

נייר עמדה לכנסת בנושא שומה מתוקנת בהסכמה

הצ"ח תיקון חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 156) (שומה מתוקנת בהסכמה) התשפ"ד-2024

הערכה ליו"ר ולחברי הועדה

בפתח הדברים נבקש להביע את הערכתנו ליו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה, חה"כ הרב יעקב אשר ולחברי הועדה, על השינוי המבורך בהצעת החוק, להרחבת תחולתה לשומת היטל השבחה בגובה של עד 90,000 ₪.

שינוי מבורך זה הינו בהלימה לדברי ההסבר לחוק, באשר 'הזכות לערוך או לפנות לשמאי מכריע כרוכים בהוצאות מרובות ובטרח מרובה, תוך נטילת סיכון להאמרת השומה' וע"כ הגדלת הסכום עשויה לסייע בראש ובראשונה למעוטי היכולת.

הצעת החוק ברקע דוח מבקר המדינה

בהצעת החוק מתוארת מציאות שבה כאשר סכום החיוב בהיטל נמוך יחסית, הרי שעל פי רוב החייב מעדיף להימנע מנקיטת הליכים גם אם לדעתו נפלה טעות בשומה.

מציאות זו, מחמירה את הפגיעה במעוטי היכולת, על רקע האנומליה הקיימת כיום במנגנון היטלי השבחה, אשר מבקר המדינה באומץ רב התריע על השלכות לאמון הציבור. בהמשך לדוח המבקר, ערכנו בדיקה להיקף שומות דומה שבדק המבקר. הבדיקה¹ נערכה לשומות² מת"א³.

הבדיקה העלתה כי בכלל השומות שנבדקו דרישת העיריה הייתה ביתר ביחס להכרעת השמאים המכריעים, אשר הפחיתו את דרישת העיריה בשיעור ממוצע של כ-50%. עוד נמצא כי בלמעלה מ-40% מהמקרים גובה שומת השמאי מטעם העיריה פי 10 ומעלה מסכום החיוב שנטען ע"י השמאי מטעם החייב. באשר ע"פ פסיקה, פערים סבירים⁴ הינם⁵ עד 15%.

יצוין כי משמעות הממצאים הינה חשש לחזקת אי תקינות מנהלית⁶ בדרישת חיובי יתר לאורך השנים, כאשר ע"פ פרסומים ברשות הרביעית⁷, מקורות בתחום מודים כי, רשויות מקומיות רבות מנחות את השמאים העובדים עבורן לקבוע שומות גבוהות ככול האפשר⁸ וכי ברור ששמאי שיקבע הערכות נמוכות, לא יזכה לעבוד יותר עם העיריה.

הצעת החוק כחוד החנית לתיקון עולם

הצעת החוק מצמצמת אך עדיין מותירה חסם מהותי⁸. נציין כי גם גורמים בכירים במדינה ערים למציאות, באשר פורסם בתקשורת כי המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט אזרחי) עו"ד כרמית יוליס אמרה כי השמאות בהיטלי השבחה היא מאוד פתוחה ויכולה להגיע לכל תוצאה⁹.

כך גם באשר לדבריו האמיצים של יו"ר המועצה הארצית, אשר אמר ע"פ הפרסום בתקשורת, כי ישנו מתח מובנה בהיטלי השבחה וכי מטבע הדברים לרשות המקומית יש אינטרס שהשומה תהיה על הצד הגבוה¹⁰.

מניעת הבעיה עדיפה על פני כל פתרון

בממצאי דוח מבקר המדינה עולה כי רק בכ-20% מהמקרים החייב מערר על גובה החיוב באמצעות פנייה לשמאי מכריע. העובדה כי מרבית החייבים אינם פונים לשמאי מכריע. מציאות זו מעצימה את ההכרח כי דרישת העיריות תהיה ל-ימס אמת! אך האם יש באפשרות הרשויות לעשות כן מהלכה למעשה במצב הנוכחי?

למדינה יש אחריות למניעת פגיעה באזרחיה וסמכויות החקיקה בידיה. ואף מבלי לצלול לסיבות ולממצאי המבקר, נציין בקליפת אגוז כי לראייתנו, הדבר עשוי לנבוע בין היתר מחוסר עקביות שלטונית וחוסר שוויון בפני הועדות, באשר שמאי הועדות פועלים כל אחד בהתאם לתפיסת עולמו ולא בהכרח בהתאם להחלטות קודמות של הועדה.

עקביות, שקיפות, אחידות, שוויון

עקביות ושקיפות שלטונית, אחידות ושוויון, הינם עקרונות יסוד בדמוקרטיה שכידוע הולכת בד ובד עם איכות השלטון.

שומות היטל ההשבחה נדרשות להיות ברורות, מנומקות¹¹, מבוססות, עם מבנה אחיד ולהתבסס על עקרונות אחידים אשר נקבעו ע"י הועדה ונדרשים להיות מוחלים ע"י השמאים מטעם הועדות, ללא תלות בתפיסת עולמו האישית של כל שמאי ושמאי וזאת גם באמצעות קביעת עקרונות וקווים מנחים שיחייבו את השמאים ויצרו שוויון בפני הועדות. היעדר סטנדרט אחיד ושוויוני, עשוי לגרום לפגיעה בשוויון בפני הועדות (ראה נספח א').

גם מרכיב השווי שלעיתים מהווה מרכיב משמעותי בשומה ואף סלע מחלוקת, ראוי שיהיה נגיש לחייבים. למעשה אם מרכיב השווי בבסיס השומה יקבע באופן שוויוני ואחיד¹², הרי שהדבר עשוי אף הוא לצמצם במידת מה את ה-שגגות בשומות היטלי ההשבחה מטעם הועדות.

פעילות נבחרי הציבור למען הדמוקרטיה והשכבות החלשות

הפעילות המבורכת של חברי ועדת הפנים והגנת הסביבה למען הדמוקרטיה והשכבות החלשות ובראשן פעולותיו של העומד בראשה – חה"כ הרב יעקב אשר, לצד השדולה בכנסת הנוכחית לחיזוק מעמד הדמוקרטיה ושלטון החוק ולהגנה על מעמד הדמוקרטיה וכן השדולה למען השוויון, אך ראוי כי יעצימו ויקדמו ערכים חשובים אלו.

ע"כ, אנו סמוכים ובטוחים כי הצעת חוק זו תבשר תהליכים אמיצים וראויים נוספים, שיקדמו את ערכי הדמוקרטיה, שלטון החוק והדאגה לשוויון בין אזרחי מדינת ישראל.

בכבוד רב,

חגי קורח
ראש תחום השלטון המקומי
העמותה לדמוקרטיה מתקדמת

עו"ד טלי לביא
דמוקרטיה בשלטון המקומי

municipal.pd@gmail.com 054-6002444 <https://www.progdemocracy.com/municipal>

נספחים

נספח א'



04 יולי 2024

עיריית ת"א-יפו והועדה המקומית לתכנון ובנייה

שקיפות בתוכניות איחוד וחלוקה שלא בהסכמה

נייר עמדה

תמצית

תוכניות איחוד וחלוקה **שלא בהסכמה** עוסקות בזכות הקניין כזכות יסוד ומחייבות שקיפות מלאה. תקן 15 קובע את הפירוט המזערי הנדרש¹, כאשר ההנחיות² של משרד המשפטים קובעות את חובת שמאי הועדות בתוכניות השונות **לבסס ולנמק את קביעותיהם ושיקוליהם**.

השמאים נדרשים ע"פ ההנחיות לבסס את מקדמי ההתאמה לפי **נתוני עסקאות** ולהציגם **בטבלה ברורה** הכוללת את פירוט כלל המקדמים **ואופן החלתם**, כך שניתן יהיה להבין כיצד נקבע מקדם שווי לכל חלקה ומגרש.

שקיפות לבעלי הזכויות

מתחם תחנה מרכזית הישנה מהווה המחשה **להכרח** בשקיפות מלאה ובפרט עבור בעלי זכויות קטנים נעדרי ייצוג. בתוכנית האב נקבעו מתחמי איחוד וחלוקה הכוללים ייעודי קרקע **השונים** באופן קיצוני זה מזה והמכניסים **בכפיפה** אחת בעלי זכויות קטנים ביחד עם חברות גדולות. ההתנגדויות הרבות שהוגשו לתוכניות, הדגימו את **פערי הכוחות** בהליך שהשלכותיו **חושפת** את הצדדים **לפירוק שיתוף** במושע על השלכותיו.

הצגת ביסוס המקדמים ואופן החלתם

מקדמי ההתאמה עשויים **להשתנות** מתוכנית לתוכנית בהתאם לזהות השמאי ותפיסת עולמו. **חוסר אחידות** והיעדר עקביות **בסוג המקדמים ובערכם**, פוגעת **בשוויון בפני הועדה** ומעצימה את ההכרח להצגת הנתונים בבסיס קביעתם. לדוגמא³, ישנם מקדמים המוגדרים **כערך מוחלט** (לדוג- הפחתה של 10% בגין חזית לשביל עכו) אחרים מוגדרים **כטווח** (לדוג- מקדם הפחתה למושע 5% - 10%) ולצידם עקרונות **להערכת החלקות** המבוססים בין היתר על **צורה**, מיקום וטופוגרפיית החלקות אשר כלל לא כוללים ערך מוגדר.

השקיפות המתבקשת, **הן בהצגת התחשיבים** המהווים בסיס לקביעת המקדמים והן באשר **לאופן החלתם** בכל חלקה וחלקה, **הכרחיים** להבנת השווי שנקבע לכל חלקה.

סטנדרט אחיד ושוויוני

עיריית ת"א-יפו, אשר ערכי הדמוקרטיה ובתוכם מרכיבי השקיפות, העקביות השלטונית והשוויון מהווים נר לרגליה, ראוי כי תקבע **סטנדרט אחיד** למקדמי התאמה בתוכניות **ולאופן הצגתם** וזאת ברף השקיפות המקסימלי האפשרי. ת"א כמגדלור הדמוקרטיה בכלל התחומים, כבר הציגה **קשת תוכניות שקופות** וע"כ הסטנדרטיזציה רק תיישר קו. הדיון **הציבורי** הערכי שהתקיים בוועדה בתוכניות השומרון, ראוי כי יביא את בשורת השקיפות לעיר ולתושביה ויקבע סטנדרט שישמש סמן ימני לשאר ועדות התכנון ויהווה מרכיב **נוסף** **בהעצמת הדמוקרטיה בהליכי תכנון**.

בכבוד רב,

אלכס כהן עו"ד רועי לוי עו"ד אסף אשרוב אדריכל אורי עזריאל שמאי מקרקעין חגי קורח M.A עדי שושן אוני ת"א איילת השחר סיידוף עו"ד

¹ תקן 15 הקובע את סף השקיפות המינימלי המתחייב, לא רק שאיננו מונע שקיפות מלאה, אלא שאף במסגרתו נקבע בסעיף 5.10 כי 'השמאי יפרט בנוסף את שווי של חלקות ומגרשים ייחודיים במאפייניהם הפיזיים, התכנוניים והמשפטיים והתימוכין לשווי שנקבע למקרקעין אלו'.

² משרד המשפטים, דף הנחיות ודגשים לשמאים המוגשים חוות דעת במסגרת הליכים לאישור תוכניות חלוקה חדשה ו/או תוכניות פינוי בינוי.

³ בסעיף זה מובאים דוגמאות למקדמים המופיעים בתוכניות או"ח במתחם השומרון. תא/מק/2,4321, תא/מק/3,4321, תא/מק/4,4321.

¹ קישור לממצאים. <https://drv.ms/f/s:AuLPCgLLILTBhKdOgjf9ZVTGyqKPIg?e=FSPWofF>. הבדיקה נעשתה ע"י חגי קורח שאיינו עו"ד או שמאי מקרקעין וע"כ בין היתר נעשתה פנייה בנושא עם קישור לממצאים נעשתה לגורמים שונים בעיריית ת"א יפו, לרבות **מכתבים** לחברי מועצה, למחלקת שומה והשבחה, ליו"ר ועדת הביקורת ולמבקר העיריה, תוך המלצה לביצוע בדיקה של העיריה בעצמה ע"ב גורמי המקצוע ומערכות המידע השלטוניות לבדיקה מעמיקה ויסודית, תוך הצעה שהוצעה לסייע לעיריה בבדיקה זו בהיבט האזרחי.

² ובאשר מצאנו כי בשנת 2023 אחת מכול שלוש שומות מכריעות במדינה הייתה מת"א וכן על רקע השלכות ערכי הקרקע מהגבוהים במדינה להיקף החשש לדרישות חיובי היתר.
³ בין היתר על רקע בחירתה ע"י משרד הפנים כועדה המצטיינת לשנת 2023. מקור: מערכת תל אביב און לין, 22.08.2024. ועל כן - העצמת הדמוקרטיה בהליך התכנון יכולה להקרין ליתר הועדות וממצאים אלו יכולים לסייע בידי המועצה.

⁴ במאמרו על שומות ופערים של שמאי המקרקעין יובל דנוס זכרנו לברכה, מצויין כי פסקי דין רבים שפורסמו מביעים תרעומת על הפערים בשומות השמאים ומבליטים את חוסר האובייקטיביות בהן, כביכול, בכך שניתן להבחין באמצעות השומה לאיזה צד היא משתייכת: **שומה גבוהה - לצד התובעים, שומה נמוכה - לצד הנתבעים.**

⁵ במאמר מובא גם ציטוט מפס"ד של ביהמ"ש - 'ניתן היה לצפות ממומחים מנוסים, הפועלים לפי קריטריונים אובייקטיביים, שיגיעו לתוצאות שאינן רחוקות זו מזו' וכך נכתב במאמר - 'המדובר הוא בפער בשומת נכס מסוים על ידי שני שמאים או יותר, כאשר פער זה חורג מהתחום הסביר והמקובל של 10%-15%'.
⁶ החלטה שהתקבלה בגלל שדעת הרשות נחושה להשיג תוצאה מסוימת, ללא תשתית עובדתית ראויה, הינה החלטה שרירותית (בג"ץ 82/297, ברגר נ' שר המשפטים).

<https://www.haaretz.co.il/misc/2002-01-10/ty-article/0000017f-dbd9-db5a-a57f-dbf9ee00007>

⁸ הצעת החוק אומנם מצמצמת את ההוצאות המרובות ביחס להליך הנוכחי ואולם, היות והפנייה באמצעות שמאי כרוכה בהוצאה של אלפי שקלים, יוצא שבשומה בסכום של עד 90 אש"ח עלות ההליך יכולה לעמוד על אחוזים ניכרים מסכום שומת היטל השבחה, כאשר אין ודאות כי תתקבל ותפחית מההיטל. נזכיר כי שכר המינימום הינו 5,571.75, דהיינו, המנגנון המוצע מטיל על השכבות החלשות 'מס' גבוה שעשוי להגיע למשכורת החודשית ואף יותר ויש חשש ע"פ ממצאי המבקר כי ידרשו לשלם זאת באם ברצונם לזכות ל'היטל אמת'.
⁹ <https://www.nadlancenter.co.il/article/9644>

<https://www.nadlancenter.co.il/article/10359>¹⁰

¹¹ השמאי יובל דנוס ז"ל, עמד במאמרו נימוקים ותחשיבים לחוות דעת - רשות או חובה, על התופעה של שומות המוגשות לחייבים ללא נימוקים וללא תחשיבים, בבחינת שומה פסוקה שאין יכולת לתהות על קנקנה. <https://www.dannus.co.il/index2.php?id=52&lang=HEB>

¹² יצויין כי אנו בעידן בו הטכנולוגיה ומערכות המידע התקדמו מאוד ובסיס הנתונים הממשלתי כולל את נתוני מכר הנכסים. וכך אפשר הן ליצור בסיס מדויק יותר לערכי שווי אחידים ואף להזין ולגלם את ערכי השווי של השומות ככלל ושומות מכריעות בפרט למאגרי המידע.