



בבית המשפט העליון

רע"א 725/05

לפני: כבוד השופטת (בדימו') ע' ארבל
כבוד השופט ח' מלצר
כבוד השופט ע' פוגלמן

המבקשת: הועדה המקומית לתכנון ובניה השומרון

נגד

המשיבים: 1. עוזי ושפרה בלוך
2. מינהל מקרקעי ישראל
3. היועץ המשפטי לממשלה

בקשת רשות ערעור על החלטת בית המשפט המחוזי
בחיפה מיום 16.12.2004 בע"א 2152/04 שניתן על ידי
כבוד השופטים י' אלרון, י' עמית וי' וילנר

תאריך הישיבה: כ"ח בתשרי תשע"ד (2.10.13)

בשם המבקשת: עו"ד נ' נחליאלי, עו"ד ר' רוזנברג

בשם המשיב 1: עו"ד ס' בן-דור

בשם המשיבים 2-3: עו"ד מ' גולן

פסק-דין

השופטת (בדימו') ע' ארבל:

בקשת רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בחיפה מיום 16.12.2005 (כב' השופטים י' עמית, י' אלרון ו-י' וילנר) במסגרתו נדחה ערעור המבקשת על פסק דינו של בית משפט השלום בחיפה מיום 8.12.2003 (כב' השופט ר' סוקול), אשר קבע כי המשיבים אינם חייבים בתשלום היטל השבחה לפי סעיף 196א לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן: החוק), ובהתאם להוראות התוספת השלישית לחוק (להלן: התוספת או התוספת השלישית).

1. המשיבים 1, עוזי ושפרה בלוך (להלן: המשיבים), הם חברי האגודה החקלאית השיתופית גבעת עדה (להלן: האגודה). האגודה שוכרת ממינהל מרקעי ישראל (להלן: המינהל) שטח של כ-4,000 דונם המכונה משבצת. תחילה, נהוג היה כי קרקעות המנהל הושכרו לסוכנות היהודית, וזו מצידה העניקה מעמד של בר רשות לאגודה. מכוח זכות זו, גם חברי האגודה החזיקו בחלקותיהם כברי רשות. בהמשך, סיימה הסוכנות היהודית את תפקידה, והאגודה התקשרה עם המינהל בהסכם שכירות למשך שלוש שנים, לפיו דמי השכירות עבור המשבצת ישולמו על-ידה למינהל, והיא תעניק לחבריה זכויות של ברי רשות בחלקותיהם. בהתאם להסדר האמור, קיבלו המשיבים לרשותם ולשימושם חלק מחלקה 9 בגוש 12082 (מגרש 24) ברח' הארזים בגבעת עדה (להלן: החלקה או המקרקעין).

2. ביום 26.9.1985 ניתן תוקף לתכנית מתאר חדשה ועל-פיה שונו זכויות הבנייה, כך שהותר למשיבים לבנות 2 יחידות מגורים בחלקה, במקום אחת. המשיבים ביקשו לממש את ההיתר ולבנות בחלקה יחידת מגורים נוספת של 157.1 מ"ר וכן חניה מקורה בשטח של 49.2 מ"ר. בקשה זו הובאה לדיון בפני המבקשת, ואושרה ביום 29.7.2002. בד בבד עם קבלת היתר הבנייה, נשלחה למשיבים דרישה לתשלום היטל השבחה בעקבות אישור התכנית החדשה על-סך 77,284 ₪ נכון ליום 14.10.2002. על דרישה זו הגישו המשיבים ערעור לבית המשפט השלום על-פי סעיף 14(ג) לתוספת השלישית הקובע את זכות הערעור על שומה.

פסק דינו של בית המשפט השלום

3. בית המשפט קמא עמד על כך שהתכלית העומדת בבסיסו של היטל השבחה היא לגבות ממי שנהנה מפעולה שלטונית את חלקו בהטבה ולשתף בה את כלל הציבור, ובכך להגשים רעיון של צדק חלוקתי וחברתי. באשר לזהות הנישום, הוסבר כי התוספת מצמצמת את רשימת החייבים בהיטל לבעלים ולחוכר לדורות בלבד. הודגש כי אין חולק כי המשיבים אינם בעלי החלקה וכן אינם צד להסכם חכירה עם המינהל. לשיטתו, על-אף שבגדר הנהנים מן הפעולה השלטונית המשביחה ניתן היה לכלול כל בעל עניין במקרקעין שהושבחו, ולא רק בעלים וחוכרים לדורות, לא זו דרכה של התוספת. נקבע כי ניסיונה של המבקשת להקיש מפרשנות המונחים "בעלים" ו"חוכר" בחוקי מיסוי מקרקעין אחרים, אינו יכול לשמש בסיס מספק להרחבת הפרשנות של מונחים אלה בתוספת.

4. כמו- כן הטעים בית המשפט קמא כי אין מקום לקבוע כי החייב בהיטל הוא מי שזכאי לפיצוי בגין תכנית פוגעת, שכן התכלית העומדת בבסיס סעיף 197 לחוק, לפיו הפרט זכאי לפיצוי בגין פגיעה שלטונית, היא להגן על זכותו החוקתית של הפרט לקניין, וזאת בשונה מהוראת סעיף 2(א) לתוספת, המבוססת על רעיון של צדק חלוקתי. הוראות חוק אלה נבדלות גם מבחינת היקף הזכאים לפיצוי לעומת היקף החייבים בתשלום: סעיף 197 מעניק זכות פיצוי מפורשת לכל בעל זכות במקרקעין בגין ירידת הערך כולה, בשל הפגיעה בזכויותיו החוקתיות. זאת, בניגוד להיטל המוטל רק על מחצית שוויה של ההשבחה. הבדלים נוספים מצויים בהסדרי ההתיישנות והפטורים הקיימים לגבי כל אחת מן ההוראות הללו.

5. בית המשפט הוסיף ובחן את חובות וזכויות הצדדים על-פי תכליתו של ההסכם ביניהם, בהתאם להלכה שנקבעה ברע"א 85/88 קנית ניהול השקעות ומימון בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה רמת גן, פ"ד מב(4) 782 (1989)(להלן: פרשת קנית). נקבע כי יהיו מקרים בהם ברשות על-פי הסכם יחשב כחוכר לדורות, אם ניתן יהיה להסיק, על-ידי בחינת כל מקרה ומקרה על-פי נסיבותיו, כי זו הייתה מטרת הצדדים בהתקשרות. יחד עם זאת, לשיטתו אין מקום לקבוע, כהוראה כללית, כי כל ברשות כמוהו כחוכר, וכי הנטל לשכנע כי חוזה הרשות אינו אלא חוזה המעניק זכות חכירה, מונח על שכמי הוועדה. בית המשפט קמא מצא כי במקרה דנן הוועדה לא הניחה תשתית המלמדת כי ההסכם שהושג בין האגודה למנהל, לפיו הוענקה לאגודה זכות שכירות מוגבלת בתוקפה אשר תוארך בהסכמתו של המנהל בלבד, אינו משקף את כוונת הצדדים. הובהר כי גם אם ניתן היה להניח לטובת המבקשת כי ההסכם הוא הסכם חכירה – הרי שהחוכרת היא האגודה ולא החברים בה.

6. יתרה מזאת, בית המשפט הצביע על-כך שעסקינן במקרקעין המצויים בבעלות מינהל מקרקעי ישראל. על-פי סעיף 21 לתוספת, כאשר מדובר במקרקעי ישראל, לא ישולם היטל השבחה על-פי התוספת, אלא יחול ההסכם שבין המנהל לבין הרשויות המקומיות. על-פי הסכם זה, המינהל ישלם לרשויות המקומיות 10% מן התקבולים השנתיים שיתקבלו עבור מקרקעין שבבעלותו המצויים בשטחי הרשויות. תשלומים אלה אינם מותנים בהשבחתה של החלקה, אלא נמדדים על-פי תקבולי המינהל מעסקאות שפורטו בהסכם. הוטעם כי לאור הסדר זה, הטלת היטל השבחה על המשיבים תביא למעשה להתעשרות המבקשת ולכפל תשלומים.

בית המשפט קמא קיבל אפוא את ערעור המשיבים, וקבע כי הם אינם חייבים בתשלום היטל ההשבחה. צוין כי המבקשת יכולה לדרוש את התשלום מהמינהל או האגודה, והכול בהתאם להוראות התוספת.

פסק דינו של בית המשפט המחוזי

7. על פסק דין זה ערערה המבקשת לבית המשפט המחוזי כאשר טענתה העיקרית היא כי יש לזהות את המשיבים כחוכרים ולא כברי רשות. בית המשפט עמד על הנימוקים אשר תומכים בגישתה זו של המבקשת, ובכללם העובדה כי המשיבים מחזיקים בחלקה עשרות שנים ואף קיבלו היתר בניה כדי לבנות יחידת דיור נוספת עבור בנם, מעשה המעיד על כך שהמשיבים רואים את עצמם במעמד של בעלי זכות קניין בקרקע. נימוק נוסף מקורו בקושי המתעורר מקום בו כלפי האגודה והמינהל רשאים המשיבים להעלות טענה לזכות קניין, למשל אילו יתבקשו המשיבים לפנות את החלקה, בעוד שכלפי המבקשת יוכלו להעלות טענה סותרת לפיה זכותם בקרקע מצומצמת למעמד של בר רשות בלבד. קושי דומה מתעורר שעה שברי רשות ימצאו זכאים לפיצוי על-פי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה בגין "תוכנית פוגעת", אולם מנגד יהיו פטורים מתשלום היטל בגין תכנית משביחה, זאת, כאשר בשני המקרים עומד בבסיס הוראות החוק רעיון של צדק חלוקתי.

8. מנגד הוטעם, כי ישנה גישה אחרת בפסיקה המתנגדת ליתן לחוקים פיסקאליים פרשנות המרחיבה את מעגל החייבים במס. הוסבר כי כאשר ביקש המחוקק להרחיב את מעגל החייבים במס ולכלול בתוכו גם ברי רשות, הדבר נעשה במפורש על-ידי תיקון החוק. זאת, כפי שנעשה ביחס לחוק מיסוי מקרקעין (שבח, מכירה ורכישה), תשכ"ג-1963 (תיקונים מס' 15 ; 33) (להלן: חוק מס שבח מקרקעין), אשר תוקן כך שיחול גם על מי שמחזיק במקרקעין מכוח הרשאה המתחדשת מעת לעת.

9. על-אף האמור, נקבע כי יש להשאיר מחלוקת זו בצריך עיון בשל קיומה של הנמקה נוספת לפיה יש לדחות את הערעור, המצויה בסעיף 21 לתוספת. הוסבר כי הוראה זו קובעת הסדר מיוחד אשר מעביר את החבות בתשלום היטל ההשבחה אל המינהל. זאת, בהתאם להסכם בין המינהל לבין הרשויות המקומיות שהוזכר לעיל. הוראה זו, כך נקבע, דוחה את ההוראה הכללית שבסעיף 2(א) לתוספת. בית המשפט קמא ציין כי אחרת נמצא מעשירים את קופת המבקשת פעמיים.

10. על בסיס נימוק זה הוחלט לדחות את הערעור ולהותיר את החלטת בית המשפט קמא על כנה. מכאן הבקשה שלפנינו, אשר הוגשה ביום 21.1.2005. בטרם אעבור לסקור את טענות הצדדים, להלן תפורט בתמצית השתלשלות העניינים בתיק מאז הוגשה הבקשה. כבר בנקודה זו אציין כי בבקשתה צירפה המבקשת את המשיבים 2 ו-3, מינהל מקרקעי ישראל והיועץ המשפטי לממשלה (להלן: המינהל; המשיב 3 או היועץ בהתאמה), כמשיבים פורמאליים לבקשה.

השתלשלות העניינים

11. בעקבות החלטה מיום 9.6.2005 במסגרתה נתבקשה תגובת הצדדים לבקשה, מסרו המשיבים כי הם מסכימים ליתן למבקשת רשות ערעור. המשיבים 2-3 הודיעו כי החלטתם האם להצטרף להליך תינתן במועד הדיון בערעור לגופו. ביום 18.7.2007, לאחר שהתקיים דיון בבקשה הוחלט ליתן רשות ערעור. כן הוחלט כי לאור ההשלכה הרחבה של הסוגיה הפרשנית העולה מן הבקשה, יש לקבל את עמדת היועץ בעניין שבנדון.

12. ביום 25.5.2008 התקיים דיון נוסף בערעור, לאחר שהתקבלה הודעת היועץ לפיה עמדת המינהל בתיק "היא על דעתו, ואינו מוצא להוסיף עליה או לסייגה". בתום הדיון נתבקש נציג המדינה בהליך למסור פרטים נוספים הדרושים להכרעה בערעור, כגון ההיקף המספרי של ברי הרשות אליהם נוגעת הסוגיה שבמחלוקת, היקף ברי הרשות אשר שילמו היטל השבחה בעשורים האחרונים, האם בכוונת המדינה ליזום חקיקה בנושא ועוד. המבקשת נתבקשה מצידה להגיש את אותם פרטים, בשינויים המחויבים, לגבי מצב הדברים השורר באזור עליו היא מפקדת.

13. עם השלמת הפרטים הנוספים מטעם הצדדים, אשר ידונו בהמשך, התקיים דיון נוסף בערעור ביום 4.5.2009, במסגרתו התברר כי הסוגיה שבנדון אינה מטופלת באופן אחיד על-ידי ועדות התכנון המקומיות. צוין כי עובדה זו מעוררת קושי כלפי תושבים שמעמדם הפורמאלי הוא כברי רשות, אולם מעמדם בפועל מאפשר להם בניה כאילו היו חוכרים לדורות. על-כן התבקש היועץ, לאחר שייוועץ במינהל מקרקעי ישראל ובמשרד הפנים, לברר אפשרות של תיקון חקיקה אשר יסדיר את הסוגיה באופן אחיד.

14. ביום 7.1.2010 הודיע בא כוח המינהל כי במסגרת הרפורמה המתוכננת בחוק התכנון והבנייה, מתוכנן בין היתר תיקון אשר יעסוק בשאלת חבותו של בר רשות במשק חקלאי בתשלום היטל השבחה. ביום 15.2.2010 הוגשה הודעה מעדכנת נוספת

ממנה עולה כי על-פי התיקון המונח "חוכר לדורות" יוגדר בסעיף 1 לחוק, ויכלול גם את מי שמחזיק במקרקעי ישראל כדין, וזכאי להתקשר עם הרשות בחוזה חכירה לדורות. המבקשת הבהירה בתגובתה לתיקון המוצע כי הצעת החקיקה, ככל שתיתן מענה לסוגיה, ממילא לא תחול על המקרה שלפנינו. המשיבים טענו בתגובתם כי עצם קיומו של צורך לערוך תיקון בחוק מעיד על כך שנוסח החוק במתכונתו הנוכחית אינו מאפשר לחייבם בהיטל, ולמצער כי קיים ספק בדבר הפרשנות שיש ליתן להוראת החוק, ספק אשר צריך לפעול לטובתם.

15. ביום 15.3.2010 הוחלט כי הודעות בא כוח המינהל בנוגע לתיקון החקיקה המוצע הן "לקוניות ולא הביעו עמדה מפורטת בסוגיה נשוא הערעור". בנסיבות אלה, הוחלט לקיים דיון נוסף בערעור, וכן התבקשה עמדתו המנומקת של היועץ בסוגיה. ביום 19.7.2010 נמסר מטעם היועץ כי ההצעה לתיקון החוק גובשה לאחר היוועצות במינהל מקרקעי ישראל, וכי ההצעה עברה קריאה ראשונה ומצויה כעת בהכנה לקראת קריאה שנייה ושלישית. צוין כי אין בתיקון הוראה המחילה אותו למפרע, אולם כי התיקון לא נועד אלא לקבוע את הדברים במפורש. היועץ שב וחזר כי אינו מוצא להוסיף על עמדת המינהל. למען שלמות התמונה יצוין כי הצעת החוק האמורה הוקפאה בשלב זה.

16. ביום 25.7.2010 התקיים דיון נוסף בערעור. בסופו הוחלט כי מאחר שהשאלה שבנדון תלויה ועומדת בפני הרכב מורחב בתיק אחר, שמיעת התיק תידחה עד לאחר מתן פסק הדין האמור. ההליך הנזכר הסתיים ביום 7.2.2013, לאחר שהושגה הסכמה בין המעורבים ומבלי שפסק-הדין עסק בשאלות המהותיות אשר עמדו לדיון.

ביום 2.10.2013 התקיים דיון נוסף בעניין, לראשונה בפני הרכב זה, במסגרתו חזרו הצדדים על עמדותיהם שאת עיקריהן אפרט להלן.

עמדות הצדדים

17. המבקשת סבורה כי אופיו של היטל ההשבחה מתיישב עם חיובם של המשיבים בהיטל. עמדתה זו מבוססת על המטרות אותן מבקש להשיג ההיטל לשיטתה, ובהן מימון תקציבה של הוועדה המקומית על-מנת שתוכל לתכנן ולפתח תכניות בניה ואזורים חדשים; חיוב בהוצאות הרשויות על הכנת התכניות שהשביחו את המקרקעין כמו-גם על אספקת שירותים "מוגברת" עקב בניית יחידות דיור נוספות על הנהנים מן ההשבחה; חיוב הנהנים הישירים מן האפשרות לבנייה נוספת ומן עליית ערך

המקרקעין. לטענתה יש לפרש את הוראות התוספת באופן שיגשים את המטרות אשר עמדו בבסיסן – חיובם של הנהנים הישירים בהוצאות הפעולה שהשביחה את הנכס. לאור מטרות אלה, ובהתאם להיגיון הכלכלי העומד ככלל בבסיסם של חוקי המס ובמקרה זה בפרט, יש לבדוק במסגרת קביעת זהות הנישום בהיטל מיהם אותם נהנים ישירים מהשבחת הנכס, קרי מיהם בעלי זיקה הקרובה ביותר מבחינת הפקת הנאה מן ההשבחה, ולא להסתפק רק בלשון החוק.

18. הוטעם כי מעמדם של ברי רשות כדוגמת המשיבים במקרקעין שבחזקתם, אשר יושבים על הקרקע למעלה מארבעים שנה, ואשר אינם צפויים להיות מפונים על-ידי המינהל, מלמד כי הם למעשה הנהנים הישירים מהשבחתה. החלטת המשיבים לבנות לבנם יחידת דיור בחלקה מעידה אף היא על כך שעתידים הם להישאר בנכס עוד שנים רבות, ועל האופן שבו הם תופסים את זכותם בקרקע. בהקשר זה מפנה המבקשת להחלטות שונות שהתקבלו על-ידי המינהל המלמדות על מעמדם בפועל של ברי הרשות בקרקע, למשל ההחלטה הקובעת מנגנון פיצוי במקרה וישונה ייעוד המקרקעין, כך שבר הרשות עתיד להיות מפוצה על השקעותיו במקרקעין וכן על הפקעת זכותו.

19. עוד הוטעם, כי הוראת סעיף 259(ד)(1) לחוק התכנון והבניה הרחיבה את הגדרת החוכרים לדורות של מקרקעין המנוהלים על-ידי מינהל מקרקעי ישראל, כך שהיא חלה גם על חוכרים שזכותם לא נרשמה בפנקסי המקרקעין. מכאן, שגם בר רשות המחזיק בקרקע המנוהלת על-ידי המינהל הוא "חוכר לדורות" לפי החוק, בין אם זכותו נרשמה ובין אם לאו.

20. זאת ועוד. המבקשת סבורה כי כאשר מדובר בדיני מס, אין לפרש מונחים משפטיים כגון "בעלים" או "חוכר לדורות" כמובנם בדיני הקניין. הוסבר כי ההיגיון הכלכלי, המסחרי או הציבורי שלעיתים עומד מאחורי דיני המס יכול לעמוד בסתירה לטענה של חופש קנייני. לכן, יש לפרש את המונחים בעלים וחוכר לדורות שבתוספת ככוללים גם חברים באגודות שיתופיות המחזיקים במקרקעין לאורך שנים. בהקשר זה צוין כי גם לעניין מס שבח הורחבה ההגדרה של המונח "זכות במקרקעין", כך שהיא כוללת הרשאה במקרקעי ישראל המתחדשת מעת לעת. נטען כי מטרתם של שני סוגי המס היא זהה, ועל-כן יש להכיר בזכותם של ברי רשות גם לצורך היטל השבחה. השוואה דומה נעשתה לחוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961 (להלן: חוק מס רכוש), המחייב במס גם את מי שיש בידו רק רשות להחזיק בקרקע. יתרה מזאת, הגיונם של דברים מורה כי מקום בו הוכרו המשיבים כבעלי זכויות לצורך זכאות לפיצוי בגין תכנית פוגעת על-פי סעיף 197 לחוק, יש להכיר בהם כבעלי זכויות גם לגבי חיובים

הנובעים מאותו החוק. זאת, מאחר שבבסיסן של שתי הוראות החוק עומדים אותם העקרונות בדבר צדק חלוקתי וכן עשיית עושר ולא במשפט.

21. באשר לתחולתה של ההלכה שנקבעה בעניין קניית על המקרה דנן, נטען כי זו צומצמה לנסיבות אותו מקרה, שאינן חופפות לנסיבות המקרה שבפנינו: בעניין קניית מדובר היה במי שהוגדרה כברת רשות לתקופה קצרה ומוגדרת מראש, לשם מילוי חובותיה כלפי המינהל. הצדדים כיוונו לכך שרק לאחר השלמת התחייבויותיה תיחשב קניית כחוכרת לדורות. בענייננו לעומת זאת, לאורך תקופת החוזה נוהגים המשיבים בנכס כאילו היו חוכרים לדורות, ולכן ביקשו לבנות עליו בית גם לבנם. המינהל אף הצהיר כי הוא רואה בהם כבעלי זכות חכירה לדורות. המבקשת הוסיפה וטענה כי כיום הגישה הנהוגה בדבר פרשנות חוזים מתייחסת ללשון החוזה, תכליתו, נסיבות העניין, התנהגות הצדדים ואומד דעתם. במקרה דנן בחינתם של אלו מובילה למסקנה כי למעשה קיימת למשיבים זכות חכירה לדורות.

22. עוד ציינה המבקשת בטענותיה כי הטענה לפיה המינהל, אשר לא היה צד להליך עד כה, הוא שצריך לשאת בתשלום היטל ההשבחה, לא הועלתה על-ידי מי מהצדדים ועל-כן לא היה מקום לדון בה. כן צוין כי בקשתה להשלים את טענותיה בסוגיה זו בעל-פה נדחתה על-ידי בית המשפט קמא. לגופו של עניין סבורה המבקשת כי אם תקבל עמדתה לפיה יש לראות במשיבים כמי שמעמדם במקרקעין הוא כשל חוכרים לדורות, הרי שסעיף 21 כלל אינו חל בענייננו. כן הוטעם כי מסקנת בית המשפט המחוזי לפיה גביית ההיטל מן המשיבים תביא להעשרת קופת המבקשת פעמיים אינה נכונה: התשלומים שמעביר המינהל במסגרת ההסכם שהושג בינו לבין הרשויות המקומיות, מקורם בתקבולים שהמינהל גובה בעצמו, בעוד שכאשר עסקינן בהיטל השבחה, ועדות התכנון והבנייה הן שגובות את התשלום. על-פי ההסכם תשלום השבחה עבור בנייה בנכס אינו נכלל בסוג העסקאות המנויות מתוכן נדרש המינהל להעביר אחוז מסוים לוועדות המקומיות.

23. תשובת המינהל, שכאמור היא על דעתו של היועץ, גורסת כי הכרעה בשאלה האם ברי רשות בנחלות חקלאיות במקרקעי ישראל הם חוכרים לדורות כמשמעות המושג בתוספת, ועל-כן חייבים בהיטל השבחה, רלוונטית לאלפי ברי רשות בנחלות חקלאיות, ועל-כן אינה מצומצמת לעובדות עניינם של המשיבים.

24. לעמדתו, יש לראות בברי הרשות, ובהם המשיבים, חוכרים לדורות לצורך החיוב בהיטל השבחה. הוסבר כי הסיבה בגינה מוגדרים המשיבים כברי רשות היא

סיבה היסטורית גרידא: חוזי החכירה התלת צדדיים, במסגרתם הושכרה הקרקע לסוכנות היהודית לתקופות בנות שלוש שנים בכל פעם, וזו ניתנה ברישיון לאגודה החקלאית או למתיישבים, נכרתו על רקע תפקידה של הסוכנות היהודית, כגוף מיישב, ללוות את הקמתם ופיתוחם של ישובים חדשים על-ידי הלוואת כספים למתיישבים. הכוונה הייתה כי חוזי השכירות יימשכו עד אשר ייחתמו חוזי הלוואה בין האגודות החקלאיות לבין הסוכנות, אז תוכר הקרקע לאגודה, תירשם משכנתא על זכות החכירה בגין השקעות הסוכנות ויתבטלו תנאי ההשכרה. לאור האמור, נתקבלו במועצת מקרקעי ישראל מספר החלטות שמטרתן להבהיר כי למתיישבים עומדת זכות לקבל את נחלותיהם בחכירה לדורות כאשר אין בצידה חיובים נוספים. לטענת המינהל מהחלטות אלה, ובכלל זה החלטה מס' 823 מיום 10.2.1998, עולה כי למתיישבים, ובהם המשיבים, ישנה זכות להתקשר עמו בחוזי חכירה לדורות לגבי נחלותיהם. יחד עם זאת, הוסבר כי תנאי לחתימת חוזי החכירה הוא ביצוע פרצלציה, תהליך הנמשך זמן רב שגם בסופו לא מבשיל לכדי חתימת חוזי חכירה, ומסיבה טכנית זו טרם יושמה ההחלטה בהיקפים נרחבים יותר.

25. נטען כי בחינת מערכת הזכויות של המשיבים כלפי המינהל מעלה כי היא אינה שונה ממערכת זכויותיהם של חוכרים לדורות במשקים חקלאיים. בהקשר זה הובאה החלטת המינהל המעגנת את המנגנון לפיצוי מתיישבים בקרקע חקלאית שהוחכרה לזמן ארוך בעקבות השבת הקרקע למינהל, אשר חלה גם על המשיבים. כן צוינה החלטה מס' 823 הנזכרת לעיל. עוד צוין כי המתיישב אף זכאי למכור את זכותו לאחר, בכפוף לאישורים המתאימים מצד האגודה והמינהל הנובעים מאופי ההתיישבות ומטרתה, וכך כי המתיישב זכאי להוריש את זכותו בכפוף לסייגים מסוימים.

26. בהתייחס לפרשנות הראויה שיש ליתן לסעיף 2(א) לתוספת, נטען כי המחוקק אינו מתעקש על הגדרה פורמאלית של הזכות בה צריך להחזיק הנושא בהיטל, אלא מעדיף התייחסות מהותית שתקיים את ההיגיון לפיו מי שיישא בתשלום הוא מי שעתיד ליהנות מן ההשבחה לאורך השנים. בהתאם לכך, קובע סעיף 259(ד) לחוק כי כחוכר לדורות יראה גם מי שלא נרשמה לטובתו זכות שכזו בטאבו, על-אף שמדובר בדרישה קונסטרוטיבית לקיום הזכות. זאת, שהרי אין חולק כי הוא שייחנה מן ההשבחה הגם שזכותו לא נרשמה. לפי היגיון זה יש לחייב בתשלום ההיטל גם את מי שמעמדו בקרקע הוגדר באופן פורמאלי כמעמד של בר רשות מכוח חוזה שכירות מתחדש, הגם שבפועל זוכה הוא ליהנות מן הקרקע לאורך שנים.

27. המינהל הוסיף והתייחס להנמקת בית המשפט המחוזי המתבססת על סעיף 21 לתוספת, והבהיר כי סעיף זה עוסק בתחום היחסים שבין המינהל לבין הרשויות המקומיות. מטרת הסעיף היא לתת תוקף של חוק להסכם שהתגבש בין הצדדים, אשר הגיעו למסקנה כי לגבי קרקעות בהן חובת תשלום ההיטל מוטלת על המינהל, היא זה נוח ויעיל אם הלה יעביר לועדות המקומיות שיעור מסוים מן התקבולים השונים שמפורטים בהסכם, בלא צורך לעמוד בכל מקרה ומקרה על קיומה של השבחה או לאמוד אותה. יחד עם זאת, כאשר מדובר בחוכר לדורות, המינהל אינו חייב בתשלום ועל-כן ההסדר המעוגן בסעיף 21 אינו חל, שכן החוכר הוא שצריך לשאת בתשלום. על-כן, השאלה מי יחשב כחוכר לדורות לצורך התוספת עומדה בעינה.

28. עוד טען המינהל כי פסק הדין המנחה בסוגיית פרשנות דיני המס, ע"א 165/82 קיבוץ חצור נ' פקיד שומה רחובות, פ"ד לט(2) 70 (1985) (להלן: עניין קיבוץ חצור), קובע כי כללי הפרשנות המשמשים לפירוש חוקים ככלל, הם המשמשים גם כאשר עסקינן בחוקי מיסים, וכן כי יש לפרש חוק לפי התכלית החקיקתית אותה ביקש להשיג. על-כן, סבור המינהל כי יש לדחות את טענת המשיבים לפיה מאחר שעסקינן בחקיקה פיסקאלית, יש להעדיף פרשנות מצמצמת הפועלת לטובת הנישום, זאת כשם שאין להעדיף פרשנות הפועלת לרעתם. לשיטתו, פרשנות לפיה יש לראות במשיבים כחוכרים לדורות לצורך החוק, על-אף הגדרתם הפורמאלית בחוזה כברי רשות, היא הפרשנות אשר מגשימה את תכליתו.

לבסוף, נטען כי פסק הדין בעניין קניית עסק בבר רשות אשר הפיכתו לחוכר לדורות הותנתה במסגרת הסכם פיתוח דו-שלבי, בעוד שבענייננו אין מדובר בתחנת ביניים, ושכלול זכותם של המשיבים אינה תלויה בקיום תנאי המעוגן בחוזה השכירות בינם לבין המינהל, ועל-כן אין להקיש מן הקביעות שם לענייננו.

29. המשיבים מבהירים בפתח הדברים כי בניגוד לעמדת המבקשת, לשון החוק במקרה דנן היא ברורה ומובנת, ואינה מאפשרת לחייב בהיטל השבחה את מי שאינו בעלים או חוכר לדורות, הגם שאינם חולקים על התכלית העומדת בבסיס ההיטל. הוסבר כי כאשר לשון החוק ברורה וחד משמעית, אין לחרוג ממנה ולבחור בפרשנות אשר אינה עולה בקנה אחד עמה. למעלה מכך, כאשר מדובר בחוק פיסקאלי המטיל מס על נכסיו של אדם, יש לפרש את החוק פירוש "הוגן" ואילו מקום בו יש ספק באשר לפרשנות הנכונה עליו לפעול לטובת משלם המס. הוטעם כי המחוקק אינו נוהג לחולל שינוי מהותי כדוגמת הרחבת מעגל הנישומים, ללא קביעה מפורשת וישירה בחוק, למשל על דרך תיקונו. העובדה כי החוק לא תוקן, כפי שנעשה בחוק מיסוי מקרקעין

ובסעיף 259 לחוק שבנדון, מלמדת כי המחוקק אינו חפץ בשינוי האמור. יתרה מזאת, לטענת המשיבים אין ללמוד מהוראות חוק אחרות באשר לפרשנות שיש ליתן לחוק שבנדון לאור "הבדלים מהותיים" הקיימים בין החוקים.

30. לגישתם, על-פי הפסיקה נוסח ההסכם שנערך בין הצדדים הוא שמגדיר את טיבה של הזכות המשפטית המצויה בידי המשיבים, ולא אורך התקופה בה הם מחזיקים במקרקעין או ציפיותיהם לגבי העתיד. בית המשפט קמא בחן את מהות העסקה וקבע כי נסיבותיה העובדתיות אינן מלמדות על כך שמדובר בזכות חכירה או בעלות. הובהר כי ההסכם בין המינהל לבין האגודה החקלאית אינו נותן תוקף למעמד המתיישב הבודד המחזיק בנחלה, שכן הלה אינו מחזיק במסמך בכתב מהמינהל המעיד על זכויותיו בקרקע וחובותיו. אף אם ניתן היה לראות בהסכם ככזה המשקף זכויות חכירה, המדובר בזכויות האגודה ולא בזכויות המשיבים. לחילופין נטען, כי גם אם רכשו המשיבים זכויות מסוימות במקרקעין, אין מדובר בזכויות חכירה לדורות כמשמען בחוק המקרקעין, אלא לכל היותר מדובר בזכויות קניין כהגדרתן בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

31. בהתייחס להחלטות המינהל אשר הובאו בתגובתו והוזכרו לעיל, טוענים המשיבים כי רובן המוחלט מתייחסות באופן מפורש לחוכרים לדורות, ועל-כן אין רלוונטיות לענייננו. הודגש כי על-אף שהחלטת המינהל מס' 823 מעגנת את הזכות, ולמצער את האפשרות, כי ייחתמו עם המשיבים חוזי חכירה, כל עוד הדבר לא נעשה, לא ניתן לראות בהם כחוכרים לדורות. באשר להחלטה המתייחסת לפיצוי בגין שינוי ייעוד המקרקעין והחזרתו לידי המינהל, נטען כי לא מדובר בפיצוי הניתן בגין אובדן זכות קניינית, אלא פיצוי בעבור זירוז מסירתה של הקרקע למינהל.

32. אשר להשוואה בין החיוב בהיטל על-פי התוספת השלישית, לבין מתן פיצוי בגין תכנית פוגעת לפי סעיף 197 לחוק, המשיבים מפנים לקביעותיו של בית המשפט קמא המפורטות לעיל, בדבר ההבדלים המהותיים לדעתם בין הוראות החוק. הוסבר כי סעיף 197 לחוק, להבדיל מסעיף 2 לתוספת, מזכה בפיצויים כל מי שהוא "בעל זכות" במקרקעין, ולפיכך גם ברשות יכול לבוא בגדר הגדרה זו. כן הוסבר כי תכלית סעיף 197 היא בעיקר להגן על זכותו החוקתית של הפרט לקניין, הגנה המשתרעת על כלל בעלי הזכויות במקרקעין, ולא צדק חלוקתי. ממילא, גם אם ראוי לנקוט בפרשנות מרחיבה לצורך הגנה על מעמדו של פלוני כבעל זכות קניינית או מעין קניינית, אין הצדקה לנקוט בפרשנות מעין זו במקרה בו מבקשים להטיל עליו חיוב במס, בהיעדר חובה מפורשת.

33. לבסוף חזרו המשיבים על קביעותיו של בית המשפט המחוזי בדבר תחולת סעיף 21 לתוספת על המקרה שבנדון אשר פורטו לעיל, בהדגישם כי ההסכם הקובע את חובת העברת התקבולים מן המינהל לידי ועדות התכנון המקומיות הוא עניין פנימי להם, ועל-כן גם אם מדובר בשיטת חישוב חסרה, אין בכך כדי להעביר את עצם החבות אליהם. מעבר לכך, המשיבים סבורים כי ההלכה שנקבעה בעניין קניית, לפיה אין לחייב בהיטל השבחה את מי שמחזיק במקרקעין כבר רשות, יפה גם לעניינם.

דיון והכרעה

המסגרת הנורמטיבית

34. היטל השבחה נגבה מכוחו של סעיף 196א לחוק, המורה כדלקמן:

ועדה מקומית תגבה היטל השבחה בשיעור, בתנאים ובדרכים שנקבעו בתוספת השלישית ועל פיה.

החבות בהיטל ההשבחה נקבעה בסעיף 2(א) לתוספת השלישית, ולפיו:

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; היטל בעקבות אישור תכנית יחול על מקרקעין הנמצאים בתחום התכנית או הגובלים עמה בלבד.

אירוע המס המקיים את החבות בהיטל השבחה הוא אפוא מעשה ההשבחה המתרחש עם אישורה של תכנית אשר השביחה את המקרקעין והעלתה את שוויים. סעיף 2(א) לתוספת קובע כי החייב בהיטל הוא הבעלים, וכאשר מדובר במקרקעין מוכרים לדורות, מי שחייב בתשלום ההיטל הוא החוכר. המונח חכירה לדורות הוגדר בסעיף 1 לתוספת על-פי משמעותו בחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, אשר קובע בסעיף 3 כי חכירה לדורות היא שכירות לתקופה של למעלה מעשרים וחמש שנים. כאשר מדובר במקרקעי ישראל, כמו בענייננו, קובע סעיף 259(ד)(1) לחוק כי כחכירה לדורות תיחשב גם עסקת חכירה לדורות שלא נגמרה ברישום.

35. בענייננו, אין מחלוקת בין הצדדים באשר לעצם קיומו של מעשה ההשבחה, שכן מוסכם כי תכנית המתאר החדשה הגדילה את זכויות הבנייה המותרות במקרקעין המוחזקים על ידי המשיבים. כמו-כן אין חולק כי בהתאם לתכנית האמורה ביקשו

המשיבים להתיר להם לבנות בחלקה יחידת מגורים נוספת וכן חניה מקורה (בקשה שכאמור אושרה), וכי מדובר בפעולה אשר עולה לכדי מימוש זכויות במקרקעין לפי סעיף 1(א) לתוספת השלישית. המחלוקת בין הצדדים סבה סביב השאלה האם המשיבים נופלים בגדר רשימת החייבים בהיטל לפי סעיף 2(א), אם לאו.

36. על-מנת להשיב לשאלה פרשנית זו יש ליישם את המבחנים הנוהגים על-ידי בית משפט זה לצורך פרשנותו של חוק. בשלב ראשון יש לבחון את לשון החוק, שכן אין לקבל פרשנות אשר הלשון אינה יכולה לשאת, והיא שקובעת למעשה את גבולות הפרשנות (ראו א' ברק פרשנות תכליתית במשפט 415-417 (2003) (להלן: ברק – פרשנות תכליתית)). בשלב השני נבחנת תכלית החוק. תכלית זו מהווה שילוב של התכלית הסובייקטיבית והאובייקטיבית המונחת ביסוד החוק. המשמעות הלשונית אותה עלינו לאמץ מבין הפירושים השונים המשתמעים מלשון החוק, היא זו המגשימה את תכלית החוק על-ידי יצירת איזון ראוי בין האינטרסים והערכים השונים העומדים בבסיס החוק (שם, בעמ' 132-136; בג"ץ 6247/04 גורדצקי נ' שר הפנים (23.3.2010); דנ"א 7818/00 אהרן נ' אהרוני, פ"ד נט(6) 653, 686 (2005)). לבחינה זו אפנה כעת.

פרשנות לשונית

37. נקודת המוצא לפרשנותו של חוק היא כאמור לשון החוק. במקרה שלפנינו טוענים שני הצדדים כי לשון החוק תומכת בפרשנות שהם מציעים. המשיבים טוענים כי המונח חוכר לדורות הנזכר בסעיף 2(א) לתוספת מתייחס רק למי שמוגדר כחוכר לדורות במסגרת חוזה חכירה לטווח ארוך עם המינהל, כאשר מחזיקים במקרקעין המוגדרים כברי רשות במסגרת חוזה שכירות תלת שנתי המתחדש מעת לעת, אינם עונים להגדרה זו. ואכן, אין חולק כי המשיבים אינם הבעלים של המקרקעין שבנדון, וכן כי אינם חתומים על חוזה חכירה לדורות עם המינהל. זכותם במקרקעין שבנדון מעוגנת כאמור בחוזה שנכרת בין מינהל מקרקעי ישראל, לבין האגודה השיתופית בה הם חברים. יחד עם זאת, דומה כי זו אינה הפרשנות האפשרית היחידה, שכן המונח חוכר לדורות יכול להתפרש ככולל גם את מי שמהותית מחזיק במקרקעין כחוכר לדורות הגם שהוא כונה "בר רשות" בחוזה. זאת, לאור העובדה כי ישנם מקרים בהם תיתכן סתירה בין חזותו החיצונית של ההסכם אשר נחזה להעביר זכויות של ברי רשות גרידא, לבין תוכנו האמיתי.

38. ודוק, התפיסה לפיה מהותה של עסקה אינה מוכרעת אך בהתבסס על צורתה או הכותרת שנתנו לה הצדדים, בייחוד בהקשר של דיני מס, מצאה לא אחת ביטוי

בפסיקתו של בית משפט זה, אשר הדגיש את הצורך להתחקות אחר מהותה הכלכלית של העסקה, בין היתר בשל שיקולים של צדק ושוויון בדיני המס, על-מנת לקבוע את היקף חובות וזכויות הצדדים. בהקשר זה יפים דבריו של הנשיא א' ברק:

"מהותה של עסקה נקבעת לצורך דיני המס על-פי המהות הכלכלית האמיתית של העסקה. שם העסקה, או כינויה על-ידי הצדדים לה, איננו מכריע את מהותה של העסקה לצורך דיני המס. עיקרון זה הוא עיקרון מקובל זה שנים בדיני המס (ראו: ד"נ 16/82 פקיד השומה נ' צבי לידור, פ"ד לט(2) 757, רע"א 3527,4539/96 אקסלברד נ' מנהל מס רכוש, פ"ד נב(5) 385, 403; ע"א 5472/98 מנהל מס שבח נ' חברת הדרי החוף מס 63 בע"מ, פ"ד נו(1) 877). ביסודו עומדים שיקולים של מניעת תכנוני מס בלתי לגיטימיים, הגשמת צדק ושוויון בדיני המס וקידום ניטרליות מערכת המס. על-כן כינוי העסקה שבפנינו בשם פיקדון איננו מכריע את מהותה, ועלינו לבחון את מהותה הכלכלית של העסקה שבפנינו לצורך חיובה במע"מ" (ע"א 6722/99 מנהל מס ערך מוסף תל-אביב נ' משכנות כלל מגדלי הים התיכון בע"מ, פ"ד נח(3) 341, 347 (2004); כמו-כן ראו בג"ץ 438/10 עמותת הדיור המוגן בישראל נ' שר האוצר (7.3.2012)).

39. יתרה מזאת, עמדה זו אף מצאה ביטוי בפסיקה העוסקת בחבות בהיטל השבחה, אשר הדגישה את הצורך להכריע בשאלת מעמדו של מחזיק במקרקעין לפי מהותו האמיתית של ההסדר המעגן את זכויותיו, כפי שיפורט להלן. אוסיף כי בית המשפט קמא סבר אף הוא כי אם יתברר שתכליתו של ההסכם המסדיר את היחסים המשפטיים בין הצדדים שונה מחזותו, יוכל בית המשפט לבחון את חובות וזכויות הצדדים לפי מהותו האמיתית של ההסדר. זאת בהתבסס על פסק דינו התמציתי של השופט א' ברק (כתוארו אז) בפסק הדין בעניין קניית.

40. בקצרה יצוין כי בעניין קניית מדובר היה בהסכם פיתוח שנכרת בין מינהל מקרקעי ישראל, לבין קניית, במסגרתו התחייבה האחרונה לפתח חלקת מקרקעין ולהקים עליה מבנים. לפי תנאי ההסכם, החלקה תועמד לחזקתה של קניית, ובמידה שזו תשלים את עבודות הפיתוח בתוך פרק זמן מסוים, ייחתם עמה חוזה חכירה לדורות. השאלה שעמדה להכרעה הייתה מי מהצדדים יישא בתשלום ההיטל בגין השבחה שחלה במקרקעין במהלך תקופת הפיתוח, בעקבות אישור תכנית חדשה בקרקע שבנדון – קניית או המינהל. בית המשפט הכריע ברוב דעות (השופטים א' ברק ו-ג' ברק) וכנגד דעתו החולקת של השופט א' חלימה, כי בעת הטלת החיוב קניית לא הייתה חוכרת לדורות ועל-כן אין לחייבה בתשלום היטל השבחה. השופט ברק (כתוארו אז) ביסס

את מסקנתו זו על לשון החוזה שלשיטתו אינה מלמדת על כך שלקניית ניתן מעמד מידי של חוכרת לדורות, והוסיף כי:

”לא הובאה כל ראיה, לפיה הסדר זה אינו משקף את תכלית החוזה, וכי תכליתו תתגשם רק אם נראה בהסכם משום הענקה מיידית של חכירה לדורות מלווית ”בתנאי מפסיק”. אכן, היו להם לצדדים - ובעיקר למינהל מקרקעי ישראל - סיבות משלהם לבנות הסדר חוזי דו-שלבי, שעל פיו לא תהא המערערת תחילה חוכרת לדורות ורק לאחר מכן חוכרת לדורות. איני רואה כל סיבה לפרש הסדר זה באופן שונה מהתכלית אותה ראו הצדדים לנכון להגשים, כפי שזו עולה מלשון החוזה” (שס, בעמ' 787).

במילים אחרות, המסקנה אליה הגיע השופט ברק (כתוארו אז) היא כי במקרה זה כוונת הצדדים תאמה את לשון החוזה, דהיינו כי בתקופת הפיתוח מעמדה של קניית היה בגדר ברת רשות גרידא. יחד עם זאת, מדבריו עולה כי הוא אינו שולל אפשרות שבה במקום שבו ניתן יהיה להניח תשתית לכך שלשון החוזה אינה משקפת את התכלית העומדת בבסיסו, ניתן יהיה לראות בחוזה כהסכם המעניק מעמד שונה למחזיק מזה שנחזה הוא להעניק לפי לשונו. חיזוק לעמדה זו ניתן למצוא בדבריו של הנשיא מ' שמגר בדחותו בקשה לדיון נוסף על פסק הדין בעניין קניית, אשר הבהיר כי פסק הדין מבוסס על הערכה של מהות היחסים המשפטיים ששררו בין קניית לבין המינהל, כפי שמצאו עיגון בהסדרים החוזיים המסוימים ביניהם, וכי הסדרים עתידיים בעלי ”לבוש ניסוחי שונה” עשויים להוביל למסקנות שונות (דנ”א 1/89 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רמת גן נ' קניית ניהל והשקעות מימון בע”מ (8.5.1989)).

41. ואכן, גישה זו חזרה במספר פסיקות נוספות, אשר שבו והדגישו כי הקביעה האם מדובר במחזיק שהוא ברשות או חוכר לדורות, לצורך הכרעה בשאלת חבותו בהיטל ההשכחה, עליה להיעשות בהתבסס על מהותו האמיתית של ההסדר המעגן את זכויותיו במקרקעין. כך למשל, בעניין קוטליצקי נמצא כי יש לראות במחזיק כחוכר לדורות לצורך החיוב בהיטל, על-אף שתקופת החכירה הסתיימה ובהיעדר חוזה חכירה בתוקף, וזאת לאור האינדיקציות שהובאו בדבר מעמד המחזיק בפועל, ובכללן הטבות שונות להן זכה המחזיק בדומה למי שמעמדו בנכס הוא של חוכר לדורות (רע”א 6166/12 קוטליצקי נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה בתל-אביב יפו (23.12.2012); כמו-כן ראו רע”א 10074/05 הוועדה המקומית לתכנון ובניה ירושלים נ' גרוסברד (29.10.2006)). יוער כי המסקנה אליה הגיע השופט א' רובינשטיין בדבר טיב הזכות של המחזיק במקרקעין הייתה שונה בכל אחד מהמקרים המוזכרים לעיל, וזאת לאור בחינה

של מכלול הנסיבות והנתונים הרלוונטיים למקרה ובכללם מערכת היחסים החוזית הקיימת בין הצדדים.

42. בהתבסס על האמור עד כה ישנו קושי לקבל את עמדת המשיבים, אשר סברו כי הקביעות בעניין קניית בדבר חובתה בתשלום ההיטל ככרת רשות בקרקע של המינהל, מחייבות גם במקרה שבפנינו. כאמור לעיל, בעניין קניית הגיע בית המשפט למסקנה כי תכלית החוזה שנכרת בין קניית לבין המינהל, כמו-גם אומד דעת הצדדים בעת כריתתו, עולה בקנה אחד עם לשון החוזה, ועל-כן לא היה בסיס למסקנה כי מעמדה של קניית בחלקה אינו אלא של כרת רשות גרידא. יחד עם זאת, בענייננו מדובר בהסדר חוזי שונה בצורתו, בתכליתו ובנסיבות כריתתו, באופן המחייב בחינה נפרדת ועצמאית של השאלה האם במקרה דנן קיימת חפיפה בין כוונת הצדדים לחוזה לבין לשונו, אם לאו.

43. לסיכום חלק זה, עולה כי עקרונית תיתכן פרשנות אפשרית נוספת לזו המוצעת על-ידי המשיבים, לפיה חוכר לדורות לצורך סעיף 2(א) לתוספת ייחשב גם מי שמעמדו במקרקעין עולה מבחינה מהותית לכדי חוכר לדורות. זאת, בהתבסס על נסיבות המקרה ובראשן תכנה האמיתי של העסקה המעניקה לו את זכויותיו במקרקעין ולא רק חזותה, אפשרות אשר הוכרה כאמור בפסיקת בית משפט זה, בייחוד בהקשר של דיני מס. השאלה שיש לבחון כעת היא, האם אפשרות לשונית זו רלוונטית לענייננו, דהיינו האם מעמדם של המשיבים בחלקה שבנדון אכן עולה לכדי מעמד של חוכרים לדורות, הגם שמכונים הם בחוזה המשבצת ברי רשות. בחינה זו תיעשה לאור האינדיקציות הקיימות בדבר טיב מעמדם של המשיבים בחלקה, אשר בחלקן הן אינדיקציות פנימיות שמקורן בחוזה המשבצת התלת שנתית, המהווה את הבסיס למערכת היחסים החוזית שבין המינהל לבין האגודה ומתיישביה, ובחלקן אינדיקציות חיצוניות לחוזה המלמדות על היקף זכויותיהם וחובותיהם של המתיישבים.

אינדיקציות פנימיות

חוזה המשבצת – רקע

44. ככלל, המדיניות של מועצת מקרקעי ישראל, כפי שמצאה ביטוי בהחלטה מס' 1 משנת 1965 היא להחכיר קרקע חקלאית בחכירה לדורות, לתקופה של 49 שנים עם זכות לחכירה ל-49 שנים נוספות. חוזה המשבצת, אשר עוצב בתחילת שנות ה-60 לאחר הקמת מינהל מקרקעי ישראל והוחל על שטחי יישובים שנמסרו לחוכרים ללא רישיון מסודר בספרי המקרקעין, נועד היה להקים מערכת חוזית של מסירת קרקע

לצרכי התיישבות עד שיוסדרו ההיבטים המשפטיים שיאפשרו חתימת חוזה לדורות ורישום החכירה בספרי המקרקעין. ניתן להצביע על שני סוגים של חוזי משבצת: חוזה דו-צדדי שבין מינהל מקרקעי ישראל לבין אגודה להתיישבות חקלאית רשומה (לרבות קיבוץ, מושב, מושב שיתופי או כפר שיתופי); וחוזה משולש, שהצדדים לו הם מינהל מקרקעי ישראל, האגודה השיתופית והסוכנות היהודית. חוזים מהסוג האחרון היו נהוגים במשך שנים, ובמסגרתם נמסרה הקרקע בהרשאה לסוכנות היהודית, אשר כרתה עם האגודות (אשר חתמו על החוזה בשם חברי האגודה) הסכם בו התחייבו האגודות לקיים את מטרות ההתיישבות בתמורה לקבלת תקציבים להקמתם ופיתוחם של יישובים חדשים. בחלוף הזמן סיימה הסוכנות את תפקידה וההתקשרות נעשתה ישירות מול האגודות החקלאיות.

45. בענייננו, כאמור לעיל, עסקינן בחוזה שכירות דו-צדדי שנערך בין מינהל מקרקעי ישראל ובין האגודה החקלאית השיתופית גבעת עדה. המלומד ג' ויתקון מסביר בספרו דיני מקרקעי ישראל (מהדורה רביעית, 2009) (להלן: ויתקון), כי מטרתו של חוזה המשבצת היא לנצל את השטח לצרכי חקלאות בלבד, ובכלל זה להקמת מבנים משקיים למטרות חקלאיות וכן להקמת יחידות מגורים. האגודה מתחייבת להקים לבסס ולפתח את ההתיישבות בשטח המשבצת לאורך תקופת השכירות, ולגרום לכך שהישוב יאוכלס על-ידי מתיישבים חקלאיים, וכי זו תעובד על-ידי זריעה, נטיעה והקמת מבנים למשקים חקלאיים (שם, בעמ' 951-952). כפועל יוצא ממטרות אלה, החוזה כולל שורה של הגבלות על האגודה, כמו-גם על חבריה, באשר ליכולת השימוש בקרקע וכן העברת הזכויות בה, שבחלקן יפורטו בהמשך. לצורך כך, נמסרת לחבר האגודה הזכות להחזיק ולהשתמש בחלקה שהוקצתה לו על-ידי האגודה, אולם הוא אינו נדרש לשלם לאגודה תמורה עבור זכותו.

46. ודוק, בעל הנחלה אינו מהווה צד ישיר לחוזה המשבצת עליו חתומה האגודה. המשיבים הדגישו עובדה זו בתשובתם, הגם שלא ברור איזו נפקות עלינו לייחס לה בהקשר של הסוגיה שבמחלוקת. אין חולק כי אלמלא חוזה המשבצת שבנדון אשר מעגן את זכותה של האגודה לעשות שימוש במשבצת, נשמט הבסיס החוקי לעצם הימצאותם של המשיבים ושכמותם בחלקותיהם. חוזה המשבצת מתייחס בצורה מפורשת לחברי האגודה ומעגן את זכויותיהם בחלקות שברשותם ואת המגבלות להן הם כפופים, באופן שאינו מותיר מקום לספק בדבר חשיבותו לצורך בחינת טיב מעמדם במקרקעין. יתרה מזאת, החלטת המינהל מס' 970 אליה גם התייחס בית המשפט המחוזי בפסק דינו, מבהירה כי הפסקת החברות באגודה אין משמעותה ביטול זכותו של המתיישב בנחלתו

מבחינת המינהל, ואין בה כדי לשנות מן המערכת החוזית הקיימת בין המינהל לבין האגודה והמתיישב המבוססת כאמור על חוזה המשבצת.

47. חוזה המשבצת הוא לתקופה של שלוש שנים או חמש שנים בלבד, המקרה הראשון הוא הרלוונטי לענייננו. ויתקון מסביר כי הסיבה לכריתתם של חוזי המשבצת לפרק הזמן האמור, טמונה בהוראות פקודת העברת קרקעות המקרקעין משנת 1940, אשר קדמה לחוק המקרקעין והייתה בתוקף עד ל-1.1.1970 (שס, בעמ' 954-955). הפקודה הגדירה כי שכירות לתקופה העולה על שלוש שנים תהווה "דיספוזיציה" במקרקעין, וזו לא תהא תקפה כל עוד לא תירשם. נוכח האמור, במקרים בהם לא התאפשר רישום החכירה בטאבו, היו הצדדים מתקשרים בחוזים לתקופה בת שלוש שנים בכל פעם, זאת, "הגם שבבסיס הדברים הייתה כוונה להתקשרות לטווח ארוך" (שס, בעמ' 953). כן הוסבר כי טעם נוסף לכריתת החוזה לפרק זמן של שלוש שנים מקורו בנוסחו הישן של חוק נכסי המדינה, תשי"א-1950, שהיה בתוקף עד שנת 1960, אשר קבע כי לעריכת חוזי שכירות על-ידי המדינה בקרקע חקלאית שגודלה עולה על 100 דונם לתקופה ארוכה משלוש שנים נדרש אישור ועדת הכספים של הכנסת. כמו-כן נדרש אישור הכנסת כאשר מדובר בחוזי חכירה לתקופה העולה על 10 שנים (שס, בעמ' 954).

48. מן האמור עולה כי ביסוד חוזי השכירות שנערכו עם האגודות השיתופיות עמדה כוונת המינהל להתקשרות לטווח ארוך. כוונה זו נלמדה בראש ובראשונה מן המטרות שמונחות ביסוד ההתקשרות, ובראשן הרצון ליישב ולפתח את הקרקע החקלאית על-ידי האגודות השיתופיות וחבריהן. מטרת אלה וודאי שלא ניתנות להשגה תוך שנים בודדות, אלא שמדובר בתהליכים הנמשכים לאורך עשורים רבים. כוונה זו אף נלמדה מדפוס פעולתו של המינהל באותה תקופה, אשר חתם על חוזי חכירה עם כמעט מחצית מן הקיבוצים והמושבים השיתופיים. הסיבות בגינן נמנע המינהל להמשיך ולחתום על חוזי חכירה עם יתר המושבים הן כאמור סיבות טכניות – היסטוריות שעניינן במסגרת החקיקתית שהייתה בתוקף ולא אפשרה להתקשר בחוזים לפרק הזמן האמור. הדברים עולים בקנה אחד עם טענת המינהל, אשר הוסיף והסביר כי גם כיום ישנו מכשול טכני המסכל את האפשרות להתקשר בחוזי חכירה עם המתיישבים ולרשום את זכותם בדמות היעדר פרצלציה, תהליך הכרוך בזמן ובמשאבים שאינם בנמצא במועד זה (ראו גם ויתקון, בעמ' 961).

49. אכן, חוזי השכירות התלת שנתיים אינם כוללים התייחסות לזכות השוכר להאריך את תקופת השכירות, ואף אינם מקנים לאגודה זכות בכורה לקבלת זכות

שכירות על שטחי המשבצת, אולם הסיבה לכך היא שהכנסת סעיף מסוג זה לחוזה משמעה עקיפת ההתחייבות לרישום העסקה. בפועל, החוזים מתחדשים מעת לעת, ובמקרה של המשיבים כבר למעלה מ-40 שנה. יתרה מזאת, למתיישבים ושכמותם עומדת הזכות להתקשר בחוזה חכירה עם המינהל בנוגע לקרקע שבה הם מחזיקים, ברגע שיוסר מכשול הפרצלציה וניתן יהיה לרשום את הזכויות במקרקעין, כאמור בהחלטה מס' 823 בדבר החכרת קרקע לנחלות בחוזי חכירה לדורות במושבי עובדים ובכפרים שיתופיים מיום 10.2.1998 (סעיפים 2 ו-6 להחלטה). זכות זו, גם אם אין היא מכריעה לעניין סיווג זכותם הקניינית של המשיבים, בוודאי מהווה אינדיקציה לכוונת המינהל להתקשר עם המשיבים לטווח ארוך, ואף לטיב מעמדם בפועל במקרקעין.

50. זאת ועוד. כוונת המינהל להתקשר עם האגודה לטווח ארוך נלמדת אף מתנאי החוזה אשר יפורטו להלן, ולא רק מהנסיבות שהובילו לכריתתו באופן זה, הן מבחינת החיובים שיש בו בכדי להטיל על האגודה ומתיישביה והן בשל הזכויות שהוא מעניק להם. זכויות אלה מהוות אינדיקציות נוספות לכך שמעמדם בפועל של המשיבים הוא כשל מתיישבים בעלי חוזי חכירה לדורות עם המינהל.

תנאי חוזה המשבצת

51. תנאי ראשון המלמד על כוונת הצדדים להתקשר בחוזה ארוך טווח מצוי בסעיף 9 לחוזה המשבצת, אשר קובע כי האגודה מתחייבת לשלם את כל המיסים, האגרות והארנונות – לרבות היטל השבחה – החלים על המשבצת המושכרת לפי חוק, וזאת בין אם מדובר במסים החלים על המחזיק ובין אם על הבעלים. דומה כי אילו מעמדה של האגודה ומתיישביה במקרקעין אכן היה ארעי במהותו כפי שנחזה להיות מבחינה פורמאלית, הרי שלא הייתה הצדקה לחייב את האגודה בתשלומים האמורים. במובן זה הוראה זו מהווה אינדיקציה לאופן שבו רואה המינהל את האגודה ומתיישביה כמי שעתידים להחזיק בקרקע לטווח ארוך ולנהוג בה מנהג בעלים באופן המצדיק לחייבם בתשלומים האמורים. קשה להלום כי האגודה תחויב בתשלומים אלה אילו מעמדה בפועל בקרקע היה אכן זמני כפי שנחזה הוא להיות, וכי היא עתידה להחזיק בה אך לפרק זמן קצר בן שלוש שנים. תנאי זה אף יש בו כדי להשוות את מעמדם של המתיישבים במקרקעין מכוח חוזה המשבצת, מבחינת החובות המוטלות עליהם כמחזיקים במקרקעי המינהל, למעמדם של חוכרים לדורות אשר נושאים גם הם בחובות אלה.

52. דוגמא נוספת להשוואת מעמדם של ברי הרשות לעומת החוכרים לדורות מבחינת היקף החיוב מצויה בסעיף 7 לחוזה המשבצת, אשר קובע כי עבור השנה השנייה והשלישית של תקופת השכירות, האגודה מתחייבת לשלם למינהל דמי שכירות אשר שיעורם יקבע על יסוד החלטות מועצת מקרקעי ישראל בנוגע לדמי חכירה. כלומר, על-אף שמדובר בחוזה שכירות קצרת מועד לשלוש שנים, שיעור התשלום בגין השימוש במקרקעין כמוהו כשל תשלום בגין זכות חכירה במקרקעין.

53. זאת ועוד. סעיף 8 לחוזה המשבצת קובע כי האגודה רשאית להעביר לאחר את זכויותיה שבחוזה, בכפוף לאישור המינהל אשר רשאי להתנות את הסכמתו. סעיף 19 ב לחוזה מתיר גם העברה של זכויות במקרקעין על-ידי חבר אגודה, וקובע כי הלה רשאי להעביר או למסור את זכויות השימוש שלו במשקו, ובכלל זה בית המגורים, בכפוף להסכמת המינהל (בכתב ומראש) ולהסכמת האגודה. הסדר דומה חל גם לגבי החוכר לדורות המבקש להעביר את זכויותיו לאחר בתמורה או שלא בתמורה. למען שלמות התמונה אוסיף, כי ככלל זכותו של בר הרשות היא זכות אישית הניתנת מכוח הסכם המתווה את התנאים למתן הרישיון ולהפסקתו, זאת להבדיל מזכות במקרקעין המעניקה לבעליה זכות קניינית בנכס. ככזו, מדובר בזכות שביסודה אינה ניתנת להעברה או להורשה (נינה זלצמן "רישיון במקרקעין" הפרקליט מב 24, 39-40, ה"ש 62 (1995)). יחד עם זאת, כאשר התעוררה שאלת חופש הדיספוזיציה שיש למי שבידו זכות של בר רשות, נפסק כי על-אף שזכות השימוש היא ביסודה זכות אישית, דבר עבירותה והתנאים לעבירותה ניתנים להסכמה בין מקבל השימוש ומעניק השימוש במסגרת הסכם הרישיון ביניהם (ראו ע"א 103/89 אזוראי נ' אזוראי, פ"ד מה(1) 477, 481 (1991)). 314 (2002); כן ראו ע"א 103/89 אזוראי נ' אזוראי, פ"ד מה(1) 477, 481 (1991)). בענייננו, כאמור, הסכם הרישיון הוא חוזה המשבצת, אשר כולל תנאי המתיר למתיישבים להעביר את זכותם במקרקעין על-אף היותם ברי רשות במקרקעין, בכפוף להסכמת המינהל והאגודה. יוער כי מטרתה של הגבלת העבירות, אשר אף היא חלה הן על ברי רשות הן על חוכרים לדורות, היא לאפשר למינהל לפקח על המתקשרים איתו, ועל יכולתו לגבות דמי הסכמה (כפי שיוסבר להלן) או להתנות תנאים להעברת הזכות (ראו בע"מ 445/05 איזמן נ' מחלב, פס' כ"ב (2.8.2006)).

54. תנאי נוסף להעברת זכות החכירה כאשר מדובר במקרקעי ישראל הוא תשלום דמי הסכמה, זאת למעט במקרים בהם בעל הזכות פטור מתשלום, והכול בכפוף לתנאי חוזה החכירה (ויתקון, בעמ' 866). תשלום זה נגבה על-ידי המינהל בתמורה להסכמתו להעברת זכות חכירה, ומקורו בתנאי חוזה החכירה שבין החוכר לבין המינהל וכן בהחלטת המינהל מס' 534. סמכות הרשות לדרוש את תשלום דמי ההסכמה נבחנה,

הוכרה ואושרה על-ידי בית משפט זה (ראו: בג"ץ 5889/08 עזבון רבקה פורמן ז"ל נ' קרן קיימת לישראל, פס' 2 והאסמכתאות המובאות שם (3.10.2011)). על-פי הסכם המשבצת שבנדון, תנאי זה חל גם לגבי העברת זכויותיו של בר הרשות, כאמור בסעיף 19 להסכם, הקובע כי העברת או מסירת זכויות השימוש על-ידי חבר האגודה דינה כדין העברת זכות חכירה לענין תשלום דמי ההסכמה.

55. יוער כי סוגיית חוקיות החיוב של ברי רשות במקרקעין בדמי ההסכמה התעוררה במספר מקרים, בין היתר בשל נוסחה של החלטה מס' 534 של מינהל מקרקעי ישראל הקובעת את שיעור דמי ההסכמה. לפי החלטה דמי ההסכמה ישולמו במקרה של העברת זכות חכירה, המוגדרת בהחלטה כזכות שכירות במקרקעין או זכות לקבל זכות שכירות במקרקעין. כנגד החיוב נטען כי זכותם של ברי הרשות אינה עולה לכדי זכות חכירה כהגדרתה בהחלטה. טענה זו נדחתה על-ידי בית המשפט המחוזי, במקרה שנסיבותיו כמעט זהות למקרה שלפנינו, אשר סבר כי חיוב ברי רשות במקרקעי המינהל מכוח חוזה משבצת, מתיישב עם תכלית ומטרת החלטה מס' 534 (ת"א (מחוזי מר') 7601-05-08 אהרוני נ' מינהל מקרקעי ישראל (2.11.2011)). יצוין כי הקביעה לפיה יש לחייב ברי רשות בתשלום דמי הסכמה אושרה במספר פסקי דין של הערכאות דלמטה (ראו למשל ה"פ (שלום אש') 281/05 יואל נ' מינהל מקרקעי ישראל מחוז ירושלים (29.6.2008); ה"פ (שלום נצ') 1062/04 מיכאל נ' מינהל מקרקעי ישראל – נצרת עילית (16.2.2006)). ואולם, סוגיית תחולת החלטה מס' 534 על ברי רשות בקרקעות המינהל טרם הוכרעה על-ידי בית משפט זה. יחד עם זאת, בעניין בר לב, אשר עסק במכירת זכויות של רישיון שימוש במשק, נפסק כי מקום שבו מתעוררת מחלוקת באשר לזהות החייבים בתשלום דמי הסכמה, יש לפנות לחוזה שבין הצדדים לעסקת המכירה ולבחון על מי הוטלה חובת התשלום (ע"א 2180/98 בר לב נ' הסוכנות היהודית, פ"ד נה(3) 220, 229 (2001)).

56. מבלי שאקבע מסמרות בסוגיה, אבהיר כי התמונה המצטיירת היא כי בפועל תשלום זה נגבה על-ידי המינהל הן מברי רשות הן מחוכרים לדורות, המבקשים להעביר את הזכויות שברשותם לאחר, ובמובן זה מדובר באינדיקציה נוספת המלמדת על הדמיון במעמדם בפועל של המשיבים למעמדם של החוכרים לדורות.

57. יתרה מזאת, הסכם המשבצת אף מעגן את זכותם של המשיבים להעביר את זכויותיהם במקרקעין במקרה של מיתה וקובע כי בעת פטירת אחד מבני הזוג שהם חברי אגודה המחזיקים במשק, תעבורנה זכויות השימוש לבן הזוג שהניח אחריו (סעיף 19ג(1)). בהיעדר בן זוג תעבורנה זכויות השימוש לאחד מילדיו של המחזיק (סעיף

19ג(2)). למעלה מכך, הגם שעל-פי החוזה זכותו של בר הרשות במקרקעין אינה מהווה חלק מעיזבונו, סעיף 19ג(4) קובע כי כל אחד מבני הזוג שהוא חבר אגודה המחזיק במשק, רשאי להורות בצוואתו למי תימסרנה זכויות השימוש שלו. הוראות דומות חלות גם כאשר מדובר במשק עזר (סעיף 19ד להסכם). גם כאן קובע הסכם החכירה בין המינהל לבין החוכרים לדורות הסדר דומה להעברת זכות החכירה במקרה של פטירת בעל הזכות (ויתקון, בעמ' 1029-1028).

58. ביטוי נוסף למעמד בפועל של חברי האגודה נמצא בסעיף 21 לחוזה המשבצת המעגן את זכותה של האגודה לקבל פיצוי בגין השבת המקרקעין חזרה למינהל בעקבות שינוי ייעוד המקרקעין. הסעיף קובע כי האגודה זכאית לפיצוי בגין כל זכויותיה והשקעותיה, לרבות עבור המחוכרים שבמשבצת. החלטה מס' 13 של מינהל מקרקעי ישראל, אליה מפנה המינהל בתגובתו, עניינה בנוהל הפסקת חוזה חכירה לקרקע חקלאית ובמסגרתה קבועים הכללים לקביעת שיעור הפיצויים עבור החזרת קרקע חקלאית למינהל. החלטה זו בוטלה לאורך השנים, והוחלפה בשורה של החלטות שקבעו הסדר דומה בעיקרו, האחרונה שבהן היא החלטה מס' 1297 מיום 6.11.2013. על-פי ההחלטה, פיצוי לחוכר או לשוכר יינתן עבור הפסד הכנסה עתידי שנגרם כתוצאה מהפסקת החוזה ו/או בגין ההשקעות בקרקע, וזאת בשים לב לסוג החוזה ולנסיבות בגינן מוחזרת הקרקע. על-פי ההחלטה, "חכירה" מוגדרת כ"קרקע המוחכרת לשימוש חקלאי לתקופה העולה על 5 שנים, בין שהקרקע נמסרה בדרך של נחלה ובין שלא בדרך של נחלה, לרבות קרקע המושכרת בתנאי נחלה בחוזה משבצת לתקופה של שלוש שנים המתחדש מעת לעת (ההדגשה שלי – ע.א.)" (סעיף הגדרות).

59. במילים אחרות, במסגרת קביעת עצם הזכאות לפיצוי בגין השבת המקרקעין לחזקתו, המינהל אינו מבחין בין מי שבידו חוזה חכירה לדורות לבין מי שמהווה בר רשות במקרקעין מכוח חוזה המשבצת התלת שנתי בין המינהל לבין האגודה. בשני המקרים זכאים המתיישבים לפיצוי בגין השקעותיהם במקרקעין. המשמעות שיש ליתן להחלטה זו לצורך הקביעה בדבר מעמד בפועל של המשיבים מתעצמת לאור ההלכה הפסוקה, לפיה רישיון שימוש הניתן לביטול ככלל אינו מקנה לבעליו זכות לקבל פיצויים בעקבות ביטול הרישיון, אלא אך פיצויים בגין השבתת הקרקע ואף זאת מכוח שיקולי צדק (ראו ע"א 618/05 דיאמנשטיין נ' מחלקת עבודות ציבוריות – מדינת ישראל (21.3.2007)); כן ראו ע"א 304/80 לוי נ' מנהל מחלקת עבודות ציבוריות, פ"ד לו(4) 617, 623 (1982)).

60. טענתם העיקרית של המשיבים בהקשר זה היא כי לא מדובר בפיצוי בגין אובדן זכות קניינית של אדם על אדמתו אלא פיצוי בעבור זירוז מסירתה על הקרקע למינהל. לגישתי, מבלי להכריע בשאלה מהי תכלית הפיצוי שניתן בגין שינוי יעוד המקרקעין והשבתם למינהל, החלטה זו מהווה אינדיקציה נוספת לאופן שבו המינהל רואה את המשיבים ושכמותם, כמי שמעמדם חורג מהגדרתם כברי רשות. כך, המינהל אינו מבחין בין מי שבידיו חוזה חכירה לדורות לבין מי שמהווה בר רשות מכוח חוזה המשבצת התלת שנתי בין האגודה לבין המינהל, "המתחדש מעת לעת". אלה כמו אלה נופלים תחת הגדרת בעלי זכות "חכירה" ועל-כן זכאים לפיצוי על-פי אותם קריטריונים הקבועים בהחלטה.

טיכום ביניים

61. התמונה המתקבלת מן הדיון שערכתי עד כה היא כי מבחינה מהותית מערך הזכויות והחובות החל על מתיישבים בעלי חוזי חכירה לדורות עם המינהל, זהה לזה של מתיישבים המוגדרים בחוזה המשבצת כברי רשות במקרקעי המינהל: ברי הרשות כמו-גם החוכרים לדורות זכאים להעביר את זכותם לאחר; עבירות הזכות מותנית בשני המקרים בקבלת אישור המינהל; דמי ההסכמה הנגבים על-ידי המינהל במקרה של העברת זכויות מוטלים על ברי רשות ועל חוכרים לדורות כאחד; ההסדר החל על ברי הרשות בדבר העברת זכויות במקרקעין במקרה של מיתה חל גם במקרה של חוכרים לדורות; מדיניות הפיצוי במקרה של החזרת הקרקע למינהל בעקבות שינוי ייעוד זהה מוחלט בשני המקרים באופן שווה. לכל אלה מתווספת המסקנה האמורה בדבר תכליתו האמיתית של חוזה המשבצת ממנו יונקות זכויותיהם של המתיישבים את חיותן ותקפותן, כחוזה להתקשרות ארוכת טווח, הנלמדת הן מהמטרות שעמדו בבסיס כריתתו והן מן הנסיבות ההיסטוריות שהוביל לגיבושו בצורתו זו, כמו-גם מן ההתחייבויות שנטלה על עצמה האגודה, לשאת בכלל האגרות, המיסים והארנונות החלים על המשבצת המושכרת.

זאת ועוד. ניתן להצביע על אינדיקציות נוספות בדבר מעמדם של המשיבים ושכמותם במקרקעין, חיצוניות לחוזה המשבצת, המלמדות אף הן כי מבחינה מהותית מעמדם הוא כשל חוכרים לדורות, כפי שיפורט להלן.

62. אינדיקציה ראשונה עניינה בסוגיית הפיצוי הניתן מאת הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, בגין תכנית הפוגעת בערך המקרקעין – סוגיה אליה התייחסו בהרחבה הצדדים במסגרת טיעוניהם – המעוגן בסעיף 197(א) לחוק, וזוהי לשונו:

נפגעו על ידי תכנית, שלא בדרך הפקעה, מקרקעין הנמצאים בתחום התכנית או גובלים עמו, מי שביום תחילתה של התכנית היה בעל המקרקעין או בעל זכות בהם זכאי לפיצויים מהוועדה המקומית, בכפוף לאמור בסעיף 200.

לטענת המבקשת, מקום בו נמצאו ברי רשות כדוגמת המשיבים, זכאים לפיצוי בגין תכנית פוגעת על-פי סעיף 197 לחוק בשל היותם בעלי זכות במקרקעין, עליהם להיחשב כבעלי זכות גם לצורך החיוב בהיטל השבחה המוטל בגדרי אותו החוק. המשיבים, מנגד, אינם חולקים על עצם זכאותם לפיצוי, אולם סבורים כי התכלית המונחת בבסיס פיצוי זה היא שונה מזו המונחת בבסיס החיוב בהיטל, ועל-כן אין מקום להשוות בין הוראות החוק, שהיקף תחולתן הוא ממילא שונה.

63. ראשית, יובהר כי אכן המסקנה לפיה ברי רשות במקרקעין כדוגמת המשיבים, זכאים לפיצוי בגין תכנית פוגעת על-פי סעיף 197(א) לחוק אינה מתחייבת מלשון הסעיף, הקובע כי מי שזכאי לפיצוי הוא בעל המקרקעין או בעל זכות במקרקעין. שאלת הפרשנות שיש ליתן למונח "בעל זכות במקרקעין" נדונה בפני משפט זה, אשר הביע את עמדתו העקרונית לפיה גם ברשות מכוח הסכם פיתוח עם המינהל נמצא במעגל הזכאים להגשת תביעה לפי סעיף 197 לחוק (ראו ע"א 10182/07 אלונית בניה ופיתוח בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה כרמיאל (23.12.2009); כן ראו ע"א 1950/96 כפר אז"ר נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה – אוננו (20.7.1998)).

64. אוסיף כי במסגרת ערר שהגיע לפתחה של וועדת הערר המחוזית – מרכז, נפסק כי למושב המחזיק במקרקעין כבר רשות מכוח הסכם הרשאה עם הסוכנות היהודית, יש זכות לקבל פיצוי עקב פגיעה, וזאת תוך הסתמכות על לשון החוק לפיה גם בעלי זכות במקרקעין זכאים לפיצוי (ערר) (ועדת ערר לתכנון ובניה המרכז) 98/97 חגור מושב להתיישבות חקלאית שיתופית בע"מ נ' ועדה מקומית לתכנון ובנייה דרום השרון (15.11.1999); כמו-כן ראו ויתקון, בעמ' 115-116). בהחלטת הוועדה הוטעם כי לאור

שכחותה של הזכות מכוח חוזה המשכצת, באמצעותה מוסדרים שטחים ניכרים במדינת ישראל, הקביעה לפיה זכות זו אינה נופלת בגדר סעיף 197 לחוק תיצור לשיטתה מצב "בלתי נסבל", בשל הפגיעה הקשה שעלולה להיגרם לתושבי אותם ישובים בעקבות אישורן של תכניות כאלה ואחרות. עוד הטעימה הוועדה, כי לאור תכלית החקיקה שבנדון אין כל הצדקה להעמיד את אותם בעלי זכויות במצב נחות, למשל ביחס לחוכרים, והוסיפה כי על-אף שמדובר בחוזה לשלוש שנים בלבד, זהו חוזה קיים המתחדש לאורך עשרות שנים ואין כל מניעה כי ימשיך גם בעתיד.

65. מבלי שאכריע במסגרת זו בשאלה האם ברשות כבמקרה דנן יחשב כבעל זכות במקרקעין הזכאי לפיצוי על-פי סעיף 197 לחוק, דומה כי בפועל מתיישבים אשר מעמדם בקרקע זהה לזה של המשיבים בענייננו אכן מוכרים כזכאים לפיצוי כאמור. יתרה מזאת, בענייננו המשיבים אף אינם חולקים על עצם זכאותם לפיצוי על-פי הסעיף. אלא, שהם טוענים כאמור לעיל לקיומם של הבדלים מהותיים הן מבחינת לשון החוק בכל אחת מן ההוראות שבנדון, הן מבחינת התכלית העומדת בבסיסן. הבדלים אשר לטענתם מצדיקים את ההבחנה בין החייבים בהיטל לבין הזכאים לפיצוי.

66. ואכן, לא ניתן להתעלם מן השוני בין ההסדרים המתבטא בכמה מובנים. כך למשל גובה הפיצוי הניתן בגין פגיעה עומד על 100% מערכה בעוד שגובה ההיטל הוא 50% מערך ההשבחה. כמו-כן סעיף 197 כולל הוראה מיוחדת לעניין תקופת ההתיישנות בניגוד לתביעה להיטל השבחה. הבדל נוסף נעוץ בכללים למתן פטור הרלוונטיים להסדר הפיצוי בגין תכנית פוגעת. על-אף האמור, לגישתי, החיוב בהיטל השבחה והפיצוי בגין תכנית פוגעת קשורים זה בזה מבחינת מהותם בקשר הדוק, הגם שהם נבדלים זה מזה בהוראותיהם. ביסוד חובת הפיצוי ישנם שני שיקולים, האחד, הוא העקרון שלפיו על הציבור בכללותו לשאת בנזק שנגרם לבעל המקרקעין כתוצאה מתכנית מתאר המביאה תועלת ורווחה לכלל הציבור, והשני עניינו בצורך לאזן בין האינטרס הציבורי במימוש התכנית לבין האינטרסים של בעלי המקרקעין הנפגעים (ע"א 4390/90 אלישר נ' מדינת ישראל – הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז המרכז, פ"ד מז(3) 872, 877 (1993)). כלומר, אחד מהעקרונות עליהם מבוסס סעיף 197 לחוק הוא עקרון הצדק החלוקתי שמטרתו ליצור חלוקה צודקת ושוויונית של נטלים הנובעים מפעולות הרשות. זאת, על-מנת שהפרט בעל הזכויות במקרקעין שנפגעו מתכנית, לא יצטרך לשאת לבדו בנטל של תכנית שהחברה בכללותה הפיקה ממנה תועלת (עע"מ 2775/01 שרגא ויטנר נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה "שרונים", פ"ד ס(2) 230 (2005) (להלן: עניין ויטנר)). עקרון זה הוא אשר עומד גם בבסיסו של היטל השבחה, כפי שגם ידון להלן, המהווה "דמות המראה לפיצויים בגין

פגיעה על-ידי תכנית, שכן היטל ההשבחה משולם על-ידי מי שמקרקעין שלו השביחו בעקבות תכנית" (שס, בעמ' 255).

67. עמדה זו בדבר הקרבה הקיימת בין ההסדרים האמורים מוצאת ביטוי גם בדבריו של הנשיא א' ברק לפיהם ראוי כי הפרט המתעשר ישא בהוצאות התכנון והפיתוח של הרשות כשם שהוא זכאי לפיצוי כאשר המקרקעין שבבעלותו נפגעים מתכנית מתאר, שיש בה כדי להועיל ולהוסיף לרווחת הציבור, שאז הציבור כולו מחויב לשאת בנזק שנגרם לו (ע"א 1341/93 סי אנד סאן ביץ' הוטלס נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה, תל אביב-יפו, פ"ד נב(5) 715, 719 (1999) (להלן: עניין סי אנד סאן)).

לגישתי, על-אף חוסר הסימטריה בין הוראותיהם של כל אחד מהסדרי החוק (ראו דברי חברי השופט ע' פוגלמן בבר"מ 2647/14 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה פתח תקוה נ' גולדן פוינט בע"מ, פס" 6 (5.8.2014)), לאור הקרבה בין התכליות המונחות ביסודם, דומה כי ההכרה בפועל במעמדם של המשיבים ושכמותם במקרקעין כזכאים לפיצוי בגין תכנית פוגעת, יש בה כדי ללמד על טיב מעמדם לצורך ההכרעה בשאלה חבותם בתשלום היטל ההשבחה לפי התוספת.

68. אינדיקציה חיצונית נוספת מקורה בפרטים הנוספים שהתבקשו הצדדים לספק במסגרת ההליך שבנדון. אחת מן השאלות שהופנתה לצדדים הייתה האם יש אבחנה בין מחירי השוק של נחלות בהן מחזיקים מתיישבים כברי רשות לעומת נחלות בהן מחזיקים מתיישבים כחוכרים לדורות. במענה לשאלה זו מטעם המבקשת השיב השמאי מר יעקב בירנבאום כי על-פי בדיקות שערך ובהתבסס על נסיונו המקצועי אין כל פער בשווי נחלה חקלאית לגביה קיים חוזה חכירה לבין זו שקיים בה חוזה תלת שנתי מתחדש, והוסיף כי "קונה מרצון ישלם עבור כל אחת מהנחלות מחיר דומה". המשיב 2 הוסיף מטעמו כי גם שמאי המינהל השיב בשלילה, דהיינו שאין אבחנה בין מחירי הנחלות.

69. בטרם אדון במשמעות שיש ליתן לפרט האמור לעניין שבפנינו, אציין כי אין לקבל את טענת המשיבים לפיה הנתונים שהביאו המינהל והמבקשת בתשובותיהם ביחס לשווי הנחלות, אינם רלוונטיים לענינם מאחר שהם ברי רשות בקרקע חקלאית שהיא משק עזר ולא נחלה. טענה זו הועלתה לראשונה במסגרת תגובתם של המשיבים לתשובת המינהל בדבר הפרטים הנוספים מבלי שנטענה בפני בית המשפט קמא, ואף

עומדת בניגוד לטענות קודמות שנטענו על ידם, למשל בכתב התשובה שהוגש מטעמם, בו הדגישו כי הם נמנים עם תושבי "הרחבה ב" שכל אחד מחבריה הוא "בר רשות בנחלתו מטעם האגודה". המינהל אף צירף הסכם מיום 3.3.2003 עליו חתומים המשיבים לפיו חלקת המקרקעין בו מבקשים הם להקים יחידת מגורים נוספת היא נחלה. אף לגופו של עניין, מתגובת המשיב 2 עולה כי האבחנה בין נחלה למשק עזר מקורה במטרת הקצאת הקרקע – הנחלה נועדה להוות מקור פרנסה עבור החקלאי ומשפחתו המתפרנס מעיבוד חקלאי, בעוד שמשק העזר נועד לעזור בכלכלת משפחתו של מי שעיסוקו אינו בחקלאות – ועל-כן מתבטאת בגודלה של הקרקע המוקצית המשתנה בהתאם לייעודה. הוסבר כי האבחנה בדבר ההגדרה התכנונית אינה מכריעה בשאלת זכויות המשיבים כלפי המינהל.

70. ובחזרה לענייננו, מתשובות השמאים מטעם המינהל והמבקשת עולה כי העובדה שהזכות במקרקעין מוגדרת כזכות של ברי רשות אינה משפיעה על שווי השוק שלה ביחס למקרקעין לגביהם יש חוזה חכירה לדורות. בהינתן כי זכותם של המשיבים, המוגדרת כזכות של בר רשות במקרקעין מכוח חוזה המשבצת, מתומחרת באופן זהה לזכותם של החוכרים לדורות במקרקעין, הדבר מהווה אינדיקציה לכך שמבחינה מהותית ומעשית הזכויות אינן נבדלות זו מזו. זאת, שהרי קשה להלום כיצד פלוני יהא מוכן לשלם תמורת מקרקעין בהן יהפוך הוא לבר רשות את אותו הסכום אותו היה משלם תמורת מקרקעין בהן עתיד הוא להיות חוכר לדורות, אילו סבר כי הראשונה נחותה במעמדה מהאחרונה. אוסיף, כי נתון זה בדבר שווי השוק של הקרקע אמנם אין הוא מכריע לעניין סיווג זכותם הקניינית של המשיבים, אולם הוא בוודאי מהווה אינדיקציה לטיב מעמדם בפועל במקרקעין בהשוואה למעמדם של חוכרים לדורות.

71. זאת ועוד. נסיבות המקרה שבפנינו אף הן מהוות אינדיקציה חיצונית למעמדם בפועל של המשיבים. כך, עולה כי בענייננו אישור תכנית המתאר הביאה להגדלת זכויות הבנייה בחלקה שברשות המשיבים, ובעקבות כך קיבלו האחרונים, על-פי בקשתם, היתר לבנות יחידה נוספת במקרקעין אשר עתידה לשמש למגורים עבור בנם וכן חניה מקורה. פעולות אלה, אשר עונות להגדרה של מימוש זכויות שבסעיף 1(א) לחוק, ועל-כן יש בהן כדי להוציא לפועל את ההנאה הנובעת מאישור התכנית החדשה, הן פעולות שבמהלך העניינים הרגיל נעשות על-ידי הבעלים של הקרקע או החוכר לדורות, ולכן מהוות אינדיקציה למעמדם בפועל של המשיבים בקרקע. מעבר לכך, דומה כי אילו סברו המשיבים שהם אינם אלא ברי רשות זמניים בקרקע, שזכותם עתידה להתבטל בכל רגע נתון, ספק רב אם היו מבקשים לממש את זכויות הבניה לצורך בניית בית מגורים נוסף בחלקה עבור בנם.

72. בהתבסס על הטעמים המפורטים בחלק זה, ניתן לגישתי לסכם ולקבוע כי בנסיבות המקרה שלפנינו, מעמד של המשיבים ושכמותם עולה במהותו בהיבטים רבים ומשמעותיים לכדי מעמד של חוכרים לדורות במשקים חקלאיים. קביעה זו מבוססת הן על אינדיקציות פנימיות שמקורן בחוזה המשבצת המעגן את זכותם של המשיבים להחזיק בחלקה, הרקע לכריתתו ותכליתו, הן על אינדיקציות חיצוניות, המלמדות כולן כי מערך הזכויות שהוענק למשיבים המוגדרים כברי רשות דומה לזה אשר ניתן למתיישרים בעלי חוזי חכירה לדורות עם המינהל. המסקנה הנובעת מן האמור, היא כי שתי האפשרויות בדבר הפרשנות שיש ליתן למונח חוכר לדורות במשמעותו בתוספת השלישית – פרשנות דווקנית לפיה חוכר לדורות ייחשב רק מי שמוגדר כזה בחוזה חכירה המעניק לו את זכויותיו במקרקעין מחד, ופרשנות מהותית לפיה ייחשב כחוכר גם מי שמעמדו במקרקעין בפועל עולה לכדי מעמד של חוכר לדורות, מאידך – תיתכנה בענייננו.

מבין האפשרויות בדבר הפרשנות שיש ליתן למונח חוכר לדורות בסעיף 2(א) לתוספת השלישית, על בית המשפט לאמץ את זו שתגשים באופן האופטימאלי את תכליתו של תשלום היטל ההשבחה המוסדר בהוראות התוספת השלישית לחוק. להלן אעמוד על תכלית היטל ההשבחה ובהמשך לכך אבחן איזו מן הפרשנויות האמורות יש בה כדי להגשים תכלית זו.

פרשנות תכליתית

73. תכלית החקיקה מבוססת על שני יסודות: תכלית סובייקטיבית – עליה ניתן ללמוד מכוונת המחוקק כפי שבאה לידי ביטוי בדברי ההסבר להצעת החוק ובתוכן הדיונים שנערכו בהליך חקיקתו, ותכלית אובייקטיבית – המהווה את המטרות, הערכים והאינטרסים שאותם ביקש המחוקק להשיג באמצעות סעיף החוק האמור (ראו ברק – פרשנות תכליתית, בעמ' 132-133; 165-166; 195; בג"ץ 693/91 אפרת נ' הממונה על מרשם האוכלוסין במשרד הפנים, פ"ד מז(1) 749, 763-764 (1993)).

התכלית הסובייקטיבית – היסטוריה חקיקתית

74. שורשיו של היטל ההשבחה מקורם בסעיף 32 לפקודת בנין ערים 1936, אשר קבע חובת תשלום "מס השבחה", כפי שכונה אז, כמו-גם את דרכי גבייתו. הטלתו

וגבייתו של מס ההשבחה מכוח הפקודה המנדטורית נתקלה בקשיים רבים, בין היתר על רקע חוסר בהירות ששררה סביב תנאי הטלתו וחישובו, מועדי התשלומים כמו-גם הקשר שבין החיוב לבין הוצאות הכנת התכנית, כפי שעולה מדברי ההסבר להצעת החוק שלבסוף הובילה לביטול סעיף זה (הצעת חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 15), תשמ"א-1980, ה"ח הממשלה 54, 55). חוק התכנון והבניה אשר התקבל בשנת 1965 ביטל את פקודת בנין ערים אולם הותיר את סעיף 32 על כנו. רק ב-1.7.1981 עם כניסתו לתוקף של תיקון מס' 18 לחוק, בוטל מס ההשבחה אשר נגבה מכוח סעיף 32 לפקודה, ובמקומו התווסף סעיף 196א לחוק הקובע את הסמכות להטיל היטל השבחה, בהתאם לתוספת השלישית לחוק הכוללת הוראות מפורשות בדבר עקרונות החיוב ודרכי גבייתו (א' נמדר מערכת המס בעסקאות נדל"ן 195-196 (מהדורה שלישית, 2013); בג"ץ 500/76 כהנוב נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה נס ציונה, פ"ד לב(1) 48 (1977)).

75. הרעיון שעמד בבסיס מס ההשבחה, כפי שנלמד מלשון סעיף 32 לפקודה, היה כי בגין מקרקעין שערכם עלה בעקבות אישור תכנית, רשאית הוועדה המקומית לגבות את הכספים שהיו דרושים להכנת אותה התכנית על-ידי הטלת "תרומה", כלשון הסעיף. מדברי ההסבר לתיקון מס' 18 עולה כי מס זה סווג כדמי השתתפות, סיווג אשר מלמד כי אין להשתמש בכספים שנגבו אלא לכיסוי הוצאות הכנת התכנית, שישולמו על-ידי מי שערך הנכס שבידו עלה בעקבותיה, ועל-כן אינו מהווה מקור הכנסה נוסף לרשות המקומית (בג"ץ 198/75 מנהל עזבון פייביש מושקוביץ נ' ראש עיריית בת-ים, פ"ד ל(1) 281 (1975); (הצעת חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 15), התשמ"א-1980, ה"ח הממשלה 54) (להלן: ה"ח תיקון מס' 18)).

76. בסיס רעיוני זה, לפיו על האזרח, הנהנה מהשבחת המקרקעין, להשתתף בהוצאות התכנון והפיתוח הכלליות של רשויות התכנון, נותר בעינו בעיקרו גם לאחר שהוחלף בהוראות התוספת, כאמור בסעיף 13(א) לתוספת המגדיר מהו יעוד ההיטל, שזוהי לשונו:

סכומים שנגבו כהיטל מיועדים, אחרי ניכוי הוצאות הגביה לרבות הוצאות של ערעור לפי תוספת זו, לכיסוי ההוצאות של הוועדה המקומית או של רשות מקומית אשר הועברו לה לפי סעיף 12 להכנת תכניות במרחב התכנון או בתחום הרשות המקומית, לפי הענין, ולביצוען, לרבות הוצאות פיתוח ורכישת מקרקעין לצרכי ציבור, כפי שהוגדרו בסעיף 188 לחוק זה, ולרבות הוצאות שימור אתר או הפקעתו לפי התוספת הרביעית.

77. מדברי ההסבר להצעת החוק עולה כי היסוד הרעיוני להטלת המס נעוץ בדיני עשיית עושר ולא במשפט. הוטעם כי מקום בו הרשות הציבורית משקיעה בתכנון ובפיתוח, ועל-ידי כך מביאה לעלייה בערכם של נכסים, ראוי כי אותם בעלי נכסים יישאו בחלק מהוצאות התכנון והפיתוח (ה"ח תיקון מס' 18, בעמ' 55). עוד הובהר כי החידוש "הבולט" בתיקון האמור מקורו בקביעת העיקרון של חיוב בתשלום בשל מימוש הנאה מתכנית חדשה. דהיינו, הדגש שניתן הוא על כך שמדובר במס אמת, המוטל מקום בו ניתן להצביע על הנאה ממשית שהפיק בעל הנכס כתוצאה מפעולת הרשות.

78. כאמור, סעיף 2(א) לחוק מגדיר כי החייבים בהיטל הם הבעלים של המקרקעין או החוכר לדורות. תיקון מס' 18 לחוק, במסגרתו כאמור הוספה התוספת השלישית וההוראות המתייחסות להיטל השבחה, הרחיב את מעגל החייבים בהיטל גם לחוכר לדורות, וזאת בשונה מן הפקודה המנדטורית, אשר חייבה בהיטל רק "בעלי נכסים". ההצדקה להרחבה מקורה באופי הייחודי של שוק הנדל"ן בישראל, שבו המינהל מחזיק ברובן המוחלט של הקרקעות במדינה – מעל 90% – אולם אינו רשאי למכור את הבעלות בהן ועל-כן נאלץ להעבירן בחכירה לדורות בלבד (נמ"ד, בעמ' 215). במצב דברים זה החכירה לדורות משקפת, מנקודת מבט כלכלית, את הזכות העיקרית במקרקעין ועל-כן ראוי להטיל על החוכרים לדורות את נטל ההיטל (ש). על בסיס אותם נימוקים נעשתה הרחבה נוספת, המצויה בסעיף 259(ד)(1) אשר תוקן גם הוא במסגרת תיקון מס' 18, לפיו כאשר מדובר במקרקעין המנוהלים על-ידי המינהל, חכירה לדורות תיחשב גם עסקת חכירה שלא נגמרה ברישום. למען שלמות התמונה יוסף כי במקרה שבו חוזה החכירה עומד בפני סיום ועל-כן לא יוכל החוכר ליהנות מהשבחה, עומדת לו זכות שיפוי מאת בעל המקרקעין (סעיף 2(ב) לחוק).

79. מכל האמור עולה כי התכלית הסובייקטיבית של המחוקק בחקיקת הוראות החוק שעניינן תשלום ההיטל כוללת כמה מטרות: ראשית, להסדיר את נושא היטל השבחה, על-ידי הגדרת תחומי תחולתו והחייבים בו, וזאת על-מנת להגביר את יעילות גבייתו. שנית, ובהמשך לכך, חידוד העיקרון לפיו מי אשר, מנקודת מבט כלכלית, התעשר כתוצאה מפעולותיהן של רשויות התכנון, ראוי כי ישתתף בהוצאות הכרוכות בפעולות תכנון אלה. שלישית, שימת דגש על חיוב בהיטל את מי שבפועל מימש את הנאתו מן התכנית החדשה. לאור זאת, האפשרות הפרשנית שעלינו לאמץ היא זו המביאה להגשמת מטרות אלה.

80. כאמור, התכלית האובייקטיבית מורכבת מן המטרות, האינטרסים והערכים המונחים ביסודו של החוק. הפרשנות אשר נבחר לאמץ עליה לאזן בין האינטרסים התומכים בקבלת הפרשנות המהותית המוצעת על-ידי המבקשת, לבין אלו התומכים בקבלת הפרשנות הדווקנית לה טוענים המשיבים.

81. ראשית, בפסיקת בית המשפט ניתן למצוא הרחבה של הבסיס הרעיוני לחיוב בהיטל של עשיית עושר שלא במשפט, העולה מדברי ההסבר להצעת החוק מהם הבאתי לעיל. לפי הפסיקה ההיטל מיועד להגשים גם רעיון של צדק חברתי לפיו על הפרט שהתעשר כתוצאה מפעולותיהן של רשויות התכנון לשתף את יתר חברי קהילתו בהתעשרותו (נמדר, בעמ' 198). בעניין סי' אנט סאן אשר הוזכר לעיל, התייחס הנשיא ברק לעקרון זה באמרו כי:

”ביסוד היטל ההשבחה מונח רעיון של צדק חברתי. הרשות הציבורית השקיעה בתכנון ובפיתוח. כתוצאה מכך עלה ערכם של המקרקעין. בעל המקרקעין מתעשר מכך. מן הראוי שבעל המקרקעין יישא בהוצאות התכנון והפיתוח [...] כשם שבעל מקרקעין זכאי לפיצוי מקום שתכנית פגעה במקרקעין שבבעלותו (סעיף 197 לחוק), והציבור כולו חייב ‘...לשאת בנזק שנגרם לבעל מקרקעין כתוצאה מתכנית מיתאר, המביאה תועלת ורווחה לכלל הציבור’ (הנשיא שמגר בע”א 4390/90 אלישר נ’ הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, מחוז המרכז, פ”ד מז(3) 872, 877), כן חייב בעל מקרקעין לשאת בהיטל השבחה אם תכנית השביחה את המקרקעין שבבעלותו” (שם, בעמ’ 719; כמו-כן ראו דבריו של השופט מ’ חשין בדנ”א 3768/98 קרית בית הכרם נ’ הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, ירושלים, פד”י נו(5) 47, 62-63 (2002)).

82. מן הדברים עולה כי הצדקה זו לגביית ההיטל מבוססת על ההנחה שהשבחת הקרקע או עליית ערכה כתוצאה מהוספת ערכי קרקע נובעת ממכלול פעילות החברה והציבור, ורק לעיתים רחוקות היא תוצאה של יוזמת הבעלים. במובן זה, הזכויות בקרקע נתפסות כמשאב ציבורי גם כאשר הקרקע מוחזקת בבעלות פרטית. בעל המקרקעין המושבחים נתפס כמי שמתעשר בעקבות השבחת המקרקעין, התעשרות שראוי שחלקה ימומן על ידי הנהנה מההשבחה על-ידי נשיאה בהוצאות רשויות התכנון (ראו גם ע”א 1321/02 נוה בנין ופיתוח בע”מ נ’ הוועדה לבנייה למגורים ולתעשייה, מחוז מרכז, פ”ד נז(4) 119, 128-129 (2003) (להלן: עניין נוה בנין)).

83. שנית, ניתן להצביע על אינטרס נוסף העומד בבסיס החיוב בהיטל הוא האינטרס הכלכלי, לפיו יש להטיל את החיוב על מי שעתידי ליהנות מן ההשבחה מנקודת מבט כלכלית, היינו עתיד להפיק ממנה הנאה כלכלית. הנאה זו ניתנת למימוש על-ידי אחת מן הדרכים המנויות בחוק: קבלת היתר לעשות שימוש בזכויות בניה נוספות בעקבות אישור תכנית; בנייה על המקרקעין; העברת זכויות החכירה או הבעלות במקרקעין שהושבחו (סעיפים 1(1)-(3) לחוק). ביטוי לעמדה זו בדבר התכלית הכלכלית העומדת ביסוד ההיטל ניתן למצוא בדבריה של השופטת א' חיות בעניין נוה בנין אשר דן בשאלה מהו המועד שיש לראות בו כמועד מימוש זכויות לצורך החיוב בהיטל:

”ככל שהדבר נוגע לפירוש סעיף 2(א) לתוספת השלישית ולמונחים ”בעלם” של מקרקעין או חוכר לדורות, הנזכרים בו, נראה לי כי לכתחילה אין לפרשם במשמעות שיש לאותם מונחים על-פי דיני הקניין, וזאת בשל הרצון והמטרה ללכוד ברשת היטל ההשבחה את הנהנה מן ההשבחה בעת התרחשותה מנקודת מבט כלכלית ולא דווקא קניינית צרופה. אכן, החתירה לתפיסת התוכן הכלכלי של הדבר שימשה יסוד להתפשטות דיני מס נוספים אל מעבר לדיני הקניין [...]” (שם, בעמ' 132).

84. גישה זו בדבר הצורך לפרש מונחים בחוק בהתאם לתכלית הכלכלית העומדת בבסיסי הוראת החוק בה הם מצויים, עולה בקנה אחד עם התכלית הסובייקטיבית של היטל ההשבחה עליה עמדתי לעיל, הכוללת בין היתר את השיקול בדבר גביית מס אמת. כמו-כן היא מתיישבת עם הפרשנות שניתנה בחוק למונח חכירה לדורות ביחס למקרקעין המנוהלים על-ידי המינהל, אשר כולל גם את מי שזכות החכירה שבידו טרם נרשמה. זאת, כאשר הפרשנות שניתנה למונח זה לצורך דיני הקניין צרה ומוגבלת אך למי שזכותו רשומה.

85. אל מול האינטרסים שמניתי עד כה אשר תומכים בפרשנות מהותית, עומדים אינטרסים התומכים בפרשנות דווקנית, המבקשת להיצמד ללשון החוק בבואנו לפרש את המונח חוכר לדורות, אלה הם האינטרס ביצירת הרמוניה חקיקתית, וכן האינטרס של וודאות ויציבות משפטית, כפי שיפורט להלן.

86. על-פי עקרונות הפרשנות התכליתית, על תכליתו של חוק ניתן ללמוד גם מתוך הסתכלות על מערך החקיקה בכללותו, זאת בהתבסס על ההנחה כי ישנה חשיבות ליצירת הרמוניה חקיקתית בתוך מערכת החקיקה (ברק – פרשנות תכליתית במשפט, בעמ' 415-417). לשיטת המשיבים, בענייננו שיקול זה מוביל למסקנה כי בבואנו לפרש

את המונח חוכר לדורות בסעיף 2(א) לתוספת השלישית, ראוי להעדיף פרשנות המתיישבת עם הפרשנות שניתנה למונח זה בחוק המקרקעין. יחד עם זאת, כפי שגם הדגיש בית המשפט קמא בפסק דינו, יש לזכור כי כל חוק יש לפרש על-פי תכליתו, וכי התכליות שלשמן נועד כל אחד מן החיקוקים יכול שיביאו לפירוש שונה של אותו מונח עצמו.

87. לא זו אף זו, ניתן לטעון כי האינטרס בהרמוניה חקיקתית דווקא מוביל למסקנה הפוכה לפיה כאשר עסקינן בדיני מס יש לדבוק בפרשנות מהותית, המתיישבת עם דברי חקיקה אחרים בתחום זה. למשל, חוק מס שבח מקרקעין אשר הגדיר את המונח "זכות במקרקעין" ככוללת גם הרשאה קצרת מועד במקרקעי ישראל, המתחדשת מעת לעת, ועל-ידי כך אפשר לחייב בתשלום המס גם את מי שמחזיק במקרקעין מכוח חוזה המשבצת התלת שנתיים כגון המשיבים (סעיף 1 לחוק). דוגמא נוספת ניתן לראות בחוק מס רכוש, אשר הגדיר את המונח "בעל בקרקע" כך שהוא כולל בתוכו גם את בעל הרשות להחזיק במקרקעין (סעיף 1(1)(ב) לחוק). בשני המקרים מדובר בחריגה של המחוקק מן הקטגוריות הפורמאליות של דיני הקניין, במטרה לתפוס את תוכן הכלכלי של עסקאות, לאור העובדה כי מדובר בחוק פיסקאלי (ע"א 265/79 מנהל מס שבח מקרקעין נ' בן-עמי, לד(4) 701, 703 (1980)).

88. אינטרס נוסף אותו יש לשקול במסגרת קביעת התכלית האובייקטיבית של החוק אותו מבקשים אנו לפרש, בייחוד כאשר עסקינן בחוקי מס ובזכויות במקרקעין, הוא האינטרס ביצירת וודאות ויציבות משפטית. על-פי הטענה, הפרשנות שיש לאמץ למונח חוכר לדורות בסעיף 2(א) לתוספת, היא זו שיש בה כדי להקל על היכולת לאבחן מי נופל תחת ההגדרה בחוק ועל-כן חייב בתשלום ההיטל ומי לא. זאת, במטרה להקל הן על גביית תשלום ההיטל מבלי להידרש להתדיינויות בכל מקרה לגופו, הן על סיווג הזכות שיש בידי אדם המחזיק במקרקעין לקטגוריות המוכרות בדיני הקניין. כמו-כן נודעת חשיבות רבה לכך שהגוף התכנוני ידע מהן ההכנסות הצפויות לו, בענייננו מהיטל ההשבחה, על-מנת לכלכל את צעדיו בהתאם במסגרת פעילותו (עניין ויטנר, בעמ' 258-259; ע"א 8569/06 מנהל מיסוי מקרקעין חיפה נ' פוליטי, פס' 34 (28.5.08); דנ"א 3993/07 פקיד שומה ירושלים נ' איקאפוד בע"מ פס' 60 (14.7.2011)).

89. בהתבסס על האמור עד כה, הפרשנות הראויה שיש לאמץ למונח חוכר לדורות היא זו שיש בה כדי לאזן בין האינטרסים אשר תומכים בפרשנות מהותית, כגון עקרון הצדק החלוקתי והאינטרס הכלכלי, לבין אינטרסים התומכים בפרשנות דווקנית כגון האינטרס בהרמוניה חקיקתית ובוודאות ויציבות משפטית. כעת אפנה לבחון אילו מן הפרשנויות האפשריות למונח זה יש בה כדי להגשים בצורה המיטבית את התכליות האמורות על-ידי יצירת האיזון הראוי.

הפרשנות המגשימה את תכלית החקיקה

90. לאחר בחינה של התכליות החקיקתיות העומדות ביסוד היטל ההשבחה, ובכלל זה את האינטרסים השונים המונחים בבסיסו, מסקנתי היא כי הפרשנות הראויה למונח חוכר לדורות לצורך סעיף 2(א) לתוספת השלישית היא הפרשנות המהותית, לפיה יש להטיל את תשלום ההיטל גם על מי שמעמדו באופן מהותי עולה לכדי מעמד של חוכר לדורות.

91. ראשית, אטעים כי פרשנות זו יש בה כדי להגשים את הבסיס הרעיוני להטלת ההיטל, כאמור בדברי ההסבר לתיקון להצעת חוק התכנון והבנייה, לפיה ראוי כי מי שהתעשר כתוצאה מאישור התכנית, ישתתף בהוצאות הרשות שהיו כרוכות בהכנתה. אין חולק כי על-אף שהמשיבים אינם מוגדרים כחוכרים לדורות בחוזה המעגן את זכויותיהם, מעמדם בפועל במקרקעין מאפשר להם ליהנות מן ההשבחה ולממש את זכויותיהם הנובעות ממנה, אם על-ידי קבלת היתר לעשות שימוש בזכויות בנייה נוספות, על-ידי בנייה בקרקע או על-ידי מכירת זכותם לאחר, כאמור במחיר הזהה לזה שהיה מקבל חוכר לדורות בקרקע. פרשנות זו היא אשר מבטיחה כי החיוב יוטל על מי שבפועל מימש את ההנאה מן התכנית החדשה. יתרה מזאת, פרשנות זו היא אשר מגשימה גם את עקרון הצדק החלוקתי המורה כי מי שנהנה מן ההשבחה ישתף את יתר חברי קהילתו בהתעשרותו, על-ידי השתתפות בהוצאות הרשות. הוצאת מתיישבים אשר מעמדם בקרקע מתיר להם ליהנות מן ההשבחה, מגדר החייבים בתשלום ההיטל, יש בה כדי לסכל תכלית חלוקתית זו, ולהעביר את הנטל לכתפיהם של יתר תושבי הרשות המקומית.

92. הפרשנות המהותית המוצעת על-ידי המבקשת מגשימה גם את האינטרס הכלכלי העומד בבסיס ההיטל, ומתיישבת עם נקודת המבט הכלכלית אותה הפסיקה

נטתה לאמץ בכל הנוגע לדיני המס בכלל, וביחס לסעיף 2(א) לתוספת השלישית בפרט. שכן, פרשנות זו מבקשת לבחון האם זכויותיו בפועל של המחזיק במקרקעין מאפשרות לו ליהנות מן ההשבחה מנקודת מבט כלכלית, ללא קשר לשאלה מהו מעמדו הקנייני בקרקע. כאמור, פרשנות מהותית זו אף עולה בקנה אחד עם ההגדרה שניתנה בסעיף 259(ד)(1) לחוק לפיה חכירה לדורות תיחשב גם עסקת חכירה שלא נרשמה, שכן במקרה כזה אין חולק כי בראייה כלכלית, החוכר הוא בעל הזכות העיקרית בקרקע.

93. זאת ועוד. דומה כי השיקול שעניינו ביצירת הרמוניה חקיקתית אף הוא לא מוביל בענייננו למסקנה חד-משמעית כי יש להעדיף את הפרשנות הדווקנית, הן בשל הכלל הפרשני לפיו יש לפרש מונח בהתאם לתכלית המונחת ביסוד הוראת החוק שבה הוא מצוין, הן לאור דברי חקיקה נוספים מתחום דיני המס המאמצים גישה מהותית-כלכלית, המבקשת להרחיב את תחולתם למשל גם למחזיקים במקרקעין מכוח הרשאה מתחדשת.

94. אשר לשיקול בדבר וודאות ויציבות משפטית, אדגיש כי כאמור לשיטתי אין להקל בחשיבותם של ערכים אלה עבור מערכת דיני המס וכן דיני המקרקעין. יחד עם זאת, סבורתני כי הקביעה בענייננו לפיה יש לאמץ פרשנות מהותית, אשר רואה בברי רשות כדוגמת המשיבים, המחזיקים במקרקעי המינהל מכוח חוזה שכירות תלת שנתי מתחדש, כחוכרים לדורות לצורך הוראות התוספת השלישית לחוק, אין בה כדי לייצר חוסר וודאות. זאת, מאחר שככלל מדובר במתיישבים המחזיקים במקרקעין בהתבסס על חוזה משבצת שנוסחו אחיד ושנסיבותיהם דומות, באופן שאינו מצריך בחינה פרטנית של כל מקרה ומקרה. יובהר כי באמצענו את הפרשנות המהותית אין כדי לחסום את הדרך בפני בר רשות אשר יש ביכולתו להראות כי נסיבותיו הספציפיות מורות שמעמדו במקרקעין באופן מהותי אינו עולה לכדי מעמד של חוכר לדורות. ואולם, נראה כי ככלל תחול פסיקה זו על כלל המתיישבים על-פי חוזה המשבצת התלת שנתי כגון זה שבמקרה דנן.

יוער כי החלוקה הקיימת בין המתיישבים שבידיהם חוזי חכירה לבין מתיישבים המוגדרים כברי רשות היא אקראית לחלוטין ותלויה במיקום הגיאוגרפי של החלקה ביחס למושב. כך, הוסבר כי מספר חברי אגודה שהם תושבי "הרחבה א'" חתומים על חוזי חכירה, ואילו חברי האגודה שהם המחזיקים בחלקות ב"הרחבה ב'", שטרם עברו פרצלציה, חתומים על חוזי משבצת. במובן זה, הוצאת ברי רשות כדוגמת המשיבים מתחולת החוק היא הפרה של השוויון בין נישומים שמצבם למעשה זהה.

95. לבסוף, אתיחס לטענת המשיבים שהועלתה בהקשר זה לפיה בעניינם יש להעדיף פרשנות דווקנית על פני זו המהותית. לשיטתם, כאשר עסקינן בחוק המבקש למסות את נכסיו של אדם, הפרשנות הראויה שיש ליתן לו היא זו הפועלת לטובתם. טענה זו אין בידי לקבל. כבר נפסק בעבר כי אותם הכללים המשמשים לפירוש חוקים בדרך כלל, הם אשר משמשים לפרשנותם של חוקי מס ולכן אין מקום להבחנה שמציעים המשיבים כאשר מדובר בחוק פיסקאלי. על-פי כללים אלה, לשון החוק היא אשר מהווה את נקודת המוצא לפרשנות החוק, כאשר מבין האפשרויות הלשוניות יש לבחור אותה אפשרות המגשימה את מטרתה של חקיקת המס ואת תכליתה (עניין קיבוץ חצור, בעמ' 75). בפסק דין מכונן זה הובהר כי מי אשר עוסק במלאכת הפרשנות אין עליו לפרש את החוק לטובת הנישום כשם שאין עליו לפרשו לרעתו, זאת מאחר שטובתו של נישום אחד היא לעיתים רעתו של נישום אחר (שס). לאור האמור לא מצאתי לקבל טענה זו של המשיבים המבקשת להעדיף פרשנות דווקנית רק בשל היותה מיטיבה עמם.

96. מסקנתי היא אפוא כי הפרשנות שיש לאמץ למונח חוכר לדורות הנזכר בסעיף 2(א) לתוספת השלישית לחוק היא פרשנות מהותית, המביאה להגשמת התכליות המונחות ביסוד היטל ההשבחה ולאיוון בין האינטרסים המצויים בבסיסו, ולפיה יש לראות במשיבים, ברי רשות במקרקעי המינהל מכוח חוזה המשכצת, כחוכרים לדורות לצורך החיוב בהיטל. זאת, לאחר שנמצא כי מעמדם בפועל במקרקעין שברשותם עולה לכדי מעמד של חוכרים לדורות.

הערות לסיום

97. בטיעוניהם הפנו הצדדים לפסקי הדין שניתנו בעניין שרבט ומחסרי, אשר עסקו שניהם בפרשנות שיש ליתן למונח "זכות במקרקעין" שבסעיף 1 לחוק מס שבח מקרקעין (ע"א 156/83 מנהל מס שבח מקרקעין, ירושלים נ' שרבט, פ"ד לז(4) 443 (1983); ע"א 726/86 מנהל מס שבח מקרקעין נ' מחסרי, פ"ד מג(2) 98 (1989)). בשני המקרים נמצא כי אין לפרש את המונח "זכות במקרקעין" בחוק מס שבח מקרקעין פרשנות מרחיבה הכוללת גם ברי רשות בקרקעות המינהל מכוח חוזה חכירה מתחדשים, אך ורק בשל התחזית כי החוזה אכן יתחדש מפעם לפעם. נקבע כי על-מנת שתהא בעלת תוקף משפטי, על הזכות להשתמש במקרקעין לתקופה העולה על פרק הזמן הקבוע בחוזה, להיות מעוגנת בחוזה.

98. ראשית, חשוב להבהיר בהקשר זה כי מסקנתנו לפיה יש לראות במשיבים כחוכרים לדורות לצורך החיוב בהיטל, אין בה משום קביעה בדבר מעמדם הקנייני של

המשיבים במקרקעין או באשר לאופן שיש לסווג את זכותם לקטגוריות המוכרות בדיני הקניין. מעבר לכך, דומה כי מהדיון כפי שפורט לעיל עולה כי בשנים שחלפו מאז ניתנו פסקי הדין בעניין שרבט ומחסרי הלכה והשתרשה בפסיקה התפיסה המבקשת להתחקות אחר התוכן הכלכלי המצוי בבסיסן של הוראות חוק בתחום דיני המס, כמו-גם בבסיס עסקאות אשר להן חשיבות לצורך החיוב במס. זאת, בשל הרצון לתת להן פרשנות אשר תביא להגשמת התכליות המונחות ביסוד דיני המס ולא לסכלן על-ידי היצמדות דווקנית למשמעות הקניינית של מונחים. כאמור תפיסה זו מצאה ביטוי בפסק הדין בעניין נוה בנין שהוזכר לעיל. התיקונים שנעשו בחוק מס שבח מקרקעין בעקבות הפסיקות בעניין שרבט ומחסרי (תיקון מס' 15 ו-33), אשר הרחיבו את תחולת החוק גם לברי רשות במקרקעין מכוח הרשאה מתחדשת, מהווים חיזוק לעמדה זו. במובן זה, פסיקתנו זו אינה אלא ביטוי נוסף למגמה זו, שכן הפרשנות המהותית אותה אימצנו למונח חוכר לדורות היא אשר מביאה להגשמת התכליות המונחות ביסוד היטל ההשבחה, ובכלל זה להגשמת האינטרס הכלכלי שביסודו.

99. עוד אבקש להתייחס לסעיף 21 לתוספת השלישית, אשר היווה אחד מן הנימוקים שעמדו בבסיס פסקי הדין בשתי הערכאות דלמטה, לדחיית עמדתה של המבקשת. כאמור, בית המשפט המחוזי סבר כי הוראת סעיף 21 לתוספת מייטרת את הצורך להכריע במחלוקת בדבר הפרשנות למונח חוכרים לדורות בתוספת השלישית. סעיף זה מעגן בחוק הסדר מיוחד שקיים בין מינהל מקרקעי ישראל לבין הרשויות המקומיות, וזו לשונו:

לגבי מקרקעי ישראל, כמשמעותם בחוק יסוד: מקרקעי ישראל, שלא הוחכרו בחכירה לדורות או שהוחכרו בחכירה לדורות לשימוש חקלאי ושונה ייעודם לייעוד אחר, והחוכר לדורות שלו הוחכרה הקרקע לשימוש חקלאי בלבד אינו זכאי לנצל את הקרקע על פי ייעודה החדש, אלא אם כן יתוקן חוזה החכירה המקורי או ייחתם חוזה חכירה חדש, יחול, על אף האמור בתוספת זו, במקום היטל השבחה, ההסכם בדבר התשלומים מאת מינהל מקרקעי ישראל לרשויות המקומיות, שהיה קיים לפני תחילתו של חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 18), תשמ"א-1981

100. ככלל, מינהל מקרקעי ישראל אינו נושא בתשלום ההיטל בגין השבחת מקרקעין המנוהלים על-ידו. אלא, שההסכם המוזכר מחייב את המינהל בתשלום סכום ששיעורו עומד על 10% (שיעור זה עודכן מאז) מכלל תקבולי הרשות עבור סוגים מסוימים של עסקאות הנכללות בהסכם, ובהן עסקאות מכירה והחכרה, דמי חכירה שנתיים ודמי הסכמה, המשתלם חלף היטל ההשבחה, בגין מקרקעי ישראל שלא הוחכרו לדורות, או

שהוחכרו ושונה ייעודם והחוכר אינו זכאי לנצלם על-פי ייעוד זה. ההסכם נחתם בין הצדדים עוד בשנת 1973 – לאחר חקיקתו של חוק התכנון והבניה – והוארך מדי פעם בפעם. הוא עוגן בחוק במסגרת תיקון מס' 18 לחוק שכבר הוזכר קודם. בית המשפט המחוזי מצא כי ההסכם מעביר למעשה את החבות בתשלום ההיטל אל מינהל מקרקעי ישראל, ועל-כן הוראת סעיף 2(א) לתוספת נסוגה מפני הוראת סעיף 21 לתוספת, שכן אחרת נמצא עצמנו מעשירים את קופת הוועדה המקומית פעמיים.

לכשעצמי, סבורתני כי בהינתן שלשונו של סעיף 21 מורה כי המינהל יחויב בחלף היטל השבחה בגין מקרקעין שאינם מוחכרים לדורות, הרי שהשאלה כיצד יש לפרש את המונח חוכר לדורות כמשמעותו בהוראות התוספת השלישית – עומדת בעינה. במובן זה, מסקנתנו בדבר הפרשנות הראויה שיש ליתן למונח זה לצורך סעיף 2(א) לתוספת השלישית לחוק רלוונטית גם לצורך סעיף 21.

101. לבסוף, יוער כי העניין שבפנינו הציף את סוגיית מעמדם של ברי רשות במקרקעין המנוהלים על-ידי מינהל מקרקעי ישראל. מעמדם של אותם ברי רשות טרם הוסדר בחוק, הגם שזהו המעמד הנפוץ ביותר במקרקעי ישראל, שכן רוב חברי האגודות מחזיקים בנחלותיהם על בסיסו (סמדר אוטלנגי "החלטות המינהל – תחילת סופה של ההתיישבות החקלאית?" עיוני משפט כא 581, 603 (1998)). עובדה זו מעוררת קשיים רבים שמקורם בין היתר בחוסר הבהירות השורר סביב שאלת היקף החובות והזכויות המוענקות לברי הרשות מתוקף מעמדם ככאלה. ביטוי לקושי מן הסוג הזה ניתן לראות בפרטים שנמסרו לבית משפט זה במענה לשאלתנו בדבר היקף גביית היטל השבחה מברי רשות, מהם עולה כי מתוך 11 וועדות מקומיות שהשיבו, חלקן אינן גובות את ההיטל כלל, חלקן השיבו כי בעבר גבו אולם חדלו וחלקן עדיין גובות את התשלום האמור. בהיעדר הסדרה בחוק של מעמד בר הרשות, למצער מכוח הסכמים עם מינהל מקרקעי ישראל, דומה כי בית המשפט יאלץ להמשיך ולהידרש להכרעה בסוגיות אשר לעיתים, וכך במקרה דנן, חשיבותן חורגת מנסיבותיו של המקרה הספציפי שבפניו, הן עבור ציבור מסוים של מחזיקים במקרקעין, הן עבור קופות רשויות התכנון המקומיות.

סוף דבר

מן הטעמים המפורטים לעיל הייתי מציעה לקבל את הערעור ולחייב את המשיבים לשלם למבקשת את דרישת תשלום היטל השבחה מטעם המבקשת.

המשיבים ישאו בשכר טרחת עורך דין המבקשת בסך של 10,000 ₪.

ש ו פ ט ת (בדימ')

השופט ע' פוגלמן:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט ח' מלצר:

אני מצטרף בהסכמה לפסק דינה המקיף של חברתי, השופטת (בדימ') ע' ארבל.

דומה עלי שהמקרה שבפנינו מדגים שוב עד כמה ראוי להסדיר ובהקדם, ואפילו בחקיקה ראשית מקיפה, את מעמדם של בני הרשות במקרקעין המנוהלים ע"י מינהל מקרקעי ישראל.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת ע' ארבל.

ניתן היום, ח' באלול התשע"ד (3.9.2014).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת (בדימ')