

בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 3917-09-11 שלמה א אנגל בע"מ נ' עיריית לוד

בפני כב' השופטת זהבה בוסתן

עותרים שלמה א. אנגל בע"מ
ע"י ב"כ עו"ד שי ויסבוך ועו"ד רן אברון גינח

נגד

משיבים עיריית לוד
ע"י ב"כ עו"ד לימור עמר ועו"ד יומי מיסטרילאל

ספרות:

[עפר שפיר, נטלי שמואלי מעודי, תאגידי מים וביוב \(2012\)](#)**פסק דין****הרקע**

1. בבעלות העותרת נכס המצוי ברח' הורקנוס 3 בלוד, הידוע כגוש 3990 חלקה 51 (להלן: "הנכס"). המשיבה, עיריית לוד (להלן: "העירייה") שלחה לעותרת, ביום 1.11.2010, שתי דרישות תשלום בגין היטלי פיתוח: האחת – בגין היטלי תיעול, מים, וסלילה. השניה – בגין היטל ביוב.

על פי האמור בדרישות התשלום השטח הבנוי של הנכס הוא 12,428.89 מ"ר. העותרת שילמה בעבר היטלי תיעול, אספקת מים, וביוב עבור שטח בנוי בגודל של 9,397.99 מ"ר, והיטל סלילת רחובות עבור שטח בנוי בגודל של 2,702.13 מ"ר, והיא נדרשת להשלים את תשלום היטלי הפיתוח בהתאם לשטח הבנוי בפועל כמפורט להלן:

היטל	יחי חיוב	תעריף	סה"כ לתשלום
היטל תיעול	3,030.90 מ"ר	54.62 שח/מ"ר	165,547.76 שח
היטל אספקת מים	3,030.90 מ"ר	57.35 שח/מ"ר	173,822.12 שח
היטל סלילת כבישים	9,726.76 מ"ר	75.44 שח/מ"ר	733,766.77 שח
היטל סלילת מדרכות	9,726.76 מ"ר	55.00 שח/מ"ר	534,971.80 שח
היטל ביוב	3,030.90 מ"ר	92.95 שח/מ"ר	281,722.16 שח
סה"כ			1,889,850.40 שח

על פי הנאמר בדרישות התשלום הן נשלחו מכח חוקי העזר של העיריה: חוק העזר ללוד (אספקת מים) התש"ס -2000; חוק העזר ללוד (סלילת רחובות) התש"ס -2000; חוק העזר ללוד (תעול) התש"ס -2000 וחוק העזר ללוד (ביוב) התשס"ג -2003. (להלן יקראו כולם יחדו "חוקי העזר" או "חוק העזר אספקת מים", "חוק העזר סלילה", "חוק העזר תיעול" ו-"חוק העזר ביוב" (בהתאמה)).

2. העותרת מבקשת לבטל את דרישות התשלום שהוצאו לטענתה בחוסר סמכות וללא בסיס עובדתי ומשפטי.

לחלופין היא עותרת לקבוע כי על העיריה להמציא לה את כל המידע והמסמכים הנדרשים בעתירה; לקבוע כי דרישות התשלום נישומו ביתר; לקבוע כי יש להפחית מדרישות התשלום את כל התשלומים הקודמים שבוצעו בקשר לנכס; ולקבוע כי היטלי הפיתוח חורגים במידה קיצונית ממתחם הסבירות.

3. לאחר הגשת העתירה, הודיעה העיריה לעותרת ולבית המשפט כי היא חוזרת בה מהדרישה לתשלום היטל סלילה (כבישים ומדרכות) בסך של 1.268,758 שח. לא נלווה כל הסבר להודעה זו.

4. במקביל לעתירה הגישה העותרת ערר לוועדת הערר לביוב ([ו"ע 6359-09-11](#)). ועדת הערר סברה כי לאחר כניסתו לתוקף של חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010) התשס"ט – 2009 (להלן: "חוק ההתייעלות") לא ניתן עוד להגיש ערר לפי [חוק הרשויות המקומיות](#) (ביוב) התשכ"ב – 1962 (להלן: "חוק הרשויות המקומיות ביוב"), כנגד "חברה" שהוקמה לפי [חוק תאגידי מים וביוב](#) התשס"א - 2001 (להלן: "חוק תאגידי מים וביוב"). העותרת קיבלה את עמדת ועדת הערר וחזרה בה מהערר.
- העתירה מתייחסת לפיכך, להיטל תיעול, היטל אספקת מים ולהיטל ביוב.
5. קודם למשלוח דרישות התשלום, התנהלו, בין העותרת לעירייה, הליכים אחרים לגבי הנכס, שעניינם שומות ארנונה חדשות, שהוצאו רטרואקטיבית למשך 7 שנים, והתבססו על מדידות שנעשו בנכס בעקבותיהם התגלה, כך לטענת העירייה, כי העותרת בנתה במהלך השנים למעלה מ-3000 מ"ר מבלי לבקש היתר בנייה.
- בעניין הארנונה הגיעו הצדדים לפשרה במסגרתה הסכימה העותרת כי השטח הבנוי שבחזקתה הוא 12,403 מ"ר וכיום היא משלמת ארנונה על פי שטח בגודל זה (להלן: "הסכם הארנונה") (נספח 9 לתגובת העירייה).

טענות העותרת

6. דרישות התשלום שנשלחו אליה סתומות ועלומות. לא נמסרה בהן מהות הדרישה, מהות עבודות התשתית שבוצעו (אם בכלל), מקומם המדויק של העבודות וכיוב'. אף פניותיה של העותרת לעירייה לקבלת פרטים נוספים לא נענו. בעל פה הוסבר לעותרת כי דרישות התשלום מתבססות על שטח בנוי של 12,428 מ"ר (על פי תשריט המדידה שנערך לצורכי ארנונה וצורך לעתירה כנספח 5א), ומשטח זה הופחתו השטחים השונים בגינם שולמו בעבר היטלי פיתוח. העותרת מכחישה ביצוע בניה בלתי חוקית בנכס וטוענת כי לא בנתה ללא היתר, וכראיה, לא הוגש נגדה כתב אישום על בניה ללא היתר.
- יש לראות את השומה כבטלה משום שהעירייה לא הניחה בפני העותרת את התשתית העובדתית לבסיס החיוב, והיא שילמה את מלוא ההיטלים ואף ביתר. מדובר בתשתיות ישנות מאד שהעירייה כלל לא נשאה בעלויות הקמתן. לא קיימת זיקה בין ההיטלים לבין עבודות התשתית ועל כן לא קמה

עילה לחיובה של העותרת בהיטלי פיתוח. העירייה מסרבת להעביר לידי העותרת את המידע בקשר למועד הנחתן של התשתיות ושל הגורם המממן אותן. העותרת שילמה היטלי פיתוח בשנים 2006 ו-2007 כתנאי למתן היתרי בניה אשר הונפקו לה, וביום 6.2.06 אף ניתן לה אישור בדבר העדר חובות. לאור העובדה כי התשתיות האמורות מצויות במקום לפחות שבע שנים טרם משלוח דרישות התשלום, חלה עליהן התיישנות. החיוב בגין היטל מים וביוב אינו בסמכות העירייה אלא בסמכות תאגידי המים והביוב של העירייה. לא כל השטחים הבנויים, כגון, שטח הסככות, הם ברי חיוב בהיטל. תעריפי חוקי העזר הם בלתי חוקיים ואינם מבוססים על תחשיבים כדין.

טענות העירייה

7. בעקבות סקר נכסים שביצעה התברר כי גודל השטח הבנוי בנכסה של העותרת הוא 12,428 מ"ר. העותרת לא הציגה בשום שלב מדידה נגדית ולא סתרה את ממצאי המדידה בדרך אחרת. במסגרת הסכם הארנונה, הסכימה העותרת כי השטח הבנוי שבחזקתה הוא 12,403 מ"ר. בשנת 1993 הגישה העותרת את הבקשה הראשונה להיתר בנכס עבור שטח של 6,306 מ"ר (נספח 10 לתגובה). לאורך השנים הגישה בקשות נוספות להיתרי בניה כשהאחרון בהם הוגש ב-28.1.07 ובו ציינה העותרת כי סך השטחים הבנויים (הקיימים והמוצעים) מסתכמים ב-9,305.12 מ"ר. במסגרת הבקשות להיתר שהגישה העותרת, היא שילמה את מלוא ההיטלים עבור השטח הבנוי כמופיע בהיתרי הבנייה והיא נדרשת עתה להשלים את היטלי הפיתוח בגין השטחים שנבנו ללא היתר, מבלי שדיווחה עליהם לעירייה. יש בהתנהלות זו של העותרת, שהסתירה את הבניה הנוספת מידיעת העירייה, חוסר נקיין כפיים שצריך להביא לסילוק העתירה על הסף. בניסיון להדוף את דרישת העירייה הסתמכה העותרת על פסה"ד בע"א 889/01 עיריית ירושלים נ' אל עמי ייזום השקעות ובנין בע"מ (להלן: "הלכת אל-עמי") שדן במועד הנחת התשתית והזיקה שבין מועד זה לבין דרישת התשלום. אלא שהלכת אל עמי בוטלה בע"מ 2314/10 עיריית ראש העין נ' אשבד נכסים בע"מ (להלן: "הלכת אשבד"). יש לדחות את טענות העותרת כנגד חוקי העזר, והתחשיבים המבססים אותם, מהטעם שנטענו בעלמא מבלי שנתמכו בחו"ד מומחה. ככל שיש לעותרת טענות כנגד תחשיב חוקי העזר של העירייה או סבירותם היה ראוי להעלות טענות אלה במסגרת עתירה לבג"ץ כנגד חוקיות חוקי העזר ולא

במסגרת עתירה שעניינה דרישת תשלום בגין תוספת בנייה ללא היתר. טענת העותרת כי תחשיבי ההיטלים אינם מעודכנים הועלתה לראשונה בסיכומיה, והיא בבחינת הרחבת חזית שיש לדחותה על הסף. העירייה מקבלת תקציב מהמדינה לפתוח תשתיות, כשם שמקבלות שאר הרשויות המקומיות, אך תקצוב זה מהווה חלק מהקריטריונים בעת הכנת התחשיב. העובדה שנכסה של העותרת נהנה מכלל התשתיות העירוניות מחייבת את העותרת בתשלום ההיטל, ללא קשר לגורם שהקים את התשתית הצמודה והספציפית המשרתת את הנכס.

יש לדחות את טענת העותרת לפיה תנאי לחיובה בהיטלי פיתוח בגין השטחים עבורם לא קיבלה היתר הוא הגשת כתב אישום בהתאם [לחוק התכנון והבניה](#). לעיריה סמכות לחייב את העותרת בגין שטחים שלא ניתנו עבורם היתר בנייה.

דיון והכרעה

סילוק העתירה על הסף

8. לטענת העיריה יש להורות על סילוק העתירה על הסף מחמת חוסר נקיון כפיה של העותרת, אשר לא דיווחה על שטחים שבנתה ללא היתר וכתוצאה מכך התחמקה ומנעה מהעיריה להטיל עליה תשלום היטלי פתוח כדין, ורק מדידה במסגרת סקר נכסים לצרכי ארנונה גילתה את הבניה שבוצעה ללא היתר. טענה זו הועלתה לראשונה בסיכומי העירייה ולא נטענה בתגובתה ומטעם זה דינה להיחות.

הוכחת הבניה והעדר הרשעה

9. דרישות התשלום של העיריה מבוססות על טענת העיריה כי נוספו לנכס תוספות בניה המקימות חיוב בהיטל (ראה סעיף 22(2) לחוק העזר לתיעול (נספח 3 לתגובת העיריה); סעיף 4 (ה) ו-9(3) לחוק העזר לאספקת מים (נספח 4 לתגובת העיריה) סעיף 22(2) לחוק העזר לביוב (נספח 5 לתגובת העיריה)). השטח הנוסף חושב על פי תשריט המדידה, שהוכן אמנם לצורכי ארנונה, אך ממנו עולה לכאורה כי השטחים המוחזקים על ידי העותרת עולים על השטחים על פי המשתקף מהבקשות להיתר בניה בגינם קבלה העותרת היתרי בניה ואף שילמה היטלי פיתוח. על יסוד עובדות אלה הניחה העיריה כי העותרת ביצעה עבודות בניה ללא היתר עליהן לא דיווחה לעיריה וקמה עילת חיוב בהיטלי פיתוח.

את טענתה, כי בוצעה בניה ללא היתר, סומכת העירייה, בנוסף לתשריט שהוכן עבורה, על העדר תשריט נגדי או חוות דעת נגדית מטעם העותרת, ועל הסכמתה של העותרת לשלם ארנונה לפי שטח של 12,043 מ"ר. מנגד מכחישה העותרת כי ביצעה עבודות בניה ללא היתר ואם סבורה העירייה שעשתה דין לעצמה ובנתה בניה נוספת ללא היתר, היה עליה להגיש כתב אישום בגין בניה ללא היתר ובמסגרת זו, אם היה מתברר כי כך הם פני הדברים, יכולה היתה לבקש, במסגרת העונש, לחייב את העותרת בהיטלים הנוספים מכח סעיף 218 [לחוק התכנון והבניה](#) תשכ"ה - 1965.

העותרת מפנה לע"א [7210/01 עיריית נתניה נ' עזבון גלמבוצקי](#) שם התייחס בית המשפט לגביית אגרות פיתוח בגין בניה ללא היתר ואמר :

"גם הטענה כי פירוש דווקני של המונח "התרת שימוש חורג" מיטיב עם העבריינים, אין לה מקום. כאמור לעיל, נקבעה בסעיף 218 [\(לחוק התכנון והבניה - ז.ב.\)](#) המצוי בפרק "עבירות ועונשין" שבחוק, הסמכות לחייב את העבריינים באגרות ובתשלומי חובה אחרים "...שהיו מגיעים ממנו... אילו ניתן היה היתר", ומן הסתם, גם היטל השבחה במשמע. דרך גבייה זאת של החיוב המגיע, על-ידי צו של בית-המשפט, היא "דרך המלך" שהותוותה לשם כך; אין היא רק מעין מסלול מקביל וחלופי לדרך של גביית חוב המגיע לעירייה על-ידי אילוצו של החייב לשלם את חובו כתנאי למתן אישור להעברת המקרקעין. משנמנעה העירייה מלתבוע את האגרות וההיטלים, לרבות היטל השבחה, על-פי צו של בית-המשפט שניתן מכוח סעיף 218 לחוק, אין היא זכאית לתקן את מחדלה על-ידי גבייה בדרכי עקיפין כאלה (לעניין התניית מתן אישור להעברת מקרקעין בתשלומים שונים ראו דברי השופט שטרסברג-כהן [ברע"א 2911/95 אברהם, עו"ד נ' עיריית רמת-גן](#) [2]).

בגישה זאת תומכים גם שיקולים של מדיניות ציבורית. על גורמי האכיפה של הרשויות המקומיות ושל הוועדות לתכנון ולבנייה למלא את חובתם ולהגיש כתבי-אישום נגד העבריינים ובגדר ההליכים גם לפעול לגביית המגיע להן, קל וחומר כאשר מדובר בשימוש חורג שהוא

עבירה הנמשכת והולכת, שבגינה ניתן לחזור ולהגיש כתב-אישום חדש.

המצוטט לעיל מתייחס להיטל השבחה אך בהמשך פסק הדין אומר בית המשפט:

"כאמור, טוענת העירייה כי מלבד היטל השבחה חייב העיזבון גם באגרות ובתשלומי חובה נוספים בשל השימוש החורג שעשה במקרקעין בלי היתר. הדברים שנאמרו למעלה לעניין היטל השבחה כוחם יפה גם לכאן, ולפיכך גם טענה זו דינה להידחות".

העירייה הפנתה לע"א (ת"א) [1366/06](#) עיריית הרצליה נ' נורית כלב וביקשה ללמוד מפסק דין זה כי גבית היטלי פיתוח בגין בניה ללא היתר אינה חייבת להתבצע רק במסגרת ההליך הפלילי על יסוד סעיף 218 [לחוק התכנון והבניה](#) וניתן לבצע גביה גם בהליכים אזרחיים. בענין נורית כלב, ניתן פסק דין מרשיע, במסגרתו לא ביקשה העירייה לחייב את הנאשם באגרות הפיתוח ונקטה לצורך כך, לאחר סיום ההליך הפלילי בו הורשע הנאשם ונקבע כי ביצע עבודות בניה ללא היתר, בהליך אזרחי לגביית האגרות ובית המשפט קבע כי החוק אינו אוסר על ביצוע גבית היטלים בהליך אזרחי.

ענייננו שונה מענין גלמבוצקי שם ניתן פסק דין שהרשיע את הנאשם בבניה ללא היתר והרשות המקומית לא ביקשה לגבות את היטל הפיתוח באמצעות הוראת סעיף 218 [לחוק התכנון והבניה](#) ואף לא נקטה בפעולה ישירה לגבית היטלי הפיתוח. רק משנדרשה הרשות המקומית להמציא אישור לרשם המקרקעין דרשה את התשלום ועל דרך התנהלות זו אמר בית המשפט כי יש לילך בדרך המלך ולא בגביה עקיפה. בענין נורית כלב, כמו בענייננו, ביקשה הרשות המקומית לגבות את היטלי הפיתוח באופן ישיר ועל כן הגישה תביעה אזרחית (בענין נורית כלב) ודרישה (בענייננו) לגבית היטלי הפיתוח ואף זו דרך המלך. העותרת אמנם חולקת על טענת העירייה כי ביצעה עבודות בניה ללא היתר ומשלא הוגש כנגדה כתב אישום היא לא הורשעה בביצוע עבודות בניה ללא היתר, אך כפי שהובהר לעיל העובדה שהעותרת לא חלקה על תשריט המדידה ולא המציאה תשריט נגדי או חוות דעת מומחה לענין שטחי הבניה מצביעה בהכרח על תוספת בניה שכן שטחים אינם צצים משום מקום.

טענת העותרת כי הפרש השטחים יכול והוא נובע מהשוני שחל בהוראות [חוק התכנון והבניה](#) לעניין חישוב שטחים, אשר מורים שלא להכליל שטחים מסוימים במסגרת חישוב אחוזי הבניה נטענה בעלמא ולא הובאה כל ראיה כדי לתמוך בה, על אף שניתן היה, אם כך היו פני הדברים, להוכיחה בנקל. לאור האמור, ומשהוכחה העיריה כי נוספה בניה לנכס היא רשאית לפעול בדרך ישירה לגביית ההיטלים בעבור הבניה הנוספת.

תשתית עובדתית לבסיס החיוב –

10. לטענת העותרת, העיריה לא פרטה את השטחים הספציפיים בגינם שילמה בעבר היטלי פיתוח ולא סימנה את השטחים עליהם היא מבקשה היום לקבל את השלמת היטלי הפיתוח. העירה גם לא נענתה לבקשותיה של העותרת להמציא לה את הפרטים האמורים ואף בקשה על פי [חוק חופש המידע](#) שהפנתה העותרת לעיריה נותרה ללא מענה.

11. העיריה אכן לא נענתה לבקשותיה של העותרת להמציא לה פרטים באשר לבסיס החיוב לרבות התחשיבים עליהם מבוססים ההיטלים ואף בתגובתה לעתירה ובסיכומיה התעלמה מטענה זו.

לטענת העיריה חוקי העזר לרבות התחשיבים על פיהם נקבעים תעריפי ההיטלים בחוקי העזר מוגשים לאישור משרד הפנים וקיימת לגביהם החזקה בדבר תקינות מעשי המינהל.

אין ספק כי העותרת היתה זכאית לתשובה לפנייתה להמצאת מסמכים על פי [חוק חופש המידע](#). ואולם, לא בכל מקרה התרופה למחדלה של העיריה הוא בביטול החיוב. בעבר, בעת הוצאת היתרי בניה, שילמה העותרת לעיריה היטלי פיתוח ששיעורם נקבע על יסוד אותם תחשיבים. עתה היא נדרשת לשלם היטלים עבור השטחים הנוספים, שלטענת העיריה נבנו ללא היתר, ואם היתה מבקשת להכשיר את הבניה היתה נדרשת לשלם היטלים בגין תוספת הבניה ומכאן, שדרישת העותרת להציג לה פרטים על מיקומם המדויק של התשתיות ועל מועד התקנתם ו/או ההחלטות לרכישת/התקנת התשתיות וכל כיוצא באלה פרטים אינה רלוונטית לדרישת התשלום המבוססת על תוספת בניה לנכס שבגינו כבר שולם בעבר היטל.

לא כן בענין התחשיב. העירייה מפנה לעת"מ 1371/01 גיל מולר נ' עיריית קרית אתא (פורסם בנבו), והיא מבקשת ללמוד מפסק דין זה כי חזקת התקינות מאפשרת לה לא להציג את התחשיב:

"אשר להיעדרו של תחשיב על פיו נקבעו התעריפים של היטלי הסלילה, אין חולק כי תחשיב כזה לא הובא בפני בית המשפט, היות ולא נמצא העתק ממנו במשרדי העירייה ובמשרדי משרד הפנים. עם זאת, אין בכך כדי לקבוע שהתעריפים הקבועים בחוק העזר אינם מבוססים על תחשיב.

בהתאם להנחיות שיצאו ממשרד הפנים (מש/3), תנאי לאישורו של חוק עזר על ידי משרד הפנים הינו הצגת תחשיב, עדכני למועד עריכתו:

"...העלות תחושב במונחי המחירים הקיימים בעת עריכת התחשיב...". (סעיף 1.א.24. לחוזר מנכ"ל 6/תשמ"א; ההדגשה הוספה).

משאשר משרד הפנים את התעריפים הקבועים בחוק העזר, עומדת לעירייה בעניין זה חזקת התקינות, לפיה הוצג למשרד הפנים תחשיב כנדרש (ראו למשל רע"פ 1088/86 מחמוד נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה הגליל המזרחי, פ"ד מד(2) 417; בג"צ 7351/95 מוניר נבואני נ' השר לענייני דתות ואח', פ"ד נ(4) 89).

12. חזקת התקינות היא חזקה הניתנת לסתירה. בע"ר 271/06 קטש יזמות ובניה בע"מ נ' עיריית פתח תקוה ואחרים נאמר:

"נישום שנדרש לשלם היטל ביוב (במקרה שלנו) זכאי לאמצעי-בקרה על מנת לבדוק שתעריף ההיטל אינו עולה על הנדרש לכיסוי העלות של מערכת הביוב, היינו - שחוייב על פי תעריף כדין. התחשיב הכלכלי, שעל פיו חושב תעריף ההיטל, הוא הכלי החשוב ביותר לצורך בקרה כזאת. בהעדרו, נשללת מהנישום האפשרות לבקר את חוקיות התעריף שעל פיו חוייב.

"בהעדר המסמך הכלכלי, שביסס תעריפים אלה והולידם, לא ניתן לבחון אל נכון את נכונות ערכיו" (עו"ד ע. שפיר: אגרות והיטלי פיתוח ברשויות המקומיות, מהד' שניה, כרך א'; להלן: שפיר; בעמ' 160).

בתי המשפט עמדו, בשורה של פסקי דין, על חשיבותו של התחשיב ככלי לבקרת תעריף ההיטל " (סעיף 6 להחלטה).

ובהמשך נאמר:

"על מנת לבקר את התקינות והסבירות של תעריף ההיטל נזקק הנישום לתחשיב התעריף, ובהעדרו - למידע הדרוש אודות הנתונים ועיבודם, שעמדו בבסיס קביעתו של תעריף ההיטל. מידע זה מצוי כולו בידי הרשות המקומית.

כפי שצויין, תחשיב התעריף הוא הכלי הבדוק ביותר לבקרה על תקינות התעריף וסבירותו. לו נמצא התחשיב משנת 1980, היה על העוררים להמציא חוות דעת מקצועית לתמיכה בטענתם כי התעריף גבוה מדי. אולם בהעדר התחשיב, גם אם היה ואבד, כיצד יידרש הנישום להמציא ראיות כנגד חומר שאינו בנמצא? (סעיף 8 להחלטה).

לענין חזקת התקינות של המעשה המינהלי נאמר ברע"א [2088/09](#) עיריית מגדל העמק נ' א.דורי חברה לעבודות הנדסיות:

"אשר לנושא הכללי, מחד גיסא, אין חולק - והדבר בא לידי ביטוי גם בלשון סעיף 28 [לחוק הרשויות המקומיות](#) (ביוב), תשכ"ב - 1962 שצוטטה - כי על הרשות לבסס את הקשר בין ההיטל הנדרש לבין הוצאותיה; לחשיבות חובה זו, היורדת לשורש חוקיות ההיטל, ראו [ע"מ 11646/05](#) מרכז השלטון המקומי בישראל נ' צרפתי (לא פורסם). ההיטל נועד לכסות הוצאות אמיתיות; "תחשיב מוטעה המביא לגביית תשלומים העולים על הנדרש למימון השירות, הופך את התשלומים העודפים למס, שהעירייה אינה מוסמכת כאמור להטיל" ([ע"א 2062/02](#) ארגון הקבלנים והבונים חולון נ' עיריית חולון (לא פורסם) - השופטת דורנר; ראו גם [ע"א 263/78 חברת חשמל לישראל בע"מ נ' המועצה המקומית נשר, פ"ד לג\(1\) 757](#)). מסיבה זו - במקרים המתאימים - יכול תושב להעמיד למבחן את נכונות התחשיב והרשות תהיה חייבת לנמק את דרישתה. בנסיבות אלה לא תוכל הרשות להישען על חזקת תקינות ההליך המינהלי בלבד. אוסיף גם, כי כבר ציין בית המשפט המחוזי, אל נכון, מפי

השופט זמיר בעניין דנקנר (בג"צ 4146/95 עזבון דנקנר נ' מנהל רשות העתיקות, פ"ד נב(4) 774, 793) כלהלן:

"חזקת החוקיות נחלשת מאד, ואפשר אף שתיעלם לגמרי, כאשר מדובר בהחלטה מינהלית הפוגעת בזכות יסוד. המעמד של זכות יסוד, והחובה להגן עליה מפני פגיעה שלא כדין, עשויים להעביר אל הרשות המינהלית מלכתחילה את נטל הראיה בדבר חוקיות ההחלטה הפוגעת בזכות. במיוחד כך כאשר הנסיבות והנתונים בדבר חוקיות ההחלטה מצויים בידיעת הרשות המינהלית ולא בידיעת הנפגע".

זאת, כמובן, תוך שניתנות לרשות המינהלית האפשרויות להציג את ראיותיה".

בענייננו פנתה העותרת לעירייה עובר להגשת העתירה וביקשה לקבל את התחשיבים על פיהם נקבעו ההיטלים בחוקי העזר. העירייה התעלמה מהפניה וכלל לא השיבה לעותרת. גם בעתירה שבה העותרת והעלתה את טענתה בדבר העדר נתונים וביקשה כסעד חלופי להורות לעירייה להמציא לה את המסמכים הדרושים. בגוף העתירה התייחסה העותרת באופן ספציפי לתחשיב תוך שהפנתה לפסיקה הרלוונטית. העירייה התעלמה מכל הפניות ותלתה את יתרה בחזקת תקינות המעשה המנהלי. אין להסכין עם התנהלות זו. אם היתה מציגה העירייה לעותרת את התחשיב יכולה היתה העותרת לבדוק את סבירות התחשיב ובכלל זה את טענת העירייה לפיה מימון עבודות הפיתוח על ידי משרדי הממשלה נלקח בחשבון במסגרת התחשיב. משלא המציאה העירייה למשיבה את התחשיב ולא אפשרה לה לבחון את סבירותו, ואף לא הוכיחה את סבירותו ואת תקינותו של התחשיב אין מנוס מלבטל את דרישות התשלום.

13. לענין חזקת התקינות אציין כי העירייה הודיעה על ביטול דרישתה להיטל סלילה מבלי להסביר מדוע חזרה בה מדרישתה. עצם חזרתה מדרישה בסך של כ- 1,268,000 ₪, מבלי שינתן הסבר מדוע נדרשה העותרת לשלם את הסכום

ומדוע חזרה בה העירייה מהדרישה מעמידה בספק את חזקת התקינות עליה נסמכת העירייה.

העדר זיקה בין דרישות התשלום ועבודות התשתית

14. לטענת העותרת נדרשת זיקה בין התשתיות השונות לבין ההיטל הנדרש, אשר אינה קיימת בענייננו לאור העובדה שהתשתיות בוצעו לפני זמן רב. העותרת מסתמכת על [ע.א 889/01](#) עיריית ירושלים נ' אל-עמי ייזום השקעות ובניה בע"מ (להלן "הלכת אל עמי"). העותרת ערה לעובדה כי הלכת אל עמי שונתה בע"מ [2314/10](#) עיריית ראש העין נ' אשבד נכסים בע"מ (להלן "הלכת אשבד"), אולם סבורה כי בנושא זה טרם נאמרה המילה האחרונה ומעל שיטת ההיטל הנוהגת כיום מרחף סימן שאלה גדול.

15. גם אם יחול שינוי בשיטת ההיטל הנוהגת היום, הרי שכל עוד לא שונתה החקיקה או הפסיקה מצוויים אנו, על פי החוק לפסוק על פי התקדימים שיצאו מפי בית המשפט העליון וההלכה כיום היא על פי הלכת אשבד. מעבר לצורך אוסיף כי גם אם יחול שינוי בשיטת החיוב או בפסיקה, אין להניח כי בנסיבות מקרה כמו המקרה שבפנינו יהיה שינוי ואין לי אלא להפנות לדברי בית המשפט העליון בענין אשבד:

"חלוקת הנטל הבלתי צודקת מתחדדת עוד יותר מקום שהחיוב בהיטל מתגלה בשלב מאוחר יותר מהטעם שבעל הנכס ביצע את הבניה הנוספת ללא היתר. במצב כזה הלכת אל עמי עלולה לגרום לכך שבבוא בעל הנכס להכשיר את הבניה בדיעבד יהא זה מאוחר מדי לחייבו בהיטל, ולפיכך יצא החוטא נשכר. אין לקבל פרשנות שמצבו של בעל נכס הפועל שלא כחוק יהיה טוב מזה של בעל נכס שפעל כחוק (סעיף 29 לפסק הדין).

.... במצב כזה ייפגע הציבור כתוצאה מגירעון בתקציב ואי-כיסוי מלוא עלות התשתיות, בעוד שמי שלא נשא בהיטל – בין בשל ניצול מאוחר של זכויות בניה ובין בשל בניה ללא היתר – ייהנה מתשתיות שמומנו בידי יתר התושבים. תוצאה זו אינה יכולה להיוותר על כנה. משכך ראוי לשנות מהלכת אל עמי" (סעיף 30 לפסק הדין).

לאור האמור אני דוחה את הטענה.

שטחי החיוב

16. העותרת חלקה על שלושה שטחי חיוב וטענה שאין לחייב שטחים אלה בהיטלי פיתוח בהיותם מבנים ארעיים: סככות ארעיות בגודל 162.58 מ"ר, שחלקן כבר אינו בשטח, מכולות בשטח של 230.4 מ"ר שאף חלקן כבר איננו בשטח, ומתקנים ניידים בשטח של 32.17 מ"ר. העיריה טוענת כי גם מבנים ארעיים הם בגדר "בנין" המחייבים תשלום היטלי פיתוח ומפנה [לעת"מ 534/09 מגרסות יופי נוף בע"מ נ' עיריית קרית אתא](#).

17. דין הטענה להידחות. היטלי פיתוח מושתיים על כל מבנה הטעון היתר. סככות ומכולות הדורשות לצורך הקמתם היתרי בניה אינם מבנים ארעיים אלא אם קיבלו היתר למבנה זמני (שממש למשל בזמן בניה ונהרס בתום הבניה). לאור האמור הטענה נדחית.

החיוב בגין היטל מים וביוב אינו בסמכות העיריה –

18. לטענת העותרת הסמכות בכל הקשור להיטלי מים וביוב ניטלה מהעיריה והועברה לתאגיד "מי לוד בע"מ" שהוקם ביום 1.11.08. סעיף 139 [לחוק תאגידי מים וביוב](#) שכותרתו " **ביטול סמכויות הרשות המקומית**" קובע כי סמכות הרשות המקומית לענין מים וביוב אינה קיימת עוד מקום שבו פועל תאגיד מים וביוב בתחומה:

"139 (א) החל ביום תחילת פעילות החברה תהיה כל אחת מן הרשויות המקומיות שבתחום החברה (להלן – הרשות המקומית) משוחררת מחובותיה לאספקת שירותי מים ושירותי ביוב וכן מחובותיה לביצוע פעילות נוספת שהיא העבירה לחברה, ויינטלו ממנה סמכויותיה על פי דין בכל הנוגע לאספקתם ולהטלה ולגביה של תשלומי חובה בקשר אליהם; ואולם בכך אין כדי לגרוע מחובות הרשות המקומית כבעלת מניות בחברה.

(ב) בלי לגרוע מכלליות האמור בסעיף קטן (א), הרשות המקומית לא תפעל, לענין אספקת שירותי מים ושירותי ביוב ולענין שהיא העבירה לחברה, כאמור בהוראות החוקים האלה ובתקנות ובחוקי העזר שהותקנו מכוחם לפי הענין:

- (1) סעיפים 235(2), 237, ו-238 [לפקודת העיריות](#);
- (2) סעיף 147 [לצו המועצות המקומיות](#) (א), תשי"א – 1950, ולצו המועצות המקומיות (ב) תשי"ג – 1953, וסעיף 63(א) [לצו המועצות המקומיות \(מועצות אזוריות\)](#), תשי"ח – 1958.
- (3) [פקודת העיריות \(אספקת מים\)](#).
- (4) [חוק הרשויות המקומיות \(ביוב\) תשכ"ב – 1962](#).

בסעיף 2(ב) לחוק כללי תאגידי מים וביוב (חישוב עלות שירותי מים וביוב והקמת מערכת מים וביוב) התשי"ע – 2009 (להלן "כללי חישוב עלות שירותים"), בוטלו חוקי העזר המתייחסים לשירותי מים וביוב אותם מספק התאגיד ונקבע כי "כל תשלום בעד שירותי מים וביוב שנותנת החברה, שנקבע בכל דין לרבות בחוק עזר של רשות מקומית שהיא ספק מקומי כהגדרתו בכללי הספקים המקומיים, לא יחול עוד על החברה או על צרכניה מיום ההפעלה".

בחוק ההתייעלות שנכנס לתוקפו ביום 15.7.09, סעיף 75(2), בוטל הפרק השלישי לחוק הביוב שהקנה לעיריה את הסמכות להוציא דרישות תשלום בכל הקשור לביוב.

סעיף 76 לחוק ההתייעלות קובע הוראת מעבר ובסעיף 76(ג) נקבע כי הוראות הפרק השלישי ימשיכו לחול, לאחר תחילתו של החוק, במקרים מסוימים לגבי רשות מקומית בלא תאגיד או לגבי איגוד ערים למים או לביוב.

לגבי עיריה שלא מתקים בה אחד החריגים – המכונה "רשות מקומית אחרת" – שיש לה תאגיד מים נאמר כי "חלות לגביה הוראות סעיף 139(ב) [לחוק תאגידי מים וביוב](#)".

הקמת התאגיד והעברת התשתיות לידי נעשו כאמצעי להשגת מטרת חוק התאגידיים הקבוע בסעיף 1 לחוק תאגידי מים וביוב:

"(1) להבטיח רמת שירות, איכות ואמינות נאותים, במחירים סבירים

ובלא הפליה, בתחום שירותי המים והביוב

"(2) להבטיח יעוד של הכנסות להשקעות במערכות המים והביוב, הפעלתן ומתן שירותים;

(3) לאפשר גיוס הון להשקעות במשק המים והביוב;

(4) להביא לניהול עסקי, מקצועי ויעיל של מערכות המים והביוב ברשויות המקומיות"

בסעיף 6 לחוק תאגידי מים וביוב נאסר על העיריה להמשיך ולספק מים ושירותי ביוב.

ובסעיף 9 נקבע כי על העיריה להעביר את כל זכויותיה בנסכים התפעוליים של משק המים והביוב בתחומה.

בסעיף 10 לחוק תאגידי מים וביוב נקבע כי העיריה תעביר לתאגיד את כל זכויותיה וסמכויותיה ערב יום התחילה ומיום התחילה יבוא התאגיד במקום העיריה בכל דבר וענין, וכל זכויותיה וסמכויותיה יהיו מוקנות לתאגיד, על אף האמור בכל חוזה או בדיני המחאת חיובים.

בנוסף לאמור, החל מיום 1.1.2010 חלים על התאגיד כללי עלות חישוב שירותים ביחד עם כללי תאגידי מים וביוב (תעריפים לשירותי מים וביוב והקמת מערכת מים וביוב) (התש"ע – 2009) (להלן "כללי התעריפים"). בהתאם לכללים אלה אין התאגידיים גובים היטלי פיתוח למימון העבודות לפיתוח תשתיות מים וביוב והמימון לצורך פיתוח מקורו מתוך אגרות המים והביוב בגין הצריכה השוטפת.

19. העותרת מפנה ל"ע (ת"א) 3069-10-10 התעשייה הצבאית לישראל ואח' נ' עיריית הרצליה (להלן "פרשת תע"ש") שם נקבע כי "בהתייחס לדרישות התשלום אשר הוצאו לאחר כניסתו לתוקף של חוק ההתייעלות ולאחר שהוקם תאגיד בשטחה של הרשות המקומית, הוועדה סבורה כי לאור תכליתו ומטרתו של חוק התאגידיים יש לקבל את טענות העוררים כי העיריה אינה יכולה להמשיך ולהוציא דרישות תשלום בגין היטלי ביוב."

20. בהתייחס לטענת העיריה לפיה יש לדחות את טענת חוסר הסמכות בהתבסס על סעיף 12(א) לחוק תאגידי מים וביוב הקובע כי: "כל תביעה שהיתה תלויה ועומדת מטעם הרשות המקומית או נגדה לפני יום תחילת פעילות החברה בקשר לתפעול משק המים והביוב, לנכסי מערכות המים והביוב או בקשר לרשיונות, להסכמים, להתקשרויות או עסקאות כאמור בסעיפים 8 עד 11, וכן

כל עילה של תביעה כזו שהיתה קיימת אותו זמן, ימשיכו לעמוד בתוקפן כאילו לא נעשתה ההעברה האמורה", טוענת העותרת כי שאלה זו כבר נידונה והוכרעה בפרשת תע"ש ואף בפסיקה קודמת (עת"מ (ת"א) 326/07 מיתב מים תיעול ביוב נ' קרן פייר (פורסם בנבו) (פרשת קרן פייר). כך קרה גם בעניינה של העותרת בערר שהוגש על ידה לוועדת הערר.

העותרת גם הפנתה להנחיות משרד המשפטים מיום 11.3.12, לענין גבית היטלי מים וביוב בתקופת הביניים לאחר הקמת תאגיד מים וביוב שם הובעה העמדה כי :

"עמדתנו היא כי בהתאם לסעיף 139 לחוק, מיום הקמת התאגיד ניטלות מהרשויות המקומיות הסמכויות בנוגע להיטלי מים וביוב. מדובר הן על סמכות ההטלה של חיוב, הן על סמכות הוצאת גרישות תשלום והן על סמכות גביית דרישות תשלום שהוצאו לפני הקמת התאגיד או לאחר הקמתו. בניגוד לסעיף 139, סעיף 12 לחוק אינו עוסק בסמכויות להטלת תשלומי חובה ולגבייתם ולכן אינו משמר את סמכות הרשות המקומית בענין זה".

21. עוד טוענת העותרת כי גם אם נניח שיש סתירה בין האמור בסעיף 12(א) לסעיף 139 בחוק התאגידיים, כפי שטוענת העיריה, הרי שההוראה הספציפית בסעיף 139 לחוק תאגידי מים וביוב וההוראה המאוחרת בזמן בחוק ההתייעלות ביטלו במפורש את הוראות ההסמכה שמכוחן פעלה העיריה בתחום המים והביוב.

נסיונה של העיריה לגבות את ההיטלים, לאחר שמכרה את התשתיות ולאחר שניטלה ממנה הסמכות לענין זה הינו נסיון להעשיר את הקופה הציבורית שלא כדין וברור כי הסכומים שיגבו ישמשו לכיסוי סעיפים תקציביים שאינם קשורים לתחום המים והביוב.

22. לטענת העיריה, עילות החיוב מכוחן חייבה את העותרת התגבשו קודם לתחילת פעילות התאגיד ועל כן, בהתאם לחוק ולפסיקה ממשיכה לעמוד הזכות לעיריה לחייב את העותרת בהיטלי הפיתוח. לטענת העיריה על פי סעיף 11(ב) לחוק תאגידי מים וביוב הנכסים ו/או הזכויות ו/או החובות שמעבירה העיריה לתאגיד יקבעו בהסכם הטעון את אישורו של הממונה על המחוז.

סעיף 12(א) [לחוק תאגידי מים וביוב](#) קובע כי ככל שקיימת עילה לחיוב שהתגבשה עוד קודם לתחילת פעילותו של התאגיד היא תמשיך לעמוד לעיריה גם לאחר מכן.

המלומד עופר [שפיר, בספרו תאגידי מים וביוב](#) (2012) (עמ' 260 – 264) קובע אף הוא כי המועד הרלוונטי לצורך הקביעה לענין הסמכות הוא מועד התגבשות העילה ו"הרשות המקומית זכאית, לפיכך, לגבות לקופתה את כל התשלומים שעילת התגבשותם והחובה לביצועם אירעו טרם תחילת פעילות התאגיד". עיקרון זה מעוגן וקבוע בסעיף 139(א) [לחוק תאגידי מים וביוב](#) הקובע כי "החל ביום תחילת פעילות החברה.....", לפיו קו פרשת המים הוא יום תחילת פעילותו של התאגיד, והוא אף מתיישב עם סעיף 12 [לחוק תאגידי מים וביוב](#). העילות המהוות את הבסיס לחיוב העותרת, תוספות הבניה החורגות שבנתה, התגבשו טרם הקמת התאגיד וטרם אישור הממונה על המחוז ומשכך עומדת לעיריה החובה והזכות לגבות את ההיטלים נשוא העתירה. לו היתה העותרת פועלת כחוק ומבקשת היתרי בניה במועד הקמת התוספת לעיריה היתה עומדת הזכות לחייב אותה בהיטלי פיתוח.

23. העירייה מוצאת תימוכין לעמדתה בסעיף 22 [לחוק הפרשנות](#) הקובע כי ביטולו של דין אין כוחו יפה להשפיע על זכות או חיוב שלפי הדין מבוטל. אף סעיף 76(ג)(3) לחוק ההתייעלות מחזק את עמדת העירייה ומפנה אף הוא לסעיף 139(ב) [לחוק תאגידי מים וביוב](#) ומתיישב עם סעיף 139(א) ועם סעיף 12 לחוק תאגידי מים וביוב שקובע שעילה שהתגבשה קודם להקמת התאגיד תמשיך לעמוד לעיריה גם לאחר הקמת התאגיד. זו גם הפרשנות שניתנה לסעיפי החוק האמורים [בת"א 42118-11-11 קהילת ציון אמריקאית נ' עיריית קרית אתא](#).

בהתייחס לפס"ד תע"ש עליו משליכה העותרת את יהבה תלוי ועומד ערעור על פסק הדין, ובכל מקרה פסק הדין אינו מהווה הלכה מחייבת. גם לגישת ועדת הערר, על פי סעיף 12 [לחוק תאגידי מים וביוב](#) עילה לחיוב שהתגבשה קודם לתחילת התאגיד תמשיך לעמוד לעירייה גם לאחר הקמתו אלא שלשיטת הוועדה, ובכך היא טועה, מועד התגבשות העילה לחיוב בהיטלי פיתוח הוא במועד שליחת דרישת התשלום ולטענת העירייה מועד התגבשות העילה לחיוב בהיטלי פיתוח היא מועד ביצוע עבודות התשתית, וזו אף עמדת

העותרת שטוענת כי עילת החיוב התיישנה משחלפו שבע שנים בין יום התקנת התשתית ומשלוח הודעת הדרישה.

24. דעתי היא כי העירייה אינה יכולה לגבות היטל ביוב לאחר הקמתו של התאגיד. די בכך שהיא אינה יכולה להפנות את הכספים שיגבו על ידה לצורך מימון עבודות הביוב כמתייחב מהחוק. יתרה מכך, בעת העברת הנכסים לתאגיד קיבלה העירייה את מלוא שוויים של הנכסים ללא קשר לתקבולים מהיטל הביוב. גבית היטל ביוב לאחר שהעירייה קיבלה את התשלום עבור נכסיה יהיה משום קבלת תשלומי כפל.

סיכום

25. סוף דבר אני מקבלת את העתירה ומורה כי דרישות התשלום שנשלחו על ידי העירייה לעותרת בטלות משום שהעירייה לא המציאה לעותרת את התחשיב עליהם מבוססים תעריפי ההיטלים ואף לא הוכיחה את סבירותו של התחשיב. לגבי היטל הביוב גם בהעדר סמכות.

העירייה תשלם לעותרת את הוצאות המשפט ושכ"ט עו"ד בסך של 25,000 ₪.

ניתן היום, ט"ז סיון תשע"ד, 25 מאי 2013, בהעדר הצדדים.

זהבה בוסתן 54678313-/-

נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

[בעניין עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, תקיקה ועוד באתר נבו – הקש כאן](#)