה להפקיע את הקרקע בה מדובר, נוסף להצדקת האצילה המבוקשת.

(ז) החליט שר האוצר לאצול את הסמכות כמבוקש, יפרסם על כך הודעה כאמור בסעיף 22 לפקודה, ויחולו יתר הוראות סעיף זה, אך לא יהיה צורך בשימוע נוסף על ידי הנאצל.

19. כאמור, לאחר השימוע תעביר הועדה המייעצת לענייני הפקעות את מסקנותיה והמלצותיה, ובכלל זה דיווח על הטענות שהועלו בשימוע, אל שר האוצר. החליט שר האוצר לחזור בו מכוונתו להפקיע את הקרקע, יבטל את ההודעה שפרסם ברשומות לפי סעיף 5 לפקודה, ויודיע על כך ברשומות ובמכתב למי שהתנגד להפקעה וכל אדם אחר שקיבל הודעה לפי 5 לפקודה על הכוונה להפקיע את הקרקע. לעניין זה ראו סעיף 14 לפקודה. אם לעומת זאת, החליט שר האוצר שלא לחזור בו מכוונתו להפקיע את הקרקע, יכול הוא לפרסם הודעה בדבר קניית החזקה בקרקע לפי סעיף 7 לפקודה ולנקוט ביתר הצעדים להשלמת ההפקעה.

### סיכום: נוהל השימוע

20. אם שר האוצר מתכוון להפקיע קרקע מסויימת לפי פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943, והוא מפרסם הודעה לפי סעיף 5 לפקודה, תיכלל בכל העתקי הודעה זאת פיסקה כדלהלן:

**"מי שרשום במרשם המקרקעין כבעל הקרקע הנדונה או כל מי שיש לו טובת הנאה בקרקע זאת, והוא מבקש להשמיע טענותיו נגד הפקעת הקרקע, ולא רק לגבי הפיצויים עבור ההפקעה, יוכל לשלוח טענותיו בכתב, תוך שלושים יום ממועד פרסומם של הודעה זאת, אל הממונה הארצי על ההפקעות במינהל מקרקעי ישראל, בירושלים. אם הוא מבקש להשמיע טענותיו בעל פה, יודיע על כך בכתב, תוך עשרים יום ממועד פרסומם של הודעה זאת, אל הממונה הארצי על ההפקעות במינהל מקרקעי ישראל תחליט ותודיע לו אם יוזמן להשמיע טענותיו בפניה.**

**האמור לעיל בעניין השמעת טענות נגד הפקעת הקרקע אינו גורע מהוראות הפקודה בעניין ההפקעה, לרבות בעניין תפיסת החזקה בקרקע, או מיתר ההוראות בהודעה זאת."**

פיסקה זאת תיכלל בהודעה, כפי שהיא או בשינויים המחויבים, גם במקרה שיש צורך דחוף בתפיסת החזקה בקרקע (ראו לעיל פסקאות 13 ו- 14), וכן במקרה ששר האוצר נתבקש על ידי רשות או גוף אחר לאצול את הסמכות להפקיע קרקע מסויימת לפי סעיף 22 לפקודה (ראו לעיל פסקה 18).

21. הועדה המייעצת לענייני הפקעות תביא בפני שר האוצר את עיקרי הטעמים שהושמעו בפניה בכתב או בעל פה נגד ההפקעה, אם הושמעו, ואת עמדתה לגבי טענות אלה.



22. החליט שר האוצר שלא להפקיע את הקרקע (או שלא לאצול את הסמכות להפקיע את הקרקע) - יודיע על כך בכתב לכל מי שהשתתף בשימוע וכן לכל מי שקיבל הודעה לפי סעיף 5 לפקודה על הכוונה להפקיע את הקרקע (וכן, במקרה המתאים, לגוף שביקש אצילת הסמכות), ופרסם הודעה על כך ברשומות. לעניין זה ראו סעיף 14 לפקודה. החליט שר האוצר להמשיך בהליכי ההפקעה, יודיע על כך בכתב לכל מי שהשתתף בשימוע, ויוכל לפרסם הודעה לפי סעיף 7 לפקודה (אם טרם פורסמה) או הודעה על אצילת הסמכות לפי סעיף 22(2) לפקודה, לפי העניין.

23. במקרים מיוחדים ניתן לסטות מנוהל זה, אם קיימים טעמים המצדיקים את הסטייה ובמידה הנדרשת על פי טעמים, לאחר קבלת אישורו של היועץ המשפטי למינהל מקרקעי ישראל.

24. נוהל זה ייבחן לאחר תקופה של שלוש שנים, או קודם לכן לפי הצורך, במגמה להחליט אם להכניס בו תיקונים אם להכניס בו תיקונים ואם לפעול כדי לעגן אותו בחוק.