

מינהל הדיור הממשלתי
ועדת המכרזים
בשבתה כוועדת פטור משרדית
החלטה מס' 20/19 מיום 20.5.19

פרוטוקול ועדת מכרזים

בנושא: השכרת נכס מדינה ברח' חביבה רייך 4, בת ים בפטור ממכרז

חברי ועדה:

מר גבי שוחט	-	יו"ר הוועדה - לא נכח
מר ערן הראל	-	מ"מ יו"ר, מנהל מינהל הדיור הממשלתי
רו"ח יפעת ענבר	-	חברה, חשבת המשרד
עו"ד יעל ענטר	-	חברה, יועמ"ש
מר אורי לאני	-	חבר, מנהל הדיור הממשלתי
גב' הילה קסנטני	-	חברה, נציגת השמאי הממשלתי

משתתפים:

עו"ד עידן אשר	-	יועץ משפטי חיצוני
עו"ד ד"ר סיון ביבר	-	יועץ משפטי חיצוני
גב' עינת בלייכר	-	מנהלת מינהלת שירותי ניהול נכסים
גב' דורין שעשוע-שמחון	-	מרכזת הוועדה

רשמה: גב' דורין שעשוע-שמחון

1. רקע:

כתובת הנכס:	רח' חביבה רייך 4, בת ים.
פרטי הנכס:	גוש 7155 חלקה 232 תת חלקה 1.
תיאור הנכס:	דירת מגורים בת 1.5 חדרים ששטחה הרשום 33.8 מ"ר.
השוכר, תקופה ודמ"ש:	לפי חוזה שכירות מיום 28.10.2018 מר מיכאל מירוטין והגב' אולגה מירוטין שכרו את הנכס מאת האפוטרופוס הכללי (כמנהל הנכסים של עזבון גדעון ויקטוריה ז"ל), שפעל באמצעות חברת נכסי אריאל בע"מ, תמורת דמי שכירות של 2,800 ₪ לחודש. תקופת השכירות תסתיים ביום 31.10.2019. לפי דוא"ל שהתקבל מהשוכרים ביום 23.2.2019 הם שוכרים את הנכס במשך כ-15 שנים החל משנת 2003.
מצב תכנוני:	על הנכס חלות מספר תכניות: תכנית ב/46/ב אשר פורסמה למתן תוקף ביום 5.6.1969, תכנית ב/399 אשר פורסמה למתן תוקף ביום 1.3.1988 ותכנית ב/מק/580 אשר פורסמה למתן תוקף ביום 19.8.2015, המייעדות את המגרש לייעוד מגורים ג'.
רישוי:	המבנה הוקם בהתאם להיתר בניה מס' 2285 מיום 18.8.1965.
מצב קנייני:	מנסח רישום מיום 29.11.2018 לגוש: 7155, חלקה: 232, תת חלקה: 1 עולה כי מדינת ישראל היא הבעלים הרשום בשלמות החל מיום 29.11.2018 בעקבות פעולת מכר ללא תמורה.
	הערכת השמאי, הרצל מימון, מיום 23.12.2018: שווי דמי השכירות החודשיים: 2,900 ₪.


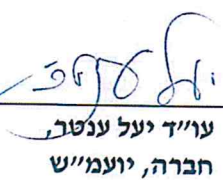

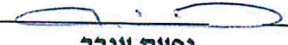
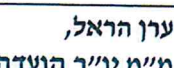
מינהל הדיור הממשלתי
ועדת המכרזים
בשבתה כוועדת פטור משרדית
החלטה מס' 20/19 מיום 20.5.19

2. עיקרי הדיון והמלצות:

- 2.1 מהות הזכויות המוצעות: הארכת שכירות לשוכר הנוכחי לתקופה בת שנה, בצירוף חמש תקופות אופציה בנות שנה כל אחת. תנאי השכירות יהיו בהתאם לחוזה השכירות המקורי תוך עדכון דמי השכירות בהתאם לשומה.
- 2.2 גב' עינת בלייכר: השוכרים הנוכחיים, אשר הינם בשנות ה-60 לחייהם וטוענים לבעיות בריאותיות (בצירוף מסמכים רפואיים), פנו בבקשה להאריך את תקופת השכירות.
- 2.3 עו"ד סיון ביבר: השימוש בתקנה 3(4)(ב) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 אפשרי בהתאם לחוות דעתנו העקרונית מיום 13.6.2019 (סימוכין: 10375/488/2), כיוון שהשוכרים הקיימים בנכס שוכרים את הנכס במשך למעלה מ-10 שנים ברציפות, וכיוון שבכוונתם להמשיך ולהתגורר בנכס, ללא שינוי ייעוד וללא תוספות בניה. השימוש בתקנה זו מחייב קבלת אישור מאת החשב הכללי או מי שהוסמך לכך על ידו.

3. החלטה:

לאור הנסיבות המתוארות לעיל, הוועדה מחליטה לאשר את הארכת תקופת השכירות בנכס למר מיכאל מירוטיץ' והגב' אולגה מירוטיץ', בהתאם להוראת תקנה 3(4)(ב) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, לתקופה בת שנה, עד ליום 31.10.2020, בצירוף חמש תקופות אופציה בנות שנה כל אחת, ובדמי שכירות חודשיים בסך של 2,900 ש"ח, בהתאם להערכת השמאי, בכפוף לאישור החשב הכללי או מי שהוסמך לכך על ידו.

 אורי לאני, חבר	 עו"ד יעל ענבר, חברה, יועמ"ש	 אורטל גורנאלי, חברה (ח"ה) (בכ"ס) יו"	 יפעת ענבר, חשבת המשרד	 ערן הראל, מ"מ יו"ר הועדה
--	---	---	--	--



LAW FIRM

שרקון, בן-עמי, אשר ושות' & נאמן, קינן ושות'

Charcon, Ben-Ami, Asher & co & Ne'eman, Keynan & co

Michele Nagar	מישל נגר	Yoash Zelinger	יואש זלינגר	Shahar Ben-Ami	שחר בן-עמי
Asaf Gilady	אסף גלעדי	Shlomo Shachar	שלמה שחר	Ilan Charcon	אילן שרקון
Ravit Halevy-Barzilai	רזית הלוי-ברזילאי	Ofer Zuck	עופר צוק	Idan Asher	עידן אשר
Kfir Shaul	כפיר שאול	Alon Hagbi	אלון חגיבי	Eitan Haberman	איתן הבמן
Roi Dahan	רוני דהן	Ronit Levanon Naisberg	רונית לבנון נייסברג	Guy Ne'eman	גיא נאמן
Itay Tzuberly	יתאי צוברלי	Dr. Sivan Biber	ד"ר סיון ביבר	Eyal Sternberg, Notary	אילן שטרנברג, עטריון
Eran Sorani	ערן סורני	Ron Gutman	רון גוטמן	Lilach Keynan	לילך קינן
Shiran Horovitz	שירן הורוביץ	Hanita Shem-Tov	חניטה שם-טוב	Ofir Fouks	אופיר פוקס
Or Avi Vazana	אור אבי וזנה	Adi Hadar	עדי הדר	Idit Ben Ami	עידית בן עמי
Or Keren	אור קרן	Maor Levi	מאור לוי	Michal Romano Bretholz	מיכל רומנו ברטהולץ
Linoy Jovani	לינוי ג'ובני	Liran Welcman	לירן ולעמן	Yoav Kook	יואב קוק
Tali Gross	טלי גרוס	Tamar Maoz	תמר מעוז	Avi Savitzki	אבי סביצקי
Sapir Meiri	ספיר מאירי	Sagi Royzer	שגיא רויזר	Nurit cohen-Katzav	נורית כהן-קצב
Rina Ullis	רנה אוליס	Ran Druk	רן דרוק	Rotem Arviv Kopelnikov	רותם ארביב קופלניקוב
Jasmin Keshet	יסמין קשת	Aviva Levi	אביבה לוי	Uri Haberman	אורי הבמן
Meir Elzam	מאיר אלזם	Irit Amiga Cohen Sidon	אירית אמיה כהן צידון	Niv Arad	ניב ארד
Elad Koton	אלעד קוטון	Chen Grinblat	חן גרינבלט	Roy Brauner	רוי בראונר
Yoav Yair	יואב יאיר	Dor Yurovits	דור יורוביץ	Oded Bekerman	עודד בקרמן
Yaron Lavie	ירון לביא	Natalie Hen	נטלי חן	Adi Yehezkiel-Yaffe	עדי יחזקאל-יפה

13 ביוני 2019

לכבוד
מינהל הדיור הממשלתי

הנדון : הארכת הסכם שכירות בפטור ממכרז לשוכר השוכר את הנכס במשך למעלה מעשר שנים

כללי

1. נתבקשה חוות דעתנו ביחס לאפשרות להאריך הסכמי שכירות של מינהל הדיור הממשלתי בפטור ממכרז, למי ששוכר את הנכס במשך 10 שנים ויותר. להלן חוות דעתנו בסוגיה זו.

רקע משפטי

2. בשונה מגופים אחרים, כפי שיפורט בהמשך, על מינהל הדיור הממשלתי לא חלה תקנת פטור ספציפית שכל עניינה הוא התקשרויות המשך במקרקעין. על כן, תקנת הפטור הרלוונטית לענייננו היא תקנה 3(4) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן: "התקנות" או "תקנות חובת המכרזים"), אשר עוסקת בהתקשרויות המשך באופן כללי, הן לגבי מקרקעין והן לגבי טובין ושירותים.

3. תקנת 3(4) לתקנות מתייחסת לשלושה מדרגי אישור: פטור באישור ועדת המכרזים (סעיף קטן (ב)(1) לתקנה), פטור באישור ועדת הפטור המשרדית (סעיף קטן (ב)(2) לתקנה) ופטור באישור החשב הכללי או מי שהוסמך לכך על ידו (סעיף קטן (ב)(3) לתקנה).

4. אחד התנאים המרכזיים המגביל את סמכותם של שני מדרגי האישור הראשוניים (ועדת המכרזים וועדת הפטור המשרדית) היא הדרישה שההתקשרות הראשונית נעשתה בעקבות מכרז או בעקבות פניה תחרותית לקבלת הצעות (אלא אם כן התקשרות ההמשך אינה כרוכה בעלות נוספת או ששווין המצטבר של כל התקשרויות ההמשך אינו עולה על 50,000 ₪). על כן, פעמים רבות מדרג האישור הרלוונטי היחיד הוא המדרג השלישי, החשב הכללי או מי שהוסמך לכך על ידו, ובחלופה זו נתמקד להלן.

5. תקנה 3(4)(ב)(3) לתקנות (להלן: "תקנת הפטור") קובעת:

3" התקשרות משרד בחוזה לביצוע עיסקה בטובין או במקרקעין, לביצוע עבודה או לרכישת שירותים, אינה טעונה מכרז, אם היא אחת מאלה: ...

(4)(ב) התקשרות המשך בתנאים זהים לתנאי ההתקשרות הראשונה או מיטיבים עם המזמין, בנסיבות שבהן השמירה על האחידות נדרשת מטעמי חיסכון ויעילות:

...

(3) באישור החשב הכללי או מי שהוא הסמיכו לכך, בנסיבות מיוחדות ומטעמים מיוחדים שיירשמו, אם אינה התקשרות כאמור בפסקת משנה (1) או שלא התקיימו בה התנאים הנוספים לפי פסקת משנה (2)".

6. לא מצאנו פסיקה המתייחסת לפרשנותה של תקנה 3(4) לתקנות. המלומד דקל התייחס לפרשנותה של תקנה זו בהקשר של התקשרויות עם ספקים.¹ המלומד הרציג ציין כי "טעמי האחידות" הקבועים בתקנה אינם יכולים, בדרך כלל, להצדיק הרחבת התקשרות לתחומים אחרים או שונים מההתקשרות המקורית, וכי לחשב הכללי יש שיקול דעת לאשר התקשרות המשך בכל שיעור.² בדברים אלה אין כמובן כדי לתת מענה על השאלה הקונקרטיה הנידונה בחוות דעת זו, ועל כן נפנה לפרשנותה של תקנת הפטור על פי עקרונות פרשניים מקובלים.

פרשנות תקנת הפטור

7. בפתח הדברים נציין כי "טעמי חיסכון ויעילות", הנזכרים ברישת תקנה 4(ב) לתקנות, יצדיקו כמעט תמיד הארכת התקשרות עם שוכרים קיימים לעומת החלופה של פרסום מכרז, במיוחד כאשר מדובר בהשכרה של דירת מגורים בודדת או יחידה עסקית בודדת. הראיה היא שמשכירי דירות ועסקים במגזר הפרטי נוטים להאריך שכירויות קיימות. בנוסף, החשש מפני פגיעה כלכלית במדינה כתוצאה מאי פרסום מכרז מתפוגג במידה רבה כאשר דמי השכירות מתעדכנים לפי שומה. על כן, איננו רואים קושי עם קיום הדרישות שברישת תקנה 4(ב) לתקנות בנסיבות הנידונות בחוות דעת זו.

8. הקושי שבפרשנות תקנת הפטור נעוץ ב"מושג השסתום" הבא: "בנסיבות מיוחדות ומטעמים מיוחדים שיירשמו". ייחודם של מושגי שסתום הוא בעמימות המאפיינת אותם, כלומר שלשון החוק אינה קובעת תוכן חד משמעי. תוכנם נקבע אפוא על פי שיקול דעת הפרשן, הניזון מעקרונות היסוד של השיטה, מתפיסות משפטיות מקובלות ומהאיזון הראוי בין ערכים ועקרונות השולטים בחברה נתונה בזמן נתון.³ עם זאת, יש להדגיש כי המדיניות המשפטית, שלפיה נקבעת משמעותם של מושגי השסתום כאמור, אינה בגדר "סוס פרא" המשגי את גבול המשפט (בלשונו של השופט (כתוארו אז) ברק), אלא היא צריכה לתאם לשיקולים שהיו נשקלים על ידי המחוקק, אילו היה יוצק תוכן קונקרטי בקביעתו הכללית.⁴

9. אחד הכלים שבהם ניתן להשתמש לצורך יציקת תוכן למושגי שסתום הוא חזקות פרשניות. בפרט, במקרה שלפנינו, ניתן להשתמש בחזקה כי תכליתם של דברי החקיקה השונים היא לקיים ולקדם הרמוניה במשפט ("חזקת ההרמוניה הנורמטיבית"). עם זאת, ברור שהשימוש בחזקה זו צריך להיעשות בזהירות המתבקשת, כיוון שאין זו חזקה מוחלטת ולצדה קיימות חזקות פרשניות נוספות, שלעתים אף סותרות אותה.⁵

10. חזקת ההרמוניה הנורמטיבית היא רלוונטית במיוחד בכל הנוגע לדיני מכרזים, אשר בהם מתקיימת הפרדה בין שתי מערכות דינים עיקריות: דיני המכרזים של השלטון המקומי ודיני המכרזים של השלטון המרכזי (וגם בתוכן קיימות הפרדות נוספות). כך למשל, הציע המלומד דקל להחיל את חוק חובת המכרזים ואת התקנות שהוצעו מכוחו על הרשויות המקומיות או למצער להשתמש בהם כמקור פרשני

¹ עומר דקל **מכרזים** כרך ראשון 232-235 (2004).

² שמואל הרציג **דיני מכרזים** חלק שלישי 249-251 (1995).

³ אהרן ברק **פרשנות במשפט** כרך שני – פרשנות החקיקה 136-137 (1993).

⁴ ע"א 145/80 ועקנין נ' המועצה המקומית, בית שמש, פ"ד לו(1) 113, 150 (1982).

⁵ ברק, לעיל ה"ש 3, בעמ' 589-591.

ביחס לדיני המכרזים של הרשויות המקומיות, משיקולים של הרמוניה חקיקתית.⁶ גם בפסיקת בית המשפט העליון ניתן למצוא קולות שקראו ליצירת אחידות נורמטיבית בכל סוגי המכרזים.⁷

11. לענייננו מתאימים במיוחד דבריו של אהרן ברק, שנכתבו בספרו "פרשנות החקיקה" בנוגע לחזקת ההרמוניה הנורמטיבית, הגם שדברים אלו לא התייחסו באופן ספציפי לדיני המכרזים:

"... לעתים חקיקתו של חוק פלוני היא נתפזת ורשלנית, עד כי ברור שהשאיפה להרמוניה בחקיקת אותו חוק היתה ממנה והלאה. עם זאת, חיפזון חקיקתי אינו צריך להיות מלווה בחיפזון פרשני. שאיפתה של השיטה כולה הינה להשגת הרמוניה נורמטיבית. חוסר זהירות בחקיקתו של חוק פלוני אינה צריכה לגרור תפישה פסימית באשר למפעל החקיקתי כולו. השאיפה להרמוניה אינה ביטוי לכוונה סובייקטיבית (שלעתים חסרה) אלא ביטוי לתכלית אובייקטיבית... אכן, ההרמוניה החקיקתית אינה אלא שאיפה: אין להעניק לה משקל מוגזם אך גם אין להקל בה ראש; יש להימנע מגישה קיצונית..."⁸.

12. כלומר העובדה שמחוקק המשנה לא בהכרח התכוון שתקנת הפטור תהווה אמצעי להשגת הרמוניה חקיקתית אינה צריכה לרפות את ידינו בניסיון להשיג הרמוניה שכזו, ולו באופן חלקי, ככל שהיא אפשרית וראויה. על כן, בפרק הבא נסקור תקנות פטור נוספות, החלות על רשויות אחרות בבואן לערוך התקשרויות המשך במקרקעין, ונבחן האם ניתן להקיש מהן לענייננו.

13. לפני סיומו של פרק זה נציין כי לא נעלם מעינינו פסק הדין בעניין **חן המקום**, שבו סירב בית המשפט העליון להחיל על רשויות מקומיות תקנת פטור שהיתה קיימת בתקנות חובת המכרזים, מכוח היקש בלבד, הגם שבית המשפט הכיר בחשיבות ההרמוניה החקיקתית בדיני מכרזים, ואף קרא לשר הפנים לשקול בכובד ראש לתקן את תקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן: "**תקנות העיריות**") באופן שיחיל על הרשויות המקומיות את תקנת הפטור שנידונה באותו מקרה.⁹ עם זאת, בשונה מהמקרה שלפנינו, בעניין **חן המקום** לא היה מדובר בשאלה פרשנית, אלא ביצירת תקנת פטור חדשה, יש מאין, על דרך של חקיקה שיפוטית.

בחינת תקנות פטור נוספות שעניינן התקשרויות המשך במקרקעין

14. תקנה 3(2)(ט) לתקנות העיריות קובעת:

"3. העיריה רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז אם החוזה הוא מסוגי חוזים אלה: ...

(2) חוזה להעברת מקרקעין של העיריה שלפיו- ...

(ט) המקרקעין הם דירות מגורים או בתי עסק המועברים למחזיק בהם או ליורשיו, מכוח שכירותם במשך 10 שנים לפחות, ובלבד שהתמורה לא תפחת מסכום שנקבע בשומת מקרקעין שנערכה על ידי שמאי מקרקעין."¹⁰

15. תקנת פטור דומה ניתן למצוא ביחס למקרקעין המנוהלים על ידי רמ"י. תקנה 25(1) לתקנות חובת המכרזים קובעת:

⁶ דקל, לעיל ה"ש 1, בעמ' 160-164.

⁷ ראו ע"א 6585/95 מ.ג.ע.ר. מרכז גביה ממוחשבת בע"מ נ' עיריית נשר, פ"ד (4) 206, 212(1996) וע"מ 2310/02 איגוד ערים אזור דן נ' דסאל מרחבים - חברה לעבודות עפר, פ"ד (6) 337, 342-343 (2002).

⁸ ברק, לעיל ה"ש 3, בעמ' 590-591.

⁹ ע"מ 1777/14 חן המקום בע"מ נ' עיריית קרית אונו, נבו (2016).

¹⁰ יצוין כי בפסיקה נקבע ש"העברת מקרקעין של העיריה" היא כל דיספוזיציה במקרקעין, לרבות שכירות (ראו בג"ץ 273/60 גיבשטיין נ' עיריית ראשון לציון, פ"ד טו 916, 920-921 (1961)). עוד ניתן לציין בהקשר זה כי חלק מסעיפי המשנה של תקנה 3(2) לתקנות העיריות עוסקים במפורש במקרקעין ש"מועברים" על דרך של שכירות (ראו סעיפים קטנים (א), (ה) ו-(ו)).

25. נוסף על האמור בתקנה 3, התקשרות של מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) לביצוע עיסקה במקרקעין של המדינה, רשות הפיתוח או קרן קיימת לישראל, אינה טעונה מכרז כאשר נושא ההתקשרות הוא אחד מאלה:

(1) הענקת זכויות במקרקעין למי שהוא בעל זכויות באותם מקרקעין או למי שיורה בעל הזכויות להעניקן; לענין זה, "בעל זכויות במקרקעין" - צד לחוזה פיתוח, לחוזה חכירה או חכירת משנה לתקופה של עשרים ואחת שנים לפחות, מי שזכאי כדין להיות צד לחוזה כאמור וכן מי שהיה צד לחוזה כאמור או מחזיק במקרקעין באופן רצוף, עשר שנים לפחות, בהסכמת המינהל".

16. תקנות הפטור הללו מאפשרות לכאורה לרמ"י ולעיריות להמשיך ולהשכיר נכסים לאותם שוכרים ששכרו אותם במשך 10 שנים לפחות, בפטור ממכרז.

17. עם זאת, הואיל ותקנות הפטור ממכרז קובעות חריג לחובת המכרזים, הפסיקה קבעה לא פעם כי יש לפרשן בצמצום.¹¹ עוד נקבע בפסיקה כי השימוש בפטור נתון לשיקול דעתה של הרשות, אשר אמורה להפעילו בסבירות ובהגיונות, בדומה לכל החלטה מנהלית אחרת.¹²

18. בהתאם למגמת הפרשנות המצמצמת, הפסיקה המועטה הקיימת ביחס לתקנות הפטור הנ"ל פירשה אותן כפטור "אישי" באופיו, שתכליתו היא למנוע הוצאתו של אדם מדירת מגוריו או ממקום עסקו, שבו הוא מתגורר, או שאותו הוא מפעיל, שנים ארוכות, ובכך יצר זיקה אישית רבת שנים למקרקעין, והיא המצדיקה את העדפתו על פני אחרים.¹³

19. הנסיבות ה"אישיות" של הפטור אינן מתקיימות במקרים שבהם חל שינוי תכנוני בחלקה, כגון שינוי ייעוד או תוספת זכויות בניה, אשר עתיד לשנות את אופן השימוש בה ללא היכר. בנסיבות אלו נקבע בפסיקה שראוי יהיה לפרסם מכרז תחת הארכת הסכם השכירות עם השוכר בפטור ממכרז או מכירת הנכס לשוכר בפטור ממכרז.

20. כך למשל, בעניין קורזום העותר היה בעל הסכם דיירות מוגנת ביחס למוסך במושבה הגרמנית בחיפה. ייעוד החלקה עמד להשתנות לתיירות בהתאם לתכנית שהיתה בהכנה. שמאי העריך את שווי זכויות הבניה העתידיות בסך של כ-5.5 משי"ח בעוד ששווי זכויות הדייר המוגן היו כ-0.5 משי"ח. רמ"י טענה כי במצב דברים זה, שבו זכויות הדייר המוגן מהוות חלק זעיר משווי של הנכס בשוק, הדרך הראויה על מנת להשיא את הערך של הנכס העומד למכירה היא הוצאתו למכרז פומבי ולא מכירתו לדייר המוגן. בית המשפט קבע כי עמדת רשות מקרקעי ישראל מצויה במתחם הסבירות ודחה את העתירה.¹⁴

21. דוגמא נוספת שבה לא אושר השימוש תקנה 3(2)(ט) לתקנות העיריות ניתן למצוא בדוח ביקורת על השלטון המקומי לשנת 2009 של מבקר המדינה. מדובר היה במגרש במתחם הבורסה ברמת גן שהוחכר בשנת 1957 למטרת בית חרושת למכונות, בחכירה ל-49 שנים עם אופציה ל-49 שנים נוספת. בשנת 1992 פורסמה תכנית מתאר ששינתה את ייעוד המתחם, לפיה ישמש שטח המגרש חלק מאזור עסקים, ויתאפשר לבנות בו בניין בן שבע קומות של תעשייה "ניקה" מעל לקומת מסחר. עיריית רמת גן ביקשה למכור את המגרש לחוכרת בפטור ממכרז לפי תקנת הפטור הנ"ל, במטרה לפתח את המגרש בהתאם לייעודו החדש, ובהסתמך על מקרים קודמים בהם אישר משרד הפנים שימוש בתקנת הפטור באופן זה. בחודש אוגוסט 2001 השיבה היועצת המשפטית דאז של משרד הפנים לעיריית רמת גן: "הקרקע מצויה באזור מבוקש ביותר ברמת גן, אשר ערכי הקרקע בו גבוהים. לעירייה אפשרות... להפסיק את החוזה

¹¹ ראו למשל בג"ץ 4672/90 אריאל הנדסת חשמל רמזורים ובקרה בע"מ נ' עיריית חיפה, פ"ד מו(3) 267 (1992), עע"ם 6145/12 עיריית נצרת עילית נ' הרטמן, נבו (2013) ועת"ם (ת"א) 2756/09 פירות אביב נ' מינהל מקרקעי ישראל - תל אביב, נבו (2011).

¹² ראו למשל עע"ם 9660/03 עיריית רחובות נ' שבדרון, נבו (2005) והלכת פירות אביב, שם.

¹³ עת"ם (מרכז) 33150-03-16 גורדו נ' עיריית כפר סבא, נבו (2016) ועת"ם (מרכז) 2463-05-15 רוס נ' עיריית כפר סבא, נבו (2016), ת"א (ת"א) 1661/06 תעשיות רדימיקס (ישראל) בע"מ נ' מינהל מקרקעי ישראל, נבו (2013) (על פסק דין זה קיים ערעור תלוי ועומד בבית המשפט העליון בע"א 1384/14) ות"א (בי"ש) 1132/01 רוטשס נ' עיריית ערד, נבו (2005).

¹⁴ עת"ם (חי') 36079-08-15 קורזום נ' רשות מקרקעי ישראל, נבו (2015) וראו עמדה דומה של רמ"י שאוזכרה בעת"מ (מרכז) 20475-01-12 אגת החזקות בע"מ נ' מינהל מקרקעי ישראל, נבו (2014).

אם שונה ייעוד הקרקע. בנסיבות אלו ונוכח הכלל לפיו יש לפעול, בראש ובראשונה בדרך של מכרז, איננו רואים אפשרות לאשר התקשרות בפטור ממכרז¹⁵.

יישום כללי הפרשנות במקרה שלפנינו

22. כאמור, תקנת הפטור מאפשרת לחשב הכללי (או למי שהוסמך לכך מטעמו) לאשר התקשרות המשך בנכסי הדיור הממשלתי "בנסיבות מיוחדות ומטעמים מיוחדים שיירשמו".
23. בהיעדר כל הבדל מהותי בין השכרת נכסים על ידי מינהל הדיור הממשלתי לבין השכרת נכסים על ידי רמ"י או על ידי הרשויות המקומית או סבורים כי יש לתת למושג השסתום הנ"ל פרשנות שתוביל להרמוניה חקיקתית, ולו בנסיבות הקונקרטיות של הארכת הסכם שכירות לשוכר אשר כבר מחזיק בנכס מכוח הסכמי שכירות קודמים במשך 10 שנים לפחות.
24. על כן, אנו סבורים כי יש לראות בנסיבות שבהם קיים שוכר בנכס במשך 10 שנים לפחות, כאשר השכירות עונה על הנסיבות ה"אישיות" שנקבעו בפסיקה ביחס לתקנה 3(2)(ט) לתקנות העיריות ולתקנה 125(1) לתקנות, כמפורט לעיל, כ"נסיבות מיוחדות" אשר מאפשרות לחשב הכללי (או למי שהוסמך לכך מטעמו) לאשר את הארכת הסכם השכירות בפטור ממכרז בהתאם לתקנת הפטור.

סיכום

25. נשאלנו האם באפשרות מינהל הדיור הממשלתי להאריך הסכמי שכירות למי ששוכר נכס במשך 10 שנים ויותר בפטור ממכרז.
26. הצבענו על כך כי תקנת הפטור הרלוונטית היא תקנה 3(4)(ב) לתקנות חובת המכרזים, אשר מחייבת אישור של החשב הכללי או מי שהוא הסמיכו לכך, בהתקיים "נסיבות מיוחדות ומטעמים מיוחדים שיירשמו".
27. על מנת לצקת תוכן במושג השסתום הנ"ל עשינו שימוש בחזקת ההרמוניה הנורמטיבית. לאחר בחינה זהירה של האפשרות לבצע היקש מתקנה 3(2)(ט) לתקנות העיריות ומתקנה 125(1) לתקנות חובת המכרזים לענייננו, ולאחר שלא מצאנו כל הבדל רלוונטי בין השכרת נכסים על ידי מינהל הדיור הממשלתי לבין השכרת נכסים על ידי רמ"י או על ידי הרשויות המקומית, סברנו כי הפרשנות הנכונה של המושג "בנסיבות מיוחדות וטעמים מיוחדים שיירשמו" בתקנת הפטור, מאפשר לחשב הכללי (או למי שהוסמך לכך מטעמו) לאשר הארכת הסכמי שכירות של מינהל הדיור הממשלתי בפטור ממכרז בהתקיים שלושת התנאים המצטברים הבאים:
- א. השוכר הקיים בנכס שוכר את הנכס במשך 10 שנים לפחות ברציפות.
- ב. מתקיימות הנסיבות ה"אישיות" שנקבעו בפסיקה ביחס לתחולתן של תקנה 3(2)(ט) לתקנות העיריות ושל תקנה 125(1) לתקנות חובת המכרזים, קרי מתקיימת התכלית של מניעת הוצאתו של אדם מדירת מגוריו או ממקום עסקו, שבו הוא מתגורר, או שאותו הוא מפעיל, במשך שנים ארוכות.
- ג. דמי השכירות יעודכנו לפי שומה, ובכך יובטחו "טעמי החיסכון והיעילות" הנזכרים בתקנת הפטור.
28. חוות דעת זו מתבססת על המסמכים והמידע שהועברו לידינו על ידכם. היא מתבססת על הדין והפסיקה החלים במדינת ישראל נכון למועד כתיבתה. יובהר, כי לא ניתן לקבוע כיצד תפסוק רשות שיפוטית, אם תידרש לנושא.

בכבוד רב,
עו"ד עידן אשך
ד"ר סיון ביבר, עו"ד

¹⁵ ראו מבקר המדינה דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009 878-879 (2010).