

בפני: יו"ר הועדה: עו"ד עמית אופק**חברי הועדה:** מר זהר עירון, שמאי
גב' יוספה סופר, נציגת מתכנתת המחוז**העוררת:** ד.א.א.ר ישראל בע"מ
ע"י השמאי אלעד גרשונביץ**-נגד-****המשיבה:** ועדה מקומית לתכנון ובניה אשקלון
ע"י ב"כ עו"ד עודד בקרמן

החלטה

בפנינו ערר על שומה מכרעת מיום 10.12.24 בעניין השבחת המקרקעין בגוש 1931 חלקה 226 ברח' העוז באשקלון, בעקבות כניסתה לתוקף של תוכנית 604-1000934 ביום 4.9.23 ומימוש בהיתר שאושר ביום 8.4.24.

בתמצית, מדובר בתוכנית נקודתית לתוספת שטחים לבנין קיים והסדרת הוראות הבינוי.

היטל ההשבחה על פי השומה המכרעת ביחס לשומות הצדדים מפורט בטבלה הבאה:

שומת העוררת	שומת המשיבה	שומה מכרעת	
₪ 142,000	₪ 1,106,003	₪ 1,013,750	604-1000934

טענות העוררת:

- על פי ההיתרים שניתנו בעבר לעוררת ניתן לראות כי המשיבה פירשה את הוראות התוכנית במצב הקודם כך שהיא מקנה את הזכויות שאושרו באותם היתרים. התוכנית המשביחה נקבעה בסמכות מקומית בהתאם להיקף תוספת השטחים בה. התוכנית מוסיפה 100 מ"ר עיקרי ותוספת בתת הקרקע. לעומת זאת בשומה נבחנה ההשבחה לתוספת שטחים גדולה יותר מזו שאושרה בתוכנית.
- לא היה מקום להעדיף את פרשנות המשיבה לתוכנית במצב הקודם על פני הדברים הברורים העולים מלשון התוכנית המשביחה על היקף תוספת השטחים מכוחה. תוצאת השומה המכרעת היא חיוב בהיטל השבחה בגין שטחים שלא אושרו במסגרת התוכנית המשביחה.

3. לא יתכן פער בהיקף השטחים מכוחה של התוכנית לעניין סמכות מוסד התכנון לאשרה לבין היקף השטחים שאושרו בה לעניין חישוב ההשבחה.

טענות המשיבה :

4. במצב הקודם ניתן היה לממש זכויות בהיקף של 3,125 מ"ר. במצב הקודם לא נקבעו שטחי שירות לתוכנית.
5. בהתאם להיתרי הבנייה שניתנו למבנה אושרה בנייה בהיקף של 2,567 מ"ר עיקרי ו-1,152.9 מ"ר שירות ובסך הכל 3,719.9 מ"ר.
6. התוכנית החדשה הסדירה את זכויות הבנייה ואיפשרה להקים אגף חדש באמצעות תוספת שטחים עיקריים ושטחי שירות בהתאם להחלטת המשיבה מיום 27.8.15. למעשה צבעה התוכנית החדשה 1,152 מ"ר מהמבנה כשטח שירות ועל ידי כך שוחררו 596 מ"ר עיקריים.
7. יש לדחות על הסף את הערר מפני שהגשת בקשה למינוי שמאי מכריע משמעה כי העוררת וויתרה על טענות לעניין עצם החיוב, וכל טענותיה נוגעות לעצם החיוב ולא לגובהו.
8. התוכנית המשיבה שחררה שטחים לניצול לבניית האגף החדש. התוכנית שהיתה קיימת במצב הקודם הקנתה שטחים עיקריים בלבד. במצב המבנה הקיים מוצו זכויות הבנייה ועל כן משאושרו שטחי שירות בתוכנית החדשה השתחררו שטחים עיקריים.
9. בבקשה להיתר הוצג שטח מבוקש של 569.73 מ"ר כשטח עיקרי מוצע.

השלמת טיעון :

10. לאחר שקיימנו דיון בערר ביקשנו מהמשיבה להבהיר האם קיימת סמכות לאישור תוכנית מקומית להוספת שטחי שירות. אם אין סמכות כאמור התבקשה המשיבה להבהיר את עמדתה כי תוספת שטחי השירות הובילה להשבחה.
11. המשיבה טענה כי התוכנית נקבעה כתוכנית שאינה טעונה אישור השר בהתאם לסעיף 109 לחוק כך שחזקה כי התוכנית היתה בסמכות מקומית. בנוסף, הפנתה המשיבה לסעיף 62א(א)(16) (א) שקובע סמכות להגדיל את השטח שאינו משמש למגורים ב-20% משטח המגרש או ב-500 מ"ר לפי הקטן. מכוחו של סעיף זה ניתן להוסיף שטחי שירות ולא דווקא שטחים עיקריים.
12. העוררת בתגובה טענה כי על פי סעיף 62א(א)(16) (א) סמכותה של המשיבה לאשר בתוכנית מקומית 347 מ"ר בלבד. משכך, הרי שלא ניתן לקבל את הטענה כי ההשבחה היא בשל תוספת שטחי השירות. האפשרות להוספת שטחי שירות על פי החלטת המשיבה מוצתה כבר בהחלטה מיום 27.8.15.

הכרעה:

13. החלטנו לקבל חלקית את הערר.

14. הטענה היחידה העומדת על הפרק היא כי התוכנית המשביחה לא הוסיפה שטחים למצב הקודם למעט תוספת של 100 מ"ר עיקרי. איננו מקבלים את הטענה. שכן בפועל המצב הסטטוטורי הקודם כלל שטחים עיקריים מכוחה של תוכנית 11/107/03/4 בהיקף של 180%, קרי 3125 מ"ר, וכן שטחי שירות מכוחה של החלטת המשיבה מיום 27.8.15 שקבעה 35% תוספת שטחי שירות בהתאם לסמכותה לפי תקנות התכנון והבניה (חישוב שטחים ואחוזי בניה בתכניות ובהיתרים), תשנ"ב-1992. **סה"כ בינוי במצב הקודם – 3,732 מ"ר** כאשר בהיתר שניתן בשנת 2016, שהוא ההיתר האחרון שניתן, אושר בינוי בהיקף של 3,719, היקף התואם את הזכויות שהיו מוקנות מבחינה סטטוטורית למגרש.

15. התוכנית במצב החדש מאפשרת **בינוי כולל בהיקף של 4,376.9 מ"ר**. מכאן שקיים פער בהיקף הבינוי המותר בין המצב הסטטוטורי הקודם לבין המצב החדש שלגביו חושבה ההשבחה.

16. הקושי שנוצר במקרה זה הוא שהמשיבה לא הצליחה להצביע על מקור סמכות, במסגרת תוכנית בסמכות מקומית, לאשר את תוספת הזכויות האמורה. התוכנית המשביחה עצמה אינה מציינת מפורשות כי היא מוסיפה שטחי שירות למצב הקיים. ועדת הערר ודאי שאינה מהווה ערכאת ביקורת על אופן ניסוחה של תוכנית תקפה. ההצהרות אליהן מפנה העוררת בהליכי התכנון נוגעות להיקף תוספת השטחים העיקריים ולא לעניין תוספת שטחי השירות.

במצב דברים זה קיימות שלוש חלופות (המספרים המפורטים מעוגלים) –

16.1. חלופה I - השבחה מקסימלית - בחינה של תוספת הזכויות ביחס למצב הסטטוטורי הקודם ללא התחשבות בסוגיית הסמכות המקומית לאישור התוספת – עמדת המשיבה.

בענייננו – המצב הסטטוטורי הידוע הוא כאמור 3,732 מ"ר והמצב החדש הוא 4,377 ועל כן ההשבחה היא 645 מ"ר.

16.2. חלופה II - השבחה מינימלית - בחינה של המצב הקודם על פי ההנחה כי במצב הקודם היו נתונות זכויות עיקריות כפי שנקבע בתוכנית ובנוסף היו נתונות זכויות שירות כפי שנקבע בהיתר – כלומר במצב הקודם היתה יתרה של זכויות

עיקריות לאחר מימוש ההיתר וכלל שטחי השירות המותרים מומשו בהיתר –
עמדת העוררת.

בענייננו – שטחים עיקריים במצב קודם על פי התוכנית היו 3,125 מ"ר ושטחי
שירות לפי ההיתר היו 1,153 מ"ר וסה"כ 4,278 מ"ר ועל כן ההשבחה היא 4,377-
99=4,278 מ"ר.

16.3. חלופה III - גישת ביניים – המצב החדש נתון בתוכנית המשביחה. המצב
הקודם אינו ברור. ההשבחה תחושב על פי מקסימום הזכויות הנוספות שניתן
להוסיף בתוכנית בסמכות מקומית.

בענייננו – סעיף 62א(א)(16)(א)(1) הוא הסעיף הרלוונטי לתוספת זכויות בסמכות
מקומית שהוא גם הסעיף המוזכר בתוכנית כמקור לתוספת זכויות –
(16) (א) הגדלת השטח הכולל המותר לבנייה, בתחום רשות
עירונית –
(1) במגרש המיועד לפי תכנית שאישרה הוועדה המחוזית לבנייה
שאינה למגורים – בשיעור שלא יעלה על 20% משטח המגרש או
בשטח שלא יעלה על 500 מ"ר, לפי הקטן;

גודל המגרש הוא 1,735 מ"ר ועל כן התוספת הקטנה מבין שתי החלופות היא 347
מ"ר. המשמעות היא שסך כל התוספת שהביאה עימה התוכנית היא 347 מ"ר (כולל
100 עיקרי שצוין בה מפורשות).

לסיכום ההשבחה בכל אחת מהחלופות –

חלופה I – 645 מ"ר;

חלופה II – 99 מ"ר;

חלופה III – 347 מ"ר.

17. בכל הנוגע לחלופה I – גישת המשיבה - מובן הוא כי לא ניתן לחשב השבחה על בסיס
תוספת שטחים בתוכנית שאינה בסמכות מוסד התכנון שאישר את אותה תוכנית. משלא
עלה בידי המשיבה להצביע על מקור הסמכות להוסיף את היקף הזכויות שנטען על ידה
כי התוכנית הוסיפה, הרי שלא ניתן לקבוע השבחה על בסיסה. גישה זו מנתקת את
בחירת ההשבחה משאלת חוקיות התוכנית ולמעשה נשענת על תוספת זכויות שלא
בסמכות. לעמדתנו עקרון החוקיות אינו סובל הסכמה עם גישה זו ולא ניתן לקבוע
במסגרת הליכי ההשבחה כי התווספו זכויות שלא כדין ולגבות בגינן היטל השבחה.

18. שתי החלופות האחרות נשענות על מצב קודם שאינו המצב הסטטוטורי הידוע, אשר תואר לעיל. כלומר שתי הגישות מקבלות כי במצב הקודם היו נתונות זכויות שלא ברור מה מקורן. בשתי החלופות לא ישולם היטל השבחה בגין הפער בין המצב הסטטוטורי הנתון לבין המצב הקודם שיחושב, כלומר בשתי החלופות הציבור יצא בחסרון, אך בחלופת הביניים החסרון בכיס הציבורי יהיה קטן יותר.

19. על מנת להכריע בין שתי החלופות נכון לברר מה היקף הזכויות ששולם עבורן היטל השבחה בעבר. העוררת רכשה את המקרקעין בשנת 2007 והתוכנית במצב הקודם המקנה את השטח העיקרי אושרה בשנת 1982, כלומר העוררת רכשה את המקרקעין כולל כלל השטחים העיקריים.

מבחינת שטחי שירות שהיו נתונים במצב הקודם וששולם עבורם היטל השבחה המצב מורכב יותר. לבקשתנו הוגשה השומה האחרונה ששולמה. השומה משנת 2010 הופקה בגין אישור היתר שכלל הקלות. ההיתר בגינו הופקה השומה תואר בשומה המכרעת והוא כלל 2,567 מ"ר עיקרי ו-1,153 מ"ר שירות. בהמשך אושרו שני היתרים נוספים – בשנת 2013 ובשנת 2016 בגינם למיטב ידיעתנו לא הופקה שומה נוספת. בשומה לא פורט המצב התכנוני ולא ניתן להבין ממנה מה היו שטחי השירות המותרים לגישת המשיבה. נוכח העובדה שבשלושת ההיתרים לא התבקש מימוש של כלל השטחים העיקריים, שאין מחלוקת כי היו נתונים על פי התוכנית, הרי שלא ניתן לצאת מנקודת הנחה כי שטחי השירות שהתבקשו בהיתרים היו נתונים סטטוטורית לגישת המשיבה ולא נבעו בחלקם מהמרה של שטחים עיקריים שלא נוצלו (מסקנה זו היתה גם מסקנת השמאי המכריע, ר' עמ' 47 לשומה).

20. נוכח הדברים האמורים, כאשר חזקה כי התוכנית המשביחה אושרה כדין, בהיעדר נתונים חד משמעיים באשר לשטחי השירות שהיו נתונים במצב הקודם ועל מנת שלא להרחיב יתר על המידה את היקף השטח שלא שולם עבורו היטל השבחה, אנו סבורים כי יש לנקוט בגישה השלישית.

21. אנו ערים לקושי שקיים בתוצאה זו, אך לנגד עינינו עומדים שני שיקולים – האחד הוא כי עלינו לבחון את תוספת הזכויות שהביאה התוכנית שבסמכות מקומית מתוך הנחה שהתוכנית אושרה כדין ועל פי מקסימום הזכויות שניתן לאשר בסמכות מקומית. השיקול השני הוא שלא ניתן להסתמך על היתרי הבניה שניתנו כמקור סטטוטורי לשטחי השירות שאושרו במצב הקודם ועל כן אנו סבורים כי נכון לנקוט בגישת הביניים חרף המורכבות הנובעת ממנה.

היטל ההשבחה יחושב לפי הערכים שנקבעו בשומה המכרעת ועל פי תוספת שטח למשרדים של 347 מ"ר. המשמעות היא כי ההשבחה תעמוד על 1,179,800 ₪ והיטל ההשבחה על 589,900 ₪ נכון למועד הקובע. תשלום ששולם, אם שולם, ביתר יוחזר לעוררת תוך 30 ימים בתוספת ריבית והצמדה לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה, תשכ"א-1961 מיום התשלום בפועל ועד ליום ההחזרה.

נתנה היום, כ"ג באב תשפ"ה, 17 באוגוסט 2025.



עמית אופק, עו"ד
יו"ר ועדת ערר
מחוז דרום



שני שטרול, עו"ד
מזכירת ועדת ערר
מחוז דרום