

עו"ד ספיר זילבר

מאמרים, עדכוני חקיקה  
וחידושי פסיקה בנושאים:

## • תכנון ובניה • נדל"ן • התחדשות עירונית

- צבי שוב משרד עורכי דין  
- רונית אלפר משרד עורכי דין



גרסת הדפסה 

בין התאמה להשבה: על ניכוי עלויות בחישוב היטל השבחה בשימוש חורג

מאת עו"ד צבי שוב ועו"ד רונית אלפר

### עדכוני חקיקה / חקיקת משנה / חוזרים מקצועיים

- תקנות רכבת תחתית (מטרו) (אמות מידה לסיוע כספי לעסקים הנמצאים בסמיכות לעבודות להקמה של תחנות המטרו), התשפ"ו-2026.
- תל אביב - הודעה בדבר הכנת תכנית לתשתית לאומית ותנאים למתן היתרים תת"ל 140 - מתקן תשתיות משולב לתחבורה ציבורית חליפי לתחנה המרכזית.
- ירושלים - הודעה בדבר אישור תכנית מתאר מקומית ברמה מפורטת מס' 101-0848440 - רכבת קלה קו תכלת.
- אילת - הודעה בדבר הפקדת תכנית מתאר מקומית מס' 602-0908897 - מתחם התמרים.

- תמ"א 3/4/18 - הודעה בדבר העברת התכנית להערות הועדות המחוזיות ולהשגות הציבור - תוספת עמדות טעינה חשמליות בתחנות תדלוק.

## עדכוני פסיקה

### • תכנון ובניה

בג"ץ 13812-12-25 עיריית חיפה ואח' נ' ממשלת ישראל ואח' -

מיזם בעל חשיבות לאומית.

### • פינוי בינוי

ת"א 642823-03-24 קרן אור – שירותי כוח אדם בע"מ ואח' נ' אילנה באבו ואח' -

שוויון פורמלי מול שוויון יחסי בתמורה.

### • היטל השבחה

עמ"נ 56975-09-23 הועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב נ' בלו מרבב בע"מ ואח' -

תמריץ הרחבת השימושים בתכנית השימור בתל אביב – אינה זכות מוקנית בגינה יש לחייב במועד אישור התכנית.

### • תביעות 197

ערר 9001/0124 אשר יצחק זדה ואח' נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה פתח תקווה -

קושי של ממש להכיר בסעיף 200.

## מאמר

### בין התאמה להשבה: על ניכוי עלויות בחישוב היטל השבחה בשימוש חורג

מאת עו"ד צבי שוב ועו"ד רונית אלפר

סוגיית החיוב בהיטל השבחה בגין אישור שימוש חורג במקרקעין, ובפרט כאשר מדובר בשימוש חורג המאושר פעם אחר פעם, מהווה כר פורה למחלוקות משפטיות ושמאיות סבוכות.

החלטה חדשה של ועדת הערר לפיצויים והיטל השבחה מחוז מרכז, בראשות יו"ר הוועדה עו"ד דביר סגלוביץ', בעניין אמוטיב ותמנון (עררים 8053/0825 ו-8075/0925), שופכת אור חדש על השאלה כיצד יש להתחשב, בחישוב היטל ההשבחה, בעלויות התאמת מבנה לשימוש חורג ובעלויות השבתו לייעודו המקורי, ובפרט מקום שבו עסקינן בשימוש חורג המתחדש מעת לעת.

ברקע ההחלטה עמד חיוב בהיטל השבחה שהוצא בעקבות היתר לשימוש חורג, שלישי במספר, אשר התיר הפעלת בריכת שחייה טיפולית במבנה המיועד לתעשייה.

השמאי המכריע, מר ארז כהן, קבע כי הואיל ומדובר בחידוש השימוש החורג, אין להתחשב בעלויות ההתאמה לנוכח העובדה שהנכס הותאם לשימוש החורג בעבר. מנגד, הוא קבע, כי יש להביא בחשבון את עלויות ההשבה, ואף לשוב ולנכותן בכל תקופת שימוש חורג מחדש.

העוררות (אמוטיב ותמנון) טענו, כי השמאי המכריע שגה כשהתעלם לחלוטין מעלויות ההתאמה, תוך שהוא מסתמך על הנחה שגויה ולפיה עלויות אלו כבר נוכו בשומות קודמות, וזאת מבלי שהוועדה המקומית הוכיחה זאת.

מנגד, הוועדה המקומית טענה כי השמאי המכריע שגה כשהביא בחשבון את עלויות ההשבה על אף שאלו נלקחו בחשבון בשומות קודמות שנערכו, שכן ההפחתה מביאה לכפל זיכוי ועומדת בניגוד לעקרונות יסוד של דיני ההשבחה ושל שומת 'מס אמת'. לשיטתה, אותו הרציונל שבגיננו לא הביא בחשבון את עלויות ההתאמה צריך לחול גם ביחס לעלויות ההשבה.

### **הכרעת ועדת הערר**

#### **עלויות התאמה**

בעניין זה אימצה ועדת הערר את קביעת השמאי המכריע וקבעה, כי אין מקום להכיר בניכוי תקופתי או חוזר של עלויות התאמה שהוצאו בזיקה לאירוע תכנוני קודם (במקרה זה, בשנת 2009), ובפרט שעה שקיבלה את עמדת הוועדה המקומית לכך שמדובר בעלויות התאמה שכבר הוכרו בשומות קודמות.

בקביעתה זו נסמכה ועדת הערר על "הלכת אברמוביץ" (רע"א 147/14), וקבעה שעלויות המותרות בניכוי הן אך ורק הוצאות הכרחיות הנדרשות לצורך מימוש ההשבחה באותו אקט תכנוני ספציפי העומד למבחן.

לאור זאת, מכיוון שבמועד אישור הבקשה לשימוש החורג האחרונה המבנה כבר היה מותאם לפעילות הבריכה הטיפולית, עלות ההתאמה ההיסטורית אינה נדרשת לשם מימוש ההשבחה הנוכחית, ולכן סברה ועדת הערר כי ניכוייה

יהווה "ניכוי כפול" פסול. בצד זאת, ציינה, כי גם אם בעבר הוכרו עלויות ההתאמה לשימוש החורג, ניתן יהיה להכיר בעלות התאמה פעם נוספת ובלבד שמדובר בעלות שולית, חדשה והכרחית שנובעת מההיתר החדש.

בכך בחרה ועדת הערר שלא ללכת בעקבות הגישה ה"יחסית" שאומצה בערר 85236/15 מגדל חברה לביטוח בע"מ נ' הועדה המקומית לתו"ב ת"א (7.9.2020), המחלקת את עלויות ההתאמה באופן פרופורציונלי על פני תקופות השימוש החורג, וזאת מן הטעם שגישה זו מחייבת להישען על אירועי מס עתידיים שטרם התגבשו, בניגוד לעיקרון שנקבע בהלכת פמיני (רע"א 4217/04, שלפיו כל אירוע מס נבחן כ"מדרגה" העומדת בפני עצמה.

## **עלויות השבה**

סוגיה מורכבת יותר שנדונה בהחלטת ועדת הערר נגעה לעלויות ההשבה.

בעניין זה הסבירה ועדת הערר, כי בשונה מעלויות ההתאמה, עלויות ההשבה נושאות מטבען אופי רעיוני וצופה פני עתיד, שכן הן מבקשות לאמוד הוצאה שתידרש - אם בכלל - רק עם תום תקופת השימוש החורג.

הקושי לשיטתה מתחדד נוכח האפשרות הממשית שהשימוש יוארך או יונצח, באופן שבו חובת ההשבה לא תמומש לעולם.

מנגד, הסבירה כי גם הדעה שהובעה בספרות, הגורסת שעלויות השבה אינן מותרות בניכוי מן ההשבה היות והן אינן נובעות במישרין מן השימוש החורג אלא נדרשות לצורך מימוש השימוש המקורי שאושר בתכנית, מעוררת קושי. שכן, ייתכנו מצבים שבהם שווים האובייקטיבי של מקרקעין יושפע מעלויות ההשבה, מקום שבו עלות זו מובאת בחשבון בעסקה הנעשית בהם בין מוכר מרצון לקונה מרצון.

על מנת לגשר על הפער שבין שתי הגישות הנ"ל, קבעה ועדת הערר שיש לבחון את עלויות ההשבה כנטל כלכלי עתידי הצמוד לזכות הזמנית שאושרה, ולא כהוצאה מיידית הניתנת לניכוי במלואה. הרציונל, לשיטתה, הוא שקונה מרצון, הבוחן רכישת זכויות במועד הקובע, יביא בחשבון את חובת ההשבה העתידית, וזאת לפי ערכה הנוכחי המהוון של אותה עלות, תוך שקלול ההסתברות להתממשותה.

לאור זאת, קבעה ועדת הערר מודל בחינה המבוסס על שלושה פרמטרים מרכזיים :

**זיהוי ההסתברות:** הערכת הסיכוי האמיתי למימוש חובת ההשבה, בהתאם למגמות התכנון. אם ההסתברות נמוכה, הניכוי יהיה אפסי.

**היוון למועד הקובע:** יש לנכות רק את הערך הנוכחי המהוון של העלויות העתידיות הצפויות בסוף התקופה, בהתחשב במקדם סיכון וזמן.

**נטרול "כפל זיכוי":** ביצוע התאמות אם הנכס כבר זכה להטבות דומות בגין אירועי מס קודמים, למניעת הטבת מס עודפת.

החלטת ועדת הערר היא החלטה מעניינת ומעמיקה, אשר מבקשת לעשות סדר בכלכלה שמאחורי היטלי ההשבה בשימושים חורגים.

בכל הנוגע לעלויות ההשבה, המעבר ממבחן בינארי של "הכל או כלום" למבחן של תוחלת כלכלית (הסתברות כפול היוון), הרואה בעלות ההשבה נטל עתידי המתומחר לפי ערכו הנוכחי ולפי הסתברות התממשותו, עולה בקנה אחד עם מבחן השוק האובייקטיבי הקבוע בסעיף 74(7) לתוספת השלישית ועם עקרון מס האמת, שכן הוא מבקש לשקף את האופן שבו קונה סביר מגלם נטל עתידי במחיר.

ואולם, בפן היישומי, פרמטר זיהוי ההסתברות למימוש ההשבה בפועל, עשוי לצמצם את משמעותה המעשית של ההכרה העקרונית בניכוי, ובכל מקרה ברי כי עניין זה יעמוד בלב המחלוקת בין הנישום לרשות.

באשר לעלויות ההתאמה, שלילה קטגורית של עלויות ההתאמה אך ורק משום שהן "היסטוריות" ושייכות לאירוע מס קודם, עלולה להוביל לחוסר צדק ואי גביית מס אמת, שכן במקרים שבהם ההשקעה העצומה שביצע היזם טרם הוחזרה במלואה מבחינה שמאית בתקופת ההיתר הראשון, אזי אי-הכרה בחלק היחסי של ההוצאה באירוע המס השני אינה משקפת את ההתעשרות הממשית הנובעת מהשימוש החורג שהותר.

בעניין זה סבורנו, כי הלכת בית המשפט העליון שנקבעה בבר"מ 4367/16 **אהרון מאיר**, מקנה לוועדת הערר את הסמכות להביא בחשבון עלויות התאמה, מקום בו היא מצאה כי אלו לא הובאו בחשבון בשומה קודמת, וזאת, על מנת להבטיח ששומת ההשבה היוצאת תחת ידיה תגשים, ככל הניתן, את התכליות שביסוד ההסדר הקבוע בתוספת השלישית.

תוצאה אחרת עלולה לגרור הימנעות מהשקעה בשל חשש שהוצאות ההשקעה לא יוכרו במלואן, שהרי אישור שימוש חורג מתכנית הינו מוגבל לתקופה, ולעיתים בתוך התקופה עצמה חלק נכבד מוקדש להוצאת ההיתר עד תחילת השימוש, והשקעה פעמים רבות צופה פני עתיד, וגם אם תקוזז את ההיטל הנוכחי כליל, הרי שפעמים רבות עדיין חלק ממנה לא יוכר והתוצאה תהא תשלום היטל בהעדר התעשרות.

## עדכוני חקיקה/חקיקת משנה/חוזרים מקצועיים

### תקנות רכבת תחתית (מטרו) (אמות מידה לסיוע כספי לעסקים הנמצאים בסמיכות לעבודות להקמה של תחנות המטרו), התשפ"ו-2026

בהתאם לחוק המטרו, הותקנו התקנות הנ"ל, עוסק יהיה זכאי לסיוע מכספי המדינה, אם מתקיימים לגביו בין היתר כל התנאים האלו:

- בית העסק מצוי במרחק של עד ארבעה וחצי מטרים מהגדר שמקיפה מקטע עבודות, כפי שהציבה החברת המבצעת.
  - בית העסק נמצא כולו או חלקו במפלס הרחוב.
  - 20 לקוחות בממוצע ביום, לכל הפחות, נכנסים לבית העסקים ורוכשים מוצר או שירות.
  - ממוצע מחזור העסקאות השנתי של העסק בשלוש השנים שקדמו לשנה שבה החלה תקופת הזכאות, לא עלה על 13 מיליון ₪, ואם פחתה תקופת פעילותו של העוסק מהתקופה האמורה – יחושב ממוצע מחזור העסקאות השנתי באופן יחסי לפי תקופת פעילותו.
  - לתנאים אלו חריגים אשר מפורטים בתקנות.
- כמו כן, התקנות מפרטות את תקופת הזכאות לסיוע, אופן וגובה הסיוע ועוד.

### תל אביב - הודעה בדבר הכנת תכנית לתשתית לאומית ותנאים למתן היתרים תת"ל 140 - מתקן תשתיות משולב לתחבורה ציבורית חליפי לתחנה המרכזית

הרינו לעדכן כי בהתאם לסעיפים 76ג(1) ו-77 לחוק התכנון והבניה, ובתוקף סמכותה לפי סעיף 78 לחוק, הודיעה המועצה הארצית על פרסום דבר הכנת תכנית לתשתית לאומית מספר 149 – מתקן משולב לתחבורה ציבורית חליפי לתחנה המרכזית בתל אביב, שצפוי להיות מוקם בשטח חקלאי השייך למוסד "מקווה ישראל", ברביע הצפון מזרחי של מפגש הדרכים 44 ו-20.

מטרת התכנית הינה מתן פתרון לתקופת הביניים, שיאפשר את פינוי עיקר הפעילות התחבורתית מהתחנה המרכזית החדשה בתל אביב, עד להקמת פתרון קבע. המתקן יכלול חניון לילה, חניות תפעוליות לאוטובוסים, מסוף נוסעים, תשתית לטעינת אוטובוסים חשמליים, חדרי מנוחה לנהגים ומבנים טכניים.

הועדה החליטה לקבוע תנאים למתן היתרי בניה. הבקשות להיתר יועברו לאישור מתכנתת הועדה באמצעות מהנדס הועדה המקומית, כאשר החלטת מתכנתת הועדה תינתן למהנדס בתוך 21 ימים לאחר התייעצות עם יזם התכנית.

### ירושלים - הודעה בדבר אישור תכנית מתאר מקומית ברמה מפורטת מס' 101-0848440 - רכבת קלה קו תכלת

הרינו לעדכן כי בהתאם לסעיף 117 לחוק התכנון והבניה, אושרה תכנית מתאר מקומית מס' 101-0848440 בסביבת הרחובות שמעון הצדיק, ארץ חפץ, קרל נטר, צומת בר לב.

מטרת התכנית הינה יצירת מסגרת תכנונית להתוויית פרוזדור ה"קו תכלת" של הרכבת הקלה, שהינו חלק ממערכת הסעת המונים מסילתית בירושלים.

התכנית קובעת בין היתר, הוראת להקמת רצועת מתע"ן, שבה ניתן יהיה להקים מסילות לרכבת קלה, לרבות מתקנים ותשתיות הדרושים להפעלתה, וכן כל עבודה נוספת הנדרשת לשם הקמתה ותפעולה. כמו כן, נקבעו הוראות לעניין הפקעת קרקעות לצרכי ציבור, הריסת מבנים וגדרות, תנאים למתן היתרי בניה, קביעת מיקום להקמת תחנות על קרקעות ועוד.

#### **אילת - הודעה בדבר הפקדת תכנית מתאר מקומית מס' 602-0908897 - מתחם התמרים**

הרינו לעדכן, כי בהתאם לסעיף 89 לחוק התכנון והבניה, הופקדה תכנית מתאר מקומית מס' 602-0908897 במתחם התמרים, אילת.

מטרת התכנית הינה בין היתר, התחדשות עירונית הכוללת הריסת מבנים קיימים והקמה של מבני מגורים חדשים. התכנית קובעת ייעודי קרקע ומגרשים, הוראות והצעה לשלביות להריסה ופינוי מבנים קיימים ובניית חדשים תחתם, תנאים בהליך רישוי, רישום תלת ממדי, שימושים וזכויות בנייה, ועוד.

#### **תמ"א 3/4/18 - הודעה בדבר העברת התכנית להערות הועדות המחוזיות ולהשגות הציבור - תוספת עמדות טעינה חשמליות בתחנות תדלוק**

הרינו לעדכן כי ביום 30.9.2025, המועצה הארצית החליטה על העברת תמ"א 3/4/18 להערות הועדות המחוזיות לפי סעיף 52 לחוק התכנון והבניה, ולהשגות הציבור.

מטרת התכנית הינה, בין היתר להוסיף הוראות המתאימות את מערך תחנות התדלוק לצרכי האוכלוסייה במדינת ישראל, ולמגמות טכנולוגיות עכשוויות בענף הרכב, בין השאר להנעה באמצעות חשמל ולצורך בטעינה חשמלית, כמו גם לאפשרויות הנעת רכבים באמצעות דלקים נקיים.

## עדכוני פסיקה

### מיזם בעל חשיבות לאומית

**מספר הליך:** בג"ץ 13812-12-25 עיריית חיפה ואח' נ' ממשלת ישראל ואח' ערכאה: בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק, בפני כב' הרכב השופטים, עופר גרוסקופף, אלכס שטיין ורות רונן. **פרטי המקרקעין:** בתי הזיקוק בז"ן. **תאריך מתן פסק הדין:** 12.5.26. **ב"כ המשיבים:** עוה"ד יונתן ברמן, גיא יעקב, שירן אלמקאיס, נדב ויסמן, עידן לרון שחר אזולאי, יעקב כהן, אורלי וידן, תמיר טביב, מיכה גדרון, יפעת לוי.

שתי עתירות אשר עוסקות בתיקון לצו התכנון והבנייה (פטור מהיתר לעבודות הנדרשות לשיקום הנזקים במתחם בית הזיקוק במפרץ חיפה) (חרבות ברזל) (הוראת שעה), התשפ"ה-2025 (להלן: **צו הפטור או הצו**).

בית המשפט העליון פתח והסביר, כי בתי הזיקוק של בז"ן מספקים למעלה משני שליש מצריכת הדלק של מדינת ישראל. בתי הזיקוק פועלים ללא הפסקה ובאופן רציף, 365 ימים בשנה. הובהר, כי הפסקת פעילות פתאומית של מתקני בז"ן עלולה לפגוע במתקניה, ולגרום לנזק לרכיבים קריטיים ולעצירת פעילות בית הזיקוק כתוצאה מכך לתקופה ארוכה. לכן, אף שבז"ן מחוברת לרשת החשמל הארצית, היא גם מייצרת באופן עצמאי חלק מהחשמל שהיא צורכת באמצעות מתקנים לייצור חשמל (תחנת כוח הנמצאת במתחם בתי הזיקוק). זאת על מנת להבטיח את רציפות הפעילות שלה גם במקרה של הפסקות חשמל.

בחודש יוני 2025, במהלך מבצע "עם כלביא" נפגע מתחם בז"ן מפגיעת טיל. כתוצאה מהפגיעה נהרגו שלושה עובדי בז"ן, ומספר עובדים נפצעו. כמו כן נפגעו מתקני ייצור החשמל של בז"ן, פגיעה שגרמה להשבתתם. בשלב הראשון בוצע חיבור נוסף של מתחם בז"ן לרשת החשמל הארצית. אולם בכך לא היה די, שכן בז"ן נזקקת כאמור למקורות גיבוי של חשמל כדי להבטיח ייצור רציף בבתי הזיקוק ולמנוע פגיעה באספקת הדלק למשק הישראלי.

משכך, לאור פניית מנכ"ל משרד האנרגיה והתשתיות בעניין זה, התכנסה המועצה הארצית התכנסה והחליטה בשלב הראשון להמליץ על מתן פטור מהיתר לעבודות השיקום והחלפת המתקנים של דודי הקיטור שנפגעו מכוח סעיף 266 לחוק התכנון והבניה.

לאחר שהתקיימו הליכים נוספים ונבחנו מספר חלופות, החליטה המועצה הארצית להמליץ על הוצאת צו הפטור גם ביחס לטורבינות. זאת לאור הצורך הדחוף בהקמת המתקנים ותוך העדפת החלופה שנבחרה על פני חלופות אחרות – בהיותה זמינה יחסית, יעילה אנרגטית וניתנת לניוד. טיוטת הצו פורסמה למתן הערות הציבור, וביום 20.11.2026 חתם ראש הממשלה על הצו אשר פורסם ברשומות ביום 23.11.2026.

העותרים ביקשו כי בית המשפט יורה על ביטולו של צו הפטור. זאת מאחר שלגישתם הוא מאפשר להקים תחנת כוח בפטור מהיתר, תוך עקיפת תנאי סף הכרחיים ובסתירה לתוכניות מאושרות ומחייבות.

בית המשפט העליון פתח את ההחלטה בהדגשת החשיבות של שיקום מתחם בתי הזיקוק, מאחר שמדובר במתקן אסטרטגי. סעיף 145 לחוק התכנון והבניה, מתנה ביצוע של כל עבודת בניה בקיומו של היתר בניה, אשר ניתן על ידי מוסד התכנון הרלוונטי. הסעיף מציין שתי אפשרויות בהן יינתן פטור מהיתר על ידי שר הפנים, ואף סמכות חריגה יותר – לתת פטור כאשר לא קיים היתר ואף לא תכנית, זאת כאשר מדובר במיזם בעל חשיבות לאומית.

**בית המשפט עליון קבע כי, הוכח קיומם של התנאים המנויים בסעיף החוק הנ"ל. "בכלל זה הוכח כי המיזם של שיקום מתקני בית הזיקוק הוא מיזם בעל חשיבות לאומית – נראה כי קשה לחלוק על כך שבתי הזיקוק, המספקים**

חלק ניכר מתצרוכת הדלק בישראל, הם מיזם בעל חשיבות לאומית. כן אין ספק שהצורך להבטיח את הפעילות הרצופה של בתי הזיקוק הוא בעל חשיבות לאומית ברורה. זאת מאחר שכפי שהובהר לעיל – הפסקה פתאומית בייצור הדלק עלולה לגרום נזקים ממשיים ואף השבתה של אספקת הדלק למשק, תוך פגיעה אפשרית בביטחון וברציפות התפקודית של המדינה.”

”ממכלול החומר שהוצג לנו עולה גם כי הונחה התשתית הנחוצה לקבוע כי יש דחיפות בביצוע העבודות בהקדם האפשרי – כאשר לו היו נדרשים היתרי בניה (וודאי שלו היה נדרש אישור של תכנית), לא היה ניתן לבצע את העבודות בלוח זמנים קצר. הטעם לכך הוא שהמתקנים נושא העתירות נועדו לשמש מקור חשמל לבתי הזיקוק במצב חירום בו נפגעת אספקת החשמל שלהם. לאור החשיבות של ייצור הדלק הרציף בבתי הזיקוק, ולאור החשש (שהניסיון הנצבר מלמד כי אינו חשש בעלמא) מפני פגיעה או תקלה במקורות החשמל האחרים של בתי הזיקוק – יש להערכת המועצה הארצית וראש הממשלה חשיבות רבה לשיקום אמצעי ייצור החשמל העצמאיים של בתי הזיקוק וזאת מהר ככל הניתן. פשיטא כי אין לפנינו כל טעם המצדיק התערבות בעמדתם המקצועית בעניין קיומו של צורך זה.”

בית המשפט הדגיש כי לא הונחה תשתית המלמדת כי המתקן החדש שיוקם בהתאם לצו הפטור יחמיר את המצב הסביבתי לעומת זה שהיה קיים ערב הקמתו. כך, הצו מטמיע בתוכו דרישות סביבתיות שהיו חלות אילו התבקש היתר בניה – כפי שצוין גם בהחלטת המועצה הארצית; והוא מתיר רק עבודות ושימושים שמותר היה לבצע לפי התוכנית הקיימת. מעבר לכך וכפי שצוין לעיל, כמות הזיהום שייצרו הטורבינות החלופיות תהיה נמוכה יותר מזו שנוצרה על ידי הטורבינות המקוריות שנפגעו.

לאור האמור, ועל אף הבנת החשש של העותרים מפני הזיהום שנוצר כתוצאה מפעילות בתי הזיקוק בסמוך לבתי מגורים ומהשלכותיו, העתירות נדחו.

### **הערת מערכת:**

בשנים האחרונות הורחב השימוש במתן פטור מהיתר על פי סעיף זה לצרכים ביטחוניים, שאינם מאפשרים המתנה למסלול רישוי רגיל, עם זאת הניסיון מעיד כי קיימת נטייה "להתאהב" בסעיפי פטור אלו שמקלים מאד על מהירות הטיפול. חלף זאת, רצוי היה שהליך הרישוי הרגיל יהא יעיל ומהיר יותר ובכך לא יהיה פיתוי לעשות שימוש יתר בסעיפי פטור מעין אלו.

### **שוויון פורמלי מול שוויון יחסי בתמורה**

**מספר הליך:** ת"א 42823-03-24 קרן אור - שירותי כח אדם בע"מ ואח' נ' אילנה באבו ואח' **ערכאה:** בית המשפט המחוזי בתל אביב, בפני כב' השופט, גלעד הס. **פרטי המקרקעין:** גוש 6159 חלקות 356–358 וחלק מחלקה 487, רחוב הרא"ה 75–79, רמת גן. **תאריך מתן פסק הדין:** 11.5.2026. **ב"כ התובעים ונתבעת 2:** עוה"ד עודד זגורי וקרן מישייב, נוראל אור.

ההליך עסק בפרויקט פינני-בינוי ברחוב הרא"ה ברמת גן, במקרקעין שבהם קיימות 37 יחידות, מתוכן 30 יחידות דיור ו-7 יחידות מסחר. התובעים היו בעלי הזכויות, או הזכאים להירשם כבעלים, של 35 מתוך היחידות, ואילו הנתבעות היו בעלות הזכויות בשתי יחידות הדיור הנתרות.

בשנת 2014 נחתם הסכם הריסה ובנייה מכוח תמ"א 38/2, ובהמשך, לאחר שהתברר כי קידום הפרויקט מחייב תכנית מפורטת, הוסב המהלך לפרויקט פינוי-בינוי. בשנת 2021 פורסמה למתן תוקף תכנית מפורטת שאפשרה הקמת בניין חדש הכולל כ-95 יחידות דיור ושטחי מסחר בקומת הקרקע.

לאורך השנים נחתמו מספר תוספות להסכם, כאשר בשנת 2019 נחתם "נספח התאמת התמורות". בהתאם לנספח זה, נקבע כי כל בעל דירת מגורים היה אמור לקבל דירת תמורה בשטח דירתו הקיימת, בתוספת אחידה של 12 מ"ר, מרפסת, חניה, ובמידת האפשר מחסן. ביחס לשתי הדירות הקטנות במיוחד נקבעה תוספת גדולה יותר, כדי שדירות התמורה יעמדו בשטח המינימלי הנדרש לדירת מגורים. 35 מבין 37 בעלי היחידות חתמו על ההסכם. הנתבעות סירבו לחתום, אף שלא התנגדו עקרונית לקידום הפרויקט, וטענו כי ההסכם אינו שוויוני ואינו מעניק להן תמורה ראויה.

**בית המשפט בחן האם סירוב הנתבעות לחתום על הסכם הפינוי והבנייה מהווה סירוב בלתי סביר לפי חוק פינוי ובינוי; ובתוך כך, האם בחינת שוויון התמורות בפרויקט של הריסה ובנייה מחדש צריכה להיעשות לפי תוספת אחידה לכל דירה, או לפי שוויון יחסי המביא בחשבון את שטח הדירה הקיימת ואת חלקה היחסי ברכוש המשותף ובזכויות הבנייה.**

**בית המשפט קבע, כי לא הוכח סירוב סביר מחמת העדר כדאיות כלכלית. חוות הדעת מטעם התובעים הוכיחה כי הפרויקט כדאי כלכלית, הן ליזם והן לבעלי הדירות, כאשר הרווח היזמי עמד על כ-14%. בית המשפט דחה את הטענה כי דחיית בקשת ההיתר שללה את הכדאיות הכלכלית, שכן מקור הזכויות היה בתוכנית המאושרת, ואילו הליך הרישוי נועד למימושן בלבד.**

עיקר פסק הדין עסק בשאלת השוויון בתמורות. בית המשפט קבע כי אף שהחוק אינו קובע במפורש כי אישויון בתמורות מהווה עילת סירוב סבירה, הפסיקה הכירה בכך שפגיעה בשוויון עשויה להצדיק סירוב לחתום על הסכם פינוי-בינוי.

לעניין זה, הבחין בית המשפט בין שוויון פורמלי, שמשמעו מתן תוספת אחידה לכל דירה, לבין שוויון יחסי, המביא בחשבון את שטח הדירה הקיימת ואת חלקה היחסי ברכוש המשותף ובזכויות הבנייה. נקבע, כי אין מבחן אחד החל בכל פרויקט, אולם בפרויקט של הריסה ובנייה מחדש, שבו בעלי הדירות מעבירים ליזם את זכויותיהם במקרקעין ואת זכויות הבנייה העודפות, יש ליתן משקל לשטח הדירה הקיימת ולחלק היחסי של כל בעל דירה בזכויות. בנסיבות המקרה הנ"ל, נקבע כי חלוקת תמורות אחידה, ללא התחשבות בשטחי הדירות הקיימות, פגעה בעיקרון השוויון ביחס לנתבעת 2, שהייתה בעלת דירה גדולה. עם זאת, נקבע כי אין בפגיעה זו כדי להצדיק את סיכול הפרויקט או שינוי כולל של מנגנון התמורות. בית המשפט הדגיש כי רוב מוחלט של בעלי הזכויות, לרבות מרבית בעלי הדירות הגדולות, חתמו על ההסכם, וכי חלוקה יחסית מלאה הייתה פוגעת בדירות הקטנות ואף עלולה לסכל את מימוש הפרויקט.

בית המשפט קבע, כי הסעד הראוי הוא תשלום דמי איזון לנתבעת 2. בית המשפט חישב כי לפי חלקה היחסי הייתה הנתבעת 2 זכאית לתוספת של 16.56 מ"ר, בעוד שבהסכם הוקצו לה 12 מ"ר בלבד. בהתאם לכך נפסקו לטובתה דמי איזון בגין 4.56 מ"ר, לפי שווי של 31,000 ₪ למ"ר, ובסך כולל של 141,360 ₪.

ביחס לנתבעת 1, נקבע כי לא הוכחה פגיעה בשוויון, שכן התמורה שהוצעה לה – תוספת של 12 מ"ר, המהווה כ-20% משטח דירתה – הייתה אף גבוהה מזו שהייתה מקבלת לפי שיטת השוויון היחסי.

### **הערת מערכת:**

פסק הדין הבהיר כי בפרויקט פיננסי-בינוי, ובפרט בפרויקט של הריסה ובנייה מחדש, שוויון בתמורות אינו נבחן בהכרח לפי תוספת אחידה לכל דירה. כאשר קיימים פערים משמעותיים בין שטחי הדירות הקיימות, ייתכן שיש לבחון את התמורה גם לפי חלקם היחסי של בעלי הדירות ברכוש המשותף ובזכויות הבנייה. עם זאת, נקבע כי פגיעה מסוימת בשוויון אינה מחייבת בהכרח את סיכול הפרויקט. במקרים מתאימים ניתן לרפא את הפגיעה באמצעות דמי איזון, תוך איזון בין זכויות הדייר המסרב לבין האינטרס בקידום פרויקט הנהנה מתמיכת רוב בעלי הזכויות.

פסק-דין זה היכה גלים והדעות בעניינו הינן חלוקות, לעיתים "הטוב" עדיף על "טוב ביותר", תוצאה אפשרית לפסק-דין זה הינה מחלוקת ואינספור הליכים בבית המשפט להחלטה של "דיירים סרבנים" רבים שיעמדו כעת על הוספת תמורה, במסגרות של עסקאות שגם כך הדרך להגיע לסיומן הינה ארוכה ומייגעת.

סביר להניח כי הסוגיה תתגלגל לפתחו של בית המשפט העליון לאור השלכות הרוחב ועוד נחזה בהתפתחויות שונות של הנושא.

### **תמריץ הרחבת השימושים בתכנית השימור בתל אביב – אינה זכות מוקנית בגינה יש לחייב במועד אישור**

#### **התכנית**

**מספר הליך:** עמ"נ 56975-09-23 **הועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב נ' בלו מרבל בע"מ ואח' ערכאה:** בית המשפט לעניינים מנהליים בתל אביב, בפני כב' השופט, גלעד הס. **תאריך מתן פסק הדין:** 28.5.26. **פרטי המקרקעין:** תכנית השימור של תל אביב – תא/2650/ב.

ביום 6.3.2025, ניתן פסק דין חלקי בערעור המערערת על החלטת ועדת הערר אשר עסק בהחלטת ועדת הערר בשורה של עררי היטל השבחה הנוגעים לתכנית תא/2650/ב, אשר הינה "תכנית לשימור מבנים בתל אביב". ועדת הערר בהחלטתה קבעה באופן עקרוני, כי תכנית השימור אינה מייצרת השבחה, ומכאן קיבלה את העררים שהוגשו כנגד חיוב נישומים בהיטל השבחה אגב תכנית השימור, אולם נדרשה השלמה בעניין הנכסים עליהם חל השימור שאינו מחמיר.

הסוגיה הראשונה בה דן בית המשפט כעת הינה האם תמריץ הרחבת השימושים המפורט בסעיף 10, נספח ד', יכול להוות מקור לחיוב היטל השבחה.

הודגש, כי יש להבחין בין הסוגיה העקרונית-נורמטיבית לבין הסוגיה השמאית. נקבע, כי מבחינה עקרונית ונורמטיבית תמריץ הרחבת השימושים הינו הוראה בתכנית אשר יש בה פוטנציאל ברור לגרום להשבחה למקרקעין ולהעלות את ערכם, ולכן זה מקרה מובהק בו ראוי ונכון לחייב בהיטל השבחה.

עם זאת, צוין כי הוראת תמריץ הרחבת השימושים אינה הוראה "רגילה" בתכנית, הוראה אשר קובעת שימושים נוספים מותרים במקרקעין, אלא הוראה מותנת וזאת בהתניה כפולה, הן במתן שיקול דעת לוועדה המקומית, האם לאשר שימוש נוסף, והן בקיום הליך דיוני של פרסום ושמיעת התנגדויות.

בית המשפט הבהיר, כי התכנית עצמה קובעת, כי הרחבת השימושים אינה זכות מוקנית של בעל המקרקעין, וכי הוועדה המקומית אינה "חייבת" לאשר שימוש אחר, אלא "רשאית" לאשר. זאת ועוד, לא רק שתכנית השימור נוקטת בלשון כי הוועדה המקומית "רשאית" להרחיב את רשימת השימושים, אלא התכנית גם מתנה את שיקול דעת הוועדה המקומית, האם לאשר או לסרב להרחבת השימושים, כך שהתכנית קובעת, כי השימוש יותר בתנאי שהוא יותאם הן לאופי המבנה והן למטרות התכנית, כאשר נושא זה יישקל על ידי היחידה לשימור.

**כל אלו, הובילו לשאלה האם הרחבת השימושים אינה זכות מוקנית של בעל המקרקעין, אלא זכות שהינה זכות מותנית, יש בה על מנת לשנות את המועד הקובע כפי שנקבע בתוספת השלישית ולדחותו למועד המימוש בהיתר הבניה, כלומר למועד אישור השימוש הנוסף או האחר?**

בית המשפט קבע, להלן:

"הזכויות שמעניקה תכנית השימור להרחבת שימושים אינן זכויות מעין-מוקנות בהתאם לפסק הדין אליק רון, וזאת כאשר לא רק שאין גשר ברזל לקבלת זכויות אלו, אלא שבקושי יש גשר חבלים מתנדנד, כאשר לשם הגעה לגדה השנייה קיימת חובה לחצות את אישור יחידת השימור, את שיקול דעת הוועדה המקומית וכן הליך של שמיעת התנגדויות בהתאם לסעיף 149 לחוק התכנון והבניה."

"לטעמי, כל ניסיון לגבות מס אמת במועד המכר, הינו ניסיון שהינו כמעט בלתי צליח, או למצער ניסיון שהינו "קשה ועשוי אף להיות בלתי אפשרי לביצוע", כדברי בית המשפט בעניין גוזלן, וזאת כאשר אין אפשרות מעשית להעריך במועד המכר או במועד אישור התכנית, האם אכן יהיה שימוש עתידי טוב יותר מהשימוש הנוכחי, והאם אכן שימוש זה יאושר על ידי מוסדות התכנון כתואם את אופי המבנה ומטרות השימור. לעומת זאת ברור, כי במועד המימוש בדרך של היתר בניה, ניתן לגבות מס אמת, כאשר השימוש החדש ידוע, השימוש הקודם ידוע, וכן קיימת וודאות כי השימוש החדש אכן הותר על ידי מוסדות התכנון."

בית המשפט קבע, כי במקרה הנ"ל, אין מדובר בשימוש המותר בתכנית באופן מפורש אשר הינו בגדר זכות מוקנית, אלא בשימוש אשר מוגדר רק בעת הבקשה לשימוש הנוסף וכאשר למוסדות התכנון שיקול דעת מהותי שלא לאשרו. מכאן האקט הנורמטיבי המאשר את השימוש הנוסף אינה התכנית כמו בעניין יד חרוצים, אלא הבקשה לאישור שימוש נוסף שאינו כלול בתכנית.

לאור האמור, נקבע כי היטל ההשבחה בגין תמריץ תוספת השימוש ייגבה רק כאשר יאושר התמריץ בפועל, וזאת לאחר ההליכים בהתאם לסעיף 149 לחוק התכנון והבניה, ומועד זה הינו גם המועד הקובע לחישוב היטל ההשבחה הנובע מהאישור.

## הערת מערכת:

בית המשפט ראה לנכון לציין בסוף פסק הדין אמירות חשובות שהמערכת מחזקת, ולנו נותר לקוות כי אכן ישתנו הדברים, להלן:

"אבחר לסיים באמירה כללית בנושא היטל השבחה. בית משפט זה דן בנושאי היטל השבחה מזה למעלה מעשור, לרבות כיו"ר ועדת הערר. בראשית דרכה של ועדת הערר הייתה סברה, כי ככל שתתרבה הפסיקה בנושא היטל השבחה, בפרט פסיקה של גופים מקצועיים המבוקרים על ידי בית המשפט, יתבהרו הנושאים שבמחלוקת, יכוננו הלכות מחייבות ותיווצר וודאות לגבי פרשנות דיני היטל השבחה וגביית היטל זה.

אלא, שלצערי, השנים לימדו אותנו אחרת, ובמקום וודאות ובהירות בעקבות פסיקות שמאים מכריעים, וועדות הערר ובתי המשפט, התעוררו עוד ועוד מחלוקות אשר הקשו על יצירת וודאות ופשטות בגביית היטל השבחה. חשוב לציין, כי כאשר אנו עוסקים בשוק המקרקעין, ובוודאי בשוק המקרקעין במדינת ישראל, לוודאות בדבר היקף המיסוי החל על עסקה מסוימת, ובפרט בדבר היקף היטל השבחה הצפוי, קיימת חשיבות רבה, כאשר הוודאות תורמת לכך שיזמים, בעלי קרקע וגופים מממנים יוכלו להעריך נכונה את כדאיות העסקה. מכאן, אי וודאות ברכיב היטל השבחה מקשה על "השחקנים" בשוק הנדל"ן להעריך את כדאיות העסקאות, ולפיכך גורם להקצאה לא יעילה ולפגיעה בציבור כולו.

בנסיבות אלו אני סבור, כי ראוי שפסיקות ועדות הערר וכן בתי המשפט, ככל שהדבר ניתן במסגרת הדין, ישאפו ליצירת פשטות וודאות בהליכי היטל השבחה, וכאשר מתעוררת דילמה בין שתי פרשנויות לדרך החישוב או הגבייה של היטל השבחה, יש לתת עדיפות לדרך הפשוטה והוודאית יותר."

ואנו נוסיף, גם שינוי חקיקה בהחלט ישים קץ לעמימות, ובלבד שיהא מדובר בשינוי שלא כל מטרתו הינה הגדלת הקופה הציבורית והטלת הנטל על הנישום, שנאנק ממיסי נדל"ן ממילא כבר כעת.

## קושי של ממש להכיר בסעיף 200

**מספר ההליך:** ערר 9001/0124 אשר יצחק זדה ואח' נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה פתח תקווה **ערכאה:** ועדת הערר לפיצויים והיטל השבחה מחוז מרכז, בפני כבי היו"ר, עו"ד דביר סגלוביץ. **פרטי המקרקעין:** תמ"ל 1076 – רובע סירקין, פתח תקווה. **תאריך מתן החלטה:** 25.5.26 **ב"כ העוררים:** עוה"ד גלעד שמעון.

העוררים מופנים כנגד החלטת הועדה המקומית בתביעות לפיצויים שהגישו העוררים מכוח סעיף 197 לחוק התכנון והבניה.

העוררים הינם בעלי זכויות בבתי מגורים צמודי קרקע המצויים בשכונת בילינסון בעיר פתח תקווה. מרבית הבתים, למעט הבית המצוי בחלקה 76, גובלים ברחוב הרב עובדיה יוסף המשמש ציר תחבורתי המחבר בין העיר פתח תקווה לבין כפר סירקין.

כפועל יוצא מאישורה של תמ"ל 1076, שבמסגרתה תוכן רובע עירוני חדש בעיר פתח תקווה ממערב לשכונת בילינסון, צפויה עלייה משמעותית בנפח התנועה ברחוב הרב עובדיה יוסף. עלייה זו נובעת, בין היתר, מתכנון כביש חדש במסגרת התוכנית, אשר נועד לחבר בין רחוב הרב עובדיה יוסף לבין "מחלף עמישב" בכביש 471.

על רקע אלו, הגישו העוררים למשיבה תביעות לפיצויים בגין ירידת ערך, בטענה כי אישורה של התוכנית הסב פגיעה למקרקעין שבבעלותם. תביעות אלה כאמור נדחו על ידי המשיבה.

ועדת הערר התייחסה בין היתר, ולא לראשונה, לסעיף 200 לחוק התכנון והבניה, אשר מהווה חריג לחובת הפיצוי המוטלת על הועדה המקומית, ומקנה פטור בהתקיים שלושה תנאים מצטברים: 1. התוכנית הנדונה נמנית עם סוגי התוכניות הנזכרים בסעיף; 2. הפגיעה אינה חורגת מגדר הסביר בנסיבות העניין; 3. אין זה מן הצדק להעניק לנפגע פיצוי.

ועדת הערר הזכירה, כי תכליתו של סעיף זה היא, בעיקרה, למנוע מצב של הרתעת יתר מצד רשויות התכנון, מחשש שתוכניות בעלות חשיבות ציבורית לא יקודמו בשל הנטל הכלכלי הכרוך בתשלום פיצויים. במובן זה, סעיף 200 לחוק נועד להותיר בידי רשויות התכנון מרחב פעולה סביר, מבלי לחשוף אותן באופן אוטומטי לחיובי פיצוי.

ועדת הערר בחנה את החוק בהתייחס למקרה הנ"ל, וציינה, כי תמ"ל 1076 כוללת את תכנון כביש עוקף עמישב, אשר נועד לשמש חוליה מקשרת בין מזרח העיר פתח תקווה לבין כביש 471, כחלק ממערך החיבורים התחבורתי האזורי שנועד לתת מענה לתוספת התנועה הצפויה בעקבות פיתוח השטח שעליו חלה התוכנית. הודגש, כי מדובר ברכיב תשתיתי המשתלב בתפיסתה הכוללת של התוכנית, המבקשת לייצר מענה תחבורתי להיקף הפיתוח המתוכנן ולהשלכותיו על הסביבה העירונית. במובן המתואר, כביש עוקף עמישב עתיד לשמש כתשתית תחבורתית מרכזית ולהוות עורק תנועה ראשי המקשר בין העיר פתח תקווה לבין כביש 471, בתואי אשר תוכנן באזור שרובו הוכרז כקרקע חקלאית.

**מדובר, אפוא, ברכיב תחבורתי בעל מאפיינים מערכתיים מובהקים, החורג מתוספת נקודתית או מקומית למערך התחבורה הקיים.**

ועדת הערר קבעה, כי במצב דברים זה, מתעורר קושי של ממש להכיר בתחולתו של סעיף 200 לחוק, ובפרט בהתקיימותו של תנאי הסבירות הנדרש לצורך החלתו. זאת, בשים לב להיקפו של השינוי התכנוני, לטיבו ולהשלכותיו הקונקרטיות על המקרקעין מושא ההליך.

ועדת הערר בלשונה:

**"במצבים מסוג זה, הטלת מלוא נטל הפגיעה על כתפי הנפגע עלולה לעורר קושי של ממש במישור הצדק החלוקתי. משכך, יש מקום להיזהר מפני תוצאה אשר תביא לריכוז של נזק בעל תועלת ציבורית רחבה בידי קבוצה מצומצמת של נפגעים. בנסיבות המקרה שלפנינו, העוררים הם הנושאים בפגיעה הישירה הנובעת מן התכנון של כביש עוקף עמישב. אף אם שיעור הפגיעה שנקבע בעניינם אינו עולה על אחוזים בודדים, לא ניתן להתעלם מהעובדה כי הם צפויים לשאת באופן ישיר בהשלכותיהם של מטרדי הרעש הנלווים להקמתו ולהפעלתו של הכביש."**

צוין גם כי, העוררים נושאים, הלכה למעשה, בחלק הארי של עלות הפגיעה, בעוד שהתועלת העיקרית הנובעת מהקמתה של תשתית תחבורתית רחבת היקף זו מופקת בידי ציבור רחב יותר. אף העוררים עשויים ליהנות במידה מסוימת מן השיפור התחבורתי הנלווה למימוש התוכנית, ואולם, נקבע כי הנאה זו אינה שקולה, על פני הדברים, לתועלת הרחבה המופקת עלידי כלל המשתמשים בתשתית. בנסיבות אלה, מתחדד הקושי לראות בנזק שנגרם משום נטל אשר ראוי להטילו על כתפיהם בלבד.

**הערת מערכת:**

אין לנו אלא לצטט את המאמר שנכתב על ידי המערכת, שהוזכר על ידי ועדת הערר הנכבדה:

"בהקשר זה אף הובעה הדעה שלפיה סעיף 200 לחוק מהווה כלי אשר במתכונתו הנוכחית אינו מתיישב באופן מלא עם ההתפתחויות שחלו במשפט החוקתי הישראלי בתחום זכויות האדם ועם מודל הפיצוי הדו־שלבי שהתפתח בפסיקה. על רקע זה הוצע לבחון מחדש את היקף תחולתו, ולמצער לצמצם את השימוש בו לנסיבות המתאימות בלבד, ואולי אף לשקול את ביטולו (עו"ד צבי שוב ועו"ד רונית אלפר, "תביעות פיצויים – 27 צמצומו של סעיף 200 לחוק", עו"ד על נדל"ן, גיליון 193, אוקטובר 2025)".

במאמרנו הנ"ל נאמר בין היתר, כי סעיף 200 חוקק בהתייחס לרוב לפגיעות קלות של הפחתת זכויות או פגיעות עקיפות, אך כעת מועלה גם בפגיעות רבות של נטילת קרקע ופגיעה שמסתיימת בהפקעת הקרקע, ובעידן של חוק יסוד כבוד האדם וחירותו שקובע שאסור לפגוע בקניין, ראוי היה לבחון מחדש את עצם קיום הסעיף ונחיצותו.