

ועדת הערר – הנישומים בהיטל השבחה בגין תכנית פינוי-בינוי הם בעלי המקרקעין  
דרך חישוב ההיטל הוא דירות קימות+זכויות בנייה לעומת דירות חדשות

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

עו"ד ספיר זילבר



**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 

[ועדת הערר – הנישומים בהיטל השבחה בגין תכנית פינוי-בינוי הם בעלי המקרקעין](#)

[דרך חישוב ההיטל הוא דירות קימות+זכויות בנייה לעומת דירות חדשות](#)

[מאת עו"ד צבי שוב וגב' מורל נדל, מתמחה](#)

[מספר ההליך](#): עררים 85224/14, 85227/14 [אשדר חברה לבנייה בע"מ נ' נורית ואברהם וונדר ואח' ערכאה](#):  
ועדת הערר לפיצויים והיטלי השבחה מחוז תל אביב בפני כב' היו"ר, עו"ד בנימין זלמנוביץ. [תאריך מתן](#)  
[החלטה](#): 20.4.2020.

בעקבות אישור תכנית תא/3850/מח, שהיא תכנית פינוי-בינוי, ביקשה אשדר העוררת, יוזמת פרויקט הפינוי-  
בינוי, בשם בעלי הזכויות במקרקעין, כי הוועדה המקומית לתכנון ולבניה תל אביב תוציא לה שומת היטל  
השבחה מוקדמת, טרום מימוש, הוצאת ההיתרים.

בין שמאי העוררת והוועדה המקומית התגלעה מחלוקת ביחס לאופן חישוב ההשבחה במקרה של תכנית פיננוי-בינוי.

לטענת הוועדה המקומית, יש לשום את שווי המקרקעין בהתאם לחוק התכנון והבניה, כלומר – כפער בין מלוא הזכויות במצב הקודם ומלוא הזכויות במצב החדש, ובהתאם להוראות התכניות החלות בשני המצבים. מנגד, היזמית טענה כי העקרונות השמאיים לאומדן שווי מקרקעין בתכניות פיננוי-בינוי נקבעו בתקן 21 של מועצת שמאי המקרקעין, שעניינו "פירוט מזערי נדרש בשומות מקרקעין המבוצעות לצורך בדיקה שמאית כלכלית לתוכנית פיננוי-בינוי". על פי תקן 21, אומדן ההשבחה אמור להיות מחושב על ידי בדיקת רווחיות הפרויקט מנקודת המבט של היזם. אם לפי בדיקה זו ימצא כי רווחיות הפרויקט קטנה מזו שנקבעה בתקן 21, התכנית תהא פטורה מתשלום היטל השבחה.

השמאי המכריע קבע כי הנישומים בהיטל השבחה בתכנית פיננוי-בינוי הם בעלי הזכויות במקרקעין (ולא יזם הפרויקט). עוד קבע השמאי המכריע כי יש לחשב את שווי המקרקעין במצב הקודם לפי שווי הדירות הקיימות בבניינים הקיימים במצבן לפני אישור תכנית הפינוי-בינוי, בתוספת יתרת זכויות בניה לפי הדין, ככל שניתן היה לנצלן, ואילו חישוב שווי המקרקעין במצב החדש יחושב כשווי הדירות החדשות שיקבלו בעלי הדירות הקיימים בפרויקט החדש שייבנה, על פי הסכמי ההתקשרות עם היזם, אשר משקפים תמורה כלכלית וסבירה לבעלי הזכויות.

ועדת הערר לפיצויים ולהיטל השבחה בחנה את העמדות וכן עיינה בעמדת השמאי הממשלתי בנושא, וקבעה כי מטרתו של תקן 21 היא להוות כלי עזר לוועדה המחוזית בעת קביעת כמות יחידות הדיור שתהפוך את העסקה לכדאית כלכלית על מנת שיוקם. לפיכך, נקודת המבט של תקן 21 היא זו של היזם. עוד קבעה הוועדה כי התוספת השלישית לחוק התכנון והבניה אדישה לשאלת הרווחיות של היזם, ולכן על ועדת הערר לבחון את התמורה שמקבלים "בעלם של המקרקעין" שהם החבים בהיטל השבחה על פי החוק, ובמקרה של תכנית פיננוי-בינוי – בעלי הזכויות בדירות הקיימות. על פי פרשנות מהותית ותכליתית, המחייבת כי מי שנהנה כלכלית מהתכנית המשביחה יחוב בהיטל השבחה בגינה, יזם של פרויקט פיננוי-בינוי אינו נהנה מאישור תכנית הפינוי-בינוי, הוא אינו מחליף את בעלי המקרקעין, אלא משמש אך ורק כ"קבלן ביצוע". הדירות העודפות, כלומר – דירות התמורה של היזם, שוות ערך לשירותי הבניה שהוא מספק לבעלי המקרקעין, בתוספת רווח יזמי סביר לו הוא ראוי בשל ההשקעות שביצע לצורך מימוש התכנית.

לאור קביעתה דלעיל בחנה ועדת הערר מהי הגישה השמאית הראויה במקרה של תכנית פיננוי-בינוי: שיטה אפשרית אחת היא גישת העלות, לפיה יש לבחון את המגרש כולו, כאשר שוויו במצב הקודם יהיה שווי הדירות הבנויות (המקרקעין), בתוספת זכויות לא מנוצלות ככל שישנן, ואילו השווי במצב החדש יהיה שווי זכויות הבנייה החדשות (הקרקע), הנגזר משווי הדירות החדשות בקיזוז כל העלויות להוצאת הפרויקט מן הכח אל הפועל (במקרה דן מדובר בעלויות רבות הכוללות עלויות מימון, פיננוי הדיירים, דיור חלוף, עלויות הריסה, רווח יזמי וכו'). גישה אפשרית שניה היא גישת השווי, לפיה יש לבחון רק את התמורה שמקבלים הבעלים של המקרקעין, כלומר הדירות, בהנחה שיש לנטרל את כל העלויות שבעלים של מקרקעין לא מקבל, שכן הדירות העודפות שמקבל היזם הן תשלום עבור שירותי הבניה.

לדעת ועדת הערר, גישת העלות אינה ראויה ממספר טעמים: היא תגרור את ועדת הערר לשמש דה-פאקטו כערכאת ערעור על תקן 21 שאושר כחלק מהתכנית בוועדה המחוזית; היא תגרור את ועדת הערר להיכנס לתנאים ולסעיפים הסבוכים שבחוזים שבין הצדדים ולכח המיקוח של הצדדים, ומכאן להיות שותפה להצלחת הפרויקט בלי להיות שותפה לסיכונים; היא יכולה להביא לתוצאה לפיה לא יחול היטל השבחה על אף שאין ספק שמצבו של בעלם של המקרקעין הושבח וחלף דירה ישנה יש לו דירה חדשה וגדולה יותר.

אשר על כן, נקבע כי הוודאות, היציבות והפשטות שיובילו לגביית מס אמת מחייבים שבחינת ההשבחה תיעשה לפי התמורה שמקבל בעל הדירה הישנה בפרויקט, אשר משקפת נכונה את "עליית ערכם של המקרקעין עקב אישור תכנית". לעניין הערכת ההשבחה בפועל נקבע כי יש ליתן משקל כמעט מוחלט לעסקאות ההשוואה במתחם פינוי-הבינוי המסוים ולעסקה נשוא השומה.

תוצאת החלטת ועדת הערר היא כי בחינת ההשבחה בתכניות פינוי-בינוי תיעשה באופן בו ההשבחה תיבחן רק ביחס לבעלי הקרקע, ולכן יש לבחון כל מקרה לגופו ובכפוף לזכות לפטור מתשלום היטל השבחה לפי סעיף 19(ג) לתוספת השלישית, מצב קודם כאמור דירות וזכויות בנייה לא מנוצלות, מצב חדש- דירות חדשות.

### הערת מערכת:

ועדת הערר ציינה בהחלטתה כי השמאי הממשלתי הראשי פרסם סיכום דיון שהתקיים בנושא בהשתתפות נציגי גורמים שונים ובהם נציגי אגף שומת מקרקעין במשרד המשפטים, נציגי הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית וממונים על היטל השבחה בערים מרכזיות. לפי סיכום דיון זה, ככלל, המצב הקודם, יהיה שווי הדירה הבודדת הבנויה כפול מספר הדירות בתוספת יתרת זכויות בניה, ככל שקיימות ויש להן כדאיות כלכלית, ללא התחשבות בפוטנציאל או בתמ"א 38. שווי המצב החדש יהיה שווי המקרקעין לפי התכנית החדשה תוך התייחסות לפרמטרים דוגמת דחייה, מטלות ציבוריות, שימושי ביניים, עלויות הריסה ועוד. הומלץ כי לא יובאו בחשבון תשלומים מהיזם לדיירים, דוגמת דמי שכירות בתקופת הפינוי, שכן הנישומים הם בעלי הדירות ועלות זו מושתת על היזם.

ועדת הערר סברה כי סיכום דיון זה משקף **שילוב** של בחינה כלכלית של פרויקט הפינוי-בינוי מנקודת המבט של **היזם** ושל **בעל הקרקע**, אלא שתוצאה זו בלתי אפשרית מבחינה משפטית, שכן על פי החוק היטל ההשבחה ישולם על ידי בעל המקרקעין, הנהנה מההשבחה מבחינה כלכלית.

המערכת סבורה כי אין ספק שוודאות היא חיונית לעסקת פינוי בינוי וייתכן שהחוק הקיים לא נתן דעתו למקרים מורכבים ולהשלכות, אולם במקרה ההחלטה ידעו כבר מה התמורה שמקבלים הדיירים ועל כן יכלה ועדת הערר לבחון את ההיטל, מה קורה במקום בו אישרו תכנית אבל לא קיימת הסכמה עם יזם? מה קורה במקום בו היזם ביטל את ההסכמים כי גילה שהעסקה לא כלכלית?

אחר אישורה של תכנית, בעת מימוש יש לשלם היטל השבחה, ומימוש יכול להיות הן היתר בנייה והן מכר, ומאותו מועד קיימת גם חבות בריבית גבוהה, מה דינו של בעל דירה שמכר זכויותיו אחר אישור התכנית ואין עסקה? האם יידרש לשלם היטל השבחה בגין המעבר לדירה חדשה שלא קיבלה? האם ישלם ריבית?

היטל השבחה בחן אם יש השבחה בעקבות אישור התכנית, אישורה של תכנית אינו חזקה שיש השבחה אלא שיש לבחנה לגופה, החזקה שבעל הדירה יקבל דירה חדשה לא לוקחת את האפשרות שאושרה תכנית לא כלכלית, מצב שעלול להתקיים.

נראה כי נכון היה שהמחוקק ייתן ליבו לסוגיה זו, כמו לסוגיות נוספות בתחום היטל ההשבחה.

ולבסוף, בסיכומו של דבר אין ספק שהיטל ההשבחה בפינוי בינוי, בפועל, יחול על יזם, וככל שההיטל יגדל, כך תקטן היכולת של היזם להציע לדיירים תמורה, מדובר במעגל שוטה לכן יש לשקול לדחות בחוק את מועד המימוש אך ורק להיתר בנייה ולא לתכניות, שרק אז יודעים נכונה את כלכליות והשבחת התכנית לעומת מצב קודם ותמנע ריבית נזיקית או לחייב בחוק את הפטור מהיטל שהינו כיום אך ורק המלצה ותלוי בחסדי הרשויות.