



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים

ע"ס 5928/20

לפני: כבוד השופט ע' פוגלמן
כבוד השופט ע' גרוסקופף
כבוד השופט א' שטיין

המערערת: הוועדה המקומית לתכנון ובניה גן יבנה

נגד

המשיבים: 1. ברוריה עוז
2. בועז עוז

ערעור על פסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים
מרכז-לוד (כב' השופט ר' אמיר) בעת"ס 22194-04-20
מיום 21.7.2020

תאריך הישיבה: ו' בכסלו התשפ"ב (10.11.2021)

בשם המערערת: עו"ד אמיר בירנבוים; עו"ד מתן מונק

בשם המשיבים: עו"ד אברהם פורז

פסק-דין

השופט ע' פוגלמן:

לפנינו ערעור על פסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים מרכז-לוד (כב' השופט ר' אמיר) מיום 21.7.2020, שבמסגרתו קיבל בית המשפט את עתירת המשיבים בחלקה, והורה למערערת שלא להתנות את מתן האישור לרישום הזכויות בכנס נושא הערעור בתשלום מלוא החוב בגין היטל ההשבחה.

העובדות הצריכות לעניין

1. חברת פסו יוסקוביץ' בניה וייזום פרויקטים בע"מ (להלן: החברה) הייתה הבעלים של חלקה בשטחי המועצה המקומית גן יבנה. בשנת 1995 אושרה תכנית מתאר מקומית של הוועדה המרחבית לתכנון ובניה זמורה "תכנית מס' זמ/1/62/598, שינוי

לתכנית מס' זמ/3/598" (להלן: התכנית הראשונה). החברה בנתה במגרשים שבבעלותה בתי מגורים. החברה מכרה את המגרשים בהסכמי מכר משני סוגים: הראשון, שבו נקבע שרוכשי המגרשים יישאו בתשלום היטל ההשבחה; והשני, שבו נקבע שהחברה תישא בתשלום זה. ביום 11.1.1999 מכרה החברה את זכויותיה במגרש נושא ערעור זה (להלן: הנכס), ליחיאל מאיר טל (להלן: טל), אך עסקה זו לא נרשמה. הסכם המכר היה מהסוג הראשון, דהיינו במסגרתו טל נטל על עצמו את תשלום היטל ההשבחה. בשנת 2002 אושרה תכנית מתאר מקומית של הוועדה המרחבית לתכנון ולבניה זמורה "תכנית מס' זמ/108/598" (להלן: התכנית השנייה). ביום 22.10.2003 מכר טל את הנכס למשיבים, ואף עסקה זו לא נרשמה.

2. ביום 23.7.2008 פנתה הוועדה המרחבית לתכנון ולבניה זמורה לחברה בדרישה לתשלום חוב היטל ההשבחה שרובץ על הנכס. יוער כבר עתה שבשנת 2018 הוכרז שטח המועצה המקומית גן יבנה כמרחב תכנון מקומי, ונוכח האמור הוקמה הוועדה המקומית גן יבנה, שבאה בנעליה של הוועדה המרחבית זמורה (אלה יכוננו להלן במשותף: הוועדה או המועצה). במכתבה ציינה הוועדה כי בעקבות בדיקה שנערכה, התברר שהחברה מכרה מגרשים לאחרים וכי מדובר במימוש זכויות שמקים חבות בתשלום יתרת דמי היטל ההשבחה. עוד צוין כי אם התשלום לא יוסדר, יינקטו הליכים משפטיים והוועדה תימנע ממתן היתרי בניה וממתן אישור על העדר חובות לצורך רישום הנכס במרשם המקרקעין (אישור לפי סעיף 10(א) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: התוספת השלישית ו-החוק, בהתאמה); להלן: האישור). מספר ימים לאחר מכן, ביום 4.8.2008 הודיעה הוועדה למשיבים כי החברה לא דיווחה לוועדה על העברת הזכויות בנכס כנדרש על פי דין, ולא הסדירה את תשלום היטל ההשבחה. הוועדה הוסיפה כי היא פועלת לגביית היטל ההשבחה מהחברה וציינה כי "בכל מקרה ותרצה לממש זכויות במגרש הטעונות היתר בניה, או העברת זכויות בדירה, יהיה עליך החובה לשלם היטל השבחה" (סעיף 4 למכתב; להלן: מכתב הוועדה משנת 2008). בהמשך לאמור, התנהלו בין הוועדה לבין החברה הליכים משפטיים לגביית התשלום בגין היטל ההשבחה, שכללו קבלת שומה משמאי מכריע. לימים, ביום 10.7.2014 באו החברה, בעלי מניותיה, והוועדה לידי הסכם פשרה. במסגרת ההסכם צוין, בין היתר, כי הוועדה מתקשה לגבות את התשלום מאחר שלחברה אין רכוש וכי בעלי המניות הסכימו לשלם חלק מהחוב. במסגרת הסכם הפשרה נקבע, ככל שהדבר נוגע לנכס שבמוקד הערעור דנן, שהחברה תפנה לרוכשי המגרשים ותציע להם לשלם את יתרת היטל ההשבחה תוך קבלת הטבה בתנאי הריבית. לצד זאת, הוסכם כי ככל שהחוב לא ישולם, לוועדה שמורה הזכות לתבוע אותו מהחברה, וזו תשלח הודעת צד שלישי נגד מי שהתחייב לשאת בהיטל ההשבחה (להלן: הסכם הפשרה).

למען שלמות התמונה יוער שבשנת 2006 נפתח הליך פשיטת רגל בעניינו של טל, שהסתיים ביום 6.1.2011, בקבלת הפטר, זאת מבלי ששולם סכום כלשהו בגין היטלי ההשבחה שבמוקד ערעור זה (פש"ר (מחוזי ת"א) 2240/06 טל נ' כונס הנכסים הרשמי – מחוז ת"א).

3. ביום 1.6.2017 נרשם הנכס בפנקס הבתים המשותפים תוך שהחברה נרשמה כבעלת הנכס, ונרשמו הערות אזהרה לטובת טל ולטובת המשיבים. במהלך שנת 2019, התקיימה בין הוועדה לבין המשיבים חליפת מכתבים שעניינה בקשת המשיבים לקבל אישור על העדר חובות לצורך השלמת רישום זכויותיהם על הנכס. ביום 15.10.2019 הבהירה הוועדה כי אין בכוונתה להוציא את האישור המבוקש עובר להסדרת חוב היטל ההשבחה. בחודש נובמבר 2019 שב ופנה בא כוחם של המשיבים לוועדה בבקשה להנפיק את האישור. משלא נענה, ובחלוף כ-5 חודשים, הגישו המשיבים לבית המשפט לעניינים מינהליים מרכז-לוד עתירה לחיוב הוועדה להנפיק את האישור.

פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים

4. ביום 21.7.2020 ניתן פסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים (כב' השופט ר' אמיר) שקיבל את העתירה בחלקה. תחילה, דן בית המשפט בחבות בהיטל השבחה בגין התכנית השנייה, שבהתאם להוראות חוק התכנון והבניה חל על טל, שהיה בעל הזכויות בנכס בעת אישור התכנית השנייה. נקבע כי לוועדה נודע על המכירה בשנת 2008, ובשלב זה טל היה מצוי בהליך פשיטת רגל, ובהמשך אף קיבל הפטר, ולא ניתן היה לגבות ממנו דבר. משכך, נקבע, הוועדה לא התרשלה בגביית היטל ההשבחה בגין התכנית השנייה. בית המשפט דחה את טענת המשיבים שלפיה דיווחו על המכירה למועצה המקומית עוד קודם לכן (וממילא, נקבע, אין לשייך ולזהות בין ידיעת המועצה המקומית לבין ידיעת הוועדה המקומית); וציין כי יש לייחס אשם משמעותי דווקא למשיבים, שלא דיווחו לוועדה על חוזה המכר וגרמו לפער המידע שמנע את גביית ההיטל בזמן אמת. לכך הוסיף בית המשפט שהמשיבים לא ניצלו את האמצעים החוזיים שיכלו לחייב את טל להמציא אישורי תשלום מסים, עובר להשלמת התשלומים עבור הנכס.

אשר לתכנית הראשונה, מצא בית המשפט לחרוג מההלכה שנקבעה בע"א 4260/15 אלעזר נ' עיריית רמת השרון (11.4.2018) (להלן: עניין אלעזר או הלכת אלעזר), שלפיה הוועדה רשאית לסרב להנפיק אישור כל עוד לא שולם היטל ההשבחה (וזאת גם

בנסיבות שבהן מבקש האישור אינו החייב בתשלום). בית המשפט עמד על כך שבדומה לעסקה המאוחרת, גם מכירת הזכויות בין החברה לבין טל לא דווחה, וכי לוועדה נודע עליה לראשונה בסמוך ליולי 2008. בית המשפט ציין כי בשנים לאחר מכן, הוועדה פעלה לגביית החוב, אך לאחר חתימת הסכם הפשרה חדלה מלפעול לגבייתו. עוד צוין כי הוועדה לא עדכנה את המשיבים בהתפתחויות ובחתימת הסכם הפשרה, ונקבע שהמשיבים היו רשאים להסתמך על מכתב הוועדה משנת 2008 שלפיו היא פועלת לגביית החוב. עוד נקבע כי גם במועד מתן פסק הדין אין אינדיקציה לקשיים כלכליים של החברה, ואין מניעה שהוועדה תפעל לגביית החוב ממנה. נוכח האמור, נקבע כי נסיבות המקרה, ובהן ההשתהות הוועדה בגביית החוב; המצג שנוצר כלפי הרוכשים לפיו הוועדה פועלת לגבייתו; העובדה שהוועדה לא עדכנה את המשיבים על הסכם הפשרה ולא פעלה לאכיפתו; העדרו של מחדל מצד המשיבים והעדרה של יריבות חוזית בין החברה לבין המשיבים, מקימות הצדקה לחרוג מהלכת אלעד ולהורות לוועדה שלא להתנות את מתן האישור בתשלום החוב בגין אישור התכנית הראשונה.

נוכח האמור, העתירה התקבלה בחלקה, במובן זה שנקבע כי ככל שהמשיבים ישלמו את החוב בגין אישור התכנית השנייה, שהועמד על סך 30,731 ש"ח, תוך 30 ימים, הוועדה תחויב להנפיק להם אישור ולא תוכל להתנות מתן אישור כאמור בתשלום החוב בגין אישור התכנית הראשונה.

5. הוועדה הגישה ערעור על פסק הדין ולצדו בקשה לעיכוב ביצוע. ביום 8.9.2020 קיבל השופט (כתוארו דאז) נ' הנדל באופן חלקי את בקשת הוועדה, במובן זה שהתיר לאחרונה שלא להנפיק למשיבים אישור בטרם תינתן הכרעה בערעור. לצד זאת, הורה למערערת להשיב למשיבים את התשלום ששילמו לפירעון החוב בגין היטל ההשבחה שמקורו באישור התכנית השנייה, תשלום שנעשה לטובת ביצוע פסק דינו של בית משפט קמא.

טענות הצדדים

6. הערעור מופנה אך לקביעות בית המשפט בנוגע לחוב בגין התכנית הראשונה, ולאפשרות המערערת לסרב ליתן אישור קודם שישולם חוב זה. המערערת טוענת כי בית המשפט לעניינים מינהליים שגה כאשר קבע שלמשיבים זכות לקבל אישור מבלי ששולם החוב בגין היטל ההשבחה. לדבריה, בהתאם לקביעות בעניין אלעד, אין מקום להורות לה להפיק אישור כאמור. לחלופין, טוענת הוועדה כי אף אם קיימות נסיבות שמצדיקות לחרוג מהלכת אלעד, הרי שנסיבות המקרה דנן אינן מבססות הצדקה כאמור וזאת, בין

היתר, מאחר שלדבריה לא נפל פגם בהתנהלותה בהליכי גביית החוב. לבסוף, טוענת המערערת כי גם אם נפל פגם בהתנהלותה החל משנת 2014, לא היה מקום לפטור את המשיבים – שלא מילאו חובתם לדווח על עסקת המכר – מתשלום מלוא חוב היטל ההשבחה.

7. המשיבים מצדם סומכים ידיהם – בשאלה שבמחלוקת – על פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים. לטענתם, בית המשפט הציב "גבולות סבירים" להלכת אלעזר וזאת מאחר שבנסיבות המקרה התנהלות הוועדה בגביית חובה הייתה רשלנית. בכלל זאת, מציינים המשיבים את העובדה שהמערערת לא עקבה בזמן אמת אחר עסקאות המכר בנכס; ולא פעלה לאכיפת הסכם הפשרה לאחר שזה נחתם. כן מוסיפים המשיבים טענות שמכוונות לעצם קיומו של חוב; לכך שהסכם הפשרה מונע מהוועדה לגבות את החוב מגורמים שאינם החברה; ולכך שהחוב התיישן.

דיון והכרעה

8. השאלה שניצבת במוקד הערעור היא האם התנהלותה של הוועדה המקומית בהליכי גביית החוב בגין היטל ההשבחה מובילה למסקנה כי יש לחייבה להנפיק אישור – גם מבלי ששולם החוב האמור. אומר כבר עתה כי מצאתי להתערב בפסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים ולקבוע שבנסיבות המקרה שלפנינו אין הוועדה מחויבת להנפיק למשיבים אישור קודם לתשלום החוב.

גביית היטל השבחה

9. היטל השבחה הוא תשלום בגין השבחה בשווי הנכס שנובעת מפעולת תכנון שביצעה הרשות (רע"א 147/14 הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב-יפו נ' אברמוביץ, פסקה 10 (31.12.2014); בג"ץ 7009/04 עיריית הרצליה נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד סו(3) 596, 615-616 (2014) (להלן: עניין עיריית הרצליה)). חובת תשלום היטלי ההשבחה ואופן גבייתם מוסדרים כיום בסעיף 196א ובתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה. החייב בהיטל השבחה הוא בעלם של המקרקעין במועד שבו חלה ההשבחה (סעיף 2(א) לתוספת השלישית; רע"א 725/05 הוועדה המקומית לתכנון ובניה השומרון נ' בלוך, פסקה 34 (3.9.2014)). כפי שהובהר לא אחת בפסיקת בית משפט זה, בכל הנוגע להיטלי השבחה יש להבחין בין החיוב בהיטל (אירוע המס) לבין מועד תשלום ההיטל. החיוב בהיטל נוצר עם אישורה של התכנית שהשביחה את המקרקעין; ותשלום ההיטל יהא – בהתאם לסעיף 7 לתוספת השלישית – במימוש הזכויות במקרקעין (סעיף 1

לתוספת מגדיר כי מימוש זכויות הינו אחת מאלה: קבלת היתר בניה מכוח התכנית המשביחה; התחלת שימוש בנכס באופן שהותר לראשונה באישור התכנית המשביחה; ובהעברת הזכויות בנכס; ראו באופן כללי: עניין אלעזר, פסקה 4; רע"א 3002/12 הוועדה המקומית לתכנון ובניה גבעתיים נ' רון, פסקאות 16-17 (15.7.2014); אהרן נמדר היטל השבחה 351-349 (2011).

10. החיוב בהיטל השבחה מושתת על עקרון של צדק חלוקתי. תכליתו לגרום לכך שמי שהתעשר מפעולות התכנון של הוועדה המקומית יחלוק עם הציבור את התעשרותו (בר"ם 8432/18 הוועדה המקומית לתכנון ובניה מעלות תרשיחא נ' מעונה מושב עובדים להתיישבות שיתופית בע"מ, פסקה 11 (4.12.2019); עע"ם 1953/13 עיריית רמת השרון נ' אס. ג'י. אס חברה לבניין בע"מ, פסקה 21 (6.8.2018); עניין אלעזר, פסקה 12; עניין עיריית הרצליה, בעמ' 615-616).

11. סעיף 10(א) לתוספת השלישית נותן בידה של הוועדה המקומית כלי להבטחת תשלום היטל ההשבחה. וזו לשון הסעיף:

10. (א) לא תירשם בפנקסי המקרקעין פעולה שהיא בבחינת מימוש זכויות במקרקעין, אלא לאחר שהוצגה בפני הרשם תעודה החתומה ביד יושב ראש הוועדה המקומית או ביד מי שהסמיכו לכך, המעידה כי שולמו כל הסכומים המגיעים אותה שעה כהיטל החל על המקרקעין על פי תוספת זו, או ניתנה ערובה לתשלום, כולו או מקצתו, הכל כנדרש על פי תוספת זו.

הבטחת
אכיפה של
תשלום
ההיטל

סעיף זה עניינו בצומת בחיי הנכס שבו נדרש הפרט לשירותיה של הרשות, לצורך רישום פעולה בפנקסי המקרקעין. הסעיף "מנצל" צומת זה ומתנה את רישום הפעולה באישור מהוועדה המקומית שהיטלי ההשבחה שחלים על הנכס שולמו (עניין אלעזר, פסקה 16; ראו והשוו: עע"ם 1164/04 עיריית הרצליה נ' יצחקי (5.12.2006) (להלן: עניין יצחקי); וראו גם הוראה דומה בעניין תשלום חובות לרשות המקומית בסעיף 324(א) לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: פקודת העיריות)). בכך, ניתן בידי הוועדה המקומית אמצעי גביה יעיל שאינו מצריך ממנה לנקוט צעדים "פעילים" לגביית החוב דוגמת הגשת תביעה. כידוע, "כוח האדם האמון על אכיפת החובות מטעם הרשויות מוגבל בכמותו ופיתוח מנגנוני אכיפה אקטיביים עשוי לגזול משאבים רבים מתקציבה", ואף טעם זה מצדיק ליתן בידה כלי גביה מעין זה (עניין יצחקי, פסקה 7 לפסק דינה של

השופטת ע' ארבל; כן ראו: עע"ם 8832/12 עיריית חיפה נ' סלומון, פסקה 43 (15.4.2015) (להלן: הלכת סלומון)). זאת ועוד, לוועדה המקומית אין, במצב הדברים הרגיל, ידיעה על מימוש זכויות בנכס והיא תלויה בפניית הצדדים להסכם המכר. משכך, האפשרות לסרב ליתן אישור בהתאם לסעיף 10(א) היא מאמצעי הגבייה המשמעותיים ביותר שעומדים לרשותה בגביית החוב (עניין אלעזר, פסקה 37). בהתאם, תואר מנגנון זה (גם בפסיקה שהתייחסה לסעיף 324 לפקודת העיריות שאוזכר לעיל) כמנגנון גביה "פסיבי", להבדיל ממנגנוני גביה "אקטיביים" (להבחנה זו ראו: ע"א 999/20 עיריית תל אביב נ' עו"ד עוז עמית – מנהל מיוחד לבדיקות חוב, פסקה 17 (14.6.2021); עע"ם 8329/14 עיריית קרית אתא נ' קורן, פסקה 11 (31.5.2016) (להלן: עניין קורן)).

12. בעניין אלעזר, שדומה לענייננו, נדון מקרה שבו בטרם שולם החוב בגין היטל ההשבחה, ולפני שהעסקה הושלמה ברישום, נכנס מוכר הנכס להליך פשיטת רגל. בנסיבות אלו, התעוררה השאלה האם הוועדה המקומית רשאית לסרב ליתן לרוכש אישור לרישום זכויותיו בנכס כל עוד חוב היטל ההשבחה לא שולם (וזאת על אף שהוא אינו החייב בתשלום זה על פי דין). בית המשפט ענה לשאלה זו בחיוב, וקבע כי מכוח סעיף 10(א) לתוספת השלישית, רשאית הוועדה לסרב ליתן אישור כאמור. קביעה זו נשענה על שתי הנמקות עיקריות: ראשית, נקבע שקשה להלום שמצבו של הקונה ישתפר בעקבות פשיטת הרגל של המוכר (דהיינו, שעצם כניסת המוכר לפשיטת רגל תאפשר לקונה לקבל אישור שלא יכול היה לקבל אלמלא הליך זה; שם, פסקה 29); שנית, הרוכש הוא מונע הנזק הזול, וביכולתו לנקוט אמצעים שיבטיחו, מבעוד מועד, שהמוכר יישא בעלות היטל ההשבחה, ככל שחיוב זה מוטל על המוכר במסגרת חוזה המכר (שם, פסקאות 38-39, 43). עוד צוין בפסק הדין כי תוצאה שלפיה הוועדה ניצבת לפני "שוקת שבורה" בגין חדלות פירעון של המוכר תחייב את הוועדה לנקוט בהליכי גביה "אקטיביים", ולכך השלכות רוחב בהיבטי משאבי הציבור והמערכת המשפטית (שם, פסקה 31). סיכמה את הדברים השופטת ע' ברון בפסק דינה שם:

"[סעיף 10(א) – ע' פ'] אינו "מתעניין" מיהו הגורם המשלם – אם המוכר או הקונה. על כן, וככל שביחסים שבין הצדדים על פי הסכם המכר חובת תשלום היטל ההשבחה היא על המוכר והוא ממאן לשלם, הברירה בידי הקונה לשאת בתשלום במידה שהיא חפצה באישור מאת הוועדה. לאחר מכן פתוחה הדרך בפני הקונה לנסות ולהיפרע מאת המוכר, בין בתביעה "רגילה", ובין בתביעת חוב במקרה שבו המוכר מצוי בהליכי חדלות פירעון".

13. הצדדים שלפנינו חלוקים אפוא בשאלה אם יש להגביל את הלכת אלעזר בנסיבות שבהן נפל פגם בהתנהלות הוועדה המקומית. במקרה הרגיל, נועד סעיף 10(א) לאפשר לרשות לגבות בצורה יעילה את חוב ההשבחה – וזאת אף בהינתן שלא פעלה באופן אקטיבי לגביית החוב. כלי זה נועד כאמור לחסוך לרשות את המשאבים שהייתה מכלה ב"מרדף" אחר החייבים בתשלום (עניין קורן, פסקה 10). אף אם אניח לצורך הדיון ומבלי להכריע בכך כי קיימים מקרים שבהם התנהלות הוועדה עשויה לשלול ממנה כלי זה – הרי שמדובר במקרים חריגים, שבהם ניתן להצביע על פגם קיצוני בהתנהלותה. אין זה המצב שלפנינו, וממילא איננו נדרשים להכריע במלוא היקפה של שאלה זו. נעמוד אפוא על נסיבות המקרה שלפנינו.

התנהלות הצדדים במקרה דנן

14. אזכיר בקצרה כי בשנת 1995 אושרה התכנית הראשונה, וזמן מה לאחר מכן מכרה החברה את הנכס לטל. החייבת, על פי הוראות החוק, בהיטל ההשבחה בגין השבחה זו היא החברה. בהמשך, בשנת 2002 אושרה התכנית השנייה, ובשנת 2003 מכר טל את הנכס למשיבים. החייב, על פי הוראות החוק, בהיטל ההשבחה בגין השבחה זו הוא טל. על דבר מכירת הנכס נודע לוועדה אך 5 שנים מאוחר יותר, בשנת 2008. בפרק זמן זה, כאמור לעיל, החל טל בהליך פשיטת רגל. מידה לא מועטה של אשם רובצת אפוא לפתחם של המשיבים, שהיו בידם הכלים כדי למנוע את "התאונה המשפטית" בתיק דנן. כזכור, הלכת אלעזר נשענת, בין היתר, על כך שרוכש הנכס הוא מונע הנזק היעיל והזול בכל הנוגע לתשלום חוב בגין היטלי ההשבחה. וכדברי השופט י' עמית שם:

" הרוכש יכול לברר אם על הנכס אותו הוא מבקש לרכוש רובץ חוב היטל השבחה בגין תכנית משביחה, ועומדים לרשותו כלים חוזיים להבטיח את תשלומו. [...] מאחר שלפי סעיף 10(א) לתוספת הרוכש לא יוכל להעביר את הזכויות בנכס על שמו, כל עוד לא יתקבל אישור הוועדה המקומית כי היטל ההשבחה שולם, יש לרוכש אינטרס להבטיח את תשלום ההיטל. מכאן, שהרוכש מצוי בעמדה טובה מזו של הרשות הן במישור הידיעה על החוב והן במישור הבטחתו של החוב" (שם, פסקה 38).

רציונל זה של הלכת אלעזר מתקיים במלואו בנסיבות ענייננו. למשיבים הייתה נתונה האפשרות לערוך בדיקות על הנכס, בדיקות שהיו מגלות כי קיים חוב בגין שתי התכניות המשביחות. זאת ועוד, בהסכם המכר שבין טל לבין המשיבים, נקבע מנגנון שהתנה את העברת התשלום האחרון לידי טל בכך שזה ימציא למשיבים אישורים על תשלום המסים (סעיפים 3(א)3 ו-4(ג) להסכם המכר). כאמור, המשיבים טוענים שטל

הוא שחב על פי ההסכם בהיטל ההשבחה, אך לא הסבירו מדוע לא פעלו בהתאם להוראות החוזה – והמתינו עם השלמת התשלום על הנכס עד לתשלום החוב. הוראות חוזיות אלו נועדו לאפשר לרוכש הנכס להבטיח את תשלום החוב. זאת ועוד, בצומת הקריטי של מכירת הנכס היה בידי המבקשים אף לשלם בעצמם את החוב, ולתבוע אותו מטל (עניין אלנור, פסקאות 29, 37). לכך יש להוסיף כי המשיבים לא פנו לוועדה בסמוך לרכישת הנכס בהודעה על מכירתו. לו היו מודיעים לוועדה על העברת הזכויות בנכס בסמוך לרכישתו, הייתה הוועדה יכולה לפעול למול טל עוד קודם להליך פשיטת הרגל שלו. אך כאמור, זאת לא נעשה, ולוועדה נודע דבר מכירת הנכס רק בחלוף 5 שנים, כאשר טל היה מצוי בהליך פשיטת רגל.

15. ומהתנהלות המשיבים, להתנהלות המערערת. בסמוך לאחר שנודע לה דבר מכירת הנכס (בשנת 2008), פתחה הוועדה בהליכים לגביית החוב מהחברה. הוועדה הודיעה למשיבים, במכתבה משנת 2008, כי היא פועלת לגביית החוב, אך הוסיפה כי העברת זכויות בנכס תהיה כפופה לתשלום היטל ההשבחה. בסופם של ההליכים המשפטיים נחתם הסכם הפשרה משנת 2014, שלפיו היה על החברה לפנות לרוכשים, ובהם טל, ולהציע להם לשלם את היטל ההשבחה (אזכיר כי בשלב זה ממילא כבר ניתן לטל הפטר במסגרת הליכי פשיטת הרגל בעניינו). אין חולק כי משלב זה – שנת 2014 – ועד לפניית המשיבים לוועדה בשנת 2019, האחרונה לא הוסיפה לפעול על מנת לגבות את החוב. כזכור, סעיף 10(א) מעניק לוועדה המקומית כלי גביה פסיבי כדי למנוע, בין היתר, את הצורך "לרדוף" אחר החייבים בהיטל. נדמה שהמקרה דנן ממחיש את חשיבותו של כלי הגבייה הפאסיבי שכן רואים אנו כי הוועדה השקיעה תשומות לא מעטות בניסיון לגבות את ההיטל מהחברה (אף אם בהצלחה חלקית בלבד). הגם שכך, מוכן אני להניח, לטובת המשיבים, כי עלה בידם להראות שהתנהלות המערערת לא הייתה מיטבית. זאת משום שלאחר ההליך המשפטי שניהלה הוועדה לגביית החוב, שהסתיים בחתימת הסכם הפשרה (שתואר לעיל), לא הייתה מניעה ממשית להמשיך לפעול בהקשר זה. כמו כן, היה בידי הוועדה להודיע למשיבים על הסכם הפשרה ועל משמעותו מבחינתם (וזאת כפי שעשתה במכתבה משנת 2008) או על כך שחרף הסכם הפשרה, לא עלה בידיה לגבות את ההיטל.

16. גם לאחר שבוחנים אנו את דרך התנהלותה של הרשות איני סבור כי קמה הצדקה לקבוע כי הרשות אינה רשאית להשתמש בכלי הגבייה הפאסיבי העומד לה על פי דין בגדר סעיף 10(א) שכן קביעה כזו תחתור תחת הרציונל של כלי גביה זה. בידי המשיבים היו הכלים כדי להבטיח את תשלום החוב, והתנהלותם אף הקשתה על הוועדה בגבייתו. הוועדה מצדה פעלה אקטיבית לגביית החוב, ועל אף שחדלה מפעילותה זו בשנת 2014,

איני סבור כי מדובר בפגם שעוצמתו מאיינת את האפשרות להפעיל את סמכותה לפי סעיף 10(א), וזאת מבלי לקבוע מסמרות בשאלה האם פגמים קיצוניים בהתנהלות יש בהם כדי למנוע שימוש בסמכות. משכך, לא היה מקום להורות כי הוועדה מחויבת להנפיק את האישור המבוקש על אף שלא שולם החוב.

17. לא נעלמה מעיני הטענה כי למשיבים אין יריבות חוזית ישירה מול החברה, וכי אם תשלם את החוב, ייתכן שלא תוכל להיפרע מהחייבים על פי דין (החברה וטל). אף אם אניח שאלה הם פני הדברים, אין בכך כדי לשנות מהתוצאה שאליה הגעת, שכן כפי שכבר ציינתי, סעיף 10(א) לתוספת השלישית אדיש לזהותו של משלם החוב, ואינו מסייג עצמו אך למצבים בהם יוכל המשלם להיפרע מהחייב על פי דין או מגורם אחר. אכן, המנגנון שקבוע בסעיף 10(א) עשוי להוליד "תאונות" דוגמת זו שלפנינו, ודוגמת זו שהתעוררה בעניין אלעזר (שבה החייב על פי דין נכנס להליכי פשיטת רגל). עם זאת, יש ליתן משקל לכך שרוכש הנכס הוא שבידו למנוע מלכתחילה היקלעות למצב זה על ידי שימוש באמצעים חוזיים ועל ידי פעולה מתאימה בנקודת הזמן הראויה (ראו והשוו: עניין אלעזר, פסקה 33).

לפני טיוט

18. קודם לחתימה, מצאתי להתייחס בתמצית לטענות נוספות שהעלו המשיבים – אשר למעשה מכוונות לעצם קיומו של חוב היטל ההשבחה ולאפשרות הוועדה המקומית לגבות אותו. יש לציין כי מדובר בטענות שמשיגות על קביעות של בית המשפט לעניינים מינהליים, ולא מצאתי יסוד לטענות אלו. ראשית, יש לדחות את טענת המשיבים כי החוב התיישן בהתבסס על הלכת סלומון. אכן, בהלכת סלומון נקבע בדעת רוב שעל הליכי גביה פסיביים יחול הסדר ההתיישנות הקבוע בדין (ראו גם דעת המיעוט מפי השופטת ד' ברק-ארז, אליה הצטרפתי אף אני). אך בפסק הדין צוין במפורש כי תחולת ההלכה תהא "מכאן ולהבא" (שם, פסקת הסיום של פסק הדין, וכן פסקה 9 לפסק הדין של השופט (כתוארו דאז) ח' מלצר), ולא תחול על חובות קודמים. החוב שלפנינו נוצר עובר למתן פסק הדין ומשכך, דינה של טענה זו להידחות. אציין כי ניתן היה לטעון שאת התנהלותה הפגומה של הוועדה בשנים 2014-2019 יש לבחון בראי דיני השיהוי (וראו בעניין זה את פסק דיני בעניין קורן; כן ראו: עת"ם (מנהליים י-ם) 44928-03-21 שילו נ' ועדה מקומית הראל (9.12.2021)). עם זאת, משלא הועלו על ידי הצדדים טענות מפורטות בהקשר אחרון זה, ונוכח נסיבות המקרה כפי שפורטו לעיל, לא מצאתי להידרש אליו.

19. שנית, המשיבים ביקשו להיתלות באמור במכתב המועצה המקומית גן יבנה מיום 19.11.2017 בדבר העדר חובות שבו נכתב כי "אישור על היטל השבחה יינתן בנפרד ע"י הועדה המקומית [...]". כידוע, לצורך רישום זכויות נדרש הן אישור מהרשות המקומית על העדר חובות כלפיה בהתאם לסעיף 324(א) לפקודת העיריות [נוסח חדש], הן אישור מהוועדה המקומית על העדר חוב היטל השבחה כלפיה לפי סעיף 10(א) לתוספת השלישית. ממילא, מתן אישור לפי סעיף 10(א) לא מצוי בסמכות הרשות המקומית, ועל כן אינה יכולה לתתו (ראו והשוו: עע"ם 1324/16 שביט נ' עיריית רמת השרון, פסקה 12 (19.6.2019); וכן עניין אלעזר, פסקה 6; נמדר, בעמ' 417). דברים אלה יפים אף ביחס לטענה כי יש לזהות את ידיעת הרשות המקומית על מימוש הזכויות בנכס, עם ידיעת הוועדה על כך (כפי שציין בית המשפט לעניינים מינהליים).

20. לבסוף, אציין כי לא מצאתי ממש גם ביתר טענות המשיבים, ובהן טענות לעניין שיעור הריבית שהתווספה לחוב; טענות שהסכמות שהושגו מול החברה בהליכים קודמים חוסמות את הוועדה מלטעון לקיומו של חוב; וכן שהוועדה לא עמדה על גביית החוב בשלב שבו הנפיקה אישור לרישום הנכס כבית משותף. טענות אלו נטענו בעלמא, מבלי שבוססו די הצורך, ולא מצאתי שיש בהן כדי לשנות מהתוצאה שאליה הגעתי.

סוף דבר

21. אציע לחבריי לקבל את הערעור, ולקבוע כי הוועדה רשאית לסרב ליתן למשיבים אישור לרישום זכויותיהם כל עוד רובצים על הנכס חובות בגין היטל השבחה, זאת בהתאם לסמכותה לפי סעיף 10(א) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה.

אציע שהמשיבים יישאו בהוצאות המערערת בסך 20,000 ש"ח.

ש ו פ ט

השופט ע' גרוסקופף:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט א' שטיין:

אני מסכים.

שופט

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט ע' פוגלמן.

ניתן היום, ל' בשבט התשפ"ב (1.2.2022).

שופט

שופט

שופט