

מכר ללא תמורה לרשות מקומית כהפקעה

עו"ד משה קמר

סעיף 190(א1) לחוק התכנון והבניה מסמיך ועדה מקומית לתכנון ולבניה להפקיע מקרקעין המיועדים להפקעה בתוכנית מיתאר מקומית או בתוכנית מפורטת ללא תשלום פיצויים לבעלי המקרקעין. שני תנאים נדרשים לצורך התקיימותו של הפטור מפיצויים: האחד, ששיעור השטח המופקע לא יעלה על 40% משטחה של החלקה המקורית. השני, שהמקרקעין יופקעו לצרכי דרכים, גנים, שטחי נופש וספורט, וכן לבנייני חינוך, תרבות, דת ובריאות. הסעיף האמור עוסק בהפקעה פורמלית של המקרקעין, המתבצעת תוך נקיטה בהליכי ההפקעה הקבועים בסעיפים 5, 7 ו-19 לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943. המקרקעין שהופקעו כאמור נרשמים בפנקסי המקרקעין בשמה של הרשות המקומית בפעולת "הפקעה".

בפרקטיקה, במקרים רבים מאוד אין הוועדות המקומיות והרשויות המקומיות נזקקות לנקיטה בהליכי הפקעה פורמליים לצורך רכישה ללא תשלום פיצויים לבעלים של מקרקעין המיועדים לצרכי ציבור בתוכניות בנין עיר. הרשויות מביאות את הבעלים למצב של העברת חלק מהמקרקעין לשמן בפעולה "רצונית" כביכול מצידם. המהלך האמור קורה באחד משני מקרים: הראשון, כאשר חלקה מצויה בבעלותם של מספר בעלים החפצים לעשות חלוקה של הזכויות ביניהם, תוך יצירת חלקות חדשות, שתירשמנה כל אחת בשמו של בעלים אחרים (בפעולה של חלוקה או פרצלציה). השני, כאשר חלקה גדולה מצויה בבעלותו של אדם אחד, החפץ לחלקה למספר מגרשי בנייה, על-מנת שניתן יהיה לבנות עליהם מספר יחידות דיור בבעלותם של אנשים שונים (בפעולה של פיצול).

בשני המקרים הללו מותנה אישורה של פעולת החלוקה או הפיצול בכך, שאותם חלקים מהחלקה שאותה מבקשים לחלק, המיועדים בתוכנית בנין עיר לצרכי ציבור, יירשמו בשמה של הרשות המקומית. הואיל והרישום האמור של שטחי הציבור לא נרשם בעקבות הפקעתם הפורמלית של אותם שטחים, אין רשם המקרקעין רושם את השטחים הללו בשמה של הרשות בפעולה של "הפקעה", אלא הרישום נעשה בפעולה של "מכר ללא תמורה".

השימוש במונח "מכר ללא תמורה" ברישומים בפנקסי המקרקעין משמש בשני סוגים: הסוג האחד - הינו העברה ללא תמורה מאדם לקרובו. העברה שכזו אומנם נעשית מבלי שהמעביר מקבל תמורה, אך ביצוע הרישום בפנקסי המקרקעין טעון תשלום מס רכישה, וכן המצאת אישורים לצורך ההעברה ממס שבת, ממס רכוש ומהרשות המקומית. הסוג השני - הינו העברה ללא תמורה, שהינה תחליף טכני לביצוע הפקעה פורמלית. כאשר ועדה מקומית מבצעת הפקעה פורמלית היא מפרסמת הודעות ב"רשומות" לפי סעיפים 5, 7 ו-19 לפקודת הקרקעות ולפי פרק ח' לחוק התכנון והבניה. בעקבות הפרסום ב"רשומות" של ההודעה האחרונה, הודעה לפי סעיף 19 לפקודה, מוקנים המקרקעין המופקעים לרשות המקומית. רשם המקרקעין ירשום איפוא את המקרקעין המופקעים בשמה של הרשות על יסוד הפרסום ב"רשומות", ללא צורך בשטר מכר חתום על-ידי הבעלים והרשות וללא צורך באישור בדבר תשלומי חובות מיסים. רישום המקרקעין בשמה של הרשות אינו טעון תשלום מס או אגרה.

אולם, כאשר מדובר בהפקעה שלא ננקטו לגביה הליכי הפקעה פורמליים אלה, הטכניקה המקובלת בלשכות רישום המקרקעין היא ביצוע חלוקה או פיצול של החלקה המקורית לפי הייעודים של חלקיה השונים

של החלקה בתוכנית בנין עיר מאושרת, רישום החלקות בייעוד פרטי על שם הבעלים, רישום החלקות המיועדות לצרכי ציבור בשמו של הבעלים ומיד בו-בזמן רישום אותן חלקות בשמה של הרשות המקומית בפעולת "מכר ללא תמורה". בפעולה של חלוקה או פיצול רשם המקרקעין אינו רשאי להשאיר את רישומן של חלקות שייעודן בתוכנית בנין עיר הינו לצרכי ציבור (דוגמת חלקות לדרכים, לחנייה ציבורית, לבנייני ציבור, לשטח ציבורי פתוח, וכיו"ב) על שמם של אנשים או גופים פרטיים. חלקות אלה חייבות להרשם - בד בבד עם רישומן של כל החלקות האחרות שנוצרו מהחלוקה או מהפיצול - בשמה של הרשות המקומית, על יסוד תוכנית מאושרת, שבה צויין שהן מיועדות לצרכי ציבור. ביצוע הרישום בפנקסי המקרקעין חייב להתבצע באמצעות שטרות, חתומים בידי הבעלים ("המעביר") ובידי הרשות המקומית ("הנעברת"). למטרה זו נעשה שימוש ב"שטרי מכר ללא תמורה". בסיטואציה שכזו - בדומה לרישום הפקעה פורמלית - העברת המקרקעין לשמה של הרשות המקומית פטורה מתשלום כל מס או אגרה. בנוסף על כך, לא נדרשים הבעלים והרשות המקומית להמציא אישורים בדבר תשלום מיסים וכיו"ב לגבי החלקות שנרשמו על שם הרשות המקומית.

רישומן של החלקות המיועדות לצרכי ציבור בשמה של הרשות המקומית בפעולה של "מכר ללא תמורה" מקנה לרשות זכות מותנית בחלקות אלה: התנאי הוא שהרשות רשאית להשתמש בחלקות אלה לצרכי ציבור בלבד. אין היא זכאית לעשות בחלקות אלה שימוש מסחרי. הרשות אינה מוסמכת למכור את החלקות לצד שלישי, ואין היא מוסמכת להתיר לצד שלישי לעשות בחלקות שימוש מסחרי. כאשר הרשות חפצה לשנות את ייעודן של חלקות אלה למטרות שאינן ציבוריות, או כאשר בתוכנית איחוד וחלוקה היא מקצה כנגד החלקות הללו חלקות שאינן ציבוריות, עליה להחזיר את החלקות הללו, או את החלקות שהוקצו במקומן, למי שהיו בעליהן ביום שהן הועברו לרשות או לחליפיו. מכרה הרשות את זכויותיה בחלקות אלה בטרם היה סיפק בידי הבעלים או לחליפיו לתבוע את החזרתן, קמה לבעלים או לחליפיו הזכות לתבוע מהרשות פיצויים בעד החלקות.

זאת ועוד; אם חלפו שנים רבות מאז שהחלקות הועברו לשמה של הרשות המקומית מבלי שהרשות מימשה בהן את המטרה הציבורית אשר קבועה בתוכנית בנין העיר, קמה לבעלים המקורי של החלקות או לחליפיו הזכות לדרוש מהרשות שתחזיר לבעלותם את החלקות, ובעקבות כך יש לשנות את ייעוד החלקות לייעוד מסחרי.

הכותב מתמחה בדיני הפקעת מקרקעין