



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים

עע"מ 1122/22

לפני :
כבוד השופטת י' וילנר
כבוד השופטת ג' כנפי-שטייניץ
כבוד השופטת ר' רונן

המערערת : מדינת ישראל- רשות מקרקעי ישראל

נ ג ד

המשיבה : סאב ניהול יזמות והשקעות בע"מ

ערעור על פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים
באר שבע (השופטת י' רז-לוי) מיום 31.12.2021 בתיק עתמ
31702-02-21

תאריך הישיבה : י"ד בתמוז התשפ"ב (13.07.2022)

בשם המערערת : עו"ד יצחק ברט

בשם המשיבה : עו"ד בועז אדלשטיין ; עו"ד יובל גלאון ;
עו"ד אופיר גולדמן

פסק-דין

השופטת י' וילנר:

1. לפנינו ערעור על פסק-דינו של בית המשפט המחוזי בבאר-שבע, בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים (השופטת י' רז-לוי) בעת"מ 31702-02-01 מיום 31.12.2021, שבמסגרתו התקבלה עתירת המשיבה, חברת סאב ניהול יזמות והשקעות בע"מ (להלן: סאב) נגד החלטת המערערת, רשות מקרקעי ישראל (להלן: רמ"י), בנוגע לאופן חישוב מחיר מגרשים שסאב זכאית לרכוש מרמ"י בפטור ממכרז.

2. חברת פרי אור בע"מ (להלן: פרי אור) חכרה מרמ"י קרקע חקלאית בעיר אשקלון, בשטח כולל של כ-92 דונם (להלן: המקרקעין). ביום 29.12.2005 פורסמה למתן תוקף "תכנית מתאר ארצית חלקית למרחב ניצנים וצפון אשקלון" (תמ"א 39, ולהלן: התכנית), במטרה להקים מרקמי מגורים קהילתיים, המיועדים למתיישבים מחבל עזה וצפון השומרון, בעקבות תכנית ההתנתקות. במסגרת התכנית, שונה ייעודו של שטח נרחב – שבו מצויים המקרקעין – מייעוד חקלאי לייעוד מגורים.

3. בהתאם לסעיף 8.1.2(א) לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל, שינוי ייעוד של קרקע חקלאית שרמ"י מחכירה מוביל לסיום הסכם החכירה, ועל החוכר להשיב את הקרקע לרמ"י. לצורך הגשמת מדיניות זו, ביום 15.6.2016 התקבלה החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 1470 (להלן: החלטה 1470 או ההחלטה), שבמסגרתה נקבע כי במקרה של שינוי ייעוד כאמור, וכאשר הקרקע דרושה לצורך שיווק מידי, החוכר יידרש להשיב את הקרקע ויהיה זכאי לפיצוי ולתמריצים שונים, אם יעמוד בתנאים המפורטים בהחלטה.

התמריץ הרלוונטי לענייננו נוגע לזכות של החוכר לרכוש, בפטור ממכרז, מגרשים בתחום התכנית, בהתאם לשווי המקרקעין שהשיב לרמ"י ולתנאים המפורטים בסעיף 3.2 להחלטה 1470. במוקד הערעור שלפנינו ניצב סעיף 3.2.5 להחלטה, אשר קובע את המנגנון שלפיו ייקבע מחיר המגרשים שזכאי החוכר לרכוש בפטור ממכרז כאמור, וזו לשון הסעיף:

"מחיר מגרשי ההקצאה בפטור יקבע לאחר שיווק של 40% יחידות הדיוור ובתוכניות לתעסוקה 40% לפחות מכלל המגרשים הסחירים בתכנית 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. במתחמים המיועדים לשיווק בתוכנית מחיר למשתכן, מחיר מגרשי ההקצאה בפטור ממכרז יקבע על בסיס שומה עדכנית".

4. בענייננו, התכנית חולקה, בשל היקף שטחה העצום, למתחמים ולמתחמי-משנה, והקרקעות שבתחום התכנית שווקו בשלבים שונים. בשנת 2016 נותר לשיווק רק מתחם משנה ו' (להלן: מתחם המשנה), ששטחו כ-200 דונם והוא חלק ממתחם ת-4. המקרקעין

מושא ההליך שלפנינו מצויים בשטחו של מתחם משנה זה. ביום 30.11.2016, אישרה הנהלת רמ"י כי מתחם המשנה דרוש לצורך שיווק מידי. בהמשך לכך, נשלחה לפרי אור (שהחזיקה אז במקרקעין) הודעה בדבר סיום תקופת החכירה ודרישה להשבת המקרקעין לרמ"י. במסגרת ההודעה צוין, כי פרי אור זכאית לרכוש בפטור ממכרז מגרשים בתחום התכנית, כמפורט בהחלטה 1470. בחודש מאי 2017, נחתם בין הצדדים הסכם להשבה ופיצוי (להלן: הסכם ההשבה או ההסכם), שבמסגרתו הוסכם כי פרי אור זכאית לרכוש בפטור ממכרז ובתשלום דמי חכירה מהוונים מלאים מגרשים בתחום התכנית (להלן גם: המגרשים או מגרשי הייזום), בהתאם לשווי היחסי של המקרקעין המושבים על-ידה; וכפוף לעמידתה בהוראות ההסכם ובהתאם לתנאי החלטה 1470. אשר למחיר המגרשים, נקבע בסעיף 4.6 להסכם כך:

"לאחר שיווק של לפחות 40% מיחידות הדיור של הרשות שבתכנית שינוי הייעוד או לאחר שיווק של לפחות 40% מכלל המגרשים הסחירים של הרשות בתוכנית שינוי הייעוד לתעסוקה, לפי העניין, יקבע מחיר המגרשים המוקפאים ויעמוד על הממוצע המשוקלל של מחירי המגרשים ששווקו. ככל שמאפייניהם התכנוניים או הפיזיים של המגרשים המוקפאים 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 [החלטה 1470 – י"ו]. על אף האמור לעיל, במקרה של שיווק מגרשי התכנית במתכונת החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 1476, שעניינה דיור בהישג יד ("מחיר למשתכן"), או כל החלטה שתבוא במקומה ו/או כל החלטת מועצת מקרקעי ישראל אחרת שעניינה שיווק מקרקעין למגורים בהנחה ממחיר השוק, קביעת מחיר המגרשים המוקפאים ייעשה על פי שומה של השמאי הממשלתי הראשי או מי שהוא מינה לעניין זה, נכון למועד ההקצאה".

5. בשנת 2018 המחנה פרי אור את זכויותיה במקרקעין לסאב (שהיא, כאמור, המשיבה בערעור שלפנינו). לאחר ששווקו לפחות 40% מהמגרשים שבמתחם המשנה, נשלחו לסאב מפרטים כספיים לרכישת המגרשים בפטור ממכרז, שהתבססו על שומות שנערכו על בסיס ממוצע משוקלל של מחירי מגרשים ששווקו במתחם המשנה. סאב רכשה – תחת מחאה – את המגרשים בהתאם למפרטים הכספיים, והגישה השגות על המפרטים. במסגרת ההשגות נטען, בעיקרו של דבר, כי לפי החלטה 1470 והסכם ההשבה, מחירי המגרשים צריכים להיקבע בהתאם לממוצע משוקלל של מחירי המגרשים ששווקו בכל מתחם ת-4 לאורך השנים; ולא בהתאם לשווי הקרקע במועד עריכת השומות על בסיס המגרשים ששווקו במתחם המשנה בלבד. ההשגות נדחו, והמשיבה הגישה עתירה מינהלית כנגד החלטת הדחייה.

6. בית המשפט המחוזי קיבל את העתירה והורה לרמ"י לערוך חישוב מחדש של שווי המגרשים, בהתאם לדרך החישוב שנקבעה בהחלטה 1470 ובהסכם ההשבה – דהיינו, לפי הממוצע המשוקלל של כלל מחירי המגרשים ששווקו במתחם ת-4. הודגש כי בהחלטה 1470 ובהסכם ההשבה ישנה התייחסות מפורשת לנסיבות שבהן תיערך שומה לצורך קביעת מחיר המגרשים; וכי נסיבות אלו אינן מתקיימות במקרה דנן.

7. על פסק דין זה הגישה רמ"י את הערעור שלפנינו, כשלצדו בקשה לעיכוב ביצוע פסק הדין, שהתקבלה בהחלטת השופט ע' גרוסקופף מיום 14.3.2022.

הערעור דנן

9. רמ"י טוענת כי יש לבצע בענייננו ממוצע משוקלל של מחירי המגרשים ששווקו במתחם המשנה בלבד, מאחר שלגישתה, מחיר המגרשים הנרכשים בפטור ממכרז נקבע על פי שווים במועד עריכת השומות. לטענתה, "מקריאה זהירה" של החלטה 1470 עולה כי ניתן לפרשה באופן התואם את תכליתה ואת כוונת מנסחיה, כך שמחיר המגרשים ישקף את שווים הריאלי. בהקשר זה מפנה רמ"י לסעיף 3.2 להחלטה 1470, אשר מורה כי הזכות לרכוש מגרשים בפטור ממכרז מותנית ב"תשלום דמי חכירה מהווים מלאים". בהמשך לכך נטען, כי ישנה גישה שמאית אחת בלבד, אשר רלוונטית בענייננו לקביעת שווי המגרשים, והיא "גישת ההשוואה", המבוססת על ניתוח מחירי מגרשים אחרים "במקרקעין דומים וממועד סמוך ככל האפשר למועד הקובע לשומה". בהתאם לכך טוענת רמ"י, כי אין כל משמעות שמאית לממוצע משוקלל של קבוצה הכוללת הן מגרשים שנמכרו באזור אחד בשנת 2011 הן מגרשים שנמכרו באזור אחר בשנת 2016.

10. נוסף על כך, רמ"י מפנה לתקנה 30 לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, המורה כי הענקת זכויות במקרקעין על-ידי רמ"י ללא מכרז פומבי, תהיה במחיר שיקבע שמאי ממשלתי, אלא אם יירשמו נימוקים המצדיקים התקשרות במחיר נמוך יותר, וכפוף לסעיף 40(ג) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, הקובע כי כל הפחתה כאמור במחיר טעונה אישור שר האוצר. רמ"י מדגישה כי אישור כאמור לא התקבל בענייננו, וטוענת כי יש לפרש את סעיף 3.2.5 להחלטה 1470 על רקע המארג הנורמטיבי האמור.

11. בהמשך לכך, רמ"י טוענת כי הממוצע המשוקלל נזכר בהחלטה רק "כהסבר וכפירוש להוראה לפיה מחיר מגרשי הייזום ייקבע רק לאחר שיווק של 40% לפחות מהמגרשים בתחום התכנית" (ההדגשה במקור); ומתוך הנחה – אשר, ככלל, נכונה – כי

מדובר בתכנית המִשְׁנָקת בבת-אחת. אולם, מדגישה רמ"י, במקרה דנן תכנית שינוי הייעוד מתפרשת על-פני שטח עצום, אשר מכיל מגרשים ששווקו לאורך שנים רבות ואינם סמוכים למגרשים מושא הערעור. לפיכך, רמ"י טוענת כי אין כל היגיון שִׁמְאִי בקביעת מחיר מגרשי הייזום על-פי ממוצע משוקלל של כלל המגרשים ששווקו במתחם ת-4 לאורך השנים; וכי הדבר מנוגד לחלוטין לתכלית החלטה 1470.

12. נוסף על כך, רמ"י טוענת שמשמעות פסק דינו של בית המשפט המחוזי הוא מתן הטבה נוספת לסאב, מעבר להטבות שניתנו לה במפורש לפי החלטה 1470 – פיצוי כספי לפי סעיף 1 להחלטה; פיצוי כספי נוסף לפי סעיף 3.1 להחלטה; ורכישת מקרקעין בפטור ממכרז לפי סעיף 3.2 להחלטה. בהקשר זה נטען, כי לא היה מקום ליתן לסאב הטבה נוספת כאמור, וכי הקושי בכך מתחדד על רקע פסק הדין שניתן בבג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד (נו) 25 (6) (2002), שם פסל בית משפט זה הטבות מפליגות שניתנו לחוכרי קרקע חקלאית, כשבעקבות פסק דין זה התקבלה החלטה 1470. לטענת רמ"י, על רקע פסק הדין בעניין שיח חדש והטעמים העומדים בבסיסו, יש לפרש בצמצום את ההטבות הניתנות מכוח החלטה 1470.

13. רמ"י מוסיפה וטוענת כי לאור כל האמור, בצדק בוצעה הערכה שמאית במסגרת קביעת מחירי המגרשים דנן. לטענתה, הערכה שמאית כאמור דרושה כדי לבחון את המאפיינים התכנוניים והפיזיים של מגרשי הייזום, בהשוואה למגרשים שעל בסיסם נקבע הממוצע המשוקלל; ולהכריע אם יש צורך בביצוע התאמות בהתחשב במאפיינים אלה, כמצוות סעיף 3.2.5 להחלטה 1470. רמ"י מדגישה כי בענייננו אכן נדרשו התאמות כאמור. מעבר לכך, נטען כי אין דרך שמאית לבצע את ההתאמות ביחס לממוצע משוקלל של מחירי כל המגרשים במתחם ת-4, אשר שווקו לאורך שנים רבות (שכן ממוצע משוקלל זה חסר כל משמעות שמאית, כאמור).

14. מנגד, סאב סומכת ידיה על פסק-דינו של בית המשפט המחוזי. לטענתה, פסק הדין מושתת על הלשון הברורה של החלטה 1470 ושל הסכם ההשבה, שלפיהם מחיר מגרשי הייזום צריך להיקבע בהתאם לממוצע המשוקלל (להבדיל משומה) של מחירי המגרשים ששווקו בתחום התכנית (להבדיל ממתחמי משנה). עוד טוענת סאב, כי הנסיבות שמצדיקות ביצוע הערכה שמאית קבועות בהחלטה 1470 ובהסכם; וכי כאשר לא מתקיימות נסיבות כאמור, כבענייננו – אין מקום לבצעה.

סאב מדגישה כי בהחלטה 1470 ובהסכם ההשבה אין בסיס לעמדת רמ"י, שלפיה לשם הערכת שווי המגרשים יש להתחשב גם בממד הזמן; וכי בשים לב לכך שאומד דעת

הצדדים משתמע במפורש מלשון הסכם ההשבה, יש לפרשו כלשונו, כמצוות סעיף 25(א) לחוק החוזים (חלק כללי), התשל"ג-1973. עוד נטען בהקשר זה, כי יש להעניק ללשון ההסכם מעמד מכריע, בהתחשב בכך שמדובר ב"חוזה סגור" (להבדיל מ"חוזה יחס פתוח"), המבוסס על מסמך ציבורי אחיד ושוויוני, ואשר נערך בין צדדים מקצועיים. כמו כן, נטען כי אף אם אפשר היה לפרש את ההסכם בדרכים שונות, יש להעדיף את הפרשנות שלרעת רמ"י, בשים לב ל"יתרונה המהותי" בעיצוב תנאי ההסכם.

15. סאב מוסיפה וטוענת, כי גם פרשנות תכליתית של החלטה 1470 ושל הסכם ההשבה מוליכה למסקנה דומה. בהקשר זה נטען, כי תכלית ההחלטה וההסכם היא יצירת תמריץ מיוחד, שיגרום להשבה מהירה של קרקע חקלאית שייעודה השתנה מידי החוכר החקלאי לידי הרשות, כדי לתת מענה לצורך החיוני בהגדלת היצע הקרקע לבנייה.

דיון והכרעה

16. לאחר שנתתי דעתי לטענות הצדדים לפנינו – בכתב ובעל-פה, הגעתי למסקנה כי יש לדחות את הערעור, מן הטעמים שיפורטו להלן.

17. כמתואר לעיל, המחלוקת בין הצדדים נוגעת לשאלת אופן חישוב מחיר המגרשים שסאב זכאית לרכוש בפטור ממכרז.

מטבע הדברים, התשובה לשאלה זו טמונה, בראש ובראשונה, בהסכם ההשבה שנחתם בין הצדדים, אשר מבטא את תוכן ההסכמות שהושגו ביניהם, ואשר על-פיו התחייבו לפעול.

סעיף 4.6 להסכם ההשבה מעגן את הוראותיו של סעיף 3.2.5 להחלטה 1470, וקובע כי מחיר המגרשים ייקבע "לאחר שיווק של לפחות 40% מיחידות הדיוור של הרשות שבתכנית שינוי הייעוד"; וכי מחיר זה "יעמוד על הממוצע המשוקלל של מחירי המגרשים ששווקו". תכנית שינוי הייעוד הוגדרה בהסכם ההשבה, כ"תכנית מתאר ארצית תמ"א 39 (מתחם ת'4)".

18. אם כן, השאלה הטעונה הכרעה בענייננו היא, בעיקרו של דבר, שאלת פרשנותן של הוראות ההסכם הנ"ל.

סעיף 25(א) לחוק החוזים, מורה כי "חוזה יפורש לפי אומד דעתם של הצדדים, כפי שהוא משתמע מתוך החוזה ומנסיבות העניין, ואולם אם אומד דעתם של הצדדים משתמע במפורש מלשון החוזה, יפורש החוזה בהתאם ללשונו". גם לפני שנקבע נוסח זה של הסעיף במסגרת תיקון מס' 2 לחוק החוזים, בפסיקתו של בית משפט זה נקבע כי "במקום בו לשון ההסכם היא ברורה וחד משמעית [...] יש ליתן לה משקל מכריע בפרשנות ההסכם" (ע"א 5856/06 לוי נ' נורקייט בע"מ, פס' 27 לחוות-דעתו של השופט י' דנציגר (28.1.2008)). עוד נקבע בפסיקה, כי "לשון החוזה היא כלי הקיבול של אומד דעת הצדדים, התוחם את גבולות הפרשנות ואינו מאפשר לייחס לחוזה פרשנות שאינה מתיישבת עם לשונו" (רע"א 3961/10 המוסד לביטוח לאומי נ' סהר חברה לתביעות בע"מ מגדל חברה לביטוח בע"מ, פ"ד סה(2) 563, 583 (2012); והשוו, בהקשר של פרשנות חקיקה: ע"א 8096/17 סקוק נ' איסחקוב, פס' 14 לחוות-דעתי (3.2.2019)).

זוהי אפוא המסגרת הנורמטיבית לבחינת פרשנות הסכם ההשבה.

פרשנותו של הסכם ההשבה

19. למען הנוחות, אציג שוב את החלק הרלוונטי בסעיף 4.6 להסכם ההשבה:

"לאחר שיווק של לפחות 40% מיחידות הדיור של הרשות
שבתכנית שינוי הייעוד או לאחר שיווק של לפחות 40%
מכלל המגרשים הסחירים של הרשות בתוכנית שינוי הייעוד
לתעסוקה, לפי העניין, יקבע מחיר המגרשים המוקפאים
ויעמוד על הממוצע המשוקלל של מחירי המגרשים ששווקו
[...] (ההדגשות הוספו).

כפי שניתן לראות, הוראות סעיף זה ברורות ונהירות, ואין טומנות בחובן משמעויות שונות. כמובהר לעיל, במצב דברים זה, התחקות אחר כוונת הצדדים איננה מצריכה להזדקק למקור חיצוני להוראות ההסכם, ויש לקיים את הוראתו ככתבה וכלשונה; דהיינו – מחיר מגרשי הייזום ייקבע על בסיס ממוצע משוקלל של 40% מכלל המגרשים ששווקו במתחם ת-4 (שכן "תכנית שינוי הייעוד" הוגדרה בהסכם בתור מתחם ת-4).

20. לא אכחד, יש טעם בטענתה של רמ"י, שלפיה, אין היגיון שמאי בקביעת מחיר המגרשים על בסיס ממוצע משוקלל של מחירי המגרשים ששווקו במתחם ת-4 בכללותו, כך שיוקנו לסאב מגרשים במחיר הנמוך בהרבה משווים הריאלי, זאת נוסף על מתן

ההטבה בדמות רכישת המגרשים ללא מכרז ופיצויים. אולם, חוסר היגיון כלכלי זה, אין בכוחו לשנות את ההסדר שנקבע בהסכמה במסגרת הסכם ההשבה. לשון אחר: העובדה שלשון ההסכם מורה על מכירת מגרשים במחיר הנמוך בהרבה משווים הריאלי, אינה מכשירה סטייה מלשונו הברורה של ההסכם.

21. זאת ועוד: בשים לב להוראת סעיף 25(ב1) לחוק החוזים, ולעובדה שההסכם מתבסס על נוסח החלטה 1470 – שקיבלה, כאמור, מועצת מקרקעי ישראל – הרי שאף אם ניתן היה לפרש את ההסכם באופנים שונים, היה מקום להעדיף את הפירוש שמטיב עם סאב (לתחולתו של כלל הפרשנות נגד המנסח על חוזה רשות, ראו גבריאלה שלו חוזים ומכרזים של הרשות הציבורית 35 (1999)). כמו כן, יפים לענייננו דבריו של השופט א' שטיין בע"א 7649/18 ביבי כבישים עפר ופיתוח בע"מ נ' רכבת ישראל בע"מ (20.11.2019), שלפיהם כלל הפרשנות נגד המנסח "מהווה פתרון יעיל וצודק של חוסר ודאות בגדרו של חוזה פורמלי סגור" (פס' 14).

22. לא למותר להוסיף, כי האמור לעיל בנוגע למעמדה המכריע של לשון החוזה, כאשר זו אינה משתמעת לשתי פנים, תקף ביתר שאת במקרים שבהם מדובר בחוזים המנוסחים בידי גורמים מקצועיים, בשום שכל, ומתוך מודעות לכללי הפרשנות החלים, כמו חוזים עסקיים וחוזי רשות, כבענייננו (השוו לדבריי ברע"א 6802/21 נעורים פרמצבטיות (1991) בע"מ נ' אביק שיווק בע"מ, פס' 23 וההפניות שם (19.12.2021)). לפיכך, בדומה לפסיקה ביחס לחוזים עסקיים, אני סבורה כי ככלל, גם בחוזי רשות יש לתת ללשון החוזה מעמד בכורה, באופן שמגביר את הודאות החוזית, מצמצם את הסיכון לפרשנות החורגת מכוונת הצדדים המשתקפת מהחוזה, ומחזק את הבסיס להתקשרויות עתידיות (השוו לדבריו של השופט ע' גרוסקופף ביחס לחוזים עסקיים, בעניין ביבי כבישים, פס' 5-6).

ודוק: חוזה רשות נבדל בהיבטים מסוימים מחוזים עסקיים רגילים, בשל הימצאותו במרחב של "דואליות נורמטיבית", אשר חלים בו עקרונות הפרשנות הכלליים של דיני החוזים, לצד כללים מהמשפט המינהלי (ראו: דפנה ברק-ארז משפט מינהלי, כרך ג': משפט מינהלי כלכלי 198-199, 288 (2013); להלן: משפט מינהלי כלכלי). התחשבות בכללים האחרונים, משליכה בנסיבות מסוימות על פרשנות חוזי הרשות, בין היתר בשל שיקולים הנוגעים לאינטרס הציבורי הכללי, ובהתחשב בכך שחוזי הרשות עוסקים בקניינו של הציבור. בספרות צוין כי "בחוזי רשות עסקיים יש לייחס ללשון משקל נכבד, גם אם לא ברמה זהה לזו שיש לייחס לה בחוזים עסקיים [...]" (עופר גרוסקופף ויפעת נפתלי בן ציון "תכליות דיני פרשנות החוזים: באיזו דרך עלינו ללכת כשחשוב לנו לאן

נגיע? ספר גבריאלה שלו: עיונים בתורת החוזה 561, 523 (יהודה אדר, אהרן ברק ואפי צמח עורכים, 2020)).

אולם, יש לזכור, כי מתן משקל-יתר לאינטרס הציבורי בהקשר זה, בניגוד ללשונו הברורה של חוזה, עלול לפגוע באינטרס ציבורי אחר, של חופש החוזים – על מכלול השלכותיו החשובות – אשר תקף, כמובן, גם ביחס לחוזי רשות. זאת ועוד: פרשנות חוזי רשות בהתאם ללשונו המפורשת, מחזקת את הבסיס להתקשרויות עתידיות עם הרשות, באופן שפועל, בראש ובראשונה, לטובת הרשות עצמה. יפים לעניין זה דבריה של ד' ברק-אדז בספרה:

”חוסר הצדק כלפי הפרט המתקשר משפיע גם על הפן המערכתי-התועלתני מהיבטה של הרשות. דין המפקיר את המתקשרים עם הרשויות לחסדן של החלטות מינהליות מאוחרות הוא מסוכן גם מבחינתן של רשויות. מתקשרים פוטנציאליים יביאו בחשבון את ההגנה החסרה על האינטרסים שלהם ויימנעו מלהתקשר עם רשויות מינהליות, או לחלופין יתמחרו את עלותו של הסיכון המוגבר הכרוך בהתקשרויות אלה” (משפט מינהלי כלכלי, בעמ' 236).

23. למעלה מן הצורך, יצוין, כי אף אם היה מקום בענייננו להתחקות אחר אומדן-דעת הצדדים באמצעות בחינת ראיות חיצוניות ללשון החוזה, לא היה בכך כדי לסייע לרמ"י. זאת, משלא עלה בידה להמציא ראיות ממשיות, המלמדות על כוונה משותפת לצדדים, אשר שונה מזו המשתקפת בבירור מלשון ההסכם, להבדיל מטענותיה בדבר חוסר ההיגיון השמאי של מנגנון החישוב הקבוע בהסכם.

לא למותר לציין, שהסכם ההשבה נחתם בשנת 2017, במועד שבו כבר היה ידוע לרמ"י כי המגרשים במתחם המשנה שווקו מספר שנים לאחר שיווק יתר המגרשים במתחם ת-4; וכי מחירי הדיור עלו באופן משמעותי לאורך שנים אלו. למרות זאת, רמ"י לא דקה פורתא בנוסח ההסכם, שבו כאמור הוגדרה תכנית שינוי הייעוד כמתחם ת-4 כולו.

24. אכן, כאמור, האופן שבו נוסח הסכם ההשבה מעורר קושי, בשל פגיעתו בקופה הציבורית. אולם, אין די בכך כדי לשנות מושכלות יסוד בדיני החוזים, אשר כאמור משמיעים לנו לכבד את כוונת הצדדים שקיבלה ביטוי מפורש בהסכם ההשבה. ודוק: לאינטרס ההסתמכות משקל משמעותי במיוחד בענייננו, בשים לב לכך שסאב רכשה את זכויותיה של פרי אור במקרקעין, מתוך נקודת מוצא כי האמור בהסכם ההשבה משקף

את המנגנון לקביעת מחיר מגרשי הייזום. ואכן, בהתאם להבנה זו, צוין בהסכם בין פרי אור לבין סאב, כי מחיר מגרשי הייזום עתיד להיקבע בהתאם למנגנון שנקבע בהסכם ההשבה ובהחלטה 1470.

חובתה של רמ"י לקיים את ההסכם

25. כזכור, רמ"י מוסיפה כי גם אם תידחה פרשנותה להחלטה 1470 ולהסכם ההשבה, היא אינה רשאית למכור את המגרשים במחיר הנמוך משווים הריאלי, מאחר שמכירה כאמור סותרת, לטענתה, את הוראת תקנה 30 לתקנות חובת המכרזים, המורה כי הענקת זכויות במקרקעין על-ידי רמ"י ללא מכרז פומבי, תהיה במחיר שיקבע שמאי ממשלתי, אלא אם יינתן אישור שר האוצר להפחתה ממחיר זה; אישור אשר לטענתה, לא התקבל בענייננו.

דין הטענה להידחות. כפי שציינה סאב, החלטה 1470 אושרה על-ידי שר האוצר; ועל כך אין חולק (אמנם בסיכומיה טענה רמ"י כי לא ניתן אישור כאמור, אולם היא חזרה בה מטענה זו בהמשך הדרך). די בכך כדי לדחות את טענת רמ"י בנוגע לחוקיותו של הסכם ההשבה. יתרה מכך, טענתה החדשה של רמ"י, כי השר נתן את אישורו אך על בסיס אימוץ פרשנותה שלה להחלטה, נטענה בעלמא, ללא כל בסיס ראיתי.

לא למותר להוסיף, כי ניסיונה של רשות להתנער מפעולה שביצעה בטענה בעלמא כי הפעולה אינה חוקית, עלול לעורר קושי – מבחינה מהותית ודיונית. ראו לעניין זה את שנקבע בע"א 1188/92 הוועדה המקומית לתכנון ובניה נ' ברעלי, פ"ד מט(1) 463, 471 (1992):

"טענת המערערת בעניין זה מעוררת תמיהה. אם היא צודקת בטענתה, אין היא אלא מאשימה את עצמה, ולא רק בסדרי מינהל גרועים, אלא גם בהתנהגות בניגוד לחוק. ולא די בכך. המערערת אינה מעלה טענה זאת כדי לומר חטאתי, אלא כיוון שהיא מבקשת לצאת נשכרת מן החטא. לטענתה המשיב, הוא ולא היא, צריך לשלם את המחיר על חטא שלא חטא: התנהגות בלתי חוקית שלה, בענין שהיה בשעתו כולו בידיה, אמורה לשמש אותה עכשיו כטעם לפטור אותה מתשלום פיצויים למשיב. האם אלה הם פני הצדק?"

ודוק: אין משמעות הדברים, כי יש להכשיר כל פעולה של הרשות, שתימצא בדיעבד בלתי-חוקית. אולם, כדי לפסול פעולה מעין זו, למרות הסתמכות עליה של מי

מהצדדים לחוזה, נדרשת אי-חוקיות מובהקת. ראו לעניין זה את שנקבע בע"א 7368/06 דירות יוקרה בע"מ נ' ראש עיריית יבנה (27.6.2011):

"שאלת המפתח בהקשר זה היא – האם החוזה נוגד את היעדים שהחוק נועד להגשים, עד כדי כך שיש לפסול אותו. בענין זה יש לשקול את הערך החברתי החותר לתת משקל לאוטונומיה של הרצון הפרטי להתקשר בחוזים בני תוקף, וכנגדו, את הערכים החברתיים שהחוק הספציפי ביקש להגשים. ככל שניתן לקבוע כי הגשמת מטרת החוק מחייבת התערבות באוטונומיה של הרצון הפרטי, וכי יעדי החוק גוברים על הרצון הפרטי, כי אז יש לקבוע כי החוזה הוא בלתי חוקי" (פס' 18 לחוות-דעתה של השופטת א' פרוקצ'יה).

כמובהר לעיל, ענייננו אינו בא בגדר המקרים המעוררים אי-חוקיות מובהקת כאמור.

האפשרות לערוך שומה במסגרת קביעת מחירי המגרשים

26. רמ"י טוענת עוד כי היא מוסמכת לבצע הערכה שמאית, לשם בחינת הצורך בביצוע התאמות הנובעות ממאפיינים תכנוניים או פיזיים של המגרשים, כאמור בסעיף 4.6 להסכם ההשבה. אמנם בית המשפט המחוזי ציין כי רמ"י זנחה טענה זו במסגרת סיכומיה לפניו (ראו עמ' 9 לפסק הדין). ברם, בערעור שלפנינו טוענת רמ"י שהיא לא זנחה את הטענה, ונראה שיש בכך ממש (ראו סעיף 14 לסיכומי רמ"י בבית המשפט המחוזי).

בנסיבות העניין, שבהן ממילא על רמ"י לקבוע מחדש את מחירי המגרשים, אני סבורה כי, כפוף לאמור בפסק דין זה, רמ"י רשאית לבצע הערכה שמאית לשם בחינת הצורך והאפשרות בביצוע התאמות הנוגעות למאפייניהם התכנוניים או הפיזיים של המגרשים, ואיני מביעה כל עמדה באשר לתוצאותיה של הערכה זו.

27. סוף דבר: אני סבורה כי דין הערעור להידחות, וכך אציע לחברותיי כי נורה. התוצאה היא כי על רמ"י לקבוע את מחיר מגרשי הייזום בהתאם לממוצע המשוקלל של כלל מחירי המגרשים ששווקו במתחם ת-4. לשם כך, רמ"י רשאית לערוך שומה ולבחון במסגרתה את הצורך ואת האפשרות לביצוע התאמות למחיר האמור בהתאם למאפייניהם התכנוניים או הפיזיים של המגרשים, וטענות הצדדים בעניין זה שמורות להם.

עיכוב הביצוע שניתן בהחלטת השופט ע' גרוסקופף מיום 14.3.2022 בטל.

רמ"י תישא בהוצאות סאב בסכום של 10,000 ש"ח.

ש ו פ ט ת

השופטת ג' כנפי-שטייניץ:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

השופטת ר' רונן:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת יעל וילנר.

ניתן היום, ח' בטבת התשפ"ג (1.1.2023).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט ת