

השאלה היא, מהי בעצם קרקע עירונית

ואם החליט היועמ"ש, כי קרקעות חברת המלח הינן תעשייתיות, מה תהא תגובת הקיבוצים, שחוצה החכירה שלהם מאפשר לשנות את ייעוד הקרקע החקלאית לכל מטרה עסקית שהיא?

רו"ח בועז מקלר 30/1/05

חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה, מני מזוז, אשר אישרה את ההסכם עם חברות המלח לשינוי ייעוד קרקעותיהם הנמצאות בתחום שיפוט עירוני, העלתה מחדש את הוויכוח הנצחי: מהי "קרקע עירונית" המזכה חוכריה בזכויות משמעותיות לשינוי ייעוד, ומהי "קרקע חקלאית", שנגזר על חוכריה בעקבות בג"ץ הקרקעות (244/00) להסתפק אך ורק בפיצוי כספי נמוך יחסית?

ההגדרות הקובעות לעניין "קרקע עירונית" נמצאות בחוק מקרקעי ישראל ובהחלטה מספר 1 של מועצת מקרקעי ישראל (להלן - מ.מ.י). קביעות יסוד אלו קיבלו ביטוי מלא בהחלטה מספר 402, שנתקבלה ע"י מ.מ.י. ב-19.12.1988.

על-פי החלטה 402, ניתן לבצע שינוי ייעוד וניצול בתשלום דמי היתר בשיעור 51% (באזורי עדיפות בשיעורים נמוכים יותר, על-פי החלטה 872) מעליית ערך הקרקע הנמצאת בתחום שיפוט של עירייה או מועצה מקומית, בתשלום מלא של היטל השבחה, תוך קבלת השתתפות המינהל בתשלום היטל השבחה בשיעור 50% ממנו או מדמי היתר - כנמוך שביניהם.

קרקעות חברות המלח עומדות בהגדרת קרקע עירונית דלעיל, ולפיכך היו זכאיות לבצע שינוי ייעוד על-פי העקרונות שנקבעו בהחלטה 402.

מעניין, כי החל מחודש מאי 2002 יזם המינהל שורה של החלטות המצמצמות את הגדרת קרקע עירונית ואת אפשרויות שינוי הייעוד עליה.

בפנייה לבג"ץ טרם ישיבת מ.מ.י שהיתה אמורה לשנות את החלטה 402 ולצמצם את הגדרת קרקע עירונית ואפשרות שינוי הייעוד בה, טענו עו"ד חיים ועמי עדיני, כי הניסיון לשנות את המדיניות שנקבעה בהחלטה 402 הינו מפלה, חסר תום לב, נגוע בשיקולים זרים, בלתי חוקי ונעשה בחוסר סמכות, בין היתר בהיותו מנוגד לחוק מקרקעי ישראל ולהחלטות הממשלה בנדון.

בג"ץ בחר שלא להיכנס לעובי הקורה טרם קבלת ההחלטה ע"י מ.מ.י, אולם היפנה את חברי המועצה לעתירת עו"ד עדיני (בג"ץ 4415/02). בסופו של דבר תוקנה החלטה 402 בישיבת ועדת משנה של מ.מ.י מיום 2.7.2002, והתוצאה היתה שינוי מהפכני במדיניות הקרקע העירונית, שקיבלה ביטוי בהחלטה מספר 933, הנושאת את הכותרת "תוספות בנייה, שינוי ניצול, שינוי ייעוד, פיצול - תשלום דמי היתר".

בדברי ההסבר להחלטה לא נמצא ולו רמז למהפכה במדיניות הקרקע העירונית, וכל שנאמר הוא, כי "השינוי המהותי בהצעה לעיל הוא: תשלום דמי היתר בשיעור 31% מערך התוספת ללא החזר כספי בגין השתתפות בהוצאות היטל השבחה, במקום 51% מערך התוספת והחזר כספי מסכום זה בגין השתתפות בהוצאות היטל השבחה".

המהפכה השקטה שחוללה החלטה 933 במדיניות הקרקע העירונית, היתה בצמצום תחולתה אך ורק ל"חוצה חכירה אשר מטרת החכירה הנקובה הינה למטרת בניה של מבנה למגורים, תעשייה, משרדים, מסחר או למלונאות בלבד ואשר הבנייה במקרקעין המוכרים מומשה".

מעין בחו"ד של היועץ המשפטי לממשלה בעניין קרקעות חברות המלח עולות שאלות באשר לדרך הצגת הנושא, ואין בחוות הדעת תרומה להסרת הערפל הרובץ על הגדרת קרקע

עירונית, במיוחד על רקע המהפכה במדיניות הקרקע העירונית שנקבעה בהחלטה 933.

למשל, מדוע אין התייחסות לעובדה, כי במועד חתימת הסכם העקרונות בין חברות המלח למינהל מקרקעי ישראל, עדיין הייתה תקפה מדיניות הקרקע העירונית, כפי שנקבעה בהחלטה 402 בהתאם להחלטה מספר 1 "מדיניות הקרקע בישראל" משנת 1965, ולפיה לחברות המלח זכויות מלאות לבצע שינוי הייעוד על קרקעותיהם. האם יש קשר בין שינוי מדיניות הקרקע העירונית אותה יזם המינהל החל ממאי 2002 לזיכוח בעניין חברות המלח?

בהסתמך על מנכ"ל המינהל, קובע היועץ המשפטי לממשלה, כי לו סווגו קרקעות חברות המלח כקרקע עירונית, היו זכאיות להטבות לפי החלטה 933 (סעיף 10 לחו"ד). קביעה זו אינה ברורה, מכיוון שהחלטה 933 חלה על מי שיש לו זכויות חכירה מסוימות, בניגוד להחלטה 402 שחלה על כל מי שהוא חוכר קרקעות עירוניות. הבחנה צריכה להיות אך ורק על פי מטרת החוזים של חברות המלח. אם מטרת החוזים הינם לתעשייה, אזי הן נכנסות לתחולת 933 וזכותם לבצע שינוי הייעוד, ואם לא, זכויותיהם נחותות.

ואם החליט היועץ המשפטי לממשלה, כי קרקעות אלו הינן תעשייתיות במהותן, מה תהא תגובת הקיבוצים, אשר בחוזה החכירה לדורות שלהם נקבע במפורש, כי הם זכאים לשנות יעוד הקרקע החקלאית לכל מטרה עסקית שהיא? בהקשר זה נציין, כי עמדת המינהל, אותה מצוטט היועץ המשפטי היא, כי "מדובר במקרה ייחודי ולפיכך אין מקום לחשוש בדבר השלכות רחב".

בסעיף 11 לחוות הדעת קובע היועץ המשפטי, כי התמורה שקיבל המינהל על פי ההסדר החדש "עולה משמעותית" על 31%, הפרשי ערך הקרקע הקבועים בהחלטה 933. קביעה זו אינה ברורה, מאחר ונושא שיפוי החוכרים בהיטל השבחה נשאר מעורפל לאור סעיף 2(ב) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה הקובע, כי חוכר לדורות זכאי לשיפוי מאת המינהל, ובאפשרות קיצונית, באם לא יחול היטל השבחה על חברות המלח, אזי יתכן והנזק של המינהל יעלה פי כמה מכוח סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה, המחייב את המינהל להעביר 50% מתקבוליו לרשויות המקומיות כ"חלף היטל השבחה".

לסיכום, חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה מעוררת מחדש את הזיכוח על זכויות החוכרים לשינוי ייעוד קרקעותיהם, על רקע המהפכה השקטה במדיניות הקרקע העירונית שבוצעה בהחלטה 933 משנת 2002.

הכותב יועץ לקיבוצים ומושבים.