



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים אזרחיים

ע"א 229/10

ע"א 9610/11

לפני :
כבוד השופט א' רובינשטיין
כבוד השופטת א' חיות
כבוד השופט צ' זילברטל

המערערים בע"א 229/10 :
1. שי שילר
2. ליאורה שילר

המערערים בע"א 9610/11 :
1. משה אהרוני
2. צביה אהרוני

נ ג ד

המשיב :
מינהל מקרקעי ישראל

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בנצרת בת"א
733/06 שניתן ביום 19.11.2009 על-ידי כב' השופט אברהם
אברהם וערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי מרכז
בת"א 7601-05-08 שניתן ביום 2.11.2011 על-ידי כב'
השופט אברהם יעקב

תאריך הישיבה :
כ"ב באב התשע"ג (29.07.13)

בשם המערערים בע"א
229/10 :
עו"ד עופר נועם ; עו"ד ערן בן עזרא

בשם המערערים בע"א
9610/11 :
עו"ד יוסף בנקל ; עו"ד סיון נוימרק צוריאל

בשם המשיב :
עו"ד דינה דומיניץ

פסק-דין

השופט צ' זילברטל:

כיצד יש להעריך שוויה של נחלה ושיעור עליית ערכה לשם חישוב "דמי
הסכמה" אותם גובה מינהל מקרקעי ישראל (אשר יכונה להלן: המינהל; או, כפי

שיבואר בהמשך - הרשות) כאשר מבוצעת עסקה להעברת זכויות בנחלה. זו השאלה המשותפת לשני הערעורים שבפנינו.

רקע עובדתי

1. הנחלות שבמוקד הערעורים מצויות במושב בני ציון, שחבריו מאוגדים במסגרת אגודה שיתופית הרשומה אצל רשם האגודות השיתופיות (להלן: האגודה). המינהל והאגודה חתמו על חוזה שכירות, המתחדש אחת לשלוש שנים, מכוחו שוכרת האגודה את קרקעות המושב מהמינהל ומעבירה את ההחזקה בנחלות לחבריה (להלן: הסכם המשבצת).

2. המערערים בע"א 229/10 (להלן יכוננו ביחד: שילר) רכשו זכויות בנחלה מס' 48 במושב בני ציון. בהסכם המכר מיום 2.8.2000 נקבע, כי הזכויות בנחלה יועברו על שמם תמורת סכום של 1,605,000 דולר שישולם למוכרים. בנוסף נקבע בהסכם כי "דמי הסכמה למינהל מקרקעי ישראל יחולו וישולמו על ידי הקונה". המינהל דרש משילר תשלום של דמי הסכמה בסך 4.6 מליון ש"ח. שילר חלקו על גובה הסכום, אך על מנת שלא לעכב את הבנייה בנחלה הם שילמו למינהל חלק מהסכום, ובגין היתרה המציאו ערבות בנקאית. בהמשך לאמור, הגישו שילר תובענה לבית המשפט המחוזי בנצרת (ת"א 733/06) בגדרה תבעו מהמינהל להשיב לידיהם את הסכום שלטענתם שולם ביתר. כפי שיפורט להלן, ביום 19.11.2009 דחה בית המשפט (כבוד השופט א' אברהם) את תביעתם וקבע כי הוא אינו מוצא כל פגם או טעות באופן בו חושבו דמי ההסכמה, ברכיבי השומה ובשומה עצמה ששימשה את המינהל.

3. המערערים בע"א 9610/11 (להלן יכוננו ביחד: אהרוני) מכרו ביום 21.9.2000 את זכויותיהם בנחלה מס' 16 במושב בני ציון תמורת 2,100,000 דולר. נקבע בהסכם המכר, בין היתר, כי אהרוני יישאו בתשלומים שונים וביניהם בתשלום דמי ההסכמה למינהל. עוד נקבע כי אם לאחר ביצוע כל התשלומים (מס שבח והתשלום למינהל) החלים על המוכרים (אהרוני), תיוותר בידיהם תמורה הנמוכה מסכום של 1,600,000 דולר, אזי הרוכשים ישלמו לאהרוני את התוספת הנחוצה על מנת שבידיהם של אהרוני יוותר סכום של 1,600,000 דולר. אף כאן נתגלעה מחלוקת בין אהרוני למינהל בשאלת דרך חישוב דמי ההסכמה. ביום 11.6.2006 שילמו אהרוני למינהל 3,388,544 ש"ח, תחת מחאה ותוך שמירת מלוא טענותיהם כנגד חוקיות הגבייה ואופן חישוב דמי ההסכמה. ואכן, אהרוני הגישו תביעה לבית המשפט המחוזי מרכז (ת"א 7601-05-08) במסגרתה חלקו על עצם סמכות המינהל לדרוש מהם כ"ברי רשות" בנחלה דמי הסכמה

וכן על גובהם. בית המשפט (כבוד השופט א' יעקב) דחה ביום 2.11.2011 את תביעתם הן באשר לחוקיות גביית דמי ההסכמה בעניינם והן באשר לאופן חישובם.

רקע נורמטיבי

4. מרבית הקרקעות בישראל הן בבעלות ציבורית (יהושע ויסמן, דיני קניין – חלק כללי 193 (1993); להלן: ויסמן). סעיף 1 לחוק יסוד: מקרקעי ישראל, קובע כי מקרקעי ישראל הם המקרקעין של המדינה, של רשות הפיתוח או של הקרן קיימת לישראל וכי "הבעלות בהם לא תועבר, אם במכר ואם בדרך אחרת". כלל איסור העברת הבעלות מסויג ומצומצם בחוק היסוד עצמו ובדברי חקיקה נוספים. כלל זה משקף את העיקרון לפיו המקרקעין מצויים בבעלות הציבור ולפיכך הם לא יימכרו אלא יימסרו בחכירה בלבד (ויסמן בעמ' 215-216; פליאה אלבק ורן פליישר, דיני מקרקעין בישראל 123 (2005)). חוק רשות מקרקעי ישראל, תש"ך-1960 (להלן: חוק רשות מקרקעי ישראל) מסמך את רשות מקרקעי ישראל (עד לתיקון מס' 7 לחוק כונתה הרשות "מינהל מקרקעי ישראל", כאמור לעיל להלן היא תכונה: הרשות או המינהל) לנהל את מקרקעי ישראל. מועצת מקרקעי ישראל היא הגוף המופקד על התוויית מדיניותה של הרשות ועל הפיקוח על פעולותיה (סעיף 3 לחוק רשות מקרקעי ישראל). לרקע מצע נורמטיבי זה, הפרקטיקה הנוהגת היא שהרשות מחכירה את הקרקעות לתקופות זמן קצובות ושונות לפי קטגוריות שונות ולצרכים מגוונים. סוגי החוזים, ההתקשרויות ותקופות החכירה משתנים בין המגזרים השונים. כך, למשל, חוזי החכירה במגזר העירוני מבוססים על מתכונות שונות מהחוזים במגזר החקלאי (דפנה ברק-ארז, משפט מינהלי – משפט מינהלי כלכלי 597 (2013); להלן: ברק-ארז). ככלל, החוכר יכול לבצע עסקאות בזכויות החכירה, אך אלו מותנות בהסכמת הרשות. בחוזי חכירה בהם משתלמים דמי חכירה תקופתיים (ולא מהוונים כמקובל במגזר העירוני), כתנאי למתן הסכמתה של הרשות להעברת זכות החכירה בנכס, נוהגת הרשות לגבות "דמי הסכמה" (ברק-ארז בעמ' 601; גרעון ויתקון, דיני מקרקעי ישראל כרך ב, 860, 866 (2009) (להלן: ויתקון)). סמכות הרשות לדרוש את תשלום דמי ההסכמה נבחנה, הוכרה ואושרה בבית משפט זה (ראו: בג"ץ 5889/08 עזבון רבקה פורמן ז"ל נ' קרן קיימת לישראל, פסקה 2 (3.10.2011) והאסמכתאות המובאות שם (להלן: בג"ץ פורמן)). דמי ההסכמה, כפי שיוסבר להלן, מחושבים בזיקה לעליית ערך הקרקע במהלך תקופת החכירה.

5. אחת מצורות ההתקשרות של המינהל ביחס לקרקעות המצויות בתחומי ישובים חקלאיים היא באמצעות כריתת חוזה משבצת. חוזה זה נכרת בין המינהל, כגוף המנהל את מקרקעי ישראל, ובין האישיות המשפטית שבאמצעותה מאוגדים תושבי הישוב,

בענייננו – האגודה השיתופית בני ציון, כאשר המינהל מעניק לאגודה השיתופית רשות שימוש בקרקעות היישוב, והאגודה השיתופית מעניקה לחבר האגודה רשות שימוש בנחלתו. חבר האגודה אינו צד ישיר לחוזה המשבצת על אף שהחוזה עוסק בענייננו, אלא מעמדו הוא של "בר רשות" בנחלה (ויתקון בעמ' 951). בפסיקה הוגדרה זכות זו "כזכות אישית שאינה קניינית, אשר אופייה וגדריה נקבעים בהתאם להסכמת הצדדים בהסכם הרישיון" (ע"א 1662/99 חיים נ' חיים, פ"ד נו(6) 295, 314 (2002) (להלן: עניין חיים); ע"א 103/89 אזולאי נ' אזולאי פ"ד מה(1) 477, 481 (1991); בע"מ 445/05 איזמן נ' מחלב, פסקה י"ז (2006); ראו בפרשה זו אף את האסמכתאות המובאות לעניין טיב זכותו של "בר רשות" אל מול דברי חקיקה נוספים). אף שזכות זו היא זכות אישית, היא עבירה, בכפוף לקבלת הסכמת המינהל. מכאן שבר הרשות רשאי לעשות דיספוזיציה בזכותו, בהתאם לתנאים הקבועים בהסכם המשבצת (עניין חיים בעמ' 314-315).

בדיון בבית המשפט המחוזי טענו אהרונאי כי החלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 534 (הקובעת את שיעור דמי ההסכמה, ראו להלן פסקה 6) אינה חלה בעניינם, שכן מעמדם הוא של בר רשות בנחלה וההחלטה חלה על בעלי זכויות חכירה בלבד. טענה זו נדחתה על ידי בית המשפט המחוזי ובדיון שבפנינו זנחו אהרונאי טענות אלה שבמקור נכללו בערעורם. לפיכך, בדיון להלן ייעשה שימוש חלופי במונחים "בר רשות" ו"חוכר", מבלי שאדרש לנפקותה של ההבחנה בין המונחים לעניין זכות המינהל לגבות דמי הסכמה, ככל שזו קיימת.

6. החלטה מס' 534 מיום 29.6.1992 של מועצת מקרקעי ישראל עוסקת בקביעת שיעור חלקה של הרשות בעליית ערך הקרקע בעת העברת זכות חכירה (להלן: ההחלטה). סעיף 2 להחלטה מגדיר את דמי ההסכמה כ"חלקו של מינהל מקרקעי ישראל בעליית ערך הקרקע". סעיף 3 להחלטה קובע כי חוכר המעביר זכות חכירה חייב בתשלום דמי הסכמה בשיעור של שליש מעליית ערך הקרקע. פרק ג' להחלטה, שכותרתו "נחלות, שטחי עיבוד ומשקי עזר", מבאר את אופן חישוב דמי ההסכמה. כאמור, סכומם של אלה נגזר מעליית ערך הקרקע. פרק זה להחלטה מפרט ומגדיר את הפרמטרים המשמשים בחישוב עליית הערך:

התמורה היא הסכום שנקבע בחוזה להעברת זכות החכירה (ובכלל זה, כאמור, זכותו של בר הרשות), או שווי הזכויות כפי שהעריכם שמאי הרשות (כאשר יש יסוד להניח שהתמורה שננקבה בחוזה אינה משקפת את ערכן הנכון של הזכויות). מחיר יסודי של נחלה הוא סכום המתקבל מצירוף הערכים הנקובים בתוספת הראשונה

להחלטה, כאמור בסעיף 15(א) להחלטה. בתוספת האמורה מצויה רשימה של פריטים שונים שיכולים להיות כלולים בנחלה בהתאם לשימושים האפשריים בקרקע (כגון מבני מגורים, החלק ברכוש המשותף של האגודה, סוגי עיבודים וגידולים חקלאיים וכד') ובצד כל אחד מהם נקוב ערכו. הערכים מתעדכנים ארבע פעמים בשנה. המחיר היסודי אמור לשקף את מחיר הקרקע ללא השקעות החוכר (ויתקון, בעמ' 869). כך, למשל, המחיר היסודי בעניינם של אהרונני עמד על 706,800 ש"ח (ומרכיביו הם: בתי מגורים ומבני משק - 400,000 ש"ח, 2 דונם חצר ללא המחוברים - 50,000 ש"ח, שטחי עיבוד - 176,800 ש"ח והחלק ברכוש המשותף - 80,000 ש"ח). לצד זאת, קובעת ההחלטה מחיר יסודי מזערי לנחלה, שהוא מחיר אחיד ומינימאלי לנחלה הקבוע בסעיף 15(ג) להחלטה, המהווה מחיר מינימאלי לנחלה עליו יש לשלם דמי הסכמה גם אם לא עלה ערך הקרקע (ויתקון, שם). כך, למשל, בעניינם של אהרונני המחיר היסודי המזערי עמד על 460,000 ש"ח. פרמטר נוסף שיכול להיות נחוץ לשם חישוב דמי ההסכמה הוא התמורה הקודמת, שהיא שווי זכות החכירה נכון למועד העברה הקודם, כפי שזו נקבעה בחוזה או על ידי שמאי.

סעיף 12 להחלטה קובע באופן הבא (המסורבל, יש לומר) את דרכי החישוב של דמי ההסכמה:

א. דמי ההסכמה בהעברת זכות חכירה יהיו כדלקמן:

בעד נחלה –

- (3) אם התמורה או התמורה הקודמת, זהה למחיר היסודי או עולה עליו 2% מהמחיר היסודי המזערי ;
- (4) אם התמורה נמוכה מהמחיר היסודי המזערי - 2% מהתמורה ;

בעד שטחי עיבוד –

- (5) אם התמורה או התמורה הקודמת, זהה למחיר היסודי או עולה עליו - 2% מהמחיר היסודי ;
- (6) אם התמורה נמוכה מהמחיר היסודי - 2% מהתמורה ;

ב. עולה התמורה על המחיר היסודי יהיו דמי ההסכמה, בעד נחלה או בעד שטחי עיבוד, בשיעור כמפורט בסעיף קטן (א) בתוספת שליש של הסכום שבו עודפת התמורה על המחיר היסודי ;

ג. עולה התמורה על התמורה הקודמת וזו עלתה על הגבוה מבין המחיר היסודי והמחיר היסודי המזערי או זהה לגבוה מביניהם, יהיו דמי ההסכמה, בעד נחלה או בעד שטחי עיבוד, בשיעור כמפורט בסעיף קטן (א) בתוספת שליש של הסכום שבו עודפת התמורה על התמורה הקודמת.

ד. על-פי בקשתו של המינהל או של מעביר זכות החכירה בנחלה, ישום שמאי את ערכם של בית המגורים ושל המבנים האחרים שבנחלה (כל אלה להלן – 'המחזירים') בלי הקרקע המוחכרת, כפי שהוא במועד הקובע; עלה ערך המחזירים לפי השומה על המחיר היסודי, יבוא הסכום שנקבע בשומה במקום המחיר היסודי.

במקרים הנדונים, המינהל חישב את דמי ההסכמה באופן הבא: תחילה חושב סכום קבוע בשיעור 2% מהמחיר היסודי המזערי. לסכום זה נוסף סכום השווה לשליש מההפרש שבין המחיר היסודי לבין התמורה שהתקבלה עבור מכירת הזכויות. כך עולה מתצהירה של הגב' שולה בן-צבי, מנהלת האגף החקלאי במינהל ומפסקי הדין של בתי המשפט המחוזיים. נראה כי חישוב זה תואם את החלופה שבסעיף משנה ב' של סעיף 12 הנ"ל. החישוב האמור מתיישב גם עם האמור בספרו של ויתקון (עמ' 868-870), לפיו אותו "שליש" נגזר מההפרש שבין התמורה לבין הגבוה מבין – התמורה הקודמת, המחיר היסודי המזערי או המחיר היסודי. נראה כי במקרים הנדונים המחיר היסודי היה הגבוה מבין שלושת האפשרויות הנ"ל ועל-כן חישוב דמי ההסכמה נערך על-פי ההפרש שבין התמורה החוזית לבין המחיר היסודי. המערערים לא תקפו את נוסחת החישוב כשלעצמה, אלא את מהות רכיביה (התמורה והמחיר היסודי) והפרמטרים שרכיבים אלה אמורים לכלול, כפי שיפורט להלן.

השאלות שבמחלוקת

7. כמפורט לעיל, דמי ההסכמה נגזרים משיעור עליית ערך הקרקע. המינהל והמערערים חלוקים בעניין דרך חישוב עליית ערך הקרקע, ובתוך כך על הפרמטרים שיובאו בחשבון ועל שווים.

אקדים ואומר, כי ניתן למצוא בהודעות הערעור, בסיכומים ובתשובות טענות אשר למעשה תוקפות את עצם ההחלטה וסבירות הדרישה לתשלום דמי ההסכמה ושיעורם. כאמור, בפסק הדין בבג"ץ פורמן (אשר שילר היו צד לו) נדחו כל אותן הטענות ונקבע כי מועצת מקרקעי ישראל מוסמכת לדרוש את תשלומם של דמי

ההסכמה וכי לא נמצא "כי נפל פגם של חוסר סבירות בדרישה כי ישולם שליש מעליית הערך. הקביעה של שליש נמצאת במתחם הסבירות ואין לומר כי השיעור האמור הוא בלתי סביר" (פסקה 2 לבג"ץ פורמן). זו, אם כן, נקודת המוצא לדיון בענייננו. באשר למבנה הדיון – השאלות המרכזיות המצויות במחלוקת בין הצדדים יוצגו להלן ומיד לצידן יובאו קביעות הערכאות הדיוניות, טענות הצדדים בערעור וההכרעות בהן.

מהי ה"תמורה" לצורך חישוב דמי ההסכמה

8. בין המערערים לבין המינהל נפלה מחלוקת בשאלה כיצד יש לפרש את המונח "תמורה" כפי שהוא מופיע בהחלטה ואשר מסכומה יגזרו דמי ההסכמה. המערערים סבורים כי המונח תמורה כולל אך את הסכום שהשתלם עבור זכות החכירה עצמה בנפרד מיתר הזכויות שנמכרו במסגרת חוזה המכר. ואילו לשיטת המינהל יש לפרש את המונח תמורה כמחיר החוזי הכולל.

בעניינם של שילר קבע בית המשפט המחוזי כי את סכום התמורה יש לשאוב מהקבוע בחוזה המכר לעניין מחיר המכירה וסכום זה יהיה הבסיס לחישוב דמי ההסכמה, בכפוף לחריגים הקבועים בסעיפים 13 ו-14(ד) להחלטה. מפסק הדין שניתן בעניינם של אהרונזי ניתן להסיק, כי בית המשפט המחוזי סבר כי, ככלל, התמורה החוזית תשמש בסיס לחישוב דמי ההסכמה, אולם היא אינה מהווה בסיס מחייב לשם כך, ולעיתים תחת התמורה החוזית תבוא הערכת שמאי המנהל. הנימוק לכך הוא ש"המינהל הינו למעשה רשות ציבורית אשר משמש בין היתר לגביית כספי ציבור ומטבע הדברים אינו צד למשא ומתן שבין הצדדים הישירים לעסקה כך שאין באפשרותו לדעת מה היה הבסיס לקביעת גובה התמורה החוזית" (פסקה 55 לפסק הדין).

במסגרת הערעורים שבו והעלו המערערים סוגיה זו. לטענתם, את דמי ההסכמה יש לגזור רק מהתמורה ששולמה עבור זכות החכירה כשלעצמה ולא ממחיר הרכישה הכולל. לשיטתם, זכות החכירה, כפי שהיא מוגדרת בסעיף 1 להחלטה כ"זכות שכירות במקרקעין מכל סוג שהוא וכן זכות לקבל שכירות במקרקעין מכל סוג שהוא", אינה כוללת אלא צבר של ארבע זכויות – זכות לקבל חוזה חכירה בנחלה; זכות לקבל מהמינהל זכויות בניה המותרות בנחלה ללא תשלום נוסף; זכות לקבל שטח לעיבוד חקלאי בגודל מסוים; הזכות לפיצוי בגין גריעה מהנחלה. את שוויון של הזכויות הללו, לטענת המערערים, ניתן להעריך ומשווי זה יש לגזור את דמי ההסכמה ולא מהתמורה הכוללת בה נכללים גם רכיבים נוספים: ההשבחות שביצעו המוכרים בנחלה; חלקם

היחסי ברכוש המשותף של האגודה; הפיתוח הסביבתי אותו ביצעה האגודה והמוניטין שצברה האגודה (הלכה למעשה הכוונה למוניטין שצבר הישוב בו מדובר). לפי הטענה, רכיבים אלו אינם מהווים חלק משוויה של זכות החכירה, ולפיכך אין המינהל רשאי להביאם בחשבון לצורך חישוב דמי ההסכמה. בהתבסס על האמור טוענים המערערים כי את המונח "תמורה" בהחלטה יש לפרש כ"שווי זכות החכירה" (במובנה הצר כאמור לעיל).

עמדת המינהל היא, כי התמורה, כהגדרתה בסעיף 10 להחלטה, משמעה הסכום שנקבע בחוזה שנחתם לצורך העברת זכות החכירה בנחלה; היינו, התמורה היא סכום התמורה החוזית. לשיטתו, פרשנות המונח תמורה כמחיר המכירה הכולל עולה בקנה אחד עם לשון ההחלטה ותכליתה. כך, לטענת המינהל, מלשון סעיף 10 להחלטה עולה בבירור כי התמורה היא הסכום שנקבע בחוזה תמורת העברת מכלול הזכויות בנחלה ולא תמורה עבור זכות החכירה במובנה המצומצם, כטענת המערערים.

9. דעתי היא כדעת המינהל. לטעמי, עמדת המינהל מתיישבת ומשתלבת במכלול האמור בהחלטה ובתכליתה. סעיף 3 לחוק רשות מקרקעי ישראל הפקיד בידי מועצת מקרקעי ישראל את הסמכות לקביעת המדיניות הקרקעית לפיה תפעל הרשות. מתוקף סמכותה זו ניתנות החלטותיה. מעמדן של החלטות מועצת מקרקעי ישראל הוא כשל הנחיות מנהליות (ע"א 5035/98 משה"ב חברה לשיכון בניין ופיתוח בע"מ נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נו(4) 11, 22 (2002); ע"א 4071/02 קיבוץ מפלסים נ' מנהל משרד מיסוי מקרקעין, באר שבע, פסקה 14 (12.09.2006)), וככאלו יש לפרשן, ככל נורמה משפטית אחרת, על פי תכליתן (ע"מ 7749/09 אורט ישראל חברה לתועלת הציבור נ' הממונה על מחוז ירושלים במשרד הפנים, פסקה 11 (30.11.2011)), ועל פי לשון ובהתאם להלכות המשפט המנהלי (ע"א 3089/11 מדינת ישראל – מינהל מקרקעי ישראל נ' עוגן נדל"ן מניב בע"מ, פסקה 15 (22.8.2012) (להלן: עניין עוגן)). משכך, אין מקום לקבל בעניין זה את טענות המערערים לפיהן יש לפרש את הוראות ההחלטה באמות מידה חוזיות.

10. סעיף 10 להחלטה מגדיר את התמורה כסכום "שנקבע בחוזה להעברת זכות החכירה בנחלה או בשטחי עיבוד בכפוף לאמור בסעיף 13". כאמור, לגישת המערערים התמורה משמעה שווי זכות החכירה במובנה המצומצם בלבד. ואולם, על המפרש להעניק ללשון את מובנה הטבעי והמקובל עבור דובריה (עניין עוגן, פסקה 16); אהרון ברק פרשנות במשפט, כרך שני – פרשנות החקיקה 81-82 (1993) (להלן: ברק, פרשנות החקיקה). בהתאם לאמת מידה זו, פרשנותו המילולית של האמור בסעיף אינה

מתיישבת עם ההבחנה אשר לטענת המערערים יש ליצור בין מגוון הזכויות המגולמות והמאוגדות בזכות החכירה. כך, מלשון הסעיף עצמה ניתן להגיע למסקנה ברורה כי התמורה אינה אך בעבור שווי חלק מהזכויות המרכיבות את זכות החכירה, אלא התמורה שהשתלמה עבור העברת מלוא הזכויות בנחלה המגולמות בזכות החכירה. היינו, מחיר המכירה.

11. זאת ועוד - רכיבי הזכות אותם המערערים סבורים כי יש להפחית משוויה הכולל של זכות החכירה נמנים על מאפייני הקרקע ורכיביה אשר יובאו בחשבון, בהתאם לקבוע בהחלטה ובתוספת הראשונה, במסגרת חישוב המחיר היסודי. כזכור, דמי ההסכמה נגזרים מההפרש שבין התמורה לבין המחיר היסודי. אם נקבל את גישת המערערים, נגרום לכך שרכיבים אותם לא ניתן לכלול במחיר היסודי (כיוון שאינם נזכרים בהחלטה ובתוספת הראשונה) יופחתו בשלב של קביעת שווי זכות החכירה (כדוגמת המוניטין, כפי שיובהר להלן) ובכך תסוכלנה הוראות ההחלטה; או, לחלופין, נביא לכך שאותו רכיב קרקע יופחת פעמיים (כדוגמת הרכוש המשותף), הן במסגרת חישוב שווי זכות החכירה והן במסגרת חישוב המחיר היסודי. גישה זו אינה מתיישבת עם לשון ההחלטה והגיונה.

12. הקביעה לפיה התמורה אינה אלא התמורה שהשתלמה בגין העברת מלוא הזכויות בנחלה, מתיישבת, לטעמי, אף עם תכלית ההחלטה. סעיף 1 להחלטה מבאר את תכליתה – קביעת כללים שבאמצעותם יקבע סכום דמי ההסכמה, אשר ייגזר מעליית ערכה של הקרקע, וישולם למינהל בתמורה למתן הסכמתו להעברת זכות החכירה מהחוכר לידי אדם אחר. היינו, תכליתה של ההחלטה כולה היא יצירת אומדן אשר ישקף את עליית ערכה של הקרקע וממנה יגזרו, בהתאם לכללים המפורטים, דמי ההסכמה. מכך ניתן להסיק כי על אותם הכללים לשקף את עליית ערכה של הקרקע, ולא אך את עליית ערכה של זכות החכירה במובחן מהערך הכולל של הקרקע עצמה המושפע מגורמים שונים. לפיכך, בענייננו, ההבחנה שהמערערים מבקשים ליצור בין מחיר המכירה או המחיר החוזי ובין שוויה של זכות החכירה כשלעצמה היא מלאכותית, ואינה מתיישבת עם תכלית ההחלטה.

הבחנה זו אינה מתיישבת אף עם הגיונה הכלכלי של ההחלטה. כאמור, לצורך חישוב דמי ההסכמה ההחלטה קובעת כללים לחישוב עליית ערך הקרקע. עליית ערכו של נכס יכולה להילמד, בין היתר, ממחיר מימושו, היינו, מחיר מכירתו ממוכר מרצון לרצון לקונה מרצון. אופן מימושו של זכויות בקרקע המצויה בבעלות המינהל הוא בהעברת זכות החכירה (או זכותו של בר הרשות) לאחר. בהתאם לאמור, הבסיס לאומדן

עליית ערך הקרקע, כפי שקובעת ההחלטה, הוא מחיר המימוש אשר הוא המחיר החוזי. על כן, קבלת גישת המערערים, אשר תכליתה הפחתת רכיב התמורה כך שיהא נמוך מהמחיר החוזי חותרת תחת הגיונה של ההחלטה בכלל והגיונה הכלכלי בפרט.

13. אכן, הטיעונים שבפי המערערים בעניין קביעת סכום התמורה (כמפורט לעיל) והטיעונים שבפיהם בעניין קביעת רכיבי המחיר היסודי (כמפורט להלן) חופפים במידה רבה. הטיעון המשותף והעקרוני הוא, שאין זה ראוי לשום את התמורה המתקבלת במכירת הזכויות בנחלה באופן שבשומה יכללו אותם רכיבים שתורמתם לתמורה החוזית אינה נובעת מהקרקע עצמה אלא מהשקעות והשבחות שתורמות לעליית ערך הקרקע שבעליה (המינהל) לא היו שותפים להן והן פרי עמלם וכספם של גורמים אחרים, כגון חברי האגודה השיתופית. לפיכך, בהמשך לאמור לעיל בפרק זה העוסק בנושא התמורה, וכהשלמה לאמור לו, אשוב ואתייחס לסוגיה המרכזית הנ"ל גם בהמשך, והדברים שיובאו שם יפים גם לפרק זה של פסק הדין.

רכיבי המחיר היסודי

14. כמפורט לעיל, המחיר היסודי מתקבל מצירוף שווים של רכיבי הנחלה המפורטים בתוספת הראשונה להחלטה, על פי ערכם הנקוב הקבוע בתוספת (והאחיד לכלל הנחלות בארץ, בכפוף לאפשרות להוכיח את שווי המחוברים). ככל שיעלה המחיר היסודי כך יקטן ההפרש שבינו לבין התמורה, הפרש שממנו נגזרים דמי ההסכמה. בעניין זה למערערים שתי טענות מרכזיות. האחת, לשיטתם יש לקבוע כי רשימת הרכיבים המנויים בתוספת הראשונה להחלטה היא רשימה פתוחה, ומשכך, לצורך חישוב המחיר היסודי ניתן להביא בחשבון רכיבים נוספים שאינם נמנים בתוספת, בהתאם למאפיינים הספציפיים של הנחלה. כפי שיפורט להן, בטענתם זו מכוונים המערערים בעיקר לרכיב המוניטין. השנייה, לשיטתם, יש לקבוע כי תחת ערכם הטבלאי של הרכיבים כפי שהם מופיעים בתוספת הראשונה להחלטה, ניתן להציג שומה אשר תשום את ערכם הריאלי, ובהתאם לכך ייקבע המחיר היסודי. בעניין זה מכוונים המערערים בעיקר לרכיב "החלק ברכוש המשותף".

טענותיהם אלו של המערערים נדחו על ידי הערכאות המבררות. נקבע כי קביעת שווי הרכיבים תעשה בהתאם לערכם הטבלאי הקבוע בתוספת הראשונה, וכי רשימת הרכיבים המופיעים בה היא רשימה סגורה. כך, בעניינם של שילר קבע בית המשפט "שכאשר רצו מקבלי החלטה 534 כי יבוא בחשבון שווים של מרכיבים אחרים העשויים להיכלל בחשבון דמי ההסכמה, הם ציינו זאת במפורש ... הם לא עשו זאת

ביחס למרכיבים אחרים ... משמע התכוונו שאין להביאם בחשבון" (פסקה 16 לפסק הדין). אף בעניינם של אהרונים קבע בית המשפט, כי למעט החרג הקבוע בסעיף 12(ד) להחלטה, שווי רכיבי הנחלה יקבע בהתאם למחיר הקבוע בתוספת הראשונה להחלטה ולא בדרך של שומה פרטית, ו"ש[הוראות החלטה 534 מצביעות על כך שערך חלקי הנחלה המהווים את המחיר היסודי, הינו ערכים קבועים המתעדכנים ומתפרסמים בילקוט הפרסומים ואינם נושא לשומה ביחס לכל עסקה ועסקה" (פסקה 73 לפסק הדין בעניינם של אהרונים).

15. במסגרת הערעורים משיגים המערערים על קביעות אלו. לשיטתם, רשימת הרכיבים המופיעה בתוספת הראשונה היא רשימה פתוחה. לכן, טוענים המערערים, ניתן להביא בחשבון אף את ערכם של רכיבים אשר אינם מופיעים בתוספת הראשונה וזאת בהתאם לנסיבות המיוחדות לנחלה הספציפית ומאפייניה. כאמור, בעניין זה לב המחלוקת הוא בנוגע לרכיב המוניטין. לטענת המערערים "המוניטין" אותו צברה האגודה (או חבר המושב), ואשר הביא לעליית ערכה של הקרקע במושב בני ציון, שייך לאגודה ולחבריה ולא לבעל הקרקע (המינהל), ולפיכך אין המינהל רשאי להביאו בחשבון לצורך קביעת סכום דמי ההסכמה. לטענתם, מוניטין זה מגלם את תוספת המחיר אותה מוכנים הרוכשים לשלם על מנת לגור במקום יוקרתי המציע איכות חיים גבוהה. המוניטין, טוענים המערערים, אינו קשור בקרקע עצמה אלא, בין היתר, בחוסנה הכלכלי של האגודה, בהשקעותיה, בתשתיות ובמערכת החינוך המצויה במקום. לפיכך, נטען, אין המינהל יכול להביאו בחשבון לעניין חישוב דמי ההסכמה, מאחר שמוניטין זה אינו מעשה ידיו ומשכך הוא אינו זכאי ליהנות מפרותיו. אחרת, נטען, יתעשר המינהל מהשבחות אותן לא הוא יצר, אלא האגודה וחבריה.

לחלופין טוענים המערערים כי אם לא תתקבל עמדתם לפיה רשימת הרכיבים הקבועה בתוספת הראשונה היא רשימה פתוחה, הרי שיש לקבוע כי שווים של אותם הרכיבים לא ייקבע על-פי מחיר טבלאי אחיד לכלל הנחלות בארץ, אלא ניתן יהיה להוכיח את שווים הריאלי של אותם הרכיבים באמצעות שומה פרטנית בהתאם למאפייני הנחלה הספציפיים. הודגש על ידי המערערים כי אין די בעדכונם התקופתי של התעריפים השונים הקבועים בתוספת הראשונה להחלטה. לעניין זה נטען כי אימוץ פרשנות המינהל, לפיה מצד אחד את התמורה יש לקבוע לפי מחיר הרכישה הריאלי (שווי שוק) ומנגד חישוב רכיבי המחיר היסודי נעשה באופן אחיד לכלל הנחלות בארץ, יוצר עיוות כלכלי ומתעלם מהשבחת הנחלה על-ידי חוכריה ומההבדלים בין הנחלות השונות. כאמור לעיל, בטענה זו מכוונים המערערים בעיקר לשומת רכיב הרכוש המשותף של האגודה. נטען, כי האגודה דנא היא בעלת חוסן כלכלי וככזו היא מחזיקה

בנכסים רבים, וביניהם: תחנת דלק, בריכת שחייה ומניות בחברה לשיווק תוצרת חקלאית. לטענת המערערים, מחיר המכירה כלל אף את חלקם של המוכרים באותו רכוש משותף, ולפיכך הבאתו של רכיב זה בחשבון לצורך שומת דמי ההסכמה מביאה לכך שהמינהל נהנה מהשקעות בהן לא היה לו כל חלק, ואשר כלל אינן קשורות לקרקע עצמה. כזכור, לעיל התייחסנו לטענה דומה שנטענה בקשר עם קביעת התמורה שתובא בחשבון לצורך חישוב דמי ההסכמה. כפי שיפורט להלן, התשובה שניתנה לעיל לטענת המערערים בעניין התמורה יפה במידה רבה גם בהקשר הנדון עתה והדברים קשורים.

16. המשיב דוחה את עמדת המערערים וטוען כי לא ניתן להביא במסגרת חישוב המחיר היסודי שומה פרטנית אלא ביחס לשווי המחוברים, כפי שנקבע בסעיף 12(ד) להחלטה. לפיכך, נטען, אין מקום לאפשר למערערים להציג מטעם שומה ביחס לשווי חלקם ברכוש המשותף. לטענת המשיב, דרישת המערערים לפיה בכל עסקה ועסקה הוא יישום באופן פרטני את ערך הרכוש המשותף של האגודה הרלוונטית וממנו ייגזר חלקם של החוכרים תגרום להכבדה ולמעמסה בלתי נסבלת. לטענת המשיב מדיניות זו, הנסמכת על ערך טבלאי אחיד לכלל הנחלות, מטבעה אינה מבטאת שווי שוק וככזו היא מיטיבה עם חלק מהחוכרים ומחמירה עם אחרים. עוד נטען כי מדיניות זו מקובלת בהסדרים רבים הנהוגים במגזר החקלאי, והיא אף נבחנה ואושרה בבג"ץ פורמן. בהקשר זה אף נטען, כי בעניינם של אהרונים הוסכם בין הצדדים, כי התשלום בגין הרכוש המשותף של האגודה ישתלם בנפרד ובהתאם לספרי האגודה ותקנונה, וכך גם בעניין שילר שולם תשלום נפרד להון האגודה. על כן טוען המשיב כי כל טענות המערערים ומהלכיהם בעניין זה לא נועדו אלא להפחית את סכום דמי ההסכמה. לגישת המשיב רשימת הרכיבים המנויים בתוספת הראשונה היא רשימה סגורה. לטענתו, מנסחי ההחלטה ביקשו להגביל את אותם הרכיבים אשר יופחתו ממחיר המכירה ואין מקום להוסיף רכיבים נוספים על דרך פרשנות. המשיב דוחה את האפשרות לקיומו של רכיב שעניינו מוניטין. לטענת המשיב, לנחלה כשלעצמה כלל אין מוניטין, וכי המוניטין אשר לקיומו טוענים המערערים, כבר גולם בתמורה החוזית.

17. בחנתי את טענות המערערים בסוגיות אלו לעומקן, אך אין בידי לקבלן. גישת המערערים אינה מתיישבת עם לשון ההחלטה וגם לא עם תכליתה. כאמור לעיל, ההחלטה, ככל הנחייה מנהלית, תפורש על פי לשונה ותכליתה.

המחיר היסודי מוגדר בסעיף 10 להחלטה: "מחיר יסודי – מחיר של נחלה או של שטחי עיבוד לפי השימוש בהם כאמור בסעיף 15(א)" (ההדגשה הוספה). לפי האמור בסעיף זה, המחיר היסודי יקבע בהתאם לשימושים הנעשים בקרקע. שלא כגישת

המערערים, הסעיף אינו מאפשר לכל חוכר וחוכר להוכיח באמצעות שומה פרטנית את שווי השימושים אותם הוא מבצע בפועל בנחלתו, ולשם קביעת שווי השימושים מפנה הסעיף לסעיף 15(א) אשר זו לשונו:

המינהל, באישור השמאי הממשלתי, יקבע ארבע פעמים בשנה – ל-1 בחודשים ינואר, אפריל, יולי ואוקטובר – מחיר יסודי לנחלות ולשטחי עיבוד, לפי הפרטים בתוספת הראשונה, כפי שיהיו מזמן לזמן; הודעה על המחיר היסודי ע[ל] מרכיביו לגבי כל אחד מהפרטים האמורים תפורסם ברשמות.

בהתאם לאמור בסעיף 15, מפרטת התוספת הראשונה את הרכיבים אותם ניתן לכלול במחיר היסודי, על פי ערכם הטבלאי לפי השימושים הנעשים בפועל בקרקע. המתווה אותו קובעת ההחלטה בעניין זה הוא ברור ואינו מותיר חללים. הפרשנות לה טוענים המערערים, לפיה רשימת הרכיבים אינה רשימה סגורה, או לחלופין כי ניתן להוכיח את שווי הרכיבים באמצעות שומה פרטנית, אינה מתיישבת עם לשונה הברורה של ההחלטה בעניין זה. לשון ההחלטה תוחמת את המסגרת ו"גבולות הגזרה" לפרשנותה (עניין עוגן, פסקה 16). סעיף 10 להחלטה אינו קובע כי כל שימוש בקרקע או מאפיין שלה יגולם במחיר היסודי, אלא "השימוש" אשר יובא בחשבון הוא זה האמור בסעיף 15. ואכן, סעיף 15(א) מפנה לרשימת רכיבים ספציפיים המנויים בתוספת הראשונה. זאת ועוד, כשביקשו מנסחי ההחלטה לאפשר לחוכר להוכיח שווי רכיבים מסוימים בנחלתו באמצעות שומה פרטנית וריאלית הם ציינו זאת במפורש. פרק ג' להחלטה – הרלוונטי לענייננו, מאפשר הבאת שומה פרטנית בשני מקרים. האחד, לפי סעיף 13, כאשר התמורה החוזית אינה סבירה או שהעברת הזכויות בנחלה נעשתה ללא תמורה. השני, קבוע בסעיף 12(ד) להחלטה (שצוטט לעיל) לפיו ניתן להביא שומה פרטנית לצורך קביעת ערכם של בית מגורים ומבנים אחרים המצויים בנחלה (מחוברים). לטעמי, יש לראות בהוראה זו בבחינת "מכלל הן אתה שומע לאו" (ברק, פרשנות החקיקה, עמ' 112-113). משנקבעו בהחלטה נסיבות ספציפיות בהן ניתן יהיה להביא שומה פרטנית, יש להסיק מכך כי ביחס לכל יתר המקרים שאינם באים בגדרן לא ניתן להביא שומה פרטנית, אלא ערכם של הרכיבים יחושב על פי הקבוע בתוספת הראשונה.

18. סבורני, כי די באמור לעיל כדי לדחות את טענת המערערים באשר לשומת רכיב הרכוש המשותף. מעבר לכך דין טענת המערערים להידחות אף על יסוד נימוקים נוספים. המערערים בטענותיהם מבקשים כי יופחת חלקם היחסי ברכושה של האגודה. ואולם, סעיף 17 לפקודת האגודות השיתופיות קובע כי "אסור להעביר לאחר מניותיו

של חבר או חלקו בהון אגודה רשומה". וכך, הסכמי המכר כלל אינם מתייחסים אלא להעברת הזכויות בקרקע ולא להעברת הזכויות באגודה השיתופית, אשר כאמור, ככלל לא ניתן להעבירן לאחר, ואין הן יכולות להיות, כשלעצמן, נשוא לעסקה בין המוכר לבין הקונה (ע"א 8363/07 רזנשטיין נ' רמת הדר כפר שיתופי להתיישבות חקלאית בע"מ (24.8.2011), פסקה 13 לפסק דינה של השופטת ע' ארבל). אומנם, יתכן ששווי הזכויות בנחלה הושפע ממצבה הכלכלי של האגודה השיתופית, ואף סביר שכך הוא, אולם עניין זה "צמוד" לקרקע ואינו ניתן להפרדה ממנה. כלומר, ברי כי העסקה אינה מתייחסת לזכויות הרוכש כלפי האגודה השיתופית, ואם התמורה הושפעה מזכויות אלה, אותן צפוי הרוכש לקבל אם האגודה תיאות לקבלו כחבר בה, הרי שהשפעה זו דומה להשפעת מיקומו הגיאוגרפי של הישוב על התמורה ולכל יתר הגורמים שהתמורה מושפעת מהם, ואשר לא יובאו בחשבון במסגרת קביעת המחיר היסודי.

19. באשר לרכיב המוניטין: אכן, ההפחתה מסכום התמורה של רכיבי המחיר היסודי, כגון מטעים, השתתפות בהון האגודה, שווי המחברים וכו' (הרכיבים המפורטים בתוספת הראשונה), אמורה "לשקף את מחיר הקרקע ללא השקעות החוכר" (ויתקון, עמ' 869). היינו, על ידי הפחתת הרכיבים האמורים מהתמורה, דמי ההסכמה ייגזרו מעליית ערך הנחלה, ולא מעליית הערך הנובעת מהשקעות החוכר. ואולם, אין ממש בטענת המערערים לפיה יש פסול בכך שהמינהל ייהנה מעליית ערכה של הקרקע, כאשר הוא לא תרם לעלייה כאמור. כבר בכותרתה של ההחלטה היא מוגדרת כ"שיעור חלקו של מינהל מקרקעי ישראל בעליית ערך הקרקע בעת העברת זכות חכירה ...". הנה כי כן, ההחלטה כולה עניינה בחלקו של המינהל - כבעלים של הקרקע - בעליית ערכה, בפרקי זמן שהקרקע לא הוחזקה על ידו, כי אם על ידי החוכר. ניתן להניח שהמינהל באופן ישיר לא תרם לאותה עליית הערך, ועדיין נתונה לו הזכות, כבעלים של הקרקע, ליהנות ממנה. לצד זאת, ניתן להניח כי שינוי בערך הקרקע כאמור יביא אף לשינוי בערך הזכויות המצויות בידי החוכר, אשר יגולם בתמורה החוזית שתקבל בהעברת אותן הזכויות לאחר. ברי, כי אין הדבר מבטל את חלקו של המינהל כבעלים באותה עליית הערך.

כאמור, בעניין זה טוענים המערערים, בין היתר, כי השינוי הדמוגרפי ביישובם הביא לעליית ערכה של הקרקע. שינוי זה, לטענתם נבע מ"המוניטין" האיכותי שיצא למקום, אשר הוא, בין השאר, פרי השקעתה של האגודה בתשתיות ובחינוך המהווים מקור משיכה לאוכלוסייה מבוססת למקום. המערערים מבקשים לראות באותו מוניטין כאחד מרכיבי המחיר היסודי, אותם ניתן יהיה להפחית מסכום התמורה החוזית.

אין בידי לקבל טענה זו. ראשית משום שלשיטתי, כפי שבואר לעיל, לשון ההחלטה מובילה למסקנה ברורה כי רשימת הרכיבים היא רשימה סגורה. שנית, משום שאיני סבור כי שמו הטוב של הישוב, כשלעצמו, יוצר רכיב נפרד ומובחן מתוך התמורה החוזית המבטא "מוניטין" במובנו הקנייני. אומנם, מוניטין של מוצר הוגדר, בין היתר, כתדמיתו "החיובית של המוצר בעיני הציבור, אשר הודות לה קיים שוק של לקוחות-בכוח אשר מעוניין ברכישתו" (רע"א 371/89 ליבוביץ נ' א. את י. אליהו בע"מ, פ"ד מד(2) 309, 315 (1990)). ואולם, מבין המאפיינים המובהקים של זכות קניינית היא עבירותה של הזכות (ראו: ע"א 2850/99 בן חמו נ' טנא נוגה בע"מ, פ"ד נד(4) 849, 858 (2000); ויסמן בעמ' 55). בעניינו, אין קיום עצמאי לשמו הטוב של המקום בנפרד מהקרקע עצמה. כך לא ניתן לחשוב על מכירת המוניטין שיש לקרקע, ככזו המצויה במושב מסוים, בנפרד מהקרקע עצמה. לטעמי, במקרה דנא, יש לסווג את שמו הטוב של המקום כאחד ממאפייני הקרקע, אשר יחד עם גורמים רבים ומגוונים משפעים על ערכה בשוק. מבין הגורמים המשפעים על ערך הקרקע ניתן למנות את ההיצע והביקוש לקרקעות בשוק; מיקום גיאוגרפי, איכות הסביבה, שינוי בגודל האוכלוסייה; שינויים דמוגרפיים בישוב עצמו; שינויים תכנוניים; שינויים חיצוניים כמו שיפורים תחבורתיים, הקמת אזורי מסחר ובילוי ועוד. אם נקבל את גישת המערערים, משמעותה היא שבמידה שעלה ערך הקרקע בשל התרחשותו של שינוי כזה או אחר, הגורם שצריך ליהנות מפירות עליית ערך הקרקע הוא מחולל השינוי ולא בעלי הקרקע. ברי, כי לא ניתן לקבל מצב דברים זה. כפי שצינתי לעיל, במידה ואכן התקיימו נסיבות אשר הביאו לעליית ערך הקרקע, סביר להניח כי אף ערך הזכויות המצויות בידי המערערים הושפע מכך. אולם, כאמור, אין בכך לבטל את חלקו של המינהל, כבעל הקרקע, באותה עליית הערך.

20. סוגיה דומה התעוררה לאחרונה בפרשה אחרת, בגדרה נטען שאין לכלול בשומת מקרקעין המצויים בתחומו של מושב שיתופי (כפר ורבורג), שומה שנערכה לצורך קביעת דמי החכירה השנתיים, את תרומת האגודה השיתופית וחבריה לעליית ערך הקרקע. נטען שם, כמו כאן, שחישוב שווי הקרקע לפי "ערך שוק" יוצר עיוות, באשר אותו שווי שוק נובע, רובו ככולו, "מתרומתם והשקעתם של דור המייסדים והמתישבים הוותיקים" (ע"א (מחוזי-ב"ש) 41708-12-12 מדינת ישראל נ' בריקמן (9.9.2013), פסקה 7 לפסק דינו של כב' השופט א' ואגו (להלן: עניין בריקמן); בקשת רשות ערעור על פסק דין זה נדחתה לאחרונה בבית משפט זה – רע"א 7299/13 בריקמן נ' מדינת ישראל (19.12.2013)). נוכח הדמיון בין הפרשות וכיוון שבית המשפט המחוזי פרש בפסק דינו בעניין בריקמן נימוקים היפים גם למקרים דנן, ראיתי לנכון להביא

דברים בשם אומרם, אף אם באריכות-מה. בית המשפט המחוזי קיבל שם את עמדת המינהל, לפיה הטיעון האמור לעיל מנוגד לעקרונות שמאות בסיסיים, וקבע כדלהלן:

"מדוע המוניטין של שכונה עירונית מבוססת ונחשבת, המהווים, לגישת שמאי שני הצדדים, עשרות אחוזים משווי הקרקע, מגולמים בערכו של כל מגרש ונכללים ברכיבי הבעלות עליו, ואילו המוניטין של משבצת קרקע זהה בגודלה, ושאר מספר תושביה כשל אותה שכונה, ימצאו, לפתע, בבעלות נפרדת ונבדלת מהבעלות על הקרקע, רק משום שהמשבצת הזו מצויה בתוככי מושב ולא בישוב עירוני או כפרי אחר כלשהו?" (פסקה 31 לפסק הדין בעניין בריקמן, הדגשה במקור).

ובהמשך –

ניתן לפשט ולהציג את ליבת הדברים באופן הבא: ערכה של חלקת קרקע אינו מושפע רק מנתונים פיסיים-גיאולוגיים. לאלה, אין חולק, קיים משקל משלהם. ... אולם - לצד נתונים 'טבעיים' אלה, יש גורמים משפיעי-ערך משמעותיים, שהם 'תלויי-אנוש' במידה כזו או אחרת. ... , בין הגורמים האלה - ניתן למנות את הריחוק או הקרבה מריכוזי אוכלוסין, סמיכות לתשתית תחבורתית ותשתיות אחרות, קרבת אזורי מסחר ובילוי, אופי הבינוי והפיתוח הסביבתיים, כגון קיום 'ריאות ירוקות' בין השטחים המבונים, מימדי זיהום האוויר באזור ועוד. ואכן, בין גורמים אלה יש משקל, לעיתים רב וחשוב, גם, למה שכונה בתיק שלפנינו, בשמות 'מוניטין של יישוב' או 'תרומת רוח הקהילה'. המצב הסוציו-אקונומי של חברי הקהילה, ככזו, בוודאי משפיע על ערך המגרשים של יחידה. מכלול הגורמים המשפיעים לסוגיהם, פיסיים ו'תלויי אנוש', קובע את ערך הקרקע. כאשר עסקינן בגורמים משביחים ומעלי ערך, מבין אלה שנמנו, הרי, במובן המופשט, קיימים בני אנוש רבים, וקבוצות של בני אדם, שהם אותם 'שותפים' שתרמו את חלקם להאדרת ערך הקרקע הנדונה. האם בכך יש לומר שאותם יחידים או קבוצות (למשל יזמים פרטיים או תאגיד שהקימו מרכז מסחרי משגשג בסמוך לשכונת מגורים ובשל כך עלה ערך הנכסים שם), הפכו להיות שותפים בפועל במקרקעין שערכם עלה, ויש להם חלק ונחלה בתמורה היותר גבוהה שתתקבל לעת מכירתם? האם ניתן בכלל להעלות על הדעת בידוד ונטרול אחד מאותם 'גורמים אנושיים', שהשכיח, בעקיפין, ערך נכס המקרקעין של אחר, ולומר שדווקא תרומתו של אותו גורם 'תנוטרל' משווי השוק שייקבע למקרקעין? זהו, בעצם, מה שמציעים שמאי המשיבים לעשות, כאשר מבין כל הפרמטרים שתרמו לשווי שוק גבוה של מגרשים בכפר ורבורג, מבקשים הם לכמת ולנטרל את רכיב תרומת דור

המייסדים ומקימי היישוב ו'להפקיע' את תוצרי הכימות
הזה מידי בעלי המגרשים - ממ"י [המינהל, צ.ז.].

...

לטעמי, גישה זו אינה נשענת על אדנים משכנעים
במישור המקצועי - בתחום השמאות, היא לא בוססה
ולא הוכחה כאסכולה מקובלת בשטח זה, ומעבר לכך,
נראה, שגישה זו אף אינה מתיישבת עם ההיגיון הפשוט
ועם הדרישה הבסיסית להיתכנות יישומית ולתרגום
פרקטי, בחיי היום-יום ובעסקאות המקרקעין
המתבצעות" (פסקאות 34-35 לפסק הדין בעניין
בריקמן).

הדברים הנ"ל מקובלים עלי, בכל הכבוד, ומבטאים לטעמי, גם מהפן
ה"שמאי", את העמדה הראויה במחלוקת שנפלה בענייננו בין בעלי הדין, הן בכל הנוגע
לשומת התמורה שעל-פיה יחושבו דמי ההסכמה והן בכל הנוגע לטענה לפיה יש
להוסיף למחיר היסודי רכיב של מוניטין.

תחולת סעיף 20 להחלטה

21. האם סעיף 20 להחלטה – המצוי בפרק ד' שלה, שכותרתו היא "שומה", הקובע
כי "אם לא נקבע אחרת בחוזה החכירה, יישום השמאי את ערך הקרקע מתוך הנחה כי
היא פנויה ובמצב מבחינת רמת פיתוחה כפי שהיתה בעת שרכש החוכר את זכות
החכירה מאת המינהל", חל על פרק ג' להחלטה שעניינו הוא, כאמור, חישוב דמי
הסכמה בנחלות ובמשקי עזר. לשיטת המערערים הקביעה כי סעיף 20 אינו חל על פרק
ג' היא שגויה ואינה מתיישבת עם לשון ההחלטה ותכליתה.

בעניינם של שילר כמו בעניינם של אהרונר דחו בתי המשפט המחוזיים את
טענת המערערים כי יש לשום את הקרקע בהתאם לאמור בסעיף 20. לטענת המערערים
קביעה זו היא שגויה, מאחר שאינה מתיישבת עם הרציונל העומד בבסיס ההחלטה,
לפיו יש לשום ולהעריך שווי קרקע כשהיא פנויה. לשיטתם, אין סיבה והצדקה לחרוג
מגישה זו דווקא בפרק העוסק בנחלות. כך טוענים המערערים, כי סעיף 20 כלול בפרק
אשר עניינו בקביעת הוראות כלליות בדבר אופן עריכת שומה לזכות החכירה, שומה
הקשורה בקשר הדוק לעליית שווי של הקרקע וממילא לסכום דמי ההסכמה אותם יש
לגזור מנתון זה. לטענתם, דחיית טענתם זו תביא לכך שהמינהל ייהנה מעליית ערך
הקרקע שאינה נובעת מתרומתו, אלא מהשבחות ופעולות שהאגודה וחבריה ביצעו.

22. מנגד טוען המשיב, כי סעיף 20 אינו רלוונטי לחישוב דמי הסכמה בהעברת זכויות בנחלה. לשיטתו, ההחלטה קובעת את אופן חישוב דמי הסכמה וסכומם לסוגי קרקעות ומגזרים שונים, כאשר ביחס לחישוב דמי הסכמה בהעברת זכויות בנחלות, נקבעו בהחלטה הוראות חישוב ספציפיות ומופרטות, במסגרת פרק ג' להחלטה והתוספת הראשונה, כמפורט לעיל. המשיב מוצא עיגון לגישתו במבנה פרק ג' להחלטה, בלשון הסעיפים וכן בהוראת סעיף 11 להחלטה, הקובעת כי במידה ואין הוראה מפורשת או משתמעת בפרק ג' תחולנה הוראות פרק ב'. כך גם נטען כי אין מקום לתחולת סעיף 20 מכוח הכלל הפרשני לפיו הוראה ספציפית, היינו הוראות פרק ג', גוברת על הוראה כללית – סעיף 20 אשר כאמור מהווה חלק מפרק ד' בו כלולות הוראות כלליות לעניין השומה.

23. אף אני סבור כי אין מקום בענייננו להחיל את סעיף 20 להחלטה. כאמור, פרק ד' להחלטה, אשר סעיף 20 נמנה על הוראותיו, קובע הוראות כלליות לעניין שומה. ואכן, מקום שלא נקבע בהחלטה אופן חישובו של נתון אליו יש להיזקק לצורך קביעת דמי ההסכמה יש לפנות להוראות הכלליות הקבועות בפרק זה. ואולם, פרק ג' להחלטה הקובע את אופן חישוב דמי ההסכמה בהעברת זכויות בנחלות חקלאיות, קובע דרך חישוב מפורטת הכוללת אף את דרך חישובם של כל הנתונים הנדרשים לשם קביעת סכום דמי ההסכמה. כפי שפורט בהרחבה לעיל, בפרק ג' קבועות נוסחאות שונות בהן יעשה שימוש בהתאם לסכום התמורה שהשתלמה בעבור העברת הזכויות בנחלה. אין כל חסר בנוסחאות הללו, או נתון שדרך חישובו אינה ידועה המצריכה פניה לשם השלמת החסר לסעיף 20 להחלטה. כך פרק ג' קובע את אופן חישוב התמורה הקודמת, המחיר היסודי והמחיר היסודי המזערי, כמו גם את אופן חישוב דמי ההסכמה אותם יש לגזור משיעורם. אף לעניין רכיב התמורה איני סבור כי יש להיזקק לסעיף 20, שכן לשיטתי, כפי שפורט לעיל, רכיב התמורה משמעו התמורה החוזית ששולמה בעבור העברת הזכויות בנחלה ובמידה שנקבע כי היא אינה סבירה, תעשה שומת התמורה על פי האמור בסעיף 13 להחלטה. פרק ג' יוצר הסדר שלם לעניין נחלות ואין להיזקק להוראות החלקים הכללים שבהחלטה לשלם השלמתו, שאינה דרושה כלל.

סיכום

24. בטרם סיום הדיון בטענותיהם של המערערים, טענות הנטועות בתפיסה לפיה המערערים קופחו על-ידי דרך חישובם של דמי ההסכמה ואילו המינהל "זכה מן ההפקר", לא למותר יהיה להביא את דבריה של שולה בן-צבי, מנהלת האגף החקלאי במינהל, כפי שפורטו בתצהירה מיום 29.11.2007 שהוגש לבית המשפט המחוזי

במסגרת ההליך בעניינם של שילר. יש בדברים אלה כדי לאזן את התמונה ולבטא את ההיגיון שביסוד מדיניות המינהל בעניין דמי הסכמה בנחלות, תוך הדגשת הפן האחר - המבטא את האינטרס הציבורי-כללי – של ההסדר נוכח ההטבות להן זוכים חוכרי נחלות על-פי מדיניות הרשות:

7". למועצה מדיניות ייחודית באשר לנחלות. מדיניות זו באה לידי ביטוי בתנאים מיוחדים שניתנים לנחלות, שהינם אחידים בכל הארץ, ואינם תלויים בגודל הנחלה ו/או במיקומה:

א. לעניין דמי חכירה – הנחלה נמסרת למתיישב ללא תשלום דמי חכירה ראשוניים, ודמי החכירה השנתיים הם סמליים ואינם נגזרים מגודל הנחלה, משוויה של הקרקע ומייעודה. משמעות הדבר הינה, כי בעלי זכויות בנחלות אינם משלמים למינהל עבור מרכיב הקרקע את ערכה הריאלי לא בעת הקצאתה ע"י המנהל, ולא בעת החזקתה. ב. לצורכי המגורים של החקלאי המחזיק בנחלה ומשפחתו, מותרת בניית יחידת מגורים עד גודל של 160 מ"ר ויחידה נוספת בגודל של עד 160 מ"ר לדור המשך. במקרים בהם ישנם שלושה דורות, מתאפשרת אף הוספתה של יחידת מגורים שלישית בגודל של עד 55 מ"ר. כל הבניה הנ"ל מותרת ללא תשלום לבעל הקרקע, למעט דמי חכירה שנתיים עבור הנחלה כפי שצוין בס"ק א. לעיל.

...

11. ...

ח. יש לראות את דמי ההסכמה כחלק ממכלול התנאים הנוגעים לנחלות, ואין להפריד בין ההטבות להן זוכים בעלי זכויות בנחלות, הבאות לידי ביטוי בעיקר בתשלום דמי שימוש שנתיים סמליים, בנייה למגורים ולעיסוקים מעבר לחקלאות בהתאם להחלטות המועצה, לבין החיוב בתשלום דמי ההסכמה בעת העברת הזכויות בנחלה."

25. סיכומם של דברים, סבורני כי המשיב לא חישב ביתר את דמי ההסכמה אותם על המערערים לשלם, אלא עשה כן בהתאם להוראות ההחלטה. גם אין מקום לקבל את יתר טענות המערערים, ובכלל זה הטענות לעניין העדפת הערכת שמאי אחת על פני השניה (ראו למשל: ע"א 589/87 משרד השיכון נ' בירנבוים פ"ד מט(1) 625, 633 (1995)).

26. נוכח האמור, אציע לחבריי שנדחה את שני הערעורים על כל חלקיהם ונחייב את המערערים שילר ואת המערערים אהרונני בהוצאות המינהל בסך 75,000 ש"ח לכל ערעור.

ש ו פ ט

השופטת א' חיות:

אני מסכימה.

ש ו פ ט

השופט א' רובינשטיין:

א. מסכים אני לחוות דעתו של חברי השופט זילברטל. הסוגיה שמעלה ההליך שלפנינו עניינה סוג של צדק חלוקתי, כלומר, מה יהא חלקו של הציבור בעסקאות בקרקע ציבורית. המציאות היא, לגבי קרקעות באזורים מבוקשים מסוימים, שבהן מועברות זכויות מיד ליד בנחלה פלונית בישובים מבוססים, כי התשלום המתקבל בעבור הזכויות הללו הוא גבוה. המחיר מושג בשל איכויות כמו תשתיות וחינוך שלגביהן טענו המערערים (ראו פסקה 15 לפסק דינו של חברי), וכמובן גם בשל האוכלוסיה שכבר נמצאת במקום – אך גם ובמוטעם בשל מיקומה האטרקטיבי של הקרקע. מיקומה זה, הכולל את קרבתה למטרופולין, את דרכי הגישה ועוד כיוצא באלה, כמות שמנה חברי (שס) הוא "פרי הבעלים"; והמינהל, כגורם מגורמי המדינה, מייצג את הציבור שהוא בעלי הקרקע. חלקו של הבעלים רלבנטי ביותר לקביעת דמי ההסכמה, כדי שהציבור ייהנה מן השינוי החל במקום עם חילופי בעלי הזכויות. אם לא נקבע כך, ניתן יד למהלך רגרסיבי מבחינת זכויות הציבור, מעין מהפכה זוטא שפניה לאחר – ואין בדעתנו לעשות כן.

ב. אשר למוניטין אוסיף, כי יתכנו סיטואציות שבהן נבחן "מוניטין לשיעורין" (ראו באחרונה ע"א 924/12 מנהל מס שבח נ' אספן בניה ופיתוח (13.1.14)). במה דברים אמורים, מקום שבו ניתן לשייך את המוניטין – למשל – לרכיב אחד במיזם פלוני ולא לאחרים. לא כן בענייננו, שבו המוניטין, אל נכחד, נובע בחלק ניכר ממיקומו הטוב של המושב דנא, ואין להפרידו כל עיקר מן הקרקע; משום מיקום זה משך המושב בעידנים האחרונים אוכלוסיה טובה חדשה, וכך הגענו עד הלום. כאמור אצטרף לחברי.

ש ו פ ט

לפיכך הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט צ' זילברטל.

ניתן היום, ט"ו בשבט התשע"ד (16.1.2014).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט