

## הפקעת קרקעות לדיור

עו"ד משה קמר

# בלי תמריץ ובלי יתרון כלכלי

ציבורי, זכאי בעל המקרקעין לקבל פיצויים מלאים מהוועדה המקומית בעד הפגיעה התכנונית שנגרמה למקרקעין, זאת על יסוד סעיף 197 לחוק. שנית, הפטור מתשלום פיצויי הפקעה חל רק בהפקעה חלקית של חלקת קרקע. אולם כאשר החלקה מופקעת במלואה, על הוועדה המקומית לשלם לבעלים פיצוי מלא.

**הפקעת קרקע לדיור מוזל להשכרה על ידי הרשות המקומית, לפי התקנות החדשות שעליהן מיהר לחתום גדעון סער לפני שעזב את תפקידו, תחייבה בתשלום פיצויי הפקעה מלאים לבעל הקרקע. כך, החיוב לשלם לבעלי הקרקע מופקעת כאילו היא נרכשה פוגע ברצון לבצע הפקעות**

מיום ספורים לפני ששר הפנים גדעון סער עזב את תפקידו (בחודש נובמבר האחרון), הוא חתם על תקנות התכנון והבנייה (אישור מטרה ציבורית), התשע"ה-2014. התקנות הותקנו בתוקף סמכותו לפי סעיף 188(ב) לחוק התכנון והבנייה. בתקנות אלה אישר השר, כי "דיור בהישג יד להשכרה", דהיינו, דיור להשכרה במחיר מופחת, הוא "מטרה ציבורית". התקנות האמורות נועדו לתת לוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה סמכות להפקיע מקרקעין כאשר השטח כבר מיועד לצורכי ציבור ביום תחילתן של התקנות, על פי החוק והמצב, או כאשר המקרקעין שביום תחילתן של התקנות לא מיועדים לצורכי ציבור, אך הם חלק מתוכנית שקבעה את ייעודם לדיור בהישג יד להשכרה. עם זאת, לוועדות התכנון המקומיות אין כלל תמריץ או יתרון כלכלי בניצולה של סמכות חדשה זו שניתנה להן על ידי שר הפנים להפקעת קרקע, ולכן ספק אם ישתמשו בה גם כשמדובר בדיור מוזל להשכרה.

סעיף 188 לחוק, שמכווח הפעיל שר הפנים את סמכותו, מגדיר את "צורכי הציבור", שלצורך מימושם מוקנית לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה הסמכות להפקיע מקרקעין המצויים בבעלות פרטית. הסעיף מונה רשימה של כ-25 צרכים המוגדרים כ"צורכי ציבור", וככללם שטחים לצורך דרכים, שטחים ציבוריים פתוחים ומבנים ציבוריים.

הסעיף אף מקנה סמכות לשר הפנים לקבוע מטרות ציבוריות אחרות כ"צורכי ציבור". במרוצת השנים עשו שרי הפנים שימוש בסמכותם זו, והרחיבו את הרשימה בכ-15 צרכים נוספים, דוגמת בתי אבות, תחנות משטרה וכיבוי אש, בתי משפט ומשרדי רשויות מקומיות, מעונות לסטודנטים, ועוד. הטכניקה שננקטה בתקנות הנוכחיות לעומת העבר היא חריגה. בעוד שבעבר פרסמו שרי הפנים הודעה, שבה ציינו את הצורך הנוסף, בתקנות הנוכחיות הוסיף השר גדעון סער תקנות מפורטות, המגדירות באופן מדויק את התנאים הנדרשים.

חרף מטרתן החברתית הברורה של התקנות הנ"ל, ספק רב אם הוועדות המקומיות אכן יפעילו את סמכויותיהן ויפקיעו מקרקעין לצורך מימוש דיור להשכרה במחיר מופחת. אמנם חוק התכנון והבנייה מקנה סמכות לוועדה מקומית להפקיע את קרקעותיו של אדם למטרות ציבוריות ללא תשלום פיצויים; אולם סמכות זו מוגבלת בהיקפה מהיבטים שונים.

ראשית, הפטור שניתן לרשות מתשלום פיצויים לפרט, הוא רק בשלב השני, שלב ההפקעה כאשר השטח כבר מיועד למטרה ציבורית. בשלב הקודם להפקעה, דהיינו, בעת שינוי ייעודם של המקרקעין בתוכנית בניין עיר מיעוד פרטי ליעוד

שלישית, הפטור מתשלום פיצויי הפקעה אינו חל בכל הפקעה. תחולתו מוגבלת רק להפקעות שמטרותיהן מסוימות. למשל, הפקעות לצורכי דרכים, גנים, שטחי נופש וספורט, וכן לבנייני חינוך, תרבות, דת ובריאות. הפטור אינו חל בהפקעות למטרות אחרות (דוגמת תחנת מוניות, בתי אבות, בתי קברות ועוד).

במילים אחרות, השפעת התקנות שמיהר השר דאז סער לחוקק בטרם סיים את תפקידו, ריקה מתוכן. זאת, מאחר שאם הוועדות המקומיות יפעילו את סמכויות ההפקעה שלהן בתקנות הנ"ל, לצורך דיור להשכרה במחיר מופחת, הן יחויבו לשלם לבעלי המקרקעין המופקעים פיצויי הפקעה מלאים, כאילו רכשו מהם את המקרקעין, ולא הפקיעו אותם.

במצב דברים זה מתאיין היתרון הכלכלי של הרשויות המקומיות בביצוע ההפקעה, ונותר להן רק היתרון שברכישה הכפויה של המקרקעין במיקום הנדרש על ידן. לכן, קיים ספק אם יהיה לרשויות תמריץ אמיתי לבצע את ההפקעות הללו בתנאים כמו שהם כיום. ●

הכותב מתמחה בדיני הפקעות מקרקעין; מחבר הספר "דיני הפקעת מקרקעין"