

## **בבית המשפט העליון**

### **בשבתו כבית משפט לערעורים מינהליים**

**ע"ם 7990/20**

**ע"ם 137/21**

**קבוע: 19.10.2022**

## **שירותי בריאות כללית**

ע"י ב"כ עו"ד עדי מוסקוביץ

מרח' מנורת המאור 2, תל אביב

טל': 03-6326000; פקס: 077-5558582

**המערערות בע"ם 7990/20**

1. חנה הופרט, ת.ז. 05832282

2. אבני גזית פלטקל בע"מ, ח.פ. 513180687

ע"י ב"כ עו"ד עופר שפיר

מרח' פרופ' מנחם פלאוט 10, רחובות, 76706

טל': 08-9311111; פקס: 08-9311112

**המערערות בע"ם 137/21**

## **נ ג ד**

## **מועצה מקומית חצור הגלילית**

ע"י ב"כ עו"ד אבי גבאי ואח'

ממשרד בן ארי, פיש, סבן ושות', עורכי הדין

מבית אדם – רח' מעלה השחרור 15, חיפה

טל': 04-8371505; פקס: 04-8370231

**ה מ ש י ב ה**

## **עמדה מטעם היועצת המשפטית לממשלה**

1. בהתאם להחלטת כב' הנשיאה חיות מיום 21.10.2021, החלטת כב' המשנה לנשיאה הנדל מיום 12.01.2022, והחלטות כב' השופטת ברק-ארז מהימים 4.5.2022, 2.6.2022, 22.6.2022, 4.7.2022 ו-4.8.2022, ובהמשך להודעת ההתייצבות שהוגשה מטעם היועץ המשפטי לממשלה דאז מיום 20.10.2021, מוגשת בזאת עמדת היועצת המשפטית לממשלה.

2. עניינם של הערעורים שבכותרת בשני פסקי דין של בית המשפט לעניינים מינהליים במסגרתם נדחו עתירותיהן המינהליות של המערערות, בהן ביקשו לבטל דרישות תשלום בהיטל סלילה ובהיטל תיעול שהוציאה להן המשיבה בגין נכסים העומדים במקומם ומחוברים לתשתיות עירוניות מזה שנים ארוכות.

הערעור בהליך ע"מ 7990/20 (להלן: **"ע"מ כללית"**) הוגש נגד פסק דינו של בית המשפט המחוזי בנצרת בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים (כב' השופט צרפתי) מיום 14.10.2020 בעת"מ 59841-05-20 **שירותי בריאות כללית נ' מועצה מקומית חצור הגלילית** (להלן: **"עת"מ כללית"**).

הערעור בהליך ע"מ 137/21 (להלן: **"ע"מ הופרט"**) הוגש נגד פסק דינו של בית המשפט המחוזי בנצרת בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים (כב' השופט צרפתי) מיום 23.11.2020 בעת"מ 10883-02-20 **הופרט נ' מועצה מקומית חצור הגלילית** (להלן: **"עת"מ הופרט"**).

בפסקי דינו דחה בית המשפט קמא את עתירותיהן של שירותי בריאות כללית ושל חנה הופרט ואבני גזית פלטקל בע"מ, אשר הוגשו נגד דרישות תשלום בהיטלי סלילה ובהיטלי תיעול שהוציאה המועצה המקומית חצור הגלילית לנכסיהם. במישור המהותי, נימוק מרכזי לדחיית העתירות היה כי העותרים לא הציגו ראיות בעלות משקל לתמיכה בטענות לפיה הם שילמו בעבר דמי השתתפות או תשלומים רלוונטיים אחרים חלף דמי השתתפות. עוד הובהר, כי הנטל להוכחת טענה כאמור מוטל על הטוען לה, כאשר ככלל, ובהעדר נימוקים מיוחדים לא די להוכחת הטענה, בהפניה ל"חזקות" ו"הנחות" כאלה ואחרות. בנוסף, קבע בית המשפט קמא **בעת"מ כללית** כי "בהיבטים של מדיניות משפטית, קשה לקבל טענה לפטור מתשלום היטל המתבססת על מחדל הרשות לגבות בעבר דמי השתתפות, כאשר במצב דברים זה הנטל לשאת בעלויות הפיתוח ובפרט ברשויות דלות אמצעים, יוטל כולו בהכרח על הקופה הציבורית, על אחת כמה וכמה נכונים הדברים, שעה שהטענות מועלות על ידי גוף ממוסד, ממלכתי וציבורי" (ראו פסקה 58 לפסק הדין **בעת"מ כללית**).

3. יוזכר, כי בבקשה מטעם היועץ המשפטי לממשלה דאז מיום 20.10.2021, שהוגשה בהמשך להודעתו בדבר התייצבותו להליך, נכתב, בין היתר, כדלקמן:

3. בנקודת הזמן הנוכחית, נמצא כי קיים סיכוי של ממש, כי במהלך הדיון בערעורים יידרש בית המשפט לסוגיות הנוגעות להיטלי הפיתוח, אשר יכולות להיות להן השלכות רוחב משמעותיות, ואשר יש מקום לגיבוש עמדת היועץ המשפטי לממשלה בעניינן, לאחר שקלול כלל האינטרסים הציבוריים הרלוונטיים. בנסיבות אלו, החליט היועץ המשפטי לממשלה כאמור על התייצבותו להליכים שבכותרת.

4. לאור מורכבות הנושא כפי שהובהר לעיל, ובשל הצורך להידרש לעמדות כלל הגורמים הרלוונטיים, ובכלל זה, לאפשר לגורמים נוספים ובהם נציגי השלטון המקומי להביע עמדתם בסוגיה; ועל מנת שיהיה בידי היועץ המשפטי לממשלה די זמן על מנת לגבש את עמדתו ולהציגה לפני בית המשפט הנכבד – מתבקש בית המשפט הנכבד לדחות את הדיון הקבוע בערעור ליום 25.10.2021, ולאפשר לו להגיש את עמדתו ביחס לסוגיה האמורה בעוד 180 ימים.

לחלופין, וככל שבית המשפט הנכבד סבור כי אין מקום להורות בשלב זה על דחיית מועד הדיון, יבקש היועץ המשפטי לממשלה כי הדבר לא ימנע את הגשת עמדתו במועד המבוקש, וזאת בטרם ייתן בית המשפט הנכבד את פסק דינו בסוגיה".

4. עוד יוער, כי בהתאם להחלטת כב' הרשם גולדשטיין מיום 14.2.2021 נדחתה בקשת שירותי בריאות כללית, לאיחוד הדיון בעע"ם כללית עם הדיון בעע"ם הופרט, וזאת לנוכח השוני במסכת המשפטית והעובדתית העומדת בבסיס הערעורים. לצד זאת נקבע, כי משיקולי יעילות דיונית, הערעורים יישמעו באותו מועד ובפני אותו הרכב. על רקע זה - הודעת היועץ המשפטי דאז והבקשות השונות - הוגשו ביחס לשני הערעורים יחדיו.

5. בהמשך לבקשת היועץ המשפטי לממשלה דאז ובהתאם להחלטת כב' הנשיאה חיות מיום 21.10.2021, נשלחה פנייה לוועד איחוד היועצים המשפטיים לרשויות מקומיות והייעוץ המשפטי למרכז השלטון המקומי; ביום 31.3.2022 התקבלה עמדה כתובה מטעמם (עמדה זו צורפה להודעת המשיבה מיום 5.4.2022), וביום 10.4.2022 נערכה ישיבה באמצעות הזום בהשתתפות גורמי משרד המשפטים, גורמי משרד הפנים ונציגי השלטון המקומי, וביניהם יושב ראש ועד איחוד עורכי הדין ברשויות המקומיות וראש מינהל משפט וכנסת במרכז השלטון המקומי.

כמו כן, ביני לביני, ביום 24.3.2022 התקיימה ישיבה רבת משתתפים בראשות המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי), ד"ר גיל לימון (להלן: "**המשנה ליועצת המשפטית**") והמשנה לפרקליט המדינה (אזרחי), הגב' אורית קוטב (להלן: "**המשנה לפרקליט המדינה**"), ובהשתתפות היועץ המשפטי של משרד הפנים, נציגים ממשרד האוצר, בהם מנהל מינהל הדיור הממשלתי, ונציגים ממשרד הביטחון ועוד. בהמשך לכך, ביום 15.6.2022 נערכה התייעצות בראשות היועצת המשפטית לממשלה, ובהשתתפות המשנה ליועצת המשפטית, המשנה לפרקליט המדינה והיועץ המשפטי של משרד הפנים.

להשלמת התמונה יצוין, כי אף קופת חולים כללית העבירה מיוזמתה התייחסות למשנה ליועצת המשפטית, ונענתה כי בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד יהיה באפשרותה להגיב לעמדת היועצת המשפטית; וכי גם בית חולים הדסה והאוניברסיטה העברית (אשר מיוצגות אף הן על ידי בא כוחה של קופת חולים כללית) פנו למשנה ליועצת המשפטית וליועצת המשפטית לממשלה בנוגע לדרישות תשלום בהיטלי סלילה שהוצאו על ידי עיריית ירושלים בסכומים של מאות מיליוני ש"ח כעולה מהפניות (מהפניות עולה גם, כי בבית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים תלויות ועומדות עתירות מנהליות ביחס לדרישות תשלום אלו. מספרה של העתירה המנהלית שהגישה האוניברסיטה העברית הוא עת"ם 52947-10-21). בנוסף, התקבלו פניות כלליות גם מטעם התאחדות התעשיינים בישראל, איגוד לשכות המסחר והתאחדות המלונות בישראל. לפונים אלה נמסרה הודעה כי פנייתם הועברה לגורמים הרלוונטיים שהיו מעורבים בגיבוש העמדה.

צילום הפנייה לוועד איחוד היועצים המשפטיים לרשויות מקומיות והייעוץ המשפטי למרכז השלטון המקומי מצורף ומסומן **ימ/1**.

6. אחת הסוגיות העולות בענייננו, הרלוונטית למספר רב של הליכים, היא דרישות תשלום בהיטלי פיתוח שמוציאות רשויות מקומיות על בסיס "עילת החיוב הראשונית", דהיינו על בסיס ביצוע עבודות תשתית משמעותיות חדשות (אשר עומדות בתנאים הרלוונטיים בחוקי העזר). זאת, בגין נכסים העומדים במקומם ומחברים לתשתיות עירוניות מזה שנים ארוכות, וכאשר על פני הדברים כבר בוצעו לצדם עבודות פיתוח לאורך השנים, ועל פני הדברים כבר קמה בעבר עילה לחיובם בתשלומי פיתוח (יוער, כי המושג **תשלומי פיתוח** בעמדה זו מתייחס באופן כללי לדמי השתתפות, היטלי פיתוח או תשלומים רלוונטיים אחרים ששולמו חלף תשלומים אלה).

דרישות תשלום אלו מעוררות, בין היתר, את השאלה מה הם התנאים להוצאתן במצבים אלו, ובאיזה אופן נדרשת הרשות המקומית לבסס תשתית עובדתית ולערוך בדיקות מספקות בטרם הוצאתן, על מנת לברר האם הוצאו בעבר דרישות תשלום היטלים או דמי השתתפות (שהיחס בינם לבין ההיטלים יוסבר בהמשך) בגין הנכס, והאם נגבו התשלומים בגינם.

7. נקודת המוצא לעמדת היועצת המשפטית לממשלה נשענת על שני רבדים המבטאים את האינטרס הציבורי בהקשר של גביית היטלי הפיתוח (שהם בגדר תשלומי חובה לפי חוק יסוד: משק המדינה):

רובד אחד הוא חובתה של הרשות המקומית לגבות היטלים אלה, חובה שהיא נדרשת לקיימה על מנת שתוכל למלא תפקידה. גביית תשלומים אלה מכל הנישומים החייבים בהם, מבטאת את **האינטרס הציבורי שבגביית מס אמת**, והיא מתחייבת מההכרח לניהול תקין של כספי הציבור והשמירה על הקופה הציבורית. באמצעות גבייה זו הרשות משרתת את האינטרס הציבורי שבפיתוחה של התשתית העירונית, **לטובת הרווחה המצרפית של תושביה והבאים בשעריה**.

רובד שני הוא **האינטרס הציבורי כי הרשות המקומית תפעל על פי דין ובאופן תקין וראוי**, כמתחייב ממעמדה כגוף שלטוני עליו חלה חובת ההגיונות, ותישא במשמעויות של אי עמידה בהוראת הדין ובכללי המשפט המנהלי. בהתאם ובה במידה, היועצת המשפטית לממשלה רואה חשיבות בכך שהרשויות המנהליות תפעלנה בהתאם לסמכויות הנתונות להן ולכללי המשפט המינהלי.

8. על רקע זה, עמדת היועצת המשפטית לממשלה, כפי שיפורט בהמשך, היא כי ביחס לדרישת היטלי פיתוח מנכסים שעומדים במקומם ומחברים לתשתיות עירוניות מזה שנים, ושעל פני הדברים כבר בוצעו לצדם עבודות פיתוח בעבר, יש להבחין בין שני שלבים:

**השלב הראשון – שלב קבלת החלטתה של רשות מקומית על הוצאת דרישת תשלום**  
**"מאוחרת"**. בשלב זה **נדרשת הרשות המקומית** – ככל רשות מינהלית המקבלת החלטה – **להתבסס על תשתית עובדתית נאותה ההולמת את נסיבות העניין**. נסיבות אלו כוללות את **חלוף הזמן** מחיבור הנכס לתשתיות העירוניות או מביצוע עבודות תשתיות משמעותיות מאוחרות יותר; ובנוסף, את **נגישותה הטובה יותר של הרשות המקומית למידע הרלוונטי** הנוגע לשאלות האם קמה בעבר עילה לחיוב בתשלומי פיתוח, האם הוצאו בעבר דרישות לתשלומי פיתוח והאם נגבו תשלומים בגין – שאלות שיש להן השפעה על יכולתה לחייב באירוע מאוחר, או על גובה החיוב.

על מנת לגבש תשתית עובדתית נאותה ההולמת את נסיבות העניין, על הרשות המקומית לעיין בפנקסיה וברישומיה עובר להוצאת דרישת תשלום מאוחרת (ככל שישנם פנקסים ורישומים נגישים המתייחסים לשנים הרלוונטיות). מעבר לכך, על הרשות המקומית לבחון אינדיקציות נוספות שיכולות לסייע לה בבירור השאלה האם הוטל חיוב והאם זה שולם, מבלי שהדבר בא לידי ביטוי בפנקסיה או רישומיה. **דוגמאות** למידע רלוונטי שעל הרשות המקומית להידרש אליו בבדיקתה, יכולות להיות מועד כניסת חוקי העזר הרלוונטיים לתוקף (הן חוקי עזר המסדירים חיוב בדמי השתתפות, הן חוקי עזר המסדירים חיוב בהיטלים), כמו גם חקיקה רלוונטית אחרת (ובכלל זה חוק לתיקון דיני הרשויות המקומיות (חיוב המדינה בסלילת רחובות, תשכ"ב-1962)); מידע בנוגע להיתרי הבנייה; מידע בנוגע לתשלום דמי השתתפות; מידע בנוגע למועד ביצוע עבודות הפיתוח ברשות המקומית ולזהות המבצע; מידע הנוגע למצבם התכנוני של נכסים אחרים הסמוכים לנכס הרלוונטי, כמו גם לחיובם של הנכסים הסמוכים בתשלומי פיתוח; אישור היעדר חובות שנתנה הרשות (כפי שיפורט להלן); ובאופן כללי מידע בנוגע למדיניות שהפעילה הרשות המקומית ולהתנהלותה לאורך השנים בקשר להיטלי הפיתוח ודמי השתתפות (לרבות החלטה שלא לדרוש אותם בנסיבות מסוימות). על בסיס בדיקה זו תקבל הרשות את החלטתה ותוציא דרישת תשלום. ככל שהנישום יבקש לחלוק על דרישה זו, יוכל לבקש את נימוקה, וזאת בשים לב למכלול הוראות הדין הרלוונטיות.

**השלב השני – השלב בו מתנהל הליך משפטי בין בעל הנכס לרשות המקומית בעניין דרישת החיוב שהוצאה**. בשלב זה, ככל שהרשות פעלה כאמור וקיבלה החלטה מינהלית אשר מבוססת על תשתית עובדתית נאותה בנסיבות, והנישום נקט בהליך משפטי נגד דרישת התשלום, הנטל להוכיח שנשא בעבר בתשלומים בגין עבודות פיתוח רלוונטיות שבוצעו בגובה לנכס, יהיה מוטל על הנישום.

9. עוד יובהר, בשים לב לכך שהיועצת המשפטית לממשלה לא היתה צד להליכים לפני בית המשפט לעניינים מינהליים וממילא לא מצוי לפניו מלוא המידע הנדרש ביחס לנסיבותיהם, כי היועצת המשפטית לא באה להכריע בעמדתה בעניינם של ההליכים הספציפיים.

# 10. העמדה תחולק לשלושה חלקים:

בחלק הראשון יובא הרקע המשפטי הרלוונטי ביחס להיטלי פיתוח וכן יוזכר בתמצית הרקע המשפטי ביחס לשיטה הקודמת למימון עבודות פיתוח, שיטת דמי ההשתתפות, וזאת בהקשרים המשליכים על הסוגיה שלפנינו.

בחלק השני, יוצג הרקע העובדתי הרלוונטי כפי שהוא עולה מפסקי דינו של בית המשפט קמא, ותוצגנה קביעותיו המרכזיות של בית המשפט קמא בפסקי דינו.

בחלק השלישי, תוצג עמדת היועצת המשפטית לממשלה.

11. בטרם פירוט הדברים יוערו שתי הערות: ראשית, כי בא כוחה של המערערת בע"מ כללית, עורך הדין עדי מוסקוביץ', נותן שירותי ייעוץ משפטי למינהל הדיור הממשלתי במשרד האוצר בנושא מיסוי עירוני, דרך שגרה. לצד זאת, יובהר, כי במסגרת השיח שנוהל על ידי בכירי משרד המשפטים לא היתה מעורבות של עורך הדין מוסקוביץ'.

שנית, כי במקביל להליכים שבנדון, אשר בעניינם החליט היועץ המשפטי לממשלה דאז להתייצב, בשלב זה, מתנהלים בערכאות שונות כ-6 הליכים משפטיים וכן מתנהלים כ-10 הליכי יישוב סכסוך בפני ממונים על מחוזות במשרד הפנים, בין המדינה בכובעה כנישומה לבין רשויות מקומיות שונות ביחס לדרישות חיוב בהיטלי פיתוח שהוצאו לנכסים קיימים, הניצבים במקומם ומחוברים לתשתיות העירוניות מזה עשרות שנים. על כן, מטבע הדברים, לעמדת היועצת המשפטית לממשלה בערעורים שבכותרת עשויות להיות השלכות על ההליכים האמורים (אשר רבים מהם ממתנינים לגיבושה), קרי השפעה על נכסי המדינה כנישומה, ובפרט לגבי נכסים עתירי שטח כמו בתי חולים ובסיסים צבאיים.

לצד האמור, למותר לציין, כי עמדת היועצת המשפטית לממשלה כפי שתוצג להלן, גובשה כעמדה עקרונית במסגרת תפקידה של היועצת המשפטית לממשלה כאמונה על האינטרס הציבורי בכללותו.

## א. רקע משפטי

12. בסעיף 249 לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: "הפקודה" או "פקודת העיריות") מפורטות סמכויותיה של העירייה בהקמת שירותים, מפעלים ומוסדות, גנים ציבוריים, רחובות וסלילת מדרכות. לעניין עבודות סלילה ותיעול רלוונטיות הסמכויות הבאות הקבועות בסעיף זה:

**"249. הסמכויות**

סמכויותיה של עיריה הן:

...

שירותים, מפעלים ומוסדות  
(2) להקים, לקיים ולנהל שירותים, מפעלים ומוסדות שהם לדעת  
המועצה לתועלת הציבור, או להשתתף בהקמתם, בהחזקתם  
ובניהולם;

מפעלים ציבוריים  
(3) לבצע מפעלים, שעליהם העיד השר בכתב כי הם מפעלים  
לתועלת הציבור;

...

רחובות ציבוריים  
(11) לסלול כל רחוב שאיננו רכוש הפרט ולדאוג למצבו התקין  
של כל רחוב כאמור;

סלילת מדרכות  
(12) לסלול מדרכות או לדרוש מבעלי מקרקעין הגובלים רחוב  
לסלול, סלילה ראשונה, מדרכה לאורך הרחוב הגובל את  
מקרקעיהם;

13. בסעיף 250 לפקודה מוסמכת מועצת העירייה להתקין חוקי עזר הדרושים כדי לאפשר לה לבצע את התפקידים שהיא נדרשת או מוסמכת לעשות, כדלקמן:

**"250. הסמכות להתקין חוקי עזר**

מועצה רשאית להתקין חוקי עזר כדי לאפשר לעיריה ביצוע  
הדברים שהיא נדרשת או מוסמכת לעשותם על פי הפקודה או  
כל דין אחר או לעזור לה בביצועם, או כדי לדרוש מבעל נכס או  
מחזיקו לבצע באותו נכס עבודה הנחוצה למטרה האמורה.

בהתאם לסעיף 251(1) לפקודה, רשאית מועצת העיריה לקבוע בחוקי עזר הוראות בדבר  
"תשלום אגרות, היטלים או דמי השתתפות על ידי כל אדם, זולת העיריה גופה, בקשר  
לדברים האמורים בסעיף 250 למעט תשלום כאמור בעד ביצוע פעולות בתחומים הקשורים  
למשק המים או הביוב, לרבות פעולות מכירה, הולכה או אספקה".

סמכותן של מועצות מקומיות (ובניהן חצור הגלילית) לחוקק חוקי עזר מוסדרת בפקודת  
המועצות המקומיות [נוסח חדש].

14. בהתאם לסעיפים אלה, רשויות מקומיות רשאיות להתקין חוקי עזר לצורך מימון עבודות  
הפיתוח בתחומיהן. הן ההיטלים והן דמי השתתפות, נגבים מכוח חוקי העזר של הרשויות  
המקומיות ובהתאם לתנאיו של כל חוק.

שתי השיטות – שיטת ההיטלים ושיטת דמי ההשתתפות, נועדו לממן את מערכת התשתית העירונית, אך כפי שיובהר להלן הן נבדלות מהותית בתפיסת החיוב, כמו גם בתדירותו.

15. כיום, מרבית הרשויות המקומיות גובות את התשלומים להקמת התשתיות לפי **שיטת ההיטלים**, שעליה יורחב להלן; אולם, בעבר גבו הרשויות המקומיות את התשלומים להקמת התשתיות לפי **שיטת דמי ההשתתפות** (יוער, כי ביחס למועצה המקומית חצור הגלילית, מדובר בעבר הקרוב, שכן חוק העזר לחצור הגלילית (סלילת רחובות), התשע"ה-2014, שהסדיר את המעבר לשיטת ההיטלים נכנס לתוקפו רק בשנת 2014). על רקע זה, הבנת שיטת דמי ההשתתפות חשובה לעניין ההתייחסות לתשלומים קודמים ששולמו לרשויות מקומיות בתקופה בה חלה בהן שיטה זו, ולפיכך תוצג להלן התייחסות בתמצית לשיטה זו, ולאחר מכן יורחב על שיטת ההיטלים.

#### 1.א. שיטת דמי ההשתתפות

16. בהתאם לשיטת דמי ההשתתפות, אשר נהגה באופן נרחב עד שנות השבעים, בעלי נכסים חויבו בתשלום בגין ביצוע עבודות תשתית ספציפיות המשרתות באופן **ישיב** את הנכס שבבעלותם, כך שהתקיימה **זיקה ישירה של מימון** בין הנכס לבין התשתית הספציפית המשמשת אותו.

17. דמי ההשתתפות נקבעו לפי ההוצאות שהוציאה הרשות המקומית **בפועל**, ונועדו לממן עבודות פיתוח קונקרטיות עבור בעלי נכסים גובלים, בהתאם לעלותן המיידית. החיוב הושת על בעלי הנכסים הגובלים בעבודות, כל אחד לפי חלקו היחסי בעלות קטע התשתית הקונקרטי ובהתאם לאמות מידה שונות (ובכלל זה לפי שטח המגרש, אורך החזית, או שניהם כאחד).

כך למשל, בחוק עזר לחצור (סלילת רחובות), התש"ך-1960 (להלן: "**חוק עזר חצור – דמי ההשתתפות**"), אשר כפי שמצוין בו הותקן בהתאם לסמכותה של המועצה המקומית לפי סעיף 9 לפקודת המועצות המקומיות, 1941, ואשר בוטל עם כניסתו לתוקף של חוק העזר הנוכחי, נקבעו בין היתר ההסדרים הבאים. יובהר, ההסדרים **אינם תקפים כיום** אלא הם מובאים על מנת להציג כללים שחלו בתקופת דמי ההשתתפות.

בסעיף 5 לחוק עזר חצור – דמי ההשתתפות **הוסדרה חובת תשלום דמי ההשתתפות על ידי בעלי הנכסים הגובלים ברחוב שבו נסלל כביש**, כדלקמן:

5. בעלי נכסים הגובלים ברחוב שבו נסלל כביש, לפי חוק עזר זה, ישתתפו בהוצאות סלילתו כדי 75%. סכום ההשתתפות זה יחולק ביחס לאורך חזיתות נכסיהם הגובלים את הרחוב, וישולם למועצה על ידי כל אחד מהם, מיד עם השלמת הסלילה;



אולם, אם נסלל הכביש שלבים שלבים רשאית המועצה לגבות מכל אחד מבעלי הנכסים, מיד עם השלמת כל שלב, את סכום השתתפותו בהוצאות אותו שלב, או אותם השלבים שהושלמו לפניו, בשיעור האמור."

בסעיף 8 לחוק עזר חצור – דמי השתתפות נקבע כי אם החליטה המועצה לסלול מדרכות (באופן המפורט בסעיף), לנטוע או לטפל בעצים וצמחים ברחוב לאורך הנכסים, או לבנות אבני שפה, "רשאית היא לבצע את העבודה ולגבות את כל הוצאות הביצוע בהתאם להוראות סעיף 5, שיחולו בשינויים המחויבים לפי העניין".

בסעיף 4(א) לחוק עזר חצור – דמי השתתפות נקבע כי "המועצה רשאית לסלול כביש באופן שייקבע על ידי המהנדס ויאושר על ידי המועצה"; וזאת בבת אחת או בשלבים המפורטים בסעיף. בסעיף 4(ב) נקבע כי "נתקבלה החלטת המועצה בדבר סלילת כביש ברחוב, יודיע ראש המועצה בכתב לבעלי הנכסים הגובלים אותו רחוב על החלטה כזו".

בסעיף 7 לחוק עזר חצור – דמי השתתפות הוסדרה האפשרות לסלילה עצמית של כביש או מדרכה בהתאם לכתב היתר מאת מועצת הרשות המקומית ובהתאם לתנאים שפורטו בו. כלומר, בהתקיים התנאים הרלוונטיים, סלילה עצמית יכולה הייתה להחליף תשלום דמי השתתפות.

יוער, כי המונח "סלילת רחוב" מוגדר באופן רחב ביותר (בדומה למצב בחוקי עזר הקיימים כיום), כסלילת כביש או מדרכה לרבות כל עבודה או פעולה הדרושה לכך או כרוכה בכך, ובכלל זה חפירה, מילוי ועבודות ניקוז שונות, סילוק עמודי חשמל וטלפון, עקירת עצים, הריסה מבנים ישנים ופינויים, התקנת צנרת מים, ביוב וחשמל, שינוי השיפועים והמפלסים ברחוב, בניית קירות תומכים, מדרגות, אבני שפה, קירות גבול וכל עבודה בנכסים הגובלים הדרושה לסלילה, ריצוף שבילים, נטיעת עצים וצמחים, והכנסת תכניות לסלילת רחוב.

כמו כן יוער, כי חוק העזר חצור – דמי השתתפות אינו כולל הגדרה של "נכס גובל".

מהסעיפים שצוטטו לעיל ניתן ללמוד, כי כאשר מקבלת רשות מקומית החלטה על סלילת כביש, מוטל עליה להודיע לבעלי הנכסים הגובלים על סלילתו ולהוציא דרישות תשלום בדמי השתתפות; וכי לא ניתן לה שיקול דעת באשר לעצם הגבייה של דמי השתתפות כאשר נסלל כביש, אלא נקבע בסעיף 5 כי "בעלי נכסים הגובלים ... ישתתפו בהוצאות ...". (לעומת זאת, כאשר כביש נסלל בשלבים, נתון לרשות המקומית שיקול דעת האם לגבות דמי ההשתתפות בגין כל שלב מייד עם סיומו, או רק לאחר השלמת שלבים נוספים).

צילום חוק עזר לחצור (סלילת רחובות), התש"ך-1960 מצורף ומסומן 2/ימ.

18. יובהר, כפי שעולה גם מההסדרים שהוצגו לעיל, כי בהתאם לשיטת דמי ההשתתפות "האירוע המפעיל" האפשרי היחיד, דהיינו האירוע היחיד שהיה יכול להקים עילה לחיוב בדמי השתתפות, היה ביצוע עבודות סלילה ברחוב הגובל בנכס (או ביצוע עבודות תשתית אחרות בהתאם לתנאים שהיו קבועים בחוקי עזר רלוונטיים); ובכל פעם שבוצעו עבודות תשתית נוספות (העומדות בהגדרה שבחוקי העזר), היה ניתן לחייב את אותו הנכס פעם נוספת; כאשר גובה התשלום בכל פעם נקבע על בסיס עלותן של אותן עבודות שבגינן נדרש התשלום.

לצד זאת יוער, כי ככל שהרשות המקומית לא הוציאה דרישת תשלום בדמי השתתפות בעת התגבשות עילת חיוב, הדבר לא השליך על יכולתה וחובתה להוציא דרישת תשלום בפעם הבאה שבה תתגבש עילת חיוב (עם ביצוע עבודות תשתית שעומדות בהגדרה שבחוק העזר ובהתאם לעלויותיהן); אולם, מטבע הדברים, יכולתה לדרוש דמי השתתפות בגין העילה הראשונה כפופה לדיני ההתיישנות והשיהוי.

19. שיטת דמי ההשתתפות עוררה קשיים שונים, ובין היתר: השיטה יצרה אי שוויון ועיוותים בין בעלי נכסים שונים באופן שנכס הגובל ברחוב אחד חויב אחרת מנכס הגובל במספר רחובות, וזאת על אף שכל התושבים למעשה נהנו ממכלול הרחובות; שיטת דמי ההשתתפות לא אפשרה כיסוי תקציבי של מלוא העלויות שהיו כרוכות בהקמת אותן התשתיות – שכן התבססה על חיוב בהוצאות הישירות בפועל (ולא נותרו לפי שיטת חישוב זו יתרות לצורך תיקון מערכות, החלפה וכד'). כך גם ביחס לעלויות עקיפות כגון: עלויות בגין תשתיות הרשות שנדרשו להקמת התשתיות, תשלום לעובדי הרשות, עלויות בגין שירותי גביה, אכיפה וכדומה; כמו כן, שיטה זו לא אפשרה כיסוי בגין תשתיות-על אשר לא ניתן לייחסן לנכס קונקרטי, כדוגמת כיסוי לסלילת רחובות שגבלו בשטחים ציבוריים, שירותי גביה ואכיפה ועוד. כמו כן, השיטה הטילה עומס מינהלי רב על המנגנון העירוני, שכן היתה כרוכה בחישוב מורכב, מאחר שהעירייה נדרשה לתת חשבון מדויק של סך ההוצאות לסלילת קטע הרחוב הגובל, ולחלקו בין הנכסים הרלוונטיים לפי אמות מידה קונקרטיות. להרחבה ראו עפר שפיר **אגרות והיטלי פיתוח ברשויות המקומיות** 126 (מהדורה שלישית, 2016), וראו גם פסקה 14 לפסק דינו של כב' השופט פוגלמן בע"מ 2314/10 **עיריית ראש העין נ' אשכד נכסים בע"מ**, (אר"ש 24.6.2012) (להלן: "**עניין אשכד**").

## 2.א. שיטת ההיטלים

20. קיימים כיום שלושה סוגים עיקריים של היטלי פיתוח אשר מוטלים על ידי הרשויות המקומיות ואשר כל אחד מהם נקבע בחוק עזר נפרד:

- היטל סלילה** – נועד לממן סלילת כבישים ומדרכות (הוא ההיטל מושא ענייננו);
- היטל תיעול** – נועד לממן הנחה של תעלות ניקוז מי גשמים;
- היטל שצ"פ** – נועד לממן פיתוח שטחים ציבוריים פתוחים (שצפ"ים);

להשלמת התמונה יצוין, כי בעבר נגבו במתכונת של היטלי פיתוח על ידי הרשויות המקומיות, גם היטל ביוב שנועד לממן הנחת תשתית להולכת ביוב והיטל (או אגרת) צנרת מים שנועד לממן הנחת צינורות ומתקנים להולכה, טיפול ואיגום מי שתייה. עם כניסתם לתוקף של כללי תאגידי מים וביוב (דמי הקמה למערכות מים ולמערכות ביוב), התשע"ה – 2015), ושל כללי המים והביוב (תשלומים בעד שירותי מים וביוב במועצות אזוריות), תשע"ח-2017 ביחס למועצות האזוריות) השתנה אופן החיוב בגין תשתיות אלו בתאגידי המים והביוב ובמועצות האזוריות.

21. התפיסה העומדת ביסוד שיטת ההיטלים היא ראייה של מערכת התשתית העירונית כמכלול אחד המשרת את כל התושבים, ולא רק אלה שנכסם גובל בתשתית עירונית כזו או אחרת. בהתאם לשיטה זו, שהיא השיטה הנהוגת כיום ברוב הרשויות המקומיות בארץ, התשלום הנדרש אינו מחושב בזיקה לעלות עבודות התשתית הספציפיות שבוצעו בסמוך לנכס (כפי שהיה בשיטת דמי ההשתתפות); אלא משקף את חלקו היחסי של בעל הנכס בעלות מכלול התשתיות הרלוונטיות בתחום הרשות המקומית (תשתיות מאותו הסוג שההיטל נועד לממן).

22. בשיטת ההיטלים נקבע תעריף קבוע לתשלום בגין כל מטר רבוע או מטר מעוקב. תעריף זה מחושב כנגזרת מתחשיב מקצועי המבוסס על אומדן של כלל עלויות התשתית שאותו סוג של היטל נועד לממן בתחומי הרשות המקומית כולה. כפי שנכתב בפסק הדין בעניין אשכד, "התחשיב נערך על-ידי אנשי מקצוע (מהנדסי תעשייה וניהול, מהנדסי בניין, כלכלנים ושומאי מקרקעין) ומביא בחשבון הן את השטח הבנוי בעת עריכת התחשיב הן את זכויות הבניה שטרם נוצלו לפי התוכנית הקיימת. מתחשיב כולל זה נגזר תעריף ההיטל, המשולם לכל מטר רבוע או מטר מעוקב של בנייה" (פסקה 15 לפסק דינו של כב' השופט פוגלמן, ההדגשות הוספו).

להרחבה ביחס לסוגי התחשיבים האפשריים (תחשיב מדגמי מול תחשיב גלובלי, ובתוך התחשיב הגלובלי – תחשיב כולל, המבוסס על "שיטת כל היישוב" לעומת תחשיב חלקי-שיורי המבוסס על "שיטת שארית היישוב"), וכן יתרונותיהם וחסרונותיהם – ראו עמודים 142-162 לפרק השלישי בספרו של עפר שפיר אגרות והיטלי פיתוח ברשויות מקומיות (מהדורה שלישית, 2016).

23. כלומר, בשיטת ההיטלים ישנו תעריף קבוע למטר, שנגזר מהסכום הכולל של עלויות הפיתוח של הרשות המקומית, וכל בעל נכס נדרש לשלם את חלקו ב"עוגת" הפיתוח של הרשות. ודוק: לפי שיטת דמי ההשתתפות, גובה הסכום שנדרש פלוני לשלם היה נגזר מעלות העבודות הספציפיות שבוצעו בזיקה לנכס. לעומת זאת, תעריף היטל הפיתוח לפי השיטה ההיטלית הוא תעריף קבוע למטר – והוא אינו מושפע מעלות העבודות הספציפיות שהקימו עילה לחיוב הנכס.

בהקשר זה יצוין כבר עתה, ויוסבר ביתר פירוט בהמשך, כי **החייבים בדמי השתתפות והחייבים בהיטלים אינם חייבים זהים או שווי ערך**, ומכאן שתשלום דמי השתתפות לא מייתר בהכרח תשלום היטל. לצד זאת, נקבע שיש מקום להתחשב בתשלום דמי השתתפות (בין היתר בשים לב להוראות חוק העזר הקובעות את האופן שבו יש להתחשב).

24. היטלי פיתוח הם בגדר תשלומי חובה לפי חוק יסוד: משק המדינה (אך אינם מס), ומשכך בהתאם לסעיף 1(א) לחוק היסוד "מסים, מלוות חובה ותשלומי חובה אחרים לא יוטלו, ושיעוריהם לא ישונו, אלא בחוק או על פיו [...]". בהתאם, הרשות המקומית אינה רשאית להפחית או לפטור מהם שלא בהתאם להוראה מפורשת הקבועה בחוק העזר (וראו בהקשר זה גם את פסק הדין בע"א 7368/06 **דירות יוקרה בע"מ נ' ראש עיריית יבנה** (אר"ש 27.6.2011)).

25. עקרון נוסף העומד ביסוד שיטת ההיטלים הוא **"עקרון חד פעמיות ההיטל"** לפיו **בגין כל מ"ר קרקע/בנייה של נכס ניתן לגבות היטל פעם אחת בלבד**, ו"אין היטל אחר היטל". דהיינו, **אם בגין נכס מסוים שולם היטל, לא ישולם שוב היטל על אותו נכס** (בגין אותו שטח), **וזאת גם אם יחול שינוי בבעלות על הנכס, וגם אם בוצעו עבודות תשתית משמעותיות נוספות** (ואפילו אם בוצעו עבודות כאלו פעם אחר פעם). אף בהיבט זה שונה שיטת ההיטלים משיטת דמי ההשתתפות שבה ניתן היה לחייב בעל נכס בתשלום נוסף בכל פעם שבוצעו עבודות תשתית נוספות (העומדות בהגדרה שבחוקי העזר ובהתאם לעלויותיהן).

26. כמו כן, ועל מנת להקל על נישומים, ככלל, חוקי העזר ההיטליים מפצלים את החיוב של בעל הנכס **לחיוב ראשוני** (המוטל עם היווצרה של זיקה של הנאה בין הנכס לבין התשתית, דהיינו האירוע המפעיל המקים את העילה להטלתו הוא ביצוע עבודות התשתית הרלוונטיות העומדות בתנאים שנקבעו בחוק העזר) **ולחיוב משני/ים** (המוטלים בגין כל תוספת בנייה בנכס, והאירוע המקים את העילה להטלתם הוא אישור בקשה להיתר בנייה).

**בעניין אשבד** קבע בית המשפט הנכבד כי באופן עקרוני ניתן לגבות את מלוא סכום החיוב בגין נכס מסוים (הן בגין המגרש וזכויות הבנייה שנוצלו – המבנה שנבנה בפועל, הן בגין זכויות הבנייה שטרם נוצלו) בעת יצירת זיקת ההנאה הראשונית בין הנכס לבין התשתיות העירוניות. אולם, על רקע חשש מהכבדה על הנישומים וקשיי גבייה של הרשות המקומית, **המצב הנוהג בפועל הוא פיצול החיוב לחיוב ראשוני ולחיוב/ים משני/ים** (ראו סעיפים 18-19 לפסק דינו של כב' השופט פוגלמן **בעניין אשבד**).

תעריפי ההיטלים מבוססים על ההנחה שלפיה שני שלבי החיוב, בהצטברם, יביאו לגביית סכום מצטבר שיכסה את הוצאות הרשות המקומית על התקנת התשתית העירונית מושא ההיטל.

27. לאורך השנים אושררה שיטת ההיטלים בפסיקתו של בית המשפט הנכבד. בע"מ 11646/05 **מרכז השלטון המקומי בישראל נ' צרפתי** (נבו 5.9.2007) (להלן: "**עניין צרפתי**") נדונה בהרחבה השאלה בדבר עצם סמכותה של רשות מקומית לחייב בהיטל למימון תשתיות (בעניין צרפתי דובר בהיטל סלילה), וזאת על רקע השאלה האם לנוכח הזיקה הרופפת בין התשלום לבין השירות, אין ההיטל, לפי מאפייניו המהותיים, בבחינת מס שהעירייה אינה מוסמכת להטילו. בית המשפט הנכבד, למרות הקשיים עליהם עמד, אימץ את ההלכה הפסוקה אשר אישרה לאורך השנים את שיטת ההיטלים, וקבע כי הרשות המקומית מוסמכת לגבות היטלים **בתנאי שיתקיימו לפחות שני תנאי הסף הבאים** :

**התנאי הראשון – התניית הגבייה בהקמה בפועל של התשתית הרלוונטית, כך שתתקיים זיקת הנאה מינימלית של הנכס מהתשתית** (בעניין צרפתי שבו נדונו היטלי סלילה, התנאי שנקבע היה כי הגבייה תיעשה רק כאשר נסלל בפועל כביש הגובל בנכס). כלומר, שיטת ההיטל נשענת על קיומה של זיקת הנאה – ולו מינימלית – של הנכס מהתשתית. זיקה זו יוצרת את עילת החיוב בהיטל והיא בבחינת תנאי-בלעדיו-אין לגבייתו. בהתאם לתנאי זה, האירועים המפעילים שנקבעו בחוקי העזר, דהיינו האירועים היוצרים עילה לחיוב בהיטל, הם אירועים המבטאים את יצירתה של זיקת הנאה בין הנכס מושא החיוב לבין התשתית העירונית הרלוונטית שבגינה מתגבש החיוב ההיטלי (כפי שיוסבר בהמשך, אירוע כזה יכול להיות הקמת התשתית המחברת את הנכס למארג התשתיות העירוניות, דוגמת סלילת כביש גובל, ולחלופין בנייה חדשה או תוספת בנייה במקום שכבר מחובר למארג התשתיות העירוניות).

**התנאי השני – "הסכומים שייגבו יחושבו וישמשו לתכלית לשמה נגבו ולא להעשרת קופת העירייה, וישקפו נאמנה את ההוצאות הצפויות"** (ראו בפסקה כ"ג לפסק דינו של כב' השופט רובינשטיין בעניין צרפתי). בהקשר זה הזכיר כב' השופט רובינשטיין גם את קביעות בתי המשפט כי "התחשיב העתידי עליו מבוסס שיעור ההיטל חייב להיות נאמן למציאות, ולשקף את העלויות המתוכננות ביחס לסוג התשתיות בגינן נגבה ההיטל - וזאת על מנת שגביית ההיטלים לא תהפוך לכלי להעשרת קופת הרשות, ומכל מקום לְמַס (פיסקה כ"ב לפסק דינו בעניין צרפתי); וכב' השופט פוגלמן הוסיף בפסק דינו בעניין **אשד** כי "לשם עמידה בתנאי השני, על הרשות להקפיד לעדכן עתית את תעריפי ההיטלים בהתאם לעליית המדדים הרלוונטיים ולהתפתחותן של תכניות התשתית העירונית" (פיסקה 17 לפסק דינו). כחלק מכך, נדרשת הרשות המקומית לנהל את הכספים הנגבים מכוח כל היטל כ"משק כספים סגור".

28. כאמור, עניינם של הערעורים שלפנינו בהיטלי סלילה ובהיטלי תיעול ועמדה זו תתייחס בעיקר להיטלי סלילה; אולם, מטבע הדברים קביעותיו של בית המשפט הנכבד בערעורים שלפנינו יהיו רלוונטיות גם ביחס להיטלי שצ"פ.

לצד זאת יוער, כי אופן יצירת התחשיב העומד בבסיס היטל השצ"פ והתנאים לאישור חוק עזר המסמיך רשות מקומית לגביית היטל שצ"פ הוסדרו לראשונה בנוהל משרד הפנים – "נוהל לחישוב היטל למימון פיתוח שטחים ציבוריים ברשויות המקומיות" משנת 2006, כך שחוקי עזר המסדירים הטלת היטלי שצ"פ נחקקו רק לאחר שנת 2006. על רקע זה, ביחס להיטלי שצ"פ לא מתעוררת, ככלל, בעת הזו, השאלה האם לפני שנים ארוכות הוצאו לבעלי הנכסים דרישות תשלום בהיטלים או בדמי השתתפות והאם דרישות אלו שולמו.

29. עוד יוער, בטרם הפירוט ביחס לשני סוגי החיובים, כי ההסדרים והתנאים הספציפיים לחיוב בהיטלי הפיתוח השונים נקבעים על ידי כל רשות מקומית בנפרד, בחוק העזר שחוקקה מועצת הרשות המקומית, אם כי קיימים קווי דמיון בין חוקי עזר ברשויות מקומיות שונות.

לצד זאת יצוין, כי קיימים נוסחים מומלצים לחוקי עזר אשר פורסמו על ידי משרד הפנים במטרה לסייע לרשויות המקומיות בבואן לנסח חוקי עזר. נוסחים מומלצים אלה אינם בגדר חוק עזר לדוגמא שניתן לאמץ בהתאם להוראות סעיף 262 לפקודת העיריות, אולם יש בהם כדי לסייע בהבנת הרציונלים והתפיסות העומדים בבסיס גביית היטלי הפיתוח, ובפרשנות חוקי העזר הספציפיים. זאת, תוך שיובהר כי הדין המחייב והתקף בכל רשות מקומית הוא חוק העזר הרלוונטי שלה, כפי שפורסם ברשומות.

הנוסחים המומלצים הם חלק מחוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2008 (2008), פרק 8 – "נוסחים מומלצים לחוקי עזר בדבר פיתוח תשתיות מוניציפאליות" (נוסחים מומלצים לחוקי עזר לסלילה ולתיעול) (להלן: "חוזר המנכ"ל"). יוער, כי על פי חוזר המנכ"ל, רשות מקומית שערכה שינוי בחוק העזר לעומת נוסח חוק העזר המומלץ נדרשת לצרף חוות דעת של היועץ משפטי של הרשות המקומית בה יפורטו השינויים, וכן להציג דברי הסבר לשינויים אלה (ראו בעמוד 16 לחוזר המנכ"ל).

צילום החלק הרלוונטי מחוזר המנכ"ל מצורף ומסומן ימ/3.  
צילום נוסח מומלץ לחוק עזר לסלילת רחובות (שהוא חלק מחוזר המנכ"ל) מצורף ומסומן

#### ימ/4

צילום נוסח מומלץ לחוק עזר לתיעול (שהוא חלק מחוזר המנכ"ל) מצורף ומסומן ימ/5.  
חוזר המנכ"ל נמצא באתר משרד הפנים במרשתת בכתובת –  
[https://www.gov.il/BlobFolder/dynamiccollectorresultitem/notice-01-2008/he/file\\_notice\\_notice-01-2008.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/dynamiccollectorresultitem/notice-01-2008/he/file_notice_notice-01-2008.pdf)

30. להלן יורחב ביחס לאירועים המפעילים העיקריים אשר מקימים עילה להוצאת דרישת תשלום בהיטלי פיתוח, החיוב הראשוני (המבוסס הקמת התשתית) והחיוב המשני/משלים (המבוסס על היתר בניה).

## החוב הראשוני – חוב המבוסס על הקמת תשתיות

31. החוב הראשוני בגין היטלי פיתוח מוטל על בעל הנכס במועד שבו קמה "זיקת הנאה" ראשונית בין הנכס לבין התשתיות העירוניות. כלומר, העילה להקמת החוב הראשוני היא ביצוע עבודות התשתית שמחברות את הנכס למערך התשתיות העירוניות (לשם הדוגמא, ביחס להיטל סלילה, תקום זיקת הנאה שמקימה עילה לחוב ראשוני בעת סלילת כביש שמחבר את הנכס לראשונה למערכת הכבישים העירונית, ביחס להיטל תיעול, תקום זיקת הנאה בעת ביצוע עבודות תיעול באזור האיסוף שבו מצוי הנכס).

עם זאת, בהתאם לפסיקת בית המשפט הנכבד, בנסיבות מתאימות, גם עבודות תשתית משמעותיות שאינן עבודות התשתית הראשונות יכולות להקים עילה לחוב הראשוני (ראו פסקה 35 לפסק דינה של כב' הנשיאה חיות בע"מ 5946/14 עיריית חיפה נ' בתי זיקוק לנפט בע"מ (אר"ש 7.12.2017) (להלן: "עניין בז"ן")<sup>1</sup> וראו גם התייחסותו של כב' המשנה לנשיאה מלצר לסוגיה זו בפסקאות 55-53 להחלטתו על דחיית הבקשה לדיון נוסף בדנ"ם 10205/17 חיפה כימיקלים בע"מ נ' עיריית חיפה (אר"ש 15.12.2020)). לצד זאת, יוער, במישור העובדתי, כי בעניין בז"ן היה ברור שלא שולמו בגין הנכס בעבר היטלי פיתוח (שכן כעולה מפסק הדין עד שנת 2005 לא נכלל מתחם בז"ן בתחום השיפוט או במרחב התכנון של העיר חיפה).

להלן, לשם הנוחות, ההתייחסות לחוב הראשוני – אשר העילה להטלתו היא ביצוע עבודות תשתית המחברות את הנכס למערך התשתיות העירונית, או במקרים מסוימים ביצוע עבודות תשתית משמעותיות – תהיה כ"חוב מבוסס הקמת תשתיות".

32. במסגרת החוב הראשוני, גובה ההיטל מחושב כמכפלת תעריף ההיטל בשטח הבנוי בפועל ובשטח הקרקע בנכס.

33. בנוסח מומלץ לחוק עזר לסלילת רחובות שפרסם משרד הפנים במסגרת חוזר המנכ"ל (להלן: "חוק העזר המומלץ – סלילה"), נקבע כדלקמן ביחס לחוב מבוסס הקמת תשתיות בהיטל סלילה:

<sup>1</sup> בפסקה 35 לפסק הדין בעניין בז"ן נקבע כדלקמן: "טענה נוספת שהעלו המשיבות היא כי עבודות השדרוג שביצעה העירייה בשדרות ההסתדרות אינן "עבודות סלילה" כהגדרתן בחוק הסלילה הישן וכי לא ניתן לחייב בגין עבודות אלו בהיטל מאחר שמדובר בעבודות תחזוקה ולא בעבודות להנחת תשתית. אף טענות אלו אינן מצדיקות את ביטול דרישות התשלום שהוציאה עיריית חיפה.

סעיף 235(2) לפקודת העיריות קובע כי עירייה חייבת לדאוג לתיקונם של הרחובות הציבוריים שבתחומה וסעיף 249(11) לפקודה קובע כי עירייה מוסמכת "לסלול כל רחוב שאיננו רכוש הפרט ולדאוג למצבו התקין". בהתאם להוראות אלו נקבע בחוק הסלילה הישן כי עיריית חיפה מוסמכת לחייב בהיטל בגין "סלילה, הרחבה, צמצום, הגבהה, השלמה, תיקון, או כל שינוי אחר של רחוב". כפי שקבע בית משפט קמא, עבודות השדרוג שביצעה העירייה בשדרות ההסתדרות עונות להגדרה זו גם אם אין מדובר בעבודות להנחת תשתית חדשה. מסקנה זו מקובלת עלי (ראו והשוו: עניין אשכד, בפסקאות 27-28).

2" (ב) היטל סלילת רחובות יוטל על בעל נכס, בהתקיים אחד מאלה

(1) תחילת סלילת סוג רחוב הגובל בנכס; לעניין זה, "תחילת סלילה" - גמר תכניות לביצוע סלילה של סוג הרחוב הגובל וכן אישור של העיריה/המועצה, לפי הנוסח של טופס 1 שבתוספת השניה, לפיו בכוונתה לצאת למכרז לביצוע עבודות הסלילה או להתקשר כדין בדרך אחרת לביצוע עבודות כאמור, בתוך 12 חודשים ממועד מתן האישור;"

בנוסח מומלץ לחוק עזר לתיעול שפרסם משרד הפנים (להלן: "חוק העזר המומלץ" – תיעול"), נקבע כדלקמן ביחס לחיוב מבוסס הקמת תשתיות בהיטל תיעול:

2" (ג). היטל תיעול יוטל על בעל נכס בהתקיים אחד מאלה (1) תחילת ביצוע עבודות תיעול באזור האיסוף שבו מצוי הנכס נושא החיוב; לעניין זה, "תחילת ביצוע עבודות תיעול" - גמר תכניות לביצוען של עבודות תיעול באזור האיסוף שבו מצוי הנכס וכן אישור של העיריה/המועצה, לפי הנוסח של טופס 1 שבתוספת השניה, לפיו בכוונתה לצאת למכרז לביצוע עבודות התיעול או להתקשר כדין בדרך אחרת לביצוע עבודות כאמור, בתוך 12 חודשים ממועד מתן האישור;"

נוסחי הסעיפים המקבילים בחוק עזר לחצור הגלילית (תיעול), התשע"ה-2014 (להלן: "חוק עזר חצור הגלילית – תיעול") ובחוק עזר לחצור הגלילית (סלילת רחובות), התשע"ה-2014 (להלן: "חוק עזר חצור הגלילית – סלילה"), זהים כמעט לחלוטין (ראו סעיף 2(ב)(1) לחוק עזר חצור הגלילית – סלילה וסעיף 2(ג)(1) לחוק עזר חצור הגלילית – תיעול).

הנוסחים המומלצים שהם חלק מחוזר המנכ"ל צורפו כנספחים 4/ימ ו5/ימ לעיל צילום חוק עזר לחצור הגלילית (סלילת רחובות), התשע"ה-2014 מצורף ומסומן 6/ימ. צילום חוק עזר לחצור הגלילית (תיעול), התשע"ה-2014 מצורף ומסומן 7/ימ.

#### החיוב המשני/המשלים – חיוב המבוסס על הגשת בקשה להיתר בנייה

34. החיוב המשני/המשלים הוא למעשה חיוב שהעילה להקמתו היא בקשה להיתר בנייה; כאשר תשלום ההיטל הוא ככלל אחד התנאים למתן היתר הבנייה, ראו לעניין זה גם סעיף 145(ד) לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965 (להלן: "חוק התכנון והבנייה") בו נקבע כדלקמן:

145(ד)(1) החליטה רשות רישוי מקומית כי הבקשה להיתר עומדת בתנאים האמורים בסעיף קטן (ב), וניתן אישור מאת מכון בקרה כאמור בסעיף קטן (ב3), אם הוא נדרש, תיתן רשות הרישוי את ההיתר בתוך 15 ימי עבודה מיום קבלת אישור מכון הבקרה, או מיום ההחלטה כאמור, לפי העניין, ובלבד שהתמלאו לגבי הבקשה להיתר כל הדרישות לפי חוק זה, ושולמו האגרות, ההיטלים והתשלומים האחרים, למעט ארנונה, שיש לשלם על פי כל חיקוק בשל הנכס נושא ההיתר (בסעיף קטן זה – החיובים), או ניתנו הערבויות המתאימות להבטחת תשלום החיובים, בכפוף להוראות כל דין;



רשות הרישוי המקומית תשלח למבקש ההיתר את פירוט החיובים לא יאוחר מעשרה ימי עבודה מיום קבלת אישור מכון הבקרה, או מיום ההחלטה כאמור, לפי העניין;  
(2) לא שלחה רשות הרישוי המקומית למבקש ההיתר את פירוט החיובים, כולם או חלקם, עד למועד האמור בפסקה (1), תיתן רשות הרישוי את ההיתר אף שלא שולמו החיובים; ניתן היתר בלי ששולמו החיובים, כולם או חלקם, אין בכך כדי לגרוע מחבותו של החייב בתשלום החיובים; תשלום כאמור ייגבה על ידי הרשות המקומית או הוועדה המקומית, לפי העניין, לפי כל חוק..” (ההדגשות הוספו)

35. ביחס ל**נכסים קיימים** – לאחר החיוב הראשוני (שכאמור יש להוציאו ככלל עם חיבור הנכס לתשתיות העירוניות הרלוונטיות), מוסמכת הרשות המקומית לגבות **חיובים משניים/משלימים** מבעלי הנכסים, **בגין תוספות בניה מאוחרות**; כאשר גובה ההיטל מחושב על פי גודלה של תוספת הבניה המבוקשת בלבד, ולא על פי גודלו של הנכס כולו. החיוב המשלים מבטא את העלות השולית הנוספת הנובעת ממיימוש זכויות הבניה הנוספות (על בסיס התפיסה כי הוספת בנייה מטילה עומס נוסף על התשתיות העירוניות, ומצריכה תוספת והרחבה של התשתיות העירוניות).

להשלמת התמונה ומעבר לנדרש יוער, כי ביחס ל**בנייה חדשה** (כלומר בנייה שהתבקש היתר להקמתה לאחר כניסתו לתוקף של חוק העזר המטיל היטלי פיתוח, ואשר מצויה באזור המחובר לתשתיות העירוניות), המסלול הרלוונטי לגביית היטלי הפיתוח בגינה הוא גבייתם בעת הגשת הבקשה להיתר לבניית הנכס, וזאת בהתאם לעילת החיוב המשני/משלים, כפי שהיא מופיעה בחוקי העזר, ובהתאם להוראות סעיף 145(ד) לחוק התכנון והבניה.

להלן, לשם הנוחות, ההתייחסות לחיוב זה תהיה כ”**חיוב מבוסס בקשה להיתר**”.

36. בחוק העזר המומלץ – סלילה נקבע ביחס לחיוב מבוסס בקשה להיתר כדלקמן:

”2(ב) היטל סלילת רחובות יוטל על בעל נכס, בהתקיים אחד מאלה:

...  
(2) **אישור בקשה להיתר בניה**; לא היה סלול רחוב סלול הגובל בנכס, בעת אישור הבקשה להיתר בניה כאמור, תאשר העיריה/המועצה, לפי הנוסח של טופס 2 שבתוספת השניה, כי הליך תכנון עבודות הסלילה של הרחוב הגובל בנכס מצוי בעיצומו ותחילת סלילת הרחוב צפויה בתוך 12 חודשים ממועד מתן האישור;”

בחוק העזר המומלץ – תיעול נקבע ביחס לחיוב מבוסס בקשה להיתר כדלקמן:

”2(ב) היטל תיעול יוטל על בעל נכס, בהתקיים אחד מאלה:

...  
(2) **אישור בקשה להיתר בניה**; לא התקיימו עבודות תיעול באזור האיסוף שבו מצוי הנכס, בעת אישור הבקשה להיתר בנייה כאמור, תאשר העיריה/המועצה לפי

הנוסח של טופס 2 שבתוספת השנייה, כי הליך תכנון עבודות התיעול כאמור מצוי בעיצומו ותחילת ביצוע העבודות צפויה להתקיים בתוך 12 חודשים ממועד מתן האישור;

נוסחי הסעיפים המקבילים בחוקי העזר של חצור הגלילית זהים כמעט לחלוטין (ראו סעיף 2(ב) לחוק עזר חצור הגלילית – סלילה וסעיף 2(ג) לחוק עזר חצור הגלילית – תיעול).

37. להשלמת התמונה יצוין, כי בחוקי העזר המומלצים מופיעה עילה נוספת להוצאת דרישת תשלום בהיטלי פיתוח והיא **בנייה חורגת בנכס** (ראו סעיף 2(ב) לחוק עזר המומלץ – סלילה וסעיף 2(ג) לנוסח חוק העזר המומלץ – תיעול, וראו גם הסעיפים המקבילים – סעיף 2(ב) לחוק עזר חצור הגלילית – סלילה, וסעיף 2(ג) לחוק עזר חצור הגלילית – תיעול). במצב של בנייה חורגת תוצא הדרישה עם גילוייה של בנייה כזו.

#### מועד מסירת דרישת התשלום בהיטל

38. בחוקי העזר המומלצים לסלילה ולתיעול נקבע כדלקמן ביחס **למועד מסירת דרישת התשלום**, ולאפשרות העומדת לפניה של הרשות כאשר לא מסרה את דרישת התשלום במועד החיוב המקורי :

9. דרישה לתשלום ההיטל

[...]

ב. דרישת התשלום תימסר בעת התגבשות עילת החיוב כאמור בסעיפים 2(ב), 6 ו-7. [בחוק העזר המומלץ – תיעול ההפניה היא לסעיפים 2(ג), 6 ו-7 – הח"מ]

ג. לא נמסרה מסיבה כלשהי דרישת תשלום באחד מהמועדים הנזכרים בסעיף קטן (ב) (להלן – מועד החיוב המקורי), רשאית העיריה/המועצה למסור את דרישת התשלום טרם מתן תעודת העברה לרשם המקרקעין או טרם מתן אישורה לצורך העברת זכויות חכירה במינהל מקרקעי ישראל; במקרה זה ייקבע סכום החיוב על בסיס תעריפי ההיטל כפי שהיו בתקפם במועד החיוב המקורי בתוספת הפרשי הצמדה.

ד. אין בפגם שנפל בדרישת תשלום כדי לגרוע מחובת בעל נכס לשלם היטל סלילת רחובות [בחוק העזר המומלץ לתיעול נכתב בהתאמה "היטל תיעול"].

[...]

39. בחוק עזר חצור הגלילית – סלילה נקבע כדלקמן ביחס למועד מסירת דרישת התשלום, ולאפשרות העומדת לפניה של הרשות כאשר לא מסרה את דרישת התשלום במועד המקורי :

7. דרישה לתשלום ההיטל

[...]

ב. דרישת התשלום תימסר בעת התגבשות עילת החיוב כאמור בסעיפים 2(ב), 4 ו-5(ג)

ג. לא נמסרה מסיבה כלשהי דרישת תשלום באחד מהמועדים הנזכרים בסעיף קטן (ב) (להלן – מועד החיוב המקורי), רשאית המועצה למסור את דרישת התשלום טרם מתן תעודת העברה לרשם המקרקעין או טרם מתן אישורה לצורך העברת זכויות

חכירה במינהל מקרקעי ישראל; במקרה זה ייקבע סכום החיוב על בסיס תעריפי ההיטל כפי שהיו בתוקפם במועד החיוב המקורי בתוספת הפרשי הצמדה."

40. בחוק עזר חצור הגלילית – תיעול נקבע כדלקמן ביחס למועד מסירת דרישת התשלום, ולאפשרות העומדת בפניה של הרשות כאשר לא מסרה את דרישת התשלום במועד המקורי:

"7. דרישה לתשלום ההיטל

[...]

ב. דרישת התשלום תימסר בעת התגבשות עילת החיוב כאמור בסעיפים 2(ג), 4 ו-5(ג).  
ג. לא נמסרה מסיבה כלשהי דרישת תשלום באחד מהמועדים הנזכרים בסעיף קטן (ב) (להלן - מועד החיוב המקורי), רשאית המועצה למסור את דרישת התשלום טרם מתן תעודת העברה לרשם המקרקעין או טרם מתן אישורה לצורך העברת זכויות חכירה במינהל מקרקעי ישראל; במקרה זה ייקבע סכום החיוב על בסיס תעריפי ההיטל כפי שהיו בתוקפם במועד החיוב המקורי בתוספת הפרשי הצמדה."

41. כעולה מהאמור, הכלל שבא לידי ביטוי בחוקי העזר הוא חובתה של הרשות המקומית להוציא לנישום דרישת תשלום בעת התגבשות עילת החיוב, בין אם מדובר בהיטל מבוסס עבודות תשתית ובין אם מדובר בהיטל מבוסס בקשה להיתר בנייה; וככלל, הרשות המקומית אמורה להוציא דרישת תשלום בגין ביצוע עבודות תשתית המקימות עילה לחיוב, בסמוך למועד התגבשות החיוב. הכל כמובן כתלות בכך שאין הוראות חוק העזר הספציפי קובעות אחרת.

באשר להיטל סלילה מבוסס עבודות תשתית – על הרשות המקומית להוציא לנישום דרישת תשלום בעת התגבשות עילת החיוב של "תחילת סלילת סוג רחוב הגובל בנכס" (ראו סעיפים 2(ב)(1) ו-9(ב) לחוק העזר המומלץ – סלילה וסעיפים 2(ב)(1) ו-7(ב) לחוק עזר חצור הגלילית – סלילה); באשר להיטל תיעול מבוסס עבודות תשתית – על הרשות המקומית להוציא דרישת תשלום בעת התגבשות עילת החיוב של "תחילת ביצוע עבודות תיעול באזור האיסוף שבו מצוי הנכס נושא החיוב" (ראו סעיפים 2(ג)(1) ו-9(ב) לחוק העזר המומלץ – תיעול וסעיפים 2(ג)(1) ו-7(ב) לחוק עזר חצור הגלילית – תיעול).

42. בפסק הדין ברע"א 3746/05 לר' נ' עיריית הרצליה (נבו 6.11.2007) (להלן: "עניין לר'") אף נקבע במפורש ביחס לחוק העזר של הרצליה (בו נקבע הסדר דומה במהותו להסדרים שצוטטו לעיל) כי "חוק העזר מורה לנו איפוא כי החיוב בהיטל הוא חיוב שעל העירייה לגבות מהחייב כאשר מתגבש החיוב לראשונה, לפי החלופות שמונה סעיף 5." (פיסקה 4 לפסק דינו של כב' המשנה לנשיאה (כתוארו אז) רבלין, והדברים צוטטו בהמשך גם בפיסקה 31 לפסק הדין בעע"ס 912/08 מישור הבונים בע"מ נ' עיריית הרצליה (אר"ש 8.7.2010) (להלן: "עניין מישור הבונים").

יוער, כי פסקי דין אלה עסקו בתשלום היטלי סלילה במצב בו הועברה הבעלות בנכס, אולם על פני הדברים ומבלי לקבוע מסמרות בעניין, האמירה לעיל אינה מוגבלת לסוגיה זו.

43. להשלמת התמונה יצוין גם, והדברים רלוונטיים בעיקרם במישור "הסקירה ההיסטורית", כי **במשך תקופה של קרוב ל-10 שנים**, בין מועד מתן פסק הדין בע"א 889/01 **עיריית ירושלים נ' אל עמי ייזום השקעות ובניה בע"מ**, נז(1) 340 (2002) (להלן: "**עניין אל עמי**") בשנת 2002 לבין מועד מתן פסק הדין **בעניין אשד** בשנת 2012 – ההלכה המחייבת של בית משפט נכבד זה היתה כי **רשות מקומית שלא גבתה היטל פיתוח תוך זמן סביר ממועד ביצוע עבודות התשתית המקימות חבות בהיטל, היתה מנועה מלגבותו בהמשך**.<sup>2</sup>

בפסק הדין **בעניין אשד**, הפך בית המשפט הנכבד את הלכת אל עמי, תוך שהוזכרו שלושה טעמים עיקריים לכך: משום שהלכת אל עמי עמדה בניגוד לרציונל העומד בבסיס שיטת ההיטלים; משום שהלכת אל עמי יצרה מערך תמריצים לקוי שעלול לפגוע ברווחה המצרפית; וכן משום שההלכה הובילה לחלוקת נטל מימון התשתיות העירוניות באופן בלתי שוויוני ובלתי הוגן (פיסקה 23 לפסק דינו של כב' השופט פוגלמן). בתוך כך נקבע כי לשם **הטלת חיוב בהיטל מבוסס בקשה להיתר בנייה** (שהוא ההיטל בו מתמקד פסק הדין), **לא נדרש ביצוע עבודות פיתוח חדשות**, וזוהי **ההלכה התקפה והמחייבת ביחס לחיובים מבוססי בקשה להיתר בנייה**, אשר בית המשפט הנכבד חזר עליה גם בפסקי דין מאוחרים יותר. כב' השופט פוגלמן הסביר בפיסקה 24 לפסק דינו בעניין אשד כי "**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 ביצוע 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. במילים אחרות: החיוב המשני הוא חלק בלתי-נפרד מהיטל אחד שמועד החיוב בו אך פוצל לחיוב ראשוני ולחיובים עתידיים-נדחים" (ההדגשות הוספו).

באשר להטלת **חיוב מבוסס עבודות תשתית**, הרי שכפי שהובהר בפסק הדין **בעניין בז"ן** אשר הוזכר לעיל, הרשות המקומית מוסמכת לגבות היטל מבוסס עבודות תשתית גם כאשר מבוצעות עבודות תשתית משמעותיות העולות כדי סלילה/תיעול בחוק העזר הרלוונטי (בין היתר בכפוף להתחשבות בדמי השתתפות כפי שיפורט להלן).

<sup>2</sup> **בעניין אל עמי** נדון מצב בו חברת אל עמי רכשה נכס בשנת 1993; בעקבות בקשה להיתר בנייה שהגישה החברה לאחר רכישת הנכס, דרשה ממנה העירייה היטלי סלילה בסכום של כ-0.44 מיליון ש"ח שלפי האמור בפסק הדין החברה שילמה חלק ממנו. מספר שנים מאוחר, כאשר החברה ביקשה להיתר בנייה נוספים מכוח תב"ע חדשה שיזמה (ואושרה) – דרשה ממנה העירייה היטלי פיתוח בסכום של כ-1.46 מיליון ש"ח, תוך שהיא מחזירה את הסכום ששילמה בפעם הקודמת. בסעיף 32 לפסק דינו של כב' השופט אנגלרד נקבע כי "כפי שקבע בית-המשפט המחוזי, **הדיבור "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. לכן צדק בית-המשפט המחוזי כשפסל את החיוב בהיטל בנסיבות שבהן הסלילה הסתיימה שנים רבות לפני הבקשה למתן היתר בנייה**". ואמנם, מסקנה זו תואמת את ההלכה שנפסקה בבית-משפט זה בפרשת לוינשטיין". (ההדגשות הוספו).

44. עוד יוזכר, גם זאת להשלמת התמונה, כי סעיף 9(ג) לחוקי העזר המומלצים וסעיף 7(ג) לחוקי העזר של חצור, מאפשרים חלופה נוספת למסירת דרישת התשלום והיא מסירתה במועד העברת הזכויות בנכס, ובהתקיים התנאים המפורטים בהם.

### א.3. היחס בין תשלום דמי השתתפות לתשלום היטלי פיתוח

45. היחס בין תשלום דמי השתתפות לתשלום היטלים רלוונטי מאחר שהעמדה מתייחסת לדרישות חיוב שהוצאו לנכסים שניצבים במקומם ומחוברים לתשתיות העירוניות מזה שנים ארוכות, ומשכך קיים סיכוי גבוה שלפחות בחלק מהתקופה שבה הם ניצבים במקומם, עמדו בתוקף חוקי עזר שהסדירו תשלומים בשיטת דמי ההשתתפות.

46. בחוק העזר המומלץ – סלילה קבועים ההסדרים הבאים, אשר רלוונטיים לדיון בדרישות חיוב מבוססות הקמת תשתיות אשר מוצאות לנכסים **קיימים** המחוברים לתשתיות העירוניות מזה שנים ארוכות, ואשר כבר בוצעו ברחוב הגובל בהם עבודות תשתית משמעותיות **בעבר**, וזאת בעקבות ביצוע עבודות תשתית משמעותיות **חדשות**:

”3. היטל סלילת רחובות לנכס למגורים:

[..]

(ג) שולמו בעד נכס, בשל סלילת סוג רחוב הגובל בנכס, היטל קודם, היטל סלילת רחובות או **דמי השתתפות** (להלן – חיוב ראשון) **לא יכללו** שטח הקרקע ושטח הבניין בנכס, בעת הטלתו של החיוב הראשון, במניין השטחים לפי סעיף קטן (א), לצורך חישוב ההיטל לפי חוק עזר זה בשל אותו סוג רחוב שבעדו שולם החיוב.

(ד) שולם בעד נכס חיוב ראשון, יחויב בעל הנכס פעם נוספת בתשלום היטל סלילת רחובות, בעד בניה חדשה שאושרה לאחר ששולם החיוב הראשון.” (ההדגשות הוספו)

בחוק העזר המומלץ – תיעול קבועים הסדרים מקבילים (בהתאמות הנדרשות לתיעול).

בהתאם להוראות סעיף 3(ג) בחוקי העזר המומלצים, אשר מבטא את **עיקרון חד פעמיות ההיטל**, ככל ששולמו בעד נכס היטל קודם או דמי השתתפות, לא יחויב בעל הנכס פעם נוספת בגין שטח הקרקע ושטח הבניין שהיו קיימים בעת התשלום; אלא בעל הנכס יידרש לשלם רק בגין הבנייה החדשה. יצוין, כי בהתאם לסעיף 3(ג) ניתן **פטור מלא** למי ששילם דמי השתתפות בעבר, אולם בחוקי עזר שונים קיימים גם הסדרים המעניקים **הקלה בלבד** למי ששילם דמי השתתפות בעבר – ויש אף חוקי עזר **שאינם נותנים פטור** כאמור. הדבר משתנה בהתאם להוראות חוק העזר הספציפי בו עסקינן.

47. בחוק העזר חצור הגלילית – סלילה נקבע כדלקמן בהקשר זה:

”3.3(ג) שולמו בעד נכס, בשל סלילת סוג רחוב הגובל בנכס, היטל קודם, היטל סלילת רחובות או דמי פיתוח (להלן – חיוב ראשון), לא יכללו שטח הקרקע ושטח הבניין בנכס, שהובאו בחשבון בעת הטלתו של החיוב הראשון, במניין השטחים לפי סעיף קטן

(א), לצורך חישוב ההיטל לפי חוק עזר זה בשל אותו סוג רחוב שבעדו שולם החיוב הראשון.  
(ד) שולם בעד נכס חיוב ראשון, יחויב בעל הנכס פעם נוספת בתשלום היטל סלילת רחובות, בעד בנייה חדשה שאושרה לאחר ששולם החיוב הראשון; ובלבד שלעניין נכס ששולמו בעדו דמי פיתוח, לא הובאה בחשבון בנייה חדשה כאמור בעת החיוב בדמי פיתוח.

בחוק העזר חצור הגלילית – תיעול נקבע כדלקמן בהקשר זה :

"3(ג) שולמו בעד נכס, בשל ביצוע עבודות תיעול, דמי השתתפות, היטל תיעול או דמי פיתוח (להלן - חיוב ראשון), לא יכללו שטח הקרקע ושטח הבניין בנכס, שהובאו בחשבון בעת הטלתו של החיוב הראשון, במניין השטחים לפי סעיף קטן (א) לצורך חישוב ההיטל לפי חוק עזר זה.  
(ד) שולם בעד נכס חיוב ראשון, יחויב בעל הנכס פעם נוספת בתשלום היטל תיעול, בעד בנייה חדשה שאושרה לאחר ששולם החיוב הראשון; ובלבד שלעניין נכס ששולמו בעדו דמי פיתוח, לא הובאה בחשבון בנייה חדשה כאמור בעת החיוב בדמי פיתוח."

בית המשפט קמא התייחס לכך שבסעיף 3(ג) לחוק עזר חצור הגלילית – תיעול מוזכרים דמי השתתפות, ואילו בסעיף 3(ג) לחוק עזר חצור הגלילית – סלילה הם אינם מוזכרים בסעיף 71 לפסק הדין בעת"ם כללית ובסעיף 82 לפסק הדין בעת"ם הופרט.

48. בית המשפט הנכבד, אשר נדרש לשאלת היחס בין תשלום דמי השתתפות לתשלום היטלים במספר פסקי דין, הבהיר כי תשלום דמי ההשתתפות אינו פוטר כשלעצמו מחיוב בהיטלים לנוכח אופיים השונה של תשלומים אלה כפי שפורט לעיל; אולם לצד זאת, יש להתחשב בתשלום דמי השתתפות בהתאם להוראות חוק העזר הספציפי.

כך, בפסק הדין בע"א 4435/92 עיריית ראשון לציון נ' חב' מאיר סדי בע"מ, פ"ד נב(3) 321 (1998) (להלן: "עניין סדי") נקבע כי "שיטת החיוב בהיטל שונה היא באופן מהותי מהשיטה הקודמת, עד שאין לראות את החזר ההוצאות על-פי השיטה הישנה כשווה בערכו ובתכליתו להיטל על-פי השיטה החדשה" (פיסקה 9 לפסק הדין), וזאת לאחר שהובאו בהרחבה ההבדלים בין השיטות אשר מובילים למסקנה זו, והתייחסות לסעיפים שונים בחוק העזר הספציפי של ראשון לציון אשר קבע מספר הסדרים שונים ביחס להתחשבות בדמי השתתפות. לצד זאת, בכל הנוגע לסבירות שיעור ההיטל שהוטל על המשיבה במקרה הספציפי, נקבע כי הדיון יוחזר לבית המשפט המחוזי בשאלת סבירות ההיטל.

כך, בפסק הדין בע"א 6066/97 עיריית תל-אביב-יפו נ' אבן אור פסגת רוממה, פ"ד נד(3) 749 (2000), נקבע, תוך הפניה לפסק הדין בעניין סדי, כי "שינוי זה באופי התשלום [המעבר מדמי השתתפות להיטלים – הח"מ] מצדיק המסקנה כי אין בתשלום דמי השתתפות כדי לפטור מכול וכול מהיטל סלילת הרחובות".

לצד זאת נקבע, כי יש לפרש את חוק העזר כך שיופחתו דמי ההשתתפות שהמשיבה שילמה בגין המגרש (שלא היה בנוי באותה עת), והיא תחויב בהיטל רק בגין המבנים, תוך שהובהר כי "אכן, אך הוגן הוא כי תשלום בגין סלילת רחובות שנעשה בעבר (על-פי שיטת ההשתתפות) יובא בחשבון בגדר שיטת ההיטלים." (פסקאות 4-5 לפסק דינו של כב' הנשיא ברק).

כך, בפסק הדין בע"מ 3962/06 **עיריית חדרה נ' משה קוטלר** (אר"ש 10.12.2007) שב בית המשפט והבהיר כי תשלום דמי ההשתתפות אינו פוטר כשלעצמו מחיוב בהיטלים לנוכח אופיים השונה של תשלומים אלה; אולם לצד זאת, יש להתחשב בתשלום דמי ההשתתפות בהתאם להוראות חוק העזר הספציפי. ויודגש, על אף שחוק העזר הספציפי שעמד במוקד פסק הדין, לא התייחס לתשלום דמי ההשתתפות ביחס לסלילת מדרכות (אלא רק ביחס לסלילת כבישים) נקבע בפסק הדין כי "לאור העמדה העקרונית התומכת בהתחשבות בתשלום דמי ההשתתפות, על העיריה להביא בחשבון במקרה זה דמי ההשתתפות ששולמו לה עבור סלילת המדרכה (בגין סלילת הכביש קבעה העיריה, כזכור, היטל של 40%). אם תתעורר מחלוקת בין הצדדים בעניין זה, יוכלו המשיבים לעתור לבית המשפט לעניינים מינהליים כדי שיכריע בדבר".

להשלמת התמונה, יצוין כי בפסק הדין בע"מ 2407/11 **מגן גיליון באבץ חס בע"מ נ' עיריית חיפה** (אר"ש 5.3.2013) נקבע כי בנסיבות העניין ספק ביחס להקשר המשפטי שבו בוצעה הסלילה העצמית וזאת בשים לב למועד בו הוכרז אותו רחוב כרחוב ציבורי; וכי סלילה עצמית של בעל נכס ברחוב מסוים הגובל לנכס לא יכולה לפטור מהיטל סלילה ביחס לעבודות שבוצעו ברחוב גובל אחר. מכל מקום, מאופן ניסוחו של פסק דין זה נראה כי הוא לא בא לשנות מההלכות שנקבעו בנושא זה בפסקי הדין שקדמו לו ושהוזכרו לעיל. מפסק דין זה ניתן להסיק גם, כי בנסיבות המתאימות – ובהתקיים התנאים הקבועים בחוק העזר הספציפי ובהם, פעמים רבות, אישור בכתב מאת הרשות המקומית – סלילה עצמית, אשר עשויה להיות שקולה לתשלום דמי ההשתתפות, תצדיק התחשבות בה, כפי שתשלום דמי ההשתתפות מצדיק התחשבות כזו.

#### **4.א. פסיקתו של בית המשפט הנכבד באשר להוצאת דרישת תשלום היטלי פיתוח במצבים שונים**

49. כאמור, הסוגיה העומדת במוקד הערעורים שלפנינו היא דרישות תשלום בהיטלי פיתוח שמוציאות רשויות מקומיות על בסיס עילת החיוב הראשונית, דהיינו חיוב מבוסס הקמת תשתיות; וזאת בגין נכסים העומדים במקומם ומחוברים לתשתיות עירוניות מזה שנים ארוכות, וכאשר על פני הדברים כבר בוצעו לצדם עבודות פיתוח לאורך השנים, וכאשר על פני הדברים כבר קמה בעבר עילה לחיובם בתשלומי פיתוח.

יוער, על רקע הניתוח המשפטי שהובא לעיל, כי עילת חיוב כזו יכלה לקום הן בעת חיבורם של הנכסים לתשתיות העירוניות, והן על רקע ביצוע עבודות תשתית (אשר עומדות בתנאים הרלוונטיים בחוקי העזר) בסמוך לנכס (ברחוב הגובל כאשר מדובר בסלילה, או באיזור האיסוף כאשר מדובר בתיעול).

עוד יוער, כי ביחס לנסיבות דומות לאלו הקיימות בערעורים דנן, לא קיימת פסיקה של בית המשפט הנכבד, וקיימות פסיקות שונות של בתי המשפט המחוזיים.

50. עם זאת קיימת פסיקה ברורה של בית המשפט הנכבד ביחס להוצאת דרישות תשלום בגין חיוב מבוסס הקמת תשתיות במצב של חילופי בעלים בנכס.

פסיקה זו אוסרת על רשות מקומית לחייב בהיטלי פיתוח במצב שבו הרשות יכלה לגבות היטל מהבעלים הקודמים של אותו נכס ולא עשתה זאת.

בעניין לרר ולאחר מכן בעניין מישור הבונים, קבע בית המשפט הנכבד כי בנסיבות בהן העיריה יכלה לחייב בדין בהיטל סלילה בגין סלילת כביש ונמנעה מלעשות זאת, היא לא תוכל לגבות היטל סלילה זה מאדם אחר לאחר העברת הבעלות בנכס, וזאת גם אם בוצעה פעולה מאוחרת שעונה להגדרת סלילה בחוק העזר.

כך נקבע בהקשר זה בעניין מישור הבונים (תוך הפניה לפסק הדין בעניין לרר):

31. גם בעניין זה אני סבור, כי יש לאמץ את קביעת בית המשפט המחוזי, לפיה אכן דובר בכביש ישן, מציפוי אספלט, אשר נועד לתנועה של כלי רכב ומשכך העירייה יכולה הייתה - עוד מהבעלים הקודמים של המגרש - לגבות היטל סלילה בגינו.

32. בעניין זה נקבע, למשל, ברע"א 3746/05 אהוד לרר נ' עיריית הרצליה ([פורסם בנבו], 6.11.2007). [...] כי הכביש הישן ראוי היה לנסיעת מכוניות ומשכך הקמתו היוותה "סלילה" כמשמעותו בחוק העזר.  
[...]  
ובהמשך –

"חוק העזר מורה לנו איפוא כי החיוב בהיטל הוא חיוב שעל העיריה לגבות מהחייב כאשר מתגבש החיוב לראשונה, לפי החלופות שמונה סעיף 5. הימנעות של העיריה, מטעם שאינו מוצדק בדין, מלגבות היטל מהחייב כאשר מתגבש החיוב בהיטל לראשונה, מהווה מחלל שתוצאתו היא שלא ניתן יהיה לגבות את ההיטל מאדם אחר, לאחר העברת הבעלות בנכס, בגין פעולה מאוחרת הנופלת גם היא בגדר המושג 'סלילה'. זאת לאור עקרון חד פעמיות ההיטל כשהוא נקרא יחד עם הוראת סעיף מקור החיוב. לכן, במצב בו ייקבע שהעיריה לא חייבה בהיטל חייב קודם, למרות שהיתה יכולה לעשות כן כדין, הרי שלא ניתן יהיה להטיל חיוב בגין 'הרחבה' מאוחרת." [ההדגשה הוספה – ס'ג.].



יפים דברים אלה אף למקרה שלפנינו.

[...]

34. נראה, כי ניתן להסיק, שהעירייה יכולה הייתה לחייב בגין הקמת הכביש הישן את הבעלים הקודמים של מגרש המערערות, לפני שרכשה את המגרש בשנת 1997 ומטעם זה, בצדק קבע בית המשפט המחוזי, כי אין העירייה רשאית לגבות מן המערערות היטל סלילה בגין מרכיב הקרקע" (ההדגשות הוספו).

להשלמת התמונה יצוין, כי בעניין לרר, דן בית המשפט בשאלה אם יש להטיל על המערערים, שרכשו את נכסיהם במועדים שונים במהלך שנת 1997 (המאוחר מביניהם ביולי 1997), את החיוב בגין עבודות הפיתוח שאושרו במועצת הרשות המקומית בנובמבר 1997 ובוצעו בשנת 1998 ברחוב הגובל לנכסי המערערים. בית המשפט קבע כי עבודות הפיתוח החליפו כביש ישן ומדרכה שנשללו עוד קודם לשנת 1998, ושלגביהם אין המערערים נופלים בגדר החלופות בחוק העזר הרלוונטי, מאחר שלא היו בעלי הנכס בעת הסלילה ולא בעת בנייתו של הנכס; וכי לא הוכח שהעירייה פעלה כנדרש למיזוי החיוב שהתהווה נגד החייב הנכון. בהתאם, קבע בית המשפט כי "במצב דברים זה לא מתקיים חיוב שניתן להטיל על המערערים". נוסף, כי בפסק דינו הדגיש בית המשפט כי המערערים היו רשאים להניח כי העירייה פעלה כדין כשהקימה את הכביש והמדרכה שהיו במקום וכי גבתה היטלים בגינם.

בעניין מישור הבונים, המערערת (מישור הבונים בע"מ) קיבלה בשנת 2002 היתרי בנייה להקמת בניינים חדשים במגרש שרכשה בשנת 1997. בשנת 2004 קיבלה המערערת דרישת תשלום היטלים בגין עבודות סלילה שאושרו במועצת העיר בשנת 2001 והחלו להתבצע בשנת 2003. בית המשפט העליון אישר את חיוב המערערת בגין היטל סלילה על מרכיב הבנייה, אך לא בגין מרכיב הקרקע. זאת, מאחר שברחוב המדובר כבר היה קיים בשעתו כביש ישן ששימש לתנועת כלי רכב עוד בטרם רכשה המערערת את המגרש, ועל כן העירייה היתה יכולה לחייב את הבעלים הקודם בהיטל סלילה בגין המגרש. לעומת זאת, ביחס למרכיב הבנייה נקבע כי גם אם היה על העירייה לחייב את המערערת במרכיב זה בעת הוצאת היתרי הבנייה והדבר לא נעשה על ידה (אלא החיוב נשלח שלוש שנים מאוחר יותר), אין בפגם זה כדי לאפשר למערערת ליהנות מסלילת הכביש ללא חיובה. לצד זאת העיר בית המשפט ביחס לחיוב זה "כי הדעת אינה שקטה מחיוב המערערת בהיטל סלילה פרק זמן לא מבוטל לאחר הוצאת היתרי הבנייה. מן הראוי, כי להבא תשית העירייה את תשומת לבם לחובותיה לנהוג בהגינות כלפי הפרט הבא עמה במגע, אף אם אין בכך כדי לבטל מעצם החיוב בהיטל במקרה זה" (פיסקה 36 לפסק הדין).

51. בטרם סיום פרק הרקע, יוזכרו במאמר מוסגר ההסדרים שנקבעו בכללי תאגידי מים וביוו (דמי הקמה למערכות מים ולמערכות ביוו), התשע"ה-2015 (להלן: "כללי דמי הקמה"), אשר רלוונטיים להצגת תמונה רחבה יותר במישור הרגולטורי.

כללי דמי הקמה החליפו כאמור את ההסדרים שהיו נהוגים ביחס להיטלי פיתוח בגין תשתיות מים וביוב, וזאת בתאגידי המים והביוב ובמועצות האזוריות. דמי הקמה הם חיובים בעלי מאפיינים דומים לאלה של היטלי הפיתוח, ובראשם העובדה שמדובר בחיוב חד-פעמי בגין הקמת תשתיות המשמשות את הנכסים השונים לאספקת שירותי מים וביוב. הם נקבעו לאחר עבודה כלכלית רחבה, בראייה כלל משקית, שנעשתה ברשות המים ומספר ועדות שנדרשו לנושא. כללי דמי הקמה הביאו באמצעים שונים להפחתה משמעותית ברמה הארצית המצרפית של החיובים החד פעמיים שנגבו. בהקשר של חיוב מבוסס עבודות תשתית, נקבע בסעיפים 9 ו-11 לכללי דמי הקמה, כי נכס יחויב בדמי הקמה רק בעת אישור בקשה להיתר בניה או חיבור לראשונה (למעט בבניה חורגת שלה חזקות משל עצמה), וכן נקבעו חזקות בדבר תשלומים קודמים למי שמחובר כדין למערכות מים וביוב. הוראות אלה **מונעות למעשה הוצאת דרישות חיוב בדמי הקמה לנכסים קיימים, שכבר מחוברים לתשתיות המים והביוב, וזאת גם אם בוצעו עבודות תשתית משמעותיות חדשות שאינן ביחס לחיבור הראשוני.**

עוד יוער להשלמת התמונה, כי עתירות שהוגשו נגד כללי דמי הקמה ובמסגרתן הועלו נגדם טענות מטענות שונות (בין היתר ביחס לפגיעה הכלכלית שתיגרם מהם) נדחו על ידי בית המשפט בפסק דינו בבג"ץ 2880/15 **חברת מי אביבים (2010) בע"מ נ' הרשות הממשלתית למים וביוב** (אר"ש 28.6.2018).

### **ג. רקע עובדתי**

52. יובהר, כי הפרטים העובדתיים הנוגעים לנכסי המערערות ולהשתלשלות העניינים אינם מצויים בידיעת היועצת המשפטית לממשלה, והדברים נסמכים על האמור בפסקי דינו של בית המשפט קמא, ובכתבי בית הדין השונים מטעם הצדדים, אשר הועברו לפרקליטות המדינה. יתר על כן, היועצת המשפטית לממשלה תבקש להתייחס אך לשאלה המשפטית שעומדת במוקד עמדתה, וזאת כאמור בלא להתייחס ליישומה בנסיבות הקונקרטיות שלפנינו.

53. עוד יוער, כי עד לשנת 2014 נהגה המועצה המקומית חצור הגלילית לפי שיטת דמי ההשתתפות ביחס לעבודות סלילה; ואילו ביחס לתיעול לא היה קיים חוק עזר המסמך לגבות תשלומים (ומשכך, לא ניתן היה לגבות תשלומים בגין מימון תשתיות תיעול מלבד גבייה מצומצמת על פי **חוק העזר לחצור – דמי השתתפות**). על רקע זה ההתייחסות להלן תתמקד בתשלומי הסלילה, שכן לא היה בנמצא כל מקור סמכות לחיוב בתשלומי תיעול כאמור.

ב.1. עת"ם 59841-05-20 שירותי בריאות כללית נ' מועצה מקומית חצור הגלילית

54. כאמור, ביום 14.10.2020 ניתן פסק הדין בעת"ם כללית, שדחה את עתירתה של שירותי בריאות כללית נגד דרישות התשלום של המועצה המקומית חצור הגלילית המחייבות את שירותי בריאות כללית בתשלום היטל סלילה והיטל תיעול. על פסק דין זה הוגש הערעור דן.

55. דרישות התשלום בעת"ם כללית עמדו על סך 217,862 ש"ח בגין היטל סלילה ועל סך 26,022 ש"ח בגין היטל תיעול, אשר הוצאו בגין נכס העותרת המשמש כמרפאה בגודל 846.66 מ"ר, העומד על קרקע ששטחה 1,800 מ"ר. דרישות התשלום נשלחו לכללית בעקבות עבודות סלילה ותיעול שנערכו ברחובות חוני המעגל, בן גוריון ויצחק שמיר, הגובלים בנכס שבבעלות העותרת.

56. בית המשפט קמא דחה את העתירה, על כל הטענות שהועלו בה, בהתבסס על קביעתו כי כללית לא הציגה תשתית עובדתית לתמיכה בטענתה כי שולמו על ידה בעבר דמי ההשתתפות. בית המשפט ציין כי "לא הוכח לפניי ולמעשה אף לא הוצגה ראשית ראייה, המלמדת כי העותרת שילמה בעבר דמי השתתפות במתכונת כזו או אחרת או כי היה לה בסיס ראוי וסביר להניח כי לא יושמו עליה חיובי סלילה ותיעול, ובאופן המצדיק לפטור אותה מדרישות התשלום שבדיון, בהן חויבה כדין" (פיסקה 45 לפסק הדין). בהמשך פסק הדין קבע בית המשפט קמא גם כי "העותרת גם לא הניחה תשתית ראשית מספקת לכך שהמועצה ביצעה כאמור עבודות סלילה בתקופת תוקפו של חוק העזר הישן, כשבנדון ראיתי להפנות גם לדרישה בחוק העזר הישן (סעיף 4 (ב)) המחייבת את ראש המועצה להודיע בכתב לבעלי הנכסים הגובלים על החלטה בדבר סלילה. אין חולק בענייננו כי העותרת לא הציגה פירוט בנוגע לדרישות הנ"ל, לרבות הודעה כאמור מטעם המועצה כלפיה, כשיש בסיס להניח כי אילו הייתה מבוצעת סלילה כאמור או מופנית דרישה כלפיה בנדון, היה בידי העותרת התיעוד הרלוונטי." (פיסקה 57 לפסק הדין).

בית המשפט קמא קבע בהסתכלות רוחבית כי: "גם מהיבטים של מדיניות משפטית, קשה לקבל טענה לפטור מתשלום היטל המתבססת על מחדל הרשות לגבות בעבר דמי השתתפות, כאשר במצב דברים זה הנטל לשאת בעלויות הפיתוח ובפרט ברשויות דלות אמצעים, יוטל כולו בהכרח על הקופה הציבורית, על אחת כמה וכמה נכונים הדברים, שעה שהטענות מועלות על ידי גוף ממוסד, ממלכתי וציבורי." (פיסקה 58 לפסק הדין); בית המשפט הוסיף כי למשיבה, המועצה המקומית, עומדת חזקת התקינות המנהלית אשר לא נסתרה.

57. לאור האסמכתאות שהציגה המועצה המקומית, קבע בית המשפט קמא כי העבודות שבוצעו ברחובות הגובלים עולות כדי עבודות סלילה כהגדרתן בחוק העזר.

58. כמו כן, קבע בית המשפט קמא כי "לא נסתרה טענתה העובדתית של המשיבה בענייננו לפיה, לכל הפחות, שניים מתוך שלוש הרחובות הגובלים בנכס (בן גוריון וחוני המעגל) נסללו מוקדם לכניסתו לתוקף של חוק העזר הישן באופן שלא ניתן היה לגבות בעדם דמי השתתפות במועד סלילתם (מוקדם ל-1961). בהתאם לאמור- הצגת הרחובות כמפותחים, עוד מוקדם לעבודות שבדיון, אין בה לשלול את דרישת ההיטל או ללמד כי נגבו/צריכים היו להיגבות, דמי השתתפות בעבר." (פיסקה 53 לפסק הדין); ובהמשך כי "חוות הדעת שצורפה לעתירה, ממנה עולה כי בוצעו לכאורה ובאופן רחב וכללי עבודות פיתוח משמעותיות בין השנים 1961 ל-1999, אינה מלמדת בהכרח כי העבודות שבוצעו באותן שנים עולות כדי "עבודות סלילה" המקימות חבות בדמי השתתפות על פי חוק העזר הקודם. מכל מקום, גם בהנחה שבוצעו עבודות פיתוח משמעותיות לאותם מועדים, לא הציגה העותרת ראיות לכך שננקטו או היו צריכים להינקט הצעדים לצורך הטלת דמי השתתפות, כי נשלחו דרישות ועל אחת כמה וכמה כי שולמו דמי השתתפות או תשלומי חלף בגין עבודות אלו" (פיסקה 56 לפסק הדין).

ביחס לטענת העותרת כי מאחר שהנכס הוקם עבור המדינה חזקה ששולמו דמי השתתפות – קבע בית המשפט כי הטענה לא הוכחה; וכי מועד תחילת ביצוע עבודות הסלילה, קדם למועד חקיקת החוק לתיקון דיני הרשויות המקומיות (חיוב המדינה בסלילת רחובות), התשכ"ב-1962, ולפיכך לא היה כל מקור חוקי שאיפשר לחייב את המדינה בתשלום בגין הסלילה.

ביחס לרחוב השלישי קבע בית המשפט קמא כי "לעניין רחוב יצחק שמיר, יש להוסיף כי לא נדרשת הכרעה באשר למועד סלילתו, זאת מאחר שרחוב יצחק שמיר לא נמנה על ההגדרה של "רחוב גובל" על פי חוק העזר הישן, זאת במובחן מההגדרה הרחבה לאותו מונח בחוק העזר סלילה העדכני. בהתאם ואף אם נסלל מאוחר לחקיקת חוק העזר הישן, הרי לא היה ניתן לגבות בגינו דמי השתתפות." (פיסקה 54 לפסק הדין).

מבלי לחוות כל דעה בהקשר הקונקרטי, שהרי נסיבות העניין אינן בידיעת היועצת המשפטית לממשלה, יוער, כי פסק הדין אינו מבהיר במישור העובדתי האם ומדוע עבודות הפיתוח שבוצעו אינן משמעותיות, ואינו כולל ניתוח של השאלה האם העבודות הללו הן בגדר עבודות סלילה לפי חוק העזר הישן ומדוע הנכס אינו נכס גובל לפיו.

59. בית המשפט קמא דחה גם את טענת העותרת לפיה נגרם לה נזק ראייתי, המונע ממנה לברר כיום אם שולמו על ידה בעבר דמי השתתפות, ואם כן באיזה אופן. בית המשפט סבר כי "די להפנות ל"זיכרון הארכיבא" המפותח של העותרת, אשר כלל הצגת תכתובות משנות ה-50 בין העותרת למדינה ובין העותרת לחברת הבונה, בקשר עם הבנייה שבוצעה בנכס", וכי כגוף "ממוסד ומסודר", לו היתה העותרת משלמת דמי השתתפות או חלף דמי השתתפות היו בידיה אסמכתאות לכך (פיסקאות 59-60 לפסק הדין).

60. לעניין טענת הפגיעה באינטרס הסתמכות של כללית, קבע בית המשפט קמא כי מדובר בטענה חסרת יסוד מאחר שמכיוון שלא הוכח שכללית שילמה דמי השתתפות בעבר או נשאה בעלויות הרלוונטיות לא היה לה בסיס להניח כי לא תחויב בהיטלים שכאלה בגין התשתיות מהם היא נהנית; וכי לא נסתר שהאירוע המפעיל אשר הקים את החבות בסלילה ותיעול בא לעולם רק בעקבות ביצוע עבודות התשתית בשנים 2017-2019, ולא מוקדם לכך.
61. בית המשפט קמא דחה גם את טענת כללית להפליה ואכיפה סלקטיבית כלפי בעלי נכסים, בקובעו כי מדובר בטענה בעלמא חסרת בסיס ראייתי, וכי העירייה הציגה דרישות תשלום רבות כלפי נכסים שונים בעיר בגין עבודות שבוצעו בגבולן.
62. למעלה מן הצורך, בית המשפט קמא העיר כי גם לו היה מוכח תשלום דמי השתתפות, לא היה בכך כדי לפטור את כללית מתשלום היטל פיתוח, אלא כדי להביא לקיזוז חלק יחסי מההיטל בהתאם להוראות חוק העזר.

ב.2. עת"ם 10883-02-20 הופרט נ' מועצה מקומית חצור הגלילית

63. כפי שצוין לעיל, ביום 23.11.2020 ניתן פסק הדין בעת"ם הופרט שדחה את עתירתן של חנה הופרט וחברת אבני גזית פלטקל בע"מ, הבעלים והמפעילה (בהתאמה) של מפעל לייצור מחצבות בשטחה של מועצה מקומית חצור הגלילית. העותרות התנגדו לדרישות התשלום שהוצאו על ידי המועצה המקומית לחייבן בתשלום היטל סלילה והיטל תיעול. על פסק דין זה הוגש הערעור דנן.
64. דרישות התשלום בעת"ם הופרט עמדו על סך 726,072.72 ש"ח בגין היטל סלילה ועל סך 108,034.88 ש"ח בגין היטל תיעול, והן הוצאו בגין נכס העותרות הכולל מגרש בשטח 16,760 מ"ר ומבנים בשטח כולל של 688 מ"ר. דרישות התשלום נשלחו לעותרות בעקבות ביצוע עבודות סלילה ותיעול ברחוב חוני המעגל, הגובל בנכס.
65. בית המשפט קמא, בדומה לקביעתו בעת"ם כללית, דחה את העתירה בין היתר על בסיס קביעתו כי העותרות לא הציגו תשתית עובדתית התומכת בטענתן כי שילמו דמי השתתפות או היטלי סלילה בעבר. בלשונו: "לא נסתר כי העותרות או הבעלים הקודמים של הנכס (ביחס אליו לא הציגו העותרות כל פירוט בסיסי), לא שילמו בעבר, כל תשלום הרלוונטי לסלילת רחוב חוני המעגל... אין גם חולק כי העותרות לא הציגו כל ראיה או אפילו "ראשית ראיה" פוזיטיבית או אחרת, בדבר ביצוע תשלום עבר כלשהו בנדון" (פיסקה 35 לפסק הדין).
66. עוד קבע בית המשפט קמא, כי אין לקבל את טענת העותרות המבוססת על "חזקות, כאלה ואחרות, אשר בבסיסן ההנחה העובדתית, שהועלתה בעלמא, לפיה רחוב חוני המעגל נסלל מאוחר לחוק הסלילה הישן, היינו, מאוחר לשנת 1961, ברם האמור לא הוכח" (סעיף 36 לפסק הדין).

בהמשך לקביעות אלו, קבע בית המשפט כי "העותרות עותרות למעשה לפטורן מחובתן כיום לשלם היטלי סלילה ותיעול, אך ורק נוכח העובדה שעבודות הסלילה המבוצעות ברחוב חוני המעגל ובגינן נשלחו החיובים לעותרות, אינן עבודות סלילה ראשוניות ברחוב זה. לעתירה שכזו אין כל בסיס ומן הדין לדחותה" (סעיף 38 לפסק הדין).

67. בהמשך אף קבע בית המשפט קמא את הדברים הבאים:

"68. ההנחה העובדתית הבסיסית שביסוד עיקר טענות העותרות בעניין, תלויה בהוכחה שהכביש שבדיון (חוני המעגל) נסלל מאוחר לחקיקתו של חוק סלילה הישן, וזאת לא הוכח מכל וכל.

יובהר כי הנטל להוכחת טענה כאמור מוטל על הטוען לה, כאשר ככלל, ובהעדר נימוקים חריגים, לא די להוכחת הטענה, בהפניה ל"הנחות" כאלה ואחרות. הדברים אמורים ביתר שאת בענייננו שעה שלא נסתר כי תיעוד בעניין, אם היה, בוער לאור חלוף השנים, ולמעשה "הנתונים" והעדויות בעניין אינם בידיה או אינם נחלתה של המשיבה דווקא. ראיות כאלה ואחרות בשאלה מתי נסלל הרחוב דנן, מצויות או אין מניעה כי יהיו מצויות באותה מידה אצל העותרות (תצלומי אוויר, עדויות "זקני המקום" ועוד).

העותרות מצדן בחרו לא להציג כל ראיה רלוונטית על מנת להוכיח כי הרחוב דנן נסלל מאוחר לחוק הסלילה הישן.

68. בהקשר זה, לא למותר להעיר כי ביחס לטענות העותרות כי אישור המועצה המקומית בדבר העדר חובות לנכס בעת רכישת הנכס על ידי העותרות בשנת 1992, תומך בטענתן כי שולמו בעבר דמי השתתפות קבע בית המשפט כי "... לא מצאתי בענייננו ולאור המפורט, כל הצדקה ליתן לעותרות ליהנות מהנחה עובדתית תיאורטית לפיה אם היה מקום לחיוב בדמי השתתפות, הוא היה צריך להיות משולם בתקופה שקדמה לרכישתו על ידי העותרות ועל ידי הבעלים הקודם (כשבמקרה כזה לכאורה יש בסיס לטענת הפטר, לאור הנזק שנגרם-ראו עע"מ 912/08 מישור הבונים בע"מ נ' עיריית הרצליה (8.7.10))" (פיסקה 80 לפסק הדין).

69. בנוסף לכך, קבע בית המשפט כי לאור האסמכתאות שהציגה העירייה, העבודות שבוצעו ברחובות הגובלים עולות כדי עבודות סלילה כהגדרתן בחוק העזר; וכי לעירייה עומדת חזקת התקינות המנהלית אשר ללא נסתרה. כמו כן, בית המשפט דחה טענות נוספות של העותרות בנוגע להפליה ואכיפה סלקטיבית, בנוגע לכך שייעוד המקרקעין היה חקלאי בעת חקיקת חוק העזר, ובנוגע לכך שיש לגרוע את השטח המיועד להפקעה מדרישות התשלום.

70. יוער כי בנוסף לקביעותיו של בית המשפט לגופם של דברים שהן הרלוונטיות לסוגיה שלפנינו, קבע בית המשפט כי דין העתירה להידחות על הסף מאחר שהיא לוקה בשיהוי ניכר.

## ג. עמדת היועצת המשפטית לממשלה

71. כאמור, הסוגיה העומדת במוקד הערעורים שלפנינו היא דרישות תשלום שמוציאות רשויות מקומיות בגין חיוב מבוסס הקמת תשתיות (דרישות על בסיס עילת החיוב הראשונית). זאת, בגין נכסים קיימים העומדים במקומם ומחוברים לתשתיות עירוניות מזה שנים ארוכות, וכאשר על פני הדברים כבר בוצעו לצדם עבודות פיתוח לאורך השנים ועל פני הדברים כמה בעבר עילה לחיובם בתשלומי פיתוח.

להלן, לשם הנוחות, יעשה שימוש במושג "דרישות תשלום מאוחרות" ביחס לדרישות תשלום אלו. זאת, על מנת להבחין בין לבין דרישות תשלום בגין חיוב מבוסס עבודות תשתית, אשר הוצאו בעת ביצוע עבודות התשתית הראשונות שחיברו את הנכס לתשתיות העירוניות, ובין לבין דרישות תשלום בגין חיוב מבוסס הגשת בקשה להיתר בנייה (חיוב משני) אשר הוצאו בעת הגשת בקשה להיתר בנייה לבניינים חדשים או לתוספת בנייה.

72. דרישות תשלום מאוחרות אלו מעוררות, בין היתר, את השאלה האם ביחס לאותם נכסים – שעומדים במקומם ומחוברים לתשתיות עירוניות מזה שנים ארוכות ואשר על פני הדברים בוצעו לצדם עבודות פיתוח לאורך השנים – נשלחו בעבר (לעיתים לפני עשרות שנים) דרישות תשלום בדמי השתתפות או בהיטלים, והאם התשלומים בגין של דרישות אלו שולמו לרשות המקומית.

לשאלות אלו השפעה על יכולתה של הרשות המקומית לדרוש תשלום, לאור עקרון חד-פעמיות ההיטל, או על גובה התשלום בשים לב לכללים הרלוונטיים החלים על דמי השתתפות (הן ביחס להתחשבות בהם והן ביחס לכך שהם אינם מהווים בהכרח תחליף להיטלים).

בהמשך לכך, מתעוררת השאלה מהם התנאים להוצאת דרישת תשלום במצבים אלו, ובאיזה אופן נדרשת הרשות המקומית, לבסס תשתית עובדתית ולערוך בדיקות מספקות בטרם הוצאת הדרישה, על מנת לברר האם הוצאו בעבר דרישות תשלום היטלים (או דמי השתתפות כאמור) בגין הנכס, והאם נגבו התשלומים בגין.

73. עמדת היועצת המשפטית לממשלה היא כי ביחס לדרישות תשלום מאוחרות אלו – לגבי נכסים שעל פני הדברים כבר בוצעו לצדם עבודות פיתוח בעבר ועל פני הדברים כבר כמה בעבר עילה לחיובם בתשלומי פיתוח – יש להבחין בין שני שלבים: השלב הראשון הוא שלב קבלת החלטת הרשות המקומית על הוצאת דרישת תשלום מאוחרת; והשלב השני הוא השלב בו מתנהל הליך משפטי בין בעל הנכס לרשות המקומית בעניין דרישת החיוב שהוצאה (כעולה מפסיקת בתי המשפט, ככלל, בעלי נכסים מגישים עתירות מנהליות נגד דרישת התשלום בטרם תשלומה, או מגישים תביעות אזרחיות לאחר התשלום, ומבקשים כי בית המשפט יורה על השבת הסכומים ששילמו לטענתם ביתר).

74. כפי שיפורט להלן, השלב הראשון הוא שלב קבלת החלטתה של רשות מקומית על הוצאת דרישת תשלום "מאוחרת". בשלב זה נדרשת הרשות המקומית – ככל רשות מינהלית המקבלת החלטה – להתבסס על תשתית עובדתית נאותה ההולמת את נסיבות העניין (להלן, לשם הנוחות יעשה שימוש בהמשך העמדה גם בביטוי "תשתית עובדתית הולמת"). נסיבות אלו כוללות את חלופ הזמן מחיבור הנכס לתשתיות העירוניות או מביצוע עבודות תשתיות משמעותיות מאוחרות יותר; ובנוסף את נגישותה הטובה יותר של הרשות המקומית, ככלל, למידע הרלוונטי הנוגע לשאלות האם קמה בעבר עילה לחיוב בתשלומי פיתוח, האם הוצאו בעבר דרישות לתשלומי פיתוח והאם נגבו תשלומים בגין – שאלות שיש להן השפעה על יכולתה לחייב באירוע מאוחר, או על גובה החיוב.

בשלב השני, ככל שהרשות פעלה כאמור וקיבלה החלטה מינהלית אשר מבוססת על תשתית עובדתית נאותה ההולמת את נסיבות העניין, והנישום נקט בהליך משפטי נגד דרישת התשלום, הנטל להוכיח שנשא בעבר בתשלומים בגין עבודות פיתוח רלוונטיות שבוצעו בגובה לנכס, יהיה מוטל על הנישום.

75. בטרם פירוט הדברים יוזכר, כי עמדת היועצת המשפטית לא באה להכריע בשאלה האם בנסיבותיהם העובדתיות של ההליכים הספציפיים יש מקום לחייב את המערערות בתשלום היטלי הסלילה.

#### 1.ג. השלב הראשון – קבלת החלטת הרשות המקומית על הוצאת דרישת התשלום

76. כרשות מינהלית, על הרשות המקומית לקבל את החלטותיה על בסיס תשתית עובדתית נאותה ההולמת את נסיבות העניין. בהתאם, על הרשות המקומית לבסס החלטתה להוציא דרישת תשלום מאוחרת על נתונים וראיות מנהליות מספקות, ובכלל זה ראיות נסיבתיות רלוונטיות, שמשקלם המצטבר תומך באופן סביר בהחלטה זו.

77. לעניין הביסוס העובדתי הנדרש בעת קבלת החלטה מנהלית ראו למשל את האמור בספרה של כבי' השופטת ברק-ארז בספרה משפט מנהלי כרך א' 439-442 (טובה אולשטיין עורכת, התש"ע-2010); כדלקמן:

"14.1 החובה לבסס את ההחלטה המינהלית על תשתית עובדתית - תנאי מוקדם לקבלתה של החלטה מינהלית תקינה הוא הביסוס העובדתי לה. אין טעם בהחלטה שנימוקה סבירים וראויים, אם אין היא מתאימה לנסיבות העובדתיות. על מנת לעמוד בדרישה זו, על הרשות מוטלות שתי חובות מצטברות: החובה לאסוף ראיות, שישמשו כתשתית להחלטה, והחובה לבסס את ההחלטה על ראיות מספיקות.

14.2 איסוף הראיות – השלב הראשון בכל תהליך של קבלת החלטה הוא איסוף הראיות. [...] החובה לאסוף נתונים חלה על כל סוגי ההחלטות – החלטות מנהליות רגילות, החלטות שיפוטיות והחלטות המתקבלות בתוקף סמכויות חקיקה של הרשות המינהלית.



**פגם באיסוף הראיות יכול לשמש בסיס לביקורת שיפוטית גם במקרים שבהם מדיניות ההתערבות של בית המשפט היא מצומצמת מאוד בכל הנוגע לשיקול הדעת של הרשות, כמו בהקשר של ביקורת על החלטה בנושא של הענקת פרס. החלטות מינהליות עשויות להיפסל משום שהרשות המחליטה לא עמדה בנטל הראשוני של איסוף הראיות. במקרים אחרים, הטעם לפסלות הוא אי-התייחסותה של הרשות לנתונים שנמצאים בידיה. במקרים אלה, הנתונים המתאימים נמצאים אצל הרשות, והיא רק חוטאת באי-התייחסות מספקת אליהם" (ההדגשות הוספו)**

78. לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, על מנת לגבש תשתית עובדתית נאותה ההולמת את נסיבות העניין, על הרשות המקומית לעיין בפנקסיה וברישומיה עובר להוצאת דרישת תשלום מאוחרת (ככל שישנם פנקסים ורישומים נגישים המתייחסים לשנים הרלוונטיות). מעבר לכך, על הרשות המקומית לבחון אינדיקציות נוספות שיכולות לסייע לה בבירור השאלה האם הוטל חיוב והאם זה שולם, מבלי שהדבר בא לידי ביטוי בפנקסיה או רישומיה. **דוגמאות** למידע רלוונטי שעל הרשות המקומית להידרש אליו בבדיקתה, יכולות להיות מועד כניסת חוקי העזר הרלוונטיים לתוקף (הן חוקי עזר המסדירים חיוב בדמי השתתפות, הן חוקי עזר המסדירים חיוב בהיטלים), כמו גם חקיקה רלוונטית אחרת (ובכלל זה חוק לתיקון דיני הרשויות המקומיות (חיוב המדינה בסלילת רחובות, תשכ"ב-1962); מידע בנוגע להיתרי הבנייה; מידע בנוגע לתשלום דמי השתתפות; מידע בנוגע למועד ביצוע עבודות הפיתוח ברשות המקומית ולזהות המבצע; מידע הנוגע למצבם התכנוני של נכסים אחרים הסמוכים לנכס הרלוונטי, כמו גם לחיובם של הנכסים הסמוכים בתשלומי פיתוח; ובאופן כללי מידע בנוגע למדיניות שהפעילה הרשות המקומית ולהתנהלותה לאורך השנים בקשר להיטלי הפיתוח ודמי השתתפות (לרבות החלטה שלא לדרוש אותם בנסיבות מסוימות).

יובהר, כי דוגמאות אלו אינן בגדר רשימה סגורה וממצה, כי יהיו מקרים בהן יהיה ניתן להסתפק בחלק מהמידע בלבד על מנת לקבל החלטה מבוססת, וכי יהיו מקרים בהם תוכל הרשות להתבסס על מידע רלוונטי שאינו נמנה על הדוגמאות שלעיל, הכל בהתאם לנסיבות.

עוד יובהר, כי במקרים בהם בוצעו עבודות קודמות בסביבת הנכס והרשות המקומית נתנה לאחר מכן תעודה בדבר היעדר חובות, אשר נדרשת לשם העברת הזכויות בנכס, לפי סעיף 324 לפקודת העיריות או סעיף 21 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], מוטלת עליה חובת בירור מוגברת לשם גיבוש תשתית ראייתית שתאפשר הוצאת דרישת תשלום מאוחרת ומוטל עליה גם נטל מוגבר להסביר מדוע היא סבורה שלא שולם היתר בעבר על אף שאישרה בעבר שאין חובות.

על בסיס הבדיקה לעיל, תקבל הרשות את החלטתה ותוציא דרישת תשלום. ככל שהנישום יבקש לחלוק על דרישה זו, יוכל לבקש את נימוקיה, וזאת בשים לב למכלול הוראות הדין הרלוונטיות.

79. בטרם הצגת השיקולים אשר תומכים בעמדה לפיה על הרשות המקומית לבסס את ההחלטה על הוצאת דרישת תשלום מאוחרת על תשתית עובדתית נאותה ההולמת את נסיבות העניין, יוזכר הכלל – העולה מהדברים שהובאו לעיל במסגרת הרקע המשפטי – באשר למועד בו נדרשת הרשות המקומית להוציא דרישות תשלום בגין חיוב מבוסס עבודות תשתית.

**הכלל** העולה מהוראותיהם של חוקי העזר ומהפסיקה שהובאו לעיל, כמו גם מחובתן של רשויות מנהליות לפעול במהירות ראויה (סעיף 11 לחוק הפרשנות), ומהאיסור ליתן פטור מתשלומי חובה ללא הוראה מפורשת בחוק (סעיף 1 לחוק יסוד: משק המדינה), הוא כי **על הרשות המקומית להוציא דרישות תשלום בעת התגבשותה של עילת חיוב** (ביחס לדמי השתתפות – **בכל פעם** שמתגבשת עילת חיוב (ראו האמור בסעיפים 16-19 לעיל); וביחס להיטלי פיתוח – כאשר מתגבשת עילת חיוב **לראשונה** (ראו האמור בסעיפים 38-44)). לצד זאת יוזכר, כאמור לעיל, כי הנורמה המחייבת ברשות מקומית ספציפית, היא זו הקבועה בחוק העזר הספציפי באותה רשות.

יודגש, כי **אין בכך שהרשות המקומית לא פעלה בהתאם לכלל האמור, כדי לפגוע בסמכותה להוציא דרישות תשלום** בגין חיוב מבוסס עבודות תשתית כשהיא מבצעת עבודות תשתית משמעותיות נוספות במועד מאוחר יותר – בשל חשיבות הנשיאה בשוויוניות בנטל הפיתוח; אולם, כאשר הרשות המקומית לא הוציאה דרישת תשלום במועד המקורי בו היה עליה לעשות כן, והיא מבקשת להוציא דרישת תשלום מאוחרת, לשם קבלת ההחלטה – **עליה לגבש תשתית עובדתית נאותה ההולמת את נסיבות העניין**.

80. להלן יוצגו השיקולים, אשר די היה אף בחלק מהם כדי לחייב גיבוש תשתית עובדתית הולמת, וקל וחומר שבחינת כלל השיקולים יחדיו מחייבת גיבוש תשתית עובדתית כזו.

81. **השיקול הראשון – חלוף הזמן מחיבור הנכס לראשונה לתשתיות העירוניות** – סוגיית הוצאת דרישות החיוב המאוחרות מתעוררת ביחס לנכסים הניצבים במקומם ומחבורים לתשתיות העירוניות שנים ארוכות. כך, כעולה מפסק הדין בעת"ם כללית, המבנה של קופת חולים כללית הוקם בשלהי שנות ה-50 (ראו סעיף 18 לפסק הדין); כך, בפסק הדין שניתן בעת"ם 7082-05-20 **הסוכנות היהודית לארץ ישראל נ' עיריית ירושלים** (פורסם בנבו, 09.12.2021) (להלן: "**עניין הסוכנות**"), מצוין כי זכויות החכירה בנכס עברו מרמ"י לקרן היסוד, וזאת במסגרת שני הסכמי חכירה מהשנים 1971 ו-1981 (ראו סעיף 2 לפסק הדין).

בדוגמאות אלו, כמו גם במקרים נוספים, מדובר בנכסים שניצבים במקומם **למעלה מחמישים שנה**, ומחבורים לתשתיות עירוניות פרק זמן דומה. כמו כן, במקרים שונים, בוצעו בסמוך לנכסים אלו עבודות תשתית משמעותיות לאורך השנים.

82. ניתן להניח, כי לו היתה רשות מקומית מוציאה דרישת תשלום בדמי השתתפות או דרישת תשלום בהיטלי סלילה שהיה עליה להוציא לפני שלושים שנה, לשם הדוגמא, הרי שהנישום היה יכול לטעון להתיישנות. במצב כזה, נראה כי לא יכולה להיות מחלוקת כי מתקיימים הטעמים העומדים בבסיס מוסד ההתיישנות, כפי שהוצגו למשל בפסק דינו של הנשיא גרוניס בע"מ 8832/12 **עיריית חיפה נ' סלומון** (נבו 15.4.2015):

19. "נהוג לומר שקיימים מספר טעמים העומדים בבסיס מוסד ההתיישנות במשפט האזרחי (ראו גם פסקה 12 לעיל, שם באה התייחסות קצרה לתכליות של מוסד ההתיישנות כפי שהובאו בעניין נסייר). קבוצת הטעמים הראשונה עניינה בהגנה על האינטרסים של בעלי הדין בהליך המסוים. מחד, יש להתחשב בעניינו של התובע. יש ליתן לו שהות סבירה לנסות ולפתור את הסכסוך מחוץ לכותלי בית המשפט (למשל בדרך של פשרה), לעמוד על זכויותיו, ואם המהלך לא צלח – להגיש תביעה לבית המשפט. מנגד, דיני ההתיישנות מתחשבים גם באינטרסים של הנתבע. הפסיקה מנתה שלושה טעמים מרכזיים בהקשר זה: הקושי הראייתי העומד בפני מי שנתבע על מקרה שארע לפני זמן רב; טעם הנוגע לחלוף הזמן, המשמיע ויתור ומחילה של התובע; ונימוק נוסף הנוגע לאינטרס של הנתבע ביציבות ובוודאות (ראו, ע"א 158/54 דה בוטון נ' בנק המזרחי בע"מ, תל-אביב, פ"ד י 687, 695-696 (1956) (להלן – עניין דה בוטון); ע"א 6805/99 תלמוד תורה הכללי והישיבה הגדולה עץ חיים בירושלים נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, ירושלים, פ"ד נז(5) 444, 433 (השופטת א' פרוקצ'יה) (2003) (להלן – עניין תלמוד תורה); ע"א 4859/11 עיריית נס ציונה נ' סאדאב חברה לבניין בע"מ, [פורסם בנבו] פסקה 20 (7.11.2013)). נוסף לטעמים אלה, הכירה הפסיקה בטעם נוסף החורג מעניינם של בעלי הדין בהליך המסוים. עניינו של טעם זה בחשיבות שבניצול יעיל של המשאב השיפוטי. נימוק זה מבקש למנוע את השחתת זמנם של בתי המשפט על עניינים ישנים ונושנים שאבד עליהם הכלח (עניין יחזקאלי, עמ' 300-301; עניין נסייר, בעמ' 245-246) (ההדגשות הוספו).

83. במצב בו מבוצעות עבודות תשתית משמעותיות חדשות אשר יש בהן כדי להקים עילה להוצאת דרישת תשלום, טענת ההתיישנות אינה רלוונטית שכן מדובר בעבודות חדשות, וכפי שהובהר לעיל, בסמכותה של הרשות המקומית להוציא דרישות חיוב במצב כזה.

לצד זאת, בחינת הטעמים שבבסיס מוסד ההתיישנות מעלה כי חלקם עודם רלוונטיים ותקפים במידה מסוימת ביחס לבעל הנכס שלו הוצאה דרישת התשלום, שלגביו הקושי הראייתי הנובע בין היתר מהצורך להציג אסמכתאות לאירועים ותשלומים שהתרחשו לפני שנים ארוכות.

84. על רקע דברים אלו, לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, חלוף הזמן מאז בוצעו עבודות התשתית הראשונות שחיברו את הנכס לתשתיות העירוניות, ופעמים רבות גם חלוף הזמן מאז בוצעו עבודות תשתית משמעותיות נוספות שניתן היה להוציא בגינן דרישות חיוב לאורך השנים, מצדיקים לדרוש מהרשות המקומית לבסס את ההחלטה להוציא דרישת תשלום מאוחרת על תשתית עובדתית הולמת.

85. השיקול השני – הוצאת דרישת תשלום מאוחרת, בהיעדר הסבר אחר לדברים (כמו למשל היעדר חוקי עזר במועדים הקודמים), מצביעה על כך שהרשות המקומית מניחה שהיא לא פעלה להוציא דרישות תשלום לאורך שנים ארוכות.

86. כפי שהוסבר לעיל, הכלל העולה מהוראות חוקי העזר שהובאו לעיל וממקורות נוספים הוא כי ככל שכך נדרש בחוקי העזר שלה, על הרשות המקומית להוציא דרישת תשלום בעת התגבשותה של עילת חיוב. כלומר, בהיעדר הסבר אחר, לפחות בחלק מהמצבים בהם מבוקש להוציא דרישת תשלום מאוחרת, משמעות הוצאתה עשויה להיות, בחלק מהרשויות המקומיות (ובכפוף, בין היתר, לשיטה שחלה במועד הרלוונטי כמו גם למועדיהם של האירועים המפעילים), כי הרשות המקומית מבקשת להסתמך על כך שלא פעלה בהתאם להוראות חוקי העזר שחוקקה, לעיתים במשך עשרות שנים. במצב דברים כזה מתחזקת ההצדקה לכך שהרשות המקומית תבסס את ההחלטה על תשתית עובדתית החולמת את נסיבות העניין.

87. דוגמא לפעולת רשות מקומית שיכולה להוות ראיה פוזיטיבית לכך שהחוב לא נגבה בעבר באופן מודע ניתן לראות בסעיפים 6 ו-15 להחלטת כב' השופטת ברון בבר"ס 6554/19 **עיריית נס ציונה נ' יוסי שגב** (אר"ש 25.1.2021), במסגרתה נדחתה בקשת רשות הערעור נגד ההחלטה לקבל בקשה לאישור ניהול תובענה כייצוגית שהגיש המשיב נגד המבקשות. מסעיפים אלה עולה, כי באותו מקרה מועצת הרשות המקומית קיבלה החלטות הדוחות לכאורה את מועד החיוב בתשלום היטל תיעול למועד הגשת בקשה למתן אישור להעברת זכויות בנכס (שהוא אחד מהמועדים הקבועים בחוק העזר). יוער, כי הדברים מובאים כדוגמא לאינדיקציה במישור העובדתי, ומבלי שיהיה בכך כדי להביע עמדה משפטית בעניין החלטות מסוג זה.

88. השיקול השלישי – מצופה מרשות מקומית סבירה, מעצם מהותה ותפקידיה, כי תהיה לה נגישות למידע רלוונטי הנוגע לשאלות האם הוצאו דרישות לתשלומי פיתוח בעבר והאם נגבו תשלומים בגין – שאלות שיש להן השפעה על יכולתה לחייב באירוע מאוחר, או על גובה החיוב; ומכל מקום, ניתן להניח כי בדרך כלל יש לה נגישות פוטנציאלית טובה יותר למידע זה מאשר לנישום. מטבע הדברים, עבודות פיתוח בתחומי הרשות המקומית מבוצעות לכל הפחות בידיעתה ובתיאום עימה (גם אם לא ביוזמתה), ומכל מקום הרשות המקומית היא הגורם האמון על גביית תשלומי הפיתוח בגין ביצוע עבודות תשתית במקרים המקימים עילה לכך, ועל כן גם בעלת פוטנציאל הנגישות הטוב ביותר למידע. זאת ועוד, ביצוע עבודות תשתית וגביית מיסים ותשלומי חובה עירוניים מצויים בליבת פעילותה של הרשות המקומית; בהתאם, המידע הקיים בחזקת הרשות המקומית בדרך כלל מקיף ומסודר יותר מזה שיש בידי בעל הנכס הגובל באותן עבודות, והפער אף מתעצם במקרים בהם הנכס מחליף בעלים.

יוער כי כאשר מדובר ביחסים שבין נישום שהוא אזרח פרטי לבין רשות מקומית, מתווסף למציאות המתוארת אף פער הכוחות המובנה, הקיים ביחסים שבין הרשות המנהלית לבין האזרח.

89. לפיכך, אף נגישותה הטובה יותר של הרשות המקומית למידע הרלוונטי, מצדיקה כי הרשות המקומית תניח תשתית עובדתית הולמת לשם קבלת החלטה על הוצאת דרישת תשלום מאוחרת.

90. בטרם סיום חלק זה, יוער כי, ככלל, הרף הראייתי לצורך בחינת החלטות מנהליות שוטפות הוא "רף ראייתי נמוך". הרציונל לכך הוא הגמישות הנדרשת בביצוע פעולות יומיומיות של הרשות וטעמים של יעילות מערכתית. בהקשר זה יוזכר גם סעיף 318 לפקודת העיריות (המצוי בפרק חמישה עשר שכותרתו "גביית ארנונות" ושהתייחס בעבר הרחוק גם לשומת ארנונת רכוש שהיתה נהוגה אז), בו נקבע כי "פנקסים הנחזים ככוללים ארנונה שנקבעה או שומה שנעשתה לפי הפקודה יתקבלו בלי כל ראיה אחרת – כראיה לכאורה על קביעת הארנונה או על עשיית השומה ועל תקפן". עם זאת, בנסיבות מסוימות נדרש רף ראייתי מוגבר מהרשות (וראו, לשם הדוגמה, דפנה ברק-ארז **משפט מנהלי** כרך א' 446-449 (טובה אולשטיין עורכת, התש"ע-2010). על כן, גם בהנחה שסעיף 318 חל, ככלל, על דרישות תשלום היטלים, אין בו כדי לייתר את דרישת התשתית העובדתית ההולמת ביחס להוצאת דרישות תשלום מאוחרות בהיטלי פיתוח, זאת בשל כלל השיקולים שפורטו לעיל.

## ג.2. השלב השני – נקיטת הליך משפטי על ידי הנישום נגד דרישת התשלום

91. כאמור, ככל שהרשות גיבשה תשתית עובדתית נאותה ההולמת את נסיבות העניין ומבססת את ההחלטה על הוצאת דרישת תשלום מאוחרת, וככל שלנישום יש השגות על דרישת תשלום זו והוא נקט בהליך משפטי בעניינה – לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, **בשלב זה הנטל להוכיח כי נשא בעבר בתשלומים בגין עבודות פיתוח רלוונטיות שבוצעו בגובל לנכס, יהיה מוטל על הנישום**. עמדה זו עולה בקנה אחד עם הכלל המקובל לפיו "המוציא מחברו עליו הראיה" ועם הוראות סדרי הדין לפיהם על עותר בעתירה מנהלית ועל תובע בתביעה אזרחית להוכיח את טענותיהם.

## סיכומם של דברים

92. כפי שצוין לעיל, נקודת המוצא לעמדת היועצת המשפטית לממשלה נשענת על שני רבדים המרכיבים את האינטרס הציבורי בהקשר של גביית היטלי הפיתוח.

רובד אחד הוא חובתה של הרשות המקומית לגבות היטלים אלה, חובה שהיא נדרשת לקיימה על מנת שתוכל למלא את תפקידיה. גביית תשלומים אלה, מכל הנישומים החייבים בהם, מבטאת את **האינטרס הציבורי שבגביית מס אמת**, והיא מתחייבת מההכרח לניהול תקין של כספי הציבור והשמירה על הקופה הציבורית. באמצעות גבייה זו הרשות משרתת את האינטרס הציבורי שבפיתוחה של התשתית העירונית, **לטובת הרווחה המצרפית של תושביה והבאים בשעריה**.

רובד שני הוא **האינטרס הציבורי כי הרשות המקומית תפעל על פי דין ובאופן תקין וראוי**, כמתחייב ממעמדה כגוף שלטוני עליו חלה חובת ההגיונות, ותישא במשמעויות של אי עמידה בהוראת הדין ובכללי המשפט המנהלי. בהתאם ובה במידה, קיימת חשיבות בכך שהרשויות המנהליות יפעלו בהתאם לסמכויות הנתונות להן ולכללי המשפט המינהלי.

ביחס לשני הרבדים של האינטרס הציבורי, ראו בשינויים המחויבים את האמור בסעיפים 23-24 לפסק דינו של כב' השופט פוגלמן בע"מ 8329/14 **עיריית קרית אתא נ' נילי קורן** (אר"ש 31.5.2006). יוער, כי ההתייחסות בפסק הדין לשני הרבדים של האינטרס הציבורי היא במסגרת ניתוח האיזון הראוי בין האינטרסים השונים לצורך הכרעה בשאלה אם שיהוי בנקיטת הליכי גבייה מינהליים על ידי הרשות המקומית יוביל לכך שאסור לה לגבות את חובה בדרך זו, אולם הדברים רלוונטיים בשינויים והתאמות נדרשים גם לעמדת היועצת בסוגיה העומדת במוקד בענייננו.

93. עמדת היועצת המשפטית לממשלה ביחס להוצאת דרישת תשלום מאוחרת, כפי שפורטה לעיל, מאזנת באופן ראוי בין שני הרבדים של האינטרס הציבורי, וזאת באמצעות ההבחנה בין שני השלבים שתוארו לעיל. בהתאם, בשלב הראשון נדרש כי הרשות המקומית תבסס את החלטתה להוציא דרישת תשלום מאוחרת על תשתית עובדתית נאותה ההולמת את נסיבות העניין, ואילו בשלב השני הנטל להוכיח כי נשא בעבר בתשלומים יוטל על הנישום.

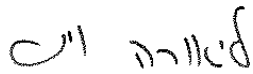
בכך, מחד גיסא, יכולה הרשות המקומית לממש את חובתה לדרוש תשלומי חובה, ובענייננו לדרוש את היטלי הפיתוח, במצבים בהם גובשה תשתית עובדתית הולמת המלמדת על כך שנכסים לא חויבו בעבר בהיטלי פיתוח (או בדמי השתתפות, שבהתאם לפסיקה אינם פוטרים כשלעצמם מתשלום היטלים אולם יש להתחשב בהם בעת קביעת גובה ההיטל), ועל ידי כך לדאוג לנשיאה שוויונית בנטל הפיתוח הרשותי.

מאידך גיסא, ניתן מענה לקושי המתעורר במצב בו מוטל על נישומים - שנכסיהם מחוברים לתשתיות העירוניות מזה שנים ארוכות - מלוא הנטל להמציא אסמכתאות לכך ששילמו בעבר על מנת להתמודד עם חיוב בהיטלים שעשוי להגיע אף לסכומים של מיליוני שקלים, אחרי פרקי זמן ארוכים המכבידים על יכולתם לעשות כן (וזאת ככל שהרשות המקומית לא ביססה החלטתה על תשתית עובדתית הולמת).

94. האמור בסעיף 51 לעמדה זו ביחס לכללי דמי הקמה נתמך בתצהירו של מר גלעד פרננדס, סמנכ"ל בכיר כלכלה ברשות הממשלתית למים וביו.ב.

היום, י"ז באב תשפ"ב

14 באוגוסט 2022



**ליאורה וייס-בנסקי, עו"ד**

**סגנית בכירה א' במחלקת בג"צים**

**בפרקליטות המדינה**

## תצהיר

אני הח"מ, גלעד פרננדס, ת.ז. 029501186, מצהיר בזאת כלהלן:

1. אני משמש בתפקיד סמנכ"ל בכיר כלכלה ברשות הממשלתית למים ולביוב.
2. תצהירי זה ניתן לתמיכה בסעיף 51 ל"עמדה מטעם היועצת המשפטית לממשלה" בתיק עע"ם 7990/20 ובתיק עע"ם 137/21 (להלן – **עמדת היועצת המשפטית לממשלה**), שעניינו בכללי תאגידי מים וביוב (דמי הקמה למערכות מים ולמערכות ביוב), התשע"ה-2015.
3. העובדות המפורטות בסעיף 51 לעמדת היועצת המשפטית לממשלה הן אמת למיטב ידיעתי ואמונתי.
4. זה שמי, זו חתימתי ותוכן תצהירי אמת.



## אישור

אני הח"מ, ניר וילנר, עו"ד, מאשר בזה כי ביום 14.8.22 הופיע בפני גלעד פרננדס, המוכר לי אישית, ולאחר שהזהרתיו כי עליו לומר את האמת, שאם לא יעשה כן יחיה צפוי לעונשים הקבועים בחוק, חתם בפני על תצהירו.

ניר וילנר, עו"ד  
מ.ר. 43234  
הלשכה המשפטית  
ברשות הממשלתית למים ולביוב

