



בבית המשפט העליון

רע"א 7880/15

לפני :
כבוד השופט ע' פוגלמן
כבוד השופטת ד' ברק-ארז
כבוד השופט ג' קרא

המבקש : אמנון בן משה

נ ג ד

המשיבה : עיריית תל אביב-יפו

בקשת רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי
בתל אביב-יפו מיום 22.10.2015 בע"א 5329-12-14 שניתן
על-ידי כבוד השופטת א' כהן

תאריך הישיבה : כ"ט בתמוז התשע"ט (1.8.2019)

בשם המבקש : עו"ד מיכאל רוזן, עו"ד שלומי ברקאי

בשם המשיבה : עו"ד ניר בראונשטיין, עו"ד הראלה אברהם-אוזן

בשם היועץ המשפטי
לממשלה : עו"ד אפי יגל

פסק-דין

השופטת ד' ברק-ארז:

1. האם דרישות לשלם כספים ל"קרן חניה" בעיר תל אביב-יפו על-פי הוראותיה של תכנית מתאר מקומית היו כדין, או שמא נעשו בחריגה מסמכות ? זו, בתמצית, הייתה השאלה שבה התמקד הדיון בפנינו.

2. ברקע הדיון עומדת הבעיה המוכרת של מצוקת מקומות חניה בערים בכלל, ובעיר תל אביב-יפו בפרט. בעיקרו של דבר, פעולות תכנוניות נעשות כיום יד ביד עם הסדרה של נושא החניה, והדין אף קובע "תקן" של מקומות חניה שיש להקים בסמוך

לנכסים שונים הנבנים בעיר (להלן: תקן חניה). המקרה שבפנינו אינו עוסק בכלל אלא בחריג – מצבים שבהם ניתן היתר בנייה הסוטה מהוראות התקן – בכפוף לגביית תשלום עבור "קרן חניה", אשר אמורה לשמש להקמת מקומות חניה חדשים או הרחבת מקומות חניה קיימים באזור שבו מבוצעת הבנייה.

המסגרת הנורמטיבית

3. ענייננו נסב על ההסדרה של תקן חניה והאפשרויות לסטות ממנו בתקנות התכנון והבניה (התקנת מקומות חניה), התשמ"ג-1983 (להלן: תקנות החניה או התקנות) שהותקנו מכוח סעיף 265 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: חוק התכנון והבניה). תקנות החניה קובעות סטנדרט של תקן חניה, כלומר את מספרם של מקומות החניה שיש להקים בסמוך לכל נכס, כנגזרת של אופי השימוש בקרקע והיקף הבנייה בה. נוסח התקנות שונה מספר פעמים, כאשר השינוי המשמעותי האחרון התרחש בשנת 2016 (תקנות התכנון והבניה (התקנת מקומות חניה) (תיקון), התשע"ו-2016 (להלן: תיקון 2016)). כן ראו: בג"ץ 5790/16 גני בן צבי בע"מ נ' שר האוצר (31.5.2018)). כבר עתה יצוין כי הדיון שבפנינו התמקד בנוסחן של התקנות לפני תיקון 2016. לצורך המשך הדברים נציג אפוא את הוראות התקנות כנוסחן במועדים הרלוונטיים להליך דנן.

4. תקן החניה עצמו נקבע בתוספת לתקנות, אך מאפשר כאמור גם לחרוג ממנו בתנאים הקבועים בה באמצעות "תחליף" של תשלום מצד מי שמקבל את היתר הבנייה לקרן חניה, המיועדת להקמת חניונים ציבוריים. סעיף 2(ב) לתוספת לתקנות קובע בעניין זה כך:

"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".

להשלמת התמונה יצוין, כי נוסח זה של סעיף 2(ב) לתוספת הוא פרי תיקון של התקנות משנת 2004 (תקנות התכנון והבניה (התקנת מקומות חניה) (תיקון), התשס"ד-2004), וכי בשונה מסעיפים אחרים שיובאו להלן עודנו בתוקף גם כיום.

5. בכל הנוגע להיקף תחולתן של התקנות, תקנה 1 לתקנות החניה, בנוסחה דאז, קבעה כדלקמן:

”במרחב תכנון מקומי שאין בו תכנית מיתאר מקומית בדבר התקנת מקומות חניה, יחולו הוראות תקנות אלה והתקן למקומות החניה כמפורט בתוספת (להלן - התקן) כל עוד לא נקבעה תכנית מיתאר כאמור” (ההדגשה הוספה – ד’ ב’ א’).

6. תקנה 2 לתקנות החניה, בנוסחה הרלוונטי לתקופה הנדונה, ”השלימה” את תקנה 1 וקבעה שניתן לאשר תקן חניה שונה מהקבוע בתוספת לתקנות החניה, באמצעות תכנית מתאר מקומית:

”מוסד תכנון רשאי לאשר תקן למקומות חניה במסגרת תכנית מתאר מקומית, שפרטיה שונים מהוראות התקן, אם ראה לעשות כן מטעמים של צרכים מקומיים שיפורטו בהנמקה שתצורף לתכנית”.

7. בהתאם, קבעה תקנה 3 לתקנות החניה (שבוטלה בתיקון 2016) כך:

”תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת תכלול הוראה הקובעת אם חל על התכנית התקן לפי תקנה 1 או תכנית אחרת למקומות חניה לפי תקנה 2”.

8. כפי שנראה להלן, הדיון בענייננו התמקד בשאלת היחס בין התקנות לבין ההסדרים הקבועים בתכנית מסוימת של העיר תל אביב-יפו, שפרטיה יובאו כעת.

הרקע התכנוני הרלוונטי

9. ביום 16.4.2001 פורסמה למתן תוקף תכנית מתאר מקומית מספר ח’ הידועה גם כ”תכנית חניה לתל-אביב-יפו” (להלן: תכנית ח’ או התכנית), שחלה על כל מרחב התכנון המקומי של תל אביב-יפו ומחלקת אותו ל-19 אזורי חניה. הוועדה המקומית לתכנון ולבניה תל אביב-יפו (להלן: הוועדה המקומית) היא שיזמה וערכה את התכנית, והוועדה המחוזית לתכנון ולבניה אישרה אותה. על-פי האמור בה, מטרת התכנית היא ”קביעת תקן חניה לשימושי הקרקע השונים, קביעת זכויות והוראות בדבר הקמת חניונים ציבוריים וכן הוראות בדבר הקמת קרן חניה” (סעיף 7 לתכנית ח’).

10. סעיף 10 לתכנית ח’ קובע כך ביחס לסמכויותיה של ועדה מקומית:

”בבוא הוועדה המקומית להתיר בניה או שימוש למגרש שלגביו קיימת חובת התקנת מקומות חניה – תהיה

הוועדה 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".

11. אם כן, תכנית ח' הגמישה את התנאים המופיעים בתקנה 2(ב) לתוספת לתקנות החניה, בכמה היבטים. ראשית, התכנית מאפשרת להקים חניון ציבורי (או להרחיב חניון ציבורי קיים) "באותו אזור חניה בו נגבו הכספים או במרחק של עד 500 מטר באזור הסמוך" (זאת, להבדיל מסעיף 2(ב) לתוספת, הקובע כאמור לעיל כי המרחק בין החניון הציבורי לבין הנכס לא יעלה על 350 מטר בקו אווירי); שנית, התכנית אינה מגבילה בזמן את מועד בניית החניון הציבורי (בעוד סעיף 2(ב) לתוספת קובע לעניין זה מסגרת זמנים של עשר שנים ממועד ההיתר). שלישית, התכנית מאפשרת לוועדה המקומית לרכז סכומים שנגבו במספר אזורי חניה סמוכים "לשם הקמת חניון באחד מהאזורים ושישרת את כל האזורים מהם נגבה התשלום".

12. על רקע זה, וכמפורט להלן, השאלה המשפטית שהתעוררה בפנינו היא האם כספים שנגבו על-פי תכנית ח' נגבו כדין – בהתחשב בכך שהתכנית אפשרה סטייה מן התנאים הקבועים בתקנות. כבר עתה נציין כי בהתחשב באמות המידה הרלוונטיות, ראינו ליתן רשות ערעור ביחס לשאלה זו, ולשאלה זו בלבד – ועל כן, המבקש יכולה להלן המערער.

עובדות המקרה וגלגוליו של ההליך הנוכחי

13. אמו המנוחה של המערער הייתה בעלת נכס ברחוב אחד העם בתל אביב-יפו (להלן: הנכס). מקורו של ההליך דנן בבקשה למתן היתר בניה שהגישה האם לוועדה המקומית לצורך הקמת פרויקט מגורים בנכס. הוועדה המקומית אישרה את הבקשה בכפוף למספר תנאים, ביניהם התקנת מקומות חניה מחוץ לנכס בהתאם לתקן החניה או השתתפות בהתקנת מקומות חניה על-ידי תשלום לקרן חניה "בהתאם לתקנות התכנון והבניה... או ע"פ תכנית ח' כשתיכנס לתוקף". בהתאם לכך, ביום 29.11.2001 שולם למשיבה, עיריית תל אביב-יפו (להלן: העירייה), תשלום לקרן חניה בסך של 81,204 שקלים.

14. בשנים שחלפו מאז נגבה התשלום האמור לקרן החניה, פנה המערער לעירייה וטען כי משלא נעשה שימוש בכספים בהתאם להוראות המחייבות בתקנות החניה, יש להשיבם או לחלופין לספק לו מידע אודות החניון שהוקם בהתאם להוראות תקנות

החניה. משפניותיו לא נענו, הגיש המערער תובענה כספית לבית משפט השלום בתל אביב-יפו בסך של 197,888 שקלים (ת"א 37485-06-11, השופטת א' פרוסט-פרנקל). המערער העלה בתביעתו שלל טענות בעניין התשלום לקרן החניה, וכמפורט להלן, כולן נדחו. המשך הדברים יתייחס לטענות הנוגעות ליחס בין ההסדר הקבוע בתקנות החניה לתכנית ח' והדיון בהן בלבד, בהתאם לרשות הערעור המתוחמת שהוענקה.

15. בעיקרו של דבר, המערער טען בהקשר זה כי תכנית ח' כוללת הוראות המאיינות את המגבלות שהוטלו על העירייה בתקנות החניה לגבי השימוש בכספי קרן החניה, תוך חריגה מן הסמכויות המוקנות לוועדה המקומית. בהתאם, נטען כי מאחר שלא התקיימו התנאים המצטברים בתקנות החניה לעשיית שימוש בכספים האמורים למטרות הרלוונטיות, על העירייה להשיב את הסכום ששולם לה.

16. ביום 29.10.2014 דחה בית משפט השלום את תביעתו של המערער. בית משפט השלום דחה את טענות הסף השונות שהעלתה העירייה, אולם קיבל את עמדתה לגוף הדברים בקבעו כי הגבייה לקרן החניה נעשתה כדין. בית משפט השלום קבע כי מהעדויות שהובאו בפניו הוא שוכנע שהעירייה אכן פועלת להקמת חניונים ציבוריים ולהרחבת חניונים קיימים מתוך כספי קרן החניה, בהתאם להוראות תכנית ח'. כך, צוין כי העירייה מקימה באזור החניה שבו מצוי הנכס את חניון "מכבי", וכן הקימה את חניון "הבימה" שנמצא במרחק של עד 500 מטרים מגבול אזור החניה של הנכס, ואת חניון "קצה השדרה" שממוקם במרחק של 600 מטרים מהנכס. בית משפט השלום הוסיף כי מחומר הראיות עולה כי העירייה מנהלת את הכספים הנגבים לקרן החניה בקרן חשבונית הצוברת ריבית וכי כספים אלה מיועדים למטרה של הקמת חניונים תת-קרקעיים בלבד.

17. המערער לא השלים עם פסק דינו של בית משפט השלום והגיש ערעור לבית המשפט המחוזי, אך ערעורו נדחה ביום 22.10.2015 (ע"א 5329-12-14, השופטת א' כהן). אף בית המשפט המחוזי סבר כי הגבייה נעשתה כדין, וכי היא עולה בקנה אחד עם לשון תקנות החניה, הקובעות באופן מפורש כי התקנות יחולו כל עוד לא נקבעה תכנית מתאר מקומית בדבר התקנת מקומות חניה. כמו כן, בית המשפט המחוזי ציין כי בית משפט השלום קבע כממצא עובדתי שהעירייה משתמשת בכספים ששולמו לקרן החניה על מנת לבנות חניונים ציבוריים או לטובת הרחבת חניונים חדשים, וכי אין הצדקה להתערב בממצא זה בשלב הערעור.

18. המערער העלה טענות רבות כנגד פסקי דינן של הערכאות הקודמות, אולם כאמור, הדיון שלהלן מתמקד בשאלה שלגביה ניתנה רשות ערעור בלבד.

19. בעיקרו של דבר, המערער טוען כי יש לקבוע שגביית תשלום לקרן חניה מכוח תכנית ח' כפופה לתנאים הקבועים בתקנות החניה. במילים אחרות, המערער טוען כי התנאים הקבועים בתכנית ח' לעניין גביית תשלום לקרן החניה העירונית אינם יכולים לגבור על הוראות התקנות. לשיטתו, משמעות קביעותיהן של הערכאות הקודמות היא "שחרור" העירייה מהתנאים הקבועים בתקנות החניה ויצירתו של תשלום חובה חדש, שאינו מעוגן במקור סמכות סטוטורי, אלא בתכנית מתאר בלבד. בהקשר זה מפנה המערער לסעיף 1 לחוק יסוד: משק המדינה הקובע כי תשלומי חובה לא יוטלו "אלא בחוק או על פיו". לשיטת המערער, יש לסווג את תשלום קרן החניה כתשלום חובה מסוג של דמי השתתפות, מאחר שהוא ניתן בזיקה לנכסים ספציפיים ולשם כיסוי עלות הקמת מקומות חניה בזיקה לאותם נכסים. כמו כן, המערער מפנה לסעיף 132 לחוק התכנון והבניה, הקובע כי תקנות שהותקנו לפי החוק, "כוחן יפה מכוחה של תכנית, אם לא נאמר אחרת בתקנות".

20. בנוסף, המערער טוען כי תכנית ח' כלל אינה נחשבת כתכנית מתאר מקומית לצרכי תקנה 1 לתקנות החניה מאחר שהיא לא חלה על כל השימושים במרחב התכנוני של העירייה (למשל, כך נטען, היא אינה חלה על מבנים בייעוד תעשייה, מסחר או משרדים). על כן, טוען המערער, גם על-פי לשון תכנית ח' עצמה, תקנות החניה ממשיכות לחול בתחומה. לחלופין נטען כי גם אם ייקבע שתכנית ח' היא תכנית מתאר מקומית במובנה של תקנה 1 לתקנות החניה, הרי שיש לפרש את התקנות כך שהן ממשיכות לחול על גביית תשלום לקרן חניה מכוח תכנית ח'. המערער מוסיף בהקשר זה כי אם תכנית ח' הייתה מתיימרת לשנות באופן מפורש את ההסדר הקבוע בתקנות החניה לעניין גביית קרן חניה, היה מקום לכתוב זאת במפורש במסגרת הוראות התכנית. המערער טוען כי מאז כניסתה לתוקף של תכנית ח' מתבררות עשרות תביעות בערכאות שונות בסוגיה מושא הערעור, וכי ישנן פסיקות סותרות בנושא (בהפנותו, בין היתר, לעת"ם (י-ם) 817/00 ועדת המשנה המקומית לתכנון ולבניה, ירושלים נ' כהן, פ"מ התשס"א 817 (2001), שם נקבע כי הוראות תקנות החניה גוברות על הוראותיה של תכנית מתאר מקומית).

21. בהמשך לכך, המערער טוען כי מאחר שהעירייה לא פעלה בהתאם לתנאים הקבועים בתקנות החניה, ולא הקימה חניון ציבורי במרחק של עד 350 מטרים מהנכס בתוך עשר שנים ממועד מתן היתר הבנייה שבגינו הועבר התשלום לקרן החניה – עליה להשיב לו את מלוא הסכום ששולם לה.

22. מנגד, העירייה טוענת כי תכנית ח' אושרה לפני שנים רבות ועל כן ההליך דנן נגוע בהתיישנות ובשיהוי קשה, ולא כל שכן כאשר בכספים ששולמו לקרן החניה נעשה שימוש להקמת חניונים. כן הועלו טענות נוספות שעניינן דחיית הערעור על הסף, בין היתר בשל היעדר יריבות, בהתחשב בכך שהיתר הבנייה ניתן לאמו של המערער, ולא לו.

23. לגוף הדברים, העירייה טוענת כי אין יסוד לטענת המערער לפיה גביית הכספים לקרן החניה לפי תכנית ח' נעשית שלא מכוח הסמכה מפורשת בדין, שכן תכנית ח' מפנה כאמור במפורש לתקנות החניה, שאף המערער אינו חולק על תוקפן. העירייה מוסיפה וטוענת כי אין כל ספק שהוראות תכנית ח' גוברות על הוראות תקנות החניה ושהן אינן כפופות לתנאים הקבועים בתוספת לתקנות. בהקשר זה מפנה העירייה לסעיף 16 לתכנית ח', שכותרתו "יחס לתכניות תקפות", ושנקבע בו כי "הוראות תכנית זו גוברות על הוראות תכנית תקפה אחרת, ו/או תקנות התכנון והבניה (התקנת מקומות חניה), התשמ"ג-1983". העירייה מצביעה על כך שהמערער התעלם מסעיף זה בטענותיו.

24. כמו כן, העירייה טוענת כי אין כל בסיס משפטי לטענת המערער לפיה תכנית ח' אינה תכנית מתאר מקומית במובנה של תקנה 1 לתקנות החניה. בהקשר זה נטען כי עצם העובדה שתכנית ח' מפנה בחלק מהעניינים (כגון היתרים לתעשייה ולמשרדים) להסדרים הקבועים בתקנות החניה, כך שאלו נשארו בתוקף, אינה גורעת מהעובדה שמדובר בתכנית מתאר כללית החלה על כל מרחב התכנון המקומי של העיר תל אביב-יפו.

25. בסיכומו של דבר, העירייה טוענת כי הגבייה לקרן החניה נעשתה כדין, ומדגישה כי הערכאות הקודמות שדנו בתיק קבעו כממצא עובדתי כי היא עשתה שימוש ראוי והולם בכספים ששולמו לקרן החניה, בהתאם למטרות הקרן.

הדיונים בתיק ועמדת היועץ המשפטי לממשלה

26. ביום 16.5.2018 התקיים דיון ראשון בפני הרכב, שמנה באותה עת את חברי השופטים ע' פוגלמן ו-מ' מזוז ואותי. בתום הדיון ניתנה החלטה לפיה היועץ המשפטי

לממשלה יתייצב להליך על מנת לחוות את דעתו בשאלת הסמכות לגביית התשלומים לקרן החניה של עיריית תל אביב-יפו, בהתייחס לנוסח התקנות.

27. ביום 27.3.2019 הוגשה עמדת היועץ המשפטי לממשלה (להלן גם: היועץ). בתמצית, עמדתו היא שיש לפרש את תקנות החניה בנוסחן הרלוונטי לדיון (דהיינו, לפני התיקון משנת 2016) כמאפשרות לגבות תשלום לקרן חניה מכוח תכנית מתאר מקומית, בהתאם לסעיף 2(ב) לתוספת לתקנות, אף אם התכנית משנה מהתנאים הקבועים לכך בתקנות. אם כן, לשיטת היועץ, גביית התשלומים כפי שמורה תכנית ח' היא חוקית.

28. ביתר פירוט, היועץ מפנה לתקנה 1 לתקנות החניה בנוסחן הרלוונטי, שקבעה כי תקן החניה יחול "כל עוד לא נקבעה תכנית מתאר", ולתקנה 2 שקבעה כי מוסד תכנון "רשאי לאשר תקן למקומות חניה במסגרת תכנית מתאר מקומית שפרטיה שונים מהוראות התקן, אם ראה לעשות כן מטעמים של צרכים מקומיים". לטענת היועץ, במידה שתקנה 2 לתקנות החניה הייתה מבקשת לאפשר לתכנית חניה לשנות אך ורק את מספר מקומות החניה שיש להתקין לפי התוספת, הדבר היה מצוין במפורש בלשון התקנות. לעומת זאת, היועץ מצביע על כך שהתקנות בנוסחן דאז אפשרו לחרוג מהוראות התקן באופן גורף וכללי. על כן, היועץ סבור כי תכנית חניה יכולה לשנות מפרטי המרחק המקסימלי בין הנכס לבין החניון הציבורי, והמועד המקסימלי לבניית החניון הציבורי – תנאים הקבועים בסעיף 2(ב) לתוספת לתקנות, והכול בכפוף לביקורת על סבירותה של תכנית החניה.

29. היועץ סבור כי עמדתו עולה בקנה אחד עם תכלית תקנות החניה, שביקשו להעניק מרחב מסוים של גמישות ושיקול דעת לרשות המקומית, על מנת להתאים לנסיבות התכנוניות הספציפיות של כל מרחב תכנון מקומי ספציפי. על כן, ציין היועץ, התקנות קבעו תקן חניה בבחינת ברירת מחדל, אולם אפשרו לחרוג ממנו במידה שהדבר מוצדק לשם הגשמת תכליות של צמצום מצוקת החניה במרחב התכנון המקומי והטלת אחריות על מבקשי היתרי בנייה להגדלת היקף מקומות החניה בסביבת הנכס.

30. היועץ אינו חולק על כך שתשלום לקרן החניה הוא בבחינת תשלום חובה שאינו מס, בהתחשב בכך שהוא יוצר זיקה מסוימת לשירות ספציפי שעל הרשות המקומית להעניק. לפיכך, אף היועץ סבור כי הרשות המקומית יכולה לגבותו אך מכוח הסכמה בחוק או על-פיו. אולם, היועץ חוזר וטוען כי תקנות החניה קבעו באופן מפורש, מספר פעמים, כי ניתן לשנות מפרטי הוראות התוספת לתקנות. על כן, היועץ מבהיר כי לשיטתו, גם כאשר הגבייה לקרן החניה נעשית מכוח תכנית מתאר מקומית, עדיין מדובר בגבייה

שמקורה בתקנות החניה, שהותקנו מכוח הסמכות הקבועה בחוק התכנון והבניה. היועץ מוסיף ומציין כי לשם אישורה של תכנית חניה לא די באישורה של הרשות המקומית או מי מעובדיה, אלא יש לקיים הליך תכנוני מורכב, בשיתוף הציבור, כאשר בסיומו של התכנית לקבל, ככלל, את אישור הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, ואף לאחר מכן ניתן להעמיד את ההחלטה לביקורת שיפוטית בהליך מתאים. הליך זה מקשה, כך נטען, את החשש לגביית תשלום חובה באופן מפלה ושרירותי, כפי שטוען המערער.

31. בשולי הדברים, מציין היועץ כי על-פי תקנות החניה בנוסחן דהיום, כלומר לאחר תיקון 2016, תכנית מתאר מקומית שתאושר יכולה לקבוע אך ורק מספר שונה של מקומות חניה מזה הקבוע בתוספת לתקנות החניה, והיא אינה יכולה עוד לשנות מיתר ההוראות הקבועות בתוספת. אולם, אין בכך כדי לפגוע בתוקפן של תכניות חניה שנכנסו לתוקף לפני התיקון משנת 2016 (זאת, בהתייחס לתקנה 7 לתקנות החניה בנוסחן דהיום, הקובעת כי "תקנות אלה אינן באות לגרוע מהוראות בתכניות שהן בתוקף ביום תחילתן של תקנות אלה").

32. ביום 17.4.2019 הוגשו תגובת העירייה ותגובת המערער לעמדת היועץ המשפטי לממשלה. מטבע הדברים, העירייה סומכת את ידיה על עמדת היועץ, ואילו עמדת המערער נותרה ללא שינוי, תוך דחיית עמדתו של היועץ. בעיקרו של דבר, המערער חוזר על טענתו לפיה תקנות החניה אינן יכולות לשמש מקור סמכות להוראות בתכנית שחלה במרחב תכנון בו אין תחולה לתקנות החניה, וכי אין לראות בחוק התכנון והבניה כמקור הסמכה לקביעת הוראות בענייני חניה בתכנית מתאר מקומית. כמו כן, המערער טוען כי בשים לב לכך שעמדת היועץ היא שתיקון 2016 הגביל את סמכותן של מוסדות תכנון לאחר מתקנות החניה, יש מקום לראות בו תיקון מבהיר, במובן זה שגם קודם לו לא ניתן היה לקבוע בתכנית מתאר מקומית הוראות הסוטות מתקנות החניה.

33. ביום 1.8.2019 התקיים בפנינו עוד דיון, ובו חזרו הצדדים על עיקרי טענותיהם. יש לציין כי העירייה הדגישה בטענותיה ביתר שאת את טענות ההתיישנות והשיהוי – בהתחשב בכך שטענות המערער המכוונות להחזר הכספים הועלו שנים רבות לאחר גבייתם, ולאחר שנעשה בהם שימוש לטובת הציבור לצורך הקמת חניונים ציבוריים.

34. בתום הדיון המלצנו בפני המערער לשקול את עמדתו. ביום 4.8.2019 הוא הודיע כי הוא עומד על טענותיו. הגיעה אפוא העת למתן פסק דין.

35. העיקרון המשפטי העומד ביסוד המחלוקת בין הצדדים אינו שנוי במחלוקת, אלא רק יישומו בנסיבות העניין. כידוע, לפי סעיף 1 לחוק יסוד: משק המדינה אין לגבות מס או תשלום חובה אחר אלא מכוח חוק או על-פי הסמכה הקבועה בו (ראו למשל: ע"א 7368/06 דירות יוקרה בע"מ נ' ראש עיריית יבנה, פסקאות 49 ו-64 לפסק דינה של השופטת (בדימ') א' פרוקצ'יה (27.6.2011); עע"ם 7373/10 לוי נ' מדינת ישראל – צבא הגנה לישראל מדור תשלומים, פסקה 23 (13.8.2012)). כך מתחייב אף מעיקרון היסוד של חוקיות המינהל (ראו: דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך א 110-112 (2010)). השאלה שהתעוררה הייתה אפוא האם בנסיבות העניין הייתה הסמכה כזו.

36. אין כל ספק כי ניתן לגבות תשלום לקרן חניה מכוח תקנות החניה עצמן. אולם, טענתו העיקרית של המערער היא כי במקרה זה התקנות עצמן אינן חלות, שהרי חלה תכנית מתאר, ואילו תכנית המתאר אינה יכולה לשמש מקור הסמכה לגבייתם של תשלומי חובה. במילים אחרות, לשיטת המערער תקנות החניה הן המחייבות לעניין גביית תשלום קרן החניה ולא ניתן לסטות מהן במסגרת תכנית מתאר כדוגמת תכנית ח'.

37. אין בדינו לקבל את הפרשנות המוצעת על-ידי המערער. הדרך הנכונה לפרש את תקנות החניה, ובעניין זה אנו מאמצים את עמדת היועץ המשפטי לממשלה, היא שכאשר חלה תכנית מתאר הרי שהתקנות חלות למחצה ולשליש – כלומר באותם עניינים שלא מכוסים על-ידי התכנית. הדברים עולים באופן ברור מלשון התקנות (בנוסחן הרלוונטי), אשר כזכור נאמר בהן כי "מוסד תכנון רשאי לאשר תקן למקומות חניה במסגרת תכנית מתאר מקומית, שפרטיה שונים מהוראות התקן, אם ראה לעשות כן מטעמים של צרכים מקומיים שיפורטו בהנמקה שתצורף לתכנית" (תקנה 2. ההדגשה הוספה – ד' ב' א'). אם כן, מקור ההסמכה לגבייה נותר בתקנות החניה עצמן, הגם שתנאי הגבייה נקבעו על-ידי הרשות המקומית בתכנית מתאר.

38. תקנה 1 לתקנות החניה בנוסחה הרלוונטי לדיון מבהירה כי התקנות ביקשו לקבוע הסדר גבייה לקרן חניה שהוא בבחינת ברירת מחדל, ולצד זאת לאפשר למוסד התכנון המקומי לחרוג ממנו – ועל כן הן מורות כי הוראות התקנות יחולו "כל עוד לא נקבעה תכנית מתאר". לאמיתו של דבר, טענתו של המערער באשר לכך שתקנה 1 לתקנות החניה שללה את תחולתן בשטח שבו חלה תכנית מתאר מקומית ועל כן לא ניתן לראות בהן מקור סמכות לעניין גביית התשלום, חרף ההוראה המפורשת שהופיעה בתקנה 2 לתקנות, היא מעין "מעגל שוטה". טענה זו מנוגדת לשכל הישר, שהרי ברור כי אין

מטרתן של תקנות החניה להקנות מחד גיסא באופן מפורש סמכות למוסד התכנון המקומי לקבוע הוראות החורגות מברירת המחדל לעניין קרן חניה הקבועה בתקנות, ומאידך גיסא לשלול את תחולתה של ההוראה המקנה למוסד התכנון המקומי סמכות זו – והכול בעת ובעונה אחת.

39. המערער השליך את יהבו על סעיף 132 לחוק התכנון והבניה, ובפרט על הרישא של סעיף זה, הקובעת כי "תקנות לפי פרק י"א - כוחן יפה מכוחה של תכנית". עם זאת, הוא התעלם במידה רבה מהסיפא לסעיף – "אם לא נאמר אחרת בתקנות". בענייננו, כאמור, אין ספק כי הסיפא מתקיימת. אכן, לכאורה, ניתן לטעון שהאפשרות שהייתה קיימת בתקופה הרלוונטית לדיון לסטות מן התקן הקבוע בתקנות החניה היא רחבה יחסית, ובמובן זה אינה אופטימלית (ראו גם: שרית דנה ושלום זינגר דיני תכנון ובניה כרך ב 900 (2015)). אולם, ניתן להסביר זאת בתכליתן הייחודית של התקנות – מתן מענה למצוקת חניה עירונית, שמאפייניה והטיפול בה משתנים מרשות מקומית אחת לאחרת (ראו גם: ע"מ 2390/12 נציגות פרויקט מגדלי בארי-נהרדעא תל אביב נ' רוזנבלום (גורן), פסקה 29 (6.1.2015)). מכל מקום, ובמבט צופה פני עתיד, עניין זה קיבל מענה בתיקון 2016, אשר הגביל את האפשרות לסטות מתקנות החניה בתכנית מתאר מקומית רק במספר עניינים מוגדרים (ראו: תקנה 2 לתקנות החניה בנוסחן דהיום). על כן, אף אם קיים קושי כאמור בנוסחן הקודם של התקנות, החל על ענייננו, הוא מוגבל ביותר מבחינת היקפו.

עוללות

40. לקראת סיום אוסיף כי פסק דיננו התמקד בשאלה המשפטית העיקרית שעליה נחלקו הצדדים, שהייתה דרושה להכרעה בין השאר על רקע מקרים אחרים שעודם תלויים בערכאות השונות. בהתדיינות בין הצדדים עלו גם טענות רבות אחרות שנגעו למאפייניו של המקרה שבפנינו – בין השאר, טענות סף מצד העירייה בדבר התיישנות (בשל המועד בו הוגשה התביעה) והיעדר יריבות (על רקע העובדה שמקורו של ההליך בבקשה להיתר בניה שהוגשה על-ידי אמו של המערער), וטענות מצד המערער הנוגעות להיבטים שונים בתקנות החניה, ובין היתר לתיקונים השונים שאלה עברו לאורך השנים. רשות הערעור לא ניתנה בשאלות אלה ואיננו נדרשים להן. עם זאת אציין כי מצאתי טעם בטענת ההתיישנות שהועלתה על-ידי העירייה, ונדחתה בבית משפט השלום, בהתחשב בכך שהתביעה הוגשה כעשור לאחר שנגבה התשלום מושא ההליך דנן. מצאתי לנכון לומר את הדברים בהתחשב בכך שטענתו העיקרית של המערער הייתה לגבייה בלתי חוקית, שמהיבטה עילת התביעה נולדה למעשה כבר ביום שבו נגבה התשלום האמור (ראו: ע"א

546/04 עיריית ירושלים נ' שרותי בריאות כללית, פסקה 71 (20.8.2009). ראו גם: דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך ד – משפט מינהלי דיוני 152-153 (2017)). משכך, כאמור, יש יסוד לטענת העירייה כי התביעה הוגשה בחלוף תקופת ההתיישנות הרלוונטית.

41. סוף דבר: הערעור נדחה. בנסיבות העניין, המערער יישא בהוצאות העירייה בסך של 20,000 שקלים ובהוצאות המדינה בסך 10,000 שקלים.

ש ו פ ט ת

השופט ע' פוגלמן:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט ג' קרא:

אני מסכים לפסק דינה של השופטת ד' ברק-ארז לפיו הכספים ששולמו לקרן החניה על פי תכנית מתאר מקומית שולמו כדין ולא נגבו על ידי עיריית תל אביב-יפו בחריגה מסמכות. אינני מביע כל עמדה בשאלת ההתיישנות.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת ד' ברק-ארז.

ניתן היום, ט"ז באלול התשע"ט (16.9.2019).

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט