

בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 3411-05-12 טכנולוגית להבים בע"מ נ' עיריית נהריה

בפני כב' השופט רון סוקול

העותרת טכנולוגית להבים בע"מ
ע"י ב"כ עו"ד י' מהולל ואח'

נגד

המשיבה עיריית נהריה
ע"י ב"כ עו"ד ד' גיט ואח'

ספרות:

י' זמיר, הסמכות המינהלית (תשנ"ו)

ע' שפיר, אגרות והיטלי פיתוח

פסק דין

1. עתירה לביטול דרישה לתשלום היטלי פיתוח ששלחה המשיבה לעותרת בגין החזקה בנכס המצוי באזור התעשייה הצפוני בנהריה. בין הצדדים נטושות מחלוקות שונות כשהעיקרית שבהן הינה כי דרישת התשלום הוצאה שלא כדין הואיל והנכס אינו "נכס גובל" לעבודות הפיתוח שבוצעו. כדי להבין את המחלוקות והטענות אפתח בתיאור הרקע ולאחר מכן אפרט את הטענות ואת ההכרעה.

רקע

2. העותרת הינה הבעלים של נכס המצוי באזור התעשייה הצפוני בנהריה, גוש 18207 חלקות 115-119, 127 (להלן: "הנכס"). הנכס משמש כמפעל לייצור להבים למנועי סילון והוא אחד מכמה מפעלים שמחזיקה העותרת בישראל.

הנכס נשוא העתירה הינו רחב ידיים, כ – 53,388 מ"ר שעליו בנויים מבנים בשטח כולל של כ- 27,298 מ"ר (ראו הפירוט בדרישת העירייה מיום 18/3/12). המבנים המשמשים את העותרת נבנו בתקופות שונות, החל משנת 1969, וכפי שנראה להלן, נטען כי חלק מהם נבנו ללא היתר כדין.

3. ביום 18/3/12 שלחה המשיבה (להלן גם: "העירייה") לעותרת דרישה לתשלום היטלי פיתוח. העותרת נדרשה לשלם היטלים בגין אספקת מים והיטלי סלילה כביש ומדרכה. על פי מכתב הדרישה חויבה העותרת בתשלום היטל אספקת מים בסך כולל של 1,690,877.43 ₪ והיטל סלילת רחובות ותיעול צמוד בסך כולל של 6,361,488.64 ₪.

בדרישה נאמר כי התחשיב בוצע על פי חוק העזר לנהריה (אספקת מים), התשכ"ח-1968, (להלן: "חוק אספקת מים") ועל פי חוק העזר לנהריה (סלילת רחובות ותיעול צמוד), התשס"ח-2008 (להלן: "חוק הסלילה"). כן צוין כי הסכומים שוערכו על פי חוק עזר לנהריה (הצמדה למדד), התשמ"ד-1984.

עוד צוין בדרישה כי השטחים בגינם חושבו ההיטלים הינם כל שטחי הנכס, כלומר כל השטח הכללי של הנכס וכל השטח הבנוי. סך ההיטלים שנדרשו מהעותרת היה 8,052,366.07 ₪.

4. העותרת, שביקשה להתנגד לדרישה, פנתה למשיבה ודרשה פרטים נוספים (ראו מכתב באי כוחה מיום 3/4/12). הואיל ולא קיבלה תשובה במועד הגישה את העתירה נשוא תיק זה.

מתשובת העירייה לעתירה מתברר כי דרישת התשלום נשלחה לעותרת בעקבות ביצוע עבודות תשתית בסמוך לנכס. העירייה מציינת כי החל משנת 2002 החלה לבצע עבודות לסלילתו מחדש של רח' העלייה בנהריה, רחוב המצוי בסמוך לנכס ומשמש כדרך גישה עיקרית אליו. עבודות אלו נמשכו גם בשנים 2007, 2008. עוד ביצעה העירייה עבודות סלילה ברחוב בן גאון העובר מדרום לנכס ונפגש עם רח' העלייה בסמוך לנכס.

עבודות סלילה נוספות בוצעו בשנים 2000-2001 ברח' בורוכוב המכונה גם "דרך איתנית", המצוי אף הוא בסמוך לנכס מצדו המזרחי. העירייה הוסיפה וציינה כי בשנים 2010, 2011 החלה בעבודות לשינוי והחלפת מערכת קווי המים לאורכו של רחוב העלייה. עבודות תשתית אלו עמדו בבסיס הדרישה.

5. העירייה הוסיפה והבהירה כי בשנים 2002-2009 ביצעה העותרת עבודות בנייה שונות לגביהן ביקשה היתרים. כן בוצעו עבודות נוספות ללא היתר בשטח של מעל 2,000 מ"ר. העירייה טענה כי בניית מבנים ללא היתר מהווה אף היא בסיס לדרישת תשלום היטלים.

טענות העותרת

6. העותרת טוענת כי עבודות סלילת הכבישים, התיעול ועבודות מערכת אספקת המים לא בוצעו בשטח גובל לנכסיה ועל כן אין בעבודות אלו בסיס לדרישת תשלום ההיטלים. העותרת מוסיפה וטוענת כי ככל שבוצעו עבודות הרי שהן בוצעו לפני שנים רבות ועל כן דרישת התשלום התיישנה. נטען גם כי הדרישה שנשלחה לעותרת אינה מפורטת כנדרש, שכן אינה מפרטת את העבודות נשוא הדרישה ואת מועדי הביצוע. הדרישה אף מנוגדת, כך נטען, לחובת ההגינות המוטלת על הרשות. העותרת מוסיפה וטוענת כי העירייה התעלמה מכך שהעותרת נדרשה ושילמה בעבר תשלומים שונים עבור היטלי פיתוח למיניהם. לבסוף נטען כי אין כל בסיס לחיובה של העותרת על פי חישוב מלוא שטחי הקרקע והשטחים המבונים.

דיון והכרעה

7. בטרם אדון בטענות המפורטות שהעלו הצדדים אקדים מספר הערות על דרישות לתשלום היטלי הפיתוח.

לצורך הקמת תשתיות עירוניות זקוקה הרשות למימון. מימון זה עשוי להתקבל מגביית מסים עירוניים, מהקצבות ממשלתיות, ממכירת שירותים או מהטלת תשלומי חובה נפרדים על התושבים. סעיפים 250 ו-251 [לפקודת העיריות](#) [נוסח חדש] מסמיכים את העירייה להתקין חוקי עזר ולהורות על הטלת היטלים, אגרות ודמי השתתפות על כל אדם, לצורך ביצוע "הדברים שהיא נדרשת או מוסמכת לעשות על פי הפקודה או על פי דין אחר או לעזור לה בביצועם". במסגרת זו התקינה מרבית הרשויות המקומיות בארץ חוקי עזר הקובעים הוראות בדבר ביצוע עבודות פיתוח והטלת תשלומי חובה לצורך מימון.

במשך שנים רבות חושב ההיטל אותו נדרש כל בעל נכס לשלם בשיטת "דמי ההשתתפות". בשיטה זו מחושבת עלותה בפועל של בניית התשתית הרלבנטית וזו מחולקת בין בעלי הנכסים הגובלים. לשיטת "דמי ההשתתפות" נמצאו מגרעות רבות וכיום נהוג במרבית הרשויות המקומיות להטיל היטלי פיתוח על פי "שיטת ההיטל". בשיטה זו מנותקת זיקת המימון הישיר מסכום ההיטל. בשיטה זו מחושבת העלות הכוללת של המשאבים שמקצה הרשות לביצוע עבודות הפיתוח ברחבי הרשות (ההוצאה בפועל בצירוף העלות הצפויה) וזו מחולקת בין כלל בעלי הנכסים על פי תעריף קבוע מראש (ראו ע"א 4435/92 [עיריית ראשון לציון נ' חברת מאיר סדי בע"מ](#), פ"ד נב(3) 321 (1998); ע"א 1270/02 [עיריית רמת גן נ' מנחמי בוני מגדלי דוד רמת-גן בע"מ](#), פ"ד נח(2) 7, 13 (2003); ע"מ 11646/05 [מרכז השלטון המקומי בישראל נ' צרפתי](#) [פורסם בנבו] (ניתן ביום 5/9/07)).

8. הטלת חיוב בשיטת ההיטל יצרה לכאורה קושי חדש, שכן ניתוק הזיקה המימונית בין עלות התשתיות המשרתות כל נכס להיטל המוטל על בעליו, מקרב את ההיטל למס (ראו ע"א 889/01 [עיריית ירושלים נ' אל עמי ייזום השקעות ובנייה בע"מ](#), פ"ד נז(1) 340, 361 (2002)). הקושי נובע מכך

שלרשות המקומית אין לכאורה סמכות להטיל מס. למרות קושי זה פסקו בתי המשפט כי די בקיומה של זיקה רופפת כדי להכשיר את הטלת היטלי הפיתוח, אף אם הם מחושבים בשיטת ההיטל (ע"מ 11646/05 הנ"ל; בר"מ 5539/08 רוני דו השקעות בע"מ נ' עיריית הרצליה [פורסם בנבו] (ניתן ביום 22/2/10); ע"מ 2314/10 עיריית ראש העין נ' אשד נכסים בע"מ [פורסם בנבו] (ניתן ביום 24/6/12)).

9. שאלת הגדרתו של היטל הפיתוח כמס נדונה רק במסגרת שאלת סמכות הרשויות המקומיות להטלתו, אולם להגדרה זו חשיבות גם להסדרים השונים הנוגעים להטלתו. כך למשל כאשר מדובר במס יש לקבוע תעריפים שוויוניים ולהימנע מהטלת חיוב גדול יותר על בעל נכס שעלות חיבורו לתשתית גבוהה יותר (על עיקרון השוויון בחלוקת נטל המס ראו י' אדרעי **מבוא לתורת המסים** 34 (2008); בג"צ 9333/03 קניאל נ' ממשלת ישראל [פורסם בנבו] (ניתן ביום 16/05/2005)). הדבר צריך להשפיע גם על סוגיות כמו הנחות ופטורים לבעלי נכסים מסוימים. כך ברי כי אם נקבע שבעלי נכס מסוים פטורים מתשלום ההיטל משמעות הדבר תהא הגדלת נטל המס על בעלי נכסים אחרים. להגדרת ההיטל כמס השפעה על היקף הנישומים החייבים, בעוד דמי ההשתתפות מוטלים רק על הנהנה הישיר מהנכס הרי מקום שעסקין בתשלום מס או בתשלום הקרוב במהותו למס, תהא נטייה להרחיב את החבות על כלל תושבי הרשות ללא קשר למידת ההנאה הישירה מהתשתיות, כפי שלא נדרשת זיקת הנאה ישירה של משלמי מיסים אחרים.

זאת ועוד, כדי לייעל את גביית המס ולקדם ערכים חברתיים מקובלים המבחן לחלוקת נטל המס הינו יכולת כלכלית ולא מידת ההנאה (כך בדרך כלל לגבי הכנסה אישית, מרווח הון וכדומה. ראה דברי השופט ברק בבג"צ 9333/03 הנ"ל, האומר: "הנחה זו מבוססת על התפיסה, כי שוויון במיסוי משמעותו מיסוי שווה לבעלי יכולת שווה, מיסוי שונה לבעלי יכולת שונה, הכל בהתאם למידת השוני"). לעומת זאת כאשר עוסקים בהטלת חובת תשלום היטל, שאינו מס, מבחן מידת ההנאה יכול לשמש כאמת מידה ראויה להבחנה בין נישומים (בג"צ 345/78 ירדניה חברה לביטוח בע"מ נ' עיריית תל אביב יפו, פ"ד לג(1) 113, 120 (1978); בג"צ 397/84 בנק דיסקונט לישראל בע"מ נ' עיריית גבעתיים, פ"ד לט(2) 13, 20 (1985)). לשאלת ההגדרה נפקות גם לעיתוי התשלום, שכן כאשר עסקין במס אין הכרח שתהיה זיקה בין מועד ביצוע העבודות למועד החיוב, ויש לאתר מועד רלבנטי אחר.

10. למרות הקשיים בהגדרת היטלי הפיתוח כהיטל להבדיל ממס, קבעו בתי המשפט כי אין בהטלתם פסול. נקבע כי נדרשת זיקה בין העלות לבין טובת ההנאה של בעל הנכס, אם כי די בזיקה רופפת ביותר. לפיכך נפסק כי רשות מקומית מוסמכת לגבות היטלים "בתנאי שישמרו שני תנאי סף: הראשון, שהגבייה תותנה בכך שהוקמו תשתיות בפועל ברחוב גובל באופן שמקיים זיקה של הנאה ישירה בין עלות התשתית לבין החייב הראשוני בהיטל [...] התנאי השני דורש

שהסכומים שיגבו יחושבו וישמשו לתכלית שלשמה נגבו ולא להעשרת קופת העירייה [...]" (ע"מ 2314/10 הנ"ל פסקה 17).

11. תנאי הסף הראשון – קיומה של זיקת הנאה ישירה – מחייב בירור סוגיות עובדתיות שעשויות להיות מורכבות. ראשית, על בית המשפט לברר את מיקומו של הנכס נשוא החיוב וגבולותיו. שנית, על בית המשפט לברר מהן עבודות הפיתוח שבגינן נשלחה דרישת התשלום, מיקומן ומועדן. לבסוף, על בית המשפט לבחון האם מתקיימת אותה זיקה הנדרשת. לשם כך עלינו להגדיר את היקף הנכסים הגובלים ולברר עובדתית היכן בוצעו העבודות, מה מצוי בין לבין הנכס נשוא הדרישה, עד כמה משרתות עבודות הפיתוח את הנכס וכדומה.

12. על אף הצורך לעריכת בירור עובדתי לא קובע הדין דרכי תקיפה ברורות לבירור דרישות תשלום היטלי הפיתוח למיניהם. בכך שונה הדין החל על היטלי סלילה ומים מדרישות לתשלומי חובה אחרים. כך למשל, מחלוקות עובדתיות בדבר תשלומי ארנונה מתבררות בפני ועדות ערר המוקמות על פי חוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), התשל"ו-1976 (אם כי הסדר זה אינו ממצה, ראו ע"מ 5640/04 מקורות חברת מים בע"מ נ' מועצה אזורית לכיש [פורסם בנבו] (ניתן ביום 5/9/05); בר"מ 4991/04 מנהלת הארנונה בעיריית חיפה נ' שילוח חברה לביטוח בע"מ [פורסם בנבו] (ניתן ביום 3/5/07); ע"מ 259/05 שי ז"ל נ' עיריית נצרת עלית [פורסם בנבו] (ניתן ביום 6/11/11); בר"מ 1295/12 נורקייט בע"מ נ' עיריית פתח תקוה [פורסם בנבו] (ניתן ביום 12/3/12)). על היטל ביוב ניתן היה לערר על פי חוק הרשויות המקומיות (ביוב), התשכ"ב-1962 לוועדת הערר (סעיף 30 לחוק) (הוראות אלו שונו לאחרונה בחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט – 2009)). על היטל השבחה ניתן לערר בפני ועדת הערר לפיצויים ולהיטל השבחה כאמור בסעיף 12' לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 ועוד.

13. ככלל, העברת הבירור העובדתי לטריבונלים ייעודיים שמוקמים בצד הרשות המנהלית לצורך בירור מחלוקות מקצועיות ועובדתיות עם הרשות, זכתה לברכת בתי המשפט (ראו י' זמיר הסמכות המינהלית כרך א' 110 (2010); ע"מ 317/10 שפר נ' סקאל יניב [פורסם בנבו] (ניתן ביום 23/8/12); ע"מ 2015/08 בר-און נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה – מטה יהודה (ניתן ביום 31/12/12)). הטעם בדבר נעוץ ביתרונות הבירור בפני הטריבונל המנהלי, בין אם יהיה זה בית דין מינהלי ובין אם ועדת ערר. הטריבונל המינהלי רוכש מקצועיות ומומחיות בתחום עליו הינו מופקד, ההליכים הינם יעילים יותר, מהירים יותר, נגישים יותר לציבור, גמישים בסדרי הדין והראיות ועוד.

בע"מ 8234/08 מנהל הרשות הממשלתית למים וביוב נ' תדיר-גן [פורסם בנבו] (ניתן ביום 2/12/2010) נאמר (פסקה 15):

"בית הדין לענייני מים הוא בית דין מינהלי, הפועל לצד בתי דין וטריבונלים מינהליים רבים אחרים, אשר הוקמו בישראל במשך השנים על רקע התרחבות התפקידים המוטלים על המינהל הציבורי במדינה מודרנית. בין הטעמים המרכזיים להקמתם של בתי הדין המינהליים נהוג להצביע על הצורך בפתרון המחלוקות הרבות המתעוררות בין האזרח לרשות; הצורך בהתמחות משפטית של בית הדין בתחום ספציפי; הצורך במומחיות בתחום המקצועי בו עוסק בית הדין; הצורך בגמישות בהפעלת הדינים; עריכת דיון יעיל ומהיר; והפחתת עלויות הדיון. הצורך במומחיות מוגשם באמצעות שילוב מומחים במושב בית הדין, ואילו היעילות מושגת על-ידי שחרור בית הדין, במידה זו או אחרת, מן הכבלים של סדרי הדין והראיות הנהוגים בבתי המשפט. ככלל, מתכונת הדיון בבתי הדין המינהליים דומה להתדיינות בבית המשפט, אך כללי הדיון בהם מתאפיינים בגמישות והם רשמיים פחות".

14. בהיעדר מסלול לתקיפה של דרישות לתשלום היטלי פיתוח בפני טריבונל מינהלי, נאלץ האזרח, החולק על דרישה לתשלום שנשלחה לו, לפנות בעתירה מינהלית לבית המשפט. הדבר מקשה על הבירור העובדתי. עתירה מינהלית אינה האכסניה המתאימה לעריכת הבירור. אף שביט המשפט המינהלי מוסמך לשמוע ראיות, הרי שההליך בבית המשפט לעניינים מינהליים מתברר ברובו על פי סדרי הדין הנהוגים בבג"צ. כך בע"מ 10811/04 סורחי נ' משרד הפנים, פ"ד נט (6) 411, 417 (2005) אומר בית המשפט:

"תכליתו של בית-המשפט לעניינים מינהליים לא הייתה הקמה של ערכאה דיונית שתפקידה לקבוע מימצאים עובדתיים בסכסוכים בין הפרט לרשות המינהלית. מטרתו של בית-המשפט לעניינים מינהליים הייתה "...להסמיך... את בית המשפט המחוזי בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים לדון בעניינים מינהליים הנדונים בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק..." (סעיף 1 לחוק).

[...]

בחוקקו את החוק החדש כיוון המחוקק ל"שמירת ייחודו של המשפט המינהלי, המהותי והדיוני, כפי שעוצב וגובש בדיון ובפסיקתו רבת השנים של בג"צ" (הצעת חוק בתי משפט לעניינים מינהליים, בעמ' 2). לפיכך נקבע כי הדיון יתנהל "...בהתאם לעילות, לסמכויות ולסעדים שלפיהם דן בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק, בשינויים המחויבים..." (סעיף 8 לחוק). על-כן גם סדרי הדיון והראיות שבפני בית-המשפט המינהלי הינם דומים לאלה הנהוגים בבג"צ (סעיף 13 לחוק; ע"מ 7801/02 מזרחי נ' מלון חוף רון בע"מ [7]; מזוז [14], בעמ' 253), וברגיל יתמצו ההליכים בהגשת תצהירים בלי לשמוע עדים ולנהל הליכי חקירה שכנגד (תקנה 15 לתקנות בתי משפט לעניינים מינהליים (סדרי דין), תשס"א-2000; להלן – התקנות). עם זאת רשאי בית המשפט, לבקשת בעל-דין, או מיוזמתו שלו, להתיר חקירת מצהיר של בעל-הדין שכנגד אם ראה כי הדבר דרוש לשם הכרעה בעתירה, ואף להרשות השמעת עד שאינו מצהיר (תקנות 15(א) ו-15(ה) לתקנות). בהעברת סמכויות לבית-המשפט המחוזי ביקש אפוא המחוקק לשמור על ייחודו של המשפט המינהלי, השונה באופיו מהמשפט האזרחי (וראו סעיף 40 לחוק בתי המשפט

[[נוסח משולב](#)], תשמ"ד-1984 וראו גם: [ע"א 2/83](#) ועדת השחרורים נ' אסיאס [8], בעמ' 696; [בר"מ 3186/03](#) מדינת ישראל נ' עין דור [9], בעמ' 766; מזוז [14], בעמ' 250).

(ראו גם א' שרגא ור' שחר **המשפט המינהלי – סדרי הדין והראיות בבתי המשפט לעניינים מינהליים** 268 (2011) וכן [ע"מ 2611/08](#) בנימין נ' עיריית תל-אביב [פורסם בנבו] (ניתן ביום 5/5/10); [ע"מ 2827/07](#) חיות נ' משרד הבינוי והשיכון [פורסם בנבו] (ניתן ביום 23/11/08)).

15. ראוי היה כי המחוקק יסדיר את דרכי תקיפת הדרישות במסגרת מתאימה, בין בדרך של הקמת ועדות ערר ובין בכל דרך ראויה אחרת. עם זאת וכל עוד לא שונה הדין, אין מנוס אלא לקבוע עובדות רלבנטיות על בסיס הראיות כפי שהן מתבררות במסגרת העתירה המינהלית ולכך אפנה כעת תוך התייחסות נפרדת לכל אחד מסוגי ההיטלים.

הטלת חיוב על פי חוקי העזר

16. את דיוננו נפתח בתיאור חוקי העזר הרלבנטיים. חוק עזר לנהריה (סלילת רחובות ותיעול צמוד), התשס"ח-2008 קובע את ההוראות בעניין גביית היטלי סלילה ותיעול צמוד. סעיף 2(ב) לחוק העזר קובע את חובת תשלום ההיטל:

היטל סלילת רחובות יוטל על בעל הנכס בשל אחת מעילות אלה:

1. תחילת סלילת סוג רחוב הגובל בנכס; לענין זה, "תחילת סלילה" – גמר עריכת תכניות לביצוע סלילה של הרחוב הגובל וכן אישור של העירייה, בנוסח שבטופס 1 לתוספת השניה, ולפיו בכוונתה לצאת למכרז לביצוע עבודות סלילת הרחוב הגובל או להתקשר כדין בדרך אחרת לביצוע עבודות כאמור, בתוך 12 חודשים ממועד מתן האישור;
2. אישור בקשה להיתר לבניה חדשה; לא היה רחוב גובל בנכס בעת אישור הבקשה לבניה חדשה כאמור, תאשר העירייה בנוסח שבטופס 2 לתוספת השניה, כי הליך תכנון סלילת הרחוב הגובל בנכס מצוי בעיצומו ותחילת סלילת הרחוב צפויה להתקיים בתוך 12 חודשים ממועד מתן האישור;
3. בניה חורגת – כאמור בסעיף 4 ובהתאם למועד התגבשות החיוב הקבוע בו.

רואים אנו כי היטל סלילה יוטל על בעלי נכסים גובלים לרחוב בו בוצעה הסלילה. סעיף 2(ב) קובע מהם האירועים המגבשים את החבות ואשר בעקבותיהם ניתן לדרוש את ההיטל; הראשון, תחילת סלילת הרחוב, דהיינו ביצוע עבודת הסלילה; השני, אישור בקשה להיתר לבניה חדשה; השלישי, ביצוע עבודת בנייה חורגת, כלומר ביצוע עבודת בנייה ללא היתר.

17. כפי שראינו, היטלי הפיתוח קרובים במהותם לתשלום מס ולא נדרשת זיקה מימונית בין עבודות הפיתוח להיטל. עוד ראינו כי ניתן להסתפק בזיקת הנאה רופפת. עם זאת, נדרש כי יתקיים אירוע שבעקבותיו ניתן לדרוש את תשלום ההיטל – אירוע מגבש. עם התקיימו של האירוע המגבש מתעורר ההיטל לחיים וקמה לרשות המקומית עילה לדרוש את תשלומו.
18. יוצא שעל מנת להטיל על בעל נכס חובת תשלום צריכים להתקיים שני מבחנים נפרדים; הראשון, קיומה של זיקת הנאה מספקת העומדת בדרישת הסף; והשני, התקיים אירוע מגבש, דהיינו התקיימה אחת מהנסיבות הקבועות בסעיף 2(ב) לחוק העזר.
19. חוק עזר לנהריה (אספקת מים), התשכ"ח-1968, מכוחו נדרשה העותרת לשלם אגרת הנחת צנרת מים והיטל פיתוח-מפעל מים, קובע בסעיפים 4 ו-4 א':

"אגרת הנחת צינורות

4. (א) בעל נכס – פרט לנכס שבו קיימת כבר רשת פרטית מחוברת למפעל מים – הגובל קטע רחוב שבו הניחה המועצה צינור מים, ישלם לעירייה אגרת הנחת צינורות בשיעור שנקבע בתוספת.

(ב) אגרת הנחת צינורות מים תשולם עם הגשת הבקשה לפי סעיף 3(ב).

(ג) בעל הנכס, שבו קיימת כבר רשת פרטית מחוברת למפעל שהגיש בקשה להגדלת נפח או שטח הבנין או לבניית בנין חדש, ישלם לפני מתן ההיתר לפי [חוק התכנון והבניה](#), תשכ"ב-1965, אגרת הנחת צינורות מים בשיעור שנקבע בתוספת לגבי הבניה שבעדה ניתן ההיתר אמור.

היטל פיתוח מפעל-המים

4א'. (א) בעליו של נכס או המחזיק מטעמו אשר אין מסופקים לו מים, ישלם לעירייה בעת הגשת בקשה להתחבר למפעל המים היטל פיתוח מפעל מים בשיעורים שנקבעו בתוספת.

(ב) היטל פיתוח מפעל-המים ישולם לעירייה לפני מתן היתר בניה שנתבקש בהתאם ל[חוק התכנון והבניה](#), התשכ"ה-1965, וכשאינ בקשה למתן היתר בניה, עם הגשת בקשה לחיבור מים לפי סעיף 2(א) לפי המועד המוקדם יותר; לא שולם ההיטל במועד כאמור וקיים חיבור למפעל-המים שנעשה ללא היתר, ישולם ההיטל בעת שייוודע למנהל דבר החיבור או בעת מתן תעודה לפי סעיף 324 לפקודת העיריות, להעברת הנכס בלשכת רישום המקרקעין, לפי המועד המוקדם יותר.

(ג) קיים חיבור למפעל-המים והוגשה בקשה להיתר בניה או לבניית בנין חדש בנכס, ישולם לעירייה לפני מתן היתר בניה בהתאם לחוק, היטל פיתוח מפעל-המים, בשיעורים שנקבעו בתוספת לגבי הבניה שבעדה נתבקש ההיתר האמור.

סעיף זה דן באירועים השונים המגבשים את דרישת תשלום היטל פיתוח מפעל המים. מדובר בשלושה אירועים; הגשת בקשה לחיבור למפעל מים; מתן היתר בניה; או בקשה להיתר בניה חדש.

היטל הסלילה והתיעול

20. השאלה הראשונה אותה יש לשאול במסגרת הדיון בדבר חובת תשלום היטל סלילה הינה האם בוצעו עבודות פיתוח המקיימות זיקה מספקת, דהיינו האם בוצעו עבודות ב"נכס גובל".

חוק הסלילה מגדיר מהו נכס גובל:

נכס גובל – נכס הגובל ברחוב או בקטע מרחוב, בין אם יש גישה לנכס מאותו רחוב ובין אם אין גישה כאמור, ובכלל זה נכס שיש אליו גישה מאותו רחוב או קטע רחוב דרך נכס אחר או דרך מדרכה, לרבות נכס שבינו ובין אותו רחוב, או קטע רחוב, יש תעלה, חפירה, רצועת ירק, נטיעות, שדרה או כיוצא בהם, או שטח המיועד לשימוש כאמור לפי תכנית, ולרבות נכס שבינו לבין הרחוב הנסלל מפריד נכס אחר, ובלבד שקיימת גישה מאותו הרחוב לנכס האמור שלא דרך רחוב אחר.

רואים אנו כי הגדרת "נכס גובל" הינה רחבה וכי אין הכרח לקשר ישיר של צמידות בין הנכס נשוא החיוב לרחוב שבו מבוצעות עבודות התשתית. עם זאת נדרשת זיקה מינימאלית (השווה ע"מ 1004/04 בן אברהם נ' עיריית חדרה, פ"ד נט(4) 166 (2005); ע"מ 4778/06 ויזר נ' עיריית חדרה [פורסם בנבו] (ניתן ביום 25/2/08)).

הגדרת אותה זיקה מינימאלית שבין הנכס נשוא החיוב לעבודות המבוצעות אינה פשוטה וההכרעה בדבר קיומה או העדרה של זיקה מבוססת בהכרח על ניסיון החיים והחוש המשפטי של הפוסק בדין. מחד הקביעה בדבר קיומה של הזיקה הנדרשת מחייבת הקפדה יתירה (ראה ע"מ 11646/05 הנ"ל). ההקפדה מתחייבת הן בקביעת שיעור ההיטל והזיקה בינו לבין ההוצאות שהוציאה הרשות בפועל, והן בקביעת היקף החייבים והשמירה על זיקת הנאה ממשית שבין העבודות לבין הנכס נשוא החיוב. העדרה של זיקה מספקת תקרב את ההיטל אל עבר הגדרת "המס" הטהור ותעלה מחדש את שאלת סמכותן של הרשויות המקומיות לחוקק חוקי עזר המטילים חובת תשלום היטל (ע"מ 11646/05 הנ"ל). מאידך, הטלת היטל פיתוח נועדה לממן את כלל התשתיות ברחבי הרשות המקומית, אף כאלו שאינן בעלות זיקה ישירה לנכס שבדיון. הקפדה יתירה מידי על קיומה של זיקת הנאה והימנעות מדרישת תשלום ממי שהזיקה בין העבודות לנכסיו רופפת, תביא לכך שרק חלק מהתושבים יאלצו לשאת במלוא נטל ביצוע עבודות התשתית. עקרון השוויון מחייב

הטלת תשלום על כלל הנהנים מהתשתיות המקומיות אף אם קשה לאתר את אותה זיקה בין כל נכס לעבודות מוגדרות.

רואים אנו כי המצב שנוצר עם שינוי שיטת החיוב לשיטת ההיטל והניסיון להימנע מהגדרת היטל הפיתוח כמס יוצר קושי בהגדרת הזיקה הנדרשת ומותיר כר רחב, אולי רחב מדי, לפרשנות ולמחלוקות.

21. במקרה הנוכחי העירייה סומכת על עבודות פיתוח שביצעה בשני אתרים סמוכים למפעלה של העותרת. האחד מדרום למפעל ברחובות העלייה ובן גאון והשני ממזרח ברח' בורוכוב. בעיקר משתיתה העירייה טענותיה על העבודות ברח' העלייה.

מעיון במפות ובצילומים שהוצגו, לרבות צילום הווידאו, מתברר כי רחוב העלייה הינו רחוב ארוך שסלול מכיוון דרום לצפון. רח' בן גאון הינו רחוב הסלול ממזרח למערב בניצב לרחוב העלייה. רחובות בן גאון והעלייה מצטלבים בחלק הצפוני של רח' העלייה, מדרום למפעלה של העותרת. בצומת הרחובות נבנתה במסגרת עבודות הפיתוח בשנים האחרונות כיכר.

מהכיכר יוצאת דרך לכיוון מערב וממנה, ולאחר מרחק קצר ביותר, פונה דרך גישה צפונה המובילה לשער המפעל. דרך זו לא נסללה במסגרת העבודות ברח' העלייה. מטענות העותרת עולה כי הדרך נסללה על ידי לפני שנים רבות (סעיף 26 לתגובתה של העותרת לתשובת העירייה). השטח הכלוא, בין רח' בן גאון והכיכר לבין המפעל לאורך דרך הגישה, מבונה בחלקו בלבד ויתרתו רצועת קרקע המהווה אדמת בור. המרחק בין הכיכר למקרקעי העותרת עולה על 100 מ'.

עוד מתברר מהראיות שהוגשו, שדרך הגישה האמורה מהווה דרך הכניסה המרכזית למפעל. כל המבקש לבוא בשערי המפעל עובר ברחובות העלייה או בן גאון ודרך הכיכר פונה לדרך הגישה למפעל. לדרך הגישה האמורה אין כניסה משום רחוב אחר.

22. בנסיבות אלו סבורני כי העבודות ברח' העלייה ובצומת הרחובות העלייה ובן גאון הינן עבודות גובלות בנכס של העותרת. לכל הפחות, חל במקרה זה המבחן הקבוע בסיפא להגדרת נכס גובל, כלומר, "[...] קיימת גישה מאותו הרחוב לנכס האמור שלא דרך רחוב אחר". מבלי לקבוע מסמרות אציין כי אילו עבודות הפיתוח היו נעשות רק בחלק הדרומי של רחוב העלייה יתכן ולא היה בכך די כדי לקבוע שמדובר בעבודות בנכס גובל. עם זאת מרגע שבוצעו עבודות גם בחלק הצפוני, בכיכר ובמפגש בין רח' העלייה לרח' בן גאון, התמלא המבחן האמור.

אציין כי אין חולק שלעותרת נצמחה הנאה מעבודות הסלילה ברח' העלייה וברחוב בן גאון. רחובות אלו הם דרך הגישה העיקרית למפעל. גם אם לשם הכניסה למפעל יש להמשיך ולעבור בדרך

הגישה שבה לא בוצעו עבודות, הרי אין בכך כדי לנתק את הזיקה בין עבודות הפיתוח ברחוב העלייה ובין גאון לבין הנכס.

כאן אוסיף כי בניגוד לטענת העותרת ולפיה שביל הגישה נסלל על ידה ואינו מהווה חלק מרחוב העלייה, טוענת העירייה כי השביל אינו אלא המשך רחוב העלייה. העירייה מפנה למפת האזור, כפי שהוצאה מפורטל המפות הממשלתי, שבו מסומן שביל הגישה כחלק מרחוב העלייה. בהגדרה זו כשלעצמה אין די, שהרי אין טענה כי בשביל הגישה בוצעו או מתוכננות להתבצע עבודות סלילה בקרוב. מכל מקום גם כאשר העבודות מתבצעות ברחוב ארוך נדרשת הוכחת זיקה, ולו גם מינימאלית, בין הנכס נשוא החיוב המצוי בצדו של הרחוב, לבין העבודות שמבוצעות.

23. העירייה סומכת טענותיה גם על עבודות שבוצעו על ידה ברחוב בורוכוב. לגבי רחוב זה אין ספק שהוא רחוב גובל, הנושק לחצרי מפעל העותרת מצידם המזרחי. נטען כי בעבר היו פתחי יציאה מהמפעל לרחוב בורוכוב אולם כיום הם אינם פעילים. עם זאת, היעדרם של פתחי יציאה פעילים אינה רלבנטית להגדרת נכס גובל (ראו למשל [ע"מ 2407/11](#) **מגן גילון באבץ חס בע"מ נ' עיריית חיפה** [פורסם בנבו] (ניתן ביום 5/3/13)).

24. דומה שהעותרת אינה כופרת בכך שרח' בורוכוב הינו רחוב גובל. טענותיה מתמקדות בחלוף הזמן מאז סיום העבודות (ב – 2001) וכן ממצב הכביש שכיום הינו נטוש ומלא מהמורות ובורות (ראו צילום בוידאו). מצבו של הכביש אינו משנה את היותו "נכס גובל". חובת תשלום ההיטל אינה מותנית בטיב עבודות הפיתוח. גם אם בסופו של יום עבודות הסלילה אינן מועילות אין בכך להוציא את הרחוב מהגדרת נכס גובל.

לעניין חלוף הזמן מאז ביצוע העבודות אתייחס בהמשך בבדיקת האירועים המפעילים, שכן חלוף הזמן אינו רלבנטי להגדרת הרחוב כ"נכס גובל".

25. ניתן לסכם ולקבוע כי התנאי הראשון הנדרש להטלת היטל, קיום זיקת הנאה בין נכס גובל לעבודות הפיתוח וסלילת הכבישים, התקיים במקרה הנוכחי. כעת נותר לבחון האם התקיים האירוע המגבש, דהיינו, האם התקיימו הנסיבות המצדיקות דרישת תשלום.

האם הוכח האירוע המגבש המטיל חבות

26. קיומה של זיקת הנאה בין נכס לעבודות הפיתוח אינו מהווה תנאי מספיק להטלת החיוב אלא על הרשות לשכנע כי התקיימה אחת הנסיבות המגבשות המצדיקות את דרישת תשלום ההיטל. כפי שראינו, בדרישות היטלי פיתוח המחושבים בשיטת ההיטל, מנותקת זיקת המימון ואיתה מנותקת גם זיקת העיתוי בין ביצוע העבודות הגובלות בנכס לבין מועד החיוב. כאשר החיוב מבוסס

על שיטת ההיטל וככל שיש בדרישה סממנים של מס, שהרי שמועד עיתוי תשלום מס אינו צריך להיות חופף למועד מתן השירות הציבורי, לענייני ביצוע עבודות הסלילה והתיעול. לפיכך, נקבעו מספר מועדים רלבנטיים העשויים לשמש בסיס לדרישה ולגבש את מועד החיוב. הראשון הינו מועד תחילת ביצוע עבודות הסלילה ברחוב גובל. לעניין זה מועד תחילת העבודות אינו בהכרח מועד הביצוע בפועל, שכן סעיף 2(ב) לחוק העזר מגדיר את מועד תחילת הסלילה כמועד "גמר עריכת תכנית לביצוע סלילה של הרחוב" ואישור העירייה בדבר הכוונה להתחיל בביצוע בפועל.

בסיס אחר לדרישה נעוץ בבעל הנכס עצמו, הגשת בקשה לקבלת היתר לבנייה חדשה. במקרה שכזה, ניתן לדרוש את ההיטל אף אם טרם החלה סלילת הרחוב הגובל ודי בכך שצפוי כי הליך תחילת הסלילה יתרחש בתוך 12 חודשים לאחר הדרישה. האירוע השלישי הינו ביצוע עבודות בנייה חורגת. סעיף 2(ב) מפנה לסעיף 4 לחוק העזר אשר מבחיר כי "בעת בניה חורגת בנכס חייב בעל הנכס בתשלום היטל סלילת רחובות בכפוף להיותו מחויב אילו הייתה הבנייה כדין". הסעיף גם מתייחס למועד החיוב וקובע כי המועד הרלבנטי יהיה מועד תחילת ביצוע עבודות הבנייה החורגת או מועד תחילת הסלילה – המאוחר מביניהם (סעיף 4(ב)).

27. ונחזור לענייננו, העירייה טוענת כי כל האירועים המגבשים התקיימו. עבודות הסלילה בחלק הצפוני של רח' העליה החלו כבר בשנת 2008 ונמשכו עד שנת 2010 (סעיפים 19 – 20 לתשובה). העבודות ברח' בן גאון בוצעו כבר בשנת 2003 (סעיף 23 לתשובה) וברח' בורוכוב בוצעו כבר בשנים 2000 – 2001 (סעיף 24 לתשובה). העירייה מוסיפה וטוענת כי בשנים 2002 – 2009 הגישה העותרת בקשות לקבלת היתרים לבנייה חדשה (סעיף 32 לתשובה ונספחים "טו") ובמקביל אף ביצעה עבודות חורגות ללא היתר (סיכום העבודות שפורטו מופיע בסעיף 40 לתשובה. בסך הכל נטען כי בוצעו עבודות חורגות בשטח של 2,294 מ"ר).

28. דומה שהעותרת אינה כופרת בעובדות אלו. בתגובתה להשלמת הטיעון מטעם העירייה, אין טענה כי לא בוצעו עבודות סלילה ותיעול אלא רק טענה כי חלף המועד להוצאת דרישת התשלום. יצוין כי דרישת התשלום נשלחה רק בחודש 3/2012.

העותרת מוסיפה בתגובה לתשובת העירייה כי קיימת מחלוקת לעניין הצורך בקבלת היתר בניה לחלק מהמבנים (סעיף 87), אולם אינה כופרת בבניית המבנים. העותרת כמובן שאינה כופרת בביצוע עבודות הבניה על פי ההיתרים שניתנו לה במהלך השנים 2002 – 2009.

29. ניתן לסכם ולקבוע כי האירועים המגבשים את החיוב בהיטל הסלילה התקיימו. נותר לבחון את הטענות לגבי חלוף המועד למשלוח הדרישה.

מועד הדרישה

30. הדרישה לתשלום ההיטלים נשלחה לעותרת ביום 18/3/2012 (נספח 1 לעתירה). העותרת טוענת כי במועד דרישת התשלום התיישן החוב בגין ההיטלים. כן טענה כי מדובר בחיוב רטרואקטיבי פסול ומכל מקום משלוח דרישה שנים רבות לאחר סיום עבודות הסלילה מנוגד לחובת ההגינות המוטלת על הרשות.

31. כפי שראינו, מועד התגבשות החיוב הינו מועד התרחשות אחד האירועים המגבשים כפי שפורט לעיל. מועדים אלו התקיימו בשנים 2000-2001 עם תחילת סלילת רחוב בורוכוב, בשנת 2008 עם תחילת סלילת רחוב העלייה, ובעת ביצוע עבודות הבניה ומתן ההיתרים, כלומר במועדים שונים במהלך השנים 2002-2009. העותרת סבורה כי לאחר שחלפו שנים כה רבות ממועד התגבשות החיוב בהיטלים אין לחייבה כעת בתשלום.

32. כפי שאפרט להלן טענה זו דינה להידחות. יש להבחין בין תקופות שונות, הראשונה התקופה שממועד התגבשות החיוב ועד מועד משלוח הדרישה, והתקופה שממועד הדרישה ועד התחלת הליכי הגבייה. השאלה הניצבת בפנינו עוסקת בתקופה הראשונה דהיינו, בתקופה שחלפה ממועד גיבוש החיוב ועד למשלוח הדרישה. לפיכך, כל הטענות הנוגעות להתיישנות הליכי הגבייה, טענות שעניינן חלוף המועד מיום הדרישה ואילך אינן רלבנטיות להליך זה.

33. בעניין אל עמי – ע"א 889/01 לעיל – קבע בית המשפט העליון כי "הדיבור בחוק העזר 'לאחר מועד תחילת הסלילה' אינו עוצר כוח לחול עד סוף כל הימים, דהיינו לחייב בעל חדש של נכס בתשלום היטל סלילה שנים לאחר תום פעולות הסלילה". בקשה לדיון נוסף על פסק דין זה נדחה (דנ"א 10197/02 עיריית ירושלים נ' אל עמי ייזום השקעות ובנייה בע"מ [פורסם בנבו] (ניתן ביום 22/2/04)). בעקבות פסק הדין הייתה מקובלת ההנחה כי אם רשות מקומית לא גבתה את היטל הפיתוח תוך זמן סביר ממועד ביצוע העבודות היא תהיה מנועה מלעשות כן. חלוף הזמן, כך נקבע, מנתק את הזיקה הנדרשת בין ביצוע העבודות לחיוב.

34. על הלכה זו נמתחה ביקורת (ראה למשל ע' שפיר אגרות והיטלי פיתוח ברשויות מקומיות כרך א' 239 (מהדורה שניה, 2005)). ביקורת זו הגיעה לפתחו של בית המשפט ובע"מ 2314/10 עיריית ראש העין נ' אשד נכסים בע"מ [פורסם בנבו] (ניתן ביום 24/6/2012) בוטלה הלכת אל עמי. בית המשפט מבהיר (פיסקה 24):

"נוכח מאפייניה של שיטת ההיטל, החיוב בתשלום בגין תוספת בניה הוא חיוב משלים במהותו. בתור שכזה, אין הוא נדרש לקיים זיקת הנאה "חדשה" לנכס, מאחר שהזיקה המתחייבת כבר קיימת: היא נוצרה בעבר, עם ביצוען של עבודות התשתית שהקימו את עילת החיוב הראשונית בגין השטח הבנוי, והיא נותרת בעינה גם ביחס לחיוב המשלים, מאחר שהנכס ממשיך כל העת להשתמש בתשתית הקיימת וליהנות ממנה. זיקת ההנאה אינה מותנית אפוא בהקמת

תשתיות נוספות, והחיוב המשני בהיטל אינו אלא המשכו והשלמתו של החיוב הראשוני.

בית המשפט מוסיף כי הלכת אל עמי עלולה לגרום לכך שבעלי נכסים שנהנים מתשתיות לא יישאו בתשלומים ונטל מימון של התשתיות יחולק באופן בלתי שוויוני ובלתי הוגן. אין לתת למי שנהנה מהתשתיות ליהנות רק בשל מחדל הרשות במשלוח הדרישה או בשל ביצוע עבודות ללא היתר מצדו. תוצאת הלכת אל עמי הייתה פגיעה בציבור כולו שכן הצבת מחסום מפני דרישת ההיטל מותירה את הרשות בגירעון תקציבי ומונעת ממנה פיתוח תשתיות.

לאור זאת, קבע בית המשפט כי חלופה הזמן ממועד גיבוש החיוב כלומר, מועד האירוע המגבש (כגון מועד הסלילה) אינו מציב מחסום מפני דרישת התשלום ואין מניעה לדרוש תשלום היטל גם במועד מאוחר יותר, כאשר מבקש בעל נכס היתר לתוכנית בנייה, מתגלה חריגת בנייה חדשה וכו'. ודוק, הדרישה אינה צריכה להתייחס רק לתכנית הבנייה (אלא אם כבר נגבה היטל בגין בניה קודמת - שם) אלא יכולה להתייחס לכלל החוב בגין ההיטל.

35. העותרת אינה מתעלמת מפסק הדין בעניין אשבד ובהשלמות הטיעון ביקשה לאבחן מהמקרה הנוכחי ולקבוע כי הלכת אשבד חלה רק על חיוב בגין תוספת בנייה. דומני כי טענה זו של העותרת אינה יכולה להתקבל. בעניין אשבד לא הבחין בית המשפט בין חיוב בהיטל בגין תוספת הבנייה לחיוב בגין עבודת בנייה קודמת, אשר לא שולם בגין היטל. יתרה מזו, הנימוקים המצדיקים מתן תוקף לדרישת ההיטל גם לאחר חלוף זמן ממועד האירוע המגבש, יפים הן לעניין תוספת בנייה חדשה והן לעניין עבודות שבוצעו קודם לכן.

36. מכאן המסקנה כי אין בחלוף הזמן ממועד ביצוע העבודות, ואף לא ממועד התגבשות החיוב בשל מתן היתרי בנייה או תחילת ביצוע עבודות חורגות, ועד משלוח דרישת התשלום כדי לשחרר את העותרת מחובת תשלום ההיטלים על פי חוק הסלילה.

היטלי אספקת מים

37. העותרת נדרשה לשלם שני סוגי היטלים על פי חוק אספקת מים; אגרת הנחת צינורות והיטל פיתוח מפעל מים, בסך הכל נדרשה לשלם סך של 1,690,877 ₪. ההיטלים חושבו לפי שטח המבנים ולפי שטח המגרש.

העירייה מיעטה להתייחס להוראות חוק אספקת המים בתשובתה והסתפקה בטיעונים הרלבנטיים לכלל ההיטלים. עם זאת, הואיל ולהיטלי אספקת המים הוראות דין מיוחדות יש לבחון האם התקיימו התנאים למשלוח הדרישות. נתחיל בבדיקת הדרישה לתשלום אגרת הנחת צינורות.

38. סעיף 4 לחוק העזר קובע חובת תשלום אגרת הנחת צינורות בשני מצבים; הראשון, כמפורט בסעיף 4(א), כאשר הרשות המקומית הניחה צינור מים בקטע רחוב הגובל בנכס; השני, בעת הגשת בקשה להגדלת נפח שטח תכנון או לבניית בניין חדש.

מועד התשלום בכל אחד מהמצבים הוא שונה. במצב הראשון מועד הגשת בקשה להיתר המפורט בסעיף 3(ב) לחוק האספקה דהיינו, בקשה להיתר התחברות למפעל המים. במצב השני, המועד הינו הגשת בקשה להיתר בניה לפי [חוק התכנון והבניה](#).

39. מתשובת העירייה לא ניתן ללמוד על הנחת צנרת מים בקטע רחוב הגובל לנכס. כל שצירפה העירייה כנספח "יד" לתשובה הינו חוזה שנכרת בינה לבין הקבלן נעים שאנן, להחלפת מערכת מים בחלק מרחוב העלייה. אין כל פירוט היכן בוצעה ההחלפה ואין פירוט של העבודות. הביטוי בהסכם "החלפת מערכת מים ברחוב העלייה" אינו מפורט דיו ולא ניתן ללמוד כי אכן מדובר ב"הנחת צינור מים". ודוק, לא כל תיקון או החלפת קטע קיים בחדש ייכלל במונח "הנחת צנרת מים". חוק אספקת המים אינו מתנה את התגבשות החיוב בהתחברות לצנרת המים ומסתפק בהנחת צנרת מים בנכס גובל, דהיינו, בפוטנציאל התחברות. אולם, תנאי להתגבשות החיוב הינו הנחת הצנרת.

40. בהיעדר ראיה על הנחת צנרת בנכס גובל נותר לבחון את החיוב בגין הגשת בקשה להיתר לפי סעיף 4(ג) לחוק אספקת המים, דהיינו היתר לתוספת בניה. אין חולק כי העותרת שילמה תשלומים שונים עם הגשת בקשות להיתר, נותר על כן לבחון האם שולמה אגרה עבור כל הבקשות להיתר שהוגשו. עוד יש לבחון את סוגית הבנייה ללא היתר.

חוק אספקת המים אינו מתייחס בסעיף 4 לחיוב באגרת הנחת צינורות בשל בניה ללא היתר, עם זאת תכלית חוק העזר מחייבת הטלת חובת תשלום גם עבור בנייה ללא היתר שהרי תכלית היטלי הפיתוח הינה לממן תשתיות. גם מי שבנה ללא היתר ייהנה מהתשתיות העירוניות וראוי לחייבו להשתתף במימון (ראו ע' שפיר לעיל עמ' 223-225).

על כן הנני סבור כי גם עבור שטחי המבנים שנבנו ללא היתר ואשר התגלו על ידי המשיבה, יש מקום לדרוש תשלום אגרת צנרת מים.

41. העותרת נדרשה לשלם גם היטל פיתוח מפעל מים לפי סעיף 4א' לחוק אספקת המים. גם סעיף זה מבחין בין דרישת תשלום בעת חיבור ראשוני של נכס למפעל מים (סעיף 4א(א) לבין תשלום היטל בעת כל תוספת בניה (סעיף 4א(ג)).

העותרת לא ביקשה להתחבר למפעל המים שכן העותרת מחוברת למפעל מזה שנים רבות. אין טענה, לא כל שכן חוזה, כי העותרת התחברה בעבר ללא היתר. על כן, אין מקום לחייב את

העותרת בתשלום היטל פיתוח עבור החיבור למפעל. מאידך, ככל שהעותרת ביקשה לקבל היתר לתוספת בניה וככל שהתגלו עבודות בניה ללא היתר, הרי שיש לחייב את העותרת בגין תוספות אלו כמפורט בסעיף 4א(ג) לחוק אספקת המים.

42. דרישת היטלי אספקת המים שנשלחה לעותרת התייחסה למלוא שטח המגרש ומלוא שטח המבנים. ברי שהעירייה אינה זכאית לתשלום אגרת צנרת מים והיטל פיתוח מפעל מים עבור המגרש. העירייה רשאית לגבות אגרת צנרת מים והיטל פיתוח מפעל מים רק ביחס לתוספת הבנייה, בהיתר או שלא בהיתר, למעט לגבי מבנים שעבורם כבר שולמו היטלים בעבר.

בהיעדר נתונים מספקים ברי כי יש לבטל את הדרישה ולהורות לעירייה להכין, אם תרצה, דרישה עדכנית התואמת את ההנחות דלעיל. דרישה שכזו תפרט את תוספות הבנייה בגין נדרש התשלום על מנת לאפשר לעותרת לבחון את הדרישה ולהשיג עליה, ככל שתמצא לנכון.

סוף דבר

43. בשים לב לכל האמור הגעתי למסקנה כי דין העתירה בכל הנוגע להיטלים על פי חוק הסלילה להידחות. מאידך יש לקבל באופן חלקי את העתירה בנוגע להיטלים על פי חוק אספקת המים, לבטל את הדרישה ולאפשר למשיבה לשלוח דרישה חדשה ומפורטת. דרישה שכזו תישלח לא יאוחר מ – 30 יום לאחר קבלת פסק דין זה.

בשים לב לתוצאות פסק הדין, הנני מחייב את העותרת לשלם למשיבה הוצאות בסך של 20,000 ₪.

ניתנה היום, ט' ניסן תשע"ג, 20 מרץ 2013, בהעדר הצדדים.

רון סוקול 54678313

נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

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