

מדינת ישראל
ועדת הערר לתכנון ובניה
מחוז מרכז

בפני: יו"ר הוועדה: עו"ד עמית אופק
חברי הוועדה: אינה קינן, נציגת מתכנתת המחוז
 אפרים שבח, נציג ציבור

העוררת: הוועדה המקומית לתכנון ובניה ראשון לציון
 ע"י ב"כ עוה"ד יעקב ברכה, עוה"ד אדוה זגון

-נגד-

המשיבים: ישעיהו זילונקה ואח'
 ע"י ב"כ עוה"ד רונית אלפר

החלטה

בפנינו ערר ועדה על שומה מכרעת מיום 26.9.24 בעניין השבחת המקרקעין בגוש 3947 חלקה 10 מגרש 1040 במתחם ה-1000 בראשון לציון, בעקבות כניסתה לתוקף של תוכנית 413-0669127 ביום 15.2.22 ומימוש במכר בהסכם קומבינציה מיום 2.7.23.

בתמצית, מדובר בתוכנית איחוד וחלוקה אשר מכוחה ניתן להוציא היתרי בנייה.

היטל ההשבחה על פי השומה המכרעת ביחס לשומות הצדדים מפורט בטבלה הבאה:

שומת המשיבים	שומת העוררת	שומה מכרעת	
₪ 1,585,090	₪ 13,132,000	₪ 2,240,337	413-0669127

טענות העוררת:

1. טעה השמאי המכריע בקביעתו כי יש ליתן פטור לשטחי הממ"ד בהתבסס על החלטת ועדת הערר בערר 81015-02-22 **סיגייט נדל"ן בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה תל אביב** (פורסם בנבו, 5.6.24). על החלטת ועדת הערר הוגש ערעור מנהלי שעודנו תלוי ועומד (עמ"נ 44759-09-24). החלטת ועדת הערר בעניין סיגייט שגויה אך גם אם תיוותר על כנה היא אינה רלוונטית למקרה דנן – בעניין סיגייט נדון מקרה של מכר דירות עם ממ"דים שלגביו נקבע כי

ועדת ערר לתכנון ובניה - מחוז מרכז

רח' יודפת 1, בניין אלון, קומה ראשונה, לוד 7129101

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

טלפון: 08-9216466 פקס: 08-6535233 מייל: Arrmerkaz@iplan.gov.il

מדינת ישראל
ועדת הערר לתכנון ובניה
מחוז מרכז

- 1 הפטור חל גם עם חתימת הסכם המכר קדם למועד הוצאת ההיתר, במובחן ממקרה של מכר
2 מגרש לא מבונה שבו לא יחול הפטור, מפני שלא מדובר במכר של המוצר הסופי. בענייננו מדובר
3 בהסכם קומבינציה בו הבעלים מכרו ליזם זכויות במגרש לא מבונה ובמקום לקבל תמורה
4 כספית ישירה, הם קיבלו תמורה המתבטאת בקבלת שירותי בנייה לדירותיהם.
2. 5 ההחלטה בערר 8107-11-22 **גבעת שמואל החדשה נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה גבעת**
6 **שמואל** (פורסם בנבו, 22.7.24) גם היא אינה רלוונטית לענייננו מפני שנדון בה מקרה של דירות
7 שנמכרו טרם הוצאת היתר בנייה. כלומר מדובר במכר של דירות להבדיל מהמקרה דנן בו קיים
8 מכר מקרקעין בהם קיימות זכויות להקמת ממ"ד.
3. 9 בערר 8014-04-23 **הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ראשון לציון נ' ראובן סרוגו חברה לבנייה**
10 **בע"מ** (פורסם בנבו, 31.10.24) (שגם עליה הוגש ערעור – עמ"נ 78739-12-24) הוחל הפטור על
11 מקרה בו ההסכם כלל תנאי לפיו הזכויות מועברות ליזם רק עם אישור התוכנית והיתר הבנייה,
12 ועל כן ההסכם נועד להביא לידי הוצאת היתר בנייה והקמת ממ"דים לאותן דירות. כלומר
13 ההסכם מותנה בהוצאת היתר בנייה וללא הוצאת ההיתר לא יועברו הזכויות.
4. 14 החיוב בגין הממ"דים הוא ביחס לזכויות במקרקעין שנמכרו ליזם על פי ההסכם אשר בגין
15 ייבנו דירות היזם. מקרה זה דומה במהותו למקרה בו נמכרות זכויות בתמורה לתשלום כספי
16 והקבלן הרוכש אינו עומד בתנאי התשלום. במקרה שכזה ברור כי הפטור אינו חל על המכר
17 אלא רק על שלב ההיתר. פרשנות זו תואמת גם את תכלית הפטור לעודד בנייה בפועל של
18 ממ"דים.
19
- טענות המשיבים :**
- 20
5. 21 ההסכם בענייננו כולל שני תנאים מתנים – סעיף 4.2 קובע כי ההסכם ייכנס לתוקף רק לאחר
22 שהחברה תוכרז כזוכה בהתמחרות על ידי בית המשפט וסעיף 6.22 הקובע כי ככל שלא יוצא
23 היתר הבנייה בפרק הזמן הקבוע בהסכם הבעלים לא יהיה מחויב בהתחייבויותיו על פי ההסכם.
6. 24 בשלוש ההחלטות המוזכרות בערר (סיגייט, גבעת שמואל וסרוגו) נדונה תחולת הפטור במקרים
25 של עסקאות מכר המותנות בקבלת היתר בנייה. עסקאות אלה דומות במהותן לעסקאות
26 קומבינציה היוצרות זיקה ישירה והדוקה בין מכירת הזכויות להיתר הבנייה שבלעדיו אין
27 לעסקה כל קיום. בניית יחידות הדיור מהווה את לב ליבו של הסכם הקומבינציה ומהווה תנאי
28 מהותי לעצם קיומו. זהו הפער בין עסקת מכר רגילה לבין עסקת קומבינציה בה קיים גשר של
29 ברזל בין מכירת הזכויות לבניית יחידות הדיור וכך גם נקבע בערר 8045/0719 **מלכה רפאל ויפה**
30 **נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה קרית אתא** (פורסם בנבו, 26.4.20).
7. 31 בערר סיגייט נקבע כי השאלה אינה מועד כריתת ההסכמים אלא האם ההסכמים מותנים
32 בקבלת היתר בנייה. עוד נקבע כי לשון סעיף הפטור אינה מחייבת קבלת היתר בנייה ויכול
33 שיחול גם במקרים בהם נחתם הסכם מותנה בקבלת הפטור טרם ניתן ההיתר. פרשנות זו, כך
34 נקבע, תואמת את תכלית הפטור. הניסיון להבחין בין מכר דירות לבין מכר קרקע אינו מתעלם
35 ממהות ההסכם בענייננו שהינה הוצאת ההיתר וללא הוצאת ההיתר מתאין ההסכם.

מדינת ישראל
ועדת הערר לתכנון ובניה
מחוז מרכז

8. בערר גבעת שמואל נדון הסכם של מכר דירות על הנייר לפני מתן היתר בנייה. גם במקרה זה ניתקה ועדת הערר את תחולת הפטור מקבלת היתר בנייה וקבעת כי אין הצדקה להבחין בין מימוש בקבלת היתר לבין מימוש במכר של זכות לדירות שטרם נבנו באמצעות הסכם המותנה בתנאי של קבלת היתר. 1
9. בערר סרוגו דובר בהסכם קומבינציה שנחתם כ-7 שנים לפני המועד הקובע לתוכנית האחרונה שמכוחה התבקש ההיתר. ועדת הערר קבעה, כי מדובר בהסכם מותנה שנועד מלכתחילה להביא להוצאת ההיתר ועל כן קבעה כי יש להחיל את הפטור על המקרה. בענייננו ההסכם מותנה גם הוא בהוצאת ההיתר וכל מהותו היא בניית יחידות הדיור. 2
10. על העוררת להשיב את ההפרש בין התשלום ששולם על פי שומת המשיבה לבין התשלום שנדרשו לשלם על פי השומה המכרעת בצירוף הפרשי ריבית והצמדה לפי חוק הרשויות המקומיות, במיוחד את ההפרש שאינו נוגע לפער בגין אי החיוב בעניין הממ"דים. 3
- הכרעה:** 4
11. החלטנו לדחות את הערר. 5
12. הסוגיה העומדת להכרעתנו היא פרשנות הפטור לבניית ממ"ד לפי סעיף 19(ב) לתוספת השלישית שזה לשונו: 6
- (9) (א) השבחה במקרקעין בשל בניית מרחב מוגן בשטח שלא יעלה על השטח שנקבע לפי חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 או השבחה במקרקעין בשל בניית חדר עם שיפורי מיגון בשטח כאמור, בהתאם להוראות הרשות המוסמכת כמשמעותה בחוק האמור, אם לא ניתן לבנות מרחב מוגן באותו מבנה; 7
- (ב) השבחה במקרקעין בשל תוכנית שמטרתה העיקרית היא קביעת הוראות לבניית מרחב מוגן או שיפורי מיגון כאמור בפסקת משנה (א); פטור לפי פסקת משנה זו יחול רק לגבי החלק מההשבחה שמקורו בהוראות לבניית מרחב מוגן או שיפורי מיגון; 8
- (ג) פסקאות משנה (א) ו-(ב) יחולו גם לעניין שטח נוסף כמשמעותו בסעיף 151(ג)(2) וכן על בניית שטח נוסף כאמור בדירה שנבנתה או שמבוקש לבנותה מכוח תוכנית שהופקדה אחרי יום תחילתו של חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 163), התשפ"ה-2025; 9
13. הסוגייה האמורה נדונה בערר (י-ם) 417/11 **חשדר מגדלי שליטה בע"מ נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה ירושלים** (פורסם בנבו, 13.3.12) (להלן: "עניין חשדר"), בו נקבע כי על פי לשון הפטור ועל פי תכליתו: 10
- "הפרשנות הנכונה של הוראת הפטור, הן מבחינה לשונית והן מבחינת תכלית, הינה כי הפטור לא חל על מימוש בדרך של מכר, אלא רק כאשר נבנה בפועל מרחב מוגן." 11
14. החלטנו לדחות את הערר בשל שני נימוקים חלופיים – היעדר השבחה ותכלית הפטור. 12

מדינת ישראל
ועדת הערר לתכנון ובניה
מחוז מרכז

1	
2	היעדר השבחה בתוספת ממ"דים
3	15. הנימוק הראשון המצדיק לעמדתנו לדחות את הערר הוא היעדרה של השבחה.
4	
5	היטל השבחה נגבה בהתאם לסעיף 196א לחוק:
6	"ועדה מקומית תגבה היטל השבחה בשיעור, בתנאים ובדרכים שנקבעו
7	בתוספת השלישית ועל פיה."
8	"השבחה" על פי סעיף 1(א) לתוספת השלישית לחוק היא:
9	"1(א). בתוספת זו –
10	"השבחה" – עליית שוויים של מקרקעין עקב אישור תכנית, מתן הקלה או
11	התרת שימוש חורג;
12	
13	חובת תשלום היטל השבחה קבועה בסעיף 2(א) לתוספת השלישית לחוק:
14	
15	"2(א). חלה השבחה במקרקעין, בין מחמת הרחבתן של זכויות הניצול בהם
16	ובין בדרך אחרת, ישלם בעלם היטל השבחה לפי האמור בתוספת זו (להלן
17	– היטל); היו המקרקעין מוכרים לדורות, ישלם החוכר את ההיטל; היטל
18	בעקבות אישור תכנית יחול על מקרקעין הנמצאים בתחום התכנית או
19	הגובלים עמה בלבד."
20	
21	בכל הנוגע לממ"דים, קיימת הוראת חוק ספציפית:
22	151 (ג) (1) תוספת שטחי שירות המתחייבת משינוי הוראת חוק או
23	תקנות לאחר אישור התכנית או תוספת שטחי שירות לשם בניית מרחב מוגן,
24	בשטח שלא יעלה על השטח שנקבע לפי חוק ההתגוננות האזרחית,
25	התשי"א-1951 או תוספת שטחי שירות לשם בניית חדר עם שיפורי מיגון
26	בשטח כאמור, בהתאם להוראות הרשות המוסמכת כמשמעותה בחוק
27	האמור, אם אל ניתן לבנות מרחב מוגן באותו מבנה – לא ייחשבו כסטיה
28	מתכנית;
29	
30	וכך נכתב בהקשר זה בערר (ירושלים) 8077-22 זכות אליהו בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון
31	ובניה ירושלים (פורסם בנבו, 29.1.24):
32	"19. סעיף זה עוסק בשני מקרים –
33	19.1. תוספת שטחי שירות המתחייבת מהוראות חוק
34	או תקנות לאחר אישורה של התוכנית מכוחה מתבקש ההיתר;
35	19.2. תוספת שטחי שירות לשם בניית מרחב מוגן
36	בשטח שלא יעלה על השטח שנקבע בחוק ההתגוננות האזרחית,
37	תשי"א-1951.

מדינת ישראל
ועדת הערר לתכנון ובניה
מחוז מרכז

1

התנאי של שינוי הוראות החוק או התקנות אינו חל על תוספת שטחי
 השירות לבניית מרחב המוגן, שהיא אפשרות העומדת בפני עצמה, אלא על
 תוספת כללית המתחייבת מהוראות חוק או תקנות.

5

על פי סעיף זה, תוספת שטחי השירות לבניית מרחב מוגן בשטח שנקבע
בחוק ההתגוננות האזרחית לא תחשב כסטייה מתוכנית. ודוק, לא נקבע כי
 התוספת לא תחשב סטייה ניכרת שאז ניתן לאשרה בהקלה, אלא נקבע
 מפורשות (ובמובחן מסעיפים קטנים אחרים בסעיף 151) כי התוספת אינה
 סטייה מתוכנית, קרי התוספת היא חלק מהתוכנית. למעשה מדובר בסעיף
 שהקנה זכויות בנוסף לאלה שקבעה התוכנית.

12

20. בכך אין כדי לשלול את הפרשנות שניתנה לסעיף בכל ההחלטות
 שהביאה המשיבה לתמיכה בטענותיה. ההחלטות שהוצגו על ידי המשיבה
 הן החלטות בהליכי רישוי, ונקבע בהן כי לא ניתן מכוחו של הסעיף להוסיף
 שטחי שירות עבור מרחבים מוגנים במקום בו התוכנית עצמה כבר הקנתה
 שטחי שירות למטרה זו. כלומר לא מדובר בסעיף המקנה כפל שטחי שירות
 עבור מרחבים מוגנים. פרשנות זו מקובלת עלינו לחלוטין. עם זאת, אין
 בפרשנות זו כדי לשלול את האפשרות שהיתה קיימת, כאשר התוכנית
 התקפה לא קבעה זכויות עבור בניית מרחבים מוגנים, להוסיף שטחי שירות
 עבור מרחבים מוגנים.

22

בערר (תל אביב) 85007/15 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה רמת גן
נ' מגדל טופ נדל"ן (פורסם בנבו, 21.10.2018), שהוזכר על ידי המשיבה
 נדונה השפעת הסעיף על ההשבחה. באותו ערר השאלה לא עסקה בתוספת
 שטחי שירות למרחבים מוגנים אלא ברישא לסעיף – תוספת שטחי שירות
 עבור חניה תת קרקעית. ועדת הערר לא עסקה במשמעותו של הסעיף בכל
 הנוגע למרחבים המוגנים, והניתוח שבהחלטה לסעיף דווקא תומך
 בעמדתנו. "ר' גם פסקאות 118-121 בערר (מרכז) 8107-11-22 גבעת
 שמואל החדשה נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה גבעת שמואל, פורסם
 בנבו (להלן: "ערר גבעת שמואל").

32

המשמעות היא כי שטחי הממ"ד מוקנים בין אם הם נקבעו בתוכנית ובין אם לא וזאת מכוח החוק.
 ואם כך, הרי שלא קיימת השבחה בזכויות לממ"דים מכוח תוכנית או הקלה המוסיפה יחידות דיור
 ואפילו לא בתוכנית המוסיפה זכויות ספציפיות לצורך בניית הממ"דים, מפני שזכויות אלה נתונות

35

מדינת ישראל
ועדת הערר לתכנון ובניה
מחוז מרכז

- 1 ממילא מכוח החוק. המחוקק קבע באמצעות הסעיף, כי בכל מצב תכנוני נתון, שטח השירות
- 2 המשמש לממ"ד קיים ואפילו לא נדרשת הקלה על מנת להוסיפו אם הוא לא קיים בתוכנית. מכאן,
- 3 כי השטח עצמו של הממ"דים נתון מכוח החוק ולא מהפעולה התכנונית ועל כן שטח זה אינו יכול
- 4 להיות משביח, בין אם מדובר במימוש בהיתר ובין אם מדובר במימוש במכר.
- 5 הסיטואציה בה זכויות נתונות בחוק דומה לנושא הזכויות לגזוזטרה אשר לגביהם נקבע בתקנות
- 6 התכנון והבניה (חישוב שטחים ואחוזי בניה בתכניות ובהיתרים), תשנ"ב-1992, כי לא יבואו במניין
- 7 השטח המותר לבנייה. המשמעות בהקשר להשבחה נדונה בפסיקה ונקבע לגביה כי לא ניתן לגבות
- 8 היטל השבחה :
- 9 "אבהיר, כי אין מניעה תכנונית להוספת שטחי מרפסות זיז לדירות
- 10 הקיימות וזאת לאור 'תקנות הגזוזטראות' לעיל. תקנות אלו קובעות, כי
- 11 במקרים בהם התכנית החלה על המקרקעין הופקדה לפני 2010, יחול
- 12 האמור, כדלקמן:
- 13 **"(1) גזוזטרה ששטחה עד 14 מטרים רבועים לא תבוא במניין**
- 14 **השטח המותר לבניה, ובלבד ששטחן הכולל של כל הגזוזטרות**
- 15 **בבנין לא יעלה על 12 מטרים רבועים כפול מספר הדירות בבנין;"**
- 16 מכאן, ותחת ההנחה כי אין מניעה מבחינת קווי הבניה להקמת
- 17 המרפסות, יכולים היו בעלי יחידות הדיור הקיימות בבנין נשוא הערעור
- 18 להגיש בקשה להיתר לתוספת מרפסות ללא צורך בתכנית או בבקשה
- 19 להקלה.
- 20 כעת, נשאלת השאלה - האם ניתן היה לחייב את בעלי
- 21 הדירות הקיימות בהיטל השבחה בגין הוספת המרפסות, וזאת כאשר
- 22 אין מחלוקת כי הוספת המרפסות מעלה את ערך הדירות הקיימות
- 23 ויוצרת התעשרות.
- 24 התשובה על כך הינה בבירור **שלילית**. כמבואר לעיל, רק השבחה
- 25 הנובעת מאישור תכנית, הקלה או שימוש חורג, ניתן לחייב בגינה
- 26 בהיטל השבחה, ובמקרה זה, כאשר הבקשה להיתר למרפסות אינה
- 27 מבקשת לנצל זכויות מכוח תכנית או מכוח הקלה מתכנית, אלא מכוח
- 28 התקנות, לא ניתן לחייב בגינה בהיטל השבחה. עוד ר' לעניין זה פסק
- 29 הדין בעניין **אקרו לעיל**. **עמנ (ת"א) 26990-07-23 הוועדה**
- 30 **המקומית לתכנון ולבניה בת ים נ' גבאי דיבלופרס בע"מ, פורסם**
- 31 **בנבו**.
- 32
- 33 השאלה העולה בהקשר זה היא, אם כך מדוע כלל קיים סעיף הפטור. בערר זכות אליהו נקבעו
- 34 הדברים הבאים בהקשר זה :

מדינת ישראל
ועדת הערר לתכנון ובניה
מחוז מרכז

"השאלה המתבקשת היא מדוע נדרש הפטור בסעיף 19(ב)(9) אם ממילא ניתנו זכויות הבנייה בחוק והן לא חייבות בהיטל השבחה. התשובה לשאלה זו היא שהסעיף מקנה זכויות בנייה אך הוא אינו מטפל בנושאים אחרים שיתכן ותדרש לגביהם הקלה לצורך בניית המרחבים המוגנים, בעיקר סטייה מקווי בניין (נושא המטופל במסגרת תקנה 4(א)(ג) לתקנות התכנון והבניה (סטייה ניכרת מתכנית), תשס"ב-2002), ור' ברמ 6874/21 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה הרצליה נ' פז קבלנים יזמות ובניה בע"מ (פורסם בנו, 19.1.2022)). בעיקר יהיה הפטור רלוונטי בעת מימוש בהיתר הכולל הקלות לצורך מימוש הזכויות וזאת במיוחד כאשר מדובר בתוספת מרחבים מוגנים למבנה קיים (בניגוד לבנייה על קרקע ריקה שבה אין אילוצים למיקום המרחבים המוגנים ולא יידרשו הקלות מקווי בניין לצורך זה)".

לפטור מהיטל השבחה יש אפוא משמעות רק כאשר מדובר בתוספת ממ"דים למבנה קיים, אשר מחייבת הקלות בינוי שונות, כגון הקלות בקווי בניין. מכאן גם ברור מדוע יש להחיל את הפטור רק בעת מתן היתר כאשר מתברר מהן ההקלות הנדרשות למימוש הזכויות לממ"ד, ואם יש בהן השבחה הרי שהיא פטורה. בהיעדר השבחה הרי שאין להביא בחשבון כלל את הזכויות לממ"דים.

אנו ערים לכך שהצדדים לא טענו בהקשר זה וכי השומה שבפנינו היא שומה שבחנה את ההשבחה בתוכנית איחוד וחלוקה שלמעשה בוחנת רק את תוספת הזמינות של המצב הקודם. למרות זאת, ובשונה מההחלטה בזכות אליהו, אנו סבורים כי משמעותו של סעיף 151(ג) אינה רק לעניין הפער בין מספר הממ"דים שניתן היה לקבל במצב הקודם ולבין מספרם במצב החדש, אלא כי סעיף זה למעשה מקנה בכל מקרה שטח לממ"דים לכל יחידות הדיר, ועל כן גם תוכניות המקצות שטח לממ"דים לא משביחות את המקרקעין בהקשר זה, מפני שמדובר בשטח מקביל לזה שניתן על פי החוק ולא מדובר בהשבחה כמשמעותה בתוספת השלישית.

כאשר ממומשות זכויות לממ"דים לא מדובר בבחירה בין זכויות בתוכניות שונות שעצם הבחירה באחת מהן מנתבת את הליכי הרישוי לערוץ אחר, או שגוררת תוצאה שונה בהיבט של היטל השבחה (כגון במקרה של זכויות מקבילות מתוכנית ומתמ"א 38, ר' עמ"נ (ת"א) 14306-09-23 **עדינה בולקינד נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה תל אביב**, פורסם בנבו, 11.2.24). בענייננו הזכויות בתוכנית מקבילות לזכויות שניתנות בחוק ועל כן בהיבט של ההשבחה אין משמעות אם היו ניתנות בתוכנית או לא, כך או כך ניתן היה לממשן ועל כן אין בהן השבחה.

מדינת ישראל
ועדת הערר לתכנון ובניה
מחוז מרכז

התרומה לתכלית – עידוד בניית ממ"דים

16. הנימוק השני שבגיניו מצאנו לדחות את הערר, אם לא תתקבל עמדתנו האמורה לעיל כי כלל לא חלה השבחה, הוא כי מאז ניתנה ההחלטה בעניין חשדר, התבססו ועדות הערר על המבחן שנקבע בה לתחולת הפטור – מבחן המימוש. עם זאת, בעקבות החלטת המבחן שנקבע בעניין חשדר ולמרות פשטותו, התעוררו שאלות משנה לעניין תחולת הפטור ובמיוחד האם מכר המותנה בהיתר, שקדם להחלטה על מתן ההיתר, נכנס בתחולת הפטור. בהקשר זה נזכיר כמה מן המקרים שנדונו על ידי ועדות הערר, אשר לחלקם התייחסו גם הצדדים בכתבי הטענות:

16.1. בעניין סלונימסקי ערר (מרכז) 7053-16 **אמנון סלונימסקי נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה פ"ת** (פורסם בנבו, 26.10.17), שערעור על ההחלטה נדחה בעמ"נ (מרכז) 11842-12-17 **הוועדה המקומית לתכנון ולבניה פתח תקוה נ' אמנון סלונימסקי** (פורסם בנבו, 17.9.18), בקשת רשות ערעור שהוגשה על ידי הוועדה המקומית נדחתה במסגרת בר"מ 6938/18 **הועדה המקומית לתכנון ובניה פתח תקוה נ' אמנון סלונימסקי ו-39 אחר' (פורסם בנבו, 21.11.18) – נדון מקרה בו המכר קדם לאישור התוכנית והיה מותנה באישורה. ועדת הערר קבעה כי המכר במועד חתימת ההסכם היה של "התחייבות למכירת זכויות עתידיות במקרקעין לא קיימים באותה שעה, ושהיו צפויים להיווצר רק בתכנית 48 ולהיות מוקנים למוכרים בעסקאות הקומבינציה (כנגד זכויותיהם במקרקעין הקיימים באותה עת שלא נעשתה כל התחייבות לגביהן באותן עסקאות)" ועל כן "יש לראות את מועד הקניית ה"בעלות" באותם מקרקעין עתידיים (במובן סעיף 2 לתוספת השלישית) לצורך החבות בהיטל ההשבחה ברגע כניסתה לתוקף של התכנית למי שהמגרשים הוקצו לו לפי התכנית. רק באותו מועד מדובר במקרקעין קיימים שניתן להקנות בהם זכויות קנייניות". בהתאם לקביעה זו קבעה ועדת הערר כי מדובר במימוש במכר של התוכנית החדשה ולא במימוש בהיתר ועל כן לא חל הפטור בהתאם להחלטה בעניין חשדר.**

16.2. בערר גבעת שמואל נדון מקרה בו המכר היה לדירות טרם מתן ההיתר לבנייתן. ועדת הערר החילה את הפטור וקבעה:

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.

מדינת ישראל
ועדת הערר לתכנון ובניה
מחוז מרכז

16.3. גם בערר (ת"א) 81015-02-22 **סיגייט נדל"ן בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון**

ובניה תל אביב (פורסם בנבו, 5.6.24) נדון מקרה בו נמכרו דירות לפני קבלת היתר הבנייה.

ועדת הערר הסבירה את החלטת הפטור באופן הבא:

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 לתחיה רק לעת מתן ההיתר ובהתאם, הזכאות לפטור קמה לעת מתן ההיתר.

אכן, כפי שנאמר **שם**, מטרת הפטור היא לעודד בניית מרחב מוגן דירתי ולא להקל על סוחרי מקרקעין בנטל היטלי ההשבחה. התכלית מוגשמת בענייננו, ואילו קבלת עמדת הוועדה המקומית - חוטאת לה. לא מדובר בהקלה בנטל היטלי השבחה על סוחרי מקרקעין אלא ביזם הבונה 230 דירות הכוללות ממ"דים במסגרת פרויקט אחד במבנה אחד, כאשר אותן 85 דירות (+ ממ"דים) הכוללות בהסכמי המכר המותנים בהיתר הבנייה, הן חלק אינטגרלי ממכלול זה.

32. ודוק: לא מדובר בענייננו על מכר של מגרש לא מבונה ובו זכויות תיאורטיות לבניית ממ"ד, אלא במכירת דירות פרטניות הכוללות שטח ממ"ד מוגדר. מתן היתר הבניה יוצק חיות להסכם המותנה, באשר ללא היתר הבנייה, אין דירה ומאליו גם ממ"ד אין. מדובר אפוא בהשבחה במקרקעין בשל בניית מרחב מוגן, בגינה מצא המחוקק לקבוע פטור.

33. אנו סבורים כי יש לראות בענייננו את מימוש הזכויות ככזה שהינו בדרך של הוצאת היתר בניה. "בנייה" היא אכן "בנייה" והפטור חל כאשר מבקשים לבנות ממ"ד, אך לא כאשר מוכרים מגרש ובו זכויות תיאורטיות לבניית ממ"ד (ראו: עניין חשדר מגדלי שליטה). אנו סבורים כי ניתן לראות בעסקאות המכר המותנות בהוצאת היתר, שנרקמו טרם הוצאת ההיתר, בבחינת מימוש מותנה הנכנס לתוקפו לעת מתן ההיתר, וזאת בהינתן כי מדובר בדירות המהוות חלק ממכלול (85 דירות מתוך 230 במבנה בפרויקט) ולאור הרציונל הגלום במתן פטור בעת מימוש בדרך של היתר, שהינו להבטיח את בניית הממ"ד (להבדיל ממכר שבו בניית הממ"ד היא 'על הנייר' ואין ערובה כי הממ"ד אכן ייבנה).

הרציונל הניצב בבסיס מתן הפטור מהיטל השבחה לשטחי הממ"דים ותכליתו מתקיים בענייננו, באשר שטחי הממ"דים אכן ייבנו בפועל עם מתן ההיתר. ביצוע עסקאות המותנות בקיום ההיתר טרם הוצאתו אין בהן כדי לפגום מהוודאות כי הממ"דים אכן ייבנו."

מדינת ישראל
ועדת הערר לתכנון ובניה
מחוז מרכז

1 ערעור שהוגש על ההחלטה בעמ"נ (ת"א) 44759-09-24 **ועדה מקומית לתכנון ובניה תל אביב**
2 **נ' סיגייט נדל"ן בע"מ** (פורסם בנבו, 28.10.25) נדחה, אך הנימוק לדחייה היה כי היתר
3 הדיפון ניתן לפני המכר של אותן הדירות ועל כן מדובר במימוש בהיתר ולא מימוש במכר.
4 הנימוק לא עסק בסוגייה העומדת בפנינו לעניין מכר שקודם להיתר.

5
6 16.4. בערר 8014-04-23 **הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ראשון לציון נ' ראובן סרוגו**
7 **חברה לבנייה בע"מ** (פורסם בנבו, 31.10.24) נדון מקרה בו הסכם המכר נחתם לפני אישור
8 התוכנית אך נכללו בו הוראות שאיפשרו את ביטולו גם לאחר אישורה אם לא מקודם
9 ההיתר, ועל כן קבעה ועדת הערר:

10 53. במצב דברים זה אנו מוצאים כי ההסכם שבפנינו שונה בפרטיו
11 מזה שעמד ככל הנראה בפני ועדת הערר בעניין סלוניםסקי ודווקא
12 מכל הנימוקים המפורטים שם אנו קובעים כי במקרה הנדון הזכויות
13 מועברות ליזם רק עם אישור התכנית + הוצאת היתר הבנייה. לפיכך,
14 ומבלי לקבוע מסמרות ביחס לקביעות בעניין סלוניםסקי, הרי שאנו
15 מוצאים כי נסיבות התיק שבפנינו דומות יותר לנסיבות שעמדו בפני
16 ועדות הערר בעניין סיגייט וגבעת שמואל, על פיהן ההסכם המותנה
17 נועד מלכתחילה להביא לידי הוצאת היתר בנייה ולהקמת הממ"דים
18 לאותן דירות ולכן גם אנו סבורים כי יש ליתן את הפטור.

19
20 יש לציון, כי החלטה זו בוטלה בערעור בהסכמה ללא נימוק (עמ"נ 78739-12-24 **הוועדה**
21 **המקומית לתכנון ולבניה ראשון לציון נ' ראובן סרוגו חברה לבנייה בע"מ**, פורסם בנבו,
22 12.11.25).

23
24 17. ישנן החלטות נוספות באותו עניין שבעיקרן קובעות קביעות דומות. המכנה המשותף לכל
25 ההחלטות האמורות הוא כי ועדות הערר נתנו משקל רב לשאלה האם ההסכם המכר הנדון משרת
26 את תכלית הפטור – עידוד בניית מרחב מוגן, וככל שמצאו כי ההסכם משרת את התכלית החילו
27 את הפטור. זאת גם כאשר המכר הקדים את ההחלטה על מתן היתר (ישנן החלטות נוספות בהן
28 הושם דגש על מועד החתימה על ההסכם, כגון ערר (ת"א) 86023-04-23 **הוועדה המקומית**
29 **לתכנון ובניה בת ים נ' אבי את ניסים בובליל 2002 בע"מ** (פורסם בנבו, 29.5.25), ערר (תל אביב-
30 יפו) 8002-01-22 **הוועדה המקומית לתכנון ולבניה בת ים נ' רינה לבנה ואח'** (פורסם בנבו,
31 30.1.25), ערר (ת"א) 8176-10-21 **שפונדר ופדלון יזמות בניה בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון**
32 **ולבניה בת ים** (פורסם בנבו, 10.9.25)), כלומר מדובר בהחלטות המצמצמות את הקביעה בעניין
33 חשדר לתחולת הפטור ומרחיבות אותה גם למקרים בהם המכר מותנה במתן ההיתר. כך, גם
34 הסוגייה הנקודתית שעומדת על הפרק בפנינו היא נגזרת של פסק הדין חשדר – האם המכר
35 שבוצע במקרה זה הוא מכר שראוי להחיל לגביו את הפטור או לא. ויוזכר, במקרה זה מדובר
36 בעסקת קומבינציה בין בעלי הזכויות במגרש ריק לבין יזם ובמסגרתו נמכרה ליזם מחצית
37 המגרש בתמורה לבניית יחידות דיור עבור בעלי הזכויות.

ועדת ערר לתכנון ובניה - מחוז מרכז

רח' יודפת 1, בניין אלון, קומה ראשונה, לוד 7129101

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

טלפון: 08-9216466 פקס: 08-6535233 מייל: Arrmerkaz@iplan.gov.il

מדינת ישראל
ועדת הערר לתכנון ובניה
מחוז מרכז

18. בדיון שקיימנו הסכימו הצדדים עקרונית כי לא ראוי לבחון כל הסכם מכר לפי סעיפיו על מנת לקבוע האם הפטור חל עליו או לא, מפני שהתוצאה של בחינה זו תהיה אי וודאות ומתן פתח למניפולציות חוזיות שכל תכליתן היא הפטור. בנוסף, לא נכון יהיה לבחון כל הסכם לפי לגופו לבחינת תחולת הפטור מפני שוועדת הערר אינה המוסד המוסמך והמתאים לנתח חוזי מכר על מנת לקבוע האם הפטור חל או לא. מסקנת כל צד היתה שונה כמובן – העוררת סברה כי נכון לקבוע כלל אחיד לפיו בכל מקרה בו נדון הסכם קומבינציה המקדים את ההחלטה על מתן ההיתר לא יחול הפטור, וזאת בהתעלם מתנאי המכר. המשיבה טענה מנגד כי ראוי לקבוע מבחן כללי לפיו בכל מקרה בו המכר מותנה בבנייה יש להחיל את הפטור.

עמדתנו היא כעמדת הצדדים, כי ראוי היה לקבוע כלל אחיד בנושא זה, אשר יהיה ברור דיו על מנת לצמצם את אי הוודאות וההתדיינויות הרבות הקשורות בנושא זה. הפתרון צריך שייקבע מבחן ברור וקל ליישום מחד, ומאידך עליו לשרת את תכלית הפטור כפי שנקבעה בעניין חשדר:

תכלית ומטרת הפטור הוא לעודד הקמת מרחב מוגן **בפועל**, ואין בפטור כל תכלית סוציאלית או כלכלית, מלבד התמריץ הכלכלי להקמת ממ"ד בפועל.

58. מכאן הן בחינת סעיף הפטור כשלעצמו והן בחינת כלל תיקון 79 לחוק התכנון והבניה מלמדים אותנו כי התכלית והמטרה הינה לעודד בניית מרחב מוגנים בפרק זמן קצר ולא מתן הטבה כלכלית.

הצעת העוררת אכן מייצרת מבחן ברור יותר המייצר וודאות גבוהה – האם המכר שבעסקת הקומבינציה קדם להיתר. מדובר במבחן פשוט ליישום לפיו כל שנדרש הוא בחינת המועדים. עם זאת הצעה זו תוביל לתוצאה בה גם במקרים בהם המכר בפני עצמו יעודד את הבנייה לא יינתן הפטור.

הצעת המשיבה לעומת זאת, מותירה ערפל מסוים ועל כן מותירה אי וודאות לעניין תחולת הפטור בהתאם להוראות חוזה המכר. עם זאת מדובר במבחן שיש בו כדי להביא לתוצאה המשרתת טוב יותר את התכלית של עידוד בניית מרחב מוגן.

בסופו של דבר, אנו מוצאים כי חרף היתרון בוודאות שיש בהצעת העוררת, הרי שאין מקום לפעול על פיה מפני שהיא אינה משרתת את תכלית הפטור, נהפוך הוא, יש בה כדי להרתיע מפני ביצוע עסקאות קומבינציה למיניהן, שיאפשרו את מימוש הזכויות, על מנת להימנע מתשלום היטל השבחה.

אנו סבורים, כפי שסברו כל ועדות הערר שדנו בעניין, כי יש לתת דגש לבחינת תרומת המבחן שנקבע לתכלית הפטור. ועל כן כאשר קיים הסכם מכר שמהוראותיו עולה כי קיים נתיב ישיר והכרחי בינו ובין היתר בנייה, הרי שיש להחיל את הפטור. מובן, כי בחינה זו תחייב את ועדת

מדינת ישראל
ועדת הערר לתכנון ובניה
מחוז מרכז

- 1 הערר לבחון את הוראות הסכם המכר, אך אין מנוס מתוצאה זו על מנת שלא לפגוע בתכלית
2 הפטור - עידוד בניית ממ"דים.
- 3 על מנת לצמצם את אי הוודאות ניתן לחשוב על מספר אינדיקציות שיש לאתר על מנת להכריע
4 האם מדובר בהסכם תלוי היתר או לא, בין היתר ניתן למנות את האינדיקציות הבאות שאין
5 הכרח כי יתקיימו במצטבר (רשימה לא סגורה):
- 6 18.1. האם קיים תנאי מתלה למכר שמהותו היא קבלת ההיתר;
7 18.2. האם הרוכש נוטל על עצמו את האחריות לבנייה;
8 18.3. האם בעל הזכויות המקורי מקבל יחידות דיור חדשות מהרוכש;
9 18.4. האם הזכויות שמקבל הרוכש הן זכויות ביחידות דיור חדשות;
10 18.5. האם קיים לוח זמנים מחייב להגשת הבקשה להיתר;
11 18.6. אין הצדקה כלכלית להסכם ללא הבניה;
12 18.7. האם המכר נעשה בעת שהליכי הרישוי היו בשלב מתקדם.
- 13
- 14 מדובר כאמור ברשימה חלקית בלבד, אך מעיון במקרים שהגיעו להכרעה נראה כי יש
15 באינדיקציות האמורות כדי ללמד שמדובר במכר שמשרת את תכלית הפטור ואין להוציאו
16 מתחולת הפטור מפני שקיים קשר ישיר בינו ובין ההיתר ובניית הממ"דים.
- 17
- 18 19. בענייננו מדובר בהסכם קומבינציה בו הרוכש נטל על עצמו את ההתחייבות לבנות את יחידות
19 הדיור. העוררים מקבלים יחידות דיור חדשות שייבנו וכך גם הרוכש, קיימים תנאים מפורטים
20 ובכלל זאת לוח זמנים מחייב להגשת הבקשה להיתר ולסיום עבודות הבנייה, ישנו פירוט לגבי
21 הליך הבניה והתוצר הסופי. אין ולא יכולה להיות מחלוקת כי אין להסכם כל חיים כלכליים
22 אילולא הוא כולל את הבנייה של יחידות הדיור וממילא את הממ"דים. על כן, מדובר בהסכם
23 היוצר את הקשר הישיר בין המכר לבין הבנייה והוא משרת את תכלית הפטור – עידוד בנייה
24 של הממ"דים.
- 25
- 26 העוררת טענה כי מקרה זה שונה מהמקרים שנדונו בהחלטות ועדת הערר מפני שמדובר במכר
27 רגיל הכולל תמורה, רק שבמקרה זה התמורה אינה כספית אלא תמורה בבניית יחידות הדיור
28 של בעלי הזכויות. בכך, אין כדי לפגום בתרומת ההסכם לתכלית הפטור – אילולא ההסכם לא
29 היו ממומשות זכויות הבנייה ולא היו נבנים הממ"דים. בעלי הזכויות בעצמם לא יקימו בניין
30 הכולל 70 יחידות דיור ועל כן התקשרו בהסכם הקומבינציה. לא מדובר במכר מגרש בתמורה
31 לכסף או לשווה כסף אלא במכר המחייב בנייה שהיא אכן התמורה למכר, אך בנייה זו הרי היא
32 הסיבה והתכלית של הפטור ועל כן יש לראות במכר ככזה שמשרת את תכלית הפטור.
- 33
- 34 נוכח האמור, גם אם ייקבע כי קיימת השבחה חרף העובדה שהזכויות לממ"דים נקבעו בחוק
35 ולא מהוות השבחה, הרי שיש להחיל את הפטור עליו.
- 36

מדינת ישראל
ועדת הערר לתכנון ובניה
מחוז מרכז

20. בהערת אגב, נעיר, כי לאחר למעלה מ-13 שנים מאז נקבעו הכללים בהחלטה בעניין חשדר, ראוי היה לבחון האם המבחן שנקבע בה אכן משרת את תכלית הפטור כפי שנקבעה בהחלטה עצמה – עידוד בניית מרחב מוגן. המבחן הפשוט לכאורה שנקבע בעניין חשדר מאותגר שוב ושוב במציאות במקרים בהם החלטת הדווקנית אינה משרתת את התכלית שנקבעה בהחלטה ולמעשה הרחבתו היא שתעודד את בניית מרחבים מוגנים.

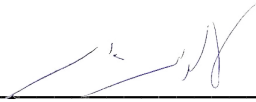
מבחינה תכליתית יש לתהות על מהות הפטור כפי שהתפתח מאז ההחלטה בעניין חשדר – במקרים בהם בעל הזכויות אינו יכול לממש בעצמו את הזכויות החדשות במקרקעין, דווקא המכר הוא שמאפשר לממשן והחלפת הפטור במקרה זה מעודדת את ביצוע ההסכמים ומימוש הזכויות הכוללות ממ"ד. מנגד, ספק אם הפטור רלוונטי במקרים של בנייה חדשה אשר ממילא חייבת בממ"ד ולא תאושר ללא ממ"ד. במקרים אלה הממ"ד הוא חלק אינטגרלי מבית המגורים ואין כל הצדקה כלכלית לעודד את בנייתו, שהרי שווי הדירה היה נפגע אם לא היה קיים ממ"ד.

בסיכומי של דבר הערר נדחה.

ההפרש בין ההיטל ששולם לבין ההיטל על פי השומה המכרעת יוחזר לעוררים תוך 30 ימים בצירוף ריבית והצמדה בהתאם לסעיף 17 לתוספת השלישית, מיום שפורסמה השומה המכרעת ועל למועד ההחזר בפועל. בהקשר זה נעיר כי לא ברורה לנו התנהלות המשיבה שלא השיבה את הפער, אפילו זה שלא הוגש לגביו ערר, וראוי היה שתעשה זאת מיד לאחר פרסום השומה המכרעת.

ההחלטה התקבלה פה אחד.

ניתנה היום: י"ג כסלו, תשפ"ו, 03.12.2025.


עמית אופק, עו"ד
יו"ר ועדת ערר
מחוז מרכז


אפרת אזולאי אפרים
מזכירת ועדת ערר
מחוז מרכז