



## בבית המשפט העליון

רע"א 4553/19

לפני: כבוד השופט י' עמית  
כבוד השופט נ' סולברג  
כבוד השופטת י' וילנר

המבקשת: י.ח. דמרי בניה ופיתוח בע"מ

נגד

המשיבה: עיריית אשקלון

בקשת רשות ערעור על החלטת בית המשפט המחוזי בבאר שבע מיום 6.6.2019 בע"א 68921-10-18 שניתנה על ידי כבוד השופטים: ש' דברת – ש' בכירה, א' ואגו – ש' בכיר וגי' גדעון

בשם המבקשת: עו"ד אריאל בן בש"ט

בשם המשיבה: עו"ד שחר בן עמי; עו"ד עדי הדר

### פסק-דין

השופט נ' סולברג:

יזם שילם דמי פיתוח עבור הקמת תשתיות, בתקופה שבה מימון סלילת כבישים ברשות המקומית הוסדר באמצעות חוק עזר שנקט בשיטת דמי השתתפות. לימים, הוחלף חוק העזר בחוק עזר חדש, אשר נוקט בשיטת ההיטל. האם רשאית עתה הרשות המקומית לגבות היטל בגין תוספת בנייה, אף אם לא בוצעו על-ידה עבודות סלילה כלשהן ברחוב הגובל בתקופת חוק העזר החדש?

1. בקשת רשות ערעור על פסק הדין של בית המשפט המחוזי בבאר שבע מיום 6.6.2019 בע"א 68921-10-18 (השופטים ש' דברת, א' ואגו וגי' גדעון), בגדרו נקבע, כי המבקשת (להלן: דמרי) חייבת בתשלום היטל סלילה בהתאם להוראות חוק עזר לאשקלון (סלילת רחובות), התשס"ג-2003 (להלן: חוק העזר ההיטלי).

רקע עובדתי ונורמטיבי

2. רשות מקומית מוסמכת לגבות מאת בעלי נכסים שבתחומה תשלומים לצורך מימון בניית תשתיות. בעבר נהגו רוב הרשויות המקומיות בשיטת מימון של 'דמי השתתפות'. על-פי שיטה זו, מימון עבודת תשתית ספציפית, או הקמת קטע תשתית מסוג מסוים, נעשה באמצעות חיוב בעלי הנכסים הסמוכים לאותו קטע תשתית, או בעלי הנכסים שקטע תשתית זה נועד לשרתם. כך, למשל, מימון סלילת רחוב נעשה על-ידי השתתפות עלות הסלילה בפועל על בעלי הנכסים הגובלים בו, כשחלוקת המימון ביניהם נעשית בהתאם לאורך החזית של הנכס הגובל. בחלוף השנים, זנחו רוב הרשויות המקומיות את שיטת דמי השתתפות ועברו לשיטת ההיטל. בניגוד לשיטת דמי השתתפות, שיטת ההיטל מנותקת מעבודת תשתית ספציפית, ומטילה חבות בהתבסס על "הוצאותיה הנוכחיות והעתידיות, ולעתים אף הקודמות, של הרשות המקומית בגין עלויותיה הגלובליות של מערכת תשתית מוניציפלית ספציפית בכל תחומה של הרשות המקומית" (עפר שפיר, אגרות והיטלי פיתוח ברשויות מקומיות, כרך א', עמ' 128 (מהדורה שלישית, 2016) (להלן: שפיר)). היינו, הרשות המקומית מחשבת את כלל ההוצאות הצפויות לצורך פיתוח מערכת תשתית מסוימת, ומחלקת אותן בין בעלי הנכסים השוכנים בתחומה. החלוקה מתבצעת כך שחלקו של כל בעל נכס נקבע על-פי נוסחה המתחשבת בגודל הנכס ובהיקף הבנייה בו, ולא בעלות התשתית הגובלת שמשרתת את הנכס.

3. לצד שתי שיטות אלה, קיים מסלול חלופי להקמת תשתיות באמצעות 'הסדרי פיתוח'. במסגרת מסלול זה, מאפשרת הרשות המקומית לבעל הנכס (או לגורם מפתח מוסכם) לבצע למענה ובמקומה עבודות להתקנת תשתית עירונית, על חשבון חבותו של בעל הנכס בתשלומי החובה למימון עבודות אלה. הסדרי פיתוח עשויים לבוא לידי ביטוי במגוון צורות, כאשר המשותף לכולן הוא שנושא פיתוח התשתיות והתשלום עבורו מוסדר בין הצדדים באופן שונה מהסדרתו הסטטוטורית (ראו: שפיר, עמ' 426-437). נקיטה במסלול זה נפוצה במצבים שבהם עומדים על הפרק פרויקטים גדולים שבהם המבצע (יזם או קבלן) מעוניין בפיתוח מהיר של התשתיות המשרתות את הפרוייקט.

4. דמרי היא בעלת זכויות בנייה במקרקעין הידועים כיום כגוש 2869, חלקה 12, מגרש 36 בעיר אשקלון (להלן: המתחם). ביום 27.1.1999 חתמה דמרי על הסכם פיתוח עם החברה הכלכלית לאשקלון (להלן: חכ"ל). במסגרת ההסכם שילמה דמרי לחכ"ל דמי פיתוח בסכום כולל של כ-4 מיליון ₪, ובתמורה התחייבה חכ"ל לבצע את עבודות פיתוח התשתיות במתחם, בהתאם להסמכה שקיבלה מהמשיבה (להלן: העירייה). במועד חתימת ההסכם, עמד בתוקף חוק עזר לאשקלון (סלילת רחובות), התשכ"ח-1967 (להלן:

חוק העזר הישן), אשר נקט בשיטת דמי ההשתתפות למימון סלילת כבישים. אולם, כיוון שהכבישים במתחם נסללו על-ידי חכ"ל במסגרת הסדר הפיתוח, לא חויבה דמרי בתשלום דמי ההשתתפות. חוק העזר הישן עמד בתוקף עד חודש מרץ 2003, אז הוחלף בחוק העזר ההיטלי.

5. בין השנים 2005-2012, הגישה דמרי בקשות להיתרי בנייה במתחם. מתן ההיתרים הותנה על-ידי העירייה בתשלום היטל סלילה חלקי, בהתאם להוראות חוק העזר ההיטלי. דמרי שילמה לעירייה סכומים של 379,111 ₪ ו-213,546 ₪, וקיבלה את ההיתרים המבוקשים. משניתנו ההיתרים, תבעה דמרי בבית משפט השלום את השבת הכספים, בטענה שנגבו שלא כדין. לטענתה, לא ניתן לחייב בהיטל על-פי חוק העזר ההיטלי מקום שבו לא נערכה ברחוב הגובל סלילה בתקופת תחולתו של החוק. חיוב במצב שכזה הריהו מס ולא היטל, ולעירייה אין סמכות להשיתו. עוד נטען, כי מדובר בחיוב רטרואקטיבי אסור, אשר מנוגד אף להוראותיו של חוק העזר ההיטלי עצמו. מנגד טענה העירייה, כי החיוב נעשה בהתאם להוראה מפורשת בחוק העזר, לאחר שדמרי קיבלה זיכוי שהביא בחשבון את הוצאותיה במסגרת הסכם הפיתוח. עוד נטען, כי לא מדובר בחיוב רטרואקטיבי, שכן החיוב בשיטת ההיטל צופה פני עתיד, וממילא נועד לממן מערכת תשתיות ולא תשתית ספציפית שנבנתה בעבר.

6. בית משפט השלום קיבל את תביעתה של דמרי. עיקר פסק הדין התמקד בפרשנותו של סעיף 9 לחוק העזר ההיטלי וביישומו בנסיבות העניין. כך מורה הסעיף:

9. (א) על אף האמור בכל מקום אחר בחוק זה –

- (1) נכס גובל בכביש מקומי שבעדו שולמו בעבר דמי ההשתתפות מלאים בעבור כביש ומדרכה, ואשר נתבקשה בניה בו, ישלם בעלו, לפני מתן היתר הבניה, היטל סלילת כביש עורקי [...]
- (2) נכס גובל בכביש עורקי ששולמו בעדו בעבר דמי ההשתתפות מלאים יהיה פטור מתשלום היטל על פי פסקה (1);
- (3) בוצעו במתחם, על ידי בעלי נכסים או גורם מפתח, עבודות פיתוח מלאות על פי הסדרי פיתוח שנעשו לפני תחילתו של חוק עזר זה – ולרבות סלילת כבישים, כבישים משולבים, כבישים עורקיים או מדרכות – יחויב בעל נכס במתחם עם הגשת בקשה להיתר בניה בנכס, בהיטל סלילת כביש עורקי בניכוי אחוז הזיכוי לפי פרט 2 לתוספת; בעל נכס במתחם כאמור, ישלם את ההיטל לפני מתן היתר בניה בנכס.

בית משפט השלום קבע, כי סעיף-קטן (3) אינו חל בנסיבות העניין. נקבע, כי סעיף זה נועד לחול במצבים שבהם הסדר הפיתוח נערך עובר למועד כניסת חוק העזר לתוקף, אך עבודות הפיתוח, כולן או חלקן, בוצעו לאחר התקנתו. בית משפט השלום הסביר, כי פרשנות לפיה הסעיף יחול גם במצבים שבהם לא בוצעה סלילה בפועל בתקופת חוק העזר ההיטלי, תהפוך את ההיטל למס, שכן במצבים כאלה לא קיימת זיקת הנאה הנדרשת לגיבוש החיוב בהיטל.

7. העירייה ערערה על פסק הדין, וביום 6.6.2019 קיבל בית המשפט המחוזי את הערעור פה אחד. השופטת ש' דברת קבעה, כי הפרשנות שניתנה לסעיף 9(א)(3) על-ידי בית משפט השלום אינה עולה בקנה אחד עם לשונו. עוד הדגישה, כי בניגוד לטענת דמרי, סעיף 9(א)(2) אינו חל בעניינה, כיוון שלא שילמה 'דמי השתתפות', אלא שילמה עבור התשתיות במסגרת הסדר הפיתוח. העירייה הבחינה במפורש בין בעלי נכסים ששילמו דמי השתתפות, לבין אלו שפעלו באמצעות הסדרי פיתוח, והבחנה באה לידי ביטוי בפטור המלא שניתן לראשונים בהתאם לסעיף 9(א)(2), לעומת הפטור החלקי שניתן לאחרונים לפי סעיף 9(א)(3). השופט ג'דעון מיקד את הדיון בסמכות העירייה לחייב את דמרי בהיטל, כפי שעשתה. בתוך כך, עמד השופט ג'דעון על תכלית שיטת ההיטל, אשר בניגוד לשיטת דמי ההשתתפות אינה משמשת למימון הסלילה שנעשתה בפועל, אלא למימון כלל מערכת התשתית העירונית – בעבר ובעתיד. צוין, כי ההלכה שנקבעה בע"מ 2314/10 עיריית ראש העין נ' אשכד נכסים בע"מ, פ"ד סו(1) 1 (2012) (להלן: הלכת אשכד), הכירה בסמכות לגבות היטל משלים בעת תוספת בנייה בנכס, מקום שבו סלילת הרחוב הגובל, והחיוב המקורי במימון בוצעו בתקופת השיטה ההיטלית. השופט ג'דעון קבע, כי יש לגזור גזירה שווה ולאפשר גביית היטל בעת תוספת בנייה, גם כאשר הסלילה והתשלום המקורי, בוצעו בתקופת שיטת דמי ההשתתפות, ואילו ההיתר נתבקש בתקופת חוק העזר ההיטלי. קביעה אחרת תוביל למצב בעייתי, שבו "היתרי הבנייה שניתנו לחברה היו מאפשרים לה תוספת נכבדה למקרקעין, אשר היתה מוסיפה ומעמיסה על התשתית הציבורית הקיימת, מבלי שהמשיבה היתה נושאת בהוצאות".

דמרי חולקת על קביעותיו של בית המשפט המחוזי, ומכאן בקשתה הנדרונה למתן רשות ערעור.

עיקרי טענות הצדדים

8. דמרי טוענת, כי פסק הדין של בית המשפט המחוזי סותר הלכות של בית משפט זה, ואינו עולה בקנה אחד עם המצב המשפטי הקיים. לטענתה, השימוש שעשה בית המשפט המחוזי בהלכת אשכד שגוי, שכן הלכה זו עוסקת במצב שבו נגבה חיוב ראשוני

בשיטת ההיטל, ולאחר מכן היטל משלים בעת תוספת הבנייה. במצב דברים זה, החיוב הראשוני בהיטל הוא חלקי, ומבוסס על אחוזי הבנייה המנוצלים במועד החיוב בלבד, תוך הותרת החיוב בגין יתרת הבנייה למועד מימושה. בניגוד לקביעתו של בית המשפט המחוזי, לא ניתן לגזור גזירה שווה מהתם להכא. בנדון דידן, החיוב הראשוני הוא מעת שנהגה שיטת דמי ההשתתפות, במסגרתה נגבה תשלום חד-פעמי אשר מביא בחשבון את כלל אחוזי הבנייה המותרים. בנסיבות אלו, לא ניתן לגבות תשלום נוסף בעת תוספת בנייה, שכן תשלום דמי ההשתתפות מיצה את מלוא עילת החיוב, והתשלום הנוסף מהווה חיוב בכפל. מעבר לכך, סבורה דמרי שבהעדר סלילה גובלת בתקופת חוק העזר ההיטלי, תשלום ההיטל מהווה הלכה למעשה 'מס', שאין לעירייה סמכות לגבותו. בכך, מבקשת דמרי להסתמך על ההלכה שנפסקה בע"א 7316/97 עיריית ראשון לציון נ' חברת לוינשטיין משולם הנדסה וקבלנות בע"מ (24.10.1999) (להלן: עניין לוינשטיין), לפיה לא ניתן לגבות היטל סלילה מקום שבו שולמו דמי ההשתתפות בעבר, אלא אם בוצעה סלילה ברחוב גובל בתקופת חוק העזר ההיטלי. לטענת דמרי, הלכה זו עולה בקנה אחד עם הדרך שבה יושמה הלכת אשבד בבית המשפט המחוזי באותו ענין, בעת שנדרש ליתן פסק דין משלים (עת"ם 1757/07 אשבד נכסים בע"מ נ' עיריית ראש העין (2.7.2015) (להלן: פסק הדין המשלים בעניין אשבד)).

9. עוד טוענת דמרי, שחיובה בהיטל הסלילה הוא למעשה חיוב רטרואקטיבי בגין עילת חיוב שהתגבשה ומוצתה בתקופת חוק העזר הקודם, וככזה הריהו פסול. לטענתה, סעיף 252 לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: הפקודה) מגביל את סמכות העירייה להטיל חיוב בגין חובת ההשתתפות בהוצאות עבודה, אך לשנת הכספים שבה בוצעה. בסעיף 260 לפקודה מובהר, כי "שום דרישה של חוק עזר בנוגע לבניה או לשינוי של רחובות [...] לא תחול על עבודות כאמור שנעשו לפני שחוק העזר נכנס לתוקפו, אלא אם יש בחוק העזר הוראה אחרת מפורשת". בענייננו, לא רק שאין הוראה אחרת מפורשת, אלא יש הוראה פוזיטיבית בסעיף 17 לחוק העזר ההיטלי לפיה חוק העזר הישן – "ימשיך לחול [...] על כבישים שהוחל בסלילתם לפני תחילתו של חוק עזר זה". לבסוף טוענת דמרי שחיובה בהיטל מפלה באופן בלתי חוקי בינה, לבין בעלי נכסים אחרים שניצלו את זכויות הבנייה שלהם בשלב מוקדם יותר. טענה זו נסמכת על קביעותיו של בית משפט זה בהלכת אשבד ובעע"ם 718/16 לופטמן תכנון ובינוי בע"מ נ' עיריית ירושלים (23.7.2018) (להלן: עניין לופטמן), לפיהן "מועד ניצול זכויות הבנייה אינו טעם ענייני להבחין בין בעלי נכסים לעניין עצם החיוב בהיטל" (עניין אשבד, פסקה 28). לטענת דמרי, חיובה בהיטל יוצר הפליה בינה, לבין בעלי נכסים שניצלו את זכויות הבנייה לפני כניסתו לתוקף של חוק העזר ההיטלי, ולא נדרשו לשלם היטל עבור ניצול הזכויות.

10. העירייה הגישה תגובה תמציתית שבה סמכה ידה על פסק הדין של בית המשפט המחוזי. הודגש, כי דמרי חויבה מכוח הוראה מפורשת בסעיף 9(א)(3) לחוק העזר ההיטלי. הוראה זו חלה "על אף האמור בכל מקום אחר בחוק עזר זה", ולכן גוברת על הוראת המעבר הכללית שבסעיף 17 לחוק העזר. צוין, כי דמרי לא שילמה דמי השתתפות, אלא דמי פיתוח, ולכן היא אינה נכנסת בגדר הפטור שניתן במסגרת סעיף 9(א)(2) לחוק העזר ההיטלי. דמי הפיתוח ששולמו כללו, על-פי ההסכם בין חכ"ל לדמרי, פיתוח תשתיות צמודות שנועדו לשרת את המתחם. סעיף 3.2 להסכם קובע, כי "עבור עבודות שאינן נזכרות במפורש בחוזה, ישלם הבונה במישרין לגוף או לרשות המבצעים". הפטור שקיבלה דמרי מתשלום ההיטל – תואם את העבודות שבוצעו על-פי ההסכם ואת האמור בסעיף זה. אשר לטענת הרטרואקטיביות ואי-החוקיות, טענה העירייה כי בקשת היתר הבנייה היא אירוע המגבש חיוב חדש, ואין מדובר בחיוב רטרואקטיבי. בתגובתה ביקשה העירייה, שככל שיוחלט על שמיעת הערעור, יתאפשר לה להגיש עיקרי טיעון ותיק מוצגים. משהגעתי לתוצאה שאליה הגעתי, לא ראיתי צורך בכך.

#### דיון והכרעה

11. בהתאם לסמכותי מתוקף תקנה 410 לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984, סבורני, כי מן הראוי לדון בבקשה כבערעור. יחד עם זאת, הגעתי לכלל מסקנה כי דין הערעור להידחות. כפי שאסביר מיד, מקובלת עליי פרשנותו של בית המשפט המחוזי לסעיף 9(א) לחוק העזר ההיטלי. השאלה שתעמוד במרכז הדיון היא חוקיותו של חיוב בהיטל סלילה בעת תוספת בנייה, מקום שבו לא נסלל רחוב גובל בנכס בתקופת חוק העזר ההיטלי. שאלה זו חשובה, בין היתר, נוכח הוראות מפורשות בחוקי עזר שונים המחילים חיוב כזה. כך למשל, נקבע בסעיף 2(ג) לחוק עזר לאשקלון (סלילת רחובות) התשע"ג-2013, שהחליף את חוק העזר שבו עסקינן, כי: "היטל שעילתו אישור בקשה להיתר בנייה בעבור בנייה חדשה או בנייה חורגת, ישולם גם אם הרחוב הגובל בנכס, נסלל לפני תחילתו של חוק עזר זה" (להוראות זהות, ראו למשל: סעיף 2(ג) לחוק עזר לתל-אביב-יפו (סלילת רחובות) התשע"ב-2011; סעיף 2(ג) לחוק עזר לבאר שבע (סלילת רחובות) התשע"ו-2016).

#### פרשנות חוק העזר ההיטלי

12. בסעיף 17 לחוק העזר ההיטלי נקבעה הוראת מעבר כללית, לפיה חוק העזר הישן יוסיף לחול "על כבישים שהוחל בסלילתם לפני תחילתו של חוק עזר זה". לצד זאת, בסעיף 9(א) נקבע מנגנון להתחשבות בתשלומים ששולמו מכוח חוק העזר הישן בעת חיוב בהיטל עקב בקשה להיתר בנייה בנכס. דמרי סבורה שסעיף 17 הוא החל בענייננו, שכן הרחוב הגובל נסלל בתקופתו של חוק העזר הישן. טענה זו אין בידי לקבל. בסעיף 9(א)

לחוק העזר ההיטלי נקבע במפורש, כי הוא חל "על אף האמור בכל מקום אחר בחוק עזר זה". בכל מקום אחר – לרבות סעיף 17. עסקינן בהוראה ספציפית שגוברת על הוראת המעבר הכללית. שומה עלינו לבדוק אם היא משתרעת גם על מצבים, דוגמת זה של דמרי.

13. סעיף 9(א) לחוק העזר ההיטלי מתחלק לשלושה תתי-סעיפים, שכל אחד מהם עוסק במצב שונה. בתת-הסעיף הראשון נקבע, כי בעלי נכסים שנכסם גובל בכביש מקומי, ששילמו בעבר דמי השתתפות מלאים, ישלמו בעת בקשה להיתר בנייה היטל סלילת כביש עורקי. על-פי תת-הסעיף השני, בעלי נכסים ששילמו דמי השתתפות מלאים ונכסם גובל בכביש עורקי, יהיו פטורים לחלוטין מתשלום היטל זה. תת-הסעיף השלישי חל על מצבים, שבהם "בוצעו במתחם עבודות פיתוח מלאות על פי הסדרי פיתוח שנעשו לפני תחילת חוק עזר זה". באותם מצבים, יחויב בעל נכס שמבקש היתר בנייה בהיטל סלילת כביש עורקי, בניכוי מסוים, המחושב בהתאם לפרט 2 לתוספת לחוק העזר ההיטלי. הנה כי כן, בחר מחוקק המשנה להבחין בין מי שמימן את פיתוח התשתיות באמצעות דמי השתתפות, לבין מי שעשה כן באמצעות הסדרי פיתוח, כאשר גם בין המשלמים בדמי השתתפות קיימת הבחנה בין אלו שנכסיהם גובלים בכביש עורקי, לאלו שאינם. ההנחה היא, שבעל נכס ששילם דמי השתתפות בעד סלילת כביש עורקי נשא בנטל מימון תשתיות העל (הכבישים העורקיים), ולפיכך יש לפטור אותו מחיוב ההיטל בגין רכיב זה. הנחה זו אינה מתקיימת ביחס לבעלי נכסים שאינם גובלים בכביש עורקי, ולכן הם נושאים בתשלום רכיב זה במלואו. אשר לכבישים שנשללו במסגרת הסדרי פיתוח, נקט מחוקק המשנה בהסדר מפורט: בעל הנכס המבקש היתר בנייה מחויב בהיטל סלילת כביש עורקי, אך היטל זה מופחת כפונקציה של שטח הכביש העורקי שנשלל במסגרת הסדר הפיתוח ושטח המדרכה הצמודה לו. ככל ששטח הכביש העורקי שנשלל גדול יותר, כך יופחת התשלום בשיעור משמעותי יותר, עד כדי פטור מלא במקרים מסוימים (ראו: פרט 2 לתוספת לחוק העזר ההיטלי).

14. דמרי לא שילמה כאמור, דמי השתתפות, אלא שילמה על פיתוח התשתיות במסגרת הסדר פיתוח. אף על-פי כן, היא סבורה, כי יש להחיל בעניינה את תת-הסעיף השני ולא את השלישי. כזכור, לשון תת-הסעיף השלישי מורה כדלהלן: "בוצעו במתחם, על ידי בעלי נכסים או גורם מפתח, עבודות פיתוח מלאות על פי הסדרי פיתוח שנעשו לפני תחילתו של חוק עזר זה [...] יחויב בעל נכס במתחם עם הגשת בקשה להיתר בניה בנכס, בהיטל סלילת כביש עורקי בניכוי אחוז הזיכוי לפי פרט 2 לתוספת". טוענת דמרי – "בוצעו במתחם" – לאחר כניסתו לתוקף של חוק העזר ההיטלי. כלומר, לשיטתה, תת-הסעיף השלישי מצמצם אך למצבים שבהם הסכם הפיתוח נערך לפני כניסתו לתוקף של החוק, אך עבודות הסלילה, כולן או חלקן, בוצעו לאחר מכן. כמו בית המשפט המחוזי, סבור

גם אני כי פרשנות זו שגויה. לסייג שמציעה דמרי אין זכר בלשונו של חוק העזר. הוא אינו מתיישב גם עם תת-הסעיף הראשון שמטיל תשלום על בעלי נכסים גובלים בכביש מקומי, ששילמו דמי השתתפות מלאים מכוח החוק הישן ומבקשים היתר בנייה בתקופת החוק ההיטלי, גם בהעדר סלילה חדשה. הוא אף אינו מתיישב עם טענתה של דמרי עצמה, לפיה מועד ניצול זכויות הבנייה אינו טעם ענייני להבחנה בהיקף ההיטל שישולם. הרי, אם תתקבל פרשנותה המוצעת של דמרי על בעל נכס שניצל את זכויות הבניה לאחר שבוצעו עבודות סלילה בכביש גובל יחול סעיף 9(א)(3), בעוד על בעל נכס זה שניצל את זכויותיו לפני שבוצעו עבודות (כמו דמרי בענייננו) יחול לשיטתה סעיף 9(א)(2).

15. מסקנתי היא, אם כן, שאת סעיף 9(א)(3) יש לפרש כפשוטו. סעיף זה מטיל חיוב בהיטל על בעלי נכסים שתשתיותיהם פותחו במסגרת הסדרי פיתוח שנערכו לפני חקיקת חוק העזר ההיטלי, בעת שהם מגישים בקשה להיתר בנייה. אעבור כעת לבחון האם סעיף זה עולה בקנה אחד עם סמכותה של העירייה.

סמכות העירייה – היטל או מס?

16. מאז שנות ה-70 עברו רוב הרשויות המקומיות בישראל בהדרגה משיטת דמי ההשתתפות אל שיטת ההיטל. יסודו של שינוי זה בחסרונותיה הרבים של שיטת דמי ההשתתפות, שהחיוב על-פיה התבסס כאמור על העלות הקונקרטי של עבודות התשתית, ועל אורך החזית של הנכס הגובל. שיטה זו לא כיסתה מימון של רחובות שגבלו בשטחים ציבוריים; היא דרשה חישובים מסורבלים ומורכבים שנעשו בנפרד עבור כל רחוב; והיא הובילה לחוסר צדק חלוקתי ולעיוות של נטל מימון התשתיות העירוניות. כך, למשל, בעליו של נכס שגובל בכביש עורקי רחב, שעלות סלילתו גבוהה, שילם יותר מאשר בעל נכס שגובל בכביש מקומי צר, וזאת על אף שהכביש הרחב משמש כעורק תחבורה מרכזי, ממנו נהנים כל תושבי העיר (להרחבה ראו: ע"א 620/82 מועצת עיריית הרצליה נ' רשף, פ"ד לז(4) 57, פסקה 9 (1983) (להלן: עניין רשף); עניין אשבד, פסקה 14).

17. כאמור בפתח הדברים, שיטת ההיטל מנתקת את הזיקה בין עלותו הקונקרטי של קטע התשתית שבו גובל הנכס, לבין גובה התשלום. חלף זאת, נקבע גובה ההיטל על-פי תחשיב של עלות כלל הוצאותיה הצפויות של הרשות המקומית על מערכת תשתית מסוימת. עלות זו מחולקת בין בעלי הנכסים הנהנים מהתשתית, על בסיס שטח הנכס והיקף הבנייה בו. ההבדל נעוץ בבסיס הרעיוני של שיטת ההיטל, לפיו מערכת התשתית העירונית כולה מהווה "מכלול אחד המשרת את כל הנכסים בתחום הרשות המקומית, ועל כן היא שאמורה לעמוד בבסיסו של החיוב, וממנה כולה הוא אמור להיגזר" (שפיר, עמ' 129;

ראו גם: עע"מ 11646/05 מרכז השלטון המקומי בישראל נ' משה צרפתי, פסקאות י"א-י"ב (פורסם בנבו, 05.09.2007) (להלן: עניין צרפתי)).

18. המעבר לשיטת ההיטל נתן אמנם מענה לחלק מהקשיים המרכזיים בשיטת דמי ההשתתפות, אולם ניתוק הזיקה בין גובה התשלום לבין עלות התשתית הגובלת העלה קשיים במישור סמכות העירייה לגבות. על-פי סעיף 1(א) לחוק יסוד: משק המדינה, "מסים, מילואות חובה ותשלומי חובה אחרים לא יוטלו, ושיעוריהם לא ישונו, אלא בחוק או על פי; הוא הדין לגבי אגרות". סעיף 251 לפקודת העיריות מסמיך את העירייה לקבוע בחוקי עזר הוראות בדבר "תשלום אגרות, היטלים או דמי השתתפות", לשם ביצוע התפקידים שהפקודה מסמיכה אותה לבצע. אלא שהעירייה רשאית לגבות תשלומים אלה, רק כשהיא מספקת כנגדם תמורה בדמות שירות מסוים. סעיף 251 אינו מסמיך את העירייה לגבות 'מס', היינו – תשלום שאינו מקיים זיקה לשירות שניתן (עניין רשף, פסקה 6; עניין צרפתי, פסקה י"ג). בע"א 889/01 עיריית ירושלים נ' אל עמי ייזום השקעות ובניה בע"מ, פ"ד נז(1) 340 (2003), העלה השופט אנגלרד את הסברה כי ניתוק הזיקה המימונית בין התשלום לבין הרחוב הגובל הופך את ההיטל למס: "אם נפעיל כעת את המבחנים הנזכרים שהתגבשו בספרות ובפסיקה בדבר ההבחנה בין תשלום חובה שהוא מס ובין תשלום חובה שאינו מס, הרי נראה כי המאפיינים של היטל הסלילה הנדון מקיימים את היסודות של מס, מן הטעמים האלה: אין זיקה אמיתית בין התשלום ובין השירות; התשלום משמש למימון הוצאות כלליות ולא כהחזר עבור הוצאות מוחשיות ומסוימות של סלילה; התשלום אינו נגבה בצמוד לשירות הניתן בעדו, ולא מבעלי הנכסים הנהנים מהשירות יותר מאחרים" (שם, בפסקה 30). אולם, בהמשך סייג השופט אנגלרד דברים אלה, ונמנע מלקבוע שהוראת חוק העזר הותקנה בחוסר סמכות, שכן קביעה זו לא נדרשה בנסיבות העניין. שאלת הסמכות לגבות היטל סלילה עמדה במוקד עניין צרפתי, שבו הוכרע סופית, כי חיוב לפי שיטת ההיטל חוסה תחת סמכויותיה של העירייה. נקבע, כי די בזיקה 'רופפת' בין תשלום ההיטל, לבין התמורה, כדי שיתאפשר לעירייה להתקינה ולגבות. יחד עם זאת, הודגש, כי יש להקפיד על קיומה של זיקה זו. על מנת להבטיח זאת, נקבעו שני תנאי סף לחיוב בהיטל: הראשון, שהגביה תיעשה "רק כאשר נסלל בפועל כביש"; השני, שסכומי ההיטל שייגבו "יחושבו וישמשו לתכלית לשמה נגבו ולא להעשרת קופת העירייה, וישקפו נאמנה את ההוצאות הצפויות" (עניין צרפתי, פסקה כ"ג; ראו גם: עניין אשבד, פסקה 17).

19. מעתה, אין חולק, כי קביעת היטלים וגבייתם נכנסת בגדר הסמכות שהקנה המחוקק לרשויות המקומיות. דמרי טוענת כאמור, כי סמכות זו קיימת אך ורק במצבים שבהם נסלל כביש הגובל בנכס בתקופת תחולתו של חוק עזר שנוקט בשיטת ההיטל. לשיטתה, בהיעדר סלילה, מתנתקת אף הזיקה הרופפת בין תשלום ההיטל לבין התמורה,

וההיטל הופך הלכה למעשה למס. בין היתר, מסתמכת דמרי על דברים שנקבעו בעניין לוינשטיין: "העירייה, שאין לה סמכות זולת הסמכויות שהוקנו לה בחוק, אינה מוסמכת לגבות מבעל נכס תשלום בגין שירות, מבלי לספק לבעל הנכס את אותו שירות [...] תשלום עבור שירותים, בין שמכונה הוא היטל ובין שמכונה הוא דמי-השתתפות, מוטל בגין שירות הניתן לבעל הנכס, והתשלום אף מיועד לממן אותו [...] כאמור, דמי-השתתפות נקבעו על-פי עלות סלילת הרחובות הגובלים בנכס, ואילו שיעור ההיטל נקבע על-פי תעריף קבוע ליחידת שטח, המשקף עלות ממוצעת של סלילת הרחובות בעיר. במובן זה, הזיקה בין השירות שנותנת העירייה לבין שיעור התשלום חלשה יותר בהיטל, אך על-פי שתי השיטות אירוע המס הוא סלילת רחוב הגובל בנכס" (עניין לוינשטיין, פסקה 6; ההדגשה שלי – נ' ס'). בהתאם לאמור, ביטל בית המשפט חיוב בהיטל, מאחר וסלילת הכביש הגובל בוצעה בתקופת דמי ההשתתפות. מכך, מסיקה דמרי, כי לא ניתן לקבל גישה לפיה תוספת הבנייה מהווה אירוע עצמאי המגבש חבות בהיטל.

20. אין בידי לקבל את טענתה של דמרי בעניין זה. במוקד פסק הדין בעניין לוינשטיין עמדה הכרעה פרשנית ביחס לחוק עזר שנוסחו שונה מהחוק שלפנינו – חוק עזר לראשון לציון (סלילת רחובות), התשמ"ה-1985 (תקנות חש"מ מ' 279, 371). בדומה לחוק העזר שלפנינו, נכללה בחוק העזר ההוא הוראת מעבר כללית השוללת את תחולתו על רחובות שסלילתם החלה לפני כניסתו של החוק לתוקף. אולם, בשונה מחוק העזר שלפנינו, הוראת המעבר לא סויגה. לא נכללה בו הוראה דומה לזו שנקבעה בסעיף 9(א) לחוק העזר ההיטלי, אשר מחילה את החיוב בהיטל בעת תוספת בנייה "על אף האמור בכל מקום אחר" בחוק העזר. את ההכרעה בעניין לוינשטיין יש לראות כהכרעה נקודתית בנוגע לפרשנות אותו חוק עזר; אין לראותה כהלכה ששוללת באופן גורף את סמכותן של רשויות מקומיות להטיל חיוב בהיטל בגין תוספת בנייה, במקום שבו שולמו דמי השתתפות תחת חוק עזר קודם ולא בוצעה סלילה גובלת בתקופת החוק ההיטלי.

21. כאמור, נגד תשלום ההיטל חייבת לעמוד תמורה, שאם לא כן הופך ההיטל למס. תמורה זו היא עבודות שדרוג מערכת התשתית ממנה נהנה בעל הנכס שמשלם את ההיטל. האמנם, כפי שטוענת דמרי, 'זיקת ההנאה' הנדרשת להתגבשות החיוב בהיטל קיימת אך אם בוצעו עבודות סלילה ברחוב הגובל בנכס בתקופת תחולתו של חוק עזר שנוקט בשיטת ההיטל? דעתי היא שלא. אסביר. יש להבחין בין זיקת ההנאה של בעל הנכס, לבין אירוע המס שמגבש את החיוב. בחוק העזר ההיטלי, נקבע במפורש שבקשת היתר בנייה היא אירוע מס שמגבש חיוב. אלא שחיוב זה, אינו יכול להתגבש בהיעדר זיקת הנאה בין הנכס לתשתית העירונית. זיקת הנאה זו נוצרת מעצם חיבורו של הנכס למערכת התשתית, ולא מפעולת הסלילה ברחוב הגובל (ראו גם: שפיר, עמ' 310-311). מסקנה זו מתחייבת ממהותה של שיטת ההיטל. כאמור, בלב שיטה זו עומדת תפיסת מערכת

התשתית כמכלול אחד המשרת את כלל בעלי הנכסים שברשות המקומית. ניתן לדמותה לגוף אורגני הפועל כחטיבה אחת, ואשר אבר אחד משפיע על חברו. כך, למשל, ברור שסלילת עורק תחבורה מרכזי בעיר משרתת את כלל בעלי הנכסים המחוברים למערכת הכבישים העירונית, ולא רק את אלה שנכסיהם גובלים בו; "נר לאחד, נר למאה" (בבלי, שבת קכ"ב, ע"א). אמנם, בעניין צרפתי נקבע שתנאי לחיוב בהיטל, הוא ש"נסלל בפועל כביש". אולם אין להבין תנאי זה כמתייחס אך לכביש שנסלל בתקופת החוק ההיטלי. די בכך שהנכס גובל בכביש סלול, שמחובר למערכת הכבישים העירונית. תנאי זה נועד להבטיח זיקה מינימלית בין תשלום ההיטל לבין התמורה שמקבל בעל הנכס מעבודות התשתית. נכס שגובל בכביש סלול – מחובר למערכת התשתית העירונית ובעליו נהנה מהעבודות שההיטל ששילם נועד לממן. נכס שאינו גובל בכביש כזה – אינו מחובר למערכת, ובעליו אינו מקבל תמורה משדרוגה. ודוק, זיקת ההנאה אינה מגבשת חיוב כשלעצמה. החיוב מתגבש כאשר מתרחש אירוע המס – כפי שזה נקבע בחוק העזר. אין מניעה שיהיה זה אותו אירוע שיוצר את זיקת ההנאה (חיבור הנכס לתשתית העירונית), אך זה איננו הכרח. אולם קיומה של זיקת הנאה בעת אירוע המס, הוא תנאי הכרחי להתגבשות החיוב.

22. מן הכלל אל הפרט. אין חולק, כי נכסיה של דמרי מחוברים לתשתית הכבישים העירונית. בהתאם לכך, מתקיימת זיקת ההנאה הנדרשת להתגבשות החיוב בהיטל, ומתקיים התנאי הראשון שנקבע בהלכת צרפתי. עם בקשת היתר הבנייה – התקיים אירוע המס המעוגן בחוק העזר, ודמרי חויבה בהיטל. היטל זה נועד לשמש למימון כלל עבודות התשתית בתחומי הרשות, ולא להעשיר את קופת העירייה. משכך, מתקיים גם התנאי השני שנקבע בהלכת צרפתי. אכן, הזיקה בין התמורה שמקבלת דמרי מהעבודות לבין התשלום, היא זיקה רופפת. רופפת – אך קיימת; ההיטל שנגבה מדמרי – בסמכות נגבה.

#### כפל חיובים

23. מוסיפה דמרי וטוענת, כי זיקת ההנאה שהיוותה את הבסיס לחיובה בהיטל מוצתה בתקופת חוק העזר הישן, וכעת הרשות אינה רשאית עוד להטיל חיוב בגינה. במסגרת טענה זו, מדגישה דמרי את אופיו המשלים של החיוב בגין תוספת הבנייה. חיוב זה קשור בטבורו לחיוב הראשוני בהיטל; הוא אינו יכול להתגבש מקום שבו החיוב הראשוני התגבש תחת משטר של דמי השתתפות.

24. להבהרת טענה זו יש לעמוד על היחס בין אחוזי הבנייה המנוצלים לבין החיוב בשיטת ההיטל. יפים לעניין זה דבריו של השופט ע' פוגלמן בעניין אשבד:

“שיטת ההיטל [...] נסמכת על אומדן המביא בחשבון את זכויות הבנייה המנוצלות והבלתי-מנוצלות גם יחד. משכך, במועד התגבשות החיוב בהיטל (יצירת זיקה בדרך של ביצוע עבודות תשתית בנכס גובל), התעריף שיוטל על בעל הנכס כבר ידוע ואין כל מניעה להטילו כחיוב חד-פעמי [...] ואולם תשלום חד-פעמי מחייב את בעל הנכס לשלם מראש עבור חלקו היחסי במימון התשתית כולה, לרבות החלק היחסי בזכויות בניה שטרם נוצלו בפועל, וממילא לפני שהחל ליהנות מהן. חיוב חד-פעמי עלול אפוא ליצור הכבדה ניכרת על בעלי הנכסים, ואף מעורר קשיי גביה ניכרים מצד הרשויות המקומיות. מטעם זה איפשר המחוקק לרשויות המקומיות לבחור בשיטת חיוב המבוססת על שתי עילות חיוב נפרדות: עילת חיוב ראשונית, המתגבשת עם היווצרה של זיקה של הנאה בין הנכס לבין התשתית (ביצוע עבודות בנכס גובל), ולפיה גובה ההיטל מחושב כמכפלת תעריף ההיטל בשטח הבנוי בפועל; ועילת חיוב משלימה שקמה בגין כל תוספת בניה בנכס ומחושבת כמכפלת התוספת בתעריף ההיטל במועד גמר הבנייה” (פסקה 18).

היינו, בשיטת ההיטל, כשנסלל כביש גובל, משלם בעל הנכס בהתאם לזכויות הבנייה המנוצלות בלבד, והחיוב בגין יתר זכויות הבנייה נדחה למועד ניצולן. לעומת זאת, טוענת דמרי, דמי השתתפות מאופיינים בחיוב חד-פעמי בשיעור גבוה, והם “לוקחים בחשבון את מלוא פוטנציאל הבניה שניתן לבנות על הקרקע”. לפיכך, חיוב בהיטל על תוספת בנייה מקום שבו בוצעה הסלילה, עת עמד בתוקף משטר של דמי השתתפות, הוא למעשה חיוב בכפל.

25. בע”א 6066/97 עיריית תל אביב-יפו נ’ אבן אור פסגת רוממה, פ”ד נד(3) 749 (2000) (להלן: עניין אבן אור) נדון נכס ששני הרחובות הגובלים בו נסללו בתקופה שבה חל חוק שנקט בשיטת דמי השתתפות. דמי השתתפות על-פי חוק זה שולמו במלואם, בתקופה שבה הנכס לא היה בנוי. שנים לאחר מכן, לאחר שהוחלף חוק העזר הנ”ל בחוק עזר היטלי, רכשה המשיבה שם את הקרקע וביקשה להוציא היתר בנייה. כמו דמרי – חויבה גם היא בתשלום היטל כתנאי לקבלת ההיתר; כמוה תקפה גם היא את חוקיותו של חיוב זה. בית המשפט פסק, כי החיוב בדמי השתתפות בעבר אינו פוטר מהיטל עבור הבנייה שנעשתה בתקופת החוק ההיטלי. לצד זאת, דחה בית המשפט את טענת העירייה, לפיה היא זכאית לחייב את המשיבה בהיטל אף בגין רכיב הקרקע – שכן, דמי השתתפות ששולמו כיסו את החיוב בגין רכיב זה.

26. דמרי טוענת שיש להבחין בין עניין אבן אור לענייננו, שכן בעניין ההוא נעשתה הרחבה של אחד הרחובות הגובלים בתקופת התחולה של חוק העזר שנקט בשיטת ההיטל. ראוי לציין, כי עובדה זו לא זכתה להתייחסות בפסק דינו של בית המשפט העליון, וספק אם אכן היוותה את הבסיס להכרעה, כפי שטוענת דמרי, אולם היא צוינה מפורשות בפסק דינו של בית המשפט המחוזי באותו עניין. דמרי מוצאת תימוכין לעמדתה בפסק הדין המשלים בעניין אשבד, שבו נקבע כדלהלן: "במקרה דנו, החיוב בגין 'היטל סלילה' עבור תוספת הבנייה יכול להיעשות רק לאחר קיומו של 'אירוע מס' נוסף (פעולה של הרשות בתשתיות או של בעל הנכס בבנייה נוספת), אירוע שיקים זיקת הנאה ראשונית בין השירות הניתן ע"י העירייה לבין תשלום הפיתוח הנדרש. דרישת חיוב משלימה עבור תוספת הבנייה בגין סלילה שהושלמה עובר לכניסתו לתוקף של חוק העזר החדש, ללא ביצוען של עבודות סלילה נוספות, תהווה יצירת חיוב חדש בבחינת יצירת 'יש מאין' על חוב שאיננו בר קיימא עוד" (פסק הדין המשלים בעניין אשבד, עמ' 6). מנגד, מפנה אותנו העירייה לת"א (מחוזי ת"א) 14-11-29457 אקו סיטי – א.ס.אל יזמות ובניה בע"מ נ' עיריית תל-אביב (פורסם בנבו, 22.2.2018), שבו נקבע, בין השאר בהסתמך על הלכת אבן אור, כי "החיוב בגין תוספת בניה הוא עצמאי והוא מוטל בלא כל קשר למועד ביצוע עבודות התשתית ו/או תשלום דמי ההשתתפות בעבר". יצוין, כי באותו עניין זנחה בעלת הנכס את טענת כפל החיובים בסיכומיה, בטענה שההכרעה בה אינה נדרשת, אולם השופטת בחרה להתייחס אליה בכל זאת, בציינה כי "לא יכולה להיות מחלוקת שעיקר הראיות והחקירות בתיק זה הוקדשו לנושא" (שם, פסקה 30).

27. אני סבור שעמדת דמרי בנקודה זו אינה מתיישבת עם ההבדל הרעיוני בין שיטות המימון. בבסיס שיטת דמי ההשתתפות עמדה התפיסה לפיה בעלי הנכסים חייבים במימון הרחובות הגובלים בנכסיהם בלבד. בהתאם לכך, התשלומים ששילמו שולמו כנגד סלילת כבישים אלה ותו לא. לעומת זאת, שיטת ההיטל מבוססת על כך שכל אחד מבעלי הנכסים חייב במימון חלק בלתי מסוים ממערכת הכבישים העירונית כולה. ברי, כי אין חפיפה ביסוד החיוב בשתי השיטות ומכאן שאין מדובר בכפל חיובים. מסקנה זו יפה בין אם בוצעה סלילה גובלת בתקופת החוק ההיטלי, בין אם לאו – שהרי מקור החיוב בהיטל בלאו הכי אינו בסלילה זו. המסקנה מוצדקת אף מתוקף שיקולי המדיניות שעומדים מאחורי המעבר לשיטת ההיטל, ובפרט חלוקת נטל מימון התשתיות באופן שוויוני יותר בין כלל תושבי הרשות המקומית. אין זה צודק לפטור בעלי נכסים שגובלים ברחובות שנסללו בעבר מהשתתפות במימון עבודות התשתית העירונית – בפרט כשחלק מהעבודות כולל בנייה ושדרוג תשתיות על, מהן נהנים גם תושבים אלה (שפיר, עמ' 733).

28. לצד זאת, אין חולק שתשתיות שמומנו בעבר לפי שיטת דמי ההשתתפות הן חלק ממערכת התשתית העירונית. התעלמות גורפת מהתשלומים הללו קשה לקבל (עניין אבן אור, פסקה 5; שפיר, עמ' 227-228). אולם בענייננו קובע חוק העזר ההיטלי הוראות מפורשות להתחשבות בתשלומי עבר. הוא פוטר "בעל נכס גובל ששולמו בעד נכסו דמי השתתפות במלואם או שסלל כביש או מדרכה, לפי דרישת העירייה" מתשלום היטל סלילת כביש מקומי או מדרכה בהתאם (סעיף 8 לחוק העזר ההיטלי); הוא מבחין בין בעלי נכסים ששילמו דמי השתתפות בגין סלילת כביש עורקי (שמהווה חלק מ'תשתיות העל' וסלילתו יקרה יותר), לבין כאלה ששילמו דמי השתתפות בגין סלילת כביש מקומי, כך שרק האחרונים ישלמו היטל סלילת כביש עורקי בעת תוספת בנייה (סעיפים 9(א)(1) - (2) לחוק העזר ההיטלי); והעיקר לענייננו – הוא קובע תחשיב פרטני להתחשבות בהסדרי פיתוח שבוצעו חלף תשלום דמי השתתפות, המבוסס על שטח הכביש העורקי שנסלל במסגרתם (סעיף 9(א)(3) ופרט 2 לתוספת לחוק העזר ההיטלי). על בסיס ההוראות הללו, קיבלה דמרי פטור מלא מתשלום היטל סלילת כביש מקומי וזוהתה בכ- 50% מהיטל סלילת כביש עורקי. הנה כי כן, חייבה העירייה את דמרי מחד גיסא בהיטל סלילה בגין תוספת הבנייה, אך מאידך גיסא הפחיתה היטל זה בהתאם לשטח הכביש שאת סלילתו מימנה דמרי במסגרת הסדר הפיתוח. כפל חיובים, אין לראות בכך, וטענתה של דמרי – נדחתה.

#### רטרואקטיביות והפליה

29. אף בטענותיה של דמרי בנוגע לרטרואקטיביות לא מצאתי ממש. חיוב על-פי חוק העזר מתגבש בעת הגשת הבקשה להיתר הבנייה. כפי שהוסבר לעיל, בקשת היתר הבנייה מהווה אירוע עצמאי לגיבוש החיוב (בהינתן קיומה של זיקת הנאה), וזה אינו חופף לחיוב שהתגבש תחת משטר דמי השתתפות. לפיכך, הטלת החיוב בגין היתר הבנייה אינה בגדר "החלת ויצירת חיוב חדש בהתייחס לאותה עילה (סלילה גובלת) שהתרחשה בעבר" כפי שטוענת דמרי.

30. אשר לטענת ההפליה. אין לכחד כי שינוי החוק מוביל לתוצאה לפיה שני בעלי נכסים זהים עשויים להיות מחויבים בסכומים שונים במידה משמעותית אך ורק בגלל הבדל במועד ניצול זכויות הבנייה. כך למשל, בעל נכס שניצל את מלוא זכויות הבנייה לפני שנכנס לתוקף חוק העזר ההיטלי לא יחויב בתשלומים נוספים. לעומת זאת, בעל נכס זהה שהמתין עם ניצול זכויות הבנייה ומימש אותן רק לאחר כניסתו לתוקף של החוק יחויב בהיטל עם הגשת בקשת היתר הבנייה. ככלל, השונות במועד ניצול זכויות הבנייה בנכס אינה רלוונטית להבחנה באשר לחבות בהיטל (עניין לופטמן, פסקה 34; עניין אשבד, פסקה 28). אולם בענייננו, הטעם להבחנה נעוץ בשינוי חוק העזר החל. שינוי המצב

הנורמטיבי, באופן טבעי, גורר עמו הבחנה בין פעולה שנעשתה לפני השינוי לעומת פעולה שנעשתה אחריו. כאמור לעיל, אחד הטעמים המרכזיים במעבר לשיטת ההיטל היה הרצון לקדם חלוקה צודקת יותר של נטל מימון התשתיות בין תושבי הרשויות המקומיות. אכן, בעלי נכסים שניצלו את מלוא זכויות הבנייה בנכסיהם עובר למעבר לשיטת ההיטל עשויים 'להנות מההפקר', אולם אין בכך כדי להצדיק פטור גורף מתשלום היטל גם למי שלא ניצל את זכויות הבנייה תחת המשטר הישן. הענקת פטור כזה תגרום לכך שהרשות תיאלץ להעלות את תעריפי ההיטל כדי לכסות על סכומי-הכסף שלא תוכל לגבות, באופן שיפגע בהגשמת תכלית החוק. זאת אין לקבל.

31. משנדחו כלל טענותיה של דמרי, נדחה הערעור.

דמרי תשלם לעירייה הוצאות בסך של 8,000 ₪.

ש ו פ ט

השופט י' עמית:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופטת י' וילנר:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

לפיכך הוחלט כאמור בפסק הדין של השופט נעם סולברג.

ניתן היום, ח' באדר התש"פ (3.2020.4).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט

ש ו פ ט