

בבית המשפט העליון

בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים

ע"מ 1909/19

ע"מ 2466/19

קבוע לדין: 6.1.2020

1. בנייני מ.י. גינדי הנדסה ופיתוח בע"מ

2. תל-דר נכסים והשקעות (1992) בע"מ

ע"י ב"כ עוה"ד פרופ' רון שפירא ו/או קרן שפירא-אטינגר ו/או
גואטה יוסף ו/או ע"י ב"כ עו"ד ממשד אברהם נאמן ושות', עורכי
דין

המעוררות בע"מ 1909/19

מרח' פנחס רוזן 72, תל אביב-יפו, 6951294
טל': 03-6078400; פקס: 03-6078401

3. עיריית רחובות

ע"י ב"כ עוה"ד נעם ליברמן ו/או דוד אבידן ו/או רעות מזרחי ו/או
ברק פרידמן

המעוררות בע"מ 2466/19

מרח' מוטה גור 7, בניין אולימפיה, קומה 5, פתח תקווה, 4952801
טל': 077-5187002; פקס: 077-5187003

נ ג ד

עיריית רחובות

ע"י ב"כ עוה"ד שרה פריש ו/או אהרן שפרבר ו/או אשר אילוביץ
ו/או ע"י ב"כ עו"ד ממשד פריש, שפרבר ריינהרץ ושות', עורכי דין
מרח' מוטה גור 9, פתח תקווה

המשיבה בע"מ 1909/19

טל': 03-9239010; פקס: 03-9239010

מועדון רחובות לספורט תרבות ונופש

ע"י ב"כ עוה"ד אורי דויטש ו/או ארז ליבנה ו/או אח' ממשד פלג,
כהן, דויטש, עורכי דין

המשיבה בע"מ 2466/19

מרח' מנחם בגין 52, מגדל סונול, תל אביב-יפו, 67137
טל': 03-6372500; פקס: 03-6372520

היועץ המשפטי לממשלה

ע"י ב"כ עו"ד תהילה רוט

משרד המשפטים, ירושלים

טל': 02-6466578; פקס: 02-6467011

מתייצב להליך

הודעה על התייצבות היועץ המשפטי לממשלה

הודעה על התייצבות היועץ המשפטי לממשלה

מכוח סמכותי לפי סעיף 1 לפקודת סדר הדין (התייצבות היועץ המשפטי לממשלה) [נוסח חדש] ולאחר שראיתי כי זכות של מדינת ישראל או עניין ציבורי עלולים להיות מושפעים או כרוכים בהליך שלפני בית המשפט הנכבד, הריני להודיע על התייצבותי להליך זה.

אני מסמך כל פרקליט מפרקליטות המדינה על שלוחותיה להיות נציגי להליך זה.


אביחי מנדלבליט

היועץ המשפטי לממשלה

היום, כ"ב כסלו תשפ"א, 8 דצמבר 2020

בבית המשפט העליון

בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים

ע"מ 1909/19

ע"מ 2466/19

קבוע לדיון : 6.1.2021

1. בנייני מ.י. גינדי הנדסה ופיתוח בע"מ

2. תל-דר נכסים והשקעות (1992) בע"מ

ע"י ב"כ עוה"ד פרופ' רון שפירא ו/או קרן שפירא-אטינגר ו/או
גואטה יוסף ו/או ע"י ב"כ עו"ד ממשד אברהם נאמן ושות',
עורכי דין

מרח' פנחס רוזן 72, תל אביב-יפו, 6951294

טל': 03-6078400 ; פקס: 03-6078401

המערערות בע"מ 1909/19

3. עיריית רחובות

ע"י ב"כ עוה"ד נעם ליברמן ו/או דוד אבידן ו/או רעות מזרחי
ו/או ברק פרידמן

מרח' מוטה גור 7, בניין אולימפיה, קומה 5, פתח תקווה,

4952801

המערערת בע"מ 2466/19

טל: 077-5187002 ; פקס: 077-5187003

נ ג ד

עיריית רחובות

ע"י ב"כ עוה"ד שרה פריש ו/או אהרן שפרבר ו/או אשר אילוביץ
ו/או ע"י ב"כ עו"ד ממשד פריש, שפרבר ריינהרץ ושות', עורכי דין
מרח' מוטה גור 9, פתח תקווה

המשיבה בע"מ 1909/19

טל: 03-9239010 ; פקס: 03-9239010

מועדון רחובות לספורט תרבות ונופש

ע"י ב"כ עוה"ד אורי דויטש ו/או ארז ליבנה ו/או אח' ממשד
פלג, כהן, דויטש, עורכי דין

מרח' מנחם בגין 52, מגדל סונול, תל אביב-יפו, 67137

טל: 03-6372500 ; פקס: 03-6372520

המשיבה בע"מ 2466/19

היועץ המשפטי לממשלה

ע"י ב"כ עו"ד תהילה רוט

משרד המשפטים, ירושלים

מתייצב להליך

טל: 02-6466578 ; פקס: 02-6467011

עמדה מטעם היועץ המשפטי לממשלה

1. בהמשך להודעתו בדבר התייצבותו להליך ובהתאם להחלטות בית המשפט הנכבד מיום 17.2.2020 ומיום 19.10.2020, ולקראת הדיון בערעורים שבכותרת הקבועים ליום 6.1.2021, מתכבד היועץ המשפטי לממשלה להגיש עמדה מטעמו.
2. עניינם של הערעורים שבכותרת, בין היתר, בסמכות עיריית רחובות לגבות היטלי שטחים ציבוריים פתוחים (להלן: "**היטלי שצ"פ**") מבעלי זכויות בנכסים שנבנו טרם חקיקת חוק העזר לרחובות (שטחים ציבוריים פתוחים), התשע"א-2010 (להלן: "**חוק העזר**" או "**חוק העזר לרחובות**"). היועץ המשפטי לממשלה אינו צד לערעורים אלה.
- בתום הדיון שהתקיים לפני בית המשפט הנכבד ביום 17.2.2020, ניתנה החלטת בית המשפט הנכבד לפיה לנוכח השלכות הרוחב של ההכרעה בסוגיית היטל השצ"פ, יש מקום לקבלת עמדה מטעם היועץ המשפטי לממשלה.

הערעורים שבכותרת

3. כאמור, עניינם של הערעורים הוא בחיוב בהיטל שצ"פ בהתאם לחוק העזר לרחובות. חוק העזר קובע, בין היתר, אילו שטחים ציבוריים יוגדרו כשצ"פ; מה נועד היטל השצ"פ לממן; על מי הוא חל; העיתוי להטלתו; ודרך חישוב היטל השצ"פ.

עניין גינדי (עע"מ 1909/19)

4. פסק הדין נושא ערעור זה ניתן בעת"מ 18-04-26536 ביום 30.1.2019 על ידי כב' השופט צ' דותן.
- כפי שעולה מפסק הדין המערערות בעע"מ 1909/19 (להלן: "**המערערות**") היו בעלים של נכס בעיר רחובות. ביום 19.12.2017 מכרו המערערות את זכויותיהן בנכס זה. בעקבות הסכם המכר, פנו המערערות לעיריית רחובות לשם קבלת אישור עירייה, לפי סעיף 324 לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: "**פקודת העיריות**"), על מנת שתוכלנה לבצע את העברת הזכויות בנכס.
- בעקבות פניה זו, הוצאה למערערות דרישה לתשלום היטל שצ"פ בסכום של 978,052 ש"ח. בדרישת התשלום נכתב, בין היתר: "העילה לחיוב בהיטל שטחים ציבוריים פתוחים הנה תחילת ביצוע עבודות להקמת שצ"פ ו/או אישור בנייה חדשה כמובנה בסעיף 2 לחוק העזר". עוד עולה מפסק הדין כי בתכתובות שבין המערערות לעירייה בעניין זה צוין, כי הנכס מצוי ברובע ב' ובהתאם להכרזת מהנדס העירייה נעשו ברובע זה עבודות פיתוח להקמת שצ"פ רבים.

5. נגד חיוב זה הגישו המערערות את העתירה לבית משפט קמא הנכבד, במסגרתה טענו, כי לא קמה עילה לחייבן בהיטל שצ"פ, מאחר שלא נקבע על ידי מהנדס העירייה, כי השצ"פים בגינם הן חויבו (חורשת ותיקים וגן הבנים) נועדו לשמש את נכסן, וכי בפועל אלה אכן אינם משמשים את נכסן; עוד נטען, כי לא ניתן היה לחייבן בהיטל שצ"פ מאחר שחוק העזר מכוחו נגבה היטל השצ"פ חל רק על בנייה חדשה, ולא על בנייה קיימת. לעניין זה ביקשו המערערות להסתמך, בין היתר, על דברים שנאמרו בישיבת המועצה בה אושר חוק העזר.

6. בפסק הדין דחה בית משפט קמא הנכבד (כב' השופט צ' דותן) את העתירה. בית משפט קמא קבע, כי השצ"פים בגינם חויב נכסה של העותרת מיועדים לשמש את נכסה. זאת, בהתאם להחלטת מהנדס העירייה, כי השצ"פים מיועדים לשמש את הנכס. בית משפט קמא קבע, כי אין עילה להתערבות בקביעת המהנדס בעניין זה, אשר מילאה אחר דרישות חוק העזר, וכי הבדיקה הנדרשת לעניין זה אינה השימוש בפועל בשצ"פ אלא קביעת המהנדס לעניין זה, אשר נעשתה בדרך של חלוקה לרבעים וגושים וקביעת החיוב בהתאם לכך.

7. כמו כן, בית משפט קמא דחה את טענת המערערות, כי חוק העזר חל רק על בנייה קיימת. בית משפט קמא קבע, כי נקודת הזמן הרלוונטית אינה מועד הבנייה של הנכס נשוא החיוב אלא מועד פיתוח השצ"פ בגינו נגבה ההיטל:

"עילת החיוב הרלוונטית לענייננו היא תחילת ביצוע עבודות להקמת שצ"פ המיועד לשמש את הנכס. אין כל אינדיקציה ואף לא רמז לתחולה על בנייה חדשה בלבד. ההיטל מוטל על כל "בעל נכס", ו"נכס", כהגדרתו בסעיף 269 לפקודת העיריות, הוא כל בנין וקרקע שבתחום העירייה, תפוס או פנוי, ציבורי או פרטי, למעט רחוב.

...

אינני רואה גם מה ההיגיון בטענה, שבעליו של בית קיים לא ישלם היטל שצ"פ, כאשר ברובע שלו, או בשכונה שלו, מתבצעות כיום עבודות להקמת שצ"פ, אשר יש לו זיקה, גם אם רופפת, לאותו בית. החשוב בעיניי הוא מתי מקימים או מפתחים את השצ"פ (שהרי לכך נועד ההיטל), ולא מתי נבנה הבית, שהשצ"פ מיועד לשמש אותו" (פסקאות 17-18 לפסק הדין).

8. עוד קבע בית משפט קמא, כי לשונו של חוק העזר ברורה לעניין זה, ואין צורך להידרש לפרוטוקולים של ישיבות המועצה על מנת לפרשו. כמו כן, בית משפט קמא הפנה לפסיקה של בתי משפט מחוזיים אשר אף הם נקטו בפרשנות לפיה, אין מקום להבחנה בין בנייה חדשה לבנייה קיימת לעניין חיוב בהיטל שצ"פ:

"ולבסוף אציין כי השאלה נדונה כבר מספר פעמים בפסיקת בתי המשפט לעניינים מנהליים, ובפסקי דין אלה נקבע, כי היטל

שצ"פ חל גם על בנייה קיימת, שכן, **הבחנה בין בנייה חדשה לבנייה קיימת היא בלתי שוויונית ובלתי צודקת** (פסקה 23 לפסק הדין; ההדגשות אינן במקור – הח"מ).

9. יצוין, כי בנוסף, נדחתה טענת המערערות, כי חוק העזר יכול לחול רק על שצ"פ שפותח לאחר כניסת חוק העזר לתוקף מהטעם שטענה זו אינה נכונה עובדתית. זאת, מאחר שנקבע, כי השצ"פים שבמוקד הליך זה פותחו והוקמו לאחר כניסת חוק העזר לתוקף.

10. במסגרת הערעור שבכותרת טוענות המערערות, כי לנוכח ההסדר שבחוק העזר ותכליתו, הטלת היטל שצ"פ מכוחו צריכה להיעשות בהתאם למידת זיקת ההנאה והשימוש בין הנכסים מושאי החיוב לבין השצ"פ, בהתאם לקטגוריות הבאות:

- א. בנייה חדשה: תידרש זיקה רופפת בלבד בין הנכס מושא החיוב לבין השצ"פ. המבקש לבנות בניין חדש נדרש לשלם גם עבור שצ"פים שפותחו בעבר, שכן הנכס החדש ייהנה מהם – הן מבחינת שימוש דיירי והן מבחינת השבחתו.
- ב. בנייה קיימת: נדרשת זיקה ישירה בין הנכס לבין השצ"פ. בעליו של נכס קיים יידרש לשלם רק עבור הקמת שצ"פ חדש, שמהנדס העיר החליט לגביו שמתקיימת זיקה ישירה בינו לבין הנכס מושא ההיטל.

טענת המערערות היא, כי הטעם להבחנה זו הוא שכאשר המחוקק העירוני התקין את חוק העזר הוא לא ביקש לחייב את בעלי הנכסים הוותיקים לשלם בדיעבד עבור שצ"פים שמיומן פיתוחם נעשה על פי הדין באותה השעה, אלא רק עבור שצ"פים חדשים המשרתים אותם במישרין.

עניין מועדון רחובות לספורט (ע"מ 2466/19)

11. פסק דין נושא ערעור זה ניתן בעת"מ 37748-04-16 ביום 18.2.2018 על ידי כב' השופט א' סטולר, אשר קיבל את עתירת מועדון רחובות לספורט, תרבות ונופש (להלן: "**המשיבה**") או "**מועדון רחובות**") נגד דרישת התשלום שהוצאה על ידי עיריית רחובות בגין היטל שצ"פ והיטלים נוספים. הערעור דן הוגש על ידי עיריית רחובות שהיא המערערת בע"מ 2466/19.

12. כפי שעולה מפסק דינו של בית משפט קמא, המשיבה, עמותה ללא מטרות רווח, מפעילה מרכז ספורט נופש ובעלת הזכויות במקרקעין אלה. בשלהי שנת 2015, שלחה עיריית רחובות למועדון רחובות דרישת תשלום, בין היתר, בגין היטל שצ"פ אשר הוקם בין השנים 2015-2016.

13. נגד דרישת התשלום, אשר כללה כאמור דרישה לתשלום היטל שצ"פ הוגשה העתירה לבית משפט קמא. במוקד הדיון בשאלת היטל שצ"פ, עמדה טענת המשיבה, כי תחשיב העירייה

קובע, כי היטל שצ"פ ייגבה רק מבנייה חדשה שנוספה לאחר אישור חוק העזר. בנוסף, גם בעתירה זו הועלתה טענה, כי כאשר אישרה מועצת עיריית רחובות את חוק העזר, נאמר מפורשות, כי הוא יחול רק על בנייה חדשה.

14. בפסק הדין, קבע בית משפט קמא, כי חוק העזר לא כולל חיוב בהיטל שצ"פ בגין בנייה שהייתה קיימת טרם כניסתו לתוקף בשנת 2010. ביסוד קביעה זו עמדה בעיקרה טענת מועדון רחובות בדבר אומד דעתם של חברי המועצה, כאשר אישרו את החוק, כי הוא יחול על בנייה חדשה בלבד.

15. בבחינת למעלה מן הצורך, בחן בית משפט קמא את השאלה אם חב מועדון רחובות בתשלום היטל שצ"פ בגין שלושת השצ"פים לגביהם ניתן החיוב. לעניין שניים מהשצ"פים (שצ"פ 121 ופארק אביסרור) נקבע, כי בדרישות התשלום לא צוין שם השצ"פ, לא צורפו תעודות מהנדס ואישור פיתוח השצ"פים הללו, אלא אלה צורפו מאוחר יותר בכתב התשובה של העירייה לעתירה לבית משפט קמא. תעודת המהנדס שצורפה לדרישת התשלום הייתה ביחס לשצ"פ השלישי בלבד – פארק אלעזר. בית משפט קמא קבע, כי דרישת התשלום היא זו "שקבעה וקבעה את גדר המחלוקת" ולמעשה העתירה כלל לא עסקה בשצ"פ 121 ופארק אביסרור והתייחסות העירייה לגביהם היוותה הרחבת חזית אסורה.

באשר לשצ"פ השלישי, גן אלעזר, בית משפט קמא עמד על הפגמים בנוסח תעודת מהנדס העירייה בעניינו, ועל כך שלא צורפה תעודת מהנדס מזמן אמת (אלא מאוחרת). עוד קבע בית משפט קמא, כי לא הוכחה זיקת ההנאה בין הנכס של העותרת ובין השצ"פ הרלוונטי (גן אלעזר); וכן כי לא הוכח שהתקיימו בו עבודות הקמה (לכל היותר עבודות תחזוקה, ואף זה ספק אם הוכח).

16. על פסק דין זה הוגש הערעור שבכותרת, עע"מ 2466/19, על ידי עיריית רחובות. בערעור טוענת העירייה, בין היתר, כי האזורים שבהם מתקיימת "זיקת הנאה" בין שצ"פ לנכס מסוים נתונה לסמכותו של מהנדס העירייה, הן מכוח חוק העזר והן מכוח נוהל משרד הפנים. לטענת עיריית רחובות זיקה ההנאה הנדרשת להתגבשות חיוב בהיטל שצ"פ אינה נבדקת פרסונאלית ואינה מותאמת לפי סוג הנכס, אלא נבחן פוטנציאל ההנאה הגלום בתשתית שהותקנה במרחב הציבורי ולא בשימוש האישי שנעשה בכוח או בפועל על ידי בעל הנכס. לטענת עיריית רחובות הותרת קביעות בית משפט קמא משמעותן ערעור יסודות ההסדר החקיקתי והמימוני במימון פיתוחם של שצ"פ. עוד נטען, כי קביעת בית משפט קמא כי חוק העזר חל רק על בנייה חדשה ולא על בנייה קיימת אינה עולה בקנה אחד עם עמדת מחלקת ייעוץ וחקיקה שבמשרד המשפטים בעניין זה.

היטלי שצ"פ – רקע

17. סעיף 249(8) לפקודת העיריות מסמיך את העירייה להקים שטחי ציבור כדלקמן :

"סמכויותיה של עיריה הן:

...

(8) לספק, להתקין, להתוות, לתכנן, לשפר, לקיים, להסדיר גנים וגינות ומקומות מרגוע או נופש אחרים לשימוש הציבור, ולפקח עליהם, ולהשתתף בהוצאות קיומם של מקומות כאמור שהתקינם אדם לשימוש הציבור..."

סעיף 250 לפקודת העיריות מסמיך את העירייה להתקין חוקי עזר לשם ביצוע הפעולות אותן היא מוסמכת לעשות על פי דין:

"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".

סעיף 251 לפקודת העיריות מסמיך עירייה להטיל תשלומי חובה למימון פעולות הפיתוח שהיא מבצעת:

"בחוקי עזר רשאית המועצה לקבוע הוראות בדבר –

(1) 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".

18. ברובן של הרשויות המקומיות נהוגה כיום שיטת החיוב בהיטל לצורך מימון תשתיות מוניציפאליות. שיטת החיוב בהיטל החליפה את שיטת דמי ההשתתפות שנהגה בעבר.

19. תשלומי החובה – ההיטל כיום ודמי ההשתתפות בעבר – נועדו לממן את מערכת התשתיות העירוניות, אולם בין שיטות אלו הבדלים מהותיים בתפיסת החיוב ובבסיס החיוב. על מנת להבהיר את העיקרון העומד ביסוד שיטת ההיטל נעמוד להלן בקצרה על ההבחנה בין שיטת ההיטל לשיטת דמי ההשתתפות:

שיטת דמי ההשתתפות – משיתה חיוב על בעלי הנכסים בגין ביצוע עבודות תשתית ספציפיות המשרתות באופן ישיר את נכסם. דמי ההשתתפות נקבעים בהתאם להוצאות שהוציאה הרשות בפועל, ואשר נועדו לממן עבודות קונקרטיות עבור בעלי נכסים גובלים, בהתאם לעלותן המיידית. החיוב מחושב לבעלי הנכסים הגובלים, כל אחד לפי חלקו היחסי בעלות קטע התשתית הקונקרטי לפי אמות מידה שונות.

שיטת דמי ההשתתפות עוררה קשיים שונים, בין היתר: השיטה יצרה אי שוויון בין בעלי נכסים שונים באופן שנכס הגובל ברחוב אחד חויב אחרת מנכס הגובל במספר רחובות וכדומה. זאת, על אף שכל התושבים למעשה נהנו ממכלול הרחובות; 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; שיטת דמי ההשתתפות לא אפשרה כיסוי תקציבי של מלוא העלויות שהיו כרוכות בהקמת אותן התשתיות. כך, ביחס לעלויות עקיפות כגון: עלויות בגין תשתיות הרשות שנדרשו להקמת התשתיות, עובדי הרשות, עלויות בגין שירותי גביה, אכיפה וכדומה; כמו כן, שיטה זו לא אפשרה כיסוי בגין תשתיות – על שלא ניתן לייחס לבעל נכס קונקרטי, עלות שיפוץ ותחזוקה, ועוד.

שיטת ההיטל – החיוב אינו מחושב בזיקה לעלות עבודות תשתית ספציפיות, אלא החיוב נגזר מתחשיב של כלל עלויות התשתיות הקיימות והצפויות בתחומי הרשות המקומית, על יסוד אומדן אנשי מקצוע רלוונטיים (מהנדסים, כלכלנים, שמאי מקרקעין). מתחשיב כללי זה גוזרים תעריף, בהתאם לסך השטח וזכויות הבנייה ברשות. כל בעל נכס יחויב לפי תעריף זה בהתאם לזכויות הבנייה שמימש. התשלום שישולם יממן את מכלול התשתיות בעיר, ולא אך את התשתית הקונקרטית בגינה קמה לבעל הנכס החובה לשלם את ההיטל. כך נקבע לעניין זה בע"מ 2314/10 **עיריית ראש העין נ' אשכנז נכסים בע"מ**, פסקה 15 (פורסם באר"ש, 24.6.2012) (להלן: "**עניין אשכנז**").

"תעריף ההיטל אינו מחושב בזיקה מימונית לעלות הקונקרטית של הקמת תשתית ספציפית, אלא מחושב כנגזרת מתחשיב מקצועי המבוסס על אומדן של כלל עלויות התשתית שאותו סוג של היטל נועד לממן בתחומי הרשות המקומית כולה. התחשיב נערך על-ידי אנשי מקצוע (מהנדסי תעשייה וניהול, מהנדסי בניין, כלכלנים ושמאי 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".

20. עקרונות אלה של שיטת ההיטל רלוונטיים לכל סוגי ההיטלים, וכך גם להיטל שצ"פ. לפיכך, היטל שצ"פ שהוטל על בעל נכס אינו מחושב בזיקה לעלות עבודות שצ"פ מסוים, אלא החיוב נגזר מתחשיב של כלל עלויות השצ"פ הקיימות והצפויות בתחומי הרשות המקומית. מתחשיב כללי זה גוזרים תעריף, בהתאם לסך השטח וזכויות הבנייה ברשות. כל בעל נכס יחויב לפי תעריף זה בהתאם לשטח הנכס שלו. התשלום שישולם יממן את מכלול השצ"פ בעיר, ולא אך את השצ"פ הקונקרטי בגינה קמה לבעל הנכס החובה לשלם את ההיטל.

21. בעע"ם 11646/05 **מרכז השלטון המקומי בישראל נ' צרפתי** (פורסם באר"ש, 5.9.2007) (להלן: "**עניין צרפתי**") נדונה השאלה בדבר עצם סמכותה של רשות מקומית לחייב בהיטל למימון תשתיות (שם דובר על היטל סלילה). בית המשפט הנכבד, למרות הקשיים עליהם עמד, אימץ את ההלכה הפסוקה אשר אישרה לאורך השנים את שיטת ההיטל. נקבע, כי רשות מקומית תהא מוסמכת לגבות היטל בכפוף להתקיימותם של שני תנאי סף אשר יפורטו להלן. יצוין, כי בעניין **אשבד** (פסקה 17) חזר בית המשפט הנכבד בהסכמה על הלכת צרפתי בעניין זה. אם כן, בהתאם לפסק הדין בעניין **צרפתי** תנאי הסף לגביית היטל:

הראשון, התניית הגבייה בהקמה בפועל של רחוב הגובל בנכס (כזכור, שם דובר על היטל סלילה) המקיימת זיקת הנאה מינימלית לתשתית. כלומר, שיטת ההיטל נשענת על קיומה של זיקת הנאה של הנכס מהתשתית. זיקה זו יוצרת את עילת החיוב בהיטל והיא בבחינת תנאי-בלעדיו-אין לגבייתו. **השני**, דמי ההיטל שייגבו בגין הקמת התשתית, ישמשו אך לתכלית שלשמה נגבו ולא להעשרת קופת העירייה, וכן עליהם לשקף נכונה את ההוצאות הצפויות. כלומר, "ההוצאות הצפויות יקיימו זיקה מימונית כלשהי – גם אם רופפת – בין עלות העבודות החזויה כעולה מהאומדן שנערך לתעריף ההיטל שנקבע. לשם עמידה בתנאי השני, על הרשות להקפיד לעדכן עתית את תעריפי ההיטלים בהתאם לעליית המדדים הרלוונטיים ולהתפתחותן של תכניות התשתית העירונית" (עניין אשבד, פסקה 17).

כפי שאוזכר לעיל, בעניין צרפתי ואשבד דובר בהיטלי סלילה ולפיכך תנאי לגבייה הוא היותה של התשתית "ברחוב גובל". היינו, בהיטל סלילה הזיקה הנדרשת לחיוב בהיטל היא קיומו של רחוב סלול הגובל בנכס. בהקבלה לכך, וכפי שיעמוד על כך היועץ המשפטי לממשלה בהמשך, כאשר מדובר בהיטל שצ"פ זיקת ההנאה המינימלית הדרושה מתקיימת מקום בו מהנדס הרשות המקומית קבע, כי השצ"פ מיועד לשמש את הנכס. לצד זאת, הזיקה המימונית הנדרשת היא לכלל מערכת התשתית נשואת ההיטל ובהתאם לכך, היא זיקה רופפת בלבד לעלותה של התשתית הקונקרטית (ראו לעניין זה, פסקה 18 לעניין אשבד).

22. עקרון נוסף העומד ביסוד שיטת ההיטל הוא "עקרון חד פעמיות ההיטל" לפיו "אין היטל אחר היטל". היינו, ניתן לחייב בעל נכס בגין נכסו בהיטל שצ"פ, לכל היותר, באופן חד פעמי בלבד. חריג לכאורה לכלל זה הוא תוספת היטל המוטלת על בעל נכס בעקבות בנייה בנכסו. אולם, למעשה תוספת היטל בעקבות בנייה בנכס איננה חריג, אלא היא בגדר היטל משלים לתוספת שטח בנכס אשר לא שולמה במועד החיוב בהיטל, כמפורט להלן.

התחשיב לקביעת תעריף ההיטל, מחושב באופן הכולל את זכויות הבנייה המנוצלות והבלתי מנוצלות. משמעות הדברים היא, שכבר במועד התגבשות החיוב בהיטל, היינו ביצוע עבודות תשתית המיועדות לשמש את הנכס, ניתן היה באופן תיאורטי לחייב את בעל הנכס גם לפי זכויות בנייה שטרם נוצלו בפועל. אולם, הלכה למעשה, ככלל, חוקי העזר "מפצלים" את החיוב של בעל הנכס לעילת חיוב ראשונית ועילת חיוב משלימה. עילת החיוב הראשונית מתגבשת עם הקמת שצ"פ וקיומה של זיקת הנאה ובהתקיימה יגבה ההיטל

בהתאם לשטח הבנוי בנכס בפועל; עילת החיוב המשלימה תתגבש בעת תוספת בנייה בנכס ותחושב כמכפלת תוספת הבנייה בתעריף ההיטל. כך נאמר לעניין זה בעניין אשכד:

"... במועד התגבשות החיוב בהיטל (יצירת זיקה בדרך של ביצוע עבודות תשתית בנכס גובל), התעריף שיוטל על בעל הנכס כבר ידוע ואין כל מניעה להטילו כחיוב חד-פעמי. ואכן, הסדר הקובע חיוב חד-פעמי היה מעוגן כברירת מחדל גם בסעיפים 16, 17 ו-18(2) לחוק הביוב, טרם ביטולם (ראו גם עניין מאיר סדי, בעמ' 327).

ואולם תשלום חד-פעמי מחייב את בעל הנכס לשלם מראש עבור חלקו היחסי במימון התשתית כולה, לרבות החלק היחסי בזכויות בניה שטרם נוצלו בפועל, וממילא לפני שהחל ליהנות מהן. חיוב חד-פעמי עלול אפוא ליצור הכבדה ניכרת על בעלי הנכסים, ואף מעורר קשיי גביה ניכרים מצד הרשויות המקומיות (ראו שפיר, בעמ' 241-243). מטעם זה איפשר המחוקק לרשויות המקומיות לבחור בשיטת חיוב המבוססת על שתי עילות חיוב נפרדות: עילת חיוב ראשונית, המתגבשת עם היווצרה של זיקה של הנאה בין הנכס לבין התשתית (ביצוע עבודות בנכס גובל), ולפיה גובה ההיטל מחושב כמכפלת תעריף ההיטל בשטח הבנוי בפועל; ועילת חיוב משלימה שקמה בגין כל תוספת בניה בנכס ומחושבת כמכפלת התוספת בתעריף ההיטל במועד גמר הבנייה" (עניין אשכד, פסקאות 18-19).

היטל שצ"פ – ההסדרים הקונקרטיים

23. כמפורט לעיל, היטל שצ"פ מיועד לשמש מקור מימון לפיתוח שטחים פתוחים לשימוש הציבור הרחב. היינו, לשטחים שאינם מבונים והמיועדים לצורכי הציבור ורווחתו.

24. ההסדרה המפורטת של אופן יצירת התחשיב העומד בבסיס היטל השצ"פ ותנאים לאישור חוק עזר המסמיך רשות מקומית לגביית היטל שצ"פ קבועים בנוהל משרד הפנים – "נוהל לחישוב היטל למימון פיתוח שטחים ציבוריים ברשויות המקומיות" (להלן: **"נוהל משרד הפנים"**).

באשר לתכליתו של נוהל משרד הפנים נכתב בהקדמה לנוהל: "נוהל זה בא לקבוע את העקרונות, התנאים והסייגים שבמסגרתם יסכים משרד הפנים, לאשר חוקי עזר להטלת היטל לפיתוח שטחים ציבוריים פתוחים על מנת ליצור מקור מימון ייעודי לפיתוח תשתית עירונית זו".

העתק נוהל משרד הפנים משנת 2006 מצורף ומסומן **מש/1**.

25. בסעיף 1 לנוהל משרד הפנים נקבע, כי ההיטל ישמש למימון פיתוח שצ"פ שכונתיים או רובעיים בלבד בתחום הרשות המקומית. בשונה מכך, מימון שטחים ציבוריים פתוחים שנועדו לשמש את כלל תושבי העיר, כדוגמת פארקים כלל עירוניים, לא יבוא מתוך מקור מימון זה, אלא ממקורות מימון אחרים.

בהמשך לכך קובע סעיף 2 לנוהל, כי ההיטל נועד לשמש מקור מימון **לפיתוח שטחים ציבוריים חדשים ואינו מיועד לשמש כמקור מימון לתחזוקה או שיפור שצפ"ם קיימים**. מקור המימון לפעולות התחזוקה והשיפור, צריך לבוא מתוך תשלום הארנונה או ממקורות מימון אחרים העומדים לרשות המקומית לעניין זה.

26. סעיף 4 לנוהל משרד הפנים קובע, כי חוק העזר יחול על כלל שטח הרשות המקומית וכן קובע מהן עילות החיוב להיטל שצ"פ שניתן לקבוע בחוק העזר (לעניין עילות החיוב, ראו גם פסקאות 18-19 לעניין אשכד). כלומר, החיוב בהיטל שצ"פ יתגבש עם קיומן של אחת מהעילות המפורטות. העילה הראשונה, מתגבשת בעת הקמת שצ"פ שיש לבעל הנכס זיקת הנאה ישירה אליו. עילת החיוב השנייה, מתגבשת בעת בנייה או תוספת בנייה בנכס.

27. כמו כן, קובע סעיף 4 לנוהל, כי הגדרת אזורי ההנאה מכל שצ"פ ובמידת הצורך תוך הבחנה בין סוגי שצ"פ (שכונתיים, רובעיים וכו') לצורך קביעת החבות, תעשה על ידי מהנדס הרשות המקומית על פי חוק העזר. לצד זאת הודגש בנוהל, כי מדובר בהיטל להבדיל ממחיר או אגרה. היטל מוטל לצורך מימון כלל מערכת התשתית העירונית לפיתוח שצ"פ ועל בסיס תחשיב של כלל עלות מערכת תשתית עירונית זו. לפיכך, וכפי שהדברים נוהגים לגבי שאר היטלי הפיתוח, אין ולא נדרשת זיקה ישירה בין שיעור ההיטל שיוטל על בעל הנכס, לבין עלות פיתוח השצ"פ שממנו הוא נהנה בזיקה ישירה.

28. הנוהל קובע שתי שיטות חישוב אפשריות לעריכת תחשיב ההיטל. שיטה אחת היא "השיטה השולית" המכונה "שארית הישוב", לפיה חישוב עלות הפיתוח מחד וסך שטחי הקרקע והבנייה מאידך, לצורך חישוב ההיטל מתבסס על **השטחים המתוכננים בלבד**; "השיטה השנייה היא השיטה הממוצעת", המכונה "כל העיר", לפיה הן עלות הפיתוח והן סך שטחי הקרקע והבנייה לצורך חישוב ההיטל, נעשים על בסיס **כלל השטחים הקיימים והמתוכננים**, וזאת תוך חישוב עלות הפיתוח של השטחים הקיימים, בהתאם לסטנדרטים מקובלים ועדכניים. כאשר מעלות פיתוח השצפ"ם שתילקח בחשבון לצורך חישוב ההיטל, יש לנכות כל השתתפות ממקור אחר לתכלית זו, לרבות מקורות ממשלתיים, תרומות וכדומה. כמו כן, מעלות הפיתוח האמורה, יש לנכות את כלל עלויות הפיתוח בנושא סלילה, תיעול (וכן מים וביוב לגבי רשות מקומית שעדיין מפעילה בעצמה את משק המים והביוב) הנדרשים לפיתוח השצ"פ ואשר נכללו כבר בחישוב היטלי התשתית בנושאים אלה שהוטלו ושגבשים על ידי הרשות המקומית.

במסגרת ההנחיות לקביעת התחשיב, קובע הנוהל, כי תפורט המתודולוגיה לפיה יערך התחשיב, כמו גם השיטה אשר עומדת בבסיס התחשיב – השיטה השולית או השיטה הממוצעת.

29. באשר לייעוד הכסף קובע הנוהל, כי חוק העזר יכול סעיף לפיו כספי היטל זה, יופקדו בקרן ייעודית שתשמש אך ורק לצרכי פיתוח שטחים ציבוריים פתוחים. כמו כן, על הרשות המקומית, להעביר מספר חשבון בנק שכל ההכנסות יופקדו אליו ושהכספים ינוהלו במסגרתו, על מנת לאפשר בקרה על השימוש בכספי ההיטל.

היטל שצ"פ בחוק העזר לרחובות

30. בהתאם לסעיף 250 לפקודת העיריות, אשר צוטט לעיל, הסמכות להתקין חוק עזר לגביית היטל שצ"פ מצויה בידי הרשות המקומית. חוק עזר כאמור טעון את אישורה של מועצת העיר ואת חתימתו של ראש הרשות המקומית. סעיף 258 לפקודת העיריות קובע את סמכותו של שר הפנים לעכב ולפסול את חוק העזר בהתאם למפורט בסעיף.

31. כאשר מדובר בחוק עזר המסדיר תעריפי היטל או אגרה המבוססים על תחשיב כלכלי, הרי שעל הרשות המקומית להכין תחשיב לצד חוק העזר. בתום הכנת התחשיב מועבר התחשיב לבדיקת משרד הפנים. משרד הפנים (באמצעות חברות חיצוניות שמגישות לו המלצות לענין התחשיבים) בודק את התחשיב על יסוד הנתונים שהועברו מהרשות המקומית ובהתאם לנוהל. במסגרת הבדיקה, בודק משרד הפנים את הנתונים שנכללו כבסיס לתחשיב, את מפתח העלויות, את ההעמסות שבוצעו על התחשיב ואת צד המקורות מול צד השימושים. יצוין, כי לצד התחשיבים המועברים מהרשות המקומית למשרד הפנים, על גזבר הרשות ומהנדס הרשות להעביר למשרד הפנים אישורים כי הנתונים ונכונותם נבדקו. כמו כן, על גזבר הרשות לאשר, כי בדק את התחשיבים והנתונים וכי הבדיקה כללה את הנתונים הכספיים עליהם מתבססים התחשיבים; את רלוונטיות הנתונים לסוגי התחשיבים השונים; ואת היקפי השתתפות משרדי הממשלה. כמו כן, על מהנדס הרשות המקומית לאשר, כי בדק את התחשיבים והנתונים עליהם מתבססים התחשיבים; כאשר בדיקתו כללה את רשימת הפרויקטים עליהם מתבססים התחשיבים; את רלוונטיות הפרויקטים לסוגי התחשיבים השונים, את אומדני העלויות ואת היקפי השתתפות משרדי הממשלה; את תוכניות הפיתוח העירוניות; היקפי גידול אוכלוסייה, מטרים בנויים ויתר הנתונים הרלוונטיים. עוד על הגזבר והמהנדס לאשר, כי כלל הנתונים והרלוונטיות שלהם תואמים את התוכניות העירוניות ואת בסיסי הנתונים המעודכנים של הרשות, כפי שאלה ידועים להם.

32. בשנת 2010 חוקק חוק העזר העומד במוקד ההליכים שבכותרת. יצוין, כי ההסדר הקבוע בחוק עזר זה אינו ייחודי לעיריית רחובות אלא משקף את ההסדרה המקובלת בעניין היטלי שצ"פ ברשויות מקומיות רבות. סעיף 2(א) לחוק העזר מגדיר את תכלית החוק ומטרתו:

"היטל שטחים ציבוריים פתוחים נועד למימון הוצאות העירייה בשל הקמת שצ"פ שכוונתיים או רובעיים בשטח העירייה, או קנייתם, בלא זיקה לעלות של הקמתם או קנייתם של שטחים ציבוריים פתוחים

המשמשים את הנכס נשוא החיוב דווקא; בסעיף זה, "שצ"פ שכונתיים או רובעיים" - שצ"פ המיועד לשמש את הנכסים המצויים בשכונה או ברובע שבו הוקם השצ"פ, לפי קביעת המהנדס; החליט המהנדס על קביעת שצ"פ שכונתי או רובעי תונח החלטתו במשרדי העירייה ותהיה פתוחה לעיון הציבור; הודעה על החלטת המהנדס תפורסם בעיתונות בדרך הקבועה בסעיף 1א לחוק התכנון והבנייה".

33. סעיף 2(ב) לחוק העזר מעגן את עילות החיוב בהיטל שצ"פ:

2(ב) היטל שטחים ציבוריים פתוחים יוטל על בעל נכס בהתקיים אחד מהמקרים האלה:

(1) תחילת ביצוע עבודות להקמת שצ"פ המיועד לשמש את הנכס; בסעיף זה, "תחילת ביצוע עבודות להקמת שצ"פ" - גמר תכניות להקמת השצ"פ בהתאם לאישורו של המהנדס בנוסח שבטופס 1 לתוספת השנייה, וכן אישור המהנדס לפי הטופס האמור ולפיו בכוונת העירייה לצאת למכרז לביצוע עבודות הקמת השצ"פ או להתקשר כדין בדרך אחרת לביצוע העבודות כאמור, בתוך 12 חודשים ממועד מתן האישור; לעניין זה, "שצ"פ המיועד לשמש את הנכס" - שצ"פ שקבע לגביו המהנדס כי הוא מיועד לשמש את הנכס;

(2) אישור בנייה חדשה; לא קיים שצ"פ המיועד לשימוש של בעל הנכס או לא החלו עבודות לפיתוח שצ"פ המיועד לשימושו של בעל הנכס, בעת אישור הבנייה החדשה כאמור, יאשר המהנדס ... כי הליך תכנון העבודות מצוי בעיצומו ותחילת ביצוע העבודות צפויה בתוך 12 חודשים ממועד מתן האישור.

34. בהתאם לסעיף 2(א) לחוק העזר, זיקת ההנאה של נכס לשצ"פ מסוים, שכונתי או רובעי, נקבעת **בהתאם לקביעת מהנדס העירייה**. כמובא לעיל, כך קובע הסעיף לעניין זה: "שצ"פ המיועד לשמש את הנכסים המצויים בשכונה או ברובע שבו הוקם השצ"פ, לפי קביעת המהנדס; החליט המהנדס על קביעת שצ"פ שכונתי או רובעי תונח החלטתו במשרדי העירייה ותהיה פתוחה לעיון הציבור; הודעה על החלטת המהנדס תפורסם בעיתונות בדרך הקבועה בסעיף 1א לחוק התכנון והבנייה." כמו כן, סעיף 10 לחוק העזר קובע, כי כספי היטל השצ"פ יופקדו בקרן ייעודית אשר תשמש אך ורק לצורכי מימון עבודות להקמת שטחים ציבוריים פתוחים.

35. לקראת גיבוש עמדה זו, נערכה במשרד הפנים בדיקה בנוגע להליך אישור חוק עזר זה בהתאם לסעיף 258 לפקודת העיריות. בדיקה זו העלתה, כי הנוסח המקורי של חוק העזר

שהועבר לאישור שר הפנים במהלך שנת 2009 כלל בסעיף 2(ג) לנוסח המקורי, הוראה פרטנית המיטיבה לגבי נכס "באזור מפותח קיים" לעומת "אזור לפיתוח" (כהגדרתו בנוסח המקורי): "על אף האמור בסעיף קטן (ב) לעיל, שולמו דמי פיתוח בגין נכס המצוי באזור מפותח קיים, לא יחויב בעל הנכס בהיטל אלא בשל בנייה חדשה שאושרה בגין זכויות בנייה עודפות; "זכות בנייה עודפות" - זכויות בנייה שנוספו לנכס לעומת זכויות הבניה שנקבעו לגביו בתכנית שחלה עליו בעת תשלום דמי הפיתוח". במסגרת בחינת חוק העזר התנהלה התכתבות בין משרד הפנים לעיריית רחובות.

העתק חוק העזר בנוסחו המקורי כפי שהועבר לאישור משרד הפנים בשנת 2009 מצורף ומסומן מש/2.

כפי שיפורט להלן, בעקבות פניית משרד הפנים למשרד המשפטים בשאלה אם ניתן ונכון להבחין בין בנייה קיימת לבנייה חדשה לצורך קביעת חבות בהיטל שצ"פ, גובשה חוות דעתו של עורך הדין ה' גולדברג בתפקידו אז במחלקת ייעוץ וחקיקה, לפיה הבחנה זו עשויה לעלות כדי אפליה אסורה. מבדיקת תיק חוק העזר במשרד הפנים עלה, כי בעקבות זאת, הנחה משרד הפנים את עיריית רחובות ביום 18.1.2010, לפעול לקביעת חבות בהיטל שצ"פ באופן שוויוני על כלל היישוב, תוך מחיקת הוראת סעיף 2(ג) לחוק העזר אשר הוחל רק לגבי "אזור מפותח קיים". ואכן, הנוסח אשר פורסם ברשומות אינו כולל את סעיף זה.

לצד זאת יודגש, כי השמטת הסעיף האמור אינה גורעת מהוראת סעיף 3(ד) לחוק העזר לפיו ככל ששולמו בעבר נכס בשל פיתוח שצ"פ דמי פיתוח, לא ייכללו שטח הקרקע ושטח הבניין שהובאו בחשבון לצורך תשלום דמי הפיתוח במנין השטחים לצורך חישוב ההיטל לפי חוק העזר.

העתק המכתב לעיריית רחובות בעניין חוק העזר מיום 18.1.2010 מצורף ומסומן מש/3.

יצוין, כי בשנת 2013 נערך תיקון נוסף בחוק העזר (אשר עיקרו היה עדכון תעריפי ההיטל), תיקון חוק העזר אושר במועצת העיר ובהמשך הובא לאישור שר הפנים וזה אושר בכפוף לתיקונים מסוימים (בעיקרם לשוניים).

עמדת היועץ המשפטי לממשלה

36. כמצוין לעיל, בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 17.2.2020, התבקש היועץ המשפטי לממשלה להגיש את עמדתו בסוגיית היטלי שצ"פ. לאור העובדה שהיקף הסוגיה לא הוגדר בהחלטה האמורה, ולאחר עיון בפסקי הדין וכתבי הטענות שהוגשו, גובשה עמדת היועץ ביחס לסוגיות אשר נראה, כי הן אלו שביחס אליהן נדרשה עמדתו. האחת, אם ניתן לחייב בהיטל שצ"פ גם בעלי נכסים שהבנייה בהם הייתה קיימת בעת חקיקת חוק העזר (בנייה קיימת); השנייה, טיב זיקת ההנאה הנדרשת לשם חיוב בהיטל שצ"פ.

37. כידוע היועץ המשפטי לממשלה אינו צד לערעורים דנן ולפיכך העובדות שביסוד פסקי הדין אינן מצויות בידעתו. ההנחה שביסוד העמדה היא שהחובים שהוצאו מתייחסים לשצ"פים הראשונים שהוקמו לאחר חקיקת חוק העזר. אין בעמדה זו כדי להכריע, לכאן או לכאן במצב דברים אחר. ברור כי יש לבחון כל מקרה לגופו ובהתאם למכלול נסיבותיו העובדתיות וההשלכות המשפטיות הנובעות מהן.

האם ניתן לחייב בהיטל שצ"פ בעלי נכסים שהבנייה בהם הייתה קיימת בעת חקיקת חוק העזר

38. כאמור סעיף 2 לחוק העזר קובע כדלקמן:

2(ב) היטל שטחים ציבוריים פתוחים יוטל על בעל נכס בהתקיים אחד מהמקרים האלה:

(1) תחילת ביצוע עבודות להקמת שצ"פ המיועד לשמש את הנכס; בסעיף זה, "תחילת ביצוע עבודות להקמת שצ"פ" - גמר תכניות להקמת השצ"פ בהתאם לאישורו של המהנדס בנוסח שבטופס 1 לתוספת השנייה, וכן אישור המהנדס לפי הטופס האמור ולפיו בכוונת העירייה לצאת למכרז לביצוע עבודות הקמת השצ"פ או להתקשר כדין בדרך אחרת לביצוע העבודות כאמור, בתוך 12 חודשים ממועד מתן האישור; לעניין זה, "שצ"פ המיועד לשמש את הנכס" - שצ"פ שקבע לגביו המהנדס כי הוא מיועד לשמש את הנכס;

(2) אישור בנייה חדשה; לא קיים שצ"פ המיועד לשימוש של בעל הנכס או לא החלו עבודות לפיתוח שצ"פ המיועד לשימושו של בעל הנכס, בעת אישור הבנייה החדשה כאמור, יאשר המהנדס ... כי הליך תכנון העבודות מצוי בעיצומו ותחילת ביצוע העבודות צפויה בתוך 12 חודשים ממועד מתן האישור.

39. סעיף 2 לחוק העזר מעגן שתי עילות חיוב, האחת – "עילת החיוב הראשונית", הקבועה בסעיף 2(ב)(1) לחוק העזר, המתגבשת עם תחילת ביצוע עבודות השצ"פ, כאשר חוק העזר מגדיר את תחילת ביצוע העבודות כ"גמר תכניות להקמת השצ"פ בהתאם לאישורו של המהנדס בנוסח שבטופס 1 לתוספת השנייה, וכן אישור המהנדס לפי הטופס האמור ולפיו בכוונת העירייה לצאת למכרז לביצוע עבודות הקמת השצ"פ או להתקשר כדין בדרך אחרת לביצוע העבודות כאמור, בתוך 12 חודשים ממועד מתן האישור"; עילת החיוב השנייה, היא "עילת החיוב המשלימה", הקבועה בסעיף 2(ב)(2) לחוק העזר, המתגבשת בעת אישור בנייה חדשה. כאשר סעיף 1 לחוק העזר מגדיר אישור בנייה חדשה כ"אישור מוסד תכנון, המוסמך לפי חוק התכנון והבנייה, לבקשה להיתר בנייה להקמת בנייה חדשה כהגדרתה להלן וטרם מתן היתר". בהקשר זה יצוין, כי סעיף 3(ג) לחוק העזר קובע, כי ככל ששילם בעל נכס היטל בהתאם לעילת החיוב הראשונית, בעת תוספת בנייה חדשה עליו לשלם רק

בגין אותה תוספת הבנייה, תוך הפחתת השטחים בגינם כבר שולם ההיטל: "יחויב בעל הנכס פעם נוספת בתשלום היטל שטחים ציבוריים פתוחים, בגין בנייה חדשה שאושרה לאחר ששולם החיוב הראשון, ויופחתו שטח הקרקע ושטח הבניין שחושבו במסגרת החיוב הראשון".

בהתאם לעובדות המפורטות בפסקי הדין שבמוקד הערעורים דנן, העילה הרלוונטית לענייננו היא עילת החיוב הראשונית, היינו, ביצוע עבודות להקמת שצ"פ המיועד לשמש את הנכס.

סעיף 2(ב) רישא לחוק העזר קובע, כי היטל שצ"פ יוטל על בעל "נכס". סעיף 1 לחוק העזר מפנה לצורך הגדרת "נכס" לסעיף 269 לפקודת העיריות, המגדיר "נכסים" כ"בנינים וקרקעות שבתחום העיריה, תפוסים או פנויים, ציבוריים או פרטיים, למעט רחוב". כאשר סעיף 2(ב)1 קובע כאמור כי תחילת עבודות להקמת שצ"פ המיועד לשמש את "הנכס" מקימה חבות בהיטל שצ"פ. אם כן, לפי לשונו הברורה של חוק העזר החיוב בהיטל מוטל על כל נכס. החוק איננו כולל ולא בכדי, פטור או החרגה לנכס בבנייה קיימת, וזאת למעט אם שולמו בעבור הנכס דמי פיתוח בשל פיתוח שצ"פ (סעיף 3(ד) לחוק העזר).

סעיף 2(ב) לחוק העזר מנוסח בדומה לסעיפים הקובעים את עילות החיוב בחוקי עזר שעניינם היטלים אחרים. כך לדוגמא, חוק העזר המומלץ בנושא היטל תיעול שפורסם על ידי משרד הפנים קובע בסעיף 2(ג) לחוק העזר המומלץ, כדלקמן:

"(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;

(2) אישור בקשה להיתר בניה ;

לא נתקיימו עבודות תיעול באזור האיסוף שבו מצוי הנכס, בעת אישור הבקשה להיתר בניה כאמור, תאשר העיריה/המועצה לפי הנוסח של טופס 2 שבתוספת השניה, כי הליך תכנון עבודות התיעול כאמור מצוי בעיצומו

**ותחילת ביצוע העבודות צפויה להתקיים בתוך 12 חודשים
ממועד מתן האישור".**

ניתן לראות כי גם לגבי היטל תיעול, נקבעו בחוק העזר המומלץ עילת חיוב ראשונית ועילת חיוב משלימה, כאשר זיקת ההנאה הרלוונטית נוגעת לתיעול באזור האיסוף בו מצוי הנכס. אזור האיסוף בהתאם להגדרה בחוק העזר המומלץ הוא שטח שעבודות התיעול שיבוצעו בו מיועדות לשמש במישרין או בעקיפין את הנכסים שבו. בהתאם לסעיף 2(ב) לחוק העזר המומלץ, מהנדס הרשות המקומית קובע את אזור האיסוף. **כמו כן, ההיטל מוטל על בעל נכס, בלא הבחנה בין נכס בבנייה קיימת לנכס בבנייה חדשה.**

41. בדומה לחוק המומלץ בנושא היטל תיעול, חוק העזר אינו כולל הבחנה בין בנייה חדשה לקיימת. בהתאם לשון חוק העזר, הנתון הרלוונטי הוא המועד בו מוקם השצ"פ המיועד לשמש את הנכס ולא מועד בנייתו של הנכס. עם הקמת השצ"פ ומקום בו מתקיימת זיקת הנאה, מתגבשת עילת החיוב הראשונית, ללא תלות במועד הקמת הבנייה.

42. לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, לשונו של חוק העזר ברורה, לפיה חיוב בהיטל שצ"פ חל על כל נכס, ללא הבחנה האם הבנייה בו חדשה או קיימת, ואין אחיזה לשונית להבחנה בעניין זה בחוק העזר. חיזוק לכך אף ניתן למצוא בכך שהסעיף המיטיב לנכסים באזור מפותח קיים וההגדרות "אזור מפותח קיים" ו"אזור פיתוח" שנכללו בנוסח החוק המקורי, הושמטו ולא נכלל בנוסח חוק העזר שפורסם ברשומות.

לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, לא רק שלשון החוק ברורה בעניין זה, אלא אף אין כל נימוק המצדיק הבחנה לעניין חיוב בהיטל בין בנייה קיימת לחדשה. זאת ועוד, לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, הבחנה בין בעלי זכויות במתחמי "בנייה קיימת" לבעלי זכויות במתחמי "בנייה חדשה" לעניין חיוב בהיטל השצ"פ, כך שרק בעלי זכויות במתחמי בנייה חדשה יחויבו בהיטל, אינה יכולה לעמוד, והיא עשויה לעלות כדי אפליה. יובהר, כי מקום בו בעל זכויות במתחם "בנייה ישנה" עונה על התנאים הנדרשים לחיוב בהיטל שצ"פ יש לחייבו בהיטל, ואין מקום להבחנה קטגורית בין "בנייה חדשה" ל"בנייה ישנה" לעניין זה.

43. לקיומם של שטחים ציבוריים פתוחים המשמשים לרווחת הציבור חשיבות רבה (ראו למשל: עע"מ 11061/04 **הוועדה המחוזית לתכנון ובניה – מחוז חיפה נ' עיריית קריית אתא**, פסקה ה(2) (פורסם באר"ש, 29.6.2005)). פיתוח והקמה של שטחים ציבוריים פתוחים מהווה אינטרס ציבורי בעל חשיבות. לקיומם של שטחים ציבוריים פתוחים השפעה ישירה על איכות חיי התושבים ברשות המקומית ורווחתם, כאשר אין כל הבחנה טענת ביחס לשימוש בשטחים הציבוריים בין תושבי המתחמים החדשים לקיימים.

44. כידוע, בהתאם לפסיקת בית המשפט הנכבד הבחנה תעלה כדי אפליה מקום בו לא נמצא שוני רלוונטי אשר יש בו להקים הצדקה לנקיטה בהבחנה האמורה (ראו למשל בג"ץ 8676/00 **אדם טבע ודין נ' עיריית רעננה**, פסקה 19 (פורסם באר"ש,

19.10.2004); בג"ץ 678/88 **כפר ורדים נ' שר האוצר**, פסקה 8 (פורסם בנבו, 18.7.1989). כלומר, יש לבחון האם יש טעם ענייני ורלוונטי להבחין בחבות בהיטל שצ"פ בין תושבי בנייה חדשה לקיימת.

45. לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, אין טעם רלוונטי וענייני המקיים הצדקה להבחנה (אותה כאמור חוק העזר לא יוצר) בין נכסים בבנייה קיימת לבנייה חדשה לעניין החבות בהיטל שצ"פ, וכי הבחנה כאמור עולה כדי פגיעה בשוויון ומהווה אפליה אסורה. בהתאם לנוהל משרד הפנים, וכן להוראות חוק העזר, ההבחנה הרלוונטית בין הנכסים השונים בתחום הרשות המקומית לצורך קביעת חבותם בהיטל, נעוצה בשאלת התקיימותה של זיקת הנאה עליה נעמוד בהמשך. מקום בו מוקם שצ"פ ומתקיימת זיקת הנאה בינו ובין נכס, לשאלת מועד הבנייה בנכס אין רלוונטיות לחבותו בהיטל שצ"פ.

46. לצד זאת, בהתאם לחוק העזר, ככל שבעלי הזכויות באותו רובע או שכונה כבר נשאו בתשלום דמי פיתוח ששולמו לרשות מקרקעי ישראל או למי מטעמה בגין הקמת או פיתוח שצ"פ מסוים לפני כניסתו לתוקף של חוק העזר, הרי שאין לגבות מהם פעם נוספת היטל שצ"פ בגין השטח עבורו שולמו דמי הפיתוח. כך, קובע לעניין זה סעיף 3(ד) לחוק העזר:

"שולמו בעבור נכס בשל פיתוח שצ"פ דמי פיתוח, לא ייכללו שטח הקרקע ושטח הבניין שהובאו בחשבון לצורך תשלום היטל הפיתוח במניין השטחים לצורך חישוב ההיטל על פי חוק זה".

47. לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, הפרשנות לפיה אין לנקוט בהבחנה בין בנייה חדשה לבנייה קיימת היא הפרשנות המתבקשת ואף המתחייבת, שכן אף אם היה נכלל פטור לבנייה קיימת כאמור, היה בו כדי להביא לתוצאה שאינה שוויונית וספק אם הוא היה יכול לעמוד. זאת, משום שההבחנה בין בנייה חדשה לישנה לא רק מהווה נתון שאינו רלוונטי ביחס לשימוש וההנאה של התושבים משטחי הציבור הפתוחים המוקמים ברובע או השכונה שלהם; אלא אף במישור התוצאתי היא מביאה לפגיעה בשוויון ולכך שהנשיאה בנטל עלויות הפיתוח של שטחים ציבוריים פתוחים תרבוץ כולה על כתפי חלק מתושבי הרשות המקומית, בעוד שייעוד השטחים הציבוריים הפתוחים וההנאה והשימוש בהם הוא לכלל התושבים (השוו לעניין זה: בג"ץ 1149/95 **ארקו תעשיות חשמל בע"מ נ' ראש עיריית ראשון לציון**, פסקה 14 לפסק דינה של השופטת ט' שטרסברג-כהן, (פורסם באר"ש, 17.12.2000)).

48. בבג"ץ 6249/96 **התאחדות הקבלנים והבונים בישראל נ' מר מרדכי ששון ראש-עיריית חולון** (פורסם בנבו, 29.3.1998) (להלן: "**עניין התאחדות הקבלנים**"), נדרש בית המשפט הנכבד לחוקיות ההבחנה שעוגנה בחוק עזר בין בנייה חדשה לבנייה קיימת לעניין היטל מבני ציבור. בית המשפט הנכבד קבע, בין היתר, כי ההבחנה לעניין זה פוגעת בשוויון ומהווה אפליה אסורה והורה על בטלות חוק העזר. כך נפסק לעניין זה:

"במקרה שלפנינו, כאמור, סירב שר הפנים לאשר את החלת ההיטל על כלל העיר חולון ואישר את הטלתו רק על בעלי הזכויות במיתחמים מסוימים בעיר. ההיטל הותקן בניגוד לדעתו של שר האוצר, והוא סותר את מדיניותה של ממשלת ישראל, השוללת נקיטה על-ידי רשויות מקומיות של דרכי מימון ייחודיות להקמתם של מבני ציבור. ההיטל פוגע אפוא בעקרון השוויון ומביא להפליה אסורה בשני מישורים: ראשית, הוא גורם להפליה בין בעלי הזכויות במקרקעין במיתחמים שעליהם הוא חל, הנדרשים לממן בכוחות עצמם את התשתית הציבורית שתשרת אותם, לבין שאר בעלי הזכויות בעיר חולון, ואף ברחבי המדינה כולה, אשר אינם נדרשים לעשות כן. שנית, הוא מפלה בין העיר חולון לבין שאר הרשויות המקומיות בארץ, המנועות מלהשיג מימון בדרך זו ונאלצות להסתפק במימון הממשלתי ובתקציבן שלהן" (פסקה 6; ההדגשה הוספה – הח"מ).

לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, יישום פסיקת בית המשפט הנכבד בעניין התאחדות הקבלנים על הסוגיה דנן מביא אף הוא למסקנה, כי ההבחנה בין בנייה חדשה לישנה לעניין חיוב בהיטלי שצ"פ היא הבחנה אסורה.

49. כפי שאוזכר לעיל, כבר בשנת 2009 ניתנה חוות דעת מטעם נציגי ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים בעקבות פניית משרד הפנים, בשאלה הנוגעת לחוקיות ההבחנה בין בנייה קיימת לחדשה לעניין חבות בהיטל שצ"פ. בחוות דעת זו נכתב, בין היתר:

"אנו סבורים כי העמדה כפי שהוצגה על ידכם, כרוכה בספקות משפטיים של ממש בהיבטי השוויון. אין ספק כי הטלת ההיטל הנדון נועדה לשרת אינטרס ציבורי – פיתוח שטחים ציבוריים פתוחים, סוג תשתית שעד כה לא הוסדר לו מקור מימון יציב וקבוע. קביעה ולפיה יחויבו כלל תושבי הרשות המקומית בהיטל שצ"פ ייתכן ועשויה להרתיע את הרשויות מלהסדיר נושא חשוב זה נוכח הביקורת הציבורית על המהלך, מצד תושבי המתחמים הקיימים. עם זאת לא נראה כי נימוק זה מצדיק את הפגיעה בשוויון שנוצרת בעצם הטלת ההיטל רק על תושבי בניה חדשה".

חוות דעת זו ניתנה כמענה לפניית משרד הפנים, במסגרתה התבקשה עמדת משרד המשפטים ביחס לאפשרות ההבחנה בחיוב בהיטל שצ"פ בין בנייה חדשה לקיימת. למן מתן חוות דעת זו, בשנת 2009, עמדת משרד הפנים היא, כי אין מקום להבחין בין בנייה חדשה לקיימת לעניין עצם החיוב בהיטל שצ"פ.

לצד זאת, הוסף בחוות הדעת, כי יש לחייב בהיטל שצ"פ בנייה קיימת רק ביחס לשצ"פ חדשים המוקמים במתחם בנייה קיימת "מוצע, אפוא, שלא לבצע את האבחנה הבעייתית

בין תושבי בנייה חדשה לבין תושבי בנייה קיימת. היטלי פיתוח שצ"פים יוטלו גם בשכונות קיימות ולא רק בבניה חדשה, אולם זאת, אך ורק אם הוקם שצ"פ חדש בשכונה הקיימת כך שניתן יהיה לומר שההיטל משולם תוך קיומה של זיקה לשירות שהרשות מספקת לתושב" (פסקה 19 לחוות הדעת).

50. יוסף, כי לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, גם אם ניתן היה לפרש את חוק העזר בפרשנות הפוטרת בנייה קיימת מתשלום היטל שצ"פ, ועמדתו כי לא כך הוא, הרי שיש להעדיף את הפרשנות העולה בקנה אחד עם עקרון השוויון, לפיה חיוב ההיטל צריך לחול ביחס לכלל מתחמי הבנייה – החדשה והישנה. מכל מקום, כאמור, לעמדת היועץ לשונו של החוק ברורה, והחוק איננו פוטר נכסים בבנייה קיימת מהיטל שצ"פ.

זיקת ההנאה

51. השאלה הנוספת אליה נידרש, היא מהי אותה זיקת ההנאה אשר תקים חבות לנכס בתשלום היטל שצ"פ. סעיף 2(א) לחוק העזר קובע את האופן בו תקבע ותתקיים זיקת ההנאה בין נכס מסוים לשצ"פ: "שצ"פ המיועד לשמש את הנכסים המצויים בשכונה או ברובע שבו הוקם השצ"פ, לפי קביעת המהנדס; החליט המהנדס על קביעת שצ"פ שכוונתי או רובעי תונח החלטתו במשרדי העירייה ותהיה פתוחה לעיון הציבור; הודעה על החלטת המהנדס תפורסם בעיתונות בדרך הקבועה בסעיף 1א לחוק התכנון והבנייה". כפי שיעמוד היועץ המשפטי לממשלה להלן, קביעת קיומה של זיקת הנאה היא קביעה מקצועית של מהנדס העירייה בדבר פוטנציאל ההנאה של נכס מסוים משצ"פ המוקם בסביבתו.

52. המלומד ע' שפיר, עומד על ההבחנה אשר הוזכרה לעיל בין הזיקה שהייתה נדרשת בשיטת דמי ההשתתפות לזיקה הנדרשת בשיטת ההיטל. כאשר לזיקה בדמי ההשתתפות הייתה דרישה כפולה, דרישה מימונית וזיקת הנאה, ואילו בשיטת ההיטל הזיקה הנדרשת היא זיקת הנאה בלבד:

"כפי שכבר צוין והוסבר לעיל, הזיקה שנדרשה עלפי שיטת דמי ההשתתפות הייתה זיקת מימון וזיקת הנאה כאחת, לאמור: דמי ההשתתפות ששולמו מימנו בדיעבד את ביצוע של עבודת התשתית הספציפית ששימשה את הנכס. לעומת זאת הזיקה הנדרשת על פי שיטת ההיטל היא זיקת הנאה בלבד, לאמור: ביצועה של עבודת תשתית ספציפית מגבש את חיובו של בעל נכס בתשלום היטל שנועד לממן לא את ביצועה של עבודה זו דווקא, אלא בממוצע את כלל הוצאות הרשות המקומית בגין אותו סוג של עבודת תשתית. בכך מתמצה השוני הבסיסי בין דמי ההשתתפות להיטל במישור הרעיוני: אמנם שניהם סוג של אגרה, אולם דמי ההשתתפות הם ביטוי של אגרה המשיקה למחיר במהותה המימונית, ואילו ההיטל הוא ביטוי של אגרה המשיקה למס במהותו המימונית, והנופך ה"אגרות" שלו (דהיינו ה"שירות" בגין התשלום וכנגדו)

נובע בעיקר מכך שהחבות מתגבשת רק מחמת ביצועה של עבודת תשתית השמשת, או מיועדת לשמש, את המשלם".

על הבחנה זו ונפקותה ביחס לזיקת ההנאה והזיקה המימונית, עמד בית המשפט הנכבד בעניין צרפתי. כך נקבע לעניין זה בפסקה כ"א לפסק הדין :

"החוק המסמך - פקודת העיריות - דורש אמנם זיקה מסוימת בין התשלום לשירות הניתן, אך הוא מתייחס לשלושה סוגי תשלומים - שעניינם, בין היתר, עוצמות, או סוגים, שונים של זיקה (רע"א 1816/97 מדינת ישראל נ' עיריית חיפה, פ"ד נד(2) 16; א' נמדר, דיני מיסים - מיסי הכנסה (תשנ"ג) 31-29; שפיר, 120-121). קביעת עוצמתה של הזיקה הנדרשת, היא שאלה של פרשנות המונחים בחוק המסמך - והתשובה לה צריכה להימצא בתוך מתחם הפרשנות האפשרית. שיטת ההיטלים משמרת זיקה מסוימת - התשלום נגבה רק בהתקיים זיקת הנאה מינימלית (נכס גובל לסלילה), בכפוף להתחלת עבודות הסלילה, ובכספים שנגבו ניתן לעשות שימוש רק לתכלית הספציפית לשמה נגבו" (ע' שפיר בעמוד 278).

ביחס לטיב זיקת ההנאה הנדרשת במסגרת גביית היטל על ידי רשות מקומית (לאו דווקא היטל שצ"פ), קבע בית המשפט הנכבד בפסקה כ"ב בעניין צרפתי, כי הזיקה הנדרשת אינה אלא זיקה "רופפת" :

"די בזיקה הרופפת המתקיימת בשיטת ההיטלים בכדי להוציאה מגדרי מס. עם זאת, בתי המשפט הקפידו הקפדה יתירה על כך שלא ייגרע מזיקה עדינה זו, הקרובה מאוד לגבול שבין היטל למס".

53. זיקת הנאה בין הנכס לבין התשתית המוניציפלית הרלוונטית, נוצרת בעת התקנת התשתית הרלוונטית המיועדת לשמש את הנכס. בהיטל סלילת רחובות – בעת סלילתו של הרחוב הגובל בנכס ; בהיטל תיעול – בעת התקנת תיעול באזור האיסוף בו ממוקם הנכס, ובהיטל שצ"פ – בעת פיתוח שצ"פ המיועד לשמש את הנכס. כמוזכר לעיל, בעניין צרפתי קבע בית המשפט הנכבד, כי לנוכח מאפיינו של ההיטל תשלום חובה בעל פן מימוני-גלובלי, די בזיקת הנאה רופפת בין הנכס מושא החיוב לתשתית המוניציפלית הרלוונטית.

54. לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, בהתאם לנוהל משרד הפנים ולחוק העזר, זיקת ההנאה בין נכס מסוים ובין שטח ציבורי פתוח היא סוגיה מקצועית, אשר בהתאם לקבוע בחוק העזר נקבעת לפי החלטתו של מהנדס העירייה.

החלטת מהנדס העירייה קובעת למעשה, כי קיימת זיקת הנאה בין השטח הציבורי הפתוח המצוי באותו רובע או שכונה ובין הנכסים ברבעים ושכונות אלו. קביעה זו היא קביעה

מקצועית של מהנדס העיר ועליה להיות מושתת על שיקולים ענייניים ומקצועיים. יובהר, כי קביעה מקצועית זו צריכה לעלות בקנה אחד עם תכלית השטח הציבורי הפתוח – לשמש לרווחת תושבי אותו רובע ושכונה.

55. ואולם, זיקת הנאה זו אינה מצריכה הוכחה של הנאה פרסונלית של בעל הנכס מהשצ"פ או של סוג הנכס, אלא המדובר הוא בפוטנציאל הנאה של בעלי הנכס מאותו שטח ציבורי פתוח. הדבר בא לידי ביטוי אף בלשון חוק העזר לפיה קביעת המהנדס היא, כי השצ"פ **מיועד** לשמש את הנכסים, ואין כל דרישה לשימוש בפועל. לקיומה של זיקת הנאה, אין כל רלוונטיות לשאלה אם בפועל נעשה שימוש באותו שצ"פ על ידי בעל הנכס אם לאו. כאמור, לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, לשם קיומה של זיקת הנאה כאמור, די בכך שהמהנדס קובע כי השצ"פ מיועד לשמש את הנכס (ראו לעניין זיקת ההנאה, פסקה כ' בעניין צרפתי).

56. דברים אלה נדרשים ומתחייבים מאחר שההיטל הוא בגין הנכס וחיבורו למערכת התשתית העירונית, ואינו מוטל על בעל הנכס. לפיכך, הבחינה נעשית ביחס לנכס וללא תלות בזיהויו של בעל הנכס ובזיקה הפרסונלית לתשתית זו או אחרת. זיקתו של הנכס היא זיקה של הפוטנציאל לשימוש בו ביחס לתשתיות העירוניות שהיא זיקה קבועה, ובשונה מכך שאלת השימוש בפועל על ידי בעל נכס זה או אחר, עשויה להשתנות עם השנים ובוודאי עם חילופי בעלויות בעתיד. להמחשת הדברים, יתכן שבעת נתונה יגור בנכס אדם מבוגר אשר אינו משתמש בפועל בשטח של גן ציבורי ומנגד, מספר שנים לאחר מכן, הנכס יימכר למשפחה צעירה, אשר תשתמש בפועל בשטח של הגן הציבורי. יתר על כן, אף במישור המעשי, לו היינו דורשים הוכחה של זיקת הנאה פרסונלית, משמעות הדברים היא, כי הרשות המקומית הייתה נדרשת לבחון כל העת את השימוש בפועל של הבעלים בתשתית העירונית ולהפעיל מנגנון גבייה מורכב עד כדי בלתי אפשרי, לצד כשלים נוספים שדרישת הוכחה זו הייתה יוצרת, אשר היו עלולים לסכל את אפשרות גביית ההיטל.

57. יוער, כי מפסק הדין בעניין גינדי (סעיף 10 לפסק הדין) עשוי להשתמע, כי ייתכן שמהנדס העיר צריך ליתן שני אישורים שונים; האחד לפי סעיף 2(א) לחוק העזר ואילו השני לפי סעיף 2(ב)(1) לחוק העזר. ואולם, נראה כי הפרשנות הנכונה היא, כי מדובר באותה החלטה של המהנדס הכוללת שני נושאים – קביעה שמדובר בשצ"פ שכונתי או רובעי וכן קביעה שהשצ"פ מיועד לשמש את הנכס הרלוונטי.

58. סיכומם של דברים אלה, לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, לשם הוכחת קיומה של זיקת ההנאה בין נכס ובין שטח ציבורי פתוח המיועד לשמש אותו, די בכך שהנכס נכלל ברובע או השכונה אשר בהתאם לקביעת מהנדס העירייה השצ"פ נועד לשמש.

59. לצד האמור יש להדגיש, כי בקביעתו של מהנדס העיר בדבר ייעודו של כל שצ"פ, יש כדי להעיד על קיומה של זיקת ההנאה בין נכס מסוים לבין השצ"פ שעם הקמתו ניתן יהיה לחייבו בהיטל; אולם, למותר לציין, כי לצד קביעת ייעוד השצ"פ כאמור על ידי המהנדס, ככל שמבוקש לחייב נכס ספציפי בגין הקמת שצ"פ חדש בשכונה או ברובע אליו שויך –

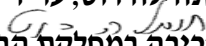
נדרשת העירייה למסור לבעל הנכס אישור של מהנדס העיר בדבר "תחילת ביצוע עבודות להקמת שצ"פ" לפי סעיף 2(ב)(1) לחוק העזר (ובהתאם לנוסח שבתוספת השנייה לחוק) וכן דרישת תשלום ברורה ומפורטת הכוללת את כלל הפרטים הדרושים לפי סעיף 7 לחוק העזר. קביעת המהנדס בדבר ייעוד השצ"פ והיותו מיועד לשמש את הנכס **אינה מייצגת את החובה המוטלת על העירייה בהתאם לחוק העזר שנקבע על ידה** – להמציא לבעל הנכס גם אישור של המהנדס בדבר תחילת ביצוע עבודות להקמת **השצ"פ הספציפי** שבגינו הוא מחויב (מדובר בדרישה מקבילה לזו הקיימת בחוקי עזר המטילים חיובים בהיטלי פיתוח אחרים ואינה קשורה לחלוקה לשכונות ורובעים).

סיכום

60. כפי שפורט בהרחבה, עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא, כי אין מקום להבחין לעניין חבות בהיטל שצ"פ בין בנייה קיימת ובין בנייה חדשה. להבחנה כאמור אין אחיזה בלשון החוק והיא אף אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות השוויון. כמו כן, לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, לשם הוכחת זיקת הנאה בין הנכס ובין השצ"פ, די בכך שהנכס נכלל ברובע או השכונה אשר בהתאם לקביעת מהנדס העירייה השצ"פ נועד לשמש.

היום, כ"ב בכסלו תשפ"א

8 בדצמבר 2020

תהילה רוט, עו"ד

 סגנית בכירה במחלקת הבג"צים
 בפרקליטות המדינה

תוכן עניינים נספחים

שם הנספח	נספח
העתק נוהל משרד הפנים משנת 2006	מש/1
העתק חוק העזר בנוסחו המקורי כפי שהועבר לאישור משרד הפנים בשנת 2009	מש/2
העתק המכתב לעיריית רחובות בעניין חוק העזר מיום 18.1.2010	מש/3

מש/1

העתק נוהל משרד הפנים משנת

2006

15

מדינת ישראל משרד המשפטים

מחלקת יעוץ וחקיקה (אזרחי)

י"ג כסלו תש"ע

30 נובמבר 2009

אל: עו"ד יהודה זמרת, היועץ המשפטי למשרד הפנים

שלום רב,

הנדון: הטלת היטל לפיתוח שטחים ציבוריים על ידי רשויות מקומיות – הטלת היטל על חלק משטח רשות מקומית

במענה לפנייתך בנז"ח, להלן חוות דעתנו:

1. בפנייתך הינך מבקש לשו"ב ולבחון את ההצדקה וההכרח ביישום ואכיפת התנאי שנקבע בנחל שבגדון, ולפיו חוק העזר יחול על כלל תחום הרשות המקומית, תוך התניה כי החיוב כפי הנחוג באשר להיטלי התשתיות העירוניות – יחול בכפוף לקיום זיקת הנאה לשטחים הציבוריים.
2. לשיטתך, הטלת היטל יזום על התושבים הקיימים, כפי שנקבע בנחל, עשויה לעורר כמה בעיות. האחת, הטלת היטל על כלל התושבים עשויה לפגוע בעקרון השוויון או להביא לכפל תקצוב, וזאת משום שהשטחים הציבוריים הפתוחים (להלן – שצי"ים) הקיימים מומנו מתשלומי ארנונה או באמצעות תשלום דמי פיתוח בכל הנוגע למקרקעין שפותרו על ידי מנהל מקרקעי ישראל או משרד השיכון השנייה, כפי שצינת, תנאי להטלת היטל הוא זיקת הנאה בין הנכס החב בהיטל לבין התשתית שבגינה היטל ההיטל זיקה זו מוטלת בספק עת עסקינן בהטלת היטל על תושבי מתחם קיים בגין פיתוח שטח ציבורי המצומצם בהיקפו לעומת כלל השטחים הציבוריים המפותחים הקיימים. השלישית, קשיים יישומיים בהטלת היטל לרבות אופן הגביית מתושבים קיימים, בעיית תושבים חסרי אמצעים לשלם ההיטל ועוד.
3. השאלה הרובצת לפתחנו היא האם הטלת היטל רק על תושבים בבנייה חדשה ולא על כלל תושבי הרשות המקומית עולה בקנה אחד עם עקרונות השוויון.
4. בג"ץ 6249/96, התאחדות הקבלנים והבונים בישראל נ' ששון, דן בחוק עזר שחוקקה עיריית חולון בדבר מבני ציבור. באותו מקרה, סירב שר הפנים לאשר את החלטת ההיטל על כלל העיר חולון ואישר את הטלתו רק על בעלי זכויות במתחמים מסוימים בעיר שנועדו לבנייה חדשה למגורים העותרים טענו כי אישור היטל מבני הציבור על ידי שר הפנים בניגוד למדיניות הממשלה יוצר הפליה אסורה בין שכונות וערים ופוגע בעקרון השוויון.

5. כפי שצינת במכתבך, בית המשפט קבע כי הטלת החיטל בניגוד למדיניות הממשלה בנושא, פוגעת בעקרון השוויון ומביאה להפליה אסורה בשני מישורים: ראשית, הוא גורם להפליה בין בעלי הזכויות במקרקעין במתחמים שעליהם הוא חל, הנדרשים לממן בכוחות עצמם את התשתיות הציבוריות שתשרת אותם, לבין שאר בעלי הזכויות בעיר וברחבי המדינה כולה, שאינם נדרשים לכך. שנית, הוא מפלה בין העיר חולון לבין שאר הרשויות המקומיות בארץ, המנועות מלחשיג מימון בדרך של חיטלים ונאלצות להסתפק במימון הממשלתי ובתקציבן שלהן נוכח המדיניות הממשלתית.
6. בדומה לסוגיה שרבעה לפתחו של בית המשפט בפרשת התאחדות הקבלנים, גם במקרה דנא, מבקש משרד הפנים לאשר הטלת חיטלים על בעלי הזכויות במתחמי בנייה חדשה בלבד ולא על בעלי הזכויות בבנייה קיימת.
7. לענין הסתירה שעליה עמד בית המשפט בין החלטת משרד הפנים בפרשת התאחדות הקבלנים לבין מדיניות הממשלה לענין זה, חמדיניות השתנתה בינתיים. ועדה בינומירית שדנה בנושא המליצה בחיוב על הטלת חיטל שציפים, כשם שמקובל ביחס לתשתיות עירוניות אחרות.
8. לענין האפליה שחעלה בית המשפט בין הרשויות המקומיות השונות, הרי שתנוחל שלענין קובע אמות מידה ברווחת לאישור קביעת חיטל שיתולו על כלל הרשויות המקומיות המעוניינות להטיל חיטל שציפים כך שאין חשש לאפליה בין הרשויות המקומיות בהקשר זה.
9. הטענה שעומה עלינו להתמודד הינה, אפוא, החשש לאפליה בין תושבי הרשות המקומית עצמה כאשר תושבי מתחמי בנייה חדשה יחויבו בהיטל שציפים בעוד תושבי בנייה קיימת לא יחויבו בהיטל זה האם לפנינו אבחנה שהיא מותרת או אפליה פסולה.
10. בבג"ץ 528/88, אליעזר אביטן נ' מנהל מקרקעי ישראל, קבע השופט אור:
- עקרון השוויון בא לשרת מטרה של השגת תוצאה צודקת. לא השוויון ה"טכני" או "הפורמאלי" הוא הראוי להגנה, אלא השוויון המהותי, דהיינו השוויון בין שווים. בני האדם, או קבוצות בני אדם, שונים לא אחת זה מזה או זו מזו בתנאיהם, בתכונותיהם ובצרכיהם.
11. בבג"ץ 678/88, כפר ורדים נ' שר האוצר, קבע בית המשפט:
- "הפליה פסולה פירושה יחס שונה אל שווים; פירושה יחס בלתי שווה ובלתי הוגן למי שראויים לאותו יחס.
- לא כל הבחנה ביחס הרשות אל אזרחיה, בין אזור למשנהו, מהווה הפליה. לעיתים יש חוצקה להבחנה כזו, בשל שוני כזה או אחר בין השניים"
12. לכאורה, תוצאה ולפיה רק תושבי בנייה חדשה בתחומה של רשות מקומית, ישאו בהיטל שציפים, עשויה להיות יחס שונה אל שווים ולהוות פגיעה בעקרון השוויון לעומת תושבי הבנייה הקיימת.

13. ככל הידוע לנו, במקרים מסוימים בעבר, מומנו חלק מן השצי"פים הקיימים בתחומי הרשויות המקומיות, בדרכים כאלו או אחרות, על ידי מנהל מקרקעי ישראל או משרד השיכון במסגרת הסכמי פיתוח. בסופו של יום, גולגלה העלות בחלק מן המקרים על הרוכשים במקרים אלו, אפוא, התבונן מכוון היטל על התושבים בבנייה החדשה, עשויה לתחליף את התבונן האובליגטורית, שבה נשאו רוכשי הדירות בבנייה הקיימת, ואשר עלויות הפיתוח גולמו בתוך מחירי הדירות שהם רכשו.

14. ככל שמדובר, אם כן, בקבוצת תושבי מתחמים קיימים שנשאו בעבר, בדרך זו או אחרת, בעלות פיתוח השצי"פים, אם על דרך תשלום דמי פיתוח למנהל, אם על דרך תשלום לזום שפיתח מכות הסכס מול הרשות המקומית שטחים ציבוריים פתוחים וגילם את הוצאותיו במחיר הנכס, ואם על דרך אחרת, לכאורה, החשש לפגיעה בעקרון השוויון מצטמצם משום שתושבים אלו נשאו כבר בעלות הפיתוח בשיעור כזה או אחר.¹

15. הקושי הוא שרק בחלק של המקרים מומן פיתוח השצי"פים בדרך האמורה וכמו כן טביר להניח כי קיים קושי לשחזר אחרונות אלו ותושבים במתחמים קיימים נשאו כבר בעלות פיתוח של שצי"פים בעבר ואלו לא, כך שגם מבחינה יישומית עלולים להתעורר קשיים לא מבוססים באיתור קבוצות תושבים אלו הדברים משתנים מתקופה לתקופה ומרשות מקומית אחת לרעותה. בפועל, חלק ניכר של התושבים בבנייה קיימת ברשויות מקומיות לא חויב לשאת בעלות פיתוח השצי"פים, והמימון, ככל שנעשו עבודות פיתוח שכאלו, נלקח מכספי היטלי ההשבחה או ממס הארנונה במקרים אלו, ישנה, לכאורה, פגיעה בעקרון השוויון בין התושבים בבנייה הקיימת שלא נדרשו לשאת בעלויות אלו בנוסף לתשלום הארנונה, לבין תושבי הבנייה החדשה שיידרשו על פי הצעתכם לשאת בהיטל ייעודי של פיתוח שצי"פים.

16. אמנם, גם במקרה שבו תושב לא נשא באופן ישיר בעלות פיתוח שצי"פים מכות היטל וכיוצא בזה, עדיין הוא נשא בהם, לעיתים, באופן עקיף מכספי הארנונה ששילם, יחד עם זאת, אין מדובר בסכום נוסף שהוא נדרש לשלם, בניגוד לתושב בניה חדשה שנידרש לשאת בהיטל שצי"פים בנוסף כמובן על מסי הארנונה בהם הוא מחויב, כך שאין בכך כדי לרפא את הפגיעה בשוויון.

17. כפי שצוין לעיל, בית המשפט בפרשת התאחדות הקבלנים קבע כי היטל המופנה כלפי מתחמים מסוימים בלבד גורם להפליה בין בעלי הזכויות במקרקעין במתחמים שעליהם הוא חל, הנדרשים לממן בכוחות עצמם את התשתית הציבורית לבין שאר בעלי הזכויות בתחום הרשות המקומית אשר אינם נדרשים לעשות כן. עם זאת, בפסק הדין האמור הביא בית המשפט נימוקים נוספים שהביאו למסקנה ולפיה ההיטל אינו כדין. כפי שפורט לעיל, הנימוקים הנוספים אינם רלוונטיים עוד לסוגיה דנא והשאלה הרובצת לפתחנו הינה האם האבחנה בין מתחמים קיימים שתושביהם לא חויבו לשאת בהיטל לבין מתחמים חדשים שמבקשת הרשות המקומית לחייב את תושביהם לשאת בהיטל חדש, מהווה אפליה אסורה.

¹ גם בחוקי העזר שאושרו לאחרונה כדוגמת חוק עזר לכפר תגור (שטחים ציבוריים פתוחים), התשי"ט-2009, וחוק עזר לאשדוד (שטחים ציבוריים פתוחים), התשי"ט-2009, נקבע כי מי ששילם דמי פיתוח לא ישא בהיטל השצי"פ.


רח' צלאח א-דין 29 ת.ד. 49029 ירושלים מיקוד 91490 טל. 02-6466542 מקס. 02-6462606

דואר אלקטרוני harel@justice.gov.il

18. אנו סבורים כי העמדה כפי שהוצגה על ידכם, כרוכה בספקות משפטיים של ממש בהיבטי השוויון אין ספק כי הטלת החיטל הנדון נועדה לשרת אינטרס ציבורי – פיתוח שטחים ציבוריים פתוחים, סוג תשתית שעד כה לא חוסדר לו מקור מימון יציב וקבוע קביעה ולפיה יחויבו כלל תושבי הרשות המקומית בהיטל שצ"פים ייתכן ועשויה להרתיע את הרשויות מלהסדיר נושא חשוב זה נוכח תביקות הציבורית על המהלך, מצד תושבי המותחמים הקיימים. עם זאת, לא נראה כי נימוק זה מצדיק את הפגיעה בשוויון שנוצרת בעצם הטלת החיטל אך ורק על תושבי בנייה חדשה.

19. מוצע, אפוא, שלא לבצע את האבחנה הבעייתית בין תושבי בנייה חדשה לבין תושבי בנייה קיימת היטלי פיתוח שצ"פים יוטלו גם בשכונות קיימות ולא רק בבנייה חדשה, אולם זאת, אך ורק אם הוקם שצ"פ חדש בשכונה הקיימת כך שניתן יהיה לומר שהחיטל משולם תוך קיומה של זיקה לשירות שרשות מספקת לתושב (רי ע"א 889/01, עיריית ירושלים נ' אל עמי ייזום השקעות ובנייה בע"מ ועוד). בהתאם לחלופה זו, כלל התושבים זוכים לאותו מעמד בהקשר זה, אלא שהחיטל נקבע רק בגין פיתוח שצ"פים חדשים.

בברכה,


הרצל גולדברג, ע"ד

העתקים: גבי שרית דנה, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה
גבי אורית מלמד, הלשכה המשפטית, משרד הפנים

מש/2

העתק חוק העזר בנוסחו
המקורי כפי שהועבר לאישור
משרד הפנים בשנת 2009

חוק עזר לרחובות (שטחים ציבוריים פתוחים), התשס"ט-2008

בתוקף סמכותה לפי סעיפים 250 ו-251 לפקודת העיריות (להלן - הפקודה), מתקינה עיריית רחובות חוק עזר זה:

הגדרות

1. בחוק עזר זה -

✓ "אדמה חקלאית" - כל קרקע שאינה בניין שייעודה על פי תכנית הוא לחקלאות ואין משתמשים בה או שלא ניתן לגביה היתר לשימוש למטרה אחרת;

✓ "אזור מפותח קיים", "אזורים מפותחים קיימים" - השטחים המסומנים בקו אדום במפה החתומה בידי ראש העירייה ואשר מופקדת במשרדי העירייה לעיון הציבור, אשר קודם לפרסומו של חוק עזר זה שולמו בגינם דמי פיתוח בעבור שטחים ציבוריים פתוחים;

✓ "איזור פיתוח" - כל שטח בתחום העירייה אשר אינו כלול באזורים המפותחים הקיימים, כהגדרתם בחוק עזר זה;

✓ ~~האומצת חוק התכנון והבניה~~ "אישור בנייה חדשה" - אישור מוסד תכנון לבקשה להיתר בנייה להקמת בנייה חדשה כהגדרתה להלן וטרם מתן היתר בנייה;

✓ "בניין" - מבנה, בין שהוא ארעי ובין שהוא קבוע, בין שבנייתו הושלמה ובין אם לאו, בין שהוא בנוי אבן ובין שהוא בנוי בטון, טיט, ברזל, עץ או חור אחר, לרבות חלק של מבנה כאמור וכל המחובר לו חיבור של קבע;

✓ "בניה חדשה" - הקמת בניין חדש על גבי נכס או תוספת לבניין קיים הניצב בנכס;

✓ "בעל נכס" - כל אחד מאלה:

(1) בנכסים שאינם מקרקעי ציבור כמשמעותם בחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969 (להלן - חוק המקרקעין) - הבעלים הרשום של הנכס, ובהעדר רישום - בעליו של הנכס מכח הסכם או מסמך מחייב אחר, ובהעדרו מי שזכאי כדין להירשם כבעליו, ובהעדרו מי שזכאי להפיק הכנסה מהנכס או ליהנות מפירותיו של הנכס כבעלים;

(2) בנכסים שהם מקרקעי ציבור כאמור - החוכר לדורות כמשמעותו בחוק המקרקעין, בין שבדין ובין שביושר, ובהעדר חוכר לדורות מי שניתנה לו הרשאה להשתמש בנכס, שניתן לראותה מבחינת תוכנה כבעלות או כחכירה לדורות; בהעדר חוכר או בר - רשות כאמור - בעליו של הנכס;

✓ "דמי פיתוח" - דמי פיתוח ששולמו בגין נכס למינהל מקרקעי ישראל או למי מטעמו בעבור מימון עלותם של הקמת שטחים ציבוריים פתוחים, כהגדרתם להלן, ובלבד שסכומם אושר בידי מינהל מקרקעי ישראל;

✓ "היטל שצ"פ" או "היטל" - היטל הקמת שטחים ציבוריים פתוחים;

✓ "היתר בנייה", "סטייה מהיתר", "הקלה", "שימוש חורג" - כמשמעותם בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה);

✓ "מהנדס" - מהנדס העירייה או מי שסמכויות מהנדס העירייה הואצלו לו לפי סעיף 6 לחוק הרשויות המקומיות (מהנדס רשות מקומית), התשנ"ב-1991;

✓ "הפרשי הצמדה", "מדד", "תשלומי פיגורים" - בהגדרתם בחוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ס-1980;

✓ "יציע", "עליית גג" - בהגדרתם בסעיף 1.00.1 לסימן א' לתוספת השלישית של תקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970 (להלן - תקנות היתר בנייה);

✓ "מרפסת" - חלק חיצוני של בניין אשר-

(1) רצפתו קשורה לרצפת פנים הבניין ודלת מעבר ביניהן;

(2) לא יותר משלושת קבעי היקף רצפתו מוקפים קירות;

(3) לאורך שאר שוליו ניצב מעקה שגובהו אינו עולה על 1.10 מטר מהמפלס של רצפתו;

✓ "מרתף" - חלק מבניין שחללו בין רצפתו ותחתית תקרתו נמצא כולו או רובו מתחת למפלס פני הקרקע המקיפה אותו, או מתחת למפלס כביש או מדרכה הנמצאים במרחק אשר אינו עולה על 1.50 מטר ממישור הקיר החיצוני שלו; לעניין זה, "מפלס פני הקרקע" וכן "מפלס כביש או מדרכה" - הגובה של כל אחד מהם במרכז מישור הקיר החיצוני כאמור, ולגבי קיר שיש בו תפרי התפשטות-גובה של כל אחד מהם במרכז שבין כל שני תפרי ההתפשטות האמורים או במרכז תפר התפשטות הסמוך לקצה הבניין ובין קצה הבניין;

✓ "נכס" - בהגדרת "נכסים" בסעיף 269 לפקודת העיריות, לרבות דרכי מעבר שאינן ציבוריות;

✓ "עבודות להקמת שטחים ציבוריים פתוחים" - עבודות להקמת שטחים ציבוריים פתוחים בתחום העירייה, לרבות עבודות ופעולות אלה;

(1) חפירה, מילוי, פילוס, קידוחים, ריצוף, סלילה, נטיעה, סילוק או הקמת עמודי השמל, טלגרף או טלפון, עקירת עצים, גינון, הריסת קירות, גדרות או מבנים אחרים, בנייתם מחדש, בנייתם, הקמתם או שינויים של קירות תומכים, אבי שפה, הנחת צינורות, ייבוש אדמות וביצות, תיקון נזקים שנגרמו לנכסים כתוצאה מביצוע עבודות להקמת שטחים ציבוריים, הצבת ריהוט גן או פרגולות, הצבת מיתקני משחק, התוויית שבילים, התקנת מערכות השקיה, התקנת תאורה, התקנת מיתקני סניטציה לרבות פחי אשפה, שירותים ציבוריים;

(2) הכנת תכניות לשטחים ציבוריים פתוחים ואישורן, ביצוע התכניות ופיקוח על ביצוע העבודות;

(3) עבודה או פעולה אחרת הדרושה להקמת שטחים ציבוריים פתוחים או הכרוכים בה;

✓ "העירייה" - עיריית רחובות;

✓ "קומה" - חלל המשתרע בין שתי רצפות סמוכות הנמצאות זו מעל זו, על פי גובהו המזערי של אותו חלל, כקבוע בסעיף 2.03 לסימן ב' לחלקה ב' לתוספת השניה לתקנות היתר בניה, ככל שנקבע כזה, ולרבות בנייני עזר, מרתפים, מרפסות, מחסנים, חדרי מדרגות, מעברים, גבליות, יציעים, חדרי מעליות, מעליות גג וכל שטח אחר בקומה;

שטחים ציבוריים פתוחים
✓ "ראש העירייה" - לרבות עובד העירייה שהוסמך על ידו בכח;

"שטחים ציבוריים פתוחים", "שצ"פ" - שטח המשמש כשטח ציבורי פתוח שכוונתי או רובעי, הכולל מדרגות, משטחים מרופדים, משטחים סלולים, מתקני הצללה, מתקני משחק, ריהוט גן, פרגולות, מתקני נופש, ספורט ובידור, גינות נוי, צמחיה, נטיעות, גני שעשועים מגרשי ספורט, שבילים, מסלולי הליכה ואופניים, רחבות או כיוצא באלה, ולרבות כיכר עירונית ומעבר; בהגדרה זו-

"כיצד עירונית" - כיכר הממוקמת בסמוך למוסדות ציבור או אזור מסחר והכוללת ריצוף או אזורי ישיבה או הצללה או ריהוט גן או אלמנטים מיוחדים אחרים;

"מעבר" - שטח המצוי בין שני כבישים והמאפשר מעבר תשתית וגישה להולכי רגל בלבד; באזורים קשים טופוגרפית, עשויה לכלול תמיכת קירות, מדרגות, אזורים מגוננים ומעט ריהוט גן;

"שטח בניין" - הסכום במ"ר של שטחי כל הקומות בבניין ולרכות:

- (1) שטחים מבונים שהוקמו בלא היתר או בסטייה או בחריגה מהיתר;
- (2) שטחו של בניין או שטחה של תוספת לבניין העתידים להיבנות שאושרה לגביהם בקשה להיתר בנייה בידי מוסד תכנון - לפי שטחם בתכנית הבנייה שבהיתר;
- "שטח קומה" - הסכום הכולל במ"ר של שטח ההשלכה האופקית של רצפת הקומה, בתוספת השטח שמתחת לקירותיה החיצוניים והפנימיים;
- "שטח קרקע" - שטחה הכולל של הקרקע שבנכס לרבות הקרקע שעליה ניצב הבניין;
- "שטח המיועד לצרכי ציבור" - שטח קרקע או בניין המיועד בתכנית לצורכי ציבור;
- "שטח המיועד להפקעה" - שטח המיועד לצורכי ציבור לפי תכנית שבתוקף, ואשר הוועדה המקומית לתכנון ולבניה הודיעה כי בכוונתה להפקיעו בהתאם לסעיפים 5 ו-7 לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943

✓ "תכנית" - כהגדרתה בחוק התכנון והבניה ושאושרה לפיו;

✓ "תעודת העברה לרשם המקרקעין" - כאמור בסעיף 324 לפקודה;

✓ "תעריפי ההיטל המעורכנים" - תעריפי ההיטל שבתוספת הראשונה בשיעורם המעודכן במועד הוצאת דרישת התשלום לפי חוק עזר זה;

✓ "תעריפי ההיטל שבתוקף" - תעריפי ההיטל שבתוספת הראשונה לפי שיעורם המעודכן ביום התשלום לקופת העירייה.

היטל שטחים ציבוריים פתוחים

2. (א) היטל שטחים ציבוריים פתוחים נועד למימון הוצאות העירייה בשל הקמת שטחים ציבוריים פתוחים שכוונתם או רובעיים בשטח העירייה, או קנייתם, בלא זיקה לעלות של הקמתם או קנייתם של שטחים ציבוריים פתוחים המשמשים את הנכס נשוא החיוב דווקא; בסעיף זה, "שצ"פ שכונתי או רובעי" - שצ"פ המיועד לשמש את הנכסים המצויים בשכונה או ברובע שבו הוקם השצ"פ, לפי קביעת המהנדס; החליט המהנדס על קביעת שצ"פ שכונתי או רובעי תונח החלטתו במשרדי העירייה ותהיה פתוחה לעיון הציבור; הודעה על החלטת המהנדס תפורסם בעיתונות בדרך הקבועה בסעיף 1א לחוק התכנון והבניה.

(ב) היטל שטחים ציבוריים פתוחים יוטל על בעל נכס בהתקיים אחד מהמקרים האלה:

- (1) תחילת ביצוע עבודות להקמת שצ"פ המיועד לשמש את הנכס; בסעיף זה, "תחילת ביצוע עבודות להקמת שצ"פ" - גמר תכניות להקמת השצ"פ בהתאם לאישורו של המהנדס בנוסח שבטופס 1 לתוספת השניה, וכן אישור המהנדס לפי הטופס האמור ולפיו בכוונת העירייה לצאת למכרז לביצוע עבודות הקמת השצ"פ או להתקשר כדין בדרך אחרת לביצוע העבודות כאמור, בתוך 12 חודשים ממועד מתן האישור; לעניין זה, "שצ"פ המיועד לשמש את הנכס" - שצ"פ שקבע לגביו המהנדס כי הוא מיועד לשמש את הנכס;

(2) אישור בנייה חדשה; לא קיים שצ"פ המיועד לשימוש של בעל הנכס או לא החלו עבודות לפיתוח שצ"פ המיועד לשימוש של בעל הנכס, בעת אישור הבנייה החדשה כאמור, יאשר המהנדס, לפי הנוסח של טופס 2 שבתוספת השניה, כי הליך תכנון העבודות מצוי בעיצומו ותחילת ביצוע העבודות צפויה בתוך 12 חודשים ממועד מתן האישור;

(3) בנייה חורגת כמשמעה בסעיף 4 לחוק עזר זה, ובלבד שבמועד דרישת התשלום קיים שצ"פ המשמש את הנכס, או שהתחילו לבצע עבודות להקמת שצ"פ המיועד לשמש את הנכס, לפי קביעת המהנדס בהתאם לאישורו לפי טופס 2 לתוספת השניה.

על אף האמור הסעיף קטן (ב) לעיל, שולמו דמי פיתוח בגין נכס המצוי באזור מפותח קיים, לא יחויב בעל הנכס בהיטל אלא בשל בנייה חדשה שאושרה בגין זכויות בנייה עודפות; לענין זה, "זכויות בנייה עודפות" – זכויות בנייה שנוספו לנכס לעומת זכויות הבניה שנקבעו לגביו כתכנית שתלה עליו בעת חשלומו דמי הפיתוח.

(ג)

חישוב ההיטל

היטל שטחים ציבוריים פתוחים לנכס למגורים, יחושב לפי שטח הקרקע של הנכס, ולפי שטח הבניין שבנכס, וסכומו יהיה הסכום המתקבל ממכפלת שטח הקרקע ושטח הבניין בתעריפי ההיטל הנקובים בתוספת הראשונה.

3. (א)

(ב) היטל שעילתו קבועה בסעיפים 2(ב) או 5(ב) יישולם לפי תעריפי ההיטל המעודכנים; היטל שעילתו קבועה בסעיפים 2(ב) או 5(ג) יישולם לפי תעריפי ההיטל שבתוקף.

(ג)

שולם בעבור נכס היטל לפי חוק עזר זה (להלן – חיוב ראשון), יחויב בעל הנכס פעם נוספת בתשלום היטל שטחים ציבוריים פתוחים, בגין בנייה חדשה שאושרה לאחר ששולם החיוב הראשון, ויופחתו שטח הקרקע ושטח הבניין שחושבו במסגרת החיוב הראשון; אם אושרה הבנייה החדשה במקום בניין שנהרס ושולם בעדו חיוב ראשון, יחושב ההיטל בגין הבנייה החדשה לפי שטח הבנייה החדשה בניכוי שטח הבניין שנהרס כאמור.

(ד) שולמו בעבור נכס בשל פיתוח שצ"פ דמי פיתוח, לא יכללו שטח הקרקע ושטח הבניין שהובאו בחשבון לצורך תשלום היטל הפיתוח כמניין השטחים לצורך חישוב ההיטל על פי חוק זה.

(ה) נוכחה העירייה לדעת, לאחר גמר בנייתו של בניין, כי שטחו הבנוי בפועל אינו זהה לשטח הבניין כפי שצוין בתכניות הבנייה שעל פיהן שולם ההיטל, תשיב לבעל הנכס או חגבה ממנו, לפי העניין, את סכום ההפרש הנובע מפער השטחים שהתגלה; סכום ההפרש כאמור יחושב על בסיס תעריפי ההיטל שהיו בתוקף בעת תשלום ההיטל, בתוספת הפרשי הצמדה.

בנייה בלא היתר או בסטייה מהיתר

4. (א) נבנה בניין בנכס או הוספה בנייה לנכס בלא היתר או בסטייה מהיתר (להן – בנייה חורגת), חייב בעל הנכס בתשלום היטל שטחים ציבוריים פתוחים בגין אותה בנייה; ההיטל יחושב בהתאם לכללים שבסעיף 3.

(ב) לענין סעיף קטן (א) יראו את יום תחילת הבנייה החורג, כפי שייקבע בידי המהנדס, או את מועד הקמת השצ"פ המשמש את הנכס, או את מועד תחילתו של חוק עזר זה, לפי המאוחר שבהם, כמועד שבו קמה החבות בתשלום היטל שטחים ציבוריים פתוחים (להלן – מועד התגבשות החיוב).

(ג) לצורך תשלום ההיטל לפי סעיף זה, תמסור העירייה לחייב דרישת תשלום.

הנכס
בבניין

- (1) סכום המחושב לפי תעריפי ההיטל במועד התגבשות החיוב, בתוספת תשלומי פיגורים;
- (2) אם הועלו תעריפי ההיטל במועד כלשהו לאחר מועד התגבשות החיוב (להלן- מועד ההעלאה)- סכום המחושב לפי תעריפי ההיטל המעודכנים בתוספת תשלומי פיגורים החל מהמועד המאוחר מבין אלה:

(ב) חמש שנים טרם המועד שבו התגלתה הבנייה החורגת; (לעניין זה, "הועלו תעריפי ההיטל" - העלאת התעריפים באמצעות תיקונו של חוק

(ה) שולם ההיטל בגין בנייה חורגת ונהרס הבניין המהווה את הבנייה החורגת בתוך 5 שנים מיום תחילת הבנייה, תשיב העירייה לבעל הנכס את ההיטל ששילם בגין הבנייה החורגת, בניכוי 20% משיעור ההיטל בגין כל שנה או חלק ממנה, בצירוף הפרשי הצמדה ליום התשלום ועד יום ההשבה;

היטל שטחים ציבוריים פתוחים באדמה חקלאית

5. (א) לא יוטל היטל שטחים ציבוריים פתוחים בגין אדמה חקלאית, אלא בהתאם לסעיפים קטנים (ב), (ג) ו- (ד) להלן.
- (ב) חדל נכס מלהיות אדמה חקלאית, מששונה ייעודו בתכנית, חייב בעליו בתשלום היטל לפי הוראות חוק עזר זה.
- (ג) חדל נכס מלהיות אדמה חקלאית, משניתן לגביו היתר לשימוש חורג, חייב בעליו בהיטל לפי חוק עזר זה וההיטל ישולם כתנאי למתן ההיתר.
- (ד) חדל נכס מלהיות אדמה חקלאית, בלי שניתן לגביו היתר כאמור בסעיף קטן (ג) ובלי שאושרה לגביו תכנית המשנה את ייעודו, יחולו הוראות סעיף 4, בשינויים המחוייבים לפי העניין.

חיוב בהיטל בשל שטח המיועד להפקעה

6. (א) לא יוטל היטל שטחים ציבוריים פתוחים בשל נכס מיועד להפקעה.
- (ב) שילם בעל נכס היטל בעבור נכס ובמהלך חמש השנים שממועד התשלום הוחל בהליך הפקעה וניתנה הודעה בהתאם לסעיפים 5 ו-7 לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943, תשיב הערייה לבעל הנכס את ההיטל ששילם בניכוי 20% מסכום ההיטל בעבור כל שנה או חלק ממנה, בצירוף הפרשי הצמדה מיום התשלום עד יום ההשבה.

דרישה לתשלום ההיטל

- (א) לצורך תשלום ההיטל, תמסור העירייה לחייב דרישת תשלום, שבה יפורטו הסעיף בחוק העזר שמכוחו הוטל ההיטל, המועד לתשלום, שטח הנכס, תעריפי ההיטל המעורכנים אשר שימשו בסיס לחישוב סכום ההיטל, ודרכי תשלום ההיטל.
- (ב) דרישת התשלום תימסר לחייב בעת התגבשות עילת החיוב כאמור בסעיפים 2(ב), 4 ו-5.

(ג) לא נמסרה מסיבה כלשהי דרישת תשלום באחד המועדים הנזכרים בסעיף קטן (ב) (להלן- מועד החיוב המקורי), ושאית העירייה 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 תעריפים ההיטל כפי שהיו בתוקפם במועד החיוב המקורי בתוספת הפרשי הצמדה.

(ד) אין בפגם שנפל בדרישת תשלום, כדי לגרוע מחובת בעל נכס בתשלום היטל שטחים ציבוריים פתוחים על פי חוק עזר זה.

(ה) דרישת תשלום שנמסרה לפי-

- (1) סעיפים 2(ב)(1), 4, 5(ב) או 5(ד), תיפרע בחוך 30 ימים ממסירתה לבעל הנכס;
- (2) סעיפים 2(ב)(2), 5(ג) או 7(ג), תיפרע בחוך 7 ימים ממועד מסירתה לבעל הנכס, ובכל מקרה כתנאי למתן ההיתר, התעודה או האישור המבוקשים.

שערוך חיובים וחובות

8. (א) לא שולם במועדו היטל שצ"פ שנמסרה לגביו דרישת תשלום לפי סעיפים 2(ב)(1), 4, 5(ב) או 5(ד), ייוספו לסכום הנקוב בדרישת התשלום תשלומי פיגורים החל מהמועד שנקבע לתשלומם בחוק העזר ועד למועד התשלום בפועל.
- (ב) לא שולם במועדו היטל שצ"פ שנמסרה לגביו דרישת תשלום לפי סעיפים 2(ב)(2), 5(ג) או 7(ג), תפקע דרישת התשלום; כל דרישת תשלום חדשה שתימסר בטרם הוצאו ההיתר, התעודה או האישור לפי העניין, תהיה בהתאם לתעריפי ההיטל המעודכנים ותעמוד בתוקפה ל- 7 ימים ממסירתה לבעל הנכס.

חיוב בעלים משותפים

9. היה נכס מצוי בבעלות משותפת תחול החובה בתשלום ההיטל על כל אחד מהבעלים המשותפים בנכס לפי חלקם היחסי בבעלות בנכס.

קרן ייעודית

10. כספי היטל השצ"פ יופקדו בקרן ייעודית אשר תשמש אך ורק לצורכי מימון עבודות להקמת שטחים ציבוריים פתוחים.

מסירת הודעות

11. מסירת דרישת תשלום לפי חוק עזר זה תהא בדרך של מסירה לידי האדם שאליו היא מכוונת או מסירה במקום מגוריו או במקום עסקיו הרגילים או הידועים לאחרונה, לידי אחד מבני משפחתו הבגירים או לידי אדם בגיר העובד או מועסק שם, או בדרך של משלוח מכתב בדואר רשום הממוען אל אותו אדם לפי מען מגוריו או עסקיו הרגילים, הידועים לאחרונה. אם אי אפשר לקיים את המסירה כאמור, תהא המסירה בדרך של הצגת ההודעה במקום בולט לעין באחד מהמקומות האמורים או הדבקתה על הנכס שבו היא דנה.

הצמדה

12. תעריפי ההיטל הנקובים בתוספת הראשונה, יעודכנו, החל ממועד פרסומו ברשומות של חוק עזר זה, ב- 16 בכל חודש (להלן- יום העדכון), לפי שיעור שינוי המדד, מן המדד שפורסם לאחרונה לפני יום העדכון לעומת המדד שפורסם לאחרונה לפני יום העדכון שקדם לו.

מגבלת גבייה

13. החל ביום י"ט בטבת התשע"ג (1 בינואר 2013) הטלת היטל לפי חוק עזר זה תהא טעונה את אישורם של מליאת מועצת העירייה ושל שר הפנים או מי מטעמו.

הוראת שעה

14. על אף האמור בסעיף 12, יעודכנו תעריפי ההיטל שבתוספת הראשונה במועד פרסומו של חוק עזק זה ברשומות (להלן - יום העדכון הראשון), לפי שיעור שינוי המדד, מן המדד שפורסם לאחרונה לפני יום העדכון הראשון לעומת המדד של חודש דצמבר 2008.

תוספת ראשונה

סעיף 3

היטל שטחים ציבוריים פתוחים

שיעור ההיטל בשקלים

חדשים

א. שטח קרקע

23.94

לכל מ"ר משטח הקרקע, לרבות הקרקע עליה ניצב בניין

ב. שטח בניין-

25.62

לכל מ"ר משטח הבניין

תוספת שניה

טופס 1

(סעיף 2)

לכל מאן דבעי

הח"מ מהנדס/ת עיריית רחובות, מאשר/ת בזאת כי התכניות של הקמת שצ"פ בקרקע _____ מצויות בשלבי גמר וכי כוונת העירייה לצאת למכרז לביצוע עבודות הקמת השצ"פ האמור/ להתקשר בדין בדרך של _____ לביצוע עבודות השצ"פ האמור (מחק את המיותר) וזאת לא יאוחר מיום _____

מהנדס/ת עיריית רחובות

טופס 2

(סעיף 2)

לכל מאן רבעי

הח"מ מהנדס/ת עיריית רחובות, מאשר/ת בזאת כי הליך תכנון העבודות להקמת השטחים הציבוריים הפתוחים _____ מצוי בעיצומו, וכי תחילת העבודות צפויה להתקיים לא יאוחר מיום.

מהנדס/ת עיריית רחובות

ב"מ ראש עיריית רחובות, 15/10/2009

רחמים מלול
מ"מ ראש עיריית רחובות

מש/3

העתק המכתב לעיריית רחובות

בעניין חוק העזר מיום

18.1.2010

מדינת ישראל
משרד הפנים
לשכת היועץ המשפטי

ירושלים ג' בשבט התש"ע
18 בינואר 2010

מש. 640-2010

לכבוד

עו"ד אופיר ארגמן
רח' עין הקורא 10
ראשון לציון 75289

ח.נ.,

הנדון: חוק עזר לרחובות (שטחים ציבוריים פתוחים), התשס"ט-2008
מכתבנו מיום: 5.11.09

ביום 5.11.09 פנינו אליכם בעניין חוק העזר שבנדון.

ככל הידוע לנו, עד היום טרם נתקבלה תגובה עניינית לפנייתנו.

היה ולא תתקבל תגובה כאמור תוך 30 יום יופסק הטיפול בתיק. אם יהיה ברצונכם לחדש הטיפול בתיק לאחר מכן, תדרשו להתחיל את ההליך לאישור חוק העזר מראשיתו, על פי הנוהל הקבוע בחוזר מנכ"ל 1/98.

כמו כן, אבקש לציין כי לאור עמדת יועהמ"ש משרד הפנים, עו"ד יהודה זמרת, ולאור חו"ד של עו"ד הראל גולדברג ממחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים מיום 30.11.09, הנכם מתבקשים לתקן את חוק העזר באופן בו הטלת היטל שטחים ציבוריים פתוחים תחול באופן שוויוני על כלל הישוב מבלי לבצע הבחנה בין "אזור מפותח קיים" לאזור פיתוח", לרבות ביטול ההבחנה בעניין תשלום היטל בעד זכויות בנייה עודפות באזורים מפותחים קיימים.

לאור האמור, מבוקש למחוק מסעיף ההגדרות את ההגדרות "אזור מפותח קיים" ו"אזור פיתוח" וכן מבוקש למחוק את סעיף 2(ג) לחוק העזר. (וזאת במקום האמור בסעיף 2 למכתבנו שבסימוכין).

יובהר כי התיקון המבוקש אינו גורע מהוראות סעיף 3(ד) לחוק העזר.

אודה על קבלת חוק עזר מתוקן בהתאם להערות מכתבנו שבסימוכין ומכתבנו זה לדואר אלקטרוני michaltz@moin.gov.il.

בכבוד רב,

מיכל צברי-דוד, עו"ד
הלשכה המשפטית



העתקים: מר רחמים מלול, ראש עיריית רחובות