

חיובים יזומים בהיטלי פיתוח – דילמות ותובנות

(בעקבות פסק דין בע"מ 5946/14 עיריית חיפה נ' בתי זיקוק לנפט בע"מ ואח')

חלק ב'

1. חלקו הראשון של מאמר זה נחתם באיזכורו של פסק דינו של בית המשפט העליון בענין בז"ן¹ (להלן "פס"ד בז"ן") פסק דין זה נסוב על חיובים בסכומי עתק שהשיתה עיריית חיפה על קבוצת החברות של בז"ן בגין נכסיהם הממוקמים בתחום העירייה. מתחם בז"ן המוכר והידוע צורף לתחומה של העירייה רק בשנת 2005 וקודם לכן הוא היה במעמד של "שטח גלילי", היינו, נטול שיוך מוניציפאלי מכוח הסכמות היסטוריות עם המדינה. העברת תחום בז"ן לתחום שיפוט העירייה אושרה תחת הסכם מיוחד לפיו מתחם זה ינוהל במשותף על ידי 4 רשויות מקומיות הסמוכות לו ופירותיו יחולקו ביניהן. החיובים בהיטלי סלילת רחובות ותיעול הוטלו על ידי העירייה בשנת 2010, וזאת בעילה של ביצוע עבודות לשידרוג הרחוב הגובל במתחם – שד' ההסתדרות (שהוא בפני עצמו רחוב וותיק שנשלל לפני שנים רבות) במרוצת שנת 2007. עבודות אלו כללו גם עבודות תיעול מסויימות. החיובים הוטלו מכוח חוקי העזר החיפאיים בדבר סלילת רחובות ותיעול מהשנים 1982 ו-1990 (בהתאמה). שני חוקי עזר אלו החילו עצמם על מרחב התכנון חיפה שבעת הטלת החיוב והתגבשות העילה להטלתו, עדיין לא כלל את תחום עיריית חיפה². במועד החיוב הנ"ל הוגשה על ידי קבוצת בז"ן עתירה מינהלית וזו אכן התקבלה מחמת העדר תחולתם של חוקי העזר מטילי ההיטלים הנ"ל על מתחם בז"ן בעת התגבשות החיובים. ביטול היטל התיעול נסמך על טעם נוסף בדבר העדר הכרזה על איזור איסוף בו נכלל מתחם בז"ן בעת הטלת החיוב בהיטל זה³.
2. מנגד הסתייג בית המשפט לעניינים מינהליים מטעמים וטיעונים אחרים שהעלתה קבוצת בז"ן כנגד החיובים, ובכללם הטיעון של העדר עילת חבות בהיטל מחמת היותן של העבודות מושא החיובים עבודות שידרוג בלבד של הכביש הגובל ומערכת התיעול בסמיכות לו. על פסק דין זה הגישה העירייה ערעור וזה התקבל על ידי בית המשפט העליון. עיקרו של פסק דין זה יוחד לטעם המרכזי שניצב ביסוד פסק הדין קמא; תחום תחולתם של חוקי העזר. מסקנותיו ותפיסתו בסוגיה זו, המעניינים בפני עצמם, חורגים ממסגרתו ומושאו של מאמר זה ולמעלה מכך, הם מתייחדים לנסיבותיו המיוחדות ויוצאות הדופן של מתחם בז"ן בענין זיקתו לחוקי העזר החיפאיים וזאת לנוכח הגדרת תחולתם כחלים על מרחב התכנון ולא על תחום השיפוט – שכשלעצמה הינה חריגה. לפיכך, להיבט מרכזי זה בפס"ד בז"ן לכשעצמו, לא נובעות השלכות רוחב ניכרות. ברם, לצד התמקדותו בסוגיה זו נדרש בית המשפט העליון, בתמצית יחסית, גם לטיעונים נוספים שהועלו בעתירה וזכו, מטבע הדברים, להתייחסות שטחית (בהיותה אחר הכל, אגבית משהו ולמעלה מן הצורך, לנוכח הטעם המרכזי עליו בוססה פסיקתו). בין השאר נזקק בית המשפט לסוגיית האירוע המקים את החיובים וצידד במסקנתו, האגבית כאמור, של בית המשפט קמא שסבר כי יש בעבודות אלו בכדי להקים עילת חבות בהיטלים.

¹ ע"מ 5946/14 עיריית חיפה נ' בתי זיקוק לנפט בע"מ ואח'.

² לצורך הכללת קרקע פלונית במרחב התכנון של הועדה המקומית הרלוונטית נדרש צו קונקרטי של שר הפנים (כיום שר האוצר) וזאת במובחן מהכללת אותה קרקע בתחום השיפוט המוניציפאלי של אותה רשות מקומית. לא תמיד שני הילכים אלו ננקטים בד בבד. מתחם בז"ן הוסף למרחב התכנון של חיפה רק בשנת 2011, כ-6 שנים לאחר הכללתו בתחום השיפוט של העירייה.

³ ע"מ 13245-06-12 בתי זיקוק בע"מ נ' עיריית חיפה.

בית המשפט העליון נאחז ונדרש בפסיקתו זו להגדרותיהם של חוקי העזר את המונחים "עבודות סלילה" ו- "עבודות תיעול" ומצא כי הן רחבות למדי וכוללות מגוון של עבודות המכילות בתוכן גם עבודות שידרוג של תשתיות קיימות.⁴

3. בד בבד עם פסק דין בז"ן יצאו תחת ידם של בתי המשפט לעניינים מינהליים שני פסקי דין שנדרשו לסוגיה הנ"ל בהקשר להיטל שצ"פ. היטל זה שהינו צעיר יחסית, מעוגן גם הוא בחוקי עזר במתכונת דומה למתכונתם של חוקי העזר מטילי ההיטלים הוותיקים. בעת פיתוח שצ"פ המיועד לשמש את הנכס יוטל חיוב בשל שטח הקרקע ושטח הבניין הניצב על גבי הנכס במועד תחילתו של חוק העזר. בעת וכנגד בנייה חדשה המוקמת על גבי הנכס לאחר מכן יוטל היטל שצ"פ עבור שטח הבנייה החדשה.⁵ חוקי העזר גם כוללים בתוכם הוראות מעבר בדומה לאלו השלובות בחוקי העזר ההיטליים הוותיקים, לפיהן לא יוטל היטל בשל שטח הקרקע ושטח בניין קיים בנכס עבורו שולמו בעבר דמי פיתוח או היטל.⁶

בענין **חברת נמלי ישראל נ' עיריית חיפה**,⁷ פסק בית המשפט לעניינים מינהליים חיפה, כי חיוב בהיטל שצ"פ שהושת על החברה העותרת בגין שטח נמל חיפה, הינו תקף וכי עבודות לשידרוג שצ"פ הסמוך למתחם הנמל, הינן עילה כשרה לחיוב זה חרף קיומם של שצ"פ זה ושצ"פים סמוכים אחרים, טרם תחילתו של חוק העזר מטיל ההיטל.

ברוח זו שב ופסק זה לא מכבר גם בית המשפט לעניינים מינהליים מחוז מרכז בנוגע לחיוב בהיטל שצ"פ שהטילה עיריית רחובות על מכון ויצמן.⁸

4. לצידה (ואולי למולה) של המגמה הנ"ל המסתמכת בפסיקה המשפטית דלעיל, ניצבת מגמה שונה ונוגדת השלובה גם היא בפסיקות לא מעטות של בתי המשפט.

לפי מגמה זו יושת ויתגבש החיוב הראשוני בהיטל בשל שטחי הקרקע והבניין הוותיק הניצב עליה בעת התרחשותו של האירוע הראשון המקים את עילת החיוב.

בהיטל סלילת רחובות – בעת סלילתו לראשונה של הרחוב הראשון הגובל בנכס.

בהיטל תיעול – בעת התקנתה לראשונה של מערכת התיעול המיועדת לשמש את הנכס.

בהיטל שצ"פ – בעת פיתוחו של השצ"פ הראשון המיועד לשמש את הנכס.

אליבא דגישה זו, משהתקיים אירוע זה לפי מצוותו של חוק העזר, הרי קמה ונולדת לה עילת החיוב וזו מהווה את "נקודת האל חזור" המקימה את החיוב בהיטל. משחיוב זה נוצר אזי הוא קם ועומד והוא ואין בלתו. תפיסה זו נסמכת על הכלל לפיו העילה לחיוב היא היוצרת את החיוב ולא הדרישה לתשלומו, משזו האחרונה מהווה אך ביטוי לחיוב ואינה מקימה אותו.⁹

הפעול היוצא מתפיסה זו הוא כי אירועים המאוחרים לאירוע הראשון המקים את החיוב; סלילת רחוב גובל, הנחת קו תיעול או פיתוח שצ"פ המתווספים לרחובות, קווי תיעול ושצ"פים קיימים, או שידרוגם של אלו האחרונים – אינם עילות להתגבשותו והטלתו של חיוב בהיטל. משזה נולד לראשונה בעבר ולא ניתן עוד להולידו פעם נוספת.¹⁰ את הרציונל הניצב ביסוד תפיסה זו ניתן להציג גם כך:

החיוב הראשון בהיטל נולד בעת יצירתה לראשונה של זיקת ההנאה בין הכס מושא החיוב לבין התשתית הציבורית המיועדת לשמשו. זיקה זו נוצרת פעם אחת בחייו של נכס והוא המהווה את עילת החיוב ומקור

⁴ סעי' 35 לפסק הדין

⁵ במרבית חוקי העזר מעוגן הסדר זה בסעי' 3 להם.

⁶ בדרך כלל בסעיפי 4 לחוקי העזר.

⁷ עת"מ 342/08 **חברת נמלי ישראל פיתוח ונכסים בע"מ נ' עיריית חיפה**

⁸ עת"מ 16085-09-16 **מכון ויצמן למדע נ' עיריית רחובות**.

⁹ טעם זה הוא שעמד בבסיסו של הנפסק בעע"מ 2314/10 **עיריית ראש העין נ' אשבד בע"מ**

¹⁰ ראו ע"א 474/82 **עיריית תל אביב יפו נ' גלמונד**; עת"מ 39972-03-12 **בן ארויה נ' מועצה מקומית קדימה צורן**; עת"מ 4795-05-12 **גרוסמן נ' עיריית נס ציונה**.

היווצרותו. שידרוגה של אותה תשתית ציבורית המשמשת את הנכס בבניית תוספת לה או שיפוץ שלה, אין בהם בכדי ליצור מחדש את אותה זיקת הנאה, משזו קיימת ומתקיימת מרגע התקנתה של התשתית המקורית.

5. התפיסה הנ"ל אומצה וקיבלה ביטוי מובהק בפסק דינו של בית המשפט העליון בענין לרר נ' עיריית הרצליה¹¹. במקרה דשם הפך בית המשפט העליון את פסק דינו של בית המשפט המחוזי (שמצידו ביטל והפך פסק דין של ביהמ"ש השלום¹²) וביטל חיוב בהיטל סלילת רחובות שהטילה העירייה על המערערים. אלו האחרונים רכשו את דירותיהם מושא הערעור בשנת 1997 והשנת 1999 השיתה עליהם העירייה חיובים בהיטל סלילת רחובות וזאת בשל עבודות של שידרוג וסלילה מחדש של כביש ומדרכה ישנים. בפסק דינו קבע בית המשפט כי החיוב בהיטל סלילת הרחובות הוא זה שהיה בעליו בעת סלילתו לראשונה של הכביש והמדרכה הישנים ובלשון פסק הדין :

חוק העזר מורה לנו איפוא כי החיוב בהיטל הוא חיוב שעל העירייה לגבות מהחייב כאשר מתגבש החיוב לראשונה, לפי החלופות שמונה [סעיף 5](#). הימנעות של העירייה, מטעם שאינו מוצדק בדין, מלגבות היטל מהחייב כאשר מתגבש החיוב בהיטל לראשונה, מהווה מחדל שתוצאתו היא שלא ניתן יהיה לגבות את ההיטל מאדם אחר, לאחר העברת הבעלות בנכס, בגין פעולה מאוחרת הנופלת גם היא בגדר המושג "סלילה". זאת לאור עקרון חד פעמיות ההיטל כשהוא נקרא יחד עם הוראת סעיף מקור החיוב. לכן, במצב בו ייקבע שהעירייה לא חייבה בהיטל חייב קודם, למרות שהיתה יכולה לעשות כן כדין, הרי שלא ניתן יהיה להטיל חיוב בגין "הרחבה" מאוחרת.

5. בענייננו, כאמור, היו קיימים במקום כביש ומדרכה ישנים שנסללו טרם רכשו המערערים את דירותיהם. בכל הנוגע לכביש והמדרכה הישנים, אין המערערים נופלים בגדר החלופות שמונה [סעיף 5](#) – הם לא היו בעלי הנכס בעת הסלילה ולא בעת בנייתו של הנכס. כמו כן, לא הוכח שהעירייה פעלה כנדרש למיזוי החיוב שהתהווה כנגד החייב הנכון לפי [סעיף 5](#). במצב דברים זה, לא מתקיים חיוב שניתן להטיל על המערערים.

לאורה של מסקנה זו ביטל בית המשפט את החיוב בהיטל שהושת על המערערים. תפיסה זו חזרה ונשנתה גם בפסק דין נוסף שיצא תחת ידו של בית המשפט העליון בענין מישורי הבונים, שנפסק זמן לא רב לאחר פסיקתו בענין לרר ונסמך עליה¹³. לפסקי דין אלו מבית מדרשו של בית המשפט העליון נוספו פסקי דין מחודשים שדגלו גם הם בגישה זו בבטלם חיובים דומים בהיטלי פיתוח שהוטלו בשל עבודות פיתוח שבוצעו בתשתיות וותיקות ששמשו את הנכס מושא החיוב¹⁴.

¹¹ ע"א 3746/05 לרר נ' עיריית הרצליה

¹² מתן פסק דין מעין זה בדרשה שלישית תוך העתרות לבקשת רשות ערעור, אינו דבר שבשגרה, מה שמלמד ומעיד על החשיבות שייחס בית המשפט לסוגיה שבפניו.

¹³ ע"מ 912/08 מישורי הבונים נ' עיריית הרצליה

¹⁴ ע"מ 4891-07-10 בית בלב בע"מ נ' עיריית רמת השרון; ע"מ 39740-10-12 נצר השרון בע"מ נ' עיריית טירת הכרמל; ת.א. 3608-04-14 החברה המרכזית לייצור משקאות בע"מ נ' מי הוד השרון בע"מ; ת"מ 1540/07 משיח נ' אטיאס.

6. למקרא שורתם המתארכת של פסק הדין המנויים לעיל (ועוד כאלו שלא נמנו בו), יקשה על הקורא להבחין וליישב ביניהם ולהסיק מתוכם על גישה סדורה ועקבית בסוגית מפתח זו בה נוקטת ודוגלת הפסיקה המשפטית, ואכן ניתנת האמת להיאמר כי שתי הגישות הינן שונות וסותרות והלכה פסוקה במובנה המקובל אין.

דווקא את פסק דין בז"ן הנתפס כמוביל ומגבש את התפיסה הראשונה, ניתן להבחין למול פסקי הדין הדוגלים בגישה הנוגדת ולייחדו לנוכח נסיבותיו הייחודיות. קבוצת בז"ן הרי לא נשאה מעולם בתשלומים כלשהם למימון התשתיות העירוניות הרלוונטיות. ברם, אין בנסיון אבחון זה בכדי לפטור באחת את חילוקי הגישות שהוצגו לעיל, הנובעים ממכלול הפסיקה שנדרשה לסוגיה זו טרם לפסק דין בז"ן ואף לאחריו. לנוכח זאת, אין מנוס מ"להרים את הכפפה" ולבור את החלופה העדיפה מבין שתי חלופות אלו או לחילופין ליישב ביניהן באמצעות גיבושה של חלופה שלישית.

את המענה לדילמה זו ומלאכת הברירה הכרוכה בהידרשות לה יש לבסס על ניתוח שני המישורים הרלוונטיים לתחום מימון התשתיות מושא ההיטלים: המישור החוקי-משפטי שבמרכזו ניתוח לשונם ומשמעם של חוקי העזר מטילי ההיטל.

והמישור הכלכלי הנוגע לאופן חישובם וקביעתם של תעריפי ההיטלים ומושאי מימונם ועלותם. ברי עם זאת, כי אין המדובר בניתוח נפרד ודיכוטומי של הסוגיה בשני מישורים מקבילים, שכן קיימת בניהם השקה לא מבוטלת; שהרי ככל הכל, מיועדים ההיטלים לממן את עלות הקמתן ושידרוגן של התשתיות המוניציפאליות.

במישור הראשון יבחנו איפוא הוראותיהם של חוקי העזר וזאת בשני היבטים: הגדרתה המילולית של עילת החיוב בהיטל למול הוראות המעבר שבחוק העזר בנוגע לחבותם של בעלי הנכסים המשורתים על ידי תשתיות וותיקות שמומנו בעבר ממקורות כספיים שונים: תשלומי חובה או תשלומים חוזיים.

במישור השני ניבחנו הבסיס הכלכלי להטלת חיובים יזומיים בגין נכסים כאמור, תוך בחינת השלכתם של חיובים אלו על צרכיה הראליים של הרשות המקומית למימון ההשקעות באותה תשתית עירונית. בחינה זו תערך בזיקה הדוקה לתחשיב תעריפי ההיטל ותכליתם במישור הכלכלי תוך הצבת השאלה – האם חיובים יזומים שכאלו משמרים את עקרון האיזון בין תקבולי ההיטל לסכום עלותה של התשתית הרלוונטית. ניתוח ודיון בו במישור זה יערך בשני המאמרים הבאים בביטאון זה.

באדיבות עו"ד עפר שפיר

משרד עו"ד עפר שפיר ושות'