

מדינת ישראל
מינהל התכנון – משרד הפנים
ועדת ערר לתכנון ובניה
פיצויים והיטלי השבחה
מחוז תל אביב

ערר מס': תא/8090/0423

הרכב הוועדה:

יו"ר:	גב' רויטל אפלבוים, עו"ד
חבר ועדה:	מר אור לוי, שמאי מקרקעין
נציג מתכנן המחוז:	מר שמעון בוחבוט

העוררת: הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב-יפו

ע"י ב"כ עוה"ד ניר בראונשטיין

-נגד-

המשיבים: צפריה הלפרין ו-8 אח'

ע"י ב"כ עוה"ד אריאל קמנקוביץ ו/או בנימין זלמנוביץ

החלטה

1. המחלוקת המונחת ביסודו של הערר שבפנינו עניינה בשאלת האופן בו יש לקבוע את שוויים של מקרקעין המיועדים על פי תכנית מאושרת לדרך, זאת לשם חישוב השבחתם עקב אישורה של תכנית ששינתה את ייעודם למגורים.
2. תכנית תא/1200 אושרה בשנת 1975 וחלה על מתחם בן כ-1,500 דונם בשכונות הדרומיות של תל אביב, מדרום וממערב לרח' אלנבי ועד דרך יפו ורח' אילת (להלן: "**תכנית 1200**"). כחלק עיקרי ממטרותיה מסדירה תכנית 1200 מערכת דרכים חדשה תוך ביטול או הרחבה של דרכים קיימות והתווית דרכים חדשות. שטחים נרחבים אחרים בתחום התכנית סומנו כ"שטח לתכנון בעתיד" בו נאסרה כל בניה אלא אם תמצא הוועדה המקומית כי הבניה בו לא תסכל תכנון עתידי.
3. חלקים מהדרכים החדשות / המורחבות סומנו על גבי בניינים קיימים, אשר בהתאם להוראות תכנית 1200 יועדו להריסה.
3. משך כשלושה עשורים לא באה תכנית 1200 לכדי מימוש. הפקעות שטחי הדרכים לא בוצעו, קידום תכנון לשטח שיועד לתכנון בעתיד לא נעשה, ולא ניתנה הנחיה כלשהי להריסת מבנים שהריסתם נדרשה. שינויים במגמות התכנון לאזור הובילו לכך כי החל מהמחצית השנייה לעשור הראשון של שנות ה-2000

לערך, החלו לקדם תכניות בתחום תכנית 1200 שתכליתן העיקרית, לעיתים היחידה, היא ביטולה של תכנית 1200, על הקפאת אפשרויות הבניה במסגרתה, והשבת האפשרות לבנות במקרקעין בתחומה בהתאם לתכניות החלות.

4. אחת מאותן תכניות היא תכנית תא/3486 שאושרה בשלהי שנת 2011 וחלה על המקרקעין נשוא דיוננו, הידועים כחלקה 13 בגוש 6920 המצויים ברחוב קלישר 21 בעיר תל אביב-יפו. שטחם 355 מ"ר ובנוי עליהם בניין מגורים ישן עם חזית מסחרית, בן 3 קומות וקומת גג חלקית, שנבנה, ככל הנראה, בראשית שנות ה-20 של המאה הקודמת (היתר הבניה המקורי לא נמצא, היתר שינויים ראשון קיים משנת 1926) (להלן: "תכנית 3486" ו-"המקרקעין" בהתאמה).

5. בתכנית 1200 סומנו המקרקעין, בחלקם העיקרי, בייעוד "דרך מוצעת או הרחבה" ויתרתם יועדה כ"שטח לתכנון בעתיד". עם אישורה של תכנית 3486 בוטלה תחולתה של תכנית 1200 בתחומה. המקרקעין סומנו בייעוד "מגורים ג" תוך השבת זכויות הבניה שנקבעו בהם בתכנית 44 ההיסטורית משנת 1941, ולרבות זכויות מכח תכניות נושאיות.

6. המשיבים הינם בעלי הזכויות במקרקעין. בעקבות בקשתם לקבלת שומת השבחה טרם מימוש זכויות, הנפיקה הוועדה המקומית שומת השבחה מטעמה, ולפיה שיעור היטל ההשבחה על המקרקעין בגין אישורה של תכנית 3486, הינו בסך 2,082,469 ₪ (למועד קובע).

7. המשיבים, אשר חלקו על שומת ההשבחה שהוצאה להם, פנו בהתאם לזכותם על פי דין בבקשה למינוי שמאי מכריע. כב' השמאי המכריע, מר יגאל יוסף, קבע בשומתו המכרעת כי היטל ההשבחה בגין תכנית 3486 יעמוד על סך של 213,500 ש"ח, סכום המהווה כ-10% בלבד משיעור ההשבחה שנקבעה על ידי הוועדה המקומית בשומה מטעמה.

8. עיקר הפער בין שתי השומות מקורו בקביעת שווי המקרקעין במצב הקודם. הוועדה המקומית ביססה קביעתה על ייעודם הסטטוטורי המאושר בתכנית 1200. בהתאם לכך קבעה הוועדה המקומית כי שווי השטח בייעוד דרך הינו בשיעור של 10% משווי למגורים, ושווי באזור לתכנון בעתיד הינו בשיעור של 60% משווי למגורים. הבניין הקיים נקבע כחסר תרומה לשווי המקרקעין במצב הקודם נוכח סימונו להריסה.

9. השמאי המכריע לא קיבל את עמדתה זו של הוועדה המקומית. לשיטתו, שווים של המקרקעין במצב הקודם צריך להיקבע אמנם תוך התחשבות בקיומה של תכנית 1200 והייעוד שנקבע בה, ברם יש ליתן בכורה לשווים של המקרקעין בשוק החופשי, לרבות בהתייחס לבניין הקיים ובהינתן שהשוק הביא בחשבון את השפעתה של תכנית 1200, על עובדת אי יישומה לאורך שנים ארוכות עד כדי זניחתה בפועל. בסופו של דבר קבע השמאי המכריע כדלקמן:

סיכומי של דבר, שוויו של הנכס ב"מצב קודם" ייקבע לפי שווי השוק שלו, של בניין שנבנה לפי היתר והמשמש למסחר ומגורים בקומת הקרקע ולמגורים בקומות העליונות, ועליו חלה תכנית אשר קבעה את מרבית שטח המגרש ביעוד של דרך, כאשר מחד גיסא, בשל הנסיבות שתוארו לעיל, ערכי השווי בסביבה אינם משקפים את שוויו של ייעוד זה, אך מאידך גיסא, כל זמן שלא שונה הייעוד לא ניתן לקבל היתר לבנייה שאינה תואמת את ייעוד הדרך.

לאור הנתונים והשיקולים שלעיל, ובשל גילו של המבנה אשר נבנה למעלה מ-85 שנים קודם למועד הקובע, נכון לעמדותי ב"מצב קודם" להפחית משוויו 5%, בהשוואה לשווי נכסים דומים בהם לא קיימת אי ההלימה שבין שווי השוק לתכנון הסטטוטורי התקף, וזאת בשל הסיכוי הנמוך שהבניין ייהרס קודם שתאושר תכנית שתאפשר בנייה מחדש.

”

10. על קביעות אלה של השמאי המכריע נסב הערר שבפנינו.

עיקרי עמדות הצדדים

11. לטענתה של הוועדה המקומית קביעותיו של השמאי המכריע עומדות בסתירה מובהקת לכללים המשפטיים החלים על דיני היטלי ההשבחה. לשיטתה, השמאי המכריע בחן את שווי השוק של המקרקעין במובן הכלכלי הטהור שלו, בעוד שבהתאם לכללים המשפטיים החלים, שווי השוק אינו חזות הכל ויש לנטרל ממנו אלמנטים שונים, בראשם ציפיות השוק לאישורה של תכנית חדשה המבטלת את הייעוד לדרך. תכליתם של כללים אלה, כך לעמדתה של הוועדה המקומית, למנוע את איון ההשבחה כולה או, למצער, רובה, כפי שאכן קרה בשומה המכרעת. קביעה זו כאמור עומדת, כך לשיטתה, בניגוד להלכת לוסטרניק¹, המחייבת לנטרל את הפוטנציאל הנובע ישירות מאישורה של התכנית המשבחה.
12. עוד לעמדתה, קביעת השמאי המכריע לפיה שווים של המקרקעין במצב הקודם הינו בשיעור של 95% משווים המלא של מקרקעין למגורים שאינם בייעוד דרך או אזור לתכנון בעתיד, אינה הולמת את הייעוד הסטטוטורי של המקרקעין, ואף עומדת בסתירה לקביעותיו שלו לפיהן תכנית 1200 אינה בגדר אות מתה, וכי במצב הקודם לא ניתן היה ליתן היתרי בניה כלשהם שאינם תואמים את הייעוד לדרך. בכך למעשה נוצרת לעמדת הוועדה המקומית, סתירה פנימית בתוך השומה, כאשר מצד אחד הכיר השמאי המכריע בכך שתכנית 3486 היא ששינתה לראשונה את ייעוד המקרקעין מדרך למגורים והפכה את המקרקעין זמינים לבניה, אך מצד שני התעלם מהייעוד הסטטוטורי במצב הקודם, וייחס למקרקעין שווי כמעט מלא כבמצב החדש.
13. עוד מדגישה הוועדה המקומית כי הכלל הוא כי "ההשבחה הולכת אחר התכנון". מכלל זה נלמד כי קביעת שווי המקרקעין חייבת להלום את התכנון הסטטוטורי שלו. קביעה אחרת, כפי שעשה השמאי המכריע, בה ניכר כי קיימת אי הלימה ברורה על פניה בין שווי השוק של המקרקעין במובנו הכלכלי ובין ייעודם הסטטוטורי, אינה יכולה לעמוד.
14. בנוסף מציינת הוועדה המקומית כי השמאי המכריע מסתמך בהחלטתו על פסיקה מתחומי ההפקעות וירידת ערך מקרקעין, שהכללים המשפטיים בעניינם שונים מאלה הרלוונטים להיטל השבחה. כמו כן מוסיפה ומדגישה כי גם הסתמכותו של השמאי המכריע על השומה המכרעת של שמאית המקרקעין, הגב' שושי שרביט שפירא, בעניין הנכס ברחוב קלישר 11, אף כי אושרה גם על ידי ועדת הערר, הינה שגויה, שכן הוא התעלם מביטולה בהסכמה של השומה ושל החלטת ועדת הערר על ידי בית המשפט לעניינים מנהליים, במסגרת עמ"נ 60205-01-20 ועדה מקומית ת"א נ' קרסו, נבו 22.11.2020 (להלן: "עניין קרסו").
15. המשיבים מצידם תומכים בעמדת השמאי המכריע. לעמדתם צדק השמאי המכריע כשקבע את שווי המקרקעין במצב הקודם בהתאם למבחן אובייקטיבי של שווי שוק, הכולל גם ציפיות כלליות בהתאם להלכת בית המשפט העליון בעניין לוסטרניק ובעניין דלי דליה².
16. לעמדתם, השבחה תחויב רק בגין עליית שווי המקרקעין הנובעת באופן ישיר מהאירוע המשביח. הנטל להוכיח קשר סיבתי בין אישור התכנית להשבחת המקרקעין מוטל על הוועדה המקומית והיא לא עמדה בו.
17. המשיבים מוסיפים וטוענים כי צדק השמאי המכריע כשקבע, על בסיס בחינה אמפירית, כי ככל שחלפו השנים ממועד אישורה של תכנית 1200 מבלי שהיא הוצאה אל הפועל, השוק הפנים כי היא לא תיושם באופן וודאי או קרוב לוודאי, וכי הרחבת רח' קלישר לא תמומש. קביעה שכזו מהווה חלק מהציפיות

¹ רע"א 4487/01 ועדה מקומית לתכנון ובניה רחובות נ' לוסטרניק, פ"ד נז(5) 529.
² בר"מ 10212/16 דלי דליה נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה הרצליה, נבו 1.4.2020.

הכלליות שיש להביא בחשבון בשווי המצב הקודם, זאת להבדיל מציפייה לקבלת זכויות בניה, שיכולות להיות ציפיות קונקרטיות שיש לנטרלן, אך השמאי המכריע לא הביא את אלה במניין שיקוליו.

18. ציפיות כלליות אלה קיבלו חיזוק, לטענת המשיבים, גם על ידי פעולותיה של הוועדה המקומית עצמה, אשר נתנה היתרי בניה לשינויים ותוספות, גם בבניינים קיימים המצויים ברח' קלישר בייעוד לדרך, והביעה עמדתה בנושא במסגרת הליכים משפטיים אחרים בפני בית המשפט. חיזוק נוסף נמצא לעמדתה, ואושר גם על ידי השמאי המכריע, באישור תכנית השימור של תל אביב 2650' אשר הכריזה על מבנים רבים לאורך רחוב קלישר כמבנים לשימור שלא ניתן להרסם, באופן שלא ניתן יהיה לבצע את הרחבת הרחוב על פי תכנית 1200.

19. המשיבים מוסיפים וטוענים כי תכנית 3486 למעשה רק הסירה מגבלה תכנונית כך שבפועל היא השיבה על כן זכויות מכח תכנית 44 שאושרה בשנת 1941, עוד בטרם חקיקתו של חוק התכנון והבניה, אשר לא ניתן לחייב בגינה. לא זו אף זו, השמאי המכריע קבע כי השימוש הטוב והיעיל במקרקעין הן במצב הקודם והן במצב החדש הוא הבניין הקיים כפי שהוא. לפיכך, אין זה מתקבל על הדעת כי לא יינתן לאותו בניין ערך כלשהו במצב הקודם. אדרבא, לעמדת המשיבים משקבע השמאי המכריע כי השימוש המיטבי במקרקעין הוא הבניין הקיים, הן במצב הקודם והן במצב החדש, הרי ששומה היה עליו לקבוע כי לא קיימת השבחה כלל.

20. באשר לעניין קרסו טוענים המשיבים כי אל לוועדה המקומית להיבנות מכך שהעניין הסתיים בפשרה תוך ביטול החלטת ועדת הערר, שכן בעת אישור הפשרה קבע בית המשפט שעל הוועדה המקומית לשמור על עיקרון השוויון בין נישומים, ולהחיל את עקרונות הפשרה גם לגבי נישומים עתידיים. השמאי המכריע התייחס לעובדה זו באופן נכון וראוי בשומתו. בנוסף סבורים הנישומים כי גם סכום הפשרה אליו הגיעו הצדדים בסופו של דבר בעניין קרסו, ובהינתן שדובר שם על חיוב בגין תכנית 3486 ובגין הקלות נוספות, מעיד כי לא ניתן לקבל את העקרונות שמנסה הוועדה המקומית להעמיד בבסיס קביעת השווי לייעוד דרך ותכנון לעתיד.

21. לסיכום טוענים המשיבים כי בעמידתה על שומתה חותרת הוועדה המקומית תחת חובותיה המנהליות לפעול בהגינות כלפי נישומים ולחתור לגביית מס אמת, וכי לא נפל כל פגם בשומה המכרעת המצדיק את התערבותה של ועדת הערר.

דיון והכרעה

22. נפתח במספר מושכלות יסוד.

23. "השבחה" מוגדרת בסעיף 1 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה תשכ"ה – 1965 (להלן: "התוספת" ו-"החוק" בהתאמה) כדלקמן:

"השבחה" – עליית שווים של מקרקעין עקב אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג".

24. אותה עליית שווי של המקרקעין צריכה להיבחן למועד המעשה המשביח, בענייננו מועד אישור התכנית, ותוך בחינת שווים של המקרקעין כפי שאלה משתקפים בשוק משוכלל בהתאם לרצונות הצדדים. כך בסעיף 4(7) לתוספת לחוק:

"השומה תיערך ליום תחילת התכנית, או ליום אישור ההקלה או השימוש החורג, לפי העניין, בהתחשב בעליית ערך המקרקעין וכאילו נמכרו בשוק החופשי".

25. בצד זאת, לא כל עליית שווי תטיל חיוב בהיטל השבחה, אלא רק כזו שהיא תוצאה ישירה של האקט התכנוני. כך נקבע ברע"א 4217/04 ציון פמיני נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה ירושלים, נבו 22.10.2006:

7. בהינתן תכליתו הבסיסית של היטל השבחה עליה עמדנו לעיל והיא שיתוף הציבור בהתעשרותו של בעל המקרקעין הנובעת מפעולה תכנונית של הרשות, מובן הוא כי צריך להתקיים קשר סיבתי ישיר בין הפעילות התכנונית שבעקבותיה מחויב בעל המקרקעין בהיטל ובין עליית שוויים של המקרקעין לפיה מחושבת ההשבחה. יסוד הקשר הסיבתי עולה אף מלשוננו של [סעיף 1](#) לתוספת המגדיר "השבחה" כ"עליית שוויים של מקרקעין עקב אישור תוכנית..." (ההדגשה אינה במקור). על חשיבותו של קשר סיבתי זה עמד השופט מ' חשין בדנ"א קרית בית הכרם באומרו:

היטל השבחה מוטל על השבחת-תכנון, ואך-ורק על השבחת-תכנון. שוויים של מקרקעין יכול שיעלה מטעמים שאינם טעמי-תכנון, אך על השבחה זו אין מוטל היטל השבחה... שומתה של כל השבחה והשבחה פרטיקולרית תיעשה על-פי הנחיות החוק, דהיינו: בחישוב השבחתם של מקרקעין לא תובא במניין אלא השבחה הקשורה בקשר סיבתי ישיר לתכנית המשביחה. על השמאי לחלץ ולבודד את המרכיב של השבחת התכנון מכל יתר המרכיבים שהביאו לעליית שוויים של המקרקעין, ורק השבחה זו תשמש נושא להיטל השבחה (דנ"א קרית בית הכרם, 78).

בעניין זה הייתה תמימות דעים בין השופט חשין אשר הוביל את דעת המיעוט בפסק-הדין הנ"ל, ובין השופט אור אשר הוביל את דעת הרוב וציין אף הוא כי:

השבחה לעניין זה מוגדרת בסעיף 1 לתוספת השלישית כ"עליית שוויים של מקרקעין עקב אישור תכנית...". היינו, בעת חישוב ההשבחה בהתאם להוראת סעיף 4(5) יש לבודד את עליית ערך הקרקע כתוצאה מן התכניות המשביחות מתוך העלייה הכוללת בשווי הקרקע, אשר עשויה להיות מושפעת גם מגורמים אחרים (דנ"א קרית בית הכרם, 118).

26. והטיב לסכם את הכלל בית המשפט העליון ברע"א 147/14 הוועדה המקומית לתכנון ובניה ת"א נ' סוניה אברמוביץ, נבו 31.12.2014:

"גבייה של היטל השבחה, שתיעשה לא יאוחר ממועד מימוש הזכויות (סעיף 7(א) לתוספת השלישית), מבוססת אפוא על התקיימותם של שני תנאים מצטברים: האחד, עלייה בשווי המקרקעין; והשני, עליית השווי קשורה בקשר סיבתי ישיר לאישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג (רע"א 3002/12 הוועדה המקומית לתכנון ובניה גבעתיים נ' רון, [פורסם בנבו] פסקה 14 (15.7.2014) (להלן: עניין רון)). לצורך קביעת "השיעור, התנאים והדרכים" לגביית היטל השבחה, מפנה סעיף 196א לחוק לתוספת השלישית, המבחינה בין "מקור ההשבחה", שהוא אחת מפעולות התכנון המנויות; לבין "מהות ההשבחה", שעשויה לבוא לידי ביטוי ברכיבים משביחים שונים.

[...]

את ההשבחה יש לחשב אפוא "בהתאם למחיר שבו היו נמכרים המקרקעין בשוק החופשי, ממוכר מרצון לקונה מרצון, כפי שמחיר זה משתקף בתאריך הקובע, שהוא יום אירוע המס – יום תחילת התכנית או יום אישור ההקלה או השימוש החורג" (עניין רון, פסקה 20) [...]

ויש להדגיש: בעת שומת היטל ההשבחה יש לתת את הדעת רק ל"השבחת תכנון" הנובעת באופן ישיר מהחלת הפעולה התכנונית על המקרקעין. כפי שציין השופט (כתארו אז) מ' חשין:

"היטל השבחה מוטל על השבחת-תכנון, ואך-ורק על השבחת-תכנון. שוויים של מקרקעין יכול שיעלה מטעמים שאינם טעמי-תכנון, אך על השבחה זו אין מוטל היטל השבחה [...] למותר לומר כי שומתה של כל השבחה והשבחה פרטיקולרית תיעשה על-פי הנחיות החוק, דהיינו: בחישוב השבחתם של מקרקעין לא תובא במניין אלא השבחה הקשורה בקשר סיבתי ישיר לתכנית המשיכה. על השמאי לחלץ ולבודד את המרכיב של השבחת התכנון מכל יתר המרכיבים שהביאו לעליית שוויים של המקרקעין, ורק השבחה זו תשמש נושא להיטל השבחה" (עניין בית הכרם, בעמ' 78; יוער כי השופט חשין נותר אמנם בדעת מיעוט בפרשה זו, אלא שבנקודה האמורה לא הייתה מחלוקת בין דעת המיעוט לדעת הרוב, ראו שם, בעמ' 118).

27. עוד יש לציין כי גביית היטל השבחה מוטלת על הוועדה המקומית ומכאן כי עליה גם הנטל להוכיח את עליית השווי בהתאם לדין, בהתבסס על עובדות וראיות ולא על הנחת קיומה של השבחה בלבד. כך נקבע בערר 85102/11 יום טוב מתיתיהו נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה חולון, נבו (26.10.2014):

"קשה להפריז, איפוא, בחשיבות ביסוסה בראיות של ההשבחה הנטענת. השומה שנערכה ע"י הוועדה המקומית אינה מבססת את עליית ערכם של מקרקעי העורר. היא אינה בוחנת את ערכם במצב הסטטוטורי שלפני אישורה של התכנית ואף לא במצב שלאחר אישור זה, וממילא איננה מציגה עליה בערכם. [...] אנו סבורים כי היה על הוועדה המקומית להוכיח לגבי כל רכיב מרכיבי ההשבחה בגינם מיסתה את העורר – כי ערכה של דירתו אכן עלה ולבסס את גודלה של עליית הערך. השאלה האם התכניות המאפשרות תוספת זכויות לבניית חדרים על הגג הביאה לעליית ערך מקרקעיו של העורר היא השאלה המרכזית בביסוס קיומה של השבחה, עמדת הוועדה המקומית מניחה עליית ערך ובכך מניחה הלכה למעשה את המבוקש".

(וראה גם ערר (חיפה) 82022-10-21 חברת החשמל לישראל בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה חדרה, נבו (1.5.2023)).

28. לאחר שבחנו את טענות הצדדים ואת השומה המכרעת לאורם של עקרונות יסוד אלה בדיני היטל ההשבחה, הגענו לכלל מסקנה כי דין הערר להידחות.

29. בשומה מפורטת ומנומקת בהרחבה הצביע השמאי המכריע על כישלונה של הוועדה המקומית להוכיח, בנתוני אמת, כי אישורה של תכנית 3486 הביאה לעליית שוויים של המקרקעין בשיעור משמעותי כפי שנטען על ידה.

30. באמצעות פירוט של קביעות שניתנו בהליכים קודמים, סקירת מגמות התכנון והליכים לבר תכנוניים שיש בהם להשפיע על שווי המקרקעין וכן הבאת נתוני השוואה רלוונטים, קבע השמאי המכריע כי חלוף הזמן מאז אושרה תכנית 1200 מבלי שנעשה דבר ליישומה, כמו גם שינוי מגמות התכנון שהתרחשו

בתקופה זו, הובילו לתוצאה כי השפעתה של תכנית 1200 על שווי המקרקעין הלכה ופחתה עד שהפכה זניחה כמעט לגמרי במועד הקובע לשומה.

זאת עשה השמאי המכריע כשהוא מביא בחשבון את תחולתה של תכנית 1200 במצב הקודם, אך בד בבד מבקש להימנע מהנחת המבוקש לפיה שינוי ייעוד מדרך למגורים יביא להשבחת המקרקעין, ותוך שהוא שוקל במניין שיקוליו גם את מאפייניהם הספציפיים של המקרקעין, כפי שנדרש וראוי לעשות.

31. על כן לא מצאנו כאמור להתערב בשומתו.

ומכאן לנימוקי ההחלטה בהרחבה.

המצב הסטטוטורי מול שווי השוק

32. את הכרעתו פותח השמאי המכריע בקביעה הבאה:

יובהר, כי ככלל, שינוי ייעוד של מקרקעין מיעוד של דרך ותכנון בעתיד לייעוד למגורים, סביר שיעלה את שווי של המקרקעין, ובשיעור משמעותי. ברם, במקום בו נטען כי התכנית לא השביחה את המקרקעין, הרי שלא ניתן להתעלם מהטענה ולהסתפק בהנחה שכך אכן סביר שארע, שאז נמצאנו חוטאים להוראת הדין ולתנאים להטלתו של היטל ההשבחה- הוכחה ששווי המקרקעין אכן עלה, ושהעלייה מקורה באישורה של התכנית.

33. מדברי השמאי המכריע עולה כי הוא נכון היה לצאת מנקודת הנחה שתכנית המשנה את ייעודם של מקרקעין מ"דרך" ל"מגורים" הינה תכנית משביחה, אפילו משביחה משמעותית". אלא שבניגוד לוועדה המקומית, ביקש השמאי המכריע, ובצדק ביקש, שלא לבסס את הכרעתו על הנחת המבוקש בלבד, כי אם לבחון, בנתוני אמת, באם אכן השבחה כאמור התרחשה כתוצאה מאישור התכנית.

34. לצורך קביעתו הסתמך השמאי המכריע על מספר נתונים, לרבות פסיקה קודמת ופירוט של מגמות התכנון, בהם עוד נעסוק להלן. בנוסף, הוא ערך בחינה השוואתית שהעלתה כי השוק אינו מציג פערי שווי בין דירות מגורים קיימות המצויות בתכנית 1200 בתחום "דרך" ובין כאלה המצויות בייעוד "מגורים". הוועדה המקומית כלל לא ביקשה לסתור נתונים אלה כשעל פניו, היא מכירה בכך שהשוק לא תימחר את ההבדל בייעודי המגרשים. אלא שלטענתה, הדבר נובע מגילום ציפייה לשינוי ייעודם של המקרקעין באמצעות אישור התכנית המשביחה עצמה. על כן, לשיטתה היה על השמאי המכריע להתעלם משווי השוק של המקרקעין ולקבוע את ערכם רק על פי ייעודם הסטטוטורי, בבחינת "השבחה הולכת אחר התכנון".

35. דומה כי בשלב זה אין עוד חולק בדבר צדקת הוועדה המקומית בטענתה כי תכנית 1200, והסטטוטוריקה הקבועה על פיה, חייבות להוות חלק בלתי נפרד מהמצב הקודם, שהרי כבר נקבע, ובפרט בקשר עם תכנית זו, כי תכנית מאושרת, גם אם אינה מיושמת בפועל, אין לראותה כ"אות מתה" ו/או כנורמה תכנונית בלתי מחייבת שיש לנטרלה מבחינת שווי המקרקעין עליהם היא חלה. רק לאחרונה נאמרו דברים ברוח זו, בקשר עם תכנית 1200, בהחלטת ועדת הערר בראשות היו"ר סילביה רביד בערר 8097/0622 הועדה המקומית לתכנון ולבניה תל אביב נ' זלצר מנחם משה, נבו 26.6.2025 (להלן: "עניין זלצר"):

"

הטעות המשפטית המהותית הנוספת היא ההתייחסות לתכנית 1200, כתכנית שאינה רלוונטית לקביעת השווי במצב הקודם, תוך התעלמות מכך כי התכנית מחלקת את החלקה לשני יעודים שונים. חלק מן החלקה ליעוד לתכנון בעתיד וחלק לצורכי דרך והרחבת דרך, בתחום השטח לתכנון בעתיד. ליעודים אלו השלכה ישירה על היעדר האפשרות לבניה נוספת במצב הקודם, בוודאי ביחס לשטח שיעודו דרך מוצעת והרחבתה.

עיינו באסמכתאות אליהן הפנה השמאי המכריע ואיננו סבורים כי יש בהן כדי לתמוך במסקנתו כי תכנית 1200 היא תכנית שניתן להתעלם ממנה ושאינן רלבנטיות להוראותיה ביחס למגרש בו עסקינן.

אף לא אחד מן ההליכים הוא פסק דין חלוט של בית המשפט מחוזי בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים או של בית המשפט העליון כנגד תקפותה של תכנית 1200 בו הסעד שניתן הוא סעד של הצהרה על בטלות התכנית. על כן, התכנית עומדת בתוקפה ותוקפה כאמור כשל דין.

במרבית ההליכים ההתייחסות לתכנית 1200 הייתה לצרכי תביעות פיצויים לפי סעיף 197 או בגין הפקעה והבחינה התייחסה למשמעות השמאית של התכנית ולא לבטלותה המשפטית.

גם אם בחלוף השנים השוק לא נתן לתכנית 1200 ביטוי כלכלי מתאים אין פירוש הדבר כי התכנית אינה עומדת בתוקפה או כי היא אינה רלבנטית. גם אם שוק המקרקעין לא צפה כי תכנית 1200 תבוצע מסיבות שונות, כמפורט באסמכתאות אליהן הפנה השמאי המכריע, אין פירוש הדבר כי אפשר להתעלם מן הקבוע בה, ומן ההוראות המתייחסות לכל אחד מן היעודים.

אנו מצטרפים לקביעות ועדת הערר **בעניין מידן, בעניין מסע ובעניין פורית** בהן נקבע כי תכנית 1200 היא תכנית תקפה ואין היא בבחינת אות מתה וככזו שזנחה אלא ככזו שקובעת נורמות תכנוניות מחייבות. ערעור מינהלי על ההחלטה בעניין פורית נדחה לאחר שבית המשפט לא מצא כי נפל פגם בהחלטת ועדת הערר, וכך אף הבר"מ לבית המשפט העליון במסגרת בר"מ 3644/19, שנדחה בהיעדר שאלה כללית החורגת מקביעת מצאי עובדה ויישום הדין על ידי בית המשפט המחוזי

”

36. אלא שבניגוד לעניין זלצר, שם אכן קבע השמאי המכריע כי אין להתחשב כלל בתכנית 1200, בענייננו השמאי המכריע התייחס במפורש לתכנית 1200 בקביעת שווי מצב קודם, תוך שהדגיש כי היא מהווה חלק אינטגרלי מהמצב הסטטוטורי ואין הוא מתעלם ממנה. נביא את הדברים בשם אמרם –

ודוק. הקביעה לפיה שווי השוק של הנכס עובר לאישורה של תכנית 3486 לא ייקבע לפי שווי דרך, אין משמעה שתכנית 1200 הינה בבחינת "אות מתה". התכנית שרירה וקיימת כל זמן שלא בוטלה. כך לדוגמא, במקרה בו ייהרס הבניין הקיים, הרי שכל זמן שתכנית זו עומדת בתוקפה, לא ניתן לקבל היתר לבנייה חדשה למגורים בשטח המגרש שייעודו הינו דרך.

37. עובדה זו, אשר סותרת למעשה את טענות הוועדה המקומית בעררה, הועלתה על ידינו בפני ב"כ הוועדה המקומית במהלך הדיון. להלן מתוך מהלך הדיון, פרוטוקול עמ' 6 -

”עו”ד ניר בראונשטיין:

... צריך לזכור שהתכנית היא חיקוק והטעות הבסיסית של השמאי המכריע היא שהוא התעלם מהייעוד הסטטוטורי לדרך והוא עושה את זה במודע, מתעלם מהוראות תכנית 1200 במצב הקודם. לפי הדין תכנית 1200 תקפה כל עוד לא בוטלה כדין [...]

יו”ר:

הוא לא מתעלם, הוא נתן הפחתה.

עו"ד ניר בראונשטיין:

הפחתה מינורית וחסרת משמעות, אני מקבל, ההתעלמות לא מוחלטת, אלא התעלמות כמעט מוחלטת [...]” (פרוטוקול דיון עמ' 2).
ובהמשך –

”עו"ד ניר בראונשטיין:

.... הדין אומר ש- 1200 כתכנית תקפה עד שלא בוטלה. חברי לא התייחס להחלטה של וועדת הערר לענייני רישוי, שהיא מוסד תכנון [...] שם נקבע במפורש שאין לראות ב- 1200 תכנית שנזנחה, אלא כתכנית שקובעת נורמות מחייבות ולכן לא ניתן להתעלם ממנה. הנשוא כשלעצמו גם עלה ואושר ואושרר בעניין פורית בפני הוועדה הנכבדה וגם בבית המשפט המחוזי וגם בעליון. 1200 חייבת להיות חלק בלתי נפרד מהמצב הקודם.
יו"ר:

אני חושבת שהוא קבע אותה במצב הקודם. הוויכוח פה הוא ביחס לשווי, שזה ויכוח לגיטימי אבל הוא לא קבע שהוא לא רואה אותה בכלל כחלק מהמצב הקודם.

עו"ד ניר בראונשטיין:

לא לא בכלל, אבל הוא רואה בה השפעה זניחה....”.

38. מדברים אלה ניתן להבין כי גם הוועדה המקומית אינה עומדת עוד על כי השמאי המכריע התעלם לחלוטין מתכנית 1200 בקובעו את שווי המצב הקודם, אלא שלשיטתה הבאתה בחשבון צריכה להשפיע באופן משמעותי יותר על שווי הקרקע מאשר אותם 5% שקבע השמאי המכריע.

כאן נשאלת השאלה האם מידת השפעתה של תכנית 1200 על שווי המקרקעין, להבדיל מעצם הבאתה בחשבון, אינה אלא בגדר סוגיה שמאית שאל לוועדת הערר להתערב בה?

39. במקרים קודמים בהם דנה הפסיקה בתכנית 1200, נקבע כי אמנם יש להביאה בחשבון, בהיותה תכנית מאושרת שלא בוטלה כאמור, אך השפעתה על שווי השוק של הנכסים בתחומה הינה מלאכה שצריכה להיעשות על ידי שמאי. כך למשל נקבע בעמ"נ 4095-09-22 **נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ נ' תל-אביב ביץ' פלאזה**, נבו 22.7.2024 (ההדגשה במקור – ר.א.):

”אין מחלוקת כי התוכנית היא תכנית תקפה. השאלה שבמחלוקת היא מה השפעתה של התוכנית על שווי המקרקעין במצב הקודם. בהחלט ייתכן שהשמאי יקבע כי לתוכנית 1200 **”אין [...] השפעה, או לכל היותר השפעתה זניחה, בשוק המקרקעין**”, כפי שקבעה ועדת הערר. ברם גם בעניין זה אין מקום לקצר הליכים ולקבוע מראש כי אין לתוכנית השפעה על המקרקעין דנן. היקף ההשפעה של התוכנית היא שאלה שמאית שראוי היה לתת לשמאי המכריע להכריע בה [...]”

יצוין כי עוד בשנת 2009 קבעתי בעניין **שאלתיאל**, אליו הפנתה הוועדה, כי **”יש לקבוע שעל השמאי המוסכם להתייחס לתוכנית החוקית הקיימת על הנכס – תוכנית 1200”** (ת”א (מחוזי ת”א) 1217/09 **הועדה המקומית לתכנון ובניה ת”א נ' שלתיאל**, ס' 38 (5.11.2009)).

עמדתי נותרה כשהייתה – על השמאי להתייחס לתוכנית 1200 בהיותה תכנית קיימת.

באותו עניין נדונה השאלה האם יש להפחית מפיצויי הפקעה בגין שימוש בלתי חוקי שעושים בנכס. קבעתי כי בנסיבות אותו מקרה אין מקום להפחתה כיוון שהשימוש היה בעבר חוקי

ותוכנית 1200 היא שהפכה אותו לבלתי חוקי, אולם הרשות לא עשתה דבר משך עשורים מאז אישור תכנית 1200 ובכך הציגה מצג כי אין בכוונתה לממש את הזכויות והיא הפכה דה פקטו לאות מתה. הבהרתי שם כי **"אינני מבקש לבטל את תוכנית 1200 לאור חלוף הזמן הרב בו לא יושמה, יחד עם זאת בנסיבות המקרה דנן אי יישומה לאורך זמן רב כ"כ מהווה טעם נוסף להקטנת שיעור הניכוי כאמור"** (שם, בס' 44), ובהמשך קבעתי כי **"שיעור הניכוי הראוי הינו עניין לשמאי לדון בו במסגרת חוות דעתו"** [...]

גם יתר פסקי הדין אליהם הפנתה ועדת הערר התייחסו למעשה לקביעות שמאיות בעניין תכנית 1200 שנעשו לאחר בדיקות כגון השוואת עסקות בסביבת הנכסים, ויצוין כי לא תמיד התעלמו מהתוכנית כקביעת הוועדה, אלא נעשתה הפחתה מדודה. כך לדוגמה בה"פ (מחוזי תל אביב-יפו) 1245/07 **הרוניאן נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ת"א** (5.8.2009) קבעה השמאית שיש להפחית לעניין התוכנית 5% ובית המשפט לא התערב בנימוקיה שהתבססו בין היתר על חלוף הזמן מאישורה והעדר מימוש; בה"פ (מחוזי ת"א) 593-08 **אפרתי נ' ועדה המקומית לתכנון ולבניה תל אביב** (28.2.2010) השמאי קבע שאין לתוכנית השפעה ובפסק הדין הופחתו 5%; בה"פ (מחוזי תל אביב-יפו) 339/07 **רבני נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה תל-אביב** (15.5.2008) קבע השמאי כי אין לייחס משקל לתוכנית 1200 וזאת בהתבסס על בחינה שמאית לאחר ש"בסקרי המחירים שערכנו התרשמנו כי לא נמצאה השפעה של תכנית 1200 על ערכי מקרקעין בסביבה".

כאמור בהחלטת הוועדה, תכנית 1200 חלה על שטח נרחב בדרום ת"א, והחלטות בית המשפט עליהם הסתמכה ועדת הערר עסקו במקרקעין ברחובות הרצל וגת רימון בת"א, שאינם בהכרח בסמיכות למקרקעין בהן עוסק הערעור דנן. ייתכן מצב שבו בחלק כלשהו בעיר התוכנית הייתה "אות מתה" בעוד שבחלק אחר של העיר התוכנית השפיעה על המקרקעין (ר' גם דברי הוועדה המקומית בערר (ועדות ערר - תכנון ובניה תל אביב-יפו) 85230/15 **ענת מי דן נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב** (11.4.2018): **"הוועדה המקומית טוענת שלמן אישורה של תכנית 1200, היא פעלה בהתאם להוראותיה ובאותם מתחמים הכלולים באזור לתכנון בעתיד בהם היה ידוע כי לא יהיה שינוי מהתכנון בתכניות שקדמו לתכנית 1200, נתנה היתרי בניה מכוח תכניות קודמות. לעומת זאת במתחמים בהם היה ידוע כי התכנון העתידי יהיה שונה מהתכנון בתכניות שקדמו לתכנית 1200 – לא הוצאו היתרי בניה. לטענת הוועדה המקומית בפועל במתחם בו כלול המגרש דנן לא הוצאו היתרי בניה"**). על כן יש מקום לבחינה עובדתית-שמאית לגבי המקרקעין הספציפיים, ולא לקביעה גורפת מראש כי יש להתעלם מהתוכנית (ר' והשוו תחולת תוכנית 1200 במתחם נווה צדק בשומת השבחה של השמאית המכריעה נורית גירבי - 679/14 **ענת מי דן נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב** (7.10.2014); תחולת התוכנית ברחוב יהודה הלוי בשומת השבחה של השמאית המכריעה נאוה סירקיס **חברת יהודה הלוי 16 בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב - יפו** (23.12.2015)).

עוד יצוין כי גם "הפחתה זעומה" או "הפחתה זניחה" (כפי שהגדירה הוועדה) בגובה של 5%, עשויה להיות בעלת משמעות כלכלית לא מבוטלת, וגם מטעם זה אין מקום לפסול אותה מראש".

40. הנה כי כן, בית המשפט אמנם קיבל את העמדה, הנכונה כאמור גם לטעמנו, כי יש להביא בחשבון את תכנית 1200 בקביעת שווי המקרקעין בתחומה, ברם אין הדבר אומר, בהכרח, כי אכן קיימת לה השפעה

על שווים של אותם מקרקעין, או שהשפעתה הינה מעבר לזניחה ואף אין הדבר אומר כי היא משפיעה על כלל המקרקעין בתחומה באותו האופן.

41. דברים דומים נאמרו גם בה"פ 593-08 שלמה אפרתי נ' ועדה המקומית לתכנון ולבנייה תל אביב, נבו 28.10.2010. שם נקבע כדלקמן:

"על סמך טענות וראיות אלה יש לקבוע כי למרות עמדתן של המשיבות על פיה מדובר בשתי תכניות החלות על המקרקעין, ואין המאוחרת מחליפה או גורעת מקודמתה, הרי שמחוות דעת השמאי המוסכם עולה במפורש כי במציאות שהתהוותה - בהעדר יישומה של תכנית 1200 ולנוכח העובדה כי חלפו 34 שנים מאז פורסמה תכנית 1200 למתן תוקף אולם זו לא בוצעה - הרי שגם אם ככל שיש להפחית משווים של המקרקעין בגין עצם תחולתה של התכנית על המקרקעין - מדובר בהפחתה זעומה.

...

גם אם הייתי מקבלת את הטענה כי בהליך שבפניי אין מקום לקבוע בעקבות פסק דין הלבץ כי לא ניתן לממש עוד את התכנית מאחר שנזנחה, אני סבורה כי בהחלט נובע ממנו כי תקופת הזמן שחלפה לאחר תום המועד המשווער איננה תקופת זמן סבירה, ולכל הפחות כי נובע מכך שיש לקבל את העמדה שהובעה על ידי השמאי המוסכם - על פיה פחת בפועל משקלה של התכנית בעיני הציבור ומכאן כי השפעתה על שווי המקרקעין זניחה".

42. הוועדה המקומית למעשה מבקשת מוועדת הערר כי תתערב בקביעתו של השמאי המכריע באשר למידת השפעתה של תכנית 1200 על שווי המקרקעין - קביעה שהיא בלב העשייה השמאית ומידת ההתערבות של ועדת הערר הינה מצומצמת ביותר, ועוד נדון להלן באי קיומה של הצדקה לעשות כן במקרה זה.

43. לא זו אף זו, מפסקי הדין בעניין ביץ' פלאזה ואפרתי הנזכרים לעיל, למדים אנו כי הפסיקה כבר הכירה בכך שהשפעתה של תכנית 1200 על שווי המקרקעין יכולה להיות זניחה עד בלתי קיימת כמעט, וקביעה כאמור לא תיחשב בהכרח בלתי סבירה. זאת בין היתר, נוכח אי יישומה של התכנית במשך תקופה של שנים רבות תוך הבעת עמדות פומביות כי אין כוונה ליישמה.

44. ודוק - טענת הוועדה המקומית כי "השבחה הולכת אחר התכנון", נכונה ביסודה, אלא שיישומה את כלל זה והתוצאה אליה היא מבקשת להגיע - שגויים הם.

45. כאמור לית מאן דפליג כי בעת קביעת השבחה שומה על השמאי המעריך להביא בחשבון את כלל הוראות התכנון הסטטוטוריות החלות על המקרקעין ולהתייחס להשפעתן על שווי המקרקעין. דא עקא, עצם תחולתה של תכנית על מקרקעין אינו, ואינו יכול, לקבוע את השפעתו על שוויה ככלל אצבע. קביעה גורפת לפיה כלל המקרקעין שסומנו בייעוד "דרך" בתחום תכנית 1200 שווים הינו 10% משווים של מקרקעין דומים אחרים שאינם בייעוד דרך, לא רק שמייתרת כל עבודה שמאית, היא גם עומדת בניגוד מוחלט לדיני היטלי השבחה המחייבים לבחון את המקרקעין לפי שווים בשוק החופשי בין מוכר מרצון לקונה מרצון.

46. כך, בסברתה של הוועדה המקומית שחובה היא מן הדין כי יינתן למצב הסטטוטורי משקל מכריע (שלא לומר בלעדי) בעת קביעת שווי המקרקעין במצב הקודם, היא מבקשת למעשה לנטרל באופן מוחלט את אחד המרכיבים המרכזיים בקביעת שווים של מקרקעין לצורך היטל השבחה - הוא ערכם האובייקטיבי בשוק החופשי, ולקבוע תחתיו "שווי נורמטיבי" המבוסס על הנחת המבוקש בלבד.

47. זאת לא ניתן לקבל. הגם שצודקת הוועדה המקומית בטענתה כי לעיתים, לצורך חישוב היטל השבחה, יש לנטרל מרכיבים מסוימים שמשפיעים על שווי הקרקע (ועל כך עוד להלן), יש לדחות את עמדתה, הסותרת את הדין, ולפיה בענייננו שווים של המקרקעין בשוק החופשי אינו בעל משקל בקביעת ההשבחה.

זאת בפרט שעה שעבודתו המקיפה של השמאי המכריע מעלה כי השפעתה של תכנית 1200 על שווים של המקרקעין בשוק החופשי היתה זניחה עד לא קיימת.

48. הטיבה להבהיר סוגיה זו ועדת הערר במחוז ירושלים בהחלטתה בערר 403/17 אהרון ברק ואח' נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה ירושלים, נבו 35.9.2022:

"עקרון השווי האובייקטיבי של המקרקעין הודגש עוד בהחלטה בערר רון צין. הוועדה המקומית מבקשת, אפוא, לשנות את שווי השוק באמצעות פעולת מלקחיים שמצדה האחד נטרול השפעה של תמ"א 38 ככל שישנה, ומצדה השני הפיכת הזכויות של תכנית רחביה לא רק למוקנות אלא גם לזמינות. עמדת זו של הוועדה המקומית, המבוססת, כאמור, על טענה משפטית, אומצה על ידי מרבית השמאים המכריעים. עמדה זו, שאין לה ביסוס משפטי או שמאי, מבקשת לשנות את שווים של המקרקעין ולהיתלות על אימרתיו של בית המשפט העליון לפיו "השומה הולכת אחר הדין". (ראו: עניין דלי דליה "השומה צריכה להיגזר מהדין ולא הדין מן השומה" (פיסקה 105 לפסק דינה של השופטת דפנה ברק ארז) "השומה הולכת אחרי הדין. העקרונות הנורמטיביים צריך שיקבעו על ידי בית המשפט ומכך יגזר החישוב השמאי" (שם, פסקה 4 לפסק דינו של השופט פוגלמן)), אלא שבענייננו הדין ברור והוא קבוע בסעיף 4(7) לתוספת השלישית, ולפיו השומה תערך לפי שווי שוק מקונה מרצון למוכר מרצון; זה הדין ואין בלתו. כל האומר אחרת, מגלה פנים בדין שלא כהלכה.

נדמה שהוועדה המקומית בהקשר זה נפלה לכלל טעות ואין הנדון דומה לראיה. הכלל לפיו "השומה צריכה להיגזר מהדין ולא הדין מהשומה" יישומו נכון, לדוגמה, ביחס לעבירות בנייה. אמנם יש בבניה בלתי חוקית כדי להעלות את שווי השוק, יחד עם זאת הכלל המשפטי הוא כי יש להתעלם מהשפעה של עבירות בנייה על ערכי השווי בעת קביעת ההשבחה [...] אלא שבכל הנוגע לבחינת ההשבחה בנכס הכולל עבירות בניה, אין המשמעות סטייה ממבחן השוק וקביעת שווי שוק נורמטיבי, אלא התעלמות מפעולה שביצע בעל המקרקעין שלא כדין, שדינה מעיקר הדין להריסה (בין אם הוצא צו הריסה ובין אם לאו). כך גם הקביעה בעניין לוסטרניק לפיה יש לנטרל במסגרת שומת ההשבחה, ציפיות ספציפיות אשר נובעות מאישורה של התכנית, אשר היא נשוא ההשבחה, להבדיל מפוטנציאל תכנוני כללי וזאת על מנת שלא תסוכל מטרת ההיטל. אלא שגם כאן אין המשמעות קביעת שווי שוק נורמטיבי אלא עקרונות כיצד לבצע את תחשיב ההשבחה. כפי שקבע המלומד שלום זינגר "משכך נקודות ה"לפני ואחרי" אינן בפועל, נקודות בזמן אלא במרחב התכנוני או בתהליך התכנוני, דהיינו, הערכת שוויים של המקרקעין לפני תחילת הליכי התכנון יוצרי ההשבחה, לעומת ערכם בעקבות ההשבחה, ובלשון המקובלת "נטרול ציפיות" (זינגר מאמר, ע' 45). ודוק, מדובר בטכניקה שמאית הנדרשת פעמים רבות לסגירת פערים "הנוגעים למחירי המקרקעין לאורך שנים ולגורמים המשפיעים על מחירים אלו, באמצעות טכניקות שמאיות מורכבות" (שם, ע' 46) אך אין משמעותה קביעת שווי שוק "נורמטיבי" השונה מקביעת שווי שוק "אובייקטיבי". להיפך – משמעותה בירור המוץ מהתבן, ובחינת עליית ערכם האמיתית של מקרקעין והתעשרות "בעלם של המקרקעין" שמקורה בתכנית משביחה בעולם של אי ודאות".

49. נזכיר כי נקודת המוצא היא כי שוק משוכלל מביא בחשבון את כלל היתרונות והמגבלות החלות על מקרקעין מסוימים. לא בכדי נתן המחוקק בכורה לשווים של המקרקעין בשוק החופשי לצורך קביעת

³ ההחלטה אושרה על ידי בית המשפט המחוזי בעמ"נ 25955-11-22 הוועדה המקומית לתו"ב ירושלים נ' אהרון ברק, ועל ידי בית המשפט העליון בפסק דינו שניתן אך בימים האחרונים בבר"מ 25226-04-25 הוועדה המקומית ירושלים נ' קלמנוביץ ו-64 אח', ניתן ביום 16.10.2025.

השבחה. לפיכך, לא ניתן לקבל עמדה שמבקשת להתעלם באופן מוחלט וגורף משווים של המקרקעין בשוק החופשי, ותחת זאת מבקשת לקבוע "כלל אצבע" לפיו שווים של מקרקעין בייעוד דרך הינו 10% משווי מקרקעין למגורים, בבחינת שווי אחד לכל. קביעה כאמור עלולה לייצר השבחה פיקטיבית שאינה כורח המציאות, ויתרה מכך תהא מנוגדת לדין ותחתור תחת יסודותיו ותכליתו של היטל ההשבחה

50. מסקנת הדברים היא כי בחינת השבחה אינה מצריכה לבחור בין המצב הסטטוטורי של המקרקעין ובין שווים בשוק החופשי במובנו הכלכלי, כפי שטוענת הוועדה המקומית. האחרון מגלם בתוכו ומשקף את הראשון. כפי שהטיב השמאי המכריע לקבוע, העובדה כי מקרקעין בייעוד דרך מוערכים בשיעור גבוה יותר מ- 10% משווי למגורים, אין משמעה כי מתעלמים מייעודם הסטטוטורי לדרך או כי תכנית 1200 אינה באה במניין מרכיבי השווי. אלא שאותו ייעוד סטטוטורי השפיע על שווים של מקרקעין פחות ממקרים אחרים בשל גורמים רלוונטים נוספים.

51. ובעניין זה יש גם משמעות בלתי מבוטלת למימד הזמן. עמדתה של הוועדה המקומית לפיה לעולם מקרקעין בייעוד "דרך" יהיו שווים 10% משווים של מקרקעין סחירים למגורים בסביבה, משמעה כי אין כל השפעה אופרטיבית לחלוף הזמן מאז אושרה התכנית שקבעה את הייעוד לדרך, ולשינויים, תכנוניים ואחרים, שהתרחשו במהלך אותה תקופת זמן, בסביבת המקרקעין. למעשה טוענת הוועדה המקומית כי שווים היחסי של מקרקעין בייעוד דרך נשאר קבוע בין אם חלפה שנה ממועד אישור התכנית שייעדה אותם לדרך ובין אם עברו 40 שנה מבלי שזו יושמה.

52. גם עמדה זו אין בידינו לקבל.

53. משך התקופה שחלפה מאז אישורה של תכנית 1200, כמו גם מאז תום המועד למימושה בהתאם להוראותיה, מבלי שנעשה דבר כדי להוציאה אל הפועל, יכול להוות בעצמו נתון רלוונטי בעל השפעה ממשית על שווי המקרקעין. התייחסות השוק לתכנית (באשר היא) אינו נגזר אך ורק מעצם תוקפה ותחולתה על המקרקעין. יהיה זה סביר להניח כי בשנים הראשונות לאחר שאושרה תכנית 1200 ניכרה השפעה שלילית על שווים של מקרקעין בתחומה שיועדו לדרך או לאזור לתכנון בעתיד. אך אין הדבר אומר כי שווים (היחסי) של המקרקעין נותר כשהיה לאורך כל התקופה עד לאישורה של תכנית 3486. חלוף השנים במהלכן לא נעשה ולו צעד חלקי למימושה, יחד עם שינוי מגמות התכנון (כפי שעוד יפורט להלן), בהחלט יכול שהביאו לשינוי בהיקף השפעתה של תכנית 1200 על שווי המקרקעין, גם בהינתן שתחולתה לגביהם עומדת בעינה.

54. יפים הדברים שנאמרו בהקשר זה בהחלטה בעניין זלצר:

"

אנו מסכימים איפוא עם קביעות ועדת הערר (הרכב בראשות היו"ר כתוארה דאז, עו"ד נורית טביב- מזרחי בערר ת"א 8102/0920 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ת"א נ' באוהאוס הלל הזקן בע"מ (פורסם בנבו) (להלן: "עניין באוהאוס")) לפיהן שמאי מכריע לא יכול להתעלם מהתכנית התקפה. שווי השוק של המקרקעין צריך להיקבע בראש ובראשונה על פי התכנית התקפה, ובאותו המקרה על פי ייעוד המקרקעין לתחנת תדלוק. נעיר כי על ההחלטה בעניין באוהאוס הוגש ערעור מינהלי אשר תלוי ועומד בבית המשפט המחוזי בת"א.

יחד עם זאת, העובדה כי תכנית עומדת בתוקפה אין משמעה כי בנקודות זמן שונות אין שוני בהתייחסות השוק לאותה תכנית וכי שווי השוק יוותר בעינו ביחס למועדים קובעים שונים.

בהחלט יתכן כי לעת אישורה השוק יסבור השוק כי היא עתידה להתממש, אך בחלוף השנים ובהינתן שינויים תכנוניים בסביבתה יסבור השוק כי הסיכוי למימושה הוא נמוך עד אפסי והדבר יתבטא בערכים שיינתנו לשווי השוק.

שומת היטל ההשבחה נערכת למועד הרלבנטי הקובע לתכנית המשביחה ובמועד זה על השמאי לבחון את שווי של המצב הקודם, בהתחשב בתכנית התקפה, בהתאם לשימוש היעיל והטוב.

ביטוי לכך כי ייתכן שבמועדים קובעים שונים השווי יכול ויקבע באופן שונה ניתן למצוא בפסק דינו של בית המשפט המחוזי מפי כב' השופט גלעד הס בפסק הדין בעניין עמ"נ (ת"א) 24829-03-22 **נתנאל גרופ בע"מ נ' הוועדה המקומית ת"א** (פורסם בנבו) (להלן: **"עניין נתנאל גרופ"**). באותו העניין נכון למועדים קובעים שונים נקבעו מקדמי דחייה שונים ביחס לאותה התכנית.

בית המשפט קבע בסעיף 55 לפסק הדין בעניין נתנאל גרופ כדלקמן:

"המערערת טענה כי העובדה שבתכנית 2783 נקבע מקדם דחייה של 0.665 ואילו לגבי תכנית 4305 נקבע מקדם דחייה של 0.975 מוכיח את טענתה, כי מדובר בכפל חיוב בהיטל השבחה.

לטעמי, ההפך הוא הנכון. הפער בין מקדמי הדחייה, רק מוכיח כי הן השמאי המכריע והן ועדת הערר פעלו נכון ובהתאם לדין, ואבאר.

התשלום של היטל השבחה בגין תכנית 4305 אינו מהווה "השלמה" להיטל השבחה שנגבה בגין תכנית 2783, אלא מהווה תשלום היטל השבחה בגין הזמינות שמקנה תכנית 4305. מכאן, יש לחשב את היטל השבחה בהתאם לדין ולמועד הקובע הנכון, שהינו מועד אישור תכנית 4305.

לפיכך, נכון וראוי פעל השמאי המכריע, כאשר העריך את שווי המקרקעין למועד ערב אישור תכנית 4305 ואת שווי המקרקעין לאחר אישור תכנית 4305, ולא הסתמך על שווי המצב החדש בשומת תכנית 2783 ומקדם הדחייה שנקבע במסגרתה, כאשר שומה זו ניתנה למועד קובע אחר לגמרי, מספר שנים רב קודם לכן.

לפיכך, בהחלט יכול להיות פער משמעותי בין מקדם הדחייה שצופה קונה סביר בשנת 1999 (מועד אישור תכנית 2783) לבין מקדם הדחייה שצופה קונה סביר בשנת 2016 (מועד אישור תכנית 4305), כך שקביעת מקדם שונה על ידי השמאי המכריע רק מוכיחה שזה עשה עבודתו נאמנה (ההדגשה הוספה - ס.ר.)."

"

55. וראה גם החלטת ועדת הערר בראשות היו"ר יפעת בן אריה שטיינברג מהעת האחרונה בערר 95035/0423 **יהושוע נוף נ' הוועדה המקומית תל אביב-יפו**, נבו 25.8.2025 שעסקה גם היא, בין היתר, בהשפעתה של תכנית 1200 על שווי המקרקעין שם נקבע:

"העובדה שאנו סבורים שדין טענת הוועדה המקומית להידחות הינה מהטעם שגם אם תכנית עומדת בתוקפה, אין משמעות הדבר כי בנקודות זמן שונות אין שוני בהתייחסות השוק לאותה תכנית וכי שווי השוק יוותר בעינו ביחס למועדים הקובעים השונים ובהחלט ייתכן כי לעת אישורה, השוק יסבור כי היא עתידה להתממש אך בחלוף השנים ובהינתן שינויים תכנוניים בסביבתה יסבור השוק כי הסיכוי למימושה הוא נמוך עד אפסי והדבר יתבטא בערכים שיינתנו לשווי השוק".

56. ומשכך הם פני הדברים, לא ניתן לקבל את הנחת המוצא לטענות הוועדה המקומית, לפיה בבחינת שווי המקרקעין תינתן בכורה, שלא לומר בלעדיות, ליעודם הסטטוטורי, תוך התעלמות מוחלטת ממידת השפעתו של זה על שווים בשוק החופשי לאורך זמן.

57. גם השמאי המכריע מצא חיזוק לקביעה זו במספר פסיקות שכבר ניתנו בעבר בקשר עם שווים של מקרקעין בתחום תכנית 1200. כך מציין השמאי המכריע, בעמ' 23 – 24 לשומה המכרעת, את ה"פ 339/07 **רבני נ' הוועדה המקומית לתו"ב תל אביב**, נבו 15.5.2008; ה"פ 1245/07 **כורש נ' הוועדה המקומית לתו"ב תל אביב**, נבו 5.8.2009, וערר ביץ פלאזה הנזכר לעיל. בכלל פסיקות אלה, לאחר שבית המשפט וועדת הערר בחנו את עמדת השמאי שבפניהם ועמדות שמאים נוספים, מצאו, בקביעה עקרונית, כי השפעתה על שווי המקרקעין בתחומה היתה זניחה עד לא קיימת. זאת נקבע בהינתן מספר נתונים עובדתיים בלתי שנויים במחלוקת, כגון: העובדה שתכנית 1200 לא מומשה משך עשרות שנים, העובדה כי מעולם לא נערכה רשימת מבנים חורגים המצויים בתחום ייעוד דרך כמצוות סעיף 178 לחוק התכנון

והבניה, העובדה שלא החל הליך כלשהו להפקעה, ויותר מכל – העובדה שבחינה השוואתית של מחירי המקרקעין לא הצביעה על כי תכנית 1200 השפיעה על שווי המקרקעין.

58. הוועדה המקומית אמנם צודקת בטענתה כי מקרים אלה שנדונו עוסקים במאטריה משפטית שונה, מתחום דיני ההפקעה או ירידת ערך לפי סעיף 197 לחוק התו"ב, לגביהם נקבעו כללים משפטיים שונים לשם קביעת שווי המקרקעין. דא עקא, אין בכך כדי לגרוע מן הקביעה העקרונית לפיה ככל שחלפו השנים מאז אישורה של תכנית 1200, ומשזו לא יושמה אפילו ראשית יישום, השפעתה של שווי המקרקעין בתחומה הלך ופחת, לעיתים עד איונה המוחלט.

שווים של מקרקעין הוא, כאמור, נתון אובייקטיבי מחייב המנותק מהדיון המשפטי, ואין בכללים נורמטיביים כדי לגרוע ממנו.

59. על כן, צדק השמאי המכריע כשקבע ביחס לטענתה זו של הוועדה המקומית כי –

אכן, לתכלית הנדרשת לפי הדינים השונים סביר שתהא השפעה על הדרך שבה על השמאי לקבוע את סכום התשלום/הפיצוי. ברם, החשוב לענייננו אינו סכום הפיצוי/תשלום שנקבע בפועל בהליכים שלעיל, אלא הקביעות העובדתיות לפיהן תכנית 1200 לא השפיעה על שווים של הנכסים שבתחומה, וככל שהייתה לה השפעה, הרי שהמדובר בהשפעה זניחה.

60. שווים האובייקטיבי של המקרקעין חייב להיות נקודת המוצא לתחשיב השבחה וכשם שאין להתעלם מייעודם, כטענת הוועדה המקומית המקובלת עלינו, אין גם להתעלם משווים בשוק החופשי. השימוש שעשה השמאי המכריע בקביעות עקרוניות אלה שבפסיקה, כפי שעולה מעמ' 23 לשומה המכרעת, הוא אך ורק על מנת לבסס את קביעתו לפיה לא ניתן להסתפק בהנחה כללית של השבחה, כפי שעשתה למעשה הוועדה המקומית, אלא יש להוכיח את עליית השווי בנתונים עובדיים.

61. בקביעתו זו פעל השמאי המכריע בהתאם לעקרונות יסוד של תחשיב השבחה, שלא מצאנו להתערב בהם.

62. בצד דברים אלה, ומבלי לגרוע מהם, יש אמת בטענתה של הוועדה המקומית כי גם שווי השוק אינו חזות הכל ולעיתים הלה יגלם גם מרכיבים אשר הדין קבע שיש לנטרלם, ולו על מנת שלא לאיין השבחת אמת. על כן, גם במקרה זה, ראוי לבחון האם בעת קביעת שווי המצב הקודם הביא השמאי המכריע במניין מרכיבי השווי, גם כאלה שהדין קבע שאין להביאם בחשבון.

ציפיות כלליות מול קונקרטיים – הדין הכללי

63. סוגית מרכיב הציפיות או הפוטנציאל כחלק מקביעת שווי מצב קודם, הכללתו או ניטרולו, נדונה ונותחה לא אחת בפסיקה, והוכרעה בהלכת לוסטרניק. בית המשפט נדרש למקרה בו תכנית שינתה ייעודה של קרקע חקלאית למגורים. בין בעלי הזכויות והוועדה המקומית ניטשה מחלוקת בשאלה האם ציפיות לשינוי ייעוד שהיו קיימות קודם לאישור התכנית והביאו לעליית ערכם בשוק החופשי, צריכות להילקח כחלק אינטגרלי משווי המצב הקודם או שמא יש לנטרלן מן השווי על מנת שיוכל הציבור להנות ממלוא היטל ההשבחה כתוצאה מאישור התכנית.

64. בפסק דינו, הבחין בין המשפט בין השפעת הציפייה לאישור התכנית המשביחה עצמה – אותה יש לנטרל מהשווי במצב הקודם, ובין הציפייה הכללית לשינוי ייעוד המקרקעין ופיתוחם, הנובעת מגורמים סביבתיים שונים, אשר מהווה חלק אינטגרלי משווים במצב הקודם. וכך נקבע (ההדגשה הוספה – ר.א):

"שווי השוק של מקרקעין יכול להיות מושפע ממספר רב של גורמים, כמו מיקומם, טיבם ושטחם, אך לעתים נודעת השפעה לגורמים נוספים, כמו גורמים חברתיים, כלכליים, פוליטיים, מדיניים, דתיים ורבים אחרים. עם זאת נדמה כי לגורמי התכנון

השפעה מכרעת, באשר אלה קובעים את פוטנציאל המקרקעין ואת אפשרויות הניצול הגלומות בהם. שווייה של קרקע המיועדת לבנייה אינו כשווייה של קרקע חקלאית, ושווייה של זו אינו כשווייה של קרקע המיועדת לצורכי ציבור. עם זאת עשוי שווייה של מקרקעין להשתנות בתגובה לציפיות לשינוי תכנוני, ולאו דווקא לשינוי התכנוני-סטטוטורי עצמו. ובמלים אחרות, עצם הידיעה על אפשרות הכנתה של תכנית עשויה להשפיע על ערך המקרקעין, והשאלה היא אפוא אם נכון לייחס משקל לציפיות מסוג זה, ולאלו מהן, ודוק: ציפיות לשינוי ייעוד תכנוני יכולות לצמוח ממספר רב של גורמים, ולאו דווקא מתקווה לאישורה של תכנית מסוימת. [...]

כאמור, הציפייה הכללית לפיתוח מקרקעין היא חלק אינטגרלי מהפוטנציאל הכלכלי שלה. שווייה של מקרקעין שיייעודם חקלאי הנמצאים בלב אזור חקלאי, אינו כשווייה של מקרקעין חקלאיים הצמודים לאזור בנוי, לא כל שכן אם אותם מקרקעין נמצאים, כמו במקרה הנוכחי, בטבורה של עיר ובלב שכונת מגורים, שהרי עם ההתרחבות הטבעית של העיר סיכויה של קרקע חקלאית הגובלת בה, ולא כל שכן קרקע המצויה במרחב התכנון שלה, לשינוי ייעוד, גדולים יותר, וסיכויים וציפיות מסוג זה מביאים בהכרח לעליית ערך השוק של הקרקע. משקלן של ציפיות אלה גדול במיוחד כאשר הייעוד הסטטוטורי הקיים של הקרקע הינו ארכאי, וככזה אינו משקף עוד את המציאות. השוק נוטה להתעלם מיייעוד נושן זה, ומחיר הקרקע עולה בהתאם לפוטנציאל הטמון בה.

65. הלכת לוסטרניק נטעה שורש בפסיקה ושני הצדדים נאחזים בה, כל אחד מנקודת מבטו הוא. האבחנה בין ציפיות כלליות לציפיות קונקרטיות הכרוכות בתכנית המשביחה עצמה, אינה פשוטה, ומצריכה מלאכה מורכבת של הפרדה בין אלה לאלה על מנת שמחד לא יפגע העיקרון לפיו שווייה של מקרקעין יוערך בהתאם לערכם בשוק החופשי, ומאידך לא יפגעו עקרונות המיסוי בהיטל ההשבחה וחשיבותה של גביית מס אמת. וראה הניתוח שנערך בעניין זה בהחלטת ועדת הערר בראשות היו"ר עו"ד הלל גלקופ בערר 8153-08-21 הוועדה המקומית לתכנון ובניה בת ים נ' פ.פ. אפריקה אינווסט (2010), נבו 9.3.2025 שנביאו כלשונו (ההדגשה במקור – ר.א):

"לצד קביעה בסיסית זאת, לפיה שווי שוק "כאשר הדגש הוא על המידע שהיה בידיו ועל מערכת ציפיותיו מהמקרקעין" הם נקודת המוצא, ראינו כי בהלכת לוסטרניק עצמה נקבע כי יש לנטרל לעיתים אלמנטים מתוך שווי השוק של המקרקעין. כך למשל נקבע כי:

"מטבעם, רבים הם שלבי התכנון ואף מתישים, ועל-כן הם נמשכים זמן ניכר. עובדה זו גורמת לכך שהידיעה על קיומם של הליכי התכנון הופכת לנחלת רבים, ובעקבות כך מתעוררת אצל בעלי עניין ציפייה ואף נכונות להשקיע, ומכאן ועד לעלייה במחירי הקרקע הדרך קצרה. אישורה של התכנית ההופך את הציפייה למציאות, גורם לעלייה נוספת בערך המקרקעין, אם כי נראה שחלק הארי של העלייה התרחש כבר בשלבים של הציפייה לאישורה של התוכנית. מכאן ברור שאם לצורך שומת ערך המקרקעין ערב אישור התכנית תובא בחשבון אותה עליית המחירים שנגרמה בעטייה של התכנית המשביחה וההליכים שהיו כרוכים בכך, יימוג כלא היה כל השבח הצפוי מתכנית זו, ובכך תסוכל כליל המטרה שלה נועד היטל ההשבחה"

לצד האמור מדגיש בית המשפט העליון בעניין לוסטרניק כי ככלל אין להרחיב את "מסגרת הציפיות" שיש לגרוע משווי השוק, כך:

"כאן המקום להדגיש כי הרחבה של מסגרת הציפיות שיש לגרוע לצורך חישוב ערך הקרקע ערב אישורה של התכנית המשביחה, כעתירת המערערת, אינה הולמת אף את לשון החוק ותכליתו. לשונו – כיצד? מפני ש"השבחה" מוגדרת בסעיף 1 לתוספת כעליית ערכם של מקרקעין עקב אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג, לאמור: נדרש קשר סיבתי ישיר בין התכנית המשביחה לבין עליית הערך, ומכאן אתה למד כי כל ציפייה שאין מתקיים בה קשר מסוג זה, רשאי השמאי להביאה בחשבון. תכליתו – כיצד? היטל ההשבחה מתמקד בהשלכות התכנית המשביחה על ערך המקרקעין, ומראש הוחלט שלא לעשות בו שימוש ככלי למיסוי מקרקעין בגין עליות בשוויים שאינן נובעות מהתכנית המשביחה, בין היתר משום שאותן עליות חייבות במס מכוחם של חקוקים אחרים, כמו מס שבח ומס הכנסה."

הווי אומר, מבחני גריעת האלמנטים התכנוניים יושמו על דרך הצמצום ורק בהתאם למבחנים הנ"ל.

בהקשר זה בהלכת אורה כהן עמד בית המשפט העליון (בדעת הרב, כבוד השופטת, כתוארה אז, חיות) על פירוש הקביעות בהלכת לוסטרניק וקבע כך:

"גישתי זו נתמכת בדברים שאמר בית משפט זה ברע"א 4487/01 הוועדה המקומית לתכנון ובנייה רחובות נ' לוסטרניק, פ"ד נז (5) 529 (להלן: עניין לוסטרניק), לעניין שווי השוק של מקרקעין במצב קודם לצורך חישוב היטל השבחה. באותו מקרה ציין אמנם בית המשפט כי הנוסחה שאותה אימץ המחוקק להערכת שוויים של המקרקעין במצב הקודם ובמצב החדש לצורך חישוב היטל ההשבחה, היא נוסחת שווי השוק, וזו מביאה בחשבון יסודות אובייקטיביים וערכים של שוק חופשי. יחד עם זאת, הוסיף בית המשפט וקבע כי יש להוציא מכלל הנתונים האובייקטיביים המשפיעים על שווי השוק של המקרקעין ערב אישורה של התוכנית המשביחה את עליית המחירים הנגרמת בעטייה של אותה תוכנית, בציינו כי אחרת "יימוג כלא היה כל השבח הצפוי מתוכנית זו ובכך תסוכל כליל המטרה שלה נועד היטל ההשבחה" (שם, 538). הנה כי כן, שיקולים הנעוצים במדיניות ראויה של מיסוי ובהגנה על תכליתו של היטל ההשבחה לבל תיפגע, הובילו את בית המשפט לקבוע כי אין להביא בחשבון לצורך קביעת שווי השוק של מקרקעין במצב הקודם לתוכנית המשביחה, את ציפיות השוק הקיימות כתוצאה מהליכי התכנון לאישורה. במילים אחרות, הנוסחה של "שווי שוק" לא זכתה בעניין לוסטרניק ליישום מוחלט במובן הכלכלי הצרופ ונקבע כי ההתחשבות הרלוונטית בהשפעה שיש לציפיות השוק על מחיר הקרקע ערב אישורה של התוכנית המשביחה, צריכה לסגת מפני שיקולים הנעוצים בתכלית החקיקה. שיקולים אלה, כך נפסק, גוברים לעניין חישוב היטל ההשבחה על עקרונות שמאיים "טהורים" בקביעת שווי השוק על פי מצב קודם."

מכאן אנו למדים כי הטענה לפיה יש להוציא מכלל ההשפעה על שווי השוק כל הליך תכנוני שהתקיים במקביל לתכנית - אינו עולה בקנה אחד עם הלכות בית המשפט העליון.

ההפך הוא הנכון: במקרה שאין מדובר בהליך תכנוני הנגרם "בעטייה של אותה תכנית" כלשון הלכת אורה כהן, יחול הכלל הקבוע בהלכת לוסטרניק לפיו: "הרחבה של מסגרת הציפיות שיש לגרוע לצורך חישוב ערך הקרקע ערב אישורה של התכנית המשביחה, כעתירת המערערת, אינה הולמת".

בית המשפט בעניין לוסטרניק אף דן בגפו בשאלה - מה דינן של תכניות נוספות שמקודמות ביחס למקרקעין, שאינן התכנית המשביחה עצמה כך:

"באשר לערעוירים שבפנינו – בחוות-דעתו הבהיר השמאי המכריע כי בהערכתו את שווי של "החלק העורפי" ערב אישורה של התכנית המשביחה הוא לא כלל את הציפיות הנובעות מתכנית זו (ראו סעיף 9.4). לעומת זאת הוא הביא בחשבון גורמים אחרים (בלשונו): "תוכנית מאושרות ולא מאושרות שחלו על החלקה (או חלק ממנה) ועל סביבתה; מיקום החלקה בלב אזור של בניה למגורים (חלקה צפופה); אישורים שנתנה הוועדה בעבר לבניה באזור; אי וודאות לגבי זכויות בתב"ע חדשה; שיהוי עד אישור תב"ע חדשה; היטל השבחה צפוי" (ראו סעיף 9.4). חלק מגורמים אלה תורמים מטבע הדברים לעלייה בערך המקרקעין, וכאמור, סבורה המועצה כי בהערכת "השווי הקודם" נכון להתעלם מהם גם אם אינם נובעים מהתכנית המשביחה."

בית המשפט מבהיר כי הוא אינו יכול להצטרף לעמדת המועצה - הוועדה המקומית בעניין זה: "להשקפה זו אינני יכול להצטרף. כאמור, הציפייה הכללית לפיתוח מקרקעין היא חלק אינטגרלי מהפוטנציאל הכלכלי שלה."

הווי אומר בית המשפט מנמק את קביעתו וקובע כי לא ניתן לנטרל כל ציפייה ודוחה את טענת הוועדה המקומית שם, לפיה: ישנה ציפייה ש"נכון להתעלם מהם גם אם אינם נובעים מהתכנית המשביחה" במילים אחרות בית המשפט קובע כי יש להתעלם רק מ"הציפיות הנובעות מתכנית זו", קרי - התכנית המשביחה ולא ו"גורמים אחרים" שפעולתם אינם קשורים בטבורם להליכי התכנון של התכנית המשביחה.

עד כה נמצאו למדים אפוא, כי ככלל אין לנטרל כל ציפייה משווי המצב הקודם לתכנית המשביחה. למעשה בעניין לוסטרניק קובע בית המשפט העליון כי יש לנטרל אך ורק גורמים וציפיות "הנובעות מתכנית זו" כלשונו של בית המשפט העליון, דהיינו מהתכנית המשביחה עצמה."

66. נדון להלן בקביעות השמאי המכריע ובטענות הצדדים לעניין זה ברוח דברי הפסיקה.

האם כלל הציפיות כרוכות בתכנית 3486

67. לצורך חיזוק עמדתה טוענת הוועדה המקומית, כי העובדה ששוויים של המקרקעין בשוק החופשי דומה לשוויים של מקרקעין אחרים בייעוד מגורים נובעת אך ורק מהציפייה שהייעוד לדרך ו/או לתכנון בעתיד ישתנו בתכנית, היא תכנית 3486 המשביחה בענייננו. למעשה הוועדה המקומית מייחסת 90% משווי המקרקעין בייעוד לדרך (ו-40% מהשווי בייעוד לתכנון בעתיד) לציפייה לאישור התכנית המשביחה עצמה, ציפייה אשר בהתאם להלכת לוסטרניק צריכה כאמור להיות מנוטרלת משווי המצב הקודם. לשיטתה של הוועדה המקומית, "ציפייה כללית" נוגעת אך ורק "לעניינים שאינם תכנוניים, מיקום המגרש, טופוגרפיה, גישה למגרש, הצהרות פוליטיות, כל מיני דברים שאינם נוגעים להליכי התכנון כשלעצמם" (פרוטוקול דיון עמ' 4).

68. מצאנו כי יש לדחות גם את עמדתה זו.

69. ראשית, כיוון שמדובר למעשה בטיעון טאוטולוגי – משעליית שוויים של המקרקעין מותנית באישור תכנית, אזי התכנית עצמה היא שגרמה לעליית שוויים. דא עקא, שטיעון זה שולל מניה וביה את האפשרות כי שווי המקרקעין עלה גם ללא קשר סיבתי ישיר לתכנית, והרי שזהו לב המחלוקת.

70. שנית, ובהמשך ישיר לאמור, משום שעמדה זו של הוועדה המקומית אינה עולה בקנה אחד עם הלכות בית המשפט. בהלכת לוסטרניק הכיר בית המשפט הן במאפייני המקרקעין והן במאפיינים תכנוניים, כגון תכניות שחלו או שהיו בהליכים לגבי מגרשים סמוכים, ככאלה שמייצרים פוטנציאל כללי בר קיימא שיש להביאו בחשבון. דברים אלה קיבלו חיזוק גם לאחר הלכת לוסטרניק במקרים בהם הוכרו מגבלות

שהוטלו לפי סעיפים 77, 78 לחוק התו"ב (למשל בעניין אפריקה אינווסט המצוטט לעיל), כמו גם תכניות מאושרות סמוכות כמשפיעים על שווים של מקרקעין בבחינת פוטנציאל כללי.

71. אין חולק כי מתן אפשרות לבנייה במקרקעין שאינם מיועדים לפיתוח טעון אישור תכנית. יחד עם זאת עצם הציפייה שייעודם של המקרקעין ישתנה בעתיד, ולו מכיוון שהייעוד המאושר בהם הפך ארכאי ובלתי רלוונטי, אינה בהכרח קשורה בקשר ישיר ובלעדי דווקא לתכנית שבסופו של דבר שינתה את ייעודם של המקרקעין.

72. נזכיר כי הלכת לוסטרניק עסקה בקרקע חקלאית בטבורה של עיר שכל סביבתה קודמה לקראת פיתוח. גם במקרה זה פיתוח הקרקע היה טעון אישורה של תכנית, היא התכנית סביבה נסבה המחלוקת דשם בעניין היטל ההשבחה. אף על פי כן, קבע בית המשפט שם את שקבע. לעמדת הוועדה המקומית, כפי שהובעה בדיון בפנינו (פרוטוקול דיון עמ' 5) בהלכת לוסטרניק דובר על קרקע ספקולטיבית בלתי מתוכננת, לגביה ניתן להחיל "ציפיות כלליות". להבדיל, בעניינו מדובר במקרקעין מתוכננים שאושרו לגביהם מספר רב של תכניות מפורטות בעבר. במקרה כזה, כך לשיטתה, הדיון על ציפייה כללית אינו רלוונטי.

73. גם טענה זו דינה להידחות.

74. מדובר בהבחנה מלאכותית, נטולת כל אחיזה בפסיקה, אשר מבקשת להיתפס לפרט עובדתי מהלכת לוסטרניק, שגם אם הינו חשוב, הוא אינו מהווה את התשתית המשפטית לקביעות שבה, לא כל שכן תנאי בלעדיו אין לתחולתה.

75. דיון נרחב ומעמיק בסוגיה זו נערך במסגרת החלטת ועדת הערר בראשות היו"ר יפעת בן אריה שטיינברג בערר 81100-11-20 **קבוצת חג'ג' סלמה בע"מ נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה תל אביב**, נבו 1.4.2025, אשר נביאו כלשונו (ההדגשה במקור – ר.א.):

"מכאן עולה השאלה, האם הקביעה בפרשת "לוסטרניק" אכן תחומה לקרקע ספקולטיבית בלתי מתוכננת כגון קרקע חקלאית בלב העיר?

לטעמנו התשובה לכך שלילית, ונפרט להלן את הבסיס והחיזוק לעמדתנו זו.

ראשית נציין כי הלכת "לוסטרניק" הגם שהמקרה שהגיע לפנינו עסק בקרקע חקלאית, אין בה כל קביעה לפיה היא מסייגת את הכרעותיה לסוג המקרקעין.

כמו כן, שאלת ההתחשבות בפוטנציאל כללי במסגרת נכסים "מתוכננים" בעיר תל אביב (בשונה מקרקע חקלאית לא מתוכננת), עלתה ממש לאחרונה על ידי בית המשפט לעניינים מנהליים מחוז תל אביב בראשות כב' הש' גלעד הס בעניין ערעורי היטל השבחה ופיצויים לפי סעיף 197 לחוק בגין תכנית השימור של תל אביב בעמ"נ 56975-09-23 **הועדה המקומית לתכנון ולבניה תל אביב יפו ואח' נ' בלו מרבבל בע"מ ואח'**, [נבו] (6.3.2025) (להלן – "בלו מרבבל").

פסק הדין "בלו מרבבל" עסק בסוגיות רבות ומורכבות שאחת מהן התייחסה בין היתר לשאלת נטרול ציפיות כללי במצב הקודם שיכול לנבוע מציפייה לשינוי תכנוני כלשהו לרבות תמ"א 38, שם נערכת אבחנה בין התחשבות ב**פוטנציאל כללי** לפיתוח האזור בפרט והעיר תל אביב בכלל לרבות בדרך יישום של תמ"א 38 **לבין** נטרול **פוטנציאל ספציפי** לפי תמ"א 38 בקבעו בהתייחס להיטל השבחה (להבדיל מהליך לפי סעיף 197) בין השאר כי **"לגבי עליית השווי הנובעת מהציפייה הכללית לפיתוח האזור בפרט, והעיר תל אביב בכלל, לרבות בדרך של יישום תמ"א 38, הרי שווי כללי זה אין לנטרל משווי הנכסים במצב הקודם"**.

[...]

הנה כי כן הגם שפסק הדין בעניין "בלו מרב" לא דן בקרקע חקלאית, אלא במקרקעין בנויים בתוך העיר תל אביב, סבר בית המשפט שאין מניעה להחיל את העקרון שנקבע בלוסטרניק לעניין התחשבות בפוטנציאל כללי.

בית המשפט בעניין "בלו מרב" התייחס גם לעמדת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה הנכבדה כרמית יוליס מיום 1.12.2022 בנושא "חבות בהיטל השבחה במימוש זכויות בדרך של מכר וההתייחסות לשווי הנובע מתחולתה של תמ"א 38 בחישוב שווי מצב קודם בשומת היטל השבחה" שאמנם עסקה בהתחשבות ביחס לתמ"א 38, אולם עורכת הבחנה בין פוטנציאל קונקרטי מכוח תמ"א 38 אותו יש לנטרל לעומת פוטנציאל תמ"א 38 כללי אותו אין לנטרל. [...]

ר' גם לעניין זה פסק דינו של כב' הש' יעקב שקד בעניין בעמ"נ (תל אביב-יפו) 18618-12-22 לויטן אדיב שמואל נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה תל אביב, (נבו 8.1.2024) וכן פסק דין טרי שניתן על ידי בית המשפט המנהליים בירושלים מפי כב' הש' דוד זילר בעמ"נ 25955-11-22 הועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים נ' אהרון ברק ואח'. (נבו 11.3.2025) שעסקו בסוגיית נטרול משווי הקרקע במצב הקודם של עליית ערך הנובעת מתמ"א 38 - גם בהם יש לחזק את המסקנה שאין מניעה להחיל את שנקבע ב"לוסטרניק" לעניין פוטנציאל כללי גם בקרקע "מתוכננת". [...]

ר' גם קביעותיו של בית המשפט השלום בתל אביב מפי כב' הש' דן מור בעניין עשא (ת"א) 207781/09 צבי אברמוביץ נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה תל-אביב-יפו (נבו 10.9.2009) שעסק בערעור על הכרעת שמאי מכריע (טרם תיקון 84) בנוגע לנכס בשיכון בבלי בתל אביב שבמצב הקודם השטח יועד למגורים, והשמאי המכריע קבע שיש להביא בחשבון את הפוטנציאל הכללי באומדן השווי במצב קודם. ערעורים שהוגשו לבית המשפט המחוזי בסוגיה זו נדחו, וקביעת השמאי המכריע נותרה על כנה. ערעור שהוגש לבית המשפט העליון לא עסק בסוגיה זו אלא בשאלת הבאתם של כתבי שיפוי שאינם רלוונטיים לעניינינו.

עוד רלוונטיים לעניינינו קביעותיה של ועדת הערר מחוז ירושלים בראשות היו"ר כתוארו אז גלעד הס בערר 49/10 פריולד אלי ואח' נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים (נבו 8.7.2010) (להלן – "פריולד") אשר דנה בהרחבה בסוגיית הפוטנציאל בהליכי היטל השבחה. בנסיבות שם ייעודם של המקרקעין היה למגורים ואושרה תכנית חדשה אשר הרחיבה את זכויות הבניה. [...] ועדת הערר לאחר שפרטה בהרחבה את פסיקות בתי המשפט לעניין הפוטנציאל קבעה כי בשווי מצב קודם אין להביא בחשבון פוטנציאל שמקורו באלה: הליכי התכנית המשביחה עצמה; הליכי תכנון שהחלו לאחר תחילת הליכי התכנון של התכנית המשביחה; החלטות של מוסדות תכנון, תכנית מתאר ותכנית אב, שניתן לראותם כהליכי תכנון רחבים שאפשרו את קידומה של התכנית המשביחה; תכניות נקודתיות בסביבה שאושרו על רקע תכנית מתאר או תכנית אב. מנגד יש להביא בחשבון ציפיות שנוצרו בשל תכניות נקודתיות שאושרו בטרם החלו הליכי התכנון של התכנית המשביחה ושהוכנו שלא על רקע תכנית מתאר או תכנית אב מאחר ולא מתקיים קשר סיבתי בין הליכי תכנון אלה להשבחה שיצרה התכנית המשביחה.

פועל יוצא אפוא כי מהפסיקות לעיל עולה, כי יש להכיר בפוטנציאל כללי גם במקום בו הפוטנציאל הכללי כרוך בהליכים לשינוי יעוד וגם במקום בו התכנון הקיים אינו ארכאי.

הדבר יושם גם על ידי שמאים מכריעים [...]

נציין בשולי הדברים אך לא בחשיבותם, כי לטעמנו ההכרה בשווי מצב קודם של קרקע חקלאית הממוקמת במרכז של עיר ככזה הכולל גם פוטנציאל כללי והתעלמות מפוטנציאל כללי שכזה בקרקע מתוכננת במרכז העיר כבעניינינו, יכול להביא דווקא לתוצאה אבסורדית, לפיה לצרכי היטל השבחה שווה של קרקע חקלאית כאמור יהא בהכרח גבוה משווה של קרקע מתוכננת כבעניינינו.

76. ללמדנו כי עובדת היותה של קרקע "מתוכננת", קרי כזו שחלות לגביה תכניות מפורטות שקובעות בה ייעוד ושימושים, אינה שומטת את הבסיס תחת האפשרות להביא בשווים גם פוטנציאל כללי שאינו כזה שכרוך באופן ישיר בתכנית המשביחה או בהליכי התכנון שלה.

77. ולסיכום עד כאן – דינם של מקרקעין מתוכננים בייעוד דרך, כדין כל מקרקעין אחרים. על מנת לקבוע את שווים, אין להתעלם מהתכניות החלות לגביהם ומייעודם הסטטוטורי, אך בצד זאת ייעודם לדרך אינו הנתון היחיד שיקבע את שווים במצב הקודם. זה יבוסס על ערכם בשוק החופשי לרבות עליית שווי שמקורה בציפייה כללית לאפשרויות פיתוח עתידיות, ובנטרול ערך כלכלי הנובע מהתכנית המשביחה עצמה או מהליכי תכנון הקשורים בה קשר ישיר.

78. קביעותיו של השמאי המכריע משקפות במדויק עקרונות אלה. וכלשון הכרעתו –

עם זאת, בשל ההליכים שתוארו לעיל, שווי השוק של המקרקעין בתחומה של התכנית אינו משקף את שווי היעוד הסטטוטורי אלא את הציפייה הסבירה שייעוד זה ישתנה, וזאת עוד שנים רבות קודם להליכי אישורה של תכנית 3486.

קביעה זו גם הולכת להבנת "אחר הדין", שכן לפי ההוראה שבסעיף 4(7) לתוספת השלישית, שומת ההשבחה צריך שתבחן את השינוי בשווי המקרקעין בין שני מצבי התכנון, כאשר לצורך השגת תכליתו של ההיטל, התערבות בשווי זה אפשרית, כך לפי ההלכה, רק במקום בו נמצא כי השווי ב"מצב קודם" מושפע מקידומם של הליכי התכנון.

79. כאמור, לשיטת הוועדה המקומית שווים האובייקטיבי של המקרקעין מורכב מ- 10% שווי "אמיתי" לדרך ו- 90% פוטנציאל קונקרטי הטמון כולו בעצם שינוי הייעוד בתכנית 3486. השמאי המכריע דחה למעשה טענה זו, כאשר בנוסף לפסיקה שכבר בחנה ומצאה כי משקלה של תכנית 1200 על שווי המקרקעין בתחומה פחת באופן משמעותי עד התאיין לגמרי, הוא הצביע, בהתאם להלכת לוסטרניק, על מגמות תכנוניות אזוריות ו/או הליכים תכנוניים בסביבת המקרקעין, שאינם קשורים באופן ישיר לתכנית המשביחה, אשר לעמדתו חיזקו את המסקנה הרווחת בשוק כי תכנית 1200 לא תמומש וכי הייעוד לדרך צפוי להשתנות.

80. בהקשר זה מזכיר השמאי המכריע את תכנית השימור לעיר, תא/2650/2008 שאושרה בשנת 2008, עובר לתחילת הליכי התכנון של תא/3486 המשביחה בעניינינו, וקבעה מספר מבנים קיימים בצידו האי-זוגי של רח' קלישר לשימור. ברשימה זו תמצא את קלישר 9, קלישר 13, קלישר 15, קלישר 17, והמבנה הצמוד למקרקעין נשוא דיונו – קלישר 23. ברי כי קביעתם של מבנים לשימור מונעת מאליה את הרחבת הדרך, שכן אין זה מתקבל על הדעת כי הדרך תורחב רק בחלק מהמגרשים באותו צד של הרחוב. וראוי להזכיר כי הליכי התכנון של תכנית השימור, לרבות סימון המבנים לשימור, החלו בראשית שנות ה-90, שנים קודם לאישורה של תכנית השימור ולאישורה של תכנית 3486.

81. עוד מפנה השמאי המכריע להליכי התכנון של תכנית תא/3501, שחלה בפאתיה הדרומיים של שכונת נווה צדק, במרחק לא רב מהמקרקעין נשוא דיונו, וגם היא מבטלת חלק נכבד מתוואי הדרך שנקבע בתכנית 1200. כפי שצוין גם בשומה המכרעת במהלך הדיון להפקדת תכנית 3501, ביום 14.4.2008, עוד בטרם

החלו הליכי התכנון של תכנית 3486, צוין במפורש כי מזה תקופה ארוכה קיים רצון לשחרר את שטחי המגורים שמצויים מצפון לרח' ברנט, וכך נאמר –

פה יש נקודה כואבת שאני אדבר עליה - במצב התכנוני הקיים למעשה יש פה חיבור של כביש שלבים שמפריד את נווה צדק מהים ודורס חלקות בנייה. אנחנו למעשה מסיטים את הכביש, עוד לא סגור המנח הסופי של הכביש והוא בעצם אמור להשתלב בתוכנית מנשיה. אנחנו רוצים כבר לשחרר את כל השטחים שהם מעבר לברנט, שבהם אנחנו יודעים בוודאות שלא יעבור, אנחנו רוצים לשחרר אותם לבנייה, אנחנו לא רוצים את המשקולת הזאת של 40 שנה, למשוך לעוד 40 שנה, וזאת המטרה של התוכנית.

82. דברים דומים נאמרו גם בשלב הצגת התכנית בעת הדיון בהתנגדויות לתכנית 3486, מיום 15.11.2020:

תוכנית 1200 קבעה מערכת דרכים ענקית בדרום מערב העיר, רחובות של 32 מ', ולמעשה החל משנות ה-80 שהתוכנית הזאת בעצם לא תיושם גם, יש חשיבה חדשה, יותר של שימורים, של מרקם לשימור, ומתחיל הליך של בעצם הסדרה של רחובות בהתאם למצב הקיים. הרחוב הזה בקלישר הוא 10 מ' היה ונשאר. ככה מערכת המחלפים הענקית הזאת לא קמה ולא תקום. התוכנית הזאת בקטע שלה, פשוט באה עכשיו להסדיר.. אתם רואים שזה יושב על כל הדופן הזאת, הצפון מזרחית של קלישר. כמעט כל הבתים הבנויים היו מיועדים להפקעה ולהפוך לדרך. 7 מתוכם הם מבנים לשימור, שבהם באה תוכנית השימור וכבר ביטלה את ההפקעה. התוכנית עכשיו מסדירה. ההתנגדות שהוגשה היא ההתנגדות של המגרש הזה שכאן. תוכנית השימור אומרת שבכל מקום שיש בניין לשימור, קו המגרש יהיה לפחות עד קו הבניין הבנוי, או האלמנטים השימוריים שקיימים בו.

83. אמנם יש ממש בטענת הוועדה המקומית כי תכנון אינו נקבע על סמך אמירות כלליות שנאמרו במהלך דיונים, ברם יש באמירות אלה כדי להצביע על מגמות התכנון והלך הרוח כלפי תכנית 1200, שנים לפני שהיא בוטלה בפועל על ידי תכניות חדשות. מגמות אלה שהתבטאו גם בשטח מעצם אי יישום תכנית 1200 ואי ביצוע הפקעות, התחזקו עוד יותר עם אישור תכנית השימור, שכפי הנלמד היתה זרז משמעותי לאי יישומה של תכנית 1200, ועם קידומן של תכניות אחרות בסביבה, כגון תכנית 3501 שכל תכליתן לבטל את התכנון הארכאי שבתכנית 1200.

84. ודוק – מגמות התכנון האזוריות יצרו, לכל הפחות, את הציפייה כי תכנית 1200 לא תמומש, וזאת במנותק מציפייה קונקרטיה לשינוי ייעוד ספציפי בתכנית 3486. מדובר בצפייה שאינה קשורה בקשר ישיר להליכי התכנון של תכנית 3486, שהתרחשה שנים קודם לקידומה של תכנית 3486, והרי שלא נפלה שגגה בידו השמאי המכריע כשמצא לנכון להביא את השפעתן על שווי המקרקעין בבחינת פוטנציאל כללי.

קיומו של מבנה במקרקעין כמרכיב עיקרי בשווי המקרקעין במצב הקודם

85. גורם נוסף שהביא לפער משמעותי בין שומת הוועדה המקומית לשומה המכרעת נעוץ בעובדה שהוועדה המקומית קבעה את שווי המצב הקודם כ-10% משווי קרקע למגורים ללא בינוי, מן הטעם שהמבנה יועד בתכנית 1200 להריסה. השמאי המכריע, מנגד, קבע שיש להתחשב בשווי של המבנה הבנוי במקרקעין. בהתאם בתחשיב ההשבחה קבע את שווי המצב הקודם בהתאם לשווי המבנה הבנוי, כשימוש המיטבי במקרקעין (ובהפחתה של 5% בגין מצב תכנוני).

86. השמאי המכריע דחה, אם כן, את עמדת הוועדה המקומית, ואין לנו אלא להסכים עם הכרעתו בעניין זה.

87. למעשה גם בטענה זו מבקשת הוועדה המקומית להתעלם לחלוטין מהשווי שנותן השוק למבנה קיים וסחיר שנעשה בו שימוש בפועל למגורים. גם אם עסקינן במבנה שקיימות לגביו מגבלות תכנוניות או, למצער, אי וודאות, ברי כי אין הדבר אומר כי השוק בהכרח מתעלם ממנו או מעניק לו שווי אפסי. בוודאי שלא ניתן לקבל עמדה כאמור שעה שזו אינה נסמכת על בחינה עובדתית אמיתית של שווי השוק כי אם על אקסיומה לפיה מבנה המיועד להריסה אינו בעל ערך בשוק החופשי.

88. עוד נדגיש כי ההשוואה אותה עורכת הוועדה המקומית למבנה הבנוי ללא היתר, אשר אכן אין ליתן לו ערך לצורך קביעת השבחה (עמ' 4 לפרוטוקול הדיון), שגויה לטעמנו. עסקינן במבנה בנוי בהיתר. תכנית 1200 לא קבעה כי המבנים המצויים בתחום הדרך הינם מבנים חורגים, אלא שהריסתם תידרש לצורך ביצוע הדרך. על כן צדק השמאי המכריע כשקבע כי גם במקרה זה, חלוף הזמן מאז אישור התכנית, מבלי שהריסת המבנים קודמה באופן כלשהו על ידי הוועדה המקומית, יצרה ציפייה כללית כי לא תידרש הריסתם, למצער, עד להפקעת המקרקעין לצרכי הדרך. ומשגובשה גם הציפייה והידיעה כי הדרך לא תמומש, איבדה גם הוראה זו להריסת המבנים את מידת השפעתה על שוויו של המבנה הקיים.

89. קביעה זו של השמאי המכריע נתמכה גם בבחינה השוואתית שערך לנתוני עסקאות ומצא כי **"לכל הפחות, לא ניתן לקבוע ששוי דירות מגורים בבניינים שהם במגרשים שתכנית 1200 קבעה בהם ייעוד של דרך, נמוך משווי של דירות במגורים שאינם בייעוד של דרך"**.

90. בנוסף פירט השמאי המכריע, בעמ' 29 - 30 לשומתו, שורה של היתרי בניה שניתנו במבנים קיימים בסביבה הקרובה, המצויים במקרקעין שמיועדים בתכנית 1200 לדרך. בהקשר זה יש להדגיש כי הצדדים כולם, לרבות השמאי המכריע, שותפים לעמדה לפיה הוועדה המקומית לא נתנה היתרי בניה לבניינים חדשים, או לתוספות בניה מכח תכנית 1200, לא כל שכן במקרקעין שייעודם לדרך (למעט מקרים חריגים אשר השמאי המכריע אף נמנע מלהביאם במניין שיקוליו). מאידך, השמאי המכריע מצא, ועובדה זו כלל אינה במחלוקת, כי הוועדה המקומית נהגה לתת היתרי בניה לבניינים קיימים בייעוד דרך, לצורך אחזקתם השוטפת, החלפת רכיבים נדרשים, וכיוצא ב' היתרים שאינם לבניה חדשה. עובדה זו הביאה למסקנה כי מחד לא היתה כוונה להרוס את המבנים, בבחינת פוטנציאל כללי, ומאידך, לא ניתן היה במצב הקודם לבצע בהם בניה חדשה, בבחינת ההשבחה שיצרה תכנית 3486. וכלשונו של השמאי המכריע:

לעמדתו, ההיתרים שלעיל יש בהם כדי לחזק הידיעה שאין בכוונת הוועדה המקומית לפעול להריסתם של בתים חדשים, אך אין בהם כדי ללמד על אפשרות לבניה חדשה, ובכל מקרה, גם אם היו נמצאים היתרים נוספים בהם הותרה בנייה חדשה, הרי שלא יכול שתהיה מחלוקת שכל זמן שייעוד המקרקעין הינו לדרך, לא ניתן ליתן היתר לבנייה שאינה תואמת ייעוד זה.

סיכומו של דבר, שוויו של הנכס ב"מצב קודם" ייקבע לפי שווי השוק שלו, של בניין שנבנה לפי היתר והמשמש למסחר ומגורים בקומת הקרקע ולמגורים בקומות העליונות, ועליו חלה תכנית אשר קבעה את מרבית שטח המגרש בייעוד של דרך, כאשר מחד גיסא, בשל הנסיבות שתוארו לעיל, ערכי השווי בסביבה אינם משקפים את שוויו של ייעוד זה, אך מאידך גיסא, כל זמן שלא שונה הייעוד לא ניתן לקבל היתר לבנייה שאינה תואמת את ייעוד הדרך.

91. קביעותיו אלה של השמאי המכריע מתארות את המציאות כפי ששררה ערב אישורה של תכנית 3486, לאשורה, בהיעדרה של מחלוקת, ולפיכך לא מצאנו כי שגה השמאי המכריע בקביעתו.

92. יתרה מכך, המסקנה מעצם קביעות אלה הינה כי בניגוד לטענת הוועדה המקומית, בבואו לקבוע את שווי המצב קודם השמאי המכריע כלל לא הביא בחשבון ציפייה לשינויי ייעוד או לקבלת זכויות בניה בתכנית משביחה כגון תכנית 3486. הלה נקבע כשווי הבנוי, המיטבי, בהינתן ציפייה כללית לאי מימוש תכנית 1200 ובהתחשב בעובדה שבחינה השוואתית לא מראה פער בין שווי מבנה למגורים בייעוד דרך, לרעהו בייעוד למגורים.

93. נמצאנו למדים אפוא כי שווים של המקרקעין במצב הקודם, על המבנה הקיים בהם, כלל אינו כרוך בתכנית 3486 או בתכנית אחרת לשינוי ייעוד. נתוני ההשוואה שהוצגו על ידי השמאי המכריע מלמדים כי די בעצם התגבשותה של ציפייה כללית כי תכנית 1200 כלל לא תמומש, על מנת להסיר מהמקרקעין,

באופן משמעותי גם אם לא מלא, את השפעתם של החסמים שהטילה עליהם על שווים, וזאת גם מבלי שתידרש ציפייה קונקרטית לשינויי ייעודם.

94. בכך נשמט הבסיס תחת ניסיונה של הוועדה המקומית לייחס 90% משווים של המקרקעין לתכנית 3486, וצדק השמאי המכריע כשדחה עמדתה זו.

מידת ההשבחה בתכנית 3486

95. נותרנו אפוא עם השאלה עד כמה השפיעה תכנית 3486, על הסרת החסמים המוחלטת שבמסגרתה, על שווים של המקרקעין במצב החדש.

96. כאמור לעמדת הוועדה המקומית אין זה מתקבל על הדעת כי מקרקעין בהם לא ניתן לקבל היתרי בניה יוערכו ב- 95% מערכם של מקרקעין בהם לא קיים חסם כלשהו לבנייה.

97. כבר בפתיחתה של החלטה זו הדגשנו כי טענה באשר למידת השפעתה של תכנית 3486 על שווי המקרקעין הינה טענה שמאית, שהמענה לה מצוי בלב העשייה השמאית אשר וועדת הערר טיטה לא להתערב בה.

98. עם זאת אנו סבורים כי פטור בלא כלום אי אפשר, ולו נוכח מורכבות הנושא והשלכות הרוחב האפשריות על מקרים נוספים. על כן, מצאנו לבחון את סבירותה של קביעה זו של השמאי המכריע גם לגופה, והגענו לכלל מסקנה כי בנסיבות העניין, מידת ההשבחה של תכנית 3486 כפי שקבע השמאי המכריע בשיעור של 5% הינה סבירה.

99. נזכיר כי תכנית 3486 לא הוסיפה זכויות במקרקעין. תכליתה היחידה, כפי שאף הטיבה הוועדה המקומית לעמוד על כך, הינה ביטול הייעוד לדרך ולתכנון לעתיד, תוך מתן אפשרות לקבלת היתרי בניה בהתאם לתכניות מאושרות, לרבות התכניות הנושאות החלות.

100. עובדתית מצא השמאי המכריע כי שטחו של הבניין הקיים עולה על השטח המותר לבניה על פי תכנית 44 שחלה עובר לאישורה של תכנית 1200, וחלה גם במצב החדש עם ביטול הדרך על ידי תכנית 3486. לאחר שבחן את שווין של כלל החלופות האפשריות לניצול המקרקעין עקב תכנית 3486, הגיע השמאי המכריע למסקנה כי גם במצב החדש, כמו במצב הקודם, השימוש המיטבי במקרקעין הוא הותרת המבנה הקיים על כנו. קביעה זו אינה שנויה במחלוקת בין הצדדים.

101. ובהינתן שכן, הרי שבמועד הקובע להשבחה, בו מבנה המגורים קיים ומהווה את השימוש המיטבי הן במצב הקודם והן במצב החדש, לכאורה, תכנית 3486 לא יצרה במקרקעין שינוי כלשהו שתוצאתו המסתברת היא השבחה. קביעה זו אך מצטרפת לשלל קביעותיו, שנמצאו כולן מקובלות עלינו, ולפיהן השפעתה של תכנית 1200 צומצמה עד כדי התאימה לחלוטין לגבי חלקים נרחבים מהקרקעות שבתחומה, בפרט כאלה בהם היו בניינים קיימים.

102. אף על פי כן, מצא השמאי המכריע לנכון לקבוע כי נתוני המקרקעין הנדונים מצדיקים הפחתה מסוימת ומזערית ביחס למקרקעין נטולי כל חסם, כהאי ליסנא :

לאור הנתונים והשיקולים שלעיל, ובשל גילו של המבנה אשר נבנה למעלה מ- 85 שנים קודם למועד הקובע, נכון לעמדת ב"מצב קודם" להפחית משוויו 5%, בהשוואה לשווי נכסים דומים בהם לא קיימת אי ההלימה שבין שווי השוק לתכנון הסטטוטורי התקף, וזאת בשל הסיכוי הנמוך שהבניין ייהרס קודם שתאושר תכנית שתאפשר בנייה מחדש.

103. בכך פעל השמאי המכריע כמצופה ממנו, כאשר לא הסתפק רק בקביעות עקרוניות באשר לציפיות הכלליות שהתגבשו סביב אי מימושה של תכנית 1200 והשפעתן של אלה על שווי המקרקעין, אלא בחן גם את מאפייניהם של המקרקעין הנדונים בפניו, על המבנה הקיים בהם, וייחס את הכרעתו במישרין לאלה.

104. ומשכך הם פני הדברים הרי שאין מקום להתערב בהכרעתו.

105. בהקשר זה נבקש להדגיש כי לא נעלם מעינינו כי שמאים מכריעים שונים מוצאים לקבוע מקדמי הפחתה שונים ו/או ערכים יחסיים מגוונים למקרקעין שיועדו במצב קודם לדרך או לתכנון בעתיד על פי תכנית 1200 או תכניות דומות אחרות. שונות זו מעלה לכאורה חשש בדבר פגיעה בשוויון בין נישומים. דא עקא, קביעותינו לעיל דווקא מחייבות בחינה עצמאית שכזו ביחס לכל שומה על נסיבותיה. כשם שטענת הוועדה המקומית לפיה יש לקבוע שווי מקרקעין בייעוד דרך בשיעור יחסי קבוע של 10% נדחתה, כך גם אין לקבל שווי יחסי קבוע אחר שאינו מבוסס על בחינת נתוני המקרקעין בכל מקרה ומקרה והשפעת מכלול הנתונים על שוויים.

ברי כי הקביעות העקרוניות ביחס לציפייה הכללית שגובשה סביב אי מימושה של תכנית 1200, כוחן יפה לרוב המוחלט של המקרים. יחד עם זאת, מידת השפעתה של אותה ציפייה כללית תשתנה ממקרה למקרה, כמו גם מידת השפעתה של התכנית המשביחה ביחס למצב הקודם, וזאת בהינתן מאפייניו הייחודיים של נכס שיובא לדיון. כל אלה צריכים לבוא לידי ביטוי בשומת השבחה לצורך ביסוס ההשבחה שתיקבע בה. שוני רלוונטי אינו מצריך קביעה שוויונית.

106. לקראת סיומה של החלטה זו מצאנו להתייחס בקצרה גם לעניין קרסו. השמאי המכריע מאזכר עניין זה בשומתו כחלק מנימוקי הכרעתו. הצדדים מצידם נתלים על התייחסותו כמוצאי שלל רב. הוועדה המקומית מצביעה על טעות חמורה בהסתמכו של השמאי המכריע על שומה שלמעשה בוטלה בהסכם פשרה שאושר כפסק דין, בעוד המשיבים מבקשים להסתמך על סכומי ההשבחה שנקבעו בהסכם הפשרה ולחייב את הוועדה המקומית לעקרוניותיו, לאור אמירת אגב של בית המשפט בעניין זה.

107. נוכח קביעותינו לעיל, אנו סבורים כי התייתר הצורך לדון בטענות הצדדים בעניין קרסו, וממילא לא ניכר כי עניין זה נשא משקל רב ומשמעותי בשומה המכרעת, עד כי קבלת טענותיו של מי מהצדדים תשנה דבר מה מהתוצאה אליה הגענו. נציין רק זאת – כמפורט בפסק הדין, הפשרה בעניין קרסו ניתנה על רקע חלוקת סיכונים - סיכויים, ללא ויתור של מי מהצדדים על טענותיו, באופן שלטעמנו אינו מאפשר ללמוד ממנה למקרים אחרים. כפי שגם ציין בית המשפט בפסק דינו אנו מכירים בחשיבותה של הפשרה לצורך הבאת מחלוקות משפטיות לכדי סיום באופן המקל מן הנטל על הצדדים כולם. אנו גם מודעים לכך כי לעיתים תשמש הפשרה ככלי המונע את סתימת הגולל על עמדה עקרונית של אחד הצדדים שהוא מבקש להמשיך לעמוד עליה, ואיננו רואים בכך כל פסול, ובלבד שהפשרה סבירה בנסיבות העניין. בצד זאת ייאמר כי אכן מוטלת על הוועדה המקומית החובה להביא בחשבון את אותם שיקולים ועקרונות שהנחו אותה באישור הפשרה במקרה אחד, גם במקרים דומים אחרים, ולו על מנת שלא לאלץ נישומים להמשיך ולפנות בהליכים משפטיים עד אין קץ, רק משום שהיא מבקשת להימנע מהכרעה סופית בסוגיה עקרונית.

108. מעבר לכך, כאמור, לא מצאנו כי יש בטענות בעניין קרסו כדי לתרום להחלטתנו זו או לשנות ממנה.

לפני סיום

109. ערב פרסומה של החלטה זו התקבל פסק דינו של בית המשפט העליון בבר"מ 25226-04-25 הוועדה המקומית ירושלים נ' קלמנוביץ ו- 64 אח', במאוחד עם בר"מ 1975/24 הוועדה המקומית ת"א נ' לויתן ניתן ביום 16.10.2025. ערעורים אלה עסקו אמנם בסוגיה שונה מעניינינו שעיקרה בשאלת הבאתה בחשבון של תמ"א 38 על שווי מקרקעין במצב קודם, ברם כחלק מנימוקי פסק הדין עסק בית המשפט העליון, מפי כב' השופט שטיין, גם בהבחנה שבין עליית שווי כתוצאה מפוטנציאל כללי, שאין לנטרלו, ובין עליית שווי הכרוכה באופן ישיר בתכנית המשביחה, אותה יש לנטרל. וכך קבע בסיכום דבריו בסוגיה זו:

"סעיף 4(7) לתוספת מורנו כי עליית ערך המקרקעין תחושב "כאילו נמכרו בשוק חפשי".

בכך גילה המחוקק את דעתו כי מבין הגישות המוצעות, שומה עלינו לנקוט בגישת ההכללה.

אם השוק מייחס ערך כלכלי לעצם תחולתה של תמ"א 38 על המקרקעין, יש לכלול השפעה זו בשומת ערך המקרקעין (ואציין, במאמר מוסגר, כי תמ"א 38 לא תמיד תוסיף ערך למקרקעין – על כך תעדנה התדיינות סביב כישלונות הפרויקטים הקשורים לתמ"א 38, שמובאים לפתחנו מפעם לפעם). גישת זו מיישמת כהלכה את אחת המטרות המרכזיות של דיני המס: השאיפה להגיע לגביית "מס אמת". גביית "מס אמת" – משמעה גביית מס בהתאם לרווח הכלכלי האמיתי שבבסיס המס (ראו והשוו: ע"א 9308/20 פקיד שומה עכו נ' בית חוסן בע"מ, פסקה 12 לפסק דיני והאסמכתאות שם (13.2.2023)). במסגרת גביית היטל השבחה, אין אפוא להלום את הניסיון לייחס לנישום התעשרות, אותה עליו לחלוק עם הציבור, כאשר התעשרותו לא צמחה מהתכנית העומדת בבסיס החיוב בהיטל. כאמור, חיוב הנישום בהיטל השבחה תלוי בקיומו של קשר סיבתי בין התעשרותו לתכנית המשביחה. באין קשר סיבתי כאמור, חיוב בהיטל השבחה לא יכול לקום".

110. אנו סבורים כי קביעותינו לעיל, בדבר שינויים שהתרחשו בשווים של המקרקעין לאורך השנים במנותק מהליכי התכנון של תכנית 3486 וללא קשר סיבתי אליה, הולמות גם את קביעותיו אלה של בית המשפט העליון.

111. עוד יהא זה גם ראוי להדגיש כי הגם שתכלית תשלומי היטל ההשבחה לקופת הוועדה המקומית, הינה שיתוף הציבור בהתעשרותו בגין פועלה של הוועדה המקומית להשביח את מקרקעיו באמצעות תכנון, אין הוא מהווה, לכשעצמו, מטרה ממטרות התכנון, אשר אינו מקודם מתוך מטרה להעשיר את הקופה הציבורית אלא על מנת להטיב עם המרחב התכנוני. רוצה לומר – היטל ההשבחה אינו, ואינו צריך להיות מטרה בפני עצמה אלא אך ורק תוצאה משנית ובלתי מתחייבת לתכנון.

על כן מקום בו שקדה הוועדה המקומית על תכנון העיר, אך תוצאתו הכלכלית של אותו תכנון היא כי שווים של המקרקעין בתחומי של אותו תכנון לא עלה, הרי שחרף עבודת התכנון שביצעה, אין היא זכאית כי ישולם לה היטל השבחה. גם על כך עמד כב' הש' שטיין בפסק הדין כשקבע:

"אכן, אין להפחית מחשיבות התכלית העומדת ביסוד גביית היטל השבחה. עם זאת, תכלית זו, חשובה ככל שתהיה, אין להגשים בכל מחיר ובוודאי שאין לחרוג לשם כך מגבולות הדין. כאשר גוף התכנון המקומי פועל ומשקיע משאבים באישורה של תכנית, אולם, למרבה הצער, מאמציו לא נושאים פרי ואינם משביחים את נכסו של הנישום (מעבר להשבחה שכבר צמחה לו מכוח הזכויות המותנות על פי תמ"א 38) – אין לזכות את הוועדה המקומית בהיטל".

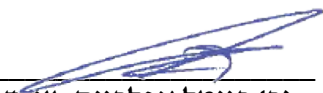
112. כך גם בענייננו, תכנית 3486 אמנם הסירה מגבלה ו/או אי וודאות מסוימת מן המקרקעין, אך בהינתן נתוני המקרקעין, הבניין הקיים עליהם אשר במסגרתו כבר נוצלו זכויות הבנייה מתכניות היסטוריות ואף מעבר לכך, אותן השיבה תכנית 3486 על כנו, ובהינתן זניחתה של תכנית 1200 לאורך השנים, מצא השמאי המכריע כי לא היה בתכנית 3486 כדי להוסיף לשווי המקרקעין ולהביא להשבחתם מעבר לשקבע. מן הדין הוא כי אין לגבות מן העוררים היטל השבחה העולה על השבחתיים של המקרקעין כתוצאה ישירה מאישור תכנית 3486.

סוף דבר

113. על יסוד כל האמור לעיל, ומשמצאנו כי השומה המכרעת מבוססת כדבעי, ולא נפל פגם בקביעות השמאי המכריע, העיר נדחה.

114. הוועדה המקומית תישא בהוצאות המשיבים בגין הליך זה בסך 7,500 ₪ + מע"מ אשר ישולמו בתוך 30 ימים ממועד החלטה זו. לאחר מכן יצטרפו אליהן הפרשי הצמדה וריבית כחוק.

ההחלטה ניתנה פה אחד ביום: כ"ז בתשרי, התשפ"ו, 19.10.2025.



גב' רויטל אפלבויס, עו"ד
יו"ר ועדת ערר
לפיקצויים והיטלי השבחה
מחוז תל-אביב



גב' נטלי כהן, עו"ד
מזכירת ועדת ערר
מחוז תל-אביב