



## **אם משאב הקרקע אוזל, מהיכן תימצא הקרקע לצרכי ציבור? אספקת צרכי ציבור בקומה מבונה: סקירה של הצעת חקיקה**

הפרשות והקצאות של מקרקעין לצרכי ציבור הן הכרח המציאות. הן מאפשרות לשלטון המרכזי ולשלטון המקומי לספק לציבור שירותים חיוניים ונדרשים. מוסדות בריאות, דת, חינוך, ספורט או תרבות, ... כולם דורשים קרקע – קרקע יקרה – להקמתם. בדרך כלל, השלטון רוכש קרקע זו על דרך של נטילה – הפקעה – מידי של פרט.

המחוקק אף מצא לנכון לפטור הפרשות והקצאות כאלו מתשלומם של פיצויים כנגד הנטילה השלטונית הזו של קניין הפרט. כך, נקבע בסעיף 190(א) (1) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, ובסעיף 20 לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור) 1943, כי הרשות המפקיעה רשאית שלא לשלם פיצויים בגין הנטילה, אם החלק המופקע אינו עולה על רבע (25%) – ולצרכים מסויימים, גם עד 40% – משטחו של המגרש.

תכנית יזמית ה"יוצרת" צרכנים חדשים של שירותים ציבוריים, מחויבת בהתאם גם בהפרשתה של קרקע לצרכים ציבוריים.

הצרכים, כידוע, רק גדלים: ריבוי האוכלוסין משמעו, בראש ובראשונה, גידול במספרם של הצרכנים. בנוסף, ריבוי האוכלוסין – ובמיוחד הארכת משך החיים – משמעו גם גידול במגוון הצרכנים ובמגוון הצרכים עליהם יש לתת מענה. כל שכבת גיל, הרי, יש לה צרכים משלה עצמה – בבריאות, בחינוך, בפנאי, ... – ולא ניתן, בהכרח, לספק את צרכיה של שכבת גיל אחת במתקנים ציבוריים שתוכננו, יועדו והוקמו, לשרת שכבת גיל אחרת.

שונת בין צרכנים משמעה גם שצרכיהן של נשים אינם נענים בהכרח על-ידי שירות המספק את צרכיהם של גברים, או ששירות המתאים לצרכי המגזר הערבי אינו בהכרח מתאים גם בכדי לספק את צרכי המגזר החרדי.

הפועל היוצא הכולל הוא שנדרשים יותר שירותים ציבוריים; במשתמע: נדרשת עוד קרקע.

אלא שבעוד אשר הצרכים גדלים ומתרבים הקרקע הזמינה בכדי לתת עליהם באמצעותה מענה, אפעס, הולכת ומצטמצמת.

פתרון אפשרי אחד הוא, כמובן, ייעול השימוש בקרקע המוקצה כבר ומשמשת בפועל לצרכים ציבוריים. ייעול כזה יכול להיות זמני (temporal) או מרחבי (spatial).

ייעול זמני של השימוש בקרקע הציבורית הוא בהכרה בכך ששירותים ציבוריים מסויימים פועלים רק בזמנים מסויימים ולא באחרים; חלק מן הזמן – חלק משעות היממה, חלק מימי השבוע, או חלק מחודשי השנה – הקרקע הציבורית אינה משמשת לצורך הציבורי לשמו הוקמה והיא פנויה וריקה מהמשתמשים המקוריים שלה. בית ספר, לדוגמה, פועל כמוסד חינוך בשעות הבוקר והצהריים המוקדמות. האם לא ניתן למצוא לו שימוש ציבורי אחר בשעות שהבניין, המתקנים והקרקע, אינם משמשים לייעודם זה, כגון מתנ"ס (שהוא, הלכה למעשה, שימוש דומה במאפייניו לבית ספר)?

בדומה, ייעול מרחבי של השימוש בקרקע הציבורית משמעו שמוסדות ציבור מסויימים יכולים לדור בצוותא אחת, בסמיכות, עם אחרים, כך שאין צורך להקצות קרקע (במובן של אדמה, מגרש, במפלס הרחוב) לכל אחד מהם בנפרד, משל עצמו. המשמעות היא שניתן "להעמיס" מספר שירותים ציבוריים, אחד על-גבי השני, באותו מגרש עצמו, ולאפשר לעשות בהם שימוש מקביל, על-ידי כך שלכל שימוש ייוחד חלק מאותה קרקע, במפלס שונה. כך, לדוגמה, בית כנסת יכול לדור בקומה שמעל מרפאת קופת חולים, או כיתות לימוד חדשות יכולות להתווסף מעל קומות לימוד קיימות.

ישנם אפילו שירותים ציבוריים שיכולים לצאת נשכרים משילובם בשירותים ציבוריים אחרים, שונים מהם בתכלית. דוגמה מעניינת היא שילובם של גני ילדים במסגרות טיפוליות לגיל הזהב.<sup>1</sup>

ביטוי למגמות אלו של ייעול השימוש בקרקע אנו מוצאים במדריך להקצאת שטחים לצרכי ציבור, שפירסם מינהל התכנון בחודש אוגוסט 2018,<sup>2</sup> שהעקרונות המוצהרים אותם הוא מטמיע ועליהם הוא בא לתת מענה הם:

מתן מענה לצרכי ציבור לא רק בקרקע אלא גם בשטח בנוי.

ניצול אינטנסיבי ורב-שימושי של הקרקע לצרכי ציבור.

אבחנה בין אזורי תכנון שונים: מתחם חדש מול מרקם בנוי (התחדשות עירונית).

התאמה פרטנית של מאפייני אוכלוסיית היעד (בהתאם למאפייני אזור התכנון ולאירוע התכנוני).

מתן גמישות לשימוש בפועל בשטחים לצרכי ציבור.<sup>3</sup>

הבעיה היא שמגיע הזמן בו הקרקע הפנויה היא במחסור כזה, שלא ניתן למצוא עוד חלקת אדמה פנויה שניתן ליטול אותה ולייעדה, בלעדית, לצורך אספקתם של שירותים ציבוריים. כך הוא, באופן אופייני, המצב במרחב העירוני הצפוף הקיים – "לב" העיר "הישן".

גם כאשר מרקם בנוי ותיק זה עובר תהליכים של התחדשות עירונית על דרך של הריסת בניינים קיימים והקמתם של חדשים תחתיהם, קשה, בדרך כלל, למצוא ולייחד פיסת קרקע שתוקדש, באופן בלעדי, לצרכי ציבור; למעט, אולי, שטחים ציבוריים פתוחים כגון גינות או פארקים.

יותר מזה: מהלך כזה כרוך, ברגיל, בתוספת – תוספת משמעותית ביותר, נודה על האמת – של יחידות דיור ושל תושבים; או, לענייננו כאן, צרכנים

של שירותים ציבוריים. לכן, מהלך כזה יכול אפילו להגביר את הלחץ למצוא שטחים מתאימים לאספקתם של השירותים הציבוריים הנדרשים במצב החדש.

בהתאם, במקום לדבר על הקצאה של קרקע לצרכי ציבור במובן של הקצאת חלקת אדמה, מגרש, הוחל לדבר על הקצאה של קרקע לצרכי ציבור במובן של הקצאת שטח בנוי כחלק מבניין הכולל גם שימושים אחרים – שימושים "פרטיים". אופן הקצאה כזה של השטח הנדרש לצרכים ציבוריים מתכתב גם עם המגמה התכנונית של עירוב שימושים (במקום הפרדה מרחבית שלהם וניתוקם זה מזה).

כפי שניתן לצפות, וכי שקרה גם בהקשרים אחרים, "השטח" מקדים את הסדרתה של מסגרת חוקית, וצרכי החיים עימן מתמודדות רשויות מקומיות הביאו לגיבושם ולאיימוצם של פתרונות "נקודתיים", הרבה לפני שניתנה הדעת על הסדרתו של העניין באופן מערכתי, כולל ושוויוני.

כך, אנחנו מוצאים בשנים האחרונות רשויות מקומיות הדואגות להכניס בתכניות יזמיות בתחומן, הוראות לפיהן שטח בנוי – שיוקם על-ידי היזם הפרטי, כמובן, ועל חשבוננו – ייוחד, יוקצה ויותאם לשימוש הרשות המקומית לטובת אספקתם של שירותים ציבוריים.

מטבע הדברים, שקיימת שונות גדולה בהסדרים שנכללו לעניין זה בתכניות שונות; שונות שנובעת, לדוגמה, מ"כיפופי ידיים" כלכליים ומפערי הכוחות בין יזמים שונים לבין רשויות מקומיות שונות, כמו גם מדגשים ענייניים שנותנות רשויות מקומיות שונות על אופי ורמת השירותים הציבוריים הנדרשים להן.

בנוסף, הכללתו של שימוש ציבורי בתוך בנייה פרטית – תוך, לכאורה, עירוב בנייהם; בין התחום שהוא "פרטי" לבין גבולו של ה"ציבורי" – אינה מובנת מאליה ומעוררת שאלות מורכבות:

- כיצד תובטח הנגישות הנמשכת של משתמשים אל השירות הציבורי דרך המרחב הפרטי
- כיצד תובטח הבטיחות של המשתמשים בשירות הציבורי גם במעברם במרחב הפרטי
- כיצד תישמר הפרטיות של המשתמשים בשירות הציבורי
- מי האחראי לתחזוקה הנאותה של השימוש הציבורי
- האם התשתיות הנדרשות להבטיח את פעולתו התקינה של השימוש הציבורי (חשמל, מים, ...) יהיו עצמאיות
- באיזה רמה יימסר השטח הציבורי לרשות המקומית מידי של היזם הפרטי

ועוד רבות אחרות כמותן

עם הזמן הגיעה התנהלות זו גם לתשומת לבו של המחוקק והגיעה העת שהוא יתערב ויקבע כללים אחידים בעניין ויכריע בשאלות פתוחות. לצורך זה הופץ תזכיר חוק לתיקון של חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 – לראשונה בשנת 2018<sup>4</sup> ושוב באחרונה בשנת 2020<sup>5</sup>.

על-פי דברי ההסבר לתזכיר החוק האחרון שפורסם (וניתנה לו הכותרת של תיקון מס' 128 לחוק התכנון והבניה) -

ההצעה מבקשת, לקבוע הסדר עדכני ויעיל, בנוגע לצורך שעלה בקביעת יעוד ציבורי בחלק ממבנה. זאת על מנת ליתן מענה לאתגרים וליעדים שבפניהם עומדים מוסדות התכנון. אתגרים אשר במסגרתם נדרשים מוסדות התכנון, בשל מחסור בשטחי קרקע פנויים, לפעול ולאפשר את קידום הפיתוח, תוך הבטחת צרכי הציבור הנדרשים בחלק ממבנה סחיר.

במסגרת הוראות אלו, מוצע בין היתר, לקבוע מנגנון נוסף, לפיו מוסדות התכנון יהיו מוסמכים לכלול הוראה בתכנית מפורטת, הכוללת יעוד של חלק מהמבנה החדש לצורכי ציבור, כי אותו חלק המיועד לצורכי ציבור כאמור, לאחר שיבנה, יועבר וירשם על שם הוועדה המקומית, וזאת בכפוף לתנאים כפי שפורטו בהצעת חוק זו.<sup>6</sup>

על-פי האמור בסעיף 13 המוצע לתזכיר החוק, יתווסף בחוק התכנון והבניה סימן ד'1 שכותרתו "תכנית הכוללת הוראה המקנה חלק ציבורי" וסעיפי הוראות חדשים, שסופרו כ-70א עד 70ט:

- סעיף 70א המוצע מגדיר מה הוא "חלק ציבורי": "קומה אחת או יותר בבניין, כולה או חלקה, המיועדת לצורכי ציבור, לרבות שטח שאינו בנוי בתחום המגרש שבו מצוי הבניין המיועד לשרת את הצורך הציבורי בקומה כאמור; לעניין זה, "צורכי ציבור" – כהגדרתם בסעיף 62א(א)(3);"<sup>7</sup>
- סעיף 70ב המוצע קובע את התנאים בהם ניתן לקבוע בתכנית "הוראה שלפיה הבעלות בחלק ציבורי, תוקנה לרשות המקומית שבתחומה הוא מצוי". תנאים אלה הם הבאים -
  - התכנית תביא להשבת המקרקעין. תנאי זה מתמלא אם שמאי מקרקעין מטעם מוסד התכנון קובע ש"התכנית תביא להשבתה כאמור לאחר הכללת החלק הציבורי" בה.
  - התכנית מאפשרת ביצוע עבודות ומתן היתרי בניה מכוחה-היא (קרי, היא תכנית "מפורטת").
  - התכנית מוסיפה, במיוחד, שטחי בניה, או משנה ייעוד של מגרש או מוסיפה שימוש בו.
  - החלק הציבורי שיוקצה לרשות המקומית בדרך זו, אינו עולה על שיעור מרבי שקובע תזכיר החוק – 25% משטח הבניה שנוסף במיוחד כאמור, או 15% משטח הבניה ששונה ייעודו כאמור.
- סעיף 70ג המוצע קובע את ה"מפרט לקומה ציבורית". בכדי ליצור הוגנות ווודאות – הן כלפי היזם הפרטי והן כלפי הרשות המקומית האמונה על העניין הציבורי שבתכנית – נקבע שבמסגרת "תיק המידע" שמעבירה רשות הרישוי למבקש היתר הבניה ייכלל, מראש, "פירוט העבודות הנדרשות בחלק הציבורי, ככל שהינן נדרשות להתבצע במסגרת העבודות שהתבקשו בהיתר ושהינן תנאי לקבלת אישור מאת הרשות המאשרת שהבנייה הושלמה בהתאם להיתר לפי סעיף 157א, לגבי החלקים האחרים במבנה". מטרתה של הוראה זו היא להעמידי

את היזם הפרטי, בשלב מוקדם ככל הניתן, על הנדרש ממנו בקשר עם הקמתו של החלק הציבורי שבבניין, כך שיוכל לכלכל את צעדיו בהתאם.

- סעיף 170 המוצע מורה מתי וכיצד יוקנו הבעלות הקניינית והחזקה המעשית בחלק הציבורי לרשות המקומית (או למדינה, במקרים המתאימים).
  - סעיף 170 המוצע מתייחס להשפעות מסויימות של הקניה זו – ייחודם של שיעבודים במקרקעין כך שיחולו על החלקים הפרטיים בלבד ולא על החלק הציבורי.
  - סעיף 170 המוצע מסמיך את שר המשפטים, בהסכמת שר הפנים, לקבוע הוראות לעניין אופן רישומן של הזכויות הקנייניות בחלק הציבורי.
  - סעיף 170 המוצע מגביל את היכולת לשנות את הייעוד הציבורי שנקבע, אם על דרך של תכנית חדשה ואם על דרך של שימוש חורג.
  - סעיף 170 המוצע מגביל את תחולתם של הסכמים וחוזים שנערכו ביחס לחלק הציבורי אם הסכמות אלו לא עוגנו בתקנון הבית המשותף.
  - סעיף 170 המוצע מגביל את סמכות הרשות המקומית ומוסדות התכנון לקבוע בתכנית "הוראות להקניית חלק ציבורי, שאינו בנוי במועד אישור התכנית" החורגות מהתנאים שקובע תזכיר החוק.
- נציין מיד, כי המציאות הישראלית היא כזו שתזכיר החוק לא השתכלל עדיין, וספק אם, במעברנו הנוכחי מתקופת בחירות אחת לרביעית, אכן ימשיך את מסע החקיקה הארוך שהוא נדרש לו עדיין כדי שיהפוך למחייב.
- בכל מקרה, כפי שניתן להיווכח מיד, גם מסקירה שטחית זו, תזכיר החוק מספק מסגרת ראשונית בלבד לתשובות על השאלות שהעלינו לעיל. עניינו העיקרי הוא, כמקובל בחוק התכנון והבניה, בעצם הקנייתם של הסמכות לקבוע בתכנית "חלק ציבורי" שהוא בנוי ובשאלות קנייניות שונות הכרוכות בכך. מנגד, תזכיר החוק אינו מספק, לפחות בנוסחו זה, קווים מנחים בשאלות התכנוניות העקרוניות המתעוררות בשל "עירוב תחומין" זה ואלו נותרו פתוחות להכרעתם המקצועית של מוסדות התכנון שיידרשו בעתיד לתכניות כאלו. כפי שכתבנו לעיל, נראה שחלקן של תכניות המקצות "שטח ציבורי בנוי" יילך ויגדל ונכון יהיה לעקוב אחר החלטות המתקבלות במוסדות התכנון – בפרט, הוועדות המחוזיות לתכנון ולבניה וועדת-המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבניה – כמו גם בוועדות הערר שידונו בדרישות בקשר עם היתרי בנייה שיינתנו למימושן של תכנית כאלו ובתי המשפט המינהליים אליהם יגיעו עתירות על החלטות של גופים אלה.

טל צפרי

## הערות

1. כמובן שסידור כזה אינו פשוט בהכרח ויש לתת את תשומת הלב על התנגשויות אפשריות בין השירותים הציבוריים, כגון בעניינים של בטיחות משתמשים, פרטיות או תחזוקה.
2. [https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/guide\\_allocation\\_land\\_public\\_needs/he/Guide\\_allocation\\_land\\_public\\_purposes.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/guide_allocation_land_public_needs/he/Guide_allocation_land_public_purposes.pdf)
3. [https://www.gov.il/he/departments/guides/allocations\\_directory](https://www.gov.il/he/departments/guides/allocations_directory)
4. <https://www.tazkirim.gov.il/s/law-item/a093Y00001RFENEQA5/%D7%AA%D7%96%D7%9B%D7%99%D7%A8-%D7%97%D7%95%D7%A7-%D7%94%D7%AA%D7%9B%D7%A0%D7%95%D7%9F-%D7%95%D7%94%D7%91%D7%A0%D7%99%D7%94-%D7%AA%D7%99%D7%A7%D7%95%D7%9F-%D7%9E%D7%A1-%D7%94%D7%AA%D7%A9%D7%A2%D7%972018?language=iw>
5. <https://moj.my.salesforce.com/sfc/dist/version/download/?oid=00D1t00000uX5h&ids=0683Y00000DbZPW&d=%2Fa%2F3Y000000gyzn%2F.28j2uLp2crepnEuK5AGvJuvEflGQYqJMfDo7wiiYTk&asPdf=false>
6. <https://www.tazkirim.gov.il/s/law-item/a093Y00001TT66uQAD/%D7%AA%D7%96%D7%9B%D7%99%D7%A8-%D7%97%D7%95%D7%A7-%D7%94%D7%AA%D7%9B%D7%A0%D7%95%D7%9F-%D7%95%D7%94%D7%91%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%94-%D7%AA%D7%99%D7%A7%D7%95%D7%9F-%D7%9E%D7%A1-128-%D7%94%D7%AA%D7%A9%D7%A4%D7%902020?language=iw>
7. ההגדרה בסעיף זה קובעת כי "צורכי ציבור" – כל אחד מאלה: גנים, שטחי נופש וספורט, עתיקות, שטחי חניה, תחנות אוטובוס ורכבת שאינן תחנות קצה, שווקים, בתי קברות, מבנים לצורכי חינוך, רווחה, דת ותרבות, מוסדות קהילתיים, בתי חולים, מרפאות, מקלטים, מחסני חירום, תחנות משטרה ותחנות שירות לכיבוי אש, מיתקני תשתית מקומיים; שר הפנים רשאי לקבוע, בצו, צורכי ציבור נוספים כצורכי ציבור לעניין סעיף זה או לעניין סעיף קטן זה, ובלבד שאישר צרכים אלה כמטרה ציבורית לעניין סעיף 188; "מיתקני תשתית מקומיים" – מיתקנים לייצור, להפקה, לאספקה, לאגירה, לטיפול ולהולכה של דלק, גז, נפט, חשמל, מים, ביוב או פסולת, למעט תחנת תדלוק, וכן מיתקני תקשורת, והכול אם הם מיועדים לשרת בעיקר את מרחב התכנון המקומי";