

מדינת ישראל
מחוז חיפה
ועדת ערר מחוזית לתכנון ובניה
פיצויים והיטלי השבחה

עו"ד הדר מנצורי דוד

בפני הוועדה: יו"ר:

בצלאל קציר, שמאי מקרקעין

חברי הוועדה:

נציגת מתכנן המחוז: הדר סלע

אלמוג פינוי בינוי בע"מ

העוררת בערר 8010/0724:

ע"י ב"כ עו"ד ניצן זמרן

הוועדה המקומית לתכנון ובניה חיפה

העוררת בערר 8011/0724:

ע"י ב"כ עו"ד יפעת גנסין

-נגד-

הוועדה המקומית לתכנון ובניה חיפה

המשיבות:

אלמוג פינוי בינוי בע"מ

כתובת הנכס: רחוב שלמה המלך 34 חיפה

גוש וחלקה: 19, 51, 10751;

תכנית: 304-0137240

החלטה

עררים הדדיים על חוות דעתו של השמאי המכריע, מר אלי כהן, מתאריך 7.4.2024 שנערכה להיטל השבחה החל במקרקעין ברחוב שלמה המלך 34 בשכונת נווה דוד בחיפה, בגין אישורה של תכנית 304-0137240 - חפ/ מק/ 2188א' - פינוי בינוי ברח' המלך אמציהו בשכונת נווה דוד.

החלטה זו עוסקת ב-2 טענות מרכזיות:

האחת - האם יש לנכות מההשבחה את עלות המטלות הציבוריות שנקבעו בתכנית?

השניה - האם יש להוסיף להשבחה את שווי השימוש בדירות המגורים בתקופת הביניים עד להריסתן?

הרקע

1. תכנית 304-0137240 היא תכנית פינוי-בינוי, החלה על מתחם קרקע בשטח של כ-16.5 דונם. המתחם נמצא בין הרחובות אסתר המלכה, אמציהו המלך ושלמה המלך בשכונת נווה דוד במערב חיפה.
 2. במצב הקיים, המתחם כולל 8 מבני מגורים ובהם 74 יח"ד, שטחים ציבוריים פתוחים ומגרש אב"צ שבו בנוי מקלט ציבורי.
 3. התכנית מציעה הריסה של המבנים הקיימים והקמת מתחם מגורים חדש בן 3 מבנים רבי קומות הכוללים יחד 437 יח"ד.
במסגרת התכנית מוצעים 2 מגרשים שמספרם 2000 ו-2001 בייעוד מגורים ד'; מגרש 2002 בייעוד מגורים ומבנים ומוסדות ציבור הכולל מקלט ציבורי בשטח של 100 מ"ר ותחנה לבריאות המשפחה בשטח של 500 מ"ר; ו-4 מגרשים בייעוד שצ"פ. בנוסף, התכנית מציעה להרחיב את הדרכים הקיימות במתחם.
התכנית כוללת סעיף 7.1 "שלבי ביצוע", הקובע כי "הפרוייקט יבנה ב-3 שלבים על בסיס הסכמות של בעלי הזכויות".
 4. התכנית הוגשה ע"י היזמת, חברת אלמוג, וקודמה לאחר שתכנית קודמת להתחדשות עירונית משנת 2006, חפ/2188, לא מומשה בשל קשיים כלכליים ביישומה. תוקפה של חפ/2188 פג בשנת 2012.
 5. המתחם הוכרז בעבר כמתחם פינוי-בינוי, וניתן צו הפוטר מחובת תשלום היטל השבחה לבניה במתחם, בהתאם לסעיף 19(ב)(2) לתוספת השלישית לחוק. הצו עמד בתוקף עד לסוף שנת 2019. ההיתר להקמת הבניין הראשון במתחם במגרש 2001 - שלב 1 בפרוייקט - הוצא בתאריך 23.7.2019, כשהפטור עמד בתוקף.
 6. בשנת 2017, במקביל לאישור התכנית, היזמת ועיריית חיפה התקשרו בהסכם שמטרתו להסדיר את בניית שטחי הציבור בפרוייקט ומסירתם לעיריה.
הוסכם שבמקום המקלט הקיים הנמצא בחלקה 20 בגוש 10751, יבנה ע"י החברה "על חשבונה ועל אחריותה" מקלט ציבורי חלופי העומד בדרישות פיקוד העורף בשטח שלא יפחת מ-100 מ"ר. הוסכם שהמקלט יבנה בשלב 1 של ביצוע הפרוייקט (מגרש 2001) או בשלב 2 (מגרש 2002).
- עוד הוסכם שהיזמת תבנה "על חשבונה ועל אחריותה" בשלב 2 של הפרוייקט (מגרש 2002) את השטח המיועד לצרכי ציבור שלא יפחת מ-500 מ"ר. הוסכם שהשטח הציבורי יהיה

בקומה 0 של הבניין וימסר לעיריה במצב גמר מלא ומוכן לשימוש לא יאוחר מסיום שלב 2 של הפרוייקט ולפני הוצאת היתר הבניה לשלב 3 (מגרש 2000).

7. בשנת 2019 התקשרו הצדדים בהסכם נוסף שכותרתו "נספח להסכם משנת 2017". בהסכם זה הוסכם ששני הבניינים הכלולים בשלבים 2 ו-3 יבנו במקביל, כך שהיתרי הבניה לשלב ב' ו-ג' יוגשו ויאושרו יחדיו וביצוע שני המבנים יעשה במהלך אחד. הוסכם שהריסתו של המקלט הקיים תתבצע לפני מסירתו של המקלט החליפי לעיריה, וכי לא ינתן טופס איכלוס לאף אחד מהמבנים בשלבים 2 ו-3 טרם סיום כל המטלות הציבוריות ע"פ ההסכם וטרם מסירת המקלט החליפי והשטח הציבורי לעיריה.

8. בשנת 2021 החליטה מועצת העיריה לבקש משר הפנים ושר הבינוי והשיכון לתת פטור מהיטל השבחה לבניה בשלב ב' במתחם (מגרש 2002), בכפוף להגשת בקשה להיתר ע"י היזם לשלב ב' וג' יחדיו, במהלך השנה הקרובה. היתר הבניה להקמת מגדל המגורים במגרש 2002 הוצא בתאריך 15.11.2022, תחת הפטור מההיטל.

9. בתאריך 13.11.2021 נכנס לתוקף תיקון מס' 133 לחוק התכנון והבניה. בתיקון נקבע כי החל מ-1.5.2022 שיעור היטל ההשבחה במקרקעין למגורים בשל אישורה של תכנית פינוי ובינוי הוא רבע ההשבחה. עוד נקבע, כי עד למועד זה רשאית הרשות המקומית לחלק את כל השטח שבתחומה לאזורים שגבולותיהם יקבעו על ידה, ולקבוע כי תחול באזור מסוים חובת תשלום היטל בתכנית פינוי ובינוי ששיעורו **מחצית או רבע** ההשבחה או **שלא תחול בו חובת תשלום** היטל.

10. בסמוך לכניסת תיקון 133 לתוקף, קיבלה מועצת עיריית חיפה החלטה כי בכל מתחמי ההתחדשות העירונית ברחבי העיר יחול היטל השבחה בשיעור של **רבע מההשבחה**.

11. **שומת ההשבחה מושא ערר זה הוצאה בגין הבקשה להיתר בשלב השלישי והאחרון במתחם - מגרש 2000. הבקשה אושרה בתאריך 19.9.2022, והיא כוללת הקמה של בניין בן 27 קומות ו-110 יח"ד והריסת מקלט ציבורי קיים.**

12. לאחר אישור הבקשה להיתר, הוועדה המקומית הוציאה שומת השבחה. לנוכח החלטת מועצת העיריה, היטל ההשבחה הוא בשיעור של 25% מההשבחה. העוררת הוציאה שומה מטעמה, ולבקשתה מונה שמאי מכריע.

13. שיטת חישוב ההשבחה היתה מוסכמת בין שמאי הצדדים. במצב הקודם הוערך שוויין של כל הדירות הבנויות שקיבלו הקצאה במגרש 2000, למעט דירה אחת שנמכרה לאחר המועד

הקובע. במצב החדש הוערך שווי המתחם כולו, וההשבחה חושבה כהפרש בין שוויין של הדירות לשוויי היחסי של מגרש 2000 מכלל המתחם שבנדון - 23.31%. בהתאם להסכמת הצדדים, בחוות הדעת של השמאי המכריע חושבה ההשבחה בשיטה זו.

14. היזמת והוועדה המקומית הגישו עררים על חוות הדעת של השמאי המכריע, בהם העלו מספר טענות. בתום הדיון שהתקיים בפנינו הצטמצמו המחלוקות לטענות הבאות:

בערר היזמת -

כי יש לנכות מההשבחה את עלות המטלות הציבוריות שנקבעו בתכנית;
כי בקביעת ערכי השווי במצב החדש השמאי המכריע לא הביא בחשבון עלות בניית שטחי שירות בהיקף הנדרש.

בערר הוועדה המקומית -

כי יש להוסיף להשבחה את שווי שימוש הביניים בדירות המגורים במשך התקופה שעד להריסה;
כי יש להפחית את שטח הדירות שנלקח בחשבון במצב הקודם.

המסגרת הנורמטיבית

15. בטרם ניכנס לעובי הקורה, נזכיר את עילות הביקורת להתערבותה של ועדת הערר בחוות דעתו של שמאי מכריע, כפי שהותוו ע"י בית המשפט העליון בברם 3644/13 משרד התחבורה נ' גלר דוד וארורה ואח' (פורסם בנבו, 23.04.2014) כדלקמן:

"אמת המידה להתערבות בקביעותיו ובמסקנותיו של שמאי מכריע שמונה לפי סעיף 198 לחוק התכנון והבניה, במסגרת ערר היא פועל יוצא של טעמים אלה. ועדת הערר תיטה לאמץ את חוות דעתו של השמאי וככלל התערבותה תוגבל למקרים בהם נפלה בה טעות מהותית או דופי חמור... כך למשל, ועדת הערר תיטה לאמץ את שיקול דעתו של השמאי אם מסקנותיו הושתתו על שיטה שמאית מקובלת ועל מסד עובדתי הולם, וזאת אף אם קיימות גישות מקצועיות שונות בשאלה שבמחלוקת... לעומת זאת, תיטה ועדת הערר להתערב בקביעות או בממצאים שקבע השמאי אם נמצא שהם נסמכים על מסד עובדתי בלתי הולם או כשהוכח שההנחות העומדות בבסיס חוות הדעת לא הגיוניות, או שהשמאי לא סיפק הסבר מניח את הדעת לשאלות שנשאל, או כשחוות הדעת נסמכה על תשתית משפטית חסרה או שגויה... כמו כן, וכמובן מאליו, תקום עילה להתערב בחוות דעתו של שמאי מכריע אם נפל בה פגם היורד לשורש המעשה המנהלי כגון ניגוד עניינים, משוא פנים, חוסר תום לב וכיו"ב."

16. לאחר שבחנו את חוות הדעת של השמאי המכריע בראי אמות מידה אלה ושקלנו את טענות הצדדים, החלטנו לקבל את ערר היזמת באופן חלקי, ולדחות את ערר הוועדה המקומית.

17. כעת נפרט את הכרעתנו בטענות הפרטניות.

יש להביא בחשבון את עלות המטלות הציבוריות, ולנכותן מההשבחה

החלטת השמאי המכריע

18. בחוות דעתו, השמאי המכריע נדרש להכריע במחלוקת בין היזמת לוועדה המקומית בשאלה האם יש להביא בחשבון את עלות המטלות הציבוריות שנקבעו בתכנית - הקמת המקלט הציבורי בשטח של 100 מ"ר ובניית התחנה לבריאות המשפחה בשטח של 500 מ"ר.

19. השמאי המכריע ציין כי בעוד שהיזמת טוענת שיש להביא בחשבון עלויות אלה, הוועדה המקומית טוענת שע"פ הסכם חתום שנערך בין העירייה ליזמת צויין שההוצאות הללו חלות על היזמת ללא אפשרות זיכוי, ובנוסף הפטור מהיטל השבחה בשלבים 1 ו- 2 המהווים מעל 75% מהמימוש הכולל, מהווה את הזיכוי הנדרש בגין ביצוע המטלות הציבוריות.

20. השמאי המכריע קיבל את עמדת הוועדה המקומית. השמאי בחן את הוראות התכנית והגיע למסקנה שמדובר בחיוב "פנימי הנובע מהתכנית" כפי שנקבע **בהלכת אברמוביץ**. כמו-כן, השמאי המכריע סקר את החלטות ועדות הערר שהתקבלו בסוגיה זו, בהן נקבע שיש להתחשב בעלות המטלה הציבורית.

21. עם זאת, השמאי המכריע סבר כי בשל הנסיבות במקרה זה, ובמיוחד לאור ההסכמים בין הצדדים, אין להביא בחשבון את עלות הקמת מבני הציבור והמקלט. השמאי המכריע הביא בחשבון את ההסכם החוזי בין העירייה לבין היזמת שבו היא מתחייבת לבנות על חשבונה את מבני הציבור, את הפטור מהיטל השבחה עבור יתר הבניינים כתמריץ לחידוש המתחם והקמת מבני ציבור לטובת התושבים, ומכיוון שע"פ ההסכם היזמת "מעוניינת בקרקע הידועה כחלקה מספר 20 בתמורה למטלות הציבוריות".

22. יחד עם זאת, ולאור העובדה שמדובר בסוגיה משפטית, השמאי המכריע ערך חלופת השבחה נוספת, שבה נוכחה עלות המטלות הציבוריות מן ההשבחה.

טענות העוררת - היזמת

23. היזמת טוענת כי הכלל המשפטי שנקבע בהחלטות רבות של ועדות הערר הוא, כי מטלה ציבורית העולה מתוך התכנית, יש להביאה בחשבון כחלק מעלות המצב החדש. אין ספק, כי

בהיבט השמאי / כלכלי, עלות המטלה הציבורית היא עלות המושתת על יזם התכנית, וכל רוכש מרצון היה מביא בחשבון את עלות מימוש המטלה הציבורית כחלק מעלות הפרויקט.

24. בענייננו, אין כל ספק כי המטלות הציבוריות, הן בניית תחנה לבריאות המשפחה והן העתקת ובניית המקלט הציבורי, הן מטלות ציבוריות הנובעות ישירות מהתכנית, באופן ברור לחלוטין. המטלות הציבוריות מעוגנות בלשון התכנית ונובעות ממנה, ולכן עומדות בקריטריונים שנקבעו בפסיקה, על פיה יש להביא בחשבון את עלויות המטלות הציבוריות.

25. היזמת טוענת שהנמקת השמאי המכריע, כביכול כי כאשר מטלה ציבורית נובעת מהסכם אין להביאה בחשבון - היא שגיאה משפטית. העובדה שבין היזמת ובין העיריה נחתם הסכם חיצוני לתכנון, הקובע את אופן ביצוע המטלות הציבוריות, אינה משנה דבר כאשר המטלה נדרשת במפורש גם בלשון התכנית.

26. בערר 8027-05-19 ועדה מקומית פרדס חנה נ' מרכז תבורי פרדס חנה בע"מ, הבחינה ועדת הערר בין מטלות המעוגנות בהסכם חיצוני שאין להביאן בחשבון בקביעת ההשבחה, ובין מטלות המעוגנות בתכנית המשביחה. אולם לא ניתן ללמוד מהאמור, כי בכל עת שהמטלה הציבורית מעוגנת גם בהסכם, אין להביאה בחשבון.

27. הדרישה שהמטלה הציבורית תהיה מעוגנת בתכנית, נובעת מהעובדה שהיטל ההשבחה הוא היטל תכנוני, ולכן הכלל הבסיסי הוא שרק מה שנובע מהתכנית מהווה חלק מההיטל - לחיוב ולשלילה. עקרון זה נובע ממספר פסקי דין של בית המשפט העליון, ובין היתר רע"א 147/14 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה תל אביב נ' אברמוביץ ; דנ"א 3768/98 קריית בית הכרם בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים.

28. כלל זה לא מבוטל בכל עת שנחתם גם הסכם בין הצדדים ביחס למטלה הציבורית. רק במקום בו המטלה הציבורית מקורה אך ורק בהסכם, ואין לה שום זכר בתכנית, רק אז ניתן לומר כי אין להתחשב בה היטל ההשבחה.

29. בענייננו, לא די שהמטלה הציבורית אין מקורה בהסכם, אלא ניתן לומר שההיפך הוא הנכון. ההסכם נולד בעקבות התכנית, כפי שאף מופיע במפורש במבוא להסכם: "הואיל והחברה יזמה והגישה לוועדה המקומית תכנית בנין עיר שמספרה חפ/מק/ 2188". כמו כן, בשלב החתימה על ההסכם, התכנית כבר הייתה מופקדת. כך שאין ספק כי המטלות הציבוריות נבעו מהתכנית, וההסכם רק הסדיר את ביצוען.

30. באשר להנמקה כי העוררת נהנתה מפטור מהיטל השבחה בשל המטלה הציבורית, הפטור מהיטל השבחה לא ניתן לעוררת כנגד המטלה הציבורית, אלא ניתן לה כיוון שהוועדה המקומית, הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, ושר הפנים, סברו כי התכנית מורכבת בהיבט הכלכלי, ולכן על מנת לתמרץ את העוררת לבצע את הפרויקט מצדיק מתן פטור.

31. פטור מהיטל השבחה על המתחם, חל כבר משנת 2001, ובמשך 18 שנה אף יזם לא מימש את הפרויקט על אף הפטור. העובדה שכעת העוררת משלמת היטל השבחה, נובעת מנסיבות בהן במשך שנים ארוכות אף חברה יזמית לא נכנסה לביצוע הפרויקט, על אף הפטור מהיטל, כך שכבר לא ניתן היה להאריכו עוד. משהוסר הפטור, והעוררת נושאת גם בהיטל השבחה, יש מקום להתחשב בעלות (היחסית) של המטלה הציבורית.

טענות הוועדה המקומית

32. הוועדה המקומית טוענת כי הקמת המקלט והשטח הציבורי במגרש 2000 אינן מטלות ציבוריות כלל כי אם תמורה שווה בכסף בגין רכישת חלקה 20 בגוש 10751 - חלקה בבעלות העיריה שעליה בנוי מקלט ציבורי.

33. הוועדה המקומית טוענת שההסכם משנת 2017 הוא **הסכם מכר** במסגרתו היזמת מקבלת את חלקה 20 הנ"ל לצורך ביצוע הפרוייקט, ובתמורה היא בונה את שטחי הציבור ומעבירה אותם לעיריה. הוועדה מפנה לסעיפים מההסכם בהם מפורטות התחייבויותיה של היזמת לבנות את שטחי הציבור ולמוסרם לעיריה ללא תמורה.

34. חיזוק לכך שמדובר בעסקת מכר שהתמורה שלה היא בשווה כסף ואין מדובר במטלה ציבורית ניתן למצוא בהחלטת מועצת העיר מתאריך 5.9.2017, בה אישרה המועצה את הסכם המכר, דבר אשר לא נדרש כשמדובר במטלה ציבורית בלבד.

35. הוועדה המקומית טוענת שהעוררת מבקשת להתעלם מתנאי ההסכם ולהזדכות על מטלה ציבורית, שעה שהיא עצמה התחייבה לבנותה על חשבונה וקיבלה תמורה נגדה. התנהגותה זו היא בגדר "הרצחת וגם ירשת".

36. הוועדה המקומית טוענת שהחלטת השמאי המכריע עולה בקנה אחד עם ההסכם שנחתם בין הצדדים, ובעניין זה יצויין שמדובר בהסכם חיצוני חוץ תב"עי ואין כל סיבה להפחית מההשבחה מקום שלא עסקינן במטלה ציבורית כלל ועיקר.

37. יש לדחות כל ניסיון מצד היזמת להתנער מההסכם, אף אם באופן עקיף, ע"י כינוי התמורה מטלה ציבורית וניסיון כושל לנכותה מההשבחה.

דין והכרעה

38. השאלה האם יש להתחשב בעלות הקמתם של שטחי ציבור שנקבעו בתכנית משביחה, בעת הערכת ההשבחה מכוחה של התכנית, נדונה ע"י ועדות הערר במספר עררים. הדעה הרווחת היא כי יש להתחשב בעלות זו, בפרט אם מדובר בשטחי ציבור בנויים במבנים המשמשים בעיקרם למטרה אחרת, שאותם היזם נדרש לבנות ולמסור לרשות המקומית.

ראו החלטות ועדות הערר בעררים: ערר (ח"י) 8027-05-19 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה פרדס חנה כרכור נ' מרכז תבורי פרדס חנה בע"מ (פורסם בנבו, 20.5.2000), ערר (ת"א) 82260-07-20 הוועדה המקומית לתכנון ובנייה קריית אונו נ' בראל אתי ואחרים (פורסם בנבו, 14.9.2022); ערר (י-ם) 8092/21 קו אופ אגודה צרכנית שיתופית נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה ירושלים (פורסם בנבו, 23.10.2022).

39. הסוגיה נבחנה לאור פסק דינו של בית המשפט העליון בעניין אברמוביץ. בפסק הדין נדונה השאלה אם בשומת היטל השבחה יש לקחת בחשבון את הסכומים שישלם מבקש ההיתר לוועדה המקומית מכח התחייבותו לשפות אותה בגין נזקי התכנית.

בית המשפט קבע כי על מנת להכריע בשאלה אם יש להכיר בעלויות מסויימות בקביעת היטל ההשבחה, יש לבחון אם יש בעלויות אלו כדי להשפיע על שוויה של הקרקע, על פי אמת מידה אובייקטיבית. התחייבות או הוצאה המשפיעה על השווי והקשורה קשר סיבתי לפעולה התכנונית תיכלל בתחשיב ההשבחה, ואילו התחייבות או הוצאה "חיצונית" לתכנית, שקדמה ליצירת המצב החדש, ככלל לא תשפיע על השווי האובייקטיבי ולכן לא תיכלל בתחשיב ההשבחה:

"מקום ששני בעלי מקרקעין השקיעו השקעות שונות בחלקותיהם (בהנחה שעל שתי החלקות חלה אותה תכנית משביחה ושהן בעלות מאפיינים זהים לחלוטין), מידת ההתעשרות השונה של כל אחד מהם – הנובעת מפעולות חיצוניות לתכנית שקדמו לאירוע ההשבחה – אינה רלוונטית לשווי השוק האובייקטיבי ולשומת ההשבחה.

...

כפי שכבר הובהר, השבחה היא "עליית שוויים של מקרקעין עקב אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג" (סעיף 1(א) לתוספת השלישית). על פני הדברים, נראה כי חיוב שאין לו זכר בהוראות התכנית ושהשתכלל עובר לאישורה אינו יכול לבוא לידי ביטוי בשומת ההשבחה, שנגזרת מערכם של המקרקעין כפועל יוצא של שינוי התכנון, במכירה ממוכר מרצון לקונה מרצון, בלא תלות בהוצאות בהן נושא יזם בהליכי התכנון. אכן, אין לבודד את הוראות התכנית ולחייב את הנישום בהשבחה לפי כל הוראה בנפרד (ראו נמדר, בעמ' 236). חלף כך, יש לבחון את הוראות והשפעות התכנית כמכלול. אלא שהחוק מורה במפורש כי יש לבחון את השבחת המקרקעין כפועל יוצא של התכנון שאושר, ולפיכך התחשבות בנתונים

חיצוניים שאינם תוצר של פעולה זו בעת שומת ההשבחה אינה מתיישבת עם הוראות החוק.

...

ודוקו: אין לגזור גזירה שווה מחיובים חיצוניים לתכנית שבהם התחייב בעל מקרקעין במסגרת משא ומתן לקראת הפעולה התכנונית, שככלל אין בהם כדי להשפיע על שוויים האובייקטיבי של המקרקעין, להוצאות או מטלות ציבוריות שונות המוטלות על היזם או על בעל המקרקעין כחלק בלתי נפרד מהוראות התכנית. בקטגוריה אחרונה זו, הנגזרת מפורשות מהוראות התכנית, יכול שביצוע הפעולות האמורות נדרש לשם מימוש מלוא הפוטנציאל של המקרקעין בהתאם להוראות התכנית ומכאן שיש בהן כדי להשפיע על שווי השוק שלהם. לכך יכול שיינתן ביטוי גם בעת שומת ההשבחה. בניגוד לחיובים חיצוניים לתכנית כגון אלה הנובעים מכתב שיפוי, ערך המקרקעין "במצב החדש" עשוי להיות מושפע אפוא מהוצאות שנדרש בעל המקרקעין או היזם להוציא בהתאם להוראות התכנית כדי לממש את יעדיה ולהביא למימוש מלוא הפוטנציאל של הנכס. לחיובים "פנימיים" כגון אלה התייחס בית המשפט המחוזי בהכרעתו, אלא שלא ניתן לגזור גזירה שווה בינם לבין חיובים "חיצוניים" שאינם מהווים חלק מהתכנית המשביחה.

סיכומה של נקודה זו: מקום שעל יזם או בעל מקרקעין לשאת בעלויות הנובעות מהתכנית המשביחה ונדרשות לשם מימושה ניתן, בהתאם לנסיבות העניין, לקחתן בחשבון בעת שומת היטל ההשבחה. לעומת זאת, כל חיוב או הוצאה אחרת שהם חיצוניים לתכנית ושאינם בהם כדי להשפיע על שווי השוק של המקרקעין ככאלה, לא יילקחו בחשבון בעת עריכת השומה מקום שאין הוראות מתאימות בדין המאפשרות זאת. "

40. ועדות הערר אימצו, כאמור, את המבחן שנקבע בהלכת אברמוביץ.

בערר בעניין פרדס חנה, נדונה החלטת השמאי המכריע להפחית מתחשיב ההשבחה עלויות הנובעות מבניית שטחים מבונים, אותם קבעו התכניות, כשטחים שיש להקצות לרשות המקומית ולרושםם על שמה. ועדת הערר החליטה שעלויות אלו צריכות להיכלל בתחשיב ההשבחה, שכן מדובר ב"דרישה פנימית" של התכנית לבצע מטלה ציבורית, אשר משפיעה על שווי המקרקעין.

בערר בעניין קרית אונו נדונה הוראה בתכנית הקובעת כי יש להקצות בקומת המסד העליונה במגדל שיבנה ע"פ התכנית שטח עיקרי עבור מבנים ומוסדות ציבור. ועדת הערר קבעה שמדובר בנטל המוטל על מי שמבקש לממש את האקט המשביח שיש לו השפעה ממשית על שווי השוק במצב החדש, ולכן יש לקחתו בחשבון.

בערר בעניין **קו אופ** ועדת הערר דנה במאוחד במספר עררים בהם נדונו הוראות דומות בתכניות שונות, המחייבות הקמה של שטחי ציבור בתחום התכנית. בעררים עלה כי הוועדה המקומית נוהגת לחייב את היזמים לחתום על כתבי התחייבות כתנאי להוצאת ההיתר, בהם

הם מתחייבים לבנות את שטחי הציבור על חשבונם, תוך ויתור על טענות להפחתה או קיזוז מההשבחה. ועדת הערר קבעה שהקונה הסביר אשר מכיר את התנהלותה השגרתית של הוועדה המקומית, רואה לנגד עיניו את חובתו לבצע מטלה ציבורית ולמסור אותה ללא כל פיצוי למשיבה. כל עוד זוהי מדיניותה של הוועדה מקומית הרי שהקונה הסביר יפחית את עלות המטלה הציבורית משווי המקרקעין, ולכן יש להפחית את העלות משווי המקרקעין במצב החדש.

41. בענייננו, החובה לבנות את שטחי הציבור מעוגנת בהוראות התכנית. סעיף 4.2.2 ב. להוראות התכנית קובע כדלקמן:

הנחיות מיוחדות

בתא שטח 2002 ייבנו 500 מ"ר לתחנה לבריאות המשפחה או כל שימוש ציבורי אחר לפי החלטת הוועדה המקומית בהסכמת היזם, ו - 100 מ"ר מקלט ציבורי שייבנו ע"י היזם וימסרו לעיריית חיפה.

שטחים אלו יהיו בנוסף לשטחי הבניה העיקריים.

המקלט הציבורי הקיים בתחום התכנית לא ייהרס לפני מסירת המקלט החליפי שייבנה בתא שטח 2002.

שטח התחנה לבריאות המשפחה יימסר לעירייה בנוי ומוכן לשימוש לא יאוחר משלב ב' של הפרויקט.

בעת רישום הבית המשותף ירשמו השטחים הציבוריים של התחנה לבריאות המשפחה והמקלט כיחידות נפרדות בבעלות עיריית חיפה.

42. אין מחלוקת שהקמת שטחי הציבור תבוצע ע"י היזם במסגרת הקמת הבניין, ועלות בנייתה תוטל על כתפיו.

43. איננו מקבלים את טענת הוועדה המקומית כי ההסכם משנת 2017 מהווה הסכם מכר, וכי הקמת שטחי הציבור אינה מטלה אלא תמורה בגין מכירת חלקה 20 מהעירייה לזמת.

44. לא מצאנו בהסכם עיגון לשוני התומך בטענה שמדובר בהסכם מכר מקרקעין. ההסכם נושא את הכותרת הפשוטה "**הסכם**" ולא "**הסכם מכר**" כפי הנהוג והמקובל. ההסכם אינו מנוסח כהסכם למכירת קרקע, והוא אינו משתמש במילים או ביטויים המעידים על העברת זכויות במקרקעין וקבלת תמורה עבורה. למותר לציין שהמילים "מכר" או "תמורה" אינן מופיעות בהסכם.

45. מעיון בתניות ההסכם וההתחייבויות שעוגנו בו, עולה המסקנה שמדובר בהסכם שמטרתו **להסדיר את הקמת שטחי הציבור שנקבעו בתכנית ובנייתם ע"י היזמת, והעברתם לעירייה בסיום הבניה**. סעיפי ההסכם עוסקים, רובם ככולם, בהתחייבויותיה של היזמת בהקשר

זה: באופן בניית המקלט והשטח הציבורי תוך הבטחת גישה נפרדת ותכנון מקומות חניה; ברמת הביצוע של העבודות; בתחזוקה של השטחים; באחריות וביטוח; ברישום השטחים על שם העיריה ועוד.

46. מעבר לכך, לא הוצגו לנו ראיות כי הצדדים להסכם ראו בו כהסכם מכר. פרט לטענה שההסכם אושר בהחלטת מועצת העיריה שלא הומצאה לנו, הצדדים לא התנהלו ע"פ הדין המחייב במקרה של עסקת מקרקעין, כגון: שטרות מכר, דיווחים לרשות המיסים, קבלת אישור משרד הפנים ועוד.

47. יתר על כן. עיינו בטבלת האיזון וההקצאה המהוות נספח לתכנית. מטבלאות ההקצאה עולה כי סך שטחי הקרקע בביעוד ציבורי בבעלות עיריית חיפה (בהם חלקה 20) עומד על 16,496 מ"ר במצב הנכנס. במצב היוצא לא חל שינוי בשטח הקרקע המוקצה לעיריה, אשר עומד אף הוא על 16,496 מ"ר:

מצב יוצא				מצב נכנס				נתוני המקרקעין				מס' סידורי
שטח מוגרש (מ"ר)	מס' מוגרש	שלב	שטח מוגרש	מס' זרות או מס' תאגיד	שם חוכר רשום	שם בעלים רשום	שטח נכנס	שטח החלקה הרשום (במ"ר)	ת"ח	חלקה / מחלקה	גוש	
3,960	1001		3,960			עיריית חיפה	116	116		9	10751	76
432	1002		432			עיריית חיפה	946	946		20	10751	77
1,138	3001		1,138			עיריית חיפה	1,272	1,272		24	10751	78
256	3002		256			עיריית חיפה	1,855	1,855		25	10751	79
932	3003		932			עיריית חיפה	112	112		27	10751	80
1,915	3004		1,915			עיריית חיפה	954	2,010		61	10751	81
479	3005		479			עיריית חיפה	517	517		62	10751	82
131	4001		131			רשות הפיתוח	458	458		69	10751	83
142	4002		142			עיריית חיפה	1,127	8,076		70	10751	84
7	4003		7			עיריית חיפה	665	1,332		72	10751	85
						עיריית חיפה	1,209	9,396		160	10743	86
			16,496				16,496					
												100.00%

50. מכיוון שלא חל שינוי בסך שטח הקרקע הציבורי שיש לעיריה, המסקנה העולה היא כי התמורה בגין "העברתה" של חלקה 20 לטובת מגדל המגורים, היא שטחי קרקע בהיקף זהה שקיבלה העיריה במתחם (ביעוד ציבורי). עובדה זו גם היא אינה מתיישבת עם התיזה שהציגה בפנינו הוועדה המקומית כי התמורה עבור "מכירת" חלקה 20 שולמה בדמות בניית שטחי ציבור במגרש 2002 ע"י היזם.

51. למותר לציין כי אנו רואים קושי מהותי בכריתת הסכם מכר בין הוועדה המקומית ליזמת התכנית בנסיבות שבהן היזמת אינה בעלת הזכויות במתחם, ואינה מקבלת הקצאה לא בתכנית בכלל, ולא במגרש המדובר בפרט.

52. לפיכך אנו סבורים כי מדובר בהתקשרות הרווחת בין רשות מקומית לזים בניה, אשר נדרש מכח התכנית להקצות לרשות המקומית שטחי ציבור בנויים. ההסכם נועד להבטיח שהבניה אכן תבוצע, והשטחים הבנויים יועברו לרשות המקומית באופן ובמועד הדרושים לה.

53. ישום הלכת אברמוביץ מביא אותנו למסקנה כי יש להביא בחשבון את עלות הקמת שטחי הציבור (אם כי לא באופן מלא כפי שנפרט בהמשך). מדובר בדרישה "פנימית" לתכנית אשר מטילה חובה על מי שיבקש לממש את האקט המשביח, להקצות שטחים עבור המטרות הציבוריות כחלק מהבניין שיוקם במגרש. מכיוון שמדובר בנטל עתידי המהווה חלק מהתכנית ונועד לממש את יעדיה, יש להביאו בחשבון ההשבחה.

54. עם זאת, יש להבחין בין המטלה לבניית המקלט הציבורי החלופי, למטלה לבניית התחנה לבריאות המשפחה. מקור הדרישה להקמת המקלט, כעולה מהוראות התכנית ומההסכם מ-2017, היא הצורך בהקמת מקלט ציבורי חלופי במקום המקלט הציבורי הקיים. המקלט הקיים בנוי בחלקה 20 שהיא חלק ממגרש 2000 המיועד להקמת מגדל המגורים השני, והוא עתיד להיהרס לצורך הקמת הבניין.

55. מכאן, שהדרישה לבניית המקלט נובעת מחובתה של היזמת להשיב לעיריה, או אם תרצה לציבור, מבנה ציבורי שנהרס על ידה במהלך הבניה, בבחינת "השבת המצב לקדמותו". איננו רואים הצדקה להכיר בעלות הבניה להקמת מבנה ציבור שבא במקום מבנה שנהרס ע"י היזם.

56. לפני סיום, נבקש להעיר שתי הערות קצרות.

ההערה הראשונה נוגעת לטענות הוועדה המקומית בנוגע לחיוב הנמוך שהוטל על היזמת, והתמריצים הכלכליים שהוענקו לה בתשלום היטל ההשבחה: הפטורים שקיבלה עבור שני השלבים הראשונים בפרוייקט והחלטת מועצת העיריה לקבוע את ההיטל בשלב ג' בשיעור של 25%. גם בחוות דעתו של השמאי המכריע יש התייחסות לפטורים וההקלות שקיבלה היזמת בהיטל ההשבחה, ומשתמע ממנה שהתמריצים כלכליים שניתנו ליזמת היו אחד מהשיקולים שבגינם סבר כי אין הצדקה לנכות את עלויות המטלות הציבוריות מההשבחה. אנו סבורים שאין מקום לקשור בין הפטורים שניתנו בהיתרים הקודמים, ובין אופן הערכת ההשבחה בגין ההיתר השלישי. משנערכת שומת השבחה לתכנית, יש לדון בסוגיית המטלות הציבוריות בהתאם להלכות שנקבעו, והעובדה שניתנו פטורים בעבר אינה משפיעה על ההחלטה בעניין זה.

בהקשר זה חשוב לציין שגם מועצת העיריה לא סברה שהפטורים שניתנו עבור השלבים הקודמים משפיעים על היטל ההשבחה בשלב השלישי, הנוכחי. בהחלטה מחודש מאי 2022

מועצת העיריה קבעה שהיטל השבחה במתחם זה יהיה בשיעור של 25% כבכל יתר המתחמים להתחדשות עירונית. הוועדה המקומית היתה רשאית לקבוע שההיטל יהיה בשיעור של 50% אם סברה שבשל הפטורים המלאים שניתנו עבור 2 השלבים הקודמים אין הצדקה להיטל השבחה מופחת.

57. ההערה השניה נוגעת להתחייבותה של היזמת בהסכם משנת 2017 לבנות את שטחי הציבור "על חשבונה". נוסחה של התחייבות זו לא נעלם מעינינו, ואולם דומה כי הוא לוקה בחוסר בהירות בכל הנוגע לאפשרות לנכות את עלות העבודות מההשבחה (בהבדל מקיזוז מהיטל ההשבחה - טענה שלא נטענה ע"י יזמת התכנית). על פני הדברים, ניסוח זה יכול לסבול גם אפשרות זו. כידוע, ועדה זו אינה מוסמכת להכריע בשאלת פרשנותו של הסכם חיצוני לתכנית, והוועדה המקומית רשאית להביא שאלה זו להכרעה בבתי המשפט. החלטתנו עוסקת באופן בו יש לערוך את שומת ההשבחה, ובעניין זה אנו סבורים שיש להתחשב בעלות המטלות הציבוריות.

58. על כן, אנו מקבלים את טענת היזמת ביחס לניכוי עלות המטלות הציבוריות. תחשיב ההשבחה יערך בחלופה השניה שערך השמאי המכריע בניכוי עלות המטלות הציבוריות. מסכום ההשבחה תנוכה עלות המטלה להקמת התחנה לבריאות המשפחה בלבד. עלות הקמת המקלט הציבורי לא תנוכה מההשבחה.

האם יש להביא בחשבון את שווי שימוש הביניים בדירות המגורים

החלטת השמאי המכריע

59. אחת המחלוקות שעמדה בפני השמאי המכריע היא האם יש להביא בחשבון במצב החדש, את השימוש בדירות המגורים בתקופה מאישור התכנית ועד להריסתן.

60. הוועדה המקומית הביאה בחשבון את תרומת הבינוי הקיים בתקופת הביניים ע"י היוון דמי שכירות (בסך של 3,000 ש"ח בחודש ליחידת דיור) למשך 3.5 שנים בשיעור היוון של 4%, ובמכפלה של 74 יח"ד קיימות. הסכום שהתקבל 8,085,140 ₪ הוסף לשווי המצב החדש. היזמת לא הביאה בחשבון עלויות אלה.

61. השמאי המכריע ציין בחוות דעתו כי מדובר בסוגיה הנמצאת במחלוקת בין השמאים, כאשר ישנם שמאים מכריעים הסבורים שיש לכלול את תרומת הבינוי הקיים בשווי המצב החדש כפי שעשתה הוועדה המקומית, וישנם שמאים שאינם מביאים זאת בחשבון.

62. בסופו של דבר, השמאי המכריע קיבל את עמדת היזמת, והחליט שלא להביא בחשבון את שווי שימוש הביניים. השמאי פירט את הנימוקים להחלטה זו.

הנימוק העיקרי הוא פסק דינו של בית המשפט המחוזי בתל-אביב בעניין **טבצ'ניק**, אשר הכריע בסוגיה זו - עמ"נ 55750-12-21 הוועדה מקומית לתכנון ובניה גבעתיים נ' **טבצ'ניק אבריל** (פורסם בנבו, 18/01/2023). בפסק הדין נקבע כי ההישארות בדירה הקיימת אינה יכול להיות רכיב הטומן בחובו השבחה, שכן מדובר בנכס שממילא היה בבעלות המשיבה ומיועד למגורים. "שימוש הביניים", לו טוענת הוועדה המקומית, מותר הן לפי המצב הקודם והן לפי המצב החדש ושווי הביניים מובנה בשני המצבים, ועל כן איננו יכול להשפיע על גובה ההשבחה. השמאי המכריע ציין שמדובר בהחלטה האחרונה בסוגיה זו המסכמת החלטות קודמות, ולכן יש לפעול על פיה.

השמאי המכריע התייחס לשומות מכרעות שונות שהציגה הוועדה המקומית בהן נקבע שיש להביא בחשבון שימוש ביניים בתכניות פינוי-בינוי. השמאי המכריע הסביר שברובן המכריע של השומות הן נערכו עקב העברת זכויות ולא היתר בניה והקביעה היתה לאור הסכמות הצדדים. כמו-כן, רוב ההכרעות התקבלו לפני הפסיקה האחרונה.

בנוסף לכך, השמאי המכריע פרט את עמדתו המקצועית והסביר מדוע לדעתו אין מקום להביא בחשבון את שימוש הביניים:

מטרת השומה הינה קביעת השבחה הנובעת מאישורה של תכנית. בחינת ההשבחה הינה מנקודת מבטו של בעל הדירה כאשר נכון למועד הקובע הוא מעוניין לכלכל את צעדיו ולבחור את השימוש המיטבי עבורו. ההשבחה כידוע נבחנת נכון למועד הקובע ולכן כל שעלינו לבחון הוא בכמה הושבחו מקרקעי הבעלים. נכון למועד הקובע עומדות למבקשת מספר חלופות ובין היתר האפשרות לממש את התעשרותה לאור אישורה של התכנית ולמכור את זכויותיה בדירה לאדם אחר. מדובר באירוע משמעותי מבחינת המקרקעין במועד הקובע שכן באותו מועד נוצרה לכאורה התעשרות במקרקעי הבעלים.

לו יצויר וכפי שאכן קורה פעמים רבות, ובמועד הקובע בחרה המבקשת להעביר את זכויותיה בדירה לאחר, האם נאמר שיהיה עליו לשלם השבחה גם בגין ההכנסות שהקונה יהנה מהן? ועוד, ככל ויטענו כי מדובר בבחירה סובייקטיבית שגויה, האם יהיה ראוי לקבוע השבחה שונה בין בעל דירה שבחר להעביר זכויותיו ולא ליהנות מדמי השכירות עד להריסת הדירה לעומת בעל דירה שבחר לא להעביר זכויותיו בדירה וליהנות מקבלת דמי שכירות מדירתו? בנוסף לכך, ככל ומבקש אלמוני בחר שלא להעביר את זכויותיו ולהנות מדמי שכירות עד להריסת הדירה, האם בעל הזכויות לא נושא בדמ"ש לנכס אחר בו הוא יתגורר גם אם העלות ע"ח היזם? ויותר מכך, האם תקבולי ההכנסה אינם מחוייבים בתשלום מס הכנסה באופן שישולם בגינם גם היטל?

יתרה מכך, במצב הקודם חלה על הנכס בין היתר תכנית חפ/1820 ולפיה סווג הנכס בייעוד אזור מגורים מיוחד, כאשר תכנית חפ/מק/2188/א' החדשה איננה מבטלת את תכנית חפ/1820 אלא "משנה" אותה. לעניין זה מפנה לסעיף 1.6 להוראות התוכנית (יחס בין התכנית לבין תכניות מאושרות קודמות). המשמעות המעשית היא שבעלי הנכסים נהנו מדמי השכירות בשני מצבי התכנון וללא שינוי במצבם עקב אישורה של התכנית. לאור האמור לעיל, אני סבור כי אין להביא בחשבון תוספת דמי שכירות לשווי החדש.

טענות העוררת - הוועדה המקומית

63. הוועדה המקומית טוענת ששימוש הביניים הוא גורם המעלה את סך ההשבחה של הנכס ביחס למצב הקודם, והשמאי המכריע שגה כשלא הביאו בחשבון.

64. הואיל ומדובר בשימוש לנכס למטרתו המקורית במהלך התקופה שבין אישור התכנית ועד להריסתו, ניתן לראות תקופה זו כתקופת ביניים בו הפרוייקט טרם הגיע לשלב ההריסה ובמהלכה בעלי הנכס עדיין יכולים לגזור ממנו הנאה בדמות מגורים בו וחיסכון בשכר דירה ומעבר לדיור אחר. רק בתחילת שלב ההריסה יאלצו בעלי הנכס לעזבו ולחפש דיור חלופי בתשלום או שלא בתשלום, ואז נגמרה לה תקופת הביניים.

65. לטענת הוועדה המקומית, הדבר דומה ברציונאל לתקופת הדחיה ממועד אישור התכנית ועד הריסת הביניים. תקופה זו מסייעת בידי בעלי נכס ויזמים לצמצם עלויות שכירות של נכס חלופי לתקופת הבניה. עלות זו, הניתנת לכימות, יש לקחת בחשבון כחלק בלתי נפרד מההשבחה. בשומת הוועדה המקומית ננקטה גישה זהירה שהגדירה תקופת שימוש ביניים קצרה מתקופת הדחיה.

66. תקן 21.1 בדבר פירוט מזערי נדרש בשומות מקרקעין המבוצעות לצורך בדיקה כלכלית שמאית לתכנית פינוי-בינוי, קובע בסעיף 5.15.3 כי "כאשר קיימת דחיה למימוש יש לקחת בחשבון את השימוש הזמני בשטח הבנוי (הנכסים הקיימים-דירות, חנויות וכו'). במקרים כאלה תקופת השימוש הזמני תהיה לא פחות מחצי שנה לפני תום תקופת הדחיה שחושבה (לדוגמא: אם השמאי קבע שתקופת הדחיה היא 4 שנים, תקופת השימוש הזמני בקיים תהיה לא יותר מ 3.5 שנים)." "

בשומת השבחה לפרוייקט התחדשות עירונית שווי המצב החדש נקבע כשווי הזכויות שמקנה התכנית המשביחה והיוונו בשיעור היוון המורכב מריבית חסרת סיכון והסיכון הגלום בפרוייקט, היוון אשר מפחית את שווי המצב החדש בשיעור ניכר. מהעבר השני, האלמנט "המפצה" לשיעור ההיוון הוא שימוש הביניים בבינוי הקיים במשך תקופת הדחיה. השמאי המכריע פעל לפי התקן באופן חלקי בלבד – הוא הפחית מהמצב החדש את אלמנט הדחיה והסיכון אך לא הביא בחשבון את התוספת לשווי הנובעת מדמי שימוש הביניים.

67. הוועדה המקומית הפנתה להחלטות שמאים מכריעים בשומות שנערכו לתכניות התחדשות עירונית, אשר הביאו בחשבון את שימוש הביניים.

68. הוועדה המקומית טענה כי יש לאבחן מקרה זה מפסק הדין בעניין **טבצ'ניק**, שכן שם דובר בפרוייקט שנבנה ללא הריסת מבנה ישן שעתיד להימסר לרשות המקומית ללא תמורה

לשימוש ציבורי, וזאת לאחר שהדיירים יקבלו את דירות התמורה. משכך, אין להסתמך על פסק הדין שאינו רלוונטי בענייננו.

טענות היזמת

69. היזמת תומכת בהחלטת השמאי המייעץ. לטענת היזמת, השמאי המכריע פעל בהתאם לפסק הדין בעניין **טבצ'ניק**, אשר הכריע בדיוק בשאלה הניצבת בפנינו.

70. בעניין טבצ'ניק בית המשפט הדגיש את העיקרון לפיו אין לכלול בהיטל ההשבחה רכיבים שאינם נובעים באופן ישיר מהתכנית שאושרה במקרקעין, כפי שנקבע בהלכת **אברמוביץ**. בנוסף, הדגיש בית המשפט כי ממילא הזכות להשתמש בדירות המגורים הקיימות התאפשרה בשני מצבי התכנון.

71. התוצאה לפיה אין לגבות היטל השבחה על שימוש ביניים בגין המשך שימוש בדירות מגורים קיימות לא רק שהיא נכונה משפטית, אלא שהיא אף עולה בקנה אחד עם ההיגיון והשכל הישר. שכן, בשונה מקרקע בייעוד מסחרי לגביה קיים היגיון כי אדם יבחר לבצע שימוש מיטבי שיניב לו רווח כלכלי בתקופת הביניים עד להריסת המבנים, בדירת מגורים של אדם, הרי שזו דירת מגוריו - ולפיכך ברור כי האפשרות לגור בה לא מהווה השבחה.

72. היזמת מפנה להחלטה שניתנה לאחרונה בוועדת הערר מחוז בדרום בערר אשד/ 8011/0222, **הוועדה המקומית לתכנון ולבניה אשדוד נ' מרגנית אחזקות בע"מ** (פורסם בנבו, 2.5.2023), אשר ישמה את פסק הדין בעניין **טבצ'ניק** בדיון בהשבחה עקב תכנית פינוי בינוי בעיר אשדוד.

73. בהתייחס לטענות בעניין ישום תקן 21.1, היזמת מבהירה שתקן זה עוסק באופן ביצוע תחשיב כלכלי למציאת שיעור הרווח יזמי בתכניות פינוי בינוי. זאת ועוד, סעיף 5.15.3 עוסק באופן בו יחושב הצפי לתשלום היטל השבחה. ברור כי סעיף זה בכלל והאומדן שנערך במסגרת הבדיקה הכלכלית בפרט, אינם מחייבים לעניין חישוב היטל השבחה בפועל ע"י הוועדה המקומית בעת המימוש, וודאי אינם גוברים על החלטות ועדות ערר ופסקי דין מנחים בעניין זה.

74. בהתייחס להחלטות שמאים מכריעים שצוינו בערר הוועדה המקומית שעמדתם בסוגיה העקרונית תואמת לעמדת הוועדה המקומית, משיבה היזמת כי השמאים המכריעים, כמו ועדת הערר, מחויבים לפסקי דין של בתי המשפט שכן האחרונים מצויים בהיררכיה שיפוטית גבוהה יותר, וודאי כאשר מדובר בסוגיה משפטית עקרונית לעניין פרשנות המונח "השבחה עקב תכנית" בתוספת השלישית לחוק כפי שבענייננו. כמו-כן, חלק מהשומות

המכרעיות אליהן מפנה הוועדה המקומית, ניתנו לפני שניתן פסק דינו של המשפט בעניין **טבצ'ניק** כאשר סוגית שימוש הביניים כלל לא עמדה במחלוקת.

75. נוסף על כך, העוררת מפנה להחלטות שמאים מכריעים שעמדתם כעמדת השמאי המכריע בעניינו, ובפרט לשומתה של השמאית המכריעה לילך בן פורת מתאריך 18.5.2023 בעניין תכנית פינוי בינוי חפ/מק/ 2455 /א בשכונת נווה דוד בחיפה, בה נקבע שלא רק שאין מקום להוסיף למצב החדש את שווי שימוש הביניים עד להריסת המבנים, אלא שבמקרים בהם מחשבים את שווי המצב החדש כקרקע ריקה, יש מקום להפחית את עלות הדיור החלופי לדיירים המתפנים בהיותה מטלה כלכלית המוטלת על היזם.

דיון והכרעה

76. כפי שציינן השמאי המכריע, השאלה אם יש להביא בתחשיב ההשבחה בתכנית פינוי בינוי את שווי השימוש בדירות המגורים בתקופת הביניים שעד להריסתן, היא שאלה שלגביה קיימת מחלוקת בין השמאים המכריעים.

77. עמדה התומכת בגישתה של הוועדה המקומית הובאה בהרחבה בהחלטת ועדת הערר בערר רמה/8219/0819 **הוועדה המקומית לתכנון ובניה רמת השרון נ' חווה רודניק** (פורסם בנבו, 1.6.2023).

ועדת הערר מסבירה כי קיימות מספר שיטות המאפשרות שומת שווי המצב החדש בתכנית פינוי בינוי. המשותף לכל השיטות הוא שבמסגרת כל אחת מהן נאמדות סך כל ההנאות לבעלים מן התכנית החדשה, זאת עד לנקודת הזמן שבו (באופן תיאורטי ולצורך ביצוע השומה) ימכור הבעלים את זכותו במקרקעין, והוא "יצא מן התמונה". נקודת הזמן (התיאורטית - לצורך שומת המצב החדש) בו נמכרות הזכויות במקרקעין, יכולה להיות אחת משלוש אלו, ובהתאם לה גם תעוצב השומה:

- **שיטה 1: מכירת הדירה הישנה מייד לאחר שנכנסה התכנית לתוקף, דהיינו: ללא כל דחיה.** שיטה זו מבוססת על הערכת מחירי השוק של דירות הקיימות לאחר כניסת התכנית לתוקף, והיא נעשית בשיטת ההשוואה הישירה. בשיטה זו אין גורמי דחיה ולכן אין להביא בחשבון שימושי ביניים.
- **שיטה 2: מכירת מלוא זכויות הבעלים במועד העתידי בו ניתן יהיה להוציא את הבניה על פי התכנית החדשה אל הפועל, אך טרם תחילת הבניה החדשה.** בשיטה זו יש להביא בחשבון דחיה ממועד כניסת התכנית לתוקף ועד למועד בו תתאפשר תחילת הבניה. בהתאמה, בתקופת הדחיה ועד להריסת הקיים יש להביא בחשבון שווי שימוש והנאות ביניים / תשלומי שכ"ד, ולהוסיפם לגורם השווי העיקרי. בשיטה זו חושבה ההשבחה בשומה המכרעת בעניינו.

- שיטה 3: מכירת הדירה החדשה לאחר שתסתיים בנייתה. גם בשיטה זו נכון להביא בחשבון דחיה למימוש הזכויות ובמקביל את שווי ההנאה מהנכס בתקופת הדחיה. ועדת הערר מציינת כי שיטה זו נפסלה מאוחר יותר בהחלטה בעמ"נ-52383-20-10 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה תל אביב נ' אשדר, והיא צויינה לשם פריסת התמונה המלאה.

בהמשך לכך, ועדת הערר סברה כי יש להביא בחשבון את רכיב שימוש הביניים ולהוסיפו לשווי המצב החדש. נוסף כי חרף עמדה זו, ועדת הערר דחתה את הטענה ברמה המעשית מכיוון שהיא הועלתה לראשונה ע"י הוועדה המקומית בוועדת הערר, ולא הובאה בשומת ההשבחה המקורית ובדיון בפני השמאי המכריע.

78. גישה זו תואמת את האמור בתקן 21.1 שאושר ע"י מועצת השמאים, וקובע הנחיות לעריכת שומות מקרקעין המבוצעות לצורך בדיקה שמאית כלכלית לתכנית פינני - בינוי. סעיף 15.5 עוסק בבחינת היטל ההשבחה הצפוי בגין אישור התכנית, ונקבע בו שכאשר קיימת דחיה למימוש, יש לקחת בחשבון את השימוש הזמני בשטח הבנוי (הנכסים הקיימים - דירות, חנויות וכו').

79. עמדה זו הובאה גם במסגרת דעת המיעוט בהחלטת ועדת הערר בערר תא/82115/0621 נועה לב נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה תל אביב (פורסם בנבו, 20.5.2024). דעת הרוב ישמה את פסק הדין בעניין טבצ'ניק. להשלמת התמונה נציין כי על החלטת ועדת הערר בעניין נועה לב הוגש ערעור מינהלי התלוי ועומד בבית המשפט לעניינים מינהליים.

80. הסוגיה הובאה בפני בית המשפט לעניינים מינהליים בפרשת טבצ'ניק. הערעור הוגש על החלטת ועדת הערר במחוז תל אביב בערעור על חוות דעת שמאי מכריע בתכנית פינני-בינוי בגבעתיים (ערר (ת"א) 8750-09-19 שרי טבצ'ניק אבריל נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה גבעתיים, פורסם בנבו 12.11.2021).

שומת ההשבחה הוצאה בעקבות מכר דירה במבנה שלא היה מיועד להריסה. בתכנית נקבע שהמבנה והדירות ימסרו לרשות המקומית ללא תמורה לאחר שהדיירים יקבלו את דירות התמורה. השמאי המכריע קבע שיש להוסיף לשווי המצב החדש את שימוש הביניים בדירה הקיימת מיום אישור התכנית ועד לפינויה. ועדת הערר קבעה שאין מקום להוסיף לתחשיב ההשבחה את הערך הנובע מזכות העוררת להישאר בדירה בשל דחיית ביצוע התכנית. וכך נימקה את עמדתה:

"העובדה שניתן להישאר בדירה באותן שנים, או להשכירה במהלכן, אינה מהווה חלק מערכה במצב התכנוני החדש, באשר הדירה, כמובן, הוקמה מכח המצב התכנוני שקדם לאישור התכנית. שווי זה לא נובע, אפוא, מאישור התכנית החדשה."

הוועדה המקומית אשר ערערה לבית המשפט לעניינים מינהליים העלתה טענות דומות לטענות שהועלו בפנינו. נטען שהשימוש בדירה הקיימת לאחר אישורה של תוכנית חדשה מהווה חלק בלתי נפרד מהשווי הכולל ('מצב הזכויות') של הדירה במצב החדש, ויש לו שווי שוק. בית המשפט דחה את הערעור, תוך שהוא מאמץ את עמדת ועדת הערר. וכך קבע בית המשפט:

"לדעתי - וכך סברה גם ועדת הערר - כאשר התוכנית הנדונה מבהירה כי "יותר המשך השימושים" אין היא משביחה. היא מותירה על כנו שימוש קיים ומוכר - דהיינו, שימוש למגורים בהתאם לתוכנית גב/187. לא נעוצה בכך "הרחבתן של זכויות הניצול" כנדרש על פי סעיף 2(א) לתוספת השלישית, ולא תיתכן בהקשר זה עליית שוויים של המקרקעין "עקב אישור התכנית", כנדרש על פי סעיף 1 לתוספת השלישית.

למשיבה הייתה זכות בלתי מסויגת וצמיחה להחזיק בדירה ולהשתמש בה למגורים אף קודם לכן, הן בהיבט של דיני קניין ומקרקעין והן בהיבט של דיני תכנון ובנייה.

לטעמי, ועדת הערר לא טענה בסירובה להוסיף לשווי במצב החדש רכיב נוסף בגין אפשרות ההישארות בדירה הקיימת, שהייתה ממילא רכוש של המשיבה. דרך אחרת להביט על הדברים היא לומר ש"שימוש הביניים", לו טוענת הוועדה המקומית, מותר הן לפי המצב הקודם והן לפי המצב החדש ושווי הביניים מובנה בשני המצבים, ועל כן איננו יכול להשפיע על גובה ההשבחה".

81. הנימוק המרכזי להוספת שווי ההנאה מהנכס הבנוי בתקופת הביניים בשיטת החישוב שבה נקט השמאי המכריע, הוא שבשיטה זו מעריכים את הזכויות במצב החדש תוך הבאה בחשבון של גורמים המביאים לדחיית המימוש עד למועד שבו תתאפשר הבנייה. מנגד, יש לתת ביטוי להנאת בעל הדירה ממגוריו או מדמי השכירות העתידיים בפרק זמן זה. מכיוון שבמצב החדש שווי הזכויות נקבע בהפחתה בגין תקופה שבה לא ניתן לממש את הזכויות, מהעבר השני האלמנט "המפצה" הוא השימוש בבינוי הקיים במשך תקופה זו. הוועדה המקומית עמדה על נקודה זו בהרחבה.

טענה זו הועלתה ע"י הוועדה המקומית ונדונה בפסק הדין בעניין טבצ'ניק. בית המשפט סבר כי הגם שמבחינה שמאית-כלכלית יש בכך מן הצדק, הרי שבקביעת היטל ההשבחה יש לכלול את שווי של היתרון התכנוני הגלום בהוראותיו של התוכנית המשביחה, ולא את שווי של כלל ההטבות הכלכליות הטמונות בעסקה שנערכת אגב ניצול היתרון התכנוני. הכלל הוא שאין לכלול בהיטל ההשבחה רכיבים שאינם נובעים באופן ישיר מהתכנית

שאושרה במקרקעין, כפי שנקבע בהלכת אברמוביץ, ובענייננו הזכות להשתמש בדירות המגורים הקיימות התאפשרה בשני מצבי התכנון :

"למעשה המערערת גורסת כי היוון שווי הדירה החדשה בשל הדחייה ולקיחה בחשבון של שווי שימוש הביניים הם שני צדדים של אותו מטבע, היות ששימוש הביניים אף הוא תולדה של הדחייה. לפיכך, על פי גישה זו, התחשיב יהיה חסר אם הרכיב השני לא יכלל בו.

משמע, לפי תפיסה זו, ההנאה מהדירה החדשה אמנם נדחית, ועל כן מתחייבת פעולת היוון בהערכת שוויה, אולם יש באפשרות שימוש הביניים כדי להקהות את נזק הדחייה. ייתכן שכך, אבל כאמור שימוש הביניים ממילא היה מותר על פי המצב הקודם. טיעון המערערת היה נכון אולי במקרה אחר בו שימוש הביניים עצמו הותר לכתחילה מכוח התכנית המשביחה. אולם לא שוכנעתי כי ניתן להבין את הוראות תכנית גב/589 - "יותר המשך השימושים" - כיוצרות זכות שלא הייתה קיימת לפני כן.

במובן כלכלי מסוים, ניתן להסכים עם גישתה של המערערת.

נניח לצורך ההמחשה כי לראובן בית ישן ששווי השוק שלו 100 ש"ח. שמעון מציע לראובן את עסקת החליפין הבאה: (א) ראובן יעביר לשמעון היום את הבעלות בבית הישן; (ב) שמעון יבנה עבור ראובן בית חדש באתר אחר; (ג) מוסכם כי שווי הבית החדש, אילו היה קיים כבר היום, הוא 175 ש"ח; (ד) מצופה כי הבית החדש יהיה מוכן בעוד שלוש שנים; (ה) בינתיים ראובן רשאי להישאר בביתו הישן מבלי לשלם דמי שכירות לשמעון; (ו) ראובן חייב לשלם לשמעון סכום הפרש המשקף את ההבדל בין שווי הבתים. בהנחה ששמעון פועל באופן כלכלי - רציונלי, איזה סכום הוא ידרוש מראובן בגין העסקה?

נוסיף כי הערך הנוכחי של 175 ש"ח, המחושב לפי 3 שנים בריבית של 6% הוא 147 ש"ח.

נראה - ולהבנתי נקודה זו עומדת בבסיס גישת המערערת - כי שמעון לא יסכים לקבל 47 ש"ח בלבד (100-147), אלא ידרוש תמורה נוספת עבור הסכמתו להמשך מגוריו של ראובן בבית הישן.

אלא מאי? לשם קביעת היקף ה"השבחה" (כלומר, ההתעשרות בגינה יש לשלם מס), חוק התכנון והבניה מציב שאלה שונה: מה שוויו של היתרון התכנוני הגלום בהוראותיו של התוכנית שאושרה, ולא מה שוויו של כלל הטבות הכלכליות הטמונות בעסקה שנערכת אגב ניצול היתרון התכנוני בתוכנית המשביחה (וראו לעניין זה למשל רע"א 147/14 הועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב-יפו נ' סוניה אברמוביץ, ניתן ביום 31.12.2014, בסעיף 11 לחוות דעתו של כבוד השופט פוגלמן, כתוארו אז: "...ויש להדגיש: בעת שומת היטל השבחה יש לתת את הדעת רק ל'השבחת תכנון' הנובעת באופן ישיר מהחלת הפעולה התכנונית על המקרקעין").

82. אנו סבורים שבמקרה זה יש לפעול ע"פ פסק הדין בעניין טבצ'ניק, שנימוקיו מקובלים עלינו. איננו מקבלים את טענת הוועדה המקומית שפסק הדין אינו רלוונטי בענייננו. נכון שהעובדות שם היו מעט שונות במובן זה שהתכנית לא יעדה את הדירה להריסה ואיפשרה

את המשך השימוש בה עד לקבלת הדירה החדשה. יחד עם זאת, פסק הדין עוסק בדיוק בשאלה העומדת בפנינו - האם בתכנית להתחדשות יש להוסיף לשווי המצב החדש את שוויה של "ההנאה" הנובעת מהשימוש בדירה במשך תקופת הדחיה, דהיינו: מאישור התכנית ועד למימושה. בית המשפט הכריע בשאלה זו בהתבסס על עקרונות החיוב בהיטל השבחה, ובמובן זה אין כל הבדל בין המקרים.

83. לסיום נוסיף כי הגישה לפיה יש להוסיף להשבחה את דמי השימוש בדירות במשך תקופת הביניים מעוררת קשיים לא מבוטלים, שעל חלקם עמד השמאי המכריע בחוות דעתו.

מדובר בדירת המגורים של אדם שממשיך להתגורר בה, ולא בשימוש מסחרי-עסקי אשר מניב לבעליו רווח כלכלי מובהק בתקופת הביניים. ההתייחסות לאפשרות הברורה כי אדם ימשיך ולהתגורר בדירה עד למועד הפינוי כאל אלמנט משביח, מעוררת קושי במובן זה ודאי מנקודת המבט של בעל הזכויות אשר אינו רואה בה כמעלה את שווי המקרקעין.

בנוסף לכך, כפי שציין השמאי המכריע, מתעורר קושי במקרה בו בעל הדירה מעביר את זכויותיו בדירה לאחר במועד הקובע: האם התוצאה תהיה שעליו לשלם לכאורה השבחה גם בגין ההכנסות שהקונה יהנה מהן? ואם נאמר שמדובר בבחירה סובייקטיבית שגויה, האם יהיה ראוי לקבוע השבחה שונה בין בעל דירה שבחר להעביר זכויותיו ולא ליהנות מדמי השכירות עד להריסת הדירה לעומת בעל דירה שבחר לא להעביר זכויותיו בדירה וליהנות מקבלת דמי שכירות מדירתו? אנו מפנים בעניין זה להסבריו המפורטים של השמאי המכריע בעמ' 56 לחוות דעתו.

84. על כן, אנו דוחים את טענת הוועדה המקומית. החלטת השמאי המכריע שלא להביא בחשבון את דמי השימוש בדירות בתקופת הביניים, מקובלת עלינו.

בקביעת ערכי השווי הובאה בחשבון עלות בניה של שטחי שירות בהיקף נמוך

החלטת השמאי המכריע

85. השמאי המכריע קבע שווי מ"ר מבונה במצב החדש תוך השוואת מחירי דירות משלושה מתחמי השוואה (רמת הנשיא, מתחם יציאת אירופה ומגרש 2001 המצוי במתחם), בשיטת החילוץ.

86. בין שמאי הצדדים היתה מחלוקת ביחס לגובה עלות הבניה שיש להביא בחשבון בעת חילוץ מ"ר מבונה. שמאי הוועדה המקומית הביא בחשבון עלות של 8,000 ש"ח למ"ר בעוד שמאי היזמת הביא בחשבון 8,500 ש"ח למ"ר. השמאי המכריע הביא בחשבון עלויות בניה בסכום של 8,100 למ"ר. עלות זו כוללת, בין היתר, הקמת חניון תת קרקעי וגילום שטחי שירות בשיעור של 20%.

טענת העוררת - היזמת

87. העוררת טוענת שבעת בעת חילוץ מ"ר מבונה, הפחית השמאי המכריע עלויות בניה של שטחי שירות בהיקף נמוך, מבלי להביא בחשבון את העלויות הצפויות בפועל כפי שעולה מהיתרי הבניה במתחם ומהתכנית התקפה, אשר מציגים היקף שטחים גבוה בהרבה. לטענתה, קיים פער מהותי, בין היקף שטחי השירות שהובאו בחשבון בחילוץ שערך השמאי, לבין שטחי השירות המבוקשים בפרויקט, עובדה המשליכה ישירות על שווי מ"ר מבונה בפרויקט.

טענת הוועדה המקומית

88. הוועדה המקומית סבורה שמדובר בסוגיה שמאית מובהקת שוועדת הערר אינה צריכה להידרש אליה.

הכרעה

89. לא מצאנו מקום להתערב בהחלטת השמאי המכריע בסוגיה זו.

90. השמאי המכריע הבהיר בחוות דעתו כיצד ביצע את חילוץ מרכיב הקרקע מעסקאות ההשוואה, ואילו נתונים הביא בחשבון בקביעת עלות הבניה. מדובר בהחלטה שמאית לחלוטין, שהיא תוצר של הפעלת שיקול דעת מקצועי. לא השתכנענו שהשמאי המכריע טעה טעות מהותית בהפעלת שיקול דעתו בנושא זה. היזמת חולקת על עמדתו של השמאי המכריע וסבורה שצריך היה לקבוע עלויות בניה בשיעור גבוה יותר, אולם לא די בחילוקי דעות מקצועיים כדי להצדיק את התערבותנו בהחלטה.

91. על כן, הטענה נדחית.

שטחי הדירות במצב הקודם

החלטת השמאי המכריע

92. במצב הקודם הוערך שווין של דירות המגורים הבנויות אשר קיבלו הקצאה במגרש 2000. בשומת המשיבה הובאו בחשבון שטחי הדירות בשטח כולל של 968.22 מ"ר, ובשומת המבקשת הובא בחשבון שטח כולל של 1,151 מ"ר.

93. השמאי המכריע החליט להעמיד את "השטח הדירתי הכולל" ע"פ הנתונים המופיעים בטבלת ההקצאה והאיזון של התכנית, בשטח של 1,222.25 מ"ר.

טענת העוררת - הוועדה המקומית

94. הוועדה המקומית טוענת שקיים חוסר הלימה בין שטחי הדירות המופיעים בטבלת ההקצאות, המבוססים על שטח מדוד של הדירות, ובין שטחי הדירות המאושרים בהיתרים.

95. הוועדה המקומית טוענת שביצעה בדיקה מעמיקה במשרדי הוועדה ובארכיב התיקים, אשר גילתה כי חלק השטחים שבטבלת ההקצאות לא אושרו בהיתרי בנייה כדין ולכן אין להסתמך עליהם בחישוב שווי המצב הקודם. לדבריה, אין מקום שהקופה הציבורית תספוג פגיעה בשל חריגות בניה.

טענת המשיבה - היזמת

96. היזמת טוענת שיש לדחות טענה זו מ-3 נימוקים:

ראשית, מדובר בטענה הנטענת לראשונה בהליך זה, בצירוף ראיות ומסמכים שכלל לא הוצגו בפני השמאי המכריע, בהליך המפורט שהתנהל מולו. שנית, טענה זו עומדת בסתירה למסמכי התכנית המאושרת, אשר בפועל מומשה כבר ונבנו מבנים מכוחה. שלישית, מדובר בטענה העומדת בסתירה לעמדת הוועדה המקומית שהוצגה הן בשומותיה והן במסמכים מאוחרים יותר שהוגשו לשמאי המכריע. המקומית סבורה שמדובר בסוגיה שמאית מובהקת שוועדת הערר אינה צריכה להידרש אליה.

הכרעה

97. טענותיה של העוררת בעניין שטחי הדירות הן פועל יוצא של בדיקה מאוחרת שערך שמאי הוועדה המקומית לאחר קבלת השומה המכרעת. הטענות אינן מתיישבות עם שומת הוועדה המקומית ועם הטיעונים והמסמכים שהגישה לשמאי המכריע, מהם עולה שגם הוועדה נשענה על טבלת ההקצאות.

98. הוועדה המקומית טוענת כעת לראשונה להיקף שטחים נמוך יותר מזה שהתייחסה אליו בשומה מטעמה ובהליכים בפני השמאי המכריע. איננו רואים מקום להתיר לוועדה המקומית לעשות "מקצה שיפורים" ולתקן את שומתה כעת, במסגרת הערר.

99. למותר לציין שנתוני הרישוי שעליהם מבקשת הוועדה המקומית להסתמך כעת, היו ברשותה כל העת. למעשה, לא היתה כל מניעה להעמיד את השטח הדירתי "הנכון" מלכתחילה, במסגרת שומת ההשבחה שהוציאה.

100. לגופם של דברים, לא מצאנו פגם בהחלטת השמאי המכריע לקבוע את השטח הדירתי בהסתמך על השטח כמופיע בטבלת ההקצאות. הטבלה היא אחד ממסמכי הבסיס של התכנית. בהתאם לטבלת ההקצאות הוקצו המגרשים ונקבעו דירות התמורה. למותר לציין כי שלב א' בפרוייקט כבר נבנה וע"פ הנמסר לנו, חלק דירות התמורה כבר נמסרו לדיריים - בהתבסס על ההקצאה שנקבעה בטבלה.

101. על כן, הטענה נדחית.

סיכומו של דבר

102. ערר היזמת מתקבל באופן חלקי, בעניין ההתחשבות בעלות המטלות הציבוריות. היטל ההשבחה יחושב בחלופה השניה שערך השמאי המכריע, בניכוי המטלות הציבוריות, בכפוף לתיקון כך שעלות הקמת המקלט הציבורי לא תנוכה מההשבחה.

103. ערר הוועדה המקומית נדחה. החלטת השמאי המכריע שלא להביא בחשבון את תרומת הנכס הבנוי בתקופת הביניים תישאר על כנה.

104. בנסיבות העניין, אין צו להוצאות.

105. המזכירות תעביר עותק מההחלטה לשמאי המכריע.

ההחלטה התקבלה ביום: יש למלא תאריך עברי ותאריך לועזי

הדר מנצורי דוד, עו"ד
יו"ר ועדת ערר
פיצויים והיטלי השבחה
מחוז חיפה

מיכל נחום
מזכירת ועדת ערר
פיצויים והיטלי השבחה
מחוז חיפה