



בבית המשפט העליון

רע"א 8565/10

רע"א 9063/10

לפני :
כבוד השופטת ע' ארבל
כבוד השופט י' דנציגר
כבוד השופט נ' סולברג

המבקשים ברע"א 8565/10
והמשיב ברע"א 9063/10 :
נאסר עמאש ואח'

נ ג ד

המשיבה ברע"א 8565/10
והמבקשת ברע"א 9063/10 :
הוועדה לתכנון ובניה שומרון

בקשת רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי
בחיפה מיום 18.10.10 בע"א 6276-01-09 שניתן על ידי
כבוד השופטים י' גריל ר' סוקול וד' סלע

תאריך הישיבה : כ"ה באייר תשע"ב (17.5.12)

בשם המבקש ברע"א 8565/10
והמשיב ברע"א 9063/10 :
עו"ד א' עמאש

בשם המשיבה ברע"א 8565/10
והמבקשת ברע"א 9063/10 :
עו"ד ר' רוזנברג

פסק-דין

השופטת ע' ארבל:

בקשת רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בחיפה בע"א -6276-01-09 (כבוד השופטים י' גריל, ר' סוקול וד' סלע) מיום 18.10.10, ובקשת רשות ערעור שכנגד.

רקע עובדתי

1. המבקשים ברע"א 8565/10 (להלן: המבקשים) הם בעלים של מגרשים (להלן: המקרקעין) המצויים בתחומי הישוב ג'סר-א-זרקא (להלן: הישוב). ערכם של המקרקעין עלה בעקבות אישורן של מספר תוכניות מתאר מקומיות החל משנת 1993 ואילך. מכוח אישור התכניות האמורות, הגישו המבקשים למשיבה ברע"א 8565/10 (להלן: הוועדה) בקשות לקבלת היתרי בנייה במקרקעין. הוועדה נעתרה לבקשות וכל אחד מהמבקשים נדרש לשלם היטל השבחה (מדובר בדרישות תשלום מהשנים 2000-2005), בהתאם להוראות התוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: החוק או התוספת). המבקשים שילמו את היטל ההשבחה שנדרש מהם כתנאי לקבלת היתרי הבנייה ואף אחד מהם לא הגיש ערעור על השומות.

ביום 19.6.94 הכריזה ממשלת ישראל על הישוב כולו כעל "שכונת שיקום" במסגרת פרויקט שיקום שכונות (להלן: ההכרזה). להכרזה זו נפקויות שונות, כאשר בין היתר יש לה נפקות לצורך סעיף 19(ב)(1) לתוספת (להלן: סעיף הפטור) הקובע כי לא תחול חובת תשלום היטל השבחה בשל השבחה במקרקעין למגורים המצויים בישוב שהממשלה הכריזה עליו כשכונת שיקום (כל עוד ההכרזה בתוקף). למבקשים נודע על ההכרזה רק בשנת 2006. בשנים 2006-2007 הם פנו לשר הפנים בבקשה להאריך להם את המועד להגשת ערעור על דרישות התשלום של היטל ההשבחה, שאותן כאמור הם שילמו. בבקשתם טענו כי בעת קבלת הדרישות לתשלום לא היו הם ערים להכרזה, וכי מכוח סעיף הפטור, למעשה לא הייתה מוטלת עליהם כל חובת תשלום. ביום 29.5.07 האריך שר הפנים את המועד להגשת ערעור על דרישות ההיטל שהוצאו למבקשים, ובהתאם לארכה שניתנה הם הגישו ערעור לבית משפט השלום בחדרה.

2. בית המשפט (כבוד השופט ח' שרעבי) דחה תחילה טענות מקדמיות שהעלתה הוועדה ולאחר מכן פנה לפרשנות סעיף הפטור. נקבע שסעיף הפטור נועד לאזן בין שתי מטרות: האחת – לאפשר לאדם להגדיל את דירת המגורים שלו וזאת מבלי שיוטלו עליו הוצאות כבדות, והשנייה – לתרום לאזורי המצוקה ולהקל על מצוקת הדיור. איזון זה מחייב לפרש את סעיף הפטור באופן מצמצם, שכן אין זו מתכליות הסעיף להעשיר את הזוכה בהטבה על חשבון רווחת קהילתו. לפיכך נקבע שסעיף הפטור חל רק על הרחבה או שיפוץ מגורים קיימים והוא לא חל על בניית דירות חדשות. הואיל ולא הייתה מחלוקת כי כל המבקשים חויבו בהיטל השבחה בגין בניית דירות חדשות – נקבע שהם אינם זכאים לפטור האמור.

בית המשפט הוסיף וקבע שגם אם היה מתבקש הפטור בגין הרחבת דירות קיימות, הרי שהמבקשים לא היו זוכים בו, שכן התכניות שהשביחו את המקרקעין אושרו טרם ההכרזה על הישוב כ"שכונת שיקום" (להלן: סוגיית עיתוי ההשבחה).

על פסק דינו של בית משפט השלום הגישו המבקשים ערעור לבית המשפט המחוזי בחיפה.

3. בית המשפט המחוזי (כבוד השופטים י' גריל, ר' סוקול וד' סלע), ברוב דעות, פירש את סעיף הפטור פרשנות תכליתית והגיע לאותה מסקנה פרשנית שהגיע אליה בית משפט השלום. נקבע שסעיף הפטור חל רק במקרים של מתן היתר להרחבת דירות מגורים קיימות (בין אם לרוחב ובין אם לגובה), והוא לא חל כאשר מדובר בבנייה חדשה שייעודה למגורים. בית המשפט גיבש את מסקנתו הפרשנית על בסיס לשון סעיף הפטור, דברי ההסבר בהצעת החוק, ספרות מקצועית ופסיקות במקרים דומים (בתי משפט מחוזיים ושלום). בדעת מיעוט קבע השופט סוקול כי לשונו של סעיף הפטור אינה מבחינה בין בנייה חדשה שייעודה למגורים לבין הרחבת מבנה קיים המיועד למגורים. לדעתו, תכלית החוק אינה מתיישבת עם הפרשנות המצמצמת את הוראת הפטור, שכן שיקום שכונה אינו מוגבל להרחבת דירות קיימות והוא כולל בחובו גם עידוד הגירה של תושבים חדשים לשכונה אשר יסייעו בפיתוח החברתי והכלכלי שלה, וכי במסגרת שיקום השכונות יש למצוא גם פתרונות לזוגות צעירים המחפשים דיור עצמאי.

באשר לסוגיית עיתוי ההשבחה, הגיע בית המשפט המחוזי למסקנה שונה מזו של בית משפט השלום. הוסכם על כל השופטים כי סעיף הפטור חל בין אם האירוע המשביח קדם לתקופת ההכרזה ובין אם אירע במהלכה. נקבע שצמצום הפטור רק לאירועים משביחים שאירעו בתקופת ההכרזה חותר תחת התכלית של פרויקט שיקום שכונות. בית המשפט המחוזי שם את הדגש בהקשר זה במועד מימוש התכנית המשביחה, היינו המועד שבו התבקשו היתרי הבנייה, ולא במועד אישורה של התכנית. לפיכך, בין אם האירוע המשביח קדם לתקופת ההכרזה ובין אם אירע במהלכה, יזכה הנישום לפטור כל עוד מימש את האירוע המשביח בתקופת ההכרזה.

על פסק דינו של בית המשפט המחוזי הוגשו שתי בקשות רשות ערעור, הן הבקשות שלפניי.

טענות הצדדים

4. דע"א 8565/10 – המבקשים חולקים על הפרשנות שנתן בית המשפט המחוזי (בדעת הרוב) לסעיף הפטור, לפיה הפטור ניתן רק בגין הרחבת דירות מגורים קיימות והוא לא ניתן כאשר מדובר בבנייה חדשה. נטען כי בנושא זה ניתנו פסקי דין סותרים על ידי הערכאות השונות, וכי חשיבותו של הנושא חורגת מעניינם הפרטי של הצדדים, שכן השאלה הפרשנית נוגעת לקבוצות אוכלוסיה רבות שרובן משכבות סוציו-אקונומיות חלשות. לגופו של עניין נטען כי לשונו הברורה של הביטוי "השבחה למקרקעין למגורים" מובילה למסקנה שסעיף הפטור חל על כל מימוש זכויות שהוא, לרבות בנייה חדשה למגורים. פרשנות זאת נלמדת על ידי המבקשים גם מסעיפי פטור הסמוכים לסעיף הפטור האמור (סעיפים 19(ב)(3) ו-19(ב)(4) לתוספת).

הוועדה טוענת מנגד כי בקשת רשות הערעור הוגשה רק לשם הכללתם של המבקשים בסעיף הפטור, דבר שאינו מצדיק דיון בתיק ב"גלגול שלישי". לגופו של עניין טוענת הוועדה כי מטרתו של פרויקט שיקום שכונות היא הרחבת דירות מגורים קיימות ולכן הפטור נועד לחול רק במקרים אלה ולא על בנייה חדשה. עוד צוין כי בניגוד לטענת המבקשים, הפסיקה בנושא זה היא אחידה וכי אין סתירות בין בתי המשפט השונים.

5. דע"א 9063/10 – הוועדה טוענת כי קביעתו של בית המשפט המחוזי לפיה סעיף הפטור חל על אירועים משביחים שהתרחשו אף טרם ההכרזה מנוגדת למספר פסקי דין של בתי משפט מחוזיים וכי בית המשפט העליון טרם נדרש לסוגיה זו. נטען

כי לפרשנות זו יש השלכות תקציביות רחבות היקף על כלל הרשויות המקומיות ועל כלל הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה.

המבקשים לא התנגדו לקבלת הבקשה וביקשו שבית משפט זה ידון בשתי הבקשות ביחד. נטען כי ההכרעה בנושא זה נחוצה לשם מתן הנחיה לכלל הוועדות לתכנון ובנייה בארץ, שכן כל ועדה נוהגת כראות עיניה.

דיון

החלטנו לדון בבקשות רשות הערעור כאילו ניתנה רשות ערעור והוגשו ערעורים על פי הרשות שניתנה.

6. שתי סוגיות עומדות לדיון במקרה דנן. הראשונה עוסקת בשאלה אם סעיף הפטור חל כאשר מדובר בבנייה חדשה למגורים, להבדיל מהרחבת דירה בבניינים קיימים (לגובה או לרוחב). ככל שהתשובה על שאלה זו תהיה חיובית, יש להידרש לשאלה השנייה והיא – אם הפטור חל מקום שבו הנישום מימש אירוע משביח שאושר עובר למועד ההכרזה על שכונת מגוריו כשכונת שיקום.

היטל השבחה – הכלל והחריג

7. היטל השבחה הוא מס המוטל מכוח סעיף 196א לחוק, וההוראות הרלבנטיות לגבייתו מצויות בתוספת השלישית לחוק. החבות בהיטל השבחה קבועה בסעיף 2(א) לתוספת השלישית לחוק, וזו לשונו:

”חלה השבחה במקרקעין, בין מחמת הרחבתן של זכויות הניצול בהם ובין בדרך אחרת, ישלם בעלם היטל השבחה לפי האמור בתוספת זו (להלן – היטל); היו המקרקעין מוכרים לדורות, ישלם החוכר את ההיטל; היטל בעקבות אישור תכנית יחול על מקרקעין הנמצאים בתחום התכנית או הגובלים עמה בלבד.”

לפיכך, מקום שקיימת “השבחה” במקרקעין – המוגדרת בסעיף 1 לתוספת כ”עליית שוויים של מקרקעין עקב אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג” – מוטלת על הבעלים או על חוכר המקרקעין חובה לשלם היטל השבחה. אירוע המס המקיים את החבות בהיטל השבחה מתרחש עם אישורו של אירוע המשביח את המקרקעין, אשר כתוצאה ממנו עלה שוויים של המקרקעין. הייחוד של היטל השבחה נעוץ בעובדה שמועד תשלומו אינו מתקיים בו זמנית עם היווצרות אירוע המס, והוא

חל רק בעת מימוש הזכות במקרקעין המושבחים (ראו סעיף 7(א) לתוספת; ע"א 1321/02 נוה בנין ופיתוח בע"מ נ' הוועדה לבנייה למגורים ולתעשייה מחוז המרכז, פ"ד נז(4) 119, 124 (2003)). בית משפט זה עמד על תכליתיו של היטל השבחה ונקבע כי ביסודו מונח רעיון של צדק חברתי, שלפיו ראוי שבעל המקרקעין אשר התעשר כתוצאה מפעולה תכנונית של הרשות הציבורית ישתף את הציבור בהתעשרות זו (ע"א 2761/09 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים נ' הפטריאך היווני אורתודוכסי של ירושלים, פס' 31 לפסק הדין (לא פורסם, 27.8.2012)). עוד יצוין כי לפי סעיף 13 לתוספת ההכנסות מהיטל ההשבחה אינן מועברות לטובת אוצר המדינה אלא לקופות הוועדה המקומית והרשות המקומית, והן נועדו לכיסוי ההוצאות שהוצאו לשם הכנת התכניות ולמען ביצוען (ראו דנ"א 3768/98 קריית בית הכרם בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ירושלים, פ"ד נו(5) 49, 63 (2002)).

8. עם זאת, גם להיטל ההשבחה ישנם חריגים אחדים, שביסוד חלקם התחשבות במצבו הכלכלי של הנישום. הפטור מהיטל השבחה מעניק לנישום למעשה שתי הטבות: הקהילה מזכה אותו בפעולה תכנונית המשביחה את מקרקעיו, והיא פוטרת אותו מעלות הפעולה התכנונית ומפזרת אותה בין יתר חבריה (ראו: רע"א 10472/07 דאהוד נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה מבוא עמקים, פס' כ"ד לפסק הדין (לא פורסם, 10.11.2009) (להלן: עניין דאהוד)).

אחד מהפטורים הללו הוא פטור מהשבחה במקרקעין למגורים המצויים בשוב או בשכונה שהוכרזו על ידי הממשלה כ"שכונת שיקום", זאת במסגרת פרויקט שיקום שכונות. פטור זה מעוגן בסעיף 19(ב)(1) לתוספת השלישית, וזו לשונו:

"לא תחול חובת תשלום היטל בשל השבחה שהיא אחת מאלה:

(1) השבחה במקרקעין למגורים המצויים בשוב או בחלק ממנו שהממשלה הכריזה עליו כעל שכונת שיקום, כל עוד ההכרזה בתוקף;

(2) ..."

בענייננו, אין מחלוקת שסעיף הפטור חל כאשר מדובר בהרחבת דירת מגורים קיימת. המחלוקת מצטמצמת, אפוא, לשאלה אם הפטור חל כאשר מדובר בבנייה חדשה. לשם מתן תשובה לשאלה זו יש לפרש את סעיף הפטור, ולכך אפנה כעת.

פרשנות סעיף הפטור

9. נקודת המוצא לצורך פרשנות סעיף הפטור היא שיש לפרש חוקי מס בדרך הרגילה שבה מפרשים כל דבר חקיקה, היא הפרשנות התכליתית (ראו למשל: ע"א

1617/10 מנהל מיטרי מקרקעין נ' נחאש, פס' 6 לפסק דיני (לא פורסם, 3.5.2012)). יפים לעניינינו דבריו של השופט ברק (כתוארו אז) בפרשת קיבוץ חצור (ע"א 165/82 קיבוץ חצור נ' פקיד שומה רחובות, פ"ד לט(2) 70, 75 (1985)):

”כללים אלה, המשמשים לפירוש חוקים בדרך כלל, משמשים גם לפירושם של חוקי מסים. אין להם לחוקי המסים כללי פרשנות משלהם... אין עליו לפרש את החוק לטובת הנישום... כשם שאין עליו לפרשו לרעתו. טובתו של נישום אחד היא לעתים רעתו של נישום אחר. אין עליו לפרש את החוק באופן דווקני, כשם שאין עליו לפרשו באופן ליבראלי.”

10. פרשנות תכליתית של חקיקה מתבצעת בשלושה שלבים. בשלב ראשון נבחנת לשון החוק. במסגרת זו אין לתת לחוק משמעות שלשונו אינה מסוגלת לסבול. בשלב השני נבחנת תכלית החוק ועל הפרשן לבחור מבין מתחם האפשרויות הפרשניות את אותה אפשרות המגשימה את תכלית החוק. בשלב השלישי, אם מתקיימות מספר תכליות לחוק, יופעל שיקול דעת שיפוטי לבחירת התכלית הראויה מבין התכליות השונות (אהרן ברק פרשנות במשפט, כרך שני – פרשנות החקיקה 81 (1993) (להלן: ברק, פרשנות במשפט); אהרן ברק “פרשנות דיני המסים” משפטים כח 425, 432 (1997) (להלן: ברק, פרשנות דיני המסים); בג”ץ 6247/04 גורודצקי נ' שר הפנים, פס' 19 לפסק הדין (לא פורסם, 11.3.2009)).

לשון סעיף הפטור

11. הפרשנות התכליתית מעניקה משקל כבד לשיקול הלשוני. פרשן אינו רשאי לתת ללשון החוק משמעות משפטית שהיא איננה מסוגלת לשאת. לפיכך, למשמעות המשפטית חייב להיות עיגון, ולו מינימאלי, בתורת הלשון. כל אפשרות פרשנית שלשון החוק סובלת הינה חלק ממתחם האפשרויות הפרשניות. בקביעתו של מתחם האפשרויות מתחשב השופט בלשון הטבעית והרגילה של הטקסט הפיסקאלי ובלשונו החריגה ויוצאת הדופן (ברק, פרשנות דיני המסים, בעמ' 432).

בענייננו, המחלוקת בין הצדדים נוגעת לפרשנות שיש ליתן לביטוי “השבחה במקרקעין למגורים המצויים בישוב...”. דעת המיעוט שהובעה בפסק הדין מושא הבקשות היא שלשון הסעיף אינה מבחינה בין עילות השבחה השונות, ולפיכך, מן הבחינה הלשונית, סעיף הפטור אמור לחול גם על בנייה חדשה שייעודה למגורים. השופט סוקול סבור כי נושא המשפט הוא “במקרקעין”, כי המילה “למגורים” מלמדת על ייעודם של המקרקעין ואילו המילה “מצויים” מדגישה את הימצאותם של

המקרקעין בשכונת שיקום ולא את הימצאותם של המגורים. משכך, לדעתו, הסעיף פוטר מתשלום היטל השבחה במקרקעין למגורים בשל כל מימוש זכויות שהוא, לרבות בניית בית מגורים חדש. לעומת זאת, דעת הרוב הדגישה את המילה "המצויים" ולמדה ממנה שכונת הביטוי היא רק למבנים שעמדו על תילם עובר לאישורה של התכנית המשביחה. לפיכך, סעיף הפטור חל רק על הרחבת דירות קיימות.

בהיבט הלשוני, אני סבורה שניתן לקבל את שתי האפשרויות הפרשניות שהוצעו ולכלול אותן במתחם האפשרויות הלשוניות. לדעתי, ניסוח סעיף הפטור אינו חד משמעי ולשונו אינה שוללת את אחת האפשרויות שהציעו הצדדים באופן מוחלט. על כן, יש להוסיף ולבחון איזו אפשרות פרשנית מתיישבת עם תכלית הפטור.

תכלית הפטור

12. מטרתם של כללי הפרשנות היא להעניק לנורמה המשפטית את המשמעות המגשימה באופן הטוב ביותר את תכליתה. התכלית המונחת ביסוד חקיקת מס היא המטרות, הערכים, והאינטרסים שחוק המס נועד להגשים (ברק, פרשנות דיני המסים, בעמ' 434). תכלית החקיקה מחולקת באופן גס לשתיים: תכלית סובייקטיבית ותכלית אובייקטיבית. התכלית הסובייקטיבית משמעה המטרות, הערכים והמדיניות שהמחוקק ביקש להגשים באמצעות החוק. על תכלית זו ניתן ללמוד מלשון החוק עצמו, מההיסטוריה החקיקתית שלו ומהרקע ההיסטורי, החברתי והמשפטי. התכלית האובייקטיבית היא המטרות והמדיניות אשר דבר החקיקה נועד להגשים בחברה דמוקרטית ומודרנית (ברק, פרשנות במשפט, בעמ' 202). המקורות לגיבוש תכלית החקיקה כוללים הן מקורות פנימיים, כגון גוף החוק, שם החוק, כותרות בחוק ומבנה החוק; והן מקורות חיצוניים, כגון עקרונות יסוד של השיטה, רקע חברתי, הדין הכללי, ההיסטוריה של החוק וחזקות שונות.

תכלית סובייקטיבית

13. סעיף הפטור התווסף לחוק התכנון והבנייה בשנת 1983 במסגרת תיקון מס' 20 לחוק. הצעת החוק שהובילה לחקיקת תיקון מס' 20 היא הצעת חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 19), התשמ"ב-1982. בדברי ההסבר לתיקון מס' 19 (להלן: דברי ההסבר לתיקון מס' 19) נכתב כך:

"בתיקונים ובשינויים הנעשים בחלק מתכניות המיתאר או התכניות המפורטות החלות בשכונת מגורים בנויות, ניתן באופן כללי היתר לגרים באותן שכונות להרחיב את דירות מגוריהם לרווחתם ולרווחת משפחותיהם... בעקבות תיקון מס' 18 נקבע בתקנות פטור מהיטל במקרים של הקלות להרחבות של דירות מגורים. מרחיבי דירות מכוח תכנית – המחויבים בתשלום היטל גם אם שטח דירתם הכולל נופל בגדלו מאלה המרחיבים דירתם בצורה של "הקלה" מתכנית, מופלים לרעה לעומת הזוכים להרחבה בדרך של "הקלה". כשם ששר הפנים הוסמך לקבוע בתקנות סוגים של הקלות הפטורות מתשלום היטל, מוצע להסמיכו לקבוע בתקנות פטור מלא או חלקי על סוגים של תכניות, כשהכוונה לקבוע בתקנות בעיקר פטור מתשלום עקב תכניות הבאות להקל על מצוקת דיור, תכניות לשיקום שכונות, והקמת התיישבות חדשה." (סעיף 10(1) לדברי ההסבר לתיקון מס' 19).

עיננו הרואות כי המוטיב החוזר בדברי ההסבר לתיקון מס' 19 הוא הרחבת דירות. אולם, לדעתי אין בכך כדי להוביל למסקנה פרשנית חד משמעית. שכן, דברי ההסבר לתיקון מס' 19 מכוונים לאפליה שנוצרה בין מרחיבי דירות בדרך של "הקלה" לבין מרחיבי דירות בדרך של תכנית. לעומת זאת, חלק מהפטורים שחוקקו בתיקון מס' 20 (ביחס לתיקון זה אין דברי הסבר) מתייחסים גם לבניית דירות חדשות ולא רק להרחבת דירות קיימות. תיקון מס' 20 לא הסמיך את שר הפנים לקבוע פטור על סוגים של תוכניות כפי שהוצע בדברי ההסבר לתיקון מס' 19 (למעט סעיף אחד שיפורט להלן), אלא קבע, בחקיקה ראשית, שבעה פטורים מתשלום היטל השבחה. חלקם, כמו הפטור במקרה דנן, שותקים לגבי השאלה אם הם חלים על בניינים קיימים או שמא גם על בנייה חדשה, וחלקם מציינים זאת במפורש. בנוסף, ראוי לציין שבמסגרת תיקון מס' 20 נוסף סעיף המקנה לשר הפנים סמכות לקבוע הוראות פטור מחובת תשלום היטל השבחה בשל תכניות לבנייה בשטח התיישבות חדשה (סעיף 19(ד)(1) לתוספת). יש להניח שסעיף זה נחקק בהתאם לסיפא של דברי ההסבר שצוטטו לעיל ("והקמת התיישבות חדשה"), ולפיכך אין לדעתי מקום לייחס את הסיפא האמורה לסעיף הפטור במקרה דנן, כאילו הוא חל גם על בניית דירות חדשות. לבסוף יוער כי מאז תיקון מס' 20 לא חל כל שינוי בסעיף הפטור.

כאמור, דעת הרוב בפסק הדין מושא הבקשות תמכה את פרשנותה לפיה סעיף הפטור חל רק על הרחבת דירות מגורים גם בדברי ההסבר המצוטטים (כך עשו גם בתי משפט מחוזיים ובתי משפט שלום במקרים אחרים שיוזכרו להלן). דעתי היא שונה. לדעתי, מן הטעמים שפורטו לעיל, אין ללמוד מדברי ההסבר כי כוונת המחוקק הייתה

להגביל את הפטור מהיטל השבחה בשכונות שהוכרוזו על ידי הממשלה כשכונות שיקום להרחבת דירות בלבד.

14. דומה כי אין מחלוקת שסעיף הפטור נועד להגשים את התכליות העומדות בבסיס פרויקט שיקום השכונות. לפיכך, על מנת ללמוד מהי תכליתו הסובייקטיבית של סעיף הפטור, עלינו להתחקות אחר תכליותיו של פרויקט שיקום השכונות. מדובר בפרויקט שנולד בעקבות החלטת הממשלה בראשותו של מנחם בגין, ראש הממשלה דאז, בשנת 1977. המלומד הנריק רוסטוביץ מציין בספרו כי "הרעיון המרכזי [מאחורי פרויקט שיקום שכונות, ע.א.] הוא להגדיל ולשפר את דירות המגורים" (הנריק רוסטוביץ היטל השבחה 339 (1996)). למעשה, בית משפט זה עמד בעבר על תכליותיו של הפרויקט במסגרת עתירה שתקפה את העובדה שרשויות מקומיות ערביות לא נכללו בפרויקט, וכך נכתב שם:

"הפרויקט נועד להתמודד באופן מקיף ורב-ממדי עם הפער החברתי במדינה ובייחוד לטפל במוקדי מצוקה חברתית ואזורי התבלות פיזית במרכזים עירוניים וביישובי פיתוח. הפרויקט נמצא באחריותו של משרד הבינוי והשיכון, והוא כולל שני תחומים מרכזיים: התחום הפיזי והתחום החברתי. התחום הפיזי של הפרויקט כולל מרכיבים רבים, וביניהם: הרחבת דירות מגורים, שיפוץ בנייני מגורים וחצרות, השלמת פיתוח תשתיות ציבוריות, שיפוץ דירות קשישים ועידוד רכישת דירות שבשכירות ציבורית. התחום החברתי כולל, בין היתר, תכניות לגיל הרך, תגבור לימודים פורמאליים, תכניות לנוער ולצעירים במצוקה ותכניות להשכלה גבוהה." (בג"ץ 727/00 ועד ראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד נו(2) 79, 83 (2001) (ההדגשות אינן במקור, ע.א.)).

זאת ועוד, באתר האינטרנט של משרד הבינוי והשיכון ישנו הסבר מפורט על

פרויקט שיקום השכונות (ראו: "שיקום פיזי")

www.moch.gov.il/shikum_vehitchadshut/shikum_shechunot/Pages/shikum_fiz

(i.aspx), וכך נכתב שם:

"לראשונה במדינת ישראל גובשה תוכנית פעולה ייחודית וחדשנית שמטרתה לשפר את רמת הדיור ואיכות סביבת המגורים בשכונות ולהביאה לרמה הדומה לממוצע הארצי. תוכנית זו נקראת פרויקט שיקום השכונות בתחום הפיזי. פרויקט שיקום השכונות בתחום הפיזי פועל בכמה תחומים עיקריים: שיפוץ חיצוני של בנייני מגורים ופיתוח החצרות הצמודות להם; הרחבת

דירות מגורים; בינוי שיקום וחיזוק בתים נגד רעידות אדמה; ושדרוג תשתיות ציבוריות.”

עוד צויין שם כי תחום הרחבת הדירות היה בעבר גולת הכותרת של פרויקט השיקום הפיזי (כיום צומצם השיקום הפיזי ל-37 שכונות מתוך 94 השכונות המשתתפות בפרויקט), וכי הוא מקדם את ההיבטים הבאים: השוואת התמהיל של גודלי הדירות לממוצע הארצי; שיפור ניכר בתנאי המגורים של תושב השכונה ומשפחתו; הגדלת היצע דירות מרווחות בשכונות וחיסכון בהוצאה ציבורית לבנייה חדשה; העלאת ערך הדירות; הפחתה ניכרת בממדי ההגירה השלילית משכונות המצוקה אל שכונות מבוססות ולמשיכת אוכלוסייה מבוססת לשכונות אלו; שמירה על הרכוש המשותף, על הסביבה ועל השכונה; ומתן תמריץ לשוכרי דירות בשיכון הציבורי לרכוש את הדירות.

15. מן המקובץ עולה כי התכלית הסובייקטיבית של סעיף הפטור היא הגשמת מטרותיו של פרויקט שיקום השכונות, וכי מטרות אלה אינן כוללות עידוד בנייה חדשה בשכונות שהוכרזו כשכונות שיקום, אלא מתמקדות דווקא בשיפור ושיקום הקיים בתוך השכונה. כעת אפנה לגיבוש התכלית האובייקטיבית של סעיף הפטור.

תכלית אובייקטיבית

16. סעיף הפטור מאפשר לתושב שכונת שיקום לשפר את תנאי מחייתו מבלי שיוטלו עליו הוצאות כבדות בשל תשלום היטל ההשבחה הכרוך בכך. במובן זה הפטור תורם לשיקום אזורי מצוקה ומקל על מצוקת הדיור באזורים אלה. עם זאת, יש ליתן את הדעת לכך שכל פטור שניתן מביא להקטנת התקציב שעומד לרשות המקומית לטובת כיסוי ההוצאות שהוצאו לשם הכנת התכניות ולמען ביצוען. באופן כללי, המתח בין הגשמת מטרת פטור מהיטל השבחה לבין גביית ההיטל והעשרת הקופה הציבורית, הוביל את בית משפט זה לקבוע מספר פעמים כי “האיזון הראוי מחייב מתן פירוש מצמצם להטבות המתקבלות” (ראו והשוו לרע”א 7417/01 צרי נ’ הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גבעתיים, פ”ד נז(4) 879, 888 (2003), שם דובר בפטור לפי סעיף 19(ג)(1) לתוספת; עניין דאהוד, פס’ כ”ח לפסק הדין, שם דובר בפטור לפי סעיף 19(ב)(5) לתוספת). אכן, פרשנות מצמצמת זו “לא נועדה לשלול מהזכאים לכך את ההטבות שנקבעו להם במפורש” (רע”א 3626/06 חמאיסי נ’ הוועדה המקומית לתכנון ובניה מבוא העמקים, פס’ 5 לפסק הדין (לא פורסם, 22.7.2008)). עם זאת, כפי שצינתי, לשון הסעיף אינה מעניקה פטור באופן מפורש לבנייה חדשה ואין זה מתבקש גם מהתכלית הסובייקטיבית של סעיף הפטור. ברי שיש לפרשנות המרחיבה של דעת המיעוט בפסק דינו של בית המשפט המחוזי השלכות רחבות היקף על כלל הרשויות

והוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה המשתתפות בפרויקט שיקום השכונות. לפיכך, שיקול כבד משקל זה מוביל אותי למסקנה כי נכון יהיה לאמץ את עמדת הרוב בפסק דינו של בית המשפט המחוזי, לפיה יש לצמצם את תחולת הפטור להרחבת דירות קיימות בלבד. אני סבורה שהגבלת סעיף הפטור להרחבת דירות מגורים קיימות תגשים את תכליתו של פרויקט שיקום שכונות מחד גיסא, ותמנע מכרסום יתר בקופה הציבורית מאידך גיסא.

17. עידוד תושבי שכונת שיקום להרחיב את דירותיהם באמצעות הענקת פטור מהיטל השבחה יכול להוביל לשיפור ניכר בתנאי מגוריהם, להגדלת היצע הדירות המרווחות בשכונה, להעלאת ערך הדירות ולחיסכון בהוצאה הציבורית לבנייה חדשה, שכן הדעת נותנת שהרחבת דירה עולה פחות מאשר בניית דירה חדשה באותו גודל. היבטים אלה מתמקדים בתושבים הגרים בשכונות השיקום. הסקירה שערכתי לעיל מעלה כי תושבי שכונות השיקום הם המוקד והמרכז של פרויקט שיקום השכונות. קרי, מטרתו המרכזית של הפרויקט היא שיקום ושיפור הקיים בתוך השכונה, על תושביה ובנייניה.

18. כזכור, השופט סוקול סבור כי צמצום תחולת הסעיף לדירות קיימות אינה מתיישבת עם תכלית החוק, שכן לדעתו שיקום שכונות כולל בחובו גם עידוד הגירה חיובית של תושבים חדשים לשכונה אשר יסייעו בפיתוח החברתי והכלכלי, וגם דאגה לזוגות צעירים המעוניינים לחיות בדירות נפרדות מהוריהם. לדעתי, אין סתירה בין צמצום תחולת סעיף הפטור להרחבת דירות מגורים לבין עידוד הגירה חיובית לשכונות שיקום. שילוב הפעולות שנעשות במסגרת השיקום הפיזי של השכונות לרבות הגדלת היצע הדירות המרווחות, שיקום התשתיות ושיפוץ חזיתות המבנים, יחד עם הפעולות בתחום החברתי, בהחלט עשוי להביא לעידוד הגירה חיובית לשכונה ולהפחתה במספר התושבים שיבקשו לעזוב את השכונה. זאת, גם בלא הענקת פטור גורף ומרחיב גם לבנייה חדשה. אכן, ייתכן שגישתו המרחיבה של השופט סוקול יכולה להגשים מטרה זו בהצלחה מרובה יותר, והלב נוטה לקבלה. עם זאת, גישה זו עלולה לפגוע יתר על המידה בקופה הציבורית מבלי שנראה שזו הייתה כוונת המחוקק. הגישה של דעת הרוב המקובלת עליי עשויה אף היא להשיג מטרה זו אך "במחיר" נמוך יותר בהיבט התקציבי.

19. סיכומו של עניין, אני סבורה שפרשנותו התכליתית של סעיף הפטור מחייבת להחריג מתחולתו בנייה חדשה. באופן זה תוגשם תכליתו של פרויקט שיקום השכונות, וכפועל יוצא מכך, גם תכליתו של סעיף הפטור, וזאת מבלי לפגוע יתר על המידה

בקופת הקהילה. יצוין כי בדרך פרשנית זו נקטו כל בתי המשפט המחוזיים שדנו בסוגיה זו (דעת הרוב בפסק הדין מושא הבקשות; ע"א (ב"ש) 1212/04 ד.א. שליט פיתוח בניה ויזום פרויקטים בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה אשדוד, פס' 3 לפסק הדין (לא פורסם, 23.11.2005) (להלן: עניין שליט); עמ"נ (ב"ש) 9116-07-10 ג.ש. ארז שרותים כללים בע"מ נ' עיריית באר שבע (לא פורסם, 16.2.2011); ת"א (י-ם) 2626/00 אנקווה נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה ירושלים, פס' 78 לפסק הדין (לא פורסם, 15.1.2012); וכן שורה של החלטות בועדות ערר שלא מצאתי לפרט).

מן הכלל אל הפרט

20. אין חולק כי המבקשים כולם ביקשו פטור מהיטל השבחה בהתייחס לבנייה חדשה של דירות מגורים. משכך, סעיף הפטור אינו חל בעניינם. משזו מסקנתי באשר לתחולת סעיף הפטור בעניינם של המבקשים, הרי שהשאלה השנייה הנוגעת לסוגיית עיתוי השבחה מתייתרת ואין צורך להכריע בה.

הערעורים, אפוא, נדחים. אני מציעה כי בנסיבות העניין לא ייעשה צו להוצאות.

ש ו פ ט ת

השופט י' דנציגר:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט נ' סולברג:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת ע' ארבל.

ניתן היום, י"א בתשרי תשע"ג (27.9.12).

שופט

שופט

שופטת