

## בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בענינים מנהליים

עע"ם 5640/04

בפני : כבוד המישנה לנשיא מ' חשין  
כבוד השופט א' גרוניס  
כבוד השופט א' רובינשטיין

המערערות : מקורות חברת מים בע"מ

נגד

המשיבים : 1. מועצה אזורית לכיש  
2. מאיר עמר

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בבאר-שבע מיום 12.5.04 בעת"מ 239/04 שניתן על ידי כבוד סגן הנשיא ב' אזולאי

בשם המערער : עו"ד צ' כהנא  
בשם המשיבים : עו"ד ג' רז-רוקח

לפסק-דין במנהלי (2007-04-25) : [עתמ 239/04 מקורות חברת מים בע"מ נ' מועצה אזורית לכיש](#) שופטים : אזולאי ברוך עו"ד : צ.כהנא, ש.לנקרי, ג.רוקח  
להחלטה במנהלי (2004-05-20) : [עתמ 239/04 מקורות חברת מים בע"מ נ' מועצה אזורית לכיש](#) שופטים : ברוך אזולאי עו"ד : צבי כהנא, גדי רז רוקח, שמואל לנקרי  
לערר בטענות (2007-06-18) : [עעמ 239/04 מקורות חברת מים בע"מ - ב"כ עו"ד צבי כהנא נ' מועצה אזורית לכיש](#) עו"ד : צבי כהנא  
לעתירה מינהלית בטענות (2007-06-18) : [עתמ 239/04 מקורות חברת מים בע"מ - ב"כ עו"ד צבי כהנא נ' מועצה אזורית לכיש](#) עו"ד : צבי כהנא

### פסק-דין

השופט א' גרוניס:

1. בין המערערות, חברה העוסקת בהפקת מים ובהספקתם, לבין המשיבה 1 (להלן – המועצה האזורית) נחתם הסכם, שקיבל תוקף של פסק דין ביום 8.9.99. עניינו של ההסכם הוא בסיווגם לצרכי ארנונה של מקרקעין המוחזקים על ידי המערערות בתחום שיפוטה של המועצה האזורית. ביום 19.8.03 הודיעה המועצה האזורית למערערות על כוונתה להשתחרר מההסכם החל משנת 2004. ביום 6.1.04 אכן הוציאה המועצה

האזורית למערערת הודעת ארנונה שלא על פי הסיווג המוסכם. השאלה המתעוררת במקרה שלפנינו הינה מהו מסלול התקיפה הנכון של הודעת הארנונה: האם זה שבחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), תשל"ו-1976 (להלן – חוק הערר), או שמא זה שבתוספת הראשונה לחוק בתי משפט לענינים מינהליים, התש"ס-2000 (להלן – חוק בתי משפט מינהליים)?

2. המערערת מחזיקה בשטח של כ-1500 דונם בתחום המועצה האזורית. השטח משמש כמאגר מים (אגם זהר) שמפלס המים בו משתנה מעת לעת, כך שחלק מן השטח מכוסה במים וחלקו קרקע ממש. בשנת 1996 הגישה המערערת תובענה נגד המועצה האזורית לבית משפט השלום באשדוד ובה העלתה טענות שונות בנוגע לחיובה בארנונה עבור מאגר המים המוחזק על ידה. ביום 8.9.99 ניתן תוקף של פסק דין בבית משפט השלום להסכם שהושג בין בעלות הדין. בהסכם נקבע, בין היתר, כי שטח המים לשנים 1996-1999 יעמוד על 1000 דונם וסיווג כקרקע תפוסה לאיגום (סיווג 701) ואילו יתרת השטח, בגודל 500 דונם, תסווג כקרקע חקלאית ליער (סיווג 608). עוד נקבע בהסכם, כי המערערת תהיה רשאית לערוך פעמיים בשנה מדידות של שטח המים באגם לשם קביעת שיעור הארנונה בו תחויב. במועד חתימת ההסכם עמד שיעור הארנונה לקרקע בסיווג 701 על 676.4 ש"ח לדונם בעוד ששיעור הארנונה לקרקע בסיווג 608 היה 6.6 ש"ח לדונם. ביום 19.8.03, היינו בחלוף כארבע שנים, הודיעה המועצה האזורית למערערת על כוונתה להשתחרר מן ההסכם, החל מיום 1.1.04. משמעות ההשתחררות, לשיטתה של המועצה האזורית, הייתה כי השטח שאינו מכוסה מים יסווג כקרקע תפוסה ולא כקרקע חקלאית וכי השטח שיחויב כקרקע לאיגום יהיה שטח האיגום הפוטנציאלי, כלומר שטח קבוע שלא תלוי במדידות בשנה ספציפית. לאחר סדרה של התכתבויות, שבהן לא הצליחה המערערת להביא לשינוי ההחלטה, הוציאה המועצה האזורית למערערת ביום 6.1.04 הודעת ארנונה לשנת 2004. בהודעה נקבע כי השטח הפוטנציאלי לאיגום יעמוד על 1000 דונם ויחויב בארנונה לפי סיווג 701 (משמע, אותו סיווג עליו הוסכם בהסכם הפשרה) ואילו יתרת השטח – 500 דונם – תחויב כקרקע תפוסה אחרת (סיווג 705). משמעותו הכספית של השינוי בסיווג השטח שאינו מכוסה מים, מסיווג 608 לסיווג 705, הינה כי המערערת חויבה בתשלום ארנונה בסך 3,020 ש"ח לדונם (נכון לשנת 2004) במקום 6.6 ש"ח לדונם (נכון לשנת 1999).

3. ביום 17.2.04 הגישה המערערת נגד המועצה האזורית עתירה לבית המשפט לעניינים מינהליים בבאר שבע ובה ביקשה, בין השאר, כי יוצהר על בטלות הודעת הארנונה לשנת 2004 בהיותה מנוגדת להסכם בין המערערת למועצה האזורית. לטענת המבקשת, המועצה האזורית אינה רשאית להשתחרר מן ההסכם, שקיבל תוקף של פסק דין, ללא קבלת אישורו של בית המשפט. טענה נוספת שהעלתה המבקשת נגד חוקיות שומת הארנונה שהוצאה לה הינה כי השומה נוגדת את הוראת תקנה 4(א) לתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 2000), התש"ס-2000 (להלן – תקנות ההסדרים). תקנה זו אוסרת על שינוי בסיווג הנכס באופן המשפיע על סכום הארנונה המוטל בגינו, אם לא חל בפועל שינוי בשימוש בנכס (יוצר, כי תקנה זו הוחלה אף לגבי שנת הכספים 2004). לחלופין טענה המערערת, כי אם ייקבע שהמועצה האזורית רשאית להשתחרר מן ההסכם, או אז על המשיב 2, ששימש כראש המועצה האזורית עת הושג ההסכם, לשאת באחריות לנזקיה. ביום 30.3.04, כחודש וחצי לאחר הגשת העתירה לבית המשפט לעניינים מינהליים, הגישה המערערת "מטעמי זהירות יתר" השגה בפני מנהל הארנונה במועצה האזורית. זאת, בהתאם לסעיף 3 לחוק הערר. ההשגה נדחתה ביום 20.4.04 וביום 8.6.04 עררה המערערת בפני ועדת הערר של המועצה האזורית (שהוקמה לפי סעיף 5 לחוק הערר) על החלטתו של מנהל הארנונה. ביום 12.5.04, לאחר דחיית ההשגה על ידי מנהל הארנונה ולפני הגשת הערר לוועדת הערר, מחק בית משפט קמא את עתירתה של המערערת על הסף. העתירה נמחקה מן הטעם שעל המערערת למצות תחילה את הליכי ההשגה והערר לפי חוק הערר. מכאן הערעור שבפנינו המופנה נגד פסק הדין שמחק את העתירה.

4. המקרה שבפנינו מעלה, איפוא, את השאלה מהי הדרך שעל המערערת לילך בה על מנת להשיג על הודעת הארנונה שהוצאה לה. נדגיש: עוסקים אנו בתקיפה ישירה של הודעת הארנונה, הא ותו לא. כך למשל איננו עוסקים בשאלת הסמכות בכל הנוגע לתביעת השבה. מקור הקושי המתעורר במקרה דנא הוא בכך שהמחוקק לא קבע דרך אחת ויחידה לתקוף את החלטותיהן של רשויות מקומיות בענייני ארנונה. בחירת המסלול המתאים לתקיפת החלטתה של הרשות המקומית בעניין ארנונה תלויה בעילה בה מבקש החייב להשיג על החלטה. חוק הערר קובע כי דרך התקיפה שבו מיועדת אך ורק לאותם מקרים בהם מעלה החייב בארנונה טענות מסוימות. טענות אלה מפורטות בסעיף 3(א) לחוק הערר, כדלקמן:

"(1) הנכס שבשלו נדרש התשלום אינו מצוי באזור כפי שנקבע בהודעת התשלום;

- (2) נפלה בהודעת התשלום שמשיגים עליה טעות בציון סוג הנכס, גדלו או השימוש בו ;
- (3) הוא אינו מחזיק בנכס כמשמעותו בסעיפים 1 ו-269 לפקודת העיריות ;
- (4) היה הנכס עסק כמשמעותו בסעיף 8(ג) לחוק הסדרים התשנ"ג – שהוא אינו בעל שליטה או שחוב הארנונה הכללית בשל אותו הנכס נפרע בידי המחזיק בנכס.

חוק הערר אף מדגיש כי דרך התקיפה שעל פיו מוגבלת היא, כאמור בסעיף

3(ב) שזו לשונו:

"אין באמור בחוק זה כדי להסמיך את מנהל הארנונה או את ועדת הערר לדון או להחליט בטענה שמעשה המועצה של הרשות המקומית בהטלת הארנונה או בקביעת סכומיה היה נגוע באי-חוקיות שלא כאמור בפסקאות (1) עד (3) של סעיף קטן (א)".

המאפיין של הטענות המפורטות בסעיף 3(א) לחוק הערר הוא שהן נוגעות לעניינים עובדתיים וטכניים המצריכים לעיתים את בדיקת המצב בפועל, ולא מדובר בשאלות בעלות היבט משפטי מובהק, כגון הקריטריונים לקביעת הארנונה או סבירות גובה הארנונה (ראו: בג"צ 764/88 דשנים וחומרים כימיים בע"מ נ' עיריית קרית אתא, פ"ד מו(1) 793 (להלן – עניין דשנים), 799; ע"א 4452/00 ט.ט. טכנולוגיה מתקדמת בע"מ נ' עיריית טירת הכרמל, פ"ד נו(2) 773 (להלן – עניין ט.ט. טכנולוגיה), 779-780).

5. במסלול שנקבע בחוק הערר מצויות מספר תחנות. בתחנה הראשונה על החייב בארנונה, המעוניין לתקוף את הודעת הארנונה, להגיש השגה לפני מנהל הארנונה (לפי סעיף 3 לחוק הערר). אם ההשגה נדחית עוברים אנו לתחנה השנייה. החייב שהשגתו נדחתה רשאי להגיש ערר לוועדת הערר של הרשות המקומית (בהתאם לסעיף 6(א) לחוק הערר). לאחר ועדת הערר מגיעים לתחנה השלישית. כל אחד משני הצדדים, החייב בארנונה ומנהל הארנונה, רשאים לערער על החלטתה של ועדת הערר בפני בית המשפט לעניינים מינהליים (לפי סעיף 6(ב) לחוק הערר). הוראה מקבילה באשר לסמכותו של בית המשפט לעניינים מינהליים לדון בערעור על החלטתה של ועדת הערר מצויה בפרט 7 לתוספת השנייה לחוק בתי משפט מינהליים. בעבר קבע בית משפט זה כי כאשר עסקינן באחת מהטענות המפורטות בסעיף 3(א) לחוק הערר, הרי ככלל על החייב בארנונה להעלות את הטענות האמורות במסלול שנקבע לשם כך בחוק

הערר ואין מקום לעוררן בפני בית המשפט כערכאה ראשונה (ע"א 739/89 מיכקשוילי נ' עיריית תל אביב-יפו, פ"ד מה(3) 769, 772-773; ע"א 1130/90 חברת מצות ישראל בע"מ נ' עיריית פתח תקוה, פ"ד מו(4) 778 (להלן – עניין חברת מצות), 782). בשנת 1994 תוקן חוק הערר (ס"ח 1471, 8.7.94, עמ' 241) באופן שהוסף ס"ק (ג) לסעיף 3 וזו לשונו:

"על אף האמור בסעיפים קטנים (א) ו-(ב), מי שחויב בתשלום ארנונה כללית ולא השיג תוך המועד הקבוע על יסוד טענה לפי סעיף קטן (א)(3), רשאי בכל הליך משפטי, ברשות בית המשפט, להעלות טענה כאמור כפי שהיה רשאי להעלותה אילו לא חוק זה".

לאור הוראה זו נפתח פתח מסוים לחייב בארנונה להעלות את הטענה שבסעיף 3(א)(3) לחוק הערר בהליך משפטי כלשהו, על אף שלא הלך במסלול שתחנתו הראשונה היא הגשת השגה למנהל הארנונה (ראו, עניין ט.ט. טכנולוגיה, עמ' 779-780. וכן ראו, ע"א 6971/93 עיריית רמת גן נ' קרשיו, פ"ד נ(5) 478 (להלן – עניין קרשיו), 481).

6. מה הדין כאשר הטענה אותה מבקש החייב בארנונה להעלות איננה נמנית עם הטענות המפורטות בסעיף 3(א) לחוק הערר? במקרים אלה על החייב ללכת במסלול שונה. עליו להגיש עתירה לבית המשפט לענינים מינהליים ובגדרה יוכל הוא לתקוף את החיוב בארנונה בכל נימוק שאינו ממין אלה שבסעיף 3(א) לחוק הערר (בכפוף לאמור בסעיף 3(ג) לחוק הערר, המצוטט בפסקה 5 לעיל). זאת, על פי האמור בפרט 1 לתוספת הראשונה לחוק בתי משפט מינהליים, לפיו מוסמך אותו בית משפט לדון "בעניני ארנונה לפי כל דין". עד לחקיקתו של חוק בתי משפט מינהליים בשנת 2000 הייתה הסמכות לדון בטענות שלא לפי חוק הערר בידי בית המשפט הגבוה לצדק וכן בסמכות מקבילה של בית המשפט המחוזי (ראו: עניין דשנים, עמ' 799-800; בג"צ 351/88 טית בית בע"מ נ' עיריית פתח תקוה, פ"ד מב(3) 441 (להלן – עניין טית בית); ע"א 2064/02 תשלובת ח. אלוני בע"מ נ' עיריית נשר (להלן – פרשת אלוני (טרם פורסם)), פסקה 6, וכן ראו ע"א 436/02 ראש העיר רמת-גן נ' תיק, פ"ד יז 1262).

7. במקרה שבפנינו, הטענה העיקרית המועלית על ידי המערערת נגד חיוב הארנונה שהוצא לה הינה כי החיוב איננו חוקי, משום שהוא מנוגד להסכם בינה לבין המועצה האזורית, שקיבל תוקף של פסק דין. טענה נוספת המועלית נגד חוקיות החיוב

בארנונה הינה כי החיוב אינו עולה בקנה אחד עם הוראת תקנה 4(א) לתקנות ההסדרים. המועצה האזורית איננה מתכחשת לכך שחיוב הארנונה שהוציאה למערערת לשנת 2004 מנוגד להסכם. אולם לטענתה, ההסכם איננו חוקי והיא רשאית להשתחרר ממנו ללא צורך באישור בית המשפט (לעניין זכותה של רשות מינהלית להשתחרר מחוזים שהיא צד להם ראו: ע"א 6328/97 רגב נ' משרד הביטחון, פ"ד נד(5) 506; פרשת אלוני, פסקאות 7-8). נשוב ונזכיר, כי השאלה בה עלינו להכריע במקרה דנא הינה מהו המסלול הנכון שבו צריכה לילך המערערת, שעה שהיא מעלה טענותיה נגד חיובה בארנונה. לטעמי, התשובה לשאלה הניצבת בפנינו הינה פשוטה בתכלית הפשטות. הטענות שמעלה המערערת בנוגע לשומת הארנונה שהוצאה לה אינן נימנות עם הטענות אותן ניתן להעלות בהליך ההשגה המינהלית לפי סעיף 3(א) לחוק הערר (השוו לפרשת אלוני (פיסקה 6), שגם בה עלתה טענה כנגד הרשות המקומית בשל חזרתה מהסכם בעניין ארנונה). נחזור ונציין בהקשר זה את ההלכה שקבעה כי סמכותו של מנהל הארנונה מוגבלת לעניינים טכניים-עובדתיים. זאת ועוד, אף פרשנות רחבה של העילות הקבועות בסעיף 3(א) לחוק הערר אינה מאפשרת, לדעתי, לכלול את טענות המערערת בגדר אותן עילות (לגישה הדוגלת בפרשנות רחבה של הטענות אותן ניתן להעלות בהליך ההשגה לפי סעיף 3 לחוק הערר ראו: עניין טיית בית, עמ' 446; ע"א 6514/94 חניון המרכבה חולון בע"מ נ' עיריית חולון, פ"ד נג(1) 390, 397). לפיכך, ברי כי המערערת צעדה במסלול הנכון שעה שפנתה בעתירה לבית המשפט לעניינים מנהליים ומשכך לא היה מקום למחוק על הסף את עתירתה.

8. השיטה שיצר החוק לעניין תקיפת חיוב בארנונה הינה בעייתית. החייב בארנונה המעוניין לתקוף את חיובו הן בטענות שבאות בגדר סעיף 3(א) לחוק הערר והן בטענות שמחוצה לו מוצא עצמו נאלץ ללכת בשני מסלולים. יש לציין, כי שלא כמו ביחס לארנונה, הרי בהליכים אחרים של השגה מינהלית לא הגביל המחוקק את הטענות שניתן להעלות בהליך ההשגה המינהלית אך לטענות מסוימות (ראו למשל: סעיף 30 לחוק הרשויות המקומיות (ביוב), תשכ"ב-1962 (להלן – חוק הביוב); סעיפים 26-27 ו-29 לחוק מס רכוש וקרן פיצויים, תשכ"א-1961 (להלן – חוק מס רכוש); סעיף 18 לחוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, תשי"ח-1957). על כן הנטייה היא לראות את גופי הערר המינהליים באותם עניינים כמוסמכים לדון בכל טענה המועלית בפניהם בנוגע לתשלום או להיטל הרלוונטי (רע"א 2425/99 עיריית רעננה נ' י.ח. ייזום והשקעות בע"מ, פ"ד נד(4) 481, 494). הנטייה האמורה מקורה, בין היתר, בשאיפה לרכז את הסמכות לדון בתקיפה ישירה של החלטות מינהליות בפני ערכאה

אחת ולמנוע את פיצול הדיון בין ערכאות שונות. בתחום הארנונה קיים קושי בהשגת מטרה זו לאור הוראותיו המפורשות של המחוקק (ראו, עמ' 3518/02 דג'בי נ' יו"ד הוועדה המקומית לתכנון ובניה, ירושלים, פ"ד נז(1) 196, 214-215).

9. ניתן להסביר את הגבלתן של העילות שבחוק הערר על רקע הרכבה של ועדת הערר. כזכור, אם השגתו של החייב בארנונה נדחית על ידי מנהל הארנונה, רשאי הוא לערור בפני ועדת ערר. חוק הערר קובע בסעיף 5 כי מינויה של ועדת ערר, המורכבת משלושה חברים, ייעשה על ידי מועצת הרשות המקומית. תנאי הכשירות היחיד המופיע בסעיף הוא שחברי ועדת הערר יהיו מבין בעלי הזכות להיבחר כחברי מועצה (ראו, עניין דשנים, עמ' 818; לעניין הכשירות להיבחר כחבר מועצה במועצה אזורית ראו סעיף 19 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958). מכאן, שאין כל דרישה שחברי ועדת הערר, ולו אחד מהם, יהיו בעלי השכלה משפטית. לאור זאת ניתן להבין מדוע חוק הערר קבע עילות תקיפה מוגדרות ומדוע ההלכה התייחסה לאותן עילות כמכוונות לעניינים טכניים-עובדתיים. במקרה המסוים שבפנינו הועלתה הטענה כי הודעת הארנונה מנוגדת להסכם שנעשה בשנת 1999 ובעקבות זאת נתעוררה השאלה בדבר כוחה של המועצה האזורית להשתחרר מן ההסכם שקיבל תוקף של פסק דין. מדובר בסוגיות משפטיות שאינן פשוטות. קשה לקבל שועדת ערר, שאינה כוללת משפטן, תהא מסוגלת לדון בטענה כאמור. אף אם ברשות מקומית כלשהי נכלל משפטן בין חברי הוועדה, הרי הבחינה אינה יכולה להיעשות על בסיס של ועדה מסוימת אלא על בסיס כללי (לבעייתיות שבהעדר משפטן בין חברי ועדת הערר ראו: ה"פ (ב"ש) 1/90 מפעלי פלדה מאוחדים נ' מועצת עיריית קרית גת, פ"מ תשנ"א (א) 485, 492-493; ע' שפיר וא' ארגמן אגרות והיטלי פיתוח ברשויות מקומיות (1998) כרך א', עמ' 344).

10. המסקנה המתבקשת היא כי בית המשפט לעניינים מינהליים מוסמך לדון בעתירה המינהלית שהמבקשת הניחה בפניו. הטענות שבעתירה אינן בסמכותו של מנהל הארנונה. לפיכך, הערעור מתקבל. פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים מבוטל והעניין יוחזר אליו לדיון בגוף העתירה. איננו מביעים כל עמדה באשר למעמדו של המשיב 2 בהליך. המועצה האזורית תישא בשכר טרחת עורך דין בסך 35,000 ש"ח וכן בהוצאות משפט, והכל בשתי הערכאות.

ש ו פ ט

המישנה לנשיא מ' חשין:

אני מסכים.

המישנה לנשיא

השופט א' רובינשטיין:

אני מסכים. ריבוי התיקים הבאים בפני בתי המשפט – לרבות בית משפט זה – בתחום הארנונה, וכמותם בעניינים אחרים שבהם מועלות השגות על החלטותיהם של גופים מינהליים הגובים כספים מן הציבור, אינו יכול שלא להציב סימן קריאה גדול בפני העוסקים בחקיקה. בענייננו התוצאה היא כי הדברים יישארו בחצריו של בית המשפט; זאת, מן הטעמים שהסביר חברי, ובנסיבות – כחריג למדיניות השיפוטית המדגישה כי יש למצות הליכים במערכות הערר וההשגה המינהליות בטרם יפתחו שערי בית המשפט (ראו 6365/00 בר אור נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז צפון, פ"ד נו(4) 38 (השופט לוי)). והנה השנים נוקפות והתיקים אינם מתמעטים, ואדרבה, הם כמעייין המתגבר. יש מקום, בתיק זה כבאחרים, להתריע ולעורר להבהרת הסמכויות ולפישוט ההליכים בחקיקה, שכן בעלי הדין עומדים לעתים קרובות בצומת דרכים בתום לב; ובחירה שגויה גוררתם להוצאות, מפעילה גופים שיפוטיים ואחרים, ומסרבלת. יפה שעה אחת קודם.

שופט

הוחלט כאמור בפסק-דינו של השופט א' גרוניס.

ניתן היום, א' באלול תשס"ה (5.9.05).

שופט

שופט

המישנה לנשיא