**החלטה 1380 והסדרת שימושים חורגים**

**מאת**

**נחמה בוגין, שמאית מקרקעין אגרונומית ומשפטנית**

הסדר היסטורי שמתגבש בימים אלה בין רשות מקרקעי ישראל לבין התנועה הקיבוצית יאפשר, לראשונה בתולדות המדינה, לרכוש זכויות חכירה מהוונות למגורים בקיבוץ, כאגודה, מבלי להסתכן בפירוק ואובדן של הישות המופלאה והייחודית כל כך לנו, הקיבוץ. המשוכה הראשונה והמשמעותית בדרך למימוש ההסדר החדש הינה הסדרת שימושים חורגים אשר נפוצים בקיבוצים רבים. תנאי סף לכניסה להסדר הינו עריכת מתווה להסדרת שימושים חורגים. מדובר בהליך מורכב המשלב הסדר קנייני, רישומי ותכנוני וכן בתשלום סכומי כסף נכבדים כדמי שימוש בקרקע. במאמר קצר זה אתן מעט רקע על ההסדר החדש להיוון קרקע למגורים בקיבוץ וכן אסקור סוגיות שמאיות הכרוכות בהסדרת השימושים החורגים.

א. **רקע**

ראשיתו של ההסדר הקנייני המורכב המכונה שיוך דירות בקיבוצים הינה בהחלטת מועצה מספר 751 של רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) או בשמה דאז מינהל מקרקעי ישראל. לפי החלטה זו ניתן לבצע שיוך של מגרשי מגורים נפרדים לכל אחד מחברי הקיבוץ, כפוף לאיזון כספי בין חברי הקיבוץ בגין שווי דירות המגורים (מחוברים בלבד, ללא מרכיב הקרקע!) וכפוף לתשלום דמי היוון מופחתים לרמ"י (דמי ההיוון הולכים ופוחתים ככל שעולה ותק החבר עד ל"רצפה" של 11% משווי הקרקע ללא פיתוח).

החלטה זו בוטלה על ידי החלטה מספר 979אשר התקבלה בתום מסלול ארוך ומאבק קשה בבג"ץ.

החלטה מספר 979 עודכנה על ידי החלטה מספר 1155שפוצלה לאחרונה לשתי החלטות נפרדות – 1355שעוסקת במושבים ו‑1366שעוסקת בקיבוצים.

החלטות אלו עוסקות כולן במסלול לפיו האגודה השיתופית המהווה קיבוץ מבצעת פרצלציה של קרקעות המגורים שלה, באופן שלכל אחד מהחברים המשתתפים בהליך יינתן לימים, עם השלמת ההליך, הסכם חכירה עצמאי מהוון, על מגרש עצמאי ונפרד.

בפועל, החלטות אלה יושמו רק במספר מועט של קיבוצים, במקביל, נוצר קרע בין רמ"י לבין הקיבוצים ורמ"י עצרה את אישור היתרי הבנייה למגורים בקיבוצים עד להסדרת תופעת ה"שימושים החורגים".

לפני כשנה פנתה התנועה הקיבוצית לרמ"י בבקשה לבחון מסלול נוסף, בשל החשש שמסלולי השיוך הקיימים עלולים ל"הביא את הקץ" על צורת ההתיישבות הקיבוצית, ולהפוך את הקיבוץ ליישוב קהילתי, בטווח זמנים קצר או ארוך, ולאבד בתוך כך ייחודיות קהילתית שדומה שאין לה אח ורע בעולם כולו.

בעקבות זאת, מינה שר הבינוי והשיכון ויו"ר מועצת מקרקעי ישראל צוות אשר נתבקש לבחון הסדר נוסף.

בראש הוועדה עמד מר בנצי ליברמן מנכ"ל רמ"י, ומולה התנהלה פעילות נמרצת של התנועה הקיבוצית, בראשה המזכ"ל איתן ברושי, ושלל יועצים מטעמה.

פעילות זו הניבה שני מסלולים חדשים להסדר קרקעות מגורים מול רמ"י, אשר **החידוש המשמעותי בהם הינו האופציה לרכוש זכויות למגורים בצורה מרוכזת, כאגודה, ללא הצורך בפיצול זכויות בין חברי האגודה.**

שני המסלולים החדשים מכונים: "חלופת הפיקדון" ו"חלופת האגודה". מסלול חלופת הפיקדון אינו מסלול קנייני אלא מימוני, ובשל חילוקי דעות שעדיין קיימים עם היועץ המשפטי לממשלה טרם הובא לאישור מועצת מקרקעי ישראל . מסלול חלופת האגודה אושר ופורסם כהחלטה מספר 1380 של מועצת רמ"י.

ב. **החלטה חדשה – "מסלול האגודה" – מס' 1380**

ההחלטה מורכבת ובהיבט השמאי, יישום מסלול זה יחייב ניהול משא ומתן מול שמאי רמ"י במספר נושאים:

**ראשית**, השווי ה"בסיסי" של מגרש המגורים בקיבוץ. אומדן זה הוא למעשה תיאורטי, שכן הקרקע בקיבוץ נשוא ההסדר כלולה ב"הסכם משבצת" לא מהוון מול רמ"י, והאומדן הבסיסי צריך להתייחס לשווי מגרש עצמאי ומהוון. לפיכך, יש צורך להפעיל מקדמי התאמה ראויים על נתוני ההשוואה שישמשו את השמאי באומדן, שיבטאו את המאפיינים הייחודיים של קרקע למגורים בקיבוץ.

**שנית**, משווי בסיסי זה יש לבצע הפחתה בגין גודל ומושע (בעלות משותפת), שכן הרכישה אינה של זכות למגרשים בודדים אלא עסקת חבילת לחטיבת קרקע שתישאר בחכירה משותפת של כל חברי האגודה.

**שלישית**, יש לבצע הפחתה בגין הקדמת תשלום - המצב הנוכחי, לפי החלטות ו‑1366הינו שהתשלום לרמ"י מבוצע בהתאם למימוש בפועל של ההסדר, כאשר החברים מסווגים לקבוצות ותק שונות ולהסדרי תשלום שונים. ככלל, מבוצע תשלום של 3.75% משווי הקרקע בתחילת ההליך ולאחר מכן השלמה לשיעור של 33% מהשווי במועדים מאוחרים יותר, לעיתים עשרות שנים. בנוסף, התשלום כעת כולל גם את מלוא פוטנציאל המגורים לפי תמ"א 35 שאין לדעת אם ימומש ומתי. מכל הטעמים האלה יש להפעיל על אומדני השווי של המגרשים מקדמי היוון אשר יבטאו את המשמעות הכלכלית של הקדמת תשלום לעומת המצב הקיים ערב ההחלטה על מסלול האגודה. מקדמי ההיוון יותאמו לכל קבוצת ותק על פי תנאי התשלום להם הם זכאים בהחלטות הקיימות.

ג. **תנאי סף להסדר ‑ הסדרת שימושים חורגים**

אחד הנושאים המרכזיים החוזרים כחוט השני בכל מסלולי השיוך והסדרת הזכויות למגורים הינו תנאי הסף שמחייב הסדרת שימושים חורגים טרם הכניסה להסדר.

הדרישה היא לערוך הסכם שכולל מיפוי של השימושים החורגים, משך השימוש, מועדי פינויים/הסדרתם, תשלום דמי שימוש ומתן ערבות לביצוע ההסכם.

הסדרת השימושים החורגים מחייבת פעולות במישורים שונים: מדידות, משפטי, מינהלי, תכנוני ושמאי.

בהמשך המאמר אתמקד בשאלות שמאיות אשר יש להתמודד איתן שכן מדובר בתשלומים כבדי משקל המהווים תנאי ליישום ההחלטות.

ד. **סוגיות שמאיות ‑ תשלום לרמ"י בגין שימושים חורגים**

ראשית, יש להבחין בין "שימוש חורג" לבין "שימוש לא מורשה". שימוש חורג הינו שימוש במקרקעין שלא על פי תוכנית תקפה ובהתאם לאישור תקף של רשויות התכנון, דהיינו בהיתר. שימוש לא מורשה הינו שימוש שלא לפי תוכנית תקפה אך ללא הסדרה וללא היתר.

החלטות שונות של מועצת מקרקעי ישראל עוסקות בהתרת והסדרת שימושים חורגים.

העיקרון שחוזר על עצמו בהחלטות השונות הוא כי האגודה תהיה רשאית לבצע שימוש חורג בקרקע, בכפוף לאישור רשויות התכנון ותחתם עסקה בין רמ"י לבין האגודה שתואמת את מהות ותקופת השימוש שאושר. דמי השימוש שייגבו עבור תקופה זו הינם:

במרכז הארץ ‑ 5% משווי הקרקע לשימוש החורג.

באזור עדיפות ב' ‑ 3%

באזור עדיפות א' ‑ 2%

בקו העימות ‑ 0%

החלטות אחרות של מועצת מקרקעי ישראל והוראות אגף של אגף השיווק והכלכלה עוסקות בשיעור דמי השימוש שייגבה בגין שימוש שנעשה בקרקע שלא כדין. במקרים אלה ההנחיה הינה לגבות דמי שימוש גם בגין תקופות עבר, ושיעור דמי השימוש הינו:

באזור המרכז ‑ 6%

באזור עדיפות לאומית א' ‑ 3.2%

באזור עדיפות לאומית ב' ‑ 4.8%

באזור קו העימות ‑ 2%

תשומת הלב לכך שכאן שיעור דמי השימוש גבוה יותר, כאמצעי ענישה והרתעה.

אומדן דמי השימוש הראויים נערך על ידי שמאי רמ"י לפי הנחיות מקצועיות של השמאי הממשלתי הראשי. השמאי הממשלתי, עורך מעת לעת גילויי דעת מקצועיים, בין השאר נערכו שני גילויי דעת (קווים מנחים) אשר רלוונטיים לענייננו -

הראשון עוסק ב"סוגיות מיוחדות בשומות שמבוצעות עבור מינהל מקרקעי ישראל"

והשני (טיוטה) ספציפי יותר ועוסק ב"עריכת שומות בגין שימוש לא מורשה במקרקעין בניהול רשות מקרקעי ישראל".

**עיקרי הקווים המנחים באשר לשומות שמבוצעות עבור מינהל מקרקעי ישראל**

האומדן הינו של שווי השוק של זכות הבעלות בקרקע ללא פיתוח וללא מע"מ. מערך זה נגזר שיעור התשלום המשולם למדינה. האומדן מתייחס לקרקע כריקה גם אם קיימים בפועל מחוברים ו/או פיתוח סביבתי. לעיתים אף נדרש שווי קרקע לייעוד וזכויות בנייה מוגדרות אשר שונות מאלה שמוקנות בתב"ע תקפה וללא פוטנציאל תכנוני, דהיינו "שווי בשימוש".

כמה מהסוגיות בהקשר זה רלוונטיות במיוחד לשומת שימושים חורגים. כך למשל נושא רכיב הפיתוח הסביבתי. הפיתוח הסביבתי, המכונה גם "פיתוח צמוד" או "פיתוח תשתית עירונית", הוא התשתית העירונית שמחוץ לשטחי המגרשים הסחירים, כגון: דרכים, צנרת מים, צנרת ביוב וחשמל. כדי לאמוד שווי קרקע ללא פיתוח מפחית השמאי מערך הקרקע עם פיתוח את עלות הפיתוח. לרכיב זה יש השפעה משמעותית על שווי הקרקע הנותר ללא פיתוח, וכפועל יוצא על התשלום לרמ"י. לעיתים קרובות קיים ויכוח בין שמאי רמ"י לבין שמאי החוכרים באשר לרכיב הפיתוח המוכר לניכוי. שמאי רמ"י נצמד לעלות "פיתוח נורמטיבי" בעוד שבמקרים רבים העלות בפועל גבוהה הרבה יותר. התחשבות בהוצאות פיתוח ריאליות ולא תיאורטיות חיונית לאומדן שווי קרקע ראוי שיאפשר את כלכליות העסקה ואת ביצועה.

סוגיה נוספת הינה מקדם התאמה לזכויות בעלות בהשוואה לזכויות חכירה. חלק ממחירי ההשוואה המשמשים את השמאי בביצוע שומות הן עסקאות מכר זכויות חכירה בין פרטיים לבין עצמם, או עסקאות למכר זכויות החכירה בין רמ"י לבין פרטיים. שווי זכויות החכירה בעסקאות אלו נמוך משווי זכויות הבעלות המלאה, ויש להפעיל מקדם התאמה, מקדם ההתאמה יבטא את ההפחתה לשיתוף בין רמ"י לחוכר, ועל פי רוב הינו קטן מ‑9% (ההפרש בין 91% דמי היוון לבין 100% שווי בעלות).

**עיקרי טיוטת הקווים המנחים לעניין שומות בגין שימוש לא מורשה   
במקרקעי רמ"י**

לעיתים מתגלה כי אדם מחזיק שלא כדין בקרקע מסוימת בניהול רמ"י ועושה בה שימוש שאינו מורשה. במקרים אחרים מתגלה כי מחזיק כדין שקיבל הרשאה לשימוש בקרקע למטרות מסוימות, עושה בה שימושים אחרים שלא על פי הרשאה שניתנה לו על ידי רמ"י.

בכל המקרים האלה מתקיים שימוש בלתי מורשה אשר רמ"י דורשת בגינו דמי שימוש ראויים, רטרואקטיבית (כפוף לחוקי התיישנות) לשם השבת ה"עושר" שהופק שלא כדין ממקרקעי ציבור.

לעיתים ייתכן כי השימוש הלא מורשה יהיה לא חוקי גם מהיבטים אחרים של הדין, כגון חוקי תכנון ובנייה, חוקי הגנת הסביבה, חוק רישוי עסקים ועוד. אולם אומדן השווי לצורך תשלום דמי שימוש לרמ"י מתמקד בפן הקנייני:

א. גזירת מרכיב שווי הקרקע לפי השימוש בפועל מתוך שווי השוק של הנכס.

ב. קביעת שווי השוק של הקרקע בשימוש מיטבי.

בחלופה א' תיערך שומה לשווי השוק של נכס בבעלות פרטית מלאה, בהתעלם מהעובדה כי נעשה בו שימוש לא מורשה, ובהנחה כי השימוש חוקי ואפשרי. לא תבוצע הפחתה בגין אי חוקיות השימוש או בגין רכיב המטרד הנוצר מהצורך בפינוי/הסדרת הנכס. השומה תכלול גם חלקים בנכס שאינם בנויים, ככל שהם תורמים לשווי הנכס, כגון: חצר, חניון, גג וכו'.

בחלופה ב' ייקבע שווי זכויות הבעלות המלאה בקרקע בשימוש מיטבי, אשר ישקף את השימוש האלטרנטיבי אשר נמנע מהבעלים עקב שימוש בלתי מורשה שעושה הנתבע במקרקעין. לפיכך, הקרקע תוערך לפי המצב הסטטוטורי התקף לשווי השוק של הקרקע בשימוש מיטבי כריקה ופנויה בהתעלם מהעובדה שמבוצע בה שימוש לא מורשה. לא תבוצע הפחתה בגין רכיב המטרד הנוצר מהצורך בפינוי/הסדרת הנכס.

קביעות או הנחיות אלו של השמאי הממשלתי לשמאי רמ"י בבואם לבצע אומדן עבור רמ"י כבסיס לדמי שימוש ראויים, כמו גם המתודולוגיה של שמאי רמ"י, מחייבות במקרים רבים הליך של השגה.

לסיכום,דמי השימוש הנדרשים על ידי רמ"י הינם כבדים ולעיתים עלולים להוות חסם לביצוע הליך השיוך, לכן מומלץ להיערך לטיפול בנושא סבוך זה באופן מיידי כדי לסלול את הדרך למימוש הליך שיוך הדירות בכל דרך שתיבחר - החלטה 751[[1]](#footnote-1), החלטה 1155[[2]](#footnote-2) או החלטה 506[[3]](#footnote-3).

1. . ראו ה"ש 1 לעיל. [↑](#footnote-ref-1)
2. . ראו ה"ש 3 לעיל. [↑](#footnote-ref-2)
3. . ראו ה"ש ... [↑](#footnote-ref-3)