



**בית המשפט המחוזי מרכז בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים**

עמ"נ 43989-03-11 קיבוץ עינת אגודה שיתופית מס' 570011544 נ' הוועדה מקומית לתכנון ובניה דרום השרון

בפני כב' השופט מנחם פינקלשטיין

**המעוררת** קיבוץ עינת אגודה שיתופית מס' 570011544  
באמצעות ב"כ, עו"ד אביתר קנולר

נגד

**המשיבה** הוועדה מקומית לתכנון ובניה דרום השרון  
באמצעות ב"כ, עו"ד רון צין

**פסק דין**

**כללי**

1. ערעור זה הוגש נגד החלטת ועדת הערר לפיצויים והיטל השבחה – מחוז מרכז (להלן: "ועדת הערר") מיום 8.2.11, בעררים מס' 8011-8013/09. בהחלטה זו דחתה ועדת הערר את עררי המערער (להלן גם: "הקיבוץ") על חיובו בהיטל השבחה.

**העובדות הצריכות לעניין**

2. המערער מקדם מזה זמן בנייה של מבני מגורים לחבריו בשטח המיועד למגורים, על פי תכניות תקפות החלות על שטחי המערער. מדובר במספר תכניות, כפי שיפורט להלן -

**תכנית שד/1000** - תכנית מתאר למרחב תכנון מקומי "השרון הדרומי" (להלן גם: "תכנית המתאר המקומית"). דבר אישורה פורסם ביום 5.7.81 בילקוט הפרסומים. תכנית זו חלה על כל מרחב דרום השרון ונכללים בה המקרקעין של הקיבוץ. התכנית קובעת כי באזור הקיבוץ תותר, בין היתר, בניה למגורים, הכל בהתאם לתכנית מפורטת. כן נקבע בתכנית כי בתכנית המפורטת ייקבע שהיתרי הבניה יוצאו בהתאם לתכנית בינוי.

**תכנית שד/1470** - תכנית מפורטת לקיבוץ (להלן גם: "התכנית המפורטת"). דבר אישורה פורסם ביום 2.2.84 בילקוט הפרסומים. המקרקעין באזור המגורים של הקיבוץ נכללים בתכנית זו. בהוראות התכנית נקבע כי לא יינתן היתר בניה אלא בכפוף לתכנית בינוי.



**בית המשפט המחוזי מרכז בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים**

עמ"נ 43989-03-11 קיבוץ עינת אגודה שיתופית מס' 570011544 נ' הוועדה מקומית לתכנון ובניה זרום השרון

- מספר תכניות בינוי: **תכנית בנ/1/470** שאושרה ביום 12.1.93; **תכנית בנ/17/470** שאושרה ביום 4.3.99; **תכנית בנ/18/470** שאושרה ביום 1.7.01; **תכנית בנ/30/470** שאושרה ביום 27.4.09 - והיא זו העומדת במרכז הערעור (להלן גם: "תכנית הבינוי").
3. כרקע נוסף יצוין כי ביום 11.8.96 נחתם בין המערער לבין מינהל מקרקעי ישראל חוזה חכירה לדורות. עד לאותו מועד (וליתר דיוק עד למועד תחילת החכירה לדורות על פי חוזה החכירה - 1.10.95), היה מעמדו של המערער, מעמד של בר רשות בלבד על פי חוזה הרשאה שהתחדשו מדי שלוש שנים.
4. עוד יצוין כי בשנים 1999-2000 ניתנו היתרי בנייה למערער מכוח תכנית בינוי בנ/17/470, בלא שהמשיבה חייבה בגינם בהיטל השבחה.
5. בסמוך לאחר אישורה של תכנית הבינוי בנ/30/470 הגיש המערער למשיבה שלוש בקשות לקבלת היתר בנייה. הבקשות הוגשו עבור חברי קיבוץ. מדובר בבקשות לקבלת היתר לבניית בתי מגורים בשלושה מגרשים (מגרשים 507א', 507ב' ו-508א' בגוש 4779 חלק מחלקה 3). כל בית כ-150 מ"ר למגורים וכ-12 מ"ר ממ"ד.
6. לפי שומות שנערכו מטעמה של המשיבה ביום 31.5.09, חויב המערער בהיטל השבחה בסך כ-36,500 ₪ לכל אחד משלושת המגרשים. בכל אחת מן השומות צוין כי "ההשבחה חושבה עקב אישור תכנית הבינוי המאפשרת את זמינות היחידה המבוקשת וזאת על סמך הוראות התכניות שד/1000 ו-שד/1/470". המערער שילם למשיבה את הסכומים האמורים, תחת מחאה. בחודש יוני 2009 ניתנו לו היתרי הבנייה.
7. כנגד החיוב בהיטל ההשבחה הגישו המערער וחברי הקיבוץ הרלוונטיים שלושה עררים. טענתם העיקרית לעניין עצם החיוב בתשלום היטל השבחה הייתה כי תכנית בינוי אינה מסוג התכניות המקימות חבות בהיטל השבחה. טענתם התבססה על הוראות התוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: "התוספת השלישית" ו"חוק התכנון והבניה"), בהתאמה, שבה מוסדר נושא היטל השבחה. בסעיף 1 לתוספת השלישית (סעיף ההגדרות) נקבע כי "השבחה" היא "עליית שוויים של מקרקעין עקב אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג". באותו סעיף נקבע גם כי "תכנית" היא "תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת". הואיל ותכנית בינוי אינה תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת, נטען כי אין לחייב בגינה בהיטל השבחה.



### בית המשפט המחוזי מרכז בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עמ"נ 11-03-43989 קיבוץ עינת אגודה שיתופית מס' 570011544 נ' הוועדה מקומית לתכנון ובניה זרום השרון

8. מנגד טענה המשיבה כי תכנית הבינוי האמורה היא בפועל תכנית מפורטת, שכן היא כוללת הוראות מפורטות שאינן מופיעות בדרך כלל בתכנית בינוי. לחלופין טענה המשיבה כי יש לבחון כל החלטה לגופה, ואם מגולמת בה תוספת של זכויות בניה, אשר הביאה להתעשרות החייב בעקבות עליית שווי המקרקעין, הרי שיש לחייב בתשלום היטל השבחה גם אם אין מדובר ב"תכנית", "הקלה" או "שימוש חורג". לתמיכת טענתה זו הפנתה המשיבה לסעיף 2(א) לתוספת השלישית, הקובע: **"חלה השבחה במקרקעין, בין מחמת הרחבתן של זכויות הניצול בהם (בין בדרך אחרת, ישלם בעל היטל השבחה..."** [ההדגשה אינה במקור].

הצדדים טענו טענות נוספות, בין היתר לגבי גובה ההיטל, ואולם אינני רואה צורך לפרטן.

9. ועדת הערר דנה במאוחד בשלושת העררים. ביום 8.2.11 נתנה הוועדה את החלטתה, שבה דחתה את עמדת הקיבוץ וקיבלה את עמדת המשיבה. ועדת הערר קבעה כי לתכנית הבינוי שבה עסקינן אופי ומהות שונים מתכנית בינוי, שהיא בדרך כלל תשריט ותו לא. צוין כי בניגוד לתכניות בינוי רגילות, אשר אינן כוללות הוראות, מופיע בתכנית זו, על גבי התשריט, פרק שלם של הוראות, הנכללות בדרך כלל בתכנית מפורטת (להלן: **"התקנון הקטן"**). כן נאמר כי תכניות שד/1000 ו-שד/1470 לא היו מאושרות כיום, לאחר תיקון 43 והוספת סעיף 145(ו) לחוק התכנון והבנייה, שכן הן כלליות ביותר. חברי ועדת הערר סברו כי יש לבדוק את מהותה ותוכנה של תכנית הבינוי (ולא את כותרתה), ובהתאם לכך לגזור את שאלת החבות בהיטל השבחה. מבחן זה הביא אותם למסקנה הבאה: **"עצם קיומן של הוראות בניה ועיצוב מפורטות, הכוללות בין היתר, הוראות בדבר תכנית, גובה בניינים, צפיפות, מרחק בין בניינים, עיצוב וכו', מלמד כי אין להתייחס לתכנית בנ/30/470 כאל תכנית בינוי גרידא. מדובר במסמך סטטוטורי המהווה למעשה בפועל, תכנית מפורטת ואשר רק ממנה ניתן היה לגזור היתרי בניה"**. כן קבעה הוועדה כי לא ניתן היה להטיל היטל השבחה מכוחן של התכניות שד/1000 ו-שד/1470 כשלעצמן, על עצם שינוי ייעוד המקרקעין (מקרקע חקלאית למגורים). עמדת הוועדה הייתה כי תוצאה שלפיה אף אחת מהתכניות איננה מקימה חבות בהיטל השבחה, היא בלתי סבירה. לפיכך קבעה הוועדה כי **"בין אם ניתן לראות בתכנית בנ/30/470 "דרך אחרת" לעניין סעיף 2(א) לתוספת השלישית, כטענת המשיבה, על פי פסקי הדין שפורטו בטענותיה, ובין אם נראה בה לפי מהותה תכנית מפורטת, הרי שלדעתנו החבות בהיטל השבחה נוצרת מכוחה"**. הקיבוץ לא השלים עם החלטת ועדת הערר, ומכאן הערעור.



**בית המשפט המחוזי מרכז בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים**

עמ"נ 11-03-43989 קיבוץ עינת אגודה שיתופית מס' 570011544 נ' הוועדה מקומית לתכנון ובניה דרום השרון

**עיקרי טענותיו של המערער**

10. המערער חזר על טענתו כי תכנית בינוי אינה בגדר תכנית אשר ניתן לחייב בגינה בהיטל השבחה. לפי הטענה, רק תכנית מתאר מקומית ותכנית מפורטת יכולות להקים חבות בהיטל השבחה. המערער טען כי רמת הפירוט של תכנית הבינוי אינה בעלת משמעות לעניין זה, והדגיש כי תכנית בינוי, להבדיל מתכנית מתאר מקומית ומתכנית מפורטת, אינה נדרשת לעמוד בחובות ההפקדה ושמייעת התנגדויות. כן טען המערער כי ועדת הערר נזכרה לכלל טעות בקובעה כי ניתן לראות בתכנית הבינוי כ"דרך אחרת" ליצירת השבחה בהתאם להוראת סעיף 2(א) לתוספת השלישית. בעניין זה טען המערער כי קביעת הוועדה מתעלמת מלשון החוק ומשני התנאים המצטברים הקבועים בסעיף.

11. עוד טען המערער כי ועדת הערר שגתה בקביעתה כי המקרקעין לא הושבחו עוד קודם לאישור תכנית הבינוי, כתוצאה מאישור תכניות שד/1000 ו-שד/1470. הקיבוץ טען כי שתי תכניות אלה השביחו את המקרקעין במועד שבו המערער עוד היה ברשות במקרקעין, ובטרם שונה מעמדו לחוכר לדורות. טענה נוספת הייתה כי לא הוצגה בחוות הדעת השמאית מטעם המשיבה כל הוראה בתכנית הבינוי אשר יוצרת השבחה, פרט לאמירה כי ההשבחה נוצרה כתוצאה מ"זמינות". כן נטען כי ועדת הערר טעתה כשדחתה את טענת המערער שלפיה מנועה הייתה המשיבה מלהטיל היטל השבחה בגין תכנית הבינוי, לאחר שנמנעה בעבר מחיוב בהיטל השבחה לאחר אישורן של תכניות בינוי קודמות (בנ/1470, בנ/17470 ו-בנ/18470). לחלופין טען המערער כי את ההשבחה שבעקבות תכנית הבינוי יש לבחון ביחס למצב שלאחר אישור תכנית בינוי בנ/1470. כמו כן טען המערער ביחס לגודל השטחים שלגביהם הוצאו השומות.

**עיקרי טענותיה של המשיבה**

12. המשיבה שבה וטענה כי תכנית הבינוי היא במהותה תכנית מפורטת, אשר בגינה ניתן לחייב בהיטל השבחה. לטענת המשיבה, לא הכותרת שניתנה לתכנית, אלא בחינה מהותית של הוראותיה, היא הקובעת את טיבה ואת מהותה. המשיבה מציינת כי תכנית שד/1470 קובעת שבמקרקעין הנדונים ניתן יהיה להקים "מגורים, מבנים כלליים, מבני ילדים, ספורט, מתקני ספורט, מבנים ומתקני נופש, משרדים, שרותים, מבני בריאות, תרבות, דת, מועדונים ספריות, יעור, גנים, חורשות, מדשאות, דרכים ושבילים, ככרות רחבות, בניני ציבור, מתקני מים ותשתית, שטח פרטי פתוח, מחסנים, מגרשי חניה. מרחקים בין מבנים: 5.00 מ', גובה מקסימום של מבני מגורים: 3 קומות". לטענת המשיבה, הוראות התכנית חסרות קביעות תכנוניות מהותיות כגון שטחי הבנייה, תחמת השטחים ותנאי



**בית המשפט המחוזי מרכז בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים**

עמ"נ 11-03-43989 קיבוץ עינת אגודה שיתופית מס' 570011544 נ' הוועדה מקומית לתכנון ובניה זרום השרון

השימוש בקרקע ובבניינים בתוך כל השטח, קווי בניין, גודל מגרש מינימאלי, צפיפות, ועוד. נושאים אלה יש להסדיר בתכנית מפורטת, ובחלק מן המקרים אף בתכנית מתאר מקומית. זאת לפי סעיף 63 ו-69 לחוק התכנון והבניה, וכן בהתאם לפסיקה שקבעה כי אין לקבוע בתכנית בינוי הוראות שמקומן בתכנית מתאר מקומית או בתכנית מפורטת. במקרה הנדון הוסדרו נושאים אלה, וכן נושאים נוספים, בתכנית הבינוי. נטען כי תכנית הבינוי במקרה דנן אינה תכנית שרק מפרטת את תהליכי הביצוע של הבנייה, אלא כזו הקובעת הוראות מהותיות לגבי ייעוד שטחים, אחוזי בניה, תמהיל השימושים, קווי בניין, צפיפות, מרחקים, ועוד. לפיכך נטען כי יש לחייב בגין תכנית הבינוי בהיטל השבחה.

13. טענה נוספת של המשיבה התייחסה להגדרת "השבחה" – עליית שוים של מקרקעין עקב אישור תכנית...". המשיבה טענה כי בתי המשפט פירשו באופן רחב את המילה "עקב", ואישרו חיובים בהיטל השבחה במקרים רבים שבהם עילת החיוב לא הייתה התכנית עצמה, אלא אקטים מינהליים וחיקיקתיים שונים, שנעשו על רקע תכנית קיימת, ואיפשרו מימוש זכויות, ניצול זכויות או הרחבת זכויות. המשיבה הפנתה לפסקי דין התומכים לשיטתה בעמדתה.

14. כן טענה המשיבה ביחס לסעיף 2(א) לתוספת השלישית ("חלה השבחה במקרקעין, בין מחמת הרחבתן של זכויות הניצול בהם ובין בדרך אחרת..."). לפי הטענה, לצורך החלטה בשאלה אם לחייב בהיטל השבחה, יש לבחון אם הייתה התעשרות, וכן אם ניתן היה לחייב קודם לכן בהיטל השבחה. אם התשובה לשאלה הראשונה היא חיובית, והתשובה לשנייה שלילית, הרי שניתן לחייב בהיטל השבחה במתווה של "בדרך אחרת" - ולא "עקב אישור תכנית".

15. הוסיפה המשיבה וטענה כי גם אם לא גבתה בעבר היטל השבחה לאחר אישורן של תכניות בינוי, מחויבת היא לתקן את טעויותיה, ולחתאים את התנהלותה להתפתחות המשפטית-פסיקתית שאליה הפנתה בטיעוניה לעיל.

**דיון והכרעה**

16. לאחר ששקלתי את טענות הצדדים ובחנתי את כל החומר הרלוונטי, מסקנתי היא כי דין הערעור להתקבל.



**בית המשפט המחוזי מרכז בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים**

עמ"נ 11-03-43989 קיבוץ עינת אגודה שיתופית מס' 570011544 נ' הוועדה מקומית לתכנון ובניה דרום השרון

17. התשתית הנורמטיבית בנושא היטל השבחה מצויה כאמור בהוראות התוספת השלישית לחוק התכנון והבניה. זאת, מכוח סעיף 196א לחוק התכנון והבניה, הקובע:

**"ועדה מקומית תגבה היטל השבחה בשיעור, בתנאים ובדרכים שנקבעו בתוספת השלישית ועל פיה".**

הכלל הבסיסי בעניין החובה בתשלום היטל השבחה קבוע בסעיף 2(א) לתוספת השלישית. סעיף זה מורה:

**"חלה השבחה במקרקעין, בין מחמת הרחבתן של זכויות הניצול בהם ובין בדרך אחרת, ישלם בעלם היטל השבחה לפי האמור בתוספת זו (להלן – היטל)..."**

בהמשך אותו סעיף נקבע:

**"היו המקרקעין מוכרים לדורות, ישלם החוכר את ההיטל..."**

בסעיף 1(א) לתוספת השלישית, סעיף ההגדרות, מוגדרת "השבחה", כדלהלן:

**"השבחה" – עליית שווים של מקרקעין עקב אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג".**

באותו סעיף מופיעה גם הגדרתו של המונח "תכנית":

**"תכנית" – תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת".**

משילובן של שתי ההגדרות עולה כי "השבחה" מוגדרת בחוק כעליית שווים של מקרקעין עקב אישור תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת, עקב מתן הקלה, או בעקבות התרת שימוש חורג. אין בתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה כל התייחסות לתכנית מסוג תכנית בינוי.

להשלמת התמונה אזכיר את סעיף 1(4) לתוספת השלישית, שלפיו רשאית הוועדה המקומית לדחות את עריכת שומת השבחה עקב אישור תכנית עד למימוש הזכויות במקרקעין שבהם חלה ההשבחה. "מימוש זכויות" מוגדר בסעיף 1(א) לתוספת, בין היתר, כקבלת היתר לבניה. על פי סעיף 3 לתוספת השלישית, שיעור ההיטל הוא מחצית ההשבחה.

18. המשיבה מכירה כמובן את הוראות החוק, והיא מודעת היטב לכך שההגדרה הקבועה בחוק למונח "תכנית" - אינה כוללת תכנית בינוי. ואולם, טוענת המשיבה כי תכנית הבינוי במקרה



**בית המשפט המחוזי מרכז בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים**

עמ"נ 11-03-43989 קיבוץ עינת אגודה שיתופית מס' 570011544 נ' הוועדה מקומית לתכנון ובניה דרום השרון

דגן היא במהותה תכנית מפורטת, וככזו, ניתן לחייב בגינה בהיטל השבחה. לצורך בחינת טענתה זו יש לבחון ראשית מהי תכנית בינוי.

19. חוק התכנון והבניה סוקר רשימה של תכניות, מתכנית מתאר ארצית, דרך תכניות מסוגים אחרים, ועד תכנית מפורטת. עד לתיקון 43 שנתקבל בשנת 1995 כלל לא הוזכר בחוק התכנון והבניה המונח "תכנית בינוי", וגם האזכור שנוסף באותו תיקון אינו כולל פירוט או הסבר באשר למעמדה של תכנית בינוי (באותו תיקון הוסף סעיף 62א(א)(5) לחוק, שבו נקבע כי תכנית מפורטת או תכנית מתאר מקומית הכוללת שינוי של הוראות לפי תכנית בדבר בינוי או עיצוב אדריכליים, היא תכנית בסמכותה של ועדה מקומית). עם זאת, תכנית בינוי, שלעיתים נקראת גם תכנית עיצוב, היא בחיי המעשה, מסמך מוכר וחשוב:

**"במקרים רבים ועדה מקומית לתכנון ולבניה מצרפת תכנית בינוי לתכנית מפורטת, או מציינת בתכנית מפורטת כי הבניה, לייעוד שנקבע בתכנית המתאר או בתכנית המפורטת, תיעשה על-פי תכנית בינוי שאושרה על-ידי הוועדה המקומית. במקרים אלה היתרי הבניה אמורים להיות תואמים את תכנית הבינוי. תכנית בינוי היא אפוא מסמך חשוב" (ע"פ 586/94 מרכז הספורט אזור בע"מ נ' מדינת ישראל, פ"ד נה(2) 112, 128 (2001)).**

20. אחד ממאפייניה הבולטים של תכנית בינוי הוא שאישורה אינו כרוך בהליך של פרסום ודיון בהתנגדויות. זאת, להבדיל מהליך אישורן של תכנית מתאר מקומית ותכנית מפורטת. וכפי שנאמר בעת"מ (ת"א) 7600/00 ועד אמנים – חוכרים ביפו העתיקה נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה תל-אביב, פ"מ תש"ס (1999), מפי כב' השופט א' גרוניס (להלן: "עניין ועד אמנים"):

**"הבעיה העיקרית בקשר לתכניות שאינן סטטוטוריות – שכינון תכניות בינוי או תכניות עיצוב ארכיטקטוני – הינה היעדר אפשרות חוקית להתנגד להן. אחד השלבים החשובים ביותר בתהליך האישור של תכנית סטטוטורית הוא שלב ההתנגדות..."**

21. מאפיינים נוספים של תכניות בינוי הוזכרו בעת"מ (ת"א) 1434/01 פרידמן נ' ועדת הערר המחוזית מחוז תל אביב (לא פורסם, מיום 9.7.02):

**"אישורה של תכנית בינוי אינו גורר עמו חבות בהיטל השבחה, שכן היטל השבחה קם בעקבות אישור תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת (סעיף 2 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה והגדרת "תכנית" בסעיף 1 לתוספת). כמו כן אין קמה זכות לפיצויים למי שמקצועיו נפגעו על ידי תכנית הבינוי..."**

22. באשר ליחס שבין תכנית בינוי לבין תכנית מפורטת, הלכה פסוקה היא כי עניין שיש להסדירו בתכנית מפורטת, אין להסדירו בתכנית בינוי (ע"א 1341/93 סי אנד סאן ביץ')



**בית המשפט המחוזי מרכז בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים**

עמ"נ 11-03-43989 קיבוץ עינת אגודה שיתופית מס' 570011544 נ' הוועדה מקומית לתכנון ובניה דרום השרון

הוטלס בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, תל-אביב-יפו, פ"ד (נב) 715, 720 (1999) (להלן: "עניין סי אנד סאן"). תכנית בינוי אינה אמורה לכלול הוראות שסותרות את הוראותיה של התכנית המפורטת או פורצות את גבולותיה. ואולם, אין משמעות הדבר כי לתכנית הבינוי תפקיד שולי או זניח. הפסיקה הכירה בכך שלתכנית בינוי עשויה להיות השפעה רבה על דמותה הסופית של התכנית המפורטת:

"בעת אישור התכנית המפורטת עדיין אין יודעים, מה דמות ומה היקף יינתנו לאותה תכנית. רב הסתום בצד המפורש... אכן, אפשר במקרים כגון אלה – ומבחינה זו אינני רואה הבדל של ממש בין תכנית בינוי לבין תכנית עיצוב, ששתייהן אינן מבין התכניות המוכרות בחוק הנ"ל – לראות את התכנית המפורטת שאושרה כדין כתכנית מסגרת, ואת תכנית העיצוב ככלי אשר מתוכו ייצקו תוכן מגובש אל תוך תכנית המסגרת. בהיות שתי התכניות משלימות זו את זו, הרי רק לאחר התגבשות השלמות שבתכנית ניתן יהיה להוציא היתר בנייה על-פיהן. מהאמור לעיל ברור ומובן, כי תכנית העיצוב השפעתה רבה על דמותה הסופית של התכנית המפורטת. משום כך קבעה התכנית המפורטת בענייננו, וכך קובעים דרך שיגרה במקרים דומים, כי תכנית העיצוב טעונה אישורן וברכתן של הוועדה המקומית והוועדה המחוזית גם יחד... (בג"ץ 697/80 גלמונד ואח' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, אזור תל-אביב, פ"ד (נב) 817, 824-825 (1982), הדגשה לא במקור (להלן: "עניין גלמונדי")."

23. האם ניתן לראות בתכנית הבינוי נושא הערעור כתכנית מפורטת בפועל? סבורני כי ועדת הערר שגתה בתשובה החיובית שנתנה לשאלה זו. ועדת הערר ציינה כי בכוננתה לבדוק מהותה של תכנית הבינוי ולא את כותרתה. בחינת הוראותיה של תכנית הבינוי הביאה את הוועדה למסקנה כי מדובר בתכנית מפורטת. ואולם, בנימוקי הוועדה אין כל התייחסות לכך שתכנית מפורטת אינה רק אוסף של הוראות, אלא מסמך שתוקפו ניתן לו אך ורק לאחר הפקדתו, קיום הליך של שמיעת התנגדויות, ופרסומו, בהתאם להוראות חוק התכנון והבניה (ראו סעיפים 85-119 לחוק). מובן כי מוסד תכנון לא ייתן תוקף לתכנית מפורטת אילולא עברה את החליף האמור הקבוע בחוק. החלטתה של הוועדה שלפיה תכנית הבינוי תיחשב כמפורטת לצורך גביית היטל השבחה - אינה סבירה. אינני סבור כי ניתן לראות תכנית כתכנית מפורטת לצורך אחד, וכתכנית שאינה תכנית מפורטת לצורך אחר. עמדתה של הוועדה פותחת פתח לפרשנויות שאין להן מקום. לא ניתן להקנות לתכנית מעמד של תכנית מפורטת, אלא בדרך הקבועה בחוק.

24. במקרה הנדון אין חולק כי התכנית המפורטת שד/470 קבעה כי לא יינתן היתר בנייה אלא בכפופות לתכנית בינוי, ואף קבעה: "מרחקים בין מבנים, גובה בניינים וצפיפות בנוי בהתאם לתכניות בנוי מפורטות אשר תוגשנה לאשור הוועדה המקומית ובהסכמת הוועדה המחוזית, הכל בהתאם לתכנית זו". ועדת הערר הייתה ערה לכך, ופירטה בהחלטתה את כל ההוראות הנוגעות לענייננו, הכלולות בתכנית המפורטת שד/470, בתכנית המתאר



**בית המשפט המחוזי מרכז בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים**

עמ"נ 11-03-43989 קיבוץ עינת אגודה שיתופית מס' 570011544 נ' הוועדה מקומית לתכנון ובניה דרום השרון

המקומית שד/1000 ובתכנית הבינוי. ואולם, הוועדה לא נתנה דעתה לכך שהמשיבה, וכן הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה, הן שאישרו את שלוש התכניות. בעניין גלמונד (ע' 823) קבע בית המשפט העליון:

**"אם דעתם של המעוניינים בתכנית אינה נוחה מהתייחסות בלתי ברורה לתכנית בינוי כחלק מהתכנית המפורטת, עליהם להשמיע את התנגדותם לכך בשלב המתאים ובהליך הנכון של אישור התכנית המפורטת".**

קל וחומר בענייננו, שבו המשיבה הייתה גורם שאישר את התכנית המפורטת, ולא כמעמד של מתנגד לתכנית (ראו גם בג"ץ 445/73 סער נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, פ"ד מט(1) 219 (1974)).

25. זאת ועוד. כפי שנאמר בעניין ועד אמנים (ע' 314):

**"יש לזכור את המובן מאליו, היינו כי כל מה שניתן לעשותו, אם ניתן, באמצעות תכנית בינוי, אפשר שייכלל בתכנית סטטוטורית. על-כן גם כאשר המונח "תכנית בינוי" מופיע בתכנית שנתקבלה בעבר, אין חובה לכת בדרך זו".**

דהיינו, פתוחה הייתה הדרך בפני המשיבה להכין תכנית מפורטת אשר תכלול את ההוראות הקבועות ב"תקנון הקטן" של תכנית הבינוי. המשיבה בחרה שלא לעשות כן. הבחירה במסלול של תכנית בינוי אפשרה לה הליך מזוהזו ביחס לזה הכרוך באישורה של תכנית מפורטת. בעניין ועד אמנים התייחס בית המשפט לתקלות העלולות להיגרם לאזרח בשל שימוש בלתי ראוי בתכניות בינוי על ידי מוסדות התכנון. באותו עניין צוין גם כי קיים חיסרון אחד לפחות אף מנקודת השקפתם של מוסדות התכנון, היינו מבחינת האינטרס הציבורי:

**"אם תכנית בינוי תביא לעליית שוויים של מקרקעין, למשל כתוצאה מקביעת ייעוד או אחוזי בנייה, לא יהיה ניתן לגבות היטל השבחה, שכן אין מדובר בהשבחה הנובעת מאישורה של תכנית סטטוטורית" (ע' 315).**

אם אכן כללה המשיבה בתכנית הבינוי הוראות שמקומן הראוי בתכנית מפורטת – ובכך איני רואה צורך להכריע – הרי שבכך פעלה המשיבה בניגוד לחקיקה והפסיקה המפורשות בעניין. הפתרון למצב זה אינו בגביית היטל השבחה בעקבות אישורה של תכנית הבינוי – פעולה המנוגדת לחוק ולפסיקה.

26. יצוין כי התייחסותה של הוועדה לשאלה אם תכניות שד/1000 ו-שד/1/470 היו מאושרות היום אם לאו, לאחר הוספת סעיף 145(ז) לחוק התכנון והבנייה - אינה רלוונטית. סעיף זה



**בית המשפט המחוזי מרכז בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים**

**עמ"נ 11-03-43989 קיבוץ עינת אגודה שיתופית מס' 570011544 נ' הוועדה מקומית לתכנון ובניה דרום השרון**

קובע כי מוסד תכנון לא ייתן היתר מכוח תכנית שהופקדה לאחר ה-1 בינואר 1996, אלא אם כן אושרה למקרקעין שלגביהם מבוקש ההיתר, תכנית הקובעת את כל אלה: פירוט ייעודי קרקע, חלוקת הקרקע למגרשים או לחלקות, קווי הבניין, מספר הקומות או גובה הבניינים, ושטחי הבנייה המותרים. מאחר שתכניות שד/1000 ו-שד/1470 אושרו עוד בשנות ה-80 של המאה הקודמת, זמן רב לפני ה-1 בינואר 1996, אין לסעיף זה כל נגיעה לענייננו.

**לנוכח כל האמור לעיל, אין ניתן לראות את תכנית הבינוי כתכנית מפורטת לצורך הסלת היטל השבחה.**

27. האם ניתן לראות בתכנית הבינוי "דרך אחרת" לענין סעיף 2(א) לתוספת השלישית? כזכור, סעיף 2(א) קובע:

**"חלה השבחה במקרקעין, בין מחמת הרחבתן של זכויות הניצול בהם ובין בדרך אחרת, ישלם בעלם היטל השבחה לפי האמור בתוספות זו..."**

ובסעיף 1(א) מוגדרת "השבחה" כך:

**"השבחה" – עליית שוויים של מקרקעין עקב אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג;**

ועדת הערר נתנה מענה חיובי לשאלה האמורה, אך זאת עשתה תוך הפנייה כללית לפסקי הדין שהזכירה המשיבה בטענותיה, ומבלי להיכנס לעובי הקורה בעניין (ראו ציטוט ההחלטה בסעיף 9 לעיל). לאחר שבחנתי את החקיקה והפסיקה הרלוונטיות, סבור אני כי שגתה ועדת הערר בעניין זה, כפי שיפורט להלן.

28. המשיבה הפנתה בטיעוניה לבש"א (ת"א) 151389/07 ב.ע.פ. חברה לבניין בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה "גבעתיים" (10.4.07). באותו עניין נדונה השאלה אם ניתן לחייב בהיטל השבחה בעקבות עליית שוויים של מקרקעין, במצב שבו העלייה בשווי לא נבעה מאישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג. כבי' השופט דן מור קיבל את עמדת המשיבה דשם, שטענה כי "אין לצמצם את פרשנות המונח "השבחה" להעלאת שווי המקרקעין עקב אישור תוכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג, כאמור בסעי' ההגדרות (סעי' 1 לתוספת), וזאת בלבד, אלא שהחבות בהיטל השבחה, כאירוע מס, נובעת לא רק מהשבחה כאמור, אלא גם ב"דרך אחרת", כאמור בסעי' 2(א) לתוספת...". בכל הכבוד, איני סבור כך. לשון החוק ברורה בעניין. התוספת השלישית כוללת הגדרה ברורה למונח "השבחה", ואותה יש להחיל על יתר סעיפי התוספת. כמו כן, סעיף 2(א) קובע מפורשות שבמצב שבו חלה "השבחה", בין אם מסיבה א' ("הרחבתן של זכויות הניצול") ובין אם



**בית המשפט המחוזי מרכז בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים**

עמ"נ 11-03-43989 קיבוץ עינת אגודה שיתופית מס' 570011544 נ' הוועדה מקומית לתכנון ובניה דרום השרון

מסיבה ב' ("בדרך אחרת"), יש לשלם היטל. סיבה ב' ("בדרך אחרת") אינה חלופה של "השבחה", אלא של סיבה א' ("הרחבתן של זכויות הניצול"). כך עולה גם מדברי הנשיא א' ברק בעניין סי אנד סאן (ע' 719-720):

"נפנה עתה ללשון החוק. החוק קובע כי ההיטל מוטל על השבחה של מקרקעין. בענייננו, השבחה זו נובעת מעליית ערכם עקב תכנית מפורטת. פשיטא שחובת ההיטל חלה מקום שהשבחה באה "...מחמת הרחבתן של זכויות הניצול..." (סעיף 2(א) לתוספת השלישית לחוק). אך חובה זו אינה מוגבלת למקרים של השבחה עקב הרחבת זכויות ניצול. החובה לשאת בהיטל קיימת גם אם השבחה באה בשל עליית ערך "בדרך אחרת". "דרך אחרת" משמעותה דרך שאינה הרחבה של זכויות הניצול ואשר הביאה, בעקבות אישור תכנית, לעליית שווי המקרקעין..."

לנוכח דברים אלה, אין בפסק הדין בבש"א 151389/07 כדי להועיל למשיבה.

29. עוד הפנתה המשיבה בטיעוניה לע"א 2234/01 גודיאן יזמות ובניה בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה תל אביב (לא פורסם, 30.10.05). ואולם, באותו עניין עלה שווי המקרקעין עקב מתן הקלה, בהתאם להגדרת "השבחה" בסעיף 1(א). לפיכך, פסק דין זה אינו תומך בטענת המשיבה.

30. כן הפנתה המשיבה לרע"א 8538/99 סמפלסט בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה קריית-גת (לא פורסם, מיום 3.4.00, להלן: "עניין סמפלסט"). באותו עניין החליטה המשיבה דשם על שינוי בתכנית מפורטת, וזאת מתוקף סמכותה על-פי תקנה 13(ב) לתקנות התכנון והבניה (חישוב שטחים ואחוזי בניה בתכניות ובהיתרים), תשנ"ב-1992. בעקבות השינוי בתכנית המפורטת הורחבו זכויות ניצול המקרקעין שנקבעו בתכנית המקורית, וסמפלט חויבה בהיטל השבחה. בית המשפט העליון אישר את החיוב. בפסק דין זה דובר אמנם בהיטל השבחה שהוטל בעקבות שינויה – ולא אישורה – של תכנית מפורטת, ואולם זהו שינוי מתוקף סמכות מפורשת בחוק. מכל מקום, לא נאמר באותו מקרה כי שינוי של תכנית מפורטת הוא בבחינת "דרך אחרת" לצורך סעיף 2(א) לתוספת השלישית, ולא ניתן ללמוד מן המקרה האמור כי תכנית בינוי תיחשב כ"דרך אחרת", תוך עקיפת ההגדרה של המונח "תכנית" בסעיף 1(א) לתוספת השלישית.

**לפיכך, דין טענתה של המשיבה בעניין להידחות.**

31. הוסיפה המשיבה וטענה כי בתי המשפט פירשו באופן רחב את המילה "עקב" המופיעה בהגדרת המונח "השבחה" ("עליית שווי של מקרקעין עקב אישור תכנית..."), ואישרו חיובים בהיטל השבחה במקרים רבים שבהם עילת החיוב לא הייתה תכנית עצמה, אלא



**בית המשפט המחוזי מרכז בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים**

**עמ"נ 11-03-43989 קיבוץ עינת אגודה שיתופית מס' 570011544 נ' הוועדה מקומית לתכנון ובניה דרום השרון**

אקטים מינהליים וחקיקתיים שונים, שנעשו על רקע תכנית קיימת, ואיפשרו מימוש זכויות, ניצול זכויות או הרחבת זכויות. למעשה טענה המשיבה כי ההשכחה שחלה בשנת 2009 לאחר אישור תכנית הבינוי היא השבחה שנגרמה עקב התכניות הקודמות שאושרו, שד/1000 ו-שד/1470, בשנים 1981 ו-1984. לתמיכה בטענתה הפנתה המשיבה לפסקי הדין שעליהם הסתמכה בטענתה הקודמת, וכן לשניים נוספים, שאליהם אתייחס להלן.

32. פסק הדין הראשון הוא רע"א 384/99 מועש בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה טבריה (לא פורסם, 15.4.10, להלן: "עניין מועש"). באותו עניין אישרה הממשלה תכנית מתאר ארצית בדבר תחנות דלק, אשר קבעה, בין היתר, כי "מקום שבתכנית מקומית ייעדו מקרקעין לתעשייה... יהיו גם תחנות דלק במשמע...". על המקרקעין נושא אותו הליך חלה תכנית מפורטת, ועל פיה היו המקרקעין מסווגים כמיועדים למלאכה ולתעשייה זעירה. המבקשת דשם ביקשה היתר לבניית תחנת דלק, וחויבה בתשלום היטל השבחה. נגד חיוב זה טענה המבקשת כי לא נתקיימו התנאים הקבועים בחוק כדי להקים חובה מצידה לשלם היטל השבחה, שכן לפי הוראות התוספת השלישית לא מוטל היטל השבחה עקב אישורה של תכנית מתאר ארצית, אלא רק עקב אישור תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת. בית המשפט העליון דחה את הטענה, וקבע כי "תכנית המתאר הארצית הרחיבה את דרכי השימוש המותרות על פי התכנית המקומית (המפורטת) והרחיבה בכך את זכויות הניצול המותרות בקרקע. ההיתר במקרה זה ניתן בעקבות השינוי שהוכנס, כאמור, בתוכנית המקומית על ידי תכנית המתאר הארצית ועקב אותו שינוי". דהיינו, שינוי התכנית המפורטת על ידי תכנית המתאר הארצית היווה הגורם לעליית השווי של המקרקעין. למעשה, בית המשפט ראה אישורו של שינוי בתכנית מפורטת (שינוי שנעשה בהתאם להליך הקבוע בחוק), כאישורה של תכנית מפורטת חדשה. במובן זה דומה עניין מועש לעניין סמפלסט.

האם עניין פסיקתו של בית המשפט בעניין מועש תומכת בטענת המשיבה? סבורני כי התשובה לכך שלילית. המשיבה טענה כי אקטים שונים המתרחשים על רקע תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת, ייחשבו אף הם כמשיבים. בעניין מועש לא דובר באקטים שהתרחשו על רקע תכנית מתאר מפורטת, אלא בשינוי שהוכנס בתכנית מפורטת בעקבות אישור תכנית מתאר ארצית חדשה. באותו עניין החיוב בהיטל השבחה נבע ישירות מהשינוי בתכנית המפורטת. לפיכך לא ניתן ללמוד מאותו מקרה על פרשנות מרחיבה של המילה "עקב" המופיעה בהגדרת המונח "השבחה".

33. פסק הדין הנוסף שאליו הפנתה המשיבה הוא עש"א (ת"א) 217690-09 הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב נ' מבטחים מוסד לביטוח סוציאלי של העובדים (לא פורסם),



## בית המשפט המחוזי מרכז בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עמ"נ 11-03-43989 קיבוץ עינת אגודה שיתופית מס' 570011544 נ' הוועדה מקומית לתכנון ובניה דרום השרון

15.4.10). ואולם פסק דין זה אינו נוגע לענייננו. באותה פרשה דובר בתמ"א 38 – תכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה, ובחוק התכנון והבניה (עידוד חיזוק מבנים בפני רעידת אדמה)(הוראת שעה), תשס"ח-2007, שהוסיף לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה את סעיף 19(ב1) (כשכותרתו של סעיף 19 היא "פטור מהיטל"). בסעיף 19(ב1), שהיום כבר אינו בתוקף, נקבע כי "אם ניתן היתר... לגבי מקרקעין המשמשים לבניה של דירת מגורים או הרחבתה, שחלה בהם השבחה עקב אישור תוכנית מהתוכניות המפורטות להלן, יהיה שיעור ההיטל עשירית מהשיעור הקבוע בסעיף 3". אחת התוכניות שפורטו בהמשך הסעיף היא תמ"א 38. השאלה שנדונה בפסק הדין היא אימותי, ובאיוזה שיעור, יחויב בהיטל השבחה נכס שטרם ניתן לגביו היתר – האם בעת מכירתו ובשיעור של 50% מהשבחה, או בעת מתן ההיתר ובשיעור של 5% מהשבחה. בית המשפט פסק כי החיוב יבוצע רק בעת מתן ההיתר, ובשיעור של 5%. ואולם, מאותה פרשה לא ניתן ללמוד דבר לענייננו. זאת הואיל ובאותו עניין דובר בהוראת פטור ספציפית, שכללה הפנייה ספציפית לתכניות שפורטו בה (בין היתר תמ"א 38, שהיא תכנית מתאר ארצית ולכן אינה "תכנית" לפי סעיף 1(א) לתוספת השלישית), וקבעה מועד מימוש ספציפי (מתן היתר). אותה הוראה אינה נוגעת להגדרת "תכנית" בסעיף 1(א) לתוספת השלישית, ואינה קובעת כלל רחב החורג מגדר אותה הוראת שעה.

ביתר פסקי הדין שציינה המשיבה דנתי לעיל, וגם הם אינם תומכים בטענתה של המשיבה. אוסיף כי הפרשנות שמבקשת המשיבה לתת למונח "עקב" אינה עולה בקנה אחד עם הוראת סעיף 1(1) לתוספת השלישית, שלפיה "ההשבחה תיקבע בידי שמאי מקרקעין בסמוך לאחר אישור התכנית... אולם רשאית הוועדה המקומית לדחות את עריכת שומת ההשבחה עקב אישור תכנית עד למימוש הזכויות במקרקעין שבהם חלה ההשבחה" (ההדגשה אינה במקור).

34. ועדת הערר קבעה כי לא ניתן היה לחייב בהיטל השבחה בגין התכניות שד/1000 ו-ד/470, על עצם שינוי ייעוד המקרקעין מחקלאות למגורים. לשיטתה, תוצאה שלפיה אף אחת מהתכניות (לרבות תכנית הבינוי) אינה מקימה חבות בהיטל השבחה, היא בלתי סבירה. יצוין כי הקביעה כי לא ניתן היה לחייב בהיטל השבחה לא בוססה על חוות דעת מקצועית בעניין. ואולם, אף אם נניח כי אכן היה זה בלתי אפשרי לחייב בהיטל השבחה בגין אותן תכניות משנות ה-80, אזי פתרון אפשרי מבחינת המשיבה היה לכלול את הוראות "התקנון הקטן" בתכנית מפורטת חדשה במקום בתכנית הבינוי (ראו עניין ועד אמנים, לעיל בסעיף 25). כפי שהוסבר לעיל, חיוב בהיטל השבחה בגין אישורה של תכנית בינוי אינו פתרון אפשרי בענייננו.



**בית המשפט המחוזי מרכז בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים**

עמ"נ 11-03-43989 קיבוץ עינת אגודה שיתופית מס' 570011544 נ' הוועדה מקומית לתכנון ובניה דרום השרון

סוף דבר

35. לנוכח כל האמור לעיל, שגתה ועדת הערר בקובעה כי ניתן לחייב בהיטל השבחה מכוח תכנית הבינוי בנ/30/470. לפיכך, דין החיוב להתבטל. בנסיבות אלה אינני רואה צורך לדון ביתר הטענות אשר הועלו.

36. הערעור מתקבל. המשיבה תישא בהוצאות ובשכר טרחת עו"ד המערער בסך כולל של 25,000 ₪.

המזכירות תשלח לב"כ הצדדים העתק מפקס הדין.

ניתן היום, ח' שבט תשע"ב, 01 פברואר 2012, בהעדר הצדדים.

מנחם פינקלשטיין, שופט