

פערים בשומות היטלי השבחה: כל סטייה היא עולם ומלואו

אין סוף למחלוקות, ולמשל: האם לחשב את שווי זכויות הבנייה ב"מצב קודם" עפ"י השיעור המירבי המותר להפקעה ללא פיצוי, או עפ"י השטחים המיועדים להפקעה עפ"י תב"ע במצב קודם?

אמיר חופשי 30/6/02

השבחה" מוגדרת כעליית שוויים של מקרקעין עקב אישור תוכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג. בתוספת נקבע, כי כל הליך הכנת שומות היטלי השבחה מטעם הוועדה המקומית, שומה אחרת מטעם בעלי המקרקעין וקביעת שמאי מכריע, יערכו אך ורק על-ידי שמאי מקרקעין כמשמעותו בחוק שמאי המקרקעין. נשאלת שוב ושוב השאלה, כיצד נוצרים פערים בשומות היטלי השבחה בין שמאים.

חיוב היטל השבחה נובע מההפרש בין "שווי מצב חדש" לבין "שווי מצב קודם". גם אם אין מחלוקת עקרונית, שאליהן אתייחס בהמשך, הרי שכל סטייה קטנה בשווי "מצב חדש" וב"שווי מצב קודם", תגרום לסטייה גדולה בהכרח בהפרש המהווה את השבחה. להלן דוגמה לפער בין שומות צדדים:

לפנינו דוגמה, כאשר יש סטייה מינימלית משומת הוועדה, באופן שהשווי במצב חדש יורד ב-10%, והשווי במצב קודם עולה ב-10% - היטל השבחה פוחת ב-23%. כמובן, שאם נגדיל את הסטייה ל-20% באופן דומה, ההפרש בהיטל השבחה יהיה כבר בשיעור של 47%. יש להתייחס להיטל השבחה לא כאל שווי עצמאי, אלא להפרש בין ערכים. מעבר לדוגמה המספרית הפשוטה שהובאה, הרי שישנן מחלוקות עקרוניות ביחס לנקודת המוצא לחישוב השווי בשני מצבי התכנון.

נקודת המוצא מתבססת בראש ובראשונה על הוראות החוק. מעבר לכך, ישנה פסיקה שעליה מתבססים, תוך הבאה בחשבון שבהרבה מקרים הפסיקה אינה אחידה, ואין הלכה מחייבת. הדבר נכון בנושאים נוספים מקבילים הקשורים במיסוי, כגון: מס שבח, מס רכישה, היטל פיתוח, ארנונה, מס הכנסה, מע"מ וכיוצ"ב.

המחלוקות הינן לגיטימיות, ואפילו בית המשפט העליון שינה הלכות שנקבעו על ידו, ולא דווקא בערכאות נמוכות יותר. להלן מספר דוגמאות למחלוקות אפשריות בחיוב היטל השבחה:

כאשר יש רצף של תוכניות בניין עיר שאושרו בזו אחר זו, ולא שולם בגין היטל השבחה. האם יש לפרש כאילו תחושב השבחה עבור כל תוכנית ותוכנית בנפרד, לתאריכים שונים, או לחליפין עבור כל התוכניות גם יחד (שיטת "המקפצה", לעומת השיטה ה"גורפת"). מהו המשקל בהערכת שווי במצב קודם לנוהג במתן היתרי בנייה?

כיצד להתייחס לרצף של תוכניות, שלא שולם בגין היטל, כאשר יש תוכנית ביניים פוגעת?

האם מע"מ הינו חלק מהשווי לעניין חישוב היטל השבחה?

האם ניתן לחייב בהיטל השבחה בגין השבחה הנובעת מאישור תוכנית מתאר מחוזית ו/או תוכנית מתאר ארצית? כמו כן, האם ניתן לזכות במצב הקודם בגין אותן תוכניות?

האם לחשב את שווי זכויות הבנייה ב"מצב קודם" עפ"י השיעור המירבי המותר להפקעה ללא פיצוי, או עפ"י השטחים המיועדים להפקעה עפ"י תב"ע במצב קודם?

האם מגיע פיצוי בגין הפקעת יתר? ואם כן, כיצד לחשב את הפיצוי המגיע?

מה אם קיימת מחלוקת לחיוב בהיטל השבחה של מקרקעין הגובלים בתחום התוכנית לגבי השאלה מהו גבול של נכס גובל?

כיצד לקזז את הוצאות ההתאמה בשימושים חורגים? האם לתקופת השימוש, או פריסה למשך כל תקופת חיי הנכס?

כיצד להתייחס להשבחה שאינה נובעת "מהרחבת זכויות הניצול", אלא להשבחה ב"דרך אחרת", כגון זמינות בנייה?

כיצד להתייחס לזכויות המוקנות מכוח תקנות חוק התכנון והבנייה, כגון שטחי שירות? וכיצד להתייחס לאותם שטחים הן "במצב קודם" והן "במצב חדש"?

קרקעות ממ"י: פרשנות לעניין החיוב לקרקעות חקלאיות ששינו ייעודן (זכויות חכירה/בר-רשות) הבדלים בין הסכמי פיתוח/חכירה. הפרשנות השונה נובעת הן מהחלטות ממ"י, המשתנות לעתים קרובות, והן מאופי הזכויות המוקנות בחוזי ממ"י השונים.

האם מועד המימוש הינו מועד המכירה, או מועד הפנייה לקבלת אישור הרישום בטאבו?

האם יש לבודד ב"שווי מצב חדש" אלמנטים שהשפיעו על עליית השווי, שאינם קשורים לאישורה של התב"ע?

שיקולים בהערכת השימוש המיטבי (Highest and Best Use) בשני מצבי התכנון. לדוגמה, בחירת אחת מהחלופות: הריסת מבנה קיים ע"מ לנצל זכויות בנייה נוספות, תוספת זכויות בנייה למבנה קיים, תוך הפחתת הוצאות התאמה, תוספת זכויות דחויית לאחר גמר החיים הפיזיים והכלכליים של הנכס.

האם יש להביא בחשבון בהערכת "שווי מצב תכנוני קודם" את ההשפעות של שווי שוק על מקרקעין בגין דרישות שהציבה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה (כתנאי להיתר), מבלי שדרישות אלו מעוגנות בתב"ע, אלא כמדיניות של הוועדה המקומית? כיצד יש להתייחס לשימוש המבוקש, התואם את התב"ע אך מהווה שימוש חורג להיתר שניתן בעבר? לסיכום: כל סעיף מהסעיפים שהזכרו כאן, וישנם עוד רבים אחרים שלא הזכרו, הינם עולם ומלואו. בחלק מהנושאים ישנה פסיקה של בית המשפט, שגם היא לעתים קרובות בעייתית, בשל חילוקי דעות בין השופטים, או שהמקרה המיוחס בפסיקה הינו מקרה פרטי שאינו ניתן להשוואה מדויקת עם מקרים אחרים.

יש לזכור, כי במקרים רבים אין כלל מחלוקת בין השמאים על ערכי שווי בסיסיים, והמחלוקות הינן מחלוקות תכנוניות ומשפטיות. שמאי מקרקעין הינם בעלי מקצוע שנבחרו ע"י המחוקק לערוך את תחשיבי היטל השבחה, מכיוון שראיתם הינה ראייה רחבה וכוללת שילוב של שיקולים תכנוניים, הנדסיים, כלכליים ומשפטיים.

מעבר לכך, אם נבחן בצורה אמפירית את אחוז החיובים בהיטלי השבחה אשר הגיעו לאחר ערעור לבית משפט (לאחר מיצוי הליך של שמאות מכרעת) נמצא, כי בית המשפט אינו מתערב כלל בשיקולים שמאיים, אלא אך ורק בשיקולים משפטיים, וברוב המקרים מאמץ את החלטות השמאי המכרע.

הכותב הוא כלכלן וחבר לשכת שמאי מקרקעין בישראל.