



בית משפט לעניינים מנהליים בבאר שבע

בפני כבוד השופט גד גדעון

עת"מ 24051-09-24

העותרות 1. מיי טאון קריית מלאכי בע"מ
 2. זיו ישראל בע"מ
 ע"י ב"כ עוה"ד עדי מוסקוביץ', טל יצחק אזרואל ואופיר אלמליח

נגד

המשיבות 1. עיריית קרית מלאכי
 2. ועדה מקומית לתכנון ובניה קרית מלאכי – נמחקה
 ע"י ב"כ עוה"ד עדי הדר
 3. רשות מקרקעי ישראל – נמחקה
 ע"י ב"כ עוה"ד דנה סבאג הבר – פרקליטות מחוז דרום-אזרחי

פסק דין

1. זהו פסק דין בעתירת העותרות, יזמיות פרויקט פינוי-בינוי רחב היקף בקריית מלאכי נגד דרישת תשלום שהוציאה עיריית קרית מלאכי בגין אגרות בנייה והיטלי פיתוח (סלילת רחובות, תיעול ושצ"פ). דיירי הפרויקט צורפו כמשיבים פורמאליים. המשיבות המקוריות הנוספות: הוועדה המקומית לתכנון ובנייה קריית מלאכי ורשות מקרקעי ישראל נמחקו מהעתירה בהסכמה, כך שהמשיבה היחידה שנותרה היא העירייה.
2. עיקר המחלוקת נסוב סביב חוקיות דרישת התשלום והתחשיב שבבסיסה. העותרות טוענות לפטור מלא או לסילוק היסטורי של חיובים אלה, בהתבסס על חוזי הפיתוח שעליהן חתמו ועל מכתב פטור מטעם העירייה שהיה חלק מתנאי המכרז. עוד טוענות הן להשתק שיפוטי, הסתמכות ואינטרס ציבורי; וכן תוקפות את תחשיבי חוקי העזר הרלוונטיים. הרלוונטיים, בהסתמך על חוות דעת מומחה שצרפו לעתירה המתוקנת. הסעדים המבוקשים בעתירה (המתוקנת) הם הצהרה כי דרישת התשלום בטלה (למעט אגרות בנייה), ולחילופין, קביעה כי תעריפי חוקי העזר שגויים ומפרים עקרונות יסוד של השיטה ההיטלית.
- העירייה טוענת, בין היתר, כי העתירה הוגשה בשיהוי ניכר, תוך מניעות, השתק וחוסר תום לב מצד העותרות; וכן טוענת כי מכתב הפטור אינו בתוקף עוד, וכי העותרות עצמן הכירו בחבותן לשלם את ההיטלים. העירייה עומדת על דרישת התשלום המלאה, בטענה כי היא תואמת את חוקי העזר העדכניים, בהסתמך גם על חוות דעת נגדית שהגישה; והולמת את פסיקת בית המשפט העליון בעניין **דירות יוקרה**, הקובעת כי רשות מקומית אינה מוסמכת להעניק פטור מתשלומי חובה סטטוטוריים (ע"א 7368/06 **דירות יוקרה בע"מ נ' ראש עיריית יבנה, מר צבי גוב-ארי** (27.06.2011); בקשה לדיון נוסף נדחתה בדנ"א 5547/11 **צבי גור אריה נ' דירות יוקרה בע"מ** (04.01.2012); להלן: "**עניין דירות יוקרה**").



בית משפט לעניינים מנהליים בבאר שבע

בפני כבוד השופט גד גדעון

עת"מ 24-09-2005-24051

3. על מקרקעין בגו"ח 2407/18 2474/22,24,25,30,92 במרכז העיר קריית מלאכי נמצא מתחם 1
"בלוק 101" אשר תואר כמבנה מוזנח ומסוכן שנכלל בעבר בפרויקט שיקום שכונות, ועמד 2
בלב פרויקט פינוי-בינוי. לצורך הריסתו והקמת פרויקט חדש הכולל מבני מגורים ומרכז 3
מסחרי (להלן: "הפרויקט") שווקו המקרקעין על ידי רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) במכרז 4
פומבי מספר ים/89/98: "הזמנה לקבלת הצעות לחכירת שטח לתכנון בינוי וביצוע פינויים 5
במתחם בלוק 101 – קרית מלאכי" (להלן: "המכרז"). פרסום המכרז נעשה בתיאום 6
ובהסכמת הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה קרית מלאכי (נספח ט למכרז). 7
8
9 בעמוד הראשון לנספח התנאים הכלליים למכרז צוין (ההדגשה במקור):
10 "על המתחם חלה תכנית ... וכן תכנית מפורטת ... המנהל לא יתנגד לשינוי התכנית ככל
11 שתאושר ע"י המנהל ומוסדות התכנון ולא יגבה הפרשי ערך קרקע בגין שינויים שינבעו
12 מהתכנון ובלבד ששינוי התכנון וסיום הבניה יעמדו בתקופת הסכם הפיתוח.
13 הזוכה במכרז לא ידרש לשלם אגרות לרשות המקומית, כמפורט בנספח
14 ט2".
15
16 נספח ט' למכרז הוא מכתב מיום 23.6.1997, אשר נשלח על ידי המועצה המקומית קריית
17 מלאכי למנהל מחוז ירושלים במינהל מקרקעי ישראל, המציין כי "בהמשך להחלטת
18 המועצה המקומית בישיבתה ה-37 מיום 17.12.97 [כך במקור]... ובהמשך למכתב מהנדס
19 המועצה אליך מיום 23.1.97, הריני להודיעך כדלהלן: בפרויקט 'בלוק 101' אושר מתן
20 פטור מלא 100% מכל היטלי הפיתוח, למעט ההיטל למתקני טיהור" (להלן: "מכתב
21 הפטור").
22
23 המכרז כלל בנוסף תדריך תכנוני, שצורף כנספח ח', מטעם הוועדה המקומית קריית מלאכי
24 המופנה אל רמ"י. תדריך זה, מיום 7.5.1998, נועד לפרט את קיבולת הבנייה המתוכננת
25 וקבע דרישות מחייבות, ובהן: עד 240 יחידות דיור (עם מגבלות על מספר החדרים), עד
26 1,500 מ"ר שטח עיקרי למסחר, ואפשרות המרת עד 10% משטח מגורים לשטח מסחרי.
27 עוד נקבע כי מרתפי חנייה יותרו בגבולות שטח המגרש. התדריך לא הגביל את גודל הדירות
28 (מעבר למספר החדרים) ולא כלל הגבלה על שטחי השירות.
29
30 במכרז זכתה הצעתה של חברת די וורולי סיאני בנין והשקעות בע"מ, ובהמשך נכסו
31 העותרות בנעליה. על יסוד המכרז האמור, נחתם חוזה פיתוח מול רמ"י ביום 12.1.1999.
32
33 במכרז ובחוזה הפיתוח נקבעה תקופת הפיתוח בת 60 חודשים, וצוינו מועדים ברורים
34 להגשת תכניות, לתחילת הבנייה, לסיום יציקת היסודות, להשלמת השלד ולהשלמת
35 הבנייה. מועד הסיום המקורי נקבע ליום 1.8.2003.



בית משפט לעניינים מנהליים בבאר שבע

בפני כבוד השופט גד גדעון

עת"מ 24-09-2024

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
30
31
32
33
34

אמנם, על פי התנאים הכלליים בחוזה הפיתוח, הובהר כי היוזם נושא בכל הוצאות הפיתוח. אולם, בתנאים המיוחדים שנוספו לתנאי חוזה הפיתוח המקורי, נקבע, בסעיף 2, כי "יזוע ליוזם/החוכר כי המגרש משווק במצב פיתוח קיים, וכי ניתן פטור מלא – 100% מכל היטלי הפיתוח למעט ההיטל למתקני טיהור".

בין העותרות ורמ"י נחתמו מספר תוספות להסכם הפיתוח המאריכות את המועדים. בכל אחת מתוספות אלה חזרה רמ"י ואישררה את הפטור מהיטלי פיתוח. כך, צוין כי: "בנוסף לתנאי חוזה הפיתוח יחולו התנאים המיוחדים הבאים: ... המגרש משווק במצב פיתוח קיים, וכי ניתן פטור מלא – 100% מכל היטלי הפיתוח למעט ההיטל למתקני טיהור".

חוזה הפיתוח המקורי פוצל בשנת 2011 לשני הסכמים נפרדים: האחד מתייחס למגרש השני (הקטן), והאחר למגרש הנדון (הגדול).

לגבי המגרש השני אושרה בשנת 2004 תוכנית מס' 71 (71/102/02/18), והוקמו עליו 56 יחידות דיור. כתנאי למתן היתר הבנייה במגרש השני דרשה העירייה את שינוי תכנית החנייה ותשלום היטל שצ"פ מכוח חוק העזר לקרית מלאכי (שטחים ציבוריים פתוחים), התשע"א-2010) – אך לא דרשה היטלי פיתוח אחרים. העירייה סברה כי היטל השצ"פ אינו נחשב מסולק מאחר שחוק העזר לשצ"פ חוקק רק בשנת 2010. המחלוקת בין הצדדים הגיעה לבית המשפט (עת"מ 4002/12), ובסופו של דבר שולם בפועל חלק מהיטל השצ"פ "בהסדר שלא כל כך התבררו נסיבותיו" (עמ' 6, ש' 20 לתמלול הדיון מיום 26.1.2024).

לגבי המגרש הנדון אושרה תוכנית מס' 70 (70/102/02/18), גם כן בשנת 2004. בשנת 2019 אושרה תוכנית חדשה למגרש הנדון. ביום 14.6.2020 החליטה הוועדה לתכנון ובניה לאשר את הבקשה להיתר בנייה להריסת מבנה קיים ולבנייה חדשה, בכפוף לתנאים להוצאת היתר בנייה שפורטו. המועד האחרון לתוקף ההחלטה למתן ההיתר בתנאים היה 15.9.24 כך הובהר בעתירה שהגישה העותרת עת"מ 24-01-21378).

בין החודשים פברואר לאוגוסט 2024 הוציאה העירייה שלוש דרישות תשלום שונות בגין אגרות בנייה והיטלי פיתוח, לפי חוק עזר לקריית מלאכי (סלילת רחובות), התשע"ח-2017, חוק עזר לקריית מלאכי (תיעול), התשע"ז-2017 וחוק העזר לקריית מלאכי (שטחים ציבוריים פתוחים), התשע"א-2010. הדרישה האחרונה הועמדה על סך של 27,408,814 ₪.

על רקע זה הוגשה העתירה.



בית משפט לעניינים מנהליים בבאר שבע

בפני כבוד השופט גד גדעון

עת"מ 24-09-2024-24051

- 1 לצד העתירה הגישו העותרות בקשה לצו ביניים שיורה לעירייה להפיק את היתר הבנייה .4
2 ולהפקידו בנאמנות, ולחילופין, להאריך את תוקפה של החלטה לאישור היתר בתנאים,
3 שכן המועד האחרון לתוקף החלטה זו היה 15.9.24.
4
5 ביום 24.9.24 ניתן תוקף של החלטה להסכמת הצדדים, כפי שפורטה בפרוטוקול הדיון. על
6 פי הסכמה זו, העותרות או מי מהן תשלמנה 10 מיליון ש"ח בתוך 60 ימים לעירייה ולוועדה
7 המקומית. סכום זה יזקף תחילה לטובת אגרות בנייה והיטל השבחה בהתאם לחיובים
8 שהוצאו, והיתרה לטובת היטלי פיתוח. בנוסף, העותרות תצגנה בפני העירייה והוועדה
9 המקומית אישור על סילוק החוב לתאגיד המים. בכפוף לביצוע תשלומים אלו, ימסר היתר
10 בנייה, ובית המשפט יאריך את תוקפה של החלטה למתן היתר. העותרות או מי מהן
11 ימציאו ערבויות חוק מכר לדיירים עד למועד העלייה לקרקע, ומתחייבות לעלות לקרקע
12 ולהתחיל בעבודות בנייה תוך שישה חודשים ממועד המצאת היתר לידיהן.
13 ההיתר נמסר לעותרות, ומאז אושרו בהסכמה בקשות של העותרות לדחיית המועד הקובע
14 לעלייה על הקרקע (ר' החלטות מיום: 14.7.25 ומיום 25.12.25).
15 בבקשה האחרונה שהוגשה ביום 30.4.26, עתרו העותרות להארכת המועד לעלייה על
16 הקרקע עד ליום 7.6.26. לטענתן, העיכוב נבע מפרוץ מלחמת "שאגת הארי" (שהחלה ביום
17 28.2.26 ונמשכה 37 ימים), אשר יצרה מחסור בגורמים ובמשאבים. בנוסף, תקפו העותרות
18 את דרישת העירייה להפקדת ערבות בנקאית נוספת בסך 22.6 מיליון ש"ח מחוסר מקור
19 נורמטיבי. בהחלטה מאותו היום ניתן צו ארעי הדוחה את מועד קיום הדרישות.
20
21 עמדת העותרות היא שחובת תשלום היטלים כפופה למכתב הפטור, לחוזה הפיתוח ולתנאי .5
22 המכרז.
23
24 העותרות טוענות כי מכתב הפטור משמעו הכרה בסילוק מהותי של הוצאות הפיתוח.
25 לשיטת העותרות, המכרז ביטא התנהלות מקובלת בין רמ"י לבין העירייה, שבמסגרתה
26 נטלה על עצמה המדינה את מימון הוצאות הפיתוח או את ביצוען, חלף תשלום היטלים מצד
27 היזם. הסכם הפיתוח מהווה לטענתן חוזה לטובת צד שלישי, כשהצד השלישי הוא היזם
28 הזוכה, ושבו התחייבו כלפיו כי המגרש משווק "במצב פיתוח קיים", עם התחייבות הרשות
29 המקומית המפרטת שיעור הפחתה מההיטל, ובמקרה זה נקבע קיזוז 100% מכל היטלי
30 הפיתוח. ומכאן מסיקות העותרות כי העירייה סברה שהבנייה המתוכננת אינה מעמיסה על
31 תשתיותיה, מעבר למה שכבר קיבלה מהמדינה.
32
33 העותרות הדגישו כי מדובר במתחם שהיה חלק מפרויקט שיקום שכונות בעיר פיתוח
34 בפריפריה. לטענת העותרות, העירייה קיבלה תמורות משמעותיות מהמדינה, בכסף או
35 בתשתיות, אשר היוו פירעון של חובת ההיטלים. העותרות הפנו לאסמכתאות שהיה בידיהן



בית משפט לעניינים מנהליים בבאר שבע

בפני כבוד השופט גד גדעון

עת"מ 24051-09-24

1 למצוא בגנזך המדינה המעידות לטענתן על השתתפות המדינה בפיתוח העיר, ועוד נטען כי
2 העלאת דרישת התשלום בחלוף עשורים גורמת נזק ראייתי חמור, שכן ממרחק הזמן קשה
3 עד בלתי-אפשרי לקבוע במדויק מהי התמורה שקיבלו העירייה. בנסיבות אלו, יש להעביר
4 את נטל הראייה לעירייה להוכיח כי לא קיבלה תמורה.
5
6 העותרות מדגישות כי הסילוק אינו מוגבל בזמן, ומשבוצעו תשלומים על ידי המדינה,
7 החבות ההיטלית היא חד-פעמית, ואינה קמה לתחייה בשל חלוף השנים או שינוי נסיבות.
8 העותרות הדגישו כי היקף הבנייה המבוקש כיום אינו חורג מקיבולת הבנייה המפורטת
9 בתדריך התכנוני שבבסיס המכרז, ולכן כל זכויות הבנייה (לרבות שטחי השירות שלא
10 הוגבלו בתדריך) נחשבות ככאלו ששילמו עבורן היטלי פיתוח מלאים.
11
12 העותרות טוענות כי העירייה מושתקת מלטעון נגד חוקיות הפטור או תקופת תוקפו, נוכח
13 התנהלותה לאורך השנים:
14
15 העותרות מצביעות על כך שבהליך משפטי קודם משנת 2012 (שנערך לאחר שנפסקה הלכת
16 **דירות יוקרה**), הודתה העירייה מפורשות בכתב טענותיה, כי הפטור תקף וכי הבנייה לפי
17 התדריך התכנוני נחשבת כמשולמת. העותרות טוענות כי מדובר בהודאת בעל דין המונעת
18 מהעירייה להעלות כעת טענת אי-חוקיות שלא הועלתה אז.
19
20 עוד נטען כי העירייה כבר יישמה את מתווה הסילוק הלכה למעשה כאשר לא גבתה היטלי
21 פיתוח (למעט היטל שצ"פ שנוי במחלוקת) בגין המגרש השני בפרויקט. התנהלות זו יצרה
22 מצג שעליו הסתמכו העותרות. כמו כן, העירייה מעולם לא הוציאה הודעה פוזיטיבית על
23 ביטול הפטור או על שינוי עמדתה, וזאת עד למשלוח דרישת התשלום בשנת 2024.
24
25 העותרות טוענות כי אין להחיל את הלכת **דירות יוקרה** בנסיבות המקרה: בניגוד לעניין
26 דירות יוקרה, כאן מדובר במכרז פומבי ושקוף שבו תנאי הפטור היו ידועים לכל המציעים
27 הפוטנציאליים, כך שלא נפגע עקרון השוויון, מה גם שההסדר אושר במועצת העיר.
28
29 לחילופין נטען כי גם אם ייקבע כי נפל פגם בחוקיות הפטור, הרי שנוכח חלוף השנים,
30 ההסתמכות הכבדה של העותרות, והתמורות שכבר ניתנו על ידי המדינה – האינטרס
31 הציבורי מחייב את קיום החוזה ולא את ביטולו.
32
33 העותרות מדגישות את ההשלכות הרוחביות של ביטול הפטור: הטלת חיובים בהיקף כזה
34 בשלב כה מתקדם הופכת את הפרויקט לנטול כדאיות כלכלית, מונעת קבלת ליווי בנקאי
35 ותביא בהכרח לקריסתו. מדובר בפרויקט פינני-בינוי בשכונה ותיקה ומוזנחת. קריסת



בית משפט לעניינים מנהליים בבאר שבע

בפני כבוד השופט גד גדעון

עת"מ 24051-09-24

1 הפרויקט תותיר את הדיירים, הממתינים לבתייהם מזה שנים, ללא פתרון דיור ותפגע באמון
2 הציבור. ביטול הפטור והפרויקט יחייב השבה של עשרות מיליוני שקלים מהעירייה
3 לעותרת.
4
5 .6 העירייה טוענת כי יש לדחות את העתירה על הסף או לגופה.
6
7 לטענת העירייה, העותרות היו מודעות לחובת תשלום ההיטלים לכל המאוחר ביוני 2020,
8 עת נמסרו להן התנאים להיתר. הגשת העתירה בשנת 2024, בחלוף כ-4 שנים, מהווה שיהוי
9 קיצוני החורג במידה ניכרת מ-45 הימים הקבועים בתקנות. השיהוי הוא אובייקטיבי שכן
10 העירייה הסתמכה על פוטנציאל הגבייה בתכנון תקציבי הפיתוח שלה.
11 השיהוי נטען גם באשר לתקיפת חוקי עזר שאושרו בעשור הקודם.
12
13 זאת ועוד, נטען כי במכתבה מיום 6.12.23, פנתה העותרת מס' 1 לראש העיר בבקשה לקבלת
14 ארכה לקיום התנאים להוצאת היתר הבנייה לפרויקט, ובמסגרת זו אישר מנכ"ל העותרת
15 1 כי תשלום היטלי הבנייה הוא תנאי למתן היתר בנייה, וביקש את הסכמה לדחיית תשלום
16 "האגרות וההיטלים עד לאחר הוצאת היתר בנייה לפרויקט וכתנאי לתחילת ביצוע",
17 והבהיר כי "בכל מקרה תשלום האגרות וההיטלים יבוצע בטרם וכתנאי לתחילת ביצוע
18 עבודות הבנייה בפרויקט". בכך הכירה העותרת, לטענת העירייה, מפורשות, בעצם חבותה.
19 על כן סבורה היא, כי העותרות מנועות מלטעון כעת לפטור, לאחר שביקשו וקיבלו ארכות
20 על בסיס התחייבותן לשלם.
21
22 בנוסף נטען לחוסר ניקיון כפיים, שכן העותרות גררו רגליים במשך קרוב ל-30 שנה.
23 הפרויקט, שהיה אמור להסתיים ב-2003, טרם בוצע, תוך הפרה בוטה של לוחות הזמנים
24 במכרז ובחוזת הפיתוח. היזמיות, שזכו למימון של כ-730 מיליון ש"ח, מציגות מצג שווא
25 של קריסה כלכלית, בעודן מנסות למקסם רווחים על חשבון הקופה הציבורית.
26
27 העירייה סומכת ידיה על ההלכה שנקבעה בעניין **דירות יוקרה**, וטוענת כי רשות מקומית
28 אינה מוסמכת להעניק פטור מהיטלים סטטוטוריים ללא הסמכה מפורשת בחוק. לשיטתה,
29 כל התחייבות לפטור, ככל שניתנה בשנות ה-90, היא בטלה, ואינה יכולה לכבול אותה כיום.
30 עוד נטען כי מכתב הפטור משנת 1997 התבסס על מצב תכנוני ועובדתי שחלף מהעולם.
31 הפטור צפה פני עתיד ל-5 שנים, ולא ל-30 שנה. לשיטת העירייה, לא ניתן להחיל פטור נצחי
32 על פרויקט שזכויותיו הועצמו בתוכניות מ-2004.
33



בית משפט לעניינים מנהליים בבאר שבע

בפני כבוד השופט גד גדעון

עת"מ 24-09-24051

- 1 העירייה הוסיפה וטענה, כי היא אינה צד להסכמי הארכת המועדים שבין רמ"י לעותרות.
2 רמ"י אינה מוסמכת לוותר על הכנסותיה של העירייה, והסכמותיה אינן מחייבות את
3 הקופה העירונית.
4
5 לטענת העירייה, השתתפות המדינה במימון תשתיות ברשויות מוחלשות היא סיוע ממשלתי
6 לרשות, ואין בה כדי להעניק "פטור" או "סילוק" ליזם פרטי. על פי הפסיקה, אין פסול בכך
7 שהרשות המקומית מימנה חלק מביצוע העבודות ממקורות תקציביים חיצוניים כדי להביא
8 לבטלות החיוב או לשינויו.
9
10 העירייה טוענת, כי העותרות לא הציגו כל אסמכתא להעברת כספים ספציפית מצד המדינה
11 שיועדה לפרוע את חובן האישי.
12
13 הודגש כי העירייה משקיעה כל העת בתשתיות ברחבי העיר, והיטלים נגבים לצורך מימון
14 פיתוח ותחזוקה, כולל שדרוג תשתיות.
15
16 העירייה ציינה, כי בשיטת ההיטל (בניגוד לדמי השתתפות), אין צורך להוכיח זיקה ישירה
17 בין התשלום לביצוע העבודה בנכס ספציפי. עצם החיבור לתשתיות העירוניות מקים את
18 עילת החיוב, וכי ההיטלים נדרשים גם עבור שדרוג תשתיות שהתבלו ב-30 השנים האחרונות
19 בכל רחבי העיר, צורך שלא היה קיים בעת מתן מכתב הפטור המקורי.
20
21 העירייה טוענת כי גם אם נפלה טעות משפטית בניסוח עמדתה בשנת 2012, הרי שכרשות
22 היא אינה רק רשאית, אלא חייבת לתקן את עמדתה, כדי לפעול בהתאם לדין ולחובת
23 הנאמנות שלה לקופה הציבורית. האינטרס הציבורי גובר על הצורך בכבילת הרשות לטעות
24 עבר; ובייחוד בנסיבות שהפריקט כלל לא בוצע.
25
26 7. הלכת **דירות יוקרה** קבעה שרשות מקומית אינה רשאית לכרות הסכמים המטילים תשלומי
27 חובה שלא כדין או מעניקים פטורים מתשלומי חובה, ללא הסמכה חוקית מפורשת.
28 הסכמים כאלו נגועים באי-חוקיות מהותית היורדת לשורש סמכותה של הרשות.
29
30 הלכה זו ביקשה לשנות התנהלות שהייתה נהוגה בעבר בקרב רשויות מקומיות, אשר נהגו
31 להתקשר בחוזים שכללו מרכיב של הסכמה הדדית: היזמים נטלו על עצמם את ביצוען של
32 עבודות פיתוח בתמורה לקבלת הקלות או פטור מתשלומי חובה סטטוטוריים. בית המשפט
33 העליון קבע כי חוזים מסוג זה הם בלתי-חוקיים, שכן הם עומדים בסתירה חזיתית
34 לעקרונות היסוד של המשפט הציבורי ובראשם עקרון חוקיות המנהל. הוראות החוק באשר



בית משפט לעניינים מנהליים בבאר שבע

בפני כבוד השופט גד גדעון

עת"מ 24051-09-24

- 1 לתשלומי חובה הן הוראות בעלות אופי קוגנטי אשר הרשות אינה רשאית לסטות מהן, בין
2 בדרך של הוראה חד-צדדית ובין בדרך של הסכם עם הנישום.
3
4 הטעם לכך נעוץ בסעיף 1(א) לחוק יסוד: משק המדינה, המורה כי תשלומי חובה לא יוטלו,
5 ושיעוריהם לא ישונו, אלא בחוק או על פי. מתן פטורים ללא סמכות פוגע בערך השוויון,
6 מעורר חשש לאפליה ואף לשחיתות, ומהווה מסחר בסמכויות שלטוניות שאינן שייכות
7 לרשות אלא לציבור כולו.
8
9 כפי שהובהר בבר"מ 1245/15 הוועדה המקומית לתכנון ולבניה גבעתיים נ' **נוה שוסטר**
10 **בע"מ (16.12.2019)**, אי-מודעות של הצדדים לאי-החוקיות או הסכמתם מרצון להסכם –
11 אין בכוחן לרפא את הפגם היסודי.
12
13 נפסק כי הלכת **זירות יוקרה** חלה גם על הסכמים שנכרתו שנים רבות לפני שניתן פסק הדין
14 (ע"א 4183/20 **יציב נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה "גני תקווה"** (16.11.2022)).
15
16 המשמעות היא שהסכמי עבר, גם אם נחזו בשעתם חוקיים או פרקטיקה מקובלת, עומדים
17 כעת למבחן אל מול עקרון החוקיות המחמיר.
18
19 הלכת **זירות יוקרה** אינה שוללת אפשרות כי יזם יבצע עבודות פיתוח הקשורות למיזם
20 שאותו הוא מנהל, במקום הרשות המקומית, וכי התשלום המגיע לו עבור עבודות אלה
21 יבוצע על דרך של קיזוזו כנגד היטלי הפיתוח שאותם הוא חב לעירייה.
22 הליך כזה צריך להתנהל על פי הדין, הן בכל הנוגע לדיני המכרזים והן באשר לשיעורים
23 הנקובים על פי חוקי העזר (עניין זירות יוקרה, פס' 67).
24
25 בעוד שהלכת **זירות יוקרה** אוסרת על הרשות לוותר על תשלומי חובה המגיעים לה לפי הדין,
26 יש להבחין בין **פטור** – המהווה ויתור על תשלום ללא עילה חוקית – לבין **סילוק מהותי**,
27 המבטא מצב שבו החוב הסטטוטורי אינו מתבטל, אלא נפרע בדרך של העברת תמורה
28 לרשות.
29
30 בענייננו, מכלול הראיות הנסיבתיות מצביע, לסברתי, על כך שהצדדים – העירייה, רמ"י
31 והעותרות – ראו בהסדר משום סילוק מהותי של חבות היטלי הפיתוח:
32
33 הפרויקט המדובר הוא פרויקט פינוי-בינוי במתחם שזכה למימון ממשלתי לפיתוח. במסגרת
34 מכרז רמ"י משנת 1998, שווקו המקרקעין כמסולקים מכל היטלי הפיתוח בשיעור 100%,
35 למעט היטל למתקני טיהור. קביעה זו נסמכה על מכתב הפטור מהעירייה לרמ"י, המבוסס



בית משפט לעניינים מנהליים בבאר שבע

בפני כבוד השופט גד גדעון

עת"מ 24-09-2021-24051

1 על החלטת מועצת העיר מיום 23.6.1997, ואושררה בחמש תוספות מאוחרות להסכם
2 הפיתוח עם רמ"י.
3
4 הגם שהחלטת מועצת העיר עצמה לא הוצגה, קיומו של מכתב רשמי המפנה אליה מקים
5 חזקה כי הרשות המוסמכת שקלה את הדברים ומצאה צידוק כלכלי או מנהלי להכרה
6 בסילוק החיובים.
7
8 במשך תקופה ארוכה, ועד לשנת 2024, העירייה אכן נמנעה מגביית היטלי פיתוח במגרש
9 השני (למעט היטל שצ"פ), ובכך גילתה דעתה בזמן אמת כי חובות הפיתוח סולקו.
10
11 סבורני, כי ככל שהעירייה סברה כי הפטור פקע או כי הוא אינו חוקי, חובת חובת ההגיונות
12 המנהלית חייבה את העירייה להוציא הודעת ביטול בנידון, במיוחד בפרויקט ארוך טווח
13 המקים אינטרס הסתמכות מובהק.
14
15 עוד, יש לייחס משמעות לסברתי, לעמדת העירייה כפי שהובעה במסגרת עת"מ 4002/12 –
16 כאמור, בשנת 2012 הגישה עותרת 2 עתירה מנהלית ולצדה בקשה לצו ביניים נגד הוועדה
17 המקומית לתכנון ובניה קריית מלאכי ונגד ממלא מקום מהנדס העיר קריית מלאכי.
18 העתירה התייחסה לדרישה לשינוי בתכנית החנייה ולתשלום היטל שצ"פ כתנאי למתן היתר
19 בנייה במגרש השני. העירייה הגישה ביום 17.10.12 תגובה מטעם המשיבים לבקשה למתן
20 צו ביניים (להלן: "התגובה משנת 2012"). תגובה זו הוגשה לאחר שנפסקה הלכת **דירות**
21 **יוקרה**, והעירייה הייתה מיוצגת על ידי משרד עורכי הדין אשר ייצג בבית המשפט העליון
22 את הרשות המקומית בעניין **דירות יוקרה**.
23
24 בתגובתה משנת 2012 אישרה העירייה כי "החליטה מועצת העירייה על מתן פטור מלא
25 מהיטלי פיתוח, למעט היטל מתקני טיהור" (ס' 6 לתגובה משנת 2012).
26 העירייה אף ציינה כי "מסמכי המכרז, לרבות נספח ט' לו המעגן את התחייבות העירייה
27 ליתן פטור מתשלומי האגרות וההיטלים, התבססו על תדריך תכנוני... אשר כלל כאמור
28 הקמת 240 יח"ד בלבד ואשר לא לקח בחשבון כלל פטור מהיטל השצ"פ" (סעיף 8 לתגובה
29 משנת 2012). בתגובתה זו, העירייה לא העלתה טענת אי-חוקיות גורפת, אלא טענה שהפטור
30 אינו חל על תוספות בנייה או על היטל שצ"פ (סעיפים 17, 18-19, 52-54 לתגובה משנת 2012).
31
32 בסעיפים 43-44 ו-47 לתגובה משנת 2012, העירייה אף אבחנה את ההסכם דנן מההסכמים
33 שנדונו בעניין **דירות יוקרה**, והדגישה את תכליתו של הסכם הפיתוח כהסדר שבו נמסר
34 פיתוח המתחם לביצוע עצמי של היזם כנגד הפחתה בהיטלים. על בסיס עמדה זו, אשררה
35 העירייה במודע את תוקף הסילוק, למעט הסייגים שפורטו.



בית משפט לעניינים מנהליים בבאר שבע

בפני כבוד השופט גד גדעון

עת"מ 24-09-24051

1
2 אמנם, העירייה טוענת כעת כי עמדתה הקודמת הייתה "טעות משפטית", אך טענה זו קשה
3 לקבל, בשים לב להצהרה המפורשת של העירייה בהליך משפטי קודם, כשהיא מיוצגת על
4 ידי משרד עורכי דין מיומן שבקיא בהלכת **דירות יוקרה**, ואף מאבחנת אותה. נדמה, כי
5 העירייה לאחוזו במקל משני קצותיו: ליהנות מקידום הפרויקט ומהסכמות היזם (כגון
6 תשלום חלקי של היטל השצ"פ באותו הליך) על בסיס הכרה בתוקף הסיילוק, ולאחר מכן
7 להתנער ממנו בטענת אי-חוקיות. אך לא רק זאת – סבורני, כי המצג העקבי מחזק את
8 המסקנה כי אין מדובר בפטור אשר נאסר בעניין **דירות יוקרה**, אלא בהסדר סילוק
9 שהעירייה ראתה בו תקף ומחייב.
10
11 **רמ"י** אף היא הבהירה בכתב תשובתה, כי המקרקעין שווקו במכרז פומבי, וכי היא הגיעה
12 להסכם עם העירייה לפיו יינתן פטור מלא מכל היטלי הפיתוח (למעט היטל למתקני טיהור),
13 כפי שעושות רשויות רבות במסגרת הסכמים עם הרשות. יוזכר כי מכתב הפטור אשר צורף
14 למכרז הוא מכתב אשר נשלח מהעירייה אל רמ"י. כלומר, העירייה ורמ"י הסכימו ביניהן
15 על הפטור, אשר עוגן במכרז לטובת הזוכה במכרז.
16
17 כאמור, העותרות חתמו לאורך השנים על חמש תוספות להסכם הפיתוח המקורי מול רמ"י,
18 שכולן חוזרות על התנאים המיוחדים להסכם הפיתוח: "**המגרש משווק במצב פיתוח קיים,**
19 **וכי ניתן פטור מלא – 100% מכל היטלי הפיתוח**".
20
21 בענייננו, לא נסתרה טענת העותרות, כי מדובר בהסדר שגובש במסגרת מכרז פומבי של
22 רמ"י, המהווה חוזה לטובת צד שלישי (היזם), ובו הכירה העירייה בסילוק החוב כנגד
23 השקעות המדינה. אין מדובר בפטור אסור, אלא בהסדר מהותי ששיקף את נסיבות המכרז
24 והפרויקט באותה עת.
25
26 בנסיבות העניין, מכלול הראיות מצביע על כך שהמצג בדבר פטור ניתן כנגד תמורות (בכסף
27 או בעבודות) שקיבלה העירייה, באופן שהופך את דרישת התשלום הנוכחית לחיוב בגין חוב
28 שכבר נפרע. העותרות הניחו תשתית עובדתית ראשונית לכך שהמדינה, במסגרת פרויקטים
29 של שיקום שכונות, היא שמימנה את הפיתוח ההיסטורי במתחם.
30
31 סבורני, כי חובת ההגינות המנהלית המוגברת החלה על העירייה, מחייבת אותה בנסיבות
32 העניין, שלא להיבנות מחלופי הזמן כדי להעביר לכתפי היזם נטל הוכחה בלתי-אפשרי. אין
33 לצפות מהעותרות להמציא, לאחר למעלה מ-25 שנה, אסמכתאות בדבר העברות תקציביות
34 שבוצעו בין משרדי הממשלה לעירייה בפרויקט שיקום שכונות. המידע המלא אודות
35 ההתחשבות הכספית שלא לפעול במשך עשורים מבלי להבהיר כי עמדתה השתנתה,



בית משפט לעניינים מנהליים בבאר שבע

בפני כבוד השופט גד גדעון

עת"מ 24-09-2021-24051

1 ומשאין ביכולתה להציג כיום רישומים הסותרים את המצג ההיסטורי, היא אינה יכולה
2 לסברתי, לגלגל זאת לפתחן של העותרות.
3
4 סבורני, כי במצב דברים זה, נגרם לעותרות נזק ראייתי המקים חזקה לטובתן שלפיה עילת
5 החיוב אכן מוצתה וסולקה. מאחר שמדובר במצג מפורש של סילוק, הנטל הראשוני להצדיק
6 את הדרישה המאוחרת רובץ על העירייה. משהעירייה לא הציגה תשתית סותרת, יש לראות
7 בחוב כמי שסולק מהותית עד לגובה קיבולת הבנייה המקורית.
8
9 במצב זה, גביית תשלום נוספת מהיזם בגין אותם שטחים עולה כדי גבייה כפולה ועשיית
10 עושר ולא במשפט מצד הקופה הציבורית. חובת ההגינות המנהלית אוסרת על הרשות לגבות
11 פעם נוספת עבור תשתית שמימונה כבר הוסדר.
12
13 בשל עמדה עקבית זו, ובפרט לאור המצג המפורש בהליך משפטי קודם, מנועה העירייה
14 לסברתי, מלהתנער כעת מהסדר הסילוק בטענה של אי-חוקיות, ודרישת התשלום הנוכחית,
15 המבקשת לגבות היטלי פיתוח שכבר סולקו לכאורה, עומדת בניגוד לעקרונות של תום לב
16 מנהלי, הסתמכות והשתק שיפוטי.
17
18 העירייה לא הניחה תשתית ראייתית להפרכת תוקפו של מכתב הפטור. משלא הונח הסבר
19 מניח את הדעת מצד העירייה המנמק מדוע המצג שהוצג במכרז רמ"י אינו משקף את
20 המציאות הכלכלית של אותה עת, חזקה כי מדובר במצג מדויק, וכי חובות הפיתוח הוסרו
21 וסולקו.
22
23 היטלי פיתוח הם תשלומי חובה שנועדו לכסות את עלויות התקנתן של תשתיות .9
24 מוניציפליות. משכך, מקום בו הרשות המקומית כבר קיבלה את מימון התשתיות בגין נכס
25 מסוים, מוצתה עילת החיוב, ואין היא רשאית לשוב ולגבות היטלים פעם נוספת בגין אותה
26 תשתית, גם אם חלפו שנים רבות. דרישת תשלום נוספת בנסיבות אלו אינה עולה בקנה אחד
27 עם תכלית ההיטל ותהווה גבייה כפולה אסורה. זהו עיקרון חד-פעמיות ההיטל העומד בלב
28 שיטת ההיטל (ראו: עע"מ 7990/20 שירותי בריאות כללית נ' מועצה מקומית חצור הגלילית
29 (1.6.2023), בפס' 39).
30
31 העובדה שהבנייה לא בוצעה במועד המקורי מטעמים כאלו ואחרים, אכן מעלה קושי
32 מסוים, כפי שטענה העירייה. אולם, אין בכך כדי לשנות את תוקפו של הסילוק ההיסטורי
33 ביחס לזכויות הבנייה המקוריות. חבות היטלית נגזרת מהיקף הזכויות שבגינן בוצע
34 התשלום, ולא ממשך זמן קצוב למימושן. העירייה לא הוכיחה כי העיכוב כשלעצמו ביטל



בית משפט לעניינים מנהליים בבאר שבע

בפני כבוד השופט גד גדעון

עת"מ 24-09-2017-09-24

1 את הסילוק המהותי שניתן, אלא רק כי חריגה מהקיבולת המקורית תקים עילת חיוב
2 נוספת.

3
4 עיקרון זה מעוגן גם בלשון חוקי העזר הרלוונטיים –

5
6 על פי הוראות חוקי העזר שמכוחם הוצאת דרישת התשלום בגין חיובי סלילה ותיעול, ועל
7 פי נוהל לחישוב היטלי סלילה ותיעול שהוציא משרד הפנים, אין לחייב נכס שבגינו שולמו
8 היטלים (או שהחבות בגינו סולקה) פעם נוספת בגין אותם שטחים, אלא ניתן לחייבו רק
9 בגין שטחי בנייה חדשים או הרחבות (עילת חיוב משלימה).

10
11 כך, סעיף 3(ו) לחוק עזר לקריית מלאכי (סלילת רחובות), התשע"ח-2017 וסעיף 3(ו) לחוק
12 עזר לקריית מלאכי (תיעול), התשע"ז-2017 קובעים: **"אושרה בניה חדשה תחת בנין**
13 **שנהרס ושולם בעדו חיוב קודם או היטל ... לפי חוק עזר זה, יחושב ההיטל בשל הבניה**
14 **החדשה על בסיס שטחה בניכוי שטח הבנין שנהרס כאמור"**.

15
16 אמנם, על פי חוקי העזר מחושב הניכוי לפי שטח המבנה שנהרס בפועל, אולם בנסיבות
17 הייחודיות של פרויקט זה – שבו המדינה והעירייה הצהירו במפורש כי המתחם משווק
18 כ'מפותח' בקיבולת של 240 יח"ד – יש לראות בקיבולת זו כשטח שחבותו סולקה במלואה.

19
20 סבורני, כי יש לראות בסילוק המהותי שבוצע מכוח הפטור המקורי משום פירעון של אותו
21 חיוב ראשון. העובדה כי התשלום לא בוצע על ידי היזם אלא סולק באמצעות תקציבי
22 המדינה שהועברו לעירייה (או בכל דרך אחרת), אינה גורעת מהיותו תשלום קודם כמשמעו
23 בחוק העזר. קביעה אחרת תרוקן מתוכן את ההגנה שהמחוקק ביקש להעניק לנישומים
24 מפני כפל חיוב.

25
26 לפיכך, התחשיב החוקי הנכון בענייננו צריך להתבסס על ניכוי מלוא זכויות הבנייה
27 המקוריות (לפי התדריך התכנוני) מכלל השטחים המאושרים בהיתר הבנייה העדכני. מאחר
28 שדרישת התשלום שהוציאה העירייה התבססה על חיוב מלא של כלל השטחים בלא לבצע
29 את הניכוי האמור, הרי שהיא אינה יכולה לעמוד.

30
31 דרישת התשלום בטלה אפוא במידה שהיא חופפת את השטחים שסולקו. על העירייה לערוך
32 תחשיב חדש המפריד בין ה"חיוב הראשון" (המסולק) לבין תוספות הבנייה והיטל השצ"פ.
33 באופן זה, כל שטחי בנייה שנוספו מעבר לקיבולת המקורית שבתדריך יחויבו בהיטלים לפי
34 תעריפי חוקי העזר העדכניים, שכן לגביהם לא נוצר מצג של סילוק וממילא הם מעמיסים
35 על התשתיות מעבר למה שצפו הצדדים בשנת 1997.



בית משפט לעניינים מנהליים בבאר שבע

בפני כבוד השופט גד גדעון

עת"מ 24-09-2005-24051

1
2 למעלה מן הצורך יוער, כי אף אילו נקבע, כי מכתב הפטור אינו מבטא סילוק מהותי אלא 10.
3 פטור החורג מהלכת **דירות יוקרה**, הרי שבנסיבותיו החריגות של המקרה דגן – נראה כי אין
4 בכך כדי להוביל לבטלותו המוחלטת והרטרואקטיבית של ההסדר.
5
6 הקביעה כי הסכם נגוע באי-חוקיות אינה בבחינת סוף פסוק. התוצאה המעשית של הפסם
7 נבחנת מבעד למסננת של סעיפים 30 ו-31 לחוק החוזים (חלק כללי), התשל"ג-1973,
8 המקנים לבית המשפט שיקול דעת רחב לאזן בין מגמת ההרתעה לבין מגמת עשיית הצדק.
9
10 במסגרת זו, נעשה שימוש בדוקטרינת הבטלות היחסית, המאפשרת להתאים את הסעד
11 לנסיבות העניין תוך בחינת שיקולים הצריכים לעניין, ובהם: דרגת אי-החוקיות וחומרת
12 הפסול; אשמתם היחסית של הצדדים ומי מהם יזם את המהלך; אינטרס ההסתמכות של
13 הצדדים ושל צדדים שלישיים תמי-לב; וכן, מידת הביצוע של החוזה והשאלה האם מדובר
14 ב"מעשה עשוי".
15
16 בהקשרם של חוזים עם רשויות ציבוריות, מתווספים למשוואת האיזון גם עקרונות מתחום
17 המשפט הציבורי, (ע"א 4183/20 יציב הנ"ל, בפס' 44), ובהם, גם חובת ההגינות המוגברת
18 המוטלת על הרשות. המשמעות היא שהסכמי עבר, גם אם נחזו בשעתם כחוקיים, עומדים
19 כעת למבחן אל מול עקרון החוקיות המחמיר, אך תוצאת המבחן מושפעת מהאינטרס
20 הציבורי שבפסילת ההסכם מול הנזק שייגרם לצד המסתמך.
21
22 בענייננו, מארג השיקולים מטה לסברתי את הכף נגד ביטולו של הפטור ההיסטורי:
23 בניגוד לעניין **דירות יוקרה**, כאן מדובר במכרז פומבי ושקוף שבו תנאי הפטור היו ידועים
24 לכל המציעים הפוטנציאליים, כך שלא נפגע עקרון השוויון, מה גם שההסדר אושר במועצת
25 העיר. ההסדר היה בין שני גופים ציבוריים (רמ"י והעירייה) לטובת צד שלישי, ולא הסכם
26 בין יזם פרטי לעירייה (ר' נספחים ח, טו ו-20 למכרז שהם מסמכים שהוחלפו בין העירייה
27 או הוועדה המקומית לבין רמ"י).
28 מדובר במצג שעמד קרוב ל-30 שנה. במשך שלושה עשורים לא מצאה העירייה לנכון להוציא
29 הודעת ביטול, או להתריע בפני היזמיות כי הפטור אינו תקף. שתיקה זו יצרה לסברתי אצל
30 העותרות ציפייה לגיטימית, שעליה סמכו לאורך כל שלבי הפרויקט.
31
32 הפרויקט אינו נמצא עוד בשלבי הראשוניים. חלקו הראשון (המגרש השני) כבר בוצע
33 והושלם בשנת 2004 על בסיס הנחת היסוד של הפטור. העותרות לא הסתפקו בתכנון על
34 הנייר, אלא השקיעו משאבים בקידום הפרויקט, לרבות מימון פינויים של עשרות דיירים



בית משפט לעניינים מנהליים בבאר שבע

בפני כבוד השופט גד גדעון

עת"מ 24-09-2024-24051

1 ותשלום דמי שכירות חודשיים במשך שנים – פעולות המהוות שינוי מצב לרעה וביצוע
2 מהותי של חלקה של העותרות בפרויקט.
3
4 מדובר בפרויקט פינני-בינוי של מתחם מוזנח ומסוכן, ששיקומו הוא אינטרס ציבורי
5 מהמעלה הראשונה עבור העיר קריית מלאכי ותושביה. הטלת ההיטלים בשלב כה מאוחר,
6 בניגוד למצג שעמד בבסיס היתכנותו הכלכלית של הפרויקט, עלולה להביא לקריסתו
7 ולהותיר את הדיירים ואת העיר בפני שוקת שבורה.
8
9 סבורני, כי בנסיבות אלה, עקרון תום הלב המנהלי וחובת ההגינות המוגברת החלה על
10 הרשות כלפי מי שהסתמך על מצגיה, מצדיקים להורות על קיום החיוב כפי שהובטח. אכיפת
11 המצג המקורי, לכל הפחות עד לגובה קיבולת הבנייה עליה הסתמכו העותרות בעת הגשת
12 הצעתן למכרז (התדריך התכנוני).
13
14 אשר על כן, אף אילו נקבע, כי נפל פגם בחוקיות הפטור – ואיני סבור כך – הרי שדוקטרינת
15 הבטלות היחסית ושיקולי הצדק המפורטים לעיל מחייבים את המסקנה כי דרישת התשלום
16 שהוצאה בשנת 2024, בגין שטחים הכלולים בתדריך התכנוני המקורי, בטלה.
17
18 עם זאת, יש לקבל את טענת העירייה כי לא ניתן להעניק חסינות נצחית מפני היטלים עבור
19 זכויות בנייה שטרם באו לעולם. בבסיס ההיטל עומד תחשיב כלכלי הצופה פני עתיד, וכל
20 תוספת בנייה מעמיסה על התשתיות העירוניות מעבר למה שחושב וסולק בעבר.
21
22 11. אשר לטענת העירייה, כי בקשת העותרות לדחות את מועד התשלום (במכתב מיום
23 6.12.2023) היא הודאת בעל דין מאוחרת המקימה מניעות – סבורני, כי אין לקבלה. עיון
24 במכתב מלמד כי פניית העותרות נועדה להסדיר את הפן הפרוצדוראלי של הוצאת היתר
25 הבנייה מול נסיבות הפרויקט. הודאת המנכ"ל התייחסה לעצם החובה העקרונית לשלם
26 אגרות והיטלים, לאו דווקא היטלי פיתוח. אך בהיעדר פירוט סכומים באותו מועד, אין
27 לפרשה כוונתה על טענותיהן המהותיות של העותרות לגבי היקף הסכום המלא או כהסכמה
28 לגבייה בגין שטחים שלטענתן סולקו בעבר. מה גם שתשלום אגרות והיטלים הוא תנאי
29 למתן היתר בנייה, ללא קשר לשאלה אם אלה שנויים במחלוקת. כלומר, העותרות לא ויתרו
30 על טענותיהן המהותיות לגבי היקף החיובים וגובהם, והמכתב נכתב בטרם הוצאה דרישת
31 התשלום המפורטת שבמחלוקת.
32
33 כמו כן איני סבור כי העתירה לוקה בשיהוי. כל עוד לא הוציאה העירייה דרישת תשלום
34 בפועל, המפרטת את סכומי ההיטל ואת השטחים החייבים, לא קמה לעותרות עילה או
35 יכולת מעשית לתקוף את חוקיות התחשיב. נישום אינו נדרש לתקוף חוק עזר באופן



בית משפט לעניינים מנהליים בבאר שבע

בפני כבוד השופט גד גדעון

עת"מ 24-09-24051

- 1 ערטילאי, אלא קמה לו זכות עמידה ואינטרס קונקרטי רק כשהוא פוגש את דרישת
2 התשלום. משכך, הגשת העתירה בסמוך לאחר קבלת דרישות התשלום בשנת 2024 נעשתה
3 במועד.
4
- 5 .12 העותרות מלינות על חוסר עקביות מצד העירייה, אשר הוציאה שלוש דרישות תשלום שונות
6 מהותית תוך חודשים ספורים. העירייה מצדה טוענת כי תיקונים אלה הכרחיים לגביית מס
7 אמת וכי חובתה הציבורית גוברת על אינטרס ההסתמכות על טעות. העירייה רשאית ואף
8 מחויבת לתקן טעויות בהודעות חיוב מכוח חוקי העזר וסעיף 15 לחוק הפרשנות, התשמ"א-
9 1981, המקנה לרשות את הכוח לתקן או לבטל החלטות עבר.
10
- 11 אכן, האינטרס הציבורי המובהק בגביית היטלי פיתוח מלאים גובר על אינטרס ההסתמכות
12 של העותרות על דרישה מקורית שהתבררה כשגויה. לפיכך, עצם השינוי בסכומי החיוב אינו
13 מעיד על חוסר תום לב, ונעשה במסגרת סמכותה של העירייה, ואינו מהווה עילה לבטלות
14 החיוב.
15
- 16 .13 נקודת האיזון הראויה היא התדריך התכנוני. מסמך זה הגדיר את "קביולת הבנייה
17 המפותחת", שבגינה ניתן לומר כי בוצע סילוק. בגין שטחים הכלולים בקיבולת זו – החוב
18 נחשב כמסולק.
19 התדריך התכנוני שצורף למכרז קבע היקף בניה של 240 יחידות דיור ו-1,500 מ"ר עיקרי
20 למסחר.
21
- 22 בגין שטחי בנייה (עיקרי ושירות) שנוספו בבקשה להיתר מ-2019 מעבר לקיבולת
23 המקורית, ככל שנוספו – קמה עילת חיוב משלימה, ועל העותרות לשאת בהיטלים לפי
24 תעריפי חוק העזר העדכניים.
25
- 26 .14 מחלוקת נוספת הנטושה בין הצדדים נוגעת לעצם החיוב בהיטל שצ"פ מכוח חוק העזר
27 משנת 2010.
28
- 29 העותרות טוענות כי ההתחייבות לפטור חולשת גם על היטל זה. העירייה, מנגד, מדגישה כי
30 היטל השצ"פ בא לעולם כעשור לאחר כריתת ההסכם המקורי. כזכור, זו הייתה עמדתה של
31 העירייה כבר בשנת 2012, לגבי המגרש השני.
32
- 33 סבורני, כי יש להעדיף את עמדת העירייה בסוגיה זו –
34



בית משפט לעניינים מנהליים בבאר שבע

בפני כבוד השופט גד גדעון

עת"מ 24-09-2010-24051

1 היטל השצ"פ הוא תוספת מאוחרת לסל היטלי הפיתוח המוניציפליים. נוהל משרד הפנים
2 שהסדיר את גבייתו פורסם רק בשנת 2006. חוק העזר לשצ"פ נחקק רק בשנת 2010. בעת
3 מתן מכתב הפטור בשנת 1997, עילת חיוב זו לא הייתה קיימת, ולכן לא ניתן לומר כי
4 המדינה סילקה עבור היזם חוב שטרם בא לעולם.

5
6 על כן, עצם החיוב בהיטל שצ"פ על מלוא שטח המגרש והבנייה החדשה – לרבות אלה
7 הכלולים בתדריך התכנוני המקורי – הוצא לסברתי כדין.

8
9 בפני העותרות טענות נוספות הנוגעות לחישוב היטל השצ"פ –

10
11 בהתאם לבקשה להיתר, שטח החניות התת-קרקעיות עומד על 9,925 מ"ר. שטח זה לא
12 הופחת מדרישת התשלום.

13
14 העותרות טוענות כי יש להפחית שטחי מרתפי חניה מחישוב היטל שצ"פ. לשיטתן, חוק
15 העזר לשצ"פ קובע במפורש החרגה של מרתפי חניה מהגדרת "קומה", שכן ההגדרה כוללת
16 שטחים שונים "אך למעט שטח שנקבע בהיתר בנייה, כמרתף לחניה ומשמש בפועל לחניה
17 ואינו מהווה עסק בפני עצמו". מכיוון ש"שטח בניין" מוגדר כ"הסכום במ"ר של שטחי כל
18 הקומות בבניין", מרתפי חניה אינם אמורים להיכלל בשטח הבניין לחיוב ההיטל.

19
20 העירייה מצידה טוענת כי היטל שצ"פ חל גם על שטחי מרתפים. העירייה מודה כי "הגדרת
21 קומה אכן אינה כוללת שטח מרתף", אך טוענת לקיום הגדרה נפרדת לשטח מרתף. סעיף 4
22 לחוק העזר קובע שהיטל שצ"פ יחושב לפי שטח הקרקע והבניין, ולשיטתה מדובר גם בשטחי
23 קומות וגם בשטחי מרתפים. העירייה מדגישה, כי שטחי מרתפי חניה דורשים השקעה
24 בתשתיות ציבוריות, ולכן חיובם בהיטלי פיתוח הוא עקרון מקובל וצודק, ואין הצדקה
25 לפטור את העותרות מתשלום זה.

26
27 בחינת נוסחו של חוק עזר לקרית מלאכי (שטחים ציבוריים פתוחים), התשע"א-2010,
28 תומכת לסברתי בעמדת העותרות.

29
30 חוק העזר מגדיר "קומה" כחלל המשתרע בין שתי רצפות סמוכות, "אך למעט שטח שנקבע
31 בהיתר בנייה, כמרתף לחניה ומשמש בפועל לחניה ואינו מהווה עסק בפני עצמו". הגדרה
32 זו מבהירה במפורש כי מרתף המשמש לחניה ואינו עסק אינו נחשב "קומה" לעניין זה.

33
34 בהתאם לכך, משהוגדר "שטח בניין" כ"הסכום במ"ר של שטחי כל הקומות בבניין", הרי
35 ששטחי מרתפי חניה שהוחרגו מהגדרת "קומה" אינם נכללים בחישוב "שטח בניין" לצורך



בית משפט לעניינים מנהליים בבאר שבע

בפני כבוד השופט גד גדעון

עת"מ 24-09-2015

1 היטל שצ"פ. טענת העירייה בדבר קיומה של הגדרה נפרדת ל"מרתף" אינה גוברת על
2 ההחלטה המפורשת של מרתפי חניה מהגדרת "קומה" לצורך חישוב ההיטל.
3
4 תימוכין למסקנה שלפיה חוק העזר משנת 2010 פטר מרתפי חניה מחיוב, נמצאים דווקא
5 בנוסח חוק העזר החדש משנת 2025. עיון בהגדרת "קומה" בחוק העזר החדש מלמד כי
6 העירייה בחרה להשמיט את הסייג המפורש שהיה קיים בחוק הקודם, אשר הוציא מגדר
7 החיוב מרתפי חניה שאינם עסקיים, ו"קומה" כעת כוללת גם מרתפים ומרתפי חניה.
8
9 לפיכך, יש לקבל את עמדת העותרות ולהורות על הפחתת שטח החניות התת-קרקעיות
10 העומד על 9,925 מ"ר מדרישת התשלום בגין היטל שצ"פ.
11
12 לא הפחיתה הכנסות שהתקבלו למימון שצ"פים ממקורות שאינם היטל שצ"פ, בניגוד
13 מפורש לסעיף 7 לנוהל. לטענתן, עורך התחשיב היה מחויב להפחית את כל המקורות
14 ששימשו למימון שצ"פים שהיו קיימים עוד לפני חקיקת חוק העזר הראשון לשצ"פ בשנת
15 2010, אלא שכלל לא בוצעו הפחתות, לרבות השתתפויות ממשלה ו"שבילים פנימיים",
16 בניגוד להנחיות משרד הפנים. העותרות צירפו אסמכתאות לביצוע שצ"פים שלא הופחתו,
17 ואף איתרו פרסומים על תרומות חיצוניות בהיקף של כ-18 מיליון ש"ח למימון שצ"פים.
18 העותרות מדגישות כי הכללת שצ"פים ישנים בתחשיב ללא הפחתתם מנוגדת לפסיקת בתי
19 המשפט, במיוחד כאשר החיוב מוטל גם על הקרקע וגם על בנייה קיימת. לטענת העותרות,
20 התנהלות העירייה מובילה למימון כפול של שצ"פים ותיקים, תוך הפרת עקרון כיסוי
21 העלויות. מומחה העירייה לא התייחס לבעיה המרכזית של גביית היטלים מבנייה ותיקה
22 בשכונות שבהן נבנו שצ"פים חדשים, דבר שיצר מימון כפול של שצ"פים ישנים שמקורות
23 מימונם המקוריים לא הופחתו.
24
25 **העירייה** דוחה את טענת העותרות למימון כפול של שצ"פים ישנים כתוצאה מחיוב בנייה
26 קיימת באזורים מפותחים. העירייה מציינת כי טענה זו נטענה ונדחתה בעבר בבתי המשפט,
27 כאמור בפסק הדין בעת"מ 19-04-7330 **ברגינסקי ואח' נ' עיריית רחובות**. העירייה מדגישה
28 שהיא גובה את ההיטל מכלל הנכסים בעיר, ותעריף היטל השצ"פ מבוסס על עלות שצ"פים
29 שהוקמו בעבר ואלה שיוקמו בעתיד, בהתאם לנוהל משרד הפנים, ואין בכך גביית כפל.
30
31 **העותרות** מציינות כי בעניין ברגינסקי קיבל בית המשפט את העיקרון שגבייה מבנייה ותיקה
32 עלולה ליצור מימון כפול, אך קבע כי הכפל יירפא בשל הוראת חוק העזר הפוטרת מתשלום
33 היטל שצ"פ מי ששילם דמי פיתוח לרמ"י. אולם, הן מדגישות כי פתרון זה חלקי בלבד, שכן
34 שצ"פים רבים מומנו ממקורות אחרים שלא מדמי פיתוח לרמ"י. מקורות אלה לא הופחתו
35 מהתחשיב, בניגוד לסעיף 7 לנוהל, ולכן עודף הגבייה ומימון הכפל ממשיכים להתקיים.



בית משפט לעניינים מנהליים בבאר שבע

בפני כבוד השופט גד גדעון

עת"מ 24-09-2021-24051

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
30
31
32
33

המומחה מטעם העירייה מציין כי נוהל היטל שצ"פ אכן מגדיר שיש לקזז השתתפויות מדינה, אם היו כאלה, אך מניסיונו, המדינה אינה מממנת הקמת שצ"פים, והרשויות המקומיות נסמכות לרוב על מקורות העצמאיים. לדבריו, ניתן לקזז רק סכומים הרשומים בספרי הנהלת החשבונות של הרשות, וכי העירייה קיזזה השתתפויות מעבר לנדרש.

כאמור, נפסק כבר שהיטל שצ"פ חל גם על בנייה קימת, וכי אין בכך מימון בכפל ובדעבד של שצ"פים שהוקמו לפני חוק העזר (ר' עניין **ברגינסקי** לעיל; (הערעור שהוגש בעע"מ 3957/20 נדחה ביום 21.6.2021).

נקודת המוצא לבחינת חוקיותו של תחשיב המונח בבסיס חוק העזר היא חזקת התקינות המנהלית. כפי שנקבע, "**משאושר התחשיב על ידי משרד הפנים, עומדת למועצה חזקת התקינות המינהלית, המעבירה את הנטל אל המבקש לסתור חזקה זו**" (עע"מ 7990/20 **שירותי בריאות כללית נ' מועצה מקומית חצור הגלילית** (1.6.2023), בפס' 58).

בהינתן כי תחשיב היטל השצ"פ אושר על ידי משרד הפנים, ובהתאם לעקרון חזקת התקינות המנהלית, נראה כי טענות העותרות למימון כפול לא הוכחו באופן מספק כחורגות ממתחם הסבירות. שיטת ההיטל נועדה לאגד את עלויות הפיתוח הכוללות ולחלקן באופן שוויוני בין כלל הנהנים, כאשר העירייה טענה כי ההפחות הנדרשות בוצעו. על כן, הטענה לפגם מהותי בתחשיב, המצדיק התערבות, נדחתה.

15. **העותרות** טוענות, כי תחשיבי חוקי העזר אינם מפחיתים כנדרש השתתפויות מדינה (בין בכסף ובין בתשתיות) בניגוד לנוהלי משרד הפנים ולעיקרון כיסוי העלויות; דבר שאינו סביר ברשות פריפריאלית הנסמכת על תקציבי הממשלה. העותרות מדגישות כי לפי סעיף 7 לנוהל משרד הפנים, יש להפחית השתתפות "מכל מקור אחר", כולל היטל השבחה, ארנונה, תרומות ומענקי ממשלה. מומחה העירייה מתעלם מאסמכתאות שהוצגו בעתירה, בבדיקה מדגמית בגוף המדינה אותרו השתתפויות מאסיביות של המדינה בשנות ה-90, אך השתתפויות אלו לא הופחתו כנדרש בכל רכיבי היטלי הפיתוח (סלילה, תיעול ושצ"פ). עמדת מומחה העירייה שלפיה הופחתו רק השתתפויות ממשלה "שנרשמו בספרים", מתעלמת לסברתן מכך שהשתתפות ממשלה נעשית גם בביצוע תשתיות בעין, כמו סלילת כבישים עורקיים, ולא רק בהעברות כספיות. התחשיב הוא גלובלי, ולכן יש להפחית את כל השתתפויות הממשלה לאורך השנים, ולא רק את אלה שנרשמו לאחרונה.



בית משפט לעניינים מנהליים בבאר שבע

בפני כבוד השופט גד גדעון

עת"מ 24-09-2015

1 העירייה דוחה טענות אלו ומבהירה, כי בתחשיבים הופחתו השתתפויות מדינה היכן
2 שנדרש, ואף מעבר לנדרש, תוך קיזוז עלויות שיום וסקרים שלא הייתה חייבת לקזז, ובכך
3 הקטינה את התעריף.
4
5 מומחה העירייה מדגיש כי קיזוז סכומים ללא אסמכתאות רשומות אינו אפשרי, וכי נוהלי
6 משרד הפנים אינם קובעים שיעור הפחתה מחייב. העירייה מוסיפה כי היא מסתמכת פחות
7 ופחות על השתתפויות מדינה לצרכי פיתוח, ויותר על מקורותיה העצמאיים.
8
9 טענות נוספות של מומחה העותרות, כמו קיזוז רצועות דרכים ארציות, נדחות ע"י העירייה
10 כזניחות וכטענות שכבר נדונו ונדחו בבית המשפט.
11
12 כאמור, נקודת המוצא לדיון בנקודה זו, היא כי עומדת למשיבה חזקת התקינות המינהלית,
13 המעבירה את הנטל אל העותרות לסתור את החזקה.
14
15 סבורני, כי העותרות לא הוכיחו באופן מספק כי אי-הפחתת השתתפות המדינה הובילה
16 לגבייה עודפת החורגת ממתחם הסבירות. העירייה הציגה תימוכין לכך שבוצעו הפחתות
17 כנדרש, ואף מעבר לכך, וכי נהלי משרד הפנים אינם קובעים שיעור הפחתה קבוע. בנוסף,
18 העירייה טוענת כי מקורות המימון שלה השתנו עם השנים, והסתמכותה על השתתפויות
19 מדינה פחתה. לכן, טענת העותרות לפגם מהותי בתחשיב בגין אי-הפחתה מספקת של
20 השתתפות המדינה נדחית.
21
22 **העותרות** טוענות כי תחשיבי חוקי העזר נופחו באופן מלאכותי על ידי הפחתת אחוזי מימוש
23 באופן שגוי. כתוצאה מכך, העלויות הועמסו על פחות שטחים בפועל, דבר שהגדיל את
24 התעריפים.
25
26 על פי הנטען, אופק התחשיב הוא עשרות שנים קדימה, ובדרך כלל אחוזי המימוש של
27 התוכניות נוטים לגדול, ולכן נהוג שלא להפחית אחוזי מימוש כדי להגדיל את תעריף חוקי
28 העזר. הנחת המוצא היא שכל הזכויות תמומשנה בטווח התחשיב, ואם כבר מבוצעת
29 הפחתה של אחוזי מימוש, היה ראוי גם להקטין את היקף ההוצאות בהתאם. בתחשיבי
30 סלילה ותיעול משנת 2015 נלקחו בחשבון 50% מימוש משטחי בנייה פוטנציאליים בסיווג
31 שאינו למגורים ו-75% למגורים, נתון שלטענת העותרות, הינו שגוי, ולא נעשתה בגינו
32 הפחתה בצד ההוצאות.
33
34 העותרות מצביעות על חוסר עקביות בין תחשיבי סלילה ותיעול משנת 2015 (שבהם נלקחו
35 בחשבון 50% מימוש לשטחים לא למגורים ו-75% למגורים ללא הפחתה בהוצאות) לבין



בית משפט לעניינים מנהליים בבאר שבע

בפני כבוד השופט גד גדעון

עת"מ 24-09-2024-24051

1 תחשיב השצ"פ משנת 2020 (שבו פוטנציאל הבנייה גדל בכ-20%). לטענתך, גישה זו תוביל
2 לעודף גבייה או לאפליה פסולה.

3
4 העירייה טוענת, כי התחשיבים בוצעו בהתאם לכללים המקובלים ולא נופחו באופן
5 מלאכותי, כפי שטוענות העותרות. בתשובתה צוטטה הוראת נוהל של משרד הפנים משנת
6 2008 המאפשרת להקטין את בסיס החיוב בהתאם לתחזית מימוש זכויות בנייה. העירייה,
7 הדגישה כי תשתיות במתחם מוגדר מבוצעות במלואן גם אם לא כל זכויות הבנייה
8 ממומשות. העירייה טוענת שאחוזי מימוש הם פרקטיקה מקובלת שלא נפסלה בתחשיבים.

9
10 המומחה מטעמה ציין, כי בתחשיב נרשם ששיטת החישוב מתבססת על שטחים קיימים
11 ומתוכננים לפי מימוש של שטחי הבנייה הפוטנציאליים, וכי העירייה פעלה לפי הכללים
12 המקובלים. הוא מדגיש כי הגזבר והמהנדס אישרו את נכונות הנתונים, כולל היקפי
13 השתתפות משרדי הממשלה.

14
15 גם לעניין זה, עומדת לעירייה לסברתי, חזקת תקינות.

16
17 בהינתן כי העירייה פעלה לפי הכללים המקובלים וקיזזה השתתפויות מדינה כנדרש, ואף
18 מעבר לכך, ובהיעדר אסמכתאות ברורות המצביעות על אי-הפחתה מכוונת או שגויה בנגוד
19 לנוהל הקיים, נראה כי העירייה עמדה בחובתה להפחית השתתפויות כפי שהיה ניתן לעשות
20 בהתאם לנתונים הקיימים. לפיכך, נדחית טענת העותרות לפגם מהותי בתחשיב בגין אי-
21 הפחתה מספקת של השתתפות המדינה.

22
23 העתירה מתקבלת אפוא בחלקה, ונקבע כדלקמן: 16.

24
25 דרישת התשלום תעודכן כך שהיטלי סלילה ותיעול ייגבו רק עבור ההפרש שבין הקיבולת
26 בתדריך התכנוני לבין שטחי הבנייה שנוספו מעבר לקיבולת האמורה.

27
28 בהיטל השצ"פ ואגרות הבנייה ישולמו במלואם (בכפוף לקיזוז התשלום בסך 10 מלש"ח
29 ששולם על פי צו הביניים). שטח הבניין לצורך חישוב היטל שצ"פ וכן לצורך חיובי ההפרש
30 של היטלי הסלילה והתיעול, ככל שישנו, לא יכלול את שטחי המרתפים.

31
32 מסכום דרישת התשלום המעודכנת יקוזז הסך של 10 מיליון ₪ שכבר שולם על ידי העותרות
33 מכוח החלטת צו הביניים מיום 24.9.24.



בית משפט לעניינים מנהליים בבאר שבע

בפני כבוד השופט גד גדעון

עת"מ 24-09-24051

- 1 בהתחשב במצב החירום, המועד לתחילת עבודות הבנייה (עלייה על הקרקע) מוארך
2 כמבוקש עד ליום 7.6.2026.
3
4 הדרישה להפקדת ערבות בנקאית נוספת בסך 22.6 מיליון ש"ח - מבוטלת, כאמור בתגובת
5 העירייה מיום 6.5.26.
6
7 העירייה תישא בהוצאות העותרות ובשכ"ט עו"ד בסך כולל של 20,000 ש"ח.
8
9
10
11 ניתן היום, א' סיוון תשפ"ו, 17 מאי 2026, בהעדר הצדדים.
12
13
14
15

גד גדעון, שופט

- 16
17
18