

עע"מ 8401/17
עע"מ 8411/17

בבית המשפט העליון
בשבתו כבית משפט לערעורים מינהליים

המועצה המקומית תל-מונד

על ידי משרד עורכי דין יוסי לוי ושות'
מדרך מנחם בגין 11, רמת גן
טל': 03-5102491 ; פקס: 03-5102493

ה מע ר ע ר ת
בעע"מ 8401/17

הועדה המרחבית לתכנון ובניה שרונים

על ידי עוה"ד יעקב בר-צבי
מרחוב ז'בוטינסקי 7, רמת גן
טל': 03-6121114 ; פקס: 03-6121116

ה מע ר ע ר ת
בעע"מ 8411/17

נ ג ד

1. משה אברבוך

2. שי עינן אברבוך

על ידי עוה"ד אמיר רגן ואח'
מרחוב כנרת 5, בני ברק
טל': 03-5788770 ; פקס: 03-5788771

3. אפרים מרגלית

על ידי עוה"ד עמינדב בלוזר ואח'
מרחוב ז'בוטינסקי 35, רמת גן
טל': 03-5374044 ; פקס: 03-5374042

4. היועץ המשפטי לממשלה

על ידי פרקליטות המדינה,
משרד המשפטים ירושלים
טל': 02-6466687 ; פקס: 02-6467011

ה מ ש י ב י ם

סיכומים מטעם היועץ המשפטי לממשלה

הערעורים שבכותרת הוגשו על פסק דינו של בית המשפט המחוזי מחוזי מרכז- לוד (כבוד השופט, סגן הנשיא, יעקב שיימן), בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים, בעת"מ 14-06-49560, אשר ניתן ביום 11 באוגוסט 2017 (להלן: "פסק הדין").

בפסק הדין התקבלה עתירתם של המשיבים 1-2 (להלן: "המשיבים"), ובית המשפט קמא חייב את המערערות לאפשר למשיבים לשלם היטלי השבחה על מגרשים שבבעלותם בהתאם לשומות שהוצאו להם על ידי המערערות בעע"מ 8411/17 (להלן: "הוועדה המרחבית").

יצוין, כי היועץ המשפטי לממשלה אינו צד למחלוקת שבין הצדדים, וצירופו להליך הדיוני נעשה על פי החלטת בית משפט קמא, בה התבקש היועץ המשפטי לממשלה להביע את עמדתו סביב שאלת תוקפן של שומות ההשבחה שנקבעו על ידי הוועדה המרחבית בסמוך לכניסתו לתוקף של תיקון 84 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה – 1965 (להלן: "חוק התכנון והבנייה").

להלן יובאו עיקרי עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה כפי שהובאה לפני בית משפט קמא. היות והתשתית העובדתית פורטה בפסק הדין ובסיכומי המערערות, נסתפק בהפניה לאמור שם.

כללי – היטל השבחה

1. כידוע, היטל השבחה הוא תשלום חובה המוטל על בעלים או חוכר לדורות, בגין עלית שווים של מקרקעין עקב אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג (סעיף 1(א) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה).
2. החבות בהיטל ההשבחה נוצרת עם התרחשות האירוע המשביח אולם חובת התשלום אינה מיידיית וניתן לשלמו לא יאחר ממועד המימוש. גובה ההשבחה נקבע בידי שמאי מקרקעין בסמוך לאחר אישור התוכנית, השימוש החורג או ההקלה, אולם הוועדה המקומית רשאית לדחות את עריכת שומת ההשבחה עד למימוש הזכויות (סעיף 4(1) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה).
3. אופן עריכת השומה יהיה באמצעות לוח שומה אשר יערך על ידי שמאי מקרקעין לכל התכנית שאושרה (סעיף 5 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה) אולם ככל ולא יוצא לוח שומה תוך חצי שנה מיום אישור התכנית יחשב הדבר כהחלטת הוועדה המקומית על דחיית השומה עד למימוש הזכויות (סעיף 6(ה) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה).
4. מקום בו החליטה הוועדה המקומית על דחיית עריכת השומה עד למימוש הזכויות, רשאי כל בעל מקרקעין לדרוש מהוועדה לאפשר לו לשלם באופן מיידי את ההיטל ומשנתקבלה דרישה כזו על הוועדה לערוך שומה תוך 90 יום (סעיף 4(4) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה). המועד הקובע לשומת ההשבחה הינו יום תחילת התכנית (סעיף 4(7) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה).
5. בטרם נכנס תיקון 84 לחוק התכנון והבנייה לתוקף הייתה מוסמכת הוועדה המקומית לקיים משא ומתן עם בעל המקרקעין לצורך קביעת שומה מוסכמת על בסיס שומות שנערכו מטעם שני הצדדים. כך סעיף 14(ה) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה (הנוסח לפני תיקון 84) קבע בלשון זו: "ה(ה) הוועדה המקומית, על פי

חוות דעת שמאי מקרקעין, רשאית לתקן את השומה אם היא סבורה, מטעמים שיירשמו, שהשומה הקודמת בטעות יסודה; החליטה ועדה מקומית על תיקון שומה, יחולו הוראות סעיפים קטנים (א) עד (ד) בשינויים המחוייבים; תיקון שומה לא יחול לגבי מקרקעין שבעדם שולם היטל".

6. ביום 1 במאי 2009 נכנס לתוקף תיקון 84 לחוק התכנון והבנייה. במסגרת התיקון בוטל המנגנון המאפשר לקבוע שומה מוסכמת וזאת על רקע הצורך לשנות את דרך ההתדיינות בין נישומים לבין הוועדות המקומיות ביחס לקביעת גובה ההיטל וממילא את תוצאותיה ומתוך רצון להביא לשקיפות רבה יותר בהליך, בתוצאותיו, וכן תוך רצון להביא לתוצאה של גביית מס אמת שמשקף את ערכי הקרקע כפי שהם.

7. אם כן, בעוד שהדין שקדם לתיקון אפשר כאמור להגיע לשומה מוסכמת, כשלמעשה לא חלו עליה כללים ברורים, מצב שגרם לחששות תדירים מניגוד עניינים והתנהלות שאינה עולה בקנה אחד עם עקרונות של שוויון וכללי מינהל תקין, הרי שלאחר התיקון לא ניתן עוד להגיע להסכמה כלשהי אל מול הוועדות המקומיות בעניין גובה ההיטל וכל מחלוקת בעניין זה מתבררת לפני שמאי מכריע או ועדת ערר לפיצויים והיטל השבחה.

8. בדברי ההסבר להצעת החוק בעניין תיקון 84 הובהרה היטב התכלית העומדת מאחורי ביטול האפשרות להגיע לשומה מוסכמת, וכך נאמר: "על פי המתכונת הקיימת בחוק כיום.... בידי הוועדה המקומית ובעל הקרקע נתונה האפשרות להסכים על שומת ההשבחה. מנגנון זה פותח פתח לעריכת הסכמים בלתי ראויים ולהפעלת לחצים כבדים הן על הוועדה המקומית והן על בעל הקרקע. לעיתים קרובות הסכמים אלה אינם משקפים את ההשבחה החלה במקרקעין וכוללים הטבות או החמרות כאלה ואחרות אשר אינן ממין העניין".

עמדת היועץ המשפטי לממשלה בהליך קמא ובהליך דנן

9. במסגרת ההליך לפני בית משפט קמא התבקש היועץ המשפטי לממשלה להביע עמדתו בשאלה כיצד יש לפעול במקרה בו שומות שנקבעו בהסכמה ומצויות תחת משטרו של הדין שחל עובר לתיקון 84 לחוק התכנון והבנייה, כעת עומדות לביקורת שיפוטית כאשר קיימת הידיעה שהסדר העבר פתח פתח לפגיעה בעקרונות יסוד כגון עקרון השוויון, בכללי המינהל התקין ובאינטרס הציבורי.

10. בהקשר זה ציין היועץ המשפטי לממשלה בעמדתו כי לאור הצורך בהגנה על אינטרסים ועקרונות חשובים אלו, יש מקום לפרש את הוראות הדין הקודם, גם בראי ההסדר שנקבע בדין החדש. וכך בלשון בית המשפט הנכבד בעניין אחר בע"א 7368/06 **דירות יוקרה בע"מ נ' ראש עיריית יבנה** (פורסם בנבו) : "**הוראה זו אמנם אינה חלה על האירועים נשוא ערעור זה, שכן היא חוקקה לאחר התרחשותם, אך יש בה כדי להקרין על המשמעות שראוי לצקת אל תוך המסגרת הנורמטיבית הרלבנטית לפרשה**".

11. על כן, ציין היועץ המשפטי לממשלה בעמדתו כי אם בית המשפט קמא ימצא מבחינה עובדתית כי קיימים ספקות מהותיים לעניין נכונות השומות שהוצאו בהסכמה למשיבים, יש לבחון את העקרונות העומדים בבסיס הצורך בתיקון השומה אל מול אינטרס ההסתמכות של הנישומים.
12. בהקשר זה הובהר כי על פי התשתית העובדתית שנפרסה על ידי הצדדים עולה שהמשיבים שילמו מקדמה עבור השומות שהוצאו בהסכמה אולם בהמשך תשלום זה קוּזוּ במלואו עבור חוב אחר שאין לו קשר לחבות שנקבעה בשומות ההשבחה בהסכמה.
13. בהתאם לכך, סבר היועץ המשפטי לממשלה בעמדתו, כי היות והתגבש הרושם כי קיים קושי באופן שבו נקבעו השומות, בדרך קביעתן ובערכי הקרקע שהן קובעות, ובשים לב לכך שטרם שולמו השומות במלואן וטרם מומשה הקרקע, על פני הדברים יש מקום, ולו לצורך הפגת הספק והחשש מפני פגיעה בטוהר המידות ובאינטרס הציבורי, לערוך שומות חדשות. עוד הובהר כי רצוי שהשומות החדשות יערכו במהירות האפשרית ומובן כי יעמדו לרשות המשיבים מלוא הכלים הקבועים בהוראות תיקון 84 לחוק התכנון והבנייה, לרבות הגשת שומה אחרת ובירור לפני שמאי מכריע.
14. לבסוף הבהיר היועץ המשפטי לממשלה בעמדתו, כי אם במקרה דנן היה משולם מלוא היטל ההשבחה והמשיבים היו מממשים את המקרקעין (תוך הסתמכות בתום לב), נראה שהיה מקום להטות את הכף לטובת אינטרס ההסתמכות העומד להם.
15. כפי שעולה מפסק הדין, הגם שבית המשפט קמא קבע שאין מחלוקת בין הצדדים, כי השומות נקבעו שלא על פי הדין (ר' פסקה 13 לפסק הדין), הוא בחר שלא להורות על ביטול השומות וזאת בהתבסס בין היתר על ממצאים שהוא קבע ביחס להתנהלות המערערות, וכן בראי אינטרס ההסתמכות של המשיבים.
16. בכל הנוגע לאינטרס ההסתמכות של המשיבים, קבע בית משפט קמא כי אין מקום לבטל את השומות לפי סעיף 14 (ה) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה בנוסחו הישן, בין היתר מהנימוק שהמשיבים שילמו מקדמה עבור ההיטל ולכן לפי הוראות הסעיף "תיקון שומה לא יחול לגבי מקרקעין שבעדם שולם היטל". נראה שבכך בחר בית משפט קמא בפסק דינו שלא לקבל את עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה, לפיה, בנסיבות העניין יש לפרש את סעיף 14 (ה) לנוסח הישן של התוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה, בראי וברוח תיקון 84, באופן שבמקרה דנן יש לפרש כי הסיפא לסעיף אינה מתקיימת בעניינם של המשיבים היות ואין מחלוקת כי לא שילמו את מלוא ההיטל אלא רק מקדמה, וכי תשלום זה כלל קיזוז נגד חוב אחר.
17. באשר להליך דנן, על פני הדברים נראה כי פסק דינו של בית משפט קמא מושתת ומבוסס בעיקרו על ממצאים הנוגעים להתנהגות ולהתנהלות של הצדדים בינם לבין עצמם לאורך השנים, ולכך מטבע הדברים נלוות גם קביעות עובדתיות, שאין זה ממקומו של היועץ המשפטי לממשלה (שאינו צד למחלוקת בין הצדדים) להביע עמדה לגביהן בנסיבות העניין. לצד זאת, הרי שהיועץ המשפטי לממשלה עומד על עמדתו העקרונית כפי שהובאה לפני בית משפט קמא ועל השיקולים השונים שנכללו בה.

היום, י"ח באב תשע"ח

30 ביולי 2018

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'R' followed by a series of loops and a long, sweeping diagonal stroke.

רנאד עיד, עו"ד

סגן בכיר במחלקת הבג"צים

בפרקליטות המדינה