

עו"ד אמיר דרמר



גרסת הדפסה 

מאמר

קול קורא להשבת קרקעות רמ"י בעקבות שינוי ייעודן

מאת עו"ד צבי שוב ועו"ד דניאל גלעדי

בחודשים האחרונים הופתעו חוכרים רבים של קרקעות חקלאיות ששונה ייעודן, באזורים כגון קרית אונו, אור יהודה, אשקלון, באר יעקב ועוד, שנדרשו להשיב לרמ"י את הקרקעות שנחכרו על ידיהם במשך עשרות שנים.

במאמר זה, נבקש להציג את עיקרי ההסדר מול רמ"י בכל הנוגע להשבת הקרקעות כאמור, והאפשרויות העומדות בפניו של חוכר המתבקש להשיב קרקעותיו לנוכח שינוי ייעודן.

כבר בתחילת שנות ה-90 של המאה הקודמת, בעקבות העלייה הגדולה של עולי חבר המדינות, ביקשה המדינה לקדם תכנית לעידוד הבניה. לצורך כך, הוקמו ועדות שתפקידן היה לקדם וליעל את הבירוקרטיה הכרוכה באישור הליכי תכנון ובד בבד פעלו לשחרור מהיר של קרקעות לבניה, באמצעות החלטות מטעם מועצת רמ"י ("החלטות הבואינג"). ("בהחלטות הבואינג נקבע כי רמ"י יכולה הייתה לבקש השבת קרקעות חקלאיות כנגד פיצוי נכבד לחוכריהן ושיתופם בזכויות ובהטבות מהפשרת הקרקע.

במסגרת בג"ץ 244/00 הידוע בכינוי בג"ץ "הקשת המזרחית", אשר הוגש כנגד החלטות ה"בואינג", בוטלו החלטות "הבואינג", ובית המשפט קבע כי הפיצוי שניתן לחוכרי הקרקעות הינו מופלג, עולה על הפיצוי לו החוכרים זכאים ויוצר הפליה לא רק בין חוכרים חקלאים לא-חקלאים, אלא גם בין החוכרים החקלאים לבין עצמם. פסיקת בג"ץ "הקשת המזרחית" הובילה להקפאה כמעט מלאה בתוכניות לשינוי ייעוד של קרקעות רמ"י החקלאיות שהוחזקו על ידי חוכרים למטרות חקלאיות, ממש עד לימינו אנו, שכן, למדינה לא היה אינטרס לקדם תוכניות בקרקעות חקלאיות שעה שלא ידעה היא בוודאות כי תוכל לקבל את הקרקע חזרה לידיה עם

שינוי הייעוד ועת היה לה ברור כי היא נכונה למאבק משפטי בדבר פיצויים. מאידך, בעלי אותן קרקעות נמנעו אף הם מקידום תכנון ושינוי ייעוד שכן ביקשו להימנע מהשבת הקרקע לידי רמ"י, מקום בו הפיצוי שניתן להם לצורך עידוד השבת הקרקעות לא היווה תמריץ מספק להשבתן. בשנת 2014, 12 שנה לאחר בג"צ "הקשת המזרחית", החלו המדינה ורמ"י לנסות ולקדם פעם נוספת שחרור קרקעות לבניה לאור צורך לאומי – הורדת מחירי הדיור ויצירת תוספת דירות למשק. כך, בד בבד הוקמו הוד"לים (ועדות לדיור לאומי) והותמ"ל (הועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור) אשר תפקידן, בין היתר, לקדם, לייעל ולעקוף את הביורוקרטיה לאישור תוכניות לשינוי ייעוד למגורים בקרקעות חקלאיות. להשלמת התהליך חוקק החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה), תשע"ד-2014 (להלן: "החוק"), (לפיו מקום בו שינתה רמ"י ייעוד של קרקע חקלאית לקרקע למגורים, באמצעות תכנית מועדפת לדיור, כהגדרתה בחוק, יכולה רמ"י לדרוש את השבתה של הקרקע בכפוף לתשלום פיצויים קצובים לבעלי זכויות החכירה בה ומתן אפשרות לרכישה ללא מכרז של חלק מהמגרשים שבתוכנית.

נוסף על הפעולות דלעיל ובשונה מניסיונות העבר, על מנת למנוע מצב בו הפיצוי לחוכרים אינו מתמרץ דיו את השבת הקרקעות, החוק אפשר לחוכרים להשיג על הפיצוי הקצוב בהחלטות רמ"י ומשכך קיימת חשיבות מכרעת לבחינה שמאית ומשפטית של גובה הפיצוי לו זכאי החוכר, ובמקרים של חוכרים אשר יסרבו להשיב קרקעותיהם, החוק מאפשר הוצאת צווי סילוק יד ופינוי.

במקביל לחקיקת החוק קיבלה מועצת רמ"י 2 החלטות, החלטה 1469 ו-1470, המשלימות את הוראות החוק וקובעות את הנהלים הפנימיים ברמ"י לצורך קיום החוק והוצאתו אל הפועל. יחד עם זאת, הואיל ומדובר בעניין חדש אשר הטיפול בו מתחלק בין מחלקות שונות ומחוזות שונים, לפעמים המדיניות אינה אחידה ואינה ברורה.

במהלך השנה האחרונה הבחנו בסוגיות ראשונות להוצאתו לפועל של החוק, בדמות הודעות שנשלחות לחוכרי הקרקעות החקלאיות ופרסום הודעות בעיתונות מכוח החוק באזורים כגון קרית אונו, אור יהודה, אשקלון, באר יעקב ועוד.

נציג בפניכם להלן את עיקרי ההסדר והאפשרויות העומדות בפני החוכר המתבקש להשיב קרקעותיו לנוכח שינוי ייעוד. מבחינת החוכר, תחילתו של התהליך, כבכל הליך תכנוני, בפרסום הודעה בעיתון על הפקדה להתנגדויות של תכנית מועדפת לדיור בקשר עם המקרקעין, שכן במקרה בו קיימת התנגדות אף מצד החוכר, הוא ראוי להגיש התנגדות בתוך 60 ימים מיום הפרסום ובהנחה שהתוכנית אושרה, תתפרסם הודעה נוספת בעיתון בדבר אישור התוכנית. במקביל, על פי סעיף 29 לחוק, יודיע מגיש התוכנית לבעלי הזכויות במקרקעין על הגשת תכנית כאמור לוועדות התכנון וזאת על מנת להכין את בעל הזכויות בקרקע לכך שיידרש להשבתה לידי רמ"י.

כמו כן, בהתאם להוראות סעיף 29 לחוק, עם קליטתה של תכנית מועדפת לדיור בוועדה, לאחר שאושר כי הוגשה בהתאם לנדרש בחוק, תשלח על יד מנהל רשות מקרקעי ישראל יחד עם היועץ המשפטי של הרשות, הצעה לחוכר להתקשרות בהסכם השבה, אשר על פי החוק חייבת לכלול: (1) את מועד השבת הזכויות בקרקע ומסירת החזקה בה לידי רמ"י; (2) השבת הזכויות לידי מי שהיה בעל הזכויות לגבי קרקע להשבה אם התכנית המועדפת לדיור או התכנית רחבת היקף לדיור, לפי העניין, לא תאושר; (3) תמריץ מיוחד נוסף שתשלם רמ"י לחוכר עבור המקרקעין; ו-(4) הוצאות פינוי הקרקע להשבה שבהן תישא רמ"י (להלן: "ההצעה").

על אף האמור לעיל, במקרים רבים בהם נתקלנו, ההודעה לחוכר וההצעה להתקשרות בהסכם השבה נשלחו לחוכר לאחר פרסומה של התוכנית למתן תוקף, שכן התוכניות הראשונות לגביהן מוחל החוק הינן תכניות שהתהליכים לאישורם החלו טרם כניסת החוק והחלטות המנהל לתוקף, כך שישנה חשיבות נרחבת למעקב אחר הפרסומים בעיתון, שכן הדבר עשוי להקנות פרק זמן נוסף לחוכר להתכונן לפינוי המקרקעין והשבתם לרמ"י.

החלטה 1470 של רמ"י הינה ההחלטה המרכזית בנושא השבת הקרקעות מכוח החוק. החלטה זו קובעת מה יהיו מועדי השבת הקרקע לחוכר, מה היקף הפיצוי לו החוכר זכאי וכן תמריצים נוספים שישולמו לחוכר במידה ועמד בלוחות הזמנים.

להחלטה זו מצטרפת החלטה 1469 של רמ"י, אשר עניינה תמריץ נוסף בהתאם להוראות סעיף 29ג(ד) לחוק.

המועדים הקובעים

ההוראה המשמעותית ביותר במסגרת החלטה 1470 הינה ביחס למועד החתימה על ההסכם ומועד השבת הקרקע לידי רמ"י, שכן רק העומדים במועדים יהיו זכאים למלוא הפיצויים והתמריצים על פי הוראות החלטות 1470 ו-1469.

על פי הוראה 1470 על החוכר לחתום על ההסכם ולהשיב את החזקה בקרקע, בתוך 60 ימים ממועד משלוח ההצעה, כאשר במקרים חריגים ניתן יהיה להאריך את התקופה ב-455 ימים נוספים.

מועד זה הינו מועד קצר ביותר, בהתחשב בעובדה כי על החוכר להשיב את הקרקע כשהיא פנויה מכל אדם ו/או חפץ ומכל הערה המגבילה את העברת הזכות בלשכת רישום המקרקעין על שם רמ"י.

יחד עם זאת, חשוב לדעת כי מניסיונו קיימים מקרים בהם רמ"י נענית לבקשות לדחיית מועד העברת החזקה בקרקע לידיה גם לתקופות ארוכות יותר, וזאת מבלי לפגוע בזכויות החוכרים לקבלת מלוא הפיצויים והתמריצים על פי ההחלטות.

עוד קובע החוק, על מנת לרתום את החוכרים לשתוף פעולה עם רמ"י, כי יינתן לחוכר פיצוי בגין השבת הקרקע במועד שינוי הייעוד, בהתאם לשווי הקרקע, ביעודה כחקלאית וכן תמריץ נוסף שישולם לו אם יעמוד בכל המועדים הקבועים, כאמור לעיל. החלטות רמ"י יישמו את הוראות החוק בהיבט זה ואף הוסיפו על כך תמריץ נוסף.

הפיצוי הקבוע

בהתאם לסעיף 1 בהחלטה 1470, לחוכרים יינתן פיצוי בהתאם לשווי המקרקעין ביעודם כשטחים חקלאיים, וזאת בהתאם לסוג הגידול על פי חוזה החכירה או לפי סוג הגידול בפועל במועד שליחת ההצעה או במועד הפקדת התכנית, לפי בקשת החוכר, ובלבד שהגידול בפועל תואם את הגידולים המורשים על פי חוזה החכירה.

מתן הפיצוי הקבוע אינו מותנה והחוכר יהיה זכאי לקבלו בין אם עמד בלוחות הזמנים הקבועים בחוק ובהחלטות ובין אם לאו. החוכר אינו מחויב לקבל את גובה הפיצוי ככתבו וכלשונו ורשאי הוא לבקש שתערך בעניינו שומה פרטנית, אשר יכולה לכלול בין היתר פיצוי גם עבור מבנים חקלאיים ו/או יתרות שטחים מצרניים, שלא נכללו בתוכנית ושעיבודם לכשעצמם אינו כלכלי עבור החוכר.

במידה ותוגש בקשה לשומה פרטנית, יוציא השמאי הממשלתי הראשי שומה, אשר ניתנת להשגה בהתאם לנהלי רמ"י הרגילים. **אך חשוב ביותר לדעת כי אין הליך זה דוחה את המועד על חתימת הסכם ההשבה והשבת הקרקע.**

התמריצים

הן החלטה 1470 והן החלטה 1469 מעניקות תמריצים נוספים לחוכרים לשם עידודם לשתף פעולה עם הוראות החוק וההחלטות. אולם, על מנת שחוכר יהיה זכאי לתמריצים על פי החלטות 1470 ו/או 1469, עליו להשיב את הקרקע ואת החזקה בה במועדים הקבועים בהחלטות (או לחילופין בהתאם להסכמות שבין החוכר לרמ"י) וכן עליו להעביר את כל האישורים הנדרשים לשם העברת הזכויות בנכס בתוך 6 חודשים ממועד החתימה על הסכם ההשבה (מיום חתימת רמ"י על ההסכם), כאשר ניתן לקבל ארכה ל-3 חודשים נוספים, בכפוף לשיקול דעתה של רמ"י.

תמריץ זכות הייזום- החלטה 1470 מעניקה לחוכר שעמד בתנאים דלעיל זכות לרכוש חלק מהמקרקעין שבתוכנית המועדפת לדיור, בפטור ממכרז ובשווי שוק (שיקבע לאחר מכירת 40% מהקרקעות שבתוכנית). היקף המגרשים שיוקצו לחוכר לרכישה בפטור ממכרז, יהיו עד לשווי של 20% מהמקרקעין המושבים (ובאזורי עדיפות לאומית 25%), בערכם לפי תכנית שמכוחה ניתן להוציא היתרי בניה, כקבוע בהחלטה 1470 (להלן): **שווי מגרשי ההקצאה בפטור.**

תנאי לזכות זו, מעבר לעמידה בתנאים המפורטים לעיל, הינו, כי שווי מגרשי ההקצאה בפטור יהיה בשווי של לפחות מגרש אחד שלם בתוכנית המועדפת לדיור, וככל שהוא אינו בשווי כאמור, מספר חוכרים יכולים לרכוש מגרש במשותף.

חשוב לדעת, כי במקרה כאמור רצוי כי הצדדים יחתמו על הסכם שיתוף במקרקעין בטרם הם רוכשים יחדיו מגרש או שיתיעו בעורכי דין למציאת פתרונות חלופיים לשם כך.

תמריץ כספי נוסף- בהתאם להוראות סעיף 29ג(ד) לחוק ועל פי החלטה 1469 לעומד בתנאים המפורטים לעיל, מגיעה תמורה כספית נוספת בשווי 20% מגובה הפיצוי הקבוע. נציין כי תמריץ כאמור ישולם גם למחזיק בקרקע שאינו חוכר אך התבקש להשיב את החזקתו בקרקע וזאת בשווי הקבוע בחוק, ובלבד שחתם על הסכם ההשבה והשיב את הקרקע במועדים המפורטים בהצעה ובהסכם ההשבה.

לסיכום:

בניגוד להתנגדות שעוררו תחתיהן החלטות "הבואינג" נראה שהפעם החוק, יחד עם החלטות 1470 ו-1469 של רמ"י מצליחים לרתום אחריהם את המשק וטרם הועלו טענות משפטיות וחוקתיות בעניינם. הדבר הינו חיובי, שכן שחרור הקרקעות החקלאיות מוביל לפריחה תכנונית ומקדם את הבניה דבר אשר אף הוא הינו אינטרס מדיני ותורם לתושבי המדינה כולה.

הואיל והשבת קרקעות חקלאיות הינה מהלך שתופס תאוצה בימים אלה, נמליץ כי חוכרים של קרקעות חקלאיות יהיו ערים לפרסומים בעניין מקרקעיהם ויפנו מבעוד מועד לקבל ייעוץ משפטי ושמאי בעניין, על מנת שלא להגיע למועד ההשבה כשידם על התחלונה.