

בתי המשפט

א 000813/04		בית משפט מחוזי חיפה	
תאריך: 28/04/2008		כב' השופט יצחק עמית	בפני:

בעניין: מילגד בע"מ
ע"י ב"כ עו"ד מיוחס יצחק ואח' התובעת

- נ ג ד -

מועצה אזורית מטה אשר
ע"י ב"כ עו"ד מימוני איתן ואח' הנתבעת

פסק דין

תביעת השבה של תשלומי ארנונה לשנים 1997-2004 ותביעה לסעד הצהרתי.

תמצית התביעה

1. התובעת מחזיקה בנכס המשמש כמפעל תעשייה בתחום המזון (ייצור שמני מאכל) בשטחה המוניציפאלי של הנתבעת. המפעל נמצא במתחם מגודר ולו שער כניסה בשטח של כ-65,000 מ"ר שסווגו וחוייבו בהתאם על ידי הנתבעת במהלך השנים כלהלן:

תעשיה - 10,309 מ"ר.

משרדים - 136 מ"ר.

סככות בתעשייה - 15,871 מ"ר.

קרקע תפוסה לאחסון בתעשייה - 2,000 מ"ר.

יתרת שטח קרקע תפוסה - 36,690 מ"ר.

(החל משנת 2003 הופחת שטח יתרת קרקע תפוסה ל - 18,656 מ"ר).

2. ביום 15.8.2004 הגישה התובעת תביעה זו, להשבת כספים ששילמה לנתבעת בגין חיובי ארנונה על הנכס, בטענה שגבייתם נעשתה בניגוד לדין ותוך חריגה מסמכות. התביעה הוגבלה לשנים 1997-2004 מפאת דיני ההתיישנות והועמדה על סך של 5,339,520 ₪. כל עילות

התביעה - למעט עילת ההפלייה כפי שיפורט בהמשך - נסבות על יתרת שטח הקרקע התפוסה (להלן "**יתרת שטח המגרש**" או "**יתרת שטח קרקע תפוסה**").

התובעת העלתה שלוש "קבוצות" של טענות, שחלקן נחלקות לתתי-טענות, בנוגע לצווי ארנונה כלהלן:

א. החיוב של יתרת שטח מגרש אינו כדין (לחילופין, לא נעשה שימוש ביתרת שטח המגרש, לחילופין יש לסווג השטח כ"רחוב").

ב. טענות הקשורות לסיווג יתרת שטח המגרש וחריגה מדיני ההקפאה (סיווג לא נכון, העלאת תעריף בניגוד לדיני ההקפאה, יצירת סיווג חדש ושינוי הסיווג החדש מאוחר יותר בניגוד לדיני ההקפאה).

ג. הפליה לעומת מפעלים אחרים.

נציין כי הנפקות הכספית של שתי הטענות הראשונות אינה מצטברת אלא חופפת, ולכן, סכום ההשבה שנתבע מוגזם על פניו.

נעמוד להלן על טענות התובעת כסדרן, אך תחילה, נקדים מילים מספר אודות המסגרת הנורמטיבית והסמכות העניינית.

המסגרת הנורמטיבית

3. את ההיסטוריה החקיקתית בדיני ארנונה ניתן לחלק לשלוש תקופות. עד לשנת 1985 לא היה פיקוח על תעריפי הארנונה ובשל שיעורי האינפלציה הגבוהים, נהגו הרשויות המקומיות להעלותם בשיעורים ריאליים. החל משנת 1985 שונתה מדיניות הארנונה במדינה, והסמכות שניתנה בעבר לרשויות מקומיות לקבוע תעריפי ארנונה הוגבלה באופן סטטוטורי, בחוקי ההסדרים במשק המדינה, חוקים שזכו לכינוי "**דיני ההקפאה**". דיני ההקפאה עדכנו את שיעורי העלאת תעריפי הארנונה מדי שנה תוך קביעת כללים אחידים ומתן הנחות. תחילתה של התקופה השלישית בשנת 1993, אז נכנס לתוקפו חוק ההסדרים לשנת 1992 וכן התקנות מכוחו, ונקבעו סכומים מרביים ומזעריים אחידים לארנונה לפי סוגי הנכסים.

מאז ועד היום מהווה חוק ההסדרים את המסגרת הנורמטיבית לעניין הטלת ארנונה, במקום זה שהיה קבוע בדיני הרשויות המקומיות – וראה פירוט וסקירה היסטורית לעניין זה [ברע"א](#)

[3784/00 שקם בע"מ נ' מועצת עיריית חיפה פ"ד נו\(2\) 481 \(2003\)](#) (להלן: "פרשת שקם");
[ע"מ 8635/05 - עיריית יבנה נ' רונית ארנפרוינד כהן](#) (פורסם בנבו), ניתן ביום 15.5.2007 (להלן: "עיריית יבנה");
[רע"א 11304/03 כרטיסי אשראי לישראל בע"מ נ' עיריית חיפה](#) (פורסם בנבו), ניתן ביום 28.12.2005 (להלן: "פרשת כרטיסי אשראי");
ה' רוסטוביץ, פי' גלעד מ' וקנין נ' לב ארנונה עירונית (כרך א' מהדורה חמישית תשס"א-2001) עמ' 409.

4. לאור ריבוי ההתדיינות בענייני ארנונה בשנים האחרונות, קרא בית המשפט העליון למחוקק פעם אחר פעם להיכנס לעובי הקורה בנושא הארנונה, על מנת להכניס סדר בתחום. "יש צורך בהאחדה, פישוט והבהרה ו"יפה שעת אחת קודם". העובדה כי בענייננו נדרשנו לחזור לפירוש של צו ארנונה מלפני עשרים שנה של עירייה אחת מני רבות מעידה כמאה עדים כי מדובר בצורך דוחק" – [ע"א 10977/03 דור אנרגיה 1988 בע"מ נ' עיריית בני ברק](#) (פורסם בנבו), ניתן ביום 30.8.2006 (להלן: "דור אנרגיה").

פסק הדין בענייננו מהווה נדבך נוסף ב'מעין המתגבר' של פסקי הדין העוסקים בסוגיות בתחום הארנונה.

סמכות עניינית

5. בתביעתה, ביקשה התובעת שני סעדים עיקריים: **השבה** של תשלומי ארנונה שגגבו ביתר ופסק דין **הצהרתי**, כי תעריפי הארנונה לגבי יתרת שטח המגרש הם בלתי חוקיים וכי כל תעריפי הארנונה באזור א' הם בלתי סבירים באופן קיצוני לעומת אלו שבאזור ב', כפי שיוסבר בהמשך.

בנושאים שונים הקשורים לארנונה, נחלקת הסמכות העניינית בהתאם לנושא ובהתאם לסעד המתבקש, וניתן להצביע על מספר מסלולים. עם זאת, נקדים ונאמר כי בין המסלולים יש נקודות השקה, ונושא הסמכות העניינית, עדיין לא הוגדר די צרכו על ידי המחוקק ובתי המשפט.

(-) מסלול של השגה בפני מנהל הארנונה ולאחר מכן בפני ועדת הערר בהתאם להוראות [חוק הרשויות המקומיות \(ערר על קביעת ארנונה כללית\)](#) תשל"ו-1976 (להלן: "חוק הערר"). הרשימה המפורטת בחוק הערר היא רשימה סגורה, ועוסקת בעניינים שהם במהותם טכניים-עובדתיים, כמו גודל השטח או השימוש שנעשה בנכס וסיווג השימוש, עניינים "המצריכים לעיתים את בדיקת המצב בפועל, ולא מדובר בשאלות בעלות היבט משפטי מובהק, כגון הקריטריונים לקביעת ארנונה או סבירות גובה הארנונה" – [ע"מ 5640/04 מקורות חברת](#)

מים בע"מ נ' מועצה אזורית לכיש ([פורסם בנבו], ניתן ביום 5.9.2005) (להלן: **"פרשת מקורות"**).

על החלטת ועדת הערר ניתן להגיש ערעור מנהלי.

(-) מסלול של עתירה מינהלית בבית המשפט לעניינים מנהליים, בהתאם להוראות חוק הארנונה **וחוק בתי משפט לעניינים מנהליים** תש"ס-2000 – במסלול זה יידונו טענות של תקיפה ישירה לגבי חוקיות הצווים עצמם, כמו חוסר סבירות קיצוני והפליה או העלאה בניגוד לדיני ההקפאה.

נציין כי לעיתים אין מנוס מפיצול התביעות, חלקן בדרך של השגה למנהל הארנונה וחלקן בדרך של עתירה מנהלית – ראה **פרשת מקורות לעיל**; בר"מ 7153/06 **מנהל הארנונה במועצה המקומית כפר שמריהו נ' מועדון נווה אביב (כפר שמריהו) בע"מ** (ניתן ביום 19.10.2006).

(-) מסלול של עתירה לבג"ץ – לגבי החלטות הנוגעות לאישור צוי הארנונה על ידי שר הפנים ושר האוצר – **עיריית יבנה לעיל**.

(-) מסלול של תובענה אזרחית – ככלל, הסמכות הולכת אחר הסעד, ולכן, תביעת השבה כספית בגין ארנונה שנגבתה שלא כדין, תידון על ידי בית המשפט האזרחי המוסמך על פי סכום התביעה - **ע"א 9657/02 בנק דיסקונט לישראל בע"מ נ' עיריית קרית גת פ"ד נח(6) 164 (2004)**; **ת"א (מחוזי ת"א) 1664/00 מולטיליין סרוויס אינטרנשיונל בע"מ נ' המועצה המקומית גבעת שאול** ([פורסם בנבו], ניתן ביום 23.9.2007); **רע"א 6590/05 עיריית אשדוד נ' שמעון צרפתי בע"מ** ([פורסם בנבו], ניתן ביום 19.9.2005) (שם היה מדובר בתביעת השבה של היטלי סלילה ותיעול).

עם זאת, ככל שתביעת ההשבה מבוססת על טעות בסיווג של הנכס, יש הגורסים כי אין לבית המשפט האזרחי סמכות להידרש לה – **ע"א (מחוזי ת"א) 3801/06 עובדיה נ' עיריית הרצליה** ([פורסם בנבו], ניתן ביום 18.2.2008).

בדומה, יש לבית המשפט המחוזי סמכות להידרש לתובענה לסעד הצהרתי לגבי תוקפם של חיובי ארנונה בשנים עברו – **דור אנרגיה לעיל**.

עוד נוסיף, כי כאשר מדובר בנושאים בעלי חשיבות עקרונית או ציבורית או בעלי אופי משפטי מובהק, אין באי מיצוי ההליכים על פי הדין כדי לסגור את דלתות בית המשפט בפני העותר – **דור אנרגיה לעיל**; **ע"א 2064/02 תשלובת ח. אלוני בע"מ נ' עיריית נשר פ"ד נט(1) 111** (ניתן

ביום 19.8.2004; ע"א 4452/00 ט.ט. [טכנולוגיה מתקדמת בע"מ נ' עיריית טירת הכרמל פ"ד](#) [נ\(2\) 773 \(2002\)](#).

5. ליבת הטענות של התובעת נסבה סביב עילות אי החוקיות שבמעשי הנתבעת והפליה אסורה, ומאחר שהסעד הנדרש הוא השבה ופסק דין הצהרתי, הסמכות נתונה לבית משפט זה ואני דוחה טענתה הגורפת של הנתבעת כי דין התביעה כולה להידחות מחוסר סמכות עניינית.

לא למותר לציין כי התובעת הגישה השגה וערר בשנת 2003, בה העלתה טענת הפליה, והייתה זו דווקא הנתבעת שטענה כי ועדת הערר אינה מוסמכת לדון בטענה זו. מכאן שהנתבעת מנועה מלהעלות טענת חוסר סמכות עניינית, לגבי עילת ההפליה.

עם זאת, טענות התובעת לגבי היעדר שימוש ביתרת שטח המגרש, ראויות היו לידון במסגרת ערר ועל כך נעמוד בהמשך.

טענות התובעת לגבי השימוש בקרקע

טענת התובעת בסוגיה זו נחלקת לשלוש טענות משנה.

אין להטיל ארנונה על קרקע שאין עושים בה שימוש על פי הגדרת הסיווג

7. לטענת התובעת, הסיווג "יתרת שטח המגרש" מנוגד לדין, שכן הוא מתיימר להטיל חיוב ארנונה בגין קרקע שלא נעשה בה כל שימוש. על פי [פקודת העיריות](#) וחוק ההסדרים, אין לחייב בארנונה שטח שלא משתמשים בו ומחזיקים בו ולכן עצם החיוב אינו חוקי. לטענת התובעת, אי השימוש בקרקע עולה מעצם הגדרת הסיווג.

דין הטענה להידחות. ההגדרה של יתרת שטח המגרש בצוי הארנונה במהלך השנים, כפי שיפורט בהמשך, נעשתה תחת הכותרת "קרקע תפוסה". זו מוגדרת ב[פקודת העיריות](#) וב[צו המועצות המקומיות](#) כקרקע שמשמשים ומחזיקים בה. מכאן, שתנאי השימוש והחזקה בקרקע מובנים בתוך הסיווג של יתרת שטח המגרש המשמש כ"קרקע תפוסה". עוד בהקשר זה ראה [ת.א. \(מחוזי ת"א\) 1664/00 מולטיליין סרוויס אינטרנשיונל בע"מ נ' המועצה המקומית גבעת שאול](#) (פורסם בנבו), ניתן ביום 23.9.2007 פסקאות 50-52.

במצב דברים זה, על התובעת הנטל להוכיח כי לא מתקיימים שני התנאים של שימוש וחזקה בקרקע, ובנקודה זו אנו מגיעים לטענתה החלופית של התובעת.

אי שימוש בפועל בקרקע

8. הטענה החלופית של התובעת היא, כי לא נעשה שימוש בפועל ביתרת שטח הקרקע, שחלקה היא אדמת בור וחלקה משמשת כמעברים, כבישים ודרכים בין המבנים השונים במתחם, ולכן אינה בת חיוב בארנונה. התובעת צירפה כראיה תמונות של הקרקע בהן נראה כי הקרקע משמשת לשבילים ולדרכים שאינן סלולות ולפסולת.

דין הטענה להידחות.

9. תביעת השבה אינה האכסניה המתאימה לעורר טענה עובדתית של היעדר שימוש בקרקע. השאלה אם נעשה שימוש בקרקע ומה היקף השימוש, הוא נושא עובדתי מובהק שבסמכות ועדת הערר, והיה על התובעת להגיש בעניין זה השגה על פי חוק הערר ב"זמן אמת" ובמועד הקבוע בחוק הערר.

די בכך כדי לדחות הטענה.

מעבר לנדרש, ומאחר שהצדדים הרחיבו בעניין זה, אתייחס לטענה לגופא.

10. בצו המועצות המקומיות ובסעיף 269 לפקודת העיריות מוגדר המונח "קרקע תפוסה" כקרקע שאינה חקלאית "שמשמשים בה ומחזיקים אותה שלא יחד עם בניין". בפנינו שלושה תנאים מצטברים לקיומה של "קרקע תפוסה": קרקע שאינה חקלאית, החזקה בנכס ושימוש אקטיבי בנכס. בענייננו, אין מחלוקת כי מדובר בקרקע שאינה חקלאית והיא נמצאת בחזקת התובעת, כך שנותרה מחלוקת עובדתית לגבי השימוש בקרקע.

נטל ההוכחה בנקודה זו על התובעת, לפי הכלל "המוציא מחברו עליו הראיה" ועל פי העקרון לפיו על בעל דין הנטל להוכיח עובדה המקדמת את עניינו. התובעת לא צירפה כל ראיה לכך שלא נעשה שימוש בקרקע במהלך השנים, למרות שניתן היה לצרף תצלומי אוויר לשנים הרלוונטיות. התמונות הספורות שצירפה התובעת צולמו ביום 8.5.2007, ואין בהן לבסס ולו לכאורה את הטענה שלא נעשה שימוש בקרקע בשנים הרלוונטיות לתביעה. המצהיר מטעם התובעת אישר כי התובעת עושה שימוש בקרקע לצורכי המפעל – פריקה והעמסה של משאיות, מרחבי תמרון לרכבים, שטחי גינון ודשא וכו' (עמ' 6 לפרוטוקול), ודי בדברים אלו כדי לשמוט את הקרקע תחת הטענה להיעדר שימוש. הרושם המתקבל הוא, שהתובעת

משתמשת ומחזיקה באופן בלעדי בקרקע, ומפיקה ממנה תועלת כלכלית, גם אם לא נעשה בקרקע שימוש יום יומי. ובקיצור, אין מקום לפטור מתשלום ארנונה שטח קרקע שבעליו נהנה ממנו ומשתמש בו.

לכך יש להוסיף, כי נוכח הזמן שחלף אין בידי הנתבעת אפשרות לסתור את טענת התובעת להיעדר שימוש.

לא למותר לציין כי הנתבעת נסמכת על מדידות וסיורים שעורכים נציגיה. מעיון בהחלטת הנתבעת בהשגה שהגישה התובעת בשנת 2003 עולה כי בשנת 2002 נערכו מדידות של שטחי התובעת.

11. התובעת ביקשה להסיק מעדות המצהיר מטעם הנתבעת הודאה כי חויבה בגין קרקע שאינה בשימוש (סעיף 50 לסיכומי התשובה). אלא שהעד השיב כי יתרת השטח הנותר היא הקרקע שאין בה שימוש אחר, ואין להסיק מדבריו לא כי לא נעשה שימוש בקרקע. דהיינו, קרקע ביתרת שטח המגרש המשמשת, לדוגמא, לאחסון, תהיה מסווגת על פי הסיווג הספציפי המתייחס לאותו שימוש מיוחד. יתרת שטח הקרקע המשמשת כתומכת תעשייה, תחויב על פי הסיווג בו חויבה התובעת, וחייב זה הוא כדין.

חלק מהקרקע בשטח המפעל מהווה "רחוב" הפטור מארנונה

12. לחילופי חילופין טענה התובעת, כי בשבילים ובכבישים בשטח המפעל, עוברים מדי יום ציבור בלתי מסוים של עובדים, ספקים ולקוחות של כלל המפעלים שבמתחם, והתובעת אינה רשאית למנוע כניסתם, עקב התחייבותה למתן זיקת הנאה למפעלים האחרים. מכאן טענת התובעת כי כי החלק בקרקע המשמש כשבילים וכבישים מהווה "רחוב" שאינו בר חיוב בארנונה - בג"צ 764/88 דשנים וחומרים כימיים בע"מ נ' קרית אתא פ"ד מו(1) 793 (1992) (להלן: "הלכת דשנים"); עמ"נ (מנ' תל-אביב) 264/05 רשות שדות התעופה נ' מנהל הארנונה בעיריית הרצליה (פורסם בנבו), ניתן ביום 3.12.2006.

דין הטענה להידחות.

13. אין חולק כי "רחוב" מוצא במפורש מגדר הנכסים החייבים בארנונה. בסעיף 8 לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב) תשנ"ג-1992 נקבע, כי מועצה רשאית להטיל ארנונה על נכסים שאינם "אדמת בנין". חוק ההסדרים מפנה לסעיף

269 [לפקודת העיריות](#) המגדירה "נכסים" - בנינים וקרקעות שבתחום העירייה, תפוסים או פנויים, ציבוריים או פרטיים, למעט רחוב" ו"אדמת בניין" מוגדרת בפקודת העיריות כ"כל קרקע שבתחום העירייה שאינה לא בנין ולא אדמה חקלאית ולא קרקע תפוסה".

ברי אפוא כי הנתבעת אינה רשאית לגבות ארנונה בגין "רחוב". אלא שהתובעת לא הוכיחה כי יש לראות את השבילים והכבישים בתחום מפעלה כנופלים בהגדרת "רחוב".

טענת התובעת כי המדובר ב"רחוב" נטענה בחצי פה, והועלתה לראשונה בתצהיר עדות ראשית, מבלי שנזכרה בכתב התביעה. די בכך כדי לדחות הטענה, אך למעלה מן הצורך, אתייחס לגופא של טענה.

14. "רחוב" מוגדר בפקודת העיריות "לרבות כביש שהנסיעה בו כרוכה בתשלום אגרה..., וכן דרך שהגדרתה בחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 שבה עובר הכביש... וכן מסילת ברזל...." המונח "רחוב" מוגדר גם בפקודת הפרשנות [נוסח חדש] - "לרבות כביש, שדרה סמטה, משעול לרכבים או לרגלים, כיכר, חצר, טיילת מבו מופלש וכל מקום אחר שהציבור משתמש בו או נוהג לעבור בו, או שהציבור נכנס אליו או רשאי להיכנס אליו".

שתי ההגדרות הן על דרך הריבוי. בע"א 9368/96 מליסרון בע"מ נ' עיריית קרית ביאליק פ"ד נה(1) 156 (1999) (להלן: "הלכת מליסרון"), עמד בית המשפט העליון על שתי התכליות העומדות ביסוד החלטת המחוקק לפטור "רחוב" מארנונה: הציבור כנהנה מהנכס ושיקולי יעילות גבייה.

כאשר הנהנה העיקרי משירותי הרשות המקומית בגין הנכס הוא ציבור בלתי מסוים, ראוי שאותו ציבור ישא בעלות השירותים שמספקת הרשות המקומית לנכס. ולהיפך, כאשר הנהנה העיקרי הוא המחזיק בנכס אין מדובר ב"רחוב": "מכאן, ש'רחוב' לצורך הגדרת נכסים בסעיף 269 לפקודת הארנונה הוא נכס שהנהנה העיקרי מהשירותים הניתנים לו על ידי הרשות המקומית הוא הציבור הרחב".

19. טענת התובעת כי התחייבה להעניק זיקות הנאה בקרקע לבעלי מפעלים אחרים במתחם לא הוכחה כלל. כאמור, התובעת עושה שימוש בקרקע, לצרכים תומכי תעשייה כגון פריקה והעמסה של משאיות, שטחי נוי, שטחי גישה למפעל ועוד. הקרקע נמצאת בתוך השטח המגודר של המתחם ואין לציבור הרחב גישה או צורך לעבור שם. גם אם בקרקע עוברים עובדים של המפעלים הנוספים במתחם, מה שלא הוכח, לא סגי בכך כדי להגדיר את הקרקע כ"רחוב" ולקבוע כי הנהנה העיקרי ממנה הוא הציבור הרחב. ואפילו הייתה התובעת מוכיחה כי התחייבה להעניק זיקות הנאה בקרקע לצורך מעבר ושימוש למפעלים השכנים, הרי שעל

פי המבחן שנקבע בהלכת **מליסרון**, התובעת היא הנהגית העיקרית מהשירותים הניתנים לקרקע על ידי הרשות המקומית (תשתיות של ביוב, מים – עמ' 6 לפרוטוקול ש' 19-4) ולא הציבור הרחב.

סופו של דבר, שאני דוחה גם הטענה החלופית כי יש לסווג חלק מהקרקע כ"רחוב".

סיכום ביניים: דחינו את כל טענות התובעת הנוגעות לשימוש בקרקע. בנקודה זו, אנו מגיעים לקבוצת הטענות השנייה של התובעת.

העלאת תעריפים ושינוי סיווגים בניגוד לדיני ההקפאה

רקע כללי וצוי הארנונה שהוצאו על ידי הנתבעת

20. בשנת 1985 נחקק החוק לייצוב המשק תשמ"ה-1985 (להלן: "**החוק לייצוב המשק**"), שהגביל את עצמאותן של הרשויות המקומיות בשיעור העלאת תעריפי הארנונה וטבע את עקרון הקפאת הארנונה. שיעורי הארנונה שנקבעו בשנת 1985 לפי אותו חוק היוו את הבסיס לשיעורי הארנונה בשנים שלאחר מכן, ומדי שנה החל משנת 1986 נקבעו תעריפי הארנונה, בהתבסס על החיוב שנעשה כדין בשנה הקודמת, בתוספת מירבית שנקבעה כל שנה. לצד כלל זה נקבעו חריגים, אשר אפשרו העלאת תעריפי הארנונה בכפוף לאישור שר הפנים ושר האוצר.

21. החל משנת 1985, ומדי שנה הטילה הנתבעת בתחומה צווי ארנונה בהתאם לסוגי שימוש שונים בנכסים (להלן: "**צווי הארנונה**"). נסקור להלן את צווי הארנונה הרלוונטיים ואת השינויים שחלו בהם, ולאחר מכן נעמוד על טענות התובעת בעניין זה. למען הסדר הטוב והאחידות, יומרו כל התעריפים לשקלים חדשים למ"ר.

בצו הארנונה לשנת 1985/86 סיווגה הנתבעת את הקרקע תחת הכותרת "**על קרקע תפוסה לכל דונם או חלק ממנו**" לפי פריט 5.3 בצו הארנונה המגדיר את השימוש בקרקע: "**תפוסה כחלק מתחנת דלק, תחנת שאיבה, תחנת מוניות, תחנת אוטובוסים או מפעלי תעשייה, מלאכה, חקלאות או נופש**" – 0.012 ₪ למ"ר (12,000 שקל ישן או 12 ₪ לדונם).

בצו הארנונה לשנת 1986/87 תחת הכותרת "**על קרקע תפוסה**" פריט 5.2 (שהחליף את פריט 5.3 בשנה הקודמת) "**תפוסה לתחנת מוניות, לתחנת אוטובוסים או לאחסון ציוד מלאי או תוצרת מפעלי תעשייה, מלאכה, נופש, חקלאות**" - לכל דונם או חלק ממנו – 0.03 ₪ למ"ר (30 ₪ לדונם).

בצו הארנונה לשנת 1987/88 תחת הכותרת "על קרקע תפוסה" בפריט 5.5.1 "בנין תעשיתי ו/או בנין מגורים או כל בנין אחר על יתרת שטח המגרש שעליו הוקם בנין תעשיתי או בנין מגורים או כל בנין אחר לאחר הפחתת כפל השטח התפוס על ידי הבנין לכל מ"ר" – 1 ש.ה.

כבר בשלב זה, נפנה תשומת לב הקורא כי הסיווג בשנת 1987/88 הוא סיווג חדש, שלא היה קיים לפני כן (להלן: "יתרת שטח המגרש").

בצו הארנונה לשנת 1988/89 לא חל שינוי בהגדרת הסיווג של יתרת שטח המגרש לעומת שנת 1987/88.

בצו הארנונה לשנת 1989/90 חל שינוי בסיווג יתרת שטח המגרש בפריט 5.5.1 כדלקמן:

"בנין תעשיתי ו/או בנין מגורים או כל בנין אחר על יתרת שטח המגרש שעליו הוקם בנין תעשיתי או בנין מגורים או כל בנין אחר לאחר הפחתת השטח התפוס על ידי הבנין לכל מ"ר" – 1.35 ש.ה (הדגשה שלי – י.ע.).

כבר בשלב זה, נפנה תשומת לב הקורא כי בסיווג זה הושמטה המילה "כפל" לעומת הסיווג בשנת 1987/88.

מאז שנת 1990 ועד היום לא חל שינוי בהגדרת סיווגים אלו.

22. על מנת להבין את דרך הילוכה של התובעת, נחזור ונזכיר כי בהתאם לחוקי ההקפאה, היתה הנתבעת רשאית להעלות את תעריפי הארנונה מדי שנה עד לשיעור מסוים, אלא אם קיבלה אישור שרי האוצר והפנים לחרוג מאותו שיעור. העלאת תעריף הארנונה מעבר לשיעור המותר בדין, "משרשרת" את אי החוקיות משנה לשנה, שכן תנאי בחוקי ההקפאה הוא שהבסיס להעלאת תעריף הארנונה מדי שנה, מתבסס על התעריף שנקבע בשנה הקודמת כדין. וכך, למרות שאין חולק כי לצורך תביעת ההשבה, חלה התיישנות על חיובי ארנונה שניגבו שלא כדין לפני שנת 1997, עדיין עומדת לתובעת הטענה כי הארנונה שנגבתה ממנה משנת 1997 ואילך, לוקה באי חוקיות שמקורה בחיוב שנעשה שלא כדין במהלך השנים 1985 ואילך, חיוב שנטבע ו"נשתרשר" מדי שנה בשנה לאחר מכן.

23. ענייננו מתמקד בשנים 1985-1990, באשר משנת 1990 ועד היום לא השתנתה הגדרת הסיווג בה חויבה הקרקע.

נספר כי בשנת 1993 נקבע בתקנה 3(ב) לתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות מקומיות בשנת 1993) תשנ"ג-1993 כי "מועצה לא תשנה סוג סיווג או תת-סיווג של נכס בשנת הכספים 1993, אולם רשאית היא לשנות סיווג נכס אם בפועל השתנה השימוש בנכס". כלל זה המשיך לחול מדי שנה, בשינויים ובסייגים כאלו ואחרים, במסגרת התקנות שהותקנו מכוח חוקי ההסדרים, במטרה למנוע עקיפה של חוקי ההקפאה על ידי הרשויות המקומיות, באמצעות שינוי סיווג הנכסים לסיווגים שתעריפיהם גבוהים יותר.

מה דין שינוי שנעשה בסיווג נכס בשנים שקדמו לשנת 1993? המצב המשפטי בנוגע לכללי סיווג נכסים בשנים שלפני שנת 1993 נדון בפסיקה.

בפרשת שקם נדונה חוקיות העברת נכסים קיימים לסיווג חדש בצו ארנונה לשנת 1987/88. נקבע כי לאור השינויים הרבים שחלו באותן שנים בהוראות ההקפאה, לא ראוי לבדוד הוראת הקפאה המתייחסת לשנה מסוימת ולהעניק לה פרשנות נבדלת משלה, במנותק מיתר הוראות ההקפאה, וכי לא ניתן ללמוד מלשון הוראות ההקפאה באופן ברור אודות כוונת המחוקק לעניין שינויים בסיווג נכסים. לכן, פנה בית המשפט לתכלית הוראות ההקפאה, שהיא ריסון הרשויות המקומיות בהעלאת תעריפי הארנונה. עוד נקבע כי האיסור הברור לשינוי סיווג נכסים שנקבע בתקנה 3(ב) לתקנות ההסדרים בשנת 1993, משליך אף הוא על פרשנות הוראות ההקפאה בשנים שקדמו לו ומחזק את התכלית עליה עמד בית המשפט. וכך נקבע באותה פרשה לעניין הסיווגים (הדגשה שלי – י.ע.):

"ריסון זה יוכל להתממש בפועל רק אם תחולתן של הוראות ההקפאה לא תוגבל לנכסים שהיו קיימים "בשנה שעברה". בפועל, נקודת השוואה לעניין ההקפאה, מצויה במצב הדברים שקדם להקפאה הראשונה משנת 1986. נטילת נכס מסוים והוצאתו מגדר הסיווג "המוקפא" – בין בדרך של העברתו לתוך סוג קיים ששיעור המס לגביו גבוה יותר ובין בדרך של יצירת סוג חדש ששיעורו גבוה יותר – מסכלת את תכלית הוראות ההקפאה. הוראות ההקפאה חלות על כל נכס – בין אם מדובר בנכס מן "השנה שעברה" ובין אם המדובר בנכס "חדש" – שניתן היה לסווגו קודם לחקיקת הוראת ההקפאה הראשונה על פי אחד מן הקריטריונים שהיו קיימים אז. בלשון אחרת: תעריפי הארנונה, שנקבעו לשנת הכספים 1985, הפכו במצוות המחוקק לאמת המידה לקביעת תעריפי הארנונה החלים עד היום על כל נכס החב במס – "ישן" ו"חדש" כאחד – ואין לשנות מהוראת ההקפאה במישרין או בעקיפין, לבד מן התוספות שנקבעו מידי שנה בשנה בחיקוקים השונים, ולבד מכל תוספת מיוחדת שתאושר על ידי שר הפנים ושר האוצר."

גם בפסקי הדין שניתנו לאחר הלכת **שקם** בנוגע לצווי הארנונה בשנים 1986-1993, נקבע כי שינוי הגדרת הסיווג בצווי הארנונה או הוספת סיווג חדש, מתאים ו"יקר" יותר או שינוי השיטה לחישוב שטח הנכס, מבלי לקבל את אישור השרים לכך כדין, עשוי ליצור חשש כי הדבר נעשה בניסיון להתחמק מחוקי ההקפאה. ראה [רע"א 11304/03 כרטיסי אשראי לישראל בע"מ נ' עיריית חיפה](#) ([פורסם בנבו], ניתן ביום 28.12.2005); [עע"מ 11641/04 סלע נ' מועצה אזורית גדרות](#) ([פורסם בנבו], ניתן ביום 17.7.2006); [עע"מ 8635/05 עיריית יבנה נ' כהן](#) ([פורסם בנבו], ניתן ביום 15.5.2007) – שם נקבע כי לא ניתן לשנות את שיטת החישוב אף באישור השרים; [ע"א 10977/03 דור אנרגיה 1988 בע"מ נ' עיריית חדרה](#) ([פורסם בנבו], ניתן ביום 30.8.2006).

24. להשלמת הרקע הנורמטיבי, נדגיש את האבחנה בין תפקידה של הרשות המקומית כמחוקקת לבין תפקידה כמבצעת.

בכובעה כמחוקקת של צווי הארנונה, יש פיקוח הדוק על הרשות ושיקול דעתה מוגבל ביותר, ולכן, חריגה משיעורי ההעלאה שנקבעו בדיון מצריכים אישור השרים ולעיתים כלל לא תתאפשרנה.

בכובעה כרשות מבצעת, יש לרשות המקומית שיקול הדעת רחב יותר והפיקוח הדוק פחות, כגון לגבי ההחלטה כיצד לסווג נכס ספציפי לסוגי נכסים ושימושים שבצו הארנונה - **פרשת כרטיסי אשראי; בר"מ 1966/06 המשביר הישן בע"מ (בפירוק) נ' עיריית כרמיאל** ([פורסם בנבו], ניתן ביום 17.2.2008).

על רקע דינים והלכות אלה, נבחן להלן את טענות התובעת.

טענת התובעת כי מלכתחילה היה צריך לסווג את הקרקע על פי הסיווג השיוור

25. טענתה הראשונה של התובעת נוגעת לנכונות סיווג הקרקע. לשיטתה, צריך היה לסווג את הקרקע בסיווג השיוור "תפוסה לכל מטרה אחרת" ולא לפי הפריטים דלעיל. לכך נפקות כספית כלהלן:

שנת 1985/86 פריט 5.9: "**תפוסה לכל מטרה אחרת**" – 0.0003 ₪ למ"ר (במקום פריט 5.3 שנזכר לעיל בתעריף של 0.012 ₪ למ"ר).

שנת 1986/87 פריט 6.1 - "**על קרקע תפוסה לכל דונם או חלק ממנו**" - 0.004 ₪ למ"ר (במקום פריט 5.2 שנזכר לעיל בתעריף של 0.03 ₪ למ"ר).

שנת 1987/88 פריט 5.5.2 (הסיווג השיוור) **"תפוסה לכל מטרה אחרת שלא פורטה לעיל לכל מ"ר או חלק ממנו"** - 1 ש (במקום פריט 5.5.1 שנוכר לעיל בתעריף של 1 ש למ"ר).

על בסיס הנחה זו לגבי הסיווג הנכון, נבנה טיעונה הראשון של התובעת בדבר אי חוקיות העלאת תעריפי הארנונה של הסיווג השיוור כדלקמן: תעריף הארנונה, שהיה אמור להעלות בשיעור מקסימאלי של 170% בשנת 1986/87 על פי סעיף 27א' לחוק ההסדרים לשנת 1985, הועלה בפועל בשיעור של 1,233% (מסך 0.0003 ש למ"ר לסך 0.004 ש למ"ר). אם היה מועלה התעריף בשיעור המקסימאלי היה עליו לעמוד על סך 0.00081 ש למ"ר בלבד. הוא הדין בהעלאת התעריף של הסיווג השיוור של שנת 1987/88 שהיה אמור לעלות בשיעור מקסימאלי של 22%, ובפועל הועלה בשיעור של 24,900% (מסך 0.004 ש למ"ר לסך 1 ש למ"ר). מכאן טענת התובעת כי התעריף השיוור בו היתה אמורה להיות מחויבת, לשנים 1986/87 ו - 1987/88 נקבע תוך חריגה מדיני ההקפאה.

26. דין הטענה להדחות.

לנתבעת שיקול דעת רחב כיצד לסווג את הקרקע בשטח המפעל התעשייתי של התובעת על פי השימוש שנעשה בקרקע. כאשר קיים סיווג **ספציפי** אין לפנות להגדרה **השיוורית**. פריט 5.2 לצו לשנת 1985/86, פריט 5.3 לצו 1986/87 ופריט 5.5.1 לצו 1987/88 ואילך, הם סיווגים ספציפיים העדיפים על פני הסיווג השיוור של פריט 5.9 לצו לשנת 1985/86 ופריט 6.1 לצו לשנת 1986/87, שאליהם יש לפנות רק בהיעדר הגדרה ספציפית מתאימה. לכן, עצם הסיווג בפריטים אלו בסיווגים הספציפיים בשנים 1985/86-1986/87 נעשה כדין, וכך גם העלאת התעריף בשיעור של 150% בלבד (מ-0.012 ש למ"ר ל - 0.03 ש למ"ר) כאשר שיעור ההעלאה המקסימאלי הוא 170%.

בנקודה זו אנו מגיעים לטענה חלופית נוספת של התובעת.

הסיווג חדש "יתרת שטח המגרש" בשנת 1987/88 נעשה שלא כדין

27. בשנת 1987/88 קבעה הנתבעת **סיווג חדש** הוא "יתרת שטח המגרש" (פריט 5.5.1, או סיווג 740). החל מאותה שנה החלה הנתבעת לחייב את התובעת בגין הקרקע על פי סיווג זה, בהיותו סיווג מתאים יותר לטענתה.

לשם הנוחות, נחזור ונעמיד שוב נגד עינינו את הסיווגים והתעריפים בשנים הרלוונטיות:

1986/87 פריט 5.2: "תפוסה לתחנת מוניות, לתחנת אוטובוסים או לאחסון ציוד מלאי או תוצרת מפעלי תעשייה, מלאה, נופש, חקלאות" - לכל דונם או חלק ממנו - 0.03 ₪ למ"ר (30 ₪ לדונם) בו חויבה התובעת כדין.

1987/88 פריט 5.2: "תפוסה לתחנת מוניות, לתחנת אוטובוסים או לאחסון ציוד מלאי או תוצרת מפעלי תעשייה, מלאה, נופש, חקלאות" - לכל דונם או חלק ממנו - 0.0366 ₪ למ"ר (36.6 ₪ לדונם).

1987/88 פריט 5.5.1: "בנין תעשיתי ו/או בנין מגורים או כל בנין אחר על יתרת שטח המגרש שעליו הוקם בנין תעשיתי או בנין מגורים או כל בנין אחר לאחר הפחתת כפל השטח התפוס על ידי הבנין לכל מ"ר" - 1 ₪.

העלאת התעריף של פריט 5.2 לשנת 1986/87 בשיעור של 22% מגיעה לכדי 0.0366 ₪ למ"ר, שזהו התעריף המדויק שנקבע לפריט 5.2 בשנת 1987/88. ברם, קרקע התובעת "הועברה" לסיווג החדש (פריט 5.5.1) שתעריפו עמד באותה שנה על 1 ₪ למ"ר. השוואה בין התעריפים מעלה כי מדובר בהעלאה של 3,333% - 1,000 ₪ לדונם במקום 36.6 ₪ לדונם.

28. יש ממש בטענת התובעת.

הוספת סיווג חדש לגבי נכס קיים תוך העלאת תעריפי הארנונה בשיעור העולה על זה שנקבע בדין, כמוה כחריגה שלא כדין מחוקי ההקפאה.

לא מצאתי בסיכומי הנתבעת תשובה עניינית לשאלה כיצד ניתן היה להחליף את סיווג הקרקע בשנת 1987/88 ובכך להעלות את תעריף החיוב מסך של 0.0366 ₪ למ"ר (הוא החיוב המקסימאלי כדין לשנה זו לאחר העלאה של 22%) לסך של 1 ₪ למ"ר. הטענה כי הסיווג החדש מתאים יותר לשימוש שעושה התובעת בקרקע אינו מצדיק עקיפת הוראות ההקפאה.

ודוק: אם התובעת הייתה מוסיפה את הסיווג החדש כשהתעריף בגינו תואם את שיעור העלאה המותר במסגרת דיני ההקפאה (במקרה דנן - 36.6 ₪ לדונם), לא היה בכך כל פסול ולא היה נוצר חשש כי מטרת יצירת הסיווג הוא לעקוף את חוקי ההקפאה - ע"א 2306/04 תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ נ' מועצה מקומית קרית טבעון (פורסם בנבו), ניתן ביום 7.11.2007, בסעיף 10 לפסק הדין; רוסטוביץ' בעמ' 494-495. אלא שהתעריף של הסיווג החדש הועמד, כאמור, על 1 ₪ לדונם.

29. לא נטען על ידי הנתבעת כי סיווג הקרקע בשנים הקודמות נעשה בטעות, ולא בכדי. גם הסיווג הקודם (פריט 5.2) עוסק בחיוב קרקע תפוסה המשמשת לתעשייה, ומתאים לשימוש שעשתה ועושה הנתבעת בקרקע.

על כך שאין לנתבעת תשובה של ממש לטענה, ניתן ללמוד מסעיף 48 לכתב ההגנה, שם טענה הנתבעת כי הסיווג החדש **היטיב** עם הנתבעת בכך שחייב את הקרקע שבהחזקתה, בתעריף זול יותר של 1 ₪ לעומת 36.6 ₪. אלא שנעלם מעיני הנתבעת, כי התעריף של 36.6 ₪ הוא לדונם, בעוד שהתעריף של 1 ₪ בסיווג החדש הוא לכל מ"ר.

ואם לא די בכך, נפנה לתשובתו של גזבר המועצה, המצהיר מטעם הנתבעת, לשאלה מה החיוב בו צריך היה לחייב את הקרקע בצו הארנונה לשנת 1987/88 (עמ' 8 לפרוטוקול ש' 16-30):

"ת. אותו סעיף. גם 5.2 תעריף החיוב 36.6 ₪ לדונם. זה התעריף המתאים לפי

דעתי. אתה מפנה אותי להסתכל שוב ואני אומר שזה התעריף המתאים.

ש. זה התעריף היחיד שצריך לחייב בשנת 1987 את המפעל?

ת. כן.

ש. מה שיעור ההעלאה בשנת 87?

ת. לא יודע

ש. מפנה לחיובים החריגים לנספח של צוי הארנונה ואני מראה לך. שיעור

העלאה הוא 22%? טענת שבשנת 87 – 36.6. כאשר בשנה לפני כן התעריף היה

30 שקלים. מבקש שתחשב.

ת. שעור ההעלאה 22% וזו בדיוק ההעלאה.

ש. אם המועצה היתה מחייבת לפי 5.5.1 בשנת 87 שבו תעריף החיוב מהו?

ת. שקל למטר לשנה. אם נתרגם לדונם – 1,000 שקל לדונם לשנה.

ש. אם ככה היתה נוהגת המועצה, היתה חורגת ממה שהותר לה? אם המועצה

היתה מחייבת בשנת 87 ב-1,000 ₪ לדונם במקום ב-36.6 ₪ לדונם הרי

שהיתה חורגת משיעור ההעלאה שהותר לה?

ת. כן."

תשובה זו, כמוה כהודאת בעל דין.

30. איני רואה לקבל את טענת הנתבעת כי החריגה מחוקי ההקפאה קיבלה את אישור השרים. הנתבעת צירפה אישור השרים לשנת 1987, בו אושרה בקשתה להעלאת התעריפים מעבר לשיעור של 22% ולטענתה, האישור החריג חל על כל הסיווגים ותתי הסיווגים שנכללו בצו

הארנונה. ברם, ממכתבי הנתבעת שצורפו לבקשות שהופנו למשרד הפנים (הבקשות עצמן לא אותרו ולא צורפו) עולה כי האישור החריג נתבקש אך ורק לגבי משרדים ויחידות משק בלבד, ולא לגבי קרקע תפוסה. על מנת לקבל מהשרים אישור לשינוי סיווג, יש לבקש זאת במפורש, ולפרוש בפני השרים את המידע הרלוונטי על מנת שהחלטתם תהיה שקולה. בהיעדר בקשה מפורשת וספציפית, לא ניתן להתייחס לאישור על דרך הסתם כאל אישור חריג הנדרש על פי הוראות ההקפאה – [בר"מ 1966/06 המשביר הישן בע"מ \(בפירוק\) נ' עירית כרמיאל](#) (פורסם בנבו), ניתן ביום 17.2.2008 והאסמכתאות שם.

התלבטתי אם אין לזקוף לחובת התובעת, בנקודה זו, את הנזק הראייתי שנגרם לנתבעת, בהתחשב בכך שהטענה הועלתה לראשונה כ-16 שנה לאחר הוספת הסיווג החדש. הנתבעת טענה כי ניסתה לאתר את כל הבקשות שהגישה להעלאות חריגות החל משנת 1985, ולא עלה בידה לאתר את הבקשה להוספת הסיווג "יתרת שטח המגרש" ואת אישור השרים לגביו. אלא שלמרות הנזק הראייתי הלכאורי, ולמרות חזקת התקינות העומדת לרשות, הגעתי למסקנה כי אין לדחות טענת התובעת אך ורק בשל כך. משהציגה הנתבעת את אישור השרים לעניין אחד, יש להניח כי אם היו ניתנים אישורים נוספים, גם אלו היו ברשותה. בנוסף, מהאישורים שצורפו עולה כי החריגות שאישור השרים מעבר להעלאה שהותרה על פי דין, היו מתונות והסתכמו לכל היותר בעשרות אחוזים. קשה להלום, שהשרים היו מאשרים העלאה כה דרסטית (1,000 ₪ לדונם במקום 36.6 ₪ לדונם) במקום העלאה של 22%, מה עוד שגם סמכות השרים הוגבלה בחוק עד לשיעור מסויים. לכן, אין להניח כי נגרם לנתבעת נזק ראייתי שמנע בעדה להציג ראיה שיכולה הייתה להטות הכף לזכותה.

31. הנתבעת טענה להשתק פלוגתא נוכח פסק הדין בעת"מ (חיפה) [3032/06 מפעלי סאיקלון כרכום נ' המועצה האזורית מטה אשר](#) (פורסם בנבו), ניתן ביום 29.8.2007 (להלן: "פרשת סאיקלון"). דין הטענה להדחות, ולו מן הטעם שהתובעת לא הייתה צד להליך, ומכל מקום, הטענות לא נדונו שם לגופן, ובית המשפט יצא מנקודת הנחה של חזקת התקינות המנהלית. עוד נציין כי ערעור שהגישה סאיקלון על פסק הדין, נמחק לאחר שהצדדים הגיעו לפשרה.

32. משהגענו למסקנה כי הסיווג בפריט 5.5.1 הוא סיווג חדש ולכן הוטל על התובעת שלא כדין, מתייטר לכאורה הצורך לדון בטענה נוספת של התובעת, המתייחסת לשינוי שנעשה בפריט 5.5.1 בצו הארנונה בשנת 89/90. "בכלל מאתיים מנה" ואם הסיווג החדש נעשה שלא כדין, מה לי שינוי שנעשה באותו סיווג חדש לאחר מכן.

למרות זאת, נעמוד גם על הטענה החלופית, שגזלה מהצדדים משאבים ניכרים, כפי שניכר בסיכומיהם.

שינוי בהגדרת "יתרת שטח המגרש" – 1989/90

33. התובעת העלתה טענה חלופית, כי בצו הארנונה לשנת 1989/90 שינתה הנתבעת את ההגדרה בסיווג "יתרת שטח המגרש", באופן שהגדיל את החיוב בגין הקרקע בניגוד לחוקי ההקפאה.

כאמור לעיל, בשנת 1987/88 הוסיפה הנתבעת סיווג חדש, הוא פריט 5.5.1 תחת הכותרת "על קרקע תפוסה" ונוסחו כדלהלן:

"בנין תעשייתי ו/או בנין מגורים או כל בנין אחר על יתרת שטח המגרש שעליו הוקם בנין תעשייתי או בנין מגורים או כל בנין אחר לאחר הפחתת כפל השטח התפוס על ידי הבנין לכל מ"ר" – 1 נ"ה (הדגשה שלי – י.ע.).

בשנת 1989/90, חל שינוי בהגדרת הסיווג כך שהושמטה המילה "כפל":

"קרקע תפוסה בבנין תעשייתי ו/או בנין מגורים או כל בנין אחר על יתרת שטח המגרש שעליו הוקם בנין תעשייתי או בנין מגורים או כל בנין אחר לאחר הפחתת השטח התפוס על ידי הבנין" (הדגשה שלי – י.ע.).

34. התובעת טענה, כי משמעות השינוי בהגדרת הסיווג היא העלאה שלא כדין ובחוסר סמכות של שיעורי הארנונה. הנתבעת לא הציגה אישור השרים לשינוי בהגדרת הסיווג, וממילא לא היו השרים רשאים לאשר שינוי בשיטת החישוב - **עיריית יבנה** לעיל.

לאור זאת, ומבלי לגרוע מטענתה כי הורתו של הסיווג בחטא, טענה התובעת כי יש לחזור להגדרה המקורית של הסיווג, כך שיופחת "כפל השטח התפוס על ידי הבנין".

ואילו הנתבעת טענה, כי שינוי נוסח הסיווג לא הביא לשינוי בפועל של החיוב בארנונה, וכי התובעת לא הוכיחה כי שינוי ההגדרה אכן הגדיל את החיוב שהוטל עליה בגין הקרקע.

35. נסביר את טענת הנתבעת. לשיטת הנתבעת, החיוב יכול להיעשות בשתי שיטות המביאות לאותה תוצאה: הפחתת כפל שטח הבנין מהמגרש כולו (כולל הבנין) (להלן: "**השיטה הראשונה**"), או הפחתת שטח הבנין מיתרת המגרש (ללא הבנין) (להלן: "**השיטה השנייה**"). נדגים זאת בדוגמה מספרית:

שטח המגרש – 5,000 מ"ר.

שטח הבניין – 1,000 מ"ר.

על פי השיטה הראשונה, החיוב ייעשה לפי 3,000 מ"ר ($= 5,000 - 1,000 \times 2$).

וגם על פי השיטה השנייה, החיוב ייעשה לפי 3,000 מ"ר ($= 4,000 - 1,000$).

וראה גם תשובה 37 לתשובות מיום 13.12.2006 לשאלון המשלים [ת/3/2], שם השיב מנהל מחלקת המיסים מטעם הנתבעת כי ינהג ויחייב בצורה זהה הן כאשר מופיעה המילה "כפל" והן בהעדרה.

בפרשת סאיקלון גרס בית המשפט כי בתקופה בה כלל הסיווג את המילה "כפל" שטח הבנין, פעלה הנתבעת על פי השיטה הראשונה (הפחתת כפל שטח הבנין מהמגרש כולו), ובתקופה שלאחר השמטת המילה "כפל", פעלה הנתבעת על פי השיטה השנייה. מאחר ששתי השיטות מביאות לאותה תוצאה, לא מדובר בהעלאת תעריפים בניגוד לדין על אף שינוי שיטת החישוב.

וכך נאמר בפרשת **סאיקלון** (סעיף 5 לפסק הדין):

"נראה לי לפרש כי שינוי זה בצו הארנונה, הנוקט תחילה בהפחתת כפל שטח הבנין ולאחר מכל בהפחתת שטח הבנין (בלא כפל), לא נועד להביא להעלאה בחיוב בארנונה או לשם הוספת חיוב בארנונה על השטח שניכוי (לכאורה, ר' להלן), נחסך... הרעיון העיקרי המשתקף ממנו הוא הענקת הטבה למפעל בניכוי שטח הבנין מיתרת הקרקע התפוסה.

כדי לחשב את הארנונה בגין הקרקע התפוסה על ידי המפעל, ניתן לצאת משני בסיסים: האחד הוא גודל השטח כולו, כולל הבנין. השני הוא יתרת השטח של הקרקע, לאחר ניכוי שטחו של הבנין, אשר בכל מקרה, נישום בנפרד. אם נקח כבסיס את כל שטח המפעל, הרי שאז יש להפחית את כפל שטח הבנין. אם הבסיס הוא יתרת שטח הקרקע, אזי יש להפחית מיתרה זו רק את שטח הבנין עצמו. הוא נישום בנפרד; שטחו לא נלקח בחשבון בבסיס לחישוב; ההטבה היא, שוב פעם, למעשה, אותה הטבה.

בשני המקרים, בין אם נפחית (מכלל השטח) את כפל הבנין, ובין אם נפחית (מן היתרה) רק את שטח הבנין, התוצאה היא אותה תוצאה."

36. נכון הייתי לאמץ מסקנת בית המשפט בפרשת **סאיקלון**. דא עקא, שמתשובותיו של גזבר הנתבעת, עולה הודאת בעל דין, לפיה להשמטת המילה "כפל" יש נפקות אופרטיבית, כך שקיימת שיטת חישוב נוספת:

שטח המגרש – 5,000 מ"ר.

שטח הבניין – 1,000 מ"ר.

החיוב ייעשה לפי 2,000 מ"ר (= $1,000 \times 2 - 4,000$).

ולאחר השמטת המילה "כפל":

שטח המגרש – 5,000 מ"ר.

שטח הבניין – 1,000 מ"ר.

החיוב ייעשה לפי 3,000 מ"ר (= $1,000 - 4,000$).

וכך הסביר גזבר הנתבעת (עמ' 9 לפרוטוקול ש' 14-29):

"ש. יש לי מגרש של 5 דונם, מבנה עם תכסית של דונם, כמה קרקע צריך

להפחית?

ת. 2 דונם.

ש. אם יש לנו שטח של 5 דונם צריכים להיות מחויבים על 2 דונם?

ת. לא. להוריד פעמיים את הדונם של הבנין. ואז נשארים שלושה דונם. 2-

3=5. אנחנו מורידים פעמיים את הבנין.

ש. את הבנין כבנין אתה מחייב כדונם, ואת הקרקע בשלושה דונם.

ת. נכון.

ש. האם משטח הקרקע אתה מוריד 2 דונם, מיתרת המגרש ללא הבנין.

ת. 2 דונם.

ש. כלומר מהשטח הכולל אתה מוריד 3 דונם.

ת. לא. אני מחייב את הבנין באופן עצמאי.

לשאלות בית המשפט

ש. יש מגרש של 5 דונם, על המגרש בנוי בנין של דונם. על כמה שטח תחייב

את הקרקע, להבדיל מהמבנה.

ת. הבניין מחויב בנפרד, צריך לשלם 4 דונם ומ-4 דונם אני מוריד 2 דונם."

העד ממשיך:

- ש. בשנת 1989 – סעיף 5.5.1 – אני מציג לך.
 ת. אני קורא, לא כתוב שם "כפל".
 ש. "לאחר הפחתת השטח התפוס" ירדה המילה "כפל". נחזור לדוגמא של 5 דונים.
 ת. אוריד עדיין אותם שני דונמים. אני קורא שוב, הסעיף ללא המילה "כפל".
 אני מוריד דונם אחד, כלומר מחייב ב-4 דונים סה"כ.
 ש. כמה אחייב ב-4 או 3?
 ת. דונם אחד הבניין ו-3 דונם יתרת השטח.
 ש. שנת 2004 – נחזור לסווג של 740. גם כיום אתה צריך לחייב בהפחתה של שטח הבנין משטח הקרקע.
 ת. נכון."

37. לא ברור כיצד נהגה הנתבעת בפועל: האם השמטת המילה "כפל" הביאה להגדלת שטח הנכס ובכך להעלאת תעריפי הארנונה תוך עקיפה אסורה של דיני ההקפאה, או כפי שנקבע בסאיקלון לא חל שינוי בגודל השטח, וממילא לא חל שינוי בתעריף הארנונה.

התובעת לא הוכיחה כי בשנים 1989/90 חוייבה בפועל בסכום גבוה מזה בו חוייבה בשנתיים שקדמו לכך, עת כלל הסיווג את המילה "כפל". לאור זאת, ונוכח חלוף הזמן והנזק הראייתי שנגרם לנתבעת בנקודה זו, אני דוחה את טענת התובעת.

למיצער, ואם טעיתי במסקנתי, ממילא אין לכך נפקות. זאת, לאור התוצאה הסופית אליה הגעתי, ולפיה יש לדחות את טענות התובעת לעניין הסיווג נוכח חלוף הזמן, כפי שיוסבר להלן.

38. סיכום ביניים: דחינו עד כה את כל טענות התובעת, למעט הטענה כי בשנת 1987/88 נוצר סיווג חדש – פריט 5.1.1 - בניגוד לדיני ההקפאה. מאחר שהורתנו של סיווג זה שלא כדין, ממילא אין נפקות למחלוקת, שלא נתפענחה, האם לשינוי בניסוח הגדרת הסיווג החדש, לאור השמטת המילה "כפל", יש נפקות כספית אם לאו.

הסתמכות - לנתבעת לא ניתנה הזדמנות לתקן את הפגם/ סוגיית ההשבה/ רציונל השיהוי וההתיישנות

39. משהגענו למסקנה כי הסיווג החדש נוצר שלא כדין, אנו נדרשים לשאלת סעד ההשבה.

אם נקבל את טענת התובעת לגבי "שרשר" החיוב שלא כדין משנת 1987/88 ואילך, אנו מגיעים לתוצאה אבסורדית אותה נמחיש להלן:

בשנת 2004 חייבה הנתבעת את התובעת לפי 4.63 ₪ למ"ר עבור הקרקע, קרי, 4,630 ₪ לדונם. לשיטתה של התובעת, החישוב צריך להיעשות לפי 3.6% מסכום זה, דהיינו, הסך של 157.42 ₪ לדונם = 0.15 ₪ למ"ר בשנה. לחילופין ועל פי הטבלה שערכה התובעת (סעיף 54 לסיכומיה), הסכום צ"ל 0.00485 ₪ למ"ר. והנה אנו מוצאים כי באיזור ב', איזור שתעריפי הארנונה בו נמוכים יותר (ועל כך נעמוד בהמשך), התעריף למ"ר באותה שנה באותו סיווג עומד על 2.18 ₪ למ"ר ולכך יש להוסיף מיסי ועד מקומי בסך 0.93 ₪ למ"ר, כך שהסכום הכולל עומד על 3.11 ₪ למ"ר = 3,110 ₪ לדונם.

תוצאה זו, לפיה תשלם התובעת כיום באיזור א' היקר יותר, תעריף מוגוץ לדונם, בסכום הנמוך באלפי אחוזים מאיזור ב', היא אבסורדית ובלתי סבירה בעליל (ולא נעלם מעיני כי לשיטתה של התובעת, גם קביעת התעריפים באזור ב', נעשתה מן הסתם בניגוד לדיני ההקפאה).

40. תוצאה זו ממחישה כי יהא זה בלתי צודק ובלתי סביר "לשרשר" את הגלגל לאחור עד לפני 20 שנה. אילו הייתה התובעת מסבה תשומת לב הנתבעת עוד בשנת 1987 כי סיווג 5.1.1. אינו כדין, יש להניח שהנתבעת הייתה פועלת לקבל אישור שרי הפנים ושר האוצר והייתה פועלת לתקן את המעוות, כדי לקבוע תעריף הגיוני וסביר. לא למותר לציין כי אפילו בסיווג השיורי של קרקע תפוסה "לכל מטרה אחרת", סיווג שהתובעת גרסה כי צריך לחול, נקבע מחיר של 1 ₪ למ"ר כבר בשנת 1987 (אם כי לשיטת התובעת גם תעריף זה הוא בניגוד לדיני ההקפאה), מה שמצביע על הלך רוחה של הנתבעת בשעתו, לגבי התעריף הראוי שסברה כי יש להשית על קרקע תפוסה.

41. לא בנקל יחזיר בית המשפט את הגלגל לאחור לתקופה של 16-17 שנים לפני הגשת התביעה. יש להכיר גם באינטרס ההסתמכות של הנתבעת, הסתמכות שבאה לידי ביטוי באי מעשה של הנתבעת. הנה כי כן, הנתבעת כלכלה מעשיה משך שנים מתוך ידיעה כי היא פועלת כדין, מבלי שנטען כלפיה "בזמן אמת" או בסמוך לכך, כי צוי הארנונה שהוציאה אינם כדין. הנתבעת, כמו כל רשות ציבורית, אינה מחוייבת לחזור ולבדוק מדי פעם את כל החקיקה הישנה שיצאה תחת ידיה, שמא נפל בה פגם כזה או אחר. נזכיר כי עד לחקיקה המפורשת בשנת 1993, לא היה ברור כי שינוי סיווג נוגד את חוקי ההקפאה, ולא הייתה פסיקה בנושא.

אילו ידעה הנתבעת כי יש עוררין על הסיווג, מן הסתם הייתה פועלת לקבל אישור השרים, כדי להביא את חיוב הארנונה לתעריף ריאלי.

42. לצד ההסתמכות, ניתן להוסיף גם את הרציונלים העומדים בבסיס עקרונות ההתיישנות והשיהוי. עמד על כך השופט רובינשטיין בעניין **דור אנרגיה** :

"הצהרה על אי חוקיותם של תעריפי הארנונה בשנים בהן עוסקת התביעה תוביל לשינוי בפועל של המצב עליו הסתמכו המשיבות, ואף 'הרציונאל העומד מאחורי עקרון ההתיישנות, כגון הסתמכות הנתבע על מצב הקיים שנים רבות ואי היכולת לשמור על ראיות במשך תקופה ארוכה, מתקיים במקרה זה'.."

לא בכדי קצב המחוקק מועדים להגשת השגה וערר בכל שנת מס. קשה להלום כי בחלוף 20 שנים מהתקנת צו הארנונה, לאחר שהתובעת לא התריעה ולא פצתה פיה משך 16 שנה עד להגשת התביעה, יידרש בית המשפט לפגמים היסטוריים שנפלו בצו. כעניין שבמדיניות משפטית, אין לעודד "חפירות ארכיאולוגיות" וחשיפת פגמים עתיקים בצוי ארנונה שנחקקו בעבר הרחוק, והעלאתם לעין השמש כעבור כעשרים שנה בדרך של "שרשור" עד למועד הגשת התביעה. הדבר נוגד את האינטרס הציבורי לשים קץ להתדיינות, אינו מאפשר לרשות לתקן את המעוות בזמן אמת או בסמוך לכך ונוגד את הצורך של הרשות בסופיות הביקורת על חוקיות החלטותיה. כמו כן, יש בכך כדי להעמיד את הקופה הציבורית באי וודאות ותחת איום מתמיד.

לא למותר לציין כי המדיניות להימנע מפתיחת חיובי ארנונה ישנים, היא דו-סטרית, והיא מופנית גם כלפי הרשות המקומית המבקשת לתקן חיובי ארנונה באופן רטרואקטיבי, כגון בטענה שהפטור או התעריף הנמוך שהושת על הנישום מקורו בטעות – ראה, לדוגמה, [ע"א 975/97 המועצה המקומית עילבון נ' מקורות חברת מים בע"מ, פ"ד נד \(2\) 433 \(2000\)](#).

43. בנקודה זו אנו מגיעים לשיקולים השונים שעניינם חיוב הרשות בהשבה, עקב גבייה שלא כדין – ראה, לדוגמה, [ע"א 1761/02 רשות העתיקות נ' מפעלי תחנות בע"מ](#) (פורסם בנבו), ניתן ביום 20.2.2006; [ע"א 2306/04 תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ נ' מועצה מקומית קרית טבעון](#) (פורסם בנבו), ניתן ביום 7.11.2007; [ע"א \(מחוזי י-ם\) 5242/04 עיריית בית שמש נ' רוטנשטיין חברה לבניין ולנכסים בע"מ](#) (פורסם בנבו), ניתן ביום 25.8.2004. מבלי להידרש לעומקה של סוגיה סבוכה זאת ולשאלה אם הנתבעת הוכיחה שקבלת התביעה תביא לפגיעה חמורה בתקציבה, ברי כי גם לגורם הזמן יש חשיבות בשיקול אם להכיר בתביעת השבה כנגד הרשות. צא ולמד כי אם תתקבל התביעה, המסתכמת בסכום נכבד של למעלה ממיליון ₪ בפריט זה, תהא הנתבעת צפויה לגל של עשרות תביעות בהיקפים נכבדים מאוד, בגין אי

חוקיות של סיווג חדש בצו ארנונה משנת 1987/1988. לכך השלכות רוחב על הנתבעת במישורים שונים, לאחר שכבר כלכלה מעשיה ותקציביה בהסתמך על המצב הקיים. לכל אלו, יש להוסיף שיקולים נוספים, כמו העוול שייגרם לציבור הנישומים בתחומי הנתבעת עקב הצורך לשלם עבור טעויות שנעשו לפני שנים רבות.

44. ודוק: יש להבחין בין מספר סוגיות, שכל אחת עומדת בפני עצמה, וכל אחת שזורה בחברתה: ההשבה – מתמקדת בחשש לפגיעה חמורה בתקציב הרשות ובשינוי מצב הרשות לרעה, ההסתמכות – עניינה אי תיקון המעוות בהיעדר התרעה בזמן אמת, ולצד אלו אנו מוצאים את הנזק הראייתי ואת הרציונלים הנוספים העומדים בבסיס דיני השיהוי וההתיישנות (כמו הקושי לשמור ראיות, עקרון הסופיות וכו').

כאמור, ההסתמכות במקרה שבפנינו באה לידי ביטוי בכך שנמנעה מהנתבעת הזדמנות לתקן ב"זמן אמת" את התערף, מאחר שעד להגשת התביעה, 16-17 שנים לאחר שנקבע סיווג חדש בצו הארנונה בשנת 1987/88, לא נטען כלפיה כי הסיווג אינו חוקי. הסתמכות זו, יוצרת מניעות כלפי התובעת, שמשך שנים כה רבות לא התריעה ולא מחתה על הסיווג החדש – [ע"א 5132/97 נציבות מס הכנסה נ' שחר, פ"ד נו\(2\) 297 \(2001\) בעמ' 329](#).

44. לא נעלם מעיני [ע"א 9657/02 בנק דיסקונט לישראל בע"מ נ' עיריית קרית גת](#) (פורסם בנבו), ניתן ביום 17.6.2004, שם הורה בית המשפט על השבה בשל אי חוקיות צו ארנונה משנת 1986. אלא שבאותו מקרה, לא נדון נושא השיהוי, ההסתמכות וההשבה. למעט מקרה זה, לא מצאתי תקדים בו הורה בית המשפט על השבה בעקבות "שרשור" של אי חוקיות בפעולת הרשות 16 שנה קודם להגשת התביעה.

כך, בעניין **עיריית יבנה**, נקבע בבית המשפט לעניינים מינהליים כי צו הארנונה אינו חוקי, אך למרות זאת דחה בית המשפט את העתירה להשבת סכומים ששולמו עד לאותו מועד. גם בפרשת **דור אנרגיה**, המערערת עתרה אך לסעד הצהרתי לגבי אי חוקיות שינוי הסיווג ובית המשפט מבהיר כי **"תביעתה לא נגעה לחיובי הארנונה ולסכומי ההשבה אלא להצהרה על חוקיותם של תעריפי הארנונה"** – פסקה ה לפסק הדין. בפרשת **שקם**, למרות שבית המשפט הגיע למסקנה כי חיוב הארנונה הוטל שלא כדין, עקב "שרשור" חיוב שלא כדין בצו הארנונה בשנת 1987/88 הותיר בית המשפט בצריך עיון את השאלה אם המבקשת זכאית להשבה של סכומי ארנונה עודפים בשנים 1991-1995. זאת, למרות שהתביעה הוגשה סמוך לשנת 95, דהיינו, 7-8 שנים לאחר צו הארנונה הלא חוקי, לעומת 16 שנה במקרה שבפנינו. [ברע"א 11304/03 כרטיסי אשראי לישראל בע"מ נ' עיריית חיפה](#) (פורסם בנבו), ניתן ביום 28.12.2005, התביעה הוגשה בזמן אמת והתשלום נעשה תחת מחאה. [בע"א 2306/04](#) **תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ נ' מועצה מקומית קרית טבעון** (פורסם בנבו), ניתן ביום

7.11.2007), הורה בית המשפט על השבה, אך הבהיר כי מדובר בהשבה מוגבלת עד מאוד, בנושא ספציפי, ואין לחשוש מגל תביעות של נישומים נוספים (סעיף 15 לפסק דינו של השופט א. לוי). באותו מקרה, היה מדובר בתביעה שהוגשה בשנת 1993 ונתקבלה הטענה לגבי אי חוקיות צו הארנונה משנת 1991, דהיינו, שנתיים בלבד לפני הגשת התביעה. [בת.א. \(מחוזי י-ס\). 2206/00 בנק טפחות בע"מ נ' עיריית ירושלים](#) ([פורסם בנבו], ניתן ביום 20.10.02) נדחתה תביעת השבה שנתבססה על אי חוקיות צו ארנונה 14 שנה לפני הגשת התביעה, אם כי בית המשפט נעתר לתביעה ככל שהתייחסה לשנה בה הוגשה התביעה. [בעת"מ \(ת"א\) 1312/01 ביתילי בע"מ ואח' נ' עיריית רעננה](#) ([פורסם בנבו], ניתן ביום 4.4.2002) סקר בית המשפט בהרחבה את נושא השיהוי ושיקולים הצריכים לעניין, ומחק עתירה שנסבה על אי חוקיות צו ארנונה מהשנים 1986-1989. בדומה, נהג בית המשפט ב[בת.א. \(מחוזי ת"א\) 1664/00 מולטיליין סרוויס אינטרנשיונל בע"מ נ' המועצה המקומית גבעת שאול](#) ([פורסם בנבו], ניתן ביום 23.9.2007). שם הוגשה תביעת השבה בשנת 2000, המתייחסת לאי חוקיות שמקורה בצו ארנונה משנת 1986.

45. סיכומו של דבר, ומטעמים של מדיניות משפטית: ככל שאי החוקיות מקורה בפעולה שנעשתה שנים רבות לפני תקיפתה, אף הרבה קודם לתקופת ההתיישנות, ככל שתביעת ההשבה הוגשה במועדים רחוקים מהפעולה הבלתי חוקית של הרשות, ככל שאי החוקיות אינה בולטת או קשה - כך תגבר הנטייה להכיר באינטרס ההסתמכות של הרשות, וינתן משקל נכבד לשיקולים העומדים בבסיס מוסד ההתיישנות והשיהוי, וינתן משקל לשיקולים למתן פטור מהשבה תוך הקטנת הנטל הרובץ על הרשות להוכיח פגיעה קשה בתקציבה.

ומהתם להכא. במקרה דנן, בהתחשב בכך שאי החוקיות בפעולת הנתבעת נובעת מפגם שנפל בצו ארנונה שנקבע 16 שנה לפני הגשת התביעה, ובהתחשב בכך שלא הוכח כי הנתבעת הייתה ערה לאי החוקיות ולכן לא תיקנה את הפגם - כל אלו מביאים למסקנה כי דין התביעה להדחות, הן במישור סעד ההשבה והן במישור הסעד ההצהרתי, שתוקפו מכאן ואילך.

טענת התובעת להפליה ולאי סבירות התעריפים

רקע עובדתי

46. בשנת 1996, לאור עליה דרמטית בשיעורי הארנונה בהם חויבו הישובים שבשטח הנתבעת (לטענתה, עקב שינוי שיטת החיוב בארנונה משיטת הנחלות לשיטה המטרית), החליטה הנתבעת על חלוקה לשני אזורים בתחומה המוניציפלי, אזור א' ואזור ב', ובשנת 1998 התווסף גם אזור ג' (הידוע כ"אזור בר-לב") כלהלן:

'אזור א'

נכס באזור א' כאשר יתקיים בו אחד התנאים:

- א. נכסים שאינם נמצאים בתחומו של ישוב המוכר כועד מקומי.
- ב. נכסים שנמצאים בתחום ישוב המוכר כועד מקומי, שהמחזיק בהם אינו תושב(ים) של אותו ישוב.

אזור ב'

הנכסים המצויים בתחומו של ישוב המוכר כועד מקומי והמחזיקים בהם הינם תושב(ים) של המועצה (למעט נכס באזור א'). לענין אזור א' וב' הגדרת תושב(ים) הינה: אדם שהוא בעל זכויות באותו ישוב, או בעלי נחלה באותו ישוב, בן/בת ממשיך באותו ישוב, בעל בית מקצועי באותו ישוב, חבר אגודה שיתופית באותו ישוב".

אזור ג'

נכסים השייכים לאזור התעשייה החדש בר-לב".

47. הנתבעת קבעה בצווי הארנונה תעריפים שונים לנכסים בכל אזור, כאשר התעריפים באזור ב' נמוכים בשיעור של מאות ואלפי אחוזים מאלו של אזור א' וג'. מפעל התובעת נמצא באזור א'.

בה"פ 127/00 מילוטל ירקות מוקפאים בע"מ נ' מועצה אזורית מטה אשר, פ"מ, פסקי דין מינהליים, תשס"א-2001, 385 (2001), עתר מפעל מילוטל לבטל את צווי הארנונה שהוציאה הנתבעת לשנים 1996-2000, בטענה שהם בטלים מעיקרם. מילוטל, שמפעלה סווג אף הוא כאזור א', טענה כי היא מופלית לרעה ומחויבת בתעריף הגבוה במאות ואף אלפי אחוזים מתעריף מפעלים דומים לה שבאזור ב', וזאת אך ורק על בסיס השוני בזהות בעלי המפעלים. נטען כי ההחלטה לבצע חלוקה לאזורים, נעשתה בחריגה מסמכות, בחוסר סבירות, בחוסר מידתיות קיצונית ובהפליה פסולה. לחילופין התבקש בית המשפט להורות על השוואת התעריפים שבין האזורים.

בית המשפט (כב' השופט ביין) דן בטענות מילוטל וקבע כי ככלל, בגין נכסים דומים יש להטיל שיעורי ארנונה דומים. הטלת ארנונה שונה על נכסים דומים עלולה להוביל לפסילת הסיווג בשל חוסר סבירות מהותי והפליה.

בית המשפט עמד על הבסיס לחלוקה בין האזורים: **"ההבחנה בין אזור א' לאזור ב', נסמכת כולה אך ורק על קריטריון אחד ויחיד, והוא – אם נמצאים הנכסים בתחומי יישוב המוכר**

כוועד מקומי והמחזיקים בנכס הם תושבים של אותה מועצה. ההצדקה להבחנה זו נעוצה כולה בכך שמי שנתון ל"מיסוי כפול" של המועצה האזורית והוועד המקומי, לא יישא בעומס רב יותר מנישום הנתון ל"ממשלתו של אדון אחד בלבד" (קרי, המועצה האזורית בלבד). בהמשך נקבע כי בקביעת תעריפי הארנונה, אין להתחשב בתשלומי חובה אחרים שמשלמים המפעלים באזור ב' לועד המקומי, למעט חלק הארנונה באותם תשלומי חובה: "כאשר באים אנו לערוך השוואה בין נטל הארנונה המוטל על נכס פלוני באזור א' לבין הנטל המוטל על אותו נכס באזור ב', אין מקום להביא בחשבון תשלומים המוטלים על הוועד המקומי ושאינם בגדר ארנונה..." (הדגשה במקור – י.ע.).

לבסוף נקבע כי "...כפי שאמרנו, רשאית הרשות המקומית להטיל שיעורי ארנונה שונים על נכסים שונים, וכאשר מועלית הארנונה בתחום הרשות, אין שיעור ההעלאה חייב להיות זהה ואחיד לגבי כל הנכסים בתחום הרשות...אך אין הצדקה להטלת שיעורים שונים על נכסים מאותו סוג רק בשל מיקומם מעבר להתחשבות בשיעורי התשלומים המוגדרים כארנונה המשולמים לוועד המקומי".

עם זאת, נמנע בית המשפט שם מקביעה גורפת בדבר אי סבירות צו הארנונה, על מנת שלא לפתוח פתח לגל של תביעות מצד בעלי נכסים שלא ערערו על הצו, מה שעשוי לערער את המערכת הפיננסית של המועצה. נקבע כי הסעד הוא נקודתי וביחס לנכסי מילוטל בלבד החל משנת 2000, הוא מועד הגשת התובענה. נקבע כי מילוטל תחויב בארנונה כמו נכסים מאותו סוג באזור ב', כך שהארנונה של אותם נכסים תקבע על ידי צירוף הארנונה של המועצה ושל הוועדים המקומיים כמצוין בצו.

48. מילוטל והמועצה ערערו על פסק הדין לבית המשפט העליון, ובמהלך הדיון חזרה בה המועצה מן הערעור. בפסק הדין שניתן ביום 14.1.2004 (ע"א 4892/01), נקבע כי צדק בית משפט קמא כשהגביל את הסעד לשנת הגשת התביעה (2000), אולם משהוכח שהמועצה ידעה כבר מסוף שנת 1998 כי מילוטל חולקת על גובה החוב, ראוי להקדים את מועד ההכרה בטענתה לשנת 1999.

49. בעקבות פסק דינו של כב' השופט ביין בעניין מילוטל (שניתן ביום 2.5.2001), פעלה הנתבעת לצמצום הפערים בין התעריפים של אזור א' לעומת אזור ב', בדרך של העלאת תעריפי אזור ב' והפחתת תעריפי אזור א', וזאת באישור שרי האוצר והפנים ובהסתמך על חוות דעת שמאי. החל משנת 2002 ערכה הנתבעת גם שינויים בהגדרת אזורי המיסוי בצווי הארנונה, כדלקמן:

בצו הארנונה לשנת 2002 הוגדרו האזורים כדלקמן:

'אזור א'

נכסים שאינם נמצאים בתחום משבצת הישוב או בתחום תכנית מתאר בתוקף.

'אזור ב'

נכסים הנמצאים בתחום משבצת היישוב או בתחום תכנית מתאר בתוקף.

'אזור ג'

נכסים השייכים לאזור התעשייה החדש בר-לב.

בצו הארנונה לשנת 2003 ואילך הוגדרו האזורים כדלקמן:

'אזור א'

כל תחום שאינו כלול באזור ב'.

'אזור ב'

תחום ישוב מישובי המועצה אשר גבולותיו הינם גבולות התב"ע המאושרת לישוב, ובהעדר תב"ע גבולות השטח אותו חכר, או זכאי לחכור הישוב מאת מנהל מקרקעי ישראל. הכל בהתאם למסומן בכחול בתשריט הופקד במשרדיו של מנהל הארנונה במועצה האזורית מטה אשר.

'אזור ג'

נכסים השייכים לאזור התעשייה החדש בר-לב.

הפערים בין התעריפים של אזור א' לעומת אזור ב' עומדים כיום על 50%-15%.

מילוטל לא השלימה עם תוצאה זו ופנתה בהשגה למנהל הארנונה בקשר לחיוביה בארנונה לשנת 2002. ההשגה נדחתה ומילוטל הגישה ערר לועדת הערר לענייני ארנונה, שם נקבע כי בהתאם לפסק הדין של כב' השופט ביין, יש לסווג את מילוטל כחלק מאזור ב' ולא כאזור א'.

על החלטה זו הגישה המועצה ערעור מינהלי אשר נדון בפני כב' השופט גילאור [\(עמ"נ 412/04](#) [פורסם בנבו], מנ' חי') **המועצה המקומית מטה אשר נ' מילוטל ירקות מוקפאים בע"מ** ונדחה בפסק דין מיום 9.1.2005. בית המשפט קבע, כי לגבי מילוטל קיים פסק דין המחייב את המועצה להשוות את חיוביה לאלו של אזור ב' החל משנת 1999, ואין די בהפחתת פערי התעריפים בין האזורים ובקבלת אישור השרים לכך. עוד נקבע, כי פסק הדין מחייב את המועצה גם לגבי השנים הבאות, וכי הפחתת הפערים בין תעריפי הארנונה ושינוי ההגדרות

בצווים לא ריפאו את ההפליה שעליה עמד כב' השופט ביין בפסק דינו. בית המשפט בחן את צווי הארנונה לשנים 2002-2003 וסבר כי שינוי ההגדרה והאבחנה החדשה שנוצרה בין אזור א' לאזור ב' הינו קוסמטי בלבד, כך שהחלוקה בין האזורים עדיין מתבססת על מיהות המחזיק בנכס, חלוקה לגביה כבר נקבע כי היא מהווה הפליה פסולה.

עם זאת, הדגיש בית המשפט באותו עניין כי פסק דינו לא עוסק בתקינותם של הצווים החדשים (לשנים 2002-2003) או בשאלה האם הפער בתעריפים בין האזורים הינו סביר, אלא בבחינת יישום הקביעות החלוטות לגבי מילוטל, לפיהן היא זכאית לשוויון מוחלט בינה לבין מפעלים דומים, בשנים שלאחר פסק הדין. בקשת רשות ערעור שהגישה המועצה על פסק הדין לבית המשפט העליון נדחתה ב**בר"מ 1074/05 מועצה אזורית מטה אשר נ' מילוטל ירקות מוקפאים בע"מ** ([פורסם בנבו], ניתן ביום 16.3.2005).

50. עוד נזכיר את פסק דינו של כב' השופט סוקול **בעת"מ (מנ' חי') 3040/06 אבן קיסר בע"מ נ' מועצה אזורית מטה אשר** ([פורסם בנבו], ניתן ביום 23.10.2007), שם נדונה טענת ההפליה וחוסר הסבירות בתעריפים בצווי הארנונה, לגבי מפעלה של העותרת הנמצא באזור ג'. בית המשפט סבר כי אין הצדקה להפליה ולפערים הבלתי סבירים בשיעור הארנונה של אזור ג', ובהיעדר אישור השרים להקמת אזור ג', הורה על ביטולו ועל חיוב התובעת בהתאם לשיעורי הארנונה באזור א'.

על רקע זה, נבחן את טענת התובעת.

טענות הצדדים

51. נכסי התובעת מסווגים כאזור א', עליו חלים תעריפי ארנונה גבוהים מאלו שבאזור ב'. לטענת התובעת, באבחנה בין הנכסים השונים יש משום הפליה אסורה וחוסר סבירות קיצוני, כפי שעולה מפסקי הדין שניתנו בעניין **מילוטל ואבן קיסרלעיל**.

לטענת התובעת, הפעולות בהן נקטה הנתבעת החל משנת 2002 לצמצום הפערים בין התעריפים של שני האזורים, מהווה הודאת בעל דין כי קיימת הפליה פסולה בצו לגבי כלל הנישומים ולא לגבי מילוטל בלבד. כן הפנתה התובעת להודעת הערעור של הנתבעת על החלטת מנהל הארנונה בעניין מילוטל, בה נאמר כי הנתבעת רואה את קביעות כב' השופט ביין לעניין צווי הארנונה, כרלוונטיות לכל שאר הנישומים שנכסיהם מצויים באזור א', החל ממועד פסק הדין.

התובעת טענה כי אין כל הבדל רלוונטי בין מפעלה למפעל מילוטל, שני הנכסים מצויים בסמיכות גיאוגרפית ושניהם מפעלי מזון. לאור זאת, טענה התובעת כי יש להחיל את פסק הדין בעניין **מילוטל** על כלל הנישומים באזור א'. התובעת הציגה טבלה ממנה עולה, כי שילמה בשנים 1997-2001 סך של 2,095,133 ₪ ביתר, לעומת הסכומים שהיה עליה לשלם אילו היתה מוגדרת כמפעל באזור ב'. בשנים 2002-2004, לאחר צמצום הפערים בין האזורים בצווי הארנונה, שילמה לטענתה סך של 545,242 ₪ ביתר, לעומת מפעל זהה באזור ב'.

בנוסף טענה התובעת כי הנתבעת חייבה אותה בפועל בסכומים גבוהים מאלו הקבועים בצווי הארנונה של אותן שנים. אקדים ואומר כי טענה זו, שנטענה בחצי פה, לא הוכחה כלל, ומקומה במסגרת הליכי השגה וערר, ולכן לא אדרש לה.

52. הנתבעת הדגישה שקביעותיו של כב' השופט ביין בפסק הדין בעניין **מילוטל**, הן נקודתיות וחלות על נכסי מילוטל בלבד. כן הפנתה לפסק דין נוסף בעניין סאיכלון - **עמ"נ (מנ' חי')** [281/05 מפעלי סאיכלון בע"מ נ' מנהל הארנונה](#) (פורסם בנבו), ניתן ביום 14.3.2006, כב' השופט ברלינר). באותו מקרה טענו שני מפעלים כי יש לסווגם באזור ב', תוך הסתמכות על פסקי הדין בעניין מילוטל. בית המשפט דחה את הטענה, בנימוק שהמפעלים לא הוכיחו קיומו של נכס באזור ב' שתחום עיסוקו דומה לעיסוקן ומחויב בתעריפי ארנונה נמוכים יותר. לשיטת הנתבעת פסק הדין מקים השתק פלוגתא כנגד התובעת.

אקדים ואומר כי דין הטענה להידחות, ולו מן הטעם שהתובעת לא הייתה צד לאותה התדיינות.

עוד טענה הנתבעת, כי בפסק הדין של כב' השופט ביין בעניין **מילוטל**, נקבעו מספר תנאים שעל הנישום לעמוד בהם על מנת להוכיח הפליה, ובהם, בין היתר, להראות כי קיים נכס דומה מבחינת סוג העיסוק או השימוש והמיקום הגיאוגרפי (ככל שיש בו להשפיע על ערך הקרקע או על התוצאות הכלכליות). הנתבעת טענה כי התובעת ביקשה ליהנות מפסק דין מילוטל ולא טרחה להוכיח התקיימות התנאים וטענותיה בכלל, לעניין קיומו של מפעל דומה לשלה באזור ב'.

לשיטת הנתבעת, על התובעת להוכיח בנוסף כי שיקול הדעת של הנתבעת לוקה באי סבירות קיצונית, המצדיקה התערבות בית המשפט בצווים. לצורך כך, על התובעת היה לבסס טענתה על תשתית עובדתית מפורטת, לרבות הבאת נתונים אודות נכסים דומים ותעריפי הארנונה ברשויות אחרות.

דיון והכרעה

53. אקדים ואומר כי דין טענת ההפלייה להדחות, מן הטעם שהרציונל שעמד בבסיס פסק דינו של השופט ביין בעניין **מילוטל**, אינו מתקיים לאחר שהנתבעת תיקנה את תעריפי הארנונה בעקבות פסק הדין.

בפסק הדין בעניין **מילוטל** נקבע כי תשלומי החובה שמשלמים המפעלים באזור ב' לועד המקומי, למעט הרכיב של תשלום הארנונה, אינם שיקול רלוונטי להבחנה בין שני האזורים.

כפי שעולה מכתב ההגנה, בעקבות פסק הדין מילוטל, החליטה הנתבעת לצמצם את הפערים בין האזורים עד לפער שאינו עולה על 50%, על בסיס חוות דעת שמאית (להלן: "**חוות הדעת**"). חוות הדעת נערכה בחודש ספטמבר 2001 על ידי שמאי המקרקעין והכלכלן רם סידס, ובחנה את ההבדל בין שווי קרקע לתעשייה באזורי תעשייה בתוך היישובים לבין שווי קרקע לתעשייה באזורי תעשייה מחוץ ליישובים. כזכור, הבסיס לחלוקה בין האזורים הוא במיקומו של המפעל – האם בתוך תחומי יישוב מיישובי המועצה או מחוצה לו. בפרק הסיכום של חוות הדעת נכתב כדלקמן (הדגשה שלי – י.ע.):

"המצב החוקי כיום בארץ, אינו מאפשר ליזמים שאינם מתוך היישוב להחזיק בבעלותם מפעל שהם מקימים בתחומי היישוב. יתרה מזאת, גם אם יזם מעוניין להשכיר מבנה באזור התעשייה המאושר של היישוב, עליו לקבל את הסכמת ועד היישוב או האגודה. כוחות השוק מתרגמים את בעיות הסחירות לשווי כספי ומורידים את ערך הקרקע לתעשייה בתוך היישוב...שוק הנדל"ן בקיבוצים ובמושבים נמצא בעמדת המתנה לקראת החלטות חדשות שיעברו במינהל מקרקעי ישראל ו/או בכנסת...

...ניתן לראות שלאזורי תעשייה מאושרים, מחוץ ליישובים, קיימים יתרונות רבים על פני תעשייה הממוקמת בתוך היישוב....

חוסר הוודאות לגבי ההחלטות העתידיות ושוק השוכרים שלא מפותח בתוך היישובים, אינו מאפשר מתן אומדן מדויק לשווי השוק של הקרקע לתעשייה, ולכן מכל האמור לעיל ובהתאם לבדיקות שערכתי אני יכול לאמר שבמועצה

האזורית מטה אשר שווי הקרקע לתעשייה מאושרת בתוך הישובים נמוך
באופן יחסי לשווי הקרקע לתעשייה מאושרת מחוץ ליישובים.

54. בהתאם לכך, צומצמו הפערים בין האזורים וצו הארנונה לשנת 2002 במתכונתו החדשה אושר על ידי שרי הפנים והאוצר, אישור שנדרש מאחר שחלו שינויים בתעריפים מעבר לשיעור שהותר בדין. לאחר מכן התקבל אישור שרים נוסף לשנים 2003 ואילך (אישורי השרים צורפו כנספחים לתצהיר הנתבעת).

במאמר מוסגר: הנתבעת טענה בכתב ההגנה כי בחוות הדעת נקבע שהפערים בין שווי הקרקעות עומדים על כ-250% בעוד שהפער בתעריפי הארנונה בין האזורים הוא כ-50% בלבד. לא מצאתי בחוות הדעת תימוכין לפער הנטען של 250%.

55. מכאן, שהפער הקיים כיום בין איזור א' לאיזור ב', אינו מושתת על התחשבות בתשלום מס לועד המקומי, פרמטר שנשלל בפרשת **מילוטל**. הפער מבוסס על הערכה שונה של שווי המקרקעין בשני האיזורים. הבחנה בשווי המקרקעין היא פרמטר לגיטימי, בבחינת "שוונות רלוונטיות", לצורך קביעת תעריפי הארנונה.

חוות הדעת של השמאי לא צורפה לתצהיר עדות ראשית של הנתבעת, והתובעת טענה כי אין לראותה כראיה מראיות הנתבעת. החלטתי שלא להחמיר עם הנתבעת ולראות את חוות הדעת כראיה, שכן הוגשה במצורף לכתב ההגנה והתובעת לא ביקשה לחקור את השמאי לפי תקנה 130א לתקנות סד"א ולא הגישה חוות דעת נגדית מטעמה. מכל מקום, החשוב לענייננו, שהנתבעת טענה כי הפער בתעריפים בין אזור א' לאזור ב' מקורו בפער בשווי המקרקעין, והתובעת לא התמודדה עם טענה זו.

56. אציין כי המצהיר מטעם התובעת העלה בחקירתו הנגדית נימוק שונה לפער בין שני האיזורים:

ת.מה הרציונל שעומד על החלוקה של אזור א ו-ב? איזור ב הוא כל האיזורים שבתוך היישובים והמפעלים שבתוך היישובים בד"ר מדובר במפעלים קיבוציים שהיה...המפעלים שלא נמצאים בתוך היישובים הם מפעלים פירמות עיסקיות לכל דבר, והעסקים שנמצאים בתוך תחומי היישובים השונים איזור ב' יש כאלה שמשמים כעין ריפוי ועיסוק להעסקה, אני יודע זאת מידיעה אישית.

ש. מפעל טבעול שהוא בתוך קבוץ לוחמי הגיטאות, למשל, לטעמך הוא מסוג המפעלים של "ריפוי בעיסוק"?

ת. נכון.

ש. הוא מוחזק למעשה על ידי אוסם יקבל איזור ב.

ת. נכון."

לא אכחד כי תשובתו של המצהיר לגבי הרציונל העומד בבסיס החלוקה לאזורים, אינה תואמת את טענת הנתבעת כי הסיבה לפער נעוצה בפער בשווי המקרקעין. אך משלא נחקר המצהיר כלל אודות שווי הקרקע של המפעל ושל מפעלים אחרים, נותרה בעינה טענת הנתבעת, כי פרמטר זה הוא שעומד בבסיס הפער בין שני האיזורים.

57. ככלל, לרשות המקומית שיקול דעת רחב בקביעת שיעורי ארנונה שונים לנכסים שונים – ראה לדוגמה [בג"צ 7053/96 אפקור בע"מ נ' שר הפנים, פ"ד נד\(1\) 193, 208](#) ופסק הדין בעניין **אבן קיסר**, פסקה 31 והאסמכתאות שם.

הנתבעת סמכה על חוות דעת שמאי לפיה שווי קרקע לתעשייה בתחומי יישוב של הנתבעת נמוך משווי קרקע לתעשייה שאינה בתחום יישוב, ובהתאם לכך נקבעו פערי התעריפים. מעיון בטבלה שערכה התובעת עולה כי הפערים סבירים. כך, לדוגמה, בפריט של יתרת שטח קרקע תפוסה בשנת 2004, החיוב באיזור א' עומד על 4.63 ₪ למ"ר בעוד שבאיזור ב' הוא 3.1 ₪ למ"ר (כולל מיסי ועד), דהיינו, הפרש סביר של כ-50% (ולעומת שיעור של 22.69 ₪ למ"ר באיזור ג', שיעור שנפסל בעניין **אבן קיסר**).

התובעת לא הציגה חוות דעת נגדית, ולא התמודדה עם טענה זו בדרך אחרת. התובעת לא הציגה נתונים ביחס לצווי ארנונה ברשויות אחרות, היקף השירותים ומספר הנכסים ברשויות אחרות, כדי להצביע על אי סבירות התעריפים או פער התעריפים בין האזורים אצל הנתבעת, כנדרש להוכחת טענה מסוג חוסר סבירות קיצוני של חקיקת משנה בדבר הטלת ארנונה – [בג"צ 1355/93 ועד מעקב לעניין ארנונה נ' ראש עיריית ירושלים](#) (פורסם בנבו), ניתן ביום 27.1.1994; [ע"א 8588/00 עיריית עפולה נ' בזק חברה ישראלית לתקשורת בע"מ פ"ד נ\(3\) 337](#) (2003); [ע"א 6514/96 חניון המרכבה חולון בע"מ נ' עיריית חולון פ"ד נ\(1\) 390](#) (1999); [בר"מ 8499/06 עו"ד גדעון אליאב נ' עיריית הרצליה](#) (פורסם בנבו), ניתן ביום 15.11.2006; [ע"א 565/00 עיריית קרית אתא נ' חרס פ"ד נ\(3\) 784](#) (2002).

58. לסיכום, אכן אין להתיר מצב בו שני נכסים בנתונים זהים ובמקומות סמוכים בשטח אותה רשות יחויבו בשיעורי מס שונים – **שקם** לעיל. אך משהונחה תשתית עובדתית המצביעה על

שוני רלוונטי בין הנכסים באזור א' לנכסים באזור ב', שוני הבא לידי ביטוי בשווי המקרקעין באזורים אלו, אין מדובר בהפליה פסולה.

אין לי אלא להפנות לדברים שנאמרו בעניין **מילוטל**, עליה סמכה התובעת יתירותיה (הדגשה שלי – י.ע.):

"הכלל צריך להיות, שבגין נכסים דומים יש מקום ששיעורי הארנונה יהיו דומים. באומרי "נכסים דומים", כוונתי לדמיון מכל הבחינות: סוג העיסוק או השימוש וכן גם המיקום הגיאוגרפי ככל שהוא עשוי להשפיע על ערך הקרקע או על התוצאות הכלכליות.. בהטלת ארנונה בתחומי רשות מקומית קיימת הנחה שהשירותים המסופקים לנכסים המצויים לאזורים השונים הם בסטנדרט פחות או יותר שווה. ההבדלים בתעריפים נגזרים מהבדלים בסוג השימוש ובערך של הקרקע והמבנים שעליה".

59. למקרה שטעיתי במסקנתי, אציין כי גם אם הייתי מקבל טענת ההפליה, לא היה מקום להורות על השבה שבע שנים לאחר, כפי שנטען על ידי התובעת.

אחזור ואזכיר את התאריכים הרלוונטיים לענייננו:

בשנת 1996 החלה הנתבעת בחלוקה לאזור א' ואזור ב' וממועד זה סווגה התובעת כאזור א', בו התעריפים גבוהים יותר.

מילוטל פנתה כבר בסוף שנת 1998 לנתבעת וחלקה על גובה החוב, ובשנת 2000 הגישה נגד הנתבעת עתירה מינהלית.

בשנת 2001 ניתן פסק דינו של כב' השופט ביין.

משנת 2002 החלה הנתבעת בצמצום הפערים בין תעריפי האזורים בצווי הארנונה של הנתבעת, תוך קבלת אישור השרים לכך.

התובעת העלתה לראשונה טענת הפליה במסגרת השגה שהגישה ביום 6.5.2003 לועדת הערר, בגין חיובה בארנונה לאותה שנה, וגם הערר שהגישה התובעת נדחה על ידי ועדת הערר בהחלטתה מיום 16.9.2003 בשל חוסר סמכות לדון בטענה זו.

ביום 14.1.2004 ניתן פסק הדין של בית המשפט העליון בעניין **מילוטל**.

ביום 15.8.2004 הגישה התובעת את התביעה שבפני.

בהתאם לדרך הילוכו של בית המשפט העליון בעניין **מילוטל**, ככל שיש ליתן סעד לתובעת בעניין ההפליה, היום הקובע הוא מועד פנייתה לרשות, דהיינו ה- 6.5.2003, הוא מועד פנייתה

לראשונה בהשגה. לכן, וככל שהייתי מקבל את טענת ההפליה, הייתי מחייב בהשבה החל משנת 2003 ואילך.

מכל מקום, משהגעתי למסקנה כי אין לקבל טענת ההפליה, איני נדרש לנושא זה, וממילא איננו נדרשים שוב לנושא הסבוך של חיוב הרשות בהשבה, עקב גבייה שלא כדין.

סיכום וסוף דבר

60. א. אין לקבל טענות התובעת לגבי עצם החיוב של יתרת שטח המגרש, או כי לא נעשה שימוש ביתרת שטח המגרש, או כי השטח הנ"ל מהווה "רחוב" הפטור מארנונה.

ב. צו הארנונה לשנים 1987/8 יצר סיווג חדש שלא היה קיים לפני כן, ולכן עומד בניגוד לדיני ההקפאה. די במסקנה זו כדי לייתר את הדיון אם שינוי הניסוח של אותו סיווג בצו הארנונה בשנת 1989/90 (השמטת המילה "כפל") מהווה העלאה נוספת בניגוד לדיני ההקפאה. עם זאת, אין לקבל תביעת ההשבה הנסמכת על "שרשור" אי החוקיות עד למועד הגשת התביעה בשנת 2004, בשל שורה של נימוקים נוכח חלוף הזמן (סוגיית ההשבה, ההסתמכו, והרציונלים העומדים בבסיס השיהוי וההתיישנות).

ג. אין לקבל טענת ההפליה ואי הסבירות בהתבסס על עניין **מילוטל**, מאחר שביני לביני, שונו תעריפי הארנונה והבסיס לשוני בתעריפים בין אזור א' לאזור ב' הוא פער בשווי המקרקעין בשני האיזורים.

61. סופו של דבר, שאני דוחה את התביעה על כל עילותיה.

עם זאת, מאחר שהיה ממש בתביעה, נוכח המסקנה כי אכן נפלה אי חוקיות בצוי הארנונה, איני רואה לעשות צו להוצאות, וכל צד ישא בהוצאותיו.

יצחק עמית 54678313-813/04

ניתן היום כ"ג בניסן, תשס"ח (28 באפריל 2008) במעמד הצדדים.

י. עמית, שופט

נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה