

# מִקְרָקֵיין

דו-ירחון

לענייני מקרקעין

- דיני קניין במקרקעין
- מיסוי מקרקעין
- תכנון ובנייה
- מינהל מקרקעי ישראל
- שמאות ויזמות

עורכים ראשיים:  
אהרן נמדר  
מאיר מזרחי  
יחזקאל פלומין  
מוטי בניאן  
גדעון ויתקון  
נתן מאיר  
צבי שוב

כרך יא, מס' 6, נובמבר 2012

הוצאת רונן

# הבעלות הפרטית בחברה הערבית בישראל

מאת

קיים נאסר, עו"ד<sup>1</sup>

## מבוא

בין דיני המקרקעין לדיני הונכנון והביה קיים קשר מדובר ביחס של איזונים ובלמים. יחס זה משתקף, בין היתר, בסעיף 2 לחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969 אשר קובע כי "תכלולו במקרקעין היא הזכויות לתחזיק במקרקעין, להשיגם בהם ולעשות בהם כל דבר וכל עסקה **בכפוף להגבלות לפי דין** או לפי הסכם".<sup>2</sup> בהתאם לכך, נקבע כי דיני המקרקעין קובעים את הזכויות הקנייניות ואילו דיני הונכנון והביה מסדירים את יכולת השימוש בקרקע (את מגבלותיו)<sup>3</sup> בהתאם לכך נקבע גם שזכות קניין כפופה לדיני הונכנון, ולמותו ולאסור בדרם.<sup>4</sup> מנגד, יכולתו של אדם ליהנות הליכום הכנוניים בקרקע מסוימת על פי חוק התכנון והביה, התשכ"ח-1965 (להלן: "חוק התכנון והביה")<sup>5</sup> כשורה ומותנה בטיב ובחיקף וזויותו בקרקע תלווה. כך למשל, אדם לא יכול ליהנות תכנית מתאר מקומית או מפורטת בקרקע מסוימת אלא אם הוא "בעל העניין הקרקעי".<sup>6</sup> המונח "בעל העניין בקרקע" מורש על ידי בתי המשפט בהתאם לטיב ולהיקף הזכויות שיש בבעל הקרקע.<sup>7</sup> בנוסף ולפי תקנות הונכנון והביה, חלוקתו להוציא היתר בניית מונומנט נכון שמבקש ההיתר יוכיח את זכויותיו בנכס או שיקבל את חתימת בעל הזכויות בנכס בהתאם לסוג הנכס.<sup>8</sup> בנוסף, עצם מעברו כי אדם קיבל היתר בנייה לא אומרת כי הבנייה חוקית מהפן הקנייני, ועדיין ניתן לנקוף אותה על פי דיני הקניין.<sup>9</sup>

1. מוסמך במשפט ציבורי, ובאסלוב דוקטורט במשפטים.  
 2. חוק המקרקעין, תשכ"ט-1969. ס"ח וועדית נא"י 575 מיום 27.7.1969, עמ' 259.  
 3. ע"א 131/87, 219/87 אורי רחמני ואח'י נ' עמש חדר ואח'י חדיי 300 (1989) 489; אגרו מקרקעין, ע"א 1054/98 חוף הכרמל בניי 887/06 מנשה מרגל נ' שר הביטחון ואח'י (2012) 29.8.2012, אגרו מקרקעין; ע"א 1054/98 חוף הכרמל נא"י ותיירות (1989) בע"מ ואח'י נ' עמותת אדם טבע ודין אגודה ישראלית לחגנת הסביבה ואח'י, פ"ד 385 (4.2.2002) ואח'י מקרקעין.  
 4. חוק התכנון והביה, התשכ"ח-1965, ס"ח 467.  
 5. שם, סעיף 2א(א).  
 6. ע"מ 1356/01 מי גלילות מסוים נא"י ועיטורות בע"מ נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה תל אביב ואח'י (2002) 13.7.2002, אגרו מקרקעין; ע"מ 1051-02 מרדכי גבריאל ואח'י נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה ירושלים ואח'י (2003) 12.7.2003, אגרו מקרקעין; ע"מ 105-05-0747 עיכיות ראשו לעיון ואח'י נ' עמותת המשגות לערבים של המועצה הארצית ואח'י (2011) 21.6.2011, אגרו מקרקעין.  
 7. סעיפים 2ב, תקנות התכנון והביה (בקשה לחינה, תנאים נא"י), תש"ל-1970, ק"ת תש"ל א"י 2581 מיום 8.7.1970, ע"א 1891.  
 8. מ. דויטש, קניין נא"י, כרך א', עמ' 695, ע"מ 8748/02 ועדת ערר מחוף תל אביב נ' סילבנה לויס פאנה ואח'י (20.6.2005), אגרו מקרקעין.  
 9. ע"מ 1051-02 מרדכי גבריאל ואח'י נ' עמש חדר ואח'י חדיי 300 (1989) 489; אגרו מקרקעין, ע"א 1054/98 חוף הכרמל בניי 887/06 מנשה מרגל נ' שר הביטחון ואח'י (2012) 29.8.2012, אגרו מקרקעין; ע"א 1054/98 חוף הכרמל נא"י ותיירות (1989) בע"מ ואח'י נ' עמותת אדם טבע ודין אגודה ישראלית לחגנת הסביבה ואח'י, פ"ד 385 (4.2.2002) ואח'י מקרקעין.

**ב. קרקעות ללא חלוקה סטטוטורית** - המעלות בשיעור רב מהקרקעות במגזר הערבי משותפת (משא"ל). הדבר נובע, ברוב המקרים, מכך שהקרקע עברה מאדם לירושו, וכך יש לכל יורש חלק בקרקע. מדובר במצב של שותפות בנקרקעין לפי חלוקה מאטכמת בשטח אם כי לא סטטוטורית.<sup>14</sup> חלוקת הקרקע למורשים פתייבת הליך פירוק שיתוף, בין בהסכם בין השותפים ובין על פי צו בית משפט.<sup>15</sup> מה גם שפירוק השיתוף חייב לקבל את אישור וועדת התכנון המוסמכות.<sup>16</sup>

**ג. קרקעות בשטח בנוי (לא מוסדר)** - במספר יישובים ערביים בארץ טרם נערכו הליכי וזסדר מקרקעין בשטח הבנוי של הישוב. השטח הבנוי הוא למעשה הגרעין ההיסטורי של היישוב. בשטח כזה, אין חלקה ואין גוש. גבולות החלקות הם הגבולות הפיזיים בשטח או הגבולות המוסכמים בין השכנים. מדובר במקרקעין לא רשומים שלא נופיעים כלל בלשכה רישום המקרקעין, והסדרתם מוזייבת נקיטה בזליך ירישום ראשוני.<sup>17</sup>

**ד. חלוקת הבעלות ביישובים הערביים אינה שוויונית** - הרעלות הפרטית בקרקעות אינה שווה בין כל התושבים. ניתן למצוא אדם שאין לו קרקע כלל או ייש לו רכוש על רכוש קרקע קטנה, ולמצוא באותו היישוב אדם המחזיק בעשרות או מאות דונמים. בעקבות התעלמות מנתון זה או אי-סקילתו כראוי, יכול להיווצר מצב, לפיו אדם שאין לו אלא דונם אחד ושמתין שנים שהמגרש שלו יופשר, סוף סוף, לבנייה, מגרשו ייקבע בתכנית החדשה בקרקע חקלאית או כשטח ציבורי. ואילו, האזור בעל עשירות הדונמים, יהנה מרץ שכל קרקעותיו או מרכיטן ייכנסו לאזור המגוויים שנהפכו בתכנית.<sup>18</sup>

**ה. ההחלטה לגבי ניצול הקרקע היא בידי בעל הקרקע** - מיצום היותה קרקע פרטית הרי ההחלטה אודות היקף ניצול זכויות הבנייה הן לפי תכנית מאושרת היא בידי בעל הקרקע. מותר להגות גם שהחלטה לגבי ניצול הקרקע או היקף הניצול קשורה ליכולתו הכלכלית של בעל הקרקע ובכוחו הכלכלי לצל את הזכויות המבוטות לו לפי התכנית. לאור זאת, קיימים מקרים ובים שבחם התכנית התקפה אפשרה היקף זכויות בנייה מסוים, אך בפועל בעל הקרקע ניצל שיעור קטן יותר מההיקף הבורר.<sup>19</sup>

מאפיינים אלה מבדילים את התכנון ביישובים הערביים מהתכנון ביישובים אחרים או בקרקעות מדינה בכלל. על מוסדות התכנון לקחת אותה בחשבון, אחרת התכנון לא יהיה

1. חימאסי חסמים בתכנון ביישובים ערביים בישראל 21 אגון פורטהיסר למחקר מייניות, ירושלים, 2004, עמ' 25.  
 2. חוק המקרקעין, הי"ש 2 לעיל טעף 34.  
 3. חוק התכנון והבניה טעף 143, ראו בגינון זה: ג. יוספי בספר דיני קניין - בעלות ושיתוף (תשנ"ז-1997), עמ' 301, 310. מ. בניין נקשר דיני מקרקעין - עקרונות והלכות, ש"ס 580; עמ' 248/77 המנוגת על המרשם ג. גירנות אחר, פ"ד 22(2) 493 (1979) 29.4 האתר המקרקעין.  
 4. ראו טר שלום, סוגיות ברישום המקרקעין בחברה הערבית בישראל, מימיו חסמים והמלצות מדיניות, דואאת עמותת סיבור, ירו: 2012, עמ' 21.  
 5. הי"ש 11 לעיל עמ' 27.  
 6. ק. יאסר, מצוקת הייור והריסות מבנים בחברה הערבית בישראל: מכשולים ונכחיים והמלצות לשינוי, דיראסאת - הרבו ערבי למשפט ולמדיניות (2012), עמ' 37-39.

אחת האזרחים הערבים במדינת ישראל עומד על 17% מערך מכלל האוכלוסייה.<sup>20</sup> במדינת ישראל קיימים כ-1,200 יישובים, מתוכם 137 יישובים ערביים. השטחים המוגזפליים של היישובים הערביים מתפרסים על פני כ-2.5% בלבד משטח מדינת ישראל.<sup>21</sup> האזרחים הערבים מחזיקים בכ-3.5% מכלל שטחי המדינה.<sup>22</sup>

בכוונתי לטעון ברשימה זו כי, נוכח כך שמרבית הקרקעות ביישובים הערביים בארץ הן בעלות פרטית, תקשר בין דיני הקניין ודיני התכנון והבניה ביישובים הערביים הדוק ויתודי יותר מאשר במקומות אחרים. לבעלות הפרטית ביישובים הערביים מאפיינים מיוחדים. התכנון בקרקעות אלה אינו, ולא צריך להיות, כמו התכנון בקרקעות מדינת בין תכנון בקרקע פרטית ובמיוחד ביישוב ערבי לבין תכנון בקרקע מדינה יש הבדלים מהותיים. הבדלים אלה משליכים על יעילות אישור ותכנון מפורטת לפיתוח ועל אפשרות היצוע תכנון אלה בשטח. אף על פי כן, סבורני כי מערכת התכנון בישובים הערביים ואת ההבדלים מספקת את מאפייניה היחודיים של הבעלות הפרטית ביישובים הערביים ואת ההבדלים בין תכנון ופיתוח קרקע מסוג זה לבין תכנון ופיתוח קרקע מדינה אי לכך, לא פעם הופכת הבעלות הפרטית ביישובים הערביים לחסם בפני תכנון ובפני פיתוח. בנוסף וכפי שאעמוד על כך בהמשך, יחמות ממשלתית רבות לדיור ופיתוח לא רלוונטיות או אקטואליות ביישובים הערביים. יוזמות אלה כוונו בעיקר לקרקעות גדולה, וביוזמות שכוונו לפיתוח ודיור בקרקעות פרטיות ביישובים הערביים הוי התנאים לניצוץ לא פעם נכשלים בשל מאפייני הבעלות הפרטיות.

בסוף הרשימה, אציע מספר צעדים שיש ביכולתם, לדעתי, להפחית מהקשר ההדוק בין הקניין והתכנון ביישובים הערביים, שהוכך כאמור לאחסום בפני פיתוחם.

**הבעלות הפרטית בחברה הערבית ותנאיה**

לתחום הקרקעות הפרטיות בחברה הערבית בישראל מאפיינים יחודיים בין היתר, אמות את המאפיינים הבאים:

**א. מרשם המקרקעין אינו משקף את כל בעלי הזכויות** - המקרים רבים הוזקת בקרקע בפועל אינה משקפת את הבעלים. המחזיק בקרקע, בין שרכש את הקרקע ובין שקיבל אותה בירושה, לא מקפיד, מנועמים שונים, לרשום אותה על שמו בלשכת רישום המקרקעין.<sup>23</sup> בעקבות זאת, לעיתים רבות מרשם המקרקעין אינו משקף את זהות בעלי הזכויות לאשורה.

20. נהחד עלי ישי ענבר, ימי בעד שותפו סוגיו בין ערבים ליהודים בני ית ישראל: סיבור מוקף עבודה, עמותת סיבור (2012) ראו גם ב. חימאסי, שרוא. דמנו זיה, המסד ואובדניה הנשיח הדמוקרטי, ספר החברה הערבית, סכנו וליה בירושלים (2011).  
 21. ש. גריאן וס. הרטמן, ייכויות תכנון ביישובים מערביים בישראל, המונות חבבי דוית עמותת סיבור 2002-2003 55 גול, 2007.  
 22. עמותת סיבור יזיה מיד השוויין בין האזרחים והערבים בישראל עלי חיידו ערך, 2008.  
 23. ר. חימאסי בין ענבים לחוקים: תכנון וניהול הקרקע ביישובים הערביים בישראל נסכן כהרטהיסר למחקר מדיניות: ירושלים, 2007, עמ' 51.

שווייזי מהוגן יי למרות זאת, וכפי שאדגים להלן, ניוון לטעון כי מערכת התכנון בישראל לא מפגימה הבזלים אלה בתכנון בקרקעות הפרטיות ביישובים הערביים והיא אינה בודקת באופן מעמיק את המאפיינים שהוזכרו לעיל ואת השפעתם על סבירות והתכנות התכנון המוצע.

**השפעת הבעלות הפרטית על התכנון ביישובים הערביים**

כאמור, הבעלות והחזקה בקרקעות שנמצאות בתוך היישובים והערביים הינה, במרביתן, בעלות פרטית. לאור זאת, קיימים היבטים מיוחדים בתכנון קרקעות אלה, לחלק אעבוד על חלק מהם:

**ראשית,** יוזמה פרטית לתכנון מתחם קרקעות ביישוב ערבי (כלומר יוזמה המגיעה הכול עניין בקרקע), מצריכה את הסכמת כל בעלי הזכויות בחלקות שבתוך המתחם או בחלקת המקרקעין. אחרת, התכנון ייעשה בתכנית לאיתור וחלוקה שלא בהסכמה לפי פרק 4 לחוק התכנון והבניה. אולם, גם אז מדרש מוסד התכנון לאיתור וחלוקה על מספר עקרונות. בין היתר, עליו להקפיד כי בעל החלקה שנבטח לאיתור וחלוקה יקבל מגיש קרוב, ככל האפשר, לחלקתו המקורית,<sup>20</sup> וגם לשמור על יחסיית שווה בין בעלי הקרקעות, והיינו היחס בין ערך החלקות שנכללו למנגנון האיתור וחלוקה צריך להיות שווה ליחס בין ערך המגרשים שקיבל כל אחד מהשותפים בתכנית לאחר החלוקה.<sup>21</sup>

**שנית,** קביעת מיקום וזרבים, שטחי הציבור ומבני הציבור צריכה להתחשב בחזקה במועל השטח. המטרה היא לא לפגוע בפרט יתר על המידה וכאורה שמפלה אותו לרעה לעומת יתר בעלי הקרקעות שבתחום התכנית או הגובלים בה.

**שלישית,** היעדר שוק מסחר קרקעות פעיל ומצוקת הדירור ביישובים הערביים גורמים לכך שתושב ערבי, ככלל, בונה על הקרקע שלו, גם אם הקרקע אינה מיועדת רשמית לבנייה. זאת, משום שקרקע זו היא הקניין היחיד שיש לו חשבות מצד המדינה ויא יכול לבנות את ביתו.

20. עתיש (ת"ד) 29859-01 מועצה הנקלית ע"פיה כי מנדת המטבח לערים שעל יד המועצה הארצית לתכנון ובניה (28.3.2011), אתה הקרקעין. פסק הדין נגע לתכנית המתאר ליישוב עריזה, ולפיו קבע בית המשפט המחוזי כי ייעל מעט שיתקיים שיוון בחליכי תכנון, צריך להקדים מצב שבו נתנים מסדות התכנון משקל רצוי למאפיינים חברתיים ותרבותיים של האוכלוסייה שלבניה הוכנה ותכנית הבניין זה נראית לי טענה ונאמרת שאיר דין ותכנון טכני ערכני כדן יטח כפרי, ואין דין תכנון הוגע ליישוב במגזר הערבי כדן תכנון הוגע ליישוב במגזר היהודי. יש לציין כי פסק הדין בוטל על ידי בית המשפט העליון בפטרת שהתקבלה מטעמי שיוויון שהייתה המדינה על פסה הדין - עיט' 3542/11 **נדת המטבח לערבים ואח' המועצה הפדונית עריזה** (24.4.2012), אתה מקרקעין. את הפסקה עליון באותה פטרת כי ישע ועדן המשטה לפרטים של המועצה הארצית סאלה ויתור הדין מתכנית חלקות בחיפון מאפיינים יחסיים של אוכלוסייה שגוה... במסגרתו הביעה של התכנית ימוענה דר עריה תכנית בחיפון את התנעה שאודובר לתכנית החלק ימוענה עניין זה ראוי מ. דר כיון איתור וחלוקה 159 (2008).  
21. חוק התכנון והבניה סעיף 111(2) לזרובה עניין זה ראוי מ. דר כיון איתור וחלוקה 159 (2008).  
22. שם, סעיף 111(2) זהו חלק בעניין זה ראוי מ. דר כיון איתור וחלוקה 159 (2008).

כלומר, בהיעדר חלופות לקרקע ולדירור נאלץ החושב הערבי לצלל אך ורק את הקרקע שלו לבנייה.<sup>22</sup>

**רביעית,** כאמור לעיל הבעלות הפרטית ביישובים הערביים אינה מחולקת באופן שווה. ישנן משפחות השולטות בחיפך רחב של קרקעות, ומשפחות אחרות השולטות בחיפך קטן יותר. היעדר הפימה של מצב זה מצד רשויות התכנון, מניב תכנון שאינו משקף את צורכי מיישוב. לדוגמה, אם תכנית מתאר הכשירה מתחם קרקע בגודל של 50 דונם למגורים, וקבעת כי ניתן לבנות 3 יחידות דיור לכל דונם, יוצא כי לכאורה עומדת ליישוב קיבולת של 150 יחידות דיור במתחם זה. אולם, בפועל לא יונעלו 150 יחידות דיור, ואנו מנעים שאדם המחזיק, למשל, ב-10 דונם בתוך המתחם, לא ינצל את כל ה-30 יחידות הדירור שביכולתו לנצל לפי התכנית אם יסיפיק לו לנצל 10 יחידות בלבד לשנת היעד של התכנית. יתרה מזאת, יכול לייחוצר מצב הפוך לפיו אדם הזקוק ל-5 יחידות דיור בשנת היעד של התכנית. יתרה מזאת, יזכה אלא ב-3 יחידות משום שהוא מחזיק בדונם אחוז בלבד. אי לכך, יכול להיות מצב שמשפחות שלטות לא תזכנה להסבה יחידות הדיור המספקות לה. מיעוטם אלה, החלת תכנון ייעודי, שלא מתחשב בעובדות אלה בשטח, יגרם לפער בין קיבולת התכנון הנומריאלית לבנות יחידות הדירור הפוטנציאליות לפי התכנית) כבין קיבולת הייצור הרטאלית (כמות יחידות הדירור המיועלות במועל). במטבר מקרים רשויות התכנון לא הפימו בעיה זו ביישובים הערביים, מזה שגרם לכך שהיחף השטחים שהוספו לפיתוח בתכניות המתאר החלושות היה קטן מהיחף הדרוש בפועל.<sup>23</sup>

לדעתי, בעיות אלה אינן קיימות בקרקעות שבבעלות המדינה והמונהלות על ידי מיועל מקרקעי ישראל, משום שאינהל מקרקעי ישראל הוא השוכט היחיד בקרקע שבבעלות המדינה. נוכח כך, מיועל מקרקעי ישראל יכול לתכנן כל קרקע שבחזקתו לפי ראות עיניו, כמוף לשיקולים תנוניים של מטרות התכנון. בשל טעם זה, חיקך אישור תכנית לקרקע שבחזקת מינהל מקרקעי ישראל תעיר יותר, והתכנית יכולה לספק קיבולת גדולה יותר של יחידות דיור מייובנות רגילה עק קרקעות פרטיות ביישוב ערבי

**הבעלות הפרטית כחסם בפני הבטחת שטחי ציבור**

בעיות הקצאת שטחי ציבור ביישובים הערביים הינה בעיה מוכרת ועניינת יומיו. מחקרים שכתבו את ייעודי הקרקע על פי תכנית מתאר ב-23 יישובים מיישובי הגליל מלמדים שתחלק הארי מהשטח המתוכנן - כמעט שני שלישי - מיועד למגורים בצפיפויות שולות. ברם, רק 7.4% משטח התכנית מיועד למבני ציבוריים.<sup>24</sup> המחסור במבנים (פשידוטים) ציבוריים מניב השלכות מרחיקות לכת, כגון - ירידה דרמטית באיכות החיים, נספנות מבורים גבוהה, הקטנת הוודמוגיות לצינש כסיס בכללי איתן ביישוב, הקטנת

23. לתרחה בעניין הטענים להיעדרו של שוק קרקעות ביישובים הערביים בישראל, ראו היש 13 לילל.  
24. ראו ויט' 14 לעיל.  
25. מבוהין התכנון העירוני ביישובים הערביים בישראל : סוגיות הקצאת שטחים לצורכי ציבור: מחקר מערכת 69 (1998).  
26. היש 13 לעיל.

הזדמנויות הוטעוזהק ופניעה בהכנסות העצמיות של הרשות המקומית.<sup>22</sup> הסיבה העיקרית לקושי בהקצאת שטחי ציבור ביישובים הערביים נעוצה בכך שהבעלות בקרקע הינה במרביתה, בעלות פרטית שעברה מדור לדור, מכאן, ייעוד שטחים לצורכי ציבור הצריך שימוש בכלים של נטילה שלטונית המעבירים את הקניין הפרטי לקניין הציבורי דגון הפקעה, בין אם לפי פקודת הקרקעות (רכישת לצורכי ציבור), 1943 ובין אם לפי תכנית שאושרה על פי חוק התכנון והבניה. לעיתים, ביצוע והפקעה אורך זמן רב, הרשות והמפקעה אינה נסוגלת לשלם את המיצויים הנדרשים וביצוע התפקעה בפועל בשטח עלול להגיע כדי נעמות עם בעל הקרקע שמבקש להגן על הקניין שלו מפני השלטון.<sup>23</sup>

הבעיה מנשיבה להתקיים, לעיתים בצורה חמורה יותר, כאשר מתבקש להבטיח את שטחי הציבור הנדרשים על דרך הפרשתם מבעלי הקרקעות במסגרת תכנית לאיחוד וחלוקה לפי חוק ז' לחוק התכנון והבניה, כפי נעשה בכל תכניות המתאר המקומיות החולשות ביישובים הערביים. בכל הכנות המתאר האלה נקבע הוגנון של איחוד וחלוקה ככלי להפרשת שטחים לשטחי ציבור, וחילוקי השטחים בתכנית למגורים למתחמים לאיחוד וחלוקה. במונחים אלה יש לאשר תכנית מפורטת לאיחוד וחלוקה, קרי תכנית המאחדת את כל החלקות שבתוך המתחם ומחלקת אותן למגורים בנייה, לאחר הפרשת שטחים לצורכי ציבור.<sup>24</sup> יש מי שטוען כי כלי זה שוויוני ומידתי וביטחן צדק חלוקתי בין כל בעלי הקרקעות שבתוך מתחם האיחוד והחלוקה.<sup>25</sup> אולם, לטענתי, מנגנון זה מעכב, שלא לומר מקומי, את הפיתוח ביישובים הערביים. זאת, בעיקר, משום שתכניות לאיחוד וחלוקה מחוק את הנבילות המוסכמים בין בעלי הקרקעות ואת החלוקות המוסכמות ביניהם ושאינן סטטוטוריות) ויצרו גבולות ומגרשים חדשים שאינם זהים למגרשים שהיו ערב התכנית. דבר זה גרם לסכסוכים רבים בין בעלי הקרקעות, ובסופו של יום לעיכוב בביצוע התכניות, ולעיתים לאי ביצוע התכנון כלל ועיקרו. עובדה היא כי שיעור תכניות האיחוד והחלוקה שאושרו וביצעו בפועל ביישובים הערביים בארץ כמעט בלתי נוכח.<sup>26</sup>

**הבעלות הפרטית כחסם בפני הוצאת היתרי בנייה**

באמור, תקנת הווכנון והבניה נדרשת חתימה של "בעל זכות נכס" על בקשה להיתר בנייה הזוית "בעל הזכונו נכס" שנדרשת חתימתו על הבקשה להיתר משתנה לפי סגן הקרקע. בעל זכות נכס שמוא קרקע רשומה הוא הבעל הרישום של הקרקע או זוכר הקרקע.<sup>27</sup> ביישובים הערביים קיימת בעיה חמורה בהוצאת היתרי בנייה לפי תכניות

27. יתח, עמ' 47-36.  
28. יעיר מזה 1305 טיפוס 1943.10.12, ונוסי' 2, עמ' 32, 33 (א) 44.  
29. הייש 14 לעיל, עמ' 28-27.  
30. הייש 29 לעיל, עמ' 47.  
31. ערו' ונערת: המשנה לערבים של המועצה הארצית לתכנון ובניה) 30-09 המועצה המקומית בעליה עירון?  
32. הוצאת המחוזית לתכנון ובניה - מחוז חיפה, והחלטת יו"ר ביום 2.2.2010 (לא מוסמך).  
33. הוצאת המחוזית לתכנון ובניה וא"ר ימורה 22.10.2007, הנושא תכנית 968/07 (תכנית יתאר מסומית סאלון).  
34. הייש 8 לעיל עמ' 24.

מאושרות. הדבר נעוץ גם הוא בסוגיית הבעלות הפרטית. לבעיה זו פנים רבות ואלה חלקן מתוך:

- א) בהרבת מקרים החזקה בקרקע בפועל ביישובים הערביים אינה נושפת את הבעלים. הנוזיק בקרקע, בין שרכש את הקרקע נכין שירש אותה, לא מקפיד, מטעמים שונים, לרשום את הקרקע על שמו בלשכת רישום המקרקעין.<sup>28</sup> במקרים כגון אלה, אסור ועדות הערר להכנון ובניה על מתן היתר בנייה למי שאינו התעלים הדרום, אף אם בידי המבקש ראיות להוכחת בעלותו, כגון פסק דין.<sup>29</sup>
- ב) בקרקע המשותפת בין יתנו מאדם אחד, נדרשו חתימת כל השותפים על כל בקשה להיתר תנועת לקרקע הוועדה המקומית יכולה לדון בבקשה להיתר מטעם אחד השותפים בקרקע, ללא חתימת כל השותפים על הבקשה, אולם היתר בנייה בקרקע והמשותפת יינתן רק לאחר שהמוצא העתק תבקשה לאלה שלא חתמו.<sup>30</sup> הכוונה היא להעניק לשותף שלא חתם את האפשרות לפנות לבית המשפט אם הוא מתנדב לתוויאת ההיתר.<sup>31</sup> שותף המעוניין לחסוך מעצמו סרבול כזה, יכול לפעול לחלוקה בקרקע לפי חלקי השותפות ולרשום את החלוקה בפנקסי המקרקעין. אולם, פעולת זו, גם היא מטורבלת במידת מה ומצריכה נקיטה כהלכית משפטית ותכנונית לפירוק שיתוף במקרקעין לפי חוק הווכנון והבניה ולפי חוק המקרקעין, התשי"ט-1969.<sup>32</sup>

חלק רב מהקרקעות אשר נמצאות ביישובים הערביים מצוי עדי ליום זה בסכסוך בין המוויזקים העויבים לבין מדינת ישראל. בעיה זו כוללת בחומרה ביישובים המדואים כנגב. מצב זה מונע מהמוויזקים הערבים להניש בקשה להיתר בנייה בקרקע. יתרה מזאת, כיוון המשפט אף שלל ממוזיק כות את זכות לעותר לביטול צו הריסה למבנה שבנה בקרקע שבחוקתו.<sup>33</sup>

כאמור, במספר יישובים ערביים בארץ, כגון אום אל פחם, עוספיה וחלק ביישובי נאדי עארה, טרם נערכו הליכי הסדר מקרקעין בשטח הבנוי של היישוב. במצב זה בקשה להיתר בנייה עלולה להיכשל אם נני מהגובלים בנכס נושא בקשת ההיתר כפו

34. הייש 13 לעיל.  
35. עיר 179/08 עמ' 17-16. ונודת מקומית לתכנון ובניה לב הגיל, החלטה של ימית הערר לווכנון ובניה ממוז 27/08 טיפוס 2005.1.6 (מורסם כבוף). ראו גם עיר 63/05 כסרא דואושה ז' הוועדה המקומית לתכנון ובניה לב הגיל (26.5.2009), ארז מקרקעין, להרחיב עניין זה: ראו ד"ר שר יעלים, הייש 17 לעיל 32 (1), הייש 6 לעיל.  
36. בנייה 303/82, 353/82 יוסף מור ואח' ז' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה, בנות המרכז ואח' פד"י לח"ל 141 (26.1.1989) ויזם קרקעין.  
37. עיר 1/08 לויט המקרקעין, ונוספים 1969, טיפו 575.  
38. ע"פ (מחסי בישן) 1516/07 אבוטקיאן כסאל ואח' ז' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה (27.12.2007), ארז מקרקעין; ע"פ (מחוזי בישן) 5014/08 קבחה עלי ז' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה (13.2.2008), ארז מקרקעין; ע"פ (מחוזי בישן) 4614/07 סלימאן אבו סבילה ואח' ז' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה (27.3.2008), ארז מקרקעין.

בכניית מבקש החיתר, בגודל תלקטו או בגבולות חלקתו, והוא עלול לעכב את הוצאת החיתר אם פתח בהליכים משפטיים להכרעה במחלוקת הקניינית.<sup>41</sup>

### מכשולים בניצוץ היוזמות הממשלתיות על הקרקעות הפרטיות ביישובים הערביים

ממשלת ישראל קיבלה שורה של החלטות לקידום פרויקטים לדיוור בארץ, אולם, היישובים הערביים כמעט ולא נמנים מהן. חלק מההחלטות כמעט ולא רלוונטי ליישובים הערביים בשום שנדונר בהחלטות המכוננות לתכנון ופיתוח בקרקעות הנדניה ולא בקרקעות פרטיות.<sup>42</sup> החלק האחר שהוא ההחלטות שנגעו לפיתוח הקרקעות הפרטיות ביישובים הערביים, לא הצליח במידה רבה בשל טעמים הקשורים במאפייניו ובעלות הפרטית, כפי שעמדתי עליהם לעיל. בפרק זה אנגים חלק ממכשולים שבגינו בניצוץ היוזמות הממשלתיות לפיתוח ביישובים הערביים בארץ.

### תכנית החירום להאצת הבנייה בארץ

על רקע מצוקת תדיר שהלכה וגברה בשנים האחרונות, ושלימים הולידה סחאת חברתית רחבה בחברה הישראלית, החליטה ממשלת ישראל ביום 13.3.2011 על "תכנית חירום להאצת הבנייה למגורים". תכנית החירום נובעת כי תכנית מסוימת יוכרזו "כתכנית להאצת הבנייה" (תכנית לחייב) וידונו במסלול מיוחד ונמחר. מהותם לאותה תכנית חירום, על משרד הבינוי והשיכון להכין רשימה של תכניות שהוגשו על ידי המזינת אשר יקבלו סימון מיוחד ויכנונו "תכניות להאצת הבנייה". בהתאם לתכנית החירום, תכנית אוטאר שתוכרז כתכנית להייב תילון ותקודם במהלך מיוחד שיבטיח את קידומה ואת אישורה במהרה. ואכן, לאחר החקיקת הממשלה, מונג ועדות להייב ככל מהזו אשר התלו לדון מדי שבוע ובאופן רציף בתכניות שהוכרוזו כתכניות לחייב. התברר כי על פי מדיניות שגיבושו משרדי הממשלה בעניין תכנית להייב, תקודם בנתחם הכולל קרקע פרטית רק אם הקרקעות הפרטיות. נוכח מדיניות זו, הרי שבמבחן התוצאה החלטת לא שירתה את האורגניזציה הערבת בישראל, ורק תכנית מתאר בודדת ביישובים הערביים הוכרוזו כתכנית להייב. בתוך 21 תכניות שהוכנסו למסלול להייב, 3 תכניות בלבד המוגדר הערבי, וכן, מתוך 69,260 יחידות דוור שקודמו לפי החלטת הממשלה, זכה המגור הערבי ל-2036 יחידות דוור בלבד, קרי, פחות מ-3%.<sup>43</sup>

40. ערו (מצפן) 22/17 עמ'ף לאור ני הועדת המקומית לתכנון ובניה גליל מרכזי ואח' (28.2.2012). אתר מלרקיין.  
41. ראו החלטת הממשלה עמ' 4429 בנושא "האצת פיתוח השייחוק והפיתוח של דורות מדרום, מים 18.3.22.  
42. הוילנת הממשלת עמ' 2982 ביום 13.3.2011.  
43. תכנית חירום להאצת הבניה למגורים, דויון חטאטוס עמ' 1, מיום 7 2011.

### חוק הוד"לים

בנוסף לתכנית החירום האמורה שהייתה זמינת עד לאישור חוק ראשי שיסדיר את הוכנתו לקידום תכנית לבנייה כנוצב בה, אישרה הכנסת ביום 25.7.2011 את חוק הליכי תכנון ובניה להאצת הבניה למגורים (הוראת שעה), התשע"א-2011 "מטרת החוק, שתוקפו ל-18 חודשים בלבד, לקבוע הסדרים מיוחדים לאישור תכנית בנייה למגורים לשב הגבית היצע הדירות למגורים בארץ. לשם כך, קובע החוק את הקמתן של ועדות משנה לדיוור לאומי בנועדות הממוזינת (ועדות ווד"ל), אשר יעסקו אך ורק התהליך בניה למגורים. החוק הגדיר גם מהי תכנית לדיוור לאומי ואת מסלול הנשחה, הפקרתה ואישורה. על פי חוק זה, קודמו התכנון שנוכרוזו לפי החלטת הממשלה כנוצניות להייב ותכניות לדיוור לאומי בנועדות הממוזינת (ועדות ווד"ל), אשר יעסקו אך ורק התהליך בניה למגורים. על פי חוק זה, קרקע שלא דרשה על שמו של מינהל מקרקעי ישראל, לא תיקבע כתכנית לדיוור לאומי אלא אם התקבלה הסכמת 80% מהבעלים של הקרקעות הפרטיות שבתחומה. תנאי זה בדבר הסכמת 80% מבעלי הקרקעות הפרטיות מוקשה, שלא לומר מונע, את קיומן של מספר רב של תכניות פורטות במגור הערבי כתכניות לדיוור לאומי בין משום שקיים קושי להשיג את הסכמת הרוב המוחץ של בעלי הקרקעות ובין משום שהחלק רב מהתכניות הן תכניות שקודמו מלכתחילה כתכניות לאיחוד וחלוקה שלא בהסכמת לפי סעיף 122 לחוק התכנון והבניה. לאור זאת, ניתן לומר כי נזומת החוק להכרת היצע תדיר ביישובים הערביים כמעט בלתי מרגשת.<sup>44</sup>

### תכנית החומש הממשלתית לפיתוח היישובים הערביים

ממשלת ישראל קיבלה מספר החלטות בנוגע לתכנון ופיתוח חלק מהיישובים הערביים בארץ.<sup>45</sup> אחד מתחומי הפעילות על פי החלטות הממשלה הוא תכנון בקרקע פרטית לבנייה הוויה באמצעות אישור תכנית לאיחוד וחלוקה. לפי התכנית, הממשלה מבטיחה מימון לתכנת התביע לקרקע הפרטית וסבסוד לרשויות המקומיות לבניצוץ התשתיות והפיתוח על פי התכנית המאושרות.<sup>46</sup> יחד עם זה, רבועל קיימים קשיים רבים בבניצוץ יוזמות אלה, בין היתר, מהטעמים תבאים הקשורים לצמאפייני הבעלות הפרטית.

44. חוק הליכי תכנון ובניה להאצת הבניה למגורים (הוראת שעה), התשע"א-2011, עמ' 1 ופס"א עמ' 2312 פ"ט 11.8.2011, עמ' 1036.  
45. על פי דויו משרד מיס אישור חוק הוד"לים תויל סידאו 38,000 יחידות דוור. מתוכו 12,675 יחידות דוור שאישרו כמתן חוקף ראו הדעת משרד המים לעומדת מיום 9 11 בנושא "הוד"לים ופיתוח בניה האחרית כ-38,000 יחידות דוור". הודעה זמינה באתר משרד המים: [http://www.mim.gov.il/Publications/Andil\\_sci/InfoPress/Announcements/2008/2008-10-24-1st-year-about-38000-hou-ing-unit's.asp](http://www.mim.gov.il/Publications/Andil_sci/InfoPress/Announcements/2008/2008-10-24-1st-year-about-38000-hou-ing-unit's.asp)  
46. החלטת ממשלת ישראל עמ' 4452 בנושא "תכנית החומש בבנייה הממוזינת" 2012-2015 מיום 13.3.2012, החלטת ממשלה ישראל עמ' 4192 בנושא "יביעה אוורי ופיתוח סומות לענין מתן יחידות בתחום הכינוי והשיכון" מיום 12.1.2011, החלטת ממשלת ישראל עמ' 3775 בנושא "סבסוד עבודות פיתוח בלי לבניה בתחומה ציהודית" מיום 17.7.2008.  
47. "סול סבסוד פיתוח בניין בדרקע פרטית למגורים בבניה הוויה ביישובים בתרית החומש של היישובים הרטר הממוזינטי, משרד הבינוי והשיכון, חיום 2011 5.4.

א היוזמה רלוונטית רק לתכניות מפורטות לאיחוד וחלוקה, עמדתי לעיל על הבעייתיות הקיימת באישור ובביצוע תכניות מפורטות לאיחוד וחלוקה במקרקעות הפרטיות בישובים הערביים.

ב. הזכאות לקבלת מימון לביצוע עבודות פיתוח מוגבלת אך ורק לבניה באזורים שבכל אחד מהם 10 יחיד לפחות. כמו כן, הסכום מוטעם משרד הבינוי והשיכון לביצוע עבודות הפיתוח הינו השתתפות שלא תעלה על 25,000 ש"ח ליוניד כולל מעייה בבנייה רוויה, בצפיפות בניה של 6 יחיד לדונם נטו, או 4.6 יחיד לדונם נטו לפחות על פי נתוני תביע לכל מגרש בנפרד.<sup>48</sup> תנאים אלה, מבטיחים את ביצוע המימון מכיוון שהמצב הכלכלי במגזר הערבי, שהוא ירוד יחסית, לא מאפשר לבעלי הקרקעות הפרטיות לבנות 6 יחידות דיור בכל זונם. במצב זה ועל פי הנוהל מועבר אך חלק מהמימון ויתר המימון מושהה עד ליצול כל הבניה לפי התביע.<sup>49</sup>

ג. כמו כן, בעקבות אותו מצב כלכלי ולאור כך שרקקע פרטית החולטת מתי לבנות חוזרת בעל הקרקע, במקרים מעטים נבנים 10 יחיד באותה תקופה, ובכך לא נוצרים את יח העמדיים בתנאי הסף של 10 יחיד לפחות. זיה זה פוגע ביכולתה של תרשות המקומית להגיש בקשה למימון

ד. לתכניות המימון הייל לא מתלווה מערכת מימון פיננסי מקיפה שהאפשר לפעיל הקרקעות לממש את התכניות המאושרות. דבר זה מבטיח גם הוא את ביצוע התכניות האמטלותיות. זאת, משום שבהתחשב בכך ששיער רב מבני האוכלוסייה הערבית בישראל סובל ממצב סוציו-כלכלי ירוד,<sup>50</sup> הרי בפועל, וללא ליווי פיננסי לבעלי הקרקעות הפרטיות, הם לא יוכלו לממש את התכניות ולבנות את הבטת המגינמלית (10 יחידות דיור בכל אתר) הקבועה לוננאי סף בתכנית החומש להגשת בקשות למימון מטעם הרשויות המקומיות הערביות.<sup>51</sup>

### אחרית דבר

על הוסדות התכנון והבניה ורשויות המדינה להגנים את השווי בין תרונן בקרקעות המזינה לתכנון בקרקעות פרטיות, ולפעול בשיתוף השלטון המקומי לשיפור המצב. קצרה הידיעה מלפרט אנו כל הצעדים הנומלציה במישור זה, אך לחלן אפרט חלק מהם:

א. קביעת תכנית עבודה לעידוד האזרחים הערבים לרשום את כל עסקאות המקרקעין על מנת שמרשם הנרקעין ישקף נאמנה את מצב הזכויות בנס. ראבור, יונכן שחלק מהימועלה האזרחים הערבים מזיננה על עסקאות במקרקעין עניו בגובה מאיסים המוטלים על עסקאות אלה ועל הכירוכרטיית הגלומת ברישמו. מכאן, סבורני, כי על רשויות המדינה לחשוב יתו עם הרשויות המקומיות הערביות אודות

48. שם, קעיפם 11.1.  
49. שם, קעיף 7.  
50. עמדת סעיף דריח עודד השוויין בין האזרחים היהודים והערבים בישראל (עיל חידוד עודד, 2009).  
51. חיש 42 העיל קעיף 13.5.

דרכים שימריצו את בעלי הקרקעות לדווח ולרשום את העסקאות שבוצעו בקרקעותיהם.

ה. הכסתנו כל התקציבים יוקמשאבים הדרושים להשלמת השטחים הכלתי מסדרים בישראל. גם צעד זה מחייב שיתוף ידו-עיד בין התושבים והרשויות המקומיות מצו אחד לבין רשויות המדינה מצד אחר. לעיתים קרובות, וחסר שיתוף הפעולה של האזרחים עם הלכי המסדר ורוע מחששות שונים, לבעיקר, החשש לאובדן הקרקע במצב לזה יש להשוות המקומיות תמקיד חשוב בגישור בין התושבים לבין נציגי המדינה ובארגון האזרחים לשם הוכחת זכויותיהם בפני פמיד המסדר.

ו. ביצוע בחינה מתודשת, תיאורטית ומרסטיית, לשימוות ותכניות האיחוד והחלוקה ביישובים הערביים. במצב שבו תכניות לאיחוד וחלוקה רבנות נתרות יעל חניירי כלכד וחן לא מבוצעות בשטח ומביאות לסכסוכים ממושכים בין בעלי הקרקעות, ראוי לבחון מחדש את ישימות המנגנון סבורני, כי הצעת מנגנון האיחוד וחלוקה בכל תכנית מתאר וכלל מקום ביישובים הערביים, היא מעשה טורף וחסר הבחיות, ונמשך הוא גם בלתי מודתי. לעיתים, נטיילת השטח הציבורי בצורה וקולאסית, בדרך של הפקעה מאדם אחד ולא בדרך הפרשת ממסר גדול של בעלי קרקעות, הוא מידתי יותר. שכן אם במצב הראשון העל הקרקע היה קורכן לכל בעלי הקרקעות שבתחום התכנית, הרי במצב השני הופכיט כל בעלי הקרקעות לבני ירובח לתכנון שמתעבה רשל אי יציאות והתכנית אל הפועל. השאלה בכל מקרה ונקרה היא שאלה של איזון. יצוינים נסיבות הנקרה מאפשרות קידום תכנית לאיחוד וחלוקה ולעיתים אחרות נקטה בחליבים הקלאטיים של הפקעת המקרקעין, בהקשן זה יש לבין כי תכנית לאיחוד וחלוקה אינה תכלי היחיד המוכר בספרונן לתבטחת שטחי ציבור, ישן חלופות אחרות. בין יחד: החלופות ניתן לציין כלים, כגון: חלופת קרקעות, רכישת קרקעות על ידי הרשויות המקומיות והפיכת שטחים הקלאטיים לשטחי ציבור.<sup>52</sup> אי לכך, קביעת מנגנון האיחוד והחלוקה באופן גורף כמנגנון יחידני בכל התכניות המתאריות והמפורטות ביישובים הערביים טעונה חשיבה מתודשת.

ז. ונואמות היוזמות הממשלתיות, והחקיקה שאושרה לעידוד הדיור בארץ, כגון חוק הודיילים הייל, ליישובים הערביים בארץ. הודישה לקבל את הסכמת 80% מבעלי הקרקעות הפרטיות, כפי שנקבע בחוק הודיילים, הוא בלוי מציאותי ובלתי ישים. יש לקבוע מנגנונים מיוחדים ליישובים הערביים אשר יהיו מותאמים לתכנון בקרקעות הפרטיות שבהם.

ח. מצוקות הדיור ביישובים הערביים, שחלק רב ממנה קשור להפיכת תבעלות הפרטית לחסם בפני תכנון ורישוי, מחמירה מדי יום ביומו.<sup>53</sup> אני תקוות שרשויות זו תזמין את מוסדות התכנון והבניה ואת רשויות המדינה לחשוב מחדש על היזכונן ביישובים הערביים בהתאם למאפייניה המיוחדים של ההעלון הפרטיות בתם, וכמה טובה שעה אחת קודם.

52. חיש 13 העיל קעיף 63-60.  
53. לדחמה בצעיין עסקת הדיור בחוגר הערבית, הא חיש 19 העיל