

עורים 54/10 57/13

ועדת הערר לענייני ארנונה  
של עיריית רחובות

**משרד הבריאות – תחנות טיפות חלב**

**העוררת:**

ע"י ב"כ עוה"ד אריה סער ו/או עמיעד גולדברגר  
ו/או רויטל פלדמן ו/או ערן דרורי  
מרחוב יד חרוצים 12, תל אביב 67778  
טלפון: 03-7919400; פקס: 03-7919401

נ ג ד

**מנהל הארנונה של עיריית רחובות**

**המשיב:**

ע"י ב"כ עוה"ד נועה בן אריה ו/או אלי אליאס  
ו/או גילה ליבוביץ ו/או ורדית מרימי  
מרח' ראול ולנברג 22 א', בית זמיר תל אביב 69719  
טל': 03-5600111; פקס: 03-5600707

## החלטה

העררים שבפנינו עניינם חיובי ארנונה בגין מספר תחנות טיפת חלב שמפעיל משרד הבריאות  
ברחובות, נכסים נשואי ח-ן מס': 2500840000 ; 2500840001 ; 4809340000 ; 4809340001 ;  
51066600001 ; 5106660000 ; 5201380100 ; 5201380101 ; 5302980000 ; 5302980001 ;  
5400980802 ; 5400980802.

### להלן בקצרה העובדות נשוא הערר:

1. הנכסים שבנדון מהווים תחנות טיפת חלב ברחבי העיר רחובות.
2. משרד הבריאות מחזיק בנכסים הפזורים ברחבי העיר רחובות והמשמשים כתחנות לבריאות המשפחה.
3. ביום 21.10.10 נשלחה השגת משרד הבריאות על חיובי הארנונה שהושתו עליו, אשר נדחתה על ידי מנהל הארנונה מטעם עיריית רחובות, המשיב.

4. עיקר המחלוקת בין הצדדים אשר נותרה הינה טענת העוררת לפיה אין לחייב את משרד הבריאות כלל בגין הקרקע התפוסה שכן משרד הבריאות אינו המחזיק בה.
5. לחילופין לטענת העוררת יש לחייבה רק בגין השטח המינימאלי, בו נעשה שימוש בפועל.
6. כן יוסף כי הצדדים ביקשו וקיבלו אורכות לאורך מספר שנים לבקשתם, וזאת על מנת לסיים את מחלוקתם בדרכי נועם.
7. אורכות כאמור ניתנו לבקשת הצדדים, ואכן הצדדים השכילו להביא לסיום את מחלוקתם העיקרית, כאשר נותרה לפתחנו שאלת חיוב הקרקע התפוסה בכלל המבנים.
8. ביום 25.5.16 נערך סיור בכלל נכסי העוררת ברחבי העיר ביחד עם נציגי הצדדים.
9. סיכומי הצדדים הוגשו לוועדה, כמו גם בקשת העוררת להוציא את סיכומי המשיב מתיק הערר עקב חריגה מהוראת הוועדה בדבר היקף הסיכומים וכן בשל איחור בהגשתם.
10. בתגובת המשיב לבקשת העוררת בעניין זה, טען המשיב כי המדובר באיחור בן יומיים מאשר סוכם בין ב"כ הצדדים, וכי סיכומי המשיב כפי שהוגשו, הוגשו בשל טעות אנוש.
11. לתגובתו צרף המשיב סיכומים בהיקף כפי הוראת הוועדה.
12. בשל האמור, אין אנו רואים מקום להורות על הוצאת סיכומי המשיב מתיק הערר.

### טענות העוררת:

13. לטענת העוררת היא מחויבת בגין שטחי קרקע הנמצאים מסביב לטיפות החלב אשר אינם מוחזקים על ידה ואשר לא נעשה בהם שום שימוש על ידה.
14. בנוסף טוענת העוררת כי העירייה הקצתה לעוררת שטחי מבנה בלבד ולא הקצתה שטחי קרקע, אשר ברור שאין בהם שום צורך לשם הפעלת טיפות החלב.
15. לטענת העוררת היא אינה מחזיקה בפועל בשטחי הקרקע אשר חויבה בגינם, היא אף אינה עושה בהם שום שימוש, ומכאן לא ניתן לחייבה בגינם.
16. עוד טוענת העוררת, כי הפסיקה קבעה בבג"ץ 129/84, כי לשם חיוב שטח קרקע בארנונה נדרש שימוש בפועל ועל כן לא ניתן לחייבה בגין שטחי הקרקע.

17. לטענת העוררת נקבע בפסיקה רחבה, כי שימוש בקרקע חייב להתבטא בפעולה, המעידה על ניצול כלשהו של הקרקע לצורך מסוים כאשר עצם הזכות להשתמש בקרקע אינה בגדר שימוש.

18. לטענת העוררת ברור, כי לא נעשה על ידה כל שימוש בקרקע, ובוודאי שלא שימוש שיש בו תועלת כלכלית כלשהי.

19. העוררת מוסיפה לטעון, כי על פי ההסכמה משנת 1972 המהווה את הבסיס המוסכם להקמת והפעלת טיפות החלב ברחבי המדינה, העירייה היא זו שאחראית לאחזקת הנכס (שלה) הכוללת : חשמל, מים, ניקיון, גינון.

20. לטענת העוררת משרד הבריאות אחראי אך ורק להפעלה המעשית של טיפת החלב באמצעות כוח אדם רפואי.

### טענות המשיב:

21. המשיב מסכים, כי בנכסי העוררת ניתנים שירותים רפואיים לציבור הרחב וכי ניתן להגדיר את נכסי העוררת כ"מרפאות" לצורך מתן פטור לפי סעיף 3(א)(3) לפקודת מיסי העירייה ומיסי הממשלה (פיטורין) 1938.

22. לטענת המשיב, פעילות העוררת בנכסיה, מקימה זכאות לפטור בשיעור של 55% בגין הנכסים המבונים ובגין הקרקע התפוסה המוחזקים על ידי העוררת לצרכי ארנונה כללית.

23. המשיב מוסיף לטעון כי המדובר בשטחי קרקע מגודרים ותחומים. שטחי גינון, בהם מופעלת מערכת השקיה השומרים על מראה מטופח ונעים.

24. עוד טוען המשיב, כי דין הערר לשנת 2010 דחייה על הסף בשל האיחור בהשגה עליה נסמך וזאת בהתאם לאמור בסעיף 3(א) לחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), התשל"ו – 1976.

25. לטענת המשיב, ההשגה שביסוד ערר אשר מספרו 54/10 הוגשה באיחור ניכר.

26. לטענת המשיב, משלא הוגשה השגה בהתאם למועד הרי שחיוב הארנונה הופך לחלוט וסופי ולא ניתן להתערב בו וזאת כאמור בפסיקה רחבה.

27. כמו כן טען המשיב, כי הוועדה נעדרת סמכות לדון בה בשל האיחור הניכר כאמור.

28. לטענת המשיב, הקרקע המחויבת ברת חיוב לכל הפחות לפי סיווג "קרקע תפוסה" בהתאם לכל אמות המידה והפרמטרים שנקבעו בהלכה הפסוקה.

29. המשיב מוסיף כי בבחינת מבחנים אשר נקבעו בפסיקה, הרי שיש לדחות מכל וכל את טענת העוררת, כי הקרקע המחויבת אינה בחזקתה וכן אינה מקיימת אחר הפרמטרים של "קרקע תפוסה".

30. לטענת המשיב, אין בטענת העוררת באשר לכך שהיא אינה עושה שימוש בפועל בנכס כדי לשלול את היותה המחזיקה בו לצורכי חיובי ארנונה כללית, שכן גם הנאה כללית הינה שימוש לצורכי ארנונה.

31. עוד נטען על ידי המשיב, כי המדובר בשטחים המצויים כולם בתוך מתחם סגור וברי, כי קיימת לעוררת הנאה מאותם שטחים המצויים במתחם והמשמשים את הבאים לנכסיה.

## דיון – והכרעה

32. העוררת מבקשת להורות על ביטול החיוב בגין השטחים אשר אינם מוחזקים על ידה ואינם בשימושה.

33. השאלות שעומדות במחלוקת בערר המונח לפנינו הינן שתיים:

א. מה דינה של ההשגה לשנת 2010 שהוגשה מטעם העוררת באיחור?

ב. חיוב העוררת בשטחי קרקע תפוסה שלטענתה אינם מוחזקים על ידה והיא לא עושה בהם שימוש.

### דחייה על הסף:

34. לטענת המשיב יש לדחות את כתב הערר לשנת 2010 על הסף בשל השיהוי הניכר בו הוגשה החשגה שבעיקרו ובניגוד לאמור בסעיף 3(א) לחוק הרשויות המקומיות התשל"ו – 1976.

35. כפי שעולה מהראיות בערר שבפנינו אכן העוררת לא הגישה השגה כקבוע בחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית) תשל"ו-1976.

36. ואולם, פסיקותיו של בית המשפט קבעו, כי "הפרוצדורה אינה מיטת סדום שבה מקצצים את רגליו או מתיזים את ראשו של בעל-דין כדי להכניסו לתוכה ננכה או כבר-מינן. הפרוצדורה היא מסגרת רחבה וגמישה למדי המכוונת לתת לבעל-דין את מלוא האפשרות להציג ולפתח את ענינו בצורה מלאה ושלמה.

היא חייבת להישאר כך גם כאשר קורית תקלה או כשבעל-דין עושה שגיאה במהלך המשפט הניתנת לתיקון בלי לגרום עוול לבעל-הדין האחר, ועל בית- המשפט להרשות תיקון כזה בנדיבות וברחבות. ב"עוול" מתכוון אני לעוול מהותי וממשי הפוגע בזכות מטריאלית או מקפח לגוף העניין, ולא רק לאי- נוחות נוהלית.

אי-נוחות מסוג זה ניתנת בדרך כלל לתיקון בצורה נאותה בלי לקפח את ענינו של אף אחד מבעלי-הדין. כבר אמרנו הרבה פעמים שכמעט ואין לך דבר שבסדר דין שאינו ניתן לתיקון על-ידי האמצעי של פסיקת הוצאות. זו הדרך המתאימה שעל בית-המשפט לנקוט בה ובלבד, כאמור, שלא יהא בכך משום עשיית עוול לצד השני, כי אין מתקנים עוול בעוול. אילו כך נהגו בתי-המשפט באופן שיטתי היו פוסקות התנגדויות הסרק הבלתי-מוצדקות מצד עורכי-הדין בעניני נוהל, שמטרתן לנצל עד הסוף כל שגיאה או צעד מוטעה של הצד השני, אף כי לא היה בהם כדי לפגוע באופן ממשי במתנגד או להצר את צעדיו בהצגת ענינו הוא במשפט. (עא 189/66 עזיז ששון ג' "קדמה" בע"מ, בית חרושת למכונות וציוד פ"ד כ(3) 477.)

37. אשר על כן, ולפנינו משורת הדין סבורה הוועדה כי יהיה זה נכון וצודק לדון בערר לגופו של עניין.

### המסגרת הנורמטיבית:

38. סעיף 8(א) לחוק ההסדרים-1992 מסמיך את הרשויות המקומיות להטיל בכל שנת כספים ארנונה כללית על נכסים בתחומה שאינם אדמת בנין והוא מוסיף וקובע כי:

"... הארנונה תחושב לפי יחידת שטח בהתאם לסוג הנכס, לשימושו ולמקומו, ותשולם בידי המחזיק בנכס."

39. בעניין דשנים בג"ץ 764/88 דשנים וחומרים כימיים בע"מ נ' עיריית קרית אתא, פ"ד

מ(1) 793, 811-812 (1992) קבע בית המשפט העליון כי ה"החזקה" הנדרשת לשם סיווגה של קרקע כ"קרקע תפוסה" היא החזקה "במהותה המשפטית-קניינית, דהיינו בעלות, שכירות או חכירה" (שם, בעמ' 812). עם זאת, גישה זו לא נשתרשה בפסיקה. נראה כי, לאורך השנים, השתרש בפסיקה של בתי המשפט דלמטה מבחן ה"החזקה בפועל" או מבחן ה"החזקה המעשית", כאשר לשאלה אם קיימת, בנוסף לכך, גם זכות קניינית בקרקע לא יוחסה כל משמעות (ראו למשל: עמ"נ (מחוזי חי') 406/04 קלאב מרקט רשתות שיווק בע"מ נ' מנהלת הארנונה של עיריית חדרה, פס' ז' (לא פורסם, 13.5.2005); המ' (מחוזי חי') 13/55 סנדר נ' עיריית חיפה, פ"מ (ת) 157 (1957)). עמדה זו מקובלת גם על מרבית המלומדים בתחום (ראו: רוטטוביץ – כרך ראשון, בעמ' 345-346; וינוגרד, בעמ' 565).

לשיטתי, ניתן לשלב, בהתאם לנסיבות, בין שתי הגישות גם יחד; לאמור: ה"החזקה" הנדרשת לשם סיווגה של קרקע כ"קרקע תפוסה" יכולה לבוא לידי ביטוי באחד מתוך שניים – קיומה של זכות משפטית-קניינית בקרקע או "החזקה בפועל", במובן של שליטה פיזית, במידה כזו או אחרת, בקרקע. זוהי המסקנה המתבקשת מתכליתם של דיני הארנונה. על תכלית זו עמד בית המשפט העליון בעניין מליסרון:

ארנונה מוטלת על-ידי הרשות המקומית על מחזיקי נכסי מקרקעין בתחומה, על-מנת לממן את פעילותה של הרשות המקומית... אופייה של הארנונה כמס נובע מכך שהתמורה שמספקת הרשות המקומית בגינה היא עקיפה ולא ישירה... ההצדקה להטלת החיוב העקרוני לשלם ארנונה טמונה בהנאה שמפיקים הנישומים מן השירותים שמעניקה הרשות המקומית לנכסים המצויים בהחזקתם... הנאת הנישומים מן הנכס שבו הם מחזיקים כרוכה ומותנית אפוא בהנאתם משירותיה של הרשות המקומית. הדעת נותנת, כי מקום שמחזיקי הנכס נהנים משירותים אלו, ראוי כי ישתתפו במימון עלותם (שם, בעמ' 164).

ודוק: יש לזכור כי יסוד ה"החזקה" הנדרש לשם סיווגה של "קרקע תפוסה" אינו עומד בפני עצמו, אלא נלווה הוא ליסוד נוסף – הוא יסוד ה"שימוש". ואכן, כאשר נעשה שימוש בקרקע מסוימת, נראה כי קמה ההצדקה העקרונית לחייב גורם כלשהו בתשלומי ארנונה בגין קרקע זו, שכן הגורם העושה שימוש בקרקע נהנה בעקיפין משירותיה של הרשות המקומית. עם זאת, לא די בכל שימוש על מנת להצדיק גביית ארנונה בגין קרקע מסוימת, אלא נדרש כי השימוש יהיה "שימוש ייחודי" – קרי: שימוש אשר מובחן מן השימוש שנעשה בקרקע על-ידי כלל הציבור (למשל: השימוש שנעשה בנגים ציבוריים). הבחנה זו נעשית באמצעות יסוד ה"החזקה", והיא מתקיימת – כך נדמה – מקום בו לגורם העושה שימוש בקרקע קיימת זכות משפטית-קניינית בקרקע או בהינתן שליטתו בקרקע באופן פיזי."

#### מן הכלל אל הפרט:

40. כאמור ביום 25/5/2016, נערך סיור בנכסים לצורך בירור השימוש של הקרקע התפוסה בכל נכס.

41. בסיור עלה, כי בנכס שברחוב סטולטוב ולקינד 8, - שטח הקרקע שמסביב למבנה מגודר, קיימת מדשאה מלאכותית ועליו פסל נוי, יש גם טפטפות של השקיה, כאשר חלק מהשטח מוזנח.

42. כן לענין הנכס שברחוב שבזי 14, נכס שברחוב בתיה מקוב 16 ונכס ברחוב אהרוני 21.

43. בקשר לנכס שברחוב טרומפלדור 6, הקרקע מגודרת אף היא, למעט צד שמאל של התחנה בו מצוי שטח מעבר שמתחבר שכונה, כאשר שטח זה אינו מגודר.

44. באשר למתחמים המגודרים הרי שיש בכך כדי לחזק את עניין החזקה בשטח וכדי ראייה, כי השטחים הללו אינם משמשים את הציבור אלא רק את עובדי התחנה ומבקריה המטופלים ועל כן יש בכך כדי להעיד כי יסוד החזקה אכן מתקיים.

45. באשר לשטח התחנה שאינו מגודר כמפורט לעיל, הרי שניתן להסיק מכך כי שטח זה אינו משמש רק את העוררת. שטח זה פתוח לציבור הרחב ולעוררת אין כל שליטה עליו ויש בכך כדי לשלול את קיום יסוד החזקה.

46. כמו כן באשר ליסוד השימוש נקבע בפסיקת בית המשפט העליון הנוכרת לעיל, כי :

**" לעניין זה, יש להקדים ולומר כי טענת העיריות בדבר מניעת שימוש מאחרים אינה רלוונטית, באופן ישיר, לבחינת יסוד זה, שכן מניעת שימוש מאחרים אינה עולה, כשלעצמה, כדי "ניצול" של הקרקע. עם זאת, כפי שראינו לעיל, מניעת שימוש מאחרים מעידה על שליטה מסוימת בקרקע, ומשכך הטענה בדבר מניעת שימוש מאחרים עשויה, עקרונית, להיות רלוונטית לבחינת יסוד ה"חזקה".**

47. לטענת העוררת אין לחייב שטחים אלו בארנונה כלל היות ושטחים אלו אינם מוחזקים על ידה ואינם בשימושה.

48. אין בידינו לקבל טענה זו ויוסבר.

49. באשר לטענת החזקה בקרקע, לאור האמור לעיל הרי שטענה זו דינה להידחות וזאת בהתאם למבחן הקבוע בפסיקה.

50. באשר לטענת השימוש בנכס, הרי שיש לבחון את טענה זו.

51. יש לומר בהקשר זה כי קרקע תפוסה מוגדרת כקרקע שמתקיימים בה חזקה ושימוש, דהיינו לא די בחזקה בקרקע אלא נדרש שימוש בפועל (פס"ד 129/84 פרופיל חן בע"מ נ' המועצה המקומית יבנה).

52. לטענת העוררת השטחים אשר הוקצו לה הינם שטחים מבניים וכל שטחי הקרקע אשר נכפו עליה אינם ברי שימוש ועל כן אין לחייבה בגינם.

53. נשאלת השאלה האם נעשה שימוש בקרקע והאם יש בכך כדי להגדיר את הקרקע כקרקע תפוסה לצורך החיוב בארנונה.

54. יסוד ה"שימוש" – כבר נקבע בפסיקה – "חייב להתבטא בפעולה חיזונית, המעידה על ניצול כלשהו לצורך מסוים" (עניין פרופיל חן, בעמ' 417. ראו גם: עניין הנסון, פס' 9). רוצה לומר: השימוש הנדרש הוא "שימוש בפועל", ולא די ב"זכות להשתמש" בקרקע (ראו: בג"ץ 764/88 דשנים וחומרים כימיים בע"מ נ' עיריית קרית אתא, פ"ד מו(1) 793, 812-811 (1992) (להלן: עניין דשנים); הנריק רוסטוביץ, משה וקנין, פנחס גלעד ונורית לב ארנונה עירונית ספר ראשון 345 (מהדורה חמישית, רונית כהן כספי ושגיב חנין עורכים, 2001) (להלן: רוסטוביץ – כרך ראשון); אליהו וינוגרד דיני רשויות מקומיות 564 (מהדורה שישית, 2010) (להלן: וינוגרד)). בע"א 975/97 בעניין עילבון נקבע כי "קווי תשתית הנישאים באוויר או הטמונים מתחת לאדמה... אין הם מהווים 'שימוש' בפועל בקרקע ואין הם מונעים מאחרים לעשות שימוש בה" (שם, בעמ' 448);

55. יובהר, כי הסירור אשר נערך בתחנות העלה, כי שטחי הקרקע הינם ברי שימוש ואף משמשים בפועל את באי העוררת, כאשר השטחים הינם מגודרים.

56. כמו כן, אין בידינו לקבל את טענת העוררת, כי לכאורה שטחי הקרקע לא הוקצו לה, אלא המבנים בלבד. ראשית יאמר, כי מהסירור עלה, כי לא יתכן זה בלא זה, כך שאין בסיס לטענת העוררת בדבר זאת. ומה גם, כי העוררת לא טרחה להביא כל סימוכין לטענתה בדבר הקצאת מבנה בלבד ללא שטחו הצמוד.

57. לאחר בירור המצב העובדתי כמפורט לעיל, ומשנוכחנו כי השטחים שמסביב למבנים משמשים את העוררת בפועל כגינה וכמקום ישיבה של באי העוררת, הרי שבדין חייבה המשיב בסיווג "קרקע תפוסה".

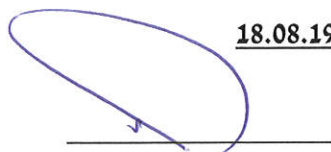
58. אשר על כן אנו מורים על דחיית הערר, למעט פטור בגין שטח המעבר במבנה שברחוב טרומפלדור 6 שאינו מגודר.

59. בנסיבות אלה לא מצאנו ליתן צו להוצאות.

זכות ערעור לבית המשפט לעניינים מנהליים בתוך 45 ימים.

ניתן והודע בהעדר הצדדים ביום 18.08.19

  
עו"ד שחר קהלני  
חבר הועדה

  
עו"ד גד שהרבני  
יו"ר הועדה

  
עו"ד מאיר מירסקי  
חבר הועדה