

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

לשכת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט אזרחי)

עו"ד כרמית יוליס

ירושלים: ד' שבט התשפ"ו

22 ינואר 2026

אל משתתפי הדיון:

מר שי אהרונוביץ, מנהל רשות המסים
מר יניב כהן, סמנכ"ל מיסוי מקרקעין, רשות המסים
מר שאול כהן, היועץ המשפטי, רשות המסים
גב' רחלי בן יהודה, מנהלת המחלקה המקצועית מיסוי מקרקעין, רשות המסים
מר גיל בלולו, השמאי הממשלתי הראשי
מר דודו קובסניאנו, היועץ המשפטי, רשות המטר
מר שלמה ששון רייך, יועץ משפטי, נת"ע
גב' ענבל קנקה, סמנכ"לית מקרקעין, נת"ע
גב' אפרת ברנד, היועצת המשפטית, מינהל התכנון
מר ניב יערי, ייעוץ וחקיקה (משפט אזרחי)
מר תום פישר, ייעוץ וחקיקה (משפט אזרחי)
גב' ירדן כרמלי, ייעוץ וחקיקה (משפט אזרחי)
גב' ליהי קושניר גנוסר, ייעוץ וחקיקה (משפט כלכלי)

הנדון: פרויקט המטר – סיווג רכיבי פיצוי בתשלום בגין רכישת זכויות קודם להפקעה מכוח

סעיפים 5 ו-7 לפקודת הקרקעות

1. בעת האחרונה נדרשנו לשאלת היחס שבין היקף תשלום פיצויי הפקעה לבין היקף תשלומי פיצויים לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן – החוק), במצב שבו מתבצעת רכישת זכויות של דירות מגורים בתוואי המטר, שלגביהן טרם הושלמו הליכי ההפקעה וכאשר טרם חלף המועד להגשת תביעה לפי סעיף 197 לחוק. הסוגיה עלתה לדיון בשל היבטים מיסויים אשר עשויים להיות כרוכים בנושא.
2. הליך הפקעת קרקעות הוא על פי רוב הליך דו-שלבי, במסגרתו תחילה מתאשרת תכנית המייעדת את הקרקע לצרכי ציבור, ורק לאחר מכן מתבצעת נטילת הקרקע. בדרך כלל, הפגיעה התכנונית מהווה שלב ראשון בהפקעה, כלומר – במצבים בהם מתאשרת תכנית הפוגעת בתכונות המקרקעין – ההלכה הנוהגת באשר לפיצויים להם זכאי בעל המקרקעין היא זו שנקבעה בעניין **חממי**¹, על פיה זכאי בעל המקרקעין לפיצוי בשתי נקודות זמן: בשלב הראשון, זכאי בעל הקרקע לפיצויים בגין שינוי הייעוד התכנוני, בהתאם לסעיף 197 לחוק. בשלב השני, לאחר שהרשות המוסמכת מקבלת

¹ ע"א 474/83 הוועדה המקומית לבנייה ולתכנון ערים, ראשון לציון נ' עזרא חממי, פ"ד מא(3) 370 (1987).

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

החלטה על קידום הליכי ההפקעה (כפי שבאה לידי ביטוי על פי רוב בפרסום הודעות לפי סעיפים 5 ו-7), זכאי בעל הקרקע לפיצויים על נטילת המקרקעין בפועל. בעת האחרונה עלו מספר שאלות ביחס ליישום ההלכות במקרים בהם מופקעות קרקעות, בעיקר קרקעות חקלאיות, לצרכי תשתיות, ונוכח ההלכה הנוגעת להעדר ההתחשבות בפוטנציאל תכנוני ויישומה במקרים בהם הקרקע צפויה להיות מופקעת בסיום ההליכים. סוגיה מורכבת זו אינה מתעוררת במקרים שבפנינו, שכן ההיבטים הנוגעים לפוטנציאל תכנוני אינם מתעוררים בצורה עצימה ביחס לדירות מגורים המצויות בלב מרקם אורבני בנוי, וככל שאין בצידן זכויות בניה שטרם נוצלו.

3. במקרים שהגיעו לדיון, מדובר בדירות מגורים המצויות על תוואי המטרו, כאשר בעלי הדירות מבקשים למכור את הזכויות שלהם לחברת נת"ע תמורת תשלום פיצויי הפקעה, מבלי להמתין לקידום תכנית חדשה בקרקע. במסגרת זו, עולה השאלה האם כאשר מדובר בתשלום אחד לבעל הקרקע באמצעות רכישת הזכויות בקרקע טרם הליך ההפקעה, מגלם התשלום גם פיצויי עבור הפגיעה התכנונית, וגם פיצויי עבור נטילת הקרקע, או שמדובר בתשלום אחד עבור פיצויי הפקעה בלבד. לשאלות אלו, כאמור בפתח הדברים, עשויות להיות נפקויות בין השאר בהיבטי מיסוי שונים.

4. במסגרת פרויקט המטרו, נת"ע הוסמכה על ידי המדינה לתכנן ולהקים את הפרויקט, לרבות הכנת התכניות ואישורן, תפיסת החזקה במקרקעין ותשלום הפיצויים לבעליהם.² תכניות המטרו אשר אושרו במוסדות התכנון, כוללות בין היתר את מנגנון ה"ייעוד הנדחה", לפיו בייעודים המתאימים ובכפוף למגבלות מסוימות שעניינם יפורט בהמשך מסמך זה, ימשיכו לחול ייעודי הקרקע שעמדו בתוקפם ערב אישורה של תכנית פיתוח המטרו, וזאת כל עוד לא פורסמה הודעת רכישה ביחס למקרקעין מסוימים, בהתאם לסעיף 5 לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943.³ בד בבד, במהלך תקופת הדחייה, מנגנון הייעוד הנדחה, לצד הוראת שימור הזכויות,⁴ מאפשרים לקדם במקרקעין הכלולים בתוואי תכניות המטרו תכניות משביחות, במסגרתן יכול שייכללו המקרקעין המיועדים להפקעה בתכניות איחוד וחלוקה תחת ייעודם הקודם לאישור תכנית התשתית. לפיכך, במצבים בהם מקודמת תכנית איחוד וחלוקה המשביחה את הקרקע ומשנה את ייעודי הקרקע, בעלי הזכויות צפויים להנות מזכויות מושבחות בהתאם לטבלאות האיזון, כאשר שוויה של הקרקע ייקבע על פי ייעודה בתכנית התקפה אשר קדמה לייעוד הציבורי, ולא לפי שוויה של קרקע שיועדה לתשתית. יצוין, כי בחלק מהתכניות שקודמו והגם שהתשתית נכללה בתוך מתחם לאיחוד וחלוקה בעתיד, עדיין נותר שיקול דעת למוסד התכנון לעת קידום התכניות המפורטות בתחום המתחם לאיחוד וחלוקה, שלא לכלול את התשתית בתחום האיחוד והחלוקה, ואז בעליהן יוכלו לתבוע פיצויים לפי סעיף 197 לחוק וכן לקבל פיצויי הפקעה.

5. במקרים בהם בעלי הקרקעות אינם מעוניינים להמתין לקידומה של תכנית משביחה כאמור, והם מעדיפים להעביר את זכויותיהם הקיימות לחברת נת"ע בעבור תמורה כספית שתשקף את

² החלטה מס' 2569 של הממשלה מיום 12.12.2010; החלטה מס' 1838 של הממשלה מיום 11.08.2016; חוק רכבת תחתית (מטרו), התשפ"ב-2021, פקודת מסילות הברזל, תשל"ב-1972; חוק לקידום תשתיות לאומיות, התשפ"ג-2023; ס' 22 לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור) 1943.

³ ראו, לדוגמה, ס' 4.7.1 ו-4.7.2 לתת"ל 101/א.

⁴ ראו, לדוגמה, ס' 6.6 ד(2) לתת"ל 101/א.

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

זכויותיהם לו היו מקרקעיהם מופקעים בסופו של יום (אפשרות המרחפת מעל נכסיהם מרגע שאושרה תכנית התשתית), עולה השאלה האם תשלום זה מגלם את פיצויי ההפקעה המשולמים במועד מוקדם בזמן, או שהוא מגלם גם רכיבים המגלמים את הפגיעה שלפי סעיף 197 לחוק.

6. לאחר שערכנו בחינה בנושא, ולאור עמדתו המקצועית של השמאי הממשלתי הראשי, מר גיל בלולו, גובשו תנאים אשר בהתקיימם ניתן לקבוע, בכפוף לחוות דעת שמאית שתתקף את התקיימות התנאים במקרים ספציפיים, כי לא נגרמה ירידת ערך המקימה עילת תביעה מכוח סעיף 197 לחוק, או למצער כי הנזק הנטען אינו בר פיצוי, בהתאם להוראות סעיף 200 לחוק (להלן: "המתווה"). המשמעות היא כי במצבים אלו כלל התשלום שמשולם עבור דירת המגורים יסווג כפיצויי הפקעה.

7. במקרים אלו, ניתן לראות ברכישה כאמור, בתנאי השוק, ככזאת המשקפת פיצויי הפקעה, הגם שהעברת זכויות אלו נעשית עוד טרם פורסמה הודעה לפי סעיף 5. התכלית שבבסיס הכרה אפשרית זו היא ההבנה כי רכישה זו היא חלופה להפקעה ועל כן ברובד המהותי כמו גם המשפטי, ככלל, התשלום בגינה מהווה את התשלום בגין ההפקעה, ומגלם את מחיר השוק בעבור הנכס. מהלך זה מאפשר לנת"ע לשלם פיצוי לבעלי הזכויות עוד בטרם הבשילו הליכי ההפקעה הפורמליים.

8. יובהר, כי מדובר באמות מידה כלליות וכי ביחס לכל מקרה ייבחנו הנסיבות הקונקרטיות, באמצעות חוות דעת שמאית שתיערך על ידי שמאי מטעם נת"ע, בהנחיית השמאי הממשלתי הראשי. חוות הדעת השמאית תועבר לרשות המסים כחלק מהדיווח, ותתייחס לשאלה האם במקרה הנדון קיימת עילה לתשלום פיצויים לפי סעיף 197 לאו.

9. כידוע, בעת הבחינה האם עומדת לבעל קרקע הזכות לקבל פיצויים לפי סעיף 197 לחוק, יש לבחון תחילה את השאלה המשפטית האם חלה פגיעה בתכונות המקרקעין בשל אישור התכנית. ככל שהתשובה לשאלה זו חיובית, יש לבחון האם נגרמה ירידת ערך ומהו התשלום שיש לשלם לבעל הקרקע בעבור ירידת ערך זו. השאלה האם במצב המתואר לעיל לפיו התכנית קבעה את הקרקע לצרכי ציבור, תוך קביעת הוראה של "יעוד נדחה" ו"שימור זכויות" חלה פגיעה בתכונות הקרקע, היא שאלה מורכבת. מכל מקום, ולאור הדיונים שנערכו בנושא עם השמאי הממשלתי הראשי, הרי שגם אם ייקבע כי חלה פגיעה בתכונות המקרקעין, במרבית המקרים, לא חלה ירידת ערך, או שירידת הערך היא מינורית. זאת, לאור המצב התכנוני הייחודי למקרים אלו. מדובר במצבים השכיחים החלים על דירות מגורים שמלוא זכויות הבניה בהן נוצלו, ואין בכך כדי לקבוע מסמרות ביחס למקרים אחרים. מכל מקום, כל מקרה ייבחן לפי נסיבותיו בהתאם לחוות דעת שמאית קונקרטית.

10. לצורך מימוש המתווה, יש להצביע על התקיימותם של כל תנאי הסף הבאים:

10.1 קיומה של תכנית לתשתית החלה על הקרקע ומאפשרת איחוד וחלוקה, למעט תשתית כלל ארצית מובהקת, אשר בהתאם לתבחינים המשפטיים הנוהגים אינה יכולה להיכלל באיחוד וחלוקה.

10.2 התכנית שאישרה את התשתית כאמור בסעיף 8.1, כללה הוראות "שימור זכויות" ו"יעוד נדחה".

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

10.3 על מנת שהמתווה שבנדון יקודם רק באזורים בהם קיימת היתכנות של ממש לכך שהקרקע אכן תושבח בעתיד, תנאי נוסף לקיום מתווה זה, יהיה הצהרה של חברת התשתית על כך שהיא פועלת לקידומה של תכנית מפורטת הכוללת את הקרקע נשוא הרכישה באיחוד וחלוקה, או למצער, קידומה של תכנית 'רזה', כלומר תכנית הכוללת את הקרקע נשוא הרכישה בתחום מתחם לאיחוד וחלוקה בעתיד.⁵

11. מצבים בהם לא ניתן יהיה להחיל את המתווה:

11.1 מקום בו מדובר בקרקע המיועדת להפקעה ושלפי התבחינים המשפטיים לא יכולה להיכלל בתכנית איחוד וחלוקה.

תנאים נוספים ודגשים ליישום:

12. צירוף חוות דעת שמאית מטעם חברת התשתית: בהתקיים תנאי הסף, יש לצרף חוות דעת שמאית, שלפי נסיבות המקרה תקבע האם נגרמה ירידת ערך בעניינה של קרקע מסוימת, או שנגרמה ירידת ערך זניחה. נראה כי במצבים בהם ההיתכנות להשבחה עתידית של הקרקע שנכללה בתכנית התשתית הייתה ונותרה גבוהה עוד בעת אישורה של התת"ל, ניתן להגיע לקביעות שמאיות אלו. מקרים אלו יהיו רלוונטיים מקום בו יש היתכנות לאישורה תכנית פיתוח, ומקודמת יוזמה קונקרטית לאישור תכנית אשר צפויה לכלול את הנכסים הרלוונטיים במתחם איחוד וחלוקה, ולהביא לעליית ערך ביחס לתכנית שהייתה בתוקף ערב אישור התת"ל. לפיכך, במקרים כאמור, ניתן יהיה לקבוע, בכפוף לצירוף חוות דעת שמאית שתוכן על ידי חברת התשתית, בהנחיית השמאי הממשלתי הראשי, כי לא נגרמה ירידת ערך בגין אישור תכנית התשתית (שקבעה את הוראת שימור הזכויות), המקימה עילת תביעה מכוח סעיף 197 לחוק, ככל שבנתוני הקרקע הספציפית, מבחינה שמאית, לא נרשמה בכלל ירידת ערך בשל הוראת השימור או שמדובר בירידת ערך מינורית, שאינה בת פיצוי לפי סעיף 200 לחוק. לחלופין, חוות הדעת כאמור תוכל לעמוד גם במצבים בהם במועד הקובע התרחשה ירידת ערך שהקנתה עילת תביעה לפי 197 – ככל שבמועד הרכישה בשל הוראת השימור ואישורה של התכנית הרזה או תכנית איחוד וחלוקה אחרת, נוצרה השבחה לקרקע, שאינה את הפגיעה שנוצרה במועד הקובע (לעניין זה ראו הלכת קהתי).⁶

13. לשלמות התמונה, יצוין כי תכניות התשתית כוללות מגבלות תכנוניות אשר במצבים מסוימים עשויות לגרום לפגיעה בתכונות הקרקע שבאה לידי ביטוי כבר בעת אישור התכנית, גם בהתקיימם של כלל תנאי הסף שצוינו לעיל. דוגמה מובהקת למצב זה היא מקרה בו התכנית קובעת מגבלה על

⁵ יובהר כי מסמך זה אינו מתיימר לקבוע כי מהלך של אישור תכנית רזה כאמור, גם אם תאושר, יביא לבטח לפיתוח השטח ולהכללת המגרש באיחוד וחלוקה. יתרה מכך, ראוי להדגיש כי בתכניות מסוג זה, מעצם טבען הלא מפורט, קיימת עמימות מסוימת ביחס לשאלה האם קרקע ספציפית תכלול בתוך האיחוד והחלוקה אם לאו. תנאי זה הוסף למתווה אפוא, אך כדי להבטיח שהמתווה יקודם, לעת עתה, רק לגבי קרקעות עם התכנות גבוהה וממשית להשבחה בעתיד (ולא למשל ביחס לקרקעות אשר הוראת השימור והיעוד הנדחה אמנם חלה לגביהן באופן פורמלי, אך בשל מיקומם המרוחק מכל ישוב, הן בעלות התכנות נמוכה עד מאוד להנות מהשבחה בעתיד, באופן שעשוי להשפיע גם על היקף ירידת הערך שהתת"ל גרמה לעניין סעיף 197).

⁶ ע"א 4809/91 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, ירושלים נ' קהתי, פ"ד מח(2) 190 (1994); דנ"א 1748/94 קהתי נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים (1994).

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

מימוש זכויות בניה שטרם נוצלו. במצבים אלו וככל שבנכס מסוים יש, בעת אישור התכנית, זכויות בניה רבות שלא נוצלו באותה עת. במצב דברים זה, אישור התכנית מנע לראשונה את היכולת להנות ממימוש מלוא הזכויות לפי התכנית שעמדה בתוקפה טרם אישור התכנית, ובכך גרמה לפגיעה תכנונית וכלכלית. הגם שיכולות להישמע טענות במקרים מסוימים לפיהן מידת ההשבחה – בשל הוראת השימור, עלתה על מידת ירידת הערך גם במקרים אלו, נושא זה יבחן על ידי השמאי. חוות הדעת השמאית שתוכן בהתאם למסמך זה אפוא, תדרוש לכלול פירוט ביחס לפגיעות התכנוניות שנגרמו והיקף ירידת הערך שנגרם בגין. אך במצבים בהם ימצא כי המגבלות גרמו לירידת ערך זניחה, או שלא נגרמה פגיעה במועד הקובע, או לחלופין שהפגיעה שנגרמה במועד הקובע בוטלה בהמשך בשל אישורה של תכנית משביחה, ניתן יהיה להחיל את ההסדר המוצע, כך שמלוא התשלום ייזקף למעשה לתשלום בעבור פיצויי הפקעה. המקרים השכיחים הם מצבים בהם מדובר בדירות מגורים בבתים משותפים, אשר עשויות בסבירות גבוהה להיות מושבחות בשל המהלך התכנוני המקודם במקביל כנדרש לעיל, שכן תכניות אלו כוללות על פי רוב תוספת זכויות משמעותית ממנה אותם בעלי דירות יכולים היו להנות.

14. בהתקיים תנאי הסף ובצירוף חוות הדעת השמאית כאמור לעיל, ניתן לקבוע כי התמורה אשר ניתנת לבעל הקרקע אינה כוללת מרכיב של פגיעה תכנונית, ובתוך כך לייחס את מלוא התמורה להליך ההפקעה.

15. מכל מקום יובהר כי לנת"ע שיקול דעת בהפעלת המתווה, בהתחשב, בין היתר, בחלוף הזמן או בנסיבות אחרות, לרבות ההתכנות לקידום תכנית משביחה לאיחוד וחלוקה.

16. עוד יובהר כי לצד הסוגיה שהמסמך עוסק בה שעניינה השאלה האם התשלום לבעלי הקרקע מגלם פיצויי הפקעה או פיצויים שלפי 197, עולה גם השאלה האם חברת התשתית יכולה להנות מההשבחה המתאפשרת מכוחה של תכנית איחוד וחלוקה כשם שבעל קניין פרטי אחר יכול לעשות כן ("מעל לקו") במצבים האמורים. סוגיה זו היא סוגיה נפרדת הנבחנת בימים אלו, מבלי שיש בעמדות שהוצגו במסמך זה כדי להשליך עליה באופן ישיר או עקיף.

כתבו: עו"ד ניב יערי, ראש אשכול נדל"ן (ציבורי ואיו"ש), ועו"ד ירדן כרמלי, אשכול נדל"ן (ציבורי ואיו"ש).

בברכה,

עו"ד כרמית יוליס

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט אזרחי)