



בבית המשפט העליון

בר"מ 4507/24

כבוד הנשיא יצחק עמית
כבוד השופטת יעל וילנר
כבוד השופטת רות רונן

לפני:

הוועדה המקומית לתכנון ולבניה חדרה

המבקשת:

נגד

חברת החשמל לישראל בע"מ

המשיבה:

היועצת המשפטית לממשלה

המתייצבת להליך:

בקשת רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי
בחיפה בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים (הנשיא ר'
שפירא) בעמ"נ 24758-06-23 מיום 24.3.2024

ט"ו שבט תשפ"ו (2.2.2026)

תאריך ישיבה:

עו"ד עו"ד אמיר בירנבוים; עו"ד יוגב מינס; עו"ד
ארז שפירא; עו"ד אילנה בראף-שניר

בשם המבקשת:

עו"ד שרון פטל; עו"ד בן המאירי; עו"ד אתי אלון;
עו"ד בן סימון

בשם המשיבה:

עו"ד יונתן ברמן; עו"ד מיה ציפין

בשם המתייצבת להליך:

פסק-דין

השופטת יעל וילנר:

1. לפנינו בקשת רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו
כבית משפט לעניינים מינהליים (הנשיא ר' שפירא) מיום 24.3.2024 בעמ"נ 24758-06-
23, שבגדרו נדחה ערעור המבקשת על החלטת ועדת הערר המחוזית לפיצויים והיטל
השבחה במחוז חיפה (יו"ר הוועדה, עו"ד מ' אשכנזי, חבר הוועדה, עו"ד א' שבח דחב"ש,
ונציגת מתכננת המחוז, גב' ה' סלע), מיום 1.5.2023 בערר מס' 82022/1021, שבגדרה
התקבל ערר המשיבה ובוטלה דרישת תשלום שומת השבחה בסך 592,500,000 ש"ח,
שהטילה עליה המבקשת.

רקע עובדתי והליכים קודמים

2. המשיבה, חברת החשמל לישראל בע"מ, היא בעלת זכויות בתחנת כוח "אורות רבין" (להלן: התחנה), אשר מצויה בתחומה של המבקשת, היא הוועדה המקומית לתכנון ובניה חדרה (להלן גם: הוועדה המקומית). בעקבות החלטות ממשלה בנדון, ביום 12.2.2020 פורסמה למתן תוקף תמ"א/10/א/13/1 "הוספת יחידות ייצור במחזור משולב בתחנת הכח אורות רבין" (2020) (להלן: התוכנית). התוכנית יצרה מסגרת תכנונית להקמת שתי טורבינות של מחזור משולב שפועלות באמצעות גז טבעי ויחידה קיטורית – באמצעות התשתיות הקיימות בתחנה – אשר יחליפו פעילות של יחידות פחמיות לייצור חשמל. ביום 27.4.2021, לאחר שאושרה בקשת המשיבה להיתר בנייה בהתאם לתוכנית, שלחה המבקשת למשיבה דרישת תשלום של היטל השבחה בעקבות התוכנית בסך 592,500,000 ש"ח, שלצדו שומת השבחה ערוכה על ידי שמאי מקרקעין (להלן: דרישת התשלום והשומה, לפי העניין).

כבר עתה יצוין כי השומה נערכה, בין היתר, תוך הסתייעות בד"ר נורית גל, לשעבר סמנכ"לית רגולציה ברשות החשמל, ובתחשיבים שערכה.

3. המשיבה הגישה ערר על דרישת התשלום לוועדת הערר המחוזית לפיצויים והיטל השבחה במחוז חיפה (להלן: ועדת הערר או הוועדה). במסגרת הדיון בערר, בעקבות הערות מצד חברי הוועדה במהלך הדיון, ביקש ב"כ המבקשת כי יתאפשר לד"ר גל, שנכחה בדיון, להשמיע את דבריה או להגיש חוות דעת מטעמה. הוועדה קבעה כי אין מקום לשמוע את ד"ר גל, וכי ההחלטה באשר להגשת חוות דעתה תינתן בהמשך (ראו: עמ' 43-47 לפרוטוקול הדיון).

ביום 1.5.2023 ניתנה החלטת הוועדה, שבמסגרתה התקבל, כאמור, הערר. בעיקרו של דבר, נקבע כי בשים לב להיקף השומה ולמורכבותה, הוועדה המקומית צריכה הייתה לתמוך את השומה בחוות דעת של מומחה בהיבטים כלכליים של משק החשמל בישראל. עוד נקבע כי חוות דעת כאמור צריכה הייתה להיות מצורפת לשומה מלכתחילה, וכי לא ניתן להגישה לאחר הגשת התגובה של המשיבה לטענות הוועדה המקומית, בעת הדיון בערר או לאחריו. ועדת הערר קבעה כי בהתבסס על המסד העובדתי שהונח לפניו, השומה אינה עומדת ברף הדרוש להוכחת ההשבחה והורתה על ביטול השומה.

4. ערעור שהגישה המבקשת לבית המשפט המחוזי על החלטה זו נדחה. נקבע, בעיקרו של דבר, כי לא נפל פגם בהחלטת ועדת הערר המצדיק את התערבות בית

המשפט. נקבע עוד כי ועדת הערר איזנה כראוי בין השיקולים הנוגעים למחלוקת, בחנה לעומק את התוכנית ופעלה בסבירות כאשר החליטה שלא להתיר למבקשת לצרף חוות דעת מטעם ד"ר גל, או לשמוע את עדותה במהלך הדיון בערר. נקבע, כי בנסיבות אלה, המבקשת לא ביססה את השומה.

מכאן הבקשה שלפנינו.

טענות הצדדים

5. המבקשת טוענת כי המקרה דנן מעורר שאלה משפטית עקרונית, בנוגע לתוקפה של שומת השבחה שלא צורפה לה חוות דעת מומחה, ובנוגע לנטל הרוכץ על ועדה מקומית בהצגת דרישה להיטל השבחה. עוד נטען, כי מתן רשות ערעור דרוש כדי למנוע עיוות דין, מכיוון ששומת המבקשת נדחתה על בסיס תשתית עובדתית חסרה, ומטעם פרוצדוראלי; ולנוכח ההשלכות מרחיקות הלכת של ביטול השומה, בשים לב להיקפה.

לטענת המבקשת, החלטת ועדת הערר ופסק דינו של בית המשפט המחוזי יצרו, הלכה למעשה, חובה חדשה שחלה על ועדות מקומיות בבואן לדרוש תשלום היטל השבחה: לצרף לשומות השבחה הנערכות מטעמן חוות דעת של המומחים שבהם נעזרו השמאים-עורכי-השומות. זאת, על פי הנטען, בלא כל חובה שבדין לעשות כן.

6. ביום 2.12.2024 הוריתי ליועצת המשפטית לממשלה (להלן: היועמ"שית) לשקול להציג את עמדתה ביחס לבקשה דנן. ביום 28.1.2026 הוגשה עמדתה, שבמסגרתה מצטרפת היועמ"שית, בעיקרו של דבר, לעמדת המבקשת. לטענתה, התוכנית עשויה להביא להשבחה, ועל ועדת הערר לאפשר למבקשת להגיש חוות דעת מטעם ד"ר גל ולבחון לגופו של עניין אם אכן קמה השבחה.

7. מנגד, המשיבה טוענת כי עסקינן בהחלטה דיונית של ועדת הערר, אשר נטועה בנסיבות המקרה הקונקרטי ואינה עומדת באמות המידה למתן רשות ערעור. עוד נטען, לגופו של עניין, כי התוכנית אינה משנה את המצב התכנוני במקרקעין, וכי הקביעות התכנוניות של ועדת הערר יש בהן, כשלעצמן, כדי להביא לביטול השומה.

דיון והכרעה

8. לאחר שעיינו בבקשת רשות הערעור, בתשובה לה ובעמדת היועמ"שית, ושמענו את הצדדים בדיון שהתקיים לפנינו; ולנוכח אופי הסוגיה שבמוקד הבקשה וההשלכות הפוטנציאליות על הקופה הציבורית הכרוכות בה – החלטנו לדון בבקשת רשות הערעור כאילו ניתנה רשות והוגש ערעור על פי הרשות שניתנה. זאת, מכוח סמכותנו לפי תקנה 149(2)(ב) לתקנות סדר הדין האזרחי, התשע"ט-2018, החלה גם על בקשות רשות ערעור בעניינים מינהליים מכוח תקנה 34 לתקנות בתי משפט לעניינים מינהליים (סדרי דין), התשס"א-2000. בהתאם, המבקשת תכונה להלן המערערת.

9. כפי שהבהרנו בדיון שהתקיים לפנינו, השאלה שבה ראינו להכריע בענייננו היא אם היה מקום למנוע מהמערערת להגיש חוות דעת מומחה מטעמה, בטרם ההכרעה בערר.

10. כאמור לעיל, ועדת הערר החליטה שלא לשמוע את המומחית מטעם המערערת, ד"ר גל, במהלך הדיון שנערך לפניו, וקבעה כי ההחלטה באשר להגשת חוות דעתה של ד"ר גל תינתן בהמשך. ואכן, בהחלטתה בערר קבעה הוועדה כי על אף שחוות דעת מטעם ד"ר גל נדרשת להכרעה בערר, הרי שלא ניתן להגישה, משום שהיה על הוועדה המקומית לצרפה לשומה עצמה, ולא להגישה בשלב מאוחר יותר.

דעתנו שונה.

11. כידוע, הדין אינו מחייב שמאי מקרקעין לצרף לשומה שערך חוות דעת חתומה של מומחה, שבו נעזר בעריכת השומה. מקום בו נעזר שמאי מקרקעין במומחה בעריכת שומתו, דרישת הדין מתמצה בפירוט "זהות המומחה, פרטי מומחיותו והענין שבו חיווה את דעתו" (תקנה 1(16) ופרט 10 לתוספת לתקנות שמאי מקרקעין (אתיקה מקצועית), התשכ"ו-1966; סעיף 6.1 לתקן מספר 1.1 בדבר פירוט מזערי נדרש בשומות מקרקעין לסוגיהן (פברואר 2025); וכן השוו: ע"א 3079/08 מדינת ישראל נ' הקדש קרן עזרה ע"ש יעקב הייטנר, פס' 31 (4.7.2012); יוער כי לאחר מתן החלטת ועדת הערר בענייננו, יצאה הנחיית השמאי הממשלתי הראשי 2023-70 "הנחיה – הסתמכות על חוות דעת מומחה (תיקון)" (24.5.2023) שלפיה שמאי שנעזר בחוות דעת מומחה יצרף לשומה את חוות הדעת).

12. אין חולק כי בענייננו עמדה המערערת בדרישת הדין; ואכן, ועדת הערר לא קבעה כי המערערת לא עמדה בדין, אלא קבעה כי החובה לצרף חוות דעת מומחה במקרה

זה נובעת מהיקף השומה דנן וממורכבותה. ברם, בהינתן הוראותיו הברורות של הדין, אנו סבורים כי לא היה מקום, אך בשל מורכבות השומה, לקבוע כי היה על המערערת לצרף לשומה חוות דעת מומחה. אדרבא, דווקא בשל מורכבות הסוגיה, היה ראוי לאפשר למערערת להגיש חוות דעת כאמור במסגרת הדיון בשומה בוועדת הערר [אזכיר בהקשר זה את שציינה היועמ"שית בתגובתה, כי על פי החלטת ממשלה שהתקבלה לאחרונה, יוקם צוות בין-משרדי לבחינת שינוי מנגנון החיוב בהיטלי השבחה לעניין תחנות כוח ומתקני אגירת אנרגיה]. אמנם, השאלה אם לאפשר למערערת להגיש חוות דעת מומחה במסגרת הדיון בערר, מסורה לשיקול דעתה של ועדת הערר, אולם, בהינתן שוועדת הערר עצמה סברה כי חוות דעת כזו נדרשת להכרעה, היה עליה לאפשר למערערת להגיש, ולו על מנת שיונח לפני הוועדה מלוא החומר הרלוונטי להכרעה במחלוקות המורכבות שהתגלעו בין הצדדים; וראו בעניין זה את תקנה 14 לתקנות התכנון והבנייה (סדרי הדין בוועדות ערר בעררים לפי סעיף 14 לתוספת השלישית לחוק), התשע"א-2010, שלפיה "וועדת הערר רשאית לדרוש מעורר או ממשיב להמציא לה, בתוך מועד שתקבע, מסמכים או ידיעות הדרושים לדעתה, לבירור הערר, ולקבל חוות דעת מומחה, ככל שתראה לנכון [...] (ההדגשות הוספו).

סוף דבר

13. לנוכח כל האמור לעיל, הערעור מתקבל, במובן זה שמבוטלים בזאת פסק דינו של בית המשפט המחוזי והחלטת ועדת הערר מושא הערעור. הדיון יוחזר אפוא לוועדת הערר, אשר תקיים דיון נוסף בערר, לאחר שתאפשר למערערת להגיש חוות דעת מטעמה. מובן, כי אין בפסק דיננו כדי להביע עמדה לגופם של דברים, ביחס להשבחה הנטענת או לשיעורה.

המשיבה תישא בהוצאות המערערת בסך 10,000 ש"ח.

ניתן היום, כ"ד שבט תשפ"ו (11 פברואר 2026).



רות רון
שופטת



יעל וילנר
שופטת



יצחק עמית
נשיא