

# היחסים הקרקעיים בין הרשויות המקומיות לבין מינהל מקרקעי ישראל

יהודה זיו

למרות שחוק התכנון והבנייה תשכ"ה נחקק עוד בשנת 1965, הרי מערכת היחסים הקרקעיים בין בעל הקרקע הלאומי, קרי מינהל מקרקעי ישראל, ובין הרשויות המקומיות - מרובה בה הפרוץ על הכרור והקבוע.

אם ניתן לציין כי המינהל הצליח להסדיר את תחומי פעילותו במערכת ענפה ומפורטת של נוהלים והוראות אשר מופעלים הלכה למעשה בכל תחומי פעילותו, הרי במגזר של הרשויות המקומיות הערפול והבלתי מוגדר רב ומשמש כר פורה להתמקחיות, לחצים והסדרים פרטניים. ברשימה זו איני מתכוון להתייחס למכלול הבעיות והיחסים אלא להתרכז בנושא אחד בעל השלכות קרקעיות וכספיות מפליגות - הפרשות לצורכי ציבור ללא תמורה.

להלן מספר ציטוטים מפרק ח' - הפקעות בחוק התכנון והבנייה:

"סעיף 188(א) - מותר לוועדה המקומית להפקיע על-פי חוק זה מקרקעין שנועדו בתכנית לצרכי ציבור.

(ב) "צרכי ציבור", בסעיף זה, כל אחד מאלה: ... וכל מטרה ציבורית אחרת שאישר שר הפנים לעניין סעיף זה.

סעיף 190(א) - ...תבוצע ההפקעה על-פי פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) 1943, כאילו הרשתה הוועדה המקומית בהודעה ברשומות להשתמש בסמכויות ולמלא את התפקידים של הממשלה או של היועץ המשפטי לממשלה לפי הפקודה האמורה. לעניין המקרקעין העומדים להפקעה, הכל בשינויים ובתיאומים אלה:

(1) סעיף 20 לפקודה האמורה יחול גם על הפקעת מקרקעין לצרכי גנים, שטחי נופש וספורט וכן לבנייני חינוך, תרבות, דת ובריאות, ובכל מקום שמדובר באותו סעיף על "רבע" יבוא "ארבע עשירות"...

סעיף 188 מגדיר את כלל המטרות לצורכי ציבור עבורן רשאית הוועדה המקומית להפקיע קרקעות, וסעיף 190 מגדיר את המטרות שעבורן ניתן להפקיע ללא תמורה וזאת בתנאי שהיקפם לא יעבור את ארבעים האחוזים משטח המגרש.<sup>1</sup>

סעיפים אלה מתייחסים ל"מגרש". אם בעל הקרקע הינו בעל מגרש בודד או מספר מגרשים, אין לכאורה בעיה לפעול בהתאם לחוק. אך מה דינו של בעל הקרקע הציבורי שבבעלותו חלק גדול

---

<sup>1</sup> על עצם החוק ואי התאמתו לתקופה הנוכחית לאור חוסר ההתייחסות למימד האוכלוסייה, כלומר מידת הצפיפות הנמדדת ביחידת מגורים לדונם מתחייב דיון נפרד וכבר נאמר על זאת רבות בעבר.

מכלל המגרשים ולעתים אף כל שטח התוכנית? (כמאמר מוסגר צריך לציין כי הבעלות בכל מקרה הינה של המדינה, או קק"ל או רשות הפיתוח והמינהל מנהל את הקרקעות אך לא בעליהן). במקרים אלה נדרש המינהל למסור מגרשים שלמים ללא תמורה, וההתחשבות לגבי 40 האחוזים לא יכולה היתה להיעשות כמו עם בעל מגרש בודד. המינהל היה ער לבעיה זו, שהתעוררה עוד בצעדי הראשונים לאחר הקמתו ב-1961 ובמסגרת נוהליו התייחס לעניין זה בנוהל מיוחד - הפרשות קרקע לצורכי ציבור - נוהל מס' 52.20 מיום 14.8.79.

להלן מספר ציטוטים מתוך הנוהל:

- 3.3 ממ"י ככל בעל קרקע אחר חייב להפריש, בתוקף החוק, 40% משטח התוכנית לצורכי ציבור ללא תמורה.
- 3.5 ראשי ממ"י להפריש גם למעלה מ-40% משטח התוכנית ללא תמורה וזאת בהתאם לקריטריון של צפיפות כמפורט להלן.
- 3.5.1 שיעור הפרשות לצורכי ציבור, שיימסרו בדרך של "הפקעה ללא תמורה" בהתאם לחוק התכנון והבנייה, מותנה במספר היחידות לדונם ברוטו ב"תוכנית האם" (תוכנית אם - תוכנית המתייחסת לשכונה בשלמותה).
- 3.5.3 "שטחים ציבוריים פתוחים" הנקבעים כתוצאה מפחת קרקעי (ואדיות וכדומה); דרכי מע"צ, שמורות טבע, אשר אינן משרחות את השכונה, לא ייכללו ב"שטח התוכנית" לצורך חישוב "שיעור/אחוז הפרשות לצורכי ציבור".
- 3.5.4 שיעור הפרשות המרכיבות ללא תמורה וכפנים לשורת הדין כאמור בסעיפים 3.5.1 - 3.5.3 יחושב בהתאם לטבלה דלהלן:

מס' יח' לדונם ברוטו	אחוז הפרשות המרכיב המוסכם על ממ"י
4.5 - 5.4	40% - 43.4%
5.5 - 6.4	43.5% - 46.9%
6.5 - 7.4	47% - 50.4%
7.5 - 8.4	50.5% - 53.9%
8.5 - 9.4	54% - 57.4%
9.5 - 10.4	57.5% - 60.9%
10.5 ומעלה	61%

3.7 במקרה של הפרשה חוזרת על-ידי שינוי יעוד "חלקת רישום בודדת המהווה מגרש", מ"אזור סחיר" ל"הפרשה לצורכי ציבור", יש לתבוע מהרשות המקומית הנוגעת בדבר את מלוא התמורה לערך המגרש בהתאם ליעודו לפני השינוי.

4. ביצוע עסקות עד רשות מקומית או מומלציה

4.1 פרק זה קובע כללים בנושא הפרשות לצורכי ציבור בקשר לביצוע עסקות עם רשות מקומית או מומלציה.

יש לפעול בהתאם לכללים אלה כאשר יחולו התנאים הבאים:

- כאשר הקרקע שבתחום התוכנית, כולה או רובה בבעלות אשר בטיפול מינהל מקרקעי ישראל.

- כאשר היעוד לפי התוכנית, תואם השמושים שנקבעו בסעיף 188 בחוק התכנון והבנייה תשכ"ה - 1965 בהקשר ל-

א. גנים ציבוריים/שטחים ציבוריים פתוחים.

ב. מגרשים לבנייני ציבור לצורכי: חינוך, דת, מוסדות קהילתיים, מוסדות ציבוריים עירוניים אשר אינם למטרות רווח/סחירים ושימושים אחרים הנזכרים בסעיף 188 בחוק התכנון והבנייה תשכ"ה - 1965.

4.5 ההפרשות המרכיבות המותרות - ללא תמורה:

4.5.1 שיעור ההפרשות לצורכי ציבור שיימסרו כאמור בסעיף 4.1 דלעיל יהיו במתכונת אשר בפרק 3 סעיף 3 (הכולל טבלה) של נוהל זה.

4.5.2 הרשות המוסמכת תפקיע ההפרשות במתכונת אשר בסעיף 4.5.1 במקשה אחת במסגרת תוכנית האם.

4.8 תנאי מסירה:

תנאי המסירה של "המגרש" המתייחס לסעיף 4.1 דלעיל במתכונת "ההפרשות" שנקבעה בסעיף 4.5 דלעיל יהיו כדלהלן:

4.8.1 ערך הקרקע ייקבע לפי שומת השמאי הממשלתי והיא תיעשה לאחר פניית הרשות המקומית לקבלת המגרש.

4.8.2 הרשות המקומית תחייב לשלם למינהל מקרקעי ישראל את מלוא ערך הקרקע בתנאים המקובלים בממ"י אולם ניתנת אפשרות לרשות המקומית להפקיע בהתאם לחוק התכנון והבנייה, תוך פרק זמן של עד 3 שנים מביצוע העסקה. במקרה כזה ממ"י יוותר על תביעה לפיצויים.

מספר הערות המתייחסות לנוהל:

1. המינהל לא התעלם מבעיית צפיפות המגורים ונתן לכך פתרון חלקי במסגרת הנוהל. מפליא הדבר שמרכז השלטון המקומי ובמיוחד מהנדסי הערים לא יזמו עד כה כל שינוי חקיקה בעניין זה.

2. סעיף 3.7 בנוהל כמעט ולא מתבצע מסיבה פשוטה שלא קיימת בפועל הפרשה חוזרת. הטכניקה המקובלת הינה לצרף טבלת מגרשים חדשה המבוססת על טבלאות איזון ולפיה נרשמות החלקות החדשות. בדרך זו אף זוכות הרשויות המקומיות לבעלות ישירה על החלקות ללא ההתנייה הקיימת בהפקעה המקורית.

3. לסעיף 4.1 (ב') ראה התייחסות נפרדת.

4. המינהל לא הצליח לעמוד על מימוש סעיף 4.8.2 ובפועל לא נמסרת כל התחייבות למינהל על הפקעה תוך 3 שנים. ההתחייבויות שניתנו בעבר מונחות בתיקי המינהל מחוסרות כל ערך.

## א. דרך החישוב בהפרשות מעבר ל-40 אחוז

לגבי תוכנית בניין ערים מפורטת אשר אושרה על-ידי המינהל ובמסגרתה, שטחי ההפרשות לצורכי ציבור עוברים את 40 האחוז - נשאלת השאלה איך נערך החישוב בעת ההקצאה בפועל. מקובל בפרקטיקה היומיומית כי הדרכים והשפ"צ ניתנים בכל מקרה ללא תמורה ואף במרבית המקרים

אינם מופקעים בפועל אלא נרשמים על שם הרשות המקומית במסגרת רישום הפרצלציה. כך שההבחנה בין הפקעה בתמורה להפקעה ללא תמורה תתייחס בעצם ל"מכני ציבור" שבתוכנית. הרשות המקומית יכולה לטעון כי הינה רשאית לקבל ללא תמורה מגרשים בשטח כולל שלא יעבור את 40 האחוזים ותמורה כספית תשולם רק עבור המגרשים הנותרים, ביום בו יידרשו. בדרך זו דוחים למעשה את ההתחשבנות לעתיד בלתי מוגדר.

המינהל עוצם עין בידעו כי לא יעמוד בלחץ הציבורי שלא למסור מיד את המגרש המבוקש, וכאשר להתחשבנות בעתיד - הכל פרוץ, ולפי מיטב ידיעתי לא נערכה עד כה אפילו התחשבנות משמעותית אחת.

כפועל אין כיום דרך פעולה אחת מוגדרת ומוסכמת, והפתרונות בשטח רבים ומגוונים. יש לציין כי אין אף דרישה מצד המינהל לציין בכל תוכנית ותוכנית את המגרשים המיועדים להימסר לרשות המקומית בתמורה או ללא תמורה.

## **ב. מהו מוסד עירוני ציבורי הזכאי למגרש ללא תמורה**

מהו מוסד עירוני? לכאורה העניין פשוט לחלוטין. כל מוסד הנמצא בבעלות העירייה, מנוהל על-ידי נציגיה ומיועד לשרת את הציבור. בפועל מספר רב של מוסדות "עירוניים" כגון: בתי-אבות, בתי-חולים, מתקני ספורט ונופש (קאונטרי קלאב) מוקמים במשותף עם גורמים נוספים. מה הדין לגביהם מבחינת הפקעה ללא תמורה? דרך הפעולה של הרשות המקומית הינה פשוטה - הרשות המקומית מקבלת את השטח מהמינהל ללא תמורה ומנהלת משא ומתן עם יזמים על הקמת הפרוייקט בהתאם ליעוד המתוכנן, כאשר חלקה של העירייה בשותפות מתבטא במסירת הקרקע. היה לי ניסיון אישי בעניין זה עם עיריית אשדוד אשר הפקיעה שטח קרקעי גדול למטרת הקמת בית-חולים בשיתוף עם קופת החולים הכללית. ערעורנו על חוקיות ההפקעה נבחן על-ידי היועץ המשפטי לממשלה ונשאר עד כה בלתי פתור.

## **ג. הפרשות למוסדות כלל עירוניים**

בהתאם להנחיות המינהל יש לערוך את חישוב ההפרשות על בסיס שכונתי ולשם כך אף לערוך קומפילציות של תוכניות קיימות על מנת להגיע לנתונים המבטאים את כלל השכונה. הנחייה זו מבוססת על ההנחה כי האזרח מקבל את מרבית שירותיו במסגרת שכונת המגורים - בחינוך, בתרבות, בדת ובנופש, כך שהשטחים למטרות הנ"ל מופרשים במסגרת שכונות המגורים. אך הנחה זו הינה נכונה רק בחלקה. קיימים מוסדות כלל עירוניים כגון מוסדות חינוך לחטיבות הביניים, לחינוך תיכוני וגבוה, בית-כנסת מרכזי, תיאטרון ובית תרבות עירוני, גן ציבורי ראשי. כל אלה בדרך הטבע מרוכזים במרכז העיר והם צרכני קרקע מעבר ל-40 אחוז. אין לעניין זה פתרון ברור ומוסכם. זכורה לי בעיית הרחבת תיאטרון ירושלים שנמצא לה פתרון רק בדרכים מפותלות ומתחכמות.

## **ד. מוסדות ציבור רווחיים**

המגרשים המיועדים להימסר לרשות המקומית ללא תמורה בהתאם לסעיף 188 בחוק התכנון

והבנייה - יימסרו בתנאי שאינם למטרות רווח או סחירים (ראה סעיף 4.1 ב בונהל כמינהל). המציאות כמובן יותר מסובכת. הרשויות המקומיות נוהגות לגבות תשלום עבור חנייה במגרשי החנייה העירוניים. האם מגרש זה נכלל בקטגוריה של "סחיר". ניתן אמנם לטעון כי הגבייה הינה עבור הוצאות האחזקה והשמירה של המגרש ואין בכך רווח. אך מה ביחס למגרשי החנייה העירוניים הנמסרים במכרזים שמפרסמת הרשות המקומית והרווח הכספי מהם ברור וגדול? במכרז שפרסם המינהל בירושלים עבור שימוש בשטח חנייה במגרש הרוסים הגיעו התקבולים השנתיים למאות אלפי שקלים.

אותה בעיה קיימת לגבי מתקני ספורט, בריכות שחייה, חופי רחצה, מסעדות ומזנונים במבנים ציבוריים ועוד. אף בעיה זו הינה מסוג הבעיות שטרם נפתרו.

הצגתי ברשימתי רק גזרה אחת ממערכת היחסים הענפה המתקיימת בין העיריות ומחוזות המינהל (כתבתי במכוון "מחוזות המינהל" על מנת להבליט כי הבעיות מטופלות ונפתרות בצורה פרטנית ובמשא ומתן מקומי). בכוונתי היה להוכיח כי המערכת עדיין אינה מתפקדת בדרך ממלכתית נאותה. אין לי כל ספק כי אף בתחומים נוספים כגון תכנון, השתתפות בתשתיות על, אגרות פיתוח, היטל השבחה ועוד, אין עדיין אחדות המחייבת את כלל המערכת - הרשויות המקומיות והמינהל כאחד.