

דף הבית < חקיקה/פסיקה

בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

06 ינואר 2021

עמ"נ 19-10-13830 ועדה מקומית לתכנון ובניה תל אביב נ' שרעבי ואח'

עמ"נ 19-10-13921 ועדה מקומית לתכנון ובניה תל אביב נ' שושנה ואח'

לפני כבוד השופטת ארנה לוי

המערערות ועדה מקומית לתכנון ובניה תל אביב

נגד

שלמה שרעבי ואח'

המשיבים

נוכחים:

ב"כ המערערות – עו"ד ניר בראונשטיין

ב"כ המשיבים 1-8 – עו"ד אריה דגני

ב"כ המשיבים 9-14 – עו"ד ליאון בן אדווה

ב"כ שרעבי – עו"ד מנשה יהודה משה

ב"כ אהרון צעירי – עו"ד חננאל ברהום

ב"כ משה חלפון ואלקנה סננס – עו"ד אלירן חליבה

מר ליאור בנקיר ממח' שומה והשבחה

חקיקה שאוזכרה:

חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965: סע' 19(ב)(1), 19(ב)(10), 19(ב)(9), 19(ג)(1)

מיני-רציו:

* על פי הפסיקה, לצורך הפטור מהיטל השבחה למקרקעין המצויים בשכונת שיקום, נדרש שיהיו מבנים הבנויים בפועל. לא ניתן לפרש פסיקה זו כך שהפטור לא יחול אם קיימת קביעה שמאית כי השימוש היעיל והטוב במקרקעין במועד המכר, הוא הריסת המבנה הקיים ובניית מבנה חדש.

* תכנון ובנייה – היטל השבחה – פטור

* מסים – היטלים – היטל השבחה

השאלה שבמחלוקת עוסקת בפטור מהיטל השבחה הקבוע בסעיף 19(ב)1 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, אשר קובע פטור מהיטל השבחה למקרקעין למגורים המצויים בישוב או בחלק ממנו שהוכרז כשכונת שיקום. לעמדת הוועדה המקומית, אם קיימת קביעה שמאית כי השימוש היעיל והטוב במקרקעין במועד המכר, הוא הריסת המבנה הקיים ובניית מבנה חדש, יש לראות בכך מצב של מגרש ריק ולא חל פטור.

בית המשפט לעניינים מנהליים דחה את הערעורים ופסק:

בפס"ד עמאש נפסק כי לא ניתן לקבל פרשנות ללשון החוק אשר אין לה כל עיגון לשוני. ביהמ"ש בחר לאמץ את הפרשנות לפיה נדרש שיהיו מבנים הבנויים בפועל על מנת לקיים את הפטור. פס"ד עמאש לא עסק כלל במקרה של מימוש על דרך מכר מקום בו קיים מבנה ומקרקעין שאינם ריקים. הוועדה המקומית מבקשת לאמץ קונסטרוקציה רעיונית יצירתית ללשון החוק כאילו המבנה שקיים לא אמור להתקיים כיוון שקביעה שמאית קובעת כי מוטב לו להיהרס. קונסטרוקציה זו אינה מעוגנת בלשון החוק וההתעלמות ממבנה קיים וממגורים המצויים במקרקעין, מתעלמת מלשון החוק וכן מפס"ד עמאש. אין דרך "למתוח" את הקביעות של פס"ד עמאש ולהחילן על מקרה בו לא עסק ואין דרך לבטל את קיום המבנה הקיים באופן פיזי על המקרקעין. מעבר לנדרש, מתן הפטור גם במקרה של מכר מבנה קיים למגורים, מגשים את תכלית הפטור, יסייע לתכלית החברתית של שיקום השכונה, יסייע לקידום האזור כולו ויעודד הגעת תושבים חדשים ואוכלוסייה חזקה לשכונה.

פסק דין

לפניי ערעורים מאוחדים על החלטות וועדת הערר לתכנון ובניה, פיצויים והיטלי השבחה (יו"ר עו"ד גילת אייל) במספר עררים. מדובר בהחלטות מיום 21.7.19 ו-23.7.19.

במסגרת העררים נדונה שאלה משפטית משותפת וזוהי השאלה שנדונה גם במסגרת הערעורים דנן.

השאלה שבמחלוקת עוסקת בפטור מהיטל השבחה הקבוע בסעיף 19(ב)1 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה (להלן: "הפטור"). הפטור קובע כי לא תחול חובת תשלום היטל בשל השבחה בגין "השבחה במקרקעין למגורים המצויים בישוב או בחלק ממנו שהממשלה הכריזה עליו כעל שכונת שיקום, כל עוד ההכרזה בתוקף".

כל הנכסים מושא העררים מצויים בשכונת התקווה אשר הוכרזה ע"י הממשלה כשכונת שיקום. מדובר במקרים בהם בוצעו עסקאות מכר נכס בנוי בתחום שכונת השיקום. המשיבים טענו כי הפטור חל ואילו המערערת טענה כי אין מקום להחיל את הפטור.

המערערת מתבססת אך ורק על פסק הדין שניתן בבית המשפט העליון במסגרת רע"א 8565/10 עמאש נ' הוועדה לתכנון ובנייה שומרון [פורסם בנבו] (27.9.12) (להלן: "פס"ד עמאש"). באותו מקרה נדונה השאלה האם כאשר מדובר במימוש על דרך היתר בנייה, הפטור חל גם כאשר מדובר

בבנייה חדשה במגרש ריק, אשר עליו לא היה מצוי כל נכס וכל מבנה או שמא הוא חל רק על הרחבת דירה בבניין קיים. במסגרת פסק הדין נדרש ביהמ"ש לשתי פרשנויות להוראת הפטור, להן מצא כי יש עיגון בלשון הפטור. ביהמ"ש התמקד במילים "מגורים המצויים". הפרשנות האחת, שאומצה ע"י דעת הרוב בבית המשפט המחוזי בחיפה, היתה כי נדרש שיהיו באופן פיזי מגורים המצויים בשכונת שיקום, דהיינו מבנה קיים ועומד על תילו. הפרשנות השנייה, שננקטה על ידי דעת המיעוט בבית המשפט המחוזי בחיפה, היתה כי די בכך שמדובר במקרקעין המצויים בשכונת שיקום כדי להעניק את הפטור ולפיכך גם אם לא קיים מבנה על המקרקעין, ואין מגורים המצויים בפועל בשכונת השיקום, יינתן הפטור עבור בנייה חדשה.

ביהמ"ש העליון דן בשתי הפרשנויות וקיבל את פרשנות דעת הרוב. ביהמ"ש העליון ציין כי השלב הראשון של פרשנות תכליתית של דבר חקיקה הוא בחינת לשון החוק כאשר במסגרת זו "אין לתת לחוק משמעות שלשונו אינה מסוגלת לסבול" (פסקה 10). יש לבחור מבין מתחם האפשרויות הפרשניות המעוגנות בלשון החוק את האפשרות המגשימה באופן הטוב ביותר את תכליתו. ביהמ"ש קבע באותו עניין שבהיבט הלשוני ניתן לקבל את שתי הפרשנויות שהוצעו ושתיהן נכללות במתחם האפשרויות הלשוניות. לאחר מכן עבר ביהמ"ש לדון בתכליות הפטור, הסובייקטיבית והאובייקטיבית, ובהן תכליות פרויקט שיקום השכונות. בין היתר צוין שפרויקט זה בא לקדם שיפור בתנאי המגורים של תושבי השכונה, הגדלת היצע דירות מרווחות בשכונות וחיסכון בהוצאה ציבורית לבנייה חדשה, העלאת ערך הדירות, הפחתה בממדי ההגירה השלילית ומשיכת אוכלוסייה מבוססת לשכונות אלו וכן שמירה על הסביבה ועל השכונה. ביהמ"ש העליון מצא כי עידוד בנייה חדשה במגרשים ריקים אינו מהווה חלק מתכלית הפטור והתכליות מתמקדות דווקא "בשיפור ושיקום הקיים בתוך השכונה" (סעיף 15). ביהמ"ש העליון קבע כי נכון יהיה לאמץ את עמדת הרוב בפסק דינו של בית המשפט המחוזי בחיפה גם על מנת למנוע כרסום יתר בקופה הציבורית. נקבע כי תכליות הפטור יתממשו גם אם לא יוענק פטור על בניה חדשה מקום בו לא מצוי מבנה.

בעקבות פס"ד עמאש סברה הוועדה המקומית כי יש אפשרות לפרשו כך שישלול הפטור במקרים בהם מתבצע מימוש על דרך מכר, אף במקרים בהם מצויים מגורים ומצויים מבנים בפועל בשכונות שיקום. הפרשנות המוצעת ע"י הוועדה המקומית היא כי אם קיימת קביעה שמאית כי השימוש היעיל והטוב במקרקעין למועד הקובע של המימוש, דהיינו במועד המכר, הוא הריסת המבנה הקיים ובניית מבנה חדש בפועל, הרי שיש לראות בכך מצב של מגרש ריק ולכן, בהתאם לפס"ד עמאש, לא ינתן פטור שהרי אין לפנינו "מגורים המצויים" בשכונת שיקום אלא מגרש ריק.

לפני וועדת הערר נדונו מספר עררים בשאלה זו. וועדת הערר דחתה את הפרשנות שהוצעה על ידי הוועדה המקומית. וועדת הערר קבעה כי פרשנות זו לא מבוססת בפס"ד עמאש ובוודאי לא בחוק. וועדת הערר קבעה כי עמדה זו מצמצמת את הוראת הפטור עד כדי איונה ואף מערבת מין שאינו מינו עת היא מחייבת הערכה שמאית בדבר השימוש היעיל והטוב ביותר במקרקעין על מנת לבחון שאלה משפטית של זכאות לפטור, עניין שאף מסרב לא את עניין הליך בחינת הפטור שלא לצורך.



וועדת הערר קבעה כי על פי לשון הפטור, הוא אינו מגדיר את עצמו למצבים של מתן היתר בנייה בלבד ואין בלשון החוק כל עיגון לכך שהפטור לא חל בעת מימוש בדרך של מכר, וזאת בניגוד להוראות פטור אחרות אשר תחולתן נקבעה מפורשות רק בסיטואציה של בניה או מתן היתר בניה (למשל סעיפים 19(ב)(9), 19(ב)(10), 19(ג)(1) לתוספת השלישית). וועדת הערר קבעה כי בעניין עמאש ביהמ"ש נדרש לשתי פרשנויות אשר מצא שיש להן עיגון בלשון החוק ואין בו דבר אשר יכול לבסס פרשנות לפיה גם במקום בו מצויים מבנים למגורים לא יחול פטור. וועדת הערר ציינה כי הוועדה המקומית מבקשת למעשה לראות במבני מגורים המצויים, קיימים פיזית, משום מבנים שאינם קיימים נורמטיבית וכך תוכל לשלול את תחולת הפטור.

וועדת הערר קבעה שמעבר לכך שלפרשנות זו אין עיגון בלשון החוק, הרי שגם לפי תכלית החוק אין לקבל פרשנות זו. נקבע כי מדובר במכר של נכסים שבהם דירות קיימות, בשכונת שיקום, כאשר במרבית המקרים כלל לא התבקשה בניה ובוודאי לא בניה חדשה. לפי עמדת הוועדה המקומית, לא יינתן פטור גם מקום שבו מצויים מבנים ולא מבוקשת כלל בניה. דווקא קביעת ביהמ"ש העליון בעניין עמאש כי תכלית פרויקט שיקום שכונות הוא שיפור הקיים בשכונה, לא תומכת בפרשנות הוועדה המקומית. וועדת הערר ציינה כי כאשר מדובר בפרויקט שיקום שכונות, מלכתחילה מצבם הפיזי של המבנים אינו מהמשופרים ומדובר באזורי התבלות פיזית כאשר נושא השיקום הפיזי הוא אחד מהנושאים המרכזיים בפרויקט שיקום שכונות, כפי שעולה גם מהצעת החוק וגם מפס"ד עמאש. קביעה שמאית שהשימוש הטוב והיעיל במקרקעין הוא הריסה של מבנים שמצבם הפיזי אינו טוב לשם בניה מחדש, תוך ניצול זכויות בניה שהתווספו, תהיה קרוב לוודאי המסקנה במרבית המקרים, במיוחד כאשר בחינה זו תיעשה במועד המימוש. ככל שחולפות השנים מצבם הפיזי של המבנים מורע עוד יותר. במקרה כזה הצורך לשפר את הקיים רק מתגבר. טענת הוועדה המקומית כי יש לבסס את הזכאות לפטור על שאלת המימוש היעיל והטוב ביותר במקרקעין, משמעותה ריקון מתוכן של הוראות הפטור ולכך לא כיוון פס"ד עמאש וגם לא הוראת הפטור.

וועדת הערר קיבלה את עררי המשיבים וקבעה כי הם זכאים לפטור לגבי כל התוכניות שנכנסו לתוקף במועד בו ההכרזה עמדה בתוקף, לרבות לגבי המשיב 15, אשר קיבל היתר בניה להריסת מבנה קיים ובניית מבנה חדש תחתיו, שהרי גם במקרה זה אין מדובר במגרש ריק.

הוועדה המקומית לא השלימה עם קביעות וועדת הערר והגישה הערעורים דנן. הוועדה המקומית חוזרת על כל טענותיה אותן טענה במסגרת הליכי הערר. נוסף על כך, הפנתה הוועדה המקומית לשני פסקי דין שניתנו על ידי בתי משפט לעניינים מנהליים בסוגיה זו: האחד, עמ"נ 33956-03-17 (להלן: "פס"ד הוועדה המקומית לתכנון ובניה ראש העין נ' מעודה [פורסם בנבו] (26.12.18) (להלן: "פס"ד מעודה"). יוער כי בקשה להארכת מועד להגשת ערעור על פס"ד מעודה נדחתה ביום 25.2.19. השני, עמ"נ 8099-08-20 הוועדה המקומית לתכנון ובניה קרית מלאכי נ' זאב לוי [פורסם בנבו] (11.11.20). פסק דין זה ניתן ללא הנמקה מעבר לכך שנרשם שמקובלת הפסיקה בעניין מעודה.

בחנתי את טענות הצדדים, עיינתי בפסיקה הרלבנטית ובהחלטות וועדת הערר. החלטות וועדת הערר, על כל הנימוקים שפירטה וועדת הערר, מקובלות עליי במלואן. מדובר בהחלטות מנומקות ומפורטות אשר לטעמי פירשו נכונה את הדין ואת הפסיקה.

כפי שהדגיש ביהמ"ש העליון בפס"ד עמאש, נקודת המוצא לפרשנות היא לשון החוק. לא ניתן לקבל פרשנות ללשון החוק אשר אין לה כל עיגון לשוני, גם אם קיימת תכלית לשמור על הקופה הציבורית וגם אם קיימת תכלית אחרת אותה רוצים לקיים, שאינה מתיישבת עם מתן פטור (ראה רע"א 3626/06 חמאיסי נ' הוועדה המקומית מבוא העמקים, [פורסם בנבו] פסקה 5 (22.7.08)).

בפני ביהמ"ש העליון בעניין עמאש עמדו שתי אפשרויות לפרש את לשון החוק, כאשר ביהמ"ש העליון הדגיש כי שתי הפרשנויות מעוגנות בלשון החוק. ביהמ"ש בחר לאמץ את הפרשנות לפיה נדרש שיהיו מבנים המצויים ובנויים בפועל על מנת לקיים את הפטור. לא ניתן ללמוד מפסק דינו של ביהמ"ש העליון בעניין עמאש כל פרשנות אחרת אשר אין לה כל עיגון לשוני. ביהמ"ש העליון עסק אך ורק באבחנה בין מקרה בו קיים מבנה ואין מדובר במקרקעין ריקים ובין מקרה בו מדובר בקרקע פנויה. פס"ד עמאש לא עסק כלל במקרה של מימוש על דרך מכר מקום בו קיים מבנה ומקרקעין שאינם ריקים. הנושא לא הוזכר בפסק הדין ופסק הדין לא התייחס אליו באופן נפרד. לפי קביעות פסק הדין, מדובר במקרה בו קיים מבנה ולכן מקרה זה נכלל בגדר האופציה הלשונית של "מקרקעין המצויים", כלומר קיים מבנה המצוי על גבי המקרקעין והפטור יחול בכל דרך מימוש, הן בקבלת היתר בניה והן במקרה של מכר.

הוועדה המקומית מבקשת לאמץ קונסטרוקציה רעיונית יצירתית ללשון החוק כאילו המבנה שקיים לא אמור להתקיים כיוון שקביעה שמאית קובעת כי מוטב לו להיהרס. קונסטרוקציה זו אינה מעוגנת כלל בלשון החוק וההתעלמות ממבנה קיים וממגורים המצויים במקרקעין, מתעלמת מלשון החוק וכן מפס"ד עמאש. איני רואה דרך "למתוח" את הקביעות של פס"ד עמאש ולהחילן על מקרה בו לא עסק כלל פס"ד עמאש ואיני רואה דרך לבטל את קיום המבנה הקיים באופן פיזי על המקרקעין.

מקובלת עליי קביעת וועדת הערר שלא ניתן לערב המושג של השימוש היעיל והטוב הנקט לצורך הערכת קרקע מבחינה שמאית עם הקביעה המשפטית לגבי החלת הפטור. עוד מקובלת עליי קביעת הוועדה כי במקרים אחרים בהם המחוקק בחר להבחין בין דרכי מימוש של קבלת היתר ומכר, הדברים נרשמו באופן מפורש. בענייננו, בסעיף 19(ב)(1) לא קיימת אבחנה כזו.

מעבר לנדרש, שהרי לא קיים לטעמי עיגון לשוני לפרשנות המבוקשת על ידי הוועדה המקומית, אני סבורה כי מתן הפטור גם במקרה של מכר מבנה קיים למגורים, מגשים את תכלית הפטור. מתן הפטור במקרים כאלו יעודד וימשוך אוכלוסייה מבוססת, יעודד מימוש הזכויות ושיפור המבנים הקיימים, יעודד את שיפור השכונה ויגשים את השבחתה. במקרה זה הגשמת התכלית תהיה בעיקר באמצעות שיפור המבנים אך אין בכך כדי לגרוע מתכלית הפטור. לעומת זאת, שלילת הפטור תפגע באוכלוסייה החלשה המתגוררת כיום בשכונה אשר ידה אינה משגת כיום לבצע עבודות בניה



והרחבה ומעדיפה למכור הנכס לאחרים שיבצעו עבודות הבניה. בהתאם לגישת הוועדה המקומית, בכל מקרה בו תושב השכונה ירצה למכור את ביתו, הוא יאלץ להיגרר להליך של הגשת חוות דעת שמאית, הליך בפני שמאי מכריע ועלויות נוספות, לרבות תשלום היטל השבחה לפי קביעת השמאי המכריע. מצב זה עשוי להביא לעליית מחירים והכבדה הן על תושבי השכונה הקיימים והן על תושבים פוטנציאליים אשר ירצו להיכנס לשכונה ולתרום לשיפורה וקידומה. בגישה זו יש אף משום פגיעה בתושבים חסרי אמצעים אשר ימכרו את דירתם ללא פטור מהיטל השבחה מול תושבים בעלי אמצעים אשר יוכלו להרחיב את דירתם בפטור מהיטל השבחה ורק לאחר מכן למכור. צודקת וועדת הערר כי יהיה בכך משום איון הפטור. מתן הפטור בכל מקרה של מכר מבנה, יסייע לתכלית החברתית של שיקום השכונה, יסייע לקידום האזור כולו ויעודד הגעת תושבים חדשים ואוכלוסייה חזקה לשכונה (אשר גם לפי פס"ד עמאש מהווה אחת מתכליות הפטור). מתן הפטור מהווה, למעשה, שלב מוקדם לפני הרחבת ומימוש זכויות הבניה בנכס קיים.

אין באפשרותי להצטרף לפסק דינו של חברי כב' השופט סטולר בעניין מעודה. במסגרת פסק הדין (סעיף 27) נרשם כי גם בפס"ד עמאש "לא היה כל עיגון לשוני בהוראת פטור באופן שהחריג בניה חדשה". לפיכך נקבע כי יש לנקוט פרשנות מצמצמת לפטור כפי שנקבע בעניין עמאש, בנימוק שהפטור היחיד שניתן הוא להרחבת דירות קיימות בלבד, גם ללא עיגון לשוני. כפי שפורט לעיל, ביהמ"ש העליון בעניין עמאש הדגיש באופן ברור כי מסקנתו מתבססת על לשון החוק וקיים עיגון לשוני לפרשנות המצמצמת באותו מקרה. בעניינו, כאמור, לא קיים כל עיגון לשוני לפרשנות המוצעת ע"י הוועדה המקומית. בשולי הדברים אציין כי הוועדה המקומית מתרעמת במסגרת ערעוריה על וועדת הערר אשר לא התייחסה לפס"ד מעודה, אלא שהתברר כי הוועדה המקומית לא טרחה להציג את פס"ד מעודה בפני וועדת הערר.

לאור כלל האמור, קביעותיה של וועדת הערר, כאמור, מקובלות עליי. פרשנות וועדת הערר לעניין פס"ד עמאש היא נכונה ובהעדר עיגון לשוני לא ניתן לקבל את פרשנות הוועדה המקומית לסעיף הפטור. פרשנות זו של וועדת הערר אף תסייע להגשים את מטרות הפטור ובהן שיפור המבנים, חיזוק השכונה ומניעת תהליך הזנחת המבנים.

לפיכך, הערעורים נדחים.

הוועדה המקומית תישא בהוצאות כל אחד מקבוצת המשיבים (8-1, 14-9, 16-15, 17 בעמ"נ 13921-19-10 והמשיבים בעמ"נ 13830-10-19) בסך 20,000 ₪.

ניתנה והודעה היום כ"ב טבת תשפ"א, 06/01/2021 במעמד הנוכחים.

ארנה לוי, שופטת

לראש פסק הדין