

בבית המשפט העליון

דנ"א 6298/15

לפני:

כבוד הנשיאה מ' נאור
כבוד המשנה לנשיאה (בדימוס) א' רובינשטיין
כבוד השופט נ' הנדל
כבוד השופט (בדימוס) צ' זילברטל
כבוד השופט נ' סולברג

המבקשת:

הוועדה המקומית לתכנון ובניה פתח תקוה

נגד

המשיבים:

1. שלום ירושלים דיבון
2. אפרת דיבון
3. שמואל שוב
4. שרה שוב

המבקשות להצטרף לבקשה
כמבקשות נוספות או כ"ידיד בית
המשפט":

1. עיריית נתניה
2. הוועדה המקומית לתכנון ובניה נתניה
3. המועצה המקומית גני תקווה
4. הוועדה המקומית לתכנון ובניה "מצפה אפק"
5. עיריית בת ים
6. הוועדה המקומית לתכנון ובניה בת ים
7. עיריית כפר סבא
8. הוועדה המקומית לתכנון ובניה כפר סבא
9. עיריית נצרת
10. הוועדה המקומית לתכנון ובניה נצרת
11. עיריית נס ציונה
12. הוועדה המקומית לתכנון ובניה נס ציונה
13. עיריית ראשון לציון
14. הוועדה המקומית לתכנון ובניה ראשון לציון
15. עיריית תל-אביב-יפו
16. הוועדה המקומית לתכנון ולבניה תל-אביב-יפו

המתייצב בהליך:

היועץ המשפטי לממשלה

דיון נוסף בפסק דינו של בית המשפט העליון ברע"א
8907/13 [פורסם בנבון] מיום 3.9.2015 שניתן על ידי כבוד
המשנה לנשיאה א' רובינשטיין וכבוד השופטים: נ' הנדל וצ'
זילברטל

תגובת המשיבים לעתירה לדיון נוסף מיום 17.11.2015

עמדת היועץ המשפטי לממשלה מיום 5.5.2016

תגובת המשיבים לעמדת היועץ המשפטי לממשלה
מיום 29.5.2017

השלמת טיעון מטעם המבקשת מיום 15.8.2016

השלמת טיעון מטעם היועץ המשפטי לממשלה
מיום 16.8.2016

השלמת טיעון מטעם המשיבים מיום 26.10.2017

תאריך הישיבה: כ"א בחשון התשע"ז (22.11.2016)

בשם המבקשת: עו"ד יעקב ברכה

בשם המשיבים: עו"ד הילה לביא-יתים; עו"ד שמואל שוב;
עו"ד אורית חזקיהו;

בשם המבקשות להצטרף
לבקשה כמבקשות או
במעמד "ידיד בית המשפט": עו"ד רונית עובדיה; עו"ד מעיין אזולאי

בשם היועץ המשפטי לממשלה: עו"ד שמרית גולן

חקיקה שאזכרה:
חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965: סע' 196א, 1, 13, 19, 19(ב)(5), 19(ג)(1), 3, 7

חוק מס רכוש וקרן פיצויים, תשכ"א-1961

פקודת סדרי הדין (התייצבות היועץ המשפטי לממשלה) [נוסח חדש]: סע' 1

חוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984: סע' 30(ב)

חוק הפרשנות, תשמ"א-1981: סע' 5

חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), תשכ"ג-1963: סע' 1, 49(ב)

ספרות:

אהרן נמדר, היטל השבחה (חושן למשפט, 2011)

כתבי עת:

אהרן ברק, "פרשנות דיני המסים", משפטים, כרך כח (תשנ"ז) 425

מיני-רציו:

* פה אחד: הפטור מהיטל השבחה לפי סעיף 19(ג)(1) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה יכול להינתן לכל מחזיק במשותף בקרקע הממלא אחר תנאיו, והוא אינו קובע מגבלה שלפיה ניתן יהיה להקנות פטור אחד לכל היותר בגין חלקת מקרקעין אחת. דעת רוב: לצד זאת, מקום שהמחזיקים במשותף בקרקע הם קרובי משפחה, תחול הלכת צרי, המאפשרת להם לקבל פטור אחד בלבד בגין החלקה.

* מסים – היטלים – פטור

* מסים – היטלים – היטל השבחה

* מסים – מס השבחה – מטרתו

המשיבים הם שני זוגות שבבעלותם חלק מהזכויות במגרש עליו נבנה בניין ובו עשר דירות. כל אחד מהזוגות קיבל זכויות בעלות באחת מהדירות והתגורר בדירתו. כל זוג ביקש פטור מהיטל השבחה לדירה שבבעלותו מכוח סעיף 19(ג)(1) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה (להלן: הפטור, סעיף הפטור והחוק). הדיון נסב אודות השאלה האם הפטור יכול להינתן לכל מחזיק במשותף בקרקע הממלא אחר תנאיו, או שמא ניתן להעניק פטור אחד בלבד לכל המחזיקים הזכאים שיתחלק ביניהם.

בית המשפט העליון (מפי הנשיאה נאור ובהסכמת המשנה לנשיאה (בדימ') רובינשטיין, השופט הנדל, השופט (בדימ') זילברטל והשופט סולברג) דחה את הדיון הנוסף ופסק כי:

הכלל הוא חובת תשלום היטל השבחה ובצדו חריגים, ובהם החריג שבסעיף 19(ג) לתוספת השלישית לחוק, המאפשר ליתן פטור מהיטל השבחה בגין בנייה או הרחבה של דירת מגורים בהתקיים מספר תנאים, לרבות דרישה כי הדירה תשמש למגורי המחזיק בקרקע או קרובו וכי שטחה הכולל לאחר הבנייה או ההרחבה לא יעלה על 140 מ"ר. הפטור ניתן בשני שלבים: בתחילה נדחה מועד התשלום ולאחר 4 שנים שבהן התגורר בדירה המחזיק בקרקע או קרובו, יהפוך הפטור למוחלט.

השאלה היא האם כל אחד מהמחזיקים במשותף בקרקע יוכל לקבל פטור עבור דירתו, או שמא ניתן להעניק פטור אחד לכל היותר לכל המחזיקים בחלקה, היא שאלה פרשנית, והתשובה לה נגזרת מלשון החוק ומתכליתו. במישור הלשון שתי הפרשנויות אפשריות. נוכח כך נדרש בימ"ש לפרשנות תכליתית של סעיף הפטור. בימ"ש עמד על תכליות הפטור ובהן קידום תכלית סוציאלית מובהקת: לסייע לאזרחים לשפר את תנאי הדיור שלהם או של קרוביהם באמצעות הקלת העול הכספי הכרוך בכך, תמריץ לפיתוח המקרקעין, ובכך להביא לשיפור במצב הנדל"ן באזור ולהקל על מצוקת הדיור גם במובן הרחב; תכלית של מניעת ניצול הפטור לרעה, בהיותו חריג לכלל בדבר חובת תשלום היטל השבחה.

התכלית הסוציאלית של שיפור תנאי הדיור, מתקיימת בכל אחד מהמחזיקים במשותף בקרקע העומד בתנאי הסעיף. בנוסף, מתן מספר פטורים לדירות המצויות על חלקת מקרקעין המוחזקת בידי שותפים עשוי להגדיל את הסיכויים לפיתוח הקרקע, במיוחד במקרה שבו מתעוררת השאלה של מחזיקים במשותף בחלקה שניתן לבנות עליה מספר יחידות דיור. בחירה בפרשנות שלפיה הפטור יכול להינתן לכל מחזיק בקרקע העומד בתנאיו, תהפוך את יישום ההלכה לפשוטה וודאית בהרבה. בנוסף, יהא בכך כדי לאפשר להביא לסיום את הפרשה הארוכה במקרה זה לטובת כל הנוגעים בדבר; שיקול השוויון במס מוביל למסקנה שאין להבחין בין שני נישומים העומדים בתנאי הפטור רק בשל כך שאחד מהם מחזיק בקרקע עם אחרים ולא לבדו; הטענה שלפיה הפטור אם יינתן לכל מחזיק במשותף בקרקע, ירחיב את תחולת הפטור באופן שיגרום נזק כספי עצום לרשויות המקומיות ולמוסדות התכנון, לא הוכחה.

בימ"ש איבחן את המקרה דנן מנסיבות הלכת צרי שם כל משפחה החזיקה בקרקע באופן בלעדי, ללא שותפים מחוץ למשפחה. העובדה שדובר בבני משפחה אחת הייתה בעלת משקל נכבד בהכרעה והנחת היסוד הייתה כי תא משפחתי מהווה בפועל יחידה כלכלית אחת. שונים פני הדברים מקום שהמחזיקים בקרקע במשותף אינם בני משפחה אחת ואינם יחידה כלכלית אחת, כבענייננו. בנסיבות אלה, אין לראות במתן הפטור לכל אחד מהמחזיקים ריבוי פטורים הניתנים לגורם אחד, אלא מדובר במתן פטור אחד לכל זכאי; כל עוד לא הוכח אחרת, אין סיבה מיוחדת לחשש כי מתן הפטור למחזיקים השונים יוביל ל"התעשרותם" על חשבון הציבור או לניצול הפטור לצרכים מסחריים.

לסיכום, סעיף הפטור מאפשר ליתן פטור לכל אחד מהמחזיקים במשותף בקרקע העומד בתנאיו, והוא אינו קובע מגבלה שלפיה ניתן יהיה להקנות פטור אחד לכל היותר בגין חלקת מקרקעין אחת. לצד זאת, מקום שהמחזיקים במשותף בקרקע הם קרובי משפחה, תחול הלכת צרי, המאפשרת להם לקבל פטור אחד בלבד בגין החלקה; השאלה כיצד יש לפרש את סעיף הפטור במקרה של מחזיקים במשותף החברים בקבוצת רכישה או בקבוצת רוכשים לא הוכרעה. לאור האמור, כל אחד מהזוגות זכאי לפטור מהיטל השבחה עבור דירתו, בכפוף לקיומם של יתר תנאי סעיף הפטור; השופט סולברג הסכים לתוצאת פסק הדין, אך חלק על האופן שבו הובחן העניין דנן מהלכת צרי ולפרשנות שניתנה עקב כך להלכה זו. לדעתו הלכת צרי איננה רלבנטית במקרה זה, שבו מספר מחזיקים במשותף מבקשים פטור עבור דירות מגוריהם.

פסק דין

הנשיאה מ' נאור:

1. האם הפטור מהיטל השבחה לפי סעיף 19(ג)(1) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 יכול להינתן לכל מחזיק במשותף בקרקע הממלא אחר תנאיו, או שמא ניתן להעניק פטור אחד בלבד לכל המחזיקים הזכאים שיתחלק ביניהם? זו השאלה העומדת לפנינו בדיון נוסף זה.

רקע וההליכים הקודמים

2. המשיבים הם שני זוגות שבבעלותם חלק מהזכויות במגרש בפתח תקווה שגודלו כ-900 מ"ר. על המגרש חלה תכנית איחוד וחלוקה ובעלי הזכויות בו, לרבות המשיבים, הגישו ביום 10.1.2002 בקשה להיתר בנייה. בשנת 2004 ניתן היתר בנייה ובמגרש נבנה בניין ובו 10 דירות. כל אחד מהזוגות קיבל זכויות בעלות באחת מהדירות והתגורר בדירתו. כל זוג ביקש פטור מהיטל השבחה לדירה שבבעלותו מכוחו של סעיף 19(ג)(1) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, התשכ"ח-1965 (להלן בהתאמה: הפטור, סעיף הפטור והחוק), הקובע כך:

פטור מהיטל
(1) בניה או הרחבה של דירת מגורים לא ייראו כמימוש זכויות אם המחזיק במקרקעין או קרובו הגיש בקשה להיתר בניה על אותם מקרקעין שישמשו למגוריו או למגורי קרובו ובלבד שהשטח הכולל של דירת המגורים האמורה לאחר בנייתה או הרחבתה אינו עולה על 140 מ"ר; עם כל בניה או הרחבה נוספת מעל השטח האמור ישולם היטל, בשיעור יחסי לגודל הבניה או ההרחבה הנוספת.

(2) העברת הבעלות או החזקה בדירה שנבנתה או שהורחבה כאמור בפסקה (1) או שניתן להרחיבה לפי תכנית, לא יראו כמימוש זכויות ולא תחול בגינה חובת תשלום ההיטל, אם המחזיק במקרקעין או קרובו השתמשו בדירה למגוריהם או למגורי בני משפחתם הקרובים מגמר הבניה ועד מכירתה משך זמן שאינו פחות מארבע שנים; לענין זה, "גמר הבניה" – כמשמעותו בחוק מס רכוש וקרן פיצויים, תשכ"א-1961.

3. אין צורך להידרש לכל השתלשלות האירועים ולענייננו די לציין כי המשיבים ביקשו שיושבו להם כספים ששולמו על ידי בעלי הזכויות במגרש עבור היטל השבחה, ובקשתם נדחתה ביום 14.10.2007. המשיבים ערערו על כך לבית משפט השלום בראשון-לציון וערעורם התקבל ביום 7.3.2012 (עש"א-33614-07-10, [פורסם בנבו] השופט י' קינר). בפסק הדין לא התקבלה הטענה שלפיה סעיף

הפטור מקנה פטור אחד בלבד לחלקה, שיתחלק בין בעלי הזכויות הזכאים לפטור ונפסק כי כל זוג מבין המשיבים זכאי לפטור מהיטל השבחה בגין דירתו. בנוסף, נקבע שם כי המשיבים יהיו זכאים לפטור לגבי דירתם עד לשטח של 120 מ"ר בלבד, בהתאם לנוסח סעיף הפטור במועד מימוש הזכויות, בשנת 2004 (קביעה אחרונה זו אינה שנויה במחלוקת והדברים מובאים רק למען שלמות התמונה).

4. המבקשת ערערה על פסק הדין לבית המשפט המחוזי מרכז-לוד (ע"א 8762-04-12; [פורסם בנבו] להלן: פסק הדין המחוזי). ביום 10.11.2013 התקבל הערעור בדעת רוב מפי סגן הנשיא א' שילה, בהסכמת השופטת מ' ברנט, נגד דעתו החולקת של השופט א' מקובר. דעת הרוב הייתה כי יש לבחור בפרשנות המאפשרת מתן פטור אחד בלבד לחלקת מקרקעין אחת. בפסק הדין צוין כי אין צורך להכריע למי מבעלי הקרקע באותו מקרה יינתן הפטור ודי בקביעה כי הזכות לפטור משותפת לכל הבעלים המשותפים העומדים בתנאיו. יוער, כי הדיון בערעור אוחד עם ערעור על פסק דינו של בית משפט השלום בפתח תקווה בעש"א 37970-05-10 [פורסם בנבו] (השופט נ' שטרנליכט) שבו נדונה שאלה משפטית קרובה (ע"א 16542-02-12; [פורסם בנבו] להלן: הערעור האחר). הערעור האחר התקבל ונקבע כי הבעלים והמחזיקים של החלקה באותו מקרה הם בני משפחה והם זכאים לפטור אחד בשל דירה אחת בלבד המצויה על הקרקע. על פסק הדין בערעור האחר לא הוגשה בקשת רשות ערעור ולא ארחיב עוד בעניינו.

5. על פסק הדין המחוזי הגישו המשיבים בקשת רשות ערעור (רע"א 8907/13, [פורסם בנבו] שנדון לפני חבריי המשנה לנשיאה א' רובינשטיין והשופטים נ' הנדל וצ' זילברטל; להלן: פסק הדין). כל שופטי ההרכב היו בדעה כי יש ליתן רשות ערעור. בנוסף, שלושתם סברו כי לשונו של סעיף הפטור מאפשרת את שתי הפרשנויות שהוצעו: זו המקנה פטור אחד בלבד לכל המחזיקים בחלקה העומדים בתנאיו וזו המקנה פטור לכל אחד מהמחזיקים הזכאים. חברי השופט הנדל, בדעת מיעוט, העדיף את הפרשנות הראשונה. לדבריו, מדובר בפטור צר מימדים ויש לצמצם את היקפו ולשמור על האיזון בין הרציונלים הנוגדים שבבסיסו, של מתן תמריץ כלכלי לשיפור דיור ושמירה על הקופה הציבורית. הוא הזהיר כי הפרשנות

האחרת עלולה להגדיל לאין שיעור את שווי הכלכלי של הפטור, לגרום נזק לקופה הציבורית ולעודד מניפולציות. חברי השופט הנדל קבע כי גישתו מתיישבת עם ע"א 7417/01 צרי נ' הוועדה המקומית גבעתיים, פ"ד נז(4) 879 (2003) (להלן: הלכת צרי). בהלכת צרי, שתידון עוד בהמשך, ביקשו שתי משפחות פטורים מהיטל השבחה בגין כל אחת מהדירות ששימשו למגורי בני המשפחה בבניין שהוקם על מגרש שבבעלותם. בפסק הדין נקבע כי יש ליתן פטור אחד בלבד לכל אחת משתי המשפחות. בפסק הדין מושא הדיון הנוסף ציין חברי השופט הנדל כי הטעמים שביסוד הלכת צרי רלוונטיים בעיקרם גם לריבוי מחזיקים שאינם בהכרח בני אותה משפחה, כבענייננו.

6. לעומת זאת, חברי השופט זילברטל תמך בפרשנות האחרת, שלפיה יש ליתן את הפטור לכל אחד מהמחזיקים בקרקע הממלא אחר תנאיו. לדעתו, בכך תוגשם תכלית הפטור. הוא קבע כי לאור עיקרון השוויון במס אין לשלול משותפים במקרקעין הטבות הניתנות לבעלים יחידים בקרקע רק בשל שותפותם או בשל החשש מפני פגיעה בקופה הציבורית. בנוסף, בראייתו, העובדה שסעיף הפטור לא מגדיר את גודל החלקה שלה יינתן הפטור מקשה גם כן לקבל את הפרשנות שלפיה הפטור ניתן למקרקעין, להבדיל מהמחזיק בהם. חברי השופט זילברטל סבר כי המנגנון הדו-שלבי שנקבע בסעיף הפטור אפקטיבי דיו כדי למנוע שימוש מניפולטיבי ומסחרי גרידא בפטור. לגישתו, הלכת צרי אינה ישימה לענייננו שכן לא נדונה שם באופן ישיר הסוגיה של מחזיקים משותפים בקרקע שכל אחד מהם בנה עליה דירה לשימושו האישי. לדבריו, מהלכת צרי אמנם "עולה, לכאורה, כי גם כאשר באותם מקרקעין שותפים מספר בעלים, חוכרים או מחזיקים, לא ניתן יהיה לקבל יותר מאשר פטור אחד עבור דירת מגורים אחת" (פיסקה 11 לחוות דעתו). אולם, לדעתו דברים אלה יסודם בטעות שכן הם נשענו על נוסח שגוי של סעיף הפטור. חברי המשנה לנשיאה רובינשטיין הצטרף לדעת חברי השופט זילברטל, בציינו כי אחד הקשיים בגישה האחרת הוא העדר ההכרעה לגבי אופן חלוקת הפטור היחיד בין המחזיקים במקרקעין, מה שעלול להוביל להתדיינות נוספות. הוא ציין כי הוא אינו משוכנע שלא ייתכנו מניפולציות בעקבות ההכרעה, אך דומה כי הפרשנות שנבחרה משרתת את תכלית הפטור שניתן לכל אחד מהזוגות שאינם קרובי

משפחה, בשונה מהלכת צרי. בנוסף, לדעתו, ריבוי ההתדיינויות בפרשנות סעיף הפטור מצדיק כי המחוקק יידרש לכך בהקדם. שני חבריי, המשנה לנשיאה רובינשטיין והשופט זילברטל, הצרו על כך שהיועץ המשפטי לממשלה (להלן: היועץ המשפטי) לא מצא לנכון להביע עמדה בעניין זה, שלו השלכות רוחב, אף לאחר שהתבקש לעשות כן.

הבקשה לדיון נוסף

7. המבקשת הגישה בקשה לדיון נוסף בפסק הדין וביקשה כי נורה ליועץ להגיש עמדתו בנושא. 16 רשויות מקומיות וועדות מקומיות לתכנון ובניה ביקשו להצטרף להליך כמבקשות ולמצער כ"ידיד בית המשפט" (להלן: המבקשות להצטרף). ביום 14.3.2016 התבקש היועץ המשפטי לחוות דעתו לגבי הבקשה לדיון נוסף. ביום 5.5.2016 מסר היועץ המשפטי כי לדעתו יש לקיים דיון נוסף בפסק הדין והודיע על התייצבותו בהליך לפי סעיף 1 לפקודת סדרי הדין (התייצבות היועץ המשפטי לממשלה) [נוסח חדש] (להלן: פקודת התייצבות). ביום 7.6.2016 הוריתי על קיום דיון נוסף בפסק הדין בהתאם לסמכותי לפי סעיף 30(ב) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984. בעקבות זאת, הגישו הצדדים השלמת טיעון בכתב וביום 20.11.2016 התקיים דיון בפנינו.

טענות המבקשת והמבקשות להצטרף

8. המבקשת תמכה בגישת המיעוט בפסק הדין. לטענתה, פסק הדין חדשני, דרמטי ו"משנה סדרי עולם" בפרשנות סעיף הפטור והוא הרחיב מאד את היקפו כך שהפטור יינתן גם למי שאינו זקוק לסיוע סוציאלי. זאת, לשיטתה, בניגוד לתכליתו ולגישת המצמצמת שננקטה בפסיקה ביחס לפטור. המבקשת הזהירה כי הדבר יגרום פגיעה קשה בתקציבי הרשויות המקומיות וביכולת לפתח מקרקעין ויוביל לעליית מחירי הנדל"ן. לטענתה, לפסק הדין השלכות תקציביות "בלתי נתפשות" לגבי כלל המשק וההפסדים לרשויות המקומיות בעקבותיו עלולים להסתכם במיליארדי ש"ח. המבקשת טענה כי פסק הדין ניתן בלא שעמדו בפני בית המשפט נתונים לגבי ההשלכות הכרוכות בהרחבת הפטור בשל הימנעות היועץ המשפטי מלהידרש לנושא בעבר. היא הזהירה כי פסק הדין יאפשר מניפולציות ויוביל לכך

שהחבות בהיטל השבחה תיגזר מאופן ההתאגדות של מבקשי היתר הבנייה, תוך הפלייתם לרעה של רוכשי דירות מקבלנים לעומת רוכשים בקבוצות רכישה. לדבריה, המקרה דנא הוא מקרה "קל" משום שהוא מערב מעט בעלי זכויות במקרקעין, אך ראוי היה להידרש גם לנסיבות מורכבות יותר. המבקשת סברה כי יש לבחון אם בבעלות מבקש הפטור דירת מגורים נוספת וכן להבחין בין מי שהיו בעליה של קרקע חקלאית במשך זמן רב לפני שהופשרה למגורים לבין מי שרכשו זכויות בקרקע בתקופת הליכי התכנון כדי להימנע מהיטל השבחה. לבסוף, טענה המבקשת כי ענייננו דומה במהותו למקרה של קבוצת רכישה. לטענתה, המשיבים ושותפיהם רכשו זכויות במגרש לאחר שהיה צפוי שינוי ייעודו למגורים ופיצול הבעלות במגרש איפשר להגדיל את מספר הפטורים האפשרי.

9. המבקשות להצטרף חזרו, בעיקרו של דבר, על טענות המבקשת והדגישו במיוחד את השלכות הרוחב השליליות, בראיתן, של פסק הדין שאף להערכתן נאמדות במיליארדי ש"ח. לדבריהן, הפטורים שיינתנו לקבוצות רכישה יובילו לבדם להפחתה של כ-20% בגביית היטלי השבחה. לשיטתן, עיקר הקושי שמעורר פסק הדין נעוץ בפרשנויות שעשויות להינתן לו לנוכח העובדה שהוא לא הוגבל למקרה הספציפי שלפנינו. בהקשר זה, הן עמדו בהרחבה על מגוון המניפולציות שיאפשר פסק הדין והזהירו מפני הפיכת הפטור מחריג מצומצם למקרה רווח, בניגוד לכוונת המחוקק.

עמדת היועץ המשפטי

10. היועץ המשפטי סבר כי הפרשנות שאומצה בפסק הדין אמנם אפשרית ומעוגנת בלשונו של סעיף הפטור, אך מוטב לפרשו בצמצום. זאת, נוכח החשש כי ההלכה שנקבעה, בצירוף הלכות קודמות שהרחיבו את תחולת הפטור, תגרום לתוצאות בלתי רצויות שספק אם עמדו לנגד עיני המחוקק, בדגש על פגיעה בתקציבי הרשויות המקומיות. הקושי העיקרי שעליו הצביע היועץ המשפטי נגע למקרים שבהם הקרקע נמכרה לקבוצת רכישה או לקבוצת רוכשים, ובפרט כאשר בעת המכירה הייתה ההשבחה ידועה וצפויה. הוא הזהיר כי מתן הפטור במקרים אלה עלול להוביל להרחבת היקפו בניגוד לתכליתו הסוציאלית, לפגוע בציבור

הרחב ולהפלות לרעה רוכשי דירה מקבלן. לפיכך, סבר היועץ המשפטי כי ראוי להחריג מגדר פסק הדין את המקרים הנ"ל, אך הודה כי ייתכן ששאלות אלה כלל אינן מתעוררות בתיק דנא. לדידו, דרך המלך להגשמת מטרה זו היא באמצעות תיקון חקיקה ולדבריו נעשו מאמצים בהקשר זה, אך לאחרונה החליט שר האוצר שלא לקדם חקיקה בנושא בעת הזו. לפיכך, הציע היועץ המשפטי דרכים פרשניות שונות לפתרון הקשיים, למשל: ניתוק הזהות בין המחזיק בקרקע לבין החייב בהיטל במקרה של קבוצת רכישה; מיסוי "הגורם המארגן" בקבוצת רכישה; ופירוש מצמצם של סעיף הפטור מקום שההשבחה הייתה קרובה לוודאית בעת שנמכרו המקרקעין וכשכל מטרתם של הצדדים לעיסקה הייתה לחמוק מתשלום היטל השבחה.

טענות המשיבים

11. המשיבים סמכו ידיהם על פסק הדין. הם הדגישו כי לא הוכחו הטענות בדבר השלכותיו השליליות וכי חרף בקשותיהם לא הוצגו כל נתונים לגבי היקף הפטורים שנתבקשו מאז שניתן פסק הדין בבית משפט השלום. המשיבים טענו כי אין ממש בטענות האמורות ולראיה, אף רשות לא קרסה מאז שניתן פסק הדין או בשנים הרבות שקדמו להלכת צרי שבהן ניתנו פטורים מרובים לחלקה אחת כעניין שבשגרה. לשיטתם, טענות בדבר פגיעה בקופה הציבורית ממילא אינן מצדיקות מיסוי בלתי שוויוני. המשיבים הכחישו את הטענה שלפיה בעלי הזכויות במגרש מהווים קבוצת רכישה וטענו כי הדבר לא הוכח בהליכים הקודמים והיתר הבנייה הוצא שנים לאחר שהם רכשו זכויות במגרש. עוד הם הזכירו כי רק שני זוגות מבין כל בעלי הדירות במגרש ביקשו פטור מהיטל השבחה. לדבריהם, טיעונו של היועץ המשפטי עוסק כולו בפתרון מקרים אחרים שאינם נדונים כאן ואין כל מקום להשוואה בין קבוצת רכישה לבין רוכשי דירה מקבלן נוכח ההבדלים בין המקרים. מכל מקום, לדעתם, אין הצדקה לשלול מרוכש בקבוצת רכישה העומד בתנאי הפטור את זכאותו לפטור. לבסוף, דחו המשיבים את הפתרונות הפרשניים שהציע היועץ המשפטי ביחס לרוכשים בקבוצות רכישה וטענו כי ההצעות אינן ישימות ומחייבות שינוי חקיקה.

12. היטל השבחה הוא תשלום שמוסמכת ועדה מקומית לתכנון ובניה לגבות מבעל מקרקעין או מהחוכר אותם בשל השבחה (סעיף 196א לחוק). "השבחה" כאמור מוגדרת עליית שווי המקרקעין בעקבות "אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג" (סעיף 1 לתוספת השלישית לחוק). שיעורו של היטל ההשבחה הוא מחצית ההשבחה ואת התשלום בעדו ניתן לדחות עד למועד מימוש הזכויות במקרקעין, הכולל בין השאר את מועד קבלת היתר הבניה או מכירת הקרקע (סעיפים 1, 3, ו-7 לתוספת השלישית לחוק). היטל ההשבחה נועד לשמש לכיסוי הוצאותיהם של מוסד התכנון או הרשות המקומית בהכנתן ובביצוען של תוכניות (סעיף 13 לתוספת השלישית לחוק. ראו גם אהרן נמדר היטל השבחה -35-34 (2011) (להלן: נמדר)). הצידוק הבסיסי לגביית ההיטל הוא הצורך לכסות את הוצאות התכנון והפיתוח שמהם נהנים בעלי המקרקעין. למעשה עומד בבסיסו עיקרון של צדק חלוקתי: התפישה היא כי ראוי שאדם שהתעשר בשל פעילות הרשויות ישתף את הציבור בהתעשרות ולמצער יישא בעלויות הפעולות שהביאו לכך (דנ"א 3768/98 קריית בית הכרם בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, ירושלים, פ"ד נו(5) 49, 62-63 (2002) (השופט מ' חשין, במיעוט לעניין התוצאה); רע"א 10879/02 באולינג כפר סבא נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה כפר סבא, [פורסם בנבן] פסקה 12 לחוות דעתי (6.12.2006); נמדר בעמ' 36-38).

13. הכלל, אם כן, הוא חובת תשלום היטל השבחה. אולם, יש לו חריגים. בסעיף 19 לתוספת השלישית לחוק מנויה רשימה ארוכה של מקרים שבהם סבר המחוקק כי ראוי לפטור מהיטל השבחה. אחד המקרים הוא זה המנוי בסעיף קטן(ג), הקובע כך:

(1) בניה או הרחבה של דירת מגורים לא ייראו כמימוש זכויות אם המחזיק במקרקעין או קרובו הגיש בקשה להיתר בניה על אותם מקרקעין שישמשו למגוריו או למגורי קרובו ובלבד שהשטח הכולל של דירת המגורים האמורה לאחר בנייתה או הרחבתה אינו

פטור מהיטל

עולה על 140 מ"ר; עם כל בניה או הרחבה נוספת מעל השטח האמור ישולם היטל, בשיעור יחסי לגודל הבניה או ההרחבה הנוספת.

(2) העברת הבעלות או החזקה בדירה שנבנתה או שהורחבה כאמור בפסקה (1) או שניתן להרחיבה לפי תכנית, לא יראו כמימוש זכויות ולא תחול בגינה חובת תשלום ההיטל, אם המחזיק במקרקעין או קרובו השתמשו בדירה למגוריהם או למגורי בני משפחתם הקרובים מגמר הבניה ועד מכירתה משך זמן שאינו פחות מארבע שנים; לענין זה, "גמר הבניה" – כמשמעותו בחוק מס רכוש וקרן פיצויים, תשכ"א-1961.

כפי שניתן לראות, הסעיף מאפשר ליתן פטור מהיטל השבחה בגין בנייה או הרחבה של דירת מגורים בהתקיים מספר תנאים, לרבות דרישה כי הדירה תשמש למגורי המחזיק בקרקע או קרובו וכי שטחה הכולל לאחר הבנייה או ההרחבה לא יעלה על 140 מ"ר. הפטור ניתן בשני שלבים: בתחילה נדחה מועד התשלום ולאחר ארבע שנים שבהן התגורר בדירה המחזיק בקרקע או קרובו, יהפוך הפטור "אמיתי", כלומר מוחלט (ראו פסקה 1 לחוות דעתו של חברי השופט צ' זילברטל בפסק הדין מושא הדיון הנוסף. כן ראו נמדר בעמ' 281-282).

14. לאורך השנים, התעוררו לא מעט שאלות בנוגע להיקף הפטור, שהעסיקו ועדיין מעסיקות את כלל הערכאות לרבות בית משפט זה (ראו: הלכת צרי, בעמ' 885; ע"א 5138/04 הוועדה המקומית לתכנון ובניה מטה יהודה נ' נווה שלום חברה מוגבלת בערבות [פורסם בנבו] (30.8.2007) (להלן: עניין נווה שלום); רע"א 3626/06 חמאסי נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה, מבוא העמקים [פורסם בנבו] (22.7.2008) (להלן: עניין חמאסי); בר"מ 6195/13 רביד נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים [פורסם בנבו] (8.6.2014) (להלן: עניין רביד); וכן בר"מ 8052/14 הוועדה המקומית לתכנון ובניה חולון נ' שלו [פורסם בנבו] (22.3.2017) (להלן: עניין שלו)). בהתאם, היקפו של הפטור נקבע במידה רבה בדרך קאזואיסטית, ממקרה למקרה. ריבוי ההתדיינויות

בנושא זה מהווה משום עדות לחוסר הבהירות של לשון סעיף הפטור, ולכך עוד אשוב.

15. השאלה הניצבת לפנינו עתה היא האם כל אחד מהמחזיקים במשותף בקרקע יוכל לקבל פטור עבור דירתו או שמא ניתן להעניק פטור אחד לכל היותר לכל המחזיקים בחלקה. מדובר בשאלה פרשנית ובהתאם, התשובה לה נגזרת מלשון החוק ומתכליתו. על פי לשונו הפשוטה, סעיף הפטור אינו כולל כל הוראה בדבר מספר הדירות שניתן לקבל לגביהן פטור מהיטל השבחה. לכאורה ניתן להבין מכך כי מספר הדירות המצויות על הקרקע שבגינן ניתן לקבל פטור איננו מוגבל וכי ניתן לתיתו לכל המחזיקים בקרקע העומדים בתנאי סעיף הפטור. עם זאת, גם הפרשנות ההפוכה איננה מופרכת מבחינה לשונית שכן ניתן לומר כי עצם העובדה שהפטור יכול להינתן בגין שטח של 140 מ"ר לכל היותר מגבילה בפועל את מספר הדירות שיוכלו לזכות בו. בדומה, גם את הצירוף "המחזיק במקרקעין" ניתן לפרש לשני הכיוונים: כמאפשר מתן פטור ל"מחזיק" אחד בלבד (כפי שנכתב), או כמאפשר מתן פטור לכל מחזיק (שהרי, בהתאם לסעיף 5 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, האמור בלשון יחיד משמעו אף לשון רבים). מכאן, שבמישור הלשון, שתי הפרשנויות שעל הפרק הן אפשריות. כך סברו כל הערכאות שדנו במקרה דנא וזו גם עמדת היועץ המשפטי עתה. עצם העובדה שלשון סעיף הפטור מאפשרת פרשנויות שונות שבה ומדגישה את הקשיים הכרוכים בו (לביקורת על כך, ראו הלכת צרי, בעמ' 885). מכל מקום, בהינתן אי-הוודאות הלשונית, הפתרון לקושיה שלפנינו נעוץ בפרשנות תכליתית של סעיף הפטור. ייאמר כבר עתה כי אני שותפה לדעת הרוב בפסק הדין מושא הדיון הנוסף שלפיה יש לאפשר מתן פטור לכל אחד מהמחזיקים בקרקע העומד בתנאיו, וזאת מטעמים הדומים בעיקרם לנימוקיהם של חבריי השופט זילברטל וחברי המשנה לנשיאה רובינשטיין. עם זאת, משהגענו עד הלום לא אראה עצמי פטורה מלפרט את עמדתי.

16. בהקשר זה, אבקש להעיר הערה מקדימה. צר לי שהיועץ המשפטי לא נענה לבקשת בית המשפט ולא הציג עמדתו בשלבים מוקדמים יותר של ההתדיינות. אחד מתפקידיו החשובים של היועץ המשפטי הוא לייצג את האינטרס

הציבורי בפני ערכאות שיפוטיות. לשם כך, הוקנתה לו הסמכות להתייצב בהליך משפטי ולהשמיע את דברו כל אימת שהוא סבור שעניין ציבורי עשוי להיות מושפע מההליך (ראו סעיף 1 לפקודת ההתייצבות). זאת, מתוך הבנה שייתכנו מקרים שבלא התייצבותו בהליך, ייעדרו ממנו שיקולים חשובים ולא יהיה ייצוג מספק לאינטרס הציבורי. מצופה מן היועץ המשפטי לפעול על פי הסמכויות שניתנו לו להציג עמדתו במקרים המתאימים, לא כל שכן מקום שנתבקש לעשות כן על ידי בית המשפט, כבענייננו.

עתה נשוב לפרשנות התכליתית של סעיף הפטור.

תכליות הפטור

17. כפי שכבר נדון בפסיקה, הפטור נועד לקדם תכלית סוציאלית מובהקת: לסייע לאזרחים לשפר את תנאי הדיור שלהם או של קרוביהם באמצעות הקלת העול הכספי הכרוך בכך. בנוסף, מתן הפטור אמור להוות תמריץ לפיתוח המקרקעין, ובכך להביא לשיפור במצב הנדל"ן באזור ולהקל על מצוקת הדיור גם במובן הרחב. מצד שני, מובנית בסעיף הפטור גם התכלית של מניעת ניצולו לרעה, בהיותו חריג לכלל בדבר חובת תשלום היטל השבחה (הלכת צרי, בעמ' 888. ראו גם עניין נווה שלום, בפסקה 9). תכליות אלה נלמדות, בין השאר, מהדרישות הנוגעות לגודל הדירה ולמשך הזמן שבו יש לגור בה כתנאי לקבלת הפטור, אשר מצמצמות את היקף תחולת הפטור. בנוסף, הן משתקפות בבירור מההיסטוריה החקיקתית של סעיף הפטור, מהדגש שניתן במסגרת תהליך החקיקה לצורך למנוע את ניצולו לצרכים מסחריים באמצעות העברת הנכס לאחר מיד לאחר קבלת הפטור (דברי הסבר להצעת חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 21), התשמ"ד-1981, ה"ח ממשלה/כנסת 1667, 174, 175; פרוטוקול ישיבה מס' 313 של הכנסת ה-10, 2566 (29.5.1984) (דברי חברת הכנסת שושנה ארבל-אלמוזלינו); פרוטוקול ישיבה מס' 287 של הכנסת ה-10, 1644-1640 (20.2.1984)). סעיף הפטור מגלם איזון בין תכליות מנוגדות אלה, הבא לידי ביטוי בהקלה שניתנת לפרט להרחיב את ביתו מבלי להעשירו על חשבון הכלל (הלכת צרי, בעמ' 888). שיווי המשקל בין תכליות אלה ישמש קו מנחה בפרשנות הסעיף.

18. הטענה הראשונה המצריכה התייחסות היא הטענה שלפיה פרשנות המתירה לפטור יותר ממחזיק אחד בקרקע מתשלום היטל השבחה אינה מתיישבת עם הגישה המצמצמת שננקטה בפסיקה ביחס לסעיף הפטור. מקובל עליי כי בפרשנות היקף הפטור יש ליתן משקל לחשש מפני הרחבת יתר נוכח העובדה שכל פטור שניתן נוגס בכספי הציבור והרשות המקומית כנאמנתו (ראו הלכת צרי, בעמ' 888). עם זאת, איני סבורה כי מכך נובע שיש לקבוע מלכתחילה כלל גורף שלפיו כל אימת שייתכנו כמה פרשנויות לסעיף הפטור, יועדף הפירוש המצמצם אותו ביותר. פרשנות סעיף הפטור צריכה להיעשות, כאמור, על פי לשונו ותכליתו. אלה עשויות להוביל במקרים מסוימים למסקנה כי מתבקשת פרשנות שניתן לסווגה "מצמצמת", אך לעיתים הן יובילו דווקא לפרשנות שתידמה "מרחיבה". ואכן ניתן למצוא דוגמאות בפסיקה למקרים שבהם פורש הסעיף באופן שצימצם את תחולת הפטור לצד מקרים שבהם הוא פורש באופן שהרחיב את היקפו (לדוגמאות לפרשנות "מצמצמת" ראו הלכת צרי; עניין נווה שלום, פסקה 10; ועניין רביד, פסקאות 28-29. לעומת זאת, ראו עניין חמאיסי, פסקאות 4-6, שם נקבע כי ניתן להעניק פטור אף בשל בניה על מגרש ריק ולא רק בשל הרחבת דירת מגורים קיימת או בניה תחתיה).

19. אף כללי הפרשנות בדיני המס אינם תומכים בטענה שלפיה נקודת המוצא הפרשנית צריכה להיות "מצמצמת" (לדיון באופיו של היטל השבחה כמס, ראו נמדר בעמ' 44-48). למעשה, כללים אלה עשויים לספק אחיזה דווקא לדעה ההפוכה. כידוע, על חוקי המס חלים הכללים הפרשניים הרגילים, בשים לב למאפייניו הייחודיים של תחום זה. הפרשן אינו נדרש לפרש את חוק המס לטובת הנישום או לרעתו דווקא, אלא הוא מובל על פי לשון החוק ותכליתו (ראו ע"א 2343/05 בנק קונטיננטל בע"מ נ' מנהל מס שבח מקרקעין אזור תל-אביב, [פורסם בנבו] פסקה 4 לחוות דעתי (6.7.2010)). יחד עם זאת, יש הסבורים שאם בתום התהליך הפרשני, לאחר שמוצו כל האמצעים לגיבוש תכלית החקיקה, לא ניתן לקבוע בבירור את תכליתו של חוק המס, יש לפרשו באופן המקל עם הנישום (ראו ע"א 165/82 קיבוץ חצור נ' פקיד שומה רחובות, פ"ד לט(2) 70, 75-78 (1985);

ע"מ 7749/09 אורט חברה לתועלת הציבור נ' הממונה על מחוז ירושלים במשרד הפנים, [פורסם בנבו] פסקה 22 (30.11.2011); אהרן ברק "פרשנות דיני המסים" משפטים כ"ח 425, 441 (התשנ"ז). כן ראו נמדר בעמ' 50-53). לכאורה משמעות הדבר בענייננו היא כי אם בסופו של דבר יתברר שלא ניתן לקבוע מהי תכליתו של סעיף הפטור, הרי שיש לפרשו דווקא באופן אשר ירחיב את תחולתו, ולא להפך. מכל מקום, לא נידרש לכך במקרה דנא, שכן לדידי תכליתו של סעיף הפטור מספקת תשובה ברורה לשאלה שלפנינו, כפי שיובהר להלן.

התכלית הסוציאלית של הפטור והתכלית בדבר פיתוח הקרקע

20. התכלית הסוציאלית של הפטור, של שיפור תנאי הדיור, מתקיימת בכל אחד ואחד מהמחזיקים במשותף בקרקע העומד בתנאי הסעיף. מתן הפטור יקל על כל אחד מהם לשפר את תנאי הדיור שלו או של קרובו. מכאן שמבחינת תכלית זו, קיימת הצדקה ליתן את הפטור לכל מחזיק הזכאי לכך ולא להסתפק בפטור אחד לחלקה. בנוסף, בחירה בפרשנות זו מתיישבת גם עם התכלית של פיתוח המקרקעין. מתן מספר פטורים לדירות המצויות על חלקת מקרקעין המוחזקת בידי שותפים עשוי להגדיל את הסיכויים לפיתוח הקרקע, על התועלת האישית והחברתית הגלומה בכך. זאת, במיוחד במקרה הטיפוסי שבו מתעוררת השאלה שלפנינו, של מחזיקים במשותף בחלקה שניתן לבנות עליה מספר יחידות דיור. לעומת זאת, בחירה בפרשנות האחרת, שלפיה כל המחזיקים בקרקע יהיו זכאים יחד לפטור אחד בלבד, עלולה להוביל ל"דילול" הפטור. ככל שיגדל מספר המחזיקים המתחלקים בפטור, כך תפחת משמעותו הכספית מבחינת כל אחד מהם ותוגשם במידה פחותה התכלית של מתן תמריץ לפיתוח הקרקע. זאת, בפרט אם תתקבל טענת המבקשת כי הפטור המרבי שיתחלק בין כל המחזיקים הזכאים הוא פטור בשל דירה שגודלה 140 מ"ר (ראו פסקה 55 לפסק דינו של בית משפט השלום ופסקה 18 לפסק הדין המחוזי). יש לזכור שבבניין דומה בו לכל אחד הייתה דירה נפרדת, שלא בהחזקה משותפת, היה ניתן מספר רב של פטורים.

21. בהמשך לכך, כפי שהעיר חברי המשנה לנשיאה רובינשטיין בפסק הדין מושא הדיון הנוסף, בחירה בפרשנות שלפיה לא ניתן להקנות יותר מפטור אחד

לחלקה שבה מספר מחזיקים, תחייב לקבוע כללים בדבר אופן חלוקת הפטור בין המחזיקים הזכאים. עניין זה מעורר שאלות עיוניות ויישומיות כאחד, שאין להן מענה ברור בסעיף הפטור (ראו, למשל, הקשיים שעליהם עמד בית משפט השלום בפסקה 55 לפסק דינו; וכן פסקאות 18-20 לפסק הדין המחוזי, שם תוארו אפשרויות שונות שהעלתה המבקשת לחלוקת הפטור). הותרת שאלות אלה בלא מענה תפגע באופן קשה בוודאות המשפטית, מה שעלול להוביל לריבוי התדיינות ולעיכובים בפיתוח קרקעות המוחזקות על ידי מספר שותפים. למרות זאת, שאלות אלה לא הוכרעו בכל גלגוליו הקודמים של התיק דנא. בצדק ציין חברי השופט הנדל בפסק הדין מושא הדיון הנוסף כי מוטב שלא לברר סוגיה זו, המערבת היבטים משפטיים ועובדתיים, במסגרת ערעור בגלגול שלישי. שיקול זה נכון בבחינת קל וחומר בשלב זה, של דיון נוסף. לנוכח קשיים אלה אין להתעלם מהעובדה שבחירה בפרשנות האחרת, שלפיה הפטור יכול להינתן לכל מחזיק בקרקע העומד בתנאיו, תהפוך את יישום ההלכה לפשוטה וודאית בהרבה. בנוסף, יהא בכך כדי לאפשר להביא לכלל סיום את הפרשה הארוכה במקרה המסוים שלפנינו, לטובת כל הנוגעים בדבר.

מחזיקים במשותף מול מחזיק יחיד

22. שיקול חשוב נוסף שעליו עמד חברי השופט זילברטל, הוא השוויון במס. כידוע, עיקרון זה מחייב לנהוג באופן דומה בנישומים שעניינם דומה (ראו, למשל, רע"א 725/05 הוועדה המקומית לתכנון ובניה השומרון נ' בלוד, [פורסם בבנו] פסקאות 38 ו-94 (3.9.2014) בהקשר של היטל השבחה. עוד על עיקרון השוויון בדיני המס, ראו, ע"א 4030/03 מפעלי גרנות אגודה שיתופית חקלאית מרכזית בע"מ נ' מס הכנסה פקיד שומה למפעלים גדולים, [פורסם בבנו] פסקה 32 (2.7.2007) בהקשר של מס הכנסה). בדומה לחברי אף אני סבורה כי שיקול זה מוביל למסקנה שאין להבחין בין שני נישומים העומדים בתנאי הפטור רק בשל כך שאחד מהם מחזיק בקרקע עם אחרים ולא לבדו.

23. במהות הדברים קשה לשרטט הבדל ממשי בין שני המקרים המצדיק התייחסות שונה אליהם. אדם המקיים את הדרישות שנקבעו בתנאי סעיף הפטור

זכאי, מן הסתם, לפטור. בדומה, תכליות הפטור עשויות, כפי שתואר לעיל, להתקיים לגבי כל אחד ואחד מהמחזיקים בקרקע כשעניינו נבחן בפני עצמו. לטעמי, עצם העובדה שאדם מחזיק בקרקע יחד עם אחרים אינה משנה מסקנה זו. האם קיים הבדל אחר המצדיק לקבוע כי אותו נישום אינו זכאי לפטור? דומה כי קשה להשיב על כך בחיוב, אלא תחת ההנחה כי מצבם של מחזיקים במשותף בקרקע משופר מזה של בעלים יחיד או כי מתן הפטור למחזיקים במשותף יביא לניצולו לרעה. לטעמי, במקרה שלפנינו לא ניתן לקבל את שתי ההנחות הללו. לכאורה ניתן היה לטעון כי ככל שמצבו הכלכלי של המחזיק בקרקע טוב יותר כך קטנה ההצדקה ליתן לו פטור מהיטל השבחה וכי מתן הפטור בנסיבות אלה יהווה שימוש לרעה. אולם, לאמיתו של דבר כלל לא ברור שמצבו הכלכלי של המחזיק בקרקע הינו שיקול רלוונטי בהחלטה בדבר מתן הפטור (ראו והשוו: עניין שלו). מכל מקום, שתי ההנחות הנ"ל, לגבי מצבם העדיף של מחזיקים במשותף ובדבר ניצולו לרעה של הפטור, כלל לא הוכחו ואין סיבה להעריך כי הן יהיו נכונות תמיד. כזכור, אחד התנאים לקבלת הפטור הוא מגורי המחזיק או קרובו בדירה במשך ארבע שנים. בכך יש כדי להקטין את החשש מפני ניצול הפטור לרעה ולעשיית שימוש מסחרי בו. יתרה מזאת, דומה כי הסברה שמתן הפטור לכל מחזיק במשותף בקרקע תביא לניצולו לרעה נעוצה בהתייחסות למחזיקים כאל קבוצה ולא כאל מספר יחידים. על פי תפישה זו, מתן פטור לכל אחד מהמחזיקים בקרקע יוביל לריבוי פטורים לקבוצה אחת. עם זאת, למעשה מדובר במתן פטור לכל זכאי בפני עצמו, במנותק מהשאלה האם הוא מחזיק בקרקע לבדו אם לאו.

24. במובן זה שונה המקרה שלפנינו מהלכת צרי. באותה פרשה נדונו שתי בקשות רשות ערעור שעסקו בנסיבות דומות: שתי משפחות שכל אחת מהן בנתה בניין מגורים במקום הבית ששכן על קרקע שבבעלותה. בני המשפחה קיבלו מספר דירות מגורים בבניין וביקשו פטור מהיטל השבחה עבור כל אחת מדירותיהם. בפסק דינו, קבע בית משפט זה כי אפשר ליתן פטור אחד בלבד לכל תא משפחתי. לדברי השופטת ד' דורנר (בעמ' 888):

"האיזון הראוי מחייב מתן פירוש מצמצם להטבות המתקבלות, שכן מההיסטוריה החקיקתית ברור כי

תכלית הסעיף אינה להעשיר את הזוכה בהטבה על חשבון רווחת קהילתו, אלא אך לאפשר לו להרחיב את ביתו, אף אם אין ידו משגת לשלם את דמי ההשבחה".

בית המשפט ציין, בין השאר, כי אין היגיון בפרשנות שלפיה אדם יחויב בהיטל השבחה אם יבנה דירה הגדולה במטר אחד ממגבלת השטח שבסעיף הפטור אך לא אם יבנה דירות רבות, כמספר המחזיקים בדירה המקורית וקרוביהם. לדבריו, פרשנות כאמור "אינה מתיישבת עם תכלית החוק להעניק הטבה צרה ולא להעמיד בידי פרטים שהאיר להם מזלם וזכו להטבה מהרשות, אמצעי להביא להתעשרותם ולהתעשרות משפחתם על חשבון קהילתם..." (שם, בעמ' 888-889; ההדגשות נוספו, מ.נ.).

25. יש לשים אל לב כי בהלכת צרי כל משפחה החזיקה בקרקע באופן בלעדי, ללא שותפים מחוץ למשפחה. מפסק הדין באותו עניין מתקבל הרושם כי העובדה שדובר בבני משפחה אחת הייתה בעלת משקל נכבד בהכרעה וכי הנחת היסוד הייתה כי תא משפחתי מהווה בפועל יחידה כלכלית אחת (להקשרים אחרים שבהם מקובלת הנחת מוצא זו, ראו, למשל, סעיף 49(ב) לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963 (להלן: חוק מס שבח), הקובע חזקה שלפיה בני זוג ייחשבו "מוכר אחד" לצורך פטור ממס שבח, וכן ע"א 3178/12 שלמי נ' מנהל מיסוי מקרקעין נתניה [פורסם בנבן] (17.11.2014), שדן באפשרות לסתור את החזקה). כך עולה, בין היתר, מההערה הנ"ל בדבר חוסר ההיגיון הכרוך בפרשנות שתאפשר מתן פטור ל"אדם" הבונה "דירות רבות – כמספר המחזיקים בדירת המגורים המקורית וקרוביהם" (שם, בעמ' 888-889, ההדגשות נוספו, מ.נ.). בהתאם לנקודת המוצא הזו, ניתן להבין את הקביעה כי מתן מספר פטורים לבני משפחה אחת עשוי להיטיב עמם יתר על המידה, לאפשר למשפחה "להתעשר" על חשבון הציבור ולהוות משום שימוש לרעה בפטור. שונים הם פני הדברים מקום שהמחזיקים בקרקע במשותף אינם בני משפחה אחת ואינם יחידה כלכלית אחת. בנסיבות אלה, כאמור, אין לראות במתן הפטור לכל אחד מהמחזיקים ריבוי פטורים הניתנים לגורם אחד, אלא מדובר במתן פטור אחד לכל זכאי. לפיכך, כל עוד לא הוכח אחרת, אין סיבה

מיוחדת לחשש כי מתן הפטור למחזיקים השונים יוביל ל"התעשרותם" על חשבון הציבור או לניצול הפטור לצרכים מסחריים.

26. למעשה מצב הדברים הנדון לפנינו, של מחזיקים במשותף בקרקע הבונים עליה דירות מגורים לעצמם, כלל לא התעורר בהלכת צרי. בית המשפט המחוזי באותה פרשה נמנע במפורש מלהכריע בשאלת היקף הפטור בנסיבות הללו, בציינו:

"(אין צורך להתייחס לבעיה בכל הנוגע למחזיקים משותפים (למשל בני-זוג), היינו אם הם זכאים למספר דירות בפטור כמספר המחזיקים, שכן לא הועלתה טענה בעניין על-ידי המשיבים 1 ו-2, מה גם שאין להניח שיעמדו בדרישה הנוספת, שבסעיף 19(ג)2 לתוספת, כי כל אחת מהדירות תשמש למגורי כל אחד מהם)". (ע"א (ת"א) 3202/99 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, גבעתיים נ' צרי, [פורסם בנבו] פ"מ התשס"א 421, 430 (2001) (סגן הנשיא י' גולדברג והשופטים א' גרוניס וע' פוגלמן).

שאלה זו לא עמדה במוקד הדיון גם בפני בית משפט זה בהלכת צרי, אף שהשופטת דורנר העירה כך:

"מתכלית החוק ברור גם כי הפטור הוא רק לדירתו העיקרית של המחזיק או קרובו ששימשה ושתשמש בפועל למגוריו. מספר החלקות עליהן יושבת דירה זו, כמו-גם מספר הבעלים, החוכרים או המחזיקים, משלא משפיעים על מגבלת המטרים שבסעיף, אינם יכולים גם להשפיע על מספר הפטורים שיינתנו להם, לבד או במצטבר". (בעמ' 889; ההדגשות נוספו, מ.נ.).

כפי שהסביר חברי השופט זילברטל בפסק הדין מושא הדיון הנוסף, דברים אלה, שהינם בגדר אמרת אגב, יסודם כנראה בטעות דפוס שנפלה בנוסח סעיף הפטור (פיסקה 11 לחוות דעתו). בשל שגגה זו סבר בית המשפט בהלכת צרי כי תנאי לקבלת הפטור הוא שהדירה שימשה למגורי המבקש בעבר וכי היא תשמש לכך גם לאחר הבניה או ההרחבה (שם, בעמ' 889). על פי הנחה זו, מספר המחזיקים בחלקה לא אמור להשפיע על מספר הפטורים שיינתנו משום שדרישת

המגורים ה"כפולה" מגבילה בפועל את מספר הפטורים האפשרי. אולם, אין זה מצב הדברים לאשורו. בפסיקה מאוחרת יותר נקבע כי נפלה שגגה בהלכת צרי בנקודה זו והובהר כי הסעיף בנוסחו הנכון אינו מחייב מגורים של מבקש הפטור בדירה קודם לבניה או להרחבה (ראו עניין נווה שלום, פסקאות 9-10; עניין חמאיסי, פסקאות 3-5, שם צוין כי למעט התיקון האמור, הלכת צרי עומדת על מכונה). לפיכך, יש לייחס משמעות מוגבלת בלבד לאותה אמרת אגב בהלכת צרי. אם כן, ניתן לסכם את ההבדלים בין הלכת צרי לענייננו במילותיו של פרופ' נמדר:

"הלכת צרי קובעת כי הפטור מההיטל יינתן רק פעם אחת למחזיק בקרקע, אך אין היא קובעת שותפים בקרקע אחת במושע יהנו מפטור אחד בלבד. במקרה כזה כל שותף ושותף יוכל להנות מפטור אחד מההיטל ובלבד שהינו מקיים את התנאים האחרים האמור[ים] בסעיף 19(ג), ובכלל זה היותו מחזיק בקרקע. לפיכך, שותפים כאמור שמקרקעיהם עברו תכנית איחוד וחלוקה וקיבל כל אחד מהם זכות לדירה לפי התכנית, כל שותף ושותף יוכל להנות מהפטור האמור בסעיף... (נמדר, בעמ' 287).

27. במאמר מוסגר, אציין כי עשויה לעלות השאלה מה יהיה הדין במקרה שבו נסתרה נקודת המוצא שלפיה אין סיבה "לחשוד" במחזיקים במשותף בקרקע שאינם בני משפחה כי הם לא מהווים, הלכה למעשה, גורם אחד. בנסיבות אלה ניתן לכאורה לטעון כי מתקיים חשש לניצול לרעה של הפטור, בשונה מהמקרה הנדון לפנינו. איני שוללת את האפשרות כי במקרה היפותטי כאמור יתקיים דימיון לנסיבות הלכת צרי במידה שתצדיק לסטות מהקביעות בהליך דנא. עם זאת, מששאלה זו אינה מתעוררת בענייננו איני רואה מקום לקבוע מסמרות בנושא.

מהכיוון ההפוך עשויה לעלות שאלה נוספת: האם יש מקום לסייג את הלכת צרי גם לגבי מחזיקים במשותף שהם קרובי משפחה. יטען הטוען כי אם עלה בידי בני משפחה המחזיקים בקרקע במשותף להפריך את הנחת היסוד שלפיה הם מהווים יחידה כלכלית אחת, אין עוד מקום למנוע מכל אחד מהם לקבל פטור. אף שאלה זו, שלה פנים לכאן ולכאן, אינה עולה במקרה שלפנינו ולא נשמעו טענות לגביה ולכן מוטב להתיר גם את ההכרעה בה לעת מצוא.

28. טיעון נוסף שהעלו המתנגדים לפרשנות שלפיה הפטור יינתן לכל מחזיק במשותף בקרקע, הוא כי הדבר ירחיב את תחולת הפטור באופן שיגרום נזק כספי עצום לרשויות המקומיות ולמוסדות התכנון. המבקשת והמבקשות להצטרף הזהירו כי כתוצאה מכך תיפגע היכולת לקדם תכניות לפיתוח מקרקעין ויוחרף משבר הדיור. גם אם אקבל כי קיומן של השלכות תקציביות חמורות על הקופה הציבורית הוא שיקול שיש להתחשב בו, בין יתר השיקולים, בעת פרשנות סעיף הפטור, הקביעה כי אכן תיגרם מעמסה כספית חריגה כאמור מחייבת הוכחה. לעניין זה יפה, בהשאלה, ההלכה בנושא "הגנת התקציב". הלכה זו מאפשרת לפטור רשות ציבורית מחובת השבה לפי דיני עשיית עושר ולא במשפט אם הוכח כי כתוצאה מכך ייגרם נזק חמור לתקציבה, אך זאת רק בתנאי שהרשות הוכיחה "בעובדות ובמספרים" את הפגיעה התקציבית הקשה. כדברי המשנה לנשיא מ' חשין בע"א 1761/02 רשות העתיקות נ' מפעלי תחנות בע"מ, פ"ד ס(4) 588, 545 (2006):

"לא נקבל טענה סתמית של פגיעה בתקציב, ועל הרשות ירבץ הנטל להוכיח כי ייפגע התקציב; כי הפגיעה פגיעה משמעותית היא; כי אין בידיה אמצעים חלופיים מעשיים לצמצום הפגיעה בתקציב".

(ראו גם דנ"א 7398/09 עיריית ירושלים נ' שירותי בריאות כללית, [פורסם בנבו] פסקה 48 לחוות דעתו של הנשיא (בדימ') א' גרוניס (14.4.2015); ע"א 6705/04 בית הרכב בע"מ נ' עיריית ירושלים, פ"ד ס"ג(2) 1, 68-69 (2009); ואולם, השוו: ע"א 9631/05 ארד נ' מדינת ישראל, [פורסם בנבו] פסקה 67 (16.12.2010)). דברים אלה, שנאמרו בהקשר אחר, יפים גם לענייננו בשינויים המחויבים.

29. במקרה דנא לא הוצגה בפנינו כל תשתית עובדתית ממשית לביסוס הטענות בדבר ההשלכות הדרמטיות הנטענות לגבי תקציבי הרשויות המקומיות ושוק הנדל"ן בכלל שייגרמו אם תישאר על כנה הפרשנות שאומצה בפסק הדין מושא הדיון הנוסף. לעניין זה אין די בטענה כללית שלפיה בחירה בפרשנות זו תגדיל את מספר הפטורים שיינתנו ולכן ייפגע התקציב, אלא יש להוכיח את הפגיעה החמורה הנטענת "בעובדות ובמספרים". זאת לא נעשה בענייננו ושאלת היתכנות

התרחישים המאיימים שציירו המבקשת והמבקשת להצטרף נותרה למעשה ספקולטיבית (השוו: בג"ץ 4406/16 איגוד הבנקים בישראל (ע"ר) נ' כנסת ישראל, [פורסם בנבו] פסקה 40 לחוות דעתי (29.9.2016) (להלן: עניין איגוד הבנקים)). בהקשר זה, ראוי להזכיר כי ההכרה העקרונית באפשרות ליתן יותר מפטור אחד למחזיקים במשותף בקרקע אין משמעה כי במציאות אכן יינתנו המוני פטורים. קבלת הפטור מחייבת עמידה בתנאיו ובכך יש כדי למתן ואולי אף למנוע פריצה של הסכרים בהקשר זה. ולראיה, אף במקרה שלפנינו נתבקש פטור מהיטל השבחה בגין שתי דירות בלבד מתוך 10 הדירות שנבנו על המגרש. בנוסף, מתן פטורים למחזיקים במשותף בקרקע היה נהוג כבר בעבר, לפני שניתנה הלכת צרי, לרבות במקרים שבהם המחזיקים בקרקע היו בני משפחה אחת (ראו נמדר, בעמ' 286). בנסיבות אלה, ברי כי לא ניתן לקבל טענה שלפיה לפרשנות שנקבעה בתום התהליך הפרשני ישנן השלכות כלכליות כה כבדות לגבי תקציבה של הרשות עד כי הן מצדיקות לבדן להימנע מלאמצה. ועוד: חלף זמן בין ההכרעה בערעור לבין הדיון שהתקיים לפנינו ולא שמענו טענה רצינית כי נעו אמות הספים.

30. לסיכום, מסקנתי היא כי סעיף הפטור מאפשר ליתן פטור לכל אחד מהמחזיקים במשותף בקרקע העומד בתנאיו, והוא אינו קובע מגבלה שלפיה ניתן יהיה להקנות פטור אחד לכל היותר בגין חלקת מקרקעין אחת. לצד זאת, מקום שהמחזיקים במשותף בקרקע הם קרובי משפחה, תחול הלכת צרי, המאפשרת להם לקבל פטור אחד בלבד בגין החלקה. בכך לכאורה הסתיימה מלאכתנו. אולם, לא ניתן לחתום את הדיון מבלי להתייחס לסוגיה נוספת שהועלתה על ידי בעלי הדין, שעניינה המקרה של קבוצות רכישה וקבוצות רוכשים.

קבוצות רכישה וקבוצות רוכשים

31. חלק ניכר מטיעוני היועץ המשפטי, המבקשת והמבקשות להצטרף עסק בשאלה מה הדין מקום שהמחזיקים במשותף בקרקע הינם חלק מקבוצת רכישה או מקבוצת רוכשים והם קונים יחד זכויות במקרקעין לצורך בניית דירות לחברי הקבוצה (להגדרת "קבוצת רכישה", ראו סעיף 1 לחוק מס שבח). זאת, על רקע חששם כי פסק הדין יפורש באופן שיוביל למתן פטורים המוניים לגורמים אלה

בנסיבות שיש בהן בראייתם משום הרחבת יתר של הפטור וניצול לרעה שלו. כפי שכבר צוין, סעיף הפטור לוקה באי-בהירות והוא רחוק מלספק תשובות לכל המקרים המתעוררים. שאלה זו שעוררו המבקשת, היועץ המשפטי והמבקשות להצטרף היא דוגמה אחת מני רבות לכך. במצב דברים זה נוצר כר פורה להתדיינות משפטיות מרובות, על המשאבים והזמן הכרוכים בכך, שלא בטובתם של כל הנוגעים בדבר. לא בכדי סבר היועץ המשפטי כי נדרש תיקון חקיקה לפתרון הקושיות שמעורר הסעיף וכי זו הדרך העדיפה להסדרת העניין (באותה הרוח ראו דברי חברי המשנה לנשיאה רובינשטיין, בפסקה ד' לחוות דעתו בפסק הדין מושא הדיון הנוסף וכן הערתו בעניין שלו). אולם, משהחליט השר הממונה על החוק, כפי שנמסר לנו, כי אין מקום לקדם את החקיקה בנושא בעת הזו, נותר הדבר לפתחו של בית המשפט.

32. בית המשפט לא ימשוך ידיו מפרשנות החוק במקרים שבהם הדבר מתבקש, שהרי זה תפקידו (ראו, למשל, בג"ץ 73/85 סיעת "כך" נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד לט(3) 141, 152-153 (1985)). יחד עם זאת, יש להכיר במגבלות המובנות של ההליך השיפוטי. בית המשפט קובע כללים משפטיים בהתבסס על מצב דברים נתון ועל סמך הנתונים שהובאו בפניו ואין באפשרותו לקבוע הלכה לגבי מצב עובדתי שאינו עומד לנגד עיניו וכשבעלי הדין הנכונים אינם בפניו. בענייננו, לא הוכח כי המשיבים משתייכים לקבוצת רכישה ובשלושת פסקי הדין שקדמו להליך דנא לא נקבעה כל קביעה עובדתית כאמור (טענה זו הועלתה לראשונה על ידי המבקשת רק בבית המשפט המחוזי ובתגובה נטען כי מדובר בהרחבת חזית. בפסק הדין המחוזי לא נקבע דבר בעניין זה (ראו פסקה 33 לחוות דעתו של השופט מקובר, בדעת מיעוט לעניין התוצאה)). למעשה אף היועץ המשפטי הכיר בכך ש"ייתכן כי עובדות המקרה הקונקרטי שבפנינו אינן מעלות שאלה זו" (פסקה 5 להשלמת הטיעון מיום 16.8.2016). מכאן, שחרף המקום הנכבד שהוקדש לנושא זה בטיעוני הצדדים בכתב ובעל פה, כלל לא מתעוררת בענייננו השאלה כיצד יש לפרש את סעיף הפטור במקרה של מחזיקים במשותף החברים בקבוצת רכישה או בקבוצת רוכשים. בנוסף, אף התשתית הנחוצה להכרעה בנושא זה וכל הצדדים שעשויים להיות רלוונטיים אינם מצויים לפנינו. כידוע, בית משפט

זה אינו נוהג להכריע בעניינים תיאורטיים שאינם נחוצים להכרעה (ראו, למשל, עניין איגוד הבנקים, בפסקה 71 לחוות דעתי; בג"ץ 6055/95 צמח נ' שר הביטחון, פ"ד נג(5) 241, 250 (1999)). המקרה שלפנינו אינו מצדיק לחרוג מכלל זה ואיני רואה מקום להכריע בשאלה זו, שאינה מתעוררת בענייננו. מסקנה זו מתחזקת למקרא המתווים הפרשניים השונים שהציע היועץ המשפטי לפתרון אי-הבהירות. מבלי לחוות דעה לגופן של ההצעות שהועלו ולגבי מידת ישימותן, אציין כי ספק אם הן מספקות מענה כולל למגוון הסוגיות שעשויות להתעורר בהקשר של קבוצות רכישה וקבוצות רוכשים, כפי שציין היועץ המשפטי עצמו. לפיכך, שאלות הנוגעות לזכאותם לפטור של חברי קבוצת רכישה או רוכשים יוכלו להתברר בעתיד במקרים אחרים שבהם יצדיקו העובדות להכריע בכך.

סוף דבר

33. אשר על כן, אציע לחבריי לקבוע כי סעיף הפטור מאפשר ליתן פטור מהיטל השבחה לכל אחד מהמחזיקים במשותף בקרקע העומד בתנאיו, ובלבד שהם אינם בני משפחה אחת, שאז תחול הלכת צרי. קביעה זו נטועה בנסיבות המקרה שלפנינו ואין ללמוד ממנה לגבי נסיבות שלא עמדו בפנינו, כגון מקרה של מחזיקים בקרקע במשותף החברים בקבוצת רכישה או בקבוצת רוכשים.

34. במקרה דנא, משמעותה של מסקנה זו היא כי כל אחד מהזוגות (המשיבים 2-1 והמשיבים 3-4) זכאי לפטור מהיטל השבחה עבור דירתו, בכפוף לקיומם של יתר תנאי סעיף הפטור (סוגיות שלא נדונו לפנינו). עמדתי היא, איפוא, כי אין לשנות מהתוצאה האופרטיבית של פסק הדין מושא הדיון הנוסף. עוד אציע לקבוע כי המבקשת תישא בהוצאות המשיבים בסך 20,000 ש"ח (שיתחלקו ביניהם שווה בשווה), בנוסף להוצאות ושכר טרחת עורך דין שנפסקו לטובתם בפסק דינו של בית משפט השלום.

ה נ ש י א ה

השופט (בדימוס) צ' זילברטל:

ש ו פ ט (בדימוס)

המשנה לנשיאה (בדימוס) א' רובינשטיין:

א. חוות דעתה של חברתי הנשיאה מקובלת עלי ואני מצטרף אליה. היא אימצה, תוך הרחבה, את עמדת הרוב פסק הדין ברע"א 8907/13 [פורסם בנבן] נשוא הדיון הנוסף, בה הצטרפתי לחוות דעתו של חברי השופט זילברטל.

ב. אפתח בחבירה להערה מקדימה של חברתי לעניין עמדת היועץ המשפטי לממשלה (פסקה 16). בפסק הדין נשוא הדיון הנוסף הבענו, השופט זילברטל ואני, צער על כך שהיועץ המשפטי (הקודם, יש לומר למען ההגינות) בחר שלא להתייב, ועתה תוקן הדבר. לטעמי, ככל שמתבקשת על-ידי בית המשפט, ולא כל שכן בית משפט זה, התייבבות היועץ המשפטי והבעת עמדה מצדו, ראוי כי יעשה כן, וכך סבורני שנהגתי בכהני בתפקיד זה, וכך – יש להניח – ייעשה בעתיד. ראו לעניין זה ע"א 7187/12 צמח נ' אל על [פורסם בנבן] (2014) פסקה ל"ח (אמנם התיק מצוי בדיון נוסף דנ"א 5783/14) [פורסם בנבן].

ג. מבקש אני להוסיף, כי התוצאה שאליה הגיעה דעת הרוב בבית המשפט קמא, וכמובן מכבד אני את דעת המיעוט של השופט הנדל, היא במובן מסוים "הקטנה שבשתי רעות" בלשון המג'לה. הטעם הוא שגבולות התכלית הסוציאלית של הפטור בו עסקינן – וזו תכליתו – לא הובהרו, ועל כן יש צורך בהכרעת המחוקק, אשר (כדבריי בחוות דעתי בפסק הדין נשוא הערעור, פסקה ג'), "... לא נתן בידינו, לאמיתם של דברים, כלי ראוי להכרעה בשאלה האם יחולק הפטור האחד בין המזיקים בשוה, או כל דרך אחרת שיש בה היגיון וצדק...". ולכך ניתנה תשובתנו שלנו בפסק הדין כפי שניתנה. ועוד נאמר שם (פסקה ד'), כי "אכן, כשלעצמי איני בטוח אם לא ייתכנו מניפולציות ו'תרגילים' בעקבות הכרעתנו, ואתקשה להעריכם מראש, שכן אין חקר ליצירתיות המבקשים שלא לשלם מסים והיטלים". המחוקקים בוועדת הפנים ואיכות הסביבה בכנסת היטלטלה דעתם בין

הרצון לסייע לבעלי דירות שאינן גדולות מאוד לבין השאיפה למנוע ספקולציה (שם) – אך המלאכה לא שלמה.

ד. נמסר לנו כי שר האוצר אינו חפץ להידרש לכך עתה בגדרי תכניותיו הכלכליות. יתכן שיש טעמים שאינם מוכרים לנו לכך שהנושא – העולה בוריאציות שונות במקומות שונים – אינו מובא לחקיקה. אולי ישוב הדבר ויישקל בפני השר, כדי שייעשה סדר ולוא בפן זה.

ה. למקרא דברי חברי השופט סולברג אוכל רק לומר, בכל הכבוד, כי מצאתי טעם בדבריו, אך גם אם הנושא אינו בהכרח רלבנטי כאן, הוא ממחיש כמאה עדים את הצורך בהבהרה חקיקתית של כל העניין. אתמהה עד כמה ייאלץ בית משפט זה להתפלפל לא רק בפירוש החוק אלא גם בפירוש פסקי דין קודמים, ואין צרי למכה.

המשנה לנשיאה

(בדימוס)

השופט נ' סולברג:

1. חוות דעתה של חברתי הנשיאה, מקובלת עליי. עם זאת, אני חולק במקצת על האופן שבו הובחן העניין שלפנינו, מן ההלכה שנקבעה ברע"א 7417/01 צרי נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה, גבעתיים, פ"ד נז(4) 879 (2003) ולפרשנות שניתנה עקב כך להלכה זו.

2. בחוות דעתה נדרשה הנשיאה לשאלת תחולתה של הלכת צרי בעניין דנן. לשיטתה, הלכת צרי איננה רלבנטית לעניין שלפנינו, שכן "מפסק הדין באותו עניין מתקבל הרושם כי העובדה שדובר בבני משפחה אחת הייתה בעלת משקל נכבד בהכרעה וכי הנחת היסוד הייתה כי תא משפחתי מהווה בפועל יחידה כלכלית אחת [...] שונים הם פני הדברים מקום שהמחזיקים בקרקע במשותף אינם בני משפחה אחת ואינם יחידה כלכלית אחת" (פסקה 25 לחוות דעתה). הנשיאה סיכמה בהמשך וכתבה, כי "מקום שהמחזיקים במשותף בקרקע הם קרובי משפחה, תחול הלכת צרי, המאפשרת להם לקבל פטור אחד בלבד בגין החלקה", וכן: "סעיף הפטור מאפשר ליתן פטור מהיטל השבחה לכל אחד מהמחזיקים במשותף בקרקע העומד בתנאיו, ובלבד שהם

אינם בני משפחה אחת, שאז תחול הלכת צרי" (פסקאות 30 ו-33 לחוות הדעת, בהתאמה). משתמע אפוא מדברי הנשיאה כי על-פי הלכת צרי בני משפחה לא יוכלו לקבל פטור מהיטל השבחה לפי סעיף 19(ג)(1) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, בין אם רק אחד מהם מחזיק בקרקע ובונה או מרחיב דירות מגורים עבור קרוביו, בין אם קרובי המשפחה מחזיקים בקרקע במשותף ומעוניינים לבנות או להרחיב מספר דירות מגורים.

3. אני חולק על פרשנות זו להלכת צרי, שכן לטעמי ההלכה איננה מתייחסת כלל למחזיקים במשותף, אף אם הם קרובי משפחה. לעניין זה אני שותף לפרשנות הלכת צרי, כפי שבאה לידי ביטוי בחוות דעתו של חברי, השופט צ' זילברטל, בפסק הדין נשוא דיון נוסף זה (רע"א 8907/13 דיבון נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה פתח תקווה, [פורסם בנבו] פסקאות 9-12 לפסק הדין של השופט צ' זילברטל (3.9.2015) (להלן: רע"א דיבון)). בעניין צרי נדון עניינם של בני הזוג צרי, אשר ביקשו לקבל פטור מתשלום היטל השבחה, עבור 4 דירות שנבנו במגרש שבו החזיקו במשותף. ודוק, בני הזוג ביקשו פטור אחד עבור דירתם-שלהם, ושלושה פטורים נוספים עבור שלושת ילדיהם (אשר לא החזיקו בקרקע). כמו כן, נדון עניינה של משפחה נוספת, בגדרו ביקשה האם, אשר החזיקה בקרקע, לקבל פטור מתשלום היטל השבחה עבור דירת המגורים שלה, כמו גם עבור דירות שנבנו על הקרקע לשם מגורי ילדיה (אשר כמו ילדי משפחת צרי, ואף שהיו בעלים משותפים של הקרקע, גם הם לא החזיקו בה). בעניין צרי נדונה אפוא אך השאלה הנוגעת למחזיק בקרקע המבקש לקבל פטור מתשלום היטל השבחה עבור מספר דירות מגורים. על-פי הלכת צרי, מחזיק בקרקע יזכה לפטור אחד בלבד עבור דירת מגורים המיועדת לו או לקרובו. לפיכך, הלכת צרי איננה רלבנטית לשאלה העולה בעניין שלפנינו, שבו מספר מחזיקים במשותף מבקשים פטור עבור דירות מגוריהם (ראו דברי בית המשפט המחוזי בעניין צרי: "אין צורך להתייחס לבעייה בכל הנוגע למחזיקים משותפים (למשל בני זוג), היינו האם הם זכאים למספר דירות בפטור כמספר המחזיקים, שכן לא הועלתה טענה בעניין על ידי המשיבים 1 ו-2" (ע"א (ת"א) 3202/99 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, גבעתיים נ' צרי, [פורסם בנבו] פסקה 10 (31.8.2001) (להלן: עניין צרי-מחוזי); וכן הסברו של השופט

צ' זילברטל לאמרת אגב על אודות מחזיקים משותפים, בפסק הדין של בית משפט זה בעניין צרי (רע"א דיבון, פסקה 11 לפסק הדין של השופט צ' זילברטל)).

4. הסתייגותי זו איננה תיאורטית גרידא, ולה נפקות מעשית. חברתי הנשיאה העלתה בחוות דעתה מספר קשיים אשר עשויים להתעורר בעקבות הפרשנות שהעניקה להלכת צרי. האחד, נוגע למצב שבו מחזיקים במשותף במקרקעין, שאינם קרובי משפחה, מהווים יחידה כלכלית משותפת; והשני נוגע למצב שבו מחזיקים במשותף הם בני אותה משפחה, אך אינם מהווים יחידה כלכלית אחת (פסקה 27 לחוות דעתה). הנשיאה לא ראתה צורך להידרש לשאלות אלה, שכן הן אינן עולות בעניין שלפנינו. אולם קשיים אלו מבהירים את משמעות השוני בין שתי הפרשנויות להלכת צרי. אם תפורש ההלכה כמתייחסת גם לקרובי משפחה שהם מחזיקים במשותף, כי אז כאשר מחזיקים במשותף אינם קרובי משפחה, אף אם הם מהווים יחידה כלכלית אחת, הלכת צרי לא תחול עליהם, ועל-פי קביעתנו בדיון נוסף זה הם יקבלו פטור מתשלום היטל השבחה; לעומתם, קרובי משפחה המחזיקים במשותף בקרקע, אף שאינם מהווים יחידה כלכלית משותפת, יזכו לפטור אחד בלבד, אך בשל היותם בני אותה המשפחה.

5. הפרשנות שניתנה להלכת צרי בפסק הדין של חברי השופט צ' זילברטל במסגרת הערעור, וכפי שהיא עולה מהעובדות שבעניין צרי, איננה מעוררת בעיות מעין אלו. שכן אם יקבע שעל-פי הלכת צרי, בד בבד עם הלכת פסק דיננו זה, כל מחזיק בקרקע זכאי לפטור אחד מתשלום היטל השבחה, זאת בין אם המחזיקים במשותף הם קרובי משפחה, בין אם לאו. או אז קרובי משפחה שאינם מהווים יחידה כלכלית אחת, ומחזיקים במשותף בקרקע, יהיו זכאים לפטור עבור כל אחת מדירות המגורים שיבנו או ירחיבו. יחד עם זאת, אם מחזיקים במשותף בקרקע (קרובי משפחה או זרים), אכן מהווים יחידה כלכלית אחת, לדוגמא בני זוג, הרי שהם לא יעמדו בדרישת סעיף הפטור למגורים בכל אחת מהדירות שתבנינה או תורחבנה (ראו גם את דברי בית המשפט המחוזי בעניין צרי, אשר ציין באמרת אגב כי "אין צורך להתייחס לבעייה בכל הנוגע למחזיקים משותפים (למשל בני זוג), היינו האם הם זכאים למספר דירות בפטור כמספר המחזיקים, שכן לא הועלתה טענה בעניין על ידי המשיבים 1 ו-2, מה גם

שאינו להניח שיעמדו בדרישה הנוספת, שבסעיף 19(ג)2, (כי כל אחת מהדירות תשמש למגורי כל אחד מהם) (עניין צרי-מחזיק, שם; ההדגשה הוספה – נ' ס'). דברים אלו יפים גם לעניין סעיף 19(ג)1 אשר אחד מתנאיו הוא שהמקרקעין המושבחים ישמשו למגורי המחזיק או למגורי קרובו). כך למעשה מתייתרת הלכת צרי בכל הנוגע להחלטה על מחזיקים במשותף.

6. בכפוף להסתייגותי הנ"ל, אני מסכים עם חוות הדעת של חברתי הנשיאה מ' נאור, ועם תוצאתה.

ש ו פ ט

השופט נ' הנדל:

1. בגלגולו הקודם של ההליך הנוכחי (רע"א 8907/13; [פורסם בנבו] להלן: בקשת רשות הערעור), אימצתי – בניגוד לעמדת חבריי, המשנה לנשיאה א' רובינשטיין והשופט צ' זילברטל – פרשנות מצמצמת של סעיף 19(ג)1 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: הוראת הפטור). ניתן לתאר את המחלוקת במשפט אחד: פטור יחיד מהיטל השבחה לכל חלקה, או, כפי שסברו חבריי, פטור כאמור לכל מחזיק, ללא תלות במספרם הכולל.

2. מאחר ולשון הוראת הפטור מתיישבת הן עם הפרשנות המרחיבה, הגורסת כי יש לפטור כל מחזיק במשותף במקרקעין מתשלום היטל השבחה עבור דירת מגוריו, והן עם הפרשנות הצרה, השוללת ריבוי פטורים, סברתי כי "מן הראוי לתן משקל מוגבר לתכליות החוק": מחד גיסא, שיקולי הצדק החלוקתי הניצבים ביסוד היטל השבחה מורים כי על מחזיקים במקרקעין לשתף את הציבור ברווחים שהפיקו כתוצאה מהחלטות תכנוניות של הרשויות – ולמצער, לשאת בעלויות הליכי התכנון והפיתוח שבגינם התעשרו. מאידך גיסא, הוראת הפטור מסייעת למחזיקים המבקשים לשפר את תנאי מגוריהם, ומקדמת, אפוא, תכלית סוציאלית.

בהפנותי להלכות קודמות שיצאו מתחת ידי בית משפט זה – מהן עולה כי האיזון בין התכליות האמורות מוביל, דרך כלל, לפרשנות מצמצמת של הוראת הפטור – סברתי כי אף בענייננו יש לבכר את הפרשנות הצרה, המשקפת איזון ראוי: היא מעניקה למחזיקים במשותף הטבה מסוימת, בדמות פטור יחיד שעליהם לחלוק, מבלי לגלגל את מלוא עלויות התכנון והפיתוח לפתחו של הציבור. לעומתה, הפרשנות המרחיבה, המבקשת לפטור כל מחזיק במשותף מהיטל השבחה, אינה תואמת את תכלית החוק משום שהיא עלולה "להגדיל לאין שיעור את שווי הכלכלי של הפטור, וממילא גם את הנזק לקופה הציבורית", תוך פגיעה מסוימת בשיקולי הצדק החלוקתי. יתר על כן, פרשנות מרחיבה זו עלולה לעודד מניפולציות, ולהביא להחלת הפטור בסיטואציות שאין בינן ובין סיוע למשפרי דור דבר – בניגוד לתכליתה הסוציאלית של ההוראה. כאמור, עמדתי לא התקבלה על דעת חבריי.

3. נוכח השלכות הרוחב הכלכליות של פסק הדין בבקשת רשות הערעור – עליהן עמדו המבקשת, רשויות מקומיות וגופי תכנון שביקשו להצטרף להליך, והיועץ המשפטי לממשלה – הורתה חברתי הנשיאה מ' נאור על קיום דיון נוסף בפסק הדין. לאחר העיון בטענות הצדדים, לרבות עמדת היועץ המשפטי לממשלה שהתייצב בהליך, בחוות דעתם של חבריי, ובפסיקתו העדכנית של בית משפט זה, מצאתי לשנות מהכרעתי בבקשת רשות הערעור, ולהצטרף לאמור בחוות דעתה של הנשיאה.

4. בפתח הדברים, ובטרם אציג את הנימוקים לשינוי בעמדתי, אשיב בקצרה לטענות שונות שהעלו חבריי כנגד אימוץ הפרשנות הצרה להוראת הפטור.

5. עקרון השוויון בדיני המס – חבריי סבורים כי עקרון השוויון שולל את ההבחנה שיוצרת הפרשנות הצרה בין מחזיק יחיד במקרקעין, הזוכה לפטור עבור דירת מגורים ששטחה עד 140 מ"ר, לבין מחזיקים במשותף – אשר נדרשים לחלוק פטור זה ביניהם ונהנים, אפוא, מהטבה מצומצמת יותר (ראו פסקאות 22-23 לחוות דעתה של חברתי הנשיאה מ' נאור, ופסקאות 16-18 לחוות דעתו של חברי השופט צ' זילברטל בבקשת רשות הערעור).

ברם, לטעמי ביקורת זו אינה משכנעת. כידוע, עקרון השוויון מורה להעניק "יחס שווה לשווים ויחס שונה לשונים" – כאשר הרלוונטיות של שונות מסוימת נגזרת מתכלית הנורמה שעל הפרק (בג"ץ 6778/97 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון פנים, פ"ד נח(2) 358, 365 (2004); ע"א 2000/97 לינדורן נ' קרנית, פ"ד נה(1) 12, 31 (1999)).

כפי שציינתי לעיל, ביסודה של הפרשנות הצרה ניצבת פרשנות תכליתית, הרואה בשמירה על הקופה הציבורית, תוך הגבלת העלויות המגולגלות לפתחה של הקהילה, תכלית מרכזית של הוראת הפטור. נוכח תכלית זו, אף אם מאפייניהם ה"פנימיים" של מחזיקים במשותף במקרקעין זהים לאלה של מחזיק יחיד, קיימת ביניהם שונות "חיצונית" משמעותית ורלוונטית: מתן פטור לכל אחד מן המחזיקים במשותף יאלץ את הקהילה לוותר על הכנסה העולה עשרת מונים על זו שהיא מאבדת כתוצאה ממתן פטור למחזיק יחיד. די בכך כדי להצדיק מתן יחס שונה למחזיקים המצויים במצב שונה – באופן ההולם את תכלית הוראת הפטור, וממילא שולל פגיעה בעקרון השוויון (ראו והשוו בעניין זה לדברי חברי המשנה לנשיאה א' רובינשטיין, בהתייחסו לפטור מקביל המעוגן בסעיף 19(ב)(5) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה [רע"א 10472/07 דאהוד נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה מבוא עמקים, פסקה ל' (טרם פורסם, [פורסם בנבו], 10.11.2009)].

זאת ועוד, הפרשנות הצרה רואה בהוראת הפטור משום "פטור חפצא" – כהגדרתו הקולעת של חברי השופט צ' זילברטל בבקשת רשות הערעור (פסקה 19) – כך שעקרון השוויון נשמר גם מן הבחינה הפורמאלית, הואיל ולכל יחידת מקרקעין ניתנת הטבה זהה. אגב אורחא, אוסיף כי הכרעת בית משפט זה בבר"ם 8052/14 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה חולון נ' עזבון שלו ז"ל [פורסם בנבו] (22.3.2017) (להלן: עניין שלו) – לפיה בעלות על דירות מגורים המצויות במקרקעין אחרים אינה משליכה על זכותו של המחזיק במקרקעין לפי הוראת הפטור – תומכת, במידה מסוימת, בגישה זו. פסק הדין הרחיב, אמנם, את היקף הפטור, אך הפרשנות לפיה המחוקק לא ייחס חשיבות לבעלות המחזיק על דירות "חיצוניות" – אף שבדין יש להן

השפעה על מעמדו הכלכלי – מצביעה על כך שענייננו בפטור התלוי במקרקעין ולא ב"גברא".

כך או כך, מן הטעמים האמורים, הביקורת המבוססת על עקרון השוויון מניחה, לטעמי, את המבוקש. כלומר, היא תקפה רק בכפוף לקבלת הנחת היסוד של הפרשנות הרחבה, לפיה אין להתחשב, במקרה שלפנינו, בשיקול השמירה על קופת הציבור. ואולם, הנחה זו מצויה בליבת המחלוקת הפרשנית שלפנינו.

6. פשטות וודאות – על פי השקפת חבריי, יש לבכר את הפרשנות המרחיבה גם משום שהיא מייתרת את הדיון בשאלת מתכונת חלוקת הפטור היחיד בין המחזיקים, והופכת "את יישום ההלכה לפשוטה וודאית בהרבה" (פסקה 21 לחוות דעתה של חברתי הנשיאה מ' נאור; ראו גם חוות דעתו של חברי המשנה לנשיאה א' רובינשטיין בבקשת רשות הערעור).

דא עקא, גם בהנחה שבמכלול מדובר בשיקול פרשני רלוונטי, ספק אם הפרשנות המרחיבה אכן תורמת לגיבוש הסדר משפטי פשוט ובהיר – שהרי, כפי שהכירה חברתי הנשיאה, "סעיף הפטור לוקה באי-בהירות והוא רחוק מלספק תשובות לכל המקרים המתעוררים [...] במצב דברים זה נוצר כר פורה להתדיינויות משפטיות מרובות, על המשאבים והזמן הכרוכים בכך" (פסקה 31 לחוות דעתה של חברתי הנשיאה; ראו גם פסקה 27). הוי אומר, כי הוודאות שהושגה באשר לאופן חלוקת הפטור הומרה בחוסר בהירות לגבי היקפו.

7. על אף האמור, מצאתי לחזור בי מהכרעתי בבקשת רשות הערעור, ולהצטרף לחוות דעתה של חברתי הנשיאה מ' נאור.

ארבעה נימוקים לכך. ראשית, הבהרת הנשיאה לפיה אין לראות בהכרעתנו בדיון הנוסף משום מתן פטור גורף לכל מחזיק במשותף במקרקעין – יהיו נסיבות החזקתו אשר יהיו. כך, למשל, ציינה הנשיאה כי יהיה מקום לדון בעתיד בסוגיית מעמדם של חברי קבוצות רכישה, והוסיפה כי אין לשלול את האפשרות לפיה מחזיקים במשותף במקרקעין המהווים, מבחינה מהותית, יחידה

כלכלית אחת, יזכו בפטור יחיד בלבד (ראו פסקאות 27 ו-32 לחוות דעתה של חברתי הנשיאה מ' נאור). בסייגים אלה יש כדי להפחית במידה רבה את החשש שהבעתי בבקשת רשות הערעור, כי אימוץ הפרשנות המרחיבה יעודד מניפולציות ויחתור תחת תכליתה הסוציאלית של הוראת הפטור.

ושנית – דברים אלה מקבלים משנה תוקף נוכח עמדת היועץ המשפטי לממשלה, ממנה עולה כי המדינה אינה מצטרפת באופן מלא לעמדת המבקשת והמבקשות להצטרף להליך – וכי לדידה הקושי העיקרי שמעורר פסק הדין בבקשת רשות הערעור נעוץ בהשלכותיו על קבוצות רכישה שחבריהן רוכשים זכויות במקרקעין ערב ההשבחה (ראו, למשל, פסקאות 50 ו-53 לעמדת היועץ). עניין זה מתחבר לנימוק הראשון בדבר ההיקף המצומצם של הפרשנות המרחיבה שהוצע על ידי חברתי, אך מהווה גם נימוק עצמאי. כך, בסוגיה ציבורית שמלכתחילה ניתן לפרשה בשני כיוונים, אחד הפונה לציבור הרחב והשני ליחידים המחזיקים במקרקעין, יש משקל לעמדת היועץ, האמון על הגנת הקופה הציבורית.

שלישית, הגם שאין בזמן שחלף מאז ניתן פסק הדין בבקשת רשות הערעור ועד עתה כדי לשלול את החשש מפני פגיעה מהותית בקופת הציבור, השתכנעתי כי בכישלונה של המבקשת להציג תשתית עובדתית ממשית באשר להשלכות פסק הדין (כמפורט בפסקה 29 לחוות דעתה של חברתי הנשיאה) יש, לכל הפחות, כדי להקהות את עוקצו של שיקול זה.

רביעית – הגם שיש בעניין שלו חיזוק מסוים לגישתי הקודמת, כאמור לעיל – סבורני כי פסק הדין מצביע על שינוי רחב ועמוק יותר בגישתו של בית משפט זה, באופן התואם את עמדת חבריי. הקביעה כי אין בדירות מגורים המצויות במקרקעין אחרים כדי להשפיע על הזכאות לפטור, מרחיבה באופן משמעותי את היקפו, ומלמדת כי הפרשנות המצמצמת ששלטה עד לא מכבר בכיפה – ולה ייחסתי משקל רב בבקשת רשות הערעור – הומרה בגישה גמישה ומרחיבה יותר, בדומה לגישת חבריי בהליך הנוכחי.

חשיבות העניין היא כי מלכתחילה סברתי ששתי האפשרויות הפרשניות לגיטימיות. עתה, משעולה כי פסיקתו העדכנית של בית משפט זה נכונה לאמץ גישה פרשנית מרחיבה; כי היועץ המשפטי לממשלה, המייצג את הקופה הציבורית, מצמצם את התנגדותו לסוגיה שהנשיאה קבעה כי איננו מכריעים בה; וכי הנתונים בשטח, וליתר דיוק העדרם, אינם מבססים במידה מספקת את החששות מפני ריבוי מניפולציות ופגיעה דרמטית בקהילה, נראה כי גישת הרוב קיבלה חיזוק. משכך, איני מוצא לעמוד על דעתי בבקשת רשות הערעור.

אני מצטרף, אפוא, לחוות דעתה של חברתי הנשיאה מ' נאור – כמו גם לקריאת חברי המשנה לנשיאה א' רובינשטיין למחוקק לשפוך אור על היקף הוראת הפטור באמצעות תיקוני חקיקה. הדגש אינו על חקיקה בכיוון מסוים, אלא שהמחוקק יאמר את דברו.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינה של הנשיאה מ' נאור.

ניתן היום, ה' בתמוז התשע"ז (29.6.2017).

ש ו פ ט

המשנה לנשיאה (בדימוס)

ה נ ש י א ה

ש ו פ ט

ש ו פ ט (בדימוס)

דף הבית < חקיקה/פסיקה