

הרחבת פטור מהיטל השבחה בגין שינוי ייעוד קרקע חקלאית - לכלל מקרקעי הסכם המשבצת

מרץ 2020
חוזר מקצועי מספר 21/20

ברצוננו לעדכנכם, כי בית המשפט העליון¹ פסק, שפטור מהיטל השבחה בגין שינוי ייעוד של קרקע חקלאית - יחול גם על קרקע של יישוב חקלאי, שייעודה הספציפי אינו חקלאי, אך כלולה בהסכם המשבצת של היישוב החקלאי (מושבים וקיבוצים). המחלוקת היתה האם "שימוש חקלאי" חל גם על קרקע, שייעודה לפי תכנון מאושר לא היה חקלאי, אך הוכרה במסגרת "הסכם משבצת" שמטרתו העיקרית הינה לחקלאות.

יובהר, כי בגין קרקעות החכורות מהמנהל, החוכר נדרש לשלם דמי היוון בגין השימוש החדש, דהיינו מבחינה כלכלית הוא רוכש את זכות הייעוד החדש במחיר מלא, ולכן אין מקור לתשלום היטל השבחה ואזי חל חלף היטל השבחה. לעומת זאת, בקרקע פרטית הבעלים נהנה מעליית הערך במלואה (אין תשלום דמי היוון) ולכן יש מקור לתשלום היטל השבחה.

להלן עיקרי פסק הדין:

מושב מעונה החזיק כבר רשות במקרקעין, שייעודם שטח ציבורי פתוח, לפי הסכם משולש עם רמ"י והסוכנות. המושב התקשר, באמצעות תאגיד שהקים, עם רמ"י להקמת תחנת תדלוק ושירותי דרך במקרקעין. לצורך כך שונה ייעוד המקרקעין. כתוצאה משינוי הייעוד הוחזרו המקרקעין לרמ"י, נגרעו ממשבצת המושב ונחתם חוזה חדש בין רמ"י לבין התאגיד.

נזכיר, כי ההסדר הייחודי, שבסעיף 21 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה (להלן "סעיף 21"), לפיו ישולם לוועדה המקומית לתכנון ובניה תשלום חלף היטל השבחה על ידי רמ"י במקום על ידי החוכר, מותנה בהתקיים שלושה תנאים: מדובר במקרקעי ישראל שהוכרו בחכירה לדורות לשימוש חקלאי, ייעוד המקרקעין שונה, החוכר לדורות אינו רשאי לנצל את הקרקע בייעוד החדש, אלא במסגרת תיקון חוזה החכירה המקורי או בעריכת חוזה חכירה חדש.

הוועדה המקומית לתכנון ובניה חייבה את המושב בהיטל השבחה בגין שינוי הייעוד, היות והפטור מהיטל השבחה הינו לקרקע המוכרת בחכירה לדורות, ששינתה ייעוד מייעוד חקלאי. במקרה הנדון לפני אישור התכנית יועדו המקרקעין לשטח ציבורי פתוח (ולא לייעוד של שימוש חקלאי).

בית המשפט לעניינים מנהליים קבע, שסעיף 21 נוקט לשון "שימוש חקלאי" ולא "ייעוד חקלאי", כך שניתן לפרשו באופן מרחיב המתחשב במטרת ההסכם שבין רמ"י לחוכר. תכלית ההסכם היא הקמת יישוב חקלאי וביסוסו, ולכן גם שימושים נלווים לחקלאות, נחשבים "שימוש חקלאי". כמו כן, לפי חוזה המשבצת של המושב, רמ"י רשאית לסיים את החכירה במקרה של שינוי ייעוד המקרקעין, לכן, ישנה תחולה לסעיף 21, והמושב פטור מהיטל השבחה.

הוועדה הגישה ערעור לבית המשפט העליון.

¹ ברם (עליון) 8432/18 הוועדה המקומית לתכנון ובניה מעלות תרשיחא נגד מעונה מושב עובדים להתיישבות שיתופית בע"מ, מדינת ישראל - רשות מקרקעי ישראל

לטענת המושב, יש לפרש את "שימוש חקלאי", בהתאם לתכלית סעיף 21, באופן רחב, ולתת את הדעת לכך שמגוון הייעודים בקרקעות המושב, שבהסכם המשבצת, משרתים את מטרתו החקלאית. כמו כן, היטל השבחה נועד לחייב את הנהנה מההשבחה, אך במקרה הנדון המושב אינו הנהנה, שכן הוא חייב להשיב את הקרקע לידי רמ"י בעת שינוי ייעוד לייעוד שאינו חקלאי.

יצוין, כי במקרה הנדון, ניתנה הנחת אזור עדיפות לאומית בתשלום דמי החכירה לרמ"י בשל היות המושב יישוב בקו העימות - אך אין בכך כדי להשפיע על שאלת החיוב בהיטל.

עוד נטען על ידי המושב, כי לא ניתן לחייב את המושב בהיטל מכוח היותו בעל מניות בתאגיד, שכן מדובר בפגיעה בעקרון האישיות המשפטית הנפרדת ומשום שלא ניתן לחייבו בהיטל על בסיס הסכמים שהוא לא צד להם.

נפסק

- סעיף 21 נוקט הן בלשון "שימוש" והן בלשון "ייעוד". מקריאת הסעיף, ניתן להבחין, כי לשון "שימוש" נוגעת למטרה רחבה יותר - לשימושים חקלאיים רחבים יותר. לשון, שאינה מוגבלת לתכנון התקף, העומדת בבסיס ההסכם עם רמ"י, ובכללה חכירה לשימושים חקלאיים רחבים יותר.
- מטרת החיוב בהיטל השבחה הינה, שמי שהתעשר מההשבחה בעקבות שינוי הייעוד, ישתף את הציבור בהתעשרותו. כאשר ההשבחה נוצרה משינוי ייעוד המקרקעין, שבעקבותיו על חוכר להשיב את המקרקעין למדינה, החוכר (המושב) לא התעשר מההשבחה, ולכן אין לחייבו בהיטל השבחה.
- במצב דברים זה, אין מקום להבחין בין מקרקעין, ששונה ייעודם, כך שעל החוכר להשיבם למדינה, לבין מקרקעי ישראל שאינם מוחכרים מלכתחילה. לכן, גם לגבי מקרקעין אלו, במקום תשלום היטל השבחה על ידי החוכר, על רמ"י לשלם חלק היטל השבחה.
- חוזה המשבצת נועד לתכלית חקלאית הנכנסת בגדר "שימוש חקלאי". שימושים נוספים נלווים המפורטים בו – מגורים, מבני משק ושטחי ציבור - נלווים לשימוש החקלאי, העומד בבסיס הקצאת הקרקע למושב, ולפיכך, נכללים בהגדרת מקרקעין, שהוחכרו לשימוש חקלאי.
- אין לקבל את טיעוני הוועדה, כי יש זהות בין המושב לבין התאגיד, לו הוקצתה הקרקע בייעודה החדש.
- התוצאה, "כי פרשנותו של בית המשפט לעניינים מנהליים, לפיה המקרקעין נשוא המחלוקת נכללים בתיבה "שימוש חקלאי", כמובנו בסעיף 21, בדין יסודה".

בדבר שאלות נוספות ניתן לפנות לר"ח יוסי שלם, בטלפון: 03-6382845

yosys@mbtcpa.co.il