

לפני :
מר דביר סגלוביץ', עו"ד (יו"ר)
גב' נאוה סירקיס, שמאית מקרקעין
גב' יפעת שצקין (נציגת מתכננת המחוז)

העוררת :
א. גינאדי השקעות ובניה (1992) בע"מ

נגד

המשיבה :
הוועדה המקומית לתכנון ובנייה נתניה

בשם העוררת :
עו"ד אריאל קמנקוביץ', עו"ד בנימין זלמנוביץ

בשם המשיבה :
עו"ד רינת טוב כהן

החלטה

- א. עובדות המקרה 2
- ב. טענות הצדדים 4
- ג. דיון והכרעה 10
1. חישוב היטל השבחה במיזמי פינוי ובינוי 10
- מבחן הבקרה : יחס ההשבחה לשווי המצב הקודם 15
- יישום המבחן – המחשה מספרית 16
- המחשה בנסיבות המקרה דנן : 19
2. מתודולוגית חישוב ההיטל 24
3. דיון בהשגות על ערכי שווי ומקדמי הפחתה 32
- מקדם הדחייה 32
- שווי מ"ר מבונה 33
- העמסת עלות חניה תת"ק למ"ר מבונה ממוצע 34
- ד. סיכום והוראות 35

1. לפנינו ערר על שומה מכרעת מיום 17.12.2025, שנערכה ביחס למקרקעין
הידועים כחלקות 226–228, 411–412 בגוש 8260, בעקבות אישורה של
תוכנית 408-1108695 נת/מק/54/548 מתחם התחדשות עירונית –
ברודצקי הגליל (2023) (להלן: "תוכנית ברודצקי"), ובהמשך לדרישה
לעריכת שומת השבחה בהתאם להוראות סעיף 4(4)(א) לתוספת
השלישית לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 (להלן: "חוק התכנון
והבניה" או "התוספת השלישית").

א. עובדות המקרה

2. תוכנית ברודצקי היא תוכנית להתחדשות עירונית מסוג פינוי ובינוי
שקודמה על ידי העוררת ביחס למתחם המשתרע בין רחוב ברודצקי
ממזרח לרחוב הגליל ממערב (להלן: "מתחם ברודצקי").

3. התוכנית כוללת הוראות בדבר הריסת המבנים הקיימים והקמת מבנים
חדשים תחתיהם, הכוללים שימושים למגורים ולגני ילדים, והיא קודמה
כתוכנית שבסמכותה של המשיבה, אשר הוסמכה כ"ועדה מקומית
עצמאית מיוחדת" בהתאם להוראות חוק התכנון והבניה.

4. לתוכנית צורף דו"ח כלכלי שנערך על ידי שמאי המקרקעין מר שלומי
מערבי ומר מוטי מערבי, בהתאם לעקרונותיו של תקן 21, "פירוט מזערי
נדרש בשומות מקרקעין המבוצעות לצורך בדיקה שמאית כלכלית
לתכנית פינוי-בינוי" (2012) (להלן: "תקן 21"). על פי הדו"ח, שיעור
הרווח הצפוי ממימוש התוכנית, בהתחשב בעלויות הכרוכות במימושה,
הוערך ב-14.9% (להלן: "הדו"ח הכלכלי").

[כפי שיובהר בהמשך הדברים, נתון זה יוסיף ללוות את הדיון, ועל כן
ראוי ליתן עליו את הדעת כבר בשלב זה].

5. לאחר אישורה של התוכנית נערכו במתחם ארבע עסקאות מכר,
שפרטיהן מובאים בטבלה שלהלן:

תמורה	תת־חלקה	גו"ח	תאריך
1,600,000 ש"ח	10	8260/411	21.5.2024
1,850,000 ש"ח	6	8260/411	20.2.2024
1,500,000 ש"ח	2	8260/226	25.1.2024
1,800,000 ש"ח	15	8260/412	4.4.2024

[אף עסקאות אלה יוסיפו ללוותנו בהמשך הילוכנו, ומשכך ראוי ליתן

עליהן את הדעת כבר עתה.]

6. בהתייחס לחבות בהיטל השבחה הנובעת מעסקת המכר שנערכה בתת־

חלקה 6, כמפורט בטבלה שלעיל, ניתנה ביום 17.12.2025 שומה מכרעת

על ידי שמאי המקרקעין מר אלדד חיימי (להלן: "שומת המכר").

7. בד בבד, וכאמור לעיל, פנתה העוררת למשיבה בדרישה לעריכת שומת

השבחה ביחס לתוכנית ברודצקי בכללותה. בעקבות זאת העמידה

המשיבה את היטל השבחה בגין מימושה המלא של התוכנית על סך של

35,024,327 ש"ח.

8. העוררת חלקה על שיעור היטל השבחה שנקבע בשומת המשיבה.

בהתאם לשומה נגדית שהוגשה מטעמה, הועמד היטל השבחה על סך

של 5,467,633 ש"ח.

9. המחלוקת בין הצדדים נדונה במסגרת השומה המכרעת מושא הערר,

שאף היא נערכה על ידי שמאי המקרקעין מר אלדד חיימי. בשומה זו

הועמד היטל השבחה על סך של 18,578,650 ש"ח (להלן: "שומת

הפרויקט").

10. לצד תחשיב זה הוצג בשומת הפרויקט תחשיב חלופי, שלפיו הועמד היטל

ההשבחה על סך של 13,335,000 ש"ח.

11. הפער בין שני התחשיבים יסודו בהבדל מתודולוגי הנוגע לאופן יישומו של פסק דינו של בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו (כב' השופט גלעד הס) בעמ"נ (מינהליים ת"א) 18341-09-24 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה תל אביב-יפו נ' נועה לב (נבו 26.6.2025) (להלן: "עניין נועה לב"). להשלכותיו של פסק דין זה על המחלוקת שלפנינו נידרש בהמשך הדברים.

12. עוד יצוין כי שומת הפרויקט כוללת חיוב משלים בגין תת־חלקה 6, כהגדרתה בטבלה שלעיל. בהקשר זה נקבע כי החיוב המשלים יחושב על יסוד שווי המימוש המלא של התוכנית המשביחה, בניכוי היטל ההשבחה ששולם בעקבות שומת המכר.

13. העוררת מבקשת להשיג על שומת הפרויקט ועל התוצאה שנקבעה במסגרתה, ומכאן הערר שלפנינו.

ב. טענות הצדדים

14. העוררת טוענת כי שומת הפרויקט אינה יכולה לעמוד, הן במישור העקרוני הן במישור היישומי. לשיטתה, השמאי המכריע שגה בהעדיפו את גישת העלויות (גישת החילוץ) לצורך אומדן ההשבחה, וזאת חרף קיומן של עסקאות השוואה רלוונטיות וחרף ההלכה הפסוקה שלפיה, מקום שבו קיימים נתוני שוק מספקים, גישת ההשוואה היא ככלל הגישה המועדפת להערכת שווי מקרקעין. בהקשר זה מדגישה העוררת כי באותו מועד, ועל ידי אותו שמאי מכריע, נערכה שומת המכר, שבמסגרתה הוערך שווי המקרקעין על יסוד גישת ההשוואה ונמצאה השבחה מזערית בלבד. לטענתה, אין הצדקה לכך שביחס לאותה תוכנית ולאותם מקרקעין יינקטו שתי מתודולוגיות שמאיות שונות, המובילות לתוצאות השונות זו מזו באופן מהותי.

15. עוד טוענת העוררת כי השמאי המכריע שגה בקובעו כי יש לפצל את החיוב בהיטל ההשבחה בין שני אירועי מימוש, כך שבמועד המכר תחושב ההשבחה לפי גישת ההשוואה, ואילו במועד המימוש המאוחר יושלם החיוב על יסוד גישת העלויות. לשיטת העוררת, הזכויות מכוח התוכנית הן זכויות מוקנות, שאינן טעונות אישור נוסף של המשיבה.

1 משכך, לטענתה, החיוב בהיטל השבחה צריך להיעשות כמקשה אחת,
2 ולא בדרך של חיוב דו־שלבי. העוררת מוסיפה כי המודל שעליו התבסס
3 השמאי המכריע יפה למקרים שבהם מדובר בזכויות מותנות, ואינו
4 מתאים לנסיבות העניין שלפנינו.

5 16. העוררת מוסיפה וטוענת כי אף אם תתקבל העמדה שלפיה יש לאמוד את
6 ההשבחה על יסוד גישת העלויות, נפלה שגגה באופן יישומה. לשיטתה,
7 אין מקום להחיל מקדם דחייה הן על המצב הקודם הן על המצב החדש,
8 שכן מימוש הזכויות במצב הקודם אינו כרוך בדחייה. לטענתה, החלת
9 מקדם הדחייה על שני מצבי התכנון מפחיתה באופן מלאכותי את שווי
10 המקרקעין במצב הקודם, וכפועל יוצא מכך מגדילה שלא כדין את
11 ההשבחה המיוחסת לאישור התוכנית. לחלופין טוענת העוררת כי אף אם
12 יוחל מקדם דחייה ביחס למצב החדש, אין להביא בחשבון, במסגרת
13 שוויו, את שוויים של שימושי הביניים. זאת, מאחר ששימושים אלה
14 אינם נובעים מאישורה של התוכנית ואינם מהווים חלק מההשבחה
15 התכנונית שיצרה. לבסוף טוענת העוררת כי ככל שתאומץ גישת
16 ההשוואה, יש להפחית מהשווי את הרכיב המיוחס לאפשרות להקמת
17 ממ"ד. בהקשר זה מדגישה העוררת כי ההכרעה בסוגיה זו הפכה חלוטה,
18 משלא הגישה המשיבה ערר עליה.

19 17. במישור השמאי טוענת העוררת כי קיימות עסקאות השוואה בהיקף
20 מספק, הן במתחם ברודצקי עצמו הן בפרויקטים סמוכים שתוכניותיהם
21 אושרו בסמוך למועד הקובע. לשיטתה, עסקאות אלה מצביעות על שווי
22 שוק עקבי, ומשכך לא התקיימו התנאים המצדיקים סטייה מגישת
23 ההשוואה. בהקשר זה מדגישה העוררת כי השמאי המכריע עצמו הסתמך
24 על עסקאות אלה במסגרת שומת המכר, ואף הציג בשומת הפרויקט
25 נתוני עסקאות נוספים, אשר לשיטתה לא היה מקום להתעלם מהם.
26 העוררת מוסיפה כי שווי השוק המשתקף מעסקאות בדירות בפרויקט
27 מגלם, מעצם טיבו, את מכלול התועלות הכלכליות הנובעות מהתוכנית,
28 לצד העלויות, הסיכונים והרווח היזמי הכרוכים במימושה. על כן,
29 לשיטתה, שווי זה הוא המשקף באופן המיטבי את ההשבחה שנוצרה
30 בפועל עקב אישור התוכנית.

18. בהקשר זה מוסיפה העוררת וטוענת כי הניסיון המקצועי המצטבר בפרויקטים רבים של התחדשות עירונית מלמד שעסקאות הנערכות בשוק החופשי מגלמות באופן מיטבי את הערכתם של המשתתפים בשוק באשר לפרק הזמן הצפוי עד למימוש הפרויקט, בעוד שהגישה הכלכלית אינה נותנת ביטוי מלא לרכיב זה. לשיטתה, בפרויקטים של פינוי ובינוי היקף הזכויות המוקנות בתוכנית נקבע מלכתחילה בשים לב לצורך להבטיח רווח יזמי מזערי שיאפשר את מימוש הפרויקט. על רקע זה, כך נטען, מתעורר קושי בתוצאה שלפיה יישום גישת העלויות מוביל להשבחה הגבוהה באופן ניכר מזו המשתקפת בעסקאות השוק. העוררת מוסיפה וטוענת כי בפועל שיעורי הרווחיות במיזמי התחדשות עירונית רבים אינם מגיעים כיום אף ל-15%, ובמקרים מסוימים אף לא ל-10%, בין היתר לנוכח העלייה המשמעותית בעלויות הבנייה, המימון ודמי השכירות בתקופת ביצוע הפרויקט.

19. לצד טענותיה העקרוניות מעלה העוררת שורה של השגות פרטניות הנוגעות לנתונים ששימשו בשומת הפרויקט. ראשית, נטען כי מקדם הדחייה שנקבע אינו נותן ביטוי מספק למורכבות הכרוכה במימוש הפרויקט. בהקשר זה מצביעה העוררת, בין היתר, על ריבוי החלקות והבעלים במתחם, על הצורך בהשלמת ההתקשרויות עם בעלי הזכויות, על הליכי התכנון הנוספים הנדרשים, על הצורך ברישום תצ"ר ובהשלמת הסדרות קנייניות, וכן על האפשרות להתנגדויות מצד בעלי זכויות ולהתמודדות עם דיירים סרבנים. על רקע מכלול נסיבות אלה טוענת העוררת כי היה מקום להביא בחשבון תקופת דחייה של שש שנים, ולא שלוש שנים בלבד. עוד נטען כי בקביעת מקדם הדחייה יש ליתן ביטוי גם לסביבת הריבית הגבוהה ששררה במועד הקובע ולהשלכותיה של מלחמת "חרבות ברזל" על רמת הסיכון ששררה בשוק באותה עת.

20. עוד טוענת העוררת כי שווי המ"ר המבונה שנקבע בשומת הפרויקט גבוה מהשווי הראוי, וכי הוא מבוסס על הנחות שאינן משקפות במידה מספקת את תנאי השוק במועד הקובע. לשיטתה, יש להעמיד את השווי על 6,800 ש"ח למ"ר מבונה, חלף 7,700 ש"ח למ"ר שנקבעו בשומה המכרעת. זאת, בהתבסס על עסקאות השוואה, שומות מכריעות ותוצאות מכרזים של רשות מקרקעי ישראל מהתקופה הרלוונטית. בהמשך לכך טוענת העוררת כי השמאי המכריע לא נתן משקל מספק

1 למכלול התמורות שחלו בשוק, ובהן עליית שיעורי הריבית, הירידה
2 במחירי הקרקע כפי שהשתקפה בתוצאות מכרזים, התייקרות עלויות
3 הבנייה והגידול הניכר בעלויות המימון. לשיטתה, מגמות אלה הוחרפו
4 בעקבות מלחמת "חרבות ברזל" והמחסור בכוח אדם בענף הבנייה, והיה
5 מקום ליתן להן ביטוי בקביעת השווי.

6 21. עוד טוענת העוררת כי נפלה שגגה בקביעת עלויות הבנייה והעלויות
7 העקיפות. לשיטתה, "מחירוני דקל" שהיו בתוקף במועד הקובע לא
8 שיקפו את עלויות הבנייה בפועל, אשר עלו בשיעורים ניכרים. על כן,
9 נטען כי העלויות שאומצו בשומת הפרויקט נמוכות מאלה ששררו בפועל
10 ואינן משקפות כראוי את המציאות הכלכלית במועד הקובע. העוררת
11 מוסיפה ומשיגה על אומדן עלויות הקמתו של החניון התת־קרקעי.
12 לטענתה, מאפייני המגרש ומורכבות הביצוע מחייבים חפירה לעומק,
13 פתרונות דיפון הכרוכים בעלויות משמעותיות וכן הקצאת שטחי שירות
14 נרחבים יותר לכל מקום חניה. מכלול מאפיינים אלה מצדיק, לשיטתה,
15 קביעת עלות גבוהה מזו שאומצה בשומה המכרעת.

16 22. לבסוף טוענת העוררת כי בחינת מכלול הנתונים השמאיים מובילה
17 למסקנה ששומת הפרויקט אינה משקפת נכונה את שווי השוק במועד
18 הקובע, ואף אינה עולה בקנה אחד עם המציאות הכלכלית המאפיינת
19 מיזמי התחדשות עירונית. לשיטתה, בין שתאומץ גישת ההשוואה ובין
20 שתיוותר גישת העלויות על כנה, תוך תיקון הרכיבים העומדים בבסיסה,
21 התוצאה המתחייבת היא הפחתה משמעותית של היטל השבחה שנקבע
22 בשומה המכרעת.

23 23. המשיבה, מצדה, סבורה כי דין הערר להידחות. לשיטתה, שומת
24 הפרויקט מבוססת על מתודולוגיה שמאית מקובלת, העולה בקנה אחד
25 עם ההלכה הפסוקה, ואינה מגלה עילה להתערבותה של ועדת הערר.
26 לטענתה, עיקר השגותיה של העוררת מכוונות למעשה כלפי שיקול דעתו
27 המקצועי של השמאי המכריע בבחירת המתודולוגיה השמאית
28 המתאימה. ואולם, כך נטען, מדובר בסוגיה המצויה בליבת מומחיותו
29 המקצועית של השמאי המכריע, אשר ועדת הערר אינה נוהגת להתערב
30 בה מקום שבו הבחירה מבוססת על שיטה שמאית מוכרת ומנומקת.

24. לטענת המשיבה, בנסיבות העניין היה מקום להעדיף את הגישה הכלכלית (גישת החילוץ) על פני גישת ההשוואה. לשיטתה, עסקאות מכר של דירות במיזמי פינני ובינוי אינן משקפות בהכרח את מלוא ההשבחה שנוצרה עקב אישור התוכנית. זאת, מאחר שמחירי העסקאות מושפעים ממכלול שיקולים ואינם מבטאים בהכרח את מלוא התועלת הכלכלית הגלומה בזכויות התכנוניות שהוקנו מכוחה. המשיבה מוסיפה כי בפסיקה הוכרו הקשיים הטבועים בהסתמכות בלעדית על עסקאות השוואה במקרים מסוג זה. לשיטתה, דווקא הגישה הכלכלית מאפשרת לבודד באופן מדויק יותר את שווי הקרקע ואת התרומה הנובעת מאישור התוכנית לשווייה. עוד נטען כי כאשר אירוע המימוש הוא מכר הקודם להוצאת היתר בנייה, הסתמכות על עסקאות השוואה עלולה להביא לחיוב חסר, שאינו נותן ביטוי למלוא ההשבחה התכנונית.

25. המשיבה מוסיפה כי אין לקבל את טענת העוררת בדבר סתירה בין שומת המכר לבין שומת הפרויקט. לשיטתה, מדובר בשני אירועי מימוש נבדלים, אשר עשויים, מעצם טיבם, להצדיק שימוש בכלים שמאיים שונים. על כן, העובדה שבמסגרת שומת המכר נעשה שימוש בגישת ההשוואה אינה שוללת, כשלעצמה, את האפשרות להיזקק לגישת החילוץ לצורך אומדן ההשבחה הכוללת הנובעת מהתוכנית. עוד מדגישה המשיבה כי השמאי המכריע נימק את בחירתו המתודולוגית בהתבסס על ההלכה הפסוקה ועל שיקולים שמאיים-מקצועיים. בנסיבות אלה, לשיטתה, לא קמה עילה להתערבות במסקנותיו.

26. אשר לטענות העוררת הנוגעות למציאות הכלכלית המאפיינת מיזמי התחדשות עירונית, טוענת המשיבה כי יש להבחין בין שאלת כדאיותו הכלכלית של הפרויקט מנקודת מבטו של היזם לבין שאלת עליית שווי המקרקעין לצורך החיוב בהיטל השבחה. לשיטתה, העובדה שהיזם נדרש לשאת בעלויות משמעותיות, או ששיעור הרווחיות הצפוי מהפרויקט נמוך, אינה משליכה בהכרח על שיעור ההשבחה התכנונית שנוצרה עקב אישור התוכנית. המשיבה מוסיפה כי במסגרת תחשיבים הנערכים לפי תקן 21 ובחינת הכדאיות הכלכלית של הפרויקט מובאים בחשבון מכלול העלויות הכרוכות במימוש, לצד הרווח היזמי הנדרש. לעומת זאת, עניינו של היטל ההשבחה בעליית שוויים של המקרקעין עקב הפעולה

1 התכנונית המשביחה. על כן, לשיטתה, אין לערב בין שתי הבחינות,
2 המבוססות על תכליות ומתודולוגיות שונות.

3 27. המשיבה מוסיפה ומדגישה כי בבוא מוסדות התכנון לקדם תוכניות
4 להתחדשות עירונית, עליהם לאזן בין הצורך להבטיח את היתכנותו של
5 המיזם לבין מכלול השיקולים התכנוניים הנוגעים למרקם העירוני
6 ולכושר הנשיאה של התשתיות הקיימות והמתוכננות. בהתאם לכך,
7 היקף זכויות הבנייה המאושר במסגרת תוכנית אינו נגזר משיקולי
8 כדאיות כלכלית בלבד, אלא מושפע גם משיקולים הנוגעים, בין היתר,
9 לתשתיות, תחבורה, מוסדות חינוך ושירותי ציבור. על רקע זה טוענת
10 המשיבה כי אין לקבל את הטענה שלפיה עצם הקנייתן של זכויות בנייה
11 בהיקף המאפשר את מימוש הפרויקט מלמדת כי ההשבחה שנוצרה
12 מוגבלת, מניה וביה, לרווח היזמי המזערי הנדרש לביצועו. עוד מציינת
13 המשיבה כי תוספת יחידות דיור מטילה על הרשות המקומית צרכים
14 והוצאות הנוגעים, בין היתר, לפיתוח תשתיות, להקמת מוסדות ציבור
15 וחינוך ולהרחבת היקפם של השירותים העירוניים. לשיטתה, היטל
16 ההשבחה נועד, בין תכליותיו, להשתתף במימון הצרכים הציבוריים
17 הנלווים להתפתחות התכנונית.

18 28. נוסף על כך, טוענת המשיבה כי קבלת העמדה שלפיה במיזמי פינוי ובינוי
19 לא נוצרת, ככלל, השבחה של ממש, עלולה לרוקן במידה רבה את מוסד
20 היטל ההשבחה מתוכנו ולפגוע ביכולתן של הרשויות המקומיות לממן
21 את צרכי התשתית הנלווים לאישורן של תוכניות מסוג זה. לשיטתה,
22 העוררת מייחסת משקל יתר לעלויות שבהן נושא היזם ולשיעור
23 הרווחיות הצפוי לו, בעוד שהבחינה הנדרשת לצורך היטל השבחה
24 מתמקדת בעליית שוויים של המקרקעין עקב אישור התוכנית. המשיבה
25 מוסיפה כי למיזם שלפנינו מאפיינים קונקרטיים שיש ליתן להם משקל,
26 ובהם שיעור גבוה של חתימות בעלי הזכויות ומצב תכנוני מתקדם.
27 נתונים אלה מלמדים, לשיטתה, כי אין הצדקה להניח תקופת דחייה
28 ממושכת או לייחס למיזם סיכונים חריגים, מעבר לאלה שכבר קיבלו
29 ביטוי בשומה המכרעת.

30 29. המשיבה מבקשת לדחות גם את השגותיה הפרטניות של העוררת ביחס
31 לנתונים ששימשו בשומת הפרויקט. אשר לתקופת הדחייה, נטען כי

1 השמאי המכריע בחן באופן מפורט את שיעורי הריבית, תנאי השוק
2 והסיכונים הכרוכים במימוש הפרויקט, ונתן למכלול שיקולים אלה
3 ביטוי במקדם הדחייה שאימץ. משכך, לשיטתה, אין הצדקה להעמיד את
4 תקופת הדחייה על שש שנים, כטענת העוררת. עוד מבהירה המשיבה כי
5 השינוי התכנוני שעליו נסמכת העוררת בטיעוניה לא נדרש על ידי
6 הוועדה המקומית, אלא נעשה ביוזמת היזם, אשר ביקש לשנות את
7 התכנון משיקולים הנוגעים לכדאיותו הכלכלית של הפרויקט.

8 30. לבסוף טוענת המשיבה כי השגותיה של העוררת באשר לעלויות הבנייה
9 והמימון, לשווי המ"ר המבונה, לעלויות הקמת החניון התת־קרקעי
10 וליתר רכיבי השומה אינן מצביעות על טעות משפטית או שמאית
11 המצדיקה את התערבותה של ועדת הערר. לשיטתה, מדובר, לכל היותר,
12 במחלוקות שמאיות־מקצועיות שעניינן אומדנים והערכות המצויים
13 בליבת מומחיותו של השמאי המכריע. אלה, כך נטען, מבוססים על
14 תשתית עובדתית מספקת ומלווים בהנמקה מפורטת. בנסיבות אלה,
15 סבורה המשיבה כי אין מקום לסטות ממסקנותיו של השמאי המכריע או
16 להמיר את שיקול דעתו המקצועי בשיקול דעתה של ועדת הערר.

ג. דיון והכרעה

ג.1. חישוב היטל ההשבחה במיזמי פינוי ובינוי

17 31. על רקע המחסור בקרקעות המיועדות לבינוי במרכז הארץ, ובשל גידול
18 האוכלוסין העתידי הצפוי במדינה, ביקש המחוקק לעודד מיזמי
19 התחדשות עירונית, וזאת באמצעות מתן תמריצים והסרת החסמים
20 העומדים בפני קידום מיזמים אלו.

21 32. אחד הכלים המרכזיים לקידום ההתחדשות העירונית הן עסקאות לפי
22 חוק פינוי ובינוי (עידוד מיזמי פינוי ובינוי), התשס"ו-2006.

23 33. בתיאור כללי, עסקת פינוי ובינוי היא עסקה שבה בעל דירה בבית
24 משותף מתחייב להעביר את זכויותיו בדירה לצורך הריסת הבית
25 המשותף והקמת בית משותף חדש במקומו, כאשר לרוב, בתמורה, מקבל
26 בעל הדירה דירה חדשה, ממוגנת, מחוזקת מפני רעידות אדמה, והכוללת
27 תוספת שטח מסוימת.

- 1 34. עסקאות אלה מוצאת עוגן תכנוני בתוכניות המכונות "תוכניות פינוי ובינוי" שמניחות את התשתית התכנונית למיזם המתוכנן. 2
- 3 35. לצורך הכנתן ואישורן של תוכניות אלה הופק תקן 21, כהגדרתו לעיל, בו 4 נקבעו כללים לבדיקה שמאית של ההיתכנות הכלכלית של תכנית מוצעת 5 לפינוי בינוי. תקן זה עודכן בתאריך 13.6.2022.
- 6 36. לידתו של תקן זה נבעה מהקושי של מוסדות התכנון בבחינת כלל 7 ההיבטים הכלכליים של תכניות פינוי ובינוי, שהביא לכך שחלק 8 מהתכניות הללו נותרו "על הנייר" בשל היעדר כדאיות כלכלית במימושן 9 (ראו: בג"ץ 8958/21 המכון לרפורמות מבניות בע"מ נ' כנסת ישראל 10 (נבו 23.3.2025) (להלן: "עניין המכון לרפורמות מבניות")).
- 11 37. משכך, תקן 21 נועד, בראש ובראשונה, לסייע בבדיקת הכדאיות 12 הכלכלית של תכניות פינוי ובינוי, על ידי רשויות התכנון, ומשמש כלי 13 עזר לצורך כך.
- 14 [הרווח היזמי המזערי ליזם, שמהווה ערך מרכזי בתחשיב שנערך לפי 15 תקן 21, מתעדכן ומתפרסם מעת לעת על ידי השמאי הממשלתי הראשי 16 במשרד המשפטים (ראו למשל: הרווח היזמי המזערי בתכניות פינוי 17 בינוי, פורסם על ידי אגף שומת מקרקעין במשרד המשפטים, 13 ביוני 18 (2022)].
- 19 38. נכונותם של יזמים לקדם ולממש מיזם פינוי ובינוי תלויה, במידה רבה, 20 בהיקף זכויות הבנייה שמקנה תוכנית פינוי ובינוי. ככלל, היזם אינו 21 מקבל תמורה כספית מבעלי הדירות, ובה בעת נדרש לשאת במכלול 22 העלויות הכרוכות במימוש המיזם, החל בעלויות התכנון והרישוי 23 ובתשלומי האגרות וההיטלים; דרך עלויות הריסתם של המבנים 24 הקיימים והקמת המבנים החדשים; וכלה בתשלום דמי שכירות לבעלי 25 הדירות בתקופת הבנייה, בהוצאות המעבר ובתשלומים נוספים הנלווים 26 למיזם, לרבות היטל השבחה, ככל שהוא חל.
- 27 39. נקודת המוצא הכלכלית היא שיש להבטיח שהיזם אשר נושא בהוצאות 28 אלה יוותר עם רווח יזמי מספק. לצד זאת, כדי שבעלי הדירות יסכימו 29 לעסקת פינוי ובינוי, עליהם לקבל תמורה הכוללת, בדרך כלל, דירה

1 הגדולה מהדירה שבבעלותם, שתפצה אותם בגין הסיכון ואי הנוחות
2 שבמהלך. וזה העיקר – הן הרווח היזמי והן התמורה לבעלי הדירות,
3 שמימוש הפרויקט תלוי בהם, מתקבלים מ"עוגת הרווח" הכוללת,
4 שמקורה בתוספת שטחי הבנייה, הקבועה בתוכנית פינוי ובינוי.

5 40. מכאן התפיסה המקובלת שלפיה תוספת זכויות הבנייה היא "הקטר"
6 המניע את מימושן של תוכניות פינוי ובינוי. ללא תוספת שטחי הבנייה
7 שמאפשרים רווח טבעי, ליזם ולבעלי הדירות אין אינטרס כלכלי במיזם,
8 ורכבת ההתחדשות העירונית לא תצא לדרכה (עניין המכון לרפורמות
9 מבניות, בפסקה 33).

10 41. מטבע הדברים, ככל שתוספת שטחי הבנייה גדולה יותר, כך "עוגת
11 הרווח" הכוללת גדולה יותר. מנגד, ככל שתוספת שטחי הבנייה קטנה
12 יותר, כך קטנה היתכנותו הכלכלית של המיזם. כך, עד למצב בו מיעוט
13 השטחים הנוספים הקבועים בתכנית הופכים אותה לבלתי כלכלית.

14 42. בהתאם לכך, החלטתם של מוסדות התכנון באשר להיקף זכויות הבנייה
15 הנוספות שיוקנו בתוכנית פינוי ובינוי היא המפתח המרכזי להבטחת
16 היתכנותו הכלכלית של מיזם פינוי ובינוי ולהוצאתו מן הכוח אל הפועל.

17 43. קידומה של תוכנית פינוי ובינוי מאופיין, ככלל, במתח מובנה בין שני
18 שיקולים ציבוריים שמוסד התכנון נדרש לאזן ביניהם. מן העבר האחד
19 ניצב הצורך להבטיח את היתכנותה הכלכלית של התוכנית, באופן
20 שיאפשר את מימושה בפועל. מן העבר האחר ניצב הצורך להימנע
21 מהעמסת יתר על המרחב העירוני ועל התשתיות המשרתות אותו. קושי
22 זה מתחדד בשים לב לכך שתוכניות פינוי ובינוי מקודמות, לא אחת,
23 במרקמים עירוניים ותיקים וצפופים. בנסיבות אלה, הקניית זכויות
24 בנייה בהיקף הנדרש להבטחת כדאיותו הכלכלית של המיזם עשויה
25 להיות כרוכה בהגדלה משמעותית של היקפי הבינוי והאוכלוסייה,
26 וכפועל יוצא מכך בהכבדה על מערכות התחבורה, מבני הציבור,
27 השטחים הפתוחים ויתר התשתיות והשירותים העירוניים.

28 44. על רקע מתח מובנה זה, נדרש מוסד התכנון לאזן בין השיקולים
29 המתחרים, כך שהוויתור על עקרונות תכנוניים ייעשה רק במידה
30 ההכרחית להבטחת היתכנותו הכלכלית של המיזם, ולא מעבר לכך.

1 במובן זה ניתן לתאר, במישור התיאורטי, תוכנית פינוי ובינוי מיטבית
2 כתוכנית שבה היקף התמריצים התכנוניים מבטיח ליזם רווחיות גבולית
3 המספיקה למימוש הפרויקט, אך אינו יוצר השבחה עודפת. בתוכנית
4 היפותטית מעין זו שיעור ההשבחה העודפת ישאף לאפס, כך שכל גריעה
5 נוספת מזכויות הבנייה – ולו של מטר רבוע אחד – עלולה לשלול את
6 היתכנותו הכלכלית של המיזם ולהותיר את התוכנית כ"תוכנית על
7 הנייר" בלבד.

8 45. השימוש שעושה מוסד התכנון בתקן 21 נועד בדיוק למטרה זו, כלומר,
9 להבטיח את יישומה של התוכנית באמצעות הענקת רווח מספק ליזם,
10 ולא מעבר לכך. יתרונה של תוכנית מיטבית מעין זו הוא בכך שהעומס
11 שהיא מטילה על התשתיות הציבוריות נותר מצומצם ככל האפשר, ואינו
12 חורג מן המידה הנדרשת להבטחת מימושו של המיזם.

13 46. על כן, תקן 21 נועד להעמיד בפני מוסד התכנון חוות דעת שמאית
14 הכוללת בחינה של הרווח היזמי הצפוי במיזם פינוי ובינוי מסוים.
15 תחשיב זה מאפשר למוסד התכנון לאמוד את נקודת האיזון הכלכלית
16 של המיזם ובהתאם לכך לבחון את היקף הזכויות הנדרש להבטחת
17 היתכנותו הכלכלית.

18 47. אחד הערכים התזרימיים שמוערכים בשומה שבוצעה לפי תקן 21 הוא
19 סכום היטל השבחה הצפוי כתוצאה מאישורה של תוכנית פינוי ובינוי.

20 [יצוין כי בהתאם לסעיף 3א לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה,
21 רשות מקומית רשאית לקבוע כי באזור מסוים לא תחול חובת תשלום
22 היטל השבחה כתוצאה מאישורה של תוכנית פינוי ובינוי או שיחול בו
23 היטל ששיעורו מחצית או רבע ההשבחה. מקור הסכמה שונה שעשוי
24 להוביל לתוצאה דומה מצוי בסעיף 19(ב)(2) לתוספת האמורה, אולם
25 אלה אינם רלוונטיים לענייננו.]

26 48. במהלך השנים נהוג היה לקבוע את ההשבחה בשומות היטל השבחה
27 ב"גישת הכלכלית" (המכונה גם "גישת החילוץ" או "גישת העלויות")
28 לפי עקרונות החישוב שהתווה תקן 21.

- 1 49. בשומות אלה שווי המצב התכנוני הקודם היה שווי הדירות הישנות
2 הבנויות בתוספת שווי זכויות הבנייה בלתי מנוצלות (ככל שקיימות),
3 בנטרול עליית השווי שמקורה בהליך התכנון עצמו.
- 4 50. בהמשך לכך, נהוג היה לחשב שווי במצב התכנוני החדש, לאחר אישור
5 התוכנית, כשווי עתידי צפוי של המתחם כשהוא מוכפל במקדם דחייה.
6 [מקדם דחייה הוא ערך מספרי תוצאתי שמתקבל מהצבת שני ערכים
7 שמעריך השמאי: שיעור ההיוון השנתי הראוי ומשך הזמן הסביר
8 למימוש התוכנית, המכונה "תקופת הדחייה". לפירוט נרחב יותר אודות
9 המושגים היוון ודחייה ראו ערר (ועדות ערר - תכנון ובנייה מרכז) -8089
10 07-24 טילון לפתוח (ישראל) בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון
11 ובנייה נתניה (נבו 12.11.2025), בפסקאות 36-38].
- 12 51. בכך ניתן ביטוי מעשי לעקרון הערך הנוכחי, שלפיו ערכם הכלכלי בהווה
13 של תזרימי מזומנים או של זכויות הצפויים להתממש בעתיד נמוך
14 מערכם אילו היו ניתנים למימוש מיידי.
- 15 52. בהתאם לתקן 21, לצורך חישוב ערך הקרקע כדחוי, נדרש השמאי
16 להתחשב גם ב"שימוש ביניים", היינו בזרם ההנאות המתקבל מהנכסים
17 הקיימים, כגון דירות, חנויות או יחידות אחרות. כך גם היה לנהוג לחשב
18 את היטל ההשבחה הצפוי בשומה לפי תקן 21 ואת היטל ההשבחה שיש
19 לגבות בפועל לאחר אישורה של תוכנית פינוי ובינוי בשומת היטל
20 ההשבחה.
- 21 53. בשנים האחרונות חלו שני שינויים מהותיים בשיטת חישוב היטל
22 ההשבחה בהקשר זה. התפנית הראשונה אירעה בפסק דינו של בית
23 המשפט המחוזי בעמ"נ (ת"א) 55750-12-21 הוועדה המקומית לתכנון
24 ובניה גבעתיים נ' טבצ'ניק אבריל שרי (נבו 18.1.2023) (להלן: "עניין
25 טבצ'ניק"), שם נקבע כי אין מקום להביא את שווי שימוש הביניים
26 בתחשיב שווי המצב התכנוני החדש בשומת היטל השבחה.
- 27 54. התפנית השנייה, והמשמעותית לענייננו, אירעה בעניין נועה לב. שם
28 נקבע, בין היתר, כי מקדם הדחייה יוחל אך ורק על תוספת השווי
29 הנובעת מהזכויות החדשות, קרי, על ההפרש שבין שווי המצב התכנוני

- 1 החדש לשווי המצב התכנוני הקודם, ולא על שווי הזכויות במצב החדש
- 2 בכללותו.
- 3 55. שינויים נורמטיביים אלה השפיעו באופן מהותי על תוצאותיהן של
- 4 שומות היטל השבחה, והם מצטרפים למכלול השיקולים והמורכבות
- 5 המאפיינים מיזמי פינוי ובינוי.
- 6 56. הלכה למעשה, מיזמים אלה מתאפיינים במורכבות יוצאת דופן, הנובעת,
- 7 בין היתר, משינויים תכופים במסגרת הנורמטיבית והסטטוטורית,
- 8 מאתגרים הנדסיים, מתקופות ממושכות של איזודאות, מעלויות מימון
- 9 משמעותיות, ממטלות ציבוריות מורכבות ומסיכונים הכרוכים בסרבנות
- 10 דיירים ובהתנהלות שוטפת מולם.
- 11 57. על רקע זה, הערכת היטל ההשבחה במיזמי פינוי ובינוי חייבת להיעשות
- 12 תחת מנגנוני בקרה אפקטיביים, אשר יביאו בחשבון את מאפייניהם
- 13 הייחודיים ואת רמת המורכבות הגבוהה הכרוכה בהם.
- מבחן הבקרה: יחס ההשבחה לשווי המצב הקודם
- 14 58. ככלל, בענף שמאות המקרקעין ובהתאם לתקינה השמאית, רצוי לבסס
- 15 מסקנת שווי על מספר רב ככל האפשר של גישות שומה (ראו, למשל,
- 16 תקנים 2.1 ו-3.1). מבין גישות השומה, "גישת ההשוואה" נחשבת לגישה
- 17 המועדפת, ויתרונותיה, כפי שנסקרו בתקינה השמאית, הם פִּשְׁטוּת,
- 18 אינטואיטיביות ורגישות תחשיבית נמוכה.
- 19 59. יתרונות אלה מתקיימים גם בשומות השבחה לתוכניות פינוי ובינוי, ואף
- 20 עמדו עליהם ועדות הערר ובתי המשפט בהחלטות שונות שניתנו בשנים
- 21 האחרונות.
- 22 60. עם זאת, וכפי שיפורט בהרחבה להלן, גישה מועדפת זו אינה ישימה בכל
- 23 מקרה. כך, למשל, כאשר לא קיימת תשתית מספקת של עסקאות
- 24 השוואה רלוונטיות. במקרים מעין אלה נדרש השמאי לאמוד את
- 25 ההשבחה הנובעת מתוכנית פינוי ובינוי באמצעות תחשיב המבוסס על
- 26 הגישה הכלכלית, בהיותה, בנסיבות אלה, החלופה השמאית המעשית
- 27 העומדת לרשותו.

- 1 61. גישה זו היא גישת שומה רב שלבית, המבוססת על שורה של תחשיבים
2 והנחות עבודה, אשר תוצאתה מאופיינת ברגישות גבוהה לשינויים אף
3 מזעריים בפרמטרים הכמותיים שביסוד התחשיב, כגון משך תקופת
4 הדחייה ושיעור ההיוון השנתי. משכך, ומטבע הדברים, השימוש בגישה
5 זו מחייב נקיטת משנה זהירות והפעלת ביקורת מקצועית קפדנית, נוכח
6 השפעתם האפשרית של שינויים בהנחות העבודה על תוצאת השומה
- 7 62. לדעתנו, מקום שבו ההשבחה נאמדת על יסוד הגישה הכלכלית, אין די
8 בעצם יישומה של גישה זו ובתוצאה החשבונאית המתקבלת מכוחה,
9 אלא יש ליישם מבחן בקרה של סבירות התוצאה שהתקבלה.
- 10 63. על מנת להתמודד עם הרגישות המובנית המאפיינת את הגישה
11 הכלכלית, אנו מציעים מבחן ביקורתי, הבוחן את היחס שבין ההשבחה
12 שהתקבלה בתחשיב בגישה הכלכלית לבין שווי המצב התכנוני הקודם.
- 13 64. המבחן המוצע בוחן את שיעור הגידול היחסי בשווי הכולל של יחידות
14 השומה, כפי שהוא משתקף בתוצאה המהוונת של התחשיב, לאחר
15 שהובאו בחשבון כלל הרכיבים הכלכליים הרלוונטיים, ובכלל זה רכיב
16 הדחייה.
- 17 65. המבחן מבוסס על נקודת המוצא שלפיה מוסד התכנון שואף להקנות
18 זכויות בנייה בהיקף הנדרש להבטחת היתכנותו הכלכלית של המיזם, אך
19 לא מעבר למידה הדרושה לשם כך.
- יישום המבחן – המחשה מספרית
- 20 66. נניח כי שווי כלל הדירות הקיימות במתחם במצב הקודם הוא 100
21 מיליון ש"ח, וכי לאחר אישור התוכנית ויישום מקדם הדחייה בהתאם
22 לעניין נועה לב מתקבלת השבחה מהוונת בסך 55 מיליון ש"ח,
23 משמעות הדבר היא שהתוכנית מגדילה את שווי הנכס מ־100 מיליון ש"ח
24 ל־155 מיליון ש"ח – גידול משמעותי של 55%. זהו שיעור ההשבחה.
- 25 67. כעת נשאלת השאלה: האם 55% הוא שיעור השבחה סביר לתוכנית
26 המסוימת מושא השומה?

- 1 68. פער משמעותי מעין זה עשוי להיות מוסבר בדרכים שונות. אפשר כי הוא
- 2 מלמד על הקניית זכויות בנייה בהיקף העולה על שנדרש להבטחת
- 3 היתכנותו הכלכלית של המיזם. אולם, אין זו האפשרות היחידה. הפער
- 4 עשוי לנבוע גם משינוי מהותי בתנאי השוק וברמת המחירים בין מועד
- 5 עריכתה של הבדיקה הכלכלית לבין המועד הקובע לשומה, אף אם
- 6 במועד אישור התוכנית פעל מוסד התכנון על יסוד הנתונים שעמדו לפניו
- 7 ואיתר נכונה את "נקודת האיזון הכלכלית" של המיזם.
- 8 69. אולם, וזה העיקר לענייננו, שיעור השבחה חריג בהיקפו צריך לשמש
- 9 "נורת אזהרה" בעת עריכת שומת ההשבחה. אין פירוש הדבר כי תוצאה
- 10 מעין זו אינה אפשרית. משמעות הדברים היא כי היא טעונה בחינה
- 11 נוספת והנמקה של ממש. על השמאי להיווכח, על יסוד תשתית נתונים
- 12 מספקת, כי הפער משקף התעשרות ממשית שמקורה בזכויות בנייה
- 13 עודפות שהוקנו בתוכנית, או כי הוא נובע משינוי נסיבות אחר שיש בו
- 14 כדי להסביר באופן מניח את הדעת את היווצרותו.
- 15 70. הטעם לכך הוא ששיעור השבחה חריג עשוי לעורר ספק אם ההיטל
- 16 שנקבע אכן משקף התעשרות ממשית הנובעת מהתוכנית המשביחה. לכך
- 17 עוד נידרש בהמשך הדברים.
- 18 71. לצורך בחינת סבירותה של התוצאה שהתקבלה, ניתן להשוות בין היטל
- 19 ההשבחה שנקבע על יסוד הגישה הכלכלית לבין היטל ההשבחה הצפוי,
- 20 כפי שנאמד במסגרת הבדיקה הכלכלית שנערכה לפי תקן 21.
- 21 72. כאמור, במיזמים מסוג פינוי ובינוי, היקף הזכויות נבחן כבר בשלב
- 22 התכנון באמצעות בדיקה כלכלית לפי תקן 21. בדיקה זו נערכת עבור
- 23 מוסד התכנון, או מטעמו, ותכליתה לבחון האם היקף הזכויות המוצע
- 24 מאפשר את מימוש המיזם ברווחיות סבירה, וזאת לאחר שהובאו
- 25 בחשבון כל המשתנים הכלכליים כגון: התמורות לבעלי הדירות, עלויות
- 26 הבנייה, המטלות הציבוריות, עלויות המימון, היטל השבחה, דחייה
- 27 ופרמיית סיכון.
- 28 73. בהיעדר ראיה לסתור, יש ליתן משקל ממשי לבדיקה זו בעת עריכת
- 29 שומות היטל השבחה, שכן ההנחה היא כי מוסד התכנון לא אישר זכויות
- 30 עודפות באופן שרירותי, אלא בחן את היקף הזכויות הדרוש לצורך

- 1 יצירת רווח סביר ומקובל לזים. מכאן, שבדיקת תקן 21 משמשת נקודת
- 2 ייחוס שמאית רלוונטית וחשובה גם בשלב בחינת היטל השבחה.
- 3 74. מקום שבו בדיקת תקן 21 הביאה בחשבון היטל השבחה מסוים, והגיעה
- 4 למסקנה כי גם לאחר ההעמסה של רכיב זה על היזם מתקיימת רווחיות
- 5 סבירה, יש לצפות כי שומת היטל השבחה המאוחרת תעמוד בהלימה
- 6 לאותו עוגן תכנוני-כלכלי. אין המדובר בכבילה של השמאי לתחשיב
- 7 שנעשה לפי תקן 21, אך מדובר בנקודת בקרה חשובה.
- 8 75. ככל שלא חלו שינויים ריאליים מהותיים בתנאי השוק או במרכיבי
- 9 התחשיב בין מועד עריכת בדיקת תקן 21 לבין המועד הקובע לשומת
- 10 היטל השבחה, כגון שינוי בעלויות, ביטול מטלה ציבורית, שינוי
- 11 בתמהיל הדירות, שינוי במקדמי הדחייה או גילוי טעות בתחשיב שנערך
- 12 לפי תקן 21, אין הצדקה שמאית לכך שתוצאת שומת היטל השבחה
- 13 תסטה באופן מהותי מהיקף היטל השבחה שנלקח בחשבון במסגרת
- 14 בדיקת ההיתכנות הכלכלית.
- 15 76. לעומת זאת, ככל שחלו שינויים בתקופה זו, כגון עליית מחירים ריאלית
- 16 או ירידת מחירים ריאלית בשוק המגורים, הרי שיש להביא שינויים אלה
- 17 בחשבון. במקרה כזה סביר לצפות להיטל השבחה גבוה או נמוך מזה
- 18 שנכלל בתחשיב השומה שנערכה לפי תקן 21. גם במקרה שבו נמצא
- 19 שחלו שינויים כאמור הרי ששיעור השינוי בהיטל (מעלה או מטה) צריך
- 20 להיות עקבי עם קביעת ההיטל שבשומה לפי תקן 21 ולהיות מוסבר
- 21 באותם השינויים שחלו בשוק.
- 22 77. במילים אחרות, הפער בין היטל השבחה שנלקח בחשבון במסגרת
- 23 הבדיקה שנערכה לפי תקן 21 לבין היטל השבחה שנקבע בשומה צריך
- 24 לשקף את השינויים הכלכליים או את יתר ההבדלים הרלוונטיים
- 25 שאירעו בפועל בין שני המועדים.
- 26 78. שומת היטל השבחה שתוצאתה אינה עולה בקנה אחד עם תוצאותיה של
- 27 הבדיקה הכלכלית שנערכה לפי תקן 21 מעוררת קושי, שכן היא עשויה
- 28 להצביע על כך שההיטל שנקבע אינו נגזר מההתעשרות הכלכלית
- 29 הממשית שנוצרה עקב אישורה של התוכנית שמכוחה מקודם המיזם.

המחשה בנסיבות המקרה דנן:

- 1 79. בדו"ח הכלכלי, כמשמעותו לעיל, נאמד היטל ההשבחה הצפוי בסך של
- 2 9,575,000 ש"ח. אם מניחים, לצורך בדיקת סבירות בלבד, כי שווי המצב
- 3 הקודם של כלל המתחם הוא כ-87 מיליון ש"ח, כפי שנקבע בדו"ח
- 4 הכלכלי, הרי שהיטל בסך 9.5 מיליון ש"ח מהווה כ-11% משווי המצב
- 5 הקודם, ואם מתייחסים להשבחה שממנה נגזר ההיטל, בסך כ-19.1
- 6 מיליון ש"ח, הרי שמדובר בכ-22% משווי המצב הקודם.
- 7 80. עוד עולה מהדו"ח הכלכלי כי שיעור הרווח היזמי שנקבע לפרויקט עומד
- 8 על כ-15% (14.9%). דהיינו, ניתוח ההיתכנות הכלכלית העלה כי
- 9 הפרויקט מקיים את תנאי הכדאיות הכלכלית בהנחת היטל השבחה בסך
- 10 של כ-9.5 מיליון ש"ח, ובהינתן שיעור רווח יזמי מזערי של 15%.
- 11 81. בין מועד עריכת שומת תקן 21, ביום 18.4.2023, לבין המועד הקובע,
- 12 ביום 10.1.2024, חלפו כשמונה חודשים בלבד. ככל שבתקופה זו חל
- 13 שינוי ריאלי בשוק המגורים בסביבה, יש להביא שינוי זה בחשבון.
- 14 82. כך, למשל, אם נניח, לצורך הדוגמה בלבד, כי מחירי הדירות עלו בשיעור
- 15 נומינלי של 8%, וכי לאחר ניכוי השפעת השינוי במדד הכלכלי מדובר
- 16 בעלייה ריאלית של 4.5%, ובהנחה שבאותה תקופה נותרו תשומות
- 17 הבנייה יציבות במונחים ריאליים, ניתן לצפות כי היטל ההשבחה במועד
- 18 הקובע יהיה גבוה מההיטל שנלקח בחשבון במסגרת תחשיב תקן 21,
- 19 בשיעור דומה ואף גבוה במעט משיעור העלייה הריאלית במחירי הדירות
- 20 (4.5%), זאת מאחר ששווי הקרקע הוא רכיב שאריתי.
- 21 83. לחלופין, ככל שיימצאו די נתונים, ניתן לבחון את ההשתנות ברכיב
- 22 הקרקע לבדו. כך או כך, נניח לשם הדוגמה כי ההשפעה של עליית מחירי
- 23 הדירות, או עליית רכיב הקרקע, על הבדיקה לפי תקן 21, אילו היתה
- 24 נערכת כשמונה חודשים מאוחר יותר ביום 10.1.2024, היה גבוה בכ-6%.
- 25 84. עוד נניח כי שינוי זה היה מביא לעלייה בשיעור ההשבחה מ-22% ל-25%.
- 26 במקרה כזה היה סכום ההשבחה גדל מסך של 19.15 מיליון ש"ח לסך של
- 27 23.5 מיליון ש"ח, בהתאם לתחשיב הבא: $87 \times 1.08 \times 25\%$

- 1 = 23.5 מיליון ש"ח. בהתאם לכך, היטל ההשבחה הצפוי על יסוד
- 2 הבדיקה שנערכה לפי תקן 21 היה עומד על סך של 11.75 מיליון ש"ח.
- 3 85. במקרה דנן, שיעור ההיטל, כפי שהתקבל בשומת הפרויקט שנערכה לפי
- 4 עניין נועה לב, הוא 18,578,650 ש"ח, ושיעור ההשבחה הוא של
- 5 37,157,300 ש"ח, דהיינו 43% משווי המצב הקודם, כפי שנקבע בדו"ח
- 6 הכלכלי, או 39.5% משווי המצב הקודם כפי שנקבע בדו"ח הכלכלי,
- 7 לאחר עדכנו בהתאם להנחות שעליהן עמדנו לעיל.
- 8 86. ודוק, יישום המבחן המוצע בנסיבות המקרה ותחת ההנחות האמורות
- 9 מלמד כי היטל ההשבחה שנקבע בשומה המכרעת משקף שיעור של כ-
- 10 21.4% משווי המקרקעין במצב התכנוני שקדם לאישורה של תוכנית
- 11 ברודצקי. זאת, לעומת היטל ההשבחה שנצפה במסגרת הליכי אישורה
- 12 של התוכנית, אשר שיקף שיעור של כ-11% בלבד משווי המקרקעין במצב
- 13 התכנוני הקודם.
- 14 87. בהינתן כי בין שתי נקודות הזמן מפרידים כשמונה חודשים בלבד, פער
- 15 מעין זה מעורר קושי של ממש ומצביע, לכאורה, על תוצאה החורגת
- 16 באופן ניכר ממתחם הסבירות.
- 17 88. גם לאחר שתובא בחשבון עליית מחירים ריאלית, שינויים תכנוניים
- 18 קלים ושינויים כלכליים אחרים בשוק ביחס לתחשיב הדו"ח הכלכלי,
- 19 הרי שעדיין הפער הגדול שבין התוצאות איננו סביר.
- 20 89. עלייה ריאלית במחירי השוק יכולה להסביר גידול מסוים בהשבחה
- 21 ובהיטל, אך היא אינה מסבירה, כשלעצמה, קפיצה לתוצאה שלפיה
- 22 היטל ההשבחה או ההשבחה המיוחסת לבעלי הזכויות מגיעים לשיעור
- 23 חריג ובלתי מוסבר ביחס לשווי המצב הקודם.
- 24 90. החריג לכך הוא מקרה שבו השמאי מצא פגם ממשי בתחשיב הבדיקה
- 25 שנערכה לפי תקן 21, או זיהה שינוי מהותי באחד מרכיבי התחשיב. כך,
- 26 למשל, אם התברר כי תחשיב תקן 21 כלל מטלה ציבורית שבסופו של
- 27 דבר אינה נדרשת; אם חלו שינויים מהותיים בעלויות הבנייה או
- 28 המימון; אם השתנה תמהיל הזכויות; או אם נמצאה טעות מקצועית

- 1 בתחשיב המקורי, ניתן יהיה לסטות מהעוגן שנקבע בתחשיב תקן 21.
- 2 אולם סטייה כזו טעונה זיהוי מפורש והנמקה בשומה.
- 3 91. במילים אחרות, אין לקבוע כי תחשיב תקן 21 כובל את שומת היטל
- 4 ההשבחה, אולם הוא משמש נקודת ייחוס חיונית לבדיקת סבירותה. ככל
- 5 ששומת היטל ההשבחה מובילה להיטל הגבוה משמעותית או נמוך
- 6 משמעותית מההיטל שנכלל בתחשיב תקן 21, יש לבחון האם הפער
- 7 מוסבר בשינוי שוק ריאלי או בשינוי תחשיבי ממשי. בהיעדר הסבר כזה,
- 8 קיים חשש של ממש כי שומת היטל ההשבחה איננה סבירה.
- 9 92. יתרון חשוב נוסף לביצוע של בדיקת סבירות לתוצאת שומת ההשבחה
- 10 באמצעות השוואה לשומה שנערכה לפי תקן 21 היא צמצום משמעותי
- 11 בסיכונים הרבים וכבדי המשקל שמוטלים על כל השחקנים שקשורים
- 12 במיזם (בעלי הדירות, היזם והרשות המקומית).
- 13 93. לדוגמה, אם יוטל היטל השבחה הגבוה באופן משמעותי מזה שהובא
- 14 בחשבון בבדיקה שנערכה לפי תקן 21, התוצאה המתבקשת תהיה ירידה
- 15 בשיעור הרווח היזמי של הפרויקט אל מתחת לרף של 14.9%. אף אם
- 16 יצטמצם שיעור הרווח היזמי במידה מתונה בלבד, מ-14.9% ל-13.9%,
- 17 עשוי היזם להעדיף לעכב את תחילת ביצועו של הפרויקט, למצער עד
- 18 למיצוי הליכי ההשגה והערר, ואף להשהות את קידומו עד להשגת רמת
- 19 רווחיות המצדיקה את תחילת הבנייה. במצב דברים זה עלולים להיפגע
- 20 כלל הגורמים המעורבים, ובהם בעלי הדירות, היזם והרשות המקומית.
- 21 94. מנגד, קביעת היטל השבחה הנמוך מזה שהובא בחשבון במסגרת
- 22 הבדיקה שנערכה לפי תקן 21 אמנם לא צפויה לעכב את מימושו של
- 23 המיזם, אולם היא עלולה לגרום לפגיעה ברשות המקומית, אשר לא
- 24 תקבל את חלקה הראוי בהתעשרות שנוצרה בעקבות אישור התוכנית,
- 25 ואשר אותו הייתה רשאית לצפות לקבל על יסוד ההנחות הכלכליות
- 26 שעמדו בבסיס בדיקת תקן 21.
- 27 95. במישור המאקרו-כלכלי, יישומו של כלל שלפיו תיערך בדיקת סבירות
- 28 ביחס להיטל ההשבחה שהובא בחשבון במסגרת הבדיקה שנערכה לפי
- 29 תקן 21, עשוי לתרום להרחבת היקף היזמות בתחום הפיננסי ובינוי
- 30 ולייצר תועלת כלכלית כוללת למשק.

96. צמצום אי-הוודאות נובע מכך שהיזם והרשות המקומית יוכלו להסתמך, ברמת ודאות גבוהה יותר, על אומדן היטל ההשבחה שנכלל בבדיקת ההיתכנות הכלכלית לפי תקן 21.

97. הפחתה זו ברמת הסיכון צפויה להתבטא בירידה, גם אם מתונה, בפרמיית הסיכון המגולמת בשיעור הרווח היזמי הנדרש לצורך קידום של מיזמי פינני ובינוי.

סיכום ביניים והנחיות

98. לסיכום, ככל שלאחר בחינת תחשיב תקן 21, נתוני השוק במועד הקובע והשינויים שחלו בין שני המועדים, ניתנת שומה השבחה שתוצאתה חריגה מהותית ללא הסבר, יש בכך כדי להצביע על קושי של ממש.

99. קושי זה עשוי לנבוע, בנסיבות העניין, מהבאתו בחשבון של רכיב שאינו מבטא עליית ערך ממשית של המקרקעין בידי בעלי הזכויות, אלא משקף, למשל, פרמיית סיכון, דחייה במימוש או תמריץ יזמי הנדרשים לשם הוצאתו לפועל של מיזם פינני ובינוי. רכיב מעין זה אינו משקף, כשלעצמו, התעשרות של בעלי הזכויות, וממילא אין לראות בו השבחה נקייה בת-חוב. לפיכך, יש לנטרלו או ליתן לו ביטוי במסגרת ההתאמות השמאיות הנדרשות, בין בדרך של התאמת שיעור הרווח היזמי בגישת החילוץ, בין באמצעות מקדם הפחתה המשקף סיכון ודחייה, ובין בכל דרך שמאית אחרת שתימצא מתאימה בנסיבות העניין.

100. יישום הדברים בענייננו מוביל לתוצאה לפיה נדרשת בחינה נוספת וביקורתית של התוצאה המתקבלת בהליך דנן. לנוכח הפער הגדול אשר מתקבל בין תוצאת שומת הפרויקט לבין הדו"ח הכלכלי (כמשמעותו לעיל), אנו מורים לשמאי המכריע לבחון את תוצאת השומה אל מול ההערכה של גובה היטל ההשבחה שהוערך בדו"ח הכלכלי, שכאמור, נערך כשמונה חודשים לפני המועד הקובע.

101. השמאי המכריע יתחשב בשינויים כלכליים או אחרים ככל שאירעו בתקופה שבין השומות שהם רלוונטיים לשאלת ההתעשרות ותבצע בגינם התאמות מתחייבות.

102. ככל שיימצא פער גדול בין התוצאה של ההיטל שהוערך בדו"ח הכלכלי (לאחר שבוצעו בו התאמות מתחייבות כאמור) לבין התוצאה המתקבלת בשומת הפרויקט, נדרש השמאי המכריע לבצע את ההתאמות והשינויים הנדרשים על מנת שתוצאת שומת הפרויקט תעמוד בהלימה לתוצאות הדו"ח הכלכלי, אלא אם מצא כי נפלה שגיאה בדו"ח הכלכלי. 1
103. והערה לסימו של פרק זה. השומה מושא ההליך שלפנינו היא שומה מפורטת ומנומקת, שנערכה ביסודיות, בזהירות ובמקצועיות. על כן, אין בבחינה הנוספת הנדרשת בעקבות החלטתנו כדי להצביע על פגם שנפל בשומה או לגרוע מהעבודה המקצועית שהושקעה בעריכתה. 2
104. לשיטתנו, בחינת היטל השבחה במיזמי פינוי ובינוי מחייבת מבט רחב, המביא בחשבון את התמונה הכלכלית בכללותה ואת מארג השיקולים הייחודי למיזמים מסוג זה. החלטתנו מבקשת להתוות אמות מידה לבחינת החיוב בהיטל השבחה בתחום המצוי בתהליך מתמשך של שינוי והתפתחות. בסופו של יום, מאחורי המספרים, התחשיבים והנוסחאות ניצבת תכלית רחבה יותר והיא יצירת מידה מספקת של יציבות וודאות. ודאות זו אינה משרתת את היזמים או את הרשויות המקומיות בלבד. בראש ובראשונה היא נועדה לשרת את הציבור, ובפרט את בעלי הדירות, המפקידים את ביתם ואת עתידם במערך מורכב של הליכי תכנון, מימון וביצוע. 3
105. ואכן, תחשיב שנערך לפי תקן 21 אינו שומת היטל השבחה, והרווח היזמי הנבחן במסגרתו אינו זהה להתעשרותם של בעלי המקרקעין עקב אישור התוכנית. הרלוונטיות של תחשיב זה לענייננו מצויה במישור אחר. מדובר בבחינה כלכלית שנערכה בסמיכות זמנים למועד הקובע, ביחס לאותה תוכנית ועל יסוד מכלול הזכויות, העלויות וההנחות הכלכליות הנוגעות למימושה. משכך, אף שאין בתוצאותיה כדי לקבוע את שיעור ההשבחה או לכבול את שיקול דעתו של השמאי העורך את שומת היטל ההשבחה, היא משמשת עוגן תכנוני-כלכלי בעל משקל, אשר לא ניתן להתעלם ממנו בבחינת סבירותה של התוצאה השמאית. 4

2.1. מתודולוגית חישוב ההיטל

106. כפי שצוין לעיל, הגישה המקובלת בפסיקה להערכת שוויים של מקרקעין היא "גישת ההשוואה". על פי גישה זו, שוויו של נכס נאמד על יסוד נתוניו של עסקאות שנערכו בסמוך למועד הקובע, בנכסים המצויים בסביבתו או בנכסים אחרים בעלי מאפיינים דומים, תוך ביצוע ההתאמות הנדרשות. 1
107. בעניין נועה לב נדרש בית המשפט לשאלה מהי הגישה השמאית הראויה להערכת שוויים של מקרקעין שהושבחו בעקבות אישורה של תוכנית להתחדשות עירונית בדרך של פינוי ובינוי. 2
108. בית המשפט סבר כי יש להבחין בין שני סוגים של אירועי מימוש. הסוג הראשון עניינו במכר או בהעברה של זכויות בדירה, או בחלק מסוים מהמקרקעין. ביחס למקרים אלה העדיף בית המשפט את גישת ההשוואה הישירה, שלפיה ייקבע שווי המקרקעין על יסוד התמורה המשתקפת מעסקאות השוואה רלוונטיות ביחס לדירה או לזכויות המועברות, תוך ביצוע ההתאמות הנדרשות. 3
109. הסוג השני, והוא הרלוונטי לענייננו, עניינו במקרים שבהם מימוש הזכויות במקרקעין נעשה בדרך של קבלת היתר בנייה, קרי היתר המאפשר את מימושה של התוכנית המשביחה. במקרים אלה, הערכת השווי תיעשה על יסוד תחשיב המתייחס לפרויקט בכללותו. 4
110. הצדדים חלוקים באשר למשמעותה המעשית של קביעה זו. לנוכח המחלוקת שהתחדדה בטיעוניהם לפנינו, נדרשת תחילה הבהרה של מספר עקרונות יסוד. 5
111. בראש ובראשונה, יש להבחין, ולו במישור המושגי, בין גישת ההשוואה כשיטת שומה לבין המתודולוגיה שהתווה בית המשפט המחוזי ליישומה בנסיבות השונות. 6
112. לשיטתנו, בשני סוגי המימוש שנזכרו, העברת זכויות בדירה מסוימת מזה, וקבלת היתר בנייה למימוש הפרויקט בכללותו מזה, גישת ההשוואה היא הגישה המועדפת לקביעת ערכי השווי, ככל שקיימת תשתית נתונים מתאימה. 7

113. ההבדל בין שני המקרים אינו נעוץ בעצם הבחירה בשיטת השומה, אלא
במסד הנתונים שעליו תושלת הערכת השווי ובאופן שבו נתונים אלה
ינותחו ויותאמו על ידי שמאי המקרקעין.

114. במקרה הראשון, שעניינו בהעברת זכויות בדירה בודדת, ניתן לקבוע את
ערכי השווי על יסוד השוואה לעסקאות שנערכו במקרקעין עצמם או
בסביבתם הקרובה, אף אם מספרן מצומצם, ובלבד שהן מהוות בסיס
השוואה מספק. נקודת המוצא בהקשר זה היא כי התמורה שנקבעה
בעסקאות אלה מגלמת את ערכה של התוכנית המשביחה כפי שהוא
נתפס בעיניהם של מוכר מרצון וקונה מרצון. הניתוח השמאי של
עסקאות ההשוואה נדרש ליתן ביטוי להתאמות המתחייבות עקב
הבדלים פיזיים בין הדירות ומועדי ביצוע העסקאות, אך ככלל לא מעבר
לכך.

115. לעומת זאת, במקרה השני, שעניינו במתן היתר בנייה למימוש הפרויקט
בכללותו, קביעת ערכי השווי מחייבת הישענות על מסד נתונים רחב
יותר, הכולל עסקאות שנערכו במקרקעין עצמם, בסביבתם הקרובה או
במיזמים בעלי מאפיינים דומים. נקודת המוצא היא כי בחינתם
המצטברת של נתונים אלה, תוך ביצוע ההתאמות הנדרשות, מאפשרת
לאמוד את שוויין האובייקטיבי של כלל זכויות הבנייה הנכללות
במסגרת תכנונית הומוגנית ושלמה.

116. מטבע הדברים, בחינה זו מחייבת ניתוח שמאי כלכלי רחב יותר,
שבמסגרתו "מחולץ" שווי הקרקע מתוך נתוני ההשוואה. לצורך כך
מופחתים מהשווי המתקבל רכיבים שאינם מיוחסים לקרקע עצמה,
ובהם, בין היתר, עלויות הבנייה, הרווח היזמי ומע"מ. נוסף על כך, וכפי
שצוין לעיל, מקום שבו מימושן של זכויות הבנייה צפוי להידחות, נדרש
השמאי לאמוד את ערכן הנוכחי של הזכויות הדחיות, באמצעות מקדם
המביא בחשבון את משך הדחייה ואת היוון ערך הכסף על פני זמן.

117. חרף השוני המתודולוגי בין שני המקרים, המשותף להם הוא כי הערכת
השווי מבוססת, בסופו של דבר, על ניתוח שמאי כלכלי של נתוני שוק
שמקורם בעסקאות השוואה. משכך, גישת ההשוואה מוסיפה לשמש
נקודת המוצא המועדפת לקביעת ערכי השווי בשני המקרים.

118. בהינתן האמור, המחלוקת שלפנינו מתמקדת במידה רבה במסד הנתונים שעל יסודו ייקבעו ערכי השווי לצורך חישוב היטל ההשבחה. בעוד שהשוואה ישירה לעסקאות שנערכו במתחם ברודצקי תבסס את הערכת השווי על מספר מצומצם יחסית של עסקאות, הרחבת בסיס ההשוואה לעסקאות שנערכו בסביבת המקרקעין ובמיזמים בעלי מאפיינים דומים, ולא דווקא במתחם עצמו, תאפשר לבסס את הערכת השווי על מסד נתונים רחב יותר.

119. לשיטתנו, אין מקום לשלול אפריורית איזו מהמתודולוגיות, ואף איננו סבורים כי עניין נועה לב מחייב, בכל מקרה, העדפה קטגורית של אחת מהן על פני רעותה. כל שנקבע שם הוא כי, ככלל, השוואה ישירה לעסקאות שנערכו במתחם עצמו אינה מתאימה להערכת שוויין של מלוא זכויות הבנייה הנובעות מתוכנית לפינוי ובינוי.

120. קביעה זו מבוססת על היגיון של ממש. היטל ההשבחה מחושב בהתאם לשווי המקרקעין במועד תחילתה של התוכנית המשביחה. כאשר עסקינן בתוכנית המיועדת למימוש של מיזם מורכב, כדוגמת מיזם פינוי ובינוי, קיים קושי להניח כי מלוא התועלת הכלכלית הגלומה בתוכנית תמצא את ביטוייה כבר בעסקאות בודדות הנערכות בסמוך למועד אישורה.

121. אין לשלול את האפשרות כי בנסיבות מסוימות עסקאות הנערכות במתחם בסמוך לאישור התוכנית מושפעות מאילוצים או ממאפיינים פרטניים, באופן שאינו מאפשר לראות בתמורה שנקבעה בהן ביטוי מלא לשוויין של זכויות הבנייה שהוקנו מכוח תוכנית להתחדשות עירונית. כך, למשל, אפשר שהמחיר המשתקף בעסקה יבטא את מגבלתו המעשית של בעל זכויות יחיד להביא, בכוחות עצמו, למימוש של מיזם רחב היקף. במקרים מעין אלה, התמורה עשויה לשקף בעיקר את שוויה של הדירה הבנויה ואת הציפיות הנלוות לה, ולא בהכרח את מלוא שוויין של זכויות הבנייה המוקנות למקרקעין ואת חלקו היחסי של הנישום בהן.

122. על רקע זה, יש טעם בהסתמכות על מסד רחב יותר של עסקאות השוואה, מקום שבו סבור השמאי, מטעמים מקצועיים מבוססים, כי העסקאות שנערכו במתחם עצמו אינן יוצרות תשתית מספקת ומהימנה לקביעת שוויין של מלוא הזכויות מכוח התוכנית.

123. תוצאה זו עולה בקנה אחד עם הוראות סעיפים 5 ו-7 לתקן 3.1 לתקינה
השמאית. בהקשר קרוב כבר נפסק כי "ככלל, יישומן של נורמות
משפטיות אמור להתחשב בתחום הידע שאותו הן מסדירות" (בר"מ
1621/18 אטבליסמנט סמונד נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה
שרונים (נבו 18.6.2019)). באותו עניין קבע בית המשפט העליון כי חישוב
היטל ההשבחה ייעשה, בין היתר, בהתחשב בעקרונותיו של תקן 11
לתקינה השמאית. גישה זו יפה גם לענייננו. מקום שבו ההכרעה
המשפטית נסמכת על הערכת שווי מקרקעין, יש ליתן משקל לעקרונות
המקצועיים שהתגבשו בתחום השמאות. בהתאם לכך, חישוב היטל
ההשבחה בענייננו צריך להיעשות בשים לב להוראות תקן 3.1, המבטאות
את אמות המידה המקצועיות הרלוונטיות להערכת השווי.

124. על רקע עקרונות אלה, ולאחר שעיינו בשומה המכרעת ובתשתית
הנתונים שעליה היא נסמכת, לא מצאנו עילה להתערב בבחירתו
המתודולוגית של השמאי המכריע. מהשומה עולה כי לאחר אישורה של
תוכנית ברודצקי נערכו במתחם ארבע עסקאות בלבד, כאשר שתיים מהן
אינן משקפות, בהתאם להערות הנלוות לטבלה, שווי שוק. בנסיבות
אלה, משמעות אימוצה של גישת ההשוואה הישירה היא ביסוס השומה
על שתי עסקאות בלבד, שנערכו בין צדדים פרטיים בסמוך לאחר אישור
התוכנית. מסד נתונים מצומצם מעין זה מעורר קושי של ממש בבואנו
לאמוד את שוויין של מלוא הזכויות שהוקנו מכוח התוכנית. לפיכך, לא
מצאנו הצדקה להתערב בהחלטתו של השמאי המכריע להיזקק, בנסיבות
המקרה, לגישה הכלכלית.

125. אשר לאופן החלתו של מקדם הדחייה, והתחשבות בשימוש הביניים
בתקופת הדחייה ולמשמעות הנודעת בהקשרים אלה לעניין נועה לב,
נקודת המוצא היא כי יש לפעול בהתאם לעקרונות שנקבעו שם.

126. עם זאת, בשים לב לאמור בפרק הקודם, שבו עמדנו על הצורך לבחון את
התוצאה השמאית גם אל מול תוצאותיה של הבחינה הכלכלית שנערכה
לצורך קידומה של תוכנית ברודצקי, בכפוף להתאמות המתחייבות,
פוחתת בענייננו חשיבותן המעשית של המחלוקות באשר לאופן החלתו
של מקדם הדחייה ובאשר להתחשבות בערך שימוש הביניים.

127. בסופו של דבר, תהא המתודולוגיה הנבחרת אשר תהא, בין שמקדם הדחייה יוחל על שווי המצב החדש ובין שיוחל על ההשבחה עצמה, אין באופן החלתו, כשלעצמו, כדי להביא לקביעת שיעור השבחה העולה באופן בלתי סביר על זה שנקבע במסגרת הבחינה הכלכלית שעל יסודה קודמה תוכנית ברודצקי. דברים אלה יפים, בשינויים המחויבים, גם באשר לאופן שבו יובא בחשבון ערך שימוש הביניים.

גביית היטל השבחה משלים בגין מימושים קודמים בדרך של מכר

128. מקובלת עלינו, בעיקרה, המתודולוגיה שבה נקט השמאי המכריע, שלפיה מסכום ההשבחה הכולל, כפי שנקבע ביחס למלוא הזכויות שהוקנו מכוח התוכנית המשביחה, יש להפחית, בערך מוחלט, את סכומי ההשבחה שכבר חויבו בגין מימושים קודמים בדרך של מכר. עם זאת, בשים לב לטיבה העקרוני של הסוגיה ולהשלכותיה, מצאנו לעמוד על התשתית העיונית והנורמטיבית שביסוד מתודולוגיה זו.

129. נקודת המוצא אינה שנויה במחלוקת. מכירת מלוא זכויותיו של בעל דירה במקרקעין מהווה, ככלל, מימוש מלא ביחס ליחידת השומה הנמכרת. לכאורה, מקום שבו נמכרה הדירה על מכלול הזכויות הנלוות לה, יש לראות בתמורה שהתקבלה בעסקה ביטוי לשווי השוק של מלוא זכויותיו של המוכר במועד הקובע, על הסיכויים והסיכונים הגלומים.

130. אלא שהדין מכיר באפשרות להבחין בין היקף הזכויות הקנייניות שהועברו לבין מידת מימושה של ההשבחה התכנונית לצורך גביית ההיטל.

131. למעשה, סעיף 7(ב) לתוספת השלישית מכיר במצב שבו, במועד מימוש מסוים, ישולם היטל באופן יחסי בלבד, בהתאם למידת מימושו של הזכויות המשביחות באותו שלב.

132. בפסק הדין שניתן ברע"א 3002/12 הועדה המקומית לתכנון ובניה גבעתיים נ' אליק רון (נבו 15.7.2014), קבע בית המשפט העליון כי האפשרות למימוש חלקי אינה מוגבלת למקרים שבהם אירוע המימוש הוא היתר בנייה, וכי בנסיבות המתאימות עשוי העיקרון לחול גם כאשר

- 1 אירוע המימוש הוא מכר (שם, בפסקה 22 לפסק דינו של כבוד השופט י'
- 2 עמית, כתוארו אז).
- 3 133. מכאן, שעצם העברתן של מלוא הזכויות הקנייניות בנכס אינה שוללת,
- 4 כשלעצמה, את האפשרות כי לצורך החיוב בהיטל השבחה ייחשב אירוע
- 5 המימוש למימוש חלקי בלבד של ההשבחה התכנונית.
- 6 134. אין משמעות הדברים כי כל מכירת דירה במתחם פינוי ובינוי מהווה,
- 7 מניה וביה, מימוש חלקי של ההשבחה. נקודת המוצא נותרת כי מכר הוא
- 8 אירוע מימוש, וכי התמורה שנקבעה בעסקה היא נתון מרכזי בקביעת
- 9 שוויין של הזכויות שהועברו. האפשרות לראות במכר משום מימוש
- 10 חלקי של ההשבחה שמורה למקרים שבהם קיימת תשתית שמאית
- 11 ומשפטית קונקרטית המצדיקה הבחנה בין מלוא הזכויות שהועברו
- 12 במישור הקנייני לבין היקף התועלת הכלכלית שניתן היה להפיק
- 13 מהזכויות התכנוניות במועד המכר.
- 14 135. אפשרות זו עשויה להתעורר, בין היתר, בהתקיימם של שלושה מאפיינים
- 15 מצטברים: הזכויות שהוקנו מכוח התוכנית אינן ניתנות למימוש עצמאי
- 16 על ידי בעל הדירה הבודד; מימושן המעשי תלוי, במידה רבה,
- 17 בהתגבשותו ובמימושו של המיזם במתחם בכללותו; ונתוני השוק
- 18 מלמדים כי במועד המכר רק חלק מהתועלת הכלכלית הגלומה בזכויות
- 19 אלה מצא ביטוי בשווי השוק של הדירה.
- 20 136. מאפיינים אלה עשויים להתקיים במיזמי פינוי ובינוי רחבי היקף. אמנם,
- 21 לבעל דירה בודד מיוחס חלק יחסי בזכויות הנובעות מהתוכנית, אולם
- 22 ככלל אין בידיו לממש חלק זה באופן עצמאי; להוציא היתר בנייה ביחס
- 23 אליו; לבנותו בנפרד או להפיק ממנו את מלוא התועלת הכלכלית
- 24 הגלומה בו. מימושן המלא של הזכויות מותנה, מטבע הדברים, בהריסת
- 25 המבנים הקיימים, בפינוי בעלי הזכויות ובהוצאתו לפועל של המיזם
- 26 כמכלול אחד.
- 27 137. במובן זה, יש להבחין בין עצם קיומה של זכות תכנונית לבין האפשרות
- 28 המעשית להפיק ממנה את מלוא התועלת הכלכלית הגלומה בה. זכות
- 29 עשויה להיות מוקנית ובעלת ערך כלכלי, ובה בעת להיות כפופה לדחייה
- 30 משמעותית ולתלות בפעולתם של בעלי זכויות נוספים, באופן שאינו

1 מאפשר לבעל דירה יחיד לממש באופן עצמאי את מלוא הפוטנציאל
2 הטמון בה.

3 138. בהקשר זה ניתן להסתייע, בזהירות המתחייבת, בדין הנוגע לזכויות
4 בנייה בבית משותף. נקודת המוצא היא כי זכויות בנייה שלא יוחדו
5 לדירה מסוימת הן משותפות לבעלי הדירות בהתאם לחלקיהם היחסיים
6 ברכוש המשותף (ע"א 2139/12 שרה רוזן ו-49 אח' נ' חברת ארזי
7 הבריה (נבו 15.12.2015)). עם זאת, הפסיקה והחקיקה הכירו בכך
8 שלצורך החיוב בהיטל השבחה אין די בבחינת שיוכן הקנייני של
9 הזכויות, וכי יש ליתן משקל גם לשאלה בידי מי נתונה האפשרות
10 המעשית לממשן ולהפיק מהן תועלת כלכלית (ראו: עמ"נ (מינהליים
11 ת"א) 59261-06-14 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה חולון נ' ברגר
12 רחל (נבו 13.3.2017); סעיף 11(ב) לתוספת השלישית).

13 139. ואכן, האנלוגיה אינה מלאה, ויש לעמוד על גבולותיה. ענייננו אינו
14 בזכויות בנייה על גג הניתנות למימוש בידי בעל דירה מסוים, וההסדר
15 הקבוע בסעיף 11(ב) לתוספת השלישית אינו חל במישרין על נסיבות
16 המקרה שלפנינו. הרלוונטיות של ההשוואה מתמצה בעיקרון מצומצם
17 יותר שלפיו עצם קיומה של זכות תכנונית, ואף חלקו הקנייני של בעל
18 הדירה בה, אינם ממצים בהכרח את שאלת ההתעשרות הנובעת ממנה.
19 לצורך כך יש לבחון גם את האפשרות המעשית לממש את הזכות ואת
20 היקף התועלת הכלכלית שניתן היה להפיק ממנה במועד הרלוונטי.

21 140. עיקרון זה מקבל משנה תוקף מקום שבו מימושן של הזכויות מותנה
22 בפעולה משותפת של בעלי זכויות רבים. במצב דברים זה, במועד
23 מכירתה של דירה בודדת אין ודאות כי בעל הדירה יכול היה להביא,
24 בכוחות עצמו, למימוש מלוא הזכויות המיוחסות לו מכוח התוכנית.
25 מגבלה מעשית זו עשויה למצוא ביטוי בשווי השוק של הדירה, וממילא
26 גם בהיקף ההתעשרות שנוצרה לבעליה עקב אישורה של התוכנית
27 המשביחה במועד הרלוונטי.

28 141. עם זאת, אין להסיק מכך כי לזכויות שמימושן צפוי בעתיד אין ערך
29 כלכלי במועד המכר. עצם הציפייה למימושן של המיזם עשויה להקנות
30 לדירה פרמיה ביחס לשווייה אלמלא אושרה התוכנית המשביחה. ככל

1 שפרמיה זו משקפת עליית ערך ממשית שמקורה באישור התוכנית, היא
2 מהווה התעשרות בתחוב, ויש להביאה במלואה בחשבון במסגרת שומת
3 היטל ההשבחה הנערכת בעקבות המכר.

4 142. מכאן מתחדדת ההבחנה בין שני מישורי הדיון. במישור השמאי, הסיכון,
5 הדחייה והתלות במימושו של מיזם משותף עשויים להפחית את הערך
6 שמייחס השוק, במועד המכר, לזכויות שמימושו צפוי בעתיד. במישור
7 המשפטי, מקום שבו התשתית השמאית מלמדת כי רק חלק מהתועלת
8 הכלכלית שנוצרה עקב אישור התוכנית מצא ביטוי בשווי המקרקעין
9 במועד המימוש הראשון, ניתן לראות באותו אירוע משום מימוש חלקי
10 של ההשבחה, בהיקף התועלת הכלכלית שמומשה באותה עת.

11 143. אין בכך כדי לפטור את יתרת ההשבחה מחיוב. ההפך הוא הנכון.
12 תכליתו של מנגנון זה היא להתאים בין עיתוי גביית ההיטל לבין המועד
13 שבו ההתעשרות הנובעת מהתוכנית מגיעה לכלל מימוש כלכלי. במועד
14 הראשון יחויב אותו חלק מההשבחה שמצא ביטוי בשווי השוק של
15 הדירה, ואילו עם מימושו המלא של הזכויות תחויב יתרת ההשבחה
16 שטרם מוסתה.

17 144. בהקשר זה יש להדגיש כי המימוש המאוחר אינו יוצר אירוע השבחה
18 חדש, ואף אינו משנה את המועד הקובע ביחס לתוכנית המשביחה. מקור
19 ההשבחה נותר באישורה של אותה תוכנית, והשווי מוסיף להיבחן ביחס
20 למועד הקובע שנגזר ממנה. אירוע המימוש המאוחר משמש אך כמועד
21 לגביית יתרת ההיטל בגין אותה השבחה, אשר לא הגיעה לכלל מימוש
22 וחיוב במסגרת אירוע המימוש הקודם.

23 145. בדרך זו נשמר העיקרון שלפיו היטל השבחה מוטל על התעשרות ממשית
24 הנובעת מהפעולה התכנונית, ולא על עצם קיומה של זכות קניינית
25 במנותק מערכה הכלכלית-תכנונית. בה בעת נשמר העיקרון המשלים שלפיו
26 מלוא ההשבחה שנוצרה מכוח התוכנית תחויב, בסופו של יום, בהיטל.
27 דחיית מועד גבייתו של חלק מההיטל אינה הופכת אפוא לפטור, ואינה
28 גורעת מחלקו של הציבור בהתעשרות שנוצרה עקב הפעולה התכנונית.

29 146. מבחינה חישובית, משמעות הדברים היא כי במועד המימוש המאוחר יש
30 לאמוד את מלוא ההשבחה הנובעת מהתוכנית, ולאחר מכן להפחית

- 1 ממנה את סכום ההשבחה בערכו המוחלט שכבר חויב במסגרת המימוש
- 2 הקודם. בדרך זו נמנע כפל חיוב בגין אותה התעשרות, וההיטל המשלים
- 3 מוטל אך על יתרת ההשבחה שטרם חויבה.
- 4 147. בנסיבות העניין שלפנינו עסקינן במיזם מורכב ורחב היקף, שמימוש
- 5 המעשי מותנה בפעולה משותפת של בעלי זכויות רבים ובהוצאתו לפועל
- 6 של הפרויקט כמכלול אחד.
- 7 148. על רקע זה, לא מצאנו כי עצם היותן של הזכויות מכוח תוכנית ברודצקי
- 8 זכויות מוקנות במישור התכנוני שוללת את האפשרות כי עסקאות מכר
- 9 שנערכו בסמוך לאחר אישורה שיקפו, במועד עריכתן, רק חלק
- 10 מההתעשרות הכלכלית הנובעת מהתוכנית.
- 11 149. לפיכך, ובהינתן התשתית השמאית שנקבעה בשומת המכר, לא מצאנו
- 12 עילה להתערב במתודולוגיה שאימץ השמאי המכריע.
- 13 150. החיוב המשלים יחושב על יסוד מלוא ההשבחה הנובעת מתוכנית
- 14 ברודצקי, תוך הפחתת סכומי ההשבחה שכבר חויבו בגין המימושים
- 15 הקודמים, בערכם המוחלט.
- 16 151. כך נשמרת ההתאמה בין היקף החיוב לבין ההתעשרות שהגיעה לכלל
- 17 מימוש בכל אחד משלבי הפרויקט, תוך מניעת כפל חיוב בגין אותה
- 18 השבחה, מחד גיסא, והותרת חלק מההשבחה מחוץ למעגל החיוב,
- 19 מאידך גיסא.
- 20 3.ג. דיון בהשגות על ערכי שווי ומקדמי הפחתה
- 21 מקדם הדחייה
- 22 152. נוכח התוצאה שאליה הגענו בפרק ג.1 לעיל, ובהינתן כי השמאי המכריע
- רשאי לעדכן את מקדם הדחייה ככל שימצא כי הדבר מתחייב מהקביעות
- שנקבעו שם, מתייטר הצורך להכריע בטענות העוררת בסוגיה זו לגופן.

שווי מ"ר מבונה

153. השמאי המכריע העמיד את שווי של מ"ר מבונה במצב התכנוני החדש, 1
- לאחר חילוץ, על סך של 7,700 ש"ח. קביעה זו נסמכה על ניתוח מפורט 2
- של מכלול הנתונים והשיקולים השמאיים שפורטו בשומה המכרעת. 3
154. לצורך קביעת השווי התבסס השמאי המכריע בעיקר על מסד נתונים 4
- שכלל עסקאות מכר של דירות מגורים בשלושה מיזמי התחדשות 5
- עירונית חדשים שקודמו בסביבתו הקרובה של מתחם ברודצקי. 6
155. השמאי המכריע מצא כי עסקאות אלה הן המתאימות ביותר לשמש 7
- בסיס להשוואה, בעיקר בשל סמיכותם של המיזמים למתחם ברודצקי 8
- ומאפייניהם הרלוונטיים. חילוץ שווי של מ"ר מבונה מנתוני העסקאות 9
- נעשה בהנחה כי עלות הבנייה במועד הקובע עמדה על 11,200 ש"ח למ"ר. 10
- אומדן זה כלל, בין היתר, עלות בנייה ישירה בסך של 6,250 ש"ח למ"ר, 11
- שנקבעה בהתבסס על "מחירון דקל" מחודש ינואר 2024 ועל סקר לשכת 12
- שמאי המקרקעין מחודש יוני 2025. 13
156. בהינתן האמור, ולאחר שעיינו בשומה המכרעת ובתשתית הנתונים 14
- שעליה היא מבוססת, לא מצאנו כי נפל פגם באופן פעולתו של השמאי 15
- המכריע המצדיק את התערבותנו. שומת הפרויקט מפורטת ומנומקת, 16
- ומסקנותיה מעוגנות בתשתית שמאית מספקת. אמנם, חלק ממסד 17
- הנתונים שעליו נסמך השמאי המכריע מקורו בעסקאות שהוצגו בשומת 18
- המשיבה, אולם לצדן נבחנו עסקאות נוספות שאותרו על ידו באופן 19
- עצמאי. מכלול זה כולל, לשיטתנו, את נתוני ההשוואה הרלוונטיים 20
- ביותר בנסיבות העניין. 21
157. אף אם קיימים נתונים נוספים שלא נכללו בניתוח שערך השמאי 22
- המכריע, אין בכך, כשלעצמו, כדי להצביע על פגם בשומה המכרעת. 23
- השמאי המכריע סבר כי העסקאות שנערכו בסביבתו הקרובה של מתחם 24
- ברודצקי משקפות באופן המיטבי את שווי המקרקעין, וקביעה זו מצויה 25
- בליבת שיקול דעתו המקצועי. משכך, עצם קיומם של מכרזים נוספים 26
- בעיר נתניה וסביבתה, שעליהם הצביעה העוררת, אינו מקים עילה 27
- להתערבות בשומה המכרעת. כנודע, בחירת נתוני ההשוואה, ניתוחם 28

- 1 וקביעת ערכי השווי על יסודם הן סוגיות שמאיות מובהקות, שבהן אין
- 2 לוועדת הערר יתרון מקצועי על פני השמאי המכריע.
- 3 158. נוסף על כך, אומדן עלויות הבנייה התבסס על נתונים מהשנים 2024–
- 4 2025, ומשכך יש בו כדי ליתן ביטוי להתייקרויות שחלו, ככל שחלו, בין
- 5 היתר בשל המחסור בכוח אדם בענף הבנייה ועליית מחירי חומרי הגלם,
- 6 בשים לב למועד הקובע. אף בהיבט זה לא מצאנו כי הונחה תשתית
- 7 המלמדת על פגם בשומה המכרעת המצדיק את התערבותנו.
- 8 העמסת עלות חניה תת"ק למ"ר מבונה ממוצע
- 9 159. השמאי המכריע קבע כי עלות הבנייה של מ"ר בחניון תת"קרקעי עומדת
- 10 על 3,825 ש"ח. עלות זו הוכפלה בשטח רעיוני של 40 מ"ר, המבטא, לפי
- 11 קביעתו, את השטח המיוחס למקום חניה אחד. בהתאם לכך, הועמדה
- 12 עלות הקמתו של מקום חניה על סך של 153,000 ש"ח.
- 13 160. לצורך העמסת מלוא עלותו של מקום חניה על עלויות הבנייה המובאות
- 14 בחשבון בתחשיב החילוץ, בחן השמאי המכריע את היחס שבין עלות
- 15 הקמתו של מקום חניה לבין שטחה של דירה ממוצעת, שהועמד על 110
- 16 מ"ר. על יסוד יחס זה נקבע רכיב העמסה בסך של כ-1,400 ש"ח לכל מ"ר
- 17 "פלדלת".
- 18 161. העוררת חולקת על השטח הרעיוני שקבע השמאי המכריע למקום חניה,
- 19 וטוענת כי הוא אינו משקף את נתוניו הקונקרטיים של הפרויקט.
- 20 בהקשר זה היא מפנה למאזן החניה הקבוע בהוראות תוכנית ברודצקי,
- 21 שלפיו נדרשים 222 מקומות חניה, בעוד שהיקף שטחי הבנייה שמתחת
- 22 למפלס הכניסה הקובעת עומד על 12,207 מ"ר.
- 23 162. על יסוד נתונים אלה טוענת העוררת כי השטח הברוטו המיוחס לכל
- 24 מקום חניה עומד על כ-55 מ"ר. בהתאם לעלות הבנייה למ"ר שאימץ
- 25 השמאי המכריע, משמעות הדבר, לשיטתה, היא כי עלותו המלאה של
- 26 מקום חניה אחד עומדת על 210,375 ש"ח. כפועל יוצא מכך, יש להעמיד
- 27 את רכיב ההעמסה על 1,912.5 ש"ח למ"ר "פלדלת".
- 28 163. לאחר שעיינו במסמכי התוכנית ובשומה המכרעת, מצאנו כי יש לקבל
- את טענת העוררת בסוגיה זו. ראשית, מתעורר קושי בהנחה שלפיה

1 השטח המיוחס למקום חניה אחד עומד על 40 מ"ר. קביעה זו אינה
2 מבוססת במידה מספקת, ולא ניתן להתחקות אחר הנתונים והשיקולים
3 שעמדו ביסודה והובילו לאימוצה.

4 164. שנית, מצאנו טעם בטענת העוררת שלפיה, ככל שהקומות המתוכננות
5 בתת־הקרקע אינן כוללות שטחי מחסנים או שטחי שירות אפקטיביים
6 אחרים, יש לייחס את מלוא שטחי הבנייה שהוקנו מתחת למפלס
7 הכניסה הקובעת לחניון התת־קרקעי. בהנחה עובדתית זו, יש היגיון
8 בתחשיב שהציגה העוררת בכתב הערר, שלפיו מתקבל רכיב העמסה בסך
9 של 1,912.5 ש"ח למ"ר "פלדלת".

10 165. בהינתן האמור, יש לתקן את תחשיב החילוץ באופן שרכיב העמסת עלות
11 החניון התת־קרקעי על כל מ"ר מבונה ממוצע יועמד על סך של 1,912.5
12 ש"ח.

ד. סיכום והוראות

13 166. לפנינו שומה מכרעת מפורטת, מנומקת ומבוססת, שנערכה ביסודיות
14 ותוך בחינת מכלול הנתונים הרלוונטיים. לאחר שעיינו בטענות הצדדים
15 ובמלוא החומר שהונח לפנינו, מצאנו כי דין הערר להתקבל בחלקו,
16 כמפורט לעיל.

17 167. כאמור, לא מצאנו עילה להתערב בהחלטתו של השמאי המכריע לאמוד
18 את שווי המקרקעין במימוש המלא של תוכנית ברודצקי באמצעות
19 הגישה הכלכלית, על יסוד מסד רחב של עסקאות השוואה. בנסיבות
20 העניין, שבהן אותרו במתחם עצמו שתי עסקאות מהימנות בלבד, אין
21 בעסקאות אלה, כשלעצמן, כדי להעמיד תשתית מספקת להערכת מלוא
22 שוויין של הזכויות שהוקנו מכוח התוכנית.

23 168. אף לא מצאנו עילה להתערב במתודולוגיה שאימץ השמאי המכריע ביחס
24 למימושים קודמים שנעשו בדרך של מכר.

25 169. כמו כן, לא מצאנו עילה להתערב בקביעותיו המקצועיות של השמאי
26 המכריע באשר לשווי של מ"ר מבונה במצב התכנוני החדש ולעלויות
27 הבנייה. זאת, למעט בסוגיית העמסת עלות החניון התת־קרקעי, שבה
28 מצאנו כי נדרש תיקון, כמפורט לעיל.

170. לצד האמור, הפער הניכר בין היטל ההשבחה שנקבע בשומת הפרויקט, 1
- בסך של 18,578,650 ש"ח, לבין היטל ההשבחה שנאמד בדו"ח הכלכלי 2
- שנערך בהתאם לתקן 21, בסך של 9,575,000 ש"ח, מצדיק בחינה נוספת. 3
171. הדברים מקבלים משנה תוקף בשים לב לכך שבין מועד עריכתו של 4
- הדו"ח הכלכלי לבין המועד הקובע חלפו כשמונה חודשים בלבד. 5
172. לפיכך, השמאי המכריע יערוך בדיקת בקרה של תוצאת שומת הפרויקט 6
- אל מול תוצאות הדו"ח הכלכלי, כמפורט בפרק ג.1 לעיל. 7
173. נוסף על האמור, יתוקן תחשיב החילוץ בכל הנוגע להעמסת עלות החניון 8
- התת־קרקעי, כמפורט בפרק ג.3 לעיל. 9
174. לאחר השלמת הבדיקות וביצוע ההתאמות המפורטות לעיל, יערוך 10
- השמאי המכריע שומה מתוקנת בהתאם לעקרונות ולהוראות שנקבעו 11
- בהחלטה זו. 12
175. בטרם ישלים את שומת הפרויקט המתוקנת, יאפשר השמאי המכריע 13
- לצדדים להגיש התייחסות ממוקדת לנתונים הרלוונטיים והדרושים 14
- לצורך יישום הוראות החלטה זו. 15
176. על שומת הפרויקט המתוקנת תהיה נתונה לצדדים זכות ערר בהתאם 16
- להוראות התוספת השלישית. 17
177. אשר על כן, הערר מתקבל בחלקו, במובן זה ששומת הפרויקט תתוקן 18
- בהתאם להוראות שלעיל. בשים לב למכלול נסיבות העניין ולתוצאת 19
- הערר, תישא המשיבה בהוצאות העוררת בסך של 10,000 ש"ח. 20
178. התיק ייסגר. 21

ניתנה היום, ז' אלול ה'תשפ"ו (20 אוגוסט 2026).


דביר סגלוביץ, עו"ד
יו"ר ועדת ערר
מחוז מרכז


מורן יחיא
מזכירת ועדת ערר
מחוז מרכז

