

איחוד וחלוקה : הפקעות מעבר ל – 40%. על מה כל המהומה ? **דרך אפשרית לפתרון בכפוף לחוקים קיימים**

ערן שמעוני

פיסיקאי (B.sc.) מנהל עסקים (MBA) ושמאי מקרקעין
(פורסם בבטאון לשכת שמאי מקרקעין בישראל מס' ק"כ (120), עמוד 66, בחודש יוני 2000)

מאמר זה נכתב כתגובה למאמרה של דורית פריאל, אדריכלית ושמאית מקרקעין, בחוברת קי"ח (118) של מקרקעין וערכם.

הבעיה העיקרית העולה מהמאמר :

הפקעות בפועל מעבר ל-40% (המותרים לרשות לפי חוקי ההפקעות) בתכנית איחוד וחלוקה.

נתחיל ונאמר כי איחוד וחלוקה ללא הסכמה לפי סימן ז' לפרק ג' הפך לכלי בידי הרשות להפקיע ככל העולה על רוחה.

ההפקעות היום – בפועל הם הרבה מעבר ל-40% המותרים לפי סעיף 2 לחוק "[תיקון דיני הרכישה לצורכי ציבור](#)", תשכ"ד-1964 במקרה ומעורבת הפקעה לפי "חוק התכנון והבניה".

לשון הסעיף קובעת - "האחוז המכסימלי לפי סעיף זה הוא 40 – אם בין הרכישות היתה רכישה מכוח [חוק התכנון והבניה](#), תשכ"ה-1965, זאת בכפוף לנאמר בסעיף קטן (ג), ו-25 ככול מקרה אחר".

פסקי דין רבים וכן הרשויות עצמם מסתמכים על סעיף 4 (1) לאותו חוק וטוענים כי אפשר להפקיע מעבר לאחוז הנאמר בסעיף 2, כאמור. טענתם כי לפי סעיף 4, חלוקה חדשה איננה מוגבלת באחוזי ההפקעה מאחר ואיננה הפקעה כלל, למרות שהדבר לא נאמר במפורש בסעיף.

ולשון הסעיף – "אין מביאים בחשבון רכישה מכוח חלוקה חדשה לפי סעיף 20 א' לפקודת בניין ערים ולפי סימן ז' לפרק ג' [לחוק התכנון והבניה](#)".

האם פרוש זה יעמוד גם לאור חוק יסוד כבוד האדם וחירותו מבלי להתיחס לנאמר מפורשות בסעיף 2 – 40% הפקעה מקסימלית באם מעורבת הפקעה לפי [חוק התכנון והבניה](#) ?

מהו, אם כן, הפתרון שיאפשר לרשות להפקיע כדי צורכי התכנית, זאת ללא הפקעה מעבר ל-40% המותרים בכל הפקעה אחרת ?

ברור שעד לתכנית האיחוד והחלוקה הרשות רשאית להפקיע עד 40% ללא תשלום פיצויים לצורכי ציבור. לכן הצעה לפתרון תהיה כי הרשות תפקיע עד 40% משטחי התכנית בשתי שלבים, השלבים המוכרים (זאת עוד לפני טבלת האיזון):

- שינוי יעוד ותשלום פיצויים לפי סעיף 197.
- הפקעה עד 40% לצורכי ציבור ללא תשלום פיצויים.

התוצאה היא כי מעמד הרשות ומעמד כל בעלי הקרקע האחרים יהיה שווה, כלומר הרשות תיכלל בטבלת האיזון (כאשר עד 40% מהשטח בבעלותה) מעל לקו כמו כל בעל קרקע אחר (בנוסף לישטחים אחרים שבבעלותה שלא מהפקעות). יודגש כי גם שטחים בבעלות הרשות מהפקעות קודמות מלפני תכנית האיחוד והחלוקה יכללו במסגרת 40% המותרים לפני התכנית.

ברור שערך שטחי הרשות (שטחי הציבור) ישתנה במידה מופחתת יחסית לכל שטח אחר שהושב (שאחרת מה טעם בתכנית ?). זה כמובן יעלה את אחוז השטחים שהרשות תיקח ביציאה מטבלת האיזון הרבה מעבר ל – 40% (שנכנסה איתם).

או לחילופין יגרום לתשלומי איזון לטובת הרשות.

(מה עוד שבסמכות הוועדה לשנות יעודי קרקע לשטחי ציבור במסגרת התכנית, דבר שיוסיף, כמובן, שטחים ציבוריים בה בשעה שערכם הכספי ליחידת שטח ישמר, דבר שגם הוא יעלה את אחוז השטחים שיוותרו בידי הרשות לאחר טבלת האיזון. דרך זאת תאפשר בידי הרשות לקבל / לשלם תשלומי איזון או לחילופין לקבל / לתת שטחים נוספים). נראה שהפתרון המוצע במאמר זה יכול לפתור את הבעיה. הרשות תוכל להפקיע על פי צורכי התכנית ובו בזמן לא לפגוע בחוקים קיימים. על פי השינוי המוצע ההגבלה לשטחי הרשות תהיה מההשבחה של התכנית עצמה, ככל שהשבחה גדולה יותר תוכל הרשות לקבל שטח רב יותר יחסית לשטח כולו, ללא תשלומי איזון או פיצויים. אם תרצה הרשות תוכל, כמובן, תמיד לשלם תשלומי איזון ובכך להשתמש בשטח גדול יותר לצרכי ציבור.

שלבי התכנית על כן יהיו שלושה :

- שינוי יעוד ופיצוי לפי סעיף 197.
- הפקעה עד 40% ללא תשלום פיצויים.
- טבלת איחוד וחלוקה, כאשר הרשות מעל לקו גם אחרי וגם לפני (כמו כל בעל קרקע אחר).

נבדוק כיצד ישפיע הרעיון המוצע במאמר כאשר ערך הקרקע הנותרת יורד כתוצאה מבצוע שלב ההפקעה. לפי סעיף 190 (א) "... אולם לא יופקע חלק ממגרש בתשלום או ללא תשלום, אם כתוצאה מכך יפחת שוויה של יתרת המגרש". לעניין סעיף זה את שווי יתרת המגרש נבדוק לאחר התכנית כולה (כל שלושת השלבים). ברור כי על פי השינוי המוצע כדאיות התכנית מותנה בעליית שווי הקרקע הנותרת. נותרה לפתרון בעיה נוספת.

בסעיף 4 ל - "חוק תיקון דיני הרכישה לצורכי ציבור", תשכ"ד - 1964 (צוטט כבר) נאמר שרק הפקעות במסגרת תכנית איחוד וחלוקה לא יבואו במניין אחוזי ההפקעה המותרים.

הדילמה האם מותר שרשות תפקיע שוב 40% לאחר התכנית (מתחילים מחדש) או 40% זה לעולם ועד.

דעתי היא כי לאור חוק היסוד הנ"ל וזכויות הפרט הפרוש השני הוא הנכון.

כלומר הפקעת 40% תהיה מקסימלית (לעולם ועד), ורק יוצא מזה (מעין חור) כל השטחים שהועברו לבעלות הרשות במסגרת הטבלה.

דוגמה

שתי חלקות חקלאיות בשטח 5 דונם, כל אחת.

שווי חלקה חקלאית יוערך בכ - \$50,000 לדונם.

שווי חלקה ביעוד לשטח ציבורי לפני ואחרי התכנית \$100,000 לדונם.

שווי דונם ביעוד מגורים \$300,000, לדונם נטו.

מחלקה א' ו' ב' הופקעו 20% ללא תשלום פיצויים (לפני טבלת האיזון).

לרשות בעלות ב 20% מהקרקע לפני טבלת האיזון.

טבלת האיזון

מחזיק	שטח	שווי	חלק יחסי	הקצאה	יעוד	שווי
מחזיק א'	4 דונם	\$ 200,000	1/3	2 דונם	מגורים	\$ 600,000
מחזיק ב'	4 דונם	\$ 200,000	1/3	2 דונם	מגורים	\$ 600,000
רשות	2 דונם	\$ 200,000	1/3	6 דונם	שטח ציבורי	\$ 600,000
סה"כ	10 דונם	\$ 600,000	1	10 דונם		\$ 1,800,000

רואים כי לרשות בסוף טבלת האיזון 60% מהשטח (די צורכה של התכנית) וזאת תוך כדי הפקעת 20% בלבד ללא תשלום פיצויים. בנוסף רואים כי 40% מהשטח עבר לבעלות הרשות (ללא הפקעה) בטבלת האיזון, לרשות נותר לכן להפקיע עוד 20% (להשלמה ל – 40%). כמובן אם הרשות היתה מסתפקת רק ב – 50%, ניתן לראות בנקל כי היתה מקבלת תשלומי איזון (במידה והיתה עדיין מפקיעה 20% לפני טבלת האיחוד והחלוקה).

בדוגמה שלנו רואים שהשווי החדש, הכולל אחרי טבלת האיזון, יהיה \$ 2,000,000 (במקרה והרשות הסתפקה ב 50%, כאמור). לרשות מגיעה 1/3 מהשווי או \$ 667,000 ולכן הרשות תקבל \$ 167,000 כתשלומי איזון.

סיכום

לפיכך לפי הצעתי התכנית כולה תחולק לשלושה שלבים :

שלב שינוי היעוד ופיצוי לפי 197.

שלב ההפקעה עד 40% ללא תשלום פיצויים ותשלום פיצויים על מחוברים לפי פרק ח' ל "[חוק התכנון והבניה](#)", סעיפים 188 – 196 ובעיקר סעיף 190 (א) או לפי "[פקודת הקרקעות רכישה לצרכי ציבור](#)" ובעיקר סעיף 20 (2) (א) שימומן מהיטל השבחה שיגבה במסגרת התכנית (אם הריסת המחברים מוסיפה לשווי המקרקעין ישולם היטל השבחה גם בשלב זה).

שלב טבלת האיזון.

נקבל כי הרשות תוכל "להפקיע די צורכה" מעבר ל – 40% תוך כדי קבלת או תשלום תשלומי איזון. בנוסף יעשה צדק כי כולם יכנסו לתכנית כמגרשים (לא מקרקעין).

תוצאה נוספת תהיה שבעצם יהיו שתי טבלאות.

טבלה שעל הרשות לבצע לעצמה, חישובי תקבולים (תשלומי איזון והיטל השבחה) לעומת תשלומים (תשלומי איזון ופיצויים על מחוברים).

טבלת איחוד וחלוקה רגילה כאשר כל השטחים (כולל שטחי הרשות) מעל לקו (פרט למחברים שתורמים לערך הנכס, כאמור, שיהיו מתחת לקו).

[דף הבית](#) < [מאמרים/הצעות חוק](#)