

מדינת ישראל
משרד הפנים - יחידת סמך
ועדת ערר מחוזית לתכנון ובניה
מחוז תל אביב

תיק ערר: רג/8256/0923
כתובת: אהליאב 8, מתחם הבורסה רמת-גן

הרכב הוועדה: יו"ר הועדה: יפעת בן אריה שטיינברג, עו"ד
חברי הועדה: אור לוי, שמאי מקרקעין
שמעון בוחבוט, נציג מחוז

העוררת: 1. עימנואל נכסים בע"מ
ע"י גלעד המאירי, שמאי מקרקעין

- נגד -

המשיבה: 1. ועדה מקומית לתכנון ובניה רמת-גן
ע"י ב"כ עו"ד יונתן הראל, ועו"ד עדינה פיבלביץ

החלטה

השאלה העומדת לפנינו בערר זה היא מה מעמדה של תכנית רג/1800 לצורך גביית היטל השבחה? האם היא נחשבת "תכנית כוללנית" המוחרגת מהגדרת "תכנית" בסעיף 1 לתוספת השלישית לחוק, וככל שכן מתי תיגבה ההשבחה בגינה?

1. לפנינו ערר שהוגש לפי סעיף 14(ב) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה – 1965 (להלן: "חוק התכנון והבניה" או "החוק") על שומה מכרעת שניתנה ע"י כב' השמאי המכריע ד"ר בועז ברזילי מיום 14.6.2023 (להלן: "השומה המכרעת" ו – "השמאי המכריע" בהתאמה). דרישת היטל השבחה מושא השומה המכרעת הוצאה בעקבות מימוש בדרך של מכר של 1/6 חלקים מתוך תת חלקה 2 בחלקה 797 בגוש 6207, המצויה ברח' אהליאב 8, רמת גן (להלן: "המקרקעין").

2. במסגרת השומה המכרעת נקבעו השבחות בגין מספר תכניות כאשר הצדדים בערר שלפנינו חולקים על קביעותיו של השמאי המכריע הנכבד ביחס להשבחה שחלה מכוח תכנית רג/1800 – "תכנית מתאר למתחם הבורסה" שפורסמה לאישור ביום 16.2.2022 (להלן - "תכנית רג/1800").

3. ביום 3.11.2024 התקיים דיון בפנינו במעמד הצדדים, ובסופו ניתנה החלטת ביניים במעמד הצדדים כדלקמן:

"במסגרת הדיון שהתקיים בפנינו עלתה שאלה עקרונית, והיא האם תכנית רג/1800 תכנית המתאר למתחם הבורסה ברמת גן (להלן – "תכנית רג/1800") מהווה "תכנית כוללנית" כהגדרתה בסעיף 62 א (ג) לחוק התכנון והבניה התשכ"ה 1965 (להלן – "החוק")?

במהלך הדיון שהתקיים בפנינו, עיינו בהחלטת הועדה המחוזית מיום 4.1.2021 בדבר אישור תכנית רג/1800 במסגרתה נקבע, כי מדובר ב"תכנית כוללנית" והצדדים לא חלקו על האמור בהחלטת הועדה המחוזית הנדונה.

הואיל ומדובר בתכנית רחבת היקף שצפוי, כי שאלה החבות בהיטל השבחה בגינה תעלה במקרים רבים נוספים, ועדת הערר תיתן החלטה מפורטת ומנומקת ביחס למעמדה של תכנית רג/1800 כ"תכנית כוללנית".

קביעת מעמדה של תכנית רג/1800 רלוונטית לשאלת החיוב בהיטל השבחה, שכן, בהתאם לסעיף 1 להגדרות בתוספת השלישית לחוק, הגדרת "תכנית" מחריגה את "תכנית כוללנית" כ"תכנית".

אי לכך ובהתאם לדין הקיים, החבות בגין "תכנית כוללנית" קרי ההשבחה מכוח תכנית רג/1800 תחושב בעתיד בהתאם לסעיף 4 (א5) לתוספת השלישית.

מוסכם בין הצדדים, כי נוכח מסקנתנו כי תכנית רג/1800 היא תכנית כוללנית ובהתאם לסעיף ההגדרות בתוספת השלישית, רכיב ההשבחה בשומה המכרעת מושא הערר בגין תכנית רג/1800 יבוטל, וכן קביעות השמאי המכריע בגין תכנית זו. השבחה מכוח תכנית זו תחושב בהתאם לדין כאמור לעיל.

כמו כן מובהר כי ועדת הערר לא תכריע בשאלת שיטת החישוב שאינה רלוונטית לערר זה והיא תיבחן בעתיד בהתאם לדין התקף באותה עת.

נוכח המסקנה אליה הגענו כי אין מקום לגבות בשלב זה השבחה מכוח תכנית רג/1800, מתייטר אפוא הצורך לדון בסכום ההיטל בשל תכנית זו.

עוד מוסכם כי לא יעשה צו להוצאות.

4. מכאן החלטתנו.

דיון והכרעה

5. סעיף 1 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה קובע הגדרה למונח "תכנית"¹ כך (הדגשות אינן במקור):

"תכנית" – תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת ולמעט תכנית כוללנית או תכנית כוללת להתחדשות עירונית כהגדרתה בסעיף 64(ב) לעניין מגרשים שלגביהם היא לא מאפשרת מתן היתר בנייה או ביצוע עבודות לפיה ללא אישור תכנית נוספת טרם מתן ההיתר או ביצוע העבודה.

¹ שעקב אישורה, בין היתר, חלה "השבחה" כהגדרתה בסעיף 1 לתוספת השלישית.

6. סעיף 62א(ג) לחוק קובע הוראות ביחס ל"תכנית כוללנית":

(ג) בלי לגרוע מהוראות סעיף קטן (א), אישרה הוועדה המחוזית תכנית מיתאר מקומית ומתקיים בה המפורט להלן (בחוק זה – תכנית כוללנית), יראו כתכנית בסמכות ועדה מקומית, לעניין ועדה מקומית עצמאית או ועדה מקומית עצמאית מיוחדת, תכנית מיתאר מקומית או תכנית מפורטת החלה בשטח שעליו חלה התכנית הכוללנית, שמתקיים בה האמור בסעיף קטן (ד), ולא יחולו לעניין אותה ועדה מקומית הוראות סעיפים קטנים (א) ו-(2א) למעט סעיף קטן (א)1(2), ובלבד שאם התכנית הכוללנית אושרה לפני יום י"ט בסיוון התשס"ו (15 ביוני 2006), ביום ההחלטה של הוועדה המקומית על הפקדת התכנית האמורה טרם חלפו עשרים שנים מיום אישורה של התכנית הכוללנית:

(1) (נמחקה);

(2) התכנית שאישרה הוועדה המחוזית חלה על אחד מאלה:

(א) כל שטח מרחב התכנון המקומי;

(ב) כל שטח היישוב שהתכנית חלה בתחומו;

(ג) חלק משמעותי ממרחב התכנון או משטח היישוב כאמור בפסקת משנה (א) או (ב); לענין זה, "חלק משמעותי" – כפי שתחליט הוועדה המחוזית;

(ד) כל שטחו של מתחם פינוי ובינוי שהוכרז בצו לפי סעיף 14 לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית או מתחם שמנהל הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית נתן לגביו אישור מקדמי כמשמעותו בסעיף האמור;

(3) (נמחקה);

(4) התכנית שאישרה הוועדה המחוזית כוללת, לפחות, את כל הענינים כמפורט להלן:

(א) ייעודי הקרקע בתחומה ושימושי הקרקע המותרים בכל אחד מהייעודים;

(ב) קביעת שטחי קרקע המיועדים לשטחים פתוחים ולצורכי ציבור, או קביעת הנחיות בדבר שטחים שיש ליעד לצרכים אלה, ביחס לייעודי הקרקע השונים שנקבעו בה; לעניין פסקה זו, "צורכי ציבור" – כהגדרתם בסעיף 188(ב);

(ג) קביעת השטח הכולל המותר לבניה בכל ייעוד או בכלל הייעודים, גם בלא קביעת זכויות בניה בכל מגרש או במגרש כלשהו;

(ד) הנחיות בדבר שטחי קרקע שיש ליעד לתחבורה, לחניה, לביוב ולתשתיות, ביחס לייעודי הקרקע השונים שנקבעו בה, לרבות התוויית הדרכים העיקריות בתחומה;

(ה) הנחיות לענין גובה הבנינים;

(5) בתכנית שאישרה הוועדה המחוזית לא נקבעו הוראות בעניינים המפורטים בסעיף 145(ז) לגבי מגרשים מסוימים אלא אם כן ביקשה הוועדה המקומית שייקבע בתכנית הוראות בעניינים כאמור לגבי מגרשים המיועדים לצורכי ציבור כהגדרתם בסעיף 188(ב) או למיתקני תשתית מקומיים.

7. תכנית רג/1800 שכאמור פורסמה לאישור ביום 16.2.2022, הינה תכנית בסמכות הוועדה המחוזית בשטח כולל של 343 דונם, שחלה במתחם הבורסה ברמת גן.

8. אמנם עיון בתקנון התכנית מעלה, כי לא צוין בה במפורש שמדובר בתכנית כוללנית, עם זאת, לאחר שבחנו את הליכי אישור התכנית ואת תקנונה הגענו למסקנה כי אכן מדובר בתכנית כוללנית המוחרגת מהגדרת "תכנית" לפי התוספת השלישית לחוק.

ונפרט.

9. ראשית, בחינת הליך אישורה של תכנית רג/1800 בוועדה המחוזית מעלה, כי הוועדה המחוזית דנה בה כתוכנית כוללת לכל דבר ועניין החל משלב הפקדה ועד אישורה בפועל ופרסומה למתן תוקף.

10. כך, ביום 28.5.2018 (ישיבה מס' 861) החליטה הוועדה המחוזית על הפקדת תכנית רג/1800 בתנאים, וקבעה בין היתר כי: **"הוועדה רואה את התכנית כתכנית כוללת למתחם הבורסה עפ"י סעיף 62א(ג) לחוק התו"ב. בהתאם לכך, ייבדק ע"י לשכת התכנון האם כל הרכיבים הנדרשים עפ"י הוראות החוק כלולים בתכנית, וככל שיחסר רכיב שלא עולה מהחלטה, הדבר יובא לדיון בפני הוועדה"**.

(הדגשות אינן במקור)

11. ביום 4.1.2021 (ישיבה מס' 1342) התקיים דיון בוועדת המשנה להתנגדויות של הוועדה המחוזית ובו התקבלה החלטתה הסופית בהתנגדויות שנשמעו לפני ביחס לתכנית, והחליטה לאשרה. בין יתר הסעיפים בהחלטתה, תחת הסעיף "תוספת מגורים" קבעה הוועדה המחוזית כי **"התכנית הינה תוכנית כוללת לחלק משמעותי מהעיר"**.

כמו כן במענה לאחת מההתנגדויות² שבה התבקשה הועדה להבהיר אם מדובר בתוכנית כוללת או לא, בין היתר לצורך שאלת היטל השבחה ניתן מענה לפיו **"התכנית היא תכנית מתאר כוללת והיא אינה קובעת סמכות לעניין תכניות עתידיות וכל הוראה לעניין היטל השבחה יהיה בהתאם לחוק"**.

ודוק, להבנתנו ההתייחסות בסיפא הדברים לעניין היטל השבחה, והחלטתה של הוועדה המחוזית שלא להוסיף לתקנון התכנית קביעה חד משמעית לגבי סוגיית גביית היטל השבחה, נובעת מעמדת מוסדות התכנון שלא לקבוע בתכניות היבטים המוסדרים בחקיקה³. מכל מקום, בכל הנוגע למעמדה של התכנית, הבהירה הוועדה במענה כי עסקין בתכנית כוללת.

12. הנה כי כן נראה כי לכל אורך הדרך סברה הוועדה המחוזית כי מדובר בתכנית כוללת, כך הופקדה וכך גם אושרה.

13. כמו כן, מן הציטוטים שהובאו לעיל עולה, שהוועדה המחוזית אף קיבלה החלטה פוזיטיבית לפיה מדובר בתכנית שחלה בחלק משמעותי ממרחב התכנון בהתאם לסמכותה לפי סעיף 62א(ג)(2) לחוק. במילים אחרות הגם שהתכנית אינה חלה בכל מרחב התכנון של רמת גן, לצורך אישורה כ"תכנית כוללת" הוחלט כי מדובר בתכנית שחלה בחלק משמעותי במרחב התכנון – סמכות שניתנה לוועדה המחוזית בלבד (וראה והשווה לעניין זה את פסק הדין של בית המשפט המחוזי בעת"מ (מינהליים ת"א) 4141-03-22 אלייד נדל"ן בע"מ נ' יו"ר הוועדה מחוזית לתכנות ובניה מחוז תל אביב (נבו 30.5.2022) בעניינה של תכנית הר/2200/א' רובע דרום מערב הרצליה, ואת החלטת ועדת הערר בראשות היו"ר שרון טל בערר (ת"א) 8289-

² ראה סעיף 20 למענה להתנגדות שהוגשה ע"י עו"ד רמי מנוח בשם עופר ברטל וקינן ש.ע. ניהול וייעוץ.
³ ראה לעניין זה נוהל מבא"ת 2023 – עקרונית לעריכת הוראות תכנית.

11-18 דוד פלקס ואח' נ' הועדה המקומית לתו"ב חולון (נבו 1.3.2021) בעניין תכנית ח/500 בחולון).

14. ניתן לומר כי קביעתה של הועדה המחוזית כי תכנית רג/1800 הינה תכנית כוללנית, נותנת מענה לשאלה העיקרית העולה בערר לעניין סיווגה של התכנית כתכנית כוללנית, אך לשם חיזוק האמור נראה כי גם בחינת תקנון התכנית לגופו של עניין, מוביל למסקנה כי התכנית אכן כוללת מאפיינים של תכנית כוללנית כפי שנקבעו בחוק. ונפרט.

15. בדברי ההסבר של התכנית צוין בין היתר כי **"התכנית המוצעת למתחם הבורסה ברמת גן קובעת מדיניות וכלים לתהליך התחדשותו... התכנית המוצעת קובעת חזון ויעדים תכנוניים, ומגדירה 'מלאי תכנון' לצורך הגדלת היקפי הבנייה האפשריים לשם השגת היעדים הנ"ל. התכנית מחלקת את המתחם ל-4 סוגי מתחמים... לכל אחד מסוגי המתחמים מוגדר תמהיל שימושים (תעסוקה, מסחר, מלונאות, מגורים, צרכי ציבור וכדומה) מפתח זכויות בניה וגובה, והתנאים למימושם. התכנית כוללת הוראות לשיפור המרחב הציבורי... מוצע סך היקף בניה של כ-3.7 מיליון מ"ר (שטח עיקרי ושטח שירות על קרקעי) בתחום מתחם הבורסה... מכוחה של תכנית זו ניתן יהיה להוציא היתרי בנייה לבניה בשטחים הציבוריים."**

16. בסעיף 4 לתכנית וכן בתשריט התכנית נקבעו הוראות לייעודי קרקע בתחומה לרבות תמהיל השימושים המותר באופן התואם את התנאי הקבוע בסעיף 62א(ג)(4)(א) לחוק, וכן נקבעו הוראות לשטחי הקרקע המיועדים לשטחי ציבור (שצ"פים וייעוד תעסוקה ומבנים ומוסדות ציבור בהתאם לסעיף 62א(ג)(4)(ב) לחוק, כמו גם מנגנונים לשילוב שטחי ציבור בנויים ופתוחים בבניינים ובקרקע (ר' למשל סעיפים 1.2.4.1.7; 1.2.4.1.2; 5.2.4.1.2; 1.2.4.1.2; 1.4.1.2 לתוכנית ועוד).

בנספח זכויות הבנייה לטבלה מס' 5 נקבע השטח הכולל המותר לבנייה בכל תא שטח בהתאם לגודל מגרש ואזור בנספח המתחמים בהתאם לתנאי הקבוע בסעיף 62א(ג)(4)(ג) וכן נקבעו הנחיות לעניין גובה הבניינים בהתאם לסעיף 62א(ג)(4)(ה) ביחס לאיזורים שונים כפי שנקבע בנספח המתחמים (אזור A, אזור B, אזור C וכד').

כמו כן התכנית קובעת הוראות מפורטות למתן היתרי בנייה רק לשטחי ציבור - להקמת חניונים ציבוריים מתחת לתחום יעוד דרך בהתאם לסעיף 62א(ג)(5) לחוק.

עוד חשוב לציין כי התכנית קובעת באופן ברור כי זכויות הבנייה מכוחה הן זכויות מקסימליות שאינן מוקנות, הכפופות לשיקול דעת מוסד התכנון. ר' למשל לעניין זה את סעיף 6.א.4.1.2 הקובע כי:

*"זכויות הבנייה המפורטות בנספח זכויות הבניה הן לגבי רח"ק בסיסי והן לגבי רח"ק מירבי לגבי מתחמים A-C הינן **מכסימליות ואינן מוקנות** ובתכנית מפורטת מכוח תכנית זו ניתן יהיה לקבוע זכויות בניה נמוכות יותר מהזכויות המכסימליות, הכל בהתאם לשיקול דעת מוסד התכנון"*

(הדגשות אינן במקור)

17. פועל יוצא אפוא כי גם תוכן התקנון מעיד על כך שתכנית רג/1800 היא תכנית כוללנית. ככזאת, היא מוחרגת מהגדרת "תכנית" הקבועה בסעיף 1 לתוספת השלישית לחוק.

18. כידוע, "השבחה" מוגדרת בסעיף 1 לתוספת השלישית כ"יעליית שוויים של מקרקעין עקב אישור תכנית, מתן הקלה, או התרת שימוש חורג", אלא שכאמור בסעיף ההגדרות, בהתאם לתיקון 126 לחוק, תכנית כוללנית אינה נחשבת ל"תכנית"⁴.

19. לפיכך, על פניו אישור תכנית כוללנית כשלעצמה אינה מהווה אירוע מס נפרד.

20. יחד עם זאת, חשוב לציין שבהתאם לתוספת השלישית ולתיקון 126 לחוק את ההשבחה בגין תכנית זו יש להוסיף לשומת השבחה שתינתן בגין אישור תכנית מאוחרת לה – כך בהתאם להסדר הספציפי שנקבע בעניין זה בסעיף 4(א5) לתוספת השלישית, אשר קובע כדלקמן:

(א5) במקרקעין שבהם אושרה תכנית לאחר אישורה של תמ"א 70, כהגדרתה בחוק רכבת תחתית (מטרו), התשפ"ב-2021 (בסעיף זה – תמ"א 70), תכנית כוללנית או תכנית כוללת להתחדשות עירונית כהגדרתה בסעיף 64(ב) לענין מגרשים שלגביהם היא לא מאפשרת מתן היתר בנייה או ביצוע עבודות לפיה ללא אישור תכנית נוספת טרם מתן ההיתר או ביצוע העבודה, תיווסף לשומת ההשבחה, השבחה בשל תמ"א 70, התכנית הכוללנית או תכנית כוללת להתחדשות עירונית כהגדרתה בסעיף 64(ב) לעניין מגרשים שלגביהם היא לא מאפשרת מתן היתר בנייה או ביצוע עבודות לפיה ללא אישור תכנית נוספת טרם מתן ההיתר או ביצוע העבודה, אם היתה;

(הדגשות אינן במקור)


21. לפיכך, ובהתאם לדין הקיים, החבות בגין ההשבחה מכוח תכנית רג/1800 תיווסף לשומת ההשבחה שתינתן מכוח תכנית מאוחרת לה, בהתאם לסעיף 4(א5) לתוספת השלישית.

⁴ תיקון 126 לחוק התכנון והבניה פורסם בספר החוקים 2733 מיום 18.7.2018.


סוף דבר

22. נוכח מסקנתנו כי תכנית רג/1800 היא תכנית כוללת ובהתאם לסעיף ההגדרות בתוספת השלישית, רכיב ההשבחה בשומה המכרעת מושא הערר בגין תכנית רג/1800 **יבוטל**, וכן קביעות השמאי המכריע הנכבד בגין תכנית זו יבוטלו אף הן.
23. השבחה מכוח תכנית זו תיווסף לשומת ההשבחה שתצא לאחר אישור תכנית מאוחרת לה בהתאם לדין כאמור לעיל, ובהתאם לשיטת החישוב שתהיה תקפה לפי הדין באותה עת.
24. נוכח המסקנה אליה הגענו כי אין מקום לגבות בשלב זה השבחה מכוח תכנית רג/1800, וכי רכיב זה בטל בשומה המכרעת כמו גם קביעות השמאי המכריע בגין רכיב זה בטלות, מתייתר אפוא הצורך לדון בסכום ההיטל בשל תכנית זו.
25. בנסיבות העניין אין צו להוצאות.

נתנה היום, יום חמישי ו' חשוון התשפ"ה, 7 לחודש נובמבר 2024.



יפעת בן אריה שטיינברג, עו"ד
יו"ר ועדת הערר
מחוז תל-אביב



דינה בסירטמן,
מזכירת ועדת הערר
מחוז תל-אביב