

בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו
בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 55495-05-15

דניה סיבוס בע"מ

נגד

עיריית בת ים

בפני כבוד השופט אליהו בכר

העותרת **דניה סיבוס בע"מ**
באמצעות ב"כ עו"ד ד"ר הנריק רוסטוביץ וצחי שרף

נגד

המשיבה **עיריית בת ים**
באמצעות ב"כ עו"ד רועי רוזן ואלעד כלב

פסק דין

- 1
1. לפני עתירה שהוגשה כנגד עיריית בת ים (להלן: "העירייה" או "המשיבה"), בה התבקש ביהמ"ש להורות על ביטול חיוב העותרת, חברת קבלנית לבניה שבצעה פעולות חפירה כהכנה להקמת בניין מגורים, בארנונה בסיווג "תעשייה", בשל פעילות החפירה והוצאת החול מאתר הבניה שהוצג ע"י העירייה כפעילות של מחצבה.
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6 **הרקע לעתירה**
2. ענייננו במקרקעין ברח' יוחנן הסנדלר בבת ים, הידועים כגוש 7121 חלקות 31-32 (להלן: "השטח"). בעבר היה השטח חלק מחלקה 27, אשר עברה פרצלציה ביום 26.5.2013 וחולקה בין היתר לחלקות 31-32. אין מחלוקת, כי הבעלים של חלקה 31 הינה שותפות מוגבלת בשם קרן פייר (להלן: "קרן פייר" או "המזמין") והבעליה של חלקה 32 הינה קבוצת רוכשים.
3. ביום 30.1.2014 הוציאה העירייה הודעת תיקון שומת ארנונה לעותרת בסך 3,742,500 ₪ על סמך ביקור במקום שנערך בחודש אוגוסט 2013. ע"פ שומת הארנונה, חייבה העירייה את העותרת בסיווג כ"מבנה תעשייה" כפי המצוין בשומת הארנונה בגין חלקות 31-32 בשטח של 11,580 מ"ר, לתקופה שמיום 1.1.2013 ועד ליום 31.12.2014. העותרת טענה, כי דרישת תשלום הנושאת את הודעת התיקון יצאה ביום 2.4.2015 והתקבלה אצלה ביום 15.4.2015. לטענת העירייה, הודעת התיקון התקבלה אצל העותרת כבר ביום 10.2.2014.
4. שתי החלקות הן אתרי בנייה והוצאו ביחס אליהן היתרי בניה להקמת מבני מגורים. לטענת העותרת, שהינה הקבלן המבצע את עבודות הבניה עבור קרן פייר בהתאם להיתר מחודש יולי 2013, היא ביצעה בסוף חודש אוגוסט 2013 ולמשך 4 חודשים עבודות חפירה

1	בהתאם להיתר, בשטח של 1,200 מ"ר מחלקה 31 בלבד (ששטחה 3,416 מ"ר). העותרת
2	הוסיפה, כי בחלקה 32 מבצעת חברת הבניה תדהר עבודות על פי היתר בניה מחודש נובמבר
3	2013 עבור קבוצת רכישה שרכשה את החלקה מהעירייה. לפיכך, כך טענה, העירייה מודעת
4	היטב לזהות מזמין העבודות בחלקה 32.
5	העירייה טענה, כי לעותרת קיימות זיקות לשטח כבר משנת 2011. כמו כן, העותרת ביצעה
6	עבודות חפירה בכל השטח, לרבות בחלקה 32 שכן לא הייתה הפרדה בפועל בין החלקות,
7	ונהנתה מערכו הכלכלי של החול אותו כרתה בעת ביצוע החפירה באתר הבניה. לפיכך, כך
8	טענה, יש לחייב העותרת בפעילות בשטח כמחצבה, כאשר על פי דין פעילות מחצבה מסווגת
9	בצו הארנונה כמבנה תעשייה.
10	<u>טענות העותרת:</u>
11	5. לטענת העותרת הקרקע נשוא החיוב הינה אתר בניה ולא מחצבה, ומשכך מעמדה הוא כשל
12	"אדמת בניין" שאינה נשוא להשתת ארנונה (סעיף 8(א) לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני
13	חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992). עוד טענה העותרת כי הינה קבלן מבצע של
14	עבודות בנייה עבור קרן פייר, בחלקה 31 בלבד ששטחה 3,416 מ"ר ואינה בעלת השטח.
15	6. העותרת הוסיפה, כי ביום 10.7.2013 הוצא לקרן פייר היתר בניה למבנה בן 15 קומות, לרבות
16	2 קומות מרתפים, חפירה ודיפון. בהתאם להיתר זה החלה העותרת בסוף חודש אוגוסט 2013
17	בעבודות הבניה. במהלך ביצוע עבודות הבניה ביצעה העותרת חפירות לשם הקמת המרתף
18	בשטח של 1,200 מ"ר. עבודות אלה נמשכו 4 חודשים. העותרת ציינה, כי לצורך ביצוע עבודות
19	החפירה היא התקשרה עם קבלן משנה.
20	העותרת צירפה תצלומי אוויר מתאריך 21.6.2013 בו נראית חלקה 31 חשופה עם צמחייה
21	ומתאריך 5.4.2014 בו נראה, כי בחלקה 31 נחשפו הכלונסאות של מרתף הבניין ומבוצעת
22	עבודת מילוי סביב המרתף, וזאת על מנת להוכיח, כי עבודות החפירה לא נמשכו 24 חודשים
23	כטענת העירייה בהודעת החיוב וכן, כי לא בוצעו עבודות חפירה בשטח של 11,580 מ"ר
24	הכוללים כזכור גם את חלקה 32, כפי השטח שצוין בהודעת החיוב.
25	7. לטענת העותרת, יש להורות על בטלות שומת הארנונה שהושתה עליה ועל הדרישה לתשלום
26	מהטעמים הבאים:
27	7.1. שומת הארנונה הוצאה בחריגה מסמכות עת המשיבה מבקשת להשית על העותרת ארנונה
28	בניגוד לדין בגין שטחי קרקע לבנייה המהווים כאמור "אדמת בניין", בתעריף המיועד
29	למבנה תעשייה.
30	7.2. דרישת התשלום הינה רטרואקטיבית עת שומת הארנונה נושאת תאריך ינואר 2014 כוללת
31	חיוב לינואר 2013 והומצאה לעותרת לראשונה באפריל 2015.

שומת הארנונה הוצאה תוך הפרת חובת ההגיונות המוטלות על העירייה כרשות מנהלית שכן בשומת הארנונה נפלו טעויות משמעותיות כמו טעות בזהות המחזיק, גודל השטח, סווגו והתאריכים בהם בוצעו עבודות הבניה בשטח.	1	7.3
במסגרת זו נטען בין היתר, כי העותרת איננה המחזיק בשטחי הקרקע הכלולים בשומת הארנונה אלא היא קבלן המבצע עבודת בנייה בחלקה 31 בלבד עבור מזמין העבודה – קרן פייר.	2	4
4	5	6
7	8	9
7.4. העותרת הוסיפה, כי קיים חשש לאפליה אסורה ומניעים פסולים. נטען, כי קיים חשש ששומת הארנונה יצאה שלא על ידי עובד ציבור החב נאמנות לציבור, אלא על ידי משרד עורכי דין ששכרו נגזר מסכום השומה ונוצר לו מניע פסול בהוצאת השומה.	7	8
8	9	10
7.5. לבסוף טענה להפרת חובת ההנמקה עת העירייה לא השיבה לבקשת העותרת לתיקון פנקסיה ולא המציאה את המידע שהתבקש במסגרת הבקשה לצורך בדיקת חוקיות שומת הארנונה.	10	11
11	12	13
<u>טענות המשיבה:</u>		
8. המשיבה טענה, כי בית המשפט נעדר סמכות לדון בעתירה. נטען, שהשאלות שבמחלוקת הינן עובדתיות וטכניות כגון גודל השטח, זהות המחזיק והשימוש הנעשה בשטח - כשהשאלה האם מדובר ב"אדמת בניין" שאינה מחויבת בארנונה הינה שאלה של סיווג הנכס ושאלות אלה מצויות בסמכותם הייחודית של מנהל הארנונה וועדת הערר.	14	15
15	16	17
9. לגופו של עניין נטען, כי המבחן העיקרי לסיווג קרקע כ"אדמת בניין" הינו האם צומחת מהנכס תועלת כלכלית. שטח המניב תשואה כלכלית אינו יכול להיחשב לטענת המשיבה כאדמת בניין. נטען, כי בשטח נעשית פעילות של חפירת מחצבים – חול ים – בעל ערך כלכלי רב (כ-45 ₪ לטון), כאשר גם העותרת אינה חולקת על כך שנערכה מטעמה חפירה ואף פינוי חול. נטען, שפעילות זו מתאימה להגדרות הקבועות בתקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז – 2007, לפעילות תעשייתית של מחצבה.	18	19
19	20	21
20	21	22
21	22	23
22	23	24
23	24	25
24	25	26
25	26	27
26	27	28
27	28	29
28	29	30
29	30	31
30	31	32
31	32	33
32	33	34
33	34	
34		

1	ברורה לשטח (גידור ושימוש). לשיטת העירייה העותרת הצניעה את מועד הגשת הבקשה
2	להיתר חפירה (שנת 2011).
3	11. אשר לטענה כי עבודות החפירה בחלקה 32 לא בוצעו על ידי העותרת אלא ככל הנראה על ידי
4	חברת תדהר, טענה העירייה כי קבוצת הרוכשים קיבלה היתר בניה רק ביום 10.11.2013
5	ומכאן שהעותרת מייחסת להם עבודות ללא היתר, על כל המשתמע מכך, ללא בסיס עובדתי,
6	זאת, בעוד שהעותרת ו/או המזמין קיבלו היתר קודם לקבוצת הרכישה ביום 10.7.2013
7	וממילא יש לדחות את טענת העותרת כי קבוצת הרכישה היא שביצעה עבודות חפירה טרם
8	קבלת ההיתר ולא העותרת וחזרה על טענתה, כי השטח היה מגודר יחדיו ולא הופרד. עוד נטען,
9	כי התמונות שצירפה העירייה ובה רואים עבודות חפירה וב"מרחק מסוים" ברקע את משרד
10	המכירות של העותרת ו/או המזמין – שלידו לא מבוצעות פעולות חפירה, מהווה אסמכתא
11	נוספת לכך שהעותרת פעלה בשטח לחפירת חול במועד מאוחר למועד הקמת משרד המכירות
12	מטעמה.
13	12. אשר לחיוב רטרואקטיבי טענה, כי יש לברר קודם את המסכת העובדתית ומשכך מדובר
14	בעתירה מוקדמת. מכל מקום נטען לגופו של עניין כי הוצג אישור מסירה מיום 10.2.2014
15	להודעת תיקון השומה, ומשכך לא יכול להיות חולק כי ביחס לשנת 2014 אין מדובר בחיוב
16	רטרואקטיבי. עוד נטען לגופו של עניין, כי אין מדובר בחיוב רטרואקטיבי אסור, אלא
17	בהתאמת החיוב למצב העובדתי בשטח וכן כי לאור פעילות המחצבה, ניתן לחייבה רק בסוף
18	השנה וכן נטען כי ככל שיש לעותרת אינטרס הסתמכות הוא נסוג מפני האינטרס הציבורי
19	בגביית מס אמת.
20	<u>דיון והכרעה:</u>
21	13. אלו השאלות שבמחלוקת נשוא העתירה שלפני:
22	13.1. סמכות בית המשפט לעניינים מנהליים לדון בעתירה;
23	13.2. האם מדובר ב"אדמת בניין" או שיש לסווג את השטח בסיווג תעשייה;
24	13.3. מהם הפגמים בהודעת הארנונה ובין היתר ניגוד העניינים של משרד עוה"ד בהוצאת
25	השומה, זהות המחזיק, גודל המגרש, תקופת החיוב והיותו רטרואקטיבי.
26	נדון בטענות ע"פ סדרן.
27	<u>סמכות בית המשפט לעניינים מנהליים לדון בעתירה:</u>
28	14. על פי טענות המשיבה, המקרה שלפנינו עוסק בשאלות עובדתיות וטכניות ביחס לגודל השטח,
29	זהות המחזיק בשטח ואופי השימוש בו, אשר בהתאם לסעיף 3(א) לחוק הרשויות המקומיות,
30	(ערר על קביעת ארנונה כללית), תשל"ו-1976 (להלן: "חוק הרשויות המקומיות"), ההכרעה
31	בעניינים אלו נמצאת בסמכותם הבלעדית של מנהל הארנונה ושל ועדת הערר.

ברם, בניגוד לטענת העירייה, מהות הדיון בענייננו לא עוסק בשאלות טכניות או עובדתיות,	15	1
אלא בעצם חוקיות הטלת הארנונה. בהתאם לסעיף 3(ב) לחוק הרשויות המקומיות, שאלות		2
משפטיות אלו ראוי שיתבררו בבית המשפט לעניינים מנהליים:		3
"אין באמור בחוק זה כדי להסמיך את מנהל הארנונה או את ועדת הערר		4
לדון או להחליט בטענה שמעשה המועצה של הרשות המקומית בהטלת		5
הארנונה או בקביעת סכומיה היה נגוע באי-חוקיות שלא כאמור בפסקאות		6
(1) עד (3) של סעיף קטן (א)"		7
אף אם נמצא כי אמנם עסקינן בשאלת אופי השימוש בשטח, המקרה שלפנינו עולה בגדר	16	8
מצבים מיוחדים וחריגים אשר ראוי כי יתבררו לפני בית משפט זה, ר' רע"א 99/2425 עיריית		9
רעננה נ' י.ח. יזום והשקעות בע"מ, פ"ד נד(4) 481, 499 (2000):		10
"ייתכנו מצבים מיוחדים החורגים מן השגרה, שבהם עשויה להיות		11
הצדקה לפתוח את שערי בית-המשפט בפני האזרח המתדיין כנגד הרשות		12
גם מקום שגוף הערר מוסמך לדון במחלוקת ולהכריע בה, והוא – כאשר		13
מתעוררות שאלות בעלות חשיבות עקרונית מיוחדת אשר הדעת נותנת כי		14
ההכרעה בהן תינתן לערכאה השיפוטית כבר בשלב הבירור הראשוני."		15
עסקינן בחיוב ארנונה בסיווג תעשייה על אתר בניה, שהושת על קבלן המבצע את עבודות	17	16
הבניה והחפירה לבניית המרתפים עבור מזמין בהתאם להיתר בנייה שניתן כדין. הקביעה האם		17
פעולת העירייה לחיוב העותרת בארנונה עבור קרקע המשמשת כאתר בנייה נעשתה כדין אינה		18
עובדתית אלא משפטית והינה בעלת חשיבות עקרונית ומיוחדת וחורגת מעניינם הספציפי של		19
הצדדים.		20
לא התעלמתי מפסק דינו של בית המשפט העליון בעע"מ 13/8470 קרן קיימת לישראל נ'		21
עיריית נצרת (11.11.2014) אליו הפנתה המשיבה, אלא שבאותו עניין קבע בית המשפט כי		22
במקרה הספציפי שבפניו אין עילה לחרוג מהכלל לפיו משנקבעו בחוק הליכים מיוחדים להשגה		23
ולערר יש למצותם לפני הטריבוטל המוסמך. כאמור לעיל, מצאתי שהמקרה שבפני מבקש		24
לבחון את עצם חוקיות הטלת הארנונה בנסיבות, מה גם שמצאתי כי מתקיימות נסיבות		25
מיוחדות לחריגה מהכלל ולהכרעת הסוגיה דווקא בבית המשפט. ר' לעניין זה 04/1666 הנסון		26
מוצרי מחצבה (ישראל) בע"מ נ' מועצה אזורית משגב (3.6.2009) שם נקבע כי "גם אם נראה		27
את המחלוקת העיקרית שבין הצדדים כמחלוקת בדבר סיווג הנכס, אני סבורה כי מקרה זה		28
מצדיק דיון בערכאות משפטיות כבר בשלב הבירור הראשוני", באותו עניין עלתה השאלה		29
האם שטחי קרקע בלתי בנויים המשמשים מחצבה הינם בבחינת שטחי "תעשייה" או "קרקע		30
תפוסה".		31
במצב דברים זה, מצאתי כי הסמכות לדון בעתירה נתונה לבית משפט זה.	18	32
<u>סיווג השטח להקמת בניין:</u>		33
העותרת טענה, כי כל עבודות החפירה והוצאת הפסולת, האדמה החרסיתית והחול הינן	19	34
שימוש לוואי בקרקע לצורך בניה, ומכאן שמדובר בנכס המוגדר כ"אדמת בניין" שאין סמכות		35
לרשות המקומית להשית בגינו ארנונה עפ"י סעיף 8(א) לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני		36

חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, הקובע כי: "מועצה תטיל בכל שנת כספים	1
ארנונה כללית, על הנכסים שבתחומה שאינם אדמת בנין;..." (ההדגשה שלי א.ב.).	2
עוד טענה העותרת, כי לא מכרה חומרי חציבה אלא שילמה לקבלן משנה תמורת עבודות	3
החפירה והוצאת החול וכי לא מדובר בשימוש עצמאי העומדת בפני עצמו מבחינה כלכלית	4
המקים חבות בארנונה כ"מחצבה".	5
העירייה טענה, כי העותרת חפרה והוציאה מהשטח חול ואף מכרה אותו לצד ג'. נטען, כי	20 6
כרייה של חול ומכירתו מניבה תשואה כלכלית המהווה שימוש נפרד ועצמאי בשטח, ומקים	7
חיוב בארנונה בסיווג תעשייה, בהתאם לתקנות ההסדרים משנת 2007, הקובעות ששטחי	8
קרקע המשמשים לחציבת חומרי גלם הם תעשייה.	9
דיון	10
האם צדקה העירייה עת סיווגה את הקרקע כ"תעשייה" או שמא עסקינן ב"אדמת בניין"	21 11
כטענת העותרת. הקריטריון העיקרי לסיווג נכסים לצורכי ארנונה, הוא סוג השימוש שנעשה	12
בהם בפועל. בדרך כלל, ייקבע הסיווג על פי השימוש העיקרי בנכס (ר' ע"א 98/7975 אחוזת	13
ראשונים רובינשטיין שותפות רשומה נ' עיריית ראשון לציון (9.2.2003)).	14
יצוין כבר בראשית הדברים כי השאלה העומדת לדיון אינה האם יש לסווג "מחצבה" בסיווג	22 15
של תעשייה, שזו הפסיקה אליה הפנתה המשיבה. עוד אין מחלוקת על פניו כי אין לעירייה	16
סמכות לחייב "אדמת בניין" בארנונה, ככל שיקבע כי זה סיווג הנכס (ס' 8(א) לחוק ההסדרים).	17
השאלה העומדת לדיון הינה, האם פעולות חפירה והוצאת חול במסגרת פעילות להקמת	18
בניין נחשבות כפעולות המבוצעות ב"מחצבה".	19
בענייננו לא יכול להיות חולק כי אין מדובר ב"מחצבה" במובנו הקלאסי של השימוש, היינו	23 20
עסק המשמש לגריסת משאבי חפירה, שיווקם ומכירתם, אלא עסקינן בשטח שנועד לבנייה.	21
כעקרון שטח לבנייה מסווג כ"אדמת בניין" וזאת למרות שבעת הבנייה מבוצעת בו לעיתים	22
חפירה ומוצא חול מהאתר לשם בניית יסודות המבנה או חלקו התת קרקעי (ר' ע"א 59/220	23
נכס ברחוב גרוזברג 8 בע"מ נ' ועדת השומה ליד עיריית תל אביב, פ"ד יג 1607 (1959);	24
ע"ש (באר-שבע) 89/43 המועצה המקומית נ' מנהל הארנונה, תק-מח 90(4), 58 (1990)).	25
נדמה שגם העירייה אינה חולקת על סיווג עקרוני זה, שכן העירייה, כפי טענתה שלה (ר' גילוי	26
המסמכים במסגרת ההליך), הוציאה שומות דומות רק ל-3 חלקות נוספות.	27
המסקנה המתבקשת מאליה הינה, כי כעקרון, עבודות חפירה והוצאת חול מאתר בניה הינן	24 28
חלק בלתי נפרד מעבודות הבניה. מכאן, שביצוע עבודות חפירה והוצאת חול מאתר בניה	29
מהווה שימוש לוואי בקרקע לצורכי הבניה ולא לשם הוצאת החול כשלעצמו אינו יכול	30
להיחשב כמחצבה ולכן כ"תעשייה" לצורך צו הארנונה אלא יש לסווג את הקרקע כ"אדמת	31
בניין". במיוחד כך כאשר לקבלן המבצע את עבודות החפירה אין כל רווח כלכלי מעצם הוצאת	32
החול המבוצעת באמצעות קבלן חפירה אחר (ר' חוזה החפירה שהועבר לעיוני ע"י העותרת	33
בהתאם להחלטה מיום 15.10.2015).	34

במקרה דנא טענה העירייה, כי העותרת עשתה שימוש נפרד ועצמאי בשטח, קיבלה עבור החול	1	25.
שחפרה תשואה כלכלית ולכן יש לסווגו כ"מחצבה". אמנם ניתן לתאר מצב ובו יש להכשיר	2	
קרקע טרם התחלת פעולות הבניה ולשם כך יש לבצע במקום פעולות חציבה (שטח הררי או	3	
סלעי לשם הדוגמא), בנסיבות שכאלה <u>ייתכן</u> , ואינני קובע מסמרות לכך, שיהיה מקום לפצל	4	
השימוש בשטח לפעולות מקדימות בנייה שהן בגדר חציבה (אותן פעולות יישור קרקע למשל	5	
בהן מפנים את חומר החציבה מהאתר על מנת להכינו לבניה), וככל שיש בפעולות אלה משום	6	
רווח כלכלי למבצע החציבה כי אז יכול ויהיה ממקום לחייב בגין פעולות הכנה אלה	7	
כ"מחצבה" ולכן לסווגם כ"תעשייה" כלפי הגורם המבצע את פעולות החציבה. ברם, בכדי	8	
לשנות מן הסיווג העקרוני של "אדמת בניין", על העירייה להוכיח, כי כך הם אמנם פני הדברים	9	
וזאת באמצעות ראיות (ר' גם עת"מ (חי) 20811-03-13 דניה סיבוס בע"מ נ' מועצה מקומית	10	
מג'ד אל כרום (8.10.2013), ס' 17-16).	11	
בענייננו העירייה לא עמדה ולו ברף המינימלי של הוכחה, קודם להוצאת השומה ואף לא	12	
לאחריה גם לא במהלך ניהול ההליך דנא, כי עסקינן בפעילות נפרדת של חציבה. העירייה לא	13	
הראתה כי פעולות החפירה במקום נפרדות מפעולות הבניה עצמה וכי לעותרת נגרמה תועלת	14	
כלכלית ממכירת חומרי חציבה כלשהם. בפועל, כל טענות העירייה לגבי קבלת תשואה	15	
מפעולות החפירה נותרו כטענות בעלמא. כך, טענת העותרת כי חלק מהחומר שנחפר חזר	16	
לאתר וחלק פונה בעוד שבפועל "לא הרוויחה שקל" לא נסתרה (עמ' 3 ס' 21-22 לפרוטוקול	17	
מיום 5.7.2015), כך גם הוכח שהעותרת שילמה בפועל לקבלן משנה עבור ביצוע עבודות	18	
החפירה והפינוי בחלקה 31 (ר' החלטה מיום 25.10.2015 וכן הסכם העבודה עם קבלן המשנה	19	
שהוצג לעיני ביהמ"ש בלבד). מכאן, שאין הצדקה לטענת המשיבה, כי העותרת הפיקה הנאה	20	
כלכלית מהשימוש בשטח או השימוש בשטח הינו שימוש נפרד ועצמאי לעבודות ההכנה	21	
להקמת הבניין.	22	
משהעירייה בעצמה טוענת, כי המבחן העיקרי המשמש להבחנה בין נכס החייב בארנונה לבין	23	
"אדמת בניין" הוא מבחן התשואה הכלכלית הצומחת מהשטח, ומשלא הביאה העירייה ולו	24	
ראשית ראייה לתשואה כלכלית כלשהי, אין מנוס גם מטעם זה מקבלת העתירה ומביטול	25	
הודעת השומה.	26	
ודוק, התרת מצב בו העירייה תסווג כל שטח בו מבוצעות חפירות לצורך עבודות בניה כמחצבה	27	26.
על סמך תחושה או מידע לא מבוסס עלולה לגרום לפגיעה קשה בשוק הבניה בישראל, לייקר	28	
את עלויות הבניה וכפועל יוצא את המחיר לרוכשים. ברי, כי ככל שעירייה מבקשת לשנות	29	
מההלכה הנוהגת ולפיה החפירה ופינוי החול המבוצעים במסגרת בנייה הינם שימוש לוואי	30	
בקרקע ולכן יש לסווג שטח העבודה כאדמת בניין, וכי יש לסווגם עתה כ"תעשייה", היה עליה	31	
לעשות מאמץ ולהראות מהן הפעולות המבוצעות בשטח והמקימות שימוש נפרד ועצמאי	32	
המקים כאמור רווח כלכלי, או במילים אחרות – היה על העירייה להראות כי מבוצעת פעולת	33	
חציבה הנפרדת מהבניה בפועל, מה גודל השטח בו מבוצעת החציבה ומה משך החציבה	34	
בפועל , אלא שהעירייה לא עשתה כן.	35	
העירייה טענה כי גילתה את פעילות החציבה הנטענת בסמוך ליום 15.8.2013 אז בוצע תרשים	36	
המדידה, אלא שהיא לא הציגה כל מידע עליו הסתמכה בהוצאת השומה פרט לתרשים	37	

1	המדידה וצילום שהוגש כתומך לכאורה בטענתה שנמצאה בשטח מכונה שמפרידה חול (ר' עמי
2	2 ש' 3-5 לפרוטוקול). אלו היו כל הממצאים העובדתיים שהנחו את העירייה בהוצאת השומה
3	וברי שלא די באלה. מהצילום לא ניתן להתרשם מהי הפעילות המבוצעת, מה היקפה ומי
4	אחראי לה. כך גם מתרשים המדידה לא ניתן ללמוד מי מבצע את העבודות בשטח ואיזה סוג
5	עבודות מבוצעות. היה אם כן על העירייה לבסס את החלטתה לחיוב העותרת בראיות נוספות.
6	זאת ועוד, לא רק שראיות המשיבה אינן עומדות כשלעצמן, המשיבה כלל לא התמודדה עם
7	טענות העותרת כי הצילום, שלא ברור מתי בוצע, מתעד עבודות חפירה בשטח <u>חלקה 32 בלבד</u>
8	וכי לא הוצג כל מידע הקושר בין העותרת לבין חלקה 32. גם תצלומי האוויר שהגישה העותרת
9	תומכים בכך שעבודות החפירה בחלקה 31 בוצעו בטווח החודשים שבין סוף 2013 – לתחילת
10	2014 ולא קודם לכן או מאוחר לכך, בעוד שהודעת השומה יצאה כזכור לשנים 2013-2014
11	במלואן לאור טענת העירייה כי בוצעה פעילות שוטפת במהלך שנתיים אלה. למעשה אין
12	מחלוקת כי עיקר השומה נוגע לפעילות שבוצעה בחלקה 32. אלא שכל טענות המשיבה כנגד
13	העותרת מבוססות על כך שלא הייתה הפרדה בגדר בין החלקות וכן על העובדה שהעותרת
14	"נכנסה" לשטח בעקבות היתר שקיבלה קרן פייר, שקדם להיתר שניתן לקבוצת הרכישה
15	ומשכך העותרת היא מבצעת העבודות. טענות אלו הן לא יותר מהסקת מסקנות לא מבוססת,
16	כאשר בידי העירייה כלים פשוטים לברר את העבודות לאשורן. לכך מצטרפת העובדה ולפיה
17	העירייה הייתה בעלת מגרש 32 שנמכר לקבוצת רוכשים; כי ביום 10.11.2013 הוציאה
18	העירייה, באמצעות הוועדה המקומית לתו"ב, היתר בניה לקבוצת הרוכשים, הכולל חפירה
19	ודיפון, וביום 14.1.2014 ניתן לקבוצה היתר בניה להקמת מבנה בן 36 קומות ו-3 מרתפי
20	חניה; כאשר חברת תדהר היא המבצעת את העבודות בחלקה 32 כששלטים הנושאים את
21	שמה נמצאים באתר. העובדה שהעירייה בחרה להתעלם מדברים נכוחים אלו ולהסתפק
22	בצילום שהגישה, מובילה למסקנה כי הודעת השומה הוצאה לעותרת בחוסר סבירות, ללא
23	נימוקים מספקים, ללא תשתית עובדתית ראויה ולמעשה כלאחר יד. לא כך מצופה מרשות
24	שלטונית המבקשת לגבות מס אמת!
25	27. כאן המקום להערה נוספת באשר להתנהלות העירייה. לטענת העירייה ביקור במקום מחודש
26	אוגוסט 2013 העלה שמבוצע בחלקה 32 שימוש של מחצבה. על פי המסמכים שהוצגו בפני,
27	באותה עת עדיין לא ניתן היתר בניה במגרש 32 (על אף שכבר התקבלה החלטה לאשר את
28	ההיתר) והצדדים לא טענו אחרת. העותרת טענה, שלא היא זו שביצעה את העבודות בחלקה
29	32 אלא קבוצת הרוכשים באמצעות חברת תדהר מטעמה. העירייה טענה בתגובה, כי העותרת
30	מאשימה את קבוצת הרוכשים בביצוע עבודות ללא היתר וזאת ללא ראיות תומכות, ומוסיפה
31	וטוענת, כי לאור העובדה שקרן פייר קיבלה היתר קודם לכן, הרי שמתחייבת מסקנה כי דווקא
32	העותרת ביצעה את העבודות. התנהלות זו מצד העירייה אינה מקובלת, לשון המעטה. העירייה
33	מגלה שבתחומה מבוצעת פעולת בניה ללא היתר, או אף חמור מכך פעולת חציבה ללא רישיון
34	ההורסת את "דיונת החול רחבת המימדים" שהייתה קיימת בשטח ומכניסה לכיסו של אותו
35	עבריין בנייה לכאורה מיליוני שקלים, ובמקום לנסות ולפעול בגדרי סמכותה ולעצור את
36	הפעילות הלא חוקית, תוך בירור עובדתי מעמיק של הגורמים האחראים, היא בוחרת לשקוט
37	על שמריה ולהוציא לאחר מספר חודשים שומת ארנונה חסרת ביסוס שנועדה להכניס לכיסה

1	היא מיליוני ש"ח? התנהלות שכזו מפרה את כללי המנהל התקין ואף מסיבה נזק לעותרת בשל אי
2	בירור עד תום של זהות מבצע העבודות.
3	28. יצוין, כי יש לראות בהתנהלות זו של העירייה אף תימוכין לטענות העותרת באשר למוטיבציית
4	היתר להוצאת השומה, שכן נראה שהעירייה העדיפה את ההטבה הכלכלית שתיפול לכיסה
5	במקום למלא את חובתה למניעת עבירות בנייה ושימוש במשאבים המצויים בשטח.
6	לאור האמור לעיל, הנני לקבוע כי הודעת השומה שהוצאה לעותרת לשנים 2013-2014
7	מבוטלת.
8	29. לאור התוצאה אליה הגעתי, לא מצאתי להכריע ביתר טענות העותרת עם זאת אומר בקצרה,
9	כי העירייה הפנתה בכתבי טענותיה ל"מזמין ו/או העותרת" ללא עמידה על ההבחנה ביניהן,
10	כשברי שהעירייה אינה יכולה לטעון כי פלוני הוא המחזיק בנכס בשל פעולות שביצע אלמוני
11	והיה עליה להראות זיקה ישירה של העותרת לשטח (בהקשר זה יובהר כי איני שולל את
12	האפשרות שהעותרת כקבלן מבצע תחשב כמחזיק בהיותה בעלת הזיקה הקרובה ביותר, ר'
13	רע"א 00/7037 עיריית ראש"צ נ' עו"ד ויינבוים, פ"ד נו(4) 856 (2002); פסק דיני בעמ"נ
14	15-06-25237 גליל ים נ' עיריית הרצליה (15.5.2016)). יובהר, כי מהמסמכים שהוצגו בפניי,
15	כל הבקשות וההחלטות בקשר לבניה בחלקה 31 הוגשו על ידי קרן פייר והעותרת כלל לא
16	הוזכרה בהן. ניסיון העירייה להציג את הדברים כאילו מדובר ב"עותרת ו/או במזמין" כשהיא
17	יודעת שרק קרן פייר מוזכרת במסמכים, עולה לטעמי כדי חוסר תום לב. נדמה שדי באמור
18	בכדי לבסס את הרושם השלילי על התנהלות המשיבה וחוסר ההגינות והסבירות בהתנהגותה,
19	הן בהוצאת השומה והן בעתירה דנא, המחייבת כאמור את ביטול השומה.
20	30. כך גם לא אכביר מילים על הוצאת שומה רטרואקטיבית, אך אציין כי לעותרת טענות ראויות
21	בעניין זה גם כן, גם בלי להכריע בשאלה מתי התקבלה ההודעה אצל העותרת, האם ביום
22	15.4.2015 כטענתה או ביום 10.2.2014 כטענת המשיבה. אין מחלוקת כי הודעת השומה
23	יצאה ביום 30.1.2014 וחלה על שנים 2013-2014 במלואן.
24	בעע"מ 08/4551 עיריית גבעת שמואל נ' חברת החשמל לישראל בע"מ (1.12.2011), נעשתה
25	הבחנה בין חיוב רטרואקטיבי הנחשד מלכתחילה כחיוב פסול וידו של בית משפט תהיה קפוצה
26	בהתרתו, לבין חיוב שאינו רטרואקטיבי שאינו כפוף לחזקה הפרשנית נגד תחולה למפרע, אך
27	כפוף למבחני הפעלת שיקול הדעת המנהלי ובראשם הסבירות.
28	באותו עניין נקבע כי ההבחנה בין חיוב רטרואקטיבי לחיוב שאינו רטרואקטיבי אינה פשוטה,
29	אך "אין חולק – חיוב המושת על הנישום לאחר תום שנת הכספים הוא חיוב רטרואקטיבי".
30	מכאן, בענייננו לא יכולה להיות מחלוקת כי החיוב לשנת 2013, שהוצא בשנת 2014, הינו חיוב
31	רטרואקטיבי.
32	31. בכדי להצדיק חיוב רטרואקטיבי יש צורך בטעמים כבדי משקל, העירייה לא הצליחה להציג
33	טעמים כאמור ולא הראתה כי החלטתה הייתה מבוססת ומנומקת. יפים לעניין זה דברי בית
34	המשפט העליון בבר"מ 15/1781 עיריית ראש העין נ' סולריס סוככים בע"מ (21.7.2015):

1	2	3	4	5	6	7
						8
						9
						10
						11
						12
						13
						14
						15
						16
						17
						18
						19
						20
						21
						22
						23
						24
						25
						26
						27
						28
						29
						30
						31
						32

1 "כאשר מוסמכת רשות לקבל החלטה מסוימת רק בהתקיים טעמים כבדי
2 משקל שיש בהם להצדיקה, פשיטא כי היא אינה רשאית לקבל החלטה
3 כזו מבלי שבדקה קודם האם טעמים אלו אכן מתקיימים. בחינה מעין זו
4 צריכה להיערך לפני קבלת ההחלטה ולא בדיעבד, ונוכח אמות המידה
5 שהותוו במשפט המנהלי לפיהן על החלטה של רשות מוסמכת להיות
6 מבוססת ומנומקת אין זה סביר שקודם תקבל הרשות החלטה שרירותית
7 הפוגעת בזכויותיו של אזרח ורק לאחר מכן תבחן האם הייתה לה הצדקה"

8 אם כן, החיוב לשנת 2013 הינו חיוב רטרואקטיבי פסול ודינו בטלות.

9 32. אשר לחיובים שהוטלו במהלך שנת הכספים, הפריד בית המשפט העליון בעניין עיריית גבעת
10 שמואל בין שלושה מצבים: תיקון שומת ארנונה, הנחשבת לרטרואקטיבית לזמן שקדם
11 להוצאת התיקון; השתת ארנונה לדאשונה כאשר חיוב הארנונה כולל יישום החלטה
12 מנהלית חדשה, שאז השתת חיוב שקדם להקבלת ההחלטה הינו רטרואקטיבי, שכן החלטה
13 מנהלית המשנה מציאות צריכה לחול מכאן והלאה; השתת ארנונה לדאשונה כאשר החיוב
14 זהה במהותו לחיוב שהושת על הנישום בשנים קודמות, שאז לא יחשב החיוב רטרואקטיבי.
15 בענייננו, גם אם נקבל את טענת המשיבה כי הודעת החיוב הומצאה לעותרת כבר בחודש
16 פברואר 2014, הרי שבהתאם להלכת עיריית גן שמואל, עדיין יש צורך שהעירייה תפעל
17 בהתאם לכללי המשפט המנהלי בעת קבלת ההחלטה על השתת ארנונה לראשונה. כאמור לעיל,
18 העירייה לא פעלה כך ולפיכך דין השומה בטלות גם לשנת 2014.

19 סוף דבר

20 33. העתירה מתקבלת. הודעה החיוב בארנונה נשוא העתירה לשנים 2013-2014 בסך 3,742,500
21 עבור גוש 7121 חלקות 27, 31 ו-32 תבוטל.
22 34. העירייה תישא בהוצאות העותרת בסך 50,000 ₪.
23 35. העותרת תדאג לשלוח נציג ללשכתי על מנת לקבל לידיה את ההסכם עם קבלן המשנה לפינוי
24 העפר מאתר הבניה.
25
26 ניתן היום, כ"ג אייר תשע"ו, 31 מאי 2016, בהעדר הצדדים.
27



28 אליהו בכר, שופט