

ערר מס' 8037/11

**מדינת ישראל
ועדת ערר לתכנון ולבניה -
פיצויים והיטלי השבחה
מחוז מרכז**

ערר מס' 8037/11

הרכב ועדת הערר:

יו"ר: עו"ד כרמית פנטון

מ"מ חבר ועדה: אדריכל מר מיכאל גופר

מ"מ נציגת מתכננת המחוז: גב' נועה הדר

העוררת: מגדלי לוד סנטר

על ידי עו"ד הלל קורנפלד

- נגד -

המשיבה: הוועדה המקומית לתכנון ובניה לוד

על ידי עו"ד אמיר בירנבוים

החלטה

הערר הוגש על דרישת תשלום היטל השבחה שקיבלה העוררת מאת המשיבה בסכום של 2,262,404 ₪, בגין אישור תכנית לד/387, שפורסמה ביום 25.10.99, עקב מימוש זכויות בדרך של מכר, לגבי מקרקעין היודעים כמגרש 5 (לפי תכנית לד/330) המהווה חלק מחלקה 88 בגוש 4011, בלוד.

טענות העוררת

העוררת טוענת כי איננה בעלים או חוכרת לדורות לפיכך איננה החייבת בהיטל השבחה על פי דין.

העוררת טוענת כי בשנת 1987 חתמה על הסכם פיתוח עם מינהל מקרקעי ישראל, אשר גם הוארך עד לשנת 2012. מעמדה במקרקעין הינו של בר-רשות. כפי שנפסק בשורה של פסקי דין, צד לחוזה פיתוח איננו החייב בהיטל השבחה: [ר"ע 88/85 קנית](#). נ. הוועדה המקומית לתכנון ובניה רמת גן [פורסם בבנו]; [בר"ע 10074/05](#); [בר"ע 7902/08](#) הוועדה המקומית לתכנון ובניה נתניה. נ. דנקנר בניה ופיתוח בע"מ [פורסם בבנו].

העוררת טוענת כי נוסח הסכם הפיתוח וחווה החכירה שצורף אליו בשנת 1984 הוא נוסח סטנדרטי ואותו נוסח שעמד בפני בית המשפט בעת מתן פסקי הדין שלעיל. העוררת הגישה גם

מכתב ממינהל מקרקעי ישראל, מיום 11.6.12, לפיו **העביר המינהל חלף היטל השבחה** לרשות המקומית, בגין חוזה הפיתוח שחתם המינהל עם הקונה של המקרקעין מאת העוררת: חברת אחוזת יערים בניה ויזום בע"מ.

לחילופין טוענת העוררת כי התכנית אינה משביחה על פי שמאות שצירפה לערר.

טענות המשיבה

המשיבה טוענת כי כנאמר בפ"ד קנית, כל מקרה יש לבחון לפי נסיבותיו. יש לבחון את תוכן ההסכמים עליהם חתמה העוררת. המשיבה מפנה לע"ש (חי) 1001/06 יובל הנדסה בע"מ. נ. הוועדה המקומית לתכנון ובניה חיפה [פורסם בנבו] ות.א (ת"א) 59554/00 ד.ל לב בניין. נ. הוועדה המקומית לתכנון ובניה רמת גן [פורסם בנבו].

המשיבה טוענת כי הסכם הפיתוח שנחתם בשנת 1987, היה בתוקף עד לשנת 1990. מאז, המשיכה העוררת להחזיק בקרקע חזקה יחודית וליזום תכניות להשבחה, בידיעת מינהל מקרקעי ישראל, נהגה מנהג חוכרת במקרקעין והיא הנהנית מהשבחתם. חזקה ושימוש לאורך תקופה כה ארוכה עולים לכדי הגדרת חכירה שבסעיף 3 לחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969.

העוררת גם התעשרה בפועל: סכום התמורה שקיבלה בהסכם המכר נשוא היטל השבחה הינו 17,250,000 ₪, בעוד שבמועד הסכם הפיתוח שילמה תמורה של כ- 2,900,000 ₪.

נטען כי תוספת להסכם הפיתוח נחתמה רק בשנת 2010, ואין בה כדי להשליך על מעמדה בשנת 1999. המשיבה גם מפנה לחוזה החכירה עליו חתמה העוררת כנספח להסכם הפיתוח.

בערר זה התקימו כמה דיונים בפנינו. ניתנה גם החלטה כי מינהל מקרקעי ישראל יצורף כצד לערר ויתן תגובתו. ביום 24.1.13 ניתנה תגובתו של מינהל מקרקעי ישראל, לאמור:

”

1. ראשית דבר וטרם התייחסות לגופם של דברים, המינהל יבהיר כי אינו צד לערר זה ואינו נוקט עמדה בשאלת הנפקות המשפטית הנרקמת ממעמד העוררת לעניין נשוא המחלוקת בערר זה כי אם אך ורק באשר לשאלה העובדתית לעניין מעמד העוררת ביחס לקרקע מכוח החוזים אשר נחתמו איתה.
2. המינהל חתם על חוזה פיתוח עם העוררת ביום 25/10/87 אשר חל בין היתר על מגרש 5 (להלן: "חוזה הפיתוח") בהתאם לתב"ע לד/330 לאחר שזו זכתה במכרז. תוקפו של חוזה זה היה עד 01/06/90.
3. העוררת ביצעה שינוי תב"ע אולם לא שילמה חובותיה בגין הפרשי שווי הקרקע בשל מחלוקת אשר נתגלעה בינה לבין המינהל ביחס לשומת הפרשים.

4. לאחר דין ודברים בין העוררת למינהל, ביום 28/04/10 נחתמה תוספת לחוזה הפיתוח ביחס למגרש 2000 (מגרש 5 לפי תב"ע ישנה) אשר לפיו תקופת הפיתוח הינה החל מיום אישור העסקה, 31/05/87 וכלה ביום 31/03/21.
5. העוררת פעלה למכירת זכויותיה במגרש לפי הסכם הפיתוח לידי חברת אחוזת יערים ועם זו חתם המינהל תוספת להסכם פיתוח החל מיום 25/01/21.

גם לאחר קבלת תשובת המינהל נותרו הצדדים בעמדותיהם, זה רואה בתשובת המינהל חיזוק לעמדתו וכך גם משנהו, וכך גם טענו בפנינו בדיון נוסף שהתקיים ביום 17.9.13.

בדיון זה גם הציג ב"כ המשיבה פסק דין חדש שניתן ע"י השופט רון סוקול בבית המשפט המחוזי חיפה, [הפ \(חי'\) 36563-11-11 הוועדה המקומית לתכנון ובניה שומרון נ' אינג' בר יהודה בע"מ](#), [פורסם בבנו], (להלן - פ"ד "שומרון") שם נקבעו מבחנים לשאלה האם צד לחוזה פיתוח הינו ברשות או שמא חוכר לדורות. המשיבה טענה כי כל המבחנים שהתקיימו שם, מתקיימים גם כאן. לאור זאת אין לראות בעוררת בת-רשות.

דיון והחלטה

במקרה שלפנינו, מחד – בעל המקרקעין, מינהל מקרקעי ישראל, הודיענו במפורש כי מעמדה של העוררת במקרקעין הינו מעמד של צד לחוזה פיתוח וכי בסופו של דבר, גם נחתמה תוספת לחוזה אשר האריכה את תוקפו עד ל-31.3.12. מינהל מקרקעי ישראל, בעל המקרקעין, גם הודיענו כי בעקבות מכירת זכויות העוררת במגרש לצד שלישי, לחברת אחוזת יערים בניה ויזום בע"מ, חתם עם האחרונה תוספת להסכם הפיתוח מיום 25.1.12. בנוסף מונח בפנינו מכתב ממחלקת עסקאות עירוניות במינהל מקרקעי ישראל, אל חברת אחוזת יערים, מיום 11.6.12 (מוצג ע1), לפיו:

1. "בין המינהל לאחוזת יערים בניה ויזום בע"מ (להלן: "החוכרת") נחתם הסכם פיתוח למקרקעין דנן למטרת הקמת בנייני מגורים.
2. סעיף 21 לתוספת השלישית של [חוק התכנון והבניה](#), תשכ"ה – 1965 קובע כי מקרקעי ישראל שלא הוחכר לחכירה לדורות יחול במקום היטל השבחה ההסכם בדבר התשלומים מאת מינהל מקרקעי ישראל לרשויות המקומיות.
3. לאור האמור המינהל מעביר חלף היטל השבחה לרשות המקומית בהתאם לקבוע בסעיף הנ"ל ועל פי נהליו."

(ההדגשה בקו היא שלנו).

היינו, במקרה שלפנינו, מינהל מקרקעי ישראל פעל על פי סעיף 21. מדובר במקרקעין שלא הוחכר בחכירה לדורות ולפיכך העביר חלף היטל השבחה לרשות המקומית. כזכור – דרישת היטל השבחה נשלחה בגין מימוש זכויות בדרך של מכר לחברת אחוזת יערים בניה ויזום בע"מ. המשיבה לא ידעה לענות בדיון בפנינו, האם אכן קיבלה חלף היטל השבחה בגין מימוש הזכויות

בדרך של מכר, אולם ניתן ללמוד על כך ממוצג ע/1. במקרה כזה עולה לכאורה שאלה בדבר כפל היטל השבחה, שמא כך הוא במקרה שלפנינו, וזאת עוד טרם דיוננו בסוגיית בר-הרשות.

מאידך, במקרה שלפנינו, מדובר על חוזה פיתוח בן עשרות שנים, וכאשר גם העוררת איננה חולקת על כי במשך השנים יזמה תכניות במקרקעין שהיא הנהנית מהם. אלא, שגם במקרה שלפנינו, בדומה לעררים [8126/10 קירוסקאי בע"מ נ. הוועדה המקומית לתכנון ובניה פתח תקוה](#) [פורסם בנבו] [וע"ר 85136/10 מרדכי לוטרמן נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה בת-ים](#), [פורסם בנבו] חוזה המכר לצד שלישי נשוא היטל השבחה, לא היה חוזה למכירת זכויות בעלים או חוכר לדורות, אלא מכירת זכויות של צד לחוזה פיתוח. גם במקרה שלנו נאמר במפורש, בפתיח לחוזה המכר מיום 25.2.10, כי "המוכר מצהיר כי הינו בעל הזכויות הבלעדי מאת מינהל מקרקעי ישראל ("המינהל") על פי הסכם פיתוח בין המוכר לבין המינהל מיום 25.10.87" (ההדגשה שלנו).

בהמשך מופיע שוב ושוב ההסכם – גם לגבי הארכת התקופות – כי מדובר בהארכת התקופות המצוינות בהסכם פיתוח (שם בפתיח ולאחר מכן בסעיף 3' ועוד). לא מצאנו כל תימוכין לטענה כי יש לקרוא לתוך חוזה המכר "העברת זכויות חכירה" כנטען. אלא, מודגש בו חזור והדגש, כי מדובר בהעברת זכויות של צד הסכם פיתוח. מקרה זה שונה מע"ר הוניגמן [וע"ר 8161/11 חברת הוניגמן ובניו בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה ראשון לציון](#), [פורסם בנבו], שם נאמר בחוזה המכר כי הועברו לצד שלישי זכויות בעלות (כאשר שאלה אחרת ונפרדת היא תקפותה של העברה זו). ושוב, מאידך, עולה שאלת גובה התמורה.

בפ"ד שומרון (לעיל), פסק השופט סוקול כי יש לבחון את מהותה הכלכלית של העסקה. אם ימצא כי חכירה היא, הרי שניתן יהיה להכיר במחזיק במקרקעין על פי חוזה פיתוח, כחוכר לדורות. בהמשך הוא מפרט קווים מנחים או שאלות מדריכות כלשונו, לבחינתו של כל חוזה פיתוח, כלהלן:

"32. ניתן לנסות ולקבוע קווים מנחים או לשרטט שאלות מדריכות לאורן יש לבחון כל חוזה פיתוח ולקבוע האם מעמדו של המתקשר הינו כשל חוכר לדורות או שהחזקתו במקרקעין הינה כשל ברשות. לא מדובר ברשימה סגורה של שיקולים. מכל מקום שיקולים אלו מיועדים לקבוע מיהו חוכר לדורות שעליו תוטל חובת תשלום היטל השבחה ואינם שיקולים לקביעת מעמדו של חוכר לדורות במסגרות אחרות.

- האם פיצול העסקה לשני שלבים מותיר שיקול דעת בידי המינהל לסרב לחתום על הסכם חכירה או שמא לאחר אישור העסקה לא נותר שיקול דעת שכזה?
- האם הסכם הפיתוח קובע גם את תנאי הסכם החכירה, או שמא תנאים אלו נותרו לסיכום בשלב החכירה?
- האם היזם, המתקשר בהסכם הפיתוח, הוא שצפוי לחכור את המקרקעין בתום תקופת הפיתוח או שמא בתום תקופת היזמות תוחכר הקרקע לאחר או לאחרים?

- האם תקופת החכירה המוסכמת כוללת את תקופת הפיתוח אם לאו?
- האם העסקה שהובאה לאישור המינהל הינה עסקת חכירה (שחייבת אישור מועצת המינהל) או רק עסקת פיתוח?
- מהי התמורה ששולמה? האם שולמו מלוא זמי החכירה המהוונים לכל תקופת החכירה, או ששולמה תמורה רק לתקופת הפיתוח?
- האם המתקשר בחוזה פיתוח רשאי לשעבד את זכויותיו לממשכן?
- מי נושא בתשלומי החכירה על פי דין בתקופת החכירה, כמו תשלומי ארנונה, היטל פיתוח, וכדומה?

33. ניתן לבחון גם את התנהגות הצדדים לאחר חתימת ההסכם כמו למשל האם ניתן ארכות להשלמת עבודות הפיתוח? לאילו תקופות? האם ליזם ניתנה אפשרות להגיש בקשות לרשויות התכנון והבניה? להכין תכנית מתאר מפורטת? האם המינהל עמד על תנאי הסכם הפיתוח או איפשר ארכות גם כאשר היזם לא עמד בתנאי הסכם הפיתוח? האם ניתנה ליזם אפשרות להעביר את זכויותיו לאחר? עמדת המינהל לגבי חתימת הסכם חכירה במצב הקיים וכדומה.

34. ניתן לסכם פרק זה ולקבוע כי מעמדו של מחזיק במקרקעין מכוח חוזה פיתוח שכרת עם המינהל, לא נקבע על פי כותרת ההסכם, אלא על פי מהותן של הזכויות שהוענקו למתקשר. ככל שיתברר כי הזכויות שהוענקו למתקשר הינן במהותן זכויות כשל חוכר לדורות, תהא נטייה לראותו כחייב בהיטל. לעומת זאת, ככל שיתברר כי הזכויות אותן רכש המתקשר בהסכם הפיתוח נופלות מזכויותיו של חוכר לדורות, אזי תחול חובת התשלום על בעל המקרקעין ובמקרקעין שבבעלות המינהל יחולו הוראות סעיף 21 לתוספת השלישית.

[\(הפ \(חי'\) 36563-11-11](#) הוועדה המקומית לתכנון ובניה שומרון נ' אינג' בר יהודה בע"מ, עמ' 13-14 פורסם בנבו)

במקרה שלפנינו היזם מכר את זכויותיו כצד לחוזה פיתוח לצד שלישי. אשר על כן, שונות הנסיבות שבפנינו מפ"ד שומרון. הגם שחלק מהמבחנים מתקיימים במקרה שלפנינו, הרי שחלקם אינם מתקיימים. כך גם כל עניין חוזה החכירה - האם נחתם אם לאו - איננו רלבנטי במקרה שלפנינו כאשר מדובר בהעברת זכויות לצד שלישי. נוסף גם, כי כפי שגם ציינו בעבר, הגם שיכול ודעתנו איננה נוחה מהשלכותיו של פ"ד קניית בחלק ממקרי הבוחן הבאים לפתחנו, הרי שוועדת ערר אנו, ואין בידינו שלא לפעול על פי פסיקותיו של בית המשפט העליון. במקרה שלפנינו כאמור, ככל הנראה גם שולם חלף היטל השבחה.

סוף דבר הוא, שגם אם דעתנו איננה נוחה מכך, אין מנוס מההכרעה כי גם במקרה שלפנינו סוף של דבר יש לראות את זכויות העוררת כזכויות של בר-רשות לעניין היטל השבחה, כאשר יש גם ליתן משקל להצהרת בעל המקרקעין - מינהל מקרקעי ישראל - על כך בפנינו, ועל כי העביר כתוצאה מכך גם חלף היטל השבחה לרשות המקומית על פי סעיף 21 לתוספת השלישית. אשר על

כן לא ניתן לדרוש שוב היטל השבחה בגין אותו מימוש הזכויות בדרך של מכר, ואשר בגינו כבר הועבר חלף היטל השבחה לרשות המקומית.

בנסיבות העניין אין צו להוצאות.

ההחלטה התקבלה פה אחד.

ההחלטה ניתנה ביום: כ' חשוון תשע"ד, 24.10.13.

כרמית פנטון, עו"ד
יו"ר ועדת ערר
לפיצויים והיטלי השבחה
מחוז מרכז ות"א

לירון שחם
מזכירת ועדת ערר

[בעניין עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו – הקש כאן](#)

כרמית פנטון 54678313-8037/11

נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה