

חגי ח. שבתאי, עו"ד
אריה שפירא, עו"ד
שרית ויור, עו"ד
גלי פלד-שבתאי, עו"ד
אלון וילנר, עו"ד ומגשר
אופיר לוי, עו"ד ומגשר*
גיל עוז, עו"ד ומגשר
יוליה פק חלמיש, עו"ד**
שלומית ארן, עו"ד***
מירית כהן, עו"ד
לירז גונן-אללוף, עו"ד

* מוסמך (ma) משפטים
** חברת לשכת עוה"ד ניו יורק
*** מוסמכת (ma) גיאורפיה
התמחות בלימודים עירוניים ואזוריים

מספרנו: 8/2854

תל אביב

18.11.07

חוזר משרד 18/07 – שימושים חורגים בנחלה, החלטת מועצה 1101 והחלטת הנהלה 1955

לאחרונה פורסמה החלטה 1101 אשר קובעת את מדיניות מינהל מקרקעי ישראל בקשר לשימושים שאינם חקלאיים בשטחי חלקת המגורים בנחלות. המדובר בהחלטה בנושא רגיש מאוד, שעלה לכותרות בהקשרים שונים ואשר נוגע לאלפי העסקים אשר הוקמו בנחלות, מהצימרים דרך חנויות ועד לפאבים. ההחלטה מחליפה את החלטה 755 שהיתה תולדתו של דו"ח קדמון.

על מי חלה ההחלטה? ההחלטה חלה על כל מי שיש לו חוזה בתנאי נחלה, לרבות בישוב שאינו חקלאי, ובחווה בר רשות. ההגיון העומד מאחורי קביעה זו הוא הכלל הקבוע כבר בהחלטה מספר אחת של מועצת מקרקעי ישראל שקרקע בתנאי נחלה תוקצה בחכירה לדורות. ההחלטה חלה על בעל זכויות בנחלה שהינו מתיישב, ולפיכך ניתן לטעון כי אינה חלה על אגודת הקיבוץ. יצוין כי ניתן להסדיר שימושים לא חקלאיים במשבצת ישוב גם לפי החלטה 949.

באיזה שטח ניתן לקיים שימוש שאינו חקלאי? ההחלטה (כמו החלטה 979) מגדירה מונח חדש, "חלקת המגורים". יש להבחין בין מונח זה ל"חלקה א"י". פירוש המונח "חלקה א"י" הינו בדרך כלל השטח הצמוד לנחלה מסויימת ונמצא ברציפות לבתי המגורים. שטח זה יכול היה להיות בגדלים שונים, עד עשרות דונמים, וביעודים שונים, בדרך כלל רובו חקלאי. חלקת המגורים הינה חטיבת קרקע אחת, רציפה, (למעט חריג) שיעודה על פי תוכנית מתאר תקפה הינו למגורים, וכוללת את כל יחידות הדיר הקיימות בחלקה א' (ההגדרה בהחלטה מתייחסת למושב, סביר כי המונח מושב הוסף בטעות). נקבע שמותר להקים או להשתמש במבנה קיים לצורך לא חקלאי אך ורק בחלקת המגורים.

על איזה שימושים חלה ההחלטה? ככלל, ההחלטה חלה על כל השימושים שאינם חקלאיים ולרבות לצורך קיט כפרי (צימרים). בעבר, היתה החלטה מיוחדת לנושא הקיט הכפרי והמתיישבים יכלו להנות מאפשרויות בניה רבות יותר.

חגי שבתאי, שפירא משרד עורכי-דין
Hagay Shabtay, Shapiro Law Offices

מגבלות השימוש בחלקת המגורים לשימושים שאינם חקלאיים :

1. יש תוכנית מתאר או היתר לשימוש חורג תקפים לשימוש המבוקש. השטח המבונה הכולל לא יעלה על 500 מ"ר, גם אם תוכנית המתאר מאפשרת יותר.
2. מגבלת ה 500 מ"ר חלה גם על שימושים שאושרו בעבר (סה"כ 500 מ"ר לנחלה).
3. ניתן לבנות רק בחלקת המגורים ולא בשטחים אחרים (למעט חריגים נדירים).
4. יש להסדיר חובות עבר. (לעניין זה נקבע הסדר מקל שיפורט להלן) ואת כל השימושים הלא מוסדרים בנחלה.
5. תשלום דמי חכירה או שימוש בגובה השווי המלא של השימוש הלא חקלאי, דהיינו: במידה ויש תוכנית מתאר תקפה- 91% משווי הקרקע, או 46% ועוד היטל השבחה, ובמידה ומדובר בשימוש חורג, בתשלום של 5% משווי הקרקע ביעוד לא חקלאי לשנה. נקבע כי הנחת אזורי עדיפות לאומית לא תחול, למעט במקרים של קיט כפרי.
6. לא ניתן לפצל את הזכויות הלא חקלאיות מהנחלה.
7. לא ניתן להשכיר מבנים לשימוש לא חקלאי אלא אם נערכה לגביהם עסקה מהוונת לחכירה לדורות.

חובות עבר המינהל יאפשר למי שישדיר את כל ענייניו בהתאם להחלטה (לרבות פינוי שימושים מעל 500 מ"ר) לשלם רק עד 20% משווי הקרקע המלא בגין השימוש שקדם לקבלת ההחלטה. יצוין כי המינהל נוהג לדרוש מהחוכרים קנסות על שימושים שלא הוסדרו, בהתאם להחלטת הנהלה 1243, אולם התשלום כפוף להנחות לאזורי העדיפות הלאומית.

יישום ההחלטה יישום ההחלטה מותנה בהסדרת תקציב. למרות זאת, ההחלטה מבטלת את ההחלטות הקודמות שאפשרו שימושים לא חקלאיים בנחלה. בנוסף, לאור עתירה שהוגשה לבית המשפט העליון, המינהל אינו מיישם את ההחלטה, וזאת בהתאם להחלטת הנהלה 1955.
בפועל מיישם כיום המינהל מדיניות המשלבת את כל המגבלות הנובעות מהחלטות 755 שבוטלה ומההחלטה החדשה.

ההחלטה הינה נדבך נוסף בהחלטות אשר התקבלו בשנים האחרונות ואשר בבסיסן ההנחה שלבעלי הזכויות בנחלה זכות מוגבלת ביותר בנחלה, וכי על המינהל לנקוט מדיניות בעניינם במדיניות מיוחדת יחסית לחוכרים אחרים במינהל מקרקעי ישראל. כך, לדוגמא, ראינו פגיעה בזכויות בעלי הנחלות בכך שהמינהל לא מכיר בזכות עבר כלשהי לצורכי דמי חכירה או היתר, כמו גם להנחות של אזורי עדיפות לאומית, הגבלה של זכויות הבניה בנחלה למרות המדיניות הכללית לפיה בנושאי תכנון יקבעו מוסדות התכנון ולא המינהל, הגבלה באפשרות להשכיר את המבנים למרות שמשולם בגינם תשלום מלא (בשימוש חורג), חיוב לקיים את השימושים הלא חקלאיים דווקא ליד בית המגורים ולא במקום שעשוי להטריד פחות את בעלי הנחלה ושכניו.

נזכיר כי הכוונה המקורית היתה להעניק לבעלי הנחלות זכויות עודפות בחלקת המגורים וזאת לאור הפגיעה הקשה בזכויותיהם בשטחים החקלאיים. מכוונה זו לא נשאר כמעט דבר. במובן זה, דומה שיש בהחלטה גם מסר ציבורי וחברתי כלפי בעלי הנחלות מצד החברה הישראלית.

חגי שבתאי, עו"ד

\\Serverxp\worddocs\ALON\hozer2854\hozer 18 2007.doc

שד בן ציון 25 תל אביב, 64286 טלפון: 03) 5259050 פקס: 03) 5259051 דואר אלקטרוני: info@hs-law.org
משרד צפון: קיבוץ עין חרוד מאוחד 18965 טלפון: 04) 6485817 פקס: 04) 6485325 דואר אלקטרוני: gili@hs-law.org

אתר אינטרנט: www.hs-law.org