



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 22-09-48831 נהריה כפר שיתופי להתיישבות חקלאית בע"מ נ' רשות מקרקעי ישראל ואח'

תיק חיצוני:

לפני כבוד השופט הבכיר ד"ר מנחם רניאל

העותרת: נהריה - כפר שיתופי להתיישבות חקלאית בע"מ

נגד

המשיבות:

1. רשות מקרקעי ישראל
2. כוכב היהלום - חברה לבנייה ויזמות בע"מ
3. הולנדר ובניו - חברה לבניין בע"מ
4. ינון-חי השקעות (97) בע"מ
5. אושרי שלוש - יזמות והשקעות בע"מ

פסק דין

- 1
- 2 1. זו עתירה כנגד החלטת המשיבה 1 (להלן: המשיבה) מיום 21.6.21 לדחות את ההשגה
- 3 המשפטית שהגישה העותרת ביום 21.2.21 כנגד המפרט הכספי שנערך ביום 9.12.20 ביחס למגרשים
- 4 102,103,200,201 לפי תוכנית ג/נה/מק/109 לפיו נדרשה העותרת לשלם 91% מערך הקרקע –
- 5 63,404,275 ₪ נכון למועד עריכת המפרט הכספי על פי שומת השמאי אלי נטלי כהן מיום 20.10.20.
- 6
- 7 2. העותרת ביקשה שורה של סעדים:
- 8 א. לקבוע כי האופן בו חישבה המשיבה את מחיר המקרקעין מפר את הסכם ההשבה והפיצוי
- 9 שבין הצדדים מיום 29.4.14;
- 10 ב. לקבוע כי פרק 8.18.14 לקובץ החלטות המינהל – שינוי יעוד למטרת מגורים ו/או תעסוקה,
- 11 שאותו החילה המשיבה אינו חל במקרה זה;
- 12 ג. לקבוע כי מחיר מגרשי ההקצאה בפטור ממכרז הוא בהתאם לסעיף 4 להסכם ההשבה התואם
- 13 את החלטת רמ"י 1285 שהיתה בתוקף בעת חתימת הסכם ההשבה. בהתאמה, להורות למשיבה
- 14 להנפיק מפרטים כספיים חדשים בהם יקבע שווי מגרשי ההקצאה לעותרת בפטור ממכרז לפי ממוצע
- 15 המחירים המשוקלל של \$40 המגרשים הראשונים ששווקו;
- 16 ד. להורות על תיקון השומה באופן שיביא בחשבון הפחתה של מלוא עלויות הפיתוח בסך כ-32
- 17 מיליון ₪ בהתאם להסכם ההשבה.
- 18 ה. לקבוע כי "חלוף הזמן" בין פרסום המכרזים לבין עריכת המפרטים אינו עילה לביצוע
- 19 התאמות במחיר מגרשי ההקצאה.
- 20
- 21



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 22-09-48831 נהריה כפר שיתופי להתיישבות חקלאית בע"מ נ' רשות מקרקעי ישראל ואח'

תיק חיצוני:

- 1 3. לטענת העותרת, יש לחשב את מחיר המגרשים, לפי הסכם ההשבה, לפי ממוצע המחירים
- 2 המשוקלל של 40% המגרשים הראשונים בעוד המשיבה מחשבת לפי "שומה עדכנית". העותרת טענה
- 3 כי הסכם ההשבה מחייב את המשיבה ונערך לפי החלטות רמ"י אותה עת וקבע את שיטת החישוב
- 4 הנטענת על ידה. רק בקובץ החלטות המינהל משנת 2019 נקבע לראשונה שהחישוב יהיה לפי "שומה
- 5 עדכנית". לטענת העותרת, המשיבה פועלת בניגוד להסכם ההשבה, החלטה 1285 ופסק הדין בעת"מ
- 6 (באר שבע) 31702-02-21 סאב ניהול יזמות והשקעות בע"מ נ' רשות מקרקעי ישראל ודין החלטתה
- 7 להתבטל. ההסכם נוסח באופן מפורש ויש לקיימו. בנוסף נטען לחוסר סבירות קיצוני בהחלת קובץ
- 8 החלטות באופן רטרואקטיבי.
- 9
- 10 4. לעניין הוצאות הפיתוח, טענה העותרת שהמשיבה פעלה בחוסר סמכות בעריכת שומה שאינה
- 11 מכירה בהוצאות הפיתוח כפי שנקבע בהסכם, על בסיס התחשבות בחלוף הזמן.
- 12
- 13 5. המשיבות 2-5, הקשורות בהסכם עם העותרת, תמכו כמובן בעמדת העותרת, וממילא לא היה
- 14 מקום כלל לצרפן כמשיבות לעתירה, שכן אינן הרשות שקיבלה את ההחלטה, רשות אחרת הנוגעת
- 15 בדבר, או מי שעלול להיפגע מקבלת העתירה, כאמור בתקנה 6 לתקנות בתי המשפט לעניינים מנהליים
- 16 (סדרי דין).
- 17
- 18 6. המשיבה השיבה לעתירה וטענה כי המועד הקובע לעריכת השומה הוא סמוך למימוש
- 19 ההקצאה, דהיינו בשנת 2020, ולא בשנת 2014. מכאן שיש להחיל את קובץ החלטות כנוסחו בשנת
- 20 2020. לא ניתן לקרוא לתוך הסכם ההשבה כוונה להקפיא לזמן בלתי מוגבל את שווי המגרשים, בניגוד
- 21 לחובתה של הרשות לגבות עבור הקרקע את ערכה המלא. העותרת היא שערכה את מימוש עיסקת
- 22 הייזום, כך שיצאה לפועל 6 שנים לאחר הסכם ההשבה, והעמידה על הזכות על פי הסכם ההשבה היא
- 23 חוסר תום לב. אשר להוצאות הפיתוח, יש לנכות את הוצאות הפיתוח ששולמו בפועל ולא הוצאות
- 24 הפיתוח המופחתות, שכן אין להוסיף הטבה על הטבה.
- 25
- 26 7. לטענת המשיבה, החלטה 1285 כנוסחה בעת חתימת הסכם ההשבה אינה חלה בניסבות
- 27 העניין, שבהן אושרה העיסקה על ידי הנהלת המשיבה רק ביום 28.12.20, וזה המועד שבו התגבשה
- 28 עיסקה בין הצדדים. זאת, לאחר שהעותרת היא שביקשה לעכב את העיסקה. כך גם על פי נוהל הביצוע
- 29 הנוהג במשיבה. המשיבה טענה כי על פי סעיף 4.3 להסכם ההשבה, היה בידי המשיבה לראות את בעל
- 30 הזכויות כמי שוויתר על זכותו לרכוש את המגרשים, ועל כן יש לראות את מכתבה של המשיבה מיום
- 31 28.4.19, שהעותרת הסכימה לו, כחווה עדכני בין הצדדים, הקובע שנוהלי רמ"י גוברים על האמור
- 32 בהסכם ההשבה.
- 33



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 22-09-48831 נהריה כפר שיתופי להתיישבות חקלאית בע"מ נ' רשות מקרקעי ישראל ואח'

תיק חיצוני:

- 1 8. עוד טענה המשיבה כי יש לפרש את החלטה 1285 באופן התואם את תכליתה, שמחיר מגרשי
- 2 הייזום ישקף את שוויים הריאלי במועד ההקצאה בפועל. על כן יש לחשב את שווי מגרשי הייזום על
- 3 בסיס שומה עדכנית. רף ה-40% נועד להציב ריצפה נורמטיבית לשומת הקרקע, אך לא למצות את
- 4 יישום כללי השמאות המקובלים. זאת מסיקה המשיבה מכך שנאמר שמחיר מגרשי ההקצאה בפטור
- 5 ייקבע לאחר שיוק של 40% לפחות מכלל המגרשים, ויעמוד על הממוצע המשוקלל של המחירים שזכו
- 6 במכרזים.
- 7
- 8 9. המשיבה התייחסה לפסק הדין שניתן על ידי בית המשפט העליון בע"מ 1122/22 **רשות**
- 9 **מקרקעי ישראל נ' סאב ניהול יזמות והשקעות בע"מ** ביום 1.1.23 וטענה שנסיעות אותו מקרה שונות
- 10 באופן מהותי מהנסיבות בתיק זה.
- 11
- 12 10. אשר להוצאות הפיתוח, טענה המשיבה שהעותרת לא העלתה בעתירה כל טענה בעניין ניכוי
- 13 הוצאות הפיתוח, ויש לראותה כמי שזנחה טענותיה. העותרת זכתה להטבה בשל כך שמדובר ביישוב
- 14 בקו עימות, וסעיף 8.18.14 (ח) לקובץ ההחלטות קובע שהחוכר לא זכאי להנחות עבור רכישת מגרשי
- 15 ההקצאה בפטור ממכרז, לרבות הנחת אזור. לפיכך נוכח הוצאות הפיתוח לפי התשלום בפועל.
- 16
- 17 11. העותרת טענה בעיקרי הטענות מטעמה, שפסק דינו של בית המשפט העליון בעניין **סאב יזמות**
- 18 מחייב את קבלתה של העתירה בסוגיית שווי המגרשים, ומייתר את הדיון בהוצאות הפיתוח. זאת, הן
- 19 בשל השתק פלוגתא ביחס לטענות המשיבה, והן על פי מניעות, שכן המשיבה אמרה בהחלטתה
- 20 שהמחלוקת המהותית היא אותה מחלוקת שהיתה בעניין **סאב יזמות**. עוד טענה העותרת שאין
- 21 בהסכם ההשבה הוראה בדבר הגבלת מועד מימוש עיסוקת הייזום, וההוראות של ההסכם חדות
- 22 וברורות בקשר לקביעת שווי המגרשים, ולא היתה הסכמה על שינוי ההוראות. בנוסף טענה לפרשנות
- 23 לא נכונה של המשיבה את ההסכם והחלטה 1285. לעניין הוצאות הפיתוח, טענה העותרת שבסעיף 5
- 24 להסכם ההשבה נקבע שהעותרת תישא בעלויות הפיתוח, אך אלה לא הופחתו, בשל יישום החלטות
- 25 מאוחרות יותר, ללא סמכות.
- 26
- 27 12. אני דוחה את הטענה להשתק פלוגתא בפסק דין **סאב**. כעולה מפסק הדין של בית המשפט
- 28 העליון, רמ"י טענה בפני בית המשפט העליון לפירוש מסוים של החלטה 1470, שלפיו מחיר המגרשים
- 29 צריך לשקף את שוויים הריאלי. זאת, על בסיס המוסכם בהשבה, לפיו "הכל על פי האמור
- 30 בהחלטת המועצה". בית המשפט העליון לא דן ולא הכריע בשאלת פרשנותה של החלטה 1470. בית
- 31 המשפט העליון החליט שמה שמחייב את הצדדים הוא הסכם ההשבה, המבטא את תוכן ההסכמות
- 32 שהושגו ביניהם, ועל פיו התחייבו לפעול. על כן עסק בפרשנות הוראות ההסכם ולא בפרשנות החלטה
- 33 1470. מדובר בחוזה שלשונו אינה משתמעת לשתי פנים, ויש לה מעמד מכריע. על כן, אף שנוסח
- 34 ההסכם פוגע בקופה הציבורית, אין בכך כדי לשנות מושכלות יסוד בדבר כיבוד ההסכם הקובע את



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 22-09-48831 נהריה כפר שיתופי להתיישבות חקלאית בע"מ נ' רשות מקרקעי ישראל ואח'

תיק חיצוני:

- 1 דרך חישוב שווי המגרשים. מדובר בהכרעה בנוסחו של הסכם ספציפי, שאינו ההסכם העומד לדיון
2 כאן. על כן, אין זהות בפלוגתאות, אף ששני ההסכמים עוסקים בהשבה ושני ההסכמים עוסקים בשווי
3 מגרשים.
4
- 5 13. אני דוחה גם את טענת העותרת כאילו המשיבה מנועה מלטעון שפסק דין סאב חל על מקרה
6 זה. בהחלטה מיום 21.6.22 הוזכר פסק הדין בבית המשפט לעניינים מנהליים, וכי רמ"י הגישה ערעור
7 לבית המשפט העליון, בשל עמדתה שבית המשפט המנהלי טעה בפירוש החלטה 1470. בהחלטה נאמר
8 מדוע פסק הדין של בית המשפט המנהלי מוטעה, ומדוע לכן יש לנהוג מנהג שונה במקרה זה. זאת, על
9 בסיס ההנחה שהדיון הוא בפרשנות החלטה 1470. בית המשפט העליון לא הכריע בפרשנות החלטה
10 1470, וככל שאמר דברים בעניין זה, הוא אכן תומך בעמדת רמ"י בדבר פרשנות החלטה, אך הבסיס
11 לפסק דינו של בית המשפט העליון הוא פרשנות ההסכם הקובע את חובות וזכויות הצדדים. על כך לא
12 דיברה ההחלטה כלל.
13
- 14 14. פסק דין סאב חל על המקרה כהלכה שנפסקה בבית המשפט העליון, לפי סעיף 20 לחוק יסוד:
15 השפיטה, ולא כהשתק פלוגתא. לפי פסק דין זה:
16 "חווה רשות נבדל בהיבטים מסוימים מחוזים עסקיים רגילים, בשל הימצאותו במרחב של "דואליות
17 נורמטיבית", אשר חלים בו עקרונות הפרשנות הכלליים של דיני החוזים, לצד כללים מהמשפט המינהלי
18 (ראו: דפנה ברק-ארז משפט מינהלי, כרך ג': משפט מינהלי כלכלי 198-199, 288 (2013)). התחשבות
19 בכללים האחרונים, משליכה בנסיבות מסוימות על פרשנות חוזה הרשות, בין היתר בשל שיקולים הנוגעים
20 לאינטרס הציבורי הכללי, ובהתחשב בכך שחוזי הרשות עוסקים בקניינו של הציבור. בספרות צוין כי "בחוזי
21 רשות עסקיים יש לייחס ללשון משקל נכבד, גם אם לא ברמה זהה לזו שיש לייחס לה בחוזים עסקיים [...]"
22 (עופר גרוסקופף ויפעת נפתלי בן ציון "תכליות דיני פרשנות החוזים: באיזו דרך עלינו ללכת כשחשוב לנו
23 לאן נגיע?" ספר גבריאלה שלו: עיונים בתורת החוזה 523, 561 (יהודה אדר, אהרן ברק ואפי צמח עורכים,
24 2020)). אולם, יש לזכור, כי מתן משקל-יתר לאינטרס הציבורי בהקשר זה, בניגוד ללשונו הברורה של
25 חוזה, עלול לפגוע באינטרס ציבורי אחר, של חופש החוזים – על מכלול השלכותיו החשובות – אשר תקף,
26 כמובן, גם ביחס לחוזי רשות. זאת ועוד: פרשנות חוזה רשות בהתאם ללשונו המפורשת, מחזקת את הבסיס
27 להתקשרויות עתידיות עם הרשות, באופן שפועל, בראש ובראשונה, לטובת הרשות עצמה".
28
- 29 15. אני דוחה את טענת המשיבה כאילו מכיוון שחלפו 6 שנים מהסכם ההשבה ועד מימוש
30 העיסקה, הסכם ההשבה אינו תקף עוד. אין בהסכם ההשבה שום תנאי המפסיק את תחולתו כעבור 6
31 שנים. יש בהסכם תנאי, סעיף 4.3, לפיו אם בעל הזכויות או מי מטעמו לא עמד בהתחייבויותיו לפי
32 ההסכם, לרבות ההתחייבות למסור את החזקה בקרקע לרשות, בתוך 12 חודשים ממועד חתימת
33 ההסכם, ייראה בעל הזכויות כמי שוויתר על זכותו לרכוש את המגרשים, אך בחלוף 12 חודשים ממועד



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 22-09-48831 נהריה כפר שיתופי להתיישבות חקלאית בע"מ נ' רשות מקרקעי ישראל ואח'

תיק חיצוני:

- 1 חתימת ההסכם, לא נהגה המשיבה כאילו העותרת ויתרה על זכותה, אלא להיפך, המשיכה בביצוע
 2 ההסכם. על כן אין היא רשאית כעבור עוד 5 שנים, לבוא ולנהוג כאילו אין הסכם. אם מדברים על
 3 קיום חוזה בתום לב, כך יש לנהוג בתום לב, ולא לטעון לאחר שנים רבות טענה שלא עלתה מעולם, כי
 4 היתה למשיבה פעם זכות לראות את העותרת כמי שויתרה על זכותה.
 5
 6 16. אני דוחה גם את טענת המשיבה כאילו מה שמנע את מימוש העיסקה הוא רצונה של העותרת.
 7 כעולה מטענות המשיבה בתשובתה, בסופו של דבר החליטה המשיבה לא להמתין לעותרת ולקדם את
 8 מימוש העיסקה על שמה, כך שמסתבר שרצונה של העותרת לא היה עובדה מכריעה בעניין זה.
 9
 10 17. אני דוחה את טענת המשיבה שמכיוון שרק ביום 28.12.20 אושרה העיסקה על ידי הנהלת
 11 רמ"י, זה המועד שבו התגבשה העיסקה בין הצדדים. העיסקה בין הצדדים התגבשה לכל המאוחר
 12 ביום 30.4.14, שעה שהמשיבה כתבה לעותרת:

י ת ק ב ל

לכבוד
 "נהריה" כפר שיתופי להתיישבות חקלאית בע"מ
 ת.ד. 4033
 נהריה 22307
 שלום רב,

הנדון: הסכם להשבה ופיצוי – תב"ע ג/12877

... מצ"ב הסכם להשבה ופיצוי חתום בגין שטחים שנמדדו על ידי רמ"י במתחם תכנית ג/12877

בכבוד רב,
 נבי ויסמן
 מנהל המרחב העיסקי חיפה

- 13
 14
 15
 16 18. אני דוחה את טענת המשיבה, כאילו במכתבה של המשיבה לעותרת מיום 28.4.19 ואישורה
 17 של העותרת מיום 26.5.19, נוצר הסכם חדש בין הצדדים. המכתב מיום 28.4.19 לא התיימר כלל
 18 לשנות את הסכם ההשבה. הוא מתחיל במילים "בהמשך להסכם ההשבה שנחתם ביום 29.4.2014
 19 ובהתאם לסעיף 4 להסכם ההשבה להלן מספרי המגרשים...". הוא מסתיים במילים "אין באמור
 20 במכתב זה משום הבטחה ו/או התחייבות כלשהי וכל פעולה תיעשה על פי נהלי רמ"י ועל פי כל דין".



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 22-09-48831 נהריה כפר שיתופי להתיישבות חקלאית בע"מ נ' רשות מקרקעי ישראל ואח'

תיק חיצוני:

19. אני תמה על טענת המשיבה לפיה בכך שנאמר שכל פעולה תיעשה לפי נהלי רמ"י, היתה זו הצעה לפיה בניגוד לאמור בהסכם ההשבה, שווי המגרשים ייקבע לפי החלטה עדכנית של רמ"י, ונהלי רמ"י המבצעים אותה. לא רק שהמשמעות הזו רחוקה מאוד מהאמור במכתב לפיו הוא נשלח בהמשך להסכם ההשבה ולא בניגוד לו, אלא שמדובר על **פעולות** שייעשו לפי נהלי רמ"י, ולא על חובות וזכויות שישתנו על פי החלטות שנהלי רמ"י מבצעות אותן. בהתאם לכך, גם המכתב המאשר של העותרת לא אישר שינוי של הזכויות והחובות, אלא אישר את החלטות וההסכמות שבהמשך להסכם ההשבה מיום 29.4.2014. אמור מעתה, לא היתה כוונה לשנות את הסכם ההשבה, אלא לבצע את הסכם ההשבה.
20. לפיכך, היה על המשיבה לפעול לפי הסכם ההשבה ולא להתעלם ממנו. החלטת המשיבה מיום 21.6.21 שבגינה הוגשה העתירה מתעלמת לחלוטין מקיומו של הסכם השבה בין הצדדים, ובכך נפל בה פגם. הסכם ההשבה קובע במפורש:

4.5. לאחר שיווק 40% לפחות מהמגרשים הסחירים של הרשות בכל שלב של תוכנית שינוי הייעוד, נמפורט בט' 4.1 לעיל, יקבע ערך זכויות המגורים במגרשים 203 ו- 204 וערך מגרשי ההקצאה בפטור, לפי העניין, בהתחשב בממוצע המשוקלל של מחירי המגרשים ששווקו באותו שלב בהתאמה. ככל שמאפייניהם התכנוניים או הפיזיים של מגרשים 203 ו- 204 ומגרשי ההקצאה בפטור יחייבו התאמות למחיר שנקבע בשיווק כאמור, יקבעו ההתאמות הדרושות על ידי השמאי הממשלתי הראשי או מי שהוא מינה לעניין זה, הכל על פי האמור בהחלטת המועצה.

21. הסכם זה שונה מהאמור בהחלטה 1285 כפי שהיתה בתוקף אותה שעה:

(5) מחיר מגרשי ההקצאה בפטור יקבע לאחר שיווק של 40% לפחות מכלל המגרשים הסחירים בתוכנית ויעמוד על הממוצע המשוקלל של המחירים שזכו במכרזים כאמור. ככל שמאפייניהם התכנוניים או הפיזיים של מגרשי ההקצאה בפטור יחייבו התאמות למחיר שנקבע במכרז כאמור, יקבעו ההתאמות הדרושות על ידי השמאי הממשלתי הראשי או מי שמינה לענין זה.

- ההבדל הוא, שלפי החלטה 1285 מחיר מגרשי ההקצאות **"יעמוד** על הממוצע המשוקלל של המחירים שזכו", בעוד שהוסכם בין הצדדים שערך מגרשי ההקצאה וערך זכויות המגורים ייקבעו **"בהתחשב** בממוצע המשוקלל של המחירים ששווקו". כלומר, המשיבה הסכימה על שינוי לעומת החלטת רמ"י שהיתה בתוקף אותה שעה. על פי הדין כפי שהוסבר גם בפסק הדין **סאב** היה על המשיבה לעמוד בהוראות הסכם ההשבה, דהיינו לקבוע את ערך המגרשים בהתחשב בממוצע המשוקלל. כאמור, המשיבה התעלמה לחלוטין מחובתה זו, ועל כן יש לבטל את החלטתה המנוגדת להסכם ההשבה המחייב אותה, כך שהעניין יוחזר למשיבה להכנת שומה המבוססת על התחשבות בממוצע המשוקלל. אשר להתאמה לחלוף הזמן, הפתרון המקובל הוא הפרשי הצמדה ורבית.



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 22-09-48831 נהריה כפר שיתופי להתיישבות חקלאית בע"מ נ' רשות מקרקעי ישראל ואח'

תיק חיצוני:

- 1 22. על פי כל האמור לעיל, אני מקבל את העתירה באופן חלקי, מבטל את החלטתה של המשיבה
 2 מיום 21.6.21, ומורה לה לערוך שומה חדשה על פי הוראות הסכם ההשבה, בהתחשב במוצע
 3 המשוקלל כפי שנאמר בהסכם, ועל פי ההוראות של ההסכם באשר להוצאות הפיתוח.
 4
 5 23. לאור התוצאה החלקית, איני מחייב את המשיבה בהוצאות משפט. לאור התנהלות ב"כ
 6 העותרת שטען בפניי שרמ"י נקרא כך משום שהוא רמאי, וזו התנהלות בלתי הולמת, אני מחייב את
 7 העותרת לשלם למשיבה הוצאות משפט בסך 1,500 ₪.
 8
 9 ניתן היום, כ"ז אדר תשפ"ג, 20 מרץ 2023, בהעדר הצדדים.
 10

- 11 מנחם רניאל, שופט בכיר
 12
 13
 14