

בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 68067-05-20 מגשימים כפר שיתופי נ' רשות מקרקעי ישראל 22 יוני 2021

תיק חיצוני:

בפני כבוד השופט צבי דותן**העותר:** **מגשימים כפר שיתופי להתישבות חקלאית בע"מ**
ע"י ב"כ עוה"ד גד טיכו ועו"ד ישי שידלובסקי-אור

נגד

המשיבות: **1. רשות מקרקעי ישראל**
2. ועדת ההשגות על שומות רמ"י
ע"י ב"כ עוה"ד שרון לייב פלג

ספרות:

אריה קמר דיני הפקעת מקרקעין (1996)

חקיקה שאוזכרה:

פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943

פסק דין

1. העותר הוא כפר שיתופי אשר לו זכויות ב"משבצת" קרקע, ששטחה 2,645 דונם, בסמיכות ליישוב סביון במרכז הארץ, וזאת לפי הסכם שכירות תלת-שנתי מתחדש בינו לבין רשות מקרקעי ישראל (להלן – "**הסכם המשבצת**"). הסכם המשבצת האחרון, שנחתם בין העותר לבין רמ"י (להלן – "**המשיבה**"), נחתם ביום 29/7/04.

2. המקרקעין נושא עתירה זו הם שטח של 29.8 דונם, המהווה חלק מן המשבצת, והיה בהם מטע זיתים (להלן – "**המקרקעין**"). תכנית ממ/במ/4100, שפורסמה למתן תוקף ביום 29/5/03, שינתה את ייעוד המקרקעין מחקלאי למגורים.

3. הסכם המשבצת קובע (בסעיף 21) כי אם ישתנה ייעודה של המשבצת או של חלק ממנה, על ידי תכנית, תהיה המשיבה רשאית להביא את תקופת השכירות לידי סיום מוקדם, ולהחזיר לעצמה את החזקה באותו חלק מן המשבצת שלגביו שונה הייעוד, ומנגד, העותר יהיה זכאי לפיצוי, שייקבע ע"י ועדת הפיצויים.



4. בעקבות שינוי הייעוד, המשיבה אכן דרשה, בשנת 2011, להחזיר לעצמה את החזקה במקרקעין. בעקבות זאת, בשנת 2012 נעקר מטע הזיתים כולו, והמקרקעין הוחזרו, ביום 20/5/12, למשיבה.
5. לאחר דין ודברים, כולל הליך משפטי, נחתם בין הצדדים ביום 27/10/16 "הסכם להשבה ופיצוי", ובו הוסכם ונקבע "כי סכום הפיצוי הכספי אשר יחושב בהתאם להוראות החלטת המועצה¹ ייערך לפי שומה פרטנית שתוזמן על ידי הרשות בתוך 60 יום מיום חתימת ההסכם".
6. מטעם המשיבה נערכה אפוא ביום 4/5/17 שומת מקרקעין ע"י השמאי אורן שמני, שהתבסס בשומתו על שיטת ההשוואה, והגיע למסקנה כי שווי המקרקעין, כולל המטע, נכון למועד הקובע, הוא 31,170.41 ש"ח לדונם, ועל כן, גובה הפיצוי המגיע לעותר הוא 928,878 ש"ח.
7. העותר הגיש השגה, ע"י שמאי המקרקעין ארז כהן וצחי טנא. השמאים פעלו אף הם על פי שיטת ההשוואה, והגיעו לכלל מסקנה ששווי המקרקעין הוא 80,000 ש"ח לדונם, ובתוספת פיצוי עבור עקירת מטע הזיתים (672 עצים) בסך 638,400 ש"ח. סה"כ הפיצוי לעותר – 3,022,400 ש"ח.
8. ההשגה נדונה בפני השמאי המחוזי, מר דוד טוביה. השמאי המחוזי, בהכרעתו בהשגה, פעל לפי שיטת ההשוואה, ומסקנתו היא כי שווי המקרקעין 37,248 ש"ח לדונם, וסה"כ הפיצוי לעותר – 1,110,000 ש"ח.
9. לפי החלטה 1304 של מועצת מקרקעי ישראל, על החלטה זו יש זכות להגיש השגה לועדת ההשגות על שומות רשות מקרקעי ישראל.
10. העותר הגיש ביום 4/5/18 השגה לועדת ההשגות (השגה שניה), שמבחינת ערכי שווי המקרקעין, היא זהה לקודמתה (ראה פסקה 7 לעיל).
11. בדיון בפני ועדת ההשגות, טען העותר (בין היתר) כי המהות של זכויותיו בקרקע היא חכירה לדורות, ואילו המשיבה טענה כי זכותו של העותר היא רק זכות לשימוש בקרקע חקלאית, זכות לעיבוד חקלאי.
12. ועדת ההשגות על שומות רשות מקרקעי ישראל, בהחלטתה מיום 17/2/20, דחתה את גישות שני הצדדים בכל מה שנוגע לגישת השומה הנכונה במקרה זה. היא קבעה כי מושא ההכרעה בפניה איננו שאלת שווי השוק של המקרקעין, אלא שוויה של זכות חוזית מצומצמת, שמהותה שכירות לצורך עיבוד חקלאי של הקרקע. ולפיכך, גישת השומה הראויה היא שווי

¹ "החלטת המועצה" היא החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1285, ראה "הואיל" השביעי בהסכם הפיצוי.

בשימוש, היינו, דמי השכירות לקרקע שהושכרה לצורך עיבוד חקלאי. הועדה קבעה כי דמי השכירות השנתיים הם 500 ש"ח לדונם, ולאחר היוון לכל התקופה – סך 10,000 ש"ח לדונם. הועדה דחתה אפוא את השגת העותר, אימצה את מסקנת השווי שבהכרעת השמאי המחוזי בהשגה הראשונה (פיסקה 8 לעיל), וקבעה כי "שווי זכויות החוכר לצורך פדיון הפיצוי עומד על 1,110,000 ש"ח".

13. כנגד החלטתה של ועדת ההשגות הוגשה העתירה שלפניי.

החלטת ועדת ההשגות

14. להלן ציטוט מלא של החלקים העיקריים בהחלטת ועדת ההשגות.

11.2 גישת השומה לקביעת גובה פיצויי ההשבה לפי החלטה 1285
שני הצדדים, כמו גם השמאי המחוזי, הסתמכו על נתונים רבים לשווי קרקע חקלאית שבניהול רמ"י שלגביה חל הסכם הכולל סעיף השבה.

.....
הוועדה דוחה את גישת השומה האמורה. מושא ההכרעה שבנדון אינו בשאלת שווי השוק של הקרקע, כי אם בשווי זכות חוזית מצומצמת, שמהותה שכירות לצורך עיבוד חקלאי של הקרקע. לפיכך, סבורה הוועדה כי גישת השומה הראויה היא **שווי בשימוש**, דהיינו: היוון דמי השכירות לקרקע שהושכרה לצורך עיבוד חקלאי (לגידולים עונתיים או למטעים).

נתוני ההשוואה שהובאו ע"י הצדדים משקפים את **שווי השוק** של הקרקעות החקלאיות נכון למועד הקובע, ושווי שוק זה מגלם בנוסף לשווי השימוש החקלאי רכיב פוטנציאל הנובע מציפיות כלשהן. אומנם, ציפיות אלה קטנו משמעותית לאחר פסיקת "בג"ץ הקשת המזרחית" באוגוסט 2002, ועם זאת, ציפיות אלה עדיין קיימות, חלקן לגיטימיות ואף עוגנו בהחלטות רמ"י. כך למשל, החלטה 1285 דן (והחלטות מועצת מקרקעי ישראל שבאו אחריה) הקובעת תמריצים כספיים או זכות ייזום במגרשי בנייה לגבי קרקע חקלאית שהופשרה. דוגמה נוספת היא הפוטנציאל הנטען מצד המשיגה עצמה בהתאם להחלטת מועצת מקרקעי ישראל 1455 ועוד.

ציפיות אלו יש בהן כדי להסביר את מנעד המחירים לקרקע חקלאית (הכוללת סעיף השבה) המתקבל מעסקאות המכר ומהנתונים שהוצגו כאמור ע"י הצדדים (160-20 ש"ח למ"ר), שכן רכיב הפוטנציאל מושפע בראש ובראשונה ממיקומו של הנכס ומקרבתו לגורמי תשתית ופיתוח. מנגד, שווי זכויות העיבוד החקלאי אינו תלוי במיקום, אלא בעיקר בגורמים שונים שעניינם: טיב הקרקע, זכויות למים, סוגי העיבוד החקלאי וכו' (ר' **ע"א 1017/91 פסח משה ו-51 אח' נ' הכפר הירוק ע"ש לוי אשכול** (פס"ד מיום 1/4/96, פורסם בנבו). ככלל, לצורך אומדן זכות עיבוד חקלאי, מידת הקרבה ליישוב יוקרתי כזה או אחר היא גורם בלתי רלבנטי, שכן המיקום אינו משפיע על השימוש החקלאי. אמנם, ישנם מקרים שבהם למיקום עשויה להיות השפעה כאמור, אם הדבר משליך על אפשרות הגידול).

כאמור, ענייננו אינו **שווי השוק** של הקרקע, כי אם **שווי בשימוש** הנובע מזכות חוזית מצומצמת שמהותה עיבוד חקלאי של הקרקע. חיזוק לאמור נמצא בפרק ח' לקווים המנחים של השמאי הממשלתי הראשי מפברואר 2009, שעניינו "שומת שווי בשימוש למקרקעין חקלאיים". בהתאם לסעיף 3(ג) לקווים מנחים אלו, לצורך אומדן שווי בשימוש, גישת ההשוואה לעסקאות מכר של זכות חכירה בקרקע חקלאית שבניהול רמ"י היא **בעלת רמת תוקף נמוכה מאוד**, הואיל ועסקאות אלו מגלמות פוטנציאל להשבחה עתידית שתיוותר בעת הפשרת הקרקע. לפיכך, מחירי המכר בעסקאות אלו יוכלו לשמש

בקביעת רף עליון לשווי קרקע חקלאית באזורים שבהם הפוטנציאל מוערך כנמוך.

על האבחנה בין "שווי השוק" ובין "שווי בשימוש" ביחס לקרקע חקלאית שבניהול רמ"י עמדו בתי המשפט בשורה של מקרים, שבהם נדונה שאלת **פיצוי ההפקעה** הראויים לקרקע חקלאית שקיים לגביה חוזה הכולל סעיף השבה. באותם מקרים טען הגורם המפקיע כי יש לקבוע את גובה הפיצוי ע"פ שווי זכות העיבוד החקלאי בלבד, ולעומתו הגורם הנפקע סבר כי יש לקבוע את פיצוי ההפקעה על פי שווי השוק של הזכויות כפי שבא לידי ביטוי בעסקאות ההשוואה, המגלם רכיבים של פוטנציאל. ע"פ פסיקת בית המשפט, מבחן שווי השוק נכון לפיצוי הפקעה בלבד.

.....
 יוער, משעמדתנו היא כי גובה הפיצוי ייקבע ביחס לשווי בשימוש הנובע מזכות חוזית מצומצמת שמהותה שכירות לצורך עיבוד חקלאי של הקרקע, הרי שאין כל רלוונטיות לטענת המשיגה שלפיה מהותה של ההתקשרות המתחדשת היא ארוכת טווח וכמוה כחכירה לדורות.

11.3 מן הכלל אל הפרט

העסקאות שהובאו ע"י הצדדים אינן רלבנטיות, כי כאמור הן מגלמות שווי שוק הכולל רכיב פוטנציאל. משכך, מתייתר מאליו הצורך להכריע בין נתוני ההשוואה הנוגדים שהביא כל צד כתימוכין לעמדתו השמאית.

כתימוכין לעמדתה, מפנה המשיגה לפסקי הדין בפרשות שפירא (הפ (מרכז) 56020-02-13), אבידור 17473-07-09 ומנסור 4522/10. אולם, עיון בפסקי הדין הללו מלמד כי אין להיבנות מהם לענייננו, ויותר מכך – כי דווקא יש בהם משום סיוע לעמדתנו בהחלטה זו. נפרט ביחס לכל אחד מהם.

.....
 11.3.6 דמי שימוש לקרקע חקלאית – ככלל, קיים קושי להשיג סימוכין למחירי השכירות לשימושי חקלאות בעסקאות בין פרטיים (חוזי השכרת קרקע למטרת עיבוד חקלאי). הסיבה המרכזית לכך נעוצה בעובדה שרובן המוחלט של הקרקעות לשימושי חקלאות הן בניהול רמ"י, וזו משכירה את אדמותיה לשימושי חקלאות (אם באמצעות הסכם משבצת ו/או חוזה חכירה) במחירים נמוכים במכוון, כמעט אפסיים, אשר אין ללמוד מהם על מחירי השוק החופשי. אכן, חלק ניכר מהקרקעות שהושכרו ע"י רמ"י למטרת חקלאות, מושכרות בשכירות משנה בשוק החופשי במחירים הגבוהים משמעותית ממחירון רמ"י, ולכאורה ניתן היה ללמוד מעסקאות אלו לגבי שווי השוק של דמי השכירות, אלא שעסקאות אלה קשות לאיתור, שכן הן אינן פומביות ולצדדים אין עניין להציגן.

בתאריך 4/4/2017 ניתנה ע"י סגן השמאי הממשלתי הראשי דאז, מר אור לוי (להלן: סגן השמ"ר) חוות דעת לפרקליטות המדינה לצורך הליכים משפטיים, שעניינה הנחיה מקצועית-שמאית אודות גובה הפיצוי לפי סעיף 13 לפקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור), 1943. בחוות דעת זו, נדרש סגן השמ"ר, בין היתר, לשאלת גובה דמי השכירות לקרקע חקלאית. על אף הקושי המתואר לעיל, עלה בידיו של סגן השמ"ר לאתר עשרות חוזים וכן מספר פסקי דין הנוקבים בדמי השכירות לשימושי חקלאות אשר נקבעו בין פרטיים. על בסיס אסמכתאות אלו, קבע סגן השמ"ר במסקנתו הסופית, כי קרקע חקלאית באיכות טובה המתאימה לגידולי שלחין או מטעים ובעלת נגישות טובה עשויה להניב לבעליה דמי שכירות בסכום של עד כ-500 ש"ח לכל דונם לשנה. עוד נקבע, כי קרקעות באיכות פחותה, המתאימות עדיין לגידולי בעל, יושכרו במחירים נמוכים יותר, כ-100 ש"ח לדונם לשנה.

קביעתו זו של סגן השמ"ר עולה בקנה אחד עם פרק ח' לקווים המנחים (פורסם בפברואר 2009), לפיהם, סקר מחירי שכירות שנערך עבור אגף שומת מקרקעין בחודשים יולי – נובמבר 2008 מצביע על טווח מחירי

שכירות רחב שבין 200 ש"ח לדונם לשנה לבין 600 ש"ח לדונם לשנה (ראה הרחבה בנספח לקווים המנחים).
לא הוצגו בפני הוועדה נתונים אודות טיב הקרקע מושא השומה דן ואיכותה. לאור נתונייה של הקרקע (קרקע מישורית) ומיקומה במישור החוף באזור דרום השרון, המאופיין בעיקר בקרקע שלחין לגידולי מטעים ופרדסים לצד גידולי שדה, הובאו בחשבון דמי שכירות שנתיים למועד הקובע בסכום של **500 ש"ח לדונם** (לרבות עבור השימוש בזכויות המים)."

בענין שווי עצי הזית קיבלה ועדת ההשגות את השווי שנקבע ע"י השמאים מטעם העותר.

בסופו של דבר, התחשיב של ועדת ההשגות הוא כלהלן :

11. תחשיב שומה :

מרכיב הקרקע

דמי שכירות שנתיים לדונם	500 ₪
שיעור היוון	5%
שווי בשימוש למרכיב הקרקע למטעים	10,000.0 ₪
שטח המקרקעין בדונם	29.8
סה"כ שווי בשימוש למרכיב הקרקע	298,000.0 ₪

שווי השקעות

שווי עץ זית לרבות נטיעה+ מערכת השקיה	950.0 ₪
מספר עצי זית	672
סה"כ שווי עצי זית	638,400.0 ₪
שווי עצי הברוש	31,824.0 ₪
סה"כ השקעות	670,224.0 ₪

סיכום שווי נכס (גישת העלות)

סה"כ שווי בשימוש למרכיב הקרקע	298,000.0 ₪
שווי השקעות	670,224.0 ₪
סה"כ	968,224.0 ₪
בתוספת 5% בגין יזמות	1,016,635.2 ₪

12. החלטה :

לאור הפער הקטן בין תוצאת התחשיב שלעיל לבין התוצאה שאליה הגיע השמאי המחוזי, אנו מוצאים לנכון לאמץ את מסקנת השווי שבהכרעת השמאי המחוזי בהשגה הראשונה. על כן, ההשגה נדחת, ושווי זכויות החוכר לצורך פדיון הפיצוי עומד על 1,110,000 ש"ח (מיליון מאה ועשרה אלף שקלים חדשים)."

טענות העותר

15. טוען העותר כי שיטת ההשוואה היא השיטה האמינה ביותר מבין השיטות הקיימות להערכת נכסים, והיא המקובלת ביותר על בתי המשפט. השימוש בשיטת היוון ההכנסות (שזו השיטה שועדת ההשגות התבססה עליה בהחלטתה) באה לעזר כאשר שיטת ההשוואה אינה ישימה, בגלל חסרונן של עסקאות להשוואה. אולם במקרה דנן, השמאים מטעם העותר הציגו שורה ארוכה של עסקאות להשוואה (ראה בעמ' 14 לחוות דעתם מיום 20/5/17) ואף השמאי המחוזי בהחלטתו בהשגה הראשונה התבסס על שורה ארוכה של עסקאות להשוואה (ראה בסעיף

10.3 להחלטתו מיום 25/3/18), אך ועדת ההשגות התעלמה מן העסקאות הרלוונטיות שהוצגו בפניה. שלילה גורפת של שיטת ההשוואה תגרום לכך שהעותר לא יוכל לחזור ולרכוש, בכספי הפיצוי שקבעה הועדה, שטח של 29.8 דונם קרקע חקלאית. גישה המבוססת על היוון הכנסות, כאשר עסקינן במקרקעין בעלי מאפיינים כה ייחודיים – מטע זיתים בסמיכות ליישוב היוקרתי סביון – נראית, לטענת העותר, פיקטיבית.

16. העותר מתייחס לקביעת ועדת ההשגות, שלפיה: "עפ"י פסיקת בית המשפט מבחן שווי השוק נכון לפיצויי הפקעה בלבד", קביעה הנסמכת (בין היתר) על פסק הדין של כב' השופט שינמן ב-ה"פ (מרכז) 6574-07-08 מנדל נ' מע"צ החב' הלאומית לדרכים (אותו לא ציטטתי לעיל). לטענת העותר, ביהמ"ש בעניין מנדל הביע עמדה הפוכה לעמדת ועדת ההשגות, והיא, שגם כשמדובר בהחזרת קרקע למינהל בעקבות שינוי ייעוד, גישת ההשוואה היא הרלוונטית, ויש לשלם את הפיצוי לפי שווי השוק.

17. הטענה השניה, ואולי העיקרית, היא, שועדת ההשגות שגתה, הואיל ואיננו עוסקים בזכות שכירות של קרקע חקלאית, זכות לעיבוד חקלאי, אלא בזכות חכירה ארוכת שנים, חכירה לדורות, שהיא זכות הקרובה במהותה לבעלות. כלומר, ועדת ההשגות (כך לפי הטענה) שגתה בהגדרת זכויות העותר במקרקעין.

18. העותר טוען בהקשר זה, כי לא ניתן לראות את חוזה השכירות שבין העותר לבין רשות מקרקעי ישראל כהסכם שכירות לשלוש שנים, שעה שבפועל המקרקעין הוחזקו ע"י העותר ושימשו למטע זיתים, מזה כ-60 שנה.

19. בנוסף, עיון בחוזה השכירות מלמד, כי ניתנה לעותר לא רק הזכות לעיבוד חקלאי, כי אם גם הזכות להקמת יחידות מגורים ומבני ציבור.

20. נטען גם שעצם הזכות לקבלת פיצוי לפי החלטה 1285 משמעותה, שהעותר הוא בגדר חוכר לדורות, הואיל ופיצוי לפי החלטה 1285 ניתן **לחוכר**.

21. וכן שבהסכם הפיצוי עצמו (ב"הואיל" השלישי) נאמר כי העותר הוא "בעל זכויות בקרקע נשוא הסכם זה על פי חוזה חכירה/שכירות משבצת מיום 29/7/04".

22. וכן כי עצם השימוש במונחים "משבצת" ו"נחלה" מלמדים על זכות חכירה לדורות (ראה סעי' 7, 8, 12 להשלמת הטיעון בכתב מטעם העותר).

23. הסעד המבוקש בעתירה הוא להחזיר את התיק אל ועדת ההשגות, לשם ביצוע שמאות למקרקעין לפי שיטת ההשוואה.

אולם, ב"השלמת טיעון בכתב" מטעם העותר, הסעד המבוקש הוא שונה, היינו: לבטל החלטת ועדת ההשגות בכל הנוגע לרכיב שווי הקרקע (במובחן מרכיב שווי המחוברים, שאינו

במחלוקת) ולאשר את קביעת שווי הקרקע, כפי שנקבע ע"י השמאי המחוזי ביום 25/3/18. **ולחלופין** – להחזיר את הדיון בשאלת שווי הקרקע אל ועדת ההשגות, על מנת שתערוך את השומה לפי גישת ההשוואה.

טענות המשיבה

24. ועדת ההשגות מוסמכת לנקוט בכל שיטה שמאית מקובלת, בהתאם לשיקול הדעת המקצועי הרחב הנתון לה כערכאת מומחים. ועדת ההשגות אינה מוגבלת לגישות השומה שנקטו הצדדים, ורשאית היא לנקוט שיטה שמאית מקובלת אחרת, לשם ביקורת סבירותה של קביעה שמאית שניתנה ע"י ערכאה קודמת (השמאי המחוזי). ועדת ההשגות מצאה את נתוני ההשוואה כלא מתאימים, ולכן נכונה החלטתה לפעול בהתאם לגישת היוון ההכנסות, שהיא הנכונה והמתאימה במקרה של פיצוי בגין השבת קרקע עקב שינוי ייעוד.

25. הסכם ההשבה והפיצוי שנחתם בין הצדדים קובע כי הפיצוי יחושב בהתאם להוראות החלטה 1285 של מועצת מקרקעי ישראל. החלטה 1285 קבעה כלהלן:

"שונה ייעודם של מקרקעין בתכנית למטרת מגורים או תעסוקה, והנהלת רשות מקרקעי ישראל החליטה כי המקרקעין דרושים לצורך שיווק מיידי, תשלח הרשות לחוכר דרישת השבה בה יודיע לחוכר כי בכפוף לתנאים הקבועים בהחלטה זו, יהיה זכאי לפיצוי ולתמריצים, והכל כמפורט להלן:

1. השיב החוכר את המקרקעין עד מועד ההשבה, יהיה החוכר זכאי לפיצוי עבור זכויותיו במקרקעין, לרבות בגין הפגיעה בפרנסתו והשקעותיו במקרקעין, כמפורט להלן:

א. גובה הפיצוי:

(1) דונם קרקע המעובד בגידולי בעל – 6,000 ש"ח;

(2) דונם קרקע המעובד בגידולי שלחין – 12,700 ש"ח;

(3) דונם קרקע הנטוע במטעים – 30,800 ש"ח;

ב. סוג הגידול לפיו ישולם הפיצוי המפורט בס"ק א' לעיל יהיה בהתאם לגידול שהיה במועד בו נשלחה דרישת ההשבה או בהתאם לסוג הגידול במועד הפקדת התכנית, על פי בקשת החוכר.

ג. לחוכר שמורה הזכות לפנות לרשות ולבקש כי תיערך לו שומה פרטנית, אשר תכלול, במידת הצורך, פיצוי עבור מבנים חקלאיים שהוקמו בהסכמת הרשות ובהתאם להיתר בניה, וזאת במקום לקבל פיצוי בהתאם לסכומים המפורטים בסעיף קטן א' לעיל. החוכר יהיה זכאי להשיג על שומה זו בהתאם להחלטת מועצה 1181 או כל החלטה אחרת שתבוא במקומה. במקרה זה, עריכת שומה פרטנית והליך ההשגה לא ידחו את מועד השבת המקרקעין. נערכה שומה פרטנית לבקשת החוכר, גובה הפיצוי יקבע בהתאם לשומה הפרטנית בלבד."

במקרה דנן הוסכם בין הצדדים כי הפיצוי יחושב לא לפי השיעורים הקבועים, כמפורט בהחלטה 1285 לעיל, אלא לפי שומה פרטנית.

26. ועדת ההשגות צדקה בקביעתה כי את שיעור הפיצוי יש לקבוע לפי הזכות המצומצמת בה אחז העותר ביחס לקרקע, היינו, זכות חוזית מצומצמת, שמהותה שכירות לצורך עיבוד חקלאי, ולא לפי שווי השוק של הקרקע, באשר זה אינו משקף את זכויותיו של העותר ביחס לקרקע. נתוני ההשוואה שהביאו הצדדים משקפים את שווי השוק של קרקעות חקלאיות, ושווי שוק זה מגלם, בנוסף לשווי השימוש החקלאי, גם רכיב של פוטנציאל להשבחה עתידית. את הרכיב הזה אין להביא בחשבון, הואיל ושווי זכויות העיבוד החקלאי אינו תלוי במיקום, אלא בגורמים אחרים. יתר על כן, באומדן שיעור הפיצויים בגין זכויות חקלאיות, ככלל, אין רלוונטיות למיקום המקרקעין, מאחר שהמיקום אינו משפיע על אפשרויות הגידול. הטענה כי הפיצוי הוא נמוך ולא יאפשר לעותר לרכוש קרקע חלופית, דינה להידחות, שכן, הפיצוי הוא בגין זכות שכירות לצורך עיבוד חקלאי של הקרקע, ולא בגין שווי השוק של הקרקע.

27. המשיבות טוענות כי העותר העלה כבר בהליך משפטי אחר (ת.א. 20566-10-09 וגנר נ' קק"ל) את טענתו בענין הזכאות של חברי האגודה להיות חוכרים לדורות, והטענות נדחו, תוך שנקבע כי יחסי בעל קרקע-חוכר מוגדרים בחוזה חכירה חקלאי, אשר אין סיבה א-פריורי להניח כי הוא שונה ממתכונת היחסים המקובלת בהתקשרויות שבין קק"ל לבין חוכרים חקלאיים.

28. מכל מקום, נטען, כי הליך השגה בפני ועדת ההשגות נועד לבירור סוגיות שמאיות, ורק זו סמכותה של הועדה. אין היא מוסמכת לדון בסוגיות משפטיות הנוגעות לטיב זכויותיו הקנייניות או החוזיות של העותר. ככל שהעותר מבקש להעלות טענות באשר לזכויות הקנייניות במקרקעין, הרי שאין מקומן של טענות אלה במסגרת עתירה מנהלית נגד החלטת ועדת ההשגות.

ועדת ההשגות פעלה כדין עת קיבלה את החלטותיה על בסיס עמדת רמ"י לענין הזכויות של העותר במקרקעין, וכאשר אמדה את שווי הקרקע לפי שכירות לצורך עיבוד חקלאי. ככל שלעותר טענות בענין סיווג זכויותיו במקרקעין, לצורך שומת הפיצויים, היה עליו להפנות טענותיו אל הלשכה המשפטית ברמ"י.

דיון והכרעה

29. העותר החזיר למשיבה את החזקה בחלק ממקרקעי המשבצת, זאת בעקבות שינוי הייעוד של אותו חלק, מייעוד חקלאי לייעוד מגורים. הכללים בענין הפסקת חכירה בקרקע חקלאית, שייעודה שונה למטרת מגורים ותעסוקה, נקבעו, במועדים הרלוונטיים לענייננו, בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל 1285 מיום 3/6/13. החלטה זו, בסעיף 1(א) שלה, קבעה את גובה הפיצוי כלהלן: עבור דונם קרקע המעובד בגידולי בעל – 6,000 ש"ח. עבור דונם קרקע המעובד בגידולי שלחין – 12,700 ש"ח. עבור דונם קרקע הנטוע מטעים – 30,000 ש"ח. ואולם, סעיף 1(ג) באותה החלטה קבע כי "לחוכר שמורה הזכות לפנות ולבקש כי תיערך לו שומה פרטנית, אשר תכלול, במידת הצורך, פיצוי עבור מבנים חקלאיים שהוקמו בהסכמת הרשות ובהתאם להיתר בניה, וזאת במקום לקבל פיצוי בהתאם לסכומים המפורטים בסעיף קטן א' לעיל...".

30. באופן ספציפי יותר, בענייננו של העותר, מושב מגשימים, נקבעו הכללים (גם) בחוזה השכירות שבינו לבין המשיבה.

סעיף 21(ג) לחוזה השכירות קובע, כי "האגודה תהיה זכאית לפיצוי בעד זכויותיה והשקעותיה שהיו קיימות במועד סיום השכירות כאמור לעיל באותו חלק מהמשבצת שלגביו הסתיימה השכירות כאמור, לרבות עבור מחוברים שהושארו באותו חלק".
וסעיף 21(ד) לחוזה השכירות קובע כי "שיעור הפיצוי ייקבע ע"י ועדת הפיצויים המתמנית על פי החלטות מועצת מקרקעי ישראל...".

31. יתר על כן, בין העותר והמשיבה נכרת ונחתם "הסכם להשבה ופיצוי", ובו נקבע כי "מוסכם כי סכום הפיצוי הכספי אשר יחושב בהתאם להוראות החלטת המועצה (הכוונה היא להחלטה 1285 – צ' ד'), ייערך לפי שומה פרטנית שתוזמן ע"י הרשות בתוך 60 יום מיום חתימת ההסכם. בעל הזכויות יהיה זכאי להשיג על שומה זו בהתאם להחלטת מועצה 1304. יובהר ויודגש כי במקום בו נערכה שומה פרטנית לבקשת החוכר, גובה הפיצוי הכספי ייקבע בהתאם לשומה הפרטנית בלבד".

32. ניתן להיווכח, כי הן החלטה 1285, הן חוזה השכירות, ואפילו ה"הסכם להשבה ופיצוי", אינם קובעים ואינם מנחים כיצד לקבוע את גובה הפיצוי. יחד עם זאת, מהחלטה 1285 עולה בבירור כי הפיצוי הוא **פיצוי חקלאי** (היינו, לפי סוג הגידולים החקלאיים בקרקע), וניתן ללמוד מכך כי גם הפיצוי לפי שומה פרטנית צריך להיות פיצוי חקלאי, ולא לפי אמות מידה שונות לחלוטין.

33. הליכי השומה וההשגות השונות פורטו לעיל. כעת מונחת לפני עתירה נגד החלטת ועדת ההשגות, החלטה שניתנה ביחס להשגה שנייה שהגיש העותר, נגד החלטת השמאי המחוזי מיום 25/3/18.

34. ועדת ההשגות קבעה כבר בתחילת הדיון (סעיף 11.2) כי מושא הדיון איננו שווי השוק של הקרקע, כי אם שווי זכות חוזית מצומצמת, שמהותה שכירות לצורך עיבוד חקלאי של הקרקע. טוען העותר כי זכותו במקרקעין לא היתה זכות לעיבוד חקלאי, כי אם זכות חכירה לדורות.

יש לציין כי ועדת ההשגות בהחלטתה לא אישרה ולא שללה את הטענה כי זכויות העותר בקרקע היו זכויות של חכירה לדורות. ועדת ההשגות קבעה (בסיפא של סעיף 11.2 להחלטתה) "שאין כל רלוונטיות לטענת המשיגה שלפיה מהותה של ההתקשרות המתחדשת היא ארוכת טווח וכמוה כחכירה לדורות".

להבנת, כוונתה לכך, שמה שחשוב הוא **תוכן הזכויות** שבידי החוכר/השוכר/המחזיק, ולא אורך תקופת החזקה.

כך גם טען נציג המשיבה בפני ועדת ההשגות, "שגם אם יש חוזה לטווח ארוך ל-49 שנה, המדיניות היא זהה. אנחנו פודים קרקע מבעלי חכירה לטווח ארוך והמדיניות היא זהה" (פרוטוקול הדיון בוועדת ההשגות מיום 1/7/18, עמ' 4, ש' 28-30).

וכן ב"טיעון המשלים בכתב" בעתירה זו (בסעיף 24), שם טענה המשיבה "כי גם בעלי חוזי חכירה לדורות בקרקע חקלאית זכאים, בעת שינוי ייעודה של הקרקע החקלאית שבתחום החוזה, לפיצוי חקלאי בלבד, ומכאן שגם אם היינו מקבלים את טענות העותר (המוכחשות) לזכות לחכירה לדורות, הרי שלא היה בכך כדי להקנות לו פיצוי מעבר לפיצוי החקלאי".

35. אכן, ישנה הבחנה יסודית, שנהגה בארץ עוד טרם קום המדינה, בין קרקע חקלאית לקרקע עירונית ([בג"ץ 4736/03 אלון חברת הדלק נ' שר התעשייה והמסחר](#), בפיסקה 26). העקרונות המנחים, שנקבעו בהחלטה מס' 1 של מועצת מקרקעי ישראל מיום 17/4/65, ביחס לקרקע עירונית, הם שונים בתכלית מעקרונות ההחכרה של קרקע חקלאית (שם, בפיסקה 27). כאשר בחוזי המינהל עסקיני, יש להבחין בין חוזים במגזר החקלאי לסוגיהם השונים, לבין חוזים במגזר העירוני, למגורים או לעסקים ([ע"א 8729/07 אירונמטל נ' קק"ל](#), בפיסקה 22). בית המשפט הכיר לא אחת בחוכרי קרקע עירונית כבעלי זכות חכירה הקרובה במהותה לבעלות ([אלון חברת הדלק](#), בפיסקה 28). לעומת זאת, זכויותיהם של החוכרים החקלאיים דומות יותר לאלו של שוכרים (א' קמר, [דיני הפקעת מקרקעין](#), הוצאת מירב, מהד' 8, תשע"ד-2013, כרך ב', בעמ' 787).

36. ככלל ניתן לקבוע כי –

"החקלאים קיבלו זכויות החזקה (קצרות טווח או ארוכות טווח) לשם ייעוד ספציפי: **עיבוד הקרקע**, במחיר נמוך (שהפך לסמלי), במה שנתפס כמשאב לאומי. הן חוזית והן בהחלטות המינהל (שלא בוטלו) נקבע כי אין להעניק לחקלאים פיצויים או זכויות מעבר לערך ההסתמכות "החקלאי" של המקרקעין, גם במימוש של זכויות, וגם בשינוי ייעוד. עמדה זו שבוטאה בהחלטה מס' 1, זכתה לכאורה לגיבוי מחודש ולתמיכה משמעותית בפרשת קיבוץ שדה נחום, תוך שביהמ"ש העליון קובע מפורשות – בכל הזדמנות ובדקדקנות – כי מישור ההתייחסות למקרקעין עירוניים וחקלאיים הינו **שונה**. ההסכמים השונים, מהם הסכמי חכירה, ומהם הסכמים מתחדשים ל-3 שנים, וכך גם החלטות המינהל, קובעים נחרצות את הזכויות המוגבלות הקיימות למחזיק בקרקע חקלאית, ואת בסיס פיצוי ההסתמכות "החקלאי" במקרה של הפקעה, שינוי ייעוד וכיו"ב, כאשר הקרקע חוזרת למחכיר". (ד"ר א' קמינצקי, "**חכירה לדורות**", הוצאת בורסי, התשע"א – 2011, בעמ' 495-496).

וכן בהמשך (שם, בעמ' 501):

"... שאין לכאורה לחוכר או למחזיק זכויות פיתוח בקרקע חקלאית אלא **זכות שימוש לשם עיבוד חקלאי בלבד**, וזוהי הסכמתם המקורית

של הצדדים להסכם, כפי שבאה לידי ביטוי בהחלטות המינהל התקפות".

וכך מצינו גם בספרו של המלומד א' קמר (שצוטט לעיל) (שם, כרך ב', עמ' 788) כי –

"הכלל הוא, שקרקע חקלאית ששונה ייעודה תוחזר לרשות בתמורה לפיצוי. בסיס הפיצוי הוא שווי המחוברים והפגיעה בפרנסת החוכר, אשר נקבעת על פי השימוש החקלאי של הקרקע (החלטה מס' 969 של מועצת מקרקעי ישראל)".

37. השאלה מה היה תוכן זכויותיו של העותר במקרקעין נלמדת בראש ובראשונה מהחוזה שבין העותר לבין המשיבה.

כותרתו חוזה שכירות, העותר הוא שוכר, ותקופת השכירות 3 שנים. בפועל, מחזיק העותר במקרקעי המשבצת מזה עשרות שנים. תקופת השכירות האחרונה נסתיימה ביום 30/9/04, אך בפועל ממשיך העותר להחזיק במקרקעי המשבצת עד היום, ואת המקרקעין נשוא העתירה ממשיך להחזיק עד יום 20/5/12, מועד החזרתם למשיבה.

מעמדם של חברי האגודה הוא מעמד של בני רשות.

38. סעיף 2(א) לחוזה קובע (בין היתר) כי החוזה אינו חל על שטחי המשבצת שאינם ראויים לעיבוד חקלאי. ללמדנו כי כל מהותו ותכליתו של החוזה היא עיבוד חקלאי, עד כדי כך, ששטחים בתוך תחום המשבצת שאינם ראויים לעיבוד חקלאי, אין לעותר כל זכות בהם.

39. סעיף 3 לחוזה קובע כי "מטרת השכירות היא:

- א. ניצול השטח העליון של הקרקע לצרכי חקלאות בלבד.
- ב. הקמת מבנים משקיים ושימוש בהם למטרה חקלאית בלבד.
- ג. הקמת יחידות מגורים ומגורים בהן.
- ד. הקמת מבני ציבור ושימוש בהם".

ניכר וברור כי מטרת השכירות היא חקלאית מובהקת, וזו בלבד. נכון שהחוזה מאפשר גם הקמת יחידות מגורים ומבני ציבור, אלא שהחוזה חל על כל תחום המשבצת של המושב, ותחום המשבצת כולל (גם) חלקות א', שהן מיועדות (בין היתר) למגורי החקלאי, ואילו המקרקעין נשוא הדיון הם חלק קטן מן המשבצת, ומהווים חלק מחלקה ב', וחלקה ב' מיועדת לשימוש חקלאי בלבד.

40. נמשיך בסעיפי החוזה וניווכח, כי בסעיף 4(ג) לחוזה מתחייב העותר "לגרום לכך שהמשבצת תיועד או שתהא מיועדת לעיבוד, בשלמותה, על ידי זריעה, נטיעה, והקמת מבנים למשקים חקלאיים, בעצמה ו/או ע"י חברי האגודה".

41. נוכח כל האמור עד כאן, דעתי היא, שצדקה ועדת ההשגות בקביעתה, כי מושא ההכרעה הוא שווי זכות חוזית מצומצמת, שמהותה שכירות לצורך עיבוד חקלאי של הקרקע.

42. קביעה זו של ועדת ההשגות מופיעה ממש בפתח הדיון כקביעה מוחלטת, כנקודת מוצא לדיון, והראיתי, שזוהי קביעה נכונה.

כפועל יוצא מנקודת המוצא הזאת, קובעת הועדה: **"לפיכך** סבורה הועדה כי גישת השומה הראויה היא שווי בשימוש, דהיינו היוון דמי השכירות לקרקע שהושכרה לצורך עיבוד חקלאי (לגידולים עונתיים או למטעים)". זוהי, לדעת ועדת ההשגות, גישת השומה הראויה, ולא גישת ההשוואה לעסקאות אחרות, המשקפות "שווי שוק" של קרקע חקלאית, הואיל ושווי שוק מגלם (בנוסף לשווי השימוש החקלאי) גם פוטנציאל עתידי, הנובע מציפיות כלשהן, פוטנציאל המושפע בעיקר ממיקומו של הנכס ומקרבתו לגורמי תשתית ופיתוח. לעומת זאת, שווי הזכות לעיבוד חקלאי אינו תלוי במיקום או במידת הקרבה ליישוב יוקרתי כזה או אחר. המיקום אינו משפיע על השימוש החקלאי. הפוטנציאל העתידי אינו רלוונטי ואינו נכלל בגדרה של שווי זכות העיבוד החקלאי.

43. חיזוק לקביעותיה אלה מצאה הועדה בפרק ח' של הקווים המנחים של השמאי הממשלתי הראשי, מפברואר 2009. באותה הנחייה נאמר כי "שווי בשימוש" של מקרקעין חקלאיים הוא למעשה השווי ללא מרכיב הפוטנציאל לשינוי ייעוד. הקווים המנחים (כך נאמר בהם) נועדו לסייע בעת עריכת שומת "שווי בשימוש" לנכסים אלה, באמצעות כימות התועלת הכלכלית אשר צומחת מהעשייה החקלאית במקרקעין. הקווים מנחים כי "גישת היוון ההכנסות לדמי השכירות הראויים למטרה חקלאית היא הגישה העדיפה לשומת "שווי בשימוש" לקרקע חקלאית", ואילו גישת ההשוואה לעסקאות אחרות תהיה, במקרה כזה (לנוכח קיומו של מרכיב הפוטנציאל), בעלת תוקף נמוך. אלה הן הנחיות מפורשות וברורות של השמאי הממשלתי הראשי, וברור אפוא שאין כל עילה להתערב בהחלטת ועדת ההשגות, שהחליטה לנקוט בגישה שמאית זו, תוך שנימקה וביארה את החלטתה באר היטב.

44. לא נכונה התייחסותו של העותר (בפיסקאות 2-3 לכתב העתירה) לפסק הדין של כב' השופט שינמן בתיק ה"פ (מרכז) 6574-07-08 עמיר מנדל נ' מ.ע.צ. הדברים המצוטטים מפסק דין זה בכתב העתירה, מתייחסים, במפורש, להפקעה ולפיצויי הפקעה, ולא להחזרת קרקע חקלאית לרמ"י בעקבות שינוי ייעוד. ובהמשך פסק הדין מעלה כב' השופט שינמן את השאלה, "האם יש הבדל או הבחנה בין הפיצוי שיש לשלם לבעל הזכות בקרקע בגין השבת הקרקע למינהל על פי חוזה החכירה, לבין הפיצוי שיש לשלם לנפקע במסגרת פיצויי הפקעה". ותשובתו לשאלה זו: "לדידי, מדובר בהליכים שונים, שעוגנו בדינים שונים, המאפשרים את נטילת הקרקע, כאשר בכל אחד מהם הוראות וחיקוקים רלוונטיים שונים".

45. **לסיכום, אני דוחה את העתירה.**

העותר יישא בהוצאות המשיבות בסך 30,000 ש"ח.

ניתן היום, י' תמוז תשפ"א, 20 יוני 2021, בהעדר הצדדים.



צבי דותן 54678313

נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

[בעניין עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו – הקש כאן](#)