



רשומות

הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

21 בנובמבר 2018

1275

י"ג בכסלו התשע"ט

עמוד

הצעת חוק המקרקעין (תיקון מס' 34) (חלקה תלת־ממדית), התשע"ט–2018 172

הצעת חוק המקרקעין (תיקון מס' 34) (חלקה תלת-ממדית), התשע"ט-2018

1. הוספת סימן א' לפרק ג' בחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969¹ (להלן – החוק העיקרי), בפרק ג', אחרי סימן א' יבוא:

"סימן א' 1: בעלות בחלקה תלת-ממדית

הגדרות 14א. בסימן זה –

"חוק התכנון והבנייה" – חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965²;

"חלקה תלת-ממדית" – יחידה נפחית שגבולותיה רשומים באופן תלת-ממדי, המצויה בעומק שמתחת למקרקעין רשומים או בחלל הרום שמעליהם.

דברי הסבר

זה מתחדד, במיוחד במקרים שבהם מדובר באזורים מבונים וצפופים שנדרשים לשטחים לצורכי ציבור ותשתיות, כאשר אין בנמצא קרקע פנויה שיכולה לספק מענה לצרכים אלה. מגבלות המצב המשפטי הקיים נדונו גם בע"א 119/01 אקונס נ' מדינת ישראל משנת 2003 (ע"א 119/01 אקונס נ' מדינת ישראל 2003). שעסק בפרויקט מנהרות הכרמל.

על רקע כל אלה, בשנים האחרונות הולך ומתבהר כי קיים צורך חיוני לאפשר חלוקה גמישה יותר של מקרקעין, ובפרט במדינת ישראל אשר נדרשת להתמודד עם משאבי קרקע מוגבלים המובילים ליצירת שימושים מעורבים בשכבות שונות של הקרקע.

הצעת החוק שבנדון מתבססת על עבודה בין-משרדית ענפה שנערכה בשנים קודמות בעקבות החלטות הממשלה, מס' 144/99 ו-2216/00 מהשנים 1999 ו-2000, בהתאמה, בנושא ייעול השימוש במשאבי הקרקע. מכוח החלטות אלה הוקמה ועדה בין-משרדית, בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז, הגב' טנה שפניץ, שנועדה להמליץ לממשלה בדבר הנהגת משטר רב-שכבתי של זכויות בקרקע ולבחון את שינויי החקיקה הנדרשים. במסגרת העבודה פעלו במרכז למיפוי ישראל ועדת היגוי בראשות מר יוסף פוראי, וצוות מחקר ופיתוח, שהגיש את המלצותיו בדו"ח מסכם משנת 2004. בעקבות הדוח הוקם צוות יישום, בראשות הגב' עליזה קן ממשרד המשפטים, שפעל בין השנים 2004-2006. עיקרי הצעת החוק מתבססים על ההמלצות שגיבשו צוותים אלה.

חשוב לציין כי באמצעות התיקון הרי שגם במצבים שבהם נדרשת הפקעת קרקע, יהיה ניתן, במקרים המתאימים, להפקיע רק את חלק הקרקע ההכרחי להפקעה ורק חלקה תלת-ממדית מסוימת, כאשר הבעלות ביתרת הקרקע תיוותר של הבעלים המקוריים של הקרקע.

הצעת חוק זו פורסמה בעבר בהצעות חוק הממשלה – 1200, מיום ו' באדר התשע"ח (21 בפברואר 2018). והיא מתפרסמת כעת בשנית.

כללי מוצע לתקן את חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969 (להלן – חוק המקרקעין), וכן לתקן, בתיקון עקיף, את חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן – חוק התכנון והבנייה), במטרה לאפשר את הפרדת הבעלות בקרקע ליחידות מרחביות (חלקות תלת-ממדיות) שיהיו נושא נפרד לעסקאות ולזכויות, ולאפשר רישום עסקאות רצוניות ואף הפקעות ביחידות אלה, המתבססות על תכניות מאושרות, ברבדים שונים של הקרקע – תתי-הקרקע ומרחב הרום. זאת, במטרה לאפשר ניצול יעיל יותר ומיטבי של הקרקע, רב-שכבתי, בהתאם לתכנון הדינמי הקיים היום המאפשר שימושי קרקע שונים ביחידות מרחביות שונות; להקל על צורכי הפיתוח, בפרט במקומות שבהם שימושי הקרקע מעורבים, ולהגביר את הסחירות בקרקע.

התיקון נדרש שכן במצב המשפטי הקיים, אין אפשרות להעביר ולרשום זכויות בעלות בחלקים של שכבות קרקע שונות. זאת, נוכח הוראת סעיף 11 לחוק המקרקעין, הקובעת כי, ככלל, הבעלות בשטח של קרקע מתפשטת בכל העומק שמתחת לשטח הקרקע ובכל חלל הרום שמעליו; וכן נוכח הוראת סעיף 13 לחוק המקרקעין הקובעת את עקרון אחדות הקרקע ולפיו, למעט חריגים מסוימים הקבועים בחוק, אין תוקף לעסקה בחלק מסוים במקרקעין. נוסף על כך, גם בפן הרישומי, בהיות מרשם המקרקעין דו-ממדי, הוא אינו מאפשר רישום של זכויות בעלות בחלק מסוים מן המרחב האנכי.

מגבלות הדין הקיים מובילות לקשיים משפטיים ומעשיים שונים, אשר הולכים ומתעצמים בשנים האחרונות על רקע ההתפתחויות הטכנולוגיות שמאפשרות לקדם פרויקטים המתפרשים על פני שכבות קרקע שונות (כדוגמת מנהרות תת-קרקעיות לתחבורה או לתשתיות וגשרים עיליים), ובפרט בהינתן העובדה שתכניות לפי חוק התכנון והבנייה כוללות, כדבר שבשגרה, ייעודי קרקע שונים ברבדים השונים של הקרקע. לעתים קרובות נושא

¹ ס"ח התשכ"ט, עמ' 259; התשע"ז, עמ' 79.

² ס"ח התשכ"ה, עמ' 307.

| | |
|---|---|
| <p>14.ב. (א) על אף הוראת סעיף 11, הבעלות בשטח של חלקה תלת־ממדית מוגבלת לגבולותיה הרשומים, ואינה מתפשטת מעבר לכך.</p> | <p>תחום הבעלות בחלקה תלת־ממדית</p> |
| <p>(ב) הבעלות בשטח של חלקה תלת־ממדית כאמור בסעיף קטן (א), כפופה לדינים בדבר מים, נפט, מכרות, מחצבים וכיוצא באלה ואין בה כדי למנוע מעבר בחלל הרום בכפוף לכל דין.</p> | |
| <p>14.ג. הבעלות במקרקעין רשומים, אשר בגבולותיהם רשומה חלקה תלת־ממדית, מתפשטת בהתאם להוראות סעיף 11, למעט בשטח שבתחום הבעלות של החלקה התלת־ממדית כאמור בסעיף 14.ב.</p> | <p>תחום הבעלות במקרקעין רשומים שבגבולותיהם רשומה חלקה תלת־ממדית</p> |
| <p>14.ד. בלי לגרוע מהוראת סעיף 13 סיפה, חלקה תלת־ממדית תהווה נושא נפרד לבעלות, לזכויות במקרקעין ולעסקאות.</p> | <p>בעלות נפרדת בחלקה תלת־ממדית</p> |

ד ב ר י ה ס ב ר

הבעלות בקרקע כפופה לדינים בדבר מים, נפט, מכרות, מחצבים וכיוצא באלה, והן ביחס לקביעה כי אין בהוראת הסעיף המוצע כדי למנוע מעבר בחלל הרום, בכפוף לכל דין.

לסעיף 14 ג המוצע

סעיף זה נועד להבהיר כי הבעלות בחלקה או שבתחומה נרשמה חלקה תלת־ממדית (להלן – חלקת מקור), ממשיכה להתפרש לגובה ולעומק בהתאם להוראות סעיף 11 (בכפוף למגבלות הדין כאמור בסעיף 11 רישא), למעט באותו חלק שנגרע מחלקת המקור לטובת רישומה של החלקה התלת־ממדית. מכאן שהבעלות בחלקת המקור והדינים החלים עליה נותרים כשהיו לפני רישומה של החלקה התלת־ממדית, ורק באותו תחום מוגדר שבו רשומה חלקה תלת־ממדית (שגבולותיה מוגדרים במרשם) נגרעת הבעלות מחלקת המקור ובמקומה יש בעלות בחלקה התלת־ממדית.

לסעיף 14 ד המוצע

סעיף זה נועד להבהיר כי בניגוד לכלל הקבוע בסעיף 13 סיפה לחוק, שלפיו "אין תוקף לעסקה בחלק מסוים במקרקעין, והכל כשאין בחוק הוראה אחרת", הרי שחלקה תלת־ממדית מהווה נושא נפרד לבעלות, לזכויות במקרקעין ולעסקאות. בכך בין השאר באה לידי ביטוי האפשרות להגברת הסחירות בקרקע, באמצעות יצירת חלקות תלת־ממדיות שניתן לבצע בהן עסקאות כיחידות עצמאיות ובלתי תלויות. החריגים הקיימים היום לכלל הקבוע בסעיף 13 לחוק המקרקעין כוללים עסקאות בדירות בבית משותף (בהתאם להוראת סעיף 54 לחוק המקרקעין), ועסקאות שכירות (בהתאם לסעיף 78 לחוק המקרקעין). התיקון נועד להרחיב את אפשרויות ניצול הקרקע, כאמור ולאפשר גם העברת בעלות בחלקות תלת־ממדיות.

סעיף 1 מוצע להוסיף סימן חדש לחוק המקרקעין שכותרתו "בעלות בחלקה תלת־ממדית", תחת פרק ג' שעניינו "בעלות והחזקה", לאחר סימן א' שעניינו "תחום הבעלות". תחת הסימן החדש מוצע לרכז את ההוראות המסדירות את החידוש שבתיקון זה – האפשרות ליצירת חלקה תלת־ממדית, מאפייניה הייחודיים והתנאים לרישומה.

לסעיף 14 א המוצע

מוצע להוסיף הגדרה חדשה של "חלקה תלת־ממדית", שהיא למעשה יחידת רישום חדשה, אשר הייחוד שלה ביחס לחלקה רגילה (הרשומה במרשם הדו־ממדי הקיים) הוא שלחלקה התלת־ממדית קבועים גבולות סופיים בשלושת הממדים, כלומר לרבות בממד הגובה. כידוע, בהתאם להוראת סעיף 11 לחוק המקרקעין, חלקות הרשומות היום במרשם הדו־ממדי הקיים משתרעות על פני גובה ועומק לא מוגדרים ולכאורה "אינסופיים" (בכפוף למגבלות הדין) ואין להן הגדרה סופית בממד זה. זאת ועוד. חלקה תלת־ממדית תוכל להיווצר רק במקום שבו המקרקעין כבר רשומים במרשם הקיים, והיא יכולה להיות מעל פני השטח (בגובה, לרבות באוויר), מתחת לפני השטח (בעומק הקרקע), או בשילוב ביניהם (כלומר שגבולותיה יוגדרו מעומק מסוים מתחת לפני הקרקע ועד גובה מסוים מעל פני הקרקע).

לסעיף 14 ב המוצע

סעיף זה נועד להבהיר כי בניגוד לכלל הקבוע בסעיף 11 לחוק המקרקעין, בדבר הבעלות הנפרשת בשטח של קרקע – לעומק האדמה ולרום השמים, הרי שבחלקה תלת־ממדית תחום הבעלות מוגדר בתוך גבולות החלקה התלת־ממדית כפי שהוגדרו במרשם, ולא מעבר לתחום זה. לצד זה מוצע להבהיר כי המגבלות הקבועות בסעיף 11 לעניין התפשטות זכות הבעלות יחולו גם על הבעלות בחלקה תלת־ממדית, וזאת הן ביחס לקביעה כי התפשטות זכות

14ה. בלי לגרוע מהוראות סעיף 143 לחוק התכנון והבנייה, לא תירשם בפנקסי המקרקעין חלוקת קרקע הכוללת חלקה תלת־ממדית, ולא יינתן פסק דין לחלוקת קרקע כאמור בין בעליה המשותפים, אלא על פי אחד מאלה:

(1) תכנית שאושרה לפי הוראות סימן ז' לפרק ג' לחוק התכנון והבנייה;

(2) תשריט שאושר לפי הוראות פרק ד' לחוק התכנון והבנייה;

(3) הפקעה או רכישה לפי פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור), 1943, או לפי פקודת הדרכים ומסילות הברזל (הגנה ופיתוח), 1943.

114. אין ברישום חלקה תלת־ממדית כדי לגרוע מהאפשרות לנהל או לרשום באותה חלקה בית משותף בהתאם להוראות לפי חוק זה. רישום או ניהול בית משותף בחלקה תלת־ממדית

114. (א) דירה בבית משותף לא תירשם כחלקה תלת־ממדית. (ב) שר המשפטים רשאי לקבוע בתקנות מקרים נוספים שבהם לא תירשם חלקה תלת־ממדית. מקרים שבהם לא תירשם חלקה תלת־ממדית

ד ב ר י ה ס ב ר

בדומה לכך, גם סעיף 14 המוצע קובע הוראות דומות ביחס לרישום חלקה תלת־ממדית, והוא כולל, כאמור לעיל, גם התייחסות לאפשרות של רישום חלקה תלת־ממדית על פי הפקעה, אפשרות שקיימת גם לגבי חלקה רגילה במרשם הדו־ממדי הקיים, ואינה כלולה בסעיף 143 לחוק התכנון והבנייה שכן הוא עוסק רק בעניינים הנובעים מפעולות תכנון.

לסעיף 114 המוצע

בהתאמה להוראת סעיף 14 המוצע בדבר תחולת דיני המקרקעין על חלקות תלת־ממדיות בהעדר הוראה מפורשת אחרת, מוצע להבהיר, למען הסר ספק, כי אין מניעה עקרונית, במקרים המתאימים, לרשום בחלקה תלת־ממדית בית משותף, או לנהל בה בית משותף שאינו רשום, בהתאם להוראות פרק ו' לחוק המקרקעין.

לסעיף 114 המוצע

בסעיף זה מוצע לקבוע ולהבהיר כי דירה בבית משותף לא תוכל להירשם כחלקה תלת־ממדית. זאת, כדי להבטיח את המשך קיומו של מוסד הבית המשותף, על הוראותיו הייחודיות, המסדירות את היחסים בין בעלי הדירות ואת ניהול הרכוש המשותף. מוצע גם להסמיך את שר המשפטים לקבוע מקרים נוספים שאינם מתאימים לרישום חלקה תלת־ממדית, וזאת בהתאם לתכליות שביסוד חוק זה.

לסעיף 14 המוצע

בסעיף זה מוצע להבהיר מהם התנאים המקדימים הנדרשים כדי לרשום חלקה תלת־ממדית: חלוקת הקרקע הכוללת חלקה תלת־ממדית נעשתה על פי תכנית שקובעת איחוד או חלוקה של מגרשים, או על פי תשריט שאושר בהתאם להוראות פרק ד' לחוק התכנון והבנייה או על ידי רכישה או הפקעה לפי פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור), 1943, או פקודת הדרכים ומסילות הברזל (הגנה ופיתוח), 1943. יצוין כי התנאים המקדימים הנ"ל נדרשים גם כדי לרשום חלקה במרשם המקרקעין (הדו־ממדי) הקיים ועל כן הסעיף נועד אך לשם הבהרה כי אלה גם התנאים המקדימים שחלים ביחס לרישום חלקה תלת־ממדית. כמו כן, נועד הסעיף להבהיר כי גם פסק דין לחלוקת קרקע, יינתן רק בהתקיים תנאים אלה, כדי למנוע מצב שבו למשל פסק בית המשפט כי יש לבצע פירוק שיתוף בדרך של חלוקת קרקע, בלי שקדם לכך הליך תכנוני שבחן כי חלוקה זו אכן ראויה.

הסעיף חוזר למעשה ברובו על הוראת סעיף 143 לחוק התכנון והבנייה, שעניינו הגבלות על חלוקת קרקע, ביחס לחלקות תלת־ממדיות. סעיף 143 לחוק התכנון והבנייה קובע: "לא תירשם חלוקת קרקע בפנקסי המקרקעין אלא על פי תשריט שאושר על פי פרק זה או על פי סימן ז' לפרק ג'; לא יינתן פסק־דין לחלוקת קרקע בין בעליה המשותפים אלא על פי תשריט ואישור כאמור, ולא יהיה תוקף לכל רישום שנעשה בניגוד לסעיף זה לאחר תחילת חוק זה". מטרת הסעיף היא להבטיח שרישום חלוקת קרקע יהיה תואם לתכנון.

14. ח. כל הוראה בחוק זה וכל דין החל על מקרקעין, יחולו גם על חלקה תלת־ממדית, בשינויים המחויבים, אלא אם כן נקבע במפורש אחרת."

תיקון חוק התכנון
והבנייה

2. בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 –

(1) בסעיף 1 –

(א) בהגדרה "מגרש", בסופה יבוא "לרבות מגרש תלת־ממדי";

(ב) אחרי ההגדרה "מגרש" יבוא:

"מגרש תלת־ממדי" – יחידה נפחית המצויה בעומק שמתחת למקרקעין או בחלל הרום שמעליהם, שגבולותיה נקבעו באופן תלת־ממדי בתכנית כתוצאה מפעולת חלוקה או איחוד או איחוד וחלוקה, או בתשריט חלוקה או איחוד, אף אם טרם נרשמה כחלקה בפנקסי רישום המקרקעין, בין אם מותרת בה בנייה ובין אם לאו";

(2) בסעיף 121, אחרי פסקה (2) יבוא:

"(3) בדבר איחוד או חלוקה כאמור בפסקאות (1) ו־(2), הכוללים מגרש תלת־ממדי, ובלבד שמתקיימים שני אלה:

(א) אין מניעה לרשום את המגרש כחלקה תלת־ממדית על פי הוראות סעיף 114 לחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969;

(ב) גבולות המגרש התלת־ממדי ייקבעו בתכנית בהתאם להוראות שיקבע השר בתקנות";

(3) אחרי סעיף 138 יבוא:

ד ב ר י ה ס ב ר

מפורטת הוראות לעניין חלוקת קרקעות למגרשים. לאור התיקון המוצע, מובהר כי יהיה ניתן לקבוע בתכנית מפורטת חלוקת קרקעות למגרשים תלת־ממדיים.

פסקה (2)

מוצע להוסיף לסעיף 121 לחוק התכנון והבנייה את פסקה (3) המוצעת ובה לקבוע כי מוסד תכנון רשאי לאשר תכנית הכוללת מגרש תלת־ממדי, אם מתקיימים שני תנאים. ראשית, אם אין מניעה לרשום את המגרש כחלקה תלת־ממדית על פי הוראות סעיף 114 לחוק המקרקעין המוצע בסעיף 1 להצעת חוק זו, אשר קובע כי דירה בבית משותף לא תירשם כחלקה תלת־ממדית, ומעניק סמכות לשר המשפטים לקבוע מקרים נוספים שבהם לא יהיה ניתן לרשום חלקה תלת־ממדית. שנית, קביעת הגבולות של המגרש התלת־ממדי בתכנית, צריכה לעמוד בהוראות שיקבע שר האוצר בתקנות. הוראה זו נועדה להבטיח כי תהיה התוויה ברורה של אופן הקביעה והסימון של הגבולות בתכנית, אשר בהתאם אליהם, כאמור ניתן אף לאשר חלוקה למגרשים בתשריט חלוקה לפי סעיף 137 לחוק התכנון והבנייה.

פסקה (3)

מוצע להוסיף לחוק התכנון והבנייה את סעיף 138 המוצע שכותרתו "תשריט הכולל מגרש תלת־ממדי". סעיף

לסעיף 14 המוצע

מוצע לקבוע ולהבהיר כי בהעדר הוראה מפורשת אחרת, כל הוראות חוק המקרקעין וכל דין החל על המקרקעין יחולו גם על חלקות תלת־ממדיות, בשינויים המחויבים. זאת בדומה להוראה מקבילה הקיימת בסעיף 53 לחוק המקרקעין לגבי תחולת דיני המקרקעין, בשינויים המחויבים, על דירות בבית משותף.

סעיף 2 מוצע לערוך תיקון עקיף לחוק התכנון והבנייה כפי שיפורט להלן.

פסקה (1)

מוצע לתקן את סעיף 1 לחוק התכנון והבנייה ולהוסיף בו הגדרה של "מגרש תלת־ממדי", אשר גבולותיו ייקבעו באופן תלת־ממדי בדומה לאופן קביעת גבולותיה של חלקה תלת־ממדית כפי שהוגדרה בחוק המקרקעין. גבולות המגרש ייקבעו בתכנית או בתשריט חלוקה, כפי שנקבעים גבולותיו של מגרש רגיל. כמו כן, מוצע לתקן את הגדרת "מגרש", ולהבהיר כי מגרש יכול להיות גם מגרש תלת־ממדי. משמעות תיקון זה, היא כי בכל מקום שבו ניתן לקבוע חלוקה למגרשים בחוק התכנון והבנייה, יהיה ניתן לקבוע חלוקה גם למגרשים תלת־ממדיים, בכפוף למגבלות שנקבעו בהצעת חוק זו כמפורט להלן. כך למשל, בסעיף 69 לחוק התכנון והבנייה, נקבע כי ניתן לקבוע בתכנית

”תשריט הכולל מגרש תלת־ממדי 138א. ועדה מקומית לא תאשר תשריט הכולל מגרש תלת־ממדי, אלא אם כן נקבעו גבולותיו בתכנית לפי סעיף 121(3) או סומנו בהתאם להליך שיקבע השר בתקנות.”;

(4) בסעיף 265 –

(א) בפסקה (18), אחרי ”שיש להמציא עם תכנית” יבוא ”ובכלל זה תכנית הכוללת מגרש תלת־ממדי”;

(ב) אחרי פסקה (35) יבוא:

”(36) הוראות בדבר הכנת מסמכי תכנית, לרבות תשריט, הכוללים מגרש תלת־ממדי והגשתם למוסד תכנון.”

ד ב ר י ה ס ב ר

למגרשים תלת־ממדיים, מוצע כי השר יקבע הליך שיאפשר את סימון גבולות המגרש. ככל שהליך זה יתקיים, יהיה ניתן לאשר תשריט חלוקה הכולל מגרש תלת־ממדי אשר סומן במסגרת ההליך האמור.

פסקה (4)

מוצע לתקן את סעיף 265 לחוק התכנון והבנייה ובו להבהיר ולהדגיש את סמכותו של שר האוצר להתקין תקנות בנוגע להגשת מסמכים בתכנית הקובעות חלוקה למגרשים תלת־ממדיים, ובנוגע להכנסת מסמכים שונים הנוגעים לתכניות ולתשריטים המתייחסים למגרשים כאמור.

137 לחוק קובע כי בעל קרקע שחלה עליה תכנית שאושרה ושאינה כוללת חלוקת קרקע רשאי להגיש לאישור הוועדה המקומית תשריט לחלוקת אותה קרקע. מאחר שמובהר בהצעת החוק כי חלוקת קרקע למגרשים יכולה גם לכלול מגרשים תלת־ממדיים, מוצע לקבוע כי כאשר ועדה מקומית מאשרת תשריט חלוקת קרקע הכולל מגרש תלת־ממדי, ייעשה הדבר בכפוף לכך שגבולות המגרש נקבעו בתכנית. זאת, כדי לאפשר למוסד תכנון שאישר תכנית הכוללת שימושים מעורבים, לתחם באופן ברור את גבולות השימושים המתאימים להיקבע במגרשים תלת־ממדיים. עם זאת, במקרים שבהם אושרה תכנית שכוללת ייעודים בשכבות שונות של הקרקע, בלי לכלול חלוקה

