

בית המשפט העליון פסק, כי קיבוצים אינם חייבים בתשלום היטל השבחה במסגרת הליך שיוך

פברואר 2025
חוזר מקצועי מספר 15/25

ברצוננו לעדכןכם בפסק דינו של בית המשפט העליון¹ שקבע, כי שיוך קרקע, בעת שינוי ייעוד קרקע חקלאית לקרקע לבניה, אינו מחייב בתשלום דמי השבחה. יצוין, כי לקביעות העקרוניות בפסק הדין צפויה להיות השפעה על כל הקיבוצים, שביצעו הליכי שיוך בהתאם להחלטה מספר 751 של מועצת מקרקעי ישראל "שינויים במבנה הארגוני והקצאת קרקע בקיבוצים" (להלן "החלטה 751").

נזכיר:

- התוספת השלישית לחוק התכנון והבניה קובעת, שכאשר חלה השבחה במקרקעין, על בעל המקרקעין או החוכר לדורות לשלם היטל השבחה בגין ההתעשרות שנגרמה לו, כתוצאה מהפעולות התכנוניות הקבועות בחוק.
- החל משנת 1996, החלטה 751 אפשרה לחברי הקיבוץ לקבל זכויות קנייניות בחלקת מגוריהם, ולחתום על הסכם חכירה ביחס אליה ישירות מול רמ"י.
- חלף היטל השבחה בחוק התכנון והבניה - הסדר בחוק אשר לפיו חלף תשלום היטל השבחה רמ"י מעבירה לוועדה המקומית לתכנון ובניה 12% מתקבוליה. לשם כך צריכים להתקיים שלושת התנאים הבאים:
 - (1) מדובר במקרקעי ישראל אשר הוחכרו בחכירה לדורות לשימוש חקלאי;
 - (2) ייעודם שונה לייעוד אחר;
 - (3) החוכר לדורות לא רשאי לנצל את הקרקע בייעודה החדש אלא במסגרת של תיקון חוזה החכירה המקורי או בעריכת חוזה חכירה חדש.
- בהתאם להחלטה 751, היות שנאסר על הקיבוצים לבצע הקצאה ישירה של הקרקע לחברי הקיבוץ למטרות מגורים, הם נדרשו להשיבה לרמ"י, אשר מצידה הקצתה אותה מחדש לחברי הקיבוצים שמתקשרים עמה בחוזה חכירה לדורות. חוזה החכירה החדש נערך בין רמ"י לבין חברי הקיבוץ הפרטניים, אשר נדרשים לשלם דמי חכירה מהוונים עבור הקרקע.

להלן עיקרי פסק הדין:

במהלך השנים 2014-2015, עם ביצוע הליכי השיוך, הוועדה המקומית לתכנון ולבניה גליל עליון, דרשה תשלום היטל השבחה מהקיבוצים. קיבוצים מתחדשים, אשר ביצעו הליכי שיוך בהתאם להחלטה 751, בתחילת שנות האלפיים ונדרשו לתשלום היטל השבחה - הגישו ערעור על החלטת הוועדה לבית המשפט המחוזי, שדחה את ערעורם ועל כך הם ערערו לבית המשפט העליון.

¹ בר"ם 7560/22 קיבוץ שדה נחמיה נ. הוועדה המקומית לתכנון ולבניה גליל עליון

הסוגיה שעמדה בפני בית המשפט העליון התייחסה לנקודה ספציפית: האם עצם ביצע עסקת שיוך דירות עם רמ"י ביחס לבתי המגורים ו/או מגרשי המגורים לחבר הקיבוץ, בשיוך פרטני לפי החלטה 751 (כיום החלטה 979), הינו "מימוש" שיוצר חובת תשלום של היטל השבחה?

טענות הקיבוצים:

- לקיבוצים לא נגרמת התעשרות כתוצאה מתהליך השיוך היות שהם אינם רשאים למכור את זכויות החכירה שלהם במקרקעין ולקבל תמורה כלכלית עבורן. הקיבוצים הדגישו כי הם לא קיבלו כל הטבה כספית בעקבות השבחת המקרקעין.
- אין המדובר במימוש זכות במקרקעין, היות שהזכויות בקרקע לא יכולות לעבור במישרין לחברי הקיבוץ. בהקשר זה, הדגישו הקיבוצים כי הם רק הפנו את חברי הקיבוץ לרמ"י ואילו ההחלטה הסופית בעניין זה התקבלה על ידה.
- לרמ"י עומדת זכות "וטו" ביחס למתן אישור סופי לחתימה על חוזה חכירה חדש מול חברי הקיבוץ, שהומלצו לכך על ידה, ועל כן שיקול הדעת בכל הנוגע לחתימה על חוזה החכירה החדש מוקנה לה.
- הזכות שהייתה ברשות הקיבוץ בקרקע והזכות שהועברה לחברי הקיבוץ אינן זהות - בעוד שלקיבוץ היתה זכות חכירה בלתי מהוונת בתנאי נחלה למטרה חוזית של "משק חקלאי", הזכות שמוענקת לחבר הקיבוץ הינה זכות חכירה לדורות מהוונת ולמטרת מגורים. על כן, לא ניתן לומר שהם העבירו זכות במקרקעין, שכן אין אדם יכול להעביר יותר ממה שיש לו.

בית המשפט העליון פסק, כי אין מקום לחיובם של הקיבוצים בהיטל השבחה מהנסיבות הבאות:

- השבחה המחייבת בהיטל השבחה היא כזו המביאה לעליה בשווי הקרקע ואשר התרחשה כתוצאה מפעולות התכנון הבאות: אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג.
- הקיבוצים לא זכו בהתעשרות בהיבט הממוני הישיר, שהוא העומד במרכז של דיני היטל השבחה. על כך ניתן ללמוד מסעיף 16(ב) להחלטה 751, הקובע כי: "האגודה לא תהיה רשאית לדרוש מחברים המצטרפים לאגודה, תשלום בעד המקרקעין" וסעיף 16(ג) להחלטה, הקובע כי האגודה רשאית לגבות מחברי קיבוץ קיימים את ערך המבנה הקיים במקרקעין, לרבות הוצאות פיתוח.
- הגורם הנהנה באופן ישיר מן ההשבחה, במובנה הכלכלי, הינו רמ"י ולא הקיבוצים. רמ"י קיבלה תשלום עבור המקרקעין במתכונת של דמי חכירה ששוויים נקבע תוך התחשבות בתוכניות המשביחות.
- יודגש, כי בית המשפט ציין שדי בקביעה לפיה הקיבוצים אינם מתעשרים מההשבחה כדי להימנע מחיובם בהיטלי השבחה, אך מנה סיבות נוספות לכך.
- לגבי תועלות חברתיות וקהילתיות, שנצמחות מהשיוך, מדובר בתועלות שלא ברור אם יתגשמו, ושאין להן קשר ישיר לעליה בשווי המקרקעין.
- בהשבת זכות החכירה לדורות בקרקע לרמ"י, אשר מתקשרת במישרין עם החברים בקיבוץ. לא ניתן לראות מעין "מימוש זכויות" עקיף על ידי הקיבוצים.

- נקודת המוצא לדיון היא המתווה המופיע בהחלטה 751, שנועד לשמור על האיסור בכל הנוגע להעברת הקרקע 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. במצב דברים זה היה ניתן לראות בהעברת זכויות החכירה במקרקעין מהקיבוץ לחבר הקיבוץ מימוש זכויות במקרקעין.
- במקרה דנן - התשלום הועבר לרמ"י. אף אם גריעת המגרשים נעשתה בהסכמת הקיבוצים, בסופו של דבר, לא נוספו להם זכויות חדשות בהשוואה למצב שהיה לפני שיוך המגרשים, באופן שמעיד על הוצאת ההתעשרות מן הכוח אל הפועל. על כן, אין לראות בכך כמימוש לעניין היטל השבחה.
- העמדה לפיה אין מדובר במימוש זכויות מקבלת משנה חיזוק באותם מקרים שבהם הקיבוץ אף לא היה בעל זכויות חכירה ארוכות טווח. גם במקרים אלה, החברים שקיבלו מגרשים משויכים התקשרו עם רמ"י בחוזי חכירה ארוכי טווח. דוגמה זו ממחישה את העובדה שאין מדובר בזכויות שעברו במישרין מן הקיבוץ לחברים, אלא במערך עסקאות שבו הזכויות שהוענקו לחברים הועברו להם מרמ"י, מבלי שניתן לראות בהן זכויות שהועברו במישרין מן הקיבוץ.
- ביחס למקרקעי ישראל קיים הסדר פרטני, הקובע, כי חוכר לדורות בקרקע בייעוד חקלאי שייעודה שונה, ואשר אינו יכול לנצל את הקרקע בהתאם לייעודה החדש, לא יישא בתשלום היטל השבחה. במקרים כאמור נקבע כי יחול ההסכם בדבר התשלומים שנחתם בין רמ"י לבין הרשויות המקומיות.
- ביחס לחלק מהמקרקעין המוגדרים כמקרקעי ישראל, קיים הסדר "חלף היטל השבחה", לפיו רמ"י תשלם לרשויות המקומיות נתח מסוים מהתקבולים בגין עסקאות כתחליף לתשלום דמי השבחה. בענייננו, מתקיימים התנאים, שמדובר במקרקעי ישראל אשר הוחכרו בחכירה לדורות לשימוש חקלאי ושהמקרקעין שונו לייעוד אחר שאינו חקלאי.
- לגבי התנאי הקובע, שהחוכר אינו זכאי לנצל את הקרקע על פי ייעודה החדש, אלא אם יתוקן חוזה החכירה המקורי או אם ייחתם חוזה חדש - בענייננו, הקיבוצים לא יכלו לממש את שינוי הייעוד של המקרקעין ללא שינוי של הסכמי החכירה, ובמקרה הזה, גריעה של חלק מן המקרקעין מהסכם החכירה, תוך חתימה של הסכם חדש בין רמ"י לבין חברי הקיבוץ.
- בשנת 2018 נחתם הסכם בין רמ"י לבין מרכז המועצות האזוריות, העוסק באופן ספציפי בתשלום חלף היטל השבחה, בין היתר, בגין הליכי שיוך בקיבוצים. עם זאת, בהסכם צוין כי במקרה שבו "שילם הקיבוץ היטל השבחה עבור הזכויות במגרשים אלה, המועצה תשיב לרמ"י את סכום חלף היטל השבחה שהועבר על ידי רמ"י, לרבות בדרך של קיזוז, עד לגובה היטל השבחה ששולם". בסיכומו של דבר, ההסכם לא קובע באופן ברור מיהו הגורם שעליו מוטל לשלם היטל השבחה במסגרת הליכי השיוך בקיבוצים.

- מבחינת שיקולי מדיניות וצדק: החברים אשר להם מוקצים המגרשים משלמים סכומים ניכרים לרמ"י - בשים לב לשומות העדכניות של הקרקע. כמו כן, הוועדה המקומית אמורה לקבל תשלום מרמ"י. במלים אחרות, המענה לצורך של הרשויות המקומיות בקבלת תשלום שיסייע בפיתוח הסביבה אמור לקבל את ביטוי בהסדר של חלף היטל השבחה.

לצד זאת, אין בפסק הדין סוף פסוק לעניין החבות בהיטלי השבחה בקיבוצים, כך למשל - היטל השבחה הינו היטל המשולם לוועדה המקומית לעת מימוש תכנית שהשביחה את המקרקעין. מימוש, לרבות הוצאת היתר בניה - שהינה פעולה רווחת בקיבוצים ואשר אינה חוסה לכאורה בצלו של פסק הדין.

לעניין זה חשוב להזכיר גם את פסיקת בית המשפט המחוזי בנצרת, אשר פסק בתיק זה (בערכאה מוקדמת), כי יש להכיל את הפטור הקבוע בסעיף 19(ג)(1) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה על חברי הקיבוץ (הסעיף עוסק בפטור לבניית דירה מגורים חדשה או הרחבת דירת מגורים קיימת, בשטח פטור כולל של 140 מ"ר לחבר).

את הקיבוצים ייצגו בהליך עורכי הדין רון רוגין ויונתן גולדשטיין.