



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-06-32572 שפיר הנדסה אזרחית וימית בע"מ נ' הרשות להשקעות ולפיתוח
התעשייה והכלכלה ואח'

תיק חיצוני:

לפני כבוד השופט דוד גדעוני

העותרת **שפיר הנדסה אזרחית וימית בע"מ**
באמצעות ב"כ עוה"ד יואב פרוכטמן, אורין יחזקאל ופנחס
טננבאום

נגד

המשיבים **1. הרשות להשקעות ולפיתוח התעשייה והכלכלה**
2. מינהלת הרשות לפיתוח התעשייה והכלכלה
3. ועדת ההשגה לפי החוק לעידוד השקעות הון
באמצעות ב"כ עו"ד מיטל פוגל, פרקליטות מחוז ירושלים
(אזרחי)

פסק דין

1 העותרת זכתה במכרז מטעם עיריית ירושלים שעניינו פרויקט לתכנון, הקמה, תפעול ותחזוקה של
2 מעונות סטודנטים בירושלים בשיטת (D.B.O.T) Design, Build, Operate, Transfer. בהתאם
3 למתכונת ההתקשרות במכרז העותרת אינה הבעלים של המקרקעין. תחת זאת, העותרת התקשרה
4 בהסכם זיכיון לתקופה של 24 שנים ו- 11 חודשים ונקבע כי העותרת תקים ותפעיל את הפרויקט
5 כ"ברשות". בתקופת הזיכיון העותרת היא שמשכירה את יחידות הדיור בפרויקט שהקימה והיא
6 שזכאית לדמי השכירות מהשכרתן.

7
8 החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 (להלן: **חוק העידוד** או **החוק**) מורה כי "בעל בנין
9 להשכרה" זכאי בהתקיים תנאים מסוימים להטבות הקבועות בחוק. השאלה המתעוררת בעתירה
10 שלפניי נסבה על פרשנות המונח "בעל בנין להשכרה" – האם "בעל בנין להשכרה" הוא אך מי שלו
11 זכות בעלות במקרקעין או למצער זכות חכירה לדורות במקרקעין או שמא "בעל בנין להשכרה"
12 כולל גם "ברשות" מכח הסכם זיכיון להקמה ותפעול לתקופה ומהסוג שבו התקשרה העותרת
13 ובאופן שיזכה אותה בהטבות הקבועות בחוק העידוד.

14
15
16
17
18



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-06-32572 שפיר הנדסה אזרחית וימית בע"מ נ' הרשות להשקעות ולפיתוח
התעשייה והכלכלה ואח'

תיק חיצוני:

תמצית העובדות וההליכים

הפרויקט

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33

1. העותרת היא חברה פרטית המהווה חלק מקבוצת חברות העוסקות בתחום התשתיות בישראל.

2. כפי שעולה מן העתירה, בשנת 2012 פרסמה עיריית ירושלים באמצעות חברה מטעמה ובשיתוף בצלאל אקדמיה לאמנות ועיצוב (בצלאל) מכרז לתכנון, הקמה, תפעול ותחזוקה של מעונות סטודנטים במרכז ירושלים בשיטת Design, Build, Operate, Transfer (D.B.O.T). בשלהי שנת 2012 הודע לעותרת כי זכתה במכרז לביצוע הפרויקט וביום 8.4.13 נחתם בין העותרת לבין עיריית ירושלים הסכם הזיכיון לביצוע הפרויקט.

עיקרי והפרויקט ומתכונת הסכם הזיכיון כפי שהובאו לפני בית המשפט הם:

הפרויקט כולל כ- 177 יחידות מעונות, בנות 1-3 חדרים ובשטח כולל של למעלה מ- 7,000 מ"ר. יחידות המעונות מיועדות כולן להשכרה לסטודנטים בדמי שכירות בשיעור שנקבע במסמכי המכרז ובהסכם הזיכיון (ראו ההערה במש/8). בנוסף כולל הפרויקט יחידות ציבוריות (חדרי כביסה, חדרי לימוד ומחשבים, מועדון) בשטח של כ-135 מ"ר. הקמת הפרויקט היא על דרך של תוספת קומות למבנה קיים והקמת מבנה חדש לצד הקיים.

כאמור לעיל, העותרת נטלה על עצמה התחייבות לביצוע הפרויקט בשיטת D.B.O.T, ובכלל זה תכנון הפרויקט, תפעולו ואחזקתו, לרבות כל העבודות הנדרשות על מנת להקים את הפרויקט, עבודות תכנון, רישוי, פיתוח, עבודות בנייה, מלאכות, חומרים וציוד, וכל הנדרש לשם הקמת הפרויקט על כל חלקיו מתקניו ומערכותיו, ועד לניהול, תפעול, תיקון ואחזקת הפרויקט לשימוש הסטודנטים השוכרים.

היקף ההשקעה הכספית שנדרשה במסגרת הפרויקט עמד על כ- 70 מיליון ₪.

תקופת הזיכיון של העותרת בפרויקט היא 24 שנים ו-11 חודשים וזאת ככלל החל ממועד תחילת תקופת התפעול. הקמת הפרויקט הסתיימה כפי הנראה בחודש אוקטובר 2017. בתקופת הזיכיון העותרת היא שאחראית על תפעול ואחזקת הפרויקט והיא שזכאית להכנסות שיתקבלו מהשכרת היחידות.





בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-06-32572 שפיר הנדסה אזרחית וימית בע"מ נ' הרשות להשקעות ולפיתוח
התעשייה והכלכלה ואח'

תיק חיצוני:

1

2 בכל הנוגע בזכויות במקרקעין עליהם הוקם הפרויקט – עיריית ירושלים היא בעלת
3 המקרקעין והיא שרשומה כבעלים בפנקסי המקרקעין. העותרת, הזכיינית, היא בעלת
4 מעמד של "בר רשות" לצורך ביצוע כלל התחייבויותיה על פי הסכם הזיכיון.

5

6 (לתיאור הפרויקט והסכם הזיכיון ראו, בין היתר, ע/4 לרבות נסח המקרקעין, טופס
7 הבקשה מיום 18.5.17 ומכתב ההבהרה ביחס לזכויות העותרת שצורפו שם; פרוטוקול
8 הדיון לפני מינהלת הרשות מיום 26.3.18, נספח ע/8 ותיאור הפרויקט בפתיח שם).

9

10 3. מדובר אפוא בפרויקט שיתוף פעולה בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי – פרויקטים
11 המכונים לעיתים PPP: Public-Private-Partnership – במסגרתו נוטלת העותרת על עצמה
12 לתכנן, לממן, להקים ולהפעיל מעונות סטודנטים עבור ובשיתוף עיריית ירושלים. במהלך
13 תקופת ההפעלה זכאית העותרת להשכיר את יחידות המעונות לסטודנטים ולגבות את דמי
14 השכירות. בסיום תקופת הזיכיון אמורים מבני המעונות שהקימה העותרת לשוב לרשותה
15 של העירייה שתוכל להפעילם בעצמה או באמצעות גורם אחר.

16

17

ההליכים

18

19 4. במהלך שנת 2012 פנתה העותרת למרכז ההשקעות שהוקם מכח חוק העידוד בבקשה לקבל
20 אישור עקרוני לפרויקט מעונות סטודנטים שבו היזם מפעיל את הפרויקט למשך 25 שנה
21 כפרויקט B.O.T. לטענתה עשתה כן על מנת לבדוק את האפשרות לקבלת הטבות לפרויקט
22 מכח חוק העידוד ולשם בדיקת הכדאיות הכלכלית של הפרויקט.

23

24 5. ביום 1.11.12 השיבה סגנית מנהלת מרכז ההשקעות לעותרת כי "באופן עקרוני אין מרכז
25 ההשקעות רואה מניעה לאשר תכנית כאמור לבנייה להשכרה למגורים כאשר הזוכה במכרז
26 מפעיל את הפרויקט כבר רשות למשך 25 שנה כפרויקט B.O.T. יחד עם זאת לעניין הקרקע
27 שאינה בבעלות היזם הנושא ידון ויקבע ע"י מנהלת מרכז ההשקעות בעת הדיון על אישור
28 התכנית... האישור הסופי יצא בכפוף להחלטת המנהלה ולתנאיה..." (הפנייה והמענה צורפו
29 בגדרי נספח ע/3).

30

31 (לכתחילה טענה העותרת גם כי הסתמכה על אישור עקרוני זה. בדיון לא עמדה על טענתה
32 להסתמכות (ע' 4, ש' 22-24). הדברים מובאים לשם הצגת התמונה בשלמותה).

33



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-06-32572 שפיר הנדסה אזרחית וימית בע"מ נ' הרשות להשקעות ולפיתוח התעשייה והכלכלה ואח'

תיק חיצוני:

- 1 6. ביום 22.5.17 הגישה העותרת בקשה לאישור תכנית "בניין חדש להשכרה" לפי פרק שביעי
2 1 לחוק העידוד (ע/4 והנספחים שם).
3
- 4 7. ביום 26.3.18 נדונה בקשת העותרת לפני המשיבה 2, מינהלת הרשות להשקעות ולפיתוח
5 התעשייה והכלכלה (המינהלה או מינהלת הרשות החליטה לדחות את
6 בקשת העותרת וזאת מהטעם ש"בעל בנין להשכרה" – שהוא שזכאי להטבות על פי חוק
7 העידוד – הוא מי שיש לו זכות בעלות או חכירה לתקופה העולה על 25 שנים ותנאי זה אינו
8 מתקיים בעותרת. המינהלה נסמכה, בין היתר, על חוות דעת משפטית שהוצגה לה ושלפיה
9 מושכלות יסוד הן ש"בעל בניין" הוא מי שלו זכות בעלות בקרקע, תוך הפנייה, בין השאר,
10 להוראות חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969. המינהלה דחתה את טענות העותרת
11 להסתמכות על האישור העקרוני משנת 2012 מטעמים שפירטה ובכלל זה משמצאה כי אין
12 מדובר בהבטחה מינהלית ונוכח סייגים שצוינו במכתב. המינהלה ציינה כי בעלת הקרקע
13 היא העירייה וכי לו התקשרה עם העותרת לתקופה של 25 שנים – ולא לתקופה של 24
14 שנים ו-11 חודשים בלבד – היתה ההתקשרות עולה כדי "עסקה במקרקעין" המקימה
15 חבות מס (ראו: מש/3 – תסקיר שהוכן לקראת הדיון במינהלה; ע/8 – פרוטוקול הדיון
16 במינהלה; ע/5 – החלטת המינהלה).
17
- 18 (בהמשך ביקשה העותרת להעמיד לעיונה את חוות הדעת המשפטית שהוצגה למינהלה
19 (ע/6); ולאחר הגשת העתירה אף עתרה לכך במסגרת בקשה למתן פרטים נוספים (בקשה
20 מיום 9.3.20); המשיבים הבהירו כי לא נמסר לחברי המינהלה מידע מעבר לזה שצוטט
21 בפרוטוקול הדיון במינהלה שהועמד לעיון העותרת; ולאחר שחוות הדעת הוצגה לבית
22 המשפט במעמד הדיון, הודיעה העותרת כי בקשתה בהקשר זה התייתרה, ע' 1, ש' 10-15
23 לפרוטוקול הדיון לפני).
24
- 25 8. ביום 6.9.18 הגישה העותרת השגה על החלטת מינהלת הרשות וזאת בהתאם לאפשרות
26 העומדת לה על פי ס' 24 לחוק העידוד (ע/9). העותרת טענה, בין היתר, כי נוכח תכליתו
27 של חוק העידוד להגדיל את היצע הדירות להשכרה למגורים על ידי מתן הטבות יש לפרש
28 את הוראות החוק בהרחבה ולקבוע כי "בעל בנין להשכרה" כולל גם זכיין מכח הסכם
29 D.B.O.T שלו זיקה חוזית-כלכלית מהותית לנכס המעניקה לו את הזכות להקים בניין
30 להשכרה, להשכיר את יחידותיו וליהנות מפירות ההשכרה.
31
- 32 9. ביום 18.3.19 נדונה השגתה של העותרת לפני המשיבה 3, היא ועדת ההשגה (הוועדה, או
33 ועדת ההשגה). ועדת ההשגה החליטה לדחות את השגת העותרת ולהותיר את החלטת





בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-06-32572 שפיר הנדסה אזרחית וימית בע"מ נ' הרשות להשקעות ולפיתוח
התעשייה והכלכלה ואח'

תיק חיצוני:

1 המינהלה על כנה. הוועדה הפנתה אף היא להוראות חוק המקרקעין ואימצה את עמדת
2 המינהלה לפיה מושכלות יסוד הן כי "בעל בנין להשכרה" הוא מי שלו זכות בעלות בנכס
3 או מי שהוא בעל חכירה לדורות שחוק המקרקעין מתייחס אליו לעיתים כבעלות. בהקשר
4 זה ציינה הוועדה כי "היכולת לערוך עסקאות בנכס היא הכרחית" לצורך קבלת כתב
5 אישור. הוועדה עמדה על כך שבעוד שבהתקשרות לחכירה לתקופה שמעל 25 שנה היה על
6 העותרת לשלם מס רכישה הרי ההתקשרות בה התקשרה העותרת נעשתה על מנת שלא
7 לשלם מס זה ובקשת העותרת לאישור התכנית מכוח חוק העידוד מהווה "אחיזה של המקל
8 משני קצותיו" ואין לקבלה; הוועדה לא קיבלה נימוקים נוספים שהעלתה העותרת ודחתה
9 גם את בקשתה לזמנה לשימוע בעל פה כמו גם טענות שהעלתה העותרת בדבר הסתמכותה
10 על האישור העקרוני משנת 2012 (ראו: מש/6 – דוח החלטת ועדת ההשגה; ע/1 – החלטת
11 הוועדה (צורפה גם כמש/7)).

12
13 (לפניי לא עמדה עוד העותרת על טענותיה בדבר אופן עריכת הדיון בהשגה ובכלל זה על
14 הטענה כי היה מקום לקיים דיון בנוכחותה כפי שביקשה, ע' 4, ש' 22-24 לפרוטוקול הדיון).

15
16 10. על כך הוגשה העתירה שלפניי.

17
18
19

העתירה ועיקר המחלוקת

20 11. חוק העידוד מורה כי "בעל בנין להשכרה" זכאי בהתקיים תנאים מסוימים להטבות שונות
21 הקבועות בחוק. המחלוקת המרכזית בין הצדדים נסבה על השאלה הפרשנית – מי ייחשב
22 "בעל בנין".

23
24 12. טענת העותרת היא כי משהיא מימנה והקימה את הפרויקט, משנטלה על עצמה את
25 האחריות לתפעולו ומשהיא שמשכירה את יחידותיו וזכאית לפירות ההשכרה יש לראות
26 בה כבעל הבנין בהתאם להוראות החוק אף אם מעמדה הוא של "בר רשות" ואף אם תקופת
27 הזיכיון נופלת (במעט) מ-25 שנים. העותרת תמכה טענותיה, בין היתר, בלשונו ותכליתו של
28 חוק העידוד, והפנתה גם לנהלים ולמדריך שפרסמו המשיבים.

29
30 13. המשיבים לעתירה – הרשות להשקעות ולפיתוח התעשייה והכלכלה, מינהלת הרשות וועדת
31 ההשגה (להלן יחד: **המשיבים**) – חלקו על עמדת העותרת.

32



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-06-32572 שפיר הנדסה אזרחית וימית בע"מ נ' הרשות להשקעות ולפיתוח
התעשייה והכלכלה ואח'

תיק חיצוני:

1 כפי שראינו לעיל, בהחלטות מינהלת הרשות וועדת ההשגה נקבע כי "בעל בנין להשכרה"
2 הוא מי שיש לו זכות בעלות או חכירה לתקופה העולה על 25 שנים. במענה לטענות העותרת
3 ובכלל זה ביחס לפרויקטים אחרים להקמת מעונות לסטודנטים שלטענת העותרת הוכרו
4 על ידי המשיבים, צירפו המשיבים דוגמאות לכתבי אישור בהם צוין כי כתב האישור ייכנס
5 לתקופו רק לאחר רישום הבעלות בנכס אצל רשם המקרקעין (ראו נספחי תגובת המשיבים
6 מיום 20.5.20 לבקשה למתן פרטים נוספים; וכך הוצג גם ביחס לפרויקט B.O.T של איסתא
7 להקמת מעונות סטודנטים בנתניה, ראו ע' 1, ש' 17-22 לפרוטוקול הדיון).

8
9 בכתב התשובה שהגישו המשיבים עלתה אי בהירות מסוימת. לעיתים נטען, כך נראה, כי
10 עמדת המשיבים היא ש"בעל בנין להשכרה" הוא אך מי שבידו בעלות בנכס או חכירה
11 לתקופה העולה על 25 שנים (למשל, ס' 3, 54 ו-56 לכתב התשובה), לעיתים עלה כי לשיטת
12 המשיבים גם "בר רשות" לתקופה של 25 שנים יכול לבוא בגדר "בעל בנין" לצרכי חוק
13 העידוד (למשל ס' 71 לכתב התשובה). המשיבים תמכו טענותיהם, בין היתר, בהגדרת
14 "זכות במקרקעין" שבחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963. בעקבות הדיון
15 בעתירה הבהירו המשיבים כי עמדתם היא שגם "בר רשות" לתקופה של 25 שנים ומעלה
16 הוא בבחינת "בעל בנין להשכרה" הזכאי להטבות לפי חוק העידוד (ראו בס' 8 להשלמת
17 הטיעון מטעם המשיבים מיום 9.7.20; זאת בהמשך לדברי ב"כ המשיבים בע' 6, ש' 4-7
18 לפרוטוקול הדיון). (לא תמיד דייקו המשיבים בטענתם, לעיתים התייחסו לזכויות לתקופה
19 של 25 שנים ומעלה (היינו כולל 25 שנים), לעיתים לזכויות רק לתקופה העולה על 25 שנים.
20 משהמשיבים נסמכו על הגדרת חכירה לדורות בחוק המקרקעין והגדרת "זכות במקרקעין"
21 בחוק מיסוי מקרקעין, נראה כי כוונתם היתה אך לזכויות לתקופה שמעל 25 שנים).

14. זו, אפוא, המחלוקת המרכזית בין הצדדים.

דיון והכרעה

15. השאלה המתעוררת במקרה שלפנינו נסבה על פרשנות הוראות פרק שביעי 1 לחוק העידוד
16 שכותרתו "הטבות במס לגבי בנינים להשכרה". אין מחלוקת כי תכליתו של פרק זה לעודד
17 ולתמרץ בניית בניינים להשכרה למגורים.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-06-32572 שפיר הנדסה אזרחית וימית בע"מ נ' הרשות להשקעות ולפיתוח התעשייה והכלכלה ואח'

תיק חיצוני:

16. הוראות הפרק קובעות תנאים שונים שבהתקיימם קמה זכאות להטבות. בהקשר זה קיימת הבחנה, שאינה מרכזית לענייננו, בין "בנין להשכרה" לבין "בניין חדש להשכרה" (על בסיס מועד סיום הבנייה או מועד האישור). באופן כללי, בהתאם להוראות החוק זכאות להטבות קמה אם מחצית שטח רצפות הבניין הן דירות המושכרות למגורים במשך לפחות 10 שנים מבין 12 השנים שלאחר תום הבנייה בנוגע ל"בנין להשכרה"; ובמשך 5 שנים מתוך 7 השנים שלאחר תום הבנייה בנוגע ל"בניין חדש להשכרה" (ס' 53א וס' 53ב(א) ו-(ב) לחוק).
17. הטבות המס המוענקות בנוגע לבניינים להשכרה כוללות הטבות מתחום מס ההכנסה, ובכלל זה על פירות ההכנסה מהשכרת הדירות, והטבות מתחום מיסוי מקרקעין, למשל במכירת הדירות (ראו ס' 53ג ו-53ד לחוק, וכן ס' 7 להשלמת הטיעון מטעם המשיבים). יצוין עוד כי חוק העידוד מורה שבכל האמור בפרק שביעי 1, הוא הפרק הנדון, "תהא לכל מונח המשמעות שיש לו בפקודת מס הכנסה ... אלא אם כן נאמר אחרת" (ס' 53א(א) לחוק).
18. בהתאם להוראות חוק העידוד הזכאי להטבות הוא "בעל בנין להשכרה" או "בעליו של בניין חדש להשכרה". כך מורה הוראת ס' 53 לחוק:
- "(א) בעל בנין להשכרה יהיה זכאי להטבות המפורטות בסעיפים 53ג ו-53ד, אם לפחות מחצית משטח הרצפות של הבנין הן דירות שהיו מושכרות למגורים במשך עשר שנים לפחות מתוך שתים עשרה השנים שלאחר תום הבניה ולא נעשתה לגביהן מכירה כמשמעותה בסעיף 88 לפקודה לפני שחלפו עשר שנות השכרה כאמור.
- (ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), בעליו של בנין להשכרה שהושכר לראשונה ... , וכן בעליו של בניין חדש להשכרה, יהא זכאי להטבות המפורטות בסעיפים 53ג ו-53ד, אם לפחות מחצית משטח הרצפות של הבנין הן דירות שהיו מושכרות למגורים ושתקופת ההשכרה הממוצעת שלהן היתה 5 שנים לפחות מתוך 7 השנים שלאחר תום הבניה, ובלבד שלגבי מחצית משטח הרצפות של הבנין לא נעשתה מכירה כמשמעותה בסעיף 88 לפקודה לפני שחלפו 5 שנות השכרה."
19. השאלה שלפנינו נסבה על פרשנות המונח "בעל בנין להשכרה", לשון אחר: מי ייחשב כ"בעל בניין" לצורך זכאות להטבות מכח חוק העידוד.
20. לשון החוק – חוק העידוד עצמו אינו מגדיר מיהו "בעל בניין". גם פקודת מס הכנסה אליה מפנה פרק שביעי 1 לחוק אינו כוללת הגדרה של "בעל בניין". החלטת המינהלה – שאושרה על ידי ועדת ההשגה – נסמכה, בין היתר, על חוות דעת משפטית שהוצגה לה ושלפיה מושכלות יסוד הן ש"בעל בניין" הוא מי שלו זכות בעלות בקרקע, תוך הפנייה להגדרת הבעלות בחוק המקרקעין. בכתב התשובה טענו המשיבים כי המונח "בעל בניין" מכוון



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-06-32572 שפיר הנדסה אזרחית וימית בע"מ נ' הרשות להשקעות ולפיתוח
התעשייה והכלכלה ואח'

תיק חיצוני:

- 1 בבירור לבעל הקרקע (ס' 44-45 שם). אלא שחוק העידוד לא מפנה להוראות חוק
2 המקרקעין. חרף השימוש במונח "בעל" והקרבה למונח "בעלות" שבחוק המקרקעין, לשונו
3 של חוק העידוד אינה מחייבת את המסקנה כי "בעל בנין" הוא אך מי שלו בעלות קניינית
4 במקרקעין.
5
6 למעשה גם לשיטת המשיבים לא כך יש לפרש את חוק העידוד. עמדת המשיבים כפי
7 שהובהרה לאחר הדיון בעתירה היא כי "בעל בנין" כולל גם את מי שלו זכות שאינה עולה
8 כדי בעלות קניינית, ובכלל זה חוכר לדורות ואף "בר רשות" לתקופה של 25 שנים ומעלה.
9 בכתב התשובה תמכו המשיבים עמדתם זו בהגדרת המונח "זכות במקרקעין" בחוק מיסוי
10 מקרקעין (הגדרה שאליה מפנה פקודת מס הכנסה). הגדרה זו כוללת בעלות, חכירה
11 לתקופה העולה על 25 שנה או הרשאה לשימוש שניתן לראות בה מבחינת תוכנה כבעלות
12 או חכירה כאמור. טענות אלה ידונו להלן בנפרד. החשוב לענייננו כעת הוא שחוק העידוד
13 מתייחס ל"בעל בנין להשכרה". הוא אינו נוקט בלשון של מי שהוא "בעל זכות במקרקעין"
14 בבנין להשכרה. "בעל בנין להשכרה" אינו מוגדר כמי שלו "זכות במקרקעין" ומונח אחרון
15 זה אינו נזכר בקשר לזכאות להטבות מכח פרק שביעי 1. חוק העידוד אף אינו מפנה
16 במישרין להוראות חוק מיסוי מקרקעין.
17
18 הנה כי כן, לשון הסעיף והמונח "בעל בנין להשכרה" טעונים פרשנות. הלשון אינה מכתיבה
19 פרשנות אחת ברורה ומתחייבת. הלשון סובלת מספר אפשרויות פרשניות. את השאלה מי
20 בא בגדר "בעל בנין להשכרה" הזכאי להטבות שבפרק שביעי 1 לחוק העידוד יש לבחון,
21 אפוא, גם לאור תכלית החקיקה.
22
23 21. תכלית החקיקה – אין חולק כי פרק שביעי 1 לחוק העידוד נועד לתמרץ בנייה של בניינים
24 להשכרה למגורים על דרך של מתן הטבות מס. זאת, על מנת להגדיל את היצע הדירות
25 המיועדות להשכרה ועל מנת להרחיב את המענה הניתן לאלה המתקשים ברכישת דירה
26 למגורים.
27 עמד על כך בית משפט זה (כבוד השופט ע' שחם) בעת"מ 17-03-59787 (י-ם) **קומותיים**
28 **בע"מ נ' שר האוצר** (26.11.17) (להלן: **עניין קומותיים**) בצינו:
29
30 " ... מטרה זו משתלבת בתכליתו המקורית של הפרק השביעי 1 לחוק,
31 היא לתמרץ בנייה למגורים בתנאי שכירות. תכלית זו, בתורה, נובעת מן
32 המחסור בדירות להשכרה לטווח ארוך, ומן התובנה שבנייה למגורים
33 להשכרה אינה כדאית, ועל כן לא תתבצע ללא עידוד או סבסוד" (שם),
34 בפסקה 17 לפסק הדין.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-06-32572 שפיר הנדסה אזרחית וימית בע"מ נ' הרשות להשקעות ולפיתוח התעשייה והכלכלה ואח'

תיק חיצוני:

1
2 (וראו גם ההפניות שם לדברי ההסבר להצעת חוק לעידוד השקעות הון
3 (תיקון מס' 5), התשכ"ח-1968, ה"ח 758, בע' 113 בדבר התכלית
4 לאפשר למי שאין בידם ההון ההתחלתי הדרוש לרכישת דירה להשיג
5 דירה בדמי שכירות סבירים; וכן ראו דברי סגן שר האוצר עדיאל
6 אמוראי עם הבאת תיקון מס' 34 לחוק לקריאה ראשונה, פרוטוקול
7 ישיבה מס' 350 של הכנסת ה-11 (5.8.1987), המתייחס למסקנות ועדת
8 מנכ"לים שמונתה בדבר הצורך בדירות להשכרה לטווח ארוך ובדבר
9 העדר כדאיות לבניית מגורים להשכרה בלא עידוד או סבסוד).

10
11 בהקשר זה – אגב אחד מתיקוני החקיקה – הודגש שוב הצורך לעודד יזמים לשם קידום
12 בנייה להשכרה ולמתן מענה למתקשים ברכישת דירה למגורים:
13

14 "הצעת החוק המתפרסמת בזה נועדה לקבוע מחדש את הקלות המס
15 שניתנו לבניינים להשכרה... על מנת לעודד יזמים ולקדם בנייה להשכרה,
16 וכן לתת מענה הולם לבעיית הדיור לאוכלוסיות המתקשות ברכישת
17 דירה למגורים..." (דברי ההסבר להצעת חוק לעידוד השקעות הון
18 (תיקון מס' 67) (הקלות במס לבניין חדש להשכרה), התש"ע-2009, ה"ח
19 283 בע' 26).

20
21 (וראו גם תיקון בהקשר קרוב על מנת "להביא לכניסת גורמים נוספים
22 לענף הבנייה להשכרה", דברי ההסבר להצעת חוק מס הכנסה (עידוד
23 בניה והשכרת דירות) התשנ"א-1991, תיקון עקיף לחוק לעידוד
24 השקעות הון, ה"ח 2079 בע' 399).

25
26
27 22. בטרם שנידרש לענייננו נזכיר גם את עקרונות הפרשנות הכלליים החלים בענייננו. עסקינן
28 בהטבות מס. כידוע, הגישה הנוהגת בפסיקת בית המשפט העליון דוגלת בפרשנות מהותית
29 של דיני המס, להבדיל מפרשנות דווקנית, במטרה להביא להגשמת התכליות הכלכליות
30 המונחות בבסיסם. בהתאם, במקרים המתאימים הועדפה פרשנות שהנחתה את עצמה לפי
31 התכלית הכלכלית של דבר החקיקה הרלבנטי. גישה כאמור הביאה להכרה באפשרות
32 להגדיר עסקה לפי המהות הכלכלית שלה ולא לפי צורתה החיצונית, לעיתים תוך סטייה
33 מההגדרות הפורמליות של דיני הקניין ותוך התמקדות במהות האמיתית של הזכויות
34 בקרקע, ותוך העדפתה של נקודת המבט הכלכלית על פני זו הקניינית (ע"א 7084/13 בר
35 יהודה בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה שומרון בפסקאות 50-52 לפסק דינה של
36 כבוד השופטת ד' ברק-ארז והאסמכתאות שם (10.5.16)).

37
38 23. על רקע דברים אלה נבחן את עניינה של העותרת.
39



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-06-32572 שפיר הנדסה אזרחית וימית בע"מ נ' הרשות להשקעות ולפיתוח התעשייה והכלכלה ואח'

תיק חיצוני:

24. הפרויקט הנדון עניינו הקמת בניינים להשכרה – מעונות לסטודנטים – בהיקף משמעותי ובהשקעה כספית ניכרת. העותרת היא שתכננה, מימנה והקימה את הפרויקט. העותרת היא שמחזיקה במבנים ומתפעלת אותם. העותרת היא שמשכירה את יחידות המעונות לשוכרים והיא שזכאית ליהנות מפירות השכירות למשך תקופה ארוכה – 24 שנים ו- 11 חודשים – היא תקופת הזיכיון. קל לראות שלעותרת מעורבות מרכזית ועיקרית בפרויקט מראשיתו ולאורך זמן. למעשה, בפרק הזמן שנקבע בהסכם הזיכיון העותרת היא בעלת הזכויות הכלכליות בפרויקט, היא העומדת במרכזו והאחראית לו, ומבחינה מהותית ניתן לראות בה בתקופת הזיכיון כבעל הבניין להשכרה. עמדה זו מתיישבת גם עם עקרונות הפרשנות שנזכרו לעיל. בכתב התשובה טענו המשיבים כי בצלאל התחייבה כלפי העותרת כי סטודנטים מטעמה ישכרו 150 יחידות לינה מתוך 410 היחידות שהוקמו בפרויקט וכי יש בכך כדי ללמד על סיכונים פחותים שנטלה העותרת בפרויקט (ס' 48-49 לכתב התשובה והאמור בדוחות העותרת (מש/8) שם סווג הפרויקט כנכס פיננסי). בנסיבות העניין אינני סבור שיש בכך כדי לשנות באורח ממשי מהתמונה העולה באשר להיקף ההתחייבויות שנטלה העותרת ולמעמדה המרכזי כבעלת הזכויות הכלכליות המהותיות בפרויקט לאורך תקופת הזיכיון ומהמסקנה העולה מכך. זאת, אף בהתעלם מכך שטענות אלה של המשיבים לא נזכרו לכתחילה בהחלטת מינהלת הרשות או בהחלטת ועדת ההשגה ומכך שלשיטת המשיבים עצמם לו התקשרה העותרת בהסכם לתקופה של 25 שנים היתה קמה לה זכאות להטבות כ"בעל בנין להשכרה" (ס' 8-9 להשלמת הטענות מטיעון מטעם המשיבים).

25. נחזור לתכלית. ראינו לעיל כי הטבות המס בפרק שביעי 1 לחוק העידוד נועדו לתמרץ בנייה של בניינים להשכרה למגורים. השאלה היא מה הפרשנות הנכונה של "בעל בנין להשכרה" שיש בה כדי לקדם תכלית זו. בכתב התשובה טענו המשיבים כי מרגע שעיריית ירושלים – היא בעלת הקרקע – בחרה לפרסם מכרז לבניית בניינים שדירותיהם מיועדות להשכרה, אין עוד מקום לתמרץ את מבצע הפרויקט מכח הוראות חוק העידוד. אינני מתעלם מטיעון זה. אולי בסופו של יום סבורני כי אין בו משום חזות הכל ואין בו כדי לשקף את התמונה במלואה. בחירתה של העירייה איננה סוף הדרך. יש לתת את הדעת למתכונת הפעולה שנבחרה – הסכם זיכיון D.B.O.T. אין מדובר בקבלן מבצע שכל תפקידו לבנות את הבניין. מדובר בגורם פרטי שנדרש לתכנן, לממן ולהקים את המבנים ובהמשך לתפעל אותם, להשכיר ולתחזק לאורך תקופה משמעותית – קרוב לעשרים וחמש שנים. יש ערך בתמרוץ גורם כאמור – שהוא עמוד התווך של פרויקט המעונות להשכרה – על מנת שישקיע משאביו דווקא באפיק זה של השכרה למגורים על פני אפיקי השקעה אחרים, ובאופן שיוכל לאפשר לגורם הציבורי, כאן העירייה, להוציא לפועל פרויקטים מעין אלה בתנאים מיטביים ובאורח שיהיה כדאי כלכלית. פרשנות לפיה בעל זיכיון – שחלקו בפרויקט אינו צדדי,



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-06-32572 שפיר הנדסה אזרחית וימית בע"מ נ' הרשות להשקעות ולפיתוח
התעשייה והכלכלה ואח'

תיק חיצוני:

- 1 נקודתי או קצר-טווח אלא להיפך, הוא מי שלוקח את הפרויקט על כתפיו מראשית ועד
2 אחרית ומי שלו הזכויות הכלכליות בו לאורך זמן – ייחשב כ"בעל בנין להשכרה" ויזכה
3 להטבות הקבועות בחוק, מתיישבת היטב עם תכלית החוק לעידוד בנייה להשכרה.
4
5 זאת ועוד. טענת המשיבים לפיה מרגע שבחרה העירייה לפרסם מכרז לבנייה להשכרה אין
6 עוד מקום לתמרץ את מבצע הפרויקט וליתן לו הטבות מכח חוק העידוד אינה מתיישבת
7 לכאורה עם עמדת המשיבים עצמה – כפי שהובהרה בעקבות הדיון בעתירה – שלפיה לו
8 נעשה הסכם הזיכיון עם העותרת כ"בר רשות" לתקופה של 25 שנה ומעלה היתה העותרת
9 זכאית להטבות (עי' 6, ש' 4-7 לפרוטוקול הדיון, ס' 8-9 להשלמת הטיעון מטעם המשיבים).
10 היינו, לשיטת המשיבים עצמם, בנסיבות המקרה שכאן, אין בבחירתה של העירייה כדי
11 להצדיק שלא ליתן לעותרת הטבות מכח חוק העידוד ושלא לתמרץ אותה לשם קידום
12 המטרה של בניית בניינים להשכרה.
13
14 26. נידרש עתה לטענות שהעלו הצדדים באשר ליחס שבין הוראות חוק העידוד והוראות חוק
15 מיסוי מקרקעין.
16
17 27. בסופו של יום ולאחר שהמשיבים הבהירו את עמדתם בדיון ובהשלמה לאחריו דומה כי
18 המחלוקת בין הצדדים היא ממוקדת: המשיבים אינם עומדים על כך ש"בעל בנין להשכרה"
19 הוא אך מי שלו זכות הבעלות בקרקע או זכות לחכירה לדורות, היינו חכירה למעל 25 שנים
20 כפי שנחזה מהחלטות מינהלת הרשות וועדת ההשגה. תחת זאת הבהירו המשיבים כי גם
21 מי שהוא "בר רשות" ייחשב ל"בעל בנין" ויהיה זכאי להטבות לפי חוק העידוד, ובלבד
22 שמדובר ב"בר רשות" לתקופה של 25 שנים ומעלה (ס' 8 להשלמת הטיעון מטעם
23 המשיבים). העותרת גורסת לעומתם כי יש לראות בה משום "בעל בנין להשכרה" נוכח
24 הסכם הזיכיון בו התקשרה כ"בר רשות" ואף שזה נעשה לתקופה של 24 שנים ו-11 חודשים
25 בלבד.
26
27 28. המשיבים תמכו את טענתם האמורה בהוראות חוק מיסוי מקרקעין ובזיקה שבין ההטבות
28 בחוק העידוד לבין חבויות המס מכוח חוק מיסוי מקרקעין.
29
30 חוק מיסוי מקרקעין קובע חבויות במס הקמות בעת מכירת "זכות במקרקעין" (מס שבח
31 ומס רכישה לפי ס' 6 ו-9 לחוק). "זכות במקרקעין" מוגדרת בחוק מיסוי מקרקעין
32 כ"בעלות, או חכירה לתקופה העולה על עשרים וחמש שנים ... לרבות הרשאה להשתמש
33 במקרקעין, שניתן לראות בה מבחינת תכנה בעלות או חכירה לתקופה כאמור..." (ס' 1



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-06-32572 שפיר הנדסה אזרחית וימית בע"מ נ' הרשות להשקעות ולפיתוח התעשייה והכלכלה ואח'

תיק חיצוני:

1 לחוק מיסוי מקרקעין). לטענת המשיבים משפרק שביעי 1 בחוק העידוד מעניק ל"בעל
2 בניין" הטבות בין היתר מתחום מיסוי המקרקעין ברי כי "בעל בניין" הוא מי שלו "זכות
3 במקרקעין" בהתאם לחוק מיסוי מקרקעין (למשל, ס' 56 לכתב התשובה). המשיבים
4 הצביעו עוד על הוראות שונות בחוק העידוד המתייחסות לחוק מיסוי מקרקעין וקובעות
5 הטבות או התאמות ביחס לחיובי מיסוי מקרקעין שיוטלו על בונה הבניין להשכרה במקרים
6 מסוימים (למשל, ס' 53ב(ג)(4) לחוק העידוד שעניינו חיוב במס רכישה בשיעור מופחת למי
7 שרכש בניין להשכרה מאחר ובתנאים שנקבעו; וס' 53ג(ז) וס' 1ג53(ד) המפנים להוראות
8 חוק מיסוי מקרקעין). לטענת המשיבים יש באלה כדי להצביע על זיקה בין ההטבות שבחוק
9 העידוד לבין חבויות המס לפי חוק מיסוי מקרקעין באורח התומך בעמדה לפיה "בעל בנין
10 להשכרה" בחוק העידוד הוא מי שלו "זכות במקרקעין" כמשמעה בחוק מיסוי מקרקעין.
11 ומכאן – שהעותרת שהתקשרה בהסכם זיכיון שאינו עולה כדי "זכות במקרקעין" ובאופן
12 שאינו מקים חבות במיסוי מקרקעין מן הצד האחד, אינה זכאית להטבות שבחוק העידוד
13 מהצד האחר.

29. אין בידי לקבל טענות אלה.

17 ראשית, מרכז הכובד של טיעון המשיבים נסמך על חוק מיסוי מקרקעין והגדרת "זכות
18 במקרקעין" שבו. אלא שמבחינה לשונית – חוק העידוד מדבר ב"בעל בנין להשכרה". הוא
19 אינו נוקט בלשון של מי שהוא "בעל זכות במקרקעין" בבניין להשכרה. "בעל בנין להשכרה"
20 אינו מוגדר כמי שלו "זכות במקרקעין". המונח "זכות במקרקעין" עליו נסמכים המשיבים
21 כלל לא נזכר בקשר לזכאות להטבות מכח פרק שביעי 1. חוק העידוד אף אינו מפנה
22 במישרין להוראות חוק מיסוי מקרקעין. למעשה, פרק שביעי 1 מפנה דווקא להוראות
23 פקודת מס הכנסה לשם פרשנות מונחים הנזכרים בו.

25 שנית, חוק העידוד מקנה ל"בעל בנין להשכרה" הטבות מתחומים שונים ולא רק מתחום
26 מיסוי המקרקעין. בכלל זה ניתנות הטבות מתחום מס ההכנסה. אכן, מקום בו בעל הבניין
27 קנה את זכויותיו בבניין בעסקה שאינה עולה כדי רכישת "זכות במקרקעין" כמשמעה בחוק
28 מיסוי מקרקעין לא תקום חבות במס מכוח הוראות חוק זה. במצב דברים זה אין רלבנטיות
29 להטבות מס מתחום מיסוי המקרקעין (ואפשר שאת ההוראות בסעיפי חוק העידוד המפנות
30 לחוק מיסוי מקרקעין ושאליהן הפנו המשיבים יש לפרש כחלות מקום בו קמה לכתחילה
31 חבות במיסוי מקרקעין). אלא שאין בכך כדי לשמוט את הטעם וההצדקה ליתן ל"בעל בנין
32 להשכרה" הטבות מתחומי מס אחרים, ובפרט מס הכנסה, כאשר מדובר במי שהקים את
33 הבניין ומחזיק לאורך זמן ניכר בזכות הכלכלית המהותית להשכיר את יחידותיו וליהנות



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-06-32572 שפיר הנדסה אזרחית וימית בע"מ נ' הרשות להשקעות ולפיתוח התעשייה והכלכלה ואח'

תיק חיצוני:

- 1 מפירות ההשכרה, וכאשר יש בכך כדי לקדם את תכלית החוק לעידוד בנייה להשכרה, כפי
2 מצב הדברים בענייננו. עמדת המשיבים מביאה לצמצום מעגל הזכאים להטבות לפי חוק
3 העידוד רק למי שקמה להם לכתחילה חבות במיסוי במקרקעין בלא שהובהר איזה תכלית
4 עניינית משרתת עמדה זו וכיצד היא מתיישבת עם תכלית חוק העידוד לתמרוץ בנייה
5 להשכרה למגורים (השוו: עניין קומותיים, בססקה 18 לפסק הדין).
6
7 שלישית, עמדת המשיבים לפיה "בעל בנין להשכרה" הזכאי להטבות לפי חוק העידוד הוא
8 אך מי שבידו "זכות במקרקעין" כמשמעות המונח בחוק מיסוי מקרקעין ואשר חלה עליו
9 חבות במס מכוח דיני מיסוי מקרקעין אינה עולה בקנה אחד עם המדיניות וההנחיות
10 שפרסמו המשיבים עצמם בעבר. כך, למשל, במדריך ליישום חוק העידוד שפרסם מרכז
11 ההשקעות בשנת 2002, נקבע כי מי שמבקש לקבל הטבות כ"בעל בנין להשכרה" נדרש
12 להיות הבעלים הרשום של הקרקע והבניין או בעל זכות חכירה לתקופה של 12 שנים לפחות
13 (נספח 2 לעיקרי הטיעון מטעם העותרת). היינו, לפי עמדת המשיבים באותה עת, די היה
14 בכך שהמבקש יהיה בעל זכות חכירה לתקופה של 12 שנים כדי להביאו בגדר "בעל בנין
15 להשכרה" ולאפשר לו זכאות להטבות לפי חוק העידוד, אף אם אין בידו זכות העולה כדי
16 "זכות במקרקעין" על פי חוק מיסוי מקרקעין משתקופת החכירה אינה עולה על 25 שנים
17 ואף שנראה כי לא קמה לו חבות במס מקרקעין (בהתאם להגדרת "זכות במקרקעין" כפי
18 תיקונה בשנת 1997, ראו חוק מס שבח מקרקעין (תיקון מס' 40), התשנ"ח-1997; קיימת
19 אי בהירות לגבי המועד בו חדל המדריך לשמש את המשיבים ביישום הוראות חוק העידוד,
20 בין בשלהי שנת 2018, בין בשלהי שנת 2014. כך או כך לא הוצג מדריך או הנחיות
21 המשמשים תחתיו והמתייחסים במפורש לעניין; וגם בנהלים שצורפו לעתירה, ע/10 ו-
22 ע/11, אין ביטוי לעמדת המשיבים כפי שהוצגה לפניי). לשון אחר: המשיבים עצמם לא ראו
23 בעבר קשר של תנאי הכרחי בין הגדרת "זכות במקרקעין" וחבות במיסוי מקרקעין לבין
24 הגדרת "בעל בנין להשכרה" וזכאות להטבות לפי חוק העידוד.
25
26 30. כאן המקום להתייחס לנקודה מסוימת שהתחדדה בעת הדיון בעתירה. גישת המשיבים
27 מביאה על פני הדברים לתוצאה לפיה בהקמת מבנים למגורים להשכרה במתכונת שנעשתה
28 בענייננו – הסכם D.B.O.T לתקופה של 24 שנים ו-11 חודשים – הן בעל הקרקע (העירייה)
29 הן הזכיין (העותרת) לא יהיו זכאים להטבות מכח חוק העידוד. משלא נעשתה עסקה
30 ב"זכות במקרקעין" בהתאם לחוק מיסוי מקרקעין, נראה כי אין רלבנטיות להטבות המס
31 בתחום מיסוי מקרקעין (ס' 11 להשלמת הטיעון מטעם המשיבים). בכל האמור בהטבות
32 במישור מס ההכנסה, אלה אינן רלבנטיות לבעל הקרקע (העירייה) שאינו משכיר את
33 הדירות ואינו מקבל את פירות ההשכרה, ואילו הזכיין (העותרת) שהוא שמפיק את פירות



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-06-32572 שפיר הנדסה אזרחית וימית בע"מ נ' הרשות להשקעות ולפיתוח התעשייה והכלכלה ואח'

תיק חיצוני:

- 1 ההשכרה אינו זכאי – לשיטת המשיבים – להטבות אלה משום שאינו בגדר "בעל בנין
2 להשכרה" (ראו, ע' 4, ש' 26 ואילך, ע' 5, ש' 30 ואילך לפרוטוקול הדיון, וכן השלמת הטיעון
3 מטעם המשיבים). אכן, כטענת המשיבים אין זכות קנויה לכך שכל מבנה להשכרה יזכה
4 להטבות מכח חוק העידוד. לצד זאת, ממה שהובא לפני בית המשפט נראה כי מתכונת
5 ההתקשרות בהסכמי D.B.O.T לשם הוצאתם לפועל של פרויקטים ציבוריים ובכלל זה
6 להשכרה למגורים ולמעונות סטודנטים הופכת מקובלת ונפוצה (ראו הפירוט בס' 34
7 לעיקרי הטיעון מטעם העותרת, שלא נסתר). מדובר בפרויקטים משמעותיים לבנייה
8 להשכרה באופן שעולה בקנה אחד עם התכלית אותה מבקש חוק העידוד לקדם. פרשנות
9 שלפיה לא קמה זכאות להטבות מכוח חוק העידוד למאן שהוא בפרויקטים מעין אלה יכולה
10 אף היא להקים קושי (ובהשלמת הטיעון מטעם המשיבים לא בא מענה של ממש לעניין זה).
11
12 31. סיכום ביניים: המסקנה העולה מכל האמור היא כי בהתאם לחוק העידוד על פי פרשנותו
13 הנכונה, ובכלל זה נוכח לשונו ותכליתו, יש לראות בעותרת – שלה הסכם זיכיון כ"בר
14 רשות" לתקופה של מעט פחות מ-25 שנים, ושהיא שמימה, והקימה את מעונות
15 הסטודנטים המיועדים להשכרה, ושהיא שתחזיק ותתפעל את הפרויקט למשך כל תקופת
16 הזיכיון ובכלל זה תשכיר את היחידות ותהיה זכאית להכנסות שיופקו – כ"בעל בנין
17 להשכרה" הזכאית להטבות הקבועות בחוק העידוד.
18
19 32. לשלמות הדיון – העותרת הפנתה להוראת ס' 53א(ב)(2) לחוק העידוד שעניינו באפשרות
20 לאשר רק חלק מבנין כבנין להשכרה וזאת בין היתר בתנאי שלבעל הזכויות בחלק המאושר
21 אין זכות כלשהי בחלק אחר של הבניין. "לענין זה" הוגדרו "זכויות" – "זכות בעלות או
22 שכירות, ובאיגוד מקרקעין – זכות בהונו או בכוח ההצבעה בו". העותרת טענה כי בחירת
23 המחוקק להתייחס לזכות הבעלות אך בהקשר זה תוך שנמנע מלהגדיר "בעל בנין להשכרה"
24 מעיד על כוונה להרחבת קשת בעלי הזכויות שיהיו זכאים להטבות. סבורני כי משקלו של
25 טיעון זה מוגבל. הוראת הסעיף עניינה באישור לגבי בנין פלוני כי רק חלק מהבניין יהיה
26 בנין להשכרה. נראה כי בעיקרם של דברים נועדה ההגדרה להבטיח שבעל החלק המאושר
27 לא יהיה בעלים של זכויות בחלקו האחר של הבניין, כפי הנראה על מנת למנוע שימוש לרעה
28 באפשרות לאשר חלק מבניין. ההגדרה הוגבלה במפורש אך "לענין זה" ונראה כי אין בה
29 כדי להשליך באורח ממשי על הסוגיה שבמחלוקת.
30
31 33. המשיבים עמדו על שיקול הדעת הרחב המוקנה להם בנסיבות העניין ובכלל זה בשים לב
32 לכך שעסקינן בעניינים שבמקצועיות. לטענתם החלטת ועדת ההשגה בעניינה של העותרת



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-06-32572 שפיר הנדסה אזרחית וימית בע"מ נ' הרשות להשקעות ולפיתוח התעשייה והכלכלה ואח'

תיק חיצוני:

1 התקבלה על יסוד תשתית עובדתית מלאה ולאחר שזו שקלה כבובד ראש את כלל טענות
2 העותרת. במצב דברים זה, זו טענת המשיבים, אין עילה להתערבות.
3
4 34. אלא שבמוקד העתירה שלפנינו עומדת שאלת פרשנותו הנכונה של הדין. עניין זה מסור
5 להכרעתו של בית המשפט ומקום בו החלטת הרשות נסמכת על פרשנות בלתי נכונה של
6 הדין הרי שנשמט הבסיס להחלטתה. יפים לעניין זה הדברים הבאים שנאמרו בעניין
7 **קומותיים:**

8
9 "... ענייננו בפירושו הנכון של הדין. הפסיקה עמדה על כך ששיקול הדעת
10 המוקנה לרשות חייב להיות מופעל במסגרת דבר החקיקה שיצר את
11 שיקול הדעת (בג"ץ 693/91 אפרת נ' הממונה על מרשם האוכלוסין
12 במשרד הפנים, פ"ד מז(1) 749 (1993), פסקה 11 לפסק דינו של השופט א'
13 ברק). לעניין זה יש להבחין בין פרשנות החוק מכוחו פועלת הרשות לבין
14 ביצועו. באשר לאופן ביצוע החוק, נתון לרשות מתחם סבירות ובית
15 המשפט יימנע מלהתערב כל עוד מדובר בביצוע חוקי וסביר. לעומת זאת,
16 כאשר מדובר בפרשנות החוק, מחובתו של בית המשפט לקבוע את
17 הפירוש הנכון. כפי שנפסק, "השאלה אשר בית המשפט צריך להציב
18 לפניו אינה, אם הפירוש של הרשות המבצעת הוא סביר. השאלה אשר
19 בית המשפט צריך להציב לפניו הינה, מהו הפירוש הנכון של הסמכות
20 השלטונית" (שם; ראו גם אהרן ברק פרשנות במשפט כרך שני - פרשנות
21 החקיקה 796 (1993) (להלן – פרשנות במשפט)) " (שם בפסקה 33).

22
23 35. אמנם, המשיבים הם הרשות המוסמכת המופקדת על יישומו של חוק העידוד. "ההלכה
24 הפסוקה קובעת כי יש ליתן משקל מסוים (ולעיתים אף מוגבר) לעמדה המוצעת
25 מטעם רשות מינהלית בהקשר לפרשנות דבר חקיקה שעל ביצועו היא אמונה ... זאת
26 כאשר ישנן כמה פרשנויות אפשריות, ואולם גם במקרה כזה – אין לייחס לעמדתה
27 משקל מכריע. כפי שנקבע בעבר, על בית המשפט להטות אוזן לפרשנות הרשות
28 המינהלית ולהתחשב בה, שכן היא איננה בעלת דין רגילה, אלא שנתונה לה מומחיות
29 בתחום עליו היא אמונה, נוכח היכרותה עם השוק הרלבנטי והניסיון המעשי שלה
30 באותו מגזר פעילות. עם זאת, התפקיד הפרשני הסופי נותר בידי בית המשפט, ועליו
31 לבחור מבין הפרשנויות המוצעות – את זו הראויה ביותר לשיטתו, כך שאין הוא
32 מחויב לאמץ את עמדתה הפרשנית של הרשות המינהלית, אם מצא כי אין לקבלה"
33 (דנ"א 4960/18 זליגמן נ' הפניקס חברה לביטוח בע"מ בפסקה 62 לפסק דינו של כבוד
34 המשנה לנשיאה (בדימ') ח' מלצר (4.7.21)). בנסיבות העניין לא סברתי שיש לעמדת
35 המשיבים משקל מכריע. עמדת המשיבים לא עוגנה בנהלים או במסמכי הנחיות. היא אינה
36 מתיישבת עם מדריך שפורסם בעבר והיא אף עברה שינוי, חידוד והבהרה תוך כדי
37 ההליכים. לבסוף – וזה העיקר – לדעתי ומכלל הטעמים שפורטו לעיל היא אינה תואמת
38 את פרשנותו הנכונה של חוק העידוד ואת תכליתו לקדם בנייה להשכרה למגורים.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-06-32572 שפיר הנדסה אזרחית וימית בע"מ נ' הרשות להשקעות ולפיתוח
התעשייה והכלכלה ואח'

תיק חיצוני:

1

2 36. בטרם סיום יוער כי העותרת העלתה לכתחילה טענות לפגמים דיוניים שנפלו בהתנהלות
3 המשיבים. בכלל זה טענה כי לא הומצאה לה חוות דעת משפטית שהוצגה למשיבים וכי
4 חרף בקשתה לא קיימה ועדת ההשגה דיון בנוכחותה. בנוסף טענה כי הסתמכה על אישור
5 עקרוני שניתן לה עוד בשנת 2012. בדיון שלפניי לא עמדה העותרת על טענות אלה (ע' 1, 15-
6 10, ע' 4, ש' 22-24). משכך, אינני נדרש להיזקק לטענות, וזאת במנותק מהתוצאה אליה
7 הגעתי.

8

9 37. נוכח כלל האמור דין העתירה להתקבל ויש להורות על ביטול החלטות מינהלת הרשות
10 וועדת ההשגה בעניינה של העותרת ולקבוע שיש לראות בעותרת משום "בעל בנין להשכרה"
11 בנסיבות העניין. במצב דברים זה, ומשהמשיבים לא העלו כל טענה לפיה העותרת אינה
12 עומדת באיזה מבין התנאים האחרים הקבועים בחוק לשם זכאות להטבות בהתאם לפרק
13 שביעי 1 לחוק העידוד, יש לאשר את בקשתה (בהתאם ובכפוף לנוהלי המשיבים ולתנאים
14 הנוהגים בכתבי אישור ביחס לפרויקטים מסוג זה, זולת לעניין התנאי שעניינו "בעל בנין"
15 שנקבע בזה שהתקיים).

16

17

סיכום ותוצאה

18

19

38. נוכח כלל האמור לעיל – העתירה מתקבלת.

20

21

39. המשיבים יישאו בהוצאות העותרת ובשכ"ט עורכי דינה בסך כולל 20,000 ₪. בקביעת
22 הסכום הבאתי בחשבון את היקף העבודה שנדרשה במסגרת ההליכים ואת תוצאתם.

23

24

40. המזכירות תמציא לצדדים.

25

26

ניתן היום, ז' אב תשפ"ב, 04 אוגוסט 2022, בהעדר הצדדים.

27



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 19-06-32572 שפיר הנדסה אזרחית וימית בע"מ נ' הרשות להשקעות ולפיתוח
התעשייה והכלכלה ואח'

תיק חיצוני:

דוד גדעוני, שופט

1
2

