

חיובים יזומים בהיטלי פיתוח – דילמות ותובנות

(בעקבות פסק דין בע"מ 5946/14 עיריית חיפה נ' בתי זיקוק לנפט בע"מ ואח')

חלק א'

1. את תחום היטלי הפיתוח המוניציפאליים יצירי חוקי העזר העירוני פקדו טלטלות לא מעטות החל מהולדתה של שיטת מימון זו בשנת 1962¹. טלטלות אלו התבטאו בשינויי תפיסות, חילוקי דעות והכרעות שיפוטיות סותרות שקלעו תחום זה לסינדרום מתמשך של אי ודאות, זאת עד לעיצומו של העשור הקודם. הסיבות העיקריות להיווצרותה של מציאות משפטית בעייתית זו, נעוצות בחקיקה בלתי איכותית שסבלה מחוסר בהירות וחוסר אמינות, וביישום לא מוקפד ולא מדויק (לא פעם במכוון) של שיטת חישוב תעריפי ההיטלים ושל עילות ומועדי הטלתם על ידי הרשויות המקומיות. מצב דברים זה השתנה מהותית והשתפר פלאים במרוצת העשור החולף בואכה העשור הנוכחי. רמתה של חקיקת העזר מטילת ההיטלים עלתה מאוד, משרד הפנים ערך ופירסם מערכת רגולציה ראויה על פיה נקבעים תעריפי ההיטלים ומותקנים חוקי עזר מטילי ההיטלים². למרבה הצער, לא חילחל שיפור זה לחקיקה הראשית בתחום זה שנותרה אמורפית ודלה. ברם, האחידות ההולכת ומתפתחת בחקיקת העזר בתחום זה כמו גם הרגולציה המוקפדת של משרד הפנים, מחפים על כך במידה רבה. למותר לציין, כי התייצבות זו בנוגע לתשלומי החובה המהווים את מקור המימון העיקרי להתקנתן ושידרוגן של התשתיות המוניציפאליות, הינה תופעה רצויה ומבורכת. ואכן, היקפן של התובענות לסוגיהן המוגשות מצד החייבים כנגד חיובים בהיטלי פיתוח פחת משמעותית החל ממחציתו השנייה של העשור החולף לעומת היקפן עד לאותה עת.
2. אלא שיציבות זו מתערערת במידה ידועה מחמת מהלכים יזומים ואגרסיביים להטלתם וגבייתם של היטלי פיתוח הננקטים דווקא מצד רשויות מקומיות, וזאת בעיקר באמצעות גופים מתמחים חיצוניים: משרדי עורכי דין או משרדי יעוץ כלכלי. אלו מתקשרים עם הרשויות המקומיות בהסכמים ל"ייצור" שומות בהיטלי פיתוח בתמורה הנגזרת מהסכומים שיגבו בפועל לקופותיהן של הרשויות. מרביתן של שומות אלו מוטלות בגין נכסים עתירי שטח בגין מלוא שטחיהם: פתוחים כבנויים, ואלו מסתכמים לפיכך בסכומי עתק.
3. מרביתן של דרישות התשלום בגין החיובים הנ"ל המונפקים לחייבים חסכוניות מאוד במידע בנוגע לעילות בעטיים הוטל חיוב זה ו/או סיבת עיתוי הנוכחי. בדרך כלל כולל מידע זה בדבר עילות החיוב, קביעה לפיה בבדיקה שנערכה הוברר כי לא שולמו היטלים בגין שטח מושא החיוב, וכי הוא מוטל הוא בעקבות עבודות תשתית שמבצעת הרשות באיזור הנכס. לפרקים נוספת לעילה זו גם עילה של חיוב עבור שטח בניין שהוקם בלא היתר. הערפול הנובע בהצגת פרטיה של עילת החיוב בדרישות תשלום מעין אלו הינו בעייתי ולא רצוי (שלא לומר לא ראוי) כשלעצמו³, ברם, בכך לא סגי שכן ערפול זה גלום בתוככי עילה זו עצמה. לאמור: בעצם הטלת חיוב בהיטל פיתוח בגין עבודות פיתוח בתשתית קיימת, גלומה ומקופלת דילמה משפטית קשה היורדת לשורשיה של שיטת ההיטל כולה. את כל שייכתב להלן אייחד לתיאורה ובחינתה של דילמה זו.

¹ במסגרת חוק הרשויות המקומיות (ביוב), התשכ"ב-1962

² המערכת כוללת מודל חישובי לקביעת התעריפים. נוסחים מומלצים של חוקי העזר וסדרה של נוהלים כתובים בדבר אופן התקנתם של חוקי העזר.

³ ראו לעניין זה: עת"מ 39740-10-12 הצבאית לישראל בע"מ נ' עיריית טירת הכרמל (פורסם בנבו 17.2.14); עת"מ (חי) 36143-04-11 שי-חי יזמות והשקעות בע"מ נ' עיריית חדרה (פורסם בנבו 22.1.12).

4. כלל הוא כי היטלי הפיתוח אינם מס אלא תשלום חובה מסוג "אגרה מימונית", לאמור, סכומי ההיטל ותעריפיו מיועדים לממן את עלותה של מערכת התשתית המוניציפאלית מושא ההיטלים והם מחושבים ונקבעים בהתבסס על עלות זו. במובן זה, שונים היטלי הפיתוח מאגרות רגולטוריות כדוגמת אגרת בנייה, אגרת שילוט ואגרות רישוי למיניהן, שלתעריפיהן אין כל תוכן ומשמעות במישור הכלכלי-אריתמטי, ואלו אינם נקבעים בזיקה כלשהי לעלותו של השרות בגינו מוטלות האגרות⁴.

עם זאת, היטלי הפיתוח, בשונה מתשלום החובה שקדם להם, דמי ההשתתפות, אינם מיועדים לממן חלק ספציפי מהתשתית הציבורית המיועד לשמש את הנכס מושא החיוב, אלא נועדו לממן את כלל עלותה של אותה מערכת. בהתאם לתפיסה מימונית זו מחושבים גם תעריפיהם של ההיטלים. מכאן, שחיובו של בעל נכס בהיטל מבטא את חלקו היחסי בכלל עלותה של מערכת התשתית הציבורית כחדשה ושלמה, בלא זיקה מימונית קונקרטי לקטע התשתית המשמש את נכסו דווקא.

אלא שלצד זאת שימרה זיקה ההנאה הנדרשת לצורך הטלת החיוב בהיטל, וזאת כפועל יוצא מהיותו תשלום אגרותי ולא מס טהור. בשל כך עוגנו בחוקי העזר מטילי ההיטל כולם שתי עילות חיוב עיקריות על בסיסן יוטל חיוב בהיטל :

האחת – בעת התקנתו של קטע התשתית המיועדים לשמש את הנכס. בעת הזו יוטל חיוב על שטח הקרקע שבנכס ושטח הבניין הניצב עליו באותה עת⁵.

השנייה – בעת הקמתם של בניין נוסף או תוספת לבניין קיים בנכס לאחר התקיימות עילת החיוב הראשונית. חיוב זה יוטל בשל שטח (או נפח) הבנייה החדשה וכנגד מתן היתר הבנייה בגינה או בשל הקמתה בפועל.

מתווה מודרג זה של חיוב הינו הגיוני ומושכל. על בעל הנכס מוטל החיוב בעת שהינו זוכה להנות באופן קונקרטי ולא רק מושגי מאותה מערכת תשתית מושא החיוב : בדמות רחוב הנסלל בצמוד לנכסו והנגיש אותו למערכת הרחובות הציבורית, שצ"פ המפותח בסמוך לנכס המאפשר לו שימוש ונגישות ומערכת ניקוז המיועדת להגן על הנכס מפני הצפות.

בעת הזו ישלם בעל הנכס בשל נכסו במצבו הקיים ולפי היקף ניצול זכויות הבנייה שבו. בעת שימשיך וינצל זכויות אלו, הוא ישלם את יתרת ההיטל בגינן.

5. עילת החיוב הראשונה והבסיסית- התקנת התשתית המיועדת לשמש את הנכס, מבטאת כאמור עקרון יסוד לפיו בעת שנוצרה זיקת הנאה בין הנכס לתשתית הרלוונטית יקום החיוב בהיטל. זיקת הנאה שכזו, מעצם טיבה וטבעה, נוצרת פעם אחת בלבד בדמות הרחוב הנסלל לראשונה בצמוד לנכס, מערכת הניקוז המותקנת בסביבתו והשצ"פ המפותח בסמוך לו⁶.

זיקת הנאה שכזו, מרגע שנוצרה, היא קיימת ועומדת ואין צורך לחדשה כפי שאין אפשרות להולידה מחדש. אקט זה של היווצרות זיקת הנאה בין הנכס למערכת התשתיות הציבוריות הינו חד פעמי במהותו. מועד היווצרותה של זיקה זו הוא גם מועד היווצרותו והתגבשותו של ההיטל.

כפועל יוצא מכך, אזי להלכה אין בביצוע עבודות בקטע תשתית קיים בכדי "לליצר" עילת חיוב ראשונית בהיטל משזו נוצרה כבר בעת התקנתו של קטע התשתית הרלוונטי.

תובנה זו מעמתת אותנו על כורחינו עם תופעת (שלא לומר תעשיית) החיובים היזומים בהיטלים עליה עמדתי לעיל, שכן על פניה אין היא עולה עימם בקנה אחד.

4 או לעניין זה: ע"א 4435/92 עיריית ראשון לציון נ' מאיר סדי בע"מ, פ"ד נב(3) 321; עע"מ 11646/05 מרכז השלטון המקומי בישראל נ' משה צרפתי (פורסם בנבו 5.9.07); עע"מ 2314/10 עיריית ראש העין נ' אשבד נכסים בע"מ (פורסם בנבו 24.6.12) (להלן: "עניין אשבד").

⁵ בהיטל סלילת הרחובות – סלילתו של הרחוב הגובל בנכס; בהיטל תיעול – התקנת תיעול באיזור האיסוף בו ממוקם הנכס; בהיטל שצ"פ – פיתוח שצ"פ המיועד לשמש את הנכס.

⁶ ראה עניין אשבד הנזכר לעיל.

דילמה זו, תולדת הסתירה הלכאורית הנ"ל, המתעוררת בנוגע לחיובים היזומים, נדונה לא אחת בפסיקה המשפטית. האקורד האחרון עד כה בסוגיה זו נוגן בפסק דינו של בית המשפט העליון בעע"מ 5946/14 **עיריית חיפה נ' בתי זיקוק לנפט בע"מ ואח'** (פורסם בנבו 7.12.17) - (להלן: **"פסק דין בז"ץ"**)⁷. בפסק דין זה הוכרו חיובים שבהיטלי סלילת רחובות ותיעול שהוטלו בעטיין של עבודות שידרוג במערכות קיימות- בלגיטימיים וניתן להם תוקף. אלא שמסקנה זו שבפסק הדין אינה מתיישבת עם הנפסק בסוגיה זו בפסקי דין קודמים, חלקם על ידי בית המשפט העליון גופו. האם פסק דין בז"ץ טומן בחובו שינוי גישה ותמורה בהלכה הפסוקה בסוגיה זו או שמא מתייחד הוא לנסיבותיו או לחילופין טמונה בו שגיאה מהותית שיש להניח (או לשאוף) כי תתוקן בעתיד? לכך ייוחדו חלקו השני של מאמר זה שיפורסם בביטאון הבא.

באדיבות עו"ד עפר שפיר
משרד עו"ד עפר שפיר ושות'

⁷ ראו גם: רע"א 3746/05 אהוד לרר נ' עיריית הרצליה (פורסם בנבו: 6.11.07); עע"מ מישור הבונים בע"מ נ' עיריית הרצליה (פורסם בנבו 8.7.10); עתמ (מרכז) 4891-07-10 **בית בלב בע"מ נ' עיריית רמת השרון** (פורסם בנבו 28.1.13); תא (מרכז) 3608-04-14 **החברה המרכזית לייצור משקאות קלים בע"מ נ' מי הוד השרון** (פורסם בנבו 14.2.17).