

**מדינת ישראל**  
**מחוז מרכז**  
**ועדת ערר מחוזית לפיצויים והיטל השבחה**

1  
2  
3  
4  
5  
6

**בפני הוועדה:** יו"ר: עו"ד מאיה אשכנזי

7

חברת הוועדה: גב' נאוה סירקיס, שמאית מקרקעין

8

נציג מתכנתת המחוז: מר מוחמד נאטור

9

10

**העוררת:** גבעת שמואל החדשה

11

ע"י ב"כ עו"ד טלי סלטון ישועה, עו"ד יונתן ליבציק ועו"ד ירדן סעדיה

12

וע"י השמאי מר יורם ברק

13

14

-נגד-

15

16

**המשיבה:** הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גבעת שמואל

17

ע"י ב"כ עו"ד רותם ארביב קופלניקוב

18

וע"י השמאי מר יונתן לוי

19

20

**כתובת הנכס:** מתחם המשולש הצפוני – גבעת שמואל

21

**גוש וחלקה:** גוש 6191 חלקות 81 - 85

22

**תאריך הדיון:** 16 במאי 2023

23

24

## החלטה

25

### רקע כללי

26

1. במוקד הערר שבפנינו ניצבת סוגייה משפטית-פרשנית בדבר היקף תחולתו של הפטור מהיטל השבחה לבניית מרחב מוגן מכוח סעיף 19(ב)(9)(א) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה. הצדדים חלוקים ביניהם בשאלה, האם קיימות זכאות לפטור גם ביחס לדירות שנמכרו טרם הוצאת היתר בנייה ("על הנייר").

27

28

29

30

2. עוד עלו במסגרת הערר טענות כנגד חלק מן הקביעות השמאיות בשומה המכרעת, כגון: בסוגיית ההשפעה להעברת מקומות החניה אל תת הקרקע, עסקאות ההשוואה שנלקחו בחשבון והשפעת התנאי התחבורתי בתוכנית על מקדם הדחייה.

31

32

33

- 1 3. העוררת היא בעלת הזכויות במקרקעין הידועים כגוש 6191 חלקות 81 – 85 מגרשים 1001, 1004 –  
2 1007 (להלן: "המקרקעין").
- 3 4. הערר הוגש על שומה מכרעת מיום 8.9.2022 של כב' השמאית המכריעה גב' אפרת שלז בעניין היטל  
4 השבחה החל על המקרקעין בעקבות אישורה של תוכנית 427-0218768 צפון גבעת שמואל – שינוי  
5 לתוכנית ממ/2/3074 שפורסמה למתן תוקף ביום 11.6.2018 (להלן: "התוכנית המשביחה"  
6 ו"השומה המכרעת").
- 7
- 8 המצב הקודם
- 9 5. במצב הקודם חלה על המקרקעין תוכנית ממ/2/3074 "גבעת שמואל צפון", שניזומה והוגשה על ידי  
10 העוררת והוועדה המקומית, ופורסמה למתן תוקף ביום 7.1.2014 (להלן: "תוכנית ממ/2/3074").  
11 המקרקעין סומנו בתוכנית ממ/2/3074 כמגרשים 101, 104 ו-105 והיוו חלק מחלקה 15 בגוש 6191.



- 12
- 13 6. תוכנית ממ/2/3074 ייעדה את המקרקעין לאזור מגורים ג' מיוחד. בחלקה 15 הותרה הקמת כ- 600  
14 יח"ד בבניינים בני 17 קומות, בתוספת חדרים על הגג, קומה טכנית כפולה ושלוש קומות מרתף.  
15 קומת הקרקע מפולשת חלקית וכוללת דירות מגורים, מועדון דיירים ושטחים ציבוריים לרווחת  
16 הדיירים. התוכנית קובעת שבכל קומת מגורים יהיו 4 יח"ד.
- 17 7. סעיף 15.1.5 לתוכנית ממ/2/3074 קובע, כי תקן החניה יהיה 2:1 ולפחות 70% ממקומות החניה יהיו  
18 תת קרקעיים. בחניונים עיליים החניה תהיה מגוננת ביחס של עץ אחד לכל 4 מקומות חניה. החניה  
19 תהיה בתחום המגרש בלבד.
- 20 8. סעיף 15.1.10 לתקנון תוכנית ממ/2/3074 קובע, כי התכסית הפנויה לגינון תהיה 20% לפחות ופנויה  
21 מחניה עילית ותחתית ומבינוי.
- 22 9. בסעיף 20 לתקנון תוכנית ממ/2/3074 נקבעו תנאים להוצאת היתר בנייה, ובהם אישור תשריט  
23 איחוד וחלוקה לחלקה 15. בסעיף 21 לתקנון התוכנית נקבע, כי לא יינתנו היתרי בנייה מעבר ל- 270



- 13.1. יחולו הוראות תוכנית 2/3074 המתנות הוצאת היתרי בנייה מעבר ל- 270 יח"ד בחיבור בפועל של הדרכים שנזכרות שם. 1  
2
- 13.2. יחולו הוראות סעיף 15.1.5 לתוכנית 2/3074 הקובעות את תקן החנייה, מספר מקומות החנייה התת קרקעיים, גינון החנייה והחניה בתחום המגרש בלבד. 3  
4
- 13.3. תקן החניה ל- 600 יחידות הדיור שנכללו בתוכנית 2/3074 יוותר בעינו (שני מקומות חניה לכל יח"ד), והחניות בתחום התוכנית, למעט במגרשים 102 ו-103, יתוכננו בתת הקרקע בלבד. 5  
6  
7

שומות הצדדים 8

14. שומת הוועדה המקומית נערכה ביום 31.8.2021 כשומה טרום מימוש, והיא התייחסה למימוש מלא של התוכנית המשביחה בדרך של עסקת מכר. בהתאם לשומת הוועדה המקומית, בעקבות אישור התוכנית המשביחה נוצרה במקרקעים השבחה בסך של 90,133,944 ₪, והיטל השבחה עומד על סך של 45,066,972 ₪ למועד הקובע. בעקבות שומת הוועדה המקומית נשלחה לעוררת דרישת תשלום היטל השבחה מיום 4.10.2021 על סך 46,060,216.07 ₪ בגין המקרקעין. 9  
10  
11  
12  
13
15. שמאי העוררת העריך את ההשבחה שנוצרה במקרקעין בעקבות אישור התוכנית המשביחה בשיעור של 13,189,969 ₪ ומכאן את היטל השבחה החל בגין מימוש מלא של הזכויות מכוח התוכנית בסך של 6,594,985 ₪ למועד הקובע. 14  
15  
16

השומה המכרעת 18

16. במסגרת שומתה המכרעת הפרידה כב' השמאית המכריעה בין מימוש במכר של מגרש 1001 לבין מימוש בבנייה של יתרת המקרקעין, וחישבה את סכום היטל השבחה, החל במועד הקובע, בהתאם לשתי חלופות: מימוש במכר ומימוש בהיתר, כמפורט להלן: 19  
20  
21

ההפרש	מימוש בבניה (פטור לממ"ד)		מגרש
	מימוש במכר	סכום היטל השבחה	
-	-	סכום היטל השבחה	1001
601,700 ₪	5,319,900 ₪	5,921,600 ₪	1004
852,450 ₪	7,536,500 ₪	8,388,950 ₪	1005
488,200 ₪	5,117,450 ₪	5,605,650 ₪	1006
488,200 ₪	5,117,450 ₪	5,605,650 ₪	1007
2,430,550 ₪	29,012,900 ₪	31,443,450 ₪	סה"כ

17. עוד קבעה כב' השמאית המכריעה בשומתה כי: 22
- 17.1. אין מקום להתחשב בעלויות עודפות בשל החובה למקם את כל החניות בתת הקרקע, לעומת אפשרות להקים 30% מהחניות מעל פני הקרקע במצב הקודם. ניוד שטחי החניה אל המרתף מפנה שטחי חצר לשימושים אחרים ותורם לצביון הנכסים בסביבה, ובכך תורם לפרויקט. 23  
24  
25

- 17.2. שווי המקרקעין יוערך בגישת השוואה, שכן ישנן די עסקאות השוואה למכר מגרשים במתחם המשולש הדרומי, וישנה עסקת השוואה למכר מגרש 1001 בתחום התוכנית, הגם שנערכה פרק זמן ארוך לאחר המועד הקובע. בשל פערי הזמנים נקבע מקדם השתנות של המחירים לאורך ציר הזמן. מאחר שתמהיל הדירות השתנה בשני מצבי התכנון יש לשום את השוליות שנוצרה לפי השטח הממוצע לדירה בכל אחד מן המצבים. 1
- 17.3. לשלבויות שנקבעה בתוכנית - שלפיה לא יינתנו היתרי בנייה מעבר ל- 270 יח"ד ללא חיבורים בפועל של רחוב הנשיא מזרחה עד לדרך רבין ושל דרך רבין לדרך 471 - יש השפעה נמוכה. פרק הזמן חופף לתכנון וקידום הרישוי מול הוועדה המקומית, בשנים האחרות השחקנים הרלוונטיים בשוק צפו שהכביש ייסלל בטווח זמן מהיר יחסית וסביר כי קונה מרצון היה מעריך דחיה של שנה אחת מעבר לפרק הזמן שממילא נדרש לתכנון ורישוי בשיעור היוון שנתי של 5%. 2
18. על שומה זו הוגש הערר שבפנינו מטעם העוררת. 3
- 12
- טענות הצדדים** 13
- עיקר טענות העוררת** 14
19. הפרקטיקה השגורה הנוהגת בקרב הוועדות המקומיות הינה מתן אפשרות לקבלן שמכר דירות "על הנייר" ליהנות מפטור להיטל השבחה בגין בניית ממ"ד אף שטרם ניתן היתר בנייה לדירות שנמכרו. סטייה מנוהג זו תרעיד את אמות הסיפים בשוק הנדל"ן. 15
20. השיטה הקיימת בשוק הנדל"ן בישראל מבוססת על מכר מוקדם של דירות, טרם קבלת היתר, דבר שמאפשר קבלת ליווי פיננסי מהבנק. המכירות מעידות על צפי לתקבולים בפרויקט. ההכנסות בשלב זה הן זניחות, וממילא נכנסות לחשבון נאמנות ואינן מגיעות לידי היזם. בהתאם לחוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), תשל"ה – 1974 (להלן: "חוק המכר (דירות)"), אין חובה להעניק בטוחות ביחס לתשלום של עד 7% ממחיר הדירה. 16
21. מדובר בפרקטיקה חיונית עבור הקבלן, והיא מועילה מאוד גם לרוכשי הדירות, שנהנים ממחירי רכישה נמוכים יותר בשלב זה. אחוז המכירות לפני היתר מגיע ל- 20% - 25%. 17
22. הדין בישראל מתיר לקבלן למכור דירות בבניין שטרם ניתן היתר לבנייתו; וככל שהיתר לא ניתן בסופו של יום, ההסכם בטל. כך למשל, חוק המכר (דירות) מכיר במפורש באפשרות לבצע עסקאות למכירה מוקדמת ומחיל עליהן את המגבלות וההגנות הרגילות. 18
23. הדין בישראל בוחן עסקת מכר דירה לפי מהות העסקה ולא לפי השאלה אם בוצעה לפני מתן היתר בנייה או לאחרי. סעיף 1 לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), תשכ"ג – 1963 (להלן: "חוק מיסוי מקרקעין") מגדיר "דירת מגורים" כ"דירה או חלק מדירה שבנייתה נסתיימה". לפי החוק, דירה היא גם דירה שהיזם התחייב לבנות. בהחלטת מיסוי 8838/21 מיום 3.1.2021 קבעה רשות המיסים, שדירה שנרכשה "על הנייר" לא תיכנס להגדרה זו ולא תיחשב כדירת מגורים נוספת עד לסיום 19
- 20
- 21
- 22
- 23
- 24
- 25
- 26
- 27
- 28
- 29
- 30
- 31
- 32

- 1 בנייתה. עם זאת העסקה מדווחת לרשויות המס כדירת מגורים לעניין המדרגות, אך נחשבת כעסקה  
2 על תנאי.
- 3 24. מעמדתה של הוועדה המקומית עולה, כי היא מצפה למעשה לקבלת דיווח על מכר מוקדם של דירות  
4 "על הנייר", אף שטרם ניתן היתר בנייה. משמעות דיווח כזה תהא חיוב בהיטל השבחה בגין דירות  
5 אף שעיקר התשלום עבורן טרם התקבל (וגם התשלומים שהתקבלו מוחזקים בחשבון נאמנות).
- 6 25. כל זאת מעבר להפסד בשיעור של 8%-10% הכרוך באי מימוש הפטור לבניית ממ"ד - אף שהיטל  
7 ההשבחה משולם במועד הוצאת היתר לדירה הכוללת ממ"ד, והתכלית מתקיימת. העוררת הפנתה  
8 בהקשר זה להחלטות של ועדות הערר בעניין **מ.ה.א.ר. וטובי כרמון**, המבהירות את תכלית הפטור.  
9 בעניין **דיבון** נקבע כי פרשנות צריכה להיות תכליתית, ולא בהכרח מרחיבה או מצמצמת.
- 10 26. מכירת דירה על הנייר טרם מתן היתר בנייה צופה את נתינתו של היתר בנייה, מותנית במתן היתר  
11 בנייה ומקיימת זיקה ישירה והדוקה להיתר הבנייה שיינתן. לכן יש לאפשר למוכר בעסקת מכירה  
12 מוקדמת ליהנות מן הפטור, אחרת תסוכל מטרתו. הדבר נתמך גם בפסיקה הבאה:
- 13 26.1. בפסק הדין בעמ"ן (ת"א) 46044-03-21 **הוועדה המקומית לתכנון ולבניה גבעתיים נ' מותג**  
14 **עירוני צהל 14 בע"מ** (פורסם בנבו, 28.4.2022) נקבע, כי למרות שעסקת תמ"א 38 מהווה  
15 אירוע מימוש במכר, יש לאפשר את החלת הפטור מהיטל השבחה על מנת למנוע סיכול של  
16 כוונת המחוקק.
- 17 26.2. בהחלטת ועדת הערר המחוזית מרכז בראשות כב' יוה"ר עו"ד רונית אלפר בערר 105/17/48  
18 **יורם ידעי נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה כפר סבא** (פורסם בנבו, 27.12.2018) נקבע,  
19 כי במסגרת המצב החדש יובאו בחשבון פעולות שנעשו טרם אישורה של התוכנית  
20 המשביחה, מכוח תוכנית מוקדמת שחזתה את עריכתה של התוכנית המשביחה.
- 21 27. בין אם מועד המימוש ייקבע כמועד מתן היתר הבנייה, ובין אם הוא ייקבע כמועד מכירת דירת  
22 המגורים על הנייר, יש לייחס למכירת הדירה את הפטור מהיטל לבניית ממ"ד. אם המדינה בחרה  
23 לתת פטור על בניית ממ"דים גם בבניין חדש, משמע שההצדקה אינה רק תמרוץ הקמת ממ"דים  
24 (שהקמתם חובה בבניין חדש) אלא השתתפות של המדינה בעלות. לכן אין כל היגיון שבמקרה של  
25 מכירה על הנייר של דירות חדשות הפטור ירד לטמיון. העוררת הפנתה בנושא זה גם להחלטה של  
26 ועדת הערר חיפה בערר (חי') 8045/0719 **קריית אתא נ' מלכה רפאל ויפה** וטענה, כי היא מהווה  
27 אינדיקציה לכך שנבחן גם הסכם המכר. הפסיקה בשנים האחרונות דוגלת בכך שיש להסתכל על  
28 המהות האמיתית של העסקה.
- 29 28. ככל שהוועדה המקומית סבורה שיש לדווח על עסקאות מכר על הנייר טרם קבלת היתר בנייה ראוי  
30 היה שהדבר יתפרסם, ובכל מקרה מכיוון שמדובר במדיניות חדשה יש הצדקה שלא לחייב בריבית.  
31 העוררת הפנתה בעניין זה לערר 86062/11 בעניין **אזורית**.
- 32 29. במגרש 1005 ניתן היתר בנייה ביום 1.3.2022 ולכן לא היה מקום לקביעת חלופה במכר לגביו.

1	30.	השמאית המכריעה לא נימקה כראוי את הכרעתה בסוגיית העדר עלות עודפת להקמת מרתף חניה שלישי עבור 30% מהחניות שקודם לכן ניתן היה להקים מעל הקרקע, ולא תמכה את הסבריה בחישובים רלבנטיים :
2		
3		
4	30.1.	השמאית המכריעה לא הוכיחה בתחשיב כלשהו את טענתה כי הקמת כל החניות מתחת לפני הקרקע תורמת לשווי המצב החדש בשל פינוי שטחי חצר ושיפור חזות הסביבה באופן שתורם לצביון הנכסים בסביבה.
5		
6		
7	30.2.	הכרעתה של השמאית המכריעה נומקה בכך שמדובר בסוגיה "קשה למדידה", תוך שימוש בביטויים כמו "הדעת נותנת" ו"המציאות מלמדת", שמעידים על כך שמדובר בהכרעה אינטואיטיבית – בדיוק כפי שטענה לגבי עמדת העוררת בדבר עלות עודפת למרתף חניה שלישי.
8		
9		
10		
11	30.3.	המציאות בסביבת המקרקעין מוכיחה כי מקומות חניה עיליים הותקנו בכל מקום שבו הקמתם לא נאסרה, כגון במגרשים 102 ו-103, ובמגרשים אחרים ברמת סיב וברמת הדר בפתח תקווה, ואף בתל אביב. שמאי העוררת הפנה גם לשומה מכרעת של כבי השמאי המכריע גיל הרצברג שניתנה במתחם גובל ומתייחסת למועד קובע מאוחר יותר, ובה יוחס שווי לחסכון בעלויות החניה במצב הקודם עקב האפשרות לתכנן חניה עלית.
12		
13		
14		
15		
16	30.4.	פינוי שטח החצר ממקומות החניה מאפשר אמנם את הגדלת החצרות הפרטיות שהותרו במצב הקודם, אולם להגדלתן מעבר לגודל הסטנדרטי של כ-140 מ"ר ליחיד יש ערך שולי בלבד, לצד הטלת עלויות אחזקה נוספות על בעלי דירות הגן.
17		
18		
19	30.5.	עסקאות ההשוואה שאליהן התייחסה השמאית המכריעה, אשר לוקחות בחשבון את עלות בניית מקומות חניה תת קרקעיים, מתאימות להערכת שווי המצב החדש ולא להערכת שווי המצב הקודם - שבו התאפשרה התקנתם של חלק ממקומות החניה בחצרות הבניינים. העוררת הפנתה בהקשר זה להחלטת ועדת הערר המחוזית בחיפה בראשות כבי יוה"ר עו"ד דקלה מוסרי טל בערר (ח"י) 8059-16 חברת בית ארלוזורוב נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חיפה (פורסם בנבו, 11.5.2017).
20		
21		
22		
23		
24		
25	31.	השמאית המכריעה דחתה ללא נימוק מספק את טענות העוררת לעניין עסקאות ההשוואה במתחם המשולש הדרומי :
26		
27	31.1.	במועד ביצוע העסקאות עמד בתוקף מסמך מדיניות של הוועדה המקומית, שלפיו בעלי קרקע במתחם המשולש הדרומי היו זכאים להגיש לאישור הוועדה המקומית תוכנית להגדלת הצפיפות ומספר הקומות. מדובר בפוטנציאל להגדלת מספר יח"ד בכל מגרש ב-13%. הוועדה המקומית אכן אישרה למעלה מעשר תוכניות נקודתיות לתוספת צפיפות וקומות כאמור.
28		
29		
30		
31		
32	31.2.	מכאן שהסיכויים לאישור תוכנית כאמור היו גבוהים מאוד, בסבירות של קרוב לוודאי. עובדה זו קיבלה ביטוי בתמחור העסקות במתחם המשולש הדרומי, ולכן היה צורך לנטרלו משווי העסקאות.
33		
34		

1	31.3 . קביעת השמאית המכריעה, כי אין לבצע התאמה כאמור מאחר ששיעור התוספת קטן, איננו
2	ודאי, כרוך בתשלום היטל השבחה וכרוך בדחיה לקיום הליך תכנוני נוסף לא התבססה על
3	ניתוח עסקאות, בחינת תוכניות ושאר נתוני אמת. בכך לא עמדה השמאית המכריעה בחובת
4	ההנמקה החלה עליה.
5	31.4 . ההחלטה שגויה גם לגופה, שכן לא מדובר בתוספת קטנה, המדיניות פורסמה לציבור
6	והקנתה מידת ודאות לא מבוטלת ואין בעיה להעריך את היטל ההשבחה שנקבע במספר
7	שומות מכריעות.
8	32 . השמאית המכריעה קבעה את השפעתו של התנאי התחבורתי על שווי המקרקעין בהתבסס על שגיאה
9	עובדתית וללא נימוק מספק.
10	32.1 . השמאית המכריעה לא הוכיחה את קביעתה לפיה השוק צפה את מילוי התנאי התחבורתי.
11	32.2 . קביעה זו אף נסתרת לאור בקשת העוררת, בחודש אוגוסט 2019, לשנות את התנאי לאור
12	סלילת של דרך חדשה, מה שמעיד על כך שגם בחלוף שנה לאחר אישור התוכנית סברה
13	העוררת שמילוי התנאי ייארך עוד זמן רב. סביר להניח שציפיות השוק שאליהן התייחסה
14	השמאית המכריעה נולדו דווקא מפרסום כוונתה של הוועדה המחוזית לשנות את התואי
15	התחבורתי ולא מהערכה שלפיה התנאי התחבורתי יתקיים בזמן הקרוב.
16	32.3 . השמאית המכריעה נמנעה מלהוכיח גם את הנחתה לגבי החפיפה בין תקופת הרישוי
17	לתקופת הדחייה. משך הדחייה הראוי הוא 2.5 שנים, מאחר שהתנאי התחבורתי הושלם
18	בפועל רק בחלוף 3.5 שנים.
19	
20	<b><u>עיקר טענות הוועדה המקומית</u></b>
21	33 . בערר עולה רק שאלה משפטית אחת, והיא לעניין פרשנות הפטור מכוח סעיף 19(ב)(9) לתוספת
22	השלישית לחוק. שאר הטענות הן טענות שמאיות, שמצויות בליבת שיקול הדעת המקצועי של
23	השמאית המכריעה ואין מקום להתערבות בהן.
24	34 . הוועדה המקומית מחויבת ללשון החוק, וזו מאוד ברורה ומדברת על בניית ממד"ים. גם הפסיקה
25	הקיימת שוללת את תחולת הפטור על מכר דירות, ומגמת הפסיקה היא פרשנות מצמצמת וצרה של
26	סעיפי הפטור מתשלום היטל השבחה.
27	35 . בפסק הדין בעמ"ן (מרכז) 11842-12-17 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה פתח תקווה נ' סלונימסקי
28	(פורסם בנבו, 17.9.2018) אשרר בית המשפט את הכלל שנקבע בערר 417/11 חשדר מגדלי שליטה
29	בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה ירושלים (פורסם בנבו, 13.3.2012). נקבע, כי הכלל חל בכל
30	מקרה של בניית ממ"ד, בין בבנייה חדשה ובין כתוספת לבנייה קיימת.
31	36 . בערר 8035-07-20 שרייבר נ' ועדה מקומית לתכנון ולבנייה הוד השרון (פורסם בנבו, 16.12.2020)
32	קבעה ועדת הערר המחוזית מרכז בראשות כב' יוה"ר עו"ד רונית אלפר, כי אין להרחיב את הפטור
33	למימוש זכויות בדרך של מכר, ובוודאי שלא להעניקו במסגרת שומה מוקדמת כבעניינו.



- 1 37. בניגוד לטענת העוררת, אין כל פרקטיקה או הכרעה שיפוטית המכירה במתן פטור גורף מהיטל השבחה בגין רכיב הממ"ד בדירות על הנייר. מבדיקה של העוררת במקומות אחרים כן מתבצע חיוב במקרה כזה; אולם גם אם יש נוהג – אין משמעות הדבר שהוא נכון.
- 2  
3
- 4 38. הרחבת הפטור אף מעלה קושי מבחינת המימוש, ולא ברור אם הפטור יינתן בעת מכירת דירות לרוכשים, והאם יחול כאשר יימכר מגרש תכנוני שלם עם זכויות בניה מאושרות הכוללות ממ"ד.
- 5  
6 39. עסקה למכירת דירה טרם מתן היתר אינה עסקה מותנית, והא ראייה שהיא מדווחת לרשויות המס. רק במקרה של שמירת דירה בטופס של 1 – 2 עמודים אין צורך לדווח. במקרה זה מדובר בעסקאות מכר דירות לכל דבר ועניין ויש לדווח עליהן. גם אם העסקה מבוטלת, מבוצע דיווח לרשויות המס.
- 7  
8
- 9 40. ההיקש לפסק הדין בעניין **מותג עירוני** הינו מאולץ. בשונה מהמקרה של תמ"א 38, בענייננו אין כל הצדקה משפטית ועיונית להחיל פטור זה באופן גורף. לא מדובר בתנאי בלעדיו אין למימוש הזכויות מכוח התוכנית התקפות, כמו חתימה על הסכם תמ"א 38, הסכם קומבינציה בהחלטה בעניין **מלכה רפאל ויפה** ומחיר למשתכן בעניין **פרשקובסקי**. מדובר בהחלטות עסקיות סובייקטיביות של בעלי המקרקעין במסגרת תכנון מס מצידן בביצוע שיווק לדירות טרם היתר בנייה.
- 10  
11  
12  
13
- 14 41. אין הבדל בין מקרה כזה לבין אדם שמוכר דירה שחלה עליה תוכנית פינני בינוי, ולפני תיקון 3. א. היה מחויב בהיטל השבחה ללא פטור.
- 15
- 16 42. היתרי הבנייה שנזכרים בערר ניתנו לאחר המועד הקובע, ובלי שנבדקה הזכאות לפטור על ידי הוועדה המקומית.
- 17
- 18 43. מאחר שמדובר בשאלה עובדתית נקודתית אין עילה לבחינת זכאות לפטור נקודתי פר דירה או מגרש לפי סעיף 19(ב)(9) לתוספת השלישית לחוק, ועל העוררת להגיש בקשה מתאימה לפטור.
- 19
- 20 44. השומה המכרעת ערוכה בהתאם לדין ולתקן ומנומקת כנדרש. ערכי השווי שנקבעו בה נמוכים יחסית לשומות מכרעיות אחרות בגבעת שמואל שכולן יש חניון תת קרקעי מלא.
- 21
- 22 45. הכרעת השמאית המכריע בעניין השפעת העברת מקומות החניה לתת הקרקע נכונה, מבוססת ומצויה בלב שיקול דעתה. מדובר בהוראה תכנונית מיטיבה עם המקרקעין, שהוכנסה ביוזמת העוררת, ומאפשרת למכור את הדירות במחיר גבוה יותר, שמשקף תכנון מודרני, יוקרתי ואיכותי. גם רוכשי הדירות מעדיפים חניה מקורה ולא עילית.
- 23  
24  
25
- 26 46. השמאית המכריעה ציינה שהבחינה הכמותית של התועלת הכלכלית קשה למדידה, אולם המציאות מלמדת שבאזורים שבהם ערכי הקרקע גבוהים נוטות ועדות התכנון לאסור על חניה בחצר, וכן הפרקטיקה לא מכירה מציאות של ביטול מרתף חניה וניוד מקומות חניה על פני הקרקע גם כאשר קיימים קשיים הנדסיים ומי תהום. לכן הגיעה השמאית המכריעה למסקנה שיוקרתיות הסביבה וערכי השווי שבה מביאים להערכה שתרומת החצר דומה להפרש העלויות ואין לקזז עלויות עודפות לחניה תת קרקעית נוספת.
- 27  
28  
29  
30  
31
- 32 47. בנוסף קבעה השמאית המכריעה שלפי הערכתה המקצועית, יחידות הדיור בעסקאות ההשוואה כוללות מקומות חניה.
- 33

- 1 48. השמאית המכריעה פירטה את התייחסותה לנושא עסקאות ההשוואה במתחם המשולש הדרומי על  
 2 פני חמישה עמודים, בהתייחס למסד נתונים נרחב והחלטה מנומקת כדבעי. השמאית המכריעה  
 3 הסבירה, שיזמים בשוק מתאימים את רמת הגמר לרמת הביקוש בסביבה ולכן לא כל ההפרש מחלחל  
 4 לקרקע. מדובר בקביעה שמאית מובהקת שלפיה הפער בין המתחמים הינו זניח.
- 5 49. דווקא עסקאות ההשוואה מהמשולש הדרומי פעלו לטובת העוררת והובילו לחסכון של מאות ש"ח לכל  
 6 מ"ר בנייה, וזאת להבדיל מעסקאות השוואה במתחם.
- 7 50. המשקל שניתן לתנאי התחבורתי הינו נכון ומבטא שיקול דעת שמאי מובהק שאין בו פגם או עילת  
 8 ביקורת. בפועל משך התקופה לביצוע הכביש נמשכה כשנה, וניתן להניח כי אילו פעל היזם לממש  
 9 בנייה בשלב מוקדם יותר הייתה התקופה מתקצרת עוד. כאשר ישנה כבר תוכנית מאושרת לביצוע  
 10 הכביש, בשילוב העקרונות שלעיל, תקופת הדחייה שיש להביא בחשבון בשני מצבי התכנון הינה שולית  
 11 וזניחה.
- 12 51. בפועל, העוררת עצמה פנתה לוועדה המחוזית ובהליך שנמשך חודשים ספורים אושרה לה הקלה  
 13 המבטלת את ההתניה התחבורתית.

## 15 דיון והכרעה

### 16 על עקרונות ההתערבות בשומה מכרעת בהליכי ערר

- 17 52. כאמור בפתח הדברים, במסגרת הערר הועלו טענות שמאיות וטענה משפטית פרשנית כנגד השומה  
 18 המכרעת.
- 19 53. מהצעת החוק של תיקון 84 לחוק עולה, כי על ועדת הערר לפיצויים והיטל השבחה לבחון את סבירות  
 20 החלטת השמאי המכריע. שלב הערר על שומה מכרעת אינו מיועד, אם כן, לעריכת שומת היטל השבחה  
 21 חדשה.
- 22 54. אמות המידה להתערבות בחוות דעת שמאי מכריע נדונו בפסק דינו של כב' השי' ע' פוגלמן בבר"ם  
 23 3644/13 **משרד התחבורה נ' גלר זוד וארורה** (פורסם בנבו, 23.4.2014) נדונו אמות, וכך נקבע שם:
- 24 7" (...) ההנחה העומדת בבסיס מינויו של שמאי היא כי הלה ניחן בכישורים מקצועיים  
 25 מובהקים יותר לחוות דעה בשאלות שמאיות שהונחו לפתחו ביחס לוועדת הערר.  
 26 מנגד יש לזכור כי ועדת הערר היא טריבונול מינהלי שחבריו נהנים ממומחיות בתחום  
 27 דיוניו. אומנם, אין הכרח שאחד מחברי הוועדה יהיה שמאי מקרקעין בהכשרתו, אולם  
 28 כל חברה בעלי ניסיון ומומחיות בתחום התכנון והבניה, ובתור שכאלה הם אינם  
 29 הדיוטות בכל שאמור בשיטות שמאיות מקובלות המשמשות להערכת פיצוי בגין  
 30 פגיעה במקרקעין מתכנית (ראו סעיף 12' לחוק התכנון והבנייה). אשר על כן, חברי  
 31 ועדת הערר כשירים לבקר את חוות דעתו של שמאי מכריע במסגרת ערר.
- 32 8. אמת המידה להתערבות בקביעותיו ובמסקנותיו של שמאי מכריע שמונה לפי סעיף  
 33 198 לחוק התכנון והבנייה במסגרת ערר היא פועל יוצא של טעמים אלה. ועדת הערר  
 34 תיטה לאמץ את חוות דעתו של השמאי וככלל התערבותה תוגבל למקרים שבהם  
 35 נפלה בה טעות מהותית או דופי חמור (ראו, למשל, בר"ם 4372/07 ועדה מקומית  
 36 לתכנון ובניה קרית אתא נ' עזבון המנוח ירימי אברהם, פסקה 3 [פורסם בנבו]  
 37 (31.7.2007) (להלן: עניין קרית אתא); בר"ם 3052/06 הוועדה המקומית לתכנון  
 38 ובניה ירושלים נ' פלבר, פסקה 5 [פורסם בנבו] (30.10.2006); לצד זאת, ראו בר"ם  
 39 9547/10 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה מודיעין מכבים רעות נ' גונן, פסקה 12

ועדת ערר מחוזית לפיצויים והיטל השבחה - מחוז מרכז

רח' יודפת 1, בניין אלון, קומה 1, לוד

קבלת קהל: ימים א', ב', ג', ה' 30-08:14, יום ד' 30-08:16

טלפון: 08-9156125 פקס: 08-9216467 מייל: Arrmerkaz4@iplan.gov.il

- 1 [פורסם בנבון] (24.11.2008) המתייחס לאמת המידה להתערבות בשומה מכרעת  
 2 במקרה שבו לא הוגש ערר). כך, למשל, ועדת הערר תיטה לאמץ את שיקול דעתו של  
 3 השמאי אם מסקנותיו הושתתו על שיטה שמאית מקובלת ועל מסד עובדתי הולם,  
 4 וזאת אף אם קיימות גישות מקצועיות שונות בשאלה שבמחלוקת (ראו, למשל, עניין  
 5 קרית אתא, פסקה 3; בר"ם 9556/06 הועדה המקומית לתכנון ולבניה פתח תקווה נ'  
 6 מיטרני, פסקאות 2-3 [פורסם בנבון] (4.1.2007)). לעומת זאת, תיטה ועדת הערר  
 7 להתערב בקביעות או בממצאים שקבע השמאי אם נמצא שהם נסמכים על מסד  
 8 עובדתי בלתי הולם, או כשהוכח שההנחות העומדות בבסיס חוות הדעת לא הגיוניות,  
 9 או שהשמאי לא סיפק הסבר מניח את הדעת לשאלות שנשאל, או כשהוות הדעת  
 10 נסמכה על תשתית משפטית חסרה או שגויה (ראו, למשל, בר"ם 8282/07 הוועדה  
 11 המקומית לתכנון ולבנייה אשקלון נ' גינוסר, פסקה 5 [פורסם בנבון] (20.8.2008)  
 12 (להלן: עניין גינוסר)). כמו כן, וכמובן מאליו, תקום עילה להתערב בחוות דעתו של  
 13 שמאי מכריע אם נפל בה פגם היורד לשורש המעשה המינהלי כגון ניגוד עניינים,  
 14 משוא פנים, חוסר תום לב וכיוצא באלה (השוו: בר"ם 9093/07 הוועדה המקומית  
 15 לתכנון ובניה באר טוביה נ' קי.בי.ע – קבוצת בוני ערים בע"מ, פסקה 3 [פורסם בנבון]  
 16 (14.5.2008)).".
- 17 (ההדגשות אינן במקור, מ.א.)
- 18 55. הלכה זו, שהתייחסה אמנם לשמאי מכריע שמונה מכוח סעיף 198 לחוק, מורה עד היום את הדרך  
 19 לבחינת שומות מכריעות גם בהקשר של חיוב בהיטל השבחה. כך למשל נקבע בפסק דינו של כב' הש'  
 20 גלעד הס בעמ"ן (ת"א) 34680-03-22 שמי אשקלוני בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רמת  
 21 גן (פורסם בנבו, 1.5.2023), פסקאות 19 – 20 :
- 22 "19. ממעמד המקצועי המיוחד של השמאי המכריע ועדת הערר, ומעצם היותם גופים  
 23 מקצועיים, נגזרות שתי מסקנות חשובות לענייננו.  
 24 המסקנה הראשונה היא, כי ועדת הערר תתערב בממצאים השמאיים שקבע השמאי  
 25 המכריע רק במקרים חריגים ונדירים.  
 26 (...)
- 27 20. עם זאת, ראוי לציין כי יש להבחין בין ההתערבות המצומצמת של ועדת הערר בעניינים  
 28 שמאיים ומקצועיים, אשר תעשה רק במקרים בהם נפלה טעות חמורה בשומה, לבין  
 29 התערבות ועדת הערר בעניינים משפטיים ובפרשנות החוק או התכנון, כאשר  
 30 בנושאים אלו אין לשמאי המכריע יתרון על פני ועדת הערר. לעניין ההבחנה בין היקף  
 31 התערבות ועדת הערר במחלוקת מקצועית-שמאית להיקף ההתערבות במחלוקת  
 32 משפטית, ר' לדוגמא ערר (י-ם) 267/12 ועד עדת המערבים נ' משה שחר ואח' [פורסם  
 33 במאגר נבון] (27.06.2013)".
- 34 (ההדגשה אינה במקור, מ.א.)
- 35 ראו: בר"מ 3644/13 משרד התחבורה נ' גלר (פורסם בנבו, 23.4.14); ערר (חיי) 9001-02-19 מיכאל  
 36 ורויטל גל נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חיפה (פורסם בנבו, 29.3.2022); ערר (מרכז) 8053-  
 37 08-21 יהודה ועפרה לוי נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רעננה (פורסם בנבו, 14.4.2022); ערר  
 38 (מרכז) 8054-11-20 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רעננה נ' ארזה בן עמי ארמה (פורסם בנבו,  
 39 4.12.2023); ערר (מרכז) 8068-08-22 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה הוד השרון נ' רן חיים בוגין  
 40 (פורסם בנבו, 19.6.2024); ערר (מרכז) 8005-01-23 קטה אחזקות בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון  
 41 ולבנייה גבעת שמואל (פורסם בנבו, 25.6.2024); וערר (מרכז) 8042-07-21 חברת חלקה 26 בגוש  
 42 6578 נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רעננה (פורסם בנבו, 11.7.2024).
- 43 56. על רקע אמות מידה אלו נבחן את טענות העוררת במקרה שלפנינו.

- 1 57. נקדים ונציין, כי לאחר עיון מעמיק בשומה המכרעת התרשמנו, כי מדובר בשומה מפורטת ומנומקת
- 2 היטב, שנערכה בהתאם לכללים המקצועיים. ראוי לציין בפרט את ההתייחסות המלאה לטענות
- 3 הצדדים ואת ההסברים המפורטים באשר לכל אחת מן הקביעות בשומה המכרעת. בכך משרתת
- 4 השומה המכרעת היטב את תכליות חובת ההנמקה, עליהן עמדה ועדת הערר בהחלטתה בעניין **יהודה**
- 5 **ועופרה לוי**.
- 6 58. הטענה המשפטית העקרונית, שלפיה יש להתחשב בפטור לשטחי ממ"ד במסגרת שומה טרום מימוש,
- 7 אינה מופנית למעשה כנגד השומה המכרעת, שכן כב' השמאית המכריעה לא הכריעה בסוגיה זו.
- 8 השומה המכרעת כללה תחשיב של היטל ההשבחה שיחול בכל אחת משתי החלופות הבאות: מימוש
- 9 זכויות בדרך של מכר ומימוש זכויות בדרך של בקשה להיתר בנייה. אין בשומה המכרעת כל קביעה
- 10 איזו מבין שתי החלופות היא הנכונה, וניכר שכב' השמאית המכריעה הותירה את הסוגייה לבחינת
- 11 ועדת הערר, למעט ביחס למגרש שכבר נמכר.
- 12 59. כידוע, בעקבות תיקון 84 לחוק נפתחו בפני נישום שני מסלולים מקבילים, אך לא חופפים, לתקיפת
- 13 שומת היטל השבחה שנערכה מטעם הוועדה המקומית:
- 14 59.1. האחד – פנייה ישירות לוועדת הערר לפיצויים והיטל השבחה, אשר מוסמכת למנות שמאי
- 15 מייעץ לצורך הכרעה במחלוקת (מתוך מאגר השמאים המכריעים של מועצת השמאים).
- 16 לצדדים תינתן הזדמנות לטעון את טענותיהם ביחס לשומה המייעצת טרם ההחלטה בערר.
- 17 59.2. השני – בקשה למינוי שמאי מכריע מתוך מאגר השמאים המכריעים של מועצת השמאים.
- 18 במסלול זה ניתן לבחור רק אם אין מחלוקת על עצם החיוב. על החלטת השמאי המכריע ניתן
- 19 לערור לוועדת הערר לפיצויים והיטל השבחה.
- 20 60. בנסיבות העניין, ומאחר שעל אף המחלוקת המשפטית בשאלת עצם החיוב בהיטל השבחה בגין שטחי
- 21 הממ"דים בחרה העוררת לתקוף את שומת הוועדה המקומית בדרך של בקשה למינוי שמאי מכריע,
- 22 טוב עשתה כב' השמאית המכריעה עת ערכה חישוב היטל השבחה בשתי חלופות והותירה את ההכרעה
- 23 המשפטית לוועדת הערר.
- 24 61. נפתח בבחינת הטענות השמאיות שהעלתה העוררת.
- 25
- 26 **עסקאות השוואה**
- 27 62. כפי שציננה השמאית המכריעה, המחלוקת העיקרית שגררה את הפערים בתחשיבי היטל ההשבחה
- 28 של הצדדים נגעה לשווי זכויות הבנייה למ"ר למגורים, כאשר הצדדים העריכו את השווי הבסיסי
- 29 לדירת מגורים רגילה בפער של כ- 25% זה מזה (5,500 ₪ למ"ר מבונה בשומת העוררת לעומת 7,500
- 30 ₪ למ"ר מבונה בשומת הוועדה המקומית) על סמך כל אלו:<sup>1</sup>

<sup>1</sup> פרוטוקול הדיון בהליך השומה המכרעת לא צורף לכתבי בי-הדין ואיננו יודעים מה נטען בעל פה בפני כב' השמאית המכריעה. נימוקי הערכת השווי על ידי כל אחד מהצדדים שאובים משומות הצדדים ומהאופן בו תוארו בשומה המכרעת.

- 62.1. הוועדה המקומית טענה, כי המקרקעין מצויים באזור הטוב ביותר של גבעת שמואל, בצמוד לפארק ציבורי ובמרחק הליכה ממרכז התעסוקה והמע"ר. מדירות הפרויקט נשקף נוף פתוח לצפון, לכיוון העיר פתח תקווה. 1  
2  
3
- 62.2. העוררת טענה, כי המקרקעין מצויים באזור שמנותק מהשכונות היקרות של גבעת שמואל, הקרוב לקריית מטלון, כביש מס' 4 וקו מתח עליון. שכונת "המשולש הדרומי" מבוקשת יותר מסביבת המקרקעין, כפי שעולה מהפער במחירי דירות שנמכרו בשני המקומות. 4  
5  
6
63. השמאית המכריעה הסבירה, בעמ' 10 – 16 לשומתה, את האופן שבו העריכה שווי מ"ר למגורים במקרה דנא: 7  
8
- 63.1. ככלל, בשומת מקרקעין עדיפה ככלל גישת ההשוואה. תוצאת ההשוואה תהיה מהימנה יותר ככל שנכסי ההשוואה דומים יותר ויש לבצע לגביהם התאמות קטנות יותר. במקרה זה, נכסי ההשוואה המתאימים ביותר יהיו מגרשים ריקים ופנויים. נתון ההשוואה הרלבנטי ביותר הוא העסקה שנערכה בנכס הנישום עצמו, ככל שנמכר סמוך למועד הקובע. 9  
10  
11  
12
- לעומת זאת, לגישת העלויות (החילוץ) מהימנות נמוכה יותר, שכן היא רגישה להנחות עבודה שיכולות להינתן בטווח נורמטיבי רחב, שעלול להטות את מסקנת השומה. 13  
14
- כאשר קיימים מעט נתוני שוק ובתנאי אי ודאות רבה יש לייחס משקל גבוה לקביעות שווי בשומות מכריעות, המשקפות עמדה של גורם מקצועי בלתי מוטה. עם זאת, כאשר ישנן מספיק עסקאות השוואה, שהן נתון אובייקטיבי, מתייתר הצורך בהשוואה לשומות מכריעות המהוות בסופו של דבר הכרעה סובייקטיבית. זה המצב בענייננו. במקרים כאלו, השווי שנקבע בשומות מכריעות יכול לשמש כשיטה טובה לבקרת סבירות התוצאה. 15  
16  
17  
18  
19
- 63.2. בענייננו קיימת עסקת השוואה אחת בנכס עצמו, שנערכה כ- 3.12 שנים לאחר המועד הקובע, המהוות פרק זמן ארוך. במקרה זה, ניתן להתגבר על הקושי בקביעת מקדם ההשתנות של המחירים לאורך הזמן באמצעות נתוני שוק מהמתחם עצמו, ועל כן עסקה זו הינה הרלבנטית ביותר להשוואה. נבחנו קרוב ל- 100 עסקאות של דירות רגילות במגרשים 102 ו- 103, שמהן עולה מגמת עליית מחירים רציפה של כ- 7% מהמועד הקובע ועד למועד העסקה בנכס עצמו. בשל עליית במדד תשומות הבנייה בתקופה זו יש לייחס עליית ערך גבוה יותר לקרקע פנויה לעומת דירות. לכך נוספת התאמה לאור העובדה כי ניתן אישור עקרוני להיתר בנייה במגרש שבו בוצעה העסקה בעת שנמכר. אין מקום לבצע התאמה לזהות הקונה באותו מקרה. בשיטה זו התקבלה תוצאה של 6,900 ₪ למ"ר מבונה לדירה רגילה. 20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28
- 63.3. בנוסף לכך, ערכה כב' השמאית המכריעה השוואה לארבע עסקאות מכר של מגרשים במתחם "המשולש הדרומי" בגבעת שמואל. בהקשר זה ציינה כך, תוך התייחסות מפורשת למחלוקת בין הצדדים בנושא רלבנטיות המחירים (עמ' 14 לשומתה): 29  
30  
31

32



	<b>סוגיית ההתחשבות בתנאי החיבור התחבורתי</b>	1
68.	סעיף 21 לתוכנית 2/3074 קבע, כאמור לעיל, הוראת שלביות, שלפיה הוצאת היתרי בנייה מעבר ל-270 יח"ד תהא מותנית בחיבור בפועל של רחוב הנשיא מזרחה עד לדרך רבין, ושל דרך רבין לדרך 471. תנאי זה נותר על כנו גם בתוכנית המשביחה, קרי: הוא קיים בשני מצבי התכנון.	2 3 4
69.	העוררת טענה בשומת היטל ההשבחה מטעמה, כי בשל פלישה לקרקע וקיומו של קו חשמל בתוואי הדרך בוצע חיבור רחוב הנשיא לדרך רבין רק 3.5 שנים לאחר המועד הקובע. לכן היה צורך להביא בחשבון דחייה של 3.5 שנים עד לביצוע החיבור האמור בשני מצבי התכנון.	5 6 7
70.	בשומת הוועדה המקומית לא מצאנו התייחסות לנושא השלביות הקבועה בתוכניות. <sup>2</sup>	8
71.	בעמ' 27 – 28 לשומה המכרעת קבעה כב' השמאית המכריעה כך:	9
	"קיימת מחלוקת בין הצדדים, באשר להשפעת תנאי זה על זמינות הקרקע. שמאי המשיבה סבור שהשחקנית הרלוונטיים בשוק צפו את הסרת התנאי התחבורתי או לחלופין צפו שהכביש ייסלל וזאת מבלי שהוא יעכב את הבניה ואילו שמאי המבקשת מצביעים על כך שרק בחלוף מעל 3.5 שנים התנאי קיים בפועל.	10 11 12 13
	אני מקבלת את עמדת שמאי המבקשת, שיש בהתניה התחבורתית כדי לפגוע בשווי הקרקע. אני סבורה שקונה מרצון של המתחם בכללותו היה נכון לשלם עליה יותר ביחס למצב שתנאי זה לא היה מופיע בתב"ע. עם זאת אני סבורה, שהשפעת התנאי היא נמוכה מהסיבות הבאות:	14 15 16 17
	- פרק הזמן הדרוש לתכנון ולקידום הרישוי מול הוועדה המקומית הוא פרק זמן חופף בחלקו לפרק הזמן הדרוש לסלילת הכביש.	18 19
	- בשנתיים-שלוש האחרונות לפחות השחקנים הרלוונטיים בשוק צפו, כי הכביש שממומן על ידי המשרד התחבורה אכן ייסלל בטווח זמן מהיר יחסית. עם זאת קשה לברר כיום את שהיה משער בנפשו קונה מרצון של המגרשים באמצע שנת 2018 (לפני מעל ל-4 שנים).	20 21 22 23
	לנוכח גורמים אלה ולשם הזהירות אני קובעת כי קונה מרצון היה מעריך דחיה של שנה אחת מעבר לפרק הזמן, שממילא נדרש לתכנון ולרישוי בשיעור היוון שנתי של 5%.	24 25
	מאחר והתנאי קיים בשני מצבי התכנון הרי שהדחיה תחושב לסכום ההשבחה (שהיא הפרש השווי בין שני מצבי התכנון).	26 27
72.	גם בקביעה מפורטת ומנומקת זו של כב' השמאית המכריעה איננו מוצאים עילה להתערב. בניגוד לטענת העוררת, השמאית המכריעה אינה צריכה "להוכיח" את קביעותיה. מי שנדרשים להוכיח את טענותיהם הם הצדדים, ולא הגורם המכריע.	28 29 30
73.	העובדה שבחודש אוגוסט 2019 ביקשה העוררת לשנות את התנאי אינה מעידה על ציפיית השוק במועד הקובע, שהוא חודש יוני 2018, אלא לכל היותר על הערכת העוררת עצמה למעלה משנה לאחר מכן.	31 32 33
74.	לבסוף, קביעתה של השמאית המכריעה באשר לחפיפה הצפויה במועד הקובע בין תקופת הרישוי לתקופת הדחייה להתקיימות התנאי נחזית סבירה, והעוררת לא שכנעה כי יש מקום להתערב בה.	34 35
75.	על כן גם טענה זו של העוררת נדחית בזאת.	36

<sup>2</sup> כאמור לעיל, פרוטוקול הדיון בפני כב' השמאית המכריעה לא הוצג בפנינו ואיננו יודעים מה נטען בפניה בעל פה.

**סוגיית ההתחשבות בעלויות עודפות לחניה**

- 1
  - 2
  - 3
  - 4
  - 5
  - 6
  - 7
  - 8
  - 9
  - 10
  - 11
  - 12
  - 13
  - 14
  - 15
  - 16
  - 17
  - 18
  - 19
  - 20
  - 21
  - 22
  - 23
  - 24
  - 25
  - 26
  - 27
  - 28
  - 29
  - 30
  - 31
  - 32
  - 33
  - 34
  - 35
  - 36
  - 37
  - 38
  - 39
  - 40
  - 41
  - 42
  - 43
  - 44
76. תוכנית 2/3072 קבעה כי 70% מהחניות יהיו בתת הקרקע. התוכנית המשביחה קבעה שכל החניות למגורים יהיו בתת הקרקע. אין מחלוקת, כי התוכנית המשביחה מחייבת, אם כן, חפירה של מקומות חניה נוספים מתחת לפני הקרקע. המחלוקת בין הצדדים הינה בשאלה האם יש להוראה זו בתוכנית המשביחה השלכות על שווי הקרקע מכוחה.
77. בשומת העוררת נטען, כי התוכנית המשביחה מחייבת הקמה של לפחות 140 חניות נוספות בתת הקרקע; וכי מפאת הקטנת שטחי מגרשי המגורים, הגדלת הצפיפות ותוספת זכויות בנייה למסחר – תידרש חפירת קומת מרתף נוספת (שלישית) עבור החניות הנוספות. עוד נטען, כי עלות הקמת קומת מרתף שלישית גבוהה יותר מעלות הקמת קומת מרתף ראשונה וקומת מרתף שניה, ואף גורמת לדחייה בהקמת הפרויקט שמשמעותה עלויות מימון נוספות.
78. כבי השמאית המכריעה התייחסה לטענות אלו של העוררת בעמ' 27 לשומתה המכרעת:
- "במצב החדש על מקומות החניה הם תת קרקעיים. במצב הקודם נקבע כי מותר סידור של 30% ממקומות החניה בחצר.
- על פי הערכת שמאי המבקשת הוראה זו, שנקבעה בתב"ע, מחייבת את היזם/בעלים "לנייד" 204 מקומות חניה מחצרות הבניינים אל מפלס מרתף 3-.
- מאחר שהתועלת לחניה תת קרקעית ולחניה בחצר היא דומה, הרי ששמאי המבקשת טוענים בקביעתם האינטואיטיבית, ש"הורדת החניה" אל המרתף גוררת בעקבותיה עלות בניה עודפת, שכולה (או כמעט כולה) היא בבחינת הפסד, שיש לקזז אותו מההשבחה.
- מנגד, אני סבורה שניוד שטחי חניה אל המרתף תורם לפרויקט משתי בחינות:
- הניוד מפנה שטחי חצר לשימושים אלטרנטיביים (כגון שטח תפעולי לשימושים המסחריים, חצר לסועדים, שטח מוצמד לדירות הגן, שטח גינון, שטח פונקציונלי צמוד אחר וכו').
- ניוד של מקומות החניה במבנן בשלמותו תורם לצביון הנכסים בסביבה כולה. זאת, מאחר שההוראה משפרת את חזות הסביבה. בהקשר לכך, ניתן להיווכח בהעדרה ברורה של ועדת התכנון באיזורי מגורים מבוקשים לקבוע הוראות רוחביות לסידור חניות תת קרקעיות בלבד במטרה לשפר את חזותן ואת איכות החיים בהן.
- הדעת נותנת, שככל שסביבה היא יוקרתית יותר וערכי הנכסים בה גבוהים יותר, כך תגדל התועלת מפינוי החצר, עד אשר ברמת מחירים מסוימת היא תעבור את העלות ההנדסית של בניית מרתף לחניה.
- בחינה כמותית של הפגיעה/התועלת הכלכלית הנובעת מההוראה לסידור חניה במרתף בלבד תוך פינוי שטח החצר קשה למדידה, עם זאת, אני סבורה שהמציאות מלמדת, שבאיזורים שבהם ערכי הקרקע גבוהים (לדוגמה בשכונות שבהן בניה חדשה בצפון תל אביב) נוטות ועדות התכנון לקבוע איסור של חניה בחצר מתוך הערכה, שתכנון שכזה יתרום לצביון המקום. באיזורים אלה לא מוכר לי ניסיון של בעלים/יזמים לביטול ההוראה (בדרך של תב"ע או הקלה). זאת גם כאשר קיים קושי הנדסי בחפירת מרתף בשל מי תהום וגם כאשר ההוראה איננה בתכנית, אלא, בתכנית בינוי, כך שהיא גמישה יותר ומחייבת פחות.
- במקרה שבנדון יוקרתיות הסביבה וערכי השווי שבה מביאים אותי להערכה, כי התרומה של פינוי החצר דומה להפרש העלויות של סידור החניה ולכן אינני מוצאת מקום לקזז מההשבחה עלות עודפת להוראה המחייבת סידור כל מקומות החניה במרתף.
- מעבר לכך אני סבורה, כי יחידות הדיור שהובאו בחשבון בעסקאות ההשוואה כוללות מקומות חניה. במסגרת אומדן שווי למ"ר מבונה מקומות חניה כלולים ולפיכך אין



להביא בחשבון עלות עודפת לבניית מקומות החניה גם מהטעם שעלויות הבניה שהוצגו על ידי שמאי המבקשת מגלמות רכיב זו. הפחתה נוספת מהווה כפל הפחתה."	1
	2
79. הכרעתה של השמאית המכרעת בנושא החניות התת-קרקעיות אף היא הכרעה מנומקת ומבוססת, שלא כטענת העוררת. קביעותיה של השמאית המכריעה מבוססות על שיקול דעתה המקצועי, ומבהירה כי התרומה של פינוי החצר דומה להפרש העלויות של סדור החניה, ואין בכך בלבד כדי להפוך את הכרעתה לאינטואיטיבית.	3
	4
	5
	6
80. גם אם ישנם מקומות בקרבת המקרקעין שבהם תוכננה חניה בחצר, רב המרחק, בין מספר בודד של מקרים שאליהם הפנתה העוררת, לבין טענתה העקרונית, כי בכל מקום שבו התוכנית מאפשרת חניה בחצר – תתוכן חניה בחצר.	7
	8
	9
81. נזכיר, כי במגרשים 1006 ו-1007 התירה התוכנית גם שטחי מסחר, ועל כן שטח החצר המתפנה לא ישמש בהכרח רק את דירות הגן. השמאית המכריעה ציינה, כי השטח הפנוי יוכל לשמש גם כשטח תפעולי לשימושים המסחריים, חצר לסועדים, שטח גינון ושטח פונקציונלי צמוד אחר.	10
	11
	12
82. לבסוף, לא הוכח בערר כי שגויה קביעת השמאית המכריעה כי עסקאות ההשוואה מגלמות חניות תת קרקעיות. העוררת הפנתה בהתייחסותה למגרשים 102 ו-103 ולשלושה מגרשים בפתח תקווה, שבהם הוקמה על פי הנטען חנייה עילית; ואין אלו המגרשים שמהם נלקחו עסקאות ההשוואה (עסקאות המגרשים 102 ו-103 שימשו רק לקביעת מגמת עליית המחירים על פני הזמן).	13
	14
	15
	16
83. על כן אנו דוחים גם את טענתה השמאית השלישית של העוררת.	17
	18
	19
<b><u>הפטור מהיטל השבחה לשטחי ממ"ד</u></b>	
	20
<b><u>המסגרת הנורמטיבית</u></b>	
84. היטל השבחה נגבה מכוחו של סעיף 196א לחוק, אשר קובע כך:	21
"ועדה מקומית תגבה היטל השבחה בשיעור, בתנאים ובדרכים שנקבעו בתוספת השלישית ועל פיה."	22
	23
המונח "השבחה" מוגדר בסעיף 1(א) לתוספת השלישית לחוק:	24
"1(א). בתוספת זו –	25
"השבחה" – עליית שוויים של מקרקעין עקב אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג;	26
	27
החבות בהיטל השבחה קבועה בסעיף 2(א) לתוספת השלישית לחוק:	28
"2(א). חלה השבחה במקרקעין, בין מחמת הרחבתן של זכויות הניצול בהם ובין בדרך אחרת, ישלם בעלם היטל השבחה לפי האמור בתוספת זו (להלן – היטל); היו המקרקעין מוחזרים לדורות, ישלם החוכר את ההיטל; היטל בעקבות אישור תכנית יחול על מקרקעין הנמצאים בתחום התכנית או הגובלים עמה בלבד."	29
	30
	31
	32
85. כלומר, אירוע המס המקים את החבות בהיטל השבחה הוא עליית שוויים של מקרקעין שהתרחשה בעקבות אישור תוכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג. ייחודו של היטל השבחה הוא בכך שמועד	33
	34

- 1 התשלום עשוי לחול רק בעת מימוש הזכות במקרקעין שלגביהם קמה החבות בהיטל. כך נקבע בסעיף  
2 (א) לתוספת השלישית לחוק:
- 3 ההיטל ישולם לא יאוחר מהמועד שהחייב בו מימש זכות במקרקעין שלגביהם חל ההיטל,  
4 ורשאי החייב לשלם מקדמות על חשבונו עוד לפני קביעת שומת ההשבחה".
- 5 ראו: ע"א 1321/02 נוה בנין ופיתוח בע"מ נ' הוועדה לבנייה למגורים ולתעשייה, מחוז המרכז  
6 (פורסם בנבו, 26.5.2003) והאסמכתאות שם; אהרון נמדר היטל השבחה עמ' 89 - 91 (2011).
- 7 86. "מימוש זכויות" הוגדר בסעיף 1(א) לתוספת השלישית כאחת משלוש התרחשויות:  
8 "מימוש זכויות", במקרקעין – אחת מאלה:
- 9 (1) קבלת היתר לפי חוק זה לבניה או לשימוש בהם שלא ניתן היה לחיתו אלמלא  
10 אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג שבעקבותיהם חל היטל השבחה;
- 11 (2) התחלת השימוש בהם בפועל כפי שהותר לראשונה עקב אישור התכנית  
12 שבעקבותיו חל היטל השבחה;
- 13 (3) העברתם או העברת החכירה לדורות בהם, בשלמות או חלקית, או הענקת זכויות  
14 בהם הטעונה רישום בפנקסי המקרקעין, בתמורה או ללא תמורה, אך למעט  
15 העברה מכוח דין והעברה ללא תמורה מאדם לקרובו; ואולם לא יראו כמימוש  
16 זכויות רישום בפנקסי המקרקעין של זכויות במקרקעין אשר המחזיק בהם בפועל  
17 לפני יום כ"ט בסיון התשמ"א (1 ביולי 1981), היה בעלם כהגדרתו בחוק מס רכוש  
18 וקרן פיצויים, התשכ"א-1961".
- 19 87. הפטור מהיטל השבחה למרחב מוגן דירתי (ממ"ד) מעודכן בהוראת סעיף 19(ב)(9) לתוספת  
20 השלישית לחוק, אשר קובעת כהאי לישנא (להלן: "סעיף הפטור"):
- 21 " (ב) לא תחול חובת תשלום היטל בשל השבחה שהיא אחת מאלה:
- 22 (9) (א) השבחה במקרקעין בשל בניית מרחב מוגן בשטח שלא יעלה על  
23 השטח שנקבע לפי חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 או  
24 השבחה במקרקעין בשל בניית חדר עם שיפורי מיגון בשטח כאמור,  
25 בהתאם להוראות הרשות המוסמכת כמשמעותה בחוק האמור, אם  
26 לא ניתן לבנות מרחב מוגן באותו מבנה".
- 27 (ההדגשה אינה במקור, מ.א.)
- 28 88. על רקע סעיפי חוק אלו נבחן את זכאות העוררת לפטור מהיטל השבחה בגין שטחי הממ"ד בדירות  
29 שנמכרו "על הנייר", קרי: טרם קבלת היתר בנייה מכוח התוכנית המשביחה.
- 30
- 31 על פרשנות החקיקה בכלל ועל פרשנות דיני המס בפרט
- 32 89. מן המפורסמות היא, שפרשנות החקיקה היא פעולה משולבת של לשון ותכלית. הפרשן אינו רשאי  
33 ליתן ללשון החוק משמעות שזו אינה יכולה לשאת. ראו: בג"צ 4562/92 זנדברג נ' רשות השידור ואח',  
34 פ"ד (2), 793, 801 (1996); אהרון ברק פרשנות במשפט כרך שני – פרשנות החקיקה (1993) (להלן:  
35 "אהרון ברק"), עמ' 80 – 81.
- 36 90. כפי שנקבע ברע"א 187/05 נעמה נסייר נ' עיריית נצרת עילית (פורסם בנבו, 20.6.2010):
- 37 "כלל יסוד בתורת הפרשנות הוא כי בראש ובראשונה יש לתת לדבר החוק את המשמעות  
38 המתבקשת מהלשון שנקט המחוקק. "...נקודת המוצא לכל בחינה פרשנית היא לשון החוק.

- 1 היא קובעת את המסגרת אשר בתוכה תפעל התכלית החקיקתית" (א' ברק פרשנות במשפט,  
 2 כרך ב, פרשנות החקיקה, בעמ' 97). קביעת המשמעות הלשונית של החוק פירושה גם קביעת  
 3 היקף המשמעויות שלשון החוק סובלת תוך בחירת האפשרות המתאימה, הנותנת את  
 4 המשמעות המשפטית לחוק" (רע"פ 1782/03 הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, משגב נ'  
 5 סועאד, פ"ד נט (3) 652, 660-659 (2004)).
- 6 (ההדגשה אינה במקור, מ.א.)
- 7 ובבג"ץ 6862/93 צעירי אגודת חב"ד-המרכז נ' שר החינוך והתרבות (פורסם בנבו, 7.3.95), פסקה 7:
- 8 "בכל מקרה, צריך שהתכלית תצביע על מובן שהלשון יכולה לשאת."
- 9 91. בשלב הפרשני הבא נבחנת תכליתו של דבר החקיקה. על חשיבות בחינת תכלית החקיקה בתהליך  
 10 הפרשנות עמד גם הש' זוסמן בבג"ץ 58/68 שליט נ' שר הפנים, פ"ד כ"ג(2) 477, 513 (1970):
- 11 "דיבור שבחקיקה הוא יצור החי בסביבתו. הוא מקבל צביונו מהקשר הדברים, ומכאן שיש  
 12 לפרשו לפי המטרה שאותו חיקוק - הוא ולא אחר - בא לשרת."
- 13 92. ביסוד תכלית החקיקה עומדת התכלית הסובייקטיבית. אלו הן המטרות אשר חברי הגוף המחוקק  
 14 ביקשו להגשים באמצעות דבר החקיקה. זו המדיניות שהמחוקקים ביקשו לבצע. ראו: אהרן ברק,  
 15 עמ' 211. על התכלית הסובייקטיבית של דבר חקיקה ניתן ללמוד בין השאר מהוראות אחרות שנכללו  
 16 באותו חיקוק, מההיסטוריה החקיקתית ומההיסטוריה הפוסט חקיקתית (אהרן ברק, עמ' 351 -  
 17 352).
- 18 93. התכלית האובייקטיבית של דבר החקיקה נלמדת ממהות העניין שהוסדר במסגרת התוכנית ומצורת  
 19 הסדרתו. ההנחה היא, כי תכליתו של כל דבר חקיקה היא להגשים את ערכי היסוד של השיטה ולא  
 20 לנגוד להם. במסגרת בחינת התכלית האובייקטיבית של דבר חקיקה רשאי הפרשן לגבש תכלית  
 21 חקיקתית מודרנית, אשר תשקף את התפקיד של ההסדר הספציפי במכלול שבתוכו הוא חלק. ראו:  
 22 אהרן ברק, עמ' 249 - 251.
- 23 94. התכלית המונחת ביסוד חקיקת מס היא המטרות, הערכים, והאינטרסים שחוק המס נועד להגשים  
 24 (אהרן ברק "פרשנות דיני המסים" משפטים כח 425, 434). על פרשנות הוראות התוספת השלישית  
 25 לחוק חלים עקרונות הפרשנות הייחודיים לדיני המס. לעקרונות אלו התייחסה כב' הש' ד' ברק-ארז  
 26 בפסק דינה בע"א 7084/13 בר יהודה בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה שומרון (פורסם  
 27 בנבו, 10.5.2016):
- 28 "50. פרשנות מהותית - כידוע, הגישה הנוהגת כיום בפסיקתו של בית משפט זה דוגלת  
 29 בפרשנות מהותית של דיני המס, להבדיל מפרשנות דוקטורית, וזאת על-מנת לחתור לצדק  
 30 ושוויון בהטלת מס וכדי להביא להגשמת התכליות הכלכליות המונחות בבסיסם (...)  
 31 בהתאם לכך, במקרים מתאימים הועדפה פרשנות שהנחתה עצמה לפי התכלית  
 32 הכלכלית של חקיקת המס הרלוונטית (...).
- 33 51. גישה פרשנית זו הביאה להכרה באפשרות להגדיר עסקה לצורך דיני המס לפי מהותה  
 34 הכלכלית ולא לפי צורתה החיצונית או השם שבו הכתירו אותה הצדדים (...). כמו כן,  
 35 בית משפט זה אף סטה מההגדרות הפורמאליות של דיני הקניין בבואו לפרש דברי  
 36 חקיקה הנוגעים למיסוי מקרקעין, תוך התמקדות במהות האמיתית של הזכויות בקרקע  
 37 (...).
- 38 52. אכן, בהעדר שיקולים אחרים, ראוי לשאוף לפרשנות הרמונית של דברי החקיקה כך  
 39 שפירושו של מונח מסוים בחוק אחד יעלה בקנה אחד עם המובן שיש לו בהקשרו של



	<u>תכלית סובייקטיבית</u>	1
102.	סעיף הפטור נוסף לתוספת השלישית לחוק בתיקון מס' 79 לחוק משנת 2007. בהצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 79 והוראת שעה) (היתר לבניית מרחב מוגן בדרך מקוצרת), התשס"ז – 2007	2 3
	(להלן: "הצעת החוק") <sup>3</sup> נכללו דברי ההסבר הבאים:	4
	"נוכח החשיבות שבבניית מרחבים מוגנים להתגוננות האוכלוסייה האזרחית בשעת התקפה על העורף וכן בעת אסונות טבע, כגון רעידות אדמה, מוצע בהצעת החוק המתפרסמת בזה לקבוע בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה – 1965 (להלן – החוק), <u>תמריצים לבנייתם.</u>	5 6 7
	מוצע להוסיף לחוק הגדרה של מרחב מוגן ושל מרחב מוגן דירתי, המבוססות על ההגדרות שבתקנות ההתכוננות האזרחית (מפרטים לבניית מקלטים), התש"ן – 1990 (ק"ת התש"ן, עמ' 1020) (להלן – תקנות ההתגוננות). מרחב מוגן מוגדר בתקנות אלה כמקלט הבנוי בתוך מעטפת המבנה (סעיף 1).	8 9 10 11
	מוצע לקבוע כי בניית מרחב מוגן לא תיחשב לסטייה ניכרת מתכנית, שאין לאשרה לפי סעיף 151 לחוק (סעיף 2). כן מוצע לקבוע כי בבקשה להיתר לבניית מרחב מוגן בשטח שלא יפחת משטח מזערי ששר הבטחון קבע בתקנות ההתגוננות, או לבניית מרחב מוגן דירתי בשטח של לפחות 9 מ"ר, תחליט רשות רישוי מקומית בתוך ששים ימים מיום שהוגשה הבקשה (סעיף 3(1)). עוד מוצע לקבוע כי ניתן יהיה להגיש בקשה כאמור אף אם מדובר בבקשה להיתר לשימוש חורג או למתן הקלה, כמשמעותם בחוק, ואף אם הבקשה אינה תואמת תכנית תקפה לפי החוק. לשם יעילות ההליכים, משך הזמן שבו ניתן יהיה להגיש התנגדויות לבקשות מעין אלה יהיה 15 ימים (סעיף 3(2)). <u>נוסף על כך, מוצע לקבוע כי בניית מרחב מוגן שיינתן לה היתר בשלוש השנים שמיום תחילתו של החוק המוצע, תהא פטורה מהיטל השבחה (סעיפים 4 ו-5).</u>	12 13 14 15 16 17 18 19 20 21
	(ההדגשות אינן במקור, מ.א.)	22
103.	ההיסטוריה החקיקתית של סעיף הפטור מלמדת, אם כן, על כך שסעיף הפטור נועד להוות אחד מבין מספר כלים חקיקתיים שנועדו לתמרץ בנייה בפועל, ובהקדם, של מרחבים מוגנים: (1) ניתן יהיה להגיש בקשה להיתר להקמת מרחב מוגן גם בסטייה מתוכנית, ומבלי שהדבר יהווה סטייה ניכרת; (2) רשות הרישוי תחליט בבקשה בתוך 60 ימים בלבד; (3) המועד להגשת התנגדות יהיה 15 ימים בלבד; (4) בניית מרחב מוגן ב-3 השנים שלאחר תחילת החוק תהא פטורה מהיטל השבחה.	23 24 25 26 27
104.	לוחות הזמנים וההליכים שצוינו בהצעת החוק מצביעים על כך שתכלית תיקון 79 לחוק במקור הייתה, בראש ובראשונה, לתמרץ תוספת של מרחבים מוגנים למבנים קיימים.	28 29
105.	על כוונה דומה מצביע נוסחו המקורי של סעיף 19(ב)(9) לתוספת השלישית לחוק, בו נעשה שימוש במילה: "הוספת":	30 31
	"4. בתוספת השלישית לחוק העיקרי, בסעיף 19(ב), אחרי פסקה (8) יבוא:	32
	(9) השבחה במקרקעין בשל הוספת מרחב מוגן בשטח שלא יפחת מהשטח שקבע שר הביטחון לפי חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א – 1951, ולענין מרחב מוגן דירתי – בשטח שלא יפחת מ-9 מ"ר"	33 34 35
	(ההדגשה אינה במקור, מ.א.)	36

<sup>3</sup> הצ"ח הכנסת – 151 מיום י"ב בסיון התשס"ז (29 במאי 2007), עמ' 180.

106. עיון בדברי הכנסת לקראת ההצבעה על נוסח התיקון לחוק בקריאה השנייה והשלישית מעלה גם כן, כי זו הייתה התמונה המקורית שעמדה לנגד המחוקק. כך הציג את התיקון לחוק יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה, חבר הכנסת אופיר פינס, בפני מליאת הכנסת (עמ' 101 לפרוטוקול):
- 4 "גברתי היושבת-ראש, חברי חברי הכנסת, אנחנו עוסקים היום בהצעת חוק שהוביל חבר הכנסת יעקב כהן. הוא הוביל אותה ברוח טובה ובנועם הליכות, ואפילו אנשי משרד המשפטים בחדר שיתפו פעולה. אני רוצה לומר שמדובר בהצעת חוק שמנסה לתת מזור לאותם אזרחים במדינת ישראל שאין להם ממ"ד בדירה שלהם, מכל מיני סיבות: בתים שנבנו לפני החוק, שחוקק ב-1992; בתים שנעברו בהם עבירות בנייה, או שהממשלה לא עשתה את מה שהיתה צריכה לעשות – הממשלה הזאת, ממשלות קודמות. אני לא רוצה להיכנס לזה עכשיו, הדברים ידועים. המציאות היא שיש אזרחים רבים בישראל שאין להם מרחב מוגן בתוך ביתם או בסמוך לביתם, ואנחנו עברנו כבר את מלחמת לבנון השנייה.
- 12 הצעת החוק הזאת, אני הערכתי שהממשלה תביא אותה, אבל בסופו של דבר היא יוזמת חקיקה של חברי הכנסת, ומגיע להם ישר כוח על היוזמה. אנחנו כחברי ועדת הפנים עשינו מאמץ גדול לקדם את הצעת החוק הזו במהירות האפשרית ועם זה לשמור כמוכח על הרמה המקצועית הנאותה.
- 16 אני רוצה לומר שבסופו של יום החוק הזה חוקק על דעת הממשלה ובשיתוף פעולה מלא עם רשות התכנון של משרד הפנים. מדובר, כאמור, בהצעת חוק שנועדה לעודד את הקמתם של מרחבים מוגנים באמצעות קיצור הליכי רישוי ומתן פטור מהיטל השבחה. מתן הפטור מהיטל השבחה נועד לצמצם במשהו לפחות את התשלומים, את עלות הבנייה ועלות האחזקה של המרחב המוגן, ושהדבר הזה לא ייתשב לצורך השבחה אלא לצורך שמירה על חיים וחיזוק הביטחון של תושבי מדינת ישראל."
- 22 (ההדגשות אינן במקור, מ.א.)
107. הדבר עולה גם מפרוטוקול הדיון של ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת מיום 21.5.2007 בעת הכנת הצעת החוק לקריאה הראשונה (עמ' 2 לפרוטוקול):
- 25 "היו"ר אופיר פינס-פז:
- 26 אני מתכבד לפתוח את ישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה. על סדר היום שלנו נושא מאוד מרכזי, הצעת חוק של חבר הכנסת יעקב כהן וקבוצת חברי כנסת. מדובר בהצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון – היתר לבניית מרחב מוגן דירתי בדרך מקוצרת), התשס"ז-2007. אנחנו החלטנו לקדם את הצעת החוק הזאת ולזרז אותה, למרות שהיא לא הייתה בסדר של הצעות החוק הטרוםיות נוכח מצוקת הימים האלה ומצוקת השעה.
- 31 צריך לומר בצורה ברורה, שאני בטוח שכל מי שביקר בשדרות בימים האחרונים ודיבר עם תושבים הרגיש את המצוקה שהאנשים משדרים. ללא מעט מתושבי שדרות יש בעיה של מרחבים מוגנים. אני לא מדבר עכשיו על מיגון הבתים שזה פרויקט מסוג אחר לגמרי, שהדרך לטפל בו היא דרך אחרת, אני מניח. אני מדבר על האמצעים האלמנטאריים של מרחב מוגן, בין אם זה מקלט, ממ"ד או דברים מהסוג הזה. לא בכל הבתים בשדרות זה קיים.
- 36 ראינו את התמונות הקשות של אנשים שמחפשים מסתור מהקסאמים בזמן ההפגזות. אנחנו גם מודעים למצב הזה, שהוא לא מצב ייחודי לשדרות ולעוטף עזה, אלא גם ליישובים רבים בצפון, כפי שהדברים באו לידי ביטוי במלחמת לבנון השנייה.
- 39 לכן אני חושב שיש מקום לקדם ולזרז את הצעת החוק הזאת. לפי מיטב ידיעתי, היא עברה בקריאה טרומית בהסכמת הממשלה."
- 41 בעמ' 3 לפרוטוקול:
- 42 "יעקב כהן:
- 43 חברים נכבדים, יש מצב חירום במדינת ישראל. אם ניקח את הדרום, כרגע מדברים על שדרות ואשקלון - והלוואי שזה ייעצר כאן, כי כל הנתונים מראים שיש סכנה שהאיום יכול להגיע לקריית גת, אשדוד ולמרכז. מנגד עומדת סכנה לצפון. במלחמה האחרונה כמיליון תושבים ברחו למרכז. אומרים שלאויבים שלנו יש טילים שיכולים להגיע לטווח של 250 קילומטר.

המשמעות של זה היא שכמעט כל ארץ ישראל בסכנה. לאן נברח? לגאיידמק אין כל כך הרבה אוהלים, אי אפשר להכניס את כל מדינת ישראל לאוהלים. בנוסף לזה, יש סכנת רעידות מדע. כחבר ועדת המדע, אני יודע שזה גם יכול לחזק את הבניין.	1 2 3
המדינה הייתה צריכה למגן את כל הדירות כדי לתת לתושבים ביטחון. המדינה לא מסוגלת למגן הכול. היא גם עסוקה בדברים אחרים. אם המדינה לא נותנת ביטחון, אנחנו צריכים לומר לאזרחים שמי שרוצה להציל נפשו, יוכל לעשות זאת בדרך קצרה ופשוטה.	4 5 6
ובעמ' 7 לפרוטוקול:	7
"שירה ברנד:	8
(...)	9
מכיוון שמדובר במקרים כל כך חריגים שמי שכבר מרחיב את דירתו יותר מ-140 מטר וגם לפי מה שבדקנו הן עם יושב ראש מועצת השמאים והן עם רשויות נבחרות מדגמיות בצפון, בדרום ובמרכז הארץ, בשגרה לא גובים היטלי השבחה, אבל על מנת שנהיה בטוחים שאכן יבנו את הממ"דים ובמהרה, חשבנו שכתמריץ באמת אפשר לתת פטור כהוראת שעה לשלוש שנים. הרי המטרה היא שלא יבנו בעוד 10 שנים את הממ"ד, אלא עכשיו.	10 11 12 13 14
(ההדגשות אינן במקור, מ.א.)	15
108. בנוסחו הסופי של תיקון מס' 79 לחוק, כפי שאושר בקריאה שנייה ושלישית, קוצר פרק הזמן להחלטה בבקשה להיתר להקמת מרחב מוגן ל-30 יום בלבד ממועד הגשתה. מדובר בפרק זמן שעשוי להתאים לתוספת של מרחב מוגן למבנה קיים ולא לאישור מבנה חדש הכולל מרחב מוגן.	16 17 18
109. עם זאת, הוסרה בתיקון 79 לחוק הגבלת תוקף הפטור מהיטל השבחה ל-3 שנים ממועד תחילת החוק, והוחלפה המילה "הוספת" במילה "בניית".	19 20
110. כך בפועל, תיקון מס' 79 לחוק לא הגביל את הקמת המרחב המוגן הדירתי רק לבנייה קיימת, והחיל עצמו גם על בנייה חדשה. עמדה על כך ועדת הערר המחוזית בירושלים בראשות כב' יוה"ר עו"ד גלעד הס בערר (י-ס) 186/13 מ.ה.א.ר בנין והשקעות בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים (פורסם בנבו, 9.7.2013):	21 22 23 24
26. לשון החוק מדברת באופן ברור ומובהק על בניית ממ"ד ולא עורכת הבחנה בין תוספת בניה לבין לבניה חדשה. יתרה מזו, מלשון החוק דווקא עולה כי זו פוטרת מבניית ממ"ד באופן כללי ולא רק מתוספת ממ"ד, כפי שנבאר להלן.	25 26 27
27. העוררת מפנה להצעת החוק ודברי ההסבר לחוק כתומכים בעמדתה.	28
28. אלא, אף כי אכן עולה מהצעת החוק כי הייתה כוונה להגביל את הפטור למקרים של הוספת ממ"ד, הרי נוסח החוק שאושר אינו זהה לנוסח אשר הוצע.	29 30
29. במסגרת הצעת החוק הוצע סעיף פטור, כדלקמן:	31
(...)	32
30. כלומר, הפטור שהוצע הוגבל רק לשם "הוספת" מרחב מוגן. ניסוח זה הולם את עמדת המשיבה, כי לא יינתן פטור בגין בניה חדשה.	33 34
31. אלא, כאמור, נוסח זה לא אושר על ידי כנסת ישראל.	35
32. הנוסח שאושר הינו כאמור פטור בגין "בניית" מרחב מוגן, נוסח זה הולם את פרשנות העוררת ואינו יכול להחיל לשונית את המגבלה שמבקשת לקרוא בו המשיבה.	36 37
33. נציין כי אכן מעיון בדברי הכנסת עולה כי הכוונה הייתה ברוח הצעת החוק, להגביל את הפטור רק לתוספת מרחב מוגן ולא לבנייה חדשה.	38 39
34. אולם, כאמור, בסופם של דברים, החוק כפי שאושר ופורסם בספר החוקים, קובע פטור רחב יותר, החל על בניית ממ"ד ולא רק על הוספתו.	40 41

- 1 35. נציין, כי על אף שניתן למצוא הגיון בעמדת הוועדה המקומית המבקשת לצמצם את הפטור רק למקרים בהם אין חבות חוקית בהקמת ממ"ד, הרי ניתן למצוא גם הגיון ותכלית בהרחבת הפטור על בניית ממ"ד בכלל. 2 3
- 4 36. בניית ממ"ד נכפית על הציבור בבנייה חדשה והיא יוצרת אילוצי תכנון ועלויות גבוהות מעלויות בניה רגילה. יתרה מזו, שטח הממ"ד אינו ניתן לניצול יעיל כשטח מגורים רגיל (אף כי משמש ברוב המקרים כחדר מגורים, חדר באיכות נמוכה יותר). 5 6
- 7 37. זאת ועוד, בניה חדשה, בדרך כלל, אין מתירים להקים את חדרי הממ"ד מחוץ לקווי הבניין, כך שלמעשה בממ"ד בא בסופם של דברים על חשבון שטח עיקרי איכותי. 8
- 9 38. לפיכך, המדינה המבקשת להפריט את שירותי ההתגוננות האזרחית, כופה על היזמים ועל האזרחים להקים ממ"דים בתנאים מסוימים. מכאן, בהחלט יש הגיון ויש תכלית, לפטור את זה המקים בפועל את הממ"דים מתשלום היטל ההשבחה בגין שטחים אלו. 10 11
- 12 39. בכל מקרה, אף אם מבחינת תכלית החקיקה היה מקום להעדיף את עמדת הוועדה המקומית, הרי בהעדר עיגון לשוני לפרשנות שלה, ובהינתן עיגון לשוני מוצק לפרשנות העוררת, יש להעדיף את לשונו הרגילה והברורה של סעיף הפטור. 13 14
- 15 40. לפיכך, אנו מנחים את השמאי המייעץ ליתן פטור בגין השטחים המיועדים למרחב מוגן כהגדרתם בחקיקה". 16
- 17 111. למסקנה זהה הגיעה גם ועדת הערר המחוזית מרכז בראשות כב' יוה"ר עו"ד רונית אלפר בערר (מרכז) 8082/13 טובי כרמון נ' ועדה מקומית רעננה (פורסם בנבו, 14.10.2021): 18
- 19 53. כעולה מן האמור, ועדת הערר מצאה כי לשון הוראת הפטור, הנוקטת במונח "בניית מרחב מוגן", אינה תומכת בעמדת הוועדה המקומית, לפיה יש להחריג מתחולת הפטור בנייה חדשה ולהחילו על בנייה קיימת בלבד. ולא רק זאת, אלא שבעוד הצעת החוק דיברה על פטור ל"הוספת" ממ"ד – מונח המלמד לכאורה על הכוונה לצמצם את הפטור למקרים של הוספה לבניין קיים בלבד, כפי שטוענת הוועדה המקומית – הרי שבסופו של דבר, נוסחה הסופי של הוראת הפטור נקטה במונח רחב יותר של "בניית ממ"ד", הכולל כאמור, את כל סוגי הבנייה – הן כתוספת לבניין והן כבנייה חדשה. 20 21 22 23 24 25
- 26 54. גם בהיבט התכליתי מצאה ועדת הערר, כי קיימת הצדקה למתן הפטור, שכן על אף החובה החוקית להקים ממ"ד בבנייה חדשה, הרי שמדובר בהוראת חוק הנכפית על היזם, היוצרת לא רק אילוצי תכנון שונים. 27 28
- 29 55. ודוק - מדברי ההסבר להצעת החוק, אשר הובאו על ידי הוועדה המקומית בכתבי טענותיה, ניתן ללמוד כי אחת המטרות למתן הפטור היתה להקל על עלויות הבנייה הגבוהות הכרוכות בהקמתו: "מתן הפטור מהיטל השבחה נועד לצמצם במשהו לפחות את התשלומים, את עלות הבנייה ועלות האחזקה של המרחב המוגן, ושהדבר הזה לא ייחשב לצורך השבחה אלא לצורך שמירה על חיים וחיוק הביטחון של תושבי מדינת ישראל" (דבריו של חה"כ אופיר פז-פינס מיום 17.7.2007 במסגרת הקריאה השנייה והשלישית לחוק). אמירה זו נכונה, כאמור, לא רק ביחס לתוספת ממ"ד לדירה קיימת אלא גם ביחס לבנייה חדשה, שכן בשני המקרים מדובר בצורך בטחוני מהמעלה הראשונה, שאם לא כן לא היה נדרש לחוקק הוראת החוק המחייבת הקמת ממ"ד בבניין חדש, כך שבהיבט זה, לשון החוק תומכת גם בתכליתו 30 31 32 33 34 35 36 37 38
- 39 56. לפיכך אנו סבורים כי תכלית החוק לא נועדה רק לתמרץ בניית ממ"ד שאין חובה להקימו על דרך הוספתו למבנה קיים, כפי שטוענת הוועדה המקומית, אלא גם לסייע למי שמחויב בהקמתו על פי חוק. 40 41
- 42 57. כך או כך, הוראת החוק נוקטת בלשון ברורה. ככל שסבור המחוקק כי יש מקום לצמצם את תחולת הפטור לנסיבות של בנייה קיימת בלבד, כפי שטוענת הוועדה המקומית, ראוי כי הדבר יעשה על דרך של תיקון החוק ולא באמצעות פרשנות מצמצמת שאינה מתיישבת עם לשון החוק ו/או תכליתו. 43 44 45
- 46 112. כך נקבע גם בפסק דינו של כ' השי' צ' דותן בעניין סלונימסקי :



- 1 6. פשט המלים "בניית מרחב מוגן", הוא: בניית מרחב מוגן, כלומר כל בנייה של ממ"ד, ללא הבחנה – שאין לה כל אחיזה בלשון החוק – בין ממ"ד בבית קיים, ישן, לבין ממ"ד בבית הנבנה כיום. 2 3
- 4 אין כל אפשרות, גם לא קלושה ביותר, לקרוא לתוך המלים: "בניית מרחב מוגן", כאילו נאמר בהן: "בניית מרחב מוגן שנבנה כתוספת לדירה קיימת, שנבנתה לפני תקנות ההתגוננות 1992". 5 6
- 7 כך גם אין כל אפשרות, גם לא קלושה ביותר, לקרוא לתוך המלים: "בניית מרחב מוגן", כאילו נאמר בהן: "בניית מרחב מוגן שנבנה כתוספת לדירה קיימת, שנבנתה לפני תקנות ההתגוננות 1992, או בניית מרחב מוגן בדירה חדשה שנבנית כיום, בתנאי שהיא נבנית מכח תכנית שקדמה לתקנות ההתגוננות 1992". 8 9 10
- 11 כך גם לא קיימת אפשרות נוספת שמעלה המערערת, לקרוא לתוך המלים: "בניית מרחב מוגן", כאילו נאמר בהן: "בניית מרחב מוגן שנבנה כתוספת לדירה קיימת, שנבנתה לפני תקנות ההתגוננות 1992, או בניית מרחב מוגן בדירה חדשה שנבנית כיום, בתנאי שהיא נבנית מכח תכנית שקדמה לתקנות ההתגוננות 1992 (פטור מלא מתשלום ההיטל), או מכח תכנית שאושרה בין השנים 1992-2007, ושכללה שטחי שירות לממ"ד קטן בלבד (פטור חלקי מתשלום ההיטל, רק על הפער שבין ממ"ד קטן וממ"ד גדול)". 12 13 14 15 16 17
- 18 אפשר שטענות המערערת באשר להצדקה למתן הפטור ותכלית החקיקה הן טענות ראויות ובעלות משקל, אולם המחוקק הכריע בצורה הברורה והפשוטה ביותר – שאין חובת תשלום היטל השבחה בשל בניית מרחב מוגן (עד גודל מסוים), הא ותו לא. 19 20 21 בקשתה של המערערת היא לנסות ולשכנע את ביהמ"ש מדוע החוק צריך להשתנות. דבר זה, ענין הוא למחוקק לענות בו, ולא לביהמ"ש, שאינו מוסמך ואינו רשאי לשנות או לסלף את החוק. 22 23
- 24 113. אין לנו אלא לצרף את דעתנו לאמור לעיל.
- 25 114. ההתחקות אחר תכלית החקיקה בהקשר של החלת הפטור מהיטל השבחה ביחס לבנייה חדשה קשורה קשר הדוק לשאלה הפרשנית שבפנינו: תחולת הפטור מהיטל השבחה בעת מימוש זכויות בדרך של מכר, המותנה בתנאי של קבלת היתר בנייה. 26 27
- 28 115. משמצאנו כי תכלית החקיקה לעודד הקמתם של מרחבים מוגנים דירתיים, לטובת בטחון תושבי מדינת ישראל; וכי שיקולים כלכליים הנוגעים לעלות הגבוהה משמעותית של הקמת ממ"ד בדירה עומדים ביסוד הענקת הפטור מהיטל השבחה, אין כל הצדקה להבחין בין מימוש זכויות בדרך של מתן היתר בנייה לדירה, לבין מימוש זכויות בדרך של מכר זכות לדירה שטרם נבנתה בפועל, בהסכם המותנה בתנאי של קבלת היתר בנייה. 29 30 31 32
- 33 116. יפים לעניין זה הדברים שנקבעו לאחרונה בהחלטת ועדת הערר במחוז תל אביב בראשון כב' יוה"ר (כתוארה דאז) עו"ד נורית טביב מזרחי בערר (ת"א) 81015-02-22 סיגייט נדל"ן בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב (פורסם בנבו, 5.6.2024): 34 35
- 36 31. כאמור, בעניין חשדר מגדלי שליטה נקבע כי במימוש במכר אין זכאות לפטור בגין בניית ממ"דים. עמדה עקרונית זו מקובלת אף עלינו. אולם בענייננו אנו סבורים כי נסיבות המקרה הן כאלה שיש לראות בהסכמים המותנים בהיתר הבנייה, הכוללים מכר דירות עם ממ"דים, כאשר מדובר בחלק מסוים מהדירות בפרויקט בלבד, ככאלה הקמים לתחייה רק לעת מתן ההיתר ובהתאם, הזכאות לפטור קמה לעת מתן ההיתר. 37 38 39 40
- 41 אכן, כפי שנאמר שם, מטרת הפטור היא לעודד בניית מרחב מוגן דירתי ולא להקל על סוחרי מקרקעין בנטל היטלי השבחה. התכלית מוגשמת בענייננו, ואילו קבלת עמדת 42

- 1 הוועדה המקומית - חוטאת לה. לא מדובר בהקלה בנטל היטלי השבחה על סוחר  
2 מקרקעין אלא ביזם הבונה 230 דירות הכוללות ממ"דים במסגרת פרויקט אחד במבנה  
3 אחד, כאשר אותן 85 דירות (+ ממ"דים) הכוללות בהסכמי המכר המותנים בהיתר  
4 הבנייה, הן חלק אינטגרלי ממכלול זה.
- 5 32. ודוק: לא מדובר בענייננו על מכר של מגרש לא מבונה ובו זכויות תיאורטיות לבניית  
6 ממ"ד, אלא במכירת דירות פרטניות הכוללות שטח ממ"ד מוגדר. מתן היתר הבניה יוצק  
7 חיות להסכם המותנה, באשר ללא היתר הבנייה, אין דירה ומאליו גם ממ"ד אֵין. מדובר  
8 אפוא בהשבחה במקרקעין בשל בניית מרחב מוגן, בגינה מצא המחוקק לקבוע פטור.
- 9 33. אנו סבורים כי יש לראות בענייננו את מימוש הזכויות ככזה שהינו בדרך של הוצאת  
10 היתר בניה. "בנייה" היא אכן "בנייה" והפטור חל כאשר מבקשים לבנות ממ"ד, אך לא  
11 כאשר מוכרים מגרש ובו זכויות תיאורטיות לבניית ממ"ד (ראו: עניין חשדר מגדלי  
12 שליטה). אנו סבורים כי ניתן לראות בעסקאות המכר המותנות בהוצאת היתר, שנקמו  
13 טרם הוצאת ההיתר, בבחינת מימוש מותנה הנכנס לתוקפו לעת מתן ההיתר, וזאת  
14 בהינתן כי מדובר בדירות המהוות חלק ממכלול (85 דירות מתוך 230 במבנה בפרויקט)  
15 ולאור הרציונל הגלום במתן פטור בעת מימוש בדרך של היתר, שהינו להבטיח את  
16 בניית הממ"ד (להבדיל ממכר שבו בניית הממ"ד היא 'על הנייר' ואין ערובה כי הממ"ד  
17 אכן יבנה).
- 18 הרציונל הניצב בבסיס מתן הפטור מהיטל השבחה לשטחי הממ"דים ותכליתו מתקיים  
19 בענייננו, באשר שטחי הממ"דים אכן יבנו בפועל עם מתן ההיתר. ביצוע עסקאות  
20 המותנות בקיום ההיתר טרם הוצאתו אין בהן כדי לפגום מהוודאות כי הממ"דים אכן  
21 ייבנו.
- 22 גם אם יש מי שיאמר כי מדובר במידת מה ב'פיקציה' משפטית, הרי שזו מגשימה באופן  
23 מיטבי את תכלית החקיקה, כמפורט לעיל, שהינה מתן פטור לבניית ממ"דים לשם  
24 עידוד בנייתם של אלה. לא כזו היא החלופה שלא ליתן פטור בגין בניית הממ"דים עבור  
25 אותן 85 דירות, בנסיבות עניין זה. דווקא הראייה שלא ליתן הפטור חוטאת לטעמנו  
26 לתכליתו, בנסיבות העניין. מדובר בראייה מלאכותית של הדברים תחת ראייתם  
27 כהויותם.
- 28 34. מבחינה תכליתית, המחוקק מצא לעודד בניית ממ"דים, ולא ערך דיפרנציאציה בין אלה  
29 הנכללים בדירות שנמכרו 'על הנייר' קודם למתן היתר הבנייה לבין אלה הנכללים  
30 בדירות שלא נמכרו לפני מתן היתר בניה.
- 31 כפי שהסביר ב"כ העוררת בדיון בפנינו, זאת כמקובל ומטעמים של דרישות במסגרת  
32 קבלת ליווי בנקאי - " ... אין במדינת ישראל לבנות ללא ליווי בנקאי ואין ליווי בנקאי בלי  
33 פריסייל ... הבנקים דורשים לראות שיש שוק לפרויקט... " (עמ' 5 לפרוט' הדיון); וכפי  
34 שציין מר הרצל חבס מטעם העוררת בדיון: " ... מכרנו דירות קונקרטיזות, צמודות  
35 לדירות אחרות שניתן בגינן הפטור... " (עמ' 18 לפרוט' הדיון).
- 36 117. ברוח דומה, גם אם באמרת אגב, קבעה גם ועדת הערר המחוזית בחיפה בראשות כב' יוה"ר עו"ד מיכל  
37 הלברשטט דגני בערר (ח"י) 8045-07-19 מלכה רפאל ויפה נ' הוועדה המקומית קריית אתא (פורסם  
38 בנבו, 26.4.2020):
- 39 "באמרת אגב נציין רק, כי קבלת החלטה על ידי הוועדה המקומית המאשרת את בניית  
40 הממ"דים טרם חתימת הסכם הקומבינציה והעובדה כי תנאי להסכם הקומבינציה הוא  
41 הוצאת היתר בניה הכולל את כל הממ"דים, יוצרים שוני מהותי מהנסיבות שעמדו בפני  
42 ועדת הערר בעניין ערר (י-ם) 417/11 חשדר מגדלי שליטה בע"מ נ' ועדה מקומית לתכנון  
43 ובניה ירושלים (פורסם בנבו, התקבל 13.3.2012). ישנו הבדל מהותי בין מכר של אפשרות  
44 להקמת ממ"ד אשר אינה כוללת בניתו בפועל ועל כן אינה פוטרת את הזכויות בעבורו  
45 מהיטל השבחה, לבין בניה בפועל של הממ"ד המצדיקה את הפטור מהיטל השבחה."

- 1 118. זו ואף זו: בנייה במקרקעין שלעצמה אינה יוצרת "השבחה" של המקרקעין במובנה של התוספת  
 2 השלישית לחוק. אירוע המס מחולל ההשבחה הוא אישור תוכנית או אישור סטייה ממנה, ולא הבנייה  
 3 כשלעצמה. למרות זאת, נוסח סעיף הפטור מתייחס להשבחה שנוצרה במקרקעין, כביכול, כתוצאה  
 4 מ"בניית מרחב מוגן".
- 5 119. אפשר שביסוד ניסוח זה עמד הספק באשר לעצם היווצרותה של השבחה במקרקעין בשל תוספת  
 6 זכויות למרחבים מוגנים מכוח החוק: סעיף 151(ג) לחוק, כפי שתוקן בתיקון מס' 79 לחוק, קבע כי  
 7 תוספת שטחי שירות לשם בניית מרחב מוגן, בשטח שלא יעלה על השטח שנקבע לפי חוק ההתגוננות  
 8 האזרחית, התשי"א – 1951 (להלן: "חוק ההתגוננות האזרחית"), לא תיחשב סטייה מתוכנית.  
 9 כלומר: מדובר בתוספת זכויות למרחבים מוגנים דירתיים מכוח החוק.
- 10 על הספק שהתעורר בזמן אמת בשאלת הצורך בפטור מהיטל השבחה ראו בעמ' 21 לפרוטוקול הדיון  
 11 שנערך בהצעת החוק ביום 4.7.2007 בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת:
- 12 "משה ברדלר:  
 13 אני מדבר על הנושא של היטלי השבחה שפה היה איסור בחוק שהם לא יחולו, ולשלוש שנים.  
 14 כפי שיודעים כל העוסקים בעניין על ממ"דים אין היטל השבחה, עד כמה שידי הגיעה, בררתי,  
 15 ואין היטלי השבחה. על פי הבירור שערכתי עם היועצים המשפטיים של הוועדות השונות, היות  
 16 ובחוק מופיע שהיטל השבחה הוא על השבחה מתכנית ודרישות רשות מוסמכת לא נחשבת  
 17 כתכנית, ממילא אם עכשיו יכתבו את הנוסח הזה עם הפניה לשלוש שנים, פה קבענו את היטל  
 18 ההשבחה לממ"ד, עד היום אין את זה ופה קבענו את זה. אני חושב שזה מקלקל. הממ"ד אף  
 19 פעם לא הקלה, הממ"ד הוא הקלה בקווי הבניין, היושב ראש נתן הוראת לנסח סעיף שהממ"ד  
 20 לא יהווה הקלה.  
 21 (...)
- 22 שירה ברנד:  
 23 זו הבעיה מלכתחילה, עכשיו אם יורידו תתחיל השאלה אם בכלל, בגלל שהיה והורידו כנראה  
 24 שצריך".
- 25 (ההדגשות אינן במקור, מ.א.)
- 26 120. לעובדה שתוספת זכויות לשטחי ממ"דים מכוח חוק ההתגוננות האזרחית אינה יוצרת השבחה לפי  
 27 התוספת השלישית לחוק התייחס גם אהרן נמדר בספרו **היטל השבחה** (2011) עמ' 314 – 315. כן ראו  
 28 את החלטת ועדת הערר המחוזית ירושלים, בראשות כב' יוה"ר עו"ד עמית אופק בערר (י-ס) 8077/22  
 29 **זכות אליהו בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים** (פורסם בנבו, 29.1.2024), שם הובעה  
 30 הדעה שמטרת סעיף הפטור הייתה לפטור מהיטל השבחה הקלה שנדרשת לצורך הקמת מרחב מוגן  
 31 (כגון בקווי הבניין). עיינו והשוו גם: בר"ם 168/20 **אליה ברקול נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה**  
 32 **חולון** (פורסם בנבו, 15.2.2023), שבו נדון חיוב בהיטל השבחה בגין תוספת שטחי שירות מכוח תקנות  
 33 התכנון והבניה (חישוב שטחים ואחוזי בניה בתכניות ובהיתרים), התשנ"ב-1992.
- 34 121. ודוק: טענות בנוגע למקורם של שטחי הממ"ד בגינם התבצע החיוב במקרה שבפנינו, ועצם החבות  
 35 בהיטל השבחה בגין זכויות שהוענקו מכוח חוק ההתגוננות האזרחית, לא הועלו במסגרת הערר  
 36 שבפנינו, ולפיכך לא נכריע בעניין במסגרת החלטה זו.

- 1 122. עם זאת, הספק באשר לקיומה של השבחה בכל מקרה של תוספת שטחי ממ"ד עשוי להסביר את  
 2 ניסוחו יוצא הדופן של סעיף הפטור. במצב דברים זה, גובר משקל הפרשנות התכליתית, שמחילה את  
 3 הפטור גם על מכר דירה טרם קבלת ההיתר.
- 4 123. נוסף, כי לטעמנו אין להסיק על אי צורך בהיתר בנייה מסעיף 19(ב)(10)(א) לתוספת השלישית לחוק,  
 5 החל על בנייה או הרחבה של דירת מגורים מכוח תמ"א 38. התפיסה שהתקבעה בהלכה הפסוקה היא,  
 6 שההשבחה מכוח תמ"א 38 מתגבשת בעת הוצאת ההיתר (בר"ם 505/15 **אופל קרדן השקעות בע"מ**  
 7 **נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, אשקלון** (פורסם בנבו, 20.4.2016); רע"א 3002/12 **הוועדה**  
 8 **המקומית לתכנון ולבנייה גבעתיים נ' אליק רון** (פורסם בנבו, 15.7.2014). מועד הוצאת היתר בנייה  
 9 מכוח תמ"א 38 הוא המועד בו הופכות זכויות רעיוניות לזכויות קונקרטיות, ורק במועד זה חל אירוע  
 10 המס שבגיננו נגבה היטל השבחה. מצב דברים זה שונה מן המקרה של הקמת מרחב מוגן דירתי בבנייה  
 11 חדשה.
- 12 124. משמעות הדברים היא, שפסק הדין בעניין **מותג עירוני** חל במקרה שלפנינו מכוח קל וחומר, כפי  
 13 שציינה גם ועדת הערר בעניין **סיגייט** (פיסקה 38 סיפא).
- 14 125. לסיכום חלק זה: התכלית הסובייקטיבית של סעיף הפטור אינה תומכת בהגבלת הפטור רק למימוש  
 15 זכויות בדרך של קבלת היתר בנייה; אלא בהחלת הפטור כל אימת שמימוש הזכויות נעשה במסגרת  
 16 מסלול שסופו בהוצאת היתר בנייה ובניית ממ"ד בפועל.
- 17
- 18 תכלית אובייקטיבית
- 19 126. בבסיס דיני היטל ההשבחה עומדת תכלית של צדק חלוקתי וחברתי. הרעיון המונח בבסיס החיוב  
 20 בהיטל השבחה הוא, שעל בעל המקרקעין לחלוק עם הציבור את ההתעשרות שנוצרה כתוצאה  
 21 מפעולתה המשביחה של הרשות המקומית. הכספים מיועדים אף הם לכיסוי הוצאות במישור  
 22 המקומי. ראו: בר"ם 1621/18 **סמונד נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה שרונים**, פסקאות 4 – 7  
 23 (פורסם בנבו, 18.6.2019); ע"א 1341/93 **סי אנד סאן ביץ' הוטלס בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון**  
 24 **ולבניה תל אביב-יפו**, פ"ד נב(5) 715, 718 (1999).
- 25 127. ביסוד סעיפי הפטור עומד הרצון לאזן בין תכליתו המרכזית של ההסדר לבין הצורך החברתי בקידומן  
 26 של מטרות חשובות נוספות. ראו: בר"מ 9231-20 **הוועדה המקומית לתכנון ובניה רמלה נ' הכנסייה**  
 27 **האוונגלית האפיסקופלית בירושלים** פיסקה 54 (פורסם בנבו, 13.8.2023) והאסמכתאות הנזכרות  
 28 שם.
- 29 128. התכלית האובייקטיבית של היטל ההשבחה אינה מחזקת בהכרח פרשנות זו או אחרת:
- 30 128.1. מחד גיסא, אופיו המקומי של היטל ההשבחה תומך בפרשנות מצמצמת, שתפחית את הפגיעה  
 31 בהכנסות הוועדה המקומית עקב מטרת המדינה לעודד הקמת מרחבים מוגנים על ידי גורמים  
 32 פרטיים ועל חשבונם. ניתן לטעון, כי האחריות לביטחון תושבים, הן מפני רעידות אדמה והן  
 33 מפני התקפות טילים, מוטלת על המדינה ולא על כתפיו הצרות למדי של השלטון המקומי.

- 128.2. מאידך גיסא, להקמת מרחבים מוגנים דירתיים יש ערך רב עבור הקהילה המקומית, שהמיגון אמור לשרת אותה באופן מיטבי. מרחבים מוגנים דירתיים מוקמים על חשבון המגזר הפרטי, והם מפחיתים, הלכה למעשה, את ההשקעה במקלטים ציבוריים שבאחריות הרשויות המקומיות.<sup>4</sup>
- 5 כפי שצוין בעמ' 2 ו- 4 למסמך בנושא "המקלטים והממ"דים בישראל – מספרם ומצבם - עדכון" של מרכז המידע והמחקר של הכנסת מיום 28.2.2011 (להלן: "מסמך הכנסת"), המדיניות הממשלתית כיום היא להסתמך על המרחבים המוגנים בתוך הדירות, ולכן לא נבנים מקלטים ציבוריים חדשים.
- 128.3. בנוסף, חלק לא מבוטל מן הפטורים מהיטל השבחה מיועד להגשמת אינטרסים ציבוריים רחבים, החורגים מגדרי הקהילה המקומית: "מטרות התואמות לציבור בכללותו", כפי שצוין בפסקה 71 לפסק הדין בעניין הכנסייה האוונגלית האפיסקופלית בירושלים.
129. עקרונית הפרשנות של דיני המסים, שהסדר גביית היטל השבחה מהווה חלק מהם, תומכים באימוץ פרשנות שלפיה סעיף הפטור חל גם ביחס לדירות שנמכרו טרם קבלת היתר בנייה:
- 129.1. פרשנות מהותית של סעיף הפטור אינה מצדיקה הבחנה בין מכר דירה "על הנייר", שהיתר הבנייה להקמתה יינתן רק בשלב מאוחר יותר, לבין מכר דירה לאחר שניתן היתר בנייה להקמתה. מכירת חלק מן הדירות בפרויקט חדש טרם קבלת היתר בנייה הינה בגדר חזון נפרץ, שנובע משלל טעמים, שאין כל קשר בינם לבין היטל השבחה.
- 129.2. משמעות הבחנה בין דירות באותו בניין מגורים, על סמך השאלה אם נמכרו לפני מתן היתר בנייה (תואם תוכנית) או לאחר קבלת היתר בנייה (תואם תוכנית), הינה גביית היטל השבחה בשיעור שונה עבור דירות זהות המצויות באותו בניין מגורים. מדובר בתוצאה מוקשית שאינה עולה בקנה אחד עם עקרון השוויון בהטלת מס.
- 129.3. העובדה שמכר דירות טרם קבלת היתר בנייה נעשה משיקוליו של היזם ולפי "בחירתו" אינה מהווה צידוק מספק לגבייה בלתי שוויונית של היטל השבחה; על אחת כמה וכמה, כאשר ה"בחירה" לעשות כן מושתתת במידה רבה על שיקולים תזרימיים – מימוניים, שהם חלק בלתי נפרד ממאפייני שוק הנדל"ן כיום.
- 129.4. קבלת הפרשנות המצמצמת, בה דוגלת הוועדה המקומית, תכביד על יזמים את מימון הפרויקטים, וזאת מבלי שיהא בה כדי להגשים איזו שהיא תכלית עקרונית. הוועדה המקומית לא תצא נשכרת מכך שכל מלאי הדירות יימכר רק לאחר קבלת היתר בנייה; בעוד שהיזם ייאלץ לשלם עקב כך היטל השבחה בִּיתר, וניתן להניח, כי במוקדם או במאוחר, הנטל הנוסף יגולגל על כתפי רוכשי הדירות.
- 129.5. על כן, מבחינה מהותית, אין הצדקה להבחנה בין מכר דירות לפני היתר בנייה או לאחר היתר בנייה לעניין תחולת סעיף הפטור.

<sup>4</sup> חוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א – 1951.

129.6. אמנם, על פני הדברים לפחות, החלת סעיף הפטור ביחס לדירות שנמכרו בתנאי של היתר בנייה, וזאת להבדיל מדירות שנמכרו ללא תנאי כזה כפי שנקבע בעניין חשדר, עלולה להכביד על בירור הזכאות לפטור. כפי שהצביעה בפנינו הוועדה המקומית, הדיווח על עסקאות מכר של דירות "על הנייר" לא מתבצע בזמן אמת, אלא רק בדיעבד. אלא, שאין כל קושי להעביר את רשימת המכירות המותנות של דירות מייד לאחר ההחלטה על מתן ההיתר, כפי שאף ביקשה הוועדה המקומית לקבל בענייננו, ולהחיל בעניינן את סעיף הפטור.

130. כך או כך, במכלול השיקולים, הרושם שלנו הוא כי הכף הפרשנית נוטה לטובת העוררת במקרה זה, וכי יש להחיל את הפטור גם ביחס למימוש זכויות שבוצע בדרך של מכר כפוף להיתר בנייה.

131. לנוכח המסקנה אליה הגענו אין עוד צורך להכריע בענייננו של מגרש 1005, שבו ניתן היתר בנייה ביום 1.3.2022, שכן האמור לעיל יפה לגביו כמו לגבי מגרשים שטרם ניתן בהם היתר בנייה.

## 12 סיכום

132. אשר על כן, הערר מתקבל חלקית.

133. בנסיבות העניין, ובשל החשיבות בהבהרת הדברים בסוגייה שבה החלטנו לקבל את הערר, יישא כל צד בהוצאותיו.

17 ההחלטה ניתנה פה אחד ביום: ט"ז תמוז תשפ"ד, 22 יולי 2024.

  
מאיה אשכנזי, עו"ד  
יו"ר ועדת ערר  
ועדת ערר לפיצויים והיטל השבחה  
מחוז מרכז

  
נורית גור  
מזכירת ועדת ערר  
ועדת ערר לפיצויים והיטל השבחה  
מחוז מרכז