



בתי המשפט

1

עא 003301/01

בית משפט מחוזי תל אביב-יפו

לפני: הרכב השופטים: תאריך:

יהושע גרוס, סגן נשיא, שופט – אב"ד

אסתר קובו, שופטת

מיכל רובינשטיין, שופטת

בעניין:

הוועדה המקומית לתכנון ובניה "חולון"

באמצעות בא כוחה עו"ד פרוכטמן יוסף

נגד

אילנות הקריה (ישראל) בע"מ

באמצעות בא כוחה עו"ד צדיק צדוק

המערערת

המשיבה

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

11

12

13

14

15

16

17

18

פסק דין

השופטת אסתר קובו:

1. ערעור על פסק דינו של בית משפט השלום בבית ים (כב' השופט אילן שילה) בתיק בש"א 3833/00, בעניין היטל השבחה, לפי סעיף 14 (ג) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965.

העובדות:

2. המשיבה, חברה קבלנית לבניין, היא הבעלים של חלקת קרקע אחת במלואה, ובעלת זכויות לבעלות בשותפות עם אחרים ב-13 חלקות קרקע נוספות המצויות כולן בתחום העיר חולון, בשטח הידוע כמתחם ח/300 (להלן: המתחם). במתחם אמורות להיבנות כ-7,000 דירות.
התכנית החלה על המתחם הינה תכנית מתאר ח/1 משנת 58. התכנית יעדה את המקרקעין שבמתחם לבנייה למגורים. כן אישרה התכנית בניית מרתף בגובה שלא יעלה



בתי המשפט

2

עא 003301/01

בית משפט מחוזי תל אביב-יפו

לפני: הרכב השופטים: תאריך:

יהושע גרוס, סגן נשיא, שופט – אב"ד

אסתר קובו, שופטת

מיכל רובינשטיין, שופטת

1 על 2.2 מטר, ובשטח שלא יעלה על 25% משטח הבניין, ולא יותר מ 100 מ"ר. (להלן: תכנית המתאר).

2 במהלך השנים תוקנה התכנית מספר פעמים.

3 בשנת 78 נכנס לתוקפו תיקון מספר 3 לתכנית המתאר. תיקון זה איפשר בניית מרתפים

4 היכולים לשמש בין היתר ל"חנייה למכוניות". עוד נקבע כי תקן החנייה יהיה לפי התקן

5 שיקבע מזמן לזמן על ידי משרד התחבורה. התקן הקבוע באותו זמן היה מקום חנייה אחד

6 לדירה (להלן: תקן החנייה המקל).

7 תיקון מספר 4 משנת 82 כלל דרישה לבנייתה של קומת עמודים מפולשת שתשמש לחדר

8 מדרגות ולצרכים אחרים כולל חנייה של רכבים פרטיים.

9 תיקון מספר 8 משנת 89 התיר לבנות במרתף מחסנים בנוסף למקלט ולחנייה תת קרקעית,

10 וקבע כי תקרת המרתף לא תבלוט מעבר ל- 1.2 מ' מעל פני הקרקע.

11 תכנית ח/300 מיוני 92 קבעה חלוקה למגרשים וקבעה כי במקרה של בנייה של קבוצת

12 בניינים הצמודים בקירות המשותפים יש לערוך ולאשר תכנית חנייה משותפת.

13

14

15 החל משנת 95 נהגה המערערת להציב בפני המבקשים לקבל היתרי בניה במתחם,

16 דרישות לבנות את מקומות החנייה בכמות ובמיקום שלפי תקן מחמיר יותר מזה הקבוע

17 בתכניות המתאר, דהיינו הכשרתם של 1.5 מקומות חנייה לכל דירה במקום חנייה אחת

18 ובנייתם של מקומות חנייה במרתף במקום האפשרות להתקינם בחצר.

19 מצב דברים זה, בו התנהלותה של המערערת הייתה מחמירה יותר מזו שבאה לידי ביטוי

20 בתכניות המתאר בכל הנוגע לתקן החנייה, היא שמגדירה את "המצב הקודם" של

21 המקרקעין.

22

23 ביום 1.6.98 ניתן תוקף לתכנית חדשה הידועה כתיקון מספר 15 לתכנית המתאר (תיקרא

24 להלן: התכנית החדשה). תכנית זו קבעה בין היתר את האפשרות להגדיל את שטחי

25 המרתפים על ידי קביעת קו בניין 0, תוך קביעת שטח של 90% משטח המגרש כשטח בו

26 ניתן לבנות. כן נקבע בה יעוד המרתפים לחנייה ולשטח אחסנה, ולבסוף צוינה בה



בתי המשפט

3

עא 003301/01

בית משפט מחוזי תל אביב-יפו

לפני: הרכב השופטים: תאריך:

יהושע גרוס, סגן נשיא, שופט – אב"ד

אסתר קובו, שופטת

מיכל רובינשטיין, שופטת

- 1 האפשרות לבניית שתי קומות מרתף כאשר גובה קומת מרתף עליונה עד 3.5 מ"ר, וגובה
2 קומת מרתף תחתונה עד 3 מטר.
3
4 לטענת המערערת, משביחה התכנית החדשה את המקרקעין שבבעלות המשיבה, מאחר
5 שהיא מקלה על בעלי המקרקעין לעמוד בתנאי תקן החניה המחמיר, אותו דורשת
6 המערערת מאת בעלי המקרקעין שבתחום התכנית.
7
8 5. בשל היעדר ההסכמה בין הצדדים, מונה מר אהרון בוך כשמאי מכריע לפי הוראת סעיף
9 14(ב) לתוספת השלישית.
10 בחוות דעתו קיבל השמאי אחדות מהשגות המשיבה, אך קבע כי **התכנית החדשה אכן**
11 **העלתה את שווי המקרקעין**. מסקנה זו מבוססת על ההערכה כי הגדלת שטח החניה
12 ובנייתה כתת קרקעית במצב הקודם יקרו את עלויות הבניה מאחר שנוכח שטח החניה
13 נאלצו הקבלנים לתכנן בנייתן של 2 קומות חניה תת קרקעית. לאור נתוני התכנית
14 החדשה אפשר יהיה לבנות את החניה התת קרקעית על קומה אחת בלבד, מה שמוזיל את
15 עלויות הבניה. בהערת אגב ראוי לציין כי השמאי המכריע סייג הכרעתו בהערה לפיה
16 השבחת המקרקעין באה לידי ביטוי **רק במידה שבניית המרתפים מחוייבת כנורמה**
17 **חוקית ואינה נתונה לשיקולו של הבונה**. בהתאם לכל האמור לעיל, קבע השמאי המכריע
18 את שווי המקרקעין במצב הקודם על פי התקן המחמיר שהציבה המשיבה והשווה אותו
19 לערכם לאחר פרסומה של התכנית החדשה, אשר הוזילה, לפי הערכתו, את עלות בנייתו
20 של המרתף.
21
22 6. המשיבה ערערה על קביעתו של השמאי המכריע לבית משפט שלום.
23 את ערעורה ביססה המשיבה על כמה עילות. המרכזית שביניהן התייחסה לסמכותה של
24 המערערת לדרוש בנייתה של חניה תת קרקעית על פי התקן המחמיר.
25 המשיבה טענה, כי הלכה למעשה, המערערת חרגה מסמכותה שעה שדרשה מבעלי
26 המקרקעין לעמוד בתקן חניה מחמיר בכל הנוגע להתקנת מקומות החניה, הן באשר



בתי המשפט

4

עא 003301/01

בית משפט מחוזי תל אביב-יפו

לפני: הרכב השופטים: תאריך:

יהושע גרוס, סגן נשיא, שופט – אב"ד

אסתר קובו, שופטת

מיכל רובינשטיין, שופטת

1 למספר מקומות החניה הנדרש והן באשר למיקום מקומות החניה במרתף בלבד. דרישה
2 זו, על פי המשיבה, נוגדת את הוראות תכנית המתאר והתיקונים לה, ומשכך משוללת
3 סמכות.
4 כן העלתה המשיבה טענות בדבר זכות הטיעון שניתנה לה ואופן חישוב שווי המקרקעין
5 במצב הקודם.

6

7

8

9

פסק הדין של בית משפט השלום

10 7. בראש ובראשונה דחתה הערכאה הדיונית את טענות המשיבה בדבר ההזדמנות שניתנה
11 לה לשטוח טענותיה.

12 לאחר מכן נפנתה לבחון את תקן החניה הנכון לפי תכנית המתאר. המסגרת הנורמטיבית
13 ששימש אותה לבחינת הסוגיה היא זו המצויה בחוק התכנון והבניה, בתקנות התכנון
14 והבניה (התקנת מקומות חניה)- התשמ"ג-1983 (להלן: **תקנות החניה**), בתקנות התכנון
15 והבניה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970 (להלן: **תקנות הרישוי**), ובתכנית
16 המתאר על תיקוניה השונים.

17 מאחר שהשופט המלומד מצא כי הסדרתם של מקומות חניה הינה בראש ובראשונה עניין
18 תכנוני, פנה לתקנות החניה הקובעות, כי במידה שאין תכנית מתאר מקומית בדבר
19 התקנת מקומות חניה, יחולו הוראות התוספת לתקנות, הקובעות מקום חניה אחד
20 לדירה. אזי קבע, כי מאחר שבמקרה שלפנינו קיימת תכנית מתאר מקומית, "גוברת"
21 תכנית המתאר המקומית על התקנות.

22 אלא שמשבחן השופט המלומד את הוראות תקון 3 לתכנית המתאר, מצא כי אלו מפנות
23 בנושא הסדרת מקומות החניה לתקני החניה של משרד התחבורה, אשר מפורטות בטבלה
24 המצורפת לתכנית, וקובעות אף הן תקן של מקום חניה אחד לדירה. דהיינו בין הוראות
25 תקנות החניה לבין הוראות התכנית קיימת זהות באשר לתקן החניה, ובשני המקרים אין
26 כל סימן לדרישתה של המערערת להתקנתם של 1.5 מקומות חניה לכל דירה.



בתי המשפט

5

עא 003301/01

בית משפט מחוזי תל אביב-יפו

לפני: הרכב השופטים: תאריך:

יהושע גרוס, סגן נשיא, שופט – אב"ד

אסתר קובו, שופטת

מיכל רובינשטיין, שופטת

- 1 השופט המלומד דחה את טענת המערערת לפיה תקן החניה של משרד התחבורה השתנה
2 בהסתמך על "הצעת משרד התחבורה לעדכון תקני החניה" (מסמך שהוצא על ידי משרד
3 התחבורה בשנת 94- נספח ה' להודעת הערעור). זאת מאחר שכלשון כותרת המסמך,
4 מדובר בהצעה בלבד שלא ניתן לה כל תוקף.
5 אשר למיקום מקומות החניה, מצא השופט הנכבד, כי אין בתכנית המתאר או בתקנות כל
6 דרישה למיקומם של מקומות החניה במרתפים דווקא, מאחר שלשון תכניות המתאר
7 קובעת מפורשות כי התקנת מקומות החניה יכולה להיעשות גם בקומת הקרקע של הבנין,
8 וכי המרתפים יכולים לשמש לצרכים נוספים מעבר להתקנתם של מקומות החניה.
9 מכל האמור לעיל, מצא כי תקן החניה שקדם לתכנית החדשה, הן על פי המצב החוקי, והן
10 על פי המצב התכנוני הינו תקן החניה המקל.
11
- 12 8. לאחר שהגיע למסקנה זו נפנה לבחון, האם חרף המצב החוקי-תכנוני בנושא, רשאית
13 הייתה המערערת לדרוש בניה על פי התקן המחמיר כתנאי למתן היתר. הוא דחה את
14 טענותיה של המערערת המסתמכות על תקנות הרישוי הקובעות כי ועדה מקומית רשאית
15 להתנות את היתר הבניה גם בהסדרת מקומות חניה והגישה אליהם. לדבריו, הוראות
16 תקנות הרישוי אינן יכולות לגבור על הוראות תכנית המתאר ועל הוראות תקנות החניה.
17 משכך, הדרך ההולמת לשינוי התקן המקל ולהחמרתו הינה באמצעות אישורו של תיקון
18 נוסף לתכנית ולא באמצעות התניית היתרי הבניה בתנאים שסותרים את הוראות
19 התכנית.
20
- 21 9. לאחר הדברים האמורים ביקשה הערכאה הדיונית לבחון את אופן הערכת שווים של
22 המקרקעין על ידי השמאי המכריע. לאחר שבחן השופט המכובד את נפקותו של פגם
23 בסמכות על פי תורת התוצאה היחסית, הגיע למסקנה כי לא יהא זה ראוי לבטל
24 רטרואקטיבית את תוצאותיה של הדרישה לתקן מחמיר ושל פעולות משפטיות
25 ומסחריות שנעשו על יסוד קיומה. למסקנה זו הגיע גם על סמך בחינת לשון סעיף 4(7)
26 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, העוסק באופן אומדן היטל ההשבחה, ואשר



בתי המשפט

6

עא 003301/01

בית משפט מחוזי תל אביב-יפו

לפני: הרכב השופטים: תאריך:

יהושע גרוס, סגן נשיא, שופט – אב"ד

אסתר קובו, שופטת

מיכל רובינשטיין, שופטת

1 פורש בפסיקה ובספרות המשפטית כמחייב בחינתו של ערך השוק הריאלי של המקרקעין
2 ולא של ערך השוק ה"אידיאלי" שלהם.
3
4 אלא שעל אף מסקנה זו קבע השופט המלומד כי לאי החוקיות שבדרישת המערערת לתקן
5 המחמיר יש נפקות באשר להערכת שווי השוק במצב החדש. זאת הואיל והשבחה של
6 התכנית החדשה תלויה בכך שהמערערת תמשיך ותדרוש בניה על פי התקן המחמיר. נוכח
7 חוסר החוקיות שבדרישה זו ונוכח העובדה כי במצב החדש אין לפני השמאי עסקאות
8 ממשיות כי אם פיקציה משפטית, ראוי היה להתחשב בחוסר החוקיות של דרישת התקן
9 המחמיר. הציפיות הנולדות כתוצאה מהתכנית החדשה הן אלו העומדות בבסיס הערכת
10 שווי המצב שחדש, ובמסגרת עקרון חוקיות המנהל ושלטון החוק, ציפיות אלו כוללות גם
11 את ההנחה כי הרשות המנהלית לא תפעל בניגוד לחוק.
12 נוכח הדברים האמורים, קבע בית משפט השלום כי לא היה בתכנית החדשה כדי להשביח
13 את ערך המקרקעין של המשיבה, משמע- ערעור המשיבה על הכרעת השמאי המכריע
14 התקבל.
15
16

טענות הצדדים:

17
18
19 10. בראש ובראשונה טוען ב"כ המערערת, כי בית משפט השלום התעלם מכך שסעיף 14(ג)
20 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה קובע כי זכות הערעור על היטל השבחה ועל
21 שומה מכרעת הינה על שאלה משפטית בלבד. לטענתו, אופן השפעת דרישת התקן
22 המחמיר מצידה של המערערת הינו עניין עובדתי הנמצא בתחום מומחיותו של השמאי
23 המכריע.
24 עוד נטען כי בית המשפט לא צריך היה לעסוק בשאלת חוקיות ההסדר שדרשה המערערת
25 במסגרתו של התקן המחמיר, זאת בעיקר נוכח חזקת תקינות המנהל ונוכח העובדה לפיה
26 במשך כל אותה תקופה בה נדרש התקן המחמיר לא התנגדה לו המשיבה.



בתי המשפט

7

עא 003301/01

בית משפט מחוזי תל אביב-יפו

לפני: הרכב השופטים: תאריך:

יהושע גרוס, סגן נשיא, שופט – אב"ד

אסתר קובו, שופטת

מיכל רובינשטיין, שופטת

1
 2 11. לגופו של עניין טוענת המערערת, כי על פי הוראות תיקון מס' 3 לתכנית המתאר, תקן
 3 החניה המחייב נקבע בהתאם לתקני החניה של משרד התחבורה כפי שהלה קובע מעת
 4 לעת. על פי המערערת, בית המשפט התעלם מכך שבשנת 1994 נקבעו על ידי משרד
 5 התחבורה תקני חניה, הקובעים חובת התקנתם של 1.3 עד 2 מקומות חניה לכל דירה.
 6 כהוכחה לכך מפנה המערערת לאותו מסמך ההמלצה שגובש, לטענתה, על ידי צוות
 7 שמונה על ידי ועדת המשנה של המועצה הארצית בסיוע צוות "פורום מהנדסי התנועה".
 8 מעבר לכך, נטען, כי המערערת רשאית הייתה לדרוש במסגרת התנאים למתן היתר תקן
 9 חניה מחמיר או כל תקן אחר במסגרת שיקול דעתה התכנוני.

10
 11 לבסוף נטען על ידי המערערת, כי בית משפט השלום שגה באופן הערכת שווי המקרקעין
 12 ב"מצב החדש". לטענת בא כח המערערת, אין כל סיבה להבחין בין אופן הערכת השווי
 13 ב"מצב הקודם", אשר התבסס על שווי המחירים הריאלי של המקרקעין מבלי להתייחס
 14 לשאלת חוקיות דרישת התקן המחמיר, לבין אופן הערכת השווי ב"מצב החדש". עוד
 15 נטען, כי גם אם היה מקום להגיע למסקנה לפיה דרישת התקן המחמיר אינה נמצאת
 16 בסמכותה של המערערת, עדיין אין מקום להחיל פסיקה זו באופן רטרואקטיבי. מועד
 17 בחינת שווי המצב החדש הינו, על פי המערערת, מועד אישורה של התכנית המשביחה,
 18 ולפיכך יש להתעלם מכל שינוי שחל לאחר מכן.

דין

19
 20
 21
 22 12. קראתי בעיון רב את פסק דינו של בית משפט השלום, במסגרתו בחן השופט המלומד
 23 בפירוט רב את מקורות סמכותה של הרשות המקומית ואת ההלכות השונות התקפות
 24 באשר לחישובו של היטל ההשבחה. על אף הדיון המפורט, הגעתי למסקנה כי בכל הנוגע
 25 למקור סמכותה של המערערת אין אני רואה עין בעין עם הערכאה הדיונית, ולפיכך דינו
 26 של הערעור להתקבל. אסביר-



בתי המשפט

8

עא 003301/01

בית משפט מחוזי תל אביב-יפו

לפני: הרכב השופטים: תאריך:

יהושע גרוס, סגן נשיא, שופט – אב"ד

אסתר קובו, שופטת

מיכל רובינשטיין, שופטת

1

2 הנחת המוצא של הערכאה הדיונית הייתה כי המערערת פעלה ללא סמכות בדורשה
3 מבעלי המקרקעין לפעול על פי תקן חניה מחמיר הן באשר למיקום החניה והן באשר
4 למספר מקומות החניה המוקצים לכל דירה. למסקנה זו הגיע השופט המלומד מבחינת
5 הוראות תכנית המתאר. אלו, על פי פסק הדין, מאפשרות לבעלי המקרקעין לבחור אם
6 להתקין את מתקני החניה במרתף או בקומה המפולשת, וקובעות תקן מפורש באשר
7 למספר מקומות החניה לכל דירה, אשר אינו עולה בקנה אחד עם התקן המחמיר שדרשה
8 המערערת.

9 אכן בתכנית המתאר לא ניתן לאתר הוראה ספציפית ממנה ניתן להסיק את דרישתה של
10 המערערת מאת המשיבה. מיקומם של מתקני החניה אינו מצויין מפורשות, ובהוראות
11 התכנית מצויין כי הקומה המפולשת יכולה לשמש גם להתקנת מקומות החניה. הטבלה
12 המנחה המצורפת לתיקון 3 לתכנית המתאר קובעת התקנתו של מקום חניה אחד בלבד
13 לכל דירה.

14 חרף האמור לעיל, אני סבורה כי בנסיבות העניין, ונוכח לשונה של תכנית המתאר,
15 דרישתה של המערערת לתקן מחמיר ולמיקום חניה במרתפים אינו נטול סמכות.

16

17 הועדה המקומית היא שאחראית על הוצאתה לפועל של תכנית המתאר המקומית.
18 כמצויין בפסק דינה של הערכאה הראשונה, הלכה למעשה, חובשת הועדה המקומית שני
19 כובעים- האחד של רשות תכנונית והשני של רשות רישוי המפקחת על ביצוען של
20 ההוראות התכנוניות השונות. התווית של תכנית המתאר נערכת במסגרת תפקידה של
21 הועדה כרשות מתכננת. כרשות רישוי אחראית הועדה המקומית על הוצאתן לפועל של
22 הוראות תכנית המתאר. הדבר נעשה, בין היתר, באמצעות הוצאתם של היתרי בניה.

23 אלא שבין מועד גיבושה של תכנית המתאר והתווית, לבין מועד יישומה בפועל, עשוי
24 לחלוף זמן לא מבוטל, אשר במהלכו משתנות נסיבות שונות ובהתאם להן צרכיהם של
25 תושבי האזור. החשש הנובע ממצב דברים זה הינו כי הוראותיהן של תכניות המתאר
26 הפכו לבלתי עדכניות וכפועל יוצא יכפו על הועדות המקומיות לפעול באופן שאינו הולם



בתי המשפט

9

עא 003301/01

בית משפט מחוזי תל אביב-יפו

לפני: הרכב השופטים: תאריך:

יהושע גרוס, סגן נשיא, שופט – אב"ד

אסתר קובו, שופטת

מיכל רובינשטיין, שופטת

1 ראייה מרחבית של תנאי האיזור וצרכיו. בפסיקה, כמו גם בספרות, הובע חשש זה פעמים
2 מספר. ד"ר רחל אלטרמן מצביעה על חשש זה במסגרת חיבורה "חוק התכנון והבניה
3 ותכנית המתאר: הנחיות קשיחות או מסגרת גמישה?", משפטים יא- תשמ"א-1981,
4 197, ומציעה כי תכניות המתאר ישמשו בעתיד ככלי מתווה בלבד. בלשונה:
5 "בחיבור הוצגה בעייה נוספת הקשורה באופיה ובצורתה של התכנית, היא השאלה האם
6 תכנית מתאר חייבת להיות גם מסמך המגדיר זכויות לבניה ולפיתוח. הוצג טיעון שאם
7 רוצים אנו שתכנית המתאר המקומית תמלא את הייעוד אשר המחוקק התכוון להעניק
8 לה- היינו, תהווה כלי לבקרת הפיתוח העירוני ולהכוונתו לאורך זמן על פי יעדי
9 התכנית- עלינו להפכה מתכנית בסגנון המזהה שימושי קרקע באופן מפורט על פני
10 יחידות שטח מוגדרות והמקנה זכויות במקרקעין, לכלי המתווה מדיניות ושואף להנחות
11 החלטות למשך זמן באופן ענייני".

12
13
14 על חשיבות הותרתם של אמצעי גמישות בידי מוסדות התכנון מעבר לתכניות המתאר
15 נכתב גם בפסק הדין בע"א 1054/98 חוף הכרמל נופש ותיירות 89 נ' עמותת אדם טבע,
16 פ"ד נו(3), 385, עמ' 401-402. אמנם שם דובר היה על חוקיותן של "סעיפי הגמישות"
17 שנכללו במסגרת תכניות המתאר, אך הרציונל העומד בבסיסם של הדברים תקף גם
18 לעניננו, ולפיכך אביא את הדברים כלשונם:

19
20 "כפי שציין בית משפט זה לא פעם, יש חשיבות בהותרת גמישות למוסדות התכנון
21 להתאים תכניות מתאר למציאות המשתנה. מטבע הדברים, תכנית מתאר יכולה
22 להיות בתוקף במשך שנים ארוכות, והוגיה אינם יכולים לחזות מראש את שלל
23 ההתפתחויות הסביבתיות האפשריות הרלוונטיות למציאות התכנונית. על כן, רצוי כי
24 ניתן יהיה לעשות במסגרת התוכנית שינויים כך שתתאים לנסיבות, ולצרכים השונים
25 המתעוררים עם חלוף הזמן. בית משפט זה עמד על החשיבות במתן גמישות למוסדות
26 התכנון המעניקים היתרים לבנייה במספר מקרים: כך למשל ציין השופט טירקל בבג"ץ



בתי המשפט

10

עא 003301/01

בית משפט מחוזי תל אביב-יפו

לפני: הרכב השופטים: תאריך:

יהושע גרוס, סגן נשיא, שופט – אב"ד

אסתר קובו, שופטת

מיכל רובינשטיין, שופטת

1 '440/80 מ' טייג ושות' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז חיפה, פ"ד לו(85) 3, בעמ'
2 :90-91

3

4 "נוטה אנכי לדעה שיש טעם רב בקביעת תכנית מתאר שעיקרה מדיניות או עקרונות
5 פיתוח, שרק חלקה מוגדר במפה או בדרך דומה, המניחה בעיקרה את הגדרת זכויות
6 הבניה לתכנון המפורט. תכנית כזאת יכולה לכלול הנחיות בדבר צפיפויות רצויות,
7 התייחסות לנוף, כללי עיצוב עירוני והנחיות אחרות, וכך להתאים את עצמה למציאות
8 המשתנה, המתחדשת ולעתים קרובות - גם הבלתי צפויה."

9

10 וכך אף הדגיש השופט אור ביחס לחשיבות מוסד ה"הקלות" שמטרתן דומה לזו של
11 סעיפי גמישות בתכניות מתאר, בע"א 6291/95 בן יקר גת חברה להנדסה ובנין נ'
12 הוועדה המיוחדת לתכנון ולבניה "מודיעין", פ"ד נא(825) 2, בעמ' 863-864:

13

14 "קיימים שיקולים ענייניים התומכים, לדעתי, בפירוש הסמכות שבסעיף 7(63)
15 באופן שאינו מאפשר את שלילתן של הקלות. נסיון החיים מלמד, כי לא תמיד
16 ניתן לצפות מראש את כל האפשרויות. הטעמים לכך עשויים להיות מגוונים.
17 הם עשויים להיות נעוצים במיגבלות האנושיות בצפייה מראש של כל התפתחות
18 או תרחיש אפשריים. הם עשויים להיות נעוצים בשינוי מהותי בנסיבות שלא
19 ניתן היה לצפותו מראש. הם נעוצים גם באפשרות שיתעוררו מקרים פרטיים
20 מיוחדים, אשר הכלל הקשיח שנקבע אינו מתחשב בהם." (ההדגשה אינה
21 במקור- א.ק)

22

23 הנה כי כן, בפסיקה ניתן לזהות מודעות לבעייתיות הכרוכה ב"מרחק הזמן" ובמורכבות
24 ישומן של תכניות המתאר, ולפיכך לחשיבות הותרתם של כלים הולמים שיסייעו לועדות
25 המקומיות להתמודד עימן.

26



בתי המשפט

11

עא 003301/01

בית משפט מחוזי תל אביב-יפו

לפני: הרכב השופטים: תאריך:

יהושע גרוס, סגן נשיא, שופט – אב"ד

אסתר קובו, שופטת

מיכל רובינשטיין, שופטת

1 אין כל ספק, כי מספר מקומות החניה הנדרשים לכל דייר הינו אחד מן הנתונים
 2 המושפעים מאורחות החיים המשתנים ומן העלייה ברמת החיים. ברי כי שיעור המכוניות
 3 בהן נעשה שימוש עלה באופן משמעותי במשך השנים האחרונות, וכיוצא מכך נדרש היה
 4 למצוא פתרונות תחבורתיים חדשים. גם אם אצא מתוך הנחה כי תקן החניה אשר שרר
 5 בעת הוצאתו של תיקון 3 לתכנית המתאר קבע הקצאתו של מקום חניה אחד לדירה, איני
 6 יכולה להתעלם מכך שתכנית המתאר הלמה את התנאים ששררו ב-1978, מועד הוצאתו
 7 של התיקון. למעלה מ-20 שנה חלפו ממועד זה, וצרכי התושבים השתנו. כיוצא מכך,
 8 הקפאת המצב על כנו, דהיינו היצמדות להוראות היבשות של תכנית המתאר, פוגעת
 9 באופן ישיר ברווחת התושבים עצמם. במצב דברים זה, אך ראוי הוא כי הועדה המקומית
 10 תעשה שימוש בסמכויותיה על מנת להתאים את המצב בשטח לצרכים המשתנים.

11

12 המשיבה טענה, כי למערערת היכולת להביא לשינוי נורמטיבי של דרישות החניה אך ורק
 13 באמצעות תיקון תכנית המתאר. ואמנם, ברי כי דרך המלך לשינויין של הוראות תכנית
 14 המתאר הינה בתיקונה של התכנית עצמה. על אף זאת, אינני סבורה, כי בחירתה של
 15 המערערת לעשות שימוש זמני בסמכויותיה כרשות רישוי חורגת מגבולות סמכותה-
 16 סעיף 16 לתקנות הרישוי עוסק בסמכויותיה של הועדה המקומית כרשות מפקחת,
 17 ובמסגרת זו הוא מעניק לה שיקול דעת באשר להענקת היתרי הבניה. בלשון התקנה
 18 מוגדרת הסמכות באופן הבא:

19 **"(א) ועדה מקומית רשאית לתת היתר, לסרב לתתו, לתקנו, לשנותו, להתלותו או לבטלו**
 20 **לפי סעיף 216 לחוק וכן להתנות בו תנאים, ובין השאר בעניינים אלה"...**

21 העניינים המפורטים בתקנות הינם שונים ומגוונים. רובם ככולם עוסקים בבטיחות
 22 התושבים וברווחתם. בין הנושאים אותם רשאית הועדה המקומית להסדיר במסגרת מתן
 23 ההיתרים מצוי באופן מפורש נושא **מקומות החניה והגישה אליהם** (תקנה 16א(9)).
 24 הצבתו של עניין הסדרת החניה בשורה אחת עם העניינים המפורטים בתקנה 16 מלמדת
 25 כי נושא החניה, כמו יתר הנושאים הכלולים בתקנה, הינו עניין טכני אשר ראוי, לעיתים,



בתי המשפט

12

עא 003301/01

בית משפט מחוזי תל אביב-יפו

לפני: הרכב השופטים: תאריך:

יהושע גרוס, סגן נשיא, שופט – אב"ד

אסתר קובו, שופטת

מיכל רובינשטיין, שופטת

1 כי ישקל ויידון בעת בקשת ההיתרים, דהיינו במועד הסמוך להוצאתן לפועל של ההוראות
2 התכנוניות הכלליות.
3 בהתאם לכך, אני סבורה, כי במסגרת מתן היתרי הבניה לבעלי המקרקעין המצויים
4 בתחומה של תכנית המתאר, רשאית הייתה המערערת להתנות את מתן ההיתרים
5 בעמידתה של המשיבה בדרישות התקן המחמיר.
6 בא כוח המערערת מצרף לעיקרי הטענות שורה ארוכה של אסמכתאות בהן התיר בית
7 המשפט לועדה המקומית להתנות מתן היתרי הבניה בתנאים שונים שלא הוזכרו בתכניות
8 המתאר באופן מפורש (ראה למשל את האמור בבג"צ 440/80 טייג ושות' בע"מ נ' הועדה
9 המחוזית לתכנון ולבניה, מחוז חיפה, פ"ד לו(3), 85, עת"מ (תל-אביב-יפו) 1032/00 -
10 הועדה המקומית לתכנון ובניה "הדרים" נ' ועדת הערר המחוזית מחוז מרכז ואח'. תק-
11 מח 2002(2), - שם נקבע כי הועדה המקומית יכולה להתנות מתן היתר בניה בקיומה של
12 תשתית נאותה). העובדה כי בכל אחד מפסקי הדין האמורים מביע בית המשפט את
13 חובתה של הועדה המקומית לנקוט במשנה זהירות ותוך צמצום בסמכויותיה אך מעידה
14 על ההבנה כי סמכות מסוג זה חיונית והכרחית לעיתים.
15
16 פסק הדין של בית משפט השלום, כמו גם טיעוני המשיבה, שאבו מפסק דינו של השופט
17 אריאל בעניין ע"א 630/97 - הועדה המקומית לתכנון נ' שיר הצפון חברה, פ"ד נב(3), 399
18 חיזוק לטענה לפיה הועדה המקומית אינה יכולה לבוא בדרישות להן לא הוסמכה,
19 במסגרת שיקול דעה במתן היתרים. אלא שאני סבורה, כי ראוי היה להבחין בין המתואר
20 בע"א 630/97 הנ"ל לבין האמור בענייננו. בע"א 630/97 נסוב הדיון סביב סמכותה של
21 הועדה המקומית לדרוש הפקדת ערובה כתנאי למתן היתר בניה- תנאי אשר אינו נזכר
22 מפורשות בין תנאי תקנה 16(א), בעוד ש"הסדרת מקומות חניה" מופיעה בלשון מפורשת
23 כאמור.
24 יתר על כן, השופט אריאל ביסס את מסקנתו בדבר חוסר סמכותה של הועדה המקומית,
25 על בחינת תכליתה של תקנה 16 אל מול תכליתה של דרישת הפקדת הערובה. הוא מצא
26 כי התנאים המפורטים בתקנה 16 הינם "תנאים הכרוכים בפעולות בניה", "בעלי צביון



בתי המשפט

13

עא 003301/01

בית משפט מחוזי תל אביב-יפו

לפני: הרכב השופטים: תאריך:

יהושע גרוס, סגן נשיא, שופט – אב"ד

אסתר קובו, שופטת

מיכל רובינשטיין, שופטת

- 1 טכני במהותם", וכי "הם באים להבטיח ביצוע בטיחותי יעיל, המשתלב בהגנה
 2 ובשמירה על צורכי הציבור והסביבה" (ע"מ 8 לפסק הדין), ואילו האינטרסים העומדים
 3 בבסיסה של דרישת הפקדת הערבות חורגים לתכלית זו ובאים לענות על צרכים אחרים
 4 של הרשות.
- 5 ודוק- התנאי שדרשה המערערת במקרה העומד לפני עונה על התכלית המתוארת על ידי
 6 השופט אריאל: עסקינן בתנאי המיועד להבטיח את צורכי הציבור והסביבה, בעל צביון
 7 טכני, ואשר כרוך בפעולות הבניה, ולפיכך הוא עולה בקנה אחד עם רוח התקנה ועם
 8 תכליתה.
- 9
- 10 16. מעבר לאמור לעיל, אני סבורה, כי גם הוראות תכנית המתאר עצמה אינן סותרות את
 11 דרישותיה של המערערת. באשר למיקום החניונים בקומת המרתף, אף המשיבה אינה
 12 מנסה לטעון כי מדובר בהוראה הנוגדת את התכנית, שהרי בלשון התכנית מצויין כי
 13 קומת המרתף יכולה לשמש גם לחניית רכבים. התעקשותה של המערערת על בנייתם של
 14 מקומות החניה במרתף דווקא אינו נוגד אם כן את הוראות תכנית המתאר, ונוכח אותו
 15 שינוי נסיבות שנדון לעיל, איני מוצאת בה פגם.
- 16 אשר למספר מקומות החניה הנדרש לכל דירה- תכנית המתאר מפנה לתקני החניה של
 17 משרד התחבורה (חלק ה' לתכנית המתאר), והטבלה המצורפת לתכנית, ואשר ממנה
 18 מסיקה המשיבה את תקני החניה התקפים, משמשת כהנחיה בלבד. אמנם ב"כ המערערת
 19 לא הציג בפני הערכאה הראשונה תקנים מעודכנים של משרד התחבורה, התואמים את
 20 הקריטריונים שהציבה המערערת, אולם אני סבורה כי בהצעת משרד התחבורה לעדכון
 21 תקני החניה (משנת 1994) יש משום הבעת עמדה ברורה של המשרד באשר לתקנים
 22 הנכונים והנחוצים. המדיניות המצויינת בהצעה עולה בקנה אחד עם דרישותיה של
 23 המערערת מבעלי המקרקעין ומשקפת את עמדו של משרד התחבורה באשר לצרכים
 24 התחבורתיים העדכניים הנדרשים. כך או כך, לשון הוראות התכנית אינה קובעת תקן
 25 נוקשה אחד, אלא, כפי שציינתי, מפנה לתקני משרד התחבורה, "כפי שיקבעו מעת לעת",



בתי המשפט

14

עא 003301/01

בית משפט מחוזי תל אביב-יפו

לפני: הרכב השופטים: תאריך:

יהושע גרוס, סגן נשיא, שופט – אב"ד

אסתר קובו, שופטת

מיכל רובינשטיין, שופטת

1 משכך גם ההנחה העומדת בבסיסן של הוראות תכנית המתאר הינה כי תקן החניה המוצע
2 אינו עתיד להיוותר על כנו לאורך השנים.

3
4 בשולי הדברים ראוי כי אדגיש, שאין להסיק מדבריי כי הועדות המקומיות יכולות
5 להתעלם מהוראות תכניות המתאר. עדיפות ראשונה צריכה לתת הועדה המקומית
6 להסדרת הנושאים השונים במסגרתן של תכנית המתאר, לגביהן קיימת מערכת פיקוח
7 ובקרה מסודרת. אלא שאין לקבוע כי בהיעדרן של הוראות מדויקות ומתאימות בתכנית
8 המתאר, ובנסיבות מסויימות בלבד, תימנע מן הרשות המקומית היכולת להסדיר נושאים
9 טכניים שמטרתם היחידה הינה רווחת הציבור ודאגה לאינטרסים העתידיים שלו.

10
11 מכל האמור לעיל, אני סבורה, כי דרישתה של המערערת במסגרת תנאי התקן המחמיר
12 בכל הנוגע להסדרת מקומות החניה הייתה כדין, ולפיכך אין מקום לקבל את הנחתה
13 הראשונה של הערכאה הראשונה.

14
15 נוכח שלילתה של הנחה זו מתייתר הדיון בשאלת חוקיות גביית היטל ההשבחה מאת .17
16 המשיבה. ברי כי אם בסמכותה של המערערת לדרוש התקנתם של מקומות החניה בקומת
17 המרתף על פי התקן המחמיר, מהווה שיטת הבניה המוצעת בתכנית החדשה משום
18 השבחה במקרקעיה של המשיבה. מעבר לאמור לעיל, אציין כי איני בטוחה שלא ניתן היה
19 למצוא בשינוי שהכניסה התכנית החדשה בנושא זה משום השבחה כללית, שאינה קשורה
20 קשר הדוק בהצבתו של תקן החניה המחמיר דווקא. הגדלת שטח הפנים של המרתפים
21 מאפשר ניצול רב יותר של הקרקע לכל מטרה שהיא, ובכך בלבד עשויה לידי ביטוי
22 השבחתם של המקרקעין.

23
24 לבסוף טוענת המשיבה בטיעוניה למעשה בית דין. לטענתה, בית משפט השלום בתל אביב .18
25 הכריע בתיק אחר (בשא 118766/02- השופטת מארק- הורנצ'יק דליה) באותן שאלות
26 העולות בערעור באשר לאותה תכנית מתאר ולאותן נסיבות. מאחר שהמערערת לא



בתי המשפט

15

עא 003301/01

בית משפט מחוזי תל אביב-יפו

לפני: הרכב השופטים: תאריך:

יהושע גרוס, סגן נשיא, שופט – אב"ד

אסתר קובו, שופטת

מיכל רובינשטיין, שופטת

1 ערערה על ההכרעה של באותו תיק, נוצר, הלכה למעשה, מעשה בית דין המשתיק את
2 המערערת מלהעלות טיעוניה בפני בית משפט זה.
3 טיעון זה נדחה על ידי. איני משוכנעת כלל ועיקר בהתקיימותו של מעשה בית דין
4 בענייננו- הצדדים שונים בכל אחד מהתיקים, ואין השאלות שעלו זהות.
5
6 באותה בש"א הוגש ערעור על קביעתו של השמאי המכריע לפיה התכנית החדשה לא
7 השביחה את המקרקעין. קביעה זו בוססה על ההנחה העובדתית לפיה לא הוכח בפני
8 השמאי כי הועדה המקומית נהגה לדרוש בניית מקומות החניה במרתפים דווקא.
9 למעשה, השופטת מארק הורנצ'יק מאשרת את קביעתו של השמאי נוכח קביעה עובדתית
10 זו ונוכח היעדר סמכותה להתערב בממצאיו העובדתיים של השמאי המכריע (ראה את
11 האמור בע"מ 9-10 לפסק הדין). בענייננו נמנעה המשיבה מלטעון להיעדרו של נוהג שכזה
12 מצד הועדה המקומית. יתר על כן, קביעתו של השמאי המכריע מאשרת קיומו של נוהג זה
13 ולפיכך קובעת כי התכנית החדשה משביחה את המקרקעין.
14 התייחסותה של השופטת מארק הורנצ'יק לשאלת סמכותה של הועדה המקומית לדרוש
15 בניית החניה במרתפים אינה הנדבך המרכזי עליו מבוסס פסק דינה, ולפיכך הימנעותה
16 של המערערת מלערער על הכרעתה אינה יכולה לעמוד לה לרועץ.
17
18
19 לאור כל האמור לעיל, אני סבורה כי יש מקום לקבל את הערעור, ולהשיב על כנה את
20 הכרעתו של השמאי המכריע בעניין היטל ההשבחה.
21
22 המשיבה תישא בהוצאות משפט וכן בשכ"ט עו"ד בערעור בסך של 25,000 ₪ בתוספת
23 מע"מ, הפרשי הצמדה וריבית כחוק מהיום.
24 הפקדון יוחזר למערערת.
25
26



בתי המשפט

16

עא 003301/01

בית משפט מחוזי תל אביב-יפו

לפני: הרכב השופטים: תאריך:

יהושע גרוס, סגן נשיא, שופט – אב"ד

אסתר קובו, שופטת

מיכל רובינשטיין, שופטת

1

אסתר קובו, שופטת

2

השופט יהושע גרוס, ס"נ-אב"ד:

3

אני מסכים.

4

5

6

יהושע גרוס, אב"ד

7

סגן נשיא

8

9

10

השופטת מיכל רובינשטיין:

11

אני מסכימה.

12

13

14

מיכל רובינשטיין, שופטת

15

16

לפיכך הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת אסתר קובו.

17

18

ניתן היום כ"ו בתמוז, תשס"ה (2 באוגוסט 2005) בהיעדר הצדדים

המזכירות תשלח העתק מפסק הדין לבאי כח הצדדים.

19

מיכל רובינשטיין, שופטת

אסתר קובו, שופטת

יהושע גרוס, סגן-נשיא



בתי המשפט

17

עא 003301/01

בית משפט מחוזי תל אביב-יפו

תאריך:

לפני: הרכב השופטים:

יהושע גרוס, סגן נשיא, שופט – אב"ד

אסתר קובו, שופטת

מיכל רובינשטיין, שופטת

אב"ד

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12

קלדנית: סיגל ר.