



בבית המשפט העליון

בר"ם 8432/18

לפני:

כבוד השופט ע' פוגלמן
כבוד השופטת ד' ברק-ארז
כבוד השופט מ' מזוז

המבקשת:

הוועדה המקומית לתכנון ובניה מעלות תרשיחא

נגד

המשיבות:

1. מעונה מושב עובדים להתיישבות שיתופית בע"מ
2. מדינת ישראל – רשות מקרקעי ישראל

בקשת רשות לערער על פסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים בנצרת (כב' סגן הנשיא ז' הווארי) בעמ"נ 31.10.2018 56608-10-17

בשם המבקשת:

עו"ד צחי בן עיון

בשם המשיבה 1:

עו"ד גלית קלנטרופ קליין

בשם המשיבה 2:

עו"ד רן רוזנברג

פסק-דין

השופט ע' פוגלמן:

1. המשיבה 1 (להלן: המושב) החזיקה כבת-רשות במקרקעין סמוכים למושב (להלן: המקרקעין), לפי הסכם משולש עם המשיבה 2 (להלן: רמ"י) ועם הסוכנות היהודית לארץ ישראל (להלן: חוזה המשבצת). בשנת 2013 קידם המושב, באמצעות תאגיד שבשליטתו (להלן: התאגיד), התקשרות עם רמ"י לצורך הקמת תחנת תדלוק ושירותי דרך במקרקעין. ביום 10.2.2014 פורסמה למתן תוקף תכנית ג/20264 של הוועדה המקומית לתכנון ובניה מעלות תרשיחא "הקמת תחנת תדלוק מדרגה ב', מבנה שרותי דרך בכניסה ליישוב מעלות-תרשיחא" (2014) שלפיה שונה ייעוד המקרקעין משטח ציבורי פתוח לתחנת תדלוק ושירותי דרך (להלן: התכנית). הפועל היוצא של שינוי הייעוד היה החזרת המקרקעין לרמ"י, גריעתם ממשבצת המושב וחתימת חוזה חדש בין רמ"י לבין התאגיד. ביום 8.6.2014 חייבה המבקשת את המושב בהיטל השבחה

בגין שינוי הייעוד האמור. ביום 4.9.2014 אישרה מועצת מקרקעי ישראל את הקצאת המקרקעין לתאגיד.

2. הגם שהיטל ההשבחה שולם על ידי התאגיד, חלק המושב על החיוב והגיש ערר לוועדת הערר לפיצויים והיטלי השבחה – מחוז הצפון (להלן: ועדת הערר או הוועדה). הוא טען, בין היתר, כי הוא פטור מתשלום היטל השבחה בגין שינוי ייעוד המקרקעין, נוכח הוראת סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: סעיף 21). ביום 31.8.2017 דחתה הוועדה את הערר. הוזכר כי הוראת סעיף 21 פוטרת מהיטל השבחה קרקע המוחכרת בחכירה לדורות, אם מתקיימים בה שלושה תנאים מצטברים. בין היתר, נקבע כי אחד מן התנאים הוא שהקרקע שינתה את ייעודה מייעוד חקלאי לייעוד אחר. הוועדה מצאה כי לפני אישור התכנית יועדו המקרקעין לשטח ציבורי פתוח, ולא לייעוד חקלאי. היא דחתה את הטענה שתכנית מ"צ/109 (להלן: מ"צ/109), שפורסמה למתן תוקף בשנת 2010, שינתה את ייעוד המקרקעין לייעוד חקלאי. אשר על כן, נקבע כי סעיף 21 אינו חל בענייננו. הוועדה הוסיפה כי תוצאה זו הולמת את העיקרון שלפיו היטל ההשבחה ישולם בידי הנהנה ממנה, מכיוון שהסדרים בין הצדדים השונים הובילו לכך שהתאגיד – שיפעיל את תחנת התדלוק ושירותי הדרך – הוא ששילם את היטל ההשבחה.

3. המושב ערער על החלטת הוועדה. ביום 31.10.2018 בית המשפט לעניינים מינהליים בנצרת (כב' סגן הנשיא ד' הווארי) קיבל את ערעור המושב. תחילה, אימץ בית המשפט את עמדת הוועדה שלפיה מ"צ/109 לא ייעדה את המקרקעין לייעוד חקלאי. עם זאת, הוא ציין כי סעיף 21 נוקט לשון "שימוש חקלאי" ולא "ייעוד חקלאי", ומשכך ניתן לפרשו באופן מרחיב המתחשב במטרת המערכת ההסכמית שבין רמ"י לבין החוכר לדורות. אם תכלית ההסכם היא הקמת יישוב חקלאי וביסוסו הרי גם כשמדובר בשימושים נלווים לחקלאות, נכנסים אלה בגדרו של הדיבור "שימוש חקלאי" שבסעיף 21. בית המשפט קבע כי פרשנות מסוג זה מגשימה את תכלית הסעיף, המבקשת למנוע מצב שבו היטל ההשבחה ישולם בידי החוכר שלא יינה ממנה מכיוון שייאלץ להשיב למדינה את הקרקע עקב שינוי הייעוד המשביח. צוין כי רמ"י תומכת בעמדה זו, שגובשה תוך היוועצות עם גורמים מטעם היועץ המשפטי לממשלה. בהחלה לענייננו, נקבע כי חוזה המשבצת נועד בעיקרו לאפשר למושב לעשות במקרקעין שימוש חקלאי. עוד צוין כי לפי חוזה המשבצת, רמ"י רשאית לסיים את החכירה במקרה של שינוי ייעוד המקרקעין. לכן, ישנה תחולה לסעיף 21, והמושב פטור מהיטל השבחה. צוין כי מכיוון שהמושב מוגדר יישוב בקו העימות, רמ"י אינה נדרשת להפריש חלק היטל השבחה לידי המבקשת. ואולם, אין בכך כדי להשליך על פרשנותו הראויה של סעיף 21.

4. מכאן הבקשה שלפניי. המבקשת טוענת כי יש לפרש את סעיף 21 לאור עיקרון ההנאה הניצב ביסודו, כך שהנהגה העיקרי מהשבחת המקרקעין הוא שיישא בנטל ההשבחה. נטען כי עמדה זו הובעה לאחרונה בפסק דין של בית משפט זה (עע"ם 1953/13 עיריית רמת השרון נ' א.ס.ג.י.אס חברה לבניין בע"מ (6.8.2018) (להלן: עניין עיריית רמת השרון)). המבקשת מוסיפה כי את תוכן המונח "שימוש חקלאי" שבסעיף 21, יש לקבוע לפי הייעוד התכנוני של המקרקעין, ורק לפיו. זאת, שכן שימוש שלא לפי הייעוד התכנוני אינו כדין, ואין בו כדי לפטור מתשלום היטל השבחה. עוד צוין כי בסעיף 21 מודגשת התיבה "לשימוש חקלאי בלבד", שלפיה הפטור מהיטל השבחה יינתן רק בקרקע שלא ניתן היה לעשות בה שימוש אחר, למעט חקלאות. המבקשת טוענת בנוסף כי בענייננו המושב הוא הנהגה העיקרי מהשבחת המקרקעין עקב שינוי הייעוד בתכנית. זאת, מכיוון שהמושב שולט בתאגיד, ומפעיל אותו לצורך פיתוח תחנת תדלוק ושירותי דרך. בהתאם, נטען כי יש להשית על המושב את היטל השבחה. נוסף על כך, המבקשת טוענת כי המקרקעין שימשו בפועל לצורכי ציבור, בהיותם חלק משוק האיכרים של העיר מעלות-תרשיחא, ולא לשימוש חקלאי.

5. התבקשה תשובה. המושב טוען כי אין לחייבו בתשלום היטל השבחה, שכן מעמדו במקרקעין פקע עם שינוי הייעוד של המקרקעין. נטען כי תנאי סעיף 21 חלים במקרה זה, ולפיכך יחול ההסדר שקבוע בסעיף ורמ"י תשלם חלף היטל השבחה. לעמדתו, יש לפרש את הדיבור "לשימוש חקלאי", בהתאם לתכלית סעיף 21, באופן רחב, וליתן את הדעת לכך שמגוון הייעודים בקרקעות המושב משרתים את מטרתו החקלאית. עוד הודגש כי היטל השבחה נועד לחייב את הנהגה מההשבחה, אך המושב אינו הנהגה שכן הוא חייב להשיב את הקרקע לידי רמ"י בעת שינוי לייעוד שאינו חקלאי. הוסף כי במקרה זה, ניתנה הנחת אזור עדיפות לאומית בתשלום דמי החכירה לרמ"י – בשל היות המושב יישוב בקו העימות – אך אין בכך כדי להשפיע על שאלת החיוב בהיטל. עוד נטען כי לא ניתן לחייב את המושב בהיטל מכוח היותו בעל מניות בתאגיד, שכן מדובר בפגיעה בעיקרון האישיות המשפטית הנפרדת ומשום שלא ניתן לחייבו בהיטל על בסיס הסכמים שהוא לא צד להם.

6. רמ"י טוענת כי יש לדחות את הבקשה. לטענתה, אף אם התעוררה שאלה פרשנית, מדובר ביישום של דיני הפרשנות בהוראת דין ספציפית בנסיבות פרטניות, שאינה מצדיקה מתן רשות לערער ב"גלגול שלישי". לגוף העניין, נטען כי תנאיו של סעיף 21 מתקיימים כולם בענייננו, ולפיכך אין המושב צריך לשלם היטל השבחה. נטען כי יש לאמץ פרשנות רחבה של סעיף 21, שנוקט בלשון שימוש חקלאי במובחן מייעוד חקלאי ומכוון למטרת ההסכם ולא לייעוד התכנוני בלבד. לפיכך, כך הטענה, מכיוון שמטרת חוזה המשבצת הייתה לקיים במקרקעין שימוש למטרות חקלאיות – והשימושים

הנוספים שפורטו בו רק נלווים לכך – הסעיף חל בענייננו. עוד נטען כי יש לפרש את סעיף 21 בהתאם להסכם הפשרה שנחתם בין רמ"י לרשויות המקומיות, שכן הוא מעגן את ההסכמות בו ואת מנגנון התשלום חלף היטל. כמו כן, נטען כי במקרה של שינוי ייעוד, המושב לא רשאי ליהנות מפרי ההשבחה והוא מחויב להשיבה לרשות, ולפיכך מוצדק לפטרו מתשלום היטל השבחה.

דיון והכרעה

7. לאחר שעיינו בבקשת הרשות לערער ובתשובות לה, החלטנו לעשות שימוש בסמכותנו לפי תקנה 410 לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984 (ותקנה 34 לתקנות בתי משפט לענינים מינהליים (סדרי דין), התשמ"א-2000), ולדון בבקשה כאילו ניתנה רשות והוגש ערעור לפי הרשות שניתנה, בהינתן השפעת הרוחב האפשרית. בהתאם לכך, המבקשת תכונה "המערערת".

8. השאלה שלפנינו נוגעת, כאמור, לפרשנות התיבה "שימוש חקלאי" בסעיף 21, שלשונו היא כדלקמן:

<p>21. 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.</p>	<p>הסכם מיוחד לגבי מקרקעי ישראל (תיקון מס' 24) תשמ"ו-1986 (תיקון מס' 48) תשנ"ט-1999</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------

ההסדר הייחודי בסעיף זה לפיו ישולם תשלום חלף היטל השבחה על ידי רמ"י מותנה בהתקיים שלושה תנאים (לפירוט נוסף על אודות חלף היטל השבחה ראו: עניין עיריית רמת השרון, פסקאות 22-24 וע"א 7084/13 בר יהודה בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה שומרון, פסקה 66 (10.5.2016)). התנאי הראשון הוא שמדובר במקרקעי ישראל אשר הוחכרו בחכירה לדורות לשימוש חקלאי; התנאי השני הוא ששונה ייעודם של המקרקעין; והתנאי השלישי הוא שהחוכר לדורות אינו רשאי לנצל את הקרקע בייעודה החדש אלא במסגרת תיקון חוזה החכירה המקורי או בעריכת חוזה חכירה חדש (עניין עיריית רמת השרון, פסקה 24). המחלוקת בענייננו נסבה על התיבה "שהוחכרו בחכירה לדורות לשימוש חקלאי" המצויה בתנאי הראשון. אין חולק כי יתר התנאים

בסעיף זה מתמלאים: הייעוד של המקרקעין האמורים שונה לייעוד אחר (שאינו חקלאי); והחוכר לדורות שלו הוחכרה הקרקע – קרי, המושב – אינו זכאי לנצל את הקרקע לפי ייעודה החדש. אם כן, נותרה מחלוקת אך בשאלה האם הסעיף חל על קרקע שייעודה לפי תכנון מאושר לא היה חקלאי (ובענייננו שטח ציבורי פתוח), אך הוחכרה בגדר "הסכם משבצת" שמטרתו העיקרית היא לחקלאות.

9. על מנת ליתן מענה לשאלה זו, עלינו לפסוע בדרך המוכרת של מלאכת הפרשנות. כמקובל בפרשנות הוראת חקיקה, נפתח בפרשנות לשון סעיף 21. ככל שלשון הסעיף סובלת יותר מפרשנות אחת, נפנה לבחינת תכלית הסעיף על מנת לברור מבין הפרשנויות האפשריות השונות של לשון הסעיף את הפרשנות המגשימה תכלית זו (בג"ץ 6301/18 פוזננסקי כץ נ' שרת המשפטים, פסקאות 34-36 לחוות דעתי (27.12.2018); ע"א 8622/07 רוטמן נ' מע"צ החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ, פסקה 34 (14.5.2012); אהרון ברק פרשנות במשפט כרך שני – פרשנות החקיקה 81-80, 201-204 (1993)).

10. כאמור, הסעיף נוקט הן בלשון שימוש הן בלשון ייעוד: "...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". מקריאת סעיף 21, ניתן להבחין כי לשון ייעוד מיוחסת לשינוי בייעוד המקרקעין, ואילו לשון שימוש נוגעת למטרה רחבה יותר, שאינה מוגבלת לדל"ת אמות התכנון התקף, העומדת בבסיס ההסכם עם הרשות. חזקה על המחוקק שאינו משחית מילותיו לריק, ואם נקט לשון שימוש בכל הנוגע למטרת החכירה לדורות במובחן מלשון ייעוד, הרי שניתן להניח כי הוא עשה זאת במכוון, וכי לכל אחת ממילים אלו משמעות שונה בגדר סעיף 21 (עע"ם 4105/09 עיריית חיפה נ' עמותת העדה היהודית הספרדית בחיפה, פסקה 47 (2.2.2012); ע"א 461/61 מנהל אגף המכס והבלו נ' לוינסון, פ"ד טו 2226, 2236 (1961)). על כן, סבורני שלשון שימוש מרחיבה יותר מכפי שסבורה המערערת, ובכללה אין באים אך מצבים של חכירה לייעוד חקלאי – אלא חכירה לשימושים חקלאיים רחבים יותר.

אף אם אניח לטובתה של המערערת כי לשון הסעיף סובלת גם את פרשנותה המצמצמת, סבורני כי תכלית הסעיף מתיישבת עם הפרשנות המרחיבה.

11. החיוב בהיטל השבחה נשען על עקרון של צדק חלוקתי. מטרת החיוב היא שמי שהתעשר כתוצאה מפעולות תכנון של ועדה מקומית ישתף את הציבור בהתעשרותו (עניין עיריית רמת השרון, פסקה 21; רע"א 10879/02 באולינג כפר טבא בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, כפר-טבא, פסקה 12 (6.12.2006)). מכאן, שמקום שהשבחה נוצרה משינוי ייעוד המקרקעין שבעקבותיו על חוכר להשיב את המקרקעין למדינה, אין הצדקה לחייב את החוכר בהיטל השבחה, מכיוון שהוא לא התעשר כתוצאה מהשבחה.

במצב דברים זה, אין מקום להבחין בין מקרקעין ששונה ייעודם כך שעל החוכר להשיבם למדינה לבין מקרקעי ישראל שלא מוחזרים מלכתחילה. לכן, גם לגבי מקרקעין אלו, במקום תשלום היטל השבחה על ידי החוכר, על רמ"י לשלם חלף היטל השבחה כפי שנעשה בגין מקרקעי ישראל שלא הוחזרו. עיון בדברי ההסבר להצעת החוק המתייחסת לנוסחו הנוכחי של סעיף 21 מחזק אף הוא את המסקנה כי תכלית הסעיף היא לפטור חוכר מתשלום היטל השבחה מקום שבו הוא אינו נהנה מן השבחה, שכן במצב דברים זה, נשמטת הקרקע מתחת ההצדקה לחייבו בהיטל השבחה (דברי ההסבר להצעת החוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 1999) (מס' 2), התשנ"ט-1998, ה"ח 230, 238). זהו מצב הדברים גם בענייננו, כאשר שינוי הייעוד הוביל להחזרת המקרקעין למדינה. בהקשר זה נבהיר כי לא ראינו לקבל את טיעוני המערערת לפיה יש זהות בין המושב לבין התאגיד לו הוקצתה הקרקע בייעודה החדש. כמו כן, ממילא אין בטענה זו כדי להועיל למבקשת משניצול הקרקע לפי חוזה החכירה המקורי לא התאפשר, בהתאם לתנאי סעיף 21.

כפי שפסק בית המשפט לעניינים מינהליים, חוזה המשבצת נועד לתכלית חקלאית הנכנסת בגדר "שימוש חקלאי". שימושים נוספים נלווים המפורטים בו – מגורים מבני משק ושטחי ציבור – נלווים לשימוש החקלאי שעומד בבסיס הקצאת הקרקע למושב. ממילא גם השימושים הנלווים מצויים בגדרה של התיבה המתייחסת למקרקעין שהוחזרו לשימוש חקלאי. נדבך נוסף שתומך בפרשנות זו ניתן לראות בהסכם בדבר התשלומים מאת רמ"י, שמצא עיגון בהוראת סעיף 21, שהנספח הרלבנטי לו מלמד כי בעסקאות מסוג אלה שלפנינו, מופרש ככלל חלף היטל השבחה על ידי רמ"י.

העולה מן המקובץ הוא כי פרשנותו של בית המשפט לעניינים מינהליים, לפיה המקרקעין נושא המחלוקת נכללים בתיבה "שימוש חקלאי" כמובנו בסעיף 21, בדין יסודה.

הערעור נדחה אפוא. המערערת תשלם למשיבה 1 הוצאות בסך 10,000 ₪. סכום זהה ישולם למשיבה 2.

ניתן היום, ו' בכסלו התש"ף (4.12.2019).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט