

מדינת ישראל

הפ 001016/07

בית משפט השלום אילת

תאריך: 11/08/2008

בפני: כב' השופט א. יקואל

בעניין: חברת נמל אילת בע"מ
 ע"י ב"כ עוה"ד: סובל
 המבקשת

נ ג ד

איגוד ערים לשירותי כבאות אילת ואילות
 ע"י ב"כ עוה"ד: חכם
 המשיב

חקיקה שאוזכרה:

[תקנות שירותי הכבאות \(תשלומים בעד שירותים\), תשל"ה-1975](#)[חוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1968](#)

מיני-רציו:

"אגרה" הנגבית על ידי רשות איננה "מחיר" והיא אינה קשורה לערך המסחרי של השירות.

* משפט מינהלי – התנהגות הרשות – חיוב אגרה

* משפט מינהלי – פגמים בשיקול-הדעת – התעלמות משיקולים רלוונטיים

* משפט מינהלי – רשות מינהלית – איגוד ערים לשירותי כבאות

.

המבקשת הגישה תובענה למתן צו הצהרתי לפיו חיובה באגרת כיבוי עבור "ביקורת ציוד במקרקעין" עבור כלל שטח הנמל אינו כדין ודינו להתבטל וכי על המשיב לערוך מחדש את חישוב האגרה בהתאם לקריטריונים הקבועים בדין.

.

בית משפט השלום קיבל את התובענה ופסק כי:

דרך חישוב האגרה בענייננו כבר נדונה. נקבע כי מאחר ומדובר בתשלום מסוג "אגרה", להבדיל מתשלום שהינו "מחיר", אין הוא חייב להיות מתאים לערך השירות. בנוגע לקביעת גובה האגרה

בהתאם לגודל השטח נקבע כי האגרה לא תיגבה על פי כלל השטח אלא על פי חישוב השטחים התפעוליים בהם מותקנים אמצעי הכיבוי בלבד. מכאן שהמשיב הכפיל את האגרה בגין שטח הנמל ללא כל קשר לבדיקת הזיקה שבין השטח המחושב לבין אמצעי הכיבוי המצויים בו בפועל.

פסק דין

1. המבקשת הנה חברה ממשלתית המחזיקה בשטח נמל אילת [להלן: "**הנמל**"]. המבקשת הגישה תובענה כנגד המשיב על דרך המרצת פתיחה, למתן צו הצהרתי לפיו חיובה באגרת כיבוי עבור "ביקורת ציוד במקרקעין" בגין השנים 2006 ואילך [להלן: "**האגרה**"] בעבור כלל שטח הנמל [376,000 מ"ר] אינו כדין ודינו להתבטל. המבקשת מוסיפה ועותרת לצו הצהרתי לפיו על המשיב לערוך מחדש את חישוב האגרה בהתאם לקריטריונים הקבועים בדין.

2. המחזיקה הקודמת בשטח הנמל הייתה רשות הנמלים והרכבות [להלן: "**רשות הנמלים**"]. רשות הנמלים לא חויבה באגרה עד לשנת 1996. ממועד זה ועד לשנת 2005 חויבה המבקשת באגרה בהתאם לשטח נמל של 188,000 מ"ר.

בתחילת שנת 2006 הודיע המשיב למבקשת כי חיובה באגרה עד כה ניתן בגדר הנחה בהיקף של 50%, אשר תבוטל נוכח החלטה שהתקבלה אצל המשיב. לפיכך ומכאן ואילך תחויב המבקשת באגרה בגין שטח נמל של 376,000 מ"ר. בהתאם, הוציא המשיב למבקשת חיובי אגרה בעבור שטח נמל של 376,000 מ"ר זאת בגין ביקורות שנתיות שערך המשיב בנמל בתאריכים 02.03.2006 ו-13.02.2007.

3. המבקשת טוענת, בתימוכין באסמכתאות, כי שינוי חיובה באגרה כדי הכפלתה, נעשה באופן שרירותי ובלתי מבוסס. מודגש כי בחיובי האגרה הקודמים כפי שהוצאו למבקשת, לא צוין כי זו נהנית מהנחה כלשהי. נטען כי החלטת המשיב אודות ביטול "הנחה" שכזו, תוך שינוי דרסטי של שיעור האגרה הנגבית על פני שנים, נתקבלה בניגוד לכללי מינהל תקין, ללא פירוט ומבלי שיערך שימוע למבקשת.

המבקשת מוסיפה כי את חיוב האגרה הנגזר משטח הנמל, יש לחשב רק על פי השטח שהינו בעל זיקה לציוד הכיבוי הנבדק המצוי בשטח הנמל ולא על פי כלל שטחו. המבקשת בעמדה לפיה על שיעור חיוב האגרה לעמוד בזיקה ישירה לשירות שניתן מטעם המשיב. עוד נטען כי שטח הנמל העומד בזיקה לציוד הכיבוי הנבדק הנו לכל היותר 188,000 מ"ר כפי חיוב האגרה הקודם שהוצא למבקשת.

4. מנגד, המשיב טוען שתי טענות עיקריות. ראשית – כי בכל שטח הנמל מוצב או נדרש ציוד כיבוי אש. מודגשת הדרישה להצבת אמצעי כיבוי בכל שטח הנמל שחושב, לרבות בחניונים וזאת אף כעקרונות האסמכתאות המשפטיות עליהן נסמכת המבקשת.

שנית – כי, אמנם בעבר ניתנה הנחה למבקשת באגרה אך זו בוטלה כדין. מובהר כיצד בהתאם [לסעיף 18 לחוק הכבאות](#) התשי"ט-1959 [להלן: "**החוק**"] ונוכח מצבו הכלכלי של הנמל בעבר, ניתנה למבקשת הנחה באגרה בשיעור של כ-50%, כבקשת מנהל הנמל דאז. בשנת 2005 לאחר תהפוכות בבעלות ובניהול הנמל ועם פרסום רווחיו, לא נותרה עוד סיבה לקיומה של הנחה זו, כך שהתקבלה החלטה בהנהלת המשיב, לפיה יש לחייב את המבקשת במלוא סכום האגרה.

עוד נטען כי ניתנה למבקשת הזדמנות להשמיע את טענותיה וכך התקיימו מפגשים בין הצדדים. יוער כבר כעת כי המשיב מתייחס למפגשים כפי שנערכו מספר חודשים לאחר שנתקבלה החלטתו זו ולאחר שהוצא חיוב האגרה למבקשת כפי נוסחו לשנת 2006. המשיב טוען להסכמה בעל-פה כפי שהושגה עם מנהל הנמל, לפיה יושת על המבקשת חיוב הדרגתי, כאשר בשנת 2006 תינתן למבקשת הנחה באגרה בת 25% ובשנת 2007 יושת עליה מלוא חיוב האגרה.

5. לאחר שנשמעו העדויות ונתקבלו סיכומי הצדדים, הוגשה חוות דעת מודד מטעם המשיב לחישוב שטח הנמל, בהתאם להחלטתי מיום 24.04.2008. התקיים דיון נוסף לשם חקירת המודד והצדדים הגישו סיכומים משלימים.

דין

6. המחלוקת בין הצדדים מתמקדת באומדנת שיקולי המשיב אשר שימשו מסד להחלטתו לשנות את גובה האגרה אותה הוא גובה מן המבקשת – האם מכח העובדות והדין או שמא מכח שרירותי כזה או אחר.

7. לאחר שהתרשמתי מטענות הצדדים, מנסיבות העניין, מן הדין החל ומאותות האמת כפי שנתגלו במהלך הדיון, שוכנעתי כי יש לקבל את התובענה.

8. תקנה 2(א) לתקנות שירותי הכבאות (תשלומים בעד שירותים) התשל"ה-1975 [להלן: **"התקנות"**] קובעת כך:

"בעד שירות שנתנה רשות כבאות במפורש בטור א' לתוספת, ישלם מקבל השירות לרשות הכבאות תשלום בסכום שנקבע בטור ב' לצד השירות".

בתוספת כאמור מפורטים סוגים שונים של שירותי כבאות. בין אלו: "ביקורת ציוד במקרקעין" כפי שזו מוגדרת [בתקנה 1](#) לתקנות כ: "ביקורת שגרתית של ציוד הכיבוי במקרקעין הנערכת אחת לשנה".

כעולה מתוספת זו, האגרה בעבור שירות זה נגזרת משטח המקרקעין בו נערכת הבדיקה:

סכומים אלו מתעדכנים על פי הוראות **תקנה 2א'** לתקנות.

לפיכך, נקבע כי :

“שטח נמל אילת כפי שמוגדר ומצויין במפות הינו 457,000 מ"ר. נתון זה שונה מהרשום במכתבך בסימוכין בו הינך כולל בשטח הנמל רק שטח של 260,924 מ"ר ומתעלם לחלוטין מהשטחים האחרים. מתוך כל ההסכמות וההבנות הקיימות בין רנ"ר לשרותי הכבאות, ברור שאנו מוותרים על הקביעה כי חישוב האגרה תעשה עפ"י סה"כ המקרקעין של הנמל ומתרכזים רק במקרקעין בעלי הסיכון. לא מקובלת עלינו ההנחה כי השטחים הפתוחים לאחסנת מכוניות הם בעלי סיכויי אש נמוכים, לפיכך עליהם להכלל בחישוב השטח לאגרה. מקובל עלינו כי סה"כ השטח לחישוב האגרה יהיה 260,924 מ"ר שהינו כ-50% מהשטח הכולל של הנמל” [הדגשה שלי - א.א.].

תכתובת זו מחזקת את עדותו של ליאור ועולה ממנה בבירור כי בשנת 1997 חושבו שטחי הנמל מתוך התחשבות מובנית בכך כי, בחישוב האגרה יכללו רק שטחים בעלי זיקה לאמצעי הכיבוי שבשטח הנמל. לפיכך, יוצא כי הפחתת האגרה לא נעשתה מתוך מתן הנחה כלשהי, אלא נגזרה ישירות מהפחתת השטחים לחישוב. אני בדיעה כי המשיב שוגה בסברתו לפיה ניתנה למבקשת הנחה בת 50% מסכום האגרה, כאשר השיעור של 50% אינו מתייחס להפחתת החיוב אלא להפחתת השטחים.

16. סופו של דבר הופחתו השטחים לחיוב פעם נוספת. במכתבו של הררי מיום 10.11.1997 (ר' נספח ד' לתצהיר ליאור) נכתב כי:

”לאחר דין ודברים עם מר שמעון ליאור... ובהתחשב בפעילות בנמל אילת, החלטנו לחשב את אגרת ביקורת ציוד כיבוי אש לפנים משורת הדין לפי שטחים תפעוליים בלבד.”

שימת הלב מופנית אף לחשבון שפי שהוצא לשנת 1997 על פי שטח נמל של 186,000 מ"ר, הוא השטח אשר שימש מדד לחיוב האגרה עד לשנת 2006. בשלב כלשהו הוגדל שטח הנמל לחיוב לכדי 188,000 מ"ר (ר' חשבון לשנת 2005, נספח ב' לתצהירו של מר סלונים מטעם המבקשת).

מכאן קצרה הדרך למסקנה כי חיובי האגרה כפי שהוצאו למבקשת לשנים 2006-2007 אינם תואמים את העובדות ואת הדין. המשיב הכפיל את חיוב האגרה בגין שטח הנמל בחישוב אריתמטי פשוט ובד בבד הכפיל את שטח הנמל מבלי שבדק, מצא או הוכיח כי השטחים התפעוליים בנמל גדלו בהיקף שכזה או בכלל.

17. שטחי הנמל לא נמדדו מאז שנת 1997 ועד הוצאת חיובי האגרה נשוא התביעה. היפוכו של דבר. ברור ממכתב המשיב מיום 02.01.2006 (ר' נספח א' לתצהיר מר סלונים מטעם המבקשת) כי השטחים לא נמדדו וכי הסיבה היחידה להעלאת חיוב האגרה אינה קשורה כלל למדידתם אלא להכפלת סכום האגרה באופן תמוה המרוחק מכל בהירות מתבקשת. כך הוכפל שטח הנמל מ-188,000 מ"ר ל-376,000 מ"ר, והכל כאמור, ללא כל קשר לבדיקת הזיקה שבין השטח המחושב לבין אמצעי הכיבוי המצויים בו בפועל.

18. לא מצאתי לנכון לייחס ערך של ממש לגרסתו של מר שמעון לוי, ראש מדור מניעת דליקות במשיב [להלן: "לוי"], לפיה הוא ערך חישוב של שטחי הנמל שהינם בעלי זיקה לאמצעי הכיבוי שבמקום על סמך מפה, סרגל וביקורות שביצע בנמל בשנים קודמות. התרשמתי כי אין בגרסה זו את המהימנות המתבקשת, היא לא הייתה עקבית, והיא אינה מתיישבת עם מכתב המשיב באשר לדרך הכפלת השטח, כנגזרת של הכפלת סכום האגרה. יפים הדברים לעניין זה כפי שנשמעו בעדותו של לוי לפרוטוקול הדיון מיום 13.02.2008 בעמ' 11 ש' 7 עד 22 לאמר :

ש. האם אתה יכול להציג אסמכתא שתראה שהבסיס לחיוב הוא 376 דונם?
 ת. אני יכול להגיד לך איך הגעתי לנתון הזה. יש בידי מפה ישנה, לא תוכנית, עם קנה מידה של אחד לאלף שבה ניתן למדוד על ידי סרגל ולהגיע לנתונים לא מדויקים. הסטיה היא בין 5 – 10 אחוז לכאן או לכאן. מדובר במפה של הנמל.
 ש. ממתי המפה?
 ת. ישנה מאוד. אני יודע תאריך מדויק. יש לי תוכנית שהוגשה להקמת סככה. זה מתוך כל המפות שיש לנו בתיק מתוכן הגעתי לנתון הזה.
 ש. אתה חושבת באופן אישי?
 ת. כן. נאלצנו למדוד במדידות שאנו יכולים למדוד.
 ש. אני מציע לך להודות שלא כך היה. אני סבור כי 376 היו תוצאה פשוטה מאוד. 188 דונם כפול 2. בעצם ביטול 50 אחוז הנחה? מפנה לנספח ד' לתצהירו של מר ליאור. יש את החשבון המקורי שמתייחס ל-188 דונם. לאורך השנים היה חיוב על פי שטח זה.
 ת. היה צודק. זה באמת מכפלה. עניתי לך על התוספת שמעל 376. היתה הנחה של 50 אחוז. הנמל חוייב 188 החליטו לבטל את ה-50 אחוז ואז זה 188 כפול שתיים. חשבון פשוט.
 ש. אתה חוזר בכ מעדותך ש-376 חושבו על סמך מפות?
 ת. זו דרך החישוב."

19. באשר למדידה המאוחרת הנזכרת בעדותו של לוי, לפיה הוגדל שטח הנמל עד ל- 376,000 מ"ר, יוצא כי זו נעשתה לאחר הוצאת החיוב ועל כן ודאי שאין בה כדי להצדיקו. כמו כן שוכנעתי כי מדידה זו אינה מדויקת והיא אינה מצביעה על הפרמטרים הנדרשים מהם ניתן לגזור את ההתייחסות המתבקשת לשטחים המחושבים.

ההודעה באשר לעריכת חישוב מחודש זה יצאה ביום 16.08.2007, לאחר הוצאת שני החיובים נשוא התובענה, וזאת על ידי גזבר המשיב ולא על ידי לוי, שמדד לטענתו את השטחים (ר' נספח ג'2 לתצהירו של גזבר המשיב).

20. מדידה זו, אשר הובהר כי אינה מדויקת ולא נעשתה בשטח אלא על סמך מפה וסרגל, אינה מראה כיצד קשור החיוב באגרה למתקני הכיבוי שנמצאים בשטח הנמל. לוי לא ידע לפרט את כמות אמצעי הכיבוי בכל שטח משטחי הנמל, את סוגם (ברזי כיבוי, מטפים, גלגלונים, זרנוקים ועוד), את מיקומם ואת השטח אותו הם מכסים, לרבות את זיקתם לשטחים הסמוכים. וכלשונו :

ש. כמה ברזים של כיבוי אש מותקנים בכל שטח נמל אילת?
 ת. אני לא רוצה לנחש.

- ש. פחות ממאה?
 ת. אני חושב שאתה טועה. בהיקף כל הנמל שמבודד, ואני לא מדבר על המדרגות והחניונים של המכונות, מותקנים ברזי כיבוי על קרקעיים ותת קרקעיים.
 ש. אני אומר שיש פחות ממאה תת קרקעיים?
 ת. אני חושב שאתה טועה אך אני לא יכול לתת מספר. אני יכול להעריך. אני סבור שיותר ממאה. אם אני לוקח בחשבון גם את המדרגות, חניונים...
 ש. האם נכון שאינך יכול לומר כמה ברזים יש במדרגה 4 או 5?
 ת. אני לא יודע כי לא ספרתי.
 [ר' פרו' עמ' 10 ש' 9-16; עמ' 11 ש' 3-4].

21. בכל הכבוד למשיב ולכוונותיו כי טובות, חיוב המבקשת באגרה בגין שטח הנמל אינו יכול להתבסס על הערכת נתונים משוערים שלא נבדקו בפועל.

22. לא קיבלתי לעניין זה אף את חוות דעתו של המודד מטעם המשיב, מר אלון בן נתן [להלן: "המודד"]. חוות הדעת נערכה זמן רב לאחר הוצאת החיובים והיא אינה יכולה להצדיק את השיקולים או את הפרמטרים שהביאו לקביעתם בזמן אמת. שטח הנמל הכולל על פי חוות הדעת (464,674 מ"ר) אינו תואם את השטח המפורט בחיובים עצמם (376,000 מ"ר) ולא את השטח נשוא המדידות המאוחרות כאמור (482,800 מ"ר).

התרשמתי כי חוות הדעת ערטילאית, כאשר לא ברור כלל אם המפה שהציג המודד אקטואלית להיום (ר' פרו' מיום 02.07.2008 עמ' 14-15). כמו כן, המודד הסתמך על דברי המשיב, מדד את השטחים כפי שהורה לו למדוד, מבלי שיפרט את זיקתם של שטחים אלו לאמצעי הכיבוי המותקנים או הנדרשים. זאת אף מבלי שבדק את אמצעי הכיבוי המוצבים בשטחים אלו בפועל. וכדבריו של המודד:

- ש. האם בזמן ביצוע המדידות הבחנת היכן קבועים אמצעי כיבוי האש?
 ת. אני זוכר שיש כמה עמדות שצבועים באדום, למיטב זכרוני, אך לא חיפשתי את זה...
 ש. תאשר לי שלממצאים שכתובים בחוות דעתך אין זיקה לאמצעי כיבוי האש כפי שהם פזורים בנמל?
 ת. אמת.

[ר' פרו' מיום 02.07.2008 עמ' 10 ש' 10 ו-25; עמ' 11 ש' 2-4]

23. דחיתי את גרסת הררי בהתייחס לחישוב האגרה כפי שבוצע בשנים קודמות ממניעים של מתן הנחה בלבד. גרסה זו אינה תואמת את נספחים ב' ו-ג' לתצהיר ליאור. יכול כי ההפחתה הסופית בשנת 1997 לשטח של 186,000 מ"ר נעשתה גם: "בהתחשב בפעילות נמל אילת" ויכול שהיוותה פשרה למחלוקת בין הצדדים דאז, באשר להכללת שטחי אחסנת המכונות בשטחים המחושבים (ר' נספחים ב' ו-ג' הנ"ל). מכל מקום, פעילות הנמל ממילא היוותה פונקציה של השטחים התפעוליים בעלי הזיקה לאמצעי הכיבוי, כך שכל שפחתה פעילות זו, הרי שנוצלו פחות שטחים, נותרו שטחי אחסנה ריקים ופחת השטח ממנו נגזר חיוב האגרה.

“אני צריך לבנות תקציב. ראיתי בשנת 2005 בהערה שקיבלתי משרד הפנים שבנמל מחייבים פחות. עד אז לא ידעתי. יכולתי כבר ב-2004 להתחיל לפעול. אם הייתי יודע, אמרתי שאין שום הצדקה שלא תשלמו את הכסף הזה. צריך להתחיל לגבות על פי החוק.” ...

“הבאתי את תיק נמל אילת להחלטת הנהלה על פי הביקורת של משרד הפנים. קיבלנו החלטה שנתחיל לדרוש ההחלטה היא שצריך לגבות על פי החוק.”

[ר' פר' מיום 13.02.2008, עמ' 23 ש' 8-17]

26. אמנם, לטענת המשיב, השטחים התפעוליים של הנמל גדלו במשך השנים והוא מצרף תמונות להוכחת ניצול מקסימאלי של שטחיו השונים. יכול שטענה זו נכונה ויכול שהנמל אכן אינו אותו הנמל כפי שהיה בסוף שנות התשעים. אולם, אין לקבל טענה בהקשר זה המועלית בעלמא. רשות המשיטה אגרה, אינה יכולה לחשבה באופן ערטילאי או משוער. על המשיב היה להראות מהם שטחי הנמל שלגביהם חלה חובת ההתקנה של אמצעי הכיבוי, תוך הפנייה למקורות חיוב זה לגבי כל שטח ושטח; לערוך סקירה של אמצעי הכיבוי המותקנים בנמל, בפירוט ולא בקירוב, ולהבהיר את זיקתם ליתרת שטחי הנמל ככל שזיקה שכזו מתקיימת. משלא עשה המשיב כך, הוא חדל מלעמוד בנטל השכנוע החל עליו ולא מצאתי לנכון להעדיף את גרסתו על פני זו של המבקשת.

סוף דבר

27. מן המקובץ, אני מצהיר כי חיוב האגרה כפי שהוציא המשיב למבקשת בגין הנמל החל משנת 2006 אינו בהתאם לעובדות ולדין ודינו להתבטל. ברי כי יש לערוך חישובים בהקשר זה על פי הפרמטרים הקבועים בחוק, בתקנות ובהלכה הפסוקה.

נוכח קביעתי זו, לא מצאתי צורך להדרש לטענת המבקשת באשר לחלות התקנות על שטח הנמל ופירושן לאור הלכת הבטלות היחסית.

28. המשיב יישא בהוצאות המבקשת בסכום כולל של 10,000 ש"ח. סכום זה יישא הפרשי הצמדה וריבית חוקית מהיום ככל שלא ישולם בתוך 30 ימים מהיום.

נוסח זה כפוף לשינויי עריכה וניסוח.

ניתן היום י' באב, תשס"ח (11 באוגוסט 2008) בהעדר הצדדים המזכירות תמצית העתקים לב"כ הצדדים
ערעור תוך 45 יום לבית המשפט המחוזי
מותר לפרסום מיום 18/08/2008

א. יקואל 1016/07-54678313

א. יקואל, שופט

001016/07 הפ 136 סימה סקורי שחרור / טליה אבינועם
 נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה