

בית המשפט מקצץ את היטל ההשבחה – וחותר מיליארדים מהכנסות הרשויות המקומיות

אפרת נוימן וגילי מלניצקי 6

לא כולל מע"מ: החלטה של העליון עשויה לחתוך מיליארדים מהכנסות הרשויות

בית המשפט העליון קבע הלכה חדשה שלפיה גובה היטל ההשבחה יושפע מאופי הרוכש של הקרקע – פרטי או מסחרי • הרשות המקומית שהפסידה בתיק: "לפסק הדין יש השלכות עצומות וכבדות משקל" • יו"ר לשכת השמאים: "זה כמו שמחיר חולצה ייקבע לפי מי שיקנה אותה"

אפרת נוימן וגילי מלניצקי

תלוי מי הקונה חתי נכלל המע"מ בחישוב היטל ההשבחה

השוק	האם המע"מ נכלל בחישוב
רוכשים פרטיים	✓
רוכשים עסקיים וציבוריים	X
שוק מעורב של רוכשים פרטיים ועסקיים	X*

ניתן לחרוג מכך במקרים מסוימים



בית המשפט קבע כי יש לפעול לפי "המומחיות השמאית, שיש בה תחום ומיומנות" צילום: גיל אליהו

בית המשפט העליון קבע באחרונה הלכה משמעותית של היטל ההשבחה. היטל זה משולם על ידי בעל נכס לרשות המקומית בעת בות אישור תוכנית שמעלה את ערך הנכס. עד היום היו רשויות שהתבססו על פסק דין ישן של בית משפט מחוזי, וחישוב את היטל ההשבחה על בסיס סכום הכולל גם את המע"מ על ערך הקרקע – באופן כמעט גורף וללא התחשבות בשאלה למי היא צפויה להימכר. המציאות הזו הולכת להשתנות.

בהסכמה של שלושה שופטי עליון נקבע כי השאלה אם יש להביא בחשבון את רכיב המע"מ בתוך היטל ההשבחה תלויה בזוהת הקונה הפוטנציאלי של הנכס. בשוק של רוכשים פרטיים תהיה התחשבות במע"מ, אך בשוק של עוסקים (כמו חברות יזמות) או בשוק מעורב – שבו שילוב של רוכשים פרטיים ועוסקים – לא תהיה התחשבות. בשוק מעורב ניתן יהיה לחרוג מהוראה זו במקרים מסוימים, וכן להתחשב במע"מ.

מרכז השלטון המקומי ביקש להצטרף לדיון בבית המשפט העליון כיריד בית המשפט – גוף שאינו צד ישיר בסכסוך, אך בעל אינטרס והיכרות עם הסוג. גיה ומעוניין להביע את עמדתו. בית המשפט התיר לו להגיש את עמדתו בעניין.

במסגרת הבקשה טען המרכז כי לשינוי המצב הקיים עלולה להיות משמעות אדירה מבחינת נת כלל הרשויות המקומיות, וכי "הוא עתיד לפגוע אנושות במיליארדי שקלים ברשויות המקומיות ברחבי הארץ וליצור איזורים בסכומי היטלי ההשבחה – שעתידים להתקבל אצל כל רשות באופן שאינו מתיישב עם הוראות הדין, וכך לשתק את פעילותן בתחומי התכנון והבנייה".

שמאי המקרקעין אריה קמיל מציין כי פסק הדין פתר איזויות בעניין המע"מ בעסקאות מקרקעי מעורבות בין גורמים פרטיים למסחריים, והמשמעות מבחינת הרשויות תהיה חסימה של ערוץ גבייה. לדבריו, קשה לאמוד את הפגיעה ברשויות, אך הוא מעריך אותה במאות מיליוני שקלים –

מדובר בשוק מעורב שבו פועלים רוכשים יזמים, רוכשים פרטיים וכן קבוצות רכישה – והחריג אינו מתקיים.

הוועדה המקומית כתבה בבקשה שהגישה אחרי מתן פסק הדין (להארכת המועד להגשת בקשה לדיון נוסף) כי יש לו "הש" לכות עצומות וכבדות משקל, הן באופן פרטני ביחס לצדדים והן באופן רוחבי ביחס לכלל הליכי חיוב בהיטל השבחה בשוק מעורב". בשבוע שעבר הגישה הוועדה בקשה לדיון נוסף בעליון בסוגיה.

"השינוי חותר תחת העיקרון של ההיטל"

עו"ד יצחק גלזר, שייצג את החברה הזרה, אומר כי פסק הדין בעליון התאים את ההלכה המשפטית למציאות הכלכלית-שמאית, ובכך מנע מיסוי בלתי צודק. "היטל השבחה נועד למסות התעשרות של בעל מקרקעין עקב אישור תוכנית. אבל אם מדובר בנכס שסביר להניח שיימכר לעוסק, רכיב המע"מ במ" חירו אינו מבטא התעשרות אמיתית של המוכר. הכללתו של רכיב זה בשווי השוק של הנכס, וחיובו בהיטל השבחה, חותרת חתירה עמוקה תחת עיקרון היסוד שעליו מבוסס החיוב בהיטל".

יו"ר לשכת השמאים, חיים מסילתי, מצביע על בעייתיות מסוימת בפסיקה ובתקן 11 שאותו אימצה. לדבריו, מצב שבו המונח שווי שוק של נכס מפורש לצורכי היטל ההשבחה לפי סוג הרוכש יוצר חוסר איזון, כך ששני נכסי סים בייעוד דומה יכולים לקבל חיובים על בסיס שונה – בהתאם למי שקונה אותם. "יש מחיר ויש שווי, ולא סביר ששווי השוק יש" תנה לפי זהות הקונה – אם מדרי גדרים בתקן, שיסייעו להכריע אם הרוכש הסביר הוא פרטי או עוסק. במקרה הנוכחי, היא קבעה,

לאחר שהשמאי לא התחשב בתקן 11, גם ועדת הערר, ובהמשך בית המשפט המחוזי, פסקו כי אין לה" תערב בחוות דעתו.

הערעור לעליון

החברה לא הסכימה לקבל את הגזירה, ועירערה לעליון. הוועדה המקומית חזרה על עמדתה כי פסק הדין של גרוניס בעניין הקופה לתגמולים הוא זה שקובע, ואין להתייחס לתקינה השמאית – שהיא בעלת מעמד מנחה בלבד. מרכז השלטון המקומי תמך בכך, אך היועץ המשפטי לממשלה סבר דווקא כי יש לסטות מפסק הדין של גרוניס ולאמץ את הוראות תקן 11, שמשקף תפישה ערכנית ומרויקת יותר.

השופטת רפנה ברק-ארו כתבה את פסק הדין, והשופטים עוזי פוגלמן ויוסף ארלון הצטרפו לעמדתה. ברק-ארו קבעה כי אין לנהוג לפי פסק הדין בעניין הקופה לתגמולים, אלא לפי תקן 11 ש"מבטא מומחיות שמאית, שיש בה רמות תחום ומיומנות גבוהות יותר מאלו שהיו מוכרות בעבר".

היא הוסיפה כי "בזמן שחלף מאז ניתן פסק הדין בעניין הקופה לתגמולים, התבססה בתחום שמאות המקרקעין תפישה מורכבת יותר של הדברים. תפישה זו באה לידי ביטוי בהבנה כי קיים יותר משוק אחד של רוכשים פרטיים ויש להבחין בין רוכשים פרטיים ועוסקים, וגם בו אין לכלול מע"מ – למעט במקרים שבהם יחשוב השמאי שיש לחרוג מכך.

במקרה שהגיע לבית המשפט, מרכז השלטון המקומי: "שינוי המצב הקיים ייצור איזויות, יפגע אנושות ברשויות המקומיות בישראל וישתק את פעילותן בתחומי התכנון והבנייה"

היטל גם את רכיב המע"מ. ב-2009 פירסמה מועצת שמאי המקרקעין במשרד המשפטים את תקן 11, המבחין בין סוגי הרוכשים. הסוג הראשון הוא רוכשים פרטיים שקונים נכסים לצרכיהם, שבו יש לכ" לול את המע"מ בהיטל ההשבחה. ההיגיון הוא שקונה פרטי אינו מבחין בין רכיב המע"מ לרכיביים אחרים במחיר הנכס, והוא רואה לנגד עיניו את הסכום הכולל בלבד.

הסוג השני הוא נכסים עסקיים או ציבוריים (הכולל חברות יזמות) שבו אין לכלול את המע"מ שכן לאור זכאותו של עוסק להתקזז על המע"מ ששילם, הסכום שקונה סביר של נכס צפוי לשלם בשוק זה אינו כולל מע"מ. הסוג השלישי הוא "שוק מעורב", הכולל שי" לוב של רוכשים פרטיים ועוסקים, וגם בו אין לכלול מע"מ – למעט במקרים שבהם יחשוב השמאי שיש לחרוג מכך.

במקרה שהגיע לבית המשפט, מרכז השלטון המקומי: "שינוי המצב הקיים ייצור איזויות, יפגע אנושות ברשויות המקומיות בישראל וישתק את פעילותן בתחומי התכנון והבנייה"

256 יחידות דויר צמודות קרקע על 115 מגרשי מגורים. הוועדה המקומית הוציאה לחברה שו" מות היטל השבחה המבוססות על מכירת הקרקע במחיר שכו" לל את רכיב המע"מ. השמאי המכריע קבע ששווי המקרקעין במצב החדש הוא כ-225 מ"מ ליון שקל כולל מע"מ – כלומר כ-192 מיליון שקל ללא מע"מ. ההפרש הוא כ-33 מיליון שקל ומחציתו הוא התוספת להיטל ההשבחה – כ-17 מיליון שקל.

החברה התרעמה וטענה כי מדובר בקרקע עם זכויות לבניית יחידות דויר רבות, שצפויות להימכר בשוק של עור"סקים. בשוק זה הרוכשים בכל מקרה מקזזים את המע"מ, ולכן אין לכלול אותו בחישוב ההיטל. מנגד, הרשות המקומית הת"בססה על פסק דין שנתן ב-2002 שופט העליון בדימוס אשר גרו"ניס, כשהיה שופט מחוזי, בעניין "הקופה לתגמולים". שם קבע גרוניס כי יש לכלול בחישוב

לעומת המיליארדים שמעריך המ"רכז לשלטון מקומי. זאת משום שיש רשויות מקומיות, כמו תל אביב, שכן התייחסו לזהות הקונה, ובחלק מהמקרים ניכו את המע"מ.

ההיגיון שמאחורי היטל השבחה

התכלית שעומדת מאחורי חיוב בהיטל השבחה היא שהב"עלים התעשר בעקבות פעולת תכנון של הרשות, ולכן הוא נדרש לשתף אותה ואת הציבור ברווח שהפעולה הניבה לו. הכ"ספ יוכל לשמש את הרשות לה"כנת תוכניות ולביצוען.

ערך ההשבחה מחושב לפי ההפרש בין ערך הזכויות שבירי בעל הקרקע לאחר אישור התוכנית לבין ערך לפני האישור. סכום היטל ההשבחה הוא מחצית מההפרש, ועליית הערך תחרי"שב כאילו הקרקע נמכרה בשוק החופשי. כאן עולה השאלה אם חישוב הערך אחרי אישור התוכנית כולל את המע"מ, ששיעורו כיום 17%.

המקרה שהגיע לבית המשפט העליון עסק בהשבחה של כמה חלקות בתל מונד שבבעלות חברה זרה, לאחר ששייעוד של החלקות שונה מחקלאי למגורי"ם. לחברה ניתנה זכות לבנות