



מדינת ישראל – משרד המשפטים
אגף שומת מקרקעין – לשכת מנהל האגף

קווים מנחים

פרק כ"ט: עריכת שומה לצורך חישוב דמי חכירה ו/או דמי רכישה

בחלקת המגורים של הנחלה

ניסן תשע"ט

מאי 2019

הרכב חברי הצוות:

מר אוהד עיני, השמאי הממשלתי הראשי – ראש הצוות

מר אור לוי, סגן השמאי הממשלתי הראשי (לשעבר)

מר אלדד חיימי, שמאי מקרקעין

בשיתוף הגב' שולה בן צבי, מנהלת אגף חוזים לדורות, רשות מקרקעי ישראל

1. רקע כללי:

במהלך השנים אישרה מועצת מקרקעי ישראל שורה של החלטות המסדירות את חתימת חוזה החכירה לנחלות, הן לחוכר, לגבי חלקה א', והן לאגודה, ליתרת המשבצת.

במסגרת זו אישרה מועצת מקרקעי ישראל החלטות אשר התוו את מדיניות עיגון זכויות החכירה במושבי עובדים ובכפרים שיתופיים.

החלטת מועצה מס' 1591, שנחתמה על ידי שר האוצר ביום 13/1/2019 (להלן: "ההחלטה"), מהווה עדכון לסדרת החלטות¹, שהחלה בהחלטה 979 מיום 27/03/07, אשר הגמישה ושידרגה את זכות המגורים בתחום חלקת המגורים של הנחלה, תמורת תשלום מופחת.

מטרת ההחלטה "קביעת הזכויות למגורים בחלקת המגורים ביישובים חקלאיים שהם מושב עובדים, כפר שיתופי, או אגודה חקלאית שיתופית" (להלן: "מושב").

בהתאם למדיניות המועצה, כפי שנקבעה במסגרת ההחלטה, בעל הזכויות בנחלה במושב, רשאי לשדרג את זכויות המגורים שלו תמורת תשלום, כמפורט להלן, ולחתום על חוזה חכירה לדורות על חלקה א' של הנחלה.²

"בעל זכויות בנחלה" מוגדר כ - "מתיישב ביישוב חקלאי או ביישוב אחר, שהינו החוכר או השוכר של קרקע בתנאי נחלה, לרבות חוכר בחכירה לדורות, ברשות בנחלה, מתיישב ביישוב חקלאי או ביישוב אחר, שהינו בעל הזכויות בנחלה על פי הרישום ברמ"י".³

הגדרה דומה, קיימת בהחלטה, ל"חוכר" – "מתיישב ביישוב חקלאי או ביישוב אחר, שהינו חוכר או שוכר קרקע בתנאי נחלה, לרבות חוכר בחכירה לדורות, שוכר בחוזים זמניים מתחדשים, ברשות בנחלה ומתיישב ביישוב חקלאי או ביישוב אחר שהינו בעל הזכויות בנחלה על פי הרישום ברשות ובספרי הישוב החקלאי".

"נחלות בעידן דמי הסכמה"

בעבר, כתנאי לאישור העברת זכויות, חויב בעל הזכויות בתשלום "דמי הסכמה", לפי פרק ג' של החלטת מועצת מקרקעי ישראל מספר 534, ולנוהל האגף החקלאי מספר 21.26.

לצורך יישום החלטה 534 והנוהל כאמור, השמאי נתבקש לבחון האם התמורה בהסכם בין הצדדים הינה סבירה. שומות אלה נערכו, בין היתר, בהתאם לפרק א' בקווים המנחים - "חישוב דמי הסכמה בנחלה" והיוו, בין היתר, את הבסיס לתחשיב קביעת גובה דמי הסכמה.

1 979, 1155, 1355, 1399, 1464, 1523, 1553, 1591.

2 ראה פירוט לעניין חוזה החכירה בפרק ההיבטים המשפטיים להלן.

3 מתוך "מילון מונחים", אתר רשות מקרקעי ישראל.

"נחלות בעידן חלקת המגורים המהוונת"

במחצית הראשונה של שנת 2018 הכריזה רשות מקרקעי ישראל (להלן: **"הרשות או רמ"י"**) על הפעלה מלאה⁴ של החלטת מועצת מקרקעי ישראל 1523⁵. בעל זכויות בנחלה במושב, רשאי להגיש בקשת הצטרפות לכל אחד מן המסלולים הקבועים בהחלטה.

ככלל, עם יישום מלא של ההחלטה, לא תחול חובת תשלום "דמי הסכמה" עבור חלקת המגורים של הנחלה בעת העברת זכויות. למעשה יישום ההחלטה מבטל את "עידן דמי ההסכמה". יובהר כי הרשות **ממשיכה לגבות "דמי הסכמה"** עבור שטחי הנחלה **שאינם חלקת המגורים**, כתנאי להעברת הזכויות בנחלה.

ההצטרפות להסדר הנה רשות ולא חובה למעט במקרה של העברת הזכויות בנחלה⁶. במסגרת ההחלטה נקבעו שיעורי תשלום למצטרפים להסדר עפ"י המסלולים המפורטים בהחלטה.

התחשיב לתשלום נערך ע"י רמ"י, ומבוסס על שומת מקרקעין. לפיכך שמאי המתבקש לתת חוות דעת בהתאם להחלטה, יקרא את ההחלטה ויכיר את עקרונותיה.

4 החל מיום 10/4/2018.

5 החלטה 1591 החליפה את החלטה 1553, שהחליפה את החלטה 1523.

6 כמפורט בסעיף 4.9.2.1 להחלטה ולמעט חריגים להם חוזה בתוקף לפיו תבצע העברת הזכויות כמפורט בסעיף 4.9.2.5 להחלטה.

2. מטרת הקווים המנחים:

מטרת פרק זה, בקווים המנחים, לקבוע את עקרונות השומה הנערכת לצורך קביעת גובה דמי חכירה ו/או דמי רכישה בחלקת המגורים של הנחלה, על פי החלטת מועצה 1591 או כל החלטה שתבוא במקומה.

יודגש כי קווים מנחים אלה מתייחסים להיבט השמאי בהחלטה ולא לתחשיבי החיוב הסופיים, כפי שמבוצעים על ידי רמ"י.

3. המסלולים על פי ההחלטה:

3.1 "מסלול דמי חכירה" – משדרג את זכות החכירה, תוך מתן "סל" זכויות מסוים⁷ ובהמשך אפשרות להצטרף להסדר רכישה מלאה.

3.2 "מסלול דמי רכישה" – משדרג ומהווך את זכויות המגורים לבנייה נמוכה⁸ בתחום חלקת המגורים בנחלה, תוך מתן זכויות מקיפות⁷. תתאפשר בנייה נמוכה חוקית למגורים ללא הגבלה מצידה של רמ"י.

4. מטרות וחלופות השומה:

4.1 "מסלול דמי חכירה"

מטרת השומה – אומדן שווי בהתאם לחלופות השומה שלהלן, לצורך גביית "דמי חכירה"⁹.

חלופות השומה:

חלופה 1 - אומדן שווי זכויות הבעלות, לבינוי של 375 מ"ר או תכנית מאושרת (תב"ע)¹⁰, הנמוך מביניהם, לשימוש למגורים בבנייה נמוכה בלבד בחלקת מגורים, בשטח של עד 2.5 דונם (השמאי יציין את השטח הנישום).

כאשר שטח חלקת המגורים מעל 2.5 דונם ובעל הזכויות מבקש לרכוש שטח נוסף, יערוך השמאי חלופת שומה נוספת¹² כדלקמן:

חלופה 2 - אומדן שווי זכויות הבעלות, לבינוי של 375 מ"ר או תכנית מאושרת (תב"ע)¹⁰, הנמוך מביניהם, לשימוש למגורים בבנייה נמוכה בלבד בחלקת מגורים, בשטח קרקע המבוקש על ידי בעל הזכויות (השמאי יציין את השטח הנישום).

7 ראה פירוט והרחבה בסעיף 6 במסמך זה (היבטים משפטיים בקביעת שווי הזכויות בחלקת המגורים של הנחלה).

8 בנייה נמוכה כהגדרתה "במילון מונחים", אתר רמ"י: "מקרקעין מבוניים למגורים צמוד קרקע, בין אם מדובר במבנה חד משפחתי, דו-משפחתי או טורי, וכל המקרקעין המבוניים למגורים שאינם בנייה רווייה (מבנה המכיל 4 יח"ד לפחות ובנוי בשתי קומות או יותר).

9 שיעור דמי החכירה עומד על 3.75% משווי אומדן זכויות הבעלות, כפי שייקבע בחלופת השומה הרלוונטית.

10 היקף הבנייה הבסיסי למגורים בחלקת המגורים כהגדרתו בסעיף 4.4 להחלטה. תיתכן הזמנת שומה להיקף בינוי הנמוך מ- 375 מ"ר, זאת במקרים בהם תכנית מאושרת אינה מאפשרת היקף בינוי זה ו/או במקרים בהם בעל הזכויות שילם עבור תוספות בנייה ונתרו פחות מ- 375 מ"ר לניצול.

11 לא יתאפשר עיגון זכויות בשטח חלקת מגורים הנמוך מ- 2.5 דונם, אלא במקרים בהם שטחה קטן משטח זה עפ"י תכנית בתוקף.

12 זאת לאור העובדה שרמ"י גובה 91% בגין השטח העולה על 2.5 דונם.

4.2 "מסלול דמי רכישה"¹³

מטרת השומה - אומדן שווי בהתאם לחלופות השומה שלהלן, לצורך גביית "דמי רכישה".

חלופות השומה:

חלופה 1 – אומדן שווי זכויות הבעלות, עפ"י תכנית מאושרת (תב"ע) + פוטנציאל תכנוני, לשימוש למגורים בבנייה נמוכה בלבד בחלקת מגורים, בשטח של עד **2.5 דונם** (השמאי יציין את השטח הנישום).

כאשר שטח חלקת המגורים מעל **2.5 דונם**, **ובעל הזכויות מבקש לרכוש שטח נוסף**, יערוך השמאי חלופת שומה נוספת:¹²

חלופה 2 – אומדן שווי זכויות הבעלות, עפ"י תכנית מאושרת (תב"ע) + פוטנציאל תכנוני לשימוש למגורים בבנייה נמוכה בלבד בחלקת מגורים, בשטח קרקע המבוקש על ידי בעל הזכויות (השמאי יציין את השטח הנישום).

בנכס בו נרכשו זכויות (מעבר ל – 160 מ"ר) ידרש השמאי לערוך חלופת שומה נוספת, כדלקמן:

חלופה 3 – אומדן שווי זכויות הבעלות, לזכויות (במ"ר) שנרכשו.

❖ השומה, בכל החלופות כמפורט לעיל, הנה **לשווי רכיב הקרקע למגורים בלבד** של הנחלה (לא כולל שימוש שאינו למגורים – חקלאי ו/או פעילות לא חקלאית [פלי"ח]).

❖ בהתאם למדיניות רמ"י שומת הנכס תיערך לשימוש המיטבי החוקי בקרקע **כריקה ופנויה** בהתעלם מהשפעת מבנים ומחוברים אחרים (העשויים להשפיע על השימוש המיטבי בנכס ביחס לקרקע ריקה). לפיכך, במקרים בהם קיימים מחוברים על הקרקע, הערכת השווי לקרקע ריקה ופנויה הנה **שומה מבוססת הנחה** ויש לציין זאת באופן ברור ומפורש בשומה כנדרש בתקן מס' 1 של מועצת שמאי המקרקעין.

❖ השווי הנדרש לרמ"י, לצורך ביצוע התחשיב לגביית דמי חכירה / דמי רכישה, הנו למרכיב שווי הקרקע **ללא מע"מ וללא הוצאות פיתוח**. לפיכך במקרה דנן השומה תיערך לשווי הקרקע **כולל פיתוח ומע"מ**, ואילו חישוב הפיתוח והמע"מ **והפחתתם משווי הקרקע** ייערך בנספח נפרד אשר אינו מהווה חלק מהשומה, כאמור בפרק כ"ה בקווים המנחים.

¹³ שיעור דמי הרכישה עומד על 33% משווי אומדן זכויות הבעלות, כפי שייקבע בחלופת השומה הרלוונטית. למעט מקרים המפורטים בסעיף 4.8.2 להחלטה, בהם שיעור הגבייה יכול שיהיה נמוך מ – 33% (בכל מקרה דמי הרכישה לא יקטנו מ – 20%).

5. היבטים תכנוניים בקביעת שווי הזכויות בחלקת המגורים של הנחלה:

5.1 "מסלול דמי חכירה"

- השמאי יפרט בשומתו את המצב התכנוני המאושר ובכללו:
- תכניות מאושרות.
 - אפשרות¹⁴ מתן הקלות בכלל והקלה בזכויות הבנייה ביחס לתכניות מאושרות¹⁵ בפרט.
 - בנוסף, יציין השמאי את היתרי הבנייה הקיימים בנכס, ככל שניתנו.
 - בהתבסס על הבדיקות כאמור, השמאי יגיע לכדי מסקנה מהו היקף הבינוי הבסיסי¹⁰ בתחום חלקת המגורים, לפיו יערוך את שומתו.

5.2 "מסלול דמי רכישה"

- השמאי יפרט בשומתו את המצב התכנוני ובכללו:
- תכניות מאושרות.
 - תכניות מופקדות.
 - אפשרות מתן הקלות בכלל והקלה בזכויות הבנייה ביחס לתכניות מאושרות¹⁵ בפרט.
 - אפשרות להוספת שטחי בנייה, במסגרת תכנית בסמכות וועדה מקומית - בהתאם להוראות תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה.
 - אפשרות להוספת **יחידות** דיור בתחום חלקת המגורים של הנחלה, בכפוף להוראות תמ"א 35 על תיקוניה, ובהתייחס ליתרות יח"ד קיימות לפי לוח 2 לתמ"א 35.¹⁶
 - אפשרות לפיצול מגרש/מגרשים מחלקת המגורים.
 - בנוסף, יציין השמאי את היתרי הבנייה הקיימים בנכס, ככל שניתנו.
 - בהתבסס על הבדיקות כאמור, השמאי יגיע לכדי מסקנה על מלוא הזכויות על פי התכניות שבתוקף וכן הפוטנציאל התכנוני למגורים בבנייה נמוכה בלבד, הניתנות למימוש בתחום חלקת המגורים, לפיו יערוך את שומתו.

❖ **פוטנציאל תכנוני חייב להיות מוחשי.**

דוגמא: תכנית מפורטת בהפקדה על הנכס מושא השומה ו/או אפשרות להוספת יחידות/יחידות דיור נוספות בתחום חלקת המגורים, הן לפי הוראות תיקון 1ב' בתמ"א 35 והן על בסיס יתרות יח"ד קיימות בלוח 2.

❖ כאשר **זכויות הבניה** נקבעו בתכנית (או בהקלה) באחוזים משטח המגרש, על השמאי לחשב את זכויות הבניה משטחו כפי שנקבע בתכנית, גם אם שטחו עולה על 2.5 דונם, ובלבד שזכויות אלה ניתנות למימוש בתחום חלקת מגורים בשטח של 2.5 דונם.

14 רק במקרים בהם התכנית (תב"ע) המאושרת אינה כוללת זכויות בנייה בהיקף בינוי בסיסי של 375 מ"ר, תיבחן האפשרות להשלמת היקף הבינוי הבסיסי גם באמצעות הגשת בקשה להקלה כמותית בזכויות בנייה.

15 בתכניות שהופקדו לפני 1/8/1989.

16 בדגש על שינוי 1ב בתמ"א 35 - יישובי לוח 2.

6. היבטים משפטיים בקביעת שווי הזכויות בחלקת המגורים של הנחלה:

6.1 היבטים משפטיים הנוגעים לשני "המסלולים" – דמי רכישה/דמי חכירה

לאחר אישור העסקה וביצוע התשלום, ייחתם עם בעל הזכויות חוזה חכירה לדורות על חלקה א' של הנחלה.¹⁷

על פי סעיף 2 להחלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 823, חוזה החכירה יהיה ל - 4 תקופות מתחדשות, לפרק זמן של 49 שנים כל אחת החל מיום אישור העסקה.

בנוסף ייחתם עם המתיישב נספח לחוזה החכירה, בו תפורטנה הזכויות שנרכשו במסגרת ההצטרפות להסדר הקבוע בהחלטה 1591 ובהתאם למסלול "דמי חכירה"/ "דמי רכישה". לפיכך שמאי המתבקש לתת חוות דעת בהתאם להחלטה, יקרא את החוזה ונספחיו ויכיר את עקרונותיהם.

- בפרק זה השמאי יציין אם שולמו בעבר דמי חכירה מהוונים, בגין תוספת בנייה למגורים לרבות ציון שטחה של תוספת הבניה (המהווה חלק מהזכות הקניינית).

- גם לאחר פיצול מגרשים מחלקת המגורים, נחלה תכלול לכל הפחות יחידת דיור קיימת אחת עם זכויות בנייה של לפחות 160 מ"ר והזכות לפעילות לא חקלאית (לפל"ח).

- על החוכר חלה חובת עיבוד והתגוררות בנחלה.

- האפשרות למימוש זכות לפל"ח בתחום חלקת המגורים אינה כלולה בשומה.

- **היטל השבחה** - עפ"י חוות דעת משפטית של רמ"י¹⁸, אין להביא בחשבון (בשני המסלולים) היטל השבחה צפוי בגין מימוש פוטנציאל. לפיכך בהערכת השווי השמאי יתעלם מתשלום צפוי של היטל השבחה.¹⁹

6.2 היבטים משפטיים - "מסלול דמי חכירה" (בנוסף לאמור בסעיף 6.1 לעיל)

להלן עיקרי נספח לחוזה חכירה לחלקה א' של נחלה – **לאחר תשלום "דמי חכירה"**:

- לחוכר זכויות בנייה של עד 375 מ"ר למגורים, בכפוף לקיומה של תכנית תקפה (להלן: "היקף הבינוי הבסיסי"). ככל שרכש קודם זכויות בניה נוספות, אלה יוספו מעל 375 מ"ר.

- החוכר רשאי לנצל את זכויות הבנייה הנמוכה למגורים, בתחום חלקת המגורים, עד להיקף הבינוי הבסיסי, זאת ללא תשלום נוסף לרמ"י וללא צורך בקבלת הסכמתה (בהמשך, בין אם עפ"י בקשת בעל הזכויות ובין אם בהעברת זכויות עתידית, יידרש להשלים תשלום בשיעור 29.25% משווי אותן זכויות, על פי שומה שתיערך באותו מועד).

- בשונה מבעבר, אין דרישה לרצף בין דורי לצורך ניצול מיטבי של זכויות הבנייה.

- המגורים יותרו לשימוש **לחוכר ולקרובו²⁰ בלבד**.

- תמורת תשלומים נוספים²¹ לרמ"י, החוכר יהיה רשאי לפצל מגרשים למגורים.

17 [ראה באתר רשות מקרקעי ישראל, "חוזה חכירה"](#) (חלקה א' במושב עובדים ובכפר שיתופי).

18 המצורפת כנספח לקווים מנחים אלה.

19 מלבד במקרים בהם שיעור התשלום עפ"י ההחלטה הנו 91% וצפוי תשלום היטל השבחה.

20 כהגדרתו בסעיף 2 להחלטה. מחד מהווה יתרון ביחס למצב טרם כניסה להסדר, מאידך חיסרון מסוים ביחס לעסקות ההשוואה למגרשי מגורים בודדים.

21 התשלומים הנוספים למגרש המפוצל: לשטח של עד 160 מ"ר – 29.25%, לשטח העולה על 160 מ"ר – 33%. כפוף להנחות באזורי עדיפות לאומית.

- בניה מעל היקף הבינו הבסיסי ושטח בניה נוסף עבורו שולמו דמי חכירה מהוונים, יתאפשר (בהתאם לאפשרות תכנונית חוקית) בכפוף לתשלום דמי חכירה מהוונים בשיעור של 91% משווי זכויות הבנייה הנוספות. כאמור, תוך התייחסות למדיניות ההנחות באזורי עדיפות.
- **בהעברת זכויות** יידרש החוכר להשלים את רכישת הזכויות בהתאם למסלול "דמי רכישה".

6.3. היבטים משפטיים - "מסלול דמי רכישה" (בנוסף לאמור בסעיף 6.1 לעיל)

- להלן עיקרי נספח לחוזה חכירה לחלקה א' של נחלה – **לאחר תשלום "דמי רכישה"**:
- החוכר רשאי לעשות שימוש כדין במלוא זכויות הבנייה למגורים בבנייה נמוכה (הקיימות והעתידיות) בחלקת המגורים, ללא צורך בהסכמה ותשלום נוסף לרמ"י.
 - המגורים מותרים לכל אדם (ללא מגבלת קירבה או דרישה לרצף בין דורי. עם זאת, כאמור לעיל²², חובת מגורי החוכר נותרת בעינה).
 - החוכר רשאי להשכיר את יחידות הדיור²³ הבנויות בחלקת המגורים, וכן רשאי לפצל מגרש/ים, ללא תמורה נוספת לרמ"י.
 - החוכר יהיה פטור מתשלום "דמי הסכמה" בגין חלקת המגורים בעת העברת הזכויות בנחלה. בגין יתרת שטח הנחלה, כולל חלקות ב' ו- ג', יידרש תשלום "דמי הסכמה" בהתאם להחלטות המועצה ונהלי הרשות התקפים במועד העברת הזכויות.

7. עקרונות, גורמים ושיקולים לקביעת שווי הזכויות בחלקת המגורים של הנחלה:

השמאי יביא בחשבון, בין השאר, את העקרונות הגורמים והשיקולים המפורטים להלן²⁴ ויפרט את שיקול הדעת המתאים למטרת השומה:

7.1 גישות השומה לקביעת שווי הזכויות בחלקת המגורים של הנחלה

הנכס הנישום כפי שהוגדר, הינו "נכס ייחודי" המתייחס אך ורק לרכיב הקרקע ביעוד למגורים של הנחלה. לכן עסקאות בנחלות, גם כאלה בהן חלקת המגורים מהוות, אינן מהוות עסקאות השוואה ישירות מתאימות, שכן הן כוללות רכיבים נוספים רבים²⁵ אשר אינם חלק מרכיב הקרקע למגורים.

לאור האמור שומת שווי הזכויות בחלקת המגורים תבוצע בגישת ההשוואה הישירה לנכסים הדומים ביותר לנכס הנישום, דהיינו למגרשים ביעוד למגורים לבניה צמודת קרקע במושב בו ממוקם הנכס ו/או בסביבתו הקרובה, תוך ביצוע התאמות שמאיות מקובלות, לשימוש המיטבי החוקי בקרקע כריקה ופנויה.²⁶

עם זאת, ככל שתהיינה עסקאות רלוונטיות בנחלות, אשר בהן חלקת המגורים מהוות, השמאי ייבחן את סבירות מסקנת השווי, כפי שהתקבלה בשומתו, גם ביחס לנתונים אלה.

22 בסעיף 6.1.

23 מלבד אחת היחידות בה חייב להתגורר בעל הזכויות בנחלה.

24 אלה באים בנוסף להוראות לעריכת סעיף "עקרונות, גורמים ושיקולים" בשומות מקרקעין, כפי שעולים מתקן מספר 8.0 של מועצת שמאי המקרקעין.

25 שטח חקלאי עסקי, זכות לפל"ח, שטחים בנויים ועוד.

26 בהתייחס למסלול הרלוונטי.

7.2. עקרונות, גורמים ושיקולים הנוגעים לשני "המסלולים" - דמי רכישה/דמי חכירה:

- השומה הנה להערכת שווי זכות הבעלות בחלקת המגורים של הנחלה, לרכיב המגורים בבניה נמוכה בלבד. זכויות שאינן ביעוד למגורים בבניה נמוכה לא תיכללנה בשווי הנכס במסגרת שומה זו.
- בהתאם למדיניות רמ"י, שומת שווי הקרקע בנכס בו קיימים מבנים או מחוברים אחרים, תיערך לשימוש המיטבי כאילו מדובר בקרקע ריקה ופנויה ובהתעלם מהשפעת המבנים, ככל שקיימת. לפיכך כאשר ישנה השפעה של המבנים על שווי הקרקע והשמאי מתעלם מהשפעה זו, כנדרש על ידי רמ"י, עליו לציין כי מדובר בשומה מבוססת הנחה.²⁷
- תינתן התייחסות להשפעת העורף החקלאי (יתרת חלקה א') על שווי המגורים בחלקת המגורים (לחיוב ולשלילה).²⁸
- **היטל השבחה**: בהתאם לחוות דעת משפטית של רמ"י²⁹, לא יובא בחשבון היטל השבחה צפוי בגין מימוש זכויות הבנייה (כולל פוטנציאל תכנוני), בשני המסלולים.
- השמאי יביא בחשבון היטל השבחה במקרים בהם השומה נדרשת לשטח העולה על 2.5 דונם (שבגינו שיעור התשלום עפ"י ההחלטה הנו 91%) ובלבד שצפוי תשלום היטל השבחה, בגין שטח הקרקע שמעל 2.5 דונם.
- **גורם הפיתוח הסביבתי ומע"מ**: במקרה דנן השומה תיערך לשווי הקרקע כולל פיתוח ומע"מ. חישוב הפיתוח והמע"מ והפחתתם משווי הקרקע ייערך בנספח נפרד, אשר אינו מהווה חלק מהשומה, כאמור בפרק כ"ה בקווים המנחים.

7.3. עקרונות, גורמים ושיקולים - "מסלול דמי חכירה":

(בנוסף לעקרונות לעיל, הנוגעים לשני המסלולים)

- השמאי יציין את היקף הבינוי הבסיסי לפיו ערך את שומתו, בהתאם לבדיקות ולמסקנות אליהן הגיע בפרק המצב התכנוני.
- השמאי יביא בחשבון את מצבו המשפטי של הנכס, בין השאר, השימוש ביחידות המגורים מותר לחוכר ולקרובו, בלבד.
- השמאי יביא בחשבון כי ניצול היקף הבינוי הבסיסי, הנו בהתאם לשימוש המיטבי החוקי, תוך ביטול הדרישה לבינוי ברצף בין דורי.³⁰

7.4. עקרונות, גורמים ושיקולים - "מסלול דמי רכישה":

(בנוסף לעקרונות לעיל, הנוגעים לשני המסלולים)

- השמאי יביא בחשבון כי החוכר רשאי לנצל את זכויות הבנייה עפ"י תב"ע בתוקף + פוטנציאל תכנוני למגורים לבנייה נמוכה³¹, ללא תשלום נוסף לרמ"י, בהתאם לשימוש המיטבי החוקי.

27 בהתאם להנחיה בפרק כ"ה בקווים המנחים ובהתאם לתקן 1 של מועצת שמאי המקרקעין.

28 אין להביא בחשבון את שווי העורף החקלאי, אלא כמקדם הפחתה או תוספת ביחס לעסקות ההשוואה שהובאו בחשבון.

29 חוות הדעת מצורפת כנספח לקווים מנחים אלה.

30 טרם כניסה להסדר, הבנייה ללא תשלום הנה ליחידת דיור ראשונה עד 160 מ"ר, יחידת דיור שנייה לבן ממשיך עד 160 מ"ר ויחידת דיור שלישית לזר שלישי עד 55 מ"ר. היחידה השלישית צריכה להיות צמודה פיזית לאחת היחידות ומחייבת הוכחת קיומו של זר שלישי בנחלה.

31 בנייה נמוכה כהגדרתה "במילון מונחים", אתר רמ"י: "מקרקעין מבונים למגורים צמוד קרקע, בין אם מדובר במבנה חד משפחתי, דו-משפחתי או טורי, וכל המקרקעין המבונים למגורים שאינם בנייה רוויה (מבנה המכיל 4 יחיד לפחות ובנוי בשתי קומות או יותר).

- בקביעת שווי הפוטנציאל התכנוני, השמאי יציין את הזכויות שהובאו בחשבון על ידו לרכיב זה, תוך מתן דחייה וסיכון, ככל וקיימים לצורך מימוש הזכויות, בהתאם למסקנות הבדיקה אשר נערכה על ידו כמפורט בפרק המצב התכנוני.
- השמאי יביא בחשבון את מצבו המשפטי של הנכס, ובכלל זה גם את השפעת העובדה כי המגורים מותרים לכל אדם (ללא מגבלת קירבה או דרישה לרצף בין דור), וכן כי החוכר רשאי להשכיר את יחידות הדיור הבנויות בחלקת המגורים (מלבד יחידה אחת, בה חייב להתגורר בעל הזכויות בנחלה) ו/או לפצל מגרשים ולמכור אותם, ללא תמורה נוספת לרמ"י.

8. עריכת שומות "מיוחדות":

8.1 שומה הנערכת למטרת התחשבנות

בהתאם לסעיף 5.4 להחלטה, בעל זכויות בנחלה, המבקש להצטרף להחלטה, זכאי להגיש בקשה להתחשבנות בדיעבד, במידה וביצע הסכם להעברת זכויות בנחלה. במקרה זה³², השומה תיערך במסגרת מסלול "דמי רכישה". המועד הקובע לשומה הנו מועד תשלום "דמי הסכמה" בפועל. שאר הפרטים והפרמטרים ללא שינוי.

8.2 שומות³³ ליישובי "עוטף עזה"/"קו עימות"

השומה תיערך במסגרת מסלול "דמי רכישה".

"עוטף עזה"

השומה תיערך לערך הקרקע בהתייחס להיקף בינוי של 215 מ"ר בלבד או תב"ע בתוקף, הנמוך מבין השניים. שיעור התשלום הנו 3.75% בלבד. שאר הפרטים והפרמטרים ללא שינוי.

"קו עימות"

השומה תיערך לערך הקרקע בהתייחס להיקף בינוי בסיסי בלבד (375 מ"ר או תב"ע בתוקף הנמוך מבין השניים). שיעור התשלום הנו 3.75% בלבד. שאר הפרטים והפרמטרים ללא שינוי.

8.3 שומות לחלקות מגורים, בתחומן נערכה עסקת פל"ח - מסלול "דמי רכישה" בלבד

השמאי יפחית משטח חלקת המגורים (בחלופות השווי השונות), את שטח תכסית עסקת הפל"ח כפי שנחתמה עם רמ"י. שאר הפרטים והפרמטרים ללא שינוי.

32 ראה בנוסף, בגוף ההחלטה - הנחיות בנוגע להתחשבנות בגין פיצול מגרש מנחלה ותוספת בנייה למגורים.

33 נכון למועד פרסום קווים מנחים אלה וכפוף לשינויים אפשריים בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל.

נספח³⁴:

חוות דעת של עו"ד מיכל קראוס, היועצת המשפטית של אגף חוזים לדורות

בהתיישבות, רשות מקרקעי ישראל, בעניין

חובת תשלום היטל השבחה במקרה של הצטרפות להחלטת מועצת מקרקעי

ישראל מספר 979, על גלגוליה

³⁴ בהתאם להערה 29 בעמ' 9 לעיל

לכבוד
הגב' שולה בן צבי, מנהלת אגף חוזים לדורות בהתיישבות

שלום רב,

הנדון: חוות דעת בענין חובת תשלום היטל השבחה במקרה של הצטרפות להחלטת מועצת מקרקעי ישראל מספר 979 על גלוליה

1. תכליתה המרכזית של החלטת מועצת מקרקעי ישראל מספר 979 (להלן – "ההחלטה"), שבאה לעולם בעקבות דו"ח ועדת מילגרום, היתה לעגן ולבסס את זכויות החקלאים בקרקעות המוחזקות על ידם כך שבמקרה של שינוי ייעוד הם יוכלו להוסיף ולהחזיק ב"חלקת המגורים" ולא יחובו בהשבתה לרשות מקרקעי ישראל.
2. ההחלטה המקורית שגובשה לא אושרה בידי היועץ המשפטי לממשלה דאז, שסבר כי ההחלטה היא בעלת השלכות מרחיקות לכת על מגוון תחומים. הוא המליץ להקים ועדה בין משרדית אשר תבחן את כלל ההיבטים הנוגעים להחלטה זו ותמליץ על האיזונים הנכונים עליהם יש להקפיד.
3. על רקע זה הוקמה ועדת הבר, אשר לנגד עיניה עמדו ארבע מטרות עיקריות: חיזוק וביסוס זכויות החוכר החקלאי בחלקת המגורים, פישוט ההליכים וצמצום החיכוך בין החוכר לרשות, שימוש יעיל בקרקע ובתשתיות הקיימות ביישובים החקלאיים והסדרת הפעילות הלא חקלאית בחלקת המגורים. הועדה קבעה כי השגת המטרות הללו תיעשה תוך התייחסות להיבטים של מתן אפשרות לפיתוח היישובים החקלאיים, שימור ופיתוח המרחב העירוני, צמצום תופעת הפרבור והצורך בחלוקה הוגנת של נכסי המדינה.
4. החלטה 979 החדשה נוסחה בעקבות המלצותיה של ועדת הבר והגדירה שטח חלקת מגורים של 2.5 דונם, מתוך הנחה כי ניתן להקים בו מספר יחידות דיור לשימוש בעל הנחלה, משפחתו ושוכרים חיצוניים בתמורה לתשלום של דמי חכירה מהוונים בשיעור של 33% עבור מלוא זכויות המגורים בשטח זה.
5. ההחלטה נתקפה בעתירות רבות שנדונו במסגרת בג"צ 1027/04 פורום הערים ואח' נ' רשות מקרקעי ישראל (להלן – "בג"צ הפורום"). בעתירות, שהוגשו על ידי גופים מגוונים ובהם האגודה לצדק חלוקתי ופורום הערים העצמאיות מחד והתנועה הקיבוצית ויישובים חקלאיים מאידך, נתקפו שיעורי התשלום שנקבעו בהחלטה ונטען כי מדובר בהחלטה שאינה סבירה.
6. בג"צ בחן את מלוא היבטיה של ההחלטה, ובכללם את ההיבטים הכלכליים, ובסופו של יום אישר את שיעורי התשלום שנקבעו בה.
7. התשלום שקבעה ועדת הבר עבור רכישת מלוא זכויות המגורים בחלקת המגורים עמד על שיעור של 33% משווי חלקת המגורים. יש לזכור כי תשלום זה הוא תשלום המשולם על ידי חוכר המחזיק בקרקע שקיבל לשימוש ללא כל תשלום. התשלום היחיד ששולם עבור הקרקע במהלך השנים הוא תשלום דמי חכירה שנתיים סמליים, ואילו עתה, יקבל החוכר זכויות מהוונות, שבמגזר העירוני נרכשות מן הרשות בתמורה ל – 91%, אך כאן – ניתנות בתמורה לתשלום מופחת בשיעור של 33% בלבד חוזים לדורות

8. העקרון שנקבע בדו"ח הבר באשר לשיעור התשלום הנ"ל הניח כי מדובר בתשלום המתקבל ברשות באופן מלא, ללא הפחתות, כאשר תשלומים נוספים לרשויות ובכללם תשלום היטל השבחה, משולמים על ידי החוכר ולא מקוזזים מתשלום זה.
9. החלטת המועצה אושרה על בסיס העקרון הנ"ל שהוצג אף במסגרת תגובתה של הרשות לעתירות שהוגשו כנגדה במסגרת בג"צ הפורום. בתגובתה הסבירה הרשות, בין השאר, מדוע נקבעו שיעורי התשלום כפי שנקבעו וביחס לתשלום של 33% עבור רכישת מלוא זכויות המגורים בחלקת המגורים נכתב כי:
- "בקביעת שיעורי התשלום עבור רכישת מלוא הזכויות, ניתן עיקר המשקל לכך שאין המדובר בהקצאת קרקע חדשה, אלא בקרקע המוחזקת מזה שנים על ידי התקלאים. במסגרת זו אף ניתן משקל לזכויות המגורים הקיימות כבר עתה, כמו גם לרצון לעודד עיבוי פנימי של היישובים התקלאיים על פני הרחבות קהילתיות המחייבות שינוי ייעוד של הקרקע החקלאית, ולעודד מימוש זכויות הבניה למגורים בחלקת המגורים על פני מימוש הזכויות לתעסוקה לא חקלאית. שיקולים נוספים שנלקחו בחשבון הינם ייעול השימוש בקרקע ובתשתיות הקיימות והתשלומים הנוספים לרשויות אשר יידרש בעל הזכויות לשלם (כגון היטל השבחה) וכן כי בחלופה זו יש משום הקדמת הכנסות לבעלי הקרקע."
10. נימוקים זהים צוינו באשר לחיוב פיצול מגרש בשיעור תשלום זהה.
11. גם בפסק הדין שניתן בעתירות התייחס בית המשפט לעובדה כי כוונת ההחלטה היתה להניב לרשות תשלום של 33% ללא הפחתות. בית המשפט קבע, כי דמי החכירה הנגבים במגזר החקלאי נופלים מאלו הנגבים במגזר העירוני, אך עם זאת, מדובר בדמי חכירה סבירים, שכן מתווספים להם תשלומים נוספים, ובכללם תשלומי מיסים:
- "עוד יש לתת את הדעת לכך, שגם לאחר החלטה 979, מוסיפה לעמוד חובת החקלאי לעבד את הקרקע ולהתגורר בנחלה במבנה בן 160 מ"ר. בצד זה, לא ניתן להתעלם מהתשלומים הנוספים שהמושבים נדרשים לשלם, במיסים ותשלומי חובה אחרים, המעלים את גובה דמי החכירה המשולמים בפועל מעל ל-33% הנדרשים מכוח ההסדר".
12. חיזוק נוסף לכוונה להימנע מהפחתות מתשלום זה ניתן להביא מהתייחסותו של בית המשפט לכוונת הרשות להשוות את תשלום דמי החכירה מהוונים לתשלום דמי ההסכמה המשולמים בתמורה להעברת הזכויות:
- "יש לתת את הדעת לרצונה של המדינה – בעת שהיא מעבירה את מלוא הזכויות בקרקע – לזכות בסכום השווה לדמי הסכמה ולו פעם אחת".
- וכן במקום אחר בפסק הדין:
- "קביעת סכום זה מותירה את המועצה כמי שאינה חסרה, באשר ההסדר מבטיח כי עבור האפשרות להעביר זכויות לצד ג' היא תזכה לפחות במה שקיבלה קודם לכן כדמי הסכמה".
13. ברי כי הפחתת היטל השבחה מן התשלום של 33%, תשאיר את הרשות עם תמורה מצומצמת בהרבה מדמי ההסכמה שהיתה מקבלת בגין העברת זכויות.

14. זאת ועוד - לו היה אי מי סובר כי יש להפחית את שיעור תשלום דמי החכירה המהוונים במקרה של חיוב בהיטל השבחה, היה הדבר זוכה להתייחסות או לכל הפחות לאזכור בפסק הדין המפורט שעסק בסבירותו של שיעור התשלום או בהחלטת המועצה, שהיתה מחויבת לקבוע את האופן בו תבוא לידי ביטוי הפחתת תשלום זה.

15. להשלמת התמונה נציין כי בגין תוספת בניה בנתלה גובה הרשות תשלום של 91%, כאשר במקרה בו משלם החוכר היטל השבחה, מופחת התשלום לשיעור של 46% בלבד. תשלום דמי החכירה המהוונים שנקבע בהחלטה נמוך משיעור התשלום המגלם הפחתה בגין תשלום היטל השבחה, שכן הוא מגלם הטבות ותמריצים נוספים, אך לא יתכן לומר כי יש לקבוע הפחתה נוספת מדמי החכירה המהוונים בגין תשלום היטל השבחה, אשר כבר הובא בחשבון בעת קביעת שיעור התשלום המופחת של 33%.

16. במסגרת ע"א 4547/13 מינהל מקרקעי ישראל נ' מפעלי צאן בע"מ ואח' נתן גם בית המשפט העליון גושפנקא לחשיבות בחינת הוראות החלטות המועצה על רקע ההיסטוריה שהובילה לקביעתן וקבע כי יש לנקוט משנה זהירות בקריאת מדיניות כללית אל תוך החלטות מועצה שהתקבלו בנסיבות ספציפיות:

"את החלטה 1254 שנסבה אף היא על הענקת זכויות לשימושים לא חקלאיים בקרקעות יש לפרש לאור היסטוריה זו, כמו גם העקרונות שנקבעו בפסיקה, ובמיוחד לנוכח החשיבות הנודעת למידתיות בהענקת הזכויות כאמור. על כן, יש להיזהר כאשר מבקשים לקרוא אל תוכה את האפשרות להרחיב את קשת הטבות הניתנות מכוחה, מצד אחד, וכן יש לוודא כי אותן הטבות ניתנות רק כאשר יש הצדקה עניינית לכך, מצד אחר".

17. מכלל הדברים עולה כי תשלום דמי החכירה הקבוע בהחלטה הוא שיעור תשלום מוחלט שאין להפחית. הפחתת התשלום, תהא העילה להפחתתו אשר תהא, תהווה פגיעה באיזון העדין שקבעה ההחלטה ואשר אושר בבג"צ ותקנה לחוכר סל זכויות משמעותי בתשלום זעום, בניגוד לכוונתה. תוצאה זו תחייב בחינה מחודשת ומעמיקה של מכלול האיזונים שנשקלו במסגרת ההסדר שמציעה ההחלטה ואשר אושרו בבג"צ.

18. סוגיית קביעת שיעור תשלום דמי החכירה המהוונים על פי החלטת המועצה הינו סוגיה משפטית, ואין לגורמים שמאיים, או אחרים סמכות להכריע בה. כאמור, ההסדר שנקבע בהחלטה נבחן על ידי בית המשפט שאמר את דברו בבירור ואין מקום לשנות מקביעתו כי אין להפחית את שיעור התשלום.

19. לאור האמור, הרי שאין להפחית את היטל השבחה הצפוי במימוש הזכויות במסגרת עריכת שומה לקביעת שווי הנכס עבורו נדרש תשלום דמי החכירה המהוונים.

בברכה,
מיכל קראוס, עו"ד
יועצת משפטית, אגף חוזים לדורות
בהתיישבות