

בתי המשפט

עא 000010/06	בית משפט השלום רמלה		
עא 000022/06 עא 000020/07			
17/09/2007	תאריך:	כבוד השופטת זהבה בוסתן	בפני:

בעניין: עמירה בליצר

ע"י ב"כ עו"ד הלדנברג אליעזר

מערערת בע"א 10/06

נ ג ד

הועדה המקומית לתכנון ובניה "לודים"
ע"י ב"כ עו"ד רון צין

משיב

בעניין: הועדה המקומית לתכנון ובניה "לודים"

ע"י ב"כ עו"ד רון צין

מערערת בע"א 22/06

נ ג ד

תמירה בן דוד
איתן בן דוד

משיבים

בעניין: אברהם שמע

מערער בע"א 20/07

נ ג ד

הועדה המקומית לתכנון ובניה "לודים"
ע"י ב"כ עו"ד רון צין

משיב

פסק דין

השאלה המתעוררת בשלושת הערעורים שלפני היא שאלת חיובו של "בר רשות" בהיטל השבחה, באדמות חקלאיות שבבעלות מינהל מקרקעי ישראל (להלן "המינהל"). הועדה המקומית לתכנון ולבניה לודים (שתקרא להלן "הועדה המקומית") היא צד לכל ההליכים. בע"א. 10/06, ובע"א 20/07 כמשיבה ואילו בע"א 22/06 כמערערת. מאחר והשאלה העומדת לדיון בשלושת הערעורים היא זהה, החלטתי לתת את ההחלטה בשלושתם במאוחד.

העובדות בע"א 10/06 – כפר ביל"ו

1. הגב' עמירה ביליצר (להלן "ביליצר"), היא תושבת המושב כפר ביל"ו ב'. היא פנתה אל הועדה המקומית בבקשה לקבל אישור להעברת זכויותיה במשק בו היא מחזיקה ומשתמשת ונדרשה לשלם היטל השבחה.
2. לטענת ביליצר היא אינה חבה בהיטל השבחה כיוון שהיא בגדר "בר רשות" בקרקע המוחזקת על ידה.
3. הגב' מירב פריאל, מונתה לשמאית מכריעה במקרה זה והתבקשה להכריע גם בשאלה זו אך נמנעה מכך והותירה את השאלה להכרעת בית המשפט.
4. ביליצר שילמה את היטל השבחה אגב מחאה ושמרה על זכותה לנקוט בהליכי ערעור.
5. ביליצר חברה באגודה השיתופית חקלאית כפר ביל"ו, אגודה שיתופית חקלאית להתיישבות בע"מ, הרשומה אצל רשם האגודות (להלן "האגודה"). האגודה היא "מושב עובדים". עד לחודש 9/04 נהגו האגודה והמינהל לחתום מדי שלוש שנים, על חוזה משבצת דו צדדי, ולפיו שכרה האגודה מהמינהל את משבצת הקרקע עליה ניצבים משקי החקלאים תושבי כפר ביל"ו - נוסח ההסכם לתקופה שמיום 1.10.01 ועד 30.9.04 צורף כנספח ה' לערעור. החל מיום 1.10.04 שונה הנוהג במינהל וההסכם שנחתם בין האגודה למינהל הוא לתקופה של ארבע שנים ו-11 חודשים – נוסח ההסכם לתקופה שמיום 1.10.04 ועד 31.8.09 צורף כנספח ו' לערעור.
6. על פי האמור בכל אחד מההסכמים חברי האגודה מחזיקים במשקיהם כ"ברי רשות" בלבד. סעיף 13 בכל אחד מההסכמים מורה כי, בתום תקופת השכירות הקרקע חוזרת למינהל ואם יסכים המשכיר (המינהל) שהאגודה תישאר על משבצת הקרקע, תהא

- האגודה חייבת לחתום על חוזה שכירות חדש, בהתאם לתנאים שיהיו נהוגים אותה עת אצל המינהל.
- על פי סעיף 14 בכל אחד מההסכמים המינהל רשאי לפי שיקול דעתו הבלעדי להקדים את סיום השכירות בהודעה מוקדמת של 30 יום.
7. בליצר ובעלה המנוח רשומים כברי רשות, במשק מס' 20 חלק מחלקה 181 בגוש 3796 בכפר ביל"ו ב'. על פי סעיף 19(ג)1 להסכם, עם פטירת אחד מיחידיו בני הזוג עוברות כל הזכויות לידי בן הזוג הנותר בחיים.
8. לטענת בליצר בהיותה בר רשות או לחלופין בעלת זכות חכירה המתחדשת מדי פעם היא אינה חבה בהיטל השבחה ועל כן הגישה ערעור על שומת היטל השבחה שנדרשה לשלם.

העובדות בע"א 22/06 – מושב רינתיה

9. ה"ה בן דוד תמירה ואיתן (להלן "בן דוד") הם בעלי זכויות של "בר רשות" מטעם מושב רינתיה. הבעלות במקרקעין היא של המינהל. מעמדם של בן דוד במקרקעין נובע מכח חוזה שכירות שבין המושב למינהל החל על משבצת הקרקע של המושב כולו. חוזי השכירות שבין המושב למינהל הם ל-3 שנים, ומתחדשים פעם אחר פעם מזה שנים.
- מושב רינתיה משכיר המקרקעין באותו האופן לתושבי המושב וביניהם בן דוד.
10. ביום 17.7.02 אושרה תכנית מפורטת מס' גז/15/49 המאפשרת שינוי בקווי בנין (להלן "התכנית המשביחה"). ביום 28.7.04 הגישו בן דוד בקשה להיתר, שעניינה הקמת בית מגורים נוסף לבן ממשיד על המקרקעין. אין חולק כי בעקבות אישורה של התכנית המשביחה חלה השבחה במקרקעין. אין גם חולק כי בעקבות הבקשה להיתר נעשה מימוש זכויות כהגדרתו בסעיף 1 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה תשכ"ה – 1965 (להלן "התוספת השלישית").
11. הועדה המקומית דרשה מבן דוד תשלום היטל השבחה על פי שומה שנערכה על ידי שמאית מטעמה.
- בן דוד חלקו על השומה והגישו ביום 24.10.04 שומה אחרת ולפיה לאור לשון החוק ופסיקת בתי המשפט אין על בן דוד חבות בהיטל השבחה.
- עקב המחלוקת הגיעו הצדדים להסכמה לפיה ימונה שמאי מכריע שיכריע בסוגית היטל השבחה. השמאי המכריע, מר ארז כהן, קבע כי בן דוד אינם חייבים בהיטל השבחה הואיל וזכויותיהם במקרקעין בעת ההשבחה היו זכויות של בר רשות בלבד (השומה המכרעת צורפה לערעור וסומנה כנספח א').

12. על החלטת השמאי המכריע הגישה הועדה המקומית את הערעור שלפני.

העובדות בע"א 20/07 – מושב גבעת כח

13. מר אברהם שמע (להלן "שמע") הוא חבר במושב גבעת כח. שמע הגיש לועדה המקומית בקשה להיתר לשימוש חורג. ביום 9.2.06 החליטה הועדה המקומית לאשר את השימוש החורג לשלוש שנים בכפוף לתשלום היטל השבחה.
14. לטענת שמע הוא אינו הבעלים או החוכר לדורות של המקרקעין ועל כן אינו חייב בהיטל השבחה.

(ה"ה בליצר, בן דוד ושמע יחדיו יקראו להלן "ברי הרשות")

הוראות החוק הרלוונטיות

15. סעיף 196א' לחוק התכנון והבניה תשכ"ה – 1965 (להלן "חוק התכנון והבניה") קובע כי:

"ועדה מקומית תגבה היטל השבחה בשיעור, בתנאים ובדרכים שנקבעו בתוספת השלישית ועל פיה".

סעיף 2(א) לתוספת השלישית מטיל את חובת תשלום היטל השבחה על "בעל המקרקעין" או על "חוכר לדורות".

סעיף 1 לתוספת השלישית מגדיר "חוכר לדורות" כמשמעותו בחוק המקרקעין, וסעיף 3 לחוק המקרקעין קובע כי:

"שכירות מקרקעין היא זכות שהוקנתה בתמורה להחזיק במקרקעין ולהשתמש בהם שלא לצמיתות. שכירות לתקופה שלמעלה מחמש שנים תיקרא "חכירה". שכירות לתקופה שלמעלה מעשרים וחמש שנים תיקרא "חכירה לדורות"

"השבחה" מוגדרת בסעיף 1 לתוספת השלישית של חוק התכנון והבניה כעלית שווים של מקרקעין עקב אישור תכנית, מתן הקלה או שימוש חורג.

סעיף 21 לתוספת השלישית, רלוונטי אף הוא לענינו, ונקבע בו הסדר מיוחד לגבי מקרקעי ישראל וזה לשונו:

"לגבי מקרקעי ישראל, כמשמעותם בחוק יסוד: מקרקעי ישראל, שלא הוחכרו בחכירה לדורות או שהוחכרו בחכירה לדורות לשימוש חקלאי ושונה יעודם לייעוד אחר, והחוכר לדורות שלו הוחכרה הקרקע לשימוש חקלאי בלבד אינו זכאי לנצל את הקרקע על פי ייעודה החדש, אלא אם כן יתוקן חוזה החכירה המקורי או ייחתם חוזה חכירה חדש יחול, על אף האמור בתוספת, במקום היטל השבחה, ההסכם בדבר התשלומים מאת מינהל מקרקעי ישראל

לרשויות המקומיות, שהיה קיים לפני תחילתו של חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 18) תשמ"א - 1981".

טענות ברי הרשות

16. לטענת ברי הרשות, זכות חכירה לדורות היא זכות שהוענקה על פי חוזה, המקנה מראש זכות שימוש לתקופה של 25 שנים. זכות זו אינה יכולה להיות מוענקת רטרואקטיבית.

17. לטענת ברי הרשות בדיקת אומד דעתם של הצדדים להסכמי המשבצת מלמדת כי לא זו בלבד שעל פי ההסכמים המינהל לא העניק זכות חכירה לדורות, אלא אף לא התחייב להעניק זכות כזו ואף לא זכות חכירה רגילה (לחמש שנים), שכן על אף שינוי המדיניות (כפי שארע במקרה כפר ביל"ו) נחתם החוזה האחרון לארבע שנים ו-11 חודשים תקופה הקצרה מחמש שנים.

18. לטענת ברי הרשות, חוק יסוד משק המדינה, בסעיף 1, הגביל את האפשרות להטיל מיסים ואלה יכולים להיות מוטלים אך ורק בחוק או על פי. התוספת השלישית מטילה היטל השבחה על בעלים או חוכרים לדורות בלבד. זוהי רשימה סגורה וכל תוספת עליה חייבת להיות על פי חוק.

חוקי מס יש אמנם לפרש בהתאם לתכלית רלוונטית אך אין ליצור על דרך פרשנות חיוב במס יש מאין.

לא ניתן להרחיב את הפרשנות ולטעון כי חזקה ושימוש בקרקע בתקופה מצטברת של 25 שנה הופכת את המחזיק ל"חוכר לדורות".

19. לטענת ברי הרשות על פי הלכת קנית (רע"פ 85/88 פד"י מב(4) 782) נקבע כי ברשות אינו בא בגדר ההגדרה של "חוכר לדורות" ולפיכך אינו חייב בהיטל השבחה. בע"א 1321/02 נווה בנין ופיתוח (פד"י נז(4) 119) חזר בית המשפט ואימץ את הלכת קנית. יתרה מכך בפסק הדין קנית היתה המערערת זכאית לחוזה חכירה ואף על פי כן לא ראו בה חוכרת לדורות.

20. לטענת ברי הרשות גם הפסיקה אשר לכאורה הגמישה והרחיבה את המושג "חוכר לדורות", בענין נווה בנין ופיתוח הנ"ל, אינה ישימה לעניננו. בפסה"ד נווה בנין הנ"ל כוונה הפרשנות לדיון בשאלת "מועד מימוש הזכויות" ומשמעות המונח "העברה" או "העברת החכירה", שאלת מהות הזכויות (כפי שעומדת בעניננו) לא היתה שנויה במחלוקת.

בע"א (רמלה) 19/04 חברת דרך ארץ הייווי (1997) בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה "לודים" מצא לנכון בית המשפט לראות במערערים חוכרים לדורות בניגוד

- לאמור מפורשות בחוזה הואיל ושם התקיימו מלכתחילה שני היסודות המצטברים (א).
הקניית זכות החזקה והשימוש, ב. לתקופה של 25 שנה).
21. לטענת ברי הרשות אין זהות בין הזכויות והפוטנציאל הכלכלי הטמונים בזכויות המוקנות מראש לתקופה של 25 שנים, לבין זכויות המוקנות לתקופות קצובות של פחות מחמש שנים ומתחדשות מדי פעם, ללא כל אופציה של השוכר, וכאשר החוזה יתחדשו מדי פעם בהתאם לתנאים שישררו אותה עת במינהל, ויכול ויופסקו על פי שיקול דעתו הבלעדי של המינהל בהתראה של 30 יום מראש.
22. התקופה המצטברת של 25 שנים ומעלה היא תוצאה של תקופות שכירות מקוצרות, ואינה מקנה לחוכר מעמד של "חוכר לדורות". אלמנט "ההצבר" אינו רלוונטי כיוון שהוא יאבד ממשמעותו כאשר מדובר בהטלת היטל על "בר רשות" המחזיק בקרקע תקופה הקצרה מ-25 שנה. צפייה לחידוש ההרשאה לתקופות נוספות אינה מקור להקניית זכות "חכירה לדורות".
23. ברי הרשות טוענים כי אין לראות בחיוב בהיטל השבחה מחד ובזכות לפיצוי בגין סעיף 197(א) לחוק התכנון והבניה מאידך שני צדדים של אותה מטבע. היטל השבחה הינו חיוב של בעלים או חוכר לדורות ואילו הזכות לפיצוי על פי סעיף 197 הוקנתה ל"בעל המקרקעין" או ל"בעל זכות בהם". חוסר הסימטריה בין שני אלה נוצר על ידי המחוקק עצמו.
24. סעיף 2(ב) לתוספת השלישית קובע מנגנון שיפוי של החוכר לדורות ששילם היטל השבחה, אל מול הבעלים. לסעיף זה רציונל, המתחשב בפראמטרים שונים הקשורים למושג "חכירה לדורות" והזכויות הנובעות מהסכם חכירה לדורות.
25. סעיף 259(ד1) לחוק התכנון והבניה מרחיב את הגדרת חכירה לדורות גם כלפי עיסקת חכירה לדורות שלא הושלמה ברישום ואולם הוא אינו כולל את "בר הרשות" או מי שהוענקה לו זכות שכירות ל - 3-4 שנים.
- סעיף 259(ד2) לחוק התכנון והבניה קובע כי מנגנון השיפוי האמור בסעיף 2(ב) לתוספת השלישית לא יחול, אלא אם כן הוחזרה הקרקע לחזקת המנהל, או במקרה בו זכות החכירה הועברה בהסכמת המינהל. דהיינו, במקרה של החזרת החזקה בקרקע למינהל, או בהעברת זכויות בהסכמתו, מי שזכאי לשיפוי מכח סעיף 2(ב) לתוספת השלישית הוא חוכר לדורות כמשמעותו בחוק המקרקעין.
- בר רשות שהוענקה לו זכות שכירות לתקופה הקצרה מ- 5 שנים לא יהיה זכאי לשיפוי מכח סעיף 2(ב) לתוספת השלישית, לכשיחזיר את הקרקע למינהל או יעביר את הזכויות בהסכמת המינהל.

העולה מהאמור הוא כי לצורך סעיף 2(א) לתוספת השלישית, לענין זהות הנישום החייב בהיטל השבחה הרי שהמונח "חוכר לדורות" יפורש על ידי המשיבה באופן גורף רחב וגמיש ויכלול גם את מי שהוקנתה לו מדי פעם זכות שימוש של שלוש או פחות מחמש שנים בקרקע, ואילו לענין מנגנון השיפוי האמור בסעיף 2(ב) אין ספק שהמינהל במקרה כזה לא יפעיל את מנגנון השיפוי.

יתרה מכך, לענין התפיסה כי היטל השבחה צריך להיות משולם על ידי בעל הזיקה הקרובה ביותר להנאה מההשבחה, יוצא כי מי שהוא חוכר לדורות (ובאדמת מנהל מדובר לתקופה של 49 שנים עם הארכה כמעט אוטומטית ל-49 שנים נוספות) ועתיד להנות מההשבחה עשרות שנים ישלם היטל השבחה ויהיה זכאי לשיפוי מהמנהל וככל שיתרת התקופה עד לסיום תקופת החכירה תהא קצרה יותר השיפוי יהיה גדול יותר. ואילו ברשות שיכולת ההנאה שלו מההשבחה מוגבלת לכאורה ל-3-4 שנים והמינהל רשאי שלא להאריך לו את ההרשאה או לחלופין לבטלה בהתראה של 30 יום, ישלם היטל השבחה ואפילו לא יהיה זכאי לשיפוי.

26. לטענת ברי הרשות לא יכול להיות ספק כי כוונת המחוקק היתה שכנגד חובת תשלום היטל השבחה על ידי חוכר לדורות, תקום גם זכות לשיפוי כלפי הבעלים שבסיכומו של דבר הקרקע שייכת לו. אם תתקבל עמדת הועדה המקומית, יוצא כי ברשות או מי שמדי פעם מוקנית לו זכות שכירות לתקופה של 3-4 שנים, יחויב בהיטל השבחה מכח הפרשנות הרחבה של המונח "חוכר לדורות" בסעיף 2(א) לתוספת השלישית, ואולם כנגד זאת לא תעמוד לו זכות שיפוי מכח סעיף 2(ב) לתוספת השלישית, שכן ברור כי שם יפורש המונח חוכר לדורות כמשמעותו בדין המהותי לפי חוק המקרקעין. התוצאה תהיה כי המונח "חוכר לדורות" המופיע בשני סעיפי משנה של אותו סעיף יתפרש בכל פעם באופן הפוך.

27. את החוק יש לפרש על פי תכליתו מבין מגוון האפשרויות שיש להן עיגון בלשון החוק. לשון החוק היא נקודת המוצא ותכלית החוק היא מצפן ההכוונה של השופט. לטענת ברי הרשות לשון החוק בדין המהותי אינה משתמעת לשתי פנים. "חכירה לדורות" משמעותה ברורה ותקופתה אינה מוטלת בספק. זהות הנישום היא פונקציה של מהות הזכות שהוענקה לו על פי דין. אשר לתכלית, ברור כי תכלית החוק היא להעשיר את קופת הקהילה, כתוצאה מפעולה תכנונית של הרשות. תכלית זו מושגת על ידי המחוקק באמצעות תשלום על ידי בעלים או חוכר לדורות. כאשר אין בנמצא בעלים או "חוכר לדורות" מפנה סעיף 21 לתוספת השלישית להסדר שבין המינהל לרשויות המקומיות ולפיו מעביר המינהל לרשויות 10% מסך התקבולים שקיבל, חלף היטל

- השבחה. בכך סגר המחוקק את מגוון האפשרויות. כל פרשנות אחרת תרוקן מתוכן את סעיף 21 לתוספת.
28. לענין מס שבח לא הכירה הפסיקה במי שהחזיק במקרקעין מכח הרשאה כחייב במס שבח, והמחוקק דאג לתקן את החוק (פעמיים) עד שהכניס את בר הרשות תחת כנפי ההגדרה "זכות במקרקעין", דבר שלא נעשה בתוספת השלישית.

טענות הועדה המקומית לזדים

29. לטענת הועדה המקומית מהותן וטיבן של זכויות ברי הרשות במקרקעין הן כשל בעל זכויות חכירה ואף למעלה מכך. את טיבן ומהותן של הזכויות יש ללמוד לא רק מתוך החוזה על פיו הוקנו הזכויות אלא גם מהתנהגות הצדדים לחוזה ובמקרה זה גם מהחלטות המינהל ומנוהלי העבודה שלו וכן מהתנהגותם של ציבור בעלי הנחלות ותפיסתם את מהות זכויותיהם בנחלה בכלל.
30. המסקנה, באשר לטיב הזכויות, המתבססת על לשון החוק בלבד, קרי על הכינוי "בר רשות" מבלי לבחון את מהות הזכות, תוביל להתעשרות שלא כדין מצד ברי הרשות, תפגע בקופה הציבורית ותסתור את התכלית העומדת בבסיס היטל השבחה.
31. לטענת הועדה המקומית המסלול הפרשני הנכון, על מנת לבחון את טיבה של הזכות, הוא להתחיל בחוזה על פיו הוקנתה הזכות. ברי הרשות משוכנעים, ולדעת הועדה המקומית בצדק הם משוכנעים, כי יחתמו עימם חוזים תלת שנתיים חדשים כפי שהדבר נוהג מזה שנים רבות.
- על רקע האמור היתפסות ברי הרשות לאמור בחוזה התלת שנתי ביחס לתקופת החוזה מנותקת מההווה הכלכלית ומהתנהגות הצדדים. לדעת הועדה המקומית, יש לתת לאמור בחוזה את המשקל הראוי בהתאם לפרשנות ריאלית.
32. הועדה המקומית מפנה לה"פ (חיפה) 110/04 כפר הנוער גלים נ' מינהל מקרקעי ישראל בו נבחן מעמדו של מי שחתם עם המינהל על חוזים תלת שנתיים מתחדשים ונקבע בו כי מעמדה של המבקשת דשם, מכח חוזי החכירה התלת שנתיים המתחדשים, שווה למעמד חוכר חכירה לדורות.
33. הועדה המקומית טוענת כי גם מתוך החלטות מינהל מקרקעי ישראל ניתן ללמוד על מהות הזכויות אותן רוכש "בר רשות" והיא מפנה להחלטת המינהל מס' 823 מיום 10.2.98 ולפיה עומדת לאגודות החקלאיות ולבעלי הנחלות ובכלל זה ברי הרשות במקרים שבפנינו הזכות לקבל חוזה חכירה ביחס לחלקה א' של הנחלה לתקופה של 196 שנים (במצטבר). לדעת הועדה המקומית החלטה זו נותנת ביטוי לזכות שממילא

קיימת שנים רבות בנחלות חקלאיות במושבים. הועדה המקומית מדגישה כי הסדרת נושא הזכויות של המושב בנחלה לרבות זכויות ברי הרשות וחתימה על חוזה חכירה תלויה בצדדים עצמם ומכל מקום המינהל נוהג בבעלי הזכויות כבחוכרים.

34. הועדה המקומית מפנה גם להחלטה 970 של המינהל מיום 9.6.03 שקבעה (בעקבות

פסיקת בג"צ) כי הפסקת חברות באגודה לא תגרור ביטול זכות המתיישב בנחלה. כן היא מפנה להחלטה 755 מיום 27.2.96 המאפשרת לבעל זכויות בנחלה לעשות שימוש לשימושים שאינם חקלאיים. בסעיף 1.2 לאותה החלטה מוגדר בעל זכויות בנחלה, בכל צורת התיישבות שהיא, כחוכר. בהוראה 52 של הוראות האגף החקלאי של המינהל נקבע בסעיף 6 כי היטל ההשבחה הנובע מביצוע החלטה 755 יחול על החוכר.

35. הועדה המקומית אינה חולקת על כי "חכירה לדורות" לצורך חוק התכנון והבניה והחיוב בהיטל השבחה היא זכות שהוקנתה בתמורה להחזיק במקרקעין ולהשתמש בהם לתקופה שלמעלה מ- 25 שנים. ואולם, לטענתה זכויות המערערת מקיימות את כל התנאים שבהגדרה ואף למעלה מכך מכיוון שהן ניתנו לצמיתות. חיזוק לדעתה מוצאת המשיבה בהוראות סעיף 259(ד) לחוק התכנון והבניה לפיו חכירה לדורות שאינה רשומה הינה בגדר חכירה לדורות המחייבת בתשלום היטל השבחה. מכאן מסיקה המשיבה כי גם המחוקק סבר שרק תוכנה של הזכות הוא המבחן הנכון בשאלת חיוב בהיטל השבחה.

פרשנות זו עולה לדעת המשיבה בקנה אחד עם האמור בפסק הדין נווה בנין ופיתוח בו קבעה כב' השופטת חיות כי את פירושים של המונחים "בעלם של מקרקעין" או "חוכר לדורות" הנזכרים בסעיף 2(א) לתוספת השלישית אין לפרש על פי משמעות מונחים אלה בדיני הקניין וזאת "בשל הרצון והמטרה ללכוד ברשת היטל השבחה את הנהנה מן ההשבחה, בעת התרחשותה, מבחינת מבט כלכלית ולא דווקא קניינית צרופה".

פרשנות דומה ניתנה לדעת הועדה המקומית גם לחוק מס רכוש וקרן פיצויים בו פירש בית המשפט בהגדרה רחבה את המונח "בעל" כמתפשט מעבר להגדרתו המקובלת בדיני קניין וזאת על מנת לחייב במס רכוש לאו דווקא את הבעלים הרשומים, כי אם את מי שקיבל ממנו רשות להחזיק במקרקעין (ת"א (ת"א) 59554/00 ד.ל "לב בנין" חברה לבנין והשקעות בע"מ נ' עירית רמת גן (דינים שלום כרך כה, 601).

36. על פי הרציונל העומד בבסיס חוקי המס מוטל היטל השבחה על כתפיו של הנהנה מהשבחתם של המקרקעין. והנהנה הוא מי שהוא בעל הזיקה הקרובה ביותר מבחינת הפקת ההנאה מההשבחה ויכול ל"תרגם" את ההשבחה ולממש את הזכויות המושבחות – בין בעצמו, בשבילו ולשימוש ובין באמצעות גילום ההטבה וההנאה

הכלכליות הללו בכסף. אדם זה הוא מי שבידו זכויות ההחזקה והשימוש הנמשכות במקרקעין.

למענת הוועדה המקומית אין חולק כי אדם זה בעניינו הם ברי הרשות. 37. הוועדה המקומית חוזרת ומדגישה כי טיב הזכויות של ברי הרשות הן כזכויות חכירה לדורות ואף למעלה מכך שכן בעוד שזכות חכירה לדורות לעולם מוגבלת בזמן הרי שלגבי מצב של זכות בנחלות נעדרת מגבלת זמן, למעט המגבלה שיצרה החלטת מינהל מקרקעי ישראל מס' 823.

שנית, מתוך החלטות המינהל זכות בנחלה מקימה לעיתים זכויות חכירה במגרש למגורים בהרחבת מושבים.

38. באשר לפסק הדין "קנית" טוענת הוועדה המקומית כי בית המשפט קבע שמי שזכויותיו הוגדרו כבר רשות על פי חוזה הפיתוח שנחתם עם המינהל והיה בתוקף במועד הקובע לעניין החיוב בהיטל השבחה לא יהיה חייב בתשלום היטל השבחה. בדיון הנוסף בענין "קנית" נקבע כי פסק דינו של בית המשפט מושתת בעיקרו על הערכת מהותם של היחסים המשפטיים שנוצרו בין העותרת – קנית, לבין המינהל, משמע "אין המדובר אלא על הפועל היוצא מהסדר חוזי ולא במסקנה אשר לה השלכות רחבות יותר". מוסיפה הוועדה המקומית ומציינת כי מלבד הדמיון בכינוי "בר רשות" אין ולא כלום בין פרשת "קנית" לבין המקרים בהם עסקינן.

תכלית היטל השבחה

39. מקורו של היטל השבחה הוא ב"מס השבחה" שהוטל על פי סעיף 32 לפקודת בנין ערים 1936. עם חקיקת חוק התכנון והבניה בוטלה פקודת בנין ערים למעט סעיף 32 לפקודה (ושתי הוראות נוספות שאינן לענינו). בשנת 1981 הוחק תיקון מס' 18 לחוק התכנון והבניה אשר ביטל את "מס השבחה" ובמקומו הוטל "היטל השבחה" שנגבה על פי הוראות התוספת השלישית לחוק.

40. בע"א 1341/93 סי אנד סאן ביץ' הוטלס בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב יפו פד"י נב(5) 715, עמד כב' הנשיא ברק על התכלית העומדת ביסוד היטל השבחה ואמר:

" ביסוד היטל השבחה מונח רעיון של צדק חברתי. הרשות הציבורית השקיעה בתכנון ובפיתוח. כתוצאה מכך עלה ערכם של המקרקעין. בעל המקרקעין מתעשר מכך. מן הראוי שבעל המקרקעין יישא בהוצאות התכנון והפיתוח (ראו המבוא להצעת חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 15), תשמ"א-1980, בעמ' 54-55, וכן נ' דנקנר, ד' לזבניק "על החיוב בהיטל השבחה" [7]). אכן, "פגיעה והשבחה אינן אלא שני צדיה של אותה מטבע..." (השופט חשין בע"א 4809/91 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, ירושלים נ' קהתי ואח' [2], בעמ' 209). כשם שבעל מקרקעין זכאי לפיצוי מקום שתכנית פגעה במקרקעין

שבבעלותו (סעיף 197 לחוק), והציבור כולו חייב "...לשאת בנזק שנגרם לבעל מקרקעין כתוצאה מתכנית מיתאר, המביאה תועלת ורווחה לכלל הציבור" (הנשיא שמגר בע"א 4390/90 אלישר נ' מדינת ישראל – הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז המרכז ואח' [3], בעמ' 877), כן חייב בעל מקרקעין לשאת בהיטל השבחה אם תכנית השבחה את המקרקעין שבבעלותו". (שם בעמ' 719).

(ראה גם בדנ"א 3768/98 קרית בית הכרם נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה פד"י נו(5) 47, בעמ' 62-63; וע.א. 1321/02 נווה בנין ופיתוח בע"מ נ' הוועדה לבנייה למגורים ולתעשייה, דינים עליון סד' 501).

התכלית היא כאמור לגבות ממי שנהנה מפעולה שלטונית שהשבחה את שווים של המקרקעין שבבעלותו חלק מאותה הטבה על מנת לשותף את כלל הציבור בהטבה. בשים לב לתכלית זו הורה המחוקק כי בהתרחש אחד הארועים המנויים בתוספת השלישית (אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג) ישלם הבעלים או החוכר לדורות היטל השבחה.

דין

41. אפנה תחילה לסעיף 21 לתוספת השלישית. בסעיף זה נקבע הסדר מיוחד לגבי מקרקעי ישראל ולפיו, לא ישולם במקרקעי ישראל היטל השבחה על פי האמור בתוספת השלישית אלא יחול הסדר מיוחד שבין המינהל לבין הרשויות המקומיות ועל פיו ישלם המינהל לרשויות המקומיות 10% מהתקבולים השנתיים שיתקבלו בגין מקרקעין שבשטחי אותה רשות מקומית מסוגי העסקאות שפורטו באותו הסדר והכוללים דמי חכירה עבור קרקע עירונית, תשלומים עבור מכירה, דמי הסכמה וכו' (ראה חוזר המנהל הכללי של משרד הפנים מיום 22.5.73).

בע"א 2152/04 (מחוזי חיפה), עמדה לדיון שאלה זהה לשאלה העומדת לדיון לפני, חיובו של בר רשות, חבר אגודה חקלאית, המחזיק בקרקע שהושכרה לאגודה בהיטל השבחה. בית המשפט (כב' השופט עמית) סקר את טענות הצדדים ואת החלטת בית משפט קמא שהתייחסה לכל אחת מהטענות שהועלו והגדיר את טענות הצדדים כ"כבדי משקל" מושכים" בענייננו לכיוונים מנוגדים". בית המשפט החליט בסופו של יום שלא להכריע על יסוד הטענות כבדי המשקל שהועלו על ידי הצדדים ולהשאיר אותן בצריך עיון, תוך שסבר שדי בהנמקה הנוספת שניתנה על ידי בית משפט קמא שהתבססה על סעיף 21 לתוספת השלישית וכך אמר:

"הוראה זו (סעיף 21 לתוספת השלישית – ז.ב.) שב"כ המערערת התעלמה ממנה לחלוטין בערעור ובעיקרי הטעון, קובעת הסדר מיוחד, אשר מעביר את

החבות בהיטל השבחה אל מינהל מקרקעי ישראל, על פי הסכם בינו לבין הרשויות המקומיות. על פי ההסכם, המינהל מעביר לרשויות המקומיות תשלום בשיעור של 10% מהתקבולים השנתיים שהוא גובה בתחום שיפוטן. הוראה מיוחדת זו, דוחה את ההוראה הכללית שבסעיף 2 לתוספת, ואם נטיל על המשיבים חובת תשלום היטל השבחה, נמצאנו מעשירים את קופת הוועדה המקומית פעמיים: פעם בתשלום היטל השבחה ופעם בדרך של קבלת תשלומים מהמינהל"

גם בע"א 6255/05 גרוסברד נ' הוועדה לתכנון ולבניה ירושלים (אליו אתייחס להלן) שב בית המשפט העליון ואזכר את סעיף 21 לתוספת השלישית כנימוק נוסף לדחיית הטענה שיש לחייב ברשות בהיטל השבחה:

"מכל מקום, הפרקליטות מזכירה את סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, שקבע הסדר מיוחד עם הרשויות המקומיות החל בין בהשבחה בין אם לאו – כפי שהזכיר וניתח גם בית המשפט המחוזי".

בעיקרי הטעון שהוגשו על יד הוועדה המקומית בכל אחד מהערעורים לא היתה התייחסות לסעיף 21 לתוספת השלישית.

בדיון בענין בליצר טען ב"כ הוועדה המקומית כי סעיף 21 לתוספת השלישית מוכר לוועדה המקומית אלא שהשאלה העומדת לדיון היא השאלה מיהו חוכר לדורות, ובפסק הדין בענין בלוך נאמרו הדברים רק לאחר שנקבע כי המערער איננו חוכר לדורות.

אין דעתי כדעת ב"כ הוועדה. השאלה שעמדה לדיון בפסק הדין בלוך (בשתי הערכאות) היתה שאלת חיובו של בר רשות, חבר באגודה חקלאית, בהיטל השבחה. ובמלים אחרות האם ניתן לחייב חבר באגודה חקלאית המחזיק בנחלה מכח חוזה שבין המינהל לאגודה לשלוש (או חמש שנים) המתחדש בכל פעם, בהיטל השבחה. בית משפט השלום, בחן את טענות הצדדים ככל שהן נוגעות למהות היחסים שבין הצדדים אחת לאחת והגיע למסקנה שיש לדחות את טענות הוועדה המקומית וקבע כי בחינת החוזה אינה מלמדת כי המערער הוא חוכר לדורות. בנוסף סבר בימ"ש קמא, כנימוק נפרד, שיש לדחות את הערעור מהטעם שסעיף 21 לתוספת השלישית מהווה הסדר מיוחד הנותן מענה לתכלית החקיקתית של היטל השבחה במקרקעי ישראל.

בית המשפט המחוזי סבר שאין כלל צורך לבחון אם מהות היחסים שבין הצדדים מלמדת על קיומה של זכות חכירה לדורות וסבר שההסדר המיוחד לגבי מקרקעי ישראל, שמצוי בסעיף 21 לתוספת השלישית, נותן לכך מענה.

למעשה ניתן היה לקבוע כבר עתה כי עמדת הוועדה המקומית נדחית ואין לחייב את ברי הרשות בהיטל השבחה.

אלא שגם בחינת שאלת מהות הזכויות שרכשו ברי הרשות על פי החוזה אינה מוליכה למסקנה כי יש לראותם כחוכרים לדורות. כפי שיפורט להלן.

טענת הוועדה המקומית היא כי על טיבן של הזכויות המוענקות לברי הרשות יש ללמוד לא רק מלשון החוזה בו נקבעו הזכויות אלא גם מתוך התנהגות הצדדים, מהחלטות המינהל מנוהלי העבודה של המינהל ומהתנהגותם של ציבור בעלי הזכויות בנחלות ותפיסתם שלהם את מהות הזכויות שבנחלה.

המסלול הפרשני שמציעה הוועדה לילך בו על מנת לבחון את טיבה של הזכות מתחיל בחוזה על פי הוקנתה הזכות. הגישה ולפיה יש לבחון את טיב הזכויות על פי תוכנו של החוזה ולא על פי הכינוי שנתנו הצדדים לטיב הזכות הוכרה בפסיקה זה מכבר. במקרים שלפני מבקשת הוועדה המקומית לקבוע כי טיב הזכויות אינו כמפורט בחוזה (בהבדל מהכינוי שנתנו הצדדים לטיב הזכויות). לטענת הוועדה המקומית, משוכנעים ברי הרשות שייחתמו עימם חוזים תלת שנתיים חדשים שכן מזה שנים, ברציפות מתחדשים החוזים. למעשה טוענת הוועדה המקומית כי יש לייחס לצדדים, לאור ההתנהלות בעבר, כוונה שונה מהאמור בחוזה ובהתאם לכך לקבוע את טיב הזכויות. כוונה כזו לא באה לידי ביטוי בחוזה, ולא באה לפני כל ראייה כי בזמן כריתת החוזה היתה לצדדים כוונה אחרת מהאמור בחוזה. ציפיות הצדדים ובעיקר ברי הרשות, עדיין בגדר ציפיות הם ואין הם יכולים לבוא במקום האמור בחוזה עצמו שהוא ברור ומפורש ואינו משתמע לשתי פנים.

השאלה אם ברשות חייב בתשלום היטל השבחה נידונה לראשונה בפסק הדין "קנית".

קנית חתמה על הסכם פיתוח עם המינהל, ובגדרו התחייבה לפתח את המקרקעין שוא הדין ולהקים עליהם מבנים.

עקב חתימת ההסכם הועמדה החלקה לחזקתה ולרשותה של קנית. נקבע בהסכם שאם תשלים קנית את עבודות הפיתוח המוסכמות תוך 3 שנים מיום חתימת ההסכם, מתחייב המינהל לחתום עמה על חוזה חכירה לדורות שתחולתו רטרואקטיבית מיום חתימת ההסכם. אם לא תעמוד קנית בתנאי ההסכם ובתקופת הפיתוח שנקבעה בו, יהיה המינהל רשאי לבטל את ההסכם ולהתייחס לקנית כברת רשות בחלקה. לא היתה מחלוקת כי ביום הטלת ההיטל היה המינהל הבעלים הרשום של החלקה.

בית המשפט מפי כב' הנשיא ברק אמר את הדברים הבאים :

"כוחה וסמכותה השלטונית של הוועדה המקומית, בעניין של הנתבע, להטיל מס השבחה מותנה בכך, כי בעת הטלת המס יהא החייב חוכר לדורות. לדעתי, בעת הטלת המס לא הייתה המערערת חוכרת לדורות, ועל-כן אין היא חייבת כלפי הוועדה המקומית בתשלום מס ההשבחה. חובה זו מוטלת כלפי הוועדה על מינהל מקרקעי ישראל. ייתכן, כמובן ובעניין זה

איני מביע כל דעה - כי ביחסים הפנימיים שבין המערערת לבין מינהל מקרקעי ישראל, תוטל חובה זו על המערערת. אפילו כך הם פני הדברים, אין בזכותו של המינהל לחזור למערערת כדי להעניק זכות לוועדה המקומית כלפי המערערת (לא נטענה כל טענה של חוזה לטובת צד שלישי או המחאת חבות). גישתי מבוססת, כמובן, על הנחתי, כי החוזה שנכרת בין המערערת לבין מינהל מקרקעי ישראל אינו מעניק למערערת מעמד מידי של חוכרת לדורות. אכן, סבור אני, כי לשון החוזה אינה מלמדת על כך, כי למערערת ניתן מיד עם כריתת החוזה מעמד של חוכרת לדורות. החוזה נוסח בזהירות, ועל-פי לשונו עניין לנו בהסדר מורכב, אשר בתחילתו המערערת אינה חוכרת לדורות, ורק לאחר זמן היא הופכת לחוכרת לדורות (השווה: ע"א 72/68 [1], בעמ' 791; ע"א 225/84 [3]). איני רואה כל סיבה, מדוע ליתן להסדר זה משמעות שונה מזו העולה מלשונו הוא. לא הובאה כל ראיה, לפיה הסדר זה אינו משקף את תכלית החוזה, וכי תכליתו תתגשם רק אם נראה בהסכם משום הענקה מיידית של חכירה לדורות מלווית "בתנאי מפסיק". אכן, היו להם לצדדים - ובעיקר למינהל מקרקעי ישראל - סיבות משלהם לבנות הסדר חוזי דו-שלבי, שעל פיו לא תהא המערערת תחילה חוכרת לדורות ורק לאחר מכן חוכרת לדורות. איני רואה כל סיבה לפרש הסדר זה באופן שונה מהתכלית אותה ראו הצדדים לנכון להגשים, כפי שזו עולה מלשון החוזה".

בית המשפט חזר ואימץ את הלכת קנית בע"א 1321/02 נווה בנין ופיתוח, שם עמדה לדיון השאלה מהו מועד "מימוש הזכויות" בעסקת מכר במקרקעין. בית המשפט בענין נווה פיתוח אמר כי:

" ודוק, לא כל העברה של זכויות במקרקעין לאחר תיחשב כמימוש זכויות לצורך היטל השבחה, אלא רק העברת בעלות או העברת חכירה לדורות הקרובה במהותה להעברת בעלות (ראו: ע"א 355/76 בסו נ' מלאך [9], בעמ' 363; ע"א 516/87 מדינת ישראל נ' בלייכפלד [10], בעמ' 250) "

לאחרונה שב ונדרש בית המשפט העליון, ברע"א 10074/05 הועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים נ' דני גרוסברד ואח', לשאלה מיהו החייב בהיטל השבחה. באותו מקרה היתה חברת קומונה בעלת זכויות פיתוח במקרקעין, בהתאם לחוזה פיתוח שנחתם בינה לבין המינהל ביום 12.11.98. בין החברה לבין המשיבים נחתם הסכם רכישה ביום 6.10.00, ולפיו העבירה להם החברה חלק מזכויותיה במקרקעין. ביום 13.9.01 פורסמה תכנית המשביחה את הקרקע ויצרה חבות בהיטל השבחה. השאלה שעמדה לדיון היתה האם המשיבים, בהיותם בעלי מניות בחברה שעמה נחתם הסכם הפיתוח ובהיותם צד לחוזה עם החברה, נחשבים כבעלי זכויות במקרקעין על פי סעיף 2(א) לתוספת השלישית. בית המשפט העליון (כב' השופט רובינשטיין) אמר את הדברים הבאים:

"המבקשת חפצה להביא לבחינה ערעורית מחודשת שאלה השנויה במחלוקת הצדדים, קרי, האם שגה בית-המשפט המחוזי בקבעו, שהחברה אשר בנעליה באו המשיבים לא הייתה בבחינת "חוכר לדורות" במועדים הרלוונטיים לדיונו, אלא אך בת-רשות להחזיק בקרקע. קביעה זו, של בית-המשפט

המחוזי, בניגוד לדעתו של בית-משפט השלום, היא שאלה פרשנית, שעקרונית הוכרעה בשעתו בפסק הדין קנית. באותו עניין דן בית-משפט זה בשאלה דומה וקבע, ברוב דעות, כי כוחה וסמכותה השלטונית של המשיבה להטיל מס השבחה מותנים בכך, שבעת הטלת המס יהא החייב חוכר לדורות, והשאלה אם אכן החייב הוא חוכר לדורות נבחנה על-פי פרשנות החוזה שהיה לנגד עיני בית-המשפט. בסופו של יום לפנינו איפוא שאלת יישומה של הלכה קיימת בנסיבות קונקרטיות ולא שאלה משפטית או ציבורית חדשה.

(2) אף לגופו של עניין אין מקום לדיון בגלגול שלישי. התשתית הנורמטיבית מעוגנת בסעיף 2(א) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, שזו לשונו: "א) חלה השבחה במקרקעין, בין מחמת הרחבתן של זכויות הניצול בהם ובין בדרך אחרת, ישלם בעלם היטל השבחה לפי האמור בתוספת זו (להלן - היטל); היו המקרקעין מוכרכים לדורות, ישלם החוכר את ההיטל". פשט לשון הכתוב הוא, שבמקרה של השבחה, יחול החיוב על בעלי המקרקעין, ואם הללו מוכרכים לדורות, ישלם החוכר את ההיטל.

(3) עיינתי בחוזה הפיתוח שנחתם בין מינהל מקרקעי ישראל לבין החברה. אודה כי תיתכן תחושה לא נוחה של "נפילה בין הכיסאות" מבחינת גבייתו של היטל ההשבחה, כיוון שחוזה פיתוח "ערב חוזה חכירה", בהנחה של התנהלות "רגילה", ניתן לטעון לגביו כי הוא מעין שלב ראשון לחוזה חכירה, קרי, הוא "משדר" חכירה. ואולם, אין לומר, בעקבות הלכת קנית, כי הפירוש שניתן על-ידי בית המשפט המחוזי מצדיק התערבות; באופן משפטי, בעת הטלת המס לא הייתה החברה חוכרת לדורות; וניתן להסיק את אשר הוסק גם מלשונו של סעיף 3 לחוזה הפיתוח, אשר לפיו רק "... אם היוזם ימלא את התחייבויותיו על פי חוזה זה ובמועדים הקבועים לכך בחוזה מתחייב המינהל לחתום עם היוזם בלבד, והיוזם מתחייב לחתום עם המינהל על חוזה חכירה". (ראו גם סעיף 2 והגדרת מטרתה של ההתקשרות כפיתוח). המצב שונה מזה ששרר בע"א 132/02 נוה בנין ופיתוח נ' הועדה לבניה למגורים לתעשייה מחוז המרכז, פ"ד נז(4) 119, שבית המשפט המחוזי איבחן אל נכון; זאת, שהרי אף כדי להגשים צדק חברתי, יש צורך בזכויות מתאימות בקרקע ככל משפטן וחוקתן".

44. בדרך של פרשנות החוזה שעמד בפניו, הלך גם בית המשפט בע"א (שלום חיפה) 307/02 בלוד נ' הועדה המקומית שומרון. ענין בלוד דן כאמור בשאלה זהה לשאלה העומדת לדיון בענייננו, חיובו של בר רשות חבר אגודה חקלאית המחזיק בקרקע שהושכרה לאגודה. באותו מקרה קבע בית המשפט כי: "ניתן לקבוע כי אין להרחיב את המונחים בעלים וחוכר לדורות גם על מי שאינו בעל זכויות שכאלו. המחוקק בחר לצמצם את מעגל החייבים ולהשאיר את ההתחשבויות הפנימיות לצדדים עצמם". גם בחינת תכליתו של ההסכם שעמד בפני בית המשפט בענין בלוד הביא לאותה מסקנה וכך נאמר:

"דומה כי מקום שבו מהותה האמיתית של העסקה הינה העברת זכות חכירה לדורות, למרות שהצדדים בחרו לכנותה בדרך אחרת, ואולי גם מקום שהצדדים בחרו לפעול בשלבים כאשר בשלב ראשון הזכויות הן רק על פי הסכם פיתוח, אך קיימת וודאות כי סופו של השלב הינו חתימת הסכם חכירה, ניתן יהיה לראות בזכויות שהוענקו כבר בשלב הראשון כזכויות חכירה

והחייב בהיטל יהיה המתקשר בהסכם הפיתוח. ענין זה ייבחן בכל מקרה ומקרה על פי נסיבותיו, הוראות ההסכם ומהותו".

ובהתייחס לחוזה התלת שנתי אמר כב' השופט סוקול:

"אין בטיעוני הוועדה כל תשתית להניח כי ההסכם שהושג בין האגודה למינהל אינו משקף את כוונת הצדדים. ההסכם עצמו קובע כי כל חלקה שלגביה יערך הסכם חכירה נפרד תוצא מגדרן של הוראות ההסכם (סעיף 30) (בענינו סעיף 32 – ז.ב.). אין כל תשתית ראייתית כי הצדדים לא התכוונו לאמור בהסכם ולפיו הוענקה לאגודה רק זכות שכירות מוגבלת בתוקפה וכי כל הארכה שלה מותנית בהסכמתו של המינהל".

הבאתי חלקים נרחבים מפסק דינו של כב' השופט סוקול שכן המקרים לדעתי זהים. גם בע"א (רמלה) 19/04 חברת דרך ארץ הייוז (1997) בע"מ ואח' נ' הועדה המקומית

תכנון ובניה לודים הלכה כב' השופטת נחליאלי היאט בדרך של בחינת האמור בחוזה והגיעה למסקנה כי הקניית זכות חזקה ושימוש לתקופה של 30 שנה, מראש מעניקה זכות של חכירה לדורות גם אם הצדדים לא כינו את הזכות בשם זה.

46. בחינת לשונו של החוזה העומד לפני, כפי שפורט בהרחבה בטיעוני ברי הרשות אינה

יכולה להוליך למסקנה כי עסקינן בחוזה שמהותו חכירה לדורות. גם הוועדה המקומית ערה לעובדה כי תוכנו של ההסכם אינו מלמד כי עסקינן בחוזה של חכירה לדורות ועל כן היא מבקשת ללמוד על המהות החוזה לא מתוך לשונו אלא מסממנים חיצוניים כמו החלטות המינהל, התנהגות הצדדים, הוראות חוק אחרות והפניה לה"פ (חיפה) 110/04 כפר הנוער גלים נ' מינהל מקרקעי ישראל. גישה זו מנוגדת לפסיקה כפי שהוצגה לעיל ושאושרה פעם נוספת אך לאחרונה בענין גרוסברד "והשאלה אם אכן החייב הוא חוכר לדורות נבחנה על-פי פרשנות החוזה שהיה לנגד עיני בית- המשפט".

החלטות המינהל הן הסדרים פנימיים שבין המינהל לבין בעלי הזכויות השונים. החלטות אלה אינן סותרות את האמור בחוזים התלת שנתיים. החלטות המינהל נועדו להסדיר את היחסים הפנימיים שבין ברי הרשות למינהל ולא נועדו לקבוע מעמד של חוכר לדורות למחזיק במקרקעין.

47. בפסיקה שצוטטה לעיל ושדנה בחיובו של בר רשות בהיטל השבחה יצא בית המשפט

מהנחה כי הוראות החוזה שבין הצדדים משקפות את מה שהצדדים הסכימו עליו. בית המשפט בחן את הוראות ההסכם לגופו והגיע למסקנה אם הוראות אלה יש בהם משום חכירה לדורות (ראה פרשת הייוז) או אין בהם להצביע על חכירה לדורות (ראה ענין קנית, גרוסברד ובלוך).

בענינו, לא הונחה תשתית ראייתית לטענה כי הרשות להחזיק במקרקעין ניתנה לתקופה העולה על מספר השנים המצוין בחוזה. הוראת המינהל 823 אליה הפנתה

הוועדה המקומית ולפיה עומדת לאגודות החקלאיות ולבעלי הנחלות ובכלל זה ברי הרשות הזכות לקבל חוזה חכירה לתקופה של 196 שנים, היא הנותנת כי ללא קבלה של הצעה זו על ידי בר הרשות וחתימה על חוזה חכירה נפרד לא הופך בר הרשות מינה וביה לחוכר לדורות. אין האמור בענין טכני גרידא כפי שמנסה ב"כ הוועדה המקומית להציג. חתימת בר הרשות על חוזה חכירה עם המינהל לא רק יוצרת מערכת יחסים ישירה בין המינהל לבר הרשות אלא גם מוציאה את החלקה האמורה מתחום משבצת החוזה התלת שנתי שבין המינהל לאגודה.

לפני סיום אתייחס לטענת הוועדה המקומית כי יש ללמוד גזירה שווה מהפרשנות שניתנה למונח "בעל" בחוק מס רכוש וקרן פיצויים, פרשנות המתפשטת מעבר להגדרתו המקובלת של מונח זה בדיני הקניין וזאת על מנת לחייב במס רכוש לאו דווקא את הבעלים הרשום. אסתפק בענין זה בהפניה לדבריו של כב' השופט סוקול בענין בלוך הנ"ל המקובלים עלי:

"אכן בדרך כלל מבקשים כללי הפרשנות ליצור הרמוניה חקיקתית וליתן למונח כלשהו פירוש זהה בהוראות חוק שונות. אלא ששאיפה זו להרמוניה חקיקתית כפופה לעקרון שכל חוק יש לפרש על פי תכליתו ותכליות שונות יביאו לפירושים שונים".

מלים וביטויים בדין פיסקאלי צריכים להתפרש על פי משמעותם והוראתם בדין המהותי (ראה בספרו של ה' רוסטוביץ' **היטל השבחה** (מהדורה ראשונה, 1996, הוצאת אוריאן) בעמ' 148). בע"א 156/83 מנהל מס שבח מקרקעין נ' שרב"ט ואח' פד"י ל"ז(4) 443 נפסק כי "הרשאה" איננה "זכות במקרקעין" לצורך חיוב במס שבח, והמחוקק תיקן את חוק מס שבח מקרקעין פעמיים עד אשר הכניס את "בר הרשות" להגדרת "זכות במקרקעין".

49 . סוף דבר הוא כי אני מקבלת את ע"א 10/06 ואת ע"א 20/07 ודוחה את ע"א 22/06.

הוועדה המקומית לודים תשלם למערערת בע"א 10/06 הוצאות משפט בסך של 2,000 ₪ (הסכום כולל אגרת בית משפט) ושכר טרחת עו"ד בסך של 10,000 ₪ בצירוף מע"מ כדין; למשיבים בע"א 22/06 הוצאות משפט בסך של 1,000 ₪ ולמערער בע"א 20/07 את הוצאות המשפט בסך של 2,000 ₪ (הסכום כולל אגרת בית משפט).

המזכירות תשגר לצדדים עותק בדואר רשום.

זהבה בוסתן 10/06-54678313

ניתנה היום ה' בתשרי, תשס"ח (17 בספטמבר 2007) בהעדר הצדדים. ז. בוסתן,

שופטת

סגנית נשיא