



## היטלי פיתוח על נכס ישן

מאת: עו"ד אורי דויטש ועו"ד יונתן יצחק

### הקדמה

אגרות והיטלי פיתוח הם תשלומי חובה הנדרשים מבעל מקרקעין או מחוכר לדורות ותכליתם להשתתף במימון התקנתן של מערכות תשתית מוניציפליות, חוקיות היטלי הפיתוח מעוגנת לרוב בחוקי עזר עירוניים שנחקקו על ידי הרשות המקומית מכוח חקיקה ראשית מסמיכה. קיימים ארבעה סוגים של תשתיות מוניציפליות בגין נוהגות רשויות מקומיות לגבות היטלי פיתוח: (א) מערכת הביוב ("היטל ביוב"); (ב) מערכת הולכת מי השתייה ("היטל הנחת צנרת מים"); (ג) מערכת תיעול (ניקוז) מי גשמים ("היטל תיעול"); (ד) ומערכת הכבישים והמדרכות ("היטל סליה"). כיום גם שצפי"ם

בחוקי העזר העירוניים נקבעים תעריפי ההיטלים וה"אירועים המפעילים" להטלתם. האירוע המפעיל הוא למעשה "אירוע המס" המקים עילה לרשות המקומית לדרוש מבעל הנכס את היטל הפיתוח

קיימים שני אירועים מפעילים עיקריים, המצויים ברוב חוקי העזר, אשר במועד התממשותם תהא ראשית הרשות המקומית להוציא דרישה לתשלום היטלי פיתוח: (א) כאשר מונחת לראשונה תשתית עירונית הגובלת בנכס; (ב) במועד הגשת בקשה להיתר בניה חדשה או תוספת בניה.

היטלי הפיתוח מוטלים בגין שני רכיבים: הקרקע והשטח בנוי, כאשר הכלל הוא כי אין לגבות היטלים בגין שטח שכבר נגבו בגינו היטלים בעבר ("עקרון חד פעמיות ההיטל").

לאחרונה, החלו רשויות מקומיות רבות לשלוח חיובי היטלי פיתוח לנכסים קיימים, באופן לא צפוי, מבלי שהתקיים, לכאורה, אירוע מפעיל בסמוך למועד הוצאת דרישת התשלום.

דרישות אלה מופנות לרוב לגופים עתירי נכסים, הנחזים בעיני הרשות המקומית, שבשטחה הם פועלים, כ"כיס עמוק" שיכול לעזור לה לכסות את גרעונה או למצער לצמצמו.

מקרים אלו הגיעו בחלקם לפתחם של בתי המשפט. מניתוח שורה של פסקי דין שנתנו לאחרונה, אנו למדים על מגמה שיפוטית לא אחידה בנוגע לתקפות וחוקיות דרישות אלו.



בתי המשפט נמנעים, בין במודע ובין שלא במודע, מלעשות סדר בנורמה המשפטית המסורבלת ממילא בתחום היטלי הפיתוח ופוסקים בכל מקרה לגופו, לעיתים תוך ניתוח עובדתי שיוור לפרטי המקרה ללא התייחסות לדין הכללי ולפסיקה קודמת. דבר המקשה על התווית דין ברור ונהיר ומונע מנישומים ומבעלי נכסים לתכנן בהתאם את סדר יומם ומהלך עסקים רגיל.

להלן נסקור מעט מן הפסיקה האחרונה העוסקת בהטלת חיובים בהיטלי פיתוח על בנינים קיימים שהוקמו לפני שנים רבות כאשר לכאורה אין זיקה בין מועד הקמת התשתית העירונית למועד הוצאת דרישת היטלי הפיתוח. ננסה לעמוד, ככל והדבר אפשרי, על הנורמה המשפטית המצויה וכן על זו הרצויה בהטלת חיובים, בגין תשתיות עירוניות, על נכסים ישנים.

### חיוב בהיטלים עבור בניה חדשה

עד לאחרונה, דרשו בתי המשפט, בנוסף להתרחשותו של אירוע מפעיל, גם כי, מועד הנחת התשתית הגובלת בנכס תהיה סמוכה למועד הוצאה דרישת התשלום. מסיבה זו ביטל בית המשפט העליון היטל סלילה במקרה בו נסלל הכביש שנים רבות לפני מועד הוצאת היתר בניה. ע"א 889/01 עיריית ירושלים נ' אל עמי ייזום השקעות ובניה בע"מ (פורסם בנבו) ("הלכת אל עמי").

בפסק דין של בית המשפט העליון מתאריך 24.6.2012, בעניין עעם 2314/10 עיריית ראש העין נ' אשבד נכסים בע"מ (פורסם בנבו) ("הלכת אשבד"), בוטלה הלכת אל עמי, ונקבע כי קיימת סמכות לרשויות מקומיות לחייב בהיטלי פיתוח בגין תוספת בנייה, גם אם התשתית הגובלת בנכס הונחה לפני שנים רבות.

בית המשפט העליון קבע כי נוכח מאפייניה של שיטת ההיטל אין משמעות למועד הנחת התשתית וכל נכס אמור לשלם את חלקו בתשתיות העירוניות בעת קבלת היתר לתוספת בניה.

בפסקי דין שנתנו בבתי המשפט לעניינים מנהליים יושמה הלכת אשבד ללא הבחנה ברורה בין היטלים בגין תוספת בניה (אליה התייחסה הלכת אשבד) לחיוב היטלים בגין שטחי קרקע ומבנה ישנים וקיימים בעת הוצאת הדרישות (לגביהם אין התייחסות בהלכת אשבד).

### פסק הדין בעניין בית בלב בע"מ נ' עיריית רמת השרון

בעת"מ 4891-07-10 בית בלב בע"מ נ' עיריית רמת השרון (פורסם בנבו 28.1.13) מפי כב' השופטת נגה אוהד, דווקא השכיל בית המשפט לעשות הבחנה בין דרישת היטלים עבור תוספת בניה חדשה לבין דרישה עבור בנייה ישנה, שהייתה קיימת במועד הנחת התשתית העירונית לראשונה.



בית המשפט קבע כי העירייה לא יכולה לגבות היטלים עבור בניה ישנה בחלוף שנים ארוכות ממועד הנחת התשתית והבניה. הלכת אשד שהפכה את הלכת אל עמי לא נעלמה מעיני בית המשפט בעניין בית בלב, בקבעו כדלקמן:

**“אני סבורה כי אין להקיש מהלכה זו (הלכת אשד – י.י.) על המקרה שלפני, שכן תולדתה בנסיבות שונות לחלוטין וההיגיון הטמון בשלושת הנימוקים שמנה השופט פוגלמן, מכוחם יש לבטל את הלכת אל עמי - אינו חל כאן. עיקר השוני נעוץ בקביעתי לעיל כי לא נבנו שטחים נוספים בנכס.”**

בנוסף להבחנה בין תוספת בניה לשטחים ישנים, בית המשפט בעניין בית הלב עושה הבחנה חשובה נוספת בין הנחת תשתית עירונית לראשונה לבין תחזוקתה וחידושה, נקבע כי עבודות תחזוקה וחידוש תשתיות אינן מקימות עילה לחיוב בהיטלים שכן תקבולי הארנונה אמורים לכסות הוצאה זו.

מפסק הדין בעניין בית הלב ניתן ללמוד, בין היתר, כי הנחת תשתית נוספת לתשתית קיימת או המחליפה אותה, לא מקימה עילה לחיוב בהיטלים עבור שטחי קרקע ומבנים ישנים.

#### **פסק הדין בעניין טכנולוגית להבים בע"מ נ' עיריית נהריה**

בעניין עתמ (חי') 3411-05-12 טכנולוגית להבים בע"מ נ' עיריית נהריה (פורסם בנבו 20.3.13), מפי כבוד השופט רון סוקול, העניק בית המשפט פרשנות רחבה ביותר להלכת אשד, עד כדי חריגה של ממש מכוונת בית המשפט העליון. פסק הדין בעניין טכנולוגית להבים התיר לרשויות מקומיות להטיל חיובים בגין היטלי פיתוח גם עבור בניה ישנה, שהייתה קיימת במועד הנחת התשתית העירונית, ומבלי שהתקיימה זיקה הכרחית בזמן בין מועד הנחת התשתית למועד הוצאת דרישת החיוב בהיטלים.

מפסק דין זה עולה כי סלילה חדשה בסמוך לנכס ישן מקימה לכאורה עילה לחיוב בהיטלים גם עבור שטחים ישנים.

פסק הדין קובע בין היתר כי בהלכת אשד לא התכוון בית המשפט העליון להבחין בין חיוב בהיטל בגין תוספת הבנייה (בניה חדשה) לבין חיוב בגין בנייה קיימת, אשר העירייה טוענת כי לא שולמו היטלים בגינה.



לדעתנו הניסיון של כבוד השופט סוקול להחיל את הלכת אשבד, המתייחסת להיטלים הנדרשים בגין תוספת בניה (חדשה) על היטלים הנדרשים בגין שטחים קיימים (ישנים) אינה מתבקשת ומבחינה עיונית גם שגויה.

אנו מעריכים כי במידה ויוגש לבית המשפט העליון ערעור על פסק הדין בעניין טכנולוגיית להבים קיים סיכוי סביר כי החלטת בית המשפט העליון תהא הפוכה.

### **פסק הדין בעניין אליאנס נ' עיריית חדרה**

בעתמ (ח"י) 32586-10-12 **אליאנס חברה לצמיגים (1992) בע"מ נ' עיריית חדרה** (פורסם בנבו 27.3.13), ביטל כבוד השופט רון שפירא דרישה לתשלום היטלי פיתוח על סך כ – 20 מיליון ₪ לאור "פגמים מהותיים" היוורדים לשורשה של דרישת התשלום ואשר הצדיקו את ביטולה. בית המשפט הורה לרשות המקומית לבחון מחדש את עצם חיוב העותרת בהיטלי פיתוח, לערוך תחשיב מחדש, ולהוציא דרישה מתוקנת, ככל ותחפוץ לעשות כן.

על אף התוצאה של פסק הדין בעניין אליאנס שהורה על ביטול דרישת התשלום, בית המשפט נמנע מלדון בשאלה העקרונית האם ניתן להוציא חיוב על שטחים ישנים בגין עבודות חדשות. בית המשפט הותיר לרשות צוהר דרכו תוכל להוציא, לכאורה, חיוב חדש גם בגין שטחים ישנים.

נציין כי דיון עובדתי פרטני אפיין את כל פסקי הדין האחרונים שדנו בחיובי היטלים.

### **סיכום**

מסקירת הפסיקות האחרונות קשה לתן תשובה ברורה האם מוסמכת רשות מקומית לדרוש היטלי פיתוח עבור בנייה ישנה. אנו סבורים כי התשובה לשאלה זו צריכה להיות שלילית וכי בחלוף זמן ניכר ממועד הנחת התשתית העירונית לראשונה או ממועד בניית הנכס כדין (לפי המאוחר), אין לגבות היטלים עבור שטחים ישנים ולו מהטעם שקיים קושי ראייתי להוכיח תשלום היטלים לפני שנים רבות וכן כי קיימת חזקה שהרשות פעלה כדין לגבות את ההיטלים בסמוך למועד התקיימות ה"אירועים המפעילים" לראשונה.

לאור הפסיקות האחרונות, אנו ממליצים לבעלי נכסים לנהל תיקי נכסים ולתעד בשמרנות יתירה כל מסמך שיש בו כדי לספר על היסטוריית הנכס ובפרט קבלות על תשלום היטלים, זאת גם לתקופה העולה על 7 שנים. מסמכים אלו ישמשו בבוא העת הגנה חשובה מפני דרישה פוטנציאלית ודרקונית מצד הרשות המקומית לתשלום היטלי פיתוח.

**האמור בעדכון אינו מהווה עצה לפעולה כזו או אחרת. אין להיזקק לאמור בעדכון מבלי לקבל עצה מקצועית.**