

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים אזרחיים

ע"א 1341/93

כבוד הנשיא א' ברק
כבוד השופט י' טירקל
כבוד השופט י' אנגלרד

בפני:

המערערות: סי אנד סאן ביץ' הוטלס בע"מ

נגד

המשיבה: הוועדה המקומית לתכנון ובניה, תל-אביב-יפו

ערעור ברשות על פסק דינו של בית המשפט
המחוזי בת"א-יפו מיום 30.9.92 בע"א 458/91
שניתן על ידי כבוד השופטים: י' גולדברג,
ע' ארבל, ד"ר ג' קלינג

תאריך הישיבה: י"ח בחשון התשנ"ח (18.11.97)

בשם המערערות: עו"ד יצחק מירון

בשם המשיבה: עו"ד שרי אורן

פסק-דין

הנשיא א' ברק:

תכנית מתאר קובעת, כי היתרי הבניה יינתנו באמצעות תכנית מפורטת. תכנית מפורטת הוכנה, והיא פתחה את האפשרות למתן היתרי בניה. כתוצאה מכך עלה ערך המקרקעין. האם חייב בעל המקרקעין בהיטל השבחה על עליית הערך - זו השאלה הניצבת בפנינו בערעור זה.

1. למערכת מקרקעין בתל-אביב-יפו. על מקרקעין אלה חלה תכנית מתאר 1170. תכנית זו קבעה את יעודי הקרקע. לא היו בה הוראות באשר לאחוזי הבניה ואופן ניצול הקרקע. נושאים אלה צריכים להיקבע בתכנית מפורטת. תכנית מפורטת כזו - החלה על כל האזור - הוכנה (תכנית 1700). התכנית קבעה, בין השאר, את זכויות הניצול. היא הוסיפה וקבעה כי תוגש תכנית מפורטת נוספת לעניין הבינוי. עם הכנת תכנית 1700 עלה ערך המקרקעין באיזור. התכנית עצמה לא אושרה. לאחר זמן פורסמה תכנית 1700ב. גם זו תכנית מפורטת. היא חלה על מקרקעי המערכת בלבד. היא החילה על המקרקעין את שנקבע לעניין זכויות הניצול בתכנית 1700, תוך שהוסיפה הוראות בעניין שטחים ציבוריים פתוחים. התכנית קבעה דרכי גישה למגרשי הבניה. היא כללה תכנית בינוי. עתה התאפשרה קבלתם של היתרי בניה. כתוצאה מכך התרחשה עליה נוספת בערך המקרקעין של המערכת. עליה זו משקפת את ההפשרה של אפשרויות הבניה. המערכת נדרשה לשלם כתנאי למתן היתרי הבניה, מס השבחה על עליית ערך נוספת זו. המערכת התנגדה. מונה שמאי מכריע. השמאי קבע שנוצרה השבחה - המשקפת אך את עליית ערך הקרקע בעקבות האפשרות לקבל היתר בניה - בגינה יש לשלם היטל.

2. על החלטת השמאי המכריע ערערה המערכת לבית משפט השלום. המערכת לא חלקה על כך, כי עליית הערך נובעת מהאפשרות לקבל היתרי בניה, ולא מעצם קביעתם של אחוזי הניצול. טענת המערכת היתה, כי אין היא חייבת לשלם היטל השבחה בגין עליית ערך הנובעת אך מהסרתה של מניעה "בירוקרטית". טענה זו נדחתה על ידי בית משפט השלום. נקבע כי התכנית 1700ב לא עסקה אך בהסרת מכשולים בירוקרטיים, אלא קבעה את מגוון הכללים למימוש זכויות הניצול. "ככל שתכנית 1700ב לא העלתה את שווי המקרקעין על ידי הגדלת זכויות הניצול, היא העלתה את שוויים בדרך אחרת", כלומר בדרך של מתן הוראות כיצד להוציא מהכוח אל הפועל את זכויות הניצול.

3. על פסק דינו של בית משפט השלום ערערה המערכת לבית המשפט המחוזי. המערכת חזרה על טענתה כי היא אינה חייבת בהיטל השבחה, שכן תכנית 1700ב לא הוסיפה לזכויות הניצול, ואין היא אלא תכנית בינוי, כאשר זכויות הבניה נקבעו עוד בתכנית 1700. לטענתה, עליית ערך הקרקע לא נבעה מהעניינים האמורים להיקבע בתכנית המפורטת, אלא מהסדרי הבניה, שמקומם אינו בתכנית מפורטת אלא בתכנית בינוי, שאינה "תכנית" לעניין הטלת מס השבחה. בית המשפט המחוזי דחה הערעור. נקבע כי לשם הקמת חבות בהיטל השבחה די בכך שערך המקרקעין עלה כתוצאה מאישור התכנית, גם אם זכויות הניצול לא שוננו. בית המשפט הוסיף, כי מטרת ההשבחה הינה, בין השאר, לכסות הוצאות הכנתה של תכנית. הוצאות אלה קיימות

גם כאשר התכנית אינה מרחיבה את זכויות הניצול. בית המשפט דחה הטענה בעניין תכנית הבינוי, תוך שהצביע על ההשלכות השליליות מעצם ההכרה בה.

4. על פסק דינו של בית המשפט המחוזי הוגש - לאחר נטילת רשות - ערעור לבית משפט זה. המערערת טוענת כי החבות בהיטל נגזרת מהשבחה הנובעת מהוראות הכלולות בתכנית, ולא מעצם אישורה של התכנית. עניין אחרון זה הוא ביצוע תפקיד של הוועדה המקומית לדון בשקידה ראויה בתכנית מפורטת, ובגינו אין להטיל על הבעלים היטל. המערערת הצביעה על הפליה הנוצרת בין בעלי מקרקעין, שלגבי המקרקעין שלהם הוגשה תכנית מפורטת, לבין בעלי מקרקעין שלגבי המקרקעין שלהם הוגשה תכנית בינוי. הראשונים חייבים בהיטל השבחה ואילו האחרונים פטורים ממנו. המשיבה מבקשת כי נדחה הערעור. לטענתה, עצם אישור התכנית המפורטת, המאפשרת הוצאת תכנית מתאר מהכוח אל הפועל, יוצר חבות בהיטל, אם כתוצאה מכך התרחשה השבחה. עוד נטען כי אינה קיימת כל הפליה בין סוגים שונים של בעלי מקרקעין, שכן לא ניתן להסדיר בתכנית בינוי נושא החייב הסדר בתכנית מתאר או בתכנית מפורטת.

5. חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: "החוק") קובע (בסעיף 196א) כי:

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

פרטי הדינים קבועים, איפוא, בתוספת השלישית. ההוראה המרכזית לענייננו קבועה בסעיף 2(א) לתוספת השלישית, הקובעת:

"חלה השבחה במקרקעין, בין מחמת הרחבתן של זכויות הניצול בהם ובין בדרך אחרת, ישלם בעלם היטל השבחה לפי האמור בתוספת זו".

"השבחה" מוגדרת (בסעיף 1(א) לתוספת השלישית) כ"עליית שוויים של מקרקעין עקב אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג". עולה מהסדר זה כי בעל מקרקעין חייב בהיטל, אם שווי המקרקעין עלה עקב אישור תכנית, בין מחמת הרחבת זכויות הניצול ובין "בדרך אחרת". השאלה הינה, אם עליית ערך הנובעת מאישור תכנית מפורטת אשר לא הרחיבה את זכויות הניצול אך איפשרה מתן היתרי בניה, היא עליית ערך "בדרך אחרת"?

6. הדיבור "בדרך אחרת" הוא דיבור עמום. הוא יוצר חוסר ודאות באשר לתחולתו על פרטים (ראה בג"ץ 251/88 עודה נ' ראש המועצה ג'לג'וליה, פ"ד מב(4) 837, 839; ראה גם Christie, "Vagueness and Legal Language", 48 Minn. L. Rev. 885 (1963-64), וכן ברק, פרשנות במשפט 236 (כרך ראשון, 1989)). הדרך היחידה להסיר את העמימות הוא להבין את המונח העמום בהקשרו. טקסט יש להבין בקונטקסט. הקשר זה הוא תכליתו. מהי התכלית המונחת ביסוד הוראה זו?

7. ביסוד היטל ההשבחה מונח רעיון של צדק חברתי. הרשות הציבורית השקיעה בתכנון ובפיתוח. כתוצאה מכך עלה ערכם של המקרקעין. בעל המקרקעין מתעשר מכך. מן הראוי שבעל המקרקעין יישא בהוצאות התכנון והפיתוח (ראו המבוא להצעת חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 15), התשמ"א 1980 - (ה"ח 1491, התשמ"א, עמ' 55) וכן דנקנר ולזבניק, "על החיוב בהיטל השבחה", עיוני משפט י' 121 (1984)). אכן, "פגיעה והשבחה אינן אלא שני צדיה של אותה מטבע" (השופט מ' חשין בע"א 4809/91 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, ירושלים נ' קהתי, פ"ד מח(2) 190, 209). כשם שבעל מקרקעין זכאי לפיצוי מקום שתכנית פגעה במקרקעין שבבעלותו (סעיף 197 לחוק), והציבור כולו חייב "לשאת בנזק שנגרם לבעל מקרקעין כתוצאה מתכנית מתאר המביאה תועלת ורווחה לכלל הציבור" (הנשיא שמגר בע"א 4390/90 אלישר נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה, מחוז המרכז, פ"ד מז(3) 872, 877), כן חייב בעל מקרקעין לשאת בהיטל השבחה אם תכנית השביחה את המקרקעין שבבעלותו. כך, למשל, מי שנפגע מתכנית שהקפיאה את אפשרויות הבניה, זכאי לפיצויים (עיין בע"א 381/88 הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז המרכז נ' לצין, פ"ד מג(2) 653). בדומה, מי שמקרקעין הושבחו מתכנית שהסירה מחסום נורמטיבי, ואפשרה קבלת היתרי בניה, חייב בהיטל השבחה.

8. נפנה עתה ללשון החוק. החוק קובע כי ההיטל מוטל על השבחה של מקרקעין. בענייננו, השבחה זו נובעת מעליית ערכם עקב תכנית מפורטת. פשיטא שחובת ההיטל חלה מקום שהשבחה באה "מחמת הרחבתן של זכויות הניצול" (סעיף 2(א) לתוספת השלישית לחוק). אך חובה זו אינה מוגבלת למקרים של השבחה עקב הרחבת זכויות ניצול. החובה לשאת בהיטל קיימת גם אם ההשבחה באה בשל עליית ערך "בדרך אחרת". "דרך אחרת" משמעותה דרך שאינה הרחבה של זכויות הניצול ואשר הביאה, בעקבות אישור תכנית, לעליית שווה המקרקעין. זהו המקרה שלפנינו. אישור התכנית הביא - שלא בדרך של הרחבת זכויות הניצול - לעליית שווי המקרקעין. אכן, הרשות המקומית נשאה בהוצאות תכנון ופיתוח, שאיפשרו לה לפרסם את תכנית 1700ב. על בעל המקרקעין לשאת בהוצאות עליה. אישור התכנית הביא "בדרך אחרת" - כלומר באמצעות קביעה כללית להוציא פוטנציאל הבניה מהכוח אל הפועל - לעליית שווי המקרקעין. בגין עליה זו על בעל המקרקעין לשאת בהיטל השבחה.

9. מטעמים אלה דין טענתה העיקרית של המערערת להידחות. בטענותיה האחרות לא מצאתי ממש. כך, למשל, המערערת ביססה עצמה על ההפליה שבין בעלי מקרקעין, שעל מקרקעיהם חלה תכנית מפורטת, לבין בעלי מקרקעין שעל מקרקעיהם חלה תכנית בינוי. טענה זו אינה מבוססת. הלכה פסוקה, כי עניין שיש להסדירו בתכנית מפורטת, אין להסדירו בתכנית בינוי (ראו בג"ץ 2683/92 מכבים - ישוב קהילתי במודיעים נ' הוועדה לבניה למגורים, מחוז המרכז, פ"ד מח(1) 535, 552). ממילא אין יסוד להשוות, ואין בסיס להפליה, בין שני המקרים.

הערעור נדחה. המערערת תישא בהוצאות המשיבה, בסכום כולל של 50,000 ש"ח.

ה נ ש י א

השופט י' טירקל:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט י' אנגלרד:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינו של הנשיא.

ניתן היום, ט"ז בטבת התשנ"ט (4.1.99).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ה נ ש י א

העתק מתאים למקור
שמריהו כהן - מזכיר ראשי
/דד/A01.93013410