

בבית המשפט העליון

בר"מ 7255/17

לפני:

כבוד השופט נ' הנדל
כבוד השופט ד' מינץ
כבוד השופט י' אלרון

המבקשת:

הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב

נגד

המשיבים:

1. אורלי בורשטיין
2. בנק דיסקונט לישראל בע"מ
3. דוד הלפרן
4. איה הלפרן
5. הוועדה המקומית לתכנון ובניה בת ים

בקשת רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט לעניינים
מינהליים בתל אביב-יפו (כבי' השופטת צ' צפת, סג"נ)
בעמ"נ 36606-10-16 מיום 2.7.2017

תאריכי הישיבות:

כ"ו באדר ב התשע"ט (02.04.2019)
י"ד בשבט התשפ"א (27.01.2021)

בשם המבקשת:

עו"ד אירית יומטוב; עו"ד הראל וינטרוב

בשם משיבה 1:

עו"ד רם קאין

בשם משיב 2:

עו"ד אלירן חליבה

בשם משיבים 3-4:

עו"ד איתי רימון

בשם משיבה 5:

עו"ד תמר איגרא

בשם היועץ המשפטי
לממשלה:

עו"ד רן רוזנברג

ספרות:

הנריק רוסטוביץ היטל השבחה (התשס"א)

חקיקה שאוזכרה:

תקנות התכנון והבניה (התקנת מקומות חניה), תשמ"ג-1983: סע' 2(ב), 2(א), 2(ב)

חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965: סע' 196, 197, 1(א), 2(א), 3, 4(7)

מיני-רציו:

* יש לקחת בחשבון, במסגרת שומת היטל ההשבחה שהמבקשת הוציאה למשיבה 1 בגין מכירת דירתה, את ההוצאה על תשלום בגין "קרן חניה" (תשלום להקמת מקומות חניה בקרבת מקום לנכס לגביו הוגשה תכנית בניה, חלף בניית מקומות חנייה בנכס עצמו). זאת, למרות שלכאורה קרן החניה מהווה הוצאה חיצונית לתכנית, מאחר שיש לה השפעה ממשית על שווי הנכס במצב החדש.

* מסים – היטלים – היטל השבחה

* תכנון ובנייה – היטל השבחה – תשלומו

* תכנון ובנייה – היטל השבחה – חישובו

משיבה 1 מכרה את דירתה בתל אביב, והמבקשת הוציאה לה דרישה לתשלום היטל השבחה. משיבה 1 הגישה ערר על שיעור היטל ההשבחה שנקבע לה בטענה כי יש לקחת בחשבון במסגרת השומה את התשלום בגין "קרן חניה" (תשלום המיועד להקמת מקומות חניה בקרבת מקום לנכס לגביו הוגשה תכנית בניה, חלף בניית מקומות חנייה בנכס עצמו) בו היא עתידה להיות מחויבת מכוח תקנות התכנון והבניה (התקנת מקומות חניה). ועדת הערר לפיכך קיבלה את עמדת המשיבה 1 תוך שנקבע כי יש להביא את ההוצאה על התשלום לקרן החניה בחשבון במסגרת שומת היטל ההשבחה. ערעור על ההחלטה נדחה בבימ"ש קמא ומכאן בקשת רשות הערעור.

בית המשפט העליון (מפי השופט מינץ ובהסכמת השופטים הנדל ואלרון) נתן רשות ערעור, דחה את הערעור ופסק כי:

לשם הטלת היטל השבחה צריכים להתקיים שני תנאים מצטברים: עליית שווי המקרקעין; העלייה בשווי באה בעקבות ביצוע אחת מפעולות התכנון הבאות: אישור תכנית, מתן הקלה, התרת שימוש חורג. שיעור ההשבחה שבו יחוב בעל המקרקעין שהושבחו עומד על מחצית משווי ההשבחה ולשם חישובו יש להעריך את שווי המקרקעין בשוק החופשי לפני אישור התכנית המשביחה ("המצב הקודם") ולאחריה ("המצב החדש"). ההפרש בין סכומים אלה הוא שווי ההשבחה ממנו נגזר סכום ההיטל. הערכת השווי תיעשה בהתאם למבחן אוניברסלי, המניח שוק משוכלל שבו קונה סביר מוכן לשלם תמורה המשקפת את הערך האובייקטיבי של המקרקעין בנקודת הזמן הנתונה.

אשר להוצאות אותן יש להביא בחשבון במסגרת חישוב שווי ההשבחה כתוצאה מהפעולה התכנונית, כבר נפסק כי מקום שעל יזם או בעל מקרקעין לשאת בעלויות הנובעות מהתכנית המשביחה ונדרשות לשם מימושה, ניתן, לפי נסיבות העניין, לקחתן בחשבון בעת שומת היטל ההשבחה. לעומת זאת, כל חיוב או הוצאה אחרת החיצוניים לתכנית ושאינן בהם כדי להשפיע על שווי השוק של המקרקעין ככאלה, לא ילקחו בחשבון בעת עריכת השומה מקום שאין הוראות מתאימות בדין המאפשרות זאת.

אשר לשאלה האם תשלום עבור קרן חניה היא חיוב "חיצוני" אותו מוציא בעל המקרקעין לקראת הליכי התכנון שיצרו את "המצב החדש" ואינו מהווה חלק משווי השוק של המקרקעין, או שמא מדובר בחיוב "פנימי", שמוטל על בעל המקרקעין כחלק בלתי נפרד מהוראות התכנית המשביחה, בימ"ש פסק כי למרות שלכאורה קרן החניה מהווה הוצאה חיצונית לתכנית, יש לה השפעה ממשית על שווי הנכס במצב החדש ולכן יש להתחשב בעת עריכת שומת ההשבחה בהוצאות לשם מימוש החובה להתקנת מקומות חניה או תשלום לקרן החניה. החובה להתקין מקומות חניה או לחלופין תשלום לקרן חניה נדרשים בהכרח לשם מימוש מלוא הפוטנציאל התכנוני של הנכס. לכן, הוצאות אלה משפיעות ישירות על שווי הנכס.

ודוק, ההבחנה בין חיוב "פנימי" לחיוב "חיצוני" אינה מתבססת על השאלה האם החיוב קבוע במפורש בתכנית המשביחה, כי אם על השאלה האם מדובר בחיוב שבלעדיו לא הייתה יכולה התכנית המשביחה לבוא לאוויר העולם. בענייננו, על אף שהחיוב קבוע בתקנות החניה ולא בתכנית המשביחה, מדובר בתנאי בלעדיו אין למימוש התכנית המשביחה ולכן יש לקחתו בחשבון בעת עריכת השומה. בנוסף, בתכנית המשביחה צוין במפורש כי הסדר החניה בתכנית יתנהל בהתאם לתקנים המקובלים בעירית תל אביב בזמן הוצאת ההיתר. לכן קרן החניה מהווה חלק בלתי נפרד מהתכונות התכנוניות הגלומות בתכנית המשביחה והיא משפיעה על השווי האובייקטיבי של המקרקעין בשוק החופשי. (למעלה מהצורך צוין ש"קיוז" תשלום קרן החניה מהיטל ההשבחה או לקחתו בחשבון כהוצאה "פנימית" הנדרשת למימוש התכנית המשביחה אינן הדרכים הבלעדיות לשקלול התשלום לקרן החניה במסגרת קביעת סכום היטל ההשבחה).

פסק-דין

השופט ד' מינץ:

בקשת רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים בתל אביב-יפו (כב' השופטת צ' צפת, סג"נ) בעמ"נ 36606-10-16 מיום 2.7.2017, במסגרתו נקבע כי יש "לקזוז" את הוצאות "תשלום קרן החניה" מהיטל ההשבחה בו חויבה משיבה 1 (להלן: המשיבה).

הרקע לבקשה

1. המשיבה מכרה את דירתה ברח' טשרניחובסקי בתל אביב, והוצאה לה על ידי המבקשת (להלן: הוועדה המקומית או הוועדה) דרישה לתשלום היטל השבחה בהתבסס על שומת היטל השבחה מטעמה מיום 28.11.2010.

2. המשיבה הגישה ערר על שיעור היטל ההשבחה שנקבע לה בטענה כי יש לקחת בחשבון במסגרת השומה את התשלום בגין "קרן חניה" (תשלום המיועד להקמת מקומות חניה בקרבת מקום לנכס לגביו הוגשה תכנית בניה, חלף בניית מקומות חנייה בנכס עצמו) בו היא עתידה להיות מחויבת מכוח תקנות התכנון והבניה (התקנת מקומות חניה), התשמ"ג-1983 (להלן: קרן החניה או הקרן ו-תקנות החניה, בהתאמה). בהחלטתה מיום 1.3.2016 קיבלה ועדת הערר לפיצויים והיטלי השבחה – מחוז תל אביב (להלן: ועדת הערר) את עמדת המשיבה, בניגוד לעמדת השמאי המייעץ שמונה על פי הוראות חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: חוק התכנון והבניה), תוך שנקבע כי יש להביא את ההוצאה על התשלום לקרן החניה בחשבון במסגרת שומת היטל ההשבחה. על החלטת ועדת הערר הגישה הוועדה המקומית ערעור מנהלי לבית המשפט לעניינים

מנהליים. שאלה זהה התעוררה בשני ערעורים נוספים (עמ"נ 2152-05-16 הוועדה המקומית לתכנון ובניה בת ים נ' בנק דיסקונט לישראל בע"מ [פורסם בנבו] ועמ"נ 40035-10-16 ועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב נ' הלפרן [פורסם בנבו]) שהגישו הוועדה המקומית והוועדה המקומית של בת ים על החלטות ועדת הערר, והדיון בשלושת הערעורים אוחד.

3. ביום 2.7.2017 ניתן פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים, בו נדחו הערעורים. בית המשפט ציין כי הדין מכיר באפשרות לקזז מהיטל ההשבחה הוצאות שהוציא הנישום, המשפיעות על שווי המקרקעין ומשביחות אותו במצב החדש (מצב הזכויות במקרקעין לאחר החלת תכנית משביחה). על כן, יש לבחון האם התשלום עבור קרן החניה משפיע על שווי המקרקעין במצב החדש. בהקשר זה קבע בית המשפט כי ערכו של נכס עם חניה צמודה גבוה מערכו של נכס ללא חניה. הוא הדין גם לגבי נכס עם חניון סמוך שהוקם מכספי קרן חניה. לפיכך, על בסיס ההיגיון על פיו ניתן לקזז הוצאה בגין בניית חניון תת-קרקעי מהיטל ההשבחה, יש לקזז גם הוצאה בגין קרן חניה לטובת חניון ציבורי בסמוך לנכס.

4. בית המשפט דחה את טענת הוועדה המקומית לפיה ההוצאה עבור קרן החניה, שמקור חיוביה בתקנות החניה ולא בתכנית המשביחה, היא "חיצונית" לתכנית המשביחה ועל כן אין להביאה בחשבון בעת עריכת השומה. נקבע כי אין די בהבחנה צורנית-טכנית בין הוצאות "חיצוניות" להוצאות "פנימיות", אלא יש לבחון את השפעת ההוצאה על ערכם של המקרקעין במצב החדש. בענייננו, החובה להתקין חניה או לשלם קרן חניה היא אכן חובה כללית שמקורה בדין ולא בתכנית המשביחה עצמה ולפיכך היא לכאורה "חיצונית" לתכנית. אולם השפעתה הממשית על שווי הנכס במצב החדש, מצדיקה לראותה כהוצאה הנדרשת למימוש מלוא הפוטנציאל של הנכס אשר יש לקזז מהיטל ההשבחה. נוסף לכך, בית המשפט דחה את טענת הוועדה האמורה גם מפני שהוועדה המקומית היא בעלת הסמכות לקבוע כיצד תוסדר החניה בהתאם לתכנית הספציפית, ומשכך חובת התשלום ל"קרן החניה" אינה נובעת אך מחוק התכנון והבניה ומתקנות החניה. לצד זאת נדחתה טענת הוועדה המקומית לפיה אין לגלגל בעקיפין את עלות הקמת החניה על הציבור באמצעות קיזוזה מהיטל ההשבחה. נקבע כי דין עלות הקמת חניה כדין מימוש התכנית כולה, וכשם שניתן לקזז כל הוצאה אחרת כך ניתן לקזז הוצאה בגין תשלום קרן חניה.

תוצאה זו לא הייתה לרוחה של הוועדה והיא הגישה בקשת רשות ערעור עליה לפני בית משפט זה.

טענות הצדדים

5. הוועדה המקומית טוענת כי התשלום לקרן החניה מהווה עלות שחלה על מבקש היתר עם הגשת הבקשה להיתר וכתנאי לנתינתו. הוצאה זו אינה מגולמת בשווי המקרקעין, אלא באה בגדרם של תשלומי חובה שונים המוטלים מכוח החוק והתקנות שהותקנו מכוחו, דוגמת אגרות בניה והיטלי פיתוח, עקב ובקשר עם הוצאת ההיתר. מדובר בתשלום שהבסיס לו בתקנות הרלוונטיות ולא בתכנית המשביחה. דהיינו, בתשלום "חיצוני" לתכנית המשביחה שאינו יכול להילקח בחשבון בעת עריכת השומה. לטענת הוועדה, אם תותר הפחתה של תשלום חובה שמקורו בדין, כדוגמת קרן חניה, ייווצר מצב שבו הלכה למעשה הוועדה המקומית תממן בעקיפין חלק מהותי מתשלום חובה זה במקום מבקש ההיתר. כמו כן, במקרים בהם מדובר במימוש זכויות בדרך של מקר, כבענייננו, עצם החבות בהתקנת מקומות חניה או בתשלום לקרן החניה היא תיאורטית. היינו, הפחתת התשלום לקרן החניה בלא שיצאה כלל דרישה בתשלומה, משמעה מתן הטבה בגין חבות אשר אפשר ולא תבוא לעולם. יתרה מכך, אף אם תשולם קרן החניה, אם יתברר בעתיד כי לא יוקם חניון ציבורי באזור, יוכלו בעלי הנכסים, כדוגמת המשיבה, לתבוע השבה של התשלום ששילמו בעבור קרן החניה.

6. המשיבה טענה מנגד כי דין הבקשה להידחות ואין מקום כלל ליתן רשות ערעור בסוגיה. לגופם של דברים, על מנת להגיע לשומת אמת, יש להתחשב במכלול הנתונים הרלוונטיים למושא השומה; בענייננו, שווי המקרקעין לאחר אישור התכנית. במסגרת זו יש להביא בחשבון את ההוצאות שהוציא בעל המקרקעין כדי לממש את הפוטנציאל התכנוני, אשר הוקנה במסגרת תכנית משביחה ואשר יש בהן כדי להשפיע על שווי השוק של המקרקעין. לשיטת המשיבה, על השמאי המייעץ להביא בחשבון את עלות תשלום קרן החניה ועל כן ועדת הערר צדקה בענייננו כאשר ראתה לנכון להפחיתה מתוך שווי המקרקעין החדש.

7. משיבה 5, על אף שלא הגישה בקשת רשות ערעור משלה, הצטרפה לטענותיה של הוועדה המקומית.

8. לאחר קיום דיון ביום 2.4.2019, הוחלט כי יש מקום ליתן לוועדה רשות ערעור. כמו כן, נוכח השלכות הרוחב העקרוניות האפשריות של פסק הדין, התבקש היועץ המשפטי לממשלה (להלן: היועץ) להתייצב בהליך ולהביע בו את עמדתו.

9. ביום 24.8.2020 הגיש היועץ את עמדתו. לשיטתו, צדק בית המשפט המחוזי בפסק דינו, ויש להביא בחשבון את התשלום עבור קרן החניה בעת חישוב שווי המקרקעין. בהתאם לכך יש להפחית את התשלום עבור הקרן משווי המקרקעין בעת עריכת חישוב היטל ההשבחה. זאת מכיוון שהתשלום לקרן החניה משפיע ישירות על הערכת השמאי את שווי הנכס. חובת התקנת מקומות חניה מהווה חלק בלתי נפרד מהתכונות התכנוניות הגלומות בתכנית המשביחה החלה על המקרקעין. על כן, יש לראות בחובה זו על כל מרכיביה וחלופותיה הוצאה הכרחית שעומדת בדרכו של כל קונה שיבקש לרכוש את הקרקע הנדונה ולממש בה את התכנית המשביחה המשפיעה. עם זאת, במסגרת חישוב שווי ההשבחה יש להביא בחשבון ולנכות רק את העלות העודפת הכרוכה בתשלום קרן חניה, אשר חורגת מעלות פוטנציאלית של הכנת מקומות חניה בתחום הנכס שהיה משלם ממילא קונה סביר של המקרקעין. דהיינו, "הדלתא" בין עלות הקמת חניה בנכס לבין התשלום בעבור קרן החניה. עמדה זו אף עולה בקנה אחד עם התכליות העומדות בבסיס היטל ההשבחה, כפי שפורשו על ידי בית משפט זה.

10. בתגובתה לעמדת היועץ, שבה וטענה הוועדה המקומית כי החיוב בתשלום לקרן החניה מקורו בתקנות הכלליות בדבר התקנת מקומות חניה ועל כן החיוב מהווה תשלום חובה על פי דין ולא תשלום על פי התכנית המשביחה. ברור אפוא כי ההוצאה היא חיצונית לתכנית. לחלופין טענה הוועדה כי היא מוכנה לאמץ את עמדת היועץ, לפיה בעת עריכת השומה יש להביא בחשבון רק את העלויות העודפות בגין התשלום לקרן החניה ביחס לעלות הכנת מקומות חניה במקרקעין, ולא את מלוא התשלום לקרן החניה. עוד טענה הוועדה המקומית כי אף אם תאומץ עמדת היועץ, יש להבחין בין היטל השבחה המוטל בעת מימוש זכויות במכר, במסגרתו ההוצאות בעד קרן החניה הן הוצאות תיאורטיות ובלתי ודאיות, לבין מימוש זכויות בדרך של הגשת בקשה להיתר, שרק במסגרתה יש להביא בחשבון את העלות העודפת בגין קרן החניה כחלק מתחשיב ההשבחה.

דיון והכרעה

היטל השבחה – מסגרת נורמטיבית

ערן – ברמ 7255/17 – הועדה ... נ' אורלי בורנשטיין

11. סעיף 196א לחוק התכנון והבניה קובע כי:

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

סעיף 1(א) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה (להלן: התוספת השלישית) מגדיר “השבחה” בתור “עליית שוויים של מקרקעין עקב אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג”; וסעיף 2(א) לתוספת השלישית קובע כי:

“חלה השבחה במקרקעין, בין מחמת הרחבתן של זכויות הניצול בהם ובין בדרך אחרת, ישלם בעלם היטל השבחה לפי האמור בתוספת זו (להלן – היטל)...”.

תכליתו העיקרית של היטל השבחה היא הגשמת עיקרון הצדק החלוקתי, כך שמי שנהנה מפעולות התכנון שביצעה הרשות במימון ציבורי יחלוק את התעשרותו עם הקהילה שבקרבה הוא יושב (ראו: ע”א 1341/93 סי אנד סאן ביץ’ הוטלס בע”מ נ’ הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, תל-אביב-יפו, פ”ד נב(5) 715, 719 (1998); דנ”א 3768/98 קרית בית הכרם בע”מ נ’ הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים, פ”ד נו(5) 49, 62 (2002); בר”ם 6195/13 רביד נ’ הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים, [פורסם בנבו] פסקה 19 (8.6.2014); בר”מ 6526/19 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים נ’ נקר [פורסם בנבו] (16.2.2021)). יסוד נוסף להטלת היטל השבחה מקורו בדיני עשיית עושר ולא במשפט, כמוכך זה שהתעשרות שמקורה בפעולה תכנונית שהרשות נשאה בעלויותיה טעונה מיסוי ועל בעלי המקרקעין לשאת, באופן זה, בחלק מהעלויות הכרוכות בהשבחת המקרקעין (ראו: רע”א 7172/96 קרית בית הכרם בע”מ נ’ הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים, פ”ד נב(2) 494, 525 (1998)).

12. על מנת שיוטל היטל השבחה, צריכים להתקיים שני תנאים מצטברים: עליית שווי המקרקעין; העלייה בשווי באה בעקבות ביצוע אחת מפעולות התכנון המנויות בסעיף 1(א) לתוספת השלישית, היינו אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג. על כן, היטל השבחה לא ייגבה כאשר עליית שווי המקרקעין נובעת מסיבה שונה, כגון עליית מחירים כללית בשוק החופשי (ראו: רע”א 3002/12 הוועדה המקומית לתכנון ובניה גבעתיים נ’ דון, [פורסם בנבו] פסקה 14 (15.7.2014)). שיעור השבחה שבו יחוב בעל המקרקעין שהושבחו עומד על מחצית משווי השבחה (סעיף 3 לתוספת השלישית). העמדת שיעור היטל על מחצית משווי השבחה בלבד משקפת את ההכרה בכך

שלעיתים נטל בעל המקרקעין חלק פעיל בקידום תכנית מיטיבה ועל כן יש לראותו כמי שהשקיע כבר משאבים מסוימים בפעילות המשביחה (רע"א 147/14 הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב-יפו נ' אברמוביץ, [פורסם בבנו] פסקה 10 (31.12.2014); בג"ץ 7009/04 עיריית הרצליה נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד סו(3) 596, 617 (2014)). סיבה נוספת היא "ככל הנראה בשל החשש שהיטל בגובה מלוא ההשבחה עלול לבלום את היצע הקרקעות ואת יזמות הפיתוח" (רע"א 4217/04 פמיני נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה ירושלים, [פורסם בבנו] פסקה 6 (22.10.2006); רע"א 10879/02 באולינג כפר סבא נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה, כפר סבא, [פורסם בבנו] פסקה 13 (6.12.2006)).

13. בסעיף 4(7) לתוספת השלישית נקבע המתווה על פיו יחושב ההיטל כך:

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

הווה אומר, לשם חישוב שווי ההשבחה יש להעריך את שוויים של המקרקעין בשוק החופשי לפני אישור התכנית המשביחה ("המצב הקודם") ולאחריה ("המצב החדש"). ההפרש בין סכומים אלה הוא שווי ההשבחה ממנו נגזר סכום ההיטל. כמו כן, הערכת השווי תיעשה בהתאם למבחן אוניברסלי, המניח שוק משוכלל שבו קונה סביר מוכן לשלם תמורה המשקפת את הערך האובייקטיבי של המקרקעין בנקודת הזמן הנתונה (ראו: בר"מ 1621/18 סמונד נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה שרוניס, [פורסם בבנו] פסקה 7 (18.6.2009)).

14. ברע"א 147/14 הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב-יפו נ' אברמוביץ [פורסם בבנו] (31.12.2014) (להלן: עניין אברמוביץ) נדרש בית משפט זה לשאלת ההוצאות אותן יש להביא בחשבון במסגרת חישוב שווי ההשבחה כתוצאה מהפעולה התכנונית. באותו עניין עלתה השאלה האם בעת חישוב שווי ההשבחה יש להביא בחשבון את ההוצאות שהוציא החייב בשל כתב שיפוי שהסכים לתת לטובת הוועדה המקומית עבור תביעות לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה. בית המשפט עמד על ההבחנה בין סוגי ההוצאות שאותן יש להביא בחשבון במסגרת חישוב שווי ההשבחה לבין הוצאות שאינן רלוונטיות לחישוב זה. בשל חשיבותם לענייננו, אביא את הדברים במלואם:

"... סעיף 4(7) לתוספת השלישית קובע כי נקודת הייחוס לבחינת שווי המקרקעין 'במצב החדש' היא ערכם של

המקרקעין בשוק החופשי בעת הרלוונטית. זהו נתון אובייקטיבי השאוב אך מהתכונות הקרקעיות ומגורמים שיש בהם כדי להשפיע על המחיר שקונה סביר יהיה מוכן לשלם בעד המקרקעין בשוק החופשי [...] יש להוציא מכלל זה את התנאים וההתחייבויות שנטל על עצמו בעל המקרקעין לצורך יצירת 'המצב החדש', בין מול גורמים פרטיים ובין מול רשויות התכנון כבענייננו. ערכם של מקרקעין נגזר אפוא משווי השוק שלהם ובנתון לאמת מידה אובייקטיבית בתוך השוק החופשי בנקודת זמן ספציפית ובהתחשב בשימוש הטוב והיעיל ביותר בנכס [...]

על כן, ההוצאות החיצוניות שהוציא בעל המקרקעין לקראת הליכי התכנון שיצרו את 'המצב החדש' לא מהוות חלק משווי השוק של המקרקעין [...]

ודוקו: אין לגזור גזירה שווה מחיובים חיצוניים לתכנית שבהם התחייב בעל מקרקעין במסגרת משא ומתן לקראת הפעולה התכנונית, שככלל אין בהם כדי להשפיע על שווים האובייקטיבי של המקרקעין, להוצאות או מטלות ציבוריות שונות המוטלות על היזם או על בעל המקרקעין כחלק בלתי נפרד מהוראות התכנית. בקטגוריה אחרונה זו, הנגזרת מפורשות מהוראות התכנית, יכול שביצוע הפעולות האמורות נדרש לשם מימוש מלוא הפוטנציאל של המקרקעין בהתאם להוראות התכנית ומכאן שיש בהן כדי להשפיע על שווי השוק שלהם [...].

סיכומה של נקודה זו: מקום שעל יזם או בעל מקרקעין לשאת בעלויות הנובעות מהתכנית המשביחה ונדרשות לשם מימושה ניתן, בהתאם לנסיבות העניין, לקחתן בחשבון בעת שומת היתל ההשבחה. לעומת זאת, כל חיוב או הוצאה אחרת שהם חיצוניים לתכנית ושאינן בהם כדי להשפיע על שווי השוק של המקרקעין ככאלה, לא יילקחו בחשבון בעת עריכת השומה מקום שאין הוראות מתאימות בדין המאפשרות זאת" (שם, פסקאות 16-18).

בית המשפט המחוזי סמך את פסק דינו על הלכה זו והצדדים לפנינו התמקדו בשאלה האם התשלום עבור קרן החניה הוא תשלום "חיצוני" או "פנימי" לתכנית המשביחה.

תשלום עבור קרן חניה

15. תקנות החניה מסדירות את חובתו של מבקש היתר בניה להתקין מקומות חניה לטובת משתמשי הבניין והציבור כולו. סעיף 2(א) לתוספת הראשונה לתקנות החניה קובע, כי:

"היתר בנייה יחייב התקנת מקומות חניה בתחום המגרש שאותו הם משמשים כאמור בתקנות אלה, לרבות שטח התמרון לכניסה ויציאה של כלי רכב הנדרש לפי שימושי הקרקע, מיקומו ביחס לציר מתע"ן [מערכת תחבורה ציבורית עתירת נוסעים – ד.מ.] או תחנה במתע"ן, כמפורט בתוספת זו".

סעיף 2(ב) קובע את האפשרות לחיוב בתשלום עבור קרן חניה חלף בניית חניה

בתחומי המגרש עצמו:

"על אף האמור בסעיף קטן (א) רשאית ועדה מקומית לפטור מן החובה להתקין מקומות חניה לפי תוספת זו, כולם או מקצתם, משיקולים שבתכנון, סביבה או תחבורה ולחייב מבקש היתר בניה להשתתף בהתקנתם של אותם מקומות חניה בחניון ציבורי שמחוץ לנכס נושא ההיתר, שלמימונו הוקמה קרן, ובלבד שהחניון מוקם בתוך עשר שנים ממועד מתן ההיתר או שהוקם בחמש השנים לפני הוצאת היתר הבנייה ושהמרחק בין הנכס לבין החניון הציבורי, לא יעלה על 350 מטרים במרחק אווירי".

התכלית העומדת ביסוד תקנות החניה היא צמצום מצוקת החניה במרחב התכנון המקומי כתוצאה ממתן היתר הבנייה, תוך העברת הנטל להגדלת מקומות החניה על מבקשי ההיתר. האפשרות הקבועה בסעיף 2(ב) לתקנות החניה, המאפשרת תשלום קרן חניה חלף הקצאת מקומות חניה במגרש שלגביו מבוקש ההיתר, נועדה להעניק גמישות ולאפשר את התאמת ההתמודדות עם מצוקת החניה לנסיבות התכנוניות הספציפיות של מרחב התכנון (ראו: רע"א 7880/15 בן משה נ' עיריית תל אביב-יפו, [פורסם בבנו] פסקה 39 (16.9.2019)). חלופה זו מעניקה למבקש ההיתר ולוועדה המקומית את האפשרות, בנסיבות המתאימות, שלא לקיים את חובת התקנת מקומות החניה בתחום הנכס אלא לשלם כופר לקרן החניה במקום זאת.

16. באופן ספציפי, במרחב התכנון בעיר תל אביב-יפו חלה תכנית מתאר ח' – תכנית חניה לתל אביב-יפו (להלן: תכנית ח'), הקובעת את תקן החניה לשימושי קרקע שונים, זכויות והוראות בדבר הקמת חניונים ציבוריים והוראות בדבר הקמת קרן חניה בהתאם לתקנות החניה. סעיף 10א לתכנית ח' קובע כדלקמן:

"כבוא הועדה המקומית להתיר בניה או שימוש למגרש שלגביו קיימת חובת התקנת מקומות חניה – תהיה הועדה רשאית על פי המלצת מהנדס העיר, לקבוע כי מקומות החניה האלה יותקנו, כולם או מקצתם ע"י מבקשי ההיתר

מחוץ לנכס ו/או כי מבקש ההיתר ישתתף בתשלום לקרן חניה, בהתקנתם בחניון ציבורי שיוקם לשם כך [...] קרן חניה: החלטת הועדה המקומית לגבי השתתפות מבקש ההיתר בקרן חניה תהיה משיקולים של תכנון, איכות הסביבה או תחבורה כגון: צורת המגרש, מיקומו, אפשרויות נגישות, קירבת המגרש לצומת, עומס תנועה ציבורית או פרטית, רוחב הרחוב הגובל וצורתו".

התשלום לקרן החניה נועד אפוא להחליף את חובתו התכנונית של מבקש ההיתר לבניית חניה במגרש שלגביו הוגשה בקשת ההיתר. על פי התכנית המפורטת הספציפית במרחב התכנון בו פועלת הוועדה המקומית, ההחלטה אם לחייב את מבקש ההיתר בבניית מקומות חניה בפועל או בתשלום לקרן החניה, נתונה בידי רשויות התכנון המקומיות.

מן הכלל אל הפרט

17. לאחר פרישת המסגרת הנורמטיבית, מתחדדת השאלה שהצבנו בפתיחה: האם קרן החניה היא חיוב "חיצוני" אותו מוציא בעל המקרקעין לקראת הליכי התכנון שיצרו את "המצב החדש" ושאינו מהווה חלק משווי השוק של המקרקעין, או שמא מדובר בחיוב "פנימי", שמוטל על בעל המקרקעין כחלק בלתי נפרד מהוראות התכנית המשביחה?

18. טענתה העיקרית של הועדה המקומית הייתה כי חובת התשלום לקרן החניה אינה קבועה בתכנית המשביחה ועל כן ברי כי מדובר בחיוב "חיצוני" שאין לקחתה בחשבון בשיעור היטל ההשבחה. אין בידי לקבל פרשנות מצמצמת זו. לעמדתי, צדק בית המשפט המחוזי בקבעו כי למרות שלכאורה קרן החניה מהווה הוצאה חיצונית לתכנית, יש לה השפעה ממשית על שווי הנכס במצב החדש. על כן יש להתחשב בעת עריכת שומת ההשבחה בהוצאות לשם מימוש החובה להתקנת מקומות חניה או תשלום לקרן החניה. כאמור, החובה להתקין מקומות חניה או לחלופין תשלום לקרן חניה נדרשים בהכרח לשם מימוש מלוא הפוטנציאל התכנוני של הנכס. על כן, הוצאות אלה משפיעות ישירות על שווי הנכס.

19. יתר על כן, ההבחנה בין חיוב "פנימי" לחיוב "חיצוני" אינה מתבססת על השאלה האם החיוב קבוע באופן מפורש בתכנית המשביחה, כי אם על השאלה האם מדובר בחיוב שבלעדיו לא הייתה יכולה התכנית המשביחה לבוא לאוויר העולם.

בענייננו, על אף שהחיוב קבוע בתקנות החניה ולא בתכנית המשביחה גופא, מדובר בתנאי בלעדיו אין למימושה של התכנית המשביחה ועל כן יש לקחתו בחשבון בעת עריכת השומה. בנוסף, בתכנית המשביחה מושא הדיון (תא/במ/32/2363 תל-אביב) צוין באופן מפורש בסעיף 15.1(ג), העוסק בתנאים להיתר בניה לתוספת בניה, כי הסדר החניה בתכנית יתנהל בהתאם לתקנים המקובלים בעירית תל אביב בזמן הוצאת ההיתר. על כן קרן החניה מהווה חלק בלתי נפרד מהתכונות התכנוניות הגלומות בתכנית המשביחה והיא משפיעה על השווי האובייקטיבי של המקרקעין בשוק החופשי (לעמדה שונה בספרות, שדומה כי אבד עליה הכלח ברבות השנים, ראו: הנריק רוסטוביץ' היטל השבחה 284 (1996)).

20. באשר לשאלה הנגזרת שהעלה היועץ בדבר היקף ההתחשבות בתשלום קרן החניה בעת עריכת השומה. בהחלטתה של ועדת הערר נקבע כי יש להפחית את מלוא קרן החניה מסכום היטל השבחה שיוטל על המשיבה ואילו לדעת הוועדה המקומית אין לנכות דבר מתוך קרן החניה מהיטל השבחה. עמדת היועץ הנתמכת על ידי השמאי הממשלתי על פיה יש להפחית רק את "העלות העודפת" של קרן החניה לעומת עלותה של חניה בתחום הנכס הינה עמדה חדשנית שהצדדים לא נתנו עליה את הדעת עובר להעלאתה על ידי היועץ לפנינו. על כן, מבלי להביע עמדה בסוגיה לגופה אין מקום להחילה על המקרה שלפנינו.

21. יצוין, כי ניתן להגיע לתוצאה זהה גם בדרך אחרת, עליה הצביעה המשיבה בתשובתה לבקשת רשות הערעור. כאמור, הצדדים התמקדו בעיקר בשאלת "קיצוז" תשלום קרן החניה מהיטל השבחה או לקיחתו בחשבון כהוצאה "פנימית" הנדרשת לצורך מימוש התכנית המשביחה. ברם, נראה כי אלו אינן הדרכים הבלעדיות לשקלול התשלום לקרן החניה במסגרת קביעת סכום היטל השבחה. על פניו נראה כי במקרים בהם תשלום עתידי של קרן חניה, או של הוצאות "פנימיות" מסוגים שונים, יוטל על פי הדין או יועבר אל כתפי קונים פוטנציאליים של המקרקעין, הדבר ישפיע מיניה וביה על שווי השוק של המקרקעין. זאת דווקא על ידי הורדת שוויים של המקרקעין בשוק משוכלל. במקרים אלו, לקיחת קרן החניה בחשבון צריכה להתרחש כבר בשלב השומה הראשונית של המקרקעין ולא על ידי "קיצוז" מאוחר מסכום השומה. בהתאמה אפוא, כשם שערך המקרקעין יורד, כך ירד שיעור היטל השבחה. במקרה מעין זה, "העלות העודפת" כבר מגולמת בשיעור השבחה, גם בהעדר כל פעולת "קיצוז". כמו כן, דרך ניתוח זו גם נותנת מענה לטענת הוועדה כי התשלום בעד קרן החניה אינו תשלום ודאי ובשל כך אין מקום לנכותו. זאת, שכן ההיתכנות באשר לחיוב תשלום עתידי עבור קרן

החניה מגולמת (או צריכה להיות מגולמת) מעצם טבעה בעת הערכת שווי המקרקעין בשל התכנית המשביחה. על אותה הדרך גם החזר בגין אי מימוש תכנית בניית חניה חלופית לא יוביל ל"כפל התעשרות" משום שהלכה למעשה אין המדובר ב"ניכוי" שווי קרן החניה אלא ברכיב שנלקח בחשבון מראש בעת עריכת השומה אשר מעלה את ערך השוק של המקרקעין. לשון אחרת, כאשר המקרקעין יישומו, ייבדק אם קרן החנייה שולמה אם לאו. ככל ששולמה, ערך המקרקעין יהיה גבוה יותר וכפועל יוצא מכך גם שיעור היטל ההשבחה. על כן, אם בסופו של יום התשלום יוחזר, הדבר יעשה כדין. בכל מקרה, דברים אלו נאמרו למעלה מהצורך, שכן כאמור תוצאת ההליך נגזרת מהגדרת החיוב ובחינת השפעת ההוצאה על שוויים של המקרקעין במצב החדש.

22. סוף דבר: אציע לחבריי כי נדחה את הערעור ונחייב את הוועדה המקומית בתשלום הוצאות משפט לטובת המשיבה בסך של 15,000 ש"ח.

ש ו פ ט

השופט נ' הנדל:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט י' אלרון:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט ד' מין.

ניתן היום, ט' בניסן התשפ"א (22.3.2021).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט

עליון – ברמ 7255/17 – הועדה ... נ' אורלי בורנשטיין