



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

ת"צ 15-06-64969 ברוך נ' עיריית רעננה

תיק חיצוני:

בפני כבוד השופטת מיכל נד"ב

תובעים עמית ברוך
ע"י עו"ד עדי מוסקוביץ ואח'

נגד

נתבעים עיריית רעננה
ע"י עוה"ד הררי טויסטר ושות'

פסק דין

1

2 לפניי בקשה לפי סעיף 19 בחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006 לאישור הסדר פשרה בבקשה
3 לאישור תובענה ייצוגית שהגיש המבקש כנגד המשיבה להשבת כספים ששולמו ביתר בגין היטל
4 תיעול.

5

רקע והשתלשלות ההליך

6 1. ביום 30.6.15 הגיש המבקש בקשה לאישור תובענה ייצוגית כנגד המשיבה להשבת כספים
7 שגבתה המשיבה ביתר בגין תוספת ל"היטל תיעול" מכח חוק עזר לרעננה (תיעול), התשס"ב-
8 2002, (להלן: "היטל תיעול" ו"חוק העזר", בהתאמה).

9

תמצית בקשת האישור

10 2. המבקש הוא מהנדס, בעל נכס בתחומה של המשיבה, בבעלות משותפת עם רעייתו המצוי ברחוב
11 הפעמונים 16/10 ברעננה, נכס מספר 5380100100, הרשום במשיבה כגוש 6582 חלקה 443.
12 המבקש חויב בתשלום בגין תוספת להיטל תיעול בסכום של 209.80 ₪, שהוא תשלום ראשון
13 מתוך 8 תשלומים.

14 בשנת 1994 הכינה המשיבה תחשיב לתיקון חוק העזר הישן - חוק עזר לרעננה (תיעול), התשל"ח-
15 1978.

16 בחודש נובמבר 2001 אישרה מועצת המשיבה את חוק העזר אשר פורסם ברשומות באפריל
17 2004. תעריפי חוק העזר הם תעריפי חוק העזר הקודם שנערכו בהתאם לתחשיב 1994. בשנת
18 2004 בהחלטת מועצת העיר מיום 30.12.03 החליטה המשיבה על גביית היטל לפי סעיף 6 החוק



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

ת"צ 15-06-64969 ברוך נ' עיריית רעננה

תיק חיצוני:

- 1 העזר (המתיר למשיבה לקבוע כי ההיטל ישולם לשיעורין), דהיינו לגבות 4% מתעריף חוק העזר
- 2 למ"ר שטח בנוי, ו-2% מתעריף חוק העזר למ"ר קרקע. בכך הועמד שיעור היטל התיעול
- 3 המצטבר שנגבה מבעלי הנכסים בעיר על 53% בגין מרכיב הבנוי ו-51% בגין מרכיב הקרקע.
- 4 ביום 29.4.15 החליטה מועצת המשיבה להטיל היטל תיעול משלים בגובה 15% מהיטל התיעול
- 5 שהמשיבה מוסמכת להטיל על פי חוק העזר (להלן: "תוספת ההיטל").
- 6 3. המשיבה התקינה מכוח סמכותה לפי סעיפים 250 ו-251 לפקודת העיריות[נוסח חדש], חוקי
- 7 העזר המכילים הוראות בדבר ביצוען של עבודות תשתית והטלתם של חיובים באגרות והיטלי
- 8 פיתוח למימוןן של עבודות אלה. תעריפי אגרות והיטלי הפיתוח נקובים בתוספת לחוקי העזר,
- 9 ואלה כוללים לרוב תעריף למ"ר קרקע ותעריף למ"ר בנין.
- 10 4. מושאו של החיוב ב היטל התיעול הוא כלל עלותה של מערכת התשתית הציבורית הרלוונטית.
- 11 לעניין החיוב בהיטל התיעול מדובר במימון עלותה של כל מערכת הניקוז והתיעול. תעריפי
- 12 ההיטל למ"ר קרקע ובניין מבוססים על תחשיב שהוא פונקציה של עלות מערכת התשתית
- 13 העירונית ושל שטחי הנכסים שבעליהם מיועדים לשאת בעלות מימונה. כפועל יוצא מכך נקבעים
- 14 תעריפי ההיטל באופן הבא: המערכת נשוא ההיטל נאמדת על ידי אנשי המקצוע הרלוונטיים
- 15 ונקבע לה ערך בסכום כולל; סכום עלות המערכת מחולק לשני חלקים, לאו דווקא שווים: האחד
- 16 מתייחס לרכיב הקרקע שבנכס והשני לרכיב הבניין שבו. שני הסכומים מוצבים במונים בשתי
- 17 נוסחאות חילוק; במכנה של שתי נוסחאות החילוק הנ"ל, מוצבים, בהתאמה, שטח הקרקע
- 18 שברצון הרשות להשית עליו חיוב בהיטל ושטחי הבניין הניתנים להקמה לפי התכניות החלות
- 19 בתחום הרשות, שברצון הרשות המקומית לחייב בגינם בהיטל; תוצאותיהן של שתי הנוסחאות,
- 20 הן תעריפים למ"ר קרקע ומ"ר בניין, הקבועים ונקובים בחוק העזר של אותה רשות מקומית.
- 21 5. החיוב בהיטל בגין נכס קונקרטי מבטא את חלקו היחסי של בעל הנכס בכלל עלותה של מערכת
- 22 התשתית נשוא ההיטל. שיטת התחשיב ההיטלי הנ"ל מטרתה לאמוד באופן יסודי ומדויק ככל
- 23 האפשר, את שווי המערכת נשוא ההיטל ולקבוע תעריפים המיועדים לפי ערכיהם לממן את
- 24 עלותה.
- 25 6. חוקי העזר מטילי ההיטלים לסוגיהם, קובעים במסגרתם שתי עילות חיוב בהתקיימן יושת על
- 26 בעל נכס חיוב בהיטל: חיוב ראשוני - בעת התקנתו של קטע התשתית המיועד לשמש את הנכס
- 27 ו/או משמשו בפועל. אירוע שכזה לגבי היטל סלילת רחוב הינו סלילתו של רחוב גובל, ולגבי
- 28 תיעול הינו התקנת תיעול באזור האיסוף בו מצוי הנכס. חיוב משני - במקרה של תוספת בנייה
- 29 או בנייה חדשה המוקמת בנכס לאחר מועד התקיימותה של עילת החיוב הראשונית, בשל שטחה
- 30 של זו מוטל על בעל הנכס חיוב משלים בהיטל עבור שטח הבנייה הנוספת.



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

ת"צ 15-06-64969 ברוך נ' עיריית רעננה

תיק חיצוני:

- 1 ההלכה היא כי היטל שהטלתו או תעריפיו אינם מקיימים זיקה להוצאותיה האמיתיות של
2 העירייה, הופך ל"מס" אשר אין העירייה מוסמכת להטילו, וכי יש לשמור בקפדנות על קיומה
3 של זיקה הכרחית זו. (ע"ם 11646/05 מרכז השלטון המקומי נ' צרפתי ואח' (5.9.07))
- 4 8. התחשיב הוא הבסיס לחיוב בהיטל, בע"מ 2314/10 עיריית ראש העין נ' אשד נכסים בע"מ
5 (24.6.12) עמד על כך בית המשפט העליון:
- 6 "שיטת ההיטל נועדה להתגבר על חלק מקשיים אלה. לפי שיטה זו, תעריף
7 ההיטל אינו מחושב בזיקה מימונית לעלות הקונקרטית של הקמת תשתית
8 ספציפית, אלא מחושב כנגזרת מתחשיב מקצועי המבוסס על אומדן של כלל
9 עלויות התשתית שאותו סוג של היטל נועד לממן בתחומי הרשות המקומית
10 כולה. התחשיב נערך על-ידי אנשי מקצוע (מהנדסי תעשייה וניהול, מהנדסי
11 בניין, כלכלנים ושמאי מקרקעין) ומביא בחשבון הן את השטח הבנוי בעת
12 עריכת התחשיב הן את זכויות הבניה שטרם נוצלו לפי התוכנית הקיימת.
13 מתחשיב כולל זה נגזר תעריף ההיטל, המשולם לכל מטר רבוע או מטר מעוקב
14 של בנייה (ראו ע"א 4435/92 עיריית ראשון לציון נ' חב' מאיר סדי בע"מ, פ"ד
15 נב(3) 321, 326-328 (1998) (להלן: עניין מאיר סדי); ע"א 1270/02 עיריית
16 רמת-גן נ' מנחמי בוני מגדלי דוד רמת-גן בע"מ, פ"ד נח(2) 7, 13 (2003); עניין
17 עיריית חולון, בעמ' 941-943; ע"ם 11646/05 מרכז השלטון המקומי
18 בישראל נ' צרפתי, פסקאות י-יב ([פורסם בבנו], 5.9.2007) (להלן: עניין
19 צרפתי))."
- 20 9. נוכח חשיבות התחשיב, הוציא מנכ"ל משרד הפנים את חוזר 3/2006 (להלן: "החוזר"). בהתאם
21 לחוזר יש לעדכן את ההיטלים שבחוקי העזר אחת ל- 5 שנים, כדי לשמר את הזיקה המימונית
22 הנדרשת בהתאם לעקרון כיסוי העלויות.
- 23 10. נוכח היותם של אגרות והיטלי פיתוח תשלומי-חובה מוניציפאליים המסווגים כאגרה
24 מימונית, נקבע כי עירייה חייבת לנהל את תקבולי ההיטלים בקרן נפרדת, וחל עליה איסור
25 לעשות שימוש בכספים אשר נגבו על ידה כהיטלי פיתוח למטרות החורגות מכיסוי
26 הוצאותיה להתקנת אותה תשתית ספציפית עבורה נגבה ההיטל.
- 27 11. סעיף 6 לחוק העזר לתיעול מאפשר הטלת ההיטל "בשלבם". כלומר, מועצת העיר רשאית
28 להחליט על העלאת שיעור האחוז מהתעריף שיגבה בגין עבודות תיעול, עד ל- 100%
29 מהתעריף. בעת הטלת תוספת לתיעול נדרשים אפוא כל בעלי הנכסים לבצע השלמה של
30 האחוז הנוסף ואילו בעלי נכסים חדשים נדרשים לשלם את ההיטל בשיעור גבוה יותר,
31 החל מאפס.
- 32 12. מטרת סעיף זה היא לצמצם את ההפרש בין גביית היטל התיעול המלא לבין התקציב
33 הדרוש לבניית התיעול, ובכך לשמור על הקשר שבין הגביה לבין תכלית ההיטל, כדי שלא
34 להסתכן בגביית יתר.



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

ת"צ 15-06-64969 ברוך נ' עיריית רעננה

תיק חיצוני:

13. הטלת היטל התיעול בשלבים, על אף יתרונותיה, מרחיקה את מועד החיוב ממועד עריכת התחשיב, ובשל כך מחייבת בדיקה מדוקדקת של התעריפים כדי למנוע את ניתוק הקשר בין החיובים בפועל לבין עלות הקמת מערכת התיעול, ובכך למנוע הפיכתם של ההיטלים ל"מס", או לחלופין מניעת היווצרות חוסר בגביית היטל התיעול באופן שלא יאפשר להגשים את תכלית הטלת ההיטל.

14. על פי חוות הדעת שצורפה לבקשת האישור אלה הליקויים בהתנהלות המשיבה:

טעויות בתחשיב

15. היות שתחשיב התיעול מביא בחשבון את כלל עלויות הקמת תשתיות התיעול ברחבי העיר כולה, הן עלויות בגין עבודות שכבר בוצעו הן עלויות בגין עבודות עתידיות - הרי שהיקף השטחים בהם תחולק העלות, אמור לייצג בהתאמה את כלל השטחים בני החיוב בעיר.

למרות זאת, בתחשיב התיעול עליו מתבסס חוק העזר לתיעול ברעננה, העלויות מושתות רק על חלק מהשטחים אותם העירייה מחייבת בפועל.

עורך התחשיב התבסס על אומדן האוכלוסייה אשר תתגורר בעיר רעננה. קיבולת האוכלוסייה שהונחה היא 85,000 נפש. עורך התחשיב גזר מספר יחידות דיור מתוך מספר התושבים והערכתו אמדה את מספר יח"ד על כ- 22,000 יח"ד, נתון המציג יחס המרה של 3.86 נפשות ליח"ד.

על מנת לאתר את כמויות השטחים הבנויים בני החיוב, הניח עורך התחשיב כי גודל שטח הקרקע ליח"ד ממוצעת הינו 165 מ"ר שטח קרקע ו- 100 מ"ר שטח בנוי. משמעות הדברים היא כי השטחים בני החיוב הכוללים הם 2,200,000 מ"ר בנוי (22,000 יח"ד כפול 100 מ"ר ליחידת דיור):

16. תעריפי 1994 אשר התקבלו מתחשיב זה עומדים על 5.26 ש"ח למ"ר קרקע ו- 29 ש"ח למ"ר בנוי, ולאחר הצמדת תעריפים אלו פורסם חוק העזר לתיעול בשנת 2002 המציג את התעריפים המעודכנים לשנת 2002 בסך של 8.21 ש"ח למ"ר קרקע ו- 45.26 ש"ח למ"ר בנוי.

עורך התחשיב לקח בחשבון חיוב שטחי מגורים בלבד ובכך שגה, שכן לפי חוק העזר והמצב בפועל העירייה מחייבת את כל סוגי הייעודים בעיר, דבר היוצר עודף גביה.



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

ת"צ 15-06-64969 ברוך נ' עיריית רעננה

תיק חיצוני:

17. טעות נוספת שנפלה בתחשיב 1994 ואשר לא תוקנה בשנת 2002, היא שעורך התחשיב
הניח שטח דירה ממוצע בגודל של 100 מ"ר. זהו שטח נטו, כלומר ללא שטחים משותפים.
בעת עריכת התחשיב, ואף בעת אישור חוק העזר משנת 2002, היו קיימים ברעננה דירות
צמודות קרקע ואילו שטח ממוצע ברוטו של דירה בתכניות המתאר שבוצעו לאחר מכן
הוא הרבה מעבר ל- 100 מ"ר שעליהם התבסס עורך התחשיב. למסקנה זו ניתן להגיע גם
מבדיקת נתוני שטח הדירות כיום, אשר הממוצע שלהם עומד על כ- 148.32 מ"ר ברוטו.
יוצא אפוא ששטח המגורים כיום גדול בכ- 50% מהשטח שעליו הועמסו עלויות התיעול.
ואכן, הצלבת נתון זה עם נתוני הלמ"ס מגלה שבמועד אישור החוק העזר לתיעול בשנת
2002, היו ברעננה שטחים בנויים בפועל למגורים בהיקף של 2.9 מיליון מ"ר, הינו כ- 33%
יותר מהשטח שנלקח בתחשיב 1994 כתחזית סופית לאחר מימוש כל התב"עות הקיימות
והמתוכננות.

18. למרות שנתוני התחשיב כללו רק שטחים ביעוד מגורים, בחוק העזר נקבע תעריף נוסף
לשטח חקלאי בגובה 1 ש"ח. כאשר הרשות מסתמכת על תחשיב המפרט את כלל עלויות
הקמת התשתית ומשיתה אותו על שני תעריפים (קרקע ובנוי), היא אינה יכולה להשאיר
אותם בשיעורם המקורי ולהכניס בד בבד תעריף חדש נוסף המגדיל מצבת השטחים בני
החשוב ללא שינוי בתעריפים. פעולה כזו יוצרת גביית יתר.

19. מהאמור עולה כי בשנת 2002 לקחה העירייה תחשיב מיושן ולא עדכני, ללא התחשבות
בשינויים מהותיים והיקף הבנייה בתחומה (על אף שנתונים אלו היו ברשותה) ובכך יצרה
תחשיב שגוי אשר מנפח מהותית את תעריף ההיטל אותו מותר לעירייה לגבות.

מכל האמור עולה כי התעריף האמיתי של היטל התיעול צריך היות נמוך משמעותית מהתעריף
המפורסם בחוק, לכל הפחות בכ- 47%.

אי עדכון של התחשיב בהתאם לחוזר

20. מטרת ההיטל, כאמור, הינה לממן את עלויות הקמת התשתית. התחשיב נועד להגן על
האזרח מפני שרירות ליבה של הרשות. בעת הכנת התחשיב יש לבצע בחינה יסודית של
עלות הקמת מערכות התשתית, הנגזרת מפריטים וממשתנים רבים וכוללת עלויות
ישירות ועלויות עקיפות תוך הפחתת השתתפויות הממשלה, ובסיס החיוב המתאים,
שהוא בדרך כלל, בהיטלי הפיתוח, גודל הנכסים החייבים בהיטל (שטחי קרקע ושטחים
בנויים). על התחשיב להסתמך על הערכות הצופות את פני העתיד.

21. לעריכת תחשיב מקצועי תפקיד כפול: כיסוי השקעותיה של הרשות בתשתית הרלוונטית
והגנה על אזרחי הרשות מקביעת תעריפים שרירותיים.



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

ת"צ 15-06-64969 ברוך נ' עיריית רעננה

תיק חיצוני:

1 קביעת תעריפים באופן שרירותי או על סמך תחשיבים ישנים אשר בוצעו לפני שנים רבות
2 סותרת את עיקרון הבסיס העומד ביסוד שיטת ההיטל. תעריפים אלו אינם מקיימים את
3 עיקרון כיסוי העלויות ועל כן גבייתם מהווה מס לא צודק.

4 23. בעשור האחרון אנו עדים להתפתחות אורבנית מואצת יותר של תשתיות מוניציפאליות.
5 שיפורים טכנולוגיים, תקינה, דרישות סביבתיות, רגולציה ושינויים תכנוניים אינם
6 מותירים ספק כי תחשיב שנערך בשנת 1994 ואומץ כמות שהוא בשנת 2002 קרוב לוודאי
7 אינו משקף עוד את צרכי הרשות המקומית בשנת 2015. מסיבה זו הורה משרד הפנים
8 כבר בשנת 2006 (חוזר 3/2006). דרישה זו אינה נובעת רק מהצורך לשמר את עיקרון כיסוי
9 העלויות שלפיו ההכנסות מהיטלי פיתוח אמורות לשקף את ההוצאות הצפויות, אלא גם
10 מטעמים של שוויון. הטלת הוצאות פיתוח על שכונות מפותחות כדי לממן פיתוח בשכונות
11 חדשות אינו דבר ראוי, ומכאן גם הצורך בשמירה על תעריפים עדכניים.

12 24. יצוין כי כיום משרד הפנים מאשר את חוקי העזר לתקופה של 5 שנים בלבד, כאשר כל
13 גביה נוספת טעונה החלטת מועצת הרשות המקומית ואישור משרד הפנים. הוראה שכזו
14 לא הוכנסה בחוק העזר משנת 2002, שכן היא משקפת מדיניות חדשה יחסית, אולם
15 ההיגיון שבצידה תקף ולכן החוזר 3/2006 עיגן אותה כנוהל מחייב. אין ספק שאילו היה
16 נערך כיום תחשיב היו התעריפים נמוכים משמעותית. למעשה, העובדה שהעירייה לא
17 עדכנה את תעריפי חוק העזר יותר מ- 20 שנים מעוררת חשד.

הפרת עקרון "משק כספים סגור"

18
19 25. הטיפול החשבונאי והדיווח הכספי של רשויות מקומיות הנגזר מהנחיות משרד הפנים
20 מבוסס על העיקרון של "משק כספים סגור". התקבולים מהיטלי ביוב והשבחה,
21 מהשתתפות בעלים בעבודות פיתוח, מאגרת הנחת צינורות וממקורות אחרים, המיועדים
22 למימון עבודות פיתוח ירשמו בדוחות הכספיים של הרשות המקומית במסגרת תב"ר
23 (תקציב בלתי רגיל) המתאים לפעילות המיועדת. הוראות אלה נועדו להבטיח שגורמי
24 הביקורת והבקרה יאתרו הסטת ההיטלים למטרות זרות.

25 26. על פי הדוחות הכספיים המבוקרים/ביקורת רואי חשבון של העירייה בין השנים 2002-
26 2013 עולה, כי: "כספי קרן עד לשימוש בהם מנוהלים ביחד עם חשבונות הבנקים
27 השוטפים של המועצה ולא בחשבונות בנקים ספציפיים". בנוסף בדו"חות לשנים 2005-
28 2013 נהגה העירייה "לזקוף את התשואה המתקבלת בגין השקעות של הקרנות לתקציב
29 הרגיל". אלה הן הפרות בוטות של הנהלים וההנחיות.



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

ת"צ 15-06-64969 ברוך נ' עיריית רעננה

תיק חיצוני:

הנתונים שהוצגו למועצת העיר

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29

27. תחשיב חוק העזר לתיעול הוכן בשנת 1994 כשהוא מתייחס לתכנית אב לניקוז, אשר לפי האמור במכתבו של מהנדס העיר מיום 1.6.2004 שלב א' בוצע בשנים 1997-2003 (אסמכתא יא' לחוות הדעת) ולשלב ב' נדרש רק 12.5 מיליון ש"ח (ולא 62 מיליון כפי שטוען הגזבר בפרוטוקול). חוק העזר לתיעול נכנס לתוקף ביום 18.4.2002 ובהתאם לנתונים שבחוות הדעת גבתה המשיבה בשנים 2004-2013 סך של 33 מיליון ש"ח. סכומים נוספים נגבו בשנת 2014 ובמחצית 2015 וכן במחצית השנייה של שנת 2002 ושנת 2003. בשנת 2014 נגבה לפחות סכום דומה לשנת 2013 (5 מיליון ש"ח) ובמחצית 2015 גבתה העירייה לפי הערכה כרבע מתקציב התיעול המתכוון לשנים 2015-2016 (4 מיליון ש"ח נוספים). בסה"כ גבתה העירייה כ- 42 מיליון ש"ח לפחות בהתאם לחוק העזר לתיעול משנת 2002.

28. היוצא מהאמור, שהמשיבה טוענת כי ההוצאות לתיעול מאז נכנס חוק העזר לתיעול לתוקף הם כ- 62 מיליון ש"ח והיא מבקשת כעת לגבות 41 מיליון ש"ח נוספים. ואולם ברור שאין צורך בתוספת היטל של 41 מיליון ש"ח, אלא רק ב-21 מיליון ש"ח לכל היותר. כמו כן למשיבה תקבולים רגילים מהיטל תיעול בשל הפיתוח האורבני הרגיל המספיקים לכסות את העלות הנוספת בשיעור של 21 מיליון ש"ח, ככל שהיא נכונה. בנוסף למשיבה הכנסות צפויות של 12 מיליון ש"ח עד סוף 2016 ללא תוספת ההיטל בהתאם לתקציב הפיתוח לשנים 2015-2016 וגם מבחינה זו אין אפוא שום הצדקה לתוספת ההיטל.

29. החלטת מועצת העיר בדבר תוספת ההיטל התקבלה ללא תשתית עובדתית, כאשר המידע שהוצג היה חלקי ביותר. בפני המועצה לא עמד פירוט מלא של הפרויקטים, מועדי הביצוע המתוכננים, מהותם וסכומם.

30. עלויות התיעול כוללות גם עבודות תחזוקה. מנכ"לית העירייה מסרה בראיון כי תוספת ההיטל נדרשת מאחר שבין היתר אחד מקווי הניקוז קרס (שקע). היטל תיעול אינו מיועד למימון עבודות תחזוקה, אלא רק לשם הקמה תשתיות חדשות, ומכל מקום לא הוצג למועצת העיר ולציבור פירוט מדויק של מיקומן, עלותן וטיבן של עבודות התיעול,

31. תוצאתו של תחשיב פגום היא היעדר חזקת התקינות, ונוצרת חזקה הפוכה המביאה לבטלות חוק העזר. תוצאה זו נובעת מפגם היורד לשורש סמכות העירייה לחייב בתשלום המהווה "מס", בשל ניתוק הקשר בין ההיטל לבין תכליתו ובשל העיקרון שהחלטה שנתקבלה על-בסיס מסד נתונים שגוי דינה להתבטל.



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

ת"צ 15-06-64969 ברוך נ' עיריית רעננה

תיק חיצוני:

- 1 32. הקבוצה בשמה הוגשה בקשת האישור היא "כל מי ששילם וישלם את תוספת היטל
2 התיעול אותה הטילה מועצת עיריית רעננה בישיבתה מיום 29.4.2015 עד למועד מתן
3 פסק דין בתובענה" (סעיף ב' בעמ' 7 לבקשת האישור).
- 4 33. העילות בגין הוגשה בקשת האישור – עשיית עושר ולא במשפט; גביית תשלומי חובה
5 בניגוד לחוק או בחריגה מסמכות; עילות מתחום הפרת חובת תום הלב הכללית; עילות
6 מתחום המשפט המינהלי; עילות תביעה נזיקיות לפי פקודת הנזיקין [נוסח חדש].
- 7 34. הסעדים שנתבעו בבקשת האישור – השבת כל הסכומים שנגבו בגין התוספת להיטל; סעד
8 הצהרתי לפיו המשיבה אינה רשאית לגבות את התוספת להיטל וכי מי ששילם את ההיטל
9 בשיעור של 53% מהתעריף שבחוק העזר יהיה פטור מתשלום ההיטל בעתיד.
- 10 **הסדר הפשרה**
- 11 35. ביום 4.1.16 הגישו הצדדים בקשה לאישור הסדר פשרה (להלן: "הסדר הפשרה המקורי"), זאת
12 בטרם הוגשה תשובת המשיבה לבקשת האישור.
- 13 36. ביום 5.1.16 הוריתי על פרסום הודעה ראשונה בעיתון יומי בעל תפוצה רחבה וכן במקומון
14 המתפרסם ברחבי המשיבה שאינו מקומון המשויך לעיתון המקומי הנ"ל (להלן: "ההודעה"),
15 בהתאם לסעיף 25(א)(3) בחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006 (להלן: "חוק תובענות
16 ייצוגיות"). כן הוריתי על משלוח העתק מההודעה בצירוף העתק הבקשה לאישור הסדר פשרה,
17 העתק הסדר הפשרה והעתק בקשת האישור למנהל בתי המשפט וליועץ המשפטי לממשלה.
18 ההודעה פורסמה בעיתונות בימים 12.1.16 ו-15.1.16 (רי' הודעת הצדדים מיום 19.1.16).
- 19 37. ביום 23.2.16 הוגשה התנגדות להסדר פשרה על ידי שבע חברות שלהן נכסים בתחומה של
20 המשיבה (להלן: "ההתנגדות" ו"המתנגדות", בהתאמה). בהמשך הוגשו תגובות הצדדים
21 להתנגדות.
- 22 38. ביום 14.6.16 התקבלה תגובת ב"כ היועץ המשפטי לממשלה (להלן: "ב"כ היועמ"ש") ביחס
23 לבקשה לאישור הסדר הפשרה לפיה "לא מצאנו להתנגד להסכם הפשרה ואנו מותירים את
24 ההכרעה לשיקול דעתו של בית המשפט...". גם לאחר שהועברה לעיונה ההתנגדות, הודיעה
25 ב"כ היועמ"ש כי אין בהתנגדות כדי לשנות מהעמדה שהוצגה.
- 26 39. ביום 21.6.16 הגישו הצדדים נוסח מתוקן של הסדר הפשרה המקורי, הכולל תיקוני נוסח
27 טכניים והבהרות לבקשת ב"כ היועמ"ש שהתבקשו במהלך ההידברות בינה לבין הצדדים עובר
28 להגשת עמדת ב"כ היועמ"ש לבית המשפט.



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

ת"צ 15-06-64969 ברוך נ' עיריית רעננה

תיק חיצוני:

- 1 40. ביום 22.6.16 הגישו המתנגדות את בקשתו של מר ברוידא, חבר מועצה במשיבה, למנות מומחה
2 בנוגע להסדר הפשרה (להלן: "מר ברוידא").
- 3 41. ביום 27.6.16 התקיים דיון במעמד הצדדים, ב"כ היועמ"ש, המתנגדות ומר ברוידא, בעניין
4 הסדר הפשרה ובסופו ניתנה החלטה לפיה המתנגדות יודיעו אם הן עומדות על ההתנגדות או
5 שהן מבקשות לצאת מן הקבוצה.
- 6 42. ביום 27.6.16 נתתי למתנגדות אורכה להגיש בקשתן ליציאה מהקבוצה עליה חל הסדר הפשרה
7 עד לאחר ההכרעה בהתנגדות להסדר הפשרה.
- 8 43. לאחר שהמתנגדות הודיעו כי הן עומדות על התנגדותן להסדר הפשרה, הוריתי על מינויו של
9 בודק "אשר יבחן את טענו הצדדים לתמיכה בהסדר, וכמו כן את הסדר הפשרה, ואת טענות
10 המתנגדות ויתן חוות דעתו בעניין היותו של הסדר הפשרה ראוי והוגן" (החלטה מיום 16.1.17).
11 בהחלטה התבקשו הצדדים למסור שם של מומחה בתחום שמוסכם עליהם. בהחלטתי מ;יום
12 7.2.17, ובהתאם להסכמת הצדדים, הוריתי על מינויו של עו"ד אופיר ארגמן כבודק לעניין הסדר
13 הפשרה (להלן: "הבודק").
- 14 44. ביום 17.5.17 הגיש הבודק את חוות דעתו. ביום 28.5.17 הגישו הצדדים בקשה לתיקון הסדר
15 פשרה בהתאם להמלצות הבודק, וצירפו לה את ההסדר המתוקן. ביום 19.7.17 צורף נוסח
16 מתוקן נוסף של הסדר אחרון זה, הכולל הן את התיקונים בעקבות הערות הבודק, הן את
17 התיקונים בעקבות הערות ב"כ היועמ"ש (שבטעות נשמטו מהנוסח שהוגש ביום 28.5.17). נוסח
18 אחרון זה הוא הסדר הפשרה שלפניי (להלן: "הסדר הפשרה").
- 19 45. עיקרי הסדר הפשרה המקורי:
- 20 המשיבה תעמיד את תוספת ההיטל על 11.25% בלבד במקום 15%.
- 21 כל תוספת של היטל תיעול שהמשיבה תחליט להטיל בעתיד מעבר ל-11.25% שהוסכמו בהסדר
22 הפשרה, ככל שיהיה בכך צורך, תוטל בכפוף לתיקון תעריפי חוק העזר תיעול ו/או אישורם
23 מחדש בהחלטה כדין של משרד הפנים ו/או הגוף הבודק עבורו תחשיבים של חוקי עזר, וכן
24 בכפוף לאישור מועצת המשיבה והצגת תחשיב הוצאות והכנסות ביחס לתוספת ההיטל
25 שתידרש, למועצת המשיבה (המשיבה טוענת שנהגה כך עד כה).
- 26 המשיבה תשיב לכל חברי הקבוצה שפרעו את תוספת ההיטל שמעל 11.25%.



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

ת"צ 15-06-64969 ברוך נ' עיריית רעננה

תיק חיצוני:

- 1 46. להלן אביא את תמצית ההתנגדות והתגובות לה, את חו"ד הבודק והתגובות לה ולבסוף את
2 עיקרי הסדר הפשרה שלפניי, לאחר התיקונים הנובעים מחו"ד הבודק ומהערות ב"כ היועמ"ש.
- 3 **תמצית ההתנגדות להסדר פשרה**
- 4 47. בפשרה אין התייחסות לטענות שבבקשת האישור בנוגע לתעריפי היתר שנקבעו בתחשיב 1994
5 ול"ניפוח" ההשקעות הנדרשות במשק התייעול בכללותו בשיעור של כ- 100%, לעומת 'משק
6 התייעולי' כפי שנקלח בשעתו בחשבון באותו התחשיב.
- 7 48. המתנגדות הגישו בחודש דצמבר 2015 תובענה כנגד המשיבה בעניין חיובי ההיטל שבענייננו
8 בדרך של המרצת פתיחה (ה"פ (מח'-מרכז) 15-12-8752), אשר הוסבה לאחר מכן (הגשה מחדש),
9 לתובענה אזרחית רגילה (ת"א (מח'-מרכז) 16-01-1885). יצוין, כי לאחרונה הגישה המשיבה
10 בקשה לסילוק על הסף של תובענת המתנגדות, בין היתר בהסתמך על הסדר הפשרה המתגבש
11 בתיק שבנדון.
- 12 49. למתנגדות שלוש טענות עיקריות:
- 13 **רמיסת עקרון "משק כספים סגור" ו"עקרון האיזון"** – המשיבה מניחה כיום כי שווי משק
14 התייעול בכללותו עומד על כ-333.3 מיליון ₪ (שכן על פי הסדר הפשרה שווים של 15% ממשק
15 התייעול הוא 50 מיליון ₪). לעומת זאת שווי משק התייעול לפי תחשיב 1994 הוא 170.4 מיליון
16 ₪ (83 מיליון ₪ בתוספת הצמדה למדד בהתאם להצמדה הנקוטה בגביית תעריפי היטל תיעול).
17 על כן, שיעור השלב הנכון כיום, לפי עקרונות ונתוני תחשיב התייעול (שממנו אין לסטות), אמור
18 להיות כפול, היינו 30% במקום 15% או 22.5% במקום 11.25% (לפי הסדר הפשרה). באמצעות
19 שיטת "השלים" המשיבה מחייבת את בעלי הנכסים בתחומה שלא בהתאם לתחשיב התייעול.
- 20 לגביית אחוז השלב המצטבר מההיטל משמעות כבדת משקל - ככל ששלב הגביה הנוכחי קטן
21 יותר, כך חשוף בעל הנכס ליתרת חיוב עתידי גדולה יותר. על פי הסדר הפשרה המשיבה לא
22 ויתרה על יתרת 3.75% מההיטל אלא דחתה את החיוב למועד מאוחר יותר.
- 23 **הסדר הפשרה אין בו אלא אך התאמת סכום ההשקעות הצפויות במשק התייעול של המשיבה**
24 **(בשלב הנוכחי) לסכום שעליו הוחלט ממילא בהחלטת מועצת המשיבה** - על פי החלטת מועצת
25 המשיבה מיום 29.4.15, ייגבו 15% מתעריף התייעול בגין פרויקטים מתוכננים בהיקף של 41
26 מיליון ₪. לפי האמור בהסדר הפשרה החליטה המשיבה להטיל חיוב של כ-50 מיליון ₪ (דהיינו
27 22% מהתעריף). הפחתת הגבייה בסכום של 12.5 מיליון ₪ לפי הסדר הפשרה, מהווה אך העמדת
28 סכום הגביה על הסכום בהתאם להחלטת מועצת המשיבה, ואף בהתאם לתחשיב עבודות
29 התייעול הצפויות בסך 38 מיליון ₪ - עליהם מצהירה המשיבה בבקשה לאישור הסדר הפשרה



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

ת"צ 15-06-64969 ברוך נ' עיריית רעננה

תיק חיצוני:

- 1 (סעיף 18). יתרה מזאת, לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה היקף הגבייה מגיע ליותר מ-
2 54 מיליון ₪.
- 3 היקף הכנסות המשיבה מהיטל התיעול לפי הסדר הפשרה (11.25%) צפוי להגיע לסכום של 40.7
4 מיליון ₪ שאף הוא מעבר לנדרש לשיטת המשיבה עצמה (38 מיליון ₪).
- 5 **היקף השטחים לחיוב, כפי שנלקחו בחשבון בתחשיב התיעול - תחשיב התיעול התבסס על**
6 **שטחי דירות מגורים בלבד. לא נלקחו בו בחשבון שטחי מסחר או אדמות חקלאיות כלל ולמרות**
7 **זאת, גובה המשיבה מנכסים אחרונים אלו בלבד למעלה מ-10 מיליון ₪. כמו כן, שטחי הבניה**
8 **למגורים חושבו בתחשיב התיעול לפי שטח דירה ממוצע של 100 מ"ר ברוטו (כולל חלק יחסי**
9 **ברכוש המשותף), בעוד שלפי נתוני הלמ"ס מדובר בשטח ממוצע של 148 מ"ר לדירה. תחשיב**
10 **התיעול יוצר שטחי חסר (או גבית יתר) של כ-50%.**
- 11 50. הסדר הפשרה אינו אלא תיקון טעות של המשיבה שהרי החלטת המועצה לא התירה גבייה מעבר
12 ל-41 מיליון ₪. ההסדר אינו נותן מענה לטענות שהועלו כנגד תעריפי היתר שבתחשיב או כנגד
13 אחוז השלב שנקבע.
- 14 51. בדיון שהתקיים ביום 27.6.16 טען ב"כ המתנגדות:
- 15 **"יש פה שני דברים: התעריף והשלביות. לגבי התעריף – נתנו איזהו פתרון מכובד. בשלביות**
16 **התושב נדפק. ... סעיף 6 לחוק העזר קובע שלביות לפי קצב העבודות. לכן, על פי הנתונים שיש**
17 **לפנינו התחשיב צריך להיות 22.5%. ... לגבי התעריפים אני לא מתערב בעניין הזה, בתעריפים**
18 **של 94 – רוצים להעלות, רוצים להפחית תעריפים בקשה. לא על זה אני מלין. אני מלין על**
19 **הנושא של השלב לפי הנתונים שהם היום"** (פר' עמ' 9 ש' 6-14). בהמשך טען ב"כ המתנגדות כי
20 יש למנות בודק לפני אישור ההסדר.
- 21 **תגובת המבקש להתנגדות**
- 22 52. הפשרה אינה אמורה לשקף את טענות בקשת האישור והתרשמות חברי הקבוצה מהתובענה,
23 אלא את תוחלת הסכום שעשוי להיפסק לטובת הקבוצה. מכיוון שהמתנגדות לא נחשפו לטענות
24 המשיבה שהועלו במהלך המו"מ, הן אינן מודעות כלל לקשיים ולסיכונים בניהול ההליך עד
25 תום.
- 26 53. **אשר לטענות הנוגעות לתחשיב (שטח הדירות שנלקח בחשבון ושוי משק התיעול) - במהלך**
27 **המו"מ התברר כי המשיבה ערכה תחשיב בשנת 2000 ותחשיב נוסף בשנת 2010 אשר אושר על**
28 **ידי חברת הבקרה של משרד הפנים (להלן: "תחשיב 2010"). תעריפי תחשיב 2010 גבוהים יותר**



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

ת"צ 15-06-64969 ברוך נ' עיריית רעננה

תיק חיצוני:

- 1 מהתעריפים הנקובים כיום בחוק העזר והם כוללים גם שטחים שלא למגורים. מדובר במסמכים
2 משמעותיים המשנים באופן מהותי את תוחלת סכום ההשבה של הקבוצה (העתק מתחשיב 2000
3 ותחשיב 2010, נספחים 1 ו-2 לתגובת המבקש).
- 4 **54. הטענה לפיה המשיבה אינה יכולה לגבות מעבר ל-41 מיליון ש"ח - הטענה לא נטענה בבקשת**
5 **האישור וההתנגדות אינה יכולה להרחיב את חזית הטענות העולות מבקשת האישור; הטענה**
6 **לא נטענה בבקשה האישור מכיוון שאין בה ממש. המשיבה יכולה להוסיף על הוצאותיה**
7 **המתוכננות (41 מיליון) 12% בגין הוצאות בלתי צפויות מראש (בצ"מ), וכן המשיבה יכולה להניח**
8 **שאחוז הגביה עומד על 90%, כך שאין פער ממשי בין הסכום שנרשם בפרוטוקול ישיבת המעוצה**
9 **(41 מיליון) לבין סכום החיובים (50 מיליון); המשיבה רשאית לחייב לפי שיטת השלבים שבסעיף**
10 **6 בחוק העזר. לשיטתה שיטת השלבים אינה מגבילה אותה לגביה שמטרתה לממן השקעות**
11 **בטווח הקצר (41 מיליון ש"ח בשנים הקרובות).**
- 12 טענת המתנגדות לפיה סכום הגביה הצפוי עומד על 54 מיליון ₪, אינה מתיישבת עם חישובי
13 המשיבה אשר מבוססים על מסד הנתונים הממוחשב שלה ולאחר שכבר הפיקה בפועל חיובים
14 על מחצית מהסכום. המשיבה נתנה בעניין זה הצהרה שנתמכת בתצהיר והנתונים תואמים את
15 הידוע לבאי כוח המבקש.
- 16 **55. אשר לטענה כאילו מדובר בדחיית חיוב ולא בביטולו - בכדי לבסס טענה מסוג זה היה על**
17 **המתנגדות להציג את החלופה הטובה ביותר שניתן להשיג בפסק דין המקבל את כל עילות**
18 **התובענה שעליהן מבוססת ההתנגדות. אולם, יהא פסק הדין אשר יהא, לא יהיה בו כדי למנוע**
19 **מהמשיבה לערוך תחשיב חדש, לתקן את חוק העזר ולבצע גביה נוספת, חלקית או מלאה.**
- 20 בכל חדילה או הסכם פשרה עם רשות שלטונית קיימת האפשרות של אסדרה חקיקתית
21 מיוחדת של הגביה נושא ההליך הייצוגי, באופן מלא או חלקי, ולא ניתן להתנות על שיקול
22 הדעת המנהלי או על הליכי חקיקה.
- 23 למעשה, מצבה של הקבוצה בעניין זה טוב יותר מפסק דין שמקבל את עילות ההתנגדות, שכן
24 במסגרת הפשרה המשיבה מתחייבת להציג בפני מועצת העיר תחשיב הכנסות והוצאות שיורי
25 ("ביחס לתוספת ההיטל שתידרש"), אם תרצה להטיל תוספת היטל, וזאת בנוסף לתחשיב
26 תעריפים מלא וחדש שאותו היא תידרש לאשר במשרד הפנים. המשיבה לא תוכל אפוא לעשות
27 שימוש בטכניקה התחשיבית של תחשיב 2010 (תחשיב המבוסס על הוצאות עבר ועתיד גם יחד)
28 כדי להצדיק גביה נוספת ויהא עליה להוכיח גם במבט צופה פני עתיד (בלבד) שהיא אינה גובה
29 עודף היטלים.



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

ת"צ 15-06-64969 ברוך נ' עיריית רעננה

תיק חיצוני:

1 באופן מעשי, הסיכויים שהיטל תיעול נוסף יוטל בעשורים הקרובים שואף לאפס. לא זו בלבד
2 שהמשיבה הפיקה את לקחיה מתהליך ההטלה הפגום, אלא שלמשיבה אין ולא יהיה צורך
3 בהיטלים נוספים.

4 תגובת המשיבה להתנגדות

5 56. משק התיעול במשיבה מתנהל כמשק כספים סגור באמצעות קרן תיעול מסודרת, אשר נבדקה
6 לא אחת, על ידי משרד הפנים, וכל הנתונים הכספיים עליהם הצהירה המשיבה בבקשה לאישור
7 הסדר הפשרה, הם נתוני אמת.

8 57. עיקרון בסיסי בשיטת ההיטל קובע, כי נתוני התחשיב נכונים לשעתם, ולא ניתן להשוותם
9 בדיעבד למציאות היום (ר' השופטת נאור (כתוארה אז) בבר"ם 5539/08 רוני זו השקעות בע"מ
10 נ' עיריית הרצליה).

11 58. אין בסיס לטענה שתחשיב 1994 כלל רק שטחי מגורים. על אף הטרמינולוגיה שבו שהתייחסה
12 ל"שטחי מגורים" ו"יחידות דיור", אין ספק, כי התחשיב כלל את כלל השטח המוניציפלי של
13 רעננה, בכל ייעוד, לרבות שטחים חקלאיים, כפי שעולה בבירור מהמבוא לתחשיב ומתכנית האב
14 לניקוז עליה התבסס, ובכל מקרה מערכות ניקוז מושפעות מטופוגרפיה של שטח ולא שייכות
15 למגזר זה או אחר, ובוצעו בכל העיר.

16 59. ההלכה הפסוקה קובעת בהתבסס על "חזקת תקינות המעשה המנהלי", כי נטל השכנוע וחובת
17 הראיה והבאת העובדות להפרכת תקינות חוק העזר או התחשיב שביסודו - חלים על הטוען
18 לכך, וכי רק משמוכח פגם בתחשיב ע"י הטוען לכך, ורק אז, יש מקום להעברת נטל ההוכחה
19 לכתפי העירייה. במקרה דנן, "חזקת התקינות" איתנה במיוחד גם נוכח העובדה שהמשיבה
20 בדקה, באמצעות מומחים, לפחות פעמיים לאורך השנים את תחשיב התיעול שלה. נערכו
21 תחשיבים חדשים בשנת 2001, בטרם תוקן חוק העזר, ובשנת 2010. שני התחשיבים כללו את
22 כלל שטחי הקרקע, השטחים הבנויים והשטחים החקלאיים בכל הייעודים, ואת מלוא העלויות
23 וההשקעות הנדרשות. תחשיב 2010 אף אושר על ידי גיגה, כלכלה וניהול בע"מ, חברת הבקרה
24 של משרד הפנים (להלן: "חברת גיגה").

25 לפי התחשיבים החדשים, לא חל שינוי רב בתעריפים הקבועים בחוק העזר משנת 1994 ועד
26 היום, אלא, אם בכלל, היה על המשיבה להעלות את תעריפי התיעול למ"ר, הקבועים בחוק
27 העזר. מאחר שהמשיבה העדיפה שלא להעלות את התעריפים, היא הותירה על כנם את
28 התעריפים המבוססים על תחשיב 1994, ורק מסיבה זו הוא נותר בתוקף.



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

ת"צ 15-06-64969 ברוך נ' עיריית רעננה

תיק חיצוני:

- 1 60. אשר לטענה שבהסדר נעשתה למעשה התאמה של סכום הגבייה לסכום ההוצאות המתוכננות
2 ממילא - המשיבה ערכה בדיקה באשר להשקעותיה עד סוף שנת 2014 לעומת גבית היטל תיעול
3 שבוצעה עד כה, גילתה, כי שלבי הגבייה עד כה לא כיסו את כל ההוצאות, אלא יצרו גירעון של
4 כ-10 מיליון ₪, בין היתר מאחר שהפעם האחרונה בו החליטה מועצת העיר על גבית היטל
5 תיעול, הייתה לפני יותר מעשור, בשנת 2004. השלב הנוסף בגבייה, בא, בין היתר גם לכסות פער
6 זה. הנתון אותו הציג הגזבר במועצת העיר של 41 מיליון, לא כלל פער זה, אלא התייחס אך ורק,
7 כלשון הגזבר, לפרויקטים מתוכננים. אם נוסיף על כך את העובדה, שהגבייה איננה עומדת על
8 100% וקיימות גם הוצאות בלתי צפויות, הרי העירייה תוכל להצדיק את התוספת המתוכננת.
- 9 61. החוק מאפשר למשיבה שיקול דעת בנוגע למועדי גביית ההיטל, בהתאם לצורך, ובלבד שבסך
10 הכל לא תעלה הגבייה לכל נכס על 100%. מכל מקום אין מדובר בגבייה לפי "היקף כספי בעלמא",
11 אלא בגבייה נחוצה ונדרשת, אשר נבחנה שוב ושוב לאורך השנים, על מנת לעמוד במשימות
12 הניקוז הנדרשות בעיר המתפתחת.
- 13 62. אין ממש בטענה כי אין מדובר בהסכם "פשרה", אלא "תיקון טעות". הנתונים מראים,
14 שהמשיבה הייתה זקוקה למלוא הגבייה המתוכננת. היא נאלצה לקחת בחשבון שיקולי "סיכוי-
15 סיכון", ולהפחית את גובה החיוב בעת הזו, תוך הבטחת המשך פיתוח תשתיות העיר בהתאם
16 לצרכיה. ברי, כי הסדר הפשרה מגדיל את התועלת של תושבי העיר, שכן יתרונותיו עולים על
17 אלו שהיו יכולים התובעים להשיג אילו היה ניתן פסק דין בסיום הליך ארוך, יקר וקשה. כך,
18 בין היתר, יופחת ההפרש בין החיוב המתוכנן לזה שעל פי ההסדר, לא רק לכל מי שכבר שילם
19 ויזוכה בהתאם, (כבתביעת השבה), אלא לכלל בעלי הנכסים בעיר, כאשר כל הטלה עתידית של
20 היטל תיעול כפופה לעריכת תחשיב חדש ו/או אשרור התחשיב במשרד הפנים.

תמצית חוות דעת הבודק

- 21
- 22 63. הבודק סבור כי הסדר הפשרה סביר, הוגן וראוי בהתייחס לטענת המבקש להעדר עדכון
23 התעריפים מאז תחשיב 1994, ואלו טעמיו:
- 24 על פי החוזר קיימת הנחיה לרשויות המקומית לבחון את תעריפי האגרות וההיטלים בתום חמש
25 שנים מהעדכון האחרון. מעמדו של חוזר המנכ"ל הוא כשל "הנחיות פנימיות" אך חשיבותו
26 המעשית רבה, וגם אם אינו יוצר נורמה משפטית, מעמדו קרוב ליצירת נורמה שכזו. המשיבה
27 הפרה לכאורה את החוזר בכך שלא עדכנה את תחשיבי התעריפים הרלבנטיים מאז 1994.
- 28 בפועל ערכה המשיבה שני תחשיבי תעריפים חדשים. אחד מהם הוא תחשיב משנת 2010 שקיבל
29 את אישור חברת ג'יגה. תחשיב זה קובע תעריפים גבוהים יותר מאלו הנוהגים עפ"י תחשיב



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

ת"צ 15-06-64969 ברוך נ' עיריית רעננה

תיק חיצוני:

- 1 1994. די בקיומם של תחשיבים אלו, גם אם בפועל לא באו לידי ביטוי כתעריף מאושר בחוק
2 העזר, כדי לרפא את הפגם הנטען. בתי המשפט אינם נחפזים לבטל תעריף היטל פיתוח מחמת
3 הפרת ההנחיה הפנימית שבחוזר. בפסיקת בתי המשפט נקבע כי אף אם קיים פגם שעירייה אינה
4 מעדכנת את חוק העזר על בסיס תחשיבים עדכניים, אין להסיק מכך חובת השבה הן בשל
5 ההשלכות התקציביות הן בשל פגיעה בשוויון לגבי מי ששילמו את ההיטל בתקופות שונות על
6 פי חוק העזר.
- 7 ב"כ היועמ"ש כי לא מצא להתערב בהסדר הפשרה.
- 8 ככל שיאושר הסדר הפשרה, יהיה החיוב הכולל אותו הטילה המשיבה חלקי בלבד (62.25% -
9 64.25% מתעריף חוק העזר הנוכחי שלה), והטלת חיוב נוסף תיעשה עפ"י המתווה שבהסדר
10 הפשרה קרי – תיקון התעריף לאחר אישור הגוף הבודק מטעם משרד הפנים וכפוף לאישור
11 מועצת העיר והצגת תחשיב של הוצאות והכנסות ביחס לתוספת ההיטל שתידרש.
- 12 64. אשר לטענת המבקש לפיה המשיבה הפרה את עיקרון "משק כספים סגור", לאחר שבתגובה
13 להתנגדות הודיעה המשיבה כי משק התיעול במשיבה מתנהל כמשק כספים סגור באמצעות קרן
14 תיעול שנבדקה לא פעם, הבודק סבור כי הסדר הפשרה סביר, הוגן וראוי, בכפוף לשני התיקונים
15 שלהלן:
- 16 המשיבה תצהיר אודות קיומו של משק תיעול המתנהל כמשק כספים סגור באמצעות קרן תיעול
17 מסודרת.
- 18 המשיבה תתחייב לקיים את הוראות חוזר מנכ"ל 4/2008, לפתוח חשבון בנק ייעודי, אם טרם
19 נפתח, אליו יופקדו עודפי היטל התיעול, ככל שישנם כאלו, לרבות עודפים שנוצרו עקב הטלת
20 תוספת היטל התיעול נשוא התובענה שבנדון.
- 21 יוער, כי טענה זו לא נכללה בין נימוקי ההתנגדות שהוגשה להסדר, וכי גם ב"כ היועמ"ש
22 ממשלה לא העירה ביחס לנושא זה.
- 23 65. גם בהתייחס לטענת המבקש בדבר בסיס נתונים חסר ושגוי שעמד בפני מועצת המשיבה הבודק
24 סבור כי הסדר הפשרה המוצע הוא ראוי, הוגן וסביר.
- 25 אישור המועצה להטלת ההיטל אינו מתחייב עפ"י חוק העזר, כך שאין בפגמים שנפלו בהליך
26 לפני המועצה כדי לפגוע בתוקפו של ההליך המנהלי שקיימה המשיבה.
- 27 חוק העזר מסמיך את המשיבה להטיל היטל תיעול בעקבות ביצוע עבודת תיעול או קבלת
28 החלטה על ביצוע עבודות תיעול המשמשות את הנכס. חוק העזר אינו מחלק את תחום המשיבה



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

ת"צ 15-06-64969 ברוך נ' עיריית רעננה

תיק חיצוני:

- 1 לאזורי איסוף על כן העיר כולה היא אזור איסוף כללי אחד. מצב זה מסמיך על פניו את המשיבה
2 לגבות את מלוא היטל התיעול מכל תושביה, על פי החלטה מתאימה. אין איסור שקרן התיעול
3 של המשיבה תכלול עודפים זמניים אף על פני תקופה ארוכה. על כן החלטת המשיבה לפעול
4 לגביית ההיטל בשלבים היא חריג לכלל שבחוק העזר שהמשיבה רשאית לגבות את מלוא ההיטל.
5 על כן ההחלטה להטיל תוספת היטל תיעול בשיעור 15% בלבד היא החלטה מידתית מראשיתה,
6 ובוודאי שכך ניתן לקבוע ביחס להחלטה המתוקנת בעקבות הסדר הפשרה, להטיל ולגבות
7 תוספת היטל בשיעור 11.25% בלבד.
- 8 יש לדחות את טענת המתנגדות, שהמשיבה כבולה בהטלת חיובים בסך 41 מיליון ₪, כפי שצוטט
9 גזבר המשיבה בפרוטוקול המועצה. גם בהנחה שמועצת המשיבה הייתה המוסמכת בקבלת
10 ההחלטה – הרי שההחלטה שהובאה לאישור המועצה ושאושרה הייתה לאשר הטלת וגביית
11 תוספת היטל בשיעור 15%. גם אם ההוצאה המתוכננת הייתה 41 מיליון ₪, אין הוראה בחוק
12 העזר או בדין אחר המונעת לגבות למעלה מ-41 מיליון ש"ח על-מנת לממן את עבודות התיעול,
13 ובלבד שהגבייה תהיה בהתאם לחוק העזר (ולא יותר ממנו), ושעודפי גבייה יופקדו בקרן התיעול
14 של העירייה, וישמשו לעבודות תיעול עתידיות ולהן בלבד.
- 15 משנמצא כי ההחלטה להטיל תוספת היטל בהיקף של 11.25% שקולה לחיובים בסך 37.5 מיליון
16 ₪, וכי ב"כ המבקש אישר שהוצג בפניו תחשיב לביצוע עבודות תיעול משנת 2013 בסכום של כ-
17 38 מיליון ₪, ובהתחשב באמור בפרוטוקול ישיבת המועצה בדבר היקף עבודות בסכום של 41
18 מיליון ₪ - הרי שהגבייה המתוכננת על פי הסדר הפשרה שקולה, פחות או יותר, להוצאותיה
19 המתוכננות של העירייה בשנים הקרובות.
- 20 66. אשר לטענות המבקש כי במכנה התחשיב לא נלקחו בחשבון שטחי מסחר, תעשייה וכל שטח אחר
21 אלא רק שטחי יחידות דיור, הטענה כי בשטח הממוצע של דירה שהובא בחשבון נפלה טעות עת
22 נלקח בחשבון שטח של 100 מ"ר ולא 148.3 מ"ר – הסדר הפשרה מאזן את טענות הצדדים
23 באופן שמפחית מיידיית חיובים בשיעור 25% קרי 12.5 מיליון ₪. בנוסף המשיבה מתחייבת כי
24 כל תוספת שתטיל בעתיד, תהא בכפוף לתיקון תעריפי חוק העזר לאחר אישור הגוף הבודק
25 מטעם משרד הפנים ואישור המועצה. הכלל הוא שאין לבחון את סבירות תעריף ההיטל על פי
26 נתוני אמת שנבדקים בדיעבד.
- 27 67. אשר לטענות המבקש בדבר הפגם שנפל בתחשיב 1994, לפיו שטח הדירה ששימש יסוד לתחשיב
28 הוא 100 מ"ר בממוצע ליח"ד במקום 148.3 מ"ר ליח"ד, באופן אשר הגדיל את התעריף – אמנם,
29 יש סבירות רבה שיש ממש גם בטענה האחרונה, אלא שבנימוקי המבקש והמתנגדות נתמכת
30 טענה זו בנתוני אמת שנבדקים בדיעבד, וייתכן שלא יהיה די בכך על מנת להוכיח טענה זו.



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

ת"צ 15-06-64969 ברוך נ' עיריית רעננה

תיק חיצוני:

68. אשר לטענות המבקש בדבר אי התאמה בין השטחים שמחייבת המשיבה לבין השטחים שנכללו בתחשיב 1994 - המבקש והמתנגדות אינם תוקפים את ההיטלים החלקיים ששולמו למשיבה עד להחלטה מיום 29.4.15 (53% מהיטל התיעול (מרכיב בניה) ו-51% (מרכיב הקרקע). בהסדר הפשרה הוסכם כי התוספת להיטל תהא 11.25% מההיטל, שהם כ-23% - 24% מתוך יתרת ההיטל בשיעור של 47% - 49% שנותרה לגבייה, וכי גביית יתרת ההיטל תושעה ותגבה בהתאם לתנאי ההסדר. הבודק סבור כי הסדר זה ראוי וסביר בנסיבות העניין מהסיבות שלהלן (ובהסתיוגויות שיפורטו בהמשך):
- א. לתחשיב 2010 אמנם אין מעמד סטטוטורי, אולם יש לו משמעות לכימות סיכוני הצדדים שכן: התחשיב נערך 16 שנים לאחר תחשיב 1994, ורק 5 שנים לפני שהוטלה תוספת ההיטל. התחשיב לוקח במכנה התעריף את כל שטחי הבנייה בכל הייעודים. התעריף שהתקבל בתחשיב זה גבוה מהתעריף הנוכחי של המשיבה. תעריף זה אושר ע"י חברת גיגה, דהיינו אם מועצת המשיבה הייתה בוחרת לאשר תעריף זה, ישנה ודאות קרובה כי זה היה מתאשר כתעריף תקף. המשמעות היא שישנה סבירות מוגברת לכך שגביית תוספת היטל תיעול בשיעור 11.25% בלבד לעת הזו (בשילוב התניית גבייה עתידית בתחשוב מחדש של התעריפים) לא תתברר כגביית יתר, ולפיכך היא פתרון ראוי עבור חברי הקבוצה.
- ב. לפי תחשיב 2010 הרוב המוחלט של שטחי הבנייה בעיר הם שטחי מגורים, כ-85%, ויש סבירות גבוהה שזה היה תמהיל ייעודי הבנייה גם ב-1994. רעננה הייתה ונותרה עיר מגורים מובהקת. לכן אפילו היה נערך התחשיב בשנת 1994 לפי שיטת המבקש יש אך סבירות נמוכה שתעריף היטל התיעול של רעננה היה צונח בכמצחית, כפי טענת המבקש והמתנגדות. עם זאת יש סבירות כי התעריף היה פוחת בכ-15%-20% אילו היו נלקחים בחשבון השטחים בכל הייעודים. המסקנה היא שיש סבירות מוגברת לכך שהטלת תוספת היטל תיעול בשיעור 11.25% בלבד לעת הזו (בשילוב התניית גבייה עתידית בתחשוב מחדש של התעריפים) לא תתברר כגביית יתר, ולפיכך היא פתרון ראוי עבור חברי הקבוצה.
69. הבודק סבור כי יש להוסיף להסדר הפשרה את השיפורים הבאים:
- א. הצהרה לפיה מי שישלם את תוספת ההיטל בשיעור 11.25% (בהנחה ששילם את ה-53% שנדרשו בעבר), ייחשב כמי ששילם 64.25% מההיטל (מרכיב הבניה) ו-62.25% מההיטל (מרכיב הקרקע), יזוכה לפי אחוזים אלו בכל מקרה בו יחויב בעתיד בתוספת היטל תיעול לפי תעריפים אחרים, בין שיהיו אלו תעריפים מתוקנים אותם תאשר המשיבה, ובין שיהיו אלו תעריפים אחרים שייקבעו מכוח דין אחר (למשל עפ"י הצעת חוק דמי פיתוח רוחביים, בכפוף לכך שלא ייכללו בחוק הוראות קוגנטיות אחרות בנושא).



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

ת"צ 15-06-64969 ברוך נ' עיריית רעננה

תיק חיצוני:

- 1 ב. עפ"י הסדר הפשרה, אין מניעה כי תעריף ההיטל יתייקר בעתיד, בין ע"י פעולת המשיבה
2 עצמה ובין באמצעות מעבר לדמי פיתוח לפי הצעת חוק דמי פיתוח רוחביים. במצב דברים
3 בו יתייקרו התעריפים, הרי שהפחתת תוספת הגבייה הנוכחית מ-15% ל-11.25% עלולה
4 לפגוע בחברי הקבוצה, ולגרום לכל אחד מהם לשלם, במצטבר, סכומי היטל גבוהים יותר.
5 לכן, מציע הבודק לכלול בהסדר הבהרה בעניין אפשרות זו, ולאפשר לחבר קבוצה המעוניין
6 בכך, לשלם תוך זמן קצוב עליו יסכימו הצדדים, תוספת היטל בשיעור 15%, ובכך לגדר
7 עצמו מפני אפשרות שכזו.
- 8 ג. ישנה חשיבות מיוחדת לאופן בו תיישם העירייה את הוראות סעיף 7 להסדר הפשרה. מומלץ
9 לדייק את הסדר הפשרה ככל שכוונת הצדדים היא (כפי שטען המבקש בפסקה האחרונה
10 בתגובתו להתנגדות), כי הטלה של תוספות נוספות של ההיטל תעשה לפי תחשיב בשיטת
11 "שארית הישוב", ולא בשיטת "כלל הישוב", כפי שעשתה בתחשיב 2010. (עפ"י שיטת
12 "שארית הישוב", תידרש המשיבה לתחשב את תעריפיה לפי הוצאותיה הנתרות בלבד על
13 משק התיעול מחולקות בשטחים חדשים ובחלק השטחים הבנויים והקרקות הקיימים
14 שטרם שילם היטל תיעול).
- 15 70. אשר לטענת המתנגדות לפיה - על פי הסדר הפשרה ערך משק התיעול הנוכחי הוא 333 מיליון
16 ש"ח, בעוד שערכו הריאלי כפי שנאמד בתחשיב 1994 הוא 170 מיליון ש"ח, כך שכל תוספת היטל
17 מעשיר את קופת המשיבה בשיעור כפול לעומת השיעור האחוזי הנקוב - לפי הבודק, טענה זו
18 זהה במהותה לטענת טעות השטחים במכנה התחשיב. זאת מפני שהמתנגדות אינן אומדות את
19 משק התיעול בפני עצמו באמצעות תחשיב כלכלי-הנדסי מטעמן, אלא מחלצות את ערכו מתוך
20 נתוני המשיבה בדבר הכנסותיה הצפויות מהטלת תוספת ההיטל. וההכנסות גבוהות מכפי שחזה
21 תחשיב 1994 רק מפני שהשטחים המחויבים בפועל בתוספת ההיטל רבים יותר מכפי אלו
22 שנאמדו בתחשיב 1994 (מפני שהתעריף עצמו לא השתנה ריאליית לעומת שנת 1994). לכן, טענה
23 זו נבלעת למעשה בטענת המבקש לפגמים שנפלו בתחשיב. כמו כן הטענה אינה מתגברת על
24 הפסיקה לפיה אין לבחון את סבירותו של תעריף ההיטל על פי נתוני אמת הנבדקים בדיעבד
25 (ע"א 1711/02 עיריית חולון נ' ארגון הקבלנים והבונים חולון, פ"ד נח(5) 933 (2004), ובר"ם
26 5539/08 רוני דו השקעות בע"מ נ' עיריית הרצליה (22.2.10)).
- 27 71. **בהתייחסו להתנגדות - הבודק ציין כי האמור בהתנגדות חידד את הטענות כנגד המשיבה. ייתכן**
28 **שהמתנגדות סבורות כי יש לנקוט כלכלת סיכונים אגרסיבית יותר במחלוקת בינן לבין המשיבה.**
29 **זו מחשבה לגיטימית, בייחוד מצד מתנגדות שהן גופים מסחריים משוכללים ומיוצגים היטב.**
30 **אלא שהרצון לנהל כלכלת סיכונים אגרסיבית יותר אינו מצדיק כשלעצמו את מניעת אישורו**
31 **של הסדר הפשרה, אם הוא כשלעצמו סביר, הוגן וראוי. כך גם, חששן מההשפעה הפסיכולוגית**



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

ת"צ 15-06-64969 ברוך נ' עיריית רעננה

תיק חיצוני:

1 שיהיה להסדר הפשרה על גורלו של התיק האישי שהן מנהלות אינו מצדיק את מניעת אישורו
2 של הסדר הפשרה. שמירת זכותן של המתנגדות לנהל את תביעתן האישית, גם אם תידחה
3 התנגדותן, תהווה מענה מספק להתנגדותן, ואף יתרון גדול מבחינתן.

4 תגובת הצדדים לחו"ד הבודק

5 72. בעקבות חו"ד הבודק, הגישו הצדדים כאמור את הסדר הפשרה שלפניי הכולל תיקונים נוכח
6 חלק מהערות הבודק.

7 73. הצדדים הוסיפו להסדר הפשרה את הצהרת המשיבה (שהצהירה כבר בהזדמנויות שונות) כי
8 היא מקיימת משק תיעול המתנהל כמשק כספים סגור באמצעות קרן תיעול מסודרת.

9 74. אשר להערת הבודק לפיה נדרשת הבהרה כי מי שישלם את תוספת ההיטל בשיעור 11.25%
10 ייחשב כמי ששילם 64.25% מההיטל ולא יחויב בגין אותם אחוזים בעתיד – משנת 2004 נסגר
11 הפער בין גביית מרכיב הקרקע לגביית מרכיב הבנייה, האחוז הושווה והגבייה בכל העיר
12 הועמדה על 53% מהיטל התיעול.

13 75. ההבהרה שהציע הבודק אינה נחוצה שכן ברור שכל מי ששילם 11.25% נוספים מוחזק כמי
14 ששילם את מלוא התמורה עבור 64.25% והוא לא יחויב בגין אותם אחוזים בעתיד.

15 המבקש מתנגד להבהרה באופן ניסוחה בחו"ד הבודק שכן לטענתו (ואף לטענת המתנגדות)
16 לאחר התשלום על פי הסדר הפשרה יש לראות בחברי הקבוצה כמי ששילמו 100% מההיטל
17 (ולטענת המתנגדות אף מעבר ל-100%) ואילו המשיבה סבורה כדעת הבודק. הצדדים הסכימו
18 לכלול בהסדר הפשרה הבהרה המפרטת מחלוקת זו לצד הבהרה כי כל טענות חברי הקבוצה
19 והמשיבה ביחס למחלוקת זו שמורות להם. בכך יש לקיים את כוונת הבודק מבלי לפגוע בזכויות
20 הקבוצה ומבלי להידרש למחלוקת שבשלב זה היא תיאורטית.

21 76. אשר להערת הבודק להבהרה לפיה נוכח האפשרות עתידית של התייקרות תעריפי ההיטל,
22 יתאפשר לחבר קבוצה המעוניין בכך, לשלם תוך זמן קצוב עליו יסכימו הצדדים, תוספת היטל
23 בשיעור 15%. הצעת חוק דמי פיתוח נכשלה פעמיים בעבר. כך לצד אפשרות להעלאת התעריפים
24 אפשר שאלו יופחתו, כך שמי שיבחר לשלם עלול אף להיפגע. לא ניתן ליתן מענה לחיקוקים
25 פוטנציאליים עתידיים. כמו כן כפי שציין הבודק יש אפשרות שהנושא יוסדר בהוראות מעבר.
26 בכל מקרה לחברי הקבוצה שמורה הזכות לטעון כי התשלומים ששילמו משקפים אחוזי גבייה
27 גבוהים יותר והמשיבה תוכל לחלוק על כך.



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

ת"צ 15-06-64969 ברוך נ' עיריית רעננה

תיק חיצוני:

77. אשר להצעת הבודק לשקול לציין את השיטה בה ייערך התחשיב העתידי ככל שהדברים הוסכמו – הובהר כי הצדדים לא הסכימו על השיטה בה ייערך התחשיב העתידי, אולם הוסכם כי בכל מקרה יוצג למועצת המשיבה תחשיב בשיטת "שארית היישוב" כדי שתוכל לבקר את סבירות התעריפים או את התחשיב שיוצג למשרד הפנים (אם התחשיב שיוצג למשרד הפנים הוא בשיטה שונה). הצדדים סבורים כי ציון המונח "שארית היישוב" עשויה להתפרש בכל מיני דרכים ולצקת התחייבות ותכנים אחרים שהצדדים לא התכוונו אליהם.

תגובת המתנגדות לחו"ד הבודק

78. הפגמים המהותיים עליהם התריעו המתנגדות בהתנגדותן, עומדים על כנם, גם לאחר חו"ד הבודק ותיקון הסדר הפשרה.

79. החלטת מועצת המשיבה והפגיעה האפשרית בחברי הקבוצה –

ההחלטה היחידה העומדת לבחינה היא החלטת המועצה מיום 29.4.2015. אין לסטות מהחלטה זו. אשר לאמור בסעיף 43 לחו"ד הבודק - לא ניתן "לדלג" על החלטה שנתקבלה, בטענה כי יכולה להתקבל (בעתיד) החלטה אחרת כלשהי.

נוכח הפחתת שיעור התוספת מ-15% ל-11.25%, גדלה יתרת חובם העתידי של חברי הקבוצה מ-32% ל-35.75%. ההסדר לא רק שאינו מיטיב עם חברי הקבוצה אלא אף עלול לפגוע בהם, ואף הבודק מתריע על כך בסעיף 18 לחו"ד (בהתייחסו לאפשרות התייקרות התעריפים). הצדדים לא התייחסו להערה זו של הבודק, אלא רק הוסיפו סעיף בדבר הטענות שכל צד טוען להן. אין בהפחתה משום ריפוי הפגיעה העתידית בחברי הקבוצה.

לא ברור כיצד המבקש טוען (סעיף 9 להסכם המתוקן), כי התשלום על פי הסדר הפשרה מביא לתשלום של כ-100% מההיטל, בעוד שהוא מסכים להגדלת שיעור התשלום העתידי ל-35.75% (ואף לא להותירו, לכל היותר, על שיעור של 32%, כפי שהוחלט במועצה).

80. שיעור 'שלב התיעול' הנכון (פרק א' להתנגדות)

הבודק לא סתר את הטענות בעניין 'משק התיעול' ושטחי החיוב החסרים. למרות זאת צידד הבודק בהסדר הפשרה וזאת נוכח טיוטת תחשיב 2010 (להלן: "הטייטה"). אלא שהטייטה כלל לא עמדה למבחן בתיק דנן. התובע וב"כ לא ידעו על קיומה והמשיבה לא הגישה תגובה בתיק. ולכן אין להתייחס לטייטה (ר' גם סעיף 18 (ז) (1) לחוק תובענות ייצוגיות).



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

ת"צ 15-06-64969 ברוך נ' עיריית רעננה

תיק חיצוני:

1 מבלי לגרוע מהאמור לעיל, גם על סמך טיוטת תחשיב 2010, יש להגדיל את שלבי הביצוע, ואולי
2 אף את השלב "הנוכחי" עובר למתן החלטת המועצה - 53% (ולהגדילו ל-88%). זאת מכיוון שלפי
3 הטיוטה, משק התיעול הקיים והעתידי הוערך בסך של כ-344 מ' ש ומתוכו בוצעו, נכון לאותה
4 עת (שנת 2010), עבודות בהיקף של כ-303 מ' ש. מכאן שנכון לשנת 2010 בוצעו 88% ממשק
5 התיעול ברעננה. הסך שנדרש מבעלי הנכסים ברעננה עבור היטל תיעול כעת - מהווה למעשה
6 השלמת כלל החיוב בהיטל התיעול (100%) מאת עיריית רעננה.

7 עיקרי הסדר הפשרה לאחר ביצוע התיקונים בהתאם להערות הבודק

8 81. הקבוצה עליה חל הסדר הפשרה היא "כל מי ששילם וישלם את תוספת היטל התיעול אותה
9 הטילה מועצת עיריית רעננה בישיבתה מיום 29.4.15, עד למועד מתן פסק דין בתובענה, היינו
10 עד למועד אישור הסכם פשרה זה על ידי בית המשפט".

11 82. המשיבה מצהירה בהסדר הפשרה כי היא "מקיימת משק תיעול המתנהל כמשק כספים סגור
12 באמצעות קרן תיעול מסודרת וכי היא מקיימת את הנחיות משרד הפנים וביקורת משרד
13 הפנים" (שם ב"והואיל" האחרון). הסדר הפשרה נתמך בתצהירה של גבי אירית יהל, גזברית
14 המשיבה, שהצהירה כי העובדות המפורטות בהסדר פשרה נכונות.

15 83. המשיבה חייבה עד מועד הגשת הסדר הפשרה, 75% מתוספת ההיטל, היינו כ-11.25% מתעריף
16 ההיטל שבחוק העזר, בסכום של כ-38 מיליון ש, מתוך חיובים שיצאו בהיקף כולל של כ-50
17 מיליון ש. בהתאם להסדר הפשרה, המשיבה תעמיד את תוספת ההיטל על 11.25% בלבד (להלן:
18 "תוספת ההיטל המופחתת").

19 מובהר כי המשיבה גובה ותגבה את ההיטל מכלל הנישומים בעיר ובכפוף להוראת כל דין.

20 84. המשיבה תשיב לחברי קבוצה ששילמו למעלה מ-75% מהתוספת להיטל, את היתרה ששולמה
21 מעבר ל-75% האמורים (להלן: "הזיכוי").

22 הזיכוי יושב בצירוף הצמדה בלבד, בתוך 90 יום ממועד אישור הסדר הפשרה.

23 ההשבה תתבצע בדרך של זיכוי חשבון הנישומים בספרי המשיבה באופן שסכום הזיכוי יקוזז
24 אל מול חובות קיימים. ככל שתיוותר יתרת זכות לאחר הקיזוז, תודיע המשיבה על כך לנישום
25 ותאפשר לו לקבל את סכום הזיכוי לידינו.



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

ת"צ 15-06-64969 ברוך נ' עיריית רעננה

תיק חיצוני:

- 1 לאחר ההשבה, המשיבה תמסור הודעה בכתב לכל נישום שקיבל את הזיכוי. ההודעה תכלול את
2 סכום הזיכוי, האופן והדרך בה בוצע (קיצוז, הפחתת יתרות, שיק, העברה בנקאית, החזר
3 בכרטיסי אשראי וכד') וכן פרטי טלפון, כתובת, פקס ודוא"ל לבירורים.
- 4 המשיבה תעביר לב"כ המבקש אסמכתאות בדבר ביצוע השבת הזיכוי בתוך 21 ימים לאחר
5 ביצועה בצירוף תצהיר, והודעה על כך תמסר לבית המשפט.
- 6 85. כל תוספת של היטל תיעול שהמשיבה תחליט להטיל בעתיד מעבר ל-11.25% שהוסכמו בהסדר
7 הפשרה, ככל שיהיה בכך צורך, תהא בכפוף לתיקון תעריפי חוק העזר תיעול ו/או לאחר אישור
8 הגוף הבודק עבור משרד הפנים תחשיבים של חוקי עזר, וכן בכפוף לאישור מועצת המשיבה
9 והצגת תחשיב הוצאות והכנסות למועצת המשיבה ביחס לתוספת ההיטל שתידרש (המשיבה
10 טוענת שנהגה כך עד כה).
- 11 מובהר כי ככל שתחליט המשיבה לפעול בחלופה של תיקון תעריפי חוק העזר, הדבר יעשה על
12 ידי תיקון חוק העזר בהתאם להוראות הדין.
- 13 86. המשיבה תפעל בהתאם למדיניותה הנוהגת ותאפשר לחברי קבוצה המטופלים במחלקת הרווחה
14 של המשיבה וכן לאוכלוסיות הזכאיות להנחה מארנונה על פי דין, לפרוס את כל תוספת ההיטל
15 שטרם שולמה (לפי שיעורה המוקטן על פי הסדר הפשרה, 11.25% מהתעריף) ובתוספת הפרשי
16 הצמדה בלבד, בהתאם לפנייתם וצרכיהם, כל מקרה לגופו.
- 17 87. צוין כי המשיבה סבורה כי מי ששילם את תוספת ההיטל המופחתת נחשב כמי ששילם 64.25%
18 מהיטל התיעול ואילו המבקש סבור כי יש בתשלום תוספת ההיטל המופחתת כדי להוות תשלום
19 של כ-100% מהיטל התיעול הנדרש למשיבה.
- 20 מובהר כי כל טענות הקבוצה והמשיבה בעניין זה שמורות להן.
- 21 88. בבקשה לאישור הסדר הפשרה המקורי, צוין עוד כדלקמן:
- 22 במסגרת המו"מ בין הצדדים התברר כי היקף הגביה המלא שיגיע למשיבה בגין תוספת ההיטל
23 הוא כ-50 מיליון ₪ ביחס לשטחי הבנייה הקיימים.
- 24 לאחר בדיקה מחודשת, המשיבה הגיעה למסקנה כי לעת הזו תוכל להסתפק בגביית 75%
25 מתוספת ההיטל (כלומר רק 11.25% מהתעריף במקום 15% מהתעריף), וזאת בכדי לספק את
26 צרכי העיר רעננה בתחום תשתיות התיעול לשנים הקרובות. המשיבה הוסיפה כי החלטתה



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

ת"צ 15-06-64969 ברוך נ' עיריית רעננה

תיק חיצוני:

1 להתפשר נובעת גם "מצוק העיתים ובשל האירועים הבטחוניים והמצוקות הכלכליות שבאו
2 בעקבותיהם".

3 המבקש שוכנע כי קיימת הצדקה כלכלית לגביית חלק מהיטל התיעול וכי חלק מהפגמים עליהם
4 הצביע הם בני תיקון.

5 הצדדים נותרו חלוקים בשאלה מהו החלק שמבחינה כלכלית קיימת הצדקה לגבותו וכן
6 בשאלות עובדתיות ומשפטיות שהסדר זה מהווה שקלול שלהם, ובין היתר של קשיים הנוגעים
7 לאופיו של ההליך הייצוגי, סוגיית הנטלים, מידת ההתערבות השיפוטית, קשיים ונזקים
8 ראייתיים ופערי המדיע שבין הצדדים.

9 המשיבה הודיעה "לאחרונה" (נכון למועד הגשת הבקשה לאישור הסדר הפשרה המקורי, ביום
10 4.1.16) לציבור, בתאום עם ב"כ המבקש, ולאחר הדברות ממושכת ביניהם, כי היא מתכוונת
11 להפחית את שיעור תוספת ההיטל ב-25%, המהווים כ-12.5 מיליון ₪.

12 הצדדים מבקשים להגיש טיעונים קצרים בעל פה בנוגע לפסיקת גמול למבקש ושכר טרחה לבא
13 כוחו.

דיון

אישור הסדר הפשרה

14 89. הוראות החוק הרלוונטיות לאישור הסדר הפשרה:

15 סעיף 19(א) בחוק תובענות ייצוגיות קובע:

16 "(א) בית המשפט לא יאשר הסדר פשרה אלא אם כן מצא, כי ההסדר ראוי, הוגן
17 וסביר בהתחשב בענינם של חברי הקבוצה, ואם הבקשה לאישור הסדר הפשרה
18 הוגשה לפני שאושרה התובענה הייצוגית - גם כי התובענה שהוגשה עומדת,
19 לכאורה, בתנאים לאישור תובענה ייצוגית הקבועים בסעיפים 3, 4 ו-8(א) וכי סיום
20 ההליך בהסדר פשרה הוא הדרך היעילה וההוגנת להכרעה במחלוקת בנסיבות
21 העניין" (ההדגשה שלי - מ' נ').

22 סעיף 19(ג) בחוק תובענות ייצוגיות:

23 "(ג) (1) החלטת בית המשפט אם לאשר הסדר פשרה או לדחותה תהיה מנומקת
24 ותכלול, בין השאר, את כל אלה:

25 (א) הגדרת הקבוצה שעליה חל הסדר הפשרה;



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

ת"צ 64969-06-15 ברוך נ' עיריית רעננה

תיק חיצוני:

- 1 (ב) עילות התובענה, השאלות המהותיות של עובדה או משפט המשותפות לכלל
2 חברי הקבוצה והסעדים הנתבעים כפי שפורטו בבקשה לאישור או כפי שהוגדרו
3 בהחלטת בית המשפט לפי סעיף 14, לפי הענין;
4 (ג) עיקרי הסדר הפשרה.
5 (2) בהחלטתו לפי פסקה (1) יתייחס בית המשפט, בין השאר, לשיקולים אלה:
6 (א) הפער בין הסעד המוצע בהסדר הפשרה לבין הסעד שחברי הקבוצה היו עשויים
7 לקבלו אילו היה בית המשפט מכריע בתובענה הייצוגית לטובת הקבוצה;
8 (ב) התנגדויות שהוגשו לפי סעיף 18(ד), וההכרעה בהן;
9 (ג) השלב שבו נמצא ההליך;
10 (ד) חוות דעת של הבודק שניתנה לפי סעיף קטן (ב)5);
11 (ה) הסיכונים והסיכויים שבהמשך ניהול התובענה הייצוגית אל מול יתרונותיו
12 וחסרונותיו של הסדר הפשרה;
13 (ו) העילות והסעדים שלגביהם מהווה ההחלטה לאשר את הסדר הפשרה מעשה
14 בית דין כלפי חברי הקבוצה שעליהם חל ההסדר" (ההדגשה שלי – מ' נ').
- 15 90. הקבוצה עליה חל הסדר הפשרה היא כאמור "כל מי ששילם וישלם את תוספת היטל התיעול
16 אותה הטילה מועצת עיריית רעננה בישיבתה מיום 29.4.15, עד למועד מתן פסק דין בתובענה,
17 היינו עד למועד אישור הסכם פשרה זה על ידי בית המשפט...".
- 18 קבוצה זו תואמת את הגדרת הקבוצה שבבקשת האישור.
- 19 91. עילות התובענה הן - עילות תביעה מדיני עשיית עושר ולא במשפט; גביית תשלומי חובה בניגוד
20 לחוק או בחריגה מסמכות; עילות מתחום הפרת חובת תום הלב הכללית; עילות מתחום
21 המשפט המינהלי; עילות תביעה נזיקיות לפי פקודת הנזיקין [נוסח חדש].
- 22 הסעדים הנתבעים בבקשת האישור הם - השבת כל הסכומים שנגבו בגין תוספת ההיטל; סעד
23 הצהרתי לפיו המשיבה אינה רשאית לגבות את התוספת להיטל וכי מי ששילם את ההיטל
24 בשיעור של 53% מהתעריף בחוק העזר יהיה פטור מתשלום ההיטל בעתיד.
- 25 92. השאלה המשותפת לחברי הקבוצה היא האם המשיבה גבתה את תוספת היטל התיעול כדין.
- 26 93. בית המשפט בבואו לאשר הסדר פשרה צריך להשתכנע כאמור "כי ההסדר ראוי, הוגן וסביר
27 בהתחשב בעניינם של חברי הקבוצה...וכי סיום ההליך בהסדר פשרה הוא הדרך היעילה
28 וההוגנת להכרעה במחלוקת בנסיבות העניין" (סעיף 19(א) בחוק תובענות ייצוגיות).
- 29 94. מטרתו של חוק תובענות ייצוגיות מוגדרת בסעיף 1 כדלקמן:



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

ת"צ 15-06-64969 ברוך נ' עיריית רעננה

תיק חיצוני:

- 1 **"(1) מימוש זכות הגישה לבית המשפט, לרבות לסוגי אוכלוסיה המתקשים לפנות**
2 **לבית המשפט כיחידים ;**
3 **(2) אכיפת הדין והרתעה מפני הפרתו ;**
4 **(3) מתן סעד הולם לנפגעים מהפרת הדין ;**
5 **(4) ניהול יעיל, הוגן וממצה של תביעות".**
- 6 95. אני סבורה כי הסדר הפשרה בענייננו יש בו כדי לענות על מטרות החוק וכי ההסדר הוא ראוי,
7 סביר והוגן בנסיבות העניין. להלן אפרט טעמי.
- 8 96. הסדר הפשרה הביא להפחתת תוספת ההיטל מ-15% ל-11.25% מתעריף ההיטל הקבוע בחוק
9 העזר. כמו כן הוסכם כי כל חבר קבוצה אשר שילם מעבר ל-11.25% מההיטל, יזוכה בהתאם.
- 10 97. בבקשת האישור ובהתנגדות להסדר הפשרה נטען כי בפגמים שבבסיס תחשיב 1994 יש כדי
11 להביא לביטולה של כל תוספת ההיטל. לאחר שקילת הסיכויים והסיכונים של התובענה אני
12 סבורה כי הסדר הפשרה מאזן כראוי ביניהם.
- 13 98. על פי הפסיקה לא ברור כי סיום ההליך היה מביא לביטול תוספת ההיטל. לשיטת המשיבה, וגם
14 כפי שעולה מחו"ד הבודק, תעריפי ההיטל הקבועים בחוק העזר והנגבים כיום, נמוכים מאלה
15 שבתחשיב 2010 שאושר על ידי חברת ג'יגה. תחשיב זה אמנם אינו מחייב אולם הוא מהווה
16 אינדיקציה לשיעור התעריף שהיה נגבה אילו היו מתקבלות חלק מטענות התובענה.
- 17 ע'י שפיר בספרו **אגרות והיטלי פיתוח ברשויות מקומיות** (כרך א') (להלן: **"ע' שפיר"**) מתייחס
18 לבעיה של אי עדכון חוקי העזר: **"אין לנו ספק כי תדירות בלתי מספקת של עדכון התחשיב**
19 **עלולה לקדם ולבסס טענות כלפי סבירותם של תעריפי היטל מיושנים. עם זאת לטעמנו אין**
20 **לקבוע מניה וביה כי תעריפים שלא נבדקו במשך שנים הם בלתי סבירים בעליל מעצם אי**
21 **בדיקתם. סביר יותר לגרוס כי חזקת התקינות לא תחול עליהם, וכי יוטל על הרשות המקומית**
22 **נטל ההוכחה שהתחשיב תואם את המציאות, או למצער שהתעריפים אינם גבוהים מן הנדרש"**
23 **(עמ' 134). יתכן שבענייננו תחשיב 2010 יש בו לעמוד בנטל החל על המשיבה כאמור.**
- 24 על פי הפסיקה וכאמור בחו"ד הבודק, אין לבחון את סבירותו של תעריפי חוק העזר בדיעבד
25 בהתבסס על נתונים הידועים כיום, שהרי תעריפי חוק העזר נקבעים בהתבסס על תחשיב אשר
26 בין היתר צופה פני עתיד, מבחינת בנייה עתידית והוצאות עתידיות, היינו בהתבסס על הערכה
27 בלבד.
- 28 99. אפילו תתקבל בקשת האישור אין משמעות הדבר השבה מלאה באופן אוטומטי. נוכח העובדה
29 שכספי תוספת ההיטל נועדו למשק התייעול בתחומי המשיבה, ונוכח עקרון הבטלות היחסית,



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

ת"צ 15-06-64969 ברוך נ' עיריית רעננה

תיק חיצוני:

- 1 ולאור שיקול הדעת הנתון לבית המשפט על פי סעיף 20(ד)(1) בחוק תובענות ייצוגיות, קיים
2 סיכון שגם אם יתקבלו טענות המבקש לא יהא בכך להביא להשבה בנסיבות העניין.
- 3 100. ב"כ המתנגדות שטען עניינית ושאינן חשש לבעיית נציג מצידו, הסכים בדיון שהתקיים ביום
4 27.6.16 כי נושא התערף בא על פתרונו במסגרת הסדר הפשרה. טענתו היא כנגד השיעור
5 שמיוחס לשלב הגבייה, היינו 11.25% במקום 22.5% לפי גישתו.
- 6 אשר לטענתו בדבר משמעות הגבייה היום – האם היא מהווה 11.25% מההיטל או 22.5%
7 מההיטל והטענה שאין בהפחתה משום ריפוי הפגיעה העתידית בחברי הקבוצה. טענה זו היא
8 טענה עתידית שאפשר שתעלה ככל שהמשיבה תחליט לגבות תוספת נוספת של היטל התיעול.
9 על פי הסדר הפשרה במקרה כזה, יעמדו לחברי הקבוצה לרבות המתנגדות כל טענותיהם בנוגע
10 לחוקיות הגבייה. כמו כן, כאמור לעיל, הסדר הפשרה קובע מנגנון פעולה המחייב את המשיבה
11 עובר להטלת תוספת היטל נוספת.
- 12 ב"כ המתנגדות לא טען כי גביית התוספת נושא הדיון תביא לגבייה מעבר ל-100% של ההיטל.
13 בתגובה לחוות הדעת הבודק טען ב"כ המתנגדות כי נכון לשנת 2010 בוצעו 88% ממשק התיעול
14 ברעננה. הסך שנדרש מבעלי הנכסים ברעננה עבור היטל תיעול כעת - מהווה למעשה השלמת
15 כלל החיוב בהיטל התיעול (100%) מאת עיריית רעננה.
- 16 שיטת ההיטל היא כעקרון חיוב חד פעמי (ר' ע' שפיר שם בעמ' 115). חוק העזר קובע בסעיף 6
17 אפשרות להטלת ההיטל בשלבים. על כן כל עוד לא נגבה היטל מעבר ל-100% לא נגרם לכאורה
18 נזק לקבוצה.
- 19 101. המשיבה הצהירה בהסדר הפשרה כי "מקיימת משק תיעול המתנהל כמשק כספים סגור
20 באמצעות קרן תיעול מסודרת וכי היא מקיימת את הנחיות משרד הפנים וביקורת משרד
21 הפנים". על כן כספי ההיטל ינותבו כולם למשק התיעול של המשיבה.
- 22 102. לפי הסדר הפשרה ככל שהמשיבה תבקש לגבות תוספת היטל, הדבר יעשה בכפוף לתיקון תעריפי
23 חוק העזר תיעול או לאחר שינתן אישור הגוף הבודק עבור משרד הפנים תחשיבים של חוקי עזר,
24 /או לאחר אישור הגוף הבודק תחשיבים של חוקי עזר עבור משרד הפנים וכן בכפוף לאישור
25 מועצת המשיבה והצגת תחשיב הוצאות והכנסות למועצת המשיבה ביחס לתוספת ההיטל
26 שתידרש. נראה כי יש בכך מנגנון מספק להבטחת הטלת תוספת היטל בעתיד, כדון, והמשך
27 הגבייה כדון בעתיד, ככל שתידרש גבייה כזו.
- 28 103. הסדר הפשרה אינו מונע העלאת טענות זהות לאלו שעלו בבקשת האישור בהתייחס לגבייה
29 עתידית נוספת של תוספת היטל התיעול וטענות אלו שמורות לחברי הקבוצה.



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

ת"צ 15-06-64969 ברוך נ' עיריית רעננה

תיק חיצוני:

1 104. אני מקבלת את טענות הצדדים בתשובה להמלצת הבודק, לאפשר לחבר קבוצה החפץ בכך
2 לשלם את מלוא תוספת ההיטל בשיעור 15% (ס' 2(ד)) מחשש להתייקרות התעריפים. על כן לא
3 מצאתי להמליץ לצדדים לאמץ את המלצת הבודק.

4 105. יובהר כי כל האמור לעיל הוא בבחינת שיקולים לאישור הסדר הפשרה כסביר והוגן ואין באמור
5 לעיל כדי להוות הכרעה בשאלות שבמחלוקת אלא רק בחינת סיכויי התובענה וסיכוייה במסגרת
6 הבקשה לאישור הסדר פשרה בתובענה ייצוגית.

7 106. ככל שהמתנגדות מבקשות לצאת מן הקבוצה עליה חל הסדר הפשרה – יגישו בקשה מתאימה
8 עד יום 30.9.17.

9 **סוף דבר**

10 107. אני מאשרת את הסדר הפשרה ונותנת לו תוקף של פסק דין.

11 108. הצדדים יגישו טיעוניהם לפסיקת גמול ושכר טרחה בהיקף שלא יעלה על שני עמודים (גופן דויד
12 12, רווח שורה וחצי, שוליים של 2 ס"מ מכל צד). המבקש יגיש טיעונו עד 30.9.17 יום והמשיבה
13 עד 30.10.17.

14 109. אני מורה על פרסום ההודעה שנייה לפי סעיף 25(א)(4) בחוק תובענות ייצוגיות שבה יפורטו
15 הפרטים המנויים בסעיף 19(ג)(1) ו-2). וכן הפניה לפנקס תובענות ייצוגיות שם ניתן יהיה לעיין
16 בפסק הדין ובהסדר פשרה, כאמור בסעיף 25(ד) בחוק. המשיבה תישא בעלויות הפרסום.

17 110. נוסח ההודעה יובא לאישור בית המשפט עד 19.9.17 ויהא בהתאם לסעיף 25(ד) בחוק תובענות
18 ייצוגיות.

19 **משימה למתן החלטה ליום 20.9.17 לאישור נוסח ההודעה השנייה לפרסום.**

20 **משימה למתן החלטה ליום 1.11.17 לקבלת טיעוני הצדדים לפסיקת גמול ושכר טרחה.**

21 ניתן היום, כ"ג אב תשע"ז, 15 אוגוסט 2017, בהעדר הצדדים.

22

מיכל נדיב, שופטת

23



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

ת"צ 64969-06-15 ברוך נ' עיריית רעננה

תיק חיצוני:

- 1
- 2
- 3