



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים אזרחיים

רע"א 4379/24

לפני : כבוד המשנה לנשיא נעם סולברג
כבוד השופט דוד מינץ
כבוד השופט יחיאל כשר
המבקשת : הוועדה המקומית לתכנון ובניה בית שמש

נגד

המשיבים : 1. אופק שלי בנייה ופיתוח בע"מ
2. מרכז השלטון המקומי
3. התאחדות הקבלנים ובוני הארץ

המתייצבת להליך : היועצת המשפטית לממשלה

בקשת רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי
בירושלים (השופט א' 170), מיום 1.5.2024, ב-ע"א 51431-
01-24.

תאריך הישיבה : י"א בטבת תשפ"ו (31 דצמבר 2025)
בשם המבקשת : עו"ד אמיר בירנבוים ; עו"ד יונתן מוטעי
בשם המשיבה 1 : עו"ד אלון לוונשטיין ; עו"ד מיכאל רוזן
בשם המשיב 2 : עו"ד אלי אליאס
בשם המשיבה 3 : עו"ד קובי פלקסר
בשם היועצת המשפטית לממשלה : עו"ד מרווה בז'ה

פסק-דין

השופט יחיאל כשר:

לפנינו בקשת רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בירושלים
(השופט א' 170), מיום 1.5.2024, ב-ע"א 51431-01-24, במסגרתו התקבל ערעור
המשיבה על פסק דינו של בית משפט השלום בירושלים (השופט ג' ארנברג), מיום
29.11.2023, ב-ת"א 19549-11-21. במסגרת פסק הדין נושא הבקשה דנן, הורה בית

המשפט המחוזי למבקשת להשיב למשיבה 1 (להלן: המשיבה) את סכום מחצית אגרות הבנייה ששולמו על-ידיה בזיקה ליחידות דיור שנבנו על-ידיה לאחר שזכתה במכרז במסגרת תכנית "מחיר למשתכן".

רקע הדברים

1. ביום 28.12.2015 זכתה המשיבה במכרז שערכה רשות מקרקעי ישראל (מס' 189/2015), להקמת מבנים בפרויקט מגורים בבית שמש, אשר נערך במסגרת תכנית "מחיר למשתכן" (להלן, בהתאמה: הפרויקט ו-המכרז), בהתאם להגדרתה של התכנית הנ"ל בהחלטת רשות מקרקעי ישראל מס' 1442, מיום 27.10.2015.

בתנאי המכרז נקבע, בין היתר, כי: "הזוכה מחויב למכור את כל הדירות במתחם נשוא מכרז זה כדירות מחיר למשתכן לתושבי ישראל חסרי דיור אשר הינם בעלי תעודת זכאות לרכישת דירת מחיר למשתכן (להלן: 'הזכאים') וזאת בהתאם לתנאים המפורטים להלן ובחווה הבנייה" (סעיף 3.3.1 לתנאי המכרז); וכן נקבע כי: "אישור זכאות לצורך רכישת דירת מחיר למשתכן יינתן על-ידי המשרד לרוכש תושב ישראל אשר הינו חסר דירה, על פי הקריטריונים של המשרד כמפורט בנספח ח'" (סעיף 3.3.2 לתנאי המכרז). לצד זאת, יצוין כי נקבע בתנאי המכרז שבמקרה שבו לא נמכרו כלל הדירות בפרויקט לפי תכנית "מחיר למשתכן" תוך 12 חודשים, יתרת הדירות תימכרנה ל-"משפרי דיור", כהגדרתם בתנאי המכרז (סעיף 3.3.17 לתנאי המכרז), וכן כי הועדה לתכנון ולפיתוח ו/או מועצת מקרקעי ישראל רשאים לקבוע כללים שיאפשרו לשווק דירות "מחיר למשתכן" שלא במתכונת האמורה, ובלבד שאלו לא ירעו את מצבו של הזוכה (סעיף 3.3.18 לתנאי המכרז).

בנוסף, נקבע בתנאי המכרז כי: "דירת מחיר למשתכן לא תימכר קודם למתן היתר בניה מטעם מוסדות התכנון, או להחלטת הוועדה המקומית לאישור הבקשה להיתר, המותנה ברשימת תנאים כאמור בסעיף 145 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965" (סעיף 3.3.4 לתנאי המכרז).

עוד נקבע כי הזוכה במכרז ישלם אגרות והיטלים לרשות המקומית בהתאם לחוקי העזר התקפים (סעיף 5.4.3 לתנאי המכרז); כי מוטלת אחריות על המציע לבדוק ברשות המקומית כל נתון רלוונטי בעניין אגרות והיטלי פיתוח (סעיף 5.4.4 לתנאי המכרז); וכן הובהר כי הזוכה יישא בכלל החיובים, האגרות, ההיטלים והוצאות הפיתוח החלים או שיחולו על המתחם נשוא המכרז (שם).

2. ביום 1.6.2016 הגישה המשיבה, למבקשת – הוועדה המקומית לתכנון ובנייה בית שמש – בקשות למתן היתר לבנייה במקרקעין נושא המכרז, בהן התבקשה המבקשת

להתיר למשיבה להקים במקרקעין שני בניינים בני 18 יחידות דיור כל אחד. ביום 5.6.2016 שילמה המשיבה למבקשת פיקדון בשיעור 20% מאגרת הבנייה, בהתאם להוראה הקבועה בפרט 1.00.13 לתוספת השלישית לתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר תנאיו ואגרות), התש"ל-1970 (להלן: התקנות).

ביום 8.6.2016 התקבלו החלטות המבקשת לאשר את הבקשות למתן היתר בנייה, בתנאים.

3. ביום 23.4.2017 שלחה המבקשת למשיבה דרישות לתשלום יתרת אגרות הבנייה אשר (כולל הפיקדון ששולם כאמור קודם לכן) הועמדה על סך של 178,608 ש"ח. בדרישות התשלום צוין כי על המשיבה לשלם את האגרות למבקשת עד ליום 31.12.2017, וכן כי האגרות חייבות להיות משולמות על-ידי המשיבה, למבקשת, קודם להוצאת היתרי הבנייה, וכתנאי להוצאתם. בהמשך, ביום 14.9.2017, שילמה המשיבה למבקשת את יתרת אגרות הבנייה, בהתאם לדרישות התשלום. ביום 24.9.2017, לאחר תשלום אגרות הבנייה, הונפקו על-ידי המבקשת ההיתרים לבניית מבני המגורים במקרקעין נשוא המכרז.

4. ביום 7.7.2021 (כארבע שנים לאחר שהשלימה המשיבה את תשלום אגרות הבנייה), שלחה המשיבה למבקשת מכתב ובו דרשה להשיב לה מחצית מסכומי אגרות הבנייה ששילמה. במכתבה, נסמכה המשיבה על הטענה לפיה בפרויקטים במסגרת תכנית "מחיר למשתכן" יש לחייב במחצית אגרת הבנייה בלבד. זאת, לטענת המשיבה, בהתאם להוראת פרט 1.00.19 לתוספת השלישית לתקנות (להלן: תקנת הפטור). לאור חשיבותה של תקנת הפטור לענייננו, יובא להלן נוסחה המלא:

"המדינה פטורה מתשלום מחצית האגרה בעד היתר לגבי
בניה המבוצעת בידיה, מטעמה או ביזמתה והמיועדת
למטרות אלה:

- (1) שיכוני עולים ומפונים;
- (2) בנייני מסחר, מלאכה ותעשייה לצורכי עולים ומפונים;
- (3) שיכוני זוגות צעירים;

בפרט זה, "שיכון זוגות צעירים" – שיכון המיועד לזוגות צעירים על פי אישור הרשות המקומית הנוגעת בדבר או על פי אישור משרד הבינוי והשיכון".

על יסוד הקבוע בתקנת הפטור, טענה המשיבה כי בגין פרויקטים הנבנים ביוזמת המדינה ומיועדים לשיכון זוגות צעירים, בהם פרויקטים במסגרת תכנית "מחיר למשתכן", על הרשות המקומית לגבות מחצית מאגרת הבנייה בלבד. כך ככלל, וכך בנוגע לפרויקט אשר בגין הקמתו שילמה המשיבה למבקשת את אגרות הבנייה, ומכאן הדרישה להשבת מחצית מהסכומים ששולמו, בצירוף הפרשי הצמדה וריבית כדין.

5. משהמבקשת לא נענתה לדרישתה, הגישה המשיבה, ביום 8.11.2021, תביעה כנגד המבקשת לבית משפט השלום בירושלים, על סך 118,886 ש"ח, שהם מחצית מסכום אגרות הבנייה ששילמה המשיבה למבקשת, בצירוף הפרשי הצמדה וריבית (ת"א 19549-11-21).

במסגרת תביעתה, טענה המשיבה, בין היתר, כי בנתה את הפרויקט ביוזמת המדינה, חלף המדינה, ומטעמה. עוד נטען כי תכליתה של תכנית "מחיר למשתכן" היא לסייע בעיקר לזוגות צעירים, בהתאם לחלופה השלישית בתקנת הפטור. כמו כן, הטעימה המשיבה כי את המונח "זוגות צעירים" בתקנת הפטור יש לפרש באופן רחב לאור התמורות החברתיות והתרבותיות שחלו בעשורים שחלפו מאז הותקנה, ובשל השינויים שחלו בהרכבו של התא המשפחתי בישראל. המשיבה טענה כי משכך, יש לכלול תחת המונח "זוגות צעירים", הלכה למעשה, את כל מי שתכנית "מחיר למשתכן" באה לסייע לו, ובכלל זה משפחות חד הוריות, זוגות חד מיניים, משקי בית המנוהלים על-ידי מי שמבקש להישאר רווק עד גיל מאוחר יחסית ועוד. על כן, נטען כי תקנת הפטור חלה על הפרויקט שביצעה המשיבה, ובהתאם על המבקשת להשיב למשיבה מחצית מסכומי אגרות הבנייה שהמשיבה שילמה לה.

6. ביום 26.1.2022 הגישה המבקשת כתב הגנה מטעמה, ובו טענה כי דין התביעה להידחות. המבקשת טענה כי דין התביעה להידחות על הסף מאחר שהגשתה מהווה 'תקיפה עקיפה' של ההחלטה המנהלית בדבר הטלת האגרות על המשיבה, חלף פנייה למבקשת במועד, ובטרם תשלום האגרות, או חלף הגשתה של השגה מנהלית בנדון; וכן מאחר שהתביעה הוגשה בשיהוי ניכר.

לגופו של עניין, טענה המבקשת כי פרויקט "מחיר למשתכן" אינו חוסה בגדרי תקנת הפטור, בין היתר מאחר שאין מדובר בפרויקט שמבוצע מטעם המדינה או ביוזמתה. זאת, בהתחשב בפרשנות המצמצמת שניתנה לתקנת הפטור בפסיקה, וכן בשים לב לכך שהשתתפות היזמים בפרויקטים מסוג "מחיר למשתכן" נועדה על מנת להשיא ליזמים רווחים כספיים, ולא על מנת לקדם בינוי ציבורי לטובת הקהילה, ומכאן שאינו

תואם את מטרת תקנת הפטור. עוד נטען כי פרויקטים במסגרת תכנית "מחיר למשתכן" אינם פרויקטים המיועדים ל-"זוגות צעירים", אלא ל-"חסרי דיור", כהגדרתם בנספח ח' לתנאי המכרז. נטען כי הגדרת "חסרי דיור" במכרז כוללת לא רק "זוגות צעירים", שכן נקבע במפורש כי בזכאים נכללים גם זוג נשוי או ידוע בציבור בכל גיל שהוא; וכן ההגדרה הנ"ל לא כוללת "זוגות" בלבד, שכן נכללים בה, בין היתר, גם רווקים, גרושים ואלמנים מגיל 35 ומעלה, בעלי דרגת נכות מעל גיל 21, משפחות חד-הוריות ועוד. בנוסף, נטען כי קבלת התביעה שהגישה המשיבה תהווה שיפור ושינוי, בדיעבד, של תנאי המכרז בו זכתה המשיבה, שלא כדין.

7. ביום 19.7.2022 התקיים בתביעה דיון קדם משפט בפני בית משפט השלום, אשר בסופו ניתנה החלטת בית המשפט (השופט ג' ארנברג), בהסכמת הצדדים, בה נקבע כי מאחר שלמחלוקת בתיק "עשויה להיות השלכה על פרויקטים רבים ברחבי הארץ", תתבקש עמדת המדינה שתבהיר האם היועצת המשפטית לממשלה מעוניינת להתייצב להליך. כמו כן, הסכימו הצדדים כי אין מחלוקת עובדתית ביניהם, ועל כן קבע בית המשפט כי פסק הדין בהליך יינתן על יסוד הכתובים בלבד.

8. ביום 29.1.2023 הגישה היועצת המשפטית לממשלה הודעה לבית משפט השלום, בה ציינה כי אין בכוונתה להתייצב להליך, אך היא מבקשת להגיש את עמדת מינהל התכנון בנושא הדיון, אשר אושרה על-ידי המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (עניינים אזרחיים) וכן על-ידי המשנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים). במסמך העמדה שצורף, הצטרף מינהל התכנון לטענות המבקשת, תוך שהדגיש, בין היתר, כי הבנייה בפרויקטים במסגרת תכנית "מחיר למשתכן" אינה מיועדת ל-"זוגות צעירים" אלא ל-"מחוסרי דיור", וכן כי חלק מהדירות שמשווקות בפרויקטים מסוג זה נמכרות בסופו של יום גם בשוק החופשי, ומשכך אין להכליל את הפרויקטים הנ"ל בגדרה של תקנת הפטור. עוד צוין במסמך העמדה כי תשלום אגרת הבנייה לוועדה המקומית נועד לממן את הוצאות הוועדה ורשות הרישוי בבדיקת היתרי בנייה והטיפול בהם, ומשמעות הרחבת הפטור היא הטלת נטל נוסף על הוועדות המקומיות, ובכך עשוי להיפגע השירות שניתן על-ידן לציבור כולו.

9. ביום 29.11.2023 ניתן פסק דינו של בית משפט השלום (השופט ג' ארנברג), המורה על דחיית התביעה.

בפסק דינו, קבע בית משפט השלום כי הפרויקט לא נבנה "מטעמה או ביזמתה" של המדינה, לעניין החלתה של תקנת הפטור. בהקשר זה, נקבע כי אכן תכנית "מחיר

למשתכן" היא תכנית שהמדינה יזמה כדי לסייע לחסרי דיור ברכישת דירה, אך בתכנית זו המדינה נעדרת מעורבות במידה מספקת עד כדי שניתן לקבוע כי פרויקטים במסגרת התכנית הם מיוזמתה או מטעמה. זאת, שכן המעורבות של המדינה בפרויקט "מחיר למשתכן" מסתכמת בשיווק המקרקעין עליהם נבנה הפרויקט על-ידי מינהל מקרקעי ישראל, בהתאם לתנאי המכרז ולהצעה הזוכה, ומעבר לכך אין כל התערבות של המדינה או פיקוח שלה על הבנייה, על מועדי הבנייה ועל טיב הבנייה. בנוסף, נקבע כי הפטור החלקי שניתן למדינה במסגרת תקנת הפטור ניתן למטרות מסוימות, אשר פרויקטים בתכנית "מחיר למשתכן" אינם נכללים בגדרן. לעניין זה הוטעם כי ייתכן שחלק גדול מהזוכים בתכנית זו הינם "זוגות צעירים", אשר פרויקטים לטובתם נכללים בגדרי הפטור האמור, אולם הגורם לזכייתם אינו היותם זוג צעיר אלא היותם "חסרי דיור" בהתאם לתנאי המכרז.

עוד קבע בית משפט השלום כי במקרה דנן אין בנמצא כל אסמכתא לכך שניתן אישור של הרשות המקומית או של משרד הבינוי והשיכון כי עניינו של הפרויקט נשוא המכרז הוא ב-"שיכון זוגות צעירים". בית המשפט הפנה לכך שבתקנת הפטור נקבע, באופן מפורש, כי קבלת אישור כאמור מהווה תנאי למתן הפטור.

כמו כן, קיבל בית משפט השלום את טענת המבקשת לפיה היעדרות לתביעת המשיבה יהיה בה משום שיפור בדיעבד של תנאי המכרז בו זכתה, שכן ככל שלמשיבה היו פערי מידע או השגות על אי-קבלת הפטור החלקי, לפי המכרז האחריות הונחה לפתחה לבררן בטרם הגשת הצעתה.

לבסוף, ציין בית משפט השלום כי השתהות המשיבה בהגשת התביעה מעבר לשנת התקציב בה שולמו אגרות הבנייה על-ידה, מעמידה את קופתה של הרשות המקומית במצב גרעוני, ובכך יש טעם נוסף המצדיק את דחיית התביעה.

מטעמים אלו, דחה בית משפט השלום את התביעה וחייב את המשיבה בהוצאות המבקשת בסך 11,700 ש"ח.

10. על פסק דינו של בית משפט השלום, הגישה המשיבה ערעור לבית המשפט המחוזי בירושלים (ע"א 51431-01-24). במסגרת הערעור והתשובה לו, חזרו הצדדים על הטענות שהעלו בפני בית משפט השלום.

11. ביום 1.5.2024 ניתן פסק דינו של בית המשפט המחוזי (השופט א' לון), במסגרתו הורה על קבלת ערעור המשיבה, ובהתאם על קבלת תביעתה כנגד המבקשת.

תחילה, ציין בית המשפט המחוזי כי פסק דינו של בית משפט השלום נעדר התייחסות לפסק דינו של בית משפט זה (השופטת ע' ארבל, בהסכמת השופטות א' פרוקצ'יה ו-א' חיות) ב-ע"א 2099/08 עיריית אשקלון נ' תשל"ז השקעות והחזקות בע"מ (28.10.2010) (להלן: עניין תשל"ז). בפסק הדין בעניין תשל"ז קבע בית משפט זה, בהתייחס לשאלה האם תקנת הפטור חלה על המדינה בלבד או גם על מי שפועל מטעמה או ביוזמתה, כי: "פירוש דווקני לפיו ניתן לזקוף את הפטור לטובת המדינה בלבד, כאשר לא היא המבצעת את הבניה ונושאת בתשלום האגרות וההיטלים, ירוקן את הפטור מתוכן. לפיכך מצאתי כי תקנת הפטור מאפשרת את זקיפת הפטור לטובת הגורם הפועל מיוזמתה או מטעמה של המדינה" (שם, פסקה 18 לפסק דינה של השופטת ע' ארבל).

בהסתמך על פסק הדין בעניין תשל"ז, קבע בית המשפט המחוזי כי, בניגוד לטענת המבקשת, השאלה המונחת בפניו אינה פרשנות תקנת הפטור, אלא שאלת יישומה של הפרשנות הקיימת לתקנת הפטור (כפי שנקבעה בעניין תשל"ז) על בנייה שמבוצעת במסגרת תכנית "מחיר למשתכן". בתוך כך, הדגיש בית המשפט המחוזי כי למיטב ידיעתו, שאלה זו "לא הגיעה עד עתה לבתי המשפט והכרעה בה נדרשת, לא רק לעניינה של המערערת [המשיבה – י' כ'], אלא ברמה הארצית".

לגופו של עניין, קבע בית המשפט המחוזי כי מבלי לבחון את כלל השיקולים שהובילו להשקת תכנית "מחיר למשתכן", ניתן לקבוע בבירור שתכנית זו נועדה לאותה תכלית שאליה מכוונת תקנת הפטור, בחלופה המתייחסת לבנייה שמטרתה "שיכון זוגות צעירים". בהקשר זה, הפנה בית המשפט המחוזי, בין היתר, להחלטת ממשלה מס' 203, מיום 9.7.2015, שכותרתה "הרחבת התכנית לדירור במחיר מופחת", ובפתיח לה נכתב כי: "במטרה להתמודד עם משבר הדירור, ולסייע ברכישת דירה לזוגות צעירים חסרי דירה לנקוט בפעולות הבאות" (ההדגשה הוספה – י' כ'); וכן לנוהל מס' 08/31 של משרד הבינוי והשיכון, שכותרתו "מחיר למשתכן", אשר בתחילתו צוין כי: "תכנית 'מחיר למשתכן', מהווה חלק משמעותי מצעדי מדינת ישראל לצמצום משבר הדירור באמצעות דירור לזוגות צעירים ויחידים זכאים 'חסרי דירה' ברכישת דירה ראשונה וכמו כן סיוע לזוגות אשר יש להם דירה, לשפר את תנאי מגוריהם" (סעיף 1.1.1 לנוהל הנ"ל). עוד קבע בית המשפט המחוזי כי בהתאם לפסק הדין שניתן בעניין תשל"ז, ברי כי המדינה היא שיזמה את תכנית "מחיר למשתכן", ומעורבותה של המדינה משתקפת מסעיפים רבים בתנאי המכרז, לרבות בכך שהמשיבה יכולה לשווק את הדירות רק לרוכשים פוטנציאליים שקיבלו זכאות לכך מהמדינה, ובמחיר שנקבע בהתאם לתנאי המכרז בלבד.

באשר לשאלה האם פרויקטים של בנייה המבוצעים במסגרת "מחיר למשתכן" הינם "מטעמה או ביזמתה" של המדינה, קבע בית המשפט המחוזי כי "אין ספק" שתנאי זה מתמלא. זאת, בשים לב לכך שמדובר בתכנית אשר המדינה יזמה; למידת הפיקוח של המדינה במסגרתה; לעובדה שאין במסגרתה אפשרות ליזם לבצע בנייה שנועדה לשוק החופשי; וכן לכך שהמדינה קובעת מי יהיו רוכשי הדירות.

בכל הנוגע לדרישה בתקנת הפטור לאישור הרשות המקומית הנוגעת בדבר או משרד הבינוי והשיכון כי מדובר בפרויקט המיועד למטרה של "שיכון זוגות צעירים", ציין בית המשפט המחוזי כי במקרה דנן אכן לא ניתן אישור כאמור. ואולם, בית המשפט המחוזי קבע בעניין זה כדלקמן: "על הפרק דרישה פורמליסטית שיש בה, אכן, צורך, בהינתן ספק האם הבנייה הנדונה בוצעה מטעם הממשלה או ביוזמתה (כדרישות התקנה). ואולם, משעה שעובדה מוסכמת היא, שעל הפרק בנייה שבוצעה במסגרת תכנית מחיר למשתכן, לא נצרך כלל אישור זה, ואילו ניתן היה האישור, לא היה בו אלא כדי לאשר את מה שאנחנו כבר יודעים: בוצעה בנייה, גם בוצעה, מטעם המדינה או ביוזמתה, וזאת בדיוק למטרות שאליהן מכוונת התקנה" (שם, בפסקה 6(ו)).

עוד נקבע כי בקבלת התביעה לא יהיה משום שיפור, בדיעבד, של תנאי המכרז, שכן תנאי המכרז לא עסקו בגובה האגרה שתידרש המשיבה לשלם לצורך קבלת היתר הבנייה, מאחר שהדין הכללי הוא שחל בעניין זה. כמו כן, נקבע כי אין מקום ליתן משקל, לחובת המשיבה, לעובדה שהתביעה הוגשה לאחר שחלפה שנת התקציב בה שולמו אגרות הבנייה, שכן כך מתחייב, להשקפת בית המשפט המחוזי, מפסיקתו של בית משפט זה. בנוסף, ציין בית המשפט המחוזי כי היועצת המשפטית לממשלה חרגה מסמכותה כאשר הגישה את עמדת מינהל התכנון, שאושרה על-ידי המשנה לפרקליט המדינה (לעניינים אזוריים) והמשנה היועצת המשפטית לממשלה (לעניינים אזוריים), תוך שהיא עומדת על כך שאין בכוונתה להתייצב להליך.

מטעמים אלו, קיבל בית המשפט המחוזי את הערעור; הורה למבקשת להשיב למשיבה את סכומי מחצית אגרות הבנייה שהמשיבה שילמה לה, בתוספת הצמדה וריבית כדין; הורה למבקשת לשלם למשיבה הוצאות משפט בשתי הערכאות בסך של 20,000 ש"ח; וכן קבע שהמבקשת תישא באגרות בית המשפט ששילמה המשיבה.

בקשת רשות הערעור דנן

12. על פסק דינו של בית המשפט המחוזי הגישה המבקשת את בקשת רשות הערעור דנן. בבקשתה, חזרה המבקשת על טענותיה בערכאות קמא. המבקשת הדגישה כי השאלה

העומדת לדיון – האם זכאי יזם פרטי, המבקש לבצע בנייה במסגרת תכנית "מחיר למשתכן", לפטור ממחצית אגרת הבנייה על-פי תקנת הפטור – היא שאלה הנוגעת לעשרות תביעות שהוגשו זה מכבר ברחבי הארץ, אשר חלקן "הוקפאו" עד להכרעה בשאלה זו על-ידי בית משפט זה, ומכאן כי קיימת הצדקה לדון בשאלה זו במסגרת "גלגול שלישי". עוד נטען כי הותרת פסק דינו של בית המשפט המחוזי על כנו תגרום לעיוות דין חמור, שכן משמעותו הנצחת טעות וחיוב כלל הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה ברחבי הארץ בהשבת מחצית מאגרות הבנייה ששולמו להן בגין היתרי בנייה במגרשים ששווקו במסגרת תכנית "מחיר למשתכן". לטענת המבקשת עסקינן בסכומים שמסתכמים, להערכתה, במאות מיליוני ש"ח, על חשבונה של הקופה הציבורית.

לגופו של עניין, נטען על-ידי המבקשת, בין היתר, כי מתן הפטור הנטען יוביל לפגיעה ביזמים אחרים, ומשכך והואיל ואין הוראה מפורשת המקנה את הזכות לפטור בנסיבות דנן, בחוק, אין מקום לתתו. עוד הדגישה המבקשת כי להבדיל מנסיבות פסק הדין בעניין תשל"ז, במסגרת תכנית "מחיר למשתכן" אין פיקוח של המדינה על הבינוי; אין רשת ביטחון מצד המדינה מבחינת מימון הפרויקטים, במובן זה שהמדינה לא מתחייבת לרכוש, בעצמה, דירות שלא תירכשנה; וכן אין דרישה בכל הפרויקטים למכירת הדירות לזכאים בלבד. כמו כן, נטען כי מחוקק המשנה לא ייעד את החלת הוראת תקנת הפטור על תכנית "מחיר למשתכן", שכן מערכת התמריצים שנבנתה במסגרתה של תכנית "מחיר למשתכן" כוללת הטבות אחרות ליזמים.

המבקשת הדגישה כי, לטענתה, שגה בית המשפט המחוזי משקבע כי הדרישה לאישור הרשות המקומית או אישור משרד הבינוי והשיכון, הקבועה במפורש בתקנת הפטור, לכך שמדובר בפרויקט שמטרתו "שיכון זוגות צעירים", היא דרישה שאין חובה לקיימה. המבקשת טענה בהקשר זה כי הדרישה לקבלת אישור מהרשות המקומית או ממשרד הבינוי והשיכון אינה דרישה פרוצדורלית גרידא, שכן קיומה כרוך בהפעלת שיקול דעת על-ידי משרד הבינוי והשיכון או הרשות המקומית הנוגעת בדבר, בהתאם למדיניות שקבעו והנתונים שבידיעתם ובמומחיותם. נטען כי מעת שאין חולק שלא ניתן למשיבה אישור כאמור, אין מקום למתן הפטור. כמו כן, הוטעם כי בפסק הדין בעניין תשל"ז היה מדובר במקרה בו קבע בית משפט זה כי היזמת השיגה את האישורים הנדרשים לצורך קבלת הפטור (שס, בפסקה 20), ולכן אין ללמוד ממנו לנסיבות דנן.

13. בהתאם להחלטתי מיום 2.6.2024, הגישה המשיבה, ביום 16.9.2024, את תשובתה לבקשת רשות הערעור, ובה טענה כי דינה להידחות.

לטענת המשיבה, הבקשה דנן אינה מעוררת שאלה עקרונית המצדיקה דיון ב-
 "גלגול שלישי" וזאת, בעיקרו של דבר, מאחר שבפסק דינו של בית המשפט המחוזי
 יושמה ההלכה שנקבעה בעניין תשל"ז, על פרויקט "מחיר למשתכן", ותו לא.

לגופו של עניין, סמכה המשיבה את ידיה על פסק דינו של בית המשפט המחוזי,
 מנימוקיו, ותוך שחזרה על טענותיה בפני הערכאות קמא. כמו כן, ציינה המשיבה, בין
 היתר, כי בפועל הפרויקט שהוקם על-ידה מיועד באופן מובהק ל-"זוגות צעירים",
 ובפועל "זוגות צעירים" מאכלסים, לדבריה, 97% מהדירות בפרויקט. עוד טענה המשיבה
 כי צדק בית המשפט המחוזי בכך שנתן לתקנת הפטור פרשנות רחבה בהתאם לתכליתה,
 וזאת לאור קביעותיו של בית משפט זה בעניין תשל"ז.

14. ביני לביני, הודיעה היועצת המשפטית לממשלה, ביום 3.7.2024, כי היא שוקלת
 להתייצב להליך, וביקשה שהות להגיש הודעה מטעמה בעניין. ביום 19.2.2025, ולאחר
 שהתבקשו וניתנו מספר ארכות לכך, הודיעה היועצת המשפטית לממשלה כי בכוונתה
 להתייצב להליך דנן, מכוח הסמכות המוקנית לה בסעיף 1 לפקודת סדרי הדין (התייצבות
 היועץ המשפטי לממשלה) [נוסח חדש]. עוד ציינה היועצת המשפטית לממשלה כי
 התייצבותה בהליך מייתרת את ההכרעה בטענת המבקשת ביחס לקביעת בית המשפט
 המחוזי לפיה היא חרגה מסמכותה כאשר הגישה את עמדת מנהל התכנון לבית משפט
 השלום, בעוד שבחרה שלא להתייצב להליך שם.

לגופם של דברים, הצטרפה היועצת המשפטית לממשלה, בעיקרו של דבר,
 לעמדת המבקשת, ולהשקפתה מתעוררת במקרה דנן שאלה משפטית עקרונית המצדיקה
 דיון ב-"גלגול שלישי", וכן כי דין הערעור להתקבל לגופו.

לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, זכייה במכרז במסגרת "מחיר למשתכן",
 כשלעצמה, אינה מלמדת על "מעורבות של ממש" מצד המדינה בפרויקט או כי מדובר
 בפרויקט המבוצע ביוזמתה של המדינה. עוד הודגש כי מטרת התכנית הינה שיכון "חסרי
 דיור" עליהם נמנים גם, אך לא רק, "זוגות צעירים". עוד הטעימה היועצת המשפטית
 לממשלה כי בעניין תשל"ז, ניתן אישור פרטני של משרד הבינוי והשיכון ביחס לפרויקט
 שנדון שם, ואשר ניתן תוך התייחסות להוראת הפטור ולאגרת הבנייה, וזאת בניגוד
 למקרה דנן.

15. ביום 23.2.2025, ניתנה החלטתי בה קבעתי כי בקשת רשות הערעור דנן תיקבע
 לדיון בפני הרכב תלתא.

16. לשלמות התמונה, יצוין כי ביום 23.2.2025 הגישה המשיבה בקשה ובה עתרה כי יתאפשר לה להתייחס להתייצבותה של היועצת המשפטית לממשלה בהליך דנן, וכן לאפשר לה להשלים את טיעוניה לגופו של עניין בהתייחס לעמדתה של היועצת המשפטית לממשלה.

ביום 24.2.2025, ניתנה על-ידי החלטה במסגרתה קבעתי כי הודעת היועצת המשפטית לממשלה על התייצבותה להליך דנן ניתנה בהתאם לסמכותה, ואין בכך שהוצע לה להתייצב להליך בפני בית משפט השלום, והיא נמנעה מלעשות כן, כדי למנוע ממנה לעשות כן כעת. על כן, קבעתי שאין מקום להגשת השלמת טיעון מטעם המשיבה בנוגע לעצם התייצבותה של היועצת המשפטית לממשלה בהליך דנן. בנוסף, קבעתי כי ככל שמי מהצדדים מעוניין להגיש השלמת טיעון תמציתית, שלא תעלה על חמישה עמודים, הנוגעת לתוכן הודעת היועצת המשפטית לממשלה, הוא רשאי לעשות כן.

17. זו העת לציין כי הוגשו שתי בקשות להצטרפות להליך דנן:

תחילה, מספר ימים לאחר הגשת בקשת רשות הערעור, ביום 6.6.2024, הגיש מרכז השלטון המקומי בקשה להצטרף להליך וזאת, בעיקרו של דבר, לנוכח ההשלכות הכלכליות הפוטנציאליות של ההכרעה בהליך דנן על הרשויות המקומיות בישראל, אשר את פעילותן הוא מאגד. המשיבה התנגדה לבקשת ההצטרפות להליך. ביום 5.3.2025, הוריתי על קבלת בקשת מרכז השלטון המקומי להצטרף להליך, וקבעתי כי הוא רשאי להגיש התייחסות מטעמו לעמדת היועצת המשפטית לממשלה.

בהמשך, לאחר שהוריתי על העברת הבקשה לדיון בפני הרכב, הגישה התאחדות הקבלנים ובוני הארץ (להלן: התאחדות הקבלנים), ביום 23.3.2025, בקשה להצטרף להליך, בהסכמת המשיבה, וכן תוך שהמבקשת ומרכז השלטון המקומי הותירו את ההכרעה בבקשה לשיקול דעת בית המשפט. ביום 24.3.2025 הוריתי על קבלת בקשת התאחדות הקבלנים להצטרף להליך, וקבעתי כי היא רשאית להגיש התייחסות מטעמה לעמדת היועצת המשפטית לממשלה.

18. ביום 16.12.2025, הגישה המשיבה את התייחסותה לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, וטענה כי דין הטענות שהועלו במסגרתה, להידחות. בהתייחסותה, טענה המשיבה, בין היתר, כי הואיל והמדינה ייעדה את הבנייה במסגרת תכנית "מחיר למשתכן", מראשיתה, ל-"זוגות צעירים", גם אם לא להם בלבד, צדק בית המשפט המחוזי בקבעו כי אין צורך באישור פרטני נוסף, שכן אישור שכזה נדרש רק בהינתן

מחלוקת, שלטענתה אינה קיימת, בשאלה האם הבנייה במסגרת תכנית "מחיר למשתכן" היא עבור "זוגות צעירים". עוד נטען כי מעורבותה של המדינה בפרויקטים במסגרת תכנית "מחיר למשתכן" הינה משמעותית, לרבות בקביעת לו"ז הביצוע; קביעת תנאים לטיב ואופן הבנייה; ביצוע פיקוח על הבנייה; וכן הכתבת עיקרי הדברים שבהסכם המכר שבין הזוכה במכרז לרוכש הדירה.

19. ביום 17.12.2025 הגישה התאחדות הקבלנים את התייחסותה לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, והצטרפה, בעיקרו של דבר, לטענותיה של המשיבה. בהתייחסותה, הדגישה התאחדות הקבלנים שישנם מספר אלמנטים ייחודיים ובלעדיים נוספים המצביעים על מעורבותה הרבה של המדינה בפרויקטים בתכנית "מחיר למשתכן", ובהם העובדה שהמדינה בוחרת וכופה על היזם את רוכשי הדירות; שלזוכה במכרז אין יכולת לקבוע את מחיר הדירה, שנקבע אף הוא על-ידי המדינה; וכן שהמדינה מקיימת הליך פיקוח ובקרה בנוגע לתלונות של רוכשים כלפי היזמים, אשר מתבררות במסגרת ועדת המכרזים של רשות מקרקעי ישראל.

20. ביום 23.12.2025 הגיש מרכז השלטון המקומי את התייחסותו לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, והצטרף לעמדתה, על נימוקיה. לצד זאת, הוסיף וטען מרכז השלטון המקומי כי תכליתה של גביית אגרת הבנייה נועדה גם לצורך מימון השירותים הכרוכים בהוצאת היתר בנייה. על כן, לעמדתו של מרכז השלטון המקומי, שאלת החלת תקנת הפטור על היזמים אינה מתמצית רק בבחינת התכלית הספציפית של מתן הפטור, אלא יש לבחון גם את התכלית האמורה למימון שירות לאזרח וכיסוי עלויות של הרשויות המקומיות.

הדיון בפנינו

21. ביום 31.12.2025 התקיים בפנינו דיון בבקשת רשות הערעור. במסגרת הדיון, חזרה המבקשת על האמור בבקשת רשות הערעור תוך שהוסיפה, בין היתר, כי בדומה לעמדת מרכז השלטון המקומי, גם לעמדתה ראוי שהתכלית בתשלום אגרת הבנייה, הנוגעת למימון השירות הניתן לאזרח, תוביל לפרשנות מצמצמת של תקנת הפטור. כמו כן, טענה המבקשת כי הפרקטיקה הנוהגת בקרב הוועדות המקומיות בישראל היא שלא להכיר בתחולתה של תקנת הפטור בפרויקטים במסגרת תכנית "מחיר למשתכן", וכך היה לידיעתה בכלל המקרים, למעט מקרה בודד אשר, לשיטת המבקשת, ניתן להבחין בינו ובין המקרה שבפנינו. עוד הודגש כי הדרישה לקבלת אישור מהרשות המקומית הנוגעת בדבר או ממושרד הבינוי והשיכון, בהתאם לתקנת הפטור, היא דרישה מחייבת שאין לסטות ממנה.

מנגד, המשיבה טענה כי על הפרק שתי סוגיות שהן, בלשונה: "סוגיית האישור", ו-"סוגיית מעורבותה של המדינה". לעניין הצורך באישור של הרשות המקומית הנוגעת בדבר או של משרד הבינוי והשיכון, כקבוע בתקנת הפטור, נטען כי התקנות אינן דורשות מבנה צורני לאישור, ואין צורך לעמוד באופן דווקני על אישור פורמלי, שעה שניתן, לטענתה, אישור מכללא על-ידי ממשלת ישראל בעצם כך שתכנית "מחיר למשתכן" מיועדת בעיקר לטובת "זוגות צעירים". בהקשר זה, נטען על-ידי המשיבה כי מחוקק המשנה לא הסמיך את הרשויות המקומיות להכריע האם פרויקט מסוים נכנס לגדרי תקנת הפטור וזכאי לפטור ממחצית מאגרת הבנייה, אם לאו. זאת, בניגוד למקרים אחרים בהם עשה כן במפורש. המשיבה טוענת כי ככל שיינתן משקל מכריע לאי-קבלת האישור מהרשות המקומית או ממשרד הבינוי והשיכון, הרי שדה-פקטו הדבר יהווה הענקת סמכות לגורמים אלו, שמחוקק המשנה לא העניק להם.

לעניין היקף מעורבותה של המדינה, טענה המשיבה כי פסק דינו של בית המשפט המחוזי מבוסס על קביעה עובדתית אשר אין הצדקה שבית משפט זה יתערב בה במסגרת "גלגול שלישי", ומכל מקום קביעה זו מוצדקת גם לגופו של עניין מהטעמים שפורטו בתשובת המשיבה לבקשה.

מרכז השלטון המקומי התמקד בטיעונו בדרישה, הקבועה כאמור במפורש בתקנת הפטור, לקבלת אישור מהרשות המקומית או ממשרד הבינוי והשיכון. לטענתו של מרכז השלטון המקומי, קביעתו של בית המשפט המחוזי לפיה יש להחיל את תקנת הפטור, בלא קבלת אישור כאמור, פוגעת באינטרס ההסתמכות של הרשות המקומית, אשר מקצה משאבים לטיפול בהיתרי הבנייה, תחת ההנחה שתשולם לה אגרת בנייה מלאה. עוד הוטעם כי לא ניתן להסתמך על החלטת הממשלה מס' 203 (אשר הוזכרה לעיל), המתווה את המטרות של תכנית "מחיר למשתכן" באופן כללי, ככזו המלמדת על מתן אישור פרטני, מראש, לכל פרויקט ופרויקט, לעניין תקנת הפטור. בהתאם, נטען כי יש צורך במתן אישור ספציפי, לכל פרויקט, כי הינו מיועד ל-"זוגות צעירים" לעניין תחולתה של תקנת הפטור.

התאחדות הקבלנים התמקדה בטיעוניה בכך שמעורבותה של המדינה בפרויקטים בתכנית "מחיר למשתכן" הינה, לשיטתה, מעורבות משמעותית וברורה, המתבטאת, בין היתר, בהתקשרות עם חברות בקרה חיצוניות. נטען כי חברות אלה מפקחות, בשם המדינה, על ביצוע כלל שלבי הפרויקטים בתכנית "מחיר למשתכן".

באת-כוח היועצת המשפטית לממשלה, חזרה על עמדתה שבכתובים תוך שהדגישה, בין היתר, כי הצורך באישור בהתאם לתקנת הפטור נדרש בשים לב לכך ש- "זוגות צעירים" מוגדרים בתקנת הפטור באופן ערטילאי, המותיר שיקול דעת לרשות המקומית או למשרד הבינוי והשיכון להתאים את ההגדרה בהתאם לנתוניו של פרויקט זה או אחר. באת-כוח היועצת המשפטית לממשלה הוסיפה וציינה כי תכנית "מחיר למשתכן" מיועדת ל-"חסרי דיור" ולא ל-"זוגות צעירים" בלבד, ועל כן ממילא לא ניתן לקבוע באופן גורף כי פרויקטים מכוח תכנית זו נכללים אוטומטית בגדרי תקנת הפטור. עוד הוטעם כי שיטת השיווק במסגרת תכנית "מחיר למשתכן" הינה "שיטה הפוכה", במובן זה שהיזם הזוכה הוא זה שהציע למדינה את המחיר הנמוך ביותר עבור רוכש הדירה בקצה, ולא את המחיר הגבוה ביותר עבור הקרקע. באת-כוח היועצת המשפטית לממשלה טענה כי מהאמור יש ללמוד שמכרזי "מחיר למשתכן" הם מכרזים "בשוק חופשי", אשר יש בהם מעורבות ופיקוח מסוימים מצד המדינה, אך רחוק מהמידה הנדרשת לשם החלת הוראת תקנת הפטור.

דיון והכרעה

22. לאחר שעיינתי בכלל כתבי הטענות שהגישו הצדדים, על נספחיהם, ושמעתי את טיעוניהם בעל-פה בדיון שהתקיים בפנינו, הגעתי לכלל מסקנה כי דין בקשת רשות הערעור להתקבל, וכן כי דין הערעור להתקבל לגופו. כך אציע לחבריי כי נפסוק, וזאת מהטעמים שיפורטו להלן.

23. כידוע, רשות ערעור ב-"גלגול שלישי" תינתן רק במקרים חריגים, המעוררים שאלה משפטית עקרונית החורגת מעניינם של הצדדים, או כאשר דחייתה של הבקשה למתן רשות ערעור תגרום לעיוות דין (רע"א 51561-09-24 אלהואשלה נ' רשות מקרקעי ישראל – מחוז דרום, פסקה 27 לפסק דיני (12.11.2025); רע"א 42119-02-25 קסטנבאום נ' שי יעקובי – יזמות ותיווך בנדל"ן בע"מ, פסקה 15 לפסק דיני (21.1.2026); רע"א 42010-03-25 מיר נ' א.ש. מיטב פיננסים בע"מ, פסקה 8 לפסק דיני (30.7.2026)).

עניינה של בקשת הרשות לערער דנן בשאלות הנוגעות לתחולת תקנת הפטור על יזמים שזכו במכרז במסגרת תכנית "מחיר למשתכן" ומבקשים לבצע בנייה במסגרת מימוש זכיהם.

כפי שציינה המבקשת בבקשתה, הן בית משפט השלום והן בית המשפט המחוזי עמדו על כך כי להכרעה בשאלות שבבסיס הבקשה דנן ישנן השלכות כלל ארציות על פרויקטים אחרים הנבנים במסגרת תכנית "מחיר למשתכן" (ראו, לדוגמה, בפסק דינו של

בית המשפט המחוזי, עמוד 8 שורות 16-18; וכן בפסק דינו של בית משפט השלום, עמוד 3 שורות 4-7).

על כן, יש לדעתי ליתן למבקשת רשות לערער, ומכאן תכונה המבקשת "המעוררת".

24. מקובלת עליי עמדתה של המשיבה לפיה ביסוד המחלוקת מושא בקשת הרשות לערער דנן, שתי סוגיות:

הראשונה – סוגיית האישור: האם הזכאות לפטור על-פי תקנת הפטור, בהתאם לחלופה השלישית הקבועה בה – "שיכוני זוגות צעירים" – מותנית באישור ספציפי מאת הרשות המקומית הנוגעת בדבר או מאת משרד הבינוי והשיכון?

השנייה – האם מידת הפיקוח של המדינה על היזמים הזוכים במכרזי פרויקטים של תכנית "מחיר למשתכן" מאפשרת, לעניין הפטור הקבוע בתקנת הפטור, לזהות את היזם עם המדינה, בהתאם להלכת תשלו"ז?

וידוגש: מתן הפטור מותנה בקבלת טיעוניה של המשיבה בשתי הסוגיות דלעיל במצטבר, ובמילים אחרות, די במתן תשובה חיובית על השאלה הראשונה כדי שדין הערעור להתקבל.

תקנת הפטור ופרשנותה

25. בסעיף 265(17) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: חוק התכנון והבניה), הסמיך המחוקק את שר הפנים לקבוע בתקנות את "שיעורן של אגרות למתן היתרים, מידע, אישורים ותעודות לפי חוק זה וכיוצא באלה הנסיבות שבהן משתלם פקדון על חשבון האגרות ומתן פטור מתשלומן [...]". מתוקף סמכותו הנ"ל, התקין שר הפנים את התקנות, ובהן תקנה 19 לתקנות לפיה "בעד מתן היתר ישולמו האגרות שנקבעו בתוספת השלישית".

החלק הרלוונטי לענייננו בתוספת השלישית לתקנות (להלן: התוספת) הינו סימן ג' לתוספת. עניינו של סימן זה ב-"נוהלי תשלום אגרות", ונקבעו בו הוראות שונות המסדירות, בין היתר, את שיעור האגרה שיש לשלם בעד עבודות או שימושים שונים הטעונים היתר; את מועדי תשלום האגרות; וכן הוראות שונות המקנות, במקרים מסוימים, פטור מלא או חלקי מתשלום אגרה. הוראות אחרונות אלה הן הנוגעות לענייננו.

26. במוקד הערעור דנן מצויה הוראת תקנת הפטור, הקבועה בפרט 1.00.19 לסימן ג' לתוספת לתקנות, המקנה, כקבוע בכותרתה, "פטור חלקי למדינה". יצוין כי לצידה של הוראת תקנת הפטור מצויות מספר הוראות פטור מאגרה נוספות, והן: הוראה המקנה, במקרים מסוימים, פטור מתשלום אגרת בנייה לרשויות מקומיות (פרט 1.00.18 לתוספת); הוראה המקנה פטור חלקי למבקש היתר לבנייה להשכרה (פרט 1.00.20 לתוספת); וכן הוראה הקובעת כי יושב ראש ועדה מקומית רשאי, לפי החלטת ועדה מקומית ועל פי אישור לשכת הסעד כמשמעותה בחוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958, לפטור מבקש מתשלום אגרה, כולה או מקצתה, אם מצבו החומרי מצדיק זאת (פרט 1.00.17 לתוספת).

27. בחזרה לענייננו: תקנת הפטור, שצוטטה לעיל (בפסקה 4), מקנה למדינה פטור מתשלום מחצית האגרה בעד היתר לגבי בנייה המבוצעת בידיה, מטעמה או ביוזמתה, והמיועדת לאחת משלוש המטרות הקבועות בתקנת הפטור: שיכוני עולים ומפונים; בנייני מסחר, מלאכה ותעשייה לצורכי עולים ומפונים; ושיכוני זוגות צעירים.

לעניינה של המטרה השלישית – "שיכוני זוגות צעירים" – שהיא במוקד ענייננו, הוסיף מחוקק המשנה הגדרה לפיה "שיכון זוגות צעירים" הוא "שיכון המיועד לזוגות צעירים על פי אישור הרשות המקומית הנוגעת בדבר או על פי אישור משרד הבינוי והשיכון" (ההדגשה הוספה – י' כ').

לשלמות התמונה, יוער כי ההוראה הקבועה בתקנת הפטור, המקנה למדינה פטור ממחצית תשלום אגרת בנייה, הינה הוראה משלימה להוראה הקבועה בסעיף 259(ב) לחוק התכנון והבניה, המעניקה למדינה פטור מלא מתשלום אגרה לגבי בנייה לצרכי שירות ציבורי (לעניין היחס בין הוראות אלו ראו: ת"א (מחוזי י-ם) 30163-12-15 שיכון ובינוי – סולל בונה תשתית בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים, פסקה 24 (3.6.2019); האמור שם אומץ על-ידי בית משפט זה (השופטים י' עמית, י' וילנר ו-ע' גרוסקופף) בפסק דינו ב-ע"א 4920/19 הוועדה המקומית לתכנון ובניה ירושלים נ' שיכון ובינוי – סולל בונה תשתית בע"מ, פסקה 2 (10.2.2020)).

28. כמו כן, בפסק דינו של בית משפט זה בעניין תשלו"ז, שהוזכר לעיל, נדונה השאלה האם ניתן לפרש את תקנת הפטור כך שהיא חלה גם על מי שפועל מטעמה או מיוזמתה של המדינה, ומבקש פטור ממחצית האגרה, או שמא היא חלה רק כשהמדינה היא מבקשת הפטור. במסגרת המענה לשאלה זו, עמד בית משפט זה על כך שתכליתה

של תקנת הפטור היא "להקל על המדינה בקידום ומימוש הבניה המוגדרת בתקנה, למען האוכלוסיות המנויות בה, ובעקיפין לקידום של אינטרסים חברתיים חשובים" (שם, פסקה 18 לפסק דינה של השופטת ע' ארבל). כמו כן, צוין כי פעמים רבות, לצורך מימוש מטרות אלה המדינה נעזרת בגורמים חיצוניים שיפעלו מטעמה או ביוזמתה. על כן, נקבע בפסק הדין בעניין תשלו"ז כי במצב כאמור "פירוש דווקני לפיו ניתן לזקוף את הפטור לטובת המדינה בלבד, כאשר לא היא המבצעת את הבניה ונושאת בתשלום האגרות וההיטלים, ירוקן את הפטור מתוכן" (שם).

לגופו של עניין, הצדדים באותו מקרה היו חלוקים הן בשאלה האם ניתן על-ידי הרשות המקומית הנוגעת בדבר או על-ידי משרד הבינוי והשיכון, אישור כי מטרת אותו פרויקט הינה "שיכון זוגות צעירים" בהתאם לתקנת הפטור; והן בשאלה האם אותו פרויקט היה פרויקט "מטעמה או ביזמתה" של המדינה. בית משפט זה (השופטת ע' ארבל בהסכמת השופטות א' פרוקצ'יה ו-א' חיות), קבע כי באותו מקרה הוצגה על-ידי המשיבה שם אסמכתא מספקת לכך שמשרד הבינוי והשיכון אישר כי מטרת אותו פרויקט היא "שיכון זוגות צעירים", לצורך תקנת הפטור; וכן קבע בית משפט זה כי החברה הקבלנית פעלה באותו מקרה "מטעמה או ביזמתה" של המדינה. על כן, נקבע כי אותה חברה קבלנית הייתה זכאית לפטור ממחצית אגרות הבנייה שהיא שילמה, באופן יחסי למספר הדירות שנמכרו בפועל לזכאי דיור של משרד השיכון.

29. מצוידים ברקע האמור באשר לתוכנה של תקנת הפטור ולתכליתה, נפנה לבחינת השאלות שעל הפרק, ראשונה ראשונה ואחרונה אחרונה.

האם הדרישה הקבועה בתקנת הפטור לקבלת אישור הרשות המקומית הנוגעת בדבר או משרד הבינוי והשיכון, לכך שמטרתה של הבנייה היא לשם "שיכון זוגות צעירים", נדרשת גם באשר ליזמי פרויקטים במסגרת "מחיר למשתכן"?

30. במקרה שבפנינו נחלקו הערכאות קמא בשאלה האם יש צורך באישור הרשות המקומית הנוגעת בדבר או באישור משרד הבינוי והשיכון, בהתאם לקבוע בהגדרת "שיכון זוגות צעירים" בתקנת הפטור, גם כשמדובר בפרויקט במסגרת תכנית "מחיר למשתכן": בית משפט השלום קבע כי קבלת אישור כאמור על-ידי מי מהגורמים דלעיל הינה תנאי הכרחי על מנת שהיזם יהא זכאי לפטור חלקי בהתאם לתקנת הפטור, כאמור בהגדרת "שיכון זוגות צעירים" שבתקנת הפטור. מנגד, בית המשפט המחוזי הפך את קביעת בית משפט השלום בעניין, וקבע כי הדרישה לקבלת אישור כאמור הינה "דרישה פורמליסטית", אשר יש בה צורך רק בהתקיים ספק האם הבנייה הנדונה בוצעה "מטעמה

או ביזמתה" של המדינה, אך אין בה צורך מקום בו התשובה לכך ברורה, כפי שהיא, לשיטתו של בית המשפט המחוזי, בפרויקטים במסגרת תכנית "מחיר למשתכן".

במחלוקת זו בין הערכאות קמא, דעתי כדעתו של בית משפט השלום.

31. לטעמי, קביעתו של בית המשפט המחוזי לפיה הדרישה בתקנת הפטור לקבלת אישור מהגורמים המוסמכים לכך לצורך קבלת הפטור המוקנה במסגרתה, היא "דרישה פורמליסטית" שאין הכרח לעמוד בה אלא במקרים בהם מתעורר ספק האם הבנייה הנדונה בוצעה "מטעמה או ביזמתה" של המדינה – היא קביעה מוקשית, שאין לקבלה.

כידוע, נקבע בפסיקת בית משפט זה כי חזקה על המחוקק – ומחוקק המשנה בכלל זה – שאין הוא משחית את מילותיו לריק (ראו, מני רבים: רע"א 1556/21 עירון נ' בר-אור, פסקה 18 (22.4.2021); עע"מ 8814/17 דן נ' עיריית תל אביב-יפו, פסקה 29 לפסק דינה של השופטת י' וילנר (26.5.2019); ע"א 4603/22 הפועל ניר רמת השרון נ' פקיד שומה כפר סבא, פסקה 18 לפסק דינו של השופט ד' מנין (28.6.2023)). כפועל יוצא מן החזקה האמורה, נקודת המוצא היא שכאשר נקבע בחקיקת משנה שנדרש אישור כלשהו על מנת להקים זכאות כלשהי או על מנת לאפשר את הענקתה, יש לאישור זה, ככלל, נפקות מעשית ואין מדובר בדרישה פרוצדורלית בלבד; וביתר שאת, כשמדובר באישור של גורם מנהלי שהוא, כשלעצמו, חלק ממנגנון הענקת הזכאות (ראו והשוו: עע"מ 7749/09 אורט ישראל חברה לתועלת הציבור נ' הממונה על מחוז ירושלים במשרד הפנים, פסקה 8 לפסק דינו של השופט ע' פוגלמן (30.11.2011); עע"מ 1242/05 אולמי מצפור נוף האגם בע"מ נ' עיריית טבריה, פסקאות 11-12 לפסק דינה של השופטת מ' נאור (18.11.2008)).

במקרה דנן, עיון בהוראות הסמוכות לתקנת הפטור, אשר נסקרו לעיל, מעלה כי מחוקק המשנה בחר, באופן מודע, לדרוש בשתיים מתוך ארבע הוראות הפטור המצויות בתוספת לתקנות, אישור של גורם מנהלי על מנת שניתן יהיה להיכנס לגדרן. כך, בפרט 1.00.17 נדרש אישור של לשכת הסעד, על מנת שיושב ראש ועדה מקומית יהיה רשאי לפטור מבקש מתשלום אגרה, כולה או מקצתה, אם מצבו החומרי מצדיק זאת; וכן כך הדבר בתקנת הפטור נושא עניינו, שבה נדרש אישור של הרשות המקומית הנוגעת בדבר או של משרד הבינוי והשיכון. להבדיל, הוראות הפטור הנוגעות לפטור מאגרה לרשויות מקומיות וכן לפטור חלקי לבניין להשכרה (פרט 1.00.18 ופרט 1.00.20 לתוספת לתקנות, בהתאמה), אינן טעונות אישור של גורם כלשהו על מנת להיכנס לגדרן.

יתרה מכך, בגדרה של תקנת הפטור עצמה, מחוקק המשנה קבע כי הפטור הנוגע לחלופות הראשונה והשנייה אינו טעון אישור של גורם כלשהו. לעומת זאת, מחוקק המשנה קבע, אף זאת במסגרת תקנת הפטור, כי הפטור הנוגע לחלופה השלישית – היא החלופה נושא ענייננו – טעון אישור של משרד הבינוי והשיכון או של הרשות המקומית הנוגעת בדבר.

בחירה מודעת זו של מחוקק המשנה לדרוש אישור של גורמים מסוימים על מנת להיכנס לגדרה של ההוראה הקבועה בתקנת הפטור, מקום בו בהוראות דומות הסמוכות לה הוא לא דרש אישור כאמור, מלמדת כי מחוקק המשנה ביקש שתהא נפקות לקבלת האישור לצורך החלתה של תקנת הפטור. על כן, סבורני כי קביעת בית המשפט המחוזי לפיה הדרישה לאישור הקבועה בתקנת הפטור הינה אך בגדר "דרישה פורמליסטית" שניתן 'לדלג' מעליה בנסיבות כאלה או אחרות – אינה קביעה שניתן לקבלה בקלות.

32. זאת ועוד, המונח "זוגות צעירים", הוא מונח הטעון הפעלה של שיקול דעת לצורך יישומו. את שיקול דעת זה הותיר מחוקק המשנה, במפורש, לרשויות המקומיות ולמשרד הבינוי והשיכון (בכפוף, כמובן, לכללי המשפט המנהלי).

וידוגש: הרשויות המקומיות אינן כמקשה אחת, ובהתאם לעקרון האוטונומיה של הרשות המקומית, אין שיקוליה של רשות מקומית אחת, בהפעילה סמכות שהוקנתה לה בדין חייבים להיות זהים לשיקוליה של רשות מקומית אחרת; כך ככלל, וכך בפרט בכל הנוגע לגביית אגרות (ראו והשוו: ע"א 1600/08 מקסימדיה פרסום חוצות בע"מ נ' עיריית תל אביב-יפו, פסקה 15 לפסק דינו של השופט ע' פוגלמן (18.8.2011); דנג"ץ 3660/17 התאחדות הסוחרים והעצמאים הכללית נ' שר הפנים, פסקה 28 לפסק דינה של הנשיאה מ' נאור (26.10.2017)). לענייננו, רשויות מקומיות שונות, ואף אותה רשות מקומית בתקופות שונות, בהחלט רשאיות, בהתאם לשיקול דעתן, לקבוע מדיניות שאינה זהה למדיניותה של רשות מקומית אחרת, באשר לתנאים הנדרשים על מנת שפרויקט המוקם בשטחה של הרשות המקומית המסוימת יוגדר ככזה שמטרתו "שיכון זוגות צעירים", לצורך מתן אישור בהתאם לתקנת הפטור.

נוסף לכך, ודאי שגם משרד הבינוי והשיכון רשאי לקבוע לעצמו מדיניות וכן לשנותה (הכל בכפוף לכללי המשפט המנהלי) בכל הנוגע לקריטריונים הנדרשים על מנת שפרויקט יוגדר ככזה שמטרתו "שיכון זוגות צעירים", לצורך מתן אישור כאמור על-ידו לאותו פרויקט בהתאם לתקנת הפטור, בהתאם לשיקול הדעת המנהלי המוקנה לו.

לאור האמור, סבורני כי לא ניתן לראות בשיקול הדעת שנדרשות הרשות המקומית הנוגעת בדבר או משרד הבינוי והשיכון, עת הם שוקלים לעשות שימוש בסמכות המוקנית להם בתקנת הפטור, כעניין "פורמאלי" בלבד, שנדרש רק לגבי פרויקטים שב-"ספק", כפסיקתו של בית המשפט המחוזי.

בהקשר זה, ולו לשם הדגמה (בלי למצות) של שיקול הדעת שעל מי מהגורמים דלעיל להפעיל בבואו להחליט האם ליתן או שלא ליתן אישור לפרויקט מסוים בהתאם לקבוע בתקנת הפטור, אבקש להתייחס לקטע קצר מפרוטוקול הדיון שנערך בפנינו במסגרת ההליך דנן:

במהלך הדיון בפנינו, טען בא-כוח המשיבה כי 97% מהרוכשים בפרויקט נושא ענייננו הם "זוגות צעירים". בתגובה, שאלתי את בא-כוח המשיבה: "לא, יש ממש מחלוקת, תגיד מי זה צעיר, אני אגיד לך את האחוזים. תגיד צעיר זה רק בן 21, אין לך רק 97%. תגיד 45, יכול להיות שיש לך. תגיד באמצע 31.5, לא יודע, תעשה את החשבון". בא-כוח המשיבה השיב כי במקרה דנן רוב רובם המוחלט של הרוכשים בפרויקט הם מתחת לגיל 40. לכך, השבתי כי: "אדוני עכשיו עשה כבר קביעה נורמטיבית. מתחת ל-40 זה צעירים. מיהו יכול לחשוב שהוא יפעיל שיקול דעת מנהלי שאצלו רק עד 30 זה צעירים, וגם בתנאי שהם לא נשואים כבר יותר מכך, או שההפך, שהם נשואים יותר מכך שנים. אני לא יודע. כל מה שאמרתי הוא ברור, שאת המספר אתה גוזר מההגדרה" (ראו בפרוטוקול הדיון מיום 31.12.2025, עמוד 10 שורות 13-25).

דומני כי הדברים מדברים בעד עצמם באשר לכך שההחלטה האם ליתן או שלא ליתן אישור בהתאם לתקנת הפטור דורשת, באופן מובהק, הפעלת שיקול דעת מנהלי.

33. נסכם: מחוקק המשנה התנה, בתקנת הפטור, את הפטור שעניינו בנייה שמטרתה "שיכון זוגות צעירים", בהתקיימם של שני תנאים מצטברים: על הבנייה להיות על-ידי המדינה או מטעמה או ביוזמתה; ועל הרשות המקומית הנוגעת בדבר או משרד הבינוי והשיכון לאשר כי מטרתה של הבנייה היא "שיכון זוגות צעירים".

משאין מחלוקת כי התנאי השני מבין שני התנאים דלעיל לא התקיים בענייננו – שהרי לא ניתן האישור הנדרש בהתאם לתקנת הפטור לפרויקט דנן על-ידי הרשות המקומית הנוגעת בדבר או על-ידי משרד הבינוי והשיכון – התוצאה היא שהמשיבה לא הייתה זכאית לקבלת הפטור ממחצית אגרות הבנייה, ודין הערעור להתקבל.

האם פרויקטים במסגרת תכנית "מחיר למשתכן" הינם פרויקטים המבוצעים מטעמה של המדינה או מיוזמתה, לעניין החלת ההוראה הקבועה בתקנת הפטור?

34. הגם שדי בקביעתי לעיל לקבלת הערעור, אבקש להעיר, למעלה מן הצורך, שתי הערות באשר לשאלה האם פרויקטים במסגרת תכנית "מחיר למשתכן" מקיימים את התנאי השני עליו עמדתי לעיל:

35. ראשית, אעיר כי סבורני שככל ותתעורר השאלה המשפטית הנ"ל, היא לא תתעורר, בדרך כלל, ב-'מקרה הרגיל' הנוגע להחלת הוראת תקנת הפטור על פרויקטים במסגרת תכנית "מחיר למשתכן", וזאת בשל המסקנה אליה הגעתי לעיל לעניין הצורך בקבלת אישור מהרשות המקומית הנוגעת בדבר או ממשרד הבינוי והשיכון.

שני התנאים ההכרחיים והמצטברים הקבועים בהוראת תקנת הפטור – הדרישה באישור הגורמים המוסמכים לכך שמדובר בפרויקט שמטרתו "שיכון זוגות צעירים", וכן הדרישה כי יהא מדובר בפרויקט שמבצעת המדינה או שמבוצע "מטעמה או ביזמתה" – הינם תנאים אשר קיים, במישור המעשי, קשר ביניהם.

האישור הניתן, על-ידי הרשות המקומית הנוגעת בדבר או משרד הבינוי והשיכון, ניתן לצורך הספציפי של מתן הפטור, לפי תקנת הפטור, בפרויקט ספציפי נתון. ניתן על כן להניח שהגורם שנתן את האישור עשה כן לאחר שמצא שמקובל עליו שהבנייה היא "מטעמה או ביזמתה" של המדינה. האפשרות כי למרות זאת ייטען על-ידי הוועדה המקומית כי תנאי הפטור לא התקיימו נראית רחוקה (ויצוין כי, בפרשה שנדונה בעניין תשלו"ז הייתה אכן מחלוקת גם על עצם עובדת מתן האישור; ראו: שם, פסקה 20 לפסק דינה של השופטת ע' ארבל).

36. שנית, ובכל הנוגע לשאלה האם ניתן לראות בפרויקט שבוצע במקרה דנן כפרויקט "מטעמה או ביזמתה" של המדינה:

בעניין תשלו"ז, על מנת לבחון האם בנסיבותיו של אותו עניין הפרויקט בוצע "מטעמה או ביזמתה" של המדינה, בחן בית משפט זה, בין היתר, את טיב היחסים בין החברה הקבלנית למשרד הבינוי והשיכון; את תוכן ההסכמים ביניהם; את הקצאת הסיכויים והסיכונים בין הצדדים; את מידת הפיקוח על פרויקט הבנייה; את הגורם הקובע את זהותם של הרוכשים (ובפרט, האם הדירות בפרויקט הבנייה מיועדות – כולן, חלקן או כלל לא – לשוק החופשי); וכן את "רשת הביטחון" שסיפקה המדינה לפרויקט

הבנייה (ובפרט, האם המדינה מתחייבת לרכוש את כלל הדירות בפרויקט הבנייה, אם לאו) (שם, פסקה 20 לפסק דינה של השופטת ע' ארבל).

היוצא מן האמור לעיל הוא כי הקביעה האם פרויקט פלוני הוא "מטעמה או ביזמתה" של המדינה, לצורך תחולתה של תקנת הפטור, מצריכה בחינה של נסיבותיו הפרטניות של הפרויקט בו עסקין.

ועתה ליישום הדברים על נסיבותיו של הפרויקט דנן:

באשר לזהות הרוכשים: המדינה היא שקובעת מיהם "חסרי הדיור" הרשאים להשתתף בהגרלה, אשר היזם מתחייב למכור להם את הדירות (סעיפים 3.3.1 ו-3.3.3 לתנאי המכרז; נספח ח' לתנאי המכרז), ולחלופין מיהם "משפרי דיור" אשר להם ניתן למכור את הדירות בתנאים מסוימים (סעיף 3.3.17 לתנאי המכרז; נספח ט' לתנאי המכרז). יצוין כי קיים חריג לפיו הוועדה לתכנון ופיתוח ו/או מועצת מקרקעי ישראל רשאיות לקבוע כללים שיאפשרו לשווק את הדירות שלא במתכונת האמורה, ובלבד שאלו לא ירעו את מצבו של הזוכה (סעיף 3.3.18 לתנאי המכרז). ואולם, לא הוצג בפנינו כי אכן נקבעו במקרה דנן כללים כאמור.

באשר לתוכן המערכת ההסכמית בין המדינה והמשיבה: מערכת הסכמית זו כוללת את הקבוע בתנאי המכרז וכן בחוזה הבנייה שצורף לו כנספח ג' (להלן: חוזה הבנייה). עיון בתנאי המכרז ובחוזה הבנייה מעלה כי נקבעו במסגרתם תנאים ברורים ומפורטים בכל הנוגע למועד שבו רשאי היזם להתחיל למכור את הדירות בפרויקט (סעיפים 3.3.6-3.3.4 לתנאי המכרז); באשר למחיר המקסימלי שהיזם רשאי למכור כל דירה בפרויקט (סעיפים 3.3.9-3.3.10 לתנאי המכרז); באשר למפרט מינימלי לבניית כל אחת מהדירות בפרויקט אשר הוגדר בתנאי המכרז כ-"מפרט מחייב" (סעיף 3.3.11 לתנאי המכרז, המפנה לנספח ג' 1' לתנאי המכרז); באשר ללוחות הזמנים לביצוע הפרויקט ולהשלמת בניית הדירות – כשלגביו נקבע כי הוא תנאי יסודי ומהותי בחוזה, שמקנה למדינה זכות לביטול זכיית היזם במכרז במקרה של אי-עמידה בו (סעיף 2 לחוזה הבנייה); וכן, במידה מסוימת (אך בלתי מבוטלת), גם בכל הנוגע לתוכן החוזים שיערוך היזם עם רוכשי הדירות, אשר נקבע כי ינוסחו בהתאם לעקרונות המפורטים בנספח ג' 6' לחוזה הבנייה שכותרתו "תנאים בחוזה אחיד בין היזם לרוכש דירה" (סעיף 9(ב) לחוזה הבנייה וכן סעיף 3.5 לתנאי המכרז).

בהקשר זה יוער כי לצידן של חלק מההוראות דלעיל, נקבעו בתנאי המכרז ובחוזה הבנייה פיצויים מוסכמים במקרה בו היזם לא יעמוד בהן. כך, נקבעו פיצויים

מוסכמים בגין מכירת דירה במחיר העולה על המחיר המקסימלי לדירה; בגין מכירת דירה במועד המוקדם למועד שבו נקבע כי היזם רשאי להתחיל למכור את הדירות בפרויקט; וכן בגין בניית דירה במפרט נחות מהמפרט המינימלי שנקבע (סעיף 10.1 לתנאי המכרז).

באשר למידת הפיקוח של המדינה על ביצוע הפרויקט: אין מחלוקת בין הצדדים כי קיימת מידה מסוימת של פיקוח מצד המדינה על ביצוע הפרויקט. הדבר גם עולה מפורשות מחוזה הבנייה, במסגרתו נקבע כי ימונה "מפקח", שהינו "נציג המשרד מטעם המחוז הרלוונטי לביצוע מעקב ובקרה אחר ביצוע העבודות או חלק מהן" (סעיף 1 לחוזה הבנייה), וכן נקבעו סמכויותיו (סעיף 19 לחוזה הבנייה), ובכללן סמכויות להורות ליזם, מעת לעת, לבצע פעולות שפורטו שם תוך כדי מהלך העבודה (סעיף 19(ח) לחוזה הבנייה). כמו כן, באת-כוח היועצת המשפטית לממשלה ציינה בפנינו כי אכן מופעלות על-ידי המדינה "חברות בקרה" אשר בודקות שחוזי המכר עומדים "בדרישות הדין ובנספח שמצורף לחוברת המכרז [...] אין פיקוח על הדרישות ההנדסיות אלא פיקוח [...] על העמידה של היזם בתנאי המכרז, ואין פה ממש לצורך העניין מהנדס מפקח שמפקח על הבנייה ורואה שהבנייה היא בהתאם לדרישות הנדסיות כאלה ואחרות" (פרוטוקול הדיון מיום 31.12.2025, בעמ' 19 שורות 21-27). לשיטתו של בא-כוח המשיבה, הפיקוח האמור שמבצעת המדינה על ביצוע הפרויקט הוא בגדר "פיקוח אדוק" (שם, בעמ' 11 שורות 39-36). עם זאת, הצדדים לא הבהירו בפנינו האם פעלו חברות בקרה כאמור מטעם המדינה בכל נוגע לביצוע הפרויקט דנן, וככל שכן מה היה היקף הפיקוח והבקרה שבוצע על-ידן מטעמה של המדינה.

באשר להקצאת הסיכונים והסיכויים בפרויקט: בא-כוח המערערת טען בפנינו כי אין מדובר במקרה, כפי שהיה בעניין תשל"ז, שבו הייתה התחייבות של המדינה כי ככל והיזם לא יצליח למכור חלק מהדירות, הן תרכשנה על-ידי המדינה. בהסתמך על האמור, נטען כי היזם בפרויקט דנן נשא בסיכונים בהם לא נשא היזם בעניין תשל"ז (פרוטוקול הדיון מיום 31.12.2025, בעמ' 5 שורה 6). מנגד, בא-כוח המשיבה טען בפנינו כי אין כל צורך בהתחייבות כאמור מצידה של המדינה בפרויקטים במסגרת תכנית "מחיר למשתכן", ובפרט במסגרת הפרויקט דנן שכן, לדבריו: "זה לא נתון למחלוקת, על כל 30 דירות, או 36 כמו במקרה שלנו, שמשווקות, התחרו לי אלפי רוכשים. זאת אומרת, אני לא צריך שהמדינה תתחייב ותגיד לי אל תדאג, אני אקנה, יש אלפי רוכשים [...] אני לא צריך שהמדינה תתחייב לקנות, זה כבר מובטח לי. זה הנחמה פורתא שאותו יזם יכול להיאחז בה" (שם, בעמ' 13 שורות 9-29). מדבריו של בא-כוח המשיבה ניתן ללמוד, אפוא, כי הסיכון שהיה מוטל על המשיבה בפרויקט דנן, היה, לשיטתו, תיאורטי לחלוטין.

בשקלול האמור לעיל, וכאמור בגדר למעלה מן הצורך, אעיר כי הנני נוטה לדעה כי הפרויקט דנן אכן בוצע "מטעמה או ביזמתה" של המדינה, לצורך החלתה של תקנת הפטור. זאת, בשים לב לתוכן המערכת ההסכמית בין המדינה למשיבה, כפי שפורטה בהרחבה לעיל, ובייחוד בשים לב למידת השליטה של המדינה על מפרטי הדירות שנמכרו במסגרת הפרויקט; בהתחשב בשליטתה המלאה של המדינה על זהותם של רוכשי הדירות בפרויקט ועל מחיר המכירה גם יחד; וכן בשים לב לכך כי דומה שהסיכון לכך שיישאר בידה של המשיבה דירות אשר לא תירכשנה על-ידי המדינה – ובכלל זה הזוכים בהגרלות הנערכות על-ידה – הינו במקרה דנן ברף הנמוך (ואף פחות מכך). כמו כן, לא נמסר שבפרויקט זה ניתן למשיבה היתר למכור חלק מהדירות בשוק החופשי (דבר היכול להיות רלוונטי במישור "הסיכוי"). לצד זאת, לא הובהר בפנינו האם בוצע פיקוח מטעם המדינה על ביצוע הפרויקט דנן, ומה היה תוכנו והיקפו, ובכך יש כדי לסייג אולי את מסקנתי לעיל.

37. ומן הפרט אל הכלל – לעניין השאלה האם ניתן לקבוע כי, ככלל, הפרויקטים המבוצעים במסגרת תכנית "מחיר למשתכן" הם "מטעמה או ביזמתה" של המדינה – על מנת לקבוע קביעה כאמור יש להוכיח, כעניין שבעובדה, שבמסגרת תכנית "מחיר למשתכן", בחינה שתעשה בהתאם לפרמטרים עליהם עמדתי לעיל, תביא לאותה מסקנה לפיה הפרויקטים כולם הם "מטעמה או ביזמתה" של המדינה (ראו והשוו, בעניין דומה: ו"ע (מחוזי חי') 26310-08-21 אשדד חברה לבניה בע"מ נ' מנהל מיסוי מקרקעין חיפה, פסקאות 217-252 לפסק דינה של השופטת א' וינשטיין (5.2.2026); יצוין כי ערעור על פסק הדין תלוי ועומד בפני בית משפט זה – ע"א 35845-06-26 מנהל מיסוי מקרקעין חיפה נ' אשדד חברה לבניה בע"מ).

בזהירות המתבקשת, העולה מן התמונה שהוצגה בפנינו היא כי קיים קושי בקביעה גורפת כאמור וזאת לפחות משני טעמים: האחד, לאור השוני בין פרויקטים שונים בהקצאת הסיכויים והסיכונים בין היזם למדינה – בפרט בכל הנוגע לשאלה האם קיים מצב ריאלי בו יישארו דירות בידיו של היזם שלא נמצא להן רוכש, וכן לשאלה האם נקבעו תנאים המאפשרים, מראש, ליזם לשווק דירות בפרויקט ב-"שוק החופשי" (ראו והשוו לסעיף 3.3.18 לתנאי המכרז). השני, אופי הפיקוח ומידת הפיקוח המבוצע על-ידי המדינה (או על-ידי מי מטעמה) על ביצוע הפרויקט.

מאפיינים אלו, המשתנים מפרויקט אחד למשנהו מצריכים, לטעמי, בחינה של כל פרויקט ופרויקט המבוצע במסגרת תכנית "מחיר למשתכן" בהתאם לנסיבותיו, בטרם

קביעה כי מדובר בפרויקט "מטעמה או ביזמתה" של המדינה, לעניין תחולתה של תקנת הפטור. בהתאם, סבורני כי אין מקום לקבוע קביעה גורפת כי כלל הפרויקטים במסגרת תכנית "מחיר למשתכן" הם "מטעמה או ביזמתה" של המדינה.

ושוב יוזכר את שקבעתי לעיל: קבלת הפטור מותנית לא רק בכך שיהיה מדובר בפרויקט "מטעמה או ביזמתה" של המדינה; אלא נדרש שגם יינתן אישור על-ידי הרשות המקומית הנוגעת בדבר או על-ידי משרד הבינוי והשיכון, שעסקינן בפרויקט שמטרתו "שיכון זוגות צעירים" כקבוע בתקנת הפטור.

סוף דבר

38. מהטעמים המפורטים לעיל, מצאתי כי יש לקבל את הבקשה למתן רשות ערעור ולדון בה כבערעור. כמו כן, לגופו של עניין, מצאתי כי דין הערעור להתקבל אף הוא.

על כן, ככל שהמערערת פעלה בהתאם לפסק דינו של בית המשפט המחוזי, והחזירה למשיבה את סכומי מחצית אגרות הבנייה בגין הפרויקט, תשיב המשיבה למערערת את הסכום שהושב לה, כאשר סכום זה צמוד ונושא הפרשי הצמדה וריבית כדין, מיום קבלתו לידיה ועד ליום התשלום בפועל.

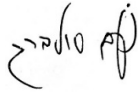
בנסיבות העניין, ובשים לב לשאלות העקרוניות שהתעוררו במסגרת ההליך דנן, אציע לחבריי כי נפסק הוצאות מתונות וחלקיות בלבד, בערכאה זו, כך שהמשיבה וארגון הקבלנים יישאו בהוצאות המערערת בסך של 12,500 ש"ח, כל אחד.

בנוסף, יבוטלו החיובים בהוצאות, בשכר טרחת עו"ד ובהחזרת אגרות בית משפט, שנפסקו בפסק דינו של בית המשפט המחוזי, בגין שני ההליכים בערכאות קמא. במקומם של חיובים אלו תשלם המשיבה למערערת סך של 20,000 ש"ח. כל סכום ששולם על-ידי מי מהצדדים בהתאם לפסקי דינן של הערכאות קמא, יושב כדי להביא לתוצאה האמורה לעיל.


 יחיאל כשר
 שופט

המשנה לנשיא נעם סולברג:

אני מסכים.



נעם סולברג
משנה לנשיא

השופט דוד מינץ:

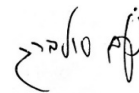
אני מסכים.



דוד מינץ
שופט

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט י' כשר.

ניתן היום, כ"ח אלול תשפ"ו (10 ספטמבר 2026).



נעם סולברג
משנה לנשיא



דוד מינץ
שופט



יחיאל כשר
שופט