

סקירה ראשונית פסק דין בר"ם 7560/22 שדה נחמיה בעניין היטל השבחה

מה זה היטל השבחה?

היטל השבחה הנו היטל המשולם לוועדה המקומית לעת מימוש תכנית שהשביחה את המקרקעין בגינם משולם ההיטל. שיעור המס הנו 50% מההטבה שיצרה התוכנית החדשה לעומת התוכנית הקודמת. מימוש הנו בעיקר על דרך הוצאת היתר או מכירת המקרקעין.

השאלה הישירה לדיון

"האם התהליך המתואר של "שיוך זכויות" במקרקעין מטיל על הקיבוצים עצמם חובת תשלום בהיטל השבחה".

ועדה מקומית, ועדת ערר ובית משפט מחוזי = סברו שכן. הוגשה בקשה לבית המשפט העליון לרשות ערעור, ובית המשפט העליון החליט שהוא דן בבקשה כבערעור עצמו.

בית המשפט מציין שהדיון עוסק בשאלת חבותם של הקיבוצים בהיטל השבחה במסגרת של הליכי שיוך דירות, ואינו עוסק בפטורים השונים (כגון פטור עד 140 מ"ר) או בשאלה האם באמת התוכניות הרלוונטיות היו משביחות.

[הערות המערכת = פסק הדין עוסק באירוע השיוך לפי החלטה 751, ויש לבדוק השפעתו לגבי אירוע של מימוש היתר בניה, לרבות בקיבוץ שאינו משייך, או שיוך לפי חלופה אחרת].

האם חלה השבחה כמובנה בחוק?

על מנת שתתקיים השבחה כמובנה בחוק צריכים להתקיים שני תנאים:

א. ששווי הקרקע עלה.

ב. שעליית השווי נבעה מהפעולות התכנוניות הקבועות בחוק.

צריך קשר סיבתי בין הפעולה התכנונית לעליית שווי המקרקעין. מכיוון שבמקרה הזה הנושא לא נדון ישירות, יצאו הצדדים מההנחה שחלה השבחה עקב תכנית.

האם נהנו הקיבוצים מהתעשרות המחייבת בהיטל השבחה?

במשך השנים נקט בית המשפט העליון בגישה של פרשנות תכליתית החותרת לכך שמי שנהנה מן ההשבחה יהא זה שיישא בתשלום היטל השבחה. על כן, תנאי הכרחי להטלת חובה לתשלום היטל השבחה הוא קיומה של התעשרות של החייב, ולו התעשרות פוטנציאלית. "באין התעשרות אין היטל". בענייננו (שיוך לפי 751) הקיבוצים לא זכו בהתעשרות בהיבט הממוני הישיר, והגורם שנהנה באופן ישיר מן ההשבחה במובנה הכלכלי הוא רמ"י.

הטענות בדבר תועלת דמוגרפית וחברתית אינן יכולות להוות תחליף להתעשרות קונקרטיית מן הסוג שנבחן במסגרת שומות לצורך היטל השבחה. "התעשרות" כזו נעדרת קשר סיבתי ישיר לעליית שווי המקרקעין.

די בקביעה לפיה הקיבוצים אינם מתעשרים מההשבחה כדי להימנע מחיובם בהיטל השבחה, אולם קיימים גם טעמים נוספים התומכים בכך:

אירוע השיוך כמימוש זכויות

המועד לתשלום היטל, אם יש חבות בהיטל, הוא לא יאוחר ממועד מימוש זכות במקרקעין לגביהם חל ההיטל. סעיף 1 (א) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה מגדיר את סוגי מועדי המימוש. המשותף לכולם שמדובר בפעולה ממשית שמבצע הנהנה במקרקעין לאחר ההשבחה (בעיקר מכירה או הוצאת היתר בניה). זהו למעשה השלב שבו הנישום מפיק הנאה כלכלית ממשית מההשבחה, ולפיכך יש בידו לשלם את ההיטל. לענייננו, לא כל העברה של זכות מהווה מימוש לצורך גביית ההיטל, אלא רק העברת זכות בעלות או חכירה לדורות, אשר קרובה במהותה לבעלות.

וכדברי השופטת דפנה ברק-ארז - "ברי כי הקיבוצים לא קיבלו היתר לבניה במקרקעין ולא החלו לעשות שימוש בפועל במקרקעין. על כן החלופה הרלוונטית לענייננו היא העברת זכות החכירה במקרקעין... הקיבוצים משיבים את זכות החכירה לדורות בקרקע לרמ"י, אשר מתקשרת במישרין עם החברים בקיבוץ. האם ניתן לראות בהסדר מעין מימוש זכויות עקיף ע"י הקיבוצים? אני סבורה שיש להשיב על שאלה זו בשלילה... נקודת המוצא היא המתווה המופיע בהחלטה 751, שנועד לשמור על האיסור בכל הנוגע להעברת קרקע מהקיבוצים לחבריהם. איסור זה קבוע בחוזי החכירה שנחתמו בין רמ"י לבין הקיבוצים. אכן, אילו חוזי החכירה נעדרו איסור כאמור יכול להיות שהקיבוצים היו מוכרים את הקרקע לחבריהם באופן ישיר תמורת תשלום"

למרות שגריעת המגרשים בקיבוץ היא בהסכמת הקיבוץ, בסופו של דבר לא נוספו לקיבוץ זכויות חדשות שלא היו קיימות במצב לפני השיוך, והתשלום של החברים הועבר כולו לרמ"י. "אין מדובר בעניין טכני אלא כעניין עקרוני היורד לשורש ההסדרה שחלה על מקרקעי ישראל... אילו היה מדובר בעניין טכני בלבד הקיבוצים היו יכולים להעביר את הקרקעות לחברי הקיבוץ מבי להידרש כלל להחלטה 751".

המישור הנוסף – חלף היטל השבחה

מקום בו חל סעיף 21 לתוספת השלישית, ישנו הסדר פרטני לגבי מקרקעי ישראל הקובע שאם מתקיימים 3 תנאים מצטברים, אין חבות בהיטל על החוכר, ורמ"י משלמת חלף היטל.

- מדובר במקרקעי ישראל אשר הוחכרו בחכירה לדורות לשימוש חקלאי,
- יעודם שונה ליעוד אחר
- החוכר לדורות לא רשאי לנצל את הקרקע ביעודה החדש אלא במסגרת תיקון החוזה המקורי או בעריכת חוזה חדש.

לפי פסיקה קודמת, יש פרשנות מרחיבה למונח "שימוש חקלאי", כך שהוא כולל שימושים נלווים כגון מגורים ומבני ציבור במשק החקלאי כל עוד הם נלווים לשימוש החקלאי העיקרי.

המחלוקת היא על פרשנות התנאי השלישי. לפי הוראות החלטה 751, חוזה החכירה המקורי היה ונשאר לגבי קרקעות שלא עברו שיוך, חוזה למטרות חקלאיות. הקיבוצים לא יכלו לממש את שינוי היעוד של המקרקעין ללא שינוי של הסכמי החכירה.

לכן, התקיימו כל 3 התנאים, ויש תחולה לסעיף 21, חלף במקום היטל.

למעלה מן הצורך: שיקולי מדיניות וצדק

בית המשפט מוסיף שהתוצאה לא רק נכונה משפטית, אלא גם צודקת. ראשית, החברים משלמים סכומים ניכרים לרמ"י.

שנית, יש אכן פגיעה בועדה המקומית מקום בו חלף ההיטל הוא מצומצם מאוד בשל הגביה של רמ"י באזורי קו עימות. "טוב היה נעשה לו נמצאה הדרך לפצות את הרשויות (מטעם המדינה). אולם אין בכך בלבד כדי להצדיק הטלת תשלום על הקיבוצים במקום שבו אינם צריכים לשאת בו (ויש הצעת חוק פרטית בנדון).

לבסוף, בנסיבות העניין יש לתת משקל מסויים גם לפרקטיקה נמשכת שנהגה שנים רבות שלא גבו היטל בשיוך. זה לא שיקול מכריע, אבל מחזק.

ולסיום, לא ניתן שלא להזכיר את "חרבות ברזל" והצורך בהשבת חייהם של תושבי הצפון למסלולם.

את הקיבוצים ייצגו בהליך עוה"ד רון רוגין ויונתן גולדשטיין.

עו"ד מיכי דרורי

13/2/2025