

מאמרים, עדכוני חקיקה  
וחידושי פסיקה בנושאים:

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

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



גרסת הדפסה 

פטור מהיטל השבחה לשטחי ממ"ד – עסקאות קומבינציה - בין ועדות הערר לבית המשפט

+

שומרי הסף של התכנון: גבולות זכות העמידה הציבורית וסמכות הוועדה המקומית באישור 'תכניות עוגנים'

מאת עו"ד צבי שוב ועו"ד רונית אלפר

### עדכוני חקיקה/ חקיקת משנה/ חוזרים מקצועיים

- הודעה בדבר אישור תכנית ארצית לתשתית לאומית - תת"ל 155 - מתקני תשתית לתפעול תחבורה ציבורית באוטובוסים.
- חדרה - הודעה בדבר הפקדת תכנית מתאר מקומית מס' 302-1306018 - מתחם 13.
- פתח תקווה - הודעה בדבר אישור תכנית מתאר מקומית מס' 410-0762427 - חצר שפירא.
- אשדוד - הודעה בדבר אישור תכנית מתאר מקומית מס' 603-0972307 - התחדשות בניינים.

## עדכוני פסיקה

### • תכנון ובניה

עת"מ 57576-12-25 נכסי א.י.ד.ר.ש בע"מ נ' מדינת ישראל משרד האוצר ואח' -

האם ועדת ערר רשאית להטיל מגבלות קנייניות?

### • פירוק שיתוף

ע"א 22380-07-25 משה בן מנחם נ' נורית כוזהינוף ואח' -

הצעה נמוכה משמעותית תפגע בזכויות הקניין.

### • מיסוי מקרקעין

ו"ע 38052-08-23 הלומית פרץ עבודות בנין ופיתוח בע"מ ואח' נ' מנהלי מיסוי מקרקעין רחובות ונתניה -

הוצאות פיתוח נוספות – הינם חלק מהתמורה עבור הזכות במקרקעין.

### • היטל השבחה

ערר 8137-11-24 הפדרציה הלותרנית העולמית ואח' נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים -

פטור מהיטל השבחה למוסד ללא כוונת רווח – נדרש כי גם השימוש הציבורי יעוגן במישור התכנוני.

## מאמר

### פטור מהיטל השבחה לשטחי ממ"ד – עסקאות קומבינציה - בין ועדות הערר לבית המשפט

#### מאת עו"ד צבי שוב ועו"ד רונית אלפר

#### רקע: הפטור ושאלת תחולתו

סעיף 19(ב)(9)(א) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה קובע פטור מהיטל השבחה בגין "השבחה במקרקעין בשל בניית מרחב מוגן" (ממ"ד). הסעיף נחקק בתיקון מס' 79 לחוק (2007) במטרה לעודד את הקמת המרחבים המוגנים בישראל ולהקל על ההליכים הכרוכים בכך. שאלת תחולתו של פטור מעוררת מחלוקות מזה שנים רבות. בשנת 2012 קבעה ועדת הערר בירושלים, בראשות עו"ד גלעד הס (ששימש אז כיו"ר הוועדה, וכיום מכהן כשופט בביהמ"ש המחוזי בת"א), כי הפטור חל רק על בנייה בפועל ואינו חל בעת מימוש במכר של מגרש עם זכויות תיאורטיות להקמת ממ"ד (ערר חשדר, 417/11).

שנה לאחר מכן נקבע, כי הפטור חל לא רק על תוספת ממ"ד לבניין קיים אלא גם בבנייה חדשה (ערר מ.ה.א.ר 186/13). פסיקות אלו קנו אחיזה לאורך השנים, אולם הן לא עסקו בנסיבות של מכר הכולל התחייבות להוצאת היתר בנייה ולהקמת ממ"ד בפועל, כדוגמת הסכמי מכר של דירות על הנייר והסכמי קומבינציה.

הסדק הראשון ניתן בערר (חי') 8045-07-19 מלכה רפאל ויפה נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה קרית אתא (נבו), שם נקבע על ידי היו"ר מיכל הלברשטם דגני כי במקרה של עסקת קומבינציה, התלויה בפועל בהוצאת היתר בניה הכולל בניית ממד"ים, הדעת נוטה שלא להגדיר את המימוש כמכר אשר יש לחייב בגינו בהשבחה, אלא כמימוש בדרך של הוצאת היתר בניה אשר פטור מהיטל השבחה על פי חוק.

המגמה התגברה בשנתיים האחרונות, בהן החלו ועדות הערר במחוזות השונים לדון במצבים מעין אלו ומצאו לנכון להרחיב בצורה משמעותית את תחולת הפטור. מגמה זו באה לידי ביטוי בעניין סיגייט נדל"ן (ערר ת"א) 81015-02-22 – בראשות היו"ר – (לשעבר), השופטת כיום, עו"ד נורית טביב), שם הורחב הפטור לעסקאות מכר דירה "על הנייר"; בעניין גבעת שמואל החדשה (ערר (מרכז) 8107-11-22 – בראשות היו"ר, עו"ד מאיה אשכנזי), שם נקבע כי אין להבחין בין מכר מותנה בהיתר לבין מימוש בדרך של היתר; ובעניין סרוגו (ערר (מרכז) 8014-04-23 - בראשות היו"ר, עו"ד סיגלית אסייג צרויה), שנגע להסכם קומבינציה שהבשיל לאחר שהתכנית המשביחה כבר אושרה.

על עררי סיגייט נדל"ן וסרוגו הוגשו ערעורים לבית המשפט המחוזי. בעניין סיגייט נדל"ן, ביהמ"ש הותיר את תוצאת החלטת ועדת הערר על כנה, אך לא מהנימוקים שעמדו בבסיס החלטתה. גם בעניין סרוגו, תוצאת ההחלטה נותרה על כנה, אולם ההחלטה עצמה בוטלה בהסכמת הצדדים ללא התייחסות מנומקת לגוף העניין.

החלטה מאוחרת יותר של ועדת ערר ניתנה בעניין זילונקה (ערר (מרכז) 8001-01-25 - בראשות היו"ר, עו"ד עמית אופק). באותו מקרה דובר בעסקת קומבינציה שנחתמה לאחר אישור תכנית משביחה. ועדת הערר סברה לא רק, כי בעסקאות מסוג זה יש תחולה להוראת הפטור, אלא שלשיטתה מלכתחילה אין להידרש כלל לפטור הואיל ולא קמה חבות במס מאחר ומדובר בזכויות המוקנות מכח חוק ולא מכח תכנית.

מנגד, בהחלטת ועדת ערר בעניין **בובליל** (ערר (ת"א) 86023-04-23 - בראשות היו"ר, עו"ד הלל גלקופ) נקבע כי בגין הסכם פינוי בינוי שנחתם לאחר אישורה של תכנית משביחה אין תחולה לפטור הואיל ומדובר במימוש בדרך מכר שהפטור אינו חל עליו. ערעור שהוגש על ההחלטה לבית המשפט המחוזי נדחה (עמ"נ 35758-09-25).

### **שתי החלטות חדשות של ועדות הערר במחוז מרכז**

ביום 17.6.2026 פורסמו שתי החלטות חדשות שניתנו על ידי הרכבים שונים בוועדת הערר במחוז מרכז. האחת, בעניין **פרטיאלי** (ערר 8049-08-25), בראשות היו"ר – עו"ד דביר סגלוביץ; והשנייה בעניין **אדל פאולה** בראשות היו"ר – עו"ד מאיה אשכנזי (ערר 8011-02-26 ועוד 4 אחרים).

עניין **פרטיאלי** נגע לקרקע בפתח תקווה, שיעודה שונה למגורים ומסחר בשתי תוכניות (בשנים 2011 ו-2020). בשנת 2020, לאחר אישור התוכנית המשביחה השניה, חתמו בעלי הקרקע על "הסכם אופציה לביצוע עסקת קומבינציה" עם יזם, ולאחר מספר הארכות פג הסכם זה ב-2024 ובמקומו נחתם מתווה חדש של "עסקת מכר" ו"עסקת מתן שירותי בנייה" (קומבינציה). בינתיים הגיש היזם בקשות להיתר בנייה שאושרו (אפריל 2023), ולאחר מכן הוצאו היתרי חפירה ודיפון (דצמבר 2024).

השאלה שעמדה בפני ועדת הערר הייתה האם בנסיבות העניין זכאים העוררים לפטור בגין שטחי הממ"ד. ועדת הערר (ברוב דעות, כנגד דעתה החולקת של השמאית נאוה סירקיס) ענתה על שאלה זו בחיוב, תוך שהיא בוחנת את עסקת הקומבינציה במהותה הכלכלית ומבהירה, כי לשיטתה מדובר ב"מופע ייחודי של מכר על הנייר, אשר מימושו כרוך ואחוז בטבורו בפעולת הבנייה עצמה, עד כי אין להפריד בין השניים". לעמדת ועדת הערר הפרדה מלאכותית בין רכיב המכר לרכיב הבנייה מחמיצה את מהות העניין ומתעלמת מרציונל הפטור. בהינתן שבקשות ההיתר אושרו וניתנו היתרי חפירה, הרי שהממ"דים אינם בגדר ציפייה ערטילאית אלא מהלך ממשי הצפוי להתממש. על כן, הוכר הפטור לגבי מלוא שטחי המרחבים המוגנים.

בצד זאת נקבע, כי הוועדה המקומית רשאית להתנות את הפטור בהתחייבות מוקדמת כי אם תבוצע העברת זכויות בקרקע (להבדיל מהעברת זכויות בדירות הבנויות) טרם השלמת הבנייה, ייווצר חיוב משלים.

בעניין **אדל פאולה** דובר על מגרש ברעננה. בעלי הקרקע חתמו על הסכם קומבינציה שהותנה בשני תנאים: אישור בקשה להיתר בהיקף שטח מינימלי תוך 15 חודשים, וקבלת ליווי פיננסי בתוך 6 חודשים נוספים. לאחר שלא אישרה להם את הפטור, פנו העוררים תחילה למינוי שמאי מכריע, אשר מצא להחיל בנסיבות המקרה את הפטור. ועדת הערר, ברוב דעות כנגד דעתה החולקת של השמאית נאוה סירקיס, אישרה עמדה זו.

ועדת הערר ניתחה את לשון הוראת הפטור ותכליתה וקבעה, כי מבחינה לשונית, הפטור אינו מוגבל למבנים קיימים בלבד ואינה מותנה בקבלת היתר בנייה, ואילו התכלית – עידוד הקמת מרחבים מוגנים – מתקיימת בכל מקרה שבו עסקת המכר שלובה בהתחייבות ברורה להוצאת היתר בנייה ולהקמת הממ"ד בפועל.

ועדת הערר הדגישה כי החשש מניצול הפטור לרעה אינו מתעורר בעסקת קומבינציה שהתמורה בה היא שירותי בנייה. נציין, כי שתי ההחלטות דלעיל התמודדו באופן ישיר עם פסיקת בית המשפט בעניין **בובליל** - פסיקה שאימצה את החלטת ועדת הערר באותו מקרה. אולם פסיקת בובליל עסקה בעסקאות פינוי-בינוי, לא בעסקאות קומבינציה.

ועדת הערר בעניין **בובליל** הצביעה על שני הבדלים מהותיים בין מכר דירה על הנייר לבין עסקת פינוי-בינוי: בפינוי-בינוי החוק מחייב העברת זכויות הבעלים בדירה הישנה ליזם כבר במועד החתימה על ההסכם, ובנוסף – המתעשר העיקרי הוא היזם ולא הבעלים. ועדת הערר בעניין **אדל פאולה** הדגישה כי הבדלים אלו אינם מאפיינים עסקת

קומבינציה, שבה הבעלים אינם מפקידים דירה קיימת בידי היזם אלא מכניסים קרקע לשותפות יזמית שכל מטרתה הקמת בניין מגורים חדש הכולל ממ"דים.

גם בעניין פרטיאלי ציינה ועדת הערר, כי הנחת המוצא בבובליל הייתה שהסכם פינני-בינני מבטא מכירת זכויות בנייה, מבלי שנשקלה האפשרות שמעשה המכר שלוב לחלוטין במעשה הבנייה. בעסקת קומבינציה, לשיטתו, אין מדובר בשתי עסקאות אלא בעסקה אחת אינטגרטיבית שרכיביה אינם ניתנים להפרדה.

#### **מגמה עולה – ושאלות פתוחות**

אנו עדים כיום להתנגשות מרתקת בין גישות משפטיות שונות בדיני היטל ההשבחה. מצד אחד, בית המשפט המחוזי בעניין בובליל נוקט בגישה פורמליסטית-קניינית, הבוחנת מתי התרחש "אירוע המס" של מכר הזכויות, ומנתק אותו מהליך הבנייה העתידי שמצדיק את הפטור. מנגד, ועדות הערר מובילות גישה מהותית כלכלית, שבית המשפט העליון עצמו החיל בהקשרים פסקליים (למשל בעניין בר יהודה ע"א 7084/13), הרואה בעסקת הקומבינציה מכלול אחד שלוב, שכל מטרתו היא בנייה – ועל כן מחילה את הפטור כדי להגשים את תכלית המחוקק להגנת חיי אדם. נציין כי ניתן גם להתייחס לעסקת קומבינציה כאל עסקה על תנאי שיתממש אך ורק בעת שתהא בניה על הקרקע, שכן המכר של חלק הקרקע כפוף לכך שיוצא היתר ותבוצע בניית הדירות, היה ולא יתקיים החלק השני הרי שלא תהא עסקת מכר כלל וסביר כי הקרקע תשוב לבעליה, במקרה כזה על פניו המימוש כבר לא יהיה קיים, ואף תעלה שאלה על השבת ההיטל שכבר שולם, שכן מצד שני ההיטל כבר נוצר בתכנית, להבדיל ממס שבח בו ברור כי ביטול הסכם מחייב השבת המס ששולם.

עם זאת, כל עוד בית המשפט העליון לא אמר את דברו וקבע הלכה מחייבת בעניין, המצב המשפטי בשטח נותר נזיל ועל בעלי קרקע שבכוונתם לחתום על עסקאות קומבינציה או עסקאות דומות, להיות ערים למצב ולהיערך מראש לכל תרחיש מול ועדות התכנון.

### מאת עו"ד צבי שוב ועו"ד רונית אלפר

חוק התכנון והבניה מציב בפני העוסקים במלאכה ובפני מוסדות התכנון אתגרים תדירים, המחייבים איזון עדין בין אינטרס הפיתוח לבין הגנה על זכויות הקניין של הפרט.

החלטה שהתקבלה בחודש שעבר על ידי ועדת הערר המחוזית במחוז ת"א, בראשות עו"ד הלל גלקופ (ערר (ת"א) 11008-02-26 ירושלים שקופה- שקיפות במנהל הציבורי בירושלים נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה אזור (12.5.26) נוגעת בשני עצבים רגישים ומרכזיים במשפט המנהלי והתכנוני: הראשון עניינו בשער הכניסה להליך התכנוני – קרי, זכות העמידה של מי שמבקש להגיש התנגדות לתכנית; והשני עניינו בגבולות הגזרה של סמכות הוועדה המקומית, ובפרט שאלת סמכותה לאשר "תכנית עוגנים כללית".

### זכות העמידה בהגשת התנגדות לתכנית – בין שומר הסף למתנגד הסרק

זכות העמידה בדיני התכנון והבניה מעוגנת בסעיף 100 לחוק התכנון והבניה, הקובע כי "כל מעוניין בקרקע, בבנין או בכל פרט תכנוני אחר הרואה עצמו נפגע על ידי תכנית מתאר מחוזית או מקומית או תכנית מפורטת ... רשאי להגיש התנגדות להן, וכן רשאים להגיש התנגדות להן ... ועדה מקומית...רשות מקומית...גוף ציבורי שאושר לכך בדרך כלל על ידי שר הפנים ושיש לו ענין ציבורי בתכנית...כל משרד ממשלתי...מתכנן המחוז".

בהתאם להוראה זו שבחוק, מוענקת זכות ערר לכל 'מעוניין בקרקע' הרואה עצמו 'נפגע', וכן לגורמים שונים ממוסדות התכנון ולגוף ציבורי שאושר על ידי משרד הפנים שיש לו ענין ציבורי בתכנית. בהתייחס לגוף ציבורי, התקין שר הפנים צו המונה את רשימת הגופים הציבוריים והמקצועיים המאושרים על ידו.

במקרה הנדון, דובר בערר שהוגש על ידי עמותת "ירושלים שקופה - שקיפות במנהל הציבורי בירושלים", באמצעות נציגה הרב נתן קרמר, נגד הוועדה המקומית לתכנון ולבניה אזור בגין החלטה לדחות את ההתנגדות שהגישה ולאשר תכנית מתאר מקומית נושאת שנועדה לקבוע הוראות וכללים לשימוש בעוגני קרקע זמניים במהלך ביצוע עבודות חפירה ודיפון בתחומי הרשות המקומית, כחלק מהיערכות עירונית כוללת למימוש תכניות להתחדשות עירונית.

העמותה, שבעולה משמה הוקמה לגבי מקרקעין המצויים בירושלים, הנעדרת כל זיקה קניינית ישירה למקרקעין שבתחום התכנית, ביקשה לקנות לעצמה זכות עמידה בכובעה כ"עוררת ציבורית".

טענתה היתה, כי חומרת הפגמים הנטענים בתכנית – ובראשם העדר סמכותה של הוועדה המקומית לאשר את התכנית - מצדיקה את העדפת האינטרס הציבורי בבירור הערר על פני דרישת הפגיעה האישית הקבועה בחוק, וכי הגשת הערר על ידה נועדה לשם הגנה על שלטון החוק ומניעת פגיעה קניינית בציבור הרחב, שיינתכן ואינו מודע לפגיעה הנגרמת לו במועד אישורה של התכנית, או שנרתע מלפעול כנגדה בשל העדר משאבים כלכליים ו/או ניהול סיכונים.

ועדת הערר ניתחה בהחלטתה את סעיף 100 לחוק התכנון והבניה תוך שהיא מצביעה על שני מסלולים עיקריים המקנים מעמד:

**מסלול "הנפגע":** מסלול המיועד לכל "מעוניין בקרקע" "הרואה את עצמו נפגע". מסלול זה מפורש בפסיקה דרך

"מבחן הפגיעה", הדורש להראות זיקה ישירה למקרקעין ופגיעה קונקרטיה, תוך בחינת השפעת התכנית על בעל הזכויות.

**מסלול "הגוף הציבורי":** מסלול המאפשר התנגדות לגופים רשמיים, וכן לגוף ציבורי או מקצועי שנמנה בצו שאישר שר הפנים.

ועדת הערר קבעה נחרצות כי העוררת כשלה מלהוכיח את זכות עמידתה בשני המסלולים. באשר למסלול הנפגע, נקבע כי העוררת היא עמותה הרשומה בירושלים, ואין לה כל זיקה קניינית, תכנונית או פונקציונלית למקרקעין שבתחום המועצה המקומית אזור.

באשר למסלול הגוף הציבורי, העוררת הודתה בדיון כי אינה נמנית עם הגופים המאושרים בצו השר. בנוסף, דחתה ועדת הערר גם את ניסיונה של העוררת להיבנות מדוקטרינת "העותר הציבורי" המוכרת ממשפט הציבורי והמנהלי הכללי, תוך שהיא משרטטת גבולות גזרה נוקשים למעורבות ציבורית בהליכי תכנון. לפי עמדת ועדת הערר, התכלית העומדת בבסיס סעיף 100 לחוק התכנון והבניה היא איזון בין שיתוף הציבור לבין הצורך בייעול ההליך התכנוני ומניעת סרבולו הבלתי מוצדק.

ועדת הערר הפנתה לשורת פסקי דין "טריים" יחסית, ובהם הלכת אנטרים (עע"מ 1461/20) והלכת בורנשטיין (עע"מ 2994/21), המדגישים כי לשון החוק מהווה הן את נקודת המוצא והן את נקודת הסיום הפרשנית, ומשעה שהמחוקק הגדיר מפורשות מיהו גוף ציבורי הרשאי להתנגד, אין לוועדת הערר סמכות להרחיב מעגל זה יש מאין. כמו כן, דחתה ועדת הערר את הטענה כי מורכבות התכנית מהווה חסם לציבור. הובהר כי דיני התכנון מושתתים על שקיפות ופומביות, וכי לציבור ולנפגעים הפוטנציאליים (לרבות יזמי התחדשות עירונית) עומדים יועצים מקצועיים.

#### **סמכות הוועדה המקומית לאישור תכנית עוגנים נושאת**

אף שהערר נדחה על הסף מחמת היעדר מעמד, תוך חיוב העוררת בהוצאות משמעותיות, ועדת הערר נאלצה לצלול – לצורך שלילת הטענה של "פגיעה חמורה בשלטון החוק" – לסוגיה המהותית: האם ועדה מקומית מוסמכת לאשר תכנית עוגנים נושאת וכלל-עירונית מכוח סעיף 62א לחוק התכנון והבניה.

כידוע, תיקון 101 לחוק (ואלו שבאו אחריו) ביקש להרחיב את סמכויות הוועדות המקומיות, מתוך מטרה לייעל הליכים ולשחרר חסמים בוועדות המחוזיות. עם זאת, המחוקק תחם סמכויות אלו לרשימה סגורה של נושאים. המושג "תכנית עוגנים כללית" אינו תמיד מוגדר בחוק בצורה מפורשת. לרוב, מדובר בתכנית אשר אינה יורדת לרזולוציה של זכויות בנייה קונקרטיות למגרש ספציפי, אלא קובעת מסגרת נפחית, הנחיות בינוי כלליות, עקרונות לאיחוד וחלוקה עתידיים, או הקצאת "עוגנים" ציבוריים וכלכליים במרחב התכנוני.

השאלה שעלתה היא האם אישור תכנית כזו חורג מסמכות הוועדה המקומית ופולש לטריטוריה של הוועדה המחוזית. השימוש בעוגני קרקע זמניים הוא צורך הנדסי קריטי במגרשים אורבניים צפופים, המאפשר תמיכה בדפנות חפירה עמוקה תוך חדירה זמנית לתת-הקרקע של חלקות גובלות.

המחוקק הכיר בפגיעה קניינית זמנית זו בסעיף 63(8) לחוק התכנון והבניה, המסמיך מוסדות תכנון להתיר התקנת עוגנים זמניים בתנאים מסוימים.

השאלה התכנונית-משפטית היא בידי איזו ועדה מצויה הסמכות. סעיף 62א(19) לחוק מקנה לוועדה מקומית סמכות לקבוע הוראות לעניין זכות מעבר כאמור בסעיף 63(8), אך מסייג זאת במילים: **"והכול אם הדבר דרוש למימוש תכנית ולבנייה לפיה"**.

מהחלטת ועדת הערר עולה תמונה מורכבת של חוסר בהירות רגולטורית.

העוררת הציגה מכתבים מאת מנהל התכנון ומשרד המשפטים מחודשים מרץ-אפריל 2025. מכתבים אלו מציגים פרשנות מצמצמת שלפיה לוועדה המקומית אין סמכות לאשר תכנית נושאית כללית לעוגנים, שכן הסיפא של סעיף 62א(19) מתיר קביעת הוראות כאלו רק כאשר הדבר דרוש אינהרנטית למימוש של תכנית נקודתית מסוימת. מאידך, ציינה ועדת הערר כי רק באוגוסט 2023 ניתנה הנחיה הפוכה אשר איפשרה לאשר תכניות מעין אלו בסמכות מקומית, ורשויות רבות (כגון נתניה, פתח תקווה וקרית אונו) אכן פעלו לפיה ואישרו תכניות נושאיות תחת הנחת סמכות שכזו. על רקע דברים אלו, קבעה ועדת הערר כי מדובר לכל היותר ב"מחלוקת פרשנית" בדבר חלוקת הסמכויות בין הוועדה המקומית לוועדה המחוזית, אך אין בכך כדי לבסס טענה לפגיעה מהותית בשלטון החוק שתצדיק סטייה מדיני זכות העמידה.

מכיוון שהעוררת נעדרה זכות עמידה, ועדת הערר נמנעה מהכרעה אופרטיבית בסוגיית הסמכות לגופה. עם זאת, בצעד פרקטי בעל משמעות, המליצה ועדת הערר לוועדה המקומית לפנות למסלול של "אימוץ התכנית" בסמכות הוועדה המחוזית. זאת, כדי "להסיר כל מראית עין בעניין זה - הן במישור הסמכות והן במישור הידוק והבהרת הוראות התכנית", ובכך למנוע עיכובים עתידיים בהליכי הרישוי המקומיים.

### **החלטת ועדת הערר מהווה נדבך חשוב ומשלים בהלכות שעוצבו בבתי המשפט ובמוסדות התכנון המציבות בלמים משמעותיים בפני התערבותם של עותרים ציבוריים בהליכים סטטוטוריים מקומיים.**

המסר העולה מן ההחלטה הוא ברור: מוסדות התכנון קורסים תחת עומס רב, ולא יאפשרו לגופים המנוהלים כ"עותרים סדרתיים" לקנות שביטה בהליכי התנגדות, ללא עמידה דווקנית בהוראות סעיף 100 לחוק. בצד זאת, החלטת ועדת הערר חושפת חוסר ודאות משפטי משמעותי באשר לסמכותן של ועדות מקומיות לאשר תכניות עוגנים כוללות, ובעיקר מציפה את הצורך של בעלי קרקע לעקוב אחרי תכניות המתאשרות בעיר בה מצויים מקרקעיהם, ובפרט תכניות נושאיות החלות על כל תחום השיפוט, מנת לוודא שזכויותיהם הקנייניות והתכנוניות לא נפגעות.

לגופו של עניין, ולאור הפרשנות המצמצמת של מנהל התכנון ומשרד המשפטים משנת 2025, תכניות עוגנים רבות שאושרו בשנים האחרונות בסמכות מקומית בלבד – עלולות להימצא בסיכון ולהיות מותקפות על ידי שכנים בשלבי הרישוי והיתרי הבנייה (הגם שמנהל התכנון עצמו נזהר מלומר דברים מפורשים בעניין תכניות תקפות).

## עדכוני חקיקה/חקיקת משנה/חוזרים מקצועיים

### הודעה בדבר אישור תכנית ארצית לתשתית לאומית – תת"ל 155 – מתקני תשתית לתפעול תחבורה ציבורית

#### באוטובוסים

הרינו לעדכן כי בהתאם לסעיפים 53א ו-54ה(א) לחוק התכנון והבניה, ובהמשך להודעה שנשלחה לחברי הממשלה, ובתום 21 ימים שבמהלכם לא התקבלה כל בקשה מחברי הממשלה להביא את התכנית לדיון בממשלה – תת"ל 155 – תכנית ארצית לתשתית לאומית אושרה. התכנית מטרתה לאפשר הקמה והסדרה של ארבעה מתקני תשתית לתפעול תחבורה ציבורית, שיאפשרו את שדרוג התחבורה הציבורית בישראל זאת על מנת לעודד שימוש בתחבורה ציבורית.

פירוט המתקנים בתכנית:

1. חניון לילה יד חרוצים – נתניה.
2. מסוף אוניברסיטה מזרח – תל אביב.
3. מסוף מחלף נס ציונה.
4. מסוף בן שמן – לוד.

### חדרה - הודעה בדבר הפקדת תכנית מתאר מקומית מס' 302-1306018 – מתחם 13

הרינו לעדכן כי בהתאם לסעיף 89 לחוק התכנון והבניה, הופקדה תכנית מס' 302-1306018 במתחם 13 בחדרה.

מטרת התכנית, המתייחסת לתכנון אחד המתחמים שנוצרו על פי התכנית הכוללת חד/2020, כוללת קרקע לכ-3,000 יח"ד לצד שטחי מסחר ומשרדים, כל שטח של כ-300 דונם, הינה בין היתר תכנון מפורט והקמת שכונה בצפיפות ממוצעת של 30 יחידות לדונם, כמו כן התכנית קובעת שימושים, זכויות והוראות בניה, הוראות פיתוח בייעודים השונים, ואיחוד וחלוקה ללא הסכמה ועוד.

### פתח תקווה - הודעה בדבר אישור תכנית מתאר מקומית מס' 410-0762427 - חצר שפירא

הרינו לעדכן כי בהתאם לסעיף 117 לחוק התכנון והבניה, אושרה תכנית מס' 410-0762427 בחצר שפירא, פתח תקווה. מטרת התכנית הינה בין היתר, חיזוק המרקם העירוני במרכז העיר ויצירת מתחם עירוני שוקק, הכולל עירוב שימושים, תמהיל מגוון של דירות לאוכלוסיה צעירה ודינמית.

התכנית קובעת בין היתר, הוראות בדבר איחוד וחלוקה, ייעודי קרקע למגורים, מסחר, שטח ציבורי פתוח, תעסוקה ועוד. כמו כן, התכנית קובעת זכויות והוראות בניה ל-120 יחידות דור, שימור מבנים, הריסת מבנים קיימים, שינוי בקווי בניין, קביעת מס' קומות, תנאים בהליך רישוי ועוד.

### אשדוד - הודעה בדבר אישור תכנית מתאר מקומית מס' 603-0972307 – התחדשות בניינים

הרינו לעדכן, כי בהתאם לסעיף 117 לחוק התכנון והבניה, אושרה תכנית מתאר מקומית מס' 603-0972307 באשדוד. מטרת התכנית, הינה בין היתר קביעת הוראות לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה ומיגונם, ומיגון מבנים קיימים תוך הוספת שימושים לטובת יצירת מרחב עירוני פעיל.

התכנית קובעת בין היתר, קביעת תוספת זכויות בנייה ויחידות דיות בשלושה מסלולים :

1. מיגון מבנים קיימים
2. חיזוק ומיגון מבנים קיימים
3. הריסה ובניה מחדש

התכנית עוד קובעת את אופי וזכויות הבניה המותרים על פי סיווג: "רחבי העיר", "חזית פעילה", "צירי מתע"ן", כמו כן התכנית קובעת זכויות בנייה בתת הקרקע, מנגנון בקרה לתכנית ועוד.

## עדכוני פסיקה

### האם ועדת ערר רשאית להטיל מגבלות קנייניות?

**מספר הליך:** עת"מ 57576-12-25 נכסי א.י.ד.ר.ש בע"מ נ' מדינת ישראל משרד האוצר ואח' ערכאה: בית המשפט המחוזי בחיפה, בפני כב' השופט, אחסאן כנעאן. פרטי המקרקעין: חלקה 30 בגוש 11014, רחוב בורוכוב 54, קריית אתא. תאריך מתן פסק הדין: 21.6.26. ב"כ העותרת: עוה"ד גראור.

עתירה המופנית כנגד החלטת ועדת ערר, לפי ההחלטה הוצבו מספר תנאים למתן אישור אכלוס ותעודת גמר, על מנת להבטיח שהשימוש במבנים יהיה למעונות סטודנטים. בהתאם להחלטה וכתנאי למתן היתר, נקבע כי הבעלות במקרקעין מושא העתירה תהיה בעלות אחודה (ארבעה בעלים במשותף לכל היותר). תנאי זה נמצא במוקד העתירה וכלפיו מופנים טענות בשני מישורים עיקריים: מישור החוקיות הנוגע לסמכות הוועדה להתנות תנאי מסוג זה; המישור השני אם יימצא כי קיימת סמכות להתנות תנאי מסוג זה נוגע לשאלת סבירות התנאי והאם הוא מידתי.

העתירה מעוררת שאלה משפטית המצויה בלב המתח שבין זכות הקניין של הפרט לבין סמכותן של רשויות התכנון להגשים מטרות ציבוריות. **האם רשאית ועדת ערר לתכנון ובניה להתנות היתר בנייה למעונות סטודנטים בתנאי של "בעלות אחודה" על המקרקעין?** עתירה זו תבחן את היקף סמכותה של הרשות המנהלית להטיל מגבלות קנייניות, תוך התחקות אחר דרישות עקרון חוקיות המנהל וההגנה החוקתית על הקניין.

העותרת היא חברה העוסקת בייזום ובפיתוח פרויקטים בתחום הבניה. בתוך כך, העותרת יזמה פרויקט במקרקעין שבעלותה, למטרה הציבורית של מעונות סטודנטים. על פי התבי"ע החלה על המקרקעין, תכנית מפורטת מס' כ/150 חקריית אתא (להלן: "התכנית"), התכליות המותרות במקרקעין הם "ספריה ציבורית + בי"ס יסודי הצבי ישראל".

בהערת שוליים בסעיף התכליות נקבע כדלקמן:

**"בסמכות הוועדה המקומית להחליט, לגבי מבני הציבור שבטבלה 3.10.6, על תכלית מוצעת שונה, עפ"י הצורך, בהתאם לסעיף 188 לחוק."**

הוועדה המקומית אישרה את הבקשה בכפוף בין היתר לתנאי שיוצג הסכם התקשרות עם מוסד להשכלה גבוהה מוכר; והצגת הסכם תפעול וניהול של כלל המערכות המשותפות במבנה. ועדת הערר קבעה שורת תנאים והגבלות מהותיים כדי להבטיח את שימור ייעוד המבנה למעונות סטודנטים. התנאים כוללים חובת בעלות אחודה על הקרקע והבנוי עליה, כך שלא יתאפשר רישום בית משותף או מכירה/החכרה של חלק מסוים או פחות מ-25% מהזכויות הבלתי מסוימות בקרקע. תנאי זה יירשם כהערה תכנונית לפי תקנה 27 לתקנות הרישום.

**בית המשפט פתח וקבע כי דין העתירה להתקבל מהטעם שקביעת תנאי של בעלות אחודה, הוא תנאי קנייני החורג מסמכות הוועדה המקומית, בעת שהיא דנה בבקשה למתן היתר בניה, זאת ללא הסמכה מפורשת בחוק או בתוכנית. אשר על כך, נקבע, כי אין זה משנה אם התנאי נועד להגשים את תכלית השימוש שהותרה, או אם התנאי הוא סביר או מידתי. מקום בו בית המשפט מגיע למסקנה כי אין הסמכה בחוק להתנות תנאי מסוג זה, השאלה אם התנאי הוא סביר או מידתי אינה רלוונטית לצורכי ההכרעה.**

בית המשפט הדגיש, כי הפסיקה הבחינה בין שלב התכנון, העוסק באישור תכניות בינוי עיר, לשלב הרישוי העוסק בשלב היישומי. שלב התכנון ושלב הרישוי נבדלים זה מזה באופן מהותי מבחינת מטרותם ואופי שיקול הדעת המופעל בהם. מטרתו של שלב התכנון היא תכנונית ועקרונית, ובמסגרתו נדרש מוסד התכנון לאזן בין מכלול שיקולים ואינטרסים

רחבים. לעומת זאת, שלב הרישוי הוא שלב ביצועי ויישומי המושתת על ההכרעה התכנונית הקודמת, כאשר היתר הבנייה משמש כחוליה המקשרת בין התכנון לבין הבנייה בפועל.

"ראשית, נקודת המוצא לדיון היא כי תנאי הבעלות האחודה, כפי שנקבע על ידי ועדת הערר, מציג פגיעה מהותית בזכות הקניין של העותרת, ובפרט ביכולתה להעביר או לפצל את זכויותיה במקרקעין. זכות הקניין היא זכות יסוד חוקתית, ופגיעה בה דורשת הסמכה מפורשת, ברורה ומפורטת בחקיקה, בהתאם לעקרון חוקיות המנהל ולפסקת ההגבלה שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

שנית, בחינת מקורות הסמכות הרלוונטיים מעלה כי אין כל הסמכה מפורשת בחוק התכנון והבניה או בכל חיקוק אחר המעניקה לוועדת הערר או לוועדה המקומית סמכות להטיל תנאי של בעלות אחודה ביחס למעונות סטודנטים. סעיף 145(ג2) לחוק התכנון והבניה, שנועד להגביר וודאות תכנונית, מגביל את רשות הרישוי להתנות תנאים רק אם פורטו במידע להיתר, נדרשים במפורש לפי חוק או תכנית, או במקרים חריגים למניעת סיכון ציבורי חמור; אף אחד מתנאים אלו אינו מתקיים בענייננו. התנאי לא פורט במידע להיתר, אינו נדרש במפורש בחוק או בתכנית החלה, ואינו נופל בגדר המקרים החריגים של סיכון ממשי לציבור."

כמו כן, צוין גם כי הטלת תנאי של בעלות אחודה, ללא עיגון מפורש בחוק או בתכנית, מהווה חריגה מעקרון חוקיות המנהל ומטילה על העותרת נטל כבד ובלתי מורשה. בדומה לדרישת הערבות שנפסלה, גם תנאי הבעלות האחודה הוא דרישה מקדמית להנפקת ההיתר, שאינה נכנסת לגדר מסגרת התקנות העוסקות בכפוף לתנאים טכניים לביצוע הבנייה, ועל כן דינו להתבטל מחמת חוסר סמכות.

**לאור האמור לעיל, העתירה התקבלה ותנאי הבעלות האחודה שנקבע בהחלטת ועדת הערר – בטל.**

#### **הערת מערכת:**

בעלות אחודה היא מונח משפטי ותכנוני המתאר מצב שבו כל יחידות הדיור או השטחים במגרש או בבניין אחד נמצאים תחת ישות משפטית אחת או בעלים יחיד. מוסדות התכנון מעודדים בעלות אחודה בפרויקטים מסוימים לשם ניהול ותחזוקה יעילים, אפשרות עתידית לשינוי ייעוד בהתאם לצרכים המשתנים, הקרקע תשמש להשכרה בצורה מסודרת ועוד. ייעוד קבוע להשכרה - החוק (התוספת השישית לחוק התכנון והבניה) מאפשר לקבוע בתוכניות כי מגרש ישמש להשכרה בלבד, והדרישה לבעלות אחודה מבטיחה שהדירות לא יימכרו בנפרד בשוק החופשי לאנשים פרטיים, אלא ישארו כמאגר דיור להשכרה לאורך זמן.

עם זאת, בית המשפט קבע כי להבדיל משלב התכנון, הרי משלא נקבעה אפשרות זו בתכנית, אי אפשר, על אף החשיבות של תנאי זה, ליצרו בהליך הרישוי.

## הצעה נמוכה משמעותית תפגע בזכויות הקניין

**מספר הליך:** ע"א 22380-07-25 **משה בן מנחם נ' נורית כוזהינוף ואח' ערכאה:** בית המשפט המחוזי מרכז לוד, בפני כב' הרכב השופטות, חנה קיציס, מרב בן ארי, קרן אזולאי. **פרטי המקרקעין:** חלקה 159 בגוש 6717, בגני תקווה. **תאריך מתן פסק הדין:** 15.6.2026. **ב"כ המערער:** עוה"ד דוד רבינוביץ.

המערער והמשיבים הם בעלי הזכויות במקרקעין, כאשר בשנת 2023 הגישו המשיבים תביעה לפירוק שיתוף נגד המערער ונגד בעלי זכויות נוספים במקרקעין. במהלך ניהול התביעה הגיעו המשיבים להסכם פשרה עם מרבית בעלי הזכויות, לפיו חברת חן בראשית, שהיא חברה בבעלות המשיבים, תרכוש את זכויותיהם במקרקעין במחיר שייקבע על ידי שמאי מקרקעין שימונה על ידי בית המשפט, בתוספת 7.5% על קביעתו (להלן- מתווה הפשרה). המערער, שהחזיק בכ-3% מהמקרקעין, ונתבעת נוספת, סירבו להצטרף למתווה הפשרה ועמדו על ביצוע פירוק שיתוף בדרך של מכירה פומבית באמצעות כונסי נכסים.

ביום 29.9.2024, ניתן פסק דין המורה על פירוק השיתוף במקרקעין. כשבועיים לאחר מכן חזרה בה הנתבעת הנוספת מסירובה, והסכימה אף היא למכור את זכויותיה במקרקעין לחברת חן בראשית בהתאם למתווה הפשרה. בכך השלימו המשיבים את רכישת זכויותיהם של כלל השותפים במקרקעין למעט המערער.

ביום 26.11.2024, ובהמשך לבקשת המערער לפירוק השיתוף במקרקעין בדרך של מכירה פומבית, מונו באי כוח הצדדים, ככונסי נכסים.

כונסי הנכסים פרסמו הזמנה להציע הצעות שבעקבותיה הוגשו שתי הצעות בלבד, אחת מהן של חברת חן בראשית. ביום 7.4.2025 התקיימה התמחרות בין שתי המציעות, ובסיומה הציעה חברת חן בראשית את ההצעה הגבוהה יותר, לפיה היא תרכוש את חלקו של המערער על פי שווי מקרקעין בסך של 45,555,555 ש"ח. אין חולק על כך שהצעה זו נמוכה משמעותית מהערכות שווי שניתנו על ידי שני שמאי מקרקעין שמונו כמומחים מטעם בית המשפט במסגרת מתווה הפשרה.

בית המשפט הזכיר, כי כפי שנקבע בפסיקה, הליך המכירה הפומבית מגלם איזון בין אינטרסים שונים: השאת התמורה לבעלי הנכס מצד אחד, והבטחת סופיות הליכי המכרז וההתמחרות מצד שני: "כידוע, הליכי התמחרות נועדו להשיא את התמורה של בעלי הנכס, תוך שימוש ביתרונותיו של השוק החופשי... לצד זאת, בית משפט זה עמד לא פעם על החשיבות של אמון הציבור בסופיות של הליכי מכרז והתמחרות, אשר עשוי לגבור על אינטרס השאת התמורה. בלב אינטרס חשוב זה עומדים כללי הגינות, שוויון ותום לב, אשר שאובים ממקורות שונים של המשפט". משכך, בתהליך האישור של הצעה שזכתה בהליך ההתמחרות נדרשים רשם ההוצאה לפועל או בית המשפט, לפי העניין, לאזן בין האינטרסים השונים בהתאם לנסיבות הפרטניות.

כך, צוין כי במקרים שבהם הצעה הזוכה נמוכה באופן משמעותי מהשומה שנערכה למקרקעין על בית המשפט לבחון האם יש להשלים את הליך המכר על פי הצעה המונחת בפניו או שעליו לנקוט אמצעים אחרים. בכלל זאת, אם המחיר המוצע כלל אינו סביר באפשרותו להורות על פרסום הזמנה נוספת להציע הצעות או לקבוע הוראות אחרות אשר יאפשרו את פירוק השיתוף בהליך הוגן.

בית המשפט קבע כי יש לקבל את הערעור, להלן:

"בהליך הנוכחי עמדה לפני בית המשפט הצעתה של חברת חן בראשית, שהייתה נמוכה באופן משמעותי מכל חוות הדעת השמאיות שהוצגו בבית המשפט. בנסיבות אלה אנו סבורות כי הצעה שחורגת משמעותית מחוות דעת שמאיות שהוגשו בהליך, לרבות של שמאי שמונה כמומחה מטעם בית המשפט, לכל הפחות מחייבת בחינה נוספת ואינה

מצדיקה את אישורה אך בשל היותה ההצעה הזוכה בהתמחרות הראשונה. זאת, הואיל והדבר מעורר ספק אם ההצעה הזוכה משקפת את שווי המקרקעין, ועל כן, אישורה עלול להביא לפגיעה משמעותית במערער. כאמור, בלב הליך המכירה הפומבית עומדים כללי ההגינות והמערער זכאי כי חלקו יימכר במחיר הוגן והתמורה שתשולם לו תשקף, ולו בקירוב, את שווי המקרקעין. הצעת חן בראשית נמוכה בהרבה מהשווי שנקבע בחוות הדעת, וטמונה בה פגיעה קשה בזכויות הקניין של המערער, אשר זכאי לקבל תמורה הולמת בעבור חלקו. אומנם, כפי שקבע בית משפט קמא התכלית העומדת ביסוד הליך פירוק השיתוף היא סיום יחסי השיתוף בין הצדדים. עם זאת, אין בתכלית זו להצדיק בשלב זה מכירת המקרקעין בתמורה הנמוכה באופן משמעותי מהשווי שנקבע בחוות הדעת.

לאור האמור, הערעור התקבל, והחלטות בית משפט קמא יבוטלו וההליך יוחזר לבית משפט קמא.

### **הערת מערכת:**

הליך פירוק השיתוף נועד לסיים שותפות שאינה צולחת, ולכאורה די בכך שאחד השותפים מבקש את הפירוק, על מנת (במקרים בהם אין הסכם שיתוף ואי אפשר לחלק את המקרקעין "בעין") להוביל למכר המקרקעין.

ואולם, פסיקה שניתנה קבעה בין היתר כי הליכי פירוק השיתוף כפופים לדיני תום הלב, לדוגמא אם המכר יגרום לנוק ניכר או שכדאי להמתין עוד זמן קצר על מנת להשיג תשואה מרבית, אזי בית המשפט יהיה קשוב ולא יתן ידו לפגיעה משמעותית בקניין.

כך במקרה זה, בעת שהובן כי מכר כפי שהוגש לאישור, על אף שלכאורה בוצע הליך מכירה כדין, בהשוואה לשומות שניתנו, יגרום להפסד ניכר של המקרקעין, קבע בית המשפט כי יש למצות הליכים וניסיונות נוספים טרם אישור המכר.

### **הוצאות פיתוח נוספות – הינם חלק מהתמורה עבור הזכות במקרקעין**

**מספר הליך:** ו"ע 38052-08-23 **יהלומית פרץ עבודות בנין ופיתוח בע"מ ואח' נ' מנהלי מיסוי מקרקעין רחובות ונתניה ערכאה:** ועדת הערר לפי חוק מיסוי מקרקעין – בית המשפט המחוזי מרכז, בפני כב' השופט, אבי גורמן, שמאי המקרקעין, גבע בלטר וגידי גבאי. **תאריך מתן פסק הדין:** 8.6.26. **ב"כ המשיב:** עוה"ד ערן פירשטיין.

עררים שהדיון בהם אוחד. העררים מופנים כנגד החלטות מנהלי מיסוי מקרקעין באזורי רחובות ונתניה, בגדרן נדחו השגות שהגישו העוררות, חברות יזמיות וקבלניות, על שומות מס רכישה שהוצאו להן מכוח חוק מיסוי מקרקעין. המחלוקת בין הצדדים עוסקת בקביעת שווי המכירה של זכות במקרקעין, הנרכשת במכרזי רשות מקרקעי ישראל. והאם תשלום עבור רכיב המכונה במכרזים – "הוצאות פיתוח נוספות" – אשר מיועד להקמת מוסדות ציבור ולשדרוג תשתיות בשכונות ותיקות (המכונה - "ישן מול חדש") – מהווה חלק בלתי נפרד מן התמורה ששולמה בגין הזכות במקרקעין - ומשכך חייב במס רכישה במלואו, או שמא דינו כדין "הוצאות פיתוח" כלליות, אשר בהתאם לפסיקה, הכללתן בשווי המכירה נגזרת משיעור ביצוען בפועל במועד המכירה.

ועדת הערר בחנה את השאלה – "מהי הזכות במקרקעין שנמכרת", כאשר זו מתעוררת כשבהסכם שבין הצדדים נחלקת התמורה למספר רכיבים, כאשר חלק מהם ניתן אולי לייחס לתשלום בעד רכיב אחר בעסקה, כזה שאינו "זכות במקרקעין".

ציון, כי במקרה כזה, ואם יימצא כי יש אכן מבחינה מהותית לראות ברכיב מסוים מהתמורה ככזה המהווה למעשה הסכם נפרד (גם אם הוא מעוגן מבחינה טכנית באותו הסכם), במסגרתו משולמת תמורה עבור רכיב שאינו "זכות במקרקעין" ושיש לראותו כנפרד ומובדל ממנה, הרי שאין להשית מס רכישה בגין רכיב זה – המהווה תשלום עבור עסקה אחרת.

ועדת הערר ציינה, כי כאשר מעיינים בפסיקת בית המשפט העליון בסוגיות אלה במרוצת השנים – מתגלה מגמה ברורה, כזו הרואה בדרך כלל בכלל התמורות ככאלה שאין להפרידן, אלא יש לראות בהן כתמורה עבור רכישת הזכות במקרקעין. ההפרדה היא בבחינת חריג, הדורשת הצדקה של ממש.

ועדת הערר קבעה, כי בהתאם לעיקרון צירוף כלל התמורות, ככלל, תשלומים המשולמים במסגרת הסכם לרכישת זכות במקרקעין – מהווים כולם תמורה בעד רכישת הזכות במקרקעין. כדי לקבוע אחרת, כפי שעלה מפסק הדין בעניין אמרלד, יש צורך להראות כי תשלומים אלה שולמו בגין עסקה אחרת בה נקשרו הרוכש והמוכר (ראו עניין אמרלד, בפס' האחרונה לפסק דינו של כב' השופט סולברג – המתייחס להוצאות הפיתוח הכלליות אשר טרם בוצעו, כ- "רכיב תמורה בהסכם נפרד לפיתוח המקרקעין"; ובסוף פס' 47 לפסק דינה של כבוד השופטת וילנר העומדת על קיומם של שני הסכמים שונים – האחד לרכישת הזכות במקרקעין והשני לביצוע עבודות הפיתוח העתידיות). ועדת הערר הדגישה כי יש ממש בטענות מנהל מיסויי מקרקעין, כי אין כל הגיון כלכלי ממשי, מדוע רוכש זכויות במקרקעין, יתקשר בעסקה שעניינה בניית מוסדות ציבור ושיקום תשתיות ישנות ברחבי העיר וללא קשר של ממש למקרקעין שרכש.

"כאשר רוכש מסכים לשלם סכום אשר הגיונו הכלכלי אינו ברור ומובהר, עיקרון צירוף כלל התמורות ולמעשה אף ניסיון החיים והשכל הישר – מלמדים כי למעשה הסכים לתשלום זה משום שראה בו חלק מהתמורה שהוא נדרש לשלם עבור העסקה בכללותה – אשר כמובן נועדה בעיקרה לרכישת הזכויות במקרקעין. ההסכמה לשלם עבור סיוע לשיקום תשתיות ישנות בשכונות ותיקות בעיר ולהקמת מבני ציבור במרחבי העיר, נובעת מכך שהרוכש רואה בכך תשלום עבור מה שהוא מקבל בתמורה – ובאופן ברור ובעיקר - הזכות במקרקעין."

ועוד :

"מדובר בתשלומי חובה שהם חלק מהחובים שמשית המוכר על הקונה. הפרדת תשלומים אלה כאילו הם בגין שירות נפרד, עמום ובלתי מוגדר באופן ספציפי וממשי מנקודת מבטו של המשלם, חוטאת לדעתי למצב הדברים. איני סבור כי היזם מתעניין בשיקום תשתיות בשכונות ותיקות ומרוחקות או בהקמת מוסדות ציבור שאינם בהכרח משרתים את הפרוייקט שבנה. הסכמתו לשאת בתשלומים אלה, נובעת מכך שהוא רואה בהם חלק מהתמורה עבור הזכות במקרקעין שהוא רוכש, וכך יש למסותם."

לאור האמור, העררים נדחו.

### **הערת מערכת :**

לכאורה, במשך השנים הנטייה היא לראות תשלומים שמשולמים עבור תמורה שטרם בוצעה, כמו תשלומים עבור פיתוח שטח שטרם פותח, כתשלומים שאינם חלק משווי המכירה/רכישה.

עם זאת, בפסק הדין נקבע כי לאור כלל התמורות הרי שהפשטות והראייה הנכונה היא לראות את כלל התשלומים ששילם הקונה עבור מטרת רכישת זכויות אלו כחלק מהתמורה עבור המקרקעין, אין ספק שמבחינת הרשויות זה נראה הגיוני, מאידך, לא ברור כי אכן תשלומים אלו הם אכן חלק מהמקרקעין עצמם.

**מספר הליך: ערר 8137-11-24 הפדרציה הלותרנית העולמית ואח' נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים**

**ערכאה:** ועדת הערר לפיצויים והיטל השבחה מחוז ירושלים, בפני כב' היו"ר, עו"ד דפנה תמיר.  
**תאריך מתן ההחלטה:** 28.6.2026 **פרטי המקרקעין:** גוש 30605 חלקות 54–55, רחוב מאי זיאדה, בית חנינא, ירושלים.  
**ב"כ הצדדים:** עוה"ד הילה סירוטה ליבנה, אסעד מזוואי.

העוררת, הפדרציה הלותרנית העולמית, היא ארגון בינלאומי הפועל במשך עשרות שנים בתחומי הדת, הבריאות, החינוך והסיוע ההומניטרי. על מקרקעין שבבעלותה בירושלים קודמה תכנית שאפשרה הריסת מבנה קיים והקמת בניין מגורים בן שמונה קומות הכולל 40 יחידות דיור.

בעקבות מימוש התכנית באמצעות בקשה להיתר בנייה הוצאה לעוררת שומת היטל השבחה. העוררת טענה כי היא זכאית לפטור מלא מכוח סעיף 19(ב)(4) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה, מאחר שמדובר במוסד הפועל ללא כוונת רווח וכי הדירות מיועדות לשמש לדיור ברה"שגה בדמי שכירות מופחתים עבור אוכלוסייה נזקקת, ללא אפשרות למכירתן.

בנוסף, חלקה העוררת על מספר קביעות שמאיות, ובהן אי-הפחתת עלות ביצוע השטח הציבורי הפתוח שנדרש מכוח התכנית כתנאי לאכלוס.

**השאלה שעמדה במרכז הערר הינה האם לצורך תחולת הפטור מהיטל השבחה לפי סעיף 19(ב)(4) לתוספת השלישית די בכך שבעל המקרקעין הוא מוסד הפועל ללא כוונת רווח ומצהיר כי המקרקעין ישמשו למטרות ציבוריות, או שנדרש כי השימוש הציבורי יעוגן גם במישור התכנוני, באמצעות הוראות התכנית והיתר הבנייה?**

ועדת הערר דחתה את טענת הפטור, אך קיבלה את הערר בחלקו בסוגיה שמאית.

בראשית הדברים אימצה ועדת הערר את ההלכה שנקבעה בעניין **בולקינד**, וקבעה כי מקום שבו מוגשת שומה מכרעת הכוללת גם מחלוקת שמאית וגם טענת פטור, מוסמך השמאי המכריע לדון אף בתחולת הפטור. ולא היוחייבים לפנות רק לוועדת הערר, נקבע כי טענת פטור אינה מהווה כפירה בעצם החיוב, אלא טענה שלפיה קיים חיוב עקרוני אשר מתקיים לגביו פטור הקבוע בדין.

לגופו של עניין, עמדה ועדת הערר על כך שסעיף 19(ב)(4) לתוספת השלישית מציב ארבעה תנאים מצטברים לקבלת הפטור: קיומה של השבחה; היות בעל המקרקעין מוסד מן הסוגים המנויים בסעיף; היעדר כוונת רווח; וכן שהמקרקעין משמשים או מיועדים לשמש בפועל לאחת מן המטרות הציבוריות הקבועות בסעיף.

הוועדה קבעה, כי העוררת עמדה בשני התנאים הנוגעים לאופייה כמוסד. לאחר בחינת מסמכי היסוד, חוקת הפדרציה ותקנונה, נקבע כי מדובר במוסד הפועל למטרות דת, צדקה וסעד, וכי פעילותו אינה למטרת רווח. עוד נקבע כי אופן ההתאגדות הפורמלי אינו חזות הכול, וכי יש לבחון את מהות פעילותו של הגוף ואת מסמכי היסוד שלו. ואולם, נקבע כי העוררת לא עמדה בתנאי הרביעי, שעניינו השימוש במקרקעין. ועדת הערר הדגישה כי התכנית המשביחה היא תכנית מגורים רגילה לכל דבר ועניין. הוראותיה אינן כוללות כל הוראה המייעדת את יחידות הדיור לדיור ציבורי או לדיור ברה"שגה, אינן מגבילות את מכירת הדירות, אינן מסדירות את אופן השכרתן ואינן מעגנות כל מנגנון תכנוני שיבטיח כי השימוש הציבורי הנטען יישמר לאורך זמן.

בהקשר זה נקבע כי אין די בכך שבעל המקרקעין מצהיר על כוונתו לעשות שימוש ציבורי במקרקעין. השימוש הציבורי המזכה בפטור צריך למצוא ביטוי גם במישור התכנוני והרישוי, באופן המחייב את בעל הזכויות ואשר ניתן לפיקוח באמצעות מוסדות התכנון.

ועדת הערר עוד קבעה, כי אף שהעוררת הציגה מנגנונים מפורטים שנועדו להבטיח כי הדירות יושכרו לאוכלוסייה נזקקת, מדובר במנגנונים פנימיים שאינם מעוגנים בתכנית או בהיתר הבנייה. מאחר שהתחייבויות אלה אינן חלק מההסדר התכנוני וניתנות לשינוי, אין בהן כדי לבסס את הזיקה הנדרשת בין הפטור לבין השימוש הציבורי במקרקעין.

ועדת הערר הדגישה, כי במהלך קידום התכנית נדונה בפני מוסדות התכנון שאלת ייעוד הקרקע, ובסופו של דבר הוחלט להותיר את ייעודה כמגורים ולא כיעוד ציבורי. ועדת הערר קבעה כי אילו ביקשה העוררת להבטיח כי הפרויקט ישמש באופן קבוע לדיוור ציבורי או לדיוור בריהשגה, ניתן היה לעגן זאת בהוראות התכנית עצמה. משלא נעשה כן, אין מקום להעניק פטור מלא המבוסס על התחייבויות חוץ-תכנוניות בלבד.

בהכרעתה הסתמכה ועדת הערר, בין היתר, על פסקי הדין בעניין **הכנסייה האוונגלית, קהילת עדת הבוכרים, אגודת ישראל ונווה שלום**, והדגישה כי תחולת הפטור מחייבת התאמה בין ייעוד המקרקעין והשימוש המותר בהם לבין המטרות הציבוריות הקבועות בסעיף הפטור.

לצד דחיית טענת הפטור קיבלה ועדת הערר את הערר בחלקו בסוגיה השמאית. נקבע כי מאחר שהתכנית מחייבת את ביצוע השטח הציבורי הפתוח כתנאי לקבלת טופס אכלוס, יש להביא את עלות המטלה הציבורית בחשבון במסגרת שומת ההשבחה. לפיכך הוחזר הדיון לשמאית המכריעה לצורך קביעת עלות המטלה ותיקון השומה בהתאם.

#### **הערת המערכת:**

ההחלטה מחדדת כי הזכאות לפטור מהיטל השבחה אינה נבחנת רק לפי אופיו של המוסד או היעדר כוונת הרווח שלו, אלא גם לפי האופן שבו השימוש הציבורי מעוגן מבחינה תכנונית. נקבע כי גם מקום שבו מדובר במוסד הפועל למטרות ציבוריות מובהקות, ואף כאשר קיימת כוונה אמיתית להפעיל פרויקט חברתי, אין בכך כדי להצדיק מתן פטור כאשר התכנית והיתר הבנייה מאפשרים שימוש למגורים רגילים ואינם מבטיחים, במישור התכנוני, את המשך השימוש הציבורי.

נשמע על פניו כי קיימים מקרים בהם יהיה נכון יותר לגוף הציבורי שעומד במבחני הסעיף והפסיקה, נכון יותר לממש את התכנית החדשה בדרך של מכר ולהוכיח כי הכספים ישמשו למטרה הציבורית.

עוד מבהירה ההחלטה, כי שמאי מכריע מוסמך לדון גם בטענת פטור מקום שמתבררת בפניו מחלוקת שמאית, וכן כי עלויות של מטלות ציבוריות שנקבעו כתנאי למימוש התכנית עשויות להילקח בחשבון במסגרת שומת היטל השבחה.