

קרקע למוסדות ציבור

3	11.1 מוסד ציבורי ומטרה ציבורית
4	11.2 רכישת קרקע לצרכי ציבור
4	1.2.1 הפקעה לצרכי ציבור על פי חוק התכנון והבנייה
6	1.2.2 האם מותר להפקיע את מקרקעי ישראל לצרכי ציבור?
8	1.2.3 מכסות להפרשה לצרכי ציבור במקרקעי ישראל
10	1.2.4 שטח ציבורי פתוח (שצ'פ)
11	1.3 תנאי הקצאת מקרקעי ציבור
12	1.4 הקצאת קרקע בפטור ממכרז לצרכי ציבור
12	1.4.2 הקצאת קרקע לרשויות המקומיות
13	1.4.3 דיור בהישג יד להשכרה
15	1.4.4 מעונות סטודנטים
15	1.4.5 קרקע לבתי תפילה
16	1.4.6 קרקע למתקנים לשפכים וקולחים
17	1.4.7 תנאי החכירה לבתי קברות
18	1.4.8 קבורה פרטית בקיבוצים
18	1.5 הקצאת מקרקעין לרשות מקומית בהרשאות זמניות
19	1.6 קרקע לגנים לאומיים ולשמורות טבע
21	1.7 העברת זכויות בקרקע שהוחכרה לצרכי ציבורי
22	1.8 שינוי ייעוד בקרקע שהוחכרה לצרכי ציבורי
23	1.9 חידוש החכירה לקרקע למוסד ציבורי

11.1 מוסד ציבורי ומטרה ציבורית

מבקר המדינה בדו"ח לשנת 2002 פתח את פרק הביקורת על מינהל מקרקעי ישראל בתקציר:

"מאז הקמתו, מקצה מינהל מקרקעי ישראל קרקע שבניהולו בפטור ממכרז לגופים ציבוריים, ובדרך כלל תמורת דמי חכירה מופחתים או סמליים בלבד, כדי שתשמש ליועוד ציבורי. ברבות השנים התברר, שגופים אלו עשו שימוש מסחרי בחלק מהקרקע שהוקצתה להם: השתמשו בחלק מהקרקע לצורך יצירת מקורות הכנסה נוספים, עשו עסקות בקרקע, השכירו אותה לגופים עסקיים ומסחריים. פעילות זו נעשתה, בדרך כלל, בלי להודיע למינהל וכלי לשלם עבור הקרקע הפרשי ערך או דמי חכירה בגין השימוש העסקי."

"מוסד ציבורי", בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל, מוגדר כ"חבר בני אדם של שבעה לפחות שרוב חבריו אינם קרובים זה לזה הקיימים ופועלים למטרה ציבורית ונכסי והכנסות המוסד הציבורי משמשים להשגת המטרה הציבורית בלבד, וכן מוסד שנקבע ע"י ועדת המשנה של מועצת מקרקעי ישראל כמוסד ציבורי ואושר ע"י יו"ר מועצת מקרקעי ישראל כמוסד ציבורי, בין בדרך כלל ובין לעניין מסוים."

"מטרה ציבורית" הוגדרה בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל כמטרה שעניינה דת, תרבות, חנוך, מדע, בריאות, סעד או ספורט וכן מטרה שהוגדרה על ידי הוועדה למוסדות ציבור כמטרה ציבורית ואושרה על ידי יו"ר מועצת מקרקעי ישראל כמטרה ציבורית."

- דו"ח מבקר המדינה, דו"ח שנתי 53ב' לשנת 2002 ולחשבונות שנת הכספים 2001, פרק מינהל מקרקעי ישראל: שימוש מסחרי בקרקעות המינהל. עמוד 307.
- החלטה מספר 302 מיום 19.03.85 בדבר הקצאת קרקע למוסדות ציבור. ההחלטה תוקנה, עודכנה ובוטלה בהחלטות מספר 312 מיום 27.11.1985; החלטה מספר 431 מיום 2.11.1989; החלטה מספר 601 מיום 28.6.1993; החלטה מספר 721 מיום 20.6.1995; החלטה מספר 976 מיום 22.10.2003 והחלטה מספר 1105 מיום 27.3.2007
- 3. הדרישה של שבעה חברים הייתה קיימת בעבר הרחוק בפקודת החברות ובחוק העמותות. בחוק החברות, התשנ"ט – 1999 נקבע בסעיף 3 "לחברה יכול שיהיה בעל מניה אחת". בחוק העמותות סעיף 1 לחוק העמותות, התש"ם - 1980 [תיקונים: התשס"ה, התשס"ז נאמר " שני בני אדם או יותר, שהם בגירים החפצים להתאגד כתאגיד למטרה חוקית שאינה מכוונת לחלוקת רווחים בין חבריו ושמטרתו העיקרית אינה עשיית רווחים, רשאים לייסד עמותה; העמותה תיכון עם רישומה בפנקס העמותות

11.2 רכישת קרקע לצרכי ציבור

11.2.1 הפקעה לצרכי ציבור על פי חוק התכנון והבנייה

חוק התכנון והבנייה מקנה לוועדה המקומית לתכנון ולבניה סמכות להפקיע קרקע לצרכי ציבור.⁴ לפי סעיף 189 מותר לוועדה המקומית, בכפוף לאישור הוועדה המחוזית, להפקיע כל שטח הדרוש לצרכי ציבור:

189. סמכות הוועדה המקומית

הוועדה המקומית רשאית, בכל עת לאחר תחילת תקפה של תכנית מתאר מקומית או של תכנית מפורטת, להפקיע מקרקעין בתחום התכנית, כשהפקעתם דרושה, לדעת הוועדה המחוזית, למטרה ציבורית שלה נועדו בתכנית האמורה, והיא חייבת לעשות כן אם הוועדה המחוזית, לאחר התייעצות אתה, דרשה זאת ממנה; אם בתכנית כאמור נועדו המקרקעין להפקעה, אין ההפקעה טעונה הסכמת הוועדה המחוזית.

בתחום השטח המופקע, לוועדה המקומית סמכות להפקיע ללא תשלום עד 40% משטח כל מגרש⁵:

190. ביצוע ההפקעה

(א) במידה שלא נקבעו הוראות מיוחדות בחוק זה, תבוצע ההפקעה על פי פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943, כאילו הורשתה הוועדה המקומית בהודעה ברשומות להשתמש בסמכויות ולמלא את התפקידים של הממשלה או של היועץ המשפטי לממשלה לפי הפקודה האמורה, לענין 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 עשיריות"; אולם לא יופקע חלק ממגרש, בתשלום או ללא תשלום, אם כתוצאה מכך יפחת שוויה של יתרת המגרש;

סעיף 26 לחוק התכנון והבנייה מורה כי שטח שהופקע למטרה ציבורית יירשם על שם הרשות המקומית:

26. הקניית מקרקעין

⁴ . סעיף 188(א) בחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה - 1965

⁵ . סעיף 190(א)(1)

דיני מקרקעי ישראל

(א) מקרקעין שהופקעו על-ידי הועדה המקומית או שיש להקנותם לה בדרך אחרת מכוח זה או על פיו יירשמו בפנקסי המקרקעין על שם הרשות המקומית שבתחומה נמצאים המקרקעין, או על שם המדינה אם נקבע הדבר במפורש בתכנית או אם אין רשות מקומית כאמור.

(ב) מי שמקרקעין מוקנים כאמור רשומים על-שמו יבצע כל עסקה בהם על-פי הוראות הועדה המקומית שניתנו בהתאם לחוק זה, ולא יבצע בהם כל עסקה אלא על פי הוראות כאמור.

על אף ההוראה בחוק המורה כי קרקע שהופקעה על ידי הועדה המקומית תירשם בפנקסי המקרקעין על שם הרשות המקומית, רשות מקרקעי ישראל מעדיפה מסירת הקרקע בחכירה, בדמי חכירה סמליים ושימור רישום הקרקעות שהופקעו לצרכי ציבור על שם הרשות. רישום על שם הרשות מקל על מעקב ופיקוח אחר השימוש בפועל במקרקעים שהופקעו וכן מעקב ובקרה לצורך שמירת זכויות הרשות בהפקעות שבוטלו. עמדת הרשות המעדיפה את העמדת המקרקעין הדרושים לצרכי ציבור בחוזה חכירה, אפילו סממניו דומים לאלה של העברת זכות הבעלות, הייתה מקובלת על בית המשפט בבעת"מ 30354/97 הקרן הקיימת לישראל נ' הועדה המקומית לתכנון ובנייה השומרון. הקרן הקיימת טענה כנגד החלטת הועדה המקומית של תכנון ובנייה - שומרון, להפקיע שטחים שבבעלות הקרן הקיימת, ולרשום את השטחים על שם הרשות המקומית כמקרקעי ציבור. לעמדת העותרת, החלטה כזו חורגת מסמכותה של הועדה המקומית, בהיות החלקה בבעלות הקרן קיימת לישראל ועל-פי סעיף 1 לחוק יסוד: מקרקעי ישראל, חל איסור העברת בעלות בהם, למעט במקרים חריגים, ודיני ההפקעה אינם נכללים בגדרם. בית המשפט פסק כי איסור העברת זכויות במקרקעי המדינה, על-פי סעיף 1 לחוק יסוד: מקרקעי ישראל, חל גם על הליך ההפקעה. ואולם האיסור אינו מוחלט. מכאן, שלמרות האיסור, הליך ההפקעה יכול שיתקיים גם במקרקעי המדינה. הליכי הפקעה על-פי חוק תכנון ובנייה ופקודת הקרקעות - יכול שיחשבו כחוק מתיר לעניין זה, ואולם זאת תוך החלתו של מבחן המידתיות, בהתאמה לפסקת ההגבלה שבחוק יסוד "כבוד האדם וחירותו". לפיכך, אין מקום להידרש להליך הפקעה במקרקעי המדינה ובמקרקעי הקק"ל, אלא לאחר שמוצו הסדרים המבוססים על הסכמים או נקיטה באמצעים האחרים, שמידת פגיעתם בזכות הבעלות של המדינה במקרקעיה, פחותה מפגיעתה של ההפקעה בזכות זו. לפיכך, קודם ועדיף להליך ההפקעה, עדיף להגיע להסכמה, לעומת הכפייה הקיימת בהליך ההפקעה.

- נהל פנימי של מנהל מקרקעי ישראל מספר 52.20 בנושא "הפרשות לצרכי ציבור" מיום 14.8.1979.
הנוהל בוטל במכתבו של סמנכ"ל ומנהל אגף התכנון במינהל מקרקעי ישראל מיום 9.6.1999.
7. עת"מ (מחוזי חי') 1683/97 (חיפה) ע 30354/97 בר"ע (חיפה) 1683/97 הקרן הקיימת לישראל נ' הועדה המקומית לתכנון ובנייה השומרון, תק-מז 2003 (1), 22479 (2003).

11. קרקע למוסדות ציבור

לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה סמכות להפקיע בכל עת מקרקעין בתחום התכנית, כשהפקעתם דרושה לדעת הוועדה המחוזית, לאחר תחילת תקפה של תכנית מתאר מקומית או של תכנית מפורטת, למטרה ציבורית שלה נועדו בתכנית האמורה, והיא חייבת לעשות כן אם הוועדה המחוזית, לאחר התייעצות אתה, דרשה זאת ממנה. אם בתכנית המתאר, נועדו המקרקעין להפקעה, אין ההפקעה טעונה הסכמת הוועדה המחוזית.

1.2.2 האם מותר להפקיע את מקרקעי ישראל לצרכי ציבור?

סעיף 188 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 מורה כי מותר לוועדה מקומית לתכנון ובניה להפקיע מקרקעין שנועדו בתכנית לצרכי ציבור. סעיף 26(א) לחוק התכנון והבניה מורה כי מקרקעין שהופקעו על-ידי הוועדה המקומית או שיש להקנותם לה בדרך אחרת מכוח חוק זה או על פיו, יירשמו בפנקסי המקרקעין על שם הרשות המקומית שבתחומה נמצאים המקרקעין, או על שם המדינה אם נקבע הדבר במפורש בתכנית או אם אין רשות מקומית כאמור. סעיף 26 בחוק התכנון והבניה אינו מתאים להוראת חוק יסוד מקרקעי ישראל, שהבעלות במקרקעי ישראל לא תועבר אם במכר ואם בדרך אחרת. לפיכך התנגד בעבר מינהל מקרקעי ישראל להקניית בעלות על שם רשות המקומית כאשר האמור במקרקעי ישראל. נדרשה הכרעה בשאלה איזה חוק גובר: חוק יסוד מקרקעי ישראל האוסר על העברת בעלות במקרקעי ישראל או חוק התכנון והבניה המתיר הפקעה לצרכי ציבור גם במקרקעי ישראל. נטען על ידי מינהל מקרקעי ישראל, שגם אם הוראת חוק התכנון והבניה עדיפה, על פי העיקרון המשפטי שחוק ספציפי גובר על חוק כללי, בהפקעה לצרכי ציבור לא ניתק לחלוטין הקשר בין הבעלים שמהם הופקעה הקרקע לבין מטרת החכירה. הוראת סעיף 196(א) בחוק התכנון והבניה שעניינו שינוי ייעוד של רכוש מופקע ללא תשלום:

(א) מקרקעין שהופקעו לפי חוק זה ללא תשלום פיצויים וייעודם שונה לייעוד שלמענו אין להפקיע מקרקעין לפי חוק זה ללא תשלום פיצויים, תשלם הוועדה המקומית פיצויים למי שהיה זכאי להם בשעת ההפקעה אילו הייתה ההפקעה מחייבת תשלום פיצויים באותה שעה, או אם רצה בכך, תחזיר את המקרקעין למי שהופקעו ממנו.

8 . צרכי ציבור - כמשמעותם בסעיף 188(ב) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה - 1965. צרכי ציבור", בסעיף זה - כל אחד מאלה: דרכים, גנים, שטחי נופש או ספורט, שמורות-טבע, עתיקות, שטחי חניה, שדות תעופה, נמלים, מזחים, תחנות רכבת, תחנות אוטובוסים, שוקים, בתי מטבחים, בתי קברות, מבנים לצרכי חינוך, דת ותרבות, מוסדות קהילתיים, בתי חולים, מרפאות, מקלטים ומחסים ציבוריים, תחנות משטרה ותחנות שירות לכיבוי אש מתקני ביוב, מזבלות, מיתקנים להספקת מים וכל מטרה ציבורית אחרת שאישר שר האוצר לעניין סעיף זה.

דיני מקרקעי ישראל

הפקעה של מקרקעי ישראל למטרה ציבורית אינה עולה קנה אחד עם האמור בחוק יסוד: מקרקעי ישראל משנת תש"ך – 1960 המורה שהבעלות במקרקעי ישראל לא תועבר במכר או בדרך אחרת. "דרך אחרת" משמעו שהבעלות במקרקעי ישראל לא תועבר גם בדרך של הפקעה בתשלום פיצויים, הפקעה ללא תשלום פיצויים או פיצוי בדרך של חילופי קרקע ללא הסכמת מינהל מקרקעי ישראל. לטענת מינהל מקרקעי ישראל, רישום הבעלות על שם הרשות המקומית שולל מרשות מקרקעי ישראל את יכולת המעקב אחר העברת זכויות במקרקעין שהופקעו למטרות שלא לשמן מותר להפקיע. כפשרה נקבע שמקרקעין המיועדים לצרכי ציבור בתכנית תקפה יישארו בבעלות ויירשמו כמקרקעי ישראל ויוקצו לרשויות מקומיות⁹, לצרכי ציבור, בדמי חכירה סמליים בפטור ממכר¹⁰, הקרקע תוקצה לרשויות מקומיות לתקופה של 49 שנים בדמי חכירה סמליים מהוונים בסך 18 ₪.

בבג"צ 360/97, בעניין הפקעת קרקע בגבעת אולגה¹¹ נקבע העיקרון כי הפקעה אינה מנתקת לחלוטין את זכות הבעלות של הבעלים המקוריים מהקרקע שהופקעה. על אף שהקרקע נרשמת בבעלות הרשות המקומית, עדיין נותרו לבעלים המקוריים של הקרקע זכויות בקרקע שהופקעה לעת שיתבטל הצורך בהפקעה. זוהי תנייה של "שימור בעלות". סעיף 196 לחוק התכנון והבנייה מורה שאם בטלה מטרת ההפקעה יש להחזיר את הקרקע המופקעת לבעליה המקוריים או לשלם תמורתם פיצוי בכסף:

196. שינוי ייעוד של רכוש מופקע ללא תשלום

(א) מקרקעין שהופקעו לפי חוק זה ללא תשלום פיצויים וייעודם שונה לייעוד שלמיננו אין להפקיע מקרקעין לפי חוק זה ללא תשלום פיצויים, תשלום הועדה המקומית פיצויים למי שהיה זכאי להם בשעת ההפקעה אילו הייתה ההפקעה מחייבת תשלום פיצויים באותה שעה, או אם רצה בכך, תחזיר את המקרקעין למי שהופקעו ממנו.

-
- . חוות דעת מיום 15.4.1999 של ע"ד אורית סון מהמחלקה האורחית בפרקליטות המדינה;
ה"פ 30354/97 (מחוזי חיפה) מינהל מקרקעי ישראל נ' המועצה המקומית פרדס חנה והוועדה המקומית לתכנון ובנייה מחוז השרון; ניתן על ידי השופטת ש' וסרקרוג ביום ו' באדר תשס"ג, 10.3.2003.
- עת'מ 391/01 משטרת ישראל ומינהל מקרקעי ישראל נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה מורדות הכרמל ועיריית טירת הכרמל. ניתן 3.2.2002.
10. החלטה מספר 1414 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 18.11.2014 בדבר הקצאת קרקע לרשויות מקומיות
11. סעיף 25(6) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993.
- . בג"צ 360/97; 2390/96; 1947/97 יהודית קרסיק, ורדה סימון ואח' נ' מדינת ישראל, פ"ד נה(2), 625;

11. קרקע למוסדות ציבור

(ב) בפעולה לפי סעיף זה - לענין סעיף 12 לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943, יבוא במקום מועד הפרסום של ההודעה על הכוונה לרכוש מקרקעין - המועד של שינוי הייעוד, ושווי המקרקעין ייקבע בשום לב לייעודם מחדש.

דין דומה, של אי ניתוק הקשר בין הבעלים המקוריים לקרקע המופקעת, חל גם על מקרקעין שהופקעו בתמורה לפיצוי כספי:

195. דין מקרקעין שנרכשו בתמורה

מקרקעין שנרכשו בביצוע תכנית על פי הסכם או שהופקעו כך תמורת תשלום פיצויים, יחולו עליהם הוראות מיוחדות אלה:

(1)

(2) שונה ייעודם על-פי הוראות חוק זה, מותר באישור ובהתייעצות כאמור למכרם, להשכירם או לעשות בהם העברה אחרת, ובלבד שניתנה למי שרכשו ממנו את המקרקעין או לחליפו הודעה שהוא רשאי, תוך שלושים יום, לקנותם במחיר שלא יעלה על הסכום שבו נרכשו ממנו, בצירוף שוויה של כל השבחה בהם הנובעת מהתכנית; הודיע מקבל ההודעה תוך המועד האמור שהוא מוכן לקנות את המקרקעין, יועברו אליו כאמור.

1.2.3 מכסות להפרשה לצרכי ציבור במקרקעי ישראל

סעיף 190 לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה - 1965 מורה כי על בעל קרקע להפריש שטחים בתכנית לצרכי ציבור - כהגדרתם בסעיף 188 לחוק. עד 40% משטח כל מגרש יופקע ללא תמורה. במידה ונדרש שטח גדול יותר, תופקע הקרקע על ידי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בתמורה¹. רשות מקרקעי ישראל נוהגת² להסכים להפרשת קרקע ללא תמורה בשיעור העולה על 40% משטח המגרשים שבניהולו כאשר התכנית מראה ניצול בנייה למגורים בצפיפות רבה יותר. העמדת קרקע לצרכי ציבור, מטרתה להבטיח קרקע לרווחת האוכלוסייה בתחום התכנית. מגבלת ההפקעת 40% משטח כל תכנית, תגרום שימוש בלתי יעיל בקרקע באשר

¹ על פי סעיף 189 לחוק התכנון והבנייה.

² נהל פנימי של מינהל מקרקעי ישראל בדבר "הפרשות לצרכי ציבור" מיום 28.5.1972. הנהל מוכר במינהל מקרקעי ישראל בשם "טבלאות בורמן" על שם י. בורמן שעיצב את טבלאות ההפרשות לצרכי ציבור בהתאם לצפיפות הבנייה בתכנית.

נהל "הפרשות לצרכי ציבור" של האגף לקרקע עירונית שאושר בהנהלת מינהל מקרקעי ישראל ביום 18.6.1978. הנהל מורה כי מינהל מקרקעי ישראל יפריש ללא תמורה למעלה מ- 40 משטחה של תכנית על פי טבלת הפרשות (טבלת בורמן) המורה יחסי צפיפות מגורים - אחוז הפקעה. הנהל עודכן אושר מחדש בשנת 1984.

דיני מקרקעי ישראל

רשויות מקומיות שאין בכוחן לממן את ההפקעה, יעדיפו בנייה בצפיפות נמוכה שאינה דורשת שטחים רבים למטרות ציבוריות. הקביעה הגורפת של הפקעה ללא תשלום בשיעור של 40% משטח המגרש, מתעלמת מצפיפות הבנייה, מההרכב הדמוגרפי של התושבים בתחום התכנית, גודל הדירות ורכיבים חברתיים וכלכליים אחרים. לפי כך, הוצעו על ידי גורמי התכנון מכסות להעמדת קרקע לצרכי ציבור המתחשבות במכלול של רכיבים העשויים להשפיע על שיעור השטח שיש להפקיע בתכנית. טבלאות הצפיפות המומלצת על ידי אגף התכנון במינהל מקרקעי ישראל קושרת בין שיעור ההפרשה הדרוש לצרכי ציבור לבין צפיפות הבנייה והאכלוס במונחים של מספר יחידות דיור לדונם, גודל משק הבית ומספר הנפשות לדונם. ככל שצפיפות הבנייה גבוהה יותר, תידרש הפרשה בהיקף גדול יותר לצרכי ציבור. כך הדבר לגבי בנייה לגובה. בניינים רבי קומות, מנצלים טוב יותר את השטח אך עדיין יש להבטיח לאוכלוסיית המבנים הגבוהים שטחים פתוחים בהיקף מוגבר. הדבר מלמד, כי שיעור ההפרשה לצרכי ציבור כנקוב בסעיף 190 בחוק התכנון והבנייה הוא שיעור שרירותי שאינו יכול להתקיים כאשר צפיפות הבינוי גבוהה מאוד ובמתחמים של בנייה לגובה.

שיעור הפרשה דרוש לצרכי ציבור	נפשות לדונם	נפשות למשק בית	יחידות דיור לדונם (ברוטו)	יחידות דיור (נטו)
39.8%	18	4.5	2.4	4
56.0%	45	4.5	4.4	10

□□ בן אלול דוד ויבין שמואל, שטחים ציבוריים בתכנון עיר, אגודת האינג'נירים והארכיטקטים בישראל, תל אביב, 1975;

אלון יוחנן, הקשר בין שיעור ההפקעה לצרכי ציבור ובין צפיפות הבנייה באזורים עירוניים, עיר ואזור, חוברות 1, עמ' 76 - 82, 1976;

אלתרמן רחל, היל משה, מכסות קרקע לתכנון, חלקים א - ו, המרכז לחקר עיר ואזור, מוסד הטכניון למחקר ופיתוח, 1977 - 1985.

אלתרמן רחל, הפקעת קרקע לצרכי ציבור ללא תמורה לפי חוק התכנון והבניה: לקראת הערכה מחדש, משפטים ט' (2), 179 - 245.

ממשלת ישראל, החלטה מספר 2873 מיום 28.1.2001: "תדריך תכנון להקצאת קרקע לצרכי ציבור".

16. נוהל פנימי של רשות מקרקעי ישראל בדבר - "הקצאת מקרקעין לרשות מקומית בפטור ממכרז לצרכי ציבור" פורסם ביום 24.8.2015

סעיף 6(25) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993.

11. קרקע למוסדות ציבור

69.4%	90	4.5	6.0	20
76.5%	135	4.5	6.9	30
43.9%	22	5.5	2.2	4
61.2%	55	5.5	3.9	10
74.4%	110	5.5	5.1	20
80.9%	165	5.5	5.7	30

1.2.4 שטח ציבורי פתוח (שצ"פ)

בחוק התכנון והבנייה אין הגדרה של "שטח ציבורי פתוח" (שצ"פ). המונח שצ"פ לקוח משפת תכניות המתאר ותכניות בניין עיר. השימושים המותרים בשצ"פ נקבעים בהוראות התכנית המאושרת על פי החוק¹⁷. ההלכה היא, כי תכנית מתאר או בניין עיר היא חיקוק¹⁸. הפירוש המקובל לשצ"פ בהוראות התכנית, הוא ששטח ציבורי פתוח כשמו כן הוא, אם לא עולה כוונה ברורה אחרת מהתכנית. המובן המקובל של הביטוי 'פתוח' הוא תרתי משמע: שטח פתוח וחופשי משטחים מבוניים משמעותיים, אשר יוצרים תחושה של סגירות, וכולל שטחים ירוקים, והוא גם פתוח לשימוש הציבור והכלל, אשר לטובתו ולרווחתו הוא נועד. בשפת תכניות המתאר, מקובל המונח "שטח פרטי פתוח" (שפ"פ) שפירושו שטח פתוח, שאינו בבעלות הרשות המקומית אלא בבעלות בעלי הקרקע שהתכנית ייעדה את השימוש לשפ"פ. האחריות להחזקת השטח הפרטי הפתוח נופלת על בעלי הקרקע.

מותר לרשות מקומית, במסגרת חוק עזר עירוני ובאישור שר הפנים, לסגור שטח ציבורי פתוח ולגבות דמי כניסה או דמי שימוש. כך נוהגות רשויות מקומיות בסגירת שטח פתוח לחניה, בסגירת שטח פתוח ועבור מתקני ספורט. חוק התכנון והבנייה מתיר במגבלות שימוש תמורת דמי שכירות בשטחים שהופקעו למטרה ציבורית. סעיף 195 לחוק התכנון והבניה מורה כדלקמן:

17. לרמן עדנה ורפאל, אדריכלים ומתכנני ערים בע"מ; תדריך תכנון להקצאת קרקע לצרכי ציבור, אוקטובר 2002; הוכן בהנחיית הועדה הבינמשרדית שהוקמה על פי החלטת ממשלה מס' 1316 מיום 8/1/97 ואומץ בהחלטת ממשלה מס' 2873 מיום 28/01/2001. המכון למחקר ופיתוח מוסדות חינוך ורווחה.

18. ע"פ 389/91 מדינת ישראל נ' ישראל ויסמרק ואח', פ"ד מט(5) 705.

דיני מקרקעי ישראל

"מקרקעין שנרכשו בביצוע תכנית על פי הסכם או שהופקעו כך תמורת תשלום פיצויים, יחולו עליהם הוראות מיוחדות אלה:

(1) כל עוד לא שונה ייעודם על-פי הוראות חוק זה, מותר להשכירם לגוף ציבורי או לאדם אחר, למטרה שלה נועדו בתכנית, ובלבד ששר הפנים, בהתייעצות עם הועדה המחוזית, נתן אישור על כך".

1.3 תנאי הקצאת מקרקעי ציבור

בה"פ 916/95 עופר שירותי שאיבת בטון בע"מ נ' מדינת ישראל ואח"י עמד השופט ש' ברלינר על משמעות הגדרת "בניין ציבורי" בחוק התכנון והבנייה:

"ניתן ללמוד מהן על השקפת החוק בשאלה מהו 'בניין ציבורי': זהו בנין הפתוח לקהל, ובדרך כלל כל הנזק מתוך קהל רחב יכול להיכנס אליו, להבדיל מבניין פרטי שרק המוזמן רשאי לבוא בשעריו. השירות הניתן בו יכול להיות מכל תחומי החיים, לרוב בעל אופי 'ציבורי' אך לא בהכרח, החל ממסעדה, ועד בנק, בית ספר או משרד ממשלתי. אין צורך שהבניין יהיה בבעלות הציבור, אלא יכול שיהא בבעלות פרטית; אין צורך שהשירות יוענק חינם, לעיתים הוא טעון תשלום, לעיתים, כך הוא גם לגבי זכות הכניסה. הבניין יכול להיות עסקי (אולם שמחות), מסחרי (חנות כל בו או בנק), קהילתי (בית כנסת), ממלכתי (בית ספר או משרד ממשלתי) או לעיגונים (בית קולנוע או תיאטרון). כל הסממנים האלה אינם מוציאים אותו בהכרח מגדר 'בנין ציבורי' כל עוד הוא פתוח לקהל".

כדי שקרקע ל"מוסד הציבורי" תכנס לתחולת החלטות מועצת מקרקעי ישראל, על המוסד להיות בבעלות גוף ציבורי, כגון רשות מקומית או ממשלתית או שעליו להיות מואגד כעמותה או בבעלות עמותה רשומה על פי חוק העמותות, תש"ם - 1980, או הקדש ציבורי. יש לקבוע בתקנון המוסד שהגוף המואגד אינו מיועד לשאת רווחים ופעולותיו מכוונות אך ורק לקידום אחת המטרות המפורטות כמטרה ציבורית בחוק התכנון והבנייה וכי שירותי המוסד ניתנים חינם, או בתשלום המשמש לכיסוי הוצאותיו בלבד. בתקנון התאגיד, נדרשת הוראה מפורשת, כי הכנסות התאגיד אינן מתחלקות כפירות לאדם או גוף כל שהוא. בעת פירוק התאגיד יועברו נכסיו לעמותה בעלת מטרות דומות או למדינה. שינוי סעיף זה בתקנון טעון הסכמת רשות מקרקעי ישראל¹¹.

□□ ה"פ (חיפה) 916/95 עופר שירותי שאיבת בטון בע"מ נ' מדינת ישראל ואח'י

□□ הגדרת "מוסד ציבורי" בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל מתאימה להגדרה בסעיף 9(2) בפקודת מס הכנסה המגדיר "מוסד ציבורי" לצורך פטור ממס כ"חבר בני אדם של שבעה לפחות שרוב חבריו אינם קרובים זה לזה, או הקדש שמרבית נאמניו אינם קרובים זה לזה, הקיימים ופועלים למטרה ציבורית

11. קרקע למוסדות ציבור

בשנת 1985 נקבעו במועצת מקרקעי ישראל כללים חדשים להקצאת קרקע למוסדות ציבור, במקרקעי ישראל²¹. מוסד ציבורי המבקש הקצאת קרקע למטרה ציבורית יגיש בצירוף לבקשתו את המלצת השר או מי שהוסמך על ידו, ואשר במסגרת תחום אחריות משרדו נמצאת פעילותו של המוסד הציבורי²².

קרקע למוסד ציבורי תוקצה רק אם יועדה למטרה זו בתכנית בנין עיר מאושרת. בכללים, "מוסד ציבורי" רשאי לבקש ממינהל מקרקעי ישראל הקצאת קרקע למטרה ציבורית אם לא ניתן להקצות למוסד קרקע בתחום שטחי ההפרשות לצרכי ציבור בתכנית מאושרת. על "המוסד הציבורי" להיות עמותה או בבעלות עמותה רשומה על פי חוק העמותות, תש"ם - 1980, או הקדש ציבורי והמוסד אינו מיועד לשאת רווחים ופעולותיו מכוונות אך ורק לקידום אחת המטרות המפורטות בהגדרה של מוסד ומטרה ציבורית. מהמבקש נדרש להראות כי שירותי המוסד ניתנים חינם, או בתשלום המשמש לכיסוי הוצאותיו בלבד וכי הכנסות המוסד אינן מתחלקות כפירות לאדם או גוף כל שהוא. בעת פירוק המוסד הציבורי יועברו נכסיו לעמותה בעלת מטרות דומות או למדינה. שינוי סעיף זה בתקנון המוסד יהיה טעון הסכמת הרשות. בתיקון להחלטה משנת 2007 הוסף כי קרקע אשר הוקצתה למוסד ציבורי והשימוש שנעשה בה שונה מהשימוש שנתבקש בבקשה המקורית שאושרה - יחויב המוסד להחזיר את הקרקע והחזקה בה למינהל. אם תחליט הרשות שאין לו עניין בהשבת הקרקע יחויב המוסד לשלם מלוא הפרשי ערך הקרקע בין שווי הקרקע לפי שימושה הקודם לבין שווייה בשימושה החדש, ובלבד שהצעת הרשות תאושר ע"י ועדת משנה של מועצת מקרקעי ישראל²³.

1.4 הקצאת קרקע בפטור ממכרז לצרכי ציבור

1.4.2 הקצאת קרקע לרשויות המקומיות

על פי תקנות חובת המכרזים²⁴, רשאית רשות מקרקעי ישראל להקצות לרשויות מקומיות מקרקעין המיועדים לצורכי ציבור כמשמעותם בסעיף 188(ב) לחוק התכנון

ונכסיהם והכנסותיהם משמשים להשגת המטרה הציבורית בלבד והם מגישים דין וחשבון שנתי לגבי נכסיהם, הכנסותיהם והוצאותיהם, להנחת דעתו של פקיד השומה על פי תקנות שהתקין שר האוצר".
21. דו"ח שנתי של מבקר המדינה, מספר 553'ב' עמ' 307: מינהל מקרקעי ישראל - שימוש מסחרי בקרקעות המינהל שהוקצו למוסדות ציבור.

22. החלטה מספר 302 מיום 19.3.1985. ההחלטה תוקנה ועודכנה בהחלטות מספר 312, 431, 601 - 1 - 721, 1105

23. החלטה מספר 1105 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 27.3.2007 בדבר "הקצאת קרקע למוסדות ציבור"

24. החלטה מספר 1105 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 27.3.2007 בדבר "הקצאת קרקע למוסדות ציבור"

25. סעיף 25(6) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993

דיני מקרקעי ישראל

והבנייה, בפטור ממכרו. ההתקשרות עם הרשות המקומית תעשה בהתאם לצרכיה. הקצאת קרקע ללא מכרז לרשויות מקומיות היא רק לתכליות לצרכי ציבור²⁶ שנקבעו בסעיף 188(ב) בחוק התכנון והבנייה.

רשות מקומית אשר חוכרת מקרקעין המיועדים לצורכי ציבור רשאית, באישור רשות מקרקעי ישראל, להשכירם או להחכירם בחכירת משנה ובתנאים הבאים:

- חוכר המשנה או השוכר הוא מוסד ציבורי - חבר בני אדם של שבעה לפחות שרוב חבריו אינם קרובים זה לזה הקיימים ופועלים למטרה ציבורית ונכסי והכנסות המוסד הציבורי משמשים להשגת המטרה הציבורית בלבד, וכן מוסד שנקבע על ידי ועדת המשנה של מועצת מקרקעי ישראל כמוסד ציבורי ואושר על ידי יו"ר מועצת מקרקעי ישראל כמוסד ציבורי, בין בדרך כלל ובין לענין מסוים.

- השימוש יהיה בהתאם למטרה המצוינת בחוזה החכירה.

- הרשות המקומית לא תגבה תשלום נוסף בגין החכרת המשנה או השכרה.

- החכרת המשנה תהיה לתקופה של עד 49 שנה. בחכירה בדמי חכירה סמליים בקרקע שהופרשה לצרכי ציבור לפי סעיף 190 א' לחוק התכנון והבנייה, תינתן אפשרות להחכרת משנה לתקופה של עד 25 שנה בלבד.

אם ישונה ייעודה או שימושה של הקרקע שהוקצתה לרשות המקומית, תוחזר הקרקע לרשות מקרקעי ישראל כאמור בסעיף 196 לחוק התכנון והבנייה או שהרשות המקומית תשלם למינהל דמי חכירה שנתיים או מהוונים על בסיס שומת שמאי רשות מקרקעי ישראל בשיעור הנהוג לייעוד החדש.

1.4.3 דיור בהישג יד להשכרה

דיור להשכרה במחיר מופחת אושר בתקנות התכנון והבנייה (אישור מטרה ציבורית)²⁷. רשות מקרקעי ישראל, במשותף עם משרד הבינוי והשיכון, תשווק,

²⁶ נהל מספר 35.06 הקצאת מקרקעין לרשות מקומית בפטור ממכרו לצרכי ציבור פורסם ביום 24.8.2015. החלטה מספר 285 בדבר תנאי הקצאת קרקע לרשויות מקומיות מיום 29.5.1984; החלטה מספר 297 מיום 11.12.84; החלטה מספר 301 מיום 26.2.1985; החלטה מספר 698 מיום 22.2.1995; החלטה מספר 832 מיום 10.2.98. החלטה לא אושרה על ידי שר האוצר ועל כן אין לה תוקף. החלטה מספר 1097 מיום 27.3.2007; החלטה מספר 1105 מיום 27.3.2007. החלטה מספר 1210 מיום 5.7.2010; החלטה מספר 1236 מיום 30.5.2011; החלטה מספר 1280 מיום 3.6.2013; החלטה מספר 1313 מיום 21.12.2013; החלטה מספר 1414 מיום 18.11.2014.

²⁸ תקנות התכנון והבנייה (אישור מטרה ציבורית), 28.10.14.

11. קרקע למוסדות ציבור

בדרך של מכרז, קרקעות המיועדות על ידי רשות מקרקעי ישראל להקמת בניין להשכרה, או להקמת מספר בנינים להשכרה. הדירות במחיר מפוקח יהיו דירות ששטחן אינו עולה על 100 מ"ר באזורים ללא עדיפות לאומית ו-120 מ"ר, באזורי עדיפות לאומית. החכירה היא לתקופה של 98 שנים עם זכות להארכה לתקופה נוספת של 98 שנים. הזוכה במכרז יהא רשאי למכור עד- 40% מכלל הדירות בשוק החופשי. יתרת - 60% מכלל מספר הדירות ישמשו לשכירות בלבד.

המכרז יהיה באחד משני מסלולים:

- מסלול א': מחיר הקרקע במכרז קבוע ויעמוד על 30% משומת השמאי הממשלתי. המציעים במכרז יתחרו על מחיר השכירות הנמוך ביותר לזכאים.
- מסלול ב': המציעים במכרז יתחרו על מחיר הקרקע עבור דירות הנמכרות בשוק החופשי. לזכייה במכרז לא יקבע מחיר מינימום.

השימוש בקרקע למטרת השכרה יהא לתקופה שלא תפחת מ- 10 שנים ברציפות. במכרזים בהם המתחם המשווק יהיה מעל 100 יח"ד, והשיווק יעשה באמצעות מסלול ב', תקופת ההשכרה לא תפחת מ- 20 שנים ברציפות. בתום התקופה יהיה היזם רשאי למכור את הדירות בשוק החופשי. יחידות הדיור יושכרו רק לזוכה בהגרלה שתערוך הרשות המקומית. בהגרלה רשאי להשתתף מי שעומד בתנאי הסף הקבועים בהחלטת מועצת רשות מקרקעי ישראל, המורה תנאי סף וקריטריונים לשכירות בהישג יד (הקצאת קרקע לבניית דירות להשכרה). הרשות המקומית רשאית לשריין עד 15% מיחידות הדיור למשתתפים בהגרלה שהם בני המקום לרבות יחידות הדיור שהתווספו בהליך של הקלה.

בין הזוכה במכרז לבין הגורם המבצע את עבודות הפיתוח, רשות מקרקעי ישראל או משרד הבינוי והשיכון, ייחתם חוזה לביצוע עבודות תשתית. ייחתם חוזה בניה בין הזוכה במכרז לבין משרד הבינוי והשיכון, לפיו מסכים היזם כי משרד הבינוי והשיכון יבצע היתר בקרה ופיקוח, החל משלב תכנון הבניה להשכרה, דרך הקמת הבניין להשכרה, ועד לבחינת העמידה בתנאי ההשכרה בהתאם למכרז בדבר מילוי מטרות החוזה. להבטחת מילוי התחייבות הזוכה להשכרת הדירות יהא על המציע להמציא ערבות אוטונומית צמודה, לטובת משרד השיכון. הדירות במחיר מפוקח תושכרנה לתקופה של 3 שנים לפחות עם אופציה לאורכה עד 10 שנים לאותו שוכר. שוכר אשר ירכוש דירה במהלך התקופה, תפקע זכאותו להתגורר בדירה. יובהר במסמכי המכרז כי השכירות בנכס לא תקנה לשוכר כל זכות קניינית ביחס

²⁹ . הערבות בגובה 50 ₪ לכל מטר של שטח מרבי לבניה, שתהא תקפה עד תום תקופת ההשכרה.

³⁰ . התבחינים לקביעת זכאות לשכירות יהיו בהתאם להחלטת ועדת שרים לענייני דיור (קבינט הדיור) מיום 1.7.13. יישום כללי הזכאות ייעשה על ידי משרד הבינוי והשיכון.

דיני מקרקעי ישראל

לנכס. הזוכה במכרז יחויב לתפעל את המבנה באמצעות חברת אחזקה. דמי האחזקה יהיו חלק ממחיר השכירות המפוקח.

1.4.4 מעונות סטודנטים

רשות מקרקעי ישראל תשווק קרקע המיועדת לבניית מעונות סטודנטים במכרז פומבי ובפטור ממכרז³¹: מספר חדרי מעונות לסטודנטים, שיוקמו מכוח החלטה זו והתנאים הקבועים בה יעמדו על 20,000. במסגרת שיווק הקרקע באמצעות מכרז פומבי תינתן עדיפות למוסדות להשכלה גבוהה שהינם מלכ"רים. שיווק הקרקע יהא ללא תמורה. בגין הזכויות בקרקע, המציעים במכרז יתחרו על המחיר הנמוך ביותר לשכירות למטר.

קרקע למטרת מעונות סטודנטים תשווק בהתאם לפרוגרמה ראשונית שתכין הרשות בתאום עם המועצה להשכלה גבוהה (מל"ג) או הועדה לתכנון ותקצוב (הות"ת). רשות מקרקעי ישראל תשווק קרקע המיועדת לבניית מעונות סטודנטים גם במסלול של בפטור ממכרז, בהתאם לתקנות חובת המכרזים, למוסדות להשכלה גבוהה שהינם מלכ"רים ולרשויות מקומיות וזאת ללא תמורה בגין הזכויות בקרקע, ובלבד שבנייתם תסתיים תוך 36 חודשים מיום אישור העסקה. מוסד להשכלה גבוהה, שברשותו קרקע שאינה מיועדת למעונות, רשאי באישור רשות מקרקעי ישראל להסב את יעוד הקרקע למעונות ללא תשלום נוסף. הרשות תקבע בהתייעצות עם ות"ת או מל"ג מנגנוני פיקוח ובקרה לביצוע החלטה זו, לרבות פיקוח על דרך הקמת הבניין להשכרה לסטודנטים ומחירי השכירות לסטודנטים.

רשות מקרקעי ישראל תאפשר שימוש מסחרי נלווה למתן שירות לאוכלוסיית הסטודנטים בפטור ממכרז ובתשלום דמי חכירה מהוונים מלאים שיקבעו על פי קביעת השמאי הממשלתי הראשי. במרכז הארץ השטח למסחר (עיקרי ושרות) לא יעלה על 15% משטח ההקצאה. באזורי עדיפות לאומית השטח למסחר (עיקרי ושרות) לא יעלה על 20% משטח ההקצאה.

1.4.5 קרקע לבתי תפילה

חוק יסודות התקציב תשמ"ה - 1985, מורה³² שיינתן פטור מכל תשלום בעבור דמי חכירה הנגבים לפי חוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, למבנה או לחלק ממבנה, ששימושו העיקרי דרך קבע הוא לתפילה של הציבור, והוא אחד מאלה: בית כנסת; חילווא; כנסיה; מסגד. המקרקעין יוקצו לרשות המקומית ללא תמורה,

³¹ . החלטה מספר 1441 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 27.10.2015 בדבר "הקצאת קרקע למטרת מעונות סטודנטים"

³² . סעיף 40(ד) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985

11. קרקע למוסדות ציבור

לתקופה של 49 שנים, הרשות המקומית תאשר לרשות מקרקעי ישראל כי השימוש בבית התפילה נעשה על פי כל דין.

בתי תפילה, מוסדות חינוך שהנם מלכ"רים ובתי מקוואות, קרקע שלא הופקעה בתכנית לצרכי ציבור. ישלמו דמי חכירה סמליים³³, בתנאי שמליאת הרשות המקומית תמליץ על המוסד המבקש ובעת ההקצאה יובאו בחשבון ההפרשות לצרכי ציבור באותה תכנית. בהתאם להחלטות מועצת מקרקעי ישראל תוקף ההקצאה בדמי חכירה סמליים יהיה לתקופה שלא תעלה על שלוש שנים. בתום תקופה זו תהיה מליאת הרשות המקומית רשאית לחדש את המלצתה למוסד המבקש לתקופה נוספת של שלוש שנים. דמי החכירה הסמליים יישארו בתוקפם כל עוד משמש המבנה לייעוד האמור. בהחלטות נאמר שכדי להסיר ספק, אם לא תומצא ההמלצה כאמור, ייגבו מהמוסד דמי חכירה מלאים כפי שיהיה מקובל במינהל באותה עת.

1.4.6 קרקע למתקנים לשפכים וקולחים

קרקע המיועדת בתוכנית תקפה למתקן לאגירת מי קולחים ונגר תוקצה לרשות המקומית או לתאגיד משותף של מספר רשויות מקומיות, בתנאי הסכם הרשאה לתקופה של עד 7 שנים שיתחדש כל עוד הקרקע מיועדת או משמשת בפועל למטרה של מיתקן מי קולחים ונגר. ההקצאה תותנה בהמלצת משרד התשתיות הלאומיות האנרגיה והמים או מנהל רשות המים לגבי איתור השטח וגודלו.

הקצאת מקרקעין להקמת מתקן לטיהור מי שופכין תיערך בתשלום של 2% לשנה, בשיעור כולל של 36.4% מערך הקרקע מהוונים ומראש, לתקופה של 49 שנים. עבור שטח מאגר הקולחים, הרשות המקומית תידרש לשלם מראש את דמי ההרשאה עבור כל תקופת ההרשאה על בסיס 40 שקל לדונם צמודים למדד ספטמבר 2000. באזורי עדיפות יחולו שיעורי הנחה כפי שאושרו על ידי הממשלה ומועצת מקרקעי ישראל.

אם שונה ייעודה של הקרקע או שימושה של הקרקע בתכנית בניין עיר תקפה, או חדלה הקרקע לשמש לייעודה, יבוא הסכם ההרשאה לסיום והקרקע תוחזר למינהל כשהיא נקייה מכל אדם או חפץ ועל הרשות המקומית לשקם את הקרקע על חשבונה, כך שהקרקע תוחזר למינהל במצב שהייתה בו ערב הקצאתה לרשות המקומית.

רשות מקומית אשר הינה חוכרת לדורות במקרקעין המיועדים למתקנים לטיהור מי שופכין, תהא רשאית באישור רשות מקרקעי ישראל, להחכירם בחכירת משנה

³³ . החלטה מספר 1210 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 5.7.2010 בדבר "הרצאת קרקע לרשויות מקומיות"

□□ . החלטה מספר 767 מיום 10.10.96 ההחלטה עודכנה בהחלטה מספר 818 מיום 10.2.1998..

דיני מקרקעי ישראל

לתקופה של 49 שנה, לחברה שהוקמה עפ"י חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א – 2001. הרשות המקומית לא תגבה כל תשלום בתמורה להשכרה או להחכרת המשנה של המקרקעין. אם המקרקעין אינם מהווים, ייגבו מהרשות המקומית דמי הסכמה.

1.4.7 תנאי החכירה לבתי קברות

פריסתם של בתי קברות בישראל היא על פי תכנית מתאר ארצית תמ"א/19. עד כה, הקצאת הקרקע לבתי קברות, היא בפטור ממכרז, על פי הסדר בין רשות מקרקעי ישראל, הרשות המקומית והעמותה המנהלת את בית הקברות. קרקע לבתי קברות מוחכרת לפי המלצת המשרד לענייני דתות או כל רשות ממשלתית אחרת שתיקבע על-ידי ממשלת ישראל³⁵. הקרקע תוחכר לתקופה של 99 שנה³⁶. הקרקע מוחכרת לרשות המקומית או לעמותות (חברות קדישא וכיו"ב).

רשות מקרקעי ישראל תחכיר לרשות המקומית קרקע לבתי קברות בדמי חכירה סמליים, לפי המלצת המשרד לענייני דתות או רשות ממשלתית אחרת³⁷, ניתן להחכיר קרקע לבתי קברות לוועד המקומי של היישוב ללא תשלום דמי חכירה, או לחברת קדישא או לתאגיד אחר הפועל ללא כוונת רווח. דמי חכירה סמליים או פטור מדמי חכירה יחולו רק אם הרשות המקומית לא תגבה, ולא תתיר לאחר לגבות, כל תשלום עבור הקרקע והשימוש בה ועבור הרשות להקים מצבות על גבי הקברים, למעט אגרה שנקבעה בחוק ואם יובטח בן זוגו של נפטר יבקש להיקבר ליד הנפטר יישמר עבורו - ללא כל תשלום - מקום הקבורה המבוקש ואם יעוגן בהסכמים שיחתמו בין הרשות המקומית לבין מינהל מקרקעי ישראל ובינה לבין חברות הקבורה שיורשו לקבור בקרקע הנדונה וכן בהסכמים שיחתמו בין המוסד לביטוח לאומי לבין חברות הקבורה ואם הרשות המקומית תתחייב לשאת בהוצאות פיתוח בית הקברות. ככל הידוע, טרם נמצא הסדר משפטי למסירת קרקע למטרת בתי קברות המעניקים "שירות קבורה פרטי" על פי רצון נפטר או בני משפחתו תמורת תשלום נוסף³⁸.

35. החלטה מספר 82 מיום 09.02.70 בדבר קרקע לבתי קברות - תנאי חכירה; החלטה מספר 253 מיום 09.08.82; החלטה מספר 285 מיום 29.05.84; החלטה מספר 297 מיום 11.12.84; החלטה מספר 301 מיום 26.02.85; החלטה מספר 698 מיום 12.2.95; החלטה מספר 1097 מיום 27.3.2007 בדבר הקצאת קרקע לרשויות המקומיות על עדכונה - ראו לעיל..

36. בתי קברות של מוסלמים מוחכרים ל - 99 שנים ולא ל - 999 שנים.

37. מתוך החלטה מספר 698 מיום 22.2.95.

38. בג"צ 5130/03 מנוחה נכונה-תל-אביב והסביבה, ואח' נ' מנהל מקרקעי ישראל, חברה קדישא תל אביב ואח'.

1.4.8 קבורה פרטית בקיבוצים

ענף הקבורה הפרטית התפתח עד כה בקיבוצים בקרקע המוכרת במסגרת המשבצת החקלאית של הקיבוץ. חוק "הזכות לקבורה אזרחית חלופית התשנ"ו – 1996", מורה בסעיף 2 כי "אדם זכאי להיקבר על-פי השקפתו בבית עלמין אזרחי חלופי, אם בחר בכך". בפועל, זכות זו ניתנת למימוש בבית עלמין אחד, הוא בית העלמין לקבורה אזרחית-חלופית בבאר שבע. אתרים אחרים המשמשים לקבורה אזרחית הם בתי קברות שלא יועדו לקבורה אזרחית, רובם בקיבוצים. בהיעדר תמיכה ממשלתית, בתי קברות אלו מנוהלים כמפעל כלכלי, דבר היוצר קושי ביחסים המשפטיים בין הקיבוץ למינהל באשר ניהול בתי עלמין במשבצת החקלאית של הקיבוץ אינו ממין השימושים המנויים בחוזה החכירה בפרק הדן במטרת החכירה.

בהחכרת קרקע לבתי קברות המנוהלים כמפעל כלכלי, על הגוף החוכר לשלם דמי חכירה מהוונים בשיעור השווה למלוא ערך הקרקע על-פי הערכת השמאי הממשלתי. הקרקע תוחכר רק אם ייעודה לבית קברות נקבע בתכנית מאושרת. בהסכם החכירה מותנה כי קרקע אשר ייעודה שונה ולא נוצלה תוחזר למינהל מקרעי ישראל.

1.5 הקצאת מקרקעין לרשות מקומית בהרשאות זמניות

חניה:

מקרקעין לחניה, שאינה חניה ציבורית, בתשלום שלא בהתאם לחוקי העזר, יוקצו לרשות המקומית, בתשלום של 5% לשנה משווי הקרקע, על פי שיקול דעת רשות מקרעי ישראל.

39. בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב: "כל אדם שנפטר בישראל זכאי להיקבר בדרך מכובדת (סעיף 3 המוצע). באופן התואם את השקפת עולמו. ולכן, מוצע שלא לכפות על הליכי הקבורה מנהגים דתיים כלשהם, אשר לעתים הינם זרים להשקפת עולמו של הנפטר...מוצע לפתור את בעיית קבורתם של יהודים, שאינם יהודים ובני עדה דתית מוכרת אחרת, החפצים בקבורה שתיעשה על פי עקרונותיהם והשקפת עולמם". (הצעות חוק לשנת תשנ"ו, מס' 2520 מיום 600, 4.3.199).
40. לפי סעיף 266 לחוק הביטוח הלאומי נוסח משולב התשנ"ה 1995 משלם המוסד לביטוח לאומי דמי קבורה לגוף המורשה. ראו גם: תקנות הביטוח הלאומי (דמי קבורה) (הוראת שעה), התשס"ט-2009.
41. תא (בית-שמש) 473620613 - מנהל מקרעי ישראל ירושלים נ' 1. קריית ענבים - קבוצת פועלים להתיישבות שיתופית בע"מ ואח', 2. ד' אמות, שרותי קבורה בע"מ ניתן ביום 11.7.2013.

מטמנות לצרכי הרשות המקומית:

מקרקעין למטמנות המיועדים לשמש כמטמנה שתשמש את צרכי הרשות המקומית יוקצו לרשות המקומית לתקופה שתיקבע על ידי רשות מקרקעי ישראל בהתאם לנפח ההטמנה האפשרי. מקרקעין יוקצו בתשלום של 36.4% מערך ההטמנה למשך תקופת ההטמנה.

עלות שיקום המטמנה תחול על הרשות המקומית. הקרן לשיקום מחצבות תשתתף בעלות שיקום מטמנה אשר שימשה קודם לכן כמחצבה או כאתר כרייה הזכאית להשתתפות הקרן בשיקומה.

מטמנות בהיקף העולה על צרכי הרשות המקומית:

מקרקעין למטמנות, בהיקף העולה על הנדרש לצרכי הרשות המקומית, יוקצו לרשות המקומית או שישווקו במכרז, בהתאם לשיקול דעתה של רשות מקרקעי ישראל, לתקופה שתיקבע ע"י רשות מקרקעי ישראל בהתאם לנפח ההטמנה של הקרקע. התשלום עבור הקצאת מטמנה או חלק ממנה, בפטור ממכרז, יהיה מלוא ערך הקרקע ביעוד ההטמנה, למשך תקופת ההטמנה ובקיוו ערך ההטמנה שישמש את צרכי הרשות המקומית.

עלות שיקום המטמנה, אם תוקצה לרשות המקומית, תחול על הרשות המקומית. הקרן לשיקום מחצבות תשתתף בעלות שיקום מטמנה אשר שימשה קודם לכן כמחצבה או כאתר כרייה הזכאית להשתתפות הקרן בשיקומה. זאת עפ"י הסכם שיחתם בין הרשות המקומית לבין הקרן לשיקום מחצבות ואשר יובא לאישור רשות מקרקעי ישראל טרם הקצאת המטמנה לרשות המקומית.

1.6 קרקע לגנים לאומיים ולשמורות טבע

קרקעות המוכרזות כגנים לאומיים, שמורות טבע וכן אתרים לאומיים ואתרי הנצחה תימסרנה בחכירה לרשות הטבע והגנים הלאומיים ובפטור ממכרז בהתאם לתקנה 3(7) לתקנות חובת המכרזים התשנ"ג – 1993.

חוזה החכירה יהיה לתקופה של 49 שנה. החכירה תעמוד בתוקפה כל עוד ההכרזה והיעוד של השטח יעמדו בתוקפם. שונה יעוד הקרקע או בוטלה ההכרזה, תבוטל החכירה והקרקע תשוב לרשות מקרקעי ישראל ללא שיהא צורך בהודעה נוספת. רשות מקרקעי ישראל תהא רשאית לתת לרשות הטבע והגנים הלאומיים הרשאה לשמירה ולפיקוח לתקופה של שבע שנים, לגבי שטחים המיועדים לשמש כגנים

42 החלטה מספר 1242 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 27.2.2012 בדבר תנאי מסירת קרקע לגנים לאומיים ושמורות טבע. ההחלטה עודכנה בהחלטה מספר 1321 מיום 31.4.2014

11. קרקע למוסדות ציבור

לאומיים או שמורות טבע אשר טרם הסתיימו לגביהם ההליכים הנדרשים על פי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה - 1965

עבור שימושים ציבוריים שאינם מסחריים, ישולמו דמי חכירה סמליים מהוונים כנהוג ברשות מקרקעי ישראל, ובכלל זה לשימושים הבאים: דרכים, שבילים ומגרשי חניה; נטיעות; תאורה; מתקני אספקת מים וביוב, שימשו לצרכי תפעול ואחזקת הגן והשמורה בלבד; חניוני נופש פעיל; מצפורים; מבני שירותים למבקשים (בתי שימוש, מקלחות וכיו"ב); שטחים לפעילות טקסית שאינה כרוכה בגביית תשלום ובסגירת שטח בתוך המקרקעין, כגון טקס השבעה, טקס החופה בחתונה או עליה לתורה בבר מצווה, ללא מסיבה או קבלת פנים; משרדי ניהול האתר, שטחי אחסנה לציוד, תפעול שוטף וניהול האתר בלבד, ובתנאי ששטחם לא יעלה על 200 מ"ר. רשות מקרקעי ישראל ומשרד האוצר יבחנו הקצאת שטחים שהיקף גדול יותר למטרת אחסנה לציוד וניהול האתר בלבד; פינות מידע והקרנה שאינם מיועדים לשימוש מסחרי; מרכזי מבקרים; מערכות שינוע מבקרים; שימושים מסחריים - תיירותיים, ואטרקציות לקהל המבקרים; ומזונן ששטחו המבונה לא יעלה על 30 מ"ר.

השימושים המסחריים המותרים בשטח המוכר לגן לאומי ושמורת טבע כוללים שירותים תיירותיים חיוניים - שירותים הבאים לספק צורך חיוני למבקר, כגון: קיוסק או מזונן ששטחו מעל 30 מ"ר, מתקן קירור לאכסון שתייה, כריכים; שירותים תיירותיים משלימים - שירותים הבאים לספק שרות משלים למבקר, כגון: מסעדה, חנות מזכרות, תכשיטים, גלריה, חנות לממכר ציוד המשלים לחוויית הביקור; אטרקציה - מיזם שמטרתו לספק העשרה למבקר, כתוספת חווייתית לביקור בגן או בשמורה; אכסון משלים - במענה לצורכי הקהל יפותחו אמצעים שיהיו מענה ללינה במבנים קלים כגון: בונגלוס, חניון לילה; אירועים על בסיס ארעי - אירועים חד פעמיים שמצריכים סגירת שטח בשמורת הטבע או בגן הלאומי לזמן מוגבל ומתואם מראש עם רשות מקרקעי ישראל.

בכפוף לתכנית מאושרת על פי חוק התכנון והבניה תשכ"ה-1965, תהא רשות הטבע והגנים רשאית להקים מיזמים מסחריים-תיירותיים, העולים בקנה אחד עם אופי וחויית הביקור בשמורה. הרשות תהיה רשאית להציע ליזמים מיזמים לתכנון, הקמה והפעלה, ללא מסירת זכויות בקרקע בהתאם להוראות ההסכם עם הרשות ובכפוף להוראות חוק חובת המכרזים, תשנ"ב - 1992 והתקנות.

בין רשות מקרקעי ישראל לבין רשות הטבע והגנים ייחתם חוזה חכירה או הרשאה עבור כל מיזם. תוקף החוזה יפקע ללא צורך בפעולה נוספת אם וכאשר ישתנה יעוד הקרקע. רשות הטבע והגנים תשלם דמי חכירה מהוונים או שנתיים, מלאים, ללא הנחת אזור, על בסיס הערכת השמאי הממשלתי את הקרקע כקרקע פנויה ללא פיתוח.

1.7 העברת זכויות בקרקע שהוכרה לצרכי ציבורי

עד לשנת 2001 לא הנהיג המינהל מדיניות ברורה ביחס לזכותם של חוכרים ציבוריים להעביר את זכויות החכירה לצד ג' ולשנות את ייעוד הקרקע, כך שתשמש למטרות שאינן ציבוריות. ביום 13.5.2001 פרסם המינהל מודעה בעיתונות ובה המליץ לרוכשים פוטנציאליים המתעדים לכרות עסקת מקרקעין עם גופים ציבוריים לפנות מבעוד מועד למינהל, שכן - כך צוין במודעה - "המינהל יעמוד על הזכות לשמור על נכסי הציבור לטובת הציבור"⁴³.

מועצת מקרקעי ישראל קיבלה בשנת 2005 את החלטה מספר 1062 שכותרתה היא "העברת זכויות ושינוי יעוד או ניצול בנכסים שהוכרו למטרות ציבוריות ללא מכרז". בעיקרה, מטילה החלטה 1062 מגבלות על העברת הזכויות בנכסי מקרקעין שהוכרו למטרות ציבוריות ללא מכרז, במקום שבו החוכר הציבורי מבקש לשנות את ייעודם ולהעבירם לגורם פרטי. ההחלטה תוקנה בשנת 2008 בהחלטה מספר 1136⁴⁴. החלטה זו חלה על כלל הנכסים אשר הוקצו, למעט קרקעות לצורכי ציבור אשר הוקצו בחוויים מיוחדים לרשויות מקומיות מכוח תכנית כהגדרתה בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965.

העברת זכויות בקרקע שהוכרה בייעוד למוסד ציבורי, ללא שינוי יעוד, בנכסים אותם מבקש החוכר להעביר לצד שלישי, יש לתת לרשות המקומית זכות סירוב ראשונה לרכישת הזכויות בנכס. המחיר אותו תידרש הרשות המקומית לשלם בגין רכישת הזכויות יקבע בהתאם לייעוד הציבורי לשמו הוקצתה הקרקע לחוכר המקורי, ובתוספת ערך המחבורים. בכל מקרה לא תעלה התמורה עבור המקרקעין על שווים כפי שיוערך על ידי השמאי הממשלתי או על ידי שמאי שיוסכם בין החוכר לרשות המקומית. העברת הזכויות לרשות המקומית לשימוש ציבורי בהתאם למטרת ההקצאה, תהיה פטורה מתשלום דמי הסכמה. אם לא הרשות המקומית לא תענה, תוך 90 יום כאמור, יהא החוכר רשאי להעביר את זכויותיו בנכס לצד שלישי, ובלבד שהרוכש יתחייב להמשיך ולממש את המטרה הציבורית לשמה הוקצה הנכס לחוכר בחוזה החכירה. בהעברה לצד שלישי, רשות מקרקעי ישראל תגבה מהחוכר דמי הסכמה על בסיס ערכי הקרקע בייעודם הציבורי ובהתאם למטרת חוזה החכירה⁴⁵.

⁴³ . בג"צ 11087/05 חברת העובדים השיתופית הכללית בא"י בע"מ ואח' נגד מינהל מקרקעי ישראל ואח' ניתן ביום 21.8.2012

⁴⁴ . החלטה מספר 1136 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 27.1.2008 בדבר "הקצאת העברת זכויות ושינוי יעוד או ניצול בנכסים שהוכרו למטרות ציבוריות ללא מכרז". ההחלטה מתקנת את החלטה מספר 1062 מיום 27.7.2008.

⁴⁵ . החלטה מספר 1136 - לעיל

11. קרקע למוסדות ציבור

העברת זכויות בקרקע שהוקצתה למוסד ציבורי ללא שינוי ייעוד הקרקע, טעונה הסכמת הרשות מראש ובכתב. הרשות זכאית לאשר את העברת הזכויות, עם או בלי תנאים ורשאים גם לסרב להעברת הזכויות כאמור בהסכם החכירה:

"ירצה החוכר להעביר את זכויותיו לפי חוזה זה בשלמותן או בחלקן בצורה כל שהיא או להחכיר את המוחכר בחכירת משנה... עליו לקבל הסכמתו של המחכיר בכתב ומראש. המחכיר יכול להתנות את הסכמתו בתשלום דמי הסכמה... ומילוי יתר התנאים המקובלים אצל המחכיר בזמן מתן הסכמה...".

כך היה כאשר ביקשה אשגדום בע"מ להעביר זכויות בבית ההסתדרות בראש העין. אשגדום בע"מ כרתה הסכם עם חברת העובדים השיתופית הכללית בא"י בע"מ (ההסתדרות הכללית) לרכישת זכויות חכירה בבית ההסתדרות. הנכס נחכר, ללא מכרז ובדמי חכירה מופחתים ובפטור מתשלום דמי חכירה ראשוניים כאשר יעד החכירה הוא לשימוש ציבורי. בית המשפט דחה את תביעת אשגדום בע"מ נגד מינהל מקרקעי ישראל בהסתמך על הסכם החכירה למוסד ציבורי.

1.8 שינוי ייעוד בקרקע שהוחכרה לצרכי ציבורי

קרקע אשר הוקצתה למוסד ציבורי ללא מכרז למטרות ציבוריות והשימוש שנעשה בה שונה מהשימוש שנתבקש בבקשה המקורית - יחויב המוסד להחזיר את הקרקע והחזקה בה לרשות מקרקעי ישראל. אם תחליט הרשות שאין לה עניין בהשבת הקרקע יחויב המוסד הציבורי לשלם מלוא הפרשי ערך הקרקע בין שווי הקרקע לפי שימושה הקודם לשווייה בשימושה החדש, ובלבד שהצעת רשות מקרקעי ישראל תאושר על ידי ועדת המשנה של מועצת מקרקעי ישראל למוסדות ציבוריים.

ביקש החוכר להשיב לרשות מקרקעי ישראל נכס ששימש לייעוד הציבורי במשך תקופה של 15 שנים, לפחות ואם תחילת תקופת החכירה, על פי חוזה החכירה, הינה עד שנת 1980 אשר שולמו בגינו דמי חכירה סמליים, בין משום שאינו נדרש לו לשימוש למטרה הציבורית לשמה הוקצה, ובין משום שאינו משמש למטרה לשמה הוקצה, יושב לרשות, כשהוא נקי מכל זכות או חפץ ובכלל זה שעבוד, עיקול או כל זכות אחרת שלו או של צדדים שלישיים. נכסים אשר יושבו לרשות מקרקעי ישראל ישווקו על ידי הרשות במכרז. רשות מקרקעי ישראל תשלם ל"חוכר העבר", החזר השקעות בשיעור 5% מתוך תקבוליו משיווק הנכסים, לאחר ניכוי חלף היטל השבחה.

□□ . ה"פ (מחוי ת"א) 1374/02 אשגדום נכסים בע"מ נ' מינהל מקרקעי ישראל, תק-מח 2003(2), 12739 (2003).

⁴⁷ . החלטה 1136 לעיל

דיני מקרקעי ישראל

בנכסים ששטחם עד 7 דונם, רשות מקרקעי ישראל רשאית לאפשר לחוכר שינוי ייעוד או שינוי שימוש או ניצול בנכסים אם הנכס שימש ליעוד הציבורי במשך תקופה של 15 שנים, לפחות, אם תחילת תקופת החכירה, עפ"י חוזה החכירה, הינה עד שנת 1980 ואם שולמו בגין הנכס דמי חכירה שאינם סמליים⁴⁸. בגין שינוי ייעוד, שימוש או ניצול זכויות בנכסים שמקורן בזכויות שבתכנית המאוחרת למועד ההקצאה, ישולמו לרשות מקרקעי ישראל דמי היתר בשיעור 41% מהפרש ערכי הקרקע בין הייעוד או השימוש על פי חוזה החכירה לבין הייעוד, השימוש או הניצול החדש.

חוכר שבחכירתו שטח העולה על 7 דונם, ישיב לרשות מקרקעי ישראל לאלתר, את הנכסים נדרשים לו למטרה הציבורית לשמה הוקצו ובין אם אינם משמשים למטרה לשמה הוקצו⁴⁹. זכות התכנון בנכסים מושבים אשר שטחם 7 דונם ומעלה שמורה לרשות מקרקעי ישראל, אלא אם רשות מקרקעי ישראל אישרה ליזם הרשאה לתכנן את שטח הנכס המושב על ידו.

תמורת השבת נכסים ששטחם 7 דונם ומעלה, אשר דמי החכירה אשר שולמו בגינם אינם דמי חכירה סמליים, יקבל היזם זכויות בניה יחסיות, המשקפות את שווי חלקם היחסי של 7 דונם מסך שווי שטח הנכס שהושב ובכפוף לתשלום דמי היתר. יתרת זכויות הבניה, אשר לא יוקצו ליזם יוותרו בידי רשות מקרקעי ישראל וישווקו במכרז פומבי.

1.9 חידוש החכירה לקרקע למוסד ציבורי

הכללים לחידוש או הארכת חוזה חכירה למוסד ציבורי בקרקע עירונית נקבעו בהחלטה מספר 539 משנת 1992⁵⁰. נקבע כי חוזים של קרקע עירונית שהוקצתה למוסד ציבורי, אשר לגביהם תמה לראשונה תקופת חכירה של 49 שנים יוארכו בידי מינהל מקרקעי ישראל לתקופת חכירה שניה של 49 שנים ובתנאי שהקרקע תמשיך לשמש למטרה או ליעוד שנקבע בחכירה המקורית והחוכר מילא אחר כל התנאים שחלו עליו על פי החכירה המקורית.

על תקופת החכירה הנוספת, בהחכרת מגרש למוסד ציבורי המצוי בתחום שטח ההפרשות לצרכי ציבור ומוסד חינוך שנבנה מכספי קרן החינוך של המגבית המאוחדת לישראל, יחולו תנאי תשלום של דמי חכירה סמליים מהוונים. מוסד

⁴⁸. דמי חכירה סמליים הינם כהגדרתם בהחלטת מועצה 1007 או כל החלטה מועצה אשר תבוא במקומה.

⁴⁹. בג"צ 6884/07 נאות בית וגן בע"מ נ' מינהל מקרקעי ישראל

⁵⁰. החלטה מספר 539 מיום 29.6.1992 בדבר יובל חכירה - כללים להארכת חוזה חכירה למוסד ציבורי בקרקע עירונית.

11. קרקע למוסדות ציבור

ציבור שאינו עונה על קריטריונים אלו ישלם דמי חכירה שנתיים בשיעור של 1% מערך הקרקע לפי שומה מעודכנת של השמאי הממשלתי למועד תחילת התקופה החדשה.