

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

עת"מ 5045-11-18 מי בקעת הנדיב - אגודה חקלאית שיתופית למים בע"מ נ' עיריית חדרה

עמ"נ 58884-09-20 מי בקעת הנדיב - אגודה חקלאית שיתופית למים בע"מ נ' עיריית חדרה

לפני כב' השופט רון סוקול, סגן נשיא

העותרת/ המערערת מי בקעת הנדיב - אגודה חקלאית שיתופית למים בע"מ ע"י ב"כ עוה"ד א' ניר

נגד

- המשיבות
1. עיריית חדרה  
ע"י עו"ד י' רוזן
  2. הרשות הממשלתית למים וביוב  
ע"י עו"ד ל' רוזנר
  3. קיבוץ גן שמואל, אגודה חקלאית שיתופית  
ע"י עו"ד ח' ביליה הרשקוביץ

חקיקה שאוזכרה:

חוק המים, תשי"ט-1959: סע' 111

חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), תשנ"ג-1992: סע' 8(א)

תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), תשס"ז-2007

פקודת העיריות [נוסח חדש]: סע' 325

מיני-רציו:

\* בית המשפט קיבל את העתרת העותרת כנגד עיריית חדרה בעניין סיווג הנכסים השונים שבמתקן שבחזקתה המשמש לאגירת מי קולחין על פי צווי הארנונה של העירייה ובחיוב הרטרואקטיבי. בתוך כך קיבל בית המשפט את טענת האגודה בדבר בטלות החיוב הרטרואקטיבי נשוא המחלוקת. וכן הורה על תיקון סיווג הנכס באופן שברירת האיגום והמבנים שבמתקן יסווגו כבניין חקלאי וכי יתרת השטח התפוס תסווג כקרקע חקלאית.

\* רשויות מקומיות – ארנונה – סיווג נכסים

\* מסים – ארנונה – סיווג נכס

\* ארנונה – הטלתה – סיווג נכס לצורך חיובו בארנונה

\* ארנונה – הטלתה – תיקון רטרואקטיבי

העותרת – אגודה חקלאית שיתופית בע"מ, מחזיקה ומפעילה מתקן המשמש לאגירת מי קולחין בבריכה פתוחה, הגישה שתי עתירות שעוסקות בדרישות הארנונה שנשלחו לה לשנים 2018 ו-2019. בעתירה הראשונה, עותרת האגודה כנגד סבירות צווי הארנונה וכנגד הטלת חיוב רטרואקטיבי לשנת 2018, ובעתירה השנייה מערערת האגודה על החלטת ועדת הערר לענייני ארנונה שליד עיריית חדרה אשר דחתה עררים שהגישה העותרת על שומות הארנונה לשנים 2018-2019. עיקר הדיון מתמקד בסיווג הנכסים השונים שבמתקן על פי צווי הארנונה של העירייה ובחיוב הרטרואקטיבי. לטענת האגודה סיווג הנכסים על ידי העירייה כנכסים למלאכה ולתעשייה במקום כנכסים המיועדים לחקלאות, אינו תואם את השימוש בפועל ומטיל עליה מעמסה כספית שתחייב את סגירת המתקן ותביא לפגיעה בציבור הרחב.

בית המשפט קיבל את העתירות ופסק כלהלן:

סעיף 8(א) לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), מקנה למועצת העירייה סמכות להטיל חובת תשלום ארנונה עירונית על הנכסים שבתחומה. מכוחו של חוק ההסדרים הותקנו גם תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), שקבעו הוראות לעניין מדידת שטחים, סיווג נכסים וכללו גם הוראות לעניין הסכום המזערי והסכום המרבי לכל שנת כספים עבור כל סוג של נכס.

ההבחנה בין סוגי הנכסים, בין לפי מיקומם ובין לפי סוגי השימושים בהם, נתונה לשיקול דעת הרשות המקומית ובתי המשפט הכירו בסמכותן של הרשויות לקבוע שיעורי ארנונה שונים לנכסים שונים. אף ששיקול הדעת של הרשות המקומית בקביעת שיעורי הארנונה הוא רחב, הרי שכמו בכל הפעלת סמכות בשיקול דעת, על הרשות לפעול בהגינות, בתום לב, בסבירות, במידתיות, לשיקול רק שיקולים ענייניים ולבסס את החלטותיה על תשתית עובדתית רלבנטית.

כדי לקבוע מהו התעריף לחיובו של כל נכס בארנונה יש תחילה לברר מהו סיווגו הנכון. הסיווג מתחיל כמובן בקביעת השימוש בנכס. כך גם על מנת לברר כיצד יחויב המתקן של האגודה, צריך לברר תחילה מהו השימוש שנעשה בו.

כל הסיווגים שהוצעו על ידי הצדדים, בין מלאכה, בין תעשייה, בין שירותים ובין חקלאות אינם תואמים במדויק את השימוש שעושה האגודה בנכס. כדי לסווג את הנכסים שבמתקן יש לצעוד על פי הוראות צווי הארנונה. תחילה יש לברר באיזה מאזורי העיר מצוי המתקן, לאחר מכן יש לברר מהו השימוש העיקרי שנעשה בנכסים ומהו השימוש המשני, בהתאם להגדרות שבצוים.

הבריכה והסככות שבמתקן כלולים בסיווג מבנה חקלאי שבצווי הארנונה. משמעות המסקנה האמורה היא כי את שטח הקרקע התפוסה שבמתקן, קרקע שמשרתת את בריכת האיגום, יש לסווג כקרקע הצמודה למבנה חקלאי (סיווג 715 לצווי הארנונה).

יש לקבל את טענת האגודה ולפיה החיוב בארנונה עבור התקופה שמיום 1/1/2018 ועד 7/8/2018 הוא חיוב רטרואקטיבי אסור. הלכה היא כי על העירייה מוטלת חובת הגינות כלפי האזרח. העירייה, שידעה על חיובי הארנונה המושגים על המתקן על ידי המועצה האזורית מנשה, לא הודיעה מאום לאגודה ולא יידעה אותה כי עם שינוי שטחי השיפוט צפוי גם שינוי בחיובי הארנונה ובסיווג הנכסים. ה"אשם" לכך שהאגודה לא שילמה ארנונה בגין הנכס מיום 1/1/2018 ועד קבלת הדרישה ב-7/8/2018 לא רובץ על כתפי האגודה אלא על כתפי העירייה, שלא עשתה מאום ולא הודיעה לאגודה על השינוי במשטר הארנונה.

טענת העירייה כי חילופי השטחים פורסמו ברשומות אינה מספקת כדי להעביר את הנטל לאגודה לברר מהי משמעות החילופים על חיובי הארנונה. האגודה רשאית הייתה להניח, בתום לב, כי משטר

## פסק דין

1. מי בקעת הנדיב - אגודה חקלאית שיתופית בע"מ, מחזיקה ומפעילה מתקן המשמש לאגירת מי קולחין בבריכה פתוחה והעברתם בעזרת צנרת ומשאבה לשטחים חקלאיים סמוכים ולמתקנים אחרים. בעבר היה המתקן ממוקם בשטח השיפוט של המועצה האזורית מנשה. בשנת 2017, בעקבות הסכם בדבר חילופי שטחים, עבר שטח המתקן לתחום שיפוטה של עיריית חדרה. עם העברת השטח לעיריית חדרה נדרשה האגודה לשלם לעירייה ארנונה עירונית.

2. שני ההליכים מושא פסק דין זה עוסקים בדרישות הארנונה שנשלחו לאגודה לשנים 2018 ו-2019. בעת"מ 5045-11-18 עותרת האגודה כנגד סבירות צווי הארנונה וכנגד הטלת חיוב רטרואקטיבי לשנת 2018, ובעמ"נ 58884-09-20 מערערת האגודה על החלטת ועדת הערר לענייני ארנונה שליד עיריית חדרה אשר דחתה עררים שהגישה האגודה על שומות הארנונה לשנים 2018-2019.

3. כפי שנראה להלן עיקר הדיון מתמקד בסיווג הנכסים השונים שבמתקן על פי צווי הארנונה של העירייה ובחיוב הרטרואקטיבי. לטענת האגודה סיווג הנכסים על ידי העירייה כנכסים למלאכה ולתעשייה במקום כנכסים המיועדים לחקלאות, אינו תואם את השימוש בפועל ומטיל עליה מעמסה כספית שתחייב את סגירת המתקן ותביא לפגיעה בציבור הרחב.

### רקע

4. מי בקעת הנדיב, אגודה שיתופית חקלאית בע"מ (להלן: האגודה) יוסדה בשנת 2008. האגודה היא חלק מקבוצת התאגידים של חברת רימון שירותי ייעוץ וניהול בע"מ. האגודה הוקמה על מנת להחזיק ולהפעיל מאגר להשבת מי קולחין. המתקן הוקם בגוש 10672 חלק מחלקה 11, ובעת הקמתו היה מצוי בשטחי קיבוץ גן שמואל, שבתחום שיפוטה של המועצה המקומית מנשה.

5. מתקן מי הקולחין פועל על פי רישיון אספקה שניתן לאגודה על ידי רשות המים (נספח 8 לעתירה). מי הקולחין מוזרמים למתקן האגירה ממתקן לטיהור שפכים (מט"ש) של עיריית חדרה המצוי בסמוך. את מי הקולחין מעבירה האגודה לצרכנים חקלאיים במרחב בקעת הנדיב - אלונה, ולמפעלי השבה באזורים סמוכים כמו רמת מנשה וחוף הכרמל.

6. המתקן כולל מערכת צינורות להובלת מי הקולחין מהמט"ש, משאבות ובריכת איגום שאליה מוזרמים המים מהמשאבות עד להעברתם לצרכנים. כן כולל המתקן סככות ובהן מערכות חשמל להפעלת המתקן ומחסן, ומערכת הפלרה שמשמשת לתחזוקה וניקוי המתקן.

7. אין חולק כי כל עוד היה המתקן בשטח שיפוטה של המועצה האזורית מנשה, שילם הקיבוץ למועצה ארנונה עירונית בשל החזקת המתקן של האגודה בשטחיו. שטח המתקן כולו סווג כאדמה

חקלאית וחיובי הארנונה היו נמוכים (ראו עיקרי טיעון של הקיבוץ, סעיף 5, וכן תצהירו של כרמל יוגב סעיף 6).

8. בשנת 2016 הגישו עיריית חדרה והמועצה האזורית מנשה למשרד הפנים בקשה לשינוי גבולות. הבקשה הועברה לבדיקת "הוועדה לשינוי גבולות בין עיריית חדרה למועצה אזורית מנשה ושטח חסר מעמד מוניציפאלי מחודש פברואר 2017" (נספח 5 לעתירה), ובסופה של בדיקה הומלץ על שינוי הגבולות כך ששטח המתקן יועבר לשטחה של עיריית חדרה (שטח המתקן כלול באזור שסומן A). ביום 17/5/2017 אישר שר הפנים את המלצות הוועדה וביום 14/12/2017 פורסם צו אכרזת חדרה (שינוי תחום העירייה (תיקון), התשע"ח - 2017 שהשלים את העברת שטח המתקן לתחומי העיר חדרה (נספח 11 לעתירה).

9. עם העברת השטח לתחומי העיר חדרה נשלחה לקיבוץ גן שמואל דרישה לתשלום ארנונה שנשמכה על דרישות העבר שנשלחו על ידי המועצה האזורית מנשה (נספח 6). הקיבוץ חויב בתעריף ארנונה לאדמה חקלאית על מלוא השטח שבחכירתו והמצוי בתחומי העיר חדרה, לרבות שטח המתקן (237,004 מ"ר). בחודש 10/2018 נשלחה לקיבוץ הודעת שומה מתוקנת שבה הופחת שטח המתקן המוחזק על ידי האגודה (נספח 14 לעתירה). צוין כי הופחת שטח של 16,028 מ"ר. בהתאם נשלחה לאגודה דרישת תשלום ארנונה בשל אחזקתה בשטח המתקן. בשומת הארנונה מיום 7/8/2018 שנשלחה לאגודה, נדרשה האגודה לשלם לעירייה ארנונה עירונית החל מיום 1/1/2018 בסך כולל של 482,762 ₪ (נספח 1 לעתירה). בשומת הארנונה חויבה האגודה בגין סיווגים כדלקמן: 256 מ"ר שטח מבנה תעשייה (סימול 401); 9,188 מ"ר שטח שהוגדר כמאגרי מים ובריכת טיהור פתוחים (סימול 407); ו-6,584 מ"ר קרקע תפוסה באזור תעשייה וחרושת (סימול 740) (להלן: שומות הארנונה).

10. האגודה שחלקה על השומה פנתה לעירייה ולאחר שבקשותיה נדחו, הגישה השגה למנהל הארנונה. לאור טענת העירייה כי חלק מהטענות שהעלתה האגודה אינן בסמכות מנהל הארנונה, הגישה האגודה את העתירה בתיק 5045-11-18.

בשנת 2019 שוב נשלחה לאגודה דרישת תשלום ארנונה, בהתאם לאותם סיווגים, ועל כן הגישה האגודה השגה גם על שומה זאת. לאחר דחיית ההשגות, הן לשנת 2018 והן לשנת 2019, הגישה האגודה ערר לוועדת הערר לענייני ארנונה שליד עיריית חדרה. הדיון בשני העררים אוחד.

11. נציין כי לאחר הגשת העתירה הסכימו הצדדים לעכב את הדיון בה עד להכרעה בעררים שנדונו לפני ועדת הערר. עם קבלת החלטת ועדת הערר מיום 16/8/2020 שבגדרה דחתה הוועדה את טענות האגודה, הגישה האגודה את הערעור בתיק עמ"נ 58884-09-20. מאחר ששני הליכים עוסקים באותה שומה הוריתי על איחוד הדיון.

כדי להבין את המחלוקת אפרט להלן את תמצית הטענות בכל אחד מההליכים ולאחר מכן אכריע בטענות כולן.

**העתירה (עת"מ 5045-11-18)**

12. בכתב העתירה שהגישה האגודה עוד בחודש נוב' 2018, נטען כי מן הדין לבטל או לתקן את שומת הארנונה. האגודה העלתה מספר טענות המצדיקות לגישתה התערבות שיפוטית בשומה;
- השומה מנוגדת למצג שהוצג במסגרת הבקשה לשינוי גבולות ולצירוף שטח המתקן לתחום שיפוטה של העירייה. נטען כי בבקשה לשינוי גבולות צוין כי השטח משמש לשימוש חקלאי;
  - השומה אינה סבירה שכן משמעותה של הטלת ארנונה בשיעור כה גדול על האגודה היא סגירת המתקן. האגודה הבהירה כי מחיר מי הקולחין לצרכנים נקבע על ידי רשות המים אשר אינה כוללת בחישוביה את הוצאות הארנונה, ומכל מקום העלאת המחיר תגרום לכך שהצרכנים ימנעו משימוש במי הקולחין.
  - השומה נגועה בהפליה אל מול מחזיקים אחרים. נטען כי כאשר הקיבוץ היה הנישום, דרישת התשלום הייתה קטנה בהרבה מהחויב שהושת על האגודה.
  - השומה מהווה הטלת חיוב רטרואקטיבי פסול. השומה הוצאה בחודש 08/2018 וכללה חיוב מתחילת השנה.

**הערעור (עמ"נ 58884-09-20)**

13. בצד העתירה הוגש כאמור ערעור על החלטת ועדת הערר מיום 16/8/2020. החלטת ועדת הערר עסקה במאוחד בשומות הארנונה לשנים 2018 ו-2019. האגודה העלתה לפני הוועדה גם טענות שנכללו בעתירה ובהן הטענה בדבר אי סבירות השומה והחויב הרטרואקטיבי. שתי טענות אלו נדחו על ידי הוועדה שקבעה שאינן בסמכותה.
14. הוועדה עסקה בשתי הטענות הנוספות שהועלו על ידי האגודה; הטענות בדבר סיווג חלקי המתקן על פי צו הארנונה ומדידת השטחים. הטענה העיקרית של העותרת הייתה כי השימוש שנעשה על ידה במתקן הוא שימוש חקלאי, שכן העותרת מספקת מים לצרכי החקלאים בלבד. ועדת הערר סיירה במתקן ומצאה כי השימוש שנעשה במתקן הוא מתן שירותים עם אלמנטים של תעשייה ולא שימוש חקלאי (פסקה 20). הוועדה סברה על כן כי הסיווג המתאים ביותר לשימושים שעושה האגודה הוא שימוש למשרדים, שירותים ומסחר על פי פרק 4.2 לצווי הארנונה של העירייה. עם זאת, מאחר שהעירייה סיווגה את השימוש בנכסים כסיווגים המקלים עם האגודה, כלומר סיווגה את השימוש בסיווגים של תעשייה, חרושת ומלאכה, שהתעריפים בהם נמוכים יותר, החליטה הוועדה שלא להתערב בסיווג השימוש.
15. הוועדה הדגישה כי העירייה סיווגה את בריכת האיגום על פי סיווג בריכות בשימוש למלאכה, אף כי ניתן היה לסווג את השימוש, כמו גם לגבי יתר חלקי המתקן, בסיווג של בריכות

בתעשייה. גם כאן מצאה הוועדה כי סיווג השימוש כמלאכה מיטיב עם האגודה, שכן התעריף הקבוע לבריכות פתוחות בסיווג זה נמוך מהתעריף לבריכות בתעשייה.

16. הוועדה סיכמה את עמדתה לגבי סיווג הנכסים בפסקה 51 כדלקמן:

על כן ולסיכום הדברים, אנו סבורים שהמשיב עשה חסד עם העוררת בסיווג הנכס בחלקו כמבנים וקרקע לתעשייה ובחלקו כבריכת או מאגר מים, תחת סיווג מלאכה. בשנים בצד את הסיווג מש"מ שלא הועמד להכרעתנו, הסיווגים הנ"ל הם הדומים והמתאימים ביותר לשימוש שנעשה בנכס. הסיווג חקלאות לטעמנו אינו דומה בשום צורה לפעילות שבנכס, ובהינתן סיווג ספציפי של בריכות ומאגרי מים בצו המסים, זהו לכל הדעות סיווג דומה יותר ואף סיווג מתאים לשימוש שנעשה בבריכת האיגום.

17. הוועדה דחתה גם את הטענות לעניין המדידה והדגישה כי למעשה לא מדובר על טענות לגבי טעויות טכניות במדידה, אלא בטענות העוסקות בשימוש בחלקי המתקן. מאחר שהוועדה קבעה כי לא נפל פגם בסיווג השטחים וכי בכל השטחים שנמדדו נעשה שימוש לצרכי המתקן, דחתה גם את הטענות לעניין המדידות.

בערעור חוזרת האגודה וטוענת כי השימוש שנעשה במתקן הוא שימוש חקלאי ולכן יש לסווג את כל חלקי המתקן כאדמה חקלאית או לחלופין כבניין חקלאי.

### דין והכרעה

18. כפי שיפורט להלן הגעתי למסקנה כי יש לקבל את העתירה והערעור באופן חלקי בלבד. מצאתי כי יש מקום לקבל את טענת האגודה בדבר בטלות החיוב הרטרואקטיבי לשנת 2018. כן מצאתי כי יש לתקן את סיווג הנכס ולקבוע כי בריכת האיגום והמבנים שבמתקן יסווגו כבניין חקלאי וכי יתרת השטח התפוס תסווג כקרקע חקלאית.

### הנכסים במתקן - כללי

19. האגודה פועלת כאמור להשבת מי קולחין לחקלאות. האגודה מקבלת את מי הקולחין ממט"ש חדרה הסמוך ומעבירה את המים בעזרת משאבות וצנרת לחקלאים ולאגודות נוספות העוסקות בהשבת מי קולחין לחקלאות. פעילותה זו של האגודה היא בעלת חשיבות רבה לניצול וחסכון במים והיא מאפשרת שימוש חוזר במים שעברו הליך טיהור. בלא השבת מי קולחין לצרכים חקלאיים, יאלצו החקלאים לקבל מים ממקורות חלופיים, לרבות מים שפירים, והדבר יביא כמובן לבזבוז משאבי טבע וממון כאחד. זאת ועוד, טיהור המים והשבת מי הקולחין לצרכי חקלאות מסייעים בסילוק השפכים ומונעים זיהומי קרקע ומים. אין פלא איפה שרשות המים מעודדת טיפול במי שפכים ושימוש חוזר במי קולחין. השבת מי הקולחין והוזלת עלויות המים לחקלאים מסייעת גם לעידוד החקלאות ברחבי ישראל (ראו ותצהירו של בני גרונוולד בפני ועדת הערר ואתר רשות המים - [https://www.gov.il/he/departments/water\\_authority/govil-landing-page](https://www.gov.il/he/departments/water_authority/govil-landing-page)).

20. על פי תצהירו של מר דני גרינוולד, מנהל אגף סיוע ומנהל חטיבת אסדרה ברשות המים, שהוגש לוועדת הערר, עולה כי ישראל היא המדינה המובילה בעולם בהשבת מי שפכים. כ-88% ממי השפכים מושבים לצרכים חקלאיים ואחרים (פסקה 8 לתצהיר). השימוש במי קולחין בחקלאות מאפשר גם הוזלת תעריפי המים השפירים לצריכה ביתית.

21. תעריף מי הקולחין נקבע על ידי רשות המים, בהתאם לעלות התשומות לספקים, לרבות עלות הקמת המתקנים, אחזקה ותפעול (ראו [סעיף 111 לחוק המים](#), התשי"ט-1959 והכללים שהוצאו מכוחו). חיובי הארנונה במרבית המתקנים להשבת מי קולחין הם זניחים, ומבוססת על שיעורי הארנונה לחקלאות. על כן, הוספת רכיב הארנונה לתשומות בעת חישוב תעריף המים היא זניחה (סעיף 11 לתצהיר מר גרינוולד ועדותו לפני הוועדה עמ' 10, 11).

22. חשוב לציין כי ספק מי קולחין אינו יכול להעלות את התעריף לצרכן ללא אישור רשות המים. עם זאת הובהר, כי ככל שיועלה מחיר המים לצרכן, בשל הוספת עלות תשומות כלשהן, יש חשש שמא מחיר מי הקולחין יהיה גבוה מדי והחקלאים יעברו לצריכת מים שפירים, וכך תפגע כל תכלית הקמת מערכות הטיהור והשבת מי הקולחין (עדות גרינוולד עמ' 8, 9, ומכתבו מיום 31/10/2018, נספח 3 לעתירה ומכתב מנהל רשות המים מיום 7/2/2019).

23. תיאור הדברים עד כה מלמד כי לקביעת שעורי הארנונה המוטלים על נכס המשמש כמתקן להשבת קולחין יש משמעות רבה על האפשרות להקים ולתחזק מתקני השבה שכאלו, ועל משק המים בישראל בכללותו.

דברים אלו צריכים לעמוד לנגד עינינו בבואנו לבחון את צווי הארנונה של עיריית חדרה ולשקול את טענותיהם של הצדדים.

#### **צווי הארנונה של עיריית חדרה**

24. [סעיף 8\(א\) לחוק הסדרים במשק המדינה \(תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב\)](#), התשנ"ג-1992 (להלן: חוק ההסדרים) מקנה למועצת העירייה סמכות להטיל חובת תשלום ארנונה עירונית על הנכסים שבתחומה. הסעיף מורה כי "הארנונה תחושב לפי יחידת שטח בהתאם לסוג הנכס, לשימושו ולמקומו, ותשולם בידי המחזיק בנכס". מכוחו של חוק ההסדרים הותקנו גם [תקנות הסדרים במשק המדינה \(ארנונה כללית ברשויות המקומיות\)](#), התשס"ז-2007, שקבעו הוראות לעניין מדידת שטחים, סיווג נכסים וכללו גם הוראות לעניין הסכום המזערי והסכום המרבי לכל שנת כספים עבור כל סוג של נכס. נזכיר גם כי צו המסים של כל רשות מקומית מותנה גם בקבלת אישור השרים הנוגעים לעניין (שר הפנים ושר האוצר).

25. ההבחנה בין סוגי הנכסים, בין לפי מיקומם ובין לפי סוגי השימושים בהם, נתונה לשיקול דעת הרשות המקומית ובתי המשפט הכירו בסמכותן של הרשויות לקבוע שיעורי ארנונה שונים לנכסים שונים. אף ששיקול הדעת של הרשות המקומית בקביעת שיעורי הארנונה הוא רחב, הרי שכמו בכל הפעלת סמכות בשיקול דעת, על הרשות לפעול בהגינות, בתום לב, בסבירות, במידתיות, לשקול רק שיקולים ענייניים ולבסס את החלטותיה על תשתית עובדתית רלבנטית (ראו למשל [עע"מ](#)

[9401/06](#) ארגנטינה באוניברסיטה בע"מ נ' מנהל הארנונה בעיריית תל אביב [פורסם בנבו] ((6/7/2009).

26. [בג"צ 1355/93](#) ועד מעקב לעניין ארנונה ירושלים נ' ראש עיריית ירושלים [פורסם בנבו] (27/1/1994) נאמר על ידי בית המשפט (פסקה 4):

היקף שיקול הדעת הנתון לעיריה, ביחס למהות המבחנים שעליהם תבסס את חיובי הארנונה של בניינים כאלה ואחרים שבתחומה, הוא נרחב. הנחת היסוד היא, שהעיריה מוחזקת כמי שמטיבה לדעת את כלל צורכי העיר, את היקף השירותים העירוניים הנצרכים על-ידי חלקי האוכלוסיה השונים, וכן את מידת יכולתם היחסית של מחזיקי הנכסים לסוגיהם לשאת בנטל הארנונה (השווה דברי מ"מ הנשיא לנדוי [בבג"צ 345/78](#), 364, 461, 462 הנ"ל, בעמ' 121). בקביעת המבחנים עשויה איפוא העיריה להתחשב בשיקולים משיקולים שונים. כך, למשל, על סוגי עסקים רווחיים במיוחד, כדוגמת חברות-ביטוח ובנקים, בידי העיריה להטיל שיעור ארנונה קצוב וגבוה (ראה [בבג"צ 345/78](#), 364, 461, 462 הנ"ל ו**בבג"צ 397/84** הנ"ל), אך מכאן אין משתמע כי רמת הרווחיות מהווה שיקול מרכזי, או חיוני, בקביעת שיעורי הארנונה בהם יחויבו כלל העסקים האחרים (השווה [בבג"צ 764/88](#), 1437/90, 1985 הנ"ל, בעמ' 805). הוא הדין ביחס להתחשבות בשווי הבניין, כבסיס ראוי לחישוב שיעור הארנונה; שאם היא אמנם אפשרית (וזאת שאלה המוטלת בספק) אין היא, מכל מקום, בגדר חובה המוטלת על העיריה.

(ראו גם [ע"א 8838/02](#) גולדהמר נ' עיריית חיפה [פורסם בנבו] (20/9/2006); [ע"מ 803/15](#) עיריית פתח תקווה נ' קונטאל אוטומציה ובקרה בע"מ [פורסם בנבו] (13/9/2017)).

27. השיקול העיקרי אותו נהוג להביא בחשבון בקביעת שיעורי הארנונה הוא השיקול הכלכלי, דהיינו מידת הרווחיות של הנישום מפעילות העסק (ראו למשל [בג"צ 345/78](#) ירדניה חברה לביטוח בע"מ נ' עיריית תל-אביב יפו, פ"ד לג(1) 113, 120 (1978); [בג"צ 397/84](#) בנק דיסקונט לישראל בע"מ נ' עיריית גבעתיים, פ"ד לט(2) 13, 20 (1985)). בתי המשפט הכירו גם באפשרות כי מיהות המשתמש - המחזיק בנכס תשמש מבחן לקביעת תעריפי הארנונה, אך לא יהא זה בגדר מבחן בלעדי (ראו [ע"מ 3832/07](#) עיריית עפולה נ' המוסד לביטוח לאומי [פורסם בנבו] (21/12/2010), [רע"א 11304/03](#) כרטיסי אשראי לישראל נ' עיריית חיפה [פורסם בנבו] (28/12/2005)).

28. הרשות המקומית רשאית גם לשקול שיקולים ציבוריים כלליים, ובהם עידוד פעילות מוגדרת, בין בכלל ובין באזורים מסוימים, או מנגד הכבדת נטל המס העירוני על פעילות הפוגעת בציבור (ראו למשל [רע"א 10643/02](#) חבס ח.צ. פיתוח 1993 בע"מ נ' עיריית הרצליה [פורסם בנבו] (14/5/2006); [עמ"נ \(ת"א\) 17085-04-14](#) אסאבן נ' מנהל הארנונה בעיריית תל אביב, פסקה 27 [פורסם בנבו] (15/4/2015)).

29. לאור עקרונות אלו נבחן את צווי הארנונה של עיריית חדרה לשנים 2018, 2019. שטח שיפוטה של העיר חדרה מחולק בצווי הארנונה ל-4 אזורים (סעיף 2). בפירוט הגושים והחלקות בכל אחד מהאזורים לא מוזכר גוש 10672 שבו מצוי המתקן, ועל כן יש להניח כי השטח מצוי באזור



השיורי המוגדר כאזור א' (סעיף 2.3.1) (אם כי אזור א' אינו כולל אדמה חקלאית). בסעיף 3 לצווי הארנונה מחולקים הנכסים בעיר לפי סוגיהם, או מדויק יותר על פי השימושים שנעשים בהם. החלוקה העיקרית היא בין נכסים המשמשים למגורים (סעיף 3.1) לבין נכסים שאינם משמשים למגורים (סעיף 3.2).

ענייננו בנכסים שאינם משמשים למגורים. גם נכסים אלו מחולקים לפי השימושים שנעשים בהם - שימושים ראשיים ושימושי משנה.

30. הצווים כוללים טבלאות על פי השימושים הראשיים השונים, כמו נכסים המשמשים למשרדים שירותים ומסחר (סעיף 4.2), נכסים המשמשים מלאכה (סעיף 4.3), נכסים המשמשים תעשייה וחרושת (סעיף 4.4), נכסים מיוחדים (סעיף 4.5), משרדי ממשלה (סעיף 3.6), מוסדות ציבור (סעיף 4.7), בתי מלון ונופש (סעיף 4.8), אדמה חקלאית ומבנה חקלאי (סעיף 4.9).

בכל טבלה מפורטים שימושי משנה ונכסים שונים, נקבע סימול לכל סוג נכס, ונקבע התעריף לכל מ"ר בכל סוג. יוער - כי לגבי חלק מהנכסים שאינם משמשים למגורים צוין כי התעריף יחול בכל האזורים, ולגבי חלק יש הבחנה בין מיקומי הנכסים באזורים השונים.

31. בשומת הארנונה שנשלחה לאגודה סווגו הנכסים במתקן כדלקמן:

- מבנה בשטח של 256 מ"ר - שימוש ראשי - נכסים המשמשים לתעשייה וחרושת, שימוש משנה - מבנה עד 1,000 מ"ר (סוג 401).
- מאגר המים במתקן בשטח של 9.188 מ"ר - שימוש ראשי - נכסים המשמשים מלאכה ושימוש משנה - מאגר מים, בריכה פתוחה להשבחת מי שופכין (סוג 407).
- יתרת הקרקע בשטח של 6,584 מ"ר - שימוש ראשי - תעשייה וחרושת, שימוש משנה - קרקע תפוסה עד 900,000 מ"ר (סוג 740).

משמע, המתקן סווג על ידי העירייה כך שחלקו משמש ל"מלאכה" וחלקו ל"תעשייה וחרושת".

32. טרם אבחן את הטענות המפורטות ראוי להעיר הערה כללית לגבי צווי הארנונה וסיווגם של הנכסים על פיהם. צו מיסים של עירייה, מכוחו מוטלת חובת תשלום ארנונה על תושבי העיר, כמו כל חקיקת מס, צריך להיות ברור ופשוט ליישום. הגדרות שאינן ברורות לשימושים השונים ולסיווגים בצו, פוגעות בציבור הנישומים ומונעות מהם לכלכל צעדיהם. כל מחזיק בנכס רוצה וצריך לדעת מהן העלויות הצפויות לרשות המקומית בשל ההחזקה על מנת שיוכל להחליט מהו השימוש המתאים עבורו בכל נכס (ראו והשוו [ע"א 3178/12](#) שלמי נ' מנהל מיסוי מקרקעין נתניה [פורסם בבנו] (17/11/2014); [ע"א 3012/18](#) מנהל מיסוי מקרקעין חיפה נ' טוונטי הנדרד נהריה בע"מ [פורסם בבנו] (4/7/2019)).

33. כל העוסק בתחום המיסוי המוניציפאלי יודע שבפועל לא כך הדבר, ומספרם הרב של ההליכים בענייני ארנונה מעיד על כך. כך ניתן לראות, כי צווי הארנונה כוללים בדרך כלל סיווגים רבים, ההגדרות אינן מובנות דיין ולא תמיד ניתן להסביר את ההיגיון והתכליות של הסיווגים השונים. העיר על כך בית המשפט העליון מספר רב של פעמים, אך לצערנו המצב טרם השתנה. כך למשל נאמר בבר"מ [1676/15](#) ברודקאסט ויזאו ש.ב. בע"מ נ' מנהל הארנונה בתל אביב יפו [פורסם בנבו] (9/6/2016):

כדי שלא להטריח עד כדי טרחנות לא אחזור על הקינה שהשמיע בית משפט זה אין ספור פעמים על התווה ובוהו בתחום הארנונה, ועל ריבוי הסיווגים שמספרם בתל-אביב מגיע - שומו שמים - לאלפים (ראו למשל הערותי בע"מ [9401/06](#) ארגנטינה באוניברסיטה נ' מנהל הארנונה בעיריית ת"א [פורסם בנבו] (2009) וכן בבר"מ [4021/09](#) מנהל הארנונה של עיריית ת"א נ' חברת מישל מרסיה [פורסם בנבו] (2010), פסקה י"ב סיפה ופסקה ל'). אך אם ישנם, וכל עוד ישנם סיווגים רבים כחול הים, יש לדעתי לעשות כל מאמץ שארנונה תשולם על פי סיווג ספציפי ולא שיורי (ראו גם פרשת מרסייה הנזכרת, שם). כשלעצמי סבורני ששיקול זה אינו בעל משקל מועט כל עיקר, כיון שאין לטעמי להלוס כי הרשות לא תתאמץ לעשות לסיווג ספציפי הוגן, ותקל על עצמה ועל כיסה בסיווג שיורי ששיעורו גבוה יותר.

ובע"מ [803/15](#) הנ"ל:

א. [...] פעמים רבות העיר בית המשפט, לרבות בפסקי דין שנכתבו על-ידי, על הצורך ברפורמה מבהירה ומפשטת בדיני הארנונה. קשה להאמין כמה מאמצים שיפוטיים, וכמובן מאמצי הצדדים, הוקדשו לפלפולי פלפולים של פרשנות דיני הארנונה; יוצאת הנשמה ושקעה החמה והסאגה לא תמה.

ב. התיק דנא אינו יוצא דופן מאלה, ומתאפיין כתמיד ב"משיכת החבל" בין פרשנות הרשות המקומית שדעתה לגבות עוד, ובין פרשנות משתמשי הנכסים שדעתם לשלם פחות, כהררים התלויים בשערה, בהבחנות דקות מן הדקות, היוצרות בלא הרף ריבוי התדייניות, האוכלות ללא רחם, בזמן שיפוטי והמולידות פרשנות שתמיד יש לאחריה עוד ועוד, במאמץ הצדדים למשוך את החבל ולמתוח את היריעה לכיוונם.

34. גם צווי הארנונה של עיריית חדרה אינם ברורים, כוללים הגדרות רבות שחלקן אינו ברור ולא מועיל בבדיקת חיובי הארנונה, כוללים סיווגים רבים שלא תמיד ניתן להבין את ההבדלים ביניהם, לא כל שכן את הטעמים להבחנות בתעריפים השונים. אין פלא כי ניתן למצוא דיונים רבים בבתי משפט העוסקים בפרשנות צווי הארנונה של העירייה.

### סיווג הנכסים

35. כדי לקבוע מהו התעריף לחיובו של כל נכס בארנונה יש תחילה לברר מהו סיווג הנכון. הסיווג מתחיל כמובן בקביעת השימוש בנכס. כאן נזכיר כי הגדרת השימוש בנכס אינה תמיד פשוטה שכן ברור כי צווי הארנונה אינם יכולים לכלול הגדרות לכל שימוש אפשרי. יתרה מזאת, לעיתים בנכס אחד שאינו ניתן להפרדה נעשים שימושים מעורבים, ועל כן יש לברר מהו השימוש הדומיננטי

ומהם שימושי הלוואי (ראו [בר"ם 5557/06](#) מצפה תת ימי ים סוף בע"מ נ' מנהל הארנונה של עיריית אילת, [פורסם בנבו] (2/1/2007); [בג"צ 764/88](#) דשנים וחומרים כימיים בע"מ נ' עיריית קרית אתא, פ"ד מו (1) 816, 793 (1992); [בר"ם 8242/08](#) מפעלי נייר אמריקאיים ישראלים בע"מ נ' מנהלת הארנונה של עיריית חדרה, [פורסם בנבו] (22/7/2009)).

36. כך גם על מנת לברר כיצד יחויב המתקן של האגודה, צריך לברר תחילה מהו השימוש שנעשה בו. האגודה טוענת כי השימוש בנכס הוא שימוש חקלאי - המתקן מקבל מי שופכין, אוגר אותם ומחלק אותם לחקלאים באזור או למתקני השבה אחרים אשר עוסקים גם כן בהשבת מים לחקלאות. המתקן, כך לטענתם אינו עוסק ב"מלאכה" או ב"תעשייה", אין בו כל רכיב של יצור. המתקן עוסק רק בהשבת מים לחקלאות והפעילות בו, כך לטענתה, היא פעולת לוואי לעיבוד חקלאי - האגודה מפנה בעניין זה גם לחוות דעתו של מר ראובן פרדס.

37. ועדת הערר סברה כי השימושים במתקן אינם תואמים את הסיווגים שבשומת הארנונה ואף אינם תואמים את השימוש החקלאי לו טוענת האגודה. הוועדה ציינה כי לדעתה סיווג השימוש המתאים ביותר בצו המיסים הינו "משרדים שירותים ומסחר". עם זאת, הוועדה סברה כי אינה יכולה להתערב בקביעת הסיווג, שכן איש מהצדדים לא טען לסיווג הנכס כשירותים, מה גם שסיווג בריכת האיגום תחת מלאכה, מיטיב עם האגודה. לגבי המבנים סברה הוועדה שיש בהם "סממנים מסוימים של תעשייה" (ולא ברור מהם אותם סממנים ומדוע ניתן לסווג נכס על פי סממנים ולא על פי השימוש העיקרי), ועל כן בחרה שלא להתערב בסיווג שבשומה. הוועדה גם מצאה שאין להתערב בסיווג הקרקע כקרקע תפוסה לתעשייה וחרושת.

38. כל הסיווגים שהוצעו על ידי הצדדים, בין מלאכה, בין תעשייה, בין שירותים ובין חקלאות אינם תואמים במדויק את השימוש שעושה האגודה בנכס. כל הניסיונות למצוא סיווגים בשימושים המוגדרים בצווי הארנונה הם מאולצים ואינם מתיישבים עם נסיבות המקרה ועם תיאור הפעילות המבוצעת במתקן.

39. כדי לסווג את הנכסים שבמתקן יש לצעוד על פי הוראות צווי הארנונה. תחילה יש לברר באיזה מאזורי העיר מצוי המתקן, לאחר מכן יש לברר מהו השימוש העיקרי שנעשה בנכסים ומהו השימוש המשני, בהתאם להגדרות שבצווים.

40. העיר חולקה כאמור ל-4 אזורים שומה - אזור נופש, אזור ב', אזור ב'+ ואזור א'. אזור א' הוא אזור שיויר. המתקן בנוי בגוש 10672 שאינו נכלל באף אחד מהאזורים המפורטים, ועל כן יחולו עליו הוראות הסיווג השיוירי אזור א'. מאזור א' הוצאו שטחים המהווים אדמה חקלאית וזו מוגדרת בסעיף 1.1.3 לצווים כ"כל קרקע שבתחום העירייה שאינה בניין, המשמשת מטע או משתלה או משק בעלי חיים או לגידול תוצאת חקלאית או לגידול פרחים [...]". לכאורה המתקן אינו נכלל בהגדרה של אדמה חקלאית, ועל כן יש לקבוע שהמתקן מצוי באזור א'.

41. כדי לברר מהו השימוש העיקרי ומהם שימושי המשנה בנכסים, צריך לקבוע תחילה את העובדות הרלבנטיות. עובדות אלו יוסקו מחוות הדעת, התצהירים שהוגשו לוועדה וחקירות העדים.

מחוות הדעת של מר פרדס (שהוגשה מטעם העוררת), מהתצהירים והעדויות שנשמעו בוועדת הערר עולה, כי מתקן טיהור השפכים חדרה (מט"ש חדרה) אוסף שפכים מהעיר והישובים הסמוכים. במט"ש נעשות פעולות טיהור המוגדרות על ידי הצדדים ברמה שניונית (אף כי נטען שהמט"ש היה אמור להגיע לרמת טיהור שלישונית - סעיף 24 לתצהיר מר גרינוולד). המים המטוהרים, מי הקולחין, מוזרמים ממט"ש חדרה למתקן של האגודה. במתקן מוזרמים המים לבריכת איגום. מדובר בשטח קרקע שהוכשר על ידי הקמת סוללות עפר ונאטם בעזרת יריעות בטומניות. מי המט"ש מוחזקים בבריכת האיגום עד להעברתם בצנרת לחקלאים או למתקני השבת קולחין אחרים (תצהיר כרמל יוגב, עמ' 282 לתיק המוצגים).

42. בנכס מצוי גם מתקן הכלרה. תפקידו של המתקן להזרים מעת לעת חומרים כימיים בצנרת. ההכלרה אינה חלק מההשבחה של המים אלא נדרשת אך ורק לצורך ניקוי הצנרת שבמתקן (עמ' 269 לתיק המוצגים) (פרוטוקול סיור בנכס), תצהיר יוגב, סעיף 16, עמ' 283 למוצגים). בנכס מצויים גם מבנים שנועדו לאפשר את הפעלת המתקן.

43. בשומת העירייה נעשתה הבחנה בין השימושים העיקריים של חלקי הנכס. בריכת האיגום סווגה כנכס בשימוש למלאכה. המבנים והקרקע התפוסה סווגו כשימוש לתעשייה. מהתיאור העובדתי מתחייבת המסקנה כי קביעות אלו מוטעות. ראשית, לא ברור מדוע נקבעו שימושים שונים לבריכת האיגום ולשאר חלקי המתקן. מדובר במתקן אחד שהשימוש העיקרי בו הוא אחיד. הבריכה, מערכת הצינורות, המשאבות ומתקן ההכלרה נועדו כולם לאותו שימוש - איסוף מים מהמט"ש וחלוקתם לצרכנים על פי צרכיהם.

44. השימוש מלאכה מוגדר בסעיף 1.1.16 לצווי הארנונה כך: "מלאכה - לרבות מוסכים ומפעלים לעיבוד תוצרת חקלאית ששטחם הבנוי הכולל אינו עולה על 15,000 מ"ר". השימוש תעשייה וחרושת מוגדר אף הוא בצווי הארנונה בסעיף 1.1.15 כך: "תעשייה וחרושת, לרבות תחנת הכוח, מפעלי בנייה, מחצבות ובתי תוכנה, מאגרי מים, בריכות מים, בריכות לטיהור והשבחת מי שופכין ומתקני התפלה".

45. אופן זה של הגדרת השימוש על ידי פירוט הריבוי, ללא ההגדרה הבסיסית, מותיר כר נרחב לפרשנות ההגדרה הבסיסית וחבל שכך (ראו [עע"מ 2503/13](#) זהר נ' עיריית ירושלים, פסקה 17 [פורסם בנבו] (4/2/2015)). מכל מקום, ברור שהשימוש ל"מלאכה" ול"תעשייה" חייב לכלול בחובו פעילות ייצור כלשהי, בין עבודת כפיים, ובין פעילות יצור באמצעות מכונות, מערכות מחשוב וכדומה (ראו [בר"מ 1676/15](#) ברודקאסט וידאו ש.ב. בע"מ נ' מנהל הארנונה בתל אביב יפו [פורסם בנבו] (9/6/2016)).

פעילות ייצור כוללת בחובה "יצירת יש מוחשי", דהיינו יצירת מוצר השונה מחומר הגלם כפי שהיה בתחילת הפעילות (ראו גם [עע"מ 980/04](#) המועצה האזורית חבל יבנה נ' אשדוד בונדד בע"מ [פורסם בנבו] (1/9/2005); [עע"מ 2503/13](#) הנ"ל; [עע"מ 3058/16](#) מנהל הארנונה במועצה מקומית בנימינה, גבעת עדה נ' אפרת שותפות לייצור ושיווק אפרוחי פיטום [פורסם בנבו] (28/3/2017)).

46. במתקן של האגודה לא נעשית כל פעילות ייצורית. מדובר למעשה במתקן שבו "מאוחסנים" מים שמתקבלים מהמט"ש ומועברים, בעזרת משאבות וצנרת לצרכנים. ב"חומר הגלם", מי הקולחין, לא נעשה כל שינוי וכל שיפור. פעילות ההכלרה לא נעשית לשינוי המים אלא לניקוי מערכות המתקן. במים לא נעשית כל מלאכה או כל פעילות ייצור אחרת, ועל כן לסיווג הנכס או חלק ממנו כמלאכה או כתעשייה, אין כל עיגון בשימוש שנעשה בו בפועל.

47. בכך לא תם הדיון. העירייה סבורה שיש לסווג את בריכת האיגום כמלאכה, הואיל ותחת השימוש מלאכה נכללו שימושי משנה של "מאגר" מים, בריכות מים, בריכות להשבת מי שופכין. עם זאת, שימוש המשנה אינו יכול להיחשב כשימוש העיקרי, ומאחר שהשימוש העיקרי בסעיף 4.3 לצווי הארנונה הוא "נכסים המשמשים למלאכה", ברי כי שימושי המשנה של מאגרי מים או בריכות, מתייחסים רק למאגרי מים ובריכות בנכס המשמש למלאכה.

48. ראינו גם כי בסיווג תעשייה וחרושת נכללו שימושים מרובים ובהם "מאגרי מים, בריכות מים, בריכות לטיהור והשבחת מי שופכין ומתקני התפלה". למרות זאת, אין לסווג את המתקן כולו בסיווג תעשייה. אפילו העירייה לא טענה כי השימוש בבריכת האיגום מהווה תעשייה או חרושת, אלא סברה שהשימוש בבריכה נכלל בשימוש למלאכה. בריכת האיגום אינה בבחינת מאגר מים או בריכת מים, ואינה בריכה לטיהור והשבחת מי שופכין, שכן במתקן לא נעשית כל פעילות להשבחת מי הקולחין המגיעים מהמט"ש.

זאת ועוד, ההגדרה לפיה תעשייה כוללת גם שימוש במאגרי מים, בריכות מים ובריכות להשבחת מי שופכין, צריכה להתפרש על פי משמעות הביטוי תעשייה, כלומר לאור ההנחה שבאותן בריכות נעשית פעילות ייצור כלשהי. כפי שראינו לא נעשית במתקן כל פעילות ייצור, ולכן המתקן אינו יכול להיכלל בהגדרה של תעשייה, אף אם הוא כולל בריכת איגום.

49. ועדת הערר סברה כי השימוש שנעשה בנכס נכלל בהגדרת שירותים, אף כי לא החילה את הסיווג האמור. ספק רב בעיניי האם ניתן לומר שהפעילות בנכס היא מתן שירותים. הדוגמאות לשימושים שפורטו בהגדרה שבסעיף 1.1.14 לצווי הארנונה, כגון מתקני חשמל, תחנות אוטובוס, מסעדות חנויות ועוד, אינן דומות כלל ועיקר לפעילות הנעשית במתקן שעיקרו אחסון מי הקולחין עד להעברתם לצרכנים. אף העירייה אינה טוענת כי עסקינן בשירותים ואינה מבקשת להחיל על המתקן את התעריפים לסיווג השימוש כשירותים.

50. נותר לבחון האם השימוש במתקן יכול להיות מסווג בסיווג של "אדמה חקלאית ומבנה חקלאי" כטענת האגודה. בצווי הארנונה מוגדרת אדמה חקלאית כך (סעיף 1.1.3):

כל קרקע שבתחום העירייה שאינה בנין, המשמשת מטע או משתלה או משק בעלי חיים או לגידול תוצרת חקלאית או לגידול יער או פרחים [...]

הגדרה זו כוללת רכיב שלילי - אינה בנין, ורכיב חיובי - שימוש לגידולים חקלאיים כמו מטע, בעלי חיים, תוצרת חקלאית וכו'. מבנה חקלאי מוגדר בסעיף 1.1.20 כ"מבנה של קבע הנמצא על אדמה חקלאית המשמש לצרכי הגידולים החקלאיים". הגדרה זו דורשת כי יתקיימו מספר תנאים; הקרקע עליה הוקם המבנה היא אדמה חקלאית, המבנה משמש לצרכי הגידולים החקלאיים.

על פני הדברים המתקן אינו יכול להיחשב כאדמה חקלאית שהרי הרכיבים החיוביים בהגדרה לא מתקיימים בו. על כן, יש לברר האם ראוי לראות בחלקי הנכס כמבנה חקלאי.

51. ועדת הערר בחנה את הטענות והגיעה למסקנה כי בריכת האיגום היא מבנה. וכך ציינה בפסקה 47:

בשים לב למבחנים אלו וביישום התרשמותנו מבריכת האיגום, אנו סבורים שניתן לראות בכ"מבנה" בפרשנותנו המרחיבה. מדובר במעין מתקן שבוצעו עבודות לצורך הקמתו, ואשר הוכן כך שיוכל לשמש לצורך אגירת המים ואחסונם, באופן שלא יחלחלו לקרקע ובאופן שניתן יהיה לבצע בהם שאיבה, על ידי מערכת צינורות המתחברת לבריכה זו. ואין ולא יכול להיות חולק שהוא משמש לתועלת כלכלית ולצורך קיומו של עסק. למעשה, זהו המתקן המרכזי בנכס המשמש להשגת תכליתו ומטרתו. על כן, אנו סבורים כי המדובר ב"מבנה" ולא ב"קרקע".

מסקנה זו של הוועדה מעוגנת בפסיקה שהרחיבה את המושג "מבנה" ונסמכת על מבחן של התועלת הכלכלית וכוללת גם מתקנים שונים (ראו למשל [ע"מ 11641/04](#) סלע נ' מועצה אזורית גדרות [פורסם בנבו] (17/7/2006); [ע"מ 4551/08](#) עיריית גבעת שמואל נ' חברת החשמל לישראל בע"מ [פורסם בנבו] (1/12/2011); [ע"מ \(ח"י\) 15316-09-10](#) קל-בנין בע"מ נ' עיריית באקה-ג'ית [פורסם בנבו] (29/6/2011).

52. מוכן אני להניח כמו הוועדה, אשר סיירה במקום וראתה במו עיניה את המתקן כולו ואת בריכת האיגום, כי הבריכה היא מבנה. עדיין יש לבחון האם הקרקע היא אדמה חקלאית והאם המתקן משמש לצרכי הגידולים החקלאיים.

53. המתקן כולו בנוי על מקרקעין אשר ייעודם על פי תכנית המתאר הרלבנטית היא ייעוד חקלאי (ראו חוות דעתו של מר פרדס עמ' 56, וכן הבקשה לתיקון תחום שיפוט, עמ' 30).

בבקשה לשינוי תחום השיפוט שבעקבותיה נעשו חילופי השטחים, מצוין מפורשות על ידי הצדדים המבקשים, ובהם עיריית חדרה, כי מדובר בשטח המשמש לגידולים חקלאיים. המתקן מצוי באזור A ובחלקה 11 שנרשם כי היא כוללת גידולי שדה ופרדס (עמ' 104 למוצגי האגודה). בעמ' 4 לבקשה נרשם כי "כבר כיום רוב השטחים הנדונים בבעלות קיבוץ גן שמואל, באחזקתו ובעיבודו של הקיבוץ לטובת גידולים חקלאיים" (סעיף 4 לפרק תכנון וייעוד). משמע, גם אם הקרקע במתקן אינה עונה במלואה על הגדרת אדמה חקלאית הרי שלאור עמדת העירייה עצמה, בשים לב לייעודי הקרקע, ראוי לקבוע כי המבנים בנויים על אדמה חקלאית. חיזוק לכך ניתן למצוא בעבודה שבעבר הוגדר הנכס כולו כאדמה חקלאית ומנותני ההשוואה שהציגה האגודה עולה כי במרבית הרשויות בארץ מסווג השימוש במתקנים להשבת מי קולחין כאדמה חקלאית.

54. אין חולק, והדבר עולה מתצהירי העדים ומחוות הדעת של מר פרדס, כי השימוש היחיד שנעשה במתקן הוא קבלת מי הקולחין, איגומם והעברתם לחקלאים או למתקני השבה אחרים. כל מי הקולחין, בין אלו שמועברים ישירות על ידי האגודה ובין אלו שמועברים על ידי מתקני השבה אחרים, מיועדים לצרכים חקלאיים ולגידולים חקלאיים. במובן זה השימוש במתקן הוא שימוש לצרכי הגידולים החקלאיים. ודוקו, מתצהירו ועדותו של מר גרינוולד מרשות המים עולה, כי "הקולחין מהווים נדבך מהותי ומרכזי במקורות המים להשקיה חקלאית ואין מקור מים חלופי למי קולחין [...]". (סעיף 9 לתצהירים).

55. מים הם משאב הכרחי לחקלאות וברי שמתקן שכל תפקידו לווסת כמויות ולהעביר מים לחקלאים הוא מתקן "המשמש לצרכי חקלאות" כנדרש בהגדרת מבנה חקלאי. מכאן שאת הבריכה והסככות שבמתקן יש לסווג כמבנה חקלאי.

56. המסקנה מכל האמור היא כי הבריכה והסככות שבמתקן כלולים בסיווג מבנה חקלאי שבצווי הארנונה. אעיר כי אפילו הייתי מגיע למסקנה כי ההגדרה האמורה אינה חלה על המתקן, המסקנה הייתה כי אין בצווי הארנונה סיווג מתאים. במקרה שכזה יש לאתר את הסיווג הקרוב ביותר לשימוש שבנכס (ראו [בר"מ 3058/16 הני"ל](#); [בר"מ 1280/13](#) חברת רבוע כחול ישראל בע"מ נ' מנהל הארנונה של עיריית אילת [פורסם בנבו] (11/4/2013)), וגם בדרך זו היינו מגיעים למסקנה כי הסיווג הקרוב ביותר הוא סיווג המתקן כמבנה חקלאי.

57. משמעות המסקנה האמורה היא כי את שטח הקרקע התפוסה שבמתקן, קרקע שמשרתת את בריכת האיגום, יש לסווג כקרקע הצמודה למבנה חקלאי (סיווג 715 לצווי הארנונה).

58. המסקנה ולפיה הסיווג הראוי והנכון של המתקן הוא בפרק 4.9 העוסק בתעריפים לנכסים המשמשים "אדמה חקלאית ומבנה חקלאי" מייצרת את הדיון בטענות לגבי סבירות הסיווגים האחרים.

**החיוב הרטרואקטיבי**

59. האגודה טוענת גם כי דרישת התשלום לשנת 2018 נשלחה אליה ביום 7/8/2018, והתייחסה לחיוב עבור כל שנת 2018, כלומר מ-1/1/2018. לטענתה מדובר בחיוב רטרואקטיבי פסול. מתברר כי בחודש מאי 2018 שלחה העירייה דרישה לתשלום ארנונה לקיבוץ גן שמואל (נספח 6 לעתירה). בשומה זו נדרש הקיבוץ לשלם ארנונה עבור כל השטח שמוחזק על ידו, לרבות המתקן, על פי סיווג של קרקע חקלאית (סיווג 630). האגודה מבהירה כי עד לחודש יולי 2018 כלל לא ידעה על שינוי הגבולות ועל העברת שטח המתקן לתחום שיפוטה של עיריית חדרה.

60. מנגד העירייה מבהירה בתשובה לעתירה כי בחילופי השטחים הועברו אליה שטחי קרקע נרחבים. על כן, ובטרם השלמת הבדיקה, פעלה על פי הנתונים שהועברו אליה מהמועצה האזורית מנשה. בהתאם דרשה מהקיבוץ לשלם עבור השטחים על פי הסיווג שאושר על ידי המועצה האזורית, כלומר סיווג חקלאי. רק לאחר בדיקה ושיחות עם נציגי הקיבוץ, נודע לעירייה כי האגודה היא המחזיקה במתקן. בבדיקות אלו הסתבר כי המתקן אינו מחויב על פי הסיווג הראוי, ועל כן נשלחה הדרישה לאגודה.

61. העירייה טוענת כי דרישת החיוב לשנת 2018 אינה בבחינת חיוב רטרואקטיבי פסול, אלא תיקון טעות. נטען כי היה על העותרת לדווח לעירייה על החזקתה במתקן ועל השימוש שנעשה בו. העירייה טוענת כי האגודה פעלה שלא בתום לב כאשר נמנעה מלדווח על השימוש בנכס. קבלת טענת האגודה, כך נטען, תאפשר לחוטא לצאת נשכר. על כן, אין פסול בדרישת התשלום.

62. כידוע גם משלוח דרישה לתשלום במהלך שנה כשהחיוב מתייחס לכל השנה הוא חיוב רטרואקטיבי, ככל שהחיוב עוסק בפרק הזמן שקדם למועד שבו קיבלה העירייה החלטה לחייב את הנישום (ראו [ע"מ 4551/08 הנ"ל](#); [ע"א 8417/09](#) עיריית ירושלים נ' לוי [פורסם בנבו] (21/8/2012); [ע"מ 1280/10](#) מעונות מכבי נ' עיריית רמת גן [פורסם בנבו] (18/03/2012); [ע"א 8558/01](#) המועצה המקומית עילבון נ' מקורות חברת מים בע"מ, פ"ד נז(4) 789, 769 (29/5/2003)).

63. עם זאת, לא כל חיוב רטרואקטיבי הוא פסול ויש לבטלו ([ע"מ 4551/08 הנ"ל](#); [ע"א 8417/09 הנ"ל](#); [ע"מ 89/13](#) עיריית רמת גן נ' הראל [פורסם בנבו] (24/2/2015)). בכל מקרה יבחן בית המשפט את נסיבות המקרה, את הסיבות שבעטין נשלח החיוב בדיעבד, את מידת הסתמכותו של הנישום על העדר החוב, את התנהגות הרשות והנישום, את היקף ידיעת הרשות על תפיסת החזקה והשימוש בנכס ועוד (ראו [ע"מ 89/13 הנ"ל](#); [ע"א 4452/00](#) ט.ט. טכנולוגיה מתקדמת בע"מ נ' עיריית טירת הכרמל, פ"ד נו (2) 773 (2002); [ה"פ 1325/00](#) חברת החשמל לישראל בע"מ נ' עיריית יבנה [פורסם בנבו] (14/4/2008)).

64. כאשר בוחנים על מי "רובץ האשם" לכך שהעירייה לא ידעה על תפיסת חזקה ושימוש במקרקעין, צריך לזכור כי הנטל להודיע על תפיסת החזקה ותחילת השימוש מוטל על הנישום (ראו [סעיף 325 לפקודת העיריות](#) [נוסח חדש]). הוראה זו נועדה להקל על הרשות לגבות את מיסי הארנונה בלא שתידרש לעקוב בעצמה אחר שינויי המחזיקים. כאשר נמנע נישום מלהודיע כי תפס חזקה במקרקעין, ניתן לומר כי "האשם" בחיוב הרטרואקטיבי מוטל על כתפיו, ועל כן אין פסול בחיובו



בארנונה בשל תפיסת החזקה (ראו [בר"מ 1962/06](#) כהן נ' מנהלת הארנונה בעיריית חיפה [פורסם בנבו] (16/10/2006); [בר"מ 867/06](#) מנהלת הארנונה בעיריית חיפה נ' דוד אנרגיה (1988) בע"מ [פורסם בנבו] (17/4/2008), יוער כי בקשה לדיון נוסף על פסק הדין נדחתה - [דנ"ס 4180/08](#) דוד אנרגיה (1988) בע"מ נ' מנהלת הארנונה בעיריית חיפה [פורסם בנבו] (30/6/2008); [עע"מ 89/13](#) הנ"ל, פסקה 28, [ה"פ 1325/00](#) הנ"ל, פסקה 91).

65. לא זה המקרה שלפנינו. האגדה החזיקה במתקן משנת 2008. האגודה לא שילמה ארנונה ומי ששילם את הארנונה עבור הנכסים היה קיבוץ גן שמואל. הקיבוץ נשא בארנונה המחושבת עבור שטחי קרקע חקלאית. העירייה ידעה אילו שטחים הועברו אליה בעקבות אישור חילופי הקרקע, ידעה את השימושים וידעה או הייתה אמורה לדעת על המתקן. העירייה התייחסה בבקשה לחילופי שטחים לסוגיית חיובי הארנונה (סעיף 10 לבקשה, עמ' 26, עמ' 100 למוצגי האגודה). בבקשה נרשמו התקבולים מהארנונה באזורים השונים והעירייה יכולה, וצריכה הייתה להיות מודעת לכך שבגין ההחזקה במתקן משולמת ארנונה המחושבת עבור אדמה חקלאית.

66. נזכיר, הלכה היא כי על העירייה מוטלת חובת הגינות כלפי האזרח (ראו הדיון ב[בר"מ 867/06](#) הנ"ל). העירייה, שידעה על חיובי הארנונה המושגים על המתקן על ידי המועצה האזורית מנשה, לא הודיעה מאום לאגודה ולא יידעה אותה כי עם שינוי שטחי השיפוט צפוי גם שינוי בחיובי הארנונה ובסיווג הנכסים. ה"אשם" לכך שהאגודה לא שילמה ארנונה בגין הנכס מיום 1/1/2018 ועד קבלת הדרישה ב-7/8/2018 לא רובץ על כתפי האגודה אלא על כתפי העירייה, שלא עשתה מאום ולא הודיעה לאגודה על השינוי במשטר הארנונה.

67. טענת העירייה כי חילופי השטחים פורסמו ברשומות אינה מספקת כדי להעביר את הנטל לאגודה לברר מהי משמעות החילופים על חיובי הארנונה. האגודה רשאית הייתה להניח, בתום לב, כי משטר הארנונה אינו משתנה וכי הקיבוץ ימשיך בתשלום הארנונה עבור אדמה חקלאית.

68. על כן, יש לקבל את טענת האגודה ולפיה החיוב בארנונה עבור התקופה שמיום 1/1/2018 ועד 7/8/2018 הוא חיוב רטרואקטיבי אסור. מכאן שעל האגודה לשאת בחיובי הארנונה על פי הסיווגים כמובהר לעיל רק מיום 7/8/2018, וכי עד לאותו מועד תעמוד הדרישה לתשלום כפי שנשלחה לקיבוץ, כלומר תשלום עבור קרקע חקלאית. ברי, עם זאת, כי ככל והקיבוץ לא שילם, יהיה על האגודה לשלם את הארנונה שתחושב על פי הסיווגים שלפיהם חייב הקיבוץ (כלומר סיווג 630).

### **מדידת השטחים**

69. האגודה מלינה גם על חישוב שטחי הנכס. ועדת הערר התייחסה לטענות והבהירה כי המחלוקת אינה נעוצה בטעות טכנית במדידה אלא בטענות לעניין היקף השטח שבשימוש בפועל.

כידוע, בית המשפט אינו מתערב בקביעות עובדתיות ומקצועיות של ועדת הערר. הערכת השטח שבו נעשה שימוש היא קביעה מקצועית ועובדתית שאין להתערב בה, במיוחד בשים לב לכך שהוועדה סמכה על מראה עיניה שלה בעקבות הביקור במקום.

**סוף דבר**

70. בשים לב לכל האמור, אני מורה כדלקמן:

- (א). האגודה תשלם לעירייה ארנונה עירונית בגין החזקתה במתקן להשבת מי קולחין שבגוש 10672 חלקה 14 על פי התעריפים הקבועים בפרק 4.9 לצווי הארנונה, כלומר בגין הבריכה והמבנים לפי סיווג מבנה חקלאי (סיווג 450) ובגין הקרקע לפי קרקע צמודה למבנה חקלאי (סיווג 715). כל זאת, החל מיום 7/8/2018.
- (ב). בגין התקופה שמיום 1/1/2018 ועד 7/8/2018 תחויב האגודה לפי הסיווג של אדמה חקלאית כפי שחויב הקיבוץ.

71. העירייה תמציא לאגודה בתוך 30 יום דרישת תשלום מעודכנת על פי האמור בפסק דין זה.

העירייה תשלם לאגודה הוצאות ההליך בסך של 25,000 ש"ח.

אין מקום לחייב את האגודה בתשלום הוצאות רשות המים וקיבוץ גן שמואל שכן אלו צורפו בהיותם בעלי עניין העלולים להיפגע מההליך.  
**ניתן היום, י"ז אב תשפ"ב, 14 אוגוסט 2022, בהעדר הצדדים.**

רון סוקול 54678313

נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

[בעניין עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו – הקש כאן](#)