

אוגוסט 2016

## קווים מנחים

**פרק כז': עריכת שומות בגין שימוש לא מורשה**

**במקרקעין בניהול רשות מקרקעי ישראל**

### 1. כללי

בהתאם לחוק "רשות מקרקעי ישראל, תש"ך-1960" על תיקוניו, מופקדת רשות מקרקעי ישראל (להלן: רמ"י) בין היתר על " ... שמירת זכויותיהם של הבעלים במקרקעי ישראל...".

קרקעות ר"פ, קק"ל והמדינה שבניהול רשות מקרקעי ישראל מתפרשות על פני שטח של כ- 93 אחוזים משטחי המדינה. הרשות מחכירה את קרקעות המדינה שבניהולה למטרת מגורים, תעשייה, מסחר, חקלאות ומגוון מטרות סחירות וציבוריות.

לא כל הקרקעות שבניהול רמ"י מוחכרות או מושכרות, חלק ניכר מהן אינן תפוסות ואין בהן מחזיק כדן. בשל היקף השטח הרב ופריסתו הגאוגרפית הרחבה, הפיקוח על קרקעות אלה מורכב, ומכאן הקושי שבשמירה עליהן פנויות וריקות.

לעיתים מתגלה כי בקרקע מסויימת שבניהול רמ"י מחזיק אדם שלא כדן. אותו מחזיק עושה בה שימוש שאינו מורשה כלל.

במקרים אחרים, מתגלה כי מחזיק כדן, שקיבל הרשאה לשימוש בקרקע למטרות מסויימות, עושה בה שימושים אחרים שלא על פי הרשאה שניתנה לו ע"י רמ"י.

בכל המקרים האמורים, מניבים השימושים הבלתי מורשים תועלת למחזיקים, שלא כדן, ועל חשבון הציבור.

מטרת קווים מנחים אלה הנה להתוות את הדרך להערכת שווי נכסים שנעשה בהם שימוש לא מורשה, זאת על מנת שתשמש בסיס לגביית דמי שימוש ראויים והשבת "העושר" שהופק שלא כדן ממקרקעי הציבור.

לעיתים ייתכן כי השימוש הלא מורשה יהיה גם לא חוקי מהבטים אחרים של הדין, כגון חוקי התכנון והבנייה, חוקי הגנת הסביבה, חוקי רישוי עסקים ועוד. יובהר כי קווים מנחים אלה מתייחסים רק להיבט הקנייני של השימוש הלא מורשה כמפורט להלן, ולא לצורך עריכת שומות למטרות אחרות שעניינן שימושים לא חוקיים.

## 2. הגדרת משתמש לא מורשה

משתמש לא מורשה יכול להיות אחד מאלה:

א. מי שפלש לקרקע בניהול רמ"י ללא רשותה<sup>1</sup>.

ב. חוכר או שוכר או בר רשות שקיבל לשימוש קרקע למטרת שימוש מסוימת על פי חוזה, אולם בפועל השתמש בה למטרה אחרת או ביעוד אחר או בקיבולת בנייה אחרת - ללא רשות רמ"י.

## 3. העיקרון המשפטי

קווים מנחים אלה נשענים על ההנחיות המשפטיות הבאות:

לרמ"י עומדת זכות, מכוח היותה מנהלת הקרקעות שבבעלות המדינה, רשות הפיתוח וקק"ל לחייב את המשתמש הלא מורשה ב:

א. תשלום דמי שימוש לפי השימוש שנעשה בהם בפועל, בין אם השימוש נעשה מכוח הרשאה ובין שלא.

ב. השבת העושר שהופק שלא כדין ממקרקעי הציבור אשר נעשה בהם שימוש לא מורשה.

ג. פיצוי בגין נזק או אובדן רווחים אלטרנטיביים שנגרמו לנוכח החזקה והשימוש הבלתי מורשים במקרקעין אשר מנעו מבעליו את השימוש המיטבי.

דמי השימוש שייגבו ממשתמש בלתי מורשה על יסוד השומה שתוכן על פי פרק זה, ישקפו את חבותו לתשלום עבור השימוש שנעשה במקרקעין והשבת הרווחים שהופקו בתקופה נתונה שלא כדין מן המקרקעין, בכפוף לכך שלא ייגבו סכומים חופפים במהותם, הכל על פי העקרונות שיפורטו להלן.

## 4. חלופות השומה

הערכת שווי מקרקעין בניהול רמ"י (בנויים או שאינם בנויים) אשר נעשה בהם שימוש לא מורשה תבוצע על פי אחת או יותר מהחלופות הבאות, בהתאם לקביעת מזמין השומה:

א. גזירת מרכיב היזמות משווי השוק של הנכס ובנוסף, קביעת מרכיב שווי הקרקע על פי השימוש בפועל.

ב. קביעת שווי השוק של הקרקע בשימוש מיטבי.

<sup>1</sup> לרבות חוכר שקיבל לחזקתו חטיבת קרקע מוגדרת אולם הרחיב ללא רשות את גבולותיה.

**5. פרוט ועקרונות השומה לחלופה א':**

א. בחלופה זו יוערכו:

1. מרכיב היזמות. מרכיב זה יגזר משווי זכויות הבעלות המלאה בנכס הבנוי, בהתאם לשימוש בפועל ולמצב הנכס as-is.

וגם:

2. שווי זכויות הבעלות המלאה במרכיב הקרקע על פי השימוש בפועל.

ב. עקרונות, גורמים ושיקולים מיוחדים להערכת השווי על פי חלופה זו:

1. השומה תיערך לשווי השוק של הנכס בבעלות פרטית מלאה, **בהתעלם מהעובדה כי נעשה בו שימוש לא מורשה<sup>2</sup>** ובהנחה כי השימוש חוקי ואפשרי.

2. לא תבוצע הפחתה בגין אי חוקיות השימוש או בגין רכיב המטרד הנוצר מהצורך בפינוי/הסדרת הנכס.

3. השומה תכלול גם חלקים בנכס שאינם בנויים, ככל שהם תורמים לשווי הנכס (כגון חצר, חניון, גג של מבנה וכיוצא באלה).

4. בהערכת השווי ניתן יהיה להשתמש בכל גישת שומה מקובלת ורלוונטית.

5. ינומק אופן קביעת שיעור הרווח היזמי<sup>3</sup>.

**6. פרוט ועקרונות השומה לחלופה ב':**

א. קביעת שווי זכויות הבעלות המלאה בקרקע בשימוש מיטבי. שווי זה ישקף את השימוש האלטרנטיבי אשר נמנע מהבעלים עקב השימוש הבלתי מורשה שעושה הנתבע במקרקעין.

ב. עקרונות, גורמים ושיקולים מיוחדים להערכת השווי על פי חלופה זו:

1. הקרקע תוערך לפי המצב הסטטוטורי התקף.

2. השומה תיערך לשווי השוק של מרכיב הקרקע בשימוש מיטבי, כריק ופנוי ובבעלות פרטית מלאה, **בהתעלם מהעובדה כי נעשה בו שימוש לא מורשה<sup>4</sup>**. לא תבוצע הפחתה בגין רכיב המטרד הנוצר מהצורך בפינוי/הסדרת הנכס.

3. בהערכת השווי ניתן יהיה להשתמש בכל גישת שומה מקובלת ורלוונטית.

<sup>2</sup> יחושב באופן היפותטי בהתאם לאמור בתקן שמאי מספר 1.

<sup>3</sup> בהתייחס לגיל המבנה, יש להקפיד ולציין במידה ושיעור היזמות נשחק ומגלם פחת כלשהו.

<sup>4</sup> יחושב באופן היפותטי בהתאם לאמור בתקן שמאי מספר 1.

## 7. הוראות צורניות לעריכת השומה

סדר הפרקים ותוכנם יהיה תואם את ההוראות הקבועות בתקן 1 לתקינה השמאית. להלן דגשים עיקריים הקשורים לנוהל זה, על פי סדר הופעת פרקי השומה :

### א. כותרת השומה

"שומת מקרקעין לצורך גביית דמי שימוש לא מורשה לפי קווים מנחים של השמאי הממשלתי הראשי, פרק כז."

### ב. מטרת השומה, מזמין השומה והמועד הקובע לשומה

ירשם שמו של מזמין השומה, תפקידו, ההליך המשפטי שבמסגרתו התבקשה השומה, והמועד הקובע כפי שנקבע על ידי מזמין השומה בנוסח הקבוע הבא :

"נתבקשתי על ידי \_\_\_\_\_ לשום את שווי הזכויות בנכס שבנדון לצורך קביעת דמי שימוש לא מורשה לפי קווים מנחים של השמאי הממשלתי הראשי, פרק כז."

המועד הקובע לשומה זו \_\_\_\_\_ (יקבע ע"י מזמין השומה).

### ג. חלופת השומה הנבחרת

תרשם מהות החלופה או החלופות הנבחרות מבין האפשרויות המצויינות בסעיף 4 לעיל. ירשמו דגשים מיוחדים הקשורים להזמנת השומה למטרה הנדונה.

### ד. מועד הביקור בנכס וזהות המבקר

במידה ולא מתאפשר הביקור בתוך המבנה או בחלקים ממנו, יתבסס השמאי על הממצאים שנאספו בתיק הפיקוח של רמ"י ומכל מקור מהימן אחר. במקרה זה ירשם שלא נערך ביקור בתוך המבנה.

### ה. זיהוי הנכס

במקרים שבהם נתוני הזיהוי של הנכס אינם מאפשרים איתורו בשטח, תתווסף לסעיף זה מפת איתור או תצלום אוויר.

### ו. תאור הסביבה והנכס

השמאי יתאר את הסביבה הגיאוגרפית בה מצוי הנכס ובמידת הצורך גם את הסביבה העסקית הרלוונטית לנכס. בין היתר, יצויינו אפשרויות הנגישות לנכס ורמת הפיתוח הסביבתי.

הנכס יתואר ברמה הפיזית בשלמותו. ככל שרק חלק מהנכס מצוי בשימוש לא מורשה – יצויין הדבר ותיערך הפרדה בתיאור לגבי החלק בנכס המצוי בשימוש לא מורשה ולגבי יתר חלקי הנכס.

אם לא נתאפשר ביקור בתוך המבנה, יניח השמאי כי רמת הגמר הפנימית תואמת לרמתו החיצונית ואת השימוש שנעשה בו.

במידת האפשר, ישולבו בשומה תצלומי הנכס ותצלומי החלקים הרלוונטיים. בנכסים שאינם כוללים מבנה (חניון, גן אירועים, חוף ים, שטחי ציבור, גינות וכו') יציין זאת השמאי במפורש.

ז. המצב התכנוני

ירשם פירוט המצב התכנוני הסטטוטורי.

ח. המצב המשפטי (על פי מסמכים שיועברו על ידי המזמין)

ירשמו פרטי הזכויות במרשם על פי נסח רישום עדכני.

ככל שקיימות זכויות חוזיות לגבי חלקים בנכס, או לגבי שימושים אחרים בנכס – יציין זאת השמאי.

ט. הגדרת השימוש הבלתי מורשה:

בהתייחס לסעיף המצב התכנוני והזכויות בנכס, יפרט השמאי את השימושים הלא מורשים הנערכים בו או בחלקים ממנו.

י. עקרונות גורמים ושיקולים

ירשמו עקרונות השומה כבכל שומת מקרקעין וכן עקרונות ייחודיים (ככל שהובאו בחשבון) על פי המתואר לעיל, למטרת חיוב מלא של דמי שימוש לנכס בשימוש לא מורשה.

יא. השומה

השומה תיקבע לשווי השוק של זכויות הבעלות המלאה בנכס בהתאם לחלופה שנקבעה על ידי המזמין. ככל שהוגדרה יותר מחלופה אחת, יציין השמאי בפרק זה כל חלופה בנפרד.

במסקנת השומה ירשם כדלקמן:

שומתי לשווי הזכויות בנכס שבנדון לצורך קביעת דמי שימוש לא מורשה לפי קווים מנחים של השמאי הממשלתי הראשי, פרק כז':

חלופה א':

1. מרכיב הרווח היזמי לפי השימוש בפועל: \_\_\_\_\_.

2. שווי זכויות הבעלות המלאה בקרקע לפי שימוש בפועל: \_\_\_\_\_.

חלופה ב':

שווי הקרקע כריקה ופנויה על פי השימוש המיטבי: \_\_\_\_\_.

ט ל אלדרוטי

השמאי הממשלתי הראשי

## נספח א':

### דברי הסבר לקווים מנחים - פרק כז':

- א. מטרת קווים מנחים אלה הנה התווית הדרך העקרונית לשמאי בבואו לשום נכסים אשר נעשה בהם שימוש לא מורשה. בד"כ ישמשו השומות לצורך גביית דמי שימוש במסגרת הליך משפטי.
- ב. העיקרון המשפטי המנחה בקווים מנחים אלה קשור בכך שהציבור מחזיר לקופה הציבורית את אותו עושר אשר הופק שלא כדין משימוש בלתי מורשה במקרקעי הציבור.
- ג. כתוצאה מכך, לשומה מסוג זה מספר מאפיינים יחודיים:
  1. השומה תערך על פי אחת או יותר מהחלופות הנקובות בסעיף 4 לעיל, זאת בהתאם לבקשת המזמין.
  2. ההערכה מתעלמת מהיות השימוש ללא רשות או שלא כדין ומעריכה את הנכס תחת הנחה היפותטית של שימוש מותר וחוקי.
  3. בהערכה יצויין ערך שני המרכיבים בנכס (קרקע, רווח יזמי) בנפרד.
  4. רמ"י תיגזור משווי אותם מרכיבים את דמי השימוש הראויים לפי מספר שנות השימוש.
  5. לחילופין, ובהתאם לנסיבות העניין, תידרוש רמ"י פיצוי מהמשתמש הלא מורשה בגין השימוש המיטבי שהיה יכול להיערך בקרקע לולא מנע זאת המשתמש הלא מורשה ממנה.
  6. השמאי יתייחס בשומתו לתקינה השמאית, ובמיוחד לתקן מספר 2 ולתקן מספר 3. עוד יתייחס השמאי בשומתו לקווים המנחים של השמאי הממשלתי הראשי, ובמיוחד לפרק יח'.
  7. בהתאם לדרישת מזמין השומה, וככל שימצא שיש לבצע קיזוזים כנגד זכויות אשר ניתנו בעבר בידי המשתמש הלא מורשה, יגדיר המזמין את טיב הזכויות בהזמנתו. השמאי יאמוד בנפרד את שווי הזכויות בהתאם לנתונים העובדתיים שהוצגו, בהתאם לנהלי רמ"י ועל פי הקווים המנחים הרלוונטיים לכל מקרה.
  8. הדוגמאות המובאות להלן הן לשם המחשת אופן עריכת התחשיב בלבד. אין להקיש מערכי השווי, משיעורי היזמות, מעלויות הבנייה וכדומה לשאלת הערך הסביר במקרים ספציפיים אחרים.

**נספח ב':**

**דוגמאות ליישום הקווים המנחים - פרק כז' (בסעיפים: "תחשיב", מסקנות השומה")**

**דוגמא 1:**

שימוש לא מורשה בקרקע חקלאית (בפלישה) למטרת חנייה מסחרית פתוחה. חוכר קיבל לידי שטח של 2 דונמים למטרת הקמת חניון אך בנוסף פלש לשטח חקלאי והרחיב את שטח החניון ב-3 דונמים נוספים. מיקומה של הקרקע בצמוד לכביש קיים ובסמיכות לאזור מסחרי. בשטח בוצעו השקעות ע"י המשתמש הלא מורשה.

חלופה א': קביעת מרכיב היזמות וקביעת מרכיב שווי הקרקע על פי השימוש בפועל.

1. שווי מקום חנייה  

$$\begin{array}{r} 50,000 \text{ ₪} \\ \times \\ \hline 120 \text{ מקומות} \end{array}$$
 בהנחת 40 חניות לדונם X 3 דונם:  
 סה"כ שווי הנכס במצבו לפי שימוש נוכחי: 6,000,000 ₪
2. חילוץ מרכיב הרווח היזמי (לפי מקדם 20%):  

$$\begin{array}{r} 6,000,000 \text{ ₪} \\ / \\ 1.2 \\ \hline 5,000,000 \text{ ₪} \end{array}$$
 ביניים:  
**סה"כ מרכיב הרווח היזמי: (1,000,000 ₪)**
3. עלות הכשרת מקום חנייה אחד כולל תשתיות חלקיות: 5,000 ₪  

$$\begin{array}{r} 5,000 \\ \times \\ \hline 120 \text{ מקומות} \end{array}$$
 סה"כ מקומות חנייה:  
 סה"כ עלות המחברים החלק הפלוש שבוצעה ע"י המשתמש הלא מורשה: (600,000 ₪)
4. סה"כ שווי זכויות הבעלות המלאה בקרקע בפלישה לפי גישת העלות:  
 4,400,000 ₪

חלופה ב': קביעת שווי הקרקע לפי שימוש מיטבי:

חלופה זו אינה רלוונטית שכן שווי קרקע חקלאית (ללא פוטנציאל) נמוך באופן ניכר.

מסקנת השומה

שומתי לשווי הזכויות בנכס שבנדון לצורך קביעת דמי שימוש לא מורשה לפי קווים מנחים של השמאי הממשלתי הראשי, פרק כז':

בחלופה א':

1. מרכיב הרווח היזמי: 1,000,000 ₪
2. שווי זכויות הבעלות המלאה בקרקע על פי שימוש בפועל: 4,400,000 ₪

חלופה ב': אינה רלוונטית במקרה זה.

## דוגמא 2:

שימוש לא מורשה (בפלישה) והקמת מבנה **אחסנה** לא מורשה בן 1,000 מ"ר בקרקע **ביעוד תעשייה** ששטחה שני דונם. הנכס נבנה לפני 7 שנים, מצוי בתחום אזור תעשייה קיים במרכז הארץ. הקרקע מפותחת בפיתוח סביבתי חלקי. על הנכס חלה תוכנית בת תוקף למטרת תעשייה בבינוי מירבי של 50% בקומה אחת.

חלופה א': קביעת מרכיב היזמות וקביעת מרכיב שווי הקרקע על פי השימוש בפועל.

### קביעת מרכיב היזמות

שווי מ"ר <b>בנוי</b> למטרת אחסנה (ללא מע"מ):	2,500 ₪	
	X	
שטח המבנה:	1,000 מ"ר	
סה"כ שווי הנכס במצבו, לפי שימוש נוכחי:	2,500,000 ₪	
חילוץ מרכיב הרווח היזמי (לפי מקדם 15%):	2,500,000 ₪	
	/	
	<u>1.15</u>	
ביניים:	(2,173,913 ₪)	
<b>סה"כ מרכיב הרווח היזמי:</b>	<b>326,087 ₪</b>	

### קביעת שווי הקרקע

שווי מ"ר <b>קרקע</b> מבונה למטרת אחסנה ( <b>בגישת השוואה</b> ):	1,000 ₪ (ללא פיתוח ומע"מ)	
	X	
שטח המבנה:	1,000 מ"ר	
<b>סה"כ שווי הקרקע, לפי שימוש נוכחי:</b>	<b>1,000,000 ₪</b>	

חלופה ב': קביעת שווי הקרקע לפי שימוש מיטבי:

שווי מ"ר קרקע מבונה <b>למטרת תעשייה</b> באזור (ללא מע"מ):	2,000 ₪	
	X	
שטח מירבי לבנייה לפי תב"ע:	1,000 מ"ר	
<b>סה"כ שווי הקרקע לפי עקרון השימוש המיטבי:</b>	<b>2,000,000 ₪</b>	

### מסקנת השומה

שומתי לשווי הזכויות בנכס שבנדון לצורך קביעת דמי שימוש לא מורשה לפי קווים מנחים של השמאי הממשלתי הראשי, פרק כז':

בחלופה א':	1. מרכיב הרווח היזמי	: 326,087 ₪
	2. שווי זכויות הבעלות המלאה בקרקע על פי שימוש בפועל:	1,000,000 ₪

בחלופה ב':	שווי הקרקע כריקה ופנויה לפי עיקרון השימוש המיטבי	: 2,000,000 ₪
------------	--	---------------