



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 22-02-55005 מקורות חברת מים בע"מ נ' עיריית קרית אתא ואח'

לפני כבוד השופט רון סוקול, סגן נשיא

העותרת

מקורות חברת מים בע"מ
ע"י ב"כ עוה"ד ע' מוסקוביץ' ואח'

נגד

המשיבות

1. עיריית קרית אתא
2. הוועדה המקומית לתכנון ובנייה קרית אתא
ע"י ב"כ עוה"ד א' סגל-גבסי

פסק דין

1. העותרת, מקורות חברת מים בע"מ, הגישה למשיבות בקשה לקבלת היתר בנייה לביצוע עבודות תשתית הכוללות הנחת קו מים בשטחי עיריית קרית אתא. לאחר שניתן לעותרת היתר הבנייה, נשלחה אליה על ידי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה קרית אתא דרישה לתשלום היטלי פיתוח ואגרות בנייה.

העותרת חלקה על הדרישה, ולאחר שלא הושגו הסכמות בין הצדדים, הוגשה העתירה בתיק זה לביטול הדרישה. במהלך הדיונים בתיק בוטלה דרישת המשיבות לתשלום היטלי פיתוח ונותרה רק מחלוקת לגבי דרישתן של המשיבות לתשלום אגרות בנייה.

2. במוקד המחלוקות שבין הצדדים עולה השאלה האם העבודות שלביצוען ניתן לעותרת היתר, מקימות חבות בתשלום אגרות בנייה. בעוד העותרת טוענת כי לא התבקש היתר לביצוע עבודות בנייה, אלא רק לביצוע עבודות תשתית שבגינן לא חלה חובת תשלום אגרות, טוענת המשיבה כי במסגרת היתר הבנייה הותר לעותרת לבצע עבודות התארגנות. מתן היתר לביצוע עבודות התארגנות, כך לטענתה, מקים חבות בתשלום האגרות.

רקע

3. בשנת 2018 פורסמה ברשימת תכניות המתאר תמל/1024, שמטרתה יצירת מסגרת תכנונית להקמת אזורי מגורים ומסחר באזור הדרומי של קרית אתא. במסגרת התכנית נקבע גם כי יש צורך בהקמת קו מים אזורי ולצורך כך הפקיעה העירייה קרקעות. העותרת, מקורות חברת המים בע"מ, שהיא חברה ממשלתית העוסקת בהקמת וניהול תשתיות המים, נדרשה להקים ולתפעל את קו המים החדש. לשם כך היה על העותרת להניח קו מים בין "מאגר רחלי" ל"בריכות שפרעם" (ראו שרטוט הקו בעמ' 3 לעתירה).

4. בהתאם לתכנית, פנתה העותרת בשנת 2020 לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה קרית אתא (להלן: הוועדה) בבקשה לקבלת היתר להקמת שלב א' של קו המים (עד מחלף אלוני טל). בבקשתה



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 22-02-55005 מקורות חברת מים בע"מ נ' עיריית קרית אתא ואח'

ביקשה העותרת היתר לביצוע עבודות להנחה תת קרקעית של קו המים. עם מתן ההיתר נשלחה לעותרת דרישה לתשלום היטלים ואגרות (העתק הדרישה מיום 3/1/2021 סומן נספח "1" לעתירה).

5. בדרישת התשלום צוין כי על העותרת לשלם היטלים ואגרות בסך כולל של 7,888,872 ₪. הדרישה כוללת חיובים בגין היטל כבישים, היטל מדרכה, היטל תיעול (ניקוז), היטל שטח ציבורי פתוח ואגרות בנייה. בפירוט נרשם כי החיוב בשל אגרות בנייה הינו על פי סעיף 1.00.100 "בניה או שימוש חורג", עבור שטח של 6,655 מ"ר לפי מחיר של 32.62 ₪ למ"ר.

6. העותרת חלקה על הדרישה ובין הצדדים הושג הסדר דיוני המאריך לעותרת את המועד לפנות לערכאות משפטיות עד למיצוי המגעים בין הצדדים (נספח 2 לעתירה). הואיל והצדדים לא הגיעו להבנות, הגישה העותרת את עתירתה בתיק זה.

7. לאחר הגשת העתירה התנהלו מגעים נוספים בין הצדדים וניתנה למשיבות ארכה להגשת תשובתן. בסופו של דבר, ביום 28/9/2022 נערך דיון שבו הודיעו הצדדים כי הגיעו להסכמה ולפיה הדרישה לתשלום ההיטלים תבוטל. הצדדים ביקשו שהות לנסות להגיע להבנות גם לעניין הדרישה לתשלום אגרות בנייה.

8. לאחר שהתברר כי לא הושגה הבנה לעניין אגרות הבנייה, הוריתי לצדדים להגיש טיעונים רק בעניין זה. המחלוקת העומדת להכרעה כעת נותרה לפיכך רק לעניין דרישת העירייה לתשלום אגרות הבנייה.

אגרות בנייה - המסגרת המשפטית

9. בטרם אפרט את טענות הצדדים ואכריע במחלוקת, ראוי לפרט את המסגרת המשפטית לתשלום אגרות בנייה.

10. חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, מורה כי אין לבצע עבודות בנייה שמפורטות בסעיף ללא קבלת היתר (סעיף 145 לחוק). התנאים לקבלת היתר בנייה קבועים בתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970 (להלן: תקנות ההיתר). סעיף 19 לתקנות ההיתר מורה כי "בעד מתן היתר ישולמו האגרות שנקבעו בתוספת השלישית".

11. התוספת השלישית לתקנות ההיתר, שכותרתה "חישוב שטחי בניה ושיעורי אגרות למתן היתר", כוללת הוראות שונות לעניין חישוב השטחים ואגרות הבנייה. לענייננו רלבנטיות הוראות סעיף 1.00.7 לתוספת השלישית, הקובעות:

(א) בעד כל עבודה או שימוש הטעונים היתר המפורטים בטורים א' ו-ב'
ב' בטבלה שבסימן ד', תשולם אגרה בשיעור הנקוב לצדם בטור ג'.



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 22-02-55005 מקורות חברת מים בע"מ נ' עיריית קרית אתא ואח'

(ב) חישוב האגרה ייערך על בסיס תכניות הבניה המצורפות להיתר ובהתאם לשיטות החישוב של שטחי הבניה המפורטות בסימן ב';

(ג) בהיתר לבנין חדש או לתוספת לבנין קיים, תשולם האגרה בהתאם לאחת החלופות המנויות בפרטים 1 ו-2 לטבלה שבסימן ד', ולא תיוסף אגרה בשל בניה לפי פרטים 3 עד 7 לטבלה האמורה, הנלווית לבנין או לתוספת כאמור, ובלבד שהיא כלולה בהיתר הבניה.

12. הטבלה שבסימן ד' כוללת פירוט עבודות שונות ובצדן בטור ג' נרשם שיעור האגרה לכל מ"ר.

בסעיף 1 לטבלה נקבעה בטור א' חובת תשלום אגרה על "עבודות בניה או שימוש חורג למעט כמפורט בפרט 2 ואילך", ובטור ב' פורט כי העבודות או השימושים הכלולים בפרט הם "בניה חדשה או תוספת בניה [...] ושינוי שימוש". התעריף למ"ר הוא 32.40 לכל מ"ר.

עוד נציין, בשים לב לטענת המשיבות, כי סעיף 3א' לטבלה מטיל חובת תשלום אגרה על "שימוש חורג בקרקע או בבנין קיים" (טור א') ומפרט כי החיוב מוטל על "שינוי שימוש בקרקע או בבנין קיים בלא בנייה חדשה או תוספת בנייה" (טור ב'). התשלום הקבוע בטור ג' הוא 32.40 לכל מ"ר עד 2,000 מ"ר, בתוספת 1.21 ₪ לכל מ"ר נוסף מעל 2,000 ₪.

תמצית הטענות

13. העותרת טוענת כי בבקשה להיתר לא התבקשה בנייה או שימוש חורג בקרקע, ועל כן אין לחייבה בתשלום אגרות בנייה.

14. המשיבות טוענות לעומתן כי בהתאם לתשריט שצורף לבקשת ההיתר, אושרו לעותרת, לאורך תוואי התשתית, מספר אתרי התארגנות. שטחם הכולל של כל אתרי ההתארגנות הוא 8,655 מ"ר (ולא כפי שנרשם בדרישת התשלום). נטען כי אתרי ההתארגנות כוללים תשתית זמנית, מערומי עפר, מבנים יבילים, מכונות, גנרטורים ועוד. הקמת אתרי ההתארגנות, גם לתקופה מוגבלת, מהווה שינוי השימוש במובן פרט 1 לטבלה. לחילופין, נטען כי חלות הוראות פרט 3א' לטבלה, שכן מדובר בשימוש חורג או בשינוי שימוש בקרקע, גם ללא בנייה חדשה.

דיון והכרעה

15. כפי שיפורט להלן, הגעתי למסקנה כי דין העתירה להתקבל וכי יש לבטל את החיוב שהוטל על העותרת בשל אגרות בנייה.

16. כפי שהובהר לעיל, הטלת חיוב באגרות בנייה על מבקש היתר מותנית בכך שהתמלאו התנאים בשרשרת הוראות הדין. תקנה 19 לתקנות ההיתר קובעת את העיקרון הכללי שלפיו בעת מתן היתר ישולמו אגרות שנקבעו בתוספת השלישית. הוראה זו אינה קובעת כי בכל מקרה שבו ניתן היתר



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 22-02-55005 מקורות חברת מים בע"מ נ' עיריית קרית אתא ואח'

לביצוע עבודות בנייה יחויב המבקש באגרות בנייה, אלא קובעת כי רק בשל העבודות שפורטו בתוספת השלישית תחול חובת תשלום האגרה.

17. בתוספת השלישית צוין בסעיף 1.00.7 כי החיוב באגרות יוטל רק בגין עבודות או שימושים טעוני היתר המפורטים בטורים א' ו-ב' בטבלה שבסימן ד'. משמע, יתכנו עבודות או שימושים הטעונים היתר שאינם כלולים בטבלה, ובגין מתן היתר לעבודות ושימושים שכאלו, לא יידרשו אגרות בנייה. מוקד הדיון הוא, על כן, האם העבודות והשימושים מושא היתר הבנייה שניתן לעותרת כלולים בפרט שבטור א' או ב' לטבלה.

18. מהטענות והמסמכים שהוגשו עולה כי העותרת הגישה בקשה לביצוע שלב א' בהנחת קו המים המחבר בין בריכת שפרעם לבין מאגר רחלי. בבקשה להיתר שצורפה לטיעוני המשיבות צוין כי מבוקש היתר ל"קו מחבר ממאגר רחלי לבריכת שפרעם, שלב א' בין יתד 0 ליתד 132. הנחת קו מים תת קרקעי שלב א' בלבד [...]. בהיתר הבנייה שניתן לעותרת (נספח 13 לעתירה) נקבע כי "מותר: קו מים תת-קרקעי בקוטר 80". הא ותו לא. אין בבקשה להיתר כל התייחסות לעבודות בנייה ואין בבקשה לשינוי שימוש או לשימוש חורג מתכנית.

19. המשיבות סמכו טענותיהן על פרט 1 בטבלה שבטור א', המוגדר כ"בנייה או שימוש חורג, למעט כמפורט בפרט 2 ואילך". בטור ב' מפורט סוג העבודות והשימושים שבפרט 1 כדלקמן:

בניה חדשה או תוספת בניה, לרבות יציע, בניני עזר, מצללות, שטחי שירות, מרפסות, גזוזטראות, קירוי משטחים פתוחים, אצטדיונים, מתקני נופש וספורט, לרבות בריכות שחיה, בין מקורות ובין שאינן מקורות, גני אירועים, מחסנים ובתי אריזה (אף אם הם למטרת חקלאיות) ושינוי שימוש.

אין חולק כי הנחת קו המים שלביצעו ניתן ההיתר אינו נכלל בהגדרת בנייה או שימוש חורג כמפורט בפרט 1 זה ואף המשיבות אינן טוענות אחרת. לטענתן, די בכך שבבקשה להיתר התבקש היתר להקמת שטחי התארגנות לצורך ביצוע העבודות כדי לבסס את הדרישה לתשלום אגרות. המשיבות טענו, כאמור, כי הקמת שטחי התארגנות כוללת עבודות שונות, הנכללות בהגדרת בנייה או שימוש חורג.

20. לקביעה זו של המשיבות אין כל עיגון בראיות. מעיון בתשריט שצורף לבקשה עולה כי צוינו בו שטחי התארגנות באזורים שונים לאורך הקו, אולם אין בתשריט הבקשה או בהיתר שניתן כל פירוט של העבודות או השימושים המותרים בשטחי ההתארגנות. יתרה מזאת, אין בבקשה להיתר או בהיתר שניתן, מתן היתר ל"שימוש חורג" בשטח כלשהו. העובדה שצוינו שטחי התארגנות אינה מלמדת כי ביצוע פעולות ההתארגנות הצפויות מחייב היתר לשימוש חורג בקרקע, והיתר שכזה ממילא לא ניתן. אין לפני כל פירוט מהם השימושים המותרים באזורי התארגנות אלו ועל כן לא ברור האם ביצוע פעולות ההתארגנות מהווה חריגה מהשימושים המותרים.





בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 22-02-55005 מקורות חברת מים בע"מ נ' עיריית קרית אתא ואח'

ודקון, הוועדה המקומית לא התנתה את מתן ההיתר להקמת קו המים בהגשת בקשה לשימוש חורג כפי שהיה צפוי אילו העבודות באזורי ההתארגנות היו מהוות שימוש חורג מהמותר באותם אזורים, ואף לא עשתה מיוזמתה שימוש בסמכותה למתן היתר לשימוש חורג (סעיף 146 לחוק התכנון והבנייה).

21. המשיבות מפנות גם לפרט 3א', שעניינו שימוש חורג בקרקע או בבניין קיים. בטור ב' לטבלה מובהר כי האגרה תיגבה גם כאשר ההיתר לשינוי השימוש בקרקע או בבניין קיים ניתן ללא בנייה חדשה או תוספת בנייה. פרט זה אינו מועיל למשיבות, שהרי אין שום ראיה כי ניתן היתר לשימוש חורג, בין בביצוע העבודות להנחת הקו ובין בשטחים שמיועדים להתארגנות.

22. הואיל ולא ניתן היתר לשינוי שימוש או לביצוע עבודות בנייה, אין די בהיתר שניתן להכשרת שטחי התארגנות כדי לבסס את הדרישה לתשלום אגרות בנייה.

עם זאת, צריך להבהיר כי ככל שהעותרת תידרש לקבל היתר לביצוע עבודות בנייה או לשימוש חורג, לרבות בשטחים שסומנו כמיועדים להתארגנות, הרי שבעקבות מתן היתר שכזה עשויה לקום למשיבות עילה לדרוש אגרות בנייה.

סוף דבר

23. לאור כל האמור, אני מקבל את העתירה ומורה על ביטול הדרישה לתשלום אגרות בנייה בעקבות מתן ההיתר מושא העתירה.

בשים לב להיקף הדרישה המקורית לתשלום היטלי פיתוח, והחלטה זו, אני מורה כי המשיבות ישלמו לעותרת הוצאות בסך של 15,000 ₪. סכום זה יישא הפרשי הצמדה וריבית כחוק מהיום ועד התשלום המלא בפועל

ניתן היום, י"ז סיוון תשפ"ד, 23 יוני 2024, בהעדר הצדדים.



רון סוקול, שופט, סגן הנשיא