

עו"ד ספיר זילבר



**עו"ד על נדל"ן**

**מאמרים, עדכוני חקיקה וחידושי פסיקה בנושאים:  
תכנון ובנייה, מקרקעין והתחדשות עירונית**

עריכה מקצועית: עו"ד צבי שוב | ניהול ועריכה: עו"ד ספיר זילבר

גרסת הדפסה 

## מאמר

### היטל השבחה בגין זכויות מכוח תכנית נושאית

מאת עו"ד צבי שוב ועו"ד עמיעד גולדברגר

רשויות מקומיות רבות נוהגות לפתור ולהסדיר בעיות תכנוניות שונות בדרך של הכנת ואישור תכנית מתאר "חלקית" החלה על כלל מרחב התכנון המקומי, אך אינה תכנית כוללת, שעוסקת ומסדירה תחום אחד או יותר בלבד הרלוונטי לגבי כלל היישוב, כגון: קווי בניין, הוראות בינוי, חניה, הקמת מרתפים ובנייה על גגות. תכנית כזו, המכונה "תכנית נושאית", כוללת, בדרך כלל, רק תקנון ולא מפת ייעודי קרקע (תשריט) המסמנת נכסים ספציפיים, שכן היא חלה על כל מרחב התכנון וקובעת את הכלל לגבי אותו "נושא".

דוגמאות לתוכניות נושאיות בתחום העיר תל אביב: תכנית ג/1 – תוספת חדרי יציאה לגג, ח - קביעת תקן חניה לשימושי הקרקע השונים והוראות בדבר הקמת קרן חניה וחניונים ציבור, מ/1 – שינוי אחוזי הבניה, תוספת קומות, מרווחים צפיפות, מרפסות וסגירתן, ס - תוספת דירת גג, ע/1 – מרתפים ועוד.

ברור שכאשר תכנית נושאית החלה על הקרקע משביחה אותה וניתנת לניצול במועד מימוש הזכויות – יש לחייב בגינה בהיטל השבחה.

אך מה הדין ואיך יתייחסו למקרה שבמועד הקובע לשומה לא ניתן כלל לממש את הזכויות שהוספו בתכנית הנושאית, למשל כאשר על הקרקע טרם חלה כל תכנית מפורטת המאפשרת בנייה, וממילא לא ניתן לבנות בה כלל, וממילא גם לא את המותר בתכנית הנושאית?

עמדתם של רוב השמאים המכריעים הייתה כי תכנית נושאית אינה משביחה קרקע "לא זמינה".

בערר 85112/12 **מימון**, אישרה ועדת הערר ת"א בראשות כב' היו"ר, עו"ד גילת אייל, את קביעתו של השמאי המכריע שקבע כי לא חלה השבחה במקרקעין עקב אישורן של התכניות הנושאיות הכלל עירוניות שהיו בפניו (שעניינן בגגות ומרתפים), שכן אלה לא היו ניתנות למימוש במועד הקובע לשומה, מאחר שעל הקרקע לא חלה תכנית מפורטת המאפשרת בניה וממילא לא ניתן לבנות בה גם את המותר בתכניות הנושאיות. בין היתר, קבע השמאי המכריע כי התכניות הנושאיות אינן עומדות בפני עצמן, אלא הן "רוכבות" על תכניות המאפשרות בנייה מכוחן. לפיכך, כל עוד לא ניתן לבנות על הקרקע, הרי שבנייה של חדרים על הגג (למשל) אינה אפשרית, שכן התנאי המוקדם של בניית הדירות אינו מתקיים.

נקבע אף כי אותם דברים נכונים בכל הנוגע למרתפים, אותם ניתן לבנות רק אם הם ישמשו את שאמור להיבנות מעל הקרקע. היינו, קיימות זכויות בניה בסיסיות שהן תנאי מוקדם, וקיימות זכויות בנייה נלוות (מכוח התכניות הנושאיות) היכולות להתקיים רק אם התנאי המוקדם מתקיים. לפיכך, **קבעה ועדת הערר כי אם וכאשר יאושר בעתיד תכניות מפורטות, יהיה צורך לבדוק האם ובאיזו מידה הן יאפשרו מימושן של התוכניות הנושאיות שאושרו כאמור עוד קודם לכן והאם ובאיזו מידה הן נושאות עמן השבחה למקרקעין בדמות מתן אפשרות של מימוש זכויות מכוח אותן התוכניות הנושאיות.**

גם בערר 85279/15 **הורן** קבעה ועדת הערר ת"א, בהסתמך על קביעתה הקודמת הנ"ל בעניין מימון, כי מדובר במצב שבו מתווספות זכויות למרתפים או לבניה בגג, במסגרת תכנית נושאית כלל עירונית, באזור שלא ניתן להוציא בו היתר בניה כלל, ולכן הזכויות מכוח התכניות הכלל עירוניות כלל לא ניתנות למימוש. בנסיבות אלה, לא קם חיוב היטל השבחה בגין תכנית כלל עירונית שאושרה בתקופה שבה לא היה ניתן להוציא היתרי בניה במקרקעין, מאחר שכלל לא ניתן לממשה, ולכן אין לקחתה בחשבון במסגרת המצב הקודם.

יצוין, כי בערר תא/8513/0818 **עדנה רשף** (שהחלטה בו ניתנה ביום 29.8.19) קבעה ועדת הערר ת"א, כי תכנית תא/3388/א, **הגם שלא ניתן להוציא מכוחה היתרי בניה ונדרשת לפיה הכנת תכנית איחוד חלוקה**, היא אירוע השבחה לרבות לעניין הזכויות מכוח התכניות הנושאיות, שכן היא כוללת פירוט רחב אודות ייעודי הקרקע השונים וכן טבלת זכויות מפורטת, ובכלל זה לעניין זכויות מכוח תכניות ע/1 וג/1.

לאור האמור לעיל, שמשאושרה תכנית מפורטת המאפשרת את ניצולן של זכויות משביחות מכוח התוכנית הנושאית, חל חיוב בהיטל השבחה. **אך עולה לפיכך השאלה, מהו "המועד הקובע" לעניין חיוב זה? האם הוא**

**במועד המוקדם של אישור התוכנית הנושאת, או שמא במועד המאוחר יותר של אישורה של התוכנית המפורטת, המאפשרת את ניצולן?**

בערר 8512-08-18 **חברת חלקה 60 בגוש 6632 בע"מ**, קבעה ועדת הערר ת"א, בהמשך לקביעתה בעניין עמוס מימון הנ"ל, כי באותו מקרה לא חלה בעבר השבחה במקרקעין עקב אישורן של התוכניות הנושאות הכלל עירוניות (ע/1 ו-ג/1) שכן אלה לא היו ניתנות למימוש לאור העובדה שתוכנית תא/1111, שהייתה בתוקף עד אז, הייתה בבחינת תכנית "כתמים", ללא זמינות וללא ודאות לגבי זכויות הבנייה. מימושן של התוכניות הנושאות התאפשר רק עם אישורה של תכנית 3388א', אשר עיגנה את הוראות התוכניות הנושאות בתקנון וקבעה במפורש ודאות תכנונית בנוגע לשימושים והוראות הבנייה בשטחים הרלוונטיים. לפיכך, קבעה ועדת הערר כי **המועד הקובע לחיוב בהיטל השבחה בגין הזכויות מכוח התוכניות הנושאות הינו במועד המאוחר של אישורה של תכנית 3388א', בהיותה האירוע מחולל השבחה של הזכויות.**

שאלה דומה עמדה בפני בית המשפט המחוזי בת"א לאחרונה במסגרת עמ"נ 31336-07-18 **ארמן פרץ**, באותו מקרה, חויבו המערערים בתשלום היטל השבחה עם מתן היתר בנייה לאחר הקלה, שאפשרה ניווד זכויות מדירות אחרות לקומה העליונה (ההקלה). בעקבות ההקלה, התקיימו התנאים המאפשרים לפי תכנית ג'1 גגות מתן היתר לבניית חדרי יציאה לגג בשטח של 40 מ"ר, מדירותיהם של המערערים שבקומה העליונה. בית המשפט נדרש להכריע בשאלה מהו אירוע המס הרלוונטי לחיוב בהיטל השבחה - תכנית ג'1 או ההקלה?

בפסק דינו, אישר בית המשפט את קביעתה של ועדת הערר ת"א, לפיה, **המועד שבו הושבחו המקרקעין הוא מועד מתן ההקלה** (ולא מועד אישורה של תוכנית ג'1) וכי יש לחשב את השבחה למועד זה, וכן כי בחישוב השבחה יש להביא בחשבון את המצב הקודם שטרם מתן ההקלה, ולפיו הגג אינו כולל זכויות בנייה.

בית המשפט קבע, כי תכנית ג'1 אמנם מעגנת את האפשרות לבנות חדרי יציאה לגג, אך זו מותנית בתנאים מוקדמים בדבר תכנית הקומה העליונה, תנאים שלא התקיימו במועד אישורה של התוכנית ולא ניתן היה לקיימם במצב הנתון של הנכס והדין, אלא בעקבות ההקלה שאפשרה ניווד שטחים בנויים לקומה העליונה. בנסיבות אלה, **השבחה נובעת ממתן ההקלה והיא האירוע מחולל השבחה** (וראו גם בר"מ 2866/14 **הילדה גוזלן**, שם נקבע כי אף שהשבחה אירעה מצירופם של הדברים, במובן זה שגם התוכנית וגם ההקלה הם תנאי בלעדיו אין השבחה, יש לייחס את השבחה במלואה להקלה, שהיא אירוע המס וביחס למועד זה תיערך השומה).

עולה מהנ"ל כי הגישה הינה לחייב בגין תכניות נושאות לא ישימות אך ורק בעת שניתן לממש אותן, אם בעת אישור הקלה ואם בעת אישורה של תכנית אחרת שאפשרה את "שחרורה" של התוכנית הנושאת. עם זאת, ברי הוא שגישה מעין זו מתעלמת מהעובדה כי מדובר בתכנית בניין עיר בעלת מועד קובע של עצמה ו"ניודה" למועד אישורה של תכנית אחרת אינה עומדת בהוראותיו הטריטוריאליים של היטל השבחה, שאמור לבחון השבחת כל תכנית ותכנית בעצמה ובמועדה הקובע בחוק.

נציין, כי יש להניח כי העובדה שבגין התכנית הנושאת ישלמו היטל השבחה רק בעת יישומה בפועל, היינו לעיתים שנים רבות לאחר אישור התוכנית הנושאת, וההיטל יחושב לפי שווי הזכויות באותו מועד, גורמת להיטל להיות גבוה יותר לאור עליית מחירי המקרקעין, כך שלרוב התמיכה בגישה זו, הינה של ועדות התכנון.

לסיכום, התוספת השלישית שדנה בהיטל השבחה כוללת עשרות סעיפים בלבד שאינם מתמודדים עם הדינמיות של עולם התכנון המתקדם וסוגי התכניות המשתנים חדשות לבקרים. דרך ההתמודדות, לפיכך, עוברת לוועדות הערר ובתי המשפט. נראה כי מן הראוי היה שתהא הקבלה בין הקדמה בתכנון לפרק חשוב ומשמעותי זה, ויפה שעה אחת קודם.