

מדינת ישראל	1
מחוז מרכז	2
ועדת ערר מחוזית לפיצויים והיטל השבחה	3
	4
	5
	6
בפני הוועדה: יו"ר:	7
עו"ד מאיה אשכנזי	
חברות הוועדה:	8
גב' נאוה סירקיס, שמאית מקרקעין	
גב' אפרת פרחי – נציגת לשכת התכנון המחוזית	9
	10
	11
העורר:	12
קיבוץ קבוצת שילר, קבוצת פועלים להתיישבות שיתופית בע"מ	
ע"י ב"כ עו"ד אלי וילצ'יק, עו"ד אריאל פל ועו"ד אורי בר-קמה	13
	14
-נגד-	15
	16
המשיבה:	17
הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה שורקות	
ע"י ב"כ עו"ד גדי טל	18
וע"י השמאי מר יעקב צפרי	19
	20
	21
כתובת הנכס:	22
קיבוץ קבוצת שילר, מועצה אזורית ברנר	
גוש וחלקה:	23
גוש 2645, חלקה 52, מגרשים 616 ו- 727	
תאריך הדיון:	24
13 בינואר 2026	
	25
<u>החלטה</u>	26
<u>רקע כללי</u>	27
1. הדיון בעררים שלפנינו מתמקד בחבות בהיטל השבחה המוטלת על קיבוץ משיך בתקופת הסדר הביניים, טרם השלמת ביצוע שיוך זכויות קנייני של מגרשי המגורים לחברי קיבוץ חדשים.	28
	29
2. שני העררים הוגשו מכוח סעיף 14(א) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן: "החוק"), על שתי שומות היטל השבחה שהוציאה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה שורקות	30
	31

- 1 (להלן: "הוועדה המקומית") ביום 21.8.2025, כשומות טרום מימוש (להלן: "שומות הוועדה המקומית"). 2
3. שומות הוועדה המקומית נערכו לבקשת העורר, קיבוץ קבוצת שילר, קבוצת פועלים להתיישבות שיתופית בע"מ (להלן: "העורר" או "הקיבוץ"), ביחס למקרקעין הבאים (להלן: "המקרקעין"): 4
- 5 גוש 2645, חלקה 52, מגרש 616, בשטח של 660 מ"ר (להלן: "מגרש 616"); 5
- 6 גוש 2645, חלקה 52, מגרש 727, בשטח של 547 מ"ר (להלן: "מגרש 727"); 6
7. שומות הוועדה המקומית מתייחסות להשבחה שנוצרה במקרקעין בעקבות אישור תוכנית מס' 456-0377721 – "קבוצת שילר – תכנון כולל" (להלן: "התוכנית המשביחה"), שפורסמה למתן תוקף ברשומות ביום 13.11.2022, ותחילתה ביום 28.11.2022 (להלן: "המועד הקובע"), ושינתה את ייעוד המקרקעין מחקלאות למגורים: 7
- 8 0377721 – "קבוצת שילר – תכנון כולל" (להלן: "התוכנית המשביחה"), שפורסמה למתן תוקף 8
- 9 ברשומות ביום 13.11.2022, ותחילתה ביום 28.11.2022 (להלן: "המועד הקובע"), ושינתה את ייעוד 9
- 10 המקרקעין מחקלאות למגורים: 10
- 11 היטל ההשבחה בגין מגרש 616 נאמד בסך של 1,552,350 ₪ למועד הקובע; 11
- 12 היטל ההשבחה בגין מגרש 727 נאמד בסך של 1,528,500 ₪ למועד הקובע. 12
13. העורר מחזיק במקרקעין מכוח חוזה חכירה למשבצת שנכרת ביום 26.10.1989 בינו לבין רשות 13
- 14 מקרקעי ישראל (להלן: "רמ"י"), למטרת "משק חקלאי" ו"מפעל" (להלן: "חוזה החכירה").¹ "משק 14
- 15 חקלאי" הוגדר בחוזה החכירה כך: 15
- 16 "קרקע המשמשת או נועדה לשמש את הקיבוץ ואת חבריו לייצור תוצרת חקלאית ו/או 16
- 17 לגידול בעלי חיים ודגים להחזקתם, או לגינון ולייעור ו/או לצרכי מבנה מגורים ו/או לצרכי 17
- 18 ציבור של הקיבוץ ו/או למבני משק חקלאי, שירות או מלאכה, לרבות מבנים לצרכי קבוצות 18
- 19 נוער, אולפן לעברית וכדומה – הכל למעט "מפעל". 19
20. העורר הינו "קיבוץ מופרט", שבו חברי הקיבוץ בונים את יחידות הדיור למגורים בקיבוץ על 20
- 21 חשבונם. באסיפת הקיבוץ מיום 28.8.2018 קיבל הקיבוץ החלטה על שיוך זכויות לחבריו, 21
- 22 שמשמעותה תפורט להלן. 22
23. העררים דנא הוגשו ביחס לעצם החיוב בהיטל השבחה שהוטל על הקיבוץ מכוח שומות הוועדה 23
- 24 המקומית. נציין, כי העורר אינו חולק על גובה שומות הוועדה המקומית, ועל כן ביקש וקיבל פטור 24
- 25 מהגשת שומות אחרות מטעמו. 25
26. רמ"י הגישה את התייחסותה בכתב לעררים, אך ביקשה שלא להיות צד בו. התייחסות רמ"י כללה 26
- 27 פירוט של המסגרת הנורמטיבית של הסדרי השיוך ושל הסדר הביניים, תוך הבהרת יישומו של מנגנון 27
- 28 חלף היטל ההשבחה במקרה של שיוך זכויות בקיבוצים. רמ"י לא חיוותה דעתה בשאלת החבות 28
- 29 הקונקרטיצ בהיטל השבחה במקרה שלפנינו. 29
30. ביום 13.1.2026 התקיים הדיון בערר, שבמהלכו נשמעו טענות הצדדים. טרם שנפרט את טענות 30
- 31 הצדדים, כפי שעלו מכתבי הטענות ומן הדיון, נתאר בקצרה את ההסדרים הרלוונטיים שאליהם 31
- 32 מתייחסות טענות אלו. 32

¹ לטענת הקיבוץ, הוא מחזיק בחוזה חכירה לדורות בתנאי נחלה עוד משנת 1927.

1	
2	<u>ההסדרים הרלוונטיים</u>
3	10. בעבר הייתה מתכונת ההתקשרות בין רמ"י לבין הקיבוצים בישראל מבוססת על החכרת שטחי
4	הנחלות על ידי רמ"י לקיבוץ, שאפשר את השימוש בהן לחבריו. כך נקבע בהחלטה מס' 1 של מועצת
5	מקרקעי ישראל (להלן: "ממ"י") שכותרתה "מדיניות הקרקע בישראל".
6	11. חוזי החכירה עליהם חתמו הקיבוצים עם רמ"י אסרו על העברת הזכויות בשטחי הקיבוץ לגורם
7	אחר, לרבות לחברי הקיבוץ עצמם.
8	12. ברבות השנים חלו שינויים במרקם החיים הקיבוצי, לרבות תהליכי הפרטה שונים, וממ"י קיבלה
9	החלטה על מתן אפשרות לחברי קיבוץ לרכוש זכויות קנייניות במגרשי המגורים.
10	13. בסדרה של החלטות ממ"י נקבע מתווה לעיגון זכויות חברי קיבוצים בחלקות מגורים בתחומי
11	המשבצת של הקיבוץ (להלן: "שיוך זכויות"). ראשית הדרך בהחלטה מס' 751, מיום 27.2.1996
12	(להלן: "החלטה 751"), שהוחלפה בהחלטות שונות לאחר מכן, עד להחלטה מס' 979 מיום
13	20.9.2007, שעודכנה בהחלטה מס' 1155 מיום 6.7.2008 ובהחלטה מס' 1592 מיום 24.12.2018.
14	14. הצטרפות להסדר שיוך הזכויות היא וולונטרית ותלויה בהחלטת הקיבוץ. קיבוץ הבוחר במסלול
15	שיוך זכויות אינו כפוף לחובת השבת הקרקע בעת שינוי ייעוד הקרקע למגורים, שקבועה בחוזה
16	החכירה שלו עם רמ"י.
17	15. על רקע חששה של התנועה הקיבוצית מפני פגיעה שתיצור אפשרות השיוך הפרטני של זכויות
18	בעקרונות הנחלה והקואופרציה של הקיבוצים, שיעודדו את הפיכת הקיבוצים ליישובים קהילתיים,
19	נוצרה גם חלופת שיוך המכונה "חלופת האגודה".
20	ראו: מיכה דרורי "שיוך דירות בקיבוץ – החלופה הקואופרטיבית" אגודות שיתופיות – אסופת
21	מאמרים לזכרו של חיים נועם (אתר "נבו", 2025).
22	16. ההבחנה העיקרית בין חלופת השיוך הפרטני לחלופת האגודה היא זו:
23	16.1. בחלופת השיוך הפרטני, כל חבר חותם ישירות מול רמ"י על חוזה חכירה לדורות ביחס למגרש
24	הספציפי שלו, והקשר החוזי הוא בין רמ"י לבין חבר הקיבוץ.
25	16.2. בחלופת האגודה, הקיבוץ המשיך רוכש מרמ"י את זכויות המגורים בכל חלקת המגורים
26	כמקשה אחת, והוא זה שמחכיר את המגרשים לחבריו, בדרך של חכירת משנה.
27	17. תנאי להצטרפות להסדר שיוך זכויות פרטני הוא תשלום למינהל בשיעור של 3.75% מערך הקרקע
28	של חלקת המגורים. התשלום מבוצע בעת הגשת בקשה מלאה לשיוך זכויות. בעת השיוך הקנייני
29	עצמו משולם לרמ"י תשלום נוסף, בשיעור של 29.25%, המשלים את הסכום לשיעור כולל של 33%.
30	18. בשנת 2012 מצאה רמ"י, כי קיבוצים מתחדשים, שקיבלו החלטות על שיוך זכויות חבריהם, החלו
31	לקלוט חברים חדשים ולבצע מולם "שיוך חוזי" של מגרשי המגורים, טרם השלמת הליך השיוך
32	הקנייני. עלות הקמת בית המגורים החדש הוטלה לרוב על החברים החדשים. רמ"י ראתה
33	בהתנהלות זו מתווה שנועד לעקוף את הליך השיוך הקנייני, המחייב את תשלום התמורה שנקבעה

- 1 בהחלטות ממ"י ובחווה החכירה. בעקבות זאת בחנה רמ"י את המשך חתימתה על בקשות להיתרי
- 2 בנייה בתקופה שעד להשלמת השיוך הקנייני.
- 3 19. לאחר שנבחנו הדברים, נקבע הסדר ביניים, שעוגן בהחלטות הנהלה מס' 3262 מיום 4.9.2012 ומס'
- 4 3389 מיום 9.6.2013, הוטמע בהחלטת ממ"י מס' 1314, וכיום נכלל בסימן ג' לפרק 8.4 לקובץ
- 5 החלטות רמ"י (להלן: "הסדר הביניים").
- 6 20. בהתאם להסדר הביניים, רמ"י תחתום על בקשה להיתר בנייה להקמת בית מגורים בחלקת
- 7 המגורים בקיבוץ עבור חבר חדש, שיופנה לרמ"י על ידי הקיבוץ עד ליום 31.12.2028 (להלן: "המועד
- 8 הקובע בהסדר הביניים"), וזאת בכפוף להחלטת הקיבוץ והחבר החדש לפעול באחת משתי החלופות
- 9 הבאות:
- 10 חלופה א' כוללת את ההתחייבויות הבאות:
- 11 (א) הקיבוץ יגיש בקשה מלאה להצטרפות לאחד ממסלולי הבנייה עד המועד הקובע בהסדר
- 12 הביניים;
- 13 (ב) החבר החדש יעמיד ערבות בנקאית בסכום של 250,000 ₪ באזור שאינו אזור עדיפות לאומית;
- 14 (ג) הקיבוץ יפקיד ערבות בנקאית עד לגובה של 1 מיליון ₪ להסדרת שימושים בלתי מוסדרים
- 15 במשבצת הקיבוץ, אם ישנם;
- 16 (ד) הקיבוץ והחבר החדש יתחייבו, בין השאר, לתנאים הבאים:
- 17 1. אם הקיבוץ לא יצטרף למסלול הבנייה עד המועד הקובע בהסדר הביניים ישלם החבר החדש
- 18 דמי חכירה מהוונים בשיעור של 91%.
- 19 2. אם הוגשה בקשה מלאה לשיוך, וזה לא הושלם עד למועד הקובע בהסדר הביניים, ישלם
- 20 החבר החדש דמי חכירה מהוונים בשיעור של 33% מערך המגרש, והקיבוץ ישלם 3.75% על
- 21 כלל מגרשי המגורים ויפקיד ערבות בנקאית.
- 22 3. בניה בהיקף של מעל 160 מ"ר, תחוייב בתשלום ע"י הקיבוץ של דמי חכירה מהוונים מלאים
- 23 בשיעור 91% או הפקדת ערבות בנקאית על ידי החבר החדש בגובה התשלום הנדרש לשם
- 24 דחיית עד למועד השיוך.
- 25 חלופה ב' כוללת את ההתחייבויות הבאות:
- 26 (א) הקיבוץ יפנה לרמ"י חברים חדשים, בצירוף החלטה של האסיפה הכללית של הקיבוץ שמאשרת
- 27 לפעול לפי חלופה ב'.
- 28 (ב) תנאי לחתימת רמ"י על בקשה להיתר בנייה הוא הפקדת ערבות בנקאית על ידי החבר החדש
- 29 בגובה 91% מערך המגרש.
- 30 (ג) אם הקיבוץ לא יגיש בקשה מלאה להצטרפות לאחד ממסלולי הבנייה עד למועד הקובע בהסדר
- 31 הביניים, תחלט רמ"י את הערבות הבנקאית ותקצה את המגרש לחבר החדש. השטח שיוקצה

1	לחבר החדש ייגרע משטח המשבצת של הקיבוץ וייחתם לגביו הסכם חכירה פרטני. לא תהיה
2	התחשבות עתידית.
3	
4	<u>טענות הצדדים</u>
5	<u>עיקר טענות העורר</u>
6	21. משהחליט הקיבוץ בשנת 2018 על בחירתו במסלול שיוך הזכויות, אין הוא יכול עוד לשוב אל חוזה
7	החכירה ולנצל את הקרקע למגורים מכוחו, אלא באמצעות תיקון מהותי של חוזה החכירה או
8	חתימת חוזה חכירה חדש, במסגרת הליך שיוך הזכויות.
9	22. בהתאם ל"הסדר הביניים", במצב שבו התקבלה החלטה על שיוך זכויות, או שהקמת הדירות בפועל
10	היא במימון חברי הקיבוץ, נדרש הקיבוץ לחתום פורמלית על בקשה להיתר בנייה, כמי שמחזיק
11	בקרקע, לשיטת הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה. עם זאת, הקיבוץ לא נהנה משום יתרון או תמורה
12	כלכלית בתקופה זו.
13	23. לצד חתימתו הפורמלית של הקיבוץ על בקשה להיתר בנייה, על הקיבוץ להצביע על משפחת חברים
14	קונקרטי, שיחידת הדיור מיועדת לה, לצורך שיוך זכויות קנייני עד לחתימתה על חוזה חכירה
15	לדורות חדש עם רמ"י. הקיבוץ מפנה את חבריו לחתימה על חוזה חכירה במישרין עם רמ"י, והוא
16	אינו רשאי לגבות כל תשלום בגין המלצה זו.
17	24. בעקבות ההחלטה על שיוך זכויות משיב הקיבוץ לרמ"י את הקרקע ששונה ייעודה למגורים, ללא
18	תמורה, ורמ"י מוכרת את הזכויות בה לחברי הקיבוץ, בהתאם לשווי הקרקע לפי תוכנית המתאר
19	החדשה. הקיבוץ לא יהיה צד לחוזה החכירה החדש, שבמסגרתו ישלמו החברים לרמ"י דמי חכירה
20	מהוונים לתקופה של 49 שנים.
21	25. הקיבוץ ו/או המשפחה מחוייבים להשלים את הליך שיוך הזכויות במועדים הקבועים בהחלטות
22	ממ"י, שאם לא כן יישאו בקנסות, והם נדרשים להניח ערבויות לשם כך.
23	26. במקרה דנן חל סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק, על שלושת תנאיו, כמיפורט להלן:
24	26.1. התנאי הראשון, חכירה לשימוש חקלאי, מתקיים לנוכח העובדה שהמקרקעין הוחכרו לקיבוץ
25	בחכירה לדורות לשימוש חקלאי. לטענת העורר, יש ליתן פרשנות מרחיבה למונח "שימוש
26	חקלאי", ככזה שכולל גם שימושים נלווים כמו מגורים ומבני ציבור. העורר הפנה בעניין זה
27	לפסק הדין בבר"ם 8432/18 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה מעלות תרשיחא נ' מעונה מושב
28	עובדים להתיישבות שיתופית בע"מ (פורסם בנבו: "4.12.2019) (להלן: "עניין מעונה").
29	26.2. התנאי השני, שינוי ייעוד, מתקיים, שכן ייעוד המקרקעין שונה בתכנית המשביחה מייעוד
30	חקלאי לייעוד מגורים.
31	26.3. התנאי השלישי, שלפיו החוכר אינו זכאי לנצל את הקרקע לפי ייעודה החדש, אלא אם יתוקן
32	חוזה החכירה המקורי או ייחתם חוזה חכירה חדש, מתקיים לנוכח החלטת הקיבוץ על שיוך

- 1 הזכויות והפרטת הבנייה למגורים. כאמור, קיבוץ שהוגדר כ"קיבוץ משייך" אינו זכאי לנצל את
2 הקרקע לפי ייעודה החדש ולקבל היתרי בנייה מכוח התוכנית החדשה.
- 3 27. בפסק הדין בבר"ס 7560/22 **קיבוץ שדה נחמיה ואח' נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גליל עליון**
4 (פורסם בנבו, 12.2.2025) (להלן: "**עניין שדה נחמיה**") נקבע, כי הקיבוצים אינם מתעשרים מן
5 ההשבחה, כי הנהנה ממנה הוא רמ"י, וכי תכלית סעיף 21 היא למנוע חיוב חוכר שאינו נהנה מן
6 ההשבחה משום שעליו להשיב את הקרקע למדינה עקב שינוי ייעודה.
- 7 28. ההגיון שבבסיס פסק הדין **בעניין שדה נחמיה חל אף בשלב הסדר הביניים**: אם אין מקום לגבות
8 היטל השבחה רגע לאחר שיוך הזכויות, אין כל הגיון או צדק בגבייתו רגע לפני שיוך הזכויות. הסדר
9 הביניים מבטיח את תיקון חוזה החכירה בדרך של שיוך זכויות, ודי בכך כדי להחיל את סעיף 21
10 לתוספת השלישית לחוק גם על היתרים המוצאים עובר להשלמת שיוך הזכויות - לא רק במובן
11 הפורמלי, אלא אף במובן המהותי.
- 12 29. הליך שיוך הזכויות עצמו אינו מהווה מימוש ואינו מקים עילה לחיוב בהיטל השבחה (בהתאם לפסק
13 הדין **בעניין שדה נחמיה**). משכך, אף אם ימומשו הזכויות לאחר השלמת השיוך, לא תקום עילת
14 חיוב, ולפיכך דרישת התשלום שהוצאה לקיבוץ אף תמוחה.
- 15 30. על רקע פסק הדין **בעניין שדה נחמיה** ביקש הקיבוץ לקבל ודאות לכך שלא תחול עליו חבות בהיטל
16 השבחה בעקבות אישור בקשות להיתרי בנייה טרם השלמת הליך שיוך הזכויות, שמתעכב לעיתים
17 מסיבות טכניות. משום כך הוגשה הבקשה לעריכת שומות היטל השבחה טרום מימוש.
- 18 31. ב"כ העורר הסבירו בדיון, כי החברים החדשים חוששים מהגשת בקשות להיתרי בנייה, פן יחוייבו
19 בהיטל השבחה, מאחר שטרם הושלם הליך השיוך הקנייני.
- 20 32. בדיון עמד העורר על ההבחנה בין מקרה זה לבין הנסיבות שנדונו בפסק הדין בעמ"נ 6914-12-10
21 **קיבוץ עין כרמל נ' הוועדה המקומית חוף הכרמל** (פורסם בנבו, 16.11.2011) (להלן: "**עניין עין**
22 **כרמל**"). לטענתו, **עניין עין כרמל** נדון עובר לגיבוש הסדר הביניים; אולם כיום, בעקבות הסדר
23 הביניים והחלטת שיוך הזכויות של הקיבוץ, אין הקיבוץ יכול לממש את הזכויות בלא חתימה על
24 חוזה חדש, ולפיכך חל סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק. הבחינה לפי סעיף 21, כך נטען, מכוונת
25 להסכמות שבין רמ"י לחוכר, ואינה עניין של מגבלה חוזית-אובליגטורית גרידא.
- 26 33. עוד נטען בדיון, כי אף אם קיים פער בזמנים בין מועד הוצאת ההיתר לבין מועד קבלת תשלומי החלף
27 על ידי המועצה המקומית, באופן שעשוי להכביד עליה כלכלית, אין בכך כדי להשליך על ההכרעה.
28 השאלות הצריכות הכרעה הן משפטיות: האם הקיבוץ מתעשר מן העסקה, והאם מתקיימים תנאי
29 סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק. משהתשובה לכך חיובית, זהו המצב המשפטי המחייב, ללא קשר
30 להשלכותיו הכלכליות על המועצה המקומית.
- 31 34. המועצה האזורית ברנר צפויה לקבל מרמ"י "חלף היטל השבחה", וככל שתקבל בנוסף גם היטל
32 השבחה מן הקיבוץ, בגין אותן זכויות, תזכה בכפל תשלום, מעבר לשיעור שנקבע בדיון.

- 1 **עיקר טענות הוועדה המקומית**
- 2 35. העררים דנא דומים במהותם לעררים קודמים שהגיש העורר, ונמחקו על ידו בהמלצת ועדת הערר.
- 3 הוועדה המקומית הפנתה להחלטת ועדת הערר בראשות הח"מ בערר (מרכז) 8032-09-22 **קיבוץ**
- 4 **קבוצת שילר נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה שורקות** (פורסם בנבו, 8.5.2025) (להלן: "עררי
- 5 2022").
- 6 בנוסף, הרכבים שונים של ועדות הערר נדרשו בעבר לטענות העולות בעררים דנא, ודחו טענות אלו
- 7 לגופו של עניין. הוועדה המקומית הפנתה להחלטת ועדת הערר בראשות עו"ד יריב אבן חיים בערר
- 8 (מרכז) 8029-08-22 **קיבוץ גבעת ברנר נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה שורקות** (פורסם בנבו,
- 9 30.4.2023) (להלן: "עניין גבעת ברנר"); ולהחלטת ועדת הערר בראשות עו"ד סיגלית אסייג צרויה
- 10 בערר (מרכז) 8006-02-23 **קיבוץ חולדה ואח' נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גזר** (פורסם בנבו,
- 11 6.7.2023).
- 12 לטענת הוועדה המקומית, הטרחת ועדת הערר והוועדה המקומית באותו עניין שוב ושוב אינה מובנת
- 13 ואינה במקומה, בלשון המעטה.
- 14 36. לגופו של עניין, לפי סעיף 2(א) לתוספת השלישית לחוק, במקרקעין המוכרים בחכירה לדורות
- 15 החייב בהיטל ההשבחה הוא החוכר לדורות. אין מחלוקת, כי העורר הוא החוכר לדורות ובעל
- 16 הזכויות במקרקעין במועד אירוע המס, הוא מועד אישור התכנית המשביחה, ומשכך הוא החייב
- 17 בתשלום היטל השבחה.
- 18 37. במקרה דנן לא מתקיים התנאי השלישי מבין שלושת התנאים המצטברים לתחולת סעיף 21 לתוספת
- 19 השלישית לחוק, שכן: לפי חוזה החכירה רשאי העורר לנצל את המקרקעין בייעודם החדש למגורים,
- 20 ללא צורך בתיקון החוזה או בחתימת חוזה חדש.
- 21 38. הוועדה המקומית מפנה לסעיף 9 לחוזה החכירה, המאפשר שינוי ייעוד שאינו חורג ממטרת החכירה,
- 22 שכוללת במקרה זה גם מגורים, ובלבד שניתנה הודעה בכתב ומראש לרמ"י.
- 23 39. לפי סעיף 11 לחוזה החכירה, התחייב הקיבוץ לשאת בכל המסים ותשלומי החובה החלים על
- 24 הבעלים או המחזיק של המוכר, בין שהם קיימים במועד חתימת חוזה החכירה ובין שיהיו קיימים
- 25 בעתיד. כל שינוי ביחסים שבין רמ"י לעורר לאחר המועד הקובע אינו יכול להחריג את תחולת
- 26 התוספת השלישית או לבטל בדיעבד חבות שכבר התגבשה במועד המוקדם לאותו שינוי.
- 27 40. אף אם העורר אינו נהנה מההשבחה אלא רמ"י, טענה המוכחשת על ידי הוועדה המקומית, עדיין חב
- 28 העורר בתשלום היטל השבחה מכוח החוק. לעניין זה הפנתה הוועדה המקומית לפסק הדין בעניין
- 29 **עין כרמל ולהחלטה בעניין גבעת ברנר**.
- 30 41. מגבלות חוזיות אינן פוטרות חוכר לדורות מתשלום היטל השבחה, ותרופתו של זה תימצא בזכות
- 31 השיפוי כלפי רמ"י מכוח סעיף 2(ב) לתוספת השלישית לחוק. הוועדה המקומית הפנתה לפסק הדין
- 32 בעמ"נ (מרכז) 47963-01-18 **שרה יפת נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ראשון לציון** (פורסם
- 33 בנבו, 1.7.2019) (להלן: "עניין יפת") ולאסמכתאות שזכרו שם.
- 34 42. פסק הדין בעניין **שדה נחמיה** ניתן במערכת נסיבתית שונה לחלוטין: שם בוצע שיוך בפועל, חברי
- 35 הקיבוץ חתמו על חוזה חכירה ישירים מול רמ"י, והשאלה שנדונה הייתה אם פעולת השיוך מהווה

- 1 מימוש. לעומת זאת, בענייננו לא בוצע שיוך, שכן חברי האגודה לא חתמו על חוזי חכירה פרטניים,
- 2 זכויותיהם לא נרשמו, ושטחי המגורים לא נגרעו ממשבצת הקיבוץ. דרישת היטל ההשבחה נבעה
- 3 מבקשת העוררת לפי סעיף 4(4) לתוספת השלישית לחוק, ולא מפעולת שיוך זכויות.
- 4 43. במקרה דנן, רמ"י טרם קיבלה את כספי העסקה ואינה נהנית מן התכנית המשבחה. הקיבוץ הוא
- 5 זה שמנצל את הזכויות שהוענקו מכוח התוכנית המשבחה. לפיכך יש לפעול לפי העיקרון שנקבע
- 6 בעמ"נ 52427-10-17 קיבוץ גזר נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גזר (פורסם בנבו, 16.2.2020)
- 7 (להלן: "עניין גזר"), שלפיו האגודה חבה בהיטלי השבחה.
- 8 44. סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק אינו כולל תנאי שנוגע לתשלום חלף היטל השבחה מרמ"י למועצה
- 9 המקומית. עצם ההנחה, שרמ"י תשלם חלף היטל השבחה, אינה מספיקה כשלעצמה להחרגת
- 10 החבות. לעניין זה מפנה הוועדה המקומית להחלטה בעניין גבעת ברנר ולהחלטת ועדת הערר
- 11 בראשות עו"ד יריב אבן חיים בערר (מרכז) 8039-06-19 דורית זילבר נ' הוועדה המקומית לתכנון
- 12 ולבנייה שורקות (פורסם בנבו, 27.5.2020) (להלן: "עניין זילבר").
- 13 45. ככלל, רשות מנהלית אינה מוסמכת שלא לגבות היטל השבחה בהיעדר עיגון חוקי, ואינה רשאית
- 14 לוותר על מס המגיע לה מכוח החוק.
- 15 46. בדיון הוסיפה הוועדה המקומית וטענה, כי במועד אישור התכנית המשבחה היה הקיבוץ עדיין בעל
- 16 הקרקע, ואף חבר חדש לא חתם על חוזה. לטענתה, על פי עמדת רמ"י, כל עוד לא הצטרף הקיבוץ
- 17 למסלול השיוך, לא שילם ולא חולטה הערבות, נותרת הקרקע שייכת לו, וקיימת אפשרות שהקיבוץ
- 18 ישנה מסלול; משכך, אפשרות התעשרות הקיבוץ טרם נשללה.
- 19 47. עוד נטען בדיון, כי מדובר בערר תיאורטי ומוקדם: הערר נסמך על עניין שדה נחמיה, שאינו רלוונטי
- 20 לשלב הנוכחי שבו טרם בוצע שיוך זכויות.
- 21 48. בראייה כלכלית יש להביא בחשבון את עניינה של הוועדה המקומית: בהסדר השיוך הפרטני משלם
- 22 החבר החדש כ-3.75% משווי הקרקע, כך שהמועצה מקבלת כ-12% מתוך 3.75% בלבד (פחות מחצי
- 23 אחוז משווי הקרקע), לעומת מתקשר רגיל המשלם שיעור גבוה בהרבה. משכך, לטענתה, אין הצדקה
- 24 כלכלית לפטור.
- 25 49. אף אם יתקבל חלף היטל השבחה, הדבר עשוי להתרחש בעוד שנים רבות, ואף ייתכן שלא יתקבל
- 26 כלל; כי במצב הנוכחי קיימת חבות בהיטל השבחה; וכי ככל שיתקבל חלף בעתיד ייערך קיזוז, כך
- 27 שלא ייגבה כפל.
- 28
- 29 **התייחסות רמ"י**
- 30 50. העורר חתום עם רמ"י על חוזה חכירה לתקופה של 49 שנים ביחס לשטחי "משבצת". מטרות
- 31 החכירה שנקבעו בחוזה הן "משק חקלאי" ו"מפעל", כאשר "משק חקלאי" מוגדר, בין היתר, כקרקע
- 32 המשמשת אף לצורכי מגורים.

- 1 51. קיבוץ שלא החליט על שיוך זכויות לפני יום 27.3.2007, רשאי להחליט על שיוך זכויות לפי תנאי פרק 8.4 סימן ד' לקובץ החלטות ממ"י. וכך פעל העורר בעניינו, עת בשנת 2018 קיבלה האסיפה הכללית של הקיבוץ החלטה על שיוך זכויות. 3
- 2 52. העורר בעניינו קיבל החלטה על שיוך זכויות, אך השיוך טרם בוצע בפועל. העורר בחר לפעול לפי "חלופה א'" של הסדר הביניים, המאפשרת את חתימת רמ"י על בקשה להיתר בנייה בכפוף להפקדת ערבות בנקאית טרם קידום עסקת שיוך הזכויות, והוא מהווה שלב ביניים עד להשלמת הליך שיוך הזכויות, לרבות תשלום כספים בגינו וחתימת חוזה. 7
- 3 53. במסגרת הסדר הביניים חתמה רמ"י על בקשות להיתרי בנייה עבור חברי הקיבוץ החדשים כנגד המצאת המסמכים הנדרשים, בלא קבלת כל תשלום בשלב זה, וכנגד העמדת ערבויות של הקיבוץ והחבר וחתימה על כתבי התחייבות בלבד. 10
- 4 54. בפני הקיבוץ עומדת האפשרות לבחור בין שיוך פרטני של זכויות לבין חלופת האגודה. 11
- 5 55. עם מימוש השיוך הקנייני, במסגרת החלופה שיבחר הקיבוץ, תעביר רמ"י חלף היטל השבחה בהתאם לתנאים שנקבעו בהסכמים שבניה לבין מרכז השלטון האזורי, מיום 17.9.2018 ומיום 13.4.2021 (להלן: "**הסכם 2018**" ו"**הסכם 2021**"). 14
- 6 56. תשלום חלף היטל השבחה מכוח הסכם 2018 והסכם 2021 מועבר ללא קשר לשאלת החבות בהיטל השבחה, אשר נבחנת לפי הוראות הדין ונסיבות המקרה. 16
- 7 57. מקום שבו יועבר חלף היטל השבחה, והקיבוץ או חבר הקיבוץ שילמו, או יידרשו לשלם, היטל השבחה, תידרש המועצה המקומית להשיב לרמ"י את סכום החלף שהועבר, לרבות בדרך של קיזוז, עד לגובה היטל השבחה ששולם. 19
- 8 21 **דיון והכרעה**
- 9 22 **עקרונות החיוב בהיטל השבחה**
- 10 58. הבסיס הנורמטיבי לגביית היטל השבחה מצוי בסעיף 196א לחוק, המפנה לתנאים ולדרכים שנקבעו בתוספת השלישית ועל פיה. 24
- 11 59. בפסיקה ותיקה של בית המשפט העליון נקבע, שביסוד החיוב בהיטל השבחה מונח רעיון של צדק חברתי, שלפיו מי שהתעשר עקב פעולות התכנון והפיתוח של הרשות הציבורית ראוי שישתף את הציבור בהתעשרותו. 27
- 12 28. ראו: פסקי דינו של כב' הנשיא א' ברק בע"א 1341/93 **סי אנד סאן ביץ' הוטלס בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה תל אביב יפו** (פורסם בנבו, 4.1.1999), פסקה 7; פסק דינה של כב' הש' חיות ברע"א 4217/04 **ציון פמיני נ' הוועדה המקומית לתו"ב ירושלים** (פורסם בנבו, 22.10.2006). 30
- 13 60. פסיקה מאוחרת נטתה לזהות עיקרון זה כעקרון של צדק חלוקתי, המתמקד בהקצאה הוגנת של משאבים וסיכונים. 32

- 1 ראו: פסק דינו של כב' הש' חשין בדנ"א 3768/98 קריית בית הכרם בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, ירושלים (פורסם בנבו, 27.6.2002), פסקאות 8-10; פסק דינו של כב' הש' (כתוארו דאז)
- 2 עמית ברע"א 3002/12 הוועדה המקומית לתכנון ובניה גבעתיים נ' אליק רון (פורסם בנבו, 15.7.2014)
- 3 (להלן: "עניין אליק רון"), פסקה 48.
- 4
- 5 61. לצד זאת, גם כיום ניתן למצוא עיגון בפסיקה לתפיסה הרחבה יותר, התומכת את גביית היטל
- 6 ההשבחה בעקרון של צדק חברתי. ראו: עניין שדה נחמיה, פסקה 66. להבחנה בין צדק חלוקתי
- 7 לצדק חברתי נפנה להחלטה בערר (מרכז) 8071-10-23 שלמה ליכטנשטיין נ' הוועדה המקומית
- 8 לתכנון ולבנייה חבל מודיעין (פורסם בנבו, 22.4.2025), (להלן: "עניין ליכטנשטיין"), פסקה 47.
- 9 62. מקובל לראות בהיטל השבחה סוג של מס. ראו: אהרון נמדר היטל השבחה (2011) (להלן: "נמדר"),
- 10 עמ' 45; עניין ליכטנשטיין והאסמכתאות הנזכרות שם.
- 11 63. הדגש בהיטל השבחה הוא על גביית מס אמת, שמשקף הנאה ממשית שהפיק בעל המקרקעין מכך
- 12 שהרשות הציבורית השקיעה בתכנון ובפיתוח והביאה לעליית ערכם של המקרקעין. עמדה על כך כב'
- 13 הש' ע' ארבל בפסק דינה ברע"א 725/05 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה שומרון נ' עוזי ועופרה
- 14 בלוח (פורסם בנבו, 3.9.2014) (להלן: "עניין בלוח"), פסקה 77:
- 15 "מדברי ההסבר להצעת החוק עולה כי היסוד הרעיוני להטלת המס נעוץ בדיני עשיית
- 16 עושר ולא במשפט. הוטעם כי מקום בו הרשות הציבורית משקיעה בתכנון ובפיתוח,
- 17 ועל-ידי כך מביאה לעלייה בערכם של נכסים, ראוי כי אותם בעלי נכסים יישאו בחלק
- 18 מהוצאות התכנון והפיתוח (ה"ח תיקון מס' 18, בעמ' 55). עוד הובהר כי החידוש
- 19 "הבולט" בתיקון האמור מקורו בקביעת העיקרון של חיוב בתשלום בשל מימוש הנאה
- 20 מתכנית חדשה. דהיינו, הדגש שניתן הוא על כך שמדובר במס אמת, המוטל מקום בו
- 21 ניתן להצביע על הנאה ממשית שהפיק בעל הנכס כתוצאה מפעולת הרשות."
- 22 (ההדגשות אינן במקור, מ.א.)
- 23 64. בהתאם להגדרת "השבחה" ו"תכנית" בסעיף 1 לתוספת השלישית לחוק, אירוע המס המקים את
- 24 החבות בהיטל השבחה הוא עליית שווי מקרקעין בעקבות אישורה של תוכנית לפי פרק ג' לחוק.
- 25 ראו: ע"א 1321/02 נוה בנין ופיתוח בע"מ נ' הוועדה לבנייה למגורים ולתעשייה, מחוז המרכז (פורסם
- 26 בנבו, 26.5.2003) (להלן: "עניין נוה בנין") והאסמכתאות שם; נמדר, עמ' 89 - 91.
- 27 65. סעיף 4(7) לתוספת השלישית לחוק קובע, כי שומת היטל השבחה תיערך "ליום תחילת התוכנית..."
- 28 בהתחשב בעליית ערך המקרקעין וכאילו נמכרו בשוק חפשי". משמעות הוראה זו הינה, שההשבחה מחושבת
- 29 בהתאם למחיר שבו היו נמכרים המקרקעין בשוק החופשי, ממוכר מרצון לקונה מרצון, כפי שמחיר
- 30 זה משתקף במועד הקובע, שהוא יום אירוע המס. ראו: עניין אליק רון, פסקה 20.
- 31 66. לצד זאת, במקרים חריגים, הכירה הפסיקה באפשרות של אימוץ פרשנות, שבגדרה המועד הקובע
- 32 מאוחר למעשה ליום אישור התכנית. מקרים אלו מתאפיינים בכך שהתוכנית העניקה זכויות כלליות
- 33 או מותנות, שאינן קונקרטיות דיין. ראו: בר"מ 168/20 אליה ברקול נ' הוועדה המקומית לתכנון
- 34 ובניה חולון (פורסם בנבו, 15.2.2023), פסקה 49; בר"מ 505/15 אופל קרדן השקעות בע"מ נ' הוועדה
- 35 המקומית לתכנון ובניה, אשקלון (פורסם בנבו, 20.4.2016).

- דחיית עריכת שומת ההשבחה למועד מימוש הזכויות במקרקעין**
67. סעיף 4 לתוספת השלישית לחוק מאפשר לוועדה המקומית לדחות את עריכת שומת היטל השבחה עקב אישור תוכנית עד למועד מימוש הזכויות במקרקעין שבהם חלה ההשבחה. אין בכך כדי לגרוע מהעקרון, שלפיו שומת ההשבחה נערכת נכון למועד אירוע המס, שהוא מועד תחילת התוכנית. ראו: עמ"נ (מרכז) 65584-01-23 משה חכמה נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה שורקות (פורסם בנבו, 27.10.2024), פסקה 31.
68. "מימוש זכויות" מוגדר בסעיף 1 לתוספת השלישית לחוק כאחד מאלו: (1) קבלת היתר שלא ניתן היה לקבלו אלמלא אושרה התוכנית המשביחה; (2) התחלת השימוש בקרקע בפועל; (3) העברת זכויות במקרקעין.
69. בהתאם לסעיף 4(4) לתוספת השלישית לחוק, אם החליטה הוועדה המקומית על דחיית עריכת השומה עד למימוש הזכויות, רשאי כל בעל מקרקעין לדרוש מהוועדה המקומית, בכל עת, לערוך את שומת ההשבחה בעבור אותם מקרקעין.
70. בפסק דינה של כב' הש' ד' ברק ארז בעניין שדה נחמיה נקבע, כי פעולת השיוך הקנייני לא היוותה אירוע של מימוש זכויות, מן הטעמים הבאים:
- 70.1. מימוש זכויות הוא פעולה ממשית ומשמעותית שמוציאה את ההתעשרות מן הכוח אל הפועל. מבין העברות הזכויות המנויות בסעיף 1 לתוספת השלישית לחוק, רק העברת בעלות, או העברת חכירה לדורות הקרובה במהותה להעברת בעלות, נחשבת למימוש.
- 70.2. הקיבוצים לא קיבלו היתר בנייה ולא החלו להשתמש בקרקע, ולכן החלופה הרלוונטית היא העברת זכות החכירה במקרקעין.
- 70.3. במישור הפורמלי הקיבוצים משיבים את זכות החכירה לרמ"י, והיא מתקשרת ישירות עם החברים. לא ניתן לראות בכך "מימוש זכויות" עקיף על ידי הקיבוצים. המתווה המופיע בהחלטה 751 נועד לשמור על האיסור בכל הנוגע להעברת הקרקע מהקיבוצים לחבריהם שנקבע בחוזי החכירה שנחתמו בין רמ"י לבין הקיבוצים.
- 70.4. במקרה זה, התשלום הועבר לרמ"י, וגם אם גריעת המגרשים נעשתה בהסכמת הקיבוצים, לא נוספו לקיבוצים זכויות חדשות בהשוואה למצב שהיה לפני שיוך המגרשים, באופן שמעיד על הוצאת ההתעשרות מן הכוח אל הפועל.
- 70.5. אי-יכולת הקיבוצים להעביר את הקרקע אינה עניין "טכני", אלא עניין עקרוני שיוּרד לשורש ההסדרה שחלה על מקרקעי ישראל. היא נובעת מהחלטה מס' 1 של ממ"י ומסעיף 12 לחוזה החכירה האחיד, שאסר באופן מוחלט על העברת זכויות. אילו היה מדובר בעניין טכני בלבד, הקיבוצים היו יכולים להעביר את הקרקעות לחברי הקיבוץ בלי להידרש כלל להחלטה 751, ורמ"י לא הייתה מקבלת עבור הקרקע תשלום של דמי חכירה מהוונים בהתאם להערכת שווי עדכנית. הקיבוצים גם לא קיבלו תשלום תמורת הקרקע.

- 1 זהות החייב בתשלום היטל השבחה**
- 2 71. בהתאם לסעיף 2(א) לתוספת השלישית לחוק, הנושא בתשלום היטל השבחה הוא בעל הזכויות
3 במקרקעין או חוכר לדורות.
- 4 72. סעיף 2(ב) לתוספת השלישית לחוק קובע, כי חוכר לדורות זכאי לשיפוי מבעל המקרקעין בגין סכום
5 היטל השבחה ששילם מעבר לסכום שהיה חל על השבחת החכירה לדורות בלבד.
- 6 73. בנוסף לכך, ביחס לחוכר לדורות של מקרקעי ישראל, קובע החוק את זכאותו לשיפוי מרמ"י על היטל
7 השבחה ששילם בגין זכויות שאינו יכול לנצל, מאחר שהמקרקעין הושבו לרמ"י, או שזכות החכירה
8 הועברה לאחר בהסכמתה (סעיף 2(ב) לתוספת השלישית לחוק וסעיף 259(ד)(2) לחוק.
- 9 ראו גם: **עניין ליכטנשטיין**, פסקאות 56 – 59; ערר (מרכז) 8064-07-22 **רות נשרי נ' הוועדה**
10 **המקומית לתכנון ולבנייה דרום השרון** (פורסם בנבו, 22.8.2023) והאסמכתאות הנזכרות שם.
- 11 74. לאורך השנים נדרש בית המשפט העליון לשאלת החבות בהיטל השבחה של בעלי זכות כלכלית
12 משמעותית במקרקעי ישראל, שאינה חכירה לדורות.
- 13 75. ברע"א 85/88 **"קניית" – ניהול השקעות ומימון בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רמת-גן**
14 (פורסם בנבו, 23.2.1989) (להלן: **"עניין קניית"**). נדונה חבות בהיטל השבחה של צד להסכם פיתוח עם
15 המינהל (שמו הקודם של רמ"י). בית המשפט העליון קבע בדעת רוב, כי צד להסכם פיתוח עם המינהל
16 אינו חוכר לדורות עדיין, ולכן אינו חייב בהיטל השבחה.
- 17 76. בפסק הדין **בעניין נוה בנין** משנת 2003 - שדן ככלל במועד מימוש הזכויות ולא במהות הזכות
18 הקניינית - הסביר בית המשפט העליון את הצורך לבחון את המהות הכלכלית של הזכות לעניין החיוב
19 בהיטל השבחה.
- 20 77. בספרו של **נמדר**, שפורסם בשנת 2011, נמתחה ביקורת על פסק הדין **בעניין קניית**, בנימוק שצד להסכם
21 פיתוח עם המינהל הוא בעל הזכות הכלכלית העיקרית בקרקע, יוזם תוכנית משביחה ונהנה ממנה.
22 אולם, לאחר כריתת הסכם הפיתוח מנוע המינהל מלהעלות את דמי החכירה, ולכן הוועדה המקומית
23 לא זוכה לחלף היטל השבחה בסכום גבוה יותר בשל התוכנית המשביחה, ואי גביית היטל השבחה
24 מותירה את הוועדות המקומיות קירחות מכאן ומכאן.
- 25 78. פסק הדין **בעניין בלוך** משנת 2014 סימן נקודת תפנית מובהקת בפסיקה. בפסק דינה של כב' השי' ע'
26 ארבל נקבע, כי יש להתחקות אחר המהות הכלכלית של העסקה, בין היתר בשל שיקולי צדק ושוויון
27 בדיני המס; וכי מבחינה לשונית, המונח חוכר לדורות בסעיף 2(א) לתוספת השלישית לחוק עשוי
28 לכלול גם מי שמחזיק במקרקעין, מבחינה מהותית, כמו חוכר לדורות. בית המשפט ציין שורה של
29 אינדיקציות פנימיות וחיצוניות שתומכות בפרשנות המרחיבה, בהן: הטווח הארוך של ההתקשרות,
30 הדמיון בין ההסכמים השונים, העדר אבחנה בשווי השוק והזכאות בפועל של בני רשות לפיצוי מכוח
31 סעיף 197 לחוק.
- 32 79. בפסק דינו של בית המשפט העליון בע"א 7084/13 **בר יהודה בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון**
33 **ולבנייה שומרון** (פורסם בנבו, 10.5.2016) בוטלה סופית ההלכה שנקבעה **בעניין קניית**. בפסק דינה של
34 כב' השי' ד' ברק-ארז, הושם דגש על תכלית היטל השבחה לחייב את המתעשר בפועל מהפעולה

- 1 התכנונית, על החשיבות כי הבעלים יחלוק את ההשבחה עם הקהילה המקומית דווקא, ועל החתירה
- 2 לוודאות משפטית, לפשטות וליעילות ביישום כעקרון פרשני בדיני המס.
- 3 80. בפסק הדין בעניין **שדה נחמיה** נבחנה זהות הגורם המתעשר בהקשר קרוב להקשר שבפנינו: חיוב
- 4 קיבוצים בהיטל השבחה בגין תוכניות משביחות בעקבות שיוך קנייני של זכויות שבוצע מכוח החלטה
- 5 751. בפסק דינה של כב' הש' ד' ברק ארז נקבע, כי הקיבוצים לא היו אלו שהתעשרו בעקבות אישור
- 6 התוכניות המשביחות, לנוכח כל אלו:
- 7 80.1. על-פי הגישה המהותית-כלכלית להוראות החוק, המשתקפת בפסיקת בית המשפט העליון, יש
- 8 להטיל חבות על מי שמתעשר בפועל מההשבחה בדומה לחוכר לדורות, גם אם אינו חוכר לדורות
- 9 במובן הטכני; ומנגד, אין להטיל חיוב על מי שמבחינה זו אינו נהנה מהשבחת המקרקעין, הגם
- 10 שבמובן הקנייני הוא "חוכר לדורות".
- 11 80.2. במקרה של שיוך זכויות במקרקעין לחברי קיבוצים, מי שנהנה באופן ישיר מההשבחה
- 12 הכלכלית היא רמ"י, שגבתה מחברי הקיבוץ דמי חכירה ששיעורם נגזר גם מהתוכניות.
- 13 80.3. לעומת זאת, הקיבוצים, שוויתרו על קרקעות ללא תמורה ממשית, לא נהנו מהשבחת
- 14 המקרקעין. תועלת דמוגרפית וחברתית אינה תחליף להתעשרות קונקרטית מן הסוג שנבחן
- 15 בשומות היטל השבחה
- 16 81. יוער, כי בפסק הדין בעניין **שדה נחמיה** נקבע, כי די בכך שהקיבוצים לא היו הגורם המתעשר על מנת
- 17 להימנע מחיובם בהיטל השבחה (פיסקה 72 לפסק הדין).
- 18
- 19 **חלף היטל השבחה במקרקעי ישראל**
- 20 82. לצד ההוראות הכלליות שצויינו לעיל, נקבעה בסעיף 21 לתוספת השלישית לחוק הוראה ייחודית לגבי
- 21 מקרקעי ישראל, שבהם אין חוכר לדורות, או שהחוכר לדורות לא זכאי לנצלם ביעודם החדש. ביחס
- 22 למקרקעין אלו, אין משולם היטל השבחה, אלא חל הסדר חלופי, שעליו סוכם בין רמ"י לבין הרשויות
- 23 המקומיות (להלן: "**חלף היטל השבחה**").
- 24 83. מקורו של ההסדר בדבר חלף היטל השבחה בהסכם שנחתם בשנת 1973, בין רשות מקרקעי ישראל
- 25 (בשמה דאז "מינהל מקרקעי ישראל"), לבין משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי. ההסדר קבע,
- 26 שהרשויות המקומיות יקבלו 10% מתקבוליו השנתיים של המינהל בכל רשות, כ"חלף היטל השבחה".
- 27 ראו: גדעון ויתקון **דיני מקרקעי ישראל** (מהדורה רביעית, 2009), עמ' 838. שיעור התשלום המגיע
- 28 לרשויות המקומיות לפי הסכם זה עודכן והועלה ל-12% בעקבות פשרה שהושגה בין הצדדים וקיבלה
- 29 תוקף של פסק דין של בית המשפט העליון.²
- 30 84. בשנת 1986 קיבל ההסכם תוקף חוקי בתיקון מס' 24 לחוק משנת 1986, שהוסיף את סעיף 21 לחוק.

² ע"א 2841/07 מינהל מקרקעי ישראל נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה תל אביב-יפו (פורסם בנבו, 7.2.2013).

- 1 85. בתיקון 48 לחוק משנת 1999 נוספה התייחסות למקרקעין שייעודם שונה לייעוד אחר שהחוכר אינו זכאי לנצל את הקרקע לפיו. בדברי ההסבר לתיקון 48 משנת 1999³ נכתב:
- 2
- 3 "אין חולק כי היטל השבחה נועד לחייב בתשלום את הנהנה העיקרי מהשבחת הקרקע.
- 4 בקרקע אשר חוכר לדורות מוגבל להשתמש בה לצרכים חקלאיים בלבד ומיד עם שינוי
- 5 ייעודה עליו להשיבה לידי המינהל, המינהל הוא נהנה העיקרי מההשבחה. כמו כן,
- 6 קרקע כזו מרגע שנשבחה אינה נבדלת מהותית מקרקע שלא הוכרה בחכירה לדורות,
- 7 ובסופו של דבר המינהל הוא זה שעשוי לשאת בהיטל השבחה בגינה. כיוון שכן, ראוי
- 8 להחיל אף לגבי קרקע כזו את הסכם התשלומים הרגיל בין המינהל לרשויות המקומיות
- 9 כאמור."
- 10 86. כיום קובע סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק כך:
- 11 "לגבי מקרקעי ישראל, כמשמעותם בחוק יסוד: מקרקעי ישראל, שלא הוכרו בחכירה
- 12 לדורות או שהוכרו בחכירה לדורות לשימוש חקלאי ושונה ייעודם לייעוד אחר,
- 13 והחוכר לדורות שלו הוכרה הקרקע לשימוש חקלאי בלבד אינו זכאי לנצל את הקרקע
- 14 על פי ייעודה החדש, אלא אם כן יתוקן חוזה החכירה המקורי או יחתם חוזה חכירה
- 15 חדש, יחול, על אף האמור בתוספת זו, במקום היטל השבחה, ההסכם בדבר התשלומים
- 16 מאת מינהל מקרקעי ישראל לרשויות המקומיות, שהיה קיים לפני תחילתו של חוק
- 17 התכנון והבניה (תיקון מס' 18), תשמ"א-1981."
- 18 87. כלומר, סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק מגדיר שלושה תנאים לתחולת הסדר חלף היטל השבחה
- 19 במקרה של מקרקעין שהוכרו בחכירה לדורות:
- 20 (1) מקרקעי ישראל שהוכרו בחכירה לדורות לשימוש חקלאי;
- 21 (2) ייעוד המקרקעין שונה לייעוד אחר;
- 22 (3) החוכר לדורות שלו הוכרה הקרקע לשימושי חקלאי בלבד, אינו זכאי לנצל את הקרקע על פי
- 23 ייעודה החדש, אלא אם יתוקן חוזה החכירה או יחתם חוזה חכירה חדש.
- 24 88. הרציונל המונח ביסוד סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק הוא, שבמקרים כאלו, מי שנהנה מהתוכנית
- 25 המשביחה אינו החוכר לדורות של מקרקעי ישראל, אלא הבעלים בלבד, דהיינו: המדינה. לכן ישולם
- 26 חלף היטל השבחה בהתאם להסדר שאליו הגיעו רמ"י והרשויות המקומיות.
- 27 89. יובהר, כי חלף היטל השבחה משולם לרשויות המקומיות ללא קשר לקיומה של השבחה בקרקע. על
- 28 כן, ההסדר עשוי, לכאורה, להיטיב עם הרשויות המקומיות במקרים שבהם לא הייתה השבחה
- 29 בקרקע. עם זאת, במקרה של תוכנית משביחה, הסכום שמשולם כחלף היטל השבחה, ונגזר מתקבולי
- 30 רמ"י, נתפס כנמוך משמעותית מזה שהוועדה המקומית עשויה הייתה לקבל כהיטל השבחה.
- 31 90. לפירוט השתלשלות האירועים ולביקורת על הסדר זה, כמקפח את הרשויות המקומיות, ראו: נמדר,
- 32 עמ' 244 - 247; רות חננאל ורחל אלתרמן נטורי קרקע - הערכים והשיקולים מאחורי המדיניות
- 33 הקרקעית בישראל (2015) (להלן: "חננאל ואלתרמן"), עמ' 429 - 431⁴. כן ראו דבריה של רחל אלתרמן

³ הצעות חוק מס' 2785 (29.12.1998), עמ' 237.

⁴ יובהר, כי בסוגיה זו מדובר בעמדתה של אלתרמן, שנכללה בפרק בספר שנכתב על ידה, בנפרד מפרק אחר שנכתב על ידי חננאל.

- 1 בפרוטוקול דיון מס' 54 בוועדת הפנים והכלכלה של הכנסת ה-18 מיום 14.2.2012 בהצעת חוק התכנון
2 והבנייה, התש"ע 2010.
- 3 לניתוח הפערים בהכנסות הרשויות המקומיות מהיטל השבחה ומחלף היטל השבחה בשנים 2008 –
4 2010 ראו: תמיר אגמון ועמי צדיק "ניתוח השפעות השינויים בהיטל השבחה בהצעת חוק התכנון
5 והבנייה, התש"ע – 2010" (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 8.2.2012).
- 6 91. על רקע הפערים האמורים, חותרות הוועדות המקומית לאימוץ פרשנות מצמצמת של ההסדר, אשר
7 לשיטתן גורע משמעותית מסכומי היטל השבחה שהן יכולות לגבות. מנגד, החוכרים לדורות טוענים
8 לפרשנות רחבה, שתותיר אותם מחוץ לקהל החייבים בהיטל השבחה, בפרט כאשר הם משלמים
9 סכומים נוספים לרמ"י בגין הרחבת ניצול הזכויות.
- 10 92. בפסיקה נקבע, בין השאר, כי המבחן לתחולת סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק הוא זהות הנהנה
11 העיקרי מההשבחה. כך למשל נפסק, כי מקום שהמינהל מקבל לרשותו 2/3 מהמקרקעין ביעודם
12 החדש הוא הנהנה העיקרי, גם אם שולם לחוכר פיצוי בשיעור חריג (עע"מ 1953/13 עיריית רמת
13 השרון נ' אס.ג'י.אס חברה לבניין בע"מ (פורסם בנבו, 6.8.2018)).
- 14 93. התנאי הראשון בסעיף 21 לתוספת השלישית לחוק, הכולל את החכרת המקרקעין ל"שימוש חקלאי",
15 פורש בהרחבה בפסיקה, ככזה שכולל גם שימושים למגורים, מבני משק ושטחי ציבור נלווים לשימוש
16 החקלאי (עניין מעונה; עמ"נ 22-11-28273 ועדה מקומית לתכנון ובניה גזר נ' יצחקי תעשיות גזר
17 בע"מ (פורסם בנבו, 12.3.2024) (להלן: "עניין יצחקי").⁵
- 18 94. סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק אינו מתייחס מפורשות למועד שבו תיבחן התקיימות תנאיו: האם
19 במועד הקובע של התוכנית המשביחה, או במועד מימוש הזכויות.
- 20 95. כפי שצינו קודם לכן, בהתאם לסעיף 4(7) לתוספת השלישית לחוק, הכלל הוא, שהשבחה נובעת
21 מתוכנית ולכן קיומה נבחן בדיעבד, לפי יום תחילת התוכנית.
- 22 96. גם לגבי סעיפי פטור נקבע בפסיקה, כי יש לבחון את התקיימות תנאי הפטור במועד אישור התוכנית
23 המשביחה. ראו: בר"מ 7114/18 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים נ' שלמה שילה (פורסם
24 בנבו, 18.11.2019) (להלן: "עניין שילה"), שם ציינה כב' הש' ד' ברק ארז בפסקה 24 לפסק הדין:
- 25 "אם כן, שאלת החבות בהיטל נבחנת ככלל במועד אירוע המס – ובענייננו, משמדובר
26 בהשבחה שמקורה בתכנית, במועד תחילתה. אם זהו המועד הרלוונטי לבחינת החבות,
27 הרי שזהו גם המועד הרלוונטי לבחינת הזכאות לפטור. מועד זה מובחן ממועד מימוש
28 הזכויות – מתן היתר הבניה – המועד שאליו כאמור "נדרשית" דרישת התשלום ובו נבחן
29 גם היקפו של השטח שנבנה בסופו של דבר."
- 30 97. לצד זאת, הובע בפסיקה גם הקושי לבחון תנאים מסוימים למתן פטור בעת מימוש בדרך של מכר,
31 כגון במקרה של פטור מכוח סעיף 19(ב) (4) לתוספת השלישית לחוק. בפסק דינה של כב' הש' ד' ברק-
32 ארז בבר"מ 9231/20 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה רמלה נ' הכנסיה האוונגלית האפסיקופלית
33 בירושלים (פורסם בנבו, 13.8.2023) (להלן: "עניין הכנסייה האוונגלית") צוין, למשל, כי השאלה,

⁵ בקשת רשות ערעור לבית המשפט העליון על פסק הדין בעניין יצחקי נדחתה (בר"מ 4091/24 הוועדה המקומית לתכנון
ובניה גזר נ' יצחקי תעשיות גזר בע"מ (פורסם בנבו, 18.7.2024)).

- 1 האם התמורה ממכירת המקרקעין משמשת או מיועדת לשמש לקידום מטרות ציבוריות, תוכל
- 2 להיבחן רק במועד עתידי מאוחר לאירוע המשביח, לאחר מכירת הנכס (פיסקה 81).
- 3 98. סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק אינו סעיף פטור, אלא סעיף שמחיל הסדר חלופי להיטל השבחה.
- 4 ההסדר מבוסס על כך שרמ"י משלמת לרשויות המקומיות אחוז מסוים מתקבוליו השנתיים בכל
- 5 רשות, ללא קשר לקיומה של תוכנית משביחה ולמועד אישורה.
- 6 99. תכליתו של סעיף 21 היא למנוע מצב, שבו היטל ההשבחה ישולם בידי חוכר לדורות, שאינו יכול
- 7 ליהנות מההשבחה, מאחר שבעקבות שינוי ייעודה עליו להשיב את הקרקע למדינה (ראו: עניין שדה
- 8 נחמיה, פסקה 84; עניין מעונה, פסקה 3).
- 9 100. מדובר בסעיף בעל אופי הסכמי - קנייני מובהק, שמסדיר את הממשק בין המערכת התכנונית לבין
- 10 רמ"י - הרשות הממשלתית המנהלת את מקרקעי ישראל. ראו: ערר (מרכז) 8018-03-26 לוזי שטילמן
- 11 נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חבל מודיעין (פורסם בנבו, 19.7.2026), שם נקבע בפסקה 133:
- 12 "סעיף זה נועד להטיל את נטל תשלום המס על מי שנהנה מההשבחה שנוצרה מכוח
- 13 התוכנית. השאלה מי נהנה מהתוכנית המשביחה תלויה בהוראות ההסכם שנחתם בין
- 14 החוכר לבין רמ"י. הסכם זה עשוי להגביל את היקף השימושים במקרקעין, ביחס לכלל
- 15 השימושים שמתאפשרים מכוח התוכנית. אם החוכר אינו רשאי לנצל את הזכויות
- 16 התכנוניות החדשות שהעניקה התוכנית המשביחה - והוא אף חייב להשיב את הקרקע
- 17 במקרה זה לרמ"י או לחתום עמה על הסכם חדש - מי שנהנית מההשבחה היא רמ"י.
- 18 במקרה כזה, קובע סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק כי יחול ההסדר שנחתם בין רמ"י
- 19 לבין הרשויות המקומיות לתשלום חלף היטל השבחה."
- 20 101. יחד עם זאת, לדעתנו, נכון לבחון את התקיימות תנאיו של סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק במועד
- 21 הקובע של התוכנית המשביחה (מועד אירוע המס), ולא במועד מימוש הזכויות.
- 22 102. הטעם לכך הוא, שהחבות בהיטל השבחה נולדת בעת אישור התוכנית. סעיף 21 לתוספת השלישית
- 23 לחוק מחליף את הסדר תשלום היטל ההשבחה בהסדר אחר, ולכן מתבקש לבחון את תנאיו במועד
- 24 היווצרות החבות בהיטל השבחה.
- 25 103. אנו סבורות אף, שיש לשאוף לאחידה מרבית של המועדים הרלוונטיים לבחינת החבות בהיטל
- 26 השבחה, הפטור והחיוב החלופי, על מנת לפשט את ההתמודדות עם מערכת הוראות מורכבת ולא
- 27 מעודכנת דיה. המסקנה אליה הגענו משרת מטה זו.
- 28 104. אין באמור לעיל כדי לשלול אפשרות, שתנאים מסוימים ניתנים לבחינה רק במועד מאוחר לאירוע
- 29 המשביח, כפי שצוין בעניין הכנסייה האוונגלית; אולם, התנאי השלישי בסעיף 21 עוסק בהיקף
- 30 זכויותיו של החוכר כלפי רמ"י, וזה ניתן לבחינה כבר במועד הקובע.
- 31 105. בנוסף, השומות הוצאו לבקשת הקיבוץ כשומות טרום מימוש, וממילא אין בידינו נתונים על מצב
- 32 הדברים בעת מימוש עתידי.
- 33
- 34 תחולת סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק במקרה של קיבוצים מתחדשים שהחליטו על שיוך זכויות
- 35 106. התקיימות התנאי השלישי בסעיף 21 לתוספת השלישית לחוק ביחס למגרשי מגורים בקיבוצים
- 36 מתחדשים שקיבלו החלטה על שיוך זכויות נדונה בעבר בשורה של פסקי דין והחלטות ועדות ערר.

107. בעניין עין כרמל משנת 2011 נדון חיוב בהיטל השבחה בעקבות אישור בקשות להיתרי בנייה שהגיש הקיבוץ להקמת בתים לחברים חדשים. בפסק דינו של כב' הש' ר' סוקול נקבע, כי סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק אינו חל, לאור הנימוקים הבאים:
- 107.1. תנאי לתחולת סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק הוא אי זכאות הקיבוץ, על פי חוזה החכירה התקף, לנצל את המקרקעין בייעודם החדש. לצורך תחולת סעיף זה, אין חשיבות להחלטות הקיבוץ או לכוונתו לגרום בעתיד לשיוך זכויות ולחתימת חוזה חכירה. מאחר שחוזה החכירה איפשר לקיבוץ לנצל את הקרקע שבתחום המשבצת הן בייעוד המקורי לחקלאות, והן בייעוד החדש למגורים, הקיבוץ לא נדרש לתיקון חוזה החכירה או לחתימת חוזה חכירה חדש.
- 107.2. בפועל הוגשו בקשות להיתרים על ידי הקיבוץ ואושרו בהסכמת רמ"י, מכוח חוזה החכירה הקיים; בניית יחידות הדירור נעשית על ידי הקיבוץ במרוכז; ובהסכמים שבין הקיבוץ לבין החברים הנקלטים הובהר, שהזכויות במגרשים נותרות בשלב זה בידי הקיבוץ.
- בקשת רשות ערעור שהוגשה על פסק הדין בעניין עין כרמל נמחקה בהסכמת הצדדים (בר"ס 9390/11 קיבוץ עין כרמל נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה חוף הכרמל (פורסם בנבו, 10.12.2013)).
108. בשנת 2020 הגיעה שאלה דומה לבחינת בית המשפט בעניין גזר. באותו מקרה נדונה זכאות קיבוץ מתחדש, שטרם השלים את שיוך הזכויות, לפטור מהיטל השבחה מכוח סעיף 19(ג) לתוספת השלישית לחוק, בגין הרחבת בית מגורים קיים של חברת קיבוץ. בפסק דינו של כב' הש' א' סטולר נקבע, שהקיבוץ הוא החייב בתשלום היטל השבחה וגם המחזיק במקרקעין, ולכן זכאי לפטור.
109. בהמשך אבחנו ועדות הערר את נסיבות פסק הדין בעניין גזר, וקבעו, בעניין גבעת ברנר ובעניין חולדה משנת 2023, כי הפטור מכוח סעיף 19(ג) לתוספת השלישית לחוק אינו חל במקרה של הקמת דירות עבור חברים חדשים. בהסתמך על פסק הדין בעניין עין כרמל נקבע, שאין זהות בין החייב בהיטל (הקיבוץ) לבין המחזיקים (החברים החדשים).
110. בעניין שדה נחמיה נדונה חבות קיבוצים שהשלימו הליך של שיוך זכויות קנייני מכוח החלטה 751, בהיטל השבחה בגין תוכניות משביחות. אירוע המימוש הנטען היה שיוך הזכויות. בפסק דינה של כב' הש' ד' ברק ארז בעניין שדה נחמיה נותחה חבות הקיבוצים בהיטל השבחה במספר מישורי התייחסות, בהם זכות הגורם שהתעשר וקימו של מימוש זכויות. שאלת תחולתו של סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק נבחנה בפסק הדין להשלמת התמונה בלבד (פיסקה 60), ונמצא כי אף הוא חל בנסיבות אותו עניין, לנוכח הטעמים הבאים:
- 110.1. שני התנאים הראשוניים בסעיף 21 לתוספת השלישית לחוק מתקיימים: (1) מדובר במקרקעי ישראל, שהוחכרו בחכירה לדורות לשימוש חקלאי, שהתפרשה בעניין מעונה ככוללת שימוש נלווה למגורים; ו- (2) ייעוד המקרקעין שונה בתוכנית המשביחה לייעוד שאינו חקלאי.
- 110.2. התנאי השלישי, שלפיו החוכר אינו זכאי לנצל את הקרקע לפי ייעודה החדש אלא בתיקון החוזה או בחוזה חדש, מתקיים אף הוא. בפסק הדין צוין, כי אמנם, סעיף 12 להחלטה 751 קובע, ש"השטחים באזור המגורים שאינם מגרשים שהוחכרו לאחרים, ישארו בחוזה החכירה של האגודה"; אולם סעיף 14 להחלטה 751 קובע, ש"חוזה החכירה יהיה למטרת עבוד ושימוש חקלאי, בדמי חכירה בתנאי נחלה בכפוף לאמור להלן".

- 1 110.3. מכאן, שחוזה החכירה המקורי של הקיבוצים היה, ונשאר, חוזה למטרות חקלאיות בכל
- 2 הנוגע לקרקעות שלא עברו הליך שיוך. הקיבוצים לא יכלו לממש את שינוי הייעוד בלי שינוי
- 3 הסכמי החכירה, ולכן מתקיימים כל תנאי סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק.

שיקולי מדיניות וצדק

- 6 111. בפסק הדין בעניין **שדה נחמיה** ייחד בית המשפט מקום, למעלה מן הצורך, גם לשיקולי מדיניות
- 7 וצדק. בית המשפט קבע, כי התוצאה שאליה הגיע מתיישבת עם שיקולי מדיניות וצדק, בשים לב
- 8 לעובדות הבאות:
- 9 111.1. גם אם הקיבוצים אינם משלמים היטל השבחה, הרי שחברי הקיבוץ משלמים סכומים ניכרים
- 10 לרמ"י, בשים לב לשומות העדכניות של הקרקע;
- 11 111.2. המענה לצורך של הרשויות המקומיות בקבלת תשלום שיסייע בפיתוח הסביבה אמור לקבל
- 12 את ביטוי בהסדר של חלף היטל השבחה. הקושי הוא נוסחת החיוב בחלף היטל השבחה,
- 13 ששיעורו מצומצם מאד באזור קו העימות. טוב היה, נעשה לו נמצאה הדרך לפצות את
- 14 הרשויות מטעם המדינה; אולם אין בכך בלבד כדי להצדיק הטלת תשלום על הקיבוצים
- 15 במקום שבו אינם צריכים לשאת בו.
- 16 111.3. העובדה שלאורך שנים נמנעו הוועדות המקומיות מלחייב קיבוצים המצויים בהליכי שיוך
- 17 בתשלום היטל השבחה, מלמדת על ההבנה ששררה באשר לפרשנות הדין (גם אם אינה שיקול
- 18 עצמאי להימנעות מחיוב בתשלום חובה, כשזה חל).

מן הכלל אל הפרט – חבות הקיבוץ בהיטל השבחה בעקבות התוכנית המשביחה

- 21 מימוש זכויות במקרקעין
- 22 112. במקרה שלפנינו התבקשו שומות היטל השבחה טרום מימוש, בהתאם לסעיף 4(4) לתוספת השלישית
- 23 לחוק.
- 24 113. מטענות הקיבוץ עולה, כי הבקשה לשומות טרום מימוש הוגשה לקראת קידום הליכי רישוי
- 25 במקרקעין, כאשר בכוונת הקיבוץ לחתום על הבקשות להיתרים.
- 26 114. במאמר מוסגר יצוין, כי אמנם, הקיבוץ הגדיר את חתימתו כ"פורמלית" בלבד; אך ברור שזו נדרשת
- 27 לנוכח זכויות הקיבוץ במקרקעין במועד הגשת בקשות להיתרים, וזאת מכוח תקנות התכנון והבנייה
- 28 (רישוי בנייה), תשע"ו – 2016).
- 29 115. כך או כך, משהוגשו בקשות לשומות השבחה טרום מימוש, אין משמעות לשאלה אם התקיים אירוע
- 30 של מימוש זכויות במקרקעין, ולא חל האמור, לעניין זה, בפסק הדין בעניין **שדה נחמיה**.

זהות המתעשר בעקבות אישור התוכנית המשביחה

- 33 116. במועד אישור התוכנית המשביחה בעל זכויות החכירה במקרקעין הינו הקיבוץ.

- 1 הנטל להוכיח כי הקיבוץ אינו המתעשר מהתוכנית המשביחה מוטל על העורר, המבקש להחריג עצמו
2 מתחולת הוראות התוספת השלישית לחוק, אף שהוא בעל הזכויות במקרקעין.
- 3 118. אמנם, אין מחלוקת, כי הקיבוץ קיבל החלטה על שיוך זכויות, אולם לא הוצגה בפנינו כל ראיה
4 שעשויה להצביע על כך, שהחלטת הקיבוץ על שיוך הזכויות מתייחסת למגרשי המגורים מושא שומות
5 הוועדה המקומית, או שהינה בלתי הדירה.
- 6 119. אפשרות הביטול של החלטה על שיוך זכויות נזכרה גם בהתכתבויות ובהחלטות משנת 2013 לגבי
7 הסדר הביניים (עמ' 2 להחלטת הנהלה מיום 5.6.2013; מכתבו של מזכיר התנועה הקיבוצית מיום
8 7.7.2013).
- 9 120. כאשר שאלנו את נציגי העורר במהלך הדיון בערר, אם תיתכן אפשרות חזרה מהחלטה הקיבוץ על
10 שיוך זכויות, נענינו כי לא ניתן עוד לחזור לחוזה החכירה. עם זאת, עמדה זו לא נומקה באופן מניח
11 את הדעת.
- 12 כך נאמר בעמ' 5 לפרוטוקול הדיון, שורות 2 – 12:
- 13 **"יו"ר:**
- 14 מה אם בסוף לא יהיה שיוך?
- 15 **מר בר קמה:**
- 16 הליך הביניים התחיל. במרכז שילך קרקע שהייתה למגורים ושם קלטו כמה חברים. שמו את
17 הערבויות והבטחויות, חתמו מממשים את ההיתרים. אי אפשר לחזור אחורה. בסוף יגלו שומה
18 ולא ישלמו את השומה, רמ"י אמורה לשלם את התשלומים... זה כתוב בהחלטות הביניים של
19 המועצה
- 20 אני אגבה 91 אחוז והחלף יועבר. כשיוגש ההיתר של המקלטים ובסוף יוחלט לא להשלים את
21 השעות העסקה על אותו נקלט מתבצעת בלי חוזה אבל היא מתבצעת. משלמים 91 אחוז
- 22 מיליוני שקלים ומתוכם מקבלים חלף. אין צעד אחורה. זה תיאורטי להגיד שאפשר ללכת
23 אחורה
- 24 **אי אפשר."**
- 25 (ההדגשות אינן במקור, מ.א.)
- 26 ובעמ' 6 שורות 15 – 31:
- 27 **"יו"ר:**
- 28 כלומר, לשיטתכם בנקודה הזאת עברתם את נקודת האל חזור כי בחרתם לעזוב את חוזה
29 החכירה לא להנות מהזכות לשיוך ייעוד בלי להשיב את הקרקע ואתם הולכים לפי החלטות
30 המועצה.
- 31 **עו"ד וילצ'יק:**
- 32 לא יכולים לחזור לחוזה החכירה זו בדיוק הנקודה. ולכן כשהוועדה המקומית בתשובה שלה
33 מצטטת מחוזה החכירה הוא לא קיים יותר. הוועדה המקומית אומרת כל מיני הסכמים לא
34 מעניינים אותי זה היה מעניין במחיר למשתכן אבל פה זה עולם אחר פה יש את סעיף 21 שאומר
35 הבחינה היא האם אני יכול לממש את הזכויות בלי לעשות חוזה חדש.
- 36 ולכל ההסכמים האובליגטורים זה שהסכמתי לוותר על החוזה החדש זה המצב המשפטי שלי
- 37 עכשיו תבדוק. זה לא הסכמה אובליגטורית. גם חוזה החכירה המקורי הוא הסכמה
38 אובליגטורית

- 1 זה מה שסעיף 21 אומר תסתכל על ההסכמות בין המינהל לבין החוכר ותראה אם מי שמבקש
- 2 יכול לממש את הזכות - הוא צריך הסכם חדש. בין אם האגודה ובין אם נבחן את האופציה של
- 3 חבר אני צריך חוזה חדש. כשהאגודה בוחרת באופציה הזאת היא צריכה להסדיר בשלושה
- 4 שלבים איך מעבירים זה בסעיף 8.4.30. מצטט. יש פה הסכם שלם שאנחנו צריכים לחתום עליו.
- 5 אני לא יכול אחרי שהודעתי על השיוך אני לא יכול לממש בלי לחתום על חוזה חדש ולכן 21
- 6 לא חל. וגם במהות אני לא זה שנהנה ולכן כשחברי מצטט מחוזה החכירה זה לא..."
- 7 (ההדגשות אינן במקור, מ.א.)
- 8 121. בפרק 8.4 לקובץ החלטות רמ"י לא מצאנו כל הוראה שמנעה מהקיבוץ, במועד הקובע, לבטל את
- 9 החלטתו על שיוך זכויות; לא כל שכן, טרם שנבחרה אפילו חלופת שיוך הזכויות (שיוך פרטני או
- 10 חלופת האגודה).
- 11 122. ודוק: בפועל, אירעו בעבר מקרים שבהם בוטלו בקיבוצים שונים החלטות קודמות על שיוך זכויות.
- 12 ראו למשל: ת"א (מרכז) 63638-07-20 דב פניני נ' קיבוץ איל (פורסם בנבו, 27.7.2021).
- 13 123. מתווה שיוך הזכויות כולל התחייבויות שונות שעל הקיבוץ לעמוד בהן, כולל הסדרת שימושים בלתי
- 14 מוסדרים או חתימה על מתווה הסדרה, לרבות תשלום בגין תקופת העבר והעמדת ערבויות להבטחת
- 15 ההסדרה.
- 16 124. העורר לא הציג בפנינו ראיה כלשהי לכך, שבמועד הקובע, הליך שיוך הזכויות במגרשי המגורים
- 17 הרלוונטיים הגיע לשלב ממשות שיצר הסתמכות כלשהי על השיוך של מי מהצדדים המעורבים:
- 18 הקיבוץ, רמ"י או החברים החדשים. ראיות אלו עשויות היו לכלול, לשם הדוגמה, התקשרות
- 19 בהסכמים עם חברים חדשים והקצאת מגרשי המגורים עבורם, דיווח הקיבוץ לרשויות המס על עסקת
- 20 השיוך ה"חוזית" ביחס למגרשים אלו או הגשת בקשות להיתרי בנייה לגביהם.
- 21 125. לצורך ההיקש בלבד, נפנה לפסק הדין בו"ע (מרכז) 49180-11-18 קיבוץ גזר נ' מנהל מיסוי מקרקעין
- 22 רחובות (פורסם בנבו, 22.7.2021) (להלן: "עניין מיסוי גזר"). בעניין מיסוי גזר נדונה השאלה, האם
- 23 הסכמי שיוך זכויות בין הקיבוץ לבין החברים החדשים עולים כדי "מכירה" של זכות במקרקעין.
- 24 ועדת הערר לענייני מיסוי מקרקעין שליד בית המשפט המחוזי מרכז, בראשות כב' הש' א' גורמן,
- 25 קבעה, כי לנוכח השלב המתקדם של הליך השיוך יקשה על רמ"י להשתחרר ממחויבותה כלפי הקיבוץ
- 26 וחבריו, גם אם טרם נחתם הסכם חכירה לדורות בין רמ"י לחברים החדשים (פיסקה 51):
- 27 "מהאמור עולה כי המתווה של הקיבוץ המתחדש, ובכלל זה קבלת החברים החדשים
- 28 ושיוך המקרקעין להם ולחברים הוותיקים, נעשה בהתאם לנוהל שקבע רמ"י ובלוויו.
- 29 משהחלה פעולת השיוך, נחתמו הסכמים והוצאו מכוחם היתרי הבניה, החלטות
- 30 המועצה הניצבות בבסיס מהלכים אלה, שוב אינם בבחינת מדיניות כללית גרידא, אלא
- 31 הן יוצרות אינטרס ציפיה והסתמכות אצל כל חבר הפועל על פיהם, כי כל עוד יעמוד
- 32 בתנאים שנקבעו – ייחתם עמו הסכם חכירה ביחס למגרש עליו הוא בונה את ביתו.
- 33 ובמילים אחרות, מבלי שאדרש כמובן לקבוע מסמרות בעניין שאינו לפניי, איני סבור
- 34 כי בנקל תוכל רמ"י להשתחרר מהמחויבות שנוצרה לה כלפי הקיבוץ וכלפי החברים
- 35 להם שויכו המקרקעין, לחתום עימם על הסכם חכירה לדורות. איני משוכנע כי ישנה
- 36 זהות בין המחויבות הרזה יותר של רמ"י אשר נדונה ביחס לזכות ההמלצה בעניין
- 37 מפלסים, כהרי מחויבות שהלכה והתגבשה בתהליך מורכב כתהליך השיוך. משניתן
- 38 באישורו של רמ"י היתר בניה לחבר קיבוץ, ותיק או חדש, לבנות את ביתו על גבי מגרש
- 39 ששיוך לו, וזה לשם הדוגמה לקח משכנתא ובנה על-גביו בית ממיטב כספו ועמלו, תוך
- 40 שהוא עומד בתנאי ההסכמים שנחתמו עמו – ואשר הועברו לעיונה של הרשות

- 1 המוסמכת והוצאו אל הפועל בליוויה, הרי שייתכן כי ההנחיה המינהלית תיצור אצל
- 2 החבר לו שויך המגרש אינטרס הסתמכות, ממנו אין בנקל להתעלם.
- 3 אכן, איני מבקש לטעון כי רמ"י כרשות מינהלית תאבד את סמכותה לפעול ולהוסיף
- 4 ולעצב את מדיניותה, אולם – בהעדר נסיבות חריגות במיוחד, עצם המדיניות שהיא
- 5 עצמה קבעה והעובדה כי על סמך מדיניות זו נעשו צעדים של ממש (כגון בניית בית)
- 6 בידעה של רמ"י ובאישורה הפעיל, תוחם במידה רבה סמכות זו. בהינתן הצעדים
- 7 המשמעותיים שנוקטים החברים עימם נחתמו הסכמי השיוך, סביר כי שיקול דעת זה
- 8 יופעל במסגרת שינויים קלים יחסית, ולא יהיה בו כדי להשפיע על עצם ההתחייבות
- 9 העקרונית להחכיר את המקרקעין למי ששויכו לו המקרקעין ואשר עמד במלוא התנאים
- 10 שנקבעו."
- 11 (ההדגשות אינן במקור, מ.א.)
- 12 126. בפסקה 56 להחלטה בעניין מיסוי גזר, נימקה ועדת הערר את החלטתה להכיר באירוע כ"מכירה"
- 13 לאור תוכנם של ההסכמים בין הקיבוץ לבין החברים החדשים, והעובדה שהקיבוץ ויתר במסגרתם
- 14 על זכויות במקרקעין לטובת החברים החדשים, ללא זכות חזרה מכך :
- 15 "אכן, זכות החכירה לדורות במקרקעין, מותנת בכך שרמ"י יחתום בסופו של יום על
- 16 הסכמי החכירה, אולם אין בכך כדי לגרוע מהתחייבותו של הקיבוץ לוותר על זכותו
- 17 במקרקעין לטובת החברים להם שויכו במקרקעין. מדובר בויתור ממנו כאמור
- 18 בהסכמים, אין לקיבוץ זכות חזרה, וזאת כל עוד יעמוד החבר - לו שויכו כבר כעת
- 19 המקרקעין, בתנאי ההסכם ובהנחה כי בסופו של יום יתקיים אף התנאי ולפיו רמ"י
- 20 תחתום על הסכמי החכירה לדורות. קיומם של תנאים אשר צריכים עוד בעתיד להתמלא,
- 21 אינם גורעים מכך שהויתור שעשה הקיבוץ יחשב כמכירה.
- 22 קודם לחתימת ההסכמים עם הקיבוץ, לא הייתה לחבר כל זכות במקרקעין ספציפיים
- 23 ובכלל. לאחר החתימה על ההסכמים נוצרה כלפיו התחייבות אכיפה כלפי הקיבוץ,
- 24 לוותר על זכות הקיבוץ במקרקעין שהיו ברשות הקיבוץ, כך שתתאפשר העברת זכות
- 25 זו, ביחס למקרקעין ספציפיים, לידי החבר. בראשית הדרך, זכות זו שהתגבשה אצל
- 26 החבר היא בדמות הזכות האישית להחזיק במקרקעין הללו כבר רשות, מכוחו של
- 27 הקיבוץ, עד למועד בו יחתם עמו הסכם חכירה לדורות. כל עוד עומד החבר בתנאי
- 28 ההסכמים, אין הוא פולש למקרקעין, ויש לו את הזכות להחזיק במקרקעין ששויכו לו
- 29 ולא ניתן לסלקו מהם (בין אם בשלב הראשון – מכוח הסכמי בר הרשות של הקיבוץ
- 30 המתחדשים מעת לעת, ובין אם בשלב הסופי – מכוח הסכם חכירה לדורות שיחתם
- 31 עמו).
- 32 רכישת הזכות המלאה מתבצעת אפוא בשני שלבים הכרחיים: בשלב השיוך החוזי –
- 33 במסגרתו נמכרת הזכות שהייתה לקיבוץ, במכירה במסגרתה מוותר הקיבוץ באופן בלתי
- 34 חוזר על זכותו זו, ובשלב החתימה מול רמ"י – בו תועבר הזכות השלמה לחכירה
- 35 לדורות. זהו התוכן הכלכלי והמהותי של העסקה המתבצעת, ועל כל רכיביו יש מקום
- 36 להחיל את המסים שבחוק."
- 37 (ההדגשות אינן במקור, מ.א.)
- 38 127. בענייננו, נערכו שומות הוועדה המקומית לפי בקשת הקיבוץ כשומות טרום מימוש, ולא הובא פרט
- 39 או ראיה כלשהי שיאפשרו ללמוד על הסתמכות שנוצרה במועד הקובע לגבי שיוך הזכויות במגרשים
- 40 מושא השומות, באופן שמונע כביכול את החזרה ממנה.
- 41 128. גם בשלב הערר לא צוינו שמות החברים החדשים המיועדים למגרשי המגורים מושא השומות, ולא
- 42 הוצגו הסכמי ההתקשרות עמם, בקשות להיתרי בנייה או כל מסמך שילמד על קונקרטיזציה של שיוך
- 43 הזכויות ביחס למגרשים אלו.

- 1 129. נציג הקיבוץ התייחס בדיון בערר לשיוך זכויות בדירות המצויות במרכז הקיבוץ, ולא להתקשרויות במגרשי המגורים שסומנו בתוכנית המשביחה.
- 2
- 3 130. בתוכנית המשביחה עצמה אין התייחסות לנושא שיוך הזכויות. כך צוין, בין השאר, בדברי ההסבר לתוכנית המשביחה:
- 4
- 5 " הקיבוץ שעבר בשנים האחרונות תהליך של התחדשות וצמיחה מתכוון לגדול לפי
- 6 תמא 35 ל- 394 בתי אב ולתכנן מחדש את אזורי הפרנסה התעסוקה והפנאי כך שתוכל
- 7 להתחדש בו קהילה פעילה ותוססת כבעבר.
- 8 מטרת התוכנית לקבוע מסגרת תכנונית לפיתוח הקיבוץ על פי הוראות תמא 35 וכשינוי
- 9 לתוכניות המקומיות החלות במקום ובהתאם לייחודיות הקיבוץ בכלל וקבוצת שילר
- 10 בפרט.
- 11 [...]
- 12 התוכנית המוצעת מגדירה מחדש את מיתחמי המגורים הקיימים וקובעת מיתחמי
- 13 מגורים חדשים שחלוקתם למגרשים תיעשה בועדה המקומית בתיאום עם הליכים
- 14 חברתיים פנימיים שמתרחשים בקצב ובעיתוי שיקבע בקיבוץ.
- 15 חלק ממיתחמי המגורים מיועדים ליחידות דיור קטנות לצעירים וזמניים שתאפשרנה
- 16 רב דוריות על פי הנחיות מינהל התכנון.
- 17 בשטח הקיבוץ בתאי שטח 1,2,3,4 קיימות 192 יחידות דיור קבע, 4 מגרשים חדשים
- 18 (196 יח"ד קבע) ו- 50 יחידות קטנות.
- 19 בתאי שטח 5,6 מוצעות עוד 198 יח"ד.
- 20 סה"כ מוצעות בתוכנית. 394 יח"ד קבועות ו- 50 יח"ד קטנות."
- 21 131. לא ניתן לדעת, איזה חלק מיחידות הדיור שמוצעות בתוכנית המשביחה, הקבועות והקטנות, מיועד
- 22 לשיוך זכויות, או באלו ממגרשי המגורים שסומנו בתוכנית המשביחה ממוקמות יחידות דיור
- 23 המיועדות לשיוך.
- 24 132. אין זה מן הנמנע, שהחלטה על שיוך זכויות תחול ביחס לחלק ממגרשי המגורים החדשים בלבד.
- 25 133. החלטת הקיבוץ על שיוך הזכויות אינה מסייעת אף היא, שכן היא התקבלה לפני אישור התוכנית
- 26 המשביחה, וממילא לא צוין בה מספר מגרשי המגורים המיועדים לשיוך זכויות או מיקומם הפיזי.
- 27 134. בעניין שדה נחמיה נקבע כי תנאי בלעדיו אין להטלת היטל השבחה הוא התעשרות של החייב, "ולו
- 28 התעשרות פוטנציאלית" (פיסקה 68). כל עוד החלטת הקיבוץ על שיוך זכויות הינה הפיכה, או לא ודאית
- 29 ביחס למגרשי המגורים מושא השומות, לא ניתן לשלול התעשרות פוטנציאלית של הקיבוץ.
- 30 135. על כן, העורר לא הוכיח, כי במועד הקובע לא היה הקיבוץ זה שהתעשר בעקבות אישור התוכנית
- 31 המשביחה.
- 32 136. עם זאת, לא ניתן לסיים את החלטתנו טרם שנבחן את האפשרות, כי חל בענייננו סעיף 21 לתוספת
- 33 השלישית לחוק.

1 תחולת סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק בענייננו	1
137. במקרה שלפנינו אין מחלוקת בדבר התקיימות התנאי הראשון והתנאי השני של סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק:	2
137.1. המקרקעין הוחכרו לקיבוץ בחכירה לדורות לשימוש חקלאי. כפי שנקבע בעניין מעונה , השימוש החקלאי כולל גם שימושים נלווים כמו מגורים ומבני ציבור.	3
137.2. ייעוד המקרקעין שונה בתוכנית המשביחה מייעוד חקלאי לייעוד מגורים א'.	4
138. הצדדים חלוקים ביניהם לגבי התקיימות התנאי השלישי, שלפיו החוכר אינו זכאי לנצל את הקרקע לפי ייעודה החדש, אלא אם יתוקן חוזה החכירה המקורי או יחתם חוזה חכירה חדש.	5
139. נטל ההוכחה להתקיימות תנאי סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק מוטל על הטוען לתחולתו (עניין זילבר, פסקאות 14 ו-20; עניין גבעת ברנר, פסקה 23) .	6
	7
תנאי חוזה החכירה	8
140. בסעיף 4(א) לחוזה החכירה של הקיבוץ הוגדרה מטרת החכירה כ"משק חקלאי" ו"מפעל", ובסעיף 4(ב) נקבע, כי "הקיבוץ לא יהיה רשאי להשתמש במוחכר או בכל חלק ממנו, בכל צורה שהיא, שלא למטרות החכירה כפי שנקבעו בחוזה זה".	9
141. סעיף 5(א) לחוזה החכירה מקנה לקיבוץ רשות להשתמש במוחכר לשימושים שונים, ולשנותם ללא צורך בהסכמת המינהל, אך כל זאת במסגרת מטרת החכירה שהוגדרה.	10
142. בסעיף 5(ג) לחוזה החכירה הובהר, כי הקיבוץ אינו רשאי להשתמש בשטחי המוחכר בניגוד לייעוד, אלא אם פעל הקיבוץ לשינוי הייעוד מכוח סעיף 9(א) לחוזה החכירה. עם זאת, נקבע בסעיף 9(א) סיפא, שהייעוד החדש אינו יכול לחרוג ממטרת החכירה.	11
143. סעיף 18(א) לחוזה החכירה קובע, כי שינוי ייעוד תכנוני של הקרקע, שאינו מכוח סעיף 9(א) לחוזה, מקנה לרמ"י את הזכות להביא את חוזה החכירה לידי סיום מוקדם, לגבי החלק שייעודו שונה.	12
144. הנה כי כן, חוזה החכירה מקנה לקיבוץ את האפשרות לשנות את השימושים במקרקעין ואף את הייעוד התכנוני, כל עוד אינו חורג ממטרת החכירה כפי שהוגדרה בחוזה החכירה. זו הוגדרה בהרחבה, וכוללת גם מבני מגורים.	13
145. על הגדרה דומה התבסס בית המשפט בפסק דינו בעניין עין כרמל , כאשר קבע כי התנאי השלישי בסעיף 21 לתוספת השלישית לחוק אינו מתקיים.	14
146. חוזה החכירה עמד בתוקף במועד אישור התוכנית המשביחה, ככל הידוע לנו הוא עומד בתוקפו גם כיום, ויש לשער שגם הקיבוץ לא היה רוצה שנקבע אחרת - טרם השלמת השיוך הקנייני. לפיכך, טענת הקיבוץ בדיון, כי חוזה החכירה "לא קיים יותר", אינה ברורה, אולם נבחן אותה לאור החלטות ממ"י, להלן.	15
	16

1	החלטות ממ"י
2	147. היקף זכויותיו של קיבוץ מתחדש נגזר גם מהחלטות ממ"י כפי שהיו בתוקף במועד הקובע של התוכנית המשביחה. אלו עשויות להגביל את אפשרות השימוש של הקיבוץ בשטחי המשבצת של הקיבוץ למטרות מגורים לאחר שהחל בהליך שיוך הזכויות.
5	148. בפסק הדין בעניין שדה נחמיה התייחס בית המשפט העליון להוראות שנקבעו בהחלטה 751. החלטה זו בוטלה, וההוראות הרלוונטיות לענייננו מצויות בפרק 8.4 לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל.
7	149. מפרק 8.4 לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל עולה כך:
8	149.1. חלקת המגורים בקיבוץ מוגדרת כשטח המשמש למגורים ומיועד למגורים בתוכנית.
9	149.2. קיבוץ שיבחר להצטרף להסדר שיוך הזכויות, יחתום על הסכם חכירה לחלקת המגורים, שבו יוגדרו זכויות הקיבוץ וחבריו בהתאם להוראות סימן ד' לפרק 8.4. בהסכם החכירה ייקבע, שלא יחולו על שטח חלקת המגורים ההוראות שקיימות כיום בהסכמים עם רמ"י בדבר השבת קרקע לרמי בעת שינוי ייעודה. שטח חלקת המגורים ייגרע מחוזה החכירה, וזה יתוקן באופן שלא יאפשר שימוש בשטח המוכר לפיו למטרת מגורים, אלא בהתאם לתנאים הקבועים בסימן ד' לפרק 8.4 (סעיף 8.4.24).
15	149.3. התחייבות רמ"י לחתום על בקשה להיתר בנייה מותנית בכך, שהקיבוץ והחבר החדש החליטו לפעול באחת משתי חלופות הסדר הביניים, חלופה א' או חלופה ב' (סעיפים 8.4.9, 8.4.10 ו-8.4.11).
18	149.4. בסימן ה' לפרק 8.4 מוסדרת חלופת האגודה, שלפיה רשאי הקיבוץ לרכוש זכויות מגורים במשבצת ולהחכירן בחכירת משנה בסכום שלא יעלה על הסכום שבו רכש את הזכויות (סעיף 8.4.44). לסימן ה' מצורף נוסח הסכם חכירת המשנה, שלפיו נחתם הסכם לרכישת הזכויות (סעיף 8.4.47).
22	149.5. קיבוץ מתחדש שלא קיבל החלטה על שיוך, אשר מבקש לבנות בתי מגורים לחברים חדשים במימונו המלא של הקיבוץ, לא יידרש לפעול בהתאם להסדר הביניים הקבוע בסימן זה לצורך קבלת חתימת הרשות על בקשות להיתר לבנייה למגורים בקיבוץ (סעיף 8.4.12 (ז)).
25	150. ניכר, שכל אחת מהחלופות לשיוך הזכויות מחייבת את שינוי חוזה החכירה ביחס למגרשי המגורים: חלופת השיוך הפרטני מחייבת חתימה על חוזה חכירה חדש; חלופת האגודה מחייבת חתימה על הסכם לרכישת הזכויות, וכן התקשרות בהסכם להחכרת הזכויות בחכירת משנה.
28	151. סעיף 8.4.12(ז) מאפשר אמנם לקיבוץ מתחדש לבנות בתי מגורים לחברים חדשים במימונו המלא, אולם רק אם לא קיבל החלטה על שיוך. אם התקבלה החלטה על שיוך, יש חובה לפעול בהתאם להסדר הביניים, הכולל את שתי החלופות דלעיל, שכוללות חתימה על הסכם חדש.
31	152. אם כן, בעת השלמת שיוך הזכויות מתחייבת חתימה על הסכם חדש; אולם לא כך בעת קבלת החלטה על שיוך זכויות.

- 153.1 המנגנון הקבוע בסעיף 8.4.24 לקובץ החלטות רמ"י מופעל בעת הצטרפות האגודה להסדר ובחתימה על ההסכם, ולא בעת קבלת החלטה על שיוך זכויות. ההצטרפות להסדר שיוך הזכויות מותנית, בין השאר, באישור רשם האגודות השיתופיות ובהסדרת השימושים הבלתי מוסדרים במשבצת (סעיף 8.4.15).
154. מכאן, שחוזה החכירה נותר בתוקף במועד הקובע, ולפי תנאיו רשאי היה הקיבוץ לנצל את הקרקע למגורים ללא תיקון חוזה החכירה או חתימה על חוזה חכירה חדש.
155. טענת העורר כי הוא כבול להסדר שיוך הזכויות מעת שקיבל החלטה על כך נתמכה על ידו בהחלטת מ"מ"י מס' 1054 מיום 27.7.2005 "תחולת החלטות מועצת מקרקעי ישראל על חוזי חכירה פרטניים" (להלן: "**החלטה 1054**"). בהחלטה 1054 נקבע, כי חוכר אינו יכול ליהנות, בו זמנית, מהסדרים החלים מכוח חוזה חכירה ומהסדרים החלים מכוח החלטות מ"מ"י.⁶ כך נקבע, בין השאר, בדברי ההסבר להחלטה 1054:
- 12 "אם בחר החוכר לפעול על פי החלטות מועצת מקרקעי ישראל ונהלי המינהל הנגזרים
- 13 מהוראותיהן המנחות, פועל עמו המינהל על פי המדיניות הכללית והאחידה הנהוגה לגבי
- 14 כלל החוכרים. אולם אם בחר החוכר לפעול על פי חוזה החכירה, נוהג עמו המינהל על פי
- 15 חוזה החכירה, לכל דבר ועניין, שכן תנאי החוזה משקפים מכלול של זכויות וחייבים אשר
- 16 יש לראותם כמקשה אחת."
156. אלא, שגם החלטה זו אינה תומכת בטענות העורר. החלטה 1054 מבהירה, כי החוכר אינו יכול לעשות "Cherry Picking", וליהנות מן ההוראות המועדפות עליו בשני המסלולים גם יחד: חוזה החכירה שנחתם עימו ומדיניות רמ"י. החוכר נדרש להיצמד לאחד המסלולים בלבד, על יתרונותיו וחסרונותיו עבור אותו חוכר. על כן, אין בהחלטה 1054 כדי לכבול קיבוץ שקיבל החלטה על שיוך זכויות להמשיך בהליך זה עד תומו, ובוודאי שאין בה כדי להביא לביטול חוזה החכירה שנחתם עם אותו קיבוץ.
157. **בעניין שדה נחמיה** נבחן הליך שיוך שהושלם על ידי הקיבוצים, בשונה מהמקרה שלפנינו. אין **בעניין שדה נחמיה** קביעה, המונעת מקיבוץ שקיבל החלטה על שיוך זכויות, מלממש בעצמו זכויות מכוח התוכנית המשביחה, כולן או חלקן.
158. על כן, בנסיבות המקרה שבפנינו, לא הורם הנטל להוכיח, כי מתקיים התנאי השלישי של סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק, שלפיו החוכר אינו זכאי לנצל את הקרקע לפי ייעודה החדש, אלא אם יתוקן חוזה החכירה המקורי או יחתם חוזה חכירה חדש.
- הערות לפני סיום**
159. תשלום היטל ההשבחה מכוח שומות הוועדה המקומית יתבצע במועד מימוש הזכויות במגרשי המגורים. אם יושלם שיוך הזכויות, והקרקע תושב לרמ"י, או שזכות החכירה תועבר בהסכמתה, עשוי הקיבוץ להיות זכאי לשיפוי מרמ"י בהתאם לסעיף 2(ב) לתוספת השלישית לחוק וסעיף 259(ד)(2) לחוק.

⁶ הוראות דומות להחלטה 1054 נכללות כיום בסעיפים 2.26 ו- 5.5.1.1 (א) לקובץ החלטות רמ"י, החלים על בעלי הסכמי חכירה פרטניים.

160. כמו כן, רמ"י הבהירה בעמדתה כי אם יועבר חלף היטל השבחה, והקיבוץ או חבריו שילמו היטל השבחה, תידרש המועצה המקומית להשיב לרמ"י את סכום חלף היטל השבחה עד לגובה ההיטל ששולם, כך שלא ייווצר כפל תשלום. גם הוועדה המקומית הבהירה, כי סכום היטל השבחה וסכום חלף היטל השבחה יקוּזו זה מזה, לפי העניין.
161. המסקנה שאליה הגענו בהחלטה זו מתייחסת למגרשי המגורים מושא שומות הוועדות המקומיות ולראיות שהוצגו בפנינו. אין בהחלטה זו כדי לשלול מסקנה אחרת, בהליך שבו יוצגו ראיות נוספות.

סיכום

162. לאור האמור לעיל, העררים כנגד שומות הוועדה המקומית נדחים בזאת.
163. העורר יישא בהוצאות הוועדה המקומית בסך 10,000 ₪. ההוצאות ישולמו תוך 30 יום ולאחר מכן יישאו הפרשי ריבית והצמדה כחוק.

ההחלטה ניתנה פה אחד ביום: י"א תשרי תשפ"ז, 22/09/2026.


מאיה אשכנזי, עו"ד
יו"ר ועדת ערר
ועדת ערר לפיצויים והיטל השבחה
מחוז מרכז


נורית גור
מזכירת ועדת ערר
ועדת ערר לפיצויים והיטל השבחה
מחוז מרכז