

תוספת שטחי שירות מכח תקנה 13, חבות בהיטל השבחה ותחשיב היטל השבחה - אשרור הלכת סמפלסט

[/od-nadlan.co.il](http://od-nadlan.co.il) 

עו"ד ספיר זילבר



עו"ד על נדל"ן
שוב ושות' משרד עורכי דין

מאמרים, עדכוני חקיקה וחידושי פסיקה בנושאים: תכנון ובנייה, מקרקעין והתחדשות עירונית
- שוב ושות' משרד עורכי דין -

גרסת הדפסה 

תוספת שטחי שירות מכח תקנה 13, חבות בהיטל השבחה ותחשיב היטל השבחה - אשרור הלכת סמפלסט

מאת עו"ד צבי שוב ועו"ד ירום שגן

מספר ההליך: בר"ם 168/20 אליה ברקול נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חולון **ערכאה:** בית המשפט העליון, בפני כב' הרכב השופטים, דפנה ברק-ארז, יעל וילנר, עופר גרוסקופף. **תאריך מתן פסק הדין:** 15.2.2023; **ב"כ המשיבה:** עו"ד עופר צילקר, עו"ד כרמית פרוסט

החלטת ועדה מקומית על תוספת שטחי שירות לפי תקנה 13 לתקנות חישוב שטחים מייצרת חבות בהיטל השבחה, אך ניתן לנסות ולהוכיח נוהג שיפחית את תחשיב השבחה.

תקנות התכנון והבניה (חישוב שטחים ואחוזי בניה בתכניות ובהיתרים), התשנ"ב-1992 מייצרות הבחנה בין שטחים שנועדו למטרות שירות לבין שטחים שנועדו למטרות עיקריות, והן קובעות שכל תכנית תבחין בין שטחי שירות לבין שטחים עיקריים.

אולם מה יהא לגבי תכניות שאושרו לפני תחילתן של התקנות ולא אבחנו בין שטח שירות לעיקרי? תקנה 13(ב) קובעת הוראת מעבר, שלפיה במקרים שונים (המפורטים שם), מותר יהיה לוועדה

מקומית לקבל החלטה בדבר תוספת שטחי שירות, בעוד שהשטחים שמופיעים בתכנית יחשבו כשטח עיקרי.

עולה אפוא השאלה האם החלטה על תוספת שטחים מייצרת השבחה במקרקעין שגוררת אחריה תשלום היטל השבחה? השאלה נדונה בפסק דין סמפלסט – רע"א 8538/99 ובהחלטה קצרה מיום 3.4.2000 קבעה השופטת דורנר, כדן יחיד, שהחלטת הוועדה המקומית הביאה להרחבת ניצול הזכויות במקרקעין כפי שנקבעו בתכנית המקורית, ויש לראות בהחלטה כשינוי של התכנית המקורית באופן המייצר חבות בהיטל השבחה.

פסק דין סמפלסט שימש כבסיס להחלטות נוספות שניתנו בהמשך ברבות השנים, אולם מעת לעת שבה וצפה שאלת ההצדקה לכך, בין היתר בשים לב להנמקה הקצרה שניתנה בו.

העניין שב והתגלגל כעת לפתחו של בית המשפט העליון, ולאחר קבלת עמדת היועצת המשפטית לממשלה ובחינתה, נקבע בהרכב של שלושה שופטים, כך :

1. החלטת ועדה מקומית על תוספת שטחי שירות מכוח תקנה 13 מייצרת השבחה.

2. ביחס לבסיס העיוני נקבע, שהסמכות להתקין תקנות היא אקט טכני, ולכן יש קושי לראות בהחלטת הוועדה כשינוי מהותי של התכנית החלה (כפי שנקבע בפסק דין סמפלסט), מנימוקים שונים. כמו כן, יש קושי בכך שאקט מנהלי המבסס כביכול שינוי תכנית, לא כפוף להליך של פרסום והתנגדויות (כמו הכללים הנוהגים ביחס להליך אישור תכנית או חריגה מתכנית על דרך של הקלה).

לפיכך, בניגוד לנימוק בהלכת סמפלסט, תקנות חישוב שטחים לא מהוות מקור עצמאי לזכויות.

חלף זאת, יש טעם בעמדת היועצת המשפטית לממשלה כפי שנמסרה במסגרת ההליך. החלטה על תוספת שטחי שירות לא מייצרת שטחי שירות יש מאין, אלא מייצרת קונקרטיזציה של זכויות מותנות שהיו קיימות עוד קודם בתכניות המקוריות. בהקשר לכך, צוין שתקנה 13 רק יצרה כלל אחיד לפרקטיקה שהייתה נוהגת כבר קודם, להוסיף שטחי שירות בשלב הרישוי.

3. על כן, תחשיב השבחה צריך להתייחס רק לעודף של שטחי השירות שניתן מכוח ההחלטה, וזאת בניכוי שטחי השירות שאפשר היה לקבל על פי הנוהג שנהג אותה שעה בוועדה. הוכחת נוהג שכזה, להוסיף שטחי שירות בהיקף מסוים, באופן שמשפיע על שווי השוק, מנתקת את הקשר הסיבתי בין עליית שווי המקרקעין לבין ההחלטה על תוספת שטחי שירות.

לסיכום, החלטה על תוספת שטחי שירות מכוח תקנה 13 לתקנות חישוב שטחים מייצרת חבות בהיטל השבחה. המועד הקובע הוא מועד מתן החלטת הוועדה. בכך אין שינוי מהדברים שנקבעו בפסק דין סמפלסט. יחד עם זאת, בכל הקשור לגובה היטל השבחה, עומדת בפני בעל הזכויות האפשרות לנסות ולהפחית אותו, על ידי הוכחת שני תנאים :

1. גם לפני מועד קבלת ההחלטה ולפני תחילתן של תקנות חישוב שטחים, היה קיים נוהג להוסיף שטחי שירות בהיקף מסוים ;

2. נוהג זה השפיע על שווי השוק במצב הקודם. אם יוכחו שני התנאים, ההשבחה תחושב רק ביחס לעודף השטח שאושר במסגרת ההחלטה על תוספת שטחי שירות.

הערת המערכת:

בית המשפט העליון שב ומאשרר את התוצאה המעשית שנקבעה בפסק דין סמפלסט כבר לפני למעלה משני עשורים. יחד עם זאת, הוא משנה ומחדד את ההנמקה הרעיונית לתוצאה זו, וקובע – בהתאם לעקרונות אחרים שנקבעו בפסיקה נוספת שניתנה בינתיים מאז פסק דין סמפלסט (בר"ם 505/15 אופל קרדן השקעות בע"מ) – שהחלטה על תוספת שטחי שירות לא מהווה שינוי לתכנית, אלא שהיא קונקרטיזציה של זכויות שהיו מותנות כבר מלכתחילה בתכנית.

בנוסף, בית המשפט פותח פתח לנסות ולהפחית את סכום היטל ההשבחה, על ידי הוכחת נהג כאמור.

אולם נדמה, שהוכחת נהג שכזה, שמשפיע גם על שווי שוק, לא תהא פשוטה, הן בשל הצורך של הנישום להתחקות אחר ראיות בנות עשרות שנים, הן בשל כך שהארכיונים הישנים של הוועדות המקומיות לא תמיד מסודרים או בכלל קיימים והן משום הצורך להוכיח קשר סיבתי בין הנהג לבין שווי השוק במצב הקודם. אם לדייק, הוכחת נהג שכזה עלולה להתגלות עם חלוף הזמן כבלתי-ישימה.

במקום זאת, מתוך הליכה בתלם שהתווה בית המשפט שלפיו תקנה 13 מהווה רק האחדה של כללים שנהגו כבר קודם, ומאחר שהמידע בנוגע לנהג כאמור מצוי בידי הוועדה המקומית, שאין לה אינטרס לסייע לנישום להוכיח נהג ולהפחית את היטל ההשבחה, ניתן היה לקבוע **חזקה שלפיה כל השטחים שהתווספו מכח תקנה 13 מקורם בנהג שהיה קודם**, ועל הוועדה המקומית **הנטל להוכיח** כי ההחלטה שמכח תקנה 13 הוסיפה שטחים **עודפים** מעבר לאותו נהג. דהיינו, שמבחינה מעשית לא תחול חובת תשלום היטל השבחה בשל תוספת שטחים, זולת אם הוועדה המקומית תוכיח אחרת. קביעה שכזו עדיין הייתה משמרת את הבסיס הנורמטיבי לחיוב בהיטל השבחה, ועניינה הוא רק בנטל ההוכחה.

כמו כן, שאלת המועד הקובע לחישוב ההשבחה אינה חפה מקשיים, שכן אם מקור הזכויות הוא בתכנית המקורית הרי שהמועד הקובע הוא מועד תחילת תוקפה של התכנית ולא מועד ההחלטה על תוספת שטחי שירות. בית המשפט בחר בפרקטיקה העולה לאחרונה של העברת בחינת ההשבחה למועד ההיתר, בניגוד להוראות החוק, וראוי היה שקביעות מעין אלו יושתתו על שינוי חקיקה מתאים ולא על פסיקה ההולכת ומתרבה בעניין היטל ההשבחה.