



בבית המשפט העליון

דנ"מ 10205/17

דנ"מ 10227/17

כבוד המשנה לנשיאה ח' מלצר

לפני:

המבקשת ב-דנ"מ 10205/17
והמשיבה 2 ב-דנ"מ
10227/17 :
חיפה כימיקלים בע"מ

נ ג ד

המשיבה 1 ב-דנ"מ 10205/17
וב-דנ"מ 10227/17 :
עיריית חיפה

המשיבות 5-2 ב-דנ"מ
10205/17 והמבקשות ב-דנ"מ
10227/17 :

1. בתי זיקוק לנפט בע"מ
2. שמנים בסיסיים חיפה בע"מ
3. כרמל אלפינים בע"מ
4. גדיב תעשיות פטרוכימיה בע"מ

בקשות לדיון נוסף בפסק דינו של בית המשפט העליון (כב'
הנשיאה (בדימי) מ' נאור, הנשיאה א' חיות והשופטת ד'
ברק-ארז) ב-עע"מ 5946/14 מתאריך 07.12.2017

בשם המבקשת ב-דנ"מ
10205/17 והמשיבה 2 ב-דנ"מ
10227/17 :
עו"ד יוסף בנקל; עו"ד אלי כהן

בשם המשיבה 1 ב-דנ"מ
10205/17 וב-דנ"מ 10227/17 :
עו"ד גדי רוקח; עו"ד שמואל לנקרי

בשם המשיבות 5-2 ב-דנ"מ
10205/17 והמבקשות ב-דנ"מ
10227/17 :
עו"ד ד"ר ישראל לשם; עו"ד עפר שפיר

החלטה

1. בפניי שתי בקשות (דנ"מ 10205/17 ו-דנ"מ 10227/17) לפי סעיף 30(ב) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984 (להלן: חוק בתי המשפט) – לקיים דיון נוסף בפסק דינו של בית-משפט זה (בהרכב: כב' הנשיאה (בדימ') מ' נאור, כב' הנשיאה א' חיות, וכב' השופטת ד' ברק-ארז), ב-ענ"מ 5946/14 (להלן: פסק הדין).
אביא להלן את עיקרי הנתונים הנדרשים להכרעה ואת ההתפתחויות שחלו במכלול.

רקע עובדתי

2. בפסק הדין נדון ערעור על פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים בחיפה (כב' השופט א' אליקים) מתאריך 11.08.2014 ב-עת"מ 29597-05-12 וב-עת"מ 13245-06-12, בגדרו נתקבלו עתירות שהוגשו נגד החלטת המשיבה (להלן: עיריית חיפה, או העירייה) לחיוב המבקשות בהיטלי סלילה ותיעול.

3. המבקשות מחזיקות במפעלים שנבנו על חטיבת קרקע שבבעלות המבקשת 1 ב-דנ"מ 10227/17 (להלן: המבקשת 1 ו-מתחם בז"ן (בהתאמה)). המבקשות 2-4 ב-דנ"מ 10227/17 הן חברות-בנות של המבקשת 1, או קשורות עמה, ויחד איתה הן מחזיקות במפעלים ששטחם כ-1,694.7 דונם, שמתוכם כ-980,588 מ"ר של מבנים ומתקנים (המבקשות 1-4 יכוננו להלן ביחד: בז"ן).

4. המבקשת ב-דנ"מ 10205/17 (להלן: חיפה כימיקלים) חוכרת מהמבקשת 1 חלק ממתחם בז"ן, ומחזיקה במתחם זה מפעל ששטחו 213.252 דונם, הכולל מבנים ומתקנים בשטח של כ-116,487 מ"ר.

5. מתחם בז"ן ממוקם במפרץ חיפה, והכניסה העיקרית אליו היתה משדרות ההסתדרות בעיר זו. על אף זאת, המתחם לא נכלל עד סוף שנת 2005 בתחום השיפוט, או במרחב התכנון של העיר חיפה, זאת נוכח זיכיון שניתן למבקשת 1, אשר החריג את המתחם משטחה של כל רשות מוניציפאלית, ופטר אותה מתשלום מיסים והיטלים עירוניים.

בשנת 2003 תמה תקופת הזיכיון, ושר הפנים מינה וועדת חקירה (להלן: הוועדה) לגיבוש המלצות בנוגע לשיוך מוניציפאלי של מתחם בז"ן. הוועדה המליצה לצרף את מתחם בז"ן לתחום השיפוט של עיריית חיפה, תוך שמתחם זה ינוהל על-ידי חברה עירונית (להלן: החברה העירונית), שבשליטת הרשויות המקומיות הגובלות (עיריית חיפה, עיריית נשר, עיריית קרית אתא ומועצה אזורית זבולון – ולהלן: הרשויות הגובלות). עוד

המליצה הוועדה כי החברה העירונית תספק למתחם בז"ן שירותים שרשות מקומית מספקת, לרבות הקמת ותחזוקת תשתיות. הוועדה המליצה בנוסף כי תשלומי החובה שייגבו מבעלי הנכסים במתחם בז"ן ישולמו לקופת החברה העירונית לשם כיסוי הוצאותיה, וככל שייותרו בקופת החברה העירונית כספים – אלה יחולקו בין הרשויות הגובלות.

שר הפנים אימץ את המלצות הוועדה, וכן אישר הסכם שנחתם בתאריך 23.08.2006 ביחס לניהול מתחם בז"ן, בהתאם להמלצות הוועדה (להלן: הסכם הניהול). הסכם הניהול ומסמך שנחתם בין בז"ן לבין עיריית חיפה ושאר הרשויות הגובלות בתאריך 23.08.2006, קבע כי חוקי העזר החלים בתחום שיפוטה של עיריית חיפה יחולו על אזור מתחם בז"ן ועל מפעלי המתחם (סעיף 19 למסמך האמור).

6. בתאריך 29.12.2005 צורף מתחם בז"ן לתחום השיפוט של עיריית חיפה (כשמונה חודשים לפני שנחתם הסכם הניהול) ובתאריך 05.05.2010 צורף מתחם בז"ן למרחב התכנון של העיר חיפה. בחודש יוני 2006 (לאחר צירוף מתחם בז"ן לתחום השיפוט של עיריית חיפה, אך לפני צירופו למרחב התכנון של העיר) – עיריית חיפה התחילה בביצוע עבודות לתיקון ולשדרוג התשתיות בשדרות ההסתדרות בחיפה (להלן: עבודות השדרוג).

7. עבודות השדרוג הסתיימו בחודש נובמבר 2008, ובתאריך 29.12.2011 העירייה דרשה מהמבקשות כולן (להלן – המבקשות) תשלום היטלי סלילה בסך של 203,417,002 ש"ח והיטלי תיעול בסך של 51,454,392 ש"ח (להלן: דרישות התשלום). כשנה לאחר הוצאת דרישות התשלום, מנהל מחלקת הניקוז בעיריית חיפה קבע כי מתחם בז"ן נכלל באחד מאזורי האיסוף של העירייה (להלן: "אזור איסוף המפרץ").

8. המבקשות עתרו כנגד חיובן בהיטלי הסלילה והתיעול – לבית המשפט לעניינים מינהליים בחיפה, וטענו כי חוקי העזר שמכוחם חייבה אותן העירייה בהיטלים (חוק עזר לחיפה (סלילת רחובות), התשמ"ב-1982 (להלן: חוק הסלילה הישן) וחוק עזר לחיפה (תיעול), התשמ"ג-1983 (להלן: חוק התיעול)) חלים רק על מרחב התכנון של העיר חיפה, וכי מתחם בז"ן לא נכלל במרחב תכנון זה בעת שבוצעו עבודות השדרוג. משכך, המבקשות גרסו כי העירייה לא הייתה מוסמכת לדרוש מהן תשלום עבור היטלי סלילה ותיעול בגין עבודות השדרוג.

9. עוד נטען על-ידי המבקשות כי אין לעירייה סמכות לגבות היטלי תיעול בגין נכסים שלא נכללים באחד מאזורי האיטוף שלה, ונוכח הקביעה לפיה מתחם בז"ן נכלל באזור איטוף מפרץ רק משנת 2012 – העירייה לא הייתה מוסמכת לדרוש היטל תיעול עבור התקופה שלפני כן. המבקשות גרסו בנוסף כי יש להצהיר על בטלות דרישות העירייה גם מן הטעם שהן לא פירטו את העבודות, המהוות עילה לחיוב.

10. בית המשפט לעניינים מינהליים בחיפה הנכבד דחה במסגרת פסק הדין שהוציא במכלול, את טענת בז"ן לפטור מתשלום היטלי סלילה ותיעול מן הטעם ששולמו בעבר לעירייה "דמי השתתפות" (בסך של 35,000 ליש"ט לשנה). נקבע כי תשלום זה שולם **חלף תשלום ארנונה**, ולא בעד ביצוע עבודות תשתית. בית המשפט הנכבד דחה גם את טענת בז"ן כי עבודות השדרוג שביצעה העירייה אינן "עבודות סלילה", כמשמען בחוק הסלילה הישן, ואת טענת חיפה כימיקלים לפיה המפעל שבבעלותה איננו גובל בשדרות ההסתדרות. כן נדחו טענות בנוגע לתחשיבים שעל בסיסם נקבעו שיעורי ההיטלים.

11. בית המשפט לעניינים מינהליים בחיפה הנכבד קיבל עם זאת את העתירות, וקבע כי המבקשות אינן חייבות בתשלום היטלי סלילה ותיעול. ביחס לחיוב בהיטל סלילה, נקבע כי סעיף 2 לחוק הסלילה הישן, שמכוחו הושט החיוב, מורה כי: "חוק עזר זה יחול על שטח **מרחב תכנון מקומי חיפה**". בית המשפט הנכבד פסק כי משמעותה של הוראה זו היא שחוק הסלילה הישן **חל רק על מרחב התכנון של העיר חיפה**, ולא על שטחים שאינם חלק ממרחב זה. משכך, נקבע כי מאחר שמתחם בז"ן צורף **למרחב התכנון של חיפה רק בשנת 2010** – חוק הסלילה הישן לא חל על המבקשות בעת ביצוע עבודות השדרוג, ולכן העירייה לא הייתה מוסמכת לחייבן בהיטל סלילה.

עוד נקבע כי הדרישות לתשלום היטל תיעול הוצאו לפני שמתחם בז"ן צורף לאחד מאזורי האיטוף של העירייה, וגם מטעם זה הדרישות אינן בנות תוקף. כמו כן, בית המשפט ציין כי גם לפי סעיף 12 לחוק התיעול, חוק עזר זה חל רק על **מרחב התכנון של העיר חיפה** וכי לנתון זה חשיבות ביחס לתחולת חוק התיעול על מתחם בז"ן, בהתחשב במועד שבו בוצעו עבודות השדרוג.

12. על פסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים הוגש ערעור לבית משפט זה על-ידי עיריית חיפה, ולאחר שניסיונות גישור שונים שנערכו בין הצדדים בהכוונת בית המשפט לא צלחו – ניתן בתאריך 07.12.2017 פסק הדין, במסגרתו התקבל ערעור העירייה ונקבע כי דרישתה מן המשיבות לתשלום היטלי סלילה ותיעול – בדין יסודה.

13. בפסק הדין, שחוות הדעת העיקרית שבו נכתבה ע"י הנשיאה א' חיות (בהסכמת יתר שופטות ההרכב שהוסיפו הערות) נפסק כי יש לפרש את סעיף 2 לחוק הסלילה הישן כך שחוק העזר חל ככלל על תחום שיפוטה של העירייה, ואולם מועצת העיר מוסמכת להחילו גם על שטחים המצויים מחוץ לתחום שיפוטה העירייה, ובלבד שהם כלולים במרחב התכנון שלה. ההנמקה התבססה על כך שלשון הסעיף הנ"ל "סובלת" את שני הפירושים שהוצעו מטעם הצדדים, ולפיכך יש לפנות לפרשנות תכליתית. במסגרת זו נפסק שהפרשנות המרחיבה את תחולתו הגיאוגרפית של חוק הסלילה הישן (גם על שטחים הנכללים במרחב התכנון, אך אינם חלק מתחום השיפוט), מגשימה את תכליתו של חוק העזר, ואולם אין היא שוללת את החלתו בשטחים שהם בתחום שיפוטה של העירייה.

14. לגבי חוק התיעול – פסק הדין קבע, משיקולים דומים, כי אף כאן מועצת עיריית חיפה הותירה בידיה את הסמכות להחיל את חוק התיעול גם על חלקים ממרחב התכנון של העיר, המצויים מחוץ לתחום שיפוטה, ואולם לא היה בכך כדי לגרוע מתחולתו של חוק העזר על מה שכלול בתחום שיפוטה.

15. לעניין "פגם האיחור", שנפל בהכללת מתחם ב"ן באזור איסוף מפרץ רק לאחר ביצוע העבודות (בשנת 2012), נקבע כי מאחר והמשיכות נהנו בפועל מהעבודות שבוצעו בשדרות ההסתדרות – הן לא נפגעו מחיובן בהיטל תיעול שהושת לפני ההכרזה על מתחם ב"ן כחלק מאזור איסוף מפרץ, ועל כן "הפגם" איננו מהותי עד כדי כך שהוא יורד לשורשו של עניין.

16. מלבד האמור לעיל – המבקשות העלו טענות נוספות, אשר נדחו כולן בגדרו של פסק הדין, ובמסגרת זו נכללו, בין השאר: הטענה כי מרבית המבנים במתחם ב"ן (וביניהם המפעל של חיפה כימיקלים) אינם בגדר "נכס גובל", במשמעות חוק הסלילה הישן; הטענה לפיה העירייה איננה מוסמכת לחייבן בהיטלי סלילה ותיעול, משום שהיטלים אלה יועברו לתקציב השוטף של הרשויות הגובלות, והטענה כי נוכח העובדה שסכומי ההיטל שבהם חויבו המשיכות עולים על ההוצאות בהן נשאה העירייה בביצוע עבודות השדרוג – קמה עילה להפחתת החיוב, או לביטולו.

17. הבקשות לדיון נוסף שבפני מבקשות להשיג על פסק הדין ולקיים בו דיון נוסף מהטעמים שיתוארו בסמוך.

18. חיפה כימיקלים טוענת כי הפגיעה שהיא סובלת מחיובה בתשלום מלוא האגרות וההיטלים היא כפולה:

ראשית – באשר לא התבררו לגופן מלוא טענותיה בפני בית המשפט לעניינים מינהליים בחיפה, שפסק לטובתה בטענות הסף (אי-תחולת חוקי העזר מכוחם הוצאו ההיטלים על מתחם בז"ן; היעדר פרטים מהותיים בדרישת תשלום היטל התיעול), ומכאן שממילא הוא לא נדרש ליתר טענותיה;

ושנית – בשים לב לכך שעקב זכייתה בהליך שהתנהל בפני בית המשפט לעניינים מינהליים בחיפה – לא ניתנה לה האפשרות לערער על אותם עניינים שלא נידונו כאמור על-ידי בית המשפט הנכבד.

19. עוד נטען כי פסק הדין שינה את ההלכה לפיה ערכאת הערעור לא תדון, בהיעדר טעמים מיוחדים, בטענות עובדתיות ובראיות שהערכאה המבררת הדיונית לא דנה בהן, או כאשר קביעותיה ביחס אליהן נעשתה באמרת אגב.

בנוסף, חיפה כימיקלים גורסת כי הדיונים שהתנהלו בפני בית משפט זה יצרו מצג לפיו במקרה בו יתקבל הערעור (כפי שאכן קרה) – הדיון יוחזר לבית משפט קמא, כדי שידון בשאלות המהותיות שכלל לא נדונו על ידו.

20. נוכח האמור לעיל – חיפה כימיקלים טוענת כי יש לקבוע באופן מפורש את הכללים על פיהם ערכאת הערעור תדון ותכריע בערעור לגופו, במקרה בו המשיב שם לא מיצה את יומו בערכאה הדיונית, שכן הדיון הוכרע לטובתו על בסיס קבלת טענות מקדמיות, בלא שהתנהל הליך לגופו של עניין. בתוך כך, נטען כי מדובר בשאלה עקרונית בעלת השלכות רוחב ביחס לזכות הערעור והיקפה, אשר גם עומדת בסתירה להלכה בסוגיה של "חלוקת העבודה" הראויה בין הערכאה הדיונית לבין ערכאת הערעור.

בהתחשב בכך – חיפה כימיקלים מבקשת להורות על קיום דיון נוסף בפסק הדין, שבסיומו יוחזר הדיון לבית המשפט לעניינים מינהליים בחיפה, שיאפשר לחיפה כימיקלים לפרוס את טענותיה בפניו, לרבות מתן האפשרות לחקור את המומחה מטעמה של המשיבה 1 על חוות דעתו, שהוגשה מטעמה.

21. בד"ן טוענת כי במסגרת פסק הדין נקבעה הלכה חדשה לפיה: "ניתן להטיל חיוב ראשוני ומלא בגין היטלי פיתוח על מתחם מפותח ומחובר לתשתיות, אף אם העילה להטלת ההיטל היא עבודות שידרוג בלבד ולא חיבור ראשוני לתשתיות" (ההדגשה במקור – ח"מ).

22. בד"ן טוענת כי בכך שינה פסק הדין את ההלכה הנוהגת, שנקבעה על-ידי בית משפט זה ב-ע"מ 11646/05 מרכז השלטון המקומי ואח' נ' צרפתי (5.9.2007) (להלן: עניין צרפתי) וב-ע"מ 2314/10 עיריית ראש העין נ' אשד נכסים בע"מ (24.6.2012) (להלן: עניין אשד) – פסקי דין שניתנו בהרכבים מורחבים. במסגרת זו, נטען שפסק הדין מבוסס על ההנחה לפיה נכס מפותח שלא שולם עבורו תשלום קודם של היטל לרשות המקומית הרלבנטית הינו שווה ערך ל-"נכס חדש", ועל כן ניתן לחייב בגינו בהיטל פיתוח בחיוב ראשוני בכל הזדמנות בה מבוצעת עבודת שדרוג בתשתית קיימת. קביעה שכזו מקנה, כך נטען, לרשות המקומית הקולטת הזדמנות לגרוף לקופתה סכומי עתק בגין נכסים מפותחים, אשר היא לא נדרשה להשקיע בפיתוחם (למעט השדרוג), ותוך ניתוק הזיקה לתחשיב ההיטל.

23. בד"ן טוענת עוד כי לשינוי ההלכה הנטען יש השלכה ישירה לגבי סוגיות המתבררות היום בהליכים שונים בבתי המשפט המחוזיים. בהתאם בד"ן גורסת כי במספר הליכים העוסקים בתביעות של רשויות מקומיות להיטלי פיתוח שנדרשו מאת משרד הביטחון, כבר הוגשו מטעם הרשויות המקומיות בקשות לצירופו של פסק הדין בטענה כי מדובר בהלכה חדשה בעלת השפעה מהותית. בהקשר זה בד"ן אף ביקשה כי אורה על קבלת עמדה מהיועץ המשפטי לממשלה, ואולם סברתי שאין מקום להיענות לבקשה זו, בנסיבות, ובשים לב לכך שהיועץ"ש התייצב בשעתו והציג תפיסתו בנושאים אלה בעניין אשד.

24. השגה נוספת שמעלה בד"ן מדגישה כי פסק הדין מנוגד לעיקרון שאומץ, לטענתה, בחיקוקים החלים בתחום מימון תשתיות, ומעוגן, בין היתר, בסעיף 11(ד) לכללי תאגידי מים וביוב (דמי הקמה למערכות מים ולמערכות ביוב), תשע"ה-2015 (להלן: כללי תאגידי המים), הקובע חזקה כמעט חלוטה לפיה נכס מפותח המחובר למערכת תשתיות הינו נכס ששולמו בעדו תשלומי פיתוח, וכפועל יוצא מכך מוגבלת הסמכות לחיוב משלים בגין בניה נוספת בלבד.

25. נוכח כל האמור לעיל – בז"ן טוענת כי משמעות הקביעה המרכזית שבפסק הדין, יש בה בפועל משום יצירה של הלכה חדשה, המבטלת את הדרישה להיווצרותה של זיקה כתנאי לסמכותה של העירייה להטלת חיוב ראשוני בהיטלי פיתוח.

דנ"מ 100227/17 – תמצית תגובת חיפה כימיקלים לבקשת בז"ן

26. בתאריך 12.02.2018 הגישה חיפה כימיקלים תגובה מטעמה לבקשה ב-דנ"מ 100227/17, בגדרה ציינה כי היא תומכת בבקשתה של בז"ן לקיומו של דיון נוסף מהטעמים שפורטו בבקשתה של בז"ן, כמו גם על יסוד הטעמים שהובאו בבקשה שהוגשה על-ידה במסגרת דנ"מ 100205/17. בנוסף, חיפה כימיקלים טענה כי קביעת פסק הדין כי אין הצדקה לבטל את דרישות התשלום מכוח הטענה כי עבודות השדרוג אינן "עבודות סלילה", כהגדרתן בחוק הסלילה הישן, סותרות פסיקה קיימת לפיה מימון עבודות שיפוץ ותחזוקה צריך להתבצע מתשלומי הארנונה השוטפים ולא באמצעות היטלים, וכך גם נקבע, לשיטתה, בהנחיות משרד הפנים באשר להכנת תחשיבי חוקי העזר לסלילה ותיעול.

27. חיפה כימיקלים גורסת בנוסף, ברוח טענות בז"ן המתוארות לעיל, כי חוסר ההבחנה של פסק הדין בין מקרה בו מסופח לתחומי רשות מקומית אזור חדש הדורש השקעה בפיתוח לבין מקרה בו מסופח מתחם המפותח במלואו, יביא להתעשרות שלא כדין של הרשות המקומית.

עיקרי טענות המשיבה

28. עיריית חיפה (לעיל ולהלן גם: המשיבה) טוענת כי פסק הדין מיישם את חוקי העזר וההלכה הפסוקה על עובדות המקרה כראוי ולא נאמר בפסק הדין, ולו גם ברמז, כי הוא מחדש הלכה, או משנה מהלכות קודמות.

כן נטען כי הסעד אותו חיפה כימיקלים מבקשת – להחזיר את התיק לערכאה הדיונית ולחקור את המומחה מטעם העירייה – מהווה שינוי חזית.

29. המשיבה טוענת עוד כי לחיפה כימיקלים ניתן יומה בבית המשפט: בהליך הדיוני, חיפה כימיקלים הסתמכה לכל אורך הדרך על טיעוני בז"ן ואף חתמה על הסכם דיוני שלפיו היא מאמצת את טיעוני בז"ן בעתירתה. זאת ועוד, בפני בית המשפט לעניינים

מינהליים בחיפה הוגשו 4 השלמות טיעון; התקיים דיון מקיף וממושך בעתירות, אשר תומלל על-פני 56 עמודים, תוך שכב' השופט אליקים פנה לב"כ חיפה כימיקלים כדי לאפשר לו לטעון, וגם בא-כוח העירייה ביקש שחיפה כימיקלים תשלים טיעוניה במעמד הדיון; בנוסף, בית המשפט לעניינים מינהליים בחיפה, איפשר לחיפה כימיקלים להוסיף טיעון בכתב.

בתוך כך, נטען כי פסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים הנכבד לא הכריע רק בטענות מקדמיות, אלא דן גם בסוגיות לגוף החיוב, בגדרן התקבלה עמדת המשיבה. התייחסות זו משתרעת על פני 7 עמודים מתוך 17 עמודי פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים בחיפה, כך שלא ניתן לכנותה 'כאמירת אגב'.

30. זאת ועוד, נטען כי משיב לערעור יכול וצריך להעלות בסיכומיו כל טענה שבגינה הוא סבור כי יש מקום לדחות את הערעור, וזאת גם אם טענות המערער נדחו בערכאה הדיונית בשל הנמקות אחרות (המשיבה מפנה בהקשר זה ל-דנ"מ 4180/08 דור אנרגיה נ' מנהלת הארנונה בעיריית חיפה (30.6.2008)). לפיכך זכותה של חיפה כימיקלים לא קופחה, והיה באפשרותה להעלות בסיכומיה כל טענה בגינה היא סברה שמן הראוי לדחות את ערעור העירייה, וזאת אף אם טענה זו לא נידונה בפני בית המשפט לעניינים מינהליים בחיפה.

31. המשיבה טוענת עוד כי בפסק הדין הוכרעו שלש טענות שהעלתה חיפה כימיקלים: הטענה בדבר אי-היותה "נכס גובל"; אי-מתן הודעה על ביצוע העבודות והטענה בדבר קיומה של מערכת תיעול עצמאית במתחם בז"ן. כן הוכרעו טענות נוספות של בז"ן, כך שזכות הטיעון של המבקשות לא קופחה.

32. המשיבה גורסת איפוא כי לאור כל האמור לעיל – יש לדחות את בקשת חיפה כימיקלים לדיון נוסף, שאינה אלא ניסיון נוסף לערער על פסק הדין.

33. ביחס ל-דנ"מ 10227/17, המשיבה טוענת כי בז"ן איננה מסוגלת לדלות מתוך פסק הדין את ההלכה שנפסקה בו כביכול, אלא שבטענותיה היא מלקטת אמירות מגוף פסק הדין, ומודה בפועל כי היא מבקשת לקיים דיון נוסף ב-"טענות שנידונו על דרך האגב בבית המשפט קמא, ואף בבית משפט זה לא עמדו בליבה של המחלוקת בין הצדדים", כאשר למעשה הבקשה מתמקדת בסייפא של פסקה אחת בפסק הדין (פיסקה 35), בגדרה נקבע, לשיטת בז"ן, כי עבודות השדרוג הקימו עילת חיוב גם אם לא מדובר

בהנחת תשתית (זאת – תוך שלא נקבע שם כי מדובר בשינוי הלכה או בהלכה חדשה, ותוך שנעשית הפניה לעניין אשבד).

המשיבה טוענת בהקשר זה כי על הלכה חדשה לגלות עצמה מפניו של פסק הדין באופן שיצביע על כוונה מפורשת של בית המשפט לחדש הלכה, דבר שלא התקיים בענייננו, שכן בפסק הדין אין גם ולו בדל אמירה אודות כוונה לשנות את אשר נקבע להלכה בעניין צרפתי ובעניין אשבד.

עוד טוענת המשיבה כי אין כל סתירה בין פסק הדין ובין עניין צרפתי, או עניין אשבד; ממילא, לא בכדי אין בפסק הדין כל איזכור לכוונה כלשהי לשנות מהלכות אלו.

34. בנוסף לכל האמור לעיל – המשיבה סוקרת שורה של פסקי דין, בהם, לטענתה, נקבע עוד לפני מתן פסק הדין, כי **עבודות שדרוג** של כביש קיים מקימות עילת חיוב לגבי מלוא השטחים הקיימים בנכס, אף שלא שולם בגינם היטל בעבר. חלק מפסקי דין אלו ניתן לגבי חיובי היטל סלילה שהשיתה עיריית חיפה. לפיכך, המשיבה טוענת כי עמדת הפסיקה שקדמה לפסק הדין היתה כי **ניתן לחייב נכסים ותיקים-קיימים בהיטל סלילה בעת שהעירייה מבצעת עבודות סלילה בכביש קיים בתקופת חוק העזר ההיטלי, וככל שלא שולם בעבר היטל סלילה בגין הנכסים.**

35. לגבי טענת בז"ן כי פסק הדין יוצר כביכול סתירה לכלל 11(ד) לכללי תאגידי המים, המשיבה טוענת כי מדובר בטענה חדשה, המהווה הרחבת חזית, וכי קיומה של הוראה מפורשת כאמור בחיקוקים הרלבנטיים לעניין תאגידי המים והביוב, לצד היעדרה בחקיקה הרלבנטית לסלילה ותיעול, משמיעה דווקא להיפך – כי לעניין סלילה ותיעול לא חלה חזקה כאמור. זאת ועוד, נטען כי תשתיות מים וביוב שונות מסלילה ותיעול. הזיקה בראשונים מתקיימת עם החיבור הפיזי לתשתיות, ומכוחה נקבעה חזקה לפיה נכס שמחובר בפועל לתשתית העירונית – שילם בגין כך תשלומי עבר, שכן אחרת הוא לא היה מחובר על-ידי הרשות המקומית. מאידך גיסא, הזיקה לגבי סלילה ותיעול היא רופפת ואין בקיומו של כביש, או תשתית תיעול באזור איסוף המפרץ, כדי להעיד בהכרח כי שולמו בגין הנכס היטלים בעבר.

36. לכל האמור לעיל המשיבה מוסיפה גם כי פסק הדין ניתן פה אחד, עובדה אשר יש בה משום חיזוק לתפיסה המצדדת בדחיית הבקשה (המשיבה מפנה בקשר לכך ל- דנ"מ 6492/17 העמותה למען מדע מוסרי נ' האוניברסיטה העברית (25.12.2017)).

37. לסיכום, המשיבה גורסת כי שתי הבקשות לקיום דיון נוסף אינן מבוססות כדבעי, וטוענת עוד כי לא עלה בידי המבקשות להצביע על הלכה חדשה, או סותרת, המצדיקה קיום דיון נוסף בה. בפועל, שתי הבקשות מעוניינות להביא, לשיטתה, לקיום דיון נוסף בסוגיות שלא נפסקה בהן הלכה בפסק הדין.

דיון והכרעה

38. לאחר שעיינתי בבקשות, בתגובה להן, בכלל החומר שבתיק וכמובן בפסק הדין – הגעתי לכלל מסקנה כי דין הבקשות להידחות, שכן בפסק הדין אכן לא נפסקה הלכה, העומדת בדרישות לקיומו של דיון נוסף.

אנמק ואפרט הדברים מיד בסמוך.

39. סעיף 30 לחוק בתי המשפט קובע כדלקמן:

"(א) ענין שפסק בו בית המשפט העליון בשלושה, רשאי הוא להחליט, עם מתן פסק דינו, שבית המשפט העליון ידון בו דיון נוסף בחמישה או יותר.

(ב) לא החליט בית המשפט העליון כאמור בסעיף קטן (א), רשאי כל בעל דין לבקש דיון נוסף כאמור; נשיא בית המשפט העליון או שופט אחר או שופטים שיקבע לכך, רשאים להיענות לבקשה אם ההלכה שנפסקה בבית המשפט העליון עומדת בסתירה להלכה קודמת של בית המשפט העליון, או שמפאת חשיבותה, קשירותה או חידושה של הלכה שנפסקה בענין, יש, לדעתם, מקום לדיון נוסף.

(ג) בהחלטה שניתנה לפי סעיף קטן (א) או (ב) רשאי בית המשפט או השופט לקבוע את הבעיה שתעמוד לדיון נוסף, ומשעשה כן, לא יקויים הדיון הנוסף אלא באותה בעיה."

(ההדגשות שלי – ח"מ).

הנה כי כן, אחד התנאים לקיומו של דיון נוסף בפסק דין הוא כי בפסק הדין, נושא הבקשה, נפסקה הלכה העומדת בסתירה להלכה קודמת של בית המשפט העליון, או הלכה שמפאת חשיבותה, קשירותה או חידושה יש מקום לקיים בה דיון נוסף.

40. בהקשר הנ"ל, נקבע בפסיקה כי על ההלכה שנפסקה לגלות עצמה על פני הפסק. כך, למשל, נפסק כי:

"כהוראת סעיף 30 לחוק בתי-המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984, רשאי שופט להיעתר לבקשה לקיומו של דיון נוסף רק אם נמצא לו כי בית-המשפט העליון פסק הלכה משפטית; ולא אך הלכה משפטית מן-המניין אלא הלכה מיוחדת וחריגה, הלכה הסותרת הלכה קודמת של בית-המשפט העליון או הלכה שמפאת חשיבותה, קשיותה או חידושה ראויה היא כי תידון בדיון נוסף. ו"הלכה" לעניין זה - כך פסקנו - חייבת שתגלה עצמה על-פני פסק-הדין וידענו כי בית-המשפט ביקש במודע ובכוונת-מכוון לקבוע הלכה; כך, לא פחות (דנ"א 4804/02 רביזדה נ' גולדמן (לא פורסם); דנ"א 7829/02 אדיב נ' קצין התגמולים (לא פורסם)). באין הלכה משפטית לא יתקיים דיון נוסף, וזאת אף אם הנושא שעל הפרק נושא חשוב הוא עד-למאוד הנוגע לענייני ציבור ראשונים במעלה. השוו: דנג"ץ 2161/96 שריף נ' אלוף פיקוד העורף, פ"ד נ(4) 485; דנג"צ 474/00 תנועת נאמני הר הבית נ' היועץ המשפטי לממשלה (לא פורסם). אכן, נפסק כבר לא אחת כי הדיון הנוסף הוא חריג-שבחריגים, שופט לא יורה על קיומו אלא במקרים נדירים, והמקרים שבהם יקוים מעטים-שבמעטים הם, נער יספרם (דנ"א 7709/01 נ.ס.ג.ר. ייצור ושיווק נ' מנורה חברה לביטוח בע"מ (לא פורסם); דנ"א 3113/03 א.מ. חניות נ' עיריית ירושלים (טרם פורסם))" (ראו: דנ"מ 11260/04 טויטו ואח' נ' עיריית ירושלים, בפסקה 7 לפסק דינו של השופט [כתוארו אז] מ' חשין (20.12.04) (ההדגשות הוספו – ח"מ)).

בנוסף הובהר בעבר על-ידי בית משפט זה, כי הדיון הנוסף איננו משמש כהליך ערעורי על קביעותיו של בית המשפט העליון, אם כיושבו כערכאה ראשונה, אם כערכאת ערעור (ראו: ד"נ 4/57 ברלינרבלאו נ' שר-הבטחון, פ"ד יב 25 בעמ' 27 (1958); דנ"א 1380/17 ורדניקוב נ' אלוביץ בפסקה 14 לפסק דינה של הנשיאה מ' נאור (30.08.2017)).

41. עוד נקבע בפסיקה כי אין די ב"סתם" חידוש הילכתי כדי להצדיק סטייה מן הכלל הרגיל שלפיו פוסק בית-המשפט העליון בשלושה שופטים ופסיקתו היא סוף פסוק, ולפיכך נדרשת הלכה מיוחדת, שיש בה כדי לשנות באורח מהותי נורמות ששררו עובר להלכות שנדונו והוכרעו בפסק הדין, נושא העתירות לדיון נוסף (ראו: דנ"א 3455/05 עטייה נ' שחר (11.10.2005), בפסקה 6 לפסק דינו של השופט מ' חשין).

42. כאמור, חיפה כימיקלים טוענת שפסק הדין שינה מ"חלוקת העבודה" הנוהגת בין ערכאת הערעור לבין הערכאה הדיונית, וכי הגיעה העת לקבוע כללים ברורים למקרים בהם ערכאת הערעור מכריעה, תוך הפיכת ההכרעה בטענות סף, וללא הידרשות לטענות אחרות לגוף המקרה. לעומת זאת, בז"ן טוענות כי פסק הדין קבע הלכה חדשה ביחס לאפשרות של רשות מקומית להטיל היטל ראשוני על נכס ותיק. לגישת בז"ן הטלתו של חיוב ראשוני בהיטלי פיתוח מותנית ביצירת זיקה ראשונית לתשתיות העירוניות, ובהתאם – נכס, אשר מחובר כבר לאותן תשתיות לא יכול להיות מחויב בעת קיום עבודות מאוחרות בהיטל ראשוני. לפיכך, בז"ן גורסת שפסק הדין קבע כי ניתן לחייב בהיטל ראשוני גם בעת ביצוע עבודות מאוחרות ("שדרוג"), ובכך, לטעמה, שינה פסק הדין מההלכה הקודמת.

43. סבורני כאמור כי דין שתי הבקשות להידחות. עיקר פסק הדין עסק בשאלת תחולתם של חוק הסלילה הישן וחוק התיעול – סוגיה, אשר הוכרעה פרטנית בפסק הדין לגבי חוקי עזר אלו, באמצעות פרשנות תכליתית של הוראת סעיף 2 לחוק הסלילה הישן וסעיף 12(א) לחוק התיעול. פרשנות תכליתית זו, לפיה חוק הסלילה הישן וחוק התיעול חלים בכל תחומי השיפוט של העירייה – תואמת את החובות המוטלות על העירייה ואת הסמכויות המוקנות לה בהקשרים אלה מכח פקודת העיריות, והיא נכונה, מהטעמים שהוצגו בהרחבה ובצורה משכנעת בפסק הדין, ומגשימה את היעדים המימוניים הרלוונטיים.

44. מעבר להכרעה בשאלת הפרשנית ובתחולתם של חוקי העזר הנ"ל פסק הדין דן גם במחלוקת פרטנית אחרות שנתגלעו בין הצדדים, ופסק בהן בהתאם לנסיבות וללא השלכות הרוחב הנטענות.

הנה כי כן, ובניגוד לטענת המבקשות – פסק הדין לא קבע כל הלכה לגבי שאלת "חלוקת העבודה" בין ערכאת הערעור לבין הערכאה המבררת, ולגבי מועד אפשרות החיוב בהיטל ראשוני. די בכך כדי לדחות את הבקשות, שכן ממילא לא מתקיים כאן התנאי הקבוע בסעיף 30 לחוק בתי המשפט, לפיו נקבעה הלכה בפסק הדין, מושא העתירה לדיון נוסף.

יתר על כן, לא זו בלבד שלא נקבעה פה הלכה בפסק-הדין, אלא שפסק הדין בהכרעתו במחלוקת הפרטנית – לא שינה מההלכה שנהגה עובר למתן פסק הדין, וארחיב על כל אלה מיד בסמוך.

היחס בין ערכאת הערעור לבין הערכאה הדיונית

45. לעניין "חלוקת העבודה" בין הערכאה הדיונית לבין ערכאת הערעור וההכרעה על-בסיס טענות סף ללא מיצוי ההליך לגבי שאר הטענות – סבורני כי פסק הדין לא קבע כל הלכה בנושא, ויתרה מכך – כמפורט לעיל, בפסק הדין נידונו לגופן טענות אחרות, וביניהן, בין היתר: התקיימותו של תנאי "נכס גובל" במקרה הנתון, התחשבות בעבודות שבפנים המתחם וכדומה, והכל בהתאם לסמכותה של ערכאת הערעור.

46. זאת ועוד – אחרת. בפסק הדין צוין בפירוש כי ישנן טענות נוספות, אשר בהן לא הכריע בית המשפט לעניינים מינהליים בחיפה בשל כך שפסק בטענות מקדמיות אחרות, ואולם אלו חייבו התייחסות במסגרת פסק הדין, נוכח התוצאה. וכך נאמר שם בהקשר זה:

"טרם שנדרש לשאלת פרשנותו של סעיף 2 לחוק הסליה הישן ולהיקף תחולתו, יש להסיר מן הדרך טענה מקדמית שהעלו בז"ן בהקשר זה – אשר לא נדונה על ידי בית המשפט קמא בשל המסקנה הפרשנית שאליה הגיע" (פיסקה 18 לפסק הדין, ההדגשה הוספה, ח"מ).

47. בפסק הדין אמנם לא צוין במפורש כי הופעלה פה הסמכות הקבועה בתקנה 462 לתקנות סדר הדין האזרחי התשמ"ד-1984 (להלן: התקנות), אשר חלה בעניין מכח תקנה 28 לתקנות בתי משפט לעניינים מינהליים (סדרי דין), התשס"א-2000, ומורה כדלקמן:

"בית המשפט שלערעור מוסמך ליתן כל החלטה שצריך היה לתיתה, או לאשר או לבטל את ההחלטה שניתנה ולהורות על דיון חדש, או ליתן החלטה נוספת או אחרת ככל שיחייב הענין; בית המשפט רשאי להשתמש בסמכותו זו אף אם הערעור מתייחס רק לחלק מן ההחלטה, ורשאי להשתמש בה לטובת המשיבים או בעלי הדין האחרים, כולם או מקצתם, אף אם לא הגישו ערעור או ערעור שכנגד".
(ההדגשות שלי – ח"מ)

עם זאת סמכות זו מומשה למעשה, כאשר בית המשפט הכריע בפסק הדין בכלל המחלוקות, כמתחייב לשם הכרעה בערעור, ואין בנמצא מקור הדורש כי את בית המשפט יזכיר במפורש את התקנה עליה הוא מסתמך בפועלו בגדר סמכותו.

48. יתר על כן – טענותיה של חיפה כימיקלים, כי הכרעה בעניין עובדתי לראשונה בערכאת הערעור פוגעת בזכות הערעור, נטענה זה מכבר לעניין רשות ערעור ב"גלגול שלישי" ונדחתה בשורה ארוכה של פסיקה עקבית שקבעה כי אין בכך שערכאת הערעור "עשתה את מלאכתה" של הערכאה המבררת כדי לתת רשות ערעור על פסק דינה (ראו למשל: רע"א 11080/03 שלודי נ' דגאני, פסקה 2(ג) להחלטתו של השופט א' רובינשטיין (06.12.2004) (כתוארו אז); ע"מ 8346/08 מעטוף נ' מעטוף, פסקאות 8-9 להחלטתה של השופטת ע' ארבל (07.07.2009); רע"א 2857/10 דרעי נ' כהן פסקה 9 להחלטתו של השופט י' דנציגר (14.07.2010)). ואם כך לעניין רשות ערעור – על אחת כמה וכמה לעניין דיון נוסף.

יודגש, כי בניגוד לטענתה של העותרת, כי דרך כלל יש להחזיר את הדיון לערכאה המבררת כל אימת שמתעוררת שאלה עובדתית בערעור, הרי שתיאור דברים זה איננו בהכרח מדויק, ומשיקולים של סופיות ויעילות לרוב יש "להמעט ככל הניתן בהחזרת הדיון" (ע"א 1910/07 מרשי נ' קרן קיימת לישראל פסקה 10 לפסק דינה של השופטת א' חיות (29.12.2008) (כתוארה אז)), הנה כי כן ככל שקיימת בפני ערכאת הערעור התשתית הדרושה כדי להכריע במחלוקת העובדתיות, הרי שטוב תעשה אם תכריע בה, חלף החזרת המחלוקת לערכאה הדיונית, וממנה שוב לערכאת הערעור.

49. על אחת כמה וכמה הדברים נכונים בענייננו, כאשר בפסק הדין נדון ערעור על הכרעה של בית המשפט לעניינים מינהליים, במסגרת הליך של עתירה מינהלית, אשר מנוהלת ככלל, בדומה להליכים בפני בית המשפט הגבוה לצדק, על בסיס כתובים וללא שמיעת ראיות. כפי שנטען על-ידי המשיבה – בהתנהלות שכזו זה אין יתרון מובנה לערכאה המבררת על-פני ערכאת הערעור, באשר זו האחרונה נחשפת לכלל החומר הדרוש להכרעה מהכתובים.

50. מטעם זה אף לא מצאתי ממש בטענת חיפה כימיקלים לפיה נמנעה ממנה חקירת מומחה המשיבה, שכן בניגוד להליך אזרחי – בהליך מינהלי הדבר נתון לשיקול דעתו של בית המשפט, אשר יאפשר חקירה של מומחה, במקרים חריגים בלבד, וכאן חיפה כימיקלים לא הצביעה כלל מדוע עניינה נכלל בגדר החריגים (ראו: תקנה 15 לתקנות בתי משפט לעניינים מינהליים (סדרי דין), התשס"א-2000; ע"מ 10811/04 סורחי נ' משרד הפנים, פ"ד נט(6) 411 (2005)).

51. אוסיף עתה מספר הערות ביחס לשאלות המשפטיות שהעלו הצדדים לגבי החיובים עצמם.

חיוב בהיטל ראשוני

52. המחלוקת שבין הצדדים שנדונה בפסק הדין התמקדה בעיקרה בשאלת תחולת חוקי העזר של העיר חיפה על מתחם בז"ן, כפי שזו מתבקשת מפירושן הנורמטיבי של הוראות התחולה שבחוק הסליה הישן (סעיף 2 לחוק העזר הנ"ל) וחוק התיעול (סעיף 12 לחוק העזר הנ"ל). בהתאם לאמור, פסק הדין הכריע בשאלה הפרשנית ובמחלוקת הקונקרטיות שנלוו לעניין הטלת ההיטל. בכך פסק הדין לא חרג כאמור הלכתית מפסיקה קודמת כלשהי. המבקשות גם לא טענו כי קדמה לפסק הדין הכרעה שונה לעניין תחולת חוקי העזר של עיריית חיפה, או בכלל.

זה המקום להוסיף ולציין כי המבקשות טענו כי פסק הדין שינה מההלכות, אשר עוצבו בעניין צרפתי ובעניין אשבד, ואילו המשיבה גורסת כי פסק הדין מתיישב עם אותן ההלכות. מטיעוני הצדדים נראה כי שורש המחלוקת נעוץ אף פה בפרשנות (זו הפעם של פסקי הדין שניתנו בעניין צרפתי ובעניין אשבד). אולם משקבעתי כי בפסק הדין ממילא – לא נקבעה הלכה חדשה, הרי שמתיתר הצורך להידרש פה למחלוקת שנפלה ביחס להבנת האמור בפסקי הדין בעניין צרפתי ובעניין אשבד.

53. זאת ועוד – אחרת. המבקשות טענו כי בהתאם לפסיקה שנהגה עובר למתן פסק הדין – חיוב בהיטל ראשוני נעשה אך ורק בעת יצירת זיקה ראשונית לתשתית העירונית. על בסיס טענה זו, המבקשות גרסו כי פסק הדין קבע הלכה חדשה, או למצער, כי תוצאתו האופרטיבית (חיוב מתחם בז"ן שהיה כבר בעל זיקה קודמת לתשתיות העיר חיפה) מביא לתוצאה שיש בה בפועל משום תקדים חדש, המצדיק דיון נוסף.

54. ברצוני להדגיש עוד כי בסוגיה המתוארת לעיל, אינני סבור כי בחיוב שהושת על מתחם בז"ן – פסק הדין שינה מהפסיקה הנוהגת. כך, למשל, ב-רע"א 3746/05 לדר נ' עיריית הרצליה (6.11.2007) (להלן: עניין לדר) הטעם בגינו נפסל ההיטל שם לא היה כי אין מדובר בהנחה ראשונה של תשתיות, אלא כי חוק העזר הרלבנטי קבע כי נכס יכול להיות מחויב בהיטל פעם אחת בלבד, והיה על העירייה שם לגבות היטל מאלה שהיו בעלי הנכס במועד בו בוצעו בעבר עבודות בגינן ניתן היה להטיל היטל. וכך נפסק באותה פרשה:

4. השאלה המועלית בפנינו היא אם יש להטיל את החיוב בגין עבודות הפיתוח בכביש ובמדרכה בשנת 1998 על בעלי הדירות. אנו סבורים כי לשאלה זו יש להשיב בשלילה, וכי לפיכך, דין הערעור להתקבל, מן הטעמים שיפורטו להלן.

טענתה של העירייה היא שהכביש והמדרכה הישנים, אשר היו קיימים במועד רכישת הדירות על ידי המערערים, אינם מהווים "סלילה" לפי חוק העזר. בהקשר זה נטען כי הכביש הישן נסלל שלא לפי החלטות מועצת העירייה ושלא לפי התקנים המקובלים לסלילת כבישים. כמו כן, נטען כי הקמת המדרכה הישנה, שבוצעה בשנת 1994 (4 שנים קודם לעבודות נשואות החיוב בהיטל), נעשתה שלא לפי הנהלים הקבועים בחוק העזר. הערכאה המבררת באה לכלל מסקנה כי נעשתה בעבר "סלילה" של "כביש" ו"מדרכה", כמשמעותם בחוק העזר. בית המשפט המחוזי בא לכלל מסקנה שונה, אך בנסיבות העניין איננו סבורים כי הונחה תשתית מספקת לכך שלא ניתן היה להחיל את חוק העזר על סלילת הכביש והמדרכה הישנים. זאת ועוד, לדעתנו, תמוהה העובדה כי העירייה מנסה להיבנות מכך שביצעה – לדבריה – פעולות ללא החלטות מסודרות, ללא תיעוד ושלא בהתאם לחוק העזר. לאור קביעתה של הערכאה המבררת כי במקום היתה מדרכה והיה גם כביש הראוי לנסיעת מכוניות שהקמתם היוותה "סלילה", אין לראות בעבודות שבוצעו בשנת 1998 משום סלילה לראשונה של כביש ומדרכה במקום. יש לראות בעבודות אלו משום "הרחבה" או "השלמה", הנכללים בהגדרה של המושג "סלילת רחוב" בסעיף 1 לחוק העזר.

סעיף 5 לחוק העזר קובע את מקור החיוב בהיטל:

(א) מי שהיו בעת התחלת הסלילה הבעלים של נכס חייב בהיטל ישלמו היטל בהתאם להוראות חוק עזר זה; לענין זה, "התחלת סלילה" – היום שנקבע בידי המנהנדס כתאריך שבו החלה העבודה לסלילת הרחוב.

(ב) לאחר התחלת הסלילה, אם נוספה בניה לנכס גובל או נהרס בניין והוקם בניין חדש במקומו, יחויבו בהיטל בעד תוספת הבניה, או בעד הבניה החדשה, מי שהם בעלי הנכסים בעת הבניה.

סעיף 6(א) לחוק העזר קובע את עקרון חד פעמיות ההיטל:

נכס גובל יחוייב בהיטל לפי חוק עזר זה בעד סלילת כביש אחד ובעת סלילת מדרכה פעם אחת בלבד.

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 למיצוי החיוב שהתהווה כנגד החייב הנכון לפי סעיף 5. במצב דברים זה, לא מתקיים חיוב שניתן להטיל על המערערים. " (עניין לדר, פסקאות 4 ו-5; ההדגשות הוספו – ח"מ).

55. בהקשר זה אוסיף עוד כי בעניין צרפתי, בגדרו חויב בעל נכס בהיטל בגין סלילת כביש בעורף החלקה ובאופן שגובל עמה בכדי לשרת מרכז מסחרי שנבנה בסמוך, נקבע כי היה קיים כבר כביש שהוביל לחלקה עוד טרם שבוצעו העבודות, ברם לא נאמר שם כי הכביש הקודם נסלל על-ידי הרשות המקומית.

הוא הדין בפסקה 19 לעניין אשבד, שם נפסק כדלקמן:

ואולם תשלום חד-פעמי מחייב את בעל הנכס לשלם מראש עבור חלקו היחסי במימון התשתית כולה, לרבות החלק היחסי בזכויות בניה שטרם נוצלו בפועל, וממילא לפני שהחל ליהנות מהן. חיוב חד-פעמי עלול אפוא ליצור הכבדה ניכרת על בעלי הנכסים, ואף מעורר קשיי גביה ניכרים מצד הרשויות המקומיות (ראו שפיר, בעמ' 241-243). מטעם זה איפשר המחוקק לרשויות המקומיות לבחור בשיטת חיוב המבוססת על שתי עילות חיוב נפרדות: עילת חיוב ראשונית, המתגבשת עם היווצרה של זיקה של הנאה בין הנכס לבין התשתית (ביצוע עבודות בנכס גובל), ולפיה גובה ההיטל מחושב כמכפלת תעריף ההיטל בשטח הבנוי בפועל; ועילת חיוב משלימה שקמה בגין כל תוספת בניה בנכס ומחושבת כמכפלת התוספת בתעריף ההיטל במועד גמר הבנייה. הסמכות לבחור בין חיוב חד-פעמי לבין חיוב מפוצל עוגנה בסעיף 18(3) לחוק הכיוב (לפני שבוטל), ובפועל רוב (אם לא כל) הרשויות המקומיות אימצוה (ראו: שפיר, בעמ' 178-179 וכן הערת שוליים 142). כך גם בחוקי העזר דנן (סעיפים 2(ב) ו-6 לחוק העזר לסלילה וסעיף 4 לחוק העזר למים).

56. לקראת סיום, אני מוצא לנכון לציין כי למרות ששתי הבקשות אינן מצביעות על הלכה כלשהי שנקבעה במסגרת פסק הדין (מעבר ליישום הדין והפסיקה) – שתיהן אכן מעלות סוגיות חשובות. הדברים נכונים ביתר שאת ככל שמדובר בשינוי גבולות מוניציפליים, אשר מביאים לשינוי בזהות חוק העזר החל. שינויים כאמור יכולים להביא לכך שעל מתחם פלוני, אשר היה נתון לתחולת חוק עזר אחד, יתחיל לחול חוק עזר אחר של רשות מקומית אחרת, אשר יאפשר כביכול הטלת היטל מכוח חוק העזר "החדש". בהקשר זה יש לציין כי פעמים בחוקי ההיטלים השונים אנו מוצאים הוראות מפורשות, אשר קובעות את חד-פעמיות ההיטל. כך, למשל, קובע חוק עזר להרצליה (סלילת רחובות), תשס"ז-2007 כדלקמן:

"בלי לגרוע מהוראות חוק עזר זה, נכס גובל יחויב בהיטל סלילת רחובות, בין על פי חוק עזר זה ובין על פי חוק העזר הקודם, פעם אחת בעד סלילת כביש ופעם אחת בעד סלילת מדרכה או פעם אחת בעד סלילת רחוב מעורב." (סעיף 5(א) לחוק עזר להרצליה (סלילת רחובות), תשס"ז-2007).

בד-כבוד, ישנם מקרים בהם חד-פעמיות ההיטל איננה מפורשת, אך ניתן להסיק אותה מתוך כך שחוק העזר, מכוחו ניתן להטיל היטל "חדש", מציין בפירוט כי היטל על פיו, בשונה מהיטל מכוח חוקי עזר קודמים, יוטל על תוספת בניה וכדומה, ולא על בניה קיימת בעת התקנת חוק העזר. כך, למשל, חוק עזר לחיפה (סלילת רחובות), תשס"ח-2008, אשר החליף את חוק הסלילה הישן, קובע כדלקמן:

"חוקי עזר קודמים' – חוק עזר לחיפה (סלילת רחובות), התשי"ג-1952; חוק עזר לחיפה (סלילת רחובות), התשכ"ד-1963; חוק עזר לחיפה (סלילת רחובות), התשמ"ב-1982;

...
13. (א) היתה העירייה מוסמכת לחייב בעל נכס בתשלום היטל קודם או דמי השתתפות על פי חוקי עזר קודמים (להלן – החיוב הקודם) וזה לא נדרש על ידה, ישלם בעל הנכס לעירייה, לפי דרישתה, את ההיטל הקודם או את דמי ההשתתפות וזאת בהתאם להוראות חוק העזר הקודם שמכוחו היתה מוסמכת העירייה להטילם ובכפוף להוראות סעיפים קטנים (ב) או (ג).

...
(ד) הוראת סעיף קטן (א) תחול ביחס לשטח הקרקע ושטח הבניין כפי שהיו בעת היווצרותו של החיוב הקודם; איו בתשלום היטל קודם או דמי השתתפות כאמור בסעיף קטן (א), כדי לגרוע מחובתו של בעל נכס לשלם היטל בעבור בניה חדשה שנבנתה בנכס או שנתבקשה בנייתה לאחר מועד היווצרות החיוב הקודם, בהתאם לקבוע בחוק עזר זה. (ההדגשות הוספו – ח"מ).

57. הנה כי כן, מבלי לקבוע מסמרות בעניין, ייתכן ואת הוראות חד הפעמיות של ההיטל הקבועות בחוקי עזר שונים, ראוי כי נפרש כחלות גם על היטל, אשר שולם מכוח חוק עזר היטלי של רשות מקומית אחרת, ואשר חל על מתחם פלוני עובר להעברתו לרשות המקומית החדשה, ואולם במקרה שלפנינו לא שולם היטל קודם.

58. בצד כל האמור לעיל דומה שהמבקשות חפצות להשתחרר מחיובים שקיבלו על עצמן במסגרת המסמך הנזכר בפיסקה 5 שלעיל, ולעניין זה יפים הדברים שראתה להעיר הנשיאה (בדימ') מ' נאור בפסק הדין, שאף הם צריכים להישקל ולתמוך בדחיית הבקשות.

59. נוכח כל האמור לעיל – לא מתקיימים בענייננו התנאים לקיום דיון נוסף המעוגנים בסעיף 30(ב) לחוק בתי המשפט, ועל כן הבקשות לקיום דיון נוסף נדחות. בנסיבות העניין הכוללות – לא ראיתי עם זאת מקום להשית הוצאות.

ניתנה היום, כ"ט בכסלו התשפ"א (15.12.2020).

המשנה לנשיאה