



בבית המשפט העליון

בר"מ 43362-04-26

לפני: כבוד השופטת יעל וילנר

המבקשים: רונן הר נוף ואח'

נגד

המשיבה: הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב

בקשת רשות ערעור על פסק דין שנתן בית המשפט המחוזי בתל-אביב יפו (השופט א' צור), ביום 14.1.2026, בעמ"נ 35113-02-25 ועמ"נ 17304-07-25

בשם המבקשים: עו"ד ליאור נוימן; עו"ד גיא ורטהיים;
עו"ד גוני דיין

בשם המשיבה: עו"ד בתיה בראף מליכזון; עו"ד חגית הלמר

החלטה

1. לפניי בקשת רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים (השופט א' צור) בעמ"נ 35113-02-25 ועמ"נ 17304-07-25 מיום 14.1.2026, שבגדרו נדחו ערעורי הצדדים על החלטות ועדת הערר לפיצויים והיטלי השבחה במחוז תל אביב בעררים מס' 8001-01-20, 8002-01-20, 8003-01-20, 81001-01-20 ו-81002-01-20, מיום 15.12.2024 (להלן: הערר הראשון); ובעררים מס' 81003-01-23, 81007-01-24 ו-81015-02-24, מימים 16.3.2022 ו-7.5.2025 (להלן: הערר השני). במסגרת החלטות אלו, נדחו העררים שהגישו המבקשים על השומה שהוצאה להם בגין אישור תוכנית מתאר מקומית תא/2500/ב, אולם, לצד זאת, הופחת סכום השומה האמורה לסך של כ-45 מיליון ש"ח.

רקע עובדתי והליכים קודמים

2. המבקשים הם בעלי הזכויות במקרקעין המצויים ב"כיכר המדינה" בעיר תל אביב-יפו (להלן: המקרקעין). בשנת 2000 פורסמה למתן תוקף תוכנית תא/2500, שלפיה במקרקעין ייבנו שלושה מגדלי מגורים בני 25 קומות כל אחד, שבהם 387 יחידות דיור וקומה מסחרית (להלן: הבניינים); וכן תיבנה מנהרה תת-קרקעית שתעבור תחתיהם

(להלן: המנהרה). בעקבות מחלוקת שנתגלעה בין המשיבה, הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב-יפו (להלן: הוועדה המקומית), לבין בעלי הזכויות במקרקעין, אושרה בשנת 2013 תוכנית תא/מק/2500/א החלה על המקרקעין, שבמסגרתה הומרו שטחי המסחר לשטחי מגורים; הוגדלו מספר הקומות בבניינים ל-40; ומספר יחידות הדיור הוגדלו ל-453. בהמשך לכך, ביום 20.3.2018 אושרה תוכנית מתאר מקומית תא/מק/2500/ב (להלן: התוכנית) – היא התוכנית מושא ההליך שלפנינו – ובמסגרתה שונו התוכניות האמורות שקדמו לה; כך שבוטלה בניית המנהרה, ונוספו ל-23,600 מ"ר שטחי שירות שנכללו בתוכניות הקודמות, שטחי שירות לבניינים בשטח כולל של 5,987 מ"ר (להלן: שטחי השירות).

בעקבות אישור התוכנית ולאחר שחלק מבעלי הזכויות במקרקעין מכרו את המקרקעין שבבעלותם, בשנת 2019, הוציאה הוועדה המקומית שומה לתשלום היטלי השבחה בסך כולל של כ-135 מיליון ש"ח. השומה התבססה על שטחי השירות שנוספו במסגרת התוכנית, ביטול בניית המנהרה וביטול שלביות הביצוע אשר הופיעו בתוכניות הקודמות.

3. על שומה זו הגישו המבקשים עררים לוועדת הערר לפיצויים והיטלי השבחה במחוז תל אביב (להלן: הוועדה או ועדת הערר). בעררים נטען, בעיקרו של דבר, כי ביטול בניית המנהרה לא קיצר את משך הבנייה, ומשכך לא הביא להשבחת המקרקעין, ואף פגע בערכם, שכן, כתוצאה ממנו עלולים להיגרם עומסי תנועה, מטרדי רעש והגדלת זיהום האוויר באזור הבניינים. עוד טענו המבקשים, כי בהתאם למצב התכנוני שקדם לאישור התוכנית, הם היו זכאים לקבל את אותם שטחי השירות שנוספו לכאורה במסגרתה (מכוח תקנה 9(ז) לתקנות התכנון והבניה (חישוב שטחים ואחוזי בניה בתכניות ובהיתרים), התשנ"ב-1992, שהייתה תקפה במועדים הרלוונטיים), כך ששטחי השירות האמורים לא השביחו את המקרקעין. לחלופין, נטען ששטחי השירות נוספו לטובת ממ"דים והתאמות נגישות, ולכן חל עליהם פטור מהיטל השבחה הקבוע בפרטים 19(ב)(7) ו-19(ב)(9) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: החוק).

4. במסגרת ההליך, מינתה ועדת הערר שמאי מייעץ, שיחווה דעתו בנוגע לטענות הצדדים ובכלל זה, לטענתם בדבר השבחת המקרקעין; והצדדים הגישו לו חוות דעת שמאיות מטעמם. חוות דעת השמאי המייעץ הוגשה ביום 2.5.2024. בהמשך לכך, בהחלטתה מיום 15.12.2024 במסגרת הערר הראשון, ובהחלטתה מיום 7.5.2025

במסגרת הערר השני, דחתה ועדת הערר את העררים, אימצה את חוות דעת השמאי המייעץ במלואה, והעמידה את סכום היטל ההשבחה הכולל על כ-45 מיליון ש"ח. בתוך כך, נקבע כי ביטול בניית המנהרה, וביטול שלביות הביצוע כתוצאה מכך, קיצרו את משך הבנייה; ומשכך, הביאו להשבחת המקרקעין. צוין בהקשר זה, כי בקביעת ההשבחה במקרקעין, השמאי המייעץ הביא בחשבון את השפעת ביטול בניית המנהרה בשלל היבטים, לרבות בהיבטים שבהם התמקדו המבקשים בטענותיהם. אשר לשטחי השירות, נקבע כי המבקשים לא היו זכאים לשטחים האמורים בהתאם למצב התכנוני שקדם לאישורה של התוכנית. עוד נקבע, כי שטחי השירות נועדו לשיפור וטיוב התכנון של הבניינים, ולא דווקא לצורך ממ"דים או התאמות נגישות – צרכים שעבורם קיימים די שטחי שירות גם במצב התכנוני הקודם – ומשכך, אין לגביהם פטור מהיטל השבחה. הודגש, כי לא נפל פגם המצדיק התערבות של הוועדה בקביעות השמאי המייעץ, אשר פעל בהתאם לעקרונות שמאיים מקובלים ולהנחיותיה של הוועדה (שנקבעו בהחלטתה מיום 16.3.2022, במסגרת הערר השני).

5. על ההחלטה האמורה הגישו הצדדים ערעורים לבית המשפט המחוזי. ערעורי המבקשים נסובו על עצם החיוב בהיטל ההשבחה, ובמסגרתם שבו המבקשים, בעיקרו של דבר, על טענותיהם שנטענו בפני ועדת הערר; ואילו ערעור המשיבה התמקד בשיעור החיוב בהיטל השבחה, אשר לטענתה הוערך בחסר. בית המשפט המחוזי דחה כאמור את שני הערעורים, ואימץ את קביעות ועדת הערר, שלפיהן ביטול בניית המנהרה, ביטול שלביות הביצוע והוספת שטחי השירות – הביאו להשבחת המקרקעין. בתוך כך צוין, כי אין מקום להתערב בהחלטות ועדת הערר, שהיא ערכאה תכנונית-מקצועית, בעלת מומחיות ייחודית בתחומה; ובפרט שעה שאלו התבססו על חוות דעת שמאי מייעץ, המהווה גורם מקצועי מובהק לבירור שאלות שמאיות.

מכאן בקשת רשות הערעור שלפניי.

טענות הצדדים

6. המבקשים שבים על טענותיהם שנטענו בפני הערכאות הקודמות, ומוסיפים כי שאלת זכאותם לשטחי השירות במצב התכנוני הקודם לאישור התוכנית היא שאלה משפטית עקרונית שמצדיקה ליתן רשות ערעור; וכי שאלה זו לא נבחנה כדבעי על ידי הערכאות הקודמות, באופן שאף עולה כדי עיוות דין. לחלופין נטען, כי קביעותיהן של הערכאות הקודמות בנוגע ליעודם של שטחי השירות, משמען הלכה למעשה, כי נדרשת

"צביעה" של השטחים האמורים לטובת ממ"דים והתאמות נגישות, עוד במסגרת התוכנית, כדי לזכות בפטור מהיטל השבחה לפי החוק. בהמשך לכך, נטען כי אין חובה בדין לעשות כן, ולכן מדובר בקביעות תקדימיות, אשר הופכות את הפטורים הקבועים בחוק לאות מתה. בנוסף, נטען כי הקביעות הנ"ל אף עומדות בניגוד להוראות התוכנית, שבגדרה הוסבר כי השטחים ישמשו, בין היתר, לצורך עדכון שטחי ממ"דים והתאמות נגישות. המבקשים טוענים עוד, כי השיטה השמאית שנבחרה על ידי השמאי המייעץ מניחה קיומה של השבחה של המקרקעין, מבלי שקדמה לכך הוכחת השבחה כאמור, ובניגוד לחוות דעת הנדסיות שהוגשו לשמאי המייעץ בנדון. לנוכח האמור, מבוקש ליתן רשות ערעור, לקבל את הערעור ולקבוע כי התוכנית פוגעת במקרקעין באופן המאיים קיומה של השבחה.

7. מנגד, המשיבה סומכת ידיה על פסק דינו של בית המשפט המחוזי. לטענתה, הבקשה אינה צולחת את אמות המידה למתן רשות ערעור "בגלגול שלישי", שכן עניינה בקביעות עובדתיות של הערכאות הקודמות. ביחס לטענתם החלופית של המבקשים, בדבר זכאותם לפטור מהיטל השבחה לפי החוק, המשיבה מציינת כי בפועל שטחי השירות המשמשים לממ"דים לא חויבו בהיטל השבחה, וכי לא נוצלו שטחי שירות לצורך התאמת נגישות (שכן, אלו לא התבקשו בגדר היתר הבנייה שהוצא מכוח התוכנית). בנוסף, הודגש כי שטחי השירות לא יוחדו למטרה ספציפית והם אינם עומדים בתנאי הפטור מהיטל השבחה הקבוע בחוק.

דיון והכרעה

8. לאחר עיון בכתובים שהונחו לפניי, הגעתי למסקנה כי דין הבקשה להידחות.

9. כידוע, בקשת רשות ערעור ב"גלגול שלישי" על החלטות ועדת הערר לפיצויים והיטלי השבחה תינתן במשורה, במקרים חריגים שבהם מתעוררת שאלה משפטית עקרונית, או כאשר קם חשש לעיוות דין (ראו, מני רבים: בר"מ 53510-01-25 אסבן נ' ועדה מקומית לתכנון ובנייה שרוניס, פס' 9 (18.5.2025) (להלן: עניין אסבן); בר"מ 8976/23 איינשטיין נאמנויות בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב, פס' 9 (24.11.2024)). זאת, בין היתר, נוכח מומחיותה הייחודית של ועדת הערר בתחום עיסוקה (ראו, מני רבים: בר"מ 53434-02-26 שאוליאן נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב, פס' 6 (25.2.2026); בר"מ 41722-07-25 יגאל מוגרבי יזום ויעוץ כלכלי בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב-יפו ו-506 אח', פס' 10 (25.11.2025)). הדברים

נכונים ביתר שאת, כאשר ההחלטה הנתקפת נוגעת לאימוץ חוות דעתו של שמאי מייעץ, כבענייננו, שהוא גורם מקצועי בעל מומחיות (ראו: בר"מ 2129/21 סלינס השקעות בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה זמורה, פס' 8 (25.4.2021); בר"מ 1259/15 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה תל אביב נ' מגדלי בארי שלמה המלך בע"מ, פס' 9 (9.11.2015)).
הבקשה שלפניי אינה באה בגדר מקרים חריגים אלו.

10. חרף ניסיונם של המבקשים לשוות לבקשתם נופך עקרוני, הרי שהבקשה נטועה עמוק בדל"ת אמותיו של המקרה הפרטני. הערכאות הקודמות קבעו כי מקורם של שטחי השירות הוא בתוכנית בלבד, ולא הייתה זכאות להם מכוח דין במצב התכנוני הקודם; וכי שטחים אלה נועדו לטיוב התכנון ולצורך הוצאה לפועל של המבנה הייחודי המתכונן במקרקעין, ולא לצורך ממ"דים או התאמות נגישות (כאשר לצרכים אלו ניתן מענה כבר בשטחי השירות שנכללו בתוכניות הקודמות). משכך, נקבע כאמור, כי תוספת שטחי השירות משביחה את המקרקעין ביחס למצב התכנוני הקודם, וכי לא חל לגבי שטחים אלו פטור מהיטל השבחה. טענות המבקשים בהקשר זה, נסובות למעשה על אופן יישום הדין על ידי הערכאות הקודמות על נסיבות עניינם; וכידוע, אף אם נפלה שגגה ביישום הדין – ואיני סבורה כך – לא די בכך כדי להקים עילה למתן רשות ערעור ולבירור נוסף ב"גלגול שלישי" (ראו: עניין אטבן, בפס' 9); בר"מ 8161/21 דקל נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה גבעת שמואל, פס' 5 (22.12.2021)).

עוד יצוין, כי מכל מקום, השטחים המתחייבים לצורך בניית ממ"דים (על פי דין) לא חויבו בהיטל השבחה (כפי שעולה מהחלטת ועדת הערר מיום 7.5.2025 ומתשובת המשיבה לבקשה). כמו כן, בבקשה להיתר הבנייה שהוגשה מכוח התוכנית, לא התבקשה בנייה של שטחי נגישות, ומכאן שגם לא ניתן פטור מהיטל השבחה בגינם. משכך, טענות המבקשים בנוגע לפטור בגין שטחים אלו, הן במידה רבה תיאורטיות.

11. יש לדחות אף את טענות המבקשים המופנות כלפי קביעות השמאי המייעץ וועדת הערר בנוגע להשבחה הנובעת מהתוכנית עקב ביטול המנהרה ושלביות הביצוע. מדובר בקביעות מובהקות של גורמים מקצועיים, אשר כידוע, הם הגורמים בעלי הידע והמומחיות להכריע בשאלות הנוגעות להשבחה או פגיעה שנגרמו מתוכנית (ראו: בר"מ 3416/18 מדובי נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה גבעתיים, פס' 11 (29.7.2018)).
לבסוף, אף לא התרשמתי כי הבקשה דנן מעלה חשש לעיוות דין.

12. אשר על כן, בקשת רשות הערעור נדחת.

המבקשים יישאו בהוצאות המשיבה בסכום של 5,000 ש"ח.

ניתנה היום, כ"ו תשרי תשפ"ז (07 אוקטובר 2026).



יעל וילנר
שופטת