

בית המשפט העליון

רע"א 41409-09-24

רע"א 74413-09-24

המבקש:

לורנט לוי, ***

ע"י ב"כ עו"ד אוריאל בובלי

- נ ג ד -

המשיבים: 1.

נציגות הבית המשותף ברחוב אגרון 30, ירושלים

ע"י ב"כ עוה"ד גד טיכו ו/או חיים בקשי ואח'

ממשרד כספי ושות', עורכי דין

2.

יעקב טובול, ***

3.

ירמיהו טובול, ***

4.

פיליפ שלום מאיר חדד, נושא דרכון צרפתי שמספרו *****

5.

לורן חדד, ***

משיבים 4 ו-5 ע"י ב"כ עוה"ד אופיר צברי ו/או בר אפרים לוי ו/או נטלי בן שמחון

ממשרד צברי פרקש, עורכי דין

6.

שרה גז, דרכון ישראלי שמספרו *****

מתייצבת להליך:

היועצת המשפטית לממשלה

ע"י ב"כ עו"ד מפרקליטות המדינה (אזרחי)

עמדה מטעם היועצת המשפטית לממשלה

בהתאם להודעתה בדבר התייצבותה להליך זה מכוח סמכותה לפי סעיף 1 לפקודת סדרי הדין (התייצבות היועץ המשפטי לממשלה) [נוסח חדש] ובהמשך להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 17.12.2025, מוגשת בזאת עמדת היועצת המשפטית לממשלה.

פתח דבר

1. עניינם של ההליכים שבכותרת בבקשות לרשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בירושלים (כב' השופטת ת' בר אשר) בעש"א 23138-02-24 מיום 17.6.2024. במסגרת פסק הדין התקבל ערעור על פסק דינה של המפקחת על המקרקעין בירושלים (כב' המפקחת א' שריבר ז"ל) בת' 79/20 מיום 1.1.2024, בגדרו נדחתה תביעת המשיבה 1 לאסור על בעלי דירות מגורים בבית משותף להשכיר את הדירות בשכירות קצרת טווח.
2. בהתאם לכך, בהחלטתו מיום 30.4.2025 ביקש בית המשפט הנכבד מהיועצת המשפטית לממשלה לשקול את אפשרות התייצבותה להליך ולהגשת עמדתה ב"שאלות העקרוניות המתעוררות בתיק זה, ובפרט לפרשנותה של הוראה בתקנון בית משותף ביחס להגבלת השימוש בדירות 'למגורים', בכל הנוגע להשכרה לפרקי זמן קצרים (ובמידת הצורך להגדרתם של פרקי זמן 'קצרים' אלו)."
3. כפי שיפורט בהרחבה להלן, הבית המשותף התפתח כתגובה לצרכים מודרניים ומבטא מודל משלב של בעלות פרטית ובעלות משותפת. כפועל יוצא מכך, מוטלת מגבלה נורמטיבית וייחודית על זכויות הקניין של בעלי הדירות כך שזכותו הקניינית של כל בעל דירה כפופה לעקרונות של שיתוף ולהוראותיו של תקנון הבית המשותף (להלן: "התקנון"). חשיבותה של מגבלה זו מתחדדת לנוכח התופעה המתפתחת של השכרות קצרות טווח.
4. ראשית, לשכירות קצרת טווח יתרונות כלכליים רבים, הן לפרט והן למדינה, בין היתר בכל הנוגע להגדלת היקף התיירות וזאת באמצעות הוזלת מחירי הלינה. עם זאת, הואיל ושכירות קצרת טווח עשויה להשפיע על שאר דיירי הבית המשותף ואף על הסביבה העירונית, עלה הצורך בקביעת אסדרה הולמת שתאזן בין היתרונות והחסרונות הכרוכים בה.
5. שנית, משום שלא קיים חוק ייעודי בו מוסדרת השכרה קצרת טווח של דירות מגורים למטרות נופש תרחיב היועצת המשפטית לממשלה באשר למסגרת הנורמטיבית הקיימת בנוגע להשכרת דירות מגורים לטווח קצר, וכן להיבטים הנלווים לסוגייה זו המורכבת מדינים רבים, ובהם דיני התכנון והבנייה, דיני המקרקעין, חוק רישוי עסקים, חוק השכירות והשאיילה וכן היבטי מס.
6. שלישית, לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, בהינתן כי התקנון מהווה חוזה בין דיירי הבניין, יש לפרשו על פי כללי פרשנות חוזים ולהתחקות בראש ובראשונה אחר תכליתו הסובייקטיבית, כאשר רק במקרים שבהם אין כל דרך לעשות כן, יש לפרשו לפי תכליתו האובייקטיבית.
7. לאור האמור, ומעבר להקשר הקנייני-חוזי, יוער כי הסכמת הצדדים בתקנון אינה יכולה לגבור ולעקוף את הדין האסדרתי החל על הבית המשותף. בפרט, בפן התכנוני, עולה גם השאלה האם השכרה קצרת טווח למטרות נופש תואמת את הייעוד התכנוני "למגורים" או שמא חורגת ממנו ולכן מהווה שימוש אסור.

8. לבסוף, יודגש, כי ככלל, אין מקום ללמוד מפרשנות מונח מסוים בתקנון פלוני על פרשנותו של אותו מונח בתקנון אלמוני אלא נדרש לתת ביטוי למאפייניו הפרטניים של כל תקנון. משכך אין מקום לקביעת בית המשפט המחוזי באשר להיפוך היוצרות הגלום בהעדפת תכליתו האובייקטיבית של התקנון.

רקע עובדתי

9. במוקד הבקשות לרשות ערעור עומד בניין דירות יוקרתי ברחוב אגרון 30 בירושלים (להלן: **"הבית המשותף"**), אשר נבנה כחלק ממיזם אחד עם מלון "וולדורף אסטוריה" הצמוד אליו. יצוין, כי על פי התוכניות החלות על המקרקעין מושא הבית המשותף, ייעוד הקרקע הוא משולב למלונאות ולמגורים. בהיתר הבניה נקבע כי הדירות שמעל קומת הקרקע תשמשנה למגורים.¹ הבניין כולל כשלושים דירות יוקרה למגורים ומספר דירות המשמשות למסחר בקומת הקרקע (להלן גם: **"הדירות המסחריות"**). רוב בעלי דירות המגורים בבית המשותף אינם תושבי ישראל ואינם מתגוררים בהן דרך קבע, כך שהדירות משמשות אותם ואת קרוביהם לשימוש מזדמן בעיקר בתקופות החגים.

10. בנוסף, ביום 13.8.2018 נרשם לבית המשותף תקנון מוסכם. בסעיף 17 לתקנון עוגן מעמדו של הבית המשותף כ"מגורי יוקרה", בין היתר בכל הקשור לקיומה של רמת ניהול ותחזוקה התואמת מגורים יוקרתיים.

11. בתקנון נערכה הבחנה בין "דירות המגורים" לבין "הדירות המסחריות". לעניין הדירות המסחריות, נקבע בסעיף 7.1 לתקנון כי בעליהן רשאים להשתמש בהן **"לכל מטרה מסחרית"**. לעומת זאת לעניין דירות המגורים, נקבע בסעיף 18.1 לתקנון כי **"דירות המגורים תשמשנה למטרות מגורים בלבד, לא ייעשה בהם [השגיהה במקור, הח"מ] שימוש למטרות מסחריות או כל מטרה אחרת שאינה מגורים"**.

12. בהתאם להחלטת אסיפת הדיירים אשר התקיימה ביום 3.4.2019, הגישה נציגות הבית המשותף (להלן: **"הנציגות"**) תביעה למפקחת על רישום המקרקעין בירושלים נגד חלק מבעלי דירות המגורים בבניין. במסגרת התביעה התבקש כי ייאסר עליהם להשכיר את דירותיהם לפרקי זמן קצרים מ-90 ימים, באמצעות אתרי מרשתת המשמשים להשכרת דירות, חברות לניהול נכסים או מתווכי מקרקעין, תוך פרסום דירות המגורים להשכרה כיחידות נופש או כיחידות מלונאיות, לתקופות קצרות (ליום, לשבוע, לחודש ולעיתים אף על בסיס שעות). הנציגות טענה, בין היתר, כי בעלי הדירות משתמשים בדירותיהם למטרת מסחר או מלונאות וזאת בניגוד לתקנון.

13. בפסק דין מיום 1.1.2024 דחתה כב' המפקחת על המקרקעין בירושלים, א' שרייבר ז"ל, את תביעת הנציגות, תוך שהגיעה למסקנה כי לפי כללי פרשנות חוזים, פרשנות התקנון בכלל, ופרשנות סעיף 18.1 בפרט, **"תקנון הבית המשותף אינו מונע השכרת הדירות בבית המשותף לטווח קצר"** (בפסקה 100). כמו כן, נקבע כי המשמעות הלשונית של המונח "מגורים" שבסעיף 18.1 לתקנון אינה מוגבלת למגורי קבע אלא יכולה לכלול גם **"מגורים במסגרת 'נופש'"**. זאת, לנוכח המסקנה כי משמעות זו נועדה לאפשר שימוש פיזי המקובל בדירות מגורים להבדיל משימוש הנהוג ביחידות דיור אחרות דוגמת משרד או חנות (שם, בפסקה 66). לאחר בחינת הראיות השונות הנוגעות לנסיבות עריכת התקנון; לנסיבות ההתקשרות

¹ ראו תכנית מק/12715 מלון פאלאס ו"בית המכס" ירושלים, סעיף 2.2(ג) (6) להוראות התוכנית וטבלת הזכויות והוראות הבנייה בסעיף 5 לה; והיתר בנייה מספר 2006/750.04 (במסגרתו הותרה בתא שטח 14, בו מצוי הבית המשותף, הקמת בניין הכולל כ-30 יחד למגורים בקומות 2-9).

בהסכמי המכר עם החברה היזמית שהקימה את הבניין שעל בסיסם נרשם התקנון המוסכם ולהתנהלות הצדדים לגבי השימוש בדירות נקבע כי רוב הדירות נועדו לשמש בפועל למגורי נופש ולא למגורי קבע של המשתמשים בהן. לפיכך, נדחתה פרשנות המונח "מגורים" כמתייחס למגורי קבע לטווח ארוך (כפי שפורש בפסיקה), ואומצה פרשנות ממנה משתקף אומדן דעת הצדדים בעת חתימת התקנון באופן המאפשר את השימוש שעושים מרבית הבעלים בדירותיהם בפועל – נופש לפרקי זמן קצרים, ובכלל זה אפשרות להשכיר את הדירות לטווח קצר (שם, פס' 80).

פסק דינו של בית המשפט המחוזי

14. ביום 11.2.2024 הגישה הנציגות ערעור על פסק דינה של המפקחת לבית המשפט המחוזי בירושלים (כב' השופטת ת' בר-אשר), אשר קיבל את הערעור וקבע, כי בסעיף 18.1 לתקנון נאסר **"על בעלי דירות המגורים להשכיר את דירותיהם לפרקי זמן קצרים, על בסיס יומי, שבועי או אחר. עם זאת, מותרת השכרתן לטווח ארוך, שאינו נופל ממספר חודשים משמעותי"** (שם, בפסקה 31).

15. בפסק הדין הוטעם תחילה כי אף שיש לפרש את התקנון כחוזה בהיותו הסכם בין בעלי הדירות, על פרשנות זו להיעשות תוך התחשבות במאפייניו הייחודיים של התקנון, ובכלל זה: מעמדו של התקנון כמעין "חוקה" של הבית המשותף שבעלי הדירות, האסיפה הכללית ונציגות הבית המשותף, כפופים לה; התוקף הקנייני של תקנון שנרשם בפנקס הבתים המשותפים, המחייב גם את מי שהפך בעל דירה לאחר רישום התקנון; היות התקנון הסכם ארוך טווח שחל למשך תקופת חייו של הבית המשותף (וניתן גם שלאחר הריסתו); היכולת המוגבלת של כל בעל דירה להשפיע בפועל על תוכנו של התקנון, בפרט לאחר רישומו; וכן מספר הדירות בבית המשותף, אשר ככל שמספרן גדל, מתעצם הקושי להתחקות אחר אומדן דעת הצדדים בעת פרשנות התקנון (שם, בפסקאות 12-26). עוד הוטעם, כי יש לפרש את התקנון גם על רקע מעמדו של הבית המשותף הקונקרטי כמגורי יוקרה. בית המשפט המחוזי סבר כי בפרשנות התקנון דגן אין ליתן משקל למצב העובדתי הקיים, שלפיו מרבית הדירות עומדות ריקות ברוב ימות השנה, שכן מדובר במצב שעשוי להיות זמני, בעוד תוקפו של התקנון הוא ארוך טווח (שם, בפסקה 26).

16. לנוכח המאפיינים הייחודיים שהוצגו לעיל, נקבע כי **"ככלל, יש להעדיף את תכליתו האובייקטיבית של התקנון על פני תכליתו הסובייקטיבית, אם בכלל ניתן להתחקות אחריה"** וכי **"מן הראוי לפרש תקנון בית משותף בכלל ובמקרה הנדון בפרט, על סמך תכליתו האובייקטיבית"**. ביישום על נסיבות המקרה דגן, נקבע כי **"כפי שאף עולה מהניתוח העובדתי בפסק דינה של המפקחת, מלכתחילה אומדן דעת הצדדים לא היה אחיד. היה מי שהיה מעוניין שדירתו תשמש מקור הכנסה בדרך של השכרתה גם לטווח קצר ולעומת זאת, רבים אחרים (אף דומה כי היו אלו רוב בעלי הדירות), התנגדו לכך התנגדות נחרצת"**. ועל כן נקבע כי **"לא ניתן לומר כי ישנו אומדן דעה סובייקטיבי משותף"**, ובהתאמה עבר בית המשפט לפירוש התקנון, ובפרט פירוש סעיף 18.1, בהתבסס על תכליתו האובייקטיבית – התכליות שתקנון נועד להגשים כפי שבעלי דירות סבירים היו מבקשים להשיג באמצעותו (שם, בפסקה 27).

17. לעניין פרשנות התקנון, סבר בית המשפט כי מבחינה לשונית המונח "מגורים" שבסעיף 18.1 עשוי לכלול גם מגורים זמניים, דוגמת שכירות לטווח קצר. עם זאת, מעמדו היוקרתי של הבית המשותף, אשר צמוד למלון "וולדורף אסטוריה" ונהנה מיוקרתו, תומך במסקנה כי סעיף 18.1 נועד לאסור שימוש למטרות מסחריות בדירות המגורים, וזאת כדי למנוע את ניצול היוקרה לשם ניהול "מלון פרטי" (שם, בפסקה 29). על יסוד זה, נקבע כי גם תכליתו האובייקטיבית של התקנון תומכת בפרשנות זו של סעיף 18.1.

בבחינת המטרות שבעלי דירות סבירים היו מבקשים להשיג בהכללת סעיף 18.1, עמד בית המשפט על מקרים שעלו בפסיקה ואשר במסגרתם ביקשו בעלי דירות מגורים בבית משותף להשכיר לטווח קצר, חרף קיומן של הוראות דומות בתקנון המגבילות את השימוש בהן. בית המשפט ציין, כי אף על פי שבאותם מקרים המגבלות התקנוניות היו מצומצמות יותר מאשר במקרה דנן, נפסק בהם כי התקנון אוסר על יצירת "מלון פרטי" בבית המשותף. לסיום, הוער כי גם במקרים שעסקו בדירות שאינן בבעלות תושבי ישראל, נאסרה השכרתן לטווח קצר. בית המשפט הוסיף כי אפילו במצבים בהם משך השימוש זהה, יש מקום להבחין בין שימוש המבוצע בידי בעל הדירה לבין שימוש בידי שוכרים מזדמנים, שכן קיים הבדל משמעותי בין שני המצבים מבחינת הנעשה בדירה והשלכות הנובעות מכך (שם, בפסקה 30).

בתים משותפים – רקע תיאורטי

18. הבית המשותף הוא יציר של המשפט הקנייני המודרני, אשר התפתח כתגובה לצרכים אורבניים, חברתיים וכלכליים. בניגוד לתפיסה הקלאסית של הקניין, המושתתת על בעלות מלאה ונפרדת, הבית המשותף מבטא מודל היברידי המשלב בעלות פרטית (דירה) ובעלות משותפת (רכוש משותף). עמד על כך בית משפט נכבד זה ברע"א 7112/93 **צודלר נ' יוסף**, פ"ד מח(5) 550 (1994) (להלן: "**עניין צודלר**"), באומרו כי מוסד הבית המשותף הוא מסגרת משפטית יוצאת דופן שאינה כפופה לעקרונות השיתוף הרגילים במשפט הקניין. כתוצאה מכך נוצרת מגבלה נורמטיבית על זכויות הקניין של בעלי הדירות, הן ביחס לדירתם והן ביחס לרכוש המשותף.

19. הייחודיות הנורמטיבית של הבית המשותף מתחדדת על רקע התפתחותן של שכירויות קצרות טווח, לרבות באמצעות פלטפורמות דיגיטליות. אף שכל בעל דירה מחזיק בזכות קניינית נפרדת בדירתו (כאמור בסעיף 54 לחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969 (להלן: "**חוק המקרקעין**" או "**החוק**")), זכות זו אינה מוחלטת; היא ניתנת להגבלה וכפופה לעקרונות של שיתוף וניהול תקין של הרכוש המשותף ולהוראות התקנון (ראו רע"א 1462/10 **עטייה נ' שגיא**, פסקה 14 (נבו 2.8.2012)). כפועל יוצא מכך, לטובת המסגרת השיתופית נדרשים בעלי הדירות בבית המשותף לוותר על חלק מהאוטונומיה הקניינית שלהם.

20. בהקשר זה יש לציין את "התיאוריה הקהילתית" של פרופ' חנוך דגן, אשר זכתה להתייחסות גם בפסיקתו של בית משפט נכבד זה, ושמבוקש לבצע באמצעותה הבחנה בין תפישות שונות של "קניין". האחת, מתייחסת אל המושג כ"ריבונות" ומדגישה את ההגנה על זכותו של הפרט מפני התערבות הזולת; השנייה, מתייחסת אל המושג כ"מוסדות" ורואה בקניין מוסד משפטי המעוצב לשם קידום מטרות חברתיות שונות. גישה זו האחרונה מקנה משקל לערך הקהילה שעמה נמנה בעל הזכות (ראו: ע"א 6407/14 **הוועדה המקומית לתכנון ובניה כרמיאל נ' מסרי**, פסקאות 88-90 (נבו 24.5.2018); ע"א 7394/03 **נכסי ר.א.ר.ד. חברה לבניין בע"מ נ' מנהל מס שבח רחובות**, פ"ד סב(1) 57, 83-86 (2006)).

21. בפרק ו' לחוק המקרקעין נוצר משטר קנייני ייחודי לאסדרת מוסד הבתים המשותפים. בסעיף 54 לחוק הוסדר מבנה הבעלות המורכב מזכות קניינית בדירה; בסעיף 55 לחוק הוסדרה הזכות היחסית ברכוש המשותף; בסעיף 56 לחוק הוסדרו המגבלות על השיתוף; בסעיפים 61-71 לחוק הוסדר ניהול הבית המשותף באמצעות תקנון, אספת דיירים וועד הבית. בהוראות פרק זה נוצרה התשתית הנורמטיבית לניהול החיים המשותפים ונקבעו סמכויות המפקחת על הבתים המשותפים להכריע בסכסוכים בין בעלי הדירות אשר מתגלעים לנוכח מסגרת החיים השיתופית ובגדריה.

השכרת דירות מגורים ל"טווח קצר" בבתים משותפים – רקע ומסגרת נורמטיבית

22. בעשור האחרון התפתחה בתעשיית התיירות העולמית התופעה של השכרת דירות מגורים לטווח קצר, כחלופה לשהייה בבתי מלון. לאור מאפייניה, השכרה לטווח קצר מאפשרת הוזלה של עלויות הלינה לתייר, פונה בין היתר לקהל שונה המחפש חוויית היכרות עם האוכלוסייה המקומית ללא צורך בקבלת שירותים נוספים על-ידי מלון, ומתפשטת גם לאזורים שאינם אזורי תיירות מובהקים. בכך, יש בה כדי להשלים ולהרחיב את המוצר התיירותי בערים רבות.

23. מעבר ליתרון המחיר המובנה הנובע ממבנה העלויות השונה של שכירות קצרת טווח ביחס לפתרונות לינה מקבילים, השכרה לטווח קצר מאפשרת התאמה מהירה של ההיצע לביקוש באמצעות הגדלה זמנית של קיבולת מקומות הלינה לתיירים. בכך, יש במנגנון השכרה לטווח הקצר כדי לתרום להתמתנות מחירי הלינה בישראל, אשר נחשבים לכתחילה ליקרים מאוד ביחס למדינות אחרות, גם בתקופות השיא של תחום התיירות שבהן עודפי הביקוש מביאים לעלויות משמעותיות במחיר לצרכן. בנוסף, השכרה קצרת טווח פונה לקהלי יעד ספציפיים המעדיפים לינה מסוג זה, ובכך תורמת להגדלה ולגיוון התיירות הנכנסת ותיירות הפנים בישראל.

24. לצד יתרונותיה, השכרה לטווח קצר מעוררת קשיים ואתגרים משפטיים ומעשיים כאחד. השכרה קצרת טווח עשויה להשפיע על מאפייניה האורבניים של העיר, כך שיווצר מצב שבו אזורי מגורים משמשים בחלקם, ולעתים במלואם, לתיירות ולנופש תוך שינוי המרקם הסביבתי והאורבני. בתוך כך, הדבר מפחית את מקומות המגורים ותורם להאמרת מחירי הדירה, באופן הפוגע בתושבים המקומיים. על כן, אחד האתגרים המרכזיים של ערים גדולות בכל העולם הוא יצירת מנגנוני אסדרה הולמים אשר יביאו לאיזון ראוי ונאות בין היתרונות הגלומים בהשכרה לטווח קצר לבין חסרונותיה והאתגרים שהיא מעוררת.

25. נכון לכתיבת שורות אלו סוגיית ההשכרה לטווח קצר טרם הוסדרה בדיון הישראלי באופן מפורש ומקיף. כפועל יוצא מכך, המסגרת הנורמטיבית החולשת על הנושא מורכבת מקשת רחבה של דינים כפי שיפורט להלן.

26. בחוק המקרקעין אין עיסוק בשימוש בדירות מגורים למטרות נופש. בחוק מוסדרים היחסים בין בעלי דירות בבית משותף, לרבות באמצעות תקנון שנרשם במרשם המקרקעין ומחייב את כל בעלי הדירות (לרבות אדם שנעשה בעל דירה לאחר מכך). בהקשר של השכרת דירות לטווח קצר, וכפי שיפורט בהמשך, עיקר העיסוק בדיני המקרקעין הוא בשאלה אילו נושאים ניתן לכלול בתקנון בית משותף ומה הרוב הנדרש מקרב דיירי הבית המשותף לשם כך.

27. בהתאם לדיני התכנון והבנייה, תנאי לביצוע עבודות בקרקע הוא קבלת היתר בנייה בהתאם לתוכנית החלה בשטח, במסגרתו נקבעות הוראות הן מבחינת הבנייה והן מבחינת השימושים המותרים (ראו סעיפים 145(א) ו-145(ב) לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן: "חוק התכנון והבנייה"); ע"א 482/99 בלפוריה, מושב עובדים להתיישבות חקלאית שיתופית בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה יזרעאלים, פ"ד נו(1) 895, 907 (2001); ע"מ 7344/16 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ירושלים נ' ועדת הערר המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז ירושלים, פסקה 31 (נבו 28.8.2017)). לפיכך, שימוש בדירה בבית משותף אשר אינו תואם את התוכנית החלה עליו ואת היתר הבנייה שניתן, הוא שימוש אסור. זאת, בהתאם לעיקרון התכנוני שלפיו כל שימוש שלא הותר במפורש בתכנית – אסור

(ראו בהקשר זה למשל ע"מ 7926/06 **אדרי אל ישראל בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה גליל עליון** (נבו 24.6.2009); ע"א 1216/98 **אבוטבול נ' ועדת ערר מחוז מרכז**, פ"ד נה(5) 114 (2001)).

28. בחוק השכירות והשאלה, התשל"א-1971 (להלן: "**חוק השכירות והשאלה**"), המהווה את המסגרת החוקית העיקרית בהתקשרות בין שוכר למשכיר, נוספה בשנים האחרונות התייחסות מיוחדת לשכירות למגורים. בתוך כך נקבעו בין היתר, הוראות בעניין חוזה שכירות למגורים שניתן להתנות עליהן רק לטובת השוכר (סעיף 25ד(2) לחוק השכירות והשאלה). כמו כן, בסעיף 25טו(א) לחוק לחוק השכירות והשאלה נקבעו הסייגים לתחולת הוראות אלו. כך, נקבע כי הן לא תחולנה, בין היתר, על "דירה בבית מלון כהגדרתו בחוק שירותי תיירות, התשל"ו-1976, או דירה אחרת המושכרת למטרת נופש", וכן לא יחולו על "חוזה שכירות למגורים שתקופת השכירות לפיו אינה עולה על שלושה חודשים, ואין לצדדים ברירה להאריכה". סייגים אלה אומנם לא הביאו להסדרת השכרת דירות לטווח קצר למטרות נופש, אך ניתן ללמוד מהם כי המחוקק ראה לנכון להבחין בין צורות שונות של השכרה, על-ידי כך שהוציא דירות נופש ושכירויות לתקופת זמן שפחותה משלושה חודשים, מתחולת הוראות שונות הקשורות בשכירות הוגנת למגורים.

29. בחוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן: "**חוק רישוי עסקים**"), הוטלה חובת רישוי לגבי עסקים אשר נקבע כי הם טעונים רישוי לצורך חוק זה. תנאי מקדמי לתחולת החוק הוא אפוא כי אכן מדובר ב"עסק". בהמשך לכך, חובת הרישוי תחול ככל שהעסק שייך לאחד מסוגי העסקים אשר נקבעו כטעוני רישוי בהתאם לצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013. בצו זה נקבע שעסקים מסוג "בית מלון, פנסיון, אכסניה וכיו"ב" ו"השכרת יחידות אירוח למטרת נופש, המלווה במתן שירותים לשוכרים, כשמספר יחידות האירוח המיועדות להשכרה עולה על ארבע", הם עסקים טעוני רישוי (פרטים 7.1 ו-7.1 לתוספת לצו), כמו גם סוגי עסקים אחרים המפורטים בצו. בהקשר זה, מתעוררת השאלה אם השכרת דירת מגורים לטווח קצר עולה כדי עסק הטעון רישוי. הפסיקה בעניין זה אינה חד משמעית. כך, בבר"ש (שלום ק"ב) 7819-02-13 **פלשת מבני תעשיה וניהול בע"מ נ' עיריית נשר** (נבו 18.12.2013), נקבע במסגרת בקשה לסעד זמני כי בנסיבות אותו מקרה יש להשיב על שאלה זו בשלילה; בעוד בת"א (שלום ת"א) 21876-01-20 **חיימזון נ' אסולין** (נבו 7.5.2025) נמצא כי יש לראות בהשכרת דירות המגורים שנדונו כהפעלת עסק החייב ברישיון.

אשר למישור המיסוי המדינתי:

(א) הכנסות מהשכרת נכסי מקרקעין חייבות במס הכנסה או מס חברות, לפי העניין, מכוח סעיף 62(א) לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן: "**פקודת מס הכנסה**"). בצד זאת, להכנסות מהשכרת דירות המשמשות למגורים על-ידי אנשים פרטיים ניתנו בחקיקת המס הקלות שונות (ראו סעיף 122 לפקודת מס הכנסה; חוק מס הכנסה (פטור ממס על הכנסה מהשכרת דירת מגורים), התש"ן-1990). הזכאות להקלות אלו מותנית בכך שפעילותו של המשכיר אינה עולה לכדי עסק. מקום שבו היא עולה לכדי עסק, הכנסותיו תחויבנה במס מכוח סעיף 12(1) לפקודת מס הכנסה בשיעור המס השולי של המשכיר (ראו ע"א 7204/15 **פקיד שומה תל אביב 4 נ' עיזבון לשם** (נבו 2.1.2018)), וזאת ללא קשר לייעוד התכנוני של הנכס. השכרת דירות מגורים לטווח קצר, לרבות לתיירות ונופש, על פי רוב אינה מזכה בהקלות אלו (מאחר שלא מתקיימים לגביה התנאים הנדרשים להקלות ובראשם שהדירות תשמשנה למגורים ושההכנסה לא תהיה מעסק), והנישום יהיה חייב בגיבן במס בשיעור רגיל (במקרה של יחיד, מס שולי לפי סעיף 121 לפקודת מס הכנסה; במקרה של חברה, מס חברות לפי סעיף 126 לפקודת מס

הכנסה). יצוין, כי מלבד זאת עשוי המשכיר לחוב בגין הכנסות אלו גם בדמי ביטוח לאומי (סעיף 345 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995).

(ב) בצד ההקלות להכנסות השוטפות מהשכרת נכסי מקרקעין, ישנן הקלות נוספות במישור מס רכישה ומס שבח, הניתנות בעת רכישת דירות מגורים או מכירתן (סעיפים 9 ו-449 לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963 (להלן: "**חוק מיסוי מקרקעין**")). בפסיקה הובהר, כי אין זכאות להקלות אלו לגבי דירות המשמשות (או עתידות לשמש) לנופש ולמלונאות בהתאם לייעוד התכנוני שלהן (ראו ע"א 1046/12 **חכים נ' מנהל מיסוי מקרקעין נתניה** (נבו 21.1.2014) (להלן: "**עניין חכים**")); ע"א 4299/11 **גיצלטר נ' מנהל מס שבח מקרקעין** (נבו 21.1.2014) (להלן: "**עניין גיצלטר**")). כמו כן, נקבע כי לצורך מיסוי מקרקעין, לא ניתן לסווג נכס כדירת מגורים במקרים שבהם השימוש שנעשה בנכס אינו חוקי מחמת זאת שיעודו התכנוני אינו למגורים (ראו ע"א 1073/20 **מנהל מיסוי מקרקעין תל אביב נ' שטיין** (נבו 14.11.2022) (להלן: "**עניין שטיין**")). שאלת תחולת הסדרי המיסוי מושפעת אפוא, בין היתר, מייעוד הנכס ומהשימוש שנעשה בו בפועל.

(ג) בהתאם לסעיף 31(1) **בחוק מס ערך מוסף**, התשל"ו-1975 (להלן: "**חוק מס ערך מוסף**"), ניתן פטור מתשלום מס ערך מוסף בגין "השכרה למגורים לתקופה שאינה עולה על 25 שנים, למעט השכרה לשם אירוח בבית מלון". בסעיף 1 לחוק זה הוגדר בית מלון כ"לרבות פנסיון, בית מרגוע, בית אירוח או כיוצא באלה שבו מלינים בדרך כלל בתמורה לפחות חמישה אנשים". ככל שנוגע הדבר לבתי מלון, נקבע בסעיף 30(א)(8) רישא לחוק מס ערך מוסף כי "לינה של תייר בבית מלון" חייבת במס בשיעור אפס (שמשמעותו כי בצד אי-תשלום מע"מ, רשאי העוסק לנכות מס תשומות). עם זאת, הוראות אלו אינן חלות על השכרה לטווח קצר לצורכי תיירות או נופש:

(1) דירות מגורים המושכרות לטווח קצר אינן נחשבות לבית מלון – וזאת אלא אם מדובר בדירה שבה "מלינים בדרך כלל בתמורה לפחות חמישה אנשים" (או קומפלקס של דירות השייכות לאותו אדם שבהן מלינים בדרך כלל כמות זו של אנשים).

(2) השכרה לטווח קצר, לרבות לצורכי תיירות ונופש, היא פעילות עסקית שאינה עולה כדי "השכרה למגורים" במובנה בסעיף 31(1) רישא בחוק.

כפועל יוצא מכך, השכרה לטווח קצר חייבת ככלל במס ערך מוסף בשיעור מלא בהתאם להוראותיו של חוק מס ערך מוסף.

30. אשר למיסוי המקומי: ככל נכס המצוי בשטחה של רשות מקומית, גם דירות מגורים המושכרות לטווח קצר חייבות בתשלום ארנונה מכוח סעיף 8(א) לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, וזאת בהתאם לסכומי הארנונה המזעריים והמרבניים שנקבעו לכל סוג נכס בתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007, ולצו הארנונה השנתי של כל רשות מקומית. בשונה מבתי מלון, שלהם קיים סיווג נכס ראשי בתקנות האמורות ובהתאם לכך נקבעים התעריפים בהם יחויבו בצווי הארנונה, אין בתקנות אלו סיווג נכס ייעודי לדירות מגורים המושכרות לטווח קצר למטרות נופש. משכך, במסגרת **התוכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024**,² הוטל על שר האוצר ועל שר הפנים לתקן את התקנות לעיל כך שלהגדרת "בית מלון"

² סעיף 8ב' להחלטה "שותפות הממשלה והשלטון המקומי בפתרון משבר הדיור", התוכנית הכלכלית לשנים 2023 ו-2024.

תתווסף דירת מגורים המשמשת כדירת נופש, אשר תוגדר כנכס המשמש למשך תקופה העולה על 90 ימים בשנה למתן שירותי לינה עבור אורחים מתחלפים; "אורחים מתחלפים" על פי ההגדרה הם שלושה אורחים לפחות, לפרק זמן של יום אחד ועד 45 ימים לכל אחד מהם. זאת, באופן שיוביל לחיוב דירות אלו בתעריף ארנונה זהה לזה המוטל על בתי מלון. ואולם, התקנות טרם תוקנו.

31. בישראל, לינה בבתי מלון ומתקני אירוח תיירותיים אחרים אינה מוסדרת בחוק אלא באמצעות חוזרי מנכ"ל משרד התיירות, בהיבטים התכנוניים והפיזיים של בנייתם והפעלתם. הקמת בתי מלון כפופה לדיני התכנון והבנייה (כמו גם לדיני רישוי עסקים), על כל המשתמע מכך. בתי המלון מחויבים כאמור בארנונה לפי סיווג בתי מלון, והחברות המפעילות אותם משלמות מס חברות על ההכנסה המופקת מהפעלתם וכן מס ערך מוסף על הערך המוסף הגלום בפעילותן. לעומת זאת, נכון להיום השכרת דירות מגורים לטווח קצר לצורכי נופש ומלונאות אינה מוסדרת כלל ואינה כפופה לכללים רגולטוריים כלשהם.

32. לתת-האסדרה של תחום זה ולפערים החקיקתיים המתוארים מתווסף אתגר נוסף: פער המידע הניכר הקיים בין הרשויות לבין בעל הדירה ומשכירה, הנהנה במובן זה מ"יתרון" **אינפורמטיבי מובנה**... שכן "ככלל [הוא] **יודע על עסקיו יותר מאשר הרשות יודעת עליהם**" (ע"א 7610/19 מנהל מס שבח מקרקעין תל אביב 1 נ' גליס, פסקה 47 (נבו 30.6.2022)). מאחר שברוב המקרים הרשויות אינן מודעות לשימוש שנעשה בדירות ספציפיות בעיר, אין ביכולתן להשתמש בסמכויות האסדרתיות המועטות הנמצאות בידיהן ואשר ביכולתן להפעילן גם בנוגע לדירות המשמשות להשכרה לטווח קצר – למשל, בהיבט של נוהלי כיבוי אש או בהיבטים תכנוניים של הפסקת שימוש חורג.

33. כוחם של הדברים יפה גם בהיבטי מס: כפי שפורט לעיל, במישור המיסוי, השכרת דירות לטווח קצר היא ככלל פעילות עסקית החייבת במס הכנסה ובמס ערך מוסף בשיעור מלא, והמשכירים מחויבים לדווח עליה כדין. למרות האמור אין לשלול שחלק מהמשכירים אינם מדווחים על פעילותם זו או מדווחים עליה, בניגוד לדין, כזכאית להקלות מס הניתנות כאמור להשכרת דירות למגורים.

34. מן ההיבט הקנייני, השכרה קצרת טווח בבית משותף מציבה אתגר הנובע מהצורך לאזן בין זכויות בעל הדירה היחיד לבין זכויות יתר בעל הדירות בבית המשותף. כך, מחד גיסא עומדת זכותו הקניינית של הבעלים בדירתו, המשתרעת בין היתר על האפשרות להשתמש בדירתו ולהפיק ממנה רווח (בכפוף להוראות הדין ובראשן המגבלות שנקבעו לפי דיני התכנון והבנייה); ומאידך גיסא, עומדת החובה לכבד את מוסד השיתוף, את אופיו של הבית כמבנה מגורים מסוג בית משותף ואת זכות הקניין של יתר הדיירים, אשר עשויה להיפגע מפעילות הכוללת השכרה חוזרת ונשנית של דירות מגורים לטווח קצר. עקרונות השיתוף מחייבים את בעל הדירה להפעיל את זכותו הקניינית תוך איזון עם טובת הכלל, בהתאם להוראות חוק המקרקעין, לדיני הבתים המשותפים ולתקנון.

35. לנוכח מורכבות הנושא, נערכת בימים אלה על-ידי המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט אזרחי) עבודת מטה שמטרתה לאפיין את האמור במישור התכנוני באשר להשכרת דירות מגורים לטווח קצר.

הקדמה לפרשנות תקנון בית משותף – הסכמות חוזיות בתקנון אינן גוברות על דינים אחרים המאסדרים את פעילות הבית המשותף

36. בטרם תידון שאלת מעמדו ואופן פרשנותו של תקנון בית משותף, יש לעמוד תחילה על היחס בין המישור החוזי-קנייני הנוגע לתקנון, לבין דינים אחרים החלים על הבית המשותף בהם מוסדרת הפעילות הנעשית

בו. היכולת להשתמש בדירת מגורים למטרה של השכרה קצרת טווח אינה מתמצית בהסכמה החוזית במסגרת התקנון, שכן היא מותנית בעמידתו של השימוש בכל דין אחר החל עליו, בעיקר בדיני התכנון והבניה ובדיני רישוי עסקים. מסקנה זו נובעת מאופיים הקוגנטי של דינים אלה, באמצעותם אוסדרו תחומי פעילות אנושיים על-ידי הגורמים המוסמכים לכך לפי דין לשם השגת תכליות שונות, ובתוך כך הוטלו מגבלות שונות על השימוש בקניין פרטי. לא ניתן לעקוף מגבלות אלה באמצעות הסכמה חוזית בין דיירים בבית משותף.

37. הדברים נכונים בפרט בכל הנוגע ליחס בין דיני הקניין לבין דיני התכנון והבניה, שעליו נאמר כי בעוד "דיני הקניין משיבים על השאלה: מיהו הבעלים של הקרקע, כלומר מי, עלי חוק, מחזיק בקובץ הזכויות בקרקע... חוקי התכנון והבניה מעצבים את אופן השימוש בזכויות הקנייניות ומציבים להן גבולות" (ראו ע"א 9569/04 עבדאד נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה-ירושלים, פסקה 22 (נבו 14.2.2008); ע"א 3015/06 מדינת ישראל נ' פינקלשטיין, פסקה 21 והאסמכתאות שם (נבו 9.12.2008); בג"ץ 9420/11 אגבאריה נ' שר הפנים, פסקה 29 (נבו 31.3.2015)). עוד נפסק בהקשר זה, כי "זכות הקניין של כל אדם במקרקעין שלו כפופה מכוח חוק התכנון והבניה למגבלות הבניה שבחוק ושבתכניות המתאר החלות על המקרקעין... כל הרוכש מגרש, רוכש אותו בכפוף לאותן מגבלות..." (ע"פ 377/87 קלקא נחום בע"מ נ' מדינת ישראל, פ"ד מא(4) 673, 680 (1987)). בהתאם לכך, שימוש שנעשה במסגרת בית משותף צריך להלווה את דיני הקניין והן את דיני התכנון והבניה (ראו למשל רע"א 9645/16 פארי עילית נ' נחמיאס, פסקה יא (נבו 10.1.2017)).

38. לפיכך, הסכמה בתקנון על שימוש מסוים בדירות מגורים, אינה מיתרת את התנאי כי שימוש זה יהיה מותר לפי התוכניות הרלוונטיות החלות על אותו בית המשותף וההיתר שמכוחו הוקם. במקרים שבהם יש בשימוש משום סטייה ניכרת מהתוכנית הקיימת – הדבר יתאפשר באמצעות אישור תוכנית חדשה וקבלת היתר מכוחה. אם השימוש אינו תואם את השימושים המותרים לפי התוכנית המאושרת וההיתר, שימוש זה יהא אסור על אף הסכמת הדיירים בתקנון (לפסיקת הערכאות הנמוכות שעסקה בשאלה אם השכרה קצרת טווח היא שימוש אסור, ראו מני רבים: עפ"א (מחוזי חי') 1494-10-22 עמרני נ' הוועדה המקומית לתכנון שומרון (נבו 12.1.2023). בקשה לרשות ערעור נדחתה ברע"פ 1124/23 עמרני נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה "יישובי הברון" (נבו 5.1.2023); עפמ"ק (מחוזי ב"ש) 38350-06-22 אבידן נ' הוועדה המקומית לתכנון מצפה רמון, ובפרט פסקה 14 והאסמכתאות שם (נבו 11.8.2022). בקשה לרשות ערעור נדחתה ברע"פ 6062/22 אבידן נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה מצפה רמון (נבו 3.4.2023); עפ"א (מחוזי חי') 46466-11-24 ריצ'ארד נ' הוועדה המקומית לתכנון חדרה (נבו 13.5.2025). בקשה לרשות ערעור נדחתה לאחרונה ברע"פ 48804-06-25 רוז נ' הוועדה המקומית לתכנון חדרה (נבו 10.8.2025). יש לציין כי באותו מקרה הגישו המערערים גם עתירה לבג"ץ, אשר נדחתה בבג"ץ 47195-11-24 רוז נ' היועצת המשפטית לממשלה (נבו 24.11.2024)).

39. כפי שיפורט בהמשך, המשמעות הלשונית הטבעית של שימוש בדירה ל"מגורים" עניינה בשימוש הנעשה בדירה לפרק זמן ממושך. לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, השכרה לתקופות קצרות למטרות נופש במהלך כל השנה של דירה בבית משותף, שיעודה התכנוני הוא למגורים, ושלא נעשה בה כלל שימוש למגורים בדרך קבע, אינה תואמת ייעוד תכנוני זה ולכן מהווה שימוש אסור העולה כדי עבירה לפי סעיף 243 לחוק התכנון והבניה. (ראו הרחבה בעניין זה בפסקה 59 להלן).

40. לצד האמור, ובמצב של מספר שימושים המותרים מכוח התוכנית החלה על הקרקע, יכול התקנון 'לאסור את המותר' ולקבוע כי שימוש מסוים לא ייעשה בדירות המגורים שבאותו בית משותף. כך למשל, אם בהתאם לדיני התכנון והבניה ניתן להשתמש בדירה הן למגורים והן כמשרד, יכול התקנון לקבוע כי בבית המשותף הספציפי לא ייעשה בדירות שימוש למשרדים או למגורים, לפי העניין.

מעמדו של תקנון בית משותף ואופן פרשנותו

41. **כעת יערך דיון בשאלה שבה עוסקים ההליכים שבכותרת – כיצד יש לפרש הוראה בתקנון בית משותף בה נקבעה הגבלה לשימוש בדירות "למגורים" בלבד. לשם מתן המענה, יש להידרש תחילה למעמדו של תקנון בית משותף ולאופן פרשנותו.**

42. בסעיף 61 לחוק המקרקעין הוסדר מעמדו של התקנון, ונקבע כי **"בית משותף יתנהל על פי תקנון המסדיר את היחסים בין בעלי הדירות ואת זכויותיהם וחובותיהם בקשר לבית המשותף"**. מטרתו של התקנון היא **"להשכיח שלום בין דיירי בית משותף ולאפשר חייהם בצוותא תוך כדי שמירת זכויות כולם גם יחד"** (ד"נ 20/73 שמע נ' סדובסקי, פ"ד כח(1) 730, 737 (1974) (להלן: **"עניין שמע"**)). בעלי הדירות רשאים לערוך תקנון מוסכם אשר ניתן לרישום, ומשנרשם יחייבו הוראותיו גם את מי שהפך לבעל דירה לאחר הרישום (סעיף 62(ג) לחוק המקרקעין). ראו גם רע"א 3463/11 עזבון שלמה נ' עופר מרכזים בע"מ, פסקה 11 (נבו 16.1.2013); רע"א 1540/24 זילברברג נ' מגדל דניאל מלון דירות בע"מ, פסקה 10 (נבו 11.4.2024) (להלן: **"עניין זילברברג (עליון)"**). בתקנון ניתן לכלול הן הוראות לאסדרת השימוש ברכוש המשותף והן לאסדרת השימוש בדירות עצמן, לרבות הגבלת השימוש בדירות לשימוש מסוים דוגמת מגורים (עניין שמע, בעמוד 736 ב-ג; יהושע ויסמן דיני קניין – בעלות ושיתוף 434 (1997)).

43. בסעיף 62(א) לחוק המקרקעין נקבע, כי עריכת תקנון מוסכם או שינויו מחייבת רוב של בעלי הדירות ששני שלישים של הרכוש המשותף צמודים לדירותיהם, ואולם ככל שהדבר כרוך בשינוי זכויות או הטלת חובות או תשלומים על בעל דירה, נדרש גם לקבל את הסכמתו לכך. למען שלמות התמונה, יצוין כי בסעיף 64 לחוק המקרקעין נקבע, כי בהיעדר תקנון מוסכם יחול התקנון המצוי שבתוספת לחוק. בעניין שמע נקבע, כי סעיף 2 לתקנון המצוי אוסר על ביצוע שינויים פיזיים בגוף הדירה אשר פוגעים ברכוש המשותף או ביתר הדירות בבית המשותף או שעשויים לסכנם (ללא הסכמת בעליהן), להבדיל משינויים שעניינם בשימוש שנעשה בתוך הדירה עצמה (עניין שמע, בעמוד 734 ב-ג. ראו גם ע"א 395/74 לוי נ' סמואל, פ"ד כט(2) 39, 43-44 (1975)).

44. התקנון מהווה הסכם בין הדיירים לבין עצמם, ועל כן נפסק כי על פרשנותו חלים הכללים הנהוגים בפרשנות חוזים, ובכלל זאת הצורך להידרש לאומד דעת הצדדים לתקנון (ראו, למשל: ע"א 5043/96 גלמן נ' הררי-רפול, פ"ד נד(3) 389, 392 (2000) (להלן: **"עניין גלמן"**); עניין זילברברג (עליון), בפסקה 10; ע"א 7808/21 אחוזת חלקה 180/8 בגוש 6940 בע"מ נ' חברת גג בית הדר בע"מ פסקה 23 סיפא, -27 25 (נבו 11.7.2023) (שם נסקרו פסקי דין שבהם פורשו הסכמות שונות שנכללו בתקנון)). זאת, תוך פירוש הוראות התקנון באופן ש"מגשים את תכליתם הכלכלית המשותפת של הצדדים, מתוך ייחוס להם סבירות והוגנות" (עניין גלמן, בעמוד 393). עמדה דומה נשנתה בפסיקת בתי המשפט המחוזיים, ביושם כערכאת ערעור על הכרעות המפקחים על המקרקעין שנגעו לפרשנותו של תקנון מוסכם (ראו מני רבים: עש"א (מחוזי ת"א) 11810-08-17 יפרח נ' נגיד, פסקה 16 (נבו 1.2.2018); עש"א (מחוזי חי') 13656-10-19 דינור נ' עדי, פסקאות 15-16 (נבו 1.12.2019); עש"א (מחוזי חי') 15514-07-20 ליעד קו ונקי נ' מיכ"ל

המשורר יזמות בע"מ, פסקה 26 (נבו 8.11.2020); עש"א (מחוזי ת"א) 38668-11-21 יודיטקס בע"מ נ' נציגות הדיירים והבית המשותף בבלי 12 תל אביב, פסקה 14 (נבו 11.7.2022); עש"א (מחוזי ת"א) 31462-04-23 זילברברג נ' מגדל דניאל מלון דירות בע"מ, פסקה 20 (נבו 27.12.2023) (להלן: "עניין זילברברג (מחוזי)"); עש"א (מחוזי חי') 50207-10-23 דביר נ' קוגל, פסקה 28 (נבו 4.4.2024)). לאור האמור לעיל, צוין בעניין זילברברג (עליון) כי פרשנות מונח מסוים בתקנון ספציפי נכונה לאותו תקנון בלבד וכי "אין היא מכריעה מראש בפרשנות שתינתן למינוח זה בתקנונים אחרים, בקשר להוראה שנוסחה קרוב לוודאי שונה, וכלל הוראותיו ונסיבותיו של התקנון שונות" (שם, בפסקה 11).

45. בע"א 4628/93 מדינת ישראל נ' אפרופים שיכון ויזום (1991) בע"מ, פ"ד מט(2) 265 (1995) (להלן: "עניין אפרופים"), נקבע כי "חווה מתפרש על-פי אומד דעתם של הצדדים. אומד דעת זה הוא המטרה, היעדים, האינטרסים, והתוכנית אשר הצדדים ביקשו במשותף להגשים. על אומד הדעת למד הפרשן מלון החווה ומהנסיבות החיצוניות לו. שני מקורות אלה 'קבילים' הם" (שם, בעמוד 311). אומד דעת הצדדים מבטא את התכלית הסובייקטיבית לחווה, תוך שקיימת חזקה פרשנית ניתנת לסתירה לפיה פרשנותו הנכונה של החווה תואמת את המשמעות הטבעית של לשונו. בהיעדר אפשרות להתחקות אחר התכלית הסובייקטיבית, נקבע כי יש לפרש את החווה לפי תכליתו האובייקטיבית, המורכבת מ"המטרות, האינטרסים והתכליות שחווה מהסוג או מהטיפוס של החווה שנכרת נועד להגשים" ואשר מושפעת משיקולים של היגיון ומעקרונות של הגינות ותום לב (שם, בעמודים 312-313).

46. ההלכה שנקבעה בעניין אפרופים חודדה בדנ"א 2045/05 ארגון מגדלי ירקות – אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' מדינת ישראל, פ"ד סא(2) 1 (2006) (להלן: "עניין ארגון מגדלי ירקות"), שבגדרו הודגשה החשיבות בהתחקות אחר התכלית הסובייקטיבית לחווה, תוך מתן מקום מרכזי ללשונו, ואף נקבע כי רק בהיעדר כל אפשרות לאתר את התכלית הסובייקטיבית יש מקום לפנות לתכלית האובייקטיבית לחווה (שם, בעמודים 28-29). כן יצוין כי ברע"א 3961/10 המוסד לביטוח לאומי נ' סהר חברה לתביעות בע"מ מגדל חברה לביטוח בע"מ (26.2.2012), נקבע בדעת רוב כי כללי הפרשנות האמורים ממשיכים לחול גם על חוזים מאוחרים לחקיקתו של חוק החוזים (חלק כללי) (תיקון מספר 2), התשע"א-2011, שבגדרו תוקן סעיף 25(א) העוסק בפרשנות חווה, במסגרתו אומצו הכללים לפרשנות חוזים שנקבעו בעניין אפרופים וחודדו בעניין ארגון מגדלי ירקות, והודגש המקום המרכזי השמור ללשון החווה בתהליך הפרשנות.

47. על אף מאפייניו הייחודיים, לא ניתן להתעלם מכך שתקנון בית משותף הוא בראש ובראשונה חווה בין דיירי הבניין אשר נועד להסדיר את היחסים בינם לבין עצמם, ועל כן לא בכדי צוין בפסיקה כי יש לפרשו על פי הכללים לפרשנות חוזים. כאמור, במרכז כללים אלה עומד הצורך להתחקות אחר אומד דעתם הסובייקטיבי של הצדדים לחווה, בהתאם ללשונו המסוימת של החווה ולנסיבות הקונקרטיות לכריתתו, כאשר רק אם הדבר אינו אפשרי יש לפנות לבחינת התכלית האובייקטיבית. לפיכך, בדרך זו יש לפרש גם תקנון בית משותף, ואין מקום להידרש בעניינו בראש ובראשונה לתכליתו האובייקטיבית. לאור האמור בעניין זילברברג (עליון), נראה גם כי אין בהכרח מקום ללמוד מפרשנות מונח מסוים בתקנון פלוני על פרשנותו של אותו מונח בתקנון אלמוני.

48. בהתאם, תהליך פרשנותם של תקנונים יכול שיהא שונה וזאת בהתאם למאפייניו הנבדלים של כל תקנון. כך למשל, יכול שיהיה תקנון מפורט ויכול שינקבו בו עקרונות כלליים; להיכתב על-ידי משפטנים או

הדיוטות; להירשם בעת שכל הדירות בבית המשותף היו בבעלות אדם אחד (סעיף 62(ג) לחוק המקרקעין); להתקבל בהחלטת רוב מקרב הדיירים או בהסכמת כולם ועוד. בכללים לפרשנות חוזים הוכר שהבדלים במאפייניהם של חוזים מצדיקים אף שוני באופן יישומם של העקרונות הפרשניים שנקבעו בעניין **אפרופים** (ראו למשל: ע"א 7649/18 **ביבי כבישים עפר ופיתוח בע"מ נ' רכבת ישראל בע"מ**, פסקאות 12-16 לפסק הדין של כב' השופט א' שטיין ופסקאות 1-6 לפסק הדין של כב' השופט ע' גרוסקופף (נבו 20.11.2019); דנ"א 8100/19 **ביבי כבישים עפר ופיתוח בע"מ נ' רכבת ישראל בע"מ**, פסקה 14 (נבו 19.4.2020)). עם זאת, נקודת המוצא לפרשנות תקנון בית משותף צריכה להיות השאיפה להגשים ככל הניתן את אומד דעתם הסובייקטיבי של הצדדים. מנקודת מוצא זו ניתן לתת ביטוי למאפייני הפרטניים של כל תקנון, בשים לב שאין מקום להיפוך היוצרות הגלום בהעדפת תכליתו האובייקטיבית על זו הסובייקטיבית.

הפרשנות הלשונית למונח "מגורים"

49. נקודת המוצא בתהליך פרשנות התקנון כחווה היא בבחינת לשון ההוראה המגבילה את השימוש בדירות ל"מגורים" בלבד. במסגרת פרשנותו הלשונית של מונח זה, ניתן להידרש לפרשנות המילולית שניתנה לו במערכות דינים אחרות, שבהן נידונה ההבחנה בין שימוש בדירה ל"מגורים" לבין שימוש אחר. כך, בית המשפט העליון עמד על פרשנותם הלשונית של המונחים "מגורים" ו"דירת מגורים", קרי על המשמעות הפשוטה והטבעית שיש לייחס להם בלשון בני האדם, בהקשרים שונים של דיני התכנון והבניה ודיני המס, אשר יוצגו להלן.

50. טרם הצגת הדברים, יובהר כי ההיסק המשפטי שניתן ללמוד מפרשנויות אלה מוגבל בנפקותו למשמעות הלשונית של מונחים אלה בלבד. זאת שכן "כידוע משמעותו של מונח [...] יכולה להיות שונה בחוקים שונים, בהתאם להקשרו של המונח ו[ב]התאם לתכליותיהם" (ע"א 7553/14 **רצון נ' פקיד שומה**, פסקה 2 וההפניות שם (אר"ש 6.7.2015)). ואכן, בפסקי הדין שנדונו פורשו המונחים האמורים על רקע ההקשר החקיקתי שבו הופיעו, הן בחוקים שונים והן בתוכנית מתאר, בהתאם לכללים הנהוגים לפרשנות דברי חקיקה. לפי כללים אלה, בית המשפט ייבחן את מנעד האפשרויות הלשוניות לפרשנות הנורמה המשפטית, ומתוכן ייבחר את זו המגשימה בצורה הטובה ביותר את תכליתה (ראו למשל: ע"מ 2273/03 **אי התכלת שותפות כללית נ' החברה להגנת הטבע**, פסקה 59 (13.8.2007) (להלן: "עניין אי התכלת"); ע"מ 8411/07 **מעוז דניאל בע"מ נ' אדם טבע ודין אגודה ישראלית להגנת הסביבה**, פסקה 16 (28.1.2010) (להלן: "עניין מעוז דניאל")). לפיכך, הפרשנות שנקבעה בפסקי הדין שיוצגו מתחשבת גם בערכים ובאינטרסים שונים הקשורים לתכליותיהם של דברי חקיקה מסוימים, שאינם רלוונטיים בהכרח לפרשנות תקנון בית משותף. מטעם זה, מוצע להגביל את ההתבססות על פסקי דין אלה לפרשנות הלשונית שנקבעה בהם (אף שלמען שלמות התמונה תפורט מלוא ההכרעה שהתקבלה בגדרם).

51. בהקשרם של דיני התכנון והבניה, בעניין **אי התכלת** ובעניין **מעוז דניאל** נדונה ההבחנה המושגית בין "דירות מגורים" לבין "דירות נופש". מפסקי דין אלה עולה כי פרשנותם המילולית של המונחים היא כפשט הלשון – דהיינו, דירת מגורים היא כזו המשמשת את בעליה (או שוכרה) למגורים דרך קבע בעוד דירת נופש משמשת לבילוי קצוב בזמן בעת חופשה (למען השלמת התמונה ראו ע"מ 1036/16 **נציגות הבית המשותף ברחוב השונית 10, הרצליה נ' משרד התיירות** (נבו 27.5.2018)).

52. בעניין **אי התכלת** נדונה השאלה אם דירות רגילות שנבנו למגורים במרינה בהרצליה ושווקו ככאלה נופלות תחת השימוש של "דירות נופש" שהותר בהתאם לתשתית התכנונית שחלה באותו מקרה. במסגרת פרשנותו המילולית של המונח "דירות נופש", קבע בית המשפט כי על פי פשט הלשון מדובר בדירות שלא ניתן לעשות בהן שימוש למגורים דרך קבע אלא שעליהן להיות זמינות לציבור הרחב במשך מרבית ימות השנה לצורך ניצולן למטרות נופש (שם, בפסקאות 60-62). עוד נקבע, כי פרשנות זו תואמת את התכלית של חוקים שונים העוסקים בחופי הים ושל תוכניות המתאר החלות על המתחם הנדון, באופן "שמגשים הרמוניה מלאה בתשתית הנורמטיבית החלה על המיתחם" (שם, בפסקאות 63-69).

53. בעניין **מעוז דניאל** נדונה השאלה אם המונח "דירות נופש" יכול לכלול גם בנייה ושיווק של דירות שרוכשיהן יוכלו לעשות בהן שימוש בלעדי למטרות נופש ללא צורך בהעמדתן לטובת הציבור הרחב. בית המשפט קבע, כי מבחינה מילולית "דירת נופש מיועדת כידוע למטרות הבראה, מנוחה ומרגוע והיא משמשת לבילוי של חופשה וקיט לפרק זמן קצוב. לעומת זאת דירת מגורים היא דירה בה מנהל אדם את שגרת חייו ובה הוא מתגורר דרך קבע במשך רוב ימות השנה". אומנם, בית המשפט ציין כי ניתן לקבל ש"מבחינה מילולית גרידא המונח 'דירות נופש', הוא לעצמו, אינו משמיע לנו בהכרח זמינות לשימוש הציבורי", ואולם לצד זאת נקבע כי דרישה זו נלמדת לאור "הסביבה התכנונית" שחלה באותו מקרה והייתה דומה במידה רבה לזו שנידונה בעניין **אי התכלת** (שם, בפסקאות 19-26).

54. **בהקשרם של דיני המס**, נדונה בפסיקה השאלה אם דירה שנרכשה בייעוד קרקע שאינו למגורים אלא לנופש, ואשר בעליה התחייב להעמידה לרשות הציבור בחלק מימות השנה, מהווה "דירת מגורים" לצורך מתן פטור מתשלום מס שבח שניתן למוכר דירות מגורים (**עניין חכים**) או הקלה בתשלום מס רכישה שניתן לרוכש דירת מגורים (**עניין גיצלטר**).

55. בעניין **גיצלטר** נדרש בית המשפט להגדרת המונח "מגורים" בקשר לשאלה מהי דירת מגורים לעניין מס רכישה. בית המשפט עמד על כך שבפסיקה קודמת נקבע כי "דירת מגורים" היא כזו שמאפייניה האובייקטיביים הם של דירה ואשר לרוכשה כוונה סובייקטיבית לייעדה למגורים (שם, בפסקה 18). במסגרת המבחן הסובייקטיבי, קבע בית המשפט בעניין **גיצלטר** כי שימוש ל"מגורים" נקבע בשים לב לאופי השימוש, לאורך תקופת השימוש, לאינטנסיביות השימוש ולתדירותו, תוך שצוין כי פרמטרים אלה "משרטטים יחדיו קו גבול הגיוני וברור על פיו ניתן לקבוע אימתי שימוש בדירה (או כוונה להשתמש בדירה) הוא בבחינת 'מגורים' במובן בו נתפש מושג זה 'בלשון בני אדם'" (שם, בפסקה 22). לפסיקת ועדת הערר לפי חוק מיסוי מקרקעין, שהתקבלה בעניין **גיצלטר**, ראו את פסק הדין של כב' השופט (כתוארו אז) א' גרוניס בעמ"ש (מחוזי ב"ש) 22/89 **מנדל נ' מנהל מס שבח מקרקעין**, פד"א יט 52 (1991). בנסיבות המקרה, נקבע בעניין **גיצלטר** בין היתר כי שימוש בדירה למשך תקופות קצרות המצטברות לכדי חודשיים בשנה, בדירה שיועדה התכנוני הוא למלונאות ונופש, שהשימוש העצמי בה מוגבל ושקיימת חובה להשכירה במשך מרבית ימות השנה, אינו מהווה שימוש ל"מגורים" (שם, בפסקאות 24 ו-26). כן נקבע כי גם התכלית הסוציאלית העומדת בבסיס מתן ההטבה במס רכישה אינה מתקיימת בקשר לדירת הנופש שנדונה (שם, בפסקה 27).

56. בעניין **חכים** נדונה השאלה אם דירת נופש, אשר חלה חובה חוקית להעמידה לרשות הציבור במשך מרבית ימות השנה, מהווה "דירת מגורים" לצורך מתן פטור ממס שבח. במסגרת פסק הדין, נקבע בין היתר כי בכל הקשור להגדרה של דירת מגורים כדירה ה"משמשת למגורים" ה"מבחן... אמנם אינו דורש

מגורי קבע, אך נדרש שימוש למגורים לתקופה ממשית, ואין להסתפק בשימוש ארעי לתקופה קצרה"
(שם, בפסקה 33).

57. יצוין כי בעניין **שטיין**, בהמשך לפסק הדין בעניין **חכים**, קבע בית המשפט כי דירה המתאימה לשימוש למגורים והמשמשת בפועל למגורים, אינה נכנסת להגדרת "דירה מגורים" לצורך פטור ממס שבח אם השימוש בה למגורים נעשה שלא כדין בהיותו נוגד את ייעודה התכנוני, וזאת תוך מתן משקל לתכלית בדבר שמירה על שלטון החוק.

58. לסיכום חלק זה, מהפסיקה שתוארה לעיל עולה כי שימוש בדירה ל"מגורים", על פי המשמעות הפשוטה והטבעית שיש לייחס למונח זה בלשון בני האדם, הוא שימוש הנעשה לפרק זמן ממושך, בעוד במצבים שבהם כל השימוש הנעשה בדירה הוא שימוש ארעי, לפרק זמן קצר ובמסגרת תיירות או חופשה אינו נחשב שימוש בדירה ל"מגורים" אלא לנופש. כאמור לעיל, בדירות שייעודן התכנוני הוא למגורים בלבד, אם כל השימוש הנעשה בדירה הוא רק למטרות נופש באמצעות השכרות קצרות טווח במהלך כל השנה, ואין כל שימוש שהוא ל"מגורים", שימוש זה מהווה שימוש אסור ועבירה על חוק התכנון והבניה. אין באמור משום התייחסות או קביעת מסמרות ביחס למצב שבו בחלק מהשנה הדירה משמשת למגורים ואילו בחלקה האחר של השנה משמשת להשכרת קצרת טווח.

הגבלת השימוש בדירות "למגורים" בתקנון בית משותף – פסיקת הערכאות הנמוכות

59. כאמור לעיל, המונח "מגורים" בתקנון מתפרש על פי כללי פרשנות חוזים, בניסיון להתחקות אחר התכלית הסובייקטיבית של התקנון, ובהיעדרה תוך פניה לתכליתו האובייקטיבית ובכלל זאת למאפייניו הייחודיים של הבית המשותף.

60. כפי שיוצג להלן, בדרך זו מפורשות הוראות מסוג זה בתקנון בית משותף על-ידי המפקחים על המקרקעין ובתי המשפט המחוזיים המשמשים כערכאות ערעור על החלטותיהם.

61. בת' (המפקח על רישום מקרקעין ת"א) 993/17 **נציגות הבית המשותף מרח' חברון 12 בתל אביב נ' לני** (10.10.2018) קיבלה המפקחת על המקרקעין תביעה למתן צו האוסר על בעל נכס להמשיך ולהשכיר את דירתו לתקופות קצרות באמצעות הפלטפורמות Airbnb ו-Booking, וזאת לאור הוראה בתקנון שהגבילה את השימוש בדירה למגורים בלבד. לאחר בחינת לשון הוראת התקנון ונסיבות עריכתו, ובכלל זה בחינת עדויות מנסחיו באשר לכוונה שעמדה בבסיס שילוב הוראה זו במסגרת התקנון, המפקחת על המקרקעין הגיעה לכלל מסקנה כי זה היה אומד דעת הצדדים.

62. גם בת' (המפקח על רישום מקרקעין נת') 221/19 **מגדל דניאל מלון דירות בע"מ נ' זילברברג** (נבו) (22.2.2023) התקבלו מספר תביעות שהוגשו למפקח על המקרקעין, שבהן התבקש לאסור על מספר דיירים בבית משותף להשכיר את דירותיהם לטווח קצר על בסיס הוראה בתקנון. קביעה זו התבססה על לשונה של ההוראה המגבילה וכן על לשון ותכליתן של הוראות נוספות בתקנון, כמו גם על נסיבות המקרה הנוגעות לחתימה על הסכמים שונים בקשר לדירות ולהתנהלות הצדדים על פי אותם הסכמים. ערעור שהוגש על פסק הדין לבית המשפט המחוזי נדחה ברובו בעניין **זילברברג (מחוזי)**, תוך אישור הפרשנות שניתנה להוראה המגבילה בתקנון. בעניין **זילברברג (עליון)** נדחתה בקשה לרשות ערעור שהוגשה על פסק דינו של בית המשפט המחוזי. נקבע, כי אין היא מצדיקה מתן רשות ערעור ב"גלגול

שלישי", תוך שציין בית המשפט, בגדר למעלה מן הצורך, כי מקובלת עליו הפרשנות שניתנה להוראה המגבילה על-ידי הערכאות הקודמות (שם, בפסקה 13).

63. בת"א (שלום י-ם) 48569-10-21 **מרציאנו נ' בוכריס** (נבו 12.9.2023) התקבלה תביעה לאסור על חברה המנהלת מספר דירות בבניין להשכירן בשכירות קצרת טווח בפלטפורמות מקוונות, על בסיס תניה בתקנון שפורשה בנסיבות העניין כאוסרת על השכרה במתכונת זו. במקרה זה ביסס בית משפט השלום את מסקנתו על לשון התניה המגבילה ועל נוסחן של תניות נוספות בתקנון (יצוין כי בית המשפט לא נדרש לנסיבות עריכת התקנון, שכן אלו לא היו רלוונטיות לאור העובדה שהיה מדובר בתקנון משנת 1993 – תקופה שבה המרשתת והשכרת דירות לטווח קצר באמצעותה טרם באו לעולם (שם, בפסקה 13(א)).

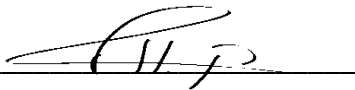
64. לבסוף, גם בפסקי הדין מושא ההליך דגן הניתוח של שתי הערכאות הקודמות נסמך על פרשנות התקנון בהתאם לכללים הנהוגים בפרשנות חוזים. כך, בעוד המפקחת על המקרקעין סברה כי בנסיבות העניין, לפי אומד דעת הצדדים לא הייתה כוונה לאסור על השכרת הדירות לטווח קצר כחלק מהגבלת השימוש בהן ל"מגורים" בלבד; בפסק דינו של בית המשפט המחוזי נקבע כי השונות בעמדות הצדדים מובילה למסקנה שלא הוכח אומד דעת סובייקטיבי שניתן לייחס להם, וכי בנסיבות אלו יש לפנות לתכלית האובייקטיבית של ההוראה המגבילה בתקנון, ממנה ניתן ללמוד כי אין להתיר במסגרתה השכרת דירות לטווח קצר.

סיכום

65. לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, בנסיבות המקרה דגן שגה בית המשפט המחוזי משלא פירש את התקנון על פי הכללים הנהוגים לפרשנות חוזים. כך, בפסקה 27 לפסק הדין של בית המשפט המחוזי נקבע באופן תמציתי כי השונות בעמדות של בעלי הדירות לגבי האפשרות להשכיר לטווח קצר, מלמדת ש"לא ניתן לומר כי ישנו אומד דעת סובייקטיבי משותף" וכי על כן יש לפנות לבחינת תכליתו האובייקטיבית. דרך פרשנות זו אינה תואמת את הדגש שהושם בפסיקה על כך ש"גם אם יקשה על בית המשפט לאתר את הכוונה המשותפת לשני הצדדים, הוא יעשה כל שביכולתו כדי לעשות כן", וכי "על בית המשפט לבחון היטב את הראיות השונות שהצדדים מביאים לפניו, להשתכנע, ולקבוע מה היה אומד דעתם האמיתי במועד כריתת החוזה, עת שרצונותיהם נפגשו. אל לו לשופט למהר לקבוע שלא ניתן לאתר את תכליתו הסובייקטיבית של החוזה" (עניין ארגון מגדלי ירקות, בעמודים 28-29). לנוכח האמור, חלף דרך הפרשנות שננקטה בפסק הדין, היה על בית המשפט המחוזי לבחון את התשתית העובדתית שהונחה לפניו, ובכלל זאת את הקביעות העובדתיות בפסק דינה של המפקחת, ועל בסיס האמור לקבוע מה היה אומד דעתם של הצדדים לתקנון.

66. התקנון מהווה חוזה בין דיירי הבניין ועל כן יפורש בהתאם לכללי הפרשנות החלים על חוזים. בהתאם לכך, בפרשנות התקנון נדרש בראש ובראשונה להתחקות אחר אומד דעתם הסובייקטיבי של הצדדים, וזאת בהתאם לנסיבותיו הקונקרטיות של כל תקנון ותקנון, ואין מקום לקביעתו של בית המשפט המחוזי לפיה יש להעדיף את תכליתו האובייקטיבית של התקנון על תכליתו הסובייקטיבית. בנוסף, כפי שהודגש בעניין **זילברברג (עליון)**, אין בפרשנותו של מונח בתקנון פלוני כדי להשפיע בהכרח על פרשנותו של אותו המונח בתקנון אחר, שכן כלל הוראותיו ונסיבותיו של כל תקנון עשויות להיות שונות.

67. לצד זאת, הסכמת הצדדים בתקנון אינה יכולה לגבור ולעקוף דין מאסדר החל על הבית המשותף. על כן, תנאי בתקנון בו הוגדר השימוש בדירות בבית משותף נדרש להיות תואם את התשתית החוקית התכנונית החלה בבית המשותף, ובפרט בשימוש התכנוני המותר בו. באם הובא ליישום תנאי בו הוגדר שימוש שאינו תואם את השימושים המותרים לפי התוכנית המאושרת וההיתר, מהווה הדבר שימוש אסור ועבירה על חוק התכנון והבניה. לצד האמור, אין בכך כדי לחוות דעה או לקבוע מסמרות ביחס למצב בו בחלק מהשנה הדירה משמשת למגורים ואילו בחלקה האחר של השנה משמשת להשכרת קצרת טווח.



קרן וול, עו"ד
המחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה
ב"כ היועצת המשפטית לממשלה



לי גל און, עו"ד
המחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה
ב"כ היועצת המשפטית לממשלה