

עו"ד ספיר זילבר



עו"ד על נדל"ן

**מאמרים, עדכוני חקיקה וחידושי פסיקה בנושאים:
תכנון ובנייה, מקרקעין והתחדשות עירונית**

עריכה מקצועית: עו"ד צבי שוב | ניהול ועריכה: עו"ד ספיר זילבר

גרסת הדפסה 

מאמר

[האם לא הגיעה העת לעשות סדר בסעיף הפטור מהיטל השבחה לדירת מגורים עד 140 מ"ר?](#)

מאת עו"ד צבי שוב וגב' מורן אטיאס, מתמחה

ענייננו בסוגיה הנשנית חדשות לבקרים בבתי המשפט ובוועדות הערר השונות – פרשנותו של סעיף 19(ג)1 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, העוסק בפטור מתשלום היטל השבחה בגין בנייה או הרחבה של דירה ששטחה אינו עולה על 140 מ"ר (להלן: "סעיף הפטור").

כאמור, ענייני היטל השבחה מוסדרים בעיקר בתוספת זו, הכוללת מספר מועט ביותר של סעיפים, שחלקם חוקק משכבר, ולפיכך ברור הוא שחלק נכבד של ההלכות נקבעות בבתי המשפט ובערכאות.

מעט בדומה לסעיפי הפטור ממס שבח בחוק מיסוי מקרקעין, תכליתו העיקרית של סעיף הפטור האמור הינה סוציאלית - הסעיף נועד לסייע לאזרחים לשפר את תנאי הדיור שלהם על ידי הרחבת דירתם, זאת באמצעות הקלה על העול הכספי הכרוך בשיפור תנאי מחייתם וכן הקלה על מצוקת הדיור הקיימת בשוק המקרקעין. ברי הוא כי אם ישולם היטל השבחה של 50% מההשבחה, אזי שיפור הדיור לא יוכל להיות מושג.

ברם, יכול להיווצר מצב בו כאשר לשון החוק ברורה לא ניתן יהיה להגשים את תכליתו הסוציאלית של הסעיף במלואה.

סעיף פטור זה, עורר וממשיך לעורר שאלות פרשניות רבות בנוגע לאופן יישומו על ידי הועדות המקומיות וכך, ככל שהמציאות התכנונית בארצנו תפותח ותהפוך מורכבת יותר, כך שאלות אלו ימשיכו להציף את מערכת בתי המשפט וועדות הערר ונראה כי קיים צורך להרחיב את התוספת השלישית באופן שסוגיות שנדונות מעת לעת יקבלו גם עיגון בחקיקה.

להלן נבחן ונתייחס למספר נקודות כדי להמחיש את החוסר הקיים בחקיקה והצורך של בתי המשפט וועדות הערר לנסות ליתן פרשנות להוראות החוק. כמובן שההמחשה במאמר זה תתייחס לחלק קטן בלבד מתוך שלל נושאים וסוגיות המצריכות קביעות ברורות.

אופן קבלת הפטור והגשתו

בהתאם לחוק, קבלת הפטור איננה "אוטומטית" ועל הטוען לפטור להראות כי הוא עומד במסגרת התנאים שנקבעו בסעיף החוק. אלא, שהחוק לא מציין למי מוגשת הבקשה לפטור, אלא רק מציין שניתן להגיש השגה על שומה בפני שמאי מכריע או ועדת הערר בתוך 45 יום ממועד קבלת השומה. בעניין עמ"נ 877-09-14 **יוספיאן** נקבע, כי הגם שהחוק לא קובע זאת, על הטוען לפטור לפנות תחילה בבקשה לוועדה המקומית וזאת בתוך "פרק זמן סביר" של 45 ימים ממועד קבלת השומה. במסגרת בקשתו יהיה על המבקש להוכיח כי הוא עומד בתנאי הפטור. ככל שהועדה המקומית תסרב לבקשתו, יוכל המבקש להגיש ערר לוועדת הערר.

בהקשר לאמור, נציין כי רבים שוגים ופונים ישירות לוועדת ערר או לשמאי מכריע, ובכך עלולים לאבד יומם כליל שכן, עיון בהחלטות ועדות הערר מלמד שערר שעניינו פטור יוגש רק **לאחר** שהוגשה בקשה לוועדה המקומית והיא סורבה או לא נענתה. ר' לעניין זה ערר 85087/17 **ברקוביץ**.

פועל יוצא אפוא שהוראות החוק לא התייחסו לקונסטלציה של אופן בקשת הפטור ונישום שהיה מסתפק בהוראות החוק בלבד ומגיש ערר ובמסגרתו מבקש פטור, עלול היה למצוא עצמו מול "שוקת שבורה".

היקף הפטור

ברע"א 7417/01 **צרי** (להלן: "**צרי**") נדונה השאלה, האם הפטור יכול להינתן למספר דירות בחלקה אחת, או שמא, הפטור מוגבל לדירה אחת בלבד? זאת, מאחר שהוראות החוק לא התייחסו לנקודה זו.

נזכיר כי בעניין צרי, מבקשי הפטור היו שתי משפחות להן היו בתים צמודי קרקע שנהרסו ובמקומן נבנו בנייני מגורים. בני המשפחה קיבלו מספר דירות מגורים בבניין וביקשו פטור מהיטל השבחה עבור כל אחת מדירותיהם. בית המשפט העליון קבע, כי יש ליתן פטור אחד בלבד לכל תא משפחתי, לאור העובדה כי האיזון הראוי מחייב מתן פירוש מצמצם להטבות המתקבלות. נדגיש, כי תכלית הסעיף אינה להעשיר את הזוכה בהטבה על חשבון רווחת קהילתו, אלא אך לאפשר לו להרחיב את ביתו, אף אם אין ידו משגת לשלם את היטל השבחה.

בית המשפט הדגיש, כי הפטור יינתן רק כאשר מדובר בדירה חדשה אשר תבנה במקום דירת מגורים נסתרת ולא כאשר הדירה החדשה תיבנה לצדה. כן נקבע כי נדרשת הלימה בין השימוש למגורים עובר לפטור ובין השימוש למגורים לאחריו בשני מסלולים; "המחזיק" ו"הקרוב". למי שהפטור מיועד הוא האמור להתגורר בה – הן עובר לפטור והן לאחריו.

כתיקון לעניין צרי ברע"א 3626/06 **חאמיסי** נקבע כי סעיף הפטור יחול גם כאשר מדובר בדירה שהוקמה על קרקע פנויה, דהיינו, על קרקע שטרם נבנתה קודם לכן. במסגרת קביעה זו, בית המשפט הדגיש שאין הלכה זו באה להחליף את ההלכה שנקבעה בעניין צרי.

לצד הנקבע בעניין צרי וזמן רב לאחר מכן, בדנ"א 6298/15 **דיבון** (להלן: "**דיבון**") נדונה השאלה, האם הפטור יכול להינתן לכל מחזיק במשותף בקרקע הממלא אחר תנאיו, או שמא ניתן להעניק פטור אחד משותף לכל בעלי הזכויות

כך שיחלקו בו. בפסק הדין נקבע כי סעיף הפטור אינו קובע מגבלה לפיה ניתן יהיה להקנות פטור אחד לכל היותר בגין חלקת מקרקעין אחת. לצד זאת, נקבע כי מקום שהמחזיקים במשותף בקרקע מהווים תא משפחתי אחד הפועל כיחידה כלכלית אחת, כפי שהיה בעניין צרי, יינתן פטור אחד בלבד בגין החלקה.

כהערת אגב ציין בית המשפט העליון בעניין דיבון כי קביעתו נטועה בנסיבות המקרה שעמד לפניו ואין ללמוד מקביעתו לגבי נסיבות אחרות כגון מקרה של מחזיקים בקרקע במשותף החברים בקבוצת רכישה או בקבוצת רוכשים. החלטות ועדות הערר שדנו בסוגיית קבוצות רכישה וקבעו מבחנים שונים לזכאות הפטור במקרים אלה – ניתן לראות בערר 417/14 **ברגלס הווארד** וכן בערר 481/16 **סגל יחיאל**.

בעניין צרי, העובדה כי משפחה אחת החזיקה באופן **בלעדי** בקרקע, היוותה חלק נכבד בהכרעה, כאשר ההיגיון הכלכלי הוא לתת למשפחה המהווה תא משפחתי וכלכלי אחד - פטור אחד. מנגד, בעניין דיבון, לא היה חשש לניצול הפטור לרעה, מאחר שהמחזיקים בקרקע במשותף לא נחשבו כיחידה כלכלית אחת, בעניין דיבון בית המשפט שם דגש על תכלית הפטור – שיפור תנאי הדיור, **שהתקיימה בכל אחד ואחד מהמחזיקים בקרקע**, ולכן נקבע שקיימת הצדקה ליתן את הפטור לכל מחזיק הזכאי לכך ולא להסתפק בפטור אחד לחלקה.

במילים אחרות, ניתוח שאלת הפטור במקרים של מספר מחזיקים בקרקע קיבלה מענה על ידי בית המשפט העליון אולם החקיקה לא מעגנת זאת. יתרה מכך, ישנן סוגיות כגון קבוצות רכישה לגביהן ניתנו אמרות אגב על ידי בית המשפט ואילו ועדות הערר שעושות מלאכתן נאמנה, קבעו מבחנים לשאלת זכאות הפטור, אך נראה כי נושא כה אקוטי בו נתקלים חדשות לבקרים אמור למצוא ביטוי בחקיקה.

שאלת הזכאות לפטור במקום בו קיימת לנישום **זירה נוספת באותם מקרקעין שגודלה עולה על 140 מ"ר**, גם לא מצאה ביטוי בהוראות החוק ובית המשפט העליון התייחס לעניין זה - במסגרת בר"מ 6195/13 **רביד** (להלן: "**רביד**") בקבעו כי כי אין ליתן פטור במקרים בהם קיימת דירת מגורים ששטחה עולה על 140 מ"ר באותם המקרקעין, וכן הובהר כי לעניין זה אין נפקות לשאלה האם מדובר בבניית יחידת דיור נפרדת או בהרחבה לדירה הקיימת.

כמו כן בעניין בר"מ 8052/14 **שלי** - התייחס בית המשפט העליון למצב בו יש לנישום **זירה נוספת במקום אחר** וקבע כי אין בכך לשלול את זכאותו לפטור.

אופן בחינת הזכאות לפטור בהתייחס להעברה ללא תמורה / בהורשה

בעניין אופן בחינת הזכאות לפטור מקום שבו המקרקעין הועברו בירושה או ללא תמורה בין אדם לקרובו נקבע בערר 8036-03-18 **סהר שמואלביץ'** כי יש להבחין בין אם ההעברה בוצעה לאחר או בטרם אישור התכנית/היווצרות החבות בהיטל השבחה. ככל שההעברה בוצעה לאחר קמות החבות בהיטל, יש לראות בירוש או בנעבר כמי שנכנסים בנעלי המוריש או המעביר, כך שזכאותם לפטור נבחנת בראי זכאותם של המוריש או המעביר ולא באופן עצמאי ונפרד (ר' גם ערר 86/15 **תלמה העליון** ככל שההעברה בוצעה בטרם קמות החבות בהיטל, הנעבר הוא החייב המקורי ועל כן את הזכאות לפטור יש לבחון בהתייחס אליו בלבד. כאמור, גם סוגיות אלה אינן מופיעות בהוראות התוספת השלישית.

כפי שניתן להיווכח פסקי הדין שתוארו לעיל, הם רק חלק קטן משורה של קביעות שבהם נדרשו הערכאות השיפוטיות ליתן מענה בהעדר התייחסות בהוראות החוק והצורך לפרש אותן בסוגיות השוניות. ולא רק זאת, אלא שגם במסגרת פסקי הדין אשר סוקרו לעיל, בית המשפט וועדות הערר הציפו שאלות נוספות בלי שנקבעה הלכה ברורה.

על כן, ברור הדבר שבהיעדר הוראות מפורשות נוצרת אי וודאות והכרעות שונות וסותרות במקרים השונים, ונראה כי יש "לחשב מסלול מחדש" ולאגד הלכות שנתנו על ידי בית המשפט ולתקן החוק בהתאם, ובד בבד להציף נקודות נוספות שטרם קבלו מענה בחקיקה השיפוטית ולקבוע הוראות ברורות בעניין ובכך לצמצם את חוסר הוודאות והצורך להידרש לפרשנויות שונות מעת לעת.

