

שינוי ייעוד קרקע חכורה במגזר העירוני אינו מחייב את השבתה

מרץ 2010

חוזר מקצועי מספר 26/10

ברצוננו לעדכנכם אודות פסיקת בית המשפט העליון (ע"א 8729/09 אירונמטל נ. קרן קיימת לישראל) הקובעת, כי שינוי ייעוד קרקע חכורה במגזר העירוני אינו מחייב את השבתה.

על כך מעיר עו"ד מיכה דרורי, ראש המחלקה המשפטית של התנועה הקיבוצית כי, נימוקי פסק הדין, מתאימים במיוחד במקרה בו מדובר בחקלאים המחזיקים בקרקע עשרות שנים, שומרים עליה, מעבדים אותה ובכלל, ומשתמשים בה למטרת החכירה, זאת בניגוד לתובעת, שלא עשתה כל שימוש בקרקע ובוודאי שלא למטרת החכירה למענה הוקצתה הקרקע.

העובדות

- בבעלות חברת אירונמטל (להלן "החברה") היו זכויות חכירה במגרש. בהסכם החכירה נקבע, כי מטרת החכירה היא הקמת בית חרושת ליציקה. בשנות החמישים הופקעה הקרקע ובתמורה, קיבלה החברה זכות חכירה במגרש בתחומי המועצה המקומית גבעת שמואל, לשם הקמת המפעל.
- בשנת 1968 הוכרז האזור על ידי הוועדה לקרקע חקלאית כאזור חקלאי ובתוכנית המפורטת נקבע ייעוד השטח כאדמה חקלאית.
- בשנת 1986 פורסמה תוכנית ששינתה את ייעוד האזור לתעשייה ומלאכה. תוכנית המתאר כללה הוראה, כי שטח התוכנית, הכולל את החלקות בהן נמצא המגרש, יתוכנן כחטיבה אחת בתכנון מפורט.
- בשנת 1987 חתמה החברה על חוזה חכירה, שעיגן את זכויות החכירה שלה לתקופה של 49 שנים החל משנת 1956, למטרה של הקמת מפעל ליציקה ולזיקוק מתכות אל-ברזליות. כמו כן, ניתנה לה אופציה להארכת החכירה לתקופה נוספת של 49 שנים בכפוף לתנאים מסוימים.
- בהתאם לתכנית בינוי ערים (תב"ע) שחלה על האזור, החברה לא היתה רשאית להקים מפעל על החלקות, אלא בכפוף לתוכנית מפורטת למתחם כולו.
- לאורך השנים לא אושרה תוכנית מפורטת בקשר לשטח ולפיכך, החברה לא הקימה מפעל בחלקות. בשנת 1992 החברה הפסיקה את פעילותה בתחום העשייה, ובעליה פנה לתחום הנדל"ן.
- בשנת 1997 פנתה החברה בבקשה להארכת תקופת החכירה ב-49 שנים נוספות.
- המינהל סירב בטענה שעדיין לא מומשה מטרת החכירה – דהיינו, המפעל נשוא הסכם החכירה טרם הוקם.
- בית המשפט המחוזי פסק, כי המינהל אינו חייב להאריך את הסכם החכירה עם החברה.

השאלה במחלוקת

- האם החברה רשאית לדרוש את הארכת חוזה החכירה?

טענות חברת אירונמטל (המערערת)

- במסגרת הסכם החכירה לא הוטלה על החברה החובה ליזום ולקדם תוכנית מפורטת. הדבר היה צריך להיעשות על ידי המינהל, הוועדה המקומית לתכנון ובניה או הרשות המקומית, בייחוד לאור העובדה שהחלקות מהוות שטח קטן מכלל המתחם.
- לפיכך, החברה לא יכלה לממש את מטרת החכירה, כפי שהוגדרה בהסכם החכירה.
- לאור זאת, יש לאשר את הארכת הסכם החכירה.
- טענות קרן קיימת לישראל (המשיב)
- החברה החזיקה בחלקות במשך עשרות שנים ולא פעלה כדי לקדם את הקמת המפעל, בניגוד למתחייב על פי החוזה החכירה.
- לחלופין, אין חובה להאריך את חוזה חכירה שאין לו תכלית ומטרתו לא התגשמה.

דין

- לאורך כל שנות החכירה, המינהל לא העלה טענות כלפי החברה, וכן לא נשלחה התראה על ביטול החכירה בשל אי הקמת המפעל.
- במשך כל השנים, עד לתום תקופת החכירה בשנת 2007, שילמה החברה דמי חכירה שנתיים בסכום שעמד בשנת 2004 על כ-28 אלפי ש"ח, ובנוסף, שילמה עד שנת 2000 מס רכוש בסך של 2.5% מערך המקרקעין כייעוד לתעשייה. לכך יש להוסיף הוצאות שונות בהן נשאה החברה, כמו גידור, כיבוי שריפות קוצים והוצאות משפטיות שנדרשו לנקיטת הליכים לפינוי פולשים למקרקעין. מכאן, שבמהלך השנים שולם על ידי החברה סכום נכבד ביותר עבור החלקות. התוצאה לפיה נדרשת החברה לעזוב את החלקות ללא פיצוי וללא תמורה, הינה בלתי סבירה.
- בנוסף, הנוהג הקיים תומך בהארכת הסכמי חכירה ל-49 שנה כדבר שבשגרה.
- עד שנת 1986 ייעוד השטח היה חקלאי ובמילא לא היה באפשרות החברה להקים את המפעל. החברה התריעה כי אינה יכולה לבנות את המפעל. אילו היתה החברה אמורה לפעול לאישור התוכנית המפורטת היה המינהל מעגן זאת בהסכם החכירה.
- במקרה הנדון לחברה חוזה חכירה לדורות למטרת תעשייה ולא למטרת מגורים. עם זאת, עדיין מדובר בחוזה עירוני, המכיר בזכותו של החוכר לדורות לשינוי ייעוד, בכפוף להסכמת המינהל.

• בית המשפט העליון אינו מקבל את טענת המינהל, כי בהארכת תקופת החכירה יש משום התעשרות על חשבון הציבור. לדעת בית המשפט, מאחר שבנכס לא מהוון עסקינן ולא שולמו דמי חכירה ראשוניים, מן הסתם יהא על החברה לשלם עבור הארכת תקופת החכירה, בהתאם לנוהלי המינהל.

• כמו כן, זכות החכירה לא הותנתה במימוש מטרת החכירה. אף אין בהסכם הוראה המחייבת את החברה להחזיר את החלקות למינהל במקרה של העדר שימוש במקרקעין, להבדיל מהוראה לפיה שינוי במטרת החכירה ללא הסכמת המינהל, תהווה הפרת חוזה החכירה.

• בנוסף, היות ובמדובר בנכס לא מהוון ולא שולמו דמי חכירה ראשוניים, מן הסתם יהא על החברה לשלם עבור הארכת תקופת החכירה, ולפיכך, אין כאן התעשרות על חשבון הציבור.

• לאור האמור לעיל, מורה בית המשפט על הארכת הסכם החכירה עם אירונמטל ל-49 שנים נוספות.

• בית המשפט מציין כי מצב זה שונה, לכאורה, מהמצב הקיים בחוזים במגזר החקלאי, הכוללים הוראה על החזרת הקרקע למינהל עם שינוי הייעוד.

על כך מעיר עו"ד מיכה דרורי, ראש המחלקה המשפטית של התנועה הקיבוצית:

○ בכל הכבוד, מוזר שבית המשפט "שתל" בפסק הדין התייחסות לחוכרים החקלאיים, למרות שלא מדובר כלל בקרקע חקלאית, ואף אחד מהצדדים בבית המשפט לא היה חוכר חקלאי;

○ בנוסף לכך, בית המשפט נפל בטעות להכללה שאינה נכונה, לפיה לכאורה בכל מקרה של שינוי יעוד בקרקע חקלאית על החוכר להשיב את הקרקע. כך לדוגמה: בחוזה החכירה לקיבוץ יש מטרת חכירה מפורשות של "משק חקלאי" (הכוללת מבני מגורים, מבני משק, מבני ציבור וכו') ו"מפעל" (הכוללת את כל סוגי התעסוקה הלא-חקלאית); סעיף מפורש בחוזה מאפשר לקיבוץ לבצע שינוי יעוד למטרות החכירה הנ"ל של הקיבוץ, כולל מגורים, מבני ציבור, מפעלים וכיוצא בזה.

נפסק

• בנסיבות אלו דין הערעור שהגישה חברת אירונמטל להתקבל.

לדעתו של עו"ד דרורי, נימוקי פסק הדין לגופם, לרבות לעניין תשלום דמי החכירה במשך כל השנים, תשלום המסים, השמירה על הקרקע, אחזקתה וכדומה, דווקא יפים עוד יותר מקום בו מדובר בחקלאים המחזיקים בקרקע עשרות שנים, שומרים עליה, מעבדים אותה ובכלל, ומשתמשים בה למטרת החכירה, וזאת בניגוד לחוכר אירונמטל, שלא עשה כל שימוש בקרקע ובוודאי שלא למטרת החכירה למענה הוקצתה הקרקע.