



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת'מ 38793 ככר העיר ייזום והשעות בע"מ נ' ועדת מרחבית מרדות הכרמל

בפני כבוד השופט תמר נאות פרי

העורתת
ככר העיר ייזום והשעות בע"מ
ע"י ב"ב עוה"ד ע. אטיאס, ע. גראור ואח'

נדג

המשיבה
ועדה מרחבית מרדות הכרמל
ע"י עוה"ד ל. אפרתי ואח'

פסק דין

- רקע כללי –
1. העורתת, ככר העיר ייזום והשעות בע"מ (להלן: "העורתת"), הינה בעלת זכויות החכירה במרקען הידועים כגוש 12379 חלקה 75, במגרש 1, לפי תוכנית מפורטת מכ/857 (להלן: "מגרש 1"), וכן בחלקה 59, מגרש 2 לפי תוכנית מפורטת מכ/772 (להלן: "מגרש 2"), ברמות יצחק, נשר (להלן ביחד: "המגרשים").
2. העורתת תכננה ובונה במגרשים בנייני מגורים, מבנה למסחר וחניון תת קרקעי, לפי הוראות התכניות התקפות (להלן: "הפרויקט"). בספטמבר-אוקטובר 2018, הגישה העורתת בקשה להיתרים לוועדה המרחבית לתכנון ובנייה, מרדות הכרמל (להלן: "המשיבה"), כדלקמן: ביחס למגרש 2 הגישה העורתת את הבקשות הראשונות, כאשר מדובר בשתי בקשות נפרדות - ביום 16.9.2018 הוגשה בקשה מס' 181349 שענינה הקמת בניין מגורים בן 56 יחידות וחניון תת קרקעי; וביום 17.9.2018 הוגשה בקשה מס' 181350 שענינה חפירה ודיפון בהיקף של 33,690 קוב, בעומק ובהיקף משתנים. אף ביחס למגרש 1 הגישה העורתת שתי בקשות נפרדות להיתרים, וזאת ביום 11.10.2018 - בקשה מס' 181453 שענינה חפירה ודיפון בהיקף של 29,980 קוב, בעומק ובהיקף משתנים; ובקשה מס' 20200713 שענינה הקמת שני בנייני מגורים בני 170 יחידות, מבנה מסחרי וחניון תת קרקעי.
3. ביום 3.10.2019 ניתנה החלטת רשות הרישוי המקומיית אשר אישרה בתנאים את הבקשות להיתרי חפירה ודיפון שהגישה העורתת לגבי שני המגרשים, וכן אושרה בתנאים הבקשה להיתר בניה לגבי הבניין במגרש 2.
4. לאחר השלמת מילוי התנאים אשר קבעה המשיבה לצורך מתן ההיתרים לעבודות החפירה והdifון, וכתנאי להנפקתם של ההיתרים בפועל, דרש המשיבה מהעורתת תשלום אגרות עבור "עבודות כרייה וחציבה" (להלן: "אגרת כרייה וחציבה"), על פי הערכת נפח החפירה:
אgra מס' 1793 על סך 36,276 ש' עבור מגרש 1.
אגרא מס' 1794 על סך 40,765 ש' לגבי מגרש 2.



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת'מ 20-08-38793 בכיר העיר ייזום והשעות בע"מ נ' ועדת מרחביות מרדות הכרמל

1. לצורך הנפקת היתרים, שילמה העותרת ביום **11.12.2019** את אגרות האמורות, וביום
2 **12.12.2019** הנפיקה המשיבה לעותרת את היתרי החפירה והדיפון לגבי המגרשים.
3. בסמוך לאחר מכן, ביום **2.1.2020**, שלחה העותרת פניה למשיבה, במסגרת טענה כי אין
4 לדרישות תשלום אגרת כריה וחכיבת שערכה המשיבה בסיס חוקי על פי תוכנות התכנון והבנייה
5 (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התשי"ל-1970 (להלן: "התקנות").
6. ביום **3.2.2020** השיבה המשיבה כי מאוחר ובקשות היתרי החפירה והדיפון הוגשו על ידי
7 העותרת בנפרד ובמקביל בבקשתה להיתרי הבניה, יש לחכיבת אגרות כריה וחכיבת נפרדות, אשר
8 לא היו נדרש אם הבקשות היו מוגשות ככלל – במסגרת בקשה אחת. יחד עם זאת, הודעה
9 המשיבה כי פנתה במקביל אל הלשכה המשפטית בתכנון לשם קבלת התייחסותה לסוגיה.
10. ביום **22.2.2020**, שלא התקבלה כל תשובה עניינית מהמשיבה, פנתה העותרת פעמיים נוספת
11 אל המשיבה לצורך קבלת עדתה.
12. ביום **5.3.2020** השיבה המשיבה כי טרם התקבלה התייחסות מינהל התכנון.
13. ביום **26.7.2020** שבה ופנתה העותרת אל המשיבה בניסיון נוסף לבטל את אגרת הכריה
14 ווחכיבת ששולמה על ידה ולהסביר את הכספיים שכבר שולמו.
15. ביום **6.8.2020** השיבה המשיבה כי עדין לא התקבלה התייחסות מינהל התכנון.
16. בהדר תשובה עניינית מהמשיבה, הגישה העותרת את העתירה - וזאת ביום **18.8.2020**.

טענות העותרת -

17. לטענת העותרת, המשיבה אינה רשאית לגבות תשלומי חובה אלא לפי חוק. לטענתה, דרישות
18 התשלום בגין אגרת כריה וחכיבת שערכה המשיבה לעותרת מושללות מקור הסמכה חוקי ואין
19 עלולות בקנה אחד עם הוראות סעיף 265(17) לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן: "החוק"),
20 הקובע את סמכותו של שר הפנים להתקין תקנות באשר לשיעורן של אגרות לבניין היתרים, עם
21 הוראות סעיף 19 לתקנות הקובע כי بعد מתן היתר ישולמו האגרות שנקבעו בתוספת השלישית, עם
22 הוראות סימן ד' לתוספת השלישית לתקנות.
23
24. לטענת העותרת, הבקשות להיתרי חפירה ודיפון התקבשו על ידה במסגרת וכחלק בלתי נפרד
25 מהקמת הבניינים במגרשים. משכך, היה צריך לחייב את העותרת בתשלום אגרות בגין הבניה
26 החדש **בלבד**, מבליל תשלום אגרות נוספות עבור כריה וחכיבת, ולפיכך לא היה בסיס חוקי לדרישות
27 התשלום שערכה המשיבה.
28. לטענת העותרת, סעיף 1.00.7(ג) לתוספת השלישית לתקנות קובע כי אגרת כריה וחכיבת
29 תשולם רק במקרה והחכיבת והכריה מתבצעות "שלא למטרת הקמת בניין" או למטרת "הכשרת
30 אתרים להטמנה וטיפול בפסולת יבשה", ואין חולק כי שתי החלופות הללו אינן רלוונטיות, שכן אכן,
31 החכיבת והכריה בבירור נועדו לצורך הקמת בניין חדש, ולא לכל צורך אחר.



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת'מ 20-08-38793 בכיר העיר ייזום והשעות בע"מ נ' ועדת מרחביות מordanot הכרמל

1. לטענת העותרת, האגורות בהן עסקין משתלבות לצורך מימון פעולות ועדות התקנון, ולפיכך, הרצינול העומד מאחורי התקנות הוא כי רק ביחס לעבודת "כרייה וחציבה" אשר אינה מהוות חלק מעבודות בניה תוטל אגרה, אך שעה שהעבודה מהוות חלק מעבודות הקמת הבניין – יש "להסתפק" באgorה המשולמת למשיבה כאגורה בניה בהתייחס לבניין.
5. עוד טוענת העותרת כי דרישות תשלום אגרת הכריה והחציבה אשר ערכה המשיבה במקרה זה והתשולם לפיהן, מהוות הלכה למעשה בסיס חוקי, ללא הצדקה עניינית, 6. בבחינת עשיית עשר ולא במשפט ולכן דין להטבטל, ויש להסביר את הכספיים שלוומו לעותרת.
8. הסעד לו עותרת העותר הינו להורות על כך שדרישות התשלום היו בלתי חוקיות ולהורות על השבת הכספיים שלוומו, בתוספת הפרשי הצמדה וריבית לפי חוק הרשות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלום חובה), התש"ס-1980, או הפרשי הצמדה וריבית כחוק, לרבות הוצאות.

טענות המשיבה -

12. לטענת המשיבה יש לדוחות את העתירה על הסוף מאחר והוא נעדרת סמכות עניינית. שכן, העילות המפורטות בחוק בתים משפט לעניינים מינהליים, תש"ס-2000 (להלן: "חוק בתים המשפט המינהליים"), אשר בהן דן בית המשפט לעניינים מינהליים, אין כוללות תובענה כספית, ומשכך אין סמכות להגשת עתירה מנהלית בדרישה להשבת הכספיים כפי ש牒קשת העותרת.
16. לגופם של דברים, לטענת המשיבה, היא פולה כדיין ועל פי האמור בתיקונות, ובchnerה את האגרה המתאימה בה יש לחייב את העותרת, בגין כל סוג של היתר שהתקבש על ידה. לטענתה, העותרת היא זו שבחרה לפצל ולהגיש שתי בקשות נפרדות להיתר (האחת לגבי עבודות החציבה והכריה והשנייה לגבי עבודות הקמת הבניין) – ואין לה להלין אלא על עצמה.
20. לטענת המשיבה, על פי סעיף 1.00.7 לתקנות יש לחשב את האגרה על בסיס תכניות הבניה המצורפות להיתר. ככלומר, שיש לבחון את התכניות שהוגשו במצורף לבקשת למון היתר, ובענייננו, העותרת הגישה בגין כל אחד מהמגרשים בקשה נפרדת לחפירה ודיפון, **שלא** כללה תכנית בנייה של מבנה עיקרי אלא רק את עבודות החציבה והכריה – ועל כן, חוותה בתשלום אגרת דיפון וחפירה "שלא למטרת הקמת בניין". אילו הייתה העותרת מגישה בקשה אחת כוללת ל渴בלת היתר ביחס לכל אחד מהמגרשים, בקשה הכוללת הן את עבודות החפירה והן את הבניה של המבנה העיקרי, הרי שאז לא הייתה נוספת ביחס לעבודות החפירה בפרט. לטענתה, מחוקק המשנה קבוע כי לבקשת ההיתר יש אופציה לפצל את ההיתר ולקש בפרט מהיתר העיקרי, היתר ראשוני לחפירה ודיפון בצד לcker את משך זמן הפרויקט, אך זאת בכפוף לתשלום אגרה כראוי.
24. עוד לטענת המשיבה, העותרת היא זו שבחרה מחמות שיקוליה שלה, שבודאי מטיבים עמה ומכנים לה יתרונות כלכליים – להקים את הפרויקט בכל מגרש בשני מחלכים נפרדים של בקשות להיתר שונות ונפרדות, והעותרת אף מודה שעשתה כן, כדי להזדרז ולא להתעכב, משמע, כי מניעה בהקשר זה היו כלכליים. לפיכך, המשיבה טיפולה בשתי בקשות נפרדות לגבי כל מגרש, ואין כל



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת'מ 20-08-38793 בכיר העיר ייזום והשעות בע"מ נ' ועדת מרחביות מordanot הכרמל

1 הצדקה כי אגרת כריה וחכיבת בגין עובדות חפירה ודיפון בהיקף של 63,670 קוב – המצריכות בדיקה
2 מהותית ומקצועית שנעשית בנפרד ובמועדן מהבקשה להיתר – תיכלל במסגרת אגרת הבניה.

הדיון והשלמת הטיעון -

4. 23. ביום 8.12.2020 התקיים דיון במעמד הצדדים. ב"כ העותרת חוזה על טענותיה כי דרישת
5 התשלומים שהפיקה המשיבה נעשתה בחומר סמכות. ב"כ העותרת הפנתה לתקנות וטענה כי על מנת
6 שתקים הזכאות לאגרה נדרש שסוג העבודה יהיה "עבודת כרייה וחכיבת", ובעניננו אין ספק כי
7 העותרת לא עוסקת בעבודות מסוג זה ואין ספק כי העבודה בגין בקשה העותרת היתר הן לצורך
8 הקמת בניין חדש. עוד טענה כי לא היה ספק לנציגי המשיבה ש不动产ה החפירה היא לצורך הבניה, וכי
9 בהיתרי החפירה שהונפקו אףמצוין כי העבודות מיעודות לצורך הקמת מבנה. לכן, חוזה העותרת
10 על טענותה כי לא ניתן היה לחייב אותה באגרה מכוח פרט 5 לתוספת השלישית.

11. 24. לאחר הדיון, בקשה העותרת להוסיף ולטעון (בכתב) כי לכל היותר ניתן היה לחייבה באגרה
12 בהתאם לפרט 8 לתוספת, המתייחס לאגרה "עובד עבורה בטונה היתר שלא נקבעה לה אגרה בסימן
13 זה", אך לא כך פעל המשיבה. עוד טוען כי בחישוב השטחים שלגביהם נדרשה האגרה לגבי הבניין
14 עצמו – לקרה המשיבה בחשבו את השטחים של החניון התת קרקע, אשר לצורך הקמתו בוצעו
15 עבודות הכריה, החכיבת והדיפון, וכך – למעשה המשיבה גובה אגרה כפולה לגבי אותו השטח – הוא
16 במסגרת האגרה המשתלמת עבור היתר הבניה והן במסגרת האגרה שהתקבלה לגבי החכיבת
17 והכריה – ממשם, שעסקינו ב"גביות כפל".

18. 25. בمعנה לטענת חוסר הסמכות שהעלמה המשיבה – טוען כי הסעד המתבקש מתייחס להחלטה
19 של המשיבה לחייב את העותרת באגרות החכיבת האמורויות, וכנגד החלטה כזו של הרשות – ניתן
20 להגיש עתירה מנהלית.

21. 26. ב"כ המשיבה חוזה אף היא על טענותיה, והקדימה כי יש לסלק את העתירה על הסע' בשל
22 שבית המשפט התבקש להורות על סע' של השבה כספי. עוד היא הדגישה כי העותרת בחרה
23 מיווצמתה להגיש, ביחס לכל מגרש, שתי בקשות נפרדות, וכי המשיבה בוחנת כל בקשה בהתאם
24 לתכנית המצורפת לבקשה, כאשר לבקשות החפירה לא צורפו תוכניות בנייה אלא רק תוכניות חפירה.
25. עוד בקשה המשיבה לחזור ולהדגיש כי העותרת אישרה שהיא עשתה את הפרדה בין בקשת החפירה
26 לבין בקשת הבניה במודע, על מנת שתוכל ליעיל את ההליכים ולקבל היתר בהקדם האפשרי, וכן –
27 עליה לשאת בעוליות הכרוכות בכך. לגבי הטענה אוזות "כפל האגרה" – טוען כי האגרה משולמת
28 עבור עצם מתן השירות ולא תלות בערך השירות שניתן ואין קשרו בין בדיקת הבקשה למטען היתר
29 לבין "שווי" נשוא הבקשה.

דיון והכרעה -

חוסר סמכות עניינית -

30. 31. 32. 33. 27. המשיבה טוענה כאמור כי מדובר בעתירה בה מבוקש סע' כספי של השבה, סע' שאינו כלל
ברשימת העניינים בהם מוסמך לדון בית משפט לעניינים מנהליים, על פי חוק בתים המשפט



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת'מ 20-08-38793 בכיר העיר ייזום והשעות בע"מ נ' ועדת מרחביות מordanot הכרמל

1 המנהליים. העותרת טענה מנגד כי חוק בתי המשפט המנהליים קובע כי בית משפט לעניינים
2 מינהליים ידון בהחלטה של רשות, וכי החוק אינו מבחין בין החלטה אשר בקשר עמה או כתוצאה
3 מקבלתה נגבו כספים שלא כדין אם לאו. עוד טוענת העותרת כי בעניינו, בית המשפט נדרש לבחון
4 את שאלת חוקיות וסבירות החלטותיה של המשיבה לדריש מהעותרת האגירה, וכי הסעד המבוקש
5 בעתרה הוא ביטול דרישת התשלום ולא סעד כספי.

6. מעיון בעתרה עולה כי הסעד המבוקש הוא סعد של השבה, וכך צוין בפתחה לעתירה כמו גם
7 בסעיף 46 לעתירה, כאמור (ההדגשה אינה במקור) :

8 "על יסוד האמור בעתרה זו, בית המשפט הנכבד יתבקש להורות על
9 ביטול דרישת התשלום הבלתי חוקיות אשר הוצאו בהעדר סמכות על
10 ידי הוועדה, ולהורות לוועדה **לחשיב את התשלומים אשר נגבו על ידו**
11 **בצירוף הפרשי הצמדה וריבית...".**

12 סמכויותיו של בית המשפט המנהלי הוגדרו בסעיף 5 לחוק בתי המשפט המנהליים, הקובלע:

13 ". בית משפט לעניינים מינהליים ידון באלה –"

14 (1) עתירה נגד החלטה של רשות או של גוף המוני בתוספת
15 הריאונה בעניין המוני בתוספת הריאונה ולמעט עתירה שהسعد
16 העיקרי המבוקש בה עניינו התקנת תקנות, לרבות ביטול תקנות,
17 הכרזה על בטלותן או מתן צו להתקין תקנות (להלן – עתירה
18 מינימלית);

19 (2) ערעור המוני בתוספת השנה (להלן – ערעור מינימי);

20 (3) תובענה המונית בתוספת השלישית (להלן – תובענה
21 מינימלית);

22 (4) עניין מינימי או עניין אחר שנקבע בחוק אחר כי בית משפט
23 לעניינים מינהליים ידון בו, ובכפוף להוראות אותו חוק."

24 העותרת טוענת כי סעיף 5(1) הוא הסעיף הרלוונטי בעניינו, שכן מדובר בעתרה נגד החלטה
25 של רשות, וכי מדובר בעתרה בעניין המוני בתוספת הריאונה. דא עלא, שההלה הפסוקה היא
26 כי הסמכות נגורת מהسعد המבוקש, וכן – הסעד המבוקש הוא סعد של השבה, שכן, העותרת
27 מבקשת החזר כספי של האגירה ששולם מטעמה עד בשנת 2019.

28 ה决心 בהקשר זה ברורה, וראו את רע"א 6590/05 **עיריית אשדוד נ' שמעון צרפתי בע"מ**
29 , כאמור (19.9.2005)

30 "... כאשר אדם מעוניין בביטולה או בשינויה של החלטה שנתקבלה על ידי
31 רשות מקומית, ובהעדר הסדר מיוחד, עליו לפנות לבית המשפט לעניינים
32 מינהליים. שונים הם פני הדברים כאשר הסעד המבוקש הינו סעד כספי. יש
33 לאבחן מקרה זה ממקרה זה מראות זאת בבירור משבוחנים את התוספת השלישית לחוק.
34 בתוספת זו (יחד עם סעיף 5(3) לחוק) נקבע, כי לבית המשפט לעניינים
35 מינהליים יש סמכות לדון בתובענה לפיצויים שעילתה במכרו. זה המקרה
36 היחיד בו בית המשפט לעניינים מינהליים הוסכם, לעת הזז, לדון בהליך נגד
37 רשות מינימלית כאשר הסעד הנתבע בו הינו סעד כספי. אף אם נבחן את
38



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת'מ 20-08-38793 בכר העיר ייזום והשקעות בע"מ נ' ועדת מרחבית מורדות הכרמל

הענין מן היבט הדינוני, נמצא שאין יסוד לטענה שבית המשפט לעניינים מינהליים מוסמך לדון בתביעת השבה המוגשת נגד רשות מקומית".

בדומה, אפנה לביר"מ 16/8689 עיריית רמת השרון נ' הכפר הירוק (26.09.2017) (להלן: "ענין

הכפר הירוק"), כאמור:

"... בפסקית בית משפט זה כבר נקבע כי מקום שבו עומדת על הפרק תביעה כספית להשבת תשלום שגבתה רשות מינהלית, בית המשפט האזרחי מוסמך לדון בה – בהתאם לסטוכם התייעזה (ראו למשל רע"א 3879/05 עיריית חדרה נ' חג' אמריקה ישראל בע"מ, פסקה ד(2) (12.7.2005); ענין חג''); רע"א 6590/05 עיריית אשדוד נ' שמעון צרפתי בע"מ, פסקאות 4-2 (להלן: ענין עיריית אשדוד); דפנה ברק-ארז, משפט מנהלי, כרך 10 (19.9.2005) (להלן: ענין עיריית אשדוד); דפנה ברק-ארז, משפט מנהלי, כרך 11 ד – משפט מנהלי דינוני, 136-135 (2017))."

באותו מקרה, העתירה המינהלית הוגשה **לפניהם** ביצוע התשלומים, ורק במהלך בירור העתירה התשלומים בוצע בדרך של חילוט ערבות, ובית המשפט קבע שעשו שהעתירה הוגשה מלכתחילה נגד החלטה לדריש את התשלומים והוא עוד לא שולם – קמה סמכות לבית המשפט המינהלי לדון בעתירה לגבי ההחלטה לדריש את התשלומים, ואם הוא בוצע במהלך בירור העתירה, הסמכות לא נשלטה בדייעבד, ולכן – בית המשפט המינהלי המשיך לדון בעתירה דسم.

32. ככלומר, שכאשר העתירה מוגשת **לפניהם**, והיא מתധיכת לעצם ההחלטה לדריש את התשלומים – הרי היא נמנית על העתירות המנוויות בסעיף 5(1) לחוק, הקובע את הסמכות העניינית של בתי המשפט לעניינים מינהליים לדון בעתירות מינהליות המכוננות לפני החלטות של רשויות מינהליות שונות, המנוויות בתוספת הראשונה לחוק, כאשר הפרט הרלוונטי הוא פרט 8(א) לתוספת זו, המתיחס ל"החלטה של רשויות מקומיות או של נושא משרה או תפקיד בה ...".

לעומת זאת, כאשר העתירה מוגשת **אחרי** שהתשלומים כבר בוצעו ומתבקשת השבת הסכום ששולם – לא קמה סמכות לבית המשפט המינהלי, ויש להגיש תביעה לבית המשפט האזרחי, וכפי שהובר בענין הכפר הירוק:

"כאשר המעשה המינהלי הנתקף עניינו בדרישת תשלום שהוציאה הרשות המקומית, היינו: "תקיפה ישירה" של דרישת התשלומים, נקבע בפסקתנו כי מדובר בהחלטה מינהלית שבאה בגדריו של פרט 8(א) לתוספת הראשונה לחוק, ועל כן הסמכות העניינית לדון בה מסורה לבית המשפט לעניינים מינהליים, בדרך של הגשת עתירה מינהלית (רע"א 11224/04 המוצהח 30 477-476 נט(5) 473, 2005) (להלן: ענין פרדסיה נ' בלונדר פ"ד (2005) 7363/09 מרכז משען בע"מ נ' עיריית פרדסיה); ענין חג', פסקה ד(3); ביר"מ 2.3.2010, פסקה 8 (להלן: ענין משען)).

לעומת זאת, כאשר הסעד המבוקש הינו סעד כספי, מוקנית הסמכות העניינית לבית המשפט האזרחי, בית משפט התשלומים או בית המשפט המחוזי (בהתאם לסטוכם התייעזה) בדרך של הגשת תביעה כספית, זולת המקרים הפרטוניים המנוויים בסעיף 5(3) לחוק, שבהם הותרה הגשת תובענה מינהלית לבית המשפט לעניינים מינהליים.

ככל שייהו בפי התובע סעד כספי מהרשות טענות הוגשות לחוקיות דרישת התשלומים בהליך זה, ואם אלו תהינה רלוונטיות להכרעה בשאלת ההשבה, הן תיבחנה על ידי בית המשפט האזרחי, דרך של "תקיפה עקיפה" (ענין



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 20-08-38793 בכיר העיר ייזום והשעות בע"מ נ' ועדת מרחביות מordanot הכרמל

1 ח'ג', פסקה ד(2); רע"א 483 מפעלים פטרוכימיים בע"מ נ' מדינת ישראל
2 - אגף המכס והבלו, פ"ד מד(3) 812-816 (1990) (להלן: עניין מפעלים
3 פטרוכימיים). מכל מקום, גם אם הדיון בערכאה האזרחיות דורש הכרעה
4 בטענות מינימליות באופןין, אלו יידונו על פי כללי המשפט המינהלי.

5 באשר ל"מבחן הסעד" המגדיר את הסמכות ובאשר לכך שתביעה להשבת תשלום ששולם
6 לרשות אינה בסמכות בתי המשפט המינימליים – ראו אף את הקביעות ברע"א 7852/05 **חברת פרטנר**
7 תקשות בע"מ נ' מדינת ישראל - משרד התקשרות, פסקה 11 (17.3.2009) ; עת"ם (מינימליים מרכז)
8 5278-12-15 **מכון ויצמן למדע ועיריות רחובות** (04.11.2018) שם הבקשה השבת אגרת בניה ; עת"ם
9 (מינימליים חיפה) 57215-07-17 **אט.טי.אי תעשיות לייזר בע"מ נ' עיריות אור עקיבא**, פסקה
10 (30.10.2017) ; עת"ם (מינימליים י-ס) 48910-02-19 **אביידר נ' מועצה אזורית מטה יהודה**
11 (1.12.2019) ; עת"ם (מינימליים ת"א) 1035/09 **פרחי ביקל בע"מ נ' עיריות ראשון לציון** (ציוון (8.7.2009)).

התוצאות לטענות העותרת עצמן

13 למקרה וטיעתי בסוגיית הסמכות – עמדתי היא כי אין מקום לקבל את העתירה גם לגופה.
14 13. העותרת טוענת כי אין מקום סמכות חוקי לחייב אותה באגרות ששולמו, על סמך ניתוח של
15 הטוספת השלישית לתקנות, אך אני סבורה כי הניסוח של התקנות ושל הטוספת מאפשר גם את
16 הפרשנות שבה נקתה המשיבה, וכן – אין מקום קבוע כי עדמתה בלתי חוקית.
17 14. בסימן ג' לתוספת השלישית של התקנות, בסעיף 1.00.7, נקבע כי בעבר כל עבודה או שימוש
18 הטעונים יותר יש לגבות אגרה בהתאם לקבוע בטבלה המופיעה בסימן ד' (להלן: "הטבלה"). עוד
19 נקבע כי חישוב האגרה יערך על בסיס תכניות הבניה שצורפו להיתר, וזו לשון הסעיף :

20 "סימן ג': נוהלי תשלום אגרות"
21 1.00.7

22 (א) בعد כל עבודה או שימוש הטעונים יותר המפורטים בטורים א' ו-
23 ב' בטבלה שבסימן ד', תשלום אגרה בשיעור הנקוב לצד בטור ג'.
24 (ב) חישוב האגרה ייערך על בסיס תכניות הבניה המצורפות להיתר
25 ובהתאם לשיטות החישוב של שטחי הבניה המפורטו בסימן ב';
26 (ג) בהיתר לבניין חדש או לתוספת לבניין קיים, תשלום האגרה בהתאם
27 לאחת החלופות המנוונות בפרטים 1 ו-2 לטבלה שבסימן ד', ולא
28 תיווסף אגרה בשל בניה לפי פרטיהם 3 עד 7 לטבלה האמורה, הנלוות
29 לבניין או לתוספת כאמור, בלבד שהוא בהיתר הבניה".

30 36. כוורתה של הטבלה (סימן ד' לתוספת השלישית) הינה "שיעור האגרות להיתרי בניה", והוא
31 כוללת שלושה טורים: טור א' מתיחס ל"סוג העבודה או השימוש", טור ב' – כולל את "פירוט סוג
32 העבודה או השימוש", ובטור ג' – "שיעור האגרה".

33 33. סעיף 1 בטבלה מתיחס לעבודות בניה, בין אם בניה חדשה ובין אם תוספת בניה, והאגרא
34 נקבעה בשיעור של X שט כל ממטר רבוע.



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת'מ 20-08-38793 בכיר העיר ייזום והשעות בע"מ נ' ועדת מרחביות מordanot הכרמל

- 1 סעיף 2 בטבלה מתיחס למבנים חקלאים, סעיף 3 לעבודות בניה ופיתוח ללא הקמת בנין,
2 סעיף 3א לשימוש חורג בקרקע או בבניין, וסעיף 4 לבנית מתקנים הנדסיים או לתעשייה בלבד – כך
3 שסעיפים אלו אינם רלבנטיים לעניינו.
- 4 סעיף 5 בטבלה מתיחס לעבודות כרייה וחציבה" בטור א' של הטבלה, ובטור ב' – תחת
5 הכותרת "פירוט סוג העבודה או השימוש", יש שני סעיפים משנה – סעיף קטן (א) כולל: "עבודות
6 חציבה, כרייה, חפירה או מיולי וכיוצא באלה, שלא למטרת הקמת בניין" – ולגביו האגרה נקבעה
7 בשיעור של ז' ש' לכל מטר מעוקב בטור ג'; וסעיף קטן (ב) כולל: "עבודות להכשרת אתרים להטמנה
8 וטיפול בפסולת יבשה", ולגביו (בטור ג') יש שיעור אחר של אגרה – בסך Z ש' לכל מטר מעוקב.
9 סעיף 6 מתיחס להתקנת צנרת, סעיף 7 להקמת גדרות, סעיף 8 לעבודה מצומצמת ועובדות
10 אחרות שלא נקבעו להן אגרות על פי הטבלה", וסעיף 9 למבני תפילה – הפטורים מאגרה.
- 11 37. המשיבה בדקה את הביקשות למתן היתר לביצוע עבודות הדיפון והחפירה לגבי שני המגרשים
12 וחישבה את האגרה על בסיס התעריף שבסעיף 5, סעיף קטן (א). העותרת טוענת כי לא היה מקום
13 לראות את העבודות כאמור חסוטות תחת חלופה זו, שכן – החלופה מתיחסת לעבודות חציבה,
14 כרייה, חפירה או מיולי וכיוצא באלה, שלא למטרת הקמת בניין, ואילו כאן – ברור שה העבודות
15 מתבצעות בן למטרת בניין ולמטרה זו בלבד.
- 16 38. לא ניתן להタルם מכך שמהותית, העבודות של החפירה נועדו להקמת בניין, אך ניתן לקבל
17 כסבירה גם את ההתנהלות של המשיבה במקרה זה, והיא אינה בוגוד להוראות התקנות.
18 שהרי, המשיבה החלטה כיצד לחשב את האגרה על בסיס הבקשה לקבלת היתר והתכוונת
19 שצורפה לה – וזאת בהתאם להוראות המפורשות של סעיף 1.00.7(ב) – המחייבת את בדיקת בקשה
20 הקיימת והשימוש האגרה על בסיס תכניות הבניה המצורפות להיתר. שתי הבקשות שהגישה
21 העותרת להיתר לעבודות חפירה ודיפון לא כללו או התבבשו על בקשות להיתר לבניה לגבי בניין,
22 ובתכניות כאמור הופיעו רק עבודות החציבה והdifpon, ולגביהם ניתן היה לחשב את השטחים או הנפה
23 הרלבנטי. לפי התקנות – כל בקשה נבחנת כשלעצמה, ולא ביחס עם בקשות אחרות שモוגשות, גם אם
24 הבקשות האחרות מוגשות לגבי אותו מגרש או על ידי אותו יוזם או באותו מועד.
- 25 39. אילו הייתה העותרת מגישה בקשהichert להיתר ביחס לכל אחד מהמגרשים, הכוללת הן את
26 עבודות החפירה והן את עבודות הבניה, ומגישה תכנית אחת כוללת, אזי שלפי סעיף 1.00.7(א) לא
27 הייתה היא נדרשת לשלם אגרה בגין החפירה בלבד; אך זאת רק כל עוד עבודות החפירה
28 היו מופיעות בבקשת היתר "הכוללת", שהרי לשון סעיף קטן (ג) הינה שעבודות החפירה הנלוויות
29 להקמת בניין לא תחייב באגרה נפרדת "ובבגד שהוא בלולה בהיתר הבניה". כאן – היא לא הייתה
30 בלולה בהיתר הבניה.
- 31 40. בהתאם לכך, בדקה המשיבה את הבקשות להיתר חפירה ודיפון באופן עצמאי ונפרד
32 מהבקשות להיתר בנייה שהגישה העותרת, ומשכך אף מצאה לכך לחייב את העותרת בתשלום אגרת
33 כרייה וחציבה, כאשר הטור המתאים בכל הנוגע לשיעור האגרה מצוי בטבלה, בסעיף 5(א).



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת'מ 20-08-38793 בכיר העיר ייזום והשעות בע"מ נ' ועדת מרחביות מרדות הכרמל

1. ניתן אף לומר כי מטרת הטבלה הינה רק לפרט את גובה ושיעור האגרה אך לא לקבוע מהותית
2. את הזכאות לאגרה, ובכל אופן - לא ניתן לומר שהמשיבה פעולה בニיגוד לתקנות.
3. בנוסף, יש אף טעם בטענת המשיבה לפיה הבקשות הנפרדות לגבי עבודות החפירה והדיפון
4. שהגישה העותרת דרשו מהמשיבה לעורך בדיקה מהותית ומקצועית לגבי הבקשות באופן נפרד
5. ומבחן מה המבקש להזכיר הבניה שהגישה העותרת לגבי שני הבניינים, והדבר אף התרחש במועדים
6. שונים באופן חלק.
7. שני הצדדים מסכימים שאחת ממטרות גבייה הינה לממן את פעילותה של המשיבה,
8. וכן יש קשר ישיר בין מספר הבקשות המוגשות לבין שיעור האגרות הנדרשות, ואפנה לע"מ
9. 15/7367 שי אליה נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה חולון (31.5.2018) שם אזכור כי גביה אגרות
10. בכלל ועדת, בעיקרו של דבר, לממן את השירות הניתן לאזרח, וכאשר מדובר באגרת בניה, המטרה
11. היא, כפי שעולה ממחניות משרד הפנים, "לכטוט" את הועלויות הכרוכות במתן ההיתר, וראנו בסוף
12. את ספרו של עפר שפיר, אגרות והיטלי פיתוח ברשויות המקומיות (מהדורה שלישיית, 2016), עמ' 45.
13. זאת ועוד. אין חולק כי שתי הבקשות לקבלת ההיתר לעבודות החפירה והדיפון התקבלו
14. והיתרים המבוקשים נחתמו והונפקו לעומת זאת מכבר (12.12.2019), ואילו לגבי
15. הבקשות לקבלת היתרי הבניה בתיקיס לשני הבניינים - הטיפול מרכיב ואורך יותר. לגבי הבניין
16. במגרש 1 – עדין לא ניתן ההיתר, ולגבי הבניין במגרש 2 – ההיתר ניתן רק במאי 2020, ככלומר – בחצי
17. שנה לאחר שניתן ההיתר לגבי עבודות החפירה והדיפון, אשר החלו בפועל בשני המגרשים במקביל
18. בחודש דצמבר 2019. ככלומר, שהגשת שתי הבקשות העניקה לעותרת את האפשרות להתחילה
19. ביצוע עבודות החפירה הרבה לפני עובdot הבניה. במסגרת העתירה טוענת העותרת עצמה כי בחרה
20. להגיש בקשות נפרדות להיתרי חפירה ודיפון במבחן מבקשות היתר לגבי הבניינים, מטעמים של
21. עילות, וכך – בסעיף 8 לעתירה – אישרה כי הגישה שתי בקשות נפרדות: "כדי שלא לעכב את ביצוע
22. עבודות החפירה והדיפון הנדרשות לצורך הבניה במגרשים על פי תכניות הבניה ולפי הוראות תכנית
23. מכ/772 ותכנית הבינוי ופיתוח ...". משמע, שהעותרת קיבלה החלטה מודעת ומושכלת לפעול כפי
24. שפעלה – ופיתחה בין הבקשות על מנת לפצל בין מועד ביצוע העבודות.
25. לבן, לא ניתן לקבל את טענת העותרת כי חישוב האגרות נעדר כל בסיס חוקי, ויתכן ועסוקין
26. בפרשנות של התקנות. יש טעם של ממש בעמדת העותרת אך גם הפרשנות של המשיבה סבירה, ולא
27. מתערב בה, נכון ההלכה הפסקה בדבר אי התערבות בשיקול דעתה של הרשות (ע"מ 29/29 הוועדה
28. המקומית לתכנון ولכניה נתיבות נ' מועצת מקומית שדות נגב (26.11.2020)).

סיכום -

30. לאור האמור לעיל, אני דוחה את העתירה.
31. עם זאת, לא אעשה צו להוציאות לחובת העותרת, ولو מן הטעם שאינו סבורה כי היה על
32. המשיבה להסביר לפניו המוקדמות של העותרת טרם הוגשה העתירה (ונזיכר כי העותרת לא קיבלה
33. מענה סופי אלא במסגרת התשובה לעתירה, שכן המשיבה המתינה לעמדת המינהל).



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת'מ 20-08-38793 בכיר העיר ייזום והשעות בע"מ נ' ועדת מרחבית מורדות הכרמל

1 עוד יוער כי לעתיד לבוא – אולי ניתן לשකול להבהיר למי שmagish בקשות דומות, מהי
2 ההשלכה של הגשת בקשות באופן האמור במועד הגשת הבקשות, כאשר המגיש יכול לשකול לאחד
3 את שתי הבקשות לאחת, טרם מתחילה הטיפול בבקשת הנפרדות.

4
5 ניתן היום, י"ב טבת תשפ"א, 27 דצמבר 2020, בהעדר הצדדים.
6

7 תמר נאות פרי, שופטת
8
9
10