



9/8/2020

חוזר משרד 31/20: (מקרקעי ישראל) איך לקבוע שווי זכויות במקרקעין המוקצים בפטור ממכרז

אדם או גוף כלשהו פונים לרשות מקרקעי ישראל ("רמ"י) ומבקשים את אישורה להקצאת מקרקעין בפטור ממכרז. על המקרקעין חלה תכנית המתירה את השימוש במקרקעין למספר שימושים שונים. רמ"י מאשרת את הבקשה, אולם מגבילה את השימוש במקרקעין למטרה ספציפית, ומונעת את השימוש במקרקעין בהתאם ליתרת השימושים המותרים על פי התוכנית.

הכיצד ייקבעו שווי הזכויות לצורך תשלום דמי חכירה מהוונים כנגד הקצאת המקרקעין בפטור ממכרז? בהתאם לשימוש המיוחד שהתירה רמ"י או בהתאם למלוא השימושים המותרים על התכנית החלה על הקרקע?

סוגיה זו נדונה בפסק חדש שניתן על ידי בית המשפט העליון¹, בו נפסק כי שווי הזכויות ייקבע בהתאם למלוא השימושים המותרים על פי התכנית, כמפורט להלן.

רקע עובדתי

החוכר הינו הבעלים של זכויות חכירה מהוונות במקרקעין ("המגרש הקיים"), עליו קיים ופועל בית אבות סיעודי (מסחרי). מדיניות משרד הבריאות התנתה את המשך הפעלתו של בית האבות הסיעודי בהגדלת שטחו.

בסמוך למגרש הקיים מצוי מגרש נוסף שהשימושים המותרים בו על פי תכנית הם: בית אבות סיעודי, בית אבות רגיל או דיור מוגן ("המגרש הנוסף").

לאור האמור פנה החוכר לרמ"י בבקשה כי המגרש הנוסף יוקצה לו בפטור ממכרז.

רמ"י אישרה את הבקשה, אולם התנתה את האישור בהגבלת השימוש במגרש הנוסף, במשך תקופה של 7 (שבע) שנים, למטרת שימוש כבית אבות סיעודי בלבד. (דהיינו, במשך 7 שנים, החוכר יהיה מנוע מלהשתמש במגרש הנוסף למטרת בית אבות רגיל או דיור מוגן).

המחלוקת

נוכח מגבלת השימוש במגרש הנוסף, טען החוכר כי יש לקבוע את שווי הזכויות במגרש הנוסף על בסיס שווי השימוש למטרת בית אבות סיעודי בלבד, דהיינו לפי השימוש היחיד אשר מותר לו על פי חוזה ההקצאה. מנגד, רמ"י טענה כי יש לקבוע את שווי הזכויות בהתאם למלוא השימושים המותרים בתכנית החלה על המגרש הנוסף, מבלי להתחשב במגבלה החוזית שהטילה על השימוש בו.

¹ע"א 8331/17 רשות מקרקעי ישראל ואח' נ' שאולה באטה (www.nevo.co.il).

ההכרעה

דעת הרוב

בית המשפט, בדעת רוב, קיבלת את עמדת רמ"י ופסק כי יש לקבוע את שווי של המגרש הנוסף בהתאם למלוא השימושים המותרים על פי התכנית החלה עליו (ולא על פי השימוש המוגבל שנקבע בחוזה החכירה).

שופטי הרוב נימקו את החלטתם בתכלית דיני המכרזים. על פי תקנות אלו לחובת עריכת מכרזים יש שתי תכליות מרכזיות. האחת, יישום עקרון השוויון על ידי מתן הזדמנות שווה לכל המציעים; השנייה, השאת התועלת הכלכלית וחסכון בכספי ציבור.

לעמדת שופטי הרוב, ההיתר להקצאת המגרש הנוסף בפטור ממכרז פוגע בעקרון השוויון ומהווה הטבה הניתנת לחוכר. קביעת שווי המגרש בהתאם לשימוש המוגבל, תוביל להקצאתו במחיר נמוך משווי השוק של המגרש, ובכך תהווה הטבה נוספת לחוכרת ופגיעה לא מידתית בתכלית של השאת התועלת הכלכלית לקופה הציבורית. אין להתיר זאת.

בשולי הדברים ציינו שופטי הרוב, כי ככל שבעתיד, בחלוף מגבלת 7 השנים, יבקש החוכר לשנות את השימוש המגרש לשימוש אחר העולה בקנה אחד עם הוראות התכנית, ניתן יהיה להתחשב בעובדה כי החוכר כבר שילם בגין מלוא השימושים המותרים בתכנית.

דעת המיעוט

שופט המיעוט צידד בעמדת החוכר וסבר כי יש לקבוע את שווי הזכויות בהתאם לשימוש המוגבל שהותר במגרש הנוסף (ולא בהתאם למלוא השימושים המותרים על פי התכנית החלה עליו).

שופט המיעוט נימק את קביעתו, בעובדה כי בין הטעמים לאישור הקצאת קרקע בפטור ממכרז, ניתן למנות "כשלים של השוק". דהיינו, מקרים בהם הגם שהקצאת קרקע במכרז תביא לתוצאה היעילה ביותר מבחינה כלכלית, הרי שקיימים שיקולים חברתיים או ערכיים אחרים המצדיקים הקצאת קרקע, בפטור ממכרז, כתמיכה במפעל קיים.

כזהו המקרה שנדון בפני בית המשפט.

במקרים מסוג זה, יש להגביל את השימוש במקרקעין למטרה אותה מבקשים לקדם באמצעות פטור ממכרז, אולם בה בעת יש לקבוע את מחיר המקרקעין בהתאם לשימוש המוגבל.

וכדברי שופט המיעוט: "קביעת מחיר המשקף זכויות שלא הוענקו בפועל לבעל המפעל עלולה למנוע ממנו לרכוש את המקרקעין, כיוון שהדבר כבר לא יהיה כדאי עבורו - ובכך לסכל את מטרת הפטור מהמכרז. כמו כן, אם קיים אינטרס ציבורי בקיום המפעל המצדיק את מתן הפטור מהמכרז, ספק אם ראוי "לגלגל" את עלות הצורך החברתי, על כל היבטיו, בהמשך קיומו של המפעל דווקא על בעל המפעל".

עם כל הכבוד לדעת הרוב, אנו סבורים כי צדק כבוד השופט אלרון בדעת המיעוט. עמדת הרוב עשויה למנוע ביצוע עסקאות בעלות תכלית חברתית מובהקת, אשר המחוקק מצא כי הן חשובות עד כדי מתן פטור ממכרז לטובתן. לעמדתנו, פרשנות זו של הרוב לא מאזנת בצורה נכונה בין האינטרסים ופוגעת במטרת המחוקק שהתיר פטורים מיוחדים.

*עו"ד כרמל מיכאלי הינו עו"ד במשרד, שמאי מוסמך, העוסק בליווי לקוחות המשרד בעסקאות מקרקעין ובייצוגם בפני רשות מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון.

*האמור בחוזר אינו בגדר חוות דעת משפטית אלא מידע כללי שאינו מהווה ייעוץ משפטי מכל סוג שהוא.