

## הכנסת העשרים וחמש

יזום: חבר הכנסת זאב אלקין

פ/25/4338

### הצעת חוק חכירה הוגנת, התשפ"ד-2024

- הגדרות 1. בחוק זה –
- "גוף ציבורי" – משרדי הממשלה ומוסדות מדינה אחרים, רשות מקומית וגוף אחר הממלא תפקידים ציבוריים על-פי דין;
- "חכירה לדורות" – כהגדרתה בסעיף 3 לחוק המקרקעין;
- "חוכר לדורות" – לרבות חוכר משנה;
- "חוק המקרקעין" – חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969;
- "מקרקעין" – מקרקעין, כהגדרתם בחוק המקרקעין, עליהם בנוי לפחות מבנה אחד שנבנה לאחר שהמקרקעין הוחכרו לראשונה;
- "עסקה" – הקניה של בעלות, חכירה לדורות או זכות קדימה במקרקעין, כמשמעותם בחוק המקרקעין.
2. זכות קדימה לחוכר לדורות תהיה זכות קדימה, כמשמעותה בחוק המקרקעין, לגבי כל עסקה במקרקעין שאותם הוא חוכר; זכות זו אינה ניתנת להתניה או לויתור.
3. (א) בעל מקרקעין ומחכיר לדורות של מקרקעין יאריך לבקשת חוכר לדורות את תקפו של הסכם החכירה לדורות לתקופת חכירה זהה ובתנאים זהים לחוזה החכירה לדורות שמכוחו הוחכרו לראשונה; לבקשת חוכר לדורות תוארך תקופת החכירה עוד בטרם סיומה של תקופת החכירה שבתוקף.

(ב) שיעור דמי החכירה עבור תקופת ההארכה כאמור בסעיף קטן (א) יהיה 5.5% מערך המקרקעין כשהם ריקים ופנויים ללא ערך הבנוי עליהם וללא הוצאות פיתוח.

- מיסוי 4. לא יראו בהארכת חכירה לדורות, מכירה או רכישה של בעלות במקרקעין במסגרת מימוש זכות קדימה, מכירת או רכישת זכות במקרקעין לעניין חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963.<sup>2</sup>
- תחולה 5. תנאי בחוזה חכירה לדורות, לרבות בחוזה חכירה לדורות שנכרת לפני פרסומו של חוק זה, הנוגד את הוראות חוק זה – בטל; זכותו של חוכר לפי חוק זה אינה ניתנת להתניה או לויתור.
- תקנות 6. שר המשפטים יתקין תקנות לביצוע חוק זה.
- החרגה מהחוק 7. שר המשפטים יהיה רשאי להתקין תקנות המחריגות מתחולת החוק מקרקעין שביום פרסום החוק הם בבעלות גופים ציבוריים, וזאת מטעמים של טובת הציבור.

## דברי הסבר

מאז הקמת המדינה ועד העשור הראשון של שנות ה-2000 לא ניתן היה לרכוש בעלות ברוב המקרקעין במדינה (93% מהקרקעות במדינה נוהלו על ידי מנהל מקרקעי ישראל שלא אפשר רכישת בעלות בהן). במקום בעלות בקרקע רשויות המדינה נתנו לרוכשים זכות חכירה לדורות בבתייהם לתקופות ארוכות של 49 שנים עם זכות להאריך את החכירה בתקופה דומה. רוב בעלי המבנים במדינה היו חוכרים לדורות, והתפיסה שהתקבעה בציבור הייתה שדין החוכרים כדין בעלים. תפיסה זו התבססה לא רק על העדר אפשרות לרכוש בעלות, ועל כך שתקופת החכירה הייתה ארוכה, אלא גם על כך שהמחיר ששולם עבור מקרקעין בחכירה לדורות היה שווה למחיר ששולם למקרקעין שהיו בבעלות פרטית. ביטוי מובהק לתפיסה שיש לראות בחוכר בעליה של הקרקע בא לידי ביטוי ברפורמה ברשות מקרקעי ישראל בעשור הראשון של שנות ה-2000. במסגרת הרפורמה המדינה המירה לחוכרים בקרקעות עירוניות שבבעלותה את זכויות החכירה בזכות בעלות, וזאת ללא גביית תמורה כלשהי. גם בפסיקת בתי המשפט החוכרים לא

---

<sup>2</sup> ס"ח התשכ"ג, עמ' 156.

נתפסו כשוכרים רגילים. בתי המשפט קבעו שזכות החכירה לדורות היא זכות קניינית, שהציפייה של החוכרים היא שגם בתום תקופת החכירה הם יישארו חוכרי הקרקע, שזכות החכירה לדורות היא עבירה ועוד זכויות הנובעות מתפישה שחכירה לדורות כמוה בבעלות והיא שונה משכירות.

לא כל המקרקעין שהוחכרו בחכירה לדורות היו בבעלות המדינה. המדינה החכירה בחכירת משנה גם קרקעות שהיא עצמה חכרה, ובמקביל להחכרה בחכירת משנה היו גם גופים פרטיים שהחכירו קרקעות בבעלותם לחברות בנייה. על הקרקעות שהוחכרו, בנו החוכרים עצמם או חברות בנייה את המבנים שהוקמו. לא המדינה ולא בעלי הקרקעות (הם המחכירים) שילמו עבור פיתוח הקרקע ובניית המבנים. הרפורמה בקרקעות העירוניות של המדינה בעשור הראשון של שנות ה-2000 פסחה על הקרקעות שאינן בבעלות המדינה, והמדינה לא הסדירה את מצב החוכרים בהם. במקרים אלו נכנסו סוחרי קרקעות שרכשו את הבעלות בקרקעות הנ"ל, ומיד עם רכישת הבעלות באו בדרישות של תשלום סכומי עתק כנגד הארכת החכירה או הקניית הבעלות.

החוק המוצע נועד להשלים את החסר בחוק, ולייצר איזון בין שתי זכויות קניין – זכות הבעלות של בעלי הקרקעות וזכות החכירה של החוכרים. כנגד הטענה של הבעלים לפגיעה בזכות הקניינית שלהם, עומדת טענת החוכרים לפגיעה בפועל בזכות הקניינית שלהם ובציפייה הלגיטימית שהחכירה תוארך. איזון ראוי בין שתי הזכויות הללו יגשים את דרישת ההגנה על הזכות לקניין. בעניין זה יובהר כי חקיקה שנועדה להגן על חוכרים לדורות מפני בעלי המקרקעין קיימת גם במדינות אחרות והוכרה כחוקתית, הן על ידי בית הדין האירופאי לזכויות אדם והן על ידי בית המשפט העליון האמריקאי. שני בתי משפט אלו הכריעו שהגנה על ציבור החוכרים היא מטרה ציבורית לגיטימית שאף מצדיקה הפקעת הבעלות מבעלי המקרקעין לא כל שכן הארכת זכות החכירה.

הסכום שהוצע בהצעת החוק לצורך הארכת החכירה הוא התשלום הקבוע ברשות מקרקעי ישראל, בעת תשלום של חוכרים לצורך הארכת חכירה בקרקעות לא מהוונות. מדובר על אחוזי תשלום על הצד הגבוה, ועל כן הוא ראוי ומהווה איזון נכון בין הצדדים.

הצעות חוק זהות הונחו על שולחן הכנסת העשרים וארבע על ידי חבר הכנסת מיכאל מרדכי ביטון וקבוצת חברי הכנסת (פ/3903/24) ועל שולחן הכנסת העשרים וחמש על ידי חבר הכנסת מיכאל מרדכי ביטון (פ/1516/25), על ידי חבר הכנסת משה פסל (פ/3860/25) ועל ידי חבר הכנסת מיכאל מרדכי ביטון וקבוצת חברי הכנסת (פ/4337/25).

הצעת החוק זהה לפ/1516/25 ולפיכך לא נבדקה מחדש על ידי הלשכה המשפטית של הכנסת.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים  
והונחה על שולחן הכנסת ביום  
י' באדר א' התשפ"ד (19.02.2024)