

עו"ד אמיר דרמר



גרסת הדפסה 

מאמר

זכות הייזום בהתאם לחוק לקידום הבניה במתחמים מועדפים לדיור - האם ניתנת למימוש?

מאת עו"ד צבי שוב וגב' ספיר סרוסי, מתמחה

החוק לקידום הבניה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה), תשע"ד-2014 (להלן: "החוק"), נחקק במטרה להתגבר על המחסור בדירות למגורים. הוא מתיר למדינה, בתנאים הקבועים בו, להשיב לידיה קרקעות ציבור שהוקצו לתקופות קצובות לחקלאים ולאחרים, וזאת לצורך בנייה מהירה של כמויות גדולות של דירות ובכפוף לתשלום פיצויים קצובים לבעלי זכויות החכירה.

רשות מקרקעי ישראל (להלן: "הרשות"), פועלת בימים אלו בהתאם להוראות החוק, להשבת קרקעות חקלאיות אשר נחכרו שנים רבות ואשר שונה יעודן למגורים, באזורים כגון קרית אונו, אור יהודה, אשקלון, באר יעקב ועוד. במאמר זה נבקש להציג את עיקרי ההסדר מול הרשות, את האפשרויות העומדות בפני החוכר ואת הקשיים בהם נתקלים החוכרים אל מול הרשות בבואם לממש את זכות הייזום המעוגנת אף היא בחוק.

במקביל לחוק הנ"ל קיבלה הרשות שתי החלטות מועצה, החלטות 1469 ו-1470, המשלימות את הוראות החוק וקובעות את הנהלים הפנימיים לצורך קיום החוק והוצאתו אל הפועל.

להלן עיקרי ההסדר:

כמקובל בהליכים תכנוניים, ההליך מתחיל בפרסום הודעה בעיתון על הפקדה להתנגדויות של תכנית מועדפת לדיור בקשר עם המקרקעין. החוכר, רשאי להגיש התנגדות בתוך 60 ימים מיום הפרסום. בהנחה שהתכנית אושרה, תתפרסם הודעה נוספת בעיתון בדבר אישור התכנית.

בהתאם לסעיף 29 לחוק, על מגיש התכנית להודיע לבעלי הזכויות על הגשת תכנית כאמור לועדות התכנון וזאת על מנת להכין את בעל הזכויות בקרקע לכך שיידרשו להשיבה לידי הרשות.

לאחר שאושר כי התכנית הוגשה בהתאם לנדרש בחוק, תשלח על ידי הרשות 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 הרשות; (2) השבת הזכויות לידי מי שהיה בעל הזכויות לגבי קרקע להשבה אם התכנית המועדפת לדיור או התכנית רחבת ההיקף לדיור, לפי העניין, לא תאושר; (3) תמריץ מיוחד נוסף שתשלם הרשות לחוכר עבור המקרקעין; (4) הוצאות פינוי הקרקע להשבה שבהן תישא הרשות (להלן: "ההצעה").

החלטה 1470 של הרשות 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.

אם החוכר משיג על גובה הפיצוי רשאי הוא לבקש שתיערך בעניינו שומה פרטנית במסגרתה יוציא השמאי הממשלתי הראשי שומה, אשר ניתנת להשגה בהתאם לנהלי רמ"י הרגילים. חשוב מאוד לדעת, כי הליך זה אינו דוחה את המועד על חתימת הסכם ההשבה והשבת הקרקע.

להחלטה זו מצטרפת החלטה 1469 של הרשות, אשר עניינה תמריץ נוסף בהתאם להוראות סעיף 29ג(ד) לחוק. רק מי שיעמוד במועדים הקבועים לחתימה על ההסכם והשבת הקרקע לידי הרשות, יהיה זכאי 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-45 ימים נוספים. עוד נקבע, 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. הרשות יישמה את הוראות החוק בהיבט זה ואף הוסיפה על כך תמריץ נוסף, הפיצוי הקבוע, בהתאם לסעיף 1 בהחלטה 1470, לחוכרים יינתן פיצוי בהתאם לשווי המקרקעין בייעודם כשטחים חקלאיים.

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 לרשות) וכן עליו להעביר את כל האישורים הנדרשים לשם העברת הזכויות בנכס בתוך 6 חודשים ממועד החתימה על הסכם ההשבה (מיום חתימת הרשות על ההסכם), כאשר ניתן לקבל ארכה ל-3 חודשים נוספים, בכפוף לשיקול דעתה של הרשות.

תמריץ כספי - 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 של 1,000 ₪ לדונם שיושב ומקסימום מיליון ש"ח, ובלבד שחתם על הסכם ההשבה והשיב את הקרקע במועדים המפורטים בהצעה ובהסכם ההשבה.

זכות הייזום - החלטה 1470 מעניקה לחוכר שעמד בתנאים דלעיל זכות לרכוש חלק מהמקרקעין שבתכנית המועדפת לדיור, בפטור ממכרז ובשווי שוק (שיקבע לאחר מכירת 40% מהקרקעות שבתכנית).

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 בתכנית המועדפת לדיור, וככל שהוא אינו בשווי כאמור, מספר חוכרים יכולים לרכוש מגרש במשותף.

באפשרות בעלי הזכויות להעביר את האופציה לרכישת המגרשים למי מטעמם, קרי - להמחות את האופציה לצד שלישי בתמורה. כיום, ניתן לראות כי השוק מכיר בשוויה הרב של זכות הייזום, וניתן לראות יזמים וקבלנים אשר רוכשים מבעלי הזכויות את הזכות ונכנסים בנעליהם בעסקה מול הרשות.

המחוקק כבר נתן דעתו לסוגיית זכות הייזום בתקנה 25 לתקנות חובת מכרזים, התשנ"ג - 1993, ופטר ממכרז התקשרות של הרשות בין היתר עם מי שהוא בעל זכויות באותם מקרקעין, צד לחוזה פיתוח, לחוזה חכירה או חכירת משנה לתקופה של עשרים ואחת שנים לפחות, מי שזכאי כדין להיות צד לחוזה כאמור וכן מי שהיה צד לחוזה כאמור או מחזיק במקרקעין באופן רצוף, עשר שנים לפחות, בהסכמת הרשות. כך למעשה ניתן לראות כי **החלטה 1470 הנ"ל, שנתנה זכות לפטור ממכרז כאמור, עיגנה זכות קיימת/**

לצערנו, בימים אלו, אנו נחשפים למקרים בהם הרשות מערימה קשיים על בעלי הזכויות ולא מאפשרת להם לממש את זכות הייזום.

כאמור, החלטה 1470 מעניקה לחוכר שעמד בתנאים זכות לרכוש 20% מהמקרקעין כאשר שווי מגרשי ההקצאה בפטור חייב להיות בשווי של לפחות מגרש אחד שלם בתכנית המועדפת לדיור. חשוב לציין, כדי לקבל את הטבת הייזום, במרבית המקרים, על בעלי הזכויות להתקשר בהסכם שיתוף עם בעלים נוספים בתחום התכנית, אך מצד שני, מסרבת הרשות למסור לאותם בעלי זכויות פרטי התקשרות עם בעלי מגרשים נוספים כך שבעלי זכות הייזום אינם מצליחים להתאגד ובכך למעשה מונעת מהם הרשות את האפשרות לרכוש את המגרש במשותף ולממש את זכות הייזום.

דוגמא נוספת להתנהלות הרשות היא, שבמקרים רבים חוכרים, אשר עמדו בכל תנאי הסכם ההשבה אשר נחתם עמם, קיבלו בסיומו של התהליך תשובה כי נשללת מהם זכות הייזום מטעמים טכניים וביניהם, המצאת אישורי מיסים מקוריים לרשות אשר נמסרו ללשכת רישום המקרקעין במסגרת הסדרת הרישום, דרישה ותוצאה אשר הינה נטולת בסיס מעוגן בדין או בעובדה ואיננה מידתית או סבירה.

לסיכום:

זכות הייזום ניתנה לבעלי הזכויות בהסכמי ההשבה, בנוסף לפיצוי הכספי, בשל הפגיעה הקניינית הקשה שנגרמה להם עם הפקעת זכויותיהם במקרקעין וזאת לאחר שעידו ועבדו את הקרקעות במשך עשרות שנים כמפעל חייהם, וביום בהיר אחד נדרשו להשיבם לרשות תמורת פיצוי זעום בלבד. אין מדובר בהטבה פילנטרופית, אלא בזכות שנועדה לכסות במעט על עוגמת הנפש, הנזק, האכזבה, ההפסדים הכלכליים ועוד, שנגרמו לחוכרים שנדרשים להפסיק את מפעל חייהם באופן פתאומי. הזכות שניתנת לחוכרים היא רק זכות לפטור ממכרז. הם אינם "זוכים" מן ההפקר בקרקע, אלא מקבלים זכות לרכוש במחיר מלא בפטור ממכרז את הקרקע ששינתה יעודה.

לפיכך, אנו סבורים כי הערמת הקשיים במתן הזכות אינה עניין של מה בכך עבור אותם בעלי קרקעות, וגם באם בעל זכויות לא עמד בדרישות הסכם ההשבה אין אנו סבורים כי יש מקום לשלול ממנו את הזכות מנימוקים קלי משקל, טכניים ולא מהותיים.