



31 בדצמבר, 2008

לכבוד
יעקב קווינט, עו"ד
היועץ המשפטי
מינהל מקרקעי ישראל
רח' שמאי 6
ירושלים

בדואר ובאמצעות פקס: 02-6208329

שלום רב,

הנדון: קביעת כללים בדבר התמודדות קבוצות רכישה במכרזי מינהל מקרקעי ישראל

1. לאחרונה הולך וגובר השימוש בקבוצות רכישה, שהן התארגנות מראש של קבוצת אנשים לרכישה משותפת של זכויות במקרקעין, המיועדים לבניה למגורים. בין היתר, קבוצות הרכישה מתמודדות או עשויות להתמודד במכרזי קרקע ובנייה של מינהל מקרקעי ישראל.
2. קבוצות הרכישה מתארגנות כדי ליצור יתרון כלכלי, המוקנה לקבוצה מאורגנת מול קבלנים ויזמים, אשר יאפשר הוזלת מחירי הדיור לחברי הקבוצה. השימוש ההולך וגובר בקבוצות רכישה מחייב לבחון את המשמעויות המשפטיות והחברתיות הנובעות מכך. אין חולק, כי מחד גיסא, קבוצות הרכישה עשויות להיות כלי מבורך להתמודדות עם מחירי דיור גבוהים, אך מאידך גיסא, כלי זה גם עלול להוות כלי מפלה, שמטרתו סינון אסור של דיירים. בצד היתרונות החברתיים, שטמונים בקבוצות רכישה, ישנה סכנה, כי יגבירו את הבדלנות והאפליה במגורים – דבר שאינו רצוי מבחינה חברתית.
3. על כן אנו סבורים, כי יש לקבוע כללים ברורים בעניין התמודדותן של קבוצות רכישה במכרזי מינהל מקרקעי ישראל.

אין להעביר זכויות במקרקעין לקבוצת רכישה הנוקטת באפליה

4. נקודת המוצא היא, שלמינהל מקרקעי ישראל אסור להעביר את זכויותיו במקרקעין לגוף שלישי, שמצדו נוקט באפליה באופן שהוא מקצה את המקרקעין.
- בג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד(1) 258, 281 (2000); בג"ץ 5325/01 עמותת ל.כ.נ לקידום כדורסל נשים נ' המועצה המקומית רמת השרון, פ"ד נח(5) 79, 89 (2004).
5. לפיכך, אם יזם מסוים שמתמודד במכרז מקרקעין מתעתד לשווק את הדירות או החלקות במתחם בצורה מפלה – נניח, ליהודים בלבד – מנוע המינהל מלהעביר לו את זכויותיו. את אותו הכלל יש להחיל גם על יזם שמארגן קבוצת רכישה.

6. יאמר מי שיאמר, כי יש להבחין בין קבלן או יזם, שמשווק דירות בפרויקט המוקם על אדמות המינהל, לבין קבוצת רכישה. קבוצת הרכישה, על פי הטענה, היא התארגנות פרטית של קבוצת אנשים במסגרת חופש ההתאגדות, שאין עניין או טעם להגבילה. איננו מקבלים טענה זו. קבוצת הרכישה הן התארגנויות יזומות, כמעט תמיד מסחריות, אשר פונות לעיתים לעשרות או למאות אנשים, שאין ביניהם קשר או היכרות מוקדמת. יש להחיל על מארגני קבוצת הרכישה את אותם כללים, שחלים על יזמים שמתמודדים במכרז מתוך כוונה להקצות את המקרקעין לאחר בניית מתחם המגורים.

ככלל, על קבוצת רכישה להציע לכלל הציבור להצטרף לקבוצה

כלל השוויון בהקצאת דירות

7. הכלל המרכזי הוא, שיזם (לרבות תאגיד, קבלן וכדומה), הזוכה בזכויות על מקרקעי ציבור, ובונה בהם פרויקט למגורים, חייב להציע את הדירות לכלל הציבור בצורה שוויונית. בדומה יש לקבוע, כי יזם, המתמודד במכרז עם קבוצת רכישה שארגן מראש, יעשה זאת לאחר שהזמין את כלל הציבור להשתתף בקבוצת הרכישה, בצורה שוויונית.

8. בהתאם, כאשר מספר המבקשים לרכוש דירות עולה על מספר הדירות המוצעות, ייקבעו הרוכשים באמצעות קריטריון אחיד ושקוף, כמו מכרז, הגרלה או סדר הרישום. באותו אופן יש לוודא, כי יזם שארגן קבוצת רכישה, ערך בין כל המבקשים ליטול חלק בקבוצת הרכישה הגרלה או מכרז, או בחר את הרוכשים הפוטנציאליים לפי קריטריון אחיד דומה.

סינון מועמדים באמצעים בלתי פורמאליים

9. למינהל אסור לייעד את המקרקעין לציבור מסוים בצורה מפלה, בהיעדר הצדקה מיוחדת, ולא די בכך שמבחינה פורמאלית אפשרות הרכישה פתוחה לציבור הרחב. כך, למשל, אסור לערוך פרסום סלקטיווי או פרסום "מפה לאוזן", באופן שמעקר את עקרון השוויון.

ראה והשווה: עת"מ (י-ם) 209/01 חניט נ' שר הבינוי והשיכון (מיום 14.11.04), בפיסקאות 55-60.

10. כך גם לגבי קבוצת רכישה. אין די בכך שפורמאלית הייתה הקבוצה פתוחה להצטרפות הציבור הרחב. אם קבוצת הרכישה מעוניינת להתמודד על המקרקעין הציבוריים, עליה להראות, כי פנתה באופן אפקטיבי לציבור הרחב באמצעות פרסום בעיתון או דרך אחרת.

חריגים לכלל השוויון חלים גם על קבוצות רכישה

11. לכללים האמורים ישנם חריגים מצומצמים ומוגדרים, המאפשרים לשווק את המקרקעין הציבוריים בצורה סלקטיבית. יש להחיל את אותם החריגים גם לגבי קבוצות רכישה.

שמירה על אורח חיים תרבותי ייחודי

12. לפי אחד החריגים שנדון בפסיקה, ניתן לייחד מתחם מגורים מסוים לקהילת מיעוט, בנסיבות בהן הבדלנות במגורים היא תנאי שאין בלתו לשמירה על אורח חיים תרבותי ייחודי. כמובן

שבנסיבות מצומצמות אלו, אין מניעה לאפשר לקבוצות רכישה להיות סלקטיביות בבחירת הרוכשים פוטנציאליים.

ר', למשל, בג"ץ 4906/98 עמותת עם חופשי לחופש דת, מצפון, חינוך ותרבות נ' משרד הבינוי והשיכון, פ"ד נד(2) 503, 508 (2000); בג"ץ 528/88 אביטן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד מג (4) 297 (1989).

סינון מועמדים באמצעות ועדת קבלה בישוב חקלאי או ישוב קהילתי קטן

13. ישנן באוכלוסייה קבוצות כאלו או אחרות, המעוניינות בהתבדלות הומוגנית במגורים, מתוך שאיפה לבחור את שכניהם כטוב בעיניהן, ולסגור את השער בפני אוכלוסיות מיעוט או אנשים, שאינם נראים מתאימים לסוג האוכלוסייה הרצוי לחברי אותן קבוצות. שאיפתם קיבלה עכשיו ביטוי מעשי ביותר באמצעות קבוצות הרכישה. קבוצות אלו מתארגנות לעתים על בסיס הבטחה של ממש ל"שכנים איכותיים", ומערכת סינון קפדנית של היזם.

14. אף שוועדות קבלה נועדו במקור להבטיח, כי ישובים קטנים ושיתופיים יקלטו מועמדים, המתאימים לסוג זה של התיישבות, במהלך השנים הסתבר, כי ועדות הקבלה הפכו למנגנון מפלה לסינון דיירים פוטנציאליים. עתה משרת מנגנון זה קבוצות רכישה.

ר' אורן יפתחאל "בינוי אומה וחלוקת המרחב ב"אתנוקרטיה הישראלית": התיישבות, קרקעות ופערים עדתיים" עיוני משפט כא 637, 652 (1998); אמנון להבי, "קהילות מגורים חדשות בישראל – בין הפרטה להפרדה" דין ודברים ב(1) 63 (2005).

15. בעקבות שורה של עתירות לבג"ץ התקבלה במינהל החלטה 1015 (מיום 1.8.04), שמטרתה לצמצם את השימוש בוועדות הקבלה ולפקח על עבודתן. נקבע, כי ועדות קבלה יונהגו רק בקיבוצים ובמושבים, ובאשר לישובים קהילתיים – רק כאשר בישוב פחות מ-500 בתים (קהילה מצומצמת). "הקצאת קרקע עת מספר בתי המגורים אשר הוקצו בישוב הקהילתי עולה על 500 תעשה בדרך של מכרז, או בדרך של הרשמה והגרלה". כמו כן הוגבלו הקריטריונים, שרשאית הוועדה להציב למועמדים ועבודת הוועדה הושמה תחת ביקורת.

16. הנה כי כן, למינהל יש כללים ברורים לגבי קיום של ועדות קבלה לסינון רוכשים פוטנציאליים. כפי שודאי ידוע לך, אנו מתנגדים לקיום ועדות קבלה, גם בנסיבות שתיארתי, ואף פועלים בבג"ץ לבטלן, אך נכון לעכשיו אלו הם הכללים ויש להחילם גם על קבוצות רכישה. לאור זאת, יזם המבקש לארגן קבוצת רכישה, שתתחרה במכרזי המינהל, לא יוכל לסגור רוכשים פוטנציאליים באמצעות ועדת קבלה, אלא אם זה נעשה בישוב חקלאי או ישוב קהילתי קטן, ובהתאם לכללים.

סינון מועמדים על פי מקצוע

17. לעיתים קרובות אנו שומעים על קבוצות רכישה, המיועדות למי שנמנה על מקצוע מסוים, כמו קבוצת רכישה לטייסים, לאנשי שוק ההון או לעובדי היי-טק. כאמור, הכלל הוא שמקרקעי הציבור שייכים לכלל הציבור, ועל כן על המינהל להבטיח, כי יזם שזכה במכרז יזמין את כלל

הציבור לרכוש את הדירות או החלקות במתחם. צריכה להיות תכלית מיוחדת לייחוד מתחם המגורים לקבוצה מסוימת של בעלי מקצוע מסוים, בניגוד לכלל, וקשר סיבתי בין הרוכשים הפוטנציאליים לתכלית. כך גם לגבי קבוצת רכישה.

18. התארגנות של קבוצת רכישה, הפתוחה רק למקצוע מסוים, ללא כל הצדקה מיוחדת, עשויה להוות מכשיר פסול לסינון מועמדים, שכל ייעודו הבטחת ההומוגניות בין הרוכשים. אין להעביר זכויות במקרקעין ציבוריים לקבוצת רכישה כזו, אלא אם, כאמור, קיימת הצדקה מיוחדת לנסיגה מכלל השוויון הבסיסי.

חריגה מכלל השוויון בשל אינטרסים ציבוריים מיוחדים נוספים

19. אינטרסים ציבוריים נוספים יכולים להצדיק חריגה מכלל השוויון. למשל, ובלי לחוות דעה האם החלטה זו מוצדקת, נקבע בעבר שמצוקת דיור בשטחה של רשות מסוימת, עשויה להצדיק מתן עדיפות לרוכשים ותיקים בני המקום על פני רוכשים מרשויות אחרות, אם מצבם הכלכלי אינו מאפשר את המשך המגורים בישוב.

ע"א 5817/95 רוזנברג נ' משרד הבינוי והשיכון, פ"ד נ(1) 222 (1995).

קידום אוכלוסיות מוחלשות או מעוטות אמצעים

20. אינטרסים אחרים, שרלוונטיים לקבוצת רכישה, יכול שיהיו, למשל, קידום אוכלוסיות מעוטות אמצעים, במקומות בהם אין לאוכלוסיה כזו דיור בהישג יד, או העדפה מתקנת לקבוצות, שבמכרז פתוח לא יהיה להן סיכוי לרכוש את המקרקעין. כמובן, שאם קיימות הצדקות מיוחדות לנסיגה מכלל השוויון בהקצאת המקרקעין, אין מניעה כי הדבר יבוא לידי ביטוי גם בקבוצת רכישה.

21. נניח, לצורך הדגמה, שמבנה ששייך למינהל מוסב לפרויקט מגורים, והוחלט כי היזם שיבצע את ההסבה ייתן קדימות לתושבים, שמתגוררים כיום בדיור ציבורי, משום שקיימת מצוקת מקום בדיור הציבורי. ודאי שבמקרה זה קבוצת רכישה, שתפנה לציבור הרלוונטי ותציע לו להתחרות במכרז, לא תהיה פסולה.

22. אף שהיום קבוצות רכישה מאורגנות בעיקר עבור קבוצות אוכלוסיה מבוססות יחסית, ייתכן כי בעתיד קבוצות רכישה יאורגנו דווקא עבור אוכלוסיה פחות מבוססת, בין היתר על ידי עמותות דיור ללא מטרת רווח. מטרת קבוצות רכישה אלו תהיה לסייע למצוקת הדיור של קבוצות מוחלשות או מעוטות אמצעים. במקרה זה, סביר להניח, פתיחת הקבוצה רק לאוכלוסיה מעוטת אמצעים תעלה בקנה אחד עם האינטרס הציבורי לקדם את הזכות לדיור ולצמצם פערים חברתיים בחברה, ולא תמנע את השתתפות הקבוצה במכרז. הכול בהתאם לנסיבות.

קידום פתרונות דיור ל"זוגות צעירים"

23. קבוצות רכישה נוקטות לעתים במונח "זוגות צעירים". קבוצה הפתוחה רק לזוגות צעירים מעוררת קושי רב, משום שיש בקבוצה כזו אפליה על בסיס מעמד משפחתי וגם אפליה על בסיס גיל. גם אם נסכים, שבנסיבות מסוימות קיימת תכלית סוציאלית המצדיקה לסטות

מעקרון השוויון – סיוע למשקי בית צעירים, שידם אינה משגת לרכוש דירה במחירי השוק – יש להראות כי הפרטים הנמנים על קבוצת הרכישה אכן אינם בעלי יכולת כלכלית, וכי הקבוצה פתוחה גם למשקי בית צעירים שאינם זוגות, כמו משפחות חד הוריות או רווקים.

סיכום

24. קבוצות הרכישה הופכות להיות חלק מחיינו, לטוב ולרע. נדרש, כי המינהל יקבע כללים ברורים בעניין, כדי שקבוצות הרכישה יממשו את הסיכוי הטמון בהן ככלי להתמודדות עם מצוקת הדיור, ולא יתממש הסיכון הטמון בהן, של מנגנון להתבדלות ולאפליה במגורים.

בכבוד רב,

גיל גן-מור, עו"ד

העתקים:

מר מני מזוז, היועץ המשפטי לממשלה, בפקס: 02-6467001
 ח"כ זאב בויס, שר הבינוי והשיכון, ויו"ר מועצת מקרקעי ישראל, בפקס: 02-5824111
 מר ירון ביבי, מנהל מינהל מקרקעי ישראל, בפקס: 02-6208427