

ערר מס' : חל/16/85139

מדינת ישראל
מינהל תכנון - משרד האוצר
מחוז תל-אביב
ועדת ערר לתכנון ובניה
פיצויים והיטלי השבחה

בפני הוועדה: יו"ר: עו"ד גילת אייל

מ"מ חבר ועדה: מר זהר עירון, שמאי מקרקעין ומודד מוסמך

נציג מתכנתת המחוז: מר שמעון בוחבוט

העוררת: דוד (אביגדורי) חנה

ע"י ב"כ עו"ד יניב דבוש

המשיבה: הוועדה המקומית לתכנון ובניה חולון
ע"י ב"כ עו"ד כרמית פרוסט

חקיקה שאזכרה:

חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965: סעי' 19(ג), 19(ג)(1), 19(ג)(2)

חוק מס רכוש וקרן פיצויים, תשכ"א-1961

חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), תשכ"ג-1963

מיני-רציו:

* יש למנות את ארבע השנים לשם קבלת פטור מתשלום היטל השבחה על-פי סעיף 19(ג)(ב) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה מהמועד בו אושרה התוכנית המשביחה ולא ממועד גמר בניית הדירה המקורית. פרשנות זו יפה גם לגבי מי שהרחיב דירתו בפועל מכח אותה תכנית.

* תכנון ובנייה – היטל השבחה – פטור

העוררת הגישה ערר כנגד חיוב העוררת בהיטל השבחה בעקבות מימוש בדרך של מכר דירתה. לטענת העוררת היא זכאית לפטור בהתאם לסעיף 19(ג)(2) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה.

ועדת הערר לתכנון ובניה דחתה את הערר וקבעה כלהלן:

על מנת לזכות בפטור לפי סעיף 19(ג)(2), החל במקרה של העברת בעלות בדירה שהורחבה, נדרשת העוררת לעמוד בתנאי שלפיו היא השתמשה בדירה למגוריה מגמר הבניה עד מכירתה משך פרק זמן שאינו פחות מארבע שנים. על פי הפסיקה, יש למנות את ארבע השנים לשם קבלת פטור על-פי סעיף 19(ג)(ב) לתוספת השלישית מהמועד בו אושרה התוכנית המשביחה ולא ממועד גמר בניית הדירה המקורית.

משנקבע כי על מנת לקבל פטור מהיטל השבחה בגין תכנית לגבי דירה שניתן להרחיבה, על הנישום להתגורר בדירה ארבע שנים מיום אישורה של אותה תכנית, ולא מיום בנייתה של הדירה המקורית, אין כל בסיס לקבוע כי מקום שבו הדירה הורחבה בפועל מכח אותה תכנית, מניית המגורים בדירה מתחילה דווקא ממועד גמר בנייתה המקורית.

משנוצר קשר בין מועד אישור התכנית המשביחה שלגביה מבוקש פטור, לבין מניין ארבע השנים, לא ניתן להחיל פרשנות שונה בתכלית על מי שהרחיב דירתו בפועל מכח אותה תכנית.

החלטה

ערר זה הוגש כנגד חיוב העוררת בהיטל השבחה בעקבות מימוש בדרך של מכר דירתה.

לטענת העוררת היא זכאית לפטור בהתאם לסעיף 19(ג)(2) לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה – 1965.

העוררת מציינת כי ביום 22.04.2012 ניתן לה היתר בניה להרחבת חדר היציאה לגג בדירתה, בשטח של 17 מ"ר ועוד פרגולה בשטח של 9.5 מ"ר. באותה עת ניתן לעוררת פטור מתשלום היטל השבחה לפי סעיף 19(ג)(1) לתוספת, כאשר כתנאי לכך דרשה הוועדה המקומית כי העוררת תתגורר בדירה לפחות 4 שנים ממועד סיום גמר הבניה ועד למכירתה, ודרשה כי העוררת תחתום על התחייבות להימנע מעשיית עסקה במקרקעין.

תעודת הגמר הונפקה לעוררת ביום 08.11.2012, וביום 09.03.2016 מכרה העוררת את דירתה. בעקבות כך הוצא לעוררת חיוב בהיטל השבחה.

לטענת העוררת, היא מתגוררת בדירה שנים רבות, וארבע שנות המגורים הנדרשות בסעיף הפטור, נמנות מגמר בנייתה המקורי של הדירה, ולא מגמר הבניה של תוספת הבניה. לטענתה אין בסיס לשיטת הוועדה המקומית למנות את ארבע שנות המגורים בדירה מיום גמר תוספת הבניה.

במיוחד מדגישה העוררת את חוסר האיזון שנוצר במתן פטור לגבי אותה תכנית ממש, כאשר מי שמתגורר בדירה ארבע שנים ממועד אישור התכנית, זכאי לפטור גם אם לא מימש את הבניה מכוחה, ואילו לגבי מי שמימש את הבניה מכח התכנית, "מתאפס" שעון הזמן, וארבע השנים נמנות ממועד סיום בניית התוספת.

הוועדה המקומית מפנה להחלטת ועדת הערר בערר 85197/13 פרידלר נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה רמת השרון (פורסם בנבו, 06.09.2015), שבו נדחתה הטענה ונקבע כי ארבע שנות המגורים בדירה נמנות מגמר בניית ההרחבה.

דין והכרעה

סעיף 19 (ג) לתוספת השלישית, הוא נשוא דיוננו בערר זה, בנוסחו הנוכחי, קובע כדלקמן:

"(1) בניה או הרחבה של דירת מגורים לא ייראו כמימוש זכויות אם המחזיק במקרקעין או קרובו הגיש בקשה להיתר בניה על אותם מקרקעין שישמשו למגוריו או למגורי קרובו ובלבד שהשטח הכולל של דירת המגורים האמורה לאחר בנייתה או הרחבתה אינו עולה על 140 מ"ר; עם כל בניה או הרחבה נוספת מעל השטח האמור ישולם היטל, בשיעור יחסי לגודל הבניה או ההרחבה הנוספת.

(2) העברת הבעלות או החזקה בדירה שנבנתה או שהורחבה כאמור בפסקה (1) או שניתן להרחיבה לפי תכנית, לא יראו כמימוש זכויות ולא תחול בגינה חובת תשלום ההיטל, אם המחזיק במקרקעין או קרובו השתמשו בדירה למגוריהם או למגורי בני משפחתם הקרובים מגמר הבניה ועד מכירתה משך זמן שאינו פחות מארבע שנים; לענין זה, "גמר הבניה" – כמשמעותו בחוק מס רכוש וקרן פיצויים, תשכ"א-1961.

במקרה שלפנינו זכתה העוררת לפטור מהיטל השבחה, ולמעשה דחיית תשלום ההיטל, לפי סעיף 19(ג)(1) בעת שניתן לה היתר הבניה. אין חולק כי שטח הדירה, לאחר הרחבתה לא עלה על 140 מ"ר.

על מנת לזכות בפטור לפי סעיף 19(ג)(2), החל במקרה של העברת בעלות בדירה שהורחבה, נדרשת העוררת לעמוד בתנאי שלפיו היא השתמשה בדירה למגוריה מגמר הבניה עד מכירתה משך פרק זמן שאינו פחות מארבע שנים.

העוררת טוענת כי הביטוי "גמר הבניה" מתייחס לגמר הבניה של הדירה, ואילו הועדה המקומית טוענת כי ביטוי זה מתייחס לגמר הבניה של ההרחבה.

הטענה שמעלה העוררת הוכרעה אכן על ידנו בערר 85197/13 הנ"ל. באותו עניין קבענו כי מניין השנים מתחיל מגמר הבניה מכח התכנית המשביחה.

העוררת מדגישה בפנינו אבסורד שנוצר, לשיטתה, בין שני סעיפיה הקטנים של הוראת הפטור. כך, לפי סעיף 19(ג)(2), מי שמוכר דירה בחלוף ארבע שנים מאישור התכנית המשביחה, יזכה לפטור מהיטל השבחה בגין אותה תכנית, אך לו יבקש לבנות ולממש את הוראותיה של אותה תכנית ממש, הוא יידרש להתגורר בדירה פרק זמן של ארבע שנים מיום שבו תסתיים הבניה מכוחה. בפועל יידרש בעל המקרקעין במקרה כזה להתגורר בדירה פרק זמן העולה על ארבע שנים מיום אישורה של התכנית, על מנת לזכות בפטור (שכן בסדר הדברים התקין, בניה בהתאם לתכנית נעשית מכח היתר שניתן לאחר אישורה). זאת כאשר, על פי הפסיקה, נקבע כי כאשר דירה לא הורחבה, מניין ארבע השנים הנדרשות מתחיל עם תחילת תוקפה של התכנית המשביחה.

כפי שצינו בעניין פרידלר הנ"ל, טענה זו אכן מעוררת קושי. עם זאת כאז כן עתה אנו סבורים כי אין בכך כדי לאפשר קבלת פרשנות העוררת.

הדרישה למגורים משך ארבע שנים לדירה, נתפסת ככזו הבאה למנוע מצב של "סיחור" בפטור, והעברת הנכס מיד לאחר קבלת הפטור. גישה זו נשענת בעיקרה על דברי ההסבר להצעת החוק בתיקון 21 לחוק, שבו התווסף סעיף קטן (ג)(2) להוראת הפטור (ה"ח תשמ"ד 1667, עמ' 174):

”סעיף 1(2) בסעיף 19(ג) לתוספת השלישית לחוק העיקרי נאמר:

”(ג) בניה או הרחבה של דירת מגורים לא ייראו במימוש זכויות, אם המחזיק במקרקעין או קרובו הגיש בקשה להיתר בניה על אותם מקרקעין שימשו למגוריו או למגורי קרובו, ובלבד שהשטח הכולל של דירת המגורים האמורה לאחר בנייתה או הרחבתה אינו עולה על 120 מ”ר; עם כל בניה או הרחבה נוספת מעל השטח האמור ישולם היטל, בשיעור יחסי לגודל הבניה או ההרחבה הנוספת.”

משמעות האמור בסעיף קטן (ג) היא שבעת מכירת הנכס תחול חובת תשלום היטל השבחה על אף שקבלת ההיתר לבניה או להרחבת דירת המגורים עד 120 מ”ר לא נחשבה כמימוש זכויות שבגינו יש לשלם היטל. יוצא שההטבה וההקלה שניתנו במקרה זה הופכים חסרי כל משמעות משום שבעל הדירה ייאלץ לשלם היטל השבחה כשימכור את דירתו. יש לציין כי ההיטל צמוד למדד יוקר המחיה, או מדד תשומות הבניה, מיום אישור התכנית החלה על הנכס, ולכן התשלום שיחויב בעל הדירה לשלם עלול להיות גבוה ביותר. לכך וודאי לא התכוון המחוקק. מצד שני, יש חשש לניצול הפטור למקרים שבהם אין כוונה לפטור, תוך הערמה והעברת הנכס לאחר מיד לאחר קבלת הפטור. מוצע לקבוע כי מכירת הדירה לא תחוייב בהיטל אם המחזיק בה או קרובו השתמשו בה למגוריהם במשך ארבע שנים. הוראה דומה לזו נקבעה בסעיף 49 לחוק מס שבח מקרקעין, התשכ”ג – 1963. כפי שהוסף בשנת התש”ס – 1980, שלפיו ניתן פטור מתשלום מס שבח מקרקעין למכירת דירת יחיד למגורים אם היא נמכרת לאחר שהיתה בבעלות המוכר במשך ארבע שנים לפחות.

”קרוב” הוגדר בסעיף 1 של התוספת השלישית לחוק העיקרי כ”בן זוג, הורה, הורה הורה, צאצא או צאצא של בן הזוג, אח ובני זוגם”. הגדרת ”גמר בניה” בחוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ”א – 1961, היא ”משעה שהוא ראוי לשימוש שיועד לו, הכל לפי המוקדם”.

הרחבת הוראות הפטור באופן המוצע תעשה צדק עם בעלי הדירות, ותמנע אפשרויות של שימושים רעה בפטור זה.”

בהתאם לדברים אלה, הצעת החוק ביקשה לאפשר למי שבנה דירתו או הרחיב אותה, והיה זכאי לפטור בעת הבניה, למכור אותה מבלי שיידרש לשלם את ההיטל שממנו הופטר בשלב הבניה. עם זאת הצעת החוק ביקשה למנוע מצב שבו בסמוך לאחר קבלת הפטור לבניה, הדירה תימכר לאחר. ראוי לציין כי בתיקון 21 שבו התווספה הוראת סעיף קטן (ג)2, לא כלל נוסחה את האפשרות ליהנות מהפטור מקום שבו הדירה ניתנת להרחבה מכח תכנית, אך לא הורחבה בפועל. הנה כך נוסח סעיף קטן (ג)2 בתיקון 21:

”העברת הבעלות או החזקה בדירה שנבנתה או הורחבה כאמור בפסקה (1) לא ייראו כמימוש זכויות, אם המחזיק במקרקעין או קרובו השתמשו בדירה למגוריהם או למגורי בני משפחתם הקרובים מגמר הבניה ועד מכירתה משך זמן שאינו פחות מארבע שנים; לענין זה, ”גמר הבניה” - כמשמעותו בחוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ”א - 1961.”

משמעות הדבר היא כי בעת שנקבעה הדרישה למגורים מ”גמר הבניה” לא היתה קיימת אפשרות על פי ההוראה ליהנות מהפטור ללא בניה.

הפרשנות שמציעה העוררת איננה משוללת יסוד. היא אף מתיישבת לכאורה עם הקביעה בסעיף להגדרת המונח "גמר הבניה" בחוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א – 1961. על פי חוק זה:

"גמר בניה" - משעה שהבנין כולו או מקצתו נתפס לראשונה, או משעה שהוא ראוי לשימוש שיועד לו, הכל לפי המוקדם."

עם זאת, אם הצדק הוא עם העוררת, ומניין ארבע השנים מתחיל מיום גמר הבניה של הדירה המקורית, כי אז הפסיקה העוסקת בשאלה ממתי ימנו ארבע השנים כאשר מדובר בדירה ש"ניתן להרחיבה" ולא בדירה שהורחבה – הינה לכאורה מיותרת.

נבאר:

בתיקון 26 לחוק, תוקן סעיף קטן (ג)(2) והתווספה האפשרות ליהנות מהפטור בעת מכר הדירה, אף אם הדירה לא הורחבה בפועל, אלא רק ניתנת להרחבה:

"העברת הבעלות או החזקה בדירה שנבנתה או הורחבה כאמור בפסקה (1) או שניתן להרחיבה לפי תכנית, לא יראו כמימוש זכויות ולא תחול בגינה חובת תשלום ההיטל, אם המחזיק במקרקעין או קרובו השתמשו בדירה למגוריהם או למגורי בני משפחתם הקרובים מגמר הבניה ועד מכירתה משך זמן שאינו פחות מארבע שנים; לענין זה, "גמר הבניה" - כמשמעותו בחוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961.

הגם שהתווספה אפשרות ליהנות מהפטור לגבי דירה "שניתן להרחיבה על פי תכנית" הוראת סעיף קטן (ג)(2), למצער על פי לשונה, אינה עורכת אבחנה בין התנאים שבהם צריך לעמוד מי שדירתו נבנתה או הורחבה לפי סעיף (ג)(1) לבין התנאים שבהם צריך לעמוד מי שדירתו ניתנת להרחבה. בכל המקרים, על מנת לזכות בפטור נדרש הנישום להתגורר בדירה ארבע שנים מ"גמר הבניה". אם הביטוי גמר הבניה מתייחס לגמר בנייתה של הדירה המקורית (ולא לגמר בנייתה של ההרחבה לדירה המקורית), כי אז לכאורה לא מתעוררת כלל שאלה ממתי יש למנות את ארבע השנים כאשר הדירה ניתנת להרחבה ולא הורחבה בפועל. שהרי לפי גישה זו, המועד הרלבנטי הוא ממילא מועד גמר הבניה המקורית. לענין זה, מה לי אם הדירה הורחבה ומה לי אם היא ניתנת להרחבה, התנאי לקבלת הפטור הוא אותו תנאי, מגורים ארבע שנים מגמר הבניה, וגמר הבניה הוא גמר בניית הדירה המקורית.

דא עקא שלא כך ראו הדברים בתי המשפט, שעסקו בשאלה מהו המועד שממנו נמנות ארבע שנות המגורים הנדרשות, מקום שבו נמכרה דירה שניתנת להרחבה (אך לא הורחבה בפועל).

ראו לענין זה:

ע"א (י-ם) 4057/03 הועדה המקומית לתכנון ובניה ירושלים נ' נירה אייל (פורסם בנבו, 02.11.2003):

"אנו סבורים כי על-פי פרשנות תכליתית ראויה, יש למנות את ארבע השנים לשם קבלת פטור על-פי סעיף 19(ג)(ב) לתוספת השלישית

מהמועד בו אושרה התוכנית המשביחה ולא ממועד גמר בניית הדירה המקורית"

בפסק הדין מצויין כי הוא מאמץ גישה שנקבעה בהחלטות נוספות, המפורטות שם.

כן ראו בש"א 103/01 **מרקוביץ נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה ירושלים** (פורסם בבנו, 20.02.2005).

לנוכח פסיקה זו קיים קושי רב יותר לטעמנו להכיר במועד גמר בניית הדירה המקורית, מקום שבו, כבעניינו, הדירה הורחבה בפועל. משנקבע כי על מנת לקבל פטור מהיטל השבחה בגין תכנית לגבי דירה שניתן להרחיבה, על הנישום להתגורר בדירה ארבע שנים מיום אישורה של אותה תכנית, ולא מיום בנייתה של הדירה המקורית, בוודאי שאין כל בסיס לקבוע כי מקום שבו הדירה הורחבה בפועל מכח אותה תכנית, מניית המגורים בדירה מתחילה דווקא ממועד גמר בנייתה המקורית. משנוצר בפסיקה זו קשר בין מועד אישור התכנית המשביחה שלגביה מבוקש פטור, לבין מניין ארבע השנים, לא ניתן להחיל פרשנות שונה בתכלית על מי שהרחיב דירתו בפועל מכח אותה תכנית. לשון החוק, נזכיר, אינה מבדילה בין המקרים. הרציונאל המיוחס לדרישה למגורים בפרק זמן של ארבע שנים – למנוע מכירת הנכס מיד לאחר ניצול הפטור שניתן להרחבה לפי סעיף (ג1), בוודאי שאינו תומך במתן הפטור במכר, הגם שלא חלפו ארבע שנים מיום גמר ההרחבה, בהסתמך על מגורים בדירה בתקופה שקדמה להרחבה.

ניתן היה לומר, כי הדרך היחידה, או למצער דרך המלך, לפרש את הסעיף באופן קוהרנטי לאחר תיקון 26, היא להכיר בכך שהמונח גמר הבניה מתייחס לבניית הדירה המקורית. בדרך זו לא מתעוררות לכאורה שאלות לגבי המועד שממנו מונים את "גמר הבניה" כשמדובר בדירה הניתנת להרחבה אך לא הורחבה בפועל, שכן הן בדירה הניתנת להרחבה והן בדירה שהורחבה בפועל, גמר הבניה מתייחס לגמר הבניה המקורי. ואולם, כאמור, לא זו הדרך שנקטה בפסיקה המחוזית, ולפיכך דומה שאין מנוס מדחיית פרשנות העוררת.

הערר נדחה איפוא.

ההחלטה התקבלה פה אחד.

ההחלטה התקבלה ביום ז' אייר, תשע"ח, 22 באפריל, 2018

(_____)

גילת אייל, עו"ד
יו"ר ועדת ערר
לפיצויים והיטלי השבחה
מחוז תל-אביב

(_____)

אילנית מלניק דבי
מזכירת ועדת ערר
מחוז תל-אביב

גילת אייל 16/85139-54678313

לראש פסק הדין