

## בית משפט לעניינים מנהליים בבאר שבע

עמ"נ 4010-10-25 ועדה מקומית לתכנון ובנייה אשקלון ואח' נ' סמלת מוטורס בע"מ

תיק חיצוני:

לפני כבוד השופט דניאל בן טולילה

המערערת ועדה מקומית לתכנון ובנייה אשקלון  
ע"י ב"כ עוה"ד עודד בקרמן

נגד

המשיבה סמלת מוטורס בע"מ  
ע"י ב"כ עוה"ד אלירן חליבה

ספרות:

יששכר רוזן-צבי הרפורמה בסדר הדין האזרחי: מורה נבוכים  
אהרן נמדר היטל השבחה (2011)

חקיקה שאוזכרה:

חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965: סע' 112

מיני-רציו:

\* לוועדת הערר לפיצויים ולהיטל השבחה אין סמכות לדון בטענות שהן חיצוניות לחוק התכנון והבניה, על כן החלטת הוועדה על ביטול היטל השבחה בשל "מעשה בית דין" ניתנה בחוסר סמכות, מה גם שלא קם השתק פלוגתא בהליך הקודם.

\* תכנון ובניה – ועדת ערר – סמכותה

ערעור על החלטת ועדת הערר לפיצויים ולהיטל השבחה שהורתה על ביטול החיוב בהיטל השבחה על סך 2,989,192 ₪ שהוצא על ידי המערערת למשיבה בגין המקרקעין.

בית המשפט לעניינים מנהליים קיבל את הערעור ופסק:

לוועדת הערר אין סמכות לדון בטענות שהן חיצוניות לחוק התכנון והבניה ולבחינת השאלה האם היטל השבחה הוטל כדין אם לאו. בענייננו, וועדת הערר ראתה עצמה פטורה מלדון לגופן של הטענות הנוגעות להיטל השבחה וחוקיותו, והורתה על ביטול היטל השבחה בהסתמך על "השתק עילה" ו"השתק פלוגתא". המדובר בעילות החיצוניות לחוק התכנון והבניה, ומשכך, המדובר בהחלטה שניתנה תוך חריגה מסמכות.

יתרה מכך, אין לראות בהליך הקודם ככזה המקים השתק פלוגתא. ההליך הקודם לא הסתיים במעמד הדין במתן פסק דין כאשר התקיימה הידברות נוספת בין הצדדים שתוכנה לא בא לידי ביטוי בפרוטוקול או בכל אסמכתא אחרת. הוועדה אף לקחה בחשבון את האפשרות להתדיינות עתידית נוספת בין הצדדים. גם משיקולי מדיניות, קביעה לפיה פשרה שאושרה על ידי הוועדה יוצרת השתק פלוגתא תביא לכך שהצדדים ינקטו במשנה זהירות אגב הגעה להסכמה, ויעדיפו שהדברים יובאו לפתחה של הוועדה.

לפיכך החלטת הוועדה על ביטול היטל ההשבחה בשל "מעשה בית דין" מבוטלת, וועדת הערר תדון מחדש בטענות המערערת לגופן.

### פסק דין

לפניי ערעור על החלטת ועדת הערר לפיצויים ולהיטל השבחה מחוז דרום (להלן: "**ועדת הערר**") שהורתה ביום 12.6.25 על ביטול החיוב בהיטל השבחה על סך 2,989,192 ₪ שהוצא על ידי המערערת למשיבה בגין המקרקעין הידועים כחלקה 91 בגוש 1220 באזור התעשייה הצפוני באשקלון (להלן: "**המקרקעין**").

### רקע והליכים:

המקרקעין מושא הערעור מיועדים על פי תכנית 31/1106/03/4 לאזור תעשייה אשר אינו מתיר אחסנה פתוחה. השומה הוצאה בהמשך לבקשה של המשיבה לשימוש חורג במקרקעין מ"תעשייה" ל"אחסנה פתוחה" של רכבים לתקופה קצובה של 5 שנים.

המקרקעין הם חלק ממתחם PDI הנמצא בבעלות המשיבה המשתרע על פני שטח של 33.2 דונם וכולל מוסך בו מתבצעת הכשרת הרכבים עובר למסירתם ללקוח ותחנת תדלוק (חלקה 24). פעילות המוסך כוללת התקנת המערכות הנדרשות לפי התקינה הישראלית כמו גם התקנות מערכות אישיות בהתאמות ייחודיות, לרבות מערכות הגנה, איתור ומולטימדיה. פעילות המוסך על פי הנטען דורשת מלאי רכבים זמין לעבודה.

בעבר, התנהלו הליכים דומים בין הצדדים, במהלכם הוגשו מספר עררים (6121/16/68, 6062/15/68, 6133/15/68, 6122/16/68), (להלן ולשם הנוחות: "**ההליך הקודם**"). אז כהיום, נדרשה וועדת הערר לשאלה האם הימצאותן של המכוניות במגרשים שמסביב למוסך מהווה שימוש נלווה לפעילותו (שאז אין המדובר בשימוש חריג אלא בשימוש תואם תכנית), או שמדובר אחסון פתוח למכוניות כשימוש עיקרי (שאז מדובר בשימוש חורג המצדיק חיוב בהשבחה).

ועדת הערר, בהרכבה הקודם ובמסגרת ההליך הקודם, קיימה סיור במתחם על מנת ללמוד באופן בלתי אמצעי על טיב הפעילות הנעשית במוסך, כמו גם לשם הערכת כמות הרכבים הדרושה לצורך תפעול יעיל וכלכלי של המוסך.

במסגרת הדין שנערך ביום 10.2.19, ולאחר שהמשיבה הציגה חוות דעת מטעמה, חיווה יו"ר הוועדה דעתו כי לצורך תפעול יעיל של המוסך, נדרש מלאי של כ-1,500 רכבים: "**אבל בסוף בפועל מדברים על 1,500. אם ירצו להגדיל מעבר ל-1,500 אנחנו נעשה כבר היום רשימה, אפילו ממישהו מומחה לעתיד, קריטריונים שיבדקו את הנחיצות אבל 1,500 בנתונים שיש לנו היום**

**נשמע סביר מאד. העיקרון עצמו החייב להיות מוסכם.** בהמשך, הוצע לצדדים על ידי יו"ר הוועדה להגיע למתווה לפיו 1,500 רכבים ייחשבו כמספר הרכבים הנדרשים לתפעול יעיל של המוסך. נגזרת מכך 20 דונם שבהם יאוחסנו הרכבים, יהוו כשימוש "נלווה" למוסך ולא יחויבו בהשבחה. יתרת השטחים, מעבר לאותם 20 דונם, קרי שטח של כ-13 דונם, יחויבו בהשבחה.

בסופה של הישיבה ובמסגרת ההחלטה צוין: **"בתוך 10 ימים יעדכנו הצדדים את וועדת הערר האם הגיעו להסכמות, ואם כן יגישו הודעה מוסכמת"**. בהמשך לאמור, הצדדים העבירו הודעה לוועדה לפיה הם הגיעו למתווה חלקי מוסכם לפיו היטל ההשבחה יהיה בגין שטח של 13 דונם, ואילו ביחס ליתרת השטחים יבוטל היטל ההשבחה בגין אחסנה פתוחה לכלי רכב (ביחס לתחנת הדלק וועדת הערר התבקשה לתת החלטה על סמך החומר שהונח בפניה).

בתום התקופה בת 5 השנים הגישה המשיבה פעם נוספת בקשה לשימוש חורג, בזיקה למוסך שברשותה והצורך במלאי רכבים לצורך תפעולו התקין והיעיל. בהמשך לבקשה זו, הונפקה למשיבה שומת היטל השבחה בסך של כ-3 מיליון ₪. המשיבה מצדה הגישה ערר על שומה זו לוועדת הערר.

### **החלטתה של ועדת הערר:**

ועדת הערר בהחלטתה מיום 12.6.25 החליטה לקבל את הערר ולבטל את השומה של הוועדה המקומית.

ועדת הערר עמדה על כך כי השינוי היחיד שחל מאז הדיונים הקודמים הוא צמצום שטח האחסנה הפתוחה. משהסכימה המערערת במסגרת ההליכים הקודמים לעקרון שהומלץ על ידי ועדת הערר (כי שטח אחסנה של עד 20 דונם הוא שימוש נלווה למוסך), הרי שהיא מחויבת לעמדתה זו ואין לשנותה בכל בקשה חדשה לשימוש חורג, כל עוד לא חל שינוי בנסיבות.

הוועדה הדגישה כי המערערת, כרשות ציבורית, מחויבת להסכמות שניתנו בעבר, במיוחד כך, כאשר המשיבה הסתמכה עליהן. הוועדה הורתה למערערת לערוך בדיקה מחודשת, כך שרק שטחי האחסנה פתוחה העולים על 20 דונם בחלקות הרלוונטיות יחויבו בהיטל השבחה, ויתר השטחים מהווים שימוש נלווה למוסך. הוועדה הדגישה כי אין בהחלטתה כדי להנחות באשר לסוגיית הרישוי.

עוד ציינה ועדת הערר בהחלטתה כי לאחר שהסתיים הדיון, הגישה המערערת הודעה דחופה לפיה רישיון העסק של המשיבה בחלקה 91 הוא לאחסנה פתוחה ולכן אין לראות בו שימוש נלווה. ועדת הערר דחתה טענה זו וציינה כי עובדה זו הייתה ידועה למשיבה כבר בהליך הקודם ועל אף זאת היא הסכימה לראות ב-20 דונם אחסנה פתוחה כשטח נלווה למוסך. הוועדה הוסיפה כי טענות אלו היו צריכות להיות מוכרעות בהליכים הקודמים, ואין מקום לפתוח אותן לדיון חוזר כעת, ולכן ההודעה לא שינתה את החלטתה. ועדת הערר השיתה על המערערת הוצאות בסך 5,000 ₪.

### **טענות המערערת:**

לטענת המערערת ועדת הערר חרגה מסמכותה כאשר קבעה שהמערערת מנועה מלדרוש היטל השבחה לנוכח הסכמות קודמות; ההליך הקודם לא הסתיים בהכרעה פוזיטיבית, אלא במחיקת העררים על בסיס המלצת פשרה בלבד, במסגרת החלטת ביניים; ההסכמה הקודמת התייחסה

לבקשה לשימוש חורג שהייתה בתוקף לתקופה של 5 שנים והסתיימה, בעוד ההליך הנוכחי עוסק בבקשה חדשה המבקשת לקצוב 5 שנים נוספות עם ערכי שווי ומועדים קובעים שונים; עצם הגשת בקשה חדשה לשימוש חורג מלמדת כי גם המשיבה לא ראתה בהסכמה הקודמת רלוונטית או מחייבת (שאז הייתה מגישה בקשה להיתר תואם תכנית); ועדת הערר לא דנה לגופו של עניין בשאלה המהותית האם השימוש המבוקש הוא שימוש תואם תכנית או שימוש חורג, ובמקום זאת הסתמכה באופן לקוני על ההסכמות הקודמות.

נטען כי חרף העובדה שוועדת הערר ציינה כי אין בהחלטתה כדי "להנחות באשר לסוגיית הרישוי העומדת בפני עצמה", זו למעשה הסוגיה המהווה את ליבת המחלוקת בין הצדדים. הימנעות ועדת הערר לדון בטענות הנוגעות בליבת המחלוקת בין הצדדים, עולה כדי חוסר סבירות.

גם לגופם של דברים נטען כי הועדה שגתה עת ראתה שהשימוש הוא נלווה ולא חורג. פורט כי השימוש המבוקש (אחסנת רכבים) דורש רישיון עסק נפרד ולא בכדי. במצב הדברים הנוכחי ישנו היפוך יוצרות בבחינת "הזנב שמכשכש בכלב" כאשר המהות העיקרית של העסק המתנהל במקום היא אחסנה ולא הכנת רכבים למסירה. בנוסף, השימוש המבוקש לאחסנה פתוחה של רכבים חולש גם על מגרש נפרד מזה שבו ממוקם המוסך ולכן אינו יכול להיחשב כשימוש נלווה למגרש אחר. היקף השימוש, ומשך האחסנה (2-4 חודשים) מלמדים כי פעילות המוסך היא זו הנלווית לאחסנה.

### **תגובת המשיבה:**

המשיבה סומכת ידיה על קביעותיה של ועדת הערר ועותרת לבית המשפט לדחות את הערעור.

כך ובתמצית פורט כי חיוב המשיבה בהיטל השבחה כבר נבחן על ידי ועדת הערר בהליכים קודמים לאחר שנערך סיור במקום, הוועדה התרשמה באופן בלתי אמצעי ממהותו של המתחם, והגיעה למסקנה שאחסנה של 1,500 רכבים בשטח של כ- 20 דונם מהווה שטח נלווה למוסך ועונה על הגדרת השימושים המותרים על פי התב"ע.

נטען כי המערערת היא זו שהחליטה שלא לציית להחלטות הוועדה, ודרשה מהמשיבה להגיש בקשה חדשה לשימוש חורג לצד חיוב בהיטל השבחה. מקום שבו לא השתנו הנסיבות והעובדות וכאשר כלל הטיעונים נטענו כבר בפני הוועדה הקודמת, בדין נקבע כי מדובר ב"מעשה בית דין", כאשר ארבעת התנאים המקימים "השתק פלוגתא" מתקיימים במקרה הנדון.

נטען כי אין המדובר בתקיפה עקיפה של הליך רישוי, שכן המשיבה לאורך כל הדרך סברה כי אין המדובר בשימוש חורג מהתכנית. הגשת הבקשה לשימוש חורג נעשתה לאחר מספר פגישות שנערכו בין הצדדים, כשהוסכם ביניהם שעצם הבקשה לשימוש חורג לא תהווה חסם להעלות טענותיה בנושא היטל השבחה. גם לגופם של דברים, לא נפלה כל טעות בהחלטת הוועדה עת קבעה כי המדובר בשימוש נלווה.

המשיבה מוסיפה וטוענת כי מאז ההחלטה הקודמת של ועדת הערר, לא חל כל שינוי מהותי באופי הפעילות או בהיקפה במתחם. מדובר באותן חלקות, אותן שימוש, וכל שהשתנה הוא דווקא צמצום שטחי אחסון על ידי המשיבה (הפסיקה את השימוש בחלקה 92) ולכן יש להחיל את העקרונות שנקבעו בעבר.

**דיון והכרעה :**

לאחר שנדרשתי לטיעוני הצדדים, כתבי הטענות, הפסיקה הנוהגת ויתר הנתונים הצריכים לעניין, הגעתי לכלל מסקנה כי דין הערעור להתקבל כך שהחלטת וועדת הערר תבוטל והתיק יושב אליה לדיון מחודש. שני נימוקים עיקריים עומדים בבסיס החלטה זו.

נימוק ראשון, עניינו העדר סמכותה של וועדת הערר להורות על ביטולו של היטל השבחה מטעמים שהנם חיצוניים לחוק התכנון והבניה.

זו לשונו של סעיף 12 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 הקובע את סמכותה של ועדת הערר:

**"ואלה התפקידים והסמכויות של ועדת הערר לפיצויים ולהיטל השבחה:**

**(1) לדון ולהחליט בערר על החלטה הנוגעת להיטל השבחה לפי פרק ח'1;**

בשורה ארוכה של החלטות ופסקי דין, לרבות בהחלטות של וועדות הערר, נקבע כי סמכותה של וועדת ערר לדון בהיטל השבחה, תחומה לסמכויותיה, כפי הגדרתן בחוק התכנון והבניה ותקנותיו. כך ולא באופן ממצה, ר' החלטת הוועדה לפיצויים והיטלי השבחה בערר 8152/10 החברה המרכזית לייצור משקאות קלים נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה ראשון לציון (נבו) [25.12.12] והפסיקה הענפה המצוטטת בה:

**"העוררת סוברת כי במקרה כזה מנועה הוועדה המקומית מלעשות כן, בשל הסתמכות וסופיות המעשה המינהלי ואף אם טענה, אין לה סמכות יותר לתקן טעות שעשתה. בכך טועה העוררת בבואה לטעון טענות מעין אלו בפני ועדת הערר ולבקש סעדים אשר ועדת הערר איננה מוסמכת לתיתם. בהחלטות רבות כבר קבענו כי לוועדת הערר אין סמכות לדון בטענות שהן חיצוניות לחוק התכנון והבניה ולבחנית השאלה האם היטל השבחה הוטל כדין אם לאו. רק לאחרונה נקבע שוב כי: 'כפי שכתבנו גם בהחלטות קודמות שלנו, סמכותה של ועדת הערר הינה לבחון האם היטל השבחה הוטל כדין אם לאו, ע"י המשיבה. אין מסמכותה של ועדת הערר לדון בטענות כמניעות, הסתמכות, אפליה, מצג שווא, הבטחות שלטוניות וכדומה כנגד המשיבה. בעניין זה נאמר על ידינו למשל בערר רה/85036/09 הוועדה המקומית לתכנון ובניה רמת השרון ג. חיים וחוה שנפלד כי: "טענות מסוג זה נדחו פעמים רבות גם ע"י ועדות הערר במחוזותיהן השונים. נקבע גם כי ועדת הערר איננה מוסמכת לבטל חיוב בהיטל השבחה שהוטל כדין, עקב טענות של השתק, הסתמכות, אפליה וכדומה. כך למשל, הוחלט לאחרונה, בערר ים-187/10-8 מלון קיסר ירושלים בע"מ נ. הוועדה המקומית לתכנון ובניה ירושלים. (עמ' 5 להחלטה, פורסמה בנבו)."**  
**(ערר ת"א 85002/01 לביא יהודה נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב, שם בעמ' 3, ערר תא/85048/09 ירון 48 אכסניות בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב, ערר רה/85036/09 הוועדה המקומית לתכנון ובניה רמת השרון נ' חיים וחוה שנפלד; ערר 8180/10 פטר תומס נ' הוועדה המקומית שרונים ועוד, כולם פורסמו בנבו)."** (ההדגשות אינן במקור ד.ב.ט וכך גם מכאן ולהבא)

עיקרון זה בא לידי ביטוי גם בהחלטות של בתי משפט מחוזיים וראה בין היתר קביעתו של בית המשפט המחוזי בעמ"נ (ת"א) 65422-12-15 הוועדה המקומית לתכנון ובניה הרצליה נ' קוזניץ בוריס [פסק דינה של כב' השי' מיכל אגמון-גון] [נבו] (29.10.17):

**"...במסגרת זו ועדת הערר רשאית לבחון האם החיוב עומד בתנאים הקבועים בחוק התכנון והבניה, תקנותיו והפסיקה הרלוונטית לחוק זה. צדו השני של המטבע הוא, כי ועדת הערר אינה מוסמכת לבטל חיוב בהיטל השבחה שנעשה בהתאם להוראות חוק התכנון והבניה ותקנותיו, מטעמים שהינם חיצוניים לחוק התכנון והבניה, כגון הסכמות בין הצדדים או מכוח טענות כגון השתק, מניעות, הסתמכות ונזק ובכלל זאת מהטעמים הנעוצים בהתנהלותה של הוועדה המקומית..."**

עוד ראה [עמ"נ \(מרכז\) 24069-06-14](#) הרבוע הכחול נדל"ן בע"מ נ' ועדה מקומית לתכנון ובנייה ראשון לציון [נבו] (27.4.16). [עמ"נ \(מרכז\) 47405-01-11](#) אברהם בבזדה נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה מצפה אפק [נבו] (8.2.12). וכן "אהרון נמדר, "היטל השבחה" (2011), פרק 13: "...ראוי להדגיש כי סמכותה של ועדת הערר לפיצויים ולהיטל השבחה לדון בעצם החיוב בהיטל ולבטל את חיובו של הנישום, מוגבלת לנימוקים המפורטים בחוק התכנון והבניה בו תקנותיו. נימוקים אלה, יכול שיהיו מהותיים, כגון היעדר השבחה של התכנית או נימוקים פרוצדורליים, כגון התיישנות התביעה. מאידך גיסא, הוועדה אינה מוסמכת לבטל חיוב בהיטל השבחה מטעמים שהם חיצוניים לחוק התכנון והבניה, כגון טענות של השתק, הבטחה חוזית או עוולה נזיקית..."

אכן, קיימת פסיקה (מועטה) שבה הובעה עמדה מסתייגת מאותה פרשנות מצמצמת, ברם גם באותם פסקי דין, הדברים נאמרו כאוביטר כאשר בית המשפט נמנע מלקבוע באופן פוזיטיבי כי יש לוועדה סמכות להתערב בהיטל השבחה מטעמים חיצוניים לחוק התכנון (ראו: [עמ"מ \(י-ם\) 30296-12-12](#) גבריאל אדלר נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה המחלקה להיטל השבחה בעיריית ירושלים [נבו] (27.2.13); [עמ"מ \(י-ם\) 19605-09-15](#) האחים ישראל בע"מ נ' עיריית ירושלים [נבו] (8.1.16)).

ובחזרה לענייננו, וועדת הערר ראתה עצמה פטורה מלדון לגופן של הטענות הנוגעות להיטל ההשבחה וחוקיותו, והורתה על ביטול היטל ההשבחה בהסתמך על "השתק עילה" ו"השתק פלוגתא". המדובר בעילות החיצוניות לחוק התכנון והבניה, ומשכך, המדובר בהחלטה שניתנה תוך חריגה מסמכות.

די בכך כדי לקבל הערעור.

נימוק שני העומד בבסיס החלטה זו, ובמובנים מסוימים למעלה מצרכי העניין, מבוסס על כך שאין לראות בהליך הקודם ככזה המקים השתק פלוגתא, ונסביר. על התנאים המקימים השתק פלוגתא ראה דבריו של בית המשפט העליון ברע"א [60350-12-24](#) שרית ראובן נ' נועם עובד [נבו] (פסקה 11 לפסק דינו של כב' השי' יחיאל כשר) (10.6.25):

"על פי ההלכה הפסוקה, על מנת שיקום השתק פלוגתא, חייבים להתקיים ארבעת התנאים הבאים: האחד – קיימת זהות בפלוגתא המתעוררת בכל אחד מן ההליכים, מבחינת רכיביה העובדתיים והמשפטיים; השני – התקיימותה של התדיינות בפלוגתא, לגופה, במסגרת ההליך הראשון, במסגרתה לבעל הדין המושתק "היה יומו בבית המשפט" ביחס לפלוגתא; השלישי – ההתדיינות הסתיימה בהכרעה של בית המשפט בפלוגתא בדרך של קביעת ממצא פוזיטיבי, להבדיל מממצא המבוסס על אי הרמת נטל ההוכחה; והרביעי – ההכרעה בפלוגתא הייתה חיונית לצורך פסק הדין שניתן בהליך הראשון."

בענייננו, אכן, נערכה התדיינות בין הצדדים, לרבות סיור שערכה וועדת הערר במוסך. כך גם אין חולק כי במסגרת הדין שנערך במעמד הצדדים, יו"ר הוועדה הקודמת חיווה דעתו לגבי מה ייחשב כ"שימוש נלווה" למוסך ה-PDI. ברם, בסופם של דברים, לא יצאה תחת ידיה של וועדת הערר החלטה מנומקת ובה הכרעה בפלוגתא. כפי הנלמד, החלטת הוועדה הייתה כי: "...הצדדים יבואו בדברים בכדי להגיע להסכמות בהתאם להמלצת וועדת הערר. במסגרת זו ממליצה הוועדה לצדדים להגיע למתווה מוסכם להוכחת השטחים הנדרשים להפעלת 'מוסך' PDI וזאת ככל ויידרשו בעתיד שטחים נוספים" (עמ' 10 לפרוטוקול הישיבה מיום 10.2.19).

הנה כי כן, ההליך הקודם לא הסתיים במעמד הדיון במתן פסק דין כאשר התקיימה הידברות נוספת בין הצדדים שתוכנה לא בא לידי ביטוי בפרוטוקול או בכל אסמכתא אחרת. יתרה מכך, מהחלטת הוועדה עולה שזו לקחה בחשבון את האפשרות להתדיינות עתידית נוספת בין הצדדים, היה ותעלה דרישה לשטחים נוספים לצורך תפקודו של המוסך.

בהמשך לאמור, הצדדים הודיעו לוועדה כי הגיעו להסדר פשרה שאושר על ידי הוועדה בהחלטתה מיום 23.7.19. המדובר בהחלטה לקונית שמאמצת את ההסכמות אליהן הגיעו הצדדים ללא נימוקים וללא הכרעה מהותית בפלוגתא. בעקבות האמור, ההליך נמחק.

מעבר לאמור, מספר נימוקים כבדי משקל תומכים במסקנה לפיה אין לראות בהליך הקודם ככזה המקים "מעשה בית דין".

כך יש לקחת בחשבון את העובדה שמלכתחילה ההסכמות אליהן הגיעו הצדדים נעשו בגדרי הליך תחום בזמן, היינו שימוש חורג במקרקעין למשך 5 שנים שיש לחדשו בכל פעם מחדש. נתון זה היה מצוי בדיעת הצדדים ואפשר לכל צד לערוך את שיקוליו בהגעה להסכם הפשרה. בעניין זה, כפי המוצהר על ידי בא כוח העותרת, נתון זה היה חלק משיקוליה: "המתווה שגובש ביחס להליך המקורי, אינו רלוונטי לענייננו היות ומדובר בבקשה לשימוש חורג קודמת שהוגשה ביחס למקרקעין ולא ביחס לבקשה לשימוש חורג מושא הערר וברור לכל שלא היה במתווה באותו עניין, אשר שקלל את הסיכונים והסיכויים (של שני הצדדים להליך שם) בכדי להשפיע על בקשות עתידיות שיוגשו ביחס למקרקעין" (פסקה 16 לערעור).

הטענה ולפיה דבר לא השתנה מאז החלטת הוועדה הקודמת, ושינוי, ככל שקיים, בא לידי ביטוי דווקא בצמצום השטחים המשמשים לחנייה שמסביב למוסך, אף שלכאורה שובה את האוזן, אין לקבלה. בעניין זה, אף שבית משפט לא נחשף לשיקולים שהובילו את הצדדים להסכם הפשרה הקודם, ניתן להעלות על הדעת את האפשרות לפיה חלק מהשיקולים בהגעה להסכם הפשרה הקודם (מעבר להיותו קצוב בזמן), התבססו על קיומה של יתרת שטחים משמעותית של 13 דונם שבגינם ניתן היה לגבות היטל השבחה ובכך להעשיר את הקופה הציבורית (מה שאין לומר עובר לשקילת הבקשה החדשה). בדומה, וכמוצהר, עובר להחלטת וועדת הערר נשוא ערעור זה, מדובר על שומה חדשה המבוססת על מועדים וערכי שווי שונים המחייבים בחינה על בסיס נתונים עדכניים.

במובנים רבים, ההבנה כי מדובר בהסדר שהושג ביחס לבקשה קודמת שאין בו ללמד על הליכים עתידיים, נלמדת מהתנהגות העותרת שבתום תקופת חמש השנים הראשונות, הגישה בקשה לשימוש חורג חרף הסכם הפשרה. חזקה כי לו העותרת (אשר מלווה בייעוץ משפטי) סבורה הייתה כי יש לראות בהחלטת הוועדה בהליך הקודם משום השתק פלוגתא, או אז הייתה נמנעת מלכתחילה מלפעול במתווה של הגשת בקשה לשימוש חורג. הטענה לפיה המשיבה נדרשה להגיש בקשה לשימוש חורג, וזו הוגשה בדלית ברירה (תוך שמירת זכויותיה לערור על היטל השבחה), אינה נהירה שהרי המשיבה סוברנית הייתה שלא להיעתר לדרישה זו, ולהעלות מלוא טענותיה במסגרת הליך הרישוי תוך הסתמכות על השתק הפלוגתא הנטען.

זאת ועוד, הוועדה הלכה למעשה אפשרה "תקיפה עקיפה" של הליך רישוי אגב ערר שעניינו היטל השבחה. הליך שכזה אף שהוא אפשרי, הוא בבחינת חריג לכלל, והוביל ל"דיסוננס משפטי" בהחלטת הוועדה אשר מחד הורתה על ביטול היטל השבחה ובצד זאת, ראתה לנכון לציין כי אין בהחלטתה "להנחות באשר לסוגיית הרישוי שעומדת בפני עצמה". בדין נטען כי מדובר בליבת המחלוקת בין הצדדים, אליה הוועדה כלל לא נדרשה.

למותר להוסיף כי שאלה אחת היא מהי כמות הרכבים הנדרשת לצורך תפקודו התקין והיעיל של המוסך. שאלה נפרדת היא האם בהינתן אותה כמות רכבים יש לראות באחסנה פתוחה כשימוש נלווה למוסך, או להפך (בזיקה לשאלת הרישוי). כך ולשם המחשת הדברים, ספק האם בסיטואציה שבה ייקבע (לצורך הדיון בלבד) כי כמות של 7,000 מכוניות, המצויות באחסנה פתוחה מסביב למוסך, למשך מספר חודשים – היא זו שתאפשר מבחינה תפעולית שימוש יעיל ותקין של המוסך – הדבר ייחשב כתואם תכנית. בהקשר לכך, עיון בפרוטוקול הוועדה הקודמת מלמד כי הדגש הושם על הפן התפעולי של המוסך וכך גם היא נוסחה לצדדים טרם אלו הופנו לשוחח בניהם ולהגיע להסכמות: "...לכן השאלה היא, והיא שאלה אחת בלבד ועל השאלה הזו צריכה להיות הסכמה – מהי כמות הרכבים או מלאי הרכבים הסביר כדי שהמוסך להכשרת רכבים יעבוד בצורה יעילה קצרה וללא עיכובים. זו השאלה שצריכה להישאל פה" (ראה עמ' 4 לפרוטוקול מיום 10.2.19).

מעבר לאמור סבורני כי גם שיקולי מדיניות רחבים יותר הנוגעים לאינטרס המובהק בעידוד צדדים בהגעה לפשרות, מצדיקים ביטולה של החלטת הוועדה תוך הקטנת העומס המוטל על וועדות הערר כמו גם על בתי המשפט.

קביעה לפיה פשרה שאושרה על ידי הוועדה, יוצרת השתק פלוגתא תביא לכך שהצדדים ינקטו במשנה זהירות אגב הגעה להסכמה, ויעדיפו שהדברים יובאו לפתחה של הוועדה שתנמק שיקוליה, ובתוך כך תישמר להם הזכות להגיש ערעור ככל וצד מהצדדים אינו מסכים עם ההחלטה. בהקשר לאמור, ראה גם האמור בספרו של המלומד יששכר רוזן-צבי "הרפורמה בסדר הדין האזרחי": מורה נבוכים (2025), פרק טז' - מעשה בית דין, שדן בסוגיה דומה גם אם לא זהה שעניינה: האם הסכם פשרה המאושר על ידי בית המשפט יוצר השתק פלוגתא. פרופ' צבי עומד על שלוש גישות אפשריות ובסופן מציין:

**"אני סבור כי על בית המשפט לאמץ את הגישה הצרה ולא להחיל השתק על פלוגתאות שעליהם הוסכם בפסק דין הנותן תוקף להסכם פשרה, אלא אם כן הסכימו הצדדים מפורשות כי על פלוגתאות אלו יחול השתק פלוגתא. זוהי גם הגישה השולטת בארה"ב. אסביר מדוע: הבחירה בגישה הרחבה תפגע הן במוסד הפשרה, שכן צדדים ייטו שלא להתפשר, הן באינטרס הציבור בהקטנת עומס ההתדיינות והן באינטרס עשיית הצדק עם בעלי הדין. צדדים רבים ימצאו את עצמם מנועים מלדון בפלוגתא שעליה הסכימו במסגרת הסכם פשרה מבלי שהתכוונו לוותר על זכותם להתדיין עליה במסגרת הליך עתידי, אשר את קיומו כלל לא צפו, וגם אם צפו לא התכוונו להיות קשורים בהסכמות שנועדו אך ורק כדי להביא את ההליך לסיומו. נוסף על כך, גדל הסיכוי שהממצאים העובדתיים והטענות המשפטיות שינוידו להליך המאוחר יהיו שגויים, שכן במקרים לא מעטים הצדדים מסכימים לממצאים ולטענות שהצד שכנגד טען להן רק על מנת לסיים את ההליך בפשרה ומבלי להודות בנכונותם" (עמ' 905).**

לדידי, דברים אלו יפים בהתאמה המתבקשת גם למקרה שלפנינו.

סוף דבר, הערעור מתקבל. החלטת הוועדה על ביטול היטל ההשבחה בשל "מעשה בית דין" מבוטלת, וכך גם ההחלטה להטיל על המערערת (המשיבה במסגרת ההליך בוועדה) הוצאות בסך 5,000 ₪.

וועדת הערר מתבקשת לזמן הצדדים ולדון מחדש בטענות המערערת לגופן.

יודגש כי אין בהחלטה זו כדי להביע דעה ביחס להחלטה שתתקבל בערר, והוועדה תחליט בעניין כפי חוכמתה. הצדדים יפנו לוועדה על מנת שתזמנם לדיון מחדש בהתאם ליומנה.

המשיבה מחויבת בהוצאות המערערת בסך 7,000 ₪.

ניתן היום, א' אדר תשפ"ו, 18  
פברואר 2026, בהעדר הצדדים.

[בעניין עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר  
נבו – הקש כאן](#)

נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

דניאל בן טולילה, שופט