

מדינת ישראל
מחוז מרכז
ועדת ערר מחוזית לפיצויים והיטל השבחה

בפני הוועדה: יו"ר: עו"ד מאיה אשכנזי
חברות הוועדה: גב' נאוה סירקיס, שמאית מקרקעין
גב' אביטל דדון – נציגת לשכת התכנון המחוזית

העוררת: יומנטרה בניה ויזום בע"מ
ע"י ב"כ עו"ד שמרית גולן

-נגד-

המשיבה: הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה לוד
ע"י ב"כ עו"ד חמדה אברהם
וע"י השמאית גב' תמר אברהם

גוש וחלקה: גוש 4024 חלקות 533, 542 ו- 548 (חלק) מגרש תמורה 103
תאריך הדיון: 19 באוגוסט 2025

החלטה

רקע כללי

1. הערר שבפנינו הוגש בעקבות חיוב בהיטל השבחה, בגין מימוש זכויות בדרך של היתר בנייה במקרקעין, שחלה עליהם תוכנית פינוי ובינוי, המקנה, במצב היוצא, זכויות במגרש שיועד למגורים, מסחר ותעסוקה. 25
2. הצדדים חלוקים בשאלה, אם ניתן לחייב בהיטל השבחה בגין רכיב המסחר במצב היוצא, לאור קביעת עיריית לוד ביום 13.4.2022, כי לא יחול חיוב בהיטל השבחה ב"מקרקעין למגורים" באותו אזור. קביעת עיריית לוד נעשתה מתוקף סמכותה לפי סעיף 3א לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה – 1965 (להלן: "החוק" ו"סעיף 3א"). 26
3. הערר הוגש מכוח סעיף 14(א) לתוספת השלישית לחוק, על שומת היטל השבחה שנערכה מטעם הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה לוד (להלן: "הוועדה המקומית") ביום 16.12.2024. שומת הוועדה 27

- 1 המקומית מתייחסת להשבחה שנוצרה במקרקעין הידועים כגוש 4024 חלקות 533, 542 ו-548 (חלק)
- 2 מגרש תמורה 103 (להלן: "המקרקעין").
- 3
- 4 **התוכניות החלות על המקרקעין**
- 5 4. על המקרקעין חלות תמל/2002/א "התחדשות שכונת לאה גולדברג" שפורסמה למתן תוקף ברשומות
- 6 ביום 12.8.2020 (להלן: "תמל/2002/א") ותמל/2002/א/1 "תכנית מתקנת לתכנית הראשית
- 7 תמל/2002/א – שכונת לאה גולדברג", שפורסמה למתן תוקף ברשומות ביום 19.3.2023 (להלן: "תמל/2002/א/1"). למען הקיצור יכוננו שתי התוכניות להלן: "התוכניות המשביחות".
- 8
- 9 5. במאמר מוסגר יצוין, כי בראשית הדרך נכללה שכונת לאה גולדברג יחד עם שכונת הס בתחום תוכנית
- 10 גדולה יותר, תמל/2002 (להלן: "תמל/2002"), שהוגשה ביום 18.2.2019. בהחלטת ועדת המשנה
- 11 להתנגדויות של הותמ"ל מיום 18.12.2019 הוחלט על פיצול תמל/2002 לשתי תוכניות: תמל/2002/א
- 12 לשכונת לאה גולדברג ותמל/2002/ב לשכונת הס.
- 13 6. תמל/2002/א/1, שהוגשה ביום 29.9.2022, הציעה מספר שינויים נוספים ביחס לתמל/2002/א
- 14 המאושרת. שינויים אלו כוללים, בין היתר, גמישות והבהרות לעניין הוראות והנחיות בינוי ותשתית,
- 15 ניווד זכויות בנייה בין כל תאי השטח ושינוי בקווי בניין בשני תאי שטח.
- 16 7. בהתאם לדברי ההסבר של תמל/2002/א, במצב הקודם השכונה מאופיינת בבנייה שיכונית רוויה, ובה
- 17 9 בנייני מגורים הכוללים 256 יח"ד, שנבנו בשנות ה-50 וה-70 במצב פסי ירוד.
- 18 8. תמל/2002/א מציעה יצירת מתחם עירוני מעורב שימושים ע"י פינוי המבנים הקיימים וייעוד הקרקע
- 19 למגורים, מסחר ותעסוקה, מבנים ומוסדות ציבור, דרכים ושטחים ציבוריים פתוחים הכוללים
- 20 הקמת פארק עירוני חדש לאורך מסילות הרכבת וחיבור לפארק המשולש העתידי. בתחום
- 21 תמל/2002/א מוצעות 1,160 יח"ד בצפיפות ממוצעת של 48 יח"ד לדונם נטו, שטחי מסחר ותעסוקה
- 22 בהיקף של כ-18,335 מ"ר ושטח רצפות מבונה לצורכי ציבור בהיקף של כ-3,150 מ"ר.
- 23 9. עקרונות הבינוי במגרשי המגורים הם בינוי מלווה רחוב – 2 קומות מסד בקו בניין אפס כאשר קומת
- 24 הקרקע מתאפיינת בחזיתות מסחריות וציבוריות פעילות, הפונות לרחובות הסובבים, וקומת מסד
- 25 שנייה המשלבת שטח רצפות מבונה ותעסוקה. מעל קומות המסד מוצעים בנייני המגורים בגבהים
- 26 שונים, מבינוי נמוך של 7 קומות ועד בניינים רבי קומות בני 23 קומות.
- 27 10. בהתאם לסעיף 5 לתוכניות המשביחות, במגרש 103, ששטחו 4,882 מ"ר, ניתן לבנות 204 יח"ד
- 28 למגורים בשטח עיקרי של 19,992 מ"ר, מסחר בשטח עיקרי של 2,005 מ"ר ותעסוקה בשטח עיקרי של
- 29 1,155 מ"ר, או ביטול קומת המסד השנייה והקמת קומת מגורים נוספת הכוללת 19 יח"ד קטנות.
- 30 להלן סיכום זכויות הבנייה הסחירות מתוך שומת הוועדה המקומית:

להלן זכויות בנייה סחירות לתא שטח 103:

מגרש מס' 103			
גודל מגרש במ"ר	4882	מס' יח"ד	204
שימוש	שטח בניה עיקרי במ"ר	שטח בניה שירות עילי במ"ר	שטח בניה שירות תחת במ"ר
מגורים	19,992	10,760	
מסחר	2,005	485	
תעסוקה	1,155	280	
סה"כ שטחי בנייה במ"ר	23,152	11,525	9,748

הערה: בתא השטח יתאפשר ביטול קומת המסד השנייה ותוספת קומת מגורים הכוללת 19 יחידות דיור קטנות בכפוף לעמידה בהוראות הבינוי.

11. בתמל/2002/א/1, הוגדלה, בין השאר, צפיפות המגורים במגרש 103 ל- 218 יח"ד.

מימוש הזכויות במקרקעין ושומת הוועדה המקומית

12. הבקשה להיתר כללה בנייה של ארבעה בנייני מגורים עבור 237 יח"ד, מהן 19 יח"ד קטנות להשכרה, מעל שתי קומות מסד ושלוש קומות מרתפי חניה (להלן: "הבקשה להיתר"). קומת המסד הראשונה כוללת מסחר וקומת המסד השניה כוללת תעסוקה ויח"ד קטנות להשכרה. הבקשה להיתר אושרה לראשונה ביום 2.7.2023, ובשנית, לאחר מספר עדכונים, ביום 23.12.2024.

13. בהתאם לשומת הוועדה המקומית, בעקבות אישור התוכניות המשביחות נוצרה במקרקעין השבחה בגין רכיב המסחר והתעסוקה בשיעור של 5,272,896 ₪ למועד הקובע ביום 14.8.2020, ועל כן חייבת העוררת בתשלום היטל השבחה בסך של 2,636,448 ₪ למועד הקובע, שהינם סך של 3,052,717.3 ₪ נכון למועד דרישת התשלום מיום 2.4.2025.

14. העוררת פנתה לוועדה המקומית במכתב שבו טענה, כי יש להחיל במקרה זה את החלטת העירייה לפטור מהיטל השבחה. הוועדה המקומית דחתה את פניית העוררת, ובעקבות זאת הוגש הערר שבפנינו.

15. בד בבד עם הגשת הערר הוגשה בקשת העוררת למתן פטור מהגשת שומה אחרת. הבקשה אושרה, אך נקבע כי לא ניתן יהיה להגיש שומה אחרת מאוחר יותר.

טענות הצדדים

עיקר טענות העוררת

16. סעיף 3א(ב) לתוספת השלישית לחוק, והחלטת העירייה מכוחו, אינם מגבילים את הפטור מהיטל השבחה לרכיבי המגורים בלבד.

17. נוסח סעיף 3א(א) מתייחס ל"שיעור ההיטל שיחול במקרקעין למגורים בשל אישורה של תוכנית פינוי ובינוי" - כלומר הפטור ניתן ביחס למקרקעין המיועדים למגורים במצב הנכנס. אין בנוסח זה כדי להגביל את הפטור כך שיחול רק בגין רכיבי המגורים במצב היוצא.

18. גם החלטת העירייה מנוסחת באופן דומה, וקובעת פטור מלא, 0%, לאזור הרלוונטי, מבלי לסייג את התחולה לרכיבי המגורים בלבד. משלא נקבעו בהחלטה סייגים מפורשים, יש להסיק שהפטור חל על התוכנית המשביחה במלואה.
19. רשויות מקומיות אחרות, כמו פתח תקווה וירושלים, ציינו במפורש בהחלטותיהן כי הפטור לא יחול על שטחי בנייה שאינם למגורים. מכאן, שאם רשות מקומית נמנעה מלקבוע סייג כאמור, הפטור חל גם על רכיבים שאינם למגורים.
20. בהחלטת ועדת הערר המחוזית בערר (צפון) 8001-01-24 **תירוש נ.ע. התחדשות עירונית בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה נוף הגליל** (פורסם בנבו, 8.8.2024) (להלן: "עניין תירוש") ניתנה למונח "מקרקעין למגורים" פרשנות לשונית ותכליתית, התומכת בעמדת העוררת.
21. בהחלטת ועדת הערר המחוזית בערר (י-ם) 8178-11-18 **קדמת היובל טהון המתחדש מתחם 4 בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה ירושלים** (פורסם בנבו, 16.1.2020) (להלן: "עניין קדמת היובל"), פורש המונח "מקרקעין למגורים" בהקשר של סעיף 19(ב)(2) לתוספת השלישית לחוק. בהחלטה נקבע, כי הכוונה לקרקע למגורים ולשימושים הנלווים למגורים, ולכן הפטור חל על תוכנית הפינוי-בינוי במלואה, לרבות שימושי מסחר שנקבעו בה, שכן יישום התוכנית אינו מאפשר הפרדה בין דירות המגורים למסחר הנלווה להן.
22. הן **בעניין תירוש** והן **בעניין קדמת היובל** הוגשו ערעורים לבית המשפט לעניינים מינהליים, שהסתיימו בפשרה שקיבלה תוקף של פסק דין. מכאן שטרם נקבעה הלכה מחייבת בסוגיה.
23. בפסיקה נקבע, כי יש לפרש את סעיפי הפטור מהיטל השבחה בהתאם לתכליתם החברתית. תכלית תיקון 133, כעולה מדברי ההסבר להצעת החוק, הייתה "להגדיל את שיעור מימושן של תוכניות להתחדשות עירונית" ו"ליצור ודאות ביחס להשבחה שנוצרה בשל אישורה של תוכנית לפינוי ובינוי" - תכליות המושגות באופן מיטבי כאשר הפטור חל על כלל רכיבי התוכנית.
24. עקרון ההרמוניה החקיקתית תומך אף הוא בפרשנות מרחיבה: סעיף 19(ב)(2) לתוספת השלישית לחוק, המסמיך את השרים לפטור מתחמי פינוי ובינוי בצו, מנוסח באופן דומה: "השבחה במקרקעין למגורים". אולם, בצווים שהוצאו מכוח סעיף 19(ב)(2) נהגו השרים לסייג את הפטור באופן מפורש לדירות מגורים קיימות בלבד. סייג זה נעדר, הן מלשון סעיף 3א והן מהחלטת העירייה בענייננו.
25. הוספת שימושי המסחר והתעסוקה ליעוד המגורים במגרש 103 נעשתה ביוזמת הוותמ"ל, לצורך פרוגרמתי, הנובע מתוספת יחידות הדירור ולצורך עירוני בשימושים מניבי ארנונה, ולא ביוזמת העוררת. מדברי נציגי הוותמ"ל וראש עיריית לוד בדיוני התוכנית עולה, כי השימושים המעורבים נועדו לשרת את התכלית הציבורית שבקידום הפרויקט להתחדשות עירונית.
26. החלטת העירייה ניתנה לאחר אישור התוכנית המשביחה על מלוא רכיביה, ומבלי שסוייגה במפורש לרכיבי מגורים. יש להניח, כי ההחלטה ניתנה מתוך כוונה לפטור באופן מלא את המתחם, ואת התוכנית שאושרה בו, מהיטל השבחה.
27. בדיון בוועדת הערר הוסיפה העוררת וטענה, כי היא פעלה להוצאת היתרי הבנייה ולמימון הפרויקט, בהסתמך על ההנחה שהפטור שנקבע בהחלטת העירייה חל על מלוא התוכנית. לטענתה, יש ליתן משקל גם לשיקולי ודאות ולציפיות הכלכליות שנוצרו בעקבות ניסוח החלטת העירייה כפי שנוסחה.

- 1 28. עוד טענה העוררת בדיון, כי מקרקעין למגורים כוללים גם שטחים נלווים למגורים, המיועדים לקידום תכלית של פרויקטים לפינוי ובינוי והתחדשות עירונית.
- 2 29. לחלופין, ולמקרה שבו תידחה טענת הפטור המלא, טענה העוררת כי יש לקזז מן ההשבחה את עלות המטלות הציבוריות שהוטלו עליה בפרויקט, המשתרע גם על מגרשים 104 ו-105 הסמוכים, לנוכח תרומת המגרש נושא הערר לפרויקט כולו.
- 3 6
- 4 **עיקר טענות הוועדה המקומית**
- 5 30. לשון סעיף 3א לתוספת השלישית לחוק, וכן לשון הפרסום ברשומות של החלטת העירייה, מתייחסות במפורש ל"מקרקעין למגורים". משבחר המחוקק, ובעקבותיו העירייה, בטרמינולוגיה זו דווקא, יש להחיל את החזקה הפרשנית שלפיה המחוקק אינו מתכוון להשחית מילותיו לריק.
- 6 31. פרשנות זו נתמכת גם בהשוואה לנוסח סעיף 19(ב) לתוספת השלישית לחוק, המגביל אף הוא את הפטורים המנויים בו ל"השבחה במקרקעין למגורים". כן נתמכת הפרשנות בסעיף 12 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981 (להלן: "**חוק הפרשנות**"), אשר קובע, כי הסמכה ליתן פטור, הקלה או הנחה משמעה הסמכה ליתן אותם אף במקצת או בתנאים.
- 7 32. משכך, וכיוון שהתוכנית המשביחה מקנה זכויות הן למגורים והן למסחר ותעסוקה, חלה חובת היטל השבחה על הזכויות שנוספו בגין רכיבי המסחר והתעסוקה, על אף הפטור שנקבע לרכיבי המגורים.
- 8 33. החלטת ועדת הערר בעניין **תירוש** בוטלה בפסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים בעת"מ (נצ'י) 60817-09-24 **הוועדה המקומית לתכנון ובנייה נוף הגליל נ' תירוש נ.ע. התחדשות עירונית בע"מ** (פורסם בנבו, 6.4.2025) (להלן: "**עמ"נ תירוש**").
- 9 34. משבחרה העוררת להגיש בקשה לפטור מהגשת שומה נגדית, והבקשה אושרה, מנועה העוררת מלהעלות טענות שמאיות, כגון הטענה לקיזוז עלות המטלות הציבוריות.
- 10 23 **לאחר הדיון בערר**
- 11 35. הדיון בערר נערך ביום 19.8.2025, ובמהלכו הועלתה אפשרות לסיום המחלוקת בהסכמה. ביום 28.8.2025 הודיעו שני הצדדים, כי נכשל הניסיון להגיע להסכמות, וביקשו כי את הכרעתנו בערר.
- 12 36. לאחר הדיון בערר הבחנו כי הצדדים לא התייחסו בטענותיהם לנושאים הבאים:
- 13 36.1. תחולת סעיף 3א(ב) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה – 1965 על תמל/2002/א, שהוגשה ביום 18.2.2019 ותמל/2002 והוחלט לפצלה לתמל/2002/א ביום 18.12.2019, והכל טרם החלטת עיריית לוד מיום 13.4.2022.
- 14 36.2. העובדה שבשומה שנערכה ביחס לתמל/2002/א ביום 10.12.2018, לפי תקן 21 בדבר פירוט מזערי נדרש בשומות מקרקעין המבוצעות לצורך בדיקה שמאית כלכלית לתכנית פינוי ובינוי, הובא בחשבון אומדן היטל השבחה בגין שטחי המסחר והתעסוקה בפרויקט.
- 15 37. בעקבות זאת אפשרנו לצדדים בהחלטתנו מיום 30.8.2026 להשלים את התייחסויותיהם לנושאים אלו עד ליום 3.9.2026.

- 1 38. ביום 3.9.2026 הגישה העוררת את התייחסותה כמפורט להלן :
- 2 38.1. החלטת העירייה מיום 13.4.2022 ניתנה בהתאם להוראת המעבר של תיקון 133 לחוק,
- 3 שאפשרה את החלת הקביעה גם לגבי תוכנית פינוי בינוי שהוגשה קודם למועד הקביעה, אם
- 4 לא ניתן צו לגבי המתחם שבו חלה התוכנית.
- 5 38.2. העוררת לא יזמה או קידמה את תמל/2002/א, ולא ניתן לזקוף לחובתה הערכה שמאית
- 6 שניתנה מטעם גורם אחר במהלך קידום התוכנית.
- 7 38.3. שומת תקן 21 נערכה טרם כניסתו לתוקף של תיקון 133 לחוק, ומתן האפשרות להעניק פטור
- 8 גורף מהיטל השבחה לתוכניות פינוי בינוי. באותה עת ניתן הפטור מכוח צווים שפרסמו
- 9 השרים מכוח סעיף 19(ב)(2) לתוספת השלישית לחוק, שנהגו לסייג את הפטור, בשונה
- 10 מהחלטת העירייה.
- 11 39. הוועדה המקומית לא הגישה את התייחסותה עד למועד החלטה זו.
- 12
- 13 **דיון והכרעה**
- 14 **הפטור מהיטל השבחה למתחמי פינוי ובינוי**
- 15 **המסגרת הנורמטיבית**
- 16 40. בהתאם לסעיף 3 לתוספת השלישית לחוק, שיעורו של היטל השבחה הוא מחצית ההשבחה שנוצרה
- 17 במקרקעין.
- 18 41. במרוצת השנים נקבעו מספר חריגים לכלל זה, כפי שתואר בפסק דינו של כב' הש' ח' כבוב בבג"ץ
- 19 5989/22 ע.ט. **החברה להתחדשות עירונית לישראל (הגיבורים) בע"מ נ' שר הבינוי והשיכון** (פורסם
- 20 בנבו, 26.5.2024) (להלן: "**עניין הגיבורים**").
- 21 42. כך למשל, בשנת 1983, במסגרת תיקון מס' 20 לחוק, נחקק סעיף 19(ב)(2) לתוספת השלישית לחוק,
- 22 שהסמיך את שר הבינוי והשיכון ואת שר הפנים להכריז בצו, בהסכמת הרשות המקומית הנוגעת
- 23 בדבר, כי לא תחול חובת תשלום השבחה ביחס למקרקעין למגורים המצויים ביישוב או בחלק ממנו.
- 24 43. **בעניין הגיבורים** צויין, כי מעמדת המדינה באותו הליך עולה, כי החל משנת 2000 עשו שימוש נרחב
- 25 בסעיף זה, במטרה לעודד ולתמרץ קידום פרויקטים של התחדשות עירונית.
- 26 44. בשנת 2016 נחקק תיקון 109 לחוק, במסגרת סעיף 21(9) לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות
- 27 עירונית, התשע"ו – 2016. בתיקון 109 לחוק נוספה בסעיף 19(ב)(2) לתוספת השלישית לחוק גם
- 28 הסמכה לשרים להכריז בצו, בהסכמת הרשות המקומית, על היטל השבחה בשיעור של 25%
- 29 במקרקעין למגורים בתחום מתחם פינוי ובינוי, או במתחם להתחדשות עירונית.
- 30 45. בתיקון 133 לחוק, שנחקק במסגרת סעיף 36 לחוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום
- 31 המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"ב-2021, בוטלה הסמכות שנוספה לסעיף
- 32 19(ב)(2) סיפא להכריז על היטל השבחה מופחת במתחם פינוי ובינוי, ובמקומה נוסף סעיף 3א לתוספת
- 33 השלישית לחוק.

- 1 46. בהתאם לסעיף 3א(א), שיעור ההיטל שיחול במקרקעין למגורים בשל אישורה של תכנית פינוי ובינוי
- 2 יהיה 25%. אולם, סעיף 3א(ב) קובע, שעל אף האמור בסעיף 3א(א), רשות מקומית רשאית לחלק את
- 3 שטחה לאזורים, ולקבוע כי תחול באזור מסוים חובת תשלום השבחה בשיעור של 50%, 25% או 0%.
- 4 בקביעתה הונחתה הרשות המקומית לשקול, בין השאר, שיקולים הנוגעים לערכי הקרקע, לצפיפות
- 5 יחידות הדיור ולצורכי הפיתוח באזור.
- 6 להלן נוסח סעיפים 3א(א), (ב) ו- (ה) לתוספת השלישית לחוק:
- 7 "א) על אף האמור בסעיף 3, החל מהמועד הקובע, שיעור ההיטל שיחול במקרקעין
- 8 למגורים בשל אישורה של תכנית פינוי ובינוי (בסעיף זה – היטל בתכנית פינוי
- 9 ובינוי) הוא רבע ההשבחה.
- 10 (ב) על אף האמור בסעיף קטן (א) –
- 11 (1) רשות מקומית רשאית, עד למועד הקובע, לחלק את כל השטח שבתחומה
- 12 לאזורים שגבולותיהם ייקבעו בהחלטה, ולקבוע כי תחול באזור מסוים
- 13 חובת תשלום היטל בתכנית פינוי ובינוי ששיעורו מחצית או רבע ההשבחה
- 14 או שלא תחול בו חובת תשלום היטל כאמור, והכול בהתחשב, בין היתר,
- 15 בשיקולים הנוגעים לערכי הקרקע, לצפיפות יחידות הדיור הקיימת והצפויה
- 16 ולצורכי הפיתוח באזור וכן שיקולים נוספים שיפורטו בהחלטה;
- 17 קבעה רשות מקומית כאמור, תחול קביעתה לגבי כל תכנית פינוי ובינוי
- 18 שהוגשה למוסד תכנון החל במועד קביעתה ועד תום חמש שנים מהמועד
- 19 הקובע;
- 20 (ה) בסעיף זה –
- 21 "אזור" – שטח שגודלו לא יפחת מ-30 דונם;
- 22 "המועד הקובע" – יום ל' בניסן התשפ"ב (1 במאי 2022);
- 23 "תכנית פינוי ובינוי" – תכנית לפינוי ובינוי במתחם פינוי ובינוי או תכנית
- 24 במתחם להתחדשות עירונית, כהגדרתו בסעיף 62א(2);
- 25 "תכנית שהוגשה" – לפי הוראות סעיף 1א83.
- 26 (ההדגשות אינן במקור, מ.א.)
- 27
- 28 החלטת עיריית לוד על חלוקת העיר לאזורים לעניין שיעור היטל השבחה בפינוי ובינוי
- 29 47. בהתאם להוראות סעיף 3א(ב) החליטה עיריית לוד, ביום 13.4.2022, על חלוקה של העיר לוד
- 30 למתחמים שונים, שלגביהם נקבע שיעור היטל השבחה שניתן לגבות באישור תכניות פינוי ובינוי
- 31 (לעיל ולהלן: "החלטת העירייה").
- 32 החלטת העירייה פורסמה ברשומות ביום 16.5.2022, וביום 9.11.2023 פורסם תיקון טעות בהודעה על
- 33 החלטת העירייה.
- 34 48. בהתאם להחלטת העירייה, גוש 4024 חלקות 533, 542 ו- 548 (חלק) נכללות באזור 1 שבו נקבע היטל
- 35 ההשבחה בשיעור 0. בהחלטת העירייה נרשם, בין השאר, כך:
- 36 "עיריית לוד (להלן – הרשות המקומית) מודיעה כי בתוקף סמכותה לפי סעיף 3א(ב)
- 37 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה – 1965, ביום י"ב בניסן התשפ"ב
- 38 (13 באפריל 2022) (להלן – יום הקביעה) החליטה הרשות המקומית לחלק את השטח
- 39 שבתחומה, כמצוין באכרזת העיריות (שינוי תחום עיריית לוד), התש"ף – 2020,
- 40 לאזורים כמפורט להלן, שגבולותיהם מסומנים במפה שהוצגה בישיבת המועצה מס'
- 41 28 (להלן – המפה) וכן החליטה לגבי כל אחד מהאזורים על חובת תשלום היטל

1 השבחה שתחול במקרקעין למגורים בשל אישורה של תוכנית פינוי ובינוי כהגדרתה
2 בסעיף 3א(ה) בתוספת כאמור (להלן – היטל בתוכנית פינוי ובינוי), ששיעורו כמפורט
3 להלן לצד כל אחד מהאזורים:

מס' אזור במפה	גוש	חלק/כל הגוש	חלקות בשלמותן	חלקות בחלקן	שיעור היטל השבחה באחוזים
1	3967	חלק	77, 76, 72, 68, 55, 49, 9-7	78, 75, 51, 50, 12-10	0
	3972	חלק		36, 12, 2	
	4024	חלק	7, 41, 42, 88, 90, 261, 497, 499, 521-533, 549, 548, 508, 93, 92, 1, 602, 587, 585	549, 548, 508, 93, 92, 1, 602, 587, 585	
			556-550, 546, 544-542, 539, 535, 577-575, 571, 570, 569, 568, 559-557, 599, 595, 589, 586, 585, 584, 583, 578, 603, 600		

[...]

שיעורי ההיטל בתוכנית פינוי ובינוי כאמור לעיל יחולו לגבי כל תוכנית פינוי ובינוי שהוגשה למוסד תכנון החל מיום הקביעה עד יום כ"ד בניסן התשפ"ז (1 במאי 2027). שיעורים אלו יחולו גם על תוכנית פינוי ובינוי שהוגשה לפני יום הקביעה או שאושרה לפני יום ל' בניסן התשפ"ב (1 במאי 2022), אלא אם כן ניתן צו לגבי המתחם שחלה בו התוכנית לפי סעיף 19(ב)(2) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה – 1965, כנוסחו ביום י"ג בכסלו התשפ"ב (17 בנובמבר 2021), או מומשו זכויות במקרקעין שעליהם חלה תוכנית פינוי ובינוי או ששולם היטל ההשבחה בשל תוכנית פינוי ובינוי לפני יום הקביעה."

(ההדגשה אינה במקור, מ.א.)

תחולת החלטת העירייה על התוכניות המשביחות

49. כפי שצינו קודם לכן, תמל/2002 הוגשה ביום 18.2.2019, ותמל/2002/א פוצלה ממנה בהתאם להחלטת ועדת המשנה להתנגדויות של הותמ"ל מיום 18.12.2019. תמל/2002/א/1 הוגשה ביום 29.9.2022.
50. בהתאם לסעיף 3א(ב) ו- (ה), הקביעה של רשות מקומית, כי באזור מסוים תחול חובת תשלום היטל השבחה שונה מברירת המחדל שנקבעה בסעיף 3א(א), תחול לגבי כל תוכנית פינוי ובינוי שהוגשה למוסד תכנון החל במועד קביעתה ועד יום 1 במאי 2027.
51. החלטת העירייה שקבעה פטור מהיטל השבחה במתחם בו מצויים המקרקעין ניתנה, כאמור, ביום 13.4.2022, לפני מועד הגשת תמל/2002/א/1, אך לאחר מועד הגשת תמל/2002/א.
52. עם זאת, בהחלטת העירייה צוין, כי קביעת שיעור היטל ההשבחה תחול גם לגבי תוכניות פינוי ובינוי שהוגשו או אושרו לפני יום 1.5.2022, כמו תמל/2002/א בענייננו. הדבר תואם גם את הוראת המעבר של תיקון 133 לחוק, כפי שציננה העוררת בהשלמת הטיעון מטעמה.
53. מכאן, שהחלטת העירייה בדבר היטל השבחה בשיעור 0 חלה על התוכניות המשביחות.

פרשנות הצירוף "מקרקעין למגורים" בסעיף 3א ובהחלטת העירייה

54. השאלה העומדת להכרעתנו הינה שאלה משפטית – פרשנית גרידא: האם הסמכות לפטור מהיטל השבחה מכוח סעיף 3א, והחלטת העירייה לקבוע פטור מהיטל השבחה באזור 1 שבו חלה

- 1 תמל/2002/א, חלות על מלוא רכיבי ההשבחה הנובעים מהתוכנית המשבחה, לרבות רכיבי המסחר
- 2 והתעסוקה, או מוגבלות לרכיבי ההשבחה המתייחסים לשטחי המגורים בלבד.
- 3
- 4 עקרונות הפרשנות של היטל השבחה
- 5 55. מן המפורסמות היא, שפרשנות החקיקה היא פעולה משולבת של לשון ותכלית. הפרשן אינו רשאי
- 6 ליתן ללשון החוק משמעות שזו אינה יכולה לשאת. קביעת המשמעות הלשונית של החוק פירושה גם
- 7 קביעת היקף המשמעויות שלשון החוק סובלת תוך בחירת האפשרות המתאימה, הנותנת את
- 8 המשמעות המשפטית לחוק.
- 9 ראו: בג"ץ 6862/93 **צעירי אגודת חב"ד-המרכז נ' שר החינוך והתרבות** (פורסם בנבו, 7.3.95); בג"ץ
- 10 4562/92 **זנדברג נ' רשות השידור** (פורסם בנבו, 2.6.1996); רע"א 187/05 **נעמה נסייר נ' עיריית נצרת**
- 11 **עילית** (פורסם בנבו, 20.6.2010).
- 12 56. בשלב הפרשני הבא נבחנת תכליתו של דבר החקיקה. כפי שציין הש' זוסמן בבג"ץ 58/68 **שליט נ' שר**
- 13 **הפנים**, פ"ד כ"ג(2) 477, 513 (1970):
- 14 "דיבור שבחיקוק הוא יצור החי בסביבתו. הוא מקבל צביונו מהקשר הדברים, ומכאן שיש
- 15 לפרשו לפי המטרה שאותו חיקוק - הוא ולא אחר - בא לשרת."
- 16 57. ביסוד תכלית החקיקה עומדת התכלית הסובייקטיבית. אלו הן המטרות אשר חברי הגוף המחוקק
- 17 ביקשו להגשים באמצעות דבר החקיקה. זו המדיניות שהמחוקקים ביקשו לבצע. ראו: **אהרן ברק**
- 18 **פרשנות במשפט כרך שני - פרשנות החקיקה** (1993) (להלן: "**אהרן ברק**"), עמ' 211. על התכלית
- 19 הסובייקטיבית של דבר חקיקה ניתן ללמוד בין השאר מהוראות אחרות שנכללו באותו חיקוק,
- 20 מההיסטוריה החקיקתית ומההיסטוריה הפוסט חקיקתית (**אהרן ברק**, עמ' 351 - 352).
- 21 58. התכלית האובייקטיבית של דבר החקיקה נלמדת ממהות העניין שהוסדר במסגרת התוכנית ומצורת
- 22 הסדרתו. ההנחה היא, כי תכליתו של כל דבר חקיקה היא להגשים את ערכי היסוד של השיטה ולא
- 23 לנגוד להם. במסגרת בחינת התכלית האובייקטיבית של דבר חקיקה רשאי הפרשן לגבש תכלית
- 24 חקיקתית מודרנית, אשר תשקף את התפקיד של ההסדר הספציפי במכלול שבתוכו הוא חלק. ראו:
- 25 **אהרן ברק**, עמ' 249 - 251.
- 26 59. התכלית המונחת ביסוד חקיקת מס היא המטרות, הערכים, והאינטרסים שחוק המס נועד להגשים
- 27 (אהרן ברק "פרשנות דיני המסים" **משפטים כח** 425, 434).
- 28
- 29 **פרשנות סעיף 3א והחלטת העירייה**
- 30 הפרשנות הלשונית של סעיף 3א ושל החלטת העירייה
- 31 60. לשון סעיף 3א(א) קובעת, כי הסעיף חל על "שיעור ההיטל שיחול במקרקעין למגורים בשל אישורה
- 32 של תוכנית פינוי ובינוי". הביטוי "מקרקעין למגורים" אינו חד-משמעי, ולא ברור אם הוא מתייחס
- 33 למצב הנכנס, למצב היוצא או לשני מצבי התכנון. בנוסף, לא ברור האם הפטור חל גם על שימושים
- 34 נלווים למגורים, כגון מסחר ותעסוקה שכונתיים.

- 1 61. זאת ועוד, הצירוף "מקרקעין למגורים" מופיע רק בסעיף 3א(א). צירוף מילים זה לא מופיע בסעיף 2
- 2 3א(ב), המסמך את הרשות המקומית לקבוע שיעורי היטל השבחה אחרים מכוח תוכניות פינוי ובינוי 3
- 3 באזורים שונים של העיר. כלומר, לכאורה, לשונו של סעיף 3א(ב) אינה מחייבת, כי קביעת שיעורי 4
- 4 היטל השבחה ייחודיים באזורים שונים של העיר תחול רק ב"מקרקעין למגורים".
- 5 עם זאת, פרשנות זו דחוקה למדי, שכן ס"ק (ב) פותח במילים "על אף האמור בסעיף קטן (א)", ובכך הוא 6
- 6 מנגיד את עצמו לאמור בס"ק (א), המתייחס לשיעור היטל השבחה במקרקעין למגורים.
- 7 62. מכל מקום, בענייננו החליטה העירייה לקבוע, כי באזורים מסוימים של העיר, בהם אזור 1 שבו 8
- 8 מצויים המקרקעין, לא תחול חובת תשלום היטל השבחה במקרקעין למגורים. על כן, בכל מקרה ניתן 9
- 9 להותיר בצריך עיון, את שאלת סמכותה של הרשות המקומית לקבוע שיעורי היטל השבחה שונים 10
- 10 במקרקעין שאינם למגורים עליהם חלה תוכנית פינוי ובינוי.
- 11 63. כמו סעיף 3א(א), גם החלטת העירייה אינה מבהירה, אם היא מתייחסת למצב הנכנס, למצב היוצא 12
- 12 או לשני מצבי התכנון, ואם הפטור חל גם על שימושים נלווים למגורים, כגון מסחר ותעסוקה 13
- 13 שכונתיים.
- 14 64. נפנה אם כן לבחינה תכליתית של הצירוף "מקרקעין למגורים". 15
- 15
- 16 הפרשנות התכליתית הסובייקטיבית של סעיף 3א
- 17 65. על הפרשנות התכליתית הסובייקטיבית של סעיף 3א לתוספת השלישית לחוק ניתן ללמוד 18
- 18 מההיסטוריה החקיקתית של סעיף 3א, מדברי ההסבר להצעת החוק ומהוראות פטור אחרות שנקבעו 19
- 19 בתוספת השלישית לחוק.
- 20 66. בדברי ההסבר להצעת החוק של תיקון 133 לחוק¹ צוין בין השאר כך: 21
- 21 "בהתאם למצב המשפטי היום, לפי סעיף 19(ב)(2) לחוק התכנון והבנייה רשאים 22
- 22 שר הבינוי והשיכון ושר הפנים, בהסכמת הרשות המקומית הנוגעת בדבר, להכריז 23
- 23 בצו כי בשל השבחה במקרקעין למגורים בתחום מתחם פינוי ובינוי, כהגדרתו 24
- 24 בחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, או במתחם להתחדשות עירונית, 25
- 25 כהגדרתו בסעיף 62א(2) לחוק, תחול חובת תשלום היטל השבחה ששיעורו רבע 26
- 26 מההשבחה או לקבוע כי לא תחול חובת תשלום היטל השבחה כלל במתחם כאמור.
- 27 הכרזה זו כרוכה בהליכים העשויים להימשך זמן רב שבו האי-ודאות בדבר שיעור 28
- 28 ההיטל שיחול על המתחם גדול. כדי להגדיל את הוודאות לכלל הגורמים 29
- 29 המושפעים מהיטלי ההשבחה בתחילת התהליך ועד בטרם יציאה לפרויקט, מוצע 30
- 30 לבטל את ההליך הקיים היום בחוק ולקבוע ברירת מחדל לשיעור היטל השבחה 31
- 31 שיחול על השבחה במקרקעין למגורים שנוצרה בשל אישורה של תכנית פינוי 32
- 32 ובינוי, כך שהוא יעמוד על 25% מההשבחה. עם זאת, כל רשות מקומית תהיה 33
- 33 רשאית לחלק את השטח שבתחומה לאזורים ולקבוע שיעור היטל השבחה שונה 34
- 34 לכל אזור, לפי שלוש מדרגות שונות: 50% מההשבחה, 25% מההשבחה או פטור 35
- 35 מלא מתשלום היטל השבחה. כדי להבטיח את הוודאות לקידום הפרויקטים, מוצע 36
- 36 שקביעה כאמור תהיה בתוקף לחמש שנים ותחול על כל תכנית שתיקלט במוסד 37
- 37 התכנון בתקופה זו. הרשות המקומית תהיה רשאית לחלק את השטח שבתחומה 38
- 38 ולקבוע שיעורי היטל כאמור אחת לחמש שנים.

¹ ה"ח ממשלה מס' 1443 מיום 31.8.2021, עמ' 874 – 876.

- 1 כמו כן, כדי ליצור ודאות בשוק, מוצע להסמיך את שר המשפטים לקבוע בתקנות
- 2 כללים לענני חישוב שומת ההשבחה בשל אישור תכנית לפינוי ובינוי. [...]"
- 3 67. **בעניין הגיבורים** נדונו עתירות כנגד החלטת השרים שלא להאריך את תוקפו של צו פטור מהיטל
- 4 השבחה, שהוצא מכוח סעיף 19(ב)(2) לתוספת השלישית לחוק, ביחס למתחם פינוי ובינוי, באזור
- 5 שהעירייה קבעה מכוח סעיף 3א, כי ישולם בו היטל השבחה מלא. העירייה תמכה בהארכת תוקף
- 6 הפטור.
- 7 68. כב' הש' כבוב עמד **בעניין הגיבורים** על מטרת ההסדר שנקבע בתיקון 133 לחוק, שהינה להגביר את
- 8 היציבות והוודאות, לאפשר ליזמים לקבל החלטות מיטביות בדבר כדאיות ההשקעה באזור, ולהבטיח
- 9 כי החלטת הרשות המקומית תיגזר ממאפייני האזור ולא מזהות הצדדים :
- 10 "9. מטרת ההסדר החדש הייתה להגביר את היציבות והוודאות בכל הנוגע להיטל
- 11 ההשבחה שישולם באזור מסוים, באופן שיאפשר ליזמים לקבל החלטות מיטביות
- 12 בדבר כדאיות ההשקעה באזור, כך שהם לא יהיו תלויים בהחלטה אד-הוק
- 13 שתתקבל בעניינם.
- 14 [...]
- 15 זאת ועוד, מאחר שההסדר החדש חל על תא שטח בגודל שלא יפחת משלושים
- 16 דונם, הרשות המקומית חייבת לקבל החלטה שוויונית ביחס לפרויקטים דומים
- 17 באזור מסוים, תוך הכרעה כללית ורוחבית באשר לקיומה של הצדקה למתן פטור,
- 18 מלא או חלקי, מהיטל השבחה. היתרון בהסדר החדש טמון אפוא גם בכך שכלל,
- 19 הכרעת הרשות המקומית תהא מבוססת על המאפיינים הרלוונטיים של האזור, ולא
- 20 על זהותם של הצדדים בפרויקט מסוים.
- 21 [...]
- 22 35. [...]
- 23 אכן, תיקון 133 נועד להביא לכך שההחלטות בדבר היטל ההשבחה שיחול
- 24 במתחמי פינוי בינוי, יתקבלו בצורה שוויונית ומתוך חשיבה על צרכי האזור
- 25 ומאפייניו כמכלול. כאמור לעיל, חשיבותו של ההסדר החדש איננה רק בהגברת
- 26 השוויון והקטנת החשש מפני קבלת החלטות לא ענייניות; אלא גם בכך שהיא
- 27 מגבירה את היציבות והוודאות הנדרשות למשקיעים על מנת לקבל החלטה
- 28 מושכלת, מראש, בדבר השקעה בפרויקטים שונים."
- 29 69. בפסקה 48 לפסק דינו העיר כב' הש' כבוב, כי באותו מקרה, פניית העירייה לשרים, על מנת שיעשו
- 30 שימוש בסמכותם מכוח סעיף 19(ב)(2) לתוספת השלישית לחוק, ויעניקו ליזם פטור מהיטל השבחה
- 31 באזור שבו נדרש היטל השבחה מלא, לפי החלטת העירייה, מעצימה את החשש מפני שיקולים זרים :
- 32 "העובדה שהעירייה מבקשת מהשרים ליתן לעותרות פטור מהיטל השבחה,
- 33 בעודה דורשת היטל השבחה בשיעור מלא מִיִּתֵּר הפרויקטים באזור, רק מעצימה
- 34 את החשש בדבר קבלת החלטה שאינה מבוססת על מאפייני האזור, אלא על
- 35 שיקולים שאינם ממין העניין."
- 36 70. בקשה לדיון נוסף שהוגשה **בעניין הגיבורים** נדחתה בפסק דינו של כב' הש' פוגלמן בדנג"צ 4742/24
- 37 **מגדלי גיבורים מא בע"מ נ' שרת הפנים** (פורסם בנבו, 21.10.2024).
- 38 71. הנה כי כן, תכליתו של סעיף 3א הינה להגביר את הוודאות של כלל הצדדים המושפעים משיעורי היטל
- 39 השבחה, יזמים וועדות מקומיות כאחד, טרם היציאה לפרויקטים של פינוי ובינוי. המחוקק סבר, כי
- 40 הגברת הוודאות של הצדדים תסייע להגדיל את שיעור מימושן של תוכניות להתחדשות עירונית.

- 1 72. תכלית הוודאות מוגשמת במיטבה על ידי אימוץ פרשנות פשוטה להוראות סעיף 3א, אשר בוחנת את
- 2 ייעוד המקרקעין במקור. ייעוד המקרקעין במקור הוא הייעוד הידוע הן לוועדה המקומית והן לזים
- 3 תוכנית הפינני והבינוי. לעומת זאת, ייעוד המקרקעין במצב היוצא עשוי להשתנות במהלך ההליך
- 4 התכנוני, ואינו ודאי.
- 5 73. פיצול מלאכותי, בדיעבד, של ההשבחה על סמך רכיבי השימוש שקובעת תוכנית פינני ובינוי במצב
- 6 היוצא, יוצר אי-ודאות בדבר עצם החיוב ושיעורו, וצפוי להכביד על מימושן של תוכניות פינני ובינוי,
- 7 בניגוד מובהק לתכלית שלשמה נחקק ההסדר.
- 8 74. הסתמכות על המצב הנכנס בתוכנית הפינני והבינוי משרתת גם את תכליות השוויון והעדר חשיפה
- 9 לשיקולים זרים, אליהן רמז בית המשפט בפסק דינו **בעניין הגיבורים**. סעיף 3א מחייב את הרשות
- 10 המקומית לחלק את העיר לאזורים שגודלם 30 דונמים לפחות, ולקבוע בהם מראש את שיעור היטל
- 11 ההשבחה שיחול בגין תוכניות פינני ובינוי שיוגשו החל מיום הקביעה.
- 12 75. הסדר זה מבטיח נקודת פתיחה שוויונית לכלל היזמים המעוניינים לקדם תוכנית פינני ובינוי באזור
- 13 שהוגדר, ללא קשר להוראות שייקבעו בתוכניות פינני ובינוי שונות בהמשך הדרך.
- 14 76. יתרה מזאת, הצירוף "מקרקעין למגורים" מופיע בסעיפי פטור שונים בתוספת השלישית לחוק. להלן
- 15 נוסח סעיפים 19(ב)1 – (6) לתוספת השלישית לחוק:
- 16 "(ב) לא תחול חובת תשלום היטל בשל השבחה שהיא אחת מאלה:
- 17 (1) השבחה במקרקעין למגורים המצויים בישוב או בחלק ממנו שהממשלה
- 18 הכריזה עליו כעל שכונת שיקום, כל עוד ההכרזה בתוקף;
- 19 (2) השבחה במקרקעין למגורים המצויים בישוב או בחלק ממנו ששר הבינוי
- 20 והשיכון ושר הפנים הכריזו בצו, בהסכמת הרשות המקומית הנוגעת בדבר, כי
- 21 לא תחול לגביהם חובת תשלום היטל השבחה;
- 22 (3) השבחה במקרקעין למגורים הנכללים באזור שיקום כמשמעותו בחוק בינוי
- 23 ופינני של אזורי שיקום, תשכ"ה-1965;
- 24 (4) השבחה במקרקעין של מוסד לחינוך, לתרבות, למדע, לדת, לצדקה, לסעד,
- 25 לבריאות או לספורט, או במקרקעין של הקדש ציבורי, כמשמעותו בחוק
- 26 הנאמנות, התשל"ט-1979, שאין עיסוקו לשם קבלת רווחים, אם אותם
- 27 מקרקעין או התמורה בעדם, משמשים או מיועדים לשמש למטרות האמורות;
- 28 (5) השבחה במקרקעין המשמשים לבעליהם לבניה של דירת מגורים או
- 29 להרחבתה והוא זכאי לסיוע באחת מתכניות הסיוע של משרד הבינוי והשיכון,
- 30 ובלבד שהסיוע מיועד לבניה של אותה דירת מגורים, או להרחבתה, והשטח
- 31 הכולל של אותה דירה תואם את הוראות תכנית הסיוע לה הוא זכאי; עם כל
- 32 בניה או הרחבה נוספת מעל השטח האמור ישולם היטל בשיעור יחסי לגודל
- 33 הבניה או ההרחבה הנוספת; פטור לפי פסקה זו יחול רק לענין קבלת היתר
- 34 לבניית הדירה האמורה או להרחבתה אולם מקבל הפטור רשאי להעביר את
- 35 הבעלות או את החזקה בדירה גם ללא תשלום היטל על אותה דירה או חלק
- 36 ממנה שלגביהם קיבל את הפטור;
- 37 (6) השבחה במקרקעין שבעליהם החזיקו בהם ערב ההשבחה עשר שנים לפחות,
- 38 והם משמשים לבניה או להרחבה של דירת מגורים עבור בעליהם או קרובי
- 39 וההשבחה נובעת מתכנית שאושרה, והתכנית שקדמה לה קיבלה תוקף לפני
- 40 י"ב בטבת תש"י (1 בינואר 1950); פטור לפי פסקה זו יחול רק לגבי השטח
- 41 המשמש לבניה או להרחבת הדירה האמורה; לענין משך ההחזקה, דין מי
- 42 שהועברו לו זכויות במקרקעין מכוח הדין, כדין המעביר;"
- 43 (ההדגשות אינן במקור, מ.א.)

- 1 77. עיון בסעיפי פטור אלו ממחיש את ההבחנה של המחוקק בין מקרקעין שמיועדים למגורים במצב
2 הקודם לבין מקרקעין שמשמשים לבנייה למגורים במצב החדש. ניכר, כי הצירוף "מקרקעין
3 למגורים" מתייחס בסעיפי הפטור למצב המקורי של המקרקעין, טרם ההליך התכנוני המשביח, ולא
4 למצבם לאחר מכן.
- 5 78. גם בפסיקת בתי המשפט ובהחלטות ועדות הערר הושם דגש על בחינת הייעוד למגורים במצב הקודם,
6 ולא במצב החדש.
- 7 79. בערר (דרום) 86121/09 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה באר שבע נ' ג.ש ארז שירותים כלליים
8 בע"מ (פורסם בנבו, 23.5.2010) נדונה פרשנות הצירוף "מקרקעין למגורים" בסעיף 19(ב)(1) לתוספת
9 השלישית לחוק, שעניינו פטור לשיקום שכונות. בהחלטת ועדת הערר בראשות כב' היו"ר עו"ד גלעד
10 הס (כתוארו דאז) נקבע, שהפטור אינו חל על מקרקעין שיועדו למסחר במצב הקודם, גם אם יועדו
11 למסחר ולמגורים במצב החדש.
- 12 80. ברע"א 8565/10 נאסר עמאש ואח' נ' הוועדה לתכנון ובניה שומרון (פורסם בנבו, 27.9.2012), עמד
13 בית המשפט העליון על תכלית הפטור מכוח סעיף 19(ב)(1) לתוספת השלישית לחוק למקרקעין
14 למגורים בשכונת שיקום. בפסק דינה של כב' הש' ע' ארבל נקבע, כי יש לפרש את הפטור כמתמקד
15 במגורים בתוך שכונת שיקום, תוך החרגת בנייה חדשה מגדר תחולתו.
- 16 גם פרשנות מאוחרת יותר, שאפשרה את תחולת הפטור לשכונת שיקום במימוש בדרך של מכר,
17 התמקדה במצבם של תושבי שכונת השיקום במקור, ולא במצב החדש. ראו: פסק הדין בבר"ם
18 2041/21 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ת"א נ' שושנה מדמוני (פורסם בנבו, 22.1.2026).
- 19 81. מאחר שההחלטות בעניין תירוש ובעניין קדמת היובל בוטלו בהסכמת הצדדים במסגרת פסקי דין
20 בערעורים מינהליים, לא מצאנו לנכון לבסס את הכרעתנו עליהם.
- 21 82. החלטת העירייה לא סוטה מניסוח סעיף 3א(א) בהתייחסה ל"מקרקעין למגורים", וממילא אינה
22 מצדיקה פרשנות אחרת.
- 23 83. אף בסעיף 12 לחוק הפרשנות, שאליה הפנתה הוועדה המקומית, אין כדי לתמוך בפרשנותה המתמקדת
24 במצב היוצא של תוכנית פינוי ובינוי. מדובר בסעיף העוסק בסמכות הרשות להעניק פטור באופן חלקי
25 או בתנאים, ואין בו כדי ללמד על כך שפטור מסוים הוענק באופן חלקי או בתנאים.
- 26 84. בשולי פרק זה נציין, כי העוררת הפנתה להחלטות של רשויות מקומיות אחרות לצמצם את הפטור
27 לשטחי מגורים במצב היוצא בלבד. החלטות אלו אינן בפנינו ואף אינן בסמכותנו, לא ידוע אם נתקפו
28 בפני הערכאות המוסמכות וממילא אין בהן כדי להצביע על פרשנות החלטת העירייה בענייננו.
29
- 30 הפרשנות התכליתית האובייקטיבית של סעיף 3א לתוספת השלישית לחוק
- 31 85. פרשנות סעיף 3א והחלטת העירייה כמתמקדים במצב הנכנס של תוכנית פינוי ובינוי מקבלת משנה
32 תוקף לנוכח המגמה התכנונית הרווחת כיום, של עירוב שימושים בייעוד למגורים.
- 33 86. כך למשל צוין במסמך שיקולים בתכנון עירוני (מסמך מס' 1 בתמ"א 35 תיקון 1) משנת 2016, עמ' 1
34 סעיף 2:

1	2. עירוב שימושים
2	א. מדינת ישראל נבנתה, במידה רבה, בהנחה שיש להרחיק את הייעודים השונים זה מזה:
3	את המגורים מהמסחר, את התעסוקה ממרכז העיר, את הערים מן המסילות ואת צירי
4	התנועה מאזורי הפנאי.
5	ב. התנאים והצרכים השתנו, ויש לשקול כיום שיקולים חדשים, אחרים: איך ניתן לקרב
6	את הייעודים אלה לאלה, לערב אותם, להביא ליצירת סינרגיה עקב כך, ולהימנע
7	מאזורים נרחבים שבהם הקרקע מנוצלת רק בחלק קטן מהיממה.
8	ג. לעירוב השימושים יש יתרונות רבים: הוא מאפשר חיסכון בקרקע ע"י הימנעות מיצירת
9	אזורים שאין בהם פעילות בחלק מהיממה, ואף מגביר בכך את הביטחון האישי באזורים
10	הללו; הוא מביא לחיסכון בקרקע ע"י עירום שימושים זה מעל זה, במקום זה לצד זה;
11	הוא מעשיר את מגוון ההזדמנויות; הוא מקצר את המרחקים הנדרשים כדי להגיע ממקום
12	למקום ומשימוש לשימוש, ובמיוחד מונע את המצב שבו מרבית התנועה נעה בכיוון
13	נתון בזמן נתון.
14	ד. כדי להביא לעירוב שימושים מיטבי, יש לסגל חשיבה תכנונית מאפשרת וגמישה:
15	להימנע מקביעות או איסורים שאין בהם צורך תכנוני בהיבטים של מרחב ושל זמן;
16	להימנע מקביעות שאינן מביאות בחשבון שינויים עתידיים בכלכלה, בתרבות, בצרכים
17	ובטכנולוגיה; ולהימנע מקביעות שתצרכנה, קרוב לוודאי, הכנת תוכניות שינוי עתידיות
18	– מבלי שתהיה לכך הצדקה תכנונית.
19	ה. המתכננים ומוסדות התכנון ישקלו גם את השיקולים הבאים:
20	1. את ההצדקה בקביעת רשימה סגורה של שימושים מותרים בכל ייעוד, ובמיוחד את
21	ההצדקה להדיר בייעוד כלשהו שימושים אחרים
22	2. את האפשרות להתיר עוד שימושים בייעודים השונים, או להגביר את הגמישות
23	בקביעת השימושים, מבלי להביא לכך שהפגיעה הנוצרת מכך (סביבתית, נופית,
24	תנועתית וכדומה) עולה על היתרונות בעירוב השימושים
25	3. את החיסכון בקרקע ואת היתרונות האחרים – כלכליים, תכנוניים, סביבתיים
26	וחברתיים – שניתן להשיג על ידי עירוב שימושים."
27	87. ראו גם בדברי ההסבר להצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית
28	לשנת התקציב 2019), התשע"ח-2018:
29	1. "במטרה לייעל את השימוש בקרקע בישראל, מוצע להרחיב את האפשרויות הקיימות
30	לעירוב שימושים שונים בקרקע, ולעגן את הייעוד הציבורי של חלק מבניין בתכנית גם בהיבט
31	הקנייני, כפי שיפורט להלן.
32	על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והערכות ארגון ה-OECD, בשנת 2050 מדינת
33	ישראל צפויה להפוך למדינה הצפופה בעולם המערבי. לצפיפות הגוברת משמעויות שונות
34	ובהן הצורך לספק מלאי משמעותי של יחידות דיור, ובה בעת - לספק את מגוון צורכי הציבור
35	הנדרשים לתושבים. משאבי הקרקע בישראל הם מוגבלים, ולכן יש לנצלם באופן היעיל
36	ביותר. ההפרדה בין מגרשים המיועדים למטרות שונות, ובפרט הפרדתם של מגרשים
37	המיועדים לצורכי ציבור ממגרשים המיועדים למטרות אחרות, מקשה על הניצול היעיל של
38	הקרקע. הפרדה זו יוצרת קשיים בעיקר בקידום בנייה רוויה באזורים דלים בקרקע ובעיקר
39	בפרויקטים של התחדשות עירונית, המהווים שיעור ניכר מהיקפי התכנון העתידיים למגורים.
40	הפרדה כזו אף אינה רצויה מבחינה תכנונית.
41	נוכח הצפיפות הקיימת כבר היום וכחלק מההיערכות לתחזיות אלה, מוסדות התכנון
42	מאפשרים כבר כיום ניצול יעיל יותר של המקרקעין בישראל באמצעות קביעת שימושים
43	מעורבים באותו מבנה, כגון: צורכי ציבור, תעסוקה ומגורים."
44	88. גם לדברי שמאית הוועדה המקומית בדיון בערר, רוב הפרויקטים כוללים עירוב שימושים. נפנה לעמ'
45	7 שורה 33 ועמ' 8 שורה 1 לפרוטוקול הדיון:

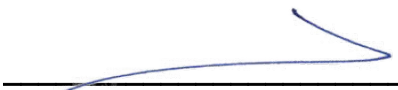
² ה"ח הממשלה – 1196, כ"ו בשבט התשע"ח, 11.2.2018.

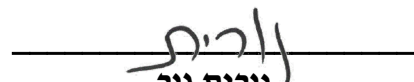
1	"גב' אברהם :
2	שאלתי את אחראית היטל השבחה עד כמה שזכור לה אין פרויקטים בלי עירוב
3	שימושים. אבל כל הפרויקטים נועדו לנושא המגורים. המטרה היא המגורים."
4	89. מכאן, שאם תתקבל פרשנות הוועדה המקומית, היא תחול ביחס לתוכניות פינוי ובינוי רבות, תוך
5	הכבדה ויצירת חוסר ודאות באשר לכדאיות הכלכלית שלהן במועד הגשתן. תוצאה זו אינה מתיישבת
6	עם תכליתו של סעיף 3א להגביר את היציבות והוודאות בשוק.
7	
8	<u>המקרקעין מיועדים למגורים גם במצב החדש</u>
9	90. מבלי לגרוע מכלליות האמור, ניתן להגיע לתוצאה של העדר חבות בהיטל השבחה גם תוך התמקדות
10	במצב היוצא של תוכנית הפינוי והבינוי, כלומר: גם אם נקבל את עמדת הוועדה המקומית כי נדרש
11	שימוש למגורים בשני מצבי התכנון. נסביר את הדברים להלן.
12	91. מגרש 103 מוגדר בתמל/2002/א כמגרש ביעוד מעורב של "מגורים, מסחר ותעסוקה" - שימושים
13	המשולבים באותם הבניינים עצמם, כאשר קומות המסד משמשות למסחר ולתעסוקה והקומות
14	שמעליהן למגורים.
15	92. יחס השטחים בתוכניות המשביחות מצביע על כך, שעיקר השימוש במצב היוצא הוא למגורים,
16	והשימושים למסחר ותעסוקה הינם שימושים טפלים למגורים.
17	93. מכאן, שמדובר במגרש שמצוי בשכונת מגורים, והוא עצמו מיועד למגורים. על כן, גם מטעם זה אין
18	לטעמנו בעצם שילוב השימושים למסחר ותעסוקה במצב היוצר כדי לשלול את תחולת הפטור עליו
19	החליטה העירייה.
20	
21	<u>הערה נוספת לפני סיום</u>
22	94. כפי שהזכרנו בעת הדיון בערר, נציגי הוועדה המקומית מסרו בעבר, כי החלוקה של העיר לאזורים
23	שבהם יחולו שיעורי היטל השבחה שונים התבססה על הערכת כדאיות כלכלית של פרויקט פינוי ובינוי
24	באזורים אלו.
25	95. לא מן הנמנע, ששילוב שטחי מסחר ותעסוקה בתוכניות המשביחות תורם לכלכליות הפרויקט.
26	מבחינה זו, יש הצדקה לראות את התוכניות המשביחות ואת קביעת העירייה כמהלך כולל שנועד
27	להבטיח את התממשות פרויקטים של פינוי ובינוי במתחם.
28	96. ודוק: במסגרת הדיון לא טענו הצדדים ביחס לשומה שנערכה ביחס לתמל/2002/א ביום 10.12.2018
29	לפי תקן 21 בדבר פירוט מזערי נדרש בשומות מקרקעין המבוצעות לצורך בדיקה שמאית כלכלית
30	לתכנית פינוי ובינוי (להלן: "שומת תקן 21").
31	97. עיון בשומת תקן 21, שהינה חלק ממסמכי התוכנית המתפרסמים באתר מינהל התכנון מעלה, כי היא
32	נערכה על בסיס חלופת הפטור מהיטל השבחה, אך כללה אומדן היטל השבחה בגין מרכיב המסחר
33	והתעסוקה בפרויקט (סעיפים 6.3 ו-8 לשומת תקן 21). אומדן זה כלל היטל השבחה בשיעור של
34	1,487,000 ₪ בגין מרכיב מסחר ומשרדים במגרשים 103 ו-105 גם יחד.

- 1 98. לפיכך, ניתן היה לטעון לכאורה, כי שומת תקן 21 עמדה בפני העוררת טרם כניסתה לפרויקט, והחיוב
2 בהיטל השבחה לא הפתיע אותה.
- 3 99. עם זאת, הוועדה המקומית לא טענה זאת; ומכל מקום, לא מצאנו כי יש בדבר כדי להשליך על
4 מסקנתנו בערר זה, וזאת לנוכח הטעמים הבאים:
- 5 99.1. ראשית, כפי שציננה העוררת בהשלמת ההתייחסות מטעמה, שומת תקן 21 בענייננו נערכה
6 טרם תיקון 133 לחוק, ועל כן השלכתה על פרשנות תיקון 133 לחוק מוגבלת מטבעה.
- 7 99.2. זאת ועוד, ענייננו בהחלטה זו מתמקד בשאלת פרשנותן של הוראות החוק, החלטת העירייה
8 והוראות התוכניות המשביחות, ולא בהסתמכות העוררת על שומת תקן 21.
- 9 99.3. לא למותר לציין, שאומדן היטל השבחה בשומת תקן 21 היה נמוך בשיעור ניכר לעומת היטל
10 ההשבחה שהעוררת נדרשה לשלם, וזאת מבלי שניתן לכך הסבר כלשהו בשומת הוועדה
11 המקומית.
- 12 במאמר מוסגר נציין, שאמנם שומת תקן 21 אינה מחייבת לצורך היטל השבחה; ברם, ראוי
13 היה כי בשומת הוועדה המקומית הייתה נכללת ההתייחסות לאומדן שנערך במסגרת שומת
14 תקן 21, והייתה מנומקת הסטייה ממנה.
- 15 ובחזרה לעניין ההסתמכות: הפער הניכר בין אומדן היטל השבחה שנכלל בשומת תקן 21
16 לבין סכום היטל השבחה שנדרש על ידי הוועדה המקומית בפועל, מצביע על כך שהחיוב
17 שנדרש מהעוררת חרג באופן משמעותי מכל הערכה סבירה שעמדה בפני הצדדים בעת קידום
18 הפרויקט.
- 19 100. לכן, גם לו התבקשנו לבחון את סוגיית ההסתמכות של העוררת על שומת תקן 21, לא היה בכך כדי
20 לחייב מסקנה שונה בענייננו.
- 21 101. מכל מקום, בנסיבות העניין שבפנינו, לאור פרשנות הוראות סעיף 3א, החלטת העירייה והוראות
22 התוכניות המשביחות, אנו קובעות, כי יש לפרש את סעיף 3א ואת החלטת העירייה כמתייחסים למצב
23 הנכנס בלבד של תמל/2002/א, ועל כן היטל השבחה בשיעור אפס חל גם לגבי רכיבי המסחר במצב
24 היוצא, ואין לחייב את העוררת בהיטל השבחה בגינם.
- 25 102. משהתקבלה טענת העוררת העיקרית, ומשמעמעותה פטור מלא מהיטל השבחה, מתייתר הצורך
26 להידרש לטענתה החלופית של העוררת, בדבר קיזוז עלות המטלות הציבוריות, או לטענת הוועדה
27 המקומית כי העוררת מנועה מהעלאת טענה זו. עם זאת, למען הסדר הטוב נבהיר, כי טענות שמאיות
28 יש להעלות במסגרת שומה אחרת המצורף לערר היטל השבחה, וכי לא בנקל תינתן רשות לתיקון ערר
29 וצירוף שומה אחרת לאחר דחיית טענות כנגד עצם החבות.
- 30 103. לבסוף, לנוכח התוצאה אליה הגענו אין אנו מתייחסים לדרך חישוב היטל השבחה בשומת הוועדה
31 המקומית בשיטת הדלתא, על אף הקשיים שמעורר השימוש בשיטה זו בנסיבות המקרה שלפנינו,
32 שעל אודותיהם עמדנו בעת הדיון בערר.
- 33
- 34

1 סיכום

- 2 104. אשר על כן, הערר מתקבל.
- 3 105. שומת ההשבחה שערכה הוועדה המקומית ביום 16.12.2024, ודרישת התשלום שהוצאה מכוחה ביום 4 2.4.2025 מבוטלות.
- 5 106. הוועדה המקומית תישא בהוצאות העוררת ובשכר טרחת עורך דין בסך 10,000 ₪. הסכום ישולם 6 בתוך 30 יום ממועד החלטה זו, ולאחר מכן יישא הפרשי הצמדה וריבית כדין.
- 7 107. מאחר שחברת ועדת הערר, גב' אביטל דדון, סיימה את תפקידה בלשכת התכנון המחוזית, החלטה 8 זו ניתנה בהסכמת נציגה אחרת של לשכת התכנון המחוזית, גב' שפרה פרנקל, לאחר שקיבלה לידיה 9 את כלל החומרים בתיק ועיינה בהם.
- 10
- 11 ההחלטה ניתנה פה אחד ביום: כ"ה אלול תשפ"ו, 07/09/26.
- 12
- 13


מאיה אשכנזי, עו"ד
יו"ר ועדת ערר
ועדת ערר לפיצויים והיטל השבחה
מחוז מרכז


נורית גור
מזכירת ועדת ערר
ועדת ערר לפיצויים והיטל השבחה
מחוז מרכז

14