

היטל סלילת כבישים

בעיריית ירושלים

1. במהלך השנים האחרונות ביצעה עיריית ירושלים עבודות סלילה בהיקף ניכר. על-פי הדוחות הכספיים של העירייה לשנות הכספים 1991, 1992 ו-1993 הסתכמו הוצאותיה בתחום זה בכ-62 מיליון ש"ח, בכ-107 מיליון ש"ח ובכ-156 מיליון ש"ח, בהתאמה. המימון לביצוע העבודות בא בחלקו מהשתתפות משרד התחבורה, שנועד לסלילת כבישים עורקיים בלבד (בדרך כלל בשיעור של 50% מסכום העלות), ובחלקו מגביית היטלים ואגרה מבעלי הנכסים הגובלים בכביש שנסלל.

הבסיס החוקי לגביית כספים מבעלי הנכסים הגובלים נקבע בפקודת העיריות. מכוח סמכות זו חוקקו חוקי-העזר הבאים: חוק עזר לירושלים (סלילת רחובות), התשל"ה-1975 וחוק-עזר לירושלים (תיעול), התש"ס-1980.

בהתאם לחוקי-העזר - הבסיס לחישוב החיוב בהיטל סלילה ובאגרת תיעול לגבי בניין המשמש למגורים הוא שטח הקרקע הכולל של החלקה הגובלת בכביש שנסלל ושטח הבניין. בבניין שאינו משמש למגורים, החיוב נקבע בהתאם לשטח הקרקע הכולל של החלקה במ"ר ובהתאם לנפח המיבנה במ"ק.

2. בשנים 1991 ו-1992 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את פעולות העירייה בגין קביעת היטלי הסלילה וגבייתם. חלק מהנתונים עודכנו במהלך 1994.

חיוב בהיטלי הסלילה

כאמור, על פי חוקי-העזר, הבסיס לקביעת היטלי הסלילה בגין בניינים שאינם משמשים למגורים, הוא, בין היתר, נפח הבניין במ"ק. את החיובים בגין היטלי הסלילה נהגה העירייה לבסס, בשלב ראשון, על אומדנים של נפח הבניין ולא על מדידות בשטח. כפי שיובהר להלן, בכמה מיקרים חרגו האומדנים במידה ניכרת מהתוצאה שנתקבלה במדידה, ולמעשה היו תלושים מן המציאות. במשך שנים נתגלו חילוקי דעות בין העירייה לבין בעלי נכסים שאינם משמשים למגורים - בעיקר למיפעלי תעשייה. הוויכוח נסב בעיקר סביב השאלה, האם מיתקנים הממוקמים במיבנה הבנוי שלא מאבן - נכללים גם הם בהגדרת "בניין", כמשמעו בחוק-העזר.

להלן דוגמאות:

(א). באוקטובר 1988 החלה העירייה בביצוע עבודות סלילה ותיעול ברחוב פרבשטיין, כחלק מפרויקט של סלילת כבישים, שנועד להקטין את עומס התנועה בכניסה לירושלים. חברת החשמל לישראל בע"מ (להלן-החברה) היא אחת מבעלי הנכסים שברחוב פרבשטיין ולרשותה שטח בהיקף נרחב. על שטח זה מפעילה החברה תחנת טרנספורמציה.

מהתיעוד שבעירייה עולה, כי לצורך קביעת ההיטל והאגרה, ערכה העירייה, בשלהי 1988, אומדן כולל לפיו - שטח החלקה של חברת החשמל הוא 6,500 מ"ר ונפח מיתקניה - 20,355 מ"ק. הנפח שעל-פיו העירייה חישה וחייבה התקבל, כאמור, על-פי אומדן ולא על סמך מדידות בשטח. לדברי העירייה, החיובים נעשו בדרך המתוארת מאחר שלא הותר לעובדיה להיכנס למיתקני החברה, מנימוקי בטיחות.

חרף דרישות והתראות חוזרות, שהעירייה העבירה לחברת החשמל החל בנובמבר 1988, לא פרעה החברה את חובותיה. על כן הגישה נגדה העירייה, במארס 1990, תביעה לבית-המשפט המחוזי בירושלים.

במאי 1990 הגישה חברת החשמל, בהסכמת העירייה, בקשה לבית-המשפט, להורות על הארכת המועד להגשת בקשה לרשות להתגונן. בית-המשפט קיבל את הבקשה. עקב כך, למעשה, החל משא ומתן בין הצדדים במטרה להגיע לתחשיב שיהיה מוסכם על שניהם.

רק במועד שבו התנהל המשא ומתן ערך מהנדס מטעם העירייה מדידות בשטח. במיסגרת זו נמדדו הטרנספורמטורים ומיתקנים נוספים הממוקמים בשטח התחנה, והנפח הכולל הגיע ל- 5,021 מ"ק. עולה מכאן, שהאומדן שנקבע קודם לכן לנפח המיתקנים - 20,355 מ"ק - היה מוגזם מאוד, גם אם לא התבסס על מדידה.

בספטמבר 1990 כתבה החברה לעירייה שהיא מתנגדת לשיטת המדידה של העירייה. לטענת החברה, אין לכלול את נפח הטרנספורמטורים והמיתקנים הנוספים שבתחנה, מכיוון שאינם בגדר "בניין" החייב בהיטל סלילת כביש ובאגרת תיעול.

הצדדים הגיעו לפשרה ולפיה, תשלם החברה בכל הנוגע למיתקנים לייצור חשמל, רק עבור טרנספורמטורים המוקפים בקירות-חומה. מיתקנים אלו דומים מאוד למיבנה, וכאמור - מיבנה אבן משמש בסיס לחישוב היטל סלילת כבישים. כפי שנמסר למשרד מבקר המדינה, הבעיה של הגדרת נפח המיבנים, שהתעוררה במיקרה זה, לא עמדה במבחן בתי-המשפט. העירייה חששה להעלות, לראשונה, את הנושא להכרעה שיפוטית, ולכן העדיפה להגיע לפשרה, כמתואר.

בהתאם למדידות מתוקנות שהעירייה ערכה, הגיע נפח מיבני התחנה, בתוספת ארבעה טרנספורמטורים המוקפים בקירות חומה, ל- 3,924 מ"ק. בנובמבר 1990 שלחה העירייה לחברה חשבון סופי המבוסס על נפח בנייה של 3,489 מ"ק בלבד, מאחר שבסיום המשא ומתן הופחת הנפח של טרנספורמטור אחד, המוקף בקירות ביטון, בהיקף של 435 מ"ק. בדצמבר 1990, שילמה חברת החשמל לעירייה את החשבון האמור.

בהתאם לבקשת העירייה ובהסכמת חברת החשמל החליט בית-המשפט המחוזי בירושלים, בינואר 1991, לדחות את התביעה.

(ב). בגין מיבנים ומיתקנים בהחזקת שתי חברות נוספות, העוסקות בייצור ביטון ברחוב דברי דפוס, נקבעו החיובים על-פי אומדנים חסרי בסיס. החברות ערערו על קביעות העירייה, ובסופו של דבר הגיעו אתה להסדרי פשרה, שהתבססו על נפחים נמוכים בהרבה מהאומדנים.



כדי למנוע חילוקי דיעות בין העירייה לבין בעלי נכסים, ככל שזה נוגע להגדרת המונח "בניין" בחוקי-העזר, על העירייה ליזום תיקון ההגדרה בחוק-העזר. על העירייה להימנע ככל האפשר מביסוס החיובים על אומדנים ולפעול לעריכת מדידה בכל מיקרה של הטלת האגרה.

הנחות והסדרי תשלומים

חובת תשלום אגרת תיעול והיטל סלילה נקבעה, כאמור, בחוקי-עזר של העירייה.

להבדיל מההסדר בעניין הארנונה, אין בחוקי-העזר מנגנון כלשהו למתן פטורים או הנחות לחייבים באגרת תיעול או בהיטל סלילה. חוקי-העזר קובעים אך ורק את חלוקתה של החובה ושיעורה, ולא הוענק בהם שיקול דעת למועצת העירייה לסטות מהוראותיהם.

מקור הסמכות להתקנת חוקי-העזר הוא סעיף 250 לפקודת העיריות הקובע כי "מועצה רשאית להתקין חוקי-עזר כדי לאפשר לעירייה ביצוע הדברים שהיא נדרשת או מוסמכת לעשותם על-פי הפקודה או כל דין אחר או לעזור לה בביצועו..."

אשר להסדרים לתשלום ההיטלים והאגרות בתשלומים לשיעורין, נקבעו התנאים לכך בחוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ס-1980. בהתאם לסעיף 4 (ב) לחוק, רשאית רשות מקומית לקבוע הסדר תשלומים לתקופה שלא תעלה על שנתיים ובריבית של 18% לשנה.

בעיקבות תלונות של תושבים על כך שאגרות והיטלים שהושטו עליהם היו בשיעורים מכבידים, מינתה מועצת העירייה ב-1989 "ועדה לבדיקת עקרונות חיוב היטלי כבישים, מידרכות ותיעול". הוועדה מנתה 13 חברים: 9 חברי מועצה, המישנה למנהל הכללי של העירייה, הגיזבר, מנהל המחלקה לשירותי הנדסה והיועץ המשפטי לעירייה. לתפקיד יו"ר הוועדה נתמנה חבר הנהלת העירייה מר צ' רוזן (להלן - ועדת רוזן). הוועדה החליטה, בין היתר, להמליץ לפני ועדת הכספים של העירייה, כלהלן:

(א). לאפשר פריסה של תשלום ההיטל לתקופה של עד 12 חודשים, ללא ריבית והצמדה; מעבר לתקופה האמורה יחויב בריבית ובהצמדה. שיקול הדעת בנושא ניתן לגיזברות העירייה, אשר במיקרה הצורך, תבקש חוות דעת של המחלקה לשירותי קהילה ומשפחה.

(ב). לחייבים מעוטי יכולת, תיערך פריסה של התשלומים מעבר לתקופה של 12 חודשים, ללא ריבית והצמדה. במיקרים שבהם גם הפיתרון הזה אינו מאפשר לבעל הנכס לשלם את ההיטל, תידחה הגבייה עד לשלב שבו הוא ירצה למכור את הנכס. בדצמבר 1989 אימצה ועדת הכספים של העירייה את המלצת ועדת רוזן; ההמלצה אושרה על-ידי מועצת העירייה באותו החודש.

הביקורת העלתה, שהעירייה העניקה לבעלי נכסים הנחות ואיפשרה פריסה של תשלומים ללא ריבית והצמדה; להלן מיספר דוגמאות בולטות:

(א). מועצת העירייה אישרה, ביולי 1991 - להעניק לבתי-תפילה של כל הדתות הנחה בשיעור של 80% מהיטל סלילת כבישים ומאגרת תיעול.

(ב). לחברה, שאחד מבעליה היה באותו מועד חבר מועצת העירייה, יש שני מיבנים הגובלים בשני רחובות (כנפי נשרים ודברי דפוס) שהעירייה ביצעה בהם עבודות סלילה. בינואר 1989, כתשעה חודשים לאחר תחילת העבודות ברחוב האחר, העבירה העירייה לחברה וכשלושה חודשים לאחר תחילת העבודות ברחוב האחר, העבירה העירייה לחברה האמורה, דרישה לתשלום היטל סלילה ואגרת תיעול בסכום כולל של 575,700 ש"ח. הדרישה האמורה הייתה מבוססת על אומדן נפחי שני המיבנים (39,432 מ"ק). החברה לא פרעה את החוב. רק במארס 1990 ערכה העירייה בדיקה של נפחי

שני המיבנים האמורים ונמצא, כי הנפחים בפועל היו גדולים ב-18,278 מ"ק (46%) מאלה שעל-פיהם נקבעו חיובי ההיטלים והאגרות. העירייה לא תיקנה את החיובים המקוריים כנדרש; כתוצאה מכך, נגרם לה נזק כספי כבד.

זאת ועוד, בסיכום שנערך בין הצדדים, ביוני 1990, נקבע, כי החברה תשלם לעירייה, עד 31.3.1991, את הסכום המקורי בתשלומים חודשיים שווים, ללא ריבית וללא הצמדה. זאת על אף שבמועד הסיכום עמד חובה של החברה על 787,600 ש"ח.

חרף הסיכום בין הצדדים, לא פרעה החברה את חובה במועדים שנקבעו. לבקשת החברה פרסה העירייה, פעם נוספת, את מועדי התשלומים - עד יולי 1991. גם פריסת התשלומים הנוספת לא כללה ריבית והצמדה.

באוקטובר 1992 הודיעה העירייה למשרד מבקר המדינה, כי החברה הייתה נתונה בקשיים כלכליים ולכן פעלה כמתואר לעיל.

בית-המשפט העליון התייחס לסוגיית מתן הנחות וקבע, כי בנושא זה מן הראוי שיהיו קריטריונים ברורים. כך למשל, בפסק דין בו נדונה שורת הנחות בתשלומי ארנונה כללית, שאושרה על-ידי המועצה המקומית קריית אונו, בהתאם לסמכותה על-פי צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, אומר בית המשפט העליון:

"...אומנם, הגדרת ההנחות נוקטת לשון כללית וסתמית במקום שמן הדין שייקבעו קריטריונים ברורים, כגון: מהו "גובה ההכנסה" המזכה בהנחה, מהו שיעור ההנחה ההולם "גובה הכנסה" נתון... והתייחסות למצבו הכלכלי של בעל משפחה ברוכת ילדים, לצד ובנוסף למיספר הילדים, שגם אותו יש לקבוע כשלעצמו. ברם, לא הייתי רואה בהעדפת של קריטריונים ברורים כאמור, בסיס מספיק לפסילתן של ההנחות האמורות, מן הטעם שאין הן מצויות בגדר התנאי האמור. הקריטריונים האמורים דרושים ליישומה של ההנחה הלכה למעשה..."

(דברי השופט קדמי בבג"ץ 577/89 באום ואח' נ. ראש המועצה המקומית קריית אונו ואח', פ"ד מ"ה (1) 9).

כאמור לעיל, בעניין היטל סלילה ואגרת תיעול לא נקבע לא בחוק (פקודת העיריות) ואף לא בחוקי-העזר - מנגנון כלשהו למתן הנחות או פטורים.

לדעת מבקר המדינה, כאשר יש עניין במתן הנחות או פטורים, מן הראוי לעשות כן בחיקוק הקובע את הטלת האגרה או ההיטל, ולקבוע זאת במפורש בחוקי-העזר. כמו-כן, מן הראוי לקבוע קריטריונים ברורים ומפורשים בנוגע לפרטי ההנחות והפטורים. מכאן, שדרך המלך למתן הנחות או פטורים מהיטלי סלילה או אגרות תיעול היא שינוי חוק-העזר. יחד עם זאת יצוין, כי המדובר בחוקי-עזר, היינו חקיקה שהיא למעשה החלטה של מועצת הרשות המקומית הכפופה לאישור שר הפנים.

(ג) מוסד חינוכי א', מוסד חינוכי ב' ומוסד חינוכי ג' - ממוקמים בשכונת בית וגן.

בפברואר 1987 החליטה מועצת העירייה על סלילת כביש הגובל בשלושת מוסדות החינוך. באפריל 1987 נשלחו למוסדות דרישות לתשלום ההיטל ואגרת התיעול, כלהלן:

מוסד חינוכי א' נדרש לשלם סכום כולל של כ-404,500 ש"ח; הסכום לא שולם. במאי 1991 הגיע החוב הכולל, לרבות ריבית והצמדה, לכ-969,000 ש"ח. במועד בדיקת המעקב, יולי 1994, הגיע החוב לכ-1,690,400 ש"ח ועדיין לא נפרע.

מוסד חינוכי ב' נדרש לשלם סכום כולל של כ-348,300 ש"ח; הסכום לא שולם. במאי 1991 הגיע החוב הכולל, לרבות ריבית והצמדה, לכ-833,300 ש"ח. במועד בדיקת המעקב, יולי 1994, הגיע החוב לכ-1,455,300 ש"ח ועדיין לא נפרע.

מוסד חינוכי ג' שילם את המגיע, בסך כולל של 329,640 ש"ח.

העירייה לא נקטה הליכים משפטיים לגביית החוב משני המוסדות שלא שילמו אותו.

הימנעות העירייה מלגבות את החוב המגיע משני מוסדות החינוך האמורים, בגין היטל סלילת כבישים ואגרת תיעול מהווה, לדעת מבקר המדינה, תמיכה ב"שווה כסף" באותם מוסדות. מתן תמיכות למוסדות על-ידי רשויות מקומיות הוסד רבנוהל המטפל בנושא זה, ועל העירייה לפעול על-פי נוהל זה ובמיסגרת התקציב שאושר למטרה זו.

הדרך בה פעלה העירייה אינה מתיישבת עם כללי מינהל תקין משתי בחינות: אי נקיטת צעדים לגביית החובות מאותם המוסדות וכן סטייה מנוהל המחייב בענייני תמיכות.²

השהיות במישלוח דרישות לתשלום

היטל הסלילה ואגרת התיעול נועדו לכיסוי העלות של סלילת כבישים ומידרכות ותיעול. תעריפי ההיטלים והאגרות מתעדכנים בהתאם לעליית המדד. מטרת העידכון הינה, שהאגרות וההיטלים ישמרו על ערכם הריאלי ויוכלו למלא את ייעודם - כיסוי עלויות ביצוע פרויקטים. חישוב החיובים לתושבים נעשה על-פי תעריפים המתייחסים לתאריכים הסמוכים למועד התחלת עבודות הסלילה.

לפי חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ס-1980, תשלומי פיגורים - דהיינו, ריבית והפרשי הצמדה - ניתן להטיל אך ורק מתום 30 יום מהמועד שנקבע בדרישה לפירעון. לפיכך, יש להקפיד על מישלוח הודעות התשלום סמוך למועד זה. כל איחור במשלוח ההודעות דוחה את המועד להתחלת ההצמדה והטלת הריבית, וגורם הפסד כספי לעירייה.

נמצא, כי הדרישות לתשלום התעכבו בעירייה זמן לא מבוטל, של מיספר חודשים, ורק אז נשלחו לבעלי הנכסים. מבדיקה מידגמית שערך משרד מבקר המדינה לגבי 21 עבודות סלילה, שבוצעו בשנים 1986-1990 עולה, כי ב-47% החייבים שנבדקו עברו בין 3 ל-7.5 חודשים מהתחלת ביצוע העבודה עד למישלוח הדרישות לתשלום על-ידי העירייה.

הצעת חוק-עזר להעלאת היטלים בהתאם

לתנאי הטופוגרפיה וצפיפות הבנייה

באוגוסט 1990 הובאה לפני ועדת הכספים של העירייה הצעת חוק-עזר, הדנה בקביעת תעריפים שונים של היטל סלילת כבישים בהתאם לתנאי הטופוגרפיה של הקרקע וצפיפות

² בעניין זה ראה גם דוח הביקורת על מתן תמיכות למוסדות על-ידי רשויות מקומיות, שניתן ביולי 1991 - הפרק הדין במתן תמיכות ב"שווה כסף".

הבנייה. הוועדה המליצה לאשר את הצעת חוק-העזר. יוזמי ההצעה היו מהנדסי אגף הדרכים בעירייה. על-פי הסבריהם - בחלק משכונות העיר (כמו- רמת מוצא, אבו טור (גבעת חנניה), חלק מגבעת שאול, תל ארזה ב', מורדות מלון הולילנד, מיתחם חדש בין רמת דניה לבין בית וגן ומורדות בית וגן), היו החיובים בגין היטלי סלילה נמוכים באופן משמעותי מעלות הסלילה, שכן במרבית הקרקעות באותן השכונות מתוכננים בתים נמוכים בעלי שטח בנייה קטן בבנייה דלילה. זאת ועוד, מרבית המיתחמים נמצאים בשטח הררי ובטופוגרפיה קשה, שבעטיים הוצאות הפיתוח גבוהות מהרגיל.

יוזמי ההצעה צירפו להצעתם רשימה של כבישים בהם ההיטלים הקיימים מכסים רק 62%-67% מעלות העבודה המשוערת. כדי לאפשר סלילת כבישים גם באזורים אלו, גובשו עקרונות להעלאת תעריפי ההיטלים בהתאם לתנאי הטופוגרפיה ואחוזי הבנייה. מדברי ההסבר להצעת חוק-העזר עולה שקיים תקדים בעיריית חיפה המאפשר הטלת היטלים ברמות שונות בהתאם לאזורים טופוגרפיים. הצעת חוק-העזר, אליה צורפה רשימת סיווג השכונות על-פי טופוגרפיה, הועברה למועצת העירייה שדנה בה בספטמבר 1990.

חלק מחברי המועצה הציגו את האינטרסים של בעלי הנכסים בשכונות שבהן עלויות הסלילה גבוהות והסבירו, כי בעלי הנכסים מוכנים לשלם יותר כדי לקדם את סלילת הכבישים הגובלים עם נכסיהם. עוד הובהר בדיוני המועצה, שישנם מיתחמים של מאות דונמים בבעלות פרטית ובעלות ציבורית, שעקב הקשיים הטופוגרפיים אין שום סיכוי שהעירייה תפתח אותם ברמת תעריפי ההיטלים הקיימים, כגון במורדות בית וגן. פיתוח אזורים אלה יכול לעזור במציאת פתרונות דיור.

בישיבת מועצת העירייה ב-26.9.1990 הוחלט לאשר עקרונית את הצעת חוק-העזר הנדונה. כמו-כן הוחלט למנות ועדה שתדון בסעיפים השנויים במחלוקת, ובמיוחד בשאלה אם חוק-העזר יחול גם על שכונות קיימות. הוועדה שהוקמה לא הגישה את המלצותיה. על אף שהייתה אמורה לעשות כן כחודש לאחר התכנסותה. עד דצמבר 1994 לא התקבלה הצעת חוק-העזר הדנה בהעלאת תעריפי ההיטלים, בהתאם לצפיפות הבנייה ובהתאם לתנאי הטופוגרפיה.

חובות בעלים - הוצאות פיתוח

מבדיקת דוח בגין חובות בעלים, לגבי ביצוע עבודות פיתוח של כבישים, מידרכות ותיעול לשנים 1984 - 1994 עולה, כי יתרת החוב שטרם סולקה הגיעה עד ליולי 1994 לסכום של כ-31.8 מיליון ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, על העירייה לנקוט צעדים יותר נמרצים לגביית החובות האמורים.



פרק זה דן בפעולות עיריית ירושלים בתחום חיוב בעלי הנכסים בהשתתפות בסלילת כבישים ומידרכות ובעבודות תיעול. הממצאים שהובאו לעיל מצביעים על ליקויים

בשיטה לקביעת החיובים, במיוחד לגבי נכסים שלא למגורים ועל מתן הנחות לחייבים.

איחורים במישלוח הדרישות לתשלום ההיטלים לבעלי הנכסים, גרמו לעירייה הפסדים כספיים ניכרים בשל אובדן הערך הריאלי של החיוב.

יתרות החוב בגין היטל סלילת כבישים ומידרכות ואגרת תיעול לתקופה 1984 - 1994, הסתכמו ביולי 1994 בכ-31.8 מיליון ש"ח. על העירייה לנקוט צעדים נמרצים להגברת