

בתי המשפט

עא 003088/02		בית משפט מחוזי תל אביב-יפו	
11/08/2005		כב' הנשיא אורי גורן – אב"ד	לפני:
		כב' השופט ד"ר קובי ורדי	
		כב' השופטת רות רונן	

בעניין: הוועדה המקומית לתכנון ולבניה פתח-תקוה,
ע"י ב"כ עו"ד יעל וייס

המערערת

נ ג ד

כהן פנחס,

ע"י ב"כ עו"ד אלימלך יערי

המשיב

פסק דין

כב' השופט ד"ר קובי ורדי:

ערעור על פסק-דינו של בימ"ש השלום בפתח-תקוה (כב' השופט קסירר), מיום 8.7.02 בעא 105/02.

העובדות והמחלוקות

1. הערעור על קביעת השמאי המכריע בבימ"ש השלום בפ"ת התמקד בשאלה המשפטית: מהו מעמד תוכניות משביחות בתקופת הכרזת איזור כשכונת שיקום והשפעתן על הממש, זכויותיו בתקופת ההכרזה או לאחריה, מבחינת חיוב בתשלום היטל השבחה בגין תוכניות אלו. בימ"ש השלום קיבל את עמדת המשיב ובענין זה הערעור שבפנינו.

המחלוקת בין הצדדים בענין זה הינה משפטית ולכן גם במסגרת הערעור הוגשו סיכומים בכתב.

המחלוקת מתמקדת בפרשנות סעיף 19(ב)1 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 (להלן: "החוק") שלהלן נוסח הסעיף:

19(ב) "לא תחול חובת תשלום היטל בשל השבחה שהיא אחת מאלה:
(1) השבחה במקרקעין למגורים המצויים בישוב או בחלק ממנו שהממשלה הכריזה עליו כעל שכונת שיקום, כל עוד ההכרזה בתוקף."

לטענת המערערת, יש לפרש את הסעיף כך שהפטור מהיטל השבחה ניתן רק במקרה שמימוש הזכויות נעשה בזמן שההכרזה על המקרקעין המצויים בישוב כעל שכונת שיקום היתה בתוקף בעוד אם מימוש הזכויות נעשה בזמן שההכרזה בוטלה ואינה בתוקף לא יינתן פטור מהיטל השבחה כשלפי פרשנות זו מדובר בפטור מחובת התשלום ולא מעצם החיוב בהיטל השבחה ומדובר למעשה בדחיית מועד התשלום וב"הקפאת" התשלום עד לפקיעת ההכרזה ומשבוטלה ההכרזה ופגה, קמה אז חובת התשלום שהוקפאה ואין זה משנה לענין זה אם התוכנית המשביחה אושרה במהלך או לפני ההכרזה.

לטענת המשיב, הפטור הוא מחובת התשלום של היטל השבחה לגבי תוכנית משביחה שנכנסה לתוקף בתקופת ההכרזה ומדובר בפטור מהותי מחבות ולא רק דחיית מועד התשלום והקפאת חובת התשלום כשלא משנה מועד המימוש אלא יש לבחון רק האם התוכנית המשביחה נעשתה במהלך תקופת ההכרזה.

דיון

2. לאחר שעיינתי בסיכומי הצדדים לדעתי יש לדחות את הערעור

ראשית, יש לציין שהסעיף שבמחלוקת מנוסח באופן לא בהיר וברור דיו לטעמי וניתן לכאורה לפרשנות לכאן ולכאן ומן הראוי שהמחוקק ישקול את תיקון הסעיף והצורך בהבהרה ברורה לגבי פרשנות זו או אחרת.

יש לציין גם שישנם פס"ד שונים של בתי משפט השלום והמחוזי שהגיעו לתוצאות שונות והפוכות בעקבות תמיכה בפרשנות צד זה או אחר.

יחד עם זאת, אני סבור שמבחינה פרשנית יש לקבל את פרשנות המשיב כפי שנתקבלה גם ע"י בימ"ש השלום ופרשנות זו עולה בקנה אחד עם שיקולים של צדק חלוקתי, שיקולי ודאות ושיקולים כלכליים.

לטעמי, סעיף 19(ב)(1) לתוספת השלישית לחוק עוסק בפטור מוחלט מחבות בהיטל השבחה ולא רק בפטור מחבות התשלום המהווה "הקפאה" ודחייה של מועד התשלום עד לביטול/פקיעת תקופת ההכרזה ולכן ברגע שתוכנית ההשבחה השביחה את הנכס בתקופה שההכרזה היתה בתוקף, יהיה פטור מהיטל השבחה גם אם המימוש ייעשה לאחר פקיעת תקופת ההכרזה. משמעות המילים "כל עוד ההכרזה בתוקף" היא שהחבות בהיטל השבחה שנוצרה בעקבות אירוע מס, אשר חל לאחר ביטול ההכרזה, אינה זוכה לפטור.

פרשנות זו נתמכת לטעמי בהצעת החוק, ובדברי ההסבר להצ"ח ובדברי הכנסת לגבי התיקון של הסעיף הנ"ל שנעשה בשנת 1982.

כך בסעיף 10 להצ"ח 1579 מ-29.4.82, בעמ' 191 נאמר שהכוונה לקבוע פטור מלא או חלקי על סוגים של תכניות, "כשהכוונה לקבוע בתקנות בעיקר פטור מתשלום עקב תכניות הבאות להקל על מצוקת דיור, תכניות לשיקום שכונות והקמת התיישבות חדשה".

בדברי הכנסת בחוברת כ"ד מיום 28.12.82 נאמר שמדובר בסעיף הפטורים ושסעיף 19 עוסק בפטור מהיטל שלא יחויבו בהיטל השבחה, השבחות במקרקעים למגורים בשכונות שיקום, באיזורי שיקום ובמקומות שנקבעו על ידי שר הבינוי והשיכון ושר הפנים.

מדובר, אם כן, בפטור מוחלט מהיטל השבחה ולא רק בדחיית מועד התשלום של היטל ההשבחה, כפי שהדברים נאמרו במפורש בדברי ההסבר להצ"ח ובדברי הכנסת כשהדבר גם עולה בקנה אחד עם הכוונה שעמדה מאחורי התיקון לחוק להקל על מצוקת הדיור ולעזור לשיקום השכונות [וראה גם לצורך השוואה הפטור המוחלט שאינו מוגבל לכאורה אף בתקופת ההכרזה להשבחה של מקרקעין למגורים הנכללים באיזור השיקום כמשמעותו בחוק בינוי ופינוי של איזורי שיקום, התשכ"ה-1965 לפי סעיף 19(ב)(3) לתוספת השלישית לחוק].

התכלית למתן הפטור המוחלט מהחבות של היטל ההשבחה בשכונות שיקום שהוכרזה על ידי הממשלה, הכרזה שמעורבת בה גם הרשות, נועדה להיטיב עם השכונה המוכרזת ולעזור

בשיקומה בדרך של מתן הקלה והטבה לתושביה ומשיכת תושבים נוספים ולכן יש טעם רב בפרשנות הרואה בפטור מהיטל השבחה פטור מוחלט ולא רק דחיית מועד התשלום. קבלת פרשנות המשיבה שמדובר רק בדחיית מועד התשלום של היטל השבחה, מצמצמת באופן בולט את האפשרות לקבל פטור מהיטל השבחה באופן שרק מי שמימש את זכויותיו בנכס בזמן תקופת ההכרזה יהנה מהפטור מהיטל השבחה בעוד שמי שנשאר בשכונת השיקום ו/או הגיע אליה ולא כספקולנט שבא לממש רווחים מהירים בתקופת ההכרזה, יצטרך לשלם את היטל השבחה כשיבוא לממש את זכויותיו בנכס.

ההטבה של התיקון באה להיטיב עם הרשות המקומית לצורך קבלת אמצעים כספיים לשיקום השכונות לצורך הטבה עם התושבים של אותן שכונות ולא על מנת להתעשר מתושבי השכונות בגין השיקום וההשבחה.

ההטבה באה לעודד משיכת אוכלוסיה לשכונת השיקום ותושבים קיימים שיבצעו השבחות של נכסיהם וישפרו את השכונה ולכן אין זה הגיוני שאותם התושבים יאלצו לשלם היטל השבחה בזמן שיבקשו לממש את הנכס וכל שניתן להם זה רק דחיית מועד התשלום ולא פטור.

פרשנות זו תביא גם לאי ודאות באשר לסכומי ההיטל הצפויים ולהבחנה לא ראויה בין תושבים שמיהרו לממש את זכויותיהם במהלך תקופת ההכרזה (בניגוד למטרה של שיקום השכונה ומשיכת תושבים לשכונת השיקום) לבין תושבים שתורמים לשיקום השכונה ולא מממשים את זכויותיהם במהלך תקופת ההכרזה.

נקודת המוצא היא שהוראת הפטור באה לסייע בשיקום השכונות שהוכרזו ונקודת מוצא ומטרה זו תצא לפועל רק במקרה שמדובר בפטור מוחלט ולא בדחיית מועד התשלום. קבלת הפרשנות שמדובר בפטור מלא ומוחלט לא מתיישבת עם הפרשנות האחרת המבוססת על "פטור" חלקי שמהווה למעשה דחיית מימוש התשלום בלבד ופרשנות כזו מרוקנת מתוכן את משמעות הפטור וזו לא היתה הכוונה בסעיף זה שנועד ליתן פטור מלא מתשלום.

החבות בהיטל השבחה קמה עם עליית שווי המקרקעין בבחינת "אירוע מס" היוצר את החבות הרעיונית וזאת לעומת "אירוע התשלום" הדוחה את מועד התשלום של ההיטל (ראה גם ע"א 6126/98 חב' חלקה 510 נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה חולון, נה(4) 769, להלן – פס"ד "חברת חלקה 510").

לענין זה ישנה חשיבות רבה לאמור בפס"ד חב' חלקה 510 ע"י כב' השופט ריבלין בפסקה 23 לפסה"ד (בהסכמת כבוד השופטים ש' לוי וזמיר).

"צודקת המשיבה בטענתה, כי מקום בו ביקש המחוקק לקבוע חריג ולפטור העברות נכסים מסויימות מתשלום היטל השבחה, הוא הוציאן במפורש מגדר "מימוש זכויות". כך, ציין המחוקק במפורש את המקרים של העברות

ללא תמורה מיחיד לקרובו והעברות מכוח דין. כך גם קבע המחוקק, בסעיף 19 לתוספת השלישית, רשימה ארוכה של פטורים מהיטל השבחה. הוראות פטור אלה מעידות על כך שהמחוקק נתן דעתו לנסיבות הספציפיות בהן יינתן פטור ממס.

דהיינו, מדובר בסעיף 19 לתוספת השלישית לחוק בפטור מוחלט מהיטל השבחה שהוצא באופן מפורש וספציפי ע"י המחוקק מגדר "מימוש זכויות" שלגביהן נדחה מועד התשלום בגין ההשבחה עד למימוש. לכן במקרים המיוחדים של הפטורים שבסעיף 19 לתוספת השלישית לחוק, מדובר בפטור מוחלט מהיטל השבחה וזאת לאחר שהחבות "נולדה" עם ההשבחה כשבמקרה של הפטורים הנ"ל לא חל המנגנון של דחיית מועד התשלום עד למימוש המופיע בסעיף 7 לתוספת השלישית לחוק אלא מדובר בפטור מוחלט מהחבות בהשבחה לפי סעיף 19 לתוספת השלישית לחוק שזו כוונתו ומטרתו. לכן, במקרה שבפני, מדובר בפטור מוחלט בהיטל השבחה במקרה של הכרזה על שכונת שיקום לגבי תוכנית משביחה שנכנסה לתוקף במהלך תקופת ההכרזה על שכונת שיקום.

הרעיון המרכזי של הפטור לשכונת שיקום הוא להגדיל ולשפר את דירות המגורים כשהדרישה לקביעה של שכונות שיקום באה בדרך כלל מהרשות המקומית (ראה ה' רוסטוביץ בספרו "היטל השבחה" להלן: "רוסטוביץ" בפסקה 703 לספר).

סעיף 2 לתוספת השלישית לחוק שכותרתו: "חבות בהיטל השבחה" קובע כי (א) "חלה השבחה במקרקעין בין מחמת הרחבתן של זכויות הניצול בהם ובין בדרך אחרת ישלם בעלם היטל השבחה לפי האמור בתוספת זו." (להלן - היטל).

סעיף זה הוא הסעיף המטיל את החבות בהיטל השבחה על הנישום עוסק אם כן בעצם הטלת החבות הרעיונית של היטל השבחה וקובע את החבות בהיטל השבחה ולכן פטור מהחבות בהיטל השבחה שבסעיף 19(ב)(1) לתוספת השלישית לחוק שלשונו: "לא תחול חובת תשלום היטל בשל השבחה" מלמד על כך שמדובר בפטור מהחבות בהיטל השבחה ולא בפטור מהחובה לשלם את ההיטל ודחיית מועד התשלום בלבד. (ראה רוסטוביץ בספרו וזאת לעומת הכלל הרגיל שבסעיף 7 לתוספת השלישית לחוק לגבי דחיית מועד התשלום ולא פטור מהחבות).

כך ניתן לראות שבניגוד לסעיף 19(ג)(1) לתוספת השלישית לחוק שמהווה רק דחייה של מועד התשלום ועוסק בהרחבת דירה שלא תיראה כמימוש זכויות ומקנה חשיבות למועד מימוש הזכויות שונה הניסוח של סעיף 19(ב)(1) לתוספת השלישית לחוק שבו אין משמעות למועד מימוש הזכויות לגבי פטור מהיטל השבחה בשכונת שיקום שהוא פטור מוחלט ולא מותנה במימוש הזכויות (ראה רוסטוביץ בספרו).

יש לציין שהדעה שמדובר באי חבות בהיטל השבחה במקרה של השבחה במקרקעין באזורי שיקום הופיעה גם במאמרים ולענין זה ראה ב' מקלר, רו"ח, ע' שמעון עו"ד, "היטל השבחה בשינוי ייעוד במקרקעי המדינה, **מיסים** יא/1 (פברואר 1997) א-61; ל. נוימן, עו"ד, א' רפפורט משפטן, "פרצת המס בתיקון 53 לחוק התכנון והבניה", **מקרקעין** א/3 (מאי 2002) תוך ציון שמדובר בפטור מוחלט בהיטל השבחה להבדיל מדחיית מועד תשלום היטל ההשבחה. באופן רגיל, החבות בהיטל ההשבחה קמה עם עליית שווי המקרקעין עקב אישור תכנית משביחה ופועלו של סעיף 7 לתוספת השלישית לחוק היא אך בדחיית מועד תשלום ההיטל עד למועד מימוש הזכויות במקרקעין (רע"א 7172/96 **קרית בית הכרם ואח' נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה ירושלים**, פ"ד נב(2) 494, בעמ' 501; בג"צ 199/88 **קהילת ציון אמריקנית (בפירוק) נ' יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ולבניה קרית אתא**, פ"ד מג(1) 89; וכן פס"ד "חברת חלקה 510").

זהו הכלל במקרה הרגיל של דחיית מועד התשלום ולא במקרה של פטור מלא מתשלום במקרים שמדובר בפטור מוחלט כמו במקרה שלנו (וראה לענין האפשרות של פטור מוחלט להבדיל מדחיית מועד התשלום רע"א 7417/01 **צרי ואח' נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה בגבעתיים ואח'**, פ"ד נ"ז (4) 879).

הפטור בא לעודד תושבי שכונה חלשה להשתקם ע"י הקניית זכויות בנייה בעלות ערך כספי ופטור מתשלום היטל השבחה והדבר לא תואם חיוב בהיטל השבחה על תוכניות שאושרו בזמן ההכרזה עם פקיעת ההכרזה ועולה בקנה אחד עם הפסקת הפטור לאחר שהשכונה שוקמה וההכרזה בוטלה במקרה שהתוכנית המשביחה נכנסה לתוקף בזמן שההכרזה כבר לא בתוקף. באופן רגיל יש מקום לצדק חלוקתי באופן שמי שמתעשר בשל פעילות של הרשויות שהשביחו את הנכס ישתף את הקהילה באותה התעשרות, תוך הגשמת רעיון של צדק חברתי שמי שהתעשר בשל פעילות נורמטיבית של רשויות התכנון ישתף את הציבור בהתעשרותו זו בדרך של תשלום היטל לאותה רשות תכנון (ראה ע"א 1321/02 **נוה בנין ופיתוח בע"מ ואח' נ' הוועדה לבניה למגורים ולתעשייה מחוז המרכז**, פ"ד נז(4) 119, ע"א 1341/93 **סי אנד סאן ביץ' הוטל בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ת"א יפו**, פ"ד נב(5) 715).

יחד עם זאת, יש מקום גם לצדק חלוקתי ואף צדק חלוקתי מתקן באופן שתינתן עדיפות במקרים ספציפיים שהמחוקק בחר משיקולים חברתיים ואחרים כמו לגבי הנושא של שיקום שכונות שבא להיטיב עם תושבי השכונה המשוקמת ולכן יש לפרש את סעיפי הפטור הנ"ל באור מיוחד וספציפי של צדק חברתי וצדק חלוקתי שבאים להגשים מטרות אחרות מלבד מניעת ההתעשרות וברוח זו יש לטעמי לפרש את הפטור בו עסקינן.

התוצאה

3. התוצאה הינה שלטעמי יש לדחות את הערעור.

הייתי מחייב את המערערת לשלם למשיב את הוצאות הערעור ושכ"ט עו"ד בסך כולל של 20,000 ₪ בתוספת מע"מ כדין ובתוספת הפרשי הצמדה וריבית כדין ממועד מתן פסק הדין ועד לתשלום בפועל.

ד"ר ורדי קובי, שופט

כב' הנשיא אורי גורן:

אני מסכים.

אורי גורן, נשיא

כב' השופטת רות רונן

אני מסכימה.

רות רונן, שופטת

הוחלט כאמור בפסק-דינו של כב' השופט ורדי.
המזכירות תודיע לצדדים על פסק הדין.

ניתן היום כ"א בסיון, תשס"ה (28 ביוני 2005) בהיעדר הצדדים.

רות רונן, שופטת

ד"ר קובי ורדי, שופט

אורי גורן, נשיא
אב"ד