

דף הבית < חקיקה/פסיקה

מס' תיק: תא/8112/0621

מדינת ישראל
ועדת הערר לתכנון ובניה
מחוז תל אביב

מדינת ישראל
מינהל התכנון – משרד הפנים
ועדת ערר לפי חוק התכנון והבניה
לפיצויים ולהיטל השבחה
מחוז תל אביב

כתובת הנכס: בבלי 27 ת"א
גוש: 6107 חלקה: 250

בפני הרכב ועדת הערר:

נורית טביב מזרחי, עו"ד	יו"ר הוועדה -
זהר עירון, שמאי מקרקעין ומודד מוסמך	חבר הוועדה -
גב' גל קארו, מתכנתת ערים ואזורים, נציגת מתכנן המחוז	חברת הוועדה -

העוררת: אלגרה בבלי בע"מ

ע"י ב"כ עו"ד עמית סלע

-נגד-

המשיבה: הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב
ע"י ב"כ עו"ד מיכל דיק

חקיקה שאזכרה:

חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965: סע' התוספת השלישית, 196, א, 1, 10, א, 14, 2, א

פקודת העיריות [נוסח חדש]: סע' 324

חוק המקרקעין, תשכ"ט-1969: סע' 125, א

מיני-רציו :

* ועדת הערר לפי חוק התכנון והבניה קיבלה את ערר העוררת על שומת היטל השבחה שהוציאה הועדה המקומית בחלוף מספר שנים ממועד הדיווח על העסקה בגינה הפיקה הועדה דרישת תשלום. נקבע, כי אין מדובר בטעות שיש לתקן בעמדה פרשנית חדשה של הוועדה המקומית שאין להחילה אלא מכאן ואילך.

* מסים - היטלים - היטל השבחה

* תכנון ובנייה - היטל השבחה - חובת תשלום

* תכנון ובנייה - היטל השבחה - תיקון שומה

העוררת הגישה ערר על חיוב בהיטל השבחה. העוררת טוענת, כי המשיבה שגתה והתרשלה בהפיקה את השומה בחלוף 4 שנים מאז התקבלה בידי העוררת "תעודה לרשם המקרקעין" לפי סעיף 324 לפקודת העיריות ולפי סעיף 10(א) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה, המעידה על העדר חובות בקשר עם המקרקעין, לרבות בהיטל השבחה. במרכז הדיון עומדת השאלה: האמנם מדובר בטעות שיש לתקן או בעמדה פרשנית חדשה של הוועדה המקומית שאין להחילה אלא מכאן ואילך.

ועדת הערר לפי חוק התכנון והבניה קבעה כלהלן:

אין במתן תעודה לרשם המקרקעין (אישור לטאבו) כדי למנוע מהמשיבה לחייב אחר כך בהיטל השבחה. קרי, מתן האישור כשלעצמו אינו מאיין את החיוב. אין בתעודה לרשם המקרקעין המצביעה על היעדר חובות כדי לאיין חוב קיים בהיטל השבחה.

ה'ציבור' שעל האינטרס שלו נבקש לשמור כאשר נאפשר גביית היטל השבחה מאוחרת בזמן (בכפוף לדיני ההתיישנות וכללי השיהוי) מחמת טעות; כולל גם את ציבור המוכרים והקונים. אינטרס הציבור אינו עולה בקנה אחד עם הותרת הציבור - ובכלל זה ציבור מוכרי נכסים - חשוף לשינויי פרשנות מאוחרים של הוועדה המקומית העשויים להתרגש עליו עם שינויי העתים ולהביא עמם היטלי השבחה בסכומים לא ידועים בגין מימושי עבר.

אין להותיר את המוכר חשוף ללא סוף לשינויי פרשנות שנים ארוכות לאחר שבוצעה עסקת המכר. והרי קיים כר פורה לפרשנות וליצירתיות בעולם התכנון. אין בכך הצדקה מספקת להקים חיוב בהיטל השבחה אשר בהתאם לפרשנות שנקטה בעת הרלוונטית, לא קם.

במקרה זה, נסתרה 'חזקת תקינות' המעשה המנהלי כאשר לפי פרשנותה דאז, מצאה הוועדה המקומית שלא להטיל היטל השבחה. גם אם בהמשך אימצה פרשנות אחרת.

החלטה

פתח דבר

1. ענייננו בערר על חיוב בהיטל השבחה במסגרת דרישת תשלום בסך של 1,096,476 ש"ח בהתאם לשומת הוועדה המקומית לתכנון ובניה ת"א (להלן: "הוועדה המקומית"), מיום 20.2.2020, ביחס למקרקעין הידועים כחלקות

- משנה 1, 2, 3 ו-23 בחלקה 250 בגוש 6107 בשכונת בבלי, רח' בבלי 27 בת"א (להלן: "המקרקעין" ו-"שומת הוועדה המקומית"). החיוב בהיטל השבחה הינו בגין תכנית ג'2 - בנייה על גגות בשכונת בבלי, אשר פורסמה למתן תוקף ביום 6.8.2012 (י.פ. 6456; להלן: "תכנית ג'2"), עקב מימוש זכויות בדרך של מכר בשנת 2016.
2. העוררת הייתה הבעלים הרשומים של המקרקעין בין השנים 2007 ועד 2016.
3. ביום 15.2.2015 נחתם בין העוררת לבין ד.ד. מיזמים 2010 בע"מ הסכם אופציה (להלן: "הסכם האופציה") אשר בהתאם לו התחייבו מקבלי האופציה, בכפוף למימושה, לרכוש את המקרקעין מהעוררת. האופציה מושא ההסכם הוארכה מעת לעת עד למימושה, עת נחתם הסכם מכר ביום 6.4.2016 (להלן: "הסכם המכר").
4. ביום 22.1.2017 העוררת פנתה אל עיריית ת"א והמשיבה וביקשה לקבל אישור להעברת זכויותיה במקרקעין על שם הקונים.
5. לטענת המשיבה:
- "באותו הזמן, המשיבה פירשה באופן מוטעה את הוראות תכנית ג'2 וסברה בטעות כי התכנית איננה חלה על המקרקעין מאחר ומדובר בבניין שמיועד לדיור מוגן על פי התכנית התקפה... ולכן לא הוציאה חיוב בהיטל השבחה בגין תכנית ג'2." (סעיף 17 לתשובה לערר).**
6. ביום 26.6.2017 ניתן אישור להעברת זכויות המופנה לרשם המקרקעין:
- "כל החובות המגיעים לעירייה בגין הנכס הרשום להלן, סולקו במלואם."**
- וכן -
- "ברישומנו אין חיוב בהיטל השבחה עבור הנכס הנ"ל ואין לנו התנגדות לביצוע הפעולה אצל רשם המקרקעין."**
7. ביום 16.4.2016 הוגשה בקשה להיתר לחיזוק קומת הקרקע המסחרית, הריסת קולנוע דקל והריסת הקומה המסחרית הקיימת, הוספת 13 קומות עבור 104 יח' דיור מוגן מעל קומת הקרקע המסחרית הקיימת, הגדלת קומת המרתף, שינויים והוספת מרכיבים קונסטרוקטיביים לחיזוק הבניין מפני רעידת אדמה (להלן: "הבקשה להיתר"). הבקשה להיתר אושרה בתנאים, ביום 24.5.2017, ובין היתר אושרה הקמת קומת גג חלקית עם 4 דירות גג מכוח תכנית ג'2. על ההחלטה הוגשו עררים אשר התקבלו על ידי ועדת הערר (בפן הרישוי).

8. ביום 16.4.2018 הוגשה בקשה להיתר מתוקנת. הבקשה אושרה בתנאים, ביום 15.8.2018, כולל הקלות, ובין היתר אושרה הקמת 4 דירות גג מכוח תכנית ג'2.
9. לטענת המשיבה "במהלך שנת 2019, הגיעה הבקשה להיתר השניה למחלקת שומה והשבחה במשיבה לצורך עריכת שומה, ואז התברר לראשונה כי נעשתה טעות בהנפקת האישורים לטאבו להסכם המכר ותכנית ג'2 חלה על המקרקעין ומתבקש היתר מכוחה." (סעיף 22 לתשובה לערר).
10. בפברואר 2020 נערכו שתי שומות על ידי שמאית הוועדה המקומית, האחת ביחס למימוש בדרך של מכר, הכוללת חיוב בהיטל השבחה בגין תכנית ג'2; השנייה ביחס למימוש בדרך של היתר, הכוללת חיוב בגין תכנית ג'2 למועד אישור ההקלה ולחיוב בגין ההקלות. שומת ההיתר שולמה על ידי הרוכשים.
11. לטענת העוררת, באמצע או סוף חודש אפריל 2021 נודע לה לראשונה כי הופקה שומת היטל השבחה בגין מכר המקרקעין. המשיבה קיבלה את טענת העוררת לפיה השומה נשלחה לעוררת לראשונה רק ביום 5.4.2021.
12. כפי שציינה המשיבה, במהלך הכנת התשובה לערר התברר כי "הונפק ביום 21.6.2020 בטעות אישור לטאבו... להסכם המכר וזאת למרות שהיה קיים חוב על המקרקעין בגין שומת המכר" (סעיף 29 לתשובה לערר).
13. בשנת 2021 הרוכשים נרשמו כבעלים של המקרקעין בנסח.

תמצית טענות הצדדים

טענות העוררת

14. המשיבה שגתה והתרשלה בהפיקה את השומה בחלוף 4 שנים מאז התקבלה בידי העוררת "תעודה לרשם המקרקעין" לפי סעיף 324 לפקודת העיריות ולפי סעיף 10(א) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה - 1965 (להלן: "החוק") המעידה על העדר חובות בקשר עם המקרקעין, לרבות בהיטל השבחה.
15. חמש שנים לאחר שהעוררת מכרה את המקרקעין לצד שלישי, 4 שנים לאחר שקיבלה אישור להעברת רישום בטאבו, הפיקה המשיבה שומת היטל השבחה לראשונה.
16. המשיבה יצרה מצג בדבר העדר חובות והעוררת הסתמכה על אישור העירייה והוועדה המקומית כאשר גם צדדים שלישיים הסתמכו עליהם. אם ככל וקיים
- 17.

- היה חוב בהיטל השבחה הרי שהמשיבה ויתרה עליו. מדובר באישור מהותי אשר מכוחו ניתן להעביר זכויות בלשכת רישום המקרקעין.
18. העוררת שינתה מצבה לרעה נוכח העובדה שבידיה היה אישור חלוט בדבר העדר חובות כלפי המשיבה. כך, גם קבלת פיקדון להבטחת קבלת האישור כבר שוחרר והעסקה נסגרה לפני שנים רבות.
19. המשיבה מנועה ומושתקת מלדרוש את תשלום היטל השבחה ולמעשה היא ויתרה באופן בלתי חוזר על תשלומה.
20. דרישת המשיבה לתשלום היטל השבחה התיישנה. כמו כן, דרישת המשיבה לתשלום היטל השבחה בחלוף 4 שנים מאז ניתן אישור העירייה להעברת זכויות, מהווה פעולה בשיהוי חמור באופן המונע לדרוש את תשלום היטל השבחה, בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה - הנחיה מס' 7.1002, הקובעת תקופת התיישנות של שלוש שנים לחובות מנהליים.
21. היטל השבחה לא גולם בתמורה ואין כאן אפילו עשיית עושר ולא במשפט מצד העוררת. כלומר, המחיר אותו קיבלה העוררת לא גילם את שווי השבחה מושא השומה. כעולה משומת העוררת, במצב הקודם (סעיף 7.6.1 לחוות דעת שמאי העוררת), קומת הגג החלקית המתקבלת היא כ-40% מהקומה שמתחת. המצב החדש (סעיף 7.6.2 לחוות דעת שמאי העוררת), כולל את המצב הקודם ואת תכנית ג'2 המהווה תכנית גגות בשכונת בבלי. כפי שקבע שמאי העוררת:

7.6.2. מצב חדש

המצב החדש כולל את המצב הקודם ואת תכנית ג'2 המהווה תכנית גגות בשכונת בבלי. התכנית קובעת הוראות להקמת חדרי יציאה לגג ודירות גג בבנייה חדשה, ואולם התכנית מתנה את חלונותיה, בין היתר, בכך שתכנית הקומה האחרונה תהיה לפחות 80% מהקומה שמתחת.

לאור הוראות תכנית 2480 והבינוי המתקבל, **עולה כי לא ניתן לממש את תכנית ג'2 בנוסף על תכנית 2480. ללא הליך תכנוני נוסף כגון השלמת קומת הגג.**

תימוכין לעמדה זו, ביום 11.4.2016 הוגשה בקשה להיתר² במקרקעין הנדון מס' 16-0737 מכוח תכנית 2480 וג'2 ובמסגרת תמ"א 3/38 לרבות זכויות מכוח התמ"א והחלוקה, הכוללת ניצול קומה מכוח תמ"א 3/38 **להשלמת הקומה החלקית המלאה**, קומה מלאה נוספת ומעליה קומת גג חלקית עם 4 דירות גג לפי ג'2.

הנה כי כן, אלמלא תמ"א 38 ואו הקלה לא ניתן להשלים את הקומה החלקית מכוח תכנית 2480 וכתוצאה מכך לממש את תכנית ג'2. כאן המקום לציין, כי **בהתאם לפסק דין דייניש עמ"נ 19-04-19341** ועדה מקומית לתכנון ובניה ת"א נ"ב. דיני שבע"מ ואח' נקבע כי **זכויות בנייה מכוח תכנית שלא ניתנות לניצול ללא הליך תכנוני נוסף יחוייבו בהיטל השבחה בעת אישור אותו הליך תכנוני המאפשר את ניצול הזכויות.**

לאור האמור לעיל, הגענו לכלל מסקנה כי נכון למועד הקובע של תכנית ג'2 לא ניתן לממש את הזכויות מכוחה לאור קומת הגג החלקית מכוח תכנית 2480 וללא הליך תכנוני נוסף.

² הבקשה אמנם אושרה על ידי הוועדה המקומית ואולם בוטלה על ידי ועדת עיר.

22. בהתאם למצב תכנוני קודם בקשר עם המקרקעין, בהתחשב באפשרויות הבינוי במצב הקודם, ונכון למועד מתן תוקף של תכנית ג'2 מיום 6.8.2012, תכנית ג'2 לא חלה על המקרקעין. מסקנה זו מקבלת משנה תוקף נוכח רצף האירועים.

23. גם אם חל היטל השבחה הרי שהעוררת איננה חייבת בדן. לפי הקבוע בהסכם המכר ההתחייבות לתשלום היטל השבחה חלה על צדדים שלישיים, הקונים, ולא על העוררת.

24. שומת ההשבחה הופקה רק לאחר המועד שבו הוגשה לוועדה המקומית בקשה להיתר בנייה הכוללת בין היתר הריסת מבנה הבנוי על המקרקעין (הריסת הקולנוע וקומת המרתף), הקמת 13 קומות חדשות וכל זאת כאשר הבקשה כוללת הקלה בדרך של הוספת שתי קומות נוספות על ידי השלמת קומת גג חלקית לקומה שלמה וקומה נוספת מעליה, בדיוק בהתאם להוראות תכנית ג'2.

25. טענת העוררת הינה כי אינה חבה בהיטל השבחה, אולם אם ייקבע אחרת, לעוררת טענות גם לעניין גובה החיוב. העוררת הפנתה לחוות דעת שמאית עליה חתום מר דני טרשנסקי.

טענות המשיבה

26. החבות בהיטל השבחה חלה על העוררת שהייתה הבעלים של המקרקעין במועד אישור תכנית ג'2. זאת בהתאם להוראת סעיף 2(א) לתוספת השלישית לחוק לפיה החבות בהיטל השבחה חלה על הבעלים במועד אישור התכנית.

27. ניתן לממש את הזכויות מכוח תכנית ג'2 ללא צורך בהליך תכנוני נוסף של הקלה ולכן יש לחייב בהיטל השבחה את העוררת עקב אישור התכנית. המשיבה הפנתה להתייחסות שמאית הוועדה המקומית לשומה האחרת. במסגרת התייחסות זו, הציגה השמאית מלכה דור את העמדה כי אין קשר ישיר בין אישור ההקלה לאפשרות מימוש הזכויות מכוח תכנית ג'2. מימוש הזכויות מכוח תכנית ג'2 התאפשר גם מכוח הבינוי בתוכנית 2480. ההקלות בבקשה להיתר ניתנו לצורך ניצול מקסימלי של זכויות הבנייה ושיפור תכנון. כפי שציינה, תשריט תכנית 2480 הינו תשריט עקרוני אשר לא כולל הוראות ברורות ומחייבות לגבי שטח קומת הגג. כמו כן, גם בהוראות התכנית אין

הנחיות מפורשות המתייחסות לקומת הגג (כגון נסיגות, תכנית וכדומה). כפי שציינה :

”ההקלה להשלמת קומת הגג החלקית עד לשטח של קומה מלאה הרחיבה את השטח האפשרי על פי תכנית ג'2. ביום 2.2.2020 יצאה שומת השבחה בגין הקלה זו... ומעליה מומשו זכויות בנייה עקב אישור תכנית ג'2.”

- לדידה, שמאי העוררים מניח הנחת בינוי תיאורטית שאינה מחויבת ואינה מיטבית ובעקבות כך מגיע למסקנה כי לא ניתן לממש זכויות מכוח תכנית ג'2.
28. לא חלה התיישנות ולא שיהוי בהוצאת דרישת התשלום לעוררת. ההסכם אמנם נחתם ביום 6.4.2016 אך דווח למשיבה רק ביום 22.1.2017. דרישת התשלום נשלחה בפברואר 2020 ולאור הליכי הרישוי שבמסגרתם התברר לראשונה כי תכנית ג'2 חלה על המקרקעין, לכן לא קיים שיהוי בהוצאת דרישת התשלום. כמו כן, פקודת המיסים - גביה לא חלה על גביית חובות היטל השבחה (למעט היטל השבחה שלא רלוונטי לענייננו). בהתאם, אין תחולה להנחיית היועמ"ש לממשלה 7.1002 - הפעלת הליכי גביה מנהליים לפי פקודת המיסים - גביה ולמועד המצוין שם.
29. המשיבה לא זנחה את החוב, והיא הודיעה לעוררת ו/או לרוכשים כי קיים חוב בגין תכנית ג'2 עוד בשנת 2020.
30. טענות העוררת בדבר הסתמכות הינן טענות חיצוניות לחוק התכנון והבנייה. סמכות ועדת הערר מתמצה בבחינת עצם הטלת היטל השבחה והאם הוטל כדין ומה שיעורו, זאת הגם שהמשיבה ערה גם לגישה אחרת ביחס להיקף סמכותן של ועדות הערר.
31. אין מקום כי העוררת תתעשר שלא כדין על חשבון הנצחת הטעות של המשיבה כאשר הנפיקה בעבר אישורים לטאבו שפג תוקפם.
32. החיוב בהיטל השבחה לא כולל ריבית פיגורים מהמועד בו דווח על הסכם המכר, אלא רק עד מועד הדיווח. המשיבה לקחה בחשבון גם את אינטרס העוררת.
33. כאשר הוצא חיוב בהיטל השבחה בחודש פברואר 2020 כבר פקע תוקף האישורים לטאבו שניתנו בעבר. חובת הוועדה המקומית כרשות ציבורית

- האמונה על הקופה הציבורית, לחייב בהיטל השבחה בגין מימוש זכויות שנערך בנכס ולא להנציח את טעותה.
34. כפי שנקבע בפסיקה, אף בתוכן האישור עצמו, מתן אישור לטאבו לא מונע מהוועדה המקומית לדרוש את החיוב בהיטל ההשבחה במועד מאוחר יותר. אין אפוא לקבל טענת ההסתמכות רק מכוח אישור העברת זכויות שפקע. כמו כן, באישור לטאבו נכתב: "אישור זה אינו משחרר את בעל הנכס ו/או המחזיק בו מתשלום חוב, שהיה רובץ על הנכס בזמן מתן האישור ואשר מסיבה כלשהי לא היה ידוע או לא נדרש ולא שולם בזמן מתן האישור".
35. העוררת לא הוכיחה הסתמכות או שינוי מצב לרעה בעקבות מתן האישור לטאבו. כפי שעולה מהסכם המכר, העוררת לקחה בחשבון במחיר העסקה שיתכן ותחויב בהיטל השבחה. העוררת ידעה היטב כי תכנית ג'2 חלה על המקרקעין, כך הוגשה הבקשה להיתר הראשונה בשנת 2016 וכך גם הוגשה הבקשה להיתר השנייה בשנת 2018.
36. בהתאם להוראות התוספת השלישית לחוק, החבות בהיטל השבחה חלה על המוכרים או על החוכר לדורות של המקרקעין במועד אישור התכנית המשביחה. יחסים חוזיים בין העוררת לרוכשי המקרקעין אינם מעניינה של המשיבה.
37. באותה תקופה בה פנתה העוררת בשנת 2017 בבקשה לאישור לטאבו על מנת להעביר את הזכויות במקרקעין על שם הקונים, המשיבה פירשה באופן מוטעה את הוראות תכנית ג'2 וסברה בטעות כי התכנית איננה חלה על המקרקעין מאחר ומדובר בבניין שמיועד לדיור מוגן על פי התכנית התקפה. לכן לא הוציאה חיוב בהיטל השבחה בגין תכנית ג'2.
38. המשיבה הנפיקה לעוררת אישורים לטאבו שניתנו כולם לתקופת זמן מוגבלת.
39. לאחר שפג תוקף האישורים לטאבו שניתנו להסכם המכר הודיעה המשיבה לב"כ הרוכשים עו"ד נדב אדלר בעל-פה כי לא יינתנו אישורים לטאבו עד לתשלום החוב בגין תכנית ג'2.
40. במהלך הכנת התשובה לערר התברר כי :
- "הונפק ביום 21.6.2020 בטעות אישור לטאבו... להסכם המכר וזאת למרות שהיה קיים חוב על המקרקעין בגין שומת המכר."** (סעיף 29 לתשובה לערר).
41. בשנת 2021 הרוכשים נרשמו כבעלים של המקרקעין בנסח.

42. הזכויות מכוח תכנית ג'2 הן זכויות מוקנות וניתן לממשן ללא אישור הליך תכנוני נוסף. שמאית הוועדה המקומית בחנה את דרך המימוש המיטבית בה ימוקסמו זכויות הבנייה, לרבות הזכויות מכוח תכנית ג'2. כפי שחישבה:

השטח לחישוב ההשבחה

זכויות הבניה העיקריות עפ"י תכנית 2480 הינן 5710 מ"ר ב - 9 קומות וקומת גג חלקית מעל קומת קרקע וקומת ביניים.

הנחותי כי שטח קומת הגג החלקית הינו 80% משטח קומה טיפוסית.

כמו כן שטח קומת הקרקע המסחרית עפ"י היתר הבניה הינו 627 מ"ר עיקרי.

תכנית ג2 מתירה חקמת חדרי יציאה לגג בשטח של 40 מ"ר ליחיד, או 65% משטח הגג בבנייה בו זמנית על הגג של כלל הזכויות בגג, לפי הקטן מביניהם.

להלן תחשיב השטח המותר עפ"י תכנית ג2:

5710	סה"כ שטח עיקרי מותר עפ"י תכנית 2480 במ"ר
627	שטח בניי בקומת הקרקע עפ"י היתר בניה
5083	שטח עיקרי בנייכו שטח קומת הקרקע
519	שטח בקומה טיפוסית (לחלק ל- 9.8 קומות)
415	שטח קומת גג חלקית 80% מקומה טיפוסית
270	שטח מותר לפי תכנית ג2 - 65%

43. העוררת טוענת בערר ובשומה מטעמה כי בתשריט תכנית 2480 קיים בינוי עקרוני ממנו עולה כי קומת הגג החלקית היא בהיקף של 40% משטח הקומה שמתחתיה, ולכן לא ניתן לממש את תכנית ג'2. אבל עיון בתכנית 2480 מלמד כי היא לא קובעת הוראות מדויקות לגבי שטח הקומה החלקית. התכנית מאפשרת חלופת בינוי הכוללת קומת גג חלקית בתכסית של 80% מתכסית הקומה שמתחתיה. החלופה המוצגת בשומה האחרת היא חלופה אפשרית אך לא המיטבית למועד הקובע של תכנית ג'2. זאת מאחר והיא אינה מאפשרת את ניצול הזכויות מכוחה.

44. השומה שהוצאה בגין ההיתר, הינה בין היתר בגין השטח הנוסף שניתן לנצל מכוח תכנית ג'2 בעקבות אישור ההקלה לתוספת קומות ולמועד אישור ההקלה.

45. כפי שמפורט בהחלטת הוועדה המקומית בבקשה להיתר השנייה, ההקלה לתוספת קומות נועדה ל"ניצול מקסימאלי של זכויות הבנייה ושיפור תכנון עבור דיור מוגן". אולם ההקלה לא הייתה נדרשת לצורך ניצול הזכויות מכוח תכנית ג'2.

דיון והכרעה

46. לאחר שקראנו את טענות הצדדים בכתב ושמענו את הצדדים בדיון בפנינו, החלטנו לקבל את הערר, בנסיבות העניין הפרטניות. נימוקינו להלן.

47. היטל השבחה הוא מס המוטל מכוח סעיף 196א לחוק:

"ועדה מקומית תגבה היטל השבחה בשיעור, בתנאים ובדרכים שנקבעו בתוספת השלישית ועל פיה".

ההוראות הרלבנטיות לגביית היטל השבחה מצויות בתוספת השלישית לחוק. "השבחה" במקרקעין מוגדרת בסעיף 1 לתוספת השלישית לחוק. החבות בהיטל השבחה קבועה בסעיף 2(א) לתוספת השלישית לחוק.

48. תכנית 2480 אשר פורסמה למתן תוקף ביום 24.11.1994 (י.פ. 4263) חלה על החלקה הנדונה ועל חלק מחלקה 252. התוכנית קובעת את החלקה הנדונה ליעוד "אזור מיוחד". בין מטרות התכנית, "הקמת בניין מגורים לדיור מוגן לאוכלוסייה מבוגרת במקום "קולנוע דקל" הקיים ושינוי יעוד הקרקע מאזור מסחרי לאזור מיוחד...".

49. תכנית ג'2 חלה על בנייני מגורים. התכנית מאפשרת הגדלת חדרי יציאה לגג עד 40 מ"ר או 65% משטח הגג בבנייה בו זמנית על הגג של כלל הזכויות בגג בתנאים המפורטים בה. בין היתר קובעת התכנית כי לא תותר בניית חדרי יציאה לגג בבניינים בהם קיימת קומה עליונה חלקית אשר התכסית שלה קטנה מ-80% משטח הקומה שמתחתיה.

50. הסכם המכר הינו מאפריל 2016. ההסכם דווח בינואר 2017. דרישת התשלום הינה מאפריל 2021.

51. בהתאם להסכם המכר, אשר נחתם ביום 6.4.2016, היטל השבחה בנוגע לכל תכנית שאושרה כדין עד למועד חתימת הסכם המכר יחול וישולם על ידי המוכרת, ואילו היטל השבחה בנוגע לכל תכנית שאושרה ממועד חתימת הסכם המכר ואילך יחול וישולם על ידי הקונה; כל היטל החל בגין כל פעולה תכנונית שמקורה בקונה ו/או ביוזמתה יחול וישולם על ידי הקונה; הקונה אחראית לתכנון פרויקט במקרקעין ככל שיהיה, לביצועו ו/או להקמתו ו/או להשלמתו. הקונה התחייבה כי המוכרת לא נושאת ולא תישא בכל אחריות או חבות בגין האמור (סעיפים 7.1, 7.2, 10.3)

52. הרוכשים הגישו בקשה להיתר הכוללת הקלות:

1. "לאשר את הבקשה לפי הוראות התכנית המפורטת 2480 ותקנות התכנון והבנייה, הכוללת:
 - א. הריסת קולנוע "דקל" מעל קומת קרקע מסחרית קיימת.
 - ב. הריסת המרתף בחלקה 250 והקמתו מחדש בשטח ושימושים מותרים לפי הוראות תכנית ע1.
 - ג. הקמת 13 קומות חדשות ו-4 דירות גג, מעל קומת קרקע מסחרית קיימת, לשימוש בניין מגורים לדיור מוגן לאוכלוסייה מבוגרת לפי תכנית מפורטת 2480 ותכנית ג2.
2. לאשר הקלות הבאות לניצול מקסימלי של זכויות הבנייה ושיפור תכנון עבור דיור מוגן:
 - הוספת 2 קומות נוספות מעל ל-11 הקומות המותרות ע"י השלמת קומת גג חלקית לקומה שלמה וקומה נוספת מעליה."

53. בהתאם להוראת סעיף 2(א) לתוספת השלישית לחוק, תחול חבות בהיטל השבחה על בעלים או חוכר לדורות של מקרקעין שהושבחו.

54. לטענת העוררת, אין חיוב, אולם ככל שיש חיוב, היא אינה החייבת בתשלום, אלא הרוכשים. זאת לטענתה הואיל ושומת ההשבחה הופקה רק לאחר המועד בו הוגשה לוועדה המקומית בקשה להיתר בניה, שהגישו הרוכשים, הכוללת הקלה בדרך של הוספת 2 קומות נוספות על ידי השלמת קומת גג חלקית לקומה שלמה וקומה נוספת מעליה לפי הוראות תכנית ג'2.

55. הועדה המקומית או ועדת הערר אינן האכסניה המתאימה לבירור טענות כנגד העולה מן המרשם. כקבוע בסעיף 125(א) לחוק המקרקעין, רישום בפנקסים לגבי מקרקעין מוסדרים יהווה ראיה חותכת לתוכנו. מקובלת עלינו טענת הוועדה המקומית, כי בהתאם להלכה הפסוקה, אין להטיל עליה חובה להתחקות אחרי ההסכמים, אחר פרשנותם ואחר כוונת הצדדים להם (ראו: החלטה בערר (ת"א) 81132-10-21 מזרחי (מאייר) נטלי ומזרחי ציון נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה ת"א (פורסם בנבו, 26.10.2023) והפסיקה הנזכרת שם).

56. אנו דוחים את טענת העוררת להתיישנות שנטענה בעלמא. בהתאם להלכה הפסוקה, מרוץ ההתיישנות לגבי דרישת תשלום היטל השבחה יחל ביום בו נודעו לרשות כלל העובדות להפקת החיוב (ראו: בר"מ 4891/14 עזבון המנוח ד"ר מחמוד טבעוני נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה נצרת (פורסם בנבו, 10.9.14); ערר (צפון) 8070-10-20 גלעד ישראלי נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה חבל אשר (פורסם בנבו, 4.5.21; להלן: "עניין גלעד ישראלי"). העסקה

דווחה בשנת 2017 ולא חלפו 7 שנים עד ליום הוצאת דרישת התשלום. הגם שיש שיהוי מסוים בשומת הוועדה המקומית, אנו סבורים כי לא השהו כשלעצמו הוא לב העניין כי אם השאלה מהו מקורו של השהוי בענייננו. על כך להלן.

57. אשר לעצם החיוב. ועדת הערר מוסמכת לדון גם בטענות הסתמכות שהינן ככלל טענות חיצוניות לחוק, וזאת במקרים המתאימים (ראו: עת"מ (י-ם) 30296-12-12 גבריאל אדלר נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים (פורסם בנבו, 27.2.2013); עת"מ (י-ם) 19605-09-15 האחים ישראל בע"מ נ' עיריית ירושלים (פורסם בנבו, 8.1.2016); יצוין כי ערעור שהוגש במסגרת עע"מ 1263/16 נמחק (15.6.2017)); עמ"נ (י-ם) 6145-11-23 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים נ' האוניברסיטה העברית בירושלים (פורסם בנבו, 21.03.2024); וכן ערר (ת"א) 85199/17 קפשוך נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה ת"א (פורסם בנבו, 5.8.2019); להלן: "עניין קפשוך"; עניין גלעד (ישראל).

58. כפי שהסבירה הוועדה המקומית בתשובתה לערר (סעיף 17 לתשובה לערר):

"באותו הזמן, המשיבה פירשה באופן מוטעה את הוראות תכנית ג/2 וסברה בטעות כי התכנית איננה חלה על המקרקעין מאחר שמדובר בבניין שמיועד לדיור מוגן על פי התכנית התקפה... ולכן לא הוציאה חיוב בהיטל השבחה בגין תכנית ג/2".

59. כפי שהסבירה ב"כ הוועדה המקומית בדיון בפנינו:

"בזמנו סברו ש-ג'2 לא חלה, אבל כשבדקו את היעוד שוב במסגרת הבקשה להיתר שהוגשה, הגיעו למסקנה אחרת... (עמ' 15 לפרוט").

ובמענה לשאלת חבר הוועדה עירון מה השתנה, השיבה:
"הפרשנות של היעוד". (שם).

ובהמשך -

"זו פרשנות של התכנית שהסתברה בדיעבד כטעות... היתה פרשנות שהיא לא חלה ואחר כך הגיעו למסקנה שהיא כן חלה... אם היו חושבים שהיא חלה היו מוציאים שומה על ג'2...". (עמ' 17 לפרוט' הדיון).

כפי שהסביר שמאי הוועדה המקומית בדיון:

”מבחינתנו הפרשנות הנכונה היא ש-ג'2 ניתנת למימוש במועד הקובע... גם אם בעבר לא חשבנו כך” (עמ' 20 לפרוט' הדיון).

60. גם שמאי העוררת ציין בדיון :

”... התכנית המשביחה נולדה באוגוסט 2012, ואנחנו בעסקה מ- 2016... כפי שאנחנו מבינים מעמדת העירייה, בכלל חשבו שהיא לא משביחה במועד הקובע במקרה של דיור מוגן. רק שנים לאחר מכן, אין מצב בעסקה של 61 מיליון שקל שלא בוחנים את הדברים. ג'2 היא תכנית גגות. לשיטתם לא חלה השבחה ב- 2012...” (עמ' 11 לפרוט' הדיון).

וכן -

”ב- 2012, כשחלה 2480, גם אנחנו ראינו כמוהם שלא ניתן לאשר את זה. בגלל היעוד” (עמ' 13 לפרוט' הדיון).

גם נציג העוררת מר רן אפרת ציין בדיון :

”בתור אחד מבעלי החברה, הייתי מעורב בהליכי הרישוי, אחרי 8 שנים שעיריית תל אביב טענה שהמקום הוא דיור מוגן ו-ג'2 לא חלה. אנחנו ניסינו להגיד שזה מגורים וזה נבחן 8 שנים וזה לא התקבל. עד 2016 שמכרנו את הנכס, זה נבחן” (עמ' 22 לפרוט' הדיון).

61. טענת המשיבה כי **”חוץ מהוועדה המקומית בזמן אמת, נדמה שכולם ידעו שמדובר בטעות”** (עמ' 4 לפרוט' הדיון) וכי העוררת ידעה שתכנית ג'2 חלה, שעה שהיא עצמה פירשה לאי תחולתה של התוכנית על המקרקעין, היא מרחיקת לכת בעינינו, בהינתן כי הוועדה המקומית היא אשר קובעת את שומתה וכזו הייתה פרשנותה 'בזמן אמת'.

62. בענייננו אפוא, במועד הרלוונטי, סברה המשיבה שאין תחולה לתכנית ג/2 על המקרקעין בסברה כי ייעודם הינו לדיור מוגן. כלומר, לעניין המימוש בדרך של מכר (הסכם למכירת זכויות העוררת במקרקעין, מיום 6.4.2016; אשר דווח ביום 22.1.2017 כאשר ביקשה העוררת מהמשיבה והעירייה אישור לטאבו להסכם המכר על מנת להעביר את הזכויות במקרקעין על שם הרוכשים), סברה המשיבה 'בזמן אמת' כי אין תחולה לתכנית ג/2, ומשכך לא הוטל היטל השבחה על שכס העוררת בגינה.

63. הסיבה לכך אינה נעוצה ב'טעות' אלא בפרשנות תכנית, כפי שפירשה אותה הוועדה המקומית בעת הרלוונטית.

64. בהתאם, ולא בטעות, הוצאה תעודה לרשם המקרקעין המצביעה על היעדר חובות ביום 26.6.2017. השומה מושא הערר הוצאה באפריל 2021.
65. מקובלת עלינו עמדת הוועדה המקומית, אשר זכתה לעיגון בהלכה הפסוקה, לפיה אין במתן תעודה לרשם המקרקעין (אישור לטאבו) כדי למנוע מהמשיבה לחייב אחר כך בהיטל השבחה. קרי, מתן האישור כשלעצמו אינו מאיין את החיוב (ראו: עמ"נ 14-06-24069 הרבוע הכחול נדל"ן בע"מ נ' ועדה מקומית לתכנון ובנייה ראשון לציון (פורסם בנבו, 27.4.2016); בקשת רשות ערעור על פסק הדין נדחתה על ידי בית המשפט העליון); ערר (תא) 85218/15 פלאצ'י נ' הוועדה המקומית לתו"ב מרחב הרצליה כפר שמריהו (פורסם בנבו, 14.9.2016); עניין קפשוק).
66. אכן, כבר למדנו מושכלות יסוד כי אין בתעודה לרשם המקרקעין המצביעה על היעדר חובות כדי לאיין חוב קיים בהיטל השבחה. בוודאי כאשר הסייג כתוב במפורש בתעודה ("אישור זה אינו משחרר את בעל הנכס... מתשלום חוב שהיה רובץ על הנכס בזמן מתן האישור ואשר מסיבה כלשהיא לא היה ידוע או לא נדרש ולא שולם בזמן מתן האישור"), בוודאי כאשר תוקף התעודה כבר פקע (ביום 19.1.2018).
67. ואולם, עניינו של ערר זה אינו כזה.
68. במקרה דנן, לא מדובר בטעות, אף לא מדובר בפרשנות שהוועדה המקומית הונחתה לאמץ במסגרת החלטת ועדת ערר או פסק דין של בית המשפט לעניינים מנהליים. מדובר בפרשנות שונה שאמצה הוועדה המקומית, עם שינוי העתים.
69. עניינו כזה הוא, אפוא - חברה פלונית מוכרת מקרקעין, והולכת לדרכה. או אז, שנים מספר לאחר מכן, מוצאת הוועדה המקומית להחיל פרשנות שונה מזו שהחילה בשעתו, עת סברה כי אין חיוב בהיטל השבחה בגין תכנית פלונית במסגרת המימוש בדרך של מכר. עם הפרשנות החדשה, האולי נכונה יותר, קם חיוב בהיטל השבחה שלא היה, תחת הכותרת 'טעות'.
70. איננו סבורים כי מקרה פרטני מעין זה צריך לו שידור בכפיפה אחת עם המונח 'טעות', אותה אכן לא נרצה שהשכם הציבורי ישא במחיר של גביית חסר של היטלי השבחה בגין טעות ששגתה הוועדה המקומית (ראו והשוו: הדיון באישור מוטעה שניתן, בערר (ת"א) 8138/0518 רוזנבוים אהרון יהודה נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב (פורסם בנבו, 23.11.2022)).

71. יש להעמיד דברים על דיוקם. לא מדובר בטעות כדוגמת טעות של שכחה, רשלנות, עניין אשר נפל בין הכסאות' וכדו'. אף לא מדובר בשינוי הלכה משפטית. מדובר בפרשנות שונה מזו שאימצה קודם הוועדה המקומית. כלומר, הדברים נבחנו ונבדקו 'בזמן אמת' לעת הדיווח על עסקת המכר, לגופם, והוועדה המקומית סברה בשעתו שלא קם חיוב בהיטל השבחה. בחלוף העתים, השתנתה עמדתה הפרשנית.

72. ודוק: ה'ציבור' שעל האינטרס שלו נבקש לשמור כאשר נאפשר גביית היטל השבחה מאוחרת בזמן (בכפוף לדיני ההתיישנות וכללי השיהוי) מחמת טעות; כולל גם את ציבור המוכרים והקונים. איננו סבורים שאינטרס הציבור עולה בקנה אחד עם הותרת הציבור - ובכלל זה ציבור מוכרי נכסים - חשוף לשינויי פרשנות מאוחרים של הוועדה המקומית העשויים להתרגש עליו עם שינויי העתים ולהביא עמם היטלי השבחה בסכומים לא ידועים בגין מימושי עבר.

73. צריך שיהא לו לאדם לעת מכר מידה של בטחון כי הוא אינו נותר 'תלוי על בלימה' אם וכאשר בעתיד תשתנה פרשנות הוועדה המקומית. אין להותיר את המוכר חשוף ללא סוף לשינויי פרשנות שנים ארוכות לאחר שבוצעה עסקת המכר. והרי קיים כר פורה לפרשנות וליצירתיות בעולם התכנון. אין בכך הצדקה מספקת להקים חיוב בהיטל השבחה אשר בהתאם לפרשנות שנקטה בעת הרלוונטית, לא קם.

לצד חשיבות גביית מס אמת (כאשר בענייננו מבחינת הוועדה המקומית גביית מס אמת במועד המימוש והדיווח על העסקה שיקפה אי הטלת היטל השבחה בגין תכנית ג'2 בנסיבות העניין), חשיבות גם לעקרון הוודאות המשפטית ועקרון סופיות ההליך.

74. אף איננו סבורים כי נסתרה בפנינו 'חזקת תקינות' המעשה המנהלי כאשר לפי פרשנותה דאז, מצאה הוועדה המקומית שלא להטיל היטל השבחה. גם אם בהמשך אימצה פרשנות אחרת. זאת, גם אם צוין אחרת במידע להיתר (עמדה שלא הובאה לידי ביטוי בעת בחינת המימוש בדרך של מכר) וגם אם הפרשנות החדשה קיבלה ביטוי בהיתר בנייה שניתן בהמשך לרוכשים. לא כל שינוי פרשני הופך את פרשנות העבר לפרשנות בלתי תקינה.

לסברתנו דווקא מדובר ב'מחיר ציבורי' שנכון שהציבור ישא בו - אם פרשנות הוועדה המקומית השתנתה, ויש לה עיגון, הרי שפרשנות זו צריכה לחול מכאן ואילך; והשכם הציבורי הוא שישא בעלות הפער שבין שינוי הפרשנות של

הוועדה המקומית, המשתנה מעת לעת בין היתר בהיות דיני התכנון והבנייה דינים דינמיים באספקלריה של זמן, מרחב וסביבה.

75. בשולי הדברים ייאמר, כי בהוראת סעיף 14(ו) לתוספת השלישית לחוק לעניין תיקון שומת היטל השבחה מדובר ברשימה סגורה של עניינים, כאשר מדובר בתיקונים טכניים בלבד (ראו: ע"א 8453/09 קרן נ' בנק דיסקונט לישראל בע"מ (פורסם בנבו, 2.1.2012); עמ"נ 9061-07-19 ועדה מקומית לתכנון ובניה אור יהודה אזור נ' פסו רומי ניהול, שיווק ופקוח בע"מ (פורסם בנבו, 20.8.2020)). באנלוגיה לרוח דברים אלה, יש להחיל פרשנות מצמצמת ביחס למונח 'טעות' ולא לכלול בין כתליו גם טעות-לא טעות שהינה פרשנות שונה של הוועדה המקומית מזו שאימצה בעבר, כבנסיבות ענייננו.

76. על כך נוסף, כי חלק מהרוכשים נרשמו כבעלי זכויות בלשכת רישום המקרקעין, כבר בנוב' 2017, סמוך למועד המכר, רוכשים נוספים נרשמו ביולי 2018 (ראו: דברי ב"כ העוררת בעמ' 9-8 לפרוט' הדיון; ראו והשוו: עניין גלעד ישראלי; עניין קפשווק), הגם שהעוררת עדיין הייתה רשומה כבעלת זכויות במקרקעין גם לאחר מכן.

77. אנו סבורים אפוא, כי השאלה שבפנינו אינה שאלת הסתמכות או אי הסתמכות על אישור לטאבו, שאלה שהוכרעה בהלכה הפסוקה זה מכבר, אלא השאלה היא האמנם מדובר בטעות שיש לתקן או בעמדה פרשנית חדשה של הוועדה המקומית שאין להחילה אלא מכאן ואילך. והרי ההשבחה נוצרת לעת אישור התכנית, הוא המועד הקובע, ובאותה העת כמו גם לעת בחינת שאלת היטל השבחה בגין המימוש על דרך של מכר, סברה הוועדה המקומית כי חיוב בגין תכנית ג' על המקרקעין - אין.

78. בנסיבות העניין אפוא, לא מצאנו להידרש ליתר טענות העוררת, לרבות טענותיה החלופיות.

לצד זאת נעיר, כי על פניו לא השתכנענו משומת העוררת ואיננו נוטים לקבל את טענותיה כי ממילא לא ניתן היה לממש את תכנית ג' בנוסף לתכנית 2480 ללא הליך תכנוני נוסף, כגון השלמת קומת הגג לתכנית של לפחות 80% מהקומה שמתחתיה. בעניין זה אנו נוטים דווקא לעמדה שהביעה שמאית הוועדה המקומית הגב' מלכה דור, כפי שהובאה בשומתה ובדיון בפנינו.

79. לאור האמור לעיל, הערר מתקבל. אנו מורים על ביטול החיוב בהיטל השבחה מושא הערר.

מצאנו שלא לעשות צו להוצאות בנסיבות העניין.

ההחלטה ניתנה פה אחד ביום: כ"ז אייר תשפ"ד, 04/06/24.

נורית טביב מזרחי, עו"ד
יו"ר ועדת הערר
פיצויים והיטלי השבחה
מחוז תל אביב

גב' שירה כהן
מזכירת ועדת הערר
פיצויים והיטלי השבחה
מחוז תל אביב

לראש פסק הדין