

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

ייעוץ וחקיקה (משפט אזרחי)

ירושלים: ג' תשרי תשפ"ג

28 ספטמבר 2022

תיקנו: 803-04-2022-000791

סימוכין: 803-99-2022-064593

לכבוד

היועצים המשפטיים של מוסדות התכנון

שלום רב,

הנדון: חוות דעת בנושא - קרקעות מסוג מתרוכה בתכניות איחוד וחלוקה

1. התבקשנו לחוות דעה כיצד יש לנהוג, במסגרת תכנית איחוד וחלוקה, בקרקע הרשומה במרשם המקרקעין כקרקע מסוג מתרוכה על שמה של הרשות המקומית, כאשר יעודה לפי התכנית התקפה החלה עליה אינו למטרה ציבורית.
2. כדי להשיב על השאלה נחלק את התייחסותנו לשתי שאלות משנה:
 - (א) האם במסגרת תכנית איחוד וחלוקה יש לכלול קרקע מסוג מתרוכה כקרקע ציבורית שלא באה במניין תחשיב האיזון ("מתחת לקו") או שמא כקרקע סחירה על פי יעודה בתכנית החלה "במצב הנכנס" ("מעל הקו")?
 - (ב) במצבים בהם התשובה לשאלה הראשונה תהיה שיש לראותה כקרקע שתובא "מעל הקו", נידרש לשאלה הנוספת והיא – האם יש להקצות את הקרקע במסגרת התכנית לרשות המקומית או למדינה?
3. ביום 24.01.2022 קיימתי בפני ישיבה בנושא זה יחד עם הלשכות המשפטיות של מנהל התכנון, רשות מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון. לאחר מכן, ובשל השלכות אפשריות של חוות דעת זו על השלטון המקומי, קיימתי ישיבה נוספת ביום 07.03.2022 יחד עם נציגי המרכז לשלטון מקומי ואיחוד היועצים המשפטיים של השלטון המקומי כדי לשמוע את התייחסותם. בפגישה זו עמדו נציגי השלטון המקומי על הצורך בקביעת הסדר מאוזן שייתן מענה גם לצרכים והאינטרסים של המועצות השונות. במהלך חודשי הקיץ קוימו עוד התייעצויות נוספות יחד עם מנהל התכנון ורשות מקרקעי ישראל לאור השלכות חוות הדעת ובדגש על הוראת המעבר.

רקע נורמטיבי:

4. סימן ז' לפרק ג' לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: "**חוק התכנון והבניה**" או "**החוק**"), עוסק בתכניות איחוד וחלוקה במסגרתן ניתן לתכנן מחדש חטיבת קרקע ללא צורך בהתאמת התכנון לצורת המגרשים הקיימים, בין היתר, על ידי חלוקה מחדש של גבולותיהם ושינוי הזכויות התכנוניות, וכך גם הקנייניות שבהם. כדי להבטיח היגיון וצדק באופן עריכת

מהלך תכנוני וקנייני זה, סעיף 122 לחוק התכנון והבניה קובע כי בתכנית איחוד וחלוקה שלא בהסכמת הבעלים יישמר השוויון בשווי היחסי של בעלי הזכויות:

"(2) שווי של המגרש שיוקצה כאמור ביחס לשוויים של סך כל המגרשים החדשים שנוצרו על ידי החלוקה, יהיה, ככל האפשר, כשווי של המגרש הקודם של מקבל ההקצאה ביחס לשוויים של סך כל המגרשים הקודמים;"

5. על מנת ליישם הוראות אלו, הדורשות פעולה של שמאות מקרקעין, התקינה מועצת שמאי המקרקעין את תקן מספר 15 בדבר "פירוט מזערי נדרש בטבלת הקצאה ואיזון הנערכת לתכנית איחוד וחלוקה".¹ מטרת התקן לקבוע הנחיות מקצועיות להקצאת זכויות ולשומת שווי הזכויות לפני עריכת התכנית ("המצב הנכנס") ואחריה ("המצב היוצא"). מבחינה טכנית, פעולה זאת נעשית בעזרת טבלת הקצאה ואיזון בתכניות איחוד וחלוקה. אלא שלא כל המגרשים הנכללים בתכנית נכנסים לתוך מערכת החישוב והבטחת השווי האחד שסעיף 122(2) לחוק מבקש להבטיח. כך, סעיף 8.6 לתקן מתייחס למגרשים המיועדים לצרכי ציבור, וכך הוא קובע:

"מגרשים שייעודם לצרכי ציבור, כהגדרתם בחוק התכנון והבניה, לא ישתתפו בתחשיבי האיזון. רשימת נכסים אלה תופיע בסוף טבלת האיזון ללא שווי נכנס וללא שווי יוצא. ואולם, אם הייתה ההפרשה לצרכי ציבור, המיועדת לרישום על שם הרשות המקומית או המדינה במצב היוצא נמוכה משטחים של המגרשים המיועדים לצרכי ציבור במצב הנכנס, ישתתף באיזון החלק העודף. החלק העודף יירשם בטבלת ההקצאה והאיזון בשורה אחת ששוויה במצב הנכנס הוא מכפלה של השטח העודף בשווי מ"ר ממוצע לצרכי ציבור שבתכנית. אין בהוראות פסקה זו כדי לגרוע מהוראות הדין החלות על מקרקעין מסוג מתרוכה, כאמור בסעיף 154 לחוק המקרקעין."

6. ההוראה הקובעת כי שטחים שייעודם ציבורי לא יבואו במניין תחשיבי האיזון קשורה בהלכה הפסוקה, לפיה במסגרת תכנית איחוד וחלוקה ניתן ליטול קרקע לצרכי ציבור, לשנות מיקומה של קרקע המיועדת לצרכי ציבור או לשנות את ייעוד הקרקע מייעוד ציבורי מסוים לייעוד ציבורי אחר.² כך, בין השאר, אם ייעודה של קרקע מסוימת שנרכשה על ידי הרשות המקומית לצורכי ציבור בדרך של רכישה כפויה, שונה במסגרת תכנית איחוד וחלוקה ליעוד שאינו ציבורי, אך באותה תכנית יועדו לצורכי ציבור קרקעות אחרות ואלו הוקנו לרשות המקומית,

¹ תקן 15.0 בדבר פירוט מזערי נדרש בטבלת הקצאה ואיזון הנערכת לתכנית איחוד וחלוקה, אפריל 2008: https://www.gov.il/BlobFolder/legalinfo/approved_standards/he/15.pdf

² עת"מ 1001/01 פרויז גאולה נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה רעננה (פורסם בנבו, 03.04.2001). ערעור שהוגש על פסק הדין על ידי העותרים נדחה לאחר שחזרו בהם המערערים בהמלצת בית המשפט: עת"מ 3480/01 גאולה פרויז נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה - רעננה (פורסם בנבו, 15.01.2002); עת"מ 13874-11-09 עופר גרשון נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה הוד-השרון (פורסם בנבו, 05.01.2010). בקשת רשות ערעור נדחתה על ידי בית המשפט העליון - בר"מ 593/10 עופר גרשון נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה הוד-השרון (פורסם בנבו, 27.01.2010). עמוד 2 מתוך 8

לא יראו בתכנית ככזו ששינתה את יעוד הקרקע מיעוד ציבורי ליעוד שאינו ציבורי ובכלל זה לעניין סעיף 195 לחוק.³

7. משפרסנו את הבסיס האמור, נפנה כעת לבחינת הסוגיה לשמה נדרשה חוות דעת זו – קרקע מסוג מתרוכה. סעיף 5 לחוק הקרקעות העות'מאני קבע כי קרקע מתרוכה נמנית על שני סוגים: האחד, קרקע שהושארה לציבור, כגון דרך ציבורית; השני, קרקע שהוקצתה לכל תושבי כפר או עיר, או כפרים וערים, כגון מקומות המרעה המוקצים לתושבי הכפרים והערים. בהמשך, עם אימוץ המנדט הבריטי את הדין עות'מאני החל בארץ ישראל תוך עריכת עדכונים בו, הוסיפה פקודת הקרקעות (סידור זכויות קניין), 1928 (כפי שהייתה בתוקף דאז), בסעיף 29א כי **"קרקע שהוכח שהיא מסוג מתרוכה ואשר השתמשו בה מאז ומקדם לצרכי ציבור או אשר הוקדשה לצרכי ציבור בדרך חוקית, תרשם על שם הנציב בתור נאמן מטעם ממשלת פלשתינה (א"י); בתנאי שמקום שהקרקע הוקצתה לצרכי עיר או כפר, והורכב איגוד חוקי המוסמך לרכוש ולהעביר מקרקעין בשם הכפר או העיר, רושמין אותה על שם אותו איגוד חוקי"**.⁴

8. יוצא מכך, שדיני הקרקעות ששררו בארץ לפני הקמת המדינה, הכירו בקטגוריה קניינית של אדמות, המשמשות לצרכי ציבור מעצם טיבן וטבען, תוך עמידה על זכות הציבור (המסוים או הכללי) להשתמש בהן ללא יומרה של זכות פרטית בהן. כך, הדין העות'מאני מתאר באופן ציורי את קרקעות המתרוכה כאדמות "שהוקצו מקדמת-דנא לעיר אחת או לכפר אחד...", וכן קובע כי "אדם אינו רשאי להקים בנינים ולנטוע עצים על דרך ציבורית; עבר ועשה-הורסים ועוקרים אותם".⁵

9. עם חקיקת חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969 (להלן: **"חוק המקרקעין"**) ופקודת הסדר זכויות במקרקעין [נוסח חדש], תשכ"ט-1969, בוטלו חוק הקרקעות העות'מאני ופקודת הקרקעות (סידור זכויות קניין). אולם, סעיף 154 לחוק המקרקעין קובע הסדר בעל קווי דמיון למתואר לעיל, שבצידו גם הוראה להשבת המקרקעין לידי המדינה עם הפסקת השימוש המקומי שלשמה נרשמה על שם הרשות המקומית:

"(א) מקרקעין שערב תחילתו של חוק זה נמנו עם הסוג "מתרוכה" יירשמו על שם המדינה, אולם אם היו המקרקעין בתחום רשות מקומית וערב תחילת חוק זה היו דרכים או שטחים פתוחים, למעט שפת ים, ששימשו בעיקר את תושבי אותה רשות מקומית, יירשמו על שם הרשות המקומית.
(ב) מקרקעין שנרשמו על שם רשות מקומית בהתאם לסעיף קטן (א) ואחרי כן שונה שימושם לשימוש שלא היה מצדיק רישומם על שם הרשות המקומית, יעברו לבעלות המדינה."

10. כאמור, בפתח הדברים, בעת זו לא נתיימר לכסות את כלל סוגיית מעמד המתרוכות, ונתמקד במצב בו קרקע הרשומה בפנקס הזכויות במקרקעין כקרקע מסוג "מתרוכה" על שמה של

³ שרית דנה ושלום זינגר דיני תכנון ובניה עמ' 1163.

⁴ סעיף 29א החליף את סעיף 28(2) בפקודה שקבע כי **"קרקע המשמשת למטרות ציבוריות כלליות הנופלות בסוג קרקע מתרוכה (קרקעות של רשות הרבים) תהא רשומה על שם הממשלה, כל קרקע הנופלת בסוג מתרוכה המשמשת למטרות ציבוריות של כפר תסודר ותרשם על שם הכפר"**.

יוער כי פקודת ההסדר המנדטורית עודכנה והוחלפה ברבות השנים בפקודת הסדר זכויות במקרקעין [נוסח חדש] התשכ"ט-1969, אשר בו הוחלף המנגנון האמור בקביעה כללית לפיה בעת קידום הסדר ניתן לרשום מקרקעין על שם תאגיד עירוני, ככל שהוקם כזה, במקרים בהם יוכח כי קרקע ציבורית יועדה לשימוש עיר או כפר, וזאת מבלי לנקוט במונח "מתרוכה". ר' סעיף 23 לפקודה.

⁵ סעיף 91 ו-94 לחוק הקרקעות העות'מאני בהתאמה.

הרשות המקומית, אך **ייעודה לפי התכנית התקפה החלה עליה הוא לשימוש שאינו ציבורי** (למשל, ועל פי רוב – ייעוד חקלאי). כעת נכללת אותה הקרקע במתחם לאיחוד וחלוקה, ובמסגרת טבלאות האיזון והקצאה עולה השאלה – האם להתייחס אליה כקרקע ציבורית שלא תבוא במניין תחשיב האיזון ("מתחת לקו"), בהתאם להוראות סעיף 8.6 לתקן 15, או שיש להתייחס אליה לפי ייעודה כך שתהיה חלק מתחשיב האיזון, הנהנה מהשבחת הזכויות מהתכנית, ככל שקיימת השבחה כאמור ("מעל הקו").

11. ברור כי שאלה כאמור לא מתעוררת שעה שהרישום של הקרקע – כקרקע מסוג מתרוכה – תואם את הייעוד הציבורי החל על הקרקע לפי תכנית. במצב כזה, יחול סעיף 8.6 לתקן 15 והקרקע תהיה "מתחת לקו" במסגרת טבלאות ההקצאה והאיזון. כמו כן, יודגש כי בתשובה לשאלה זו אין כל הבדל אם הקרקע רשומה על שמה של המדינה או שמה של הרשות המקומית. מצבים בהם הייעוד לפי תכנית תקפה אינו משקף את השימוש הציבורי שלשמו סווגה הקרקע כמתרוכה יכולים להתעורר ללא כל קשר לבעלות.

12. בשאלה זו עסק לכאורה בית המשפט העליון בע"מ 7336/10 **ארנה אסתר לוקר נ' הועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז חיפה** (נבו 13.11.2012) (להלן: "עניין לוקר"). שם, נדונה תכנית לאיחוד וחלוקה שכללה שתי חלקות שהיו רשומות במרשם המקרקעין כמקרקעי ייעוד מסוג "מתרוכה" המשמשות לדרך, אך ייעודן לפי תכנית היה ייעוד חקלאי. כמו כן, צוין כי החלקות אף אינן משמשות עוד בפועל כדרכים. המערערים טענו כי יש להתייחס לחלקות כקרקעות ציבוריות שיש להביא "מתחת לקו" בשל רישומן כמתרוכה וכמקרקעי ייעוד. לעומת זאת, המשיבים גרסו כי ההתייחסות למקרקעין במסגרת טבלאות האיזון וההקצאה צריך שייעשה לפי ייעודה של הקרקע, ומעמדה הרישומי של הקרקע לעניין זה, הוא פועל יוצא של התמלאות התנאים המהותיים הקבועים בחוק המקרקעין, שאין בהם כדי להפוך את הקרקע לציבורית במובנה התכנוני.

13. בעניין לוקר הכריע בית המשפט העליון לפי עמדת המשיבים וקבע כי בתכנית איחוד וחלוקה יש להביא את שווייה של ערכה לפי **ייעודה בתכנית** בת תוקף שחלה עליה. כך קבעה שם כב' השופטת נאור:

"סעיף 122 לחוק התכנון והבניה קובע כי בתכנית לאיחוד וחלוקה מחדש לפי סימן ז' יש לשמור על השווי היחסי של החלקות. כדי לשמור על הנוסחה הקבועה בסעיף זה, שוויה של כל חלקה נקבע לפי שוויה ערב תכנית החלוקה החדשה. בעת עריכת השווי, יש להביא בחשבון את כל תכונות הקרקע ואת מחובריה, וכן את מצבה המשפטי לרבות ייעודה.

...

את שווי החלקות לעניין האיחוד והחלוקה מחדש יש לקבוע כאמור בהסתכלות אחורה אל שוויין ערב התכנית החדשה, קרי על פי שוויין בהתאם לקבוע בתכנית הקיימת. והרי, על פי התכנית הקיימת, חלקות 26 ו-28 אינן מיועדות לדרכים אלא לחקלאות.

...

**נכון במקרה זה לראותן כחלקות ביעוד חקלאי הממוקמות "מעל הקו"
בטבלת האיזון וההקצאה".**

וכך התייחסה לעניין הטענה לרישום של החלקות במרשם כמקרקעי ייעוד מסוג מתרוכה:

"אכן חלקות 26 ו-28 נמצאות בבעלות המינהל והמועצה ולכן הן מקיימות את התנאי הראשון שבסעיף 107, הדורש שהחלקות יהיו מקרקעי ציבור. ואולם, אין הן מקיימות את שני התנאים הנוספים הקבועים בסעיף: ייעוד לתועלת הציבור ושימוש לאחד השימושים המנויים בסעיף. כאמור, ייעודם של מקרקעין אינו נקבע על ידי רישום במרשם המקרקעין אלא בתכנית המאושרת בהתאם לחוק התכנון והבניה. על פי התכנית הקיימת – תכנית המאושרת בהתאם לחוק – חלקות 26 ו-28 הינן ביעוד חקלאי. על כן, לא מתקיים התנאי השני של סעיף 107, הדורש כי הקרקע תהיה מיועדת לתועלת הציבור."

14. בדיונים שהתקיימו בפני נשקלה אפשרות לאבחן את שנקבע בעניין לוקר, שכאמור שם החלקות לא שימשו לדרכים בפועל, למצבים בהם הקרקע ממשיכה לשמש, על אף ייעודה האחר, כקרקע ציבורית (למשל, כדרך היסטורית שאינה מסומנת בתכנית, החוצה ומחברת בין חלקות חקלאיות). זאת, על אף שעובדה זו לא הייתה חלק מרכזי מהנימוק של בית המשפט, והיא אוזכרה "למעלה מן הצורך" כעניין שמוסיף גם הוא לכך שהחלקות לא מילאו אחר התנאים למקרקעי ייעוד לפי סעיף 107.

15. לטעמנו אין מקום לסטות מההלכה שנקבעה בעניין לוקר, ממספר טעמים:

ראשית, גם אם הקרקע ממשיכה לשמש כדרך, על אף ייעודה האחר, אין דבר המונע לעשות שימוש אחר ואף לשווק את המקרקעין לפי ייעודה התקף, מבלי שיידרש הליך תכנוני נוסף לכך. רוצה לומר – הייעוד הקבוע בתכנית מגלם את מלוא הפוטנציאל הגלום בקרקע. לו הפוטנציאל התכנוני כאמור היה ציבורי באופיו (למשל מתרוכה היסטורית העוברת על דרך מתוכננת), הרי שהייתה מתקיימת הלימה בין הייעוד לבין האופי ה"ציבורי" של המתרוכה, והיא הייתה נרשמת "מתחת לקו". אך במצב בו הייעוד הוא מניב, הרי שהיותה של קרקע ששימשה בעבר הרחוק למטרה ציבורית, אין בה כדי לעלות או להוריד מכך שהיא נושאת פוטנציאל תכנוני וקנייני שיש לגלמו בעת עריכת טבלאות האיזון. מובן כי סוגיה זו מתעוררת רק בשל אי ההלימה בין ההיבט התכנוני וקביעת יעוד הקרקע כסחיר, לבין סיווגה הקנייני של הקרקע כמתרוכה. בשאלה הנוגעת לאופן בו יש להתייחס לקרקע ב'מצב הנכנס' בתכנית איחוד וחלוקה סברנו, בהתאם לפסק דין לוקר, שיש להתייחס אליה בהתאם לייעודה התכנוני. להלן נימוק נוסף להחלטה זו;

שנית, לפי תקן 15, חישוב שווי הזכויות במקרקעין ייעשה לפי שווי שוק בין קונה מרצון ומוכר מרצון ולפי עקרון השימוש המיטבי של המקרקעין. כפי שצוין, המדינה יכולה לשווק מתרוכה שבבעלותה לטובת שימוש אחר המותר לפי תכנית, וברור כי שימוש סחיר בקרקע מגשים את עקרון השימוש המיטבי על פני שימוש ציבורי.

16. משכך, כאשר אין דבר העומד בפני הפסקת השימוש הציבורי שלשמו נרשמה הקרקע כ"מתרוכה" והתחלת שימוש בה בהתאם לייעוד התקף – הסחיר – של הקרקע, הרי שסעיף 8.6 לתקן 15 אינו מתייחס למקרה מעין זה, ואין הצדקה להתייחס לקרקע הנכנסת כמי שנספרת "מתחת לקו"

בטבלאות ההקצאה והאיזון. היא אינה קרקע ציבורית, כמשמעותה בחוק, המשנה את מיקומה במסגרת תכנית האיחוד והחלוקה, אלא קרקע סחירה שיש להביא אותה בחשבון "מעל הקו" במסגרת תחשיבי האיזון לפי סעיף 122 לחוק התכנון והבניה.

17. ההתייחסות בסעיף 8.6 לתקן 15 שהובאה לעיל וקובע כי **"אין בהוראות פסקה זו כדי לגרוע מהוראות הדין החלות על מקרקעין מסוג מתרוכה, כאמור בסעיף 154 לחוק המקרקעין"**, נראה כי נועדה להבהיר כי על אף שקרקע ציבורית לא באה בתחשיבי האיזון, אם הייתה קרקע ביעוד ציבורי רשומה כקרקע מסוג מתרוכה ובמסגרת תכנית האיחוד והחלוקה משתנה השימוש בקרקע משימוש ציבורי-מקומי לשימוש ציבורי בעל אופי מדינתי, אין בכך לגרוע מהוראות סעיף 154 לחוק המקרקעין, כפי שנדון בו בהרחבה בהמשך.

18. אם כן, במסגרת תחשיבי האיזון שבתכנית איחוד וחלוקה יש להתייחס למקרקעין על פי ייעודם התכנוני התקף ב"מצב הנכנס", גם אם הייתה הקרקע רשומה כקרקע ציבורית מסוג מתרוכה בפנקסי המקרקעין. כך, אם הייתה הקרקע מסוג מתרוכה ביעוד סחיר, היא תיכנס בטבלאות ההקצאה והאיזון "מעל הקו". יחד עם זאת, ייתכן כי במסגרת חישוב שווי המקרקעין יילקח בחשבון המצב הקנייני במרשם, על דרך של מקדם הפחתה מסוים, בהתאם לכללים שמאיים מקובלים.

19. משהשבנו לשאלה הראשונה כי בהינתן ייעוד תכנוני תקף שאינו ציבורי, הקרקע תילקח בחשבון "מעל הקו" בטבלאות ההקצאה והאיזון, נדרש להשיב לתחולת הוראת ההשבה שבסעיף 154(ב) לחוק המקרקעין, שלאורה מתעוררת השאלה את מי יש לרשום בטבלאות ב"מצב היוצא", כתמורה לאותן מתרוכות שכאמור נכנסות מעל הקו – האם את הרשות המקומית או את המדינה?

20. נדגיש, כי בשאלות דומות לשאלה הנזכרת, יצאו תחת ידי מחלקתנו בעבר מספר חוות דעת (מצורפות כנספח), ואנו נביא את עיקרי הדברים האמורים בהם כאן במאוחד.

21. בחוות דעתנו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כתוארו דאז), מני מזוז, משנת 2000, נסקרה תכליתו של סעיף 154 לחוק המקרקעין, לפיו הכלל הוא כי קרקעות ציבוריות מסוג מתרוכה יירשמו על שם המדינה, אולם החריג לכך הוא כאשר השימוש הציבורי הוא בעל מאפיינים מקומיים, אז תירשם הבעלות על שם הרשות המקומית, כמעין "נאמן" של הקרקע בעבור הציבור. כמו כן, קבעה חוות הדעת כי רישום הבעלות על שם הרשות המקומית הוא **"רישום מותנה – כל עוד המקרקעין הנדונים ממשיכים לשמש לייעוד הקבוע בחוק"**, ומשפסק השימוש המקומי – תחזור הבעלות למדינה.

22. עוד נקבע בחוות דעת זו, כי הוראת ההשבה למדינה שבסעיף 154(ב) לחוק המקרקעין אינה מותנית בכך ששינוי הייעוד יהיה בדרך מסוימת, ואין יסוד להבחין בין שינוי הייעוד בתכנית "רגילה" לבין שינוי ייעוד בתכנית איחוד וחלוקה. חוות הדעת האמורה הועברה גם לרשויות המקומיות במסגרת חוזר מנכ"ל משרד הפנים.⁶

23. בשנת 2002 נערכה במחלקתנו חוות דעת נוספת שהתייחסה לקרקעות מתרוכה, על ידי עליזה קן, מנהלת מחלקה (קניין – ייעוץ וחקיקה) דאז, שעסקה בשאלה האם חובת ההשבה שבסעיף 154(ב) חלה על קרקעות מתרוכה שנרשמו על שמה של רשות מקומית גם לפני חקיקתו של חוק

⁶ סעיף 10 לחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 5/2000 מיום 25.06.2000.

המקרקעין. זאת, נוכח טענות שעלו מצד רשויות מקומיות כי ביחס לקרקעות אלו, על אף הפסקת השימוש שלשמו נרשמו, אין למדינה זכות לרשום את הקרקע על שמה, נוכח הוראות סעיף 156 לחוק המקרקעין שקובע כי "אין בהוראות סעיפים 153, 154 או 155, כדי לגרוע מזכויות שהיו קיימות ערב תחילתו של חוק זה במקרקעים האמורים בהם".

24. בהתאם לחוות הדעת, חובת ההשבה למדינה קיימת גם אם הזכות נרשמה לפני חקיקתו של חוק המקרקעין. זאת, כיוון שזה היה הדין החל על קרקעות מתרוכה אף לפני חקיקתו של חוק המקרקעין, ועל כן אין בסעיף 154(ב) משום גריעה מזכות שהייתה קיימת ערב תחילתו של חוק המקרקעין, אלא המשך של הדין שהיה קיים.

25. אם כן, בהתאם לעמדת ייעוץ וחקיקה לאורך שנים, גם אם הבעלות בקרקע מתרוכה "במצב הנכנס" הייתה של הרשות המקומית, אף אם בעלות זו נרשמה ערב תחילת חוק המקרקעין, ומשנכנסה הקרקע לתחשיבי ההקצאה והאיזון "מעל הקו", במסגרת תכנית האיחוד והחלוקה, תחול הוראת ההשבה שבסעיף 154(ב) לחוק המקרקעין.⁷ יש לעמוד על כך שתוצאה זאת קוהרנטית עם חלקה הראשון של חוות דעת זו – כל עוד נמשך שימושה הציבורי של המתרוכה, יכולה היא להיות מוקצית לטובת ישוב מסוים, ויכולה לשמש למטרה ציבורית כללית (לדוגמה – דרך פנימית בכפר שהיא מתרוכה לצרכי הישוב, או כביש בין עירוני משמעותי המשמש את כלל האוכלוסייה והיא מתרוכה ציבורית). משעה ששונה השימוש הציבורי, הרי שחזרה היא מכוח הדין להיות אדמת מדינה "סתם", ההקצאה שניתנה לצורך הציבורי בה, פסה מן העולם, ובמצב דברים זה תיכלל המתרוכה "מעל הקו".

26. משהגענו למסקנה כי במצבים בהם עוסקת חוות דעת זו הקרקע תובא בטבלאות ההקצאה והאיזון "מעל הקו", ומשנקבע כי במצבים כאמור יחולו הוראות סעיף 154(ב) לחוק המקרקעין, ומשכך המדינה תהא בעלת הזכויות לרישום וקניין בנכסים אשר השימוש בהם כ"מתרוכות" פס מן העולם. לאור האמור, **הרי שכברירת מחדל, רישום הקרקע בטבלאות האיחוד והחלוקה יעשה על שם המדינה.**

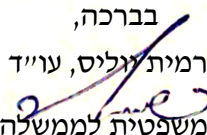
לצד האמור, בשים לב לסעיפים 156 ו-166 לחוק המקרקעין אשר מעניקים הגנה לזכות במקרקעין, לרבות בקרקע מסוג מתרוכה, שהייתה קיימת ערב תחילתו של חוק זה,⁸ **ייתכנו נסיבות חריגות שיש בהן להצדיק תוצאה שונה – בה הקרקע תיחשב לכזאת שנותרת בבעלות הרשות המקומית.** עניין זה יוכרע בהתאם לכל מקרה ונסיבותיו. יובהר, כי אם תעלה טענה למקרה חריג כאמור, הרי שמוסד התכנון אינו משמש כערכאה להכרעות בסוגיות קנייניות.

27. נוסף על כן, אגב כתיבת חוות דעת זו עלה כי מתקיים שיח משותף בין רשות מקרקע ישראל לרשויות המקומיות הרלוונטיות, ביחס למקרים בהם יכולה לקום הצדקה לכך שרשות מקרקעי ישראל תתחשב בהשלכות האפשריות של הקביעות כאמור על הרשות המקומית, הגם שככלל הקרקע אמורה לעבור לידי המדינה. מוצע אפוא כי רשות מקרקעי ישראל תגבש עקרונות לפיהם

⁷ בשונה מהעמדה האמורה, הוצגה בעבר גם עמדה סותרת, מאת פרופ' חיים זנדברג, ולפיה הרשויות המקומיות בישראל, הסתמכו באופן היסטורי על הקצאת המתרוכות כקניין משמעותי אשר ניתן לצרכי היישוב. נוסף על כך, עלו טענות לפיהן הפרקטיקה הנוהגת בפועל במקומות רבים, היא להכיר במתרוכות המצויות בתחומי היישובים, כשייכות לישוב – ראו: **חיים זנדברג**, "הבעלות בדרכים מוניציפאליות (מתרוכה) לאחר שינוי ייעודן – על פרשנותו הראויה של סעיף 154 לחוק המקרקעין", מקרקעין ג' (3), 2004.

⁸ ראו ההתייחסות בחוות דעתה של עו"ד עליזה קן, מנהלת מחלקה (קניין – ייעוץ וחקיקה) דאז, שנת 2002 המצורפת כנספח.

במקרים המצדיקים זאת, תיקבע החלטה שונה ומיטיבה ביחס לאופן התנהלות הרשות מול השלטון המקומי במקרים אלו.

בברכה,
 כרמית יוליס, עו"ד

 המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט אזרחי)

העתק:

מר אוהד עיני, השמאי הממשלתי הראשי, משרד המשפטים
 גב' תדמור עציון, היועצת המשפטית למנהל התכנון, משרד הפנים
 גב' מניה לייקין, היועצת המשפטית, רשות מקרקעי ישראל
 מר עוזי סלמן, היועץ המשפטי לעיריית תל אביב ויו"ר איחוד עורכי הדין ברשויות המקומיות
 גב' מירה סלומון, ראש מנהל משפט וכנסת, המרכז השלטון המקומי בישראל

מדינת ישראל

משרד המשפטים

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה
(ייעוץ)

ירושלים, ח' אדר ב' תש"ס
15 במרץ 2000

תיקנו: 10/95-9
10/98-6

אל : מר אבי דרכסלר, מנהל מינהל מקרקעי ישראל

שלום רב,

הנדון: זכויות המדינה במקרקעין מסוג "מתרופה"
סמך: מכתבה של גב' רות שר-שלום מיום 24.1.00

בעקבות הפניה מטעמך שבסמך, קיימתי ביום 12.3.2000 התייעצות בהשתתפות, וכן בהשתתפות נציגי משרד הפנים ומשרדנו, בה נבחנה שאלת פרושה ויישומה של הוראת סע' 154(ב) לחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969 (להלן - החוק, או חוק המקרקעין) לענין רישום זכויות המדינה במקרקעין מסוג "מתרופה", שנרשמו על שמה של רשות מקומית לפי סע' 154(א) לחוק, ואשר ייעודם שונה במסגרת תוכנית איחוד וחלוקה לפי סימן ז' לפרק ג' לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965. להלן תמצית סיכום הדיון:

1. סע' 154 לחוק המקרקעין, שכותרתו "מקרקעין מסוג 'מתרופה' קובע כדלקמן:

"(א) מקרקעין שערב תחילתו של חוק זה נמנו עם הסוג 'מתרופה' יירשמו על שם המדינה, אולם אם היו המקרקעין בתחום רשות מקומית וערב תחילת חוק זה היו דרכים או שטחים פתוחים, למעט שפת-ים, ששימשו בעיקר את תושבי אותה רשות מקומית, יירשמו על שם הרשות המקומית.

(ב) מקרקעין שנרשמו על שם רשות מקומית בהתאם לסעיף-קטן (א) ואחרי כן שונה שימושם לשימוש שלא היה מצדיק רישומם על שם הרשות המקומית, יעברו לבעלות המדינה."

2. קרקעות מסוג "מתרופה" הן, בתמצית, קרקעות אשר לפי דין הקרקעות העותומני הן אדמות ציבוריות המיועדות לשימוש הרבים - כגון דרכי מלך, שווקים ואדמות מרעה לרבים - ואינן יכולות להירשם ע"ש היחיד. (ראה: מ. דוכן, דיני קרקעות במדינת ישראל (מהדורה 2), בעמ' 54 ואילך).



בהתאם לכך נקבע, עם חקיקת חוק המקרקעין, כי מקרקעין מסוג "מתרוכה" יירשמו ע"ש המדינה, אולם אם "היו המקרקעין בתחום רשות מקומית וערב תחילת חוק זה היו דרכים או שטחים פתוחים, למעט שפתיים, ששימשו בעיקר את תושבי אותה רשות מקומית, יירשמו על שם הרשות המקומית." (סע' 154(א) לעיל). עם זאת, קובע סע' 154(ב), כי אם שונה השימוש של מקרקעין כאמור שנרשמו ע"ש הרשות המקומית, תעבור הבעלות במקרקעין לידי המדינה, והם יירשמו על שמה.

התפיסה של סע' 154 היא אפוא, שהבעלות המקורית והבסיסית על אדמות "המתרוכה" היא של המדינה. הרישום ע"ש הרשות המקומית מוגבל לנסיבות האמורות בסע' 154(א) סיפא, ואולם רישום זה הוא רישום מותנה - כל עוד המקרקעין הנדונים ממשיכים לשמש לייעוד הקבוע בחוק, פסק שימוש זה, חוזרים המקרקעין לבעלות המדינה.

3. על-כן, כאשר שונה ייעודם של מקרקעין בתחום רשות מקומית - אשר שימשו בעיקר את תושבי אותה רשות מקומית, כדרכים או שטחים פתוחים, ועקב כך נרשמו ע"ש הרשות המקומית לפי סע' 154 לחוק - ולפי התכנית החדשה אין הם משמשים עוד לאחת המטרות הנ"ל, חלה הוראת סע' 154(ב), קרי - הבעלות בהם עוברת (חוזרת) למדינה.

העברת הבעלות למדינה כאמור אינה מותנית, בהתאם לחוק, בכך ששינוי הייעוד הייתה בדרך מסוימת דווקא, ואין כל יסוד להבחין לענין זה בין שינוי ייעוד בתכנית "רגילה", לבין שינוי ייעוד במסגרת תוכנית לפי סימן ז' לחוק התכנון והבניה, הכוללת הוראות בדבר איחוד וחלוקה. עם העברת הבעלות למדינה מכוח החוק, קמות למדינה כל הזכויות הכרוכות בבעלות על המקרקעין, לרבות זכויות בעלים לענין איחוד וחלוקה.

4. בשולי הדברים אעיר, כי מכתבו של עו"ד פורז מיום 17.7.84, שהועבר על ידיכם, אינו מתייחס כלל לקרקעות מסוג "מתרוכה" שנרשמו ע"ש הרשות המקומית לפי סע' 154 לחוק המקרקעין, אלא לזכויות בדרכים מתבטלות במסגרת תכנית איחוד וחלוקה, וממילא אינו רלבנטי לעניננו.

ב ב ר כ ה,

מני מזוז

משנה ליועץ המשפטי לממשלה

העתק: גב' שרית דנה, היועצת המשפטית למשרד הפנים
גב' דלית דרור, ממונה בכירה על חקיקה
גב' אורית סון, ממונה על ענינים אזוריים בפרקליטות המדינה
גב' אביטל שטרנברג, ממונה (ייעוץ וחקיקה)
גב' אלינור הורביץ, מנהלת מחלקה (ייעוץ וחקיקה)

מדינת ישראל

משרד המשפטים

י"ג אייר, תשס"ב

25 אפריל, 2002

אל: גב' מ. רובינשטיין, המשנה לפרקליטת המדינה (אזרחי), פרקליטות המדינה

הנדון: מקרקעי "מתרוכה" - ביטול שימוש כדרך - מחלוקת בין עיריית ת"א יפו לבין ממ"י

של עו"ד א. בן ארי: 05734-4.1 מיום 26.11.01

של גב' ר. זכאי-נוימן מיום 15.4.02

נתבקשנו על ידך לחוות את דעתנו בעניין המחלוקת שבנדון.

הסוגיה אשר הועברה להכרעתך הינה, מה דינם של קרקעות מסוג "מתרוכה" אשר נרשמו ערב חקיקת חוק המקרקעין, התשכ"ט – 1969 (להלן – החוק), על שם עיריית תל אביב-יפו, בשל היותם דרכי ציבור, לאחר ביטול ייעוד והשימוש בקרקע לדרך.

המדובר בקרקעות בכפר שלם, אשר היו רשומות על שם מוכתרי הכפר; עם הקמת המדינה, הוקנו הקרקעות לאפוטרופוס על נכסי נפקדים, ובשנות החמישים, על פי חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, נרשמו על שם העירייה, באמצעות פעולת תיקון רישום, שמשמעותה בעצם "שחרור" הקרקעות מן ההקניה, תוך הכרה בעירייה כ"יורשת" של המוכתרים, ובשל העובדה, כי הקרקעות שמשו כאמור לדרכים ציבוריות¹. עוד לפני שהקרקעות נרשמו על שם העירייה, בשנת 1929, נערך לגביהם הסדר זכויות.

טענות הצדדים הן, בתמצית כדלקמן:

העירייה טוענת, כי מאחר וכאמור, הזכויות על שמה נרשמו עוד לפני חקיקת החוק, אין תחולה לסעיף 154 לחוק, וחלה הנורמה שבסעיף 156 לחוק, לפיה אין בהוראות סעיפים 153-155 כדי לגרוע מזכויות שהיו קיימות ערב תחילתו של חוק זה במקרקעין האמורים בהם. מכאן, לטענת העירייה, הרי שעם ביטול השימוש ושינוי הייעוד, לא יעברו הזכויות בקרקע על שם המדינה, כמצוות סעיף 154 לחוק, אלא תוותרנה אלה על שם העירייה, ואין בכוחו של סעיף 154 לפגוע בזכויות שהוקנו ערב חקיקתו.

יתר על כן, לטענת העירייה, מכיוון שהמדובר בזכויות במקרקעין מוסדרים הרי שעל פי פרק ב' לחוק, הרישום מהווה הוכחה חותכת לבעלות, כפי שנרשמה. לבסוף טוענת העירייה, כי על פי

¹ ראה נספח א' לחו"ת ממ"י, מכתב ראש אגף רישום והסדר קרקעות מיום 21.12.53, בסעיף 4
w:\ezfsl\docs\alisa - עיריית תל אביב.doc

הוראת סעיף 152 לחוק, המבטלת את סווג הקרקעות על פי הדין העותמני, הרי שבידיה זכות בעלות נקיה, ולא חלה עליה כל חובה להחזיר את המקרקעין.

מינהל מקרקעי ישראל טוען, כי סעיף 154 (ב) לחוק חל גם על קרקעות שנרשמו לפני חקיקת החוק. זאת, הן משום שבעלות העירייה בקרקעות מסוג "מתרכה" היא "זכות שחוק זה דן בה" כמשמעותה בסעיף 166 (ב) לחוק, ועל כן יחולו עליה הוראות החוק, לרבות סעיף 154; הן משום שסעיף 154 (ב) מחיל את עצמו על "מקרקעין שנרשמו בהתאם לסעיף קטן (א)", ולא רק על קרקעות שנרשמו מכוח סעיף קטן (א); והן משום שהעקרון הגלום בסעיף 154 (ב) הוא, כי נכס אשר נרשם על שם רשות לצורך שימוש מסוים, חוזר להיות נכס של כלל הציבור עם פקיעת השימוש האמור.

טוען עוד מינהל מקרקעי ישראל, כי לא ניתן לפרש את סעיף 156 לחוק כמקור של זכויות, ובמקרה של התנגשות בין סעיף 166 (ב) לסעיף 156, ידו של סעיף 166 (ב) על העליונה, ויש מכוחו להחיל על המקרה דנן את סעיף 154 (ב) לחוק המקרקעין. בנוסף, לטענת מינהל מקרקעי ישראל, ספק אם הוראת סעיף 154 (ב) גורעת מזכות של העירייה, כי אף ערב חקיקת חוק המקרקעין דין רישום על שם הרשות המקומית בקרקעות מתרכה מטרתו להגן על השימוש, ועם תום השימוש, הקרקע היתה חוזרת לבעלותה המלאה של המדינה.

לשם הנוחיות נביא, להלן, את ההוראות העיקריות עליהן מסתמכים שני הצדדים:

סעיף 154 לחוק קובע למור:

"154. (א) מקרקעין שעבר תחילתו של חוק זה נמנו עם הסוג "מתרכה" יירשמו על שם המדינה, אולם אם היו המקרקעין בתחום רשות מקומית ועבר תחילת חוק זה היו דרכים או שטחים פתוחים, למעט שפת-ים, ששימשו בעיקר את תושבי אותה רשות מקומית, יירשמו על שם הרשות המקומית.
(ב) מקרקעין שנרשמו על שם רשות מקומית בהתאם לסעיף-קטן (א) ואחרי כן שונה שימושם לשימוש שלא היה מצדיק רישומם על שם הרשות המקומית, יעברו לבעלות המדינה."

סעיף 156 לחוק קובע למור:

"156. אין בהוראות סעיפים 153, 154 או 155, כדי לגרוע מזכויות שהיו קיימות ערב תחילתו של חוק זה במקרקעין האמורים בהם."

סעיף 166 לחוק קובע למור:

"166. (א) עיסקה במקרקעין, והתחייבות לעיסקה כזאת, שנעשו לפני תחילת חוק זה, וכן זכות במקרקעין שהיתה מוקנית ערב תחילתו וחוק זה אינו מכיר בה, יוסיף לחול עליהן הדין הקודם.

doc:\ezfis\docs\alisa\w\ממתרכה - עיריית תל אביב.doc

(ב) זכות במקרקעין שחוק זה דן בה יחול עליה חוק זה אף אם
נוצרה לפני תחילתו."

דומה, כי יש בטיעונה העקרי של עיריית תל אביב קושי לוגי מסויים. אף אם נצא מנקודת ההנחה, כי, כטענת העירייה, אין תחולה להוראת סעיף 154 לחוק, משום שעל פי הוראת סעיף 156 לחוק אין באמור בסעיף 154 כדי לגרוע בזכויות שהיו קיימות ערב חקיקת החוק – על העירייה להוכיח, כי על פי הדין כפי שהיה ערב חקיקת החוק, קרקע מתרוכה הרשומה על שם רשות מקומית בשל שימוש מסויים, ממשיכה להיות רשומה על שם הרשות אף לאחר שחדל השימוש האמור.

העירייה לא הוכיחה זאת ואף לא טענה בעניין, ודומה, כי הדין ערב חקיקת החוק לא היה כזה, וכי סעיף 154 (ב) ממשיך להחיל את העקרון שהיה קיים ערב חקיקת החוק לגבי רישום זכויות ברקע "מתרוכה" על שם רשויות מקומיות, כמנגנון להגנה על השימוש בפועל באותה קרקע.

כפי שנכתב בספרו של מ. דוכן, דיני קרקעות במדינת ישראל, בעמ' 55 :

" אפשר שאין זה מדויק להגדיר קרקע מתרוכה כמין מיוחד, נפרד ממין מולך, מירי או מואת. אפשר לומר, שקרקע מתרוכה היא בפועל קרקע מירי או מולך שרבים מחזיקים בה, כלומר, בהיותה ברשות הרבים, היא כפופה לכלל השימוש וההנאה של הציבור. קרקע מתרוכה מסוג א' הנמצאת בשימוש הציבור נקראת מורפקה – כלומר, כפופה לשעבוד. הדעת המקובלת והנראית לנכונה היא, שאם מפני איזו סבה נפסק השימוש של הציבור, למשל – בוטלה דרך הרבים או שטח של מרעה, שהוקצה לשימוש הרבים, הוצא על ידי חוק מיוחד מגדר השטח של זכות הרבים – תכנס הקרקע לאותו מן משפטי, שהיא היתה שייכת לו מלכתחילה, או לאותו מין שלפי מצבה וטבעה מתאימה הקרקע ביותר."

(ראה גם 52 Goadby-Doukhan, Land Law of Palestine, p. 52 ; להגדרתם המדויקת של קרקעות מתרוכה ופירוש סעיף 5 לחוק הקרקעות העותמני ראה גם בן שמש, חוקי הקרקעות במדינת ישראל, "מסדה, תשי"ג, בעמ' 36).

בענין רישום הזכויות בקרקע מתרוכה בהליכי הסדר, נפסק כבר לפני זמן מה, כי "המבחן היחיד שלפניו יש להכריע בין תביעת הממשלה ובין זו של העירייה הוא השימוש: והאם נמצא הקרקע משמשת את העיר, תירשם על שמה; אם לא, על שם הממשלה." (ע"א 4/50, היועץ המשפטי נ. עיריית תל אביב, פסקים ד', עמ' 309 בעמ' 311).

מכאן הפן השני של הכלל, החשוב לעניינינו, כפי שנפסק בע"א 438,499/70 המועצה המקומית אום אל-פחם נ. מדינת ישראל וערעור שכנגד, פ"ד כ"ו (1) 813 :

"לדעתי מן ההכרח שהשימוש בפועל כמתרוכה לאנשי הכפר – ובמקרה זה כאדמת מרעה – יהיה רצוף ויימשך עד להגשת התביעה בהסדר, וגם מעבר לזה, עד למתן פסק הדין בתביעה, כי הרי

doc\alifa\docs\מסדה - עיריית תל אביב.doc

הרישום של אדמה כזאת על שם הרשות המקומית בא כדי לשמור גם להבא על השימוש בקרקע לאותה מטרה שאיפיינה אותה כמתרוכה. אם שימוש זה חדל עוד לפני כן, אין עוד על מה לשמור. ולא זו בלבד, אלא גם אם קרקע נרשמה בשם רשות מקומית, על יסוד סעיף 154 (א) סיפא, ולאחר מכן שונה השימוש בקרקע לשימוש שלא היה מצדיק רישומה על שם הרשות המקומית, כי אז עוברת הקרקע לבעלות המדינה, כאמור בסעיף 154 (ב) של החוק. אם כן בדיעבד, קל וחומר אין לרשום עוד קרקע על שם הרשות המקומית, כאשר עוד מלכתחילה חדלה היא לשמש את תושבי הכפר לאותן מטרות שיש בהן כדי לעשותה מתרוכה. זה היה הדין מאז ומתמיד, גם לפני חוק המקרקעין, התשכ"ט – 1969"

ולאחר שהזכיר את הקטע מספרו של מ. דוכן שהובא לעיל על ידינו, ממשיך בית המשפט וקובע:

"לעניין זה, אין נפקא מינא אם השימוש כאדמת מרעה חדל בתוקף חוק כלשהוא או מרצון המשתמשים באדמה."

עינינו רואות, כי אף לפני חקיקתו של סעיף 154 לחוק המקרקעין, הדין היה, כי לגבי קרקע מתרוכה הרשומה על שם רשות מקומית, בשל שימוש מסויים הנעשה בו, עם פקיעת השימוש אשר הצדיק את רישום הזכויות על שם הרשות המקומית, חדלה להתקיים ההצדקה אשר הוותה בסיס לרישום הקרקע על שם הרשות. מכאן, כי הוראת סעיף 154 אינה בעניינינו גורעת בזכויות, אלא, לעניינינו, ממשיכה היא את הדין שהיה קיים ערב חקיקתה.

תשאל השאלה, אם כן מהי משמעות סעיף 156 בהקשר זה של סעיף 154: מתי ניתן יהיה לפרש את סעיף 154 כ"גורע בזכויות"? ברור, כי מכוח סעיף 156 לא ייפרש סעיף 154 (א) כמחייב רישום על שם המדינה של קרקעות מהסוג הנדון בסעיף 154 (א) אשר ערב חקיקת החוק כבר היו רשומות על שם רשות מקומית, ולא חדל השימוש בהם כאמור בסעיף 154(ב); פרופ' ויסמן גם מזכיר, בהסתמך על עבודות ההכנה של החוק, כי הוראת סעיף 156 נועדה גם להגן על בעלי זכויות בשיכונים הציבוריים אשר נבנו על קרקעות "מתרוכה"; והוא גם מוסיף לסעיף 156 תוקף נורמטיבי חיובי, לזה השלילי שבניסוחו: "ללמדך, שאם גריעת הזכויות נגרמת שלא עקב הוראות סעיפים 153-155 אלא עקב הוראות סעיפים אחרים שבחוק המקרקעין (וסעיף 166 בכלל זה) אין סעיף 156 מונע זאת" (פרופ' י. ויסמן, עד אנה ישלטו בנו חוקי הקרקעות העותמניים? משפטים י"ב (1982), 3; וראה גם ע"א 756/82 קבוץ יגור קבוצת עובדים להתיישבות נ' שירותי נפט בע"מ, פ"ד מא (1), 85).

ממשיכה עיריית תל אביב וטוענת, כי מאחר וזכות בעלות הינה "זכות שחוק זה דן בה", הרי שעל פי סעיף 166 לחוק, יש להחיל עליה את הוראות חוק המקרקעין, ובהתחשב בהוראות סעיף 152 לחוק בעניין ביטול סוג הקרקעות העותמניים, הרי שבפנינו זכות בעלות נקיה ומלאה, שאין כלפיה כל עוררין.

לדידנו, התכוון המחוקק בסעיף 154 להמשיך בעקרון לפיו הזכויות המוקנות לרשות מקומית בקרקע מתרוכה במקרים המנויים בו הם פועל יוצא מן השימוש הנעשה בקרקע, וכל עוד השימוש נמשך. בין אם מכוח סעיף 154 ובין מכוח הדינים שהיו בתוקף ערב חקיקתו של חוק המקרקעין, התשכ"ט - 1969 – שעה שחדלה עיריית תל אביב לעשות שימוש בקרקע מתרוכה הרשומה על שמה כדרך, על הקרקע להרשם על שם המדינה².

הנני עומדת לרשותך לכל הבהרה שתדרש.

בכבוד רב,

עליזה קו, עו"ד

מנהלת מחלקה (קניין-ייעוץ וחקיקה)

העתק: גב' ט. שפניץ, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי)

² מובן, כי אין מקום להחזיר את הרישום על שם המוכתרים, לאור העובדה כי מלכתחילה הרישום על שם העיריה נעשה מתוך התייחסות לעירייה כ"יורשת" של המוכתרים, ופקיעת ההצדקה לרישום על שם העירייה משמעותה גם פקיעת ההצדקה לרישום על שם המוכתרים.

w:\ezfis\docs\alisa doc.1 אביב.1 - עיריית תל אביב