

בית המשפט המחוזי בחיפה

17 פברואר 2014

עת"מ 39740-10-12 הצבאית לישראל בע"מ נ' עיריית טירת הכרמל

בפני כב' השופט אלכס קיסרי

עותרת התעשייה הצבאית לישראל בע"מ

נגד

משיבה עיריית טירת הכרמל

חקיקה שאוזכרה:

[פקודת העיריות \[נוסח חדש\]: סע' 250, 251](#)[חוק הרשויות המקומיות \(ביוב\), תשכ"ב-1962: סע' 16, 17, 28, 29, 30, 31\(א\)](#)[חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965](#)[חוק ההתייעלות הכלכלית \(תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010\), תשס"ט-2009: סע' 75\(ג\), 76, 76\(ב\), 76\(ג\)](#)[חוק תאידי מים וביוב, תשס"א-2001: סע' 136\(ב\)](#)**פסק דין**

1. עתירה המכוונת כנגד דרישת המשיבה מיום 16.2.12 לתשלום סכום של 103,925,618 ₪ בגין חמישה היטלי פיתוח: היטל ביוב, היטל מים, היטל תיעול, היטלי סלילת כביש ומדרכה והיטל שצ"פ ("הדרישה").

2. לאחר עיון בכתבי הטענות ולאחר שמיעת טענות הצדדים אני מחליט לקבל את העתירה בעיקרה ובכפוף לסייג המפורט להלן להורות על ביטולה של הדרישה. עם זאת אציין כבר עתה, והדברים יוסברו בהמשך, כי ביטולה של הדרישה הוא פועל יוצא של פגמים שנפלו בה, אולם כשלעצמה אין בתוצאה שאליה הגעתי משום קביעה, לכאן או לכאן, בעניין תוקפם של היטלי הפיתוח, או איזה מהם. עניינים אלה יצטרכו ויוכלו להתברר רק לאחר שהמשיבה תתקן את דרישות החיוב בגין ההיטלים האמורים.

3. בדרישה פורטו היטלי הפיתוח שתשלומם נדרש והוראות חוקי העזר שעליהם סמכה המשיבה את דרישתה, וכדי להקל על הבנת העניין אסקור בקצרה את רכיבי הדרישה וחוקי העזר הרלוונטיים. הרכיב הראשון הוא היטל מים, שתשלומו נדרש על יסוד חוק העזר לטירת כרמל (אספקת מים) תשמ"ג-1983 ("חוק העזר מים"). ברכיב זה נדרש תשלום של אגרת פיתוח מערכת מים בגין קרקע ואגרת פיתוח בגין בניין. הרכיב השני הוא היטל ביוב שבו נדרש תשלום על יסוד חוק עזר לטירת כרמל (אגרת ביוב) תשס"ז-2006 ("חוק העזר ביוב"). ברכיב זה נדרשו תשלומים בגין ביב

ציבורי, ביב מאסף, מתקנים אחרים ומכון טיהור. הרכיב השלישי הוא היטל תיעול שבו נדרש תשלום על יסוד חוק עזר לטירת כרמל (תיעול) תשנ"ב-1992 ("חוק העזר תיעול"). התשלומים שנדרשו בגדר רכיב זה הם חיובים בגין קרקע ובגין שטח בנוי. הרכיב הרביעי הוא היטל סלילת כבישים ומדרכות, והתשלום נדרש על יסוד חוק עזר לטירת כרמל (סלילת רחובות) תשנ"ז-1997 ("חוק עזר סלילה"). בגדר רכיב זה נדרשו תשלומים הן כהיטל סלילת כבישים והן כהיטל סלילת מדרכות, וכל אחד מרכיבים אלה חושב הן על בסיס מרכיב קרקע והן על בסיס שטח בנוי. הרכיב החמישי בדרישה הוא היטל שטחים ציבוריים פתוחים (שצ"פ), והתשלום נדרש מכוחו של חוק עזר לטירת הכרמל (שטחים ציבוריים פתוחים) תש"ע-2010 ("חוק עזר שצ"פ"). בגדר רכיב זה נדרשו תשלומים על בסיס שטח הקרקע ועל בסיס שטח בניין.

4. בגדר סקירת הרקע יש לציין גם שהעותרת הייתה בעבר יחידת סמך של משרד הביטחון, ומאז שנת 1990 היא פועלת כחברה ממשלתית בבעלות מלאה של המדינה והיא מחזיקה בנכס מקרקעין המצוי בתחום שיפוטה של המשיבה, אשר שטחו הוא כ-243,000 מ"ר הכולל שטח בנוי של כ-81,860 מ"ר.

5. עיקר טענתה של העותרת, גם אם לא היחידה, הוא שהדרישה נעדרת פרטים מהותיים שיש חובה לכלול אותם ולכן אין לה תוקף. עוד היא טוענת שלא התקיים איזה מן "האירועים המפעילים" הנדרש לפי כל אחד מחוקי העזר שעליהם הושתתה הדרישה – כתנאי מוקדם – לחיוב על פי אותו חוק עזר. נטען גם כי החיובים המפורטים בדרישה לוקים בהתיישנות, כי תעריפי ההיטלים הם בלתי סבירים באופן קיצוני, וכי משמעות הדרישה היא החלה למפרע של חוקי העזר.

6. המשיבה טוענת שלגבי כל אחד מרכיבי הדרישה התקיים אירוע מפעיל, ובמקרים מסוימים אף יותר מאחד, ולכן אין יסוד לטענותיה של העותרת בעניין זה. נטען גם כי אין בסיס לטענת ההתיישנות שכן אירועים מפעילים רבים אירעו במהלך שבע השנים האחרונות, ומכל מקום חלוף הזמן אינו יכול לשמש יסוד לפטור את העותרת מחיוביה בהיטלי הפיתוח. עוד נטען כי התחשיבים שעל סמכם חושבו סכומי ההיטלים הם סבירים ולא נפל כל פגם בשימוש בהם. בנוסף נטען כי לא נפל פגם כלשהו בהתנהלות המשיבה בכלל ובמשלוח הדרישה בפרט, וכי מכל מקום ככל שיש פגם כזה אזי מכוח דוקטרינת הבטלות היחסית אין בכוחם של פגמים כאלה לפטור את העותרת מחיוביה בהיטלי הפיתוח. לעניין החיוב בהיטל הביוב נטען כי בית משפט זה אינו הערכאה המוסמכת כי אם ועדת הערער לענייני ביוב, ובקשר לכך צוין כי העותרת גם הגישה ערר בתיק [12-09-29572](#) [פורסם בנבו]. טענה נוספת של המשיבה היא שמכוח העיקרון של "השתק שיפוטי" מנועה העותרת מלטעון טענות משפטיות שטענות המנוגדות להן טען בא כוחה במקרה אחר.

7. בפתח הדברים אני רואה לנכון לסלק מן הדרך את טענת המשיבה בדבר קיומו, כביכול, של השתק שיפוטי המונע מן העותרת להעלות את טענותיה כנגד הדרישה. נטען בעניין זה כי בא כוח העותרת בעתירה זו ייצג בעבר את המשיבה כאשר הוגשו נגדה הליכים אחרים בעניינים דומים ([עת"מ \(חי\) 10573-03-09](#) חישולי כרמל בע"מ נ' עיריית טירת הכרמל [פורסם בנבו] ו-[1857-03-09](#) חישולי כרמל בע"מ נ' עיריית טירת הכרמל), [פורסם בנבו], ובחזקתו האמורה הוא טען טענות

המנוגדות לאלה הנטענות על ידו בעתירה זו. דומה כי התערבבו למשיבה היוצרות, מפני שאחרת לא ניתן להבין מדוע היא ראתה לנכון להעלות עניין זה ולטעון לקיומו של השתק שיפוטי כשבבסיבות העניין אין לו רלוונטיות לכאן. ההלכה בעניין ההשתק שיפוטי ידועה ולפיה מנוע בעל דין מלהעלות טענות עובדתיות או משפטיות סותרות באותו הליך וגם בשני הליכים נפרדים (רע"א 4224/04 בית ששון בע"מ נ' שיכון עובדים והשקעות בע"מ, פ"ד נט(6) 625(2005)). מעיון בטענותיה נראה שלא נעלם מעיני המשיבה שכלל השתק השיפוטי חל על בעלי דין, אולם מטעם כלשהו היא ראתה לטעון שכאשר מדובר בטענות משפטיות יש להקיש את תחולתו של הכלל גם לבא כוחו של בעל הדין ולא רק לבעל הדין עצמו. נראה לי שלא זו בלבד שאין ולא כלום בטענה זו, אלא שאם יש לנושא ההשתק השיפוטי רלוונטיות כלשהי לענייננו היה מקום להחילו על המשיבה ולא על העותרת. על כל פנים, לא היה מקום להעלות עניין זה ואני דוחה את הטענה.

8. הבסיס הנורמטיבי לכוחה של המשיבה לחייב בהיטלי הפיתוח השונים מצוי [בסעיף 250 לפקודת העיריות](#) (נוסח חדש) ("הפקודה") המסמיך את המשיבה להתקין חוקי עזר על מנת לבצע את פעולותיה, [וסעיף 251](#) המסמיך אותה לקבוע בחוקי עזר "הוראות בדבר תשלום אגרות, היטלים או דמי השתתפות על ידי כל אדם, זולת העירייה גופה, בקשר לדברים האמורים בסעיף 250 למעט תשלום כאמור בעד ביצוע פעולות בתחומים הקשורים למשק המים או הביוב, לרבות פעולות מכירה, הולכה או אספקה"; (עע"מ 11646/05 מרכז השלטון המקומי בישראל נ' משה צרפתי [פורסם בנבו] (5.9.07)). ואכן, בדרישה פירטה המשיבה את חוקי העזר השונים שעליהם היא השתיתה את החיובים שנכללו בדרישה, אלא שעיון בהוראותיהם של חוקי העזר השונים מלמד שטענת העותרת שמן הדרישה נעדרים פרטים מהותיים איננה משוללת יסוד.

9. סעיף 2 לחוק העזר ביוב קובע כי: "בעל כל נכס שנמסרה לו הודעה כדין על התקנתו או קנייתו של ביוב שישמש אותו נכס, חייב בהיטל ביוב בשיעורים שנקבעו בתוספת לכל שלב כאמור בסעיף 16 של החוק". החוק, לעניין זה, הוא [חוק הרשויות המקומיות \(ביוב\)](#) תשכ"ב-1962 ("חוק הרשויות המקומיות"), ואת חובת מתן ההודעה על פיו ניתן היה למצוא גם [בסעיפים 16 ו-28](#) שלו (שבטלו בשנת 2009 (תיקון מס' 7)). סעיף 2 לחוק העזר תיעול קובע: "א) המועצה רשאית להתקין תיעול במקומות שונים באזור איסוף ולחייב את בעלי הנכסים בתשלומי היטל תיעול בשיעורים שנקבעו בתוספת; (ב) החליטה המועצה על התקנת תיעול, יודיע ראש המועצה בכתב, על ההחלטה לבעלי הנכסים הנמצאים באותו איזור איסוף, או יפרסם הודעה על כך באחד העיתונים היומיים הנפוצים בתחום המועצה"; סעיף 2 לחוק העזר סלילה קובע: "א) העירייה רשאית להכריז על רחוב כרחוב ציבורי ולהקצות רחוב או חלק ממנו לכביש, וכן להקצות את כולו או חלק ממנו למדרכה; ומשעשתה כן רשאית היא להחליט על סלילת הרחוב בבת אחת או בשלבים או לסלול חלק מרחוב או אורך הרחוב, מיד או לאחר זמן או להחליט על הרחבתו כולו או מקצתו...."; (ב) החליטה העירייה לסלול רחוב כאמור בסעיף קטן (א), יפרסם ראש העירייה הודעה על ההחלטה בעיתון יומי הנפוץ בתחום העירייה; (ג)....". סעיף 2 לחוק העזר לשצ"פ קובע כי: "היטל שטחים ציבוריים פתוחים נועד לכיסוי הוצאות העירייה בשל הקמת שטחים ציבוריים פתוחים שכונתיים או רובעיים בשטח העירייה או קנייתם בלא זיקה לעלות ביצוע עבודות להקמה או קנייה של שטחים ציבוריים פתוחים המשמשים את הנכס נושא החיוב; החליט המהנדס (מהנדס

העירייה, א"ק) על קביעת שצ"פ שכונתי או רובעי תונח החלטתו במשרד העירייה ותהיה פתוחה לעיון הציבור; הודעה על החלטת המהנדס תפורסם בעיתונות בדרך הקבועה בסעיף 1א לחוק [התכנון והבנייה](#)". הנה כי כן, למעט חוק העזר מים, שגם אליו אתייחס בהמשך, כל אחד מחוקי העזר שעליהם השתיתה המשיבה את רכיביה השונים של הדרישה מחייב מתן הודעה, אם בדרך של הודעה לציבור בכלל ואם בדרך של הודעה פרטנית לבעל הנכס העתיד להיות נמען לדרישת תשלום היטל.

10. לאחר שהדרישה נשלחה לעותרת פנתה האחרונה אל המשיבה (נספח ג' לכתב העתירה) וביקשה לקבל פירוט מנומק של עילות החיוב בסכומי ההיטלים השונים הכלולים בדרישה, ומשלא נענתה שבה העותרת וביקשה פירוט כזה (נספח ד' לכתב העתירה), ואין מחלוקת שפניות אלה לא נענו. במילים אחרות, על אף החובה המוטלת על המשיבה לפי כל אחד מחוקי העזר הרלוונטיים (למעט חוק העזר למים) להודיע על קיום אירוע או נסיבות המאפשרים להטיל על העותרת את ההיטלים שבהם היא חויבה, נמנעה המשיבה מלפעול כך, הן בזמן אמת והן לאחר שקיבלה מן העותרת דרישות למתן פירוט.

11. אלא שבכך לא מסתיים העניין, וכמסתבר מחוקי העזר גם החבות בתשלום ההיטלים מכוחם היא פועל יוצא של מתן ההודעה בהתאם לחוק העזר הרלוונטי. כך בסעיף 2 לחוק העזר ביוב המצוטט לעיל וכך בסעיף 3(א) לחוק העזר תיעול הקובע כי: "בעל נכס הנמצא באזור האיסוף שביחס אליו נמסרה או נתפרסמה הודעה כאמור בסעיף 2, ישלם למועצה היטל תיעול בשיעורים שנקבעו בתוספת". בדומה לכך גם סעיף 3(א) לחוק העזר סלילה קובע כי: "בעלי נכסים גובלים בעת התחלת הסלילה או לאחריה, ישלמו לעירייה היטל, לפי הוראות חוק עזר זה; תעודת המהנדס בדבר יום התחלת הסלילה תהיה ראיה לכאורה לדבר". בסעיף 3 לחוק העזר לשצ"פ נקבע כי: "היטל שטחים ציבוריים פתוחים המיועדים לשמש את הנכס יוטל על בעל נכס בהתקיים אחד מאלה: (1) תחילת עבודות לפיתוח שטחים ציבוריים פתוחים המיועדים לשמש את הנכס; ...".

12. על רקע הדברים האמורים מתעוררות שתי שאלות. האחת, אם די במחדלה של המשיבה למסור לעותרת הודעות בהתאם לנדרש על פי חוקי העזר (למעט חוק העזר למים שסוגיית מתן הודעה אינה רלוונטית לעניין החיוב על פיו) כדי להביא לתוצאה של ביטול החיובים המפורטים בדרישה וקביעה כי העותרת פטורה מתשלומם, והשנייה – שמא די בקביעה שהדרישה כשלעצמה מתבטלת וכי על המשיבה לנהוג, לגבי כל אחד מן ההיטלים, בהתאם לחוק העזר הרלוונטי, ובהתאם לכך לשלוח לעותרת דרישה כמתחייב מהוראותיו.

13. ככל שהדבר נוגע להיטל ביוב, ההשקפה המקובלת היא שחובת מתן ההודעה היא עניין פרוצדוראלי ולהודעה כשלעצמה אין ערך קונסטטיטויבי, היינו, לא מתן ההודעה הוא היוצר את החיוב בהיטל (ע' שפיר, אגרות והטלי פיתוח ברשויות מקומיות, כרך א', עמ' 264 (2005) ("שפיר")). דעה דומה הובעה גם ביחס לשאר היטלי הפיתוח (שפיר בעמ' 275 וה"ש 118 שם). מטעם זה ניתן לומר כבר עתה שלמרות התוצאה שאני מגיע אליה, של קבלת העתירה תוך קביעה שהדרישה מתבטלת, אני דוחה את טענות העותרת המכוונות לביטול החיובים המפורטים בדרישה כשלעצמם.

14. בע"א 1842/97 עיריית רמת-גן נ' מנחמי מגדלי דוד רמת-גן בע"מ, פ"ד נד (5) 15 (2000) ("עניין מנחמי") נקבע כי הפרת החובה לשלוח דרישת תשלום מכוח [סעיף 28](#) לחוק הרשויות המקומיות (כתוקפו בעת הרלוונטית) אינה גורעת מחבותה של הנישומה לשלם את ההיטל. בית המשפט קבע שבמקרה כזה יש ליישם את העיקרון של "בטלות יחסית" (או "תוצאה יחסית"), שלפיו מבחינים בין פעולה (או מחדל) של הרשות המנהלית לבין התוצאה:

".....נראה לי כי שאלה רלוונטית יותר הינה אם הפרתה של חובת ההודעה היא הפרה מהותית אם לאו. הפרה תהא מהותית, בין השאר, אם הפעולות שאותן היה המינהל הציבורי צריך לנקוט והוא לא נקט היו עשויות להשפיע על תוכן החלטתו. "השאלה החשובה היא אם סביר להניח כי הפגם השפיע על ההחלטה, או, לשון אחר, אם סביר להניח כי לולא הפגם הייתה ההחלטה שונה באופן מהותי" ... אכן, גם הפרה לא מהותית הפרה היא. אך לא כל הפרה של הוראות החוק מובילה לביטול החלטת המינהל. עלינו להבחין בין חובתה של הרשות המנהלית לבצע פעולה פלוניית לבין התוצאות הנובעות מאי-ביצועה של אותה פעולה... עלינו להבחין בין הפרת הכלל לבין הסעד בגין הפרתו... עוד יצוין כי גם הפרה מהותית עשויה שלא להביא לבטלות הפעולה המנהלית אם הפגיעה בתכלית החוק כתוצאה מביטול הפעולה אינה שקולה כנגד הפגיעה בתכלית החוק כתוצאה מקיומה."

15. בהמשך הוסיף בית המשפט וקבע שהמחדל לשלוח דרישה איננו בבחינת הפרה מהותית של חובת הרשות ולכן אינו מצדיק את ביטול החיוב:

"בפרשה שבפנינו הפרה העירייה את חובתה לשלוח "דרישת תשלום". האם הפרה זו היא מהותית? לדעתי התשובה היא בשלילה. החלטתה של העירייה לא הייתה משתנה אילו שלחה דרישת תשלום כנדרש. לחברה לא נגרם כל נזק. נהפוך הוא: הייתה זו החברה שביקשה מהעירייה לפעול כפי שפעלה. בנסיבות אלה נראה לי כי אין זה ראוי שהסעד על הפרת חובתה של העירייה יהא בביטול החלטתה."

16. בצד זאת, לא מיותר לציין שנוכח התוצאה שאליה הגיע בית המשפט, היינו, הותרת החיוב בתוקפו, נתן בית המשפט בידי הנישומה את האפשרות למצות את כל זכויותיה הדיוניות ובכללן ערר וערעור על החיוב, אף שהמועד לכך חלף זמן רב קודם לכן.

17. המשיבה ביקשה למצוא בהלכה שנפסקה בעניין מנחמי תמיכה לכך שיש לדחות את העתירה בכללותה, אולם אני סבור שזוהי תוצאה מרחיקת לכת, שאינה עולה בקנה אחד עם הדברים שנאמרו הן בעניין מנחמי והן בפסיקה מאוחרת יותר. לא ניתן להתעלם מן העובדה שעל פי

הדרישה על העותרת לשלם למשיבה סכום העולה על מאה מיליון ₪, מבלי שניתנה לעותרת אפשרות להעמיד למבחן את התוקף החוקי ואת גובה הסכום הרלוונטי לכל אחד מן ההיטלים הכלולים בדרישה. לדעתי זהו מצב בלתי מתקבל על הדעת, ובמיוחד כך שכפי שהראיתי לעיל, בכל אחד מחוקי העזר הרלוונטיים נדרש מתן הודעה לבעלי הנכסים בדבר הטלת ההיטל. לעניין זה של מתן ההודעה יש חשיבות שלא ניתן להפריז בה, למשל לצורך בירור השאלה אם התקיים אחד משני תנאי הסף שרק בהתקיימם ניתן לגבות את ההיטל, היינו "שהוקמו תשתיות בפועל ברחוב גובל באופן שמקיים זיקה של הנאה ישירה בין עלות התשתיות לבין החיוב הראשוני בהיטל. במילים אחרות: שיטת ההיטל נשענת על זיקה של הנאה בין ביצוען של עבודות תשתית ברחוב גובל ונשיאה בעלותן לבין עצם החיוב בהיטל. זיקה זו יוצרת את עלות החיוב בהיטל והיא בבחינת תנאי-בלעדיו-אין לגבייתו" (ההדגשה-במקור, א"ק) (עע"מ 2314/10 עיריית ראש העין נ' אשד נכסים בע"מ [פורסם בנבו] (24.6.12)). בדומה לכך, ניתן לראות את חשיבות מתן ההודעה לצורך טענה אחרת, שגם אותה העלתה העותרת, שהחיובים (או חלקם) התיישנו ולא ניתן עוד לדרוש את תשלומם.

18. על חשיבות מתן ההודעה עמד השופט חשין בעניין מנחמי ודעתו – גם אם במיעוט בעניין זה – הייתה שהפרת חובת ההודעה היא הפרה מהותית וכלשונו:

"..שאם לא הודיעה העירייה לבעל נכס כחובתה על-פי דין, כי עומד הוא להיות חייב בהיטל ביוב, לא יהא אותו אדם חייב בהיטל ביוב. אכן, הודעה מראש לבעל נכס על כך שעומד הוא לחוב בהיטל ביוב אינה אלא מילוי חובת הגינות אלמנטרית כדרישת המינהל התקין; כך מקובל גם באשר לחיובים אחרים – במשפט הפרטי ובמשפט הציבורי – שעל דרך הכלל אין מטילים על אדם חיוב אישי אלא אם הודיעוהו מראש על אותו חיוב. ועל כל אלה: בעל נכס המבקש לקרוא תיגר על חיובו בהיטל ביוב, זכותו עומדת לו לבוא בשעריה של ועדת ערר, בשעריו של בית-המשפט המחוזי, ואפשר אף בשעריו של בית-המשפט העליון. אי-מסירתה של דרישת תשלום שוללת מבעל הנכס כל זכויות אלו כולן. הנקבל כי עירייה כך תעשה בעוצם-ידה ותשלול מאדם זכויות הקנויות לו בדין?".

19. בסופו של דבר אמנם צירף השופט חשין את דעתו לדעת הרוב, אולם נראה שהוא עשה כן בשל התוצאה הקשה הצפויה לרשות המקומית, ועקב כך גם לציבור התושבים, אם הייתה מתקבלת הטענה שעקב הפרת חובת מתן ההודעה נשלל תוקפו של החיוב. דעתו הייתה שטעמים של שוויון ומניעת התעשרות שלא כדין מצדיקים את מתן התוקף לחיוב בהיטל, אף כשבניגוד להוראות הדין לא נמסרה דרישה לשלמו (עניין מנחמי, פסקאות 29 ו-30 של פסק הדין).

20. בע"מ 3888/99 התאחדות הקבלנים הארצית נ' מועצה מקומית מודיעין, פ"ד נו (1) 835 (2000) הגיע בית המשפט למסקנה שפגמים בדרישת התשלום יכולים להביא לתוצאה של ביטול החיוב. בעניין זה נאמר:

"דרישות אלו סמכה המשיבה על הוראות חוק העזר, אלא שהמשיבה לא טרחה לפרט בגין אילו פעולות, שלטענתה ביצעה בעצמה, היא דורשת תשלום אגרה. בכך לא יצאה ידי חובה. המערערות אכן לא תקפו את חוקיותו של חוק העזר, אלא שמן ההנחה כי חוק העזר תקף (הניצבת גם ביסוד פסק-דינו של חברי) אין נובע כי גם דרישות המשיבה לתשלום אגרה הינן חוקיות. בכגון דא אין הרשות יכולה להיבנות מ"חזקת התקינות" ומהערכות למיניהן, אלא מוטל עליה לפרט בדרישתה בגין אילו פעולות שביצעה בעצמה היא תובעת תשלום אגרה ומה הבסיס לדרישת אגרה בסכום מסוים. בחובת פירוט זאת המשיבה לא עמדה, ולדידי די היה במחדל זה כדי להוביל לקבלת הערעור ולביטול חיוביהן של המערערות."

21. עם זאת, ועל אף הקושי ליישב את הדברים עם ההלכה שנפסקה בעניין מנחמי, נראה לי שהפגמים בדרישת המשיבה אינם עולים כדי הצדקה לפטור של העותרת מתשלום ההיטלים כי אם לביטול הדרישה כשלעצמה, תוך מתן אפשרות למשיבה לערוך את הדרישה כמתחייב מחוקי העזר הרלוונטיים, ומן העבר האחר תוך שמירה על כל זכויות וטענות העותרת, לרבות בנוגע לערר (ככל שלפי איזה מחוקי העזר קיימת זכות כזו) להתיישנות, ככל שהטענה תהיה רלוונטית בנסיבותיו של כל עניין ועניין

היטל מים

22. בפריט זה נדרשה העותרת לשלם סכום של כעשרים ושלושה מיליון ₪, כשהבסיס החוקי לדרישה הוא חוק העזר למים. כאמור לעיל, לפי חוק העזר מים אין חובת מתן הודעה לנישום על ביצוע עבודת פיתוח שבעטיה עשויה לחול חובת תשלום, אולם בצד זאת, מעיון בדרישה עולה שלא נכלל בה כל פירוט המאפשר להבין את עילת החיוב ואת מרכיביו, שכן כל שצוין הן מכפלות של שטחים בתעריפים רלוונטיים. בתשובתה לעתירה, הפנתה המשיבה לסעיף 4(א) בחוק העזר מים וטענה כי העותרת עונה להגדרת "בעל נכס" כאמור באותו סעיף, והיא הוסיפה וטענה כי בשנת 2001 הונחה תשתית צנרת מים בסמוך לשטח העותרת, על מנת שזו תתחבר למערכת המים של המשיבה. בתוך כך היא הוסיפה כי עניין החיבור טרם יצא אל הפועל, אלא שלטענתה כדי להקים את עילת החיוב אין צורך בחיבור בפועל, ודי בעצם ההשקעה בתשתית הצנרת כדי ליצור את החיוב (שפיר, שם בעמ' 718).

23. נוכח דלות התוכן והפירוט שבדרישה לא ניתן לקבל את טענת המשיבה. סעיף 4(א) לחוק העזר מים קובע את חובת התשלום כך: "בעל נכס – פרט למי שבנכסו קיימת כבר רשת פרטית מחוברת למפעל מים – הגובל קטע רחוב שבו הניחה המועצה צינור מים, ישלם למועצה אגרת פיתוח מערכת מים בשיעור שנקבע בתוספת". סעיף קטן 4(ג) קובע חיוב גם במקרה של הגדלת נפח הבניין או בניית בניין חדש.

24. במכתב הדרישה אין כל אזכור לאיזה מן העובדות או האירועים המקימים את חובת התשלום לפי סעיף 4, ועל כן הניסוח הסתמי של הדרישה המבוססת על מכפלת שטח בתעריף למטר רבוע אינה יכולה להיחשב כדרישה תקפה, שכן היא מונעת מן העותרת את היכולת להעמידה לביקורת.

היטל ביוב

25. בפריט זה נדרשה העותרת לשלם סכום של כשנים עשר מיליון ₪ המתחלק למספר פרטי משנה, ובדומה לדרישות התשלום בגין ההיטלים האחרים גם כאן ההסבר והפירוט הם מזעריים ומוגבלים לציון שטחים ומכפלה מספרית בתעריף כזה או אחר. לא צוין בדרישה כל פרט וכל אירוע המקים את עילת החיוב כנדרש הן בסעיף 2 לחוק העזר ביוב והן, ובעיקר, על פי [סעיפים 16 ו-17](#) לחוק הרשויות המקומיות יצוין כי סעיפים אלה כלולים בפרק השלישי של חוק הרשויות המקומיות, שבוטל בהוראת [סעיף 76 לחוק ההתייעלות הכלכלית \(תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010\)](#) תשס"ט–2009 ("חוק ההתייעלות"), אולם על פי הוראת [סעיף 75\(ג\)](#) של חוק ההתייעלות ממשיכות הוראותיו של הפרק השלישי של חוק הרשויות המקומיות (בכלל זה גם הוראות סעיפים 29–31) לחול על המשיבה, מכיוון שלא פועל בתחומה תאגיד מים או ביוב שהוקם מכוח [חוק תאגידי מים וביוב](#), תשס"א–2001 ("חוק התאגידי").

26. בניגוד להיטלים האחרים, [סעיף 30](#) לחוק הרשויות המקומיות מאפשר למי שחויב בתשלום היטל ביוב להגיש ערר לוועדת ערר שהוקמה לפי [סעיף 29](#) לאותו חוק ("ועדת הערר"), [וסעיף 31\(א\)](#) מאפשר לנישום או לרשות המקומית להגיש לבית המשפט לעניינים מנהליים ערעור מנהלי על החלטת ועדת הערר. כמסתבר, העותרת הגישה לוועדת הערר ערר כנגד חיובה בהיטל הביוב (תיק [ו"ע 29572-09-12](#)) [פורסם בנבו] שבו היא פרשה את מרבית, אם לא כל, טענותיה בגדר עתירה זו. במצב דברים זה, כאשר הערכאה המוסמכת לדון ולהכריע בטענותיה של העותרת היא ועדת הערר, יש ממש בטענת המשיבה שאין מקום לדון בטענות העותרת בגדר עתירה זו ([רע"א 2425/99 עיריית רעננה נ' י.ח. יזום והשקעות בע"מ, פ"ד נד \(4\) 481 \(2000\)](#) ("עניין עיריית רעננה"); [עע"מ 2611/08](#) שאול בנימין נ' עיריית תל-אביב [פורסם בנבו] (5.5.10)). אכן, בעניין עיריית רעננה נקבע שאף שיש לתת עדיפות לביורר מחלוקות אצל גופי ערר שהוקמו במסגרת חוקים שונים ולשם כך יש לתת פרשנות מרחיבה לסמכותם של גופי ערר אלה, ייתכנו מקרים שבהם יידרש בית המשפט למחלוקת וזאת כאשר מדובר בעניין בעל חשיבות ציבורית עקרונית מיוחדת. למעט עניין אחד שאליו אתייחס להלן, לא נראה כי בטענות העותרת כנגד החיוב בהיטל ביוב מתקיים הריג שנקבע בעניין עיריית רעננה ולכן, על רקע הערר התלוי ועומד בפני ועדת הערר, אין צורך להכריע בגדר עתירה זו בטענות העותרת בעניין היטל הביוב.

27. העותרת טענה שחוק ההתייעלות אינו מתיר למשיבה להטיל היטל ביוב, משום שעל אף הוראות חוק התאגידי היא נמנעה מלהקים תאגיד מים וביוב. בעניין זה הפנתה העותרת להחלטה 3798 של הממשלה מיום 6.11.11 שעניינה הסדרת הקמת תאגידי מים וביוב על ידי רשויות מקומיות שטרם עשו כן (נספח ו' לכתב העתירה). שקלתי את הטענה, אולם התקשיתי לקבלה ואני סבור שאין

לה יסוד מספיק. [סעיף 76\(ג\)](#) של חוק ההתייעלות קובע כי הוראות הפרק השלישי של חוק הרשויות המקומיות ימשיכו לחול לגבי רשות מקומית שלא פועל בתחומה תאגיד מים או ביוב, למעט ההוראות לעניין קביעת אגרות והיטלים בחוקי עזר. העותרת מצביעה על כך [שסעיף 136\(ב\)](#) לחוק התאגידים קובע שרשות מקומית תחדל מלעסוק בתחומי מים וביוב מיד עם הקמתו של תאגיד, ולכן לא ברורה הוראת המעבר [שבסעיף 76\(ב\)](#) לחוק ההתייעלות, אולם אפילו יש ממש בטענה שקיימת אי-בהירות, ואולי גם סתירה, בין הוראת חוק ההתייעלות לחוק התאגידים, אין הדבר מביא לתוצאה שהמשיבה מנועה מלגבות את היטל הביוב. לכך אפשר להוסיף גם כי בעת הדיון שהתקיים ביום 10.12.13 הגישה המשיבה אישור של שר הפנים, על יסוד סמכותו לפי סעיף 2 לחוק עזר לטירת כרמל (ביוב) (תיקון), תשס"ז-2006, המתיר לה להמשיך ולגבות היטל ביוב לפי חוק העזר ביוב, ועל רקע זה איני מוצא יסוד מספיק לטענות העותרת.

היטל תיעול

28. בפריט זה נדרשה העותרת לשלם סכום של כאחד עשר מיליון ₪ וגם כאן, כמו במקרה של היטל המים, הדרישה מורכבת ממכפלות של מספרים סתמיים האמורים לייצג שטחים כלשהם במספרים המייצגים ככל הנראה תעריפים לפי חוק העזר תיעול. סעיף 2(ב) לחוק העזר תיעול המצוטט לעיל מחייב את ראש הרשות המקומית (בענייננו, המשיבה) להודיע בכתב על החלטת הרשות להתקין תיעול. סעיף 3(ב) לחוק העזר תיעול קובע כי ההיטל ישולם תוך שלושה חודשים מיום מסירת ההודעה האמורה או מיום תחילת עבודת התקנת התיעול, הכול לפי המאוחר. סעיף 3(ב) הוא, אם כן, בבחינת "אירוע מפעיל", ומשנעדרים מן הדרישה כל פרטים שהם, בין בנוגע לקבלת החלטה בדבר התקנת תיעול, בין בנוגע להודעה שיש למסור על כך ובין בנוגע לביצוע העבודות, יש לקבוע שהדרישה בעניין זה בטלה וכי המשיבה אינה יכולה לחייב את העותרת על פיה. לא בבחינת מעבר לדרוש אוסיף שבסעיפים 23.4 של תשובת המשיבה נטען שבשנת 2001 הותקנה מערכת ניקוז בסמוך לשטח מפעלה של העותרת, ואפילו אם אניח לטובת המשיבה שאלה הם פני הדברים, תיוותר על כנה שאלת התיישנות החוב, שכן כבר נפסק שמחדל הרשות לנקוט פעולות לגביית חובות הפיתוח יכול להביא לתוצאה שלא ניתן יהיה עוד לגבותם ([עת"מ \(מרכז\) 4891-07-10](#) בית בלב בע"מ נ' עיריית רמת השרון [פורסם בנבו] (28.1.13); [עת"מ \(ת"א\) 21809-07-12](#) [מרצפות בת-ים בע"מ נ' עיריית בת-ים](#) [פורסם בנבו] (27.5.13)).

היטל סלילה

29. בפריט זה נדרשה העותרת לשלם סכום של כשלושים ותשעה מיליון ₪ כהיטל סלילת כבישים, וסכום של כתשעה מיליון ₪ כהיטל סלילת מדרכות. בדומה לפריטים האחרים, גם כאן מורכבת הדרישה ממכפלות של מספרים המייצגים שטחים ומספרים המייצגים תעריפים, וכל זאת מבלי לציין, ולו ברמז, מתי והיכן נעשו עבודות הסלילה, וזאת בניגוד להוראת סעיף 5(א) לחוק העזר סלילה המחייבת את המשיבה לשלוח "הודעה בכתב לבעלי הנכסים החייבים בהיטל, שבה יפורטו מועד התחלת הסלילה ושיעור ההיטל לתשלום". הוראה דומה מצויה בסעיף 6(ב) לחוק העזר

שעניינו היטל בגין הרחבת כביש או מדרכה, וגם במקרה כזה נדרשת המשיבה למסור לבעל הנכס הודעה בכתב.

30. בתשובתה לעתירה לא חלקה המשיבה על הטענה שהיא לא מסרה כל הודעה בדבר היטל סלילה, אולם היא טענה (סעיף 24.3 של התשובה) לקיומה של עילת חיוב בכך שבין השנים 2007–2008 היא סללה "חניה מגוננת בסמוך לשטח מפעלה של העותרת". גם לאחר שעיינתי ושבתתי ועיינתי בחלק זה של תשובת המשיבה, התקשיתי לראות כיצד – גם אם מניחים לטובת המשיבה את כל שניתן להניח מכוחה של חזקת התקינות המנהלית – ניתן לראות בתשובתה תחליף לחובות המוטלות עליה מכוח חוק העזר סלילה, ועוד יותר מכך, כיצד ניתן, בהיעדר הודעות כמתחייב מחוק העזר, לקבל את הנאמר בתשובתה כבסיס מספיק לחיוב בהיטלי סלילה. כבר נפסק שבית המשפט לעניינים מנהליים הוא ערכאה שסמכותה לברר ולהכריע במחלוקת עובדתית היא מוגבלת (עע"מ [10811/04](#) מוחמד עבדאללה סורחי ואח' נ' משרד הפנים [פורסם בנבו] (17.3.05)) ואפילו ניתן היה לעשות כן במקרה הנוכחי, ספק אם הנתען בסעיף 24 של תשובת המשיבה (על כל סעיפי המשנה שלו) מאפשר להסיק שמתקיימת בנסיבות העניין עילה לחיובה של העותרת בהיטל הסלילה שהושת עליה על פי הדרישה. כבר הוזכרה הטענה, הסתמית משהו, בדבר סלילת חניה מגוננת, ולכך הוסיפה המשיבה טענה (בסעיף 24.6) כי אף שכביש מס' 4 הגובל בחצרי העותרת נסלל על ידי מע"צ, המשיבה ביצעה עבודות גינון בשוליו בשנת 2010. טענה עובדתית זו שימשה למשיבה בסיס לטעון שלפי סעיף 1 לחוק העזר סלילה, ההגדרה "סלילת רחוב" כוללת גם "(10) ריצוף שבילים, סידור שדרות, מדשאות, בריכות, ספסלים, נטיעת עצים וצמחים, הקמת גדרות, בניית אי תנועה מפריד...". ומכאן, כך הטענה, עילת חיובה של העותרת. לאור התוצאה שאני מגיע אליה, איני רואה צורך להכריע אם יש ממש בטענה זו, אולם בבחינת מעבר לדרוש אציין כי לדעתי אין יסוד מספיק לטענת המשיבה, וגם פירוש מרחיב ככל שיהיה להוראות חוק העזר סלילה בפרט, ולפסיקה שעניינה היטלי פיתוח בכלל, אינו מאפשר את המסקנה שביצוע עבודות גינון בשולי כביש המהווה דרך ארצית, וככזה נסלל על ידי המדינה או מטעמה, יכול להצדיק חיוב בסדר גודל של עשרות מיליוני שקלים כפי שנדרש מן העותרת. לכן, ובדומה לפרטי החיוב האחרים, מחדלה של המשיבה למסור לעותרת הודעות כמתחייב בחוק העזר סלילה צריך להביא לתוצאה שגם חלק זה של הדרישה יבוטל.

היטל שטחים ציבוריים פתוחים

31. בפריט זה נדרשה העותרת לשלם סכום של כעשרה מיליון ₪, וגם כאן הדרישה היא סתמית ונעדרת כל פירוט כנדרש בחוק עזר שצ"פ.

32. סעיף 8 לחוק העזר שצ"פ קובע, בחלקו הרלוונטי, כך :

"(א) לצורך תשלום ההיטל, תמסור העירייה לחייב דרישת תשלום, שבה יפורטו הסעיף בחוק העזר שמכוחו הוטל ההיטל, סכום ההיטל, המועד לתשלומו, שטח הנכס ותעריפי ההיטל המעודכנים אשר שימשו בסיס לחישוב סכום ההיטל ודרכי תשלום ההיטל.

(ב) דרישת התשלום תימסר בעת התגבשות עילת החיוב כאמור בסעיפים (1)3, 5 ו-6.

(ג) לא נמסרה מסיבה כלשהי דרישת תשלום באחד מהמועדים הנקובים בסעיפים המנויים בסעיף קטן (ב) (להלן - מועד החיוב המקורי), רשאית העירייה למסור את דרישת התשלום עם הגשת בקשה למתן תעודת העברה לרשם המקרקעין או עם הגשת בקשה להעברת זכויות חכירה במינהל מקרקעי ישראל; במקרה זה ייקבע סכום החיוב על בסיס תעריפי ההיטל כפי שהיו בתוקפם במועד החיוב המקורי בתוספת הפרשי הצמדה" (ההדגשות הוספו, א"ק).

33. סעיף 3 לחוק עזר שצ"פ קובע עילת חיוב בהיטל שצ"פ, והוא מורה כי בעל נכס יחויב בהיטל בגין "שטחים ציבוריים פתוחים המיועדים לשמש את הנכס" בהתקיים אחד מאלה: "(1) תחילת עבודות לפיתוח שטחים ציבוריים המיועדים לשמש את הנכס; ... (2) אישור בקשה להיתר בנייה; ... (3) בנייה חורגת מהגדרתה בחוק עזר זה....", וסעיף 1 של חוק העזר קובע כי "שטח ציבורי פתוח", "שצ"פ" – שטח המיועד על פי תכנית כשטח ציבורי פתוח, שכונתי, או רובעי, הכולל מדשאות, משטחים מרוצפים, משטחים סלולים, מתקני הצללה, מתקני משחק, ריהוטי גן, פרגולות, מתקני נופש, ספורט ובידור, גינות נוי, צמחייה או כיוצא באלה...".

34. אם כן, בהתאם להוראות סעיף 8(ב) לחוק העזר שצ"פ היה על המשיבה לציין את האירוע המגבש את החיוב בהיטל, ולפי סעיף 8(א) היה על המשיבה לפרט, בין השאר, גם את הסעיף בחוק העזר שמכוחו הוטל ההיטל. דבר מכל אלה לא נעשה, וטענות המשיבה בסעיף 25 של תשובתה אינן משמשות תחליף לכך. בתשובה טוענת המשיבה שביום 22.10.12 הוכרז נכס הידוע כ"גן נחום", הנמצא בקרבת שטחה של העותרת, כשטח ציבורי פתוח אשר מתחילה בו בנייה. נטען עוד כי על פי סמכותו קבע מהנדס המשיבה ששטח זה הוא שצ"פ המיועד לשמש את הנכס של המשיבה ובכך התקיים אירוע מפעיל המשמש בסיס לחיובה של העותרת בהיטל שצ"פ.

35. טענה זו מעוררת פליאה, שכן מכתב הדרישה נשלח בחודש יולי 2012, בעוד שעל פי הטענה הכרזת מהנדס העירייה הייתה בחודש אוקטובר 2012, ולא למותר לציין שעניין זה גם לא נעלם מעיניה של העותרת, שהביעה את תמיחתה בעיקרי הטיעון שהגישה. כך או כך, נראה שהעותרת צודקת כאשר היא טוענת שתשובת המשיבה בעניין זה היא בבחינת ניסיון לתרץ את החיוב בהיטל שצ"פ שנכלל במכתב הדרישה, ומצדי אוסיף שיש בכך המחשה לחשיבות הוראות חוק העזר שצ"פ, המחייבות את המשיבה לפרט את האירוע המגבש את החיוב בהיטל (היינו, השטח שבו מדובר והכוונה להופכו לשצ"פ) וכן את הסעיף בחוק העזר שעליו נסמכת הדרישה.

36. סיכומו של דבר, על יסוד הנימוקים המפורטים לעיל העתירה מתקבלת, במובן זה שאני קובע שלמעט בנוגע להיטל הביוב מתבטלת הדרישה, וככל שהמשיבה סבורה שקיימות עילות שניתן לבסס עליהן חיובים בהיטלי פיתוח שהעותרת חייבת בתשלומם כי אז יהיה עליה לשלוח לעותרת דרישות תשלום המקיימות את הוראות חוקי העזר הרלוונטיים ומפרטות התשתית העובדתית שמכוחה חויבה העותרת בהיטלים שבגינם נדרש התשלום.

37. העתירה נגד הדרישה לתשלום היטל ביוב נדחית בהיותה נושא לדיון בערר בתיק ו"ע-29572-09-12.

המשיבה תשלם לעותרת שכר טרחת עורכי דין בסכום של 25,000 ₪.

ניתן היום, י"ז אדר תשע"ד, 17 פברואר 2014, בהעדר הצדדים.

אלכס קיסרי 54678313
נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

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