

# מדינת ישראל

## משרד המשפטים

ייעוץ וחקיקה (משפט אזרחי)

ירושלים: ט"ז טבת תשפ"ג

09 ינואר 2023

**אל:**

גב' כרמית יוליס, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט אזרחי);  
מר צחי דוד, סגן ראש אגף התקציבים, משרד האוצר;  
מר ערן ניצן, יו"ר הוועדה המחוזית תל אביב, מינהל התכנון;  
מר דוד שני, ראש הרשות לרישום ולהסדר זכויות מקרקעין;  
מר אביעד אמרוסי, המשנה לראש הרשות לרישום ולהסדר זכויות מקרקעין;  
גב' תדמור עציון, היועצת המשפטית, מינהל התכנון;  
מר בני ארביב, לשכה משפטית, מינהל התכנון;  
מר נחמיה ון דייק, יועץ משפטי (היוצא), הוועדה המחוזית לתכנון ובניה תל אביב;  
גב' דרורי שפירא, יועצת משפטית, הוועדה המחוזית לתכנון ובניה תל אביב;  
מר ניצן בן ארויה, יועץ משפטי, הוועדה המחוזית לתכנון ובניה תל אביב מרכז;  
מר ארז בן אליעזר, מתכנן מחוז תל אביב, מינהל התכנון;  
גב' איריס קשמון, סגנית של מתכנן מחוז תל אביב, מינהל התכנון;  
מר יפתח עשאהל, אגף תקציבים, משרד האוצר;  
מר עמית שטאובר, סגן היועץ המשפטי למשרד האוצר;  
מר נור חיאק, לשכה משפטית, משרד האוצר;  
מר ניב יערי, ראש אשכול נדל"ן, ייעוץ וחקיקה (משפט אזרחי);  
גב' נועה סרברו, אשכול נדל"ן, ייעוץ וחקיקה (משפט אזרחי);  
מר תום פישר, אשכול נדל"ן, ייעוץ וחקיקה (משפט אזרחי);  
גב' ירדן כרמלי, מתמחה, ייעוץ וחקיקה (משפט אזרחי)

שלום רב,

### סיכום דיון בנושא: הוראת בעלות אחודה בתכניות לטובת בנייני דיור להשכרה

מועדי הדיון: 15.6.2022, 13.11.2022

**רקע:**

- עניינה של ישיבה זו באפשרות לקבוע הוראה בתכנית לבעלות אחודה במקרקעין במגרש או בחלק מבניין שאותו התכנית מייעדת למגורים להשכרה. זאת, על רקע מאמצים ממשלתיים ומדיניות תכנונית להעשיר את שוק הדיור בישראל בדירות להשכרה ברמה גבוהה.
- משמעותה של הוראת בעלות אחודה במקרקעין, ובמקרה שלפנינו – בבניין מגורים, היא כי לא ניתן להעביר את הבעלות בחלק מיחידות הדיור במבנה כיחידה קניינית נפרדת, אלא שהעברת בעלות תוכל להתבצע אך ורק ביחס למבנה בשלמותו, על כל יחידות הדיור שבו. ודוק, אין בהוראה כדי למנוע שותפות בבעלות על כלל היחידות כאמור.
- לבקשת יו"ר ומתכנן הוועדה המחוזית תל אביב, ונוכח תכנית מסוימת המקודמת במחוז בימים אלו, התבקשנו לבחון את הנושא בפרט על רקע דיונים קודמים מהם עלה כי כלל מדובר בחריג שיש בו גם כדי

להגביל את זכות הקניין ועל כן ניתן לקבוע הוראת בעלות אחודה במצבים בהם הדרישה היא אינהרנטית לסוג הייעוד והשימוש שנקבעו בתכנית ולא בכל מצב.

4. במסגרת בבחינת הסוגיה המשפטית נערך דיון ראשון, ביום 15.06.2022, בהשתתפות נציגי מנהל התכנון והרשות לרישום ולהסדר זכויות במקרקעין, שלאחריו הועבר מסמך השלמה מטעם מנהל תכנון בעניין ההצדקות התכנוניות שבקביעת הוראת בעלות אחודה. לאחר מכן, התקיים דיון נוסף, ביום 13.11.2022, יחד עם נציגי מנהל התכנון ומשרד האוצר.

#### עיקרי הדיון מיום 15.06.2022:

5. היועץ משפטי לוועדה המחוזית תל אביב, מר ון-דייק, הסביר כי הדיונים בעבר התייחסו למספר מקרים מצומצמים בהם ניתן להכניס הוראת בעלות אחודה לתכניות. יחד עם זאת, המחוז מתמודד עם הצורך להוסיף תמהיל מגוון של מגורים במחוז תל אביב, ובכלל זה יחידות דיור שאינן "רגילות", הן בהיבט התכנוני והן בהיבט הקנייני. עוד ציין, כי מדובר בתכניות שמיעדות שטחי בנייה למגורים בשכירות שלא לפי התוספת השישית לחוק התכנון והבניה. על אף קשיי האכיפה של הוראת הבעלות האחודה ולמרות המעקפים שניתן לייצר לה על ידי זכויות קניין פחותות מבעלות, יש בה, ולו במעט, כדי להבטיח כי יחידות הדיור ישמשו בהתאם לייעודן בתכנית – כמגורים בשכירות – ולא יועברו כל אחת כמטבע עובר לסוחר באופן שספק אם ניתן יהיה להבטיח את השימוש בהן לשכירות.

6. מתכנן מחוז תל אביב, מר בן אליעזר, הוסיף כי מדובר על מודל חדש של שכירות ואף הבניין עצמו מתכונן כבעל מאפיינים שונים ממבנה "רגיל" למגורים. הוא הציג מספר דוגמאות מהעולם, בהן חברה מחזיקה בזכויות במבנה שלם ומציעה בו את הדירות לשכירות. כך לדבריו, מעבר לתכלית של הבטחת השימוש בדירות לשכירות כפי שתיאר היועץ המשפטי לעיל, הוראה כאמור מסייעת להגשים גם תכליות נוספות כגון הבטחה של רמת תחזוקה נאותה, התגברות על קושי שקיים בניהול בית משותף מרובה יחידות דיור ובמיוחד כאשר המתגוררים בו הם שוכרים ולא הבעלים.

7. לצד האמור, הציג היועץ המשפטי לוועדה המחוזית מרכז, מר בן ארויה, את הקושי בקביעת הוראת בעלות אחודה בתכנית, כאשר הציב את שאלת ההצדקה להתערבות מוסד תכנון במודל העסקי לניהול נכס. כך נתן כדוגמה מבנה המשמש כקניון מסחרי, שאפשר שינוהל בבעלות אחודה ואפשר (כפי שקורה בחלק מהקניונים) כי יחידותיו ישמשו יחידה קניינית נפרדת ויהיה להן רק ניהול משותף של השטחים המשותפים. בכך, מתחדדת השאלה האם התערבות כאמור בקניין היא נחוצה לסוג השימוש שנקבע בתכנית, או שהיא מתערבת יתר על המידה, באמצעות הגבלת זכות הקניין, גם על אופן ניהול הנכס מבחינה עסקית.

8. בהיבט האפשרות לאכוף את הוראת בעלות האחודה, ככל שתקבע, מבחינת דיני המקרקעין, התייחס ראש הרשות לרישום והסדר זכויות במקרקעין, מר שני, והציג מספר דרכים שאפשר לבחון השימוש בהן: הראשונה, הערה לפי תקנה 27 לתקנות המקרקעין (ניהול ורישום), התשע"ב-2011, בדבר ייעודם של מקרקעין. הערה זו נרשמת לבקשת יו"ר מוסד תכנון; השנייה, הערה לפי 128 לחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, כאשר עשיית עסקה במקרקעין מותנית, על פי חיקוק, בהסכמתו של צד שלישי. בהקשר זה, מדובר בהערה שמגבילה את העבירות של זכות הבעלות, וניתן לראות בהוראות תכנית כחיקוק. אולם, נדרש צד שלישי, דוגמת מוסד התכנון, שיאפשר את ביטול הוראת הבעלות האחודה.

9. בסיום הדיון ביקשה המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט אזרחי), הגב' כרמית יוליס, מספר השלמות שנדרשו לצורך קבלת החלטה בסוגיה. הראשונה, התייחסות של רשות מקרקעי ישראל להסכמים שנערכים מטעם במסגרת מכרזים של קרקעות המיועדות לפרויקטים לשכירות למגורים של החברה הממשלתית

"דירה להשכיר". השלמה נוספת שהתבקשה היא התייחסות של מנהל תכנון לגבי הייחודיות שבמוצר ה"בניין להשכרה" ועל הצורך בקביעת הוראה כאמור כעניין אינהרנטי לייעוד להשכרה.

### מסמך השלמות ממנהל התכנון

10. בהמשך לאמור לעיל, ביום 7.8.21 העביר מתכנן מחוז תל אביב, מר בן אליעזר, מסמך עם ההשלמות הנדרשות לגבי מאפיינים ייחודיים של מבנים המיועדים למגורים לשכירות והיתרונות והתכליות השונות שבהוראת הבעלות האחודה (להלן: "**המסמך המשלים**"). נסקור כאן את עיקרי הדברים:

(א) **ניהול על ידי גוף אחד ומקצועי** – צוין, כי עליית מחירי הדיור מעלה את הביקוש ואת הצורך התכנוני לפתרון דיור איכותי שאינו בדרך של רכישת דירה. שכירות ארוכת טווח מידי גוף אחד ומקצועי, המנהל דרך קבע בנייני מגורים להשכרה, הינה אלטרנטיבה ראויה המאפשרת את הוודאות הנדרשת מצד הדיירים באשר למחירי השכירות ואופק ההשכרה.

(ב) **מבנים מרובי יחידות דיור קטנות** – צוין כי מבנים המיועדים לשכירות, על פי רוב, מספר רב של יחידות, כששטח הדירות קטן יחסית מדירות "רגילות". דירות קטנות כאמור המיועדות לשכירות מאופיינות בתחלופת דיירים גבוהה ובבלאי מואץ בדירות הנגזר מתחלופה זו. כמו כן, ההיקף הרחב של יחידות הדיור משליך על היבט נוסף ומשמעותי של מערכות תחזוקה מורכבות ברכוש המשותף במבנה, שלרוב יהיה במספר רב של קומות. בהתאם לעמדת מנהל התכנון, הוראת בעלות אחודה במקרה זה תאפשר פיתרון מסוג "בעלים אחד – כתובת אחת" לנושא התחזוקה השוטפת, הן בחלל הפנימי של הדירה והן ברכוש המשותף.

(ג) **מבנים בעלי שירותים משותפים אינטנסיביים** – צוין כי במסגרת תכנון בניין ובו דירות המיועדות להשכרה, התכנון לוקח בחשבון הקצאה נדיבה יותר של שטחים משותפים בבניין, לשימוש כלל השוכרים, כגון משרדי הנהלה ותחזוקה, מחסנים עבור ציוד תחזוקה (חלקי חילוף לדירות וכד'), משרד לאיסוף דואר וחבילות, מועדון דיירים, גינות משותפות, אזורי עבודה שיתופיים ועוד. גם בהקשר זה, לעמדת מנהל התכנון בעלות אחודה במבנה תסייע בניהול איכותי ואפקטיבי של אותם שטחים משותפים.

(ד) **עירוב שימושים** – בבניינים בהם קיים עירוב שימושים, כמו למשל בין שימושי תעסוקה ומלונאות לבין שימוש מגורים לשכירות, נוצר בניין שיש בו כמה צרכים תפעוליים ותחזוקתיים בעלי אופי שונה. במצבים אלו, לעמדת מנהל התכנון, נכון שאת שימושי המגורים להשכרה אל מול צרכי השימושים האחרים ייצג בעלים אחד ולא מספר רב של בעלים של כל אחד מיחידות הדיור, אשר "כוח המיקוח" שלהם קטן יותר.

(ה) **גמישות תכנונית** – עניין נוסף שצוין בעמדת מנהל התכנון הוא כי בעלות אחודה במקרקעין מאפשרת, אם וכאשר עולה הצורך התכנוני, להסב את השימוש במבנה לשימוש אחר.

11. עוד צוין במסמך המשלים כי מסוירים שנעשו בפרויקטים של החברה הממשלתית "דירה להשכיר", עלו יתרונות של מודל הבעלות האחודה, לעניין סוגיית תחזוקת המבנים, ניהול של שטחים משותפים, וודאות לנושא משך תקופת השכירות וכן לעניין מחיר השכירות.

**דיון משלים בנוכחות נציגי האוצר ואגף התקציבים – מיום 13.11.2022**

12. לעמדת אגף התקציבים, פתרון של קשיי הניהול שהוצגו אינו מצוי בהכרח בהוראת בעלות אחודה, וייתכן שיש לענות עליהן באמצעות הוראה נפרדת לניהול חיצוני לבניינים מורכבים אלה. סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר, מר צחי דוד, הדגיש כי אין התנגדות עקרונית לעצם הרעיון של הוראת בעלות אחודה בשימושים להשכרה, אך על המחוקק לומר את דברו כחלק ממדיניות כוללת בתחום השכירות למגורים, לעת אישור תקציב המדינה. צוין כי ייעוד השכרה הוא שונה בתכלית מיעוד דיור רגיל וקיים קושי בתיחום מוצר השכירות כמוצר נפרד. בהיבט זה, הודגש כי לא רצוי שמשא ומתן בין הוועדה המחוזית לבין היזם הוא שיקבע את התוצאה. נטען כי הוראת בעלות אחודה יכולה לגרור פגיעה כלכלית משמעותית.

13. עוד הוסיף מר דוד כי בפועל, גם אם הדבר בסמכותה, הוועדה המחוזית לרוב לא קובעת שכירות כמוצר שימוש ייעודי שלא מכוח התוספת השישית לחוק התכנון והבניה.

בעניין זה ציין מר ארביב מהלשכה המשפטית במינהל התכנון כי בשונה מדיוור בהישג יד כהגדרתו בסעיף 1 לתוספת השישית (שכולל השכרה לטווח ארוך והשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת, כהגדרת מונחים אלה שם), שעוסק במגבלות על האפשרות להחליף שוכר בתקופות שנקבעו בתוספת או במחיר שכירות מופחת - נושאים שלא היו בסמכות מוסד התכנון טרם תיקון 101 לאור ההתערבות המשמעותית בזכות הקניין ולאור שורה של הסדרים שנדרשו לשם כך (הסדרים שנקבעו בתוספת השישית), הרי שהוראה בתכנית שאיננה עוסקת במחיר מופחת ואף לא בתקופת שכירות מינימלית לשוכר, אלא רק בהוראה לפיה יחידות הדיור במגרש, כולן או חלקן, ישמשו למגורים בשכירות (כלומר, שימוש המגורים שהותר בהן, הינו מגורים של שוכר ולא של הבעלים) הינה בסמכותו של מוסד התכנון עוד לפני תיקון 101 וללא קשר לתוספת השישית, שכן מדובר בהוראת שימוש מסוים של מגורים, בדומה לשימושים מסויימים אחרים למגורים, דוגמת מעונות סטודנטים או דיור מוגן וכיו"ב. צוין כי עמדה כאמור בדבר סמכותו של מוסד תכנון לקבוע שימוש להשכרה אף לפני תיקון 101 וללא קשר לתוספת השישית, ניתנה לפני יותר מעשור במסגרת חוות דעת מטעם היועץ המשפטי של משרד הפנים על דעת המשנה ליועמ"ש (אזרחי) דאז ומובן כי סמכות זו לא בוטלה או צומצמה במסגרת תיקון 101 והיא תקפה גם היום.

מר ארביב הוסיף וציין כי בהתאם לחוות דעת זו, אף אושרו על ידי הוועדות המחוזיות מספר תכניות שקובעות שימוש להשכרה, לצמיתות או לתקופה שנקבעה בתכנית, שלא מכוח סעיף 2א62 ושלא חלות עליהן התוספת השישית. הבקשה הנוכחית של הוועדה המחוזית תל אביב נשוא דיון זה, הינה להוסיף נדבך נוסף בתכנית שתקבע שימוש לשכירות כאמור, כך שיחידות הדיור שנקבעו לשכירות, יהיו בבעלות אחת והשאלה כעת הינה האם הוראה כאמור שמטרתה המובהקת הינה הבטחת היעוד שנקבע לשכירות כמו גם תועלות אחרות הכרוכות בבעלות אחודה, הינה בסמכות מוסד התכנון כסמכות נגזרת מסמכותו לקבוע את השימוש לשכירות.

14. נציגי הלשכה המשפטית במשרד האוצר, סברו כי נוכח ההגבלה על זכות הקניין וההשלכות האפשריות הנלוות לקביעה כאמור, ייתכן וסוגיית הבעלות האחודה מצריכה עיגון בחקיקה ראשית ולא בדרך של הוראה תכנונית שנדרש להבין מה מקור סמכותה. כמו כן, צוין שביחס למקרקעי ישראל, התניה מעין זו יכולה לקבל ביטוי במסגרת מכרזי רשות מקרקעי ישראל ולאחר מכן לקבל ביטוי במרשם בהערת אזהרה, גם ללא כל קשר לביטוי התכנוני. בקרקע פרטית לרוב, המבנה שאישר מוסד התכנון עונה על הדרישות למבנה הראוי להירשם כבית משותף שההתייחסות לכל דירה שבו היא כליחידה קניינית נפרדת, וייתכן שגם מטעם זה לא יהיה נכון לייצר הגבלה של זכות זו באמצעות הוראה תכנונית.

15. מכיוון שתהליך הסדרה של סוגיה זו נמצא בימים אלו בעיצומו וצפוי להיות מושלם בתקופת הזמן הקרובה, יודגש כי משרד האוצר מציע להימנע ככל שניתן מקידום פרויקטים עד הסדרת הדברים.

## סיכום

**המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט אזרחי), גב' כרמית יוליס, לאחר שעיינה גם במסמך המשלים שהועבר על ידי מנהל תכנון כאמור, סיכמה את הדיון כדלקמן:**

16. סוגיית דיור להשכרה חוזרת כחוט השני בהתמודדות הממשלתית עם משבר הדיור בישראל. כבר בחוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה), התשע"א-2011, נקבע כי בתכניות שיאושרו בוועדות לדיור לאומי, שהוקמו מכוח אותו חוק, יכללו דירות להשכרה. כך, גם התוספת השישית לחוק התכנון והבניה, קובעת הסדר כולל ומלא לדיור בהישג יד שעניינו בדירות להשכרה ארוכת טווח ודירות להשכרה במחיר מופחת לזכאים. דוגמא נוספת ניתן למצוא בחוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), התשע"ד-2014, שקובע כי חלק ממטרותיו היא יצירת היצע של מלאי דירות להשכרה. בנוסף לאלו, ועל מנת לקדם באופן אקטיבי את שוק השכירות ארוכת הטווח, הוקמה החברה הממשלתית "דירה להשכיר", הפועלת כזרוע של ממשלת ישראל לקידום שיכרות ארוכת טווח בשוק הדיור.

17. במקביל לאלו, קודמו יוזמות חקיקה שנועדו לעודד את השוק הפרטי לפנות לאפיק השכרת הדירות. כך למשל, חוק לעידוד בניית דירות להשכרה, התשס"ז-2007, ופרק שביעי 1 בחוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, שעניינן הטבות במיסוי עבור בעלים של מבנה מגורים המשמש להשכרה.

18. מהדיון עלה כי קיימים שלושה מסלולים לקביעת שימוש כאמור: האחד, דיור בהישג יד לפי התוספת השישית לחוק ובהתאם לתנאים השונים הקבועים בחוק לגביה; השני, קביעת שימוש למגורים להשכרה ארוכת טווח לתקופה של בין 15-25 שנים, שבסיומם אין עוד חובה להשכיר את הדירות; והשלישי, דיור להשכרה לתקופה בלתי מוגבלת.

19. קביעת הוראה בתכנית שלפיה יחידות הדיור למגורים יושכרו מהווה הוראה שכבר מוטמעת בלא מעט תכניות שאושרו בעבר, תוך הבנה כי מדובר בהוראה שהיא בסמכות מוסד התכנון, מאחר ומדובר בסוג מסוים של שימוש בקרקע למגורים, שבסמכות מוסד תכנון לקבוע. יוער, כי אין זה מקרה ייחודי שבו תכניות מייעדות בתכניות סוג מסוים של שימוש ל'מגורים'. כך למשל, גם "דיור מוגן" או "מעונות לסטודנטים" הם שימושים מיוחדים של מגורים, אשר גם הם נובעים מצורך תכנוני וקהילתי מסוים ולהם מאפיינים תכנוניים מובחנים משימוש מגורים "רגיל". יחד עם זאת, אין מחלוקת כי לקביעת שימוש לשכירות בלבד עשויה להיות משמעות כלכלית על כתפי בעל הקרקע, ומגבלה קניינית ש'הולכת עם הקרקע' לאורך זמן רב.

20. להבדיל מקביעת הוראה שלפיה יחידות הדיור למגורים יושכרו, ישנם כאמור הסדרים אחרים בחוק התכנון והבניה שהם משמעותיים יותר והמגבלות שעל פניו הם מטילים הן מכבידות יותר. כך למשל ההסדר הקבוע בתוספת השישית לחוק התכנון והבניה קובע לא רק את סוג השימוש לדיור בשכירות, אלא מגבלות נוספות הנוגעות למשך תקופת חוזה השכירות, לדמי השכירות ולזכויות לשכירות במחיר מופחת, לבחירת השוכרים ולפיקוח ע"י גורם ממשלתי על כלל היבטי השכירות, לרבות סמכות להטלת עיצומים כספיים. כל אלו, בהיעדר חקיקה ראשית, לא יכלו להיות עניין שבסמכות מוסד תכנון לקבוע בתכנית.

21. ביחס לבקשה שלפנינו לאפשר קביעת הוראת בעלות אחודה, לגבי בניין, או חלק מבניין, שיועד בתכנית לטובת שימוש של מגורים לשכירות, להלן עמדתנו;

22. אכן יש בהוראה שמגבילה את העברת הזכויות בקרקע וקובעת כי יחידות הדיור תושכרנה (ולא תמכרנה) כדי לצמצם את הסחירות של המקרקעין משום שאינה מאפשרת את העברת הבעלות באחת מהדירות הבית המשותף בנפרד מהאחרות. בשל כך, המבחן הראשון שיש לבחון הוא הקשר הסיבתי בין השימוש המסוים במקרקעין לבין ההוראה. רק במקום בו הגבלת העבירות מהווה חלק אינהרנטי מהשימוש עצמו או שהיא משרתת באופן מובהק מטרה תכנונית, יהיה מקום לקבוע הוראה כאמור. על כן, השאלה שמתחדדת בפנינו כעת, היא האם יש מצבים מסוימים של שכירות, שלא יתקיימו בכל השכרה באשר היא, שניתן לאפיין אותם כמי שעונים על אחד מהמבחנים הללו.

ואכן, בסוג מסוים של שימושי קרקע נקבעות הוראות לבעלות אחודה. כך למשל, תמ"א 12 מחייבת כי תכניות למלונאות יכללו הוראה כאמור, כדי להבטיח שבית המלון ישמש כיחידה עסקית אחת מלאה. בדומה, ניתן לקבוע הוראות כאמור גם לעניין מעונות סטודנטים, או במצבים מיוחדים כמו מתחמים לשימור שקיימת כוונה שינוהלו בצורה משותפת.

23. לעניין מגורים לשכירות ראוי לציין, כי כאשר החקיקה מתייחסת לסוגיית השכירות היא קובעת, למעשה, כי מודל זה ראוי שיתקיים תחת בעלות אחודה. ביחס לשכירות בהישג יד, הבעלות על יחידות המגורים המושכרות תהיה אחודה: סעיף 3 לתוספת השישית לחוק התכנון והבניה קובע כי יחידות לדיור בהישג יד שהתוספת האמורה חלה עליהם יהיו בבעלותו של אדם אחד, וכי לא תועבר בעלות ביחידות הדיור לאדם אחר אלא אם הועברו לאותו אדם כל יחידות הדיור שישמשו לדיור בהישג יד בתחום התכנית; הגדרת "חברה בעלת בנין להשכרה" בחוק לעידוד בניית דירות להשכרה מחייבת את החברה הזכאית להטבות המיסוי שתהיה בעלת מלוא הזכויות בבנין להשכרה; כך גם הטבת המיסוי מכוח חוק לעידוד השקעות הון ניתנות ל"בעל בניין" ולא לבעל דירה.

24. כמו כן, מכרזי רשות מקרקעי ישראל במקרקעין המיועדים לפרויקטים לדיור להשכרה לטובת חברת "דירה להשכיר", גם הם כוללים הוראה לבעלות אחודה שמופיעה כחלק מתנאי המכרז. להלן דוגמא:

18.7. לאחר תחילת תקופת ההשכרה, היוזם יהיה רשאי לבצע פעולה מהפעולות האמורות בסעיפים 18.1-18.3 לעיל, רק בתנאי שיקבל מראש ובכתב את הסכמתן המפורשת של רמ"י (אם זו נדרשת לפי חוזה החכירה) והחברה ובכפוף לקיום התנאים המפורטים להלן, במצטבר:

18.7.3. העברת הזכויות תיעשה ביחס למלוא זכויות היוזם במקרקעין ובמתחם כחטיבה אחת או בחלק יחסי בלתי מסוים (במושע).

18.7.4. במקרה שהעברת הזכויות תעשה במושע, אזי מסי' בעלי זכויות במשותף במקרקעין ובמתחם, לא יעלה על שלושה (3) בעלי זכויות במשותף במקרקעין ובמתחם וכל בעלי הזכויות כאמור יחובו ביחד ולחוד כלפי החברה וכלפי רמ"י, אלא אם מי מהנעברים אינו יכול, על פי דין, לערוב להתחייבויותיו של אחר, ובמקרה כזה החברה תשקול את בקשתו שלא לחוב ביחד ולחוד לאחר המצאת אסמכתאות רלוונטיות מצידו, ותפנה לקבלת עמדת רמ"י לבקשה זו.

18.7.5. תישמר מטרת ההקצאה של הדירות להשכרה למגורים על ידי הנעבר למשך יתרת תקופת ההשכרה.

25. כפי שהוסבר בדיון ובמסמך המשלים, נראה כי בניין (או חלק משמעותי מבניין) המיועד, מראש, לשמש כולו לשכירות שונה במאפייניו התכנוניים מבניין מגורים "רגיל" שהבעלים בו יכול שיבחרו להשכיר את דירותיהם. כך למשל, כפי שהוצג, כשהתכנית מייעדת את הבניין להשכרה כאמור, היא על פי רוב תתייחס גם לתמהיל הדירות ותקבע היקף רחב יותר של דירות קטנות, היא תהיה נדיבה יותר בשטחי שירות לטובת שטחים משותפים "תפקודיים" לשימוש השוכרים (כגון חדרי כביסה משותפים, מועדוני דיירים, חדרי הנהלה של חברת השכירות, חדרי תחזוקה וכיוצא באלה). השטחים המשותפים הרחבים כאמור מייצרים כשלעצמם אתגרי ניהול ייחודיים שאינם קיימים בבניין מגורים "רגיל", המגבירים את הצורך בניהול אחיד, הן לאותם שטחים משותפים והן ליחידות שבבניין.

26. החלטת הממשלה מס' 204 "שכירות מוסדית ארוכת טווח" מיום 01.08.2021 התייחסה גם היא לצרכי התכנון הייחודיים במבנים המיועדים להשכרה, והנחתה את חברת דירה להשכיר "להכין ולפרסם מדריך תכנון לדיוור להשכרה אשר יהווה מודל תכנוני מומלץ ומותאם למתחמים המיועדים להשכרה ארוכת טווח בתכניות חדשות במטרה להביא למימוש פוטנציאל הציפוף בפרויקטים אלה".

27. על כן נראה כי ישנם מקרים בהם ה"מוצר" התכנוני הוא בניין, או חלק מבניין, המיועד לשמש למגורים בשכירות, להבדיל מ"דירות לשכירות". כלומר, כוונת המתכנן היא ליחידות מגורים במבנה שישמשו כיחידה עסקית אחת, עם שירותים נלווים המצויים באותו בניין, כשכולם בבעלות ובניהול של גורם עסקי אחד. כלומר, גורם שינהל את כלל שירותי הבניין, הן בתוך הדירות כבעלי הדירות והן את השטחים המשותפים ותחזוקת הבניין.

28. מצב ייחודי זה אכן מצדיק, על פניו, קביעת הוראת בעלות אחודה וניתן לראות בה כהוראה אינהרנטית לסוג השימוש המסוים. ויודגש, כי ההצדקה לקביעת ההוראה אינה בגדר "אכיפה" שנועדה לגרום לכך שהדירות אכן יושכרו, אלא שהיא נובעת מעצם מהותו ותפקודו של הבניין כיחידה עסקית אחת כאמור.

29. מהדיונים שהתקיימו בפנינו עולה כי מוסדות התכנון קובעים שני סוגים של שימושים לשכירות, שלא לפי התוספת השישית: האחת, שכירות לצמיתות; השנייה, שכירות לתקופה מוגבלת, שלאחריה ניתן לעשות שימוש "רגיל" למגורים בנכס.

30. בטרם יקבע מוסד תכנון מגבלה משמעותית שכזו על הקניין, עליו לתת דעתו כי סוג השימוש שמבוקש אכן מצדיק זאת ולא לקבוע זאת בכל מקום בו קובעת התכנית שימוש של מגורים לשכירות. כך למשל, עליו לתת דעתו למאפיינים שצוינו לעיל כגון תמהיל הדירות, היקף השטחים המשותפים בבניין, משך תקופת השכירות (כאשר לא מדובר בשכירות לצמיתות) ולמאפיינים תכנוניים נוספים, שייקבעו בין היתר במדריך בהתאם להחלטת הממשלה לעיל, שיש מהם ללמד כי מדובר במבנה (או חלק ממבנה) שנדרש שיתפקד כיחידה עסקית אחת וכפועל ויוצא מכך יהיה בבעלות אחודה.

31. התבקשו לתת דעתנו גם על אופן רישום הערה במרשם המקרקעין כדי להבטיח את ההוראה בתכנית לבעלות אחודה, ככל שתקבע. סעיף 131 לחוק המקרקעין קובע כי אם "נרשמה הערה לפי סעיפים 128, 129 או 130, לא תירשם עסקה הסותרת את תוכן ההערה, כל עוד לא נמחקה ההערה". סעיף 133 הסמיך את שר המשפטים לקבוע בתקנות הערות אחרות שהרשם יהיה חייב לרשמן וכן קובע כי "על הערות כאלה יחולו הוראות סעיף 131 בשינויים המחוייבים".

על כן, מצאנו כי ניתן להסתפק בהערה על ייעודם של מקרקעין לפי תקנה 27 לתקנות המקרקעין (ניהול ורישום), שעניינה "הערה על הייעוד או על השימוש שנקבע למקרקעין פלוני מכוח חוק התכנון, או על

הוראה של תכנית". כאמור, הערה לפי סעיף זה מאפשרת לכול גם הערה על השימוש ועל הוראה של תכנית, ובכלל זה הוראה לבעלות אחודה במקרקעין.

32. בהמשך ולמרות האמור לעיל, אנו סבורים כי יש צדק עם עמדת האוצר המבקשת להכניס 'קוים מנחים' ביחס לשימוש ביעוד השכירות, וזאת בשל אופיו של הייעוד, והמגבלה שהוא מקים ליזם. הדברים עשויים להתחדד במיוחד במקום בו היזם איננו מעוניין בקביעת יעוד קרקע לשכירות לצמיתות. לאור האמור אנו סבורים כי לעת הזו ניתן להתקדם בהתאם לאמות המידה שנקבעו בסיכום הדיון במקרים המובהקים המצדיקים זאת וזאת עד להסדרת הנושא באמצעות תדריך ממשלתי, החלטות ממשלה או חקיקה שיקבעו אמות מידה בנושא, בדומה לתדריך הקצאת קרקע לצרכי ציבור שמנחה את שיקול הדעת התכנוני.