

דף הבית < חקיקה/פסיקה

**בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים**

עע"מ 8600/15

עע"מ 8600/15

לפני:

כבוד השופט נ' סולברג  
כבוד השופט (בדימ') א' שהם  
כבוד השופט ד' מינץ

המערערת

בעע"מ 8600/15 והמשיבה  
בערעור שכנגד:

הוועדה המקומית לתכנון ולבניה קרית אתא

נגד

המשיבות בעע"מ 8600/15  
והמערערות בערעור שכנגד:

1. פז גז בע"מ
2. החברה האמריקאית לגז בע"מ
3. סופרגז חברה ישראלית להפצת גז בע"מ

המבקשות להצטרף כידיד בית  
המשפט:

1. הוועדה המקומית לתכנון ובניה באר-טוביה
2. חברת חשמל לישראל בע"מ
3. חברת נמלי ישראל – פיתוח נכסים בע"מ
4. הוועדה המקומית לתכנון ובניה יואב

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו  
כבית משפט לעניינים מנהליים, בעמ"נ 59598-12-12  
ובעמ"נ 5458-02-03, [פורסם בנבו] מיום 19.5.2014, שניתן  
על-ידי השופט ר' סוקול

בשם המערערת

בעע"מ 8600/15 והמשיבה  
בערעור שכנגד:

עו"ד אילה סגל גבסי; עו"ד דרור לביא אפרת

בשם המשיבות בעע"מ

8600/15 והמערערות בערעור  
שכנגד:

עו"ד שלום זינגר; עו"ד איל גור

עו"ד משה רז-כהן; עו"ד הדס זלוביץ'

בשם המבקשת להצטרף 1:

בשם המבקשת להצטרף 2 :

עו"ד שרון פטל; עו"ד רועי זלוצובר

בשם המבקשת להצטרף 3 :

עו"ד מאיר פורגס; עו"ד תמי אבשלום; עו"ד נועה יגלה

בשם המבקשת להצטרף 4 :

עו"ד דוד גיט; עו"ד דביר סגלוביץ

בשם היועץ המשפטי  
לממשלה :

עו"ד נחי בן אור

חקיקה שאזכרה :

חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965: סע' לתוספת השלישית, 7(א), 13(א), 13(ב), 49, 53(ב), 69, 76(א), 129, 130, 131, 132, 145(ט), 196א, 197, 261(ד), 1, 13(א), 13(א), 2(א)

פקודת בנין ערים, 1936: סע' 32, 32(1)

ספרות :

א' ברק, פרשנות במשפט, כרך ב, פרשנות החקיקה (התשנ"ג)

מיני-רציו :

\* בימ"ש העליון, פסק, כאן לראשונה, כי תכנית מתאר ארצית מפורטת, היא בגדר "תכנית מפורטת", הנזכרת בסעיף 1 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה, ומשכך היא מהווה "תכנית", המחייבת בתשלום היטל השבחה, מקום שאישורה מוביל לעליית שווים של המקרקעין.

\* תכנון ובנייה – תכניות – תכנית מפורטת

\* תכנון ובנייה – היטל השבחה – חובת תשלומ

\* תכנון ובנייה – חוק התכנון והבנייה – פרשנות

\* תכנון ובנייה – ועדות התכנון והבנייה – התערבות בית-המשפט

\* מסים – היטלים – היטל השבחה

הדיון נסב אודות השאלה האם ניתן לחייב את המשיבות והמעוררות שכנגד (להלן: חברות הגז) בתשלום היטל השבחה, בעקבות אישור תכנית מתאר ארצית תמ"א 32/ג, תכנית מתאר ארצית למשק הגפ"מ – אתר קרית אתא (להלן: תכנית השינוי). תכנית השינוי ביטלה את התכנית הארצית תמ"א 32, באפשרה להותיר את חוות הגז במקרקעין המוחזקים בחכירה לדורות על ידי חברות הגז במקומה "לזמן מוגבל", שלא הוגדר בתכנית, ובכפוף למילוי תנאים, שכללו גם הטמנת מיכלי הגז. בגין מתן היתרים להטמנת מיכלי הגז הוציאה המעוררת והמשיבה שכנגד (להלן: הוועדה) לחברות הגז שומות לתשלום היטל השבחה. ועדת הערר המחוזית לתכנון ובניה (להלן: ועדת הערר) קבעה כי חברות הגז מחויבות בתשלום היטל השבחה בעקבות החלת תכנית השינוי, לפי התוספת השלישית לחוק התכנון והבניה (להלן: התוספת; החוק). בימ"ש קמא קיבל את ערעור חברות הגז על החלטת ועדת הערר,

ומכאן הערעורים. עיקר הדיון נסב אודות השאלה האם אישור תכנית מתאר ארצית הכוללת תכנית מפורטת, שמכוחה ניתן להוציא היתרי בניה, מקימה, עקרונית, חבות בתשלום היטל השבחה.

בית המשפט העליון (מפי השופט (בדימ') שהם ובהסכמת השופטים סולברג ומיניץ) קיבל את הערעור בחלקו, דחה את הערעור שכנגד ופסק כי:

הלכה היא כי בימ"ש, בבואו לבחון החלטה של רשות תכנון, אינו ממיר את שיקול דעתה המקצועי בשיקול דעתו שלו. התערבות שיפוטית בהחלטות של מוסד תכנון, כוועדת הערר שלפנינו, תיעשה במשורה, ותישמר, ככלל, למקרים חריגים בהם נפל פגם בהחלטת מוסד התכנון, המצדיק התערבות בה לפי כללי המשפט המנהלי. במקרה זה לא נפל פגם בהחלטת ועדת הערר לפיה ניתן, באופן עקרוני, לחייב את חברות הגז בתשלום היטל השבחה בגין עליית שווי המקרקעין של חוות הגז עקב אישור תכנית השינוי. תכנית מתאר ארצית מפורטת, כתכנית השינוי, עשויה להיחשב בגדר "תכנית מפורטת", ומכאן ל"תכנית", אשר אם השביחה את ערך המקרקעין, מחייבת תשלום היטל השבחה. אמנם הגדרה של "תכנית מפורטת" אין בחיקוק, אך ההלכה הפסוקה יצקה תוכן למושג זה, ולפיו מדובר בתכנית המאפשרת להוציא מכוחה היתרי בניה וכוללת, כתנאי למתן ההיתר, את הפרטים שבסעיף 145(ז) לחוק. שמה הרשמי של התכנית אינו הגורם הקובע אם לפנינו "תכנית מפורטת", אלא מהותה ובעיקר מידת הפירוט בה. במקרה זה, מלבד העובדה ששמה המפורש של תכנית השינוי מעיד על היותה "תכנית מפורטת", הרי שתוכנה רווי בפרטים רבים, כך שיש לראותה כ"תכנית מפורטת".

מבחינת לשון החוק, אין מניעה לראות בהגדרת "תכנית מפורטת" ככוללת גם תכנית מתאר ארצית מפורטת, ללא קשר למדרג הנורמטיבי שלה. האפשרות להגדיר תכנית מתאר ארצית הכוללת פירוט המאפשר להוציא מכוחה היתרי בניה, כ"תכנית מפורטת", הוכרה אף בפסיקה; פרשנות המונח "תכנית מפורטת", באופן המתיישב עם פרשנותו בתכניות מתאר אחרות ובסעיפי חוק אחרים, מורה כי יש לקבל את הקביעה לפיה תכנית השינוי היא בגדר "תכנית מפורטת", המחייבת בהיטל השבחה; תמיכה ללשון החוק יש גם בפרשנות התכליתית של חובת תשלום היטל השבחה. התכלית הסובייקטיבית מובילה למסקנה כי לא סוג התכנית המפורטת הוא המגבש את חובת תשלום היטל, אלא טובת ההנאה הממשית אותה מפיק בעליו או חוכרם של המקרקעין, אותה עליו לחלוק עם יתר חברי קהילתו, אם באמצעות מימון עלויות התכנון והביצוע של התכנית ואם באמצעות מימון צרכים נוספים של חברי הקהילה; המסקנה באשר לתכלית הסובייקטיבית משתלבת היטב עם תכליתו האובייקטיבית. כך, מקובל לראות בהיטל השבחה כאמצעי שנועד להגשים צדק חברתי, לפיו על הפרט שהתעשר כתוצאה מפעילות נורמטיבית של רשויות התכנון לשתף את הציבור בהתעשרותו. בנוסף, אישור תכנית מתאר ארצית הכוללת תכנית מפורטת הינה בגדר חזון נפרץ, והפסיקה תומכת בביצוע הליך "חד שלבי" להוצאת היתרי בניה. לאור כל האמור, תכנית מתאר ארצית מפורטת, כתכנית השינוי, היא בגדר "תכנית מפורטת", ומשכך היא מהווה "תכנית", המחייבת תשלום היטל השבחה, מקום שאישורה מוביל לעליית שווי המקרקעין.

החלטת המועצה הארצית, בדבר הארכת משך פעילותה של חוות הגז, איננה בגדר אירוע משביח לפי התוספת. החלטת המועצה הארצית איננה בגדר "תכנית" לפי סעיף 1 לתוספת, ולפיכך לא ניתן לגבות מכוחה היטל השבחה; החלטת המועצה הארצית אינה יכולה להוות "השבחה במקרקעין [...]" בדרך אחרת", לפי סעיף 2(א) לתוספת, שכן קודם להוכחת האופן בו נוצרה ההשבחה, יש להראות כי אכן חלה "השבחה" במקרקעין, על יסוד אחת הפעולות התכנוניות הנקובות בהגדרת "השבחה" שבסעיף 1(א) לתוספת.

## פסק-דין

השופט (בדימ') א' שהם:

1. לפנינו ערעורים הדדיים על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בחיפה בשכתו כבית משפט לעניינים מנהליים (כב' השופט ר' סוקול) (להלן: בית משפט קמא או בית המשפט לעניינים מנהליים), מיום 19.5.2014, בעמ"נ 59598-12-12 (פורסם בנבו) ובעמ"נ 5458-02-03. במסגרת פסק הדין קיבל בית המשפט לעניינים מנהליים את ערעור המשיבות והמערערות שכנגד (להלן: חברות הגז) על החלטת ועדת הערר המחוזית לתכנון ובניה – מחוז חיפה (להלן: ועדת הערר), אשר קבעה כי חברות הגז חייבות בתשלום היטל השבחה בהתאם לתוספת השלישית לחוק התכנון ובניה, התשכ"ה-1965 (להלן: חוק התכנון ובניה או החוק), ומנגד נקבע כי על המערערות והמשיבה שכנגד (להלן: הוועדה או הוועדה המקומית) לפצות את חברות הגז בהתאם לסעיף 197 לחוק. זאת, בגין פגיעה בערך הקרקע בגוש 11606, חלקות 13-15 וחלק מחלקות 2, 3, 10, שבקריית אתא (להלן: המקרקעין), המוחזקים בחכירה לדורות על ידי חברות הגז, פגיעה אשר נגרמה בעקבות פרסום תכנית המתאר הארצית תמ"א 32.

רקע עובדתי

2. המקרקעין, מושא הערעור והערעור שכנגד, משמשים את חברות הגז לאחסנת והפצת גז פחמימני מעובה (גפ"מ; הידוע גם בכינויו "גז בישול") לכל אזור צפון הארץ (להלן: החווה או חוות הגז). בעת הקמת החווה היו המקרקעין חלק מתחום שיפוטה של העיר חיפה, ובשנת 1965 הועברו לתחום שיפוטה של העיר קריית אתא. עד לשנת 1980, נכללו המקרקעין במתחם שייעודו "אזור תעשייה מיוחד" (מכוח תכנית המתאר המנדטורית חפ/229, שפורסמה למתן תוקף ביום 15.2.1934, ותכנית חפ/222, שפורסמה למתן תוקף ביום 12.5.1938). ביום 10.1.1980, פורסמה למתן תוקף תכנית המתאר המקומית כ/150 לפיה סווגו המקרקעין בייעוד של "אזור תעשייה קלה" (להלן: תכנית כ/15).

3. ביום 3.8.2000, פורסמה למתן תוקף תכנית המתאר הארצית תמ"א 32 לטיפול במשק הגפ"מ (להלן: התכנית הארצית), ואשר ייעדה את חוות הגז ל"אתר גפ"מ קיים לביטול". התכנית הארצית קבעה מגבלות על המשך הפעלת חוות הגז במקרקעין, עד

להעברתה למתחם חדש, ובין היתר, נקבע בסעיף 9.1 של התכנית כי "לא יתאפשר המשך הפעלתו של אתר גפ"מ קיים לביטול, לאחר תום 12 חודשים מיום אישורה של תכנית זו, אלא אם התקבל על כך אישורה של המועצה הארצית להפעלתו הזמנית, בהתאם לסקר סיכונים שיוכן לאתר", ובסעיף 9.2 נקבע כי "עד להכנת סקר סיכונים לאתר גפ"מ קיים לביטול לא תתאפשר הרחבת פעילותו מעבר להיקף ומאפייני הפעילות הקיימים ביום אישורה של תכנית זו".

בעקבות פרסום התכנית הארצית ועמדתן של חברות הגז לפיה היא גורמת לירידת ערך המקרקעין, הגישו חברות הגז לוועדה המקומית תביעה לפיצויים, לפי סעיף 197 לחוק התכנון ובניה. תביעה אחת נדחתה בשל האיחור בהגשתה, ויתר התביעות לא נדונו על ידי הוועדה המקומית במשך שנים רבות.

4. ביום 30.4.2006, פורסמה למתן תוקף תמ"א ג/32: תכנית מתאר ארצית למשק הגפ"מ – אתר קרית אתא (להלן: תכנית השינוי). התכנית ביטלה, הלכה למעשה, את התכנית הארצית, באפשרה להותיר את חוות הגז במקומה "לזמן מוגבל", שלא הוגדר בתכנית, ובכפוף למילוי תנאים שונים, שכללו בין היתר, הטמנה של מיכלי הגז.

5. כשנתיים לאחר פרסום תכנית השינוי, הגישו חברות הגז לוועדה המקומית בקשות לקבלת היתרים להטמנת המיכלים. עם מתן ההיתרים, ולאור עמדתה של הוועדה המקומית כי תכנית השינוי השביחה את ערך המקרקעין, הוציאה הוועדה לחברות הגז שומות לתשלום היטל השבחה, בהתאם לתוספת השלישית לחוק. עם קבלת השומות, הגישו חברות הגז עררים לוועדת הערר בגין חיובן בהיטל השבחה, היטל אשר עמד על סך כולל של כ-180 מיליון ₪. בנוסף, ביקשו חברות הגז מהוועדה המקומית לדון בתביעות שהגישו בעבר לפיצויים לפי סעיף 197 לחוק, ומשזו סירבה, ביקשו לערור גם על החלטה זו.

החלטות ועדת הערר

6. ביום 3.10.2011, ניתנה החלטתה של ועדת הערר בעררים מטעם חברות הגז, אשר עסקה בעיקר בטענות דיוניות. הוועדה קבעה, בין היתר, כי לצורך הכרעה בעררים יש למנות שמאי מייעץ, אך טרם המינוי יש להכריע בטענה המקדמית, בדבר האפשרות לגבות היטל השבחה עקב תכנית מתאר ארצית.

7. ביום 13.11.2011, ניתנה החלטה נוספת של הוועדה (להלן: ההחלטה הראשונה), אשר קבעה, בדעת רוב, כי מאחר שהתוספת השלישית לחוק מטילה חבות בהיטל השבחה בכל מקרה של עליית ערך המקרקעין, עקב אישור תכנית מפורטת; ותכנית השינוי כוללת הוראות של תכנית מפורטת; הרי שחברות הגז מחוייבות בתשלום היטל השבחה בעקבות החלת תכנית השינוי על המקרקעין. טענת חברות הגז, לפיה הגדרת המונח "תכנית" בתוספת השלישית לחוק, קרי: "תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת", אינה כוללת בחובה תכנית מתאר ארצית כתכנית השינוי, נדחתה. זאת, נוכח לשונו של חוק; תכלית חקיקתו; וההלכה הפסוקה – היינו ההלכה שנקבעה ברע"א 384/99 מועש בע"מ נ' הוועדה המקומית טבריה [פורסם בנבו] (19.10.99) (להלן: עניין מועש). דעת המיעוט בוועדת הערר סברה, כי התוספת השלישית אינה מטילה חבות בהיטל השבחה עקב אישורה של התכנית הארצית, וכי העובדה שתכנית זו כוללת הוראות מפורטות אינה הופכת את התכנית ל"תכנית מפורטת", כלשון התוספת השלישית, המאפשרת לגבות בעקבותיה היטל השבחה.

8. במישור המעשי החליטה ועדת הערר למנות שמאי מייעץ, אשר יבחן הן את פגיעתה של התכנית הארצית בערך המקרקעין והן את שאלת השבחתם, על רקע דרישת הוועדה המקומית לגבות היטל השבחה. לעניין זה הבהירה הוועדה, על יסוד ההלכה בע"א 4809/91 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, ירושלים נ' קהתי, פ"ד מח(2) 190 (1994) (להלן: הלכת קהתי), כי כאשר קיימת תכנית אשר פגעה בערך המקרקעין, ובשלב מאוחר יותר אושרה תכנית המאיינת את הפגיעה או מפחיתה הימנה, יש להביא בחשבון גם את התכנית החדשה, לפני קביעת ערך המקרקעין. באופן זה ניתן יהיה לגבות היטל השבחה רק בגין שווי ההשבחה "העודפת" מכוח התכנית החדשה, השבחה שהינה מעבר לשווי השבחה שאינה את הפגיעה בערך המקרקעין.

9. חוות הדעת השמאית, מיום 24.7.2012, קבעה כי התכנית הארצית הינה תכנית פוגעת, שכן היא מעמידה את חברות הגז בפני אי וודאות לגבי תקופת הזמן שבה ימשיכו לפעול ומטילה עליהן ביצוע פעולות הכרוכות בעלויות כספיות ניכרות. כמו כן נקבע, כי תכנית השינוי היא תכנית משייחה, שכן מטרתה ליצור אתר חדש אשר יתפקד לטווח ארוך, "ללא לחצים הנובעים מסיכונים בטיחותיים לסביבה ותוך הענקת גמישות מירבית למוסדות התכנון באשר למציאת אתר קבע בעתיד, בעת שיועלה הצורך בכך". יחד עם זאת, ולאור הלכת קהתי, נקבע כי לפנינו מצב בו התכנית המאוחרת, החלה על

המקרקעין, הפחיתה, אם כי לא איינה לחלוטין, את הפגיעה, ולפיכך הפיצויים על בסיס הפגיעה יחושבו לפי ההשבחה "העודפת" שנוצרה למקרקעין על יסוד התכנית השניה, בהשוואה למצב ערב התכנית הראשונה. נוכח הדמיון במצבה של חוות הגז טרם החלת התכנית הארצית ולאחר כניסתה לתוקף של תכנית השינוי, הגיעה השמאית למסקנה כי אין מקום לפצות את חברות הגז בגין הפגיעה ואין לחייבן בהיטל השבחה. יצוין, כי השמאית לא ערכה שומות של ירידת הערך, בעקבות אישור התכנית הארצית, ולא של שווי המקרקעין בעקבות אישור התכנית המשביחה.

10. ועדת הערר, בהחלטתה מיום 5.11.2012 (להלן: ההחלטה השנייה), אימצה את חוות הדעת השמאית, וקבעה כי בנסיבות דנן ניתן להסתמך עליה, חרף העובדה שהיא אינה כוללת ערכים שמאיים. בהמשך, בחנה הוועדה את מאפייני הקרקע טרם החלת התכנית הארצית ולאחר קבלת תכנית השינוי וקבעה, כי עובר לאישור התכנית הארצית חוות הגז הייתה אתר פעיל שנבנה כדין, על פי היתרים מכוח תכנית המתאר חפ/222, וכי תכנית המתאר כ/150 לא חייבה את הפסקת פעילותה של חוות הגז; כי גם באותו שלב, וטרם אישורה של התכנית הארצית, היה צורך בעריכת שיפורי מיגון, ובהם הטמנת מיכלי הגז; וכי ביצוע שיפורי המיגון הוא שיבטיח את המשך קיום האתר למשך שנים רבות. לאחר מכן, קבעה הוועדה כי מאפיינים אלו של הקרקע לא השתנו אף לאחר אישורה של תכנית השינוי, ולפיכך, "אין פגיעה ואין היטל השבחה ואיך צורך במקרה מיוחד זה בערכי שווי מפורטים" (סעיף 211 להחלטה). לאור זאת, דחתה ועדת הערר את העררים בסוגיית הפיצוי לפי סעיף 197 לחוק, בציינה כי גם אם התכנית הארצית פגעה בערך המקרקעין, הפגיעה אויינה באמצעות תכנית השינוי. העררים לעניין גביית היטל השבחה התקבלו, תוך קביעה כי אף אם קיימת השבחה של הקרקע מכוח תכנית השינוי היא עולה רק כדי איון של הפגיעה הנובעת מהתכנית הארצית, כך שערך הקרקע לאחר תכנית השינוי אינו גבוה מערך הקרקע טרם שהוחלה עליו התכנית הארצית.

11. במקביל לניהול ההליכים בפני ועדת הערר, פנו חברות הגז למשרד הפנים בבקשה להבהרת הוראות תכנית השינוי, ובפרט לקציבת מועד להמשך הפעלת האתר. בהמשך לכך, החליטה המועצה הארצית, ביום 7.2.2012, כי יש להטמיע בתכנית המתאר המתוכננת (תמ"א 32/ד') הוראות בדבר קציבת הזמן להפעלת חוות הגז, וכי

ניתן לאפשר לחוות הגז לפעול בקרית אתא עד לשנת 2029 או עד לפתיחת האתר החלופי של חוות הגז ב"קרקעות הצפון", לפי המאוחר (להלן: החלטת המועצה הארצית). מאחר שהוועדה המקומית סברה כי החלטת המועצה הארצית מקנה השבחה נוספת למקרקעין היא דרשה מחברות הגז לשאת בתשלום היטל השבחה נוסף, אף הוא בסכום של כ-180 מיליון ש"ח (להלן: הדרישה הנוספת). על הדרישה הנוספת הגישו חברות הגז ערר נוסף לוועדת הערר (8055/12) [פורסם בנבו]. יצוין, כי בשלב מאוחר להחלטת המועצה הארצית, ולאחר התחייבות חברות הגז לפעול מיידית להטמנת המיכלים החליטה המועצה הארצית, ביום 15.10.2013, כי האתר יפונה עד לסוף שנת 2030.

ביום 12.12.2012, החליטה ועדת הערר לקבל את טענות חברות הגז וקבעה, כי החלטת המועצה הארצית אינה בגדר אירוע משביח, לפי סעיף 1 לתוספת השלישית לחוק, שכן היא אינה עונה להגדרת המונחים "תכנית", "הקלה" או "שימוש חורג", המקימים חבות בהיטל השבחה לפי הוראות התוספת. לפיכך, נקבע כי הדרישה הנוספת, מבוטלת (להלן: ההחלטה השלישית). ועדת הערר נדרשה אף לטענת הוועדה המקומית, לפיה גם אם החלטת המועצה הארצית איננה בגדר תכנית, הרי שניתן לראות בה אירוע משביח "בדרך אחרת", לפי סעיף 2(א) לתוספת השלישית, אשר מקים חובת תשלום היטל השבחה. ועדת הערר דחתה אף טענה זו.

12. על החלטתה השנייה של ועדת הערר, המבוססת על חוות הדעת השמאית, לפיה חברות הגז אינן חייבות, מחד גיסא, בתשלום היטל השבחה עקב תכנית השינוי, ומאידך גיסא, אין הן זכאיות לקבלת פיצוי לפי סעיף 197, בעקבות אישור התכנית הארצית, הוגשו לבית המשפט לעניינים מנהליים ערעור מטעם הוועדה המקומית (עמ"נ (חי) 59598-12-12) [פורסם בנבו] וערעור שכנגד מטעמן של חברות הגז. חברות הגז השיגו גם על החלטתה הראשונה של ועדת הערר, לפיה ניתן, באופן עקרוני, לגבות היטל השבחה בעקבות אישורה של תכנית ארצית מפורטת; ואילו הוועדה המקומית ערערה בנוסף על ההחלטה השלישית של ועדת הערר לבטל את הדרישה הנוספת להיטל השבחה (עמ"נ (חי) 5458-02-13) [פורסם בנבו].

פסק דינו של בית המשפט לעניינים מנהליים



13. במסגרת פסק דינו, מיום 19.5.2014, דחה בית המשפט לעניינים מנהליים את עמדת הוועדה המקומית, והחליט להתערב בהחלטות ועדת ערר. אשר לערר על החלטתה השנייה של ועדת הערר, נקבע כי הסתמכותה של השמאית המייעצת, ובעקבותיה של ועדת הערר על הלכת קהתי הינה מוטעית. בית המשפט לעניינים מנהליים פסק, כי יש לבחון את השאלות הנוגעות לפסיקת הפיצויים והטלת היטל ההשבחה בשני מסלולים נפרדים וזאת על יסוד פסק דינו של בית משפט זה בדנ"א 3768/98 קריית בית הכרם בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים, פ"ד נו (5) 49 (2002) (להלן: עניין בית הכרם). לעמדת בית המשפט לעניינים מנהליים פסק הדין בעניין בית הכרם קבע, כי יש לסטות מהלכת קהתי, וכי אין לשלול פיצוי בגין פגיעה בערך זכויות במקרקעין עקב תכנית פוגעת, רק משום אישורה של תכנית משביחה מאוחרת. לאור זאת, הורה בית המשפט לעניינים מנהליים על ביטול החלטתה השנייה של ועדת הערר.

14. בהמשך, ביקש בית המשפט לעניינים מנהליים לבחון את השאלה האם התכנית הארצית פוגעת בערך המקרקעין של חברות הגז, וקבע כי בחינה זו מחייבת את קביעת שווי המקרקעין, טרם אישורה של התכנית, ולאחריה, על פי השימושים בהם בפועל; הייעודים המותרים בהם; המגבלות החוקיות השונות שהוטלו על השימושים; ועל פי הצפי הסביר להמשך הפעלת חוות הגז במגבלות שהוטלו. מאחר שהשמאית המייעצת לא נתנה הערכה שמאית של שווי המקרקעין, קבע בית המשפט לעניינים מנהליים, כי יש להחזיר את הדין לוועדת הערר על מנת שזו תורה לשמאית להשלים את חוות דעתה, ולקבוע את היקף הפגיעה במקרקעין, בהתאם לשווים, ואת סכום הפיצוי.

15. לאחר מכן, נדרש בית המשפט לעניינים מנהליים לשאלת השבחת המקרקעין בעקבות אישורה של תכנית השינוי, וללא קשר לשאלת פגיעתה של התכנית הארצית בערכם. במסגרת זו, התייחס בית המשפט להחלטתה הראשונה של ועדת הערר, וקבע, בניגוד לה, כי תכנית מתאר ארצית, הכוללת הוראות של תכנית מפורטת אינה בגדר "תכנית מפורטת", כמצוין בתוספת השלישית לחוק.

בית המשפט לעניינים מנהליים הבהיר בפסק דינו, כי החלטתה ההפוכה של ועדת הערר סותרת את הוראות החוק, הקובעות מדרג ברור בין התכניות השונות. עוד נקבע, כי תכלית הטלת היטל השבחה, בעקבות אישור תכנית מקומית או מפורטת הינה

לשתף את הציבור בהתעשרותו של הפרט ולממן את העלויות בהן נושאת הוועדה המקומית בהליך אישור התכנית. ואולם, כאשר מדובר בתכנית מתאר ארצית הוועדה כלל לא נושאת בהוצאות לייזום והכנת תכנית, ולפיכך אין הצדקה לחייב את הנהנה מאישור התכנית לשלם היטל השבחה. בנוסף, פסק בית המשפט לעניינים מנהליים, כי ועדת הערר טעתה בהשתיתה את החלטתה על פסק הדין בעניין מועש, שכן במסגרתו נקבע כי ניתן להטיל היטל השבחה בעקבות שינוי בהוראות תכנית מתאר מקומית, ולא בעקבות תכנית מתאר ארצית, כבענייננו. לאור האמור, ונוכח מסקנת בית המשפט לעניינים מנהליים, לפיה תכנית השינוי אינה בגדר תכנית משביחה, במובן התוספת השלישית, קבע בית משפט קמא, כי אין לבחון את השפעתה של התכנית על ערך המקרקעין של חוות הגז, וקיבל את ערעור חברות הגז בעניין זה.

16. לבסוף, הכריע בית המשפט לעניינים מנהליים בערר על ההחלטה השלישית של ועדת הערר וקבע, כי מקור הדרישה הנוספת אינו באירוע משביח, כמובנו בתוספת השלישית לחוק, כי אם בהחלטת המועצה הארצית. החלטה זו אינה בבחינת "תכנית" והיא אינה מהווה הוראת שינוי לתכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת אלא, לכל היותר, שינוי לתכנית מתאר ארצית. אישור תכנית מתאר ארצית או שינויה אינם בבחינת אירוע משביח, כהגדרתו בתוספת השלישית לחוק, ומכאן שיש לדחות את טענות הוועדה גם בעניין זה.

17. בסופו של יום, קבע בית משפט קמא כי חברות הגז זכאיות לפיצוי בגין ירידת ערך המקרקעין בעקבות אישור התכנית הארצית; וכי אישור תכנית השינוי וכן החלטת המועצה הארצית אינה אירועים משביחים, המחייבים את חברות הגז בתשלום היטל השבחה בעקבותיהם. לאור זאת, נדחו ערעורי הוועדה המקומית, ואילו הערעור שכנגד מטעם חברות הגז התקבל. בנוסף, הורה בית המשפט לעניינים מנהליים לוועדה המקומית לשלם לחברות הגז הוצאות בסך של 50,000 ₪.

השתלשלות העניינים לאחר מתן פסק הדין

18. על פסק דינו של בית המשפט לעניינים מנהליים, הגישה הוועדה המקומית בקשת רשות ערעור, ולאחר מתן רשות הערעור (בר"ם 4479/14 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה קרית אתא נ' פז גז בע"מ [פורסם בבנו] (12.11.2015)) הוגשה, ביום

13.12.2015, הודעת הערעור (ע"מ 8600/15) [פורסם בנבו]. ביום 31.1.2016, הוגש ערעור שכנגד מטעם חברות הגז.

ביום 26.12.2017, הודיע היועץ המשפטי לממשלה (להלן: היועמ"ש), כי לשיטתו, התוצאה אליה הגיעה ועדת הערר, על יסוד חוות הדעת של השמאית המייעצת, היא התוצאה המעשית הראויה בנסיבות העניין. יחד עם זאת, היועמ"ש ביקש להביע את עמדתו בסוגיה בדבר גביית היטל השבחה, מכוח תכנית מתאר ארצית מפורטת, ככל שבית המשפט יחליט להדרש אליה במסגרת הדיון בערעורים.

19. בתום הדיון בערעורים, בישיבה מיום 27.12.2017, המלצנו לצדדים להותיר את התוצאה האופרטיבית אליה הגיעה ועדת הערר על כנה, חלף פסק הדין מושא הערעורים, "במובן זה שהוועדה המקומית אינה חייבת בתשלום פיצויים לחברות הגז לפי סעיף 197 וחברת הגז אינן מחוייבות בתשלום דמי השבחה לוועדה המקומית ('אפס-אפס')". חברות הגז הודיעו על אתר על הסכמתן למתווה. מנגד, ביום 21.1.2018, הודיעה הוועדה מקומית, כי היא מבקשת מבית המשפט להכריע בסוגיות מושא הערעורים. נוכח הודעת הוועדה המקומית, ובהמשך להודעתו של היועמ"ש מיום 26.12.2017, ביקשנו מהיועמ"ש להגיש את עמדתו בנושא היטל השבחה.

20. להשלמת התמונה יצוין, כי במסגרת הערעורים הוגשו לבית המשפט בקשות הצטרפות להליך כידידי בית המשפט מטעם הגורמים הבאים: הוועדה המקומית לתכנון ולבניה באר-טוביה; חברת החשמל לישראל בע"מ; חברת נמלי ישראל – פיתוח נכסים בע"מ; הוועדה המקומית לתכנון ולבניה יואב; הוועדה המקומית לתכנון ולבניה חוף הכרמל. ביום 8.5.2018, ובתגובה לבקשת ההצטרפות להליך מטעם הוועדה המקומית לתכנון ולבניה חוף הכרמל, הורינו על מחיקת הבקשה וקבענו, כי "אין הצדקה להצטרפות בשלב זה, גם אין צורך בכך. דיינו בטיעונים שנכתבו ושנשמעו, ובעמדת היועץ המשפטי לממשלה לכשתוגש". החלטה זו נכונה אף ביחס ליתר בקשות ההצטרפות שהוגשו בתיק, ואיננו רואים צורך להידרש אליהן במסגרת הדיונים בערעורים שלפנינו.

תמצית טענות הצדדים לערעור

טיעוני הוועדה המקומית

21. לטענת הוועדה המקומית, טעה בית המשפט לעניינים מנהליים בקביעתו כי הלכת קהתי בוטלה במסגרת פסק הדין בעניין עין הכרם, באופן המצדיק את ביטול החלטתה השנייה של ועדת הערר. לעמדת הוועדה המקומית, הלכת קהתי ניצבת על מכונה, לרבות הצידוקים העומדים בבסיסה, והביקורת שמתח בית משפט זה על ההלכה, בעניין עין הכרם, הושמעה אגב אורחא. לשיטתה של הוועדה המקומית, בית משפט זה לא הכריע בשאלת תקפותה של הלכת קהתי, בפסק הדין בעניין עין הכרם, ולא קבע כי יש לבטלה. לפיכך, כך נטען, על בית המשפט לבחון את שווי הפיצויים, להם זכאיות חברות הגז עקב אישורה של התכנית הארצית, תוך התחשבות בשווי ההשבחה של הקרקע כתוצאה מאישורה של תכנית השינוי. זאת, כאשר לדידה של הוועדה המקומית כלל לא נגרמו נזקים למקרקעין עקב אישור התכנית הארצית, ומכל מקום אישורה של תכנית השינוי יצר "עודף" השבחה של הקרקע.

22. הוועדה המקומית השיגה בנוסף, במסגרת ערעורה, על קביעתו של בית משפט קמא, לפיה לא ניתן לגבות היטל השבחה מכוחה של תכנית מתאר ארצית מפורטת. לעמדת הוועדה המקומית, תכנית מתאר ארצית מפורטת, אשר ניתן להוציא מכוחה היתרי בנייה הינה בגדר "תכנית מפורטת", כאמור בסעיף 1 לתוספת השלישית לחוק, המאפשרת גביית היטלי השבחה בהתאם לחוק. לטענת הוועדה המקומית, קביעתו של בית משפט קמא סותרת את לשון החוק, שהיא נקודת המוצא לפרשנותו, ואף את תכליתו.

הוועדה המקומית הוסיפה וטענה, כי אין בגביית היטל השבחה, המבוסס על תכנית מפורטת המצויה במדרג תכנוני גבוה משום פגיעה במעמדה התכנוני, וכי העובדה שהוועדה המקומית לא יזמה את אישורה של התכנית אינה שוללת את זכאותה לגבות היטל השבחה. זאת, משום שהסמכות לגבות היטל השבחה תלויה במהות התכנית המאושרת ולא בגוף שאישר אותה, ותכליתו של היטל אינה רק לשפות את הגוף המתכנן על הוצאות הליכי התכנון, אלא גם נועדה למימון ההוצאות הכרוכות בביצוע התכנית, לרבות הוצאות פיתוח; רכישת מקרקעין לצרכי ציבור; ותשלום פיצויים לפי סעיף 197 לחוק.

23. לבסוף ביקשה הוועדה לקבוע, על יסוד הפסיקה בעניין מועש, כי החלטת המועצה הארצית היא בגדר תיקון לתכנית השינוי, דבר המוביל להרחבת ניצול הזכויות במקרקעין או לעליית שווי, ומכאן שהיא מחייבת תשלום היטל השבחה. ממילא, כך נטען, אם תבוטל קביעתו של בית המשפט לעניינים מנהליים, לפיה תכנית מתאר ארצית הכוללת הוראות מפורטות אינה בגדר "תכנית מפורטת", כהגדרתה בתוספת השלישית, הרי שניתן יהיה לקבוע, גם על פי גישתו, כי ההחלטה מחייבת בתשלום היטל השבחה. זאת, משום שלעמדת בית משפט קמא החלטת המועצה הארצית היא "לכל היותר שינוי לתכנית מתאר ארצית", תכנית שאינה בת חיוב בהיטל השבחה. ואולם, אם ייקבע, כך נטען, כי בענייננו תכנית מתאר ארצית, כלומר תכנית השינוי, היא בגדר "תכנית מפורטת" כהגדרתה בתוספת השלישית, ומכאן מייצרת חיוב בהיטל השבחה, אז וודאי שתיקונה של התכנית מחייב אף הוא בהיטל השבחה, ככל שהתיקון יוצר השבחה נוספת לקרקע. הוועדה המקומית הדגישה בטיעוניה, כי התיקון, הנובע מהחלטת המועצה הארצית, הוא מהותי וכך גם משמעותה של השבחה, שכן הוא מאריך את משך פעילותה של חוות הגז ממספר שנים לכ-25 שנים ממועד קבלת ההחלטה.

לחילופין, ביקשה הוועדה לקבוע, כי גם אם החלטת המועצה הארצית אינה מקימה, כשלעצמה, חבות בהיטל השבחה, הרי שהחבות קיימת מכוח השומה שהוצאה לתכנית הארצית עם אישורה. באותו שלב, חושבה השומה על יסוד ההנחה כי חוות הגז תמשיך לפעול מספר שנים, ואולם משאושרה פעילותה למשך שנים רבות נוספות, יש לתקן את השומה בהתאם לתקופת הפעילות המעודכנת, גם מבלי להדרש לתוקף החלטת המועצה הארצית.

טיעוני חברת הגז

24. בתגובתן לערעור, ביקשו חברות הגז להותיר על כנה את קביעת בית משפט קמא, לפיה לא ניתן לגבות היטל השבחה מכוח תכנית מתאר ארצית, גם אם היא מפורטת, כתכנית השינוי, כמו גם את החלטתה השלישית של ועדת הערר, לפיה החלטת המועצה הארצית אינה בגדר אירוע משבית, המחייב בהיטל השבחה.

25. בהתייחס לביטול החלטתה השנייה של ועדת הערר, הצביעו חברות הגז על הקשיים בהלכת קהתי, וטענו כי הסדרת הסוגיה העולה במסגרתה, כמו גם בפסק הדין בעניין עין הכרם, היא עניין למחוקק. לדידן של חברות הגז, מצב הדברים שלפנינו

ממילא אינו נופל לגדר הנסיבות המתוארות בהלכת קהתי, והעשויות לעורר קשיים. זאת, משום שהלכת קהתי חלה על נסיבות בהן התכנית המשביחה המאוחרת מאינת לחלוטין או כמעט לחלוטין את פגיעתה של התכנית הקודמת, ואין זה המצב במקרה דנן.

26. לעמדת חברות הגז, תכנית השינוי בענייננו רק מיתנה את הפגיעה של התכנית הארצית בשווי המקרקעין ולא איינה אותו, שכן, לשיטתן, המצב התכנוני טרם כניסת התכנית הארצית לתוקף היה טוב יותר מזה שנוצר עקב תכנית השינוי, וזאת בשני היבטים. ההיבט הראשון נוגע לאופק הפעילות של חוות הגז. לטענת חברות הגז, טרם אישורה של התכנית הארצית היה אופק הפעילות של חוות הגז בלתי מוגבל, ואילו לאחר אישור תכנית השינוי הפך אופק הפעילות למוגבל, אף אם ניתן לקבל את עמדת השמאית המייעצת, כי בעקבות תכנית השינוי תוכל החווה להמשיך ולהתקיים "שנים רבות", עמדה עליה חולקות חברות הגז.

27. ההיבט השני, המגלם את הפגיעה של תכנית השינוי בערך המקרקעין, בהשוואה לערכם טרם אישורה של התכנית הארצית, נוגע לחובת הטמנת מיכלי הגז. הובהר, כי רק תכנית השינוי הטילה על חברות הגז חובה להטמין את מיכלי הגז, אשר עלותה רבה, כתנאי להפעלת המתקנים באתר. זאת, בנוסף למגבלות תפעוליות נוספות שאף הן לא היו בתוקף, ערב אישור התכנית הארצית. לטענת חברות הגז, כאשר בית משפט קמא הנחה את השמאית המייעצת לבחון מחדש את הפגיעה במקרקעין, עקב אישור התכנית הארצית, הוא לא התייחס להיבט זה של הפגיעה במקרקעין. לאור האמור לעיל, ביקשו חברות הגז, במסגרת הערעור שכנגד, כי בית המשפט יורה לשמאית המייעצת שלא תצא מתוך הנחה כי התקיימה חובת הטמנת המיכלים, טרם אישור התכנית הארצית, עת היא נדרשת להעריך את הפיצויים המגיעים להן בגין הפגיעה בשווי המקרקעין.

תמצית עמדת היועמ"ש

28. היועמ"ש התייחס בעמדתו לסוגית החיוב בהיטל השבחה עקב אישורה של תכנית ארצית מפורטת. לעמדת היועמ"ש, אין כל קושי חוקי בהטלת חיוב בהיטל השבחה עקב אישור תכנית ארצית הכוללת הוראות מפורטות, כתכנית השינוי בנסיבות

דנן. לשיטתו, קביעתה של ועדת הערר בנידון דידן מתיישבת עם לשונו של חוק התכנון ובניה; עם תכליתו בדבר השגת צדק חלוקתי; ועם ההלכה הפסוקה של בית משפט זה.

היועמ"ש הוסיף וטען בתגובתו, כי השאלה באילו נסיבות תכנית מאוחרת מאינת את הפגיעה שיצרה תכנית קודמת, באופן השולל חבות בפיצויים לפי סעיף 197 לחוק, כאמור בהלכת קהתי, היא שאלה שיש לבחון במסגרת הסדר חקיקתי כולל, ותוך הדרשות למכלול ההיבטים של הסוגיה. בנסיבות דנן, ונוכח עמדת חברות הגז, הנכונות להסתמך על החלטת ועדת הערר, שאישרה את ההלכה, אין צורך להכריע בסוגיה המורכבת הנוגעת לתקפותה של הלכת קהתי.

דיון והכרעה

29. לאחר שעיינתי בטענות הצדדים ובעמדת היועמ"ש, הגעתי לכלל מסקנה כי השאלה העיקרית הדורשת הכרעה במסגרת הערעורים שלפנינו היא, האם ניתן לחייב את חברות הגז בתשלום היטל השבחה, בעקבות אישורה של תכנית השינוי? את השאלה האמורה, העולה בנסיבות הקונקרטיות שלפנינו, יש לנסח באופן רחב יותר. הלכה למעשה, עלינו להכריע, לראשונה, האם אישורה של תכנית מתאר ארצית הכוללת תכנית מפורטת, אשר מכוחה ניתן להוציא היתרי בניה, מקימה, עקרונית, חבות בתשלום היטל השבחה. בסוגיה משפטית זו ניתנו שתי החלטות סותרות, האחת של ועדת הערר, והאחרת של בית משפט קמא, אשר דן בערעור על החלטות ועדת הערר. אקדים את אחרית דבריי לראשיתם ואבהיר, כי, לשיטתי, עמדתו הפרשנית של בית משפט קמא אינה עולה בקנה אחד עם לשון החוק ותכליתו, ולפיכך יש להתערב בפסק דינו, ולבכר את החלטת ועדת הערר בסוגיה זו, התואמת את עמדת הוועדה המקומית בערעורה שלפנינו.

30. הלכה מושרשת היא כי בית המשפט, בבואו לבחון החלטה של רשות תכנון, אינו ממיר את שיקול דעתה המקצועי בשיקול דעתו שלו. ההתערבות השיפוטית בהחלטות של מוסד תכנון, כוועדת הערר שלפנינו, תיעשה במשורה, ותישמר, ככלל, למקרים חריגים בהם נפל פגם בהחלטתו של מוסד התכנון, המצדיק התערבות בה על פי כללי המשפט המנהלי. כך הוא הדבר, כאשר יימצא כי ההחלטה ניתנה בחוסר סמכות; מתוך משוא פנים; תוך חריגה מהותית ממתחם הסבירות; תוך מתן משקל לשיקולים זרים; או בחוסר תום לב (עצ"מ 9387/17 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ'

ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית [פורסם בנבו] (14.10.2018); עע"מ 3885/17 קשתות נכסים בע"מ נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז דרום [פורסם בנבו] (4.7.2018); עע"מ 7381/15 ש. דורפברגר בע"מ נ' עודד [פורסם בנבו] (30.10.2016); עע"מ 2418/05 מילגרום נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה, מחוז ירושלים [פורסם בנבו] (24.11.2005); בג"ץ 2920/94 אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה, פ"ד נ(3) 441 (1996).

31. כפי שיובהר להלן, לא מצאתי כי נפל פגם בהחלטתה הראשונה של ועדת הערר, היא ההחלטה הקובעת כי ניתן, באופן עקרוני, לחייב את חברות הגז בתשלום היטל השבחה בגין עליית שווי המקרקעין של חוות הגז עקב אישורה של תכנית השינוי, מושא הערעורים שלפנינו. לשיטתי, תכנית מתאר ארצית מפורטת חוסה תחת הגדרת "תכנית מפורטת" המנויה בתוספת השלישית לחוק, ומקום שאישורה מוביל לעליית שווי המקרקעין, חייבים בעליהם בתשלום היטל השבחה.

הרקע הנורמטיבי

32. סעיף 196א לחוק התכנון ובניה מעגן את סמכותה של ועדה מקומית לגבות היטל השבחה, על פי המפורט בתוספת השלישית לחוק. סעיף 1(א) לתוספת השלישית שעניינו "פרשנות" קובע כי "השבחה" פירושה "עליית שוויים של מקרקעין עקב אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג"; ואילו "תכנית", שהיא מקור ההשבחה הרלוונטי לענייננו, הינה "תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת ולמעט תכנית כוללת".

עוד יש להבהיר, כי החבות בתשלום היטל השבחה קבועה בסעיף 2(א) לתוספת השלישית לחוק, ולפיו: "חלה השבחה במקרקעין, בין מחמת הרחבתן של זכויות הניצול בהם ובין בדרך אחרת, ישלם בעלם היטל השבחה לפי האמור בתוספת זו (להלן - היטל) [...]"

מאחר שבנסיבות שלפנינו אין עסקינן בתכנית מתאר מקומית, השאלה הממוקדת בה עלינו להכריע היא, האם תכנית מתאר ארצית מפורטת, כתכנית השינוי, עשויה להחשב בגדר "תכנית מפורטת", ומכאן ל"תכנית", אשר אם השביחה את ערך המקרקעין, מחייבת בתשלום היטל השבחה.



33. סעיפים 129-132 לחוק התכנון ובניה, מונים ארבעה סוגי תכניות על פי מדרג היררכי, כשבראשו מצויה תכנית מתאר ארצית ובתחתיתו תכנית מפורטת. הגדרה של "תכנית מפורטת" אין בנמצא בחיקוק, כאשר סעיף 69, שכותרתו "הוראות תכנית מפורטת", אינו מביא כל הגדרה, אלא מבהיר אילו הוראות ניתן לקבוע בתכנית מעין זו.

יחד עם זאת, ההלכה הפסוקה יצקה תוכן למושג "תכנית מפורטת", ולפיו המדובר בתכנית המאפשרת להוציא מכוחה היתרי בניה וכוללת, כתנאי למתן ההיתר, את הפרטים המנויים בסעיף 145(ז) לחוק, היינו: פירוט יעודי הקרקע; חלוקה למגרשים או לחלקות וגבולותיהם, אם אלו לא נקבעו בתשריט חלוקת קרקע; קווי הבניין, מספר הקומות או גובה הבניינים; ושטחי הבניה המותרים. בית משפט זה חזר ושנה, כי שמה הרשמי של התכנית אינו הגורם הקובע אם לפנינו "תכנית מפורטת" כדרישת החוק, אלא מהותה של התכנית, ובעיקר מידת הפירוט בה (בג"ץ 8077/14 עיריית יוקנעם נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה [פורסם בנבו] (22.12.2015) (להלן: עניין יוקנעם); ע"ם 7171/11 העמותה למען איכות חיים וסביבה בנהריה נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה [פורסם בנבו] (12.8.2013); ע"ם 1489/13 המינהל הקהילתי לשכונת בית צפאפא נ' עיריית ירושלים [פורסם בנבו] (26.1.2014)).

34. כבר בשלב זה יודגש, כי מלבד העובדה ששמה המפורש של תכנית השינוי ("תכנית מתאר ארצית הכוללת הוראות של תכנית מפורטת"), מעיד על היותה "תכנית מפורטת", הרי שתוכנה רגיל בפרטים רבים, כך שעל פי הגדרת ההלכה הפסוקה אין מנוס אלא לראותה כ"תכנית מפורטת". כך, מסמך תכנית השינוי כולל בחובו, בין היתר, פירוט של שטח הקרקע הרלוונטית; גבולותיו; מטרות התכנית בפרוטרוט; השימושים המותרים בקרקע; תנאים להוצאת היתרי בניה; והוראות בדבר שימוש בטיחותי באתר ומניעת סיכונים. ואולם בכך אין די. עלינו להדרש לפרשנותו התכליתית של המונח "תכנית מפורטת", על מנת להכריע במחלוקת שלפנינו.

"תכנית מפורטת" - פרשנות תכליתית

35. כידוע, פרשנות דבר חקיקה מתחילה בלשונו של החוק, ומקום שהלשון מאפשרת מספר פרשנויות, על הפרשן לבחור את זו המגשימה באופן מיטבי את תכליתו של החיקוק (אהרן ברק פרשנות במשפט כרך ב – פרשנות החקיקה (להלן: פרשנות

החקיקה), 85 (1993); ע"פ 1076/15 טווק נ' מדינת ישראל [פורסם בנבו] (7.6.2016); ע"פ 3506/13 הבי נ' מדינת ישראל [פורסם בנבו] (21.1.2016); ע"פ 5823/14 שופרסל בע"מ נ' מדינת ישראל [פורסם בנבו] (10.8.2015)). לפיכך עלינו להדרש, בראש ובראשונה, לנוסח סעיפי החוק הרלוונטיים לענייננו.

לשון החוק

36. לשיטתי, ומבחינת לשון החוק, אין כל מניעה לראות בהגדרת "תכנית מפורטת" בתוספת השלישית לחוק ככוללת גם תכנית מתאר ארצית מפורטת. זאת, ללא קשר למדרג הנורמטיבי של תכנית המתאר.

ראשית, חוק התכנון ובניה קובע בהוראותיו, כי כל תכנית המצויה במדרג גבוה יכולה לכלול הוראות המאפיינות תכנית במדרג נמוך יותר. כך, תכנית מתאר ארצית יכולה לכלול הוראות של תכנית מתאר מחוזית (סעיף 49); תכנית מתאר מחוזית עשויה לקבוע הוראות שהם נושא לתכנית מתאר מקומית (סעיף 57); ואילו תכנית מתאר מקומית יכולה לכלול הוראה "בכל עניין שיכול להיות נושא לתכנית מפורטת" (סעיף 63). בהתאם לכך, הנני סבור כי תכנית מתאר ארצית יכולה לכלול הוראות מפורטות התואמות, על דרך הכלל "תכנית מפורטת" (וראו לעניין זה, בג"ץ 594/89 מועצה אזורית ערבה תיכונה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה, פ"ד מד(1) 558 (1990) (להלן: עניין ערבה תיכונה)).

שנית, לשון סעיף 131 לחוק, המעגן את עליונותה הנורמטיבית של תכנית מתאר ארצית על פני יתר התכניות, קובע כי "תכנית המתאר הארצית - כוחה יפה מכל תכנית אחרת, אם לא נאמר אחרת בתכנית המתאר הארצית" (ההדגשה שלי - א.ש). משמע, תכנית מתאר ארצית יכולה להעיד על עצמה, כפי תכנית השינוי בנסיבות דנן, כי היא מהווה גם תכנית מפורטת, המאפשרת להוציא מכוחה, באופן ישיר, היתרי בניה. זה המקום לציין, כי לנוכח המתואר עד כה אין יסוד לקביעת בית משפט קמא, כי מסקנת ועדת הערר, לפיה תכנית השינוי היא בגדר "תכנית מפורטת" כאמור בתוספת השלישית לחוק, פוגעת במדרג ההררכי של התכניות, מדרג המעוגן בחוק.

שלישית, עקרון ההרמוניה החקיקתית, העומד ביסוד תורת הפרשנות התכליתית, קובע כי יש לפרש הוראת חוק או מונחים מסויימים בה באופן המתיישב עם

יתר הוראות אותו חוק (אהרן ברק פרשנות במשפט כרך שני – פרשנות החקיקה (להלן): פרשנות החקיקה) 327-328 (1993); ע"א 5206/15 אכתילאת נ' פקיד שומה נצרת [פורסם בנבו] (26.12.2016); רע"א 725/05 הועדה המקומית לתכנון ובניה השומרון נ' בלוך [פורסם בנבו] (3.9.2014) (להלן: עניין בלוך); ע"א 9559/11 מנהל מיסוי מקרקעין נ' שעלים ניהול נכסים [פורסם בנבו] (30.9.2013)). ודוק: תכנית היא בגדר חיקוק הדורש את פרשנותה של הערכאה השיפוטית, ופרשנות התכנית או מונח מסויים בה צריכה להלום את הפרשנות הניתנת לתכניות דומות או למונח דומה בחוק התכנון ובניה (עע"מ 5631/13 רשות הרישוי אילת נ' עמותת העצמאים באילת - לשכת המסחר [פורסם בנבו] (14.11.2013); עע"מ 4487/12 סטולרו נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה דרום השרון [פורסם בנבו] (9.10.2013)).

37. יישומו של עקרון זה בענייננו מוביל למסקנה, כי גם תכנית מתאר ארצית הכוללת הוראות מפורטות הינה בגדר "תכנית מפורטת", כמשמעותה בתוספת השלישית לחוק.

38. יצוין, בראש ובראשונה, כי בחוק התכנון ובניה שזורים סעיפים המלמדים, כי ניתן להגדיר תכנית מתאר ארצית, הכוללת הוראות מפורטות, כ"תכנית מפורטת". כך, למשל, סעיף 76ב(א) לחוק קובע, כי "תכנית לתשתית לאומית תהיה תכנית מתאר ארצית, הכוללת הוראות של תכנית מפורטת כאמור בסעיף קטן (ב) [...]". בסעיף 261(ד) לחוק, עושה המחוקק שימוש במונח "תכנית מפורטת", כאשר הוא מבקש לתאר תכנית שעניינה "התוויית דרך, סלילתה או סגירתה, וכן הקמתו של קו תשתית תת-קרקעי נלווה" ואינה טעונה היתר בניה. אין חולקין, כי התוויית דרך כאמור נעשית גם במסגרת תכנית מתאר ארצית, לרבות באמצעות תכנית תשתית לאומית, הנזכרת בסעיף 76ב(א) לחוק.

בנוסף, ובמסגרת סעיף 53(ב) לחוק, פירט המחוקק שלושה תנאים, שבהתקיימם, ובהעדר נסיבות חריגות, תחשב תכנית מתאר ארצית לתכנית שאושרה על ידי הממשלה, וזאת תוך 14 ימים מיום שהוגשה התכנית לממשלה. על פי הסעיף, אותה תכנית תחשב למאושרת אם היא כוללת הוראות המאפשרות מתן היתרי בניה או ביצוע עבודה לפיהן, בלא צורך באישור תכנית נוספת, טרם מתן ההיתר או ביצוע העבודה; אם יש בה הוראות הדרושות לביצוע תשתית, שמיקומה נקבע בתכנית מתאר ארצית שאושרה; ואם התכנית אינה סותרת תכנית מתאר ארצית אחרת. בדברי ההסבר לחקיקת

סעיף 53(ב) (הצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2012, ה"ח הממשלה 1083, 367) מובהר כי אין קושי באישור תכנית מתאר ארצית מפורטת, ובכך יש כדי לקצר את הליכי התכנון ובניה :

"במסגרת פעילות מוסדות התכנון הארציים מקודמות מעת לעת תכניות מתאר ארציות מפורטות, אשר מממשות תכניות מתאר ארציות שאושרו בעבר בידי הממשלה. הדבר נפוץ במיוחד בהקשר של תכנון תשתיות הנגזרות מהוראותיהן של תכניות מתאר ארציות לתשתיות. במטרה לקצר באופן משמעותי את לוחות הזמנים לאישור תכניות מפורטות כאמור, ולחסוך את הצורך בקיום דיון בממשלה גם בתכניות המפורטות תכניות מתאר ארציות שאושרו בעבר, מוצע לקבוע בסעיף 53 לחוק התכנון ובניה הליך אישור מיוחד לתכניות מתאר ארציות העומדות בשורה של תנאים המנויים בסעיף [...]" (ההדגשה שלי – א.ש.).

39. זאת ועוד, האפשרות להגדיר תכנית מתאר ארצית הכוללת פירוט המאפשר להוציא מכוחה היתרי בניה, כ"תכנית מפורטת", הוכרה אף בהלכה הפסוקה (עניין ערבה תיכונה, בהתייחס ל"תכנית מתאר ארצית לתחנת מימסר לשידורי רדיו מס' ת/מ/א/28- תחנת המימסר"; בג"ץ 8077/14 עיריית יוקנעם נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה [פורסם בנבו] (22.12.2015), בעניין "תכנית מתאר ארצית – תמ"א 37/ח – קבלה וטיפול בגז טבעי – מתגליות בים ועד מערכת ההולכה הארצית"; בג"ץ 3917/14 פורום הארגונים למען יער ירושלים ו-10 אחרים נ' הועדה הארצית לתכנון ולבניה תשתיות לאומיות [פורסם בנבו] (17.12.2014), בעניין התכנית לסלילת כביש 16 בכניסה לירושלים; בג"ץ 5636/13 מתיישבי תימורים - ישוב קהילתי אגודה שיתופית נ' הוועדה הארצית לתכנון ובניה של תשתיות לאומיות [פורסם בנבו] (20.5.2014), בעניין "תכנית תשתית לאומית 34 – תחנת כוח פרטית מוסקת בגז טבעי, בהספק מתוכנן של עד 428 מגה ואט, באזור התעשייה באר טוביה"). פרשנות המונח "תכנית מפורטת" שבתוספת השלישית לחוק, באופן המתיישב עם פרשנותו בתכניות מתאר אחרות ובסעיפי חוק אחרים, מורה על קבלת עמדת ועדת הערר, לפיה תכנית השינוי היא בגדר תכנית מפורטת כאמור בתוספת השלישית, המחייבת בהיטל השבחה.

40. ואולם, אין די בעובדה כי פרשנות ועדת הערר את המונח "תכנית מפורטת" שבתוספת השלישית מתיישבת עם לשונו של החוק. על פי תורת הפרשנות התכליתית,

ומאחר שפרשנותו של בית משפט קמא מתיישבת אף היא עם לשון החוק, יש לבכר רק את הפרשנות הלשונית המתיישבת עם תכליתו של החיקוק. בנסיבות דנן, יש לעמוד על תכלית החיוב בהיטל ההשבחה, אותו ניתן לגבות בגין אישור "תכנית מפורטת", כאמור בתוספת השלישית לחוק, על מנת לקבוע אם ניתן לגבותו גם מתכנית השינוי בענייננו.

41. התחקות אחר תכליתו של דבר חקיקה מחייבת עמידה על תכליתו הסובייקטיבית ועל תכליתו האובייקטיבית. התכלית הסובייקטיבית היא המטרות, הערכים והמדיניות שהמחוקק ביקש להגשים באמצעות דבר החקיקה, ועליה ניתן ללמוד מלשון דבר החקיקה, הרקע ההיסטורי וההיסטוריה החקיקתית (פרשנות החקיקה, 201-202); ע"א 6407/14 הוועדה המקומית לתכנון ובניה כרמיאל נ' מסרי [פורסם בנבו] (24.5.2018); רע"א 1431/17 סלומון נ' הרשות לזכויות ניצולי שואה [פורסם בנבו] (16.11.2017); רע"א 3411/16 פלוני נ' משרד הרווחה ירושלים [פורסם בנבו] (20.6.2016). תכליתו האובייקטיבית של החוק, היא הערכים והמטרות שדבר החקיקה מבקש להגשים במדינה דמוקרטית מודרנית (פרשנות החקיקה, 202; ע"מ 4562/15 עיריית תל אביב נ' א.ש. נכסים ובנין (1989) בע"מ [פורסם בנבו] (31.1.2017); בר"ם 6372/15 זרביב נ' מדינת ישראל [פורסם בנבו] (16.1.2017); ע"א 4526/14 פקיד שומה ירושלים נ' רז [פורסם בנבו] (9.5.2016).

תכלית החקיקה

42. נפנה לבחינת התכלית הסובייקטיבית של היטל ההשבחה. מקור תשלום היטל ההשבחה מצוי בסעיף 32(1) לפקודת בנין ערים 1936 (להלן: הפקודה), אשר הטיל את חובת התשלום של "מס השבחה" לוועדה המקומית, על מי "שביוס שניתן תוקף לתכנית או מזמן לזמן לאחר מכן יהיו בעלי הנכסים, בין שהם כלולים בתכנית ובין שאינם כלולים בתכנית, ששוויים עלה מפאת הכנתה או ביצועה של התכנית". במסגרת חקיקת חוק התכנון ובניה, התשכ"ה-1965 (ס"ח 467, 307) בוטלה הפקודה, למעט מספר סעיפים, וביניהם סעיף 32.

ביום 1.7.1981, עם כניסתו לתוקף של תיקון מס' 18 לחוק (חוק התכנון ובניה (תיקון מס' 18), התשמ"א-1981, ס"ח 1918, 184) (להלן: תיקון מס' 18), בוטל מס ההשבחה מכוח סעיף 32 לפקודה, ותחתיו נחקק סעיף 196א. סעיף זה מסמיך את הוועדה המקומית להטיל היטל השבחה, בהתאם להוראות המנויות בתוספת השלישית

לחוק, שהוספה אף היא במסגרת התיקון. בדברי ההסבר להצעת החוק לתיקון מס' 18 (הצעת חוק התכנון ובניה (תיקון מס' 15), התשמ"א-1980, ה"ח 1491, 55) (להלן: דברי ההסבר) הובהר, כי "היסוד הרעיוני להטלת המס נעוץ ב'דיני עשיית עושר ולא במשפט', לאמור: אם הרשות הציבורית משקיעה בתכנון ובפיתוח, וכתוצאה מכך עולים נכסים בערכם, מן הראוי שבעלי הנכסים ישאו בחלק מהוצאות התכנון והפיתוח".

43. הנה כי כן, כוונתו של המחוקק הייתה כי היטל ההשבחה, שמשלם בעל המקרקעין לוועדה המקומית, ישמש, באופן עקיף, את הציבור הרחב, וזאת באמצעות מימון ההוצאות הנוגעות לתכנון ופיתוח המקרקעין הכלולים בתכנית, שהובילה לעליית ערכם. הכוונה, כי בעל המקרקעין (או החוכר לדורות) ישא בהיטל השבחה במטרה לחלוק עם הציבור את "התעשרותו", עקב פעולות רשויות התכנון, עולה גם מדברי ההסבר לחקיקתו של סעיף 13 לתיקון מס' 18, ולפיהם "בהיות היטל החזר הוצאות שמוציאה הרשות המקומית לצרכי תכנון וביצוע התכנית - שכתוצאה מהן נהנה בעל מקרקעין או זכויות בתחום התכנית - מוצע לקבוע מפורשות כי הכספים הנגבים מיועדים להכנת תכניות, לביצוען ולהוצאות פיתוח ורכישה של מקרקעין לבעלי ציבור" (דברי ההסבר, עמ' 60-61).

בהתאם לאמור, נחקק, במסגרת תיקון מס' 18, סעיף 13, הדומה בניסוחו לסעיף 13(א) שבתוספת השלישית לחוק, וזו לשונו: "סכומים שנגבו כהיטל מיועדים [...] לכיסוי ההוצאות של הוועדה המקומית או של רשות מקומית [...] להכנת תכניות [...] ולביצוען, לרבות הוצאות פיתוח ורכישת מקרקעין לצרכי ציבור [...] ולרבות הוצאות שימור אתר או הפקעתו לפי התוספת הרביעית".

עולה מן המקובץ, כי מדובר לא רק בהוצאות שהוצאו בעבר לצורכי תכנון והכנת התכנית המשביחה, אלא גם בהוצאות שיוצאו בעתיד, לשם הקמת תשתיות שונות, הוצאות פיתוח, וכן כספים המיועדים לביצוע הפקעות ולרכישת מקרקעין לצרכי ציבור.

44. זאת ועוד, ההיסטוריה החקיקתית בדבר חובת תשלום היטל ההשבחה, מלמדת כי חובה זו קמה רק בנסיבות בהן צומחת למחזיק במקרקעין טובת הנאה ממשית מפעולות רשויות התכנון (עניין בלוד). דברי ההסבר לתיקון מס' 18 מבהירים כי החידוש "הבולט" בתיקון זה מתבטא בקביעת העקרון של "חיוב בתשלום בשל מימוש

הנאה מתכנית חדשה". לפיכך, קבע תיקון מס' 18, לראשונה, כי החיוב בהיטל יחול רק בעת מימוש הזכויות במקרקעין (דברי ההסבר, עמ' 57; סעיף 7 לתיקון מס' 18, הוא סעיף 7(א) לחוק בנוסחו כיום), כאשר מימוש זה מתקיים בעת מכירתם של המקרקעין או ביום הוצאת היתר בניה עקב התכנית המאושרת (רע"א 3002/12 הוועדה המקומית לתכנון ובניה גבעתיים נ' דון [פורסם בבנו] (15.7.2014) (להלן: עניין דון)). כמו כן, תיקון מס' 18 מטיל חובת תשלום היטל השבחה גם על החוכר לדורות של המקרקעין, אשר יהיה זכאי לקבל שיפוי מבעל המקרקעין מקום שמסתיים חוזה החכירה, ובעל המקרקעין הוא שממשיך להנות מהשבחת ערכם (ע"א 7084/13 בר יהודה בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה שומרון [פורסם בבנו] (10.05.2016) (להלן: עניין בר יהודה)). במילים אחרות, לדידו של המחוקק, לא עצם אישורה של תכנית מסויימת הוא שיוצר את החבות בהיטל השבחה כי אם מידת הוודאות שניתן יהיה להפיק ממנה טובת הנאה ממשית.

45. עוד יצוין, כי ברבות בימים הוסף לתוספת השלישית לחוק התכנון ובניה סעיף 13(ב), ולפיו: "על אף האמור בסעיף קטן (א), הרשות המקומית רשאית, מדי שנת כספים, להשתמש בכספים מתוך יתרת ההכנסות לטובת השקעה בחינוך, לפי החלטת המועצה ברוב חבריה, ובלבד שהתקיימו כל אלה [...] ( חוק התכנון ובניה (תיקון מס' 98), התשע"ב-2012 (ס"ח 2369, 511) (להלן: תיקון מס' 98)). דברי ההסבר להצעת החוק לתיקון מס' 98 (הצעת חוק התכנון ובניה (תיקון מס' 98) (קרן ייעודית לחינוך מכספי היטל השבחה), התשע"ב-2012, ה"ח הכנסת 135, 432) מבהירים, כי:

"בהצעת חוק זו מוצע לאפשר לרשויות מקומיות להשתמש, בתנאים מסוימים המפורטים להלן, באחוז מסוים מכספים שהן גובות כהיטל השבחה לשם השקעה בחינוך. השקעה זו נועדה למימון תכניות השלמה, תכניות נוספות ותכניות העשרה או תגבור, במוסדות חינוך שבשטח שיפוטה של הרשות המקומית [...] ההסדר המוצע משקף גישה שלפיה השקעה בחינוך, קרי בתשתית האנושית, אינה נופלת בחשיבותה מהשקעה בתשתיות פיזיות".

אם כך, בחוקו את חובת היטל השבחה ביקש המחוקק להורות לבעל המקרקעין (או חוכרם), הנהנה מהשבחת ערכם, לשתף את הציבור - המתגורר בתחומי הרשות המקומית במסגרתה אושרה התכנית הרלוונטית - בטובת הנאה שקיבל, וזאת לא רק באמצעות שיפוי הוועדה המקומית על הוצאות התכנון והביצוע של תכנית

פלוגית, הוצאות המוטלות על ציבור תושבי הרשות המקומית. לדידו של המחוקק, טובת ההנאה, לה זכה בעל המקרקעין, עשויה לשמש לרווחתו של הציבור הרלוונטי, באופן שאינו קשור, בהכרח, לתכנית שהצמיחה לו את טובת ההנאה.

46. מהמפורט לעיל ניתן ללמוד, כי התכלית הסובייקטיבית המובהקת של חובת תשלום היטל ההשבחה היא הגשמת עקרון הצדק החלוקתי במובנו הרחב. זאת, כאשר התעשרותו של בעל המקרקעין או חוכרם, עקב אישור תכנית משביחה, אינה משמשת אך למימון עלויות ייזום ותכנון התכנית, אלא מממנת גם את עלויות ביצועה של התכנית ופיתוחה, וכן עשויה לממן פעילויות שאינן נוגעות, בהכרח, לתכנית המשביחה, ואשר נועדו לרווחת הקהילה בתחום הרשות המקומית בה מצויים המקרקעין. היבט נוסף העולה מהתכלית הסובייקטיבית של היטל ההשבחה מבהיר כי הגורם אשר משלם את היטל ההשבחה, במטרה לחלוק את עושרו עם הכלל, הוא מי שמפיק תועלת כלכלית, הלכה למעשה, מהתכנית המשביחה. מכאן, שיש צורך בקיומה של תכנית מפורטת שתאפשר הוצאת היתרי בניה, ותהפוך את סיכויי ההשבחה לוודאיים יותר, טרם שיגבה היטל השבחה מבעלי המקרקעין.

47. על יסוד הדברים הללו, יש לדחות את קביעת בית משפט קמא, לפיה בנסיבות אישורה של תכנית מתאר ארצית, במסגרתן, כך לשיטתו, לא נושאת הוועדה המקומית בהוצאות הייזום והכנת התכנית, אין כל הצדקה לחייב את הנהנה לשלם היטל השבחה לוועדה המקומית (פסקה 72 לפסק הדין). כאמור, סעיף 13(א) לחוק מבהיר, כי כספי היטל ההשבחה אינם מיועדים אך ורק לשיפוי הוועדה המקומית בגין הוצאות תכנונה ואישורה של התכנית אלא גם בגין הוצאות הנוגעות לביצועה של התכנית קרי: הוצאות פיתוח; רכישת מקרקעין לצרכי ציבור; הוצאות שימור; והוצאות הכרוכות בהפקעת המקרקעין. כלומר, גם אם הוועדה המקומית לא הייתה הגורם שיזם את הכנת התכנית ואישורה, כבענייננו, יש הצדקה לחייב את הנהנה מהתכנית בתשלום היטל השבחה, משום שהוועדה המקומית נושאת בעלויות אשר כרוכות בביצועה של התכנית ובפיתוח המקרקעין הרלוונטיים, לרבות בתשלום פיצויים לפי סעיף 197 לחוק, גם אם הפגיעה בהם מקורה בתכנית מתאר ארצית או מחוזית. העלויות אשר מוטלות על הוועדה המקומית בגין אישורה של תכנית מתאר ארצית מפורטת (ושמכוחה ניתן להוציא היתרי בניה) משולמות על ידי חברי קהילתו של בעל המקרקעין, ויש לאפשר להם לממן אותן באמצעות היטל ההשבחה שישלם האחרון.



48. סיכומם של דברים, לשיטתי, התכלית הסובייקטיבית העומדת ביסוד חובת תשלום היטל ההשבחה מובילה למסקנה, כי לא סוג התכנית המפורטת הוא המגבש את חובת תשלום היטל, אלא טובת הנאה הממשית אותה מפיק בעליו או חוכרם של המקרקעין, טובת הנאה אותה עליו לחלוק עם יתר חברי קהילתו, אם באמצעות מימון עלויות התכנון והביצוע של התכנית ואם באמצעות מימון צרכים נוספים של חברי הקהילה.

49. מסקנתי באשר לתכליתו הסובייקטיבית של היטל ההשבחה משתלבת היטב עם תכליתו האובייקטיבית. מקובל לראות בהיטל ההשבחה כאמצעי שנועד להגשים צדק חברתי, לפיו על הפרט שהתעשר כתוצאה מפעילות נורמטיבית של רשויות התכנון לשתף את הציבור בהתעשרותו (אהרן נמדר מערכת המס בעסקאות נדל"ן - מס שבת, מע"מ, היטל השבחה 199-195 (מהדורה שלישית, 2013); עניין בר יהודה; בר"ם 6195/13 רביד נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים [פורסם בנבו] (08.06.2014); ע"א 1321/02 נוה בנין ופיתוח בע"מ נ' הוועדה לבנייה למגורים ולתעשייה, מחוז מרכז, פ"ד נז(4) 119 (2003); ע"א 1341/93 סי אנד סאן ביץ' הוטלס נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, תל אביב-יפו, פ"ד נב(5) 715 (1999)).

בנוסף, ובמסגרת בחינת תכליתו האובייקטיבית של היטל ההשבחה יש ליתן את הדעת להתפתחות דיני התכנון ובניה ולפרקטיקה הנוהגת בכל הנוגע לאישור תכנית מתאר ארצית מפורטת, הלכה למעשה. כנזכר בפסקה 39 לעיל, אישורה של תכנית מתאר ארצית הכוללת תכנית מפורטת הינה בגדר חזון נפרץ בארצנו, וההלכה הפסוקה מביעה תמיכה בביצועו של הליך "חד שלבי" להוצאת היתרי בניה, תחת אישור תכנית מתאר ארצית עקרונית וכוללנית, ולאחריה חיקוק תכנית מפורטת במדרג נמוך יותר, אשר תאפשר הוצאת היתרי בניה מכוחה.

לבסוף, יש להבהיר כי ענייננו בפרשנות תחום פרישתו של היטל השבחה, שהינו מעין "מס" שנגבה בידי הרשות המקומית. זאת, כאשר "הגישה הנוהגת כיום בפסיקתו של בית משפט זה דוגלת בפרשנות מהותית של דיני המס, להבדיל מפרשנות דווקנית, וזאת על-מנת לחתור לצדק ושוויון בהטלת מס וכדי להביא להגשמת התכליות הכלכליות המונחות בבסיסם" (עניין בר יהודה, פסקה 50; ע"א 4526/14 פקיד שומה ירושלים נ' רז [פורסם בנבו] (9.5.2016); בר"ם 2866/14 גוזלן נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה הרצליה [פורסם בנבו] (7.12.2014)).

50. בחינת התכלית האובייקטיבית של חובת תשלום היטל ההשבחה, בכל ההיבטים שנמנו לעיל, מובילה למסקנה כי יש לבכר את החלטתה הראשונה של ועדת הערר על פני עמדתו הפרשנית של בית משפט קמא. לדידי, פסיקת בית משפט קמא, לפיה הגורם שנהנה מערך עליית הקרקע עקב אישורה של תכנית ארצית מפורטת (הן חברות הגז בענייננו), אינו מחוייב בהיטל השבחה, פוגעת בעקרון הצדק החלוקתי; סותרת את הפרקטיקה הנוהגת ומבטאת פירוש דווקני וצר, אשר מוביל לתוצאה בלתי שוויונית ובלתי ראויה, הגם שלשון החוק מאפשרת אחרת.

הותרת פסק דינו של בית משפט קמא על כנו משמעה, כי שאלת תשלום היטל ההשבחה תהא תלויה אך בגורם שאישר את התכנית המפורטת ולא בטיבה של התכנית. פירושה, כי אדם, אשר זכה להפיק תועלת ממשית מהמקרקעין שבבעלותו עקב אישורה של תכנית ארצית מפורטת, המאפשרת הוצאת היתרי בניה מכוחה, לא ישלם היטל השבחה, רק משום שהתכנית אושרה באמצעות המועצה הארצית לתכנון ולבניה. זאת, הגם שההוצאות הכרוכות בביצועה של התכנית יושתו על חברי קהילתו, והגם שאדם אחר שהפיק תועלת ממשית מקרקע דומה בעקבות תכנית מתאר מקומית שמאפשרת הוצאת היתרי בניה מכוחה - יחוייב בתשלום ההיטל. יתר על כן, אימוץ גישה זו עשוי להקנות לגורם שהוביל לאישורה של התכנית, שהינו על דרך הכלל בעל "כיס עמוק" להפיק רווח כפול - הן משום קיצור הליכי התכנון (בהתייטר הצורך באישורה של תכנית מתאר מקומית); והן משום שהינו פטור מתשלום ההיטל ההשבחה.

51. לא אוכל לסיים את הדיון בתכלית החקיקה, מבלי להתייחס לקביעת ועדת הערר, בה מצדדת הוועדה המקומית, לפיה פסק דינו של בית משפט זה בעניין מועש מהווה תמיכה נוספת לעמדתה בסוגיה שלפנינו; אל מול עמדתן של חברות הגז, התולות את יהבן בפסק הדין בעניין רוון ובבר"ם 505/15 אופל קרדן השקעות בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה, אשקלון [פורסם בנבו] (20.4.2016) (להלן: עניין קרדן).

52. בעניין מועש נבחנה חוקיות גביית היטל השבחה מבעלי קרקע עקב אישורה של תמ"א 4/18, אשר שינתה את ייעודי המקרקעין שנקבעו במסגרת תכנית מתאר מקומית מפורטת. בית משפט זה קבע כי בנסיבות עניין מועש ניתן לגבות היטל השבחה מבעל המקרקעין, משום שתמ"א 4/18 הרחיבה את דרכי השימוש המותרות בקרקע על פי התכנית המקומית המפורטת, ומכאן הגדילה את זכויות הניצול של הקרקע. ואולם,

בדומה להערתו של בית משפט קמא, ובשונה מקביעת ועדת הערר, אין בעניין מועש כדי לתמוך מפורשות בעמדת הוועדה המקומית בענייננו. בעניין מועש השבחה המקרקעין נגזרה באופן ישיר מהשינויים בתכנית המתאר המקומית המפורטת. אמנם, שינויים אלו החלו בעקבות אישורה של תכנית מתאר ארצית, אך בית המשפט ראה את מקור ההשבחה בתכנית המתאר המקומית המפורטת (ראו, לעניין זה, גם את קביעתו של בית המשפט בעניין רון, פסקה 54). לאור זאת, קבע בית המשפט כי קיימת חבות בהיטל השבחה כאשר הוא הקפיד לציין, כי בפסיקתו זו הוא אינו מביע דעה "באשר לחיוב המס במקרים אחרים בהם ידרש היטל ההשבחה בעקבות שינוי תכנית המתאר הארצית" (עניין מועש, פסקה 5). לפיכך, ניתן לראות בפסק הדין בעניין מועש, אשר אישר חבות בהיטל השבחה בעקבות אישור תכנית מתאר ארצית שהובילה לשינוי בתכנית מקומית מפורטת, משום פתח צר לקביעתה של ועדת הערר בענייננו. ואולם, אין מדובר בתמיכה ישירה לעמדה כי ניתן לגבות היטל השבחה עקב אישור תכנית מתאר ארצית הכוללת תכנית מפורטת, באשר תכנית מסוג זה מעולם לא נדונה בעניין מועש.

אוסיף, כי בפסק הדין בעניין קרדן נפסק, כי כאשר עסקינן בתכנית מתאר ארצית שאינה קונקרטית דיה, מועד אירוע המס, כלומר המועד הקובע לשומת היטל השבחה, הינו המועד שבו זכתה תכנית המתאר הארצית הכללית למימוש קונקרטי במקרקעין ספציפיים – הוא מועד הנפקת היתר בניה על ידי הוועדה המקומית, ולא מועד אישור התכנית. ואולם, כאשר ההשבחה מכוח התכנית הארצית היא קונקרטית דיה, יראו בכך שינוי של תכנית המתאר המקומית, כשאו יחול אירוע ההשבחה, ותאריך תחילת תכנית המתאר הארצית ייחשב כ"מועד הקובע" להתגבשות החבות בהיטל השבחה. שאלת "המועד הקובע", לעניין חיוב בהיטל השבחה, אינה מענייננו, ובית המשפט בעניין קרדן שב וחוזר על ההלכה בעניין מועש, בכל הנוגע לאפשרות גביית היטל השבחה מכוח תכנית מתאר ארצית המשנה תכנית מתאר מקומית.

53. אין גם מקום, לטעמי, לראות בקביעותיו של בית משפט זה בעניין רון ובעניין קרדן משום אבן נגף השוללת את החלטתה הראשונה של וועדת הערר בנסיבות דנן. בעניין רון נדונה שאלת החיוב בהיטל השבחה בגין זכויות בניה מותנות, המופיעות בתכנית מתאר מקומית. בית המשפט העיר בהערת אגב, כי "ככלל לא ניתן לגבות היטל השבחה מכוח תכנית מתאר ארצית או מחוזית (פסקה 53 לפסק הדין), ואולם הערה אגבית זו אינה מתייחסת לתכנית מתאר ארצית מפורטת כבנסיבות דנן. לענייננו,

חשובים יותר דבריו של בית משפט זה בעניין רון, על אודות הטעמים העומדים ביסוד הגישה, לפיה החבות בהיטל השבחה תחול רק בעקבות אישורה של תכנית מתאר מקומית או מפורטת, כדלקמן:

”האחד - כי ייעודן של תכניות מתאר ארציות או מחוזיות הוא לקבוע מדיניות תכנון מקיפה החלה על שטח תכנון נרחב. לכן, לרוב גם לא ניתן להוציא מכוון של תכניות מתאר ארציות או מחוזיות היתרי בניה, שכן נדרשה רמת פירוט מסוימת החסרה בהן [...] זאת, להבדיל מתכניות מתאר מקומיות או מפורטות החלות על יחידת תכנון קטנה וספציפית יותר אשר מכוון ניתנים היתרי בנייה. השני - היטל השבחה נועד לכסות את הוצאות התכנון והפיתוח של הוועדה המקומית ולא של השלטון המרכזי. לפיכך, אך הגיוני שהיטל ההשבחה ייגבה בגין תכניות שהוועדה המקומית מעורבת בהכנתן או באישורן [...]”.

54. איני סבור כי הנימוקים, עליהם עמד בית המשפט בעניין רון, ושעל יסודם נקבעה הגדרתה של “תכנית” (היינו, תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת) בסעיף 1א לתוספת השלישית, כדי לכרסם בהחלטתה הראשונה של ועדת הערר. אכן, וכפי שצוין בנימוק הראשון, תכניות מתאר ארציות נועדו לקבוע מדיניות תכנון כללית ועקרונית בנוגע לכלל שטחה של המדינה (ראו סעיף 49 רישא לחוק). לכן, על דרך הכלל ובאורח מסורתי, הן מנוסחות באופן כוללני, ואין בהן רמת פירוט המאפשרת להוציא מכוון היתרי בניה, בשונה מתכניות מתאר מקומיות או תכניות מפורטות אחרות. ואולם, נימוק זה מבהיר, ביתר שאת, מדוע בנסיבות דנן קמה חבות בהיטל השבחה, כפי קביעת ועדת הערר. תכנית השינוי בענייננו היא תכנית מתאר ארצית מפורטת מאוד, המאפשרת, מפורשות, להוציא מכוחה היתרי בניה. כאמור, הכנת תכניות מתאר ארציות מפורטות אינה נדירה במחוזותינו, ומאחר שהן מאפשרות לבעל הקרקע להוציא היתר בניה ישירות מכוון, יש לחייבו גם בתשלום היטל השבחה בהתאם.

הנימוק השני בעניין רון נוגע למידת המעורבות של הוועדה המקומית בהכנה או באישור התכנית המשביחה. מאחר שהיטל ההשבחה נועד, בעיקרו, לשפות את הוועדה על ההוצאות שהוציאה לשם ביצוע התכנית, הרי שהגיוני, על פי האמור בעניין רון, כי בעל הקרקע יחוייב בהיטל רק מקום בו הוועדה המקומית אכן היתה מעורבת

בתכנית. ואכן, בדרך כלל תכניות מתאר ארציות כלליות אינן בעלות זיקה ישירה לוועדה מקומית ספציפית. ואולם, בנסיבות שלפנינו, לתכנית השינוי, שהיא תכנית מתאר ארצית מפורטת, יש זיקה ברורה לוועדה המקומית קריית אתא. היינו, גם אם מעורבות הוועדה המקומית הינה מוגבלת, מקום שעסקינן בתכנית מתאר ארצית, הרי שביצועה של תכנית מתאר ארצית מפורטת מטיל בהכרח הוצאות במישור התכנוני המקומי, עליו מופקדת הוועדה המקומית. כך, המשך פעילותה של חוות הגז, שאושרה במסגרת התכנית הארצית, בוודאי דורשת מהוועדה המקומית לדאוג לתשתיות הציבוריות באזור, לסלילת דרכי הגישה למקום, להפקעת קרקעות וכיוצא באלה דברים. לפיכך, גם על פי הנימוק השני בעניין רון, ניתן לחייב את חברות הגז בתשלום היטל השבחה כתוצאה מאישורה של תכנית השינוי.

סיכום ביניים

55. לאור המפורט לעיל, מסקנתי היא כי החלטתה הראשונה של ועדת הערר, ולא פסק דינו של בית המשפט לעניינים מנהליים, היא התואמת את הפרשנות התכליתית של היטל השבחה, המוטל מכוח התוספת השלישית לחוק התכנון ובניה. לפיכך, דעתי היא כי תכנית מתאר ארצית מפורטת, כתכנית השינוי בנסיבות דנן, היא בגדר "תכנית מפורטת", הנזכרת בסעיף 1 לתוספת השלישית לחוק, ומשכך היא מהווה "תכנית", המחייבת בתשלום היטל השבחה, מקום שאישורה מוביל לעליית שווי של המקרקעין.

טענות הוועדה בעניין הלכת קהתי ותוקפה של החלטת המועצה הארצית

56. לא מצאתי מקום להדרש במסגרת זו לטענות, אותן מעלה הוועדה המקומית בערעורה, בכל הנוגע לתוקפה של הלכת קהתי. זאת, נוכח עמדתן של חברות הגז, אשר היו נכונות לוותר על תוצאות פסק דינו של בית משפט קמא בעניין זה, הפועלות לטובתן, ולקבל את התוצאה האופרטיבית אליה הגיעה ועדת הערר. היינו, כי מחד גיסא, ייקבע כי הן אינן זכאיות לפיצויים עקב אישורה של התכנית הארצית, ומאידך גיסא, הן אינן נדרשות לשלם היטל השבחה כתוצאה מאישור תכנית השינוי. בנסיבות אלו, אינני רואה צורך לבחון את תוקפה של הלכת קהתי, וראוי להותיר את ההכרעה בסוגיה זו לעת מצוא, בתקווה שהדברים יוסדרו בהיבט התחיקתי לעתיד לבוא.

בהמשך לאמור, אינני רואה כל טעם, בנסיבות דנן, לדרישה כי השמאית המייעצת תבחן מחדש את שווי הנזק שנגרם למקרקעין עקב אישורה של התכנית הארצית, כהוראתו של בית משפט קמא. בנוסף, ובהעדר הערכת שווי מחודשת של הנזק שנגרם לחברות הגז, אין מקום, בנסיבות אלו, לבחינת טענותיהן של חברות הגז בדבר העדר קיומה של חובת הטמנת מיכלי הגז, טרם כניסתה של תכנית השינוי לתוקף. מכאן, שאין מקום להדרש אף לערעור שכנגד שהוגש מטעם חברות הגז בעניין זה.

57. נותר, אם כן, לבחון את ערעור הוועדה המקומית על החלטתו של בית משפט קמא שלא להתערב בהחלטה השלישית של ועדת הערר, ולפיה החלטת המועצה הארצית, בדבר הארכת משך פעילותה של חוות הגז, איננה בגדר אירוע משביח, לפי התוספת השלישית לחוק התכנון ובניה. אבהיר, בקצרה, כי לא מצאתי מקום להתערב בקביעה, המנומקת כדבעי, של ועדת הערר, אשר אושרה בפסק דינו של בית משפט קמא, כי החלטת המועצה הארצית איננה בגדר "תכנית", לפי סעיף 1 לתוספת השלישית לחוק, ולפיכך לא ניתן לגבות מכוחה היטל השבחה. כמו כן, אין מקום להתערב בקביעת ועדת הערר, כי החלטת המועצה הארצית אינה יכולה להוות "השבחה במקרקעין [...] בדרך אחרת", לפי סעיף 2(א) לתוספת השלישית, שכן קודם להוכחת האופן בו נוצרה ההשבחה, יש להראות כי אכן חלה "השבחה" במקרקעין, וזאת על יסוד אחת הפעולות התכנוניות, הנקובות בהגדרת "השבחה" שבסעיף 1(א) לתוספת השלישית לחוק ("תכנית", מתן הקלה או התרת שימוש חורג"). כאמור, החלטת המועצה הארצית אינה חוסה תחת הגדרת "תכנית" בתוספת השלישית לחוק, שהיא הרלוונטית לענייננו, ומכאן שלא ניתן להגדירה כאירוע משביח.

58. לחילופין, טענה הוועדה המקומית בערעורה, כי גם אם החלטת המועצה איננה בגדר אירוע משביח, הרי שיש לאפשר לה "לעדכן" את שומת ההשבחה שנקבעה קודם לכן על יסוד תכנית. זאת, משום שהשומה הקודמת, אשר נשענה על פרטי תכנית השינוי, התבססה על הערכת הוועדה כי החווה תמשיך לפעול על המקרקעין כ- 10 שנים נוספות ממועד אישור התכנית (אשר קבעה, כזכור, כי משך פעילות יהיה ל"זמן מוגבל"). ואולם, משהחלטת המועצה הארצית האריכה את משך פעילות החווה במקרקעין עד לשנת 2029 (ובהמשך, אף עד לשנת 2030), הרי שיש חובה לעדכן את גובה השומה בהתאם.

ניכר, כי טענה חלופית זו לא הועלתה, ולמצער לא נבחנה, על ידי הערכאות השיפוטיות הקודמות, ומשכך אינני סבור כי עלינו להדרש אליה. למעלה מן הצורך, אבהיר, כי לטעמי, טענה חלופית זו מהווה נסיון עקיף לחזור ולהסתמך על החלטת המועצה הארצית כמקור ליצירת ההשבחה, שכן לא תכנית השינוי היא המקור להארכת משך פעילותה של חוות הגז עד לשנת 2029, אלא החלטת המועצה הארצית. כאמור, שותף אני לעמדת הערכאות הקודמות כי לא ניתן לחרוג מלשונו של החוק ולאפשר גביית היטל השבחה מכוחה של החלטת המועצה הארצית, אשר אינה עונה להגדרת "תכנית" לפי התוספת השלישית לחוק, ולפיכך אין יסוד אף לטענתה החלופית של הוועדה בעניין זה.

סוף דבר

59. לנוכח המפורט לעיל, אציע לחבריי לקבל את ערעור הוועדה המקומית באופן חלקי בלבד, בכך שייקבע כי החלטת בית משפט קמא לבטל את החלטתה הראשונה של ועדת הערר – בטלה.

כמו כן, יידחה הערעור שכנגד שהוגש מטעם חברות הגז.

בפן האופרטיבי, נראה כי התוצאה, שאליה הגיעה ועדת הערר בהחלטתה השניה, היא הראויה בנסיבות, היינו כי היטל השבחה והחיוב לפי סעיף 197 לחוק מבטלים האחד את השני, כך שלא יוטל "חיוב כספי על צד כלשהו כלפי משנהו", כלשון היועמ"ש בחוות דעתו.

בנסיבות העניין, לא יהא חיוב בהוצאות.

ש ו פ ט (בדימ')

השופט נ' סולברג:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט ד' מינץ:

אני מסכים.

שופט

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט (בדימ') א' שהם.

ניתן היום, כ"ג בחשוון התשע"ט (1.11.2018).

שופט

שופט (בדימ')

שופט

לראש פסק הדין

צ"מ - 8600/15