

בחינת הסכם עם רשות וזהות החייב בתשלום היטל השבחה

מאת עוה"ד רינת בובליל - קדש

היטל השבחה הינו אחד מתשלומי החובה המוטלים מכח חוק התכנון והבניה, תשכ"ה – 1965 כחוק המסדיר את פעולות הרשויות האמונות על התכנון במדינת ישראל.

תשלום מס זה מוטל כאשר מתקיימת הלכה למעשה עלייה בשווי הקרקע בעקבות אישור שניתן לחריגה או במקרים בהם ניתנו לדוגמא הקלות וכיוצא שכתוצאה מהם, בד"כ, התרחשה עלייה בשווי הקרקע כאמור.

שיעור המס המשתלם הוא כחצי משיעור ההשבחה כשהחבות נוצרת בקרות הגורם שמביא להשבחה והתשלום מבוצע לא יאוחר ממועד מימוש הזכות בקרקע בה התקיימה ההשבחה.

לאחרונה התקבלו מספר פסקי דין בבית המשפט העליון ולפיהם גובשו עקרונות יסוד, זאת לצד פעולות המחוקק באמצעות תיקונים בחוק התכנון והבניה הנוגעים לחובות המוטלות על הרשויות בכל הנוגע לכינון הסכמי התקשרות עם הפרט ביחס לזכויות הנוגעות למקרקעין תוך התוויית הנחיות ברורות בכל הנוגע לגדר סמכויותיהן ולאופן הפעלתן.

באופן זה קבע בית המשפט העליון כי גם אם הייתה הסכמה מצד המתקשר בחתימתו על הסכם התקשרות עם הרשות בנוגע לזכויות במקרקעין ולפיה יטול על עצמו תשלומים מסויימים שעל פי חוק אינם חלים עליו בד בבד לקבלת פטורים ולו חלקיים הגם שהענקתם אינה מותרת בחוק, הרי דינו של הסכם כזה להיות פסול תוך שבד"כ בוחן בית המשפט את נסיבות העניין ואף במקרים בהם קיבל המתקשר "טובת הנאה" אין בכך כדי לרפא את הפגם ודין החוזה בטלות.

קביעה זו סומכת על אדן העיקרון הבסיסי בניהול תקין והוא 'עקרון חוקיות המינהל' ולפיו אין רשות מוסמכת לדבר שלא על פי הדין והיא אינה יכולה לסטות מהסמכויות שהוקנו לה על פיו, תוך חיוב דווקני בעניין זה בפרט במקרים בהם עומדת על הפרק אפשרות לפגיעה בזכויות יסוד המוקנות ליחיד.

עניין זה עולה ביתר שאת כאמור במקרים בהם מוטלים חיובים על פרט ובמקרה דנן, בעניין היטל השבחה, כשלא אחת עלו בפני בית המשפט העליון סוגיות הנוגעות לפרשנות זהות החייב בתשלום ההיטל תוך בחינת נסיבות הסכם ההתקשרות באופן הכללי.

לעניין זה קבע בית המשפט העליון ברע"א 85/88 "קנית" – ניהול השקעות ומימון בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רמת-גן, פד"י מ"ב (4) 782 כי בעניין חוזה פיתוח שנחתם עם המינהל החיל שם המינהל שני שלבים: הראשון מתן אפשרות ליזם לבצע עבודות במקרקעין לשנים ספורות ובהן משלם היזם למינהל דמי שימוש והשלב השני, שהינו תלוי ביצוע שלב א', הינו החכרת המקרקעין לדורות לידי היזם כשזה ישלם בצורה מהוונת בשיעור מסויים משווי המקרקעין [לעניין זה ראה: גדעון ויתקון דיני מקרקעי ישראל, כרך א, עמ' 608 - 612 (מהדורה רביעית, 2009)].

בית המשפט העליון בחן את חוזה ההתקשרות עם המינהל וקבע כי בשלב הראשוני היזם כלל לא יחשב 'חוכר לדורות' ומכאן החיוב בתשלום יחול על הבעלים שהוא המינהל, אלא תשלום זה נקרא בשם 'חלף היטל השבחה' ושיעורו נקבע על בסיס 10% מהתמורה שהשתלמה בעד השימוש [לעניין זה ראה: גדעון ויתקון דיני מקרקעי ישראל, כרך ב, עמ' 838 - 841 וכן: אהרן נמדר היטל השבחה, פסקה 712 (2007)].

פסק דין זה היווה את אבן היסוד בשורה של פסקי דין שיצאו תחת ידי בית המשפט העליון ומהווה נקודת מוצא בסיסית בבחינת הסכמי התקשרות עם המינהל והרשויות המקומיות והחיוב בגינם בחבות בתשלומים בכלל והיטל השבחה בפרט.

על יסוד בחינה זו ולצד עקרונות חוקתיים, קבע בית המשפט העליון בעניין ע"א 7368/06 דירות יוקרה בע"מ נ' ראש עיריית יבנה כי הוועדה המקומית לתכנון ובניה אינה יכולה להטיל על היזם לשאת בתשלום היטל השבחה אפילו חתם היזם על הסכמה לשאת בו ואפילו קיבל "טובת הנאה" בגין פטור חלקי כזה או אחר מתשלום או פטור מתביעות אי אלו ואח'.

בית המשפט העליון הציב כאדן יסוד את 'עקרון חוקיות המינהל' ולפיו אין רשות ציבורית יכולה לסטות מהסמכויות שהוקנו לה על פי הדין בפרט שעה שתוצאות הסטייה יפגעו בקניינו של פרט ובדק פורתא, באמצעות הטלת מיסים אי אלו ואח', תוך שבית המשפט בחן גם את חוק יסוד: משק המדינה ולפיו לא ניתן להטיל או לשנות שיעור של מיסים ואגרות אלא באמצעות חוק.

בעניין 'דירות יוקרה בע"מ' בחן בית המשפט העליון בנוסף את הקבוע בחוק החוזים ואת האפשרות לריפוי פגם בחוזה נוכח אותה הסכמה של היזם המתקשר [טענה לה טענו המשיבים], אלא שבית המשפט העליון קבע בעניין זה כי הרשות 'ניצלה' את מעמדה ואת דחיפות העניין מצד היזם תוך שנטלה לעצמה סמכות שלא על פי הדין ואין בכח הסכמת היזם המתקשר משום לרפא את הפגם בהסכם בפרט כאשר הסכם זה נוגד בניגוד גמור את העיקרון הבסיסי במנהל ציבורי תקין.

בית המשפט העליון בחן את דוקטרינת 'העיפרון הכחול' ומצא כי הפעלת זו אינה אפשרית שכן אותם חלקים פסולים שנמצאו בהסכם מהווים את 'עמודי התווך' וכשהפסלות היא דומיננטית.

כמו כן, מצא בית המשפט העליון את העיריה כגורם האשם העיקרי שעיצב את תוכנו של ההסכם וניצל את הלחץ של היזם בהצגת האישורים הרלוונטיים בפני המינהל זאת כדי שלא יפסיד את הסכם הפיתוח וכפועל יוצא **ביטל את ההסכם כולו**.

פועל יוצא, האישורים שקיבל היזם מן העיריה בוטלו ומאחר שביטולם לא השפיע על מעמדו של המינהל בכל הנוגע להתקשרות בהסכם הפיתוח והחיוב לפיו, נשאר הסכם הפיתוח בתוקף תוך שהיה קיים בו סעיף שיפוי מצד היזם בעניין תשלומים הנוגעים להיטלי השבחה או פיתוח בעניין המיזם ובמקרה זה ממילא המינהל לא חויב.

עוד קבע בית המשפט העליון מפי כב' השופטת פורקצ'יה כי המינהל לא יוכל לבטל את הסכם הפיתוח נוכח בטלות האישורים, זאת לאור חובת תום הלב שחלה עליו ותוך בחינת 'מודעתו' של המינהל לעניין הפסול שבין העיריה ליזם במקרה זה.

בעניין זה הביעה כב' השופטת חיות הסתייגות באומרה כי את עניין המשך קיומו של הסכם הפיתוח בין המינהל ליזם יש להשאיר לדיון בהליך נפרד בו יבחן הסכם הפיתוח על מכלול תנאיו וההשלכות בגינו.

להשלמת התמונה יצוין כי הוגשה עתירה לקיום דיון נוסף בעניין זה בהליך דנ"א 5547/11 מחודש ינואר 2012. בית המשפט העליון מפי כב' השופט ריבלין קבע כי אין כל עילה לקיום דיון נוסף בסוגיה זו.

לסיכום, כאמור על פי שקבע המחוקק במפורש בעת האחרונה נראה כי לא ניתן לערוך הסכמים הנוגעים להיטל השבחה בסטייה מהוראותיו הדווקניות של הדין וממילא לעניין גובה ההיטל. קביעה זו מצאה ביטוי בסעיף 13א בחוק התכנון והבניה במסגרת תיקון 84 בשנת 2008 ועומדת בתוקפה גם כיום לאחר תיקון החוק בחודש יולי 2012.

אומנם סעיף זה כתוכנו נחקק לאחר קרות עניין 'דירות יוקרה בע"מ', אך בית המשפט העליון השתמש בו וציין אותו תוך שימוש במשמעות הנובעת מהקביעה בו בכל הקשור לתוכן הנורמטיבי הרלוונטי שהחיל במקרה זה.

לעניין יישום סעיף זה ראה לדוג': עמ"נ (מרכז) 4705-01-11 בעניין **אברהם בבזדה נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה 'מצפה אפק'** [ניתן ביום 8.2.12, כב' השופטת נגה אהד].

המאמר הינו בגדר מידע כללי בלבד, ואין בו כדי להוות תחליף לקבלת ייעוץ משפטי ו/או תחליף לקבלת חוות דעת משפטית. הכותבת אינה נושאת באחריות כשלהי כלפי הקוראים ויש לראות בכתוב כמתן הסבר כללי ולא מחייב ובכל מקרה אין לראות במאמר משום מצג ו/או חוות דעת. כל הזכויות שמורות לכותבת.