

היטל השבחה בגין תא/5000 - דרכי התמודדות

מאת

נחמה בוגין*

א. מבוא

מאמר זה עוסק בסוגיית גביית היטל השבחה עבור אישור תכניות מתאר כוללניות, בדגש על תכנית תא/5000 - תכנית המתאר הכוללנית של העיר תל אביב-יפו. תכניות מתאר כוללניות קובעות גבולות תכנוניים ואינן מקנות זכויות מפורטות ואפשרות להוציא מכוחן היתרי בנייה, עם זאת, לאור אישור התכנית, "נאלצות" הוועדות המקומיות להנפיק דרישות לחיוב בהיטלי השבחה. במאמר זה אסקור את הפסיקות השונות ואת טיעוניהם של שמאים מכריעים בנוגע לתכנית תא/5000, אתייחס להצעת החוק לעניין היטל השבחה בגין תכנית מתאר כוללנית ולסיכום אחווה דעתי בנדון.

ב. תא/5000 תכנית מתאר כוללנית

תא/5000¹, הינה "תכנית כוללנית"² שחלה על כל שטחה המוניציפלי של העיר תל אביב, ומטרתה להתוות מדיניות תכנון עירונית לטווח הארוך. התכנית קובעת הוראות להכנת תכניות מפורטות עתידיות בתחום שיפוט העיר תל אביב-יפו.

חשוב להבין כי תכנית זו מתווה מדיניות כללית שלאורה יבחנו תכניות מפורטות שיקודמו בעיר מיום אישורה, אך היא אינה מאפשרת הוצאת היתרי בנייה מכוחה. הרציונל הינו שמירה על גמישות תכנונית המאפשרת התאמה למצבים משתנים תוך שמירה על איכות התכנון.

למעשה, התכנית מגדירה את מרחב האפשרויות התכנוניות שבידי הוועדה המקומית ומקנה לה כלים לבחון יוזמות תכנוניות חדשות, אך לרוב אין היא קובעת לוחות זמנים או גורם אחראי למימוש.

* שמאית מקרקעין ומשפטנית.

1. פורסמה למתן תוקף ב"פ 7407 מיום 22.12.2016.

2. תכנית המתאר הכוללנית קובעת מדיניות תכנון כוללת, ובה בעת עליה להנחות את התכנון המפורט הנגזר ממנה; לאחר אישורה של תכנית מתאר מקומית-כוללנית, יוכלו הוועדות המקומיות שיוסמכו לקבל את מלוא סמכויות התכנון, לקדם ולאשר תכניות מתאר מקומיות ותכניות מפורטות, התואמות את תכנית המתאר.

המנגנון שיקבע בסופו של דבר את כיווני המימוש הינו מנגנון "השוק". בעלי נכסים ויזמים יבחנו את מרחב האפשרויות החדשות שמציעה התכנית ויממשו אותן ככל שהן תמצאנה כדאיות.

ג. המשמעות הכללית של הפוטנציאל התכנוני

בהיבט השמאי-כלכלי תכנית תא/5000 קובעת גבולות תכנוניים לפוטנציאל עתידי, אך אינה קובעת כדאיות כלכלית ו/או עיתוי למימוש פוטנציאל זה. במילים אחרות, לא ניתן לדעת מתי ימומש הפוטנציאל, ואם בכלל. מכל מקום, מימוש הפוטנציאל דורש אישור תכנית מפורטת שתאפשר הוצאת היתר בנייה.

"תכנית כוללנית" הינה "תוצר" חדש שהתווסף לחקיקה בישראל רק לאחרונה וחוק התכנון והבנייה משנות ה-60 אינו ערוך להתמודד איתו, בדומה לסוגיית זכויות מוקנות או מותנות כמו בתכניות מתאר ארציות שונות (הלכת אליק רון³ ואחרות).

ד. דרישות היטל השבחה בגין תא/5000

עיריית תל אביב (או יותר נכון, הוועדה המקומית) "נאלצת" להנפיק דרישות תשלום להיטל השבחה בגין תא/5000 ובאותה נשימה קיימת פעילות לקדם שינוי חקיקה שיאפשר את דחיית החיוב למועד המימוש בתכנית מפורטת עתידית.

השינוי המוצע הינו כדלקמן⁴:

"אחרי סעיף 7(4) בתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה יבוא סעיף קטן (8):

על אף האמור בסעיף זה השבחה בגין אישורה של תכנית כוללנית יחולו הוראות אלו:

(א) החיוב בהיטל יחול רק לאחר אישורה של תכנית מפורטת התואמת את התוכנית הכוללנית.

(ב) ההשבחה בגין אישור התוכנית המפורטת כאמור תערך בהתחשב בעליית ערך המקרקעין מהמועד בסמוך לפני אישורה של התוכנית הכוללנית ועד לאחר מועד אישורה של התוכנית המפורטת."

3. רע"א 3002/12 הוועדה המקומית לתכנון ובנייה גבעתיים נ' אליק רון, 15.7.2014, אתר מקרקעין: www.mekarkein.co.il (להלן: "אתר מקרקעין").

4. הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון - מועד חיוב היטל השבחה באישור תכנית כוללנית), התשע"ח-2018, הובאה ליו"ר הכנסת והונחה על שולחן הכנסת ביום 13.3.2018.

ביום ה-29.4.2018 ועדת השרים לענייני חקיקה החליטה לתמוך בתיקון חוק התכנון והבנייה לעניין מועד תשלום היטל השבחה בגין תכניות כוללניות, עם זאת, מדובר בהמלצה טרומית בלבד ויש להמתין להצעת חוק ממשלתית בנושא. בינתיים, עד לשינוי החקיקה (אם יחול), ועד להתבהרות שאלת החיוב בהיטל השבחה בגין תכנית כוללנית, קיים חוסר ודאות גדול אצל בעלי דירות ונכסים בעיר, וחלקם מקפויאים ונמנעים מעסקות עד התבהרות שאלה זו.

ה. התמודדות מול שומות הוועדה

האבסורד בדרישת היטל השבחה בגין תא/5000 מתבטא בשיא עוצמתו כאשר מדובר במכר של יחידה בודדת כגון דירת מגורים, חנות קטנה או משרד. אז מוצאים את עצמם הבעלים מול דרישת היטל השבחה לא מבוטלת שעלולה להגיע לעשרות ומאות אלפי שקלים מבלי שצפו זאת.

בצד הסוגיה החקיקתית העקרונית שפורטה לעיל, יש גם פתרונות פרקטיים במישור השמאי. ניתן להגיש שומה נגדית באמצעות שמאי מקרקעין מטעם בעל הנכס, על אומדן ההשבחה עצמו ולא רק על עצם החבות. שומות הצדדים תובאנה להכרעה בפני שמאי מכריע או בפני ועדת ערר מיוחדת לעניין זה.

טיעונים ופסיקות שמאים מכריעים

בשנה שחלפה מאז אישור התכנית כבר הצטברו תקדימים לפסיקות של שמאים מכריעים לפיהן, אין השבחה בגין תא/5000. הסיבות לכך שונות ומגוונות, קיימים מקרים בהם הסיכוי לממש את ההשבחה שיוצרת תא/5000 הינו קלוש, ובנוסף קיימות מחלוקות באשר לאומדן ההשבחה עצמו. ברבות משומות ההשבחה של העיריה מבוסס החיוב על עליית מחירים כללית שאינה בהכרח נובעת מאישור תכנית זו.

להלן מספר דוגמאות לפסיקות שמאי מכריע לפיהן לא חלה השבחה בגין תא/5000, בנייתוח הנימוקים העיקריים לכך:

דוגמה מס' 51:

נשוא שומת ההשבחה הינה דירת מגורים במבנה ותיק בן 3 קומות, ברח' טיומקין 10, מרכז תל אביב, תת חלקה 16/14 בגוש 6941. דרישת ההשבחה באה בעקבות מימוש בדרך של מכר.

5. שומה מכרעת להיטל השבחה של השמאית המכריעה שושי שרביט שפירא מיום 11.1.2018, תת חלקה 16/14 בגוש 6941, טיומקין 10, תל אביב (מתוך מאגר החלטות שמאים מכריעים - אתר מועצת שמאי המקרקעין).

מתוך השומה המכרעת של השמאית המכריעה הגב' שושי שרביט שפירא :

"שמאי המשיבה טען להשבחה בהתבסס על התמורה בעסקה ובהנחה כי מגלמת בתוכה באופן מובנה השבחה מתכנית תא/5000... קיים קושי לקבוע הנחת עבודה כי העסקה מגלמת בחובה השבחה, שכן יש לבחון כל מקרה לגופו.

תא/5000 הינה תכנית מתאר מקומית (כוללנית) לעיר ת"א-יפו ואינה כוללת הוראות המאפשרות הוצאת היתרי בניה מכוחה. החלקה מסווגת ביעוד לאזור תעסוקה מטרופוליני, עיון בהוראות התכנית מעלה ספק בנוגע לאפשרות שימוש בלעדי למגורים בעת הריסה ובניה מחדש.

לאור האמור לעיל, קיים ספק רב בנוגע להיתכנות בניה חדשה למגורים. לא סביר לצפות מ"הקונה הסביר" להביא בחשבון בבחינת השווי כל כך הרבה הנחות עבודה, לרבות דחייה. במקרה הנדון קונה סביר קונה דירה בהתאם לערכה הסביר בשוק שאינו נגזר מפוטנציאל ממשי ומסוים מתכנית תא/5000.

מן האמור עולה כי אין כדאיות כלכלית למימוש לפי תכנית תא/5000. אמנם מדובר בבינוי חדש לעומת בינוי משופץ, אולם הפער קטן מידי וללא התחשבות בעלויות נוספות במצב חדש כדוגמת דרישת שטחי ציבור, אי ודאות קניינית ואי ודאות תכנונית (לרבות קיומם של תנאים ביחס לרח"ק בסיסי).

לאור האמור לעיל, לא חלה השבחה בגין תכנית תא/5000 בנכס הנדון."

דוגמה מס' 2⁶ :

נשוא שומת ההשבחה הינה חנות "מסחר שכונתי" ברח' זלמן שז"ר 9-11, שכונת נווה עופר, דרום העיר תל אביב, חלקה 55 בגוש 6991.

מתוך השומה המכרעת של השמאי המכריע ד"ר גד נתן :

"תכנית מס' 5000 הינה תכנית כוללנית אשר מתווה מדיניות להכנת תכניות מפורטות, לפי תחזית המבוססת על צרכי העיר והתפתחותה על בסיס היקף האוכלוסין הצפוי ויעדי המועסקים לשנת היעד 2025.

התכנית מציגה טבלאות פרוגרמתיות שונות לרבות לעניין מספר יח"ד קיימות, מתוכננות וריאליות, כך לגבי שטחי בניה, הן למגורים והן לתעסוקה, מחד וצורך בשטחי ציבור מאידך. אין חולק שבכדי לממש את עקרונות התכנית על הנכס, יש להרוס את הבניין הקיים. לכן יש להשוות את שווי הבניין ליום אישור התכנית אל מול זכויות הבניה הנובעות מתכנית מפורטת שתוכן על בסיס תכנית מס' 5000."

6. שומה מכרעת להיטל השבחה של השמאי המכריע ד"ר גד נתן מיום 19.10.2017, חלקה 55 בגוש 6991, זלמן שז"ר 9-11, תל אביב (מתוך מאגר החלטות שמאים מכריעים - אתר מועצת שמאי המקרקעין).

לאור זאת, ולאחר שבחן את הוראות תא/5000 הגיע השמאי המכריע לכלל דעה כי זו אינה משביחה את המקרקעין נשוא הדיון.

דוגמה מס' 73:

נשוא שומת ההשבחה הינה דירה בקומה שלישית בבניין "רכבת" ותיק ברח' נרדור 20, יפו, חלקה 7 גוש 7427. הוועדה המקומית דרשה השבחה בעקבות עליית המחירים שלטענתה מגלמת את תכנית תא/5000.

מתוך השומה המכרעת של השמאי המכריע מר אייל יצחקי:

"את ההשבחה שחלה בנכס כתוצאה מאישור תכנית 5000 ניתן לקבוע בשתי דרכים כמותיות שונות:

האחת - באמצעות קביעת שווי תוספת זכויות הבניה שמתווה תכנית 5000 מעבר לזכויות הבניה המוקנות בחלקה במצב הקודם והכפלת ערך זה במקדמים משמעותיים של דחיה עד לייזום תכנית מפורטת, מושע ואי וודאות רבה מאד.

חסרונה של שיטה תחשיבית זו היא הרגישות שלה להנחות עבודה סובייקטיביות כגון הערכת זכויות הבניה העתידיות המדויקות שיוקנו בחלקה (מתוך הטווח הרחב שקבעה תכנית 5000) או הערכת הדחיה הממושכת עד לאישור תכנית מפורטת ועד לזמינות הזכויות, שיכולה להינתן בטווח ערכים רחב ואף להיות מוערכת במעל 20 שנה, באופן שכמעט מאפס את תוצאת ההשבחה שתתקבל.

השניה - באמצעות ניתוח מחירי דירות בסביבה לאורך ציר הזמן והשוואתם לאזור ייחוס דומה, שתכנית 5000 לא חלה עליו, במטרה לבדוד את ההשפעה של התכנית על המחירים.

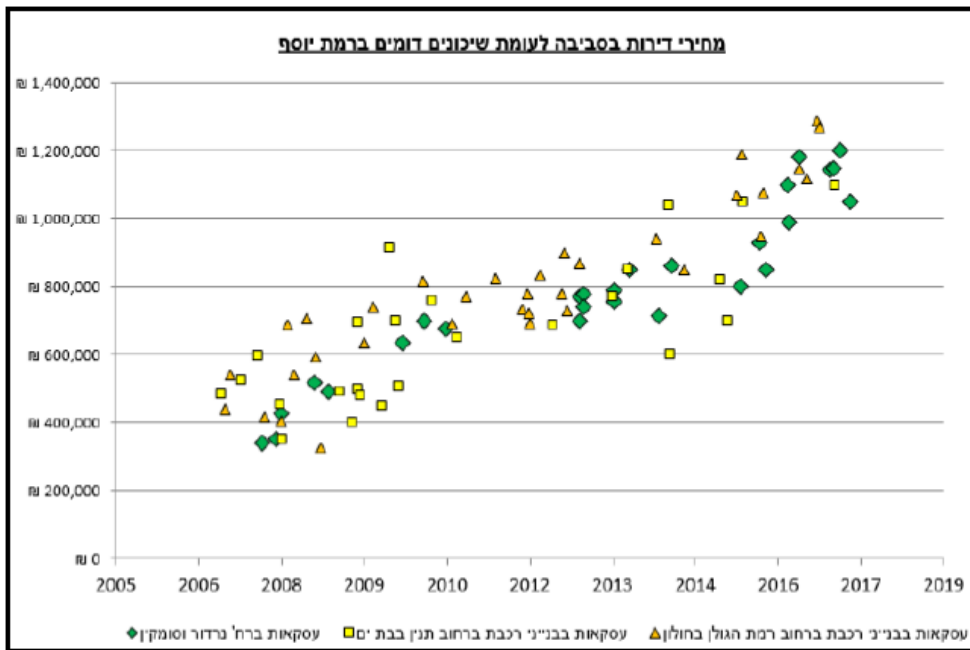
חסרונה של שיטה תחשיבית זו הוא הקושי לבדוד את השפעת התכנית מתוך ההשתנות הכללית של המחירים וזאת לנוכח הטרוגניות הרבה במאפיינים הפיזיים של דירות (קומה, כיווני אוויר, מצב פיזי וכו'), שכל אחד מהם לבדו מביא לשונות רבה. בהקשר זה יצוין, כי ההשפעה של תכנית כלשהי (בין אם היא משביחה ובין אם היא פוגעת) נפרשת על פני תקופת התכנון, שהיא מטבעה נמשכת שנים רבות. בתקופה ממושכת זו מתרחשים תהליכים איטיים נוספים, שמביאים למגמות השתנות שונות בין אזורים. למשל ציפייה להקמת הרכבת הקלה בקרבה לשכונה מסוימת, ציפייה לתכניות מתאר משביחות/פוגעות או מגמה של רכישת דירות על ידי אוכלוסייה חזקה או חלשה, שעשויה/שעלולה להביא להשתנות איטית מעלה או מטה."

7. שומה מכרעת להיטל השבחה של השמאי המכריע אייל יצחקי מיום 12.11.2017, חלקה 7 בגוש 7427, נרדור 20, יפו (מתוך מאגר החלטות שמאים מכריעים - אתר מועצת שמאי המקרקעין).

השמאי המכריע יצחקי מנתח את ההשבחה לכנס נשוא הדיון בשתי השיטות:

- ראשית, בחן את שווי תוספת זכויות הבנייה. תחשיבו העלו כי התוספת הצפויה נמוכה מיחס הפיננסי בניוי המזערי ולכן, לדעתו, תגובת השוק תהיה "חלשה". המסקנה המתבקשת לדבריו היא שתגובת השוק להגדלת הפוטנציאל בכנס זניחה ומטעם זה לבדו לא ראוי לקבוע השבחה.
- שנית, בחן השמאי המכריע את התפתחות מחירי הדירות לאורך ציר הזמן. לאור העובדה שהמקרקעין הנדונים סמוכים לגבול בת ים, נבחנו שכונות דומות בבת ים שתא/5000 כמובן לא חלה עליהן. השוואת ההשתנות נעשתה בטווח של 10 שנים משנת 2007 עד 2017 באופן שינטרל את השפעת תא/5000 גם בתקופת התכנון שלה ולא רק בסמוך לאישורה.

השוואת מחירי דירות בשני האזורים הדומים הללו



מסקנותיו של השמאי המכריע בעקבות ניתוח העסקאות:

"מנתוני העסקאות הללו עולה כי מגמות ההשתנות הכללית דומות בכל אחד משלושת האזורים. לא ניתן להצביע על עליית מחירים באזור שבנדון ביחס לאזור שבו תכנית 5000 לא חלה. אמנם ניתן תחת ניתוח של תקופות חלקיות למצוא שונות כלשהי בין האזורים, אולם, שונות זו יכולה לנבוע מהשונות

הטבעית שבין עסקאות מעטות ולהבדלים פיזיים טבעיים שבין הדירות הנדגמות.

המסקנה אשר עולה משתי מדידות אלה לחוד היא שלא ניתן להצביע על השבחה, שנובעת מאישור תכנית 5000 ולכן, לנוכח הזהירות המתבקשת בשומות שנערכות למטרות מיסוי אני קובע שהתכנית לא השביחה את הדירה שבנדון. בשל מסקנה זו מתייטר הצורך בבחינת טיעון הפטור, שאליו זכאי, לכאורה, הבעלים לפי סעיף 19 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה.

דוגמה מס' 84:

נשוא שומת ההשבחה הינה דירה בבניין מגורים ותיק ברח' כורזים 4, שכונת "נווה שרת", תל אביב, תת חלקה 11/9 גוש 7321. לטענת שמאי הוועדה המקומית מגלמת תכנית תא/5000 קיצור תהליכים ושיפור בזמינות לעומת המצב הקודם. השוק, לגישתו, מתרגם את הפוטנציאל המרחף הנובע ממנה, לכדי עליה במחירי העסקאות.

מתוך השומה המכרעת של השמאי המכריע מר אלי כהן:

"שמאי הצדדים חלוקים בנושא האם תכנית תא/5000 השביחה את הנכס. התוכנית הינה תכנית כוללת המחייבת את אישורה של תכנית מפורטת אשר תאושר רק לאחר עמידה במספר התניות כמפורט בתוכנית ובמסמכיה."

השמאי המכריע בחן את הפוטנציאל הנובע מתא/5000 ומצא שהוא אינו כלכלי. המכפיל המתקבל הינו 2, קטן מהמקובל במתחמי פינני בינוי, ולכן אינו כלכלי.

בנוסף בחן השמאי המכריע את השינוי, ככל שקיים, במחירי דירות על ידי השוואת מחירי דירות שהינן ללא פוטנציאל לתוספת זכויות מתכנית 5000:

"לטענת שמאי המבקשים, לפי מסמך המדיניות בנווה שרת, הבניינים שבנויים על חלקה 64 בגוש 7321 מיועדים לבניה במסגרת תמ"א 38, ולכן הדירות בבניינים אלו אינן כוללות פוטנציאל לתוספת זכויות מכח תכנית תא/5000. לפיכך, ניתן להשוות את מחירי הדירות בבניינים הנ"ל למחירי דירות בבניינים הכוללים, כביכול, פוטנציאל לתוספת זכויות מכח תכנית תא/5000 ולראות האם קיימת השבחה לדירות אלו. מעסקאות ההשוואה ניתן לראות כי השווי הממוצע של דירות בבניין ללא פוטנציאל לתוספת זכויות מתכנית תא/5000 תואם למחיר בו נמכרה הדירה הנדונה, ולכן המסקנה היא שתכנית תא/5000 לא השביחה את הדירה הנדונה.

בשל רצף הארועים הגעתי לכלל דיעה כי בנכס הנדון תא/5000 אינה משביחה."

8. שומה מכרעת להיטל השבחה של השמאי המכריע יעקב פז מיום 28.1.2018, חלקה 8 בגוש 7321, כורזים 6, תל אביב (מתוך מאגר החלטות שמאים מכריעים - אתר מועצת שמאי המקרקעין).

על אף התוצאה שאליה הגיע השמאי המכריע, הוא מצא לנכון להתייחס לשאלה העקרונית של עצם החיוב בהיטל השבחה בגין תא/5000:

”למרות התוצאה אליה הגעתי לעיל ולפיה התכנית אינה משביחה את הנכס הנדון, מצאתי לנכון לציין כי באופן כללי קיים קושי בגביית היטל השבחה עקב אישורה של תכנית מיתאר כללית במימוש על ידי מכר. אמנם יש לבחון כל נכס לגופו של ענין ואין מקום להכללה גורפת, אולם בהעדר מסכת נתונים עובדתית ברמת וודאות סבירה מתקבלת תמונה הכוללת רכיבים נעלמים רבים.”

לשם הבהרה אציג דוגמה קונקרטית לקושי זה:

הדבר דומה לתמ"א 18 לפיה בכל מגרש ביעוד לתעשייה ניתן באופן תיאורטי להקיס תחנת תדלוק, אולם רק מעטים מהמגרשים אכן מממשים את זכותם זו. לכך התייחס בדבריו בית המשפט העליון בעניין **אופל קרדן**⁹, כדלקמן:

”גישה כאמור מתבקשת אף משיקולי מדיניות ושכל ישר. שאם לא כן, כלל בעלי המקרקעין בשטחה של תכנית מתאר ארצית, העשויים ליהנות בעתיד כתוצאה מאישורה יחויבו בהיטל השבחה כבר בעת אישורה. לצורך חיובם, ידרשו הוועדות המקומיות לבצע אין-ספור שומות, וייפתח תהליך ארוך של הגשת שומה נגדית, התדיינות בפני שמאי מכריע וכו... תהליך שעל פי רוב יהיה חסר תוחלת מלכתחילה. זאת, נוכח הסבירות הנמוכה לאישור הזכויות המותנות במקרקעין הספציפיים בפועל...”

ומזווית נוספת... בכל מקרה של העברת בעלות באחד מאלפי המגרשים בארץ המיועדים ל”תעשייה” או ל”שימוש משולב הכולל תעשייה”, יהיה צורך לבחון אם המקרקעין הושבחו כתוצאה מתכנית מתאר ארצית כללית... תוצאה זו היא בלתי סבירה בעליל.”

אמנם תכנית תא/5000 אינה תכנית מתאר ארצית, אבל הרציונל בפסק הדין המובא כאן ממחיש את הבעייתיות הקיימת גם בתכנית מתאר כוללנית.

1. תובנות מתוך פסיקות השמאים המכריעים

כעולה מתוך הפסיקות שפורטו לעיל, ומפסיקות נוספות מהן עולה רציונל דומה, במקרים רבים בהם נבחנה ההשבחה למקרקעין עקב אישור תא/5000 המסקנה השמאית הייתה כי לא חלה השבחה. ההשבחה בהיבט השמאי נבחנה בשתי דרכים: הראשונה, ניתוח הזכויות הפוטנציאליות שמעניקה תא/500 אל מול המצב הקיים,

9. בר"מ 505/15 אופל קרדן השקעות בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה אשקלון, 20.4.2016, אתר מקרקעין.

והשנייה, ניתוח מחירי מכירה של דירות עם וללא השפעת תא/5000. בשתי הדרכים המסקנה הייתה כי לא חלה השבחה.

בצד הקביעות השמאיות הדעה הרווחת המובעת גם על ידי השמאים המכריעים היא כי לא נכון לגבות היטל השבחה בגין תכנית כוללנית וכי יש לבצע שינוי חקיקה בנושא זה.

הצעת חוק לעניין היטל השבחה בגין תכנית כוללנית

בימים אלה ממש מתנהל הליך לתיקון חוק התכנון והבנייה שמטרתו, בין השאר, למנוע חיוב בהיטל השבחה עקב תכנית מתאר כוללנית, כגון תא/5000.

מתוך דברי ההסבר לתיקון: הוראות התוספת השלישית, כנוסחן היום, קובעות כי שומת השבחה שהינה: "עליית שוויים של מקרקעין עקב אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג", תיערך ליום תחילת התכנית, או ליום אישור ההקלה או השימוש החורג, לפי העניין, בהתחשב בעליית ערך המקרקעין וכאילו נמכרו בשוק חופשי.

תכנית, החייבת בהיטל, הוגדרה בתוספת השלישית כ"תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת".

מכאן, שלפי הוראות התוספת השלישית, גם תכנית מתאר מקומית מחייבת את בעלי הקרקע בהיטל השבחה שיגבה בהכרח לעת מימוש בדרך של מכר, זאת למרות שלא ניתן להוציא מכוח תכנית כאמור, היתרי בנייה, ולמרות שההשבחה האמתית שניתן יהיה לממשה בסופו של דבר בקרקע, איננה מסוימת ואיננה ודאית.

ההשבחה במצבים אלה, הינה מלאכת השמאי, אשר נדרש להעריך, למרות אי הוודאות כאמור, את תרומתה של התכנית להשבחת המקרקעין. גם גביית ההיטל (במימוש בדרך של מכר) נתפסת כראויה במקרים אלה, שכן בסופו של דבר, המוכר התעשר כתוצאה מהשבחה זו ולכן נכון לחייבו בגינה.

מוצע לתקן את הסעיף ולקבוע, כי החבות בהיטל השבחה תתגבש רק בתכניות מסוימות דיון, אשר ניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה ללא אישורה של תכנית נוספת (יהיה מעמדה של התכנית אשר יהיה - תכנית מתאר ארצית ברמה מפורטת, תכנית לתשתית לאומית או כל תכנית שניתן להוציא מכוחה היתרים), אך לעומת זאת, תכנית שאיננה ברמה מפורטת, כך שלשם הוצאת היתר יש צורך באישורה של תכנית נוספת, לא תהווה אירוע מס.

תיקון זה נדרש לגבי תכניות כוללניות, שם הופכת מלאכת השמאי להעריך את ההשבחה עקב אישורה של תכנית שכזו, למורכבת ביותר, ואף גוררת דיונים רבים בערכאות השונות. אך תיקון זה נכון וראוי, גם לגבי כל תכנית שלא ניתן להוציא מכוחה היתרים, שכן במצבים אלה, סביר להניח שההשבחה בפועל שניתן לממש בקרקע, עוד תשתנה, לעיתים אף ללא היכר, בשלב התכנית המפורטת.

לפיכך, מוצע לקבוע כי החבות בהיטל תתגבש רק לעת אישורה של תכנית מפורטת אשר ניתן להוציא מכוחה היתרי בנייה ללא צורך בתכנית נוספת.

בהמשך לכך, מוצע לקבוע כי גם אם מדובר בתכנית שניתן להוציא מכוחה היתרי בנייה, אך היא מתירה בנייה או שימוש בכפוף להליך נוסף - אישור של מוסד תכנון שאינו רשות רישוי (להלן: "זכויות מותנות"), לא יראו לעניין הזכויות המותנות במועד אישור התכנית, את יום אירוע המס המצית את החבות בהיטל השבחה, ומועד אירוע המס לגבי הזכויות המותנות, לרבות שיעור ההשבחה וההיטל וזהות החייב בהיטל, יקבע ליום אישור מוסד התכנון את הזכויות המותנות והפיכתן למוקנות.

תיקון זה, מתייחס גם להלכת **אליק רון**¹⁰, והוא אף מתבקש נוכח פסקי הדין הרבים והשונים שניתנו בעניין מורכב זה על היבטיו השונים, לצד קריאותיו החוזרות ונשנות של בית המשפט העליון, למחוקק, לתקן ולהבהיר את החוק בעניינים אלה.

כאמור, התיקון המוצע מבקש לקבוע, כי לגבי זכויות מותנות, שהותנו באישור של מוסד תכנון שאינו רשות רישוי, בין אם הותנו בהליך של הקלה בין אם לאו, מועד אישור התכנית ובכלל זה, לגבי זהות החייב והמועד הקובע לחישוב ההשבחה, יהיה רק ביום סיום ההליך התכנוני - יום החלטת מוסד התכנון לאשר את הזכויות המותנות ולהופכן לזכויות מוקנות, כך שלא יגבה היטל בגין זכויות מותנות אלה, טרם מועד זה. בהתאם, עם אישור הזכויות המותנות והפיכתן לזכויות מוקנות, תחול החבות בהיטל מלא בגין זכויות אלה, נכון למועד הקובע - יום אישור מוסד התכנון את הזכויות המותנות.

מוצע להחיל הסדר זה גם על תכנית שניתן להוציא מכוחה היתר, אך היא טעונה אישור של תשריט בינוי (גם אם האישור כאמור יינתן על ידי רשות הרישוי). מוצע לקבוע שגם במצבים אלה, לעניין התוספת השלישית, יום אישור התשריט כאמור, יחשב כיום אישור התכנית.

כך גם לגבי תכנית נושאת, שחלה על קרקע שיש עליה בניין, דוגמת תכנית גגות או תכנית מרתפים, מוצע לקבוע, כי לאור תחולתן הרחבה של תכניות כאמור והסיכוי המשתנה למימושן, הרי שלעניין התוספת השלישית, יראו רק במועד ההחלטה ליתן היתר לפיהן, כמועד אישור התכנית.

כך גם לגבי תכניות עם הוראות פקיעה, מוצע לקבוע, שרק המועד שבו התברר שהוראות התכנית לא יפקעו, יחשב כמועד אישור התכנית לעניין התוספת השלישית.

תיקונים מוצעים אלה, יתרמו לוודאות בתחום היטל ההשבחה, ייתרו דיונים מורכבים, יובילו לתוצאה של מס אמת שאיננו מס בחסר או מס ביתר וזאת בהתאם לבנייה או לשימוש שיותרו בסופו של ההליך התכנוני במקרקעין, ואף ימנעו שאלות הקשורות לחובת השבת ההיטל שנגבה אך לבסוף לא מומש.

יובהר, כי המשמעות של ההוראה המוצעת, לפיה תכנית כוללנית או תכנית מתאר אחרת שלא ניתן להוציא מכוחה היתרים, איננה מחייבת בהיטל, אין משמעה פטור מהיטל על השבחה שנוצרה בתכנית כאמור, שכן לעת אישורה של תכנית נוספת החייבת בהיטל, לא יביאו בחשבון, כמצב קיים, את דבר אישורה של תכנית קודמת שלא חייבה בהיטל בשל היותה בלתי מפורטת, כך שהחבות בהיטל תדחה למועד אישורה של תכנית מפורטת. עם זאת, עליית ערך כללית שאיננה תוצר של הליכי תכנון, לא תחויב בהיטל והיא תנוטרל מחישוב ההשבחה.

כך גם לגבי תכנית מתאר ארצית או מחוזית שאינה מפורטת, ולפיכך איננה מחייבת בהיטל, הרי שעם אישורה של תכנית נוספת החייבת בהיטל, לא יביאו בחשבון, כמצב קיים, את התכנית שלא חייבה בהיטל.

הוראות מעבר - מוצע להחיל תיקון זה, רק לגבי תכניות שיאושרו החל מיום התחילה.

עם זאת, לעניין תכנית כוללנית, מוצע לקבוע הוראות גם לגבי תכניות שאושרו לפני יום התחילה, אך כדי לא לפגוע באינטרס ההסתמכות של צדדים להסכם שנכרת לפי הדין הקיים - לפיו אישורה של תכנית כוללנית משביחה חייב בהיטל השבחה שיש לשלמו לעת המימוש, מוצע לקבוע כי לגבי קרקע שנחתם הסכם להעברת הזכויות בה עד ליום תחילתו של תיקון זה, ולגבי החייב בהיטל עקב מימוש כאמור, ימשיכו לחול הוראות החוק כנוסחן לפני תיקון זה, כך שהחייב בהיטל על ההשבחה שנוצרה עקב אישור התכנית הכוללנית ימשיך ויהיה המוכר, אך במצבים אלה, וככל שלא נגבה היטל חלוט וסופי על המימוש כאמור, ניתן יהיה לדחות את תשלום ההיטל עקב אישור התכנית הכוללנית עד למימוש נוסף לאחר אישורה של תכנית נוספת החייבת בהיטל, ועל תקופה זו לא תתווסף ריבית, אלא הצמדה בלבד בהתאם להוראות סעיף 9 לתוספת.

יובהר כי בהתאם להצעה זו, במצבים שבהם נכרת הסכם כאמור לפני יום תחילת התיקון המוצע, ותשלום ההיטל ידחה לעת מימוש נוסף - לאחר אישורה של תכנית נוספת החייבת בהיטל, תוציא הוועדה המקומית שתי שומות לשני חייבים: השומה הראשונה - על ההשבחה שנוצרה בכוללנית, לחייב בהיטל במועד אישורה של התכנית הכוללנית (להלן: **"השומה הראשונה"**) והשומה השנייה - על ההשבחה שנוצרה בתכנית הנוספת, לחייב במועד אישורה של התכנית הנוספת (להלן: **"השומה השנייה"**).

בנוסף, על מנת למנוע את האפשרות שעיקוב בתשלום ההיטל לפי השומה הראשונה, יעכב מימוש למרות ששולם היטל לפי השומה השנייה, מוצע לקבוע כי במצבים אלה, למרות הקבוע בסעיף 10 לתוספת, אי תשלום ההיטל לפי השומה הראשונה על ידי החייב בהיטל זה (המוכר), לא ימנע מימוש נוסף, בין בדרך של מכר ובין בדרך של היתר, אם המבקש לממש שילם את ההיטל שהוא חב בו, ככל שהוא חב בו.

התיקון המוצע:

"תיקון סעיף 1 בתוספת השלישית

1. תוספת השלישית לחוק העיקרי (להלן - התוספת השלישית), בסעיף 1 -

(א) בהגדרה "תכנית", במקום האמור בה יבוא "תכנית שניתן להוציא מכוחה היתר לבנייה או לשימוש בלא צורך באישורה של תכנית נוספת (בתוספת זו - תכנית הכוללת הוראות מפורטות) שאושרה ביום תחילת ההיטל ואילך, ואולם -

(1) לעניין תכנית הכוללת הוראות מפורטות שהיא תכנית נושאת, בתחום קרקע שיש עליה בנין - לא יראו אותה כתכנית אלא ביום מתן ההיתר על פיה;

(2) לעניין תכנית הכוללת הוראות מפורטות, שתשריט בינוי הוא תנאי למתן היתר לפיהן - לא יראו אותה לגבי אותן הוראות, כתכנית, אלא ביום אישור התשריט;

(3) לעניין תכנית הכוללת הוראות מפורטות הדורשת אישור מוסד תכנון שאינו רשות רישוי, כתנאי למתן היתר לפיהן - לא יראו אותה לגבי אותן הוראות, כתכנית, אלא ביום קבלת אישור מוסד התכנון האמור;

(4) לעניין תכנית הכוללת הוראות מפורטות שנקבעה לגביהן הוראת פקיעה - לא יראו אותה לגבי אותן הוראות, כתכנית, אלא ביום שהתקיימו התנאים המבטיחים שההוראות לא יפקעו."

2. סיכום

תא/5000¹¹ הינה "תכנית כוללת"¹² שחלה על כל שטחה המוניציפלי של העיר תל אביב, ומטרתה להתוות מדיניות תכנון עירונית לטווח הארוך. התכנית קובעת הוראות להכנת תכניות מפורטות עתידיות בתחום שיפוט העיר תל אביב-יפו. למעשה, היא מתווה מדיניות כללית שלאורה יבחנו תכניות מפורטות שיקודמו בעיר מיום אישורה, אך היא אינה מאפשרת הוצאת היתרי בנייה מכוחה.

11. פורסמה למתן תוקף ב"פ 7407 מיום 22.12.2016.

12. תכנית המתאר הכוללת קובעת מדיניות תכנון כוללת, ובה בעת עליה להנחות את התכנון המפורט הנגזר ממנה; לאחר אישורה של תכנית מתאר מקומית-כוללת, יוכלו הוועדות המקומיות שיוסמכו לקבל את מלוא סמכויות התכנון, לקדם ולאשר תכניות מתאר מקומיות ותכניות מפורטות, התואמות את תכנית המתאר.

המנגנון שיקבע בסופו של דבר את כיווני המימוש ואת מועד המימוש (אם בכלל) הינו מנגנון "השוק". בעלי נכסים ויזמים יבחנו את מרחב האפשרויות החדשות שמציעה התכנית ויממשו אותן ככל שהן תמצאנה כדאיות.

לאור זאת, אין הצדקה משפטית ו/או שמאית לגבות היטל השבחה בגין תא/5000 כיום, יש להמתין לאישור התכניות המפורטות ולגבות היטל בגין ככל שתחול השבחה. מתנהל כיום הליך לתיקון החקיקה ברוח דברים אלה, בינתיים ניתן להגיע להסדרי ביניים של דחיית עררים ו/או השגות או לערער בפני שמאי מכריע, ויש כבר לא מעט פסיקות של שמאים מכריעים שקבעו שתכנית תא/5000 אינה משביחה.