משרד המשפטים

דו"ח הצוות להאצת הליכי רישום זכויות במקרקעין– מ"תכנית לרישום"

דין וחשבון

ירושלים, סיון התשפ"א

מאי 2021

על רקע מדיניות ממשלה להפחתת הנטל הרגולטורי הקיים במדינת ישראל, החליטה הממשלה על הקמת צוות בין-משרדי שיבחן את הדרך המתאימה לרישום זכויות בפנקסי המקרקעין סמוך או לאחר השלמת ההליך התכנוני.

בצוות שהוקם בראשות הח״מ, השתתפו נציגי התכנון וגופי הרישום וכן גם נציגיהם של גופים נוספים אשר מהווים חלק בלתי נפרד מתהליך לרישום הזכויות בפנקסי המקרקעין, ואלו הם:

מר שלומי הייזלר, ראש הרשות לרישום והסדר זכויות במקרקעין במשרד המשפטים,

מר שי אהרונוביץ׳, סמנכ״ל לענייני מיסוי מקרקעין ברשות המיסים,

גב׳ אטי בן-עטר, מנהלת אגף בכירה בעלות ורישום, רשות מקרקעי ישראל,

מר אמיר פז, סגן היועץ המשפטי למשרד הבינוי והשיכון,

מר ניצן בן-ארויה, היועץ המשפטי לוועדה המחוזית מחוז מרכז, מנהל התכנון,

מר שמעון ברזני, סמנכ״ל קדסטר, המרכז למיפוי ישראל.

בהתאם להחלטת הממשלה, קיים הצוות עשרות ישיבות שמטרתן איתור החסמים הקיימים בהליך לרישום יחידות דיור במדינת ישראל, אשר מקשים ואף מונעים את השלמתו. לאחר עבודת המיפוי שעשה, גיבש הצוות שורה של המלצות אשר נועדו להקל ולייעל את הליך המעבר מתכנון לרישום, תוך חלוקה לשלוש קבוצות: המלצות הצופות פני עתיד – המלצות שנוגעות לרישום מהיר של זכויות לאחר אישורן של תוכניות חדשות; המלצות הצופות פני הווה – המלצות אלה עוסקות בתוכניות שכבר אושרו, אולם טרם ניתן להן היתר ובשל כך הזכויות מכוחן טרם נרשמו; וכן גם המלצות הצופות פני עבר – המלצות העוסקות ברישום של יחידות דיור שכבר נבנו על פי היתר שהוצא לפי תוכניות מאושרות.

לצד המלצות אלה, מצא הצוות כי עיקר השינוי הנדרש לשם פתירת מרבית החסמים הקיימים הוא בדרך של שינוי תפיסתי – והוא עיקר הבשורה של מסמך זה – כך שהליך התכנון והליך הרישום יסונכרנו לכדי הליך אחוד – מ״תכנית לרישום״. ודוק, הצוות מצא כי לשם ייעול של רישום זכויות בפנקסי המקרקעין, נדרש לייצר הרמוניה של ממש בין עולם התכנון לעולם הרישום, בדרך שהתכנון יצפה כבר בשלביו המוקדמים את הרישום בעתיד.

הדו״ח מציג את הרקע העובדתי והמשפטי הקיים ביחס לרישום זכויות ולאחריו סוקר את עבודת הצוות הבין-משרדי וכן את עבודת המטה של רשות מקרקעי ישראל, אשר שפכה אור על הבעיות שההליך הקיים מייצר וכן היוותה כר פורה לרעיונות לפתרון. לאחר מכן, הדו״ח מפרט את ההמלצות הנוגעות לרישום ביחס לכל אחת מקבוצות המקרים שפורטו לעיל.

לקידום המלצות הצוות ולהכנת דו״ח זה נרתמו כל חברי הצוות, איש איש ומומחיותו, כאשר צוותיהם סייעו בידם. ברוב הנושאים הגיע הצוות להסכמה, אך גם באלו שלגביהם לא צלח הדבר, נעשתה בחינה מעמיקה של הפתרונות הראויים.

לאחר הליך סדור לשמיעת הערות הציבור, אשר כלל פרסום באמצעים השונים וכן דיונים אשר נערכו עם נציגים שונים אשר ביקשו לפרוס עמדתם בפני נציגי הצוות, אני מתכבד להגיש את הדו״ח הסופי עתה.

אני מבקש להודות לכל אחד ואחת מחברי הצוות וכן לגורמים הממשלתיים השונים שהופיעו ותרמו מידיעותיהם ומתבונתם, כמו גם לגורמים שונים מן החוץ שהופיעו בפני הוועדה, ובראשם לשכת עורכי הדין.

אבקש להודות עד מאוד אף לאשכול נדל"ן במחלקת יעוץ וחקיקה (משפט אזרחי), שפעל רבות לצורך לימוד הדברים והבאת המסמך שלהלן לכדי גמר – לראשת האשכול, עו"ד כרמית יוליס, לעו"ד תמר גאנוניאן-פרקל, לעו"ד ניב יערי שסייע בהליכי ריכוז הערות הציבור וגיבוש המסקנות לאורן, לעו"ד רות אשור שהחלה המלאכה ולמתמחי המחלקה, מר אלעד אשל ומר נועם כהן שסייעו לאורך הדרך.

יישר כוח לכולם.

ארז קמיניץ

משנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי)

תוכן עניינים:

תקציר מנהלים		5
מבוא – הצוות ועבודתו		10
פרק א:	**'כְּתָמוֹל שִׁלְשׁוֹם' – רקע עובדתי ומשפטי**	11
	א.1. רישום זכויות במקרקעין- הדין הקיים	11
	א.2. "הֲיֵלְכוּ שְׁנַיִם יַחְדָּו בִּלְתִּי אִם נוֹעָדוּ" – בין תכנון וקניין	16
פרק ב:	**'עַד הֲלוֹם' – סקירת עבודת הצוות הבין-משרדי ושיקולי מדיניות בפעולתו**	22
פרק ג:	**הליכי הרישום בראיה צופה פני עתיד**	26
	ג.1. חיזוק שיתוף הפעולה בין רשויות התכנון לרשויות הרישום	26
	ג.2. המלצה למיזוג בין הליכי התכנון להליכי רישום – תכנית לצרכי רישום	27
	ג.3. המלצה למיזוג בין הליכי הרישוי לרישום הבית המשותף	37
	ג.4. סיכום ההמלצות ביחס לשילוב הליכי התכנון והרישוי עם תהליך הרישום	39
	ג.5. אישורי מיסים והיעדר חובות על הנכס כתנאי לרישום – מחסם לשיתוף פעולה	41
פרק ד:	**המלצות ביחס לתוכניות מאושרות שלא הגיעו לרישום**	48
	ד.1. שחרור חסמים ביחס לאישור תצ"ר בדרך הקבועה בדין הקיים	48
פרק ה:	**המלצות ביחס לבתים משותפים קיימים שלא הגיעו לרישום**	55
	ה.1. שיכונים ציבוריים	55
	ה.2. עיכוב ברישום בתים משותפים – חברות משכנות	56
	ה.3. דיירים סרבנים לרישום	60
	ה.4. התמודדות עם יחידות בבית המשותף שטרם נמכרו	60
	ה.5. התמודדות עם עבירות בנייה	61
נספח	החלטת ממשלה מס' 2393 "תכנית להפחתת הרגולציה והסרת חסמים בתחום רישום המקרקעין"	64

תקציר מנהלים

1. על רקע המדיניות הקיימת לפעול להפחתת הרגולציה והסרת החסמים בתחום רישום זכויות במקרקעין, ומכוח החלטת ממשלה מס׳ 2393 שעניינה תכנית להפחתת הרגולציה והסרת חסמים בתחום רישום המקרקעין (להלן: ״**החלטת הממשלה**״), הוקם צוות בין-משרדי בראשותו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי), מר ארז קמיניץ, במטרה להגביר את הוודאות במרשם המקרקעין ולהשיא את התועלת הכלכלית שברישום יעיל ומהיר בפנקסי המקרקעין. בהתאם לזאת, נדרש הצוות למפות את החסמים המקשים על רישום זכויות במקרקעין ובעיקר על רישום בתים משותפים והזכויות בהם, וכן להציע הצעות לפתרונם.

2. במהלך עבודת הצוות הוצגו ואותרו חסמים משמעותיים המקשים על הליך הרישום, ולעתים אף מונעים אותו, ובעקבותיהם, הגיע הצוות למסקנות מהותיות ופרוצדוראליות שיוצגו להלן. כבר בתחילת הדברים חשוב להדגיש, כי לשם ייעול הליך הרישום נדרש לייצר קשר הדוק יותר בין עולם התכנון לעולם הקניין וביתר דיוק לשלב שבו הופכת זכות חוזית לזכות קניינית – הוא שלב הרישום. מדובר בשינוי תפיסתי הכרחי להתממשות ההליך החדש, כפי שיתואר במסמך זה. למעט ברשות מקרקעי ישראל (להלן: ״**רמ״י**״ או ״**הרשות**״), התרבות המקצועית המאפיינת את שוק הנדל״ן לא נדרשה עד היום לשלב באופן הדוק כל כך בין שני עולמות התוכן – הקניין והתכנון. כך, הגורמים התכנוניים (מוסדות התכנון ורשויות הרישוי) התמקדו בייעול ההליך התכנוני והליך הרישוי, בעוד שהגורמים המקצועיים, האחראים על רישום זכויות במקרקעין (בעיקר הרשות להסדר ורישום זכויות במקרקעין), התמקדו בייעול המרשם וקיצור הזמנים לרישום. לא למותר לציין כי בשנים האחרונות מבקשים משרדי הממשלה לקדם מהלכים רבים הן בעבודת הייעוץ והן בקידום חקיקה, שמטרתם להוביל להרמוניה בין היבטים הנוגעים לקניין ומקרקעין לבין היבטים הנוגעים לתכנון ובניה, הכל תוך הבנה כי במקרים רבים פתרון סוגיה מורכבת מחייב התבוננות בשתי הפנים שלה – הפן הקנייני והפן התכנוני. בהקשר זה עבודת הצוות ותוצריו מהווים חוליה נוספת במגמה מבורכת זו.

3. הלכה למעשה, עד היום לא נבחנו לעומק על ידי מוסדות התכנון ורשויות המרשם הסדרים המשלבים בין שני עולמות אלה, שכן התפיסה המקצועית לא ביקשה מעולם להתייחס להליך יצירתה של חלקה במרשם, או של דירת מגורים בבית משותף כהליך אחוד שתחילתו בתכנון וסופו ברישום בפנקסי המקרקעין. מסקנתו העיקרית, אפוא, של הצוות היא כי יש לשנות תפיסה זו ולהתייחס להליך כולו כהליך אחד אשר יעילותו ומהירותו נמדדת על פני ציר זמנים אחד. על מנת להטמיע את שינוי התפיסה מצא הצוות לנכון לאמץ שורה של המלצות של רשות מקרקעי ישראל, וזאת נוכח הניסיון שצברה בהפעלת הממשקים שבין תכנון וקניין אגב ייזום תכנון וקידום הרישום של תוכניות שבאחריותה. הצוות מצא עזר רב באיתור הבעיות המעכבות את רישום הזכויות, כפי שפרשה אותן הרשות בפני חברי הצוות.

4. עוד יצוין כבר כעת, כי במסגרת שינוי התפיסה המתבקש, יש ליתן דגש לעולם תוכן נוסף – הוא ״עולם המיפוי והמדידות״ – שלו תפקיד מכריע ביצירת הליך אחוד ״מתכנון לרישום״ – לפחות בכל הנוגע לרישום חלוקה וחלוקה מחדש (פרצלציה ורה פרצלציה). תפקידו של עולם המיפוי הוא לגשר בין שני העולמות, באופן שייצור את המיזוג בין עולם התכנון ובין עולם הרישום לכדי הליך אחוד, ובכך לפתוח את דלתות פנקסי המקרקעין בפני תכנית המתדפקת בשעריו, ליצור מרשם יעיל ומדויק המשקף באופן נאמן את הזכויות במקרקעין וכן להבטיח הצמדות למגבלות התכנון והקניין לשם ייעול וטיוב התהליך כולו.

5. עיקרון נוסף משמעותי שלאורו פעל הצוות ביקש להפריד בין ״הקיים״ לבין ״העתיד״. בכל הנוגע לקיים, כפי שיפורט להלן בדו״ח, בישראל יש מאות אלפי יחידות דיור בבתים משותפים ובבתים צמודי קרקע, אשר

הזכויות בהן טרם נרשמו בפנקסי המקרקעין. מציאות זו קשה ומחייבת טיפול יסודי, על מנת שבעלי הדירות יזכו בזכויות הקניניות שבדירותיהם. יודגש, כי הסיבות להעדר רישום מגוונות ואין בהכרח מודל אחד לטיפול מיטבי בבעיה זו. אמנם, חלק מהבעיות והפתרונות רלבנטיים הן ליחידות דיור שכבר נבנו ואוכלסו, והן ליחידות דיור שטרם תוכננו. ואולם, חלק מההמלצות נוגעות באופן פרטני לחובה לפעול לרישום היחידות הקיימות על רקע המצב הקיים. לפיכך, ההמלצות המשולבות לאורך הדו"ח ייעשו תוך הבחנה בין שלוש קבוצות: (א) מבט לעתיד – המלצות לרישום מהיר של זכויות לאחר שיאושרו תוכניות חדשות; (ב) מבט להווה – המלצות ביחס לתוכניות שכבר אושרו, אולם טרם ניתן היתר לפיהן והזכויות מכוחן טרם נרשמו; (ג) מבט לעבר – המלצות ביחס לרישום זכויות ביחידות דיור שכבר נבנו עפ"י היתר שהוצא לפי תוכניות מאושרות אולם הזכויות טרם נרשמו. להלן יפורטו בקצרה המלצות הצוות בהתאם לחלוקה זו:

5.1. **מבט לעתיד – המלצות לרישום מהיר של זכויות לאחר שיאושרו תוכניות חדשות**:

א. **חיזוק שיתוף הפעולה בין רשויות התכנון לרשויות הרישום**: במסגרת שינוי התפיסה הקיימת, תוך הגברת ההתייחסות להליך התכנון ולהליך הרישום כהליך אחוד, ממליץ הצוות כי הגופים המקצועיים העוסקים בפרקטיקה של הרישום יקיימו שיח תכוף עם הגורמים המקצועיים המטפלים בשלבי התכנון המפורט, לשם מציאת פתרונות לסוגיות כלליות ורחבות, ולא רק לקשיים אד-הוק שמתעוררים לא אחת. הצוות צופה כי שיח מתמשך זה עשוי לפתור את מרבית החסמים שקיימים היום בממשקים שבין התכנון לרישום, וכן ככזה שיביא ליצירת השינוי ולראיה של כלל המערכות של הליך הרישום כחלק מהליך התכנון או למצער כהמשך ישיר שלו.

ב. **מיזוג בין הליכי התכנון להליכים מקדמי רישום, לרבות אישור תכנית לצרכי רישום** (להלן: "**תצ"ר**"): מובן כי בכך שהצוות מבקש להתייחס כבר בשלבי התכנון לשלב הרישום, הליך התכנון עשוי להיות מורכב יותר. יחד עם זאת, הצוות רואה הצדקה בהעמסת שלבים נוספים על הליך התכנון, נוכח העובדה שהדבר צפוי לפתור את החסמים שבהם נתקלים מגישי תכנית עם הגעתם ללשכת רישום המקרקעין, ומבלי להאריך יתר על המידה את ההליך התכנוני.

משכך ועל מנת לייעל את הליך הרישום כך שהתכנון יצפה את היתכנות הרישום בעתיד, ממליץ הצוות לשנות את ההליך הקיים עד לאישורה של תכנית מפורטת הכוללת הוראות לאיחוד וחלוקה על ידי נקיטת הצעדים הבאים: ראשית, **צירוף נספח רקע לתכנית לאיחוד וחלוקה הכולל "בדיקת היתכנות רישומית"**. מטרת הבדיקה היא לבחון כבר בשלבים המוקדמים להגשה של תכנית האם ובאיזו דרך ניתן יהיה לרשום את הזכויות של הבעלים בקרקע. שנית, **תנאי להפקדת תכנית יהיה אישור של מפ"י לתשריט תיעוד גבולות** (להלן: "**תת"ג**"). זאת, על מנת למנוע מצב של חוסר הלימה בין חישוב שטחי המגרשים וגבולות התכנית עת אישורה של התכנית. שלישית, **תנאי למתן תוקף של תכנית יהיה אישורה של תצ"ר**, אשר תדייק גם את גבולות המגרשים בתוך הקו הכחול של התכנית. בהתאמה, יבוטל במתכונתו הנוכחית סעיף 125 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה–1965 (להלן: "**חוק התכנון והבניה**" או "**החוק**"). בנוסף, הצוות ממליץ כי **התצ"ר המאושרת תעבור בדיקה עדכנית של זכויות בעלי המקרקעין בצמוד לרישום** – התאמת השינוי בבעלויות או בזכויות אחרות לגבי המקרקעין כפי שאירעו בשל התכנית או לאחריה, תהיה באחריות מגיש הבקשה לרישום הזכויות ולא באחריות הוועדה המקומית כפי המצב כיום, ועליו יהא לוודא כי הרישום ישקף בצורה הנכונה ביותר את מערך הזכויות של בעלי המקרקעין מאז אושרה התכנית. מובן כי לשכת הרישום הרלבנטית תבחן את הבקשה ותבקר אותה.

לעניין אופן יישום המלצה זאת, מציע הצוות כי סעיף 125 יתוקן, באופן מדורג. לאור השינוי המשמעותי המגולם בסדר ההליך המוצע, הצוות ממליץ כי תיקון החקיקה יערך כך, שהוראות אלו יהיו מחייבות

ביחס לסוגי תכניות מפורטות הכוללת הוראות בדבר איחוד וחלוקה אשר יקבעו בתקנות מכוח חוק התכנון והבניה, כאשר בשלב ראשון, תכניות אלו יכללו תכניות המקודמות על ידי רשויות המדינה, בדגש על רשות מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון. בהמשך ולאחר בחינת יעילות התיקון, ייקבע בתקנות סוגי תוכניות נוספות שהתיקון יחול עליהן.

עוד מוצע כי ביחס **לתוכניות מפורטות שהקרקע שבתחומן היא בבעלות אחת, ויש בהן אך חלוקה למגרשים (ללא איחוד וחלוקה, אך עם מגרשים המאפשרים הוצאת היתר)** – **יקבע הלך רישומי נפרד**. זאת, שכן נמצא כי הליך הרישום לפי סעיפים 125 או 141 לחוק התכנון והבניה אינם מתאימים לתוכניות אלה, אשר אינן תוכניות איחוד וחלוקה מזה, ואף אין צורך להגיש בגינן תשריט חלוקה כמשמעותו בפרק ד׳ לחוק, מזה. ההליך החדש המוצע יאפשר יצירת נתיב מיוחד לרישומן של תוכניות אלה, וצפוי לעזור לרמ״י לרשום תוכניות מפורטות שבהן יש חלוקה למגרשים של קרקע שבניהולה.

ג. כמו כן, ממליץ הצוות כי ביחס לרישום של בית משותף, **הרישום** ייעשה בסמוך לאחר קבלת תעודת גמר (טופס 4), על פי התשריט שמהווה חלק מההיתר האחרון שניתן לבית המשותף (״היתר שינויים״) במסגרת הליכי הרישוי ולא על בסיס תשריט בית משותף, אשר במצב הדברים כיום, נעשה פעמים רבות לאחר הבנייה. בדרך זו של מיזוג בין היתר הבניה ובין תשריט הבית המשותף, ניתן לחסוך זמן וכפל הליכים באופן שיקל על המיידיות של רישום הבית המשותף לאחר הוצאת היתר בניה עבורו. התשריט המצורף להיתר האחרון יהיה הבסיס לרישום הצמדות על ידי היזם, לפני העברה לרשם המקרקעין.

ד. **ביחס לאישורי מיסים שנדרש מגיש הבקשה להמציא ללשכת הרישום מקרקעין**, ממליץ הצוות כי לשם רישום יחידת הדיור, רשות המיסים תפעל לאיתור יחידות הדיור שלגביהן קיימים עדיין חובות מס רכוש לשם הצעת הסדרת החוב, וכן תפעל למציאת פתרון למקרים שבהם לא ניתן פטור ממס שבח לקבלן (לפי סעיף 50 לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ״ג–1963 (להלן: ״**חוק מיסוי מקרקעין**״)), ומשכך לא ניתן להמציא את כל האישורים הנדרשים לשם הרישום. כמו כן, הצוות ממליץ, כי רשות המיסים ורשם המקרקעין יבחנו הקמת ממשק ייעודי לרישום בתים משותפים, באופן שיאפשר להתגבר על היעדר היכולת להמציא את כל האישורים שמשקפים את העסקאות הקודמות שנעשו בנכס. ועוד, הצוות ממליץ כי, בכפוף לתנאים ובמקרים הסבוכים, מגיש הבקשה לרישום ימציא אישור מיסים על העסקה האחרונה שהתבצעה על יחידת הדיור הנוגעת אליו בלבד, כאשר רשם המקרקעין יפנה במערכת מקוונת לרשות המסים ויבקש את אישורה ביחס לעסקאות הקודמות שנעשו בנכס.

5.2. **מבט להווה – המלצות ביחס לתוכניות שכבר אושרו, אולם טרם ניתן היתר לפיהן והזכויות מכוחן טרם נרשמו**:

א. **ביחס לתצ״ר ורישום פרצלציות בתוכניות קיימות, הצוות מצא כי אמנם לא ניתן לבטל את הוראת סעיף 125 לחוק בשל הצורך באישור תצ״ר, אך ניתן לתקנו כדלקמן:** ראשית, מוצע כי את התצ״ר כתואמת תכנית יוכל לאשר יו״ר מוסד התכנון שאישר את התכנית ולא רק יו״ר הוועדה המקומית, כפי המצב כיום. שנית, מוצע כי את הבקשה לרישום החלוקה החדשה בפנקסי המקרקעין יוכל להגיש בנוסף ליו״ר הוועדה המקומית גם בעל זכויות במקרקעין. שלישית, מוצע לקבוע מועדים קצרים יותר מאלו הקבועים היום, להחלטת יו״ר הוועדה המקומית באשר להתאמת תצ״ר לתכנית.

נוסף על כך, ובכל הנוגע לתכנית שיש בה חלוקה למגרשים שכולם בניהול רמ״י, הציע הצוות כי תינתן הסמכה למנות גורמי מקצוע בכירים ברמ״י או בגופים ממשלתיים אחרים שמפקיעים לפי תכנית, שיוכלו לאשר את התאמת התצ״ר לתכנית התקפה, במקום יו״ר הוועדה המקומית, כפי המצב כיום.

ועוד, נמצא כי בחלק מהרשויות, יו״רים של ועדות מקומיות פועלים שלא במסגרת הסמכות הקבועה להם לפי סעיפים 125 ו-141 לחוק, כאשר הם מתנים את אישור התצ״ר ו/או החתימה על בקשה לרישום

תכנית איחוד וחלוקה בתנאים שאינם קשורים להתאמה לתכנית. לאור קיומן של תופעות אלה, שאינן משתלבות עם מטרתו של סעיף 125 לחוק, ממליץ הצוות כי תובהר לוועדות המקומיות היקפה של הסמכות מכח סעיפים אלה שאין לחרוג הימנה.

ב. **ביחס לרישום של תשריטי חלוקה קיימים וגם לגבי תשריטי חלוקה בעתיד, לפי פרק ד' לחוק התכנון והבניה, ממליץ הצוות כלהלן**: ראשית, מוצע לקבוע מועדים מחייבים עד לאישורם, כאשר אי עמידה בהם תיחשב כסירוב למתן אישור תשריט חלוקה, אשר יקים את זכות הערר. שנית, מוצע לקבוע אפשרות להגשת ערר בכל מקרה בשל דחיית בקשה לאישור תשריט חלוקה בגין נימוקים שונים.

5.3. **מבט לעבר – המלצות ביחס לרישום זכויות ביחידות דיור שכבר נבנו עפ"י היתר שהוצא לפי תוכניות מאושרות**:

בעקבות דו"ח מבקר המדינה שהתייחס לאחריות שמוטלת על רמ"י ברישומן של יחידות דיור,[1] קידמה רמ"י רפורמות לשם הבאת יחידות דיור בבתים משותפים לרישום, אך פעילותה צלחה באופן חלקי בלבד וזאת בשל קשיים רבים. כמו כן, נמצא כי גם בקרקע פרטית יש קשיים דומים לקשיים שיש בהבאת בתים משותפים שנבנו או הוצא היתר לבנייתם, לכדי רישום. לאור זאת, מציע הצוות המלצות שונות על מנת שיחידות דיור קיימות בבתים משותפים יירשמו, וכן גם על מנת לייעל את שיטת הרישום בבתים משותפים ביחס ליחידות דיור עתידיות, בהתאם לאמור להלן:

א. בכל הנוגע לשיכונים ציבוריים כמשמעותם בחוק רישום שיכונים ציבוריים (הוראת שעה), התשכ"ד–1964 (להלן: "**חוק שיכונים ציבוריים**") – כפי שהעלו אף בחינות עבר שנעשו בנושא זה, נמצא כי קיים פער בין התכנון הסטטוטורי לבין הבניה הקיימת בפועל, אשר מקשה מאוד על הרישום של יחידות הדיור שנבנו שלא בדיוק בהתאם לתוכניות או להיתרים שהוצאו עבורם. תיקון חקיקה שנעשה בחוק שיכונים ציבוריים נועד להתמודד עם הצורך לבצע תיקונים תכנוניים, שיתאימו למצב בפועל על מנת לאפשר את הרישום של יחידות הדיור הללו. אלא שעל אף התיקון ועל אף הדין הקבוע היום, נמצא כי עד היום לא קמו ועדות המשנה שתפקידן היה להתאים את התכנון למצב הקיים, וכן כי משרד הבינוי והשיכון לא העביר לוועדות את רשימות השיכונים הציבוריים שאושרו על ידי השר כנדרשים לביצוע ההתאמות התכנוניות כאמור. בעקבות זאת, ותוך כדי קיום דיוני הצוות, המליץ הצוות כי מנהל התכנון יורה מיידית על הקמתן של ועדות המשנה, וכי משרד הבינוי והשיכון יעביר מיידית את רשימת השיכונים הנדרשים לביצוע.

ב. בכל הנוגע לרישום בתים משותפים על ידי חברות משכנות, בישיבות הצוות נמצא כי חלק מהחברות המשכנות לא השלימו את הרישום בלשכת המקרקעין, אלא נוהגות לנהל אצלן מרשם חוזי, שבמסגרתו רשמו את יחידות הדיור בספרי החברה, ובכך יצרו הלכה למעשה מעין "טאבו" קטן ומצומצם משלהן. זאת, בין היתר, משום שהדין הקיים לא ייצר עבורן מוטיבציה מספקת לרישום מהיר של יחידות הדיור שבניהולן. לכן מצא הצוות להמליץ על קביעת סנקציה אפקטיבית על העדר רישום – בדמות של הגדלת סכום הערבות לשם התמודדות במכרזים של רמ"י או של משרד הבינוי והשיכון לחברות שנכשלו ברישום בעבר, וכן קביעת מנגנון לפיצוי מוסכם בהיעדר רישום. לצד זאת הצוות סבור כי נכון יהיה בצורה מדודה להגדיל במעט את הסכומים המשתלמים עבור שירותי החברות המשכנות, היינו להעלות את התעריף הקבוע היום בצו הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (החלת החוק על נותן שירות בהיעדר רישום זכויות

[1] מבקר המדינה "משבר הדיור – דו"ח ביקורת מיוחד" (2015) (להלן: "**דו"ח מבקר המדינה בעניין משבר הדיור**") https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_279/f43ab2c3-db98-447c-8e49-8b3977bc660d/003-diur-1-new.pdf.

בפנקסי המקרקעין), התשס"ד–1999 (להלן: "**צו הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים**" או "**צו הפיקוח**").

ג. קושי נוסף לרישום יחידות דיור קיימות בבית משותף הוא היעדר הסכמה של דיירים להביא את יחידות הדיור לרישום בשל הוצאות גדולות הכרוכות בכך, כדוגמת הגשת תשריט הבית המשותף ואישורי מיסים. כמו כן, נמצא כי יש דיירים המתנגדים לרישום בשל עבירות בניה שביצעו בנכסים שלהם. על מנת להתגבר על התנגדותם של דיירים סרבני רישום, מציע הצוות לבחון שורה של פעולות, ובין היתר, לצאת למסע הסברה, שבו יובהר לציבור, כי בהיעדר רישום של יחידות הדיור שבבעלותם הרי שעומדת להם זכות חוזית בלבד – הנחותה במעמדה מזכות קניינית, וכן יובהרו המשמעויות של מעמד נחות זה. בנוסף, על מנת לצמצם את ההוצאות שיוטלו על הדיירים במסגרת הרישום, רמ"י תיזום הכנה של תשריט הבית המשותף לצורך הרישום, תוך נשיאה בחלק מהתשלומים הנדרשים לשם כך ובתנאי שהדיירים יישאו בחלק האחר.

ד. ביחס ליחידות דיור בבית משותף שטרם נמכרו – הצוות מצא כי לעתים קבלנים נמנעים מרישום הבית המשותף על מנת לשמור לעצמם את האפשרות להצמיד בהצמדה מיוחדת ליחידות הדיור שלא נמכרו, שטחים מהרכוש המשותף, ובכך להגדיל את מידת האטרקטיביות שלהן במכר. על מנת להתמודד עם תופעה זו ולתמרץ את הקבלן לרשום את הבית המשותף או את יחידות הדיור שטרם נמכרו, מציע הצוות לאפשר הוספה של הוראה בתקנון הבית משותף, שלפיה תינתן לקבלן אפשרות עתידית להצמיד חלקים מהרכוש המשותף ליחידות הדיור שטרם נמכרו, מבלי לקבל את הסמכת כלל הדיירים לצורך כך. כמו כן, מוצע לייצר הקלות בהליך הבירוקרטי לצורך רישום ההצמדה המיוחדת "העתידית", כך שלתקופה מתוחמת בזמן, רישום זה לא ידרוש מהקבלן חזרה על ההליך המלא הנדרש לרישום בית משותף, אלא יידרש להליך של תיקון צו. חלופה נוספת שהציע הצוות לעניין זה, הינו יצירה של "יחידת רישום" מסוג חדש, אשר תתייחס לשטח אשר יובהר כי הוא נועד להצמדה עתידית (הגם שלא ירשם כמוצמד ליחידה מסוימת).

ה. זאת ועוד, במסגרת הקשיים לרישום בתים משותפים נמצא כי לעיתים בתים משותפים או יחידות דיור בבתים משותפים לא נרשמים בשל עבירות בנייה קיימות ביחידות הדיור. המציאות מלמדת כי ככל שעובר זמן עד לרישום הבית המשותף, דיירים מבצעים עבירות בניה שמונעות בלא מעט מקרים את רישום הבית המשותף כולו. אי לכך, ועל מנת לשמור על האינטרס הציבורי שקיים באכיפה של עבירות בנייה לצד שמירה על אינטרס ציבורי של רישום יחידות דיור בבתים משותפים, הצוות ממליץ לייצר הבחנה ברורה בין מקרים שבהם יימצאו עבירות בנייה חמורות – כי אז לא ייעשה רישום של הבית המשותף עד אשר העבירות יוסדרו – לבין מקרים שבהם יימצאו עבירות בניה קלות באופן יחסי – שאז ניתן יהיה לשקול, על פי שיקולים שייקבעו בתקנות, כיצד ייעשה הרישום של יחידות הדיור בבתים משותפים אלה.

6. בשנת 2017 החליטה הממשלה (החלטה 2393) על הקמת צוות בין-משרדי בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי), מר ארז קמיניץ, כחלק מתכנית להפחתת הרגולציה ובחינת החסמים הקיימים היום לרישום זכויות המקרקעין. החלטה זו התקבלה בהמשך החלטות הממשלה מס׳ 1855 מיום 11.8.2016 בנושא ״שיפור אופן עשיית עסקים בישראל״ והחלטת ממשלה מס׳ 2118 מיום 22.11.2014 בנושא ״הפחתת הנטל הרגולטורי״.

7. במסגרת תפקידו נדרש הצוות למפות את החסמים שקיימים היום ברישום של זכויות במקרקעין, וכן לבחון דרכים לשם הגברת הוודאות במרשם המקרקעין ופישוט הליכי הרישום, על מנת להשיא את התועלת הכלכלית שלצד רישום מהיר ויעיל בפנקסי המקרקעין, ובכלל זה ביחס ליחידות דיור למגורים, וביחס לתשתיות.

8. לאחר עיכוב בהקמתו, החל הצוות לפעול בשנת 2018. הצוות קיים עשרות ישיבות, שבהן השתתפו נציגי הרשות לרישום זכויות מקרקעין במשרד המשפטים, משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון, מנהל התכנון, אגף בעלות ורישום ברשות מקרקעי ישראל, המרכז למיפוי ישראל ורשות המסים. בנוסף, במהלך ישיבות הצוות, השתתפו גם גורמים חיצוניים, ובהם נציגי לשכת עורכי הדין. לאחר אף פרסום דו״ח הביניים להערות הציבור נערך הליך שימוע ציבורי שבמסגרתו התקבלו עשרות הערות לדו״ח, התקיימו ישיבות נוספות, לרבות עם התאחדות בוני הארץ ועריית ת״א, ונשמעו שוב עמדות משרדי הממשלה.

9. הצוות עסק בסוגיות עקרוניות המייצרות קושי ברישומן של יחידות דיור קיימות, וכן בחן כיצד משפיע הליך התכנון על הרישום, כאשר המסקנה המרכזית – והיא הבשורה של מסמך זה – היא שנדרש לעצב מחדש את התפיסה הנוגעת לרישום זכויות במקרקעין אגב תכנון, באופן שבו הליך התכנון יצפה את פני הליך הרישום, כך שייוצר הליך אחוד המחבר בין הליכי התכנון להליכי הרישום.

10. דו״ח הצוות מחולק בהתאם לסוגי החסמים שנמצאו, שמקשים על הליך הרישום, ובנוי כדלקמן:

לאחר מבוא זה, יבוא פרק א׳, שיציג את הרקע העובדתי והמשפטי הקיים היום ביחס לרישום זכויות במקרקעין.

בפרק ב׳, תוצג סקירת עבודת הצוות הבין-משרדי, וכן את עבודת המטה של רשות מקרקעי ישראל בנוגע לחסמים בהליכי רישום זכויות במקרקעין.

בפרק ג׳, יוצגו המלצות הצוות הנוגעות לשינויים בהליכי הרישום בראיה הצופה פני עתיד, היינו ביחס לתוכניות שטרם אושרו.

בפרק ד׳, יוצגו המלצות הצוות ביחס למצב העכשווי – היינו לתוכניות מאושרות שלא הגיעו לכדי רישום.

בפרק ה׳, יוצגו המלצות הצוות ביחס לעבר- היינו ביחס ליחידות דיור בבתים משותפים שכבר נבנו או הוצא היתר בעניינם, שלא הגיעו לכדי רישום.

11. הצוות סבור כי יישום ההמלצות המפורטות להלן, בין אם באמצעות תיקוני חקיקה ובין אם באמצעות תיקון נהלים ודרכי התנהלות הגופים השונים, יוכל להוביל לשינוי המצב הקיים, לייעול ולקידום רישומן של זכויות במקרקעין לפי תוכניות, ובכך לפתור שורה של בעיות הנגרמות בשל היעדרו של רישום כאמור.

פרק א: 'פְּתָמוֹל שִׁלְשׁוֹם' - רקע עובדתי ומשפטי

א.1 רישום זכויות במקרקעין – הדין הקיים

12. חוק המקרקעין, התשכ"ט–1969 (להלן: "**חוק המקרקעין**"), קובע כי עסקה במקרקעין מסתיימת ברישום הזכויות בפנקסי המקרקעין. עד לרישום רואים בחוזה המכר כהתחייבות לעשיית עסקה בלבד, קרי, מדובר בזכות חוזית-אובליגטורית הקושרת את הצדדים לחוזה. כלומר, לא מדובר בזכות קניינית, שהיא בעלת תוקף כלפי כולי-עלמא.[2]

13. רישום זכויות בפנקסי המקרקעין מתבצע ככלל על בסיס שטר, כך שפעולה, לרבות שינוי בתוכן רישום הזכויות, מתבצעת באמצעות שטר המתחייב בכל העברה של זכות קניינית.[3] רישום הזכויות בישראל נערך בשלושה פנקסים שונים:

(1) פנקס הזכויות – שבו מתועדות הזכויות הקנייניות ביחס לקרקעות המוסדרות לפי גוש וחלקה, בהתאם לשיטת טורנס, שהוחלה על ידי השלטונות בארץ ישראל בתקופת המנדט הבריטי והיא שיטת הרישום הרווחת גם היום, בהתאם לפקודת הסדר זכויות במקרקעין [נוסח חדש] 1969.[4] ביחס לכל חלקה בפנקס זה קיים רישום באשר לזכות הבעלות במקרקעין. בנוסף הפנקס משקף, גם זכויות אחרות כגון חכירה, זיקות הנאה, משכנתאות והערות שונות, ככל שקיימות.

(2) פנקס השטרות – שבו מתנהל הרישום ביחס למקרקעין שטרם עברו הליך של הסדר קרקעות. פנקס זה משקף את השטרות ביחס למקרקעין מסוימים, ומהווה מעין רשימה של פעולות שנרשמו ביחס למקרקעין. בהתאם לס' 125 לחוק המקרקעין, רישום בפנקס ביחס למקרקעין לא-מוסדרים יהווה ראיה לכאורה לתוכנו, בעוד שרישום בפנקס ביחס למקרקעין מוסדרים יהווה ראיה חותכת לתוכנו.

(3) פנקס הבתים המשותפים – כולל רישום של הבתים המשותפים, כהגדרתם בחוק המקרקעין,[5] הן בקרקעות מוסדרות והן בקרקעות לא-מוסדרות. ברישום הבית המשותף מתווסף לגוש ולחלקה גם תת-חלקה, כאשר כל יחידה בבית המשותף היא תת חלקה ויחידה רישומית נפרדת המהווה נושא לזכויות קניין. הרישום בפנקס נערך בהתאם לצו רישום בית משותף, שניתן על ידי המפקח על המקרקעין, לפי ס' 143 לחוק המקרקעין.

14. שתי תוצאות עיקריות נלוות לרישום זכויות בפנקסי המקרקעין: האחת, הרישום משכלל את הזכות החוזית והופך אותה לזכות קניינית, שההגנה המשפטית עליה חזקה יותר מההגנה על הזכות החוזית. השנייה, רישום מהיר של זכות חוזית נרכשת הופך את המרשם לאמין יותר. ודוק, שיטת הרישום הישראלית מקדשת את המרשם, שכן היא רואה באמינותו אבן יסוד של השיטה. אמינות המרשם היא המבטיחה כי בידי כל מי שמבצע עסקה במקרקעין, יהיה המידע הקנייני הדרוש לו לצורך עריכתה (הזכויות הקיימות בקרקע וכן

---

[2] ס' 7 לחוק המקרקעין, התשכ"ט–1969 (להלן: "**חוק המקרקעין**"); יהושוע וייסמן "מושגי יסוד בדיני קניין – סקירה ביקורתית" **משפטים** י"א 41, 69-77 (תשמ"א); ע"א 261/88 **בנק המזרחי המאוחד נ' זלמן רוזובסקי**, מח(2) 102, פס' 16-23 לפסק דינו של השופט ד' לוין (1994).

[3] כל מסמך, שעל יסודו נרשמת פעולה או שינוי אחר בתוכן הפנקס, נרשם כשטר ומקבל מספר שטר. הן שטרות במובנם הקלאסי (שטר מכר, שטר משכנתה וכדומה) והן מסמכים אחרים (כגון צו רישום בית משותף) הם בגדר שטר לעניין זה. יצוין, כי אמנם הבכורה לרישום הזכויות הקנייניות נעשית באמצעות שטר, אך אפשר גם לבצע רישום בדרכים אחרות. כך למשל, בקשה לרישום ירושה מוגשת באמצעות טופס בקשה; רישום שנעשה על גבי צו מניעה; רישום בדרך של הערת אזהרה.

[4] שיטת טורנס מכונה על שמו של רוברט טורנס, מושל מדינת אוסטרליה הדרומית, שהגה את השיטה ויישם אותה באוסטרליה בשנת 1858. לפי שיטה זו, המדינה ממפה את שטחיה לפי גושים המהווים את היחידה הבסיסית, וחלקות שהינם יחידות מקרקעין בתוך גוש מסוים. רישום הזכויות הקנייניות נעשה לאחר הליך של הסדר כאמור ותוצאתו היא "שורה תחתונה" המשקפת את הזכויות הקנייניות במקרקעין.

[5] ס' 52 לחוק המקרקעין: "בית שיש בו שתי דירות או יותר והוא נרשם בפנקס הבתים המשותפים".

המגבלות החלות עליה על פי דין).[6] ככל שהזכויות יירשמו באופן מהיר יותר, כך אמינותו של המרשם תגבר והוא יגשים את מטרתו.[7]

15. מהאמור לעיל נלמדים הקשיים הרבים שבהיעדר רישום הזכויות בפנקסי המקרקעין. זכות חוזית לגבי מקרקעין אינה מקנה לאוחז בה את אותה הגנה משפטית שמקנה זכות קניינית. ההגנה הפחותה על הזכות באה לידי ביטוי בשורה של פתולוגיות משפטיות, העלולות להיגרם בשל העדר תוקפה של הזכות כלפי כולי עלמא. כך למשל, כאשר עסקינן בעסקאות סותרות – היעדר רישום של הזכות בפנקסי המקרקעין עלול לגרור אפשרות לביצוע של עסקה בנכס מקרקעין מספר פעמים, תוך הטעיית קונים ושליחתם לתחרות זכויות ביניהם. תחרות זו עשויה להיפתר בהתאם להוראות סעיף 9 לחוק המקרקעין, אך ברי כי מצב זה משקף פתולוגיה משפטית – תאונה שיש למצוא דרכים לתקנה, ואשר עלויותיה רבות – ולא מהלך עסקים רגיל. עוד ובנוסף, בהיעדר זכות רשומה במרשם המקרקעין לא יוכל קונה לזכות בהגנה של תקנת השוק במקרקעין הקבועה בסעיף 10 לחוק המקרקעין, ומאפשרת, למשל, התמודדות עם מעשי רמיה. ודוק, היעדרה של ההגנה המקסימאלית על זכות הקניין, כפי שהמשפט יכול להציע באמצעות הכללים שקבע להגנה על הזכות, גורמת לפגיעה כללית וחברתית מקיפה באזרחים בעלי הזכויות,[8] קל וחומר כאשר עסקינן בנכס החשוב ביותר לאדם שעשוי הוא לצבור במהלך חייו – בית המגורים, אשר יש הרואים בו חלק מהגדרת אישיותו.[9] עם זאת יצוין, כי בהתאם לחוות דעתו של השמאי הממשלתי הראשי, היעדרה של ההגנה הקניינית משפיעה על מחירה של הזכות באופן מינורי יחסית.[10]

16. זאת ועוד, להיעדר שיקוף מדויק של זכויות במקרקעין, יש השלכות רוחב רבות. גורמים רבים מסתמכים על המרשם כמשקף בצורה אמינה את חלוקת הזכויות במקרקעין בין בעלי הזכויות בהם. רישום לא אמין ולא מדויק פוגע לא רק בשוק הסוחר בזכויות במקרקעין, אשר נאלץ לשלם פרמיה בשל סיכון במידע לא מדויק, אלא גם בגורמים נוספים המסתמכים על הרישום לצורך קבלת החלטות כמו מוסדות התכנון, מלווים הממשכנים את הנכסים בהלוואה לטובת רכישת הנכס או לכל מטרה, רשויות המס ועוד. משכך, העדר רישום מדויק מייצר עלויות עודפות לא רק בשוק הסוחר בזכויות במקרקעין אלא בשווקים נוספים וביחס לפעולות מנהליות אחרות.

17. על רקע נזקים אלו, ברורה החשיבות הרבה של מציאת דרכים נוספות לייעול רישום הזכויות בפנקסי המקרקעין.

18. קיימות מספר דרכים לרישום זכויות במקרקעין. במקרים רבים רישום זכויות בפנקסי מקרקעין מגיע לאחר הליך תכנוני סדור, אשר במהלכו ניתנות הוראות לרישום הזכויות, כמפורט להלן. לצד זאת, ניתן לבצע הליך לרישום זכויות גם עם סיומו של הליך הפקעה לפי פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור) 1943 (להלן:

---

[6] ס' 7(ב) בחוק המקרקעין; יהושוע ויסמן, **דיני קניין: חלק כללי**, בעמ' 294-293 (תשנ"ג) (להלן: "ויסמן, **דיני קניין**").
[7] שם.
[8] ראו לדוגמה: ע"א 6529/96 **טקסטיל ריינס בע"מ נ' ענת רייך**, פד"י נג(2) 218, פס' 15 לפסק דינו של השופט טירקל (1999); ע"א 189/95 **בנק אוצר החייל בע"מ נ' מזל אהרונוב**, פד"י נג(4) 199, פס' 36 לפסק דינו של השופט חשין (1999); ע"א 288/95 **ג'ורג'ט נקולא סארגי לחאם נ' נימר סלים אל-זארובי**, פד"י נד(2) 598, פס' 3 לפסק דינה של השופטת שטרסברג־כהן (2000).
[9] ראו בג"ץ 9098/01 **ילנה גניס נ' משרד הבינוי והשיכון**, פד"י נט(4) 241, פס' 4 לפסק דינו של השופט ריבלין (2004); ע"א 2625/02 **סילביו נחום, עו"ד נ' רחל דורנבאום**, פד"י נח(3) 385, פס' 6 של פסק שינו של השופט ריבלין (2004).
[10] יחד עם זאת גם הפחתה של 2.5% בממוצע בשווי דירת מגורים שהזכויות בה לא רשומות במרשם מייצר אבדן שווי של מאות מיליוני ₪ בראיה כלל משקית.

"**פקודת הקרקעות**")[11] וכן לפי חוקים מפקיעים אחרים.[12] הליך של הפקעה לפי פקודת הקרקעות נעשה אגב הליך תכנוני או בדרך הנפוצה יותר, אגב רישום זכויות ביחס לתשתיות, ובדרך כלל אינו רלוונטי לבתים משותפים.[13] דרך נוספת לרישום זכויות היא אגב הליכי הסדר או רישום ראשון או חידוש הרישום, אשר אינם מחייבים תכנון כתנאי ליצירה או רישום של הזכות הקניינית. עם זאת, ככל שמדובר בבתים משותפים, ברי כי לא ניתן לרשום בית משותף מבלי שיקדם לרישום הליך תכנוני שייצר / יאפשר את הקמתו.

19. כאמור ובדרך כלל רישום הזכויות במקרקעין מתבצע לאחר השלמת הליכים תכנוניים מתאימים. רישום כאמור יכול להתבצע בשתי דרכים עיקריות: דרך אחת – היא באמצעות השלמת תכנית מפורטת, אשר מייצרת מגרשים תכנוניים, שבהם, בהתאם להחלטת מוסד התכנון, ניתן לקיים את ייעוד הקרקע הנבחר (בעניינו חשובים ייעודי הקרקע הרלבנטיים לצורך הקמת בית משותף או ליחידות צמודות קרקע, כמו מגורים, משרדים או מסחר). בדרך זו, המגרש התכנוני לובש צורה של חלקה קניינית בסופו של הליך הרישום בפנקסים. ההליך התכנוני נעשה בתכנית איחוד וחלוקה כמשמעותה בפרק ג' סימן ז' לחוק התכנון והבנייה, או בתוכניות מפורטות אחרות, אשר מייצרות חלוקה למגרשים בלבד, והן אינן תוכניות איחוד וחלוקה. דרך אחרת היא באמצעות אישור תשריט חלוקה או איחוד על ידי מוסד התכנון לפי פרק ד' לחוק התכנון והבנייה, שגם הוא מייצר מגרשים חדשים, אשר לדעת מוסד התכנון ראוי שיהוו את יחידת הרישום הרלוונטית לזכות המיועדת. גם כאן בסופו של הליך הרישום יהפוך המגרש התכנוני לחלקה קניינית שהזכויות בה נרשמות במרשם.

20. השם המקצועי שניתן להליך המתואר לעיל הוא "פרצלציה" הנעשית בתכנית איחוד וחלוקה לפי פרק ג' סימן ז' או בתשריט חלוקה לפי פרק ד' לחוק. קרי, התכנית המפורטת או תשריט החלוקה קובעים מגרשים תכנוניים, אשר ביחס אליהם קובע מוסד התכנון את שימושי הקרקע וההוראות התכנוניות האחרות הנראות נכונות בעיניו. תוצר תכנוני זה נדרש לעבור "טרנספורמציה קניינית" ולהפוך לחלקה "קניינית" שהיא בת רישום בפנקסים.[14] לצורך כך, נדרש לבצע מספר פעולות, אשר בראשן הכנת תכנית לצורכי רישום (להלן: "**תצ"ר**"), אשר מהווה תוצר של מדידת השטח, שנעשית ברמת דיוק גבוהה על ידי מודד מוסמך, כתנאי לרישום בפנקסי המקרקעין.[15] לאחר אישור התצ"ר על ידי יו"ר הוועדה המקומית ומפ"י מוגשת בקשה לרישום פרצלציה לרשות לרישום והסדר זכויות מקרקעין בצירוף המסמכים הנדרשים לכך.[16]

---

[11] יצוין, כי הליך של הפקעה אינו מחייב גם הליך תכנוני, ר' בג"ץ 67/79 **שמואלזון נ' מדינת ישראל**, פ"די לד(1) 281, פסק דינו של השופט (כתוארו אז) ברק (1979), ו**ע"א רשות הנמלים והרכבות – רכבת ישראל נ' הדסה אביגדורוב**, פס' 6 לפסק דינה של השופטת ארבל (פורסם בנבו, 14.9.2005). ר' גם חוות דעת של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז, הגב' שרית דנה, מיום 8.8.2004, לפיה ראוי כי הוועדה המייעצת לא תאשר הפקעה בלי לבדוק אם מוסד תכנון התייחס לאירוע ההפקעתי תכנונית. הפקעה בהחלט מייצרת זכות קניינית אבל היא אכן לא עסקה במקרקעין.

[12] כך למשל, חוק כביש חוצה ישראל, התשנ"א–1994; חוק המים, התשי"ט–1959; פקודת הדרכים ומסילות הברזל – יוער כי הפקודה בוטלה בשנת 2010, אך עדיין רושמים הפקעות מכוחה.

[13] ההפקעות יימצאו נוגעות לבית משותף, כאשר, למשל, תתבקש הפקעה מתוך חלקת הבית המשותף לשם דרך, או לשם סלילת רכבת קלה. אז, ככל שההפקעה תביא לפגיעה בהצמדות של הרכוש המשותף, נדרש יהיה גם לתקן את צו הבית המשותף.

[14] בטרמינולוגיה המשמשת את המרשם, ובהתאם לתקנות המקרקעין (ניהול ורישום), התשע"ב–2011 (להלן: "**תקנות הניהול והרישום**"). ביצוע פרצלציות לפי תשריט חלוקה מכונה בחוק התכנון והבניה כ**פעולת תכנון**, בעוד שביצוע פרצלציות לפי תכנית איחוד וחלוקה מכונה **חלוקה חדשה**. לצורך רישום פעולת תכנון, היינו רישום תשריט חלוקה, מחייב בקשה המוגשת על ידי הבעלים, המעוניין לחלק מחדש את השטח שבבעלותו (גם בעלים במשותף יכולים להגיש בקשה כאמור, אך הפרצלציה לכשעצמה לא תפרק את המושע ביניהם, אלא אם ימציאו במסגרת הפרצלציה שטרי חלוקה המהווים שטר עיסקה). חלוקה לפי תכנית מכונה, כאמור, חלוקה חדשה ולגביה ישנם שני מצבים אפשריים: ביצוע החלוקה בהסכמת הבעלים של הקרקע, או בהיעדר הסכמת בעלי הקרקע. טרום הפרצלציה, מתנהל דיון בין הוועדה המקומית לבין הבעלים, שמטרתו להסדיר את החלוקה החדשה.

[15] תהליך המדידה והכנת התצ"ר מתבצע באמצעות מודד מוסמך, והוא מבוקר על ידי המרכז למיפוי ישראל או על ידי מודד מבוקר המאושר להמליץ על אישור התצ"ר כשכרה לרישום ואישור סופי על ידי המרכז למיפוי ישראל, והתצ"ר מאושרת לרישום על ידי הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה ועל ידי המרכז למיפוי ישראל.

[16] ר' לעניין זה חוק התכנון והבניה; תקנות התכנון והבניה (איחוד וחלוקה), התשס"ט–2009; תקנות המקרקעין ניהול ורישום; נהלי הממונה על המרשם והרשות לרישום והסדר זכויות במקרקעין.

21. חשוב להדגיש, כי בכל הנוגע לרישום בתים משותפים בפנקסים, קיים שלב נוסף לאחר סיום שלב רישום הפרצלציה ויצירת החלקות החדשות. קרי, כאשר על חלקה מסוימת יש יותר מיחידת דיור אחת, ומבוקש לרשום יחידות דיור נפרדות בבית משותף, ולאחר שלב הפרצלציה, מתקיים שלב נוסף של רישום הבית המשותף, הכולל יצירת תתי החלקות ורכוש המשותף וכן חלוקת הזכויות בו בין תתי החלקות. לשם רישום תתי החלקות בבית המשותף (אשר ירשמו בסופו של יום על שם רוכשי הדירות בבית המשותף), נדרש להכין תשריט רישום בית משותף של המבנה והקרקע המציג את הבית ודירותיו, ושעל פיו יירשמו יחידות הדיור כתתי חלקות בפנקס הבתים המשותפים בבעלות מי שהיו ערב הרישום בעלי המקרקעין. כמו כן, ניתן לרשום תקנון מוסכם[17] אשר יסדיר את יחסי בעלי הדירות בבית המשותף ואת הנושאים הקשורים לניהול הרכוש המשותף של הבית המשותף, לרבות קביעת הצמדות, שטחים משותפים וכד', ולאחר מכן ניתן יהיה לרשום את הזכויות בכל יחידה ואת זכויות החכירה או הבעלות בה בפנקס הבתים המשותפים, בהתאם לחוזים שנחתמו עם בעל הקרקע.

22. חשוב להזכיר כי עובר להקמת הצוות הבין-משרדי נעשו מספר פעולות לצמצום הקשיים בהליכי רישום מקרקעין. דוגמה משמעותית לכך ניתן למצוא בתיקון מס' 93 לחוק התכנון והבניה,[18] המאפשר הקמת ועדות משנה בוועדות המחוזיות, המוסמכות לפעול הן בכל הנוגע להתאמת ייעודי הקרקע למצב בפועל והן לאישור תכנית לצרכי רישום. מטרתן של ועדות משנה אלה הייתה להחליף, הלכה למעשה, את ועדת התיאום מכוח חוק שיכונים ציבוריים, שנועדה לקדם רישום במצבים בהם קיימות תוכניות שלא ניתנות לרישום.[19] הניסיון הראה כי הפתרון באמצעות ועדת הרישום הקשה על הקשר עם מוסדות התכנון והלכה למעשה נוצרו לא מעט תקלות בשל השימוש בכלי זה, החיצוני למערך התכנון.

23. פעולות נוספות שנעשו במטרה לקצר את פרקי הזמן עד לרישום הזכויות במקרקעין, עסקו בהגברת השימוש בשירותים מקוונים ובהעברת מידע בדרך מקוונת בין גופים שונים המקיימים ממשקים עם מרשם המקרקעין כמו למשל: רשות המיסים, המרכז למיפוי ישראל (להלן: "**מפ"י**"), בנק ישראל, רמ"י, האפוטרופוס הכללי, מרשם אוכלוסין, רשות האכיפה והגביה, רשות התאגידים, לשכת עורכי הדין ועיריית תל אביב. כמו כן, נוצר ממשק הפועל באמצעות מערכת דיגיטלית גם עם הנהלת בתי המשפט, בית הדין הרבני ועוד. זאת, במטרה לקצר את פרקי הזמן עד לרישום ולהביא לשיפור השירות. פעולה חשובה במיוחד היא ממשק העבודה המקוון שבין הרשות לרישום והסדר זכויות מקרקעין (להלן גם: "**הרשות לרישום**") לבין רשות האכיפה והגבייה, יחד עם מפ"י, רשות מקרקעי ישראל ורשות המיסים. תכלול המידע על ידי גופים, שלהם השלכה ישירה ואינהרנטית על הליך רישום הזכויות, מאפשר את העברת המידע לצורך רישום באופן יעיל ביותר.

24. כאן גם המקום לציין בתמצית, כי פעילות הרשות לרישום עברה בשנים האחרונות שינוי מהותי ומקיף ביותר, כך שחלק נרחב מהשירותים הניתנים על ידה כיום, ניתנים כאמור באופן מקוון ובאופן המקל משמעותית על ביצוע הפעולות. עוד יצוין, כי הוקמה יחידה חדשה ברשות לרישום, האמונה על רישום פרצלציות ותשתיות לאומיות בכל הארץ, שמטרתה לזרז ולייעל את הטיפול בנושאים אלו ומאז הקמתה ביוני 2017 (לאחר החלטת הממשלה) ועד היום, בפרק זמן של שלוש שנים, רשמה אלפי פרצלציות מסוגים שונים שבמסגרתם נוצרו למעלה מ-85,000 חלקות חדשות בפנקסי המקרקעין, אשר בכל אחת מהן נרשמו הזכויות הרלוונטיות לאותה

[17] מקום בו לא מבוקש לרשום תקנון מוסכם יחול התקנון המצוי שבתוספת הראשונה לחוק המקרקעין. סטטיסטית ברב ניכר מהבתים כיום מבוקש אישורו של תקנון מוסכם בעיקר בשל הצורך בקביעת הצמדות (כגון חניות או מחסנים) בהתאם להוראות סעיף 55 לחוק המקרקעין.

[18] תיקון מס' 93 לחוק התכנון והבנייה, התש"ע–2010.

[19] יצוין, כי רוב הגורמים במשרדי הממשלה ובשוק הפרטי זיהו את ביטול הוועדות התיאום לפי חוק רישום שיכונים ציבוריים דווקא כמהלך שגוי ומעכב, ואולם הדבר שיקף חוסר בהירות בתיקון החוק, ולא העדרן של סמכויות. ראו להלן פרק ה.2, בו יפורטו הסמכויות של ועדות משנה אלה כמו גם הפעולות שיש לעשות כדי לתפעלן.

חלקה (חלוקת המושע) בהתאם לתכנית איחוד וחלוקה, תשריט חלוקה, או אחרי הפקעה לצרכי רישום התשתיות הלאומיות. רישום זה התקדם, בין היתר, גם בזכות ממשק מקוון שהוקם בין הרשות לרישום והסדר זכויות מקרקעין לבין מפ"י. משך זמן הטיפול הממוצע בפרצלציות אלה עמד על 39 ימי עסקים, ומכאן ניתן ללמוד כי חלה התקדמות משמעותית ברישום פרצלציות. במסגרת פרצלציות אלו נרשמו על ידי הלשכה הארצית לרישום תשתיות לאומיות ופרצלציות ברשות לרישום והסדר זכויות במקרקעין בקשות לרישום, שרובן המכריע הוא תשתיות לאומיות.[20]

25. זאת ועוד, נוכח העובדה כי 'רישום נכס' הוא אחת הקטגוריות במדד הבנק העולמי לקלות עשיית העסקים העולמי ("Doing business"), ובעקבות החלטת הממשלה בנושא, פעלו משרדי הממשלה רבות למען עליה בדירוגה של ישראל במדד העולמי. נראה כי התקדמות זו הינה בעיקר תוצר של עבודה משמעותית שנעשתה על ידי הרשות לרישום שבמשרד המשפטים ושל רשות מקרקעי ישראל, אשר הגבירה עד מאוד את קצב העברת רישום העסקאות למרשם.[21]

26. במקביל לכך, פעלו ופועלים גורמים ממשלתיים, בנוסף למשרד המשפטים, באופן אשר מסייע לעליית מיקומה של ישראל במדד קלות עשיית העסקים העולמי. כך, יש לציין את מינהל התכנון אשר פעל רבות כדי לקצר ולייעל את ההליך התכנוני ואת הליכי הרישוי, וכן את רשות המיסים שפעלה כדי להפוך את הממשקים האינטרנטיים בכל הנוגע לאישורים על חבות במס או העדרה, הדרושים להשלמת הרישום באופן נגיש. בהקשר זה, ראוי גם לציין את הפעילות של מפ"י בהכנת שכבת רצף קדסטרי (Multi-purpose cadaster), המציגה את כלל החלקות והגושים בישראל – הן המוסדרים והן אלו שלא – לצד מאפייניהם.

27. אלא שבכל האמור לעיל אין די. כפי שצוין בפרק המבוא, הצוות הוקם מתוך ניסיון לפתור בעיה משמעותית, אשר מאפיינת את רישום הזכויות בפנקסי המקרקעין מזה מספר עשורים, בשל חסמים ברישום פרצלציות, רישום בתים משותפים חדשים ובתים משותפים בתכנית פינוי בינוי, ואשר משפיעה לרעה על היכולת לשקף את הזכויות שיש לבעלי הנכסים בתוך זמן קצר מרכישת הזכויות. נראה כי חלק משמעותי מהבעיה נעוץ במשך הזמן הארוך עד להשלמת רישום הזכויות במקרקעין, ובפרט עד לרישום הבית המשותף, כאשר שלל הפעולות שננקטו על ידי משרדי הממשלה השונים טרם הצליחו לקצר. כפי שיפורט להלן, עיכוב ברישום הזכויות נובע משורה של גורמים נוספים, שחלקם נעוצים בהתנהלות השוק הפרטי וחלקם בגופי המדינה השונים העוסקים בתחום. העיכוב ברישום שנגרם כתוצאה מכך מעורר בעיות משפטיות ופרקטיות לא פשוטות, כפי שפורטו לעיל, ושניתן להימנע מהן תוך עבודה משותפת של כלל הגורמים המקצועיים. **עבודה משותפת זו הופכת להיות חשובה יותר ויותר בשנים האחרונות, וזאת נוכח המגמות הנצפות בשוק הדיור, ובעיקר מגמת ציפוף הערים, הבנייה לגובה וההתחדשות העירונית, אשר הביאו לגידול עצום בדרישה לרישום בתים משותפים במרשם. על פי כל התחזיות, מגמות אלו צפויות להתגבר,**[22] **ומכאן שקידומה של רפורמה, שתאפשר ייעול וקיצור זמנים משמעותי בין התכנון לרישום הופך אקוטי.**

---

[20] נרשמו פרצלציות רבות לתשתיות לאומיות על שם מדינת ישראל, ובכלל זה נרשמו כ-11,968 חלקות בפרצלציות מסוג הפרדת קרקע לרישום דרכים; 4,366 חלקות בפרצלציות מסוג הפרדת קרקע לרישום מסילות רכבת; 762 חלקות בפרצלציות לרישום המוביל הארצי; 390 חלקות בפרצלציות לרישום חוצה ישראל.

[21] ר' פרק 6 לדו"ח Doing Business של שנת 2020, ניתן להשיגו באתר: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32436/9781464814402_Ch06.

[22] תחזיות אוכלוסייה לישראל לטווח ארוך: 2000-2009. ראו עוד: **הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה**, פרק ג; האם צפיפות האוכלוסין מאיימת על ישראל? **המכון לאסטרטגיה ציונית**, בעמ' 77-69; עתיד צפוף – ישראל 2050, **ארגון 'צפוף'**, בעמ' 13-6.

28. כאן המקום להזכיר, כי היעדר רישום מהיר ומיטבי עלול לפגוע משמעותית במימוש ובשימוש הוראות הדין שנחקקו בעת האחרונה, שעניינו ברישום של חלקה תלת ממדית (תיקון מס' 33 לחוק המקרקעין),[23] המאפשרת ניצול יעיל יותר ומיטבי של קרקע ובשכבות, בהתאם לתכנון הדינמי הקיים היום המאפשר שימושי קרקע שונים בחלקות תלת מימדיות שונות (שימושים מעורבים).[24]

29. בהחלטת הממשלה נקבע, כאמור, כי הצוות יוקם לשם מיפוי החסמים והצעת הצעות לפתרונות לצורך רישום יעיל ומהיר לרישום זכויות "חדשות" במקרקעין, וכן למציאת פתרונות לרישום זכויות במקרקעין ובבתים משותפים שלא נרשמו בעבר וכעת יש קשיים ברישומם. כאמור, במדינת ישראל קיימות מאות אלפי יחידות דיור למגורים שטרם נרשמו במרשם המקרקעין, רובם בבתים שמתנהלים כבתים משותפים, אך טרם נרשמו בפנקס הבתים המשותפים. כפי שיפורט להלן, העדרו של רישום מלא של הזכויות מהווה חסם לפיתוח ושכלול שוק המקרקעין, ובעל השלכה מהותית על מכלול ההיבטים הקנייניים והכלכליים של השוק ויש לו אף השפעה מעכבת על משק המדינה.

30. ראוי לציין כי יש גם חלק לא מבוטל של זכויות ביחס לתשתיות שטרם הושלם רישומן, הגם שהן נוצרו זה מכבר. הדו"ח שלהלן לא יעסוק ברישום תשתיות, אם כי חשוב להדגיש שלבד מההתפתחות הרבה שחלה ברישום תשתיות כמתואר לעיל, תיקון 33 לחוק המקרקעין צפוי לאפשר רישום נכון יותר תוך הפקעה מידתית בהתאם לצרכים.[25]

א.2 "הֵיֵלְכוּ שְׁנַיִם יַחְדָּו בִּלְתִּי אִם נוֹעָדוּ" - בין תכנון וקניין

31. אחת מסוגיות הרוחב המשמעותיות ביותר, שעלתה כבר בשלבים הראשונים של עבודת הצוות וליוותה אותה לכל אורך התהליך, היא היעדר ממשק יעיל שבין עולם התכנון לעולם הקניין. נמצא כי כיום, על מנת להגיע משלב של הכנה ואישור התכנית לשלב הרישום, יש לעבור בשני מסלולים טוריים: המסלול התכנוני והמסלול הקנייני. עוד עלה, כי למעשה מסלולים אלו מצויים בשני עולמות "נפרדים", תכנון וקניין, כאשר גם המצב המשפטי לא קושר בהכרח את שני העולמות האלו, ולעיתים אף מפריד ביניהם, לא פעם, בכוונת מכוון.

32. למען פשט הדברים, נחזור ונציין, כי תכלית דיני המקרקעין בישראל, בייחוד לאחר חקיקת חוק המקרקעין בשנת 1969, היא מיסוד והכרה בזכויות במקרקעין שיזכו להגנה חזקה של הדין, כך שתקיפת הזכויות תהיה קשה למדי. כך למשל, דרך מרכזית לביצור מעמדה של הזכות, תוך שניתן לה מעמד פומבי, הייתה הקמתו של מנגנון המרשם בשיטת הקדסטר ואימוץ הליך ההסדר לתוך המשפט הישראלי. משכך, חלק משמעותי בחוק המקרקעין מוקדש להקמת המרשם ולבניית מעמדו המשפטי כמנגנון משפטי המשקף את מצב הזכויות

[23] חוק המקרקעין (תיקון מס' 33)(חלקה תלת-מימדית), התשע"ח–2018 (להלן: "תיקון מס' 33 לחוק המקרקעין").
[24] ראו לעניין זה דברי ההסבר להצעת חוק המקרקעין (תיקון מס' 33)(חלקה תלת-מימדית), התשע"ח–2018, ה"ח הממשלה 1200.
[25] לאחרונה השלים מנהל הדיור הממשלתי במשרד האוצר את פרויקט רישום המוביל הארצי. תיקון 33 לחוק המקרקעין המאפשר רישום של חלקות מרחביות יאפשר רישום של הפקעות לצרכי תשתית באופן קל ויעיל יותר.

במקרקעין של הפרטים, אשר מהווה בסיס מדויק ומהימן לעסקאות במקרקעין.[26] אמינות המרשם היא ערך עליון בדיני המקרקעין, באשר עליו מושתת חוזקה של הזכות במקרקעין.[27]

33. תכלית דיני התכנון בישראל שונה היא. דינים אלה אינם מבקשים בעיקרו של דבר לגדור או להגן על זכות הקניין, אלא מתמקדים בעיקר ביצירת תכנון ראוי של המקרקעין תוך איזון בין האינטרסים הפרטיים-מסחריים לבין אינטרסים ציבוריים שונים. איזון זה נדרש לטובת הכלל.[28] למעשה דיני התכנון והבניה הם בעלי אופי רגולטורי, קרי הם קובעים את השימוש שניתן לעשות בקרקע, בעוד שדיני הקניין הם בעלי אופי אזרחי אשר קובעים את חוזק ההגנה על הזכות עצמה.

34. לשון אחר, בבסיס דיני הקניין מצוי, בין היתר, עיקרון ההגנה על זכויות קנייניות של הפרט, בעוד שדיני התכנון עוסקים בשמירה על אינטרסים אחרים הנוגעים להיבטים רבים באיכות החיים של הפרט וסביבתו, לצד אינטרסים חיוניים אחרים הנוגעים יותר לכלל הציבור. בנוסף, בעוד שהעיסוק העיקרי בדיני המקרקעין הוא בהגדרת קיום הזכות, מעמד הזכות והעברת הזכות במקרקעין, נראה כי בדיני התכנון, ככלל, העיסוק הוא באופן השימוש הראוי במקרקעין, ללא קשר לשאלת זהות הבעלים שלהם ולמעמדו בקרקע.[29]

35. התכליות והמאפיינים של כל אחד מבין העולמות, מחדדים את גודל הפער שבין השלב התכנוני לשלב הקנייני, כפי שנוצר עם השנים, ושאליו נדרש הצוות במסגרת חשיבתו על דרכים שיובילו לגישור בין העולמות.[30] נקודת המוצא היא כי הפערים המשפטיים המשתקפים בין העולמות, יכולים להסביר את העיכוב שנוצר לאורך השנים ברישום זכויות במקרקעין שנוצרו אגב הליכי תכנון.

36. בפסיקה ובספרות מופיעות התייחסויות שונות לקשרים המורכבים שבין עולם הקניין לעולם התכנון. דוגמה מעניינת לכך שהמציאות התכנונית דורשת לעיתים פגיעה בזכויות קנייניות, ניתן למצוא בפסק דינה של השופטת א' פרוקצ'ה בעניין **איי התכלת**:

> "דיני התכנון מתחשבים בזכות קניינו של אדם בקרקע, אולם הגשמת מדיניות התכנון, לא אחת, מחייבת הטלת מגבלות ניכרות על אדם ביחס לשימושי הקרקע שבבעלותו. הגשמת יעדים חברתיים דרך מדיניות תכנון עשויה לפגוע בקניינו בקרקע, ולהגביל את מיצוי ההנאה ממנה. חובתם של דיני התכנון לאזן כראוי בין המשקל שיש לתת למימוש זכות הקניין של הפרט בקרקע, לבין צרכי הכלל המחייבים לעיתים גריעה מהנאת הקניין כדי להגשים תכליות תכנון חשובות

---

[26] בר"ע 178/70 **בוקר נ' חברה אנגלו ישראלית לניהול ואחריות בע"מ**, פד"י כה (2) 121, 134 (1971); ע"א 288/95 **ג'ורג'ט נקולא סארגי לחאם נ' נימר סלים אל-זארובי**, פד"י נד(2) 598 (2000); ע"א 4609/99 **בעלי מקצוע נכסים (1997) בע"מ נ' ג'יי סטנלי סונדרס**, פד"י נו(6) 832 (2002); ע"א 599/77 **שמואל קורצפלד נ' יוסף אדלר**, פד"י לד(2) 29 (1979); אריה אייזנשטיין, **יסודות והלכות בדיני מקרקעין, כרך א: המירשם ופעולות במקרקעין** (מהדורה שניה), הוצאת בורסי (1995) בעמ' 35-39.

[27] רע"א 2267/95 **היועץ המשפטי לממשלה במשרד האפוטרופוס הכללי נ' אדמונד הרטפלד**, פד"י מט(3) 854 (1995); ע"א 999/09 **זגייר נ' אלענאני** (פורסם בנבו, 23.12.10); ע"א 1134/06 **רושרוש נ' מנסור**, (פורסם בנבו, 10.11.2009); ויסמן, **דיני קניין**, לעיל ה"ש 6, בעמ' 43.

[28] מוטי בניאן, **דיני מקרקעין עקרונות והלכות**, בעמ' 687-689 (2002) (להלן: "בניאן, **דיני מקרקעין**"); חנוך דגן, **קניין על פרשת דרכים**, פרק שני, ב-ג (2005). ראו גם בג"ץ 16/50 **איגרא-רמא בע"מ נ' מועצת עירית תל-אביב, בתור ועדה מקומית לבנין ולתכנון ערים**, פד"י ו 92, 233 (1951); רע"א 7112/93 **צודלר נ' יוסף**, פד"י מח(5) 550, 567 (1994); בר"מ 4443/03 **עיריית חולון נ' רשות שדות התעופה בישראל**, פס' 44-7 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'ה (פורסם בנבו, 17.07.2011).

[29] יהושע ויסמן, **דיני קניין – בעלות ושיתוף** §4.4, 4.13 (תשנ"ז); חנוך דגן, **קניין על פרשת דרכים**, בעמ' 3-52, 15-109 (2005); ראו שרית דנה, שלום זינגר, **דיני תכנון ובנייה** שער ראשון, פרק א אות ב (2015) (להלן: "דנה וזינגר, **תכנון ובניה**").

[29] בניאן, **דיני מקרקעין**, לעיל ה"ש 28; דנה וזינגר, **תכנון ובניה**, שם, בעמ' 71-69, 78-80.

[30] חשוב לציין כי המטרה של יצירת סינרגיה בין עולמות התוכן של קניין ושל תכנון, מלווה את עבודת משרד המשפטים במהלך השנים האחרונות והיא רלוונטית לדברי חקיקה שונים שנחקקו בעת האחרונה, כמו גם לחוות דעת בעניינים משפטיים שונים שיצאו תחת משרד המשפטים.

> המקדמות את האינטרס הציבורי. איזונים אלה חיוניים לקיום האנושי בצוותא, ולהשתלבותו של הפרט במארג החברתי, ולתנופת פיתוח במיצוי מאגרי הטבע לתועלתו של האדם והחברה. אכן, "כאשר נסיבות החיים מביאות בני אדם לפעול ולחיות יחדיו, או לקיים את עסקיהם ומגוריהם בכפיפה אחת, מפעיל החוק את העיקרון של איזון אינטרסים והתאמתם ההדדית" [...] כך מגבשות רשויות התכנון את מדיניות התכנון תוך הפעלת שיקולים חברתיים רחבים וארוכי טווח, ותוך איזון בין אינטרס הפרט לאינטרס הציבורי הכללי."[31]

37. יש לציין, כי בשורה של פסקי דין נוקט בית המשפט, ולו לכאורה, בעמדה המבקשת לייצר הפרדה מוחלטת בין דיני הקניין לדיני התכנון והבניה. במובן זה, מגמת הצוות עלולה להתפרש כיוצאת חזיתית נגד האמירה הרווחת של "קניין לחוד ותכנון לחוד". כך למשל, בעניין **אייזן** קבע בית המשפט כי מוסדות התכנון אינם מוסמכים לדון בשאלות הקנייניות:

> "אם יוצא לכאורה מהחומר שהומצא על ידי המבקש או בעלי הקניין האחרים בנכס שאין למבקש זכות קניינית, תוכלנה הוועדות להפנות את המבקש לבית המשפט המוסמך; מאידך גיסא, אם השאלות הקנייניות שנויות במחלוקת או אם יוצא שלכאורה יש למבקש זכויות בניה מבחינת דיני הקניין או שבאין התנגדות לאחר שנשלחו הודעות כדין לזכאים, אין זכויות הקניין שנויות במחלוקת, תדונה הועדות בשאלות התכנוניות המתעוררות. בשום מקרה לא תכרענה הוועדות בשאלות הקנייניות לגופו של העניין, הואיל והפונקציה המוטלת עליהן היא תכנונית בלבד."[32]

כמו כן, בעניין **אתגר** התייחס כב' השופט שמגר לכך שהלכה למעשה קיים ניתוק בין שלב התכנון לשלב הרישום, וכך נכתב שם (ההדגשה אינה במקור):

> "תקנה 50 לתקנות המקרקעין (ניהול ורישום), התש"ל-1969, קובעת, כי בקשת הרישום בפנקס הבתים המשותפים תלווה בתשריט של הבית, שאושר על ידי הועדות המקומית לתכנון ובנייה או בתשריט אחר, הנותן תמונה נאמנה של הבית ודירותיו להנחת דעתו של המפקח. משמע, כי אין חובה להביא לפני המפקח תכנית, שאושרה על-ידי הוועדה המקומית לתכנון ובנייה דווקא, **וממילא מנתקות אפוא התקנות, מבחינה משפטית ומעשית גם יחד, את הקשר האפשרי בין חוקיותם של הליכי התכנון לבין קיומם של הליכי הרישום בפנקס הבתים המשותפים**. מסקנה זו מקבלת משנה תוקף לאור נוסחה של תקנה 51 לתקנות הנ"ל, לפיה חייב המפקח לתת צו רישום בפנקס הבתים המשותפים, אם נתמלאו התנאים, הקבועים בסעיף 143 לחוק המקרקעין, ואם הבית ראוי להירשם בפנקס

---

[31] עע"מ 2273/03 **אי התכלת שותפות כללית נ' החברה להגנת הטבע**, פס' 39 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'ה (פורסם בנבו, 7.12.2006).

[32] בג"ץ 1578/90 **אייזן נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה ת"א**, פס' 1 לפסק דינו של השופט לוין (פורסם בנבו, 24.10.1990); וראו גם עע"מ 2832/09 **הועדה המקומית לתכנון ולבניה גבעתיים נ' בני אליעזר בע"מ**, פס' יב' לפסק דינו של השופט רובינשטיין (פורסם בנבו, 09.01.2011): "השאלה המרכזית שבפנינו עניינה כאמור האופן בו נדרשים מוסדות התכנון לנהוג מקום בו בקשת היתר מוגשת ללא הסכמת יתר בעלי הזכויות בנכס. אין חולק, כי סמכות מוסדות התכנון מוגבלת לדיון בשאלות תכנוניות, וכי אין הם מוסמכים לדון בשאלות קנייניות: "בשום מקרה לא תכרענה הועדות בשאלות הקנייניות לגופו של העניין, הואיל והפונקציה המוטלת עליהן היא תכנונית בלבד".

הבתים המשותפים, כאמור בסעיף 142 לאותו חוק. שתי הוראות אלו גם כן אינן יוצרות זיקה כלשהי לדיני התכנון והבנייה."[33]

38. ועל אף האמור לעיל, גם בתי המשפט מצאו כי הפרדה מוחלטת של דיני הקניין ודיני התכנון והבניה אינה אפשרית. דוגמה לקושי העשוי להיגרם בשל ההפרדה בין תכנון וקניין בחיי היום יום, באה לידי ביטוי במקרים של חריגות בנייה, בהם נוצר קושי אינהרנטי לרישום זכויות של פרטיים שבעלותם מצויה החלקה או תת החלקה שבה יש בניה החורגת מהיתר. כך נקבע על ידי השופט (כתוארו אז) שמגר בעניין זה:

> "כשלעצמי אבקש להביע דעתי, כי בעיקרון אין שניים אלה – בניה ללא היתר ורישום במרשם – יכולים ללכת יחדיו. אכן, רשויות התכנון ורשויות המרשם לא חד הן, אך לכולן אם אחת והיא מדינת ישראל, ואב אחד והוא החוק בה. אי אפשר שיירשמו במרשם המקרקעין זכויות במבנים שנבנו שלא כדין, שכן בכך תינתן גושפנקא לעקיפת חוקי התכנון והבניה. לדידי אין להלום שזרוע אחת של הממשל תונף בדרך אחת, והאחרת בדרך אחת".[34]

ראו גם דבריה של השופטת אור **בעניין רובינשטיין**:

> "אין בדין כל איסור על רישום בית כבית משותף אם אכן נבנה למטרה זו ונמכר למספר רוכשי דירות ואם בוצעו בו חריגות בניה ע"י רוכש זה או אחר ניתן לרשום או לייחד הערת אזהרה בספרי המקרקעין על דירת העבריין מבלי לפגוע ברוכשי הדירות תמי הלב שלא עברו כל עבירה".[35]

קביעות אלה מבטאות את המורכבות בה עסק הצוות, והדברים יפורטו בפרק החסמים ובפרק ההמלצות.

39. לאמיתו של דבר, ההבחנה המסורתית בין תכנון לבין קניין אינה מובהקת כלל וכלל. היא אף אינה נחלתו של חוק התכנון והבניה בעצמו. כך, שילוב עולמות בין קניין לתכנון ניתן למצוא בתוכניות איחוד וחלוקה או בתוכניות שיש בהן הוראת הפקעה לצרכי ציבור. למעשה, הצורך בכלי של תוכניות איחוד וחלוקה נוצר בשל אותם הפערים שקיימים בין עולם התכנון לעולם הקניין, ונועד לגשר ביניהם, על מנת למקסם את השימוש בקרקע. תכנית איחוד וחלוקה מבטאת את הממשק שבין עולם התכנון והקניין, כאשר מחד – בעולם התכנון, התכנית מייצרת תכנון נכון יותר של הקרקע, בהתייחסותה לשימושים הראויים שניתן לעשות בקרקע, ובייחוד בכך שהיא מגדירה את החלקים שיופרשו לצרכי ציבור; ומאידך – בעולם הקניין, תכנית זו מביאה לחלוקה חדשה של הבעלויות והזכויות בקרקע בין הבעלים המקוריים, מעבירה חלק מהזכויות בקרקע לרשות המקומית לצרכי ציבור, וברוב רובם של המקרים משביחה את ערך הקרקע לפרטים הבודדים אף שהיא מקטינה את שטח המגרש שלהם. כך למשל, תוכניות שכיחות לאיחוד וחלוקה, הן תוכניות שחלות על קרקע מרובת בעלים שייעודה חקלאי, כאשר "במצב היוצא", לאחר השלמת התכנון משתנה ייעוד הקרקע לייעוד סחיר ולצרכי ציבור, כאשר בעלי הקרקע מקבלים מקרקעין במיקום ובגודל אחר (ככלל קטן יותר) מאשר המקרקעין שהיו בבעלותם בעת תחילת הליכי התכנון ובשווי גבוה יותר.

---

[33] ע"א 402/80 **'אתגר' בע"מ ואח' נ' מ.ב.א החזקות ונכסים בע"מ**, פ"ד לה(3) 309, פס' 5 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) שמגר (1981) (להלן: "עניין **אתגר**"). יצוין, כי לימים תוקנות תקנות ניהול ורישום והוסף פרק ט' (ר' תיקון משנת 2011).

[34] רע"א 9552/06 **אליעזר סטרולוביץ נ' יוסף לזרוביץ** (פורסם בנבו, 25.05.2008).

[35] ה"פ (ירושלים) 417/00 **חב' אברהם רובינשטיין נ' הועדה המקומית ירושלים**, פס' 13 לפסק דינה של השופטת אור (פורסם בנבו, 5.12.2000).

40. תוכניות איחוד וחלוקה מהוות מנוף משמעותי לפיתוח של הקרקע, מכיוון שהן מגלמות דרך לגשר באופן מיטבי בין עולם התכנון לעולם הקניין. בשלב התכנון תוכניות איחוד וחלוקה מנתקות את הצורך להתייחס לבעלויות בקרקע, ומאפשרות למוסד התכנון לתכנן את הקרקע לפי השימושים המיטביים הנדרשים בה וכאילו הייתה בבעלות אדם אחד, כאשר המבחן להכללתם של מקרקעין כאלה או אחרים במתחם האיחוד והחלוקה יהיה מבחן תכנוני בלבד ולא משיקולי קניין או פיצוי על נטילת קניין מהפרט. רק לאחר השלמת התכנון נעשה גם איזון בין הזכויות במקרקעין שכל אחד מבעלי הקרקע "הביא עמו להליך התכנוני", ונעשית חלוקה של הקרקע הסחירה בין כל הבעלים בצורה מאוזנת. קשר זה שבין העולמות, ואולי אף נכון לכנותו בשם "גשר", הביא לכך כי תכנון בדרך של איחוד וחלוקה, הפך לדרך תכנון שכיחה מאוד כיום.[36]

41. הנה כי כן, בתכנית איחוד וחלוקה, המוסדרת בהוראות סעיפים 120–128 לחוק התכנון והבניה, ניתן לקיים שילוב "מנצח" בין עולם התכנון לעולם הקניין. עובדה זו לא נעלמה מעיני הפסיקה והמלומדים. שרית דנה ושלום זינגר רואים את "המערך הקנייני כאילוץ תכנוני", ובספרם מתייחסים לפער שבין עולם הקניין לתכנון, תוך שהם מציינים את בכורתם של דיני התכנון:

> "הפקיד המחוקק בידי מוסד התכנון סמכות מרחיקת לכת בהיבטיה הקנייניים. הרציונאל הברור העומד מאחורי הקנייתה של סמכות זו למוסד תכנון שעיסוקו ברגיל אינו בקניין אלא בתכנון, הוא החשיבות העליונה שמייחס המחוקק לאפשרות תכנונה של קרקע לצורך השגתן של מכלול המטרות הציבוריות אותם נועדו דיני התכנון והבנייה והתכנון הסטטוטורי לשרת ולהשיג, כמו גם להיותו של התכנון הכלול באותן תוכניות ישים ובר ביצוע."[37]

42. בין אם תוכניות איחוד וחלוקה מבטאות עליונות של עולם התכנון על הקניין ובין אם להפך – הכלי מאפשר מימוש מלוא הפוטנציאל התכנוני מבלי להידרש לקושי הקנייני, תוך שינוי של זכויות קניין כתוצר של הליך תכנוני. מכל מקום, תוכניות איחוד וחלוקה מבטאות את הנחת המוצא, שלפיה עולם התכנון ועולם הקניין מתנהלים במפלסים שונים, וכי נדרשות הוראות חוק קונקרטיות, המאזנות בין דיני התכנון לבין הזכויות במקרקעין, ודיני המקרקעין בהתאמה, כדי להתגבר על אותם פערים.

43. כפי שצוין לעיל, ההפרדה בין עולם התכנון לעולם הקניין היא בין הסיבות שהובילו את מוסדות התכנון להיעדר מחויבות להליך הרישומי. העוסקים בשוק הנדל"ן הצליחו להתבסס על ההליך התכנוני בלבד כדי לאפשר קיומו של שוק נדל"ן משוכלל כמעט לגמרי. כך – כאשר קיימים תכנית איחוד וחלוקה מאושרת, היתר בנייה ואישור אכלוס, רוכש הזכויות יכול להסתמך על הבינוי הקיים מבלי לדרוש עיגון זכותו הקניינית ברישום. אכלוס יחידת הדיור לאחר גמר הליכי התכנון והרישוי ורישום הזכויות ביחידת הדיור בפנקסיה של החברה המשכנת, מאפשר ליזם לסיים את תפקידו מבלי שנותר לו תמריץ, הגם שחלה עליו החובה, להביא לרישום של יחידות הדיור.[38] **היעדר הרישום שמביא לפגיעה בזכויות הקניינית של בעלי הדירות לא בהכרח נתפש על ידם כפגיעה משמעותית המחייבת טיפול.**

44. דא עקא, כי הגשר בין עולם התכנון לעולם הקניין כפי שנעשה בתוכניות איחוד וחלוקה יכול ללמדנו, כי ניתן ליהנות משילוב העולמות מבלי "לשלם מחירים" גבוהים מדי. העובדה, כי שוק הנדל"ן התרגל לפעול באופן

---

[36] בהקשר זה יוער כי רוב התכנון שנעשה כיום במקרקעי ישראל, אינו נעשה בדרך של תוכניות לאיחוד וחלוקה.
[37] שרית דנה ושלום זינגר **דיני התכנון והבנייה** 1113-1114 (2015).
[38] ראו פירוט בפרק ד.3 "מיזוג בין הליך הרישוי לרישום הבית המשותף" שלהלן.

שאינו מתמרץ קשר הדוק זה לצורך סיום ההליך ברישום, אינה גזירת גורל, וההתקרבות בין קניין לתכנון יכולה בהחלט להתבטא גם במתן מענה לצורך אקוטי זה של רישום זכויות בפנקסי המקרקעין.

45. זאת ועוד, מתוך כוונה לקצר את הליך הרישום, התבהר כי חרף המורכבות שביצירת הגשר שבין העולמות, ניתן לייצר גשרים וחיבורים שונים לא רק בדרך של חיזוק הקשר שבין גורמי התכנון לגורמי המרשם, אלא גם באמצעות שימוש ביכולותיהם של שני ארגונים ממשלתיים נוספים: **האחד הוא המרכז למיפוי ישראל**, אשר מופקד על תרגום המגרשים לחלקות בנות רישום בהתאם לתכנית החלה על המקרקעין, ובתוך כך יפנה לשני צדדיו של ההליך וינסה לשפר את הממשק שביניהם; **השני היא רשות מקרקעי ישראל**, אשר בעצם מהותה וטבעה עוסקת הן בהיבטי התכנון והן בהיבטי הרישום ביחס לכל תכנית שבאחריותה. בהיותה ארגון ממשלתי שעוסק בכמות גדולה מאוד של הליכים, רמ"י יכולה לחוות דעתה בזמן אמת ביחס לכשלי ההליך לטיוב הנדרש ולבקרה על טיוב זה, כפי שנעשה כבר כיום.

46. מן האמור בפרק זה עולה כי קיימת חשיבות רבה ביצירת שיתוף פעולה בין הגורמים הממשלתיים העוסקים בתכנון מזה ואלה העוסקים בקניין מזה. אלא שבמסקנות כלליות אלה בוודאי אין די. את עיקר עבודתו הקדיש הצוות לבחינת שורה ארוכה של שינויים נדרשים והעמדת פתרונות לחסמים הקונקרטיים, שהסרתם תוכל להביא לקיצור משמעותי במשך הזמן לרישום ובהליך כולו, דבר שיש בו בשורה משמעותית לשוק הנדל"ן, כל זאת כמפורט להלן.

פרק ב: 'עַד הֲלוֹם' – סקירת עבודת הצוות הבין-משרדי ושיקולי מדיניות בפעולתו:

47. הצוות קיים שורה ארוכה של ישיבות ומפגשים. במהלך חודש אוגוסט 2018 נערכה הישיבה הראשונה בהשתתפות חברי הצוות. בישיבה, נדונו הכיוונים הכלליים לעבודת הצוות, הועלו כיווני המחשבה השונים ותוכננו הישיבות העתידיות, כאשר נקבע כי כל אחד מחברי הצוות המרכזיים יוכל להציג באופן סדור את הצעותיו. להלן יובא פירוט קצר על חברי הצוות.

48. **הרשות לרישום והסדר זכויות מקרקעין**, בראשותו של עו"ד שלומי הייזלר, אמונה, בין היתר, על ניהול פנקסי המקרקעין, אישור עסקאות ופעולות אחרות במקרקעין ורישומן בפנקסי המקרקעין, רישום בתים בפנקסי הבתים המשותפים ועל הסדר זכויות הקניין במקרקעין שבתחומי המדינה. הרשות היוותה חברה חשובה בדיוני הצוות בהיותה הגורם, שבסופו של יום, רושם את הפרצלציות, הבתים המשותפים וכן את הזכויות בפנקסים, והמכיר את נבכי החסמים הרלוונטיים לתחום. נוכח ניסיונה הרב בתחום ונוכח הרפורמות המשמעותיות שנעשו על ידה לאחרונה כמפורט לעיל, ולאורך עבודת הצוות, העמידה הרשות שורה של הצעות לפתרונם של קשיים שונים ואפשרויות לייעול רישומן של תוכניות.

49. **המרכז למיפוי ישראל,** הוא יחידת סמך מקצועית במשרד הבינוי והשיכון, אשר אמון על הגיאודזיה, הקדסטר, המיפוי ומערכות המידע הגאוגרפי של מדינת ישראל. בהתאם, מפ"י הוא הרגולטור שאחראי על מקצוע המדידה ומהווה את הסמכות הסטטוטורית לאישור תצ"ר, המהווה את התכנית הקניינית שתואמת לתכנית התכנונית שלפיה ירשמו חלקות המקרקעין. כמו כן, נוכח העובדה כי למעשה לא ניתן לרשום זכויות במקרקעין שהן תולדה של פעולות תכנון, הפקעה או הסדר, ללא בקרה ממשלתית על עבודת המיפוי, הפך מפ"י לגורם מרכזי המקשר בין הליכי התכנון להליכי הרישום. בתוך כך, התובנות שנצברו במפ"י לאורך השנים היוו נקודת עוגן טובה בדיוני הצוות. בהתאמה, הצעות מפ"י לתיקונים התמקדו בנקודות בתהליך הקשורות למדידות, אך כמובן שהיו בעלות נפקות על ההליך כולו.

50. **רשות מקרקעי ישראל** מנהלת את מרבית הקרקע במדינת ישראל. חוק יסוד: מקרקעי ישראל הורה על איסור העברת הבעלות במקרקעי המדינה , ולאורו נחקק חוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך–1960, אשר הקים את הרשות, קבע אותה כגורם המנהל של מקרקעי המדינה, וקבע את תפקידיה. בין תפקידים אלה: הקצאת קרקעות למטרות מגורים ומטרות אחרות הדרושות; רכישת קרקעות וסיוע למדינה בהפקעת קרקעות; שמירת זכויותיהם של הבעלים במקרקעי ישראל; **קידום הרישום של הזכויות במקרקעי ישראל בפנקסי המקרקעין**; מתן שירותים לבעלי זכויות במקרקעי ישראל ככל הנדרש, לצורך ניהול זכויותיהם או מימושן; ועוד.[39]

51. סוגיית פעילות המדינה, ורמ"י בפרט, בהתייחס לרישום הזכויות במקרקעין, נדונה בעבר לא אחת ונקבעו לגביה שורה של המלצות. לאורך השנים אף נעשו פעולות שונות שמטרתן האצת הרישום, בעיקר בהתייחס לרישום זכויות בפרויקטים שאוכלסו זה מכבר, אך העסקאות בהם לא הסתיימו ברישום. כך, מהלך מרכזי מוכר היה חקיקת חוק רישום שיכונים ציבוריים, אשר נועד, כאמור, להקל על הליכי הרישום מקום בו קיימות תוכניות שיש קושי ברישומן, ואגב כך אף לאפשר עריכת תיקונים תכנוניים נדרשים לשם הרישום.

52. בשנת 2015 עסק דו"ח מבקר המדינה בבעיית העדר רישום הזכויות ביחידות הדיור למגורים, בציינו כי:

[39] ס' 2א לחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך–1990.

"רשות מקרקעי ישראל אחראית לקידום של רישום הזכויות בפנקסי המקרקעין ליחידות הדיור שמוקמות על מקרקעין שבניהולה. מועצת מקרקעי ישראל הטילה עליה גם את האחריות להשלמת הפיגור שהצטבר במשך שנים ברישום הזכויות במאות אלפי יחידות דיור...רישום הזכויות קיבל משנה חשיבות כשהוגדר כאחד הנדבכים המרכזיים ברפורמה של רמ"י, שמטרתה להביא לצמצום החיכוך שבין החוכרים לבינה. מקרקעין שלא הושלמו לגביהם הפעולות המאפשרות רישום זכויות, אינם ניתנים להעברה בבעלות ובכך פוגעים גם במטרות הרפורמה ברמ"י."[40]

לאחר סקירת הפערים שנתגלו, נקבע בדו"ח הביקורת כי:

"על רמ"י לפעול להשגת המטרה שהציבה הממשלה – הדבקת הפיגור ברישום הזכויות ביחידות דיור שנבנו בעבר, והבטחת רישום הזכויות בקרקעות למגורים שישווקו בעתיד באמצעות הטמעת רישום הזכויות בתהליך התכנון והביצוע. לשם כך, על רמ"י להתייחס לתחום זה כאל פרויקט שהמשאבים שיוקצו לו יותאמו לתכנית עבודה שתגובש ולה יעדים כמותיים, לוחות זמנים ודרכי פעולה סדורות שיביאו להשגת התוצאה בפרק זמן קצר. אחת הפעולות המשמעותיות שעשויות למנוע את הגדלת היקף יחידות הדיור שזכויותיהן אינן נרשמות היא שיווק הקרקע רק לאחר הפרצלציה. אשר לפיגור הקיים ברישום זכויות ביחידות דיור, על רמ"י לאתר חסמים בתהליך רישום הזכויות, להעריך מהו היקפם ולגבש להם פתרונות. בה בעת, על... רמ"י לתת את הדעת לצורך בפיתוח והפעלה של מערכת אכיפה אפקטיבית שתבטיח את רישום הזכויות כדין."[41]

53. בהמשך לדו"ח מבקר המדינה, ובמסגרת עבודה רחבת היקף שנעשתה ברשות מקרקעי ישראל בעניין רישום זכויות, הקימו נציגי רמ"י פורום עורכי דין וחברות משכנות, המורכב מגורמים פרטיים ואחרים המתמחים ברישום פרצלציות, בתים משותפים וזכויות במקרקעין. הפורום מייצר שולחן עגול קבוע לדיון ענייני בחסמי הרישום ושיתוף הציבור בסוגיות רישום מורכבות. ישיבות הפורום, והמסקנות שעלו מהן, לצד העבודה השוטפת של רמ"י כגורם הפועל מול כלל הגורמים המקצועיים, החל משלב התכנון עבור ברישוי וכלה בשלב הגשת הבקשות לרישום בטאבו,[42] אפשרו לרמ"י להציג לחברי הצוות משנה סדורה ביחס לחסמים השונים בתהליך, וכן הצעות לפתרונם. הצגת רמ"י כללה דוגמאות קונקרטיות וניתוח נתונים הנוגעים למשך זמן בכל תחנה בתהליך ולסיבות המרכזיות להתמשכותו.

54. יצוין, כי עבודת המטה שהציגה רמ"י, היוותה נדבך חשוב בדיוני הצוות, ובחלקה היא רלוונטית גם לקרקעות בבעלות פרטית. עם זאת, תוך הבנה כי מטרת הצוות היא להעניק סל פתרונות מקיף, התווספו לדו"ח המלצות שאינן רלוונטיות רק למקרקעי ישראל.

55. **מינהל התכנון**, הוא הגוף המדינתי המרכז את כל מוסדות התכנון הארציים והמחוזיים במדינת ישראל. גוף זה משמש כגורם האחראי במדינת ישראל על גיבוש מדיניות תכנון ארצית בנושאים שונים, והוא מקיים ממשק מקצועי עם הוועדות המקומיות שהן גוף מוניציפאלי. בין שלל תפקידיו, פועל מנהל התכנון אף לייעול

[40] דו"ח מבקר המדינה בעניין משבר הדיור, לעיל ה"ש 1.
[41] שם.
[42] רמ"י היא גורם המתכלל את התהליך מול כל הגורמים ומבצע מהלכים לשיפור וייעול התהליכים מול כל הגורמים.

הליכי התכנון והרישוי הקיימים, ומסגרת פעולתו זו היוותה חלק אינטגראלי ומשמעותי בעבודת הצוות. שינוי התפיסה שמבקש הצוות לקיים, שלפיו יש למזג בין עולם התכנון לעולם הרישום כך שהתכנון יצפה את הרישום, הביא את הצוות למסקנות שבחלקן מטילות מעמסה על עולם התכנון. יחד עם זאת, יצוין כבר כעת, כי הצוות לא רואה בהעמסת מטלות מסוימות על שלבי התכנון כגורם המעכב בצורה משמעותית את הליכי התכנון אם בכלל, אלא כצעד מייעל, ושמבטיח שהרישום ייעשה בסופו של דבר ובצורה מהירה ויעילה, הכול כפי שיפורט להלן במסמך זה. **במילים אחרות, אם להביט על ההליך התכנוני ועל הליכי רישום הזכויות הנוצרות בעקבות התכנון, כהליך אחוד וכולל, הרי שהמטלות שיידרש ההליך התכנוני לשאת בהן על מנת לייעל את ההליך האחוד, יובילו בסופו של יום לתועלת מצרפית רבה לשוק הנדל"ן, נוכח ייעול ואבטחת רישום הזכויות**. משכך, הסכמת מנהל התכנון לקבל על עצמו את המלצות הצוות על כל המשתמע מכך, היא אקוטית להצלחת שינוי התפיסה וקביעת הדינים החדשים שיחולו אף על עולם הרישום. על מנת לאפשר למינהל התכנון לעמוד בהצלחה במשימה שנעתר לקבל על עצמו, הצוות ממליץ לסייע למינהל התכנון בתגבור בכוח אדם מקצועי רלוונטי כגון מודדים, אשר יסייעו לעבודת לשכות התכנון המחוזיות, בכל הנוגע לעיסוק בתת"ג ובתצ"ר.

56. למעשה, כבר בדיוני הצוות הראשונים עלתה דילמה משמעותית בהתייחס למסקנה האמורה לעיל ולמטרתו המרכזית של הצוות. לאחר בחינת הליכי התכנון, הרישוי והרישום, הגיע הצוות למסקנה **כי שינוי משמעותי יוכל להגיע רק אם הליכי התכנון יכירו כבר בראשיתם בצורך לסיום התכנון ברישום**. שינוי תפיסתי זה יוכל להיעשות לא רק על ידי הכרה בצורך כאמור, אלא גם תוך נכונות של מערך התכנון בישראל לבצע שינויים שיאפשרו לעבור ביתר קלות לשלבים הבאים בהליך, לאחר גמר התכנון וגמר הרישוי. אלא שתיקונים ודרישות אלה עלולים להעמיס במידה מסוימת על ההליך התכנוני, ואולי אף לייקרו ולהאריכו במעט.

57. העמסה זו עומדת במובן מסוים בניגוד למשימה מרכזית של מינהל התכנון. בשנים האחרונות פעלה מערכת התכנון בישראל, תוך השקעת מאמץ אדיר, במטרה להתייעל, לקצר הליכים ולהוביל לתוצרים תכנוניים איכותיים, בזמן קצר יחסית, וזאת, בין היתר, על רקע המאבק במשבר הדיור.[43] יצירת דרישות פרוצדוראליות נוספות, בתוך ההליך התכנוני, עומדת כמובן בסתירה למגמה זו. אלא שהתבוננות הוליסטית על התהליך, אשר רואה אותו כהליך אחוד – מתכנון לרישום, אשר נמדד בזמן שנדרש לרשויות המדינה כולן להגיע לתוצאה של יצירת דירת מגורים ורישום הזכויות בה – מביאה למסקנה כי דווקא העמסת דרישות בתחילת ההליך, תביא לקיצור וייעול ההליך בהסתכלות הכוללת. כאמור, החידוש המשמעותי בהמלצות הצוות נוגע בדיוק לעניין זה, קרי, כי אין להסתפק רק בקיצור וייעול הליכי התכנון כשלעצמם, וגם לא בקיצור הליכי הרישום כשלעצמם, אלא להציב כמטרה חשובה לכל המערכת המדינתית את סיום ההליכים ברישום הדירה או הבית שנבנה בפנקסי המקרקעין. רק בדרך זו, כך סבור הצוות, ניתן להגשים את המטרה שלהשלמת הרישום של נכסים באופן מהיר ויעיל.

58. הצוות הגיע למסקנות והמלצות שלפיהן ניתן להגיע לתוצאה של ייעול ההליך הכולל, באמצעות הטלת דרישות על מערך התכנון, תוך פרישתן על פני השלבים השונים שבהליכי התכנון והרישוי. בכך, הלכה למעשה, יש משום מניעה של התארכות ההליכים באופן משמעותי.

---

[43] לפי נתונים משנתון מינהל התכנון לשנת 2019, האורך הממוצע של תכנית מתאר ארצית (תמ"א) הוא 29 חודשים, ולתכנית מתאר מחוזית (תמ"מ) היא 13.6 חודשים. משך הזמן הממוצע הכולל לאישור תכנית בותמ"ל ב-2019 היה 12.7 חודשים מיום קליטתה ועד פרסום אישורה ברשומות, כולל משך הזמן להפקדה, וב-2018 ל 11.5 חודשים. ב-2019 זמן ממוצע ארצי כולל לאישור תכנית בוועדה המחוזית היה 25.5 חודשים (2.1 שנים) לעומת הנתון המקביל בשנת 2018, 2.4 שנים. לפי דו"ח מבקר המדינה בעניין משבר הדיור, לעיל ה"ש 1, משך הזמן מאישור התכנית ברשות המקומית (בין שנות 12-2002) עד מתן היתרי בניה בערים הגדולים בארץ נע בין 4 ל-8 בממוצע. ראו ב https://www.gov.il/BlobFolder/guide/shnaton/he/shnaton_2019.pdf.

59. יש לציין כי ביחס לתוכניות ושיווקים שבאחריות רמ״י, כבר שנים רבות, כל פרויקט תכנון כולל מספר שלבים עוקבים שתחילתו בתכנון וסיומו בהשלמת רישום התכנית כפרויקט אחוד מבחינת שלביו, הכולל 22 אבני דרך ותוך מיזוג עולם התכנון עם עולם הרישום. תהליך זה משלב בתוכו גם התייחסות להיבטי הרישום של התכנית. ההצלחה של רמ״י בהובלת פרויקטים אלה יכולה להעיד על כך שמהלך של האחדת ההליך עד לרישום הזכויות הוא בר ביצוע ובאפשרותו להצליח.

60. נוכח האמור לעיל ולאחר שהחל גיבוש מספר מסקנות אפשריות שנגעו להליך התכנוני, נתבקש מינהל התכנון, להידרש לסוגיות השונות ולחוות את עמדתו, על דעת מנכ״לית מינהל התכנון, הגב׳ דלית זילבר. בישיבה ייעודית שנערכה לעניין זה הציגו נציגי מנהל תכנון את עמדתם והשיבו לסוגיות שהתעוררו בעבודת הצוות. כך, וכפי שניתן לראות בהמשך הדו״ח, חלק משמעותי מן ההמלצות – משמעו הטלת חובות על הגורמים השונים הרלבנטיים להליך התכנוני עוד בשלבים התכנוניים עצמם ולפני המעבר לשלבי הרישום. נציגי מינהל התכנון חוו דעתם על המלצות אלה ובנוסף, הציגו גם הם את החסמים המרכזיים שהם מזהים בשלבי התכנון, אשר משפיעים על רישום הזכויות לתפישתם, והציעו את הצעותיהם בעניין. **בסופו של יום ההמלצות שיפורטו להלן מקובלות על מינהל התכנון ויש לברך אותו על נכונותו לשאת בעול ההליך האחוד לטובת הציבור.**

61. ראוי להזכיר דילמה נוספת שאפיינה את עבודת הצוות שעסקה בפער בין הרצון לפתור את בעיית הרישום לעתיד לבוא ובין ההכרח לפתור את בעיות העבר. זאת, שכן ההמלצות לדרך הפעולה המועדפת הצופה פני עתיד, בשים לב להשקעת המשאבים הנדרשת, אינן מתיישבות תמיד עם הניסיון לפתור את פערי הרישום הקיימים. ככלל, בחינת החסמים השונים נעשתה מתוך כוונה לערוך שינוי צופה פני עתיד, ולייעל את התהליכים הקיימים היום. עם זאת, הצוות התייחס גם לניסיון לפתור את בעיות העבר ובפרט את בעיית הדירות שלא נרשמו עד היום, תוך הבנה כי אם לא יירשמו בשנים הקרובות ייתכן ולא יירשמו כלל. לעתים היה בניסיון להקל על הליכי הרישום של הבתים הקיימים כדי לפגוע בחשיבה הקוהרנטית ביחס לפתרונות עתידיים, אך בסופה של דרך נמצא האיזון העדין בין הצרכים השונים.

62. בהמשך לכך יצוין, כי במהלך חודש יולי 2019 התקיימה ישיבה מיוחדת של צוות שאליה זומנו **נציגי לשכת עורכי הדין**, במטרה לאפשר לנציגי הלשכה להציג בפני חברי הצוות זווית ראייה נוספת על הליך הרישום, החיצונית לזווית הראיה של נציגי הממשלה השונים החברים בצוות. נציגי הלשכה התייחסו בהרחבה לסוגיה הנוגעת לאופן שבו יש להתמודד עם הקשיים ברישום בתים משותפים קיימים, והיא מעמדן של החברות המשכנות ותפקידן. נציגי הלשכה הציגו הצעה לתיקון לחוק המכר (דירות), התשל״ג–1973 (להלן: ״**חוק המכר דירות**״), כך שיסדיר את מעמדן של החברות המשכנות, ויקבע לוחות זמנים מחייבים להשלמת הליך הרישום.

עוד יצוין, כי לאחר פרסום טיוטת הדו״ח להערות הציבור, נתקבלו עשרות הערות שתוכללו לכדי מסמך אחד שעליו התקיימו דיונים נוספים עם חברי הצוות. כן נשמעו בע״פ גופים נוספים, כמו התאחדות בוני הארץ ועריית ת״א, שבקשו להדגיש הערות מסוימות ולדון בחלק מההמלצות. ההערה המובילה נגעה אכן לשאלת התארכות הליכי התכנון נוכח ההכרח להתייחס להיבטי הרישום (לעניין ההמלצה להגשת תת״ג ותצ״ר למשל). כפי שצוין לעיל ויצוין להלן- הערה זו זכתה להתייחסות מפורטת ומפורשת בהמלצות, באופן מספק.

63. להלן יובאו בפירוט המלצות הצוות לצד החסמים שעליהם עמד הצוות בעבודתו. המלצות הצוות נוגעות הן לרישום בעתיד, והן להסדרת הרישום בהווה ובעבר. במסגרת הצגת ההמלצות, יובא פירוט להמלצות נוספות שאותן שקל הצוות וכן יפורטו השיקולים שעמדו בבסיס בחירת ההמלצה הסופית.

פרק ג': הליכי הרישום בראיה צופה פני עתיד

ג.1 חיזוק שיתוף הפעולה בין רשויות התכנון לרשויות הרישום

64. במהלך עבודת הצוות, ובהתאם למטרות שנקבעו לו בהחלטת הממשלה שמכוחה הוקם, נבחנו חסמים שונים המעכבים את הרישום. נקדים ונציין כי במהלך הבירור התגלו חסמים רחבי היקף, הטבועים בעומק השיטה החלה, ולצדם חסמים נקודתיים שגם הם נמצאו כמעכבים את הרישום.

65. כפי שצוין לעיל, הצוות התכנס על מנת לאתר קשיים ולהציע פתרונות, שיאפשרו רישום יעיל ומהיר של הזכויות הנולדות אגב ההליכים התכנוניים, במרשם המקרקעין. ואולם, לבד מההמלצות הקונקרטיות, נמצא כי יש הכרח בצעד מתבקש חשוב מאין כמוהו, המקדים כל יישום של מסקנה נקודתית והוא נוגע להכרח לייצר גשר בין עולמות התכנון לעולמות הקניין. כוונת הדברים היא לחיזוק הקשר בין המערכות העוסקות בתכנון מזה ובין מערך המרשם מזה. הצוות מצא כי קשר זה קיים אמנם, אך לא באופן מובנה ועל בסיס צרכים אד-הוק בלבד.

66. על כן, המלצת הצוות היא כי הגופים המקצועיים העוסקים יום יום בפרקטיקה של תכנון מפורט, הליכי רישוי והליכי רישום יקיימו שיח מסודר, מתמשך ותכוף הן ברמת המטה והן ברמת המחוזות, שבו יעלו לא רק בעיות נקודתיות, אלא אף סוגיות כלליות, יגיעו להסכמות בכל הקשור להצעת פתרונות להן, וכן יבצעו בקרות שוטפות על ההליכים המשותפים. במסגרת השיח שייעשה, ובהתאם לצורך, יש לשתף גם את מפ"י, כגוף אשר מהווה גשר הכרחי בין עולמות התכנון לעולמות הקניין והמרשם כאמור או את רמ"י, אשר פועלת באופן שוטף מול מוסדות התכנון מזה והמרשם מזה ומכירה היטב את שני הגופים. יצוין, כי השיח המקצועי השוטף החל לקרום עור וגידים במקביל לעבודת הצוות, והצוות מברך עליו ומעודד את המשכו.

67. חיזוק הקשר בין רשויות התכנון ובין רשויות המרשם עשוי להקל על הסרת חסמים שונים הקיימים כיום. כך למשל, מבין החסמים שנדונו בצוות, נמצא חסם משמעותי המתאר את **חוסר ההלימה שבין הליכי התכנון להליכי הרישום**. מבנים חדשים, ובפרט בתים משותפים מרובי קומות, מתחילים את דרכם כתכנית במסלול התכנוני הרגיל, או לחלופין בדרך של תשריט חלוקה. בשלב התכנוני נשקלים שיקולים רבים, שברובם המוחלט הינם שיקולים תכנוניים, שאין בהם התייחסות להליך הרישום בעתיד, לצרכים המיוחדים של המרשם ולמגבלות קנייניות ורישומיות שייתכן שיצוצו במעלה הדרך. העדר התייחסות זו גורר עמו למעשה חסם נוסף הנובע מפרשנות הדין הקיים ביחס לשלבי הליך הרישום, כך שהוא מזוהה כ"**הליך טורי**", שבו כמעט ולא נעשות פעולות מקבילות. דהיינו, רק כאשר שלב מסוים בהליך מסתיים, הרשויות עוברות לשלב הבא אחריו. התקדמות הליך הרישום בדרך זו אינה יעילה ומאריכה את פרק הזמן הכולל שבין התכנון לרישום.

68. בהתאם לדברים אלה, נדרש לפתח חשיבה שונה, כאמור, כזו הרואה בהליך הכולל מקשה אחת, ובגורמי התכנון כשותפים מלאים לגורמי הממשלה האמונים על הרישום. בפרפרזה על פעולתו של מנהל התכנון המבקש לייעל את המערכת התכנונית, אשר נושאת את הכותרת 'מתכנית – לרישוי', ניתן לסכם ולהתייחס למסקנות הצוות תחת הכותר 'מתכנון לרישום'. זוהי הבשורה המרכזית והמשמעותית של עבודת הצוות, והמלצות קונקרטיות בעניין זה ידונו בפרק המשנה הבא.

<u>תמצית</u>

69. בכל הנוגע להליכי התכנון עתידיים, מוצע להטמיע את השינויים הבאים כחלק מהליכי אישור תוכניות חדשות:

א. **היתכנות לרישום כנספח רקע לתכנית איחוד וחלוקה** – הנספח יכלול בדיקת היתכנות לרישום הזכויות עפ"י התכנית.

ב. **תת"ג כתנאי להפקדת תכנית** – מסמכי התכנית להפקדה יכללו תשריט תיעוד גבולות מאושר על ידי מפ"י, שיבוצע על בסיס תהליך שחזור גבולות כמקובל.

ג. **תצ"ר כתנאי למתן תוקף לתכנית** – בשלב אישור התכנית למתן תוקף, תקום דרישה להצגת תצ"ר התואמת לתכנית כשהיא מאושרת כ"כשרה לרישום". בהתאמה, יבוטל סעיף 125(א) לחוק התכנון והבניה, הקובע הליך לאישור התצ"ר <u>לאחר</u> אישורה של תכנית.

ד. **אחריות מגיש הבקשה לרישום הזכויות לעדכון המצב הקנייני לאחר אישור התכנית** – בהמשך לביטול המוצע של סעיף 125(א) לחוק התכנון והבניה, האחריות לעדכון המצב הקנייני נוכח השינוי שנעשה בתכנית או כל שינוי שארע לאחריה, כקבוע בסעיף 125(ב) לחוק, יוטל על מגיש התכנית והבקשה לרישום הזכויות עפ"י התכנית, ולא על יו"ר הוועדה המקומית כפי המצב כיום. יבוצעו תיקוני חקיקת משנה נדרשים.

ה. **ייקבעו בחקיקה הוראות לעניין רישום תוכניות שבהן יש חלוקה למגרשים חדשים** אבל הבעלות בכל תחום התכנית היא אחת.

הצעות אלה עשויות להאיץ את הרישום באופן משמעותי, והכל כפי שיפורט להלן.

<u>פירוט – כללי</u>

70. ככלל, הפעולות לרישום זכויות בהמשך לאישורן של תוכניות נעשות כיום לאחר השלמת ההליך התכנוני ולעיתים אף לאחר השלמת הבנייה. כך למשל, שלב עריכת תצ"ר וכן שלב רישום הפרצלציה נעשים לאחר אישורה של תכנית, לפי חוק התכנון והבניה. דוגמא נוספת היא רישומו של בית משותף, המתחיל, הלכה למעשה, רק לאחר בנייתו. הליך הרישום של בית משותף בדרך זו, מעלה לא מעט קשיים, כשהבולט מבניהם בא לידי ביטוי בכך שהרישום ייעשה בכפוף לדרישות נוספות שיש לעמוד בהן קודם לרישום, הגם שאלו מקבילות במובנים מסוימים לדרישות קיימות בהליך התכנוני, כמו למשל חישוב השטח של כל דירה בבית המשותף. כלומר, עד לרישומו של הבית המשותף "סובל" ההליך הטורי מכפל בדרישות הבירוקרטיות ולעתים מדרישות סותרות.

71. אלא שחוסר היעילות המתואר לעיל הינו רק אחת מהבעיות הקיימות – היעדר רישום מהיר בסמיכות לאישור התכנית הוא פתח לקשיים משפטיים ואחרים שעלולים להתעורר לאחר מכן ואשר יקשו על הרישום המאוחר. כך, מצב שכיח שנגרם בשל חלוף הזמן הוא כי הבניה אינה תואמת ברמת הדיוק הנדרש את התכנית המאושרת בכל הנוגע לגבולות המגרש, כל שכן, כאשר לאורך השנים נעשים שינויים פיזיים בשטח. אי התאמת הבנייה בפועל לתכנית המאושרת מייצרת קושי ברישום הבית המשותף לאחר מכן, שכן בעת הגשת בקשה לרישום בית משותף נדרש עורך התשריט לחתום על הצהרה, שלפיה הבית לא חורג מגבולות החלקה,

בעוד המציאות מלמדת שחלוף השנים לא מאפשר, במקרים רבים, הצהרה שכזו. בדומה לכך, כאשר קיימת הערה לפי תקנה 27 לתקנות הניהול והרישום או במקרה שבו המפקח על רישום המקרקעין חושד כי קיימת חריגה מגבולות החלקה, נדרש גם אישור מאת הוועדה המקומית כי הבניה תואמת הוראות תכנית או היתר, על מנת שלא יוכשרו עבירות בניה. בהיעדר אישור כאמור לא ניתן להתקדם בהליך הרישום של הבית המשותף, עד שיתוקן הבינוי ויתאם לתכנית ולהיתר או עד שתתוקן התכנית באופן שיתאם למצב בשטח. התיקון יכול שייעשה הן על ידי תיקון גבולות מגרשים וקווי בניין בדרך של תכנון, מיפוי ורישום פרצלציה נוספת, ובמקרים שבהם הבינוי "פלש" למגרשים המיועדים לצרכי ציבור, גם על ידי שינוי ייעוד ורישום פרצלציה לפי התכנון החדש. אפשרות נוספת קשורה במתן אישור על ידי הוועדה המקומית תוך התנייתו ברישום הערה לפי תקנה 29 לתקנות הניהול והרישום בדבר אי התאמה להיתר או לתכנית.

ודוק, מטרתו של חוק רישום שיכונים ציבוריים, הייתה, בין היתר, לנסות להתמודד עם תופעה זו, וזאת באמצעות הענקת סמכות לוועדה שקמה מכוחו בכל הנוגע להתאמת המצב התכנוני לזה הקיים בפועל, הכול על מנת שניתן יהיה להשלים את הרישום באופן מהיר ויעיל. כאמור, לאחר תיקונו של חוק שיכונים ציבוריים ניתנה סמכות זו לוועדת המשנה לרישום שיכונים ציבוריים שתקום כוועדת משנה של הוועדה המחוזית.[44] עם זאת, ברי כי פעולת תיקון בדיעבד אינה הדרך הנכונה להתמודדות עם התופעה, ויש לפעול בנחישות כדי למנוע חוסר התאמות בין התכנית לבינוי שלאחריה ולרישום הזכויות לפיה.

72. כאמור לעיל, צעד ראשון נדרש הוא הפנמה של מוסדות התכנון בנחיצות של מיזוג עולם התכנון עם עולם הרישום. כיום, בבואם לאשר תוכניות או פעולות תכנוניות אחרות, נדרשים לרוב מוסדות התכנון להכיר את המצב הקנייני הקיים בתחומי התכנית הנדונה רק באופן כללי וכרקע לתשריט התכנית ולעיתים ללא מידע קנייני מספק ומהימן. אולם, עד היום, וגם כאשר המצב הקנייני נפרש בפני מוסד תכנוני הדן בתכנית או בהיתר באופן מדויק יותר, לא מונח בפניו הצורך לסיים את ההליך ברישום, וכן לא נבחנים הצרכים והדרישות של המרשם הנובעות בין היתר מהוראות הדין. מבחינת מוסדות התכנון התוצאה המתבקשת היא אישורה של תכנית, הוצאתו של היתר או טופס אכלוס. הצורך להשלים את מהלך התכנון ברישום לא הוצג מעולם כתוצאה או כמאמץ נדרש, ומכאן שלא בא תמיד לידי ביטוי. ההמלצות המובאות להלן בפרק זה מבקשות לשנות את התפישה הקיימת, ולמזג חלק מהדרישות הנוגעות לרישום עם ההליך התכנוני.

73. ודוק, נוכח פעולת מינהל התכנון בעת האחרונה, שהביאה לייעול ההליך שבין תכנון לרישוי, נמצא כי התייחסות לשלבים מאוחרים יותר של הרישום כבר בהליך התכנוני, לא תעכב יתר על המידה את ההליך התכנוני, בכפוף ליכולתה של מפ"י לעמוד בלוחות הזמנים הקבועים בחוק להליכי אישור תכנית. על כן, הצוות סבור כי "המחיר" שמערכת התכנון תידרש לשלם לשם ייעול הליכי הרישום איננו גבוה מדי, בוודאי לא בהינתן התועלת המצרפית למשק הנוצרת בייעול ובקיצור הליכים אלה.

74. לאחר בחינת החלופות, הוסכם על ידי כלל הגורמים, כי השינוי המוצע להלן הוא הנכון ביותר והמשמעותי ביותר לרפורמה להאצת הרישום. מינהל התכנון והמרכז למיפוי ישראל הסכימו על השינוי, והסכמתם מהווה נדבך משמעותי בקידום המלצה זו, שכן הם הגופים אשר יישאו בעומס שיוטל על המערכות כתוצאה מהגדלת היקפי העבודה הנדרשים כבר בשלב התכנון.[45] הסכמה זו נעשתה לאחר התייעצויות רבות בפורום הצוות הבין-משרדי, וכן בישיבות של הגורמים המקצועיים השונים.

[44] ור' הרחבה בענין זה בפרק ה.1 שלהלן.
[45] מובן כי מבחינת רמ"י ומפ"י הצורך לבקר את הליכי אישור התצ"ר כתואם תוכניות יחייב היערכות מחודשת של כוח האדם, על כל המשתמע מכך. מיפוי צרכי מפ"י והיענות להם הוא תנאי להצלחת המהלך.

75. כפי שיפורט להלן, הקדמת דרישת התת״ג לשלב התכנוני והשלמת הדרישה על דרך אישור תצ״ר לצד אישורה של התכנית, בראייה רוחבית של ההליך כולו כמקשה אחת, משמעה קיצור משמעותי ומניעת בעיות רבות, ולמעשה גם חסכון בעלויות עתידיות. הכנת תת״ג ותצ״ר טומנת בחובה עלויות, זמן עבודה, ותשומות רבות שיידרשו ממפ״י, מרשויות התכנון ומרמ״י. אכן, על פני הדברים, נראה כי מדובר בהוספת עלויות שוליות לשלב טרום התכנון והתכנון עצמו, אשר עלולות להקשות אף על היזמים בשלבי התכנון; אלא שיש לזכור, כי מדובר בעלויות הנדרשות בכל מקרה, שכיום היזם נושא בהן,[46] או למצער מחויב לשאת בהן, בשלב הכנת המסמכים להכנת תצ״ר ולרישום לאחר אישור התוכניות. כל שנדרש כדי לייעל את הליכי הרישום הוא ״הקדמה מימונית״ של היזם או גורם אחר שמקדם את התכנון. ויודגש, כפי שצוין לעיל, ככל שגבולות התכנית והמגרשים שנוצרו לפיה לא ייבדקו בשלב התכנון, עלולות להיווצר שגיאות תכנוניות עת הבנייה שיצריכו תיקונים ואישור התכנית מחדש (כפי שנעשה כיום), אשר העלות בצדם גבוהה הרבה יותר. מודל זה יבטיח גם תשתית מיפוי מדויקת וחד ערכית לשלב הבניה והמימוש בפועל, יחסוך בעלויות המיפוי והמדידה בשלב זה, ועשוי להבטיח כי הבניה תיעשה בגבולות המגרשים כפי שנקבעו בתכנון.

- **<u>״בדיקת בעלויות והיתכנות רישומית״ כתנאי לקליטת תכנית איחוד וחלוקה</u>**:

76. במהלך ישיבות הצוות, הציגו נציגי רמ״י, כי כבר כיום מונחות החברות המתכננות של רמ״י להוסיף לפועלן שלב מוקדם של בחינת התכנית בראי הרישום העתידי – שלב המכונה על ידם ׳היתכנות לרישום׳. במסגרת שלב זה בודקים מגישי התכנית את כל החלקות הרלוונטיות לתכנית, ואת כל הסוגיות הקנייניות העלולות להפריע לרישומה העתידי של התכנית. הצעת נציגי רמ״י במהלך הישיבות הייתה כי שלב מוקדם זהה יוחל על כלל הגורמים הרלוונטיים להגשת תוכניות, לרבות על יזמים פרטיים, ואולי אף ייכלל במסגרת רשימת דרישות הכרחיות שנדרשות על ידי מוסדות התכנון. כך למשל, הועלתה הצעה כי שלב ההיתכנות לרישום יעוגן בנוהל מבא״ת. **הצוות החליט לאמץ דרישה זו ביחס לתוכניות איחוד וחלוקה**.

77. במסגרת הבדיקה התכנונית המקדימה, כפי שנעשה היום בתוכניות ביוזמת רמ״י, מוגשת מפה לבדיקת בעלויות של החלקות ב״מצב הנכנס״ של התכנית, כאשר היא מסומנת בצבעים על פי אפיון מצבה הקנייני. לדוגמא, קרקעות פרטיות יודגשו בצבע אחד השונה מצבען של קרקעות שבבעלות המדינה או קרקעות שבבעלות רשות מקומית; כמו כן, קרקע מוחכרת מסומנת בקווקוו אלכסוני; קרקע שעליה בית משותף מסומנת כקווקוו אחר ועוד. כמו כן, מצורפים נסחי רישום עדכניים לכלל החלקות הנכללות בתחום התכנית.

78. שלב נוסף בהליך בדיקת התכנות הרישום כולל התייחסות לסוגיות הקנייניות העלולות להפריע לרישומה העתידי של התכנית. כיום, אפשר שהליך הרישום ילווה בקושי הנובע מחילופי בעלויות בזכויות על המקרקעין, שעבודים המוטלים על הקרקע ובעלי זכויות אחרות במקרקעין, המצריכים איתור שלהם לצורך הרישום. על מנת למנוע עיכוב זה בשלב הרישום, רמ״י מקדימה את הבדיקה של הבעלויות והזכויות האחרות בקרקע לשלב התכנון, כך שבמסגרת הליך הבדיקה התכנונית המקדימה, רמ״י מקיימת בחינה של כל בעלי

[46] כך למשל, ס׳ 6ב(א)(1) לחוק המכר דירות, קובע כי ״המוכר״ (הוא היזם) יבצע ״את כל הפעולות ולקיים את כל החיובים המוטלים עליו בקשר לרישום בפנקסי המקרקעין של חלוקה ואיחוד של הקרקע שבה נמצאת הדירה, במועד המוקדם ביותר האפשרי״. ודוק, האחריות לבצע את כל הפעולות לשם רישום הבית המשותף מוטלות כולן על היזם, ומכאן שממילא הוא מחויב בהוצאה כספית לשם הכנת התת״ג והתצ״ר. אמנם, בהתאם להמלצה זו ההוצאה הכספית תהיה בשלב מוקדם יותר בהליך, אך כאמור, נכון כי תהיה בשלב זה גם העמסה כלכלית על מנת למנוע חסמים ברישום בשלבים מאוחרים. וראו פירוט בפס׳ 109-110 לדו״ח שלהלן.

הקרקע כפי שהם מופיעים בנסחי הרישום, וכן בהתאם לחוזים שנעשו בין בעלי הקרקע לצדדים נוספים. בחינה זו, כאמור, מונעת מגבלות שייתכן שיעלו בשלב הרישום ויביאו לעיכובו או אף למניעתו.

79. בדיקה מקדמית זו מאפשרת מתן דגש לאופן עריכתה של התכנית בראייה רישומית, תוך כדי איתור וטיפול בחסמי רישום אופציונאליים, כבר בשלבים המוקדמים של התכנון. כך למשל, ברי כי קרקע בבעלותם של מספר בעלים יחדיו (במושע) קשה יותר לרישום מקרקע בבעלות אחודה, בפרט ביחס למצבים בהם לא כל בעלי הקרקע מקדמים את ההליך התכנוני ולא ברור האם הם יתנו את הסכמתם, בסופו של תהליך, לרישום הזכויות, אם לאו. בדומה, שיתוף הפעולה לעניין רישום שיתקבל מהמדינה כבעלים צפוי להיות טוב יותר משיתוף פעולה של בעלים פרטיים. למעשה מדובר במסמך המהווה בסיס מידע לצורך קבלת החלטות בהמשך ההליך התכנוני, ואין בו כדי למנוע את המשך התקדמות התכנית.

80. מוצע כי בדיקה שכזו תוגש כנספח רקע לתכנית איחוד וחלוקה, בשיקול דעת של מוסד התכנון. כך למשל, כאשר מדובר בתכנית שחלה על שטח קטן יחסית, לא יהיה צורך בנספח כאמור. מומלץ כי לצורך יישום ההמלצה, מנהל התכנון יגבש, יחד עם רמ"י ומפ"י, מסמך אשר יפרט את פרטי בדיקת ההיתכנות לרישום ובאילו מצבים היא נדרשת. נראה כי גם המלצה זו, תוכל לתת אינדיקציה טובה כבר בתחילתו של ההליך התכנוני, ביחס לקשיים ברישום ככל שהם עשויים להתעורר במעלה הדרך. כפי שצוין לעיל, משמעות הדברים תהיה כי גם במקרים המורכבים יותר, כאשר הבעיות יזוהו כבר בתחילת הדרך, ניתן יהיה להעניק לדברים מענה יעיל ונקודתי במסגרת ההליך התכנוני , ובכך להסיר את החסם העתידי הנוגע להשלמת הרישום.

81. לצורך כך, ממליץ הצוות למסד את בדיקת ההיתכנות הרישומית ובדיקת הבעלויות בהסדרים חוקיים רלוונטיים, כך שתחול במקרים המתאימים על כל מגיש תכנית, לרבות יזם פרטי, במסגרת הגשת תכנית לאיחוד וחלוקה למוסד התכנון. בתוך כך, מוצע לקבוע כי בחינת ההיתכנות לרישום תכלול, בין היתר, בדיקת בעלויות – הכוללת בדיקת נסחי רישום עדכניים, מפת בעלויות וזכויות במקרקעין כפי שהן קיימות בתחומי התכנית והתייחסות לבעלויות משותפות.

82. יצוין, כי הצוות לא רואה בשלב של בדיקת היתכנות רישומית כיוצר בהכרח מעמסה נוספת על שלב התכנון שיש בו כדי לעכב את התכנון כולו. לדעת הצוות, שלבים אלו עשויים להביא לייעול ההליך התכנוני שיש בו גם למנוע את עיכוב הרישום בעתיד, ומכאן שזהו שלב נוסף המונע קושי ברישום בעתיד.

- **<u>שחזור גבולות ותשריט תיעוד גבולות (תת"ג) כתנאי להפקדת תכנית</u>:**

83. תשריט תיעוד גבולות (תת"ג) קובע את גבולותיהם של המקרקעין באופן מדויק והוא נעשה על בסיס תהליך של "שחזור גבולות", המאפשר לקבוע את גבולותיהן של חלקות באופן מדויק וסופי ברשת ישראל התקפה. לעיתים לא נדרש לשחזר את כל גבולות החלקות בתכנית מפורטת, כך למשל, בתכנית איחוד וחלוקה לפי פרק ג' סימן ז' לחוק, לא נדרש לשחזר גבולות חלקות שמתבטלים עקב פעולת האיחוד. כאמור, התת"ג קובע את גבולות החלקות באופן סופי ומדויק ומכאן שהדרך לביצוע החלוקה החדשה (בתצ"ר) פשוטה יותר ומהירה.

84. כיום, תכנית אינה מותנית כלל באישור גבולות החלקות ע"י מפ"י, ומכאן שאין ודאות ואישור של מפ"י לכך כי גבול התכנית ("הקו הכחול") נערך על פי רמת הדיוק הנדרשת. יצוין, כי לאור העובדה שגבולות הגושים והחלקות במפות המשמשות לתכנון כיום לא מסתמכים על מפה שנבדקה ואושרה על ידי מפ"י, וכן כי הכנת התכנית אינה מותנית באישור של מפ"י, יש לא מעט מקרים שבהם לאחר אישור התכנית, עת מגיעים לשלב

רישום הזכויות לאחר אישור התצ״ר, מתגלה כי מיקום גבולות החלקות שבתכנית שונה ממיקומם לפי התכנית. חוסר התאמה מאריך את ההליך ומעורר קשיים, לרבות לעניין פגיעה בהסתמכות של ציבור לא מבוטל על החוזים שנחתמו עובר לגילוי הבעיה. בנוסף, כיוון שגבולות התכנית זמינים רק לצדדים המעורבים בפרויקט, ולא לכלל הציבור המקצועי, ייתכנו אי התאמות בין תוכניות שכנות, אשר מתבססות על שתי מפות מדידה שאינן מתאימות אחת לשנייה.

85. לצורך פתרון קושי זה, הציע מפ״י בהסכמת מינהל התכנון, כי במהלך אישורה של תכנית יאושר וייעשה שימוש בתשריט לתיעוד גבולות, אשר יהווה בסיס לרקע הגושים והחלקות לתשריט התכנית, ולקראת סופו של הליך התכנון תוגש תצ״ר שתתבסס על התת״ג האמור. במובן זה הקדמת הדרישה לעריכת תת״ג למועד כלשהו במהלך הליכי עריכת התכנית תעזור עד מאוד באיתור בעיות תוך כדי ההליך התכנוני, דבר שיאפשר תיקון נדרש במהלך הליכי התכנון ויעזור עד מאוד באישור התצ״ר והאצת הרישום.

86. פעולות אלה יקלו משמעותית על מידת הוודאות לרישום תכנית, כבר בעת אישורה, וכן ימנעו מראש פערים בין התשריטים השונים – התשריט המלווה את התכנית לעומת המסמכים הנדרשים לצרכי הרישום. אין חולק על כך כי דיוק הגבולות, ככל שייעשה עוד בתחילת ההליך התכנוני, ידייק, בסופו של יום את התכנון, מהלך שמבורך גם מטעם זה. לשם מימוש שינוי זה, יידרש מינהל התכנון לסיוע של אנשי מקצוע בתחום המדידות אשר יסייעו ללשכות התכנון המחוזיות ויוכלו לבחון טענות שיעלו מקרב הציבור באשר לנכונות התת״ג. לשם כך יש לסייע למינהל התכנון בהקצאת כוח אדם מתאים.

87. זאת ועוד, התת״ג נערך על ידי מודדים מוסמכים, נבדק ומאושר על ידי מפ״י ומהווה בסיס ראוי לתכנון סטטוטורי המאפשר הוצאת היתרים. כפי שעלה בדיוני הצוות, הבסיס לתכנון מדויק וצופה רישום הוא, בין היתר, התבססות על שכבה מדויקת ועדכנית של הגושים והחלקות, ומדידה עדכנית של השטח המיועד לתכנון ושל סביבתו. תוצרים אלה ניתן לקבל בהכנת תת״ג, אשר מאפשר זיהוי גבולות מדויקים, באופן התואם את החלקות הרישומיות ומשכך מהווה בסיס איתן להפעלת רגולציה תכנונית המתייחסת לשימושי הקרקע ולעוצמות הבינוי לפי המגרש המדויק הנדון.

88. נציג מפ״י הוסיף כי על פי תקנות המדידות, אם מבקשים לערוך תת״ג או תצ״ר יש לבצע ״שחזור גבולות״ לתכנית במקרים בהם הקדסטר אינו ברשת ישראל התקפה ואינו מיטבי. תהליך זה הוא מורכב ואורך זמן ממושך, אשר כולל יציאות לשטח, התחקות אחר מסמכים ישנים ועוד, אך הוא מחויב על פי חוק, וצריך להיעשות בכל מקרה, ומשכך אין סיבה מדוע לא לבצעו בשלבי התכנון המוקדמים. התת״ג ואישורו הוא למעשה שלב הביקורת והאישור על ידי מפ״י לשחזור הגבולות. כך, הביקורת והאישור אמנם מייקרים במקצת את ההליך התכנוני, אולם אין מדובר בסכומים גבוהים במיוחד, וממילא נדרש לשלם אותם בשלבי התכנון המאוחרים כאמור, ובכל מקרה מסקנת הצוות היא שהתועלת ממהלך זה רבה יחסית יותר מעלותו. הנחת המוצא היא, כי כאשר המדידות יהיו מדויקות מתחילת דרכה של התכנית, יתקצר לוח הזמנים עד לאישור התצ״ר, ומשכך גם לרישום התכנית בפנקסי המקרקעין.

- **<u>תכנית לצרכי רישום (תצ״ר) כתנאי לאישור תכנית</u>**

89. תכנית לצרכי רישום מוגדרת בתקנות המדידות (מדידות ומיפוי), התשע״ו–2016, כ״תכנית המגדירה גבולות מקרקעין ושטחיהם ותשריט, כמשמעותו בפרק ד׳ בחוק התכנון והבנייה, המהווה חלק ממסמכיה, משמש לצורכי רישום בשיטת רישום זכויות קניין, או רישום ראשון, או רישום בשיטת השטרות״.

להבדיל מהתת״ג שקובע רק את הגבולות המדויקים של חלקות רשומות, הרי שתצ״ר היא תכנית הכוללת גם גבולות מדויקים של החלוקה החדשה של הקרקע כפי שתקבע על ידי מוסד התכנון. למעשה, התת״ג הוא בסיס המידע והנתונים ביחס לגבולות של חלקות רשומות בתכנית שעל בסיסה עורכים את התוצר – הרישום הסופי (התצ״ר). במילים אחרות, התת״ג מייצר קדסטר מדויק של החלקות הרשומות והתצ״ר מייצרת את החלוקה החדשה בהתאם למגרשים שנקבעו בתכנית המפורטת.

90. כיום, דרישת הגשת התצ״ר מופיעה רק בשלב הגשת המסמכים לרישום בלשכות הרישום. **הצוות סבור כי יש להקדים את מועד אישור התצ״ר כך שתשולב בהליך התכנוני ותהווה את הבסיס לקביעת גבולות מדויקים של המגרשים בהתאם לתכנית, וזאת בהמשך לחובת הגשת ואישור התת״ג המתוארת לעיל. בנוסף, אישור התצ״ר אמנם יהווה תנאי למתן תוקף לתכנית, אך לא יהווה כשלעצמו מסמך הנמנה על מסמכי התכנית עצמה.**

91. לדעת חברי הצוות הקדמת המועד להגשת תצ״ר יכולה לייעל ולהקל עד מאוד על הליכי הרישום של הזכויות בפנקסי המקרקעין. זאת, שכן בהינתן תצ״ר המתאשרת על ידי מוסד התכנון בעת ובעונה אחת יחד עם אישור התכנית, יימנעו טעויות ושגיאות הנפוצות היום הנובעות מהעדר מדידה מדויקת בשלב אישור התכנית, וזאת בדומה לאפקט מניעתי שיש לתת״ג כמוסבר לעיל. כפי שהוזכר לעיל, בהיעדר הדיוק, ובמקרים רבים, לאחר אישור התכנית מתגלות סטיות בין הגבולות המדויקים במגרשים שבתוך הקו הכחול, באופן המקשה על יישומה ועל רישומה.

92. עמדת הצוות היא כי על אף העלויות הכספיות והתשומות הנדרשות במהלך ההליך התכנוני, השיפור המשמעותי שחובת הגשת תצ״ר יכולה לייצר ביחס להליך בכללותו, הופך את השינוי לכדאי עד מאוד. כך, בעת שהתכנית תתאשר יחד עם תצ״ר, וכשתוגש בקשה לרישומה, ניתן יהיה לפעול לרישום באופן מהיר ויעיל, וזאת נוכח העובדה כי הטעויות והיעדר ההתאמות יתמעטו מאוד, וכן בשל העובדה שהמסמכים המקצועיים כבר קיימים ומצויים בידי הרשויות השונות.

93. יתרון משמעותי אקוטי נוסף, הנובע מחובת הגשת תצ״ר (לאחר תת״ג) כתנאי לאישור התכנית, הוא טיוב הליכי הרגולציה. במצב הקיים כיום, שבו התצ״ר נערכת לאחר אישור התכנית, מתקיים הליך ביורוקרטי ארוך בוועדה המקומית לאישור התצ״ר ככשרה לרישום. ההליך המתואר בסעיף 125 לחוק התכנון והבניה מחייב פניה של יו״ר הוועדה המקומית למפ״י לאחר שבדק כי התצ״ר תואמת לתכנית. לשם כך, מיום שאושרה התכנית, מוקצים ליו״ר הועדה שמונה חודשים עד להגשתה למפ״י; לאחר מכן מוקצים למפ״י חודשיים עד לאישור התצ״ר; לאחר מכן, מוקצים ליו״ר הוועדה המקומית שמונה חודשים נוספים לשם העברת התצ״ר המאושרת לרישום, כאשר במשך תקופת זמן זו נדרש לבצע פעולות ביורוקרטיות נוספות, לרבות ייחוד הערות ושעבודים. מכאן, כי התהליך לרישום תכנית מיום שאושרה ועד להגשת המסמכים למרשם, אורך כיום 18 חודשים, וזאת מבלי למנות חריגות מהמועדים הנקובים בחוק.[47]

[47] ור׳ סעיף 125 לחוק התכנון והבניה, הקובע כי: ״(א) בתוך שמונה חודשים מיום תחילת תוקפה של החלוקה החדשה, יגיש יושב ראש הועדה המקומית, שבתחומה אושרה תכנית החלוקה החדשה, למנהל כהגדרתו בפקודת המדידות (בסעיף זה - המנהל), תכנית לצורכי רישום התואמת את התכנית של החלוקה החדשה שאושרה; בתוך חודשיים מהיום שהועברה התכנית למנהל, יאשרה ככשרה לרישום בהתאם לפקודת המדידות וחוק המקרקעין, תשכ״ט-1969, אם מצא כי התכנית ראויה לרישום כאמור.
(ב) בתוך שמונה חודשים מהיום שאושרה תכנית ככשרה לרישום לפי סעיף קטן (א), יעביר יושב ראש הועדה המקומית ללשכת רישום המקרקעין הנוגעת בדבר את התכנית, וכן את העתק התכנית לחלוקה החדשה שאושרה על תשריטיה, כשהוא חתום על ידיו, ורשם המקרקעין ירשום את החלוקה בהתאם לתכנית בתוך חודשיים מהיום שהועברו אליו התכנית והעתק התכנית כאמור.
(ג) אי שמירת המועדים האמורים בסעיף זה, לא תפגע בתוקפה של החלוקה החדשה ובזכויות שנרכשו מכוח סעיף 124.״
בכל הנוגע לתשריט חלוקה מתקיים הליך בחינה דומה, ראו ס׳ 141 לחוק התכנון והבניה (ור׳ גם בפרק ה׳ שלהלן).

94. במצב החדש המוצע, שלפיו התצ״ר שתוכן על ידי מגיש התכנית, תאושר עם אישורה של התכנית, כתוצאה משיתוף הפעולה שבין מפ״י למוסד התכנון, לא יהיה עוד צורך בהליכים הארוכים הקבועים בחוק הקיים. לאחר אישור התכנית, **ולפי בקשת בעלי הזכויות במקרקעין שבתחומה**, תוכל הלשכה הארצית לרישום תשתיות לאומיות ופרצלציות ברשות לרישום והסדר זכויות במקרקעין להתבסס על התצ״ר המאושרת מתוך מערכות המידע של מפ״י, לדלג על 18 החודשים המלווים בביורוקרטיה רבה כפי שקיים היום, וכן לרשום את הזכויות בהתאם להוראות התכנית, בסמוך לאישורה ועוד לפני שבוצעו שינויים רבים במרשם. בדרך זו, יתאפשר קיצור משמעותי של הטיפול בתיקי הרישום (ר׳ תרשים שלהלן). **משמעות ההמלצה היא כי למעשה, סעיף 125 לחוק התכנון והבניה כלשונו יתייתר ועל כן יבוטל. עיקר ההליכים הקבועים בו יוטמעו בהליכי התכנון, והחלק האחר בתקנות המקרקעין, אך לא יהוו עוד שלב שיש לעבור לאחר השלמת התכנון וכתנאי לרישום.**

95. חשוב לציין כי, במקרים רבים תחסוך המלצה זו ככל שתתקבל, משא ומתן מייגע של יזמי התכנית עם הרשות המקומית, אשר לא תמיד נכונה לקדם את הליכי אישור התצ״ר בקצב המצופה, אף לא בזמנים הקבועים בחוק.

96. עוד יצוין, כי לשם יישום ההמלצה, נדרש לקיים שיח עם הוועדות המקומיות וזאת לצורך בחינת הטמעה נכונה של ההליכים הקיימים כיום בוועדה המקומית מכח סעיף 125 לחוק, במסגרת ההליך התכנוני ובמסגרת בקשת בעל המקרקעין לרישום התוכנית, וכן לצורך שמירה על האינטרסים של הרשות המקומית בתוכניות (למשל בכל הנוגע לקרקע המיועדת לצרכי ציבור).

97. עוד חשוב לציין- כאמור לעיל ובלא מעט מקרים, זוהו קשיים באישור התצ״ר כתואמת תכנית אם וככל שהליך הכנת התצ״ר והליך רישום הזכויות מתחילים שנים רבות לאחר אישור התכנית והבניה בשטח. במצב דברים זה ולעתים, התכנית ״הישנה״ אינה תואמת את המציאות שנוצרה, ועל כן הרשות המקומית מוסיפה להליך אישור התצ״ר דרישות נוספות בהתאם לשיקול דעתה, שמקשות על הגורם המבקש את הרישום. עוד ובנוסף, במצב החוקי הקיים כיום, קשה לעיתים לאתר בעלי עניין שידאגו להכנת תצ״ר ולהשלמת הרישום בחלוף הזמן, שכן מעת שהנכס כבר בנוי ומאוכלס, וגם כאשר חובת הרישום הוטלה על היזם או החברה המשכנת, המוטיבציה לרישום הזכויות פוחתת מאוד.[48] המציאות מלמדת כי לא תמיד גורמים אלה ישקדו על השלמת הרישום. **לעומת זאת, במנגנון המוצע כעת, רישום הזכויות יהפוך קל הרבה יותר שכן התצ״ר תאושר עם אישורה של התכנית, והמשך ההליך יתבצע כמעט כמובן מאליו, ללא יצירת קשיים מיוחדים ליזם**.

98. יצוין, כי נבחנו מספר אפשרויות ביחס לשלב שבו תידרש התצ״ר במהלך ההליך התכנוני, מבין השלבים התכנוניים השונים, שתכנית עוברת מרגע הכנתה ועד לאישורה. כאמור לעיל, בכל הנוגע לתת״ג הומלץ כי השלב התכנוני יהא שלב הפקדת התכנית. בשלב זה קיימת ודאות רבה באשר לגושים והחלקות שנכללים בתכנית. ואולם, בכל הנוגע לחלוקה הפנימית בין המגרשים שבתחומי התכנית, ראוי להמתין עוד זמן מה, הואיל והתכנית יכולה להשתנות במהלך הדיונים בפני מוסד התכנון, בוודאי לאחר שלב התנגדויות. לפיכך, מומלץ להימנע מלדרוש תצ״ר בשלבים אלו, אלא להמתין לשלב של אישור התכנית וכתנאי למתן תוקף – קרי, לאחר שמוסד התכנון הכריע בהתנגדויות והחליט לאשר את התכנית, לרבות את חלוקת המגרשים הפנימית בה.

[48] ראו פרק ה.2 שלהלן.

99. ככל שתתקבל המלצת הצוות לבטל את ס' 125 לחוק, כך שאישור התצ"ר יהווה חלק מן הדרישות לאישור התכנית למתן תוקף, נדרש לקבוע הוראות ביחס לשלב הנוסף הקודם לרישום, שמטרתו לשקף את מצב הזכויות בקרקע, כשהוא מעודכן בשינויים שנעשו יחסית למצב הקיים לפני אישור התכנית. זאת שכן, בהתאם לסעיף 125(ב) לחוק, לפני העברת התכנית והתצ"ר הכשרה לרישום לרשם המקרקעין, נעשית בדיקת הזכויות במקרקעין על ידי הוועדה המקומית לתכנון ולבניה לצורך התאמת מצב הזכויות "במצב היוצא" לפי טבלאות ההקצאה או ההקצאה והאיזון הנלוות לתכנית האיחוד והחלוקה, לצורך יחוד הערות למגרשים החדשים שנקבעו בתכנית ולצורך עדכון הזכויות למקרה שבו השתנה מאזן הזכויות בקרקע. כך למשל, אם הוטלו שעבודים על חלקים מסוימים בקרקע, הרשות המקומית מעדכנת את הפרטים בדבר "מיקומו" החדש של השיעבוד בהתאם. כמו כן, אם נרשמו עסקאות על מקרקעין לפי מצבם היוצא, הוועדה המקומית מעדכנת גם את בעלי הזכויות החדשים עובר לפנייה לרישום התכנית במרשם.

100. הצוות סבור כי אין הכרח שאת העבודה, הטכנית בעיקרה, המתוארת לעיל, תבצע הוועדה המקומית, וכי ניתן להטיל את ביצוע הפעולות הנדרשות לפי הוראות סעיף 125(ב) לחוק התכנון והבניה על מגיש הבקשה למרשם. **לשם כך הצוות ממליץ לתקן את תקנות הניהול ורישום, כך שייקבע כי האחריות לבדיקת המצב הקנייני המעודכן לאחר אישורה של התכנית ועד הגשתו למרשם תחול על מגיש התכנית למרשם,** וכי הרשות לרישום זכויות במקרקעין תבדוק (למעשה כפי שנעשה ממילא היום) את מצב הזכויות המעודכן ואת ייחוד ההערות בהתאם למסמכים שהוגשו על ידי מגיש הבקשה לרישום, קודם לרישום. במסגרת התקנות ייקבעו הוראות מחייבות שיחולו על מגיש הבקשה לרישום, ובכלל זה יבחן הצורך באישור מוקדם של כל בעלי הזכויות בתחום התוכנית להגשת הבקשה, וכן בפניה לשמאי של מוסד התכנון שאישר את התכנית לרבות לשמאי שהכין את טבלת ההקצאות והאיזון, גורמי מקצוע בכירים ברמ"י, או לכל גורם מקצועי אחר, על מנת שזה יאשר כל שינוי שנעשה בטבלאות ההקצאה, אם וכאשר ארע לאחר אישורה של התכנית. בכל מקרה, רק טבלת הקצאה מעודכנת תוכל להירשם במרשם. בעת הליכי שמיעת הציבור שביצע הצוות, הוסכם כי בלי לגרוע מן ההיגיון שבמהלך של העברת הסמכות לביצוע הליכים אלו לידי הרשות לרישום, יש ליחס חשיבות למקומה של הרשות המקומית בהליכים אלו, כבעלת אינטרס וזכויות בקרקע, בין אם כבעלים מקורי ובין אם כמי שחלק מהקרקע בתחומי התכנית עתידה להירשם על שמה בהפרשה או בהפקעה. משכך הוסכם כי יש לקבל גם את תגובת הרשות המקומית להליכי הרישום, כך שלא יהיה בבקשה כדי למנוע מהרשות המקומית, כבעלת עניין, להשמיע את קולה.

101. חשוב להדגיש, כי בהינתן שיאומצו המלצות הצוות, כך שיהיה צורך לבדוק ולאשר תת"ג ותצ"ר יחד עם תוכניות, צפוי כי ייווצרו עומסים נוספים על אלו שקיימים היום בפעילותה של מפ"י. על כן, סביר כי לצורך יישום ההמלצות יש מקום לבחון תוספת תקנים נדרשת למפ"י. וכן ללשכות התכנון אשר יידרשו להיעזר באנשי מקצועי בתחום המדידות – תחום מקצועי שככלל, כיום לא קיים בלשכות התכנון המחוזיות. יודגש, כי אין מדובר בתנאי ליישום המלצת הצוות, וכי מוצע שיתקיים שיח מפורט יותר בעניין זה בין מפ"י לבין אגף התקציבים במשרד האוצר. יצוין, כי משך זמן ההמתנה היום לביקורת תצ"ר הוא כשנה. כבדרך שגרה, מפ"י מבצע תהליכי התייעלות שהביאו לעלייה של 60% בתפוקות בארבע שנים, אך במקביל קצב הגעת תצ"רים לביקורת עלה פי שניים. מכל מקום, אין ספק כי לשאלת הזמן שאורך למפ"י לאשר תת"ג או תצ"ר משמעות רבה להצלחת הרפורמה המוצעת, שכן אסור ששזירת חובת הגשת תת"ג ותצ"ר להתקדמות הליכי התכנון תעכב את ההליך התכנוני. עוד ולשם כך, נדרש לערוך התאמות ללוחות הזמנים של הליכי התכנון. כידוע, הזמנים הקובעים לאישור תוכניות בוועדה המחוזית או המקומית התקצרו בהתאם לקבוע בתיקון 101 לחוק התכנון והבניה. ככלל, הוועדות המקומיות נדרשות לאשר תוכניות שבסמכותן בפרק זמן קצר יותר

מהוועדות המחוזיות, **ועל כן יש לבצע התאמות גם ביחס להגשת התת"ג והתצ"ר אליהן וזאת בלוחות זמנים סבירים, כך שיעמדו בקנה אחד עם זמני אישור התכנון הקבועים בחוק.**

102. יצוין כי בימים אלה מתקיים פיילוט שמטרתו אימוץ ההמלצות ביחס לתוכניות ביוזמת המדינה. במסגרת הפיילוט נבחנת מידת האפקטיביות והיעילות שבהקדמת ההגשה, הבקרה ואישור התת"ג והתצ"ר, במסגרת קידום הרישום. כאמור, הנחת העבודה של הצוות היא שהקדמת שלב זה תסייע עד מאוד בהשלמת הליך הרישום ובוודאי ראוי לבחון האם הנחת מוצא זו תתברר כנכונה כאשר ילמדו תוצאות הפיילוט. בפרט, יש ללמוד האם הקדמת התהליכים סייעה למסגרת הזמנים לרישום, וכן לבחון את היקף ההכבדה שיצר ההליך התכנוני החדש על מוסדות התכנון. עם גיבוש המלצות הצוות הסופיות, הובהר כי מדובר במהלך חשוב ומורכב. לפיכך, כדי לבחון ולהבטיח את הצלחתו, מוצע להחילו באופן מהיר אך גם הדרגתי, כך שתבחן יעילותו לאורך זמן. לכן, מוצע לקבוע כי ההסדר לא יחול באופן גורף אלא רק על סוגי תכניות אשר יקבעו בתקנות לפי חוק התכנון והבניה. בתוך כך, מוצע לקבוע בתקנות כי ההסדר יחול ראשית על תכניות המקודמות בוועדות המחוזיות על ידי רשויות המדינה, ובהמשך יורחב לסוגי תכניות נוספים.[49]

103. חשוב לציין כי הצוות ממליץ, כי בדיקת היתכנות רישומית, וחובת הגשת תת"ג ותצ"ר כחלק מחייב מהליכי התכנון תהיה כפופה לחריגים, ביחס לתוכניות שבהן הדבר אינו נדרש. כך למשל, תכנית שאינה קובעת שינוי בגבולות המקרקעין, שכן היא מוסיפה זכויות בניה בלבד במגרש, קרי – מדובר בתכנית שאינה דורשת את שינוי המרשם – תהיה פטורה בחובות אלה וכן הדבר במצבים שבהם הקדסטר הינו מיטבי ברשת ישראל התקפה.[50] גם נושאים אלו יזכו להסדרה בתקנות המוצעות שהוזכרו לעיל.

- **<u>תחולת ההמלצות על תכנית חלוקה למגרשים שבהם בעלים אחד</u>**:

104. על פי הדין הקיים, לא ניתן לערוך תוכניות איחוד וחלוקה שלא בהסכמה או בהסכמה, כאשר יש רק בעלים אחד בקרקע שבתחומי התכנית. מעבר לקושי המשפטי שיש בכך, ברי כי גם אין כל יעילות בעריכת טבלאות הקצאה או הקצאה ואיזון כאשר רק בעלים אחד נמצא בתחומי התכנית. עם זאת, הצוות מצא כי הדין הקיים מתקשה להתמודד עם הצורך ברישום יעיל ומהיר של תוכניות מסוג זה, ובפועל נעשה שימוש בכלים לא נכונים לצורך הרישום – כך, חלק מהתוכניות הכוללות שינויי יעוד וחלוקה למגרשים מוכרזות כתוכניות איחוד וחלוקה, ואזי נדרש לפעול להכנת טבלאות הקצאה ולפעול בהתאם לקבוע בסעיף 125 לחוק התכנון והבניה; וחלק מהתוכניות אינן מוגדרות ככאלה, ואזי לא מאושרות על ידי יו"ר הוועדה המקומית ככשרות לרישום בהתאם לסעיף האמור, אלא נדרשות לאישורים המתאימים לפי הוראות חלק ד' לחוק התכנון והבניה, העוסק בתשריט חלוקה. דא עקא, שגם פעולה באמצעות תשריט חלוקה לפי חלק ד' אינה הדרך הנכונה להתמודדות עם תוכניות מהסוג האמור, שכן הוא נועד לצורך שונה לחלוטין.[51]

105. על הבעייתיות המתוארת לעיל העידו נציגי רמ"י בצוות. נציגי רמ"י ציינו כי קיימות מספר רב של תוכניות שלא הגיעו לרישום בשל היותן תוכניות שבהן יש חלוקה חדשה למגרשים שבניהול רמ"י בלבד או "**תוכניות**

---

[49] בהתאם להמלצה זו הוסכם כי בתיקון המקודם בימים אלו לחוק התכנון והבניה במסגרת תיקון 128 לחוק, יקבע כי המסלול הניסיוני יעוגן בחקיקה כך שיחול רק על סוגי תכניות אשר יקבעו בתקנות כאמור.

[50] לחריגים נוספים, ראו הנחיית מנהל מס' ד.6 בנושא "שחזור גבולות של חלקות רשומות" מיום 22.10.2020, https://www.mapi.gov.il/ProfessionalInfo/hanchayot/DG-DirectiveChapterD_D06.pdf.

[51] תשריט חלוקה הוא למעשה פעולה תכנונית שמאפשרת איחוד או חלוקה של מגרשים, ללא שינוי קנייני, וזאת לצורך מימוש פוטנציאל תכנוני בקרקע. כך למשל, נעשה שימוש בתשריטי חלוקה לצורך פיצול מגרשים שיאפשרו מיצוי זכויות לפי תכנית מפורטת. כאשר החלוקה למגרשים "הסופיים" נעשית כבר בתכנית המפורטת ואין צורך בפיצול נוסף שלהם, אין כל צורך להשתמש בהוראות חלק ד' לחוק התכנון והבניה, וראוי למצוא דרך אחרת, נכונה יותר, לרשום את התכנית המפורטת שבמסגרתה יש גם חלוקה למגרשים.

שעטנז", כהגדרתם – תוכניות שבהן יש חלוקה למתחמים: מתחם "רגיל" לאיחוד וחלוקה ומתחם שבו חלוקה למגרשים בבעלות אחת בלבד. במרבית המקרים, מדובר בתיקי פרצלציות רצוניות, שהוגשו לפי פרק ד' לחוק, העוסק בחלוקה של קרקע על פי תשריט חלוקה, אשר בהתאם להוראות הדין אינו משנה את הבעלויות בקרקע אלא אך את חלוקת המגרשים התכנונית.[52] אלא שהכללת תוכניות אלה תחת הוראות פרק ד' לחוק התכנון והבניה נעשית משום הצורך למצוא הוראות לעניין רישום התכנית שעשתה חלוקה למגרשים ולא בשל צורך תכנוני אמיתי, שכן המגרשים הסופיים כבר נקבעו בתכנית המפורטת שיזמה רמ"י, ואין מה לחלקם עוד. על פניו, מדובר בתוכניות איחוד וחלוקה בהסכמת בעלים, שכן התכנית עצמה, פרט לשינוי ייעודי הקרקע, כבר ביצעה את החלוקה למגרשים, אך הואיל ומדובר בבעלים אחד – הוא רמ"י, לא ניתן (ואף אין הגיון) לכלול אותן תחת הוראת החוק לעניין תוכניות איחוד וחלוקה כאמור בפרק ג' סימן ז' לחוק התכנון והבניה ולייצר טבלאות הקצאה.

106. נוכח האמור ובבואה של רמ"י לרשום את התכנית בדרך של תשריט חלוקה לפי פרק ד' לחוק התכנון והבניה, נמנעה הרשות לרישום והסדר מקרקעין לעשות כן, ובצדק, שכן אין עיגון בהוראות הדין הקיימות לדרך רישום זו בתוכניות חלוקה למגרשים. למעשה, ולאחר עיון בתקנון של אותן התוכניות, נקבע כי הלכה למעשה, מדובר בתוכניות איחוד וחלוקה שהוגשו במסווה של פרצלציה רצונית. משכך, לצורך רישומן, נדרש להגיש את התוכניות לפי פרק ג' סימן ז' לחוק, ובכלל זה, לצרף אליהן אישור של יו"ר ועדה מקומית וכן טבלת הקצאות, זאת אף בשים לב להוראות סעיף 137 לחוק התכנון והבניה, שלפיו לא ניתן להגיש תשריט חלוקה על ידי בעלים מקום בו התכנית כבר יוצרת חלוקה חדשה בתוכניות. משכך, ולעמדת הרשות לרישום לגבי תוכניות אלה, ובוודאי ביחס ל"תוכניות השעטנז" (שבהן כזכור יש לפחות מתחם אחד שבו יש הוראות לאיחוד וחלוקה) – יש להגישן לרישום בהתאם לפרק ג' סימן ז' לחוק, ולא בדרך של רישום תשריט לפי פרק ד' לחוק. אלא, שכאמור, כאשר מדובר בתוכנית שרק מחלקת למגרשים חדשים ולא משנה בעלויות, הכללת תוכניות מסוג זה במסגרת של תוכניות איחוד וחלוקה, גם אם בהסכמה, אינה משקפת נכונה את הדין הרצוי.

107. לאור האמור לעיל, הצוות הגיע למסקנה כי לצורך רישומן של תוכניות מפורטות שבהן נעשתה חלוקה למגרשים וכאשר בתחומי התכנית יש בעלים אחד בלבד, נדרש לגבש מתווה ייעודי שיאפשר את רישום התוכניות בדרך שמתאימה למאפיינים שלהן, שלא בגדר תוכניות לפי פרק ג' סימן ז' ולא בגדר פרק ד' לחוק התכנון והבניה. לדעת הצוות מתווה כאמור יכול שייעשה בחקיקה ראשית[53] וניתן אף לקבוע תקנות ייעודיות מכוח חוק התכנון והבניה ומכוח חוק המקרקעין, אשר יטילו את האחריות לנכונות הרישום המבוקש על מגיש הבקשה לרישום התכנית – הוא הבעלים שבתחומי התכנית. בהינתן כך, בהתאם להמלצה שלעיל, אישור התצ"ר יהיה עד לאישורה של התכנית לחלוקה למגרשים, כל שנותר הוא לאפשר בתקנות רישום כאמור, גם אם לא נקבעו טבלאות הקצאה בתכנית. ויודגש, מתווה ייחודי זה נדרש גם לתקופת הביניים – לא רק לעתיד, אלא גם ביחס לתוכניות לחלוקה למגרשים בבעלות אחת ולתוכניות "שעטנז" שכבר אושרו וטרם נרשמו (לעניין זה ראו המלצות הצוות בפרק ד' שלהלן). יוער כי הסדרים לעיגון העקרונות המתוארים בהמלצה זאת, כבר נכללו ופורסמו במסגרת התזכיר לתיקון חוק התכנון והבניה (מס' 128).

108. שתי הערות לסיום חלק זה: ראשית, לעניין מימון הכנת התצ"ר – סעיף 69(12) לחוק התכנון והבניה, קובע כי מוסד התכנון יכול לקבוע הוראות באשר למי יישא ב"הוצאות התכנית לרבות הוצאות עריכתה וביצועה". הצוות סבור כי ניתן ליתן פרשנות מרחיבה להוראות הסעיף ולקבוע כי הוצאות אלו כוללות גם הוצאות

---

[52] ר' עע"מ 8748/03 **ועדת ערר מחוז תל אביב נ' סילבנה לוסי פואה**, פס' 14 לפסק דינו של השופט טירקל (פורסם בנבו, 20.6.2005) (להלן: "עניין **סילבנה**").

[53] עם זאת יהיה הכרח לתקן את סעיף 143 לחוק התכנון והבניה, הקובע כי ניתן לבצע חלוקה חדשה רק לפי הוראות פרק ד' או פרק ג' סימן ז' לחוק.

נדרשות להכנת תצ"ר ורישומה. משכך, מוסדות התכנון יוכלו להשתמש בסעיף זה כדי לקבוע על מי יחולו הוצאות הכנתם ורישומם של התצ"רים. מובן, כי בהיבט הפרשני הוראה זו תחול הן על תוכניות שהוגשו ע"י המדינה, והן על תוכניות המוגשות על ידי פרטיים בנוגע למקרקעיהם. שנית, תקנה 11 לתקנות התכנון והבניה (תכנית איחוד וחלוקה), התשס"ט–2009 (להלן: "**תקנות איחוד וחלוקה**"), קובעת כי "לאחר תחילתה של תכנית הכוללת הוראות בדבר איחוד וחלוקה, לא יינתן היתר בנייה במתחם האיחוד והחלוקה, אלא לאחר שאושרה על ידי הוועדה המקומית תכנית לצורכי רישום לכל מתחם האיחוד והחלוקה". בהתאם לכך, ברי, כי לצורך הכנת תכנית, נדרשת תצ"ר כתנאי להתקדמות הבנייה. אולם, קיימים מקרים שבהם הוועדות המקומיות אינן אוכפות את הוראות התקנה, קרי, לא דורשות אישור תצ"ר לפני מתן היתרי בניה. משכך, מוצע כי עוד בטרם הטמעת המלצות הצוות, מנהל התכנון יוציא הנחיה וחידוד של נהלים אל יושבי הראש של ועדות מחוזיות ומקומיות לפעול בהתאם לתקנה זו.

ג.3 המלצה למיזוג בין הליכי הרישוי לרישום הבית המשותף

<u>תמצית</u>:

כחלק מהמטרה לאחד בין הליכי התכנון להליכי הרישום, **ממליץ הצוות לקבוע כי היתר השינויים האחרון שניתן ביחס לבית משותף, יהווה גם את הבסיס לתשריט הבית המשותף שיש להגיש למפקח על רישום המקרקעין כתנאי לרישומו בפנקס הבתים המשותפים**.[54]

<u>פירוט</u>

109. כיום, לאחר אכלוס הבית המשותף ולשם רישומו בפנקס הבתים המשותפים, מוגש תשריט נוסף (נוסף לתשריט שהוגש למוסד התכנון שאישר את התכנית הרלבנטית) – הוא תשריט הבית המשותף – אשר נערך במיוחד לצרכי רישום הבית המשותף. התשריט מציג ומשקף גיאוגרפית את נתוני ומידות היחידות בבית המשותף על גביי החלקה (או החלקות) תוך סימון מיקום החניות, המחסנים ומידותיהם וכן את הפירוט שלהם בטבלה מסכמת וברורה. הרכוש המשותף מוצג אף הוא, אך בהתאם להוראות חוק המקרקעין, בהיותו שיורי הוא אינו מרוכז בטבלה או בנתונים מספריים. כיום, רישום הבית המשותף נעשה בדרך כלל בשלב שלאחר אכלוס המבנה. ראוי לציין בשלב זה, כי בשנת 2011 התקבל בכנסת תיקון מס' 5 לחוק המכר דירות, הקובע כי חלה חובה על מוכר דירה בבית הניתן לרישום בפנקס הבתים המשותפים, לעשות פעולות לעניין הרישום בלוח זמנים קצוב כפי שקבוע בחוק. כך למשל, על המוכר חלה החובה "לבצע את כל הפעולות ולקיים את כל החיובים המוטלים עליו..." לטובת רישום הפרצלציה, וזאת ב"מועד המוקדם ביותר האפשרי".[55] החוק קובע כי **משנרשמה החלוקה בפנקסי המקרקעין** על היזם "לגרום לרישום הבית בפנקס בתים משותפים" וזאת בתוך שנה ממועד הפרצלציה או מהעמדת הדירה לקונה – לפי המאוחר מבין השניים.[56] במילים אחרות, ללא אישור פרצלציה, החובה אינה "נכנסת לתוקף", ואילו החיובים שחלים על המוכר לעניין רישום הפרצלציה, אינם קבועים בזמן ואינם נחרצים.

110. ההאחדה בין אישור תכנית לאישור תצ"ר, תביא לכך שהחובה הראשונית המוטלת על היזם לעניין רישום הפרצלציה לא תהיה תלויה עוד בעריכת מדידות נוספות מעבר לאלו שבוצעו במסגרת הכנת התכנית ואישורה,

[54] תקנה 54 לתקנות הניהול והרישום.
[55] ס' 6ב(א)(1) לחוק המכר דירות.
[56] ס' 6ב(א)(2) לחוק המכר דירות.

עריכת תצ״ר או אישור גורמים שלישיים כמו הוועדה המקומית וכד׳, שכן כל הפעולות הללו התבצעו כבר בשלב התכנון. משכך ביצוע ״כל הפעולות והחיובים המוטלים עליו״, כמאמר חוק המכר דירות, יסתכמו בהגשת הבקשה ע״י היזם למרשם, לאחר שפעל לשיקוף עדכון המצב הקנייני החדש שנוצר בשל התכנית ולאחריה, לרבות ייחודם של שעבודים והערות למגרשים החדשים, והכל כפי שיקבע בתקנות הניהול ורישום, כמפורט לעיל. לכשתירשם הפרצלציה, החובה לרישום הבית המשותף תהפוך קלה ובת השגה ותאפשר עמידה בלוח הזמנים הקבוע בחוק, שכן תשריט הבית המשותף יהיה כבר מוכן בידיו של המוכר עם קבלת היתר השינויים מרשות הרישוי (כמפורט להלן).[57] בתוך כך, יצוין, כי בנוסף לתיקון לתקנות הניהול והרישום כאמור, יידרש לבחון תיקון לחוק המכר דירות, כך שיטיל חובה על היזם להביא גם את התכנית לכדי רישום במסגרת זמנים שתיקבע (ר׳ הרחבה בפרק ה׳ שלהלן).

111. סוגיה משמעותית ועקרונית בהליך שהצוות נדרש אליה, נגעה לשלב שבו ראוי ונכון להגיש את מסמכי הרישום של הבית המשותף ללשכת המפקח על רישום המקרקעין. ודוק, ניתן לומר כי ככל שנדרוש את רישום הבית המשותף בשלב מוקדם יותר, הרישום ישקף את התכנון בצורה מהימנה יותר, וכן להפך – ככל שרישום הבית המשותף ייעשה בזמן מאוחר יותר, הרישום ישקף את המצב הקיים בשטח, ולא בהכרח את הוראות התכנית או את ההיתר שמכוחו נבנו, כאשר למעשה הרישום ייעשה רק בהתאם לדרישות המצומצמות של חוק המקרקעין והתקנות בעניין זה.

112. לאחר דיונים רבים בנושא נמצא כי נקודת האיזון הראויה ביותר במתח שבין הקניין לתכנון, באופן שצפוי לקצר משמעותית את הליך הרישום, תהא **רישום הבית המשותף על בסיס היתר הבנייה; ובמקרים שבהם נעשו שינויים בהיתר ביחס לבניין מסוים עד לשלב תעודת הגמר – הרישום ייעשה בשלב שלאחר מתן היתר השינויים האחרון בבית המשותף,** כמשמעותו בתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש״ל–1970.[58]

113. לשינוי המוצע לעיל, יש משמעות רבה בקיצור משך הזמנים לרישום בתים משותפים בפנקס הבתים המשותפים. השלב של הגשת תשריט הבית המשותף, שהוא שלב ביורוקרטי הכרחי אך מעכב, יבוטל, ואותו יחליף שלב ההיתר לשינויים, שיוגש יחד עם כל מסמכי הבית המשותף, לרבות צו, תקנון ובקשה לרישום. כמו הפתרונות האחרים שהוצעו לעיל, גם פתרון זה מגשר על הפער שבין התכנון והקניין, שכן מדובר עתה בשלב משותף ״לשני העולמות״.

114. השינוי המוצע דורש תיאום בין הרשות לרישום והסדר זכויות במקרקעין ובין מנהל התכנון. כך למשל, ייתכן שתידרש האחדה בתקנות לעניין המדידות ושיטות חישוב השטחים או מתן פתרונות ביניים באמצעות נהלים. בדיוני הצוות עלה, כי נכון להיום קיימים סוגי מדידות שונים המתייחסים לאותו הבניין: **(1)** מדידה לפי תקן 9 של מועצת שמאי המקרקעין: ״הגדרה ודווח של שטחים בנויים בדירות מגורים בשומות מקרקעין״ וצו מכר דירות (טופס של מפרט), התשל״ד–1974; **(2)** מדידה לצרכי ארנונה; **(3)** מדידה לפי תקנות התכנון והבניה (רישוי היתר), התשע״ו–2016. אף שמדובר בשלושה סוגי מדידות שונים, עלה כי מרבית החישובים הנ״ל מבוצעים היום בעזרת תוכנה ממוחשבת אחת (המכונה גם ״רובוט לחישוב שטחים״). הצוות שמע סקירה של מנהל התכנון והרשות לרישום זכויות במקרקעין, שלפיה באמצעות שיפור טכנולוגי ניתן יהיה לכלול ב״הרצה אחת״ שיטות חישוב שונות, כך שהתשריט המלווה את גמר הבנייה, אשר מוגש לרשות הרישוי, יהיה הבסיס לתשריט הרישום שהיזם יגיש ללשכת הרישום ועל גביו יכלול היזם את ההצמדות

[57] יצוין, כי תשריט השינויים בהיתר אינו כולל את השיוכיים הקניינים של ההצמדות.
[58] יצוין כי ביחס לבתים מרובי מבנים, ההמלצה נכונה ביחס למבנה האחרון.

הנדרשות ויכלול חישובים שונים מהחישובים שיוגשו ללשכות רישום המקרקעין, וזאת בהתאם לצרכים השונים ולדרישות החקיקה השונות הרלבנטיות להליך, ומבלי להידרש לתשריט נפרד. משכך, למעשה, אין בעיה טכנולוגית לעשיית שימוש ב"טופס היתר השינויים" גם לצורך רישום בית משותף, על אף שחלק מפרטי הטופס אינם רלבנטיים לדרישות המרשם וחלק אינו תואם לדרישת המרשם. כל שנדרש הוא לבחון ולנסות לייצר התאמות בהוראות הדין השונות, בהיתר השינויים המונפק ובהליכים הבירוקרטיים עצמם כדי שגם רשויות הרישוי וגם רשויות המרשם יוכלו להשתמש באותו בסיס נתונים של התשריט. יצוין, כי יצירת התיאום החדש בין הרשות לרישום לבין מנהל התכנון מחייבת היערכות בהגדלת כוח אדם ובתקציב.

ג.4 סיכום ההמלצות ביחס לשילוב הליכי התכנון והרישוי עם תהליך הרישום

115. המלצות הצוות ביחס לשילוב עולם התכנון עם עולם הרישום מסתכמות בשתיים: **האחת** – שילוב בין הליך לאישור תכנית לבין אישור תת"ג ותצ"ר ורישומו, באופן שיקל מאוד על הליך הרישום במרשם של החלוקה החדשה שנעשתה בתכנית; **השנייה** – שילוב בין הליך הרישוי והבנייה בפועל של הבית המשותף ובין ההליך לרישומו בפנקס הבתים המשותפים. לדעת הצוות, וכפי שיוצג להלן, המיזוג המוצע יביא לשחרור חסמים, וכן יתמרץ את בעלי העניין להביא לרישום זכויותיהם בפנקסי המקרקעין.

116. יובהר, כי ההמלצות לעיל לא ייתרו את הצורך בפעולה אקטיבית מצד בעלי העניין – הגשת בקשת הרישום, שכן בקשה כזו עונה גם על תכליות אחרות מלבד התאמת התשריטים למצב הפיסי בשטח (לדוג': בדיקה של היעדר חובות מיסים מדינתיים או עירוניים החלים על הנכס). ואולם, ככל שיישומו ההמלצות, יהיה קל וכדאי יותר לבעל המקרקעין להביא את התכנית או את הבית המשותף לכדי רישום. אם כיום, לאחר אישורה של תכנית או אכלוס בניין, המעוניין להביאם לרישום נדרש למלא אחר שורה של דרישות לצורך הגשת תשריט בית משותף, ובשל כך נמנע מהגשתו, הרי שככל שייושמו המלצות הצוות שלעיל, די יהיה לכאורה בהגשת תכנית שאושרה או בהצגת היתר שינויים בתוספת התאמות לצורך הפיכת התשריט לבית משותף לשם רישום, וזאת ללא צורך בהשקעה כספית נוספת (למעט אגרות). ברי, כי אין באמור מלגרוע מהחובה שתחול על היזם לרשום דירות בהתאם לחוק המכר דירות.

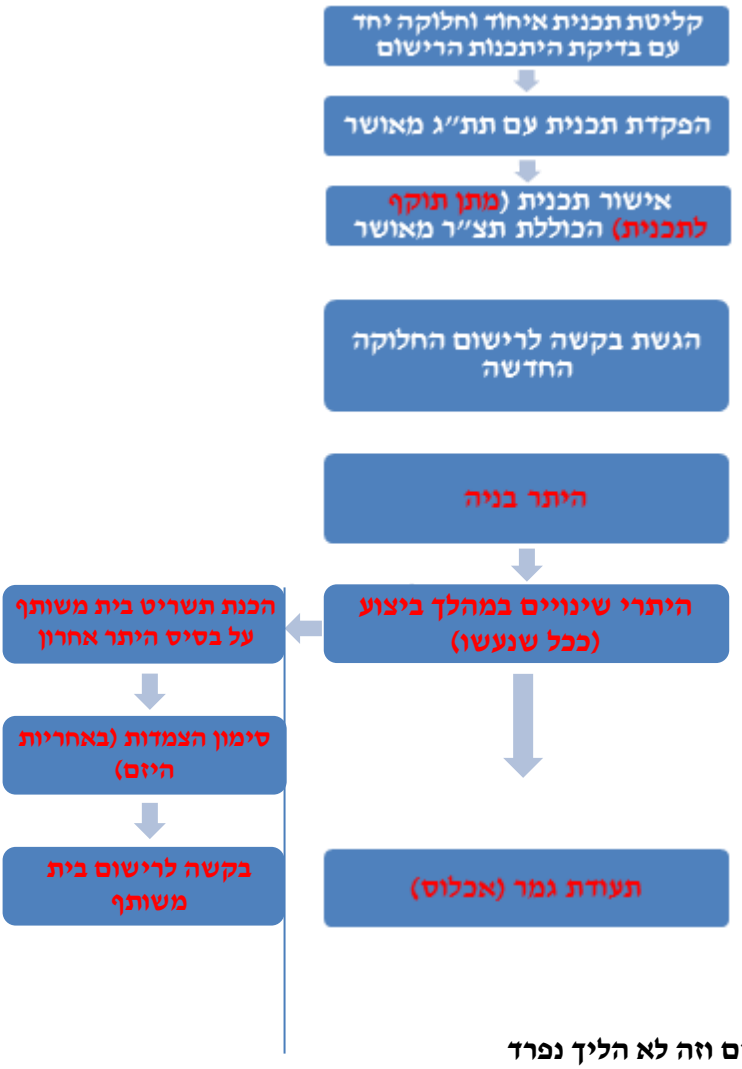
117. מציאות שבה יש שילוב הדוק יותר בין עולם התכנון לעולם הקניין והרישום, תתמרץ את היזמים להביא לרישום הבית המשותף והזכויות בו. לאחר שמרבית המסמכים הנדרשים לרישום יומצאו כבר בשלב התכנון והרישוי, הרי שהשלמת הרישום תהא כרוכה במאמץ מועט יחסית מצדו של היזם, ומשכך ניתן לשער כי יהיה נכון לקיים את ההוראות הנוגעות לחובת רישום וקבועות בחוק המכר דירות ובחוזים מול רמ"י או הדיירים.

118. לשם ההמחשה נציג להלן תרשים זרימה של עיקרי המלצות הצוות ביחס להליכי הרישום בראיה צופה פני עתיד:

ההליך כמקובל היום:



בהתאם להמלצות הצוות:



אי

*** כיום התצ"ר כולל בתוכו גם את התת"ג במרבית המקרים וזה לא הליך נפרד**

**** הכוונה לחתימת יו"ר הועדה על הבקשה ומסמכי הרישום ולא על התצ"ר**

<u>תמצית</u>

119. בהתאם להוראות הדין הקיים, לא מתאפשר רישום זכויות במרשם, אלא אם רשם המקרקעין קיבל אישור על העדר חובות מס מרשויות המס ומהרשות המקומית.[59] בדיוני הצוות עלה כי דרישה זו מייצרת את אחד העיכובים המשמעותיים ביותר בתהליך הרישום. על כן, כפי שיפורט בהרחבה בהמשך, ממליץ הצוות על מספר המלצות הרלבנטיות הן במבט צופה פני עתיד – ביחס לתוכניות שטרם אושרו והן במבט צופה פני עבר- בתים משותפים קיימים שהזכויות בהם טרם נרשמו – והכל כמפורט להלן:

(א) **טיפול מיידי בדירות שרישומן נמנע עקב אי מתן "פטור קבלן" לפי סעיף 50 לחוק מיסוי מקרקעין**.

(ב) **הקמת ממשק בין רשם המקרקעין לרשות המסים לשם מתן אישור רשות המסים לרישום הזכויות באופן מקוון (יחסוך את הצורך להתחקות אחר אישורי מסים של העסקאות הקודמות שנעשו בנכס)**.

(ג) **בדיקת תשלום המיסים ביחס לעסקה האחרונה בלבד** – בחינת תיקון חקיקה אשר, בכפוף לתנאים, יאפשר רישומה של עסקה בפנקסי מקרקעין אם שולם המס ביחס לעסקה האחרונה במקרקעין בלבד, כאשר לאחר הרישום ירשמו הערות לפי פקודת המסים (גביה) בדבר אי תשלום המסים בחוליות הקודמות.

(ד) **חידוד הנחיית היועץ המשפטי לממשלה ביחס להליכי גבייה הנעשים בדרך פאסיבית, כבענייננו** – הכלל שנקבע בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 7.1002 שכותרתה "הפעלת הליכי גבייה מנהליים לפי פקודת המיסים (גביה)" (להלן: "**הנחיית היועץ**") הוא כי "רשות שנמנעה, ללא הצדקה, ושלא לפי הנחייה זו, מנקיטת הליכי גביה לפי פקודת המסים (גביה), תוך המתנה למועד שתוכל לגבות בו גביה פסיבית, לא תוכל בבוא העת לעשות כן ויהא עליה לתת את האישור, לעשות את הפעולה או לשלם את התגמול לחייב, לפי העניין". פעולה בהתאם להנחיית היועץ בעניין זה, צפויה להוביל למודעות טובה יותר של בעל הנכס כי קיים חוב על הנכס, אשר בשלו לא ניתן יהיה לבצע העברה עתידית. ידיעה מוקדמת זו, ולמצער אי אפשרות לגביית החוב אם הרשות לא תודיע על החוב לאורך שנות קיומו, צפויה אף להוביל לצמצום המצבים שבהם קיום החוב, בוודאי אם הלך ותפח לאורך השנים, יהווה חסם לרישום.

(ה) **בירור סוגיית "אישור עירייה לטאבו" (העדר חובות לרשות) יחד עם השלטון המקומי ומשרד הפנים, מתוך מטרה למצוא חלופות להעמסת הליכי הגביה על הליכי הרישום.**

<u>פירוט</u>

120. במועד הגשת המסמכים לרישום עסקה במקרקעין, יש להמציא ללשכת הרישום את כלל אישורי המיסים הרלוונטיים לעסקה. כך, נדרש אישור או פטור על תשלום מס שבח מקרקעין, אישור או פטור על תשלום מס רכישה, אישור על תשלום מס רכוש (במקרים הרלוונטיים) וכן אישור או פטור על תשלום מס מכירה במידה שהמקרקעין נמכרו לפני ביטולו. בנוסף, נדרש אישור על תשלום כל תשלומי החובה לרשות המקומית (כמפורט להלן).[60]

121. כיום, לא קיים קשר ישיר והכרחי בין הגשת אישורי המיסים והעדר חובות לרשות המקומית לבין רישום המקרקעין בפנקסי המרשם, אלא ניתן לראות בהם דרישה "חיצונית" לעולם רישום הזכויות במקרקעין. עם

[59] ס' 43 לתקנות הניהול והרישום; ס' 16(א) לחוק מיסוי מקרקעין; ס' 324(א) לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: "**פקודת העיריות**"); ס' 10(א) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה.

[60] קובץ נהלי האגף לרישום והסדר מקרקעין (2017); תקנות ניהול ורישום; חוק מיסוי מקרקעין; חוק מס רכוש.

זאת, מדובר בצומת משמעותית להבטחת תשלום המס והחובות, וגם באמצעי גבייה, פאסיבי אמנם, אך יעיל מאוד עבור רשות המיסים ועבור הרשויות המקומיות. גביה בדרך זו נבחנה לא אחת בפסיקת בית המשפט העליון בשורה של היבטים,[61] ועל אף הביקורת שהוטחה בה לאורך השנים, נותרה עדיין על ספר החוקים. לאחר דיון החליט הצוות כי בשלב זה לא ייקבעו המלצות לעניין שינוי המסגרות הנורמטיביות המקימות אמצעי גבייה זה, ואולם ראוי כי **תיבחן השאלה, האם קיימות חלופות אפקטיביות אחרות שיאפשרו "לשחרר" את רישום הזכויות במקרקעין מהיותו צומת בהליכי הגבייה. הצוות מצא כי יש לקיים דיון דחוף בעניין זה עם משרד הפנים והשלטון המקומי, על מנת לנסות ולמצוא דרכים חלופיות להסיר את עול הגבייה מהליכי הרישום, מבלי לפגוע בגביה**.

122. **<u>באשר למיסים המשתלמים למדינה,</u>** נמצא כי העיכוב יכול להפוך להיות משמעותי כאשר יש שרשרת של עסקאות או העברת זכויות אחרות החייבות במס שלא נרשמו בעבר, וכעת יש לבחון את קיומם של אישורי המס ביחס לכל אחת מהחוליות. מקרה זה קורה תדיר כאשר הרישום של הבית המשותף מתעכב, ושלאחריו רישום הזכויות ביחידות הדיור נדחה למשך שנים רבות.

123. הסיבות הנפוצות לקושי בהמצאת אישורי העדר חובות מס בתהליך רישום בית משותף, הן כלהלן:

א. **חוב מס רכוש**: עד ליום 31.12.99 קבע חוק מס רכוש וקרן פיצויים, תשכ"א–1961 (להלן: "**חוק מס רכוש**") כי יש לשלם מס רכוש בגין קרקע פנויה אשר ניתן לבנות עליה לפי התוכניות התקפות החלות עליה. גם היום קיימים חובות מס רכוש אשר הוטלו בשנים האמורות אך בעלי הקרקע שאז לא הסדירו אותם. לעיתים קיים חוב כאמור גם בקרקעות שעליהן עומדים בניינים, אשר טרם הוסדר רישומם בפנקס הבתים המשותפים. בעניין **שמש**[62] שהתייחס לחוב מס רכוש (וכן מס רכישה) שלגביו חל סעיף 11א(1) לפקודת המסים (גביה),[63] נקבע כי מס המגיע על קרקע של סרבן מהווים שיעבוד ראשון על המקרקעין, זאת גם אם לא נרשמה הערת שיעבוד בפנקס רישום המקרקעין[64]. לאור האמור הרי שמקום בו לא הוסדר תשלום מס הרכוש בטרם בניית הבניין לא ניתן לקבל את האישור לפי סעיף 54 לחוק מס רכוש.

ב. **חובות הקבלן למס הכנסה**: הקבלן אשר רוכש את הקרקע, בונה דירות ומוכר אותן, חייב בתשלום מס הכנסה בגין הרווח הנצמח לו ממכירת הדירות.[65] אמנם העסקה האמורה מדווחת למנהל מיסוי מקרקעין זאת במועדים הקבועים בסעיף 73 לחוק מיסוי מקרקעין, ואולם הקבלן דורש פטור ממס שבח בגין המכירה זאת בהתאם לסעיף 50 לחוק מיסוי מקרקעין. הסעיף האמור קובע כי מוכר אשר ממציא למנהל מיסוי מקרקעין אישור מפקיד השומה כי הרווח בגין המכירה נתון לשומת מס הכנסה, יהיה פטור ממס שבח. ואכן, רשות המסים קבעה נהלים ותנאים בהם מוציא פקיד השומה אישור המופנה למנהל מס שבח ואשר מורה לאחרון ליתן פטור ממס שבח בגין המכירה. לאחר המצאת האישור האמור ממציא מנהל מיסוי מקרקעין אישור לקבלן לפיו הוא פטור ממס שבח ואישור זה מהווה אישור לרישום העסקה (לכל הפחות מבחינת הקבלן המוכר) בפנקסי המקרקעין. במקרה בו לא ממציא הקבלן אישור כאמור, הרי

---

[61] לדוגמה: בג"ץ 7009/04 **עיריית הרצליה נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פד"י סו(3) 596 (2014); עע"מ 1164/04 **עיריית הרצליה נ' דניאל יצחקי** (פורסם בנבו, 5.12.2006); עע"מ 1324/16 **אורי שביט נ' עיריית רמת השרון** (פורסם בנבו, 19.6.2019); עע"מ 8832/12 **עיריית חיפה נ' יצחק סלומון בע"מ** (פורסם בנבו, 15.4.2015).

[62] ע"א 633/91 **מנהל מס רכוש ומס שבח מקרקעין נ' שמש**, פ"ד מח(1) 841 (1994).

[63] פקודת המסים (גביה), 1929, פורסם חא"י, כרך ב' עמ' (ע) 1374 (א) 1399.

[64] יש לציין כי בשנת 2007 התווסף לפקודת המסים (גביה) סעיף 11א(1א) אשר קובע כי ההוראת האמורות בדבר היותו של החוב שיעבוד ראשון אינן חלות על כספים ששילם רוכש דירה בתום לב ואשר שולמו לפי חוק המכר (דירות)(הבטחת השקעות של רוכשי דירות), התשל"ה–1974 (להלן: "**חוק המכר דירות הבטחת השקעות**") ואשר הובטחו לפי סעיפים 2(3) או 2(4) לחוק. יש להדגיש כי ההוראה האמורה אינה קובעת כי למרות קיומו של החוב זכאי רוכש הדירה לקבל את האישור לרישום הדירה בפנקס רישום המקרקעין, אלא משמעות ההוראה הינה כי הוראת השיעבוד הראשון לא תחול על הכספים ששילם.

[65] ס' 2(1) לפקודת מס הכנסה.

ששומת המכירה במס שבח ממשיכה לעמוד בתוקפה וכל עוד לא מסדיר הקבלן את החוב (בדרך של תשלום או המצאת "טופס 50", הרי שלא ניתן ליתן אישור לרישום העסקה בפנקס רישום המקרקעין). בעבר, עד לשנת 2010 לערך, רשות המסים לא הקפידה לדרוש במועד מהקבלנים המצאת הפטור לפי סעיף 50 לחוק מיסוי מקרקעין, ועל כן במקרים רבים הקבלן לא טרח להסדיר את חובותיו לפקיד השומה בגין מכירת הדירות ומשכך לא הומצא האישור האמור. אי לכך, קבלנים רבים נותרו היום עם שומות חייבות במס שבח (עובדה שאינה מאפשרת מתן אישור לרישום הדירה על שם הקונה בפנקס רישום המקרקעין, כאמור). יצוין, כי בעשור הראשון של שנות האלפיים, לאחר שהובן כי המדובר בבעיה נרחבת, החלה רשות המסים לנקוט פעולות שיסדירו את החוב של קבלן בגין המכירה, כמפורט להלן:[66]

- דירה אשר נמכרה על ידי קבלן עד ליום 1.3.83 – יינתן אישור לטאבו (בהתאם למכתב "גנרי" שיצא מטעמו של מר מאיר אסולין, שהיה מנהל אגף שומת מקרקעין ברשות המסים).
- דירה אשר נמכרה החל מיום 1.4.11 (מועד כניסת תיקון 70 לחוק מיסוי מקרקעין לתוקף) הרי שבמידה שהקבלן לא המציא אישור לפי סעיף 50 לחוק, זכאי הקונה, לאחר ששילם 80% מהתמורה, להעביר 7.5% מהתמורה (במידה והמוכרת הינה חברה קבלנית) לרשות המסים ואזי יקבל את האישור לרישום העסקה בפנקס רישום המקרקעין. יצוין כי עפ"י החוק, הסכום האמור מהווה חלק מהתמורה על חשבון רכישת הדירה.
- דירות אשר נמכרו מיום 1.3.83 ועד ליום 1.4.11 וטרם סודרה חבות המס של הקבלן (לא ניתן טופס 50) – נכון להיום קיימות כ-4,500 דירות ברחבי הארץ, שחוב הקבלן לא הוסדר לגביהן וקיים בגינן חוב לרשות המסים, ועל כן לא ניתן אישור לרישום העסקה בפנקס רישום המקרקעין. סוג זה דורש הסדרה מהירה.

ג. **אישורי מס בגין עסקאות שנעשו בדירה במהלך השנים (בין רכישת הדירה על ידי הבעלים הראשון מהקבלן ועד לבעל הדירה שמעוניין להירשם בפנקס הבתים המשותפים)**: עסקאות אלה בהם המוכר התחייב במס שבח (לרוב נהנה מפטור לפי פרק חמישי 1 לחוק) והרוכש במס רכישה, לרוב דווחו לרשות המסים וניתנו בגינן אישורי המסים. ואולם, במקרים רבים החברות המשכנות לא דרשו את האישורים וכמו כן, במקרים אחרים פרטי הנכס (הגוש והחלקה) השתנו במהלך השנים. לאור זאת, ובכדי לרשום את הדירה בפנקס הבתים המשותפים, יש צורך להמציא מחדש את אישורי המסים וכן לעיתים לתקן את פרטי הנכס באישורים. ואולם, השגת האישורים האמורים הינה מלאכה לא פשוטה שכן, לפי חוק מיסוי מקרקעין רק הנישום שביצע את העסקה זכאי לקבל את אישורי המס בגין העסקה שביצע. כך לעיתים, יש צורך לשוב לצדדים לעסקה ביחס לנכס באחד מהגלגולים הקודמים ולבקש מהם להוציא אישור מחודש, מובן כי מטלה זו מקשה מאוד על המבקשים לרשום את הדירה בפנקס.
כמו כן, קיימים מקרים שבהם אחת מהעסקאות הקודמות כלל לא דווחה למנהל מיסוי מקרקעין, או לחלופין, העסקה דווחה אך אף אחד מהצדדים לא שילם את המס שהתחייב בו (מס שבח, מס רכישה ולעיתים גם מס מכירה). במקרה זה לא יינתנו אישורי מיסים טרם הסדרת תשלום המס, שכן קיים צורך לפנות לנישום שלא הסדיר את המסים ולבקש ממנו את התשלום, וכך המחזיק הנוכחי נתון לחסדיהם של מוכרים קודמים.

124. נציגי רשות המיסים הדגישו כי האפשרות להטלת הגבלות על הרישום היא כלי אכיפתי חשוב ביותר, שכן זו הנקודה היחידה שבה יש לרשויות המס מפגש "כפוי" עם הרוכשים, ובעקיפין גם עם המוכרים, החייבים

[66] לעניין פעולות רשות המסים להסדרת הנושא ראו א. גורמן וש. אהרונוביץ **מיסוי מקרקעין: פרשנות הלכה ומעשה** 758-761 (2016).

במיסוי מקרקעין. על כן, נקודת זמן זו היא משמעותית לאכיפה של תשלומי המס, ויהיה קשה לוותר עליה. החשש של נציגי רשות המסים הוא כי שיעור גביית החובות לרשויות המס ירד משמעותית, ככל שרישום הזכויות במקרקעין לא יותנה בהצגת ראיה על תשלום מס.

125. יחד עם זאת, בפני הצוות הוצגו פעולות שננקטו בעת האחרונה בניסיון להקל על העיכוב שיוצרת הדרישה להצגת אישורי מיסים. כך למשל, רשות המיסים פועלת באופן רחב להמיר ממשקים רבים ככל הניתן לדיגיטליים, ובכך לקצר את זמני ההמתנה לקבלת האישורים. פעולה נוספת שנעשית ברשות המיסים, מתוך ניסיון לקצר את המועדים, היא פיתוח של מנגנון הנועד להערכת שומה עצמית אוטומטית. שינוי זה עתיד להיכנס לפעולה ויוכל לעזור משמעותית, בפרט ביחס לדירות למגורים ולרישומן.

126. בנוסף, במהלך חודש נובמבר 2018, פרסמו הרשות לרישום והסדר זכויות במקרקעין, רשות המיסים ורשות מקרקעי ישראל נוהל משותף, הנוגע להצגת אישורי מיסים במצבים שבהם רמ"י היא צד לעסקה.[67] נוכח העובדה כי ממילא תנאי להעברת זכויות מרוכש אחד למשנהו ברמ"י, או בחברה משכנת, הוא המצאה של אישורי מס שבח, מס רכישה, ומיסים עירוניים בגין ההעברה, הרי שמתייתר הצורך לדרישת המצאת אישורי מיסים אלו בשנית לצורך רישום העסקה בפנקסי המקרקעין. משכך, ולפי הנוהל, במקרה שבו הוגש לרישום שטר לפעולות מכר או חכירה, ברישום ראשוני, אשר רמ"י הינה צד לשטר כמוכרת או כמחכירה, יש לראות בחתימת רמ"י על השטר אישור לכך כי הוצגו בפניה, או בפני החברה המשכנת, אישורי רשות המיסים המעידים על תשלומי מס השבח ומס הרכישה, הנדרשים לצורך רישום העסקה על פי השטר.

127. ועוד, יצוין כי בימים אלה עובדת הרשות לרישום והסדר זכויות במקרקעין יחד עם רשות המיסים, על הקמת אתר אינטרנט אחוד שיאפשר תשלום מס ורישום זכויות במקרקעין "בתחנה אחת", ובאופן שיהפוך את ההליך כולו למהיר ונגיש יותר למבקשים. כמו כן, הצוות עודכן כי יש פתרונות נוספים המתגבשים בעת הזו בין הגורמים הרלבנטיים למתן אפשרות לרישום ללא תשלום בחלק מהמקרים, תוך רישום הערת שעבוד על הנכס, וזאת כמסלול חלופי למסלולים הקיימים היום.

128. עוד הדגישו נציגי רשות המסים כי באשר למס רכוש ניתנות כבר היום הקלות על פי דין. כך למשל, בעת ביצוע עסקה בדירה בבית משותף או בדירה שראויה להירשם כדירה בבית משותף, אין כלל צורך בהצגת אישורי מס רכוש.[68] יחד עם זאת, במקרים מסוימים עדיין קיים חוב מס רכוש שלא שולם בגין הקרקע עליה נבנה הבניין.

129. הצוות בחן את שורת ההקלות שנקבעו בנהלים ובחקיקה כפי שפורטה לעיל, ומצא כי יש בהן אכן כדי להקל במידה רבה על המציאות המוכרת המעכבת רישום זכויות בשל היעדר אישורי רשות המסים. בוודאי הנוהל החדש יחסית בקרקעות שבניהול רמ"י, יש בו משום רווח והצלה. ואולם, הצוות סבור כי יש לנסות ולהקל עוד על השלב הרישומי אף בקרקע שאינה בניהול רמ"י ומבלי לוותר על האינטרסים שאותם העלתה רשות המסים כאלה העומדים ביסוד הדין. נוכח האמור **הצוות ממליץ על הצעדים הבאים:**

(א) **חובות מס רכוש** : רשות המיסים תפעל לאיתור הבניינים הבנויים על קרקע שלגביה יש חובות מס רכוש. הרשות תמשיך לפנות לדיירי הבניינים ותציע להם להסדיר את החוב תוך מתן הקלות בקנסות ובריבית.

---

[67] הוראת נוהל משותפת לרשות לרישום והסדר זכויות מקרקעין, רמ"י ורשות המיסים שעניינה פטור מהצגת אישורי מס שבח ומס רכישה, והקלות משמעותיות מאוד בנוגע לאישורי מס רכוש ומיסים עירוניים, בעסקאות בהן רמ"י צד לשטר (מיום 7.11.2018).

[68] ס' 54 לחוק מס רכוש וקרן פיצויים. ראו נוהל אישורי מס רכוש של הרשות לרישום והסדר זכויות במקרקעין, מיום 18.3.2019. בנוסף, יצוין כי בשנת 2000 בוטלה חובת תשלום של מס רכוש.

(ב) **רשות המיסים תפעל למציאת פתרון ביחס לדירות שלא נרשמו על ידי קבלן תוך שנה** – כאמור, ברחבי המדינה ישנן דירות רבות שהקבלן שמכר אותן לא הסדיר את תשלומי המס שלו ועל כן לא ניתנו לאותן דירות פטור ממס שבח לפי סעיף 50 לחוק מיסוי מקרקעין. כפי צוין לעיל, התופעה רלבנטית ונפוצה ביחס לשנים 1983 ועד לשנת 2011, שכן ביחס לשנים שלפני 1983 ולאחר 2011 נמצאו פתרונות מנהליים חקיקתיים. לשם **פתירת הקושי, רשות המיסים תפעל תוך שנה להסדרת מתן אישורי המיסים ביחס לדירות אלה**.

(ג) **רשות המסים והרשות לרישום והסדר מקרקעין יבחנו הקמת ממשק ייעודי לרישום בתים משותפים אשר יחסוך את הצורך מבעלי הדירות הנוכחים להשיג את אישורי המסים של החוליות שקדמו להם. בכל הנוגע לדירות שנעשה שינוי בגוש ובחלקה שלהן עם השנים, רשות המיסים תפעל בדחיפות לשם סנכרון הנכסים על מנת שניתן יהיה להמציא אישורים ביחס אליהן.**

(ד) **תיקון חקיקה שיאפשר רישום של בתים משותפים בפנקסי הבתים המשותפים במקרים הסבוכים** – לגבי מקרים בהם נעשו מספר עסקאות בנכס ולא שולמו כל המסים הנובעים מעסקאות אלו, הצוות ממליץ לבחון תיקון חקיקה אשר יאפשר רישום בפנקסי הבתים המשותפים גם במקום שבו קיימים חובות מס בחלק מהעסקאות שנעשו בנכס, וזאת בכפוף להסדרת חובות מס רכוש (אם עדיין קיימים כאלה על הקרקע), הסדרת הפטור לפי סעיף 50 לקבלן שמכר את הדירות (כאמור בסעיף (ב) שלעיל), ובכפוף לאישורי תשלום המסים בגין העסקה האחרונה שנעשתה בנכס. במידה והתנאים האמורים יתקיימו הרי שגם אם קיימים חובות אחרים בשרשרת העסקאות, הרי שהדירה תירשם תוך רישום הערות שיעבוד לפי פקודת המסים גביה על הנכס בגין החובות הקודמים. לדעת חברי הצוות יש בהצעה זו משום איזון מבורך, שכן מחד אין בו משום ויתור על עיקרו של הכלי האפקטיבי לגביית המס, אך מאידך הוא יקל על רישום הזכויות במקרים הסבוכים.

130. **<u>באשר למסים המשתלמים לשלטון המקומי</u>**, יש להדגיש – הנוהל שעליו הסכימו רמ"י, רשות המסים והרשות לרישום והסדר מקרקעין, או הפתרונות האחרים שהומלצו לעיל, לא פוטרים מהצגת אישורי תשלום חובות עירייה, בין אם אלה חובות "חד פעמיים" (דוגמת היטל השבחה או היטלים אחרים) ובין אם אלה חובות עיתיים הטעונים תשלום מתחדש (דוגמת תשלומי ארנונה). כאן המקום לפרט על חסם נוסף שעלה לאורך עבודת הצוות, והינו העדר שיתוף פעולה מספק של השלטון המקומי עם הגופים המדינתיים בעניין זה.

131. סעיף 324(א) לפקודת העיריות, קובע כי "לא תירשם בפנקסי המקרקעין כל העברה של נכס, אלא אם הוצגה לפני הרשם, או לפני עוזר הרשם, תעודה חתומה בידי ראש העיריה, המעידה שכל החובות המגיעים לעירייה מאת בעל הנכס ביחס לאותו נכס עד ליום מתן התעודה והנובעים מהוראות הפקודה או מדין אחר – סולקו במלואם או שאין חובות כאלה". דהיינו, לשם רישום עסקאות מכר, ובכלל זה העברת זכויות בנכס ורישום משכנתה, יש לצרף אישורים המעידים על היעדר חובות לרשות המקומית.

132. נוסף לקושי הביורוקרטי הטמון בדרישה העולה מהסעיף האמור, הדומה לקושי הקיים גם ברמה המדינתית, הרי שבכל הנוגע לשלטון המקומי ניתן להצביע אף על הבדלים משמעותיים במתן השירות: ישנן רשויות מקומיות שבהן הליך מתן אישורי העברת זכויות נעשה בתקופת זמן קצרה ובאופן יעיל יחסית, ויש רשויות שבהן התהליך ארוך ומייגע. גורמי הממשלה השונים ציינו כי הם נתקלים בקשיים שונים מול הרשויות המקומיות, ונראה כי גם כאשר גורמי המדינה פונים לרשויות המקומית בבקשה להקל וליזום שינויים ביורוקרטיים, הם מתקשים להנחיל שינויים משמעותיים. ניתן להניח כי הקשיים שעליהם העידו גורמי הממשלה מתעוררים אף ביתר שאת בפניות של גורמים פרטיים אל רשויות מקומיות.

133. עם זאת יצוין, כי אמצעי גבייה זה הוא משמעותי מאוד מבחינת השלטון המקומי, אשר בראיה כלל ארצית מתקשה בגבייה יותר מהמדינה, וזאת בפרט בהעדר משאבים מספקים. במובן זה בעיני הרשות המקומית רישום זכויות מהווה צומת גבייה ומאפשר לה להסתמך על מקור גבייה שאינו אקטיבי (כדוגמת תובענות לבית המשפט או הליכי גבייה מנהליים). בנוסף, גביה בצומת רישום הזכויות מאפשרת לרשות המקומית להידרש לגביה כאשר לנישום, ככל הנראה, יש מקור לשלם את החוב (אשר נוצר בשל עסקת המכר). לכן, כל תיקון בעניין זה אשר ימעט מכוחן של הרשויות המקומיות צפוי להיתקל בהתנגדות שלהן ועלול לפגוע באפקטיביות גביית החובות על ידן.

134. עוד חשוב לציין, שבניגוד לעבודה מול גורם אחד, המתנהל באופן אחיד ביחס לכל החובות ובכל הארץ, הרשויות המקומיות רבות הן, מצבן הכלכלי של האחת שונה מרעותה וכן ממשקי העבודה מול רשות אחת, ובכלל זה במרחב הדיגיטלי, שונים מהממשקים מול רשות אחרת. בנוסף כל רשות מתנהלת באופן שונה במובנים רבים, דוגמת נהלים פנימיים שונים לעניין מתן האישור הנדרש. לבסוף ראוי להזכיר כי יש רשויות שבהן יש בעיות גבייה ויש כאלה שבהן קשיי הגבייה פחותים.

135. מן האמור לעיל עולה, כי יקשה להמליץ על שינוי מהותי כלשהו ביחס להקלה על הצורך באישורי הרשות המקומית למרשם המקרקעין כתנאי להעברת זכויות, וזאת עוד טרם קיום שיח משמעותי בעניין עם נציגי השלטון המקומי ומשרד הפנים, דבר שאינו נמצא במנדט של הצוות. משכך, הצוות ממליץ על בחינת הנושא בצוות ייעודי, שבו ייטלו חלק נציגי משרד המשפטים, השלטון המקומי ומשרד הפנים, שיתמקד בהמלצות אופרטיביות להקל על מתן אישורי הרשות למרשם. תכלית עבודת הצוות תהא בקידום תיקוני חקיקה שיקלו את הליך המצאת האישורים לרשות המקומית כתנאי להעברת הזכויות. בתוך כך, יהיה על הצוות לשקול, מחד גיסא, שמירה על האינטרס הכלכלי של הרשות, ומאידך גיסא, דרכים להעברת הזכויות באופן שלא יעכב את העסקה, ובכלל זה למשל על דרך רישום ההערות במרשם המקרקעין. **הצוות סבור כי ראוי למצוא חלופות ראויות להעמסת הליכי הגבייה על הליכי רישום הזכויות.**

136. חשוב להדגיש כי קיים קושי בשינוי נקודתי של דרישת אישורי המס ביחס לרשות המיסים בלבד, ללא שינוי מול הרשויות המקומיות. זאת, מפני שהקלה בדרישות להצגת אישור העדר חובות מרשות המסים לא תקצר את המועדים כל עוד יידרש אישור על העדר חבות במיסים העירוניים, שכן בהעדר אישור זה העברת הזכויות ממילא לא תתבצע. **משכך קיים הכרח לקיים את ההידברות עם השלטון המקומי ומשרד הפנים במהרה**.

137. **<u>בכל הנוגע להתיישנות</u>**, ביחס לחובות כולם, הן אלו לרשות המסים והן לשלטון המקומי, ציינו חברי הצוות את הצורך בחידוד הנחיית היועץ המשפטי לממשלה לעניין התיישנות חובות מנהליים, ביחס לפרק הזמן שנקבע להתיישנות גביית החוב בדרך פאסיבית (כמו אישור על העדר חובות כתנאי להעברת זכויות). על פי הכלל שנקבע בהנחיה, על הרשות האמונה על הגבייה להעדיף ביצוע פעולות אקטיביות לגביית המס, כגון הגשת תובענה או שימוש בהליכי גבייה לפי פקודת המסים (גבייה). כך, נקבע, בכפוף להוראת מעבר, כי אם חלפו שלוש שנים מבלי שהרשות פתחה בהליכי גבייה אקטיביים מהמועד שבו הפך החוב לסופי, היא לא תוכל לפעול לגביית החוב, אלא במקרים מיוחדים. כן נקבע כי רשות שנמנעה, ללא הצדקה, ושלא לפי הנחייה זו, מנקיטת הליכי גביה אקטיביים לא תוכל בבוא העת לגבות את החוב בהליכי גבייה פאסיביים.

138. חברי הצוות הציעו לשקול, לשם הבהרת הדין ובאופן ייחודי לעניין רישום הזכויות, תיקון חקיקה ברוח הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, אשר מתקן את הסעיפים הרלוונטיים ביחס לאישורי העדר חובות בנכס. לפי תיקון מוצע זה, אם נמצא כי קיים חוב ביחס לנכס, אשר לגביו לא נפתחו הליכי גבייה בתקופה העולה על שלוש שנים טרם מועד בקשת האישור, לא יהיה בקיום החוב כדי למנוע את רישום הזכויות. חלופה אחרת

היא העברת הנחייה ברוח זו ע"י משרד הפנים לרשויות המקומיות מתוך הבנה והסכמה שהם יקיימו אותה גם ללא תיקון חקיקה.

139. **העברת נכסים מהאפוטרופוס לנכסי נפרדים לרשות הפיתוח**, סוגיה נוספת שהתעוררה בהקשר זה, נוגעת לדרישת אישורי עירייה לצורך העברת הבעלות מהאפוטרופוס לנכסי נפקדים לרשות הפיתוח, בהתאם לחוק נכסי נפקדים, התש"י–1950. ביחס לחובת תשלום היטלי השבחה, בהתאם להוראות הדין, כאשר העברת הזכויות נעשית מכוח הדין, אין צורך בהצגת אישורי העדר חבויות לצורך הרישום במרשם. כך הדבר למשל בהעברה מכוח ירושה או בהעברה לנאמן בפשיטת רגל.[69]

140. לעניין זה יצוין, כי הוגשה מטעם המדינה עמדה בעניין זה, ולפיה לא ניתן לראות בפעולות המבוצעות על ידי האנ"נ כהעברה מרצון בתנאי שוק חופשי, ועל כן מתקיימות הנסיבות המצדיקות הכללת סוגי מקרים אלו בפטור מהצגת אישורי עירייה במקרים של העברה לפי דין לעניין היטלי השבחה. בהתאם לזאת המדינה הבהירה את עמדתה כי העברה זו פטורה מהצגת אישורי מיסים ועירייה ללשכות הרישום.[70]

[69] ס' 324 לפקודת העיריות.

[70] עמדת היועץ המשפטי לממשלה בעניין זה נמסרה בתא"ק 27545-03-19 **הועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים נ' האפוטרופוס לנכסי נפקדים**. טרם ניתן פסק דין.

פרק ד': המלצות ביחס לתוכניות מאושרות שלא הגיעו לרישום

141. המלצות הצוות בפרקים הקודמים התייחסו לשינוי המוצע בעולם התכנון, כך שיקלוט לתוכו גם חלקים מהליכי הרישום, במטרה להביא לקיצור משך ההליכים ולתמרץ רישום מהיר יותר של הזכויות במקרקעין בהתאם לתוכניות החדשות שתאושרנה.

142. פרק זה יעסוק בתוכניות מאושרות, אשר לא הגיעו לכדי רישום. כפי שצוין לעיל, נכון להיום (ובוודאי ביחס לתוכניות שאושרו) מוסדות התכנון עושים שימוש לצורך ההליך התכנוני בתשריט המבוסס על מדידות שרמת הדיוק שלהן מוגבלת ואינה ברמה של תצ"ר, דבר המוביל לא אחת לאי-התאמות בין המצב התכנוני למצב הקנייני ולקשיים בשלבי הרישום. כפי שתואר לעיל בפרק הקודם, בהתאם לדין הקיים ועל מנת לרשום פרצלציה בהתאם לתכנית, יש לפעול, לאחר אישור תכנית, לאישורה של תצ"ר, ולהכין בקשה לרישום הכוללת שורה של מסמכי רישום. הקשיים בהליך טורי זה פורטו בפרק הקודם, ולמעשה קיימים גם ביחס לתוכניות שכבר אושרו וביתר שאת, שכן אין יכולת לטפל בהן בדרך שבה המליץ הצוות לטפל ביחס לתוכניות חדשות, שטרם נולדו (אלא אם כן יוחלט על עריכת תכנית חדשה במקום הקיימת, דבר שכידוע אורך זמן). יצוין, כי עיקרי החסמים בעניין זה הוצגו בדיוני הצוות על ידי רמ"י, כגורם המקצוע בתחום זה. עוד ייאמר, כי פרק זה נוגע לשלב רישום פרצלציות בלבד.

ד.1 המלצות לשחרור חסמים ביחס לאישור תצ"ר בדרך הקבועה בדין הקיים

143. המלצות הצוות ביחס לאישורי תצ"ר ורישום פרצלציות לאחר תכנון מאושר, הן כדלקמן:

(א) בפרקים הקודמים הצענו כי ביחס לסוגי תוכניות חדשות (כפי שיקבעו בתקנות), יבוטל סעיף 125 לחוק התכנון והבניה, שכן התצ"ר יאושר במסגרת הליכי התכנון ובקשת הרישום תוגש ע"י בעל המקרקעין. בכל הנוגע לתוכניות שכבר אושרו, ההמלצה היא כי סעיף 125 לחוק התכנון והבניה לא יבוטל אלא יתוקן באופן הבא:

(1) החוק יתוקן כך שאישור כי התצ"ר תואם תכנית לפי ס' 125(א) לחוק ייעשה על ידי יו"ר מוסד התכנון המאשר את התכנית ולא בהכרח ע"י יו"ר הוועדה המקומית. יוער כי הסדר זה יחול על כלל התכניות אשר במועד בו יעוגן ההסדר בחוק, החלו לגביהן הליכי התכנון אך אלו טרם הושלמו; כמו כן מוצע כי תינתן בדין המסכה להחיל הסדר זה באופן מדורג ביחס לתכניות שאושרו לתוקף לפני מועד שינוי החקיקה האמור, אך טרם מומשו, וזאת בהתאם לכללים שיקבעו בתקנות.

(2) את הבקשה לרישום החלוקה החדשה בפנקסי המקרקעין כאמור בסעיף 125(ב) לחוק התכנון והבניה, יוכל להגיש גם בעל המקרקעין.

(3) יובהר כי היקף שיקול הדעת של יו"ר מוסד התכנון אגב אישור תצ"ר מכוח סעיף 125 לחוק התכנון והבניה נוגע אך להתאמת התצ"ר לתכנית התקפה, וכי הוספת תנאים שאינם קשורים להתאמת התצ"ר לתכנון ו/או לחתימה על הבקשה לרישום פרצלציה, מהווה חריגה מסמכות.

(4) ייקבעו מועדים קצרים יותר להחלטת יו"ר מוסד התכנון המאשר את התוכנית, באשר להתאמת התצ"ר לתכנית.

(5) ביחס לתוכניות שהקרקע בתחומן היא בניהול רמ"י בלבד ושיש בהן חלוקה סופית למגרשים, ייקבע הליך מיוחד לרישום שאינו לפי סעיפים 125 או 141 לחוק התכנון והבניה. כן, תקבע הסמכה למנות גורמי מקצוע בכירים ברמ"י או בגופים ממשלתיים אחרים שמפקיעים לפי תכנית, שיוכלו לאשר את התאמת התצ"ר לתכנית התקפה במקום יו"ר הוועדה המקומית.

(ב) מוצעים תיקונים אף בכל הנוגע לתשריט חלוקה לפי פרק ד' לחוק התכנון והבניה כדלקמן (תיקונים אלה יהיו רלבנטיים גם לתכנון עתידי):

(1) לקבוע מועדים מחייבים לאישור תשריט חלוקה אשר אי עמידה בהם תיחשב כסירוב למתן אישור לתשריט חלוקה אשר יקים זכות ערר.

(2) יובהר כי היקף שיקול הדעת של יו"ר הוועדה המקומית באישור תצ"ר התואם תשריט חלוקה יהיה רק לעניין התאמתו לתשריט החלוקה.

(3) תינתן זכות ערר גם על תנאים שנקבעו לאישור תשריט חלוקה לפי פרק ד', ככל שנקבעו.

<u>פירוט:</u>

144. חוק התכנון והבניה מתווה שתי דרכים עיקריות לחלוקה של הקרקע.[71] **דרך אחת**, היא בדרך של תוכניות איחוד וחלוקה, לפי פרק ג' סימן ז' לחוק. בתוכניות אלה נעשית חלוקה חדשה של "החלקות הנכנסות" – אלה החלקות שבמצב הקיים, ל"מגרשי תמורה" – אלה המגרשים אשר נקבעים במצב החדש, המאושר לפי התכנית החדשה. על פי רוב, קיים שוני מהותי בין החלקות הנכנסות למגרשי התמורה הן בגודלם, הן בצורתם והן בזהות הבעלים שלהם. על פי רוב בעלי החלקות הנכנסות מקבלים מגרשי תמורה קטנים יותר מהחלקות הנכנסות אך ששווים גבוה יותר, שכן מופרשת קרקע לצרכי ציבור ומנגד שימושי הקרקע או זכויות הבניה המותרים לפי התכנית החדשה רווחיים יותר. קרי, לחלוקה חדשה, הנעשית בתכנית של איחוד וחלוקה, משמעות גם בהיבט הקנייני, שכן היא משנה את זכות הקניין של בעלי החלקות המקוריות הן בגודלה והן במיקומה, וזאת מעבר לשינויי הייעוד שהיא לרוב כורכת בחובה. זאת ועוד, בהתאם לתוכניות אלו, הוראה בדבר חלוקה חדשה של מגרשים עשויה להוביל "הן למגרשים בבעלות משותפת והן למגרשים בבעלות נפרדת". כלומר, באמצעות תכנית איחוד וחלוקה בחלקה שבה יש שיתוף בין בעלים "במצב הנכנס", ניתן לפרק את השותפות ולבצע חלוקה חדשה בקרקע של הבעלים, שתייחד את המגרשים החדשים לבעלות נפרדת.

145. כאמור לעיל וכפי שפורט בהרחבה בפרק ג' שלעיל, לצורך רישום החלוקה החדשה לפי תכנית איחוד וחלוקה נקבעה שורת פעולות, בהתאם לסעיף 125 לחוק התכנון וכן לפי תקנה 12 לתקנות איחוד וחלוקה. בהתאם לאמור בחוק, שורת הפעולות מחייבת העברת תכנית לצרכי רישום על ידי יו"ר הוועדה המקומית למנהל מפ"י שבו הוא מאשר כי התכנית לצרכי רישום תואמת לתכנית. לאחר השלמת הביקורת על ידי מפ"י התצ"ר מאושרת ככשרה לרישום ומוחזרת לוועדה המקומית לצורך הכנת תיק רישום. לאחר פרוצדורה נוספת, הכוללת בחינת הזכויות בחלקות התמורה, ייחוד ההערות והשעבודים הנדרשים לחלקות אלה, מעביר יו"ר הוועדה המקומית את התצ"ר ומסמכי רישום נוספים לרשם המקרקעין. בהתייחס לפרוצדורה זו שקבועה

[71] ר' סעיף 143 לחוק התכנון והבניה. דרך אחרת לחלוקה נעשית אגב הוראת הפקעה ב תכנית, אשר גורמת למעשה לחלוקה של חלקה קיימת למגרש ציבורי ולמגרש הנותר לאחר הפקעת המגרד הציבורי החדש.

בחוק, ציינו גורמי המקצוע ברמ״י כי העבודה המקצועית שלפי הסעיף נעשית בתוכניות ביוזמת המדינה על ידי רמ״י ולא על ידי הוועדה המקומית.

146. **הדרך השנייה** לחלוקת קרקע, היא באמצעות תשריט חלוקה בהתאם להוראות פרק ד׳ לחוק התכנון והבניה, המאושר על ידי הוועדה המקומית. תשריט חלוקה, בשונה מתכנית איחוד וחלוקה, מתייחס למגרש עצמו במנותק מהזכויות הקנייניות שבו. כך, אם החלקה הנכנסת שאליה התייחסנו בדוגמה שלעיל הייתה עוברת חלוקה בהתאם לפרק ד׳ שבחוק, הרי שלא ניתן היה ליצור את פירוק השיתוף, והשותפות הייתה ממשיכה להתקיים לגבי כל אחד מהמגרשים החדשים שלאחר החלוקה. למעשה, פירוק המושע ככל שהצדדים השותפים רוצים בכך, מחייב הסכמה בין הצדדים והוספה של פעולת מכר הדדית לפעולת רישום תשריט החלוקה בדרך של שטרי מכר.

147. שוני נוסף שקיים בין תכנית לאיחוד וחלוקה לבין תשריט חלוקה, מתבטא בכך שחלוקה חדשה ניתן לקיים אך ורק במסגרת הוראות התכנית, הכוללות חלוקה למגרשים, ואילו חלוקה בהתאם לפרק ד׳ ניתן לבצע אף אם התכנית התקפה אינה כוללת חלוקה למגרשים.[72]

148. בהתאם לסעיף 141 לחוק התכנון והבניה, ולצורך רישום תשריט חלוקה שאושר בהתאם להוראות פרק ד׳ לחוק, נדרש כי ״רשם המקרקעין ירשום בפנקסי המקרקעין, על פי בקשת בעל הקרקע ולאחר תשלום האגרות שנקבעו לכך על פי כל דין, תשריט הכשר לרישום על פי פקודת המודדים וחוק המקרקעין, התואם תשריט הנושא עליו אישור יושב ראש הוועדה המקומית שאישרה את התשריט, המעיד כי אין בתשריט סטיות מתכנית שאושרה, וכי הוועדה המקומית אישרה את התשריט״. מכאן, כי תנאי לרישום תשריט חלוקה הוא אישור של יו״ר הוועדה המקומית בדבר התאמת התצ״ר לתשריט החלוקה שנעשה לפי תכנית התקפה.

149. מהוראות סעיפים 125 ו-141 לחוק התכנון והבניה עולה, כי בהתייחס לדרכים העיקריות לרישום חלוקת קרקע, יש לרשויות המקומיות שליטה מהותית ופרוצדוראלית בהליך. בדיוני הצוות עלו טענות רבות בעניין זה. בעיקרו של דבר נטען כי חלק מהרשויות המקומיות מתנות את אישורן בתנאים שונים, שחלקם לא נובעים בהכרח מסמכותן לאישור התצ״ר, ואף מעכבות הליך זה שלא לצורך, בין מתוך רצון להשיא הישגים לרשות המקומית, בין בשל חוסר הבנה של ההליך על ידי יו״ר הועדה המקומית ובין בשל חוסר יעילות בהליכים. כך למשל, בדוגמאות שהוצגו על ידי רמ״י עלה כי רשויות מקומיות מתנות את אישור תשריט החלוקה ברישום השטחים הציבוריים בתכנית על שם הרשות המקומית, וזאת שלא בהליכי הפקעה ומשכך גם ללא תשלום פיצויי הפקעה – גם אם התכנית מורה על הפקעת השטחים, דבר שעשוי לחייב פיצוי. דוגמה אחרת נוגעת לכך כי חלק מהרשויות מבקשות לרשום את השטחים שנקבעו בתכנית כמופרשים לצרכי ציבור, ואת אלה בלבד, ולא את התצ״ר כולה. דוגמאות אחרות שאוזכרו נוגעות להצבת תנאים שאינם ממין ענייני של הליך הרישום כלל.

150. חשוב לציין, כי **מרחב שיקול הדעת של יו״ר הוועדה המקומית לפי סעיפים 125 ו-141 לחוק התכנון והבניה, מוגבל לעניין התאמת הרישום המבוקש לתכנית התקפה או לתשריט החלוקה שאושר, ולכך בלבד. דרישות**

[72] בכפוף לעמידה בהוראות אחרות של התכנית, למשל גודל מגרש מינימאלי. במילים אחרות, ניתן לבצע חלוקה של מגרש שסומן בתשריט המצב ״היוצא״ של תכנית והדבר לא ייחשב כסטיה מתכנית, ככל שהמגרש המחולק לא קטן בגודלו מגודל מגרש מינימאלי, כפי שנקבע בהוראות התכנית. דרכים נוספות לחלוקת הקרקע, אשר לא יורחב עליהם השיח בדו״ח זה, הן באמצעות צו פירוק שיתוף בעין לפי ס׳ 38(א) לחוק המקרקעין, שלפני מימושו חייב לעבור אישור תכנוני (ר׳ סעיף 143 לחוק התכנון והבניה), וכן בדרך של הפקעה, הן בדרך של ״הפקעה תכנונית״ לפי פרק ח׳ לחוק התכנון והבנייה, והן בדרך של הפקעה לפי פקודת הקרקעות.

שמנצלות את הצומת הביורוקרטית לשם השגת מטרות אחרות, במיוחד כאלה שנועדו לעקוף הליכים מחייבים לפי הדין, חורגות מסמכותו של יו"ר הוועדה. יתרה מזאת, חשוב להדגיש כי בחלוקה לפי תשריט חלוקה, לא ניתן לשנות את המצב הקנייני של הקרקע ועל כן, אגב הליכים אלה, לא ניתן להפריד את בעלות הרשות המקומית ככל שלא הייתה מופרדת קודם להכנת התשריט.[73]

151. **ביחס לרישום תוכניות איחוד וחלוקה**, כפי שהוסבר לעיל ביחס לתוכניות שטרם נולדו, והואיל והבדיקה כי תצ"ר תואמת לתכנית תעשה תוך כדי ההליך התכנוני, ניתן יהא לבטל את סעיף 125 לחוק התכנון והבניה לחלוטין. ביחס לתוכניות קיימות, ועל מנת לרשום את הזכויות כפי שנקבעו לפיהן, יש צורך בעריכת תצ"ר ובאישורה. משכך, לא ניתן לבטל את הסעיף, ועל כן ממליץ הצוות **<u>לתקנו</u>** בהיבטים הבאים:

(א) אישור התצ"ר כתואם תכנית ייעשה על ידי יו"ר מוסד התכנון שאישר את התוכנית – כאמור, סעיף 125(א) בנוסחו כיום קובע הגורם המאשר שתצ"ר תואם לתוכנית הוא יו"ר הוועדה המקומית. מוצע לתקן הוראה זו, כך שמי שיאשר התאמה לתוכנית יהיה יו"ר מוסד התכנון שאישר את התוכנית. היינו, אם אושרה תכנית מפורטת הכוללת טבלאות הקצאה או הקצאה ואיזון בוועדה המחוזית, יו"ר הוועדה המחוזית הוא שיאשר את התאמת התצ"ר לתוכנית כאמור. תיקון זה יעזור ב"שלב הביניים" עד לביטול סעיף 125 לחוק בשניים- ראשית, הדעת נותנת, כי מוסד התכנון שאישר את התוכנית מכירה בצורה הטובה ביותר, ולכן מלאכת בדיקת התאמת התצ"ר לתכנית תהא עבורו קלה ומהירה יותר. שנית וחשוב מכך – בדרך זו ימנעו תופעות לא רצויות של העמדת דרישות שאינן ממין הענין ע"י הוועדה המקומית בתוכניות שאישורן לא נעשה בוועדה המקומית. לשם התארגנות ראויה של מוסדות התכנון, מוצע להסמיך בחוק את השר לקבוע בתקנות החלה הדרגתית, כך שתאפשר לפי קריטריונים שיקבעו להחיל את ההסדר גם על תכניות עבר. בתוך כך, בשלב זה לא יחול ההסדר על תכניות שאושרו בעבר והוקמו מכוחם מבנים מכוח היתר; ביחס לתכניות שאושרו אך טרם מומשו על דרך הקמתה של בניה מכוח היתר, ההסדר יחול באופן מדורג ובהתאם לקריטריונים שיקבעו בתקנות כאמור; ביחס לתכניות שטרם אושרו אך נמצאות בהליכי תכנון (למשל, תכניות שהופקדו וטרם אושרו למתן תוקף), הסדר זה יחול במלואו.

(ב) **מתן אפשרות לבעלי קרקע להגיש את בקשת רישום החלוקה החדשה** – כאמור בפרק ג' לעיל, בהתאם לדין הקבוע היום (סעיף 125(ב) לחוק), רק יו"ר הוועדה מקומית רשאי (ולמעשה חייב) לפנות למרשם המקרקעין בבקשה לרישום את הזכויות לפי תכנית האיחוד והחלוקה, וזאת לאחר שהתצ"ר הוחזרה לוועדה המקומית לאחר אישור של מפ"י. הצוות לא מצא יתרונות בדין הקיים, אשר מחייב החזרה של התצ"ר לוועדה המקומית ומגביל את בעל המקרקעין שבתחום התכנית לבקש את הרישום, שכן ככל שבעל קרקע מעוניין לקדם את הרישום, ולשאת בעלויות הכנת המסמכים הנדרשים לצרכי הרישום (תצ"ר, טבלאות מעודכנות וכו'), בוודאי כאשר כלל בעלי הזכויות במקרקעין מתאגדים לצורך הגשת הבקשה לרישום, יש לאפשר להם זאת, בכפוף לרישום זכויות של הרשות המקומית בהתאם להוראות התכנית. הטמעת שינוי זה תסייע אף לרמ"י, כך שתוכל להתחיל הליכי רישום של תוכניות החלות על מקרקעין שבניהולה.

ודוק, בפרק הקודם ונוכח ההמלצה לבטל את סעיף 125 לחוק התכנון והבניה ביחס לתוכניות חדשות, הומלץ אף להטיל על מבקש הרישום את האחריות לעדכון מצב הזכויות וייחוד הערות, ומכאן שגם במצב של תוכניות מאושרות שטרם נרשמו, ניתן לנהוג כאמור ולהטיל את האחריות לביצוע הוראות סעיף 125(ב) לחוק, לצורך הגשת הבקשה לרישום, על בעלי הקרקע בתחום התוכנית. במסגרת אחריותם

[73] ור' בענין עניין **סילבנה**, ה"ש 52 שלעיל.

לנכונות המידע הנמסר לרשות לרישום והסדר זכויות במקרקעין יהיה על מגיש הבקשה לשמור על זכויות כלל בעלי הקרקע שבתכנית, לרבות הרשות המקומית, בכפוף להוראות התכנית.[74]

בהקשר זה יצוין, כי לרשויות המקומיות יש מומחיות ואינטרסים בסוגי זכויות שונים (דוגמת הפקעות, שעבודים וזיקות הנאה). על כן, הובהר כי לרשויות אלו יהיה תפקיד ומקום, בתור בעל אינטרס ועניין בקרקע, בשלב ייחוד הערות. לצד זאת, במסגרת הרפורמה, יועברו הסמכויות לאישור ובחינת ההליך, לידי הרשות לרישום, במקביל להליכי אישור התכניות וליווי מפ"י לאישור התת"ג והתצ"ר.

בהקשר זה ובנוגע לרישום זיקות הנאה, אשר אינן מופיעות בטבלאות ההקצאה יצוין - בהתאם לתקנה 12(2) לתקנות איחוד וחלוקה, יו"ר הועדה המקומית נותן הוראה לרישום של זיקת הנאה, ללא קשר לטבלאות ההקצאה ובהתאם לקבוע בתכנית. על מנת לייעל גם הליך זה, מוצע כי חובת הרישום של זיקות הנאה תוטל על מגיש התכנית ועל בעלי הקרקע, ועליהם יהיה לשמור על כלל הזכויות של בעלי העניין שבתכנית, לרבות הזכויות של הרשות המקומית ככל שגם היא חלק מהתכנית.

(ג) **המלצה ביחס לאישור תצ"ר תואם תכנית ע"י רמ"י כאשר מדובר בתוכניות שהקרקע בתחומן בניהול רמ"י בלבד ושיש בהן חלוקה סופית למגרשים** – במהלך דיוני הצוות הקשו נציגי רמ"י בשאלת הגורם המקצועי הנכון לאשר כי תצ"ר תואם לתכנית מאושרת, בפרט כאשר מדובר בתכנית שרמ"י מנהלת את כל הקרקע שבתחומה. טענה זו הועלתה בהמשך לטרוניה על אורכו של ההליך המחייב אישור יו"ר הוועדה המקומית, ולטענה כי לעתים מנוצלת סמכות זו על מנת לדרוש מרמ"י דרישות שאינן ממין העניין. ברי, שככל שעסקינן בהפעלת שיקול דעת תכנוני, או אף בהכרה בכך שהיתר מבוקש תואם לתכנית ולהוראותיה, גורם שלטוני אובייקטיבי הוא שצריך להיות בעל הסמכות לבצע את שקול הדעת התכנוני הנדרש או לאשר את ההתאמה לתכנית; ואולם, בכל הנוגע לקביעה כי תצ"ר תואמת לתכנית – הרי שכאן בחינת ההתאמה לתכנית היא טכנית בעיקרה ונועדה לשמור על התאמה לגבולות שנקבעו בתכנית, לתחומה של התכנית ולחלוקת המגרשים בתוך תחום התכנית. משכך, אמנם יש הצדקה כי בקביעה כי תצ"ר תואמת לתכנית יעסוק גורם ציבורי אובייקטיבי, אלא שנוכח האמור לעיל, הצדקה זו היא חלשה יחסית. בהקשר זה יצוין, כי בהתאם לפרשנות משפטית של תקנות המדידות, קיבלו מרבית גופי תשתית, ובכלל זה חברות ממשלתיות שעיסוקן בתשתית, הסמכה לאשר התאמה בבקשה לרישום הפקעה במרשם המקרקעין לצווי הפקעה שניתנו לפי פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור). הצוות מצא כי מתן הסמכה לרמ"י, לאשר כי תצ"ר תואם לתוכניות שהוא מנהל המקרקעין היחיד בתחומן, תגשים רציונאל דומה. בהיותה של רמ"י חלק מהשלטון המרכזי, הדעת נותנת כי יפעל במקצועיות וללא משוא פנים, ויאשר רק תצ"רים תואמות תוכניות, ובכלל זה התאמה להוראות התוכניות המפרישות קרקע לטובת צרכי ציבור לבעלות הרשות המקומית, ככל שקיימות.

משכך מוצע, כי בנוסף ליו"ר הוועדה המקומית, **יוסמכו בחוק גורמי מקצוע בכירים ברמ"י או בגופים ממשלתיים אחרים שמפקיעים לפי תכנית לאשר תצ"ר ככשרה לרישום ביחס לתוכניות חלוקה למגרשים שהמדינה היא הבעלים היחיד בתחומן.**

(ד) **מוצע כי הסמכות לאישור תצ"ר תחול רק בתוכניות שבהן רמ"י מנהלת את כל הקרקע בתחומי התוכנית, ויש בה חלוקה סופית למגרשים** – בפרק ג.2 שלעיל צוין כי קיים קושי ברישומן של תוכניות בתחומי בעלים אחד, שכן לא ניתן לאשר אותן לרישום לא באמצעות פרק ג' סימן ז' לחוק התכנון והבניה מזה ולא באמצעות תשריט חלוקה לפי פרק ד' לחוק מזה. על כן הוצע שם תיקון לחוק התכנון והבניה

[74] יצוין כי ככל שהמלצת הצוות תאומץ, במסגרת התיקון לתקנות הניהול והרישום יידרש לתת את הדעת בכל הנוגע למבקש הרישום בתכניות שיש בהן מספר בעלים.

שיאפשר, ביחס לתוכניות חדשות, הליך מיוחד לרישומן. ועתה – ביחס לתוכניות שכבר אושרו ועל מנת לאפשר את רישומן, מוצע כי התיקון לחוק יאפשר הליך מיוחד זה גם אם התוכנית שאושרה הוגדרה כתכנית איחוד וחלוקה.[75] במצב דברים זה רמ"י תוכל להשתמש בסמכות לאשר תצ"ר גם בתוכניות כאמור שאושרו אך טרם נרשמו. אם וככל שהתוכניות האמורות לא הוגדרו ע"י מוסד התכנון כתוכניות איחוד וחלוקה, יוכל ההליך האמור להוות את דרך המלך לרישום התוכנית במרשם, ולא יהיה צורך בשימוש לא מתאים בתשריט חלוקה לפי פרק ד' לחוק. סעיף 143 לחוק יתוקן בהתאם, ויכלול גם את ההליך המיוחד האמור כהליך שבעקבותיו ניתן יהיה לרשום חלוקת קרקע.

בכל הנוגע לתוכניות "שעטנז" שבהן יש מספר מתחמים – גם מתחם שבו חלוקה למגרשים אך הוא בבעלות אחת, וגם מתחם "רגיל" של איחוד וחלוקה, מוצע לאפשר שימוש משולב בשני ההליכים – ההליך של סעיף 125 מזה וההליך המיוחד החדש מזה, שיוגשו כשתי בקשות רישום נפרדות. סנכרון בין שני ההליכים, ובכלל זה לעניין מדידות וסדר פעולות לרישום ייקבע בתקנות.

(ה) **תצ"ר לרישום חלוקה חדשה בהתאם לתכנית איחוד וחלוקה תהיה חייבת לכלול את מתחם האיחוד והחלוקה במלואו** – בהמשך להמלצה הקבועה בס"ק (א) לעיל, וכדי להימנע מרישום חלקי של הזכויות שנוצרו לפי התכנית 125 לחוק, מוצע לקבוע כי הגורמים הפרטיים יוכלו להגיש את הבקשה לרישום חלוקה חדשה רק אם היא תתייחס למתחם איחוד וחלוקה המוגדר בתכנית במלואו.

(ו) **קיצור לוחות זמנים לביצוע סעיף 125** – מוצע לקבוע סד זמנים קצר יותר מהקבוע בסעיף 125 לחוק כיום לביצוע הפעולות הקבועות בסעיף,[76] ובכלל זה לאישור התאמת התצ"ר לתכנית. על פני הדברים, תקופה של 8 חודשים לאשר כי תצ"ר תואם תוכנית היא תקופה ארוכה מאוד, בוודאי אם עסקינן בתוכניות פשוטות יחסית. לעיל הוסבר הצורך בהצמדת ההליך התכנוני להליך רישום הזכויות, ועל כן גם בתקופת הביניים, עד לביטול סעיף 125 לחוק, יש לפעול לקיצור המועדים הקבועים בו ככל הניתן, ולאחר שיח עם הוועדות המקומיות.

152. **על מנת להתמודד עם הקשיים המתוארים ביחס לעריכת תשריט חלוקה** ורישומו על פי פרק ד', ממליץ הצוות על חיזוק מנגנון הערר אגב הליכי אישור תשריט החלוקה המוקדמים לרישום. על פי הדין הקיים, רשאי בעל מקרקעין המבקש את הרישום לערור לוועדת הערר בהתקיים אחת מאלו: (1) אם סירבה הוועדה המקומית לאשר תשריט חלוקה;[77] (2) בעקבות שינוי, ביטול או התלייה של תשריט חלוקה לאחר שאושר אך בטרם נרשם.[78]

153. בהמשך לכך, המלצת הצוות היא להוסיף למנגנון הערר לפי פרק ד' לחוק התכנון שני רכיבים נוספים:

(א) **מתן זכות ערר על החלטה לאשר תשריט חלוקה בתנאים** – החלטה על אישור תשריט חלוקה בתנאים איננה נחשבת כסירוב, ועל כן נכון להיום אינה מקימה זכות ערר כאמור. הצוות מוצא לנכון להמליץ כי מגיש הבקשה יהיה רשאי לערור בדבר התנאים שהתנתה הוועדה המקומית. בדרך זו ניתן יהיה להתמודד טוב יותר עם דרישות של הוועדה המקומית שאינן ממין העניין, ככל שיהיו.

---

[75] יוער כי בעניין זה קיימת התייחסות בתזכיר חוק שמנהל התכנון מקדם בימים אלה.

[76] בהתאם לקבוע בסעיף 125 לחוק, בתוך 8 חודשים מיום תחילת תוקפה של החלוקה החדשה, יגיש יו"ר הועדה המקומית למנהל (מפ"י) תצ"ר התואם את התכנית של החלוקה החדשה שאושרה; בתוך חודשיים מיום שהעביר יו"ר הועדה המקומית את התצ"ר, ולאחר שמצא כי התכנית ראויה לרישום, יאשר המנהל את התצ"ר ובתוך 8 חודשים מהאישור כאמור, ולאחר שנעשו פעולות נוספות יעביר יו"ר העבודה המקומית את התצ"ר המאושר לרישום במרשם. למרשם נותנים חודשיים נוספים לביצוע הרישום. משמע כי הליך רישום תכנית איחוד וחלוקה לאחר אישורה אורך לפחות 18 חודשים.

[77] ר' סעיף 140 לחוק התכנון והבניה.

[78] ר' סעיף 142 לחוק התכנון והבניה.

(ב) **מועד להכרעה בבקשות** – מוצע, כי בדומה לס' 157 לחוק התכנון והבניה, המתייחס להליכי הרישוי, גם בבקשה לאישור תשריט חלוקה ייקבעו מועדים להכרעה בבקשות, כך שהיעדר הכרעה במועד תיחשב כסירוב לאשר תשריט חלוקה והמבקש יוכל לערור לוועדת הערר, כאילו סורבה בקשתו. יצוין, כי הצוות בחן אף אפשרות להטיל סנקציה חריפה יותר ובמקרה של אי עמידה בזמנים לראות בבקשה לאישור תשריט חלוקה כאילו אושרה, אלא שלא ניתן לאפשר שתשריט חלוקה יאושר אוטומטית ללא כל בחינה מקצועית, שכן בחינת התשריט מחייבת הפעלת שיקול דעת, גם אם מצומצם יחסית.

המלצות אלה יחולו על רישום תשריטי חלוקה לפי פרק ד' הן ביחס לתוכניות קיימות והן ביחס לתוכניות עתידיות.

.

פרק ה': המלצות ביחס לבתים משותפים קיימים שלא הגיעו לרישום

154. כפי שנזכר בפרק ב' שלעיל, דו"ח מבקר המדינה בעניין משבר הדיור התייחס לאחריות המוטלת על רמ"י בכל הנוגע לרישומן של מאות אלפי יחידות דיור הקיימות היום בישראל, כחלק מההגנה על זכות הקניין של רוכש דירה בעתיד, וכן לשם ניהול מרוכז ומסודר של מארג הזכויות של המקרקעין בישראל.[79] בהתאם לאמור, קידמה רמ"י רפורמה שתכליתה רישום של כל הזכויות ביחידות הדיור בבתים משותפים שטרם נרשמו, אך פעילותה מלווה בקשיים רבים אשר מעכבים, ואף מונעים, את הרישום. בנוסף, נמצא כי גם בקרקע פרטית קיימים קשיים לא מבוטלים ברישום חלק מהבתים כבתים משותפים, וגם בשוק הפרטי יש לעתים עיכוב של שנים רבות ברישום בתים משותפים. על קשיים אלה עמד הצוות במסגרת דיוניו וגיבש את המלצותיו, כפי שיפורט להלן.

ה.1 שיכונים ציבוריים

155. בדיוני הצוות עלה כי חלק משמעותי מתוכניות העבר שלא הגיעו לכדי רישום הן תוכניות של שיכונים ציבוריים. המלצות בהקשר זה, הנוגעות לפרצלציה של המגרשים, יסייעו בהמשך גם לרישומם של השיכונים בפנקס הבתים המשותפים. ביחס לשיכונים אלו נמצא כי קיים פער בין הבנייה הקיימת בפועל לבין המצב התכנוני הסטטוטורי, אשר מונע או מעכב את הרישום, שכן, למצער, התאמת הבנוי לתכנון מחייבת שינוי התכנון בהתאם לקיים בפועל, דבר האורך זמן ודורש משאבים לא מעטים.

156. בשנת 2010 נכנס לתוקפו תיקון מס' 93 לחוק התכנון והבניה, שמכוחו הוקמו ועדות המשנה לרישום שיכונים ציבוריים (להלן: "**ועדת המשנה**"). ועדות המשנה נועדו להחליף את הוועדה שהוקמה מכוח סעיף 11א לחוק רישום שיכונים ציבוריים, אשר הוסמכה לטפל בהיבטי רישום ואף לבצע פעולות תכנון מינוריות. כעולה מדברי ההסבר להצעת החוק, תיקון מס' 93 לחוק, שלפיו, כאמור, הוחלפה הוועדה לפי ס' 11א לחוק שיכונים ציבוריים, נועד לתת מענה ל"מאות אלפי יחידות דיור אשר טרם נרשמו על שם בעליהן במרשם המקרקעין, כאשר חלק גדול מנכסים אלה הם נכסי מדינה. מצב זה מהווה חסם לפיתוח ושכלול שוק המקרקעין, והוא בעל השלכה שלילית על שוק זה ועל משק המדינה בכלל". לעת חקיקת החוק, ההנחה הייתה כי "יהיה ניתן לפעול לזירוז הרישום באמצעות יצירת מוסד תכנון ייעודי לנושא שיפעל במערכת התכנון הקיימת."[80] מוסד תכנון זה, ככל מוסד תכנון, אף יכול להיות מסונכרן עם כלל הפעילות התכנונית במרחב התכנון המקומי והמחוזי, ובכך מהווה שיפור ניכר יחסית לוועדה לפי סעיף 11א שהייתה זרה למוסדות התכנון. כמו כן, בהתאם לתיקון, לוועדות המשנה לרישום שיכונים ציבוריים הוקנו כל הסמכויות של ועדה מחוזית או של ועדה מקומית, לעניין אישורן של תוכניות או של תשריטי חלוקה במטרה להכשיר את המצב הקיים, וכן כל הסמכויות של יו"ר ועדה מקומית לפי סעיפים 125 ו-141 לחוק התכנון והבניה.

157. במהלך עבודת הצוות הובהר, כי מאז התיקון ועד היום לא הוקמו בפועל ועדות המשנה מכוח חוק התכנון והבניה, וכי ככל שהוקמו, הן לא היו פעילות. עוד נמצא כי סמכותן של ועדות המשנה נתונה רק לגבי שיכון ציבורי שאושר על ידי שר הבינוי והשיכון, בהתאם לסעיף 1א לחוק רישום שיכונים ציבוריים, ואילו אישורים

[79] דו"ח מבקר המדינה בעניין משבר דיור, ה"ש 1 שלעיל.
[80] שם.

המסמיכים את ועדות המשנה לא פורסמו ברשומות כפי שנקבע, ומשכך לא ניתן לדון בשיכונים אלו במסגרת דיוני הועדות.

158. נוכח דברים אלה, המלצת הצוות היא לפעולה משולבת ומהירה – מינהל התכנון יורה על הקמה, או לחלופין, על איוש באופן מיידי של ועדות המשנה לרישום שיכונים ציבוריים בכל המחוזות.[81] במקביל יפעל משרד הבינוי והשיכון לאשר מקרקעין כשיכונים ציבוריים, מבלי להמתין להקמת ועדות המשנה כאמור.[82] לצד זאת, משרד המשפטים יסייע בפרסום הנדרש ברשומות. לשם הסדרת המצב הקיים, רשות מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון יגישו לוועדות המשנה רשימה הכוללת את כל מבני השיכונים הקיימים היום, אשר סוטים מתוכניות מאושרות ומשכך נמנע רישומן. רמ"י ומשרד הבינוי והשיכון יעבירו לוועדות המשנה את התוכניות הקיימות, ואלו יפעלו לאשר תוכניות מפורטות חדשות, שבהן יוסדר המצב הקיים ויתאם לתכנית המתוקנת, ויפעלו אף לאישור תצ"ר כסמכותן לפי התיקון. בדרך זו נראה כי יתאפשר רישום הפרצלציה ולאחר מכן גם רישומו של הבית המשותף באופן מהיר ויעיל.

159. הצוות ממליץ כי לשם פעולה אפקטיבית ולשם התגברות על הכמות הגדולה של יחידות דיור שרישומן מותנה בשינוי תכנוני ובאישור תצ"ר מעודכנת, יפעלו הגורמים הנוגעים בדבר ליצירת תכנית עבודה משותפת, הכוללת מיפוי מלא של הצרכים, קביעת יעדים כמותיים ולוחות זמנים ליישומם בהתאם למחוזות השונים. מוצע לאשר את תכנית העבודה המשותפת במידת הצורך בהחלטת ממשלה בעניין על מנת לוודא כי כלל הגורמים הממשלתיים הנוגעים לעניין פועלים במרץ לצורך קידום הנושא.

ה.2 עיכוב ברישום בתים משותפים – חברות משכנות

160. פער נוסף שנמצא באי רישומם של בתים משותפים, התברר לאור מקרים שבהם נמצא כי חברות קבלניות (להלן: "**המוכר" או "חברה משכנת**") אינן פועלות לרישום זכויות הרוכשים בבית המשותף, הגם שקיימת לכך חובה שבדין, בעיקר בהוראות חוק המכר דירות. זאת, אף אם התנאים הביורוקרטיים האחרים הקבועים בחוק (למשל, קיום פרצלציה) מתקיימים או שיכולים להתקיים בנקל.[83]

161. חוק המכר דירות, מסדיר את היחסים שבין מוכר לרוכש אגב עסקאות מכר לדירות בבתים משותפים. חלק עיקרי בהוראות החוק נועד לשם הגנה על זכויותיו הקנייניות של הרוכש. בכל הנוגע לרישום הזכויות, נקבע בשנת 2011 תיקון מספר 5 לחוק, לפיו מוכר של יחידה בבית **<u>שניתן לרשום</u>** בפנקס הבתים המשותפים, נדרש לבצע מגוון של פעולות לצורך השלמת רישום הזכויות של הרוכש בפנקס הבתים המשותפים, וזאת בהתאם לזמנים הקצובים הקבועים שם. לצד הוראה זו, נקבעה סנקציה כספית בגין אי רישום המכר בפנקס הבתים המשותפים, בגובה שיעור הקנסות הקבוע בחוק העונשין, התשל"ז–1977. בנוסף, לפי חוק המכר הבטחת השקעות של רוכשי דירות, עם מסירת החזקה לקונה רשאי המוכר להמיר את הערובה שנתן לקונה להבטחת חיוביו בערובה "הנוחה" לו יותר, אך הוא חייב להותיר בידי הקונה ערובה עד להשלמת הרישום.

---

[81] יובהר כי עד להקמת ועדות המשנה, ימשיכו לפעול ועדות הפועלות מכוח חוק שיכונים ציבוריים.

[82] יצוין, כי המלצה זו חלה ביחס לשנים שבין 2009-1999, שבהן נמצא כי ועדות המשנה לא קמו ולא פעלו. בהתאם לתיקון מס' 6 לחוק שיכונים ציבוריים, ביחס לתוכניות שקדמו לעשור זה, ישנן עדיין ועדות שפועלות ומקדמות תכניות שיביאו לאישור של שיכונים ציבוריים.

[83] ראו ע"א 2235/18 **נאות חן הדסה וייזום בע"מ נ' אדמונד לזרוב**, פס' 4 לפסק דינו של השופט עמית (פורסם בנבו, 7.4.2019).

162. בדיוני הצוות תיארו נציגי רמ"י, כי במסגרת עבודתם לקידום הרפורמה לרישום, נמצאו מקרים רבים שבהם המוכר, שלעתים מזומנות נהוג לכנותו – חברה משכנת (ויודגש, כי בדין לא קיים עיגון למונח זה), לא הביא לרישום זכויותיהם של רוכשים בפנקס הבתים המשותפים. זאת, הגם שחלה עליו חובה, כאמור, לעשות כן. בחלק מהמקרים טוען המוכר כי בשל עיכובים הנעוצים ביו"ר הוועדה המקומית אין לו יכולת לבצע את הרישום, וזאת גם אם טענה זו אינה נכונה. בחלק אחר של המקרים המוכר אינו בנמצא, שכן הוא פשט רגל או התפרק או נמצא בכינוס נכסים. ויודגש, כי תופעת המוכר המסרב לרישום בפנקס הבתים המשותפים, ייתכן שתימצא גם בעתיד ולא רק ביחס לנכסים שכיום הם כבר מבונים וטרם נרשמו.

163. כאמור, "חברה משכנת", על אף הכינוי המכוון לסוג מסוים של חברות, היא למעשה כל חברה יזמית המתקשרת עם רשויות המדינה (בדרך כלל רשות מקרקעי ישראל, משרד הבינוי והשיכון או הממונה על הרכוש הממשלתי באיו"ש) בהסכם (לרוב הסכם פיתוח), בו רשות של המדינה מקצה לה קרקע, לשם בנייה של יחידות דיור, ומכירתן לציבור של רוכשים.[84] בחוזים אלה, מוטלת על היזם האחריות המלאה לרישום הקרקע ולרישום בית משותף במרשם המקרקעין, וכן לרשום את יחידות הדיור על שם רוכשיהן. משכך, ולצד החובה החוקית לרישום הזכויות, כפי שקבועה כיום בחוק המכר דירות, מוטלות על החברה המשכנת אף חובות חוזיות לעשות כן.[85]

164. הסדר חקיקתי נוסף החל על ניהול הזכויות בבית המשותף עד לרישומו, הוא צו הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים. הצו נועד לקבוע מחירי מקסימום לשירותים שניתנים על ידי החברות המשכנות. הצו מגדיר נותן שירות כלהלן:

> "נותן שירות" – אדם, לרבות באמצעות נציגו או בא כוחו, אשר מנהל אצלו רישום של זכויות בקשר למקרקעין או שחתם חוזה עם משרד הבינוי והשיכון או עם מינהל מקרקעי ישראל למכירתם, השכרתם או ניהולם של מקרקעין והתחייב בו לטפל ברישום זכויות בקשר למקרקעין בפנקסי המקרקעין".

כלומר הצו חל על מי שהתחייב לרשום את הזכויות בפנקסי המקרקעין, וקובע מחיר בעבור ניהול המרשם עד לרישום הזכויות בפנקסים.

165. מטרת צו הפיקוח, שנחקק עוד קודם לתיקון מס' 5 לחוק המכר דירות, הייתה לקבוע מחיר שייגבה מרוכש יחידת הדיור, שהוא בעל הזכויות החוזיות בדירה, עבור ניהול הרישום. ועוד, בצו נקבע, כי ביחס לשנים 2000-2004, בעבור סיום הליך הרישום, לא ייקבע מחיר נוסף. הסכומים הקבועים בצו הפיקוח הובילו את המחוקק להנחה כי בדרך זו החברות המשכנות יעדיפו להביא לסיום הרישום בהקדם, במקום להמשיך ולנהל את הרישום בספריהן. עם זאת, נראה כי המחיר הקבוע בצו למתן שירותים לא השיג את מטרתו וחברות משכנות ממשיכות לנהל את הרישום אצלן, ובכך ממשיכות לעכב את רישום הזכויות בטאבו ואת השלמת הקניית הזכות הקניינית לרוכש.

166. במסגרת ישיבות הצוות נבחנו דרכים לתמרץ את החברות המשכנות לרישום הזכויות בפנקס הבתים המשותפים. נמצא כי חרף החובה החוזית, ובחלק מהמקרים, החברות המשכנות ממשיכות את הפרקטיקה

---

[84] יצוין, כי אפשר שיעשה שימוש במונח של "חברה משכנת" גם ביחס לקרקעות של פרטים (לא רק קרקעות מדינה).
[85] ראו לעניין זה ת"א (י-ם) 5177/03 **מדינת ישראל ע"י רשות מקרקעי ישראל נ' מ.אסרף חברה קבלנית לעבודות בניין בע"מ** (פורסם בנבו, 7.12.2003); ה"פ (ת"א) 443/07 **מדינת ישראל – מינהל מקרקעי ישראל נ' שכון עולים בע"מ** (פורסם בנבו, 1.9.2008).

של אי השלמת הרישום בפנקסים וניהול מרשם חוזי אצלן. כמו כן, נמצא כי החברות המשכנות מקיימות רישום בספריהן של כל העברת זכויות, וכל פעולה אחרת הקשורה בזכויות, נותנות אישורים להעברת זכויות, וכן ממציאות אישורים מתאימים לבנקים לצורך קבלת משכנתא. בנוסף, החברות המשכנות מחייבות את רוכשי הדירות לפנות אליהן לרשום כל העברה של זכויות ביחידות הדיור לצורך שמירה על הסדר ברישום שהן מנהלות. בכך, הלכה למעשה, החברות המשכנות מנהלות מעין מרשם נוסף מחוץ לטאבו, ומתעכבות במילוי חובתן כלפי רוכשי הדירות להביא לרישום זכויותיהם בפנקסים.

167. במסגרת דיוני הצוות שהתקיימו בנוגע לסוגיות שלעיל, **נפגש הצוות עם נציגי לשכת עורכי הדין, אשר פרשו בפניו את עיקרי הצעת החוק שגיבשה הלשכה בעניין החובה של קבלן להביא לרישום בפנקסים של יחידות הדיור בבית משותף.** לפי האמור בהצעת החוק, ובהתאם להצגת הדברים בפני הצוות, מציינת לשכת עורכי הדין את החשיבות שיש להשלמת הרישום. בהמשך לכך, הצעתה מייצרת חבות שבדין לפעול לרישום בהקדם האפשרי וזאת אף אם מקור החיוב לרישום היה חוזי בלבד ולא על בסיס חוקי המכר לדורותיהם. בתוך כך, לשכת עורכי הדין ציינה, כי צו הפיקוח על המחירים היה נכון לשעתו, קרי, קודם לתיקון מס׳ 5 לחוק המכר דירות, שאז לא נקבעו חובות וזמנים להביא לרישום יחידות הדיור, כפי שאלו קבועים בחוק המכר דירות היום. אלא שבשל השינוי האמור בחוק ולדעת לשכת עורכי הדין, יש לבטל את צו הפיקוח שהגביל את תעריפי התשלום בגין שירותים שנתנו ע״י החברות המשכנות או למצער לקבוע תעריף תשלום גבוה יותר, אשר ישקף את היקף הזמנים והעבודה הנדרשת כדי להביא לרישום הזכויות, בהתאם לחובות הקבועות היום בחוק.

168. חברי הצוות סבורים כי יש לעשות כל מאמץ להוביל במהירות האפשרית לרישום הזכויות בבתים המשותפים שהחברות המשכנות טרם הספיקו להשלים. כאמור, ניהול הרישום בספרי החברה המשכנת, והיעדר רישומו בפנקסים, אינו יוצר זכות כלפי כולי עלמא, לא מאפשר ודאות בשוק יחידות הדיור, ואף אינו מקנה זכות קניינית לדיירי הבית המשותף. **כפועל יוצא מכך, היעדר הרישום אף מייצר הפסד כלל משקי גבוה מאוד**.[86]

169. בנוסף, נמצא כי היעדר הרישום המהיר בפנקסים עלול לייצר קושי משמעותי נוסף, מקום שבו החברה תימצא בהליך של פירוק או פשיטת רגל, שכן, בהתאם לדין הקיים, כל עוד לא הוגשה בקשה לרישום אגב תביעות חוב, לא תמיד מוטלת חובה על כונס הנכסים להביא לרישומן של יחידות דיור בבית המשותף, שהקבלן לא רשם. ואם אכן לא הוטלה חובה כזו, אופציית רישום הזכויות תספוג מכה קשה, שכן רישום הזכויות החוזיות אצל החברות הללו נעלם עם פירוקן או חיסולן, ובד״כ אין בקופת הכינוס די תקציב להשלמת החובה החוזית של הקבלן כלפי רוכשי הדירות, הגם שאלו העבירו את התשלום עבור הרישום בעת הרכישה.

170. נוכח ההכרח לקדם במהירות הליכי רישום של בתים המנוהלים על ידי חברות משכנות, הגיע הצוות למסקנה כי לשם רישום הזכויות בפנקסים, נדרש לייצר תמריצים חיוביים ושליליים אפקטיביים. לשם כך, ממליץ הצוות על שורה של המלצות כדלקמן:

א. **המלצה לבחון את התעריף הקבוע היום בצו הפיקוח**: נמצא כי צו הפיקוח לא תוקן מאז שנת 1999 ונראה כי עולה צורך לבחון את עדכונו. משכך ממליץ הצוות כי ועדת המחירים, כמשמעותה בחוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשנ״ו–1996, תבחן את המחיר המרבי הקבוע היום בצו הפיקוח עבור נותן השירות, ותעביר בהתאם את המלצותיה לשר האוצר ושר הבינוי והשיכון כנדרש בחוק. יצוין, כי לכאורה הגדלת הסכום עלולה להוביל את החברות המשכנות לרצות להמשיך לקיים אצלן את הרישום; ואולם, מסקנה

[86] שוויו של נכס שאינו רשום במרשם נמוך ב 5%-0 מנכס רשום, ראו פירוט בה״ש 87 שלהלן.

זו אינה הכרחית. מחד גיסא, כפי שפורט לעיל, מהדיונים בצוות ומהנתונים שהוצגו לצוות עלה כי הגבלת הסכום לשיעור נמוך יחסית לא פתרה את הבעיה, שכן היא לא היוותה תמריץ לחברות המשכנות להיפטר מהמרשם החוזי שניהלו. מאידך גיסא, העובדה כי מדובר בניהול לא פשוט מחייבת בחינה מושכלת של העלאת הסכום. בכל מקרה ברי כי אין הכוונה להמליץ על העלאה משמעותית, וכן הדבר נתון לשקול דעתה של ועדת המחירים ולאחר מכן של השרים הממונים.

ב. **הגדלת סכום הערבות לשם התמודדות במכרזים של רמ"י וקביעת מנגנון לפיצוי מוסכם בהיעדר רישום**: בניסיון לחזק את האפקטיביות שבסנקציה הכלכלית הקבועה היום בדין, ציינו נציגי רמ"י כי נעשה מאמץ לקדם הגשת תביעות נגד חברות משכנות שלא פעלו לרישום הבית המשותף, אלא שמאמץ זה לא נשא פרי כמצופה. בנוסף, כדי להביא לסיום הליך הרישום של הבתים הקיימים, רמ"י מתנה את השתתפותן של חברות שהוגדרו "כסרבניות רישום" במכרזים שלה, באמצעות דרישה להפקדת ערבות גבוהה (בסך של מאה אלף ₪) לצורך השלמת הרישום. עם זאת, נמצא כי מוכרים מצליחים לעקוף את הפקדת הערבות, בין היתר ע"י הגשת הצעות למכרזים של רמ"י באמצעות חברות קבלניות אחרות.
הצוות מציע כי בכל הנוגע לקרקעות מדינה, רמ"י תגדיל את סכום הערבות הנדרש מהמוכר. עוד, מוצע כי תעשה בחינה מקיפה על ידי הגורמים הרלבנטיים ברמ"י ובמשרד הבינוי והשיכון של חוזי ההתקשרות שבינם לבין החברות הקבלניות, לשם הוספת סעיפים בחוזה שיתייחסו ללוח הזמנים לביצוע הרישום של בית משותף ורישום זכויות, לרבות הקביעה כי "חובת הרישום" היא הוראה יסודית בביצוע החוזה, וכי הפרתה תחייב בפיצוי מוסכם.

ג. **סנקציה משמעתית**: בכל הנוגע לקרקע פרטית, במקרים שבהם קבלן לא רשם את יחידות הדיור בבית משותף, הרי שמדובר בד"כ גם בהפרת חיוב חוזי מול הדיירים. הצוות מצא כי לשם רישום יחידות הדיור יש צורך בנקיטת קו פעולה קשיח יותר גם בשוק הפרטי. בהמשך לכך, הצוות ממליץ, כי כאשר קבלן לא פועל לרישום בפנקס הבתים המשותפים, תבחן האפשרות של הטלת סנקציה משמעתית בהתאם לכללי האתיקה המשמעתית של קבלנים.[87]

ד. **תוספת של תמריצים חיוביים לרישום**: בכל הנוגע לדירות קיימות "ישנות" שטרם נרשמו, יש קושי לפעול להשתת סנקציות נוספות בהתאם למערכת החוזית הישנה שנוצרה בין המוכר לקונה, כל שכן כאשר זו אינה מגובה בהוראות המחייבות להביא לרישום תוך זמן קצוב, כפי שנקבע בתיקון 5 לחוק המכר דירות. יתר על כן, חלק לא קטן מהחברות המשכנות כבר לא קיים, וקשה מאוד להתחקות אחר הגורמים האחראיים, שאליהם הועבר החיוב לרישום הבית כבית משותף. עם זאת, וגם בהקשרם של בתים משותפים ישנים, מומלץ לבחון הוספה של תמריצים לקידום רישום מהיר, לרבות תמריצים כספיים ובעיקר הקלות במיסוי. מוצע כי הסנקציות שיוטלו על העדר פעולה מהירה לרישום תהיינה מבוססות על ההוראות החוזיות שהן מקור החיוב לרישום, כאשר הוראות החוק שיאפשרו סנקציות נוספות יתבססו על חיובים אלה. גם התמריצים החיובים יחייבו כמובן התערבות ממשלתית.
בחינת תיקון לחוק המכר דירות: לפיו ייקבעו מועדים מעודכנים ומדויקים יותר בהתאם להליך התכנוני החדש שהציע הצוות, אשר הקבלן יידרש לעמוד בהם במסגרת ההליך לרישום הבית המשותף. מועדים אלו למעשה יהוו מעין "אבני דרך" קשיחים שיסייעו לעקוב ולוודא כי הקבלן אכן פועל לרישום הבית המשותף בפנקס הבתים המשותפים. לצד זאת, התיקון גם ייקבע כי אי עמידה של הקבלן באחד מבין המועדים יביא לסנקציה משמעתית ובכלל זה הטלת קנס.

[87] רשם הקבלנים יכול לפתוח בעבירה לפי חוק המכר בהתאם לתקנות רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות (ערעור מהימנות והתנהגות בניגוד למקובל), התשמ"ט–1988, לפי ס' 8 ו-17 לחוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, התשכ"ט–1969.

ה.3 דיירים סרבנים לרישום

171. לצד המוכר שנמנע מרישום ומחובתו המשפטית, התברר כי קיימים גם דיירים שאינם מעוניינים ברישום. ברוב המקרים היעדר המוטיבציה לרישום נובע בשל העלות הכלכלית הנלווית להליכי הרישום ובכלל זה העלויות של הכנת תשריט הבית המשותף, עלויות לתשלום נוסף לעו"ד ותשלומי מסים נוספים. כן הועלו מקרים שבהם התנגדותם של חלק מהדיירים נבעה מעבירות בנייה קיימות, אשר אגב הליכי הרישום היו מתגלות לרשויות ולא מתאשרות. ודוק, היעדר המוטיבציה לרישום קיימת בציבור בין היתר נוכח העובדה כי הוא אינו מודע לפגיעה הנגרמת לו, בשל אי השלמת עסקת הרכישה שבצע ברישום. מבחינתו של הדייר בבית המשותף, רישום הזכות אינו משפיע על חייו השוטפים, באשר הוא מתגורר בדירה שאותה רכש במיטב כספו, העסקה שביצע בעת רכישת דירתו לא שיקפה ערך מופחת יחסית לדירה דומה בשוק, שבה הזכות רשומה, ואין הוא צופה כל בעיה באשר לסחירות העתידית של זכותו.[88] ודוק, הציבור הרחב אינו תמיד ער להבחנה המשמעותית שבין הזכות החפצית במקרקעין, לבין הזכות החוזית ביחס למקרקעין.

172. על מנת להתגבר על חסם "העדר המוטיבציה" של דיירים לפעול לרישום, הוצעו ע"י הצוות מספר הצעות. ראשית, הוצע לשקול מסע הסברה לציבור הקורא לו לפעול לשם רישום זכותו תוך הסבר ברור ונהיר על הקשיים שעלולים לצוץ בעתיד אם וככל שהנכס לא יירשם. מסע הסברה זה יופנה הן כלפי בעלים בבתים משותפים שלא נרשמו והן כלפי הציבור הרחב כך שיהיה אפקטיבי גם ביחס לעתיד.

173. שנית, אם וככל שהחסם הוא עלות הליכי הרישום ובכלל זה רישום בית משותף וזכויות כאשר מגיעה חברה משכנת להליך של פירוק – הציעו נציגי רמ"י כי בקרקעות שמקורם בשיווקים שלה, ככל שיש שת"פ של הגורם המשכן או של כונס הנכסים תבחן רמ"י מימון ביניים של הוצאות הרישום, לפי תעריפים שלה, תוך חיוב החזר ההוצאות מהדיירים בסיום הרישום, ותחת חסות של הסדר זה בביהמ"ש כאשר מדובר בקונה.

174. שלישית, ביחס לסירוב רישום בשל עבירות בניה של הדיירים המסרבים, הוצע לקיים פיילוט, שלפיו לא יהיה צורך בהסכמת הדיירים המסרבים, אלא תבוצע מדידה חיצונית של יחידת הדיור שלהם, אשר באמצעותה לא תמנע הכנתו של תשריט הבית המשותף לצורך רישום במרשם. לצורך כך, הוסכם כי נציגי משרד הבינוי והשיכון, נציגי רמ"י ונציגי הרשות לרישום והסדר מקרקעין במשרד המשפטים, יבחנו את החלופות הטכניות המתאימות שיאפשרו מדידה כאמור ועמידה בתנאים הנדרשים לאישור תשריט.[89] בהתאם לתוצאות הפיילוט וליכולת להתגבר על הסירוב לרישום, יהיה צורך בביצוע התאמות לדין הקיים.

ה.4. התמודדות עם יחידות בבית המשותף שטרם נמכרו

175. בנוסף לחסמים המוזכרים לעיל, נמצא כי במקרים בהם לא כל יחידות הדיור בבית המשותף נמכרו, הקבלן נמנע מלהביא לרישום הבית המשותף, וזאת על מנת שלא לסיים את הליכי ההצמדות המיוחדות ליחידות הדיור השונות. ההנחה היא כי שמירת זכויותיו בחלקים מהרכוש המשותף תגביר את מידת האטרקטיביות של יחידות הדיור שבבעלותו, ושטרם נמכרו, בעת שיעמידן למכירה. רישום הבית המשותף לפי הדין כיום יוביל

[88] יצוין כי בהתאם לעמדת השמאי הממשלתי הראשי, זכות ביח"ד בבית משותף שאינו רשום שווה 0%-5% פחות מזכות דומה רשומה במרשם, וזאת בכל הנוגע למוניטין של יחידת הדיור. שכן, ייתכנו נסיבות אחרות שבגינן אי הרישום לא יביא לסחירות שונה בין יחידה רשומה לבין כזו שלא (כך למשל, בשכונה חדשה שבה טרם נעשה רישום). לצד זאת, ייתכן ובהיעדר רישום, יכול להיות קושי בלקיחת משכנתא, ומשכך מחיר הדירה יכול להשתנות מדירה זהה רשומה.

[89] ראו גם תת-פרק ה.5 שלהלן.

מניה וביה גם ל"ניכוס" החלק היחסי ברכוש המשותף לכל אחת מהדירות שירשמו. אם כך ייעשה לא יוכל הקבלן להוציא חלקים מהרכוש המשותף ולהצמידם הצמדה מיוחדת לקונה העתידי שיגיע לרכוש את הדירה שטרם נמכרה ומשכך האטרקטיביות שלה תרד.

176. לשם התמודדות עם היעדר המוטיבציה של הקבלן לרשום את הבית המשותף במצב זה של "תת מכירה", הצוות המליץ לבחון דרכים חלופיות שיאפשרו את שמירת הזכויות של הקבלן בחלקי הרכוש המשותף שהוא מייעד להצמדות עתידיות, לצד רישום יחידות הדיור שנמכרו. **דרך אחת** לפתרון היא באמצעות הוספת הוראה בתקנון המוסכם הפרטי של הבית המשותף, ולפיה תינתן בעתיד לקבלן סמכות להוציא חלקים מהרכוש המשותף, כפי שייקבעו, ללא קבלת הסכמת הרוכשים, ולהצמידן לדירות שטרם נמכרו באופן זמני. בדרך זו יבטיח הקבלן את האטרקטיביות של הדירות שטרם נמכרו והרוכשים אף ידעו מראש כי יש אפשרות שחלק מהרכוש המשותף יוצא ממנו ויוצמד לדירות מסוימות.[90] בהקשר זה יוער, כי חוק המכר דירות קובע חובה לקבלן להגדיר חלקים או להצמיד חלקים ברכוש המשותף ליחידות הדיור.[91] מכאן, ככל שיוחלט לאמץ המלצה זו, יידרש לבחון תיקון לדין הקיים כך שיסדיר אפשרות לתיקון התקנון בדרך זו. **דרך נוספת**, והיא צופה פני עתיד, קרי, נכונה כלפי תוכניות חדשות, היא להתמודד עם הצורך באמצעות הגשת היתר השינויים הכולל תשריט בית משותף כהגדרתו בסעיף 54(ב)(1) לתקנות ניהול ורישום, המבטא חלוקה ליחידות משנה, לרבות הגדרתם של שטחים המיועדים להצמדה כיחידות משנה נפרדות (תא שטח) או כהצמדה מיוחדת של חלק השטח המשותף שהקבלן מבקש לשמר לעצמו כאמור ליחידה אחת בבית המשותף.[92] יצוין, כי אין בדרכים אלו כדי לפגוע בהחלת ההוראות והעקרונות של הדין המהותי הנוגע לבתים משותפים הקיים היום.

ה.5. התמודדות עם עבירות בנייה

---

177. סוגיה משמעותית שעלתה כחסם ברישום של בתים קיימים, נוגעת לעבירות הבנייה והדילמה באשר לרישומן. בעניין זה קיימת התנגשות מסוימת בין "עולם התכנון" לבין "עולם הקניין". ברי, כי המצב המיטבי הוא רישום של בית משותף חוקי שאין בו עבירות בניה כלל. עם זאת, הניסיון מלמד, כי ככל שחולף הזמן, הנטייה לביצוע עבירות בנייה, לפחות על ידי חלק מדיירי הבניין, הולכת וגוברת. משכך, וככל שמשתהה פעולת הרישום של הבית המשותף, גובר גם הסיכון כי רישומו בשלב מאוחר יותר יסתבך. עם זאת, חשוב להדגיש, כי על אף הרצון "הקנייני" העז לשקף את המצב בפועל, אין לשכוח שגם הקניין ורישומו אינם אדישים כלפי עבירות בניה, שהרי לא ייתכן שרשות של המדינה תרשום ותעגן זכויות, שרשויות אחרות של המדינה פועלות לאכיפה נגדן.

178. במהלך ישיבות הצוות התעורר דיון מורכב בסוגיה זו. מחד, נמצא כי מציאות שבה בית משותף לא נרשם בשל חריגות בנייה בודדות, היא מציאות הפוגעת לא רק באינטרס הציבורי לבצע רישום מהיר של זכויות חוזיות כמפורט בהרחבה בדו"ח זה, אלא גם בזכויותיהם הקניינות של פרטים שלא ביצעו כל עבירה. מאידך, התעלמות מוחלטת מקיומן של עבירות בניה וזאת על דרך של רישום בית משותף, גם היא אינה ראויה.

---

[90] ראו בעניין זה ת"א (י-ם) 26299-07-15 **גדליה וידר נ' סאל משכנות הארץ בע"מ** (פורסם בנבו, 16.6.2019) וע"א 1781/13 **פרידמן חכשורי חברה להנדסה ולבניה בע"מ נ' כהן מלי ואח'** (פורסם בנבו, 15.7.2015).

[91] ס' 6 לחוק המכר דירות.

[92] ראו לעניין זה ת"א (שלום ירושלים) 26299-07-15 **גדליה וידר נ' סאל משכנות הארץ בע"מ** (פורסם בנבו, 16.6.2019).

179. בתוך כך, התחדד כי יש מקרים שבהם, נוכח קיומה של תקנה 27 לתקנות הניהול והרישום ("הערה על ייעודם של מקרקעין ותנאי להיתר"), כאשר הוועדה המקומית מוצאת שקיימות עבירות בניה, היא לא מאשרת את רישום הבית המשותף, ובכך נמנע רישום הבית המשותף כולו. מנגד, קיימים מצבים שבהם על אף עבירות הבניה הקיימות, הוועדה המקומית נותנת אישור לרישום הבית המשותף וזאת במקרים שבהם נמצא כי הבית המשותף תואם את התכנון, אך יש בו חלקים שאינם מהותיים בהיקפם לבית, שחורגים מההיתר. במקרים אלה, וכדי למנוע את אי רישום הבית המשותף כולו, רושמים המפקחים על המקרקעין הערה בצו הרישום ונסח הרישום המבטאת את החלקים החורגים (הכול בשים לב לנסיבות ומהות החריגה) בכפוף לרישום הערה לפי תקנה 29 לתקנות הניהול והרישום בדבר אי התאמה.

180. בשל האמור לעיל, החליט הצוות כי ראוי לקבוע קו גבול שיחצה בין בית משותף שבו נמצאו עבירות בניה חמורות ובין בית משותף שבו עבירות בניה קלות. בית משותף שנמצא מעל קו הגבול לא יירשם עד להסדרת העבירות, וכן להפך – מתחת לאותו קו גבול לא תעשה פגיעה בהליכי הרישום רק בשל העבירות. כאמור, קו גבול זה עובר בין עבירות מינוריות לעבירות משמעותיות שככלל האבחנה ביניהן אינה פשוטה כלל ועיקר. הצוות המליץ כי קו הגבול ייקבע בתקנות מיוחדות לעניין זה תוך ציון רשימה של שיקולים לעניין קביעת חומרת העבירות, שיתייחסו לכמות העבירות בבית המשותף, לשטחן ולשאלה אם נבנו בניגוד לייעוד או לשימוש מותר. התקנות יקבעו את הגורם שיכריע בשאלה האם העבירות מינוריות וללא אישור כי העבירות מינוריות, לא ניתן יהיה לרשום את הבית המשותף. יצוין, כי ככל שיימצא שיש עבירות בנייה, ניתן יהיה לנסות ליזום מהלך תכנוני להסדרת הבינוי שיעשה לפי שיקול דעת מוסד התכנון, המחויב לשקול, בין היתר, שיקול של אי עידוד עבריינות בניה, או לחלופין, להביא להריסתן. נוסף על כן, הוסכם כי בהתאם לנהלי הרשות לרישום והסדר מקרקעין[93] וכן בהתאם להמלצות הצוות שנבחנו במהלך הדיונים, בעת הגשת בקשה לרישום בית משותף, ניתן להסתפק, ככלל, באישור מטעם מודד ועורך תשריט הבית המשותף, בדבר התאמת הבקשה לאמור בהערה מכוח תקנה 27 הרובצת על הנכס.

181. עוד יוער, כי ועדות המשנה שהוקמו מכוח חוק שיכונים ציבוריים וכיום כוועדת משנה של הוועדה המחוזית, עשויות אף הן להביא לפתרון חלק מהבעיות הנוצרות אגב עבירות בניה. זאת, במצב של בית משותף, שנבנה כאשר אינו תואם את התכנון. כזכור, וככלל, מטרת הקמתן של ועדות המשנה היא לטפל בהיעדר ההלימה שקיים בין התכנון לבין ביצוע בפועל, כאשר לעתים חוסר הלימה זה משקף גם עבירות בניה.

182. סוגיית בנייה בלתי חוקית זו עוררה שאלה נוספת הנוגעת לתקנות 27 ו-29 לתקנות הניהול ורישום. נמצא, כי הפרקטיקה הנוהגת כיום בלא מעט רשויות מקומיות, היא שלא לרשום בית משותף שנמצאו בו חריגות בנייה, וזאת בהתאם לתקנה 27 לתקנות, שמטרתה להבטיח כי השימוש בקרקע ייעשה בהתאם לייעוד והשימושים כפי שנקבעו בתכנית. זאת, אף שלשון התקנה ניתנת לפירושים שונים, שלפחות לפי אחד מהם, אין מניעה לבצע רישום זכויות גם בנכס שעליו רובץ עולה של התקנה, ושיש בו עבירות בניה. בכל הנוגע לתקנה 29, קבע בית המשפט כי במקרים אלה, אין לפגוע בדיירים האחרים תמי הלב וכי אין איסור על רישום זכותם ורישום הבית המשותף, תוך שהוועדה המקומית יכולה לדרוש רישום של הערה בפנקסי המקרקעין, בדירה שבה יש עבירת בניה. כאמור בפסק הדין בעניין **רובינשטיין** "אין בדין כל איסור על רישום בית משותף אם אכן נבנה למטרה זו ונמכר למספר רוכשי דירות ואם בוצעו בו עבירות בניה, על ידי רוכש זה או אחר ניתן לרשום או לייחד הערת אזהרה בספרי המקרקעין על דירת העבריין מבלי לפגוע ברוכשי הדירות תמי הלב

[93] ר' סעיף 2.3.1(ג) לקובץ נהלי הרשות לרישום והסדר זכויות מקרקעין, עמ' 136, גרסה מיום 6.4.2021

שלא עברו על עבירה״.[94] עם זאת, חרף המגמה הפסיקתית כאמור, נראה כי בפועל הנושא לא מוטמע על ידי הרשויות המקומיות. אי לכך, ממליץ הצוות כי ייקבע פרק זמן שבו יהיה על הרשות המקומיות להשיב למבקש על אלו יחידות דיור תיוחדנה ההערות לפי תקנה 29, וכי ככל שהרשות המקומית לא תעשה זאת בתוך פרק הזמן שייקבע, ניתן יהיה לייחד את ההערה על סמך תצהיר של מודד או אדריכל.

183. כאמור, ובהתאם למגמת הפסיקה, הגיע הצוות למסקנה כי יש לקבוע כלל אצבע שלפיו תיעשה הבחנה בין חריגות בנייה משמעותית, שבגינן לא ייעשה רישום של הבית המשותף כל עד החריגות אינן מוסדרות בתכנון, לבין חריגות בנייה מינוריות, שלא יראו בהן גורם מעכב לרישום. זאת, לשם מניעת פגיעה בזכויות הקנייניות של בעלי זכויות תמי לב, כאשר הרישום ייעשה בדרך של כתיבת הערה מפורטת וקונקרטית בפנקס המקרקעין, המפרטת את אי ההתאמה שביחידת הדיור הספציפית, קרי, לא בדרך של רישום הערה המתייחסת למגרש או לבניין כולו.

[94] ה״פ 417/00 **אברהם רובינשטיין ושות׳ חברה קבלנית בע״מ נ׳ הוועדה המקומית לתכנון ובניה ירושלים** (פורסם בנבו, 5.12.2000).

נספח – החלטת ממשלה מס' 2393 "תכנית להפחתת הרגולציה והסרת חסמים בתחום רישום המקרקעין - הקמת צוות בין-משרדי"

החלטות ממשלה

תכנית להפחתת הרגולציה והסרת חסמים בתחום רישום המקרקעין - הקמת צוות בין-משרדי

מספר החלטה: 2393

יחידה: מזכירות הממשלה
תאריך פרסום: 12.02.2017

ממשלה: הממשלה ה- 34, בנימין נתניהו
תאריך עדכון: 19.09.2017

החלטה מספר 2393 של הממשלה מיום 12.02.2017

שתפו:

נושא ההחלטה:

תכנית להפחתת הרגולציה והסרת חסמים בתחום רישום המקרקעין - הקמת צוות בין-משרדי

מחליטים:

בהמשך להחלטת הממשלה מס' 1855 מיום 11.08.2016 בנושא "שיפור אופן עשיית עסקים בישראל" והחלטת ממשלה מס' 2118 מיום 22.11.2014 בנושא הפחתת הנטל הרגולטורי וכן לאור עלייה מתמדת בצורך ברישום פעולות וזכויות בפנקסי המקרקעין:

1. להקים צוות בין-משרדי שיבחן את האופן המיטבי לרישום זכויות בפנקסי המקרקעין בסמוך או לאחר השלמת ההליך התכנוני (להלן: הצוות הבין-משרדי) בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) ובהשתתפות הממונה על אגף הסדר ורישום מקרקעין במשרד המשפטים, נציג משרד הפנים, נציג משרד הבינוי והשיכון, נציג אגף התקציבים במשרד האוצר, נציג מנהל התכנון במשרד האוצר, נציג מנהל אגף בכיר בעלות ורישום ברשות מקרקעי ישראל, נציג מטה הדיור, נציג הרשות להתחדשות העירונית, נציג המרכז למיפוי ישראל ונציג רשות המסים.

2. הצוות הבין-משרדי ימפה את החסמים הקיימים כיום במהלך רישום פרצלציות, רישום בתים משותפים חדשים, ובתים משותפים בתכניות פינוי בינוי. הצוות ימפה את החסמים ויציע הצעות לפתרונם. הצוות מתבקש לשים את לבו לכך כי התרת החסמים לא תייצר חסמים נוספים או עיכובים בהליכי התכנון והרישוי, לרבות באמצעות תיקוני חקיקה, ככל שיידרשו. כמו כן, הצוות יתן דעתו למציאת פתרונות לרישום זכויות במקרקעין ובבתים משותפים שלא נרשמו בעבר וכעת ישנם קשיים ברישומם.

3. עד יום 30 ביוני 2017 יגיש יו"ר הצוות לשרת המשפטים, שר הבינוי והשיכון ולשר האוצר דיווח על התקדמות עבודת הצוות הבין-משרדי.

4. המלצות הצוות יובאו לפני שרת המשפטים, שר הבינוי והשיכון ושר האוצר עד יום 31 בדצמבר 2017.