

דף הבית < חקיקה/פסיקה

ערר מס': חי/8029/0519

מדינת ישראל
מחוז חיפה
ועדת ערר לפיצויים ולהיטל השבחה

בפני הוועדה: יו"ר: עו"ד מאיה אשכנזי
חבר הוועדה: עו"ד אפרים שבח דחב"ש
נציגת מתכננת המחוז: גב' הדר סלע

העוררת: נמל מספנות ישראל בע"מ
ע"י ב"כ עוה"ד אסף גורה
וע"י השמאי מר אבנר גזפן

-נגד-

המשיבה: הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חיפה
ע"י ב"כ עוה"ד דוד גיט, דביר סגלוביץ' וגלית אקרמן
וע"י השמאים גב' דליה עסיס ומר ניר גראואר

תאריך הדיון: 13.08.2020 כ"ג בשבט תש"פ

ספרות:

אהרן ברק פרשנות במשפט כרך ד - פרשנות החוזה (התשס"א)
דפנה ברק-ארז משפט מינהלי

חקיקה שאוזכרה:

חוק המתנה, תשכ"ח-1968: סעי' 10, 10(ג)

חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965: סעי' 145(ז), 145(ח), 149

חוק ההתיישנות, תשי"ח-1958

פקודת המסים (גביה)

מיני-רציו:

ערר מס': (ח"י) 91-50-6692 - נמל מספנות ישראל בע"מ נ' הוועדה המקומית

* האם הוועדה המקומית מנועה מלדרוש מהעוררת את תשלום היטל השבחה לאחר שכבר ניתן היתר הבנייה, וזאת מכוח סעיף 10(ג) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה המתנה הוצאת היתר בנייה בתשלום היטל השבחה?

* תכנון ובנייה - היטל השבחה - התיישנות

* תכנון ובנייה - היטל השבחה - גבייתו

מה דינו של חיוב בהיטל השבחה, שהונפק באיחור של כחמש שנים, בגין היתר לשימוש חורג ל- 5 שנים, שלטענת הנישום כלל לא היה נחוץ לשימוש שבוצע בפועל?

ועדת ערר לפיצויים ולהיטל השבחה קבעה כלהלן:

מטרת סעיף 10 לתוספת השלישית לחוק, שכותרתו "הבטחת אכיפה של תשלום היטל", הינה להעניק לוועדה המקומית אמצעים לאכיפת חובת תשלום היטל השבחה, אשר אחד מהם הוא התניית מתן ההיתר בביצוע התשלום.

סמכות הוועדה המקומית לדרוש תשלום היטל השבחה מקום בו היא נמנעה מלגבותו בהזדמנות הראשונה שהייתה לה כפופה לסמכותה הכללית לתיקון טעויות שנפלו מלפניה בחישוב חובות עבר ולדיני ההתיישנות והשיהוי הכלליים.

במקרה זה, בעקבות טעות, או אי הקפדה מספקת, מצד הוועדה המקומית לא נגבה היטל השבחה במועד, דבר שפגע בקופה הציבורית ובחלוקה שוויונית של הנטל בין הנישומים. העוררת לא הוכיחה הסתמכות לגיטימית סבירה על אי קבלת דרישת התשלום בזמן אמת, וכי הייתה נוהגת אחרת לו הותנתה מסירת היתר הבנייה בתשלום היטל השבחה כדין. עם זאת, נכון ליתן משקל בהכרעה לפרק הזמן המשמעותי שחלף עד למשלוח דרישת התשלום לעוררת, סמוך לקראת תום תקופת השימוש החורג כולו.

בנסיבות העניין ראוי לאמץ את נקודת האיזון שנקבעה בהנחיה מס' 7.1002 של היועץ המשפטי לממשלה, בכל הנוגע להליכי גבייה מינהליים לפי פקודת המסים (גביה). על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 7.1002, פרק הזמן לגבייה לא יעלה על 3 שנים.

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מהווה תשתית ראויה לביסוס נקודת האיזון המתאימה במקרה זה.

משמעות הדברים היא, שעל החיוב בהיטל השבחה בגין השנתיים הראשונות לביצוע השימוש החורג במקרה זה יחול שיהוי, והוועדה המקומית לא תוכל לגבות היטל השבחה מן העוררת בגין תקופה זו אלא רק בגין שלוש השנים האחרונות לתקופת השימוש החורג.

החלטה

רקע כללי

1. מה דינו של חיוב בהיטל השבחה, שהונפק באיחור של כחמש שנים, בגין היתר לשימוש חורג ל- 5 שנים, שלטענת הנישום כלל לא היה נחוץ לשימוש שבוצע בפועל? זוהי השאלה המרכזית העומדת להכרעה במסגרת הערר שבפנינו.

2. העוררת הינה בעלת זכויות חכירה במגרש אשר נמצא בבעלות "חברת נמלי ישראל פיתוח ונכסים בע"מ" (לשעבר רשות הנמלים והרכבות), ומשמש למספנה ולנמל (להלן: "המגרש"). שטח של כ- 3,735 מ"ר מהמגרש הינו ביעוד דרך ושטח של כ- 19,380 מ"ר, הוא ביעוד שדה תעופה מכוח תוכנית חפ/222.

המגרש מהווה חלק מחטיבת קרקע בשטח 114,700 מ"ר הידועה כגוש 11640 חלקה 48 (חלק), גוש 11639 חלקה 9 (חלק) וגוש 11641 חלקות 1 ו- 2 (חלק), ואשר כוללת גם ייעוד לתעשייה (להלן: "המקרקעין").

תצלום אוויר של המקרקעין וסביבתם, מתוך אתר האינטרנט סימפלס 3d:



סימון סכמטי בקו כחול של חטיבת הקרקע מתוך חוות דעת השמאית מטעם הוועדה המקומית שצורפה לחוות דעת שמאי העוררת:



3. ביום 6.9.2011 הגישה העוררת בקשה להיתר בנייה במקרקעין. בעמוד הראשון לבקשה להיתר תוארה הבקשה כך: **"הכשרת שטח הנמל לאחסון (הליך שימוש חורג)"**. בגוף הבקשה להיתר צוינו, בתוך מסגרת, שתי הערות:

1. בשטח בעל ייעוד **"נמל תעופה"** לא יבוצעו אלמנטים מעל פני הפיתוח.
2. בשטח בעל ייעוד **"דרך מאושרת"** יבוצעו עבודות סלילה והסדרי תנועה בלבד.

4. ביום 24.9.2012 החליטה הוועדה המקומית לאשר את בקשת העוררת לשימוש חורג לתקופה של 5 שנים משדה תעופה ודרך לאחסנה (להלן: **"שומת הוועדה"**), **"הבקשה לשימוש חורג"** ו**"החלטת הוועדה המקומית"**). בהחלטת הוועדה המקומית לאשר את הבקשה לשימוש חורג תוארה הבקשה כך:

"מבקשים לאשר הכשרת שטח הנמל לאחסון מכולות בשטח של מספנות ישראל. הבקשה כרוכה בשימוש חורג מדרך מאושרת לשטח אחסון מכולות, ושימוש חורג משטח שדה תעופה לשטח אחסון מכולות".

5. בסעיף 1 להחלטת הוועדה המקומית נקבע:

"השימוש החורג יוגבל לתקופה של 5 שנים בלבד. יש להסדיר תוך 3 שנים הסווג של הקרקע."

6. ביום 26.3.2014 הונפק לעוררת ההיתר הבא (להלן: **"ההיתר"**):

"הכשרת שטח הנמל לאחסון מכולות בשטח של מספנות ישראל."

וכן שמוש חורג מדרך מאושרת לשטח אחסון מכולות, ושימוש חורג משטח שדה תעופה לשטח אחסון למשך 5 שנים."

7. ביום 12.2.2019, בסמוך לפני פקיעת תוקפו של ההיתר, התקבלה אצל העוררת הודעה על חיוב בהיטל השבחה בסך 1,831,026 ₪, מכוח שומת היטל השבחה שנערכה על ידי הוועדה המקומית ביום 23.12.2018 בעקבות החלטת הוועדה המקומית לאשר את הבקשה לשימוש חורג ביום 24.9.2012.

8. על חיוב זה הוגש הערר שבפנינו.

9. לאחר הדיון בערר ניתנה לצדדים שהות, שהוארכה מעת לעת, על מנת לנסות ולהגיע להסכמה ביניהם. לבסוף הודיעו הצדדים, שניסיונותיהם להגיע להסכמה לא צלחו, ונדרשת הכרעתנו במחלוקת השוררת ביניהם.

טענות הצדדים

עיקר טענות העוררת

10. בפועל לא בוצעה במקרקעין אחסנה של מכולות, וההיתר שניתן לאחסנת מכולות לא נוצל. אילו ידעה העוררת שהוועדה המקומית מתכוונת לגבות היטל השבחה, הייתה מבקשת לבטל את ההיתר.
11. כפי שעולה מתוכנית עדות שהגישה העוררת, העוררת ביצעה עבודות לריצוף חלק מן האזור הדרומי של המקרקעין.
12. בנוסף, בחלק מן המקרקעין שאינו בייעוד דרך, ואשר מרביתו בייעוד תעשייה ומקצתו בייעוד שדה תעופה, בוצעה אחסנה פתוחה על הקרקע למטרת מחסני ערובה.
13. השימוש לאחסנה פתוחה אינו שימוש חורג מהתוכניות המאושרות לאור כל אלו:
 - 13.1. השימוש לאחסנה הינו שימוש המותר בייעוד לשדה תעופה שנקבע בתמ"א 15 ובתוכנית חפ/222 החלות על המקרקעין.
 - 13.2. שימוש לאחסנה הינו שימוש אינהרנטי בייעוד של שדות תעופה. הא ראייה, שגם בשטח שדה התעופה שמחוץ לתחומי המגרש נעשה בפועל שימוש לאחסנה פתוחה, ללא היתר לשימוש חורג.
 - 13.3. לכן לכל היותר מדובר בשימוש חורג מהיתר, שלא חלה בגינו חובת תשלום היטל השבחה.
14. בכל הנוגע לחיוב בגין שימוש חורג לאחסנה בייעוד לדרך טענה העוררת כי:
 - 14.1. במסגרת הבקשה להיתר נכללה הערה, שלפיה בייעוד "דרך מאושרת" יבוצעו עבודות סלילה והסדרי תנועה בלבד. בפועל, השטח אכן אינו משמש לאחסנה, אלא מהווה חלק מרשת הדרכים הפנימיות של מתחם הספנות.
 - 14.2. הדרך שנקבעה בתוכנית המנדטורית החלה על המקרקעין מעולם לא הופקעה ולא הוחל בהליכי הפקעה ב- 80 השנים האחרונות. במהלך השנים אושרו תוכניות המבטלות את האפשרות לעשות שימוש בדרך זו כדרך עירונית, וזו נותרה דרך פנימית במתחם הספנות.
15. החיוב בהיטל השבחה כפוף לדיני השיהוי המינהלי, והוא בטל בשל איחור ניכר בהוצאת דרישת התשלום. בהקשר זה טענה העוררת כי:
 - 15.1. בזמן אמת סברה הוועדה המקומית כי אין מקום לחייב בהיטל השבחה בגין ההיתר, ואף ניתן אישור ספציפי של גזבר העירייה להוצאת ההיתר, שלפיו אין חבות נוספת.

- 15.2. בהתאם להלכות שנקבעו בפסיקת בית המשפט העליון, לעוררת עומדת במקרים כאלו טענת השיהוי. על כן יש להביא בחשבון את אינטרס ההסתמכות של הפרט, ואת האינטרס הציבורי בגביית מס אמת ובפעולה תקינה וראויה של הרשות. במקרים רבים ביטלו ועדות ערר דרישות תשלום היטל השבחה מחמת שיהוי בשל חלוף מספר שנים מהמועד בו קמה עילת החיוב, וזאת גם כאשר לא חלה תקופת ההתיישנות.
- 15.3. העוררת לא צריכה הייתה לדעת שמשמעות מתן היתר לשימוש חורג הינה תשלום היטל השבחה. העוררת הסתמכה על התנהלות הוועדה המקומית, אשר לא ציינה שתהא חבות בהיטל השבחה ולא הציגה דרישה זו בפועל; ואלמלא כן הייתה העוררת בוחנת את הכדאיות הכלכלית של הבקשה להיתר ומחליטה אם להגישה או לא. לחלופין, הייתה העוררת דואגת לביטול ההיתר לשימוש חורג שבפועל לא היה לה צורך בו.
- 15.4. התנהלות הוועדה המקומית מהווה הפרה של חובת ההגינות המוגברת החלה עליה, שגוברת על חובת תום הלב של הפרט.
- 15.5. יש להביא בחשבון את הנחייה מס' 7.1002 של היועץ המשפטי לממשלה, שלפיה פרק הזמן לגבייה לא יעלה על 3 שנים.
16. הוועדה המקומית מנועה מלדרוש את תשלום היטל השבחה לאחר שכבר ניתן היתר הבנייה, וזאת מכוח סעיף 10(ג) לתוספת השלישית לחוק המתנה הוצאת היתר בנייה בתשלום היטל השבחה.
17. בשומת הוועדה המקומית נפלו טעויות כמפורט להלן:
- 17.1. בשומת הוועדה המקומית נרשם, כי שטח "שדה התעופה" הינו שטח המשמש למסלולי התעופה; בעוד שבפועל השטח אינו משמש את שדה התעופה ולא קיימים בו מסלולי תעופה כלל.
- 17.2. בשומת הוועדה המקומית הוערך השטח בייעוד "שדה תעופה" לפי שווי דרך, וזאת על סמך פסק הדין בעמ"נ 264/05 רשות שדות התעופה נ' מנהל הארנונה (פורסם בנבו, 12.12.2006), שלפיו שטח המסלולים הינם שטח "רחוב" הפטור מארנונה. אלא שבמקרה זה לא מדובר בשטחים המשמשים בפועל כמסלולי המראה, ובכל מקרה לא ניתן להסיק לעניין היטל השבחה מפסיקה בנושא חיוב בארנונה.

עיקר טענות הוועדה המקומית

18. לצורך האחסנה הפתוחה נדרש היתר לשימוש חורג מן הנימוקים הבאים:
- 18.1. סעיף 1 לתמ"א 15 קובע כי שדה תעופה יוקם בהתאם לתוכנית מפורטת או לתוכנית מתאר הכוללת הוראות של תוכנית מפורטת. תמ"א 15 אינה תוכנית מפורטת שניתן לקבל היתר מכוחה, ולכן אין בעובדה שתמ"א 15 כללה ייעוד של אחסנה כדי לשלול את הצורך בהיתר לשימוש חורג.
- 18.2. בהתאם לפסיקה, ניתן להתיר שימוש נלווה הטפל לייעוד העיקרי שהותר במקרקעין, אך לא שימוש נלווה שחורג מייעוד המקרקעין. במקרה זה אין זיקה בין הפעילות הנעשית במתחם (שטח נמל תפעולי – אחסון מכולות) לבין מטרתה של תמ"א 15 (הקמת שדות תעופה), לא ניתן לומר שמדובר בשימוש נלווה שהותר במצב התכנוני הקודם.
- 18.3. מכאן שנדרש היתר לשימוש חורג מתוכנית ולא היתר לשימוש חורג מהיתר כטענת העוררת.
- 18.4. בשונה משימוש לאחסנה בייעוד לשדה תעופה, בייעוד של נמל כל אחסון טעון היתר לשימוש חורג, בין אם זה אחסון פתוח ובין אם זה אחסון במכולות.
19. העוררת ביקשה היתר לשימוש חורג מהייעוד ל"שדה תעופה" בתוכנית חפ/222 גם במקרים אחרים.
20. מהות השימוש בפועל אינו מהווה תנאי לחיוב בהיטל השבחה בגין היתר לביצוע שימוש זה.
21. מתצלומי אוויר עולה, כי שטח הדרך המנדטורית הפך מלכתחילה לחלק רציף מהמתחם כשטח נמל תפעולי, והוא משמש בפועל, בין היתר, גם לאחסנה, כולל במכולות.
22. הערה בתשריט אינה שוללת את ההיתר שניתן לאחסנה גם בתוואי הדרך; ובנוסף, משמעות ההערה היא רק איסור על בינוי ושינוי בתוואי הדרך, ולא איסור על שימוש חורג לאחסנה.
23. השימוש שנעשה בשטח האמור בפועל אף אינו מתיישב עם טענת העוררת, כי על פי ההערות שצוינו בבקשה להיתר לשימוש חורג יבוצעו בשטח הדרך עבודות סלילה והסדרי תנועה בלבד. בכל מקרה, הערה שכזו בבקשה להיתר לא גורעת מהשימוש המותר בשטח על פי ההיתר (אחסון מכולות).
24. לא ניתן להתכחש להליכי רישוי במסגרת ערר היטל השבחה. הוועדה המקומית הפנתה בעניין זה לערר (ת"א) 85001/14 רון חנן שטרייכמן נ' ועדה מקומית לתכנון ולבניה תל אביב (פורסם בנבו, 4.2.2015).

25. העוררת כלל אינה מתיימרת להסביר כיצד שינתה את מצבה לרעה, או כיצד עומדת לה הסתמכות לגיטימית על (אי) חיובה בהיטל השבחה.
26. הסוגייה הנדונה הינה מתחום הדין האזרחי, והשימוש בטענת השיהוי בדין האזרחי הינו עניין נדיר וחריג ביותר. בפסיקה נקבע כי תשלומי חובה הם עניינים שלילתם בדין האזרחי, ונדחתה טענת השיהוי בהקשר של מסים ותשלומי חובה – כל עוד לא חלה התיישנות.
27. העוררת לא הוכיחה כי התקיימו שני התנאים ההכרחיים להתגבשותו של שיהוי: (1) שהשיהוי מבטא את ויתורה של הוועדה המקומית על זכותה; (2) שבעקבות השיהוי הורע מצבה של העוררת.
- 27.1. לעוררת לא ניתנה הצהרה, מפורשת או משתמעת, לפיה לא ייעשה חיוב בהיטל השבחה. העוררת אף לא פנתה לברר מראש את החבות בהיטל השבחה, חרף היותה "נישום מתוחכם", ולא נישום פרטי שאינו בקיא.
- במקרים האחרים שאליהם הפנתה העוררת, סברה ועדת הערר כי הרשות המקומית הגיעה להסכמה עם חברת החשמל לעניין החבות בהיטל השבחה, ושקיימת לחברת החשמל הסתמכות לגיטימית על הסכמה זו.
- במקרה זה לא ניתן להכיר בהסתמכות לגיטימית שכן אין מדובר בהסתמכות על מדיניות נהגת של הרשות או על מצג קונקרטי שהוצג לעוררת. בפסיקה נקבע שכדי שהסתמכותו של הפרט תזכה להגנה עליו להוכיח, לצד עצם קיומה של הסתמכות, גם כי ההסתמכות היתה סבירה בנסיבות העניין.
- 27.2. בנוסף, העוררת לא התיימרה להסביר כיצד שינתה מצבה לרעה. לא סביר כי לאחר שנים ארוכות של שימוש העוררת היתה מקימה שטח נמל תפעולי במקום אחר, או פועלת לפינוי המתחם.
28. מבחינת מאזן הנזקים: הנזק שייגרם לעוררת אינו מהותי, ואילו הנזק לקופה הציבורית הינו גדול.
29. הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מכוונות לחובות ארנונה חלוטים, שניתן לנקוט בעניינם בהליכי גביה מינהליים - ולא לחיובי היטל השבחה הכפופים לזכות ערר.
30. טענה בדבר בטלות אפריורית של היטל השבחה בחלופי התקופה שהוגדרה בהנחיות היועמ"ש היא טענה אשר עומדת בניגוד לבסיס הרעיוני של היטל השבחה, שהינו צדק חלוקתי. גביית היטל השבחה הינה חובה ולא רשות.

31. לא נפלה טעות בזיהוי שטח "שדה התעופה" בשומת הוועדה המקומית. הכוונה הייתה לשטח המיועד למסלולי תעופה, ולא לשטח המשמש לכך בפועל; שהרי ידוע שהשטח משמש בפועל לצורך אחסנה.
32. טענות העוררת לעניין שווי המקרקעין נטענו באופן כללי, לאקוני וחסר, ללא הנמקה ובאופן שאינו מאפשר לוועדה המקומית להתייחס אליהן כדבעי.

דיון והכרעה

תקיפה עקיפה של הצורך בהיתר לשימוש חורג מתוכנית

33. כפי שקבענו לא אחת, ככלל, המקום לברר את הצורך בנקיטת הליך לאישור סטייה מתוכנית אינו במסגרת תקיפת החיוב בהיטל השבחה הנובע מאישור סטייה מתוכנית כאמור. ראו: החלטתנו בערר (ח"י) 82006-02-20 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חיפה נ' אהוד לביא (פורסם בנבו, 20.7.2020):

"משנמנעו המשיבים מלתקוף בזמן אמת את עמדת המשיבה שלפיה לא יוכלו לבקש תוספת זכויות מכוח תמ"א 38, מוטל עליהם, לכל הפחות, נטל מוגבר בעת תקיפה עקיפה של עמדה זו בחלוף שנים, על דרך הכללת הזכויות מכוח תמ"א 38 בחישוב היטל השבחה.

כידוע, מעקרון הבטלות היחסית נובע, כי תוצאה שהיה אפשר להגיע אליה בדרך של תקיפה ישירה, ייתכן שאי אפשר יהיה להגיע אליה בדרך של תקיפה עקיפה.

במקרה שלפנינו, גם לו סברנו כי שגתה הוועדה המקומית בהנחייתה המקורית שאין להתיר תוספת זכויות מכוח תמ"א 38 (וזאת איננו קובעים כאן) - אין להתעלם מן הפגיעה הקונקרטית והציבורית, הכרוכה בהתרת תקיפה עקיפה של הנחייה זו, במסגרת תקיפת החיוב בהיטל השבחה.

פגיעה זו כוללת, בין השאר, את שימור חוסר הוודאות הכולל באשר למצב המשפטי במשך זמן רב יחסית; את הסתמכות הוועדה המקומית על אי תקיפת הנחייתה בזמן אמת - הן במקרה מסוים זה והן בהתנהלותה במקרים אחרים; ואת הסרבול וחוסר היעילות הכרוכים בבירור הסוגיה בדרך עקיפה ולאחר זמן, בפרט כאשר ההיתר כבר מומש."

34. לעניין חסרונותיה של תקיפה עקיפה ומשמעויותיה ראו: ד' ברק-ארז משפט מינהלי - משפט מינהלי דיוני (ההוצאה לאור של לשכת עורכי הדין, 2017), עמ' 177 - 180; וכן דבריו של כב' הש' י' זמיר ברע"פ 4398/99 הראל נ' מדינת ישראל, פ"ד נד (3) 637, 645 - 646:

"אחת השאלות החשובות, לפי ההלכה בדבר בטלות יחסית, היא השאלה של דרך התקיפה של ההחלטה המינהלית: האם מדובר בתקיפה ישירה (direct attack) או בתקיפה עקיפה (collateral attack)? דרך התקיפה עשויה להכתיב את תוצאת התקיפה. תוצאה שהיה אפשר להגיע אליה

בדרך של תקיפה ישירה, ייתכן שאי אפשר יהיה להגיע אליה בדרך של תקיפה עקיפה. סוף מעשה במחשבה תחילה: כבר בתחילת הדרך, בצומת המוביל מצד אחד לדרך של תקיפה ישירה ומצד שני לדרך של תקיפה עקיפה, הבחירה בדרך זאת או זאת עשויה לקבוע את התחנה הסופית בדרך. בהתאם לכך, גם אם נפל בהחלטה פגם המצדיק את ביטול ההחלטה בדרך של תקיפה ישירה, לא בהכרח יצדיק הפגם תוצאה של ביטול ההחלטה גם בדרך של תקיפה עקיפה. התוצאה של תקיפה עקיפה תלויה במידה רבה בנסיבות המקרה.

לדוגמה, עשוי להיות הבדל בתוצאה בין תקיפה של צו אישי (כגון – החלטה לפסול רישיון) לבין תקיפה של תקנה בת-פועל תחיקתי (כגון – תקנה האוסרת נהיגה של כל אדם בנסיבות מסוימות). ניסיון החיים, השכל הישר והאינטרס הציבורי אומרים שבדרך-כלל אפשר וראוי לצפות מאדם שנפגע מצו אישי, אם הוא טוען כי הצו בלתי חוקי, שיתקוף את הצו בתקיפה ישירה, כגון בערעור לבית-משפט השלום או לבית-המשפט המחוזי (אם החוק מקנה זכות ערעור על הצו) או בעתירה לבית-המשפט הגבוה לצדק. לעומת זאת בדרך-כלל אין מקום לצפות מאדם שיתקוף תקנה כללית, אלא אם וכאשר הוא נפגע באופן אישי מתחולת התקנה, כגון כאשר הוא עומד לדין פלילי על הפרת התקנה. במקרה כזה לא תהיה בפניו, מבחינה מעשית, דרך לתקוף את התקנה אלא הדרך של תקיפה עקיפה, כלומר הדרך של טענת הגנה שהתקנה בלתי חוקית ובלתי תקפה. לפיכך יש בדרך-כלל סיכוי טוב יותר לתקיפה עקיפה של תקנה כללית מאשר לתקיפה עקיפה של צו אישי.”

(ההדגשות אינן במקור, הח"מ)

ראו גם: פסק דינו של כב' הש' חשין בה"פ (י-ם) 2173/03 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים נ' זחאיקה יונס (פורסם בנבו, 22.8.04).

35. על הקושי בתקיפת חיוב בהיטל השבחה ללא תקיפה מוקדמת של החלטה בנושא רישוי עמדה גם ועדת הערר המחוזית תל אביב בהחלטתה בערר תא/85011/14 בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה תל אביב (פורסם בנבו, 7.1.2015):

”מוצאים אנו קושי של ממש בהימנעותה של העוררת מתקיפת החלטת הוועדה המקומית בדבר הצורך בשימוש החורג בנתיב הקבוע לכך בחוק. אם אכן סברה העוררת כי השימוש המבוקש למסחר הינו שימוש התואם את התוכניות התקפות, כי אז דרך המלך לתקיפת קביעתה של הוועדה המקומית בדבר הצורך בשימוש חורג הינה בהגשת ערר בפני ועדת הערר שלפי סעיף 12א לחוק. כפי שנמסר לנו, כזאת לא נעשה. הטענה – החדשה יש לומר – לפיה השימוש למסחר הינו שימוש התואם את התכנית התקפה במקום ומשום כך הינו שימוש חורג מהיתר בלבד – ולא מתכנית – ובוודאי פירוט טענה זו על כל היבטיה המשפטיים, הועלו הלכה למעשה אך בפנינו, במסגרת ערר על שמאי מכריע בענייני היטל השבחה.

(...)

הימנעות מהגשת ערר לועדת הערר שלפי סעיף 12א מסרבלת איפוא את ההליכים, פוגעת ביעילותם ואף בוודאות התכנונית. התלבטנו בשאלת הנפקות שיש להמנעות שכזו על ערר שנדון בפנינו, ואולם לנוכח התוצאה אליה הגענו ממילא, אנו משאירים שאלה זו לעת מצוא."

עוד נפנה להחלטה בערר (ת"א) 85047/17 שמואל ושרה פלדמן נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה תל אביב (פורסם בנבו, 11.9.2019), שם נקבע, כי: "הנטל המוטל לפתחו של עורר התוקף שומת היטל השבחה שאינו ממצה את האפיק התכנוני לתקיפת ההחלטה התכנונית הינו נטל מוגבר".

כן ראו לעניין זה: ערר (ת"א) 8248-09-18 כותל אימבולייר בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רמת מגן (פורסם בנבו, 29.1.2020); ערר (ת"א) 8016-01-18 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רמת גן נ' חברת שמי אשקלוני בע"מ (פורסם בנבו, 21.1.2020); ערר (ת"א) 85274/17 לאוניד נבזלין נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה הרצליה (פורסם בנבו, 10.11.2019); ערר (חי') 8005-01-20 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חיפה נ' יעקב כודדה (פורסם בנבו, 3.9.2020); ערר (חי') 820120-05-20 פאולוס מטר נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חיפה (פורסם בנבו, 13.9.2020); ערר (חי') 82017-07-20 אברהם שלומי נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חיפה (פורסם בנבו, 16.12.2020); ערר (חי') 82015-07-20 כרם אל ח'ורי בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חיפה (פורסם בנבו, 25.1.2021).

36. הקושי בבחינת הצורך באישור סטייה מתוכנית במסגרת תקיפה עקיפה מתחדד ומתעצם במקרה כמו זה שהונח בפנינו, שבו מתבררת המחלוקת רק לאחר סיום תקופת השימוש החורג, וכאשר קיימת מחלוקת בין הצדדים בשאלה, האם ההיתר לשימוש חורג אכן מומש בפועל.

37. אמנם, הזמן הרב שחלף נובע בראש ובראשונה מן האיחור של הוועדה המקומית בעריכת שומת היטל השבחה ובמשלוח דרישת התשלום; ובנסיבות אלו פוחת משקלם של שיקולים כמו הסתמכות והותרת הוועדה המקומית במצב של אי-ודאות; אולם אין בכך כדי לשנות את העובדה, שבירור טענות אלו לאחר הוצאת ההיתר, ובחלוף שנים לא מעטות מאז, הינו מורכב ומסורבל לאין ערוך בהשוואה לבירורן בזמן אמת ובתקיפה ישירה.

38. על כן מוטל על העוררת נטל מוגבר במיוחד להוכחת טענתה, כי לא נדרש כלל היתר לשימוש חורג מתוכנית לצורך ביצוע אחסנה במכולות או לצורך ביצוע אחסנה פתוחה במקרקעין. נבחן טענה זו כעת, הן ביחס למקרקעין המיועדים לשדה תעופה והן ביחס למקרקעין המיועדים לדרך.

היתר לשימוש חורג לאחסנה במקרקעין המיועדים לשדה תעופה

39. העוררת תומכת את טענתה, כי השימוש לאחסנה פתוחה תואם את ייעוד המקרקעין, בשתי תוכניות מאושרות: תוכנית מפורטת חפ/222 שפורסמה למתן תוקף ברשומות ביום 22.5.1938 (להלן: "חפ/222") ותמ"א 15 - תוכנית מתאר ארצית לתפרושת שדות התעופה שפורסמה למתן תוקף ברשומות ביום 25.5.2000 (להלן: "תמ"א 15").
40. סעיף 5 לתקנון תוכנית חפ/222 קובע כי על שטח שדה התעופה – אשר סומן בתשריט תוכנית חפ/222 - לא יחולו הוראות התוכנית:

"The following special sites are to be exempted from the provisions of this scheme:

(I) Aerodrome; coloured green and bordered dark brown."

41. יצוין, כי ס"ק III ו- IV לסעיף 5, אשר מתייחסים למתחם שכלל מתקנים של חברת הנפט העיראקית (IPC), קובעים כי הוראות התוכנית לא יחולו על אותו מתחם בכפוף להוראות דין ספציפיות בנושא האחסון. סעיף 5 לתוכנית אינו כולל חריג דומה ביחס לשדה התעופה.
42. בהחלטה בערר (חי') 8034/12 **בתי זיקוק לנפט בע"מ נ' ועדה מקומית המשותפת לתכנון ולבניה מתחם בז"ן** (פורסם בנבו, 21.6.2012) נקבע, כי סעיף 5 מוציא מתחולה את ההוראות של התוכנית, אך לא מוציא את המקרקעין הנזכרים בו מגדר התוכנית בכללותה.
43. המשמעות היא, שתוכנית חפ/222 מייעדת את המקרקעין לשדה תעופה, מבלי לקבוע הנחיות כלשהן בנושא השימושים המותרים ומבלי להפנות להוראות דין אחרות בנושא האחסון. זוהי תמונת המצב שעמדה לנגד קונה סביר במצב הקודם, אשר חזקה עליו כי לנגד עיניו היו מונחות גם פסיקה והחלטות בנושא ייעודי הקרקע מכוח תוכנית חפ/222. נפנה בעניין זה להחלטה בערר **בתי זיקוק לנפט** ולהחלטות ולפסיקה שנזכרו בסעיפים 72 – 74 לה.
44. השאלה אם בייעוד של שדה תעופה מכוח תוכנית חפ/222 ניתן לעשות שימוש נלווה לצורכי אחסנה היא שאלה אחרת, שלא נדונה בהחלטות ובפסיקה שאליהן הפנו הצדדים. אלא שאין אנו נדרשים להכריע בשאלה זו; וזאת מן הטעם הפשוט, שהשימוש של העוררת במקרקעין לצורכי אחסנה במקרה זה לא היה שימוש נלווה לשדה תעופה.
45. כפי שנקבע גם בהחלטת הוועדה המקומית מיום 24.9.2012 בבקשה להיתר: **"השטח המוצע בשולי האתר המסווג כשדה תעופה ולא נמצא בתחום השדה דהיום ואינו משמש את שדה התעופה."**
46. המשמעות של שימוש אינהרנטי בייעוד כלשהו הינה, שאותו שימוש מהווה חלק מובנה בייעוד או נועד לשרת אותו. לשם כך נדרש שהייעוד ימומש בפועל. במקרה זה, המקרקעין

אינם משמשים בפועל לשדה תעופה, ולא ניתן להכיר בשימוש לאחסנה כשימוש אינהרנטי לייעוד שאינו ממומש.

47. בפסק הדין בע"מ 7926/06 אדרי-אל ישראל בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גליל עליון (פורסם בנבו, 24.6.2009) קבע בית המשפט העליון, כי לא ניתן לעשות במקרקעין שימוש עיקרי למטרה שהותרה בתוכנית כשימוש טפל בלבד לשימוש עיקרי אחר. באותו עניין נדון סעיף בתוכנית אשר התיר שימושים למזנונים ובתי קפה, חנויות ומשרדים בייעוד לתעשייה; הדברים יפים מכוח קל וחומר בענייננו, שבו לא התירה לשון התוכנית כל שימוש נלווה או טפל בייעוד של שדה תעופה.

48. המסקנה היא אם כן, שמכוח תוכנית חפ/222 לא ניתן היה לעשות שימוש לאחסנה שאינה נלווית לשימוש של שדה תעופה, ואחת היא אם מדובר באחסנה פתוחה או באחסנה במכולות.

49. נפנה מכאן לטענת העוררת שמכוח פרק ג' לתמ"א 15, השימושים בייעוד של שדה תעופה כוללים גם אחסנה, שטחי אחסון ומבני אחסון. גם במקרה זה אין אנו נדרשים לקבוע מסמרות בשאלת האפשרות לעשות שימוש לאחסנה בייעוד של שדה תעופה, שכן אין בתמ"א 15 כדי להתיר שימוש כלשהו בהעדר תוכנית מפורטת שאושרה מכוחה.

50. כותרתו של פרק ג' לתמ"א 15 הינה "עריכת תוכניות מפורטות", וסעיף 1 לפרק זה מבהיר כי:

"שדה תעופה יוקם בהתאם לתוכנית מפורטת, או תכנית מתאר הכוללת הוראות של תכנית מפורטת, שתכלול, בין היתר:
(...)

ב. מתקנים ושרותים נלווים לשדה, ובכלל זה שיעור הבניה והפיתוח (באחוזים), מידות הבניה והפיתוח וקווי בניין לכל תכלית ושימוש קרקע.
(...)

ו. תנאים למתן היתרי בניה ושימוש בקרקע.
(...)"

51. כידוע, בהתאם לסעיף 145(ז) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה - 1965 (להלן: "**החוק**"), על מנת שניתן יהיה לקבל היתר מכוח תוכנית מתאר, חייבת אותה תוכנית לכלול הוראות בנושאים כמו חלוקה למגרשים או לחלקות וגבולותיהם, קווי בניין ושטחי בניה. הוראות שכאלו לא נכללו בתמ"א 15, ולא במקרה: תמ"א 15 הורתה מפורשות כי הוראות בנושאים אלו ובנושאים נוספים ייכללו בתוכנית מפורטת שתאושר בהתאם לתמ"א 15, ורק מכוחה ניתן יהיה לקבל היתרי בניה.

52. בענייננו לא מתקיים גם החריג שנקבע בסעיף 145(ח) לחוק, שעניינו תוכניות מתאר לתשתיות כלל ארציות שמחייבת גמישות לגבי מיקומו של כל מתקן תשתית, ונקבע בה, בין השאר, כי ניתן להוציא היתר מכוחה.
53. במועד הקובע לא הייתה בתוקף תוכנית מפורטת כנדרש מכוח תמ"א 15, שכן תוכנית חפ/222 קובעת מפורשות כי הוראותיה לא יחולו בייעוד של שדה תעופה; ואף לא ניתן היה לקבל היתר ישירות מכוח תמ"א 15. על כן גם בתמ"א 15 אין כדי להתיר את השימוש במקרקעין לאחסנה.
54. המסקנה היא אם כן, שבמועד הקובע נדרשה העוררת לקבל היתר לשימוש חורג במקרקעין המיועדים לשדה תעופה לצורך אחסנה, בין אם זו אחסנה פתוחה ובין אם זו אחסנה במכולות.

היתר לשימוש חורג לאחסנה במקרקעין המיועדים לדרך

55. סעיף 17 לתקנון תוכנית חפ/222 קובע הוראות לגבי הקמתן ותחזוקתן של הדרכים בתחומי התוכנית. אין בסעיף זה התייחסות לשימושים המותרים, אולם הצדדים בהליך שבפנינו לא חלקו על כך ששימוש לאחסנה אינו נכלל בגדר השימושים המותרים בייעוד לדרך.
56. בכל הנוגע למקרקעין המיועדים לדרך טענת העוררת הינה, כי לא הייתה לה כוונה לקבל היתר לשימוש חורג מדרך לאחסנה. בהקשר זה הפנתה העוררת לתשריט הבקשה להיתר, שבו נרשמה ההערה הבאה:

"בשטח בעל ייעוד דרך מאושר יבוצעו עבודות סלילה והסדרי תנועה בלבד"

57. לטעמנו לא ניתן להסיק באופן ברור מן ההערה שנכללה בתשריט הבקשה להיתר על כך שבשטח הדרך לא התבקש שימוש חורג לאחסנה. ההערה האחרת בתשריט התייחסה לכך שבשטח בעל ייעוד נמל תעופה לא יבוצעו אלמנטים מעל פני הפיתוח, דבר שעשוי להצביע על כוונה להגביל את הבינוי במגרש יותר מאשר על כוונה להגביל את היקף השימוש החורג במגרש.
58. זאת ועוד, הגבלה זו לכאורה של היקף השימוש החורג שהתבקש לא נכללה באף אחד מן המסמכים האחרים שנערכו בהליך הרישוי; להיפך – במרביתם הובהר מפורשות כי שימוש חורג לאחסנה מתבקש גם מן הייעוד לדרך:
- 58.1. בעמוד הראשון של הבקשה להיתר, תחת הכותרת "תיאור הבקשה", נרשם:
- "הכשרת שטח הנמל לאחסון (הליך שימוש חורג)".**

58.2. בנוסח הפרסום של הבקשה להיתר להתנגדויות לפי סעיף 149 לחוק מיום 28.8.2012 נרשם מפורשות כי: "הבקשה כרוכה בשימוש חורג מדרך מאושרת לשטח אחסון מכולות".

58.3. גם בהחלטת הוועדה המקומית מיום 24.9.2012 נרשם כי: "הבקשה כרוכה בשימוש חורג מדרך מאושרת לשטח אחסון מכולות".

58.4. היתר הבנייה שהונפק לעוררת ביום 26.3.2014 כלל במפורש "שימוש חורג מדרך מאושרת לשטח אחסון מכולות".

59. מכאן, שגם אם נפלה טעות בהגדרת הבקשה להיתר על ידי הוועדה המקומית (וכאמור, לא ניתן לקבוע זאת בבירור על סמך הבקשה להיתר), אין ספק שלעוררת היו הזדמנויות שונות לפעול לצמצום היקף השימוש החורג שנבחן ואושר על ידי הוועדה המקומית, הן לפני הוצאת היתר הבנייה והן לאחר מכן. העוררת לא עשתה כן מטעמים שלא הובהרו במסגרת ההליך שבפנינו.

60. נבהיר: ככל שלא היה בכוונת העוררת לעשות שימוש חורג לאחסנה בייעוד של דרך מאושרת מצופה היה מן העוררת לפעול בזמן אמת לתיקון נוסח הפרסום, החלטת הוועדה המקומית והבקשה להיתר לשימוש חורג - אשר כולם התייחסות מפורשת לשימוש חורג מדרך לאחסנה.

61. אשר על כן, גם בכל הנוגע לדרך לא עמדה העוררת בנטל המוגבר המוטל עליה להראות, בדיעבד, כי החלטת הוועדה המקומית לאשר את הבקשה להיתר בהליך של שימוש חורג מתוכנית הייתה שגויה.

השימוש שבוצע בדרך בפועל

62. העוררת הוסיפה וטענה, כי בפועל לא נעשה שימוש לצורך אחסנה מסוג כל שהוא בשטח המיועד לדרך, ולשם כך צירפה לכתב הערר שהוגש ביום 16.5.2019 תצלום אוויר של השטח עם סימון הייעוד לדרך, מתאריך לא ידוע שלא צוין על ידה:



63. הוועדה המקומית חלקה על טענת העוררת, וטענה כי מתצלומי אוויר מן השנים 2008, 2011, 2014 ו- 2017, אשר צורפו לתשובתה, עולה ששטח הדרך המנדטורית הפך מלכתחילה לחלק רציף מהמתחם כשטח נמל תפעולי, ושימש בפועל, בין היתר, גם לאחסנה, כולל במכולות.
64. תצלומי האוויר מהשנים 2008 ו- 2011 עשויים ללמד אולי על הכוונה של העוררת בבקשה להיתר; אולם החשובים לענייננו הם תצלומי האוויר מהשנים 2014 ו- 2017, שבהן היה בתוקף ההיתר לשימוש חורג. מתצלומים אלו ניכר שימוש בפועל לצורך אחסנה בשטח המיועד לדרך:
65. יש להעדיף את תצלומי האוויר מן השנים 2014 ו- 2017 שצירפה הוועדה המקומית על פני תצלום האוויר שצירפה העוררת מבלי לציין את תאריך צילומו.
66. כעת עלינו לבחון האם ואיזה משקל יש לייחס לעובדה, שדרישת תשלום היטל ההשבחה הוצאה רק בסמוך לתום תקופת השימוש החורג.

האיחור במשלוח דרישת תשלום היטל ההשבחה

67. אין מחלוקת בין הצדדים על העובדה כי דרישת תשלום היטל ההשבחה נשלחה לעוררת לראשונה רק בחלוף קרוב לחמש שנים ממועד הוצאת ההיתר, וזאת בסמוך לתום תקופת השימוש החורג על פי ההיתר.
68. העוררת טוענת, כי בשל המועד המאוחר בו הוצגה דרישת התשלום, בטל החיוב בהיטל השבחה בהתאם לדיני השיהוי המינהלי, וכי בכל מקרה מנועה הוועדה המקומית מלגבות היטל השבחה לאחר הוצאת היתר הבנייה בפועל. נבחן טענות אלו כעת, ונפתח בטענת המניעות.

טענת המניעות מגביית היטל השבחה לאחר הוצאת היתר הבנייה

69. לטענת העוררת, הוועדה המקומית מנועה מלדרוש את תשלום היטל ההשבחה לאחר שכבר ניתן היתר הבנייה, וזאת מכוח סעיף 10(ג) לתוספת השלישית לחוק המתנה הוצאת היתר בנייה בתשלום היטל השבחה.
70. סעיף 10 לתוספת השלישית לחוק, שכותרתו "הבטחת אכיפה של תשלום היטל", קובע כדלקמן:

"(א) לא תירשם בפנקסי המקרקעין פעולה שהיא בבחינת מימוש זכויות במקרקעין, אלא לאחר שהוצגה בפני הרשם תעודה החתומה ביד יושב ראש

הועדה המקומית או ביד מי שהסמיכו לכך, המעידה כי שולמו כל הסכומים המגיעים אותה שעה כהיטל החל על המקרקעין על פי תוספת זו, או ניתנה ערובה לתשלומי, כולו או מקצתו, הכל כנדרש על פי תוספת זו.

(ב) שר הפנים, בהסכמת שר האוצר, רשאי בתקנות לקבוע הוראות בדבר שילוב תעודה כאמור בסעיף קטן (א) בתעודה הניתנת מאת רשות מקומית והדרושה על פי דין אחר כתנאי לרישום עסקה במקרקעין בפנקסי המקרקעין.

(ג) לא יוצא היתר לבניה במקרקעין ולא תינתן הקלה ולא יותר שימוש חורג כל עוד לא שולם ההיטל או אותו חלק ממנו המגיע אותה שעה על פי תוספת זו בשל אותם מקרקעין, או שניתנה ערובה לתשלום או לחלק ממנו, הכל כנדרש על פי תוספת זו.

(ד) על אף האמור בסעיף קטן (ג), מתן היתר לשימוש החורג מהיתר, למטרת עסק, לא יותנה בתשלום של יותר מ-25% מההיטל או אותו חלק ממנו המגיע באותה שעה על פי תוספת זו בשל אותם מקרקעין, או במתן ערובה לתשלום ההיטל כולו או חלק ממנו העולה על 25%.

(ה) על אף האמור בסעיף קטן (ג), מתן היתר לשימוש החורג מתכנית, למטרת עסק, לא יותנה בתשלום של יותר מ-40% מההיטל או אותו חלק ממנו המגיע באותה שעה על פי תוספת זו בשל אותם מקרקעין, או במתן ערובה לתשלום ההיטל כולו או חלק ממנו העולה על 40%.

71. מלשון סעיף 10 לתוספת השלישית לחוק ומכותרתו עולה בבירור, כי מטרת הסעיף הינה להעניק לוועדה המקומית אמצעים לאכיפת חובת תשלום היטל ההשבחה, אשר אחד מהם הוא התניית מתן ההיתר בביצוע התשלום.

72. הדבר עולה גם מדברי ההסבר להצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 15), התשמ"א - 1980 :

"הסעיף קובע אמצעים להבטחת ביצוע התשלומים: תעודה על התשלום תהיה תנאי להעברת רישום זכויות במקרקעין, ותעוכב הוצאת היתר בניה בהם עד שייעשה התשלום או יינתנו ערובות מתאימות להבטחתו."

73. מסקנה זו מקבלת חיזוק בדיעבד מדברי ההסבר לתיקון 110 לחוק משנת 2016, אשר מכוחו הוגבלה יכולת הוועדה המקומית להתנות מתן היתר לשימוש חורג למטרת עסק :

"לפסקה (4)

סעיף 10 לתוספת השלישית לחוק קובע, בין השאר, כי לא יינתן היתר לשימוש חורג בטרם שולם היטל ההשבחה או ניתנה ערובה לתשלום. אי מתן ההיתר מונע מהעסק את האפשרות לקבל רישיון עסק המותנית, בין השאר, בהצגת ההיתר האמור. כדי שלא יעוכב מתן רישיון העסק, מוצע כי היתר כאמור יינתן גם אם לא שולם היטל ההשבחה או לא ניתנה ערובה לתשלום.

לפסקה (5)

בד בבד עם ניתוק הזיקה בין תשלום מקדמי של היטל השבחה כתנאי למתן ההיתר, וכדי שלא ייפגעו הכנסותיהן של הוועדות המקומיות מוצע לתת בידי הוועדות המקומיות או הרשויות המקומיות, לפי העניין, כלי יעיל לגביית היטל השבחה וזאת בדרך של החלת פקודת המסים גבייה, למעט הוראות סעיף 11א לפקודה האמורה שעניינן הטלת שעבוד מדרגה ראשונה על מקרקעי החייב.

74. דברי ההסבר לתיקון 110 לחוק מהווים מקור היסטורי פוסט חקיקתי אשר גם בו יש כדי להצביע על תכליתו האובייקטיבית של דבר החקיקה. ראו: א' ברק פרשנות במשפט - פרשנות החקיקה (תשנ"ג) עמ' 393.

75. ואכן, טענות מסוג זה, שהועלו במקרים אחרים, נדחו על ידי ועדות הערר. כך למשל נקבע בערר (ת"א) 85126/15 קבוצת ענדב יזמות בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה בת ים (פורסם בנבו, 3.9.2018):

"אכן תשלום היטל השבחה מהווה תנאי להוצאת היתר בניה, בהתאם להוראת סעיף 10(ג) לתוספת השלישית. עם זאת, הוראה זו באה להבטיח תשלום ההיטל, והיא אינה משליכה על עצם חובת תשלום היטל השבחה, הקבועה בהוראת סעיף 2 לתוספת, ובהתאם ליתר הוראותיה.

מקום שבו ניתן היתר בניה חרף העובדה שלא נגבה היטל השבחה, עדיין החיוב בהיטל הנובע מכך יתר הוראות התוספת, עומד בעינו. זאת, אף אם הוועדה המקומית לא הוציאה דרישת תשלום היטל השבחה במועד."

ראו גם: ערר (דרום) 86139/11 ש.פ. מהנגב בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה שדרות (פורסם בנבו, 22.02.2012).

76. על כן איננו מקבלים את טענת העוררת כי הוועדה המקומית מנועה מגביית היטל השבחה לאחר הוצאת ההיתר.

רקע כללי בנושא שיהוי והתיישנות בדרישת תשלום היטל השבחה

77. סמכות הוועדה המקומית לדרוש תשלום היטל השבחה מקום בו היא נמנעה מלגבותו בהזדמנות הראשונה שהייתה לה כפופה לסמכותה הכללית לתיקון טעויות שנפלו מלפניה בחישוב חובות עבר ולדיני ההתיישנות והשיהוי הכלליים. ע"מ 1164/04 עיריית הרצליה נ' דניאל יצחקי (פורסם בנבו, 5.12.2006); ע"מ 8832/12 עיריית חיפה נ' סלומון (פורסם בנבו, 15.04.15); ערר (מרכז) 203/17 גבעת הוד בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה הוד השרון (פורסם בנבו, 10.8.2021).

78. בכל הנוגע לסוגיות ההתיישנות והשיהוי נקבע בפסיקת בית המשפט העליון, כי חוק ההתיישנות חל על הליכי גבייה מינהליים, וכי דיני השיהוי המינהליים ממשיכים לחול במקביל (עניין סלומון; ע"מ 8329/14 עיריית קריית אתא נ' נילי קורן (פורסם בנבו, 31.5.2016)).

79. ואכן, בהסתמך על דיני השיהוי המינהלי ביטלו ועדות הערר חיובים בהיטל השבחה מכוח דרישות תשלום שהוצאו לאחר מספר שנים לא סביר, גם אם טרם חלפה תקופת ההתיישנות. ראו: ערר (צפון) 8146-13 חברת החשמל לישראל בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה יזרעאלים (פורסם בנבו, 14.5.2015); ערר (דרום) 6001/15 חברת חשמל לישראל בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה יואב (פורסם בנבו, 6.10.2016); ערר (צפון) 8103/16 חברת חלקות 7, 4 בגוש 15392 בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה עמק הירדן (פורסם בנבו, 14.10.2018).

80. בענייננו אין מחלוקת כי במועד משלוח דרישת תשלום היטל השבחה טרם חלפה תקופת ההתיישנות, העומדת על שבע שנים ממועד מימוש הזכויות. משכך נותר לנו לבחון אך את טענת השיהוי.

81. בהתאם לדיני השיהוי הכלליים החלים מכוח המשפט המינהלי, יש לבחון את השיהוי האובייקטיבי שחל בפעולת הרשות, את השיהוי הסובייקטיבי שחל מבחינת הפרט (קרי: את הסתמכותו) ואת האינטרס של שמירה על עקרון החוקיות ושלטון החוק.

82. בעניין קורן עמד בית המשפט העליון על הפרמטרים הספציפיים הרלבנטיים לבחינת טענת שיהוי, במקרה של חיוב מינהלי:

82.1. אינטרס ההסתמכות של הפרט, והאם העדר החיוב נבע מהחלטה או מנוהג מקובל. בהקשר זה הבהיר כב' הש' פוגלמן (פיסקה 22 לפסק הדין), כי:

"מצב שבו מקיצה הרשות לפתע משנתה ומבקשת להיפרע בגין חובות עבר שאותם לא דרשה שנים ארוכות מורכב יותר. גם מבלי להכריע בשאלה אם ניתן כלל לדבר על אינטרס ההסתמכות של פרט במסגרת דיון זה, אין חולק על כך שאינטרס ההסתמכות של מי שהרשות "דילגה" עליו עקב טעותה - ככל שאינטרס זה ראוי להגנה - אינו מצוי באותו מדרג כאינטרס ההסתמכות של מי שהרשות נמנעה מגביית חובותיו כלפיה מחמת נוהג ופרקטיקה שהיו מקובלות עמה. וכעוצמת האינטרס - כן עוצמת ההגנה."

82.2. אינטרס הציבור בגביית מס אמת באופן שוויוני, ניהול תקין של כספי הציבור ומניעת נזק לקופה הציבורית.

82.3. אינטרס הציבור בפעולה תקינה וראויה של הרשות, הפנמת נזקיה של התנהגות רשלנית ועידוד הרשות לפעול בלוח זמנים סביר לגביית המס.

82.4. חובת ההגינות המוגברת של הרשות המינהלית אל מול חובת תום הלב של הפרט, כאשר חובתה של הרשות רחבה יותר ומחמירה יותר מזו של הפרט. בהקשרים אלו ייבחנו ותק החוב ומאמצי הרשות לגבותו במהלך השנים, אל מול ניסיונות הפרט לחמוק מתשלום תשלומי החובה, ככל שהיו כאלו.

82.5. הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 7.1002 מחודש פברואר 2021, שלפיה:

"אין זה סביר שרשות מנהלית תנקוט לראשונה הליכי גבייה ללא התראה וללא צידוק, לאחר שחלפו שנים רבות מן המועד שבו יכלה לראשונה לגבות את החוב. לפיכך על הרשות לפתוח בהליכי גבייה תוך פרק זמן סביר שהוא

קצר מתקופת ההתיישנות. פרק זמן כאמור, מן הראוי שלא יהיה ארוך משלוש שנים."

נקבע כי ניתן להסתייע בהנחיית היועץ כתשתית להכרעה בשאלת השיהוי, אך יש לזכור את אופייה הגמיש של דוקטרינה זו.

83. במקרה שלפנינו, לא נטען ולא הוכח, כי העדר החיוב בהיטל השבחה טרם הוצאת היתר הבנייה נבע מנוהג מקובל או מהחלטה כלשהי של הוועדה המקומית.

84. העוררת לא הציגה תימוכין לטענתה, כי בזמן אמת סברה הוועדה המקומית כי אין מקום לחייב בהיטל השבחה. הודעת הדוא"ל של גזבר העירייה מיום 10.3.2014, שאליה הפנתה העוררת, אינה מתייחסת לחבות בהיטל השבחה אלא לחוב של תאגיד המים, ולא ניתן להסיק ממנה על כך שהוועדה המקומית דנה וגיישה עמדה או קיבלה החלטה כלשהי בנושא החיוב בהיטל השבחה.

85. בהעדר אינדיקציות כלשהן לקיומה של החלטה פוזיטיבית שלא לדרוש היטל השבחה, מסתמן שהעיכוב בהוצאת דרישת התשלום נבע מטעות של הוועדה המקומית. כפי שהובהר בעניין קורן, טעות של הרשות בגביית חוב מקנה הגנה פחותה לאינטרס ההסתמכות של הפרט.

86. קשה לקבל את הטענה, כי העוררת לא הייתה מודעת לכך שאישור בקשה להיתר לשימוש חורג מתוכנית עשויה להיות כרוכה בתשלום היטל השבחה. העוררת היא נישום מתוחכם, וחזקה עליה כי היא מלווה בידי אנשי מקצוע הבקאים בסוגיות הרלבנטיות לקבלת היתרים מתחום התכנון והבנייה על משמעויותיהם הכלכליות.

87. יצוין, כי בהחלטה בערר 8067/16 שאל יוסף נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה שומרון (פורסם בנבו, 7.8.2019) שאליה הפנתה העוררת, דובר באדם פרטי שחויב בהיטל השבחה

בעקבות אישור בקשה להקלה בבניית ביתו - בקשה שלא הוכח כי אכן נדרשה. לא ניתן להשוות בין נסיבות המקרה שנדונו בעניין **שאל יוסף** לנסיבות המקרה המונח בפנינו.

88 בדומה לכך לא ניתן לגזור גזירה שווה לענייננו מן ההחלטה בע"א (ח"י) 1259/05 **עיריית חדרה נ' גור אליס** (פורסם בנבו, 22.3.2006), שבו נדון חוב **היטל השבחה** של הקבלן, שהוועדה המקומית ביקשה לגבותו שנים רבות אחר כך מרוכשי הדירות הפרטיים.

89 העוררת לא הוכיחה הסתמכות לגיטימית או סבירה מצידה על אי משלוח דרישת התשלום בזמן אמת. על מנת לבסס טענת הסתמכות אין די בהעלאת טענה כללית בנושא; יש לתמוך טענה כזו בראיות לכך שהעוררת אכן שקלה צעדיה וקיבלה החלטות בהתבסס על ההנחה שלא תחויב **בהיטל השבחה** בגין השימוש החורג במקרקעין. העוררת לא הציגה שמץ של ראיה לדבר.

90 מבחינת האינטרס הציבורי, יש לייחס משקל גם לצורך בניהול תקין של כספי הציבור ומניעת נזק לקופה הציבורית עקב אי גביית **היטל השבחה** בגין עליית שווי קרקע כתוצאה ממטן היתר לשימוש חורג.

91 מן העבר השני, אין להתעלם מן האינטרס הציבורי להבטיח, כי ועדה מקומית תפעל בשקידה ראויה לגביית מס אמת מן הנישומים, וזאת בדרך של הפנמת ההשלכות הנובעות מאי גביית מס במועד. הכרה באפשרות לגבות **היטל השבחה** בחלוף שנים ממועד הוצאת ההיתר חותרת תחת אינטרס זה.

92 הוועדה המקומית אף לא הראתה כי העוררת נהגה בחוסר תום לב על מנת לחמוק מן החיוב **בהיטל השבחה**, שהוועדה המקומית עצמה לא עשתה כל ניסיון לגבותו במשך קרוב לחמש שנים. משלוח דרישת תשלום רק לקראת תום תקופת השימוש החורג בגינו התגבשה חובת התשלום אינו מתיישב עם חובת ההגינות המוגברת החלה על הוועדה המקומית.

93 העולה מן המקובץ הוא, שבעקבות טעות, או אי הקפדה מספקת, מצד הוועדה המקומית לא נגבה **היטל השבחה** במועד, דבר שפגע בקופה הציבורית ובחלוקה שוויונית של הנטל בין הנישומים. העוררת לא הוכיחה הסתמכות לגיטימית סבירה על אי קבלת דרישת התשלום בזמן אמת, וכי הייתה נוהגת אחרת לו הותנתה מסירת היתר הבנייה בתשלום **היטל השבחה** כדיון. עם זאת, נכון ליתן משקל בהכרעה לפרק הזמן המשמעותי שחלף עד למשלוח דרישת התשלום לעוררת, סמוך לקראת תום תקופת השימוש החורג גולו.

94 על רקע דברים אלו, הגענו למסקנה, כי בנסיבות העניין שבפנינו ראוי לאמץ את נקודת האיזון שנקבעה בהנחיה מס' 7.1002 של היועץ המשפטי לממשלה, בכל הנוגע להליכי גבייה

מינהליים לפי פקודת המסים (גביה) (להלן: "הנחיית היועץ המשפטי לממשלה"). על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 7.1002, פרק הזמן לגבייה לא יעלה על 3 שני.

95 אכן, הנחיית היועץ המשפטי לממשלה לא חלה במישרין על דרישה לתשלום היטל השבחה, אלא על חוב מס מכוח פקודת המסים (גביה), לאחר שמוצו הליכי ההשגה והערעור ככל שקיימים כאלו בחיקוק הספציפי; אולם העקרון המנחה שנקבע במסגרתה יפה גם בהקשר של דרישת תשלום היטל השבחה (סעיף 2 להנחיה):

"אין זה סביר שרשות מינהלית תנקוט הליכי גביה מינהליים לראשונה וללא צידוק לאחר שנים רבות, תוך שהיא מעמידה את האזרח, בשל הזמן הרב שחלף, במצב שבו יקשה עליו להתמודד עם טענת החוב."

96 בהתאם לכך קובעת הנחיית היועץ המשפטי לממשלה (סעיף 5 להנחיה) כי:

ככלל, תקופת ההתיישנות של תובענות אזרחיות היא 7 שנים, אלא שבהתחשב בטיבם ובאופיים של חובות מנהליים, אין זה סביר שרשות מינהלית תנקוט לראשונה הליכי גבייה ללא התראה וללא צידוק, לאחר

שחלפו שנים רבות מן המועד שבו יכלה לראשונה לגבות את החוב. לפיכך, על הרשות לפתוח בהליכי גביה תוך פרק זמן סביר שהוא קצר מתקופת ההתיישנות האמורה. פרק זמן כאמור, מן הראוי שלא יהיה ארוך משלוש שנים. (ההדגשה אינה במקור, הח"מ)

97 מצאנו, כי בהתחשב במכלול השיקולים לבחינת סוגיית השיהוי עליהם עמדנו לעיל, מהווה הנחיית היועץ המשפטי לממשלה תשתית ראויה לביסוס נקודת האיזון המתאימה במקרה שבפנינו.

98 משמעות הדברים היא, שעל החיוב בהיטל השבחה בגין השנתיים הראשונות לביצוע השימוש החורג במקרה שבפנינו יחול שיהוי, והוועדה המקומית לא תוכל לגבות היטל השבחה מן העוררת בגין תקופה זו אלא רק בגין שלוש השנים האחרונות לתקופת השימוש החורג.

טענות העוררת לטעויות שנפלו בשומת הוועדה המקומית

99 בסעיף 5 לשומת הוועדה המקומית נרשם, בין השאר, כי המגרש כולל "שטח של כ- 19,380 מ"ר בייעוד נמל תעופה - השטח לא מבונה ומשמש למסלולי תעופה". כך נקבע גם בסעיף 8.2 לשומת הוועדה המקומית. לטענת העוררת, מדובר בטעות שבגינה דין החיוב להתבטל.

100 אין ספק שמדובר בטעות, שהרי החיוב בהיטל השבחה מבוסס על שימוש בשטח זה לאחסנה, כפי שטענה גם הוועדה המקומית בתגובתה. עם זאת, אין מדובר בטעות מהותית היורדת

לשורש שומת היטל ההשבחה ומצדיקה את ביטולה. טעות זו לא השפיעה על מסקנות השומה מטעם הוועדה המקומית ואף לא על חישוב היטל ההשבחה מכוחה ודי בכך שנורה על תיקונה.

101 טענה אחרת של העוררת נוגעת לחישוב שווי השטח המיועד לשדה תעופה במצב הקודם לפי שווי דרך, על סמך פסק הדין בעמ"נ 264/05 **רשות שדות התעופה נ' מנהל הארנונה** (פורסם בנבו, 12.12.2006), שלפיו שטח המסלולים הינם שטח "רחוב" הפטור מארנונה. לטענת העוררת, לא מדובר בענייננו בשטח המשמש בפועל כמסלול המראה, ובכל מקרה לא ניתן להסיק לעניין היטל ההשבחה מפסיקה בנושא חיוב בארנונה.

102 אנו סבורים כי אכן אין מקום לקבוע את שווי שטח ביעוד שדה תעופה כשווי דרך על סמך פסיקה העוסקת באפשרות לחיוב בארנונה בגין שטח זה.

103 כמתואר בפסק הדין בעניין **רשות שדות התעופה**, עירייה אינה רשאית על פי דין לחייב בתשלום ארנונה שטח המשמש כרחוב. בהתאם לכך, עסק פסק הדין בעניין **רשות שדות התעופה** בשאלה, אם מסלולי התעופה, הכביש ההיקפי ודרכי הגישה בשטח שדה התעופה עונים להגדרת "רחוב".

104 אין לשאלות אלו קשר ישיר לשאלת שווי מקרקעין המיועדים לשדה תעופה בשוק החופשי – היא השאלה הרלבנטית לעניין חישוב עליית ערך הקרקע בעקבות אישור השימוש החורג; זולת אם נניח ששווי זה מושפע כל כולו מהגדרת המקרקעין כרחוב לצורכי ארנונה, ענין שלא נטען ולא הוכח בפנינו.

105 בשאלת שווי שטח המיועד לשדה תעופה, כמו גם בשאלת שווי השטח המיועד לדרך, נבקש לקבל את חוות דעתו של שמאי מייצג, כפי שיפורט בסיכום החלטה זו.

סוף דבר

106 אנו קובעים כי הערר מתקבל חלקית, במובן זה שהעוררת תחויב בהיטל ההשבחה בגין שימוש חורג במגרש במשך שלוש שנים בלבד. למען הסר ספק יובהר, כי השומה תיערך בהתאם לשווי המקרקעין במועד הקובע, שהוא יום 26.3.2012 - מועד אישור הבקשה להיתר לשימוש חורג; אך תקופת השימוש תהא שלוש שנים כאמור, ועל החיוב בהיטל ההשבחה יחולו ריבית והפרשי הצמדה כדין רק החל מיום 26.3.2016, מועד תחילת השימוש החורג שבגיניו יחול החיוב.

- 107 לבחינת יתר הטענות השמאיות או מורים על מינוי שמאי מייעץ, אשר זהותו תיקבע על ידי יו"ר מועצת שמאי המקרקעין.
- 108 השמאי המייעץ יערוך שומה מייעצת שבמסגרתה יישום את ערך המקרקעין לפני ואחרי אישור השימוש החורג, בשים לב להערותנו לעיל לעניין שווי שטח המיועד לשדה תעופה, וכתוצאה מכך את הפער בין הערכים ככל שקיים.
- 109 הצדדים יהיו רשאים להגיש לשמאי המייעץ כל מסמך מטעם, לרבות שומות מקרקעין, תוכניות, היתרים וכל מסמך אחר, כולל מסמכים שלא הוגשו לוועדת הערר, ובלבד שמסמכים אלו יוגשו במועדים הקבועים בתקנות הרלוונטיות.
- 110 השמאי המייעץ ינהל את הדיון ויקבע את שכר טרחתו בהתאם לתקנות הרלוונטיות.
- 111 השומה המייעצת תועבר למזכירות ועדת הערר ועותק ממנה יישלח לצדדים במקביל.
- 112 לאחר קבלת השומה המייעצת, יהיו רשאים הצדדים להגיש השגותיהם על השומה המייעצת וזאת בתוך 30 יום מיום ששומת השמאי המייעץ הומצאה אליהם. ההשגות יומצאו לצד שכנגד בד בבד עם הגשתן לוועדת הערר.
- 113 לכל אחד מן הצדדים עומדת הזכות להתייחס להשגות הצד שכנגד לשומה המייעצת בתוך 21 ימים נוספים. ההתייחסויות להשגות יומצאו לצד שכנגד בד בבד עם הגשתן לוועדת הערר.
- 114 בחלוף המועד תבחן ועדת הערר את השומה המייעצת, ובשים לב להשגות ולהתייחסויות שיוגשו על ידי הצדדים תשקול האם לתת לה תוקף ותכריע בערר. במועד ההכרעה הסופית בערר תינתן החלטה גם בנושא ההוצאות.

ההחלטה התקבלה ביום: י"א חשוון תשפ"ב, 17.10.2021.

מאיה אשכנזי, עו"ד
יו"ר ועדת הערר
ועדת ערר לפיצויים ולהיטל השבחה
מחוז חיפה

מיכל נחום
מזכירת ועדת הערר
ועדת ערר לפיצויים ולהיטל השבחה
מחוז חיפה

לראש ההחלטה