



בבית המשפט העליון

בר"ם 3720/22
בר"ם 3828/22
בר"ם 3870/22

לפני :

כבוד השופטת דפנה ברק-ארז
כבוד השופט דוד מינץ
כבוד השופט יחיאל כשר

המבקשים בבר"ם 3720/22 :
1. חיים אלקובי
2. אילן אלקובי

המבקשת בבר"ם 3828/22 :
הוועדה המקומית לתכנון ובניה הרצליה

המבקשים בבר"ם 3870/22 :
1. רוני עזרא
2. יהודה רביץ
3. רות רביץ

נגד

המשיבים בבר"ם 3720/22 :
1. הוועדה המקומית לתכנון ובניה הרצליה
2. רוני עזרא
3. רות רביץ
4. יהודה רביץ
5. אהובה לינה איילון
6. יחיאל רוטברג
7. לימור גלילי

המשיבים בבר"ם 3828/22 :
1. אהובה לינה איילון
2. לימור גלילי
3. יחיאל רוטברג
4. חיים אלקובי
5. אילן אלקובי
6. רוני עזרא
7. רותי רביץ
8. יהודה רביץ

המשיבים בבר"ם 3870/22 :
1. הוועדה המקומית לתכנון ובניה הרצליה
2. אהובה איילון לינה
3. אילן אלקובי
4. חיים אלקובי
5. לימור גלילי
6. יחיאל רוטברג

המבקשות להצטרף להליך :
1. התאחדות הקבלנים בוני הארץ
2. הקרן לעידוד ופיתוח ענף הבנייה בישראל

בקשות רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי

בתל אביב-יפו בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים מיום
17.3.2022 בעמ"ן 10551-12-20 שניתן על-ידי כבוד השופט
ה' קירש

כ"ט אייר תשפ"ה (27 מאי 2025)

תאריך הישיבה:

בשם המבקשים
בבר"ם 3720/22 :

עו"ד הנריק רוסטוביץ

בשם המבקשת
בבר"ם 3828/22 :

עו"ד אסף הראל, עו"ד אילנה בראף

בשם המשיבים 5-7 בבר"ם
3720/22 והמבקשים בבר"ם
3870/22 :

עו"ד עידית גזית, עו"ד שלי רוזנטל

בשם היועצת המשפטית
לממשלה :

עו"ד תהילה רוט

בשם המבקשות להצטרף
להליך :

עו"ד איל מאמו

פסק-דין

השופטת דפנה ברק-ארז:

1. מקרקעין בהרצליה עברו הליכי איחוד וחלוקה שבגדרם שונה ייעודם מחקלאות למגורים. בהתאם ל"מצב היוצא" בתכנית, חלק מבעלי המקרקעין נותרו עם זכויות בחלקי דירות בלבד. על רקע זה ערכו ביניהם אותם בעלי זכויות הסכמים נוספים שנועדו "לאגם" את חלקי הדירות שהוקנו להם כך שבסופו של דבר הם יקבלו לידיהם דירות שלמות בלבד. ברקע הדברים עמד הפטור מהיטל השבחה הניתן לבעל זכויות שבנה דירה ואף התגורר בה ארבע שנים. האם בנסיבות שתוארו זכאים בעלי הזכויות לפטור מהיטל השבחה בשל בנייה של דירת מגורים? זוהי השאלה העיקרית המונחת לפנינו, לצד שאלות נוספות הכרוכות בה.

רקע עובדתי

2. מקורו של ההליך דנן במחלוקת שנסבה על בקשה לפטור מהיטל השבחה לפי סעיף 19(ג) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: חוק התכנון והבניה או החוק). הבקשה הוגשה בהמשך לתכנית מתאר ששינתה את ייעודם של מקרקעין בהרצליה מחקלאות למגורים, אגב הליך של איחוד וחלוקה ללא הסכמת הבעלים. מצד אחד של זירת המחלוקת ניצבת הוועדה המקומית לתכנון ובניה הרצליה,

היא המבקשת בבר"ם 3828/22 והמשיבה 1 בבר"ם 3720/22 ובבר"ם 3870/22 (להלן: הוועדה המקומית). מצדה השני ניצבים שמונה בעלי זכויות במקרקעין שביקשו פטור מהיטל השבחה (להלן: מבקשי הפטור), הם המשיבים בבר"ם 3828/22. המבקשים בבר"ם 3720/22 הם שניים ממבקשי הפטור (להלן ביחד: אלקובי) והמבקשים בבר"ם 3870/22 הם שלושה מבקשי פטור אחרים (המבקש 1 בהליך זה יכונה להלן: עזרא והמבקשים 2-3 יכוננו ביחד: רביץ). שלושה מבקשי פטור נוספים לא הגישו בעצמם בקשת רשות ערעור (להלן: איילון, גילי ו-רוטברג).

3. מבקשי הפטור הם חלק מקבוצה גדולה יותר של עשרות אנשים שהיו הבעלים המשותפים, בחלקים בלתי-מסוימים ובאחוזים שונים, של שתי חלקות קרקע סמוכות בייעוד חקלאי, אשר נכללו במתחם שעליו חלה התכנית (להלן: החלקות המקוריות). חלף זכויותיהם בחלקות המקוריות, במסגרת התכנית קיבלו כלל הבעלים זכויות בחלקים בלתי-מסוימים בשני מגרשים אחרים המצויים במתחם (להלן: המגרשים החדשים). בתכנית נקבע כי באחד מהמגרשים החדשים ניתן יהיה להקים שני בניינים שיכללו ביחד 73 יחידות דיור, וכי במגרש השני ניתן יהיה להקים בניין אחד שבו 33 יחידות דיור – כך שבסך הכול ייבנו 106 יחידות דיור. התכנית פורסמה למתן תוקף בשנת 2012.

4. חלוקת הזכויות במגרשים החדשים בין כלל הבעלים נעשתה בהתאמה לזכויותיהם בחלקות המקוריות, והייתה כרוכה בפעולות של הקצאה ואיזון. ב"מצב היוצא" שתואר בטבלת ההקצאה והאיזון, כל אחד מהבעלים קיבל זכויות בחלק בלתי-מסוים באחד מהמגרשים החדשים או בשניהם, שחושבו על בסיס חלקו היחסי בחלקות המקוריות. ליתר דיוק יצוין כי ב"מצב הנכנס" שמונת מבקשי הפטור היו בעלי זכויות בשתי החלקות המקוריות, ו"במצב היוצא" שניים מהם (איילון ו-גילי) קיבלו זכויות באחד מהמגרשים החדשים וששה קיבלו זכויות בשניהם (אלקובי, עזרא, רביץ ו-רוטברג).

5. לצורך הקמתם של שלושת המבנים, בשנת 2014 הבעלים התקשרו עם שתי חברות יזמיות, בשני חוזים – מרביתם בהסכם קומבינציה והיתר בהסכם להזמנת שירותי בנייה. יובהר כבר עתה כי שני ההסכמים האמורים הסדירו מנגנון זהה לחלוקתן של 106 יחידות הדיור העתידיות בין הבעלים. עוד יוער כי שני ההסכמים הזכירו הסכם קודם שנחתם בין הבעלים לבין עצמם ("הסכם השיתוף"), אשר לא הונח בפני בית המשפט המחוזי (אך צורף כנספח 9 לבר"ם 3870/22).

6. בשנת 2016 נרשמו כלל הבעלים, ובהם גם מבקשי הפטור, כבעלים משותפים (במושע) במגרשים החדשים – חלקם באחד מהמגרשים ואחרים בשניהם, הכול לפי טבלת ההקצאה והאיזון. בהמשך, בחודש יולי 2017 ניתנו היתרי בנייה בהתאם לתכנית.

7. ביני לביני, בחודשים ינואר-אוגוסט 2017 נחתם הסכם נוסף שהסדיר את חלוקתן הסופית של יחידות הדיור בין הבעלים (להלן: פרוטוקול החלוקה). יובהר, כי פרוטוקול החלוקה סטה מטבלת ההקצאה והאיזון בכך ששינה את ייחוס הזכויות לעומת "המצב היוצא" שתואר בה, ואיגם את זכויותיהם של הבעלים לדירות מסוימות. כך, במסגרת יישומה של חלוקת הדירות הסופית, חלק מהבעלים הסכימו להעביר ביניהם זכויות, באופן שחל גם על זכויות ממגרשים שונים, ובוצעו החלפות והשלמות שאפשרו שיוך של דירות ספציפיות לבעלים השונים, בכפוף לתשלומי איזון.

8. באופן יותר ספציפי, במסגרת פרוטוקול החלוקה הוסכם שחמישה ממבקשי הפטור (אלקובי, עזרא ו-רביץ), שעל-פי ה"מצב היוצא" בטבלת ההקצאה והאיזון היו זכאים לזכויות בשני המגרשים החדשים, יקבלו זכויות במגרש אחד בלבד. כן הוסכם כי איילון שהייתה זכאית לזכויות במגרש אחד בלבד תקבל זכויות בשני המגרשים, כי גילי שהייתה זכאית לזכויות במגרש אחד תקבל זכויות במגרש האחר, וכי רוטברג שהיה זכאי לזכויות בשני המגרשים אכן יקבל זכויות בשניהם אך בשיעורים שונים מאלה המקוריים. כל זאת, יודגש פעם נוספת, על מנת שלא יוותרו בידיהם חלקי דירות אלא דירות שלמות בלבד.

בסיכומו של דבר, ניתן להציג את השתלשלות זכויותיהם של מבקשי הפטור כך:

זכויות לאחר חתימתו של פרוטוקול החלוקה	זכויות בהתאם ל"מצב היוצא"	זכויות בהתאם ל"מצב הנכנס"	
דירה באחד המגרשים	זכויות בשני המגרשים: בכל אחד זכאות לחלק מדירה	זכויות בשתי החלקות המקוריות בשיעורים משתנים	אלקובי
			עזרא
רביץ			
רוטברג			
שתי דירות, אחת בכל מגרש	זכויות בשני המגרשים: באחד זכאות ל-3 דירות, בשני זכאות לחלק מדירה		איילון
שתי דירות, אחת בכל מגרש	זכויות באחד המגרשים: דירה אחת לפחות		גילי

יובהר כי החישוב ביחס להיקף הזכאות לדירה (שלמה או חלקית) ב"מצב היוצא" בוצע לפי גודל הדירה הממוצעת בפרויקט. לעומת זאת, הזכאות לדירה בפרוטוקול החלוקה נסבה על דירות קונקרטיות שעתידות להיבנות (כגדלים משתנים).

המסגרת הנורמטיבית

9. בטרם אתאר את עיקרי ההליכים שהביאו אותנו עד הלום, אפתח בהתייחסות לחקיקה המסדירה את החיוב בהיטל השבחה ובפטורים מתחולתו.

10. סעיף 196א לחוק התכנון והבניה קובע את סמכותה של ועדה מקומית לגבות היטל השבחה בהתאם להוראותיה של התוספת השלישית לחוק. סעיף 1(א) לתוספת זו מגדיר "השבחה" כך:

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

בהמשך לכך, סעיף 2(א) לתוספת זו קובע כי "חלה השבחה במקרקעין, בין מחמת הרחבת של זכויות הניצול בהם ובין בדרך אחרת, ישלם בעלם היטל השבחה".

11. כידוע, תכליתו של היטל השבחה נובעת מעקרונות של צדק חלוקתי. החובה לשלמו מבטאת את הרעיון לפיו מן הראוי שכאשר בעל מקרקעין נהנה מפעולה תכנונית שעליה שקדו רשויות התכנון, הוא ישתף את הציבור בהתעשרות שנוצרה לו כתוצאה מכך (ראו: ע"א 1341/93 סי' אנד סאן בייק' הוטלס בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, תל-אביב-יפו, פ"ד נב(5) 715, 719 (1999); בר"ם 7560/22 קיבוץ שדה נחמיה נ' הוועדה המקומית ותכנון ולבניה גליל עליון, פסקאות 66-67 (12.2.2025)).

12. על-פי סעיף 2(א) לתוספת השלישית לחוק, החבות בהיטל השבחה קמה עם השבחתם של המקרקעין, בין מחמת הרחבתן של זכויות הניצול בהם ובין בדרך אחרת. יחד עם זאת, תשלומו של היטל השבחה בפועל יתבצע ככלל רק במועד מימוש הזכויות במקרקעין, המוגדר בסעיף 1(א) לתוספת באופן הבא:

"מימוש זכויות", במקרקעין – אחת מאלה:

(1) קבלת היתר לפי חוק זה לבניה או לשימוש בהם שלא ניתן היה לתיתו אלמלא אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג שבעקבותיהם חל היטל השבחה; (2) התחלת השימוש בהם בפועל כפי שהותר לראשונה עקב אישור התכנית שבעקבותיו חל היטל השבחה [...]; (3) העברתם או העברת החכירה לדורות בהם, בשלמות או חלקית, או הענקת זכויות בהם הטעונה רישום בפנקסי המקרקעין, בתמורה או ללא תמורה, אך למעט העברה מכוח דין והעברה ללא תמורה מאדם לקרובו [...].”

13. סעיף 19(ג) לתוספת השלישית לחוק קובע חריג להגדרה האמורה של מימוש זכויות. במלים אחרות, הסדר זה מקנה בתנאים מסוימים פטור מהיטל השבחה. זהו הסעיף העומד במוקד המחלוקת בין הצדדים בהליך דנן, ועל כן ראוי להביאו כאן במלואו:

”(1) בניה או הרחבה של דירת מגורים לא ייראו כמימוש זכויות אם המחזיק במקרקעין או קרובו הגיש בקשה להיתר בניה על אותם מקרקעין שישמשו למגוריו או למגורי קרובו ובלבד שהשטח הכולל של דירת המגורים האמורה לאחר בנייתה או הרחבתה אינו עולה על 140 מ”ר; עם כל בניה או הרחבה נוספת מעל השטח האמור ישולם היטל, בשיעור יחסי לגודל הבניה או ההרחבה הנוספת. (2) העברת הבעלות או החזקה בדירה שנבנתה או שהורחבה כאמור בפסקה (1) או שניתן להרחיבה לפי תכנית, לא יראו כמימוש זכויות ולא תחול בגינה חובת תשלום ההיטל, אם המחזיק במקרקעין או קרובו השתמשו בדירה למגוריהם או למגורי בני משפחתם הקרובים מגמר הבניה ועד מכירתה משך זמן שאינו פחות מארבע שנים; לענין זה, ‘גמר הבניה’ – כמשמעותו בחוק מס רכוש וקרן פיצויים, תשכ”א-1961.”

סעיף זה קובע פטור מהיטל השבחה לבניה של דירת מגורים או להרחבתה, עד לשטח של 140 מ”ר. בפסיקתו של בית משפט זה הוסבר כי בבסיס הפטור ניצבת תכלית סוציאלית: סיוע לאזרחים בשיפור תנאי המגורים שלהם או של קרוביהם באמצעות הפחתת העול הכספי הכרוך בכך, וכן יצירת תמריץ לפיתוח מקרקעין באופן שיקל על מצוקת הדיור. לצד האמור, בבסיס הפטור מובנית גם התכלית של מניעת ניצולו לרעה, בהיותו חריג לכלל בדבר חובת התשלום של היטל השבחה (ראו: רע”א 7417/01 צרי נ’ הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, גבעתיים, פ”ד נז(4) 879, 887-888 (2003) (להלן: עניין צרי); דנ”א 6298/15 הוועדה המקומית לתכנון ובניה פתח תקוה נ’ זיבון, פסקה 17

29.6.2017) (להלן: עניין דיבון); בר"ם 7114/18 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים נ' שילה, פסקה 4 (18.11.2019)).

14. הפטור הקבוע בסעיף 19(ג) ניתן באופן דו-שלבי. תחילה נדחה מועד התשלום עד למימוש הזכויות הבא (כפי שמורה פסקה (1): "בניה או הרחבה של דירת מגורים לא ייראו כמימוש זכויות" (ההדגשות הוספו)). בהמשך, לאחר ארבע שנים שבהן התגורר בדירה המחזיק או קרובו, תהפוך דחיית התשלום לפטור למוחלט (כפי שמורה פסקה (2): "העברת הבעלות או החזקה בדירה שנבנתה או הורחבה כאמור בפסקה (1) ... לא יראו כמימוש זכויות ולא תחול בגינה חובת תשלום ההיטל" (ההדגשות הוספו)) (ראו בהקשר זה: עניין צרי, בעמ' 884; עניין דיבון, בפסקה 13).

עיקרי ההליכים הקודמים

15. בחודש אוגוסט 2017 הוגשו בקשות הפטור שביסוד ההליך דנן, לפי סעיף 19(ג)(1) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה. בקשות הפטור נסבו אפוא על יחידות הדיור העתידיות שיהיו זכאים להן מבקשי הפטור על-פי פרוטוקול החלוקה, וכווננו לכך שלא יראו בבינוין של יחידות הדיור כמימוש זכויות. יובהר, ולעובדה זו יש חשיבות בנסיבות העניין, כי הפטור מהיטל השבחה התבקש בגין דירה המצויה במגרש שבו לא הייתה למבקשים זכאות ליחידת דיור שלמה בהתאם ל"מצב היוצא".

16. הוועדה המקומית דחתה את בקשות הפטור האמורות, ובהמשך הוגשו לוועדת הערר לתכנון ובניה מחוז תל אביב – פיצויים והיטלי השבחה (להלן: ועדת הערר) שני עררים שנדונו במאוחד. ערר אחד הוגש על-ידי 18 אנשים שבקשתם לפטור נדחתה, ובהם שבעה ממבקשי הפטור שבפנינו (הר/8190/0718). הערר השני הוגש על-ידי עזרא (הר/8237/0718).

17. בתשובה לשני העררים טענה הוועדה המקומית, בעיקרו של דבר, שיש לבחון את שאלת הזכאות לפטור במועד כניסתה של התכנית לתוקף. במועד זה, כך נטען, לא היו העוררים זכאים ליחידת דיור שלמה בהתאם ל"מצב היוצא" במגרש שבו התבקש הפטור. לגישת הוועדה המקומית, רק בשלב מאוחר יותר – לאחר חתימתו של פרוטוקול החלוקה – אוגמו זכויותיהם של אותם עוררים לדירה מסוימת במגרש אחר, שאינו מגרש המקור שבו ניתנו להם זכויות מכוח התכנית. בנסיבות אלו, לשיטתה של הוועדה המקומית, נשללת זכאותם של העוררים לפטור. הודגש כי המגרשים החדשים אינם

צמודים או רצופים, אלא מופרדים באמצעות דרך, וכי ניתנו לגביהם היתרי בנייה שונים. הוועדה המקומית הוסיפה וטענה כי פרוטוקול החלוקה הוא למעשה הסכם להעברת זכויות, אשר מכוחו מכרו ורכשו הבעלים זכויות שונות משהיו להם, ואף במגרשים שונים, בתמורה לזכויות אחרות ולתשלומי איזון.

18. בסופה של התדיינות ממושכת, ביום 22.1.2020 ועדת הערר קיבלה את העררים. בהחלטה הובהר כי במקרה הרגיל שאלת הזכאות לפטור מהיטל השבחה לפי סעיף 19(ג)(1) לתוספת השלישית נבחנת במועד תחילתה של התכנית. לצד זאת הדגישה ועדת הערר כי בנסיבות העניין פרוטוקול החלוקה הוא למעשה תרגום של הזכויות שהוגדרו בתכנית לכדי יחידות דיור, "בבחינת המשך ישיר" לטבלת ההקצאה והאיזון. לנוכח האמור נקבע כי בחינת זכויותיהם של מבקשי הפטור בהתאם לפרוטוקול החלוקה "אינה אלא בחינת זכויותיהם במקרקעין לעת אישור התכנית". עוד נקבע כי לנוכח המצב התכנוני המורכב שעמד בבסיס התכנית, אין כל רלוונטיות לעובדה שהיא חלה על מגרשים שונים. הוסבר כי מקרקעי התכנית בכללותם הם המקרקעין הרלוונטיים לבחינת הזכאות לפטור ואין נפקא מינה לאיגום הזכויות במגרש מסוים. ועדת הערר הוסיפה וקבעה כי בשים לב לתכלית הסוציאלית שביסוד הפטור, אין לקבל את פרשנותה של הוועדה המקומית, לפיה זה יינתן רק למי שזכויותיו על-פי התכנית תאמו את המגרשים שבהם ניתנו לו זכויות לבסוף. יצוין כי ועדת הערר תמכה את עמדתה בין השאר במכתב מיום 7.9.2014 מטעם רשות המסים, שבו התקבלה בקשתם של הבעלים לכך שאיחוד הזכויות במגרשים יהיה פטור ממס שבח וממס רכישה.

19. הוועדה המקומית לא השלימה עם החלטתה של ועדת הערר, וביום 6.12.2020 הגישה על כך ערעור לבית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים (עמ"ן 10551-12-20). בערעור נטען, בין השאר, כי יש לבחון את הזכאות לפטור מהיטל השבחה במועד אישור התכנית ("המצב היוצא" בענייננו), וכי במועד זה לא היו מבקשי הפטור זכאים לדירה מסוימת שלמה שבגינה התבקש הפטור. עוד נטען כי במסגרת פרוטוקול החלוקה נעשו עסקאות של מכירה וקנייה של זכויות במקרקעין, תוך העברת זכויות הטעונה רישום ממגרש למגרש, דבר המהווה מימוש זכויות במקרקעין.

20. הוועדה המקומית הוסיפה והתייחסה בערעור למבקשי הפטור באופן קונקרטי, בציינה כי אלקובי, עזרא ו-רביץ לא היו זכאים ליחידת דיור שלמה מכוח התכנית, אלא לחלקי זכויות בכל אחד מהמגרשים, וכי במסגרת פרוטוקול החלוקה הם מכרו זכויות

במגרש אחד ורכשו השלמת זכויות במגרש האחר, על מנת ליצור זכאות ליחידת דיור שלמה. ביחס ל-גילי נטען כי הגם שהייתה זכאית ליחידת דיור שלמה באחד המגרשים, היא מכרה זכויות אלה ותמורתן קיבלה יחידת דיור בחלקה האחרת, שבגינה התבקש הפטור. כמו כן, ביחס ל-איילון ול-רוטברג נטען כי הם היו זכאים ליחידות דיור במגרש אחד, וכי בתמורה למכירת חלק מזכויותיהם הם רכשו יחידת דיור במגרש השני, אשר בגינה התבקש הפטור.

21. מנגד, מבקשי הפטור סמכו את ידיהם על החלטתה של ועדת הערר. בתשובה מטעם שבעה מהם (למעט עזרא) נטען כי התכנית יצרה מצב תכנוני אנומלי שבמסגרתו נכפה על כלל הבעלים פיצול זכויות בין המגרשים החדשים. בנסיבות אלה, כך נטען, נאלצו הבעלים לבצע "איחוד רעיוני" של זכויותיהם בשני המגרשים, פעולה שנעשתה כהמשך ישיר של התכנית ואשר הייתה הכרחית לצורך הוצאתו של הפרויקט לפועל. עוד נטען כי באמצעות פרוטוקול החלוקה יוחדו לכל אחד מהבעלים דירות, וזאת מבלי שהוקנו להם זכויות נוספות על אלו שקיבלו מכוח התכנית. על כן, לשיטתם של מבקשי הפטור, פרוטוקול החלוקה אינו הסכם להעברת זכויות, אלא אך הצהרה על חלוקת הדירות בהתאם למנגנון שנקבע. כן נטען כי המערכת ההסכמית כולה, ובכלל זה גם פרוטוקול החלוקה, הם בגדר הסכם שיתוף לכל דבר ועניין, כמשמעותו בסעיף 29 לחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969 (להלן: חוק המקרקעין).

22. עזרא, שהגיש את תשובתו בנפרד, טען אף הוא כי דין הערעור להידחות, והלין על התנהלותה של הוועדה המקומית לאורך ההתדיינות. לגופם של דברים נטען, בין השאר, כי פרוטוקול החלוקה אינו מהווה מימוש זכויות במקרקעין. לשיטתו של עזרא, הסכם להקצאה ולא יחוד דירות או הסכם שיתוף, אף אם נערכה במסגרתו מכירה צולבת בין בעלי זכויות לבין עצמם, אינו בגדר פעולת מימוש המקימה חבות בהיטל השבחה.

23. בפסק דינו מיום 17.3.2022 (השופט ה' קירש) בית המשפט המחוזי קיבל את הערעור באופן חלקי – טענותיה של הוועדה המקומית התקבלו ביחס ל-אלקובי, עזרא ו-רביץ, אך נדחו ביחס ל-איילון, גילי ו-רוטברג, הכול כמפורט להלן.

24. בית המשפט המחוזי דחה את טענתם של מבקשי הפטור לפיה פיצול המגרשים נכפה עליהם על-ידי הוועדה המקומית, וקבע כי כבר כשרכשו את זכויותיהם בחלקות המקוריות – דהיינו ב"מצב הנכנס" – היה הפיצול מובנה במקרקעין. עוד נקבע כי לא היה אילוץ משפטי שחייב את הבעלים לערוך הסכמים נוספים לשם החלפה והשלמה של

זכויות ביניהם. בהקשר זה הודגש כי הבעלים היו חופשיים לבנות במשותף בנייני מגורים וליהנות מפירותיהם (למשל על-ידי מכירה או השכרה של הדירות וחלוקת הפדיון או התשואה), וכי לא הייתה מניעה משפטית או כלכלית לעשות כן. על כן, צוין כי בחירתם של הבעלים לקבל יחידות דיור מסוימות הייתה העדפה כלכלית לגיטימית, ולא אילוץ או כורח. לנוכח האמור נקבע כי אין לקבל את קביעתה של ועדת הערר כי פרוטוקול החלוקה היה ההמשך הישיר של טבלת ההקצאה והאיזון שבתכנית ואך תרגום שלה ליחידות דיור.

25. כמו כן, בית המשפט המחוזי קבע כי מערכת ההסכמות בין הבעלים לגבי אופן חלוקת הדירות אינה הסכם שיתוף במקרקעין, וכי מכל מקום הסכם שיתוף במקרקעין אינו יכול לחלק את הבעלות בין השותפים או להביא להעברת זכויותיו של פלוני ממגרש אחד לאחר. בהקשר זה נקבע עוד כי מהותו של פרוטוקול החלוקה נעוצה בהעברה של מקרקעין, וכי מדובר במימוש זכויות לפי החלופה הקבועה בסעיף 1(א)(3) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה. עוד נקבע כי לא ניתן ללמוד מהחלטת הנזכרת של רשות המסים לעניין הפטור מהיטל השבחה.

26. בית המשפט המחוזי קיבל את עמדתה של הוועדה המקומית, לפיה יש לבחון את מצב הזכויות של כל אחד ממבקשי הפטור במועד אישורה של התכנית. זאת, להבדיל מאשר לאחר חתימתו של פרוטוקול החלוקה, שבמסגרתו – כך נקבע – נעשו הלכה למעשה עסקאות של מכירה וקנייה של זכויות במקרקעין. דווקא לנוכח האמור נקבע כי יהיה זה בלתי צודק לשלול את הפטור מ-איילון, גלילי ו-דוטברג, אשר לכל אחד מהם הייתה זכאות לכל הפחות לדירה שלמה אחת בחלקה מסוימת. בהקשר זה נקבע כי אם ב"מצב היוצא" היה אדם זכאי ליחידת דיור שלמה, דומה שהיה מקום לתת לו פטור – אף אם בסופו של דבר הפטור התבקש ביחס לדירה אחרת ואף אם זו מצויה במגרש שלא היו לו בו זכויות ב"מצב היוצא". לפיכך נדחה ערעורה של הוועדה המקומית ביחס ל-איילון, גלילי ו-דוטברג.

27. לעומת זאת, נקבע כי דינם של יתר מבקשי הפטור שונה, שכן ב"מצב היוצא" לאף אחד מהם לא הייתה זכאות ליחידת דיור שלמה במגרש חדש כלשהו, ואף לא זכויות המצטברות לכדי יחידה שלמה (אם בוחנים את שני המגרשים החדשים יחדיו). בית המשפט המחוזי קבע כי החלתו של סעיף הפטור על "שברירי" זכויות במקרקעין אינה עולה בקנה אחד עם תכליתו הסוציאלית לסייע לאזרחים לשפר את תנאי הדיור שלהם. בהקשר זה צוין כי "מי שרוכש שברי אחוזים מקרקע חקלאית בתקווה שזו תופשר ותותר

בניה למגורים נוטל על עצמו סיכון כי אם וכאשר שתאושר במקום תוכנית בניין עיר, היא לא תקנה לרוכש די זכויות כדי לקבל דירת מגורים אחת שלמה לשימושו האישי" (פסקה 35). על כן, נקבע כי לצורך הגשמת תכליתו של הפטור, יש להעניקו רק לדירה שלמה ואין אפשרות להתחשב ב"כמעט דירה". באופן ספציפי צוין כי אלקובי, עזרא ו-רביץ היו זכאים כל אחד ל-0.776 יחידות דיור במגרש אחד ול-0.191 יחידות דיור במגרש השני, דהיינו 0.967 יחידות בסך הכול, ולפיכך הבעיה שבה נתקלו "כלל איננה נעוצה בפיצול אלא בהיקף אחוזיהם בחלקות הקודמות".

28. בנקודה זאת יוער כי בית המשפט המחוזי סבר שיש מקום להתלבטות מסוימת, מאחר שחלקה היחסי של גלילי בחלקות המקוריות היה זהה לחלקם של אלקובי, עזרא ו-רביץ. אולם, כך הוסבר, בעוד שהאחרונים קיבלו זכויות בשני המגרשים החדשים – גלילי קיבלה זכויות רק באחד מהם. כתוצאה מכך, על סמך התחשיב המשוקלל של ההקצאה, ב"מצב היוצא" היא הייתה זכאית ליחידת דיור שלמה, בניגוד אליהם. אף על פי כן, נקבע כי "המצב היוצא" הוא הקובע לעניין הזכאות לפטור מהיטל השבחה ולפיכך חלוקת הזכויות ב"מצב הנכנס" אינה רלוונטית בשלב זה.

בקשות רשות הערעור

29. על פסק דינו של בית המשפט המחוזי הוגשו שלוש בקשות רשות הערעור שבפנינו.

30. בר"מ 3720/22 הוגשה על-ידי אלקובי, ובה נטען, בעיקרו של דבר, כי בית המשפט המחוזי שגה בקבעו שהזכאות לפטור מהיטל השבחה נשללת ממי שלא היו זכאים ליחידת דיור שלמה ואשר לא היו להם זכויות המצטברות לדירה שלמה בשני המגרשים ביחד. בבקשה נטען כי לקביעה זו יש השלכות רוחב לגבי הפרשנות שיש לצקת לסעיף 19(ג) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, באופן שעשוי להשפיע על נישומים רבים. עוד נטען כי המחוקק לא ביקש לשלול כליל את הזכאות לפטור ממי שבעלותו נופלת מ-100% מדירה אחת. אלקובי מוסיפים וטוענים כי לא היה מקום לקבוע שהם קיבלו "שברירי" זכויות בדירה, בהתחשב בכך שחסרו להם זכויות בשיעור מצומצם של 1.9% לצורך קבלת דירה אחת שלמה. לבסוף נטען כי עמדתה של הוועדה המקומית עומדת בסתירה למטרה הסוציאלית של החקיקה הנזכרת.

31. בתשובה לכך טוענת הוועדה המקומית כי בית המשפט המחוזי צדק בדחתו את בקשת הפטור של אלקובי (כשם שלשיטתה צדק בדחתו את בקשתם של עזרא ו-דביץ, ושגה ביחס ל-איילון, גילי ו-רוטברג, כמפורט להלן). בתשובה נטען כי אלקובי לא היו זכאים לדירה שלמה ב"מצב היוצא", אלא רק לאחר חתימתו של פרוטוקול החלוקה, המהווה מימוש זכויות – ועל כן אין הם זכאים לפטור מהיטל השבחה. לשיטתה של הוועדה המקומית, זכאות ליחידת דיור שלמה היא תנאי לתחולת הפטור מהיטל השבחה בגינה. עוד נטען כי גישתם של אלקובי להוראת הפטור מרחיבה אותה במידה ניכרת, בניגוד להלכה הפסוקה שבה נקבע כי יש למנוע הרחבת-יתר של תחולת הסעיף. בהקשר זה מציינת הוועדה המקומית כי מדובר בפטור שניתן למטרה סוציאלית, לא לכל בעלים של דירת מגורים אלא רק למי שמתגורר בה (הוא בעצמו או קרובו) במשך תקופה של ארבע שנים. אלקובי, כך נטען, לא היו זכאים ב"מצב היוצא" ליחידת דיור שלמה שבה יוכלו להתגורר ולקיים את תנאי הפטור, אלא קיבלו את זכאותם רק לאחר מכירה וקנייה של זכויות, קרי לאחר המימוש. לבסוף, נטען כי טענתם של אלקובי שעסקינן בחסר של 1.9% לזכויות בדירה שלמה אינה מדויקת.

32. בר"מ 3828/22 הוגשה על-ידי הוועדה המקומית, וכוונה כלפי דחיית הערעור ביחס ל-איילון, גילי ו-רוטברג. הוועדה המקומית כופרת בהבחנה שערך בית המשפט המחוזי ביניהם, מצד אחד, לבין אלקובי, עזרא ו-דביץ, מצד אחר, וטוענת כי היה מקום לקבל את ערעורה ביחס לשמונת מבקשי הפטור כאחד. בבקשה נטען כי גם איילון, גילי ו-רוטברג לא היו זכאים ב"מצב היוצא" ליחידת הדיור שבגינה התבקש הפטור מהיטל השבחה. זאת, כך נטען, מאחר שקיבלו את הזכויות ביחידות הדיור האמורות רק בשלב מאוחר יותר, לאחר שהתקשרו בהסכם נוסף עם יתר הבעלים (פרוטוקול החלוקה), אשר מהווה מימוש זכויות במקרקעין ומחייב בתשלום היטל השבחה. הוועדה המקומית מוסיפה וטוענת כי "איש לא מנע ממשיבים אלה לבקש פטור בגין יח"ד השלמה בה זכו ועמה 'יצאו' במצב היוצא מכוח התכנית", ונטען כי ככל הנראה היו להם שיקולים אישיים או כספיים שהביאו אותם לפעול כפי שבחרו. לפיכך, כך נטען, דומה שאין בנמצא שיקולי צדק מיוחדים התומכים בקבלת בקשתם לפטור. עוד נטען כי בית המשפט המחוזי העניק משקל-יתר לעובדה ש-איילון, גילי ו-רוטברג היו זכאים ליחידת דיור שלמה ב"מצב היוצא", וכי דחיית הערעור ביחס אליהם בהתבסס על כך מנוגדת לדין ואף סותרת את הקביעה העקרונית לפיה בפרוטוקול החלוקה נערכו עסקאות מכירה וקנייה המהוות מימוש זכויות. לבסוף, נטען כי יש מקום ליתן בעניין זה רשות ערעור ב"גלגול שלישי", שכן מדובר בסוגיות בעלות השלכה רוחבית וחשיבות ציבורית החורגות מנסיבות המקרה ומהתכנית הקונקרטית.

33. איילון, גלילי ו-רוטברג טוענים בתשובתם כי הכרעתו של בית המשפט המחוזי ביחס אליהם בדין יסודה. לצד זאת נטען כי שלילת הפטור מ-אלקובי, עזרא ו-רביץ היא שגויה. בפרט, כך נטען, יש להתחשב בכך שבנסיבות העניין התכנית, שקודמה על-ידי הוועדה המקומית, כפתה על הבעלים פיצול של זכויותיהם בין שני המגרשים החדשים. עוד נטען כי הפטור מהיטל השבחה אינו מותנה בזכאות לדירה שלמה – כעמדת בית המשפט המחוזי – וכי אין לכך כל עיגון בלשון החוק או בתכליתו.

34. בתשובה נטען עוד, בהתייחס לפרוטוקול החלוקה, כי הסכם שאינו מקנה זכויות נוספות במקרקעין או משנה את היקף הבעלויות, אלא מייחד את הזכויות המוקנות לבעלים לדירה ספציפית, הוא בגדר הסכם שיתוף וככזה אינו בגדר מימוש זכויות. איילון, גלילי ו-רוטברג מוסיפים וטוענים כי מאחר שלכל מבקשי הפטור היו זכויות בהיקף של דירה עתידית אחת לפחות במועד אישור התכנית ושכולם יוחדה זכות לדירה ספציפית בפרוטוקול החלוקה – הרי שכולם זכאים לפטור מהיטל השבחה. בהתייחס לעניינם הפרטני, איילון, גלילי ו-רוטברג טוענים כי כל אחד מהם היה בעל זכויות במגרשים בהיקף גבוה יחסית, המשקף זכאות למספר דירות, ולכל הפחות לדירה שלמה באחד מהמגרשים החדשים. כמו כן, נטען כי העמדה לפיה ייחוד הדירות בפרוטוקול החלוקה הוא בבחינת מימוש זכויות, מביאה למצב שבו הזכאות לפטור היא בלתי אפשרית לגבי קרקע מרובת בעלים בתכנית איחוד וחלוקה כפויה, ויוצרת "מלכוד" השולל את הפטור בכל תרחיש אפשרי.

35. מבלי לפרט יצוין בתמצית כי אלקובי הגישו תשובה לבר"ם 3828/22, ובה הביעו את התנגדותם לעמדתה של הוועדה המקומית. אף עזרא ו-רביץ הגישו תשובה מטעמם ובה ציינו, בעיקרו של דבר, כי הם מצטרפים לתשובותיהם של יתר מבקשי הפטור.

36. בר"ם 3870/22 הוגשה על-ידי עזרא ו-רביץ, ואף בה נטען כי יש הצדקה למתן רשות ערעור. לגוף העניין, עזרא ו-רביץ סומכים את ידיהם על החלטתה של ועדת הערר. בבקשה נטען, בין היתר, כי בית המשפט המחוזי שגה בקבעו כי הם לא היו זכאים ליחידת דיור שלמה. בתשובה לבקשה זו טוענת הוועדה המקומית כי דינה להידחות, וחוזרת על עיקרי עמדתה כפי שהובעה בבר"ם 3828/22 וכן בגלגוליו הקודמים של ההליך. באופן ספציפי נטען כי בניגוד לאמור בבקשה, עזרא ו-רביץ לא היו זכאים ב"מצב היוצא" ליחידת דיור שלמה, אלא רק לאחר חתימתו של פרוטוקול החלוקה. אף איילון, גלילי ו-רוטברג הגישו תשובה לבר"ם 3870/22, וטענו, בתמצית, כי הגם ששלושתם קיבלו את

הפטור המבוקש, היה מקום לאפשר את מתן הפטור לכל שמונת המבקשים – בדומה לטענותיהם שהועלו בתשובה לבר"ם 3828/22.

37. ביום 26.10.2022 הוריתי על קביעתן של בקשות רשות הערעור לדיון בפני הרכב, ובמקביל התבקשה עמדתה של היועצת המשפטית לממשלה ביחס לסוגיות העולות מהן.

38. ביום 18.11.2024 הוגשה עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה מטעם המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (מנהל מערך ייעוץ וחקיקה) שלו הואצלה הסמכות להתייצב להליך (להלן: עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה). עמדה זו צידדה במתן רשות ערעור, בשים לב לשאלות הפרשניות שהתעוררו. לגופם של דברים, התוצאה המתחייבת לכאורה מהעמדה שהוגשה (הגם שהדברים לא נכתבו כך במפורש) היא שיש מקום לקבל את בקשת רשות הערעור שהגישה הוועדה המקומית. בהתאמה, עמדה זו תמכה בדחייתן של בקשות רשות הערעור הנוספות. לצד זאת, חשוב לציין כי עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה לא הלכה יד ביד עם הוועדה המקומית לכל אורך הטיעון.

39. ביתר פירוט, לפי עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה, לחלוקת הזכויות שמתבצעת במסגרת הליכי איחוד וחלוקה – דהיינו, ל"מצב היוצא" – יש מעמד קנייני אף בטרם השלמת הרישום. על רקע זה, כך נטען, הסכם בין בעלים המעביר זכויות במקרקעין מחלקה אחת לאחרת עולה כדי "מימוש זכויות" כהגדרתו בסעיף 1(א)(3) לתוספת השלישית לחוק. עוד מוסבר בעמדה כי אין נפקות לכך שהרקע לכריתת הסכם מסוג זה נעוץ באישורה של תכנית איחוד וחלוקה ללא הסכמת הבעלים. כן מצוין כי פרוטוקול החלוקה אינו בבחינת הסכם שיתוף במקרקעין, וכי ממילא הסכם שיתוף יכול להתקיים רק בין בעלי זכויות באותה חלקת קרקע, ולא בין בעלי זכויות בחלקות שונות. עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה מוסיפה ומדגישה כי הפיצול במקרקעין היה מובנה עוד ב"מצב הנכנס" ביחס לזכויותיהם של מבקשי הפטור בחלקות המקוריות, וכי הוא אינו נובע מתכנית האיחוד והחלוקה. עוד מובהר כי לא היה כל אילוץ שכפה על המבקשים לחלק מחדש את מערך זכויות הבעלות ביניהם.

40. אשר לתחולת הפטור בנסיבות העניין, מובהר בעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה כי המועד לבחינת הזכאות לפטור מהיטל השבחה הוא מועד תחילתה של התכנית המשביחה, כאשר בנסיבות של איחוד וחלוקה יש לבחון את הזכויות ב"מצב היוצא". בהמשך לכך, מצוין כי במקרה דנן קיימים שני אירועים פוטנציאליים של מימוש זכויות:

קבלת היתרי הבניה בחודש יולי 2017 והחתימה על פרוטוקול החלוקה. בנסיבות העניין אמנם לא הובהר איזה מאירועי המימוש התרחש קודם, שכן אין בהירות לגבי המועד המדויק של חתימת פרוטוקול החלוקה (ינואר או אוגוסט 2017). עם זאת, כך מוסבר, סדר הדברים אינו משפיע על התוצאה, בהתאם לפירוט הבא:

אפשרות א': ככל שהיתרי הבנייה ניתנו קודם לחתימה על פרוטוקול החלוקה, משמעות הדבר היא שאירוע המימוש הראשון בזמן הוא מתן ההיתר. במצב דברים זה עשוי היה לחול הפטור החלקי הקבוע בסעיף 19(ג)(1) לתוספת השלישית לחוק בלבד, המקנה דחיית תשלום עד למועד המימוש הבא. אולם, אירוע מימוש נוסף חל בעת העברת הזכויות במקרקעין במסגרת פרוטוקול החלוקה. בהתחשב בכך שהפטור המוחלט הקבוע בסעיף 19(ג)(2) לתוספת רלוונטי להעברת בעלות בדירה שכבר נבנתה והתגוררו בה לפחות ארבע שנים – אין תחולה לפטור מהיטל השבחה במצב דברים זה.

אפשרות ב': ככל שהחתימה על פרוטוקול החלוקה קדמה למתן היתרי הבנייה, הרי שזהו אירוע המימוש הראשון שנסב על העברת זכויות במקרקעין. אולם, הפטור הקבוע בסעיף 19(ג) חל על "בניה או הרחבה של דירת מגורים" (בפסקה (1)) או על "העברת הבעלות או החזקה בדירה שנבנתה או שהורחבה כאמור בפסקה (1)" (בפסקה (2)). מאחר שבמועד הרלוונטי זה טרם נבנו הדירות, ממילא אין תחולה להוראת הפטור.

41. עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה מוסיפה כי ניתן לתת פטור מהיטל השבחה רק עבור דירה שהושבחה בתכנית ושהייתה בבעלות המבקשים בעת אישורה, דהיינו ב"מצב היוצא".

42. להשלמת התמונה יצוין כי עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה נבדלה מעמדתה של הוועדה המקומית בכך שסברה כי אין מקום לשלול באופן גורף את תחולת הפטור מהיטל השבחה מנישומים ששיעור זכויותיהם במקרקעין אינו עולה כדי דירה שלמה. אולם, גישה זו – שהיא מקלה יותר מבחינתם של בעלי הדירות – אינה מועילה להם בנסיבות המקרה (בשל המימוש על דרך של העברת זכויות).

43. ביום 28.1.2025 הגישו התאחדות הקבלנים בוני הארץ והקרן לעידוד ופיתוח ענף הבנייה בישראל בקשה להצטרף להליך במעמד של "ידידי בית המשפט". הן טענו כי להכרעה במקרה דנן השלכות רוחב מרחיקות לכת על הציבור כולו ועל ענף הבנייה בפרט. בתמצית, לטענתן פסק דינו של בית המשפט המחוזי וכן עמדת הייעוץ המשפטי

לממשלה פוגעים בתמריץ של בעלי זכויות רבים להתאחד ולפעול במשותף כחלק מתכניות איחוד וחלוקה.

44. ביום 2.3.2025 הוגשה תגובתם המשותפת של עזרא, רביץ, איילון, גילי ו-רוטברג לעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה (אלקובי לא הגישו תגובה מטעמם). מבלי לפרט יצוין כי מבקשי הפטור מסכימים לעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה בכל הנוגע להחלת הפטור הקבוע בסעיף 19(ג) לתוספת השלישית לחוק גם על זכויות שאינן עולות כדי דירה שלמה. אולם, ביתר ההיבטים הם חולקים על העמדה ומפרטים את טענותיהם בכתובים. בכלל זה הם מוסיפים הבהרות עובדתיות רלוונטיות, וטוענים כי בניגוד לנטען, התכנית אושרה חרף התנגדות הבעלים, שביקשו שלא לפצל את זכויותיהם. מבקשי הפטור מציינים עוד כי בזמן שחלף בינתיים מאכלוס הדירות ועד היום, הם או קרוביהם מתגוררים בהן כבר למעלה מארבע שנים. במישור העקרוני טוענים מבקשי הפטור כי עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה מביאה לתוצאה לפיה כל הסכם לייחוד דירות בין בעלים במשותף ייחשב למימוש זכויות ולכן ישלול את האפשרות לתחולת הפטור. כמו כן, נטען כי פרוטוקול החלוקה אינו כולל שינוי בזכויות הבעלים, וכי הן לפניו והן לאחריו הבעלות במגרשים נותרה בעלות במושע (עד לרישום הבית המשותף). לטענתם של מבקשי הפטור, "השינוי הקל בשיעור הבעלות" שנדרש לשם התאמת הזכויות לדירה שיוחדה לכל אחד מהם, בוצע רק לקראת רישומו של צו הבית המשותף, בדרך של העברת חלקיקי זכויות בין הבעלים.

45. בו ביום הוגשה אף תגובתה של הוועדה המקומית לעמדה מטעם הייעוץ המשפטי לממשלה. בתמצית יצוין כי למעט בשאלת האפשרות לבקש פטור מהיטל השבחה בגין זכויות בחלק מדירה (להבדיל מאשר בדירה שלמה בלבד), היא מצדדת בעמדה שהוגשה.

46. יצוין כי ביום 2.3.2025 אף המבקשות להצטרף ביקשו להגיש את תגובתן לעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה (זו צורפה כנספח לבקשה). לשיטתן, הפטור מהיטל השבחה בסעיף 19(ג) לתוספת השלישית לחוק אינו מותנה בקיומן של זכויות העולות כדי דירה שלמה. המבקשות להצטרף סבורות עוד כי בנסיבות העניין פרוטוקול החלוקה אינו הסכם להעברת זכויות שיש בו משום מימוש זכויות, אלא הסכם שיתוף המקצה את זכויות הבנייה לבעלי המקרקעין לצורך ייחוד דירות. לטענתן, זהו "חלק אינטגרלי נדרש ומהותי" מההליך התכנוני והקנייני של הגשמת התכנית. הן אף עומדות על ההשלכות השליליות שיהיו, לדידן, לקביעה אחרת.

47. ביום 12.3.2025 הגישו עזרא, רביץ, איילון, גלילי ו-רוטברג בקשה להוספת מסמכים, המלמדים בין השאר על ההתפתחויות שחלו ביחס לבניית הדירות ולאכלוסן. ביום 23.4.2025 מסרה הוועדה המקומית כי היא מתנגדת לצירוף המסמכים.

48. הדיון בפנינו התקיים ביום 27.5.2025, ובמהלכו חזרו הצדדים על עיקרי טענותיהם.

דיון והכרעה

49. המקרה שבפנינו הוא מורכב, ומעורר שאלות משפטיות המצדיקות מתן רשות ערעור. על כן יש מקום לדון בבקשות כבערעורים. לגוף העניין, ולאחר שבחנתי את הדברים, אינני הולכת בדרכו של בית המשפט המחוזי באופן מלא. הלכה למעשה, אני סבורה כי דין ערעורה של הוועדה המקומית (בר"ם 3828/22) להידחות בעיקרו, ואילו דינם של הערעורים מטעם מבקשי הפטור (בר"ם 3720/22 ובר"ם 3870/22) להתקבל באופן חלקי. כך אציע לחברי לעשות.

50. הסוגיה המונחת לפתחנו התחדדה על רקע כתבי הטענות שהוגשו, כמו גם העמדה מטעם הייעוץ המשפטי לממשלה והטיעונים שנשמעו בדיון. בעיקרו של דבר, ניתן להצביע על שתי שאלות הטעונות הכרעה. שאלה ראשונה היא האם ניתן לבקש פטור מהיטל השבחה עבור חלק מדירת מגורים, להבדיל מאשר יחידת דיור שלמה. תשובתי על כך היא בחיוב – כפי שנטען גם בעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה ובניגוד לעמדתה של הוועדה המקומית. בהמשך לכך, מתעוררת שאלת המימוש: האם איגום הזכויות לכדי דירות שלמות עולה כדי מימוש זכויות במקרקעין, באופן ששולל את תחולת הפטור מהיטל השבחה. לשיטתי, במישור העקרוני התשובה לכך היא חיובית. לצד זאת, באופן יותר ספציפי, ההשלכה שיש לכך על מבקשי הפטור תלויה בטיבה של העברת הזכויות שבוצעה. ככל שמבקש הפטור נותר עם הזכויות שהיו לו מלכתחילה בהתאם ל"מצב היוצא" בתכנית – הרי שאין מניעה לבקש פטור בגין זכויותיו אלה, שכלל לא נעשתה לגביהן פעולת מימוש. לעומת זאת, ככל שמבקש הפטור העביר את זכויותיו המקוריות, כך שבקשתו נסבה על זכויות שלא היו בידיו ב"מצב היוצא" – אכן מדובר במימוש ואין להכיר בזכאותו לפטור מהיטל השבחה. כך בקצרה וכעת – בפירוט.

51. כפי שהוסבר בעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה, דומה כי אין מניעה עקרונית לכך שבעל זכויות בחלק מדירה יבקש פטור מהיטל השבחה. אכן, לשונו של סעיף 19(ג) לתוספת השלישית לחוק אינה כוללת כל הגבלה מסוג זה. נוסף על כך, יש לזכור כי הפטור בסעיף זה ניתן ל"מחזיק במקרקעין או קרובו", שזוהי דירת מגוריו. בפסיקה הובהר כי המחזיק הוא החייב בהיטל, דהיינו הבעלים של המקרקעין או החוכר אותם לדורות, שבניית הדירה או הרחבתה דרושה לו או לקרובו לשימוש עצמי כפתרון דיור (ראו: עניין צרי, בעמ' 888; ע"א 5138/04 הוועדה המקומית לתכנון ובניה מטה יהודה נ' ישוב נווה שלום חברה מוגבלת בערבות, פסקה 10 (30.8.2007)). על רקע זה ניתן להעלות על הדעת מצבים שבהם יתקיימו תנאי הפטור גם אם המחזיק או קרובו אינם הבעלים של מלוא הזכויות במקרקעין. כך למשל, כאשר המקרקעין הם בבעלות משותפת של יורשים שאינם "קרובים", כהגדרת המונח בסעיף 1 לחוק התכנון והבניה, אך רק אחד מהם משתמש בהם למגוריו. בנסיבות מעין אלו, אין כל הצדקה לשלול ממנו את תחולת הפטור. אדרבה, ניתן לומר שבעלות משותפת בדירה היא מצב יחסית שכיח, וקשה להלום שהמחוקק ביקש לסייג את תחולת הפטור ביחס למקרה זה. ממילא אין כל מניעה משפטית לכך שבעל זכויות חלקיות בדירה המצויה בבעלות משותפת יתגורר בה ללא יתר בעלי הזכויות. קבלת עמדתה של הוועדה המקומית לפיה רק בעלים של דירה שלמה רשאי לבקש פטור מהיטל השבחה לפי סעיף 19(ג) לתוספת השלישית לחוק משמעה סיוגו ביחס למצבים שהם בגדר האפשר, מבלי שיש לכך עיגון בלשון החוק.

52. לא למותר להזכיר עוד כי בעניין דיבון נדונה זכאותם של מחזיקים במשותף במקרקעין לפטור מהיטל השבחה, ונקבע – במסגרת דיון נוסף ובהסכמתם של חמישה שופטים – כי כל אחד מהם יכול לבקש פטור מהיטל השבחה, ככל שהוא עומד ביתר התנאים הרלוונטיים לתחולתו. אכן, הסוגיה שנבחנה באותו מקרה אינה זהה לזו שבפנינו, אך ניתן ללמוד מן הדברים כי העיקר הוא בכך שתכליות החוק – התכלית הסוציאלית ומתן תמריץ לפיתוח הקרקע – מוגשמות גם במצב של מחזיקים במשותף (ראו: שם, בפסקה 20). עוד הוסבר כי מסקנה זו עולה בקנה אחד אף עם עקרון השוויון במס, כך ש"אין להבחין בין שני נישומים העומדים בתנאי הפטור רק בשל כך שאחד מהם מחזיק בקרקע עם אחרים ולא לבדו" (שם, בפסקה 22). בסיכומו של דבר, נקבע כי "אדם המקיים את הדרישות שנקבעו בתנאי סעיף הפטור זכאי, מן הסתם, לפטור. בדומה, תכליות הפטור עשויות, כפי שתואר לעיל, להתקיים לגבי כל אחד ואחד מהמחזיקים בקרקע כשעניינו נבחן בפני עצמו. לטעמי, עצם העובדה שאדם מחזיק בקרקע יחד עם

אחרים אינה משנה מסקנה זו" (שם, בפסקה 23). מנקודת מבטי, הדברים יפים אף בכל הנוגע לתחולת הפטור ביחס לזכויות חלקיות בדירה.

53. יש מקום אף להביא את הדברים שנאמרו במסגרת פסק הדין המקורי באותו מקרה:

"שותפות במקרקעין אינה תמיד תוצאה של 'בחירה'. בלא מעט מקרים השותפים הם יורשים במשותף של חלקת מקרקעין אחת, במקרים אחרים השותפות נובעת מכורח כלכלי שמוליך ליצירת מיזם משותף לצורך פיתוח הקרקע, מהלך שלא יכול להיעשות על-ידי בעלים יחיד. מכל מקום, ניתן להניח, כי לעתים קרובות דווקא שותפים במקרקעין יזדקקו להטבת המס, אשר אחת מתכליותיה העיקריות היא סוציאלית, לשם בניית דירת מגוריהם, יותר מאשר בעלים יחיד של חלקת קרקע. כאמור, לא מצאתי הצדקה לשלול את ההטבה האמורה מציבור זה" (רע"א 8907/13 דיבון נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה פתח תקווה, פסקה 18 לפסק דינו של השופט צ' זילברטל (3.9.2015), ההדגשה במקור).

אכן, הדעת נותנת כי פטור מהיטל השבחה עשוי להיות מוצדק, ולעתים אף מוצדק במיוחד, בעניינו של מי שמחזיק בזכויות חלקיות בדירה. מסקנה אחרת עלולה לחתור תחת התכלית החברתית של הפטור, אשר "ביסודו, מונח הרעיון של התחשבות במי שמבצע בנייה בהיקף נמוך יחסית, ועל כן דירת מגוריו אינה נחשבת לנכס יוקרה" (בר"ם 6195/13 רביד נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים, פסקה 20 (8.6.2014)). אילו נקבע כי רק זכויות העולות כדי דירה שלמה מאפשרות מתן פטור מהיטל השבחה, ייווצר מצב שבו דווקא מי שבידיו זכויות בהיקף נמוך יותר לא יוכל ליהנות מהפטור, ואילו מי שהחזיק בזכויות רבות יותר – שהקנו לו דירה שלמה – יצא נשכר. תוצאה זו תחטא לתכליתו הסוציאלית של ההסדר. זאת ועוד, מצב דברים זה היה מוביל לתוצאות שרירותיות בהתאם לגודל הדירות שבנייתן הותרה: האם מי שהיה מקבל פטור בגין דירה של 70 מ"ר צריך להיפגע בנסיבות שבהן נבנו רק דירות של 140 מ"ר וקיבל את מחצית הזכויות באחת מהן?

55. אני סבורה כי אף התכלית שעניינה מתן תמריץ לפיתוח הקרקע ולהגדלת היצע הדיור מצדיקה הכרה באפשרות של קבלת פטור בגין חלק מדירה. הדברים אמורים במיוחד בנסיבות המורכבות של תכניות איחוד וחלוקה, שבהן לא תמיד ניתן להבטיח שלכל אחד מהבעלים תהיה זכאות לדירה שלמה ב"מצב היוצא". כפי שטענו מבקשי

הפטור והמבקשות להצטרף, שלילה גורפת של הפטור במצבים מעין אלו עלולה לפגוע במוטיבציה של בעלי הזכויות לפתח את המקרקעין.

56. למעשה, הסוגיה האמורה נדונה זה לא מכבר בפסיקה, גם אם לא במתכונת מלאה. כך סבר בית המשפט המחוזי בירושלים בפסק דין שנתן ביום 1.6.2021 (עמ"ן 4491-02-21, השופט ע' שחם). בית משפט זה דן בבקשת רשות ערעור על כך, וכאשר דחה את הערעור לגופו ביום 18.8.2024, ציין כי מסקנותיו של בית המשפט המחוזי מקובלות עליו (בר"ם 4624/21, ממלא מקום הנשיא ע' פוגלמן, השופט ע' גרוסקופף והשופטת ג' כנפי-שטייניץ).

57. הנה כי כן, אינני סבורה כי יש לשלול באופן קטגורי את תחולת הפטור מהיטל השבחה לפי סעיף 19(ג) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, מקום שבו הנישום מחזיק רק בחלק מהזכויות בדירה. כל זאת, בכפוף ליתר התנאים הרלוונטיים – ובפרט מגורים בדירה במשך ארבע שנים.

איגום הזכויות כמימוש: המישור העקרוני

58. כזכור, ענייננו נסב על תכנית של איחוד וחלוקה. הצדדים אינם חלוקים על כך שתכנית זו, שכללה שינוי ייעוד של הקרקע מחקלאות למגורים, היא תכנית משביחה. זכויותיהם של הבעלים, ובהם מבקשי הפטור, הוגדרו ופורטו בטבלאות ההקצאה והאיזון תחת "המצב היוצא". אלה זכויותיהם של מבקשי הפטור בשני המגרשים החדשים כפי שהן מופיעות במסמכים שהונחו על שולחננו (וכפי שפורטו בפסקאות 18, 30 ו-34 לפסק דינו של בית המשפט המחוזי):

זכויות בחלקה 381 (מגרש 112)	זכויות בחלקה 374 (מגרש 105)	
0.579% (0.191 יח"ד)	1.063% (0.776 יח"ד)	חיים אלקובי
0.579% (0.191 יח"ד)	1.063% (0.776 יח"ד)	אילן אלקובי
0.579% (0.191 יח"ד)	1.063% (0.776 יח"ד)	רוני עזרא
0.579% (0.191 יח"ד)	1.063% (0.776 יח"ד)	רות ויהודה רביץ
2.318% (0.765 יח"ד)	4.251% (3.103 יח"ד)	יחיאל רוטברג
8.549% (2.821 יח"ד)	-	אהובה לינה איילון
3.205% (1.059 יח"ד)	-	לימור גלילי

59. דא עקא: הלכה למעשה חלוקת הזכויות האמורה לא נותרה על כנה לאחר חתימתו של פרוטוקול החלוקה. כאמור בפסק דינו של בית המשפט המחוזי:

“על פי הסכמות החלוקה בין הבעלים ובין עצמם, שונה ייחוס הזכויות לעומת המצב היוצא מן התוכנית המשביחה.
 לגבי חלקם (ה"ה רוני עזרא, אילן אלקובי, חיים אלקובי, רות ויהודה רביץ), במקום להיות זכאים לזכויות בשני המגרשים החדשים, הוסכם כי יהיו זכאים לזכויות רבות יותר במגרש אחד בלבד.
 לגבי הגב' איילון, במקום להיות זכאית במגרש אחד בלבד, היא קיבלה על פי ההסכמות זכויות בשני המגרשים.
 לגבי הגב' גלילי, במקום להיות זכאית במגרש אחד מסויים (112), היא קיבלה על פי ההסכמות זכויות רק במגרש האחד (105).
 ולגבי מר רוטברג, שהיה זכאי לזכויות בשני המגרשים, הוא קיבל על פי ההסכמות זכויות בשניהם (אולם פחות במגרש 105 ויותר במגרש 112)” (שם, בפסקה 20, ההדגשות במקור).

אין אפוא דרך אחרת לתיאור השינוי שחל בין שני המצבים שתוארו, מלבד העברת זכויות במקרקעין.

60. שינויים אלו באו לידי ביטוי בפרוטוקול החלוקה וכונו במפורש “מכירות” ו”רכישות” של זכויות. כך צוין בסעיף 1 לפרוטוקול החלוקה:

“בהמשך להסכם הקומבינציה והסכם להזמנת שירותי בניה שנחתמו בין הבעלים לבין היזם... וכן בהמשך למכירות/רכישות של זכויות של חלקים מהמקרקעין, כהגדרתם להלן, שביצעו חלק מהבעלים, בינם לבין עצמם ו/או בינם לבין היזם, ערב ביצוע הליך חלוקת יחידות הדיוור,¹ ועל בסיס חוות דעתו של השמאי... הסכימו הצדדים לייחד את הדירות, החניות והמחסנים שיבנו בשלושת הבניינים שיוקמו... לפי החלוקה המפורטת בנספח א'.
¹ כל העסקאות כאמור דווחו לרשויות המס” (ההדגשה הוספה).

בהקשר הרלוונטי לתחולתו של פטור מהיטל השבחה, משמעות הדברים היא אחת: חל שינוי – דיספוזיציה – בזכויות הבעלים במקרקעין בין “המצב היוצא” לבין פרוטוקול החלוקה. על כן, איגום הזכויות אינו אלא העברת זכויות במקרקעין, המהווה

מימוש כהגדרתו בסעיף 1(א)(3) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, ביחס לאותן זכויות שהועברו. ודוק: אפילו נעשו השינויים בחלוקת הזכויות שלא במסגרת פרוטוקול החלוקה עצמו, פשיטא שהם נעשו במסגרת הסכמים קודמים שפרוטוקול החלוקה מתייחס אליהם.

61. זאת ועוד: השינויים בחלוקת הזכויות לא נעשו בחינם, אלא תמורת תשלומי איזון. עניין זה אף הוסדר באריכות בסעיפים 3 ו-5 לפרוטוקול החלוקה. במצב דברים זה, ברי כי תהליך ייחוד הדירות לא שיקף אך המרה של זכויות בעלות קיימות לדירות קונקרטיות: הוא כלל מניה וביה שלב של העברת זכויות, בכפוף לתשלומי איזון. במלים אחרות, הדירה שיוחדה לכל אחד ממבקשי הפטור בסופו של דבר הייתה ביטוי לזכויות בהיקף גדול יותר באותו מגרש בהשוואה למה שהוגדר ב"מצב היוצא" על-פי התכנית.

62. ראוי להבהיר כי בנסיבות העניין שוררת אי-ודאות ביחס למועד שבו בוצעו העברות הזכויות במקרקעין. סעיף 8.2 לפרוטוקול החלוקה מצייין כי "יום כניסתו לתוקף של פרוטוקול חלוקה זה יהיה יום החתימה של אחרון בעלי הזכויות עליו". עיון בטבלת החתימות בסופו של הסכם זה מלמד כי בעלי הזכויות חתמו עליו החל מחודש ינואר 2017 ועד ליום 15.8.2017 – כך שלכאורה רק במועד זה הוא נכנס לתוקף. עם זאת, אין לשלול את האפשרות כי העברות הזכויות נעשו קודם לחתימה על פרוטוקול החלוקה (שהרי הוא מתייחס לעסקאות שכבר בוצעו ואף דווחו לרשויות המס).

63. כך או אחרת, בנסיבות העניין המועד המדויק של העברת הזכויות אינו משליך על תחולת הפטור מהיטל השבחה. החשוב לענייננו הוא שהדבר נעשה לאחר שהוגדרו הזכויות במסגרת "המצב היוצא" בתכנית האיחוד והחלוקה, ולפני שמבקשי הפטור השלימו ארבע שנות מגורים בדירותיהם. כפי שהוסבר בעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה, במקרה דנן חלו שני אירועי מימוש נפרדים – קבלת היתרי בנייה (בחודש יולי 2017) והעברת זכויות במקרקעין (במועד שאינו ידוע). ככל שהאירוע הראשון בזמן הוא קבלת היתרי הבנייה, מדובר בפטור חלקי המקנה דחיית תשלום בלבד. עם זאת, העברת הזכויות במקרקעין בוצעה בטרם חלפו ארבע שנות מגורים בדירה – כך שאין תחולה לפטור המוחלט. ואילו ככל שהעברת הזכויות היא אירוע המימוש הראשון, אין כל תחולה לסעיף הפטור – שכן הוא עשוי לחול רק בנסיבות של העברת זכויות בדירה שכבר נבנתה והתגוררו בה ארבע שנים. ברי כי אין זה המצב בענייננו. משמעות הדברים היא שחרף העמימות ביחס למועד העברת הזכויות במקרקעין – כל הדרכים מובילות לאותה תוצאה במישור המשפטי.

64. עוד יובהר, כי גם אם במועד חתימתו של פרוטוקול החלוקה טרם נעשתה העברת הבעלות בפועל (ברישום), באותה עת כבר התחייבו הצדדים לבצע העברה של חלקי זכויות ביניהם לצורך השלמתן של יחידות הדיור. בפסיקתו של בית משפט זה נקבע כי המועד הרלוונטי הוא מועד ההתחייבות ולא מועד שינוי הבעלות ברישום:

“רישום הזכויות בפנקסי המקרקעין איננו תחנת מימוש לעניין קביעת מועד התשלום של ההיטל... אין כל הכרח לפרש את המונח ‘העברה’ שבסעיף קטן (3) בהתאמה למשמעות הקניינית של העברה כזו מקום שלשונו ותכליתו של החוק הספציפי, ובמקרה שלנו, חוק התכנון והבניה, מצדיקים פירוש אחר... אין כל סיבה מבוררת לראות במועד הרישום צומת דרכים, או מועד בעל חשיבות מיוחדת, לעניין קביעת מועד התשלום של היטל ההשבחה, שכן ההתעשרות מכוח ההשבחה יוצאת מן הכוח אל הפועל כבר בעת ההתקשרות” (ע”א 1321/02 נוה בנין ופיתוח בע”מ נ’ הוועדה לבנייה למגורים ולתעשייה, מחוז המרכז, פ”ד נז(4) 119, 130-131 (2003).
כן ראו: ע”א 4260/15 אלעזר נ’ עיריית הוד השרון, פסקה 12 (11.4.2018)).

65. ואף זאת יש להדגיש: בבקשה לצירוף מסמכים שהגישו שבעה ממבקשי הפטור צוין כי במסגרת קידומו של ההליך לרישום צו בית משותף, נדרשו חלק מבעלי המקרקעין להעביר ביניהם חלקי זכויות “כדי להתאים את היקף הזכויות הרשומות להיקף הזכויות התואם את הדירות שיוחדו להם בפרוטוקול החלוקה” (שם, בפסקה 5.4). הדברים מדברים בעד עצמם. בנקודה זו יוער, במישור הפורמלי, כי איני רואה להידרש למסמכים שצירופם התבקש, ואשר ממילא אין בהם כדי לשנות ממסקנתי.

66. נוסף על האמור, אני סבורה כי העובדה שתכנית האיחוד והחלוקה נעשתה ללא הסכמת הבעלים אינה מעלה ואינה מורידה בנסיבות העניין. מקובלת עלי קביעתו של בית המשפט המחוזי כי איש לא כפה על מבקשי הפטור לפעול להותרתן של יחידות דיור שלמות בידיהן. אכן, השאיפה להפחית את מספר השותפים במושע היא מובנת, והגיונה בצדה (ראו בהקשר זה: תקנה 7 לתקנות התכנון והבניה (תכנית איחוד וחלוקה), התשס”ט-2009). עם זאת, בעלות משותפת אינה מצב נטול היתכנות. הטענות לפיהן חלוקת הזכויות ב”מצב היוצא” באופן שמותיר בעלויות משותפות בחלק מהדירות פוגעת במבקשי הפטור, אין בהן ממש. ברוח המימרה הידועה – האויב של הטוב הוא הטוב ביותר. בעלי הזכויות חתרו לשיפור מצבם. לכך, מסתבר, היה “מחיר” בדמות מימוש זכויות המחייב תשלום היטל השבחה.

67. כפי שציין בצדק בית המשפט המחוזי, בפני בעלי המקרקעין היו פתוחים אפיקי פעולה אחרים לצורך ניצול זכויותיהם בקרקע, כפי שהוגדרו במסגרת "המצב היוצא". כך למשל, לא הייתה כל מניעה לבנות את הבניין במשותף ולמכור את יחידות הדירור המשותפות, תוך חלוקה יחסית של התמורה שתקבל. אדרבה, מפרוטוקול החלוקה עולה כי הדבר אכן נעשה ביחס לדירה שכונתה "דירת הסל", שבעלי הזכויות בה התחייבו לפעול למכירתה מיד לאחר השלמת הבנייה. לחלופין, ניתן היה להשאיר את הדירות בבעלות משותפת ולפעול בהסכמה, כמקובל בקרב שותפים. במלים אחרות – העברת הזכויות במסגרת פרוטוקול החלוקה לא הייתה בגדר אילוץ או הכרח, ובהתאמה אין מקום לראות בה המשך ישיר לחלוקת הזכויות ב"מצב היוצא".

68. עוד אוסיף, כי אין בידי לקבל את טענתם של מבקשי הפטור לפיה פרוטוקול החלוקה הוא לאמיתו של דבר הסכם שיתוף במקרקעין. סעיף 29 לחוק המקרקעין מגדיר הסכם מסוג זה כ"הסכם בין השותפים בדבר ניהול המקרקעין והשימוש בהם ובדבר זכויותיהם וחובותיהם בכל הנוגע למקרקעין". זהו הסכם שמסדיר את מערכת היחסים בין השותפים לבין עצמם ומאפשר להם להתנות על ברירת המחדל החוקית הקבועה בסעיפים 30-36 לחוק המקרקעין בכל הנוגע ליחסי השיתוף במקרקעין. ממילא אין בכוחו של הסכם כאמור לשנות את החלוקה של זכויות הבעלות בין השותפים (ראו: ע"א 269/74 בוקובזה נ' הממונה על המרשם, פ"ד כט(1) 243, 248-249 (1974) (להלן: עניין בוקובזה)).

69. כך עולה גם מבחינת המערכת ההסכמית בין הבעלים בכללותה. כזכור, בעלי הזכויות בקרקע חתמו על כמה הסכמים נפרדים, ובכללם: הסכם קומבינציה, הסכם להזמנת שירותי בנייה, פרוטוקול החלוקה וכן הסכם עצמאי נוסף שנשא את הכותרת "הסכם שיתוף". הסכם זה (שצורף כאמור כנספח 9 לבר"מ 3870/20) מציין בתחילתו כי "השותפים מעוניינים להסדיר, במסגרת הסכם זה, את מערכת היחסים ביניהם, לרבות התחייבויותיהם וזכויותיהם ההדדיות הקשורות ו/או הנובעות ו/או הכרוכות ביחסי השיתוף ביניהם". בהמשך לכך, הסכם השיתוף מגדיר את ההתחייבויות שנוטלים על עצמם השותפים ואת זכויותיהם, פרוצדורות לקבלת החלטות, אופן חלוקת העלויות של הפרויקט, סוגיות הנוגעות לפירוק השיתוף וכיוצא באלה. מדובר אפוא בעניינים שעל-פי טיבם מוסדרים כדבר שבשגרה במסגרת הסכם שיתוף במקרקעין.

70. לעומת זאת, פרוטוקול החלוקה עניינו בחלוקת הדירות עצמן ובהסדרת המנגנון של תשלומי האיזון בין הצדדים לו כחלק מתהליך ייחוד הדירות. אלה סוגיות שאין

מקומן בהסכם שיתוף. בעניין בוקובזה הנזכר נדון הסכם שיתוף שביקש להקנות לכל אחד משני השותפים במקרקעין זכות חזקה והנאה בלעדיים על מחצית המגרש. בפסק הדין הובהר באופן שאינו משתמע לשני פנים:

”אין איפוא להגיד שעל-ידי ההסכם הנ”ל ויתר כל שותף על כל זכויות בעלות בחלק שנועד לשותף האחר, כי הרי נשארה בידי כל שותף הזכות לדרוש את פירוק השיתוף וזכות זו היא חלק ממכלול הזכויות שבידי בעל המקרקעין. על-כל-פנים ברור, ששותפים שמתקשרים בהסכם שיתוף אף לצמיתות, רחוקים מלהשיג את אותם היתרונות שנותנת בעלות נפרדת במקרקעין והם צפויים לסכנה שהסכם השיתוף יבוטל. אין איפוא להגיד שהסכם שיתוף לצמיתות כמוהו כהסכם חלוקה” (שם, בעמ’ 251, ההדגשה הוספה).

כלומר, אילו קיבלנו את עמדתם של מבקשי הפטור, לפיה פרוטוקול החלוקה הוא הסכם שיתוף בלבד, משמעות הדבר היא שכלל בעלי הזכויות במקרקעין נותרו בעלים במשותף של כל דירה ודירה בפרויקט. ברי כי אין זה המצב לאשורו – לא להלכה ולא למעשה.

71. הנה כי כן, מצאנו כי פרוטוקול החלוקה כלל אינו בגדר הסכם שיתוף במקרקעין, כי אם הסכם להעברת זכויות בעלות. למצער, פרוטוקול החלוקה הוא הסכם המתבסס על העברות של זכויות בעלות שבוצעו קודם לחתימתו, במסגרת הסכמים אחרים. העברות במקרקעין אלה הביאו מטבע הדברים לשינוי מערך הזכויות בין בעלי המקרקעין, ובהם גם מבקשי הפטור. פעולות אלה עולות כדי מימוש זכויות, ולפיכך מקימות חובת תשלום של היטל השבחה.

תחולת הפטור מהיטל השבחה בנסיבות העניין: המישור היישומי

72. הגם שאלה הם פני הדברים ברמה העקרונית, במישור היישומי יש להדגיש כי המימוש חל אך ורק ביחס לזכויות שאכן הועברו בפועל בין הבעלים. כלומר, זכויות שהוקנו לבעלי הקרקע ב”מצב היוצא” בתכנית האיחוד והחלוקה ונותרו בידיהם גם לאחר מכן – הן זכויות שביחס אליהן כלל לא נעשה מימוש בדרך של העברת בעלות, ולכן אין מניעה לקבל בגינן פטור מהיטל השבחה (בכפוף לעמידה ביתר התנאים הקבועים בדין). בנקודה זו מסקנתי נבדלת מעמדת הייעוץ המשפטי לממשלה, שממנה עולה לכאורה כי שאלת המימוש היא בינארית, כך שכל מי שהעביר זכויות בין המגרשים ביצע מימוש ביחס לכלל הזכויות שהוקנו לו ב”מצב היוצא” (ראו: פסקאות 51 ו-66 לעמדת הייעוץ

המשפטי לממשלה). בשונה מכך, מנקודת מבטי יש חשיבות לשאלה אם הפטור התבקש בגין זכויות "חדשות" שנרכשו על-פי פרוטוקול החלוקה, או בגין זכויות "מקוריות" שנותרו בידי הבעלים לאורך כל הדרך. הדבר משליך, מטבע הדברים, על מצבו המשפטי של כל אחד ממבקשי הפטור – שנסיבותיהם הפרטניות נבדלות זו מזו. לבחינה זו אעבור עתה.

73. כפי שהוסבר, מבקשי הפטור ערכו עם יתר בעלי הזכויות במקרקעין עסקאות שבמסגרתן "אוגמו" זכויותיהם לכדי יחידות דיור שלמות. אולם, חלק ממבקשי הפטור נותרו גם לאחר מכן עם הזכויות המקוריות שהוקצו להם במסגרת ה"מצב היוצא" בתכנית (שהן זכויות חלקיות בדירה). ביחס לזכויות אלו לא נעשתה כל פעולת מימוש של העברת בעלות. בהתחשב בעמדתי לפיה אין מניעה לבקש פטור מהיטל השבחה לפי סעיף 19(ג) לתוספת השלישית לחוק גם כאשר הנישום מחזיק בידיו רק חלק מהזכויות בדירה – אני סבורה שיש להכיר בזכאות לפטור של מי ששמרו על זכויותיהם המקוריות. זאת, בהתאם לחלקם היחסי ביחידת הדיור הרלוונטית ובכפוף לעמידה ביתר התנאים הנדרשים.

74. זוהי, אם כן, מצבת הזכויות של מבקשי הפטור:

הדירה שבגינה התבקש פטור	זכאות לדירות בפרוטוקול החלוקה	זכאות לדירות ב"מצב היוצא"		
V	1	0.78	חלקה 374	חיים אלקובי
	-	0.19	חלקה 381	
	-	0.78	חלקה 374	אילן אלקובי
V	1	0.19	חלקה 381	
V	1	0.78	חלקה 374	רוני עזרא
	-	0.19	חלקה 381	
	-	0.78	חלקה 374	רות ויהודה רביץ
V	1	0.19	חלקה 381	
	1	3.10	חלקה 374	יחיאל רוטברג
V	1	0.76	חלקה 381	
V	1	-	חלקה 374	אהובה לינה איילון
	1	2.82	חלקה 381	

V	2	-	חלקה 374	לימור גלילי
	-	1.06	חלקה 381	

יוצא אפוא ש-אלקובי, עזרא, רביץ ו-רוטברג הגישו בקשה לפטור מהיטל השבחה ביחס ליחידות דיור שהם החזיקו בחלק מהזכויות בהן מלכתחילה – בהתאם ל"מצב היוצא" בתכנית. על כן, לעמדתי יש לאפשר להם לקבל פטור (בכפוף לעמידה ביתר התנאים) בשיעור יחסי על-פי היקף זכאותם החלקית בדירה שבאותו מגרש.

75. לעומת זאת, איילון ו-גלילי ביקשו פטור מהיטל השבחה ביחס ליחידות דיור המצויות במגרש שבו לא היו להן זכויות ב"מצב היוצא". ליתר דיוק: הן לא שמרו על הזכויות המקוריות שהוקצו להן ב"מצב היוצא", אלא העבירו אותן בתמורה לקבלת זכויות אחרות. זכויות אלה הועברו אליהן רק לאחר אישורה של התכנית, ומשכך הן לא זכאיות לפטור מהיטל השבחה בגינן. במאמר מוסגר יצוין כי בשל כך, אין נפקות לטענה בדבר שגגה שנפלה בפסק דינו של בית המשפט המחוזי ביחס להיקף זכויותיה של גלילי ב"מצב היוצא" (כאמור בפסקה 29 לתשובה כבר"ם 3828/22). זאת מאחר שאלה היו ממילא כולן באותו מגרש.

76. אוסיף, כי אין בידי לקבל את הטענה לפיה שני המגרשים החדשים "חד הם", במובן זה שיש לראותם כאילו נעשה לגביהם "איחוד רעיוני", כך שאין נפקות להעברת זכויות ביניהם. לטענה זו, שחזרה והועלתה בטענותיהם של מבקשי הפטור בתצורות שונות, אין כל עוגן בדין הקיים. ההוראות הרלוונטיות לבחינת הזכויות במקרקעין הן אלה שנקבעו בתכניות החלות עליהם, ובאופן יותר ספציפי: הזכויות שהוגדרו ב"מצב היוצא" בטבלאות ההקצאה והאיזון. בכל הנוגע להיטל השבחה ולפטור ממנו, אין בלתן.

77. לנוכח האמור, אני סבורה שיש להכיר בזכאותם של אלקובי, עזרא, רביץ ו-רוטברג לפטור מהיטל השבחה בגין הדירה מושא בקשתם, בהתאם לזכויותיהם היחסיות באותו מגרש ב"מצב היוצא". הכול בכפוף לעמידה ביתר התנאים הנדרשים, ובפרט מגורים בדירה במשך ארבע שנים על-ידי המחזיק או קרובו. מאחר שלא הוצג טיעון סדור בעניין, שיעורו המדויק של הפטור ייקבע על-ידי שמאי הוועדה המקומית, וטענות הצדדים בהקשר זה שמורות. בשונה מכך, איילון ו-גלילי אינן זכאיות לפטור מאחר שזכויותיהן בהתאם לתכנית הועברו בשלמותן, כך שבסופו של דבר הזכויות שבידיהן אינן במגרש המקורי.

78. ניתן להבין את תחושת אי-הנחת של בעלי הזכויות במקרה זה, אשר התוצאה הסופית של פסק הדין אינה נותנת לה מענה מלא. על פני הדברים, בנסיבותיו של המקרה דנן מצבם של מבקשי הפטור עשוי היה להיות טוב יותר אילו הוקצו להם מלכתחילה מלוא הזכויות באותו מגרש, במקום לפצל את הזכויות בין מגרשים שונים. יש בכך מן האמת. אולם, יש לזכור כי מלכתחילה, ב"מצב הנכנס" הם היו כולם בעלי זכויות בשתי חלקות קרקע שונות. על כן, התוצאה לפיה הוקנו להם זכויות במגרשים שונים איננה בהכרח נטולת היגיון, גם אם זו לא הוחלה באותו אופן גם על בעלי זכויות אחרים. עם זאת, כידוע, תכניות איחוד וחלוקה מטבען שואפות להסדיר מצב עניינים מורכב הכרוך בריבוי בעלויות. מדובר בנסיבות מורכבות שקשה למצוא להן פתרון אידיאלי מכל הבחינות.

79. על כך ניתן להוסיף, כי ניתן להתרשם מכך שהפערים בין מבקשי הפטור השונים נובעים גם מחוסר הבהירות ששרר בעת שגיבשו את המערכת ההסכמית. מטבע הדברים, סביר כי אילו הצדדים הבינו את מצבם המשפטי הם היו שואפים להביא זאת לידי ביטוי בחלוקת הזכויות ביניהם. ניתן לקוות שבמבט צופה פני עתיד, פסק דינו יקנה יתר ודאות במצבים מעין אלו.

80. לו תישמע דעתי, אציע כי נכיר בזכאותם של ששה ממבקשי הפטור לבקש פטור חלקי מהיטל השבחה (אלקובי, עזרא, רביץ ו-רוטברג), בשונה משתיים אחרות (איילון ו-גיליו), כמפורט בפסקה 77 לעיל. בהתחשב במורכבות הנסיבות במקרה זה, בתרומת ההליך להבהרת המצב המשפטי ובהכרעה המקבלת באופן חלקי טענותיהם של כלל הצדדים – אציע כי לא נעשה צו להוצאות.



דפנה ברק-ארז
שופטת

השופט דוד מינץ:

אני מסכים.



דוד מינץ
שופט

השופט יחיאל כשר:

אני מסכים.



יחיאל כשר
שופט

הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת דפנה ברק-ארז.

ניתן היום, כ"ז אדר תשפ"ו (16 מרץ 2026).



יחיאל כשר
שופט



דוד מינץ
שופט



דפנה ברק-ארז
שופטת