

בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים
10 דצמבר 2013

עת"מ 20147-05-12

לפני: השופט יעקב שפסר

העותרת:
 רבד בע"מ
 ע"י ב"כ עו"ד אלון אידלמן, עו"ד מיטל פיקר
 ועו"ד מיה זיסמן-שנצר

נגד

המשיבה:
 עיריית רעננה
 ע"י ב"כ עו"ד נעם ליברמן

חקיקה שאוזכרה:

[חוק עזר לרעננה \(אספקת מים\), תשכ"ו-1966](#)

[חוק עזר לרעננה \(סלילת רחובות\), תשס"ב-2002](#)

[חוק עזר לרעננה \(תיעול\), תשס"ב-2002](#)

[חוק עזר לרעננה \(ביוב\), תשס"ב-2002](#)

[חוק תאגידי מים וביוב, תשס"א-2001 סע' 139](#)

[חוק הרשויות המקומיות \(ביוב\), תשכ"ב-1962](#)

פסק דין

עתירה מנהלית כנגד החלטת המשיבה, עיריית רעננה (להלן: "העירייה") להטיל על העותרת, רבד בע"מ (להלן: "רבד" או "העותרת") היטלי פיתוח בסך 308,085.12 ₪, בגין שטח קרקע בנכס ברח' אלכסנדר זרחין בעיר רעננה, הידוע כגוש 7657 חלקה 82/1 (להלן: "הנכס").

1. הרקע העובדתי

העותרת רכשה בין השנים 2000-2003 זכויות בעלות בנכס משישה בעלים שונים, וביום 17.1.2010 מכרה את זכויותיה לחברה אחרת (לטענת העותרת, מכיוון שהקרקע עדיין אינה רשומה כיחידה רישומית נפרדת, היא רשומה במרשם המקרקעין כבעלים של הנכס, בעוד שהרוכשת רשומה כחוכרת לתקופה של 999 שנים החל מיום 19.12.2010).

א. ביום 3.1.2012 שלחה העירייה אל העותרת דרישה לתשלום היטלי פיתוח בגין שטח קרקע של 5,184 מ"ר. דרישת התשלום כללה את הסכומים הבאים: 48,470.40 ₪ עבור אגרת הנחת צנרת על-פי [חוק העזר לרעננה \(אספקת מים\)](#), התשכ"ו-1966 (להלן: "חוק העזר אספקת מים"); 203,834.88 ש"ח עבור היטל סלילת רחובות על-פי [חוק העזר לרעננה \(סלילת רחובות\)](#) התשס"ב-2002 (להלן: "חוק העזר סלילה"); 55,779.84 ₪ עבור היטל תיעול על-פי [חוק העזר לרעננה \(תיעול\)](#), התשס"ב-2002 (להלן: "חוק העזר תיעול"); 75,323.52 ₪ בגין היטל ביוב לפי [חוק העזר לרעננה \(ביוב\)](#) התשס"ב-2002.

ב. ביום 11.1.2012 פנתה העותרת לעירייה וביקשה לבטל את דרישת התשלום נוכח אישור היעדר חובות בגין הנכס מיום 28.7.2010. העירייה השיבה לפניית העותרת ביום 12.1.2012 וטענה כי בגין הנכס שולם היטל סלילת מדרכה באופן חלקי בלבד, וכי מבדיקה שביצעה העירייה עלה כי העותרת לא שילמה את מלוא תשלומי החובה כנדרש ממנה. עוד הוסיפה העירייה וציינה כי אישורה מיום 28.7.2010 אינו מונע ממנה לגבות כל חוב שלא נגבה בטעות בטרם ניתן האישור.

ג. בעקבות זאת הגישה רבד את העתירה דנן.

2. ההליכים בתיק

א. המשיבה הגישה תגובתה לעתירה וביום 14.11.2012 נערך לפני דיון מוקדם שבסיומו ביקשו הצדדים להשהות את המשך ההליך לצורך בחינת המחלוקת ביניהם.

ב. משנכשלו המגעים בין הצדדים נקבע דיון נוסף ליום 26.12.2012. במועד זה הוצעה הצעת הסדר ובכללה הוסכם כי העירייה תעביר לעותרת ולבית המשפט מסמכים התומכים בעמדתה וכן תצהיר. כמו כן, הוסכם כי העותרת תודיע עמדתה ביחס להסדר שהוצע.

ג. ביום 17.2.2013 הודיעה העותרת כי לא הושגו הסכמות וביקשה לקבוע מועדים להגשת סיכומים בכתב, ולאחר מכן מתן פסק דין. העירייה לא התנגדה לבקשה וביום 26.2.2013 ניתנה החלטתי בדבר הגשת סיכומים.

ד. ביום 28.2.2013 הגישה העירייה עיקרי טיעון וכן תצהיר התומך בתגובתה לעתירה. העותרת הגישה בקשה למחיקתם בשל חלוף המועד ונוכח ההחלטה על הגשת הסיכומים, וציינה כי במצב הדברים שבו נקבע מועד להגשת סיכומים ללא דיון נוסף בעתירה, נפגעת זכותה לחקור את המצהיר מטעם העירייה.

ה. ביום 19.3.2013 ניתנה החלטתי הדוחה את הבקשה למחיקת עיקרי הטיעון והתצהיר מטעם העירייה. סברתי כי לא יהיה זה ראוי לקפח את זכותה של המשיבה לפרוש מסמכיה על מנת שהתמונה הנכונה תהיה בפני בית המשפט לצורך הכרעה בשאלות השנויות באמת במחלוקת בין הצדדים. בנוסף ציינתי בהחלטתי כי לעותרת אין זכות קנויה לחקור את המצהיר, אך כדי שלא תטען טענה שלפיה ביקשה העותרת להגיש סיכומים על רקע החסר במסמכי המשיבה, הצעתי כי תגיש בקשה בהתאם לתקנה 15(ב) לתקנות בתי המשפט לעניינים מנהליים (סדרי דין), תשס"א-2000 (להלן: "התקנות") אשר תישקל בנפרד.

ו. על רקע זה הוגשה בקשה לחקירת המצהיר מטעם העירייה ולאחר שבחנתי את טענות הצדדים לא מצאתי טעם בחקירתו. עם זאת, מצאתי כי לצורך הכרעה בעתירה יש מקום להשלמת פרטים על-ידי העירייה ולכן הוריתי לה להגיש לבית המשפט ולעותרת מסמכים נוספים לתיק. העותרת הגישה התייחסותה למסמכים שצורפו ובהמשך הוגשו סיכומי הצדדים.

3. תמצית טענות הצדדים

תמצית טענות העותרת

א. העותרת טענה כי דרישת התשלום שנמסרה לה בטלה משני טעמים עיקריים:

הטעם הראשון הוא שהעירייה מנועה מלחייבה בתשלום כלשהו בגין הנכס, נוכח אישורי היעדר חובות שנמסרו לה בעבר והסתמכותה על אישורים אלה ועל מידע שקיבלה מגורמים מוסמכים בעירייה, וכן נוכח העובדה שהעותרת לא הייתה בעלת הנכס במועד משלוח דרישת החיוב ואף שנתיים עובר למועד זה.

הטעם השני בגינו סוברת העותרת כי דרישת התשלום בטלה הוא, שלא התגלתה בטענותיה של המשיבה ובאסמכתאות שצירפה לתגובתה כל עילה להשתת חיוב בהיטלי פיתוח על העותרת.

ב. וביתר פירוט, לטענת העותרת, גבתה העירייה את כל התשלומים המתחייבים בגין הנכס, בין במועד רכישת הזכויות בקרקע, בין במועד ביצוע העבודות הגובלות בנכס, ובין במועד חיבור הנכס לתשתיות השונות. בהקשר זה מציינת העותרת כי ביום 28.7.2010, במסגרת עסקה למכירת הנכס, הנפיקה לה העירייה אישור בדבר היעדר חובות בגין הנכס עד ליום 30.9.2010, וכי טרם מתן האישור חייבה את העותרת בתשלום היטלי פיתוח.

לטענת העותרת, בכך מיצתה העירייה את זכותה בעניין זה ואף אם נמנעה מלגבות חיוב כלשהו, הרי שמדובר בהחלטה שנתקבלה על-ידה ואין היא רשאית לסטות ממנה כיום.

ג. עוד טענה העותרת כי דרישת התשלום שנמסרה לה על-ידי העירייה היא מיום 3.1.2012, אולם ביום 17.1.2010 מכרה את הנכס לאחר. לפיכך, דרישת התשלום נשלחה אליה בטעות, שכן היא אינה בעלת הנכס. העותרת מצטטת מחוזה המכר בינה לבין החברה שרכשה את הנכס, לפיו נקבע כי העותרת תישא בתשלום כל החובות, לרבות היטלים, עד ליום חתימת החוזה, ולאחר מכן יישא הרוכש בתשלומים אלה. כמו כן מצטטת העותרת מהגדרת המונח "בעל נכס" בחוקי העזר וטוענת, כי בהתאם להגדרה זו, יש להשית את החיוב בהיטלי פיתוח על רוכש הנכס בלבד, מפני שהוא בעליו של הנכס מכוח חוזה המכר, הוא שזכאי להירשם כבעל הנכס לאחר ביצוע פרצלציה בקרקע והוא שזכאי לקבל הכנסה מהנכס וליהנות מפירותיו.

ד. זאת ועוד, העותרת טענה כי על-פי חוקי העזר השונים העירייה נעדרת סמכות לגבות ממנה היטלי פיתוח, מפני שלא קמה כל עילה לחיובה בהיטלים אלו. לטענתה, העירייה לא ביצעה עבודות תשתית בסמיכות לנכס בשנים האחרונות ובכלל זה לא סללה כבישים או מדרכות, לא הניחה צינור מים ולא ביצעה עבודות תיעול המשרתות את הנכס. העותרת טוענת כי תשתיות אלו היו קיימות מזה שנים רבות והחיבור אליהן נעשה בשנים 1996-1997.

כמו כן לטענת העותרת לא נוספה בנייה לנכס במהלך השנים ולפיכך כל התשלומים בגין עבודות הפיתוח שולמו כדין בעת רכישת הקרקע לראשונה על-ידי בעלים קודמים, בסמוך למועד החיבור לתשתיות, בסמוך למועד סלילת כביש גובל וטרם קבלת אישור להעברת זכויות בנכס.

ה. העותרת ציינה כי ביום 1.9.2009, החל לפעול בעיר רעננה תאגיד המים והביוב "מי רעננה בע"מ". לטענתה, מיום שהחל לפעול תאגיד המים והביוב הסמכות בתחומים אלו, לרבות הסמכות להטלת חיובים, הועברה במלואה מהעירייה לתאגיד המים, ועל-כן העירייה אינה מוסמכת לגבות תשלומים בעבור פעילות שקשורה עם היטל הנחת צנרת ואין כל בסיס חוקי לדרישת החיוב שהוצאה לה.

לטענת העותרת, הגורם אשר התקין את קו המים המשמש אותה הוא חברת מקורות ולא המשיבה, וגם מהטעם הנ"ל המשיבה אינה מוסמכת לגבות ממנה היטל אספקת מים.

1. כאמור, העותרת טענה כי תשתיות המים והתיעול המשרתות את הנכס הותקנו בשנת 1996 וכי העבודות המקימות חבות בהיטל סלילה התבצעו לכל המאוחר בשנת 1997. לטענתה, משנמנעה המשיבה לפרט את מועד התגבשות החיוב – חזקה שהוא התגבש במועד הראשון האפשרי – מועד רכישת הנכס לראשונה לפני עשרות שנים על-ידי בעלים שונים, או מועד חיבור הנכס לתשתיות, ואין להתיר לעירייה לסתור חזקה זו לאחר שלא עמדה בדרישת הנימוק והגילוי המינימאליות הנדרשות מרשות מנהלית ולאחר שחייבה את העותרת בתשלום היטלי פיתוח בשנת 2010 והחליטה לבטל את החיוב בהיטל מים בהיותו חיוב שגוי.

בהתאם לכך טענה העותרת, כי בין מועד ביצוע העבודות או כל מועד אחר שבו התגבשה עלת החיוב לבין מועד החיוב הנוכחי, חלפה זה מכבר תקופת ההתיישנות הקבועה בדין.

2. בנוסף טענה העותרת כי לא מתקיימת הזיקה הנדרשת בין ביצוע עבודות התשתית לבין דרישת החיוב בהיטלים שהיא תנאי מוקדם לאפשרות הטלת ההיטל, ולפיכך יש לבטל את כלל חיובי ההיטלים ובפרט את חיובי היטלי הסלילה.

3. לחלופין טענה העותרת כי תעריפי החיוב שגויים וביתר, שכן דרישת החיוב הושתה בהתבסס על חוקי עזר שאינם רלוונטיים. לדבריה, במקום שבו לא בוצע תשלום עבר ניתן לחייב בהיטלים את בעלי הנכס במועדים הרלוונטיים בהתאם לתעריף שהיה בתוקף במועד תחילת ביצוע העבודות בערכו הצמוד למועד הדרישה.

4. לבסוף טענה העותרת כי החיוב שהושת עליה הינו חיוב סתמי ונטול בסיס עובדתי. לטענתה, דרישת החיוב אינה מגלה דבר בנוגע לעילת החיוב וראוי היה שתיתמך בנתונים ובפירוט נוסף, נוכח האישורים בדבר היעדר חובות ונוכח תשלומי העבר.

תמצית טענות המשיבה

א. העירייה טענה כי דין העתירה להידחות על הסף בהיותה עתירה ספקולטיבית ותיאורטית. לטענתה, העלתה העותרת בעתירתה טענות מופרכות, ללא כל בסיס ראייתי סביר, צירפה אסמכתאות שאינן רלוונטיות להוכחת טענותיה, ואף טענה טענות עובדתיות סותרות.

ב. לגופו של עניין טענה העירייה כי חיוב העותרת בהיטלי פיתוח נעשה כדין ובהתאם להוראות חוקי העזר. לטענתה, היא ביצעה עבודות פיתוח בזיקה ישירה לנכס העותרת, בתקופה שבה העותרת החזיקה בבעלות בנכס.

כך לטענתה, בין השנים 2009-2010 היא ביצעה עבודות סלילה והתקנת קו ניקוז לאזור התעשייה ברעננה, ובין היתר, סללה כבישים ומדרכות ברחוב התעשייה, והרחיבה את הכביש ברחוב אלכסנדר זרחין.

לדברי העירייה, בענייננו בוצעו עבודות סלילה לכל אורך הרחובות הגובלים בנכס, וכל עוד מתקיימת זיקת הנאה, ולו מינימאלית, בין ביצוע העבודות המוניציפאליות לבין הנכס מושא החיוב, די בכך כדי להקים חובת השתתפות בהקמת התשתיות העירוניות.

אשר להיטל התיעול טענה העירייה, כי על-פי חוק העזר תיעול, היטל תיעול יוטל על בעל נכס בעקבות ביצוע עבודות תיעול או קבלת החלטה על ביצוע עבודות תיעול המשמשות את הנכס נושא החיוב, במישרין או בעקיפין, וכי אין הכרח שעבודות התיעול ייעשו בגובל לנכס או בסמיכות פיזית אליו, אלא די בכך שהרחוב מנקז ממים ושהנכס מצוי באזור איסוף בתחום שיפוטה של הרשות המקומית.

ג. העירייה הוסיפה וטענה כי טענות העותרת בנוגע לסבירות תעריפי חוקי העזר סלילה ותיעול הן טענות ערטילאיות ואינן נשענות על חוות דעת מומחה בתחום, בעוד שהתעריפים שנקבעו על-ידה נבחנו ואושרו על-ידי שר הפנים ופורסמו ברשומות, ועל כן נהנים מחזקת התקינות.

ד. עוד טענה העירייה כי דרישת התשלום בענייננו הוצאה בהתאם לכללי הפרוצדורה ודרישות הדין וכללה את כל הפרטים הדרושים: תיאור הנכס ופרטי החייב בהיטל, הפרטים ששימשו יסוד לחישוב ההיטל, סכום ההיטל, ופירוט חוקי העזר שמכוחם הוטלו ההיטלים.

ה. בנוסף טענה העירייה, כי הטענה שלפיה חזקה שהעותרת שילמה או ששולמו בעבר תשלומים כלשהם עבור התשתיות מושא החיוב משוללת יסוד ומועלית בניגוד לכללי יסוד בדיני הראיות שלפיהם "המוציא מחברו עליו הראיה" ועל הטוען טענת "פרעתי" מוטלת החובה להוכיח זאת.

ו. לטענת העירייה סך כל שטח הנכס שבגיננו העלתה העותרת את טענותיה מסתכם בכ- 4,862 מ"ר מתוך שטח הנכס הכולל 10,836 מ"ר, וכי בגין יתרת השטח הנקובה בדרישת התשלום (5,184 מ"ר) לא הציגה העותרת ולו בדל ראיה לביסוס טענותיה. לדבריה, בידי העותרת קבלות תשלום חלקיות אשר הופחתו מלכתחילה מן החיוב.

ז. העירייה טענה גם כי חיוב העותרת בהיטל ביוב ואגרת הנחת צינורות נעשה בסמכות ובהתאם להוראות הדין, שכן הוראות [סעיף 139 לחוק תאגידי מים וביוב](#) וסעיף

76(ג)3 לחוק ההתייעלות, אינן פוגעות ולא יכולות לבטל זכות או חיוב של העירייה לגביית היטלי מים וביוב, אשר התגבשו בידה לפני מועד הקמת התאגיד או הוטלו לאחריו.

לדברי העירייה, היא ביצעה עבודות תשתית מים, שכללו חיבורו של הנכס למערכות חדשות של קווי הולכת מים והזרמת מי שופכין למכון טיהור שפכים חדשים שהקימה. עבודות אלו נעשו בהתאם לסמכותה ולחובתה בדין, אף אם הושלמו לאחר הקמת תאגיד מים וביוב בתחומה.

ח. בנוגע לטענת ההתיישנות שהעלתה העותרת, טענה העירייה כי דרישת התשלום הוצאה בעקבות ביצוען של עבודות תשתית בזיקה לנכס העותרת במהלך 7 השנים האחרונות. דרישת התשלום נשלחה ביום 3.1.2012. לטענת המשיבה גם אם מבחינה עניינית ניתן לראות במועד השלמת ביצוע העבודות "אירוע מס", הרי שבהיעדר הוראת דין שמגבילה את העירייה לגבי המועד להוצאת דרישת התשלום, וכאשר מרוץ הזמן לתשלום ההיטל נמנה ממועד המסירה של דרישת התשלום או במועד מאוחר יותר, אזי אין נפקות להגדרתו של אירוע המס כסיום העבודות בשטח.

4. דין והכרעה

בחינת המחלוקת בענייננו תיעשה בשני שלבים: תחילה, אבחן האם קמה עילה לחיוב העותרת בהיטלי פיתוח. ככל שאמצא כי התשובה לשאלה זו חיובית, אדרש לבחון מה נפקותם של האישורים בדבר היעדר חובות שניתנו לעותרת.

א. קיומה של עילת חיוב

(1) החיוב שהושת על העותרת נחלק לשלושה רכיבים: אגרת הנחת צנרת על-פי חוק העזר מים; היטל סלילת רחובות על-פי חוק העזר סלילה; היטל תיעול על-פי חוק העזר תיעול (על היטל הביוב הוגש ערר בהתאם ל**חוק הרשויות המקומיות (ביוב)** התשכ"ב-1962 ועל-כן אינו נדון במסגרת עתירה זו).

(2) החבות הראשונית באגרות ובהיטלי פיתוח מתגבשת ומוטלת לפי חוקי העזר המוניציפאליים של רעננה עקב ביצוע עבודת תשתית הגובלת בנכס (לגבי עבודות סלילה), בגין עבודת תשתית המשמשת את הנכס במישרין או בעקיפין (לגבי עבודות תיעול) או בגין התחברות למערכת תשתית (לגבי צנרת המים).

(3) כאמור, העותרת טענה כי בענייננו לא קמה כל עילה לחיובה בהיטלי פיתוח. לטענתה, העירייה לא ביצעה עבודות תשתית בסמיכות לנכס בשנים האחרונות

ובכלל זה לא סללה כבישים או מדרכות, לא הניחה צינור מים ולא ביצעה עבודות תיעול המשרתות את הנכס. העותרת טענה כי תשתיות אלו היו קיימות מזה שנים רבות והחיבור אליהן נעשה בשנות ה-90.

(4) מנגד טענה העירייה כי במועד שבו החזיקה העותרת כבעלת הנכס בוצעו עבודות בזיקה ובגובל לנכס, לרבות סלילת רחובות והתקנת תשתיות תיעול מים וביוב:

לטענתה, מאז שנת 2009 היא ביצעה ברחוב זרחין אלכסנדר הגובל בנכס עבודות סלילה שכללו הרחבת הכביש והוספת נתיב תנועה מצומת הרחובות זרחין והתעשייה ועד לקצה הרחוב בחלקו הדרומי.

בנוסף, טענה העירייה כי בשנת 2010 סללה כביש ומדרכות ברחוב התדהר הגובל בנכס מצידו המזרחי.

כן טענה העירייה כי בשנים 2009-2010 התקינה קו ניקוז לאזור התעשייה והתקינה קווי אספקת מים וביוב ברחובות תדהר ודפנה הגובלים בנכס מצדו המזרחי.

(5) העירייה צירפה מקבץ של מסמכים שנועדו לשמש אסמכתאות לעבודות שבגינן חויבה העותרת בתשלום ההיטלים, ואולם התקשיתי למצוא באסמכתאות אלה תמיכה לטענותיה.

אפרט את דברי להלן, אך לפני כן אעיר כי העירייה התייחסה בסיכומיה לעבודות סלילה שבוצעו ברחוב זרחין אלכסנדר וברחוב התדהר בלבד. יחד עם זאת היא ציינה כי היא חוזרת על כל הטענות שפירטה בכתב התגובה ועל-כן אדרש לכל עבודות הסלילה שהוזכרו על-ידה:

(6) העירייה צירפה כנספח ה' לתגובתה לעתירה (להלן: "התגובה") כתב כמויות לביצוע עבודות תיעול וניקוז באזור התעשייה רעננה, אולם כתב כמויות זה מהווה "אומדן תקציבי" בלבד ואינו מעיד על ביצוע עבודות כלשהן או על החלטה על ביצוע עבודות כנדרש בחוק העזר תיעול.

בנוסף, אישור התב"ר שצירפה העירייה כנספח ו' לתגובתה ונועד ללמד על ביצוע עבודות ניקוז ראשי מרחוב ויצמן, כפי שציינה בכותרת הנספח, מתייחס לדרכים ומדרכות ותחת תיאור פרטי העבודה נכתב "הרחבת ויצמן התדהר עתידיים". לא ברור כיצד ניתן להסיק מכך על עבודות תיעול וניקוז.

(7) כמו כן, צירפה העירייה כנספח ז' לתגובתה צו התחלת העבודה החל מיום 16.3.2010 שנמסר לחברת י.ש. רחמים פיתוח תשתיות וכבישים בע"מ. צו זה כמו גם חוזה ההתקשרות עם חברת י.ש. רחמים שצורף כנספח ה' לבקשה לצירוף מסמכים מטעם המשיבה, אינו מפרט באילו רחובות יבוצעו העבודות (בחוזה נכתב **"ביצוע עבודות שוטפות ברחבי העיר בתחום של פיתוח, סלילה, תשתיות ובינוי ציבורי"** (ההדגשה שלי – י.ש.) ועל-כן לא ברור כלל אם מסמכים אלה רלוונטיים לענייננו.

(8) בנוסף צירפה העירייה לתגובתה מסמך המפרט את העבודות שבוצעו להסדרת רחוב התעשייה בקטע שבין רחוב התדהר לרחוב זרחין, תשריט סלילת כבישים ברחוב התעשייה, אישור תב"ר לעבודות הסלילה ברח' התעשייה (נספחים יב'-יד' לתגובה) וחוזה התקשרות עם חברת "האחים פרטוש אבי ועמי בע"מ" לביצוע עבודות הסדרת רחוב התעשייה בקטע שבין רחוב התדהר לרחוב זרחין.

המסמכים הנ"ל אכן מלמדים על ביצוען של עבודות סלילה ברחוב התעשייה, אולם העותרת טענה כי רחוב התעשייה כלל אינו גובל בנכס והעירייה לא סתרה טענה זו.

על-פי חוק העזר סלילה "רחוב גובל" הוא:

"רחוב הגובל בנכס או בחלק מהנכס, בין אם יש גישה לנכס מאותו רחוב ובין אם אין גישה כאמור, ובכלל זה רחוב שיש דרכו גישה לאותו נכס או לחלק ממנו דרך נכס אחר או דרך מדרכה, לרבות נכס, שבינו ובין אותו נכס, יש תעלה, חפירה, רצועת ירק, נטיעות, שדרה או כיוצא בהם, או שטח המיועד לשימוש כאמור לפי תכנית לרבות רחוב שבינו לבין הנכס מפריד נכס אחר, ובלבד שקיימת גישה לאותו נכס מהרחוב האמור".

על אף שהגדרה זו רחבה מאוד, סייג בית המשפט העליון את פרשנות המונח בקיומה של נגישות אמיתית לרחוב הגובל שבעטיו הוטל החיוב ([עע"מ 1004/04](#) יחזקאל בן אברהם נ' עיריית חדרה (פורסם בנבו, 10.1.2005)).

בהחלטתי מיום 6.5.2013 התבקשה העירייה להגיש לבית המשפט תכנית מתאר של האזור בו מצוי הנכס אשר בה יצויינו במדויק הנכס וגבולותיו ובין היתר ניתן יהיה ללמוד ממנה מהו מיקומו של רחוב התעשייה ביחס לנכס, והאם קיימת גישה לנכס מרחוב זה.

למרות ההזדמנות שניתנה לה על-ידי, הגישה העירייה תכנית מתאר שאינה כוללת את הגבול הצפוני של הנכס ורחוב התעשייה כלל לא מופיע בה. זאת בעוד שהעותרת הגישה מפות המלמדות כי בין רחוב התעשייה לבין הנכס קיימים מכשולים רבים ביניהם נכסים ואף רחוב אחד - רחוב הנופר, אשר ספק אם מאפשרים גישה אמיתית לנכס (ראו נספחים להתייחסות העותרת למסמכים שהגישה המשיבה).

לפיכך, הראיות שהובאו מטעם העותרת בצירוף הראיות שהמשיבה חדלה מלהביא, מהוות חיזוק ותמיכה בטענת העותרת, שלפיה רחוב התעשייה אינו גובל בנכס ולא מצאתי כי קמה לעותרת "זיקת הנאה" מהעבודות שבוצעו ברחוב התעשייה.

ממילא נראה כי העירייה זנחה טענותיה בעניין זה, שכן כאמור לעיל, לא הזכירה את עבודות הסלילה ברחוב התעשייה בסיכומיה.

(9) במסגרת בקשתה לצירוף מסמכים צירפה העירייה צו התחלת עבודה מיום 19.10.2009 לביצוע עבודות רמזור בצומת התדהר-נופר אשר ניתן לחברת ערן לבני בע"מ; חוזה התקשרות עם ערן לבני בע"מ מיום 19.10.2009; כתב כמויות חתום מיום 11.8.2009; וכן אישור חשבון ואישור תשלום לערן לבני בע"מ מיום 1.6.2010.

העותרת טענה ביחס לעבודות הנ"ל בצומת הרחובות תדהר-נופר כי מדובר בעבודות שעניינן רימזור ולא סלילה, וכי אף אם בוצעו עבודות סלילה בשנים האחרונות הרי שאין בהם להצדיק את חיובה בהיטלי פיתוח משום שמדובר בשיפוצים ותיקונים שנעשו לאחר שהרחובות כבר היו סלולים (זאת בהסתמך על פסק הדין בע"מ (ת"א) 21809-07-12 [מרצפות בת-ים בע"מ נ' עיריית בת-ים](#)) [פורסם בנבו].

כמו כן טענה העותרת כי צומת הרחובות תדהר-נופר אינו גובל או נוגע בנכס.

אין בידי לקבל טענות אלה.

(10) חוק העזר סלילה קובע בפירוש כי "סלילת רחוב" משמעה:

"סלילת כביש ומדרכה, או כביש בלבד, או מדרכה בלבד, או רחוב משולב או הרחבתם, לרבות ביצוע משימות אלה כולן או מקצתן:

...התקנת תאורה ברחוב, לרבות התקנת רמזורים"**(ההדגשות שלי – י.ש.)**

לפיכך אין כל ספק כי רימזור הצומת מהווה סלילה כהגדרתה בחוק.

בנוסף, על-פי הגדרת המונח "רחוב גובל" שהובאה לעיל, ועל-פי המפה שהעותרת צירפה כנספח 5 להתייחסותה למסמכי העירייה, הן רחוב תדהר והן רחוב הנופר גובלים בנכס ונראה שהצומת המרומזר משרת גם את העותרת ובכך יוצר זיקת הנאה מעבודות הסלילה.

די בכך כדי להקים עילה לחיוב העותרת בהיטל סלילה.

(11) עם זאת אתייחס לאסמכתאות הנוספות שצירפה העירייה אשר כללו צו התחלת עבודה מיום 19.9.2010 לביצוע עבודות סלילה ברחובות תדהר-דפנה אשר ניתן לחברת בקר משיח בע"מ (נספח ח' לתגובה); כתב כמויות מיום 8.7.2010 המפרט את מהות העבודות ברחובות תדהר ודפנה (נספח ט' לתגובה); וחוזה התקשרות עם חברת בקר משיח בע"מ מיום 6.10.2010 לביצוע עבודות סלילת הרחובות תדהר ודפנה (נספח ד' לבקשה לצירוף מסמכים מטעם המשיבה). אסמכתאות אלו נועדו ללמד על עבודות סלילה והנחת צנרת מים ברחוב התדהר.

(12) בהקשר זה טענה העותרת כי העבודות הנ"ל לא מתייחסות כלל לסביבת הנכס ואף רחוקות ממנו מאות מטרים ובכל מקרה, החוזה לביצוע העבודות נחתם לאחר שהעותרת קיבלה אישור בדבר היעדר חובות ולאחר שמכרה את הנכס לאחר.

גם את הטענות הללו אין בידי לקבל.

(13) על-פי חוק העזר סלילה, "בעל נכס" הוא הבעלים הרשום של הנכס. נסח זכויות המקרקעין שצורף כנספח 3 לעתירה מלמד, כי זכויות החכירה של הרוכשת נרשמו רק ביום 19.12.2010 בעוד שהחוזה עם חברת בקר משיח נחתם עוד קודם לכן.

יצוין, כי בניגוד לטענת העותרת, מי שזכאי להירשם כבעל הנכס או מי שזכאי לקבל ממנו הכנסה ייחשב כבעלו של הנכס רק בהיעדר רישום, בעוד שבענייננו, כאמור, קיים רישום בדבר הזכויות בנכס.

העותרת אינה יכולה להסתמך בהקשר זה על החוזה שנכרת בינה לבין רוכשת הנכס ולפיו העותרת תישא בתשלום כל החובות, לרבות היטלים עד ליום חתימת

החזרה ולאחר מכן תישא הרוכשת בתשלומים אלה, שכן זהו הסכם שהעירייה אינה צד לו.

כמו כן, יש לציין כי על-פי סעיף 6 לתקנות בתי המשפט לעניינים מנהליים, המשיבים בעתירה יהיו כל מי שעלול להיפגע מקבלתה. משלא צורפה הרוכשת כמשיבה לעתירה, אין מקום לדון בטענה זו.

14) אשר לטענת העותרת בדבר מרחק העבודות מהנכס, כפי שקבעתי לעיל, רחוב התדהר גובל בנכס ולכן ביצוע עבודות ברחוב זה מקים עילת חיוב בהיטל.

העותרת לא הביאה כל ראיה להוכחת הדברים שנאמרו לה כביכול על ידי סגנית מהנדס העיר, לא צירפה אסמכתה להוכיח כי בעבר שולמו היטלי הנחת צנרת בגין הנכס, והסירה מעצמה אחריות מעניין זה בטענה שמסמכים אלו מצויים ברשות המשיבה.

15) כידוע, על-פי חזקת חוקיות המעשה המנהלי, הנחה היא שרשות מנהלית פועלת כדין ומי שטוען אחרת עליו ההוכחה ([6066/97 ת"א יפו נ' אבן אור פ"ד נד\(3\)](#)) 749, 755-756 (2000); [3483/05 די בי אס שירותי לוויין](#) פסקה 19 לפסק דינו של כב' השופט (כתוארו אז) א' גרוניס, (פורסם בנוב, 9.9.2007)). העותרת לא עמדה בנטל הרובץ עליה, בעוד שהמשיבה הפריכה את טענות העותרת בעניין זה כאשר הראתה כי מדובר בטענות סותרות ואף הביאה אסמכתאות לתמיכה בטענותיה (נספח ט' לתגובה).

16) משמצאתי כי העירייה אכן ביצעה עבודות סלילה והנחת צנרת מים בגובל לנכס בין השנים 2009-2010, אפנה לבחון מהי נפקות האישור בגין היעדר חובות שניתן לעותרת ביום 28.7.2010.

ב. נפקותו של האישור בדבר היעדר חובות

1) העותרת טענה כי העירייה חזרה ובדקה את חובותיה, ולאחר פגישות והתכתבויות בין הצדדים והוצאת דרישת תשלום בגין היטל סלילת מדרכה, אשר שולמה על-ידי העותרת, ניתן לה אישור בדבר היעדר חובות לתקופה שעד ליום 30.9.2010 (להלן: "האישור").

במצב דברים זה, טוענת העותרת, אין העירייה רשאית לחזור בה מהחלטתה, נוכח הסתמכותה על ההחלטה וביצוע עסקה כלכלית גדולה על סמך החלטה זו, והעירייה אף מנועה מלטעון שמדובר בטעות, מאחר שלא ניסתה להסביר מהי הטעות שנפלה

בהחלטתה ומה מקורה, אלא רק טענה שסעיף 2 לאישור מקנה לה סמכות לדרוש תשלום ההיטלים.

(2) דעתי היא כי הצדק עם העותרת.

ככלל, לרשות מנהלית נתונה הסמכות לתקן את החלטתה המנהלית, אף בהיעדר מקור נורמטיבי ספציפי המקנה סמכות לעשות כן, וזאת מכוח העקרונות הכלליים של דיני המנהל הציבורי. אולם בנסיבות שבהן מתקשה הרשות להציג את הבסיס העובדתי בדבר מקור טעותה יטה בית המשפט שלא לאפשר את תיקונה ([עע"מ 1164/04 עיריית הרצליה נ' דניאל יצחקי](#) (פורסם בנבו, 5.12.2006); [עע"מ 4068/10 עיריית חולון נ' קר פרי בע"מ](#) (פורסם בנבו, 20.12.2011)).

החייבים האמורים בהיטלי הסלילה והנחת הצנרת התגבשו בטרם ניתן האישור, שכן צו התחלת העבודה לחברת ערן לבני בע"מ ניתן ביום 19.10.2009 וצו התחלת העבודה לחברת בקר משיח בע"מ ניתן ביום 19.9.2010 בתוך המועד שבו האישור היה עדיין בתוקף (יצוין כי כתב הכמויות המפרט את העבודות שביצעה חברת בקר משיח הוא מיום 8.7.2010 ואף קודם למועד מתן האישור).

(3) בנוסף אין חולק כי במקרה שלפנינו לא נפל כל פגם במעשי העותרת אשר טרחה לברר מהם חובותיה לעירייה ואף שכרה מומחה (שמאי המקרקעין זיו ולכינסקי) לצורך כך.

הטעות הנטענת, ככל שאכן נפלה כזו, כל כולה מקורה בעירייה, אולם העירייה לא הצליחה להצביע על מקור הטעות הנטענת ולא נתנה כל הסבר, מדוע לא חויבה העותרת ביתרת ההיטלים במועד מסירת האישור בדבר היעדר החובות, או במשך השנתיים שחלפו מאז ועד הוצאת דרישת התשלום.

(4) נוכח האמור, אני סבור כי אין מקום לאפשר את תיקון הטעות הנטענת על ידי העירייה. בנסיבות המקרה דנן כפי שתוארו, תיקון היקף חובותיה של העותרת כלפי הרשות מהווה, החלטה החורגת ממתחם הסבירות, שכן היא פוגעת בעיקרון הוודאות המשפטית מקום שבו ההחלטה המנהלית צריכה להוות סוף פסוק להתדיינות בין הרשות לפרט ובכך להגשים את עיקרון סופיות הדיון (ראו [עע"מ 1164/04 עיריית הרצליה נ' דניאל יצחקי](#) [פורסם בנבו] הנזכר לעיל).

(5) על כן הגעתי לכלל מסקנה כי יש לקבל את העתירה ולבטל את דרישת החיוב שנשלחה לעותרת.

(6) בשולי הדברים אבקש להעיר שתי הערות:

א. במסגרת בקשתה לצירוף מסמכים צירפה העירייה חוזה התקשרות להרחבת רחוב זרחין שנחתם ביום 23.10.2010. אף כי חוזה זה נחתם לאחר שפג תוקפו של האישור בדבר היעדר חובות, הוא אינו מעיד על מהות העבודות שבוצעו בנכס ועל כן לא ניתן לבסס על החוזה בלבד חיוב בהיטל סלילה.

ב. בנוסף אתייחס לטענת העותרת שלפיה חיובה נעשה על רקע מניעים פסולים, שכן דרישת התשלום נשלחה אליה ביוזמת גורם חיצוני למשיבה אשר, לדבריה, הינו בעל אינטרס כלכלי בהצלחת השתת ההיטל.

בהקשר זה טענה העותרת כי העירייה לא בחנה את דרישת התשלום בעצמה ולא הפעילה את חובתה לבסס את החלטותיה על תשתית עובדתית ראויה.

אני סבור כי מוטב היה לו לא הייתה מועלית כלל טענה זו.

הפסיקה מבחינה בין אצילת סמכויות, הכוללת את העברת שיקול הדעת לגבי הסמכות לאחר, ובין קבלת עזרה מאחר לצורך ביצוע הסמכות. ביהמ"ש הכיר בכך שבעל הסמכות יכול להיעזר בגורם אחר לצורך מילוי תפקידו על-ידי העברה של תפקידים בעלי אופי טכני, ואפילו כרוכה בכך הפעלה מוגבלת של שיקול דעת על-ידי אותו גורם. לצורך ביצוע תפקידיה אין מניעה עקרונית לכך שהרשות תסתייע גם בגופים פרטיים.

ההבחנה העיקרית בין אצילה והסתייעות נגזרת מהיקף הסמכויות ושיקול הדעת המוענק על-ידי הרשות, כאשר הדבר תלוי בזהות תפקידיה של הרשות המוסמכת מזה ובמשימה שהוטלה על האחר מזה, וביחס בין השניים. האצלת הסמכות או ביצועה תוך הסתייעות באחר – תיעשה לאחר שנשקלו מכלול השיקולים הצריכים לעניין וברי, כי החלטת הרשות המנהלית להסתייע באחרים לצורך הפעלת סמכותה כפופה היא עצמה לכללי המשפט המינהלי החלים על הפעלת סמכות שלטונית, וכך גם באשר לעצם הסיוע הניתן לרשות (בג"ץ [5031/10 עמותת עיר עמים נ' הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים](#) (פסקה 18 לפסק דינה של כב' השופטת חיות, פורסם בנוב, 26.3.2012)).

בענייננו, לא מצאתי כל פגם בצורך שמצאה המשיבה להתקשר עם חברה פרטית לצורך בחינת החיוב בהיטלים, במיוחד כאשר דרישת התשלום נחתמה

על-ידי מנכ"ל העירייה, אשר בוודאי שקל את השיקולים הרלוונטיים בטרם אישר אותה בחתימתו.

5. סוף דבר

העתירה מתקבלת. החלטת המשיבה מיום 3.1.12 להטיל על העותרת היטלי פיתוח כמפורט לעיל, בטלה.

המשיבה תישא בהוצאות העותרת בסך 35,000 ₪.

ניתן היום, ז' טבת תשע"ד, 10 דצמבר 2013, בהעדר הצדדים.

יעקב שפסר 54678313
נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

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