

בבית המשפט העליון**רע"א 9813/03**

בפני :
 כבוד המשנה לנשיאה א' ריבלין
 כבוד השופטת מ' נאור
 כבוד השופטת א' חיות

המבקשת : מדינת ישראל-משרד הבריאות

נ ג ד

המשיבה : עיריית ראשון לציון

בקשת רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בתל-אביב-יפו בע"א [2846/00](#) שניתן ביום 10.9.03 על ידי כבוד סגן הנשיא י' גרוס והשופטים א' קובו, מ' רובינשטיין

תאריך הישיבה : י"ח בטבת התשס"ה (30.12.04)

בשם המבקשת : עו"ד יוכי גנסין

בשם המשיבה : עו"ד עופר שפיר ; עו"ד גיא זוהר

נושא התיק :

מסים, תשלומי ארנונה בגין תחנות לטיפול באם ובילד שבתחום המשיבה

חקיקה שאוזכרה :

[פקודת העיריות \(נוסח חדש\)](#) : סע' 1, [249\(29\)](#), [269](#), [274ב\(א\)](#), [316](#), [326](#), [330](#)

[פקודת מסי העיריה ומסי הממשלה \(פיטורין\)](#), 1938 : סע' 3

[חוק ביטוח בריאות ממלכתי](#), תשנ"ד-1994 : סע' [69\(א\)](#), [1\(1\)](#) לתוספת השלישית בתוספת 3

[פקודת הפרשנות \(נוסח חדש\)](#)

[חוק הסדרים במשק המדינה \(תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב\)](#), תשנ"ג-1992 : סע' [7](#), [8\(א\)](#), [12](#), [12\(ב\)](#), [12\(ג\)](#),

[14](#)

[תקנות הסדרים במשק המדינה \(הנחה מארנונה\)](#), תשנ"ג-1993

[חוק המקרקעין](#), תשכ"ט-1969 : סע' [2](#)

[חוק להגברת הצמיחה והתעסוקה ולהשגת יעדי התקציב לשנת הכספים 1998 \(תיקוני חקיקה\), תשנ"ח-1998: סע' 18, 19](#)

[חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 \(תיקוני חקיקה\), תשס"ד-2004: סע' 76](#)

[חוק החוזים \(חלק כללי\), תשל"ג-1973: סע' 6\(א\)](#)

פסק-דין

השופטת א' חיות:

האם חבה המבקשת (להלן: המדינה) ארנונה כללית בגין נכסים שהינם בבעלות עיריית ראשון לציון (להלן: העירייה) ובתחום שיפוטה, המשמשים את המדינה לצורך מתן שירותי רפואה מונעת?

זוהי השאלה העולה בבקשה למתן רשות ערעור שבפנינו והחלטנו לדון בה כבערעור.

העובדות הצריכות לעניין

1. המדינה מפעילה ברחבי הארץ תחנות לבריאות המשפחה בהן ניתנים שירותי רפואה מונעת לאם ולילד. תחנות אלה מכוונות בפי כל "תחנות טיפת חלב" (להלן: התחנות). רבות מן התחנות מופעלות על ידי המדינה בשיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות שבן הן ממוקמות, בהתאם למתווה שנקבע בזיכרון דברים מיום 2.10.1972 בין נציגי משרד הבריאות, משרד האוצר ומשרד הפנים (להלן: זיכרון הדברים). תמצית ההסכמה הכלולה בזיכרון הדברים היא כי התחנות יופעלו במשותף על ידי משרד הבריאות והרשויות המקומיות באופן שמשרד הבריאות יממן את מלוא ההוצאות בגין הציוד הרפואי והמשקי וכן את השירות המקצועי שיינתן בתחנות ואילו הרשות המקומית הנוגעת בדבר תממן את הוצאות הקמת מבני התחנות וכן את הוצאות האחזקה השוטפות הכרוכות בהפעלתן.

שאלת החיוב בארנונה בגין המבנים שבהם פועלות התחנות לא הוסדרה במפורש בזיכרון הדברים וזאת ככל הנראה משום שבעת שנחתם היתה המדינה פטורה מתשלומי ארנונה (להוציא חריגים מסוימים), לפי סעיף 3 לפקודת מסי העיריה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938 (להלן: פקודת מסי העיריה). בעקבות תיקוני חקיקה שונים שיפורטו להלן בוטל בעיקרו של דבר הפטור מארנונה שניתן למדינה ומאז שנת 1995 חלה עליה חובת תשלום ארנונה, אם כי בשיעורים מופחתים.

2. בתחום שיפוטה של עיריית ראשון לציון פועלות שש עשרה תחנות בשיתוף פעולה בין המדינה לעירייה. נוכח השינוי האמור בחקיקה דרשה עיריית ראשון לציון מן המדינה תשלומי ארנונה כללית לשנים 1995-1998 עבור התחנות המוחזקות על ידה. המדינה מצידה דחתה את הדרישה בטענה כי על פי הדין ועל פי ההסכמות שמכוחן מופעלות התחנות לאורך השנים, אין מוטלת עליה חובת תשלום ארנונה. משלא עלה בידי הצדדים ליישב את חילוקי הדעות ביניהם הגישה העירייה לבית משפט השלום ברחובות תביעה נגד המדינה, בה עתרה לחייבה בתשלום ארנונה כללית לשנים 1995 – 1998 כאמור, בגין התחנות הפועלות בתחום שיפוטה. במסגרת הליך זה הגישו המדינה והעירייה רשימת עובדות מוסכמות (להלן: רשימת העובדות המוסכמות) בכל הנוגע להפעלת התחנות בתחומי העירייה ובה נכללו, בין היתר, העובדות הבאות:

- ...
2. א. כל המבנים של התחנות בתחום העיריה הינם בבעלות העיריה (להלן: "המבנים").
 - ב. המבנים משמשים למתן שירותי בריאות לאמהות ולילדיהן. להסרת ספק השימוש הבלעדי שנעשה במבנים הוא למטרת העניין.
 - ג. במסגרת שירותי בריאות לצורך מתן השירותים, נעשה שימוש במים, חשמל וגז, וכן בכל שטח המבנים והמתקנים והשטחים הנלווים להם (כגון מיזוג, שערים, חלונות וסורגים).
 - ד. משרד הבריאות מספק את שירותי הבריאות בתחנות המחייב (צ"ל: כמתחייב) מחוק ביטוח בריאות ממלכתי.
 3. הקמת מבני התחנות נעשית ע"י העירייה.

- ...
4. א. העיריה נושאת באחריות לאחזקה השוטפת של המבנים הכוללת את אלו:
 - נקיון המבנים, אחזקת הגינה, תיקונים שוטפים במבנים (תיקון מנעולים, דלתות, שערים, סורגים, חלונות, מיזוג,

איטום גג, אינטרקום, אינסטלציה וכיוצ"ב) וצביעת המבנים.

ב. העירייה נושאת בתשלום חשבונות החשמל, הגז והטלפון של המבנים והצוות הרפואי הפועלים בהם.
ג. העירייה נושאת בעלות צריכת המים במבנים.

...

6. משרד הבריאות נושא באחריות לצוות הרפואי ולציוד הרפואי בתחנות המופקד על כל הפעילות הרפואית-מקצועית המתנהלת במבנה. הצוות הרפואי מורכב מעובדי המשרד או שלוחים מטעמו הכפופים למשרד.

7. א. נציגי העירייה מגיעים לתחנות לביקור ולביקורת מנהלית מעת לעת. על פי דרישת משרד הבריאות נציגי העירייה מודיעים על מועד ביקורם.

ב. מטרת הביקורות והביקורים של נציגי העירייה הינה לצורך אחזקת המבנים אותה מבצעת כמפורט לעיל.

ג. העירייה אינה מורשית להתערב בכל הנוגע לשירותים הרפואיים המקצועיים הניתנים לציבור במבנים.

8. מפתחות לתחנות יש בידי הצוות הרפואי מטעם המשרד ובידי עובדת התחזוקה של העירייה.

פסק דינו של בית משפט השלום

3. בית משפט השלום ברחובות (כבוד השופטת א' שטמר) קיבל בפסק דינו מיום 13.7.2000 את תביעת העירייה וקבע כי על המדינה לשלם לעירייה תשלומי ארנונה בסך של 911,037 ש"ח עבור התחנות שהפעילה בתחום שיפוטה בשנים 1995-1998. בית משפט השלום דחה את הטענה שהעלתה המדינה לפיה מלמד השילוב שבין הגדרת "מחזיק" [בסעיף 1 לפקודת העיריות](#) [נוסח חדש] (להלן: פקודת העיריות) והגדרת "אדם" [בפקודת הפרשנות](#) [נוסח חדש] על כך שהמדינה אינה בגדר "מחזיק" החייב בארנונה. זאת נוכח ביטולו המפורש של הפטור שעמד למדינה מתשלום ארנונה וכן נוכח הודאת המדינה כי היא משלמת ארנונה בגין נכסים אחרים אותם היא שוכרת. בית משפט השלום הוסיף וקבע כי המדינה מחזיקה בתחנות לצורך מתן שירותים רפואיים שהיא מחוייבת לספק לציבור על פי דין, ואילו העירייה מחזיקה בהן לצורך תחזוקה שוטפת המיועדת לאפשר למדינה ליתן את השירותים הרפואיים במקום. בנסיבות אלה, כך נקבע, תפקידה של העירייה באחזקת התחנות טפל לשימוש העיקרי שעושה בהן המדינה. על כן יש לראות במדינה כבעלת הזיקה הקרובה ביותר לתחנות ויש להטיל עליה את חובת תשלום הארנונה בגין נכסים אלה. עוד בחן בית המשפט האם יש מקום לשנות ממסקנתו זו נוכח טענת המדינה (הנסמכת על זיכרון הדברים ועל ההסכם שבין העירייה למפעל הפיס שמימנה את

הקמת מרבית המבנים), לפיה ויתרה לה העירייה על תשלומי ארנונה. בית המשפט קבע כי אף אם היה בהסכמים אלו משום ויתור של העירייה על תשלום ארנונה בידי המדינה, דבר שלא הוכח, לא היה בהם כדי לגבור על הוראות חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 (להלן: חוק ההסדרים-1992) לפיו בוטלו פטורים והנחות מתשלום ארנונה ונקבע כי פטורים והנחות כאמור יינתנו אך ורק בהתאם להוראות החוק והתקנות. לבסוף ציין בית המשפט כי הוא ער להשלכות הכלכליות של הכרעתו אך הוסיף כי הפרשנות המשפטית אינה נגזרת מתוצאותיה הכלכליות וכי שיקולים אלה נלקחו בחשבון במסגרת החקיקה אשר ביטלה את הפטור שהוקנה למדינה מארנונה.

פסק דינו של בית המשפט המחוזי

4. המדינה לא השלימה עם פסק דינו של בית משפט השלום והגישה ערעור לבית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו. בפסק דינו מיום 10.9.2003 דחה בית המשפט המחוזי (בהרכב השופטים י' גרוס, מ' רובינשטיין וא' קובו) את הערעור ברוב דעות. בית המשפט המחוזי קבע כי על פי מבחן "הזיקה הקרובה ביותר לנכס" שאומץ בפסיקה לצורך קביעתו של ה"מחזיק" לעניין חיוב בארנונה (ראו רע"א 7037/00 עיריית ראשון לציון נ' וינבוים, פ"ד נו(4) 856 (2002) (להלן: פרשת וינבוים)), המדינה במקרה דנן היא "בעלת הזיקה הקרובה יחסית לנכס השוללת החזקה מכל גורם אחר". לפיכך יש להשית עליה את תשלום הארנונה. בקביעתו זו נסמך בית המשפט המחוזי על כך שהשליטה והשימוש בנכסים בהם הוקמו התחנות מצויה בידי גורמי הרפואה המנהלים אותן והמעניקים לציבור את השירותים הרפואיים, וכן על כך שכניסת נציגי העירייה לתחנות מותנית בקבלת אישור מאת משרד הבריאות. בית המשפט המחוזי הוסיף וציין כי מטרתן ותכליתן של התחנות היא רפואית והפעלתן מוטלת על משרד הבריאות לפי חוק ואילו זיקתה הקניינית של העירייה לתחנות כבעלים וכמי שנושאת במימון התחזוקה השוטפת שלהן, אינה הופכת אותה לבעלת הזיקה הקרובה ביותר אליהן לצורכי ארנונה. אשר לזיכרון הדברים קבע בית המשפט המחוזי כי לא ניתן למצוא בו ויתור למדינה על תשלום ארנונה, ולעומת זאת ניתן למצוא בו חיזוק לכך שזיקתה של המדינה לתחנות מבחינת השימוש בהן היא הזיקה המרכזית והקרובה ביותר. בית המשפט המחוזי הוסיף וקבע כי אפילו היתה מתקבלת טענת המדינה כי היא מחזיקה בתחנות במשותף עם העירייה לא היה בכך כדי לפטור אותה מתשלום הארנונה, משום שחיוב זה חל ביחד ולחוד על המחזיקים בנכס במשותף. סגן

הנשיא י' גרוס, שהצטרף לדעתה של השופטת מ' רובינשטיין אשר הובילה את דעת הרוב, סיכם את הדברים באומרו:

על פי חומר הראיות והעובדות המוסכמות ברי שהמחזיק בנכס הינה המדינה, קרי משרד הבריאות, שעובדיה היו הפועלים במקום ומספקים בו את השירות הרפואי הדרוש. המעורבות של המשיבה, עיריית ראשון לציון, ואנשיה, אינה אלא מעורבות נספחת ונלווית שמטרתה לסייע בתחזוקת המקום, אך אין בה ליצור החזקה למעשה או קירבה קרובה לנכס.

השופטת א' קובו, בדעת מיעוט, סברה לעומת זאת כי יש לראות בעירייה כבעלת "החזקה הממשית" בנכסים בציננה כי הפעלת התחנות מהווה אינטרס משותף של המדינה ושל הרשויות המקומיות. השופטת קובו הדגישה בהקשר זה כי לעירייה שליטה בנכסים. היא נושאת בעלויות השימוש של התחנות ובאחריות לאחזקתן השוטפת; היא מקיימת בהן ביקורת שוטפת; לעובדיה ניתנו מפתחות של התחנות והרופאה העירונית אף מפקחת על התנהלותן. בכל אלה מצאה השופטת קובו ראיה לקיומה של זיקה ישירה, מפורשת וקרובה של העירייה לנכסים שבהם ממוקמות התחנות.

המדינה לא השלימה גם עם תוצאות הערעור בבית המשפט המחוזי ועל כן הגישה את בקשת רשות הערעור שבפנינו, בה החלטנו כאמור לדון כאילו ניתנה רשות לערער והוגש ערעור על פי הרשות שניתנה.

טענות הצדדים

5. בפתח הבקשה מצינת המדינה כי לפסק דינו של בית המשפט המחוזי השלכות רוחב לעניין החיוב בארנונה בגין שימוש שעושה המדינה בנכסים שונים שבבעלות רשויות מקומיות ברחבי הארץ. קבלת עמדת העירייה, כך מוסיפה המדינה וטוענת, תשפיע לרעה על יכולתה להמשיך ולספק את השירותים הניתנים לציבור במסגרת התחנות במתכונת ובהיקף שבהם ניתנים שירותים אלה כיום והדבר עלול להוביל לפיטורי עובדים בתחנות. לגוף העניין טוענת המדינה כי בתי משפט קמא טעו כאשר בחנו את הסוגיה דנן לפי המבחנים שהותוו בפסיקה לעניין "מחזיק", שכן בענייננו מדובר במקרה ייחודי בו הרשות

המקומית היא הבעלים ואחד המחזיקים של הנכס ומטבע הדברים היא אינה מחייבת עצמה בארנונה. עוד טוענת המדינה כי מתן השירות הרפואי לתושבים הינו אינטרס המשותף למדינה ולרשויות המקומיות כאחד, ויש לראות את העירייה כמי שנטלה על עצמה למעשה את ההוצאות הכרוכות במתן השירות. המדינה מדגישה בהקשר זה כי העירייה מעוניינת בפרישתן הרחבה של התחנות על מנת לשפר את השירותים הניתנים לתושביה ועל כן היא מקצה את המבנים מבלי לגבות דמי שכירות בגינם, היא קובעת את מיקומם ואת מספרם וגודלם ומספקת להם את כל שירותי האחזקה, ואף משתתפת במימון הצוות הרפואי. כל הנתונים הללו משפיעים באופן ישיר על גובה החיוב בארנונה ולפיכך יישום מבחנים של שליטה וכן מבחנים פיזיים של אחיזה וטיפול בנכסים מובילים לטענת המדינה אל המסקנה כי העירייה היא בעלת הזיקה הקרובה ביותר לנכסים שבהם פועלות התחנות. המדינה מוסיפה ומדגישה בהקשר זה את אופי התשלומים בהם נושאת העירייה ואת העובדה שלאחר סיום שעות הפעילות של התחנות יכולה העירייה לעשות בנכסים כבשלה. עוד טוענת המדינה כי הגם שאין בזיכרון הדברים התייחסות מפורשת לשאלה מי ישא בתשלום הארנונה החלוקה בין ההוצאות הרפואיות הכרוכות בהפעלת התחנות, בהן נושאת המדינה, לבין הוצאות תפעול ואחזקה הנוגעות למבנה, בהן נושאת העירייה, מלמדת כי הצדדים לזיכרון הדברים לא התכוונו להחיל תשלומים מסוג ארנונה על המדינה. המדינה מוסיפה וטוענת כי יש ליתן משקל בהקשר זה לעובדה שמשך שנים רבות נמנעו הרשויות המקומיות, ובכללן העירייה, מלחייבה בארנונה או בהיטל פינוי אשפה בגין התחנות, בהכירן בחיובים אלו כחלק מהוצאות התפעול של השירות שניתן בהן. לחלופין טוענת המדינה כי היא מחזיקה בנכסים בהם ממוקמות התחנות במשותף עם העירייה, וכי קביעת בית המשפט המחוזי לפיה אין כל נפקות לעובדה זו שכן מחזיקים במשותף חבים בתשלום ארנונה ביחד ולחוד אינה יכולה לעמוד. בעניין זה טוענת המדינה כי בנסיבות שבהן הרשות המקומית הינה אחד מן המחזיקים במשותף אין היא יכולה להטיל את תשלום הארנונה כולו על המחזיק השותף לה, נוכח חובת תום הלב וחובת הסבירות החלות עליה.

6. העירייה מצידה סומכת ידיה על קביעותיהם של הערכאות קמא וטוענת כי אין מקום להתערב בהן. לטענתה צדקו הערכאות קמא בכך שבחנו את שאלת החיוב בארנונה במקרה דנן על פי המבחנים שנקבעו בפסיקה לעניין פירוש המונח "מחזיק" שבפקודת העיריות והיא מדגישה כי אין לקבל את עמדת המדינה, המועלית לראשונה בבקשה שבכאן, לפיה יש להחיל לגביה מבחן שונה, אותו לא פירטה. העירייה מוסיפה וטוענת כי

העובדה שיש לה אינטרס כרשות מקומית במתן שירותי בריאות לציבור התושבים שבתחומה, אינה יכולה להוות שיקול בקביעת זהותו של החייב בארנונה בגין הנכסים שבהם ניתן אותו שירות. היא מדגישה בהקשר זה כי נכסים רבים המצויים בבעלותה ובתחום השיפוט שלה משמשים לצרכי ציבור שונים, אשר לה כרשות מקומית יש אינטרס מובהק בהם, אך עובדה זו אינה שוללת ואינה צריכה לשלול את חבותם בארנונה של מי שמחזיקים ומשתמשים באותם נכסים בפועל. במקרה דנן מוביל מבחן "הזיקה הקרובה ביותר" אל המסקנה כי המדינה היא המחזיקה בנכסים שבהם מופעלות התחנות ולטענת העירייה מדובר בקביעה עובדתית בעיקרה הנסמכת על חומר הראיות שהוצג בערכאה הדיונית. על כן לגישתה אין מקום להתערבותה של ערכאת הערעור במסקנות המבוססות על ממצאים אלה, קל וחומר ערכאת ערעור שניה. העירייה שבה ומפרטת את העובדות המבססות את מסקנותיהן של הערכאות קמא בצינה כי החובה לספק שירותי בריאות לאם ולילד מוטלת על משרד הבריאות, כאורגן של המדינה, וזו קיבלה משנה תוקף בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן: חוק ביטוח בריאות ממלכתי) (סעיף 69(א)) בצירוף פריט 1(1) לתוספת השלישית (לחוק). המדינה רשאית אמנם לספק את השירות באמצעות אחר, אך בחרה ליתן את השירות בעצמה ומכאן זיקתה הקרובה והישירה לשימוש הנעשה בתחנות. העירייה מוסיפה וטוענת כי המדינה מחזיקה פיזית בנכסים בהם מופעלות התחנות ונוהגת בהם מנהג בעלים: הצוות הרפואי מטפל בציבור, קובע את מועדי הפתיחה והסגירה של התחנות, מכתוב את נהלי תפעולן, שולט באופן בלעדי על הנכנס והיוצא בהן, ובנוסף המדינה מאכסנת בתחנות דרך קבע מכשור רפואי, תרופות וריהוט. לעומת זאת, כך לטענת העירייה, הזיקה שלה לתחנות הינה קלושה הן במובן הפיזי והן במישור הפונקציונאלי והייעודי ומעמדה בהקשר זה אינו שונה ממעמדו של כל נותן שירותים המורשה לשהות בנכס לפרקי זמן קצובים, בלא שהדבר הופך אותו למחזיק בו לצורכי ארנונה. העירייה מוסיפה וטוענת כי העובדה שהיא בעלת הנכסים שבהם פועלות התחנות אינה נושאת משקל בהקשר זה בהדגישה כי גם לאחר שעות הפעילות של התחנות לא מתבצעת על ידה במקום כל פעילות אחרת, וכי אין כל אפשרות מעשית לפעול בנכסים אלה לצרכיה בשל הציוד והתיעוד הרפואי המצויים במקום.

7. אשר לטענתה החלופית של המדינה לפיה מתקיימת בענייננו החזקה משותפת בנכסים טוענת העירייה כי החזקה כזו מתקיימת מקום שבו יש למספר מחזיקים זיקה זהה לנכס ואילו במקרה דנן זיקתה שלה לנכסים פחותה מזו של המדינה. בהקשר זה מדגישה

העירייה כי אין לה יד ורגל בשימוש הנעשה בנכסים ובשירות הניתן בהם, כי היא פועלת בהם כגורם חיצוני המסייע ותומך במתן השירות וכי אין מדובר כלל בפרויקט משותף ובאחריות משותפת שלה ושל המדינה על השימוש לצורכי בריאות הנעשה בתחנות. העירייה מוסיפה וטוענת כי יש לדחות את טענת המדינה לפיה היא משתתפת במימון הצוות הרפואי בתחנות שכן המדובר בשינוי חזיתי, ומכל מקום אין בכך לשנות את מיהותו של המחזיק בנכסים. עוד טוענת העירייה כי יש לדחות את טענות המדינה המבוססות על האמור בזיכרון הדברים, והיא טוענת כי אין בו כדי לחייבה שכן הוא נערך על ידי נציגים של שלושה משרדי ממשלה ולא ניתנה לו הסכמה מצד נציג השלטון המקומי. העירייה מוסיפה וטוענת כי אין ללמוד מנכונותה לשאת בעלויות שונות לאורך השנים על הסכמתה לאמור בזיכרון הדברים ומכל מקום, אין בזיכרון הדברים כדי ללמד על פטור שניתן למדינה מתשלום ארנונה והיא מדגישה כי סוגית החיוב בארנונה כלל לא נזכרה בזיכרון הדברים נוכח הפטור מארנונה שעמד למדינה בעת עריכתו. העירייה מציינת בהקשר זה כי מיד כאשר בוטל אותו הפטור היא גילתה דעתה שהיא רואה את המדינה כמי שחייבת בארנונה בגין התחנות. עוד טוענת העירייה כי ההוצאות שעל הרשויות המקומיות לשאת בהן לפי זיכרון הדברים הן הוצאות קונקרטיות לאחזקה השוטפת של הנכסים ולא ניתן ללמוד מכך ויתור על תשלום ארנונה. העירייה מוסיפה ומדגישה בהקשר זה כי הארנונה היא מס המהווה מקור הכנסה לרשויות המקומיות ועליו אין הן מוסמכות לוותר נוכח העיקרון הכללי לפיו אין רשות ציבורית רשאית לוותר על תשלום חובה מכוח הדין. העירייה אף מפנה להוראת [סעיף 12](#) לחוק ההסדרים-1992 ול[תקנות הסדרים במשק המדינה \(הנחה מארנונה\)](#), התשנ"ג-1993 (להלן: תקנות ההסדרים) שהותקנו מכוחו, המשקפות עיקרון זה. לבסוף טוענת העירייה כי בכל הנוגע להשלכות הרוחב ולמשמעויות הכלכליות של הסוגיה נשוא הערעור, לא הוגשו על ידי המדינה כל פרטים או נתונים רלבנטיים ומכל מקום אין בהשלכות אלה גם אם הן קיימות, כדי לשנות מן התוצאה המתחייבת במקרה דנן על פי הדין.

דיון

"המחזיק" לצורכי ארנונה – כללי

8. [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.

סעיף זה החליף הוראה קודמת שהיתה קבועה [בסעיף 274ב\(א\)](#) [לפקודת העיריות](#) אשר גם לפיה חלה חובת תשלום הארנונה על המחזיק בנכס. אשר להגדרת המונח "מחזיק" מפנה [סעיף 7](#) לחוק ההסדרים-1992 אל [סעיף 269](#) [לפקודת העיריות](#), אשר שימש להגדרתו של מונח זה גם בעת שהסעיף המסמיך להטלת ארנונה היה [סעיף 274ב\(א\)](#) [לפקודת העיריות](#). הרציפות אותה שימר המחוקק לעניין מיהותו של החייב בארנונה ולעניין הגדרתו של המונח "מחזיק" לאחר חקיקת חוק ההסדרים-1992 מלמדת כי לא חל כל שינוי בעניין זה מבחינת המסגרת הנורמטיבית ומבחינת התכליות שאותן מבקש המחוקק להשיג בהסמיכו את הרשות המקומית להטיל ארנונה. משכך, לא נס ליחס של המבחינים שקבעה הפסיקה לאורך השנים לעניין פירושו של המונח "מחזיק" לצורכי ארנונה, וניתן להחילם גם באשר לפירושו של מונח זה בסעיף 8(א) לחוק ההסדרים-1992 (ראו למשל: פרשת וינבוים וכן [ע"א 7975/98](#) אחוזת ראשונים רובינשטין שותפות רשומה נ' עיריית ראשון לציון, תק על 1)2003 (1) 1478 (2003) (להלן: פרשת אחוזת ראשונים)).

נוכח ההגדרה הלקונית למונח "מחזיק" [בסעיף 269](#) [לפקודת העיריות](#) ("מחזיק - למעט דייר משנה") נפסק בעבר לא אחת כי מן הראוי להיזקק כהשלמה להגדרת המונח "מחזיק" [בסעיף 1](#) [לפקודת העיריות](#) (ראו: פרשת וינבוים, 860-861; אליהו וינוגרד דיני רשויות מקומיות כרך שני 564 (1998)). ההגדרה שבסעיף 1 [לפקודת העיריות](#) קובעת כך:

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

מיהו "המחזיק למעשה בנכס"? הזכות להחזיק במקרקעין ולהשתמש בהם היא חלק בלתי נפרד מזכות הבעלות במובן הקנייני (ראו [סעיף 2](#) [לחוק המקרקעין](#), תשכ"ט-1969), אך בהטילו את חיוב הארנונה הכללית על ה"מחזיק" בנכס ולא דווקא על הבעלים, כיוון המחוקק ליצור זיקה ברורה בין השימוש בנכס ובין תשלום הארנונה. זאת משום שהצדקה להטלת מס מסוג ארנונה טמונה בהנאה אותה מפיקים הנישומים מן השירותים שמעניקה הרשות המקומית וכדברי בית המשפט [ב"ע 9368/96 מליסרון בע"מ נ' עיריית קרית ביאליק, פ"ד נה\(1\) 156 \(1999\)](#) (להלן: פרשת מליסרון):

הדעת נותנת, כי מקום שמחזיקי נכס נהנים משירותים אלו, ראוי כי ישתתפו במימון עלותם (שס, 164).

יחד עם זאת נפסק לא אחת כי השימוש בנכס וההנאה מן השירותים הניתנים לו על ידי הרשות המקומית אינם מהווים תנאי לחיוב בארנונה וכי חובת התשלום בארנונה כללית חלה גם על מחזיק פונקציונלי של נכס ריק (ראו [ע"א 739/89 מיכקשוילי נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד מה \(3\) 769, 775 \(1991\)](#) (להלן: פרשת מיכקשוילי). ולעמימותו של הביטוי "החזקה" באופן כללי ראו [ע"פ 250/84 הוכשטט נ' מדינת ישראל, פ"ד מ \(1\) 813, 819 \(1985\)](#). פרשנות מרחיבה זו למונח "מחזיק" נשענת על הגישה לפיה רואים לצורכי ארנונה כ"מחזיק למעשה" את מי שהינו בעל הזיקה הקרובה ביותר לנכס במועד הרלבנטי לחיוב. מבחן "הזיקה הקרובה ביותר לנכס" נקבע לראשונה [בר"ע 422/85 חברת בתי גן להשכרה בע"מ נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד לט \(3\) 341 \(1985\)](#) (להלן: פרשת בתי גן), ובית משפט זה שב ואימץ אותו לאורך השנים כמבחן מרכזי לקביעת "המחזיק" לצורכי ארנונה (ראו למשל: [רע"א 2987/91 ריינר נ' עיריית ירושלים, פ"ד מו \(3\) 661, 663 \(1992\)](#) (להלן: פרשת ריינר); פרשת אחוזת ראשונים, פסקה 14; פרשת וינבוים, 861-862). עיקריו של מבחן זה תוארו בפרשת בתי גן כך:

המחוקק ביקש להדגיש, כי בנקטו את הביטוי "מחזיק" אין הוא מתכוון דווקא למי שמוקנות לו הזכויות המשפטיות המקיפות ביותר לגבי הנכס, אלא למי שהוא - יחסית כמובן - בעל הזיקה הקרובה ביותר אל הנכס. זיקתו של הבעל לנכס, לצורך עניין זה, יכולה להידחק למקום שני, אם יש שוכר או בר-רשות או מחזיק באופן אחר, אולם היא שרירה וקיימת וראשונית, כאשר אין גורם חוצץ, כאמור, והבעל נשאר בגפו מול הרשות (שס, 343-344).

9. 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 מיכקשוילי, 775; הנריק רוסטוביץ, פנחס גלעד, משה וקנין ונורית לב ארנונה עירונית 277 (מהדורה חמישית, 2001) (להלן: רוסטוביץ) 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 מאותו 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 מגוריהם 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.

מיהי "המחזיקה" בתחנות?

10. מיהי "המחזיקה" בתחנות במקרה שלפנינו - המדינה, העירייה או שמא שתיהן?

טרם שנבחן שאלה זו יש להקדים ולומר כי ככל שביקשה המדינה להחיל עליה מבחן שונה מזה החל על נישומי ארנונה בדרך כלל דין הטענה להידחות. טענה זו עולה לראשונה בשלב הערעור שבפנינו ודי בכך על מנת לדחותה. זאת ועוד, טיבו של המבחן האחר שאותו מבקשת המדינה להחיל לא הוברר כל צורכו בטיעונים ומכל מקום לא מצאתי בטיעונים שהועלו על ידה טעם של ממש המצדיק התייחסות שונה אל המדינה בבואנו לבחון האם היא מחזיקה בתחנות לצורכי ארנונה. שאלת ההחזקה בתחנות במקרה דנן תיבחן, אפוא, על פי מבחן "הזיקה הקרובה ביותר לנכס" שהוחל בפסיקה לגבי כלל נישומי הארנונה.

למדינה זיקה ממשית לתחנות כמי שעושה בהן שימוש לצורך מתן שירותי רפואה מונעת לציבור התושבים בראשון לציון. מדובר בשירותים שהמדינה מחוייבת על פי חוק

לתיתם וחובה זו מעוגנת כיום בהוראת [סעיף 69\(א1\)](#) לחוק [ביטוח בריאות ממלכתי](#) ובסעיף 1(1) לתוספת השלישית של החוק, הכולל בגדר שירותי רפואה מונעת:

(תיקון מס' 4) תשנ"ו-
1996

בדיקות שיגרה, חיסונים כאמור בפסקה (4), מעקב והדרכה
בידי רופא ואחות ובדיקת מעבדה לאשה ההרה, לתינוקות
ולילדים בתחנות לבריאות המשפחה (טיפות חלב).

[סעיף 69\(א1\)](#) לחוק בריאות ממלכתי מאפשר אמנם למשרד הבריאות ליתן שירותים אלה "בין בעצמו ובין באמצעות נותני שירותים או רשויות מקומיות", ולעירייה נתונה על פי [סעיף 249\(29\)](#) [לפקודת העיריות](#) סמכות ליטול חלק במתן שירותי בריאות (על סמכות כללית הנתונה לעירייה להבדיל מחובה המוטלת עליה ראו: [ע"א 343/74 גרובנר נ' עיריית חיפה, פ"ד ל\(1\) 141, 149-150 \(1975\)](#)). אולם, נוכח רשימת העובדות המוסכמות שהגדירו הצדדים במהלך הדיון בפני בית משפט השלום, נראה שאין מקום במקרה דנן לטענה כאילו שירותי הבריאות לאם ולילד סופקו בתחנות באמצעות העירייה ולא על ידי המדינה. מסקנה זו מתבקשת מסעיף 2(ד) לאותה רשימה בו נאמר "משרד הבריאות מספק את שירותי הבריאות בתחנות המחייב [צ"ל: כמתחייב] [מחוק ביטוח בריאות ממלכתי](#)" וכן מסעיף 6 לרשימה בו נאמר "משרד הבריאות נושא באחריות לצוות הרפואי ולציוד הרפואי בתחנות המופקד על כל הפעילות הרפואית-מקצועית המתנהלת במבנה. הצוות הרפואי מורכב מעובדי המשרד או שלוחים מטעמו הכפופים למשרד". על פי עובדות אלה צדקו בתי משפט קמא בקובעם כי למדינה זיקה קרובה ביותר לתחנות, כמי שעושה בהן שימוש בפועל לצורך מתן שירותי רפואה מונעת. נוכח זיקה זו ניתן בהחלט לומר כי בפנינו אחד המקרים המובהקים שבהם קיימת הצדקה לחייב את המדינה בארנונה משום שהיא זו הנהנית בפועל, כמשתמשת בנכסים, ממכלול השירותים ובהם פינוי אשפה, תאורה, ניקוז ושירותי תשתית נוספים, אותם מעניקה העירייה לתחנות מתוקף תפקידה כרשות מקומית (ראו פרשת מליסרון, 164). צדקו בתי משפט קמא גם בקובעם כי ספק אם ניתן לגזור מסקנה אחרת מן האמור בזיכרון הדברים ומכל מקום אפילו ניתן היה למצוא בזיכרון הדברים אחיזה לטענת המדינה כי הרשויות המקומיות ויתרו בו על חיובה בארנונה, אין דרך לאכוף ויתור זה על העירייה נוכח עקרון שלטון החוק שאינו מאפשר לרשות מקומית לפטור מאן דהו ואף את המדינה מתשלום מס שהוטל בחוק, אלא אם כן יש לפטור הניתן

עיגון בדבר חקיקה. עמד על כך בית משפט זה בבג"ץ 8791/96 מאור נ' מדינת ישראל, תק על 97 (4) 513 (1997), באומרו:

רשות ציבורית אינה רשאית להטיל היטלי חובה על האזרח והתושב - ובהיטלי חובה כוללים אנו כל תשלומי חובה למיניהם, לרבות מיסים, אגרות וכיוצא באלה - אלא בחוק או על-פיו. זה דברו של סעיף 1(א) לחוק-יסוד: משק המדינה וזה שלטון החוק. ראו, למשל, בג"ץ 1640/95 אילנות הקריה (ישראל) בע"מ נ' ראש עיריית חולון ואח', פ"ד מט(5) 585, 588. כך בהטלת תשלומים על האזרח והתושב וכך בפטור הניתן לפלוני מחובת תשלום היטלים המוטלים על כלל הציבור: כשם שאין מטילים תשלומי חובה אלא על-פי חוק - ובמיגבלות הקבועות בחוק - כן אין רשות ציבורית מותרת לפטור את פלוני מתשלום היטל שכלל הציבור חייב בו, אלא על-פי היתר הקבוע בחוק - או על-פי חוק - ובמיגבלותיו של אותו היתר.

עקרון שלטון החוק מזכה רשות ציבורית לגבות מיסים רק על-פי היתר בחוק או על-פיו, ואותו עקרון עצמו מזכה רשות ציבורית לפטור פלוני מתשלום מיסים המוטלים על כלל הציבור. רק על-פי היתר בחוק או על-פיו.

עקרון זה שהינו עקרון יסודי בשיטתנו המשפטית קיבל ביטוי בהוראתו הברורה של סעיף 12(ג) לחוק ההסדרים-1992 הקובע:

מועצה לא תפחית תשלומי ארנונה כללית אלא אם כן נתקיימו במחזיק בנכס התנאים שנקבעו בתקנות לפי סעיף זה, ובהתאם לכללים ולשיעורים שנקבעו.

הוראה זו נחקקה על רקע העדר כללים מחייבים לעניין מתן הנחות והקלות בתשלומי ארנונה ובשל חוסר אחידות וחוסר שוויון שנקטו הרשויות המקומיות בעניין זה כלפי הנישומים (ראו: בג"ץ 6741/99 יקותיאל נ' שר הפנים, פ"ד נה(3) 673, 680-681, 687-685 (2001) וכן ראו: בג"ץ 2855/03 מלונות אפריקה ישראל בע"מ נ' שר הפנים, פ"ד נח(4) 740, 750-751 (2004); בג"ץ 1384/04 עמותת בצדק, מרכז אמריקאי ישראלי לקידום צדק בישראל נ' שר הפנים, פ"ד נט(6) 397, 404 (2005); בג"ץ 26/99 עיריית רחובות נ' שר הפנים, פ"ד נו(3) 97, 121-122 (2003)). סעיף 12(ב) לחוק ההסדרים הסמיך את שר הפנים להתקין תקנות ולקבוע אמות מידה כלל ארציות, ברורות ואחידות לצורך הענקת הנחות

בתשלומי הארנונה, הסמכה שמכוחה הותקנו תקנות ההסדרים הקובעות קריטריונים למתן הנחות והקלות כאמור בתשלום הארנונה.

הנה כי כן, אפילו היה בזיכרון הדברים כדי לבסס את טענת הויתור שהעלתה המדינה, הויתור משולל כל תוקף משום שרשות מקומית אינה רשאית להעניק הנחות או פטורים מארנונה למדינה או לכל גורם אחר בגין נכסים המוחזקים על ידם, אלא אם כן נקבעו ההנחה או הפטור בחוק או בתקנות שהותקנו מכוחו (השוו: [בג"ץ 562/95 מנור נ' עיריית חולון, פ"ד נא \(1\) 141, 143-144 \(1997\); רע"א 6721/96 עיריית אשדוד נ' ארגוס דיסקו בע"מ, תק על 98 \(2\) 1484 \(1998\)](#)). זאת ועוד, נראה כי קשה לשאוב מזיכרון הדברים אינדיקציה באשר לכוונת הצדדים בסוגיית תשלום הארנונה ולו משום שזיכרון הדברים נחתם בשנת 1972 ובאותה עת וכן בעשרים השנים שלאחר מכן, הייתה המדינה פטורה על פי חוק מתשלום ארנונה בגין נכסים שבהם החזיקה. אכן, סוגיית חבותה של המדינה בארנונה עברה לא מעט שינויים ותהפוכות במשך השנים. כך נקבע בשעתו בסעיף 3 לפקודת מסי העיריה פטור מארנונה לנכסים המשמשים את המדינה (למעט נכסים המצויים בירושלים או ביישובים שהוגדרו כ"ערי עולים" או כ"יישובי עולים"). סעיף זה, שאינו אלא נצר לגישה האנגלית המייחדת בכגון דא מעמד מיוחד למדינה, פורש בצמצום מתוך מגמה התואמת את ההשקפה המודרנית ולפיה יש "להשוות את הדין החל על המדינה ועל האזרח בכל תחומי המשפט" ([ע"א 975/97 המועצה המקומית עילבון נ' מקורות חברת מים בע"מ, פ"ד נד \(2\) 433, 443 \(2000\)](#)). בהתאם למגמה זו, נחקק בשנת 1992 החוק לתיקון [פקודת מסי העיריה ומסי הממשלה \(פיטורין\)](#) (מס' 6), התשנ"ב-1992 (להלן: החוק לתיקון פקודת מסי העיריה), לפיו בוטל סעיף 3 לפקודת מסי העיריה החל משנת הכספים 1993, ובדברי ההסבר להצעת החוק נאמר:

בפועל, על אף שהרשויות המקומיות מחויבות במתן שירותים לכל מבנה בתחומן, הרי שרוב הרשויות אינן יכולות להטיל מסים על מבני הממשלה המצויים בתחומן. בערים בהן משרדי הממשלה מהווים חלק ניכר מכלל המשרדים בעיר נוצר עיוות חמור במיוחד.

ביטול סעיף 3 יתקן עיוות זה וימשיך את המגמה המשפטית המודרנית של השוואת הדין החל על המדינה לדין החל על כל גוף או אדם אחר (ה"ח תשנ"ב, 90).

אלא שבחיקה מאוחרת נסוג המחוקק מעמדה קטגורית זו. כניסתו לתוקף של החוק לתיקון פקודת מסי העיריה נדחתה שוב ושוב (ראו: [סעיף 14](#) לחוק ההסדרים-1992; סעיף 19 לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ד-1994; וכן סעיף 6 לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה), התשנ"ה-1995 וסעיף 7 שבו, הקובע עלייה הדרגתית בשיעורי הארנונה לשנת 1995). בסופו של דבר נקבעה בסעיפים 3-2 לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ו-1995 עליה הדרגתית של שיעורי הארנונה לשנים 1995-1997 לגבי נכסים המשמשים את המדינה ואילו ביטולו של הפטור האמור נקבע החל משנת 1998 ואילך. חקיקה זו לא הייתה אף היא סוף פסוק ובסעיפים [18-19 לחוק להגברת הצמיחה והתעסוקה ולהשגת יעדי התקציב לשנת הכספים 1998 \(תיקוני חקיקה\)](#), התשנ"ח-1998 תוקן סעיף 3 לפקודת מסי העיריה ונקבעו בו שיעורי ארנונה מופחתים החלים על המדינה (לאחרונה תוקן סעיף זה גם [בסעיף 76 לחוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 \(תיקוני חקיקה\)](#), התשס"ד-2004). הנה כי כן, על פי המצב הסטטוטורי הקיים אין המדינה פטורה מתשלום ארנונה בגין נכסים המוחזקים בידיה אך התעריף החל עליה בעניין זה הינו תעריף מופחת כמפורט בסעיף 3 לפקודת מסי העיריה, כנוסחו המתוקן מעת לעת.

11. האם ניתן ללמוד מזיכרון הדברים על החזקה משותפת של המדינה והעירייה בתחנות, כטענתה החלופית של המדינה?

טרם שנידרש לשאלה זו, יש להסיר מן הדרך טענת סף שהעלתה העירייה בהקשר זה ולפיה אין לראותה כלל כמי שמחויבת על פי זיכרון הדברים משום שהיא או למצער נציג המרכז לשלטון מקומי, לא היו צד לו. בעניין זה, כמו בעניינים אחרים, מקובלת עלי מסקנתו של בית משפט השלום לפיה "ההוכחה הניצחת לחלותו של הסדר זכרון הדברים היא העובדה שהצדדים נוהגים לפיו שנים רבות ללא כל ערעור". אכן, [סעיף 6\(א\) לחוק החוזים](#) (חלק כללי), תשל"ג-1973 קובע כי קיבול יכול שיהיה "במעשה לביצוע החוזה או בהתנהגות אחרת, אם דרכים אלה של קיבול משתמעות מן ההצעה". מהחומר שבפנינו עולה כי חלק ניכר מן הרשויות המקומיות, ובכללן עיריית ראשון לציון, פועלות במשך למעלה משלושים שנים בהתאם למתווה הקבוע בזיכרון הדברים ומשתפות פעולה עם משרד הבריאות בהפעלת התחנות. לפיכך, גם אם לא ניתנה על ידי אותן רשויות מקומיות הסכמה פורמאלית לאמור בזיכרון הדברים ניתן בהחלט לראות בהתנהגותן לאורך השנים

משום קיבול של התנאים הקבועים בו (ראו והשוו: [ע"א 355/89 עזבון המנוח ניקולא חינאווי ז"ל נ' מבשלת שיכר לאומית בע"מ, פ"ד מו\(2\) 70, 75 \(1992\)](#); גבריאלה [שלן דיני חוזים](#) - החלק הכללי 217-220 (תשס"ה)). ואכן, על פי הראיות שהוצגו ועל פי רשימת העובדות המוסכמות שהגישו הצדדים לבית משפט השלום, אין ולא יכולה להיות מחלוקת על כך שהעירייה העמידה לרשות המדינה את המבנים שבהם פועלות התחנות וכי היא מספקת למדינה לאורך השנים ועל חשבונה שירותי אחזקה ותפעול בהתאם לקבוע בזיכרון הדברים (ראו סעיפים 3, 4 ו-7 לרשימת העובדות המוסכמות). משקבענו כי זיכרון הדברים מחייב את העירייה, יש לבחון האם ניתן ללמוד ממנו על החזקה משותפת של התחנות בידי המדינה (משרד הבריאות) והעירייה. לכאורה יש לכך אינדיקציה בזיכרון הדברים הקובע בסעיף 1 כי:

התחנות יופעלו במשותף בין משרד הבריאות והרשויות המקומיות.

ואולם, ניתוח הזיקות השונות של העירייה מזה ושל משרד הבריאות מזה כלפי התחנות ילמד כי ככל שהדבר נוגע לזיקה הרלוונטית לצורכי ארנונה, אין מדובר בהחזקה משותפת. זיכרון הדברים מתווה מודל של מיזם משותף בין הרשויות המקומיות ומשרד הבריאות במטרה להביא להקמה ולהפעלה של תחנות כאמור ברחבי הארץ. המודל אף קרם עור וגידים והוא פעל ופועל הלכה למעשה לאורך השנים ברשויות מקומיות רבות וביניהן העירייה. אולם, מיזם משותף אין פירושו בהכרח החזקה משותפת על פי הזיקות הרלוונטיות לצורכי ארנונה. כפי שציננה העירייה בצדק בטיעוניה, האינטרס המובהק שיש לה בקיומן של תחנות המעניקות שירותי רפואה מונעת לתושביה ונכונותה להקצות לצורך כך משאבים, כל אלה אין בהם כשלעצמם כדי להוות אמת מידה לבחינת הזיקות הרלוונטיות לצורכי ארנונה. אחרת, ניתן היה לראותה כ"מחזיקה" לצורכי ארנונה בחלק לא מבוטל ממבני ציבור או נכסים אחרים ברחבי העיר - בין שהם בבעלותה ובין שאינם בבעלותה - המוחזקים על ידי גורם כלשהו ומשמשים לצורכי ציבור. זאת בכל מקרה שבו מעורבת העירייה במידה כזו או אחרת במימון האחזקה והתפעול של אותם נכסים. זוהי גישה מרחיקת לכת ואין לקבלה. ככלל, מקובלת עליי בעניין זה עמדת העירייה לפיה נכונותה לקדם שירותים שונים הניתנים לציבור בנכסים הנמצאים בתחום שיפוטה על דרך

של השתתפות במימון תפעולם, אינה יכולה להתפרש כהחזקה משותפת שלה באותם נכסים יחד עם הגורם העושה שימוש בנכס והמחזיק בו למעשה.

כפי שצוין לעיל, החיוב בארנונה הוא בראש ובראשונה פונקציה של החזקה "למעשה" בנכס ושל עשיית שימוש בו. במקרה שלפנינו המדינה היא הגורם המחויב על פי דין לספק את שירותי הבריאות הניתנים בתחנות והיא הגורם המחזיק בתחנות למעשה לצורך מתן שירותים אלה באמצעות נציגיה המוסמכים השוהים במקום במהלך שעות הפעילות של התחנות. העירייה, שלה אינטרס מובהק במתן שירותי הבריאות לתושביה, אכן העמידה את מבני התחנות שבבעלותה לרשות המדינה והיא אף משתתפת במימון התפעול ובתחזוקה השוטפת שלהם (ראו סעיפים 4 ו-7 לרשימת העובדות המוסכמות). אולם, השתתפות זו איננה אלא פעילות תומכת הנלווית לפעילות המרכזית אותה מבצעת המדינה בתחנות והיא - מתן שירותי בריאות לאם ולילד (ראו והשוו פרשת אחוזת ראשונים, פסקה 15). המדינה היא אפוא בעלת הזיקה הרלוונטית הקרובה ביותר לתחנות והטענה החלופית שהעלתה בדבר החזקה משותפת בהן עם העירייה, דינה להידחות.

12. למעלה מן הדרוש נציין כי סוגיית ההחזקה במשותף לצורכי ארנונה מעוררת שאלות לא פשוטות שאינן צריכות הכרעה במקרה שלפנינו. כך, למשל, באשר להחלת הסדר דומה לזה הקבוע בסעיף 316 לפקודת העיריות על החזקה משותפת ובפרט כאשר אחד המחזיקים במשותף הינו רשות הפטורה מתשלום ארנונה (ראו: ע"א 134/64 רשות הפיתוח נ' ראש העיר, חברי המועצה ותושבי העיר ראשון-לציון, פ"ד יח (3) 629 (1964) וכן פרשת ריינר, 663. ראו גם: דוסטוביץ, 259-263 וכן: ע"ש (חי') 5316/99 היכל דניאל בע"מ נ' עיריית חיפה, תק מח 2000 (4) 2901, פסקה ה (3) (2000); עמ"נ (חי') 242/05 כהן נ' עיריית חיפה - מנהלת הארנונה, תק-מח 2005 (3) 8218 (2005), פסקה 8; ת"א (ת"א) 11372/05 ברזלי נ' עיריית תל-אביב יפו, תק של 2006 (1) 9071 (2006), פסקאות 11-12).

סוף דבר

13. התוצאה אליה הגענו מטילה את נטל הארנונה בגין התחנות כולו על המדינה ובטיעוניה ציינה המדינה כי תוצאה כזו יש לה השלכות מרחיקות לכת בכל הנוגע להמשך מתן שירותי בריאות בתחנות בהיקף הקיים, לא רק בראשון לציון אלא גם ברשויות מקומיות נוספות. כפי שציינה העירייה לא הוצגו בעניין זה נתונים מפורטים אך בהחלט

ייתכן כי מדובר בנטל משמעותי מבחינה תקציבית. אי לכך יש להניח כי ככל ששיעור הארנונה המופחתת החל על המדינה אין בו משום מענה מספק בהקשר זה, יקבל הדבר ביטוי בהסדר סטטוטורי מתאים.

מכל הטעמים שפורטו לעיל אציע לחבריי לדחות את הערעור אך בנסיבות העניין אוסיף ואציע שלא לעשות צו להוצאות.

ש ו פ ט ת

המשנה לנשיאה א' ריבלין:

אני מסכים.

המשנה לנשיאה

השופטת מ' נאור:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת א' חיות.

ניתן היום, ט"ז שבט, תשס"ז (04.02.07).

אליעזר ריבלין 54678313-9813/03

המשנה לנשיאה

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט ת

העותק כפוף לשינויי עריכה וניסוח. 03098130_V06.doc אא
מרכז מידע, טל' 02-6593666 ; אתר אינטרנט, www.court.gov.il
נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

[הודעה למנויים על עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו - הקש כאן](#)