

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

עת"מ 16369-08-11 חברת החשמל לישראל בעמ נ' עירית חדרה

בפני כב' השופטת יעל וילנר

העותרת

חברת החשמל לישראל בעמ  
ע"י ב"כ עוה"ד הרצוג פוקס, נאמן ואח'

נגד

המשיבה

עירית חדרה  
ע"י ב"כ עוה"ד אליהו מלך ואח'

### פסק דין

האם ניתן להטיל דמי ארנונה על שטח הים – זו השאלה המרכזית העומדת לדיון בעתירה שלפנינו.

חברת החשמל מבקשת בעתירה להורות על ביטול שומות הארנונה שהוטלו עליה על ידי עיריית חדרה בגין שטח הים בנמל חדרה (להלן - "הנמל" או "שטח הים").

אקדים את המאוחר ואומר כי מסקנתי היא ששטח הים אינו בר חיוב בארנונה.

### רקע

1. העותרת הנה חברה ממשלתית, המחזיקה בתחנת הכוח "אורות רבין" הממוקמת מזרחית לנמל חדרה (להלן - "תחנת הכח"). כך, עושה העותרת שימוש במסוע המוביל פחם מאוניות משא אל תוך תחנת הכוח, והנכנס 2 ק"מ אל תוך הנמל והים.

2. המשיבה הנה עיריית חדרה, אשר החל מיום 7 ביולי 2010 מצוי הנמל בתחום שיפוט.

3. לאחר העברת הנמל לשטח שיפוט המשיבה, שלחה המשיבה לעותרת, ביום 13 בספטמבר 2010, הודעה בגין שינוי תחום השיפוט. הודעה זו שימשה גם כהודעת חיוב בארנונה על סך 3,950,717 ₪ בשל החודשים שבין 7 ביולי - 31 באוקטובר לשנת 2010, בגין שטחי הנמל, לרבות שטח

הים. ביום 7 בדצמבר 2010, שלחה המשיבה, לעותרת, חיוב ארנונה נוסף, לשנת 2011, בגין שטחי הנמל והים, על סך של 12,527,753 ₪ (שני החיובים בסעיף זה יכוננו להלן - "**חיוב הארנונה**"). חיוב הארנונה הוצא בגין 19,859 מ"ר המסווגים כמבנה (סיווג 405), 181,583 מ"ר המסווגים כקרקע תפוסה (סיווג 741) ו-142,336 מ"ר המסווגים כבריכת מים פתוחה / מאגרי מים (סיווג 407) הם שטח מי הים.

4. בדיון המקדמי שהתקיים ביום 15 בפברואר 2012, הגיעו הצדדים להסכמה שקיבלה תוקף של החלטה, לתחום את המחלוקת שביניהם לסוגיות הנוגעות לחיוב בארנונה לשטח הים בלבד (היינו השטח שסווג בפריט 407), לרבות הכרעה בשאלות הבאות: (א) חוקיות הטלת הארנונה על שטח המים נוכח הטענה כי שטח זה אינו בר חיוב בארנונה; (ב) חריגה מחוקי ההקפאה; (ג) הוספת סיווג 407 (מאגרי מים / בריכות) שלא כדין.

מכאן, שהשאלה הראשונה העומדת לפתחנו היא - האם שטח הים הוא בר חיוב בארנונה? תשובה שלילית תייתר את הצורך בהמשך דיון בטענות העותרת לגבי חריגה מחוקי ההקפאה והוספת סיווג חדש.

### טענות העותרת

5. העותרת טוענת כי שטח הים אינו בא בגדר "**מאגרי מים, בריכות מים, או בריכות להשבחת מי שופכין**" כאמור בסווג 407, ועל כן חיובה על פי סיווג זה שגוי; כי הטלת ארנונה על שטח הים נוגדת את ההלכה הפסוקה (עת"מ 321/06 חברת נמלי ישראל פיתוח ונכסים בע"מ נ' עיריית אשדוד [פורסם בנבו] (31 ביולי 2007) (להלן - "**עניין אשדוד**"); כי סוג נכס זה אינו מקבל שירותים מוניציפאליים מהמשיבה ועל כן לא ניתן לחייב את העותרת בארנונה בגינם; וכי הוספת סיווג 407 ("**מאגרי מים, בריכות מים, בריכות להשבחת מי שופכין**") נעשה ללא אישור שרים כנדרש על פי חוק.

### טענות המשיבה

6. המשיבה טוענת מנגד, כי חיוב העותרת בגין שטח הים נעשה כדין. לטענתה, שטח הים מהווה חלק בלתי נפרד מהפעילות התפעולית והעסקית של העותרת ועל כן מחויבת העותרת בתשלום דמי הארנונה בגין שטח זה. עוד נטען כי פסק הדין בעניין **אשדוד** עליו נסמכת העותרת אינו מהווה הלכה מחייבת ומכל מקום ההכרעה שם מוטעית; כי אף קרקעית הים הנה "**קרקע**" המצויה בשטחה המוניציפאלי של המשיבה וככזו היא ברת מיסוי; כי אין קשר ישיר בין חובת תשלום הארנונה לשירותים המוניציפאליים לנכס מסוים; וכי על פי ההלכה הפסוקה אין צורך בהוראה מפורשת מהמחוקק לצורך חיוב הים בארנונה (זאת בהתבסס על עע"מ 10864/07 גלבר נ' עיריית אשדוד [פורסם בנבו] (9.2.11)). כן, טוענת המשיבה, בכל הנוגע לסיווג 407, כי הטלת הסיווג היוותה

הלכה למעשה הקטנת תעריף הברכות, ולחילופין, כי הטלה זו היוותה הטלת ארנונה לראשונה - על כן אין לראות בכך הפרה של דיני ההקפאה.

## דיון

7. אקדים ואומר כי מקובלת עלי עמדת בית המשפט המינהלי בעניין **אשדוד** אשר קבע כי אין לחייב בארנונה בגין שטח הים, ואין לי אלא לאמץ את הדברים שנאמרו שם וליישם על ענייננו.

אף אני, בדומה לכב' השופט נ. הנדל, סבורה כי שטח הים אינו בר חיוב בארנונה.

8. דעתי היא כי הסיווג בו בחרה המשיבה לחייב על פיו את שטח הים שגוי. מבחינה לשונית - ים איננו "**מאגרי מים**, **ברכות מים**, או **ברכות להשבת מים שופכין**" ואיננו "**קרקע תפוסה**"; ומהבחינה המהותית - תכלית הטלת דמי הארנונה אינה מתקיימת בחיוב שטח הים בארנונה.

## פרשנות לשונית

9. כאמור, במקרה דנן סווג הים על ידי המשיבה כ"**ברכת מים פתוחה**" או "**מאגר מים**", כאמור בסווג 407.

האם שטח הים מהווה "**ברכת מים**" או "**מאגר מים**"? לטעמי, התשובה לכך שלילית.

ברי, כי על פי ההיגיון הבריא, מבחן השכל הישר והמשמעות הרגילה בלשון בני אדם, הים התיכון אינו מהווה "**מאגר מים**" או "**ברכה פתוחה**". להבדיל מים שמימי המלוחים זורמים מחלקו האחד לשני, הוא יציר הטבע ואינו תחום (ואשר רוב חלקיו והמים בהם חורגים מתחום שיפוט המשיבה), מאגר מים וברכה הינם דרך כלל מעשה ידי אדם, מתוחמים בגבולות ומשמשים למקום אגירת מים מתוקים.

תימוכין לכך נמצא גם בהגדרות המילוניות של "מאגר" ו"ברכה" – "**מאגר**" - "**מקווה**, **ריכוז**, **מקום אגירה של מים או חמרים שונים**". "**ברכה**" - "**מקווה מים**, **אגם שהותקן בידי אדם**" (המילון החדש מאת אבן שושן, כרך ראשון וכרך שלישי (קרית ספר בע"מ, 1971)).

10. למעלה מן הצורך, שכן הדברים ברורים, אפנה גם להוראות החוק השונות מהן ניתן ללמוד כי הים אינו מאגר מים או בריכה.

כך, [תקנות רישוי עסקים](#) (תנאי תברואה נאותים לבריכות שחיה), תשנ"ד-1994 קובעות כי **בריכות** הן :

"**בריכת שחיה לרבות מכל או מבנה שמכיל מים לשחיה או לנופש מים, לרבות המבנים והחצרים, לפי הענין;**"

[תקנות התכנון והבניה](#) (בקשה להיתר, תנאי ואגרות) תש"ל-1970 קובעות כי בריכות שחיה הן :

"**מבנה מלאכותי המכיל מים, ובכלל זה אמצעי פינוי מים עיליים למטרת שחיה, שכשוף, נופש ושעשועי מים, לימוד, טיפול במים (Hydrotherapy) וריפוי ; (הדגשה שלי י.ו.)**"

[תקנות הסדרת מקומות רחצה](#) (בטיחות בבריכות שחיה), תשס"ד-2004 קובעות כי בריכות שחיה הן :

"**מקום המכיל מים, ובכלל זה אמצעי פינוי המים העילי, למטרות שחיה, שעשועי מים, ספורט, לימוד, וטיפול במים (Hydrotherapy) שהוא עסק טעון רישוי לפי [צו רישוי עסקים](#) (עסקים טעוני רישוי), התשנ"ה-1995;**"

[ו"צו רישוי עסקים](#) (עסקים טעוני רישוי), תשנ"ה-1995 מגדיר בריכות שחיה –  
"**לרבות מאגר מים אחר המשמש לשחיה ולנופש מים ולרבות המצויה בפארק מים;**"

11. מכל האמור, המסקנה הברורה היא כי ים אינו בריכה או מאגר מים. די בכך כדי לקבוע שסיווג חיוב הארנונה על פי פריט 407 שגוי ודינו להתבטל.

#### **ים אינו קרקע תפוסה**

12. מקור סמכותה של המשיבה להטיל ארנונה על הנישום נקבע בין היתר בסעיף 8 [לתוק הסדרים במשק המדינה](#) (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, שם נקבע כי :

"(א) **מועצה תטיל בכל שנת כספים ארנונה כללית, על הנכסים שבתחומה שאינם אדמת בנין; הארנונה תחושב לפי יחידת שטח בהתאם לסוג הנכס, לשימוש ולמקומו, ותשולם בידי המחזיק בנכס.**"

בסעיף 7 לחוק נקבע כדלקמן :

"**בפרק זה ובתקנות לפיו –**  
"**נכסים**", "בנין", "אדמה חקלאית", "קרקע תפוסה", "אדמת בנין",  
"**מחזיק**" ו"**דייר משנה**" – כמשמעותם בסעיף 269 [לפקודת העיריות](#);"

המונח "קרקע תפוסה" מוגדר בסעיף 269 ל**פקודת העיריות** כדלקמן:

**"כל קרקע שבתחום העיריה שאינה אדמה חקלאית, שמשתמשים בה ומחזיקים אותה לא יחד עם בנין;"**

13. הנה כי כן, על מנת שתקום למשיבה סמכות לגבות ארנונה בגין שטח הים, יש לקבוע כי **"ים" הוא "קרקע תפוסה" – האומנם?**

בעניין **אשדוד** סווג שטח הים על ידי העירייה כ"**קרקע תפוסה**". על כך אמר כב' השופט הנדל בבוחנו את הפרשנות הראויה, כי **"יבשה אינה מים ומים אינם יבשה"** (שם פס' 3). כן ראו דבריו של כב' השופט ת. אור המובאים גם בעניין **אשדוד**, ואשר עניינם בשאלה האם שטח **ים הכנרת**, הנו "קרקע" במובן **חוק מס רכוש וקרן פיצויים** התשכ"א-1961 -

**"אודה על האמת, שכבר במבט ראשון כשהוצגה בפני המחלוקת בין הצדדים שאלתי את עצמי איך ניתן לטעון ש"ים" או אגם" יחשב ל"קרקע פנויה".**  
**[...] לא מתקבל על הדעת שים הכנרת – גם אם יש לו קרקעית – ל"קרקע פנויה" יחשב. נראה לי, שעל פי מבחן השכל הישר או ההיגיון הבריא של חיי המציאות, או אם נזקקים למובן הרגיל של המונח "קרקע פנויה" [...]** אין בשום פנים לומר שהמרינה היא קרקע פנויה. [...] נראה גם מבחינה לשונית פשוטה, אין מרינה עונה להגדרה של "קרקע" כאמור. [...] אין לומר שחלק של אגם, או שקרקע ועליה מים דרך קבע, הנם "קרקע פנויה" בלשון בני אדם. " (עמ"ש 25/88 מרינה כנרת בע"מ נ' מנהל מס רכוש וקרן פיצויים – טבריה [פורסם בנבו] 23.11.88, פס' 6 ופס' 9).

14. מצטרפת אני לאמור שם. על פי הגיונם של הדברים ומבחן השכל הישר – כשם ש**"ים"** אינו **"יבשה"**, כך **"ים"** אינו **"קרקע תפוסה"**. ראו גם ההגדרה המילונית של קרקע והיא: **"אדמה"** (מילון אבן שושן). הדברים ברורים ומיותר להוסיף.

### **פרשנות תכליתית**

15. מקדמת דנא נקבע בהלכה כי מטרת הטלת הארנונה היא לאפשר לרשויות המקומיות למלא את חיוביהם כלפי תושביהם ולהעניק להם את השירותים שעליהם לספק על פי דין -

**"מטרת הארנונה היא לאפשר לרשות מקומית לקיים את השירותים והחובות שהיא מחויבת בהם..."**

[בגץ 175/82 משה גל נ' שר הפנים פ"ד לו\(1\) 496, 498-499](#). וראו גם [עת"מ \(נצי'\) 1038/05 קורדחג'י אוסאמה נ' עיריית נצרת עילית](#) [פורסם בנבו] (20 באפריל 2006) פס' ד' [ועמ"נ \(ת"א\) 21629-06-10 יעקב נ' מנהל ארנונה של עיריית תל אביב](#), [פורסם בנבו] תק-מח 2012(4), 3370 (2012).

16. אני סבורה כי התכלית העומדת ביסוד הטלת הארנונה תומכת בעמדת העותרת. דמי הארנונה משולמים לרשות המקומית בגין השירותים שמעניקה הרשות ועל מנת לאפשר לה להעניק מכלול שירותים לתושבי הרשות המקומית. המס אמנם נגבה בעבור סל שירותים שאינו מוגדר מראש והתמורה בגינו לנישום אינה ישירה, אך קיימת ציפייה סבירה של הנישום שתמורה כלשהיא, ולו תמורה עקיפה, תינתן לו. מכאן שקיימת זיקה כלשהיא בין מתן השירותים לחיוב בארנונה. העדר כל זיקה שולל את הצדקת החיוב במקרים בהם העירייה אינה נותנת, בהגדרה, שירותים מוניציפאליים לנכס מסויים. כך בנוגע לשטח הים - לגביו אין פינוי אשפה, אין סלילת כבישים, אין הסדרת תאורה ועוד.

ראו את דבריו של כב' השופט הנדל בעניין **אשדוד** כי:

**"ארנונה מוטלת ע"י העירייה בגין שירותים המוענקים לנכסים שבתחומה. יש טעם אפוא בדברי העותרת שהעירייה אינה מספקת שירותי ניקיון ותאורה לים. לא נסללים כבישים שזקוקים לתחזוקה על גבי הים. תשובת המשיבים לטענה זו הינה שלא ראוי לבדוד את שטח הים מכלל שטח הנמל. שטח הנמל מקבל מגוון שירותים מאת העירייה. בכל מקרה, ארנונה היא מס והיא מוטלת ללא קשר לשירותים הניתנים ע"י רשות מקומית.**

[...]

העדר זיקה בין נישום לשירות שונה מהעדר זיקה בין שירות לנכס. הרישא - העדר זיקה של נישום לשירות - מתייחס לשירותים שמקבל נישום מסוים. הוא אינו רשאי לדחות דרישת ארנונה בטענה שאין הוא נהנה מהשירותים באופן אישי כל עוד השירות ניתן לכלל תושבי העיר. טבעו של חיוב בארנונה הוא שאין בודקים הנאה ישירה של כל תושב ותושב. הסיפא - העדר זיקה של השירות לנכס, מתייחס לנכס עצמו או לסוג הנכס. מצב בו הנכס וסוג הנכס אינם מקבלים שירות לא מתוך בחירה של הנישום אלא מפני שהעירייה אינה מעניקה שירות, מעמיד את הדברים באור אחר. העירייה לא מנתה את השירותים המסופקים על ידה לים. אומנם נכון הוא שחלק מהנמל זוכה לשירותים. אך אין זה המצב לגבי השטח של 2.5 מליון מטר מרובע בו חויבה העותרת. במובן זה ניסיונם של המשיבים שלא להפריד בין חלקים שונים של הנמל, למשל תשתיות בנויות לבין הים, הוא מלאכותי". (שם, פס' 3 (ההדגשות שלי - י.ו.))

17. ראו עוד בפסיקה הענפה שדנה בענייני הטלת הארנונה. שם נקבע כי התמורה המתקבלת מארנונה היא עקיפה ולא ישירה, וכי הזיקה הנדרשת לצורך מיסוי היא זיקה עקיפה. ראו למשל:

"ההצדקה להטלת החיוב העקרוני לשלם ארנונה טמונה בהנאה שמפיקים הנישומים מן השירותים שמעניקה הרשות המקומית לנכסים המצויים בהחזקתם [...]. כך הרשות המקומית מספקת שירותים של פינוי אשפה, ניקוי השטח שסביב הנכס, הארתו, ניקוזו ושירותי תשתית נוספים [...]. הנאת הנישומים מן הנכס שבו הם מחזיקים כרוכה ומותנית אפוא בהנאתם משירותיה של הרשות המקומית." (ע"א 9368/96 מליסרון בע"מ נ' עיריית ביאליק, פ"ד נה (1) 156, 164) (ההדגשות שלי – י.ו.)

וראו גם -

"אף שלא קיימת זיקה ישירה בין סכום הארנונה לבין השירות הניתן תמורתה, זיקה כלשהיא חייבת להתקיים. שאם לא כן, נשמטת ההצדקה מתחת להטלתה של הארנונה על הנישומים. הזיקה הקיימת היא, כי הרשות המקומית מחויבת לספק לתושבים ולמגזר העסקי את השירותים המוניציפאליים המוטלים עליה. אופייה של ארנונה כמס הנועד לממן את ההוצאות של הרשויות המקומית, מכתוב את הכלל שיש למסות בראש ובראשונה את הנהנים משירותים שהרשות מגישה..."  
בר"מ 7856/06 איגוד ערים אילון נ' מועצה אזורית חבל מודיעין [פורסם בנבו]  
 (16.3.08) פס' 17 הדגשה שלי י.ו.)

18. במקרה שלפנינו, ובדומה לעניין **אשדוד**, לא הראתה המשיבה קיומה של זיקה כלשהי ולו עקיפה, בין גביית הארנונה לבין שטח הים. המשיבה לא פירטה אלו שירותים היא מספקת לעותרת בגין שטח הים אותו היא מבקשת למסות; ועולה שאלה של ממש – אלו שירותים כלל יש ביכולתה של המשיבה לספק לעותרת בקשר עם שטח הים, אשר יצדיקו גבייה שנתית של ארנונה בסך של קרוב לשישה מיליון ₪? וראו טענת העותרת, שלא נסתרה, כי הלכה למעשה, מאז הועבר שטח הים לשטח שיפוט המשיבה, המשיבה אינה מספקת כל שירות חדש לשטח המדובר והיא לא הרחיבה את מתן השירותים המוניציפאליים שניתנו על ידה בעבר, למתן שירותים בים.

19. **לסיכום** - הן על פי הפרשנות הלשונית והן על פי הפרשנות התכליתית, לא ניתן לפרש את סיווג 407 כחל על שטח ים התיכון.

20. משנמצא כי מי הים או שטח הים אינם ברי חיוב בארנונה, ואינם באים בגדרו של סיווג 407, יש להורות על ביטול חיוב הארנונה שהושת על העותרת בהתייחס לשטח הים. נוכח מסקנה זו, ממילא מתייטר הצורך לדון בטענות העותרת בנוגע לחריגה מדיני ההקפאה או חוקיות סיווג 407.

21. לבסוף אעיר כי הצדדים חרגו בסיכומיהם מההסכמה הדיונית והרחיבו בנושאים שאינם בגדר המוסכם. למען הסר ספק, אתייחס בקצרה לשתיים מטענות המשיבה, השיהוי והמניעות, ככל שאלו נוגעות לחיוב שטח הים; אומר מראש כי דין שתי טענות אלו להדחות.

22. המשיבה טוענת כי ההחלטות באשר לסיווג קרקע תפוסה ומאגרי מים הן החלטות שניתנו לפני שנים (מהשנים 1986/7 ו-2000), וכי העותרת השתתתה יתר על המידה כאשר נמנעה במשך שנים ארוכות מלפעול בעניינן. כן טוענת המשיבה כי הסכמי עבר אשר נחתמו בינה לעותרת בשנת 1993 ובשנת 2004 (להלן - "**הסכמי העבר**"), אשר הוו הסכמי פשרה באשר לסכסוך ארנונה, הוו הסדר כולל לכל נכסי העותרת בשטחי המשיבה, בעבר ובהווה, ומכוחן מנועה העותרת להשיג או לחלוק על חיוב הארנונה בגין שטח הים.

23. דין הטענות להידחות.

**אשר לשיהוי** - שטח הים השנוי במחלוקת שלפנינו הועבר לתחום שיפוט המשיבה רק בשנת 2010, שאז חל חיוב הארנונה שחויבה העותרת בגינו. העותרת החלה לנקוט בהליכים בסמוך לאחר קבלת הודעת הדרישה בגין שטח הים. מכאן שאין מקום לטענת שיהוי.

**אשר להסכמי העבר** - לא ניתן ללמוד את אשר המשיבה מבקשת ללמוד מהסכמי העבר. הסכמים אלו נגעו לנכסים המפורטים בהם. שטח הים לא היווה חלק ממצבת נכסים זו, וממילא אין בהסכמים כדי לכבול את ידי העותרת בכל הנוגע לחיוב ארנונה בשטח הים.

ראו עוד האמור בסעיף 8 להסכם 2004 אשר קובע: "**כל חיובי החברה האחרים בתחום שיפוט העירייה, אשר אינם נכללים בהסכם זה, יוותרו בעינם ללא שינוי ויועלו ו/או יופחתו בעתיד בהתאם לחוקים, התקנות והצווים הרלוונטיים לעניין.**" אין ללמוד מכך על ויתור זכויות דיוניות של העותרת – להיפך, מלשון הסעיף עולה כי הוסכם בין הצדדים שכל חיוב שאינו נכלל בהסכם, ובענייננו, החיוב בגין שטח הים, יחולו לגביו הוראות הדין הרלוונטיות ובהתאם לכך יבחן תוקפו של החיוב.

24. **סוף דבר** - בשים לב לכל האמור, דין העתירה להתקבל.

אני מורה על ביטול חיוב הארנונה שהושת על העותרת בגין שטח הים אשר סווג בפריט 407 לשנים 2010-2011.

המשיבה תשלם לעותרת הוצאותיה בסכום של 20,000 ₪.

ניתן היום, ט"ו אייר תשע"ג, 25 אפריל 2013, בהעדר הצדדים.

יעל וילנר 54678313

נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

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

