

מדינת ישראל	1
מחוז מרכז	2
ועדת ערר מחוזית לפיצויים והיטל השבחה	3
	4
בפני הוועדה:	5
יו"ר: עו"ד מאיה אשכנזי	6
חברות הוועדה: גב' נאוה סירקיס, שמאית מקרקעין	7
גב' שפרה פרנקל, נציגת לשכת התכנון המחוזית	8
	9
העררים:	10
1. מאור וגל שוורץ (ערר לו-8046-0526)	10
2. קסה גודאי (ערר לו-8060-0526)	11
3. יוסף ורעות צוריאל (ערר לו-8085-0826)	12
ע"י ב"כ עו"ד איל תיאודור שרון ועו"ד צבי אודם	13
	14
-נגד-	15
	16
המשיבה: הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה לוד	17
ע"י ב"כ עו"ד אוהד מרציאנו	18
	19
גוש וחלקה: גוש 4024 חלקה 349 תת חלקה 17	20
גוש 4024 חלקה 352 תת חלקה 7	21
גוש 4024 חלקה 351 תת חלקה 8	22
	23
תאריך הדין: 1 בספטמבר 2026	24
	25
<u>החלטה</u>	26
<u>רקע כללי</u>	27
1. במוקד העררים שבפנינו מצויים חיובים בהיטל השבחה בעקבות מימושי זכויות בדרך של מכר	28
במקרקעין שחלה עליהם תוכנית פינוי בינוי, המקנה במצב היוצא זכויות למגורים ולמסחר. הצדדים	29
חלוקים בשאלה, אם ניתן לחייב בהיטל השבחה בגין רכיב המסחר במתחם שלגביו קבעה הרשות	30
המקומית, מתוקף סמכותה מכוח סעיף 3א לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה –	31
1965 (להלן: "החוק" ו"סעיף 3א"), כי לא יחול חיוב בהיטל השבחה ב"מקרקעין למגורים".	32

- 1 נעיר, כי שאלה זו מתעוררת במלוא עוזה בפרויקטים רבים, שבהם מציעות תוכניות הפינוי והבינוי
 2 ייעוד מעורב למגורים, מסחר ותעסוקה, בהתאם למדיניות התכנונית כיום הדוגלת בעירוב שימושים.
- 3 שלושת העריים הוגשו מכוח סעיף 14(א) לתוספת השלישית לחוק, כנגד שומות היטל השבחה שנערכו
 4 מטעם הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה לוד (להלן: "הוועדה המקומית"), אשר מתייחסות להשבחה
 5 שנוצרה עקב אישורה של תמל/2046/א "מתחם דוד המלך לוד", שהוגשה ביום 19.11.2023 ופורסמה
 6 לאישור בעיתונים ביום 20.12.2024 (להלן: "תמל/2046/א" או "התוכנית").
- 7 תמל/2046/א הינה תוכנית להתחדשות עירונית. לפי דברי ההסבר של התוכנית, היא חלה על שטח של
 8 כ- 170 דונמים במרכז העיר לוד, הכולל 713 דירות מגורים ב- 44 מבנים, מהם 14 יח"ד צמודות קרקע,
 9 וכן מבני ציבור ושטחי מסחר. התוכנית מהווה חלק מתהליך תכנוני נרחב של התחדשות עירונית בלוד,
 10 הכולל העצמת זכויות בניה לאורך הרחובות הראשיים ומוקדי העניין בעיר ובסמוך לצירי המתעין
 11 המתוכננים והמבוצעים.
- 12 תמל/2046/א מציעה הקמה של שכונה בעלת שימושים מעורבים, שתכלול 4,074 יח"ד למגורים, כ-
 13 10,400 מ"ר שטחי מסחר וכ- 78,800 מ"ר לתעסוקה. הבינוי המוצע יכלול בנייה סביב רצף ככרות
 14 עירוניות וגנים פנימיים המשכיים, הכוללים בניינים בני 7 – 8 קומות ומגדלים בני 23 – 38 קומות.
 15 כחלק מהתפיסה הכוללת של חזוק הרחובות הראשיים, דפנות שדרות דוד המלך ושדרות ירושלים
 16 יבנו בעירוב שימושים של מגורים ומסחר, אשר ייצור מסגרת פעילות מלאה (יום ולילה).
- 17 להלן פירוט זכויות העוררים במצב הנכנס של תמל/2046/א:
 18 העוררים בערר לו/8046/0526, מאור וגל שוורץ (להלן: "שוורץ"), הינם בעלי הזכויות במקרקעין
 19 הידועים כגוש 4024 חלקה 352 תת חלקה 7, ברחוב רחל אלתר 7, דירה 3, שכונת חיסכון ג', בלוד
 20 בייעוד מגורים ג' (להלן: "דירת שוורץ").
- 21 העוררת בערר לו/8060/0526, קסה גודאי (להלן: "גודאי"), היא בעלת הזכויות במקרקעין הידועים
 22 כגוש 4024 חלקה 349 תת חלקה 17, ברחוב רחל אלתר 5, דירה 5, שכונת חיסכון ג', בלוד בייעוד
 23 מגורים ג' (להלן: "דירת גודאי").
- 24 העוררים בערר לו/8085/0826, יוסף ורעות צוריאל (להלן: "צוריאל"), הינם בעלי הזכויות במקרקעין
 25 הידועים כגוש 4024 חלקה 351 תת חלקה 8, ברחוב דוד המלך 11, דירה 4, שכונת חיסכון ג', בלוד
 26 בייעוד מגורים ג' (להלן: "דירת צוריאל").
- 27 7. במצב היוצא הוקצו לכל העוררים זכויות במגרשי תמורה 103 ו- 104 בייעוד מגורים ד',
 28 המצויים במתחם איחוד וחלוקה מס' 3.
- 29 8. בהתאם לסעיף 4.1 לתקנון תמל/2046/א, בייעוד מגורים ד' מותרים, בין השאר, השימושים הבאים:
 30 מגורים, שימושים ציבוריים, תעסוקה, וחזית מסחרית פעילה בקומת הקרקע, שמוגדרת כך בתקנון
 31 התוכנית:
- 32 "חזית בניין בו משולבים שימושים ציבוריים או סמי-ציבוריים הפונים ופתוחים כלפי
 33 הרחוב דוגמת שימושי מסחר, משרדים, מרפאות, מבני ציבור, המסומנת בתשריט כחזית
 34 מסחרית."

- 1 9. בהתאם לסעיף 5 לתקנון תמל/2046/א, זכויות הבנייה בתאי שטח 103 ו-104 כוללות, בין השאר,
- 2 32,648 מ"ר עיקרי למגורים ו-900 מ"ר עיקרי למסחר במגרש 103, שאותו ניתן להמיר גם לתעסוקה.
- 3 10. העוררים מכרו את דירותיהם, והוועדה המקומית ערכה בעקבות זאת שומות היטל השבחה (להלן:
- 4 "שומות הוועדה המקומית"). בשומות הוועדה המקומית חושב ההשבחה שנוצרה בגין שטחי המסחר
- 5 במגרש 103 בשיטת הדלתא, כדלהלן:

תחשיב לשטחים החייבים בלבד			
מגרש 103	שטח במ"ר מבונה	שווי למ"ר מבונה	סה"כ שווי
שטח עיקרי למסחר	900	₪ 7,500	₪ 6,750,000
מקדם דחיה		7 שנים, 6%	66.51%
שווי בדחיה			₪ 4,489,136
חלק יחסי בהקצאה			1.160%
שווי חלק יחסי לנכס			₪ 52,100
השבחה לנכס			₪ 52,100

- 6
- 7 11. בכל אחת מן השומות חוייבו העוררים בהיטל השבחה בסך 26,050 ₪ נכון למועד הקובע ביום
- 8 20.12.2024.
- 9 12. על שומות אלו הוגשו העררים שבפנינו, והדיון בהם אוחד לפי החלטת הח"מ. לעררים צורפו בקשות
- 10 לפטור מהגשת שומה אחרת מטעם העוררים, והבקשות אושרו בכפוף לכך שלא יועלו טענות שמאיות
- 11 מצד העוררים.

עיקר טענות הצדדים

עיקר טענות העוררים

- 13 15. פרשנות המבחינה בין רכיבי התכנית לצורך שיעור ההיטל אינה עולה בקנה אחד עם לשון סעיף
- 16 3א(ב)(1), המקנה לרשות המקומית סמכות לקבוע את שיעור ההיטל ביחס ל"תכנית פינני ובינוי"
- 17 בכללותה, כהגדרתה הרחבה בסעיף, ולא ביחס לחלק ממנה בלבד.
- 14 18. הביטוי "מקרקעין למגורים" הנקוט בסעיף 3א(א), מפנה לייעוד המקרקעין במצבם התכנוני הקודם,
- 19 ערב אישור התכנית המשביחה, ולא לייעודם במצב התכנוני החדש. העוררים תומכים טענתם זו
- 20 בתיבה זוה, הנקוטה בסעיף 19(ב) לתוספת השלישית לחוק, כפי שפורשה בפסיקה.
- 15 21. במקרה הנדון, ייעוד המקרקעין בשני מצבי התכנון הוא למגורים, ואין כל עיגון לשוני להבחנה
- 22 שעורכת הוועדה המקומית בין רכיבי ההשבחה.
- 16 23. מההיבט התכליתי, פרויקט פינני ובינוי נועד להחיות רקמה עירונית ותיקה ולקדם מטרות לאומיות,
- 24 ובהן חוסן וביטחון תושבים, והוא נשען על מפתח כלכלי שלפיו הרווח היזמי והתמורה לבעלי הזכויות
- 25 הקיימים מופקים יחד מ"עוגת רווח" כוללת, ללא הבחנה בין זכויות בניה למגורים לבין זכויות בניה
- 26 בייעוד אחר. קביעת שיעור היטל השבחה מופחת נועדה לשמש תמריץ למימוש תוכנית פינני ובינוי.
- 27 ההבחנה בין השימושים במצב היוצא אינה רלוונטית למטרה זו.

17. על דרך הכלל, שווי שטחי מסחר גבוה משווי שטחי מגורים, בוודאי בעיר לוד. לכן, הקניית זכויות בניה במצב חדש בשימוש למסחר, מאפשרת לצמצם את מספר יחידות הדיור המתווספות, ומקטינה את המעמסה על התשתיות העירוניות, וגם מסיבה זו נכון לעודד את עירוב השימושים.
18. הפרדה בין רכיבי התכנית לצורך החיוב בהיטל תוביל לאי-שוויון פסול בין בעלי זכויות זהים באותה תכנית, בהתאם לחלוקה האקראית של שטחי הבניה שהוקצו להם בהליך האיחוד והחלוקה, בניגוד לעקרון השמירה על שווי יחסי הקבוע בסעיף 122(2) לחוק.
19. עמדת הוועדה המקומית עומדת גם בסתירה להנחות הכלכליות שעמדו בבסיס אישור התכנית המשביחה מלכתחילה, לרבות שומת מקרקעין שנערכה לפי תקן שמאי 21.1, אשר בחנה את כדאיות הפרויקט מבלי להבחין בין שווי הזכויות למגורים לשווי הזכויות בשימוש אחר. העוררים הוסיפו וטענו, כי בהתבסס על הנחות אלה אושר לתכנית מענק מימון ממשלתי בסך של 32,481,653 ₪.
20. לחלופין, נפל פגם בעריכת שומת הוועדה המקומית בשיטת הדלתא, ולא בשיטה המסורתית של השוואת שווי המקרקעין בשני מצבי התכנון. הוועדה המקומית לא הוכיחה שקיימת השבחה בשיטה המסורתית, וגם אם זו קיימת – לא הוכח כי יש ליחסה בהכרח דווקא לזכויות בשטחים המסחריים, ולא לזכויות בשטחי המגורים.
- עיקר טענות הוועדה המקומית**
21. לשון סעיף 3א, תכליתו ועקרונות היסוד של דיני המס והצדק החלוקתי מובילים למסקנה חד-משמעית, כי הפטור, או שיעור ההיטל המופחת, הקבועים בו, מוגבלים לרכיבי ההשבחה למגורים בלבד, ואינם חלים על שטחי מסחר ותעסוקה המתווספים בתכנית פינוי ובינוי.
22. בחירת המחוקק להשתמש בביטוי המצומצם "מקרקעין למגורים", ולא בביטוי כללי כגון "שיעור ההיטל בתכנית פינוי ובינוי", מלמדת, לשיטתה, כי מכלל הן אתה שומע לאו, היינו: כי רכיבים שאינם למגורים נותרים תחת משטר המס הרגיל הקבוע בסעיף 3 לתוספת השלישית לחוק.
23. פרשנות העוררים, שלפיה די בכך, שהמקרקעין יועדו למגורים במצב הקודם, על מנת שיחול הפטור, מובילה לתוצאה אבסורדית, שלפיה הפטור לא יחול על מקרקעין למגורים שיועדו למסחר במצב הקודם. תוצאה זו חותרת תחת תכלית החקיקה שעניינה הגדלת היצע הדיור.
24. תכליתו של תיקון 133 הייתה לעודד פרויקטים של התחדשות עירונית על ידי יצירת ודאות והפחתת נטל המס על רכיבי המגורים, המהווים את ליבת הצורך הציבורי. כפי שעולה מדברי ההסבר להצעת החוק, המטרה הייתה להגדיל את היצע הדיור למגורים. אין כל הצדקה תכליתית להעניק פטור ממס לרכיבים מסחריים סחירים, המשיאים רווחים יזמיים אדירים ואינם זקוקים לתמריץ המס האמור כדי להבטיח את כדאיות הפרויקט.
25. בהתאם לכך, החלטת העירייה, שקבעה שיעור היטל של 0% למקרקעין באזור הרלוונטי, מתייחסת במפורש ל"מקרקעין למגורים" בלבד, ואין בה כדי להקנות פטור לשטחי מסחר ותעסוקה בעלי ערך כלכלי עצמאי.

- 1 26. הרציונל המנחה שעובר כחוט השני בפסיקה הוא כי התיבה "במקרקעין למגורים" מתייחסת לשטחים המיועדים למגורים בלבד. כך נקבע לעניין הפטור לשכונת שיקום בסעיף 19(ב)1 בעמ"נ (ב"ש) 9116-07-10 ג.ש. ארז שירותים כלליים בע"מ נ' עיריית באר שבע (להלן: "עמ"נ ג.ש. ארז") שם צוין, כי הפטור מוגבל לנכסים שנועדו למגורים בלבד, ואינו חל על מקרקעין שיועדו למסחר במצב הקודם ולמסחר ומגורים במצב החדש.
- 6 27. בעמ"נ 60817-09-24 עיריית נוף הגליל נ' תירוש נ.ע. התחדשות עירונית בע"מ (פורסם בנבו, 6.4.2025) (להלן: "עמ"נ תירוש") בוטלה החלטת 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: "ערר תירוש"), שפטרה מהיטל השבחה רכיבים מסחריים.
- 10 28. לטענת הוועדה המקומית, גם סעיף 28 להחלטת ועדת הערר המחוזית בערר (ת"א) 86072-12-24 הוועדה המקומית לתו"ב קרית אונו נ' אאורה ישראל בע"מ (להלן: "עניין אאורה"), ודברי יו"ר ועדת הערר הח"מ בעת הדיון בערר לו-8031-0525 יומנטרה בניה ויזום בע"מ נ' הוועדה המקומית לוד (להלן: "עניין יומנטרה") תומכים בפרשנות הוועדה המקומית.
- 14 29. גביית היטל השבחה מלא בגין רכיבי המסחר מתחייבת מעקרון הצדק החלוקתי הקבוע בסעיף 196א לחוק, שכן פטור גורף מהיטל על רכיבים אלה יגזול מהקופה הציבורית משאבים הנדרשים למימון תשתיות ומוסדות ציבור, ויוביל להתעשרות שלא כדין.
- 17 30. קבלת עמדת העוררים תביא לאפליה פסולה, בין שטחי מסחר המוקמים בתכניות פינוי ובינוי, לבין שטחי מסחר דומים המוקמים בתוכניות אחרות, המחויבות בהיטל השבחה מלא.
- 19 31. לא ניתן לקבל את טענות העוררים כנגד עריכת שומות הוועדה המקומית בשיטת הדלתא, וזאת בהעדר שומה אחרת מטעם העוררים.
- 21
- 22 **דיון והכרעה**
- 23 **הפטור מהיטל השבחה למתחמי פינוי ובינוי**
- 24 **המסגרת הנורמטיבית**
- 25 32. בהתאם לסעיף 3 לתוספת השלישית לחוק, שיעורו של היטל השבחה הוא מחצית ההשבחה שנוצרה במקרקעין.
- 27 33. במרוצת השנים נקבעו מספר חריגים לכלל זה, כפי שתואר בפסק דינו של כב' הש' ח' כבוב בבג"ץ 5989/22 ע.ט. החברה להתחדשות עירונית לישראל (הגיבורים) בע"מ נ' שר הבינוי והשיכון (פורסם בנבו, 26.5.2024) (להלן: "עניין הגיבורים").
- 30 34. כך למשל, בשנת 1983, במסגרת תיקון מס' 20 לחוק, נחקק סעיף 19(ב)2 לתוספת השלישית לחוק, שהסמיך את שר הבינוי והשיכון ואת שר הפנים להכריז בצו, בהסכמת הרשות המקומית הנוגעת בדבר, כי לא תחול חובת תשלום השבחה ביחס למקרקעין למגורים המצויים ביישוב או בחלק ממנו.

- 1 35. בעניין הגיבורים צויין, כי מעמדת המדינה באותו הליך עולה, כי החל משנת 2000 עשו שימוש נרחב
- 2 בסעיף זה, במטרה לעודד ולתמרץ קידום פרויקטים של התחדשות עירונית.
- 3 36. בשנת 2016 נחקק תיקון 109 לחוק, במסגרת סעיף 9(2) לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות
- 4 עירונית, התשע"ו – 2016. בתיקון 109 לחוק נוספה בסעיף 19(ב) (2) לתוספת השלישית לחוק גם
- 5 הסמכה לשרים להכריז בצו, בהסכמת הרשות המקומית, על היטל השבחה בשיעור של 25%
- 6 במקרקעין למגורים בתחום מתחם פינוי ובינוי, או במתחם להתחדשות עירונית.
- 7 37. בתיקון 133 לחוק, שנחקק במסגרת סעיף 36 לחוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום
- 8 המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"ב-2021, בוטלה הסמכות, שנוספה לסעיף
- 9 19(ב) (2) סיפא לתוספת השלישית לחוק, להכריז על היטל השבחה מופחת במתחם פינוי ובינוי,
- 10 ובמקומה נוסף סעיף 3א.
- 11 38. בהתאם לסעיף 3א(א), שיעור ההיטל שיחול במקרקעין למגורים בשל אישורה של תכנית פינוי ובינוי
- 12 יהיה 25%. אולם, סעיף 3א(ב) קובע, שעל אף האמור בסעיף 3א(א), רשות מקומית רשאית לחלק את
- 13 שטחה לאזורים, ולקבוע כי תחול באזור מסוים חובת תשלום השבחה בשיעור של 50%, 25% או 0%.
- 14 בקביעתה הונחתה הרשות המקומית לשקול, בין השאר, שיקולים הנוגעים לערכי הקרקע, לצפיפות
- 15 יחידות הדיור ולצורכי הפיתוח באזור.
- 16 להלן נוסח סעיפים 3א(א), (ב) ו- (ה) לתוספת השלישית לחוק:
- 17 (א) על אף האמור בסעיף 3, החל מהמועד הקובע, שיעור ההיטל שיחול במקרקעין
- 18 למגורים בשל אישורה של תכנית פינוי ובינוי (בסעיף זה – היטל בתכנית פינוי
- 19 ובינוי) הוא רבע ההשבחה.
- 20 (ב) על אף האמור בסעיף קטן (א) –
- 21 (1) רשות מקומית רשאית, עד למועד הקובע, לחלק את כל השטח שבתחומה
- 22 לאזורים שגבולותיהם ייקבעו בהחלטה, ולקבוע כי תחול באזור מסוים
- 23 חובת תשלום היטל בתכנית פינוי ובינוי ששיעורו מחצית או רבע ההשבחה
- 24 או שלא תחול בו חובת תשלום היטל כאמור, והכול בהתחשב, בין היתר,
- 25 בשיקולים הנוגעים לערכי הקרקע, לצפיפות יחידות הדיור הקיימת והצפויה
- 26 ולצורכי הפיתוח באזור וכן שיקולים נוספים שיפורטו בהחלטה;
- 27 קבעה רשות מקומית כאמור, תחול קביעתה לגבי כל תכנית פינוי ובינוי
- 28 שהוגשה למוסד תכנון החל במועד קביעתה ועד תום חמש שנים מהמועד
- 29 הקובע;
- 30 (ה) בסעיף זה –
- 31 "אזור" – שטח שגודלו לא יפחת מ-30 דונם;
- 32 "המועד הקובע" – יום ל' בניסן התשפ"ב (1 במאי 2022);
- 33 "תכנית פינוי ובינוי" – תכנית לפינוי ובינוי במתחם פינוי ובינוי או תכנית
- 34 במתחם להתחדשות עירונית, כהגדרתו בסעיף 62א(2א);
- 35 "תכנית שהוגשה" – לפי הוראות סעיף 1א83.
- 36 (ההדגשות אינן במקור, מ.א.)

- 1
- 2 החלטת עיריית לוד על חלוקת העיר לאזורים לעניין שיעור היטל השבחה בפינוי ובינוי
- 3 39. בהתאם להוראות סעיף 3א(ב) לחוק החליטה עיריית לוד, ביום 13.4.2022, על חלוקה של העיר לוד
- 4 למתחמים שונים, שלגביהם נקבע שיעור היטל ההשבחה שניתן לגבות באישור תכניות פינוי ובינוי
- 5 (לעיל ולהלן: "החלטת העירייה").
- 6 החלטת העירייה פורסמה ברשומות ביום 16.5.2022, וביום 9.11.2023 פורסם תיקון טעות בהודעה על
- 7 החלטת העירייה.
- 8 40. בהתאם להחלטת העירייה, גוש 4024 חלקות 349, 351 ו-352 נכללות באזור 4, שבו נקבע היטל
- 9 ההשבחה בשיעור 0. בהחלטת העירייה נרשם, בין השאר, כך:

10 "עיריית לוד (להלן – הרשות המקומית) מודיעה כי בתוקף סמכותה לפי סעיף 3א(ב)

11 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה – 1965, ביום י"ב בניסן התשפ"ב

12 (13 באפריל 2022) (להלן – יום הקביעה) החליטה הרשות המקומית לחלק את השטח

13 שבתחומה, כמצוין באכרזת העיריות (שינוי תחום עיריית לוד), התש"ף – 2020,

14 לאזורים כמפורט להלן, שגבולותיהם מסומנים במפה שהוצגה בישיבת המועצה מס'

15 28 (להלן – המפה) וכן החליטה לגבי כל אחד מהאזורים על חובת תשלום היטל

16 השבחה שתחול במקרקעין למגורים בשל אישורה של תוכנית פינוי ובינוי כהגדרתה

17 בסעיף 3א(ה) בתוספת כאמור (להלן – היטל בתוכנית פינוי ובינוי), ששיעורו כמפורט

18 להלן לצד כל אחד מהאזורים:

אזור					מס' אזור במפה	גוש	חלק/כל הגוש	חלקות בשלמותן	חלקות בחלקן	שיעור היטל השבחה באחוזים
0	56, 53, 16	90, 88, 86, 82, 81, 54, 49, 48, 15–12, 9, 8	93, 92	חלק	3961	4	חלק	106, 90, 87	76, 75	0
				חלק	4011					
	179, 148, 147, 138–14	367, 366, 362–349, 347, 346, 336, 295	450–430, 428–417, 401, 400		4024					
	194, 191, 190, 184, 180									
	365, 364, 335, 330, 267									
	398–394, 389, 384, 373									
	606, 401, 399									

21 [...]

22 שיעורי ההיטל בתוכנית פינוי ובינוי כאמור לעיל יחולו לגבי כל תוכנית פינוי ובינוי

23 שהוגשה למוסד תכנון החל מיום הקביעה עד יום כ"ד בניסן התשפ"ז (1 במאי 2027).

24 שיעורים אלו יחולו גם על תוכנית פינוי ובינוי שהוגשה לפני יום הקביעה או שאושרה

25 לפני יום ל' בניסן התשפ"ב (1 במאי 2022), אלא אם כן ניתן צו לגבי המתחם שחלה בו

26 התוכנית לפי סעיף 19(ב)(2) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה –

27 1965, כנוסחו ביום י"ג בכסלו התשפ"ב (17 בנובמבר 2021), או מומשו זכויות

28 במקרקעין שעליהם חלה תוכנית פינוי ובינוי או ששולם היטל ההשבחה בשל תוכנית

29 פינוי ובינוי לפני יום הקביעה."

30 (ההדגשה אינה במקור, מ.א.)

- 1 41. כפי שצינו בפתח הדברים, תמל/2046/א הוגשה ביום 19.11.2023, לאחר מועד החלטת העירייה ולפני
- 2 יום 1 במאי 2027. מכאן, שהחלטת העירייה בדבר היטל השבחה בשיעור 0 באזור 4 חלה ביחס
- 3 לתמל/2046/א.
- 4
- 5 **פרשנות הצירוף "מקרקעין למגורים" בסעיף 3א ובהחלטת העירייה**
- 6 42. השאלה העומדת להכרעתנו הינה שאלה משפטית – פרשנית גרידא: האם הסמכות לפטור מהיטל
- 7 השבחה מכוח סעיף 3א לתוספת השלישית לחוק, והחלטת העירייה לקבוע פטור מהיטל השבחה
- 8 באזור 4 שבו חלה תמל/2046/א, חלות על מלוא רכיבי ההשבחה הנובעים מהתוכנית המשביחה,
- 9 לרבות רכיבי המסחר והתעסוקה, או מוגבלות לרכיבי ההשבחה המתייחסים לשטחי המגורים בלבד.
- 10
- 11 **עקרונות הפרשנות של היטל השבחה**
- 12 43. מן המפורסמות היא, שפרשנות החקיקה היא פעולה משולבת של לשון ותכלית. הפרשן אינו רשאי
- 13 ליתן ללשון החוק משמעות שזו אינה יכולה לשאת. קביעת המשמעות הלשונית של החוק פירושה גם
- 14 קביעת היקף המשמעויות שלשון החוק סובלת תוך בחירת האפשרות המתאימה, הנותנת את
- 15 המשמעות המשפטית לחוק.
- 16 ראו: בג"ץ 6862/93 **צעירי אגודת חב"ד – המרכז נ' שר החינוך והתרבות** (פורסם בנבו, 7.3.95); בג"צ
- 17 4562/92 **זנדברג נ' רשות השידור** (פורסם בנבו, 2.6.1996); רע"א 187/05 **נעמה נסייר נ' עיריית נצרת**
- 18 **עילית** (פורסם בנבו, 20.6.2010).
- 19 44. בשלב הפרשני הבא נבחנת תכליתו של דבר החקיקה. כפי שציין הש' זוסמן בבג"ץ 58/68 **שליט נ' שר**
- 20 **הפנים**, פ"ד כ"ג(2) 477, 513 (1970):
- 21 "דיבור שבחיקוק הוא יצור החי בסביבתו. הוא מקבל צביונו מהקשר הדברים, ומכאן שיש
- 22 לפרשו לפי המטרה שאותו חיקוק - הוא ולא אחר - בא לשרת".
- 23 45. ביסוד תכלית החקיקה עומדת התכלית הסובייקטיבית. אלו הן המטרות אשר חברי הגוף המחוקק
- 24 ביקשו להגשים באמצעות דבר החקיקה. זו המדיניות שהמחוקקים ביקשו לבצע. ראו: **אהרן ברק**
- 25 **פרשנות במשפט כרך שני – פרשנות החקיקה** (1993) (להלן: "**אהרן ברק**"), עמ' 211. על התכלית
- 26 הסובייקטיבית של דבר חקיקה ניתן ללמוד בין השאר מהוראות אחרות שנכללו באותו חיקוק,
- 27 מההיסטוריה החקיקתית ומההיסטוריה הפוסט חקיקתית (**אהרן ברק**, עמ' 351 – 352).
- 28 46. התכלית האובייקטיבית של דבר החקיקה נלמדת ממהות העניין שהוסדר במסגרת התוכנית ומצורת
- 29 הסדרתו. ההנחה היא, כי תכליתו של כל דבר חקיקה היא להגשים את ערכי היסוד של השיטה ולא
- 30 לנגוד להם. במסגרת בחינת התכלית האובייקטיבית של דבר חקיקה רשאי הפרשן לגבש תכלית
- 31 חקיקתית מודרנית, אשר תשקף את התפקיד של ההסדר הספציפי במכלול שבתוכו הוא חלק. ראו:
- 32 **אהרן ברק**, עמ' 249 – 251.

- 1 47. התכלית המונחת ביסוד חקיקת מס היא המטרות, הערכים, והאינטרסים שחוק המס נועד להגשים
- 2 (אהרן ברק "פרשנות דיני המסים" משפטים כח 425, 434).
- 3
- 4 הפרשנות הלשונית של סעיף 3א ושל החלטת העירייה
- 5 48. לשון סעיף 3א(א) קובעת, כי הסעיף חל על "שיעור היטל שיחול במקרקעין למגורים בשל אישורה
- 6 של תוכנית פינוי ובינוי". הביטוי "מקרקעין למגורים" אינו חד-משמעי, ולא ברור אם הוא מתייחס
- 7 למצב הנכנס, למצב היוצא או לשני מצבי התכנון. בנוסף, לא ברור האם הפטור חל גם על שימושים
- 8 נלווים למגורים, כגון מסחר ותעסוקה שכונתיים.
- 9 49. זאת ועוד, הצירוף "מקרקעין למגורים" מופיע רק בסעיף 3א(א). צירוף מילים זה לא מופיע בסעיף
- 10 3א(ב), המסמך את הרשות המקומית לקבוע שיעורי היטל השבחה אחרים מכוח תוכניות פינוי ובינוי
- 11 באזורים שונים של העיר. כלומר, לכאורה, לשונו של סעיף 3א(ב) אינה מחייבת, כי קביעת שיעורי
- 12 היטל השבחה ייחודיים באזורים שונים של העיר תחול רק ב"מקרקעין למגורים".
- 13 עם זאת, פרשנות זו דחוקה למדי, שכן ס"ק (ב) פותח במילים "על אף האמור בסעיף קטן (א)", ובכך הוא
- 14 מנגיד את עצמו לאמור בס"ק (א), המתייחס לשיעור היטל השבחה במקרקעין למגורים.
- 15 50. מכל מקום, בענייננו החליטה העירייה לקבוע כי באזורים מסוימים של העיר, בהם אזור 4 שבו מצויות
- 16 דירות העוררים, לא תחול חובת תשלום היטל השבחה במקרקעין למגורים. על כן, בכל מקרה, ניתן
- 17 להותיר בצריך עיון את שאלת סמכותה של הרשות המקומית לקבוע שיעורי היטל השבחה שונים
- 18 במקרקעין שאינם למגורים עליהם חלה תוכנית פינוי ובינוי.
- 19 51. כמו סעיף 3א(א), גם החלטת העירייה אינה מבהירה, אם היא מתייחסת למצב הנכנס, למצב היוצא
- 20 או לשני מצבי התכנון, ואם הפטור חל גם על שימושים נלווים למגורים, כגון מסחר ותעסוקה
- 21 שכונתיים.
- 22 52. נפנה אם כן לבחינה תכליתית של הצירוף "מקרקעין למגורים".
- 23
- 24 הפרשנות התכליתית הסובייקטיבית של סעיף 3א
- 25 53. על הפרשנות התכליתית הסובייקטיבית של סעיף 3א לתוספת השלישית לחוק ניתן ללמוד
- 26 מההיסטוריה החקיקתית של סעיף 3א, מדברי ההסבר להצעת החוק ומהוראות פטור אחרות שנקבעו
- 27 בתוספת השלישית לחוק.
- 28 54. בדברי ההסבר להצעת החוק של תיקון 133 לחוק¹ צוין בין השאר כך:
- 29 "בהתאם למצב המשפטי היום, לפי סעיף 19(ב)(2) לחוק התכנון והבנייה רשאים
- 30 שר הבינוי והשיכון ושר הפנים, בהסכמת הרשות המקומית הנוגעת בדבר, להכריז
- 31 בצו כי בשל השבחה במקרקעין למגורים בתחום מתחם פינוי ובינוי, כהגדרתו
- 32 בחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, או במתחם להתחדשות עירונית,

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

- 1 כהגדרתו בסעיף 62א(2) לחוק, תחול חובת תשלום היטל השבחה ששיעורו רבע
- 2 ההשבחה או לקבוע כי לא תחול חובת תשלום היטל השבחה כלל במתחם כאמור.
- 3 הכרזה זו כרוכה בהליכים העשויים להימשך זמן רב שבו האי-ודאות בדבר שיעור
- 4 ההיטל שיחול על המתחם גדול. כדי להגדיל את הוודאות לכלל הגורמים
- 5 המושפעים מהיטלי ההשבחה בתחילת התהליך ועד בטרם יציאה לפרויקט, מוצע
- 6 לבטל את ההליך הקיים היום בחוק ולקבוע ברירת מחדל לשיעור היטל השבחה
- 7 שיחול על השבחה במקרקעין למגורים שנוצרה בשל אישורה של תכנית פינוי
- 8 ובינוי, כך שהוא יעמוד על 25% מההשבחה. עם זאת, כל רשות מקומית תהיה
- 9 רשאית לחלק את השטח שבתחומה לאזורים ולקבוע שיעור היטל השבחה שונה
- 10 לכל אזור, לפי שלוש מדרגות שונות: 50% מההשבחה, 25% מההשבלה או פטור
- 11 מלא מתשלום היטל השבחה. כדי להבטיח את הוודאות לקידום הפרויקטים, מוצע
- 12 שקביעה כאמור תהיה בתוקף לחמש שנים ותחול על כל תכנית שתקלט במוסד
- 13 התכנון בתקופה זו. הרשות המקומית תהיה רשאית לחלק את השטח שבתחומה
- 14 ולקבוע שיעורי היטל כאמור אחת לחמש שנים.
- 15 כמו כן, כדי ליצור ודאות בשוק, מוצע להסמיך את שר המשפטים לקבוע בתקנות
- 16 כללים לענין חישוב שומת ההשבחה בשל אישור תכנית לפינוי ובינוי. [...]"
- 17 55. בעניין הגיבורים נדונו עתירות כנגד החלטת השרים שלא להאריך את תוקפו של צו פטור מהיטל
- 18 השבחה, שהוצא מכוח סעיף 19(ב)(2) לתוספת השלישית לחוק, ביחס למתחם פינוי ובינוי, באזור
- 19 שהעירייה קבעה מכוח סעיף 3א, כי ישולם בו היטל השבחה מלא. העירייה תמכה בהארכת תוקף
- 20 הפטור.
- 21 56. כב' הש' כבוב עמד בעניין הגיבורים על מטרת ההסדר שנקבע בתיקון 133 לחוק, שהינה להגביר את
- 22 היציבות והוודאות, לאפשר ליזמים לקבל החלטות מיטביות בדבר כדאיות ההשקעה באזור, ולהבטיח
- 23 כי החלטת הרשות המקומית תיגזר ממאפייני האזור ולא מזהות הצדדים :
- 24 "9. מטרת ההסדר החדש הייתה להגביר את היציבות והוודאות בכל הנוגע להיטל
- 25 ההשבחה שישולם באזור מסוים, באופן שיאפשר ליזמים לקבל החלטות מיטביות
- 26 בדבר כדאיות ההשקעה באזור, כך שהם לא יהיו תלויים בהחלטה אד-הוק
- 27 שתתקבל בעניינם.
- 28 [...]
- 29 זאת ועוד, מאחר שההסדר החדש חל על תא שטח בגודל שלא יפחת משלושים
- 30 דונם, הרשות המקומית חייבת לקבל החלטה שוויונית ביחס לפרויקטים דומים
- 31 באזור מסוים, תוך הכרעה כללית ורוחבית באשר לקיומה של הצדקה למתן פטור,
- 32 מלא או חלקי, מהיטל השבחה. היתרון בהסדר החדש טמון אפוא גם בכך שכלל,
- 33 הכרעת הרשות המקומית תהא מבוססת על המאפיינים הרלוונטיים של האזור, ולא
- 34 על זהותם של הצדדים בפרויקט מסוים.
- 35 [...]
- 36 35. [...]
- 37 אכן, תיקון 133 נועד להביא לכך שההחלטות בדבר היטל ההשבחה שיחול
- 38 במתחמי פינוי בינוי, יתקבלו בצורה שוויונית ומתוך חשיבה על צרכי האזור
- 39 ומאפייניו כמכלול. כאמור לעיל, חשיבותו של ההסדר החדש איננה רק בהגברת
- 40 השוויון והקטנת החשש מפני קבלת החלטות לא ענייניות; אלא גם בכך שהיא
- 41 מגבירה את היציבות והוודאות הנדרשות למשקיעים על מנת לקבל החלטה
- 42 מושכלת, מראש, בדבר השקעה בפרויקטים שונים."
- 43 57. בפסקה 48 לפסק דינו העיר כב' הש' כבוב, כי באותו מקרה, פניית העירייה לשרים, על מנת שיעשו
- 44 שימוש בסמכותם מכוח סעיף 19(ב)(2) לתוספת השלישית לחוק, ויעניקו ליזם פטור מהיטל השבחה
- 45 באזור שבו נדרש היטל השבחה מלא, לפי החלטת העירייה, מעצימה את החשש מפני שיקולים זרים :

- 1 "העובדה שהעירייה מבקשת מהשרים ליתן לעותרות פטור מהיטל השבחה,
 2 בעודה דורשת היטל השבחה בשיעור מלא מִיִּתֵּר הפרויקטים באזור, רק מעצימה
 3 את החשש בדבר קבלת החלטה שאינה מבוססת על מאפייני האזור, אלא על
 4 שיקולים שאינם ממין העניין."
- 5 58. בקשה לדיון נוסף שהוגשה בעניין הגיבורים נדחתה בפסק דינו של כב' הש' פוגלמן בדנג"צ 4742/24
 6 **מגדלי גיבורים מא בע"מ נ' שרת הפנים** (פורסם בנבו, 21.10.2024).
- 7 59. הנה כי כן, תכליתו של סעיף 3א הינה להגביר את הוודאות של כלל הצדדים המושפעים משיעורי היטל
 8 השבחה, יזמים וועדות מקומיות כאחד, טרם היציאה לפרויקטים של פינוי ובינוי. המחוקק סבר, כי
 9 הגברת הוודאות של הצדדים תסייע להגדיל את שיעור מימושן של תוכניות להתחדשות עירונית.
- 10 60. תכלית הוודאות מוגשמת במיטבה על ידי אימוץ פרשנות פשוטה להוראות סעיף 3א, אשר בוחנת את
 11 ייעוד המקרקעין במקור. ייעוד המקרקעין במקור הוא הייעוד הידוע הן לוועדה המקומית והן ליזם
 12 תוכנית הפינוי והבינוי. לעומת זאת, ייעוד המקרקעין במצב היוצא עשוי להשתנות במהלך ההליך
 13 התכנוני, ואינו ודאי.
- 14 61. פיצול מלאכותי, בדיעבד, של ההשבחה על סמך רכיבי השימוש שקובעת תוכנית פינוי ובינוי במצב
 15 היוצא, יוצר אי-ודאות בדבר עצם החיוב ושיעורו, וצפוי להכביד על מימושן של תוכניות פינוי ובינוי,
 16 בניגוד מובהק לתכלית שלשמה נחקק ההסדר.
- 17 62. הסתמכות על המצב הנכנס בתוכנית הפינוי והבינוי משרתת גם את תכליות השוויון והעדר חשיפה
 18 לשיקולים זרים, אליהן רמז בית המשפט בפסק דינו בעניין הגיבורים. סעיף 3א מחייב את הרשות
 19 המקומית לחלק את העיר לאזורים שגודלם 30 דונמים לפחות, ולקבוע בהם מראש את שיעור היטל
 20 ההשבחה שיחול בגין תוכניות פינוי ובינוי שיוגשו החל מיום הקביעה.
- 21 63. הסדר זה מבטיח נקודת פתיחה שוויונית לכלל היזמים המעוניינים לקדם תוכנית פינוי ובינוי באזור
 22 שהוגדר, ללא קשר להוראות שייקבעו בתוכניות פינוי ובינוי שונות בהמשך הדרך.
- 23 64. יתרה מזאת, הצירוף "מקרקעין למגורים" מופיע בסעיפי פטור שונים בתוספת השלישית לחוק. להלן
 24 נוסח סעיפים 19(ב)1 – (6) לתוספת השלישית לחוק:
- 25 "(ב) לא תחול חובת תשלום היטל בשל השבחה שהיא אחת מאלה:
 26 (1) השבחה במקרקעין למגורים המצויים בישוב או בחלק ממנו שהממשלה
 27 הכריזה עליו כעל שכונת שיקום, כל עוד ההכרזה בתוקף;
 28 (2) השבחה במקרקעין למגורים המצויים בישוב או בחלק ממנו ששר הבינוי
 29 והשיכון ושר הפנים הכריזו בצו, בהסכמת הרשות המקומית הנוגעת בדבר, כי
 30 לא תחול לגביהם חובת תשלום היטל השבחה;
 31 (3) השבחה במקרקעין למגורים הנכללים באזור שיקום כמשמעותו בחוק בינוי
 32 ופינוי של אזורי שיקום, תשכ"ה-1965;
 33 (4) השבחה במקרקעין של מוסד לחינוך, לתרבות, למדע, לדת, לצדקה, לסעד,
 34 לבריאות או לספורט, או במקרקעין של הקדש ציבורי, כמשמעותו בחוק
 35 הנאמנות, התשל"ט-1979, שאין עיסוקו לשם קבלת רווחים, אם אותם
 36 מקרקעין או התמורה בעדם, משמשים או מיועדים לשמש למטרות האמורות;
 37 (5) השבחה במקרקעין המשמשים לבעליהם לבניה של דירת מגורים או
 38 להרחבתה והוא זכאי לסיוע באחת מתכניות הסיוע של משרד הבינוי והשיכון,
 39 ובלבד שהסיוע מיועד לבניה של אותה דירת מגורים, או להרחבתה, והשטח

- 1 הכולל של אותה דירה תואם את הוראות תכנית הסיוע לה הוא זכאי; עם כל
- 2 בניה או הרחבה נוספת מעל השטח האמור ישולם היטל בשיעור יחסי לגודל
- 3 הבניה או ההרחבה הנוספת; פטור לפי פסקה זו יחול רק לענין קבלת היתר
- 4 לבניית הדירה האמורה או להרחבתה אולם מקבל הפטור רשאי להעביר את
- 5 הבעלות או את החזקה בדירה גם ללא תשלום היטל על אותה דירה או חלק
- 6 ממנה שלגביהם קיבל את הפטור;
- 7 (6) השבחה במקרקעין שבעליהם החזיקו בהם ערב ההשבחה עשר שנים לפחות,
- 8 והם משמשים לבניה או להרחבה של דירת מגורים עבור בעליהם או קרובו
- 9 וההשבחה נובעת מתכנית שאושרה, והתכנית שקדמה לה קיבלה תוקף לפני
- 10 י"ב בטבת תש"י (1 בינואר 1950); פטור לפי פסקה זו יחול רק לגבי השטח
- 11 המשמש לבניה או להרחבת הדירה האמורה; לענין משך ההחזקה, דין מי
- 12 שהועברו לו זכויות במקרקעין מכוח הדין, כדין המעביר;"
- 13 (ההדגשות אינן במקור, מ.א.)
- 14 65. עיון בסעיפי פטור אלו ממחיש את ההבחנה של המחוקק בין מקרקעין שמיועדים למגורים במצב
- 15 הקודם לבין מקרקעין שמשמשים לבנייה למגורים במצב החדש. ניכר, כי הצירוף "מקרקעין
- 16 למגורים" מתייחס בסעיפי הפטור למצב המקורי של המקרקעין, טרם ההליך התכנוני המשביח, ולא
- 17 למצבם לאחר מכן.
- 18 66. גם בפסיקת בתי המשפט ובהחלטות ועדות הערר הושם דגש על בחינת הייעוד למגורים במצב הקודם,
- 19 ולא במצב החדש.
- 20 67. בערר (דרום) 86121/09 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה באר שבע נ' ג.ש ארז שירותים כלליים
- 21 בע"מ (פורסם בנבו, 23.5.2010) נדונה פרשנות הצירוף "מקרקעין למגורים" בסעיף 19(ב)(1) לתוספת
- 22 השלישית לחוק, שעניינו פטור לשיקום שכונות. בהחלטת ועדת הערר בראשות כב' היו"ר עו"ד גלעד
- 23 הס (כתוארו דאז) נקבע, שהפטור אינו חל על מקרקעין שיועדו למסחר במצב הקודם, גם אם יועדו
- 24 למסחר ולמגורים במצב החדש.
- 25 בעמ"נ (ב"ש) 9116-07-10 ג.ש ארז שירותים כלליים בע"מ נ' עיריית באר שבע (פורסם בנבו,
- 26 16.2.2011) נקבע (עמ' 7):
- 27 "לשון החוק דנה בהשבחה במקרקעין קיימים בעשותה שימוש במילים - "השבחה"
- 28 במקרקעין למגורים המצויים בשוב...". השימוש במילה "מצויים" בלשון הווה,
- 29 משמעותו אלה הקיימים כבר ולא מגורים לעתיד לבוא. פרשנות זו עולה בקנה אחד
- 30 עם דברי ההסבר לחוק של פטור מהיטל השבחה להרחבת מגורים. לו רצה המחוקק
- 31 ליתן הפטור גם לבניה חדשה שתכליתה מגורים, היה צריך לציין זאת במפורש
- 32 ולקבוע השבחה במקרקעין למגורים "המצויים" או "שימצאו" או כל נוסח אחר
- 33 שיהא בו כדי להביא למסקנה שעסקינן גם בפטור לבנייה חדשה למגורים."
- 34 (ההדגשה אינה במקור, מ.א.)
- 35 68. ברע"א 8565/10 נאסר עמאש ואח' נ' הוועדה לתכנון ובניה שומרון (פורסם בנבו, 27.9.2012), עמד
- 36 בית המשפט העליון על תכלית הפטור מכוח סעיף 19(ב)(1) לתוספת השלישית לחוק למקרקעין
- 37 למגורים בשכונת שיקום. בפסק דינה של כב' הש' ע' ארבל נקבע, כי יש לפרש את הפטור כמתמקד
- 38 במגורים בתוך שכונת שיקום, תוך החרגת בנייה חדשה מגדר תחולתו.
- 39 גם פרשנות מאוחרת יותר, שאפשרה את תחולת הפטור לשכונת שיקום במימוש בדרך של מכר,
- 40 התמקדה במצבם של תושבי שכונת השיקום במקור, ולא במצב החדש. ראו: פסק הדין בבר"ם
- 41 2041/21 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ת"א נ' שושנה מדמוני (פורסם בנבו, 22.1.2026).

- 1 69. החלטת העירייה לא סוטה מניסוח סעיף 3א(א) בהתייחסה ל"מקרקעין למגורים", וממילא אינה מצדיקה פרשנות אחרת. 2
- 3 70. אשר לעמ"נ תירוש, עליו הסתמכה הוועדה המקומית, יצוין כי ביטול ההחלטה בערר תירוש נבע מהסכמת הצדדים לסגירת ההליך בפשרה, ולא מהכרעה לגופה של השאלה הפרשנית השנויה במחלוקת, כפי שהובהר בדיון מפי ב"כ הוועדה המקומית. אשר על כן, אין בביטולה של החלטת ועדת הערר בערר תירוש כדי ללמד על עמדה פרשנית מחייבת, ומשקלה כתקדים מוגבל. 6
- 7
- 8 הפרשנות התכליתית האובייקטיבית של סעיף 3א לתוספת השלישית לחוק 8
- 9 71. פרשנות סעיף 3א והחלטת העירייה, כמתמקדים במצב הנכנס של תוכנית פינוי ובינוי מקבלת משנה 9
- 10 72. תוקף לנוכח המגמה התכנונית הרווחת כיום של עירוב שימושים בייעוד למגורים. 10
- 11 72. כך למשל צוין במסמך שיקולים בתכנון עירוני (מסמך מס' 1 בתמ"א 35 תיקון 1) משנת 2016, עמ' 1 11
- 12 סעיף 2: 12
- 13 "2. עירוב שימושים 13
- 14 א. מדינת ישראל נבנתה, במידה רבה, בהנחה שיש להרחיק את הייעודים השונים זה מזה: 14
- 15 את המגורים מהמסחר, את התעסוקה ממרכז העיר, את הערים מן המסילות ואת צירי 15
- 16 התנועה מאזורי הפנאי. 16
- 17 ב. התנאים והצרכים השתנו, ויש לשקול כיום שיקולים חדשים, אחרים: איך ניתן לקרב 17
- 18 את הייעודים אלה לאלה, לערב אותם, להביא ליצירת סינרגיה עקב כך, ולהימנע 18
- 19 מאזורים נרחבים שבהם הקרקע מנוצלת רק בחלק קטן מהיממה. 19
- 20 ג. לעירוב השימושים יש יתרונות רבים: הוא מאפשר חיסכון בקרקע ע"י הימנעות מיצירת 20
- 21 אזורים שאין בהם פעילות בחלק מהיממה, ואף מגביר בכך את הביטחון האישי באזורים 21
- 22 הללו; הוא מביא לחיסכון בקרקע ע"י עירוב שימושים זה מעל זה, במקום זה לצד זה; 22
- 23 הוא מעשיר את מגוון ההזדמנויות; הוא מקצר את המרחקים הנדרשים כדי להגיע ממקום 23
- 24 למקום ומשימוש לשימוש, ובמיוחד מונע את המצב שבו מרבית התנועה נעה בכיוון 24
- 25 נתון בזמן נתון. 25
- 26 ד. כדי להביא לעירוב שימושים מיטבי, יש לסגל חשיבה תכנונית מאפשרת וגמישה: 26
- 27 להימנע מקביעות או איסורים שאין בהם צורך תכנוני בהיבטים של מרחב ושל זמן; 27
- 28 להימנע מקביעות שאינן מביאות בחשבון שינויים עתידיים בכלכלה, בתרבות, בצרכים 28
- 29 ובטכנולוגיה; ולהימנע מקביעות שתצרכנה, קרוב לוודאי, הכנת תוכניות שינוי עתידיות 29
- 30 – מבלי שתהיה לכך הצדקה תכנונית. 30
- 31 ה. המתכננים ומוסדות התכנון ישקלו גם את השיקולים הבאים: 31
- 32 1. את ההצדקה בקביעת רשימה סגורה של שימושים מותרים בכל ייעוד, ובמיוחד את 32
- 33 ההצדקה להדיר בייעוד כלשהו שימושים אחרים 33
- 34 2. את האפשרות להתיר עוד שימושים בייעודים השונים, או להגביר את הגמישות 34
- 35 בקביעת השימושים, מבלי להביא לכך שהפגיעה הנוצרת מכך (סביבתית, נופית, 35
- 36 תנועתית וכדומה) עולה על היתרונות בעירוב השימושים 36
- 37 3. את החיסכון בקרקע ואת היתרונות האחרים – כלכליים, תכנוניים, סביבתיים 37
- 38 וחברתיים – שניתן להשיג על ידי עירוב שימושים." 38

- 1 73. ראו גם בדברי ההסבר להצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית
- 2 לשנת התקציב 2019), התשע"ח-2018:
- 3 "1. במטרה לייעל את השימוש בקרקע בישראל, מוצע להרחיב את האפשרויות הקיימות
- 4 לעירוב שימושים שונים בקרקע, ולעגן את הייעוד הציבורי של חלק מבניין בתכנית גם בהיבט
- 5 הקנייני, כפי שיפורט להלן.
- 6 על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והערכות ארגון ה-OECD, בשנת 2050 מדינת
- 7 ישראל צפויה להפוך למדינה הצפופה בעולם המערבי. לצפיפות הגוברת משמעויות שונות
- 8 ובהן הצורך לספק מלאי משמעותי של יחידות דיור, ובה בעת - לספק את מגוון צורכי הציבור
- 9 הנדרשים לתושבים. משאבי הקרקע בישראל הם מוגבלים, ולכן יש לנצלם באופן היעיל
- 10 ביותר. ההפרדה בין מגרשים המיועדים למטרות שונות, ובפרט הפרדתם של מגרשים
- 11 המיועדים לצורכי ציבור ממגרשים המיועדים למטרות אחרות, מקשה על הניצול היעיל של
- 12 הקרקע. הפרדה זו יוצרת קשיים בעיקר בקידום בנייה רווייה באזורים דלים בקרקע ובעיקר
- 13 בפרויקטים של התחדשות עירונית, המהווים שיעור ניכר מהיקפי התכנון העתידיים למגורים.
- 14 הפרדה כזו אף אינה רצויה מבחינה תכנונית.
- 15 נוכח הצפיפות הקיימת כבר היום וכחלק מההיערכות לתחזיות אלה, מוסדות התכנון
- 16 מאפשרים כבר כיום ניצול יעיל יותר של המקרקעין בישראל באמצעות קביעת שימושים
- 17 מעורבים באותו מבנה, כגון: צורכי ציבור, תעסוקה ומגורים."
- 18 74. גם לדברי שמאית הוועדה המקומית בעת הדיון בעניין **יומנטרה**, שלפרוטוקול הדיון בו הפנתה
- 19 הוועדה המקומית בתשובתה לעררים אלו, רוב הפרויקטים כוללים עירוב שימושים. כך נאמר בעמ' 7
- 20 שורה 33 ועמ' 8 שורה 1 לפרוטוקול הדיון:
- 21 **"גב' אברהם:**
- 22 שאלתי את אחראית היטל השבחה עד כמה שזכור לה אין פרויקטים בלי עירוב
- 23 שימושים. אבל כל הפרויקטים נועדו לנושא המגורים. המטרה היא המגורים."
- 24 75. מכאן, שאם תתקבל פרשנות הוועדה המקומית, היא תחול ביחס לתוכניות פינוי ובינוי רבות, תוך
- 25 הכבדה ויצירת חוסר ודאות באשר לכדאיות הכלכלית שלהן במועד הגשתן. תוצאה זו אינה מתיישבת
- 26 עם תכליתו של סעיף 3א להגביר את היציבות והוודאות בשוק.
- 27
- 28 **המקרקעין מיועדים למגורים גם במצב החדש**
- 29 76. מבלי לגרוע מכלליות האמור, ניתן להגיע לתוצאה של העדר חבות בהיטל השבחה גם תוך התמקדות
- 30 במצב היוצא של תוכנית הפינוי והבינוי, כלומר: גם אם נקבל את עמדת הוועדה המקומית כי נדרש
- 31 שימוש למגורים בשני מצבי התכנון. נסביר את הדברים להלן.
- 32 77. מגרש 103 מוגדר בתמל/2046/א בייעוד מגורים ד', שבו מותרים - לצד מגורים - גם שימושי תעסוקה
- 33 וחזית מסחרית פעילה בקומת הקרקע.
- 34 78. יחס השטחים שנקבע בסעיף 5 לתקנון התוכנית מלמד שעיקר השימוש במגרש הוא למגורים: מתוך
- 35 זכויות הבנייה במגרשים 103 ו-104, 32,648 מ"ר עיקרי מיועדים למגורים, לעומת 900 מ"ר עיקרי
- 36 בלבד למסחר (הניתן להמרה גם לתעסוקה), כך שהשימושים המסחריים והתעסוקתיים הינם
- 37 שימושים טפלים למגורים.

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

- 1 79. מדובר במגרש שמצוי בשכונת מגורים, והוא עצמו מיועד למגורים. על כן, ממילא אין בשילוב
- 2 שימושים אלה בו כדי לשלול את תחולת הפטור עליו החליטה העירייה.
- 3
- 4 **טענת העוררת להסתמכות על שומת תקן 21**
- 5 80. לבסוף, העוררים הפנו גם לשומה שנערכה לתמל/2046/א לפי תקן 21 בדבר פירוט מזערי נדרש
- 6 בשומות מקרקעין המבוצעות לצורך בדיקה שמאית כלכלית לתכנית פינוי בינוי (להלן: "שומת תקן
- 7 21").
- 8 81. עיון בשומת תקן 21 מעלה, כי היא נערכה על בסיס הנחת יסוד מפורשת שלפיה לא תחול חבות כלשהי
- 9 בהיטל השבחה בגין התוכנית.
- 10 82. במאמר מוסגר בלבד נעיר, כי שומת תקן 21 אינה מחייבת לצורך היטל השבחה. יחד עם זאת, ראוי
- 11 היה כי בשומת הוועדה המקומית הייתה נכללת התייחסות לאומדן שנערך במסגרת שומת תקן 21,
- 12 והנמקת הסטייה ממנה.
- 13 83. העדר התייחסות מפורשת לשטחי המסחר בקביעת העירייה עשויה הייתה להוביל את העוררים
- 14 למסקנה, כי הפטור מהיטל השבחה הינו פטור מלא, החל גם ביחס לרכיב המסחר והתעסוקה במצב
- 15 היוצא.
- 16 84. הוועדה המקומית טענה בדיון, כי בעת שנערכה שומת תקן 21 היה מספר יחידות הדיור המוצעות 246
- 17 בלבד, בעוד שבסופו של דבר הציעה התוכנית 371 יח"ד. מכאן ששומת תקן 21 לא התייחסה למצב
- 18 הסופי.
- 19 85. איננו סבורות כי יש בכך כדי להשיב במלואה על טענת ההסתמכות של העוררים, בוודאי במצב שבו
- 20 תוספת יחידות הדיור בתוכנית לא הספיקה, ונדרש גם מענק בסך 32 מיליון ₪ מהרשות להתחדשות
- 21 עירונית.
- 22 86. מכל מקום, ענייננו בהחלטה זו אינו בשאלת הסתמכותם של העוררים על שומת תקן 21 או לא, אלא
- 23 בשאלת פרשנותן של הוראות החוק, החלטת העירייה והוראות התוכניות המשבחות.
- 24 87. בנסיבות העניין שבפנינו, לאור פרשנות הוראות סעיף 3א, החלטת העירייה והוראות התוכנית, אנו
- 25 קובעות, כי יש לפרש את סעיף 3א ואת החלטת העירייה כמתייחסים למצב הנכנס בלבד של
- 26 תמל/2046/א, ועל כן היטל השבחה בשיעור אפס חל גם לגבי רכיבי המסחר במצב היוצא, ואין לחייב
- 27 את העוררים בהיטל השבחה בגינם.
- 28 88. לנוכח התוצאה אליה הגענו אין אנו מתייחסים לדרך חישוב היטל ההשבחה בשומת הוועדה המקומית
- 29 בשיטת הדלתא, על אף הקשיים שמעורר, לטעמנו, השימוש בשיטה זו בנסיבות המקרים שלפנינו.
- 30
- 31 **סיכום**
- 32 89. אשר על כן העררים מתקבלים ושומות הוועדה המקומית ודרישות התשלום שהוצאו מכוחן מבוטלות
- 33 בזאת.

1 90. הוועדה המקומית תישא בהוצאות העוררים בסך כולל של 10,000 ₪. הסכום ישולם בתוך 30 יום
 2 ממועד החלטה זו, ולאחר מכן יישא הפרשי הצמדה וריבית כדין.

3

4 ההחלטה ניתנה פה אחד ביום: כ"ה אלול תשפ"ו, 07/09/26.

5

6

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

7