

דף הבית < חקיקה/פסיקה

בבית המשפט העליון

בר"ם 7114/18

לפני: כבוד השופטת ד' ברק-ארז
כבוד השופט מ' מזוז
כבוד השופטת י' וילנר

המבקשת: הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים

נ ג ד

המשיבים: 1. שלמה שילה
2. גלית שילה

בקשת רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים מיום 24.7.2018 בעמ"ן 33178-10-17 [פורסם בנבו] שניתן על-ידי כבוד השופט א' דראל

תאריך הישיבה: י"ג בחשוון התש"ף (11.11.2019)

בשם המבקשת: עו"ד ארז שפירא

בשם המשיבים: עו"ד משה כהן

חקיקה שאוזכרה:

חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965: סע' 19(ג)(1), 19(ג)(2), 4(7)

מיני-רציו:

* המועד הרלוונטי לבחינת הזכאות לפטור מהיטל השבחה הקבוע בסעיף 19(ג)(1) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, המקנה פטור מתשלום היטל השבחה בגין בניה או הרחבה של דירה ששטחה אינו עולה על 140 מ"ר הינו יום אישור התכנית המשביחה; במקרה דנן, ביום אישור התכנית המשביחה היו בבעלות המשיבים שתי דירות באותו בניין בשטח כולל שעולה על 140 מ"ר, ולכן הם אינם זכאים לפטור.

* תכנון ובניה – היטל השבחה – פטור

* מסים – היטלים – היטל השבחה

* מסים – מס השבחה – מטרתו

* פרשנות – דין – חוק התכנון והבניה, תשכה-1965

המחלוקת בבקשת רשות הערעור נסבה על תשלום היטל השבחה שבו חויבו המשיבים בגין נכס שבבעלותם המצוי בבניין בירושלים, ועל פרשנות סעיף 19(ג)(1) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה (להלן: התוספת) לפיו "בניה או הרחבה של דירת מגורים לא ייראו כמימוש זכויות אם המחזיק במקרקעין או קרובו הגיש בקשה להיתר בניה על אותם מקרקעין שימשו 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".

בית המשפט העליון (מפי השופטת ברק-ארז ובהסכמת השופטים מזוז ו-וילנר) נתן רשות ערעור, קיבל את הערעור ופסק כי:

המחלוקת הפרשנית מתמקדת בשאלת המועד הרלוונטי לבחינת הזכאות לפטור – מועד זה הוא יום אישור התכנית המשביחה. תוצאה זו מתחייבת הן מלשון החוק והן מתכליתו. אשר ללשון החוק, שאלת החבות בהיטל נבחנת ככלל במועד אירוע המס, ובענייננו, משמדובר בהשבחה שמקורה בתכנית, במועד תחילתה. זהו המועד הרלוונטי לבחינת החבות, וזהו גם המועד הרלוונטי לבחינת הזכאות לפטור. מועד זה מובחן ממועד מימוש הזכויות – מתן היתר הבניה – המועד שאליו "נרחיט" דרישת התשלום ובו נבחן גם היקפו של השטח שנבנה בסופו של דבר.

אשר לתכלית, תכליתו העיקרית של הפטור הקבוע בסעיף 19(ג)(1) לתוספת היא סוציאלית. ביסודו נועד הפטור לאפשר התחשבות במי שמבצע בניה בהיקף נמוך יחסית, כך שדירת מגוריו אינה נחשבת לנכס יוקרה. הגם שיש במתן הפטור להמריץ את פיתוחם של מקרקעין ולהקל על מצוקת הדיור, אין אלו תכליותיו המרכזיות. מעבר לכך, אין טעם להבחין בין מי שבבעלותו דירה קודמת במקרקעין בשטח העולה על 140 מ"ר ומבקש לבנות עליהם דירה נוספת לקרוביו לבין מי שמכר שני נכסים בהיקף זהה וכעת מבקש לבנות על אותם מקרקעין דירה נוספת עבורו. מקום שבו התבסס תא משפחתי בדירת מגורים בשטח של עד 140 מ"ר, בדרך זו או אחרת, הושגה תכלית הפטור ואין כל הצדקה להמשיך לתת, שכן תכלית הפטור אינה להעשיר את הנישום.

עמדת המשיבים לפיה אין כל מניעה לכך שמי שהוא בעל דירה במקרקעין יוכל לבנות דירה נוספת תוך קבלת פטור, אפילו הוא ממשיך להחזיק בבעלותו בדירה קודמת, סותרת את התכלית הסוציאלית של הפטור. הקו המנחה בפרשנות הפטור הוא איזון בין הגשמת תכליתו הסוציאלית לתכלית של מניעת ניצולו לרעה, ובתוך כך יש לתת משקל לחשש מפני תחולת יתר של הפטור על חשבון הקופה הציבורית. במקרה זה, ביום אישור התכנית המשביחה היו בבעלות המשיבים שתי דירות, בשטח כולל שעולה על 140 מ"ר, ולכן הם אינם זכאים לפטור.

פסק-דין

השופטת ד' ברק-ארז:

ערן - בר"מ 7114/18

1. האם הפטור מתשלום היטל השבחה המוקנה בגין בניה או הרחבה של דירה ששטחה אינו עולה על 140 מ"ר חל גם בעניינו של מי שהיה בעלים של דירות נוספות באותו בניין כמועד אישורה של התכנית המשביחה אך נמכרו בינתיים? זוהי, בתמצית, השאלה שהתעוררה בפנינו.

2. אם כן, עניינו של ההליך שבפנינו הוא – פעם נוספת – בפרשנותו של סעיף 19(ג)(1) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: חוק התכנון והבניה או החוק) המקנה פטור מתשלום היטל השבחה, כדלקמן:

"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".

3. בעבר נדרש בית משפט זה מספר פעמים לשאלת יישומו של סעיף 19(ג)(1) לתוספת השלישית לחוק בנסיבות מגוונות שבהן זה עורר שאלות פרשניות. נקדים ונזכיר את ציוני הדרך העיקריים בהתפתחות פרשנותו של סעיף זה בשנים האחרונות. פסקי דין אלה ביקשו "לגשר" בין לשון החוק לבין מכלול המצבים העובדתיים המורכבים שמולידה המציאות.

4. ככלל, פסקי הדין שניתנו בסוגיה זו עמדו על כך שתכליתו העיקרית של הפטור הקבוע בסעיף 19(ג)(1) לתוספת השלישית לחוק היא סוציאלית – לסייע לאזרחים לשפר את תנאי הדיור שלהם באמצעות הקלת העול הכספי הכרוך בכך וכן להקל על מצוקת הדיור – וכי פרשנותו של הסעיף צריכה להתבצע לאורה של תכלית זו. לצד זאת, לעתים, יישומו של הסעיף הוביל להענקת פטורים מהיטל השבחה גם במצבים שחרגו במידת מה מן התכלית הסוציאלית, באותם מצבים שבהם תוצאה זו עלתה בכירור מלשון החוק. במובן זה, הניסיון המצטבר מיישומו של הסעיף לא היה אופטימלי, ובית משפט זה כבר קרא לא אחת לתיקונו באופן שיבהיר את תחומי התחולה המדויקים שלו (ראו דבריי בבר"ם 6195/13 רביד נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים, [פורסם בנבו] פסקה 30 (8.6.2014) (להלן: עניין רביד); וכן את דנ"א 6298/15 הוועדה המקומית לתכנון ובניה פתח תקווה נ' דיבון [פורסם בנבו] (29.6.2017)

(להלן: עניין דיבון), בפסקאות 14 ו-31 לפסק דינה של הנשיאה מ' נאור, בפסקאות ג'-ד' לפסק דינו של המשנה לנשיאה א' רובינשטיין ובפסקה 7 לפסק דינו של השופט נ' הנדל).

5. משאמרנו זאת, נפרט בקצרה את עובדותיהם של מקצת מפסקי הדין האמורים, מאחר שלפחות במידת מה יש בהכרעה ביחס אליהן כדי לכוון את הפרשנות במקרה דנן. ברע"א 3626/06 חאמיסי נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה, מבוא העמקים [פורסם בנבו] (22.7.2008) (להלן: עניין חאמיסי) נקבע כי סעיף 19(ג)(1) לתוספת השלישית לחוק מזכה בפטור מהיטל השבחה גם כאשר מדובר בדירה שהוקמה על קרקע פנויה. בעניין רביד התעוררה השאלה האם יש תחולה לפטור בנסיבות שבהן למבקש הפטור כבר יש דירה נוספת באותם מקרקעין שגודלה עולה על 140 מ"ר. במילים אחרות, השאלה הייתה האם הסייג "ובלבד שהשטח הכולל של דירת המגורים האמורה לאחר בנייתה או הרחבתה אינו עולה על 140 מ"ר" מתייחס ליחידה הנוספת בלבד או לשטח המצטבר של הנכס הקיים והיחידה הנוספת. בפסק הדין נקבע כי הפטור יינתן רק במצבים שבהם שטחה של דירת מגורים הקיימת (טרם הבניה או ההרחבה) אינו עולה על 140 מ"ר, וכן הובהר כי לעניין זה אין נפקות לשאלה האם מדובר בבניית יחידת דיור נפרדת או בהרחבה לדירה הקיימת. לבסוף, בעניין דיבון נדונה השאלה האם הפטור מהיטל השבחה לפי סעיף 19(ג)(1) לתוספת השלישית יכול להינתן לכל מחזיק במשותף בקרקע הממלא אחר תנאיו, או שמא ניתן להעניק פטור אחד משותף לכל בעלי הזכויות כך שיחלקו בו. בפסק הדין נקבע כי סעיף 19(ג)(1) אינו קובע מגבלה שלפיה ניתן יהיה להקנות פטור אחד לכל היותר בגין חלקת מקרקעין אחת. לצד זאת, נקבע כי מקום שהמחזיקים במשותף בקרקע הם קרובי משפחה, יינתן להם פטור אחד בלבד בגין החלקה.

רקע עובדתי והליכים קודמים

6. המחלוקת בין הצדדים במקרה זה נסבה על תשלום היטל השבחה שבו חויבו המשיבים בגין נכס שבבעלותם בבניין הממוקם ברחוב ברכה צפירה בירושלים (להלן: הבניין). נפתח בתיאור קצר של השתלשלות הבניה במקום והעסקאות הרלוונטיות, תוך עמידה על התאריכים שלהם עשויה להיות משמעות להכרעה.

ערן - בר"מ 7114/18

7. בשנת 2009 רכשו המשיבים, יחד עם אחרים, את הזכויות בחלקת מקרקעין ריקה בשטח של 998 מ"ר, שעליה הוקם בהמשך הבניין שבתחילת דרכו היה בן שלוש קומות. בסמוך לאחר מכן נערך בין הבעלים הסכם שיתוף לפיו קיבלו המשיבים את הזכויות בשתי דירות בקומה השלישית של הבניין (להלן: הדירות הקודמות). מטענות הצדדים עולה כי הם אינם חלוקים על כך שגודל כל דירה עמד על כ-150 מ"ר. עם זאת, בפסק דינו של בית המשפט המחוזי צוין כי גודלה של כל דירה מהדירות הקודמות עמד על כ-133 מ"ר.

8. בשנת 2012 יזמו המשיבים ובעלי הזכויות האחרים בבניין את תכנית בניין ערים 5541 (להלן: התכנית המשביחה). תכנית זו אפשרה להוסיף שתי קומות לבניין, כך שמספר יחידות הדיוור בו יגדל משש לתשע. בהסכם השיתוף החדש שנחתם בין בעלי הזכויות בבניין נקבע שהמשיבים יהיו בעליה של הדירה היחידה שתיבנה בקומה החמישית (להלן: הדירה החדשה) על פני שטח של כ-280 מ"ר.

9. ביום 22.4.2012 פורסמה התכנית המשביחה למתן תוקף. זמן קצר לאחר מכן, ביום 13.7.2012, מכרו המשיבים את אחת מהדירות הקודמות. ביום 15.7.2012 הגישו המשיבים ושאר בעלי הזכויות בבניין בקשה לקבל היתר לבניית שתי הקומות הנוספות בהתאם לתכנית המשביחה. ביום 7.11.2012 אישרה הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים (להלן: הוועדה המקומית) – היא המבקשת בהליך הנוכחי – את הבקשה להיתר הבניה. ביום 14.11.2012 מכרו המשיבים את השנייה מבין הדירות הקודמות. בתחילת שנת 2014 ניתן היתר הבניה בהתאם לתכנית המשביחה וכיום מתגוררים המשיבים בדירה החדשה.

10. ביום 7.4.2013 הוציאה הוועדה המקומית למשיבים דרישת תשלום ושומת היטל השבחה בגין מימוש הזכויות בדרך של קבלת היתר בניה (מאוחר יותר אף הוצאה להם שומה מתוקנת, אך זאת מסיבות שאינן נוגעות לסוגיה שבמחלוקת, ולכן איננו נדרשים לדברים). בשלב זה, המשיבים פנו לוועדה המקומית בבקשה לקבל פטור מהיטל השבחה בגין 140 מ"ר משטח הדירה החדשה בהתאם להסדר הקבוע בסעיף 19(ג)(1) לתוספת השלישית לחוק. המשיבים טענו כי לשיטתם, מקום בו פלוני מוכר דירת מגורים בבעלותו טרם מימוש הזכויות – קבלת היתר בניה לבניית דירה חדשה למגוריו או למגורי קרובו – לא יובא בחשבון שטח הדירה הקודמת במסגרת מתן

הפטור והוא יהיה זכאי לפטור לדירה החדשה עד לשטח של 140 מ"ר (כאשר על היתרה מעל שטח זה תחול חובת תשלום היטל השבחה). להשלמת התמונה יצוין כי המשיבים לא חויבו בהיטל השבחה בגין מכירת הדירות הקודמות, מאחר שמדובר, כך לדברי הוועדה המקומית, בזכויות המהוות חלק מהמצב התכנוני הקודם.

11. הוועדה המקומית דחתה את בקשתם של המשיבים, והם הגישו ערר על כך לוועדת הערר לפיצויים והיטל השבחה (מחוז ירושלים) (להלן: ועדת הערר). עוד קודם שניתנה החלטתה של ועדת הערר, מונה שמאי מכריע לשום את שיעורו של היטל השבחה. השמאי המכריע קבע בחוות דעתו כי שיעורו של היטל השבחה שבו חבים המשיבים בגין הבניה עומד על סך של 992,284 שקלים, וכי אם תוכר זכאותם לפטור לפי סעיף 19(ג)(1) לתוספת השלישית לחוק הם יחויבו רק בסכום של 485,573 שקלים (זאת בהתאם לסיפא של הסעיף, הקובעת כאמור כי כל בניה או הרחבה נוספת מעל 140 מ"ר תחויב בהיטל בשיעור יחסי).

12. ביום 7.8.2017 דחתה ועדת הערר את הערר שהגישו המשיבים. ועדת הערר קבעה כי בהעדר הוראה מפורשת בסעיף 19(ג)(1) לתוספת השלישית לחוק לגבי המועד הקובע לבחינת היקף הזכויות במקרקעין, לכל הפחות יש לוודא שבמועד אישור הבקשה להיתר בניה לא מחזיק מבקש ההיתר בזכויות באותם מקרקעין העולות על 140 מ"ר. בענייננו, כך נקבע, המשיבים אינם זכאים לפטור מאחר שהיו בעלים של אחת מהדירות הקודמות במועד אישור הבקשה להיתר בניה. ועדת הערר הדגישה בהחלטתה את הקושי הכרוך בעמדת המשיבים, שטענו לתחולתו של הפטור הסטטוטורי, הגם שטרם מכירת הדירות הקודמות נהנו למעשה מזכויות בשלוש דירות בבניין ששטחן הכולל עלה על חצי דונם. בהמשך לכך, הוסיפה ועדת הערר כי מתן אפשרות "לחמוק" מהחובה לשלם היטל השבחה באמצעות מכירת זכויות בדירה טרם קבלת היתר הבניה בגין הדירה הנוספת תחתור תחת תכלית החקיקה. בהקשר זה ציינה ועדת הערר כך:

"תוספת הדירה הנוספת בשטח גדול במיוחד של כמעט 280 מ"ר לא נועדה על מנת לאפשר לעוררים [המשיבים] – ד' ב' א' את שיפור תנאי מגוריהם, כפי שביקש המחוקק לאפשר ללא תשלום היטל השבחה, ועד 140 מ"ר, אלא על מנת להרבות את זכויותיהם במקרקעין ולנצל את זכותם בקרקע באופן מיטבי. אין חולק כי זו זכותם של העוררים ואולם ראוי הוא, וכך הורה המחוקק, כי מחצית מההשבחה הנובעת מכך תועבר בהיטל השבחה לטובת הציבור... ככל שלעוררים יינתן

הפטור יוצר מצב בו מי שהרחיב את דירתו מ-140 מ"ר ל-160 מ"ר יישא בתשלום היטל השבחה מלא, זאת בעוד מי שהרחיב את הזכויות מדירה של 150 מ"ר למספר דירות בגודל כולל של 575 מ"ר, יוכל להנות מהפטור."

13. המשיבים ערערו על החלטתה של ועדת הערר לבית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים, וביום 24.7.2018 קיבל בית המשפט המחוזי את ערעורם (עמ"נ 33178-10-17, [פורסם בנבו] השופט א' דדאל). בית המשפט המחוזי ציין כי במבט ראשון, מתן פטור שנועד להיטיב עם בניה של דירות קטנות יחסית במקרה זה "מעורר קושי ונחזה להיות מקומם" (פסקה 29 לפסק דינו). אולם, הוא הוסיף וקבע, שפרשנותו הלשונית של סעיף 19(ג)(1) לתוספת השלישית מובילה לתוצאה של מתן פטור, גם אם לא מוגשמת בדרך זו התכלית הסוציאלית של הסעיף. באופן יותר ספציפי, קבע בית המשפט המחוזי כי לשונו של סעיף 19(ג)(1) לתוספת השלישית ("...ובלבד שהשטח הכולל של דירת המגורים האמורה לאחד בנייתה או הרחבתה אינו עולה על 140 מ"ר") מחייבת שהתנאים למתן הפטור ייבחנו רק לאחר סיום הבניה ולמצער בעת שניתן היתר הבניה (להבדיל ממועד אישורו, כפי שקבעה ועדת הערר). כיוון שבשני מועדים אלה המשיבים כבר השלימו את מכירת הדירות הקודמות שהיו בבעלותם, סבר בית המשפט המחוזי כי הם זכאים בכל מקרה ליהנות מפטור, ובנסיבות אלה נמנע מלהכריע מה מבין שתי האפשרויות הוא המועד הקובע. בית המשפט המחוזי אף ציין כי אינו רואה סיבה שהפטור יינתן למי שבונה דירה על מקרקעין ומעולם לא היה בעלים של דירה נוספת הקיימת בהם, אך לא למי שבונה דירה על מקרקעין לאחר שמכר דירה נוספת בהם.

בקשת רשות הערעור והתגובה לה

14. בבקשת רשות הערעור שבפניי טוענת הוועדה המקומית כי נפלה שגגה בפסק דינו של בית המשפט המחוזי, וכי יש מקום לחייב את המשיבים בתשלום היטל השבחה. לשיטת הוועדה המקומית, פסק דינו של בית המשפט המחוזי מעורר שאלה עקרונית הנוגעת לפרשנותו של הפטור מהיטל השבחה, ועל כן עשויות להיות לו השלכות חורגות מנסיבותיו של המקרה דנן.

15. באופן יותר ספציפי, נטען כי פסק דינו של בית המשפט המחוזי עומד בניגוד לקביעותיו של בית משפט זה בעניין רביד לפיהן, כאמור, קיומה של דירת מגורים נוספת באותם מקרקעין ששטחה עולה על 140 מ"ר שוללת את תחולתו של סעיף הפטור. לגופם של דברים, טוענת הוועדה המקומית כי על בסיס העקרונות שהתווה בית משפט זה לפרשנותו של סעיף 19(ג)(1) לתוספת השלישית לחוק – שהדגישו את אופיו הסוציאלי של הפטור המוענק לתא משפחתי בכפוף למגבלת השטח האמורה בו – אין המשיבים זכאים לחסות תחתיו. לטענת הוועדה המקומית, מקום שבו הגיע תא משפחתי לדירת מגורים בשטח של עד 140 מ"ר הושגה תכלית הפטור ואין כל הצדקה להמשיך לתתו. עוד גורסת הוועדה המקומית כי עמדתו של בית המשפט המחוזי בנוגע למועד הרלוונטי לבחינת הזכאות לפטור אינה עולה בקנה אחד עם כך שהוא ניתן אף במצב שבו לא נעשית כל בניה מכוח התכנית המשביחה (לפי סעיף 19(ג)(2) המוזכר לעיל). חלף זאת, טוענת הוועדה המקומית כי יש לבחון את מכלול זכויותיו של מבקש הפטור במצב שקדם לאישורה של התכנית המשביחה.

16. מנגד, המשיבים טוענים כי הבקשה אינה עומדת באמות המידה שנקבעו בפסיקה לעניין מתן רשות לדיון בגלגול שלישי, מאחר שלגישתם פסק דינו של בית המשפט המחוזי רק יישם את ההלכה שנקבעה בעניין רביד. לגופם של דברים, המשיבים סומכים את ידיהם על פסק דינו של בית המשפט המחוזי, ובפרט על הקביעה כי לעמדת הוועדה המקומית אין עיגון בלשונו של סעיף 19(ג)(1) לתוספת השלישית לחוק. המשיבים מוסיפים וטוענים כי מבחינה תכליתית, אין לפרש את סעיף 19(ג)(1) באופן מצמצם דווקא. בהקשר זה נטען, למעלה מן הצורך לגישת המשיבים, שהפטור נועד להקל על כלל הציבור ולעודד בניה ופיתוח, וכי הדגשת התכלית הסוציאלית שלו בטעות יסודה. לשיטתם, התחשבות בשטחן של דירות אלה תוביל להעמקת אי-השוויון בינם לבין מי שנכסיהם האחרים אינם מצויים במקרקעין המיועדים לבניה לפי תכנית משביחה ובאפשרותם ליהנות מהפטור מבלי שנכסים אלו יילקחו בחשבון. בנוסף, טוענים המשיבים שאין להתחשב בשטחה של דירה שנמכרה כפי שאין מתחשבים לעניין מתן הפטור בשטחה של דירה במקרקעין שנהרסה לצורך בניה בהתאם לתכנית משביחה. לחלופין, טוענים המשיבים כי המועד המוקדם ביותר שבו ניתן לבחון את מועד הזכאות לפטור הוא מועד קבלת היתר הבניה – שכן זהו מועד "מימוש הזכויות", וכל זמן שלא הוצא היתר בניה לדירה החדשה, לא יכולה לקום חובת תשלום.

17. נוסף על כך, טוענים המשיבים כי אף אם תינתן רשות ערעור ויתקבל הערעור לגופו – אין הדבר אמור להוביל לחיובם בתשלום של מלוא היטל ההשבתה. זאת, מאחר שפעלו בהסתמך על מדיניותה של הוועדה המקומית. המשיבים מוסיפים כי הוועדה המקומית התעכבה במשך כשנה וחצי במתן תשובתה לבקשתם לפטור ושבהלך תקופה זו גיבשה את עמדתה החדשה. אף המדיניות החדשה, כך נטען, אינה מוחלת באופן אחיד ומובילה להפלייתם של המשיבים.

18. למען שלמות התמונה יצוין כי ביום 26.11.2018 דחיתי את בקשת הוועדה המקומית לעיכוב ביצוע פסק דינו של בית המשפט המחוזי.

19. הדיון בתיק התקיים בפנינו ביום 11.11.2019, ובו חזרו הצדדים על עמדותיהם. לאחר ששמענו טיעון אף בעניין הענקתה של רשות ערעור, הודענו לצדדים כבר במעמד הדיון כי בכוונתנו לתת רשות כאמור בשל היבטיו העקרוניים של הנושא – שאלת פרשנותו של סעיף 19(ג)(1) לתוספת השלישית לחוק. לאחר ששמענו את טענות הצדדים הגענו לכלל מסקנה, כי דין הערעור להתקבל אף לגוף הדברים, כפי שיפורט להלן. בתום הדיון שהתקיים בפנינו אף ציינו את הדברים בפני בא-כוח המשיבים והמלצנו בפניו להסכים לקבלת הערעור. לאחר שנועץ בשולחיו הודיע בא-כוחם של המשיבים כי הם עומדים על טענותיהם.

דיון והכרעה

20. בפתח הדברים נציין כי דין הערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי להתקבל כבר מן הטעם שמסקנתו הוצגה כמתחייבת מלשון החוק, בה בשעה שלאמיתו של דבר אין זה כך.

21. כמפורט לעיל, בית המשפט המחוזי הסביר כי המחלוקת הפרשנית מתמקדת בשאלת המועד הרלוונטי לבחינת הזכאות לפטור: יום אישור התכנית המשביחה; יום אישור הבקשה להיתר בניה בהתאם לתכנית המשביחה; יום קבלת היתר הבניה בפועל; או יום השלמת הבניה לפי ההיתר שניתן. הבחירה בין התאריכים היא אכן בעלת משמעות במקרה זה. ביום אישור התכנית המשביחה היו בבעלותם של המשיבים שתי דירות, בשטח כולל שללא ספק עולה על 140 מ"ר, ועל כן לא יכולה להיות מחלוקת כי כאשר מתמקדים במועד זה הם אינם זכאים לפטור המבוקש. ביום אישור הבקשה

להיתר הבניה בהתאם לתכנית המשביחה המשיבים מכרו כבר דירה אחת מבין הדירות הקודמות, ולכן הייתה בבעלותם דירה אחת נוספת. בהקשר זה קיימת אי-בהירות מסוימת – בפסק דינו של בית המשפט המחוזי צוין כי גודל כל דירה מהדירות הקודמות עמד על 133 מ"ר, אולם מכתבי הטענות שהגישו הצדדים לאורך ההליך עולה כי גודל כל דירה עמד על כ-150 מ"ר (ואז, גם במועד זה המשיבים אינם זכאים לפטור). מכל מקום, לפי שיטתו של בית המשפט המחוזי, בהתאם לבחירה במועד זה המשיבים היו אמורים להיות זכאים לפטור יחסי על שטח של 7 מ"ר מתוך הדירה החדשה. לבסוף, בשני המועדים האחרונים (יום קבלת היתר הבניה או יום השלמת הבניה) כבר לא היו בבעלותם של המשיבים דירות נוספות, ועל כן אילו הם היו נבחרים היה מקום לטעון לכאורה לתחולה של הפטור.

22. כאמור, בית המשפט המחוזי סבר כי על הבחינה להיעשות באחד משני המועדים האחרונים, ומאחר שעל-פי שניהם חל במקרה דנן פטור מהיטל השבחה הוא נמנע מהכרעה ביניהם. הוועדה המקומית חולקת על הניתוח שערך בית המשפט המחוזי בפסק דינו, ולשיטתנו הדין עמה. עמדתנו היא כי המועד הראשון מבין הארבעה שצוינו הוא המועד הקובע. תוצאה זו מתחייבת הן מלשון החוק והן מתכליתו – על מנת למנוע ניצול לרעה של פטור שניתן מלכתחילה מטעמים סוציאליים.

23. לשון החוק – בית המשפט המחוזי תלה את מסקנתו בניסוח שבסעיף 19(ג)(1) לתוספת השלישית לחוק לפיו הפטור מהטיל יינתן כאשר "השטח הכולל של דירת המגורים האמורה לאחר בנייתה או הרחבתה אינו עולה על 140 מ"ר" (ההדגשה הוספה – ד' ב' א'). המשיבים אף הם ביססו את טענותיהם על כך. בהתאם לגישה זו, החוק מכוון לבדיקה שנעשית לאחר בניית הדירה או הרחבתה ולכל הפחות לאחר הוצאתו של היתר הבניה. איננו סבורים כך. המילה "לאחר" אינה מתייחסת למועד הבחינה, כי אם לגודלה של דירת המגורים הנבחנת. זאת ותו לא.

24. זאת ועוד: אין במילה "לאחר" כשלעצמה כדי לשנות מן הכלל הגדול שהשבחה נעוצה בתכנית ולכן נבחנת בדיעבד בהתאם למועד תחילתה (ראו: סעיף 4(7) לתוספת השלישית לחוק). כפי שנקבע בעניין זה בעבר:

"תפיסתו הבסיסית של המחוקק, כפי שעולה מסעיף 4 לתוספת היא כי אירוע המס הוא מעשה ההשבחה המתגבש במועד אישור התכנית [...]. דחיית התשלום

נועדה רק על מנת להקל על הנישום, שרשאי לוותר על זכותו זו כאמור בסעיף 4(4) [...]. החוב נוצר אפוא ביום שהתכנית נכנסה לתוקף, אך עריכת השומה ופרעון החוב נדחים עד למועד המימוש" (רע"א 3002/12 הועדה המקומית לתכנון ובניה גבעתיים נ' רון, [פורסם בנבו] פסקה 19 (15.7.2014). ההדגשה הוספה – ד' ב' א').

אם כן, שאלת החבות בהיטל נבחנת ככלל במועד אירוע המס – ובענייננו, משמדובר בהשבתה שמקורה בתכנית, במועד תחילתה. אם זהו המועד הרלוונטי לבחינת החבות, הרי שזהו גם המועד הרלוונטי לבחינת הזכאות לפטור. מועד זה מובחן ממועד מימוש הזכויות – מתן היתר הבניה – המועד שאליו כאמור "נדחית" דרישת התשלום ובו נבחן גם היקפו של השטח שנבנה בסופו של דבר.

25. תכלית החוק – כאמור בפתח הדברים, תכליתו העיקרית של הפטור הקבוע בסעיף 19(ג)1) לתוספת השלישית לחוק היא סוציאלית. בעניין רביד עמדתי על כך שביסודו נועד הפטור לאפשר התחשבות במי שמבצע בניה בהיקף נמוך יחסית, כך שדירת מגוריו אינה נחשבת לנכס יוקרה (שם, בפסקה 20 לפסק דיני). הגם שכאמור יש במתן הפטור להמריץ את פיתוחם של מקרקעין ולהקל על מצוקת הדיור, אין להלום כי אלו תכליותיו המרכזיות. מעבר לכך, דומה שאין טעם להבחין בין מי שבבעלותו דירה קודמת במקרקעין בשטח העולה על 140 מ"ר ומבקש לבנות עליהם דירה נוספת לקרוביו (כמו בעניין רביד) לבין מי שמכר שני נכסים בהיקף זהה וכעת מבקש לבנות על אותם המקרקעין דירה נוספת עבורו. מקובלים עלינו דברי הוועדה המקומית לפיהם מקום שבו התבסס תא משפחתי בדירת מגורים בשטח של עד 140 מ"ר, בדרך זו או אחרת, הושגה תכלית הפטור ואין כל הצדקה להמשיך לתתו. אם כן, תכליתו של הפטור אינה להעשיר את הנישום (ראו: עניין דיבון, בפסקה 17 לפסק דינה של הנשיאה נאור).

26. לאמיתו של דבר, עמדתם של המשיבים כפי שהוצגה בפנינו הייתה מרחיקת לכת וגורפת אף יותר מן העמדה הפרשנית שאימץ בית המשפט המחוזי. לשיטת המשיבים, אין כל מניעה לכך שמי שהוא בעל דירה במקרקעין יוכל לבנות דירה נוספת תוך קבלת פטור – אפילו הוא ממשיך להחזיק בבעלותו בדירה קודמת. עמדה זו ניצבת בסתירה חזיתית לתכלית הסוציאלית של הפטור. בפסק הדין שניתן בדיון הנוסף בעניין דיבון הובהר כי הקו המנחה בפרשנותו של הפטור הוא איזון בין הגשמת תכליתו הסוציאלית הנזכרת לעיל לבין התכלית של מניעת ניצולו לרעה. בתוך כך, יש לתת

משקל לחשש מפני תחולת יתר של הפטור על חשבון הקופה הציבורית (ראו: עניין דיבון, בפסקאות 17-18 לפסק דינה של הנשיאה נאור). אנו סבורים כי התוצאה שאליה הגיעה במקור ועדת הערר היא התוצאה אשר מאזנת נכונה בין שיקולים אלה מבחינה תכליתית.

27. אכן, מציאות החיים היא מורכבת ומגוונת, ובהתאם לכך התעוררו שאלות רבות באשר ליישומו הנכון של הפטור בנסיבות שונות. הדיון במקרים אלה חידד את חוסר הבהירות הטבוע בנוסחו של סעיף 19(ג)(1) לתוספת השלישית לחוק, אשר בגינו הוא לא תמיד מגשים באופן מיטבי את התכלית הסוציאלית שבבסיסו (כמפורט לעיל בפסקה 4). כך למשל, ברקע הדברים מתעוררת השאלה באשר לבעלות על נכסים אחרים שאינם מצויים במקרקעין המיועדים לבניה, והשפעתה על הזכאות לפטור. כבר בעניין רביד עמדתי על הקושי הכרוך במיקוד הנוכחי במיקום נכסיו של הנישום במקרקעין ספציפיים להבדיל מכמות הנכסים הכוללת שבבעלותו (ראו: שם, בפסקאות 29-30; בר"ם 8052/14 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה חולון נ' שלו [פורסם בבנו] (22.3.2017)). אולם, אין באמור כדי לשלול את החובה לחתור למימוש תכלית הפטור בגדר "אותם מקרקעין", במקרים כמו זה שבפנינו, באופן שימנע הרחבה יתרה של תחולתו, ככל שהדבר אפשרי ואף מתיישב באופן מיטבי עם לשון החוק. לצד זאת, אין מוצא מלחזור ולומר שסוגיות אלו כולן יוכלו לבוא על פתרוןן כאשר יינתן מענה שלם מצד המחוקק לכלל הקשיים שמעורר סעיף 19(ג)(1) לתוספת השלישית לחוק בנוסחו הנוכחי.

28. טרם סיום נציין – בהתייחס לטענות המשיבים בדבר חוסר עקביות לכאורה של הוועדה המקומית בנוגע למועד שבו נבחנו הזכויות במקרקעין במקרים אחרים – כי אלה אינם בפנינו. אין צריך לומר, כי במישור העקרוני על הוועדה המקומית לנהוג באותו אופן במקרים הדומים בנסיבותיהם. לא כל שכן מעתה והלאה כאשר ניתן פסק דיננו והובהרו העקרונות הרלוונטיים החלים על מקרים מן הסוג דנן.

29. סוף דבר: הערעור מתקבל, במובן זה שהחלטתה של ועדת הערר בעניין חיובם של המשיבים בהיטל השבחה תשוב על כנה. המשיבים יישאו בהוצאות המערערת בסך של 20,000 שקלים.

ניתן היום, כ' בחשון התש"ף (18.11.2019).

שׁוֹפֵט

שׁוֹפֵט

שׁוֹפֵט

לראש פסק הדין

עליון – בר"מ 7114/18