

## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עמ"נ 33949-09-20 לביא נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה - חיפה

בפני כב' השופט רון סוקול, סגן נשיא

- המעוררים**
1. אהוד אברהם לביא
  2. יאיר לביא
  3. ישראל סביון
  4. אריאלה (אגמי) סביון
  5. ישראל ענבר
- ע"י עו"ד ע' גראור

נגד

**המשיבה**  
הוועדה המקומית לתכנון ובנייה חיפה  
ע"י עו"ד ג' אקרמן

כתבי עת:

אהרן נמדר, "פגיעה במקרקעין על-ידי תכנית לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965: מהי "תכנית" והשפעתן של מספר תכניות על הפגיעה", קרית המשפט, ג (תשס"ג-2003) 285

ספרות:

אהרן נמדר **תכנון ובניה**  
מיכה גדרון ואהרן נמדר **תמ"א 38** (תשס"א)  
אהרן נמדר **היטל השבחה** (תשס"א)  
שרית דנה ושלום זינגר **דיני תכנון ובניה** (תשס"א)

חקיקה שאוזכרה:

חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965: סע' התוספת השלישית, 49, 149, 151(ב3), 197, 13, 14, 19(ב10), 196א,

חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), תשכ"ג-1963: סע' 39(11)

פקודת מס הכנסה [נוסח חדש] - לא מרובד: סע' 88

חוק פסיקת ריבית והצמדה, תשכ"א-1961

חוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה), תשס"ח-2008

חוק מס ערך מוסף, תשל"ו-1975: סע' 5, 31ב

חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, תשע"ו-2016

**פסק דין**

1. במרכז הכרמל בחיפה, ברח' אלחנן 6, מצויה חלקת מקרקעין עליה ביקשו המערערים להקים בית מגורים. בבקשתם להיתר עתרו המערערים לקבלת הקלה מתכנית, הכוללת תוספת 3 יחידות מגורים, 20% בשטח הבנייה והקלה בקו בניין לחנייה. בקשתם של המערערים התקבלה וניתן להם היתר להקמת הבניין הכולל את ההקלות המבוקשות. בעקבות מתן ההקלות נדרשו המערערים על ידי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חיפה לשלם היטל השבחה.
2. המחלוקת לעניין החבות בהיטל השבחה הועברה להכרעתו של שמאי מכריע, אשר סבר כי על פי פירוש הנכון של תכנית המתאר הרלבנטיות, לא חלה עם אישור ההקלות כל השבחה. ערר שהגישה הוועדה המקומית לוועדת הערר לפיצויים והיטל השבחה התקבלה ונקבע כי על המערערים לשלם היטל בגין השבחת המקרקעין בעקבות אישור ההקלה.
3. על החלטה זו של ועדת הערר הוגש הערעור המונח להכרעתו. מוקד המחלוקת מצוי בשאלה מה היה שווי המקרקעין קודם לאישור ההקלות, ובאופן מפורט יותר, האם בהערכת שווי המקרקעין במצב הקודם היה צריך לכלול את הפוטנציאל לקבלת היתר על פי תכנית המתאר הארצית לחיזוק מבנים קיימים מפני רעידות אדמה - תמ"א/38.

## רקע

4. המערערים הם בעלי זכויות במקרקעין המצויים ברח' אלחנן 6 בחיפה וידועים כחלקה 3 בגוש 12510 (להלן: החלקה). מדובר בחלקה בשטח רשום של 1,699 מ"ר, המצויה בקרבת מרכז הכרמל בחיפה, ועליה היה בנוי מבנה ישן הכולל 6 יחידות דיור בשטח של כ-869 מ"ר (הנתונים מחוות דעת השמאי המכריע, יעקב פז - נספח 12 לעיקרי הטיעון של המערערים). בהתאם למסמך מדיניות הפיתוח באזור מרכז הכרמל של עיריית חיפה (המסמך צורף כנספח 4 למוצגי המערערים) והרצון לתגבר את זכויות הבנייה באזור, אושרה ביום 6/7/2009 תכנית המתאר המפורטת חפ/2232 (להלן: התכנית המפורטת). התכנית המפורטת חלה על החלקה וכן על חלקה סמוכה המצויה ברח' אלחנן 8 (תקנון התכנית סומן כנספח 3 למוצגי המערערים) (החלקה הסמוכה להלן: חלקת קדושים). יוער כי התכנית מתייחסת לחלקות 45 ו-46 בגוש 10809 בהתאם למספרי החלקות ומספר הגוש לפני תיקונם. את התכנית המפורטת יזמו בעלי הזכויות בשתי החלקות על מנת לאפשר את הגדלת זכויות הבנייה בהן. מבלי לפרט את כל הוראות התכנית המפורטת, נציין כי התכנית כללה שתי חלופות תכנון; האחת, איחוד שתי החלקות למגרש בנייה אחד, והשנייה, תגבור זכויות לכל חלקה בנפרד.

בהתאם לחלופה הראשונה (חלופת הבנייה בנפרד) נקבע כי המבנה הקיים בחלקה מושא ההליך הנוכחי ייהרס וייבנה תחתיו בית מגורים חדש הכולל 26 יחידות דיור. מספר הקומות יהיה 9, שטח עיקרי לבנייה למגורים יהיה 160% משטח החלקה וכן ייבנו 2 קומות חניה. בקצרה יוער, כי חלופה זו כללה גם התייחסות לחלקת קדושים ולפיה המבנה הבנוי עליה ישמר אך תותר בניית תוספת קומות עליו, ובסך הכול 24 דירות.

בהתאם לחלופה השנייה, חלופת הבנייה המאוחדת, ייהרסו שני המבנים הממוקמים על שתי החלקות ובמקומם ייבנו שני מבני מגורים חדשים ובהם 71 יחידות מגורים, יוקצה שטח לצרכי ציבור, תותר בניית שטח עיקרי של 220% משטח החלקות וייבנה חניון משותף לשני המבנים.

5. לאחר אישורה של התכנית, בחרו המערערים לבקש היתר בנייה על פי החלופה הראשונה, דהיינו לבנייה נפרדת בחלקה. לשם כך הכינו המערערים בקשה לקבלת היתר בנייה. הבקשה הוגשה כבקשה למימוש זכויות על פי תכנית המתאר הארצית לחיזוק מבנים קיימים מפני רעידות אדמה תמ"א/38 (להלן: תכנית החיזוק) (העתק טיוטת הבקשה סומנה כנספח 7 למוצגי המערערים).

6. הבקשה עברה שלבי הכנה שונים במחלקת הרישוי בעירייה אך מעולם לא הובאה לדיון בפני הוועדה המקומית, שכן בשלב כלשהו החליטו המערערים לחזור בהם מהבקשה לקבלת היתר על פי תכנית החיזוק והגישו בקשה חדשה. הסיבות להחלטתם של המערערים לשנות את המסלול ולהגיש בקשה להקלה על פי [סעיף 151 \(ב3\) לחוק התכנון והבנייה](#), התשכ"ה-1965 שנויות במחלוקת ואינן רלבנטיות להכרעה במחלוקת שלפניי.

7. הבקשה להיתר סומנה בקשה מס' 40/0293/07 (נספח ב' לתשובת המשיבה לערעור) (להלן: הבקשה להיתר). בבקשה להיתר עתרו המערערים לקבלת היתר להריסת הבניין הקיים בחלקה ולבניית מבנה ובו 29 יחידות מגורים ב-8 קומות מעל שתי קומות חניה תת קרקעיות. הבקשה כללה בקשה לקבלת תוספת של 3 יחידות דיור, המהוות תוספת של 20% מהשטח הכולל, הכל בהתאם לתנאי [סעיף 151\(ב3\) לחוק](#) בתקפו באותה עת (נציין כי [סעיף 151\(ב3\)](#) הותקן כהוראת שעה ומוכר כ"הקלת כחלון").

אף שלבקשת ההקלה הוגשו התנגדויות שונות, החליטה הוועדה המקומית לאשר את הבקשה להיתר, וביום 3/5/2017 אושרה הבקשה בכפוף למספר תנאים.

8. עם אישורה של הבקשה להיתר פנתה הוועדה המקומית לקבלת חוות דעת לעניין השבחת המקרקעין בעקבות אישור ההקלות. ביום 31/3/2019 הומצאה שומת השבחה עבור הוועדה ולפיה בעקבות אישור ההקלות עלה ערך המקרקעין על פי שומתו של השמאי ד' אברמוב (נספח ג' לתגובת המשיבה לערעור), עלה ערך המקרקעין בסך של 4,777,175 ש"ח, ועל כן נדרשו המערערים לשלם היטל השבחה בסך של 2,388,588 ש"ח (שהם מחצית מעליית ערך המקרקעין). השמאי אברמוב ערך השוואה בין ערך המקרקעין על פי הזכויות שהוקנו בתכנית המפורטת לערך המקרקעין בעקבות אישור ההקלות.

9. המערערים חלקו על שומת השבחה של המשיבה והגישו שומה נגדית של השמאי ערן בנטל, שהגיע למסקנה כי אישור ההקלות לא העלה את ערך המקרקעין (שומת השמאי בנטל צורפה כנספח 11 למוצגי המערערים). השמאי בנטל סבר כי בהערכת שווי המקרקעין במצב הקיים, כלומר בהתאם לתכנית המפורטת ולפני אישור ההקלות, יש להביא בחשבון את פוטנציאל "תמריצי תכנית החיזוק", כלומר את הפוטנציאל לתוספות בנייה על פי תכנית החיזוק. השמאי העריך כי על פי

תכנית החיזוק ניתן היה לקבל היתר לתוספת שטח עיקרי של 1,020 מ"ר, כלומר, כמעט כפול מתוספת השטח שאושרה בהקלות. על כן, הגיע למסקנה כי אישור ההקלות לא העלה את שווי המקרקעין, ומכאן שאין מקום לחייב את המערערים בהיטל השבחה.

10. בשים לב לשומות הסותרות של הצדדים ובהתאם להוראות [סעיף 14](#) לתוספת השלישית [לחוק התכנון והבנייה](#), מונה השמאי יעקב פז לשמש כשמאי מכריע.

### **השומה המכרעת**

11. השמאי המכריע עיין במסמכים ובשומות, שמע את טענות הצדדים והמציא את חוות דעתו מיום 1/12/2019 (נספח 12 למוצגי המערערים) (להלן: השומה המכרעת).

בשומה המכרעת ציין השמאי המכריע כי עיקר המחלוקות בין הצדדים נעוץ בשאלה משפטית במהותה, כלומר בשאלה האם יש להביא בחשבון במצב הקודם, שלפני אישור ההקלות, את הפוטנציאל הנובע מתכנית תכנית החיזוק (פסקה 10.4 לשומה המכרעת, עמ' 21). לעניין מחלוקת זו ציין השמאי המכריע:

אקדים ואומר, כי לאחר בחינת מכלול טיעוני הצדדים כמו גם עיון במכלול המסמכים שהוצגו בפני, הגעתי לכלל דעה שקיימת אי-ודאות באשר לתחולת תמ"א 38, וכי ראוי היה שסוגיה זו תתברר בפני וועדת הערר קודם שמונה שמאי מכריע (שם).

12. השמאי המכריע הוסיף כי הוא אישית סבור שיש מקום להתחשב בפוטנציאל הנלמד מתכנית החיזוק, אולם בשל אי הוודאות בסוגיה הכין שומות חלופיות; האחת בהנחה שיש להתחשב בפוטנציאל והשנייה בהתעלמות מפוטנציאל תכנית החיזוק.

בהתאם קבע כי בחלופה הראשונה, הכוללת התחשבות בפוטנציאל מימוש הזכויות לפי תכנית החיזוק, ניתן היה לצפות לתוספת של 980 מ"ר. הואיל וקיימת אי ודאות, קבע כי יש לחשב מקדם אי ודאות של 0.7%, ולכן הוסיף לאחוזי הבנייה לפי התכנית המפורטת 686 מ"ר. המסקנה בחלופה זו היא כי אישור ההקלות לא העלה את ערך המקרקעין.

13. בחלופה השנייה, כלומר ללא פוטנציאל מימוש זכויות לפי תכנית החיזוק, הגיע למסקנה כי אישור ההקלות העלה את ערך המקרקעין בסך של 4,592,295 ש"ח, ועל כן קבע כי בחלופה זו יהיה על המערערים לשלם היטל בסך של 2,296,148 ש"ח.

### **הערר**

14. על שומה זו של השמאי המכריע הגישה הוועדה המקומית ערר לוועדת הערר לפיצויים והיטל השבחה. הוועדה המקומית טענה כי השמאי המכריע טעה כאשר אמד את שווי הזכויות בחלקה במצב הקודם, בהתחשב בזכויות הבניה מכוח תכנית החיזוק, שכן תכנית החיזוק אינה חלה על המקרקעין. לעניין זה, הפנתה הוועדה המקומית להוראות סעיף 4.1 לתקנון תכנית החיזוק ולפיו התכנית לא תחול על מבנים המיועדים להריסה, כדוגמת המבנה שבחלקה. עוד טענה הוועדה

המקומית כי תכנית החיזוק אינה מקנה זכויות כל עוד לא התקבלה החלטה קונקרטית ליישומה של התכנית בחלקה מוגדרת. נטען כי מימוש התכנית מותנה בשיקול דעת הוועדה ועל כן, אין להתחשב בזכויות שעשויות להינתן לבעל החלקה על פיה. לבסוף נטען כי היה על השמאי המכריע להוסיף מקדם דחייה נוסף להערכת שווי החלקה.

### **החלטת ועדת הערר**

15. לאחר שנשמעו טיעוני הצדדים והתקיים דיון בפני ועדת הערר, החליטה הוועדה לקבל את הערר שהגישה הוועדה המקומית וקבעה כי אין לכלול בהערכת שווי החלקה במצב הקודם, זכויות בנייה על פי תכנית החיזוק (מוצג 1 למוצגי המערער). ועדת הערר ציינה כי סעיף 4.1 לתקנון תכנית החיזוק אינו שולל את תחולת התכנית על החלקה. הוועדה אימצה את חוות דעתו של עו"ד בנימין ארביב ולפיה רק מקום שבו חלה חובה להריסת מבנה, לא תחול תכנית החיזוק. במקום שבו מימוש תכנית המתאר מותנה בהריסת מבנה (אולם אין חובה להורסו) אין מניעה להחלת תכנית החיזוק.

16. למרות קביעה זו לעניין סעיף 4.1 לתקנות תכנית החיזוק הגיעה ועדת הערר למסקנה כי תכנית החיזוק אינה חלה. ועדת הערר סמכה החלטתה על סעיף 6.2 לתקנון התכנית המורה כי "הוראות שנקבעו בתכניות מאושרות שעניינן פינוי מבנים ובניית מבנים חדשים במקומם ("פינוי בינוי"), עדיפות על הוראות תכנית זו".

17. ועדת הערר דחתה את טענת המערערים בדבר הפליה וקבעה כי קיים שוני מהותי בין החלקה לבין חלקת קדושים הגובלת עמה. הוועדה הדגישה כי בחלקת קדושים לא הותנה מימוש הזכויות בהריסת המבנה, ועל כן בה אין מניעה להחיל את תכנית החיזוק.

### **תמצית הטענות**

18. על החלטה זו של ועדת הערר הוגש ערעור המונח להכרעתי כעת. המערערים שבים וטוענים כי בהערכת שווי החלקה במצב הקודם, כלומר בטרם אושרו ההקלות, יש לכלול גם את הפוטנציאל לקבלת היתר לתוספות הבניה על פי תכנית החיזוק. המערערים מדגישים כי תחילה פנו בבקשה להיתר על פי תכנית החיזוק וכי פנו למסלול ההקלות רק לדרישת הוועדה המקומית, על מנת לזרז את ההליך. לטענתם הם היו יכולים לקבל את אותן זכויות בנייה גם במסלול הבקשה לפי התמ"א. המערערים חוזרים וטוענים כי תכנית החיזוק חלה על החלקה ומקנה להם זכות בנייה. לטענתם, טענתה ועדת הערר כאשר בחנה את תחולת התכנית על פי הוראות סעיף 6.2 לתקנון התכנית, שכן הוועדה המקומית לא תמכה טענותיה בהוראת סעיף זה. המערערים מדגישים כי ועדת הערר העלתה מיוזמתה את הטענה שסעיף 6.2 לתקנון תכנית החיזוק מוציא מתחולתה את תכנית המתאר.

19. המערערים חוזרים וטוענים כי הודאת החלטת ועדת הערר היא הפליתם, לעומת בעלי הזכויות בחלקת קדושים ומזכירים כי על פי התכנית המפורטת מדובר בחלקות זהות עם זכויות בניה דומות. על כן, מבקשים המערערים לקבל את הערעור ולבטל את החלטת ועדת הערר ולאמץ את קביעותיו של השמאי המכריע.

20. הוועדה המקומית מבקשת לדחות את הערר ותומכת במסקנותיה של ועדת הערר.

### דיון והכרעה

21. כפי שיפורט להלן הגעתי למסקנה כי דין הערעור להידחות וכי יש להותיר את החלטת ועדת הערר על כנה. מצאתי כי אין להתחשב בפוטנציאל לקבלת זכויות בניה על פי תכנית המתאר (תכנית החיזוק) בהערכת שווי החלקה במצב הקודם, הן מחמת שתכנית המתאר אינה מקנה כשלעצמה זכויות קונקרטיות בכל חלקה וחלקה, והן מחמת שעל פי הוראותיה אין לה תחולה בנסיבות מקרה זה. כמו כן, מצאתי כי אין בנסיבות המקרה, בסיס לטענת ההפליה.

22. את הדיון נפתח בהערכות כלליות לגבי היטל השבחה. לאחר מכן אתייחס לשאלה האם תכנית החיזוק מעניקה זכויות בנייה קונקרטיות ואתייחס להוראת תכנית המתאר עצמה. לבסוף, אתייחס בקצרה לטענת ההפליה.

### על היטל השבחה

23. פעולה תכנונית כמו אישור תכנית מתאר עשויה להשפיע על ערכם של מקרקעין המצויים בתחומי התכנית או בקרבתה. כאשר הפעולה התכנונית מביאה לעליית ערכם של מקרקעין עשויים בעלי הזכויות בהם להידרש לשתף את הציבור בטובת ההנאה שצמחה להם בזכות הפעולה. השתתפות זו נעשית בדרך של תשלום היטל השבחה.

24. החבות בהיטל השבחה קבועה [בסעיף 196א](#) ובתוספת השלישית ל**חוק התכנון והבניה**. [בע"א 1341/93](#) סי' אנד סאן בי"ק הוטלס בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה תל אביב יפו, פ"ד נב(5) 715 (1999), עמד הנשיא ברק על הרעיון העומד ביסוד היטל השבחה, שאיננו אלא גלגול חדש ומפותח של מס השבחה המנדטורי, באומרו:

ביסוד היטל השבחה מונח רעיון של צדק חברתי. הרשות הציבורית השקיעה בתכנון ובפיתוח. כתוצאה מכך עלה ערכם של המקרקעין. בעל המקרקעין מתעשר מכך. מן הראוי שבעל המקרקעין ישא בהוצאות התכנון והפיתוח [...] כשם שבעל מקרקעין זכאי לפיצוי מקום שתוכנית פגעה במקרקעין שבבעלותו (סעיף 197 לחוק), והציבור כולו חייב '...לשאת בנזק שנגרם לבעל מקרקעין כתוצאה מתוכנית מתאר, המביאה תועלת ורווחה לכלל הציבור' (הנשיא שמגר [בע"א 4390/90](#) אלישר נ' מדינת ישראל - הועדה המחוזית לתכנון ולבניה, מחוז המרכז, פ"ד מז(3) 872, 877), כן חויב בעל המקרקעין לשאת בהיטל השבחה אם תכנית השבחה את המקרקעין שבבעלותו (שם, עמ' 719).

דברים דומים נאמרו על ידי השופט חשין ב**דנ"א 3768/98** קריית בית הכרם בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים, פ"ד נו(5) 49 (2002) באמרו:

פלוני שנתעשר אך בשל שינויי תכנון שנערכו לפי חוקי **חוק התכנון והבניה** - לאמור, נתעשר אך בשל פעילות נורמטיבית של רשויות הציבור - ראוי לו שישתף את הקהילה באותה התעשרות שנתעשר [...] היטל השבחה הולך אל קופות הוועדה המקומית והרשות המקומית - דהיינו לא אל אוצר המדינה אלא אל הקהילה שאליה משתייך בעל המקרקעין - וכהוראת סעיף 13 לתוספת השלישית,

נועד הוא לכיסוי הוצאות הועדה המקומית או הרשות המקומית להכנת תוכניות ולביצוען, לרבות הוצאות פיתוח ורכישת מקרקעין לצרכי ציבור ולשימור אתר או הפקעתו (שם, עמ' 62-63).

בית המשפט שב והדגיש את רעיון הצדק החלוקתי כבסיס להטלת ההיטל גם בע"א 1321/02 נוה בנין ופיתוח בע"מ נ' הוועדה לבניה למגורים ולתעשייה, מחוז המרכז, פ"ד נז(4) 119 (2003).

25. שיקול נוסף שאוזכר בפסיקה הוא הצורך לממן את ההוצאות בהן נשאו ועדות התכנון על מנת ליזום, לקדם ולפתח את המקרקעין והצורך במימון תשלומי הפיצויים למי שנפגע מהפעולה התכנונית (רע"א 7417/01 צרי נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה גבעתיים, פ"ד נז(4) 879, 886 (2003); רע"א 4487/01 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה רחובות נ' מ. לוטטרניק ובנו חברה להנדסה ובניין בע"מ, פ"ד נז(5) 529, 535 (2003); רע"א 10472/07 דאהוד נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה מבוא עמקים (10/11/2009)), וראו גם סעיף 13 לתוספת השלישית, הקובע את יעודם של כספי ההיטלים. שיעור ההיטל המוטל על החייב הוא 50% מערך ההשבחה. אחד הטעמים להטלת היטל בשיעור חלקי נעוץ ברעיון כי גם בעל הזכויות תורם בדרך כלל ממרצו ומשאבו לקידום התכנית המשביחה (בג"צ 7009/04 עיריית הרצליה נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד סו(3) 596 (2014), פסקה 11 לפסק דינו של הנשיא גרוניס).

26. התוספת השלישית קובעת את ההוראות בעניין תשלום היטל ההשבחה. המחוקק הגביל את החיוב בהיטל לעליית ערך המקרקעין בעקבות רשימת פעולות תכנוניות מוגבלות, ובהן אישור תכנית מתאר מקומית או מפורטת; מתן הקלה; ומתן היתר לשימוש חורג. שאר הפעולות המשביחות, כגון השבחה בשל שינוי בדין, אישור תכנית מתאר ארצית, קביעת הוראות בינוי, אישור תשריט חלוקה (להבדיל מתוכנית חלוקה) וכדומה, אינן השבחות הגוררות חובת תשלום היטל השבחה.

המחוקק אף הגביל את היקף המקרקעין שיהיו מושא לחיוב - רק מקרקעין המצויים בתחום התוכנית או הגובלים עמה, בעוד שהיקף המקרקעין שעשויים ליהנות מעליית הערך עקב הפעולה התכנונית עשוי להיות רחב בהרבה.

27. חשוב לזכור גם, כי למעשה, היטל ההשבחה אינו אלא מס על רווח ההון שנצבר לבעל הזכויות במקרקעין. הזיקה בין היטל ההשבחה למיסוי על רווחי הון באה לידי ביטוי בהוראות החיקוקים הדנים במיסוי רווחי הון, בגדרם נקבע כי תשלום ששולם בגין היטל השבחה ינוכה מרווח ההון (ראו סעיף 39(11) לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963, וסעיף 88 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש]).

28. כמו כל מס על רווח הון, גם היטל השבחה משולם רק עם מימוש ההשבחה. עם זאת, לא כל מימוש מקים חבות בתשלום היטל. החובה לשלם את ההיטל תקום רק אם מימש בעל הזכויות את ההשבחה באחת הדרכים הקבועות בתוספת השלישית, דהיינו; קבלת היתר, שלא ניתן היה לתת אלמלא הפעולה התכנונית המשביחה; התחלת השימוש בפועל; ביצוע עסקה של העברת זכויות במקרקעין.

29. היטל ההשבחה מוטל כאמור על רווח ההון שנוצר לבעלי הזכות בעקבות אישורה של פעולה תכנונית. עניינו של ההליך הנוכחי הוא בקביעת הרווח, דהיינו בשומות ההשבחה. [סעיף 4](#) לתוספת השלישית [לחוק התכנון והבניה](#) קובע את ההוראות בעניין שומת ההשבחה, כלומר קובע כיצד תיקבע עלות שווי המקרקעין בעקבות אישורה של הפעולה התכנונית. וכך נאמר:

על שומת ההשבחה יחולו הוראות אלה:

(1) ההשבחה תיקבע בידי שמאי מקרקעין בסמוך לאחר אישור התכנית, התרת השימוש החורג או מתן ההקלה; אולם רשאית הוועדה המקומית לדחות את עריכת שומת ההשבחה עקב אישור תכנית עד למימוש הזכויות במקרקעין שבהם חלה ההשבחה (להלן - דחיית השומה עד למימוש הזכויות);

(2) החליטה הוועדה המקומית על דחיית שומה עד למימוש הזכויות, לגבי מקרקעין שאינם כלולים בתכנית, תודיע הוועדה לבעל המקרקעין, תוך חצי שנה מיום תחילת התכנית, על חבותו בהיטל, והוראות סעיף 6(ג) יחולו גם על הודעה לפי פסקה זו;

(3) (בוטלה);

(4) (א) החליטה הוועדה המקומית על דחיית עריכת השומה עד למימוש הזכויות, רשאי כל בעל מקרקעין לדרוש מהוועדה המקומית בכל עת לערוך את שומת ההשבחה בעבור אותם מקרקעין; ; משנתקבלה דרישה כזו, תיערך שומת ההשבחה לגבי מקרקעין אלה תוך 90 ימים מיום קבלת הדרישה;

(ב) שר הפנים, בהסכמת שר האוצר ובאישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, רשאי לקבוע אגרה בעד עריכת שומת השבחה כאמור בפסקת משנה (א), שתשולם לוועדה המקומית, בהתחשב, בין השאר, בעלות עריכת השומה;

(ג) שולמה אגרה לפי הוראות פסקת משנה (ב), ינוכה סכום האגרה ששולם מסכום ההיטל שחלה החובה לשלמו לפי שומת ההשבחה בתוספת הפרשי הצמדה וריבית מיום תשלומו ועד יום ניכוי; לעניין זה, "הפרשי הצמדה וריבית" – כהגדרתם [בחוק פסיקת ריבית והצמדה](#), התשכ"א-1961;

(ד) נערכה שומת השבחה כאמור בפסקת משנה (א), וניתן פטור מתשלום ההיטל לפי סעיף 19, בעת מימוש הזכויות, למי שדרש את עריכת השומה, או לא חלה חובת תשלום היטל לגבי אותם מקרקעין, תחזיר הוועדה המקומית למי שדרש את עריכת השומה את סכום האגרה ששולם; לעניין זה, "פטור מתשלום ההיטל לפי סעיף 19" – למעט לפי הוראות סעיפים קטנים (א), (ב) (4) עד (6) או (ג) של אותם סעיף;

(5) במקרקעין שבהם אושרו מספר תכניות בזו אחר זו, בלי ששולם היטל עקב אף אחד מאישורים אלה, תהא ההשבחה ההפרש בין שוויים של המקרקעין בסמוך לפני אישורה של התכנית הראשונה לבין שוויים מיד לאחר אישורה של התכנית האחרונה;

(5א) במקרקעין שבהם אושרה תכנית לאחר אישורה של תכנית כוללת, תיווסף לשומת ההשבחה, השבחה בשל התכנית הכוללת, אם היתה;

(6) הפקעת מקרקעין ללא תשלום פיצויים לפי פרק ח' לחוק זה, לא תובא בחשבון בעת עריכת שומת ההשבחה של אותם מקרקעין;

(7) השומה תיערך ליום תחילת התכנית, או ליום אישור ההקלה או השימוש החורג, לפי הענין, בהתחשב בעליית ערך המקרקעין וכאילו נמכרו בשוק חפשי.

העקרונות החשובים לעניינו הם כי שומת ההשבחה תיעשה ליום ההשבחה, וכי ערך המקרקעין ייקבע "כאילו נמכרו בשוק החופשי", דהיינו על פי מחיר השוק.



30. שומת ההשבחה תיעשה בשלבים. בשלב הראשון על השמאי המעריך לקבוע את שווי הזכות בטרם אושרה הפעולה התכנונית (מצב קודם) ובשלב השני יוערך שווי המקרקעין בעקבות אישורה של הפעולה המשביחה (המצב החדש). ההפרש בין השניים הוא ההשבחה (ראו דיון נרחב בעניין קביעת שווי המקרקעין במצב חדש ובמצב קודם [ברע"א 4217/04](#) פמ"י נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה ירושלים, פ"ד סא(3) 386 (2006); [דנ"א 3768/98](#) הנ"ל; א' נמדר [היטל השבחה 97](#) (2011)).

31. את שווי המקרקעין בכל נקודת זמן ניתן להעריך בשיטות הערכה שונות. השיטה המקובלת ביותר היא שיטת ההשוואה, דהיינו שיטה המנסה לאמוד את שווי המקרקעין מתוך השוואה למחירים שנקבעו בעסקאות לגבי מקרקעין דומים בשוק החופשי, ככל האפשר, בסמוך למועד הקובע (ראו על שיטת ההשוואה [ע"א 161/79](#) שר האוצר נ' זילברשטיין, פ"ד לד(3) 225 (1979); [ע"א 323/85](#) מדינת ישראל נ' מזרחי, פ"ד לט(4) 185 (1985); [ע"א 738/10](#) דבאח נ' מדינת ישראל (17/11/2013); [ע"א 6132/12](#) ח'ג'אזי נ' מדינת ישראל (7/1/2014)). שיטת ההשוואה אומדת את שוויים של מקרקעין מתוך השוואה לעסקאות שבוצעו בשוק החופשי - בין מוכר מרצון לקונה מרצון -בנכסים בעלי מאפיינים דומים למאפייני המקרקעין מושא השומה (ראו [ע"א 336/59](#) בידרמן נ' שר התחבורה, פ"ד טו 1681, 1694-1691 (1961); [ע"א 123/79](#) מדינת ישראל נ' קמינר, פ"ד לד(1) 617, 626 (1979); [ע"א 3159/09](#) חברת רכבת ישראל בע"מ נ' טבח בית עדה (28/4/2013); [ע"א 782/88](#) מסד חברה הדדית להלוואות וחטכונות בע"מ נ' הסוכנות היהודית לארץ ישראל, פ"ד מה(5) 625, 639 (1991)). חשוב להדגיש כי ההשוואה צריכה להיעשות לנכסים בעלי מאפיינים דומים ויש להיזהר מהשוואה לנכסים בעלי מאפיינים ייחודיים, שאינם מתאימים לנכס נשוא השומה. הנחת המוצא היא כי בשיטת ההשוואה ניתן לאתר שווי אובייקטיבי של המקרקעין בכל נקודת זמן רלבנטית. בקביעת השווי האובייקטיבי של המקרקעין יש לנטרל השפעות סובייקטיביות על מחירי עסקאות ההשוואה, כגון מחירים שנקבעו כאשר המוכר נאלץ למכור בשל מצוקה כלכלית, כאשר המחיר הושפע מרצון הרוכש לצרף מקרקעין לחלקה סמוכה או כדי לסלק מתחרה וכדומה.

32. בקביעת שווי בשיטת ההשוואה, צפוי לראות כי שווי מקרקעין סמוכים בעלי מאפיינים דומים יהיה זהה. עם זאת, יתכנו מצבים שבהם יהיה צורך לבצע התאמות שונות למאפיינים הייחודיים לכל חלקה. כך למשל, אם יש שוני בזכויות הבנייה בכל חלקה, אם בחלקה כלשהי נדרשת עבודת תשתית נרחבת יותר, כך כאשר קיימות מגבלות בנייה שאינן נובעות מהוראות התכנית המשביחה (כגון צורך להעתיקת קווי חשמל, ביוב וכדומה). כך כאשר צורת מגרש אינה רגולטורית ואינה מאפשרת ניצול מלוא הזכויות או מגבילה את הניצול בדרך אחרת וכדומה.

33. בהליך הנוכחי המחלוקת בעניין חישוב היטל עוסקת בהערכת שווי החלקה במצב הקודם, דהיינו שווי החלקה בהתאם לזכויות שנקבעו בתכנית המפורטת ובטרם אושרו ההקלות. כדי לקבוע את השווי במצב הקודם יש צורך לקבוע תחילה את היקף זכויות הבנייה של המערערים במצב הקודם שכן שווי החלקה ייגזר מנתונים אלו. הואיל והמחלוקת נעוצה בשאלה האם עמדו למערערים במצב הקודם זכויות מכוח תכנית החיזוק, או לחלופין האם יש להביא בחשבון את

הפוטנציאל למימוש זכויות על פי תכנית החיזוק, אפנה כעת לבחון את תכנית החיזוק ואת השפעתה על שווים של מקרקעין.

### **תכנית החיזוק - תכנית המתאר הארצית תמ"א/38**

34. תכנית המתאר הארצית לחיזוק מבנים קיימים מפני רעידות אדמה, תמ"א/38, אושרה לראשונה בחודש מאי 2005, אולם מאז מועד אישורה עברה התכנית שינויים רבים. תכליתה העיקרית של תכנית החיזוק היא לעודד חיזוק מבנים קיימים שנבנו לפני שנת 1980 שלא על פי התקן הידוע כתקן ישראל 413 (תקן עמידות מבנים ברעידות אדמה), וזאת על מנת לשפר את עמידותם במקרים של רעידות אדמה (ראו סעיף 2 לתכנית החיזוק). תכנית החיזוק אינה כופה על בעלי בתים קיימים המצויים בתחום תחולתה לבצע שינויים, אלא מסתפקת במתן תמריצים תכנוניים וכלכליים כדי לעודד את בעלי הבתים לפעול בעצמם לחיזוק המבנים.

35. התמריצים שנקבעו בתכנית החיזוק הם הטבות בדרך של מתן היתרים לתוספות בניה, כלומר הוספת אחוזי בניה ומתן הקלות תכנוניות שונות מעבר לתכנית המתאר האחרות החלות על המקרקעין. מבלי לפרט את כל ההוראות והתנאים, נבחר כי כל המבקש לבצע חיזוק מבנים על פי תכנית החיזוק, יכול לזכות בהיתר לבניית תוספות בניה מרובות, לרבות הרחבת הדירות הקיימות והוספת יחידות דיור נוספות, לסטות מקווי בניין, להוסיף קומות במבנים קיימים, להגביה את המבנה ועוד.

36. כדי לאפשר את מימוש תכנית החיזוק וכדי להרחיב את סל התמריצים לבעלי בתים המעוניינים בכך, אושרה גם חקיקה נלווית. כך למשל לצורך הסדרת היחסים בין בעלי דירות בבית משותף ולאפשר להם לממש את הטבות על פי התכנית גם כאשר לא כל בעלי הדירות בבית המשותף מסכימים לכך, נחקק [חוק המקרקעין \(חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה\)](#), התשס"ח-2008 הקובע הוראות המקנות לרוב הדיירים, כקבוע בחוק, כוח לכפות על המיעוט את ביצוע עבודות החיזוק וכן מסדיר את היחסים בכל הנוגע לרכוש המשותף. הטבות נוספות נקבעו גם בחיקוקי המס. כך למשל חוקק פרק מיוחד [בחוק מיסוי מקרקעין](#) שמסדיר את התנאים למתן פטור ממס שבח ומס רכישה (פרק חמישי 5). [בחוק מס ערך מוסף](#), התשל"ו-1975 נקבעו הוראות פטור ממס עבור הענקת שירותי הבניה על ידי הקבלן (סעיף 331ב). ניתן גם פטור מתשלום היטל השבחה שעשוי היה להתחייב על פי [התוספת השלישית לחוק התכנון והבניה](#) ועוד.

37. כאמור, המחוקק אימץ לחיקוק את תכנית החיזוק ועטף אותה בהוראות נלוות כדי להמריץ ולעודד את בעלי הבתים לחזק את המבנים מפני רעידות אדמה. בסעיף 2 לתכנית החיזוק הוגדרה תכליתה:

- 2.1. לקבוע הסדרים תכנוניים כחלק ממכלול רחב של הסדרים כלכליים, חוקיים ואחרים לשיפור מבנים וחיזוקם לצורך עמידותם בפני רעידות אדמה.
- 2.2. לקבוע הנחיות לחיזוק מבנים קיימים כדי לשפר עמידותם בפני רעידות אדמה, ולשם כך לזהות ולאפיין סוגי המבנים שיש לחזק.
- 2.3. לעודד ביצוע חיזוק המבנים כאמור על ידי תוספות בניה באמצעות:

א. קביעת הסדרים תכנוניים שיאפשרו מתן היתרי בניה לשינויים במבנים לצורך חיזוקם מכוח תכנית זו.

ב. קביעת תנאים למימוש תוספות הבניה שיוותרו בגין חיזוק המבנים.

[...]

רואים אנו כי מטרת התכנית התמקדה בשיפור וחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה בלבד.

עם זאת, האפשרות לשפר מבנים קיימים, להגדיל דירות ולהוסיף יחידות דיור למבנים ישנים, הביאה לכך שרבים ראו בתכנית החיזוק ככלי ל"התחדשות עירונית" (ראו סקירה בפסק הדין בעת"מ (ת"א) 50776-04-15 לזובסקי נ' ועדת ערר מחוזית לתכנון ולבניה מחוז תל אביב 21/10/2015); וכן עע"מ 7381/15 ש. דורפברגר בע"מ נ' עוודד, פסקה 23 (30/10/2016); בג"ץ 64/17 מרכז השלטון המקומי בישראל נ' ממשלת ישראל, פסקה 42 (8/8/2017).

השימוש בהטבות שבתכנית החיזוק לצורך התחדשות עירונית ופיתוח אזורים עירוניים, הביאה לכך שגם המועצה הארצית לתכנון ולבניה החליטה בישיבתה מיום 3/2/2015, לשקול את הרחבת מטרות תכנית החיזוק ולתקן את התכנית כך שתשלב גם הוראות שעניינן התחדשות עירונית עבור בניה ירוקה, עידוד בניה להשכרה ועוד (ראו אתר משרד הפנים : www.moin.gov.il).

38. מימוש ההטבות ותוספות הבניה לפי תכנית החיזוק עודדו יזמים וקבלנים להתקשר עם בעלי בתים ולעודדם לבצע עבודות חיזוק. במרבית המקרים מוסכם בין בעלי הבתים ליזמים כי תמורת חיזוק המבנים, שיפוץ ושיפור הדירות הקיימות, יעבירו בעלי הבתים ליזמים את הזכויות ביחידות הנוספות שייבנו במסגרת מימוש הזכויות על פי תכנית החיזוק. בדרך זו זוכים היזמים בזכויות ביחידות חדשות אותן הם מוכרים לציבור הרחב. כתוצאה מכך ניתן למצוא כיום חברות רבות המתמחות בבניית התוספות, בשדרוג בתים ובחיזוקם, ותכנית המתאר שתכליתה המקורית הייתה כאמור עידוד בעלי בתים לפעול לחיזוק המבנים, הפכה כר פורה לביצוע עבודות בניה נרחבות ובניית דירות חדשות באזורים עירוניים.

39. אחד השינויים שנכללו בתכנית החיזוק, אשר נועד אף הוא לתמרץ בעלי בתים להגשים את תכליות התכנית, היה מתן אפשרות ליהנות מהזכויות על פי התכנית במקרים של הריסת מבנה קיים ובניית מבנה חדש העומד בדרישות התקן (ראו לעניין זה סעיף 2.4 להוראות התכנית; עע"מ 7381/15 הנ"ל).

40. כבר כאן נזכיר כי השימוש בתכנית החיזוק לצורך בניית יחידות דיור חדשות והגדלת מספר היחידות באזורים מבונים זכה גם לביקורת רבה. בין היתר הועלו טענות כי הוספת יחידות הדיור מחייבת שינויים והרחבה של תשתיות עירוניות, הגדלת אזורים ציבוריים, הוספת שטחים פתוחים, הגדלת בתי ספר, שינויים במערך התחבורה וכדומה. עוד הועלו טענות כי הוספת יחידות הדיור, ובמיוחד הגדלת הגובה, פוגעת בערכי נוף, פוגעת בתכנון אדריכלי של הערים ועוד (ראו: מ' גדרון א')

נמדר, [תמ"א 38](#) (כולל שינוי מס' 3) 46, 47 (2012) וכן [עתי"מ \(ת"א\) 50776-04-15](#) הנ"ל; [בג"ץ 64/17](#) הנ"ל).

41. תכנית החיזוק, בהיותה תכנית מתאר ארצית, מצויה בראש מדרג התכניות. בדרך כלל תכניות מתאר ארציות עוסקות בהתוויית עקרונות, בתכנון כללי ואינן כוללות הוראות מפורטות (ראו [סעיף 49](#) לחוק; א' [נמדר תכנון ובנייה](#) - תכניות מוסדות והליכי תכנון כרך א' 249 (2015); [בג"צ 2920/94](#) אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, פ"ד נ(3) 441 (1996); [עע"מ 9654/06](#) החברה להגנת הטבע נ' ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבניה, פ"ד סב(4) 132 (2008); [רע"א 3002/12](#) הוועדה המקומית לתכנון ובניה גבעתיים נ' דון (15/7/2014)).

עם זאת, בשל חשיבות המטרה של חיזוק המבנים, ועל מנת לייעל ולזרז את הליכי התכנון, נקבעו בתכנית החיזוק הוראות של תכנית מפורטת. משמעות הדבר הינה כי ועדה מקומית מוסמכת לתת היתרי בניה על פי תכנית החיזוק, ללא צורך בהכנת תכניות מפורטות (ראו [סעיף 21](#) לתכנית החיזוק וכן מ' גדרון וא' נמדר הנ"ל עמ' 42; ש' דנה ש' זינגר [דיני תכנון ובנייה](#) כרך א' 220 (2015); [בג"ץ 64/17](#) הנ"ל, פסקה 44).

#### **האם תכנית החיזוק מקנה זכויות?**

42. ראינו כי תכנית החיזוק היא תכנית מתאר ארצית, אשר כידוע, בדרך כלל אינה מקנה זכויות קונקרטיות במקרקעין מוגדרים. בהתאם גם ברור כי במקרה הרגיל, אישור תכנית מתאר ארצית אינו מוביל לחיוב בהיטל השבחה בשל עליית ערך המקרקעין בעקבות האישור (ראו מקרים בהם בכל זאת ניתן לחייב בהיטל השבחה בעקבות אישורה של תכנית מתאר ארצית והתנאים לכך: [עע"מ 8600/15](#) הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה קרית אתא נ' פז גז בע"מ ואח' (1/11/2018); [רע"א 384/99](#) מועש בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה טבריה (19/10/1999); [בר"מ 505/15](#) אופל קרדן השקעות בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה אשקלון (20/4/2016)).

עם זאת, ואף שבנסיבות מיוחדות, ובמיוחד כאשר מכוח תכנית המתאר הארצית ניתן להוציא היתרים, הכירו בתי משפט בכך שאישורה של תכנית מתאר ארצית עשויה להביא להשבחה החייבת בהיטל, הרי שנקודת המוצא היא כי תכנית מתאר ארצית אינה תכנית משביחה וכי האירוע המשביח שבעקבותיו יחויב בעל הזכויות בהיטל הוא הפעולה התכנונית הנוספת הנדרשת לשם מימוש ההשבחה. כך [בר"מ 505/15](#) האמור מציין בית המשפט:

מכאן, שכאשר עסקינן בתכנית מתאר ארצית שאינה קונקרטית דיה, מועד אירוע המס, המועד הקובע לשומת היטל השבחה, הינו המועד שבו זכתה תכנית המתאר הארצית הכללית למימוש קונקרטי במקרקעין ספציפיים (שם, פסקה 17).

43. משמע, גם מקום שבו תכנית מתאר ארצית כוללת הוראות המאפשרות זכויות בנייה נוספות במקרקעין שבתחומה, וגם אם ניתן להוציא מכוח תכנית המתאר הארצית היתרי בנייה, אין בכך די

כדי להטיל על בעל הזכויות במקרקעין חבות בהיטל השבחה כל עוד לא הוכח שהתכנית הארצית קונקרטיית דיה, כלומר שהוכח כי התכנית הארצית קבעה הוראות מפורשות לגבי מקרקעין מוגדרים. לתוצאה דומה הגיע בית המשפט גם כאשר נדרש לקבוע מתי עומדת לבעל זכויות במקרקעין עילת תביעה לפיצוי על פי [סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה](#), כלומר לפיצוי בגין פגיעה בעקבות אישורה של תכנית. כך [בבר"מ 1560/13](#) הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רמת גן נ' מגן אינטרנשיונל יזמות והשקעות בע"מ (22/7/2014) מציין בית המשפט (פסקה 28):

תכנית מתאר ארצית, מסדירה מדיניות תכנון רחבת היקף, ומטבע הדברים הוראותיה של תכנית כזו הן כלליות. לא אחת, הן אינן כוללת פרטים ספציפיים של המקרקעין המדויקים עליהם היא משפיעה. על כן, בית משפט זה קבע כי כדי שיהיה ניתן לתבוע על פי תכנית מתאר ארצית יש צורך במסוימות של הפגיעה. מסוימות כזו יכולה להילמד, למשל, מקיומו של תשריט המצורף לתכנית. לא הכותרת "תכנית מתאר ארצית" היא הקובעת, אלא אמת המידה המהותית – האם תכנית זו היא מסוימת דיה, במונח זה שניתן ללמוד ממנה השפעות לגבי מקרקעין קונקרטיים.

(ראו גם [בר"מ 1435/18](#) הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה נס ציונה נ' יעקב (21/5/2020); א' [נמדר "פגיעה במקרקעין על ידי תכנית לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה](#), תשכ"ה-1965: מהי "תכנית" והשפעתן של מספר תכניות על הפגיעה" קרית המשפט ג' 285, 300, 305 (2003)).

44. [ברע"א 3002/12](#) הנ"ל התייחס בית המשפט העליון מפורשות לשאלה האם תכנית החיזוק היא תכנית קונקרטיית דיה כדי להקנות זכויות במקרקעין מוגדרים, והשיב בשלילה (פסקה 56):

תמ"א 38 חלה על כל המקרקעין בתחומי המדינה, ולכאורה יוצרת השבחה תיאורטית לכל בניין בארץ, ובכך שונה עניינה מתמ"א 18 ותמ"א 10 המשנים ייעוד כזה או אחר בתכנית מפורטת. לכן, דומה כי מלכתחילה לא ניתן היה לראות את אישור תמ"א 38 כשלעצמה, כאירוע השבחה המצית את החיוב במס ומחייב בהיטל כבר בעת המכירה. מבחינה זו, תמ"א 38 משולה למעין תוכנית המרחפת מעל כל שטח המדינה, ובהיקש ל"שעבוד צף" המתגבש בהתקיים אירוע מסויים, כך גם התגבשות השבחה היא במועד הוצאת היתר הבנייה (ראו עניין באר טוביה בפסקה 114). לכן, מקובלת עליי עמדת המלומד נמדר כי לגבי [תמ"א 38](#), המחוקק ראה את מועד הוצאת היתר הבנייה כמועד המצית את החיוב בהיטל השבחה (נמדר, עמ' 601), ולא את מועד אישור התכנית.

בית המשפט הוסיף עוד וציין כי הפטור הקבוע [בסעיף 19\(ב\)\(10\)](#) לתוספת השלישית [לחוק התכנון והבנייה](#), הפוטר מתשלום היטל השבחה בעקבות מתן היתר בנייה על פי תכנית החיזוק, מלמד כי המועד המשביח, שבו הוקנו הזכויות הנוספות לבעל הזכויות במקרקעין, הוא מועד מתן היתר ולא מועד אישורה של תכנית החיזוק.

45. אף שהדברים האמורים עד כה עוסקים במועד החבות בהיטל השבחה, ניתן ללמוד מהם כי אישורה של תכנית החיזוק לא הקנה זכויות בנייה בכל חלקות המקרקעין שבהן נבנו בתים הראויים

לחיזוק על פי התכנית. אישור תכנית החיזוק לא הקנה זכויות קונקרטיים באף אחת מהחלקות עליהן היא חלה. הקניית הזכויות על פי תכנית החיזוק הותנתה בפעולות תכנוניות נוספות, בשיקול דעת הוועדה המקומית, במסמכי מדיניות שגיבשו הרשויות השונות, כגון בקביעת דירוג בין אזורים בעיר ועוד.

46. תכנית החיזוק אינה כופה על ועדות מקומיות להעניק היתרי בניה לכל מבקש העומד בתנאי התכנית. בפרק ג' לתכנית החיזוק הוענק לוועדות המקומיות שיקול דעת נרחב. כך למשל בסעיף 21 נאמר:

ועדה מקומית רשאית לתת היתר על פי תכנית זו לאחר ששקלה:

21.1 אילו תוספות בניה ושילוב ביניהן מתאימים לכל מבנה על פי תנאי הבניין, המקום והסביבה, בהתאם לעקרונות המנחים המוצגים בנספח מס' 1.

21.2 הונחה דעתה, בין השאר, לגבי פתרון חניה, תכנית לעיצוב המבנה ושיפוצו על פי סעיפים 17 ו-18 בהתאמה ולגבי יכולת העמידה של התשתיות הקיימות בתוספת הבניה המוצעת.

21.3 אם המבנה נמצא במרחק הקטן מ-300 מטר מקו החוף, תבחן השפעת תוספות בניה או הריסת מבנה והקמתו מחדש על הסביבה החופית.

21.4 אם המבנה נמצא באזור בעל אופי כפרי תבחן השפעת תוספת הבנייה או הריסת מבנה והקמתו מחדש על המרקם הקיים ואופי הישוב.

47. זאת ועוד, על פי סעיף 22 לתכנית החיזוק שמורה לוועדה המקומית הזכות לסרב ליתן היתר בניה הכולל תוספות בניה [...] אם מצאה מטעמים מיוחדים הנובעים משיקולים תכנוניים, או אדריכליים, נופיים, כושר נשיאה של תשתיות במגרש, כי יש לסרב לבקשה להיתר או אם מצאה כי תוספת הבניה צריכה להיבחן במסגרת תכנית שתסדיר עניינים נוספים אלו [...]” (ראו למשל עת"מ (ח"י) 3182-01-13 שחם נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה חיפה (25/2/2013) (ערעור על פסק הדין נדחה בעע"מ 2369/13 שחם נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה חיפה (24/12/2013)); ש' דנה ושי' זינגר הנ"ל, בעמ' 232).

תכנית החיזוק גם מכירה בכך שבמצבים מיוחדים יוכל מוסד תכנון לאשר תכנית מפורטת [...] שמטרתה חיזוק מבנים כנגד רעידות אדמה”, ובמקרה שכזה רשאי מוסד התכנון לכלול באותה תכנית מפורטת תנאים השונים מתנאי תכנית החיזוק לצורך מתן היתרים לביצוע עבודות חיזוק (סעיף 23 לתכנית החיזוק וכן ראו: מ' גדרון וא' נמדר הנ"ל, עמ' 309).

48. כפי שראינו לעיל, המערערים הכינו טיוטת בקשה לקבלת היתר בנייה מכוח הוראות תכנית החיזוק, אך חזרו בהם ועברו למסלול של הגשת בקשה לקבלת הקלות לפי סעיף 149 לחוק התכנון והבניה. הבקשה להיתר לפי תכנית החיזוק כלל לא נדונה בוועדה ועל כן ברי כי תכנית החיזוק לא הקנתה זכויות קונקרטיים כלשהן בחלקה.

49. ניתן לכאורה לטעון כי אף שתכנית החיזוק לא הקנתה זכויות בנייה קונקרטיים בחלקה, הרי די בציפייה לאישורה של בקשה להיתר על פיה כדי להביא לעליית שווי המקרקעין במצב הקודם. על כך יש להשיב כי ציפייה כללית אינה מספקת לצורך קביעת שווי במצב קודם, שהרי אם נתקבל הטענה, המשמעות היא העלאת שווי כל המקרקעין ברחבי ישראל שבהם נבנו מבנים שלא על פי הוראות תקן 413. יתרה מזו, הלכה היא כי ציפייה כללית שאינה קונקרטית אינה מספקת כדי להצדיק העלאת שווי מקרקעין לצרכי היטל השבחה או לפיצוי בגין פגיעה (ראו והשוו [בר"מ 10212/16](#) דלי דליה ואח' נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה הרצליה (1/4/2020)).

50. המסקנה מהאמור היא כי בהערכת שווי הזכויות בחלקה יש לחשב את השווי בהתאם לזכויות על פי התכנית המפורטת ואין להוסיף את שווי פוטנציאל הזכויות לפי תכנית החיזוק מאחר שלא התגבשו זכויות קונקרטיים מכוח תכנית החיזוק.

### **הסייגים בתקנון תכנית החיזוק**

51. אפילו הייתי מגיע למסקנה כי זכויות על פי תכנית החיזוק יכולות לשמש בסיס להערכת שווי מקרקעין במצב הקודם, לא היה בכך להועיל למערערים, שכן בנסיבות המקרה חלים סייגים לתחולת תכנית החיזוק.

כפי שהובהר, ועדת הערר מצאה כי סעיף 6.2 לתקנון תכנית החיזוק מסייג את תחולתה מקום שבו חלה תכנית מפורטת העוסקת בפינוי מבנים ובניית מבנים חדשים במקומם. ועדת הערר קבעה כי סעיף זה שולל את תחולת תכנית החיזוק במקרה הנוכחי, שכן על פי התכנית המפורטת החלה על החלקה, ייהרס המבנה הקיים וייבנה מבנה אחר במקומו.

52. פרשנות זו של ועדת הערר עולה בקנה אחד עם עמדתן של ועדות ערר נוספות, כמפורט בסעיפים 68-71 להחלטת ועדת הערר, ועם עמדת עו"ד ב' ארביב מלשכת היועץ המשפטי במשרד הפנים (נספח ו' לתשובה לערעור).

המערערים טוענים כי טעתה הוועדה בפרשנותה זו שכן הסייג חל רק מקום שבו אושרה תכנית פינוי-בינוי. עוד נטען כי ועדת הערר לא הייתה רשאית לסייג את תחולת תכנית החיזוק על פי סעיף 6.2 לתקנות התכנית שכן טענה זו לא נטענה על ידי הוועדה המקומית.

52. סעיף 6.2 לתקנון התכנית מורה :

הוראות שנקבעו בתכניות מאושרות שעניינן פינוי מבנים ובניית מבנים חדשים במקומם ("פינוי-בינוי"), עדיפות על הוראות תכנית זו.

מלשונן של סעיף 6.2 לתקנון תכנית החיזוק מתחייבת המסקנה כי תכנית החיזוק לא חלה, ולא ניתן לבקש היתר מכוחה, מקום שבו על פי תכנית מפורטת נקבעו הוראות בדבר הריסה ובנייה ללא קשר לשאלה האם עסקינן בתכנית פינוי בינוי כהגדרתה בחוק התכנות והבנייה ובחוק [הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ו-2016](#), אם לאו. כך עולה מלשון הוראות סעיף 6.2 וכך גם עולה מתכלית תכנית החיזוק. כאמור לעיל, תכנית החיזוק נועדה לתמרץ חיזוק מבנים מפני רעידות

אדמה, לרבות במצבים בהם יש צורך בהריסת מבנה קיים ובניית מבנה אחר במקומו. מקום שבו חלה תכנית מפורטת הקובעת הוראות בדבר הריסה ובנייה חדשה, אין כל צורך בתמריץ ואין כל הצדקה לתחולת תכנית החיזוק. גם אם יש מקום להתחשב בתכלית הנוספת של תכנית החיזוק, עידוד התחדשות עירונית, הרי ברור כי מקום שבו כבר אושרה תכנית להריסה ובנייה מחדש אין תחולה לתכלית זו.

53. בטרם סיום הדיון בפרק זה אוסיף גם כי אין לקבל את טענת המערערים ולפיה ועדת הערר הייתה מנועה מלדון בתחולת הסייג לפי סעיף 6.2 לתקנון תכנית החיזוק שכן טענה זו לא נטענה על ידי הוועדה המקומית. אמנם בטיעוני הוועדה המקומית לא נזכר סעיף 6.2 לתקנון אלא הוועדה טענה כי חל הסייג לפי סעיף 4.1 לתקנון תכנית החיזוק, אולם בדיון לפני הוועדה הועלו גם טענות לפי סעיף 6.2 הני"ל. הצדדים התייחסו לטענות אלו לכל אורך הדיון (ראו עמ' 2-4, עמ' 13-17 לפרוטוקול הדיון בוועדת הערר, נספח ט' לתשובה לערעור) ולמערערים ניתנה הזדמנות לשטוח טיעוניהם. יתרה מזו, שאלת פרשנות תקנון התכנית היא שאלה משפטית ולכן רשאית הייתה ועדת הערר להעלותה גם מיוזמתה, אף שלא נטענה בהודעת הערר של הוועדה המקומית (ראו [בר"מ 4367/16](#) מאיר נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה הוד השרון, פסקה 17 (25/3/2018); [בר"מ 2049/15](#) פרדסי כפר ברנדייס בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה חדרה (31/5/2015)).

#### **טענת ההפליה**

54. המערערים טוענים כי החלטת ועדת הערר יוצרת מצב של הפליה בינם לבין בעלי הזכויות בחלקת קדושים הסמוכה. בחלקת קדושים אושרה בקשה להיתר בנייה על פי תכנית החיזוק ובעקבותיה צפויים בעלי הזכויות בחלקה ליהנות מפטור מתשלום היטל עבור הזכויות הנוספות שהתקבלו מכוחה של תכנית החיזוק.

55. טענה זו אינה יכולה להועיל למערערים, שהרי מדובר במצבים שונים. כאמור, התכנית המפורטת אפשרה לבעלי שתי החלקות לבנות במשותף או לבחור במסלול של בנייה נפרדת בכל חלקה. בעלי החלקות בחרו בחלופת הפרדה ועל כן בכל חלקה יש לבחון את הזכויות והחייבים על פי התכניות החלות עליה. בכל אחת מהחלקות המצב שונה. בחלקת קדושים הסמוכה אושרה בקשה להיתר על פי התכנית המפורטת ותכנית החיזוק, ללא הריסה של המבנה הקיים. יתרה מזו, בחלקת קדושים התנהלו הליכים משפטיים רבים בעניין תנאי ההיתר, ורק לאחרונה חזרו בהם בעלי הזכויות בחלקת קדושים מערעורם על החלטות ועדת הערר ובית המשפט בעניין התנאים שנקבעו ([עע"מ 3406/20](#) קדושים ורדי בע"מ נ' ועדת ערר מחוזית לתכנון ולבנייה - מחוז חיפה (7/6/2021)).

56. המערערים, שבחרו במסלול ההקלות, קיבלו את היתר הבנייה זה מכבר וכבר החלו בעבודות הבנייה. לבחירתם במסלול זה היו יתרונות רבים כמו גם חסרונות, וככל הנראה המערערים סברו כי היתרונות עולים על החסרונות. משבחרו במסלול ההקלות ונהנו מיתרונותיו, הם אינם יכולים לבקש ליהנות גם מיתרונות מסלול הבקשה על פי תכנית החיזוק.



**סוף דבר**

57. בשים לב לכל האמור, הגעתי למסקנה כי בהערכת שווי החלקה במצב קודם אין לכלול את שווי פוטנציאל הזכויות על פי תכנית החיזוק, ועל כן דין הערעור להידחות.

המערערים ישלמו למשיבה הוצאות ההליך בסך של 10,000 ש"ח. המזכירות תעביר סך זה למשיבה מכספי הפיקדון שהפקידו המערערים.  
ניתן היום, ג' אב תשפ"א, 12 יולי 2021, בהעדר הצדדים.

רון סוקול 54678313  
נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

[בעניין עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו – הקש כאן](#)