

בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 2588-08-20 אהרון ואח' נ' עיריית רחובות ואח'

תיק חיצוני:

בפני כבוד השופט שמואל בורנשטיין

עותרים 1. גיא אהרון
2. יניב אהרון

נגד

משיבות 1. עיריית רחובות
3. ה.ל.ר. - החברה לפתוח רחובות בע"מ
4. רשות מקרקעי ישראל מחוז מרכז
5. וועדה מקומית לתכנון ובנייה רחובות

ספרות:

עפר שפיר אגרות והיטלי פיתוח ברשויות מקומיות

חקיקה שאזכרה:

חוק עזר לרחובות (תיעול), תשנ"ט-1998

מיני-רציו:

* בית המשפט הורה על ביטול דרישות התשלום שהוציאה המשיבה 1, עיריית רחובות, לפיהן חויבו העותרים בתשלום הוצאות פיתוח בקשר עם מגרשים שנרכשו על ידי העותרים בתנאי מכרז. נפסק, כי דרישות התשלום שנשלחו לעותרים על ידי העירייה הוצאו שלא כדין ודין להתבטל.

* משפט מינהלי – מעשה מינהלי – חזקת חוקיות

* רשויות מקומיות – חוקי עזר – סלילת רחובות

* רשויות מקומיות – עיריות – היטלים

העותרת הגישה עתירה שעניינה בדרישות התשלום שהוציאה המשיבה 1, עיריית רחובות, לפיהן חויבו העותרים בתשלום הוצאות פיתוח בהתאם לחוקי העזר העירוניים וזאת בקשר עם מגרשים שנרכשו על ידי העותרים בתנאי מכרז. טענת העותרים היא כי במסגרת המכרז שנערך מטעם המשיבה 4, רשות מקרקעי ישראל, הם נדרשו לשלם הוצאות פיתוח, אף מעבר לסכומים שניתן לגבות על פי חוקי העזר, וכי למכרז צורפה התחייבות של העירייה שלא לגבות הוצאות פיתוח נוספות. לפיכך, יש לבטל את דרישות התשלום מושא העתירה.

בית המשפט קיבל את העתירה ופסק כלהלן:

לטובת העירייה עומדת חזקת התקינות ולפיה נקודת המוצא היא כי הרשות פעלה באופן חוקי ותקין. עם זאת, חזקה זו ניתנת לסתירה, ודומה כי במקרה דנן נסתרת חזקה זו והיא אינה עומדת לימין העירייה.

כנגד חזקת התקינות העומדת לטובת העירייה, עומד לטובת העותרים העיקרון בדבר "חד פעמיות ההיטל".

בהליך זה יש לתת משקל ממשי לעמדתה של רמ"י, עורכת המכרז. עמדתה של רמ"י במסגרת הליך זה היא ברורה וחד משמעית. לגישה, הוצאות הפיתוח ששולמו במסגרת המכרז, תוך כדי אימוץ מסלול של "תקציב לפרויקט" חלף מסלול של אגרות והיטלים, משקפות את מלוא ההוצאות שיש לשלם על פי חוקי העזר ואף מעבר לכך. רמ"י אף הציגה את הרקע שעמד מאחורי המכרז ותנאיו, לרבות הסכמות אליהן הגיעה מול העירייה בנושא גביית הוצאות הפיתוח בפרויקט.

אין די בטענת המשיבות, כי דרישות התשלום מתייחסות להוצאות פיתוח "אחרות" שאינן כלולות בהוצאת הפיתוח ששולמו במסגרת המכרז. טענה זו אינה בעלת משקל מספיק אל מול עמדת רמ"י המתבססת על מעורבותה בהליך המכרז וההבנות שהושגו במסגרתו.

פסק דין

פתח דבר

- עניינה של העתירה שלפניי הוא בדרישות התשלום שהוציאה המשיבה 1, עיריית רחובות (להלן: "העירייה"), לפיהן חויבו העותרים בתשלום הוצאות פיתוח בהתאם לחוקי העזר העירוניים וזאת בקשר עם מגרשים שנרכשו על ידי העותרים בתנאי מכרז. המדובר במקרקעין הידועים כגוש 5479 חלקה 91 ברחובות.
- טענת העותרים היא כי במסגרת המכרז שנערך מטעם המשיבה 4, רשות מקרקעי ישראל (להלן: "רמ"י"), הם נדרשו לשלם הוצאות פיתוח, אף מעבר לסכומים שניתן לגבות על פי חוקי העזר, וכי למכרז צורפה התחייבות של העירייה שלא לגבות הוצאות פיתוח נוספות. לפיכך, יש לבטל את דרישות התשלום מושא העתירה, ולחילופין, לקזז מהוצאות הפיתוח ששולמו במסגרת המכרז, אגרות והיטלים מכוח הדין, ולהשיב לעותרים את שנגבה מהם ביתר.
- העירייה, ולצידה המשיבה 3, ה.ל.ר חברה לפיתוח רחובות בע"מ (להלן: "החברה לפיתוח") וכן המשיבה 5, הועדה המקומית לתכנון ובנייה רחובות (להלן ביחד: "המשיבות") טוענות כי החיובים הושתו כדין, מכיוון שהעירייה מפתחת ומשדרגת תשתיות ברחבי העיר באופן מתמשך, וכי אין מדובר בכפל חיובים.

לעומת זאת, לגישת רמ"י דרישות התשלום שהוצאו על בסיס חוקי העזר העירוניים מהוות חיוב בכפל של הוצאות הפיתוח נוכח העובדה שהוצאות הפיתוח כבר שולמו במסגרת המכרז. בד בבד הבהירה רמ"י כי העותרים אינם רשאים להלין כנגד סכום הוצאות הפיתוח כפי שנקבעו במכרז.

3. לשלמות התמונה יצוין כי העתירה הוגשה במקורה גם כנגד המשיבה 2, הבאר השלישית - תאגיד מים וביוב בע"מ (להלן גם: "תאגיד המים"), כאשר ביום 5.1.2021 התקבלה בקשתם המוסכמת של העותרים ותאגיד המים לפיה העתירה כנגד התאגיד תימחק, שכן המחלוקות בהקשר זה מוצו בהסדר מחוץ לכותלי בית המשפט.

ועוד יצוין כי תוך כדי ניהול ההליך הגישו העותרים אף בקשה למתן צו ביניים הנוגעת למתן היתרי הבנייה במקרקעין, שנכרך בביטול חיובי ההיטלים מכוח חוקי העזר, אלא שבהמשך, בתום דיון שנערך בפניי ביום 22.2.2021, החליטו העותרים לוותר על בקשתם זו.

העובדות הצריכות לעניין

4. ביום 23.7.2017 פרסמה רמ"י מכרז לרכישת זכויות חכירה במגרשים המיועדים לבניה חד משפחתית ('בנה ביתך') בשכונת קריית משה ברחובות (להלן: "המכרז"); העתק מחוברת המכרז צורף כנספח ה' לעתירה).

5. רמ"י הסבירה כי במסגרת המכרז צוין ביחס לכל מגרש מחיר מינימום עבור המגרש וכן הוצאות פיתוח שעל המציע היה לכלול בהצעתו כחלק מתנאי המכרז, כאשר הוצאות הפיתוח כללו הוצאות פיתוח תשתיות ציבוריות, המשקפות את סוג העבודות הנקובות בחוקי העזר העירוניים, הוצאות פיתוח נוספות בגין השתתפות בהקמת מוסדות ציבור והוצאות פיתוח בגין שדרוג תשתיות בשכונות ותיקות (סעיף 6 לכתב התשובה של רמ"י לעתירה), כאשר חתימת חוזה החכירה הותנתה בתשלום הוצאות הפיתוח כמפורט בתנאי המכרז (סעיף 5.1.2 לחוברת המכרז).

6. לענייננו, רלוונטי במידה רבה סעיף 5.4 לחוברת המכרז, 'מיסים, היטל השבחה, דמי הקמה, אגרות והיטלי פיתוח', ובו נקבע בתת סעיף 3 כדלקמן:

"5.4.3. בנוסף לתשלום התמורה עבור הקרקע, וסה"כ תשלומי הוצאות הפיתוח והוצאות הפיתוח הנוספות, ישלם הזוכה במכרז דמי הקמה, אגרות והיטלים לרשות המקומית ו/או לתאגיד המים בהתאם לדין ולחוקי העזר התקפים, ובהתאם למכתב הרשות המקומית.

*** מכתב הרשות המקומית, מצ"ב כנספח ה'-2 לחוברת המכרז".**

7. מכתב הרשות המקומית המוזכר לעיל הוא מכתב מיום 28.4.1998 החתום על ידי ראש עיריית רחובות והגזברית והממוען למנהל מחוז מרכז במנהל מקרקעי ישראל (להלן: **"המכתב משנת 1998"**; צורף כנספח ב' לעתירה). כותרתו של המכתב היא **'שיווק מגרשים, קרית משה רחובות'** ובו נכתב כך:

"בהתאם להחלטת מועצת העיר מס' 373-40-96 בנושא פרויקט "בנה ביתך" קרית משה הרינו לאשר בזאת כי עיריית רחובות לא תגבה כפל הוצאות פיתוח בגין אלו שישולמו לה.ל.ר - החברה לפיתוח רחובות בע"מ ע"י הזוכה במכרז/ הגרלת בנה ביתך".

8. ביום 25.2.2018 זכו העותרים במכרז ביחס למגרשיהם – העותר 1 זכה במגרש מס' 339 בשטח של 413 מ"ר ונדרש לשלם הוצאות פיתוח בסך של 210,498 ₪, ולאחר הצמדה - 215,317 ₪, סכום ששולם ביום 23.4.2018. ואילו העותר 2 זכה במגרש מס' 342 בשטח של 483 מ"ר ונדרש לשלם הוצאות פיתוח בסך של 226,803 ₪, ולאחר הצמדה - 231,995 ₪, סכום ששולם ביום 23.4.2018 (סעיף 21 לעתירה).

9. בהמשך לכך, ולאחר שהעותרים שילמו את דמי החכירה ואת הוצאות הפיתוח שהתחייבו לשלם במסגרת המכרז, ביום 30.4.2018 חתמו העותרים על הסכמי החכירה (הסכמי החכירה צורפו כנספח 1 לכתב התשובה של רמ"י לעתירה).

10. על פי העותרים, משהגישו למשיבה 5 בקשה לקבלת היתר בנייה, כל אחד על מגרשו, לאחר שהשלימו את התנאים להיתר, וכשביקשו אף לקבל מהעירייה אישור על העדר חובות לצורך רישום זכויות החכירה שלהם, הסתבר כי העירייה מבקשת לחייבם באגרות, היטלי פיתוח ודמי הקמה בגין מרכיב הבנייה במקרקעין (דרישות התשלום מהתאריכים 18.12.2019 ו-15.1.2020 צורפו כנספח ח' לעתירה). בנוסף, התבקשו העותרים לחתום על תצהיר כלפי העירייה לפיו הם מתחייבים לשלם לה את היטלי הפיתוח ודמי ההקמה בגין מרכיב הבנייה במקרקעין, וזאת עובר לקבלת אישור העדר חובות לצורך רישום זכויות החכירה במקרקעין (העתק ההצהרה הנדרש צורף כנספח ט' לעתירה).

11. נציגי העירייה הסבירו לעותרים כי העירייה מבקשת להחיל עליהם את הסדר הפרשה שהוסכם בין העירייה לבין זוכים אחרים במכרז במסגרת [עת"מ \(מחוזי מרכז\) 9748-04-19 אפללו ואח' נ' עיריית רחובות](#) [פורסם בנבו] (להלן: **"ההליך האחר"**). לפי ההסדר שהושג, הזוכים במכרז ישלמו לעירייה ולתאגיד המים היטלי פיתוח לפי חוקי העזר ודמי הקמה בגין רכיב הבנייה במגרש, בעוד שהעירייה תמנע

מחויבם בהיטלי פיתוח בגין רכיב הקרקע (סעיף 29 לעתירה; הסדר הפשרה צורף כנספח י' לעתירה).

12. העותרים פנו לעירייה ולרמ"י בכתב וביקשו הבהרתן. לטענתם, החיוב בהיטלי פיתוח בסך העולה על 200,000 ₪ בגין כל אחד מהמגרשים, מהווה תשלום כפל של הוצאות פיתוח ומנוגד להתחייבות העירייה. (מכתב העותרים מיום 25.12.2019 צורף כנספח י"א לעתירה).

העותרים נענו על ידי רמ"י, שתמכה בעמדתם ואף פנתה לעירייה בדרישה לבטל את דרישות התשלום הנוסף בגין אגרות והיטלי פיתוח המנוגדות להתחייבות העירייה ומהוות אף לשיטתה כפל גבייה (מכתבי רמ"י מיום 12.1.2020 ו- 17.2.2020 צורפו כנספח ג' לעתירה).

אלא שהעירייה השיבה כי הדרישה לתשלום עבור היטלי הפיתוח, בכלל, ועבור היטל השצ"פ, בפרט, אינה דרישת כפל, שכן מדובר במימון עבודות ותשתיות פיתוח שונות ונוספות המוקמות על ידה. העירייה טענה כי ראוי להחיל את ההסדר שהושג במסגרת ההליך האחר על כלל בעלי הזכויות, כדי למנוע אפליה בלתי צודקת ביניהם (מכתב תגובת העירייה צורף כנספח י"ג לעתירה).

התכתבות נוספת בין העותרים לבין העירייה לא הביאה לסיום המחלוקת (מכתב העותרים מיום 2.6.2020 ותגובת העירייה מיום 5.7.2020 צורפו כנספחים י"ד-ט"ו לעתירה בהתאמה), ומכאן העתירה דנן.

תמצית טענות העותרים

13. מכתב העירייה משנת 1998, לפיו התחייבה העירייה שלא לגבות "כפל הוצאות פיתוח בגין אלו שישולמו לה.ל.ר", איין למעשה את זכותה לגבות היטלים בעתיד. נוסח זה, שהיווה חלק מתנאי המכרז, יצר אצל העותרים ציפייה והסתמכות כי תשלומן של הוצאות הפיתוח במסגרת המכרז הינו בבחינת סוף פסוק ומגלם את כלל עלויות הפיתוח.

14. לחילופין, על המשיבה החובה להוכיח כי ההיטלים הנדרשים כיום אינם מהווים כפל הוצאות פיתוח. העירייה אינה רשאית להסתפק באמירה כללית בדבר חובת השתתפות בעבודות פיתוח נוספות.

15. גם עורכת המכרז, רמ"י, סבורה כי דרישות העירייה כלפי העותרים אינן כדין ואינן תואמת את תנאי המכרז.

16. בעת עריכת המכרז היו ידועות למשיבות הוראות חוקי העזר, ובוודאי שהיו ידועים התעריפים המוטלים על בעלי הנכסים בשטחה של העירייה מכוחם של אלו, ומשכך, חזקה כי תחשיב הוצאות הפיתוח במסגרת המכרז נערך לאורם.

17. מחישוב שערכו העותרים עולה כי הוצאות הפיתוח ששולמו על ידם עולות על הסכום שניתן לגבותו על פי חוקי העזר בסכום ממוצע של כ-50,000 ₪ לכל מגרש; החיוב במסגרת המכרז נועד לעקוף את החיוב בהיטלים על פי דין כך שיתאפשר לעירייה, באמצעות החברה לפיתוח, לגבות מהעותרים הוצאות פיתוח ביתר.

18. עוד עולה מהחישוב שערכו העותרים, כי דרישת תשלום היטלי הפיתוח, בצירוף דמי ההקמה, בנוסף על הוצאות הפיתוח ששולמו על ידם במסגרת המכרז, מסתכמת בסך של למעלה מ-300,000 ₪ עבור כל אחד מהעותרים, כפול מסכום ההיטלים על פי דין. החיובים המושגים על העותרים עומדים בסתירה לעיקרון "חד פעמיות ההיטל", ויש בכך אף משום אפליה אסורה, פגיעה בזכותם של העותרים לשוויון, והתעשרות שלא כדין.

19. העותרים לא צורפו על ידי העירייה כצד להליך האחר במסגרתו נחתם הסכם הפשרה עם זוכים אחרים במכרז, ולפיכך הסכם זה אינו חל עליהם. יתר על כן, עצם חתימת הסכם הפשרה מלמדת כי אין לקבל את טענת העירייה לפיה היא אינה מוסמכת לפטור מתשלום היטלים.

תמצית טענות המשיבות

20. החיובים שבבסיס דרישות התשלום, שהופקו לעותרים בעקבות בקשתם להקים שטחי בנייה חדשים בנכס, הושגו כדין ויש לדחות כל טענה מצד העותרים בדבר תשלום ביתר.

העירייה מפתחת ומשדרגת תשתיות ברחבי העיר יחד עם החברה לפיתוח באופן מתמשך. אין מדובר בחיוב כפל של העותרים בתשלום היטלי הפיתוח.

21. המשיבות מימנו בשנים האחרונות, ועתידות לממן, פיתוח תשתיות נרחבות: פיתוח ושדרוג תשתיות תיעול, ניקוז וסלילת רחובות - כבישים ראשיים ומדרכות, בסמוך לנכס העותרים אשר בוודאי ישרתו וישמשו את העותרים. המדובר בעבודות שבוצעו במימון המשיבות מבלי שרמ"י הייתה שותפה במימון ובהקמה (פירוט העבודות הובא בסעיף 21 לכתב התשובה ואסמכתאות לחלק מהעבודות צורפו כנספח 4). מאחר שהתשתיות האמורות שודרגו ונבנו במהלך השנים האחרונות, קמה עילה לחיוב בתשלום היטלים בגינם לא חויבו העותרים בעבר.

22. די ביצירתה של זיקת הנאה פוטנציאלית הקיימת בין התשתיות נשוא החיוב לבין הנכס לצורך הקמת החבות בהיטל.

23. על פי הפסיקה, חיוב בגין תוספת בנייה בנכס אינו מותנה בביצוע עבודות תשתית חדשות. קרי, די בקיומן של תוספות הבנייה על מנת שהעירייה תהיה זכאית להשית חיוב בהיטל תיעול והיטל סלילה, בהתאם לתעריפים הקבועים בחוקי העזר.

24. אשר לפתוח ושדרוג תשתיות שצ"פ - מהנדס העיר קבע כי השצ"פים בתחום הרובעים מיועדים לשמש את הנכסים המצויים ברובעים השונים. מגרשי העותרים מצויים ברובע ו' בעיר, כאשר העירייה ביצעה בין השנים 2013-2015, וממשיכה לבצע, עבודות פיתוח נרחבות בהיקף הנאמד במיליוני שקלים ברובע זה (פירוט העבודות הובא בסעיף 30 לכתב התשובה ואסמכתאות רלוונטיות צורפו כנספח 6). מדובר במקרה מובהק בו קמה עילה לחיוב העותרים בהיטל שצ"פ שכן העותרים מעולם לא שילמו היטלים אלו.

25. בניגוד לטענת העותרים, המכתב משנת 1998 לא פטר באופן גורף ומוחלט את הזוכים במכרז מתשלום הוצאות פיתוח לעירייה, אלא אך ורק מכפל הוצאות פיתוח. לצד המכתב יש לתת את הדעת לסעיף 5.4 למכרז שקבע כי על הזוכים במכרז חלה החבות לשלם לעירייה תשלומי היטלי פיתוח בהתאם להוראות חוקי העזר והדין. לאור האמור, אין מקום לטענת העותרים כאילו העירייה אינה ממלאת את התחייבויותיה, שכן העירייה ביצעה עבודות פיתוח רבות נוספות בעיר, ובפרט נכון הדבר בכל הנוגע להטלת היטלי שצ"פ מכוח חוק העזר שחוקק בשנת 2010.

עם זאת, מתוך התחשבות במכתב האמור, ולאור הפשרה שקיבלה תוקף של פסק דין במסגרת ההליך האחר עם זוכים אחרים, חויב נכס העותרים אך ורק בגין שטחי הבנייה ולא בגין שטחי הקרקע.

26. אין ממש בטענות העותרים בעניין כפל תשלום, אפליה, עשייה עושר והסתמכות, שכן חיוב העותרים נעשה כדין בהתאם להוראות חוקי העזר העירוניים, ובנוסף, כאמור, בהתאם להסכם הפשרה שקיבל תוקף של פסק דין בהליך קודם שנוהל בנסיבות זהות לחלוטין. רמ"י, שהייתה חלק מההליך האחר הנ"ל, לא הביעה כל התנגדות לתוכן ההסכם ולהבנות שהושגו בין הצדדים, ושאושרו לאחר מכן על ידי בית המשפט.

27. לא רק שהעירייה רשאית לחייב את העותרים בתשלום אגרות והיטלי פיתוח, אלא שהיא אף חייבת לעשות כן, שכן לטובת העותרים לא עומדת כל הוראה

סטטוטורית הפוטרת אותם מתשלום היטלים אלו, ומתן פטור שכזה על ידי העירייה יפלה את העותרים לעומת בעלי נכסים אחרים בעיר, וכן יטיל עליהם נטל כבד.

28. יש להחיל את הסכם הפשרה על כלל בעלי הזכויות במתחם הנדון ובכלל זה העותרים, וזאת כדי למנוע אפליה בלתי צודקת בין בעלי הזכויות.

29. עתירתם של העותרים לוקה בשיהוי ניכר, שכן העותרים קיבלו מהעירייה את דרישות התשלום בינואר 2020 ובחרו להגיש עתירתם רק 8 חודשים לאחר מכן.

תמצית טענות רמ"י

30. ככל שהעתירה מכוונת כנגד רמ"י דינה לסילוק על הסף מחמת העדר עילה.

31. ככל שבכוונת העותרים להעלות טענות כנגד תנאי המכרז, לרבות סכום הוצאות הפיתוח שנקבע בו, הרי שהם מושתקים מלעשות כן, בשים לב להלכה לפיה יש לתקוף את תנאי המכרז לפני הגשת ההצעה ובטרם תיסגר "תיבת ההצעות". סכומי הוצאות הפיתוח שצוינו במסגרת חוברת המכרז נקבעו על ידי גורמי מקצוע, והעותרים לא הלינו על תנאי המכרז, אלא קיבלו אותם בכך שהגישו הצעתם בהתאם לחוברת המכרז, ואף שילמו את הוצאות הפיתוח ללא כל מחאה.

32. ככל שיתברר כי העירייה גבתה שלא כדין מעבר או בניגוד לאמור בהוראות המכרז, רמ"י אינה מתנגדת כי הסכומים שנגבו ביתר על ידי העירייה, ככל שאכן נגבו, יושבו לעותרים.

33. בכל הנוגע לתשלום הוצאות פיתוח קיימים שני מסלולים. מסלול "אגרות והיטלים" ומסלול "תקציב לפרויקט". במסלול הראשון הוצאות הפיתוח נגבות על ידי הרשות המקומית מכוח חוקי העזר. במסלול השני, הוצאות הפיתוח נגבות על ידי רמ"י ומועברות לעירייה. כך היה במקרה דנן, כאשר הוצאות הפיתוח נגבו במסלול "תקציב לפרויקט", תוך שהוסכם כי רמ"י תגבה מהזוכים במכרזים את הוצאות הפיתוח ואלו יועברו לעירייה. סכומי הוצאות הפיתוח שנגבו מהעותרים אושרו על ידי הגורמים המקצועיים, והם עולים על הסכומים שניתן לגבות על פי חוקי העזר.

34. בסמוך למכרז עודכנו סכומי הוצאות הפיתוח, ומכאן חזקה שהובאו בחשבון עבודות הפיתוח הנדרשות לפי חוקי העזר הקיימים במועד זה.

35. העירייה התחייבה כבר במכתב משנת 1998 להימנע מגביית כפל הוצאות פיתוח מהזוכים במגרשים במכרז. התחייבות זו היוותה חלק ממסמכי המכרז. לפיכך, הוצאות הפיתוח ששולמו במסגרת המכרז משקפות את כל הוצאות הפיתוח הנדרשות למימוש זכויות הבנייה במגרשי העותרים מכוח תב"ע רח/2003/ג ועדכונה.

36. משנודע לרמ"י כי העירייה דורשת מהזוכים אגרות והיטלי פיתוח מעבר לאלו ששולמו במסגרת המכרז, היא הבהירה לעירייה כי כל דרישת תשלום נוספת ונפרדת לאגרות והיטלי פיתוח מבעלי הזכויות בפרויקט מכוח חוקי העזר העירוניים, מהווה כפל תשלום העומד בניגוד להתחייבות העירייה שצורפה לחוברת המכרז.

37. באשר להסכם הפשרה אליו הגיעו הצדדים בהליך האחר, הרי שרמ"י לא היתה צד להסכם זה ולהודעה שצורפה לו, היא לא הסכימה לתנאיו והיא נמחקה מההליך מבלי שהביעה דעתה לגביו במסגרת אותו הליך משפטי.

מכל מקום, ככל שהעירייה סבורה כי יש להחיל דין זהה ושוויוני גם כלפי העותרים דן וגם כלפי העותרים בהליך האחר, הרי שפתוחה בפניה הדרך להשיב כספים לעותרים הקודמים, ככל שתתקבלנה טענות העותרים בעתירה דן לכפל תשלום.

דיון והכרעה

38. כחלק מחובותיה החוקיות, הרשות העירונית מקימה ומפתחת את התשתיות בעיר ובהן כבישים, תיעול ושטחים ציבוריים פתוחים.

39. בענייננו, חיוב העותרים בהיטלים נשוא העתירה נעשה בהתאם להוראות חוקי העזר הבאים: חוק עזר לרחובות התשס"ב-2001; [חוק העזר לרחובות \(תיעול\)](#) [התשנ"ט-1998](#); חוק העזר לרחובות (שטחים ציבוריים פתוחים), התשע"א-2010, כאשר העילה להטלת החיוב בהיטלים הייתה בקשת העותרים לקבלת היתר בנייה.

40. כידוע, השיטה המקובלת כיום להשבת העלויות בהן נשאה הרשות בגין עבודות הפיתוח היא שיטת ההיטלים (ראו: [ע"מ 11646/05 מרכז השלטון המקומי בישראל נ' צרפתי](#) [פורסם בנבו] (5.9.2007); [ע"א 2062/02 עיריית חולון נ' ארגון הקבלנים והבונים חולון פ"ד נח\(5\) 933 \(2004\) ע"א 889/01 עיריית ירושלים נ' אל עמי ייזום השקעות ובניה בע"מ פ"ד נז\(1\) 340 \(2002\); \[ע"א 4435/92 עיריית ראשון לציון נ' חב' מאיר סדי בע"מ פ"ד נב\\(3\\) 321 \\(1998\\); \\[ע"א 620/82 מועצת עיריית הרצליה נ' רשף פ"ד לז\\\(4\\\) 57 \\\(1983\\\)\\]\\(#\\)\\).\]\(#\)](#)

היתרון המרכזי הטמון בשיטת ההיטלים הוא חלוקה שוויונית וצודקת של נטל מימון מערכות התשתית בין בעלי הנכסים בתחום הרשות המקומית, בהציגה פרמטרים אחידים של חישוב, הנכונים לכלל בעלי הנכסים בתחומה. שיטת ההיטלים אף פשוטה ליישום באופן יחסי והיא מועילה לרשות המקומית בכך שתורמת לכיסוי תקציבי מלא וגלובאלי של עלויות התשתית נשוא ההיטל, מתוך ראייה רחבה וכוללת של כלל צורכי הרשות המקומית (ראו: עפר [שפיר, אגרות היטלי פיתוח ברשויות המקומיות](#), 93-94 (1998) (להלן: "שפיר").

41. מאפיין מובהק של שיטת ההיטלים הוא העובדה שהחויב לפיה הוא חד פעמי (שפיר, בעמ' 115-116), כאשר "בבסיסו של היטל עומד תחשיב כלכלי, הצופה ואומד את הוצאותיה של הרשות המקומית, ובהתאם להן נקבע תעריף ההיטל. תעריף זה, כשהוא מוכפל בסך שטח נכסו של החייב בהיטל (מרכיב הקרקע ומרכיב הבנייה), מבטא את סך התשלום הנדרש ממנו בגין הוצאות הסלילה הצפויות של הרשות המקומית, ומכאן שהוא נדרש לשלמו פעם אחת בלבד" (שפיר, עמ' 298).

42. בתשובתה הבהירה רמ"י, עורכת המכרז, כי קיים מסלול גבייה חלופי למימון עלויות פיתוח, המיועד לנסיבות בהן הסכומים שניתן לגבות לפי חוקי העזר העירוניים אין בהם די לשם כיסוי תקציבי מספק לפרויקט, הוא מסלול גבייה לפי "תקציב לפרויקט". במסלול זה, אשר אושר במסגרת החלטות מועצת מקרקעי ישראל, מתגבש יחד עם הרשות המקומית, ומי מטעמה, תקציב המבוסס על אומדן הוצאות הפיתוח בפועל. כך, בעוד שבמסלול הרגיל של אגרות והיטלים לפי חוקי העזר, רמ"י גובה מהיזמים רק את שווי הקרקע המשווקת (ללא עלויות פיתוח), ולאחר מכן הרשות המקומית גובה באופן עצמאי אגרות והיטלים לפי חוקי העזר לצורך מימון עלויות הפיתוח, במסלול של "תקציב לפרויקט" גביית עלויות הפיתוח נעשית מראש על ידי הגורם המשווק את הקרקע, קרי רמ"י, במסגרת מכרז, ולאחר מכן הסכומים הנגבים מועברים לרשות המקומית. במקרה כזה, הרשות המקומית נוהגת להתחייב שלא תגבה מהיזמים תשלום נוסף בגין אותן עבודות הפיתוח גם מכוח חוקי העזר הקיימים, וזאת כדי למנוע כפל תשלום.

43. עוד הבהירה רמ"י כי מסלול של "תקציב לפרויקט", במסגרתו ניתן לגבות, כאמור, הוצאות פיתוח בסכומים גבוהים יותר מאלה שניתן לגבותם לפי חוקי העזר, משרת את הרשות המקומית אף במובן זה שהכספים מתקבלים אצלה **מראש**, במסגרת שלב השיווק, מבלי שתצטרך להמתין לשלב הגשת בקשה להיתר מצד החוכרים.

44. כפי שעולה מתשובתה של רמ"י הרי שעובר לפרסום המכרז הגיעו כל הצדדים, קרי – רמ"י, העירייה, החברה לפיתוח רחובות וגורמים נוספים, להסכמות לפיהן הוצאות הפיתוח בפרויקט לא ימומנו באמצעות גביית אגרות והיטלים לפי חוקי העזר העירוניים, אלא ישולמו על ידי הזוכים במכרז על בסיס ערכים הנגזרים מתקציב פיתוח כולל לפרויקט, שאושר על ידי כל הגורמים הנ"ל (סעיף 11 לכתב התשובה של רמ"י לעתירה).

45. בסעיף 5.4.3. לחוברת המכרז שצוטט לעיל נקבע כי בנוסף לתשלומים לרמ"י ישלם הזוכה אגרות והיטלים לרשות המקומית בהתאם לחוקי העזר וזאת "בהתאם למכתב הרשות המקומית". מכתב זה מיום 1998 צורף למכרז ובו נאמר, כאמור, כי "עיריית רחובות לא תגבה כפל הוצאות פיתוח בגין אלו שישולמו לה. ל.ר - החברה לפיתוח רחובות בע"מ ע"י הזוכה במכרז/ הגרלת בנה ביתך" [ההדגשה הוספה].

46. אין צורך לומר כי מאחורי ההתחייבות העירייה להימנע מכפל גבייה עומד היגיון רב. בשעה שהעותרים הוכיחו, בין היתר באמצעות החישובים שצירפו לעתירתם, ושאותם לא ביקשו המשיבות לסתור, כי שילמו במסגרת המכרז הוצאות פיתוח בסכום גבוה מזה שהיה ניתן לגבות במסלול המקביל, לפי חוקי העזר העירוניים - אך ברור הוא כי אין מקום לגבות מהם פעם נוספת את הוצאות הפיתוח.

47. עם זאת, טוענות המשיבות, כי התחייבות זו שלא לגבות כפל הוצאות פיתוח יש לפרשה באופן מצומצם והיא אינה מונעת מהעירייה לגבות הוצאות פיתוח בגין עבודות פיתוח שונות ונוספות או מאוחרות יותר שהתבצעו על ידה, ושאינן נכללות בהוצאות הפיתוח ששולמו במסגרת המכרז. בכתב תשובתן פירטו המשיבות על אודות עבודות פיתוח שהתבצעו בסמיכות למגרשי העותרים. המדובר בעבודות לפיתוח ושדרוג מערכות הסלילה, התיעול והניקוז, שכללו הקמת תשתיות-על עירוניות, מערכת כבישים ומדרכות, הקמת מחלפים דו מפלסיים וגשרים, הקמת מערכות ניקוז כלל עירוניות ומאגרי ניקוז עירוניים. כן הבהירו המשיבות כי בוצעו עבודות פיתוח ושדרוג של תשתיות שצ"פ המיועדות לשמש את הרובע בו מצוי הנכס הנדון, רובע ו' בעיר, בהיקף של מיליוני שקלים, והציגו תעודת מהנדס העיר להקמת השצ"פים בהתאם להוראות חוק העזר העירוני. ועוד מוסיפות המשיבות וטוענות כי עומדת לזכות העירייה חזקת התקינות המנהלית, לפיה העירייה פועלת באופן חוקי ותקין, כאשר הנטל לסתור חזקה זו מוטל על העותרים.

48. אכן, לטובת העירייה עומדת חזקת התקינות ולפיה נקודת המוצא היא כי הרשות פעלה באופן חוקי ותקין. עם זאת, חזקה זו ניתנת לסתירה (ראו למשל: [ע"א 6066/97 עיריית תל-אביב-יפו נ' אבן אור פסגת רוממה בע"מ פ"ד נד\(3\) 749, 755-](#)

756 (2000), ודומה בעיני כי במקרה דנן נסתרת חזקה זו והיא אינה עומדת לימין העירייה.

ראשית, על שום שכנגד חזקת התקינות העומדת לטובת העירייה, עומד לטובת העותרים העיקרון בדבר "חד פעמיות ההיטל".

שנית, ועיקר, סבורני כי בהליך זה יש לתת משקל ממשי לעמדתה של רמ"י, עורכת המכרז.

49. עמדתה של רמ"י במסגרת הליך זה היא ברורה וחד משמעית. לגישה, הוצאות הפיתוח ששולמו במסגרת המכרז, תוך כדי אימוץ מסלול של "תקציב לפרויקט" חלף מסלול של אגרות והיטלים, משקפות את מלוא ההוצאות שיש לשלם על פי חוקי העזר ואף מעבר לכך. רמ"י אף הציגה את הרקע שעמד מאחורי המכרז ותנאיו, לרבות הסכמות אליהן הגיעה מול העירייה בנושא גביית הוצאות הפיתוח בפרויקט.

בנסיבות אלה, לא מצאתי די בטענת המשיבות, כי דרישות התשלום מתייחסות להוצאות פיתוח "אחרות" שאינן כלולות בהוצאת הפיתוח ששולמו במסגרת המכרז. סבורני כי טענה זו אינה בעלת משקל מספיק אל מול עמדת רמ"י המתבססת על מעורבותה בהליך המכרז וההבנות שהושגו במסגרתו, כמו גם על האמור בחוברת המכרז והמכתב שצורף אליו, וזאת אף אם ניתן היה לפרש את המכתב הנ"ל באופן מצומם כפי שמבקשות המשיבות לפרשו.

50. עמדת רמ"י הנ"ל הוצגה גם במסגרת ההתכתבות בינה לבין העירייה, עת היא פנתה בבקשה לבטל לאלתר את דרישות התשלום שהוצאו לעותרים, בנימוק לפיו הדבר עומד בניגוד להסכמות שהושגו בשעתו עמה. במכתבה מיום 21.1.2019 ציינה רמ"י כי הוצאות הפיתוח שחושבו ונגבו על ידה כללו את כל עבודות הפיתוח הדרושות להקמת הפרויקט לרבות תשתיות מים וביוב, סלילת כבישים ומדרכות, פיתוח גינות ציבוריות (שצ"פים) וכל העבודות הנלוות, לרבות תשתיות-על למגרשים אלו (ראו מכתב רמ"י לעירייה שצורף כנספח 5 לכתב התשובה של רמ"י לעתירה).

51. רמ"י הציגה פירוט הרכיבים השונים בגינם שילמו העותרים הוצאות פיתוח כחלק מהמחיר ששולם במכרז. בתוך כך הפנתה בכתב תשובתה לתמהיל הוצאות הפיתוח שגובש במסגרת המכרז על ידי החברה לפיתוח עוד בשנת 2002 ואשר כלל, בין היתר, את הסעיפים הבאים: עבודות עפר כבישים ומדרכות רחובות, גינון ושצ"פ, ניקוז ותיעול, ביוב, מים, ועוד (נספח 4 לתשובת רמ"י).

52. מקובלת עליי עמדת רמ"י לפיה, מאחר שהתקציב גובש על ידי צוות מקצועי, אשר כלל, בין היתר, את נציגי העירייה וחברת הפיתוח, חזקה כי הוא משקף את עבודות הפיתוח הרלוונטיות שניתן לגבות בגינן הוצאות פיתוח על פי חוקי העזר, כך במיוחד לאור העובדה כי בסמוך למועד המכרז עודכנו סכומי הוצאות הפיתוח. המשיבות כלל לא התמודדו עם נתונים אלו שהציגה רמ"י, ולא הבהירו מדוע אין בדרישתה הנוכחית של העירייה לתשלום היטלי הפיתוח, משום כפל גבייה המנוגד להסכמות שהושגו ולהתחייבות שניתנה במסגרת המכתב משנת 1998 שצורף למכרז.

המשיבות אמנם צירפו אי אלו אסמכתאות לביצוע עבודות סלילה, תיעול וניקוז (נספח 4 לתשובת המשיבות לעתירה) ואף טענו כי תשתיות אלו משרתות את מגרשי העותרים וקיימת זיקה ביניהם, אלא שלאור המתואר לעיל, איני סבור כי יש בכך די. בנסיבות אלו היה לצפות כי יוצגו נתונים ברורים וחד משמעיים, בצירוף נימוקים מפורטים, לשם תמיכה בטענה כי עבודות פיתוח אלו אינן נכללות בגדר העבודות בגינן שולמו כבר הוצאות הפיתוח על ידי העותרים.

53. בדומה, אף ביחס לעבודות השצ"פ לא הבהירו המשיבות ולא הראו מדוע לשיטתן הוצאות אלו לא שולמו על ידי העותרים במסגרת המכרז. בהקשר זה הסתפקו המשיבות בהצגת תעודת מהנדס העיר להקמת השצ"פים בהתאם להוראות חוק העזר וכן תכניות לאחר הביצוע (נספח 6 לתשובת המשיבות 1, 3 ו-5 לעתירה).

54. נציג רמ"י הבהיר במהלך הדיון שהכספים שנגבו עבור הוצאות הפיתוח במסגרת המכרז נועדו לממן מרכיב של **תשתיות-על**. לדבריו, התקציב נועד לגלם את כל מה שמשרת את הפרויקט הספציפי (פרוטוקול מיום 22.2.2021 עמ' 2 ש' 24- עמ' 3 ש' 7). מנגד, נציג העירייה ציין כי **"ככל הנראה גובה תשתיות העל שנכללו במכרז היה נמוך לעומת מה שהיה צריך בפועל"** והדגיש כי העירייה השקיעה סך של כ- 29 מיליון שקלים בתשתיות על (פרוטוקול מיום 22.2.2021 עמ' 3 ש' 15-13).

אלא שטענה זו, לפיה התשלום ששולם על ידי העותרים שולם בחסר נטענה בעלמא, כאשר לא הוצגו, כאמור, נתונים ברורים לעניין זה. כפי שהבהרתי לעיל, למרות חזקת התקינות שעומדת לטובת העירייה, הרי שבנסיבות המקרה דנן, בהתחשב בעמדת רמ"י ובמסמכי המכרז הכוללים התחייבות מפורשת של העירייה להימנע מגביית "כפל הוצאות פיתוח", נדרש להראות כי התשלום ששולם על ידי העותרים במסגרת המכרז הוא תשלום בחסר, ואין די באמירה כללית לפיה עצם ביצוע העבודות וקיומה של זיקה בינן לבין מגרשי העותרים, מצדיקים גבייה נוספת.

55. נדמה שאף המשיבות מודעות לקושי הטמון בדרישה לתשלום הוצאות הפיתוח, וככל הנראה קושי זה הוא העומד ביסוד הסכם הפשרה בהליך האחר, כפי שציין במהלך הדיון בפניי בא כוחן "הבנו שיש בעיה ולכן חייבנו רק את הבנוי, מכוח ההסבר שנעשה בתיק מקביל" (פרוטוקול מיום 22.2.2021 עמ' 2 ש' 13).

העירייה ביקשה להחיל על העותרים דן את הסכם הפשרה האמור, וזאת, בין היתר, על בסיס הטענה כי יהיה בכך כדי למנוע אפליה בין בעלי הזכויות באותו פרויקט. אלא שאיני סבור כי עקרון השוויון, למרות חשיבותו הרבה, מצדיק תוצאה שאינה עולה בקנה אחד עם מסקנתי לפיה לא היה מקום לדרישות החיוב מושא עתירה זו נוכח התשלומים ששולמו על ידי העותרים עבור הוצאות פיתוח במסגרת המכרז. העובדה כי בעלי דין אחרים, שעניינם דומה, או אף זהה, בחרו לסיים את ההליך בו נקטו בהסדר של פשרה, בוודאי שאינה מחייבת את בעל הדין שבחר לנהל את ההליך עד תומו ועד לקבלת הכרעה שיפוטית.

56. טענת העותרים לפיה נגבו מהם הוצאות פיתוח בסכומים העולים על המותר בחוקי העזר, נראה שאין מקומה להתברר בהליך זה. מכל מקום, ועל פני הדברים, מאחר שמדובר בסכומים ששולמו במסגרת מכרז שהעותרים הסכימו לתנאיו, לרבות סכומי הוצאות הפיתוח, שאף שולמו על ידם בפועל ללא מחאה, הם מושתקים מלטעון כנגדם עתה.

57. לאור מסקנתי האמורה, איני נדרש לדיון והכרעה בטענות אחרות שהועלו במסגרת העתירה ובכלל זאת בנוגע לתנאים לחיוב לפי חוקי העזר השונים.

58. כמו כן, לא מצאתי לקבל את טענת השיהוי שהעלו המשיבות כנגד העותרים. אכן, קיימת חשיבות רבה בהגשת עתירה מנהלית ללא שיהוי. במקרה דנן דרישות התשלום הובאו לידיעת העותרים במהלך החודשים דצמבר 2019 וינואר 2020, ואילו את עתירתם דן הם הגישו רק בחודש אוגוסט 2020, כך שעל פני הדברים עתירה זו הוגשה בשיהוי. עם זאת, לא ניתן להתעלם מהעובדה כי מיד עם קבלת דרישות התשלום פנו העותרים באופן מיידי הן לעירייה והן לרמ"י, והאחרונה השיבה כי פנתה לעירייה בדרישה לבטל לאלתר כל דרישת תשלום נוסף מעבר לתנאי המכרז. רק משהסתבר לעותרים כי העירייה עומדת על דעתה לפיה אין מדובר בכפל הוצאות פיתוח, לא התמהמהו והגישו את העתירה דן. בנסיבות אלה, איני סבור כי יש לזקוף את השיהוי לחובת העותרים ולדחות את עתירתם מטעם זה.

59. סוף דבר – העתירה מתקבלת. דרישות התשלום שנשלחו לעותרים על ידי העירייה הוצאו שלא כדין ודין להתבטל.

60. המשיבות 1, 3 ו-5 תישאנה ביחד ולחוד בהוצאות העותרים בסכום כולל של 20,000 ₪ שישולמו בתוך 30 יום שאם לא כן יתווספו אליהם הפרשי הצמדה וריבית מהיום ועד למועד התשלום בפועל.

המזכירות תשלח את פסק הדין לצדדים.

ניתן היום, י"ד אייר תשפ"א, 26 אפריל 2021, בהעדר הצדדים.

שמואל בורנשטיין 54678313
נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

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