

התפתחות מדיניות הפטורים בהיטל השבחה

שושי שרביט שפירא,

שחאית מקרקעין

סעיף 19 בתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965 (להלן: "חוק התכנון והבנייה") מגדיר מספר אירועים בהם יכול נישום ליהנות מפטור מלא או חלקי מתשלום היטל השבחה. להלן האירועים:

- פטור מתשלום היטל במתן הקלה או שימוש חורג בשל מצב חומרי של הנישום.
 - פטור מתשלום היטל בשכונת שיקום, אזור שיקום או ישוב מוכרז כפטור.
 - פטור למוסדות חינוך, תרבות, מדע, דת, צדקה, סעד, בריאות או ספורט.
 - פטור לזכאים לסיוע של משרד השיכון והבינוי.
 - פטור לדירת מגורים שהתכנון המנדטורי/ותיק השתנה.
 - פטור לתוספת שטחי שירות הנדרשים לביצוע התאמות נגישות.
 - פטור לדרך ציבורית, גם אם נגבה עבור הזכות לעבור בה תשלום.
 - פטור לבניית מרחב מוגן.
 - פטור בגין היתר בנייה בהתאם לתמ"א 38 ולחדרים על גג שנבנו מעל בנייה שנבנתה במסגרת תמ"א 38.
 - פטור חלקי לנישומים בשל הרחבת / מכירת דירת מגורים.
- לפטורים אלה, רובם ככולם, נקבעו תנאים שונים לפיהם נקבעת הזכאות. אם בעבר תחום הפטורים היה פרוץ ונתון לפרשנויות שונות אשר הרחיבו את הזכאות לפטור, אזי בשנים האחרונות התפתחה מדיניות שיפוטית המתבטאת בפסיקה המפרשת את הזכאות לפטור בדרך של צמצום.

להלן מספר דוגמאות למדיניות זו:

פטור מתשלום היטל השבחה בשכונת שיקום, איזור שיקום, ישוב מוכרז כפטור
ס' 19 (ב) (1) (2) ו-(3) לתוספת השלישית מתייחסים לפטורים אלו ובהם נקבע כי לא תחול חובת תשלום היטל השבחה במקרקעין למגורים המצויים/נכללים באזורי שיקום.

עיקרי המחלוקות באשר לפטור זה:

הרחבת בנייה ובנייה חדשה:

קיימות פסיקות רבות בנושא, לרבות החלטות ועדת ערר, המפרשות הזכאות לפטורים אלה בצמצום וקובעות כי פטור לפי ס' 19 (ב) (1) לשכונת שיקום חל אך ורק על הרחבת בתי מגורים קיימים ולא בבנייה חדשה¹.

לאחרונה נקבעה פרשנות זו כהלכה מחייבת ברע"א 8565/10 נאסר עמאש נ' הועדה המקומית שומרון.

השיחוש בנכס:

ברע"א 642/06 ר.א. שליט פיתוח בנייה ויזום פרויקטים בע"מ נ' הועדה המקומית אשדוד נקבע כי יש לראות מקבץ דיור כעסק ולכן סעיף הפטור לעניין שכונת שיקום אינו חל. כך נקבע גם בת"א (שלום, נצרת) עיריית נצרת נ' מדינת ישראל – משרד הבינוי והשיכון, כי בנייה של דיור מוגן לקשישים הינו עסק מניב שאינו חוסה תחת הגדרת מגורים.

בת"א 25312/06 (שלום, ת"א) מגדל השעון ביפו בע"מ נ' עיריית ת"א נקבע, כי אין לפטור מהיטל השבחה במגרשים שייעודם בתכנית המשביחה לשימושים ציבוריים, משרדים ומסחר המצויים בשכונה שהוכרזה כשכונת שיקום, זאת למרות שהבנייה בפועל היתה למגורים, אולם בנייה זו נבעה משימוש חורג שאושר לאחר היכנסה של התכנית המשביחה לתוקף.

חועד רלוונטי למתן הפטור:

סוגיה נוספת שנדונה פעמים רבות בבתי המשפט נסובה סביב השאלה האם הפטור ניתן כאשר ההכרזה חלה במועד אישור התכנית וזאת למרות שבמועד המימוש ההכרזה כבר אינה בתוקף. מרבית הפסיקות בעניין זה קבעו כי יש לבחון את הפטור נכון למועד אישור התכנית ולא למועד מימוש הזכויות במקרקעין².

1. לעניין זה ראו עמ"נ 10-07-9116 (מינהלי ב"ש) ג.ש. ארז שרותים כללים בע"מ נ' עיריית ב"ש, ע"א 1212/04 (מחוזי) ר.א. שליט פיתוח בנייה ואיזון פרויקטים בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון ובנייה אשדוד, ע"א 17/07 (שלום) זרד ערכאן ואחרים נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה שומרון.

לעומת זאת בע"א 6276/01/09 (מחוזי חיפה) עמאש נאסר נ' הועדה המקומית לתכנון ובנייה שומרון ובעש"א 10-05-4581 (שלום פ"ת) הועדה המקומית לתכנון ובנייה ראש העין נ' שלמה שרון נקבע כי לשון הסעיף אינה מבחינה בין בנייה חדשה להרחבת בנייה.

2. לעניין זה ראו ע"א (מחוזי, ת"א) 3088/02 הועדה המקומית לתכנון ובנייה פ"ת נ' כהן פנחס, ע"ר (שלום, ראשלי"צ) 52/09 עזבון המנוחה פרומה (פרומטה) זילברשטיין ז"ל נ' עיריית יהוד, ע"א (שלום, חדרה) זרד ארכאן נ' הועדה המקומית לתכנון ובנייה שומרון, ערר 53/10 גולדברג רחל ודוד נ' הועדה המקומית לתכנון ובנייה הראל.

לעומת זאת ראו בש"א (שלום, ת"א) 121570/00 עמוס הדר מרכז סוכנות לביטוח בע"מ נ' הועדה המקומית לתכנון ובנייה ירושלים לפיו אין לתת פטור אם המימוש בוצע בעת שההכרזה אינה בתוקף.

רפורמת התכנון והבנייה הרוקמת עור וגידים³ אינה משנה מהגדרת המקרקעין למגורים ומותירה את עניין פרשנות בנייה חדשה או הרחבת בנייה והשימוש כמגורים באותם סימני שאלה. יחד עם זאת, קובע הסעיף הרלוונטי כי מתחם להתחדשות עירונית/ שיקום יוכרז לתקופה של 6 שנים לכל היותר וניתן להאריך את תוקפו של הצו. לעניין מועד רלוונטי למתן הפטור קובעת הרפורמה כי הפטור יינתן אך ורק אם היום הקובע לחישוב ההשבחה חל בתקופת הצו.

פטור לזכאים לסיוע של משרד השיכון והבנייה

בהתאם לקביעת בימ"ש העליון ברע"א 10472/07 אימן דאהוד נ' הועדה המקומית לתכנון ובנייה מבוא העמקים, פטור זה הינו כאות מתה לאור שינוי שיטת הזכאות של משרד השיכון והבנייה ולפיכך לא ניתן לקבל פטור מסעיף זה (ס' 19 (ב) (5) לתוספת השלישית). אכן ברפורמת התכנון והבנייה אין שריד לפטור מעין זה.

פטור למוסדות חינוך, תרבות, מדע, דת, צדקה, סעד, בריאות או ספורט

ס' 19 (ב) (4) לתוספת השלישית מגדיר מספר תנאים לקבלת פטור זה ומלבד השימושים הספציפיים שנקבעו בו, נקבע תנאי לפיו אין בעיסוקו של מוסד לשם קבלת רווחים ושהמקרקעין או התמורה שבהם⁴ משמשים או מיועדים לשמש למטרות האמורות.

עיקר המחלוקת לעניין זה הינו עמידת נישומים בתנאי הסעיף. להלן מספר פסיקות העוסקות בנושא זה. בע"א 5138/04 (בימ"ש העליון) הועדה המקומית לתכנון ובנייה מטה יהודה נ' נווה שלום חברה מוגבלת בערבות, נקבעה גישה מרחיבה לעניין מוסדות החוסות בהגדרות פטור זה ונקבע כי הנישום שם למטרה "לייסד, לקיים, לטפח ולנהל מרכזים התיישבותיים [בהם] יוכלו בני כל הדתות וכל העמים, תושבי ישראל ותושבי ארצות אחרות – כל אחד מהם נאמן להשקפותיו והמכבד את השקפות הזולת – להיפגש, לקיים מגעים, להתגורר, ולהתפרנס בצוותא מתוך הבנה הדדית, החלפת רעיונות ותכליות למען קידום השלום והצדק" וכי אסור לו "להעביר בצורה כלשהי שום חלק מרווחיה, מרכושה או מנכסיה לחברי החברה לא במישרין ולא בעקיפין".

בע"א 10-11-34134 (בימ"ש מחוזי) קופת חולים מאוחדת נ' הועדה המקומית לתכנון ובנייה רחובות נמשך הקו המרחיב ונקבע כי, מוסד אשר מקבל רווחים אולם אלה מושקעים לשם מימוש מטרותיו לבריאות ולסעד ולא מחולקים בין חבריו, מקיים את תנאי הפטור. פסיקה זו ממתינה להכרעת בית המשפט העליון לדיון בערעור.

בע"ש 10/04 (בימ"ש שלום, ירושלים) הסתדרות מדיצינית הדסה נ' הועדה המקומית לתכנון ובנייה ירושלים נקבע אף שפארק ביוטכנולוגי הממוקם בבית חולים, למרות רווחיו הכלכליים, זכאי לפטור לאור זיקתו למטרות בריאות.

3. ידועה גם בשם "רפורמת המרפסות".

4. עניין התמורה שבהם הינו תוספת שהותוותה בתיקון 53 לחוק התכנון והבנייה. בתיקון 54 הוסר סעיף זה באופן זמני לתקופה שבין 04/2001 לבין 12/2001.

לעומת זאת ובניגוד למגמה המרחיבה פטור לפי סעיף זה ניתנה לאחרונה החלטה בערר מס' 194/11 ג'רוסלם הומס אינק נ' הועדה המקומית לתכנון ובנייה ירושלים. בהחלטה נקבע כי הקמת קריה חרדית אינה חוסה בהגדרת מוסד דת וכי בין מטרות הנישום קבלת רווחים.

רפורמת התכנון והבנייה אף היא מצמצמת את תחולת הפטור ומרשימת השימושים המותרים נמחק השימוש למטרות מדע ונקבע כי במצב התכנוני החדש על הקרקע להיות מיועדת לשימושים ציבוריים וכי על המוסד להשתמש בשימושים אלה ערב מימוש הזכויות.

פטור לדירת מגורים שהתכנון המנדטורי / ותיק השתנה

פטור לפי ס' 19(ב)6 לתוספת השלישית לפיו קיימים ארבעה תנאים מצטברים, והם: מקרקעין שבעליהם החזיקו בהם ערב ההשבחה 10 שנים לפחות; שהמקרקעין משמשים לבנייה של דירת מגורים עבור בעליהם או קרובו; שההשבחה נובעת מתכנית שאושרה; שהתכנית שקדמה לתכנית המשביחה קיבלה תוקף לפני 01.01.1950. בהתאם להלכת לויט⁵ לא ניתן להחיל פטור זה במכר, אלא בבנייה עבור הנישום בלבד. לאחרונה ניתן פס"ד עמ"נ 40411-10-10 (מנהלי, ים) הועדה המקומית לתכנון ובנייה ירושלים נ' מחמד קונבר בו נקבע בהתאם לגישה המצמצמת שלא ניתן לקבל פטור זה המהווה פטור סוציאלי בנוסף לפטור להרחבת דירת מגורים (המוגבל ב-140 מ"ר) שאף הוא סוציאלי, מאחר שמטרת הסיוע כבר הוגשמה. יש לציין כי פטור זה "נעלם" ברפורמת התכנון והבנייה. שינוי זה נובע לא בהכרח כ"גישה מצמצמת", אלא יתכן כי לאור התקדמות התכנון בישראל כמעט ואין לו שימוש.

פטור חלקי לנישומים בשל הרחבת / מכירת דירת מגורים

בהתאם לס' 19(ג) לתוספת השלישית ינתן פטור ל-140 מ"ר בבנייה, הרחבת או מכירת דירת מגורים אם ישמשו או שימשו (במקרה של מכר) מחזיק או קרובו למגורים במשך 4 שנים.

פטור זה מהווה הפטור הנפוץ ביותר. בעוד שבעבר פורש הפטור באופן שונה על ידי כל הועדה המקומית, הרי שמשנת 2003 הותוותה הלכת צרי⁶, והשליכה בכך על פסיקות בסוגי פטורים אחרים נוספים, בעלי אותה מטרה שהינה סוציאלית.

הפרשנות שהותוותה בהלכת צרי תכליתה מתן פטור לדירה קיימת או לדירה חדשה אם נהרסה דירה קודמת תחתיה (דהיינו פטור לדירה אחת למשפחה אחת). זאת לאור מטרת הפטור שהינה סוציאלית, עזרה לאזרחים בשיפור תנאי מגוריהם. וכך נקבע בהלכת צרי:

5. רע"א 60/5238 ישעיהו לויט נ' הועדה המקומית לתכנון ולבנייה "אונו".

6. רע"א 7417/01 צרי נ' הועדה המקומית לתכנון ולבנייה גבעתיים.

"האיזון הראוי מחייב מתן פירוש מצמצם להטבות המתקבלות, שכן מההיסטוריה החקיקתית ברור 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 דמי ההשבחה".

בנוסף קובעת ההלכה כי זהות המחזיק ומבקש הפטור אף היא חשובה, כך שלא ינתן פטור לקרוב בדירה חדשה אם בדירה שנהרסה גר קודם המחזיק עצמו.

מאוחר יותר, הורחב במידת מה פטור זה, כאשר בהלכת חמאיסי⁷ נקבע כי הפטור יחול בדירה חדשה, אף אם לפני כן היה בידי המחזיק קרקע בלבד. עוד נקבע כי פטור זה אינו מוגבל לדירה אחת לחלקה, אלא לדירה אחת לתא משפחתי המחזיק בקרקע⁸.

המשך למגמה זו נקבע בעמ"נ 10-12-6914 (מינהל, חי') קיבוץ עין כרמל נ' הועדה המקומית חוף הכרמל, בו נקבע כי מאחר שהקיבוץ הוא הנישום ולא הדייר לא ניתן לתת פטור זה⁹. בנוסף, בע"א 11-03-52313 (מחוזי, ים) עזבון המנוחים יששכר ושפרה בן דוד נ' הועדה המקומית לתכנון ובנייה ירושלים, נקבע לגבי תנאי ההחזקה בדירה של 4 שנים הינו תנאי החל עבור 4 השנים הראשונות מגמר הבנייה ורק לאחר מכן זכאי הנישום למכור או להשכיר הדירה.

מאידך, בניגוד למגמת הצמצום, בערר 126/11 שמואל סובר נ' הועדה המקומית לתכנון ובנייה ירושלים, הוחלט כי יש לערוך חישוב מצרפי של השטחים הקיימים לתא משפחתי עד ל-140 מ"ר, גם אם מדובר במספר דירות מגורים (דהיינו כי הפטור אינו מוגבל לדירה אחת אלא בשטח בלבד).

מגמת הצמצום נמשכת גם ברפורמת התכנון והבנייה ובה נקבעו מספר תנאים לקבלת הפטור. תנאי אחד הוא שהפטור ינתן עבור 140 מ"ר לדירה בנויה בלבד (ולא לקרקע כאמור בהלכת חמאיסי). התנאי השני הוא שהנישום התגורר בה קודם לכן¹⁰. תנאי נוסף שהתכנית החלה על הנכס קובעת שטח בנוי של לא יותר מ-180 מ"ר ליח"ד. הכוונה בתנאי האחרון היא שלא ינתן פטור לשטח המהווה חלק מדיוור יוקרתי גם אם אינו עולה על 140 מ"ר.

לסיכום

הסקירה המשפטית שהובאה לעיל מצביעה על המגמה שהחלה מהלכת צרי אשר צמצמה את מתן הפטורים מחיוב בהיטל השבחה. כל זאת תוך שימת דגש על שמירת מטרת הפטור כהטבה סוציאלית. מגמה זו קיבלה ביטוי בפסיקות רבות ומקבלת ביטוי גם ברפורמת התכנון והבנייה הממשמשת ובאה.

7. רע"א 3626/06 ד"ר זיאד חמאיסי נ' הועדה המקומית לתכנון ולבנייה מבוא העמקים.
8. לעניין זה ראו עש"א (שלום, פ"ת) 10-05-37970 רות בר נ' הועדה המקומית לתכנון ובנייה נס ציונה, עש"א (שלום, ראשלי"צ) 10-07-33614 שלום ירושלים דיבון נ' הועדה המקומית לתכנון ובנייה פ"ת, עש"א (שלום, פ"ת) 8-11-13041 זהבה גור נ' הועדה המקומית לתכנון ובנייה פ"ת.
9. קיימת החלטה הפוכה של ועדת הערר בערר 8003/11 קיבוץ מעגן מיכאל נ' הועדה המקומית חוף הכרמל, אולם על החלטה זו הוגש בערעור.
10. לעניין זה אציין כי הנישום הורחב גם לגבי חבר אגודה שיתופית, דהיינו לחברי מושב וקיבוץ.