



בבית המשפט העליון

דנ"א 5476/20

כבוד הנשיאה א' חיות

לפני :

שאול באטה

המבקש :

נ ג ד

1. רשות מקרקעי ישראל
2. השמאי הממשלתי הראשי – משרד המשפטים

המשיבים :

בקשה לקיום דיון נוסף בפסק דינו של בית משפט זה מיום 12.7.2020 בע"א 8331/17 אשר ניתן על ידי כבוד המשנה לנשיאה ח' מלצר השופטים ג' קרא ו-י' אלרון

עו"ד אורי נוה

בשם המבקש :

החלטה

זוהי בקשה לקיים דיון נוסף על פסק דינו של בית משפט זה (המשנה לנשיאה ח' מלצר והשופטים ג' קרא ו-י' אלרון) מיום 12.7.2020 בע"א 8331/17 (להלן: פסק הדין), אשר קיבל את ערעורם של המשיבים, וקבע כי השומה שעל בסיסה ייקבע מחיר המגרשים שהוקצו למבקש בפטור ממכרז, תחושב לפי ייעוד המגרשים בהתאם לדין התכנוני החל עליהם, וזאת מבלי להתחשב במגבלות השימוש שנקבעו בחוזה החכירה.

1. העובדות הצריכות לענייננו פורטו בפסק הדין נושא הבקשה דנן: המבקש הוא חוכר לדורות של מגרש מס' 10 בגוש 3831 חלקות 45 ו-94 בבאר יעקב (להלן: המגרש המקורי), אשר מצוי בבעלות המשיבה 1, רשות מקרקעי ישראל (להלן: רמ"י). על המגרש המקורי נמצא בית אבות סיעודי (להלן: בית האבות) שהמבקש הקים ומפעיל לצרכי רווח. בשנת 2007 אישרה הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה במחוז מרכז תכנית מתאר החלה על המגרש המקורי וכן על מגרשים נוספים הסמוכים לו – מגרש 9000 ומגרש 9001 (להלן יחד: המגרשים), אשר בעקבותיה שונה ייעוד המקרקעין בתחום התכנית מ"אזור מלאכה ותעשייה זעירה" לייעוד של "בית אבות".

על רקע מדיניות משרד הבריאות שהתנתה את המשך ההיתר הקיים בהגדלת שטח בית האבות, הגיש המבקש תובענה לבית המשפט המחוזי אשר קבע כי יש לאפשר לו לפנות לוועדת הפטור של רמ"י (להלן: ועדת הפטור או הוועדה) בבקשה להקצאת

מגרש 9000 בפטור ממכרז, שכן מגרש זה וכן מגרש 9001 דרושים לצורך הרחבת בית האבות הסיעודי שהוא מפעיל. ביום 29.4.2015 אישרה ועדת הפטור את בקשת המבקש להקצאת מגרש 9000 בפטור ממכרז בהתאם לתקנה 25(11) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן: התקנות), אשר מאפשרת הקצאת מקרקעין בפטור ממכרז לצורך הרחבת מפעל קיים. הוועדה התבססה על שומה שנערכה למגרש 9000, אשר קבעה את שווי השוק שלו לפי תקנה 30(א) לתקנות. כמו כן, הוועדה קבעה כי יתווסף תנאי לחוזה החכירה שיאסור על המבקש לשנות את ייעוד החכירה במשך שבע שנים ממועד החתימה על חוזה החכירה. לצד זאת אושרה הקצאה בפטור ממכרז של מגרש 9001 למבקש, וזאת בהתאם לתקנה 25(10) לתקנות, הנוגעת להענקת זכויות בקרקע משלימה שאינה מהווה יחידת בנייה עצמאית.

2. המבקש הגיש השגות על השומות שנערכו לשני המגרשים וטען כי יש לחשב את השומות על בסיס השימוש בפועל במקרקעין, כבית אבות סיעודי, ולא על בסיס הייעוד בתכנית המתאר אשר מתיר הקמה של בית אבות רגיל או דיור מוגן על המגרשים. החלטה סופית בהשגות לא התקבלה, וזאת בין היתר בשל עמדת שמאי המקרקעין המחוזי – שאליו הועבר הטיפול בסוגיה מהשמאי הממשלתי – לפיה מדובר בסוגיה משפטית ולא שמאית. בעקבות זאת, הגיש המבקש המרצת פתיחה לבית המשפט המחוזי מרכז וביקש כי יקבע שהשומות תערכנה על פי השימוש שייעשה במגרשים בפועל. ביום 25.7.2017 ניתן פסק דינו של בית המשפט המחוזי, אשר קיבל את המרצת הפתיחה וקבע כי מחיר המגרשים שייקבע על ידי השמאי הממשלתי יהיה שווי השוק שלהם לפי מטרת חכירה של בית אבות סיעודי בלבד. בית המשפט המחוזי הוסיף וקבע כי אם רמ"י תאפשר למבקש בעתיד לשנות את מטרת החכירה, שווי השינוי העתידי ייקבע על ידי השמאי הממשלתי ויתווסף לשווי האמור.

3. המשיבים הגישו ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי, ובו טענו כי בהתאם לדין הקיים, על שומת המגרשים לשקף את ערכי השוק של הקרקע במלוא הפוטנציאל התכנוני המאושר שלה. לטענתם, הפרשנות לפיה השומה צריכה לשקף את השווי הריאלי של הקרקע עולה בקנה אחד עם תכליות דיני המכרזים ועם ההלכה לפיה יש לפרש את התקנות המאפשרות פטור ממכרז בצמצום.

4. ביום 12.7.2020 התקבל ערעורם של המשיבים בדעת רוב, כנגד דעתו החולקת של השופט י' אלדון. המשנה לנשיאה ח' מלצר, שכתב את פסק הדין העיקרי ואליו הצטרף השופט ג' קרא, ציין כי השאלה העומדת במוקד הערעור היא מהו ה"מחיר שיקבע שמאי ממשלתי", כלשונה של תקנה 30(א) לתקנות – האם מדובר בשווי הריאלי של הנכס בשוק

לפי הערכת השמאי או שמא מדובר בשווי הנכס בשים לב למגבלות השימוש שנקבעו בחוזה החכירה. המשנה לנשיאה קבע כי לשון תקנה 30 לתקנות "סובלת" את שתי הפרשנויות ומשכך יש לבחון את התכליות העומדות בבסיס תקנה זו ובבסיס דיני המכרזים והתקנות בכללותן. בהקשר זה התייחס המשנה לנשיאה לבג"ץ 6057/00 זוהר נ' שר האוצר, פ"ד נו(3) 569 (2002) (להלן: עניין זוהר), שם הובהר כי תכלית תקנה 30 לתקנות היא "לקבוע שיטה להערכת שווייה של הקרקע". המשנה לנשיאה הדגיש כי קביעה זו כשלעצמה אינה מסייעת בפתרון השאלה העומדת במוקד הערעור, שכן שתי הגישות הפרשניות האפשריות עוסקות בהערכת שווייה של הקרקע, אך ניתן להסיק כי התכלית הסובייקטיבית של תקנה 30 היא לקבוע את הדרך החלופית לקביעת מחיר העסקה במקרה של פטור ממכרז. המשנה לנשיאה ציין כי מעניין זוהר נלמדת גם התכלית האובייקטיבית של ההסדר שנקבע בתקנות, שהיא כדבריו – "להגשים את עקרון השוויון בנושא המחיר, ובאותה העת להביא תועלת כלכלית על ידי השגת יעילות וחסכון בכספי הציבור". לתכלית זו הוסיף המשנה לנשיאה גם את התכלית הנוגעת לשמירה על טוהר המידות ומניעת שחיתות. המשנה לנשיאה הטעים כי בעצם הענקת פטור מקיום חובת המכרז טמונה פגיעה בעקרון השוויון, אך אין בכך כדי לחייב פגיעה נוספת בתכליות האחרות העומדות בבסיס דיני המכרזים.

המשנה לנשיאה קבע כי בחינת התכליות האובייקטיביות תומכת בפרשנות המשיבים, וזאת בשל מספר טעמים. ראשית, פרשנות זו מגשימה באופן מיטבי את תכלית התועלת הכלכלית והחיסכון בכספי הציבור, בפרט על רקע הכלל לפיו יש לפרש בצמצום הוראות העוסקות בפטור ממכרז. שנית, החלטות מועצת מקרקעי ישראל מגדירות, בין היתר, את שווייה של קרקע עירונית כ"ערך הקרקע במכירה ממוכר ברצון לקונה ברצון". שלישית, מגבלת הייעוד בחוזה החכירה היא תולדה ישירה של עצם הזכאות להקצאה בפטור ממכרז, וזאת כחריג לעקרון לפיו הקצאה זו תיעשה במכרז פומבי. רביעית, קבלת עמדת המבקש עלולה להקל על מניפולציות במחיר אגב הפטור, באופן שיפגע בטוהר המידות. משכך, קבע המשנה לנשיאה כי יש להעדיף את הפרשנות לפיה קביעת המחיר על ידי השמאי הממשלתי לשם הענקת זכויות במקרקעין ללא מכרז תיעשה בהתאם לשווים בשוק, ללא התייחסות להגבלות על השימוש במקרקעין בחוזה החכירה. כפועל היוצא מכך, ציין המשנה לנשיאה כי הקצאת המגרשים למבקש במחיר הנמוך מזה שקבע השמאי הממשלתי אפשרית רק באישור שר האוצר, בהתאם להוראת סעיף 40(ג) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. המשנה לנשיאה קבע, אפוא, כי הצדדים רשאים לפנות עתה מחדש לשמאי הממשלתי על מנת שישום את המגרשים לפי העקרונות שנקבעו בפסק הדין. לאחר עיון בחוות הדעת של השופט י' אלדון, הוסיף המשנה לנשיאה כי בעתיד, ככל שיבקש חוכר המקרקעין לשנות את השימוש בהם, "ניתן יהיה להתחשב בתשלום

הגבוה יותר, אשר נדרש כאן מהמשתמש, שהרי השומה לקחה כבר בחשבון את הייעודים הנוספים".

השופט י' אלרון, בדעת מיעוט, סבר כי יש לקבוע את מחיר הזכויות במקרקעין שהוקצו בפטור ממכרז בהתאם לזכויות שהוענקו בפועל. השופט י' אלרון ציין כי לשון תקנה 30(א) לתקנות אינה מעוררת שאלה פרשנית של ממש, שכן היא מתייחסת לאופן קביעת מחיר של "הענקת זכויות במקרקעין" ומשכך על השמאי הממשלתי לשום את הזכויות שהוענקו בלבד, וזאת בשונה מזכויות שניתן היה להציע במכרז. כמו כן, השופט י' אלרון הדגיש כי בכל הנוגע לפטור ממכרז המוענק להרחבת מפעל קיים, יש שני טעמים שעשויים להצדיקו: האחד, עניינו בכשל שוק העלול להביא לכך שמכרז פומבי יביא לתוצאה שאינה יעילה – למשל כשצד שלישי מעוניין בהעלאת שווי הקרקע כדי למנוע את התרחבות המפעל; השני, עניינו בכשלים של השוק, במצבים שבהם קיימים שיקולים חברתיים או ערכיים אחרים המצדיקים את הרחבת המפעל הקיים. השופט י' אלרון הבהיר כי מבלי לקבוע מסמרות ביחס לתכלית הפטור הקבוע בתקנה 25(11) לתקנות, ברי כי כל אחד מהטעמים שהוזכרו מצדיק לקבוע את מחיר הזכויות שהוענקו למבקש בהתאם לזכויות שהוענקו לו בפועל. כך, אם הטעם להענקת הפטור נובע משיקולים כלכליים, השימוש היעיל ביותר בקרקע יהיה זה שבעל המפעל יבחר בו ובהתאם יש לשאוף שמחיר המקרקעין ישקף את שווי השוק של מלוא הזכויות שניתן היה להציע במכרז. מנגד, אם הטעם העיקרי לפטור נובע מצרכים חברתיים שונים, יש להגביל את השימוש במקרקעין כך שיהלום את אותם צרכים ולהימנע מקביעת מחיר שלא משקף זכויות אלה, פן תסוכל האפשרות של בעל המפעל הקיים לרכוש את המקרקעין. על כן, השופט י' אלרון הציע לדחות את הערעור ולהותיר את פסק הדין של בית המשפט המחוזי על כנו.

5. מכאן הבקשה דנן, שבה נטען כי בפסק הדין נדונה לראשונה פרשנותה של תקנה 30 לתקנות בנסיבות של הרחבת מפעל קיים בפטור ממכרז. לשיטת המבקש, להלכה שנקבעה בפסק הדין השלכות חברתיות וכלכליות משמעותיות והיא עלולה לגרום, בנסיבות מסוימות, לסיכול ההיתכנות של הקצאת קרקע בפטור ממכרז כשהשימוש בה מוגבל לייעוד מסוים או מוגבל בזמן. המבקש מוסיף כי פרשנות דעת הרוב בפסק הדין מנוגדת לפסיקה המבחינה באופן ברור בין מס אשר נגבה ללא זיקה לשירות מסוים, לעומת מחיר אשר יש לו זיקה ברורה לערך השירות הניתן תמורתו. לטענת המבקש, הנסיבות בעניין זוהר, שהוזכר בפסק הדין, שונות מענייננו, שכן באותו עניין מדובר היה בקרקע שהוקצתה לנכי צה"ל בפטור ממכרז, על מלוא הזכויות הנוגעות לה. עוד נטען כי בעניין זוהר הובהר כי "המחיר שיקבע השמאי צריך לשקף את הערכת שוויה של הקרקע", כלומר שוויה בהתחשב בכל התנאים והמגבלות שנקבעו על ידי רמ"י, ולא

שוויה התיאורטי. לבסוף, מציין המבקש כי בכך ששופטי ההרכב נחלקו בדעותיהם יש כדי להצדיק קיומו של דיון נוסף.

6. לאחר עיון בפסק הדין ובטענות המבקש, הגעתי לכלל מסקנה כי דין הבקשה להידחות. סעיף 30(ב) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984 קובע כי דיון נוסף יתקיים אך באותם מקרים שבהם נפסקה הלכה העומדת בסתירה להלכה קודמת של בית המשפט העליון, או שמפאת חשיבותה, קשיותה או חידושה ראוי לקיים בה דיון נוסף. אין זה המקרה שבפנינו.

אכן, השאלה הפרשנית אשר עמדה במוקד פסק הדין – קרי, אם יש להתחשב במגבלות השימוש במקרקעין שנקבעו בחוזה החכירה במסגרת חישוב השומה שלפיה ייקבע מחיר המקרקעין שהוקצו בפטור ממכרז – טרם הוכרעה על ידי בית המשפט העליון, וכפי שציין המשנה לנשיאה בפסק הדין, סוגיה זו לא זכתה למענה מפורש גם בעניין זוהר. עם זאת, פסק הדין נושא הבקשה לדיון נוסף ביסס את קביעותיו ביחס לתקנה 30(א) לתקנות על כללי הפרשנות המקובלים בשיטתנו המשפטית (ראו והשוו: דנ"א 8496/17 ישרוטל בע"מ נ' פקיד שומה אילת, פסקה 7 (31.5.2018)). דעת הרוב התייחסה ללשון התקנה, וקבעה כי זו מתיישבת עם הפרשנויות המוצעות על ידי שני הצדדים להליך. לפיכך, פנתה דעת הרוב לבחון את התכלית הסובייקטיבית והאובייקטיבית של ההסדרים הרלוונטיים, והגיעה למסקנה כי פרשנות המשיבים היא הפרשנות המקיימת את תכליותיו של ההסדר בענייננו. בנסיבות אלה לא מצאתי כי יש מקום לחרוג מן הכלל לפיו הלכות נקבעות על ידי הרכב ראשוני של בית משפט זה ולא כל הלכה חדשה מצדיקה דיון נוסף (דנ"פ 6519/05 עיסא נ' מדינת ישראל, פסקה 8 (2.9.2005)). בענייננו, ככל שבפסק הדין נושא הבקשה דנן נקבעה הלכה חדשה, נראה כי לא זו בלבד שהיא אינה עומדת בסתירה להלכה קודמת של בית המשפט העליון, אלא שהיא עולה בקנה אחד עם הגישה הרווחת בפסיקה ולפיה יש לפרש באופן מצמצם את היקפן של ההוראות הנוגעות לפטור ממכרז, בהיותן חריג לכלל המחייב עריכת מכרז (ראו, למשל: ע"ס 1777/14 חן המקום בע"מ נ' עיריית קרית אוננו, פסקה 1 לחוות דעתי (16.6.2016)).

אשר על כן, הבקשה נדחת. משלא התבקשה תשובה, לא ייעשה צו להוצאות.

ניתנה היום, י"ט באלול התש"ף (8.9.2020).

ה נ ש י א ה