

היטל השבחה בעיר הגדולה

עו"ד צבי שוב ועו"ד ספיר זילבר

בשנים האחרונות אנו עדים לשינויים תכנוניים ובכלל זאת בהאצת קידום התכנון והתפתחות תל אביב נוכח אלו. שינויים אלו השפיעו רבות על סוגיית היטלי השבחה, כאשר יצרו מאבקים משפטיים בין האזרח לרשויות שהגיעו לשמאים מכריעים וועדות ערר. מחד, הרשויות טוענות כי השבחו עבור בעל הקרקע את הנכס, ומאידך, בעל הנכס טוען כי הנכס לא הושבח כלל, בין היתר לאור חוסר וודאות לגבי היקף הזכויות וכו'.

כידוע, היטל השבחה הינו מס המוטל על עליית ערכם של מקרקעין בעקבות אישור תכנית, אישור שימוש חורג ומתן הקלה. שיעור היטל השבחה הינו 50% מההשבחה שנוצרה, כאשר מועד התשלום יידחה לרוב למועד מימוש הזכויות, דהיינו, מכר המקרקעין או הוצאת היתר בנייה מכוח האירוע יוצר ההשבחה.

תיקון 101 לחוק התכנון והבניה

תיקון 101 לחוק התכנון והבניה ערך ביזור סמכויות וחלוקה מחדש של סמכויות התכנון בין הועדות המחוזיות לוועדות המקומיות, כאשר הוגדלו סמכויותיהן של האחרונות על מנת לזרז בנייה.

במסגרת התיקון, נוצרו **תכניות כוללניות**, שמכוון תוכל ועדה מקומית עצמאית לקבל סמכויות תכנון נרחבות מאלו הקיימות לוועדה מקומית "רגילה" ולקדם תכניות מתאר מקומיות ומפורטות ללא היזקקות לאישור הועדה המחוזית.

תכנית המתאר של תל אביב – תא/5000

בעקבות התיקון, לפני כשנתיים, פורסמה למתן תוקף תכנית המתאר של תל אביב, היא תכנית תא/5000. מאחר שעסקינן בעיר המרכזית בישראל, ניתן לומר כי בענייננו מדובר באחת מתכניות המתאר המעניינות והמשמעותיות כיום. תכנית זו חלה על כל השטח המוניציפאלי של העיר וקובעת מגמות תכנון.

תיקון 126 לחוק התכנון והבניה

לאחר אישורה של תכנית המתאר, בעלי נכסים רבים בתל אביב אשר מימשו את נכסם הופתעו לקבל דרישת תשלום היטל השבחה מכוח תכנית המתאר וזאת, לאור אי הוודאות שקיימת לגבי היקף הזכויות מכוח תכנית זו. לכן, בעלי הנכסים טענו כי התכנית איננה משביחה, בין היתר לאור העובדה כי לא ניתן להוציא מכוחה היתרי בנייה ויש להביא בחשבון זמן רב שייקח לאשר תכנית מפורטת ביחס לתוספת בנייה, ככל שתאושר. יתרה מכך, אי הוודאות מתבטאת גם בדרישות תכנוניות של הועדה המקומית, כגון דרישות להקצאת שטחי ציבור, שיקולים תחבורתיים ועוד.

לאור אי הוודאות, הרשויות החלו לקדם את הצעת החוק, שהתגבשה לתיקון 126 לחוק התכנון והבניה, הקובע כי **היטל השבחה לא ייגבה בגין אישור תכנית כוללנית, אלא שהתשלום ידחה וישולם רק לאחר מימוש זכויות מכוח תכנית נוספת/מאוחרת שתאושר בהמשך**. זאת, בין היתר

לאור העובדה, כי קיים קושי לאמוד את ההשבחה שנוצרה בעקבות התכנית הכוללנית, ושיעורו של היטל ההשבחה איננו מדויק דיו. כמו כן, בעל מקרקעין שאושרה תכנית כוללנית על מקרקעיו אינו יודע אילו זכויות היא תוסיף לו, אם בכלל.

ואולם, ככלל התיקון לא הוחל לגבי בעלי זכויות שמימשו את זכויותיהם, לגביהם קבע התיקון כי קיימת להם זכות לבחור לפעול על פי התיקון או להתעלם הימנו, וזאת כל עוד לא הוצאה שומה סופית בעניין.

לפיכך, לאחר כניסת התיקון לתוקף, הועדה המקומית שלחה מכתבים לאותם בעלי נכסים בתל אביב, שמימשו את זכויותיהם לפני כניסת תכנית המתאר לתוקף, והציעה להם לדחות את תשלום ההיטל עד לאחר אישור תכנית מפורטת.

האם הועדה המקומית ששה לוותר על היטל ההשבחה?

לכאורה, מכתבים אלו נראים תמימים ומאפשרים לבעלי הנכסים לדחות את תשלום ההיטל לעתיד, וברור כי כל בעל נכס היה מעוניין לדחות תשלום משמעותי לרשויות.

אולם, כאשר נכנסים לעובי הקורה ולמשמעות הבשורה, בעלי הקרקעות שיקבלו את "מתנת" העירייה לדחיית תשלום ההיטל **ישלמו ביוקר**, לאור העובדה כי מחירי הקרקעות יאמירו בעוד מספר שנים כאשר תכנית נוספת - מפורטת תאושר, וזאת לא בהכרח עקב השבחה תכנונית, אלא, גם לאור העלייה הכללית של מחירי הנדל"ן, כך נכון הדבר לגבי אותה אי וודאות תכנונית שהוזכרה לעיל, **מה שהבינה הועדה המקומית בעקבות התיקון החדש ולא הפנימו רוב בעלי הנכסים ששמחים לכל דחייה, הוא שהועדה המקומית עתידה להפסיד מיליוני שקלים בהיטלי השבחה אם תיאלץ לגבות כעת את ההיטל על פי תכנית המתאר הכוללנית שלה.**

אחר תקופה של חוסר וודאות לגבי אופן חישוב הזכויות שנבע מהתיקון הנ"ל, כמו גם עמימות שאפשרה שתי פרשנויות לאופן חישוב ההיטל, פרסם לאחרונה המשנה ליועמ"ש, עו"ד ארז קמיניץ, חוות דעת בנוגע לאופן בו על רשויות מקומיות שאושרה בתחומן תכנית כוללנית, לגבות היטל השבחה. המשנה ליועמ"ש קבע כי חישוב ההיטל יבוצע לפי "שיטת המקפצה המנטרלת", לפיה, נתעלם משלב הביניים של אישור התכנית הכוללנית, כך שבעת חישוב ההיטל במועד שתאושר התכנית המאוחרת יחושבו שתי התכניות יחדיו, הכוללנית והמפורטת, כתכנית אחת. **המשמעות הינה שהשומה לכאורה תכלול את כל עליית ערך המקרקעין שיצרו המהלכים התכנוניים, מתחילתה של הכוללנית ועד למפורטת.**

חוות דעת זו מהווה כך נראה "רעידת אדמה" בכל הנוגע לדרך בה יש לחשב היטל השבחה ולניסוח סעיפים בחוזי מכר מקרקעין. המשמעות היא כי בכל מקום שבו בוצעה עסקה לאחר תכנית כוללנית, יישא בפועל הקונה בעתיד בהיטל ההשבחה בגין תכנית זו וגם בגין התוכנית המפורטת שתבוא בעקבותיה. לדוגמה, הקונה ישלם היטל גם על השבחת תא/5000 וגם על התוכנית המפורטת, אולם השומה תיערך למועד התוכנית המפורטת ולערך הקרקע באותו מועד, מה שיגדיל את ההיטל משמעותית.

תכניות הרובעים

במקביל לקידום תכנית המתאר, החלה הועדה המקומית תל אביב לקדם את תכניות הרובעים, תכניות עירוניות חדשות לארבעת הרובעים במרכז העיר תל אביב. תכניות רובע 3 ורובע 4, אושרו, כאשר במקביל מצויות בהכנה תכניות רובעים 5 ו-6. תכניות אלו, הינן תכניות מכוח סעיף 23 לתמ"א 38, שקובע כי מוסד תכנון יהא **מוסמך לאשר תכנית מפורטת שמטרתה חיזוק מבנים כנגד רעידות אדמה, על הוראות תכנית תמ"א 38.**

ככלל, זכויות מכוח תמ"א 38 ומכוח תכנית לפי סעיף 23 מכוחה (כגון רובע 3 ו-4) פטורות מהיטל השבחה. (למעט זכויות מסוימות מכוח תיקון 3א לתמ"א שהוטל עליהן היטל חלקי). אולם, התוק מתייחס לפטור בעת הוצאת היתר בלבד. מאידך, פסיקת בית המשפט העליון (רע"א 3002/12 **אליק רון**) קבעה שהפטור יחול גם בעת מכר הזכויות, נדגיש כי זכויות מכוח תמ"א 38, הינן זכויות שבשיקול דעת הועדה המקומית ואינן זכויות מוקנות וודאיות.

לאחרונה, הועדה המקומית תל אביב פועלת להוציא דרישות תשלום היטלי השבחה מכוח תכניות הרובעים בעת מכר המקרקעין, שכן לטענתה זו כבר הופכת את הזכויות של התמ"א לזכויות וודאיות.

מעניין לראות מספר החלטות שהתקבלו על ידי שמאים מכריעים שקיצצו את היטל השבחה משמעותית, או אף ביטלו את השומות, כאשר בכל החלטות שניתנו לאחרונה נקבע כי **בהערכת ההשבחה יש לראות ב"מצב הקודם" את תמ"א 38 כמקנה זכויות**. כאמור, תוספות אלו מכוח התמ"א נתונות לשיקול דעת הועדה המקומית, אשר זו יכולה לסרב לתיתן. אולם, באחת ההחלטות שניתנו, השמאית המכריעה באותו מקרה קבעה כי קונה בכוח אשר מודע לכך כי חיזוק מבנים ישנים מהווה אינטרס ציבורי לאומי מובהק, היה מביא בחשבון במצב הקודם, צפי ברמת וודאות גבוהה לתוספת קומות. יתרה מכך, נקבע כי ב"מצב החדש", תכנית הרובעים מאפשרת את ניצול אותן זכויות לתוספת קומות שהצפי לאישורן במצב הקודם היה ברמת וודאות גבוהה. הצפי לאישורן לאחר תכנית הרבעים הינו ברמת וודאות מוחלטת. על כן, השמאית המכריעה הגיעה לידי **מסקנה כי לא חלה השבחה במקרקעין בעקבות תכנית הרובעים**. משמעות קריטית להחלטות אלו, ובפרט להחלטה כי יראו במצב הקודם את תמ"א 38, שכך ככל ושמאים מכריעים נוספים ילכו בעקבות החלטות אלו הרי שהועדה המקומית תל אביב עלולה להפסיד מיליוני שקלים.

אם כן, אנו רואים כי תל אביב חווה בשנים האחרונות התפתחויות תכנוניות, אשר שמות את סוגיית ההיטל השבחה כשנויה במחלוקת. מחד, הועדה המקומית תכננה במשך כעשור את התכניות הללו ומצפה לקבל בעבורן סכומי היטלי השבחה נכבדים, זאת בין היתר כי מדובר בעיר היקרה במדינה. מאידך, לא תמיד האזרח יודע בגין מה החיוב בהיטל השבחה, שכן הזכויות מכוח תכנית המתאר עמומות ולא וודאיות בחלק מהמקומות כלל ולכן כאשר מתבצע מכר, גביית היטל השבחה אינה צודקת, ובעקבות כך הגיע תיקון 126, שגם הביא עמו מחלוקות לא מעטות. יתירה מכך, הוצאת שומות השבחה מכוח תכניות הרובעים אינה בהכרח תואמת את ההלכה הפסוקה, ונראה כי תל אביב עושה הכול על מנת להגדיל קופתה.

אנו סבורים כי עדיין לא נאמרה המילה האחרונה וצפויים עוד ויכוחים רבים בעניין בעת שיגיע
הבירור לערכאות המשפטיות, ואין ספק שיגיע גם יגיע.