



בבית המשפט העליון

בר"ם 2283/18

לפני :

כבוד השופטת ד' ברק-ארז
כבוד השופט ע' גרוסקופף
כבוד השופט א' שטיין

המבקשת :

הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב

נגד

המשיבים :

1. נכסי יד חרוצים בע"מ
2. המרתף אירועים בע"מ
3. לנדובר הולדינגס בע"מ
4. אורי פריינד
5. בנימין פוזזינסקי
6. בן טוב רחל
7. בן טוב אבנר
8. רינה גינצבורג
9. נוף ים כחול לבן בע"מ

צד קשור :

היועץ המשפטי לממשלה

בקשת רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו בשבתו כבית משפט לעניינים מנהלים מיום 15.2.2018 בעמ"ן 42234-04-16, שניתן על-ידי כבוד השופטת העמיתה י' שטופמן

תאריך הישיבה :

ט"ז בטבת התשע"ט (24.12.2018)

בשם המבקשת :

עו"ד ניר בראונשטיין, עו"ד הראלה אברהם אוזן,

בשם המשיבה 2 :

עו"ד אוהד אדיר

עו"ד ברק טל-אור

בשם המשיבים 3-5 :

עו"ד עדי מוסקוביץ

בשם המשיבים 6-8 :

עו"ד שאול קרן גיל

בשם המשיבה 9 :

עו"ד אביעד שוב

בשם היועץ המשפטי לממשלה : עו"ד רן רוזנברג

פסק-דין

השופטת ד' ברק-ארז :

1. האם ועדה מקומית לתכנון ובניה רשאית לגבות היטל השבחה בגין מתן היתר לשימוש חורג מהיתר, להבדיל ממתן היתר לשימוש חורג מתכנית? זו השאלה שבה נדרשנו להכריע.

2. מקורו של ההליך שבפנינו בחיובי תשלום של היטל השבחה שהשיתה המבקשת, הוועדה המקומית לתכנון ובניה תל אביב-יפו (להלן: הוועדה המקומית) על

בעלי נכסים שונים בעיר, הם המשיבים, במקרים שבהם ניתן להם היתר לשימוש חורג מהיתר. המשיבים הגישו עררים על חיובים אלה לוועדת הערר לפיצויים והיטל השבחה במחוז תל אביב (להלן: ועדת הערר). העררים כולם עסקו באותה שאלה – האם מתן היתר לשימוש חורג מהיתר מהווה "אירוע מס" המקים חבות בהיטל השבחה בהתאם לסעיף 1(א) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: חוק התכנון והבניה או החוק)?

3. נקדים ונציג את השאלה בהתייחס לחקיקה הרלוונטית. בעיקרו של דבר, סעיף 1(א)1 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה קובע כי "השבחה" היא "עליית שוויים של מקרקעין עקב אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג" [ההדגשה הוספה – ד' ב' א']. הצדדים אינם חלוקים על כך שהתרת שימוש חורג מתכנית מקימה חבות בהיטל השבחה, אלא בשאלה מהו הדין כשמדובר בהתרת שימוש חורג מהיתר. שאלה זו מתעוררת באותם מצבים שבהם ההיתר לשימוש חורג אינו סותר את התכנית שחלה על המקרקעין, אלא רק את האמור בהיתר הבניה שניתן בשלב מוקדם יותר במסגרת התכנית.

4. להשלמת התמונה יובהר כי הצדדים אינם חלוקים על כך שהתרת שימוש חורג מהיתר עשויה להיות אירוע של "מימוש זכויות" כמובנו בסעיף 1(א)1 לתוספת השלישית לחוק, דהיינו: אירוע שבו מנצל הנישום את המקרקעין שבהם חלה ההשבחה. זאת, להבדיל מ"אירוע מס", דהיינו, האירוע התכנוני אשר מחולל את ההשבחה ומקים את עצם החיוב בהיטל (ראו בהקשר זה: רע"א 3002/12 הועדה המקומית לתכנון ובניה גבעתיים נ' רון, פסקאות 17-23 (15.7.2014)).

5. בעיקרו של דבר, ועדת הערר קיבלה את העררים וקבעה כי אין מקום לחיוב בהיטל השבחה במקרים מסוג זה. החלטתה העקרונית של ועדת הערר בשאלה זו ניתנה ביום 1.3.2016, במסגרת ההכרעה בערר שהגישה המשיבה 1, נכסי יד חרוצים בע"מ, בגין שומת היטל השבחה שהוציאה לה הוועדה המקומית לאחר שנתנה לה היתר לשימוש חורג מהיתר (ערר תא/85241/11). יתר ההחלטות של ועדת הערר נסמכו למעשה על החלטה זו, שבה נדחתה עמדת הוועדה המקומית והתקבלה עמדת המשיבים. ועדת הערר קבעה כי השאלה המתעוררת בערר היא שאלה פרשנית, שהתשובה לה לא מתמצה בלשון החוק אלא גם בתכליתו של החיוב בהיטל השבחה – צדק חלוקתי. ועדת הערר בחנה את אירועי המס המוגדרים כ"מחוללי השבחה" בסעיף 1 לתוספת השלישית לחוק, וקבעה כי אלה הם "אקטים נורמטיביים המשנים את אפשרויות הניצול של המקרקעין לעומת המצב הסטטוטורי ששרר ערב אישורם", ועל כן הטלת היטל השבחה בגינם מתיישבת היטב עם תכליותיו של ההיטל. לעומת זאת,

כך נקבע, שימוש חורג מהיתר, המתיר שימוש שכבר הותר ברמה העקרונית בתכנית התקפה, שונה ממצבים אלה – שכן הוא אינו משנה את המצב הסטטוטורי התכנוני, אלא מתיר במבנה קיים שימוש המותר ממילא במקרקעין מכוחה של תכנית מאושרת.

6. הוועדה המקומית הגישה שישה ערעורים על החלטותיה של ועדת הערר בעניינם של כל המשיבים לבית המשפט המחוזי בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, ואלה נדחו גם כן בפסק דין מיום 15.2.2018 (עמ"ן 42234-04-16, השופטת העמיתה י' שטופמן). בעיקרו של דבר, בית המשפט המחוזי אימץ את המסקנה שאליה הגיעה ועדת הערר. בית המשפט המחוזי עמד אף הוא על תכליתו של מוסד היטל ההשבחה, וקבע על רקע זה כי כאשר אין הבעלים זוכה ל"התעשרות" בשל פעולות תכנון ופיתוח של הוועדות המקומיות, כגון במקרה של מתן היתר לשימוש חורג מהיתר, אין לגבות ממנו היטל השבחה – אף אם ערך המקרקעין עלה בשל פעולת רישוי או מסיבה אחרת. בית המשפט המחוזי הדגיש כי הדברים אמורים ככל שמדובר בשימוש חורג מהיתר התואם את התכנית הקיימת, וציין כי עשויים להיות מקרים חריגים שבהם יידרשו פעולות תכנון ופיתוח ייחודיות המצדיקות הטלת היטל השבחה בעת מתן היתר לשימוש חורג מהיתר. אולם, כך נקבע, קביעה זו אינה סותרת את החלטתה של ועדת הערר, המתירה פתח לבצע בחינה של הנסיבות הספציפיות בכל מקרה ומקרה, לצד העמדה העקרונית.

7. על פסק דין זה נסבה הבקשה שבפנינו. בשל אופייה העקרוני של השאלה, התבקש היועץ המשפטי לממשלה (להלן: היועץ) להגיש עמדה מטעמו, וזו הוגשה קודם לקיום הדיון בבקשה.

8. ביום 24.12.2018 שמענו את טענות הצדדים בעניין, ובשל אופיין העקרוני החלטנו כי יש ליתן בבקשה רשות ערעור. כפי שיובהר בהמשך, לאחר ששמענו את טענות הצדדים סברנו כי לגוף הדברים אין מקום לקבל את עמדת הוועדה המקומית לגופה, ובהמלצתנו הודיעה הוועדה המקומית כי אינה עומדת על הערעורים. בנסיבות אלה, נוכל להסתפק בהתייחסות להיבטים העקרוניים של הנושא.

9. בתמצית, עמדתה של הוועדה המקומית הייתה כי לשון החוק מאפשרת חיוב בהיטל השבחה עקב השבחה שנבעה מהתרת שימוש חורג מהיתר, ולא רק מתכנית. לשיטתה, קביעה אחרת עשויה להיות בעלת השלכות משמעותיות על הקופה הציבורית. על כן, הוועדה המקומית סבורה כי יש לבחון בכל מקרה ומקרה האם חלה עליית שווי בפועל עקב אישור השימוש החורג מהיתר, ואין מקום לפסול א-פריורית את האפשרות לחיוב בהיטל אך מאחר שמדובר בשימוש חורג מהיתר ולא מתכנית.

10. מנגד, עמדתן של המשיבות השונות – כל אחת בעניינה – הייתה כי מתן היתר לשימוש חורג מהיתר אינו מהווה אירוע מס עצמאי המקים חבות בהיטל השבחה, בשים לב שלא מדובר בפעולה תכנונית מובהקת. המשיבות הוסיפו וטענו כי כל עמדה אחרת תוביל, הלכה למעשה, לגביית יתר של תשלומי חובה.

11. היועץ שהתייצב כאמור בהליך סבור כי פסק דינו של בית המשפט המחוזי מבטא פרשנות נכונה וראויה של חוק התכנון והבניה. לשיטת היועץ, מקור ההשבחה התכנונית בסיטואציה הייחודית שבה עסקינן מצוי בתכנית, אשר התירה מלכתחילה את שני השימושים המדוברים – הן את השימוש על-פי ההיתר המקורי, והן את השימוש המאוחר בזמן שאושר בהתאם לבקשה למתן היתר לשימוש חורג מהיתר. לפיכך, סבור היועץ, ההיתר המאוחר בזמן אינו יכול להוות אירוע מס עצמאי בגינו ניתן לגבות היטל השבחה חדש, שכן מקורה של ההשבחה מצוי בתכנית המשביחה, וההיתר לשימוש חורג מהיתר אינו אלא רק מימוש מחדש של אותה תכנית, בהתאם לייעוד המבוקש בו. עמדתו של היועץ מתבססת, אף היא, על פרשנות תכליתית של הוראות חוק התכנון והבניה.

12. ניגש אפוא להצגת עמדתנו בנושא.

13. כפי שהובהר פעמים רבות בפסיקה, תכליתו של החיוב בהיטל השבחה היא הגשמת עיקרון הצדק החלוקתי, במובן זה שמי שנהנה מפעולות התכנון שביצעה הרשות במימון ציבורי יחלוק את התעשרותו עם הקהילה שבקרבה הוא יושב (ראו: ע"א 1341/93 סי אנד סאן ביץ' הוטלס בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, תל-אביב-יפו, פ"ד נב(5) 715, 719 (1998); דנ"א 3768/98 קרית בית הכרם בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים, פ"ד נו(5) 49, 62 (2002); ע"א 7084/13 בר יהודה בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה שומרון, פסקה 54 (10.5.2016) (להלן: עניין בר יהודה)). הכספים הנגבים במסגרת ההיטל מיועדים בעיקר למימון פעולות התכנון והפיתוח ברשויות המקומיות (ראו: סעיף 13 לתוספת השלישית לחוק). על רקע זה, ההצדקה לחיוב בהיטל קמה כאשר בעל מקרקעין מתעשר כתוצאה מפעולה תכנונית המשנה את המצב התכנוני שקדם לה. לעומת זאת, כאשר מדובר בפעולה של רישוי, דהיינו מתן היתר למימוש תכנון קיים, מבלי לשנות את מערך הזכויות במקרקעין – לא מתקיימת ההצדקה לחיוב בהיטל.

14. מתן היתר לשימוש חורג מהיתר, כאשר השימוש אינו חורג מהתוכנית הקיימת, היא פעולה מתחום הרישוי בלבד, אשר אינה משנה את המצב התכנוני של המקרקעין.

הענקתו אף אינה כרוכה, על פי רוב, בעבודת תכנון מקיפה הכרוכה בהשקעה מצד הוועדה המקומית. כפי שציינן היועץ בעמדתו, הוועדה המקומית תידרש לבחון במקרים אלה את התאמתו של המבנה הקיים לשימוש החדש המבוקש עבורו, בהתאם לשימושים שהותרו בתכנית שחולשת על המקרקעין. על פי רוב ניתן להניח כי תהא זו בדיקה פשוטה, אולם יתכן שיהיו מקרים שבהם היא תהיה מורכבת יותר.

15. מכל הטעמים הללו, אין לראות במתן היתר לשימוש חורג מהיתר פעולה המצדיקה חיוב בהיטל השבחה. אכן, קביעה זו אינה מבוססת באופן בלעדי על לשון החוק, שאינה מגדירה באופן מפורש כי המונח "שימוש חורג" המופיע בסעיף 1 לתוספת השלישית לחוק נוגע אך ל"שימוש חורג מתכנית". עם זאת, כפי שהובהר הן בפסק דינו של בית המשפט המחוזי והן בעמדת היועץ, היא מבוססת על גישת הפרשנות התכליתית, הנוהגת בפסיקה בדיני המס בכלל ובנושא של היטל השבחה בפרט (ראו למשל: רע"א 10879/02 באולינג כפר סבא נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה, כפר סבא (6.12.2006); רע"א 725/05 הועדה המקומית לתכנון ובניה השומרון נ' בלוח (3.9.2014); עניין בר יהודה, פסקאות 50-54 וההפניות שם).

16. בשלב זה הגיעה לידי חוות דעתו של חברי השופט א' שטיין. אף חברי רואה עין בעין עמי ביחס לפרשנות הדין, אך סבור כי ניתן לבסס מסקנה זו על פרשנות "לשונית" של החוק, וממילא אף מעדיף ללכת בדרך פרשנית זו. משהגענו לאותה מסקנה, והננו אף תמימי דעים באשר לכך שזוהי המסקנה הפרשנית הרצויה מבחינת שיקולי המדיניות שעומדים ביסוד החוק, לא ארחיב את היריעה בהתייחסות לדבריו. אסתפק אפוא במספר הערות קצרות. ראשית, אינני משוכנעת כלל כי הפרשנות המוצעת על-ידי חברי היא פרשנות לשונית "נקייה", שהרי הוא מפרש את המונח "שימוש חורג" גם בזיקה לשני האירועים המופיעים בסמוך לו "אישור תכנית" ו"מתן הקלה", תוך שהוא עומד על מאפייניהם של אירועים אלה, בחינה הקרובה הלכה למעשה לדרך יישומה של גישת הפרשנות התכליתית – בחינה של לשון החוק כשלעצמה וכן לאור עקרונות פרשניים, כדוגמת שאיפה להרמוניה חקיקתית "פנימית" ו"חיזונית". שנית, ומכל מקום, אינני שותפה לדעה כי פרשנות לשונית מבוססת על קביעת "עובדה אמפירית". אין בידינו כלי מדידה המאפשר אגרגציה של כוונותיהם של חברי בית המחוקקים, ובמקרים רבים כלל לא ניתן לדעת מה סבר כל אחד ואחד מהם בעת שצירף את קולו להצבעה שתמכה בחוק. מקובל עלי כמובן שפרשנותנו צריכה להיות פרשנות נאמנה, המכבדת את עקרון הפרדת הרשויות ואת הוודאות המשפטית, אך עקרונות אלה אינם מיוחדים לגישה הפרשנית המוצעת על-ידי חברי, אלא מהווים מושכלות יסוד גם של גישת הפרשנות התכליתית. כאמור, אינני נדרשת לסוגיה זו באריכות מאחר שהדיון בה נעשה למעלה מן הצורך במקרה שבפנינו.

11. סוף דבר: הערעורים נדחים, ללא צו להוצאות.

ש ו פ ט ת

השופט א' שטיין:

1. הנני מסכים עם חברתי, השופט ד' ברק-ארז, כי הביטוי "שימוש חורג", אשר מופיע בסעיף 1(א) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן, בהתאמה: החוק ו-התוספת), משמעו שימוש אשר חורג מהתכנית הקיימת, להבדיל משימוש המעוגן באותה תכנית למרות שאינו נמנה עם השימושים שהותרו עד כה בגדרה. משכך, "השבחה", כהגדרתה באותו סעיף, תפורש מעתה כ"עליית שוויים של מקרקעין עקב אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג", כל אימת שמדובר בשימוש החורג מהתכנית.

2. אני מגיע למסקנה זו בהישען על לשון החוק ולא רק בהתבסס על תכליתו של היטל השבחה כמקדם צדק חלוקתי. החוק מגדיר את השבחת מקרקעין כפועל יוצא של שינוי התכנית אשר חלה על המקרקעין, וזאת בהתקיים אחד משני האירועים הבאים: (1) אישור תכנית; או (2) מתן הקלה, שמשמעה, כאמור בסעיף 1 לחוק, הוא "הרשאה לבצע עבודה שהיא טעונה היתר [...] בסטייה מהוראות תכנית או תקנה אחרת החלות במקום הנדון ושאינן בה משום שימוש חורג". כל אחד משני אירועים אלו מהווה שינוי תכנוני, להבדיל מהיתר נקודתי אשר בא במסגרת התכנית הקיימת. השבחת מקרקעין תתרחש גם בהתקיים אירוע נוסף, שלישי במספר, אשר מופיע באותה רשימה. מדובר בהתרת שימוש חורג, המוגדר בסעיף 1 לחוק כשימוש בקרקע או בבניין "למטרה שלא הותר להשתמש בהם, הן במיוחד והן מהיותם באזור או בשטח מיוחד, לפי כל תכנית או תקנה אחרת שלפי חוק זה החלות על הקרקע או הבניין או לפי היתר על-פי כל חוק הדין בתכנון ובניה". למרות שהגדרה זו של "שימוש חורג" כוללת בתוכה לא רק שימוש חורג מהתכנית הקיימת, אלא גם שימוש שחורג מההיתרים אשר הוצאו במסגרת אותה תכנית, דעתי היא שהיתרים מן הסוג האחרון אינם כלולים בהגדרתה של "השבחה" מאחר שאינם תואמים את שני האירועים אשר מופיעים קודם-לכן ברשימת אירועי ההשבחה שבסעיף 1(א) לתוספת. בכל אחד משני אירועים אלו מתרחש שינוי בתכנית הקיימת, מתאפשרת סטייה מהתכנית או, במקרה של מתן "הקלה", סטייה מתקנה בת-פועל תחיקתי שהינה שוות-ערך במהותה לסטייה מהתכנית. משכך, וכיוון שהאירועים שברשימה אמורים להיות שווי-ערך מבחינת התוצאה והשלכותיהם על ניצול המקרקעין, הרי ש"שימוש חורג" חייב להיות אירוע מאותו סוג, כפי שמורה לנו הכלל הפרשני הידוע בשם *ejusdem generis* ("ממינו") (ראו ANTONIN SCALIA & BRYAN

A. GARNER, *READING LAW: THE INTERPRETATION OF LEGAL TEXTS* 199-213 (2012) (להלן: סקליה וגארנר); וכן Gideon Parchomovsky & Alex Stein, *Catalogs*, 115 COLUM. L. REV. 165 (2015). רשימת אירועי "השבחה" שבסעיף 1(א) לתוספת איננה מקרית וניתן ללמוד מתוכה על כוונת המחוקק. אילו המחוקק רצה שכל הטבה תכנונית, בהשוואה למצב הקיים, תהווה השבחת מקרקעין המקימה חבות בהיטל השבחה, הוא לא היה משתמש בשפה של קטלוג. תחת זאת, המחוקק היה קובע בפשטות כי כל הטבה תכנונית, לרבות זו שבאה במסגרת התכנית הקיימת, מקימה חבות בהיטל השבחה.

3. הוראת סעיף 2(א) לתוספת, לפיה את היטל ההשבחה יש לשלם רק כאשר "חלה השבחה במקרקעין, בין מחמת הרחבתן של זכויות הניצול בהם ובין בדרך אחרת", אף היא חשובה לענייננו. בהוראה זו, הביטוי "בדרך אחרת" מפנה לאירוע הזהה במהותו ל"הרחבתן של זכויות הניצול". במלים אחרות, מדובר בשינוי של נכס המקרקעין שהינו שווה-ערך להרחבתן של זכויות ניצול (ראו ע"א 1341/93 סי אנד סאן ביץ' הוטלס בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, תל-אביב-יפו, פ"ד נב(5) 715, 718-720 (1999) (להלן: פרשת סי אנד סאן)). משכך, החבות לשלם היטל השבחה קמה רק במקרים של הרחבת זכויות השימוש במקרקעין, להבדיל ממימוש זכויות קיימות. ברי הוא, כי מתן היתר לשימוש חורג במסגרת התכנית הקיימת איננו מרחיב את זכויותיו של בעל המקרקעין, אלא רק מאפשר לו לממש זכויות קיימות (כולל אלו שלגבי מימושן טרם ניתן היתר). היתר כזה איננו מכונן את אירוע המס הקרוי "השבחה" בסעיף 2(א) לתוספת, הוראה אותה יש לקרוא בכפיפה אחת עם זו שבסעיף 1(א) לתוספת (ראו פרשת סי אנד סאן, עמ' 719-720). במלים אחרות: באין "giving" אמיתי במובן של הוספת זכויות חדשות לניצול המקרקעין, אין השבחה שבגינה יש לשלם היטל לרשות השלטונית. כפי שכתבו הפרופסורים גדעון פרחומובסקי ואברהם בל בעניינן של הטבות בתחום של תכנון ובנייה:

"Every time the government "upzones," or changes a zoning ordinance to the benefit of certain property owners, it has executed a giving."
Gideon Parchomovsky & Abraham Bell, *Givings*, 111 YALE L.J. 547, 550 (2001).

4. פרשנות חוק אשר נצמדת ככל שניתן ללשונו עדיפה בעיניי על פרשנות תכליתית רחבה מכמה בחינות, שלא כאן המקום לפרטן. אציין בקצרה, כי יתרונו של פרשנות טקסטואלית – אשר תרה אחר משמעות ההוראה החקוקה כעניין של עובדה אמפירית – כוללים את קיומו של רצון המחוקק, הקפדה על ההפרדה בין הרשות השופטת לרשות המחוקקת, הגברת הוודאות במערכת המשפט, וכן כיבוד זכויות והגנה על אינטרס ההסתמכות של האזרחים (ראו סקליה וגארנר, עמ' xxxvii–xxx; וכן Frank

H. Easterbrook, *The Role of Original Intent in Statutory Construction*, 11 HARV. J.L. & PUB. POL'Y 59 (1988). פרשנות כאמור צריך שתתבסס, בראש ובראשונה, על לשון החוק, ורק כאשר זו איננה ברורה ראוי שהפרשן יביא בחשבון את תכלית החוק וההיסטוריה החקיקתית.

5. במקרה דנן מדובר בהוראת חוק שלוקה בחוסר בהירות. יחד עם זאת, ניתן לקבוע את משמעותה, כעניין של עובדה, על ידי בחינת ההיגיון הטקסטואלי הפנימי של החוק והפעלת הכלל הפרשני *ejusdem generis*. שלא במפתיע, משמעות זו עולה בקנה אחד עם תכלית החוק: קידום הצדק החלוקתי, כמוסבר בפסק-דינה מאיר העיניים של חברתי, השופטת ברק-ארז. תכלית זו הובילה את חברתי אל המסקנה כי היתר ל"שימוש חורג" מקים חבות בהיטל השבחה רק כאשר הוא מכשיר חריגה מהתכנית הקיימת. הנני מגיע לאותה מסקנה בסדר הפוך של מהלכים פרשניים, שלדידי, הוא הסדר הנכון.

ט ו ט

השופט ע' גרוסקופף:

אני מסכים לפסק דינה של חברתי, השופטת דפנה ברק-ארז.

ביחס לפסק דינו של חברי, השופט אלכס שטיין, אבקש להוסיף זאת לדברי חברתי:

המקרה בו עסקינן הוא בעיני דוגמא מובהקת לחולשתה של הפרשנות הלשונית, ולחוסר האפשרות להסתפק בה כבואנו לפרש חוקים. הגדרת המונח "השבחה" בסעיף 1(א) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה כוללת את המונח "התרת שימוש חורג", וזאת מבלי להבחין בין שימוש חורג מתוכנית לבין שימוש חורג מהיתר. לשון זו, בצירוף הגדרת המונח "שימוש חורג" בסעיף 1 לחוק התכנון והבניה, הכורכת במפורש שימוש חורג מתוכנית ושימוש חורג מהיתר, מביאה לכך שאם פרשנות החוק הייתה מתמצה בפרשנות לשונית בלבד, עמדת המבקשת צריכה הייתה להתקבל. ודוק, חברי מתפלפל עם הפרשנות של המונח "שימוש חורג", ומבקש ללמוד מאופיים של שני האירועים האחרים המהווים "השבחה" על כוונת המחוקק. אפס, אם בפרשנות לשונית עסקינן, הרי משקבע המחוקק בחוק נתון (בענייננו, חוק התכנון והבניה) הגדרה למונח מסוים (בענייננו, "שימוש חורג"), כיצד ניתן ליחס למונח זה משמעות שונה בגדרי אותו חוק? ואם ניתן לפי שיטת הפרשנות הלשונית ליחס למונח

שהוגדר בחוק משמעות שונה מזו שהוגדרה, כיצד נדע מתי חלה הגדרה החוק ומתי אינה חלה, כאשר בלשון החוק אין לכך כל ביטוי? לחברי פתרוניס.

ועדיין, עמדת המבקשת לא יכולה להתקבל. הטעם לכך, כמובהר בפסק דינה של חברתי, היא שגישת המבקשת אינה תואמת את תכלית החוק לחייב בהיטל השבחה בגין פעולות תכנוניות בלבד – תכלית המחייבת לאבחן בין שימוש חורג מתוכנית (שיש לו היבט של פעולה תכנונית) לבין שימוש חורג מהיתר (שכאשר אינו כרוך בשימוש חורג מתוכנית, אין לו היבט של פעולה תכנונית). לאור תכלית זו, מתברר כי המחוקק לא דייק בלשונו בסעיף 1(א)(1) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה. ואולם, בבחירה בין נאמנות ללשון החוק לבין נאמנות לתכלית החוק, מקובל עלינו כי יש להעדיף את הפרשנות המשרתת את הגיון החוק על פני הפרשנות התואמת באופן דווקני את לשונו. כך נהגנו ביחס לפרשנות חוקים בעבר – וכך ראוי כי ננהג ביחס לפרשנות חוקים גם בעתיד.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת ד' ברק-ארז.

ניתן היום, כ"ד בטבת התשע"ט (1.1.2019).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט