

א

ציון פמיני

נגד

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, ירושלים

ב

בבית המשפט העליון

[22.10.2006]

לפני הנשיא (בדימ') א' ברק, והשופטים ס' ג'ובראן, א' חיות

ג

בתחילת שנות השבעים רכש המערער מקרקעין בשכונת בית הכרם בירושלים. עם השנים, הוחלו כמה תוכניות מיתאר על המקרקעין. המערער מימש את זכויותיו במגרשים רק לאחר אישור התוכנית האחרונה. באותו מועד, חייבה המשיבה את המערער בהיטל השבחה על פי שומה. השמאי מטעם המערער חלק על שומה זו והגיש חוות דעת נגדית. השמאי המכריע שמינו הצדדים חישב את ההשבחה ב"שיטת המקפצה" (ההפרש שבין ערך המקרקעין במצבם המקורי, בסמוך לפני אישורה של התוכנית הראשונה, לבין ערכם לאחר אישור התוכנית האחרונה). המערער, שסבר כי יש לחשב את ההשבחה במקרה של רצף תוכניות באופן המצרף את ההשבחות שנוצרו בעקבות אישורה של כל תוכנית ותוכנית ("שיטת המדרגות"), ערער לבית משפט השלום בירושלים על החלטת השמאי המכריע. לטענתו, לפי סעיף 4(5) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: חוק התכנון והבניה, סעיף 4(5) לתוספת – בהתאמה) אין לערוך את השומה בשיטת המקפצה. הערעור נדחה ונפסק כי, לפי סעיף 4(5) לתוספת, על המשיבה לשום את ההשבחה בשיטת המקפצה, תוך כדי דילוג על כל תוכניות הביניים. ערעור לבית המשפט המחוזי נתקבל, אך נדחתה טענתו של המערער באשר לשיטה שבה יש לחשב את ההשבחה. מכאן הערעור.

ד

ה

בית המשפט העליון (מפי השופטת א' חיות) פסק:

א. (1) בעלים של מקרקעין ששוויים עלה עקב אישור תוכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג, חייב בתשלום היטל השבחה עקב הפעילות התכנונית המושבחה. התכלית שבהטלת היטל השבחה והמטרה המונחת ביסודו מבוססות על רעיון של צדק חברתי שלפיו ראוי כי בעל המקרקעין אשר התעשר כתוצאה מפעולה תכנונית שביצעה רשות התכנון ישתף את הציבור

ו

בהתעשרותו זו בדרך של תשלום היטל המשתלם לאותה רשות תכנון והמשמש אותה להכנת תוכניות וביצוען (398-א-ב).

(2) הוראת סעיף 7 לתוספת מאפשרת דחייה של תשלום ההיטל למועד שבו מימש החייב את הזכות במקרקעין אשר לגביהם חל ההיטל. זאת, אף שאירוע המס המקים את החבות בהיטל ההשבחה מתרחש עם אישור התוכנית המשביחה (1398-ז).

(3) פיצול זה שבין המועד אשר בו קמה החבות בהיטל השבחה לבין מועד הפירעון הנדחה לעת מימוש הזכויות במקרקעין שהושבחו, מבטא עקרון-יסוד בדיני המס הוא עקרון המימוש. על פי עיקרון זה, וככל שהדבר נוגע להיטל ההשבחה, אין על הנישום לשאת בתשלום ההיטל אלא בעת שהתרחשה פעולה ממשית ומהותית שמבצע הנהנה במקרקעין המושבחים, אשר יש בה משום הוצאת התעשרותו מן הכוח אל הפועל (1398 – 4399א).

(4) הנישום אינו חייב לדחות את מועד תשלום ההיטל, ואם החליטה הוועדה המקומית לדחות את עריכת שומת ההשבחה עד למועד מימוש הזכויות במקרקעין שבהם חלה ההשבחה, עומדת לו הזכות לדרוש מן הוועדה המקומית לאפשר את תשלום ההיטל החל עליו מיד (1399ג).

(5) במקרה כזה, על הוועדה המקומית לערוך את שומת ההשבחה לגבי מקרקעין אלה בתוך 90 ימים מיום קבלת הדרישה. אך אם בחר הנישום שלא לשלם את ההיטל מיד ודחה את תשלומו לעת מימוש הזכויות במקרקעין שהושבחו, כי אז יתווספו אל סכום ההיטל שבו הוא חב הפרשי הצמדה בשיעור שבו עלה מדד המחירים לצרכן או מדד תשומות הבנייה, לפי הנמוך מבין השניים, מאז המועד שבו אושרה התוכנית או ההקלה או השימוש החורג שבגינם חל ההיטל ועד מועד תשלום ההיטל. אשר לשיעור ההיטל, קובעת הוראת סעיף 3 לתוספת כי זה יעמוד על מחצית ההשבחה ולא על שיעור ההשבחה במלואה (1399ד-ה).

ה. ב. (1) צריך שיתקיים קשר סיבתי ישיר בין הפעילות התכנונית שבעקבותיה מחויב בעל המקרקעין בהיטל לבין עליית שוויים של המקרקעין שלפיה מחושבת ההשבחה. יסוד הקשר הסיבתי עולה אף מלשונו של סעיף 1 לתוספת המגדיר "השבחה" כ"עליית שוויים של מקרקעין עקב אישור תכנית" (400-א-ב).

(2) לגבי תוכנית משביחה יחידה, מוערכים המקרקעין למועד הקובע – הוא יום אישור התוכנית המשביחה – פעם אחת בהתאם לזכויות שהוענקו בתוכנית (מצב חדש), ופעם אחת בהתאם לזכויות שהיו קיימות אלמלא אושרה תוכנית זו (מצב קודם). ההפרש בין שני ערכים אלה מהווה את ההשבחה (1398-ב-ג).

(3) הנוסחה שאימץ המחוקק בסעיף 4(7) של התוספת לקביעת ערכים אלה היא אמנם נוסחת "שווי השוק", אך על מנת להישאר נאמנים לעקרון היסוד של היטל ההשבחה, שלפיו עליו לשקף את העלייה בשווי המקרקעין הנובעת מן

הפעילות התכנונית המשביחה, נפסק כי יש להוציא מכלל הנתונים האובייקטיביים המשפיעים על שווי השוק של המקרקעין ערב אישורה של התוכנית המשביחה את ציפיות השוק הקיימות כתוצאה מהליכי התכנון (ת-401-ה).

א

ג. (1) סעיף 4(5) לתוספת מורה כי יש להתייחס אל ההשבחה אשר אירעה בין שתי נקודות על ציר הזמן: האחת – בסמוך לפני אישורה של התוכנית הראשונה, והשנייה – מיד לאחר אישורה של התוכנית האחרונה. אך אין הוא מורה מהי השיטה אשר לפיה יש לחשב את ההשבחה שחלה בשווי המקרקעין בין שני מועדים אלה. על כן, מאפשר הסעיף, מבחינת לשונו, פירושים שונים באשר לשיטת החישוב שיש ליישם (ת-1404).

ב

(2) שיטת המקפצה שאותה אימץ בית משפט קמא משמעה השוואה בין שווי השוק של המקרקעין מושא השומה בסמוך לפני אישורה של התוכנית הראשונה לבין שווי השוק של מקרקעין אלה מיד לאחר אישורה של התוכנית האחרונה. הערכת שווי השוק ערב אישורה של התוכנית הראשונה נעשית תוך נטרול ציפיות השוק הקיימות כתוצאה מהליכי התכנון, והשווי המתקבל מוצמד למועד אישורה של התוכנית האחרונה על מנת לנטרל את שחיקת האינפלציה. לאחר מכן, מופחת שווי זה משוויים של המקרקעין מיד לאחר אישור התוכנית האחרונה ומתקבלת ההשבחה לפי שיטת המקפצה. לעומת זאת, שיטת המדרגות משמעה חישוב כל אחת מן ההשבחות בנפרד תוך השוואת שווי המקרקעין בסמוך לפני אישורה של כל תוכנית ותוכנית, ומיד לאחריה. שערוכך של ההשבחות למועד אישור התוכנית האחרונה וסיכום סך כל ההשבחות מהווה את סכום ההשבחה הכוללת שממנה ייגזר ההיטל (ת404 – א405-ב).

ג

ד

ד. (1) הפער בסכום ההשבחה המתקבל על פי כל אחת משתי שיטות החישוב מדגים את חסרונה הגדול של שיטת המקפצה, הכוללת בגדר חישוב ההשבחה את כל העלויות הכלליות בשווי השוק של המקרקעין, אף כשאלה אינן נובעות כלל וכלל מן הפעילות התכנונית המשביחה (ת406-ג).

(2) הועלתה האפשרות להפחית מסכום ההשבחה המתקבל על פי שיטת המקפצה את שיעור העלייה הכללית בשווי השוק של המקרקעין שחלה בין התוכנית הראשונה לתוכנית האחרונה, ככל שאין הוא נובע מן הפעילות התכנונית המשביחה. בספרות המקצועית זכתה שיטה זו – המשכללת את שיטת המקפצה כפשוטה – לכינוי "שיטת המקפצה המנטרלת". שיטה זו שואפת לנטרל את העלייה הכללית בשווי השוק של המקרקעין, ככל שהייתה כזו, בין המועד שבו אושרה התוכנית הראשונה למועד שבו אושרה התוכנית האחרונה (ת406-ה).

ה

ו

ז

(3) מבין שלוש השיטות – שיטת המקפצה, שיטת "המקפצה המנטרלת" ושיטת המדרגות – שיטת המקפצה כפשוטה היא השיטה המגשימה פחות מכולן

את היסוד הכללי הטבוע בהסדר הסטטוטורי הנוגע להיטל ההשבחה והוא יסוד הקשר הסיבתי הישיר הצריך להתקיים בין הפעילות התכנונית לבין ההשבחה מושא ההיטל (408-ד-ה).

(4) תנאי יסוד לחיובו של הנישום בהיטל ההשבחה הוא כי אותה התעשרות אכן נובעת ישירות מן הפעילות התכנונית ולא מגורמים אחרים אשר בינם לבין הפעילות התכנונית אין ולא כלום. שיטת המקפצה כפשוטה אינה מנטרלת גורמים נוספים אלה, הממלאים לעתים (ובייחוד בישראל) תפקיד חשוב ביותר בעליית שוויים של המקרקעין. היא אינה מתמקדת בעליית השווי הנובעת מן הפעילות התכנונית והיא עלולה לגרום לנישום עוול ממשי ולהוליך לקביעת סכום היטל אשר חלק מהותי ממנו אינו נגזר כלל מן ההשבחה. מטעם זה, אין מקום לאמץ את שיטת המקפצה כשיטה הראויה לחישוב ההשבחה לצורך סעיף 4(5) לתוספת (408 – 409-א-ב).

ה. (1) שיטת "המקפצה המנטרלת" מרפאה חלק נכבד מן העיוותים העלולים להיווצר, כאמור, בחישוב על פי שיטת המקפצה כפשוטה (409-ב-ג).

(2) לכידת מלוא ההשבחה ברשת ההיטל מושגת הן בשיטת המדרגות והן בשיטת "המקפצה המנטרלת", ובהקשר זה אין לאיזו מן השיטות יתרון על האחרת. לעומת זאת, ככל שהדבר נוגע ליעילות הליכי השומה ופישוטם, יש לשיטת "המקפצה המנטרלת" יתרון בולט על פני שיטת המדרגות (409-ד-1).

(3) העדפת שיטת המדרגות מתיישבת עם האינטרס של הפרט שלא להיות מחויב בהיטל-יתר אשר כולל בגדר חישוב ההשבחה עליית שווי של הזכויות המשביחות שאינה נובעת באופן ישיר מן הפעילות התכנונית של הרשות ואינה מבטאת על כן את התעשרותו כתוצאה מאותה פעילות. בה במידה מתיישב דירוג זה עם האינטרס של הרשות למנוע חיוב בחסר של היטל ההשבחה באותם מקרים שבהם ירד שווי השוק של הזכויות המשביחות בתקופה הרלוונטית, שכן היטל בחסר, כאמור, עלול ליצור מחסור במשאבים נזילים הנחוצים לפעילות התכנונית (410-ה).

ו. (1) החיסכון בריבית מעוגן בהוראות התוספת השלישית ומכוחן זכאי כל נישום הבוחר בכך לדחות את תשלום ההיטל עד מועד מימוש הזכויות המשביחות. בין בחירתו זו לבין שיטת החישוב שיש לנקוט לעניין סעיף 4(5) לתוספת, אין קשר אמיתי. יתרה מכך, אין מתאם כלכלי בין שיעור הריבית הנחסכת לבין שיעור העלייה הכללית בשווי השוק של הזכויות המשביחות, ועל כן, שיטת "המקפצה המנטרלת" אינה צפויה להשיג איזון בהקשר זה. היא אך מגבירה את יסוד אי הוודאות באשר לסכום ההיטל והיא פותחת פתח לתכנוני מס בלתי רצויים הנוגדים את רוחו של ההסדר הסטטוטורי (411-ה-1).

(2) שיטת החישוב הראויה לעניין סעיף 4(5) לתוספת (אישור של כמה תוכניות משביחות בזו אחר זו) הינה שיטת המדרגות. הבחירה בשיטה זו גובה אמנם

מחיר בהיותה יעילה פחות, אך האינטרס החברתי שביסוד ההיטל יוצא נשכר, משום ששיטה זו מקיימת באופן מיטבי את הקשר הסיבתי הישיר בין הפעילות התכנונית לבין ההשבחה החייבת בהיטל (412-א-ב).

א

חקיקה ראשית שאוזכרה:

— חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, סעיף 196א; התוספת השלישית, סעיפים 1, 2(א), 4(1), 4(4), 4(5), 7(7), 9.

ב

הצעות חוק שאוזכרו:

— הצעת חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 15), התשמ"א-1980, סעיף 4(3).

ג

פסקי דין של בית המשפט העליון שאוזכרו:

[1] ע"א 1321/02 נוה בנין ופיתוח בע"מ נ' הוועדה לבנייה למגורים ולתעשייה, מחוז המרכז, פ"ד נז(4) 119 (2003).

[2] ע"א 1341/93 סי אנד סאן ביץ' הוטלס בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, תל-אביב-יפו, פ"ד נב(5) 715 (1999).

ד

[3] רע"א 7172/96 קריית בית הכרם בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, ירושלים, פ"ד נב(2) 494 (1998).

[4] דנ"א 3768/98 קריית בית הכרם בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, ירושלים, פ"ד נו(5) 49 (2002).

ה

[5] ע"א 6126/98 חברת חלקה 510 בגוש 6043 בע"מ (בפירוק מרצון) נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, חולון, פ"ד נה(4) 769 (2001).

[6] רע"א 4487/01 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, רחובות נ' מ. לוטטרניק ובנו חברה להנדסה ובניין בע"מ, פ"ד נז(5) 529 (2003).

ו

[7] ע"א 8736/04 כהן נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה רעננה (לא פורסם, ניתן ביום 24.1.2006).

[8] ע"א 6235/98 מדינת ישראל, אגף המכס ומע"מ נ' אגודת הכורמים הקואופרטיבית של יקבי ראשון-לציון וחברון-יעקב בע"מ – כרמל מזרחי, פ"ד נז(1) 787 (2003).

ז

- [9] ע"א 9368/96 מליסרון בע"מ נ' עיריית קרית ביאליק, פ"ד נה(1) 156 (1999).
- [10] בג"ץ 5503/94 סגל נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד נא(4) 529 (1997).
- [11] ע"א 210/88 החברה להפצת פרי הארץ בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, כפר-סבא, פ"ד מו(4) 627 (1992).
- [12] ע"א 10666/03 שיטרית נ' פקיד שומה תל-אביב-יפו 4 (לא פורסם, ניתן ביום 30.1.2006).

א

ב

ספרים ישראלים שאוזכרו:

- [13] אירית גיל, רחל אלטרמן היטל השבחה בישראל: סוגיות שבחוק ובדרך הפעלתו (הוצאה רביעית, 1995).
- [14] חנוך דגן קניין על פרשת דרכים (2005).
- [15] הנריק רוסטוביץ היטל השבחה (1996).
- [16] אהרן ברק פרשנות תכליתית במשפט (2003).

ג

מאמרים ישראלים שאוזכרו:

- [17] ליאור נוימן "היטל השבחה ברצף תכניות משביחות: ביקורת על פרשנותו של סעיף 4(5) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה" מקרקעין א/58 5 (2002).
- [18] עדי צביקל "היטל השבחה באישור מספר תכניות בזו אחר זו" מקרקעין וערכם קי"ט (119) 25 (1999).
- [19] בועז כהן "היטל השבחה לשרשרת תוכניות" הפרקליט מב 623 (1996).
- [20] ה' כרוך "פירושים של סעיף 4(5) של התוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה" מקרקעין וערכם ק"ד (110) 33 (1994).
- [21] נתן מאיר "היטל השבחה בגין מספר תוכניות שאושרו בזו אחר זו" הפרקליט מא 377 (1994).
- [22] גדעון גולדשטיין "היטל השבחה בגין מספר תוכניות שאושרו בזו אחר זו" מקרקעין וערכם ק"ה (111) 33 (1994).

ד

ה

ו

ז

בקשה לרשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בירושלים (השופטים י' עדיאל, ב' אוקון וח' בן-עמי) מיום 10.9.2003 בע"א 4111/03. הבקשה נדונה כערעור. הערעור התקבל.

א

יורם ברסלע, אליצור דיבון – בשם המבקש;
שרי לרנר-הורוביץ – בשם המשיבה.

ב

פסק דין

השופטת א' חיות:

ג

כללי

כיצד תחושב השבחה מקום שבו אושרו כמה תוכניות בזו אחר זו בלי ששולם היטל השבחה בעקבות איזו מהן? זוהי השאלה העולה בערעור שלפנינו והיא נוגעת לפירושו של סעיף 4(5) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: חוק התכנון והבניה, התוספת ו-סעיף 4(5) לתוספת, בהתאמה), הקובע:

ד

"במקרקעין שבהם אושרו מספר תוכניות בזו אחר זו, בלי ששולם היטל עקב אף אחד מאישורים אלה, תהא ההשבחה ההפרש בין שוויים של המקרקעין בסמוך לפני אישורה של התכנית הראשונה לבין שוויים מיד לאחר אישורה של התכנית האחרונה".

ה

וביתר פירוט – השאלה העומדת לדיון בערעור זה היא אם, כטענת המערער, יש לחשב את ההשבחה במקרה של רצף תוכניות באופן המצרף את ההשבחות שנוצרו בעקבות אישורה של כל תוכנית ותוכנית (להלן: שיטת המדרגות), או שמא – כקביעת בית משפט קמא – יש לחשבה לפי ההפרש שבין ערך המקרקעין במצבם המקורי, דהיינו, בסמוך לפני אישורה של התוכנית הראשונה, לבין ערכם לאחר אישור התוכנית האחרונה (להלן: שיטת המקפצה).

ו

ז

עובדות המקרה ופסק דינו של בית משפט קמא

1. בתחילת שנות השבעים רכש המערער מקרקעין בשכונת בית הכרם בירושלים. במועד הרכישה חלה על המקרקעין תוכנית מיתאר 62 לירושלים שפורסמה למתן תוקף ביום 16.7.1959, וכמה שנים לאחר מכן, ביום 13.3.1980, פורסמה למתן תוקף תוכנית 2005/6 אשר חלה אף היא על המקרקעין (להלן: התוכנית הראשונה). תוכנית נוספת החלה על המקרקעין פורסמה למתן תוקף ביום 28.6.1996 והיא תוכנית 2005/6 ב' בדבר איחוד וחלוקה מחדש של חלקות בשכונת בית הכרם (להלן: התוכנית האחרונה). עד לתוכנית האחרונה היו המקרקעין שבבעלות המערער 19 חלקי חלקות אי-רגולריות במושע, ובעקבות הליך האיחוד והחלוקה על פי התוכנית האחרונה הפך המערער לבעלים הבלעדי של שני מגרשים זמינים לבנייה. הבעלים במשותף (לפי מצב המקרקעין טרם התוכנית האחרונה), בחלקם, שילמו, ככל הנראה, היטל השבחה בגין התוכנית הראשונה, לאחר שמימשו את זכויותיהם בחלקות בעת שתוכנית זו הייתה בתוקף, ואילו המערער מימש את זכויותיו במגרשים רק לאחר אישור התוכנית האחרונה. באותו מועד, חייבה המשיבה את המערער בהיטל השבחה על פי שומה אשר העמידה את סכום ההשבחה על סך 2,015,813 דולר. השמאי מטעם המערער חלק על שומה זו והגיש חוות דעת נגדית שלפיה ההשבחה אינה עולה על סך 107,080 דולר. השמאי המכריע שמינו הצדדים, יהושע אבני, חישב את ההשבחה בשיטת המקפצה וקבע כי ההיטל עומד על סך 2,851,967 ש"ח.

2. בערעור שהגיש לבית משפט השלום בירושלים על החלטת השמאי המכריע טען המערער, בין היתר, כי, לפי סעיף 4(5) לתוספת, אין לערוך את השומה בשיטת המקפצה. בדחותו את הערעור קבע בית משפט השלום (סגן הנשיא י' שמעוני) כי, לפי סעיף 4(5) לתוספת, על המשיבה לבצע את שומת ההשבחה בשיטת המקפצה, תוך דילוג על כל תוכניות הביניים. על החלטה זו הוגש ערעור לבית המשפט המחוזי בירושלים ובו שב המערער והעלה טענות נגד חישוב השומה בשיטת המקפצה. בית המשפט המחוזי (השופטים י' עדיאל, ב' אוקון וח' בן-עמי) קיבל את הערעור בנוגע למרכיבים שונים בשומה, אך דחה את טענתו העיקרית של המערער באשר לשיטה שבה יש לחשב את ההשבחה, בקובעו – כבית משפט השלום – ששיטת המקפצה היא השיטה הנכונה לחישוב

טענות הצדדים

3. הטענה העיקרית שהמערער חוזר ומעלה לפנינו היא הטענה כי, על פי פירושה הנכון והראוי של הוראת סעיף 4(5) לתוספת, יש לחשב את ההשבחה בשיטת המדרגות. לטענת המערער, שגה בית המשפט המחוזי וכן שגה בית משפט השלום לפניו בקובעם כי יש להחיל בעניין זה את שיטת המקפצה. לטעמו, שיטת המקפצה יש בה כדי לעוות את שומת היטל ההשבחה משום שהיא מביאה אל תוך החישוב ערכים המשביחים את שווי המקרקעין שאינם נובעים מן הפעילות התכנונית ושעליהם אין ההיטל אמור לחול. המערער מוסיף וטוען כי התפישה השגויה, שלפיה שיטת המקפצה נגזרת מלשון הסעיף, היא שהובילה לתמיכה בשיטה זו בספרות המקצועית. בהפנותו לסעיפים שונים בתוספת טוען המערער כי הכלל הוא ששומה יש לערוך בסמוך לאחר אישור התוכנית (סעיף 4(1) לתוספת), שכן במועד זה מתגבשת החבות בהיטל השבחה (סעיף 2(א) לתוספת). זאת, להבדיל מן המועד הנדחה לתשלום ההיטל החל רק עם מימוש הזכויות (סעיף 7 לתוספת). עוד הוא טוען כי גם אם החליטה ועדה מקומית לדחות את עריכת שומת ההשבחה "עד למימוש הזכויות במקרקעין שבהם חלה ההשבחה" (סעיף 4(1) לתוספת), יש לערוך את השומה ליום תחילת התוכנית (סעיף 4(7) לתוספת). על כן, יש לנטרל מן השומה כל השבחה שאינה נובעת מאישור התוכנית, ומכאן עדיפותה של שיטת המדרגות המאפשרת זאת. המערער מוסיף וטוען כי חישוב ההשבחה בגין כל תוכנית בנפרד אינו מסבך את הליכי השומה באופן כה ניכר עד שיש בנימוק זה כדי לשלול את השיטה, וכי – מכל מקום – תכליתו של סעיף 4(5) לתוספת אינה פישוט הליכי השומה אלא לכידת מלוא ההשבחה שנוצרה עקב רצף של תוכניות משביחות ברשת היטל ההשבחה. המערער טוען כי שגה בית משפט קמא בקובעו כי, בדרך כלל, אין הבדל בין שומת היטל השבחה המחושבת בשיטת המדרגות לשומה המחושבת בשיטת המקפצה, והא ראיה שבענייננו מגיע הפרש שבין ההיטלים לפי שיטות החישוב השונות לסכום של למעלה מ-1,250,000 ש"ח. השוני בעלויות הכנת השומה לפי השיטות השונות אינו מצדיק, כך נטען, הפרש בשיעור כזה שאותו נדרש המערער לשלם כתוצאה מחישוב ההיטל על פי שיטת המקפצה. עוד טוען המערער כי שגה בית משפט קמא בקובעו כי דחייתה של תשלום ההיטל מפצה את הנישום על חיובו בהיטל השבחה מוגדל, שכן דחיית התשלום נסמכת על

א עקרון המימוש שביסוד דיני המס בכלל, והיטל ההשבחה – בפרט. על כן, אין מקום לאזן בינה לבין היטל השבחה מוגדל המתקבל מחישובו על פי שיטת המקפצה במקרה של שרשרת תוכניות משביחות. לטענת המערער, יש בשיטת המקפצה כדי לתמרץ את הנישום להקדים את תשלום ההיטל ולהימנע מתשלום היטל מוגדל שבו יחויב אם תאושר תוכנית משביחה נוספת. בכך מסכלת שיטת המקפצה את הרציונל שביסוד עקרון המימוש ולפיו מן הראוי לגבות את ההיטל מידי הנישום רק עם מימוש ההשבחה בפועל. עוד טוען המערער כי שיטת המקפצה מעודדת תכנוני מס, כגון תשלום מקדמה על חשבון ההיטל ובכך מפלה בין נישומים מתוחכמים לנישומים רגילים. לחלופין, המערער טוען כי אין מקום להחלת סעיף 4(5) לתוספת במקרה שבו אושרה שרשרת של תוכניות משביחות אשר בגין אחת מהן שולם היטל על ידי אחד מהבעלים במשותף במקרקעין, כפי שאירע בענייננו, שכן משנערכה שומה לגבי המקרקעין, השימוש בשיטת המקפצה אינו חסכוני והוא אף יוצר הפליה בין הבעלים השונים של המקרקעין בשל חיובם בהיטלים שונים.

4. מנגד, טוענת המשיבה כי יש לפרש את סעיף 4(5) לתוספת בהתאם למשמעותו המילולית הברורה, שלפיה תיערך שומת ההשבחה על ידי השוואה בין ערך המקרקעין סמוך לפני אישור התוכנית הראשונה לעומת ערכם מיד לאחר אישור התוכנית האחרונה, דהיינו, על פי שיטת המקפצה. לטענתה, שיטה זו שאליה מכוונת לשונו של סעיף 4(5) לתוספת מפשטת את ההליכים. ועוד היא טוענת שהוראת סעיף 4(7) לתוספת הקובעת כי "השומה תיערך ליום תחילת התכנית [...] בהתחשב בעליית ערך המקרקעין וכאילו נמכרו בשוק חפשי", יש בה כדי ללמד שהמחוקק לא ביקש לנתק את שווי המקרקעין לצורך עריכת השומה משוויים האמיתיים, הוא שווי השוק. על כן, אין לדרוש מן השמאי כי יתעלם מפעילות השוק ומהמחיר הריאלי של המקרקעין והוא נדרש לשום אותם בשוויים הריאלי אך בנטרול השפעת ההליכים לאישור התוכנית החדשה על השווי במצב הקודם. המשיבה טוענת עוד כי שיטת המדרגות היא זו העלולה לעוות את חישוב ההשבחה ולהכביר מחלוקות בין הצדדים בשל ריבוי המועדים שבהם יש להעריך את שווי המקרקעין. אשר לטענת המערער, שלפיה ההפרש בין ההיטלים לפי שיטות החישוב השונות הינו ניכר בענייננו, טוענת המשיבה כי טענה זו כלל לא עלתה בבית משפט קמא ועל כן יש למוחקה בהיותה משום

הרחבת חזית. לחלופין, היא טוענת כי אף לגופם של דברים עניינו הפרטי של המערער אין בו כדי להעיד על הכלל – ומכל מקום, עמדתה לגבי שיטת החישוב משקפת את פרשנותו הראויה של הסעיף ואינה מושפעת מן התוצאה בעניינו של נישום זה או אחר. לבסוף, טוענת המשיבה כי אין לקבל את עמדתו החלופית של המערער שלפיה אין להחיל את סעיף 4(5) לתוספת מקום שכבר נערכה לאחד מן הבעלים במשותף במקרקעין שהושבחו שומה בגין תוכנית הביניים. המשיבה טוענת בהקשר זה כי דין הטענה להידחות ולו משום שכעניין שבעיקרון אין לכבול בעל מקרקעין אחד לסכום ששילם שותפו ולפגוע בזכותו לנהל הליכי ערעור עצמאיים בהתאם לנסיבות עניינו.

5. בסיכומי תשובתו טוען המערער כי, אף לשיטתה של המשיבה, לשון החוק כפשוטה אינה מובילה לתוצאה ראויה ויש לנטרל לפחות את השפעות הציפייה לאישור התוכניות המשביחות על שווי המקרקעין במצב הקודם. כן טוען המערער כי הצעת חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 15), התשמ"א-1980, כפי שהונחה על שולחן הכנסת חייבה את מוסד התכנון לערוך לוח שומה למקרקעין המושבחים בסמוך לאחר אישור כל תוכנית משביחה, ומכאן שהוראת סעיף 4(5) לתוספת (סעיף 4(3) להצעה) לא נועדה לחסוך את עריכת השומה לאחר כל תוכנית. מכל מקום, כך נטען, ניתן לחסוך בהוצאות עריכת השומה על ידי עריכת שומה אחת אשר תיערך לפי שיטת המדרגות. המערער מוסיף וטוען כי בישראל עולים מחירי השוק של מקרקעין בתקופת זמן נתונה הרבה מעבר לשיעורי ההצמדה למדד. על כן, שיטת המקפצה שבה דוגלת המשיבה תוביל לתשלום היטל בגין עליית שווי של המקרקעין שכלל אינה תוצאה של השבחה תכנונית שעליה אמור ההיטל לחול. אשר לטענת המשיבה בדבר הרחבת חזית, טוען המערער כי הסכום שבו נקב לעניין הפרש בין ההיטלים על פי כל אחת משיטות החישוב מתבסס על נתונים שהמשיבה לא חלקה עליהם, ועל כן אין לראות בכך משום טענה חדשה. עוד טוען המערער כי אין כל פסול בכך שבעלים במשותף במקרקעין יחויב בהיטל על סמך הליך שומה שניהל שותפו למקרקעין, ולעומת זאת חיוב של בעלים במשותף בסכומי היטל שונים בגין אותן השבחות, אינו ראוי.

דיון

היטל השבחה – כללי

א

6. בעלים של מקרקעין ששוויים עלה עקב אישור תוכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג, חייב בתשלום היטל השבחה עקב הפעילות התכנונית המשביחה. התכלית שבהטלת היטל השבחה והמטרה המונחת ביסודו מבוססות על רעיון של צדק חברתי, שלפיו ראוי כי בעלים של המקרקעין אשר התעשר כתוצאה מפעולה תכנונית שביצעה רשות התכנון "ישתף את הציבור בהתעשרותו זו בדרך של תשלום היטל המשתלם לאותה רשות תכנון, והמשמש אותה להכנת תכניות וביצוען" (ע"א 1321/02 נוה בנין ופיתוח בע"מ נ' הוועדה לבנייה למגורים ולתעשייה, מחוז המרכז [1], בעמ' 129 (להלן: עניין נוה)).

ב

השבחת מקרקעין ופגיעה בהם כתוצאה מפעילות תכנונית אינן אלא שני צידיה של אותה מטבע, ו"כשם שבעל מקרקעין זכאי לפיצוי מקום שתכנית פגעה במקרקעין שבבעלותו (סעיף 197 לחוק [התכנון והבניה]) [...] כן חייב בעל מקרקעין לשאת בהיטל השבחה אם תכנית השבחה את המקרקעין שבבעלותו" (ע"א 1341/93 סי אנד סאן ביץ' הוטלס בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה,

ג

ד

תל-אביב-יפו [2], בעמ' 719). ההסדר הסטטוטורי, שלפיו הוסמכה ועדה מקומית לגבות היטל השבחה, נקבע בסעיף 196 לחוק התכנון והבניה. שיעורו של ההיטל וכן התנאים והדרכים לגבייתו נקבעו בתוספת השלישית לחוק. ברע"א 7172/96 קריית בית הכרם בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, ירושלים [3]

ה

(להלן: רע"א קריית בית הכרם), וכן בדנ"א 3768/98 קריית בית הכרם בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, ירושלים [4] (להלן: דנ"א קריית בית הכרם), עמד בית משפט זה בהרחבה על פרטיו של ההסדר הסטטוטורי הנוגע להיטל השבחה. לצורך הדיון שלפנינו נעמוד על חלק בלבד מן ההוראות הכלולות בו ככל שהן נוגעות לענייננו.

ו

אחת ההוראות המהותיות בהקשר זה היא הוראת סעיף 7 לתוספת המאפשרת דחייה של תשלום ההיטל למועד שבו מימש החייב את הזכות במקרקעין אשר לגביהם חל ההיטל. זאת, אף שאירוע המס המקים את החבות בהיטל השבחה מתרחש עם אישור התוכנית המשביחה, כהוראת סעיף 2(א) לתוספת. פיצול זה שבין המועד אשר בו קמה החבות בהיטל השבחה לבין מועד הפירעון הנדחה

ז

לעת מימוש הזכויות במקרקעין שהושבחו, מבטא עקרון-יסוד בדיני המס הוא עקרון המימוש. על פי עיקרון זה, וככל שהדבר נוגע להיטל ההשבחה, אין על הנישום לשאת בתשלום ההיטל אלא בעת שהתרחשה "פעולה ממשיית ומשמעותית שמבצע הנהנה במקרקעין המושבחים, אשר יש בה משום הוצאת התעשרותו מן הכוח אל הפועל" (עניין נוה [1], בעמ' 130; וראו גם ע"א 6126/98 חברת חלקה 510 בגוש 6043 בע"מ (בפירוק מרצון) נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, חולון [5], בעמ' 778-780). כך לדוגמה, תיחשבה כמימוש זכויות קבלת היתר לבנייה על פי הזכויות שהושבחו וכן העברת זכויות במקרקעין המושבחים כולם או חלקם לאחר בתמורה או אף ללא תמורה (ראו הגדרת "מימוש זכויות" בסעיף 1 לתוספת).

הנישום אינו חייב לדחות את מועד תשלום ההיטל, ואם החליטה הוועדה המקומית לדחות את עריכת שומת ההשבחה עד למועד מימוש הזכויות במקרקעין שבהם חלה ההשבחה (ראו סעיף 4(1) לתוספת), עומדת לו הזכות לדרוש מן הוועדה המקומית לאפשר את תשלום ההיטל החל עליו מיד. במקרה כזה, על הוועדה המקומית לערוך את שומת ההשבחה לגבי מקרקעין אלה בתוך 90 ימים מיום קבלת הדרישה (ראו סעיף 4(4) לתוספת). אך אם בחר הנישום שלא לשלם את ההיטל מיד ודחה את תשלומו לעת מימוש הזכויות במקרקעין שהושבחו, כי אז יתווספו אל סכום ההיטל שבו הוא חב הפרשי הצמדה בשיעור שבו עלה מדד המחירים לצרכן או מדד תשומות הבנייה, לפי הנמוך מבין השניים, מאז המועד שבו אושרה התוכנית או ההקלה או השימוש החורג שבגינם חל ההיטל ועד מועד תשלום ההיטל (ראו סעיף 9 לתוספת). אשר לשיעור ההיטל, קובעת הוראת סעיף 3 לתוספת כי זה יעמוד על מחצית ההשבחה ולא על שיעור ההשבחה במלואה, ככל הנראה בשל החשש שהיטל בגובה מלוא ההשבחה עלול לבלום את היצע הקרקעות ואת יוזמות הפיתוח (ראו אירית גיל, רחל אלטרמן היטל ההשבחה בישראל: סוגיות שבחוק ובדרך הפעלתו [13], בעמ' 43; על שיקולי היעילות והצדק שביסוד הוראה זו ראו דנ"א קריית בית הכרם [4], בעמ' 91, וההפניות המופיעות שם, וכן ראו בעניין זה גם חנוך דגן קניין על פרשת דרכים [14], בעמ' 177-178).

7. בהינתן תכליתו הבסיסית של היטל ההשבחה, שעליה עמדנו לעיל, והיא שיתוף הציבור בהתעשרותו של בעל המקרקעין הנובעת מפעולה תכנונית של

א הרשות, מובן הוא כי צריך שיתקיים קשר סיבתי ישיר בין הפעילות התכנונית שבעקבותיה מחויב הבעלים בהיטל לבין עליית שוויים של המקרקעין שלפיה מחושבת ההשבחה. יסוד הקשר הסיבתי עולה אף מלשונו של סעיף 1 לתוספת המגדיר "השבחה" כ"עליית שוויים של מקרקעין עקב אישור תכנית [...] " (ההדגשה אינה במקור). על חשיבותו של קשר סיבתי זה עמד השופט מ' חשין בדנ"א קריית בית הכרם [4], באומר:

ב "היטל השבחה מוטל על השבחת-תכנון, ואך-ורק על השבחת-תכנון. שוויים של מקרקעין יכול שיעלה מטעמים שאינם טעמי-תכנון, אך על השבחה זו אין מוטל היטל השבחה [...] שומתה של כל השבחה והשבחה פרטיקולרית תיעשה על-פי הנחיות החוק, דהיינו: בחישוב השבחתם של מקרקעין לא תובא במניין אלא השבחה הקשורה בקשר סיבתי ישיר לתכנית המשביחה. על השמאי לחלק ולבודד את המרכיב של השבחת התכנון מכל יתר המרכיבים שהביאו לעליית שוויים של המקרקעין, ורק השבחה זו תשמש נושא להיטל השבחה" (דנ"א קריית בית הכרם [4], בעמ' 79).

ד בעניין זה הייתה תמימות דעים בין השופט חשין, אשר הוביל את דעת המיעוט בפסק הדין הנ"ל, לבין השופט אור אשר הוביל את דעת הרוב וציין אף הוא כי:

ה "השבחה לעניין זה מוגדרת בסעיף 1 לתוספת השלישית כ'עליית שוויים של מקרקעין עקב אישור תכנית [...]'. היינו, בעת חישוב ההשבחה בהתאם להוראת סעיף 4(5) יש לבודד את עליית ערך הקרקע כתוצאה מן התכניות המשביחות מתוך העלייה הכוללת בשווי הקרקע, אשר עשויה להיות מושפעת גם מגורמים אחרים" (דנ"א קריית בית הכרם [4], בעמ' 119).

ו משהצטיידנו ביסוד מהותי זה הטבוע בהיטל ההשבחה, נוסיף ונבחן עתה את העקרונות לחישוב ההיטל בכלל, ובמקרה של רצף תוכניות כבענייננו, בפרט.

ז

עקרונות לחישוב ההשבחה

8. סעיף 4(7) לתוספת קובע את המנגנון לחישוב ההשבחה עקב תוכנית משביחה יחידה, וזו לשונו:

"השומה תיערך ליום תחילת התכנית, או ליום אישור ההקלה או השימוש החורג, לפי הענין, בהתחשב בעליית ערך המקרקעין וכאילו נמכרו בשוק חפשי".

הנה כי כן, לגבי תוכנית משביחה יחידה, מוערכים המקרקעין למועד הקובע – הוא יום אישור התוכנית המשביחה – פעם אחת בהתאם לזכויות שהוענקו בתוכנית (מצב חדש) ופעם אחת בהתאם לזכויות שהיו קיימות אלמלא אושרה תוכנית זו (מצב קודם). ההפרש בין שני ערכים אלה מהווה את ההשבחה (ראו הנריק רוסטוביץ היטל השבחה [15], בעמ' 223 (להלן: רוסטוביץ)); ליאור נוימן "היטל השבחה ברצף תכניות משביחות: ביקורת על פרשנותו של סעיף 4(5) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה" [17], בעמ' 66 (להלן: נוימן)). הנוסחה שאימץ המחוקק בסעיף 4(7) שלתוספת לקביעת ערכים אלה היא אמנם נוסחת "שווי השוק", אך על מנת להישאר נאמנים לעקרון היסוד של היטל השבחה, שלפיו עליו לשקף את העלייה בשווי המקרקעין הנובעת מן הפעילות התכנונית המשביחה, נפסק כי יש להוציא מכלל הנתונים האובייקטיביים המשפיעים על שווי השוק של המקרקעין ערב אישורה של התוכנית המשביחה את ציפיות השוק הקיימות כתוצאה מהליכי התכנון (ראו: רע"א 4487/01 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, רחובות ג' מ. לוטטרניק ובנו חברה להנדסה ובניין בע"מ [6], בעמ' 537–538; ע"א 8736/04 כהן ג' הוועדה המקומית לתכנון ובניה רעננה [7]).

מהו המנגנון לחישוב ההשבחה מקום שבו נדחה תשלום ההיטל בגין תוכנית משביחה אחת עד למועד מימוש הזכויות במקרקעין, אך בטרם בוצע התשלום אושרה תוכנית נוספת או אושרו כמה תוכניות נוספות לגבי אותם מקרקעין? במצב דברים כזה עוסקת הוראת סעיף 4(5) לתוספת, שכבר צוטטה לעיל, והיא נושא הערעור שלפנינו. בשל חשיבותה נשוב ונפרטה. וזו לשונה:

א "במקרקעין שבהם אושרו מספר תכניות בזו אחר זו, בלי ששולם היטל עקב אף אחד מאישורים אלה, תהא ההשבחה ההפרש בין שוויים של המקרקעין בסמוך לפני אישורה של התכנית הראשונה לבין שוויים מיד לאחר אישורה של התכנית האחרונה".

ב בעניין דנ"א קריית בית הכרם [4], עמדה לפני בית משפט זה שאלת פירושו של סעיף 4(5) לתוספת בהיבט שונה מזה המתעורר בענייננו. אולם, הקביעות העקרוניות לעניין תכליתו של הסעיף והנימוקים השונים שהועלו שם על ידי שופטי הרוב ועל ידי שופטי המיעוט להצדקת גישותיהם, יש בהם כדי להאיר גם את הסוגיה העומדת לדיון במקרה שלפנינו. מטעם זה הפנו הצדדים בטיעוניהם, כל אחד כשיטתו, אל הקביעות וההנמקות שבפסק הדין הנ"ל, ואף אנו נתייחס אליהן להלן. נוסף למה שכבר צוטט לעיל, וננסה לשאוב מתוך קביעות והנמקות אלה מסקנות ראויות לענייננו. בעניין דנ"א קריית בית הכרם [4] נדרשה הכרעה בשאלה אם יש לסעיף תחולה מקום שבו לא כל התוכניות שנתאשרו בזו אחר זו הן תוכניות משביחות, ואחת מהן היא תוכנית פוגעת. דעת הרוב באותו עניין הייתה כי במקרה כזה לא יחול סעיף 4(5) לתוספת, וכדברי השופט ת' אור: "נוסח החוק ופרשנות הוראותיו, תוך ראייתו כמכלול, מצביעים בבירור על כך שסעיף 4(5) עוסק בתכניות משביחות בלבד" (שם [4], בעמ' 118). על כן, כך נפסק, מקום שבו אושרה תוכנית פוגעת לאחר תוכנית משביחה אזי נקטע הרצף, וככל שנדרש חישוב של ההשבחה בעקבות תוכנית משביחה נוספת לאחר התכנית הפוגעת, אין לבצע את החישוב לפי סעיף 4(5) לתוספת. בסוקרו את ההיסטוריה החקיקתית של סעיף 4(5) לתוספת הוסיף בית המשפט וקבע בעניין דנ"א קריית בית הכרם [4] כי התכלית העיקרית שביקש הסעיף להגשים היא מניעתה של פרצת מס ולכידתם ברשת ההיטל של כל השינויים המשביחים שהתחוללו במקרקעין. זאת, אף אם לא מימש הנישום את זכויותיו במקרקעין אלא בעת שאושרה התוכנית המשביחה האחרונה. כמו כן, ציין בית המשפט כי הסעיף נועד להקל על רשויות התכנון ולפשוט את חישוב ההשבחה (ראו דנ"א קריית בית הכרם [4], בעמ' 117-119; וראו גם רע"א קריית בית הכרם [3], בעמ' 514-517).

א השופט חשין, בדעת מיעוט, סבר לעומת זה כי קיים קשר בל יינתק בין השבחה לבין פגיעה במקרקעין וכי על כן אין להתעלם מתוכנית פוגעת אשר אושרה בין שתי תוכניות משביחות. לדידו, יש להחיל את סעיף 4(5) לתוספת על

תוכניות משביחות ועל תוכניות פוגעות כאחד, באופן המביא בחשבון את השפעתה של התוכנית הפוגעת על שווי המקרקעין טרם ההשבחה הנוספת. אחד הנימוקים העיקריים שהעלה השופט חשין נגד דעת שופטי הרוב בעניין זה הוא הנימוק שלפיו מתחייב מעמדתם חישוב בשיטת המקפצה, ולדידו, פירוש הוראת סעיף 4(5) לתוספת באופן המחיל שיטת חישוב זו, אינו מתיישב עם עקרונות היסוד הטבועים בהיטל ההשבחה. כדבריו:

א

"בפירוש הוראת סעיף 4(5) לתוספת השלישית דרכם של חבריי השופט אור והשופטת שטרסברג-כהן הייתה הדרך הראשונה, דרך גישת המקפצה. ועל כך ביקשתי לשאול: האם גישת המקפצה גישה מחויבת היא על-פי הוראת סעיף 4(5)? יתר-על-כן, האם גישת המקפצה גישה מותרת היא על-פי הוראת סעיף 4(5)? דומני כי התשובות לשתי השאלות תשובות בשלילה הן: גישת המקפצה אינה גישה מחויבת-הדין, ולא עוד אלא שאפשר אין היא גישה מותרת כלל [...] אכן, גישת המקפצה – על-פי עצם הגדרתה – אינה מאפשרת לנו לחלץ את יסוד התכנון שבהשבחה, לחלצו ולבודדו משאר יסודות המביאים לעלייה בשוויים של מקרקעין אך אינם משמשים נושא להיטל השבחה. בגישת המקפצה יחדרו אל השומה בהכרח מרכיבי-השבחה שאינם מרכיבי-תכנון גרדא [...] ומתוך שאין ככוונתנו למרוד במחוקק ובחוק, נסיק מעצמנו כי גישת המקפצה לא תסכון לחישובו של היטל השבחה על-פי הוראת סעיף 4(5) לתוספת השלישית [...] אין זאת שאנו מעדיפים את גישת המדרגות על גישת המקפצה. לדעתי, אין ניתנת בידינו כל אפשרות אלא להוליך עצמנו – על-פי גישת המדרגות – ממדרגה למדרגה, שגישה לגיטימית אחרת אין" (דנ"א קריית בית הכרם [4], בעמ' 79–80).

ב

ג

ד

ה

השופט אור הסתייג מדבריו אלה של השופט חשין והדגיש כי שיטת חישוב ההשבחה שאותה יש ליישם לעניין סעיף 4(5) לתוספת מעלה שאלות לא-קלות, אך סוגיה זו לא התעוררה באותו עניין וממילא, כך ציין, לא השמיעו הצדדים טיעונים מלאים לגביה. משכך, קבע השופט אור כי יש להשאיר בצריך עיון. עם זאת, ראה השופט אור לנכון להעיר כי שיטת המדרגות שבה דוגל השופט חשין "אינה השיטה הראויה האפשרית היחידה" וכי במקרים מתאימים אין לשלול את

ו

ז

א האפשרות שחישוב ההשבחה לעניין זה ייעשה "על-ידי קביעת שיעור העלייה הכולל בשווי המקרקעין הנדונים בין שתי נקודות הזמן הרלוונטיות כאמור בסעיף 4(5), בהפחתה של העלייה הכללית, בלא קשר לתכניות המשביחות, בשווי המקרקעין בתקופה הנדונה ובאזור הנדון" (דנ"א קריית בית הכרם [4], בעמ' 119).

שיטת החישוב הראויה לעניין סעיף 4(5) לתוספת

ב 9. הנה כי כן, השאלה מהי השיטה הראויה לחישוב ההשבחה על פי סעיף 4(5) לתוספת, אשר נותרה בצריך עיון בעניין דנ"א קריית בית הכרם [4], היא השאלה העיקרית העומדת לדיון בערעור שלפנינו. המערער אינו משלים עם קביעתו של בית משפט קמא, שלפיה יש לפרש את סעיף 4(5) לתוספת באופן המחיל את שיטת המקפצה. בהסתמכו, בין היתר, על דברי השופט חשין אשר צוטטו לעיל, שלפיהם שיטת המדרגות היא השיטה המגשימה באופן המיטבי את העקרונות שביסוד היטל ההשבחה, טוען המערער כי שגה בית משפט קמא בקביעתו לעניין שיטת החישוב, והוא מבקש כי נורה למשיבה לתקן את השומה ולחשב את ההשבחה על פי שיטת המדרגות. המשיבה, לעומת זאת, סומכת ידיה על פסק דינו של בית משפט קמא ועל שיטת המקפצה שאותה אימץ.

ה מהי, אם כן, שיטת החישוב הראויה של ההשבחה שאליה מכוון סעיף 4(5) לתוספת במקרקעין שבהם אושרו כמה תוכניות משביחות בזו אחר זו?

ה לשון הסעיף היא כידוע נקודת המוצא למלאכת פרשנותה של כל הוראת חוק. במקרה שלפנינו, מאפשרת לשונו של סעיף 4(5) לתוספת פירושים שונים באשר לשיטת החישוב שניתן לאמץ, ובניגוד לקביעתו של בית משפט השלום, אין היא מצמצמת את הפרשן לשיטת המקפצה כשיטת החישוב היחידה האפשרית. הסעיף מורה כי יש להתייחס אל ההשבחה אשר אירעה בין שתי נקודות על ציר הזמן: האחת – בסמוך לפני אישורה של התוכנית הראשונה, והשנייה – מיד לאחר אישורה של התוכנית האחרונה. אך אין הוא מורה אותנו מהי השיטה אשר לפיה יש לחשב את ההשבחה שחלה בשווי המקרקעין בין שני מועדים אלה. על כן, מאפשר הסעיף, מבחינת לשונו, פירושים שונים באשר לשיטת החישוב שיש ליישם. שיטת המקפצה שאימץ בית משפט קמא משמיעה

לנו השוואה בין שווי השוק של המקרקעין מושא השומה בסמוך לפני אישורה של התוכנית הראשונה לבין שווי השוק של מקרקעין אלה מיד לאחר אישורה של התוכנית האחרונה. הערכת שווי השוק ערב אישורה של התוכנית הראשונה נעשית תוך נטרול ציפיות השוק הקיימות כתוצאה מהליכי התכנון, והשווי המתקבל מוצמד למועד אישורה של התוכנית האחרונה על מנת לנטרל את שחיקת האינפלציה. לאחר מכן, מופחת שווי זה משוויים של המקרקעין מיד לאחר אישור התוכנית האחרונה ומתקבלת ההשכחה לפי שיטת המקפצה. לעומת זאת, שיטת המדרגות משמיעה חישוב כל אחת מן ההשבחות בנפרד, תוך כדי השוואת שווי המקרקעין בסמוך לפני אישורה של כל תוכנית ותוכנית ומיד לאחריו. שערוכך של ההשבחות למועד אישור התוכנית האחרונה וסיכום סך כל ההשבחות הוא סכום ההשבחה הכוללת שממנה ייגזר ההיטל.

המחשה מאירת עיניים לשוני שבין שתי שיטות חישוב אלה ניתן למצוא בדוגמה המובאת במאמרו של הכלכלן והשמאי עדי צביקל "היטל השבחה באישור מספר תכניות בזו אחר זו" [18], בעמ' 26 (להלן: צביקל); וראו גם נוימן [17], בעמ' 61-62. דוגמה זו מתייחסת לשיטת המקפצה בגרסה משוכללת יותר, המנטרלת חלק מן העלויות הריאליות בשווי המקרקעין בתקופה שבין התוכניות, ואלוה נתייחס בהמשך. אולם, לנוכח קביעתו של בית משפט קמא כי יש להחיל לגבי סעיף 4(5) לתוספת את שיטת המקפצה כפשוטה, באופן המביא בחשבון את העלויות הריאליות בשווי השוק של המקרקעין שחלו בין שתי נקודות הזמן שלגביהן נבחנת ההשבחה, תפורט להלן הדוגמה ממאמרו של צביקל [18] בשינויים מסוימים שנועדו להמחיש את שיטת המקפצה כפשוטה: על מקרקעין שבהם היו זכויות הבנייה 200 מ"ר אושרו שתי תוכניות משביחות רצופות – התוכנית הראשונה אושרה בשנת 1976 והרחיבה את זכויות הבנייה מ-200 מ"ר ל-300 מ"ר; התוכנית האחרונה אושרה בשנת 1995 והוסיפה לזכויות הבנייה 2 מ"ר נוספים, כך שעל פי שתי התוכניות המשביחות שאושרו ברצף ניתן לבנות במקרקעין 302 מ"ר. שווי השוק של מ"ר מבונה במקרקעין אלה, אשר בשנת 1976 עמד על 100 דולר, האמיר עד לשנת 1995 ל-700 דולר. על מנת לפשט את הדוגמה נניח כי בתקופה הרלוונטית לא הייתה אינפלציה ועל כן ניתן לוותר על פעולות ההצמדה. לפי שיטת המקפצה, ההשבחה עקב שתי התוכניות היא ההפרש בין שווי השוק של המקרקעין בשנת 1976 לפני אישור התוכנית הראשונה ושוויים בשנת 1995 אחרי אישור התוכנית האחרונה. שווי המקרקעין

בשנת 1976 לפני אישור התוכנית הראשונה היה 20,000 דולר (200 מ"ר מבונה ששווי כל אחד מהם 100 דולר) ואילו בשנת 1995, אחרי אישור התוכנית האחרונה, שוויים עלה ל-211,400 דולר (302 מ"ר מבונה ששווי כל אחד מהם 700 דולר). על כן, ההשבחה לפי שיטת המקפצה היא 191,400 דולר. לפי שיטת המדרגות, ההשבחה היא סכום שתי ההשבחות הפרטיקולריות. ההשבחה עקב התוכנית הראשונה היא עליית השווי עקב הוספת 100 מ"ר מבונה ששווי כל אחד מהם 100 דולר, ובסה"כ 10,000 דולר. ההשבחה עקב התוכנית השנייה היא עליית השווי עקב הוספת 2 מ"ר מבונה ששווי כל אחד מהם 700 דולר, ובסה"כ 1,400 דולר. לפיכך, ההשבחה לפי שיטת המדרגות היא 11,400 דולר.

10. פער זה בסכום ההשבחה המתקבל על פי כל אחת משתי שיטות החישוב מדגים את חסרונה הגדול של שיטת המקפצה, הכוללת בגדר חישוב ההשבחה את כל העליות הכלליות בשווי השוק של המקרקעין, אף כשאלה אינן נובעות כלל וכלל מן הפעילות התכנונית המשביחה. בעניין דנ"א קריית בית הכרם [4] היה השופט אור ער לקושי זה, ולפיכך, כפי שכבר צוין, העלה שם את האפשרות להפחית מסכום ההשבחה המתקבל על פי שיטת המקפצה את שיעור העלייה הכללית בשווי השוק של המקרקעין שחלה בין התכנית הראשונה לאחרונה, ככל שאין הוא נובע מן הפעילות התכנונית המשביחה. בספרות המקצועית זכתה שיטה זו – המשכללת את שיטת המקפצה כפשוטה – לכינוי "שיטת המקפצה המנטרלת" (ראו נוימן [17], בעמ' 60). שיטה זו שואפת לנטרל את העלייה הכללית בשווי השוק של המקרקעין, ככל שהייתה כזו, בין המועד שבו אושרה התוכנית הראשונה למועד שבו אושרה התוכנית האחרונה. הנפקות המעשית הנובעת מכך היא הערכת שווי המקרקעין פעמיים לאותו מועד עצמו, הוא מועד אישורה של התוכנית האחרונה (להלן: המועד הקובע). פעם אחת, תבוצע ההערכה ללא ההשבחות הנובעות מן התוכניות שאושרו, ופעם נוספת יוערכו המקרקעין במצבם לאחר אישור התוכנית האחרונה. הערכת שווי המקרקעין פעמיים למועד הקובע, כאמור, שקולה להשוואה בין שוויים של המקרקעין המושבחים לבין שוויים של מקרקעין זהים אשר לא הושבחו, וההפרש בין שתי הערכות אלה משקף את ההשבחה בשווי המקרקעין כתוצאה מן התוכנית השונות, כערכה במועד הקובע. בדוגמה המספרית שהובאה לעיל, החישוב בשיטת "המקפצה המנטרלת" הוא זה: שווי המקרקעין למועד הקובע (לאחר

אישור התוכנית האחרונה בשנת 1995), ללא הפעילות התכנונית על פי התוכניות המשביחות הינו 140,000 דולר (200 מ"ר זכויות בנייה לפי 700 דולר למ"ר מבונה). שווי המקרקעין למועד הקובע לאחר השבחתם על פי התוכניות השונות הינו 211,400 דולר (302 מ"ר זכויות בנייה לפי 700 דולר למ"ר מבונה). ההפרש בין שתי הערכות-שווי אלה יביא את סכום ההשבחה לפי שיטת "המקפצה המנטרלת" לסך של 71,400 דולר.

11. הפער המתקבל בין ההשבחה המחושבת על פי שיטת המדרגות (11,400 דולר) לבין ההשבחה המחושבת על פי שיטת "המקפצה המנטרלת" (71,400 דולר) בדוגמה שהוצגה, נובע מכך שהתוצאה המתקבלת על פי שיטת "המקפצה המנטרלת" מושפעת אף היא מהעלייה הכללית בשווי השוק של המקרקעין, אם כי במידה פחותה מזו המתקבלת על פי שיטת המקפצה כפשוטה. השפעה זו נובעת מן העובדה ששווי הזכויות המושבחות לגבי כל התוכניות כאחת מחושב למועד הקובע (700 דולר למ"ר מבונה בדוגמה שהוצגה) ולא למועד שבו התרחשה כל השבחה בפועל. החישוב כולל על כן את העלייה הכללית בשווי השוק של הזכויות המושבחות מושא השומה מאז מועד אישורה של כל תוכנית ועד המועד הקובע. וביתר פירוט – על פי הדוגמה שהוצגה, חושבה ההשבחה עקב התוכנית הראשונה לפי שווי השוק של מ"ר מבונה למועד הקובע (שנת 1995), בעוד שכדי לבודד את ההשבחה התכנונית כערכה הנכון יש לחשבה לפי שווי השוק של מ"ר מבונה למועד אישור התוכנית הראשונה (שנת 1976). הנה כי כן, הפער בין סכום ההשבחה שיתקבל בשיטת חישוב זו לבין סכום ההשבחה שיתקבל על פי שיטת המדרגות גדל ככל שהעלייה הכללית בשווי השוק של המקרקעין גבוהה מעליית המדד בתקופה שבין אישור התוכנית הראשונה לאישור התוכנית האחרונה (וזהו, בדרך כלל, המגמה הקיימת בישראל – נוימן [17], בעמ' 59; בועז כהן "היטל השבחה לשרשרת תוכניות" [19], בעמ' 625, ה"ש 14 (להלן: בועז כהן); ה' כרוך "פירושים של סעיף 4(5) של התוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה" [20], בעמ' 34 (להלן: כרוך)). זאת, משום שעל פי שיטת "המקפצה המנטרלת", תכלול ההשבחה – בצד עליית השווי הנובעת מן הפעילות התכנונית ובצד הפרשי ההצמדה הנובעים מעליית המדד – גם את העלייה הכללית בשווי השוק של הזכויות המושבחות (ראו נוימן [17], בעמ' 61). לפי שיטת המדרגות, לעומת זאת, יחושב בנפרד סכומה של כל השבחה והשבחה למועד התוכנית המשביחה, ואליו יתווספו הפרשי הצמדה למדד

מאותו מועד ועד מועד אישור התוכנית האחרונה. למען הדיוק, יש לחזור ולציין כי לצורך פישוט הדוגמה המספרית שהובאה לעיל הושמטו מן החישוב על פי שיטת המדרגות הפרשי ההצמדה למדד, וכי אם נוסיף הפרשים אלה לדוגמה כי אז יקטן (כדי אותם הפרשים), הפער בין סכום ההשבחה על פי שיטת המדרגות לבין סכום ההשבחה על פי שיטת "המקפצה המנטרלת". עוד נציין כי לפי שתי השיטות כאחת, יש לשערך את סכום ההשבחה שיתקבל עד יום תשלום ההיטל, כהוראת סעיף 9 לתוספת.

- ב. 12. משעמדנו על שיטות החישוב השונות, שלפיהן ניתן לחשב את ההשבחה במקרקעין שבהם אושרו כמה תוכניות בזו אחר זו, ומשעמדנו על טיבה של כל שיטה, יש להוסיף ולבחון מהי השיטה שיש להעדיף במקרה של רצף תוכניות משביחות כאמור. כפי שכבר צוין, סעיף 4(5) לתוספת, מבחינת לשונו, אינו שולל אף אחת מן השיטות. אך מהי השיטה הנכונה והראויה לחישוב שאותה יש לאמץ בהקשר זה? על מנת להשיב לשאלה זו עלינו להידרש לתכלית שביסוד סעיף 4(5) לתוספת עצמו וכן לתכלית הכללית שביסוד ההסדר הסטטוטורי הנוגע להיטל השבחה (על השאיפה לפרש דבר חקיקה כיצירה הרמונית ראו אהרן ברק פרשנות תכליתית במשפט [16], בעמ' 414 (להלן: ברק)). נראה כי מבין שלוש השיטות שסקרנו – שיטת המקפצה, שיטת "המקפצה המנטרלת" ושיטת המדרגות – שיטת המקפצה כפשוטה היא השיטה המגשימה פחות מכולן את היסוד הכללי הטבוע בהסדר הסטטוטורי הנוגע להיטל ההשבחה, והוא יסוד הקשר הסיבתי הישיר הצריך להתקיים בין הפעילות התכנונית לבין ההשבחה מושא ההיטל. אכן, כפי שהודגם, שיטה זו חושפת את בעל המקרקעין לתשלום היטל אשר סכומו נקבע במידה רבה על פי תנודות בשווי המקרקעין שאין להן קשר כלשהו לפעילות התכנונית המצדיקה את ההיטל. בכך סוטה שיטת המקפצה באופן בולט מעקרון הקשר הסיבתי שיש לקיים בין הפעילות התכנונית לבין ההשבחה. סטייה זו יוצרת פגיעה בלתי מוצדקת בקניינו של הנישום וחוטאת לרעיון הצדק החברתי המונח ביסוד ההיטל. עיקרו של רעיון זה, כפי שכבר נפסק, הוא בחלוקה צודקת ושוויונית יותר של התועלות הצומחות לנישום מפעילותה התכנונית של הרשות, באמצעות השבת חלק מהתעשרותו אל קופת הקהילה. תנאי יסוד לחיובו של הנישום בהיטל ההשבחה הוא כי אותה התעשרות אכן נובעת ישירות מן הפעילות התכנונית, ולא מגורמים אחרים אשר

אין בינם לבין הפעילות התכנונית ולא כלום (ראו עניין נוה [1], בעמ' 129). שיטת המקפצה כפשוטה אינה מנטרלת גורמים נוספים אלה, הממלאים לעתים (ובייחוד בישראל) תפקיד חשוב ביותר בעליית שוויים של המקרקעין. היא אינה מתמקדת בעליית השווי הנובעת מן הפעילות התכנונית והיא עלולה לגרום לנישום עוול ממשי ולהוליך לקביעת סכום היטל אשר חלק מהותי ממנו אינו נגזר כלל מן ההשבחה. מטעם זה אני סבורה, בניגוד לבית משפט קמא, כי אין מקום לאמץ את שיטת המקפצה כשיטה הראויה לחישוב ההשבחה לצורך סעיף 4(5) לתוספת.

13. שיטת "המקפצה המנטרלת" מרפאה חלק נכבד מן העיוותים העלולים להיווצר, כאמור, בחישוב על פי שיטת המקפצה כפשוטה והדבר עולה בבירור מן הדוגמה המפורטת לעיל (השבחה של 191,400 דולר לפי שיטת המקפצה לעומת השבחה של 71,400 דולר לפי שיטת "המקפצה המנטרלת"). על כן, יש להוסיף ולבחון עתה את שיטת "המקפצה המנטרלת" אל מול שיטת המדרגות ולהכריע אם, כטענת המערער, יש להעדיף את שיטת המדרגות בהיותה השיטה המגשימה באופן מיטבי את התכליות שביסוד היטל ההשבחה בכלל, וביסוד סעיף 4(5) לתוספת בפרט, או שמא יש לבחור בשיטת "המקפצה המנטרלת" כשיטה העונה על תכליות אלה. בעניין דנ"א קריית בית הכרם [4] עמד בית משפט זה על שתי התכליות שביסוד סעיף 4(5) לתוספת, שאותן כבר הזכרנו לעיל, והן: לכידת מלוא ההשבחה ברשת ההיטל והקלה על הרשות בהליכי שומת ההשבחה, על מנת לייעל אותם ולפשטם. התכלית הראשונה – לכידת מלוא ההשבחה ברשת ההיטל – מושגת הן בשיטת המדרגות והן בשיטת "המקפצה המנטרלת", ובהקשר זה אין לאיזו מן השיטות יתרון על האחרת. לעומת זאת, ככל שהדבר נוגע ליעילות הליכי השומה ופישוטם, יש לשיטת "המקפצה המנטרלת" יתרון בולט על פני שיטת המדרגות. זאת, משום שעל פי שיטת המדרגות (אפילו תכונס, כהצעת המערער, לשומה אחת, וראו נתן מאיר "היטל השבחה בגין מספר תוכניות שאושרו בזו אחר זו" [21], בעמ' 378–379), נדרשים חישובים רבים יותר לעניין שווי המקרקעין לפני – ואחרי – כל אחת מן התוכניות המשבחות. על פי שיטת "המקפצה המנטרלת", לעומת זאת, נדרשים שני חישובים בלבד, שניהם למועד הקובע. האחד, ללא הזכויות המשבחות על פי כל התוכניות שאושרו, והשני כולל את שוויין של זכויות אלה, כערכן למועד הקובע. יתרון זה שבפישוט הליכי השומה מתיישב עם האינטרס הציבורי הכללי

א הקיים בייעול מערכת גביית המס ובהקלה עליה (לחשיבות ייעולה של מערכת גביית המס באופן כללי ראו: ע"א 6235/98 מדינת ישראל, אגף המכס ומע"מ נ' אגודת הכורמים הקואופרטיבית של יקבי ראשון-לציון וזכרון-יעקב בע"מ – כרמל מזרחי [8], בעמ' 795; ע"א 9368/96 מליטרון בע"מ נ' עיריית קרית ביאליק [9], בעמ' 165; בג"ץ 5503/94 סגל נ' יושב-ראש הכנסת [10], בעמ' 541–542).

ב הנה כי כן, במקרה שלפנינו נדרשת הכרעה בין שיטת "המקפצה המנטרלת", שאושרו בזו אחר זו, לבין שיטת המדרגות המבטאת באופן מדויק יותר את הקשר הסיבתי שבין ההשבחה לפעילות התכנונית. האיזון הראוי בין אינטרסים אלה מצריך דירוג של העקרונות והאינטרסים המתנגשים על פי חשיבותם החברתית היחסית (ברק [16], בעמ' 228). נראה לי כי, במקרה הנדון, יש להעדיף את שיטת החישוב המשיגה תוצאה מדויקת יותר בקביעת סכום ההשבחה הנובעת ישירות מן הפעילות התכנונית על פני השיטה שיתרונה ביעילותה אך היא מדויקת פחות. דירוג זה נראה לי ראוי ונכון לאור החשיבות הרבה שבהקפדה על קיומו של קשר סיבתי בין ההשבחה לפעילות התכנונית, בהיותו עקרון-יסוד המבטא את ערכי הצדק החברתי הגלומים בהיטל ההשבחה. העדפת שיטת המדרגות מתיישבת עם האינטרס של הפרט שלא להיות מחויב בהיטל-יתר אשר כולל בגדר חישוב ההשבחה עליית שווי של הזכויות המשביחות שאינה נובעת באופן ישיר מן הפעילות התכנונית של הרשות ואינה מבטאת על כן את התעשרותו כתוצאה מאותה פעילות. בה במידה מתיישב דירוג זה עם האינטרס של הרשות למנוע חיוב בחסר של היטל ההשבחה באותם המקרים שבהם ירד שווי השוק של הזכויות המשביחות בתקופה הרלוונטית, שכן היטל בחסר, כאמור, עלול ליצור מחסור במשאבים נזילים הנחוצים לפעילות התכנונית (ראו ע"א 210/88 החברה להפצת פרי הארץ בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, כפר-סבא [11], בעמ' 641).

ג 14. הפגיעה בעיקרון בדבר הקשר הסיבתי על פי שיטת "המקפצה המנטרלת", שאינה מבודדת מן החישוב את עליית שווי השוק של הזכויות המשביחות, היא העומדת גם ביסוד הסתייגותם של רוב השמאים משיטה זו (נוימן [17], בעמ' 62–63; כרוך [20], בעמ' 35; גדעון גולדשטיין "היטל השבחה בגין מספר תוכניות שאושרו בזו אחר זו" [22], בעמ' 34; צביקל [18], בעמ' 28).

א בין הטעמים הנזכרים על ידיהם להצדקת העדפתה של שיטת המדרגות על פני שיטת "המקפצה המנטרלת", טעמים שעליהם עמד גם המערער בטיעונו, צוין כי שיטת "המקפצה המנטרלת" יוצרת פער מהותי בין היטל ההשבחה שישלם נישום אשר בחר שלא לדחות את תשלום ההיטל בגין כל אחת מן התוכניות המשביחות לעומת נישום אשר דחה את מועד התשלום ומימש את זכויותיו במקרקעין לאחר אישור התוכנית האחרונה. פער מהותי זה נובע מכך שעל פי שיטת "המקפצה המנטרלת", מובאת בחשבון העלייה הכללית בשווי השוק של הזכויות המשביחות והוא עלול ליצור אצל נישומים תמריץ לתשלום ההיטל לפני מימוש הזכויות, בניגוד לעקרון המימוש שביסוד ההסדר הסטטוטורי בתוספת השלישית. כן עלול פער זה להוביל נישומים לתכנון מס אשר יכוון אל העתוי אשר בו יהא סכום ההיטל הנמוך ביותר. תכנון מס כזה עלול לפגוע ביעילותה ובשוויוניותה של מערכת המס, משום שבדרך כלל רק נישום בעל אמצעים יוכל לבחור לשלם את ההיטל טרם מימוש זכויותיו במקרקעין (ראו: בועז כהן [19], בעמ' 631-633; נוימן [17], בעמ' 63, ולעניין תכנון מס באופן כללי ראו ע"א 10666/03 שיטרית נ' פקיד שומה תל-אביב-יפו 4 [12], בפסקה 15; אך ראו לעניין זה גם רוטטוביץ [15], בעמ' 482). נימוקים אלה יש בהם טעם, ומכל מקום, אין מקובלת עליי עמדתו של בית משפט קמא בהקשר זה שלפיה החיסכון בריבית שנוצר כתוצאה מדחיית תשלום ההיטל מאזן את העלייה הכללית בשווי השוק של המקרקעין הנכללת בחישוב על פי שיטת המקפצה כפשוטה (ובאופן מתון יותר, לגבי הזכויות המשביחות בלבד, גם בשיטת "המקפצה המנטרלת"). ראשית, החיסכון בריבית כאמור מעוגן בהוראות התוספת השלישית ומכוחן זכאי כל נישום הבוחר בכך לדחות את תשלום ההיטל עד למועד מימוש הזכויות המשביחות. בין בחירתו זו לבין שיטת החישוב שיש לנקוט לעניין סעיף 4(5) לתוספת איני מוצאת קשר אמיתי. יתרה מכך, אין מתאם כלכלי בין שיעור הריבית הנחסכת לבין שיעור העלייה הכללית בשווי השוק של הזכויות המשביחות, ועל כן, שיטת "המקפצה המנטרלת" אינה צפויה להשיג איזון בהקשר זה. היא אך מגבירה את יסוד אי הוודאות באשר לסכום ההיטל והיא פותחת פתח לתכנוני מס בלתי רצויים הנוגדים את רוחו של ההסדר הסטטוטורי, כמפורט לעיל.

א

ב

ג

ד

ה

ו

ז

סוף דבר

א 15. בשל כל הטעמים שפורטו, אני סבורה כי שיטת החישוב הראויה לעניין סעיף 4(5) לתוספת (אישור של מספר תוכניות משביחות בזו אחר זו) הינה שיטת המדרגות. הבחירה בשיטה זו גובה אמנם מחיר בהיותה יעילה פחות, אך האינטרס החברתי שביסוד ההיטל יוצא נשכר, משום ששיטה זו מקיימת באופן מיטבי את הקשר הסיבתי הישיר בין הפעילות התכנונית לבין ההשבחה החייבת בהיטל.

ב

אשר על כן, אמליץ לחבריי לקבל את הערעור ולהורות על חישוב היטל ההשבחה החל על המערער במקרה דנן על פי שיטת המדרגות. כן אמליץ לחבריי לחייב את המשיבה לשלם למערער את הוצאותיו בגין האגרה בערעור וכן שכר טרחת עורך דין בערעור בסך 20,000 ש"ח.

ג

הנשיא (בדימ') א' ברק:

אני מסכים.

ד

השופט ס' ג'ובראן:

אני מסכים.

ה

הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת א' חיות.

ניתן היום, ל' בתשרי התשס"ז (22.10.2006).

ו

ז