

דף הבית < חקיקה/פסיקה

ערר מס': גב/17/85071

**מדינת ישראל
ועדת ערר לתכנון ולבניה
פיצויים והיטלי השבחה
מחוז תל אביב**

בפני: עו"ד שרון טל, יו"ר הועדה

מר מיכאל גופר, אדריכל ומתכנן ערים, חבר ועדה

גב' יעל פרי, נציגת מתכנן המחוז

העוררים: יותם רשל ואח'

-נגד-

המשיבה: הוועדה המקומית לתכנון ולבניה גבעתיים

מטעם העוררים: עו"ד מיכה גדרון, דוד פיטוסי

מטעם המשיבה: עו"ד תומר גור, ציפי גורסקי, שמאי אורן אלבו

ספרות:

אהרן נמדר, היטל השבחה (חושן למשפט, 2011)

חקיקה שאזכרה:

חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965: סע' 19 (ב)

החלטה

1. השאלה הנדרשת להכרעה במסגרת ערר זה היא האם קיים חיוב בהיטל השבחה בגין תכנית גב/מק/592, שנכנסה לתוקף ביום 24.3.2015, שמטרתה "לשנות קווי בניין לבניין הקיים ולתוספת הקומות החדשות במסגרת תמ"א 38 עבור גזוזטראות וממ"דים" (להלן – "התכנית החדשה"). העוררים טוענים כי על תכנית זאת חל

סעיף 19 (ב) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה – 1965 לפיו לא תחול חובת תשלום היטל בשל השבחה שהיא אחת מאלה:

---"

(10) השבחה במקרקעין בשל קבלת היתר לבנייה או להרחבה של דירת מגורים, שניתן מכוח תכנית כמפורט להלן:

(א) תכנית המתאר הארצית לחיזוק מבנים קיימים מפני רעידות אדמה (תמ"א 38), ואולם על החלק מההשבחה שמקורו בתוספת שטחי בנייה בשיעור שטחה של קומה טיפוסית מורחבת או חלקה, מעבר ל-2.5 קומות טיפוסיות מורחבות, כאמור בסעיף 14א(א)(2) לתכנית האמורה, יחול היטל השבחה ששיעורו רבע ההשבחה, בכפוף להוראות סעיף קטן (ב2);

(ב) תכנית מפורטת שהוכנה על פי הוראות תכנית המתאר הארצית האמורה בפסקת משנה (א) ושבין מטרותיה חיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה; פטור לפי פסקת משנה זו יחול רק לגבי חלק מההשבחה שהיה פטור מתשלום היטל השבחה לו ניתן היתר לפי תכנית המתאר הארצית האמורה בפסקת משנה (א);

2. המשיבה טענה כי התכנית אינה עונה על דרישות סעיף זה ולפיכך אין לקבוע תחולת הפטור בענייננו.

3. לאחר ששמענו את טענות הצדדים ועיינו במסמכים שהגישו, לרבות בהשלמות הטיעון מטעמם, הגענו לכלל מסקנה כי הפטור אינו חל על התכנית החדשה. נפרט.

4. על הראציונל לתשלום היטל בגין עליה בשוויים של המקרקעין, עקב הפעולה התכנונית, עמדו בתי המשפט לא אחת. כפי שנאמר בפסק דינו של בית המשפט העליון בברמ 2283/18 הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב נ' נכסי יד חרוצים בע"מ (פורסם בנבו), מפי כב' השופטת ד' ברק ארז:

"כפי שהובהר פעמים רבות בפסיקה, תכליתו של החיוב בהיטל השבחה היא הגשמת עיקרון הצדק החלוקתי, במובן זה שמי שנהנה מפעולות התכנון שביצעה הרשות במימון ציבורי יחלוק את התעשרותו עם הקהילה שבקרבה הוא יושב (ראו: ע"א 1341/93 סי

אנד סאן ביץ' הוטלס בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, תל-אביב-יפו, פ"ד נב(5) 715, 719 (1998); דנ"א 3768/98 קרית בית הכרם בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים, פ"ד נו(5) 62, 49 (2002); ע"א 7084/13 בר יהודה בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה שומרון, [פורסם בנבו] פסקה 54 (10.5.2016) (להלן: עניין בר יהודה)). הכספים הנגבים במסגרת ההיטל מיועדים בעיקר למימון פעולות התכנון והפיתוח ברשויות המקומיות (ראו: סעיף 13 לתוספת השלישית לחוק) - -".

5. יוצאים מכלל זה הם המקרים בהם קבע המחוקק פטור מתשלום ההיטל, וזאת מטעמן של תכליות שכל אחד מהם נועד לקדם.
6. בהתאם לפסיקה יש לחתור לתכלית הכלכלית האמיתית של החיוב בהיטל, לצד תכליתו של הפטור.
7. לענין זה נאמר כי:

"נקודת המוצא לצורך פרשנות סעיף הפטור היא שיש לפרש חוקי מס בדרך הרגילה שבה מפרשים כל דבר חקיקה, היא הפרשנות התכליתית ... יפים לעניינינו דבריו של השופט ברק (כתוארו אז) בפרשת קיבוץ חצור (ע"א 165/82 קיבוץ חצור נ' פקיד שומה רחובות, פ"ד לט(2) 70, 75 (1985)):

יכללים אלה, המשמשים לפירוש חוקים בדרך כלל, משמשים גם לפירושם של חוקי מסים. אין להם לחוקי המסים כללי פרשנות משלהם... אין עליו לפרש את החוק לטובת הנישום..., כשם שאין עליו לפרשו לרעתו. טובתו של נישום אחד היא לעתים רעתו של נישום אחר. אין עליו לפרש את החוק באופן דווקני, כשם שאין עליו לפרשו באופן ליבראלי."

8. כן עיינו בדברי כב' השופטת ד' ברק ארז בע"א 7084/13 בר יהודה בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה שומרון [פורסם בנבו] (10.5.2016):

"כידוע, הגישה הנוהגת כיום בפסיקתו של בית משפט זה דוגלת בפרשנות מהותית של דיני המס, להבדיל מפרשנות דוקנית, וזאת על-מנת לחתור לצדק ושוויון בהטלת מס וכדי להביא להגשמת

התכליות הכלכליות המונחות בבסיסם - - - בהתאם לכך, במקרים מתאימים הועדפה פרשנות שהנחתה עצמה לפי התכלית הכלכלית של חקיקת המס - - - גישה פרשנית זו הביאה להכרה באפשרות להגדיר עסקה לצורך דיני המס לפי מהותה הכלכלית ולא לפי צורתה החיצונית או השם שבו הכתירו אותה הצדדים - - - כמו כן, בית משפט זה אף סטה מההגדרות הפורמאליות של דיני הקניין בבואו לפרש דברי חקיקה הנוגעים למיסוי מקרקעין, תוך התמקדות במהות האמיתית של הזכויות בקרקע - - - אכן, בהעדר שיקולים אחרים, ראוי לשאוף לפרשנות הרמונית של דברי החקיקה כך שפירושו של מונח מסוים בחוק אחד יעלה בקנה אחד עם המובן שיש לו בהקשרו של חוק אחר - - - אולם, לא אחת השוני בין תכליותיהם של החוקים מחייב לתת פרשנות שונה לאותו מונח עצמו".

9. תכלית הפטור נסקרה בין היתר בהחלטת ועדת הערר בערר (מרכז) 7012/17 ועדה מקומית לתכנון ובניה ראשון לציון נ' וינברג חן תמ"א קפלינסקי 14 בע"מ (פורסמה בנבו). כפי שנאמר שם:

"כידוע, מטרתה של התמ"א היתה לאפשר לוועדה המקומית לאשר זכויות בניה ניכרות כתמריץ הניתן לבעלי הדירות המבקשים לחזק את הבניין הישן מפני רעידות אדמה. התמ"א מאפשרת לתת זכויות אלה מעבר – ולעיתים אף הרבה מעבר – לזכויות הבניה המוקנות לפי התכניות המפורטות החלות. כל זאת בשל החשיבות הרבה שראו מתקני התמ"א ואף המחוקק הראשי עצמו (שהתקין הוראות פטור מהיטל השבחה, וכן ממיסים נוספים ואף קבע דרישות מקלות לגבי תקן החניה החל, כהשלמה לתמ"א ולהקל עוד על יישומה) בחיזוק הבניינים הישנים שאינם עומדים בדרישות התקן החל בנושא רעידות האדמה (ר', למשל, עע"מ 7381/15 ש. דורפברגר בע"מ נ' אברהם עודד, 30.10.16). גם פסיקת ועדות הערר ובתי המשפט ראתה חשיבות רבה לחיזוק בניינים ישנים מפני רעידות אדמה בהתאם לתמ"א 38 ולאישור זכויות הבניה הנוספות. בשל הסטייה מהתכנון המפורט החל על המקרקעין אישור הזכויות הנוספות לפי תמ"א 38 נתון לשיקול דעת רחב של הועדות המקומיות (כאמור בסעיפים 21 ו-22 לתמ"א ור' דברי ההסבר לתמ"א). הפטור מהיטל השבחה נועד להשלים את התמריץ הניתן לבעלי הדירות הקיימות ולהקל עליהם עוד לחזק את המבנה, וזאת

ככל שתוספות הבניה אינן עולות על אלה שניתן לאשר לפי התמ"א
(רע"א 3002/12 הוועדה המקומית לכנון ולבניה גבעתיים נ' אליק
רון, 15.7.14, בפס" 53; נמדר, היטל השבחה, תשע"ב-2011, 319).

10. בענייננו מטרת התכנית נושא החיוב איננה חיזוק המבנים בפני רעידות אדמה. מטרתה היא תיקון קווי הבנין באופן שיאפשר להגדיל את "קופסת" הזכויות המתאפשרות מכח תמ"א 38, שלא נתאפשר לקבלה במלואה, בקווי הבנין שהיו בתוקף עובר לאישור התכנית הנדונה.

11. משכך, בהתאם ללשונו הפשוטה של סעיף הפטור, זה אינו חל על התכנית החדשה. הדבר תואם אף את תכליתם של הדברים. כפי שהתברר, ניתן לבנין נושא התכנית היתר בניה בהתאם לתמ"א 38, כבר ביום 16.11.14, עוד בטרם אושרה התכנית החדשה ובהתאם להיתר זה החלו להתבצע עבודות לחיזוקו. משכך תכלית הפטור – לאפשר תמריץ לשם חיזוק הבנין – כבר הוגשמה בהיתר זה. מתן פטור לזכויות הנוספות שניתנו בהתאם לתכנית החדשה, תחטא לתכלית גבייתו של מס אמת במקרה זה שכן אין בזכויות אלה כל תמריץ לחיזוק, שכבר אושר והחלו בביצועו.

12. העוררים טענו כי מאחר שהחיזוק עצמו לא הושלם במועד אישור הבקשה להיתר מכח התכנית החדשה, יש לראות גם בהיתר הבניה המשלים, שניתן מכח תכנית זאת, היתר לחיזוק המבנה, ובתכניות יחד – התכנית החדשה ותמ"א 38, כתכניות לחיזוק המבנים. אין בידנו לקבל עמדה זאת. בין אם החיזוק הושלם ובין אם טרם הושלם, ברי כי ההיתר הראשון ניתן מכח תמ"א 38 וההיתר המשלים ניתן מכח התכנית שבאה לתקן את קווי הבנין לצורך הגדלת הזכויות. בתכנית זאת כאמור לא מתקיים התנאי הנזכר, לפיו מדובר בתכנית שבין מטרתיה חיזוק.

13. במאמר מוסגר נציין כי גם אחרי שעיינו בחומרים המשלימים שהגישו הצדדים, ספק אם ניתן לקבוע שהחיזוק אכן לא הושלם לעת אישור הבקשה להיתר מכח התכנית החדשה. בהתאם להצהרת אחראי הביקורת, גמר הבניה הוא ביום 28.8.16, וזאת עובר לאישור הבקשה להיתר בניה בועדה המקומית, ביום 12.9.2016. אכן, תחילה אושרה הבקשה ברשות הרישוי, ביום 24.7.2016, ואולם יש טעם רב בטענת הוועדה המקומית לפיה המועד הקובע בנסיבות הענין הוא מועד אישור הבקשה בועדה המקומית. מכל מקום דיוננו זה הוא בבחינת למעלה מן הצורך, לאור מסקנתנו לפיה ממילא לא מתקיימים תנאי הפטור בתכנית החדשה.

14. העוררים הוסיפו וטענו כי התכנית החדשה היא תכנית לפי סעיף 23 לתמ"א. ואולם אין מדובר בתכנית כאמור. זאת לשונו של סעיף 23 לתמ"א 38, בנוסחו לעת כניסת התכנית החדשה לתוקף:

"שוכנע מוסד תכנון כי בשל התנאים הייחודיים של ישוב או חלקים ממנו נדרש להתאים את הוראות תכנית זו לתנאים הייחודיים הנ"ל, יהיה מוסמך לאשר תכנית מפורטת שמטרתה חיזוק מבנים כנגד רעידות אדמה, על פי הוראות תכנית זו וכמפורט להלן: בתכנית מפורטת כאמור ניתן לקבוע כי יחולו בתחומה רק חלק מהוראות תכנית זו, או לקבוע הוראות שונות מהקבוע בתכנית זו בעניינים המפורטים להלן: שטחי בניה, יחידות דיור, גובה בניה, קווי בניין, עיצוב אדריכלי ותקני חניה".

15. אף סעיף זה מחייב כי מטרת התכנית תהיה חיזוק המבנים, מה שלא מתקיים בענייננו. מטרת התכנית להגדיל כאמור הזכויות הניתנות למבנים הקונקרטיים, לאחר שכבר נתקבל היתר לחיזוק המבנים מכח התמ"א. ממילא אף לא קודמה התכנית כתכנית לפי סעיף 23 לתמ"א, וגם ספק אם מתקיים בה התנאי בדבר קיומם של תנאים ייחודיים "של ישוב או חלקים ממנו".

16. סיכומו של דבר, תכנית זאת מקימה חבות בהיטל השבחה על פי הדין.

17. שאלה נפרדת - שעניינה שמאי - היא אם התכנית אכן העלתה את ערכם של המקרקעין ואם כן מה הוא שיעור עליית ערכם. שאלה זאת כמו גם השאלות הנוספות שמעורר הערר, צריכות למינוי שמאי מייעץ שיחווה דעתו בהן.

18. אשר לזכויות הבניה למחסנים, בענין זה הדין עם העוררים. אכן, מדובר בשימוש אינטגרלי לדירות הנבנות מכחה של תמ"א 38, וניתן היה להתירו מכחה, מקום בו קיימת בבנין קומה מפולשת (השוו ערר (ת"א) 1011/18 **לבנהיים מיכאל נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה חולון (פורסמה בנבו)**). לא זו אף זו שתכנית גב/מק/2002, אינה מאפשרת הקמתם במיקום זה.

19. סיכומו של דבר, מזכירות ועדת הערר תפנה ליו"ר מועצת שמאי המקרקעין בבקשה למינוי שמאי מייעץ, שיחווה דעתו כאמור במחלוקות השמאיות נושא הערר, בהתאם לאמור לעיל.

20. הצדדים יוכלו להגיש התייחסותם לשומה המייעצת תוך 30 יום מיום קבלתה. כן יהיו רשאים לבקש כי יתקיים דיון מסכם. העדר תגובה, כמוהו כהסכמה לאמור בשומה המייעצת.

ההחלטה התקבלה ביום שלישי, י"ד באדר א' תשע"ט, 19.2.2019.

שרון טל, עו"ד

יו"ר ועדת ערר

פיצויים והיטל השבחה

מחוז תל אביב

סתיו מוראנו סניור

מזכירת ועדת ערר

פיצויים והיטל השבחה

מחוז תל אביב

לראש פסק הדין

ערר מס': גב/17/1/85071