

סוף עידן "משטר הנחלות" - השכרת בתים בנחלות

עו"ד אביגדור ליבוביץ

"משטר הנחלות" קיבל ביטוי בהחלטה מס' 1 של מועצת מקרקעי ישראל בשנת 1965, "נולד" לאור התנאים ששררו באותה עת שבה הוקצו נחלות למתיישבים. המטרה היתה "מגורים" ו"עיבוד" החלקות החקלאיות של הנחלה, צמיחה של החקלאות במדינת ישראל שהיתה בראשית דרכה ופיתוח ההתיישבות העובדת. במשך עשרות שנים חקלאים במושבים וקיבוצים עבדו קשה מאוד בכדי לפתח את ענף החקלאות בתקופות מאוד קשות שעברו על מדינת ישראל. למרבה הצער עם השנים חלו שינויים ביחס של הממשלות לענף החקלאות, כך שהקשיים שהערימו על החקלאים בכל תחום, הביאו לכך שרבים וטובים עזבו את ענף החקלאות וחסלו ענפים שעברו דורות במשפחה.

"הנחלה המשפחתית" שינתה את פניה עם השנים כולל הצרכים של בעלי הנחלות. בצד זה, שנים רבות מקבלי ההחלטות ברשות מקרקעי ישראל, לא התאימו את ההחלטות למציאות המשתנה מה שהביא לכך שנוצר מצב של "אי התאמה" ברמה של "אבסורד" (מצב שלא מתיישב עם ההיגיון והשכל הישר) בין המציאות של עולם הנחלות לבין ההחלטות.

מהמקום הזה נולד הצורך להביא שינוי "במשטר הנחלות" ולהתאים את הוראות ההחלטות למציאות של מדינת ישראל בשנת 2020 ולצרכים של בעלי הנחלות.

"קביעת הזכויות למגורים בחלקת המגורים במושבי עובדים"

השינוי המהותי ביותר שהתרחש ב"עולם הנחלות" החל בשנת 2003 עם הגעתה לעולם של החלטה 979 שתוקנה במהלך השנים. בתאריך 27.3.07 הוגש כנגד ההחלטה בג"ץ הידוע בשמו "פורום הערים העצמאיות" וביום 9.6.11 ניתן פסק הדין שאישר את נוסח ההחלטה "ככתבה וכלשונה". החל מהמועד שבו התקבל פסק הדין בבג"ץ הבינו ברשות מקרקעי ישראל כי יש לצבע תהליך עבודה מואץ על מנת שניתן יהיה ליישם את ההחלטה בכל המרחבים של רמ"י. לצורך כך החלו בגיוס כח אדם, הכנת נהלי עבודה, התאמת מערכת המחשוב להוראות ההחלטה וכו'.

התהליך המורכב ביותר שהתבצע ברמ"י החל מיום 9.6.11 הידוע בשמו "הפיילוט" ביקש להתמודד עם השומות ל"דמי חכירה" בסך 3.75% + מע"מ ול"דמי רכישה" במסלול 33% + מע"מ ולדמי היוון בגין פיצול מגרש מנחלה (מסלול נוסף של "התחשבות מחדש" שלא בתוקף כיום למרות שייתכן שהוא יוארך כאשר תמונה ממשלה וימונה שר שאחראי על רמ"י).

מדובר בשומות חדשות שדרך החישוב שלהן שונה בתכלית ובמהות מזו שהיתה נהוגה עד מועד קבלת ההחלטה והיתה ידועה בשמה "דמי הסכמה" (דמי ההסכמה נגבים כיום רק עבור החלקות החקלאיות). במסגרת הפיילוט נערכו שומות במקרים אמיתיים במסגרת מכירת זכויות בנחלה, פיצול מגרש מנחלה, וכניסה להחלטה במסלול 3.75% + מע"מ לצורך ביצוע תוספות בניה ומסלול "התחשבות מחדש".

"קובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל"

בחודש אפריל 2019 נכנס לתוקף קובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל שביטל את כל 1600 החלטות מועצת מקרקעי ישראל, לרבות את החלטה 1591 במספרה האחרון לאחר התיקונים של החלטה 979 ההיסטורית שחלו במהלך השנים. קובץ החלטות לא שינה את המהות של החלטה 1591 אלא סידר את הוראותיה באופן שעודכנו לתוך ההחלטה כל החלטות ההנהלה שהתקבלו עד לאותו מועד, כך שכיום אין צורך לעבור בין החלטות על מנת להתעדכן, אלא שפרק משנה 8.3 סימנים א' ו- ז' הם אלו שמסדירים את תהליך העבודה בכניסה להחלטה, במסגרת המעבר מזכויות "בר רשות" ל"חכירה לדורות", רישום הזכויות ביחס לחלקה א' בשלמות בלשכת רישום המקרקעין במסגרת "חכירה לדורות" וכניסה להחלטה (פרק משנה 8.3 סימן ז') באחד מהמסלולים שהחלטה קובעת.

"סוף עידן משטר הנחלות"

הוראות ההחלטה הן אלו שמשנות באופן מהותי את הזכויות אותן בעל הנחלה יכול לממש בחלקת המגורים בנחלה לאחר יישום אחד המסלולים. הלכה למעשה, הוראות ההחלטה הן אלו שהביאו את השינוי המרכזי במשטר הנחלות. היחידה השלישית בנחלה ניתנת לביצוע בהתאם לתיקון 1ב לתמ"א 35 משנת 2016 ובשלב זה במרכז הארץ אושרה תב"ע במועצה אזורית מטה יהודה שמאפשרת לבנות יחידה שלישית, כאשר במועצות ומושבים רבים התוכניות נמצאות בתהליכי עבודה מתקדמים.

"ביטול הרצף הבין דורי ובניית יחידת שלישית בנחלה"

בעל נחלה שיבקש לבנות את היחידה השלישית (יחידת סמך עם קיר משותף בשטח 55 מ"ר או יחידה שלישית נפרדת) ובנחלה לא מתקיים רצף בין דורי יהא חייב ליישם את ההחלטה באחד המסלולים.

נכון להיום הרכב יחידות המגורים בנחלה במסגרת הדרישה לרצף הבין דורי הינו, כלהלן:

בית ראשי לבעל הנחלה - בעל הנחלה יכול שיהיה הדור המבוגר ביותר או שהוא היה בעל הנחלה והעביר את הזכויות לאחד הילדים והדור המבוגר בחיים ומתגורר בנחלה.

בית שני - בית עבור אחד הילדים (אין צורך "בבן ממשיך").

בית שלישי - עבור נכד נשוי.

שלושת הדורות חייבים להיות בחיים ולהתגורר בנחלה!

ברוב המקרים של המקרים לא מתקיים הרצף הבין דורי והתוצאה האופרטיבית של מצב זה היא שבעל הנחלה לא יוכל לבנות בית שלישי בנחלה אלא אם הוא יישם את ההחלטה לפחות במסלול "דמי חכירה" (אנו נוהגים לקרוא למסלול זה "דמי כניסה" לצורך הנוחות). כלומר, במקרה שבו אושרה תב"ע לשלוש יחידות ובעל הנחלה לא נכנס למסלול "דמי כניסה" לכל הפחות, הוא לא יוכל לבנות את היחידה השלישית. לאור כך, כיום מתקיימים הליכים רבים ומואצים של כניסה להחלטה וכאשר בוחנים כלכלית את הכדאיות, מצאנו כי גם במקרה של תוספת בניה, פיצול, בניה של יחידה שלישית, נכון יותר

לבצע את הכניסה להחלטה לפחות במסלול "דמי כניסה" בתשלום 3.75% + מע"מ, בטרם ביצוע כל פעולה.

בכדי שלא להשאר מאחור, נכון לבצע כבר כיום את הכניסה להחלטה (כל משפחה תבחר את המסלול המתאים לפי הצרכים במסגרת שישה מסלולים הקיימים בהחלטה), בכדי שהנחלה תהיה מוכנה לביצוע בנייה, פיצול או כל פעולה אחרת, כאשר התב"ע תקבל תוקף.

כיצד נבחר את המסלול הנכון בכניסה להחלטה?

השאלה השכיחה ביותר שאני נתקל בה היא "באיזה מסלול כדאי לי להיכנס להחלטה?".

בעלי נחלות רבים כבר מכירים את ההחלטה אך לא מכירים את הוראותיה. ההחלטה החלה להיות מיושמת ברמ"י ביום 10.4.18 ועד היום נפתחו תיקים רבים במרחבי רמ"י, הומצאו שומות, נחתמו הסכמי חכירה והזכויות נרשמו בלשכת רישום המקרקעין. כיום ניתן לומר כי רמ"י לומדת תוך כדי תנועה את הוראות ההחלטה, מגייסת כח אדם ועושה רבות בכדי להתמודד עם עומס הפניות שמופנה כלפיה במסגרת עסקאות מכר או כניסה יזומה של בעלי נחלות להחלטה.

ניתן למור בבירור, כי בחמש שנים הקרובות רבים מבעלי הנחלות יישמו את ההחלטה במסלולים השונים, נוכח הצרכים שנובעים מהגידול הטבעי של המשפחות, ביצוע עסקאות מכר של נחלות ומגרשים שיפוצלו מנחלות. חשוב להבהיר, כי אין חובה ליישם את ההחלטה שכן היישום שלה הוא וולנטארי, למעט בהליך מכר שם הכניסה היא "כפויה". יחד עם זאת, כפי שהוסבר לעיל, העתיד של הנחלה טמון בהחלטה ועל כן בעלי הנחלות ימצאו שהם יהיו חייבים להיכנס להחלטה בשלב כלשהו, גם אם כיום זה לא נראה כך.

הבחירה של המסלול הנכון תתבצע לאחר בחינה של הרבה פרמטרים הקשורים לנחלה ולמשפחה. עשר שאלות מרכזיות ראשוניות שיש להעלות בטרם קבלת החלטה הן:

- א. מצב הבינוי בנחלה נכון להיום?
- ב. מצב שימושים חורגים וחריגות בניה?
- ג. שטח חלקת המגורים?
- ד. האם ניתן לבנות בשטח חלקת המגורים שלוש יחידות בשלושה מבנים + יחידת סמך של 55 מ"ר?
- ה. האם יש רצון לבצע פיצול של מגרשים מהנחלה?
- ו. האם יש כוונה למכור את הנחלה או להעביר לילדים?
- ז. האם קיים צורך של הילדים לבנות בחיי ההורים?
- ח. היכולת הכלכלית של ההורים והילדים?

ט. רצון ההורים ביחס להורשת הזכויות בנחלה - האם יש רצון להותיר את הזכויות לילד אחד שיפצה את האחרים? האם ילד אחד יקבל את הזכויות בנחלה והאחרים נכסים אחרים? האם יש רצון לבצע פיצול של מגרש אחד או שניים אחרי ההורים בכדי לאפשר ליותר מילד אחד לקבל זכויות בנחלה?

י. מערכת היחסים בין ההורים לילדים ובין הילדים?

לאחר שנקבל תשובות לעשר השאלות שלעיל, נוכל להתחיל בבניית התכנית המשפחתית על מנת לשמר את הנחלה והמשפחה לדורות. הבחירה של המסלול תיעשה רק לאחר שנבחן המצב המשפטי, הכלכלי, המיסוי והתכנוני של הנחלה ולאחר שנבחנה מערכת היחסים המשפחתית.

קבלת החלטות בנושא הבניה של התוכנית העתידית של הנחלה המשפחתית, תהליכי הבניה בחיי ההורים ואחריהם, פיצול מגרשים ועריכת צוואה - יביאו לידי ביטוי את היתרונות והחסרונות של מגורי ילדים ביחד בנחלה, עם כל הקשיים והבעיות שעשויים לעלות על פני השטח במהלך השנים בחיי ההורים ואחריהם.

דיברתי רבות על הפסוק "ועזב את אביו ואימו ודבק באשתו..." המסר שאני מבקש להעביר הוא, שעוד במקורות נכתב על כך שאדם צריך לעזוב את בית הוריו ולמצוא לעצמו חיים עצמאיים. המגורים של מספר משפחות של ילדים, כלות וחתנים והורים בנחלה אחת יכול להיות סיפור נפלא ומלא בצבעים יפים אהבה ופריחה, אך מאידך, יכול להיות "סרט אימה" שרק במחשבה עליו גורם להורים לרעידות וכאבי בטן ועל כך צריך לתת את הדעת היטב בטרם הורים מקבלים החלטות לביצוע בנייה בנחלה או בעת עריכת צוואה.

"משנים את המציאות"

"סוף עידן משטר הנחלות" הוא מחויב המציאות! הוא מתרחש נוכח החלטות רמ"י שהביאו איתן את הסוף, רק שהוא לא כתוב בהן באופן ברור נוכח האבסורד עליו הצבענו. הוראות ההחלטה התקבלו לפני שנים ועודכנו מעת לעת, הוצאתן לפועל החלה לפני כשנה וחצי והמציאות מצביעה על כך שיש בהחלטה טעויות מובנות שחייבות תיקון מיידי.

העמקנו בנושא של מגורי ילדים בנחלה לאחר שההורים ילכו לבית עולמם כאשר בנחלה נבנו שלוש יחידות בהיתר. הוראות ההחלטה קובעות כי אחים הם לא קרובים אלא לצורך חלוקת העיזבון. כלומר, לאחר ההורים נפטרו, אחים לא יכולים להתגורר ביחד בנחלה גם אם הבתים נבנו על ידם בהיתר בחיי ההורים. נושא זה הועלה בפני רשות מקרקעי ישראל תוך ניתוח עומק של הסיטואציה ונראה כי הבעיה ברורה ואנו מחכים להחלטה בעניין זה.

“השכרת בתים בנחלות”

בצד הנושא של תיקון הגדרת “קרוב” בהחלטה, הסברנו כי המניעה שקיימת כיום להשכיר בתים בנחלות (בתים שנבנו בהיתר) פוגעת באופן יסודי ולא מידתי בזכות הקניין של בעלי הנחלות והיא צריכה להתבטל. בנוסף, תיקון הגדרת קרוב בהחלטה ומתן אפשרות לאחים להתגורר בנחלה, דבר שהוא מחוייב המציאות, מצעיד אותנו עוד צעד קדימה בשינויים המבוקשים במשטר הנחלות, מה שמאפשר לרמ”י לקבוע הוראה שמאפשרת לבעלי נחלות להשכיר בתים.

המסלולים השונים בהחלטה, שמקנים את ההטבה במסגרת ביטול הרצף הבין דורי, השכרה של בתים במסלול דמי רכישה, אפשרות לבנייה של בתים לבעל הנחלה וקרובו, בניה של שלוש יחידות נפרדות בנחלה, הם אלו שהביאו איתם את השינוי המהותי במשטר הנחלות והשכרה (מעבר לכך שהאיסור הוא פגיעה בזכות הקניין) היא זכות שלא רק שמוקנית לכל מגזר - **לאחר שבעל הנחלה משלם דמי היוון לרמ”י ללא קשר למסלול, לא ניתן למנוע ממנו להשכיר את בית מגורים בהיתר.**

במסלול “דמי כניסה” בתשלום 3.75% + מע”מ, בעל הנחלה רוכש את קיבולת הבניה של 375 מ”ר ויכול ל”נייד” זכויות בין בתי המגורים ללא תשלום דמי היוון בגין בניה מעל 160 מ”ר ועד 375 מ”ר (מעבר לכך ישולם 91% עד לקיבולת הניתנת לניצול בהתאם לתב”ע ובהתאם למבוקש בהיתר הבניה). **כלומר בכניסה להחלטה מתבצע היוון של קיבולת זכויות הבניה הבסיסיות בחלקת המגורים בנחלה - לאחר תשלום דמי ההיוון לרמ”י - לא ניתן למנוע מבעל זכויות בנחלה להשכיר בית מגורים שנבנה בהיתר שכן שולמו לרמ”י דמי ההיוון!!!**

הטיעונים שאני מעלה כאן נטענו בפני פקידי רמ”י שוב ושוב בכל פורום והנושא ימשיך ויעלה בכל עת עד לשינוי המבוקש.

אני חוזר ומדגיש - מבחינת הוראות ההחלטה והן מבחינת דיני הקניין וחוקי היסוד של מדינת ישראל - **לא ניתן למנוע מבעל נחלה להשכיר בתים בהיתר בנחלה - האיסור על השכרה לא יוכל לעמוד בהליך משפטי.**

נושא ההשכרות הוא הבער ביותר בקרב בעלי הנחלות, בייחוד עבור אלו שצריכים את ההכנסה למחייה ומעל כולם, בעלי נחלות בגיל פנסיה שההכנסות משכירות הן אלו שנותנות להם את “האוויר לנשימה” בכדי לחיות בכבוד.

נדגיש עוד ברמה הלאומית, כי מדינת ישראל חייבת לבחון את הנושא של ההשכרות גם ברמה הארצית. כאשר מקבלי ההחלטות יבחנו את הנושא הם יבינו - כי איסור השכרה ואכיפה בנושא זה יוציא מהנחלות אלפי יחידות דור שיפוננו מזוגות צעירים, זקנים, אלמנות, אימהות חד הוריות, אנשים עם מוגבלויות, אנשים עם קשיים כלכליים, משפחות מרובות ילדים ועוד ועוד מקרים - מישוהו מוכן לומר לנו היכן הם יתגוררו? האם מישוהו נתן את הדעת מה יעשו בעלי נחלות בני 70 ו-80 ויותר שמקבלים מביטוח לאומי אלפיים ₪ בחודש ודמי השכירות החודשיים הם אלו שמצילים אותם פשוטו כמשמעו? האם המדינה תטפל בהם? האם המדינה מבינה על אילו נזקים ברמה ארצית מדובר? מבדיקה שערכתי עולה שמדובר באלפי משפחות!!!

אדגיש היטב - מקבלי ההחלטות לא מכירים את המספרים האלה ואילו היו מכירים המציאות היתה משתנה מייד!!!