

מדינת ישראל
מחוז מרכז
ועדת ערר מחוזית לתכנון ובניה

ערר מס': גז/8040/0719

בפני: יו"ר הוועדה: עו"ד יריב אבן חיים
חברי הוועדה: נציגת מתכנן המחוז, סיון פרקש
שמאית מקרקעין, גב' נאוה סירקיס

העוררים: 1. אליעזר הניג
2. מיכל יחיאל
ע"י ב"כ עו"ד אבי פלדינגר

-נגד-

המשיבה: הוועדה המקומית לתכנון ובניה גזר
ע"י ב"כ עו"ד עדי הדר, עו"ד אברהם יורקביץ'

כתובת הנכס: מושב כפר שמואל
גוש וחלקה: גוש 4677 חלקה 27, מגרשים 96,963,964,965
תאריך הדיון: 13/11/2019

ספרות:

אהרן נמדר, היטל השבחה (חושן למשפט, 2011)

חקיקה שאוזכרה:

חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965: סע' התוספת השלישית, 1, 2, 2(א), 2(ב), 21, 7(א)

מיני-רציו:

* ועדת הערר המחוזית לתכנון ובניה קיבלה את עמדת העוררים – חוכרים לדורות, כי בשלב זה לא היה מקום לחייבם בתשלום היטל השבחה ומעמדם הינו למעשה כדין כל מי שרוכש זכויות במקרקעין ומבקש לרשום אותם בפנקסי המקרקעין. במרכז הדיון עומדת השאלה: האם כאשר החוכר לדורות – שהוא החייב בתשלום היטל השבחה – משלם לבעלים עבור רכישת זכות הבעלות יש לראות בכך אירוע מימוש אצל החוכר לדורות לפי ההגדרה בחוק.

* תכנון ובניה – היטל השבחה – חובת תשלום

* תכנון ובניה – היטל השבחה – פטור

העוררים הגישו ערר על שומת היטל השבחה ודרישה לתשלום שנשלחה לעוררים (שהיו חוכרים לדורות במועד הקובע לתכנית גז/27/8), לאחר שפנו לוועדה המקומית בבקשה לקבל אישור לרשום בלשכת רישום המקרקעין את זכויות הבעלות שרכשו מרמ"י לאחר המועד הקובע.

ועדת הערר המחוזית לתכנון ובנייה קיבלה את הערר וקבעה כלהלן:

לתפיסת **התוספת השלישית** החוכר לדורות והבעלים חולקים בעלות של היטל ההשבחה בהתאם למידת הנאתם היחסית מההשבחה כעולה מחלוקת הזכויות הקנייניות במקרקעין (גם אם החוכר לדורות הממש את הזכויות במקרקעין הוא הגורם המשלם בפועל את ההיטל לוועדה המקומית).

לענייננו אירוע המס הרלוונטי הוא אישור תוכנית גז/27/8. אין חולק כי במועד הקובע לתוכנית זו היו העוררים חוכרים לדורות.

לפי הוראת **סעיף 7(א)** לתוספת השלישית על הוועדה המקומית להראות שהחייב בהיטל (ולדעתה אלה העוררים, החוכרים לדורות, כאמור **בסעיף 2(א)** לתוספת השלישית) הוא זה שממש זכות במקרקעין הרלבנטיים.

פרשנות החוק בהתאם ללשונו ולתכליתו מחייבת את המסקנה, כי המימוש הנדרש לפי **התוספת השלישית** מתייחס רק לאירוע בו החוכר לדורות עצמו מימש את הזכויות במקרקעין (כלומר קבל היתר, התחיל לראשונה שימוש או העביר את זכויות החכירה לדורות – בהתאם לחלופות השונות). לפיכך, בענייננו, אין מקום לראות בעוררים כמי שממשו זכות במקרקעין כאשר רכשו את יתרת הזכויות מהבעלים והפכו בכך מחוכרים לדורות לבעלים ממש.

עמדת הוועדה המקומית שגם כאשר חוכר לדורות רוכש מבעלי הקרקע את יתרת הזכויות והופך בכך לבעלים במובן הקנייני, חל אירוע מימוש המטיל עליו את חובת תשלום ההיטל גם אם הוא אינו מנצל בעצמו את הזכויות המתאפשרות לפי התכנית המשביחה, היא עמדה המנותקת גם מלשון **סעיף 7(א)** לתוספת השלישית וגם מתכליתו הבסיסית של ההסדר לגביית היטל ההשבחה.

החלטה

1. לפנינו ערר על שומת היטל השבחה ודרישה לתשלום שנשלחה לעוררים (שהיו חוכרים לדורות במועד הקובע לתכנית גז/27/8), לאחר שפנו לוועדה המקומית בבקשה לקבל אישור לרשום בלשכת רישום המקרקעין את זכויות הבעלות שרכשו מרמ"י לאחר המועד הקובע.

2. תמצית טענות העוררים:

העוררים ירשו את המקרקעין מאימם. ייעוד החלקה בעבר היה מגרש לבעלי מקצוע, משק עזר. בשנת 2018 פורסמה לתוקף תוכנית גז/27/8 המאפשרת את פיצולה של החלקה על ידי צמצום משק העזר מ-3,596 מ"ר ל-2,311 מ"ר ויצירת 3 חלקות חדשות בייעוד מגורים א' (שתי חלקות בשטח 400 מ"ר וחלקה נוספת בשטח 485 מ"ר). רמ"י הציעה לעוררים לרכוש את יתרת הזכויות בחלקה, מזכויות חכירה מהוונות לבעלות. העוררים קיבלו את ההצעה והמכר אושר ביום 19.12.18.

בין רמ"י לבין הרשויות המקומיות והמועצות האזוריות נכרת הסכם ביום 21.10.12 בדבר תשלום חלף היטל השבחה, שקיבל תוקף של פסק דין. בהתאם לרמ"י העבירה למשיבה בפועל חלף היטל השבחה 12%. רמ"י מסרה לעוררים ערב ההתקשרות, כי בעת רכישת הבעלות בחלקה לא יידרשו לתשלום דמי השבחה, משום שהיא תשלם למשיבה את חלף היטל השבחה. העוררים הסתמכו על כך.

בהתאם לסעיף 21 לתוספת השלישית חל הסדר מיוחד במקרקעין בבעלות המדינה, כמו במקרה שלפנינו, המפנה במקרים מסוימים להסכם בדבר תשלומים מאת מינהל מקרקעי ישראל לרשויות המקומיות שהיה קיים לפני תחילתו של החוק. נוכח ההסכם שנכרת בין המינהל לבין הרשויות המקומיות בשנת 2012, ולאחר מתן תוקף של פסק דין להוראותיו, בוטלה ההפניה להסכם הישן, ומעכשיו ההפניה היא אך ורק לסעיפים 19-13 להסכם. בהתאם להסכם משנת 2012 על מכירת זכויות מצד רמ"י בקרקע שהיא קרקע עירונית תעביר רמ"י לוועדה המקומית הרלוונטית 12% מהתקבולים. החלקה לענייננו עונה להגדרת קרקע עירונית.

רמ"י פעלה על פי ההסכם והעבירה את חלף היטל השבחה. העוררים הסתמכו על כך שלא יחויבו בהיטל השבחה בנוסף על התשלום לרמ"י, וכך גם הוסבר להם מראש ברמ"י. לפיכך השומה הוצאה שלא כדין. המשיבה מנסה לאחוז במקל משני קצותיו: לקבל חלף היטל השבחה מרמ"י ולדרוש מהעוררים את היטל השבחה וזאת לאותה עסקה.

לחלופין הוגשה שומה נגדית לפיה העוררים חולקים על גובה ההשבחה.

3. תמצית התשובה לערר:

היטל השבחה נדרש בגין אישורה של תכנית גז/27/8 שהוגשה ביוזמת העוררים לפיצול המגרש ל-4 מגרשים ולמתן זכויות בנייה בכל מגרש ומגרש.

השומה הוצאה כדין. במועד הקובע העוררים היו חוכרים לדורות מכוחו של צו ירושה משנת 2012. סעיף 2(א) לתוספת השלישית קובע, כי חוכר לדורות חייב בתשלום היטל השבחה. בענייננו החוכרים הם הנהנים מהתוכנית המשביחה. שינוי משטר הזכויות מחכירה לבעלות מהווה מימוש המחייב בתשלום היטל השבחה. סעיף 21 אינו חל בענייננו ואין רלוונטיות לתשלום חלף היטל או להסכם הפשרה המסדיר זאת. בפסק דין בעע"מ 1953/13 עיריית רמת השרון נגד אס. ג'י. אס. חברה לבניין בע"מ (6.8.18), קבע בית המשפט העליון, כי חובת תשלום חלף היטל השבחה תוטל על רמ"י בהתקיים שלושה תנאים מצטברים: מדובר בקרקע לשימוש חקלאי בלבד, היעוד החקלאי שונה ליעוד אחר, והשימוש ביעוד החדש מותנה בהסכם חכירה או בתיקון ההסכם הקיים. בענייננו מדובר במקרקעין ביעוד משק עזר הכולל מגורים ולא ביעוד חקלאי בלבד כפי שנדרש בתנאי הראשון דלעיל. חרף פיצול המקרקעין ויצירת שלושה מגרשים חדשים והוספת זכויות בנייה בהיקף נרחב, לא בוצע כל שינוי יעוד אלא פיצול חלקות תוך שמירה על היעוד המקורי במשק העזר. לפיכך, לאור לשון סעיף 21 ויישומו בפסיקה, הוא אינו חל בעניינם של העוררים. לאחר תשלום היטל רשאים העוררים לפנות לרמ"י שתהיה רשאית לפעול לקיזוז הסכום ששולם על ידה.

בהתאם לנוהלי רמ"י בעניין שינוי יעוד/ניצול או פיצול מגרש מגורים בבנייה נמוכה, תעסוקה, מוסדות ציבור בקרקע עירונית - תשלום היטל השבחה יחול במלואו על החוכר.

כל הטענות לגבי ההסתמכות על מצגים שנעשו על ידי רמ"י אינן מחייבות את המשיבה. בנוסף הועלו טענות בהתייחס לשומה הנגדית שהוצגה כטענה החלופית.

4. במהלך הדיון הודיעה הוועדה המקומית כי היא לא "תרוויח" פעמיים ובמידה ורמ"י שילמה ביתר יבוצע קיזוז מהתשלום הבא שהיא מעבירה למועצה וכאשר, לפי טענת הוועדה המקומית, רמ"י טעו בסיווג העסקה. הוועדה המקומית אף הצהירה בדיון במפורש, כי היא לא תגבה גם חלף היטל השבחה וגם היטל השבחה על אותו מימוש. לפיכך, ובהתחשב בכך שהטענות שהעלו שני הצדדים מעוררות שאלות משפטיות המשליכות גם על רמ"י וגם על המועצה האזורית, ניתנה החלטתנו בסוף הדיון לפיה יתאפשר הן למועצה האזורית והן לרמ"י להודיע האם ברצונן להצטרף כצד לערר. בנוסף ביקשנו את התייחסות רמ"י לטענות בנוגע לתחולת ההסכם בעניין ולמצגים הנטענים על ידי העוררים.

5. תמצית התייחסות רמ"י:

לבקשת העוררים, שהינם בעלי זכויות חכירה מהוות למטרת מגורים במקרקעין, קודמה עסקה לפיצול מגרש 96 בהתאם לתכנית גז/27/8. בהתאם להחלטת מועצת מקרקעי ישראל מספר 1549 רשאים בעלי הזכויות לרכוש את זכות הבעלות על כל החלקה בשלמות קודם לביצוע עסקת הפיצול. בעלי הזכויות בחרו לממש את הצעת הרשות לרכישת הבעלות וביום 19.12.18 אושרה סופית העסקה. ביום 5.2.19 שילמו בעלי הזכויות כ-1.6 מיליון ₪ עבור רכישת הבעלות בשיעור של 31% מההפרש בין שווי הזכות החוזית (כזיכוי של 91%) לבין שווי הזכויות בהתאם לתכנית עם זכויות עתידיות. בעקבות השלמת העסקה נחתמו שטרי מכר ביום 20.2.19.

ביום 21.10.12 נחתם בין המדינה לבין מרכז המועצות האזוריות הסכם בסוגיית חלף היטל השבחה. להסכם האמור צורפה רשימת סמלי גביה בגינם יועבר לרשויות חלף היטלי השבחה. בין התקבולים השונים הוחלט, כי גם בגין התקבולים שיתקבלו מהעברה לבעלות יועבר חלף היטל השבחה וזאת על אף שיעור החיוב. בהתאם לכך רמ"י נדרשה להעביר חלף בגין עסקת הרכישה וכך עשתה. ההחלטה, כי בגין העברה לבעלות על אף החיוב הנמוך (31%) יועבר חלף הינה ביחסים שבין רמ"י לרשויות המקומיות.

המקרה דנן אינו אחד המקרים בהם גובה רמ"י דמי חכירה מהוונים מלאים. לפיכך לא תתאפשר בחינת קיזוז היטל השבחה ששולם או ישולם במקרה דנן, מהתמורה ששולמה לרשות בהתאם להחלטות המועצה.

רמ"י דוחה את הטענות למצגים מצידה בכל הנוגע לחבות העוררים בהיטלי השבחה.

רמ"י הודיעה, כי אינה רואה מקום להצטרף כמשיבה לערר.

6. תמצית התייחסות המועצה האזורית:

על העוררים חלה חובה בתשלום היטלי השבחה בהיותם חוכרים לדורות. **סעיף 21** לתוספת השלישית אינו חל. המועצה האזורית מצטרפת לכל טענות הוועדה המקומית. הוועדה המקומית פעלה כדין כאשר הוציאה דרישת תשלום להיטלי השבחה. הוראות החוק הן אלה הקובעות ולא נהלי העבודה של רמ"י אשר ככל הנראה מסיבות טכניות העבירה את כספי החלף ללא כל בחינה עובדתית משפטית האם שולם או אמור להיות משולם היטל השבחה.

בניגוד לנטען על ידי העוררים אין קשר בין תשלום היטל השבחה לבין תשלום חלף היטל השבחה על ידי רמ"י. הביטוי "חלף היטל השבחה" שגוי ומטעה ואולי הוא מקור השגיאה. ההסכם המקורי שבין הרשויות לבין רמ"י נחתם עוד ב-1973 בטרם תוקנה **התוספת השלישית** בתיקון 18 לחוק. תשלום היטל השבחה מקורו **בתוספת השלישית** בתיקון לחוק ותכלית ההיטל שונה לחלוטין. כדבר שבשגרה הרשות המקומית מקבלת היטלי השבחה מחוכרים לדורות ותקבולים מרמ"י ביחס לאותם מקרקעין.

לו העוררים היו מוכרים את המקרקעין לאחר אישורה של התוכנית המשביחה ללא פניה לרמ"י, אזי כאשר היו פונים העוררים או הרוכשים החדשים לקבל את אישור הוועדה המקומית היה על העוררים לשלם היטל השבחה; לאחר מכן, כאשר הרוכשים היו פונים לרמ"י לתיקון החוזה הרשות המקומית היתה גם מקבלת כספי חלף.

במצב דברים זה סבורה המועצה, כי אין מקום לקיזוז התשלום ששולם כאמור. ככל שייקבע, כי יש מקום לקיזוז כזה או אחר של תשלומי החלף מוסכם כי נושא זה יבחן מול גורמי רמ"י במנותק מהעוררים.

המועצה האזורית מבקשת להצטרף כצד לערר באופן שטענותיה יכנסו לתיק הערר וישמעו.

7. תמצית תגובת העוררים להתייחסויות המועצה האזורית ורמ"י:

רמ"י קובעת, כי הסכם 2012 חייב אותה להעביר למועצה המקומית חלף היטל השבחה חרף התקבול הנמוך וכך פעלה. רמ"י לא מותירה ספק בדבר חובתה להעביר למועצה האזורית חלף היטל השבחה בגין מכירת הבעלות לעוררים בשיעור 12% מהתקבול ואין בכוונתה של רמ"י לקזז מהמועצה את התקבול שהעבירה לה. המועצה האזורית בהתייחסותה מנסה ליצור אי-בהירות בקשר לקבלת התקבול וחלותו של הסכם 2012, בטענה שמדובר בתקבול שהועבר מסיבות טכניות. מדובר בתקבול ששולם מרמ"י למועצה המקומית בגין מכר קרקע (העברת בעלות) לפי הוראות המפורשות של הסכם 2012 אשר הינו מעשה עשוי.

מאחר והסכם 1973 והסכם 2012 המחליפו מעוגנים **בסעיף 21** לתוספת השלישית, יש לראות את ביצוע תשלום חלף היטל השבחה כהודעת בעל דין **סעיף 21** לתוספת חל על ענייננו. לפיכך מתבקש שתשלום החלף נעשה במקום היטל השבחה ואין צורך בבדיקת התנאים המצטברים המפורטים **בסעיף 21** לתוספת השלישית. מעבר לצורך, התנאים המצטברים חלים בענייננו: החלקה הינה מקרקעי ישראל אשר הוחכרה

לעוררים בחכירה לדורות לשימוש חקלאי (החכרת משק עזר למגורים ועיבוד חקלאי במושב עובדים שיש לראותה כהחכרה לשימוש חקלאי).

אין למשיבה זכות חוקית לדרוש היטל השבחה בנסיבות בהן שולם חלף היטל השבחה במקום היטל ההשבחה.

גם אם **סעיף 21** לתוספת לא חל עדיין המסקנה היא זהה. החייב בהיטל לפי הגישה זו הם החוכרים אולם הם לא מימשו דבר. הם רכשו את זכויות הבעלות בחלקה ולא מימשו את זכויותיהם. רמ"י היא זו שמימשה את זכויותיה ובהתאם שילמה חלף היטל השבחה. ברור, אפוא, כי ברכישה מרמ"י של הזכויות לא הוצת לעת עתה המנגנון המחייב את העוררים בהיטל השבחה. בעתיד יהיה על העוררים להתמודד עם דרישה לתשלום היטל השבחה. לעת עתה הדרישה היא בלתי חוקית.

העוררים מתנגדים לצירוף המועצה לערר.

דיון והכרעה

8. לאור עמדת רמ"י לפיה אין בדעתה לקזז את התשלום ששילמה למועצה האזורית בהתאם להוראות ההסכם, ובהתחשב בכך שממילא המועצה האזורית מודיעה, כי היא מצטרפת לכל טענות הוועדה המקומית, איננו רואים מקום לצירוף המועצה האזורית כמשיבה נוספת לערר. מה גם, כפי שיפורט להלן, שאין צורך להכריע בערר זה בתחולת **סעיף 21** לתוספת השלישית.

9. הוועדה המקומית לא ערכה שומה לאחר אישור התכנית אלא המתינה למימוש. לפיכך, השאלה הראשונה שעולה לפנינו בערר זה (למרות שהעוררים העלו אותה כטענה חלופית) הינה האם בענייננו כבר ארע אותו "מימוש", שלאחריו על העוררים לשלם את ההיטל. השאלה בענייננו הינה מה הדין החל במקרה שחוכר לדורות קונה מהבעלים את זכויות הבעלות ומשלם לו על יתרת הזכויות שמעבר לחכירה לדורות: האם מקרה כזה עולה כדי מימוש זכות במקרקעין בידי החוכר לדורות הרוכש את הבעלות? רק ככל שהמסקנה תהא שמדובר במימוש זכויות במקרקעין במובן **התוספת השלישית** יהיה מקום לדון בשאלה הנוספת: כיצד, ואם בכלל, משליכה על ענייננו הוראת **סעיף 21** לתוספת השלישית.

10. לעמדתנו, במועד בו רכשו העוררים את זכויות הבעלות במקרקעין מרמ"י אין לראות בהם כמי שמימש זכות במקרקעין כדרישת **התוספת השלישית**. לפיכך, אין צורך לדון בערר זה בשאלה הנוספת שבמחלוקת והעוסקת בתחולת **סעיף 21** לתוספת השלישית – על התנאים האמורים בה - בנסיבות המתוארות.

11. כידוע, **התוספת השלישית** מבדילה בין אירוע המס בו חלה ההשבחה שהוא הארוע המקיים את החובה בעצם התשלום (בענייננו אישור התכנית) לבין המועד בו על החייב בהיטל לשלם את ההיטל הנדחה לאחר שהוא מממש את זכויותיו במקרקעין. להלן נפרט את הוראות החוק בנושא זה:

12. "השבחה" מוגדרת בתוספת השלישית (בסעיף 1): "עליית שוויים של מקרקעין עקב אישור תוכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג".

13. **סעיף 2(א)** לתוספת השלישית קובע כי "חלה השבחה במקרקעין, בין מחמת הרחבתן של זכויות הניצול בהם ובין בדרך אחרת, ישלם בעלם היטל השבחה לפי האמור בתוספת זו (להלן היטל); היו המקרקעין מוכרים לדורות, ישלם החוכר את ההיטל...".

14. **סעיף 2(ב)** קובע, כי "שילם חוכר לדורות את ההיטל, יהיה זכאי כלפי בעל המקרקעין לשיפוי בסכום ההפרש בין מה ששילם לבין הסכום שהיה עליו לשלם אילו היה ההיטל חל על השבחת החכירה לדורות בלבד; בקביעת סכום השיפוי תבוא בחשבון הזכות של החוכר לדורות להארכת החכירה, ואולם אם החכירה לא הוארכה מסיבה כלשהי, זכאי החוכר לדורות כלפי בעל המקרקעין לקבל את הסכום שנוכה לו מהשיפוי עקב הזכות להארכת החכירה, כשהוא צמוד למדד יוקר המחיה ממועד תשלומו ועד למועד השיפוי בפועל".

עולה מהוראה זו, כי לתפיסת **התוספת השלישית** החוכר ולדורות והבעלים חולקים בעלות של היטל השבחה בהתאם למידת הנאתם היחסית מההשבחה כעולה מחלוקת הזכויות הקנייניות במקרקעין (גם אם החוכר לדורות המממש את הזכויות במקרקעין הוא הגורם המשלם בפועל את ההיטל לוועדה המקומית).

15. לענייננו אירוע המס הרלוונטי הוא אישור תוכנית גז/27/8. אין חולק כי במועד הקובע לתוכנית זו היו העוררים חוכרים לדורות.

16. **סעיף 7(א)** לתוספת השלישית קובע, כי "ההיטל ישולם לא יאחר מהמועד שהחייב בו מימש זכות במקרקעין שלגביהם חל ההיטל, ורשאי החייב לשלם מקדמות על חשבונו עוד לפני קביעת שומת השבחה". לפי קביעה ברורה זו על הוועדה המקומית להראות שהחייב בהיטל (ולדעתה אלה העוררים, החוכרים לדורות, כאמור **בסעיף 2(א)** לתוספת השלישית) הוא זה שממש זכות במקרקעין הרלבנטיים.

17. **סעיף 1** לתוספת השלישית מגדיר את המונח "מימוש זכויות" במקרקעין" לפי שלוש חלופות. אין חולק, כי לענייננו רלבנטית רק החלופה השלישית הקובעת כך: "העברתם או העברת החכירה לדורות בהם, בשלמות או חלקית, או הענקת זכויות בהם הטעונה רישום בפנקסי המקרקעין, בתמורה או ללא תמורה, אך למעט העברה מכוח דין והעברה ללא תמורה מאדם לקרובו; ואולם לא יראו כמימוש זכויות רישום בפנקסי המקרקעין של זכויות במקרקעין אשר המחזיק בהם בפועל לפני יום כ"ט בסיון תשמ"א (1 ביולי 1981), היה בעלם כהגדרתו בחוק מס רכוש וקרן פיצוי, תשכ"א – 1961...".

18. כאמור, השאלה העולה בענייננו היא האם כאשר החוכר לדורות - שהוא החייב בתשלום ההיטל (בכפוף להוראת **סעיף 2(ב)** העוסקת בזכות השיפוי של חוכר לדורות כלפי הבעלים) - משלם לבעלים עבור רכישת זכות הבעלות יש לראות בכך אירוע מימוש

אצל החוכר לדורות לפי ההגדרה בחוק. רק אם התשובה לכך היא חיובית, יהיה על החוכר לדורות לשלם את היטל ההשבחה עבור תכניות משביחות שאושרו עד לאותו מועד, וזאת בד בבד עם התשלום שהוא מעביר לבעלים עבור רכישת זכויות הבעלות.

19. אנו סבורים, כי פרשנות החוק בהתאם ללשונו ולתכליתו (כפי שמורה אותנו ההלכה הפסוקה) מחייבת את המסקנה, כי המימוש הנדרש לפי **התוספת השלישית** מתייחס רק לאירוע בו החוכר לדורות עצמו מימש את הזכויות במקרקעין (כלומר קבל היתר, התחיל לראשונה שימוש או העביר את זכויות החכירה לדורות – בהתאם לחלופות השונות). לפיכך, בענייננו, אין מקום לראות בעוררים כמי שמימשו זכות במקרקעין כאשר רכשו את יתרת הזכויות מהבעלים והפכו בכך מחוכרים לדורות לבעלים ממש.

20. מבחינה לשונית גרידא **סעיף 2(א)** לתוספת השלישית יחד עם הגדרת המימוש עשויים להשתמע כאילו שכל העברה של המקרקעין או הענקת זכות בהם מהווה מימוש המצית את חובת החוכר לדורות בתשלום ההיטל - ולרבות כאשר הבעלים מעביר את זכויותיו לחוכר לדורות ומבלי שהחוכר לדורות העביר זכויות כלשהן לאחר. עם זאת, לשון הוראת **סעיף 7(א)** לתוספת השלישית ברורה והיא אינה מאפשרת את הקריאה הלשונית האמורה. לשון הסעיף הינה: "ההיטל ישולם לא יאוחר מהמועד שהחייב בו מימש זכות במקרקעין שלגביהם חל ההיטל..." (ההדגשה הוספה). הוראה זו מצביעה בבירור על כך, שהמימוש הרלבנטי יבחן אצל החייב בהיטל. כאמור, בענייננו הוועדה המקומית מפנה את החיוב אל העוררים בטענה שחל מימוש ועליה להראות שהם אלה שמימשו זכויות במקרקעין. בנטל זה היא אינה עומדת.

21. מכל מקום, תכלית החוק מחייבת לדעתנו את המסקנה שבמקרה כבענייננו, בו החוכר לדורות מוציא מכיסו כסף ומשלם לבעלים על רכישת זכות הבעלות המלאה, אין כל הצדקה לראות בכך אירוע מימוש המצית את המועד בו על החוכר לדורות לשלם את ההיטל.

22. ההלכה הפסוקה עמדה על כך שהיטל השבחה הינו מס המשקף רעיון של צדק חברתי. בבסיס ההיטל עומד העקרון שעל מי שהתעשר כתוצאה מפעולה תכנונית של רשות התכנון, אשר אישרה תכנית, הקלה או שימוש חורג, שהביאו לעליית שוויים של מקרקעין, לשתף בהתעשרות זו את הוועדה המקומית, אשר נשאה בעלויות והוצאות לשם הכנת התכניות ולשם ביצוען, ובאמצעותה את קהילתו (ר', למשל, **דנ"א 3768/98 קריית בית הכרם בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים, 2002; רע"א 8565/10 נאסר עמאש ואח' נ' הוועדה לתכנון ובניה שומרון, 2012; בר"מ 6195/13 דפנה רביד נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים, 2014; ע"א 1321/02 נוה בנין ופיתוח בע"מ נ' הוועדה לבנייה למגורים ולתעשייה, מחוז המרכז, 26.5.03; להלן: עניין נוה בנין).**

23. כאמור, במסגרת ההסדר החקיקתי שנקבע **בתוספת השלישית**, נקבע גם העקרון שתשלום ההיטל נדחה עד למועד בו מימש החייב בהיטל (בעל המקרקעין או החוכר לדורות) את הזכויות במקרקעין. כאמור, מימוש זכויות במקרקעין יכול שיהא, בחלופה הרלבנטית בשלב זה לענייננו, ב"העברתם ... בשלמות או חלקית או הענקת זכויות בהם

הטעונה רישום בפנקסי המקרקעין, בתמורה או ללא תמורה...". ממילא – כמצוות **סעיף 7(א)** לתוספת השלישית – בהתאם לתכלית החוק בחיוב בהיטל ההשבחה השואפת להפרדה בין אירוע החבות בהיטל (הוא מועד ההתעשרות) לבין מועד התשלום (לא יאוחר מהמימוש), יש לבחון את הגדרת המימוש אצל החייב הרלבנטי במועד הקובע, ובענייננו אצל החוכר לדורות.

24. על ההצדקה בדחיית התשלום בהיטל עד למימוש נאמר בעניין נוח בנין כך (בפס' 10; ההדגשה שלנו):

"היטל ההשבחה מיועד להגשים רעיון של צדק חברתי שלפיו ראוי כי מי שהתעשר בשל פעילות נורמטיבית של רשויות התכנון ישתף את הציבור בהתעשרותו זו בדרך של תשלום היטל המשתלם לאותה רשות תכנון, והמשמש אותה להכנת תכניות וביצוען. תכלית זו מתיישבת היטב עם דחיית תשלום ההיטל עד למועד שבו מתקיים, הלכה למעשה, מימוש של הזכויות שהושבחו, וההתעשרות קורמת עור וגידים"

25. עולה, כי מעבר ללשון הברורה של **סעיף 7(א)** לתוספת השלישית גם אין הצדקה עניינית לפרש את **התוספת השלישית** כקובעת את מועד תשלום ההיטל על החוכר לדורות באותו מועד בו הוא מוציא כסף מכיסו לשם תשלום לבעלים בעבור זכויות הבעלות, והתעשרותו (בהנחה שהיתה) עדיין אינה "קורמת עור וגידים". כאמור, תכלית זו היא היחידה המתיישבת עם לשונו הברורה והחד-משמעית של **סעיף 7(א)**, שאין בה כל עיגון למשמעות שהוועדה המקומית אוחדת בה.

26. עמדה פרשנית זו מתחייבת גם לאור עקרון פרשני נוסף שנקבע בפסיקה, שלפיו יש הכרח בבחינה מהותית של המונחים **בתוספת השלישית** על מנת להגשים את תכלית הטלת היטל ההשבחה (ר', למשל, בהלכת נוח בנין, וכן **ע"א 7084/13 בר יהודה בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה שומרון**, 10.5.16, בפס' 50-52), וזאת להבדיל מהיאחזות בהגדרה פורמאלית לפי הסיווג הקנייני גרידא. לענייננו עמדה פרשנית זו מחייבת להימנע מקריאה טכנית של לשון הגדרת המימוש ולשון **סעיף 2(א)** לתוספת השלישית (המתעלמת כשלעצמה מלשון הוראתו של **סעיף 7(א)** לתוספת), ומחייבת את העמדה המטילה על החוכר לדורות את תשלום היטל ההשבחה רק כאשר הוא עצמו מממש זכות (כאמור בהגדרת מונח זה) והתעשרותו – זו ההשבחה הנובעת מהתכנית – "קורמת עור וגידים".

27. לפיכך, לעמדתנו, עמדת הוועדה המקומית שגם כאשר חוכר לדורות רוכש מבעלי הקרקע את יתרת הזכויות והופך בכך לבעלים במובן הקנייני, חל אירוע מימוש המטיל עליו את חובת תשלום ההיטל גם אם הוא אינו מנצל בעצמו את הזכויות המתאפשרות לפי התכנית המשביחה, היא עמדה המנותקת גם מלשון **סעיף 7(א)** לתוספת השלישית וגם מתכליתו הבסיסית של ההסדר לגביית היטל ההשבחה. הרי בענייננו לא רק שהחוכר לדורות בשלב זה לא מנצל את ההשבחה שנוצרה במקרקעין עקב אישור התכנית וההתעשרות שהפיק ממנה עדיין לא "קורמת עור וגידים" (כביטוי שהשתמש בו בית המשפט העליון בהלכת נוח בנין), אלא הוא אף מוציא כסף מכיסו על מנת לרכוש את זכויות הבעלות במקרקעין על מנת שיוכל לממש בעתיד את הזכויות במקרקעין

שהושבחו בתכנית האמורה. בענייננו החוכר לדורות שילם לרמ"י עבור רכישת הבעלות, ורמ"י שילמה מצידה למועצה האזורית סכום שכונה בהסדר שבינה לבין המועצות האזוריות "חלף היטל השבחה" (והגם שיש מחלוקת האם תשלום זה נעשה בגדרו של **סעיף 21** לתוספת השלישית).

28. לדעתנו, בראייתה של **התוספת השלישית** העוררים אינם (עדיין) בבחינת מי שמימש זכויותיו במקרקעין: העוררים לא מכרו זכויות שבגינם קיבלו כסף (או שווה כסף) באופן המאפשר לראות בהם מבחינה מהותית כמי ש"נפגש" עם הכסף. הם גם לא קבלו היתר בניה או התחילו שימוש בפועל (כאמור ביתר החלופות של הגדרת מימוש, שהם המועדים הנוספים בהם בראיית **התוספת השלישית** ההתעשרות מכוח התכנית יוצאת אל הפועל).

29. כאמור, המשיבה נסמכת על לשון **סעיף 2(א)** לתוספת השלישית, ורואה בה קביעה שמחייבת את החוכר לדורות לשלם את ההיטל גם כאשר הוא מוציא מכיסו כסף לשם רכישה מהבעלים של זכויות הבעלות, ומשנה את מצבו מחוכר לדורות לבעלים. כאמור לעיל, אנו סבורים כי לשונו הברורה של **סעיף 7(א)** לתוספת השלישית ותכלית ההסדר לגביית היטל השבחה מחייבת לדחות עמדה זו. אכן, **סעיף 2** קובע את הכלל הרחב לפיו בעל המקרקעין ישלם את היטל השבחה במקרה שחלה השבחה וכאשר המקרקעין מוחכרים לדורות ישלם החוכר את ההיטל. אולם, כאמור לעיל, עיקרון זה לא נועד להטיל על חוכר לדורות הרוכש את הזכויות את תשלום ההיטל בטרם ארע **מצידו** ארוע בו הוא עצמו מימש את הזכויות (שהושבחו) במקרקעין. **סעיף 2(א)** "מקל על רשויות התכנון בכך שהוא חוסך מהם את המטלה כיצד לחלק את ההיטל בין שני הנהנים, ומותיר את חלוקת המס להתדיינות הפנימית שבין החוכר לדורות לבין הבעלים" (**נמדר, היטל השבחה**, תשע"ב-2011, עמ' 230). כאשר רמ"י מוכרת לחוכר לדורות את יתרת הזכויות עד כדי הענקת בעלות מלאה (ומשלמת אגב כך למועצה האזורית גם תשלום המכונה "חלף היטל השבחה" בהתאם להסכם שלעיל), לא רואה **התוספת השלישית** את החוכר לדורות כאילו מימש את הזכויות במקרקעין באופן המצית את המועד בו עליו לשלם את ההיטל עבור זכויותיו המושבחות. **סעיף 2(ב)** לתוספת השלישית – המאפשר לחוכר לדורות זכות שיפוי מהבעלים – נועד ככלל למקרים בהם החוכר לדורות אשר מימש את הזכויות במקרקעין ושילם את מלוא ההיטל למרות שלא נהנה ממלוא השבחה בשל כך שתקופת החכירה שנותרה לו קצרה, וכאשר השבחה מחושבת על זכות הבעלות (**נמדר, היטל השבחה**, תשע"ב-2011, עמ' 221, 229-230).

30. לפיכך, נוכח מסקנתנו להיעדר "מימוש" המטיל את חובת התשלום של היטל השבחה על החוכר לדורות, אין צורך להכריע בערר זה בשאלה האם חל **סעיף 21**, המחריג את תחולת ההסדר שנקבע **בתוספת השלישית**.

31. בנוסף, אין אנו מכריעים בערר זה במחלוקת הנוספת העולה, לפיה הרשויות מבקשות לגבות מהעוררים כפל מס, ולפיכך העוררים גם לא יהיו חייבים בתשלום ההיטל גם לאחר שיממשו את זכויותיהם במקרקעין. כאמור בשלב זה אין מקום לחוות דעה בשאלת התקיימות התנאים האמורים **בסעיף 21** לתוספת השלישית משום שלפי

הוראות החוק העוררים טרם מימשו את זכויותיהם. הדברים יוכלו להיבחן, ככל שהוועדה המקומית תסבור בעת מימוש עתידי כזה שלא חל **סעיף 21** (ולמרות העולה מעמדת ב"כ הוועדה המקומית כפי שהוצגה בדיון שלפנינו לפיה אין בדעתה של הוועדה המקומית לגבות את היטל ההשבחה בנוסף לתשלום "חלף היטל ההשבחה" שעולה לכאורה שלא יקוזז כאמור).

32. לפיכך, מקובלת עלינו עמדת העוררים שבשלב זה לא היה מקום לחייבם בתשלום היטל ההשבחה ומעמדם הינו למעשה כדין כל מי שרוכש זכויות במקרקעין ומבקש לרשום אותם בפנקסי המקרקעין.

33. בנסיבות אלה ממילא אין צורך להכריע בטענת העוררים למצגים כלפיהם מצד רמ"י (שרמ"י מכחישה). מכל מקום, הדבר כאמור אינו מעלה ואינו מוריד ביחסים שבין הוועדה המקומית לבין העוררים לעת בירור עתידי של החבות בהיטל ההשבחה (שיעשה – אם בכלל (כאמור לעיל) - רק לאחר שהעוררים יממשו את זכויותיהם במקרקעין).

34. אשר על כן הערר מתקבל בהתאם לטענה החלופית שמעלים העוררים. המשיבה תשלם לעוררים יחדיו סך כולל של 5,000 ₪.

היום: ד' סיון, תש"ף, 27 מאי, 2020.

יריב אבן חיים, עו"ד
יו"ר ועדת ערר
להיטל השבחה ופיצויים
מחוז מרכז

ליאת אורין משיח
מזכירת ועדת ערר
להיטל השבחה ופיצויים
מחוז מרכז