

12 תשלומי חובה למימון תשתיות פיתוח

פנחס גלדקוב*

1. מבוא

הרשויות המקומיות בישראל נושאות בחבויות שונות להקמה של תשתיות שונות ולאחזקתן.¹ חיבור זה דן בתשתיות המוניציפליות הבאות: תשתית רחובות (כבישים ומדרכות), תשתית אספקת מים, תשתית ביוב ותשתית ניקוז. לשם ביצוע החבויות הכרוכות בתשתיות האמורות מוקנות לרשויות המקומיות סמכויות רחבות.² לשם ביצוע החובות הללו, ולשם ביצוע הפעולות, שרשויות מקומיות מוסמכות לעשות, לרבות כל הכרוך בתשתיות המוניציפליות, מוסמכות הרשויות המקומיות להתקין חוקי עזר.³ בחוקי העזר הן מוסמכות לקבוע תשלומי חובה שונים,⁴ שהם עיקרו של חיבור זה, בו אנסה לקרב את הקורא לתחום התשתיות

* עורך-דין פנחס גלדקוב הוא פרקליט המתמחה במיסוי מקרקעין. בוגר משפטים, בוגר כלכלה ובוגר ראיית חשבון באוניברסיטת תל-אביב, עורך הספרים: מס שבח מקרקעין וארנונה עירונית, ושותף בחיבור הספר היטל השבחה, כולם בהוצאת אוריאן. עוזר מחקר בתכנית ללימודי ניהול ושמאות מקרקעין באוניברסיטת תל-אביב.

¹ ראה סימן ב' לפרק השניים עשר לפקודת העיריות (נוסח חדש) (להלן: "פקודת העיריות"). מוזר הדבר, אולם אין פרק מקביל לגבי יתר סוגי הרשויות המקומיות, עם זאת ההתייחסות אליהן תהייה זהה.

² ראה סימן ג' לפרק השניים עשר לפקודת העיריות, פרק תשיעי לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, (להלן: "צו המועצות המקומיות (א)"), פרק תשיעי לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות). (להלן: "צו המועצות המקומיות (א)"), (להלן: "צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות)").

³ ראה סעי' 250 לפקודת העיריות וסעי' 22 לפקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש), (להלן: "פקודת המועצות המקומיות").

⁴ ראה סעי' 251 לפקודת העיריות, סעי' 14 ואילך לפקודת המועצות המקומיות, סעי' 152 לצו

המוניציפליות ולתשלומי החובה המוטלים בגינם. מטבע הדברים, מוגבל החיבור בהיקפו, ואינו מתיימר למצות את כל הסוגיות העולות בעיסוק בתחום זה, ובוודאי שאין הוא בא למלא מקומו של ייעוץ משפטי.

2. סוגי תשלומי החובה

בפקודת העיריות, בפקודת המועצות המקומיות ובצווים שהוצאו מכוחה ובחיקוקים נוספים קבועים סוגי תשלומי החובה השונים, אותם מוסמכות הרשויות המקומיות לקבוע⁵. על אלו נמנים ארנונות, היטלים, דמי השתתפות ואגרות. ואכן המציאות מלמדת, כי רשויות מקומיות נוהגות לממן שירותים שונים באמצעות תשלומי חובה נפרדים⁶. בטרם נוכל לדון בתשלומי החובה בגין כל תשתית מוניציפלית, יש להבחין בין סוגי תשלומי החובה השונים.

⁵ המועצות המקומיות (א) וסעי' 68 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות). סעי' 251 לפקודת העיריות מסמיך עירייה לקבוע חובת תשלום אגרות, היטלים או דמי השתתפות. סעי' 14 לפקודת המועצות המקומיות מסמיך מועצה מקומית להטיל, באישור הממונה על המחוז, תשלומי חובה מסוג ארנונה, אגרות בעד רשיונות, היטלים, אגרות בעד הספקת שירותים ודמי השתתפות. סעי' 152 לצו המועצות המקומיות (א) מסמיך מועצה להטיל באישור השר אגרות, היטלים, דמי השתתפות או תשלומי חובה אחרים ולהטיל ללא אישור השר ארנונה כללית. סעי' 68 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) מסמיך מועצה אזורית להטיל את האגרות, ההיטלים ודמי השתתפות שמועצה רשאית להטילם לפי הפקודה.

⁶ כך למשל מוטל היטל ביוב למימון הקמת תשתית הביוב, אגרת ביוב (הנגבית בד"כ יחד עם אגרת המים) למימון אחזקת תשתית הביוב. אגרת הנחת צינורות ואגרת חיבור למים כמו גם אגרת המים עצמה, היטל תיעול למימון הקמת תשתית ניקוז מי גשמים, היטל סלילה למימון סלילת כבישים ומדרכות.

א. ארנונה

ארנונה היא תשלום חובה מסוג מס⁷. מס "טהור" מוטל דרך כפייה על-ידי רשות ציבורית ללא כל זיקה לשירות מסוים. אין כנגד המס ה"טהור" כל תמורה ישירה, הניתנת מידי הרשות למשלם המס. מכאן, שתושבי רשות מקומית חייבים בתשלומה של הארנונה, גם כאשר אין דעתם נוחה מהשירותים הניתנים להם על-ידי אותה רשות. המונח "ארנונה" אינו מיוחד רק לארנונה המוכרת לנו כיום כ"ארנונה הכללית", הנקובה בחוק ההסדרים⁸.

ב. אגרה

אגרה היא תשלום חובה המוטל בכפייה, ומשולם תמורת מצרך או שירות. אגרה נבדלת ממס "טהור" בכך, שהיא משולמת כתשלום חובה בזיקה עם שירות מסוים או מצרך מסוים שהשלטון נותן לפרט. באגרה קיים קשר בין התשלום לבין המצרך או השירות, שרשות מספקת תמורתו. עם זאת, אין הכוונה לתמורה כמשמעותה בדיני החוזים. בכך נבדלת האגרה ממחיר. מחיר נקבע על בסיס של משא ומתן בין מוכר מרצון לקונה מרצון, בעוד אגרה מוטלת בכפייה על-ידי הרשות. יש שהיא יקרה מערכו של המצרך או של השירות, ויש שהיא זולה ממנו. אגרה היא מעין "יצור כלאיים" האוצר בחובו את תכונות המס מחד ואת תכונות המחיר מאידך. היא נבדלת ממחיר "טהור" בכך, ששיעורה אינו מותנה בערך השירות שבגינו היא ניתנת. מכל מקום, צריך שתתקיים זיקה בין תשלום האגרה לבין השירות או המצרך שהרשות המקומית מספקת⁹.

⁷ ראה ה' רוסטוביץ, **ארנונה עירונית**, (מהדורה רביעית 1995) (להלן: "רוסטוביץ"), עמ' 38.
⁸ עד היום נוקב סעי' 14 לפקודת המועצות המקומיות בביטויים "ארנונות", "ארנונת חינוך", "ארנונת-גולגולת". עד לשנת 1968 היו הרשויות המקומיות, לרבות המועצות האזוריות, מוסמכות להטיל גם "ארנונת רכוש". כיום עסקינן רק ב"ארנונה הכללית".
⁹ רוסטוביץ, עמ' 40.

ג. היטל

ההיטל הוא בעל אופי מעורב. מחד מוטל ההיטל בכפייה על-ידי הרשות הציבורית, ומאידך הוא יחסי למידת ההנאה, שמפיק המשלם מן השירות. היטל הוא בעל תכונות משל עצמו, והוא קרוב יותר למס או לארנונה מאשר לאגרה.¹⁰

ד. דמי השתתפות

דמי השתתפות הם מעין אנדרוגינוס של מס ומחיר, תשלום המוטל דרך כפייה על סוג בני אדם לפי הנאתם משירות מסוים.¹¹ קיימות שיטות שונות לחישוב חלקם היחסי של נישומים שונים בתשתית זו או אחרת. רשויות מקומיות רבות נוהגות בשיטה משולבת של חלוקת עלותה של תשתית זו או אחרת בנכסים הגובלים בה, בהתאם לפרמטרים של שטח המקרקעין, יחס החזית לעומק המגרש ונפח הבנייה.

3. שיקולים בקביעת תשלומי החובה

א. ארנונה ותשלומי חובה אחרים

ככלל, אין בפקודת העיריות או בפקודת המועצות המקומיות או בצווים שהוצאו מכוחה או אף בחיקוקים אחרים הוראות מפורשות לגבי השאלה, האם יש לממן תשתית מוניציפלית זו או אחרת מתקציב הארנונה או באמצעות קביעת תשלום חובה אחר.¹² החוקים הנזכרים לעיל ואחרים אינם קובעים חובה להטיל

¹⁰ שם עמ' 42.

¹¹ שם, שם.

¹² קיימת דעה לפיה לכלל זה יש חריגים לגבי מועצות מקומיות. ראה גם ההגבלות על סמכותן של מועצות מקומיות להטיל תשלומי חובה למימון תשתיות פיתוח בסעי' 14 לפקודת המועצות המקומיות, בסעי' 152 לצו המועצות המקומיות (א) וכו'.

תשלום חובה אחד למימון כל השירותים המוניציפליים, ולמעשה אף צופים אחרת. החוקים הללו אף אינם קובעים את הקריטריונים להטלת תשלום חובה זה או אחר במקום שעל-פיהם ניתן לקבוע את שניהם.

ב. גבולות שיקול הדעת של מועצתה של רשות מקומית

למועצה של רשות מקומית מוקנה שיקול דעת נרחב בניהול ענייניה. הטלת תשלומי החובה היא בגדר חקיקת משנה בלבד, אולם מועצת הרשות המקומית נבחרה על ידי תושבי הרשות המקומית, ולפיכך יש לה מנדט מציבור הבוחרים. עם זאת, שיקול דעתה של מועצתה של הרשות המקומית בהטלת תשלומי חובה צריך להיות מופעל בסבירות, בהגיונות, בשוויון, ביושר, בתום לב ושלא למטרה פסולה. חוקי עזר גם בתחום תשלומי החובה בגין תשתיות מוניציפליות יראו כבטלים מטעמים של חוסר סבירות, אם הדבר מתגלה בהם באופן גלוי במידה קיצונית, היורדת לשורשו של עניין, וכאשר סטייתם מדרגת הסבירות היא בעליל מעבר לכל כוונה, שניתן ליחס למחוקק הראשי.

בתי המשפט נדרשו לא אחת לדון בגבולות שיקול הדעת של מועצתה של רשות המקומית ובזכותה לשנות את החלטותיה¹³. שיקול הדעת הנרחב של מועצת הרשות המקומית נובע מהיותה נבחרת ציבור, אשר לה ניתן המנדט לקבוע את כל הקשור לדרך ניהולה של הרשות. הנחת המוצא היא שמועצת הרשות המקומית מוחזקת, כמי שמיטיבה לדעת את כלל צרכי הרשות המקומית, את היקף השירותים המוניציפליים אותם צורכים חלקי האוכלוסייה השונים וכן את מידת יכולתם היחסית של מחזיקי הנכסים לסוגיהם לשאת בנטל המימון של תשתיות החובה המוניציפליות השונות. למועצת הרשות המקומית נתונה ההחלטה על-פי אילו מבחנים להטיל את תשלומי החובה בגין התשתיות השונות. השימוש במבחנים השונים אינו חייב להיות אחיד בכל הרשויות המקומיות. בית המשפט יתערב בהחלטתה של רשות מקומית, רק אם בבחינתה מגיעה ההחלטה לכדי אי-סבירות

¹³ רוסטוביץ, עמ' 130.

קיצונית, אשר נושא עמו תכונה של אי צדק בולט, הגורם לעוול בולט¹⁴. הלכות דומות נפסקו גם לגבי שיקול דעתה של מועצת הרשות המקומית בעת הטלת תשלומי חובה אחרים, וזאת בהתאם לשיקולים הניצבים בבסיס כל סוג של תשלום חובה. הזיקה בין כל תשלום חובה לבין השירות הניתן בגינו חזקה יותר מאשר הזיקה שבין ארנונה לבין כלל השירותים העירוניים. אין פסיקה מפורשת לגבי סמכותה של מועצת הרשות המקומית להטיל תשלומי חובה נוספים למימון שירותים, אשר קודם לכן מומנו מתקציב הארנונה. על פני הדברים נראה, כי מלכתחילה בכוחה ובסמכותה של רשות מקומית לקבוע חלוקה בין השירותים השונים שהיא מספקת לתושביה, ולקבוע, כי שירותים מסוג מסוים ימומנו באמצעות ארנונה, ואילו שירותים אחרים ימומנו באמצעות תשלומי חובה נפרדים. על-פני הדברים, נראה כי חלוקה כזו אכן תיתכן במהלך פעילותה של הרשות המקומית. נראה גם, שההחלטה, אם לממן שירות מוניציפלי כלשהו בארנונה או בתשלום חובה נפרד, עיקרה בקביעה או בשלילה של זיקה בין המשלם לבין השירות. אין להתפתות ולגרוס, שעיקרה של ההחלטה הוא בקביעת זהות הנושא בעלות השירות - כלל המחזיקים או רק אלו שנהנים מהשירות. ניתן לגלם את עלות השירות לתוך תעריפי הארנונה השונים כך, שגם אז רק הנהנים מהשירות יישאו בעלותו.

השימוש בכוח משפטי זה אסור שייעשה בחריגה מהסמכות שהוקנתה לרשות מקומית. חריגה מסמכות תיתכן כאשר באמצעות הטלת תשלום חובה חדש בגין שירות פלוני עוקפת הרשות המקומית את חוקי ההקפאה, אשר החל משנת 1986 מגבילים את סמכות המועצה של רשויות מקומיות להטיל ארנונה כללית. ההגבלה נוצרה בשורה של חיקוקים שחוקקו מדי שנה, אשר הגבילו את שיעור העלאת תעריפי הארנונה. בשנת 1993 הוחלפו חיקוקים אלו בחוק ההסדרים הנזכר ובתקנות המותקנות מכוחו מדי שנה. חריגה מחוקי ההקפאה מביאה, לכל הפחות, לבטלות סכום הארנונה העודף על הסכום החוקי המותר בהטלה. עמדנו קודם על סמכותה של מועצתה של רשות מקומית לממן שירותים מוניציפליים שונים באמצעות תשלומי החובה השונים שבסמכותה להטיל. מועצת הרשות המקומית עשויה לעשות

¹⁴ שם עמ' 131.

שימוש לרעה בסמכותה זו בכדי לעקוף את חוקי ההקפאה. הדברים אמורים בהטלת תשלום חובה בגין שירות, שקודם לכן מומן בארנונה הכללית, כך שסכום הארנונה ותשלום החובה החדש יחדיו עולים על סכום הארנונה שמוסמכת היתה מועצת הרשות המקומית להטיל באותה שנה.

ג. העיקרון - כיסוי הוצאות ולא התעשרות

הצד השווה בכל תשלומי החובה, שנועדו לממן תשתית מוניציפלית זו או אחרת הוא שכולם באים אך לשפות את הרשות המקומית על הוצאותיה בהקמת התשתית ולא להעשירה מעבר להוצאותיה אלו¹⁵. אם קובעת רשות מקומית בחוק עזר תשלום חובה, שגובהו עשוי להביא לה הכנסה מעבר לסכום הכולל של הוצאותיה אלו, או אם דורשת הרשות המקומית תשלומם של תשלומי חובה, ששיעורם נקבע באופן מופרז, היא חורגת מסמכותה¹⁶. בכל מקרה לא יהיו תשלומי החובה גבוהים יותר מההוצאות הריאליות, אסור שיהיו בגדר מס מוסווה, שמטרתו "העשרת" קופת הרשות המקומית מעבר להוצאותיה הממשיות¹⁷.

ד. היישום - עריכת תחשיבים

את העיקרון, שתשלומי החובה בגין תשתיות מוניציפליות נועדו אך לשפות את הרשות המקומית על הוצאותיה בהקמת התשתית ולא להעשירה מעבר להוצאות אלו, יש לבחון לגבי כל תשלום חובה בנפרד. קביעתו של תשלום חובה הנועד למימון הקמת תשתית מוניציפלית נשענת על העלויות וההכנסות. ההכנסות מגביית תשלום החובה שנקבע אמורות אך לכסות את העלויות, שתהיינה לרשות המקומית כתוצאה מהקמת התשתית הרלבנטית. מכאן, שעסקינן למעשה במאזן של הכנסות מול מאזן

¹⁵ ראה ע"א 263/78 חברת החשמל לישראל בע"מ נ' המועצה המקומית נשר, פ"ד (1) 757,

764, 765. ע"א 620/82 מועצת עיריית הרצליה ואח' נ' רשף ואח', פ"ד לז (4) 57, 66.

¹⁶ ראה ע"א 263/78 חברת החשמל לישראל בע"מ נ' המועצה המקומית נשר, פ"ד (1) 757,

764, 765.

¹⁷ ראה 620/82 מועצת עיריית הרצליה ואח' נ' רשף ואח', פ"ד לז (4) 57, 66.

עלויות והוצאות. קביעת העלויות וקביעת ההכנסות דורשות מומחיות לא מעטה, הנשענת על נתונים רבים ועל אומדנים רבים. לציבור זכות לעיין בתחשיבים ובנתונים המשמשים בסיס לקביעת תשלומי החובה.

ה. תוקף למפרע

מסעיף 252 לפקודת העיריות עולה, כי רשאית מועצת העירייה לקבוע חובת השתתפות בהוצאות עבודה, שהיא רשאית או חייבת לבצע, גם לגבי עבודות כאמור שבוצעו על ידי העירייה בתוך שנת הכספים, אשר בה התחיל תוקפו של חוק העזר¹⁸. הוראה דומה קיימת בסעיף 25 לפקודת המועצות המקומיות. מסעיף 260 לפקודת העיריות עולה, כי שום דרישה של חוק עזר לא תחול על עבודות שנעשו, לפני שחוק העזר נכנס לתוקפו, אלא אם יש בחוק העזר הוראה אחרת מפורשת. אין הוראה דומה בפקודת המועצות המקומיות ובצווים שהוצאו מכוחה.

ו. החלפת תשלומי חובה

רשויות מקומיות רבות נוטות לעבור ממימון תשתיות מוניציפליות כגון כבישים, מדרכות, ביוב ותיעול, באמצעות תשלום חובה מסוג דמי השתתפות לתשלום חובה מסוג היטל. הטעמים לכך רבים. שיטת מימון תשתיות בדרך של דמי השתתפות היא מאופיייה גרעונית יותר מאשר שיטת מימון בדרך של היטל. זאת ועוד, לעיתים, קיימות תשתיות אשר אין לגביהן נכסים גובלים בני חיוב וכדומה.

ז. אישור שר הפנים

חוקי העזר של הרשויות המקומיות כפופים לביקורתו של שר הפנים¹⁹. בפועל, מעורבותו של השר בקביעת תשלומי חובה למימון תשתיות פיתוח היא

¹⁸ לא ברור, האם הוראה זו חלה רק על תשלומי חובה מסוג של "דמי השתתפות", או שמא חלה היא על כל סוגי תשלומי החובה.

¹⁹ ראה סעי' 258 לפק' העיריות, סעי' 22 לפק' המועצות המקומיות.

מעטה.

4. רחובות (כבישים ומדרכות)

א. כבישים

כללי

עירייה מוסמכת לסלול כל רחוב שאיננו רכוש הפרט²⁰. אין בפקודת העירייה הגדרה מה כלול בעבודות הסלילה. עבודות הסלילה עשויות לכלול רשימה ארוכה של סוגי עבודות²¹. אין הוראות דומות מפורשות בפקודת המועצות המקומיות או בצווים שהוצאו מכוחה, עם זאת, ההתייחסות למועצות מקומיות היא זהה. רובן של ההוראות בדבר הטלת תשלום החובה למימון תשתית כבישים מצויות במסגרת חוקי העזר של כל רשות. בעבר נהגו רשויות מקומיות לממן את הקמתם או הרחבתם של כבישים בתשלום חובה מסוג דמי השתתפות. כיום עברו רשויות מקומיות רבות לממן את הקמתם או הרחבתם של כבישים בתשלום חובה מסוג היטל סלילת כבישים. ברשויות מקומיות רבות נקבעת הוראה בחוק העזר החדש, הקובעת חובת

²⁰ סעי' 249(11) לפקודת העיריות.

²¹ על עבודות הסלילה ניתן למנות את אלו: חפירה, פילוס ומילוי; סילוק תשתיות חשמל טלפון וכו', והקמתם מחדש. עקירת עצים ונטיעתם מחדש. הריסת מבנים ופינוי הריסות. לעיתים גם הריסה והתקנה של תשתיות מים, ביוב וניקוז, ובלבד שעבודות אלו נעשו עקב הסלילה ולצורך הסלילה; התאמת רחוב מבחינת שיפועיו ומפלסיו לרחובות הסמוכים לו, כיוון כניסות, מדרכות וגדרות של מקרקעין גובלים אל מפלסי הרחוב הנסלל; בנייה ושינוי של קירות תומכים וקירות גבול, מדרגות, אבני שפה, גדרות וגדרות מגן, צידי דרך, מתקני בטיחות, וכל עבודה במקרקעין גובלים הנדרשת לשם הסלילה; ריצוף שבילים, סידור שדרות, מדשאות, בריות, ספסלים, נטיעת עצים, צמחים, סידורם וגידורם; התקנת תאורה ברחוב, למעט רמזורים; כל עבודה אחרת הדרושה לסלילת רחוב או הכרוכה בה.

תשלום היטל סלילת כבישים, והוראה, לפיה חוק העזר החדש לא יחול על נכסים הגובלים בכבישים שתחילת סלילתם קדמה ליום פרסום חוק העזר. על נכסים אלו תמשיך לחול החובה לשאת בתשלום החובה הקודם ובהתאם לתנאיו. השאלה, מהו מועד תחילת סלילתו של הכביש הגובל בנכס המחוייב בתשלום ההיטל, מהווה בדרך כלל סלע מחלוקת שכיח, ואף על פי כן לא זכתה עד היום להתייחסות ממצה. רשויות מקומיות אחרות, קובעות הוראה שונה, אשר נועדה לאפשר להן להטיל היטל סלילת כבישים ולגבותו גם לגבי כבישים שתחילת סלילתם קדמה ליום פרסום חוק העזר החדש. במקרים מסוימים, יש לפקפק בחוקיות הוראות אלו.

שיעורו של היטל סלילת כבישים ודרישתו

בדרך כלל, קובעים חוקי העזר השונים של רשויות מקומיות, כי בעלי נכס החייב בהיטל כבישים ישלם היטל בעד סלילת כביש אחד. שיעורו של היטל סלילת כבישים נקבע בתעריף למ"ר קרקע, או למ"ר בנוי, או למ"ק של נפח בנייה, או לשילוב של כל אלו. בדרך כלל, קובעים חוקי העזר של רשויות מקומיות שונות, כי תתקבלנה החלטות במועצתה של הרשות המקומית, אשר הן תנאי לדרישת היטל הסלילה. על החלטות כאלו יכולות להימנות: החלטה בדבר הכרזת רחוב כרחוב ציבורי, החלטה בדבר ההקצאות לכביש או למדרכה, החלטה בדבר ביצוע עבודות הסלילה ברחוב פלוני וכדומה.

מועד תשלום ההיטל

בדרך כלל, קובעים חוקי העזר השונים של רשויות מקומיות, כי מועד תשלומו של היטל סלילת כבישים הוא תוך פרק זמן נקוב, מיום שבו נמסרה לבעל נכס גובל הודעה על סכום ההיטל המגיע ממנו, ובלבד שבאותו מועד הוחל בעבודת הסלילה, או כאשר מבקש בעליו של נכס גובל להעביר את הבעלות בנכס, אולם גם כאן בלבד שהוחל בעבודת הסלילה. מועד נוסף אפשרי לתשלום ההיטל הוא כאשר מתבקשת בנייה חדשה בנכס גובל או שמוספת בנייה. במקרה זה לעיתים תשלום ההיטל הוא תנאי לקבלת היתר הבנייה.

תקיפת חוקיותה של דרישה לתשלום היטל סלילת כבישים

פקודת העיריות וכן פקודת המועצות המקומיות והצווים שהוצאו מכוחה אינם דנים כלל בסוגיית תקיפת חוקיותה של דרישה לתשלום היטל סלילת כבישים. לפיכך, מי שנדרש לשלם היטל סלילת כבישים ומבקש לתוקפו, רשאי לנקוט בדרכים הרגילות לתקיפת הדרישה המנהלית. על אלו ניתן למנות את התקיפה הישירה בדרך של עתירה לבית המשפט הגבוה לצדק או תובענה לסעד הצהרתי בבתי המשפט האזרחיים, ואת התקיפה העקיפה בעת שהנדרש לתשלום ייתבע לכך על ידי הרשות המקומית.

ב. מדרכות

כללי

אף על פי שניתן לראות בסלילת מדרכה כחלק מסלילת כביש, הוסף בפקודת העיריות סעיף מפורש, לפיו מוסמכת עירייה לסלול מדרכות או לדרוש מבעלי מקרקעין הגובלים ברחוב לסלול סלילה ראשונה מדרכה לאורך הרחוב במקרקעיהם²². אין הוראה דומה בפקודת המועצות המקומיות או בצווים שהוצאו מכוחה.

שיעורו של היטל סלילת מדרכות, דרישתו ומועד תשלום ההיטל

על-פי פקודת העיריות, במקום שהעירייה סוללת מדרכות, מוסמכת היא לחייב את הבעלים באחת משתי חלופות. החלופה הראשונה היא לחייב את הבעלים במלוא הוצאות הסלילה שתבוצע על-ידה, ובלבד שהבעלים לא יחויבו לפני תחילת הסלילה ביותר ממחצית ההוצאות המשוערות של הסלילה, והיתרה תשולם עם השלמת הסלילה, לאחר שערך מקדמת הסלילה והוצאות הסלילה לפי חשבון מהנדס. החליטה העירייה על סלילת מדרכה ועל חיוב בחלופה זו, ניתן הודעה לבעלים, וניתן להם את הברירה לשלם מקדמת סלילה או לשלם מראש את מלוא

²² סעי' 249(12) לפקודת העיריות.

הוצאות הסלילה המשוערות. אם שילמו בעלים מראש את מלוא ההוצאות המשוערות, לא יחוייבו בהוצאות נוספות כלשהן שיהיו לעירייה בגין סלילת המדרכה.²³ העירייה חייבת בהשבת המקדמה בצירוף ריבית והפרשי הצמדה, אם לא סללה את המדרכה, עברה נגבתה המקדמה, תוך שנה מיום גבייתה.²⁴ החלופה השניה היא לחייב את הבעלים בהיטל סלילת מדרכה, שייגבה עם תחילת הסלילה או עם מתן היתר בנייה במקרקעין הגובלים ברחוב.²⁵

תקיפת חוקיותה של דרישה לתשלום היטל סלילת מדרכות

פקודת העיריות וכן פקודת המועצות המקומיות והצווים שהוצאו מכוחה אינם דנים כלל בסוגיית תקיפת חוקיותה של דרישה לתשלום היטל סלילת מדרכות. לפיכך, מי שנדרש לשלם היטל סלילת מדרכות, ומבקש לתוקפו, רשאי לנקוט בדרכים הרגילות לתקיפת הדרישה המנהלית. על אלו ניתן למנות את התקיפה הישירה בדרך של עתירה לבית המשפט הגבוה לצדק או תובענה לסעד הצהרתי בבתי המשפט האזרחיים, ואת התקיפה העקיפה בעת שהנדרש לתשלום ייתבע לכך על ידי הרשות המקומית.

ג. אגרת סלילה עצמית

בדרך כלל, קובעים חוקי העזר השונים של רשויות מקומיות איסור על אדם לסלול בעצמו כביש או מדרכה ללא היתר מהרשות המקומית (בנוסף להיתר הבנייה אם נדרש מהוועדה המקומית). רשויות מקומיות שונות קובעות חובת תשלום אגרה עבור היתר הנדרש מהן. זאת ועוד, בדרך כלל, קובעים חוקי העזר של רשויות מקומיות, כי הרשות המקומית מוסמכת להרוס, לשנות ולבצע עבודת סלילה בשנית, כאשר הכביש או המדרכה נסללו ללא ההיתר הנזכר או בסטייה ממנו, ומוסמכת היא לחייב האדם ולגבות ממנו את ההוצאות שהוצאו בהריסה, בשינוי וסלילה של הרחוב

²³ שם סעי' 251ג(ג).

²⁴ שם סעי' 251ג(ב).

²⁵ שם סעי' 251ג(א).

מחדש.

5. הספקת מים

א. כללי

חוק המים, התשי"ט-1959,²⁶ קובע את הרשויות המוסמכות בכל הכרוך במשק המים. מפעל מים הוא מפעל שמטרתו להפיק, לאגור, להוביל ולספק מים. רשות מים אזורית אמורה להקים מפעל מים אזורי, לנהלו, לספק מים ממנו, להחזיקו במצב תקין, להרחיבו ולעשות כל פעולה אחרת הדרושה לאספקת מים ממנו.²⁷ החוק מפרט את סמכויותיה של רשות מים לביצוע של מפעל מים ולניהולו.²⁸ ואת אופן הספקת המים על ידי רשות מים.²⁹ רשות מקומית או איגוד ערים עשויים להיות רשות מים.³⁰ חוק המים מסדיר גם את הקשור לדמי המים, קרי, למחיר המים וכל תמורה אחרת בקשר להספקת מים.³¹ סעיף 112(ב) לחוק המים קובע, כי תעריפים למים, המסופקים על ידי רשויות מקומיות, ייקבעו בידי שר הפנים בהסכמת שר האוצר ובאישור ועדת הכספים של הכנסת. מכוח חוק זה הוצאו תקנות המים (תעריפים למים ברשויות המקומיות).

²⁶ ס"ח 288, התשי"ט, עמ' 169.

²⁷ ראה סעיפים 45 ו-50 לחוק המים.

²⁸ שם סעיף 77 ואילך.

²⁹ סעיף 100 לחוק המים קובע, כי רשות מים רשאית, באישור נציב המים לקבוע הוראות כלליות בדבר תנאים טכניים הקשורים בהספקת המים, אמצעים שהצרכנים יהיו חייבים לנקוט בהם כדי להבטיח שימוש יעיל וחסכוני במים שיסופקו להם, ובדבר סדרי הגבייה של דמי המים.

³⁰ סעיף 49 לחוק המים.

³¹ הגדרת "דמי מים" בסעיף 109 לחוק המים.

פקודת העיריות (אספקת מים), 1936³² קובעת את סמכותה, ובמקרה שנתבקשה לכך על ידי שר הפנים - את חובתה של מועצת עירייה להתקין לתחומה הספקת מים מאיכות גבוהה. לשם כך, הרשות בידה לבנות מפעלי מים ולהחזיק בהם לקבל מפעל מים בחכירה או בשכירות, לקנות מפעל מים ולהתקשר בחוזה לשם אספקת מים³³. סעיף 17 לפקודת אספקת המים קובע, כי למועצת עירייה המספקת מים בתחומה תהיינה לשם מתיחת צינורות מים ראשיים כל אותן הסמכויות, אשר יש לה בענין מתיחת צינורות שופכין, כאמור **בחוק הרשויות המקומיות (ביוב), התשכ"ב-1962**.

סעיף 18 קובע כי מועצת עירייה תתקין ותחזיק בכל מפעל מים שבנתה, חכרה או קנתה, הספקה של מים נקיים וטהורים. בסעיף 20 נקבעת סמכות העירייה למתוח צינורות שירות המחברים בניינים אל הצינורות הראשיים, שיימתחו על ידי מועצת העירייה, ולחייב בכך את בעלי הבתים, וכן זכותם של בעלי בתים לבקש זאת מן העירייה. על פי פקודת העיריות (נוסח חדש) מוסמכת עירייה להסדיר את כל הכרוך בהספקת המים הציבורית והתנאים שלפיהם יסופקו מים לצרכי בית ולצרכים אחרים, וכן את המחיר שישולם בעד מים שיסופקו והיטלים בקשר עם התקנת ההספקה³⁴. לגבי מועצות מקומיות, מועצה מקומית מוסמכת למנוע בזבוז מים, שימוש בלתי נאות וכדומה, להורות על שימוש בצינורות, שסתומים, ברזים ושאר כלים שימשו להובלת מים, חלוקתם ופיקוח עליהם, להסדיר אספקת מים ציבורית על ידי ברזי מים, להסדיר אספקת מים על ידי מדידה, ולקבוע את המחיר בעד התקנת האביזרים המשמשים למטרה זו, ולקבוע את התנאים שבהם יש לספק מים לצרכי בית ולצרכים אחרים ואת המחיר שישולם בעדם³⁵.

³² ע"ר 560, תוס' 1, עמ' (ע) 1, (א) 1.

³³ סעיף 15 לפקודה.

³⁴ סעי' 238 לפקודת העיריות.

³⁵ סעיף 147 לצו המועצות המקומיות (א), וסעיף 63(א)(א10) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות).

ב. אגרות תשתיות המים ודרישתן

הגם שלשון פקודת העיריות נוקבת בתשלום החובה "היטל" לשם מימון הקמת תשתית להספקת מים³⁶ ניתן למצוא בחוקי עזר של רשויות מקומיות רבות את סוגי תשלומי החובה הבאים: אגרת הנחת צינורות, אגרת חיבור (הרחבתה פירוקה או התקנתה מחדש) של רשת פרטית למפעל המים וכן הוצאות, אגרת חידוש חיבור לרשת פרטית, אגרה בעבור מתן היתר לעריכת שינוי או הסרה ברשת פרטית, אגרת בדיקת התאמת הרשת הפרטית להיתר כאמור לעיל, הוצאות בגין מתן שירות כלשהו בקשר לרשת הפרטית, אגרת מד מים³⁷ ואגרת התקנת מד מים, אגרת בדיקת תקינותו של מד מים, אגרת מים, הוצאות תיקון או סילוק מפגע העלול לפגוע באספקת מים סדירה וכיוצא באלה.

ג. מועד תשלום אגרות תשתיות המים

בדרך כלל, קובעים חוקי העזר השונים של רשויות מקומיות, כי אגרות חיבור רשת פרטית למפעל מים ואגרות הנחת צינורות מים תשולמנה סמוך למועד הגשת הבקשה להתחבר למפעל מים מטעם בעלי נכס. מקרה בו מתבקשת בנייה חדשה או הגדלת נפח בנייה קיימת נדרשת אגרת הנחת צינורות לגבי הבנייה שבעדה ניתן ההיתר, לפני מתן ההיתר. בדרך כלל, קובעים חוקי העזר השונים כי יתר האגרות או התשלומים, אשר לא נקבע בחוק העזר מועד לשילומם, ישולמו תוך פרק זמן מוגדר מתאריך מסירת הדרישה לכך מאת מנהל מפעל המים של הרשות המקומית.

ד. אגרת התקנה עצמית של רשת פרטית

בדרך כלל, קובעים חוקי העזר השונים של רשויות מקומיות איסור על אדם להתקין רשת פרטית, לשנות רשת פרטית קיימת, להסירה, לחבר אליה דבר שאינו

³⁶ סעיף 238 (5) לפקודת העיריות.

³⁷ באגרה זו אין הצרכן רוכש את מד המים, שכן חוקי עזר של רשויות מקומיות רבות קובעים, כי מד מים המסופק על ידי הרשות המקומית הוא רכושה הבלעדי, לפיכך ייעודה הנכון של אגרה זו הוא עבור השימוש במד המים.

מכשיר הקשור באספקת מים לנכס, או לטפל בה בדרך אחרת ללא היתר ממנהל מפעל המים של הרשות המקומית. רשויות מקומיות שונות קובעות חובת תשלום אגרה עבור ההיתר הנדרש מהן. בדרך כלל התקנת הרשת הפרטית, שינויה או תיקונה ייעשו בידי בעלי הנכס ועל חשבוננו, כאשר לצורך כך ישתמש בעלי הנכס רק במכשירים שסוגיהם וטיבם נקבעו בידי המנהל. לעיתים נקבע כי רשאי המנהל להורות על החלפת המכשירים אותם קבע, אולם אז נראה כי הוצאות ההחלפה לא יחולו על בעל הנכס, אלא אם המכשיר שהוא נדרש להחליפו לא היה במצב תקין.

ה. תקיפת חוקיותן של דרישות לתשלום אגרות תשתיות מים

פקודת העיריות וכן פקודת המועצות המקומיות והצווים שהוצאו מכוחה אינם דנים כלל בסוגיית תקיפת חוקיותן של דרישות לתשלום אגרות בגין תשתיות מים, לפיכך מי שנדרש לשלם אגרות אלו ומבקש לתוקפן, רשאי לנקוט בדרכים הרגילות לתקיפת הדרישה המנהלית. על אלו ניתן למנות את התקיפה הישירה בדרך של עתירה לבית המשפט הגבוה לצדק או תובענה לסעד הצהרתי בבתי המשפט האזרחיים, ואת התקיפה העקיפה בעת שהרשות המקומית תובעת את האזרח החייב בתשלום.

ו. אגרת מים

בנוסף לתשלומי החובה למימון התקנת תשתיות להספקת מים ואחזקתן, מוסמכת הרשות המקומית לגבות את תשלום החובה בגין המים המסופקים. בדרך כלל תשלום חובה זה הוא מסוג של אגרה, כאשר אגרת המים משולמת, למעשה, בעד מצרך אותו מספקת הרשות המקומית. אגרת המים נגבית כדרך שנגבית הארנונה³⁸.

³⁸ ראה סעיף 323א לפקודת העיריות, המחיל על גביית אגרת המים את כל ההוראות, העוסקות בגבייה מנהלית של ארנונה ובהגשת תביעה אזרחית בגינה.

6. רשת הביוב

א. כללי

בשנת 1962 התקינה הכנסת את **חוק הרשויות המקומיות (ביוב), התשכ"ב-**1962³⁹. קיימת דעה, לפיה כל נושא הביוב ברשויות המקומיות מוסדר בחוק הביוב, ואין להיזקק יותר לפקודת העיריות או לפקודת המועצות המקומיות. בחוק הביוב הוסמכה רשות מקומית להתקין ביוב בתחומה, ולפי דרישת שר הפנים אף חייבת לעשות כן⁴⁰. לשם כך מוסמכת הרשות המקומית לבצע כל עבודה במבנה או במתקן שמתחת לרחוב, לרבות הריסתם, הכל במידה הדרושה להסרת המכשולים לביוב, וכן להניח צינורות המחברים נכס לביוב ציבורי, ולהעביר את הביוב דרך כל קרקע או מתחתיה⁴¹. לעתים מוסמכת העירייה באישור שר הפנים, לבצע אף עבודות מחוץ לתחומה⁴².

בביצוע העבודות חייבת רשות מקומית להימנע מגרימת נזק, והחוק קובע את חובת הפיצוי המוטל עליה⁴³. כל ביוב שהותקן על ידי רשות מקומית הוא קנינה⁴⁴, והרשות המקומית רשאית לרכוש בתחומה ביוב או כל זכות בביוב⁴⁵. על הרשות המקומית להחזיק את הביוב במצב תקין⁴⁶, ולבצע את התקנת הביוב, שינוי, סתימתו או הריסתו, באופן שלא יהא בהם משום מפגע ציבורי או משום סכנה לבריאות הציבור⁴⁷. ככלל, תוכניות שונות להתקנת ביוב, מתקני טיהור וסילוק

³⁹ ס"ח 376, התשכ"ב (19.7.1962), עמ' 96.

⁴⁰ סעי' 2 לחוק הביוב.

⁴¹ שם סעי' 3.

⁴² שם סעי' 5.

⁴³ שם סעי' 6.

⁴⁴ שם סעי' 8.

⁴⁵ שם סעי' 9.

⁴⁶ שם סעי' 10.

⁴⁷ שם סעי' 11.

שופכין טעונות אישור הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה ושל שר הבריאות.⁴⁸ רשות מקומית רשאית למכור את מי הביוב שלה.⁴⁹

ב. היטל ביוב ודרישתו

רשות מקומית חייבת במסירת הודעה על כל שלב בהתקנת ביוב או בקניית ביוב, וזאת לבעלי כל נכס, שהביוב ישמש אותו.⁵⁰ סעי' 17 לחוק הביוב קובע הוראה מרכזית לפיה, מקבלי ההודעה כאמור לעיל יהיו חייבים בהיטל התקנת הביוב, בשיעור שייקבע בחוק עזר לכל שלב. בעלים משותפים של נכס אחראים הדדית בכל חובה על-פי חוק הביוב, לרבות חובת תשלום היטל הביוב ואגרת הביוב כפי שייסקרו בהמשך.⁵¹

סעי' 17 לחוק הביוב קובע מפורשות, כי ההיטל מוטל לשם כיסוי הוצאות של התקנת הביוב או של קנייתו. סעי' 18 לחוק הביוב קובע את הכללים, לפיהם ייקבעו שיעורי ההיטל בחוק העזר: לפי מ"ר של קרקע ומ"ר או מ"ר של בנייה, אשר יחושבו לפי הבנוי למעשה, בכל קומותיו של הבניין, ולפי הניתן לבנייה בנכס לפי כל תכנית בנין עיר המחייבת באותו מקום או לפי היתר הבנייה, הכל לפי השטח והנפח הגדול יותר, או לפי הבנוי למעשה בכל קומותיו של הבניין. תחת חלופה זו חייבים בעלי הנכס בהיטל על כל תוספת של מטר מרובע או מטר מעוקב של בנייה שתתווסף לנכס אחרי מסירת ההודעה לפי סעיף 16, לפי השיעור המחייב בשעת גמר בניית התוספת. במקרים של שופכין רבים או סוג שופכין המחייב הוצאות יתר בהתקנת הביוב, תתווסף להיטל, כחלק ממנו, תוספת מפעל, שתיקבע על ידי ועדת היטל שתמנה הרשות.⁵² חוק הביוב קובע הוראות בדבר הנוהל בוועדה, לרבות שמיעת בעלי הנכס,

⁴⁸ שם סעי' 13.

⁴⁹ שם סעי' 15.

⁵⁰ שם סעי' 16.

⁵¹ שם סעי' 52.

⁵² שם סעי' 19.

קביעת כמות השפכין והכללים לאומדן כמות השופכין וכדומה⁵³. עוד קובע חוק העזר, כי הרשות המקומית רשאית לדרג את ההיטלים לפי אזורים שונים של תחום הרשות המקומית⁵⁴. סעי' 27 לחוק הביוב קובע, כי בנכס שכבר שולמו עליו דמי השתתפות בהתקנת ביוב, לא יחוייב עוד בעלי הנכס בהיטל לגבי השלב שעליו שולמו, בין אם הביוב נרכש על ידי הרשות המקומית ובין אם הותקן על ידיה שנית. סעיף 28 לחוק הביוב קובע חובת מסירת דרישת תשלום מפורטת לרבות פרטים על זכות הערר⁵⁵.

ג. מועד תשלום ההיטל

מועד תשלום היטל הביוב הוא תוך שלושה חדשים לאחר מסירת דרישת התשלום לבעלי הנכס, או במועדים מאוחרים יותר שנקבעו בחוק העזר, או בדרישת התשלום, או עד תום שלושים יום מיום תחילת עבודת ההתקנה שבגינה הוטל ההיטל, הכל לפי המועד המאוחר יותר. תעודת מהנדס הרשות המקומית בדבר מועד תחילת עבודה כאמור תשמש ראיה לדבר⁵⁶. היטל ביוב, שלא שולם במועדו, ניתן להוצאה לפועל כדרך שמוציאים לפועל פסק דין סופי של בית משפט, זולת אם עוכב הביצוע של דרישת התשלום⁵⁷.

ד. תקיפת חוקיותה של דרישה לתשלום היטל ביוב

מי שקיבל לידיו דרישה לתשלום היטל ביוב רשאי לערור עליה לפני ועדת ערר⁵⁸. על החלטתה של ועדת הערר ניתן לערער לפני בית המשפט המחוזי⁵⁹, ועל פסק

⁵³ שם סעי' 20-25.

⁵⁴ שם סעי' 26.

⁵⁵ שם סעי' 28.

⁵⁶ שם סעי' 33.

⁵⁷ שם סעי' 35.

⁵⁸ שם סעי' 29 ו-30. כן ראה תקנות הרשויות המקומיות (ביוב) (סדרי הדיון בפני ועדת ערר),

תשכ"ה - 1964.

דינו ניתן לערער ברשות לבית המשפט העליון בנקודה משפטית בלבד⁶⁰. נקיטה בהליכים אלה אינה מעכבת את הביצוע של דרישת התשלום, אלא אם החליטו על כך יושב ראש ועדת הערר או בית המשפט, הכל לפי העניין⁶¹.

ה. אגרת ביוב

חוב הביוב מסמיך רשות מקומית להטיל בחוק עזר על המחזיקים בנכסים המחוברים לביוב אגרה לכיסוי הוצאות החזקת הביוב שלה, ואם לא נקבע שיעורו של ההיטל, רשאית היא לכלול בהוצאות ההחזקה גם את ההוצאות להתקנת הביוב⁶². ברשות מקומית, הגובה על פי חוק עזר אגרה בעד אספקת מים, תשולם אגרת הביוב כתוספת לאגרת המים, ודינה לעניין פיגור בתשלום כדין אגרת המים⁶³. סעי' 39 לחוק הביוב קובע, כי אגרת ביוב יכולה להיות מודרגת, והיא תוטל לפי קנה מידה שתקבע הרשות המקומית בחוק עזר.

7. רשת ניקוז מי גשמים

א. כללי

חוק הניקוז וההגנה מפני שטפונות, התשי"ח-1957, מסדיר את נושא הניקוז הארצי. סעי' 1 לחוק מבהיר, כי ניקוז הוא כל פעולה שמטרתה לרכז, לאגור, להוביל או להרחיק מים עיליים או אחרים המזיקים או העלולים להזיק לחקלאות,

⁵⁹ ראה סעי' 31 לחוק הביוב, וכן תקנות הרשויות המקומיות (ביוב) (ערעור בפני בית המשפט המחוזי), תשכ"ה-1965.

⁶⁰ סעי' 31 לחוק הביוב.

⁶¹ שם סעי' 32.

⁶² שם סעי' 37.

⁶³ שם סעי' 38. על גבייתה של אגרת מים בעיריות ראה סעי' 323א לפקודת העיריות.

לבריאות הציבור, לפיתוח הארץ או לקיום שירותים סדירים במדינה, לרבות ייבוש ביצות והגנה מפני שטפונות ומניעתם, אך למעט טיפול במי ביוב.

חוק זה מסמיך רשות ניקוז, באישור שר החקלאות, להטיל ארנונות ניקוז מיוחדות לכיסוי מלא או חלקי של הוצאות שהוצאו או יוצאו להקמת מפעל ניקוז או שינוי וארנונות ניקוז כלליות לכיסוי הוצאות אחרות של רשות ניקוז, לרבות החזקת מפעל ניקוז⁶⁴. החוק קובע את הנתונים, אשר יש לשים לב אליהם בעת קביעת שיעורי הארנונות, סכומם ודרגתם ומועדי תשלומם⁶⁵. החוק קובע בהגדרה רחבה למדי, מיהו החייב בארנונות הניקוז⁶⁶. החוק מסדיר דרכי פרסום הודעות על הטלת ארנונות ניקוז⁶⁷, את זכות הערר על ארנונות הניקוז לבית דין לענייני מים בעילות תקיפה המפורטות בחוק⁶⁸ ואת דרכי הגבייה⁶⁹.

החוק מסמיך את רשות הניקוז, באישור שר החקלאות, תחת להטיל ארנונות ניקוז מיוחדות כאמור לעיל, להטיל על הרשויות המקומיות שבתחום רשות הניקוז מכסות למימון הוצאות רשות הניקוז⁷⁰. במקרה זה רשאית רשות מקומית להטיל

⁶⁴ סעי' 36(א) לחוק הניקוז.

⁶⁵ שם סעי' 36(ב).

⁶⁶ על-פי סעי' 36(ד) לחוק הניקוז, החייב בארנונות הניקוז הוא בעל המקרקעין המוגדר: "לרבות כל אדם המקבל או הזכאי לקבל הכנסה מהמקרקעין או שהיה מקבלה אילו המקרקעין היו נתונים הכנסה, בין בזכותו הוא, בין כסוכן, כנאמן או כבא-כוח, בין שהוא הבעל הרשום ובין שאיננו הבעל הרשום, וכן שוכר או שוכר משנה ששכר את המקרקעין לתקופה שלמעלה מארבע שנים, ובמקרקעין התפוסים על ידי מפעל תעשייתי - מי שבידו השליטה על המפעל; וכל חיוב בתשלום ארנונה המוטל לפי חוק זה על בעל מקרקעין יהא מוטל על כל אלה ביחד ולחוד".

⁶⁷ שם סעי' 37.

⁶⁸ שם סעי' 42. לשונו של סעיף זה מקנה לכאורה עילה לתקיפת ארנונות הניקוז לא רק למי ששמו כלול בלוח השומה (בטענה שהוא נרשם, או לא נרשם, בלוח השומה שלא כדין או שנרשם בו באופן לא נכון) אלא לכל אדם (בטענה שהשומה אינה מתאימה לכללים שבחוק או אינה צודקת).

⁶⁹ שם סעי' 43.

⁷⁰ שם סעי' 43א.

תשלומי חובה למימון תשתיות פיתוח

היטל ניקוז לשם מימון מכסתה⁷¹. חוק הניקוז אינו קובע שיקולים או נתונים, אשר יש לשים לב אליהם בעת הטלת היטל הניקוז, למעט המגמה, שבעלי מקרקעין שאינו נהנה מפעולת הניקוז או שמקרקעיו אינם גורמים לפעולת הניקוז, לא יהיה חייב בתשלום היטל הניקוז⁷². עם זאת מחייב חוק הניקוז את אישור שר החקלאות לחוק העזר⁷³. ניתן לתקוף את היטל הניקוז בערר לבית הדין לענייני מים, אולם חוק הניקוז אינו מפרט את עילות התקיפה⁷⁴.

חוק הניקוז אינו מסדיר את סוגיית הניקוז בתחומי הרשויות המקומית⁷⁵. גם בפקודת העיריות או בפקודת המועצות המקומיות והצווים שהוצאו מכוחה אין הוראה מפורשת, המטילה חובה או המסמיכה עירייה להתקין תעלות לניקוז מים. עם זאת, קיימות הוראות לפיהן מוסמכת הרשות המקומית לעשות בדרך כלל כל מעשה, הדרוש לשם שמירה על תחום הרשות המקומית, בריאות הציבור והביטחון בו⁷⁶. כך, למשל, חלה על רשות מקומית החובה למנוע שימוש בצינורות, המיועדים לסילוק מי גשמים, לסילוק שפכין וכדומה⁷⁷.

בחוק הניקוז, בפקודת העיריות ובפקודת המועצות המקומיות אין גם הגדרה לסוגי הפעולות הכלולות בעבודות התיעול המוניציפליות. עבודות התיעול עשויות לכלול רשימה ארוכה של סוגי עבודות⁷⁸. לשם ביצוען של החובות הנחזות של

⁷¹ שם סעי' 43ב.

⁷² שם סעי' 43ב(ג).

⁷³ שם סעי' 43ב(ב).

⁷⁴ שם סעי' 43ב(ד).

⁷⁵ בצו הניקוז וההגנה מפני שטפונות (הקמת רשות ניקוז), התש"ך-1960, הוקמו 11 רשויות ניקוז, אשר באכרזת הניקוז וההגנה מפני שטפונות (אזורי ניקוז), התשנ"ו-1996, מחולקות ל-4 אזורי ניקוז.

⁷⁶ סעי' 249(29) לפקודת העיריות, סעי' 146(1), 146(2), 146(5) לצו המועצות המקומיות (א), סעיף 63(א)(1), 63(א)(3), 63(א)(5) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות).

⁷⁷ סעי' 242(9) לפקודת העיריות.

⁷⁸ על עבודות התיעול ניתן למנות את אלו: חפירה, פילוס ומילוי; סילוק תשתיות חשמל טלפון וכו', והקמתם מחדש. עקירת עצים ונטיעתם מחדש. הריסת מבנים ופינוי הריסות. לעיתים

הרשויות המקומיות בתחום הניקוז נתונה להן, כמובן, הסמכות לחוקק חוקי עזר.

ב. התקנת תעלה וטיפול בתעלה

חוקי העזר של רשויות מקומיות שונות, עשויים לכלול אסור על אדם לבצע עבודות תיעול, לרבות טיפול בתעלה קיימת, חיבור של צינור אליה או שימוש במים הזורמים בה, אלא בהיתר בכתב מהרשות המקומית. רשות מקומית עשויה לקבוע חובת תשלום אגרה עבור ההיתר הזה. כמו כן, נקבע איסור על הטלת חפצים, מי שופכין או כל נוזל אחר לתעלת ניקוז, מוטל איסור על חסימת תעלה, הטיית מימיה או עשיית פעולה אחרת, שיש בה כדי לשבש שימושה הסדיר של תעלת ניקוז. הרשות המקומית עשויה לדרוש בכתב מאדם שפעל בניגוד לאמור לעיל, לבצע את העבודות הדרושות לשם החזרת התעלה למצב, שבו הייתה נתונה לפני שנעשה המעשה. מבלי לגרוע מכך, שומרות לעצמן רשויות מקומיות רבות את הסמכות לבצע את העבודות הנדרשות, ולגבות מהאדם שהיה חייב אחרת בביצוען את ההוצאות הכרוכות בכך. חוקי העזר של רשויות מקומיות שונות קובעים את סמכותן של הרשויות המקומיות לדרוש מאדם ביצוע עבודות תיעול לשם התקנת תעלת ניקוז פרטית לנכס, שתחובר לתעלה הציבורית, לשנותה או לתקנה, ולעיתים אף לבצע עבודות תיעול לשם התקנת תיעול להתקנת תעלה ציבורית. מילא אדם אחר דרישות כאמור לעיל, מקוזזות דרך כלל הוצאותיו מהיטל התיעול בו הוא חייב.

ג. היטל תיעול ודרישתו

דרך כלל קובעים חוקי העזר השונים של רשויות מקומיות, כי בעלי נכס אשר

הריסה והתקנה של תשתיות סלילה, מים ביוב, ובלבד שעבודות אלו נעשו עקב התיעול ולצורך התיעול; הריסה, הקמה, בנייה מחדש ושינויים של קירות גדרות, תומכים, אבני שפה, גשרים וגשרונים, מעבירי מים; הנחת צינורות, בניית תאי ביקורת, תאי קיבול למי גשמים, רשתות וכיסוי תעלות, ייבוש אדמות וביצות, הסדרת זרימה של מי גשמים, תיקון נזקים שנגרמו לנכסים כתוצאה מביצוע עבודות תיעול; הכנת תוכניות תיעול וההשגחה על ביצוע העבודות. כל עבודה אחרת הדרושה לסלילת רחוב או הכרוכה בה.

נכסו מצוי באיזור האיסוף ישלם היטל תיעול. שיעורו של היטל התיעול נקבע בתעריף למי"ר קרקע, או למי"ר בנוי או למי"ק של נפח בנייה או לשילוב של כל אלו. בדרך כלל קובעים חוקי העזר של רשויות מקומיות שונות, כי תתקבלנה החלטות במועצתה של הרשות המקומית, אשר הן תנאי לדרישת היטל התיעול, וכן יימסרו הודעות שונות. עם החלטות כאלו יכולה להימנות החלטה בדבר ביצוע עבודות תיעול. עם ההודעות השונות יכולות להימנות הודעה של ראש העירייה לבעלי הנכסים שבאזור האיסוף נשוא החלטת מועצתה של הרשות המקומית, או פרסום הודעה על החלטה בשני עיתונים יומיים נפוצים וכדומה.

ד. מועד תשלום ההיטל

חוקי העזר השונים של רשויות מקומיות קובעים מועדים שונים לתשלום ההיטל. על אלו ניתן למנות את המועד הנקוב בהודעת החיוב או מועד מימוש הזכויות בנכס בגינו הוטל היטל⁷⁹ או בסמוך למועד פרסום הודעת ההיטל, ובלבד שבאותו מועד הוחל בעבודת התיעול.

ה. תקיפת חוקיותה של דרישה לתשלום היטל תיעול

פקודת העיריות, או פקודת המועצות המקומיות והצווים שהוצאו מכוחה, או חוק הניקוז אינם דנים כלל בסוגיית תקיפת חוקיותה של דרישה לתשלום היטל תיעול. לפיכך, מי שנדרש לשלם היטל תיעול ומבקש לתוקפו, רשאי לנקוט בדרכים הרגילות לתקיפת הדרישה המנהלית. עם אלו ניתן למנות את התקיפה הישירה בדרך של עתירה לבית המשפט הגבוה לצדק או תובענה לסעד הצהרתי בבתי המשפט האזרחיים, ואת התקיפה העקיפה, בעת שהרשות המקומית תובעת את האזרח החייב בתשלום.

⁷⁹ מועד מימוש הזכויות עשוי להיות העברת הזכויות בנכס, בקשה להיתר בנייה או לשימוש חורג או בקשה לרשיון עסק וכו'.

8. סיכום

תשלומי החובה למימון תשתיות הפיתוח עשויים להוות אחוז לא מבוטל מעלותו של פרויקט בנייה. תשלומם נדרש בראשית הפרוייקט כתנאי לקבלת היתרי הבניה, ומכאן שדרישות התשלום של הרשות המקומית ידועות כבר בראשית הפרוייקט⁸⁰ ומגולמות כבר במחירים המבוקשים מקונים פוטנציאליים. בדיקת חוקיות דרישות התשלום וגובהן עשויה למנוע תשלום יתר, אף אם במועד התשלום לא נערכה בדיקה מתאימה, נראה שיש לראות את התשלום כנעשה תחת אילוץ⁸¹. למען הזהירות, יש המצרפים לתשלום הודעה בדבר מחאה. יש השבים לאחר מעשה ובוחנים את תשלומי החובה למימון תשתיות פיתוח שנגבו מהם ודורשים את השבתו של סכום שנגבה ביתר.

⁸⁰ בניגוד לחבויות אחרות, שהיקפן הנכון מתברר רק בשלבים מאוחרים יותר, כגון החבות במס שבח מקרקעין, במס הכנסה ובמס ערף מוסף.

⁸¹ שהרי בלעדיו לא יוצא היתר בנייה.

