



בבית המשפט העליון

בר"מ 39354-10-25

לפני: כבוד המשנה לנשיא נעם סולברג

המבקשת: התאחדות הקבלנים בוני הארץ

נגד

המשיבות: 1. הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה תל אביב-יפו
2. נועה לב

בקשת רשות ערעור על פסק הדין של בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו, בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, מיום 26.5.2025, בעמ"נ 18341-09-24, שניתן על-ידי השופט ג' הס

בשם המבקשת: עו"ד תומר גור; עו"ד דור פרנקן

בשם המשיבה 1: עו"ד אירית יומטוב; עו"ד הראל וינטרוב

בשם המשיבה 2: עו"ד רמי קרגולה

החלטה

1. בקשת רשות ערעור על פסק הדין של בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו, בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, מיום 26.6.2025, בעמ"נ 18341-09-24 (השופט ג' הס), שבגדרו נדחה ערעור המשיבה 1, הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה תל אביב-יפו (להלן: הוועדה), על החלטת ועדת הערר לפיצויים והיטלי השבחה במחוז תל אביב, מיום 20.5.2024.

רקע דלבנטי

2. בקליפת אגוז: הערעור, שהוגש ביום 8.9.2024, עסק באופן חישוב סכום ההשבחה החייב בהיטל, לגבי ביצוע פרויקטים במתחמי מגורים, מסוג של 'פינוי בינוי'. סכום ההשבחה נגזר, בין היתר, משווי המצב החדש של הדירה – קרי, שוויה לאחר סיום הפרויקט. הצדדים נחלקו, בעיקרו של דבר, בשאלה אם בחישוב שווי זה, יש להביא בחשבון את דמי השימוש הראויים שניתן לקבל עבור הדירה בתקופה שבין אישור תכנית 'פינוי בינוי', לבין מימושה (להלן: תקופת הביניים). הוועדה, אשר הגישה את הערעור, סברה כי יש להתחשב בדמי השימוש בדירה בתקופת הביניים, בעוד שהמשיבה 2 טענה,

כי שווי השימוש בדירה, טרם בניית הפרויקט, אינו מושפע מן התכנית, וממילא אין סיבה להביאו בחשבון באופן זה.

3. ביום 11.3.2025, ביקשה המבקשת, התאחדות הקבלנים בוני הארץ (להלן: ההתאחדות), להצטרף להליך כידידת בית המשפט, תוך שהיא מציגה עמדה עקרונית התומכת בזו של המשיבה 2. ביום 24.3.2025, נעתר בית המשפט לבקשת ההצטרפות, וציין כי "מדובר במקרה חריג וקיצוני בו קיים פער של ממש בין המקרה הספציפי של [המשיבה 2] [...] לבין השלכות הרוחב שיכולות להיות בפסיקת בית המשפט על פרויקטים רבים של פינוי בינוי וכן במקרים נוספים". לפיכך נקבע, כי "בנסיבות שכאלו ראוי שלא להטיל על שכס [המשיבה 2] את מלוא ניהול התיק וראוי לשמוע גוף [...] אשר יכול לשקף את האינטרס הכללי של הקבלנים בצורה ראויה".

4. ביום 26.6.2025, דחה בית המשפט לעניינים מינהליים את הערעור. כפי שאבהיר להלן, קביעות בית המשפט המחוזי לגופן, אינן נדרשות לצורך הכרעה בבקשה דנן. עם זאת, לצורך יצירת בהירות לגבי מה שאיני מכריע בו, ועל מנת שהכרעתי תובן כהלכתה, אפרטן בקצרה. תחילה, קבע בית המשפט "כיצד ראוי לחשב את היטל ההשבחה כאשר מדובר במכירת דירת מגורים בפרויקט פינוי-בינוי", תוך שפירט על 3 השיטות המרכזיות לחישוב שווי מצב חדש של מקרקעין, ביניהן 'שיטת ההשוואה הישירה'. לפי שיטה זו, בתמצית שבתמצית, נאמד שווי המצב החדש על-פי השוואה לעסקאות שנעשו בנכסים דומים בתקופה דומה, ואין צורך להביא בחשבון את דמי השימוש הראויים בתקופת הביניים. נקבע, כי במקרים כגון דא, יש לבפר את 'שיטת ההשוואה הישירה', למעט כאשר לא ניתן לעשות בה שימוש – בעת מכר הדירה הראשונה בפרויקט, או כאשר ממומשות הזכויות על דרך של קבלת היתר בנייה לכלל הפרויקט. אשר למקרים אלו, קבע בית המשפט 2 כללים לשם חישוב שווי המצב החדש: כלל ראשון, שלפיו אין להביא בחשבון את שווי דמי השימוש הראויים בתקופת הביניים; וכלל שני, המתייחס לאופן ההתחשבות בפער הזמנים שבין המועד שבו מחויב הנישום בהיטל השבחה, לבין המועד שבו נשלמת הבנייה (להלן: הכלל השני). נפסק, כי התחשבות זו, הנעשית באמצעות מקדם דחיה, תתבצע רק ביחס לתוספת הזכויות מכוח התכנית, ולא ביחס לזכויות שהיו קיימות עובר לה. עוד הבהיר בית המשפט, כי דרך זו אינה ישימה לכלל סוגי המקרים, כך שלמשל, אין להחילה במקרה שבו נהרסים הנכסים הקיימים מִיָּד לשם מימוש התכנית.

מכאן הבקשה שלפני.

5. בעיקרו של דבר, טוענת ההתאחדות, כי הכלל השני נקבע מבלי שהסוגיה נדרשה להכרעה, ומבלי שנדונה וזכתה להתייחסות – "לא מטעם הצדדים במסגרת הערעור, ולא מצד הערכאות הקודמות". כמו כן גורסת ההתאחדות, כי לכלל זה השלכות רוחב ניכרות – ושליליות – שכן הוא יוביל להגדלת היטל ההשבחה בחלק הארי של הפרויקטים, ויהפוך רבים מהם לבלתי כדאיים מבחינה כלכלית. לפיכך, סבורה היא כי "היזמים והקבלנים, האחראים בפועל על מימוש תוכניות הפינוי ובינוי באמצעות היתרי בנייה, הם הנפגעים האמיתיים עקב פסק הדין". כמו כן נטען, כי לוועדה אין תמריץ לערער על פסק הדין, משעה שהפסידה בעניין הנוגע לדמי השימוש, אך זכתה באופן בלתי-צפוי בכלל משמעותי בהרכבה, המיטיב עמה במרבית המקרים העתידיים, ומעשיר את קופתה. אשר על כן, לשיטת ההתאחדות, "מלאכת ההתמודדות עם תוצאות פסק הדין, הונחה [...]. לפתחה".

6. ביום 11.2.2026, הגישה הוועדה בקשה לדחיה על הסף. בבקשה נטען, כי ההתאחדות צורפה להליך בבית המשפט לעניינים מינהליים כדידת בית המשפט, ועל כן, אינה מחזיקה בזכות ערעור על פסק הדין; לשיטתה, "ידיד בית המשפט" אינו מהווה צד ישיר להליך [...] אין לו זכויות דיוניות המוקנות לבעלי דין. תפקידו של 'ידיד בית המשפט' מתמצה בסיוע לבית המשפט באמצעות הצגת מומחיות או אינטרס ציבורי ומשניתן פסק הדין [...] הרי שהסתיים תפקידו".

7. בתשובתה מיום 25.6.2026, טוענת ההתאחדות, בעיקרו של דבר, כי קמה לה זכות ערעור מכוח החריג הפסיקתי, "המאפשר למי שלא היה בעל דין בהליך שלמטה להגיש ערעור". לגישתה, 2 התנאים המצטברים לתחולתו של חריג זה מתמלאים: אשר לתנאי הראשון, התקיימות 'הליך נלווה' בעניינה – עומדת ההתאחדות על כך שהליך כזה לא קיים בפועל, אך הדבר נעוץ ב"פגם בתהליך המשפטי בפני בית המשפט קמא", אשר לא ערך בירור כדבעי בעניין הכלל השני. פגם זה, לדידה, "אינו יכול לשלול ממערער זכות שהייתה ניתנת לו אילו קיים ההליך כסדרו". כמו כן גורסת ההתאחדות, כי התנאי השני, פגיעה בזכות הופלדיאנית, מתקיים גם הוא בעניינה. לשיטתה, "פסק הדין קמא משנה את מצבם המשפטי של הקבלנים לרעה ואת מערך החבויות שחל לגביהם באופן ברור [...] גובה היטל ההשבחה שקבלנים נדרשים לשלם בגין פרויקטים של התחדשות עירונית, גדל באופן אקספוננציאלי, עד לכדי פי שלושה וארבעה".

דיון והכרעה

8. לאחר שעיינתי בבקשת רשות הערעור, בבקשה לדחייה על הסף ובתשובה שהוגשה לה, על נספחיהן, באתי לכלל מסקנה כי דין בקשת רשות הערעור – להימחק על הסף. זאת, בהתאם לסמכותי שלפי תקנה 147(ב)(2) לתקנות סדר הדין האזרחי, התשע"ט-2018, החלה בהליך דנן מכוח תקנה 34 לתקנות בתי המשפט לענינים מינהליים (סדרי דין), התשס"א-2000.

9. על הפרק, שאלת הרחבת מעגל הזכאים לערער גם לצדדים נוספים. כידוע, נקודת המוצא היא שהזכות או הרשות לערער – אינן קנויות; עצם קיומן, כמו גם גבולותיהן, "נובעים מן החוק ונקבעים בו" (בר"מ 4057/05 קופרמן נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה השומרון (24.6.2007); ראו גם: ע"א 3977/07 מדינת ישראל נ' גרנות, אגודה שיתופית חקלאית מרכזית בע"מ, פסקה 6 (18.5.2008); בג"ץ 87/85 ארג'וב נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון, פ"ד מב(1) 353, 361-362 (1988)). לצד זאת, לאורך השנים אימצה הפסיקה חריג לכלל זה, שלפיו יוכל גורם לערער על פסק דין, גם בהעדר הוראה המקנה לו זכות כאמור, בהתקיים 2 תנאים:

"האחד, שהתקיים בעניינו 'הליך', כלומר בירור עובדתי ומשפטי המהווה בפועל 'הליך' נלווה' להליך העיקרי, במסגרתו המערער היה בעל דין בפועל וניתנה החלטה שיפוטית אשר קובעת סופית את המצב המשפטי בין הצדדים בשאלה מסוימת; השני, ההכרעה באותו 'הליך' פגעה באופן משמעותי בזכויותיו של המערער. היינו, אותה הכרעה הביאה לשינוי מערך הזכויות שהיו נתונות לו או החובות שחלו עליו. מדובר בשינוי שהוא בעל נפקות משפטית מעבר להשפעה על אינטרסים גרידא (פגיעה זו כונתה בפסיקה כפגיעה ב'זכות הופלדיאנית' של המבקש לערער)."(בש"פ 3027/19 כאמל נ' פרקליטות המדינה, פסקה 7 (11.6.2019); ההדגשות הוספו – נ' ס'; ראו גם: בש"פ 658/88 חסן נ' מדינת ישראל, פ"ד מה(1) 694, 670 (1990) (להלן: עניין חסן); בג"ץ 188/96 צירינסקי נ' סגן נשיא בית משפט השלום בחדרה, פ"ד נב(3) 721, 729-730 (1998)).

עוד נפסק בהקשר זה, כי "נקודת המוצא היא כי לא כל אדם שפסק-דין בין שני צדדים אחרים הוא בעל השלכות לגביו – ואפילו השלכות משמעותיות – הוא בגדר מי שנפגעה זכות הופלדיאנית שלו במסגרת פסק-הדין" (ע"א 2833/15 רייך נ' מ.ד.מ מזרחי יזמות ובניה בע"מ, פסקה 8 (24.2.2016); ראו גם: ע"א 232/23 קרנית קרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים נ' סבח, פסקאות 22-23 (19.6.2023)).

10. הלכה למעשה, ישומו של מבחן דו-שלבי זה, הנביע דרישה בדבר פסיקה קונקרטית נגד המערער: "הרעיון העומד בבסיס התזה אותה פירטתי לעיל הוא, שכל מקום שבו נתקיים 'הליך', יש לאפשר לבעל הדין 'בפועל' שנפסק נגדו להשיג על ההחלטה" (עניין חסן, עמוד 676; ההדגשות הוספו – נ' ס'; ראו גם: ע"א 6313/01 עיזבון המנוח אלעד שיאון ז"ל נ' הכשרת היישוב חברה לביטוח בע"מ, פ"ד נו(1) 567, 571 (2001)). כבר בעניין חסן, שבו נקבע לראשונה חריג זכות הערעור, תוארו מספר דוגמאות העונות על דרישה זו: עורך דין שלחובתו נפסקו הוצאות אישיות; עיתונאי שבית המשפט סירב לבקשתו לקיים את הדיון בדלתיים פתוחות; ועד שעליו מושתות סנקציות, לאחר שסירב להעיד במשפט פלילי (שם, עמודים 676, 694-695).

11. עיון בפסיקה שהחילה חריג זה, ושניתנה במסגרתה זכות ערעור, משקף היטב את הדרישה האמורה: עד שזומן למתן עדות (רע"א 2697/15 שרותי בריאות כללית נ' מדינת ישראל, פסקה 5 (17.6.2015)); עד שלזכותו נפסק לכאורה שכר בטלה בשיעור נמוך מדי (בש"א 2369/06 כהן נ' בנק דיסקונט לישראל בע"מ, פסקה 4 (7.5.2006)); בעל נכס שהתבקש חילוטו, במסגרת הליך פלילי שבו עמד לדין אדם אחר (ע"פ 1982/93 בנק לאומי לישראל נ' מדינת ישראל, פ"ד מח(3) 238, 247 (1994)); בעל נכס שהועבר בין גורם אחד למשנהו, במסגרת פירוק שותפות (ע"א 29564-11-25 כהן נ' דרורי, פסקה 7 (23.3.2026)); ובעל נכס לכאורה, אשר נקבע כי שוכרו יחתום על הסכם שכירות עם צד שלישי ולא עמו (בג"ץ 5558/22 חגולי נ' כב' רשם ההוצאה לפועל בתל אביב, פסקה 9 (28.8.2022)). בכל אותם מקרים, דובר, הלכה למעשה, ב"בעל דין 'בפועל' שנפסק נגדו" (עניין חסן, עמוד 676), במובן זה שבית המשפט קבע לגביו באופן אופרטיבי הוראות מסוימות.

12. דרישה זו – הגיונה בצדה. הגשת ערעור מותירה את זירת ההתדיינות פתוחה, ובעשותה כן תובעת מבעלי הדין המקוריים, כמו גם מערכאות השיפוט, השקעת משאבים נוספת, תחת הבאתם אל המנוחה ואל הנחלה. הרחבת מעגל הזכאים לערער גם לצדדים נוספים, אך ורק מחמת השלכתה של קביעה מסוימת עליהם, טומנת בחובה את הפוטנציאל להוספת גורמים רבים מאוד להליך – וכל זאת, מבלי שנפסק נגדם דבר במישור האופרטיבי. אילו היינו עושים כן, היינו שומטים את הקרקע, במידה רבה, תחת עקרון סופיות הדיון; ומאיינים, הלכה למעשה, את שליטתם של הצדדים הדרושים לסכסוך בעניינם-שלהם. מובן, כי עם זאת – לא ניתן להסכין. יפים בהקשר זה דבריו של השופט א' ריבלין, בשינויים המחויבים, בעניין בעל קווי דמיון לדנן:

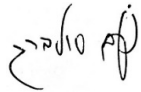
"התנאי להגשת ערעור הוא שעניינו האישי של בעל-הדין הוכרע בפסק-הדין, ואין די שנכללה בפסק-הדין הכרעה בעניין החשוב לו, המעניין אותו או הנוגע לו בעקיפין. רבים הם עד מאוד ההליכים שבגדרם מוכרעים עניינים שניתן להגדירם כציבוריים. לא ייתכן שבכל הליך שכזה תינתן זכות ערעור לכל מאן דהוא ששמעו של פסק-הדין הגיע לאוזניו, ואשר פסק-הדין אינו לטעמו. לא יעלה על הדעת מצב שבו אדם אשר ניהל הליך ממושך מול הרשויות או מול אחרים, קיבל מאת בית-המשפט פסק-דין – אם כתוצאה מהסכם ואם לאו – ייאלץ לאחר מכן לשוב לבית-המשפט ולנהל 'קרב' נוסף – הפעם נגד מי שמתיימר לייצג את האינטרס הציבורי" (עצ"מ 7064/03 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' שקל, פ"ד נח(1) 913, 917-918 (2003); ההדגשות הוספו – נ' ס').

13. עלינו להבחין אפוא, הבחן היטב, בין מי שהוא בעל דין ש'נפסק נגדו', לבין מי שפסק הדין עשוי להשפיע או להשליך על עניינו. ישום הדברים בענייננו, מלמד כי להתאחדות לא עומדת זכות לבקש רשות ערעור. לשיטתה, מוביל הכלל השני שקבע בית המשפט לעניינים מינהליים, להגדלת היטל ההשבחה, ומכאן לפגיעה בזכויותיהם של הקבלנים, אשר את קולם מבקשת היא להשמיע. דא עקא, אפילו הייתי מקבל את טענת ההתאחדות, שלפיה פסק הדין עשוי להשליך בעתיד על מצבם של הקבלנים שאותם היא מייצגת – ולמען הסר ספק, איני מביע עמדה בשאלה זו – אין בכך כדי לבסס את שההתאחדות מבקשת להוכיח. זאת, שכן נגד ההתאחדות עצמה, שהיא בעלת הדין בהליך שלפני, לא נפסק באופן מעשי דבר. מה גם, שאף אם פסק הדין עשוי להשליך בעתיד על עניינם של הקבלנים, כאמור לעיל, הרי שכפי שהבהרתי – אין בכך כדי להקנות זכות ערעור.

14. טרם חתימה, ועל מנת שלא אמצא חסר, אציין כי איני מקל ראש בטענתה של ההתאחדות, שלפיה היא "הגורם היחיד שהיה שותף להליך בבית המשפט קמא, שהינו בעל אינטרס לערער על פסק הדין". עם זאת, בכך לא סגי. אילו היתה ההתאחדות מוכיחה כי לפנינו מעין 'כשל שוק', שבו מערך התמריצים שנוצר במקרים כגון דא, מוביל לכך שבאופן מבני, לא יהיה לאף בעל דין אינטרס ויכולת מספקים להביא את ההכרעה המשפטית החדשה לבחינה ערעורית – יתכן כי הייתי שוקל זאת לטובת מתן זכות ערעור (הגם שאיני מכריע בכך), בפרט בהינתן שמדובר בהחלטה בעלת השלכות רוחב. ברם, אף אם מערך תמריצים כאמור מתקיים בנסיבות העניין הקונקרטי שלפני, כלל לא הוכח כי מדובר בכשל מבני, המוביל לכך שקבלנים שיהיו בעלי דין קונקרטיים בהליכים עתידיים, לא ירצו ויוכלו להשיג על תוקפו של הכלל שנקבע. בנסיבות אלו, איני רואה הצדקה לחרוג מן הכלל הנוהג לגבי הזכות להגשת ערעור (או בקשת רשות ערעור).

בקשת רשות הערעור נמחקת אפוא על הסף. במכלול נסיבות העניין, ובהתחשב
 במתכונת הדיונית שבה הוכרעה הבקשה – תשא ההתאחדות בהוצאות הוועדה בסך של
 2,000 ₪.

ניתנה היום, י"א אלול תשפ"ו (24 אוגוסט 2026).



נעם סולברג
 משנה לנשיא