



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 7557/13

לפני: כבוד הנשיא א' גרוניס
כבוד המשנה לנשיא מ' נאור
כבוד השופט ח' מלצר

העותרים: 1. לשכת רואי חשבון בישראל
2. רוי"ח דוד גולדברג
3. רוי"ח עופר מנירב

נגד

המשיבים: 1. כנסת
2. שר האוצר
3. רשות המיסים בישראל

עתירה למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה: כ"ג בניסן התשע"ד (23.04.2014)

בשם העותרים: עו"ד מאיר ליפא; עו"ד גאי כרמי;
עו"ד בני קלדרון; עו"ד יוסי אלישע

בשם המשיבה 1: עו"ד בליי גור

בשם המשיבים 2-3: עו"ד דנה בריסקמן; עו"ד יצחק ברט

פסק-דין

המשנה לנשיא מ' נאור:

1. העתירה שבפנינו תוקפת את חוקתיותו של סעיף 43(8)(א) בחוק לשינוי סדרי העדיפויות הלאומיים (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2013 ו-2014), התשע"ג-2013 (להלן – חוק ההסדרים), אשר במסגרתו תוקן סעיף 49ב(1) בחוק מיסוי

מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963 ובוטל הפטור מתשלום מס שבח שהוענק לדירת מגורים מזכה.

2. מלכתחילה כללה העתירה גם טענות רבות שעניינן אי חוקתיות מחמת פגיעה בזכות הקניין, אשר אינה עומדת בתנאיה של פסקת ההגבלה. אולם בטיעון על-פה זנחו העותרים בעקבות הערותינו טענותיהם בהקשר זה ומיקדו את העתירה לטענות שעניינן אי חוקתיות מחמת פגמים שנפלו, לשיטתם, בהליך החקיקה, להבדיל מטענות בעניין תוכן החקיקה.

העותרים טוענים כי מן הראוי היה לבצע תיקון מרכזי שכזה, המשנה "סדרי עולם" בתחום מיסוי המקרקעין, במסגרתה של חקיקה רגילה ולא במסגרת הליך חקיקה מזוהז של חוק ההסדרים. התיקון הועבר במסגרת חוק ההסדרים לאחר שהצעת חוק דומה שנדונה בהליך חקיקה רגיל נכשלה. לשיטת העותרים, אלה הן "נסיבות מחשידות" הראויות לחשדנות בית המשפט במניעי הכנסת להכללת התיקון במסגרת חוק ההסדרים. נטען כי ספק רב אם תיקון זה היה עובר במסגרת הליך חקיקה רגיל, בשלוש קריאות.

עוד טענו העותרים כי הדיונים בתיקון זה בוצעו באופן בלתי מספק, "מבלי שניתנה לנוכחים אפשרות לקיים דיון מושכל... [1] מבלי שניתנה לחברי הכנסת האפשרות להבין את הנושאים הנדונים לאשורם ולקיים לגביהם שקלא וטריא ראויים" (סעיפים 43 ו-45 בעתירה).

3. בהקשר זה מצביעים העותרים, למשל, על כך שלתיקון היו שתי הצעות, ההצעה המקורית ונוסח מתוקן שאומץ על-ידי רשות המיסים בשיתוף עם לשכת רואי החשבון (העותרת 1), לשכת עורכי הדין וגורמים נוספים. לטענת העותרים, חברי הכנסת לא היו מודעים לקיומו של הנוסח המתוקן, אשר לא הונח בפניהם, ומשכך התמקדו בנוסח ההצעה המקורית – אשר הוא שאומץ בסופו של דבר.

4. המשיבים דוחים טענות אלה. על בסיס הלכתו של בית משפט זה בבג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 14 (2004) (להלן – עניין מגדלי העופות), נטען כי בהליך חקיקתו של החוק לא נפל פגם היורד לשורש ההליך, אשר מצדיק ביטולו של חוק מחמת פגם בהליך החקיקה. לטענת המשיבים, אף אם ניתן לבקר את ההחלטה להכליל את התיקון במסגרת חוק ההסדרים, הרי שאין כל נורמה האוסרת זאת ומכל מקום אין בקיומו של

הליך חקיקה מזורז, כשלעצמו, כדי להוות עילה לביקורת השיפוטית של בית המשפט. נטען כי עיון בפרוטוקולים של הדיונים בתיקון במסגרת הליך חקיקתו מצביע על הזמן הרב שהוקדש לבחינתו ועל תהליך השקלא והטריא שבוצע. הבחירה בהצעה המקורית על פני הנוסח המתוקן הייתה פרי בחירה מושכלת של חברי ועדת הכספים, שנבעה בעיקר מן הרצון לאמץ הסדר פשוט המונע, ככל הניתן, פתח למניפולציות.

5. דינה של העתירה להידחות. אין היא מגלה עילה להתערבותנו בחוקתיות סעיף החוק.

6. בעשור האחרון הוגשו עתירות רבות כנגד חוקי ההסדרים השונים (ראו, למשל: בג"ץ 7610/03 המועצה המקומית יאנוח-ג'ת, וחברי המועצה נ' מר אברהם פורז, שר הפנים (13.6.2004); בג"ץ 494/03 עמותת הרופאים למען זכויות אדם נ' שר האוצר (9.12.2004) (להלן – עניין רופאים למען זכויות אדם); בג"ץ 3106/04 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הכנסת (7.2.2005) (להלן – עניין האגודה לזכויות האזרח); עניין מגדלי העופות; בג"ץ 4947/03 עיריית באר-שבע נ' ממשלת ישראל (10.5.2006) (להלן – עניין עיריית באר-שבע); בג"ץ 4927/06 ההסתדרות הרפואית בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (25.9.2007) (להלן – עניין ההסתדרות הרפואית בישראל); בג"ץ 6061/08 ישראלי נ' משרד החקלאות (19.9.2009) (להלן – עניין ישראלי); בג"ץ 6304/09 לה"ב – לשכת ארגוני העצמאים והעסקים בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (2.9.2010) (להלן – עניין לה"ב)). הטענה הרווחת, החוזרת על עצמה בחלק ניכר מעתירות אלה, היא כי הליך החקיקה אשר במסגרתו מועברים תיקוני חקיקה רבים מבלי שמבוצע הליך חקיקה נפרד לכל אחד מהם – הליך שניתן לכנותו, וכך הוא מכונה לא אחת, הליך חקיקה "מזורז", "מואץ" או "חפוז" – מהווה פגם בהליך החקיקה אשר מצדיק ביטולו של החוק.

7. בית משפט זה קבע באופן עקבי, שאמנם ניתן להביע ביקורת על השימוש בהליך חקיקה מזורז שכזה לשם העברת "מאסה" גדולה של תיקוני חקיקה (עניין מגדלי העופות, בעמ' 33-36; עניין ההסתדרות הרפואית בישראל, פסק-דינו של השופט א' רובינשטיין), אולם אין בכך כדי להוות עילה, כשלעצמה, לביטול חקיקה רק מחמת קבלתה במסגרת חוק הסדרים שכזה (ראו, למשל: עניין מגדלי העופות, בעמ' 50-51; עניין לה"ב, פסקה 73; עניין עיריית באר-שבע, פסקה 5; עניין רופאים למען זכויות אדם, פסקה 8; עניין האגודה לזכויות האזרח, פסקות 7-8). אף אם מן הראוי היה להעביר תיקון או דבר חקיקה במסגרת הליך חקיקה רגיל – למשל מחמת מהותו של הנושא מושא החוק או לאור המדיניות החדשה המאמצת במסגרתו – אין בהחלטת הכנסת

להכלילו במסגרת חוק ההסדרים כדי להצדיק ביטולו (עניין ההסתדרות הרפואית, פסק-דינה של הנשיאה ד' ביניש; השוו לעניין ישראל, אף ששם לא נטענה טענה לפגם בהליך במפורש).

8. ההלכה, שנקבעה בעניין מגדלי העופות ואשר עליה חזר בית משפט זה בכל העתירות דלעיל, היא כי התערבותו השיפוטית של בית המשפט שמורה אך ורק לאותם מקרים נדירים שבהם "נפל בהליכי החקיקה פגם היורד לשורש ההליך" (שם, בעמ' 42). כך לגבי חוקי ההסדרים למיניהם, כך גם לגבי פגם שנפל בהליך חקיקתם של דברי חקיקה רגילים (ראו: בג"ץ 5131/03 יושב-ראש סיעת יהדות התורה, ח"כ יעקב ליצמן נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד נט(1) 577, 592-593 (2005) (להלן – עניין ליצמן); בג"ץ 4302/09 לשכת עורכי הדין בישראל נ' ממשלת ישראל, פסקה 3 (9.6.2009); בג"ץ 6784/06 רט"ן רונית שליטנר נ' הממונה על תשלום גמלאות, פסקות 36-38 (12.1.2011); השוו עוד לפסיקה שניתנה לפני הלכת מגדלי העופות: בג"ץ 975/89 Nimrodi land development LTD נ' שילנסקי, פ"ד מה(3) 154, 157 (1991); בג"ץ 4513/97 אבו ערער נ' יושב ראש הכנסת דן תיכון, פסקה 10 (1.9.1998)).

9. קראנו בעיון את טענות העותרים, הוספנו ושמענו טענות על פה. אינני סבורה כי בהליך החקיקה של חוק ההסדרים, בכל הנוגע לתיקון בחוק מיסוי מקרקעין, נפל פגם היורד לשורשו של ההליך. בתגובת המשיבים פורט בהרחבה הליך החקיקה שעבר התיקון וצורפו המסמכים הרלוונטיים שהוצגו לחברי הכנסת. עיון בכל אלה חושף כי התנהל לגבי התיקון דיון ער, כי חברי הכנסת שאלו שאלות לא פשוטות ושאלו המקצוע מטעם רשות המיסים הסבירו – וחזרו והסבירו – לחברי הכנסת על אודות התיקון המוצע, כמו גם על הנוסח המתוקן, ועל בסיס כל אלה הגיעו חברי הכנסת להחלטתם להעביר את התיקון תוך העדפת ההצעה המקורית על פני הנוסח המתוקן (ראו פסקות 5-34 בתגובה מטעם המשיבים). הטענה הנטענת לרוב בהקשר לחקיקה מסוג של חוק ההסדרים היא כי יש בה פגיעה ב"עקרון ההשתתפות בהליך החקיקה [ה]מחייב הליך חקיקה שבו תינתן לחברי-הכנסת אפשרות מעשית לגבש את עמדתם בקשר להצעת החוק (עניין מגדלי העופות, בעמ' 50; לעניין עקרון ההשתתפות באופן כללי, ראו עוד שם, בעמ' 46-51). לנוכח הדיונים הנרחבים שנערכו בהקשר לתיקון הנ"ל, "יקשה לומר", כדבריו של בית משפט זה בעניין לה"ב, "כי נמנעה מחברי הכנסת כל אפשרות ממשית לגבש עמדה ביחס לתוכנו של התיקון לחוק" (שם, פסקה 73; ראו, עוד: עניין האגודה לזכויות האזרח, פסקה 11; עניין רופאים למען זכויות אדם, פסקה 9).

10. אציין עוד כי חלק מהביקורת שנותחה בפסיקה ביחס לחוקי ההסדרים, אשר נלווים להעברת תקציב המדינה ומטיבם אמורים לעסוק בעניין כלכלי, נוגע לשימוש בהליך חקיקה מזורז זה לשם העברת חוקים ותיקוני חקיקה אשר אינם עוסקים כלל בעניינים כלכליים (עניין מגדלי העופות, בעמ' 33). אולם התיקון מושא העתירה הוא תיקון כלכלי מטבעו, אשר עניינו בביטול פטור ממס שבח שיש לו השפעה תקציבית (גידול בגביית המס) ברורה (השוו: עניין עיריית באר-שבע, פסקה 5). אכן, "אם וככל שניתן להשלים עם שיטת החקיקה בהליך מהיר מן הסוג הנדון, הרי החקיקה שבפנינו היא במובהק מן הנושאים התקציביים אשר על פי אופיים מתאימים יותר לשימוש בחוק מ'משפחת חוק ההסדרים במשק המדינה' [...]" (שם).

11. את העתירה שלפנינו יש לדחות. עם זאת, ובשולי הדברים, מן הראוי להזכיר דברים שאמר השופט א' רובינשטיין על אודות השימוש בחוקי ההסדרים לשם העברת עשרות רבות של חוקים ושל דברי חקיקה, בעניין ההסתדרות הרפואית: "חזות קשה אני חוזה, כי ככל שימשך הליך חוק ההסדרים ולא ישתנה מהותית, חרף פסיקתו של בית משפט זה וחוות הדעת של היועצים המשפטיים לממשלה ולכנסת, עלולות להישאל שאלות גוברות והולכות באשר למידת ההתערבות השיפוטית בסיטואציות של "כאילו"; וזאת לא כדי לפגוע בכנסת – אלא כדי לחזקה ולהגן עליה מפני זילות עבודתה החיונית, החשובה וההכרחית במשטר הישראלי" (שם, פסקה ה). מהתגובות שלפנינו עולה כי נעשה צמצום של הנושאים שנכללו במסגרת חוק ההסדרים תוך מיקודו, ככל הניתן, בחוקים בעלי השפעות כלכליות הכרוכים בתקציב המדינה (שאליו נלווה חוק ההסדרים). ממכתבו של היועץ המשפטי לכנסת בדבר "הסכמות בין הכנסת לבין הממשלה בעניין היקפו של חוק ההסדרים", שצורף לתגובת המשיבים (מ/ש1), עולה כי הסכמות אלה "משקפות את המגמה שעל פיה פעלו יושבי ראש הכנסת בשנים האחרונות, שמטרתה צמצום משמעותי של חוק ההסדרים ועמידה על הליכי חקיקה תקינים, תוך שמירה על כבודה ומעמדה של הכנסת." על מגמה זו של צמצום הנושאים שנכללו בחוק ההסדרים אין לי אלא לברך, וזאת בתקווה שהמגמה תימשך.

12. כאמור, העתירה נדחת. העותרים ישאו בהוצאות המשיבים בסך של 30,000 ש"ח למשיבה 1 ו-30,000 ש"ח למשיבים 2-3.

המשנה לנשיא

הנשיא א' גרוניט:

אני מסכים.

ה נ ש י א

השופט ח' מלצר:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינה של המשנה לנשיא מ' נאור.

ניתן היום, י"ב באייר התשע"ד (12.5.2014).

ש ו פ ט

המשנה לנשיא

ה נ ש י א