

בתי המשפט

עתמ 000338/06

בימ"ש לעניינים מינהליים באר-שבע

תאריך: 29/11/2007

כבוד ס. הנשיא ניל הנדל בפני:

העותרת: תכלת מפעלי צביעה ואשפרה (טקסטיל) בע"מ**ע"י ב"כ עו"ד ר. ישעיהו****נגד****המשיבה: עיריית אשדוד****ע"י ב"כ עו"ד ר. עמיר**ספרות: <http://www.nevo.co.il/links/books/?link=אגרות והיטלי פיתוח>**פסק דין**

1. מונחת בפני עתירה מטעם העותרת, היא חברה בע"מ להורות על ביטול החיוב שהטילה המשיבה, היא עיריית אשדוד (להלן: "העירייה") בגין תוספת אגרה חד פעמית לפי סעיף 4(ד) של חוק העזר לאשדוד (אספקת מים), תשל"ו – 1976 (להלן: "סעיף 4(ד)"). בעתירה הוצגו נימוקים שונים לביטול החיוב, לרבות אי חוקיות סעיף 4(ד). לאחר עיון בחומר שהוגש ע"י שני הצדדים, סבורני כי על מנת להכריע בעתירה זו, ראוי להתמקד בטענה אחת והיא דבר תחולתו של סעיף 4(ד) על העותרת במקרה דנא, להבדיל מסוגיית חוקתיותו.

2. ברי, כי עירייה אינה רשאית להטיל כל חיוב בו היא חפצה על תושביה. זאת על אף כוונתה לעשות שימוש ראוי בכספים לצרכי ציבור. סעיף 1(א) לחוק יסוד; משק המדינה קובע, "עקרון החוקתיות" בכל דרישה לתשלום. וכלשון הסעיף: **"מיסים, מלוות חובה ותשלומי חובה אחרים לא יוטלו, ושיעוריהם לא ישונו, אלא בחוק או על פיו; הוא הדין לגבי אגרות"**. המלומד עו"ד [שפיר בספרו "אגרות והיטלי פיתוח"](#) ברשויות מקומיות, מסכם את השוני בין חיוב מס לבין חיובים אחרים: **"מס, על פי מהותו הוא תשלום חובה המוטל ע"י הרשות המקומית לצורך מימון כלל השירותים והמטלות של אותה רשות. בהיותו כזה אין חיוב כאמור מותנה במתן תמורה ישירה או בתמורה כלשהי מצד הרשות, כפי שאין הוא מותנה במידת השימוש וההנאה של משלם המס מאותם שירותים ומאותן עבודות המבוצעים על**

ידי הרשות באמצעות כספי המס" לעומת זאת "אגרה היא בגדר חיוב המוטל עבור מימון שירות, מצרך או מטרה מסוימת, עם זאת אין התשלום צריך שיהא בהכרח אקוויוולנטי לעלות אותו השירות, המצרך או המטרה שלטובתם הוא נגבה, וכן לטובת ההנאה הישירה שהחייב זוכה לה (ראה עמ' 120 והפסיקה שהובאה שם). סעיף 251 לפקודת העיריות (נוסח חדש), מסמך מועצה של עירייה לקבוע הוראות בדבר תשלום אגרות והיטלים.

לנוכח חשיבותו של סעיף 4(ד) להכרעה בעתירה זו, ראוי להציגו "בעל נכס שבו קיימת כבר רשת פרטית מחוברת למפעל המים, או בעל נכס אשר צרך או מבקש לצרוך מים למעלה מכמות פטורה מתוספת אגרה או למעלה מהכמות המקסימלית, ישלם תוספת אגרה חד-פעמית לכל מ"ק מים שבו היתה התצרוכת בפועל או התצרוכת המבוקשת בשנה פלונית על הכמות הפטורה מתוספת אגרה או על הכמות המקסימלית, הכל לפי העניין, בשיעור שנקבע בתוספת. בסעיף קטן זה –

"כמות פטורה מתוספת אגרה"...

"כמות מקסימלית" – הכמות הפטורה מתוספת אגרה יחד עם הכמות שבעדה שולמה בעבר תוספת אגרה..."

3. במקרה דנא, העותרת מחזיקה במקרקעין המצויים בתחום העירייה החל משנת 1989. לטענת המשיבה חיוב העותרת בתוספת לאגרת הנחת צינורות הינה על פי דין מכח סעיף 4(ד). מטרת החיוב הינה לכסות הוצאות העירייה בהתקנת תשתיות המים העירוניות. קבלת העתירה תגרום, כך נטען, ליצירת הפליה בין העותרת לבין צרכני מים אחרים בעירייה.

אפנה שוב למלומד עו"ד שפיר שמתייחס לפרוצדורת החיוב בהיטל צנרת מים. העיקר הוא "שאלת הזיקה בין החיוב בהיטל לבין התשתית המשמשת אותו, מועד גבייתו של ההיטל, השלכתם של תשלומי בדמי השתתפות ששולמו בעבר או חיובים קודמים מדמי השתתפות שהוטלו על אותו נכס על תשלומי של היטל בהווה והדרכים לאכיפת תשלומי של ההיטל" (ראה שם, עמ' 714 עד 715). מבחן הזיקה באגרה או בהיטלים שונים הינו דרישה נורמטיבית. הדרך המחברת בין המבחן המופשט למבחן הקונקרטי הינה הצגת תשתית עובדתית רלוונטית למקרה. עירייה איננה יכולה להכריז על זיקה ובכך לצאת ידי חובתה. עליה לבסס את העניין. בחינת הדברים תתחשב במעמדה של העירייה ובהקשרים שונים אף בחזקת

הכשרות של הפעולה המינהלית של הרשות. בימ"ש לא בהכרח ידרוש עיגון של כל פרט בתצהיר. אך הנטל הוא על העירייה להניח תשתית משכנעת בנכונות הדברים. בסיכומיה העירייה מצדדת בגישה זו ומתייחסת לזיקה שבין ההיטל לבין אלמנט ההנאה של בעל הנכס ממערכת המים והשימוש בה בפועל (ראה, סעיף 25).

4. לאחר עיון בחומר, דעתי הינה שהעירייה לא הניחה תשתית עובדתית מספקת. מסקנה זו נגזרת אף ממסמכים שהוגשו על ידה.

מנכ"ל העותרת פנה לראש עיריית אשדוד לקבלת פטור מתשלום אגרה שימוש במים (בתאריך – 24.11.92, ראה נספח ו' 1 לעתירה). ראש העירייה הודיע כי אין בסמכותו לבטל או לשנות את האגרה והפנה את תשומת הלב לכך שמדובר **"ברכישת זכויות מים עבור מפעל אשר צריכת המים שלו גבוהה והאגרה בבסיסה מעוגנת בהשקעות העירייה במערכות המים השונות"**. יושם אל לב, כי מדובר במערכות מים שונות. בהמשך המכתב מציין ראש העירייה **"מאחר שאין צורך בשינוי במערכות המים הקיימות, נבדוק הפן הכלכלי של בקשתך ונביא הנושא בפני הנהלת העירייה ומועצתה"** (מתאריך 30.11.92 נספח ז' לעתירה). החלטה מספר 805 היא ההחלטה בבקשה וקובעת: **"בהתחשב בכך שעבור שטח המפעל... שולמו כבר זכויות מים וכעידוד להעברת "תכלת" לאשדוד אושרה בקשתם לרכישת זכויות מים ב-2 ₪ למ"ר"** (ראה נספח ח' לעתירה וגם נספחים י' ו- י"א).

יוצא כי שפת החיוב הינה זכויות מים. זהו סוג אחר של חיוב מהנחת צנרת מים. גזבר העירייה התייחס לחיוב כמתייחס לזכויות מים בשני מכתבים שונים. האחד, מ- 15.2.00 והאחר, מ- 8.1.02 (ראה נספחים י"ז ו- כ"א לעתירה). בעוד ניתן לקשור בין חיוב בגין צנרת מים לבין הכללים המחייבים להטלת היטל, זיקה כזו אינה קיימת ביחס לזכויות מים.

בפס"ד עיריית בית שמש נ' רוטנשטיין חב' לבניין ונכסים בע"מ (ע.א. ירושלים) 5242/04 [פורסם בנבו] דחה ביהמ"ש המחוזי את הערעור שהוגש על פס"ד של בימ"ש השלום בבית שמש. סעיף 4(ד) לחוק העזר של עיריית בית שמש למעשה זהה לסעיף 4(ד) לחוק העזר של עיריית אשדוד. באותו עניין נטען ע"י העירייה שיש לחייב את הנישום על פי סעיף 4(ד) בגין זכויות מים. החיוב בוטל. בפסה"ד בערעור קבע כב' השופט גל כי סעיף 4(ד) אינו יכול להוות את הבסיס לחיוב עבור זכויות מים. נמתחה ביקורת על **"העדר זיקה ממשית בין הוראות חוק העזר ובין הטלת חיוב**

עבור זכויות מים". אף אם נניח כי, ניתן בנסיבות מסוימות להצדיק חיוב שמשקלל את צריכת המים של נישום מסויים, עדיין יש להראות זיקה בין הנישום האמור לבין השירותים המתאימים שהוא מקבל מהעירייה ללא קשר לצריכת המים שגורם אחר מספק לו. תשתית כזו לא הונחה בענייננו. העירייה, כנראה מתוך מודעות לבעייתיות החיוב, בוחרת להתמקד בסיכומיה באמרות בודדות במכתבים מסויימים מבלי להתייחס לתמונה בכללותה. בדיקה אובייקטיבית של המסמכים הפרטניים, שנערכו ע"י העירייה תוביל למסקנה שאין מקום להגדיר את החיוב באופן שבו העירייה מגדירה אותו במסגרת עתירה זו. היפוכו של דבר. מסמכי העירייה הם הם אשר מתייחסים, בין היתר, לחיוב בגין זכויות מים. בהקשר זה, מכתבה של העירייה מתאריך 22.1.06, בו טענה כי החיוב מתייחס לאגרת הנחת צנרת מים, לוקה בחוסר שכנוע ולו בשל העדר תשתית לבססו במשך תקופה של שנים. כאמור, מכתב זה אינו מתיישב עם מכתבים שונים של העירייה שנשלחו במהלך השנים ואף כ- 15 שנה קודם לכן.

סעיף 4(ד) עניינו תוספת לאגרת צנרת מים. העירייה לא הוכיחה כנדרש, כי החיוב היה בגין שירותים מהסוג הנדון שקיבלה העותרת בפועל. מהחומר לא ברור מה היה הבסיס לחיוב וזאת לנוכח מסמכי העירייה ואף לאור עיתוי החיוב. ניסיונה של העירייה להתגבר על העדר זיקת זמן, תוך טיעון שמדובר בחיזוק תשתיות, שיפור ותחזוקת הצנרת לא יצלח. אין די להצביע על פתרון אפשרי אלא חובה להפנות לעובדות בשטח. יתרה מזו, מבחן התמורה כתנאי להטלת היטל או אגרה אינו מתיישב עם עמימות. חובתה של עירייה להגדיר את החיוב ולהצביע על כך שהמחיר שולם על ידה ועומד בבסיס הדרישה. אל לה לחפש חיובים אלטרנטיבים. בענייננו, משהגדירה העירייה את סעיף 4(ד) בכותרת של "אגרת הנחת צנורות" (מים), אין היא רשאית להתנער מכך ולבסס את הדרישה על סמך חיובים חלופיים כאילו מדובר בתביעה אזרחית בה צד עותר בכתב תביעתו לסעדים חלופיים.

כפי שציינתי בפתח העתירה, אין צורך להדרש במסגרת עתירה זו לחוקתיות סעיף 4(ד) לחוק העזר. יודגש, כי על מנת לדון בטענה זו, מחובתו של ביהמ"ש המינהלי לקבוע כי הוא מוסמך לעשות כן והעניין אינו פשוט כלל ועיקר (ראה, פס"ד של כב' הנשיאה מוסיא-ארד בעניין ג'רוזלם גולד הוטל בע"מ נ' עיריית ירושלים ([עת"מ ירושלים](#) 597/05, סעיף 10 [פורסם בנבו])). בכל מקרה, דווקא בשל אופיו של סעיף 4(ד) המטיל אגרת הנחת צנרת על בסיס השימוש במים, ניתן היה לצפות מהעירייה

לבסס את הטענה שהחיוב נגזר בראש ובראשונה משירותים שהעניקה לנישום ולא מצרכי המים שלו. העירייה לא עמדה בנטל האמור.

5. סוף דבר, העתירה מתקבלת.

הנני מקבל טענת העותרת שלא הוכח כנדרש במסגרת עתירה זו כי החיוב שהוטל עליה מכח סעיף 4(ד) לחוק העזר כמפורט בעתירה, עומד בדרישות המחייבות על פי כללי המשפט המינהלי.

החיוב הנדון אינו בתוקף.

בנסיבות העניין, המשיבה תישא בהוצאות העותרת ושכ"ט בעתירה זו בסך – 15,000 ₪ להיום.

ניל הנדל 54678313-338/06

ניתן היום י"ט בכסלו, תשס"ח (29 בנובמבר 2007) בהעדר הצדדים.

ניל הנדל – O. נשיא

000338/06 עתמ065 ציונה נסירי

נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה