|  |
| --- |
| **בית המשפט המחוזי בבחיפה** |
|  |
| עת"מ 29597-05-12 חיפה כימקלים בע"מ נ' עיריית חיפה עת"מ 13245-06-12 בתי זיקוק לנפט בע"מ נ' עיריית חיפה | 11 אוג 201413245-06-12 בקשה מס': 29597-05-12 |
|  |
| **השופט** | אברהם אליקים |
|  |
| **העותרות** | 1. בתי זיקוק לנפט בע"מ2. שמנים בסיסיים חיפה בע"מ3. כרמל אולפינים בע"מ4. גדיב תעשיות פטרוכימיה בע"מ העותרת בתיק 29597-05-12 חיפה כימיקלים בע"מע"י עו"ד עדי מוסקוביץ עופר שפירעו"ד יוסי בנקל ואלי כהן |
|  |
|  | **- נגד -** |  |
|  |
| **המשיבה** | עיריית חיפהע"י עו"ד שמואל לנקרי |

**פסק דין**

|  |
| --- |
|   |

|  |
| --- |
|   |

מבוא

1. בשנת 2005, נכלל לראשונה מתחם בתי הזיקוק ששטחו כ-2,000 דונם בתחום השיפוט של העיר חיפה, ביום 29.12.2011 פנתה עירית חיפה אל בעלות הזכויות באותו מתחם בדרישות לתשלום היטלי סלילה, תיעול והנחת צינורות בשיעור של מאות מיליוני שקלים. לאחר ניסיון פתרון המחלוקות מחוץ לכתלי בית משפט, בדרכי הידברות, שימוע או גישור, ניסיונות שלא צלחו, נדרשת הכרעה בשתי שאלות עיקריות: האם חוקי העזר מכוחם הוצאו דרישות התשלום, חוק עזר לחיפה (היטל סלילת רחובות), התשמ"ב 1982 וחוק עזר לחיפה (תיעול), התשמ"ג-1983 חלים לגבי אותו מתחם בתקופה הרלבנטית.
2. העותרת בתיק 29597-05-12 (להלן-חיפה כימיקלים) הגישה עתירה מנהלית לביטול דרישות התשלום ששלחה המשיבה (להלן-עירית חיפה או העיריה), דרישות תשלום מיום 29.12.2011: תשלום היטל סלילה בסכום של 34,263,303.1 ש"ח ותשלום היטל תיעול בסכום של 17,039,859.3 ש"ח.
3. ארבע העותרות בתיק עת"מ 13245-06-12 (להלן-יכונו, בז"ן), הגישו עתירה מנהלית ובה דרישה להצהיר על בטלות חיובן באגרות והיטלי פיתוח שהוטלו על ידי עירית חיפה, דרישות תשלום ההיטלים והאגרות נשלחו בנפרד לכל אחת מהעותרות לפי השטח המוחזק על ידן במתחם בתי הזיקוק ועמדו על סכום כולל של כ-319,000,000 ש"ח בהתאם להודעות מיום 29.12.2011.
4. הדיון בשתי העתירות קויים במשותף, כשרק חלק מהטענות שהעלו העותרות חופפות. לאחר הליכים מקדמיים שכללו הגשת חוות דעת, השלמת טיעונים וטיעון מרוכז בעל פה, הודיעו הצדדים כי לא הגיעו להסכמה באשר לסיום המחלוקות מחוץ לכתלי בית משפט. יובהר כי בפתח הדיון המסכם בעל פה, לבקשתי הציגו הצדדים את הנושאים שבמחלוקת ולאחר מכן טענו לגופו של ענין, ב"כ חיפה כימיקלים בהתאם להסדר דיוני, הצטרף בהתאמה לטיעוני בז"ן והגיש ביום 10.7.2014 טיעונים משלימים בכתב, במקום הטיעונים בעל פה. עוד יובהר כי במקור דרישות התשלום התייחסו גם לאגרת הנחת צנורות, דרישה שבוטלה ע"י עירית חיפה בהודעתה מיום 24.2.2014, לאחר שימוע או מעין שימוע שנערך לעותרות, המחלוקות היום מתייחסות רק להיטלי סלילה ותיעול. השאלות שבמחלוקתבנושא היטל הסלילה מתעוררות השאלות הבאות:
	* האם חוק העזר בענין הסלילה, חל על המתחם, לרבות טענת בז"ן לפיה על פי האמנות והיתר שניתן לבז"ן בשנת 1968 התחייבה עירית חיפה לפטור את בז"ן מתשלום ההיטל.
	* עילת החבות- האם העבודות שבצעה עירית חיפה בשנים 2006-2008, יוצרות ארוע מחייב, בגין הקרקע והבניה הקיימת, כשאין מחלוקות כי לא מדובר בדרישה עקב תוספות בניה.
	* האם קיימת מניעות בשל התנהלות עירית חיפה ממועד הוצאת החיוב, לרבות באשר לעיתוי דרישות התשלום ביחס למועד ביצוע העבודות.
	* האם מתחשיב התעריף משתמע כי הוא לא מיועד לחול על המתחם והאם מדובר בתחשיב בלתי סביר שדינו להיפסל.
	* חיפה כימיקלים, מעוררת שאלה ספציפית נוספת והיא האם הנכס המוחזק על ידה נחשב לנכס גובל כהגדרתו בחוק העזר ובפסיקה. בנושא היטל התיעול, מתעוררות שתי שאלות:
	* האם נכון למועד דרישות התשלום חל חוק התיעול על המתחם.
	* מה משמעות הפגם בדרישות היטל התיעול, שאינן כוללות פרטים ספציפיים. רקע עובדתי וכרונולוגיה(הנספחים צורפו למעשה לכל כתבי הטענות, משיקולי נוחיות אפנה בדרך כלל לנספחים כמספרם בעתירות).-חיפה כימיקלים חוכרת של מקרקעין, חלקות שונות בגוש 11624 במתחם בתי הזיקוק שהוחכרו לה ע"י הבעלים של המתחם, העותרת 1 בעתירת בז"ן.-בשנת 1960 הפכה העותרת 1 לעתירת בז"ן בעלת הזכויות במתחם (נספח ד' לעתירת בז"ן), העותרות 2-4 לאותה עתירה הינן חברות בת שלה.-ארבעת העותרות בעתירת בז"ן, מנהלות מפעלים במקרקעין, מתחם בתי הזיקוק, בשטח של כ-1,700 דונם (נטו), בחלקות שונות בגושים 11223 ו-11623. בשנים 1933 ו-1938 נחתמו אמנות לפיהן הוענק במתחם זיכיון לפרק זמן של 70 שנה, תוך קביעה כי השטחים יהיו מחוץ לשיפוטן של רשויות מקומיות, (ראו האמנות ואישור משרד הפנים, נספחים ב ו-ג לעתירת בז"ן).-ביום 15.7.1968 נחתם בין העותרת 1 לבין עירית חיפה מסמך המכונה כתב היתר (נספח יט לעתירת בז"ן) ובו התייחסות לעבודות שיבוצעו בגוש 11625 חלקות 11 ו-12 והנשיאה בדמי ההיתר בגינן. -ביום 2.6.1982 חוקק חוק עזר לחיפה (סלילת רחובות), התשמ"ב- 1982.-ביום 5.6.1983 חוקק חוק עזר לחיפה (תיעול), התשמ"ג-1983. -בשנת 2003 לקראת תום תקופת הזיכיון, מינה שר הפנים ועדת חקירה לבחינת גבולות ושיוכו המוניציפלי של המתחם ולאחר אימוץ מסקנותיה, נחתמה ביום 18.11.2005 אכרזת חיפה (שינוי תחום העיריה) (תיקון מס' 2), התשס"ו-2005 (נספח ז לעתירת בז"ן) לפיה הוחלט לכלול בין השאר את שני הגושים הנ"ל, בהם נמצא מתחם בתי הזיקוק בתחום העיר חיפה, משמעות הדבר כי המתחם מאותו מועד נמצא בתחום השיפוט של עירית חיפה.-הרשויות הגובלות במתחם התקשרו ביום 30.10.2005 בהסכם המסדיר את דרך ניהול המתחם ביניהן, (נספח ח' לעתירת בז"ן) ובשנת 2006 נחתם הסכם בין העותרות 1 ו-4 לבין הרשויות המקומיות, באשר לאופן ניהול המתחם (נספח ט' לעתירת בז"ן). -ביום 5.2.2008 חוקק חוק עזר לחיפה (סלילת רחובות), התשס"ח- 2008.-ביום 18.3.2010 הוצא צו התכנון והבניה (חיפה), התש"ע-2010, (נספח לג לעתירת בז"ן) ולפיו נקבע בין השאר כי מתחם בז"ן ייכלל במרחב תכנון מקומי חיפה.-ביום 6.11.2012 קבע המהנדס על פי החלטת מועצת העיר חיפה מיום 4.9.2012 כי מתחם בתי הזיקוק (גושים 11223, 11623 ו-11624), שייך לאזור האיסוף "מפרץ" של עירית חיפה, (נספחים 28 ו-64 לתשובת העיריה). דיון והכרעהכתבי הטענות כוללים מאות עמודים, (חלק לא קטן כולל טעונים כללים, תאורטיים שאינם רלבנטים להליך ספציפי שנסיבותיו מוגדרות), לשם כך קיימתי דיון בע"פ וכל צד התבקש למקד טיעוניו לשאלות שבמחלוקת, לאחר ניתוח טענות הצדדים אני סבור כי יש לבחון תחילה את שתי השאלות, האם שני חוקי העזר, סלילה ותיעול מכוחם הוצאו דרישות התשלום, חלים על המתחם, תוך ניתוח תוכנן של דרישות התשלום והרקע העובדתי כפי שצוין לעיל באשר לשיוך המוניציפאלי של מתחם בתי הזיקוק. היטלי תיעול
5. דרישות התשלום בנושא התיעול צורפו כנספח 1 לעתירת חיפה כימיקלים וכנספח א לעתירת בז"ן. כל דרישות התשלום הוצאו ביום 29.12.2011 ותוכנן זהה (למעט כמובן ההתיחסות לשטח השונה המוחזק ע"י כל עותרת, נושא שאינו במחלוקת בעתירה זו). בסעיף 4 לכל אחד ממכתבי הדרישה צוין כי הוא נעשה מכח חוק עזר לחיפה (תיעול), התשמ"ג-1983, אין מעבר לכך פרטים באשר למיקום ביצוע עבודות תיעול או תאריך ביצוען, או במילים אחרות דרישות התשלום לא כוללות תאור ספציפי באשר לארוע שהביא ליצירת החבות. מיותר להזכיר כי חוק עזר לחיפה (תיעול), תשמ"ג-1983, מכוחו הוצאו הדרישות, מסמיך את עירית חיפה לדרוש היטל רק בעקבות פעולות המוגדרות בחוק העזר כ"התקנת תיעול". ב"כ עירית חיפה בטיעוניו בעל פה טען כי חוק העזר קבע תנאים בסיסיים מה צריכה לכלול הודעת התשלום וכי תנאים אלו קוימו. לא מצאתי בסיס לטענה זו בהוראות חוק העזר. מינהל תקין מחייב כי עיריה הדורשת תשלום כל שהוא ובוודאי סכום בשיעור של מיליוני שקלים, תתכבד ותצביע כבר בדרישת התשלום, אלו עבודות ופעולות בוצעו היכן ומתי. דרישה עלומה וסתומה בנוסח שהוציאה עירית חיפה, לכל העותרות, מבלי שהוזכר בה פרט כל שהוא לגבי העבודות דינה להתבטל ולו בשל העדר פרטים מהותיים. (אין בכך כדי להביע עמדה לגבי עצם מהות החיוב במידה וקיים כזה ובלבד שתוצא דרישה מפורטת המאפשרת לחייב לכאורה לכלכל צעדיו בהתאם). אבהיר כי שלב הדיון בעתירה המנהלית, אינו שלב בו יש להתיר תיקון בדיעבד של דרישת תשלום פגומה מעיקרה. בצדק ציין ב"כ חיפה כימיקלים כי לא מדובר בדרישה טכנית בהסתמכו על ע"א 3888/99 התאחדות הקבלנים הארצית נ' מועצה מקומית מודיעין (26.11.2001), באותו מקרה כפי שמתאר כב' השופט א' מצא דרשה הרשות המקומית היטלי פיתוח:"דרישות אלו סמכה המשיבה על הוראות חוק העזר, אלא שהמשיבה לא טרחה לפרט בגין אילו פעולות, שלטענתה ביצעה בעצמה, היא דורשת תשלום אגרה. בכך לא יצאה ידי חובה... בכגון דא אין הרשות יכולה להיבנות מ"חזקת התקינות" ומהערכות למיניהן, אלא מוטל עליה לפרט בדרישתה בגין אילו פעולות שביצעה בעצמה היא תובעת תשלום אגרה ומה הבסיס לדרישת אגרה בסכום מסוים. בחובת פירוט זאת המשיבה לא עמדה, ולדידי די היה במחדל זה כדי להוביל לקבלת הערעור ולביטול חיוביהן של המערערות". על הבעיתיות בהעדר פרטים בדבר עבודות התיעול, ניתן היה ללמוד מכתב התשובה המאוחד שהגישה העיריה ובו הסבירה בסעיפים 354-358, כי מדובר בעבודות תיעול מסוף שנת 2012! ואזכיר כי דרישת התשלום הכללית נשלחה ביום 29.12.2011. עירית חיפה בטיעוניה סבורה כי במסגרת הליך של פרטים נוספים ומעין שימוע שנערך בהמלצת בית משפט לאחר הגשת העתירות, קבלו העותרות את כל המידע שביקשו ולכן אם היה פגם, הפגם נרפא, כשלטענתה לא מדובר בפגם מהותי. גישה זו כפי שבאה לידי ביטוי גם בטיעון בע"פ לפיה טען ב"כ העיריה כי "באה העירייה ואמרה, גם אם יפלו עבודות מהשנים 2006 עד 2008 עדיין יש לנו עבודות נוספות שבוצעו ב-2012", אינה גישה ראויה, זכותו של כל אדם הנדרש לשלם היטל, לקבל מידע ספציפי באשר למהות החוב המיוחס לו, לבחון אותו ולהערך לתשלום בהתאם. לא ייתכן לשלוח דרישת תשלום חסרת פרטים ולאחר מכן לבנות בדיעבד את מרכיביה ומיותר לציין כי במועד הוצאת דרישת התשלום טרם הוחלט על העבודות שפורטו בתשובה.במינהל ציבורי תקין סדר הענינים הוא שקודם מתכננים, אחר כך מקבלים החלטות ובשלב של ביצוע העבודות לכל המוקדם ניתן לדרוש תשלום היטלים, עיריה הגובה קודם כל תשלום ואחר כך מחליטה מה לעשות בו, למעשה גובה מס ולגבייה שכזו לא הוסמכה עירית חיפה. די בגישה בלתי ראויה זו כדי להביא לביטול דרישות התשלום בענין היטלי התיעול, מיום 29.12.2011. העיריה מנסה להיתלות בע"א 1842/97 עיריית רמת-גן נ' מנחמי מגדלי דוד רמת-גן בע"מ, (15.11.2000). אלא שמעיון בעובדותיו ובהנמקות של פסק הדין עולה כי באותו מקרה, חויבה המשיבה לשאת בתשלום, גם מבלי שנשלחה לה דרישה כלל, משום שהתקנת צנרת הביוב נעשתה על פי דרישתה של אותה משיבה ולכן היא ידעה היטב על עצם ההתקנה ועל חובתה לשאת בתשלום (ראו סעיף 5 לחוות דעתו של כב' הנשיא כתוארו אז, השופט א' ברק וסעיף 29 לחוות דעתו של השופט מ' חשין), עובדות אלו שונות לחלוטין ממערכת היחסים, הידיעות וההודעות שבין העותרות שבפניי לבין העיריה. העותרות לא קבלו מידע כל שהוא על עבודות בנושא תיעול ובהתחשב בעובדה כי העיריה יכולה לדרוש לכאורה תשלום בגין עבודות במקום כל שהוא באזור האיסוף, חובה היה על העיריה לנמק את דרישתה מראש. זה השלב להדגיש כי תנאי לחבות על פי חוק העזר לחיפה (תיעול), התשמ"ג-1983, הוא הימצאות הנכס באזור איסוף (סעיף 3 לחוק). על פי סעיף 333 לכתב תשובה (עדכני ומאוחד) של העיריה, רק ביום 6.11.2012 קבע מנהל מחלקת הניקוז כי מתחם בתי הזיקוק נכלל ב"איזור איסוף מפרץ" (ראו נספחים 28, 64 לתשובה וסעיף 375 לתשובה), ומכאן שביום הוצאת דרישת התשלום 29.12.2011, השטחים שבבעלות העותרות, לא היו חלק מאזור האיסוף והדרישה הוצאה ללא בסיס חוקי. הגדרתו של איזור האיסוף אינה שאלה טכנית, בהתאם להוראות חוק העזר, העיריה צריכה למנות מהנדס שצריך לבחון ולקבוע את היקפו של איזור האיסוף (או אזורי איסוף), בהתאם לקריטריונים מקצועיים ורק לאחר מכן יכול להתקיים ארוע מס היוצר חבות בהיטל. נכון ליום הוצאת דרישות תשלום היטלי תיעול בעתירות שבפניי, 29.12.2011, לא התקיימו תנאים הכרחיים אלו וכפי שנקבע באותה הודעה (נספחים 28 ו-64 לתשובה) מועצת העיר חיפה החליטה על כך רק ביום 4.9.2012, כ-9 חודשים לאחר שנדרשו מיידית תשלומים של מיליוני שקלים.על חשיבות בחינה ספציפית של היקפו של איזור האיסוף, ניתן ללמוד מעצם קביעתו של המהנדס שהגדיר את האזור כתת איזור של איסוף צומת קריות אזור תעשייה, דהיינו הוא בחן פרטים חשובים כבסיס לאותה דרישה, בחינה שלא נעשתה כלל עובר ליום 29.12.2011, אפנה בענין זה לפסק דינו של כב' השופט ס' ג'ובראן:"לאור מאפיינים אלו של היטל התיעול יכולה להתעורר בעיה כאשר הרשות המקומית מגדירה את כלל שטח שיפוטה כ"אזור איסוף" ומרחיבה למעשה את האזור הפיזי של מושא ההנאה. במצב שבו אין הצדקה עניינית להגדרה זו, וקיימים הבדלים ניכרים בין מערכות הניקוז, והנתונים הטופוגרפיים באותה רשות, אזי זיקת ההנאה של פעולות התיעול עלולה ל"התרחק" עד כדי ניתוק הזיקה. ...כאשר רשות מקומית, בהתאם לחוות דעת מקצועית, מוכרזת כאזור איסוף אחד, ניתן לקבוע, ללא חשש, כי כל עבודת תיעול בתחומי הרשות יש לה זיקה לכלל הנכסים בתוך אותה הרשות, ולא מתעורר כל קושי במצב דברים זה. אך כאמור הכרזה שכזו צריכה להיעשות תוך בחינה זהירה ובדיקה מקצועית". ע"א 13/09. א.ר.י. מזרחי ובניו בניה והשקעות בע"מ נגד עירית בת ים (18.7.2011) (להלן- ענין א.ר.י). לא ניתן להכשיר בדיעבד דרך פעולה בלתי סבירה בצורה קיצונית זו, אם זכאית העיריה להיטל תיעול, בגין עבודות שבוצעו בנכס הנמצא באזור איסוף, תתכבד ותדרוש המגיע לה, אך לא בדרישה שתחילתה עלומה, והיא מקבלת תוכן רק בדיעבד ולכן דין דרישות התשלום מיום 29.12.2011 בענין היטלי תיעול להתבטל. [במאמר מוסגר אציין כי לשאלת מועד ביצוע העבודות שלא פורט בדרישת התשלום, יש חשיבות גם באשר לשאלת תחולת החוק על מתחם בז"ן שלא היה במשך כל השנים כחלק מתחום מרחב התכנון של העיר חיפה ואבהיר כי לפי סעיף 12 לחוק העזר, החוק חל רק על "שטח תכנון עיר של חיפה"]. בנסיבות אלו מתיתר הצורך לדון בטענות אחרות שהעלו הצדדים בדבר עבודות ניקוז ותיעול שביצעה מי מהעותרות במתחם. היטלי סלילה
6. ביום 29.12.2011 נשלחו דרישות תשלום היטל סלילה לכל אחת מהעותרות, (נספח 1 לעתירת חיפה כימיקלים ונספח א' לעתירת בז"ן), תוכן הדרישות זהה, למעט ההתייחסות הספציפית לשטח המוחזק ע"י כל אחת מהן (נושא שאינו במחלוקת בעתירות). בהגדרת העבודות נכתב כי מדובר ב"כביש גובל נסלל, סלילת מדרכות והתקנת תאורה בשדרות ההסתדרות", עבודות שבוצעו בשנים 2006-2008, עוד צוין כי הדרישות נעשות בהסתמך על חוק עזר לחיפה (היטל סלילת רחובות), התשמ"ב 1982. למען הסדר אפרט את הסכום הכולל בכל אחת מדרישות התשלום, מעותרת 1 נדרש סכום של 137,211,510.4 ש"ח, מעותרת 2 סכום של 3,960,598.4 ש"ח, מעותרת 3 סכום של 31,689,641.6 ש"ח מעותרת 4 סכום של 11,034,702.4 ש"ח ומחיפה כימיקלים נדרש סכום של 19,520,548.8 ש"ח, כל הסכומים נכונים ליום 5.12.2011. חשוב להדגיש כבר עתה, כפי שציינו העותרות בטיעוניהן, נכון ליום הוצאת דרישות התשלום, בנושא היטלי סלילה, חוק העזר הנוהג היה חוק עזר לחיפה (סלילת רחובות), התשס"ח- 2008 שחוקק ביום 5.2.2008, אלא שחוק זה קבע במפורש בסעיף 11 כי אין הוא חל על גושי מקרקעין מסוימים, אותם גושים המהווים את מיתחם בתי הזיקוק.
7. השאלה היא האם נכון ליום הוצאת דרישות התשלום- 29.12.2011 חל על מיתחם בתי הזיקוק חוק עזר לחיפה (היטל סלילת רחובות), התשמ"ב 1982. חוק עזר זה שתחילתו מיום 17.2.1983, חל על פי סעיף 2 "על שטח מרחב תכנון מקומי חיפה".אין מחלוקת כי בשנת 1983 מתחם בז"ן לא נכלל בתחומי מרחב תכנון מקומי חיפה ולכן לא ניתן היה לדרוש מהעותרות מכוח חוק העזר בעבר היטלי סלילה. בענין זה קיימת קביעה מפורשת של כב' השופט ביין בת"א (חיפה) 633/95 (צורף כנספח כג' לעתירת בז"ן), קביעה לפיה חוק העזר משנת 1982 אינו חל על מתחם בז"ן ולכן דרישת העיריה לתשלום היטל סלילה בהסתמך על החוק הנ"ל בוטלה. קביעה שמקובלת עליי, אלא שהיא נכונה למועד פסק דינו של כב' השופט ביין, 17.12.1998 והשאלה היא מה המצב נכון ליום הוצאת דרישת התשלום, 29.12.2011.
8. לטענת בז"ן, כשצורף המתחם בשנת 2005 לעיריית חיפה לא תוקן צו התכנון של העירייה, ורק ביום 18.3.2010, צורף המתחם על ידי שר הפנים לשטח עירית חיפה (נספח לג לעתירת בז"ן) ומכאן שחוק העזר לא חל על המתחם הרלבנטי במועד ביצוע העבודות. לטענת העיריה, חוקי העזר של העיריה חלים בתחום שיפוטה וזאת מכח סעיפים 261 ו-233 לפקודת העיריות, כאשר הפנייה בחוקי עזר למרחב תכנון מקומי, הכוונה לטענת ב"כ העיריה, כדי להכניס לתחולת חוק העזר שטחים שנמצאים במרחב התכנון אך אינם מצויים בתחום השיפוט.
9. לאחר ניתוח טענות הצדדים, מקובלת עליי עמדת בז"ן באשר לאי תחולתו של חוק עזר לחיפה (היטל סלילת רחובות), התשמ"ב 1982 על מתחם בז"ן במועד ביצוע העבודות לכאורה בשנים 2006-2008, בשנים אלו, כמו בשנת 1998 (עת נדון נושא דומה בפני כב' השופט ביין), מרחב התכנון המקומי של עירית חיפה לא כלל את מתחם בז"ן ולכן לא ניתן היה לדרוש היטלי סלילה בגין העבודות שהביאו לדרישת התשלום מיום 29.12.2011.רק ביום 18.3.2010 הוצא צו התכנון והבניה (חיפה), התש"ע-2010, (נספח לג לעתירת בז"ן) ולפיו נקבע בין השאר כי מתחם בז"ן ייכלל במרחב תכנון מקומי חיפה ורק מאותו מועד חל חוק עזר לחיפה (היטל סלילת רחובות), התשמ"ב 1982 על מתחם בז"ן. מקובלת עליי עמדת ב"כ בז"ן כי לא מדובר בפגם טכני וכוונת המחוקק ומשרד הפנים נלמדת גם מהתנהגותם בשנת 2008 עת נקבע מפורשות כי חוק העזר לסלילת רחובות משנת 2008 לא יחול על מתחם בז"ן. ניסיון העיריה לראות את חוק העזר משנת 1982 כחל גם על מתחם בז"ן מכוח סעיפים 233 או 261 לפקודת העיריות, אינו מתיישב עם המקור החוקי מכוחו חוקק חוק העזר כפי שנקבע בפתח החוק, "בתוקף סמכותה לפי סעיפים 250, 251, 252, 254, 255 ו-259 לפקודת העיריות, מתקינה מועצת עיריית חיפה חוק עזר זה...", בעת חקיקת חוק העזר משנת 1982, העיריה בחרה שלא לפעול מכח סמכותה לפי סעיפים 261 או 233 ובחרה להגדיר תחולתו רק על מרחב התכנון המקומי חיפה, ומכאן שנכון למועד ביצוע העבודות הנטענות, 2006-2008, חוק העזר משנת 1982 לא איפשר לעיריה לדרוש היטל סלילה מהעותרות. האמירה הכללית בספרו של עו"ד עופר שפיר המצוטטת ע"י העיריה בעמוד 11 לתשובתה, כמו גם דעתו של המחבר, אין בהם כדי לשנות קביעתי זו, לא רק משום שמדובר באמירה כללית, אלא משום שיש לפעול במקרה זה לפי תוכנו של חוק העזר הספציפי ויישום תוכנו לנסיבות, שמשמען-אי תחולתו של חוק העזר עד לחודש מרץ בשנת 2010, ככל שמדובר במתחם בז"ן. עוד יצוין כי העיריה מנסה להיתלות בסעיף 4א לחוק העזר שמאפשר להטיל היטל גם על מי שהפך בעלים של נכס לאחר הסלילה, אלא ששאלה זו שאלה שונה לחלוטין, מהשאלה האם רשאית העיריה להוציא דרישת תשלום בגין עבודות שבוצעו עת החוק לא היה בתוקף כלפי העותרות. במקרה של החלפת בעלים, החוק בתוקף, החיוב מוטל על נכס הקיים בתחום תחולתו ומי שהופך בעלים במודע מכפיף עצמו להוראות החוק הקיים, לעומת זאת במקרה שבפנינו, לא השתנו הבעלים מזה עשרות שנים, נכון למועד ביצוע העבודות והשלמתן, מבחינת מעמדן המשפטי של העותרות לא היה כלל חוק עזר החל עליהן. מצב זה דומה למקרה בו מחליטה העיריה לחוקק חוק עזר חדש והיא מבקשת להחילו בדיעבד על עבודות שכבר בוצעו בעבר, לו רצתה העיריה להחיל את חוק עזר בדיעבד בגין עבודות שבוצעו לפני שהנכס צורף למתחם התכנון המקומי, היה עליה לדאוג ולכלול הוראה מפורשת על כך בחוק העזר- זהו עקרון החוקיות, הוראה כזו לא כלולה בחוק העזר משנת 1982 (ומיותר להזכיר כי העיריה לא מוסמכת לחוקק כל חוק שתחפוץ וסמכויותיה נבחנות ומפוקחות על ידי שר הפנים). עקרון החוקיות מחייב כי תחולת חוק העזר תהא רק ממועד כניסתו לתוקף על מתחם בז"ן, דהינו רק מחודש מרץ 2010 ולגבי עבודות סלילה שהתחיל ביצוען לאחר מכן (בכפוף לקיום יתר התנאים הקבועים בחוק העזר).
10. לאור האמור לעיל דרישות התשלום מיום 29.12.2011 שהופנו לעותרות בגין עבודות סלילה שבוצעו בשנים 2006-2008, בטלות, באותן שנים מתחם בתי הזיקוק לא היה חלק ממתחם התכנון המקומי של העיר חיפה ולכן העותרות לא צריכות היו לשאת בתשלום ההיטלים בקשר לאותה תקופה. בנסיבות אלו מתיתר הצורך לדון בכל הטענות הרבות האחרות, אתייחס אליהן רק בתמצית.
11. מקובלת עליי עמדת עירית חיפה, ברמה העקרונית, בהפנותה להחלטת וועדת הגבולות (נספח 6 לתשובת עירית חיפה) לפיה הרשויות המקומיות המקיפות את מתחם בתי הזיקוק זכאיות גם לתקבולי המיסים, אך לצורך חיוב ספציפי, נדרש בסיס חוקי ספציפי לאותה דרישה, ולא די בהצהרת כוונות או שאיפות של מי מהצדדים. גם שנכרת הסכם בין עותרות 1 ו-4 לבין עירית חיפה, (נספח ט לעתירת בז"ן) ונקבע בסעיף 19 לאותו הסכם כי הפעלתם של חוקי העזר החלים בתחום השיפוט של עירית חיפה על איזור המיתחם של בז"ן תתבצע באופן שוויוני וזהה להפעלתם על מפעלים אחרים, עדיין מדובר באמירה כללית שאינה יכולה להוות בסיס לדרישות התשלום הספציפיות.
12. טענות בז"ן בדבר פטור מתשלום היטלי סלילה מכח "כתב היתר" מיום 15.7.1968 (נספח יט לעתירת בז"ן), אינן מקובלות עליי, באותו היתר התירה בז"ן לעיריה לבצע עבודות בשטחה, חלקה 12, הכוללות בין השאר הרחבת כביש שדרות ההסתדרות (התוספת השניה לאותו נספח). טענת בז"ן כי סעיף 9 לאותו היתר מקנה לה פטור מהיטלי סלילה גם בגין השנים 2006-2008, (עבודות שבוצעו בחלקות אחרות) אינה מתיישבת עם תוכן המסמך. כתב ההיתר הנ"ל, מתייחס רק לעבודות הספציפיות שפורטו בו ורק לגבי חלקה 12, גם אם בוצעו בפועל בשלב מאוחר יותר (בשנת 1998 כטענת בז"ן). ולכן תוכנו אינו שולל דרישת תשלום בגין עבודות שבוצעו לכאורה כטענת עירית חיפה, 40 שנה לאחר מכן בשנים 2006-2008. עוד יצוין כי בפועל דרישות התשלום הן בגין עבודות בשדרות ההסתדרות גם לגבי חלקות נוספות, מעבר לחלקה 12 שמתייחסת לקטע קטן בלבד ולכן דין טענת בז"ן בנושא זה להדחות. חיזוק לקביעה זו אני מוצא במכתבה של בז"ן מיום 14.9.2006 (נספח כד' לעתירת בז"ן, נספח 15 לתשובת העיריה) אליו הפנו שני הצדדים, מאותו מכתב שנשלח ע"י הלשכה המשפטית של בז"ן עולה כי בז"ן מודה כי העבודות אותן החלה העיריה לבצע בסמוך לאותו מועד כחלק "מפרויקט תחבורתי בשדרות ההסתדרות", אינן כלולות בכתב ההיתר ולכן ביקשה בז"ן לחתום על תוספת לכתב ההיתר ובה לכלול עבודות שונות באותו פרויקט, המכתב מסתיים בקביעה כי כל פעולה ללא אותה חתימה על כתב היתר מתוקן תחשב כהסגת גבול. בפועל, לא נחתם תיקון לכתב ההיתר וכדברי ב"כ בז"ן בדיון "עירית חיפה לא הגיבה למכתב אבל סוללת", משמע גם לגרסת בז"ן נכון לשנת 2006, מדובר בעבודות שכתב ההיתר לא חל עליהן ומיותר לציין כי שאלת הסגת הגבול, אינה חלק מהדיון בהיטל הסלילה. טענת בז"ן, כי מעצם ביצוע העבודות בשלב זה, יש לראות את העיריה כמסכימה לתנאי, מתן פטור מחיוב, אינה טענה המקובלת עליי והיא אינה מתיישבת עם דיני החוזים. למען הסדר יצוין כי מנספחי תשובת העיריה (נספחים 52,53,59, 45-48) עולה כי בוצעו עבודות סלילה בשנים 2006- 2008 לרבות הוספת נתיב נסיעה רביעי לכיוון צפון. זה השלב להבהיר כי לא מקובלת עליי עמדת העיריה המנסה לתמוך טענותיה גם בגין עבודות משנת 2009, לגביהן לא הוצאה דרישת התשלום ומעבודות אלו יש להתעלם, ככל שמדובר בדרישות התשלום מיום 29.12.2011. אפנה לענין זה לפסק דינו של כב' השופט נ' סולברג:"על מנת שהרשות המקומית תוכל לחייב אדם בהיטל סלילה, נדרש ביצועה של תשתית מסויימת, בעלת זיקה לנכס...בנסיבות אלה, דרישת התשלום נשלחה כאשר לא קמה עדיין החבות בהיטל...נוכח העובדה שדרישת התשלום נשלחה בטרם נוצרה החבות בהיטל, הריהי בטלה מעיקרה" עע"ם 7327/11 חברת ברק עדני יוסף בע"מ נגד עיריית חדרה (20.5.2014).
13. באשר לחיוב לגופו, לו היה חוק העזר בתוקף- חוק העזר משנת 1982, קובע את שיעור ההיטל, כמתואר בסעיף 5 לחוק, בשיטת ההיטלים, לפי תעריף קבוע ליחידת שטח, להבדיל מדמי השתתפות. סעיף 7 לחוק מתייחס למקרה בו שולם "תשלום לפי חוקי עזר קודמים", במקרה זה הרחיבו הצדדים טיעוניהם מעבר לדרוש.העותרות לא שילמו תשלום כל שהוא לפי חוקי עזר קודמים והעיריה לא דורשת תשלום עבור עבודות סלילה שבוצעו בעבר, לפני כניסתו לתוקף של החוק משנת 1982, (העבודות המדוברות בוצעו לטענת העיריה בשנים 2006-2008). עוד יצוין כי לפי נספחי תשובות העיריה, לא מדובר בעבודות תחזוקה אלא עבודות שיפור, תיקון ושדרוג, המהוות עבודות סלילה כהגדרתם בחוק העזר.הצדדים הפנו לשני פסקי דין, שלמעשה אינם מתאימים לנסיבות הרלבנטיות שבפניי, בע"א 4435/92 עירית ראשון לציון נגד חב' מאיר סדי בע"מ (13.7.1998), קבע בית המשפט העליון כי בלי שמתבצעת סלילה אין לחייב את בעל הנכס לא בדמי השתתפות ולא בהיטל. בע"א 7316/97 וע"א 7450/97 עירית ראשון לציון נגד חב' לוינשטין משולם הנדסה וקבלנות בע"מ (24.10.1999), לא ביצעה העיריה עבודות סלילה כלל בתקופת חוק העזר החדש, ולכן בוטלה דרישתה ע"י בית המשפט. דרישות התשלום בענין היטל הסלילה, מדברות על סלילת כביש הגובל בנכס ובצוע עבודות סלילת מדרכות והתקנת תאורה בשדרות ההסתדרות בשנים 2006-2008 שאכן בוצעו על פי נספחי תשובות העיריה, כך שמקרה זה שונה מהמתואר בפסקי הדין לוינשטין ומאיר סדי. העבודות שפורטו בנספחי העיריה תואמות את הגדרת "סלילת רחוב" בסעיף 1 לחוק העזר. עבודות תיקון, שיפור ושדרוג, מקנים סמכות לעיריה להטיל היטל סלילה. בענין זה אפנה לפסק דינו של כב' השופט ס' ג'ובראן בענין א.ר.י. הנ"ל, הדן במקרה בו לרחוב קיים הוסף נתיב נוסף, הוספה שהוכרה כעילה לחיוב בהיטל סלילה. עוד טוענת בז"ן כי שילמה למשיבה מדי שנה 35,000 סטרלינג מדי שנה, (תוך הפנייה לנספח יד לעתירת בז"ן) ומבקשת לראות בתשלום זה דמי השתתפות. מי ששילם בעבר דמי השתתפות לא ישלם עבור מרכיב קרקע ובנייה קיימת אלא רק עבור בנייה נוספת. עיון בנספח יד לעתירת בז"ן, מראה כי מדובר בתשלום חוב ארנונה בהתאם להסכם משנת 1953, די בכך כדי להביא לדחיית טענת בז"ן בנושא. העותרות תהו מדוע המתינה עירית חיפה עד שלהי שנת 2011 בדרישת תשלום בגין עבודות שבוצעו לכאורה בשנת 2006 -2008 ומדוע לא דרשה את החיובים בעת הנפקת סדרת היתרי בניה במהלך אותה תקופה. לטעמי איני רואה כל מניעה להוצאת דרישת תשלום בשנת 2011 (או 2012) בגין עבודות שבוצעו כאמור בשנים 2006-2008, ראו לענין פרק הזמן הסביר פסק דינו של כב' השופט ע' פוגלמן, (שניתן במסגרת מותב של 5 שופטים) עע"ם 2314/10 עיריית ראש העין נגד אשבד נכסים בע"מ (24.6.2012).[הפניית חיפה כימקלים להנחיית היועץ המשפטי לממשלה ביחס להפעלת הליכי גבייה מינהליים, אינה רלבנטית שכן לא מדובר בהליך מסוג זה]. משקבעתי כי חוק העזר לא חל במועד ביצוע העבודות מתיתר הצורך לנתח את טענות הצדדים והמומחים מטעמם בדבר התחשיבים שעמדו בבסיס החוק משנת 1982 והחוקים המאוחרים יותר, (העיריה לא הציגה את התחשיב לפיו נערך חוק העזר משנת 1982). השאלה העיקרית היא שאלת סבירותו של התחשיב משנת 1982, גם אם בעת עריכתו, לא נכלל מתחם בז"ן בשטח, ראו לענין זה בר"ם 5539/08 רוני דו השקעות בע"מ נגד עיריית הרצליה (סעיף 16 לפסק הדין, שניתן ביום 22.2.2010) ובנושא זה מקובלת עליי עמדת העיריה. ב"כ העיריה הראה כי גם לפי ניתוחו של אהוד חסון המומחה מטעם בז"ן, התחשיב לפיו הוצאו דרישות התשלום סביר, שכן בז"ן רואה לפי חישובי המומחה מטעמה, תעריף של 84.66 למ"ר תעריף ראוי, אז קל וחומר כי התעריף של 59.2 ש"ח למ"ר אותו דורשת העיריה במקרה זה הוא מאוזן וסביר. נכס גובלטענה נוספת ייחודית לחיפה כימיקלים, היא השאלה האם ניתן לראות במתחם המוחזק על ידה, כנכס גובל. מושג המוגדר בחוק העזר כך:**"נכס גובל"** – כל נכס הגובל רחוב או קטע רחוב, בין שיש גישה לנכס מאותו רחוב או קטע רחוב ובין אם לאו, וכולל –(1) כל נכס שיש גישה אליו מאותו רחוב גובל או קטע רחוב גובל דרך נכס אחר, דרך מדרכה, דרך סימטה, דרך מדרגות או כיוצא באלה;(2) נכס שבינו לבין רחוב הגובל אותו או קטע רחוב הגובל ממנו נמצאים תעלה, ביב, חפירה, רצועת ירק, נטיעות, שדרה, דרך, שביל, חצר, שדה או כיוצא באלה, כולן או מקצתן; חיפה כימיקלים טוענת כי מפעלה נפרד ונבדל ממפעליה של קבוצת בז"ן (ראו צילום אוויר נספח 7 לעתירה). היא לא עושה שימוש בדרכי השירות הפנימיות השייכות לבז"ן אשר הגישה אליהם חסומה בגדרות.
14. על פי פסיקת בית המשפט העליון כדי שנכס יחשב ל"נכס גובל" צריכה להיות אפשרות טכנית למעבר בין הנכס לבין הרחוב וצריכה להתקיים זיקה מסוג של הנאה מביצוע עבודת התשתית הספציפית. עיון בתצלום האויר (נספח 7 לעתירת חיפה כימיקלים ותצלום שצורף לעמוד 3 לכתב תשובה עדכני מטעם העיריה) מצביע על אפשרות שניתן לכנותה "נגישות אמיתית", מעבר לאפשרות טכנית, שבין הרחוב שנסלל, שדרות ההסתדרות, אשר משרת גם את חיפה כימיקלים דרך הכניסה הצפונית של המיתחם (ראו הנגישות המומחשת היטב בתצלום שבעמוד 10 לכתב התשובה העדכני של עירית חיפה). דרך הגישה הטבעית ולמעשה היחידה לבאים לחיפה כימקלים היא משדרות ההסתדרות ולכן מדובר בנכס גובל. ראו לעניין זה:[עע"מ 2407/11](http://www.nevo.co.il/links/psika/?link=עעמ 2407/11) מגן גילוון באבץ חם בע"מ נ' עיריית חיפה (05.03.13).[ע"א 1004/04 בן אברהם נ' עיריית חדרה, פ"ד נ"ט](http://www.nevo.co.il/links/psika/?link=עא 1004/04&amp;Pvol=נט)(4) 166 (2005). סיכוםבמועד דרישת תשלום היטל התיעול, מתחם בתי הזיקוק, לא היה חלק מאיזור האיסוף, איזור שרק מי שמשתייך אליו, צריך לטול חלק בתשלום היטלי התיעול. במועד ביצוע עבודות הסלילה בשנים 2006-2008, כמו גם במועד קביעת גובהו של ההיטל עובר לחקיקת חוק עזר לחיפה (היטל סלילת רחובות), התשמ"ב 1982, מתחם בתי הזיקוק לא היה חלק ממרחב התכנון המקומי חיפה, אשר בעלי הנכסים באותו מתחם צריכים לשאת בנטל היטלי הסלילה. לאור כל האמור לעיל אני מורה על ביטול כל דרישות התשלום מיום 29.12.2011 שהוצאו לעותרות בתיק עת"מ 29597-05-12 ובתיק עת"מ 13245-06-12. אני מחייב את המשיבה לשלם לעותרת בתיק 29597-05-12 שכר טרחת עו"ד בשיעור של 25,000 ש"ח ולעותרות בתיק 13245-06-12 יחדיו שכר טרחת עו"ד בשיעור של 25,000 ש"ח. הסכומים ישאו הפרשי הצמדה וריבית מהיום. בנוסף תשיב המשיבה לעותרות את סכום האגרה ששולם על ידן ואת הוצאות הקלטת הדיון, בצירוף הפרשי הצמדה וריבית מיום ההוצאה ועד ליום התשלום בפועל. ניתן היום, ט"ו אב תשע"ד, 11 אוגוסט 2014, בהעדר הצדדים. 