



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

21 אפריל 2020

עת"מ 19-04-7330 ברגינסקי ואח' נ' עיריית רחובות

בפני כבוד השופט צבי דותן

העותרים
1. קארין ברגינסקי
2. מתן דיל

נגד

המשיבים
1. רחמים מלול, ראש עיריית רחובות
2. עיריית רחובות
ע"י ב"כ עו"ד אשר אילוביץ' ועו"ד אריאל ליבר
3. הממונה על מחוז המרכז במשרד הפנים
4. משרד הפנים
ע"י ב"כ עו"ד שמרית סמגיה ועו"ד גלי גפן

פסק דין

- 1
2
3
4 טענות העותרים
- 5 1. העותרים הם חברי מועצת עיריית רחובות וסיעתם, "רחובותי", היא הסיעה היחידה
6 באופוזיציה. העותר 2 הוא יו"ר האופוזיציה.
7
- 8 2. עניינה של העתירה הוא היטל שטחים ציבוריים פתוחים (להן: "היטל שצ"פ") המוטל
9 על ידי העירייה, מכוחו של חוק עזר לרחובות (שטחים ציבוריים פתוחים) התשע"א –
10 2010 (להלן: "חוק העזר").
11
- 12 3. טענתם הראשונה של העותרים בעתירה זו, בתמצית שבתמצית, היא, כי היטל שצ"פ חל
13 על בניה חדשה, או בניה קיימת באזורים לא מפותחים, אך אינו חל על בנייה קיימת
14 באזורים מפותחים. אמנם, העותרים מצטטים משיבות מועצת העיר, מהן עולה
15 לכאורה כי ההיטל לא יחול על בניה קיימת, אולם עמדתם היא, שכן ניתן להטיל היטל
16 שצ"פ על בנייה קיימת, לרבות בניה שכבר הייתה קיימת כאשר נחקק חוק העזר, וזאת,
17 לטענתם, כאשר מקימים שצ"פ חדש, וראשון, בשכונות שלא היה קיים בהן שצ"פ בעת
18 שנחקק חוק העזר.
19
- 20 4. לעומת זאת, לטענתם – וזו הטענה המרכזית בבסיס עתירה זו – בשים לב לכך שהתחשב
21 של חוק העזר לקח בחשבון, בצד העלויות, גם את השצ"פים שהוקמו לפני חוק העזר,
22 לא ניתן להטיל היטל שצ"פ על בניה קיימת באזורים מפותחים, קרי, אזורים שבהם
23 כבר היו קיימים שצ"פים בעת חקיקתו של חוק העזר, בשנת 2010. הדבר מהווה,



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

עת"מ 19-04-7330 ברגינסקי ואח' נ' עיריית רחובות 21 אפריל 2020

- 1 לטענת העותרים, מימון בדיעבד, ובכפל, של השצ"פים, שהיו כבר קיימים בעת חקיקת
2 חוק העזר, ושמומנו זה מכבר, בדרכים אחרות (היטלי השבחה וכו'). הדבר לא ייתכן,
3 משום שהיטל שצ"פ נועד אך ורק למימון הקמתם של שצ"פים חדשים בעתיד, מחקיקת
4 חוק העזר ואילך. הדבר מותיר בידי העירייה עודפי גבייה עצומים, שאותם היא מסיטה
5 למטרות ושימושים, אשר לא לשמם נועד היטל השצ"פ.
- 6
7 5. העותרים מוסיפים כי, בהתאם להוראות סעיף 2 לחוק העזר, חילקה מהנדסת העיר את
8 כל העיר רחובות לששה אזורי שצ"פ רובעיים. לטענתם, מכוח חלוקת העיר לששה
9 רבעים, לא ניתן כיום לגבות היטל שצ"פ מבנייה קיימת בכל העיר, הואיל ובכל הרבעים
10 שהוכרוזו, היו שצ"פים לפני חקיקתו של חוק העזר.
- 11
12 6. תחשיב חוק העזר, שנעשה ע"י רו"ח בוכניק בשנת 2013 (וגם התחשיב שנעשה בשנת
13 2019), נעשה בשיטת "כל היישוב", ונערך על פי מדגם מייצג של 9 תכניות מתאר.
14 התכניות הללו כוללות את כל שטחי השצ"פ שבהן, לרבות שצ"פים שהוקמו וקיימים
15 עוד מלפני חקיקת חוק העזר. לטענת העותרים, גבייה מכל הקיים והעתיד מממנת את
16 כל הקיים והעתיד, כלומר: מימון בכפל ובדיעבד של השצ"פים, שהוקמו ומומנו שנים
17 רבות לפני חוק העזר.
- 18
19 7. הסעדים המבוקשים ע"י העותרים בהקשר זה הם: לאסור על העירייה להטיל ולגבות
20 היטל שצ"פ בגין בנייה קיימת בשכונות מפותחות, משמע, בכל ששת הרבעים שמהנדסת
21 העיר הכריזה עליהם כאזורי שצ"פ; ולהצהיר כי הטלת וגביית היטל שצ"פ מבנייה
22 קיימת באזורים מפותחים מהווה גבייה בכפל של שצ"פים שהוקמו לפני חוק העזר.
- 23
24
25 טענות המשיבים 1, 2
- 26 8. בתחשיב חוק העזר, שנערך ע"י רו"ח בוכניק, נלקחו בחשבון כלל העלויות של העירייה
27 להקמת שצ"פים, מול כלל הנכסים (קרקעות ומבנים), מבלי להפריד בין בנייה קיימת
28 לבנייה חדשה.
- 29
30 9. בחוות דעת של משרד המשפטים, מחלקת ייעוץ וחקיקה (אזרחי) (עו"ד הראל גולדברג)
31 מיום 30/11/09, נקבע כי היטלי שצ"פ יוטלו גם בשכונות קיימות, ולא רק בבנייה חדשה,
32 אולם זאת בתנאי שהוקם שצ"פ חדש בשכונה הקיימת.
- 33
34 10. בחוק העזר עצמו מעוגנת סמכות העירייה להטיל היטל שצ"פ גם על בנייה קיימת (סעיף
35 2(ב)(1) לחוק העזר), וגם על בנייה חדשה (סעיף 2(ב)(2) לחוק העזר). אין בחוק העזר כל
36 פטור מתשלום היטל שצ"פ על בנייה קיימת.



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

עת"מ 19-04-7330 ברגינסקי ואח' נ' עיריית רחובות 21 אפריל 2020

- 1
2 11. המשיבים מביאים בתגובתם מספר פסקי דין של בית משפט זה, שבהם נקבע כי היטל
3 שצ"פ חל גם על בנייה קיימת.
- 4
5 12. המשיבים מביאים את בג"ץ 6249/96 התאחדות הקבלנים והבונים בישראל נ' ששון
6 פ"ד נב(2) 42, שם ביטל בג"ץ את חוק עזר לחולון (היטל מבני ציבור) תשנ"ו – 1996,
7 משום שהוא חל רק על שטחי העיר הכלולים בשתי תכניות ספציפיות שעניינן מתחמי
8 מגורים חדשים, ואינו חל על כלל שטחי העיר, ובכך הוא פוגע בעיקרון השוויון, ומביא
9 להפליה אסורה.
- 10
11 13. באשר לחלוקת העיר לששה רבעים, טוענים המשיבים כי החלטתו של מהנדס העיר
12 סבירה ומקצועית, והיא אף נבחנה ואושרה במספר פסקי דין, ואין מקום להתערב בה.
- 13
14 14. וכן נטען כי העותרים לא צירפו כל חוות דעת מטעמם כנגד תחשיב חוק העזר, אלא
15 הסתפקו בהפרחת טענות בעלמא, ללא כל ביסוס, כשמנגד, עומד תחשיב חוק העזר,
16 שהוכן בידי מומחה, אושר ע"י כל הגורמים, ופורסם ברשומות.
- 17
18 טענות המשיבים 3, 4
- 19 15. עמדת משרד הפנים היא כי היטל שצ"פ יוטל גם בשכונות קיימות, ולא רק בבנייה חדשה,
20 וזאת בתנאי שבשכונה הקיימת הוקם שצ"פ חדש. הטעם לכך הוא, שהקמת שצ"פ חדש
21 הוא שירות שהעירייה מספקת לתושבים, בין אם השצ"פ נבנה בשכונה קיימת, ובין אם
22 בשכונה חדשה. גביית ההיטל מתושבי שכונות חדשות בלבד תהווה פגיעה בעיקרון
23 השוויון.
- 24
25 חוות דעת מטעם הצדדים
- 26 16. לאחר הדיון בעתירה הגישו העותרים, ברשות בית המשפט, חוות דעת של מומחה,
27 לביסוס טענתם העיקרית בדבר אי הטלת ההיטל על בנייה קיימת באזורים מפותחים,
28 והעירייה מצידה הגישה חוות דעת נגדית בעניין זה.
- 29
30 17. בחוות דעת המומחה מטעם העותרים, ד"ר אורי הורוביץ, נאמר כי אין כל קושי או בעיה
31 כלכלית לגבות היטל שצ"פ מבנייה קיימת באזורים שלא היו מפותחים עד פרסום חוק
32 העזר בשנת 2010. אלא שהעירייה גובה את ההיטל מכלל הנכסים בעיר, מבלי להתחשב
33 בעובדה שבחלקים מהעיר קיימים שצ"פים שהוקמו לפני שנת 2010, והם כבר מומנו
34 בעבר, בצורה זו או אחרת. מדיניות העירייה לפיה ניתן לגבות היטל שצ"פ באזורים



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

21 אפריל 2020

עת"מ 19-04-7330 ברגינסקי ואח' נ' עיריית רחובות

1 מפותחים (=שהיו בהם שצ"פים לפני 2010) מהווה מימון בכפל של שצ"פים שהיו
2 קיימים הרבה לפני חוק העזר.
3
4 18. **בחוות דעת המומחה מטעם העירייה**, מר צבי קוסוור, נאמר כי תעריף היטל השצ"פ
5 אמנם מתבסס על עלותם של שצ"פים שהוקמו בעבר, כמו גם אלה שיוקמו בעתיד, וזאת
6 בהתאם לנוהל משרד הפנים להכנת תחשיב להיטל שצ"פ, אך הדבר משמש לצורך זה
7 בלבד, היינו, לקבוע מהי העלות הממוצעת להקמת שצ"פ. אין בכך כל גביית כפל, שכן,
8 ההיטל נגבה אך ורק כאשר מבוצעת הקמה של שצ"פ חדש ברובע שבו מצוי נכס, כל נכס,
9 שלא חויב בתשלום היטל זה בעבר. יוצא כי היטל השצ"פ מממן אך ורק את הקמתם של
10 שצ"פים חדשים בלבד.

11

12

13

דיון והכרעה

14

האם רשאית העירייה להטיל היטל שצ"פ על בנייה קיימת באזורים מפותחים?

15 19. היטל שצ"פ נועד לשמש מקור המימון להקמתם ופיתוחם של שצ"פים חדשים,
16 שכונתיים או רובעיים, ברחבי העיר. ההיטל מוטל לפי תעריף קבוע למ"ר. התעריף נקבע
17 באמצעות תחשיב כלכלי, הנערך בידי מומחים, כאשר בסופו של דבר התעריף למ"ר נקבע
18 בפעולה מתמטית של חילוק. היינו, במונה של השבר מופיע אומדן סך כל העלויות
19 להקמת שצ"פים, ובמכנה של השבר מופיע סך כל השטחים (קרקע ובנייה) שמהם ייגבה
20 ההיטל. בתוך החישוב הזה, 30% מהעלויות מועמסות על מרכיב שטח הקרקע, ו-70%
21 מהעלויות מועמסות על מרכיב השטח הבנוי (ראה התחשיב משנת 2013 (נספח 10
22 לעתירה), שם מופיעות הנוסחאות לחישוב ההיטל).

23

24
25 20. קיימות שיטות שונות לעריכת התחשיב, שיטת "שארית היישוב" ושיטת "כל היישוב".
26 תחשיב חוק העזר במקרה דנן (הן התחשיב שנערך ב-2013 והן זה שנערך ב-2019) נערך
27 בשיטת "כל היישוב", כלומר, התחשיב הביא בחשבון, בצד העלויות (קרי, במונה), את
28 עלות הקמתם של כל השצ"פים, קיימים ועתידיים, בעיר, לרבות שצ"פים שהיו קיימים
29 טרם חקיקתו של חוק העזר (למען הדיוק, וכפי שכבר ציינתי, התחשיב נעשה לא לפי
30 שטח העיר כולו, אלא לפי השטח הכלול ב-9 תכניות מתאר מסוימות, שנבחרו כמדגם
31 מייצג לצורך כך).

32

33 21. התחשיב נעשה בהתאם להוראות של נוהל משרד הפנים, נוהל שנערך עבור כלל הרשויות
34 המקומיות, וכולן נוהגות על פיו. התחשיב נבדק ע"י מומחים שמלאכתם בכך ואושר על
35 ידם, אושר לאחר מכן גם ע"י משרד הפנים, וחוק העזר פורסם ברשומות.





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

עת"מ 19-04-7330 ברגינסקי ואח' נ' עיריית רחובות 21 אפריל 2020

- 1 22. כבר נקבע במספר פסקי דין מחוזיים (שחלקם עדיין אינם חלוטים) כי היטל שצ"פ חל
2 גם על בנייה קיימת. לא נעשתה כל אבחנה בין בנייה קיימת באזורים מפותחים, לבנייה
3 קיימת באזורים לא מפותחים, ואין בלשונו של חוק העזר בסיס לאבחנה זו.
- 4
5 23. עקרון היסוד הוא: הטלת וגביית ההיטל, באופן שוויוני, מכלל הנכסים שלא נשאו בכך
6 בעבר, כשהשוני בין נכס אחד למשנהו הוא רק בגודל הנכס.
- 7
8 24. על יסוד עיקרון זה, עיקרון השוויון, ביטל בג"ץ חוק עזר בעיר חולון, משום שהוחל רק
9 על שטחים מסוימים בעיר, ולא על כלל שטחי העיר (בג"ץ 6249/96 התאחדות הקבלנים
10 והבונים בישראל נ' ששון, פ"ד נב(2) 42).
- 11
12 25. על יסוד אותו עיקרון, נתן משרד המשפטים (מחלקת ייעוץ וחקיקה), את חוות דעתו
13 מיום 30/11/09, שלפיה, הטלת ההיטל אך ורק על תושבי בנייה חדשה, פוגעת בעיקרון
14 השוויון. ההיטל יוטל גם בשכונות קיימות, ולא רק בבנייה חדשה, אולם זאת אך ורק
15 אם הוקם שצ"פ חדש בשכונה קיימת. בדרך זו, כלל התושבים זוכים לאותו מעמד
16 בהקשר זה, אך ההיטל נקבע רק בגין פיתוח שצ"פים חדשים.
- 17 גם בחוות דעת זו, לא נעשתה כל אבחנה בין שכונה קיימת שהיו בה שצ"פים לפני חוק
18 העזר, לשכונה קיימת שלא היו בה שצ"פים כאמור.
- 19
20 26. כאמור לעיל, התחשיב שנערך ע"י רו"ח בוכניק בשנת 2013 לצורך חוק העזר נערך
21 בשיטת "כל היישוב". כדי להסביר את העניין, ולעמוד על טענת העותרים, בחרתי
22 לצטט דברים מספרו של המלומד עפר שפיר "אגרות והיטלי פיתוח ברשויות מקומיות"
23 (נבו הוצאה לאור, מהדורה שלישית, תשע"ו – 2016, כרך א'), בעמ' 145 – 149:
- 24
25 "....."
- 26 התחשיב בשיטת "כל היישוב" הוא תחשיב גלובלי במובנו המלא,
27 דהיינו "מאגד" את עלותה הנאמדת של מערכת התשתית מושא
28 ההיטל, על כל מרכיביה, בלא להבחין בין אותם חלקים שכבר
29 הותקנו ובוצעו לבין אלו המיועדים ומתוכננים להתקנה ולביצוע.
- 30 "....."
- 31 במובן מסוים התחשיב הגלובלי בשיטת "כל היישוב" מדמה את
32 הרשות המקומית למתחם "בתול" ריק מתשתיות, ואומד את עלות
33 התשתית כאילו היא מיועדת להתקנה מתחילתה. על יסודו של אותו
34 עיקרון, ובצד המכנה של הנוסחה, מובאים בחשבון בתחשיב מסוג
35 זה כל שטחי הקרקע שבתחום שיפוטה של הרשות המקומית וכן כל
36 השטחים המבונים הניתנים להקמה בתחומה, בלא הבחנה בין
37 המבנים שכבר בנויים וניצבים על מקרקעי הרשות לבין אלו הניתנים
38 לבנייה לפי תכנית המתאר ו/או התכניות המפורטות החלות על
39 תחום הרשות.
- 40 "....."



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

21 אפריל 2020

עת"מ 19-04-7330 ברגינסקי ואח' נ' עיריית רחובות

1 שיטת "כל היישוב" מבוססת על הרציונל שלפיו יש לחלק את כלל
2 ההשקעות בתשתיות הציבוריות בין כלל בעלי הנכסים בתחום
3 שיפוט העירייה באופן שוויוני ככל האפשר.
4 להגשמת תכלית זו התחשיב נדרש להביא בחשבון את כל המערכות
5 ואת חלקי המערכות הכלולים בתשתית האמורה בלא להבחין בין
6 תשתית ישנה לתשתית עתידית. כל המערכת, על כל חלקיה, היא
7 בבחינת מקשה אחת הנתונה לחלוקה בין בעלי הנכסים שבתחום
8 הרשות.

9
10 ברוח הגישה המוצעת יש להעדיף תחשיבים גלובליים מלאים
11 בשיטת "כל היישוב", שיכללו ככל שניתן את כל הנכסים והקרקעות
12 שבתחום הרשות המקומית, לרבות שטחי הבנייה הקיימים בה
13 בפועל, כמו גם את התשתיות שהותקנו בה בעבר. תחשיב בשיטה זו,
14 בשילוב הוראות מעבר מתאימות בחוקי העזר הרלוונטיים, נוקט
15 צדק חלוקתי, שכן על פיו יגדל מספר החייבים הפוטנציאליים
16 בהיטל, ולפיכך יחולק נטל מימון של התשתיות המוניציפליות
17 באופן שוויוני יותר, בין כל בעלי הנכסים בתחום הרשות המקומית."
18

19
20 "לעומתו, תחשיב בשיטת "כל היישוב" מביא בחשבון גם חלקי
21 תשתית שכבר הותקנו בעבר. מכאן עלול להיווצר הרושם כי ההיטל
22 הנקבע מכוחו של תחשיב כזה טומן בחובו תחולה רטרוספקטיבית
23 סמויה.

24 דא עקא שרושם זה הוא במידה ידועה רושם מוטעה. הכללת
25 ההשקעות בתשתיות הקיימות מתקזזת עם הכללת השטחים
26 שאותם קטעי תשתית נמצאים בהם או משמשים אותם, שהרי אלו
27 גם אלו הובאו בחשבון בתחשיב וחולקו זה בזה.
28 משמע, חיוב היתר כביכול בשל חישוב עלות התשתיות הקיימות,
29 המגולם בסכום ההשקעות הנאמד, מתקזז ונמחק עקב הכללתם
30 בתחשיב של שטחים מפותחים הצמודים לתשתיות מוניציפליות
31 שכבר הותקנו ומומנו.

32
33 על כן אין לשוות לשיטת "כל היישוב" גוון רטרוספקטיבי, שכן
34 מדובר ברושם מדומה ובמראית עין. הגוון הרטרוספקטיבי הגלום
35 באומדן השקעות על פי שיטה זו מתקזז עם הכללתם של השטחים
36 המפותחים במניין השטחים מושא החיוב, ומוצא את פתרונו גם
37 בהוראות המעבר שבחוקי העזר.
38 לסיכום, אין לייחס לאומדן ההשקעות הכללי אלא משמעות
39 אריתמטית, שאין בה כל סממן רטרוספקטיבי של ממש".
40

41 וכן, שם, בעמ' 366 :
42 "....."

43 כפי שכבר הוסבר לעיל, בצד הבאתן בחשבון של עבודות שבוצעו
44 בעבר, מובאים בחשבון בתחשיב גם שטחים מפותחים שבהם בוצעו
45 אותן עבודות והותקנו חלקי התשתית מושא אותן עבודות. מכאן
46 שהרטרוספקטיביות לכאורה הגלומה בתחשיב, והמתבטאת בצירוף
47 עלות של עבודות במוני הנוסחאות שבבסיס התחשיב, "מנוטרלת"
48 על ידי הבאתן בחשבון של השטחים ושל הנכסים הנכללים בערכי
49 המכנה שבאותן נוסחאות, והרי לנו "משחק סכום אפס".





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

21 אפריל 2020

עת"מ 19-04-7330 ברגינסקי ואח' נ' עיריית רחובות

- 1
2
3 "ניתן לקבוע אפוא כי עלותן של עבודות קודמות הנכללות בתחשיב
4 בשיטת "כל היישוב", היא אפוא נתון ניטרלי שאינו גורם להטלת
5 חיוב למימון של עבודות קודמות, ולו בעקיפין. אלו מומנו בזמן
6 בדרך שמומנו. הוראות המעבר שבחוק העזר מונעות הטלתן של
7 חיוב למימון עבודות שכבר בוצעו. הכללתן של עבודות אלו בבסיס
8 התחשיב היא כלי עזר לצורך קביעת תעריפים הוגנים, ריאליים
9 וצופים פני עתיד דווקא. בחינתה של המערכת על פי ערכי עלות
10 כוללים מסייעת לתכלית זו, שאין בינה לבין הטלת חבות למפרע
11 דבר וחצי דבר".
12
13 28. דברים אלה מקובלים עלי, ואני סבור כי די בהם כדי לדחות את הטענה כי מקום
14 שהתחשיב לוקח בחשבון, בצד העלויות, את עלות הקמת השצ"פים הישנים, או אז
15 גביית ההיטל מבנייה קיימת באזורים מפותחים, מהווה מימון, בכפל ובדיעבד, של
16 השצ"פים הישנים.
17
18 29. המחבר (שם, בעמ' 149, ובעמ' 366) מציין גם, כי בחוקי העזר ישנן בדרך כלל הוראות
19 מעבר, אשר מביאות בחשבון תשלומי עבר, של דמי השתתפות, או דמי פיתוח, או
20 היטלים קודמים, וגם עניין זה "מנטרל" כל חשש לגביית כפל או להטלת חיוב למפרע.
21
22 ואכן, גם בחוק העזר נושא דיוננו קיימת הוראה שכזאת, היא הוראת סעיף 3(ד) לחוק
23 העזר, הקובעת: "שולמו בעבור נכס, בשל פיתוח שצ"פ, דמי פיתוח, לא ייכללו שטח
24 הקרקע ושטח הבניין שהובאו בחשבון לצורך תשלום היטל הפיתוח, במניין השטחים
25 לצורך חישוב ההיטל על פי חוק זה".
26
27 30. אני מקבל את דברי ב"כ העירייה בדיון לפניי (פרו', עמ' 3): "אין פה שום מימון כפל, מי
28 שבסוף מחויב זה אותו נישום שלא שילם. אין נישום שמשלם פעמיים, הוא משלם
29 עכשיו בגין שצ"פים חדשים שמשרתים אותו. אין נישום שמשלם על שצ"פ ישן שמשרת
30 אותו ברגע שמוקם שצ"פ חדש, כמה עילת חיוב על אותו נישום, כיוון שהוא לא שילם
31 היטל שצ"פ בעבר". ואם כן שילם בעבר, כי אז חלה לגביו הוראת סעיף 3(ד) הנ"ל,
32 המונעת כפל גבייה.
33
34
35 הטענה כי בפני מועצת העיר הוצג מצג מטעה שלפיו חוק העזר לא יחול על בנייה קיימת
36 31. מוסיפים העותרים וטוענים כי המצג, שהוצג לחברי מועצת העיר בישיבות מועצת העיר
37 מיום 15/7/09, מיום 25/11/10, ומיום 1/8/12, היה, שההיטל לא יחול על בנייה קיימת,



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

עת"מ 19-04-7330 ברגינסקי ואח' נ' עיריית רחובות 21 אפריל 2020

- 1 אלא רק על בנייה חדשה, ועל יסוד האמירות המפורשות האלה, אישרה מועצת העיר
2 את חוק העזר. אולם בסופו של דבר טען ראש העיר, בישיבת המועצה מיום 18/2/19, כי
3 פסיקות בתי המשפט קבעו אחרת, היינו, כי ההיטל חל גם על בנייה קיימת; כי האמירות
4 שלו, בישיבות מועצת העיר הקודמות, הן לפיכך חסרות תוקף מחייב; וכי העירייה
5 אנוסה, למעשה, לגבות גם מבנייה קיימת.
6 טענת העותרים היא כי בנסיבות אלה יש לקבוע שחוק העזר בטל, משום שאושר על יסוד
7 תשתית עובדתית שגויה ומטעה שהוצגה בפני חברי מועצת העיר.
8
- 9 32. טענה דומה כבר הועלתה ונדחתה במספר פסקי דין (עת"מ (מרכז) 16-02-12674 קופ"ח
10 מאוחדת נ' עיריית רחובות, בפיסקה 69, עת"מ (מרכז) 16-09-16085 מכון ויצמן למדע
11 נ' עיריית רחובות, בפיסקה 24, עת"מ (מרכז) 18-04-26536 בנייני מ.י. גינדי הנדסה
12 ופיתוח נ' עיריית רחובות, בפיסקה 19, עת"מ (חי) 16-06-41549 תשתיות נפט ואנרגיה
13 נ' עיריית חיפה, בפיסקה 21), ועל כן אינני רואה צורך לדון בה שוב.
14 ומכל מקום, אני מקבל את טענת העירייה, כי הטענה בדבר מצג שווא, בעת אישורו של
15 חוק העזר בעבר, הפכה לא רלוונטית כיום, הואיל וביום 30/6/19 (אחרי הגשת העתירה)
16 אישרה מועצת העיר העלאה קטנה בתעריפי חוק העזר, והארכת תוקפו בחמש שנים
17 נוספות, כשלקראת הדיון הזה נערך תחשיב חדש (נספח 12 לכתב התשובה לעתירה) ובו
18 צוין במפורש (בעמ' 2) כי "התחשיב לוקח בחשבון את סך שטחי הקרקע, בנייה קיימת,
19 ובנייה עתידית בהתאם לתב"עות במדגם....". וכן (שם, בסעיף 3.1 לתחשיב) כי "ריכוז
20 נתוני השטחים לחיוב, וזאת ע"י ניתוח זכויות הבנייה בהתאם לתב"עות במדגם
21 המייצגות את הבנייה הקיימת ושטחי הפיתוח העתידיים בעיר". יתר על כן, לקראת
22 ישיבת מועצת העיר מיום 30/6/19 נשלחו אל כל חברי מועצת העיר, ביום 13/6/19, דברי
23 הסבר (נספח 13 לכתב התשובה לעתירה), וגם שם נאמר, בצורה הברורה ביותר, כי
24 "התחשיב לוקח בחשבון את סך שטחי הקרקע, בנייה קיימת ובנייה עתידית, בהתאם
25 לתב"עות במדגם....".
26
27
- 28 **הרשאת העירייה להשתמש בכספי ההיטל, לתחזוקה ושיקום של שצ"פים קיימים?**
- 29 33. טענתם של העותרים היא, כי העירייה עושה שימוש בכספי היטל שצ"פ שהיא גובה, לא
30 רק להקמת שצ"פים חדשים, כי אם גם לשיקום ותחזוקה של שצ"פים קיימים. לראייה
31 הם מפנים אל מכתבו של ראש העיר מיום 17/2/19 (עמ' 199 לכתב העתירה) שם מציין
32 ראש העיר את הסכומים שהעירייה השקיעה בהקמת שצ"פים ושיקומם, וכן אל מסמך
33 שבו העירייה מפרטת את כל עבודות השצ"פ שבוצעו בשנים 2011-2018 (נספח 19



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

עת"מ 19-04-7330 ברגינסקי ואח' נ' עיריית רחובות 21 אפריל 2020

- 1 לעתירה), וממנו רואים כי חלק גדול מהעבודות הן עבודות גינון, השקיה, שתילת פרחי
2 העונה, ועבודות תחזוקה שונות (וראה גם דברי העותר בעמ' 5 לפרוטוקול, למטה).
3 למעשה אין מחלוקת על כך שהעירייה עושה שימוש בכספי ההיטל, לא רק להקמת
4 שצ"פים, אלא גם לשדרוגם ותחזוקתם של שצ"פים קיימים, וב"כ העירייה אישר זאת
5 בדיון (פרו', עמ' 9).
6
- 7 34. המחלוקת היא רק בשאלה האם רשאית העירייה לעשות כן. אני מקבל בעניין זה את
8 טענת העותרים כי העירייה רשאית לעשות שימוש בכספי היטל שצ"פ אך ורק לצורך
9 הקמתם של שצ"פים חדשים, שכונתיים או רובעיים, ולא לצורך תחזוקה, שיקום, שיפור
10 או שדרוג של שצ"פים קיימים. שימוש בכספי היטל שצ"פ, שלא למטרה לשמה הוא
11 נועד, מעשיר את קופת העירייה שלא כדין, ומהווה למעשה גביית מס (ארנונה) שלא
12 כדין, במסווה של היטל שצ"פ.
13
- 14 35. תמיכה בדעתי זו ניתן למצוא בנוהל משרד הפנים להכנת חוקי עזר לשצ"פ (נספח 5
15 לעתירה), הקובע, בסעיף 2, כי "ההיטל נועד לשמש מקור מימון לפיתוח שטחים
16 ציבוריים חדשים, ואינו מיועד לשמש כמקור מימון לתחזוקה או שיפור שצ"פים
17 קיימים. מקור המימון לפעולות התחזוקה והשיפור צריך לבוא מתוך תשלום הארנונה
18 או ממקורות מימון אחרים העומדים לרשות המקומית לעניין זה".
19
- 20 36. כך נאמר גם בתחשיב לחוק העזר, שנערך ע"י רו"ח בוכניק בשנת 2008, כי –
21
22 "חוק העזר להיטל השצ"פ, והתחשיב אשר נערך לצורך קביעת
23 ההיטל המתאים, אינו נועד למימון תחזוקה או שיפור שצ"פים
24 קיימים, אלא אך ורק לשם מימון הקמתם של שצ"פים. תחזוקה
25 או שיפור של שצ"פים קיימים או עתידיים, ימומנו באמצעות
26 תשלומי ארנונה" (סעיף 3.4.2 לתחשיב, וכך גם בסעיף 4.5.2
27 לתחשיב שנערך בשנת 2013).
28
29
- 30 37. אותם דברים אומר רו"ח בוכניק גם בישיבת מועצת העיר מיום 15/7/09: ".... נושא של
31 תחזוקה, עפ"י הוראות משרד הפנים, אין דרך להכניס את התחזוקה לתוך היטלי
32 הפיתוח, ככה שזה חד משמעי בנושא הזה" (עמוד 106 לעתירה). וכן בהמשך: "....
33 נושא התחזוקה, דיברנו עליו. הוא לא נכנס בכלל, נושא של תחזוקה. רק של הקמה
34 מחדש של מערכות. כל נושא התחזוקה לא נכנס למסגרת החוק. אם יתקלקל צינור
35 אצלך ליד הבית, לא משם תבוא הישועה, ולא משם העירייה תגבה כספים...." (עמ' 110
36 לעתירה).



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

עת"מ 19-04-7330 ברגינסקי ואח' נ' עיריית רחובות 21 אפריל 2020

- 1 38. וגם בחוק העזר גופו, היטל שצ"פ מוגדר: "היטל **הקמת** שטחים ציבוריים פתוחים",
2 וסעיף 2(א) לחוק העזר קובע כי ההיטל "נועד למימון הוצאות העירייה בשל **הקמת** שצ"פ
3 שכונתיים או רובעיים בשטח העירייה...". ובסעיף 10 לחוק העזר נקבע כי כספי היטל
4 השצ"פ יופקדו בקרן ייעודית "אשר תשמש **אך ורק** לצורכי מימון עבודות **להקמת**
5 שטחים ציבוריים פתוחים".
6
- 7 39. ב"כ העירייה מזכיר בהקשר זה את סעיף 249(8) לפקודת העיריות, המסמיך את העירייה
8 "לספק, להתקין, להתוות, לתכנן, לשפר, לקיים, להסדיר גנים וגינות ומקומות מרגוע
9 או נופש אחרים לשימוש הציבור, ולפקח עליהם...". אכן, אין ספק שהעירייה מוסמכת
10 ורשאית לבצע עבודות תחזוקה ושדרוג של שצ"פים, אך טענת העותרים (שאני מקבל
11 אותה) היא, שאת המימון לעבודות אלה, עליה לקחת מכספי הארנונה, ולא מכספי היטל
12 שצ"פ. אלה – נועדו אך ורק להקמת שצ"פים חדשים.
13
- 14 40. ב"כ העירייה מזכיר גם את עע"מ 5946/14 **עיריית חיפה נ' בז"ן**, שם נקבע (בפיסקה 35)
15 בהקשר לחוק עזר לחיפה (סלילת רחובות) תשמ"ב – 1982, כי בגין עבודות שדרוג
16 שביצעה העירייה בשדרות ההסתדרות, ניתן לחייב היטל סלילה, על אף שמדובר בשדרוג
17 הקיים, ולא בהנחת תשתית חדשה. אני סבור כי אין הנדון דומה לראייה. בחוק העזר
18 שנדון באותו מקרה, ההגדרה של "סלילת רחוב" הייתה: "סלילה, הרחבה, צמצום,
19 הגבהה, השלמה, תיקון, או כל שינוי אחר של רחוב", וביהמ"ש קבע כי עבודות השדרוג
20 שביצעה העירייה עונות להגדרה זו. כלומר, ברור מההגדרה של "סלילה" באותו חוק
21 עזר, כי לא מדובר אך ורק בסלילה ראשונה של רחוב, אלא ההגדרה היא רחבה דיה כדי
22 לכלול גם עבודות שדרוג. לעומת זאת, בחוק העזר נושא דיוננו כאן נאמר כי ההיטל
23 נועד להקמת שצ"פים, ובסעיף ההגדרות מופיע:
24 "עבודות להקמת שטחים ציבוריים פתוחים" – עבודות להקמת
25 שטחים ציבוריים פתוחים בתחום העירייה, לרבות עבודות
26 ופעולות אלה:
27 (1) חפירה, מילוי, פילוס, קידוחים, ריצוף, סלילה, נטיעה,
28 סילוק או הקמת עמודי חשמל, טלגרף או טלפון, עקירת
29 עצים, גינון, הריסת קירות, גדרות או מבנים אחרים, **בנייתם**
30 **מחדש**, בנייתם, הקמתם או שינויים של קירות תומכים,
31 אבני שפה, הנחת צינורות, ייבוש אדמות וביצות, תיקון
32 נזקים שנגרמו לנכסים כתוצאה מביצוע עבודות להקמת
33 שטחים ציבוריים, הצבת ריהוט גן או פרגולות, הצבת מתקני
34 משחק, התוויית שבילים, התקנת מערכות השקיה, התקנת
35 תאורה, התקנת מתקני סניטציה לרבות פחי אשפה,
36 שירותים ציבוריים".
37





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

עת"מ 19-04-7330 ברגינסקי ואח' נ' עיריית רחובות 21 אפריל 2020

- 1 לא עולה מהגדרה זו ולא משתמע ממנה, כי היא חלה גם על עבודות תחזוקה או שדרוג
2 של שצ"פים קיימים. כל ההקשר הוא עבודות **להקמת** שצ"פים, ובהקשר הזה גם יש
3 לפרש את המילים "בנייתם מחדש, בנייתם, הקמתם, או שינויים של קירות תומכים,
4 אבני שפה".
5
- 6 41. גם כאן רואה אני לנכון להביא את דעתו של המלומד עפר שפיר, בספרו הנ"ל (**שם**),
7 בעמוד 291):
8
9 "אנו סבורים כי בהיעדר הוראה מפורשת בחוק העזר, אין להכיר
10 בעבודות שדרוג כיוצרות חבות ראשונית בהיטל. כפי שהוסבר
11 לעיל, החבות הראשונית בהיטל נוצרת ומתגבשת בעת יצירתה
12 של זיקת ההנאה הראשונית בין הנכס לתשתית מושא החיוב.
13 במציאות שבה נסמך הנכס על תשתיות מוניציפליות, מתקיימת
14 זיקת הנאה זו בעת שבה הותקנו אותן תשתיות. שדרוגן של אלו
15 אין בו כדי ליצור זיקת הנאה בבחינת יש מאין, וממילא אין בו
16 כדי להקים ולבסס חבות בהיטל. זו נוצרה ככל שנוצרה בעת
17 התקנתן של התשתיות הוותיקות".
18
- 19 42. יצוין כי גם העירייה אינה טוענת כי רשאית היא לעשות שימוש בכספי היטל שצ"פ לצורך
20 תחזוקה ושדרוג של שצ"פים קיימים. טענתה היא, כי היא רשאית לעשות כן לצורך
21 שדרוג משמעותי של שצ"פים קיימים, "שדרוג שיש בו כדי להוות הקמת תשתית
22 לראשונה" (סעי' 124 – 125 לכתב התשובה של העירייה).
23 אני מסכים כי שדרוג **משמעותי**, מקום שהדבר **מתחייב**, לפי הנסיבות והמצב בשטח,
24 עשוי לעיתים לעלות כדי הקמת תשתית לראשונה, ובמקרה כזה, ניתן יהיה לעשות
25 שימוש בכספי היטל שצ"פ לתכלית זו.
26
- 27 43. לא כן כשמבצעת העירייה עבודות תחזוקה, שיפוץ, שיפור, שדרוג, שכל אלה בוודאי
28 אינם בכלל הקמת שצ"פ. לא קמה חבות בהיטל שצ"פ, בעטיין של עבודות שדרוג
29 תשתית קיימת, ואין להשתמש בכספי היטל שצ"פ לצורך מימון של עבודות כאלה.
30 נראה כי הדבר עומד גם בניגוד לסעיף 213א(ב) לפקודת העיריות, הקובע כי ".... לא
31 ייעשה כל שימוש בכספים של תקציב בלתי רגיל שלא למטרה שלשמה נועד....". וסעיף
32 213א(ג) מוסיף וקובע, כי "שימוש בכספים בניגוד להוראות סעיף קטן (ב) – בטל".
33
- 34 44. טענה נוספת העלו העותרים, בפרק זה, והיא כי העירייה עושה שימוש בכספי היטל
35 שצ"פ, לצורך השקעות בשטחי שב"צ (שטח לבנייני ציבור), בשטחים פרטיים, בדרכים,



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

עת"מ 19-04-7330 ברגינסקי ואח' נ' עיריית רחובות 21 אפריל 2020

1 בפאראקים כלל עירוניים, ובשטחים שלא נכללו בהכרזת מהנדסת העיר על שצ"פים (סעי'
2 96 לעתירה).
3 לא ניתן להתייחס לטענה זו, שנטענה באופן כללי וגורף, מבלי לתמוך אותה במסמכים
4 ובראיות, או לפחות להפנות באופן ספציפי למקומות הרלוונטיים במסמכים המונחים
5 בפני בית המשפט. גם הדוגמאות (המעטות) שנתן העותר 2 במהלך הדיון (פרוי', עמ' 5,
6 למטה) אינן נתמכות במאומה להוכחתן. העותר 2 אומר (שם) במפורש, כי ברור לו
7 שטענתו צריכה להתמך במסמכים, וכן כי הוא יכול להוכיח שכל מה שהוא אומר,
8 מדויק; אך לא הוכיח, ולא הציג מסמכים.

9

10

11

הפקדת כספי היטל שצ"פ בחשבון בנק נפרד

12 45. טענה נוספת בפי העותרים היא הטענה כי כספי היטל שצ"פ, שהעירייה גובה, אינם
13 מופקדים ומנוהלים בחשבון בנק נפרד, כנדרש, אלא הם מנוהלים ביחד עם חשבונות
14 הבנק השוטפים של העירייה. העירייה מאשרת כי אכן, אין חשבון בנק נפרד (פרוי', עמ'
15 9, ש' 30 – 32), אך טוענת כי אין חובה לפתוח חשבון בנק נפרד עבור כספי היטל שצ"פ,
16 וכי הכספים הללו מופרדים לחלוטין מהכספים השוטפים שנגבים ע"י העירייה,
17 ומנוהלים בתב"רים, שייעודם אך ורק פיתוח תשתיות עירוניות (סעי' 112-113 לכתב
18 התשובה).

19

20 46. דעתי היא כי מנוהל משרד הפנים להכנת חוקי עזר לשצ"פ (נספח 5 לעתירה) עולה
21 בצורה ברורה כי על העירייה לפתוח חשבון בנק נפרד לצורך הפקדתם וניהולם של כספי
22 היטל השצ"פ. סעיף 10 לאותו נוהל קובע כי "יש להוסיף סעיף בחוק העזר על פיו כספי
23 היטל זה יופקדו בקרן ייעודית, שתשמש אך ורק לצרכי פיתוח שטחים ציבוריים
24 פתוחים. כמו כן על הרשות המקומית להעביר מספר חשבון בנק, שכל ההכנסות יופקדו
25 אליו, ושהכספים ינוהלו במסגרתו, על מנת לאפשר בקרה על השימוש בכספי היטל".
26 גם חוק העזר עצמו קובע, בסעיף 10, כי כספי היטל שצ"פ יופקדו בקרן ייעודית,
27 שתשמש אך ורק לעבודות הקמת שצ"פים.

28 העותרים מפנים גם אל חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/08 (נספח 25 לעתירה), לסעיף
29 שכותרתו "ניהול חשבונות בנק נפרדים לכספי הקרנות". סעיף זה מורה לרשויות
30 המקומיות לפתוח חשבונות בנק נפרדים לכל אחד מנושאים אלה: מים וביוב; כבישים
31 מדרכות ותיעול; היטלי השבחה; עשייה במקרקעין; קרן כללית (שלא עבור אחד
32 מהנושאים הקודמים). וכן נקבע באותו חוזר, כי הכספים המתקבלים עבור תקציבי





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

עת"מ 19-04-7330 ברגינסקי ואח' נ' עיריית רחובות 21 אפריל 2020

- 1 הפיתוח יופקדו באחד מהחשבונות המיועדים, ותשלומי הוצאות יבוצעו בהתאם, מכל
2 אחד מהחשבונות המיועדים.
3 נכון שחוזר המנכ"ל איננו מתייחס ספציפית להיטל שצ"פ, אך נקבע בו כי כספים שאינם
4 נכללים באחד מארבעת הסעיפים הראשונים, יופקדו בחשבון בנק נפרד של "קרן
5 כללית", כך שלכל הפחות היה על העירייה להראות כי היא מפקידה את כספי היטל
6 השצ"פ לחשבון בנק נפרד בשם "קרן כללית". העירייה לא הראתה זאת.
7
8 47. טענת העירייה כי "כל הניהול של הכספים של השצ"פים מתבצע בקרנות נפרדות ...
9 הקרן מתנהלת בחשבון הבנק של העירייה. בתוך חשבון הבנק של העירייה יש קרנות
10 נפרדות לשצ"פים" (פרו', עמ' 9, ש' 30 – 32), היא טענה שלא הובאו כל מסמכים לתמיכה
11 בה. גם אינני בטוח כי היא עולה בקנה אחד עם מה שנאמר בדו"חות הכספיים של
12 העירייה, ליום 31/12/15 (נספח 17 לעתירה, עמ' 202 לעתירה), שם נאמר, בביאור 5, כי
13 "כספי הקרן (לעבודות פיתוח), עד לשימוש בהם, מנוהלים ביחד עם חשבונות הבנקים
14 השוטפים של העירייה, ולא בחשבונות בנקים ספציפיים".
15
16 48. לסיכום נקודה זו, אני מקבל את טענת העותרים כי כספי היטל השצ"פ צריכים להיות
17 מופקדים ומנוהלים בחשבון בנק נפרד, וזאת על מנת לאפשר בקרה על השימוש בכספים
18 אלה.
19
20
21

בקשת מידע ומסמכים מן העירייה

- 22 49. העותר 2, שהוא כאמור חבר מועצת העירייה, פנה ביום 30.1.19 אל מנכ"ל העירייה
23 בבקשה לקבלת מידע מפנקסי העירייה, בהתאם לסעיף 140א' לפקודת העיריות. המידע
24 שנתבקש עניינו בעיקר בסכומים שנגבו בפועל עבור היטל שצ"פ, באיזה חשבון מנוהל
25 הכסף, ובאיזה גינות הושקעו או אמורים להיות מושקעים הכספים הללו. המידע
26 שנתבקש לא הומצא, ולפיכך הגישו העותרים עתירה לבית משפט זה. בכתב התשובה
27 לעתירה הנ"ל ציינה העירייה, בין היתר, כי "כספי היטל שצ"פ מושקעים כולם בהקמת
28 שצ"פים ברחבי העיר, ושיקום שצ"פים קיימים".
29 ביום 25/2/19 וביום 10/3/19 פנה העותר 2 שוב בדרישות לקבלת מידע לפי סעיף 140א'
30 לפקודת העיריות. ביום 19/3/19 קיבל העותר 2 פירוט של כל השצ"פים שביצעה
31 העירייה בשנים 2011 – 2018. בהמשך נמסרו לו חוות הדעת של היועץ, רו"ח בוכניק,
32 ופירוט ההכנסות מהיטל שצ"פ, אולם לא הומצא לו דבר מהמידע שאותו ביקש בעדיפות
33 ראשונה. לפיכך, הוא מבקש לחייב את העירייה להעמיד לבדיקה ועיון של העותרים את



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

עת"מ 19-04-7330 ברגינסקי ואח' נ' עיריית רחובות 21 אפריל 2020

- 1 המידע המבוקש בנספח לפנייתם מיום 10/3/19, והמפורט גם בסעיף 6 של עיקרי הטיעון
2 מטעמם.
3
- 4 50. בכתב העתירה נאמר כי תחילה מתבקש בית המשפט להכריע בבקשה לקבלת המידע
5 הנ"ל, ורק לאחר שתינתן לעותרים (בעקבות קבלת המידע) אפשרות לתקן את העתירה
6 – לדון ולהכריע ביתר הטענות. אולם, על אף ההערה הזאת שבפתיח לכתב העתירה,
7 בפועל, העתירה נכנסת לגופן של הטענות המהותיות של העותרים, ודנה בהן לפני ולפנים.
8 גם במהלך הדיון לפניי אמר העותר 2 כי הוא מבקש לדון בכל הנושאים שבעתירה, ולא
9 רק בנושא קבלת המידע (פרו', עמ' 2, ש' 2-3), והדיון אכן נסב בעיקר סביב הטענות
10 המהותיות, ולא סביב סוגיית מסירת המידע. לפיכך, התייחסתי (לעיל) לכל הסוגיות
11 הללו והכרעתי בהן, ועתה אני מגיע לסוגיית מסירת המידע והמסמכים.
12
- 13 51. טענת העירייה בענין זה היא, בעיקר, שמדובר במידע שאינו קיים במחשבי העירייה, וכי
14 בקשת העותרים היא למעשה לייצר עבורם מסמכים ודו"חות שונים, דבר שידרוש
15 מאמצים ומשאבים רבים, ויביא לשיבוש התפקוד של העירייה, ושיבוש יכולתה לבצע
16 תפקידיה במתן שירות לתושבים. לגבי חלק מן המסמכים נטען, שמדובר במידע שגילוי
17 יהווה פגיעה בפרטיות. ומכל מקום, נטען, כי העותרים קיבלו תשובה מפורטת, הכוללת
18 את מרבית המסמכים שניתן היה להעביר אליהם, כולל הכנת מסמכים שלא היו קיימים
19 בעירייה כפי שהם.
20
- 21 52. מצד המשיבים 3, 4 הועלתה טענה, כי לא מוצו ההליכים בהתאם לסעיף 140א'(א)
22 לפקודה, בטרם פנו העותרים לביהמ"ש. אולם נראה כי טענה זו כבר אינה רלוונטית
23 כיום, משהושגה, במהלך הדיון בעתירה, הסכמה למסור את עיקר המידע והמסמכים
24 המבוקשים.
25
- 26 53. הסעיף הראשון בבקשת המידע הוא "דו"ח תנועות בקרן היטל שצ"פ, או כל דו"ח אחר,
27 המפרטים את ההכנסות וההוצאות בגין היטלי שצ"פ מאז שנכנס לתוקפו חוק העזר
28 לשצ"פ 2010". בעניין זה הצהיר מנכ"ל העירייה בדיון, כי הוא ימציא לעותרים "פירוט
29 של כל ההוצאות בגין היטלי השצ"פ" (פרו', עמ' 12, ש' 32 – 33), ולגבי ההכנסות, הוא
30 ימציא להם את "כל הדו"חות של ההכנסות שמופיעות בעירייה, בפורמט שחברת
31 המיחשוב שעובדת עם כלל הרשויות בארץ" (פרו', עמ' 13, ש' 2-3).
32



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

עת"מ 19-04-7330 ברגינסקי ואח' נ' עיריית רחובות 21 אפריל 2020

- 1 54. הסעיף השני הוא "כל המסמכים המפרטים את ההוצאות בגין היטלי השצ"פ לכל אחת
2 מהשנים הבאות 2016, 2017 ו-2018". בעניין זה הצהיר מנכ"ל העירייה לפרוטוקול כי
3 "אני אמסור את זה לעותרים" (פרו', עמ' 12, ש' 35).
4
- 5 55. הסעיף השלישי הוא, "פירוט כל ההעברות, אם יש כאלו, לתאגיד המים". בנקודה זו טען
6 מנכ"ל העירייה בדיון כי לא היו העברות של כספי היטל השצ"פ אל תאגיד המים. על כך
7 השיב העותר 2 כי מכתבו של ראש העיר מיום 17/2/15 (עמ' 199 לעתירה) מוכיח, כי
8 העירייה העבירה מכספי היטל השצ"פ סך של כמעט 7 מיליון ש"ח אל תאגיד המים. ראש
9 העיר השיב על כך (פרו', עמ' 13) כי "אם התאגיד (תאגיד המים) ביצע עבודת גינון
10 בעקבות עבודות שהוא מחויב לבצע לפי חוק כמו עבודות ביוב, צנרת מים וכו', ונפגעו
11 גינות קיימות, שצ"פים קיימים, והוא שדרג אותם או הקים אותם מחדש, העירייה
12 מחויבת להעביר את העלויות, לשפות את תאגיד המים, וזה מועבר מהיטל השצ"פים".
13 דעתי היא כי הכספים שהעירייה עושה בהם שימוש על מנת לשפות את תאגיד המים
14 במקרים כאלה, אינם יכולים לבוא מכספי היטל השצ"פ, שכן, אלה, כפי שכבר קבעתי,
15 אינם משמשים לעבודות תחזוקה, שיפוץ, שיפור, או שדרוג של שצ"פים קיימים. זאת
16 – בהסתייגות אחת (כפי שקבעתי בפיסקה 42 לעיל) והיא, שאם מדובר במקרה שבו, לפי
17 הנסיבות והמצב בשטח, מתחייב שדרוג משמעותי של השצ"פ הקיים, כי אז ניתן לראות
18 זאת כהקמת שצ"פ חדש, וניתן להשתמש לשם כך בכספי היטל השצ"פ.
19 לאור האמור, אני מקבל את דרישת העותרים למסור פירוט כל ההעברות לתאגיד המים.
20
- 21 56. הסעיף הבא הוא דו"ח 29 של קרן השצ"פ. בעניין זה הודיע מנכ"ל העירייה בדיון, כי
22 אין לו מושג במה מדובר (פרו' עמ' 13, ש' 2), והעותרים מצדם לא טרחו להבהיר את
23 הדברים.
24
- 25 57. הסעיף הבא הוא: לקבל אישור העירייה לכך שלא פתחה חשבון ייעודי לטובת היטל
26 השצ"פ. ענין זה כבר נדון לעיל, ואין צורך לחזור על הדברים.
27
- 28 58. והסעיף האחרון בדרישת המידע הוא: הסכמי ההתקשרות עם כל משרדי עורכי הדין
29 והיועצים הכלכליים שנותנים לעירייה שירותים בגין היטל השצ"פ, ופירוט כל
30 התשלומים ששולמו להם מאז שנת 2010. אכן, מסמכים אלה ומידע זה הם בגדר
31 "פנקסי העירייה ומסמכיה", כלשון סעיף 140א'(א) לפקודת העיריות, ועל כן, מכוח סעיף
32 140א'(א), ובכפוף לסעיף 140א'(ב), זכאים העותרים, בהיותם חברי מועצת העיר, לעיין
33 בהם.



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

עת"מ 19-04-7330 ברגינסקי ואח' נ' עיריית רחובות 21 אפריל 2020

59. סעיף 140א(ב) קובע כי זכות העיון בפנקסים ובמסמכים לפי סעיף קטן (א) אינה חלה על פנקס או מסמך שגילויו או פרסומו אסור על פי כל דין, ועל רישום או מסמך הנוגעים במישרין בזכויותיו של פרט או בחובותיו כלפי העירייה, זולת אם הם משמשים נושא לדיון במועצה או בוועדה מוועדותיה שמבקש העיון חבר בה.
- נראה כי המסמכים הנדונים עתה עשויים להיכנס בגדר מסמכים שפרסומם אסור על פי כל דין, היינו, חוק הגנת הפרטיות (והשווה עת"מ (חי) 468/02 פרידמן נ' צורי), ובתור שכאלה, זכות העיון אינה חלה עליהם, "זולת אם הם משמשים נושא לדיון במועצה או בוועדה מוועדותיה, שמבקש העיון חבר בה".
60. תכליתה של זכות העיון לפי סעיף 140א' לפקודה היא לאפשר לחברי מועצת העיר לקבל כל חומר הדרוש להם לצורך עבודתם (ראה דברי ההסבר להצעת החוק, הצ"ח תשל"ב, 997, בעמ' 326), ועל כן, מקום שמדובר בנושא העומד לדיון במועצת העיר (או בוועדה) זכות העיון של חבר מועצת העיר גוברת אף על הפגיעה בפרטיות. זו הסיבה לכך שבבג"ץ 4402/91 מורדוב נ' ראש עיריית ת"א, פ"ד מו(3) 85, חויבה העירייה למסור לעיון העותר מסמכים הנוגעים לשכרם של העובדים הסטוטוריים, גם אם יש בכך פגיעה בפרטיותם, שכן, העותר ביקש את המסמכים לקראת דיון במועצת העיר בשכרם של עובדים אלה; ולעומת זאת, בבג"ץ 6546/97 עמית נ' שבו, לא ניתן צו לאפשר עיון כיום בנספחים של הדו"ח נושא העתירה, משום שהדו"ח הנ"ל אינו עומד כיום על סדר היום של המועצה (ראה גם עת"מ (נצ') 1042/06 שוחט נ' עיריית צפת, בפיסקה 13, וכן עת"מ (חי) 4011/07 גלבסקי נ' פרץ, בעמ' 8-9 בבנו).
61. בענייננו, הדרישה לקבל (בין היתר) את הסכמי ההתקשרות עם עורכי הדין והיועצים הכלכליים, ואת התשלומים ששולמו להם, הועלתה ע"י העותר 2 במכתבו מיום 25/2/19, ושוב מיום 10/3/19 (נספח 1 לעתירה), וזאת, כנאמר שם, "בהמשך לשיבת המועצה שהתקיימה ביום 18/2/19". עיינתי בפרוטוקול ישיבת המועצה מיום 18/2/19 (נספח 8 לכתב התשובה), ומצאתי כי בישיבה זו לא עלה ולא נדון, ולא היה כלל על סדר היום, נושא ההתקשרויות של העירייה עם עורכי דין או עם יועצים כלכליים. העותרים גם לא טענו ולא הראו כי ענין זה עומד כיום או יעמוד בקרוב לדיון במועצה או בוועדה מוועדותיה.
- לפיכך, חל הסייג שבסיפא לסעיף 140א(ב), ואין מקום לחייב את העירייה כיום למסור מסמכים אלה לעיון. תחת זאת יינתן הסעד שניתן בבג"ץ 6546/97 הנ"ל.



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

עת"מ 19-04-7330 ברגינסקי ואח' נ' עיריית רחובות 21 אפריל 2020

סיכום

- 1
- 2 א.62. אני דוחה את הטענה שלפיה, בשים לב לכך שהתחשיב לקח בחשבון, בצד העלויות,
- 3 גם את השצ"פים שהוקמו לפני חוק העזר, הרי שגביית היטל שצ"פ מבנייה קיימת
- 4 באזורים מפותחים מהווה מימון בכפל ובדיעבד של שצ"פים שהוקמו לפני חוק
- 5 העזר.
- 6 ב. כבר נקבע במספר פסקי דין מחוזיים, שהיטל שצ"פ חל גם על בנייה קיימת, גם אם
- 7 במועצת העיר, בעת הדיון בחוק העזר, היו אמירות כי יחול רק על בנייה חדשה.
- 8 ג. מכל מקום, בדיון במועצת העיר ביום 30/6/19 אושר חוק העזר פעם נוספת, לאחר
- 9 שנאמר והובהר היטב ובמפורש, כי הוא יחול גם על בנייה קיימת.
- 10 ד. על העירייה להפקיד ולנהל את כל כספי היטל השצ"פ שהיא גובה מהיום ואילך,
- 11 בחשבון בנק נפרד, שייפתח לצורך כך, ושיהיה מיועד רק לכספים שנגבו כהיטל
- 12 שצ"פ. כספי היטל שצ"פ המופקדים כיום בחשבון או בחשבונות הבנק הרגילים של
- 13 העירייה, יועברו אל אותו חשבון בנק נפרד.
- 14 ה. מהיום ואילך אין העירייה רשאית לעשות שימוש בכספי היטל שצ"פ לצורך
- 15 תחזוקה, שיפוץ, שיפור, שיקום, שדרוג של שצ"פים קיימים. חריג אחד לכך הוא
- 16 כאשר הנסיבות והמצב בשטח **מחייבים** לבצע שדרוג **משמעותי**, העולה כדי הקמת
- 17 תשתית לראשונה.
- 18 ו. על העירייה וראש העירייה להעמיד לעיונם של העותרים את כל המסמכים כמפורט
- 19 בשלושת הסעיפים הראשונים שבפסקה 6 לעיקרי הטיעון מטעם העותרים.
- 20 ז. באשר להסכמי ההתקשרות עם עורכי הדין והיועצים הכלכליים, ופירוט התשלומים
- 21 ששולמו להם, אינני מורה לאפשר עיון בהם כיום, אולם אני קובע, כי אם נושא זה
- 22 יעלה על סדר היום של מועצת העירייה, או של ועדה מוועדותיה שמי מהעותרים
- 23 חבר בה, יהיה על העירייה וראש העירייה להעמיד לעיונם של העותרים גם את
- 24 המסמכים הללו, מבעוד מועד לפני הדיון.
- 25 ח. מאחר שהעתירה נדחתה בחלקה, ונתקבלה בחלקה, אינני מחייב בהוצאות.

26

27

28 ניתנה היום, כ"ז ניסן תש"פ, 21 אפריל 2020, בהעדר הצדדים.

29



צבי דותן, שופט





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

21 אפריל 2020

עת"מ 19-04-7330 ברגינסקי ואח' נ' עיריית רחובות

1

