

בפני : כבוד השופטת א' פרוקצ'יה
כבוד השופטת ע' ארבל
כבוד השופט י' אלון

המבקש : ד"ר זיאד חמאיסי

נגד

המשיבה : הוועדה המקומית לתכנון ובניה, מבוא העמקים

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בנצרת בתיק
ע"א 1028/05 שניתן ביום 22.3.06 על ידי כבוד השופטים מ'
בן דוד, ג' דה-ליאו לוי וא' אברהם

תאריך הישיבה : י"ז בחשון התשס"ח (29.10.07)

בשם המבקש : עו"ד עימאד ח'מאיסי
בשם המשיבה : עו"ד רני גורלי ועו"ד חנין מאויסי

פסק-דין

השופט י' אלון:

1. המערער, תושב כפר כנא, הגיש בקשה למשיבה, הוועדה המקומית לתכנון ולבניה מבוא העמקים, להיתר בניה לבניית בית מגורים בשטח של 350 מ"ר על מגרש שבבעלות אביו בכפר כנא. בקשתו אושרה. בהיות ההיתר הנ"ל "השבחה במקרקעין", כמובן ההיגד בסעיף 196א לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: החוק), הוצאה על ידי הוועדה למערער שומת היטל השבחה.

המערער ביקש את הוועדה לפטור שטח של 120 מ"ר מהיקף הבנייה שאושר – מהחיוב בהיטל – וזאת מכוח הוראת הפטור שבסעיף 19(ג)1 לתוספת השלישית לחוק, ולפיו (כנוסחו אז):

”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 120 מ”ר; עם כל בנייה או הרחבה נוספת מעל השטח האמור, ישולם היטל בשיעור יחסי לגודל הבניה או ההרחבה הנוספת”.

הוועדה המקומית דחתה דרישה זו של המערער, נוכח פרשנותה את הלכת בית משפט זה ברע”א 7417/01 צרי נ’ הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גבעתיים, פ”ד נז(4) 879 (2003) (להלן: פסק דין צרי).

המערער ערר על כך (ועל מרכיבים שונים של השומה) לבית משפט השלום בנצרת. בפסק הדין (מפי כב’ השופט ד’ צרפתי) נתקבל הערר (לעניין זה בלבד). נפסק, כי על פי הפרשנות הלשונית והתכליתית כאחד, סעיף 19(ג)(1) מזכה בפטור הכלול בו הן את מי שמרחיב דירה קיימת, הן את מי שסותר את דירתו הקיימת ובונה אחרת תחתיה והן את מי (כמו המערער) הבונה את דירתו מלכתחילה על קרקע בתולה ועל מגרש ריק. נקבע, כי מסקנה זו אינה עומדת בסתירה לפסק דין צרי, זאת מתוך כך שההלכה שנפסקה באותו העניין התייחסה לסוגיה שונה ואחרת, ומתוך כך שאימרת האגב שנאמרה שם לעניין בניית דירה על מגרש ריק נתפרשה שלא כהלכה על ידי הוועדה – המשיבה.

הוועדה המקומית ערערה על פסק דינו של בית משפט השלום לבית המשפט המחוזי בנצרת, וערעורה התקבל. בפסק הדין שבערעור (הנשיא מ’ בן דוד וכב’ השופטים א’ אברהם וג’ דה-ליאו) לוי) נפסק, כי על פי פסק דין צרי, ה”בנייה” שבה עוסק סעיף 19(ג)(1) לתוספת השלישית מתייחסת אך ורק לדירה שהיתה קיימת, נסתרה ונבנתה מחדש – ולא לבנייה מלכתחילה על קרקע בתולה.

קביעה זו שבפס”ד צרי אינה בגדר ”אימרת אגב” אלא קביעה מפורשת לעניין הפרשנות הראויה להוראת הפטור שבסעיף 19(ג)(1), ועל כן הריהי בגדר ההלכה המחייבת (סעיף 20(ב) לחוק יסוד: השפיטה). בית המשפט קמא קיבל איפוא את הערעור, ביטל את פסק דינו של בית משפט השלום וקבע כי המערער אינו זכאי לפטור (היחסי) שבסעיף 19(ג)(1) לתוספת השלישית לחוק.

בפנינו עותר המבקש לרשות לערער על פסק דינו של בית המשפט המחוזי. נוכח ההשלכות הרוחביות הנודעות לסוגיה המתעוררת בעניין זה ולאור עמדת המשיבה, החלטנו להעתר לבקשה ולדון בה כבערעור גופו.

לשוננו של סעיף 19(ג)(1) לתוספת השלישית

2. נקודת המוצא לפרשנותה של הוראה שבדין הינה בראש ובראשונה בניסוחה ובלשונה. בפסק דין צרי נדונה טענת המערערים, באותו העניין, כי הוראת הפטור שבסעיף 19(ג)(1) לתוספת משתרעת גם על מחזיק במקרקעין – שהיתה בנויה עליהם דירה, הדירה נסתרה ונבנו על ידו תחתיה מספר דירות שיועדו לשימוש ולשימוש ילדיו.

הטענה נדחתה מתוך הפרשנות המצמצמת הראויה להוראות סעיפי הפטור מהיטל השבחה ונוכח הפרשנות הלשונית הנדרשת לכך שסעיף 19(ג)(1) עניינו "דירה" ולא "דירות".

על פני הדברים, הסוגיה שנדונה בעניין פסק דין צרי שונה איפוא במאפייניה מהשאלה הנדונה בענייננו.

לעניין פרשנותו הלשונית של הסעיף (המצוטט בפתח הדברים), הוסיפה והעלתה השופטת ד' דורנר את הדברים דלהלן:

"אין ספק כי לשון הסעיף 19(ג)(1) – י"א) מעורר שאלות רבות אף מעבר לשאלת כמות הדירות שעליהן יינתן הפטור. כך, ניתן לשאול מהו מוקד הפטור – האם הוא ניתן לכל מחזיק או קרוב, לכל דירת מגורים קיימת, או שמא לכל חלקת מקרקעין? מהי הבניה שמדובר עליה בסעיף? מיהו המחזיק שבו? ומהי משמעות תנאי המגורים שבסעיף? זאת ועוד: נוסף על הקושי בהבנת הסעיף כנוסחו ברשומות, קיים גם ספק אם נוסח זה הוא אכן הנוסח שאליו כיוונו מנסחיו. כך, בחוק התכנון והבניה (תיקון מס' 20), תשמ"ג-1982 התקבל הנוסח להלן לסעיף (להלן – הנוסח המקורי):

'בניה או הרחבה של דירת מגורים לא ייראו כמימוש זכויות, אם המחזיק במקרקעין או קרובו הגיש בקשה להיתר בניה על אותם מקרקעין ששימשו למגוריו או למגורי קרובו...'

ודוקו: 'שימשו' (לשון עבר – י"א) ולא 'ישמשו' (לשון עתיד – י"א). עם זאת, עיון בדברי ההסבר להצעת חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 21), תשמ"ד-1984 מעלה כי כבר אז צוטט הסעיף אחרת (וכפי שהוא מופיע היום), 'ישמשו' במקום 'שימשו'.
תיקון זה (חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 21), תשמ"ד-1984), שנועד אך להוסיף את סעיף קטן (2) לסעיף ולא לשנות את הנוסח של סעיף קטן (1), משפורסם ברשומות (ס"ח תשמ"ד 146), החליף בפועל את נוסח הסעיף ל'ישמשו', וכך עד המועד הרלוונטי לענייננו (בעמ' 885)

נקודת המוצא, הלשונית, של פסק דין צרי היתה איפוא, כי הנוסח הנכון והראוי של ס"ק 19(ג) (1) הינו "במקרקעין ששימשו למגוריו או למגורי קרובו...". מתוך כך עלתה מסקנתו הפרשנית הנוספת, ברמה הלשונית, של פסק דין צרי לדברים דלהלן (סעיף 1 לפסק הדין):

"הנוסח המקורי, 'שימשו', כמו גם הנוסח הנוכחי, 'שימשו', נופלים שניהם בגדר דרישות הסעיף, תוך שהנוסח המקורי ('שימשו' – י"א) מכוון לתנאי הראשון לקבלת הפטור – תנאי העוסק בעבר, באופי המגורים עובר לבניה או להרחבה – והוא שיהא מדובר בדירה צרה ששימשה עובר לפטור למגורי האדם המרחיב אותה לצורך הגדלת תחום מחייתו..."

הבסיס הלשוני עליו נסמכה מסקנה זו שבפסק דין צרי (שהינה כאמור מחוץ לשאלה הקונקרטית שנדונה בו), הינו כי על פי נוסחו הנכון של סעיף 19(ג) (1) מתייחס הפטור רק לבניה או הרחבה של דירה במקום שימש כבר (בעבר) כדירה ולא בדירה שנבנתה מלכתחילה על מגרש ריק.

3. דא עקא, מתברר כי הנחה ניסוחית זו טעונה בחינה מחודשת, שכן שלושה שבועות לאחר חקיקת סעיף 19(ג) (1) (בניסוח "שימשו") פורסם בספר החוקים התשמ"ג, 1074 (מיום 25.1.83) "תיקון טעות דפוס" – כדלהלן:

"בחוק התכנון והבניה (תיקון מס' 20), התשמ"ג-1982, בסעיף 13, בסעיף קטן (ג) החדש, במקום 'שימשו' יבוא 'שימשו'..."

לאמור, הבחנתו של פסק דין צרי בין "הנוסח המקורי" ל"נוסח הנוכחי", יסודה בטעות דפוס שאירעה בנוסחו המקורי של תיקון מס' 20 לחוק ואשר תוקנה זמן קצר מאוד לאחר מכן. "הנוסח המקורי" ("שימשו") שעמד ביסוד ההנמקה להחרגת בניה חדשה על קרקע בתולה, התברר להיות טעות דפוס, כאשר הנוסח הנכון, ומלכתחילה, היה והינו "מקרקעין שימשו".

לאור זאת, ובהינתן הנוסח הנכון, ומלכתחילה, של סעיף 19(ג)(1) ("שימשו"), הרי שברמת הפרשנות הלשונית תומך נוסחו הנכון של הסעיף דווקא בעמדת המערער שבפנינו. לאמור, הפטור לפי סעיף זה יינתן על:

"בניה או הרחבה של דירת מגורים ... על אותם מקרקעין שימשו למגוריו או למגורי קרובו...".

פרשנות לשונית לנוסח זה של הסעיף, לפיה "הבנייה" מתייחסת רק לבנייה מחודשת של דירה שהיתה במקום קודם לכן, לא זו בלבד שאינה מתבקשת מתוך נוסחו של הסעיף (בנוסחו הנכון), אלא שעל פני הדברים נמצאת היא מנוגדת לאותו הנוסח.

4. וכבר עמדה על הדברים השופטת א' חיות בסעיף 9 לפסק הדין שבע"א 5138/04 הוועדה המקומית לתכנון ובניה מטה יהודה נ' ישוב נווה שלום חברה מוגבלת בערבות (מיום 30.8.07, טרם פורסם), כדלהלן:

"... מה שנתפש על ידי בית המשפט בפרשת צרי כשיבוש בנוסח פסקה (1) לסעיף לאחר תיקון מס' 21 ושימש לו אחיזה לשונית לפירוש המצמצם שקבע כאמור, אינו אלא טעות דפוס שנפלה בנוסח המקורי של סעיף 19(ג)(1) בתיקון מס' 20. טעות זו אף תוקנה על דרך של תיקון טעות דפוס לפי סעיף 10 בפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948, כשלושה שבועות לאחר פרסום תיקון מס' 20 ברשומות, וזאת בס"ח 1074 התשמ"ג, בעמ' 40. שם צויין:

"בחוק התכנון והבניה (תיקון מס' 20), התשמ"ג-1982, בסעיף 13 [הוא סעיף 19 לחוק] בסעיף קטן (ג) החדש, במקום "שימשו" יבוא "שימשו"...". מכאן ברור מדוע הופיעה המילה 'שימשו' בפסקה 19(ג)(1) כבר בדברי ההסבר של תיקון מס' 21 לחוק מתשמ"ד, ומשכך אין למצוא בסעיף אחיזה לשונית לדרישה לפיה תהיה הבניה הזכאית להטבה רק 'בניה שהיא כהרחבה'. אין אפוא מניעה, לפחות לא מבחינת לשון הסעיף, לכך שהבניה תהא על קרקע שקודם לכן לא שימשה למגורי

המחזיק או קרובו, ונראה כי גם במהות הדברים קשה לשרטט הבדל ממשי בין מי שמבקש למצוא פתרון דיור בדרך של בניית דירה חדשה על מגרש שבבעלותו או בכירתו (במגבלות השטח הקבוע בסעיף הפטור) ובין מי שמבקש להקל על מצוקת הדיור שלו על דרך של הרחבת דירה קיימת כדי אותו השטח...".

בהמשך פסק דינה הנ"ל, מציינת השופטת א' חיות כי "המקרה שלפנינו לא מצריך הכרעה בסוגיה זו... שכן דין הערעור שבפנינו (באותו העניין – י"א) להתקבל מטעם אחר...".

בערעור דנן, לעומת זאת, צריכים אנו להכרעה דוקא בענין זה, שכן הוא העומד בליבת הערעור.

משנתברר כי נוסחו המקורי של סעיף קטן 19(ג)(1) היה מלכתחילה (וכמפורט בתיקון טעות הדפוס) "...מקרקעין שישמשו" ולא (כפי שנדפס מלכתחילה בטעות) "מקרקעין ששימשו" מתבקשת מאליה המסקנה, המוצעת לעיל על ידי השופטת א' חיות, כי:

"אין למצוא בסעיף אחיזה לשונית לדרישה לפיה תהיה 'הבניה' הזכאית להטבה רק 'בניה שהיא כהרחבה'. אין איפוא מניעה, לפחות מבחינת לשון הסעיף, לכך שה'בניה' תהיה על הקרקע שקודם לכך לא שימשה למגורי המחזיק או קרובו".

אוסף ואציין, כי נוסחו הנכון של הסעיף דנן שולל למעשה פרשנות לשונית, לפיה 'הבניה' הזכאית להטבה תהיה רק ב"בניה שהיא הרחבה", שכן לפרשנות שכזו אין זכר ואחיזה כפי מילותיו ונוסחו.

5. מסקנתנו דלעיל לעניין האבחנה הנדרשת לדברים שנקבעו בפסק דין צרי מתייחסת אך ורק לענין המסקנה שהוסקה שם מחילופי הנוסחאות "ששימשו" ו"שימשו", והשלכתה על הבעיה הקונקרטית דנן. לאמור, בניית דירה על קרקע שלא היתה מבונה קודם לכן.

למעשה, סוגיה זו לא היתה אלא אימרת והתיחסות אגב של פסק דין צרי, שכן הסוגיה שנבחנה והוכרעה באותו פסק הדין לגופו היתה בשאלה האם ניתן להרחיב הפטור שבסעיף 19(ג)(1) למספר דירות.

ההלכה שנפסקה בפסק דין צרי לעניין אותה השאלה שרירה ותקפה גם עתה וכפי נתינתה.

הפרשנות התכליתית הראויה

5. מצאנו, כי מפרשנותו המילולית והלשונית של סעיף 19(ג)(1), בנוסחו הנכון, מתבקשת המסקנה כי "הבניה" המזכה בפטור מתייחסת גם לבנייה על קרקע שטרם נבנתה קודם לכן. מצאנו גם, כי מסקנה אחרת תהיה מנוגדת לפרשנותו הלשונית של הסעיף, כפשוטו וכמובנו.

האם מסקנה זו עומדת בניגוד לתכלית שביסודו של הפטור?

אין הדבר כך. כב' השופט ד' צרפתי, בפסק דינו של בית משפט השלום, התייחס לעניין זה בדברים דלהלן:

"... מטרת הפטור היא סוציאלית, באופן המעניק פטור לבניה בהיקף נמוך יחסית תוך הבטחה שהפטור ישמש [למגורים החדשים או המורחבים] לשימוש עצמי של המחזיק או קרובו. אין כל הגיון להפלות בין אדם המרחיב בניה קיימת או הסותר את הבניה הקיימת ... לעומת אדם אחר, מחוסר דיור, המבקש לבנות על קרקע בתולה שבבעלותו או בבעלות קרובו את אותה הבניה הכוללת של 120 מ"ר..."

והדברים ראויים ומקובלים.

אכן, כפי שנפסק בפסק דין צרי (בסעיף 13):

"האיזון הראוי מחייב מתן פירוש מצמצם להטבות המתקבלות (עפ"י סעי' 19 לתוספת השלישית – י"א), 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".

ברם, פרשנות מצמצמת זו לא נועדה לשלול מהזכאים לכך את ההטבות שנקבעו להם במפורש, או ליצור הבחנה מפלה בין "בניה מלכתחילה" לבין "בניה מרחיבה" מבלי אחיזה לשונית לאבחנה שכזו בלשון הסעיף ומבלי הצדקה לכך מתוך תכליתה של הוראת הפטור.

האבחנה שנעשתה לעניין זה – באימרת האגב שבפסק דין צר'י – נסמכה על הנוסח השגוי "מקרקעין ששימשו למגורים". אותו הנוסח מנע, לפחות מהבחינה הלשונית, הרחבת הפטור גם ל"בניה מלכתחילה", ומתוך לשונו זו של אותו הנוסח הוחרגה שם ה"בניה מלכתחילה" ממסגרת הפטור. עתה, משנמצא לנו כי נוסחו הנכון והמקורי של סעיף 19(ג)(1) הוא "מקרקעין שימשו" – פרשנותו הראויה של הסעיף – הן הלשונית והן התכליתית – תואמת את מסקנתו של בית משפט השלום.

6. אין בדברים שאמרנו כדי לשנות מאומה ממסקנת פסק דין צר'י לעניין פרשנותו של סעיף 19(ג)(1) בסוגיה שהתעוררה באותו העניין (ריבוי הדירות הנבנות). אין בהם גם לשנות מבחינת התכלית החקיקתית של סעיפי הפטור שבתוספת השלישית והפירוש המצמצם המתבקש לאותם הסעיפים כל אימת שפירוש שכזה מתבקש מנוסח הכתוב או שיש לו אחיזה בת ממש בו.

דברים שאמרנו עד כה עניינם בשאלה הקונקרטי שהתעוררה בפנינו בערעור זה, ובשאלה זו בלבד. משמצאנו כי הצמצום שגזר בית המשפט קמא, בעקבות פסק דין צר'י, הורתו בטעות דפוס של דבר חקיקה, טעות שתוקנה סמוך מאוד לאחר חקיקתו, ומשנדרשנו מתוך כך לאבחנה ולדברים שפירטנו, מסקנתנו הינה כי המערער דגן זכאי אמנם להטבה הקבועה בסעיף 19(ג)(1).

אציע איפוא לחברותי למותב, כי נקבל את הערעור, נבטל את פסק הדין קמא ונורה כמפורט בסעיף 24 לפסק הדין (מיום 27.12.04) של בית משפט השלום. לאמור, המערער זכאי לפטור ביחס לדירת המגורים שהקים על המקרקעין עד לשטח כולל של 120 מ"ר, וזאת בכפוף לאמור בהוראות סעיף 19(ג)(2) לתוספת השלישית לחוק.

נוכח תוצאת הדברים, המשיבה תשלם למערער הוצאות הערעור בסכום של 15,000 ש"ח.

שׁוֹפֵט

השופטת א' פרוקצ'יה:

אני מסכימה.

שופטת

השופטת ע' ארבל:

אני מסכימה.

שופטת

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט י' אלון.

ניתן היום, י"ט בתמוז התשס"ח (22.7.2008).

שופט

שופטת

שופטת