

דף הבית < חקיקה/פסיקה

עררים מס': תא/85006/14, תא/85129/15, תא/85064/15, תא/85091/15, תא/85328/15, תא/85297/15, תא/85269/16

מדינת ישראל  
מינהל תכנון - משרד האוצר  
מחוז תל-אביב  
ועדת ערר לתכנון ובניה  
פיצויים והיטלי השבחה

עו"ד גילת אייל

בפני הוועדה: יו"ר:

זהר עירון, שמאי מקרקעין ומוודד מוסמך

מ"מ חבר ועדה:

גב' דורית רגב, מתכנתת ערים ואזורים

נציגת מתכנתת המחוז:

**העוררים בערר מס' תא/85006/14**

העוררים:

1. מדמוני שושנה

2. מדמון שמריהו

3. מדמוני עומרי

4. מדמוני שלום

5. מדמוני שחר

6. סלע רבקה

7. המנוחה זהבי שולה ז"ל ע"י יורשיה: זהבי ינקו, שרונה זהבי ויצחק שירן זהבי

8. מדמוני אלישע

כולם ע"י ב"כ עו"ד אריה דגני

**העוררים בערר מס' תא/85129/15**

1. כרמן בנימין

2. יצחק בנימין

3. שמעון ארז אוזנה שרה אילה

4. אושרי ישעיהו

5. אושרי יניב

6. שינוי אשכנזי הדסה אסתר

כולם עי"י ב"כ עו"ד לי-און בן אדווה

**העורר בערר מס' תא 85091/15**

משה חלפון

ע"י ב"כ עו"ד חנה פיין

**העורר בערר מס' תא 85328/15**

אלקנה יצחק סננס

ע"י ב"כ עו"ד חנה פיין

**העורר בערר תא 85297/15**

צעירי אהרון

ע"י ב"כ עו"ד חננאל ברהום

**המשיב בערר מס' תא 85064/15**

אברהם רפאלי

ע"י ב"כ עו"ד בעז עוזרי

**העורר בערר מס' תא 85269/16**

אהרון דוד דהן

ע"י ב"כ עו"ד חנה פיין

-נגד-

המשיבה: הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב

ע"י ב"כ עו"ד אוהד אדיר, עו"ד ניר בראונשטיין, עו"ד גלית פרלדיק

חקיקה שאוזכרה:

חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965: סע' שבתוספת השלישית, 19(ב)(1), 19(ב)(10), 19(ב)(9), 19(ג), 19(ג)(1), 19(ג)(2).

## החלטה

לפנינו מספר עררים אשר נשמעו במשותף ואשר מעוררים בעיקרם שאלות משותפות באשר לפטור למקרקעין המצויים בשכונת שיקום, הקבוע בסעיף 19(ב)(1) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה – 1965.

**ערר 85006/14 (מדמוני) -** הוגש בעקבות חיוב העוררים בהיטל השבחה בגין מכר של דירת מגורים ברחוב יחיעם 11 בשכונת התקווה. העוררים טוענים כי הם זכאים לפטור בהתאם לסעיף 19(ב)(1).

הועדה המקומית בתשובתה אינה חולקת על כך שהמקרקעין נמצאים בתחום שכונת שיקום. בשומת הועדה המקומית מצויין כי על המגרש קיים מבנה מגורים חד קומתי.

הועדה המקומית טוענת כי יש ליתן לפטור פרשנות מצמצמת וכי הוא לא חל על בניה חדשה, כפי שנקבע בפסק דינו של בית המשפט העליון ברע"א 8565/10 **נאסר עמאש נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה שומרון** (פורסם בנבו, 27.09.2012).

לשיטת הועדה המקומית, לעובדת קיומה של דירה במקרקעין – אין נפקות לעניין הזכות לפטור, שכן התכנון המיטבי הינו הריסת הבית הקיים ובניית 2 יחידות מגורים תחתיו. לשיטתה, אין זה סביר כלל שהנכס יורחב בעתיד וישמש למטרת הפטור.

העוררים הגישו חוות דעת שמאית וטענו כי עולה ממנה שבעת אישורן של התכניות השונות, השימוש המיטבי לא היה הריסה ובניה, אלא הרחבת הבינוי הקיים.

**ערר 85129/15 (כרמון) -** הוגש בגין חיוב העוררים 3-6 בהיטל השבחה, במסגרת מכר המקרקעין לעוררים 1-2. האחרונים נטלו על עצמם את החיוב בהיטל השבחה במסגרת היחסים החוזיים שבין הצדדים.

המקרקעין הינם מגרש בשטח של 161 מ"ר שעליו מצוי מבנה חד קומתי בן 80 מ"ר. המקרקעין מצויים ברחוב הונא 24 בשכונת התקווה.

העוררים טוענים כי הם זכאים לפטור לפי סעיף 19(ב)(1) ה"ל.

לחלופין טוענים העוררים כי הם זכאים לפטור לפי סעיף 19(ג) לתוספת השלישית, לשטח שעד ל-140 מ"ר.

הועדה המקומית טוענת כי העוררים אינם זכאים לפטור לפי סעיף 19(ב)(1), גם כאן בעקבות פסק הדין בעניין נאסר עמאש.

לטענת הועדה המקומית, במועד הקובע העניקה תכנית 2215 (תכנית שיקום שכונת התקווה), זכויות בניה המאפשרות הקמת יחידת דיור נוספת בקומה השניה. מאחר שמדובר בתוספת יחידת דיור ולא בהרחבת היחידת הדיור הקיימת, אין מקום לשיטת הועדה המקומית למתן פטור.

לשיטת הועדה המקומית גם לגבי ההשבחה מכוחה של תכנית 2215 אין זכאות לפטור, מאחר שלעמדת שמאי הועדה המקומית, השימוש היעיל והטוב במקרקעין במועד הקובע של אישורה

הינו הריסת הדירה הקיימת ובניית שלוש יחידות דיור תחתיה. לפיכך, בהתאם לעקרון השימוש היעיל והטוב במקרקעין, המדובר הלכה למעשה בבנייה חדשה ולפיכך לא קיימת גם כאן זכאות לפטור.

אשר לפטור מכח סעיף 19(ג) לתוספת השלישית, טוענת הועדה המקומית כי בפועל הוענק לעוררים פטור זה, אך עקב טעות הוא לא בא לידי בשובר התשלום. לפיכך הנפיקה הועדה המקומית שובר מתוקן וצירפה אותו לתשובתה לערר.

גם כאן אין הועדה המקומית חולקת על כך שהמקרקעין נמצאים בתחום שכונת שיקום.

בשומת הועדה המקומית מצויין כי על המגרש קיים בית צמוד קרקע חד קומתי.

**ערר 85297/15 (צעירי) - הוגש כנגד החלטת השמאי המכריע, מר משה נדס, מיום 01.10.2015.**

ההליך בפני השמאי המכריע התנהל בעקבות שומת היטל השבחה שהוצאה כשומה טרם מימוש.

הנכס הוא מגרש ועליו בית מגורים, ברחוב בועז 13 בשכונת התקווה.

הערר מעלה טענות כנגד קביעותיו השמאיות של השמאי המכריע, כדלקמן:

ראשית, קביעת השמאי המכריע, שלפיה במועד הקובע של תכנית 2215 (1992) השימוש המיטבי במצב החדש הוא הריסת בית המגורים צמוד הקרקע הקיים והקמת 2 יחידות תחתיו בבניה רוויה – אינה מנומקת, נסתרת מכך שלא נמצא ולו היתר בניה אחד בו התבקשה בניה כאמור, ואף בהיתר שבו התבקשה הרחבה של בית מגורים קיים ללא הריסתו. בשל כך, השמאי המכריע לא קיזז את עלויות ההתאמה כפי שעשה שמאי הועדה המקומית והיטל השבחה גדל בשומה המכרעת לעומת מה שנקבע בשומת הועדה המקומית.

שנית, השווי למ"ר בבניה הרוויה התבסס על עסקאות השוואה לבתים צמודי קרקע ללא התאמה נדרשת או הנמקה לעניין קביעת שווי זהה.

שלישית, שווי למ"ר מבונה לשנת 1992 נקבע ע"י השמאי המכריע בהתבסס על הכרעות קודמות, חרף העובדה שהוצגו לו שטרי מכר מהחלקה ומהסביבה אשר לימדו על אומדן שווי נמוך הרבה יותר, ואף הוצגה לו שומה מכרעת של מר יצחק ברמן שבה חזר בו האחרון מערכי שווי שקבע קודם לכן, בהסתמך על שטרי מכר שהוצגו לו. הכל, ללא הנמקה.

רביעית, ההשבחה מכח תכנית 2215א', שאפשרה מעבר מדירת דופלקס בקומת הקרקע לשתי יחידות נפרדות, לא הביאה בחשבון עלויות התאמה של שינוי זה.

**פטור לפי סעיף 19(ג) לתוספת השלישית - העורר טוען כי הועדה המקומית, שלא כדיון, לא זיכתה אותו בפטור זה. לעמדתו, הועדה המקומית סוברת ככל הנראה כי עצם האפשרות לבנות 2 יחיד במקרקעין שוללת את הזכות לקבלת הפטור ולו על 140 המטרים הראשונים. עמדה זו סותרת את הפסיקה בנושא.**

העורר מוסיף כי שמאי הועדה המקומית הכיר בפטור זה ואף הצהיר כך בפני השמאי המכריע, אלא שהועדה המקומית ככל הנראה ביקשה להעניש את הנישום על שביקש מינויו של שמאי מכריע, והחליטה לפעול בניגוד לעמדת השמאי מטעמה. לטענת העורר, משהוציאה הועדה המקומית חיוב על בסיס השומה מטעמה הכוללת הכרה בפטור, לא חזרה בה מחוות דעתה, והשמאי המכריע השאיר את הסוגיה בצריך עיון - היא אינה רשאית לבטל את הפטור שנתנה בעצמה.

פטור לפי סעיף 19(ב)1 לתוספת השלישית – העורר טוען כי השמאי המכריע שגה משקבע כי הוא אינו זכאי לפטור זה. לטעמו, ההכרעה בעניין נאסר עמאש עוסקת בבניה חדשה על קרקע בתולית, להבדיל מהמקרה דנן שבו מצוי על המקרקעין מבנה. אין יסוד לפרשנות הועדה המקומית והשמאי המכריע בעקבותיה, שלפיה חייב העורר בתכניות שתכליתן הרחבת יחידת הדיור הקיימת על המקרקעין.

העורר ביקש לבסוף כי תחשיב היטל ההשבחה יעשה ללא ריבית פיגורים מאחר שטרם נעשה מימוש של הזכויות.

הועדה המקומית טוענת לאמת המידה המצומצמת להתערבות בהחלטת שמאי מכריע, כפי שהותוותה בפסיקה.

באשר לטענות בהיבטים השמאים משיבה הועדה המקומית כדלקמן:

ראשית, אין מקום להתערב בקביעת השמאי המכריע לעניין השימוש היעיל והטוב בנכס בשנת 1992. הטענה תוקפת את שיקול דעתו המקצועי של השמאי המכריע. לטענתה השמאי מטעמה הציג לשמאי המכריע היתר לבניה רוויה של 2 יח"ד ברחוב סמוך ודוגמאות נוספות. במקרה דנן לא נמצא היתר בניה לנכס ולחלקים ממנו ניתן צו הריסה. גם נושא עלויות ההתאמה הינו נושא שמאי.

שנית, אין מקום להתערב בקביעת השמאי המכריע לעניין השווי למ"ר בבנייה רוויה, אשר נומקה בחוות דעתו תוך התייחסות לטענת הפגיעה בפרטיות של שמאי העורר, והיא קביעה שמאית מובהקת.

שלישית, אין מקום להתערב בקביעת השמאי המכריע לעניין ערכי השווי בשנת 1992, גם היא קביעה שמאית שניתנה לאחר שמיעת טענות העורר. קביעת השמאי המכריע (\$420) קרובה מאוד לפסיקתו המתוקנת של מר ברמן (\$400). לטענת הועדה המקומית, שטר המכר שהציג שמאי העורר, מתייחס לעסקה שקדמה לתכנית 2215, והשמאי מטעמה טען בפני השמאי המכריע כי השוואתו לשטרי מכר המאוחרים לאישור התכנית מעלה - כי התכנית השביחה את המקרקעין.

רביעית, אין מקום להתערב בקביעת השמאי המכריע, אשר לא הביא בחשבון עלויות התאמה לשלוש יח"ד בהתאם לתכנית 2215א'. טענות אלה לא הועלו במסגרת השומה האחרת והעורר מושתק מלהעלות אותן כעת. עוד טוענת הועדה המקומית כי אין להפחית עלויות התאמה, לזכויות להקמת דירת דופלקס שטרם נבנתה והפיכתה לזכויות בניה לשתי דירות מגורים.

לגבי הפטור לפי סעיף 19(ג) טוענת הועדה המקומית כי אין להתערב בהחלטת השמאי המכריע המחייבת את העורר והינה סופית. השמאי המכריע השאיר את עצם מתן הפטור לשיקול דעת הועדה המקומית. בניגוד לטענות העורר, הועדה המקומית לא העניקה לו פטור. השמאי שערך את השומה מטעמה אינו הגורם המוסמך אצלה להכריע בשאלה האם מגיע לעורר פטור. לשומת הועדה המקומית אין עוד תוקף לאחר שניתנה השומה המכרעת.

עוד טוענת הועדה המקומית כי לא הוגשה בקשה להיתר בניה בהקשר של פטור לפי סעיף 19(ג)(1), ועל פני הדברים העורר אף לא זכאי לפטור לפי סעיף 19(ג)(2). בנוסף, העורר איחר את המועד לבקש פטור, והוא ביקש אותו רק במסגרת השומה האחרת שהוגשה לשמאי המכריע ביום 22.04.2015, כאשר שומת הועדה המקומית הומצאה לו בתאריך 30.12.2014. העורר אף לא הפנה את הבקשה לועדה המקומית, שהיא הכתובת הנכונה לעניין זה.

הועדה המקומית מוסיפה, כי עולה מדברי העורר שבמועד אישורן של התכניות המשביחות, הוא לא היה הבעלים או המחזיק של המקרקעין, כי אם אחותו המנוחה, אשר התגוררה בדירה ואשר ממנה ירש את הדירה. לפיכך לא קיימת זהות בין המחזיק לבין מבקש הפטור, וזאת בניגוד להלכה הפסוקה בנושא.

לגבי הפטור לפי סעיף 19(ב)(1) טוענת הועדה המקומית כי טענות העורר נטענו בפני השמאי המכריע והן מהוות טענות משפטיות כנגד עצם החיוב, כאשר העורר ויתר על האפשרות להעלותן משפנה לשמאי מכריע. עוד טוענת הועדה המקומית כי טענות העורר תוקפות את שיקול דעתו השמאי של השמאי המכריע אשר קבע כי השימוש היעיל והטוב בנכס מחייב הריסת המבנה הקיים ובנייה חדשה, ועניין זה מצוי בלב שיקול דעתו המקצועי. לטענת הועדה המקומית טענות העורר יוצאות כנגד קביעה חלוטה של בית המשפט העליון.

נציין כי גם כאן אין מחלוקת בדבר היותו של הנכס בתחום שכונת שיקום, כפי שאף קבע השמאי המכריע.

**ערר 85328/15 (סננס) - הוגש כנגד חיוב בהיטל השבחה** שהוצא בעקבות מימוש בדרך של מכר המקרקעין. העורר הוא רוכש הנכס אשר התחייב חוזית כלפי המוכרים כי יישא בתשלום מרבית היטל השבחה.

הנכס הינו בית מגורים חד קומתי וחצר ברחוב לח"י 61 בשכונת התקווה (לעורר זכויות בחלק מהחלקה).

לטענת העורר, בשומות אחרות שהוצאו בתחום השכונה, בעקבות בקשות היתרים, במגרשים שגודלם דומה, לא חוייבו מבקשי ההיתר בהיטל השבחה בגין התכניות (כי אם רק עבור הקלות שביקשו). מאחר שהנכס מצוי בתחום שכונת שיקום הרי שהוא זכאי לפטור מהיטל השבחה.

הועדה המקומית טוענת כי ספק אם לעורר מעמד להגשת הערר, מאחר שאינו החייב על פי הדין.

אשר לזכות לפטור, טוענת הועדה המקומית גם כאן, כי בהתאם לקביעת השמאי מטעמה, במועד הקובע לתכנית 2215, הנכס הינו מבנה קיים להריסה, אשר השווי המיטבי בו הוא בניה חדשה ולא

הרחבה. לפיכך, לפי הלכת נאסר עמאש בעלי הנכס אינם זכאים לפטור. העורר אינו חולק על הקביעה כי השימוש היעיל והטוב הוא הריסה ובניה מחדש.

השומות שאליהם מפנה העורר, הוצאו בעקבות בקשה למימוש בדרך של היתר בניה, כאשר בכולם היה מימוש קודם בדרך של מכר שבו כבר נעשה חיוב בגין התכניות. במועדי המכר, שקדמו לפסק הדין של נאסר עמאש, ניתן הפטור לכל נכס אשר נמצא בשכונת שיקום. גם אם טענה הועדה המקומית בעבר בפרשנות החוק, אין העורר יכול להסתמך על טעות זו.

אין מחלוקת גם כאן על היותו של הנכס בתחום ההכרזה. כמו כן, בשומת הועדה המקומית מצויין כי על המגרש קיים בניין מגורים חד קומתי ישן.

**ע"ר 85269/16 (דהן) - הוגש כנגד חיוב העורר בהיטל השבחה בעקבות בקשה למתן היתר.**

הנכס מצוי ברחוב יחיעם 9 בשכונת התקווה. זכויות העורר הינן זכויות במושע בחלק מהחלקה (חלקה 3 בגוש 6135). על המגרש בנוי מבנה בן 3 קומות.

לטענת העורר הוא זכאי לפטור הן על פי סעיף 19(ב)(1) לתוספת השלישית, והן על פי סעיף 19(ג) לתוספת השלישית, מאחר ששטח דירת המגורים לאחר הגדלתה יהיה נמוך מ- 140 מ"ר.

הועדה המקומית מציינת כי בהתאם להיתר הבניה משנת 1999, המדובר ביחידת דיור אחת בת שלוש קומות עם מדרגות פנימיות. בשנת 2014 ניתן היתר להריסת חלק מהבניין ותוספות בניה בכל הקומות, וחלוקת הבניין לשלוש יחידות דיור ובניית חדר יציאה לגג עבור הדירה העליונה.

בשנת 2016 ניתן היתר בניה לשינויים בהיתר הבניה משנת 2014, שבו הותרה הגדלת שטח היציאה לגג מעל הדירה בקומה העליונה, בהתאם לתכנית ג/ 3.

לטענת הועדה המקומית חדר היציאה לגג מהווה יחידה חדשה שהותרה בהיתר הבניה משנת 2014, אשר יש להתייחס אליה לצורך היטל השבחה כאל יחידה חדשה ולא יחידה קיימת, אשר הינה חלק משטח כולל שבבעלות העורר ורעייתו.

אשר לפטור לפי סעיף 19(ב)(1) טוענת הועדה המקומית כי לעורר אין זכות לקבלו, שכן פטור זה ניתן רק להרחבת דירה קיימת ולא לדירה חדשה. לטענתה יש לראות את היתר השינויים משנת 2016 כמקשה אחת עם היתר 2014, שבו הותרה בניה של שלוש יחידות דיור. במועד הגשת הבקשה לשינויים עמד על המגרש שלד בלבד כך שהיחידה הנדונה הינה יחידה חדשה ולא ניתן לקבוע כי הבקשה לשינויים בהיתר ולהגדלת חדר היציאה לגג הוגשה ביחס לדירת מגורים קיימת.

לטענת העורר בשנת 2014 לא ניתן היה לקבל כלל היתר מכוחה של תכנית ג/ 3, ולפיכך לא ניתן לראות בבקשה להיתר מכח ג/ 3 כחלק מהיתר 2014.

לעמדת הועדה המקומית העורר אף אינו זכאי לפטור מכח סעיף 19(ג)(1) שכן לתא המשפחתי היו זכויות במצב הקודם בהיקף העולה על 140 מ"ר.

**ע"ר 85091/15 (חלפון) - הוגש כנגד חיוב העורר בהיטל השבחה בעקבות בקשה להיתר.**

הנכס מצוי ברחוב נתן 45 בשכונת התקווה. זכויות העורר הינן זכויות במושע בחלק מהחלקה (חלקה 69 בגוש 6135). על המגרש בנויים מבנה מגורים חד קומתי וסככה.

העורר טוען לפטור בהתאם לסעיף 19(ב)(1) לתוספת השלישית.

במהלך הדיון בפנינו טען העורר כי לא קיבל פטור לפי סעיף 19(ג), הגם שלשיטת הועדה המקומית בבניה חדשה יש זכות לפטור שכזה.

הועדה המקומית מציינת כי במסגרת הבקשה להיתר אושרו הריסת המבנה והקמת מבנה חדש בן 3 קומות וחדר יציאה לגג עבור שלוש יחידות דיור, והיא כללה אישור הקלות.

לטענת הועדה המקומית, העורר אינו מבקש להרחיב את דירתו הקיימת לצורך רווחתו ורווחת משפחתו, אלא לבנות 3 יחידות דיור. הענקת הפטור במצב זה אינה עונה על תכליתו, והיא תאפשר לעורר להתעשר על חשבון רווחת קהילתו

**עורר 85064/15 (רפאלי)** - הוגש ע"י הועדה המקומית כנגד החלטת השמאית המכריעה, גב' נורית גירבי. ההליך בפני השמאית המכריעה התנהל בעקבות חיוב המשיב **בהיטל השבחה** בעקבות היתר בניה לשימוש חורג מהיתר, מתעשייה ובית מלאכה למגורים, עבור 4 יח"ד.

הנכס מצוי ברחוב ההגנה 86א' בשכונת התקווה, ומהווה חלק מחלקה 90 בגוש 6135. המדובר במגרש עורפי אשר לפי השומה המכרעת בנוי עליו בית מגורים חד קומתי מעל קומת מרתף.

הועדה המקומית מציינת כי בתיק הבניין לא נמצא היתר להקמת המבנה, אך קיימים מסמכים מהם עולה כי שימש בעבר כבית חרושת "אופיר" לחלבה וממתקים, שאף אושרה לגביו בשנת 1966 בקשה לרשיון עסק.

הועדה המקומית טוענת כי השמאית המכריעה שגתה שגיאה משפטית בכך שהכירה בפטור מכ סעיף 19(ב)(1) לתוספת השלישית, בניגוד לפסיקה הקיימת בעניין נאסר עמאש.

לטענת הועדה המקומית המחלוקת מצטמצמת לשאלה האם חלה הוראת הפטור הקבועה בסעיף 19(ב)(1) לתוספת השלישית, ובאופן ספציפי, האם הפטור חל על המקרקעין שטרם אישור השימוש החורג למגורים היו מיועדים בהיתר לתעשייה ובית מלאכה. עמדת הועדה המקומית היא כי אין להרחיב את הפטור למצב שבו המגורים אושרו לראשונה בבקשה לשימוש חורג, שכן הפטור חל על מי שמתגוררים בשכונת שיקום. אין המדובר בדירת מגורים קיימת שהורחבה. לפי לשונו של החוק המבנה צריך להיות מצוי בשכונת שיקום, דהיינו מדובר במבנה קיים.

המשיב טוען כי בעניין עמאש נדונה בקשה לבניית בניין חדש, והנימוק המרכזי לאי החלת הפטור על בניית בניינים חדשים נעוץ בעלות המשמעותית שתהיה לכך על קופת הועדות המקומיות, לאור ההיקף הגדול של בניה חדשה. נימוק זה אינו חל בעניין דנן. בפסק הדין עסק בית המשפט העליון בחשיבות שיקום ושיפור הקיים בתוך השכונה, כחלק מתכליות הפטור.

המשיב חולק על טענת הועדה המקומית כאילו בית המשפט העליון קבע שיש לפרש את הפטור בדרך מצמצמת, ולטענתו נקבע כי הפרשנות הראויה הינה פרשנות תכליתית.



עוד מוסיף המשיב כי טענת הועדה המקומית שלפיה על פי לשון הסעיף חובה כי הבניינים יהיו כבר מצויים, נדחתה ע"י בית המשפט העליון שסבר כי לשון החוק אינה שוללת אף אחת מהאפשרויות שהציגו הצדדים לפניו (הרחבת בניה קיימת או בניה חדשה במגרש ריק). הפרשנות התכליתית היא שחייבה לטעמו של בית המשפט העליון החרגת בניה חדשה מתחולתו של הפטור. בענייננו, נימוקי פסק הדין תומכים דווקא בהחלת הפטור שכן עסקינן בבניין קיים אשר הורחב במסגרת ההיתר, דבר המביא לחסכון בהוצאה הציבורית על בניה חדשה ושיפור המצב הקיים בשכונה. בנוסף, אין חשש להשפעה רחבת היקף שכן עסקינן במקרה ספציפי.

המשיב מוסיף כי אף אם מדובר בבקשה לשימוש חורג מהיתר לתעשייה ומלאכה למגורים, אין בכך להשפיע על החלת הפטור, שכן עסקינן בבניין קיים אשר נבנה למגורים ושימש למגורים מתחילתו. המשיב מוסיף כי הן התכנית הקודמת והן זו הנוכחית אפשרו שימוש למגורים ולכן לא היה צורך בשימוש חורג למגורים, מעולם לא היה היתר לתעשייה ומלאכה והבניין שימש למגורים בעשרות השנים הראשונות מאז בנייתו. קיימים מסמכים המעידים על כך שהנכס שימש למגורים עד לשנות הששים ואז קיבל רשיון עסק למלאכה זעירה.

הועדה המקומית טענה בעת הדיון בפנינו כי המסמכים המעידים על כך שהנכס שימש למגורים עניינם ברחוב האצל 5, שהינו בניין נפרד.

#### דיון והכרעה

אחת השאלות המרכזיות, אם לא השאלה המרכזית, שהתעוררה בעררים אלה, עניינה בתחולה הפטור בגין שיקום שכונות, הקבוע בסעיף 19(ב)(1) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה. לאמור: האם הפטור חל במקרה של מכר נכס מגורים בנוי בתחום שכונת השיקום, או שמא נשללת תחולתו, מקום שבו נקבע מבחינה שמאית, כי השימוש היעיל והטוב במקרקעין, למועד הקובע של המימוש, דהיינו במועד המכר, הוא הריסת המבנה הקיים במקרקעין ובניה תחתיו.

לטעמה של הועדה המקומית הפטור אכן נשלל, כמתואר לעיל, ולטענתה מסקנה זו נלמדת מפסק דינו של בית המשפט העליון בעניין נאסר עמאש.

נציין כבר בפתח הדברים כי עמדתה זו של הועדה המקומית איננה מקובלת עלינו, ולטעמנו היא איננה מבוססת בפסק הדין של נאסר עמאש ובוודאי לא בהוראות החוק.

מעבר לכך, אנו סבורים כי המדובר בעמדה המצמצמת את הוראת הפטור כדי איונה כמעט, בניגוד לתכליתה, ואף מערבת מין בשאינו מינו, עת שהיא מחייבת הערכה שמאית בדבר השימוש היעיל והטוב במקרקעין, על מנת לבחון שאלה משפטית של זכאות לפטור – עניין שאף מסרב את הליך בחינת הפטור שלא לצורך.

נבאר טעמינו.

סעיף 19(ב)(1) קובע כי לא תחול חובת היטל השבחה, בגין השבחה במקרקעין למגורים בתחום שכונת שיקום שהוכרזה ע"י הממשלה:

”(ב) לא תחול חובת תשלום היטל בשל השבחה שהיא אחת מאלה:

**(1) השבחה במקרקעין למגורים המצויים בישוב או בחלק ממנו שהממשלה הכריזה עליו כעל שכונת שיקום, כל עוד ההכרזה בתוקף;**

אין חולק כי כל נכסי המקרקעין מושא העררים שלפנינו, מצויים בחלק מיישוב שהוכרז ע"י הממשלה כשכונת שיקום – בענייננו שכונת התקווה.

במרבית המקרים שלפנינו, אין גם מחלוקת כי ההשבחה חלה במקרקעין למגורים (מקום שבו קיימת מחלוקת, נתייחס לכך להלן). מכל מקום, השאלה מתעוררת לטעמנו רק כאשר מדובר במקרקעין למגורים, שכן הוראת הסעיף בעניין זה ברורה ומדברת "במקרקעין למגורים" בתחום שכונת שיקום. הדיון שלהלן יעסוק איפוא רק באותם מקרים שלפנינו שבהם קיימים מבנים למגורים במקרקעין, וליתר המקרים נקדיש בהמשך ההחלטה דיון נפרד. בכל הנכסים, בנויים מבנים.

כפי שניתן לראות, על פי לשונו אין הפטור מגביל עצמו למצבים של מתן היתר בניה בלבד, ואין בלשון ההוראה כל עיגון לכך שהפטור לא חל בעת מימוש בדרך של מכר. זאת, להבדיל מהוראות פטור אחרות, אשר תחולתן נקבעה מפורשות רק בסיטואציה של בניה או מתן היתר בניה (ראו בסעיפים 19(ב), 19(ג) ו-19(ד) לתוספת השלישית).

למען הדיוק יש לומר, כי הועדה המקומית אינה טוענת כי הפטור לא חל במכר באופן גורף, אלא שלשיטתה הוא לא יחול בעת מימוש במכר, מקום שבו בעת המכר, על פי קביעה שמאית, השימוש היעיל והטוב במקרקעין הוא בהריסת המבנים הקיימים ובניה חדשה תחתם (הגם שהריסה ובניה שכאלה לא התבקשו כלל). במקרה כזה, לשיטת הועדה המקומית יש לראות במקרקעין משום מקרקעין ריקים, הגם שקיימים בהם מבנים. זאת, על מנת שניתן יהיה לומר כי פסק הדין בעניין נאסר עמאש חל על מקרקעין אלה ושולל את תחולת הפטור עליהם.

כפי שניתן לראות על נקלה, לטענתה זו של הועדה המקומית, אין עיגון, ולו דחוק, בלשונה של הוראת הפטור.

**" הפרשנות התכליתית מעניקה משקל כבד לשיקול הלשוני. פרשן אינו רשאי לתת ללשון החוק משמעות משפטית שהיא איננה מסוגלת לשאת. לפיכך, למשמעות המשפטית חייב להיות עיגון, ולו מינימאלי, בתורת הלשון. כל אפשרות פרשנית שלשון החוק סובלת הינה חלק ממתחם האפשרויות הפרשניות. בקביעתו של מתחם האפשרויות מתחשב השופט בלשון הטבעית והרגילה של הטקסט הפיסקאלי ובלשונו החריגה ויוצאת הדופן (ברק, פרשנות דיני המסים, בעמ' 432). "**

(עניין נאסר עמאש, שם בסעיף 11 לפסק דינה של כב' השופטת ארבל).

הועדה המקומית מבקשת להשעין את פרשנותה על פסק הדין בעניין נאסר עמאש.

עיון בפסק הדין מעלה, כי באותו עניין, להבדיל מענייננו, נדרש בית המשפט לשתי פרשנויות להוראת הפטור, אשר מצא כי יש להן עיגון בלשונו. על פי פרשנות אחת, בה אחזה דעת הרוב בבית המשפט המחוזי בפסק הדין נשוא הערער, הביטוי "מקרקעין למגורים המצויים" מלמד

שהפטור חל רק על מבנים בנויים, מצויים, במקרקעין; על פי הפרשנות האחרת, שבה החזיק שופט המיעוט בבית המשפט המחוזי, הביטוי "למגורים" מבקש לתאר את המקרקעין ועניינו רק ביעוד המקרקעין ואילו הביטוי "מצויים" עניינו בהימצאותם של המקרקעין בשכונת השיקום ולא בהימצאותם של מבני מגורים. הנה כך תוארו הדברים בפסק דינו של בית המשפט העליון:

" בענייננו, המחלוקת בין הצדדים נוגעת לפרשנות שיש ליתן לביטוי "השבחה במקרקעין למגורים המצויים בישוב...". דעת המיעוט שהובעה בפסק הדין מושא הבקשות היא שלשון הסעיף אינה מבחינה בין עילות השבחה השונות, ולפיכך, מן הבחינה הלשונית, סעיף הפטור אמור לחול גם על בנייה חדשה שייעודה למגורים. השופט סוקול סבור כי נושא המשפט הוא "במקרקעין", כי המילה "למגורים" מלמדת על ייעודם של המקרקעין ואילו המילה "מצויים" מדגישה את הימצאותם של המקרקעין בשכונת שיקום ולא את הימצאותם של המגורים. משכך, לדעתו, הסעיף פוטר מתשלום היטל השבחה במקרקעין למגורים בשל כל מימוש זכויות שהוא, לרבות בניית בית מגורים חדש. לעומת זאת, דעת הרוב הדגישה את המילה "המצויים" ולמדה ממנה שכוונת הביטוי היא רק למבנים שעמדו על תילם עובר לאישורה של התכנית המשביחה. לפיכך, סעיף הפטור חל רק על הרחבת דירות קיימות.

בהיבט הלשוני, אני סבורה שניתן לקבל את שתי האפשרויות הפרשניות שהוצעו ולכלול אותן במתחם האפשרויות הלשוניות. לדעתי, ניסוח סעיף הפטור אינו חד משמעי ולשונו אינה שוללת את אחת האפשרויות שהציעו הצדדים באופן מוחלט. על כן, יש להוסיף ולבחון איזו אפשרות פרשנית מתאימת עם תכלית הפטור." (שם, שם).

נקל לראות כי טענת הועדה המקומית, כאילו במקרים שלפנינו לא חל הפטור לנוכח פסק הדין של נאסר עמאש – אינה מבוססת בו כלל ועיקר. נקודת המוצא של פסק הדין, הינה, כי על פי לשונה, הוראת הפטור יכולה לחול בין על מקרקעין ביעוד מגורים המצויים בתחום שכונת שיקום ובין על מקרקעין בתחום שכונת שיקום אשר מצויים, קיימים בהם מבנים למגורים. בהמשך פסק הדין קובע בית המשפט העליון כי האפשרות השניה מבין שתי האפשרויות הנ"ל, מגשימה באופן טוב יותר את תכלית החוק. אך דבר אין בפסק הדין של נאסר עמאש אשר מבסס פרשנות שלפיה גם במקום שבו מצויים מבנים למגורים, לא יחול הפטור.

למעשה, עמדת הועדה המקומית מבקשת לראות במבני מגורים המצויים, קיימים, פיסית, משום מבני מגורים שאינם קיימים נורמטיבית - עניין אשר יאפשר, לשיטתה, לשלול את תחולת הפטור. משהפכו המקרקעין לריקים, רעיונית, על פי הטענה יש לראות את המימוש ככזה המבקש לבנות בניה חדשה – גם אם מדובר כלל במכר. או אז יש להחיל את פסק הדין של נאסר עמאש, שניתן לגבי מגרשים ריקים, שלפיו הפטור אינו חל מקום שבו מבוקשת בניה חדשה.

אלא שהועדה המקומית לא הניחה בפנינו ולו עיגון מינימאלי של שיטתה זו בלשון החוק, ואף לא בפסק הדין.

זוהי פרשנות שאין לה בסיס, המבקשת לקרוא בכח לתוך הסיטואציה של מכר דירת מגורים בשכונת שיקום, את פסק הדין של נאסר עמאש שעסק בסיטואציה שונה של בניה חדשה במגרש ריק בשכונת שיקום.

די בכך שפרשנות הועדה המקומית אינה מבוססת בלשון החוק, אף לא באופן שבה נותחה בפסק הדין של נאסר עמאש – על מנת לדחות אותה.

הגם שדי באמור לעיל כדי לדחות את עמדת הועדה המקומית, מתבקשות לטעמנו מספר הערות נוספות:

טענתה העיקרית, אם לא היחידה של הועדה המקומית, לתמיכה בפרשנותה במישור התכלית, הינה טענה כללית ולפיה יש לפרש את הפטורים שבתוספת השלישית בצמצום, על מנת למנוע פגיעה בקופה הציבורית. זהו נימוק כללי שעניינו בתכלית האובייקטיבית של גביית היטל השבחה.

לו נימוק זה, של שמירה על הקופה הציבורית, היה הנימוק הרלבנטי היחיד, כי אז כל הוראות הפטור שבתוספת השלישית היו מרוקנות מתוכן. פשיטא, כי לעולם מתן פטור מהיטל השבחה גורע מסכום היטל השבחה שיכול היה להשתלם לקופת הועדה המקומית ללא קיומו של הפטור. אלא, שהמחוקק מצא לפטור נישומים מהיטל השבחה, בסיטואציות שהוגדרו על ידו, ופרשנות תכליתית של הוראה פטור, בוודאי שאינה יכולה להתחיל ולהסתיים בנימוק הגנרי שלפיו מתן פטור יש בו כדי לפגוע בקופה הציבורית.

ודוק: גם אם כטענת הועדה המקומית יש לנהוג בפרשנות הפטור בגישה מצמצמת, הרי שפרשנות מצמצמת זו לא נועדה לשלול מהזכאים לכך את ההטבות שנקבעו להם במפורש" (רע"א 3626/06 חמאיסי נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה, מבוא העמקים (פורסם בנבו, 22.07.2018)).

ככל שהיה לפרשנות הועדה המקומית עיגון בלשון החוק (דבר שאינו מתקיים בענייננו), כי אז היה מקום לבחון, האם פרשנות הועדה המקומית מגשימה את תכליותיו של החוק. לטעמנו התשובה לכך שלילית.

בית המשפט העליון בעניין נאסר עמאש, בחן את הגשמת תכלית פרויקט שיקום השכונות (התכלית הסובייקטיבית) לעומת צמצום הפגיעה בקופה הציבורית (התכלית האובייקטיבית). במסגרת זו קבע בית המשפט את נקודת האיזון בין תכליות אלו, בקביעה כי הפטור לא יינתן כאשר מבקשת בניה חדשה (שם, בפסקה 16 לפסק דינה של כב' השופטת ארבל), אך זאת מקום בו לא מצויים מבנים במקרקעין (שם) לא כן אין כלל עיגון לשוני לפרשנות).  
אין זה המצב בענייננו.

בענייננו מדובר במכר של נכסים, שבהם דירות קיימות, בשכונת השיקום. במרבית המקרים לא התבקשה בניה כלל, ודאי שלא בניה חדשה. הועדה המקומית מבקשת איפוא לקבוע נקודת איזון חדשה בין הגשמת מטרת הפטור לבין העשרת הקופה הציבורית, שונה מזו שנקבעה ע"י בית המשפט העליון. עמדה זו מבקשת לצמצם את הפטור הניתן לשיקום שכונות אף יותר מהצמצום שנקט בו בית המשפט העליון בעניין נאסר עמאש. לפי עמדה חדשה זו, הפטור לא יינתן גם מקום

שבו מצויים מבנים ולא מבוקשת בניה כלל. גם בבחינת הפרשנות התכליתית והאיזון בין הגשמת התכלית של פרויקט שיקום השכונות לבין הפגיעה בקופה הציבורית, הבחינה היא שונה מזו שנעשתה בעניין נאסר עמאש.

בבחינת פרשנות הועדה המקומית במישור התכליתי, היה מקום לבחון, בין היתר, האמנם שלילת הפטור ממבנים קיימים בתחום שכונת שיקום מוכרזת, אשר במועד מכירתם כלכלי יותר להרסם ולבנות בניה חדשה תחתם, אכן מגשימה את התכלית הסובייקטיבית של הוראת הפטור ושל פרויקט שיקום השכונות.

על פני הדברים, דווקא הקביעה בעניין נאסר עמאש כי תכליתו של פרויקט שיקום השכונות הוא שיפור הקיים בשכונה אינה תומכת במסקנה זו.

ראו עוד בהחלטתנו בערר 85246/14 עזוז נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב.

יתר על כן, כאשר מדובר בפרוייקט שיקום שכונות, מלכתחילה מצבם הפיזי של המבנים אינו מהמשופרים, לשון המעטה. המדובר, כלשונו של בית המשפט העליון, ב"אזורי התבלות פיזית" (ראו בג"צ 727/00 ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד נו(2) 79, 83 (2001)). נושא השיקום הפיזי הוא אחד הנושאים המרכזיים בפרוייקט שיקום השכונות, כפי שעולה גם בהצעת החוק ובפסק הדין בעניין נאסר עמאש.

תכניות סטטוטוריות לשיקום שכונות, מוסיפות זכויות בניה על הקיים, במטרה לשפר אכן את תנאי המגורים הפיזיים בשכונות אלה. כך גם עושות התכניות נשוא דיוננו. למעשה, ללא תוספת זכויות, סביר שלא היתה מתעוררת כלל שאלה של השבחת הנכסים כתוצאה מתכנית שיקום השכונות.

מסקנה שמאית שלפיה השימוש היעיל והטוב במקרקעין הוא בהריסת הקיים ובניית חדשה תוך ניצול זכויות הבניה החלות על הנכס, נשענת במידה רבה על מצבו הפיסי של הנכס הבנוי (ומשך חייו הכלכליים הנותר), וקיומן של זכויות בניה לא מנוצלות.

בנסיבות של פרויקט שיקום השכונות, מסקנה שמאית כי השימוש היעיל והטוב במקרקעין הוא בהריסת הבתים הקיימים שמצבם הפיזי ככלל אינו טוב, לשם בניה מחדש, תוך ניצול זכויות בניה שהתווספו בני לבני - תהיה קרוב לוודאי המסקנה במרבית המקרים. הדברים אמורים ביתר שאת כאשר, לפי שיטת הועדה המקומית, בחינת השימוש היעיל והטוב במקרקעין לא תיעשה למועד תחילת תוקפה של התכנית, כי אם למועד המימוש.

ככל שחולפות יותר שנים מההכרזה על השכונה כשכונת שיקום, מצבם הפיזי של המבנים, שהיה מלכתחילה קשה, מורע עוד יותר. במקרה כזה הצורך לשפר את הקיים, עניין שהוא בלב פרויקט השיקום לפי פסק הדין של נאסר עמאש, ולטעמנו, בלב הגשמת תכליתו של הפטור – רק מתגבר. מאידך גיסא, מבחינה שמאית ככל שחולפות יותר שנים, מצבו המחמיר של המבנה מקצר עוד יותר את משך חייו הכלכליים (מעבר לעצם חלוף השנים), והמסקנה שלפיה השימוש היעיל והטוב בנכס הוא בהריסתו ובניית מבנה חדש תחתיו - רק תתחזק. כך יוצא, שאם נלך לשיטת הועדה

המקומית, עם חלוף השנים, ככל שתכלית הפטור הופכת רלבנטית יותר, שכן מצבם של המבנים מורע, כך יינתנו פחות פטורים, שכן הזכאות לפטור תישלל, מאחר שהשימוש הכלכלי המיטבי במקרקעין הוא בהריסת המבנים. כל זאת הגם שההכרזה עומדת בתוקפה. בשכונת התקווה נשוא ענייננו, כאשר התכנית לשיקום השכונה אושרה בשנת 1992, דהיינו כבר בשנה זו היתה השכונה במצב שהצדיק שיקום פיזי, ביסוס הזכאות לפטור על שאלת השימוש היעיל והטוב במקרקעין בשנים 2014 ואילך שבה נערכו השומות, משמעו ריקון מתוכן של הוראת הפטור.

להבנתנו, פסק הדין של נאסר עמאש בוודאי לא כיוון לכך, וכך גם הוראת הפטור.

עוד לעניין תכלית הפטור ראו בפסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים במחוז מרכז, בעמ"נ 26523-01-17 הועדה המקומית לתכנון ובניה ראש העין נ' חביב (פורסם בנבו, 15.06.18) שם נקבע:

**17. ככל שמספר הדירות בשכונת שיקום ישופצו ויורחבו תקודם מטרת פרויקט שיקום השכונות ועל כן האינטרס הוא לגרום הרחבה ושיפוץ של דירות רבות ככל האפשר שיביאו את השכונה, בהיבט הפיזי שלה, למקום בו בנויים בתים מרווחים ומשופצים היוצרים אפקט חברתי מצטבר המסיע לפיתוחה קידומה ושיקומה של השכונה המוחלשת, כדברי ועדת הערר להם אני מצטרפת.**

**18. העולה מהאמור הוא כי לא לשון סעיף 19(ב)(1) ולא תכלית הסעיף מלמדים על כוונה להגביל את מספר יחידות הדיור גם אם הן בבעלות אותו בעל נכס.**

**19. ביתר שאת נכונים הדברים לגבי הגבלת המטרים. המחוקק לא הגביל את הבניה בסעיף 19(ב)(1) לשטח בניה מקסימלי. הגבלת השטח ל- 180 מ"ר, כפי שקבעה הועדה המקומית, אינה נסמכת על דבר והיא שרירותית גרידא. באותה מידה ניתן היה להגביל את הבניה ל- 170 מ"ר או ל- 190 מ"ר ללא הסבר.**

טענת הועדה המקומית כי היא נסמכת על שטח דירה ממוצעת על פי התכנית החלה על המגרש אינה יכולה לשמש כקנה מידה להגבלה. על פי קנה מידה זה הגבלת המטרים תהיה שונה משכונת שיקום אחת לשניה אפילו בתוך אותה רשות. כפי שקבעה ועדת הערר: פרשנות דבר חקיקה אינה יכולה להיעשות בהסתמך על מגמות תכנוניות מקומיות צרות היקף, אלא על בסיס ארצי המביא בחשבון מכלול רחב של שיקולים. אין ספק כי אם היתה כוונת המחוקק להגביל את מספר המטרים היה עושה זאת כפי שעשה בסעיפי פטור אחרים." (שם בסי' 19-17 לפסק הדין)

לסיכום חלק זה, נאמר כי לא מצאנו עיגון, ולו מינימאלי, לשיטת הועדה המקומית בלשון החוק, ומעבר לנדרש, עמדתה אף סותרת את תכליתו. אנו דוחים לפיכך את עמדת הועדה המקומית במישור העקרוני.

נעבור מכאן ליישום קביעתנו הנ"ל בעררים השונים, ולדיון בטענות פרטניות המצריכות התייחסות נוספת, לפי העניין.

**ערר 85006/14 (מדמוני)**

אנו מקבלים את הערר וקובעים כי העוררים זכאים לפטור בהתאם לסעיף 19(ב)(1) לתוספת השלישית, לגבי כל התכניות שנכנסו לתוקף במועד שבו ההכרזה עמדה בתוקף.

ראו :

ע"א (ת"א) 3088/02 הועדה המקומית לתכנון ובניה פתח תקוה נ' כהן (פורסם בנבו, 28.06.2005)

הועדה המקומית תישא בהוצאות העוררים בסך 3,000 ש"ח בתוספת מע"מ. ההוצאות ישולמו תוך 60 יום לאחר מכן ישאו הפרש הצמדה וריבית כחוק.

#### ערר 85129/15 (כרמון)

אנו קובעים כי העוררים זכאים לפטור בהתאם לסעיף 19(ב)(1) לתוספת השלישית, לגבי כל התכניות שנכנסו לתוקף במועד שבו ההכרזה עמדה בתוקף.

הועדה המקומית תישא בהוצאות העוררים בסך 3000 ש"ח בתוספת מע"מ. ההוצאות ישולמו תוך 60 יום לאחר מכן ישאו הפרש הצמדה וריבית כחוק.

#### ערר 85297/15 (צעירי)

השמאי המכריע קבע, בהסתמך על פסק הדין בעניין נאסר עמאש, כי העוררים אינם זכאים לפטור מאחר שהשימוש המיטבי וההשבחה מחייבים הריסת המבנה הקיים ובניה חדשה. כאמור לעיל גישה זו אינה מקובלת עלינו.

אנו מקבלים את הערר וקובעים כי העוררים זכאים לפטור בהתאם לסעיף 19(ב)(1) לתוספת השלישית, לגבי כל התכניות שנכנסו לתוקף במועד שבו ההכרזה עמדה בתוקף.

נציין כי יש ממש בטענת העוררים, שלפיה קביעת השמאי המכריע בדבר השימוש היעיל והטוב בנכס למועד תחילתה של תכנית 2215 – איננה מנומקת. עם זאת עניין זה מתייטר לנוכח החלטתנו בדבר זכאות העוררים לפטור.

אשר לפטור לפי סעיף 19(ג) לתוספת השלישית, הרי שלנוכח קביעתנו דלעיל הוא רלבנטי ככל הנראה רק לתכנית ג/ 1 שפורסמה למתן תוקף בתאריך 03/08/2014, אך במועד זה כבר היו נתונות לחלקה למעלה מ- 140 מ"ר ולפיכך לא קיימת זכאות לפטור.

#### ערר 85328/15 (סננס)

אשר לטענת העדר היריבות שהעלתה הועדה המקומית, הרי שכבר קבענו בעבר כי רוכש נכס, אשר התחייב כלפי המוכר, החייב על פי הדין, לשאת בהיטל ההשבחה, רשאי להגיש ערר. למעשה בכך כנכס הרוכש בנעלי המוכר והוא מוגבל בהתאם לטענות שיכול היה מוכר הנכס להעלות.

ראו :

ערר (ת"א) 85194/12 אברהם סלמה נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה תל-אביב (פורסם בנבו, 1.3.16).

לגופו של הערר, אנו מקבלים את הערר וקובעים כי העוררים זכאים לפטור בהתאם לסעיף 19(ב)(1) לתוספת השלישית, לגבי כל התכניות שנכנסו לתוקף במועד שבו ההכרזה עמדה בתוקף.

#### ערר 85269/16 (דהן)

החיוב דן הוא חיוב בגין היתר שינויים מתאריך 27.10.2016, בגדרו התבקשה תוספת, לשם הגדלת שטח חדר היציאה לגג מעל דירה בקומה העליונה, ומרפסת בצמוד, מכח תכנית ג/3.

לטענת הועדה המקומית, מאחר שמדובר בהיתר שינויים בהליך מהיר, יש לראות את היתר השינויים כחלק אינטגרלי מההיתר המקורי שניתן בשנת 2014, אשר בו התבקשה בנייתה של הדירה. לפיכך לטענת הועדה המקומית יש לראות בכך בניה חדשה שאינה יכולה להנות מהוראות הפטור.

אין בידנו לקבל את טענת הועדה המקומית.

ההשבחה שלגביה מבוקש הפטור, היא השבחה מכוחה של תכנית ג/3, אשר נכנסה לתוקפה ימים ספורים לפני שניתן בפועל היתר 2014, ולא מומשה בו. חובת התשלום של השבחה זו קמה רק עם המימוש בהיתר במסגרת היתר השינויים משנת 2016. במועד זה כבר היתה בניית הדירה מכח היתר 2014 בעיצומה, וגם אם לא הושלמה אנו סבורים כי יש לראות את הבקשה להרחבת חדר היציאה לגג (שכבר הותר כשלעצמו בהיתר 2014) - כחלק מבניה קיימת. נוסף כי טענת הועדה המקומית, כאילו במועד מתן היתר 2016 היה במקום רק שלד, לא הוכחה בפנינו. טענה זו אף אינה עולה בקנה אחד עם העובדה, שבהיתר מבוקשת הריסה חלקית של נכס קיים ובניה בו, ואף לא עם תצלום הנכס כפי שמופיע בשומת הועדה המקומית. לפי שומת הועדה המקומית נערך ביקור חיצוני נכס ובסביבתו בתאריך 03.07.2016. יש להניח כי הצילום הוא ממועד זה והוא בוודאי לא משקף מצב של שלד בלבד. מבחינה חיצונית הנכס נראה בנוי לחלוטין כאשר אף מותקנים בו תריסים. הועדה המקומית לא הביאה בפנינו כל ראיה אחרת בדבר מצבו של הנכס למועד מתן היתר 2016.

אנו מקבלים את הערר וקובעים לפיכך כי העורר זכאי לפטור לפי סעיף 19(ב)(1) לתוספת השלישית.

הועדה המקומית תישא בהוצאות העורר בסך 3,000 ש"ח בתוספת מע"מ. ההוצאות ישולמו תוך 60 יום לאחר מכן ישאו הפרש הצמדה וריבית כחוק.

#### ערר 85091/15 (חלפון)

במקרה זה הערר הוגש כנגד חיוב העורר בהיטל השבחה בעקבות בקשה להיתר אשר כלל הקלות. בהיתר התבקשה הריסת המבנה הקיים ובניית מבנה חדש בן 3 קומות וחדר יציאה לגג תחתיו, עבור שלוש יחידות דיור.

לו מדובר היה במגרש ריק, אין ספק כי בהתאם להלכת עמאש נאסר לא יכול היה העורר ליהנות מהפטור. אך בענייננו אין המדובר במגרש ריק, וברוח פסק הדין בעניין נאסר, נאמר כי בענייננו



המדובר במגורים המצויים במקרקעין עוד טרם בקשת ההיתר. נזכיר כי בפסק הדין נדונה השאלה האם בניה חדשה, שבאותו עניין התבקשה במגרש ריק, יכולה ליהנות מהפטור הקבוע בסעיף 19(ב)(1), והתשובה לכך היתה שלילית.

הוראת הפטור קבועת כדלקמן:

“(ב) לא תחול חובת תשלום היטל בשל השבחה שהיא אחת מאלה:

(1) **השבחה במקרקעין למגורים המצויים בישוב או בחלק ממנו שהממשלה הכריזה עליו כעל שכונת שיקום, כל עוד ההכרזה בתוקף;**”

בית המשפט סבר שלשון ההוראה, סובלת שתי פרשנויות, האחת, שלפיה המדובר במקרקעין המצויים בתחום שכונת שיקום מוכרזת, אשר מיועדים למגורים, והשניה, כי המונח “מצויים” מתייחס למגורים, ולא למקרקעין, במובן זה שדרוש כי המגורים כבר יהיו מצויים, דהיינו קיימים במקרקעין. על רקע שתי אפשרויות פרשניות לשוניות אלה, נדרש בית המשפט העליון לפרשנות התכליתית. לאמור, האם הפרשנות הראויה של הוראת החוק היא שהפטור חל במקרקעין המיועדים למגורים כל עוד הם מצויים בתחום שכונת שיקום מוכרזת, או שמא הפרשנות הראויה היא כי הפטור חל במקרקעין בתחום שכונת שיקום אשר בהם מצויים, קיימים, מגורים. בית המשפט ניתח את התכלית האובייקטיבית של החוק בצד התכלית הסובייקטיבית של הוראת הפטור, שעניינה בפרוייקט שיקום השכונות, ומצא כי עיקר תכליתו של פרויקט השיקום, הוא שיקום ושיפור הקיים. הגם שגם בניה חדשה מהסוג שנדון באותו עניין, עשויה להגשים את תכלית פרויקט שיקום השכונות, סבר בית המשפט שהאיזון בין תכלית זו לבין שמירה על הקופה הציבורית, מביא למסקנה כי בניה חדשה אינה חוסה תחת הפטור.

ואולם, דומה כי קביעה שלפיה הריסת המבנים הישנים ובנית מבנים חדשים תחתם, כמוה כבניה החדשה שנדונה בעניין עמאש, לוקה בכך שאין לה כלל עיגון בלשון החוק. איננו סבורים כי ניתן לקרוא את פסק הדין באופן חלקי ובמנותק מההקשר שבו ניתן. המקרה שניצב בפני בית המשפט הוא בניה חדשה במגרש ריק. במצב כזה אכן, אם הפרשנות הנכונה היא שפטור חל במקרקעין שבהם מצויים, קיימים, מגורים, כי אז התוצאה המתחייבת היא שהפטור אינו חל. אולם אם זו הפרשנות (וכך אכן קבע בית המשפט), כיצד ניתן לומר כי גם במקום שבו מצויים מגורים, הפטור אינו חל? מהו העיגון הלשוני לכך בהוראת החוק? מעבר לכך, גם מבחינה תכליתית, התכלית של שיפור ושיקום הקיים בוודאי מתמלאת, ואף ביתר שאת, בהריסה ובניה חדשה תחתיה.

יתר על כן, מקום שבו מדובר במגרש ריק, כאשר מבוקשת בו בניה חדשה, מן הסתם אין תושבי השכונה מתגוררים באותם מקרקעין. מבחינת תכלית פרויקט השיקום, בניה חדשה שכזו עשויה להביא להגירה חיובית שתחזק את השכונה, אך היא אינה מצויה בליבת התפיסה של שיפור ושיקום הקיים, כפי שהיא משתקפת בעניין עמאש נאסר. זאת, להבדיל מהריסת מבנים קיימים המשמשים למגורים ובניה חדשה במקומם.

על רקע זה אנו סבורים כי גם במקרה דנן, העורר זכאי לפטור שלפי סעיף 19(ב)(1).

הועדה המקומית תישא בהוצאות העורר בסך 3,000 ש"ח בתוספת מע"מ. ההוצאות ישולמו תוך 60 יום לאחר מכן ישאו הפרש הצמדה וריבית כחוק.

### ערר 85064/15 (רפאלי)

בערר זה יצאה הועדה המקומית כנגד קביעת השמאית המכריעה אשר הכירה בזכות העורר לפטור, בעקבות בקשה לשימוש חורג מתעשיה למגורים לצמיתות.

אין חולק כי יעוד המקרקעין הוא למגורים, בהתאם לתכנית 2215. הבקשה לשימוש חורג היא איפוא בקשה לשימוש חורג מהיתר, וככזו אינה מהווה אירוע מס עצמאי. עם זאת, מסקירת השמאית המייעצת עולה כי לא ניתן בנכס היתר לבניה או לשימוש למגורים, ותכנית 2215 היא שמייעתת אותו לראשונה למגורים, כאשר לפי השמאית המכריעה במצב הקודם מסומנים מבנים כמצב קיים אך לא נקבעו הוראות בניה או ייעודי קרקע. אם כך הם פני הדברים, הרי שההיתר לשימוש חורג מהיתר מהווה מימוש ראשון של תכנית 2215 והשימוש למגורים הכלול בה. המועד הקובע לשומה הוא בהתאם מועד תחילתה של תכנית 2215 (ושל שאר התכניות הממומשות בהיתר, בהתאמה).

בסעיף 10.2 לשומה המכרעת מובאות טענות הצדדים. בעוד ששמאי העורר טען לפטור לפי סעיף 19(ב)(1), הרי ששמאי הועדה המקומית טען כי הפטור אינו חל על בניינים חדשים וכי לנכס הנדון הוצאה בקשה להכשרת מבנה קיים אשר מעולם לא הוצא לו היתר בניה ולכן הבקשה במהותה הינה בבחינת מבנה מגורים חדש.

לטענת הועדה המקומית בפנינו, המחלוקת מצטמצמת לשאלה האם חלה הוראת הפטור הקבועה בסעיף 19(ב)(1) לתוספת השלישית, ובאופן ספציפי, האם הפטור חל על המקרקעין שטרם אישור השימוש החורג למגורים היו מיועדים בהיתר לתעשיה ובית מלאכה. עמדת הועדה המקומית היא כי אין להרחיב את הפטור למצב שבו המגורים אושרו לראשונה בבקשה לשימוש חורג, שכן הפטור חל על מי שמתגוררים בשכונת שיקום. אין המדובר בדירת מגורים קיימת שהורחבה. לפי לשונו של החוק המבנה צריך להיות מצוי בשכונת שיקום, דהיינו מדובר במבנה קיים.

השמאית המכריעה התייחסה לתנאי הפטור: הנכס נכלל בשכונת שיקום מוכרזת, ייעוד הקרקע בתכנית המשביחה הוא למגורים וההיתר המבוקש מהווה דירות מגורים ומטרתו היא הרחבת המבנה הקיים למטרה זו. השמאית המכריעה ציינה כי מאחר שטרם הדיון בבקשה לא מצא היתר בניה למבנה תעשיה ושימוש זה אף נפסק שנים רבות לפני המועד הקובע, מה גם שהייעוד בתכנית הוא למגורים ומהווה את היעוד המפורט הראשון בנכס, אין היא מוצאת כי יש לשלול מהעורר את הפטור, בגין השימוש שהתבצע בעבר בבניין. עוד ציינה השמאית המכריעה כי מהנתונים עולה שאף שלא נמצא היתר לבניין קיים, הוא לא נהרס והבקשה מהווה אשרורו ולא הקמתו של מבנה חדש.

כפי שניתן לראות, מוקד טיעונה של הועדה המקומית בפני השמאית המכריעה היה כי בהעדר היתר בניה אין לראות בנכס התעשיה נכס קיים, ולפיכך הבקשה הינה למעשה בקשה לבניה

חדשה. עמדה זו נדחתה על ידי השמאית המכריעה, אשר ציינה, בין היתר, כי הבקשה אושרה כבקשה לשימוש חורג, שמשמעותה שינוי שימוש במבנה קיים ולא כבקשה להיתר בניה.

טיעונה של הועדה המקומית שינה כיוון בפנינו, ונטען כי כאשר מבנה היה מיועד לתעשייה ובית מלאכה, אין להרחיב את הפטור למצב שבו המגורים אושרו לראשונה בבקשה לשימוש חורג, שכן הפטור חל על מי שמתגוררים בשכונת שיקום.

בעוד שאין חולק שהיתר לשימוש במבנה כמבנה מגורים ניתן אך בבקשה נשוא הערר שבפנינו, הרי שההיתר לא הוא שיעד את המקרקעין למגורים, וזאת עשתה תכנית 2215. ההיתר מממש למעשה לראשונה את השימוש למגורים שהותר בתכנית זו, כמובנו של המונח מימוש בתוספת השלישית. השאלה היא האם הסבת מבנה תעשייה למגורים, בהתאם ליעוד למגורים הקבוע בתכנית (במקרה זה תכנית שיקום השכונה) ומימוש לראשונה של היעוד למגורים שבתכנית, פטורה לפי סעיף 19(ב)1.

דומה כי לפי הפרשנות שננקטה בפסק הדין של עמאש נאסר, אין להכיר בענייננו בפטור המבוקש. כזכור בית המשפט העליון אימץ את הפרשנות שלפיה בביטוי "מקרקעין למגורים המצויים" הכוונה היא כי המגורים יהיו מצויים, כלומר קיימים, ודחה, על בסיס פרשנות תכליתית, את האפשרות שלפיה המילה "מצויים" מתייחס להיות המקרקעין ממוקמים בתחום שכונת שיקום מוכרזת. לפי תפיסה זו, שבה לצורך הפטור אמורים להיות מצויים מגורים, יש קושי במתן הפטור כאשר המבנה הקיים במקום לא יועד למגורים.

נעיר כי מסקנה זו אינה נקיה מספקות בעינינו, באשר הפיכת מבנה לתעשייה המצוי בלב שכונת שיקום למבנה מגורים, בוודאי עונה לתכלית של פרויקט שיקום השכונות. מאידך בנסיבות העניין לא נמצא היתר למבנה לצורך תעשייה ולא הוצג לנו בסיס סטטוטורי להענקת היתר שכזה.

לפיכך, אנו מקבלים איפוא את ערר הועדה המקומית.

המשיב ישא בהוצאות הועדה המקומית בסך 3,000 ש"ח בתוספת מע"מ. ההוצאות ישולמו תוך 60 יום לאחר מכן ישאו הפרש הצמדה וריבית כחוק.

ההחלטה התקבלה פה אחד.

ההחלטה התקבלה ביום: ג' באב, התשע"ט, 21.07.2019.

גילת אייל, עו"ד  
יו"ר ועדת ערר  
לפיצויים והיטלי השבחה  
מחוז תל-אביב

אילנית מלניק דבי  
מזכירת ועדת ערר  
מחוז תל-אביב

לראש פסק הדין