

עררים מס': 85040/09 , 85059/13 , 85226/12, 85219/12, 85206/12, 85075/13, 85137/13, 85127/12

**מדינת ישראל**  
**משרד הפנים – מחוז תל-אביב**  
**ועדת ערר לתכנון ובניה**  
**פיצויים והיטלי השבחה**

---

	<p>בפני הוועדה: יו"ר: עו"ד כרמית פנטון</p> <p>מ"מ חבר ועדה: מיכאל גופר</p> <p>נציגת מתכנן המחוז: גב' רחל דוד</p>
<b>תא/ 85226/12</b>	<p><b>העוררת:</b> הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב</p> <p>ע"י ב"כ עו"ד אוהד אדרי</p> <p align="center"><b>-נגד-</b></p> <p><b>המשיב:</b> יעקב קלו</p> <p>ע"י ב"כ עו"ד אהרון בן שחר</p>
<b>תא/ 85219/12</b>	<p><b>העוררת:</b> נשר בז בע"מ</p> <p>ע"י ב"כ עו"ד עפר טויסטר</p> <p align="center"><b>-נגד-</b></p> <p><b>המשיבה:</b> הוועדה המקומית לתו"ב תל אביב-יפו</p> <p>ע"י ב"כ עו"ד אוהד אדרי</p>
<b>תא/ 85206/12</b>	<p><b>העוררת:</b> הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב</p> <p>ע"י ב"כ עו"ד אוהד אדרי</p> <p align="center"><b>-נגד-</b></p> <p><b>המשיבים:</b> איתי וערן קופל</p>
<b>תא/ 85075/13</b>	<p><b>העוררת:</b> הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב</p> <p>ע"י ב"כ עו"ד אוהד אדרי</p> <p align="center"><b>-נגד-</b></p> <p><b>המשיבה:</b> נ.פ.נ בע"מ</p> <p>ע"י ב"כ עו"ד גלעד בנאי</p>
<b>תא/ 85137/13</b>	<p><b>העוררת:</b> הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב</p> <p>ע"י ב"כ עו"ד אוהד אדרי</p> <p align="center"><b>-נגד-</b></p> <p><b>המשיב:</b> מנשה בן אפריים</p>

ע"י ב"כ עו"ד ערן לס

**העוררת:** הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב  
ע"י ב"כ עו"ד אוהד אדרי

תא/ 85127/12

-נגד-

**המשיבה:** אל דר 1988 בע"מ אקרו נדל"ן (תעשיות והשקעות)  
באמצעות מר מטי דב

**העוררת:** הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב  
ע"י ב"כ עו"ד אוהד אדרי

תא/ 85040/09

-נגד-

**המשיבה:** ש.א.ד השקעות בע"מ

**העוררת:** הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב  
ע"י ב"כ עו"ד אוהד אדרי

תא/ 85059/13

-נגד-

**המשיב:** יעקב לוי

ע"י ב"כ עו"ד יעקב כרובי

## החלטה

העררים הוגשו על שומות מכריעות בשאלה אחת: האם יש לקזז משווי נכס במצב חדש תשלום לקרן חניה. העררים הוגשו על שמאים מכריעים אשר קבעו כי יש לקזז. חלק מהשמאים המכריעים קבעו כך גם לאחר שניתנה החלטתנו בערר (ת"א) 85046/10 הוועדה מקומית לתכנון ובניה תל אביב נגד עפר שגב [פורסם בנבו] וחלקם קבעו כך טרם מתן החלטתנו. בערר 85219/12 [פורסם בנבו] קבע השמאי המכריע, נוכח החלטתנו, כי אין לקזז תשלום לקרן חניה ועל כך הוגש הערר.

הוועדה המקומית טוענת כי על השמאים המכריעים לנהוג על פי החלטתנו בערר שגב ולא לקזז תשלום לקרן חניה מהיטל השבחה וכי מדובר בתשלום על פי חוק אשר אין לו קשר להיטל השבחה ואין לקזזו. כן טענה כי השמאים המכריעים מחוייבים להחלטות ועדת הערר שהיא אינסטנציה גבוהה מהם.

העוררת בערר 85219/12 [פורסם בנבו] מזמינה את ועדת הערר לבחון שוב את החלטה בערר שגב וטוענת כי יש לבחון מבחינה שמאית את כל העלויות המשפיעות בסופו של דבר על הקרקע וכי ייחוס שווי נכס לעלויות הקמתו, הינו ענין שמאי. בהקשר זה, טענה כי אין להבחין בין תשלומי

חובה על פי חוק כזה או אחר לבין עלויות אחרות, לרבות כאלו שאינם קשורים ישירות להיטל השבחה (עמ' 6-7 לפרוטוקול).

אשר לדרך הראויה בה על שמאים מכריעים לנהוג, כאשר מתקבלת החלטה של ועדת ערר, עמדה על כך יפה ועדת הערר בירושלים, ערר (י-ם) 403/11 חברת י.ש. אבן ישראל בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים, [פורסם בנבו] בקובעה כי: "ראשית שגה השמאי המכריע שגיאה מוסדית .., בכך שפעל בניגוד להנחיה מפורשת של ועדת הערר בנושא משפטי זהה בתיק אחר." (שם, בעמ' 9) ובהמשך:

"תיקון 84 לחוק התכנון והבניה יצר היררכיה של מוסדות לצורך קביעת היטל השבחה החל על האזרח.

ההיררכיה בנויה כך, שבערכאה הראשונה מוכרעים הנושאים על ידי שמאי מכריע (או שמאי מייעץ לאחר הפניה של ועדת הערר), הכרעות אלו מבוקרות על ידי ועדת הערר, אשר רשאית להתערב בכלל הנושאים בשומה, כאשר ההתערבות בנושאים השמאים הינה מצומצמת.

ועדת הערר מבוקרת על ידי בית המשפט לעניינים מנהליים.

יוטעם השמאי המכריע (ובוודאי השמאי המייעץ) כפופים לביקורת ועדת הערר הן בנושאים השמאים והן בנושאים המשפטיים. לעניין זה ר' עת"מ (ת"א) 267/07

הוועדה המקומית לתכנון ולבניה הרצליה נ' בובליל גיא ואח' (פורסם באתר נבו):

"תפקידה של ועדת הערר לקיים בדיקה ובחינה של החלטת השמאי המכריע. הוועדה לא תתערב בשיקול הדעת המקצועי של השמאי אולם עליה להשתכנע כי שיקול דעת זה מבוסס על עקרונות שמאות מקובלים וכי הוא גובש בתהליך איסוף נתונים ראוי וכי חוות הדעת נשענת על תשתית עובדתית הולמת ושהגיונה השמאי בצדה."

כלומר ועדת הערר רשאית לבחון גם את הפעלת שיקול הדעת המקצועי של השמאי המכריע, ובוודאי שרשאית ואף חייבת לבחון ולהכריע בשאלות המשפטיות והתכנוניות...

נטעים, כי ועדת הערר בהחלטות רבות הקפידה על האיזון הנכון בין המוסדות השונים שכונן תיקון 84, כך שבהחלטות מקצועיות של שמאי מכריע היא ממעטת מאוד להתערב וזאת למרות שיש לה את הסמכות לכך.

במסגרת החקיקה לא נקבע כי החלטת בית המשפט מהווה תקדים מחייב לועדת הערר ולא נקבע כי החלטת ועדת הערר מהווה תקדים מחייב לשמאי המכריע. אולם, אנו סבורים כי אף ללא אמירה מפורשות שכזו, עצם קביעת היררכיה מחייבת כיבוד של הערכאה הגבוהה יותר.

כך לטעמנו על השמאי המכריע לפעול בהתאם להנחיית ועדת הערר כפי שועדת הערר פועלת לפי פסיקת בית המשפט, וזאת אף אם נראה לגוף התחתון כי ניתן להכריע אחרת. ר', למשל, החלטת ועדת הערר בעניין ערר (דרום) 6010/10

שילוני ואח' נ. הוועדה המקומית באר טוביה ואח' (פורסם באתר נבו) במסגרתה החליטה ועדת הערר בהתאם לפסיקה של בית המשפט המחוזי, וזאת על אף שוועדת הערר סברה כי ניתן להגיע לתוצאה אחרת...

כמובן כי כל שומה ושומה הינה עולם ומלואו בוודאי בהינתן כי לכל נכס יש את המאפיינים שלו ואת המועד הקובע לגביו. עם זאת, בסוגיות העקרוניות ראוי כי תהא תשתית אחידה לכלל השומות המכריעות, ומצב בו בסוגיה עקרונית קיימות פסיקות סותרות אינה מצב ראוי ורצוי. דרך ראויה להבטיח הן אחידות והן וודאות הינה לשמור על הנחיות וועדת הערר, כך שכלל השמאים המכריעים במרחב התכנון "מיישרים קו" עם הנחיות ועדת הערר בנושאים העקרוניים."

(שם, בעמ' 13-15)

כך היה עליהם לנהוג גם במקרים שלפנינו.

אשר לגופה של הסוגיה, כאמור, ניתנה החלטה מפורטת על ידינו בערר (ת"א) 85046/10 הוועדה מקומית לתכנון ובניה תל אביב נגד עופר שגב, (פורסמה בנבו, שם, בעמ' 4-7):

"הוראות הדין הרלבנטיות בענין שלפנינו הן כלהלן:

תקנה 1 לתקנות התכנון והבניה (התקנת מקומות חניה) התשמ"ג – 1983 - (להלן "תקנות החניה") קובעת כי:

"במרחב תכנון מקומי שאין בו תכנית מיתאר מקומית בדבר התקנת מקומות חניה, יחולו הוראות תקנות אלה והתקן למקומות החניה כמפורט בתוספת (להלן – התקן) כל עוד לא נקבעה תכנית מיתאר כאמור."

סעיף 2 לתוספת לתקנות החניה, קובע:

2. (א) היתר בניה יחייב להתקין באתר הבניה, או בסמוך לו, מספר מקומות חניה כמפורט בתוספת.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א) רשאית ועדה מקומית לפטור מן החובה להתקין מקומות חניה לפי התקן, כולם או מקצתם, משיקולים שבתכנון, סביבה או תחבורה ולחייב מבקש היתר בניה להשתתף בהתקנתם של אותם מקומות חניה בחניון ציבורי שמחוץ לנכס נושא ההיתר, שלמימונו הוקמה קרן, ובלבד שהחניון מוקם בתוך עשר שנים ממועד מתן ההיתר ושהמרחק בין הנכס לבין החניון הציבורי, לא יעלה על 350 מטרים במרחק אורכי:"

התשלום לקרן חניה הינו תשלום שיש לשלמו בהתאם לדרישות החוק והתקנות, במסגרת האגרות, ההיטלים והתשלומים שיש לשלם במסגרת הוצאת היתר.

סעיף 145 (ד) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה – 1965, קובע, בין היתר, כי:

"(ד) אישר מוסד תכנון בקשה להיתר וקיימו התנאים המוקדמים שנקבעו על ידי מוסד התכנון, לא יעוכב מתן ההיתר אם נתמלאו לגביו כל דרישות החוק והתקנות, ושולמו האגרות, ההיטלים והתשלומים האחרים, למעט ארנונה, שיש לשלם על פי כל חיקוק, בגין הנכס שאליו מתייחס ההיתר או ניתנו הערבויות המתאימות להבטחת תשלום כאמור, בכפוף להוראות כל דין; הוועדה המקומית תודיע למבקש ההיתר תוך ארבעה עשר יום מהיום שביקש זאת, את פירוט החיובים כאמור, ואולם אם הוגשה בקשה להיתר לפי פרק ה' 3, תודיע רשות הרישוי למבקש את פירוט החיובים תוך שבעה ימים."

סעיף 158 כד לחוק התכנון והבניה קובע כי:

"לא יראו בקשה להיתר כהיתר שהוצא אף אם הבקשה אושרה או שראו אותה כמאושרת בהתאם לסעיף 158כג, אלא אם כן שולמו האגרות, ההיטלים והתשלומים האחרים שמבקש ההיתר חייב בהם בשל הבקשה האמורה."

תקנה 1 לתקנות התכנון והבניה (התחייבות וערבות להבטחת תשלומים להיתר), התשנ"ב – 1992, קובעת לאמור:

"1. מבקש היתר שלא קיבל מאת רשות הרישוי פירוט אגרות, היטלים ותשלומים כאמור בסעיף 158לא לחוק, ולא שילם כאמור לפי חשבון שערך בעצמו, יתן התחייבות לשלם תוך שלושה חדשים בצירוף ערבות בנקאית, להבטחת מילוי ההתחייבות, כאמור בתקנה 2; ההתחייבות תינתן לפי הטופס שבתוספת."

"השבחה" על פי הוראות החוק סעיף 1 (א) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה – 1965 הינה:

"עליית שווי של מקרקעין עקב אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג".  
 "שיעור ההיטל הוא מחצית השבחה". (סעיף 3 לתוספת השלישית)

השאלה כאמור, שהועמדה לפתחנו, היא האם יש להפחית מההשבחה - מעליית שווי המקרקעין - תשלום לקרן חניה ששולם ע"פ תקנות החניה.

התשלום לקרן חניה הינו תשלום מכח חיקוק. סעיף 145 (ד) לחוק התכנון והבניה, קובע כאמור, כי תנאי למתן היתר הינו תשלום כל "האגרות, ההיטלים והתשלומים האחרים, למעט ארנונה..."

התשלום היחיד מכח חיקוק שהוחרג מתחולת הסעיף הינו תשלום ארנונה. התשלום לקרן חניה נכלל בהגדרת התשלומים המהווים תנאי להיתר. כשם שלא ניתן לקזז מהיטל השבחה אגרות בניה וכל תשלום אחר הכרוך במתן היתר בניה, כך גם לא נמצא כל עיגון בחוק לכך, כי דווקא את התשלום לקרן חניה ניתן לקזז.

יש להבחין בין תשלומים המוטלים מכח דין כתנאי למתן היתר ומילוי דרישות החוק והתקנות לבין הוצאות שהוציא מקבל ההיתר בביצועו של ההיתר. לפיכך, לא ניתן לעשות היקש או השוואה בין השניים, כפי שטען ב"כ המשיב.

אכן, ישנן עלויות שניתן לקזזם בחישוב שווי הנכס, לצורך חישוב ההשבחה כפי שנעשה ע"י שמאים בנסיבות המתאימות, כגון: קיזוז עלויות עודפות הכרוכות בביצוע הבניה נשוא ההיתר, עלויות הריסה, עלויות בניה חריגות וכדומה. כך גם לענין מקדמי דחיה הנהוגים במקצוע השמאות, המובאים בחשבון לענין אפשרויות הביצוע בפועל של הבניה וכיו"ב.

עלויות אלה מקוזזות מהיטל ההשבחה כיוון שהנהנה מההשבחה – מקבל ההיתר, לא נהנה ממלוא ההשבחה בנכס עקב העלויות העודפות שנשא בהן בביצוע הבניה שהביאה להשבת הנכס. מכאן גם ההצדקה השמאית – מקצועית, להפחתת אותן עלויות מהיטל ההשבחה. ה"מתעשר", הנדרש לחלק את עושרו עם הכלל, כפי שטען בפנינו ב"כ המשיב, אכן איננו מתבקש לחלק את עושרו ללא קיזוז ההפסד שנגרם לו מביצוע הבניה. מה שאין כך לגבי כל אותן עלויות שהוציא מבקש ההיתר עובר לבקשת ההיתר. אלו הוצאות שאינן גלומות בשווי המקרקעין, לא במצב הקודם ולא במצב החדש. אלו ערכים כלכליים והוצאות, אשר אינם "מזכים" בהחזר לפי חוק – כך היא אגרת בניה, כך הם תשלומים שונים שהוציא בקשר עם הוצאת ההיתר כגון אגרות בניה, הכנת מסמכים, תשלומים למומחים (אדריכלים, מהנדסים וכיו"ב בעלי מקצוע שנעזר בהם עובר להגשת בקשת ההיתר), וכך הם תשלומי חובה שונים המוטלים מכח [חוק התכנון והבניה](#) ותקנותיו בקשר עם הוצאת ההיתר - כדוגמת התשלום לקרן חניה. ודוק - גם מהות התשלום לקרן חניה אין בה משום השפעה על הערכת שווי הנכס. בשמאות הנעשות לצורך הערכת שווי הנכס במצב החדש, אין מביאים בחשבון חניות בקביעת השווי במצב החדש, כאשר אלו אינן נמצא. גם במובן זה, התשלום לקרן חניה איננו משפיע על קביעת שווי הנכס במצב החדש, שכן אין מחשבים חניות "חלף" קרן החניה ששולם. בקביעת שווי הנכס במצב החדש, לא הוסף להשבחה גם שווי מקום חניה מוסדר. לפיכך, גם החישוב בשומות נעשה על פי שווי מ"ר ללא חניה.

גם בחינת ההוראות בתקנות, בענין מהותו של התשלום לקרן חניה, יש בה כדי להפריך את הטענה בדבר קשר סיבתי בין "ההשבחה" לבין התשלום.

כך למשל, בנוסף לתקנות שצוטטו לעיל, ישנה ההוראה בסיפא לסעיף 2 לתוספת לתקנות החניה, הקובעת כי על החניון, שלמימונו הוקמה הקרן, להיות "מוקם בתוך עשר שנים ממועד מתן ההיתר". בתום עשר השנים, היה ולא יבנה חניון, מוחזר התשלום למשלמו. במקרה כזה, עולה

ביתר שאת הטענה, כי מקבל ההיתר אכן עשוי ליהנות פעמיים או להתעשר שלא כדין – פעם אחת מקיזוז התשלום לקרן חנייה מהיטל השבחה ופעם שניה מהחזר התשלום.

לו אכן היה קובע החוק כי ניתן לקזז תשלום לקרן חנייה מהיטל השבחה, אזי יש להניח, כי היתה גם בנמצא הוראה בדין המסדירה את המקרה בו תוך עשר שנים לא הוקם חניון, היינו, היתה הוראה מקבילה הקובעת החזר הקיזוז שנעשה בזמנו וכדומה.

מכל מקום, לענייננו – כאמור בפתח דברנו, וזהו העיקר – היטל השבחה הינו היטל מכח חוק. המקרים בהם ניתן פטור מההיטל או שניתן לקזז ממנו תשלום חובה זה או אחר, צריכים להיות מעוגנים בדבר חקיקה מפורש. משלא נקבעה הוראה בחיקוק המאפשרת קיזוז התשלום לקרן חנייה מהיטל השבחה – הרי שלא ניתן לקזזו.

אכן, הוצגו בפנינו מקרים בהם העוררת נהגה אחרת וכן קיזזה מהיטל השבחה תשלומים לקרן חנייה. סבורים אנו כי מקרים אלו שגויים הם, ואף העוררת תיקנה עצמה ברבות הימים ושוב אין היא נוהגת כך בעצמה.

במקום אחר, עמדנו בהרחבה על המשמעות של "נוהג", "נוהג מוטעה", ונוהג אשר הרשות הציבורית חזרה בו ממנו. על מנת שלא נאריך, נפנה לכל הניתוח והעקרונות שקבענו בהחלטתנו המקיפה והמפורטת בענין זה, ולכל האסמכתאות שפרטנו בערר רה/85036/09 הוועדה המקומית לתכנון ובניה רמת השרון נ. חיים וחיה שנפלד, (פורסמה בנבו). שם הנחנו את היסודות לכל העקרונות להסתמכות על נוהג, וכן לענין "נוהג טעות". מסקנתנו בתמצית היתה, כי מקום שנמצא שהיה "נוהג טעות", הרי שעל הרשות לשרשו ולא להנציחו. לכן לא ניתן להסתמך על קיום נוהג מוטעה אצל רשות ציבורית כראיה. כך הוא גם במקרה שלפנינו – ככל שהעוררת נהגה לקזז תשלום קרן חנייה מהיטל השבחה - נוהג מוטעה היה זה, ואין להנציחו.

כל האמור לעיל, חל גם בענייננו. לאור כל האמור לעיל, אנו דוחים את ערר 85219/12 נשר בז' בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב ומקבלים את יתר העררים, וקובעים כי בעריכת שומת היטל השבחה אין להפחית תשלום לקרן חנייה משווי הנכס במצב החדש.

אשר על כן, בכל המקרים שהובאו בפנינו, יתוקנו השומות המכריעות בהתאם. ככל שיש צורך לשם כך בהחזרת השומות לשמאים המכריעים, יעשה כן.

בנסיבות הענין, אין צו להוצאות.

ההחלטה התקבלה פה אחד.

החלטה ניתנה ביום : כ"ח בכסלו התשע"ד, 1 בדצמבר, 2013.

---

כרמית פנטון, עו"ד  
יו"ר ועדת ערר  
לפיצויים והיטלי השבחה  
מחוז תל-אביב ומחוז מרכז

---

אילנית מלניק-דבי  
מזכירת ועדת ערר מחוז תל-אביב

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

כרמית פנטון 54678313-85127/12  
נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה