

בבית המשפט העליון**רע"א 10074/05**

בפני: כבוד השופט א' רובינשטיין

המבקשת: הוועדה המקומית לתכנון ובניה ירושלים

נגד

המשיבים:

1. דני גרוסברד
2. ישראל ואריה וורם
3. צבי אריה אייכלר
4. אהרון יהודה קוט
5. רפאל פישר
6. שלום ויינמן
7. יצחק קלפר
8. מינהל מקרקעי ישראל (משיב פורמלי)

בקשת רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בירושלים בתיק [ע"א 6255/05](#) שניתן ביום 21.9.05 על-ידי השופט מ' גל, השופט צ' זילברטל והשופטת מ' מזרחי

בשם המבקשת: עו"ד דורית ירחי

בשם המשיבים 1-7: עו"ד תמר בזק-רפפורט; עו"ד אורי שורק

בשם המשיב 8: עו"ד משה גולן

לתשובה בטענות (06-10-31): [רעא 10074/05 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים נ' דני גרוסברד - ב"כ עו"ד אורי שורק, עו"ד תמר בזק-רפפורט](#) עו"ד: תמר בזק-רפפורט, אורי שורק

נושא התיק:

תכנון ובניה, פרשנות הוראת סעיף 2(א) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה

החלטה

א. בקשת רשות ערעור על פסק-דין של בית-המשפט המחוזי בירושלים (השופטים מ' גל, צ' זילברטל ו-מ' מזרחי) בע"א [6255/05](#), בגדרו התקבל ערעור על פסק-דין של בית-

משפט השלום בירושלים (סגן-הנשיא י' שמעוני) מיום 31.3.05 בע"ש 113/02, בו נדחתה תביעת המשיבים לקבלת פטור מתשלום היטל השבחה שהוטל עליהם על-ידי המבקשת.

ב. (1) המבקשת, הועדה המקומית לתכנון ובניה ירושלים, הטילה על המשיבים לשלם היטל השבחה, לפי סמכותה בסעיף 14(ג) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 (להלן התוספת השלישית או החוק) בנוגע למקרקעין המצויים ברחוב יעקובזון 1, והידועים כגוש 3009 חלקה 135 (להלן: המקרקעין). חברת גבעת קומונה מגורי יוקרה בע"מ (להלן החברה) היא בעלת זכויות הפיתוח במקרקעין, בהתאם לחוזה הפיתוח שנחתם בינה לבין מינהל מקרקעי ישראל (להלן המינהל) ביום 12.11.98 (להלן חוזה הפיתוח). בין החברה לבין המשיבים נחתם הסכם רכישה ביום 6.10.00 ולפיו העבירה להם החברה חלק מזכויותיה במקרקעין (להלן הסכם הרכישה).

(2) ביום 13.9.01 פורסמה תוכנית מתאר 7573, אשר השביחה את המקרקעין ויצרה חבות בהיטל השבחה בסך של 1,978,910 ש"ח (להלן: התוכנית המשביחה). גובה ההיטל אינו שנוי במחלוקת והמבקשת חייבה את המשיבים בהיטל זה. המשיבים שילמו את ההיטל על אף כפירתם בעצם החבות, ועל כך הגישו תביעה לבית-משפט השלום בירושלים. לטענת המשיבים - בניגוד לעמדת המבקשת - לא היו בעלי זכויות חכירה במקרקעין, לפי הוראות סעיף 2(א) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, במועד אישור התוכנית המשביחה.

ג. (1) השאלה השנויה במחלוקת שעמדה בפני בית-משפט השלום הייתה האם המשיבים, בהיותם בעלי מניות בחברה שעזימה נחתם חוזה פיתוח, ובהיותם צד לחוזה עם החברה, נחשבים כבעלי זכויות במקרקעין על-פי סעיף 2(א) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה.

(2) ביום 31.3.05 דחה בית-משפט השלום את תביעת המשיבים בקבעו, כי יש לחייב את המשיבים בהיטל השבחה, וזאת משום שיש לראות בהם בני-רשות להימצא בתחום המקרקעין, מתוקף התקשרותם דה-פקטו עם המינהל. טעם נוסף נמצא לבית-משפט השלום באמור בסעיף 5 לחוזה הפיתוח ולפיו "היטל השבחה אם יידרש, יחול על היוזם/החוכר ללא זכות להשבה". האמור בסעיף זה מורה, לדעת בית-משפט השלום, על כוונת הצדדים שתשלום היטל ההשבחה ישולם על-ידי החוכרים. בית-משפט השלום

איבחן מקרה זה מהאמור ברע"א 85/88 קנית נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, פ"ד מב(4), 782 (להלן פרשת קנית) וקבע, כי בעוד במקרה דנא פורסמה התכנית המשביחה לאחר תום תקופת הפיתוח, בפרשת קנית נדרש תשלום היטל ההשבחה בסמוך לתחילת הפיתוח. שלא כפרשת קנית, במקרה דנא הושבחה הקרקע והמשיבים הם הנהנים מהשבחה זו והם המתעשרים הימנה, ולכן אך מוצדק הוא שישלמו בגינה; ההיטל הוא – כנקבע – דרך של שיתוף הציבור בהתעשרות לה זכו המשיבים.

ד. על פסק-הדין של בית-משפט השלום הגישו המשיבים ערעור לבית-המשפט המחוזי.

ה. ביום 22.9.05 קיבל בית-המשפט המחוזי את ערעור המשיבים בקבעו, כי מלשונו של סעיף 2(א) לחוק התכנון והבניה עולה בבירור, שכוונת המחוקק הייתה להטיל חבות בהיטל השבחה רק על בעלי הנכס או על החוכר לדורות. בית-המשפט המחוזי קבע, כי אין להטיל מס אלא בחוק, ולכן אין להטיל היטל השבחה על מי שלא ניתן להגדירו כבעלים או כחוכר לדורות, דהיינו, אין ליצור על דרך הפרשנות חיוב במס יש מאין. במקרה דנן, לא המשיבים ולא החברה רכשו מעמד של חוכרים לדורות, לא מכוח חוזה הפיתוח ולא מכוח הסכם הרכישה. אשר-על-כן, קבע בית-המשפט המחוזי, כי אין להטיל על המשיבים היטל השבחה.

ו. מכאן הבקשה הנוכחית.

ז. (1) נטען בפי המבקשת, כי יש בהתנהגות הצדדים כדי להפוך את ההתקשרות שבין המינהל לחברה ליותר מאשר הסכם פיתוח. לגישתה, העובדה שהחברה חתמה על חוזה עם המשיבים שבו היא מעבירה להם זכויות במקרקעין, בצירוף העובדה שהמינהל לא ביטל את ההסכם, יש בה כדי ללמד על הסכמה כי לחברה זכויות במקרקעין שבידה להעבירן למשיבים.

(2) עוד טענה המבקשת, כי מדובר בהכרעה עקרונית העשויה להיות בעלת השלכות רחבות, שכן מינהל מקרקעי ישראל נוהג במקרים רבים בשנים האחרונות לחתום על הסכמי פיתוח דומים להסכם נשוא תיק זה. מסיבה זו, ההכרעה בסוגיה זו יש בה כדי להשפיע על מספר רב של יזמים שהתקשרו בהסכמי פיתוח חדשים עם המינהל, הדומים להסכם נשוא בקשה זו, וכן עם ועדות מקומיות ברחבי המדינה.

ח. (1) נתבקשה תגובת המשיבים. נטען כי אין הבקשה מגלה כל שאלה משפטית הראויה להידון בערכאה שלישית, שכן המחלוקת בין הצדדים היא בשאלות שבעובדה. המבקשת עצמה הדגישה, כנטען, כי השגתה העיקרית על פסק-דינו של בית-המשפט קמא, עניינה שאלה שבעובדה ולפיה בית-המשפט המחוזי טעה בקבעו כממצא שהחברה, אשר בנעליה באו המשיבים, לא הייתה בבחינת "חוכר לדורות" במועדים הרלוונטיים לדיונו.

(2) לגופו של עניין טענו המשיבים, כי כל פרשנות שהחווה כשלעצמו העביר למשיבים זכויות חכירה, עומדת בניגוד ללשון החווה, ולפיכך - מחוץ לטווח הפרשנות האפשרית. פרשנות החווה לפי תכליתו הסובייקטיבית אינה יכולה להוביל אף היא לתוצאה המבוקשת, כנטען, ולוא משום שלא הובאה כל ראייה לתכלית זו.

(3) בנוסף טענו המשיבים, כי למבקשת, כצד זר לחווה הפיתוח שנכרת עם המינהל, אין כל מעמד לטעון לתכלית חוזית שונה מזו שראו הצדדים לנגד עיניהם, והאינדיקציות עליהן מנסה המבקשת לסמוך את יתדותיה כטענה בדבר הקניית זכויות חכירה בהסכם הפיתוח גופו, מנוגדות זו לזו ומובילות למסקנות עובדתיות סותרות.

ט. המינהל הגיב, כי במועד כניסתה לתוקף של התכנית לא הייתה למשיבים כל זכות במקרקעין, וגם בידי החברה לא היתה אלא זכות לפי הסכם הפיתוח. העובדה שחלפה התקופה הקצובה בהסכם הפיתוח, אינה הופכת את החברה לבעלת זכות חכירה. המינהל אינו מסכים לתיזה, לפיה העובדה שהחברה חתמה עם המשיבים על חווה החכירה, בצירוף העובדה שהמינהל לא ביטל את ההסכם, יש בהן כדי ללמד שלחברה אכן זכויות במקרקעין. יתר על כן, לטענת המינהל מפרסם הוא כיום מכרזים להסכמי פיתוח שהתשלום המתקבל בהם סופי, ואין בר-הרשות מחויב בתשלום תוספת כלשהי במקרה של השבחה. זאת ועוד, כיום קיימת במינהל מגמה שלא לחתום על הסכמי פיתוח, כי אם על הסכמי חכירה לדורות.

י. (1) חוששני כי אין בידי להיעתר לבקשה. בעיקרו של דבר, המבקשת חפצה להביא לבחינה ערעורית מחודשת שאלה השנויה במחלוקת הצדדים, קרי, האם שגה בית-המשפט המחוזי בקבעו, שהחברה אשר בנעליה באו המשיבים לא הייתה בבחינת "חוכר לדורות" במועדים הרלוונטיים לדיונו, אלא אך בת-רשות להחזיק בקרקע. קביעה זו, של בית-המשפט המחוזי, בניגוד לדעתו של בית-משפט השלום, היא שאלה פרשנית, שעקרונית

הוכרעה בשעתו בפסק הדין קניית. באותו עניין דן בית-משפט זה בשאלה דומה וקבע, ברוב דעות, כי כוחה וסמכותה השלטונית של המשיבה להטיל מס השבחה מותנים בכך, שבעת הטלת המס יהא החייב חוכר לדורות, והשאלה אם אכן החייב הוא חוכר לדורות נבחנה על-פי פרשנות החוזה שהיה לנגד עיני בית-המשפט. בסופו של יום לפנינו איפוא שאלת יישומה של הלכה קיימת בנסיבות קונקרטיות ולא שאלה משפטית או ציבורית חדשה.

(2) אף לגופו של עניין אין מקום לדיון בגלגול שלישי. התשתית הנורמטיבית מעוגנת בסעיף 2(א) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, שזו לשונו: "(א) חלה השבחה במקרקעין, בין מחמת הרחבתן של זכויות הניצול בהם ובין בדרך אחרת, ישלם בעלם היטל השבחה לפי האמור בתוספת זו (להלן - היטל); היו המקרקעין מוכחרים לדורות, ישלם החוכר את ההיטל". פשט לשון הכתוב הוא, שבמקרה של השבחה, יחול החיוב על בעלי המקרקעין, ואם הללו מוכחרים לדורות, ישלם החוכר את ההיטל.

(3) עיינתי בחוזה הפיתוח שנחתם בין מינהל מקרקעי ישראל לבין החברה. אודה כי תיתכן תחושה לא נוחה של "נפילה בין הכיסאות" מבחינת גבייתו של היטל ההשבחה, כיוון שחוזה פיתוח "ערב חוזה חכירה", בהנחה של התנהלות "רגילה", ניתן לטעון לגביו כי הוא מעין שלב ראשון לחוזה חכירה, קרי, הוא "משרד" חכירה. ואולם, אין לומר, בעקבות הלכת קניית, כי הפירוש שניתן על-ידי בית המשפט המחוזי מצדיק התערבות; באופן משפטי, בעת הטלת המס לא הייתה החברה חוכרת לדורות; וניתן להסיק את אשר הוסק גם מלשונו של סעיף 3 לחוזה הפיתוח, אשר לפיו רק "... אם היוזם ימלא את התחייבויותיו על פי חוזה זה ובמועדים הקבועים לכך בחוזה מתחייב המינהל לחתום עם היוזם בלבד, והיוזם מתחייב לחתום עם המינהל על חוזה חכירה". (ראו גם סעיף 2 והגדרת מטרתה של ההתקשרות כפיתוח). המצב שונה מזה ששרר בע"א 132/02 נוה בנין ופיתוח נ' הועדה לבניה למגורים לתעשייה מחוז המרכז, פ"ד נז (4) 119, שבית המשפט המחוזי איבחן אל נכון; זאת, שהרי אף כדי להגשים צדק חברתי, יש צורך בזכויות מתאימות בקרקע ככל משפטן וחוקתן. אוסיף כי במסקנתי ייחסתי משקל רב לעמדת המינהל כפי שבוטאה על-ידי הפרקליטות, שכפי שצוין בה, כיום נעשים מכרזים להסכמי פיתוח בתשלום סופי, והמגמה הכוללת היא הסכמי חכירה לדורות. על פני הדברים עמדה זו של המדינה משכנעת במובן זה שהיא טוענת במהות כנגד "אינטרסים ממשלתיים", שהרי ככל שהרשויות המקומיות גובות פחות, צובאות הן יותר על קופת המדינה. מכל מקום, הפרקליטות מזכירה את סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, שקבע הסדר

מיוחד עם הרשויות המקומיות החל בין בהשבתה בין אם לאו – כפי שהזכיר וניתח גם בית המשפט המחוזי. יוזכר כי לפי החלטה מס' 1 של מועצת מינהל מקרקעי ישראל מיום 17.5.65 תימסר הקרקע בשלב ראשון בדרך של "הרשאה בלבד ואילו החכרת הקרקע תיעשה רק לאחר שיושלם פיתוחה והבנייה עליה בהתאם לייעודה", ולכך נפקות לכאורה לענייננו.

(4) שוכנעתי אפוא, כי אין מקום להתערבות בפסק-הדין שניתן על-ידי בית המשפט המחוזי, לא אחד, כי נהירה ומובנת לי תחושתו של בית משפט השלום באשר לנושא; אף בית המשפט המחוזי רמז לכך, באמרו "השאלה שבפנינו אינה האם יהא צודק להטיל את ההטל על המערערים, אלא אם מבחינת תנאי החוק ניתן להטילו עליהם", ואין מס בלא חוק. בנסיבות, כאמור, איני רואה מקום להתערבות נוספת. על פי התוצאה אליה הגעתי אין מקום לצירופו של מרכז השלטון המקומי כמשיב, כפי שביקש באמצעות עורך-דין נ' מאיר; אך ככל שהנושא עודו אקטואלי במקרים שונים, בידי הנוגעים בדבר ליזום תיקון חקיקה.

י"א. אשר-על-כן אין בידי להיעתר לבקשה. איני עושה צו להוצאות. ניתנה היום, ז' בחשוון תשס"ז (29.10.06).

אליקים רובינשטיין 54678313-10074/05

ש ו פ ט

העותק כפוף לשינויי עריכה וניסוח. 05100740_T12.doc מפ
מרכז מידע, טל' 02-6593666; אתר אינטרנט, www.court.gov.il

נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

[הודעה למנויים על עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו - הקש כאן](#)