

ערר : תא 81102-11-24
תא 81100-10-24
תא 81081-07-25

מדינת ישראל
משרד הפנים
מחוז תל אביב
ועדת ערר לפיצויים והיטל השבחה

כתובת הנכס :

רדינג 33-31 תל אביב, חלקה 20 גוש 6771
נתן אלטרמן 16-14, חלקה 294 גוש 6623

בפני יו"ר הוועדה : עו"ד הדר מנצורי דוד
חברי הוועדה :
בעררים 81102-12-24 + 81100 נאוה סירקיס, שמאית מקרקעין
גל קארו, נציגת מתכנן המחוז
בערר 81081-07-25 אור לוי, שמאי מקרקעין
יואב להב, נציג מתכנן המחוז

העוררות:
81100-10-24 חברת אביב ברדינג 31-33 תל אביב בע"מ
ע"י ב"כ עו"ד מיטל טויסט
81102-11-24 הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב- יפו
ע"י ב"כ עו"ד אירית יומטוב ועו"ד הראל וינטרוב
81081-07-25 וע"י עו"ד מיכל דיק

- נגד -

המשיבים:
81100-10-24 הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב- יפו
81102-11-24 חברת אביב ברדינג 31-33 תל אביב בע"מ
81081-07-25 שחר ליאור ו-42 אח'
ע"י ב"כ עו"ד ענת בירן

החלטה

בפנינו עררים על 2 שומות מכריעות שנערכו ע"י השמאים המכריעים ארנון גולדנברג ויהודה פלד, להיטל השבחה החל במקרקעין עקב אישורן של בקשות להריסה ובניה ע"פ תמ"א 38, בשכונות רמת אביב ונאות אפקה בתל-אביב.

העררים מעלים שאלה משותפת, הנוגעת לסדר הנכון של ניצול זכויות הבניה שאינן פטורות מהיטל השבחה.

הצגת הסוגיה

1. חוות הדעת נערכו להיטל ההשבחה החל במקרקעין ברחוב רדינג 33-31 ובמקרקעין ברחוב נתן אלטרמן 14-16 בתל אביב, עקב אישורן של בקשות להריסת המבנים הקיימים והקמת מבנים חדשים ע"פ תמ"א 38.
2. במקרקעין חלות תכניות ישנות לתוספת זכויות בניה בהיקף נרחב, רובן לא נוצלו בהיתרי בניה. חלק מהזכויות מומשו בדרך של מכר דירות.
3. בהיתרי הבניה מכח תמ"א 38 אושרו זכויות בהיקף העולה על התוספת הפטורה מהיטל השבחה ע"פ התוספת השלישית לחוק.
4. המחלוקת נוגעת לסדר הנכון שעל פיו יש לחייב את זכויות הבניה.
5. הוועדה המקומית גורסת שיש לייחס את השטח החייב בראש ובראשונה לתמ"א 38, כך שקודם כל יחוייב כל השטח הניתן לניצול מכח תיקון 3א, למועד אישור הבקשה להיתר. ככל שנותרו שטחים לחיוב, הם יחוייבו מכח התכניות שקדמו לתמ"א 38 ע"פ סדר אישורן. בשלב הזה יש להביא בחשבון את המימושים שארעו במקרקעין.
6. היזמים טוענים שיש לייחס את הזכויות החייבות בראש ובראשונה לזכויות המאושרות במקרקעין מכח התכניות התקפות. תחילה יש לנכות את זכויות הבניה המוקנות שמומשו במכר, ולאחר מכן לחייב את הזכויות המאושרות שלא מומשו בהתאם למועד אישור התכניות. רק אם נותרו שטחים לחיוב, יש לזקוף אותם לתוספת השטח מכח תיקון 3א.
7. השמאים המכריעים נחלקו בדעותיהם בסוגיה זו. נציג את העמדות השונות ולאחר מכן נכריע בסוגיה.

שומת ארנון גולדברג, רחוב רדינג 33-31 רמת אביב

8. ההיתר ניתן בחלקה בשטח של 3,327 מ"ר, שבה בנויים 2 מבנים טוריים בני 3 קומות ו-18 יח"ד. ע"פ התכניות החלות בקרקע, ניתן להקים במקרקעין מבנה בן 3 קומות.
9. ע"פ סעיף 14א לתמ"א 38, תוספת הבניה למבנה בן 3 קומות היא 3 קומות טיפוסיות מורחבות מעל 3 הקומות המותרות, דהיינו: סה"כ 6 קומות.

ערר: תא 81102-11-24
תא 81100-10-24
תא 81081-07-25

10. ע"פ החלטת הוועדה המקומית, אושרו 2 מבנים בני 5.65 קומות מגורים (5 קומות מלאות ומעליהן קומה חלקית בשטח של 65% מקומה טיפוסית) מעל 2 קומות מרתף משותפות.

11. בחלקה קיימות זכויות בניה לא מנוצלות מכוחן של מספר תכניות, ובהן התכניות הבאות:

תכנית 1680 - בניה על גגות, פורסמה לתוקף בשנת 1981. התכנית מתירה הקמת חדרי יציאה לגג בשטח של 23 מ"ר ברוטו, שהיציאה אליהם דרך דירת הגג.

תכנית 2310 להרחבה ושיפור תנאי הדיור בשכונת רמת אביב א', שפורסמה למתן תוקף בשנת 1985. התכנית מתירה הרחבת יחידות הדיור עד לשטח מקסימלי של 82 מ"ר או 107 מ"ר, בהתאם לטיפוס הדירה.

12. השמאי המכריע ערך את תחשיב ההשבחה כך בשלב הראשון חושב סך השטח החייב בהיטל. לשם כך, השמאי ניכח מהשטח העיקרי המבוקש את שטח המבנה הבנוי ואת השטח הפטור מהיטל השבחה ע"פ התוספת השלישית (2.5 קומות טיפוסיות מורחבות + 13 מ"ר לכל יחיד). ע"פ התחשיב, סך השטח החייב הוא **1,128.58 מ"ר**.

13. השמאי המכריע קיבל את עמדת הוועדה המקומית וחייב את היטל ההשבחה בסדר הבא:
בשלב הראשון, חוייב שטח שמקורו בתיקון 3א לתמ"א 38. מכיוון שתוספת השטח המקסימלית ע"פ תמ"א 38 היא 3 קומות טיפוסיות מורחבות, מתוכן 2.5 קומות פטורות מהיטל השבחה, חוייב כל השטח שניתן לנצל מכח תיקון 3א, דהיינו: שטח של מחצית קומה טיפוסית מורחבת (535.08 מ"ר), **וזאת נכון למועד אישור הבקשה בוועדה המקומית.** תחשיב ההשבחה נערך ע"פ הנוסחה שנקבעה בפסק הדין בעניין קבוצת הירדן. (עמ"נ 47521-12-22 קבוצת הירדן - חביבה 14 על הנהר בע"מ נ' הועדה מקומית לתכנון ולבניה הרצליה [נבו, 21.7.2023]).

בשלב השני, חוייבה יתרת השטח ע"פ הזכויות מכח התכניות התקפות על פי סדרן, במועד הקובע של כל תכנית. 276 מ"ר חוייבו מכח תכנית 1680 (12 דירות גג קיימות x 23 מ"ר) נכון למועד 25.12.1981, והיתרה 317.50 מ"ר חוייבה מכח תכנית 2310 נכון למועד 14.4.1985.

להלן התחשיב:

ערר: תא 81102-11-24
 תא 81100-10-24
 תא 81081-07-25

שטח פטור

2,466.0	שטח בנוי
2,967.0	שטח פטור מתמ"א
5,432.92	A 2310 סה"כ שטח פטור ללא חצי קומה (חייבת ב - 25%) וללא יתרת זכויות מתכנית

שטח לחיוב

6,561.50	B	סה"כ שטח עיקרי מבוקש
1,128.58	C=B-A	שטח לחיוב
1,211.99		שטח קומה מורחבת ברוטו
141.84		שטחי שירות בקומה 5
1,070.15		שטח קומה מורחבת נטו
535.08		שטח מחצית קומה מורחבת - נטו
535.08	D	שטח מחצית קומה מורחבת לחיוב - היטל בשיעור 25%
593.50	E=C-D	יתרת שטח לחיוב מתוכנית 1680 ו 2310
276.00	F=12*23	שטח לחיוב - תוכנית 1680
317.50	E-F	יתרת שטח לחיוב מתוכנית 2310

14. וכך נימק השמאי המכריע את עמדתו:

" הגם שמסמכי המדיניות של המשיבה מאפשרים תוספת של 2.65 קומות בלבד, הרי שבהתאם לסעיף 14א.א 1 לתמ"א 38, בבניין קיים בן 3 קומות רשאית הוועדה להתיר 3 קומות נוספות. בענייננו, הקומה השישית החלקית (קומה חמישית מעל קרקע) חופפת לזכויות האפשריות מתמ"א 38, ובמקום בו קיימת חפיפה בין מסמכי מדיניות להוראות התמ"א, הרי שיש לראות את הקומה השישית כחלק מקומות התמ"א אשר הוראות סעיף 19(ב)(10)(א) לתוספת השלישית חלות עליה.

היות והקומה השישית החלקית מהווה חלק משטחי התמ"א, הרי שהחיוב בעד קומה זו ייערך יחד עם יתר קומות התמ"א הפטורות (2.5 קומות), ונדמה כי לא ניתן לקבל את פרשנות שמאי המבקשת לפצל את החיוב בעד שטחי התמ"א, כך שתחילה יחושבו הקומות הפטורות ע"פ התמ"א, ורק לאחר החיוב מכוח התכניות התקפות יחושב השטח שמעבר ל - 2.5 קומות

בשיעור של 25%. יישום שיטת החישוב של שמאי המבקשת סותר את הלכת פמיני אותה הוא טוען כי יש ליישם. יוטעם, כי בהתאם לסעיף הפטור, השטח הפטור והשטח לחיוב בשיעור רבע מההשבחה, כרוכים יחד ומשתכללים לאותו מועד קובע ולחיוב מתוכנית תמ"א 38. על כן יש להביא בחשבון תחילה את כלל תמריצי התמ"א, ובכלל זה הזכויות שהשבחה בגינם מחויבת בשיעור 25%, ורק מעבר להם ניצול של זכויות מתוכניות תקפות. "

שומת יהודה פלד - היתר לחיזוק רחוב נתן אלטרמן 14,16 נאות אפקה

15. ההיתר ניתן בחלקה ששטחה 1,894 מ"ר. בחלקה בנוי מבנה בן 5 קומות ו-2 שני אגפים, בכל אגף 16 יחידות דיור ובסה"כ 32 יח"ד. מספר הקומות המותר לבניה ע"פ התכניות התקפות הוא 5 (4 קומות מעל קומת עמודים).

16. ע"פ סעיף 14 לתמ"א 38, תוספת הבניה המותרת למבנה בן 5 קומות היא 3.5 קומות טיפוסיות מורחבות מעל הקומות המותרות, דהיינו: סה"כ 8.5 קומות.

17. ע"פ החלטת הוועדה המקומית, אושר מבנה בן 7.65 קומות מגורים (7 קומות מלאות ומעליהן קומה חלקית בשטח של 65% מקומה טיפוסית) מעל 3 קומות מרתף.

18. בחלקה קיימות זכויות בניה לא מנוצלות מכוחן של מספר תכניות, ובהן התכניות הבאות: **תכנית 1680** - בניה על גגות, פורסמה לתוקף בשנת 1981. התכנית מתירה הקמת חדרי יציאה לגג בשטח של 23 מ"ר ברוטו, שהיציאה אליהם דרך דירת הגג.

תכנית 2079, פורסמה למתן תוקף בשנת 1982. התוכנית מתירה את הרחבת היחידות הדיור בשטח של 31-35 מ"ר, בהתאם לטיפוס הדירה.

19. בדומה לשומת גולדברג, השמאי המכריע ניכה מהשטח העיקרי המבוקש את השטחים הפטורים מהיטל השבחה ואת השטחים הבנויים בחלקה, והגיע לסך השטח לחיוב.

20. בשלב זה, הוא סבר שיש להביא בחשבון את שטחי הבניה המוקנים על פי התכניות המאושרות: השמאי ניכה את השטחים שמומשו במכר לאחר אישור התכניות, וצרף אותם לסל הפטור מהיטל השבחה.

ערר: תא 81102-11-24
תא 81100-10-24
תא 81081-07-25

21. הוועדה המקומית הציגה את הנתונים ביחס למימושים שחלו בנכס, קרי: הדירות שנמכרו לאחר אישורן של תכניות 1680 ו-2079. השמאי המכריע ערך תחשיב של שטחי הבניה שמומשו, והגיע למסקנה שמומשו 115 מ"ר מתכנית 1680 ו-597.8 מ"ר מתכנית 2079. **לאחר ניכוי שטחים אלה, השמאי מצא שלא נותרו שטחים לחיוב שמקורם בתמ"א 38, ובהתאם לכך קבע שאין השבחה מכח התכנית.**

להלן התחשיב בחוות הדעת:

מכאן שערב אישורה של הבקשה להיתר, היקף הזכויות הינו כדלקמן:	
שטח קיים ללא חד"מ-	2,240 מ"ר
זכויות מכוח מימושים לאחר אישורה של תוכנית 1680-	115 מ"ר
זכויות מכוח מימושים לאחר אישורה של תוכנית 2079-	597.80 מ"ר
סה"כ-	2,952.80 מ"ר
זכויות מכוח תמ"א 38-	<u>2,480.7 מ"ר</u>
סה"כ שטח פטור-	5,433.50 מ"ר
השטח העיקרי המבוקש בבקשה להיתר -	5,277.90 מ"ר
יתרת שטח לניצול-	155.60 מ"ר

מן האמור לעיל מתקבלת המסקנה כי קיימת יתרת זכויות לניצול, כנטען ע"י שמאי המבקשת ומכאן שאין שטחים לחיוב לפי תיקון 3א'.

22. וכך השמאי המכריע נימק את עמדתו:

"לאחר שבחנתי את עמדות הצדדים ולאחר חישוב שטחי הבניה המבוקשים בבקשה להיתר הנדונה, בניכוי השטחים הפטורים מהיטל השבחה מכוח התמ"א, השטחים הבנויים בחלקה ובתוספת השטחים המוקנים על פי התוכניות במצב קודם, הגעתי למסקנה כי לא נותרו שטחים לחיוב, כפי שיפורט להלן.

גישת המשיבה פוטרת מהיטל השבחה את הזכויות לפי תמ"א 38 ל-2.5 קומות + סגירת קומת עמודים + תוספת הזכויות להרחבת הדירות אך מחייבת על זכויות לחצי קומה נוספת לפי תמ"א 38 תיקון 3 א' בשיעור של 25% מההשבחה בערכי שווי של מועד אישור הבקשה להיתר הבניה, זאת בזמן שנותרו זכויות לניצול מכוח תוכניות מתאר קודמות שאושרו שנים רבות טרם אישור הבקשה להיתר (בהם ערכי השווי נמוכים יותר) ושטרם נוצלו.

להבנתני, וכפי שקבעתי בהכרעות קודמות, גישה זו מעקרת את מטרת התמ"א לאפשר חיזוק מבנים תוך מתן תמריץ לזימים. אני סבור כי כוונת המחוקק היתה לפטור מהיטל השבחה את הזכויות הפטורות לפי תמ"א 38 (קודם לאישורה של תמ"א 38 תיקון 3א') ולא לחייב על יתרת הזכויות מכוח תמ"א 38 תיקון 3א' במועד אישור היתר הבניה, זאת מקום בו קיימות זכויות בניה נוספות שטרם מומשו מכוח תוכניות קודמות בהם ערכי שווי נמוכים יותר מאשר במועד אישור ההיתר, וכל זאת מתוך עידוד חיזוק הבניינים לפי התמ"א.

לפיכך, ההשבחה תערך בהתייחס להיקף השטחים המבוקשים בבקשה להיתר, מבלי להביא בחשבון את שטחי הממ"דים הפטורים מהיטל השבחה בהתאם להחלטת ועדת הערר בעניין חשדר, ותוך צביעת הזכויות הפטורות מהיטל השבחה מכוח תמ"א 38, דהיינו: 2.5 קומות מורחבות, תוספת זכויות להרחבת דירות קיימות וסגירת קומת עמודים, ובסה"כ 2,480.70 מ"ר כמוסכם על הצדדים (לאחר הפחתת שטחי שירות של 192.22 מ"ר), אל מול יתרת הזכויות.

עמדת הוועדה המקומית

23. הוועדה המקומית תומכת בגישתו של השמאי ארנון גולדברג.

24. הוועדה המקומית טוענת כי בהתאם לעקרון "צביעת הזכויות" בהיתרי תמ"א 38, כפי שנקבע בעניין אקו סיטי, יש לחשב את היטל השבחה כך שתחילה "יצבעו" מלוא הזכויות מכוח תמ"א 38, ורק לאחר מכן "יצבעו" הזכויות מכוח התכנון המפורט החל על המקרקעין.

25. בית המשפט חזר על עיקרון זה גם בפסקי הדין בעניין משה סמואל שונה, בעניין שרית סגל ובעניין א. לוי השקעות¹. גם בהחלטת ועדת הערר בערר 8868-12-19 יגאל אלמי ושות' בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב אומץ כלל זה, ונקבע שיש לייחס תחילה את הזכויות מכוחה של תמ"א 38- הן הזכויות הפטורות והן הזכויות החייבות בשיעור מופחת - ורק לאחר מכן את הזכויות החייבות מכוח תכנון אחר.

¹ הוועדה המקומית מפנה עמ"נ (תל אביב-יפו) 18007-01-24 הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב-יפו נ' משה סמואל שונה, ובעמ"נ (תל אביב-יפו) 6400-05-24 הוועדה מקומית לתכנון ובניה תל אביב נ' שרית סגל, עמ"נ 9811-11-24 הוועדה מקומית לתכנון ובניה תל אביב נ' א. לוי השקעות ובנין בע"מ

26. השמאי המכריע יהודה פלד שגה כאשר ערך הבחנה פנימית בתוך זכויות תמ"א 38 בגין זכויות פטורות לבין זכויות חייבות, באופן שבו תחילה "נצבעו" זכויות תמ"א 38 הפטורות, לאחר מכן זכויות מכוח תכנון אחר, ורק לבסוף זכויות תמ"א 38 החייבות בהיטל. לטענתה, אין בסיס משפטי או תכנוני לגישה זו, שכן מבחינה רישוית אין הבחנה בתוך הוראות תמ"א 38 בין זכויות פטורות לזכויות חייבות.

27. בהוראות תמ"א 38 ובהוראות התוספת השלישית לחוק אין כל בסיס להבחנה בין סוגי הזכויות לעניין סדר יחוסן, כאשר השוני היחיד הוא סעיף הפטור בתוספת השלישית לחוק בלבד. מכאן, שכלל "צביעת הזכויות" חל על מכלול הזכויות מכוח תמ"א 38 כמקשה אחת.

28. העובדה שהיו מימושי זכויות קודמים במקרקעין אינה משליכה על עצם ישום הכלל, אלא לכל היותר על היקף הזכויות שנתרו למימוש במסגרת התחשיב השמאי הקונקרטי, ואין בה כדי להצדיק סטייה מסדר יחוס הזכויות כאמור. בנוסף, החיוב בגין תכנון אחר צריך להיערך לפי סדרן הכרונולוגי של התכניות ובהתחשב במימושים קודמים באופן יחסי ולינארי לכלל יחידות הדיור בחלקה, ולא לפי שטח אבסולוטי.

29. הוועדה המקומית טוענת שישום כלל "צביעת הזכויות", בהתאם לעמדתה ולעמדת השמאי המכריע, אינו מוביל לתוצאה המטילה את היטל ההשבחה בשיעור המרבי. זאת, בשים לב לכך שהחיוב בגין הזכויות מכוח תיקון 3א' לתמ"א 38 עומד על שיעור של 25% מההשבחה בלבד, בעוד שהחיוב בגין זכויות משביחות מכוח תכנון אחר קודם עומד על שיעור של 50% מההשבחה. לפיכך, ייחוס הזכויות בהתאם לכלל האמור עשוי להביא אף להפחתת שיעור ההיטל ביחס לחלופה אחרת.

30. יש לציין שהוועדה המקומית הגישה עררים על 2 חוות הדעת. בערר על שומת יהודה פלד העלתה טענות נוספות בעניין ההחלטה שלא לחייב על ההקלה להבלטת מרפסות מקווי הבניין ועל ההקלה להגבהת קומת העמודים. בערר על שומת ארנון גולדברג העלתה טענות בנושאים אחרים: בחישוב ההשבחה ע"פ נוסחת קבוצת הירדן, בהבאה בחשבון פוטנציאל לזכויות ע"פ תמ"א 38 במצב הקודם ובקביעה שלא חלה השבחה בגין ההקלה להבלטת המרפסות.

עמדת היזמים

31. היזמים תומכים בגישתו של השמאי יהודה פלד.

32. לטענתם, במקרים אלה יש לייחס תחילה את הזכויות שנוצלו בהיתר לזכויות מכוח תמ"א 38 הפטורות לחלוטין מהיטל השבחה, בהתאם להלכת אקו סיטי. לאחר מכן יש לייחס את הזכויות לזכויות מכוח התכניות התקפות, לפי מועד כניסתן לתוקף; ורק ככל שנתרו זכויות שנוצלו בהיתר מעבר לכך, יש לייחסן לזכויות מכוח תיקון 3א לתמ"א, החייבות בהיטל השבחה בשיעור של 25%.

33. הפטור מהיטל השבחה בגין מימוש זכויות בדרך של היתר בנייה מכח הוראות תמ"א 38 אינו נתון לשיקול דעתה של הוועדה המקומית, אלא מעוגן במפורש בדין. המסגרת הנורמטיבית לעניין זה קבועה בסעיף 19(ב)(10) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה. מדובר במנגנון פטור ייעודי ומפורש החל על תוספות הבנייה מכוח תמ"א 38, אשר חל במלואו עד לתקרה של תוספת שטחי בנייה בשיעור של 2.5 קומות טיפוסיות מורחבות. רק ביחס לתוספת שטחים שמעבר לתקרה זו חל חיוב חלקי ומופחת בשיעור של רבע מן ההשבחה.

34. ישום נכון של הרציונל האמור מחייב לייחס תחילה את שטחי הבנייה לזכויות הפטורות מכוח תמ"א 38, ולאחר מכן לאפשר ניצול זכויות מוקנות מכוח התכניות החלות. רק אם יותרו שטחי בנייה נוספים, ניתן יהיה לייחסם לקומה הנוספת מכוח תמ"א 38 תיקון 3א, החייבת בהיטל בשיעור של רבע מן ההשבחה. ואולם, במקרה דנן, ממילא לא נעשה שימוש בשטחי בנייה בהיקף העולה על 2.5 קומות טיפוסיות מורחבות.

35. פרשנותו הראויה של פסק הדין בעניין אקו סיטי, כמו הפרשנות המתחייבת מתכליתה של תמ"א 38 והפטור מהיטל השבחה הקבוע בה, מובילה למסקנה כי יש "לצבוע" תחילה את זכויות הבניה באופן שיביא לחיוב מינימלי בהיטל השבחה. אין לקבל מצב שבו הזכויות הנוספות שניתנו במסגרת תיקון 3א לתמ"א 38, שנועדו לשמש תמריץ לחיזוק מבנים, ייוחסו לזכויות החייבות בשיעור היטל נמוך יותר, באופן שיגדיל את היטל השבחה.

36. אין יסוד לטענת הוועדה המקומית שלפיה יש "לצבוע" תחילה את כלל זכויות התמ"א, לרבות הזכויות החייבות, באופן שמייצר חיוב מלאכותי. צביעת הזכויות מכוח תמ"א 38 נעשית בהתאם לגבולות הפטור הקבועים בחוק, ורק לאחר מיצוי מלוא הפטור עד לתקרה של 2.5 קומות טיפוסיות מורחבות, ניתן לבחון אם נותרו זכויות חייבות כלשהן.

37. אין חולק כי גם זכויות מכוח תכניות תקפות, אשר מומשו בדרך של מכר- מעבר לשטחי הבניה שנוצלו בהיתר- מהוות זכויות מוקנות, שאינן חייבות בהיטל השבחה. משכך, היה על השמאי המכריע להביאן בחשבון כחלק מן השטחים הפטורים מהיטל השבחה.

38. עמדתה של הוועדה המקומית מובילה לחיוב כפול בגין זכויות שכבר מומשו בעבר, וזאת מאחר שהיא מבקשת לחשב את היטל השבחה בגין זכויות מכוח תיקון 3 לתמ"א 38 בטרם חישוב היטל השבחה בגין זכויות מכוח תכניות תקפות, שבגין כבר אירעו מימושים קודמים.

39. כך קרה בשומת גולדנברג - היקף הזכויות בגין בוצע חיוב בהיטל השבחה גדול יותר מהיקף הזכויות שנוצלו במימושים קודמים ומהזכויות הפטורות. בשומה לא הובאו בחשבון מימושים קודמים בדרך של מכר, והתחשיב הסתפק בהתייחסות לשטחים הבנויים בבניין הקיים ולזכויות מכוח תמ"א 38 הפטורות מהיטל השבחה. מכאן שזכויות שכבר מומשו בעבר בדרך של מכר חויבו למעשה פעמיים במסגרת חישובו של השמאי. לפיכך, יש להורות על תיקון השומה.

40. היזמים ברחוב אלטרמן (שומת יהודה פלד) טוענים שסך שטחי הבנייה המבוקשים, ללא ממ"דים וללא גג עליון, עומד על 5,445 מ"ר בלבד. זאת, בעוד שמכוח התמ"א והתב"ע ניתן היה לקבל במקרה סל זכויות פטור בהיקף כולל של 6,643.7 מ"ר (3,298.4 + 3,345.3). לפיכך, נותרה יתרת זכויות פטורות בהיקף של כ-1,200 מ"ר, אשר כלל אינה מנוצלת במסגרת ההיתר המבוקש.

משכך, משהתברר כי במסגרת היתר הבנייה המבוקש לא נעשה כלל שימוש בזכויות בנייה מעבר לשיעור של 2.5 קומות טיפוסיות מורחבות, אין מקום לחייב בהיטל השבחה בגין זכויות שמעבר לכך, שכן בפועל לא נעשה בהן שימוש.

הכרעה

41. לאחר שבחנו את הדברים, הגענו למסקנה שבמקרים אלה, בהם קיימות במקרקעין זכויות בניה מכח תכניות מאושרות ותיקות, שחלקן מומשו במכר, יש לחשב את היטל השבחה לשטח החייב (השטח המבוקש בניכוי השטח הבנוי והשטח הפטור) בסדר הבא:

בשלב הראשון יש לחייב את זכויות הבניה המאושרות במקרקעין מכח התכניות התקפות. ראשית יש לנכות את זכויות הבניה שכבר מומשו במקרקעין עובר לבקשה להיתר, ולאחר מכן יש לחייב את יתרת הזכויות מכח התכניות על פי מועד אישורן, בגישת המדרגות ובהתאם להלכת פמיני (רע"א 4217/04 ציון פמיני נ. הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים (נבו, 22.10.2006).

בשלב השני, ככל שנתרו זכויות בניה המנוצלות בהיתר, הן יחויבו מכח תמ"א 38 - תיקון 3 לתמ"א 38 למועד אישור הבקשה להיתר.

ערר: תא 81102-11-24
תא 81100-10-24
תא 81081-07-25

42. אנו סבורים שדרך זו תואמת את מטרתה של תמ"א 38 ואת תכלית הפטור מהיטל השבחה הניתן לתוספת זכויות מכח התכנית, ועולה בקנה אחד עם הדרך שבה נקבע היקף השטח המותר לבניה בבקשות להריסה ובניה ועם עקרונות כלליים של גביית היטל השבחה. נסביר את הדברים.

43. אין חולק שבשלב הראשון לביצוע התחשיב, יש "לצבוע" תחילה את זכויות תמ"א 38. כלל זה נקבע בפרשת אקו סיטי [עת"מ (ת"א) 46076-12-16 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה גבעתיים נ' ועדת הערר המחוזית - מחוז תל-אביב (נבו, 06.05.2019)].

בפסק הדין נקבע כי בהיתרים במסלול הריסה ובניה המנצלים זכויות מכח התכניות התקפות וזכויות מכח תמ"א 38, לעניין היטל השבחה יש לצבוע קודם כל את הזכויות שאושרו מכח תמ"א 38:

"נכון יהיה לראות בזכויות שאושרו קודם כל ככאלה ה"מרוקנות" את הזכויות המוקנות מכוח התכניות התקפות, אך לצורך צביעתן יש להכיר בהן ביחס ליתר ההטבות ככאלה המוענקות ע"י תמ"א 38 - ולכן תחילה יש לראותן כזכויות מכוח התמ"א"

44. הנימוק להחלטה זו הוא הרצון להעניק את ההטבה הכלכלית הניתנת לתוספת הזכויות ע"פ תמ"א 38: הפטור מהיטל השבחה, גם במסלול של הריסה ובניית מבנה חדש:

"יש בפרשנות זו לתמוך בתכליתה של התמ"א והרציונל העומד בבסיס התקנתה, זה המעודד חיזוק מבנים בדרך המועדפת של הריסה ובניה מחדש, שמוביל לאותה תוצאה המצוינת לעיל. פרשנות אחרת, כפי זו המוצעת על ידי העותרת, מתמרצת יותר פרויקטים במסלול העיבוי ומאפשרת קיומן של זכויות בניה בלתי מנוצלות באופן שיטיל נטל כלכלי כבד על פרויקטים במסלול הריסה והבניה מחדש, בדיוק כפי שסברה ועדת הערר. תוצאה זו הינה קשה ומפלה בעיני, ולמעשה אין בה כל הצדקה. אם כן, אין כל סיבה לשלול מהיזם את תמריצי התמ"א בנסיבות הפוטרויות אותו מתשלום היטל השבחה, כפי שמבקשת לנהוג העותרת."

"המשמעות הינה, כי לגרסת העותרת, חובת ניצול זכויות הבניה על פי התכניות המפורטות תחילה, ורק לאחר מכן הפנייה לזכויות הבניה מכוח תמ"א 38, מחייבת תשלום היטל השבחה על מלוא הזכויות הקיימות שטרם

ערר: תא 81102-11-24

תא 81100-10-24

תא 81081-07-25

מומשו קודם לקבלת הזכויות מכוח תמ"א 38, וככל ש"זכות הצביעה" קיימת גם בסעיף 14א', כי אז החובה לנצל תחילה את הזכויות בתכניות הקיימות שטרם נוצלו, תיצבע בצבעי תמ"א 38 ותהיה פטורה מהיטל השבחה; לפיכך, יתרת הזכויות שתיוותר- אותם 192 מ"ר שנותרו - לא תחוב בהיטל השבחה. לא יכול להיות חולק כי קבלת הפרשנות המוצעת ע"י העותרת תפגע ביזמים ובמוטיבציה לחיזוק מבנים כאמור עת יידרשו לשלם את מלוא היטל השבחה אפילו לא ניצלו את מלוא הזכויות. "

כך סבר גם בית המשפט המחוזי בפרשת שמי אשקלוני (עמ"נ 34680-03-22 שמי אשקלוני בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה רמת גן [נבו, 1.5.2023]):

"הלכת אקו סיטי לעיל עוסקת אך ורק במצב הראשון, במסגרתו ניתן לנצל במסגרת הבינוי המאושר זכויות הן מכוח התכנון הקיים והן מכוח תמ"א 38, ובמצב זה, קובעת הלכת אקו סיטי, כי לצורך הפטור יש לראות את הזכויות שנוצלו קודם כל כזכויות מכוח תמ"א 38 עליהם חל הפטור. "

וכן בעמ"נ (תל אביב-יפו) 18007-01-24 הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב-יפו נ' משה סמואל שוני (נבו, 23.5.2024):

"בית המשפט בעניין אקו סיטי לעיל, פסק כי במסגרת תחשיב היטל השבחה ינתן קודם כל פטור לכלל הזכויות הנובעות באופן ישיר מתמ"א 38, והנישום יחויב רק על הזכויות העודפות המנוצלות מכלל התכנון הקיים. "

(כל ההדגשות אינן במקור)

45. אם כן, מטרתו של כלל "צביעת הזכויות" שנקבע בפרשת אקו סיטי, היא מתן הפטור מהיטל השבחה.

46. יש לציין שהוועדה המקומית גבעתיים ערערה על פסק הדין, ובהמלצת בית המשפט חזרה מהערעור (עע"מ 4209/19, פס"ד מתאריך 23.2.2021, פורסם בנבו). מאז, כלל צביעת הזכויות הפך להלכה מבוססת בפסיקת בתי המשפט, והוא מיושם באופן קבוע בשומות השבחה להיתרים ע"פ תמ"א 38.

ערר: תא 81102-11-24
תא 81100-10-24
תא 81081-07-25

47. נתייחס בקצרה לפטור ולתכליתו. הפטור מהיטל השבחה לזכויות שנוצלו בהיתר מכח תמ"א 38, מוסדר בסעיף 19(ב)(10) לתוספת השלישית:

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

.....
(10) השבחה במקרקעין בשל קבלת היתר לבנייה או להרחבה של

דירת מגורים, שניתן מכוח תכנית כמפורט להלן:

(א) תכנית המתאר הארצית לחיזוק מבנים קיימים מפני רעידות אדמה (תמ"א 38), ואולם על החלק מההשבחה שמקורו בתוספת שטחי בנייה בשיעור שטחה של קומה טיפוסית מורחבת או חלקה, מעבר ל-2.5 קומות טיפוסיות מורחבות, כאמור בסעיף 14א(א)(2) לתכנית האמורה, יחול היטל השבחה ששיעורו רבע ההשבחה, בכפוף להוראות סעיף קטן (ב)2;

(ההדגשות אינן במקור)

48. סעיף זה חוקק בשנת 2011, והוא עיגן בהוראה קבועה מתן פטור מלא בשל השבחה עקב הוצאת היתר לחיזוק. הסעיף תוקן בשנת 2017 סמוך לאישורו של תיקון 3א לתמ"א 38, אשר הגדיל את תוספות הבניה הניתנות במסלול הריסה ובניה מחדש. בתיקון נקבע שבגין תוספת השטח מעבר ל-2.5 קומות טיפוסיות, שהתווספה בתיקון 3א, לא יחול הפטור. תוספת זו תחוייב בהיטל השבחה בשיעור מופחת של 25%.

49. מתן פטור מהיטל השבחה הוא אחד מהצעדים שנקטה מדינת ישראל כדי לעודד היתרים לחיזוק מבנים. המחוקק ראה חשיבות מוגברת בתמרוץ פרוייקטים ע"פ תמ"א 38, ולצורך זה נדחק "עיקרון ההתעשרות" בגין אקט תכנוני, העומד בבסיס החיוב בהיטל השבחה.

ראו בעניין זה את הדברים שנאמרו ברע"א 3002/12 הוועדה המקומית לתכנון ובניה גבעתיים נ' אליק רון (נבו, 15.7.2004):

"אילולא הפטור שנקבע בתמ"א 38 ניתן היה לטעון כי יש לראות בתמ"א 38 אקט תכנוני שיצר השבחה ולחייב בהיטל בעת המכירה. ברם, המחוקק ביקש בתמ"א 38 לעודד חיזוק מבנים, ולשם כך נקבע פטור מיוחד בחוק מהיטל השבחה שמקורו בזכויות שהוענקו בגין תמ"א 38."

ערר: תא 81102-11-24
תא 81100-10-24
תא 81081-07-25

50. נבהיר כי בפרשת אקו סיטי, כל תוספת השטח מכח תמ"א 38 היתה פטורה מהיטל השבחה. מסיבה זו וכדי להעניק את הפטור, נקבע שיש "לצבוע" את כל שטחי התמ"א תחילה.

51. כלל נוסף שנקבע בפסיקה הוא שזכויות הבניה מכוח התכנון הקיים שטרם נוצלו, ואשר מבוקש לנצלן בבקשה להריסה ובניה במסגרת תמ"א 38, ההשבחה בגינן חייבת בהיטל ואינה פטורה. כלל זה הובהר וחודד בפסק הדין בעניין **משה שוני סמואל**:

" לאור לשון החוק, תכלית החוק והפסיקה הקיימת, הזכויות מכוח התכנון הקיים אינן חלק מ- "סל הזכויות" של תמ"א 38 ולכן ניצול שלהן, גם אם הוא נעשה בצוותא חדא עם ניצול זכויות מכוח תמ"א 38, אינו פטור מהיטל השבחה"

בפסק הדין צויין כי הבחנה זו בין הזכויות מכוח התכנון הקיים שאינן פטורות, לבין הזכויות הנובעות באופן ישיר מתמ"א 38 ולכן פטורות, עוגנה כבר בפסיקות קודמות, לדוגמה: בעמ"נ (ת"א) 61432-05-22 **קידר מבנים בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה הרצליה** (נבו, 5.1.2022) ובעמ"נ (י-ם) 50567-07-21 **הוועדה המקומית לתכנון ובניה ירושלים נ' הבית ברחוב שמעוני 36 בע"מ** (נבו, 7.5.2022).

52. לאורם של כללים אלה נבחן את גישות הצדדים.

53. הוועדה המקומית מפרשת את הלכת אקו סיטי כהלכה אשר מחייבת לצורך היטל השבחה, לצבוע את כל השטחים מכח תמ"א 38 כולל תוספת השטח החייבת, כמקשה אחת.

54. לטענתה, יש לחייב בראש ובראשונה שטחי בניה המיוחסים לתיקון 3א בערכי השווי של מועד אישור הבקשה להיתר, על אף שבמקרקעין נותרו שטחי בניה רבים מכח תכניות תקפות שאושרו שנים קודם לכן, ובהתעלם מכך שחלק מהשטחים כבר מומשו במכר ושולם בגינם היטל השבחה.

55. עמדה זו אינה מתיישבת עם הנימוק העומד בבסיס הלכת אקו סיטי: לתת את ההטבות הכלכליות של תמ"א 38 ואת הפטור מהיטל השבחה. למעשה, גישה זו מעקרת את מטרתה העיקרית של תמ"א 38 לעודד פרויקטים של חיזוק מבנים ע"י מתן תמריצים לזמים.

56. נראה כי הוועדה המקומית מבקשת לעשות שימוש בכלל צביעת הזכויות למטרה הפוכה מזו שלשמה הוא נוצר: כדי לחייב בהיטל השבחה באופן שיביא להכבדת הנטל הכלכלי על היזמים, ואף לחיוב מס ביתר.

57. גישתה של הוועדה המקומית גורמת לעיוות בגביית היטל השבחה, או כפי שכינו זאת היזמים "מס מלאכותי", ולחיוב כפול ומכופל: מיסוי בערכים עכשוויים בגין שטחי בניה קיימים בתכניות התקפות, ומיסוי בכפל בגין שטחים ששולם עליהם בעבר.

58. אנו סבורים שאין להתעלם מזכויות בניה מאושרות ע"פ התכנון הקיים, לא כל שכן משטחי הבניה שכבר מומשו בדרך של מכר. נדגיש כי השטחים שמומשו הם בבחינת זכויות מוקנות ממש. השמאי המכריע פלד סיווג אותן כחלק מהשטח הפטור, ואנו סבורים שיש הגיון רב בהחלטה זו.

59. החיוב בהיטל השבחה בגין שטחי בניה מאושרים "בכובע" של תמ"א 38 ובערכי שווי של היום, מחטיא את מטרות התמ"א ומביא לתוצאה שאינה סבירה בעינינו. לאור זאת, אנו סבורים שאין ללכת בדרכה של הוועדה המקומית.

60. לדעתנו, ישום נכון של הלכת אקו סיטי במקרים שבפנינו הוא "צביעת" זכויות הבניה מכח תמ"א 38 עד לתקרת הפטור מהיטל השבחה.

61. לאחר ניכוי הזכויות הפטורות מהיטל השבחה (וניכוי השטח הבנוי), יש לייחס את יתרת הזכויות לתכניות התקפות במקרקעין, כאשר בשלב הראשון יש להפחית את כל הזכויות שמומשו לאחר אישור התכניות בדרך של מכר, שהן בבחינת זכויות מוקנות או "פטורות", ובשלב השני יש לחייב את הזכויות שנותרו מכח התכניות, על פי סדרן.

62. מסקנה זו מתיישבת גם עם אופן חישוב זכויות הבניה במסלול הריסה ובניה כפי שנקבע בתמ"א 38, ועם שטחי הבניה שנוצלו בהיתרים. נסביר.

63. העיקרון המנחה לקביעת היקף זכויות הבניה במסלול של הריסה ובניה הוא שילוב של כל זכויות הבניה מכח התכניות החלות במגרש, ביחד עם תוספות הבניה שנקבעו בתמ"א 38.

64. סעיף 14א לתמ"א 38 קובע שניתן לאשר את זכויות התמ"א בנוסף למלוא הזכויות החלות במגרש, גם אם נותרו זכויות שלא מומשו בהתאם לתכניות המפורטות:

ערר: תא 81102-11-24
תא 81100-10-24
תא 81081-07-25

”על אף האמור בסעיף 13, חלה במקום תכנית מפורטת או תכניות מפורטות ונותרו זכויות בניה שטרם מומשו, יחולו זכויות בניה מכוח התכניות כאמור בנוסף על הזכויות מכוח סעיפים 12, 14 או סעיף קטן (א), לפי הענין, והכל בכפוף לשיקול דעת הועדה המקומית כאמור בסעיפים 21-22 ובלבד שהתקיימו התנאים המפורטים בסעיפים קטנים (א1) - (ו)“.

וכך נכתב בדברי ההסבר לתיקון א3:

”על מנת לעודד יותר את מסלול הריסה לעומת מסלול חיזוק, נקבע כבר בתיקון 3 לתמ”א, כי במסלול הריסה, ניתן לאשר את זכויות התמ”א בנוסף למלוא הזכויות החלות במגרש, גם אם נותרו זכויות שלא מומשו בהתאם לתכניות המפורטות החלות במגרש. כך במסלול הריסה, רשאית ועדה מקומית להתיר את זכויות הבניה כפי שנקבעו בתכניות המפורטות החלות במגרש ובנוסף את זכויות הבניה שהתמ”א מאפשרת (להלן ”כפל זכויות“)

65. ניתן לומר, אם כן, שסל זכויות הבניה מורכב מזכויות הבסיס - זכויות הבניה מהתכניות החלות במקרקעין - ועליהן תוספות הבניה ע”פ תמ”א 38. כאמור, תוספת בניה בהיקף של עד 2.5 קומות פטורה מההיטל, ותוספת ”מוגדלת” מעבר ל-2.5 קומות חייבת בהיטל השבחה.

66. מכאן שיש לבחון אם במסגרת ההיתר מבוקשים שטחי בניה המנצלים את תוספת הבניה ”המוגדלת” מכח תיקון א3.

67. לצורך זה, נעיין בתחשיב שטחי הבניה של כל אחד מההיתרים. הנתונים לקוחים מתוך דראפט הבקשה להיתר והשומות המכריעות:

תחשיב שטחי הבניה - רחוב רדינג:

שטח עיקרי מותר: 4,736 מ”ר

תוספת שטח פטורה (עיקרי): 2,967 מ”ר

סה”כ שטח עיקרי מותר + תוספת פטורה: 7,703 מ”ר

השטח העיקרי המבוקש: 6891.89 מ”ר

תחשיב שטחי הבניה - רחוב אלטרמן:

שטח עיקרי מותר: 3,938 מ"ר

תוספת שטח פטורה (עיקרי): 2,480 מ"ר

סה"כ שטח עיקרי מותר + תוספת פטורה: 6,418 מ"ר

השטח העיקרי המבוקש: 5,445 מ"ר

68. מהתחשיבים עולה ששטחי הבניה המבוקשים לא ממצים את סל הזכויות המירבי, ואף רחוק מכך. בשני המקרים נותרו מאות שטחי בניה הניתנים לניצול מכח זכויות הבסיס (התכניות התקפות) בצירוף תוספת השטח הפטורה מהיטל השבחה. המסקנה היא שההיתרים אינם מנצלים את תוספת הבניה החייבת מכח תיקון 3א.

69. יוצא איפוא שהוועדה המקומית מבקשת לחייב בהיטל השבחה עבור תוספת שטח "מוגדלת" ע"פ תיקון 3א, שכלל לא נוצלה בהיתר. תוצאה זו מצביעה על עיוות, ומצדיקה את המסקנה אליה הגענו כי יש לחייב תחילה את הזכויות שמקורן בתכניות התקפות.

70. בהקשר זה נבקש להצביע על עיוות מסויים באימוץ הגישה של הוועדה המקומית כפי שעולה מחוות דעתו של השמאי גולדברג. ליתר דיוק - בהחלטתו בעניין ההשבחה להקלה להבלטת המרפסות.

השמאי המכריע החיל את פסק הדין בעניין פרמינגר וקבע שסל הזכויות ע"פ תמ"א 38 מספיק כדי להכיל את שטחי המרפסות החורגים מקו הבניין. מהחלטה זו משתמע שנתרו שטחים בסל הזכויות הפטור "המכסים" את שטחי המרפסות. מצד שני, בתחשיב ההשבחה חוייבה תוספת שטח עיקרי מכח תיקון 3א. הכיצד ניתן לחייב עבור תוספת שטח מכח תיקון 3א, אם נותרו שטחים לניצול בתוספת הפטורה?

71. לסיום נבקש להתייחס לטענת הוועדה המקומית כי הסוגיה שבפנינו הוכרעה במסגרת ההחלטה בעניין אלמי. נטען שבהחלטה זו נקבע שסדר החיוב הנכון הוא צביעת הזכויות הפטורות תחילה, לאחריה הזכויות החייבות חלקית ולבסוף יתרת השטח מכח תכנון אחר. אנו מבהירים שההחלטה בעניין אלמי עוסקת בחיוב בהיטל השבחה מכח תכנית רובע 4, (תכנית לפי סעיף 23 לתמ"א 38), ואינה עוסקת במקרים העומדים בפנינו בהם קיימות במקרקעין זכויות בהיקף גדול מכח תכניות ישנות, שבחלקן מומשו ושולמו. בדיונים שבפנינו באי כח הצדדים המייצגים את הצדדים בעניין אלמי, אמרו כי בשל שונות המקרים הסוגיה העומדת בפנינו לא התעוררה שם במלוא עוצמתה ולא לובנה באופן מעמיק כפי

ערר: תא 81102-11-24
תא 81100-10-24
תא 81081-07-25

שנעשה בעררים אלה. אנו סבורים אפוא שיש מקום להבהיר ולחדד את הדברים. כך עשינו בהחלטה זו.

72. לסיכום עד כה:

אנו דוחים את עמדת הוועדה המקומית, ומקבלים את עמדת היזמים בנוגע לאופן חישוב היטל ההשבחה. אין מקום להתערב בשומת יהודה פלד. יש לתקן את שומת ארנון גולדברג, ולערוך את התחשיב ההשבחה בהתאם להנחייתנו.

התייחסות לטענות נוספות

73. נתייחס כעת לטענות נוספות שהעלתה הוועדה המקומית.

74. ההשבחה בגין ההקלה להבלטת המרפסות. בשתי חוות הדעת, השמאים המכריעים קבעו שמכיוון שהשטח לחיוב בגין הקלה זו, כלומר: השטח החורג מקו הבניין, נכלל בסל הזכויות הפטור, אין מקום לחייב בהיטל ההשבחה בגין מרכיב זה.

75. בכך פעלו השמאים בהתאם לפסק הדין בעמ"נ 18063-05-21 הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב - יפו נ' ד"ר ניסן פרמינגר בע"מ (נבו, 11.12.2022). בפסק הדין נקבע כי ככל שקיימת יתרת שטחים מכוח תמ"א 38 שלא מנוצלת בהיתר הבניה, כי אז ניתן להחשיב את שטחי המרפסות החורגים מקווי הבניין במסגרת יתרת השטחים, ולהחיל עליהם את הפטור.

76. הוועדה המקומית חזרה בעררים על כל הטענות שהעלתה בערעור בעניין פרמינגר. טענות אלה נדחו בפסק הדין.

77. למותר לציין שפסק הדין בעניין פרמינגר הוחל ע"י ועדות הערר (ראה לדוגמה: ערר 82199-05-23 הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב נ' קלינגר דבורה (נבו, 27.4.2022). כמו-כן, בית המשפט המחוזי הבהיר כי כל עוד פסק הדין לא שונה, על ועדת הערר והשמאים המכריעים לפעול על פיו. ראה: עמ"נ 21721-26-20 ג.ב רמברנדט 94 תל אביב בע"מ נ' הוועדה המקומית (פס"ד מתאריך 3.12.2024).

78. על כן, השמאים המכריעים פעלו כדין ואין מקום להתערב בהחלטתם.

79. מכיוון שהשמאי גולדברג נדרש לתקן את תחשיב ההשבחה, הוא יבחן בשנית אם השטחים לחיוב בגין הבלטת המרפסות אכן כלולים בסל הזכויות הפטור.

80. באשר לטענה כנגד ההתחשבות בפוטנציאל לזכויות ע"פ תמ"א 38 במצב הקודם בשומת גולדברג, נוכח החלטתנו לתקן את תחשיב ההשבחה, טענה זו מתייתרת.

81. **השבחה בגין ההקלה להגבהת קומת העמודים (שומת פלד).** במסגרת הליך הרישוי פורסמה הקלה מתכנית 1740 להגבהת קומת העמודים מ- 2.3 מ' ל-3.1 מ', לצורך הקמת דירות בקומת קרקע. השמאי המכריע קבע שמכיוון שהתמ"א התירה סגירה של הקומה המפולשת לשימוש מגורים, גובה הקומה בדומה ליתר קומות המגורים בבנין כלול בהטבה זו, ולכן מגבלת הגובה בתכנית 1740 בטלה. משכך, לא חלה השבחה בגין ההקלה להגבהת קומת העמודים.

82. הוועדה המקומית תוקפת החלטה זו.

83. סוגיית ההשבחה בגין ההקלה מתכנית 1740 להגבהת קומת העמודים נדונה על ידינו בהרחבה בעררים תא 81004-12-24 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה תל אביב יפו נ' יעקב סיוון ואח' (פורסם בנבו); תא 81101-11-24 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה תל אביב נ' צהלה פרידלנד התחדשות בע"מ (נבו, 5.3.2026).

84. בהחלטות הנ"ל בחנו את הוראות תכנית 1740 ואת הוראות תמ"א 38, ובסופו של דבר קבענו שאין לחייב בהיטל השבחה בגין הקלה זו. וכך קבענו:

"מאחר שתוספת הזכויות לצורך סגירה של קומה מפולשת והפיכתה לקומת מגורים היא הטבה תכנונית הפטורה מהיטל השבחה, הרי שהשינויים התכנוניים הנדרשים לצורך מימושה, קרי: תכנון הקומה בגובה מותאם ומקובל למגורים, הם חלק בלתי נפרד מהטבה זו.

השינוי הכרוך בהתאמת גובה הקומה לקומת מגורים מצויין במפורש בסעיף 11.1.1 לתמ"א 38. סעיף זה מתנה את מימוש תוספת הזכויות בכך ש "גובה הקומה המפולשת יותאם לגובה קומת מגורים ע"פ התקנות". התקנות מחייבות בניית קומת מגורים בגובה שלא יפחת מ- 2.50 מ', ומובן שיש לעמוד בדרישה זו בעת הקמת קומת קרקע בבניין חדש.

ערר: תא 81102-11-24
תא 81100-10-24
תא 81081-07-25

לאור זאת, החיוב בהיטל השבחה בשל הגבהה, כביכול, של קומת הקרקע כדי שתהיה בגובה של קומת מגורים, חותר תחת מטרת התמ"א לתת תמריץ והטבה כלכלית עבור שינוי זה בדיוק. "

85. כמו-כן, דחינו את טענת הוועדה המקומית שמגבלת הגובה בתכנית 1740 ממשיכה לחול גם בהיתר ע"פ תמ"א 38, מ-3 נימוקים:

האחד, כי הגבלת הגובה בתכנית 1740 מתייחסת לקומת עמודים מפולשת, שהיא קומת שירות ומיועדת לחניה בלבד. קומת הקרקע במבנה החדש אינה קומת שירות, אלא אחת מקומות המגורים העיקריות במבנה. לכן, ההוראה המגבילה את גובה קומת העמודים אינה רלוונטית לקומת הקרקע, וממילא אין נפקות לחריגה מהוראה זו.

השני, כי עמדת הוועדה המקומית עומדת בסתירה לאחד מהעקרונות הבסיסיים שעליו מושתתת תכנית המתאר הארצית, והוא עליונותה של תמ"א 38 על תכניות אחרות.

השלישי, כי אין מקור תכנוני-נורמטיבי המבסס דרישה לתכנן את קומת הקרקע בגובה מירבי של 2.5 מ'. הפנינו גם להנחיות המרחביות של הוועדה המקומית תל אביב (הנחיות מרחביות לתכנון ועיצוב הבנין), מהם אנו למדים על הפעלת שיקול דעתה של הוועדה המקומית בקביעת גובה הקומות בבנייני מגורים חדשים. בהנחיות נקבע שגובה קומת הקרקע בבניין מגורים ללא חזית מסחרית יהיה עד 3.5 מ' ברוטו. הראינו כי קומה בגובה פנימי של 3.1 מ' תואם להנחיות המרחביות.

86. לבסוף קבענו שפרשנות הוועדה המקומית, המבקשת לעשות שעטנז בין הוראות תמ"א 38 ובין הוראות תכנית 1740 על מנת ליצור מגבלה לגובה המירבי של קומת הקרקע, היא פרשנות מאולצת שאין לה בסיס.

87. אנו חוזרים על החלטותינו בעררים בעניין יעקב סיוון וצהלה פרידלנד על כל נימוקיהן, ומחילים אותן על הערר שבפנינו.

סיכום

88. לסיום נבקש להתבונן על המקרים שבפנינו ממעוף הציפור.

בשני הפרוייקטים, מדובר במגרשים גדולים עם זכויות בניה לא מנוצלות בהיקף של מאות מטרים רבועים. הבקשות להיתר משקפות תוספת של 2.65 קומות טיפוסיות בלבד, העולה רק במעט על התוספת הפטורה לחלוטין מהיטל השבחה.

ניתן להבין את עמדתה של הוועדה המקומית אשר סבורה שיש לגבות היטל השבחה בגין תוספת של שטחים בפרוייקטים הנמצאים באזורי ביקוש מהיקרים בעיר.

עם זאת, אנו נמצאים במשטר של תמ"א 38, שכל תכליתה היא לעודד ולתמרץ כלכלית פרוייקטים מהסוג הזה. בהתחשב בכך, ונוכח זכויות הבניה הרבות הקיימות במקרקעין ע"פ התכניות התקפות, ושטחי הבניה שמומשו ונקנו בדרך של מכר, אנו סבורים שהתוצאה אליה הגענו היא תוצאה נכונה ומוצדקת.

89. על כן, אנו מקבלים את ערר היזמים על חוות הדעת של השמאי המכריע ארנון גולדברג, ודוחים את ערר הוועדה המקומית.

חוות הדעת תושב לשמאי המכריע כדי שיערוך את תחשיב ההשבחה באופן הבא:

מהשטח המבוקש ינוכה השטח הבנוי והשטח הפטור מהיטל השבחה.

השטח הנותר לחיוב יחוייב מכח התכניות המאושרות, כאשר בשלב הראשון יופחתו השטחים שמומשו לאחר אישור התכניות בדרך של מכר, ובשלב השני יחוייבו השטחים שנותרו מכח התכניות, על פי סדרן ובמועד הקובע של כל תכנית.

יתרת השטח תיוחס לתיקון 3א ותחוייב במועד אישור הבקשה.

90. ערר הוועדה המקומית על חוות הדעת של השמאי המכריע יהודה פלד נדחה.

91. הערת חבר ההרכב בערר 81081-07-25, השמאי אור לוי:

שומות היטל ההשבחה לפרוייקטים של הריסה ובניה מחדש, תוך ניצול זכויות פטורות וזכויות פטורות חלקית מכח תמ"א 38, הן פתח לפרשנויות ומחלוקות המעסיקות רבות את השמאים המכריעים, ועדות הערר ובתי המשפט.

ערר: תא 81102-11-24
תא 81100-10-24
תא 81081-07-25

אי-הוודאות בדבר סכומו הסופי של ההיטל מקשה על היזמים בתמחור ובחישובי הכדאיות ועל הוועדות המקומיות בתכנון תקציבן, גורמת לעומס בירוקרטי, מייקרת את האשראי ובסופו של דבר הציבור כולו הוא הנפגע.
בראייתי, יש להעדיף אחידות, פשטות וודאות על פני ריבוי נוסחאות וכללי חישוב, ולו גם כאלה המותאמים היטב לכל מקרה לגופו.

על כן, לעניין סדר מימוש הזכויות וחישוב ההיטל, אציע את העקרונות הבאים:

- זכויות שכבר מומשו בעבר, אין לחייב בעבורן.
- זכויות מנוצלות שניתן לאשרן הן מכח תכניות תקפות והן מכח תמ"א 38 או תיקון 3א', זכאי הנישום כי חישוב היטל ההשבחה יעשה לפי סדר השיוך (סדר ה"צביעה" לצורך ההיטל) באופן המיטיב עימו.

באשר לערר תא/81081-07-25, הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב-יפו נ' שחר ליאור ואח', אשר הוא הערר בעניינו אני משמש כחבר ועדת הערר, תוצאתה האופרטיבית של דרך החישוב שנקבעה בסעיף ההכרעה לעיל והמסקנה שנקבעה המאמצת את דרך הילוכו ותחשיבו של השמאי פלד - עולה בקנה אחד עם הצעתי, ומקיימת את העקרונות הנ"ל בהתאמה למקרה הפרטי שלפנינו.

בכל יתר סעיפי החלטה הנוגעים לערר זה, הנני מסכים ומצטרף לדעת היו"ר.
על כן, אני מסכים ומצטרף למסקנת היו"ר לפיה יש להותיר את שומת השמאי המכריע יהודה פלד על כנה.

92. בנסיבות העניין, ונוכח התוצאה אליה הגענו, אנו מחייבים את הוועדה המקומית בתשלום הוצאות בסכום של 14,000 ש"ח + מע"מ לעוררת בערר 81100-10-24 (חברת אביב ברדינג 31-33 תל אביב בע"מ) ובסכום של 14,000 ש"ח + מע"מ למשיבים בערר 81081-07-25. ההוצאות ישולמו בתוך 30 ימים מהיום.

93. המזכירות תעביר החלטה זו לשמאים המכריעים.

ניתנה ביום, כ' בתמוז תשפ"ו, 05 ליולי 2026.

הד"ר מנצורי דוד

הדר מנצורי דוד, עו"ד
יו"ר ועדת הערר
מחוז תל-אביב

מלבינה יוסובוב

מזכירת ועדת ערר
מחוז תל-אביב