



## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 10-09-15316 קל-בנין בעמ נ' עיריית באקה-ג'ת

בפני כב' השופט רון סוקול

**העותרת** קל-בנין בע"מ  
ע"י ב"כ עו"ד עפר שפיר ואח'

נגד

**המשיבה** עיריית באקה-ג'ת  
ע"י ב"כ עו"ד אדם פיש ואח'

### פסק דין

1. עתירה כנגד שומת הארנונה שהוצאה לעותרת על ידי המשיבה – עיריית באקה - ג'ת, לשנת 2010, בגין אחזקת והפעלת מכון טיפול שפכים שמשרת את תושבי המשיבה. המחלוקת בתיק זה משתרעת על עניינים שונים, שכן לעותרת טענות רבות כנגד חיובה בארנונה, החל מטענות כנגד עצם החיוב וכלה בטענות בדבר סיווג השימושים. לפיכך אפתח בתיאור הרקע, אחר כך אפרט את טענותיה השונות של העותרת ולבסוף אדון בטענות הדרושות להכרעה.

### רקע

2. בשנת 2004 פרסמה המשיבה (להלן גם " העירייה "), מכרז להקמת מכון לטיפול בשפכים (להלן " המוס"ש ") (מכרז מס' 21-2396 / 02-6000). העותרת זכתה במכרז ואף חתמה על ההסכמים כנדרש עם העירייה לרבות " הסכם נספח " מיום 3/2/05 (נספח "א" לעתירה). עבודות הבנייה של המוס"ש נמשכו מספר שנים ובסופו של יום, ביום 1/1/10, החל המתקן לפעול וביום 1/4/10 הסתיימה תקופת הרצתו.

נזכיר כי בין הצדדים התגלעו מחלוקות שונות בנוגע לתמורה המגיעה בגין הפעלת המוס"ש, אולם מחלוקות אלו אינן נוגעות לדיון שבפנינו.

3. ביום 25/3/10 נמסרה לעותרת דרישת תשלום חוב ארנונה בגין האחזקה במוס"ש החל מיום 1/1/10. לאחר דין ודברים בין הצדדים נמסר לעותרת כי החוב השנתי שהוטל עליה בגין האחזקה במוס"ש הינו 562,360 ₪.

4. נציין כי העותרת חויבה בתשלום ארנונה בהתאם לשיעורי הארנונה והסיווגים כפי שנקבעו בצו הארנונה של העירייה לשנת 2010. מתקני המוס"ש נמדדו וחויבי הארנונה בוצעו בגין השימושים השונים. כך, מבני המשרדים במוס"ש סווגו בסיווג 801 – משרדים, מכון הטיהור סווגו בסיווג 902 - בתי חרושת ומפעלים, הקרקע התפוסה סווגה בסיווג 701 – שטחים פתוחים מסביב למוסכים, מפעלים ובתי מלאכה, ובריכות המוס"ש סווגו בסיווג 961 - קרקע תפוסה.



## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 10-09-15316 קל-בנין בעמ נ' עיריית באקה-ג'ת

חשוב לציין כי בכל אחד מהסיווגים האמורים נכללה בהגדרת השימוש תוספת שנכללה לראשונה בצו לשנת 2010 שבה הוסף השימוש למט"ש. כך, בהגדרת "משרדים" הוסף "משרד מט"ש", בסיווג "בתי חרושת ומפעלים" הוסף "מתקנים במט"ש" וכדומה.

5. העותרת אשר סברה כי אין מקום לחייבה בתשלום ארנונה הגישה השגה למנהל הארנונה, אולם זו נדחתה. בעקבות זאת הגישה ערר לוועדת הערר לענייני הארנונה שליד העירייה (נספח "ה" לעתירה). במקביל הגישה את עתירתה בתיק זה ובה טענה טענות כנגד עצם החיוב וכנגד הוספת מתקני המט"ש לסיווגים השונים של צו הארנונה.

### טענות העותרת

6. ניתן לחלק את טענות העותרת כנגד חיובה בארנונה לכמה ראשים: קבוצת טענות ראשונה מבוססת על היחסים המיוחדים שבין העותרת לעירייה. העותרת טוענת כי הינה פועלת על פי הסכם עם העירייה ומפעילה מתקן עבור העירייה ועל כן מנועה העירייה מלחייבה. העותרת סבורה כי איננה המחזיק, אלא העירייה היא המחזיקה במט"ש. העותרת מבהירה גם כי בהסכם שבינה לבין העירייה לא צוין סכום הארנונה ועל כן הניחה, בעת מתן הצעת המחיר, כי לא תחויב בארנונה. העירייה, כך לטענתה, מנועה מלדרוש ארנונה שכן חיובה בארנונה מהווה שינוי בדיעבד של תנאי המכרז.

קבוצת טענות שנייה מבוססת על דיני ההקפאה, דהיינו אותן הוראות חוק האוסרות על רשויות מקומיות לשנות את שיעורי הארנונה ולקבוע סיווגים חדשים ללא אישור השרים הממונים על החוק. העותרת מפנה לעניין זה לצווי הארנונה של עיריית באקה אל גרביה בשנים שקדמו לאיחודה עם עיריית ג'ת.

קבוצת הטענות האחרונה עניינה בשיעורי הארנונה עצמם ובהן הטענה כי הינה זכאית לפטור על קווי תשתיות, כי בניית המט"ש טרם הסתיימה וכי יש לשנות את הסיווגים השונים.

להלן אדון בטענות השונות.

### ההסכמים בין העותרת לעירייה

7. העותרת טוענת כאמור כי חיובה בארנונה נוגד את ההסכמים בינה לבין העירייה ומהווה שינוי של תנאי המכרז. טענה זו דינה להידחות.

בסעיף 11.5(א) למסמכי החוזה שצורף למכרז, ועליו חתמה העותרת נאמר מפורשות:

"הקבלן ישלם ארנונה עיריית באקה אל גרבייה - ג'ת, בהתאם לצו הארנונה של העירייה, כפי שתהיה בתוקף מעת לעת".



## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 10-09-15316 קל-בנין בעמ נ' עיריית באקה-ג'ת

הוראה דומה יש גם בסעיף 4.5.1 לתנאי המכרז, המתייחס לחיובים בתקופת הבדק. משמע, העותרת התקשרה במכרז מתוך ידיעה ברורה שעליה לשלם ארנונה לעירייה. על כן חיובה של העותרת בארנונה אינו מנוגד להסכם.

8. גם טענת העותרת כי החיוב מנוגד לציפיותיה, וכי סמכה את הצעתה על ההנחה כי לא תחויב בארנונה אינה יכולה להתקבל, שהרי הצעת העותרת במכרז התבססה על מסמכי המכרז ובהם הוראות סעיף 11.5(א) הנ"ל. יש להניח כי העותרת תמחרה את הצעתה על בסיס ההנחה שעליה לשאת בתשלומי ארנונה, כפי שודאי הביאה בחשבון חיובי מס אחרים.

9. גם העובדה כי העותרת נותנת שירותים לעירייה אינה פוטרת אותה מתשלום ארנונה, שהרי ברי כי זהות מקבל השירותים אינה רלבנטית לחיוב. כך גם כל מי שנותן שירותים למדינה מחויב במס על הכנסותיו ומכאן שמי שמחזיק נכס בשטחה של רשות מקומית יחויב בכל חיובי המס המוטלים על המחזיק, ללא קשר לזהות מקבל השירותים.

### זהות המחזיק

10. העותרת טוענת כי מי שמחזיק בפועל במט"ש הוא העירייה וכי העותרת רק בנתה את המתקן ומפעילה אותו כקבלן עבור העירייה.

11. מאז שנת 1993, עת נחקק חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, הוסדרו ההוראות לעניין הטלת ארנונה על-פי חוק ההסדרים. סעיף 8 לחוק ההסדרים מסמיך את הרשויות המקומיות להטיל חובת תשלום ארנונה על "המחזיק בנכס". סעיף 7 לחוק ההסדרים מצייין כי המונח "מחזיק" יפורש על-פי ההגדרה שבסעיף 269 לפקודת העיריות. בפקודת העיריות בסעיף 269 מוגדר "מחזיק" - למעט דייר משנה", ובסעיף 1 לפקודה מוגדר מחזיק כדלקמן:

"אדם המחזיק למעשה בנכס כבעל או כשוכר או בכל אופן אחר, למעט אדם הגר בבית מלון או בפנסיון".

המונח "מחזיק", כמו המונח "החזקה", זכה לפרשנויות רבות בפסיקה. נפסק כי המושג יפורש בהתאם להקשרו החקיקתי, כך שהמושג "מחזיק" לצורך חיקוק אחד אינו בהכרח זהה לפירוש שניתן לאותו מושג במסגרת חיקוק אחר. לגבי המושג "מחזיק" בפקודת העיריות, נקבע בפסיקה כי המחזיק הוא בעל הזיקה הקרובה ביותר לנכס (רע"א 422/85 **חברת בתי גן להשכרה בע"מ נ' עיריית תל-אביב-יפו**, פ"ד לט(3) 341, 344 (1985); ע"א 650/88 **יריב הספקה לחקלאות בע"מ (בכינוס נכסים ובפירוק) נ' הספקה חברה מרכזית לחקלאים בע"מ (בפירוק)**, פ"ד מז(5) 144 (1993); רע"א 7037/00 **עיריית ראשון לציון נ' עו"ד וינבוים**, פ"ד נו(4) 856, 857 (2002); רע"א 9813/03 **מדינת ישראל-משרד הבריאות נ' עיריית ראשון לציון** (ניתן ביום 4/2/07); בג"צ 129/84

3 מתוך 12



## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 10-09-15316 קל-בנין בעמ נ' עיריית באקה-ג'ת

פרופיל חן בע"מ נ' המועצה המקומית יבנה, פ"ד לח(4) 413, 417 (1984); ע"א 739/89 מיכשויילי נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד מה(3) 769, 774-775 (1991).

12. הקביעה כי המחזיק יהא בעל "זיקה הקרובה ביותר לנכס" אינה מספקת מענה מספיק במצבים מורכבים כמו במקרה הנוכחי, שבו הבעלים התקשר עם צד שלישי בהסכם הפעלה מיוחד. ברע"א 9813/03 לעיל, התלבט בית המשפט העליון מיהו המחזיק בתחנות לבריאות המשפחה המשמשות למתן שירותי רפואה לאם ולילד. בית המשפט מציין באותו מקרה:

הנה כי כן, מבחן "הזיקה הקרובה ביותר לנכס" פורש רשת מס צפופה למדי על דרגות שונות של מי שנחשב על פיה כ"מחזיק למעשה" והחוקים הרלבנטיים (חוק ההסדרים-1992 ופקודת העיריות) מכוונים אף הם שלא להכביד על הרשות המקומית באיתור "המחזיק" החייב בארנונה (ראו פרשת מיכשויילי, 775; הנריק רוטוביץ, פנחס גלעד, משה וקנין ונורית לב ארנונה עירונית 277 (מהדורה חמישית, 2001) (להלן: רוטוביץ) וכן סעיפים 326 ו-330 לפקודת העיריות). עם זאת, ייתכנו מקרים לא מעטים שבהם יתעורר קושי של ממש בקביעת ה"מחזיק", בייחוד מקום שבו קיימים שני גורמים או יותר ה"מתחרים" ביניהם על תואר "בעל הזיקה הקרובה ביותר לנכס", או ליתר דיוק המצביעים האחד על רעהו באומרם כי האחר הינו בעל הזיקה הקרובה ביותר כאמור. על מנת להכריע בכך, יש לבחון מי מביניהם אכן מקיים את מירב הזיקות הרלבנטיות לנכס. בהקשר זה ראוי להדגיש כי אין מדובר במבחן טכני-כמותי אלא בניתוח מהותי של הזיקות אשר במסגרתו יש ליתן משקל יתר לאותן זיקות המשקפות שימוש בנכס והנאה משירותי הרשות הלכה למעשה. זאת נוכח הרציונל שבבסיס הטלת הארנונה עליו עמדנו לעיל ונוכח מדרג המחזיקים האפשריים אשר פורטו בפסיקה, כפועל יוצא מאורו רציונל. ודוק, אין להוציא מכלל אפשרות כי במקרה נתון יאותר יותר מ"מחזיק" אחד בנכס לצורכי ארנונה. כך למשל ייחשבו שני בני הזוג כ"מחזיקים" של דירת מגורים ושוכרים של דירה או נכס עסקי ייחשבו אף הם כמחזיקים במשותף של אותו הנכס. אך כפי שנראה להלן, סוגיית המחזיקים במשותף לצורכי ארנונה על כל השאלות שהיא מעוררת, אינה צריכה הכרעה במקרה דנן וניתן להותירה לעת מצוא.

בסופו של יום נקבע שם כי המדינה הינה בעלת "הזיקה הקרובה ביותר לנכס", אף כי השירותים ניתנו על פי הסכם לשיתוף בין העירייה למדינה.

13. בבר"מ 7856/06 איגוד ערים אילון (ביוב, ביעור יתושים וסילוק אשפה) נ' מועצה אזורית חבל מודיעין (ניתן ביום 16/3/08) מציין בית המשפט העליון:

"עולה מכל האמור לעיל, כי ה"מחזיק" כהגדרתו בסעיף 1 לפקודת העיריות, לצורך החיוב בארנונה הוא בעל הזיקה הקרובה ביותר לנכס, והשאלה מיהו בעל הזיקה הקרובה כאמור תיענה על פי מבחן עובדתי. כפי שעולה מסקירת פסקי הדין דלעיל, בדרך כלל יהיה זה מי שעושה שימוש בפועל בנכס, אף אם באופן פוטנציאלי קיימים מחזיקים-בכוח נוספים, כגון בעלים. מאחורי קביעה זו עומדת



## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 10-09-15316 קל-בנין בעמ נ' עירית באקה-ג'ת

התפיסה שתשלום הארנונה מתבצע כנגד קבלת שירותים שונים שמספקת הרשות המקומית לתושביה, אף אם הזיקה אינה ישירה, כפי שצויין לעיל. מכאן, שכאשר אדם מחזיק בנכס ובמסגרת זאת נהנה או יכול ליהנות מהשירותים שמספקת הרשות המקומית, במידה זו או אחרת, מוצדק יהיה לחייבו בתשלום ארנונה. זאת ועוד, ההחזקה לצורך החיוב בארנונה מתאפיינת, ככלל, ביכולת השליטה של האדם בנכס והיכולת לנצל את הנכס לצרכים שונים.

14. ומה במקרה שבפנינו? הקביעה מיהו בעל הזיקה הקרובה ביותר לנכס, למי הכוח לעשות שימוש בנכס, מבוססת על עובדות וראיות. בפני יש רק את כתבי הטענות והמסמכים שצורפו להם.

מעיון בהסכם שנכרת בין העירייה לבין העותרת מתברר כי החוזה מורכב משני עניינים עיקריים; הראשון, הסכם להקמת המתקן; והשני, הסכם להפעלתו ואחזקתו של המתקן למשך תקופה כוללת של 15 שנים (לאחר שנת בדיק). מכוחו של הנספח, תקופת האחזקה מחולקת ל-3 תקופות של 5 שנים כל אחת, כשבתום כל אחת מהן עומדת לעירייה האפשרות לחדש את ההסכם לתקופה נוספת או להפסיק את ההתקשרות.

15. מעיון בהסכם עולה, כי הצדדים ראו את העותרת כמחזיקה במתקן ולא רק כמפעילה את המתקן כקבלן משנה של העירייה.

בסעיף 6.3 להסכם נקבעו הוראות לתקופת הפעלתו ואחזקתו של המתקן. מהוראות אלו מתברר כי העותרת קבלה על עצמה להפעיל את המתקן, להחזיק בו את מספר העובדים הדרוש, לספק את כל הדרוש להפעלת המתקן, לשאת בכל העלויות להפעלת המתקן, לדאוג לפיתוח הנופי של המתקן וכו'.

סעיף 6.4.1 קובע כי בתום תקופת החוזה "יחזיר הקבלן (העותרת – כ', ס') את המכון למזמין (העירייה – ר', ס') כשהוא בר הפעלה ובכשירות טובה". כך גם נאמר בסעיף 7.3 להסכם וגם בו משתמשים הצדדים בביטוי "יחזיר הקבלן [...]".

עוד מתברר כי בכל תקופת ההסכם תהיה העותרת זכאית לתשלום תמורה בהתאם לרמות השפכים שיוזרמו למתקן (סעיף 9.22).

מכל אלה עולה כי הצדדים ראו בעותרת כמי שצפויה להחזיק במתקן בכל תקופת ההפעלה והאחזקה. העותרת היא שקבלה את זכויות השימוש במתקן, היא הנהנית מהפעלתו, רשאית ואף חייבת להפעלתו ולתחזוקתו ולעשות את כל הדרוש בו להבטחת הפעילות התקינה. העירייה לעומתה רק משמשת כמפקחת, ומשלמת את התמורה.



## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 10-09-15316 קל-בנין בעמ נ' עירית באקה-ג'ת

16. סעיף 11.5 הנזכר לעיל מחזק אף הוא את המסקנה כי העותרת היא המחזיקה, שכן מהסכמות הצדדים כי העותרת תישא בתשלומי הארנונה מתבקשת המסקנה כי הצדדים הבינו שהעותרת היא למעשה המחזיק. ניתן לראות גם כי בסעיף 11 בכללותו הוטלו על העותרת חובות שונים, כמו החובה לקבל היתרים ורישיונות לבנייה ולתפעול המתקן (סעיף 11.1), לשלם את הוצאות החשמל, המים כדומה (סעיף 11.4). כל אלו מחזקים את המסקנה כי העותרת היא המחזיקה למעשה בנכס, לצורך החיוב בארנונה.

### דיני ההקפאה

17. עד לשנת 1985 הייתה לרשויות המקומיות סמכות מלאה ובלתי-מוגבלת לקבוע את שיעורי הארנונה בתחומן. מצב זה הביא לפערים ניכרים בין תשלומי ארנונה בגין נכסים דומים ברשויות שונות. כמו כן התעורר חשש שמא הרשויות המקומיות יעלו את שיעורי הארנונה באורח בלתי-סביר כדי לכסות את גירעונותיהן ולהגדיל את המשאבים העומדים לרשותן.

בשנות השמונים, כאשר האינפלציה הגיעה לרמה של מאות אחוזים בשנה, והמצב הכלכלי ששרר בארץ היה בלתי-יציב, החליט המחוקק, במסגרת הסדרים רבים נוספים, להטיל מגבלות גם על קביעת שיעורי הארנונה על-ידי הרשויות המקומיות (סקירה של הוראות ההקפאה מצויה בהרחבה בפסק דינו של בית המשפט העליון ברע"א 3784/00 שקם בע"מ נ' מועצת עירית חיפה, פ"ד נז(2) 481, 486-490 (2003); בע"א 8588/00 עיריית עפולה נ' בזק חברה ישראלית לתקשורת בע"מ, פ"ד נז(3) 337, 342-344 (2003); ברע"א 11304/03 כרטיסי אשראי לישראל בע"מ נ' עירית חיפה, (ניתן ביום 28/12/05); בעע"מ 8223/07 היים נ' המועצה האזורית דרום השרון (ניתן ביום 26/6/11); וכן בספרו של הנריק רוסטוביץ' ארנונה עירונית ספר ראשון עמ' 432 ואילך). תחילת הוראות ההקפאה בתחום הארנונה מוצאים אנו בסעיף 27 לחוק הסדרים לשעת חירום במשק המדינה (תיקון מס' 4), התשמ"ו-1986, וכן בחיקוקי הקפאה שונים שנחקקו עד לשנת 1992. לענייננו רלוונטי חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 (להלן: "חוק ההסדרים"), אשר ריכז וקבע את ההוראות העיקריות לעניין הטלת ארנונה עירונית.

סעיף 8(א) לחוק זה קובע את סמכות המועצה להטלת ארנונה כללית על נכסים שבתחומה, ואילו סעיף 8(ב) קובע את סמכותם של השרים להגביל סמכות זאת בתקנות.

סעיף 8(ב) קובע:

השרים יקבעו בתקנות את סוגי הנכסים וכן כללים בדבר אופן חישוב שטחו של נכס, קביעת שימוש, מקומו וסיווגו לענין הטלת ארנונה כללית.

מכוחו של סעיף זה התקינו השרים (שר האוצר ושר הפנים) תקנות שונות, ובהן את תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 2000), התש"ס-2000 (להלן:





## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 10-09-15316 קל-בנין בעמ נ' עיריית באקה-ג'ת

"יתקנות ההסדרים". בתקנות קבעו השרים סכומים מזעריים ומרביים של ארנונה לסוגי הנכסים השונים.

תקנות אלו הוחלו, בשינויים שונים, גם בשנות מס נוספות, ולאחרונה נקבעה הוראה בסעיף 19 לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2006), התשס"ו-2006, לפיה יחולו תקנות ההסדרים גם בשנת 2006. בשנת 2007 הותקנו תקנות חדשות, הדומות במהותן לתקנות ההסדרים (ראו תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007).

תקנה 4 לתקנות ההסדרים קובעת:

(א) מועצה לא תשנה סוג, סיווג או תת סיווג של נכס בשנת הכספים 2000 באופן המשפיע על סכום הארנונה המוטל בשל הנכס לפי תקנות אלה, אולם רשאית היא לשנות סיווג נכס אם בפועל השתנה השימוש בו.

(ב) על אף האמור בתקנת משנה (א), רשאית רשות מקומית לשנות תת סיווג של נכס מסוג מבנה מגורים בהתאם למקומו של הנכס, ובלבד שהסכום שיוטל על הנכס בשל שינוי כאמור לא יעלה על הסכום החדש או על הסכום המרבי, לפי הנמוך.

תקנה 11 לתקנות קובעת:

לא הוטלה בשנת הכספים 1999 ארנונה כללית על סוג נכס, תהיה הארנונה הכללית שתטיל עליו הרשות המקומית לראשונה בסכום שלא יפחת מן הסכום המזערי ולא יעלה על הסכום המרבי.

18. טוענת העותרת כי המשיבה חרגה מהמגבלות שנקבעו ב"דיני ההקפאה", וכי במהלך השנים העלתה את שעורי הארנונה ללא אישור כדין. העותרת מפנה לצווי הארנונה של עיריית באקה אל גרביה לפני איחודה עם ג'ת. עוד טוענת העותרת כי להוספת הסיווגים הנוגעים למט"ש לא ניתן אישור של השרים.

19. טענות אלו דינן להדחות. ראשית, נציין כי השרים אישרו את צווי הארנונה של המשיבה לשנת 2008 כמפורט בנספח 5 לתשובה. שנית, נזכיר כי ההוראות של צווי הארנונה של עיריית באקה אל גרביה לפני כינונה של העירייה המאוחדת אינן רלבנטיות להליך הנוכחי. העירייה הוקמה בשנת 2003 על פי חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004) (מס' 2), התשס"ג-2003.

7 מתוך 12



## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 10-09-15316 קל-בנין בעמ נ' עיריית באקה-ג'ת

בעקבות האיחוד נוסחו צווי ארנונה חדשים, החלים על השטח המוניציפאלי החדש ועל כן אין כל רלבנטיות לצווי הארנונה של הרשות הקודמת, ערב כינונה של הרשות המאוחדת.

בעע"מ 8223/07 הנ"ל, שעוסק באיחוד בין מועצה מקומית למועצה אזורית, מבהיר בית המשפט כי לאחר האיחוד נדרשת התאמה של צווי הארנונה ברשות המאוחדת, על מנת ליצור שוויון בין תושבי הרשות המאוחדת ולמנוע אמות מידה שונות על נכסים זהים רק בשל שיוכם ההיסטורי לרשויות שונות. על כן נדרשת הרשות המאוחדת, מיד כשמתאפשר הדבר, לקבוע צווי ארנונה חדשים שיחולו על כל שטח הרשות המאוחדת.

20. לבסוף, נזכיר כי הוספת הגדרות המט"ש לתוך הסיווגים השונים לא נועדה לשם שינוי בשיעורי הארנונה. צודקת המשיבה בטענתה כי גם אלמלא הוספו מתקני המט"ש לסיווגים השונים ניתן היה לעשות בהם שימוש לצורך חיוב העותרת. כך סיווג משרדים, כולל בחובו גם משרדים המשמשים למפעלים שונים וגם בהעדר הביטוי "משרד במט"ש" ניתן היה לסווג את משרדי העותרת בסיווג "משרדים שונים". באותה צורה ניתן היה לכלול את שאר המתקנים במט"ש בסיווג של מפעלי תעשייה, בסיווג של קרקע תפוסה וכו'.

21. אם בכל אלו לא די, הרי שלכל היותר יש בפני קביעת ארנונה לראשונה אשר לגביה לא נדרש אישור של השרים. בתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 2000), התש"ס-2000, נקבע, כאמור, בתקנה 11:

"לא הוטלה בשנת הכספים 1999 ארנונה כללית על סיווג נכס, תהיה הארנונה הכללית שתטיל עליו הרשות המקומית לראשונה בסכום שלא יפחת מן הסכום המזערי ולא יעלה על הסכום המירבי".

22. ההבדל בין ההסדרים בעניין סיווג מחדש של נכס לבין הטלת ארנונה לראשונה על נכס יצר עמימות במצבים שונים. עמימות זו והיחס בין התקנות נדונו בבית המשפט העליון בעע"מ 11641/04 **סלע נ' מועצה אזורית גדרות** (ניתן ביום 17/7/06). באותו מקרה נדונה השאלה אם דרישת העירייה לחייב מרתפים ומחסנים בארנונה הייתה חוקית אם לאו. בית המשפט ציין כי התקנות קובעות שלוש מגבלות על הרשות בבואה לערוך שינויים בחיובי הארנונה: האחת – הגבלה על שינוי שיטות חישוב; השנייה – הגבלה בדבר שינוי סיווגים; השלישית – המגבלה בעניין הטלת ארנונה לראשונה.

23. בפסק הדין מבהיר בית המשפט את השוני בין המגבלות השונות. לעניין שינוי סיווג מציין בית המשפט:

החשש העומד מאחורי ההגבלה בדבר שינוי סיווגים הינו כי רשות מקומית תשתמש בכלי של שינוי סיווגים על מנת להשיג תוצאה של תשלומי ארנונה גבוהים יותר. כך למשל, הוספת סיווג של "מרכזי





## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 10-09-15316 קל-בנין בעמ נ' עירית באקה-ג'ת

קנייות", מקום בו שויכו מרכזי הקניות בשנים הקודמות לסיווג של "עסקים אחרים", נעשה על מנת להעלות את תעריפי הארנונה של מרכזים אלו מעבר לשיעור ההעלאה המותר באותה שנה (ראו עניין שקס). שינוי סיווג אף עלול לפגוע בהסתמכות הנישומים, שכן הרשות המקומית עלולה להחליט על הוספת ושינויי סיווגים בכל שנה ושנה, כך שתעריף הארנונה המוטל על נכס מסוים יכול להשתנות חדשות לבקרים במקרה הקיצוני. בעניין זה אף קיים חשש כי הגבלת הרשות המקומית לסכומים מזעריים ומרביים לא תואיל (ראו עניין שקס, בפסקה 14). עם זאת, הוספת ושינויי סיווגים הוא לעיתים צורך אמיתי ומוצדק של הרשות המקומית, הנובע מתמורות כלכליות, הקמת עסקים מסוג חדש, שינויים במדיניות הרשות המקומית באשר לתמרוץ עסקים מסוימים וכדומה. כך למשל, הבעתי את עמדתי כי הרצון להטיל תעריף ארנונה גבוה יותר על חניונים שאינם פתוחים לציבור הרחב, יחסית לאלו שהינם פתוחים לציבור הרחב, הוא רצון מוצדק שמטרתו לעודד יצירת פתרונות חניה (ראו רע"א 10643/02 חבס ח.צ.פיתוח (1993) בע"מ נ' עיריית הרצליה, בפסקה 21 לפסק דיני (לא פורסם, 14.5.06) (להלן: עניין חבס)). באיזון בין כל השיקולים שהזכרתי החליט מתקין התקנות לאפשר שינוי סיווג של נכס רק באישור שר הפנים ושר האוצר.

כן הבהיר בית המשפט את המגבלה על הטלת ארנונה לראשונה:

ההגבלה האחרונה הינה הטלת ארנונה לראשונה. הפיקוח על הגבלה זו הוא המועט ביותר. הרשות המקומית, לצורך הטלת ארנונה לראשונה על סוג נכס, אינה זקוקה לאישור חיצוני, אלא כל שהיא נדרשת לעמוד בו הוא הטלת תעריף המצוי בטווח הסכומים המזעריים והמרביים הקבועים בתקנות. הדבר נובע, לטעמי, מכך שלמעשה לרשות המקומית יש סמכות וזכות להטיל ארנונה כללית על כל סוג נכס בתחומה אשר משתייך לאחר מ"אבות החיוב בארנונה". אם החליטה הרשות המקומית שלא להטיל ארנונה כללית על סוג נכס מסוים במהלך השנים, או שהעדר החיוב בארנונה נבע מטעות בשיקול דעתה של הרשות המקומית, אין לבעלי נכסים אלו, במקרה הרגיל, זכות מוקנית, שנכסיהם לא ימוסו בארנונה לעולם. כמו כן, בניגוד לשינוי סיווג אשר עלול להשפיע על סוגי נכסים במספר שנים בהתאם להחלטות הרשות המקומית בצווי הארנונה, הטלת הארנונה לראשונה תשנה את חיוב הנכס פעם אחת ויחידה-באותה שנה בה הוחלט לחייבו לראשונה בארנונה. החל משנה זו יהיה סוג הנכס מחויב בתעריף הארנונה שנקבע לו, תוך אפשרות לעדכון התעריף בהתאם לתקנות ההסדרים של כל שנה. מובן שהתעריף שנקבע לראשונה עבור אותו נכס צריך לעמוד בטווחי הסכומים המזעריים והמרביים שנקבעו בתקנות לאותו סוג נכס.

בסופו של דבר קבע בית המשפט, באותו מקרה, כי הטלת חיוב ארנונה על מחסנים ומרתפים מהווה הטלת ארנונה לראשונה, ועל כן אין צורך באישור השרים. בית המשפט מבהיר כי המחסנים והמרתפים לא סווגו בעבר. הם כלל לא הובאו בחשבון במסגרת חיובי הארנונה. לפיכך מדובר בהטלת ארנונה לראשונה.

24. ההבחנה בין סיווג מחדש להטלת ארנונה לראשונה עלולה לעורר קשיים רבים, שכן קיים חשש תמידי שמה הרשויות ינסו למצוא דרכים עוקפות למגבלות המוטלות עליהן (ראה למשל ע"א



## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 10-09-15316 קל-בנין בעמ נ' עיריית באקה-ג'ת

6501/98 עיריית הרצליה נ' חרל"פ (ניתן ביום 30/1/2000); עע"מ 10864/07 גלבר נ' עיריית אשדוד (ניתן ביום 9/2/11); ופסק דיני בעת"מ (חי') 1154/05 רהיטי גל-טל בע"מ נ' עיריית קרית ביאליק (ניתן ביום 14/5/06); עע"מ 5967/07 רז נ' עיריית ראשון לציון (ניתן ביום 8/2/11), פסקה 34).

המקרה שבפנינו אינו כה מורכב, שהרי קודם להקמת המתקן נשוא דיונונו כלל לא נמצא בתחום שיפוטה של העירייה נכס שכזה ואף לא נמצא נכס הדומה לו במהותו. כאשר מוקם נכס חדש, ששימושיו אינם נכללים בסיווגים השונים, הרי שקביעת סיווג חדש התואם את הנכס אינו מהווה עקיפה לדיני ההקפאה, אלא קביעת ארנונה לראשונה.

גם אם נבחן את הסיווגים לגופם, הרי שכפי שניתן לראות הסיווגים אינם שונים מהסיווג הפוטנציאלי שניתן היה לסווג את המט"ש לפי צווי הארנונה הקודמים, ועל כן אין כל פסול בצירוף סיווג המט"ש לסיווגים.

### פטור לקווי תשתית

25. העותרת מבקשת לקבוע כי הינה פטורה מתשלום ארנונה וזאת מכוח הוראת סעיף 274ב(ג) לפקודת העיריות [נוסח חדש], הקובע:

(1) המועצה לא תטיל ארנונה על קווי תשתית ומיתקני חיבור; אין בהוראה זו כדי למנוע הטלת ארנונה על מיתקני ייצור, השנאה (טרנספורמציה) או איחסון הצמודים לקרקע;

(2) על קרקע המוחזקת בידי חברת תשתית במרווח ביטחון, סמוך לקווי תשתית, תשולם ארנונה לפי תעריף מרבי שאינו עולה על התעריף המשולם בעירייה בשל נכס מסוג אדמה חקלאית, ולא יותר מ-0.5 שקל חדש למ"ר (להלן - התעריף המרבי); החל בשנת 2004, יהיה התעריף המרבי צמוד למדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה, המרכזית לסטטיסטיקה, הידוע בתחילת כל שנה;

(3) לענין זה-

"קווי תשתית" - קווים עיליים, תעלות וקווים המונחים על הקרקע או קווים תת קרקעיים להולכה או להעברה של חשמל, בזק כהגדרתו בחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982, מים, ביוב, נפט גלמי, מוצרי נפט או גז, והקרקע שבה או שמעליה הם עוברים, בתוספת קרקע ברוחב 6 מטרים מכל צד של קו או תעלה כאמור, ולענין קווי חשמל - בתוספת קרקע ברוחב של 21 מטרים מכל צד של קו חשמל במתח על-עליון או 15 מטרים מכל צד של קו חשמל במתח עליון;

"חברת תשתית" - חברה שעיסוקה הולכה או העברה בקווי תשתית;



## בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 10-09-15316 קל-בנין בעמ נ' עיריית באקה-ג'ת

"מיתקני חיבור" - עמודים, תיבות, ארגזים, גובים תת-קרקעיים, מאגדים, מסגרות סעף, תיבות הסתעפות, עוגנים ואבזרים אחרים שאליהם מחוברים קווי תשתית או שבהם הם מושחלים, והקרקע שמתחת למיתקנים אלה, ובלבד ששטח הקרקע שמתחת לבסיסו של מיתקן יחיד כאמור אינו עולה על 32 מטרים רבועים.

לטענתה, המט"ש הינו חלק מקווי תשתיות הביוב ולכן יש לפטרה מחיובי ארנונה.

26. טענה זו דינה להדחות. הפטור הקבוע בסעיף 274ב(ג) הנ"ל נועד למנוע הטלת חיובי ארנונה על "קווי" תשתית ולא על מתקנים לטיפול בשפכים בעלי שטח נרחב כדוגמת המט"ש. מתקני המט"ש אינם "קווי תשתית" אלא מדובר בבריכות לטיפול בשפכים, במשרדים ובשטחי קרקע תפוסה. נפנה גם לפסקי הדין השונים שדנו בפטור (בנוסח המקורי של הסעיף), אשר הדגישו שתכלית הסעיף אינה חלה על מתקנים התופסים "שטחי קרקע ניכרים" כדוגמת המט"ש (ע"א 975/97 המועצה המקומית עילבון נ' מקורות חברת מים בע"מ, פ"ד נד(2) 433 (2000); ע"א 2306/04 תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ נ' מועצה מקומית קרית טבעון (ניתן ביום 7/11/07)).

### הסיווגים השונים

27. העותרת העלתה בעתירה ובדין שנערך טענות שונות ביחס לסיווגים השונים שבהם חויבה. כך למשל טענה כי יש לראות במשרדים כחלק מבריכות המט"ש וכי אין להפריד בינם לבין המתקן עצמו. עוד טענה כי יש לסווג שטחי הקרקע במט"ש כקרקע תפוסה במפעל עתיר שטח (סיווג 790), או סיווג דומה, אך לא בסיווג "שטחים פתוחים מסביב למוסכים מפעלים בתי מלאכה ומט"ש (סיווג 701), היקר יותר.

גם טענות אלו דינן להידחות. הטענות לעניין השימוש בפועל בכל חלק מהמתקן והסיווג המתאים לו בהתאם, אינו עניין לעתירה זו, לא לערעור שהוגש לוועדת הערר. אין גם מקום להתערב בהחלטה לסווג את הקרקע התפוסה בסיווג 701, שהרי מתקני המט"ש סווגו בסיווג 402, ומכאן אך טבעי הוא ששטחים פתוחים יסווגו כשטחים סביב מפעלים על פי סיווג 701. זאת ועוד, כך או כך לא הובאו בפני די נתונים כדי לקבוע שהסיווגים האמורים אינם סבירים עד כדי כך שבית המשפט יתערב בהם.

28. אין גם בסיס לטענה כי טרם הסתיימה בניית המתקן, שהרי ראינו כי העותרת מחזיקה בו והמתקן פועל ומכאן שניתן לחייבה בארנונה.

### סוף דבר

29. בשים לב לכלל האמור הנני דוחה את העתירה על כל חלקיה.



**בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים**

עת"מ 10-09-15316 קל-בנין בעמ נ' עיריית באקה-ג'ת

העותרת תשלם למשיבה הוצאות בסך של 30,000 ש.ו. סכום זה יישא הפרשי הצמדה וריבית כחוק מהיום ועד לתשלום המלא בפועל.

ניתן היום, כ"ז סיון תשע"א, 29 יוני 2011, בהעדר הצדדים.

רון סוקול, שופט