

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים**ע"ס 8635/05**

בפני: כבוד הנשיאה ד' ביניש
כבוד השופט א' א' לוי
כבוד השופטת א' חיות

המערערת: עיריית יבנה

נגד

המשיבים: 1. רונית ארנפרוינד כהן
2. דניאל סופר
3. אלי בן הרוש

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בתל אביב
בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים בעת"מ 1155/05
מיום 6.9.05 שניתן על ידי כבוד השופטת ש' דותן

תאריך הישיבה: י"ג בכסלו התשס"ו (14.12.05)

בשם המערערת: עו"ד עפר שפיר

בשם המשיבים: עו"ד אמיר איבצן

לפסק-דין במנהלי (2005-09-06): עתמ 1155/05 ארנפרוינד כהן רונית נ' עיריית יבנה שופטים: שרה דותן עו"ד: איבצן-נצר, וולצקי ושות', בראש ואח', יוסף מועדים לשמחה
להודעת ערעור בטענות (2007-05-20): עעמ 8635/05 עיריית יבנה - ב"כ עו"ד עפר שפיר, עו"ד אינסה גולדנברג נ' רונית ארנפרוינד כהן - חברת מועצת העיר, שינוי עו"ד: עפר שפיר, אינסה גולדנברג
לעיקרי טיעון בטענות (2007-05-20): עעמ 8635/05 עיריית יבנה - ב"כ עו"ד עפר שפיר, עו"ד אינסה גולדנברג נ' רונית ארנפרוינד כהן - חברת מועצת העיר, שינוי שופטים: בייניש עו"ד: עפר שפיר, אינסה גולדנברג

נושא התיק:

משפט מינהלי, האם רשאת המערערת לגבות ארנונה עבור שטחי מרתפים בבתים פרטיים בתחומה ?

פסק-דין

השופטת א' חיות:

בפנינו ערעור על פסק-דינו של בית המשפט המחוזי בתל אביב בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים (כבוד השופטת ש' דותן), בו נקבע כי צו הארנונה לשנת 1999 שהוציאה עיריית יבנה (להלן: המערערת) בטל.

העובדות הצריכות לעניין

1. ביום 8.3.1999 קיימה מועצת עיריית יבנה ישיבה שלא מן המניין לדיון בתוכנית הבראה. תוכנית זו כללה, בין היתר, שינויים בצו הארנונה לשנת 1999 באופן המרחיב את חיוב הארנונה למגורים ומחיל אותו גם על שטחי מרתף אשר הוצאו מגדר השטחים החייבים בארנונה למגורים בצו הקודם, לשנת 1998, וכן בכל הצווים שהוציאה המערערת מאז 1987. שינוי נוסף אשר נכלל בצו לשנת 1999 התייחס להעלאה בשיעור הארנונה החורגת ממה שהותר על פי תקנות 7 ו-8 [לתקנות ההסדרים במשק המדינה](#) (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 1999), התשנ"ט-1999 (להלן: תקנות הארנונה). חריגה זו בשיעור הארנונה הצריכה אישור מאת שר הפנים ושר האוצר (להלן: השרים) כאמור בתקנה 9 לתקנות הנ"ל ולפיכך פנתה המערערת במכתב מיום 26.1.1999 לשרים בבקשה "לעשות שימוש בסמכות הנתונה להם בהתאם להוראות תקנה 9 לתקנות... וליתן אישור חריג לעיריית יבנה להעלות את הארנונה מעבר ל-7.8% כקבוע בתקנות". האישור המבוקש ניתן למערערת ביום 22.11.1999. בפניותיה אל השרים לצורך קבלת האישור לא הזכירה

המערערת את השינוי הנוסף בצו הארנונה לשנת 1999, שהתייחס להכללת שטחי המרתף בגדר השטחים המחויבים בארנונה למגורים.

2. משנת 1999 ואילך כללו צווי הארנונה של המערערת חיוב של שטחי המרתפים אך המועד שבו החלה המערערת בפועל לחייב את התושבים בארנונה למגורים עבור שטחי מרתף, שנוי במחלוקת בין הצדדים. המערערת טוענת כי כבר בשנת 2000 החלה לחייב חלק מבעלי הבתים בארנונה בגין המרתפים שבחזקתם, אך בשל הצורך בהיערכות מתאימה ובאיסוף נתונים לגבי שטחים אלה, נשלחו חלק מן החיובים בגין מרתפים רק בשנת 2004. המשיבים טוענים לעומת זאת כי בפועל החלה המערערת לגבות ארנונה עבור שטחי מרתפים רק משנת 2004 ואילך. המשיבה 1 היא חברת מועצת המערערת הפועלת בעניין זה כעותרת ציבורית בעקבות פניות שקיבלה מתושבי המערערת. המשיב 2 הינו תושב המערערת שחויב מאז 10.3.2004 לשלם ארנונה בגין שטח המרתף שבבית מגוריו ואילו המשיב 3 סווג, לבקשתו, כמשיב פורמאלי בערעור זה (החלטת כב' הרשמת ש' ליבוביץ מיום 29.11.2005).

3. ככל שהדבר נוגע לעניינו הפרטני של המשיב 2, אין חולק כי משיב זה קיבל ביום 10.3.2004 הודעה לתשלום ארנונה הנסמכת על דיווחי מחלקת ההנדסה של המערערת, בה צוין כי שטח מבנה המגורים של המשיב 2 החייב בארנונה משתרע על 235 מ"ר נכון ליום 1.1.2004, למרות שעד אז חויב בארנונה שטח של 175 מ"ר בלבד. המשיב 2, ועל כך אין חולק, לא הרחיב את ביתו מאז שנבנה ולפיכך אין מדובר בשינוי השטח החייב בארנונה כתוצאה מתוספת בנייה. ביום 10.5.2004 הודיע המשיב 2 באמצעות בא כוחו כי בכוונתו לערער על חיוב הארנונה ולצורך כך ביקש את צו הארנונה על פיו חויב ואת חוק העזר משנת 1988 שבו, לטענתו, נקבע כי המרתפים פטורים מחיוב ארנונה. במכתבה מיום 1.6.2004 השיבה המערערת כי צו הארנונה לשנת 2004 טרם קיבל את אישור השרים ועל כן נמנעה מלהעביר אליו עותק של הצו. ביום 1.12.2004 קיימה מועצת המערערת ישיבה לצורך אישור צו הארנונה לשנת 2005. בישיבה זו עלתה לדיון, בין היתר, סוגיית החיוב בארנונה בגין מרתפים ולאחר קבלת הבהרות מן היועצת המשפטית אישרה המועצה את הצו הכולל חיוב בגין מרתפים, כאמור. המשיבה 1 שהשתתפה באותה ישיבה פנתה בעקבות אישור הצו אל המערערת במכתב מיום 20.1.2005 בו ציינה כי דרישתה של המערערת לתשלום ארנונה עבור מרתפים מנוגדת להבטחה שלטונית אשר ניתנה לתושבים

על ידי מר מאיר שטרית בעת שכיחן כראש העירייה כי שטחי מרתפים לא יחויבו בארנונה. כמו כן ציינה המשיבה 1 באותו המכתב כי מדובר בחיוב רטרואקטיבי של ארנונה, החל מינואר 2004 ואף זאת בניגוד לחוק. משנדחו טענותיה על ידי המערער, הגישה המשיבה 1 ביום 25.1.2005 עתירה מינהלית לבית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו, אליה הצטרף בשלב מאוחר יותר גם המשיב 2.

פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים

4. בפסק דינו מיום 6.9.2005 דן בית המשפט תחילה בטענות הסף שהעלתה המערער בדבר שיהוי ובדבר היותה של העתירה מוקדמת. בדחותו את טענת השיהוי קבע בית המשפט כי המועד הקובע לעניין זה איננו המועד שבו אישרה מועצת המערער את צו הארנונה לשנת 1999 אלא המועד שבו נדונה והובהרה הסוגיה על ידי מועצת המערער בישיבתה מיום 1.12.2004. אשר לטענת הסף הנוספת שהעלתה המערער לפיה הפנייה לבית המשפט מוקדמת מדי וכי יש למצות תחילה הליכים של השגה וערר, קבע בית המשפט כי מנהל הארנונה וועדת הערר אינם מוסמכים לדון בסוגיות שהעלו העותרים וכי הסמכות לכך נתונה לבית המשפט לעניינים מינהליים. לגופו של עניין קבע בית משפט קמא כי נתונה למערער הסמכות ואף החובה לתקן טעויות בחיובי ארנונה, אולם סמכות זו כפופה להוראות הדין ואין המערער רשאית לחרוג מהן. בית המשפט דחה את טענת המערער כי היא רשאית להעלות את חיוב הארנונה בכל מקרה שבו נפלה בשנה קודמת טעות בחישוב. לגישתו של בית משפט קמא, אין מקום לפרש בעניין זה באופן מרחיב מידי את ההלכה שנקבעה בפסק דינו של בית משפט זה בע"א 5746/91 החברה לכבלים ולחוטי חשמל בישראל בע"מ נ' המועצה המקומית בית שאן, פ"ד נ(3) 876 (1996), עליו ביקשה המערער להסתמך. בית משפט קמא ציין כי פירוש מרחיב כזה "עשוי לגרום להעלאת הארנונה על ידי שינויי סיווג 'יצירתיים' שמטרתם עקיפת דרישות חוקי ההקפאה". עוד ציין בית משפט קמא כי הגדרת המונח 'בנין' בסעיף 269 לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: פקודת העיריות), אליה מפנה סעיף 7 לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 (להלן: חוק ההסדרים לשנת 1992), מאפשרת למועצת העירייה להגדיר את שטח המבנה החייב בארנונה ולפיכך אין מדובר בטעות אלא בהחרגה כדין של שטח המרתפים לצורך החיוב בארנונה. בהפנותו לעצ"מ 980/04 המועצה האזורית חבל יבנה נ' אשדוד בונדד בע"מ, תק על 2748 (3)2005 (2005)

(להלן: פרשת בונד) הוסיף בית המשפט וקבע כי השינוי שביקשה המערערת לבצע בהגדרתו של השטח החייב בארנונה למגורים מהווה שינוי של סיווג כללי ועל כן הוא מצריך "אישורם של השרים הנוגעים בדבר". במקרה דנן, כך ציין בית משפט קמא "[מ]לא הובאו העובדות במלואן בפני המועצה ובפני השרים לא נשקלו מכלול הסוגיות הרלוונטיות לאישורו של השינוי המבוקש", לרבות העובדה כי המרתפים נבנו על פי היתרי בניה שכללו הגבלות שונות לעניין מיקום המרתפים, גובהם ומיקום החלונות בהם, הגבלות שהמשיבים קיבלו על עצמם "בציפיה להטבת מס". בשל טעמים אלה סבר בית משפט קמא כי החלטת המועצה על שינוי צו הארנונה באופן המחיל את החיוב גם על שטחי מרתפים התקבלה שלא כדין והורה על ביטולה ועל ביטול הצו המתקן אך דחה את העתירה ככל שהתייחסה להשבת תשלומים עודפים שהתקבלו אצל המערערת מכוחו.

מכאן הערעור שבפנינו.

טענות המערערת

5. בפי המערערת טענה מקדמית ולפיה לא היה בית המשפט לעניינים מינהליים מוסמך לדון בעתירת המשיבים, משום שפרט 1 לתוספת הראשונה לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000 (להלן: חוק בתי משפט לעניינים מינהליים) ממעט מסמכויות בית המשפט לעניינים מינהליים החלטות של שר הפנים ושר האוצר בענייני ארנונה ואילו העתירה עוסקת בהרחבה בשאלה האם נדרש במקרה דנן אישור השרים. לטענת המערערת התעלם בית משפט קמא מטענתה זו אף שנכללה בכתב התשובה המתוקן. לגופם של דברים טוענת המערערת כי הגדרת המונח "בנין" בסעיף 269 לפקודת העיריות וכן תקנה 3(1) לתקנות הארנונה מלמדים כי מונח זה מתייחס לכל חלק מחלקיו של המבנה לרבות מרתפים ועל כן אין הרשות המקומית מוסמכת לפטור מארנונה את שטחי המרתף והיא מחויבת לחשב את הארנונה באופן המחיל אותה גם על שטחים אלה. מסקנה זו אף מתחייבת לטענת המערערת מן התכלית שביסוד חוק ההסדרים, שערך רוויזיה מקיפה בחקיקת הארנונה וביקש לקבוע נורמות אחידות, כלל ארציות, לשומת הארנונה תוך שלילת סמכותן של הרשויות המקומיות ליתן פטורים והקלות. המערערת הפנתה בעניין זה אל דברי ההסבר להצעת החוק ההסדרים, אל ביטולו של סעיף 280 לפקודת העיריות אשר העניק למערערת סמכויות למתן הנחה וכן אל הוראת סעיף 12 לחוק

ההסדרים, השוללת את סמכותה העצמאית של הרשות המקומית למתן הנחה בארנונה והמכפיפה אותה לכללים שייקבעו בעניין זה על ידי השרים. עוד טוענת המערערת כי עקרון האחידות ראוי שייושם בראש ובראשונה בכל הנוגע להגדרת הנכס והשטחים הנכללים בו אחרת תוכלנה הרשויות המקומיות לעקוף את המגבלה החלה עליהן וליתן פטורים באמצעות גריעת שטחים מן הנכס. עוד טוענת המערערת כי שגה בית משפט קמא בכך שפירש את הגדרת המונח "בנין" שבסעיף 269 כמאפשרת למועצה לקבוע את שטח המבנה החייב בארנונה. לטענתה משמעות הדיבור "אך לא יותר מהשטח שקבעה המועצה" המופיע באותה הגדרה מתייחס אך ורק לקרקע שעיקר שימושה עם המבנה, הנחשבת לצרכי ארנונה כמבנה. המערערת נסמכת לעניין זה, בין היתר, על היסטוריה החקיקתית של הסעיף.

6. המערערת מוסיפה וטוענת כי פטור מארנונה ניתן אך ורק על פי [פקודת מסי העירייה ומסי הממשלה](#) (פיטורין), 1938 והנחה מארנונה ניתנת אך ורק על פי תקנות הארנונה במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993. משלא נקבעו בחיקוקים אלה פטור או הנחה מארנונה למרתפים אין העירייה מוסמכת להעניקם. עוד טוענת המערערת כי מתן פטור מארנונה בגין שטחי מרתפים לוקה באפליה פסולה בין דיירי בניינים משותפים, המחויבים בארנונה עבור שטח המרתף, לבין המחזיקים בבתי פרטיים שהופטרו ממנה על פי פסק דינו של בית משפט קמא. מימד נוסף של הפליה פסולה בפטור שנקבע קיים לטענת המערערת כתוצאה מכך שאין למעשה הבדל מהותי בין מרתף שהופטר מארנונה על פי פסק דינו של בית משפט קמא, ובין קומת מגורים רגילה שהוקמה מתחת לפני הקרקע המחויבת בארנונה. המערערת מוסיפה וטוענת בהקשר זה כי משנועד צו הארנונה נשוא העתירה להסיר הפליה זו ששררה על פי הצווים שקדמו לצו משנת 1999, אין השרים מוסמכים להימנע מאישור השינוי הנדון ועל כן העובדה שהמערערת לא פנתה בעניין זה באופן מפורש לקבלת אישור מן השרים אינה מעלה ואינה מורידה.

המערערת טוענת כי החרגת שטחי בניין שונים ובכללם מרתפים מן השטחים החייבים בארנונה למגורים בצו הארנונה לשנת 1998 ובצווים שקדמו לו, נעשתה ללא הסמכה ובניגוד לחוק ההסדרים לשנת 1992 ולתקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 1993), התשנ"ג-1993. עוד טוענת המערערת כי מאחר והחרגת

המרתפים מן השטח החייב בארנונה היתה שלא כדין חייבת היתה היא לבטלו ללא צורך באישור השרים לעניין זה שכן מדובר בפטור הבטל מעיקרו. לחלופין טוענת המערערת כי החלטת המועצה המאשרת את צו הארנונה לשנת 1999 התקבלה כדין ואושרה על ידי השרים ובכך יש כדי להכשיר את התיקון שהוכנס באותו הצו משנת 1999 ואילך לעניין חיוב שטחי המרתף בארנונה. לטענת המערערת, שגה בית משפט קמא בקובעו כי לא נפרשה בפני השרים תמונה מלאה של השינויים שביקשה המערערת לערוך בצו לצורך קבלת האישור וזאת מבלי ששמע את עמדתם של השרים באשר למידע שנמסר להם. אשר להחלטת המועצה בדבר שינוי צו הארנונה, המערערת מוסיפה וטוענת כי פרוטוקול הדיון במועצת העיר מיום 25.2.1999 משקף אף הוא דיון מקיף ויסודי שהתקיים לגבי התיקונים בצו הארנונה לשנת 1999 לרבות הטלת החיוב על שטחי המרתף. לבסוף טוענת המערערת כי שגה בית משפט קמא בקובעו שניתנה לתושבים כביכול הבטחה שלטונית לפטור מארנונה בגין מרתפי מגורים בלא שפירש במה הוא תולה את מסקנתו בדבר מתן הבטחה כזו ובלא שפירט על ידי מי ניתנה ההבטחה והאם היא עולה כדי הבטחה שלטונית כמשמעותו המשפטית של מונח זה. עוד טוענת המערערת כי הקלות שונות שניתנו לבעלי מגרשים במסגרת היתרי בניה וכן הגבלות שונות שנקבעו בהם לעניין המרתפים, אליהן התייחס בית משפט קמא, נוגעות למישור התכנוני ואין להסיק מהן לעניין השטחים החייבים בארנונה. ומכל מקום, כך לטענת המערערת, הבטחה שלטונית אפילו היתה ניתנת אינה יכולה להכשיר פטור ממס הנוגד את הוראות החוק.

טענות המשיבים

7. המשיבים סומכים ידיהם על פסק-דין של בית משפט קמא וטוענים כי אין מקום להתערב בו. לטענתם, מוסמכת היתה המערערת להחריג משטח הנכס החייב בארנונה את שטחי המרתפים כפי שאף קבעה בפועל בצווי הארנונה מאז 1987 ועד 1998 וכך נהגו גם רשויות מקומיות נוספות. לטענת המשיבים, אילו התקבלה טענת המערערת שאין לחרוג מהגדרת "בניין" שבסעיף 269 [לפקודת העיריות](#), היה עליה לחייב גם שטחי גגות ומרפסות פתוחות, המהווים חלק מבניין על פי אותה הגדרה. המשיבים טוענים כי בית משפט קמא פירש נכונה את סעיף 269 [לפקודת העיריות](#), בקובעו כי מכוחו רשאית המערערת להחליט אילו חלקים משטח הבניין יחויבו בארנונה. אשר לטענת ההפליה טוענים המשיבים כי בעבר ועל פי ההגדרות בצווי הארנונה שקדמו לשנת 1999, הופטרו גם שטחי מרתפים

בבניינים משותפים מארנונה ועל כן טענת ההפליה אין לה על מה שתסמוך. עוד טוענים המשיבים כי יש מקום להבחין בין מרתף ובין קומות מגורים הבנויות מתחת לפני הקרקע שכן מרתף מעצם טיבו משמש כשטח שירות בלבד וחלות לגביו תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970 (להלן: [תקנות התכנון והבניה](#)), לרבות המגבלות באשר לגובה המרתף ולפתחי האוורור שבו. המשיבים טוענים עוד כי בצו ארנונה לשנת 1999 שינתה המערערת לחלוטין את שיטת חישוב הארנונה בכך שכללה בשטח בנין ובשטח דירה החייבים בארנונה גם מרתפים, מחסנים ומבני עזר, בעוד ששטחים אלה הוחרגו במפורש מגדר השטחים החייבים בארנונה למגורים על פי שיטת החישוב שקדמה לצו הארנונה הנ"ל. לטענת המשיבים לא היתה המערערת רשאית, אף לא באישור השרים, לשנות את שיטת חישוב השטח החייב בארנונה ואין לקבל את גרסתה כאילו מדובר בתיקון של טעות בחישוב. המשיבים מפנים בהקשר זה אל הוראת תקנה 2(ב) לתקנות הארנונה הקובעת כי לצורך הטלת ארנונה לשנת 1999 סך כל שטחו של נכס יהא כסך שטחו כפי שחושב לצורך הטלת ארנונה בשנת 1998, אלא אם כן נתגלתה טעות בחישוב השטח שאינה תוצאה של שיטת חישוב שונה. עוד מפנה המערערת בהקשר זה אל פסק הדין [בעצ"ם 11137/04](#) יעקובוביץ נ' מועצה מקומית אעבלין, תק על 2005(4) 2149 (2005) (להלן: פרשת יעקובוביץ) שם נקבע כי ההגבלה על שינוי שיטת חישוב השטח נועדה למנוע העלאה עקיפה של תעריפי הארנונה באמצעות מדידה שונה של אותו הנכס. עוד טוענים המשיבים כי העובדה שבפועל החלה המערערת לגבות ארנונה בגין מרתפים רק בשנת 2004 יש בה כדי ללמד כי היא היתה מודעת לאי חוקיותו של צו הארנונה משנת 1999 וכי נמנעה מלגבות את הארנונה על פיו באופן מיידי משום שביקשה "להניח לאבק אי-החוקיות לשקוע, ולהתחיל בגביה כעבור מספר שנים, באופן שבו יכולה היתה לקוות כי עניין אי החוקיות יישכח וייעלם מן העין".

8. המשיבים מוסיפים וטוענים לחלופין כי אף אם ניתן לבצע שינוי בשיטת החישוב באישור השרים, לא עמדה המערערת בתנאי זה בשל הפגם החמור שנפל בהליך האישור וכי צדק בית משפט קמא בקובעו שהיה על המערערת לפרוש בפני השרים את כל העובדות הרלוונטיות כדי שישקלו את הבקשה על כל היבטיה. לטענת המשיבים לא ציינה המערערת בפניותיה אל השרים כי הוכנס בצו לשנת 1999 שינוי מהותי בשיטת חישוב השטחים אשר כתוצאה ממנו צפויה העלאה ריאלית של הארנונה בעשרות אחוזים. המערערת צירפה אומנם לבקשת האישור את פרוטוקול ישיבת המועצה אך לטענת המשיבים לא ניתן ללמוד

ממנו על השינוי המהותי שחל בשיטת חישוב השטחים משום שהדיון במועצה לא התייחס לשינוי ההגדרות בצו החדש וחברי המועצה אישרו אותו בלא שהם עצמם היו מודעים לכך.

דיון

סמכותו של בית המשפט לעניינים מינהליים

9. המערערת מעלה בערעורה טענת סף ולפיה לא היה בית המשפט לעניינים מינהליים מוסמך כלל לדון בעתירה דנן משום היותה נוגעת להחלטות שר הפנים ושר האוצר, והיא נסמכת לעניין זה על הוראת סעיף 5 לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים ועל הוראת פרט 1 לתוספת הראשונה.

טענה זו דינה להידחות.

סעיף 5 לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים מפרט את העניינים שהסמכות לדון בהם מסורה לבית המשפט לעניינים מינהליים ובכללם עתירות מינהליות אליהן מתייחס סעיף 5(1) לחוק בקובעו:

5. בית משפט לעניינים מינהליים ידון באלה -
(1) עתירה נגד החלטה של רשות או של גוף המנוי בתוספת הראשונה ולמעט עתירה שהסעד העיקרי המבוקש בה ענינו התקנת תקנות, לרבות ביטול תקנות, הכרזה על בטלותן או מתן צו להתקין תקנות.

ההוראה הרלוונטית לעניינינו בתוספת הראשונה היא הוראת פרט 1 הקובעת:

1. ארנונות -

עניני ארנונה לפי כל דין, למעט החלטות שר הפנים, שר האוצר או שניהם יחד.

אלא שההליכים שבכאן עניינם בהחלטת המערערת בנושא ארנונה ולא בהחלטות עצמאיות של שר הפנים ושר האוצר בנושא זה אשר הן אלה שעל פי הוראת פרט 1 סיפא הוצאו מגדר סמכותו של בית המשפט לעניינים מינהליים. בעיקרי הטיעון מטעמם אף

מדגשים המשיבים בהקשר זה כי טענותיהם ככל שהן מתייחסות לאישור השרים מופנות אך ורק כנגד התנהלות נציגי המערערת על שלא פרשו בפני השרים את המידע הרלוונטי ובכך הכשילו אותם ובמילים אחרות, טענות המשיבים מכוונות כנגד מעשיה ומחדליה של המערערת ואינן תוקפות את מעשי השרים (השוו [בג"ץ 4381/97 מייזליק נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה פתח תקוה, פ"ד נא \(5\) 385 \(1997\)](#)). עתירה שזה עניינה נתונה לסמכותו של בית המשפט לענינים מינהליים ותמיכה למסקנה זו ניתן למצוא מהשוואת נוסחו של פרט 1 לתוספת הראשונה עם נוסחו של פרט 8 לאותה תוספת, המחריג מסמכותו של בית המשפט לענינים מינהליים באופן מפורש החלטות של רשות מקומית הטענות אישור שר הפנים, אך לא החלטות של רשות מקומית בענייני ארנונה אליהן מתייחס פרט 1.

העובדה שבית משפט קמא לא התייחס לטענת הסף בדבר חוסר הסמכות שהעלתה המערערת בפניו אין בה, אפוא, כדי להועיל למערערת שכן טענה זו דינה להידחות. על כן יש להוסיף ולבחון את הטענות שהעלתה המערערת לגופם של דברים.

סמכות הרשות המקומית להגדיר את השטח החייב בארנונה

10. הסמכות הנתונה לרשויות המקומיות לקבוע תעריפי ארנונה כפופה מאז מחצית שנות השמונים של המאה הקודמת לשורה של הגבלות סטאטוטוריות שזכו לכינוי "הוראות ההקפאה". הרקע לחקיקת הוראות ההקפאה והמטרות שעמדו ביסודן נסקרו על ידי בית משפט זה בהרחבה בעניין [ע"א 2765/98 איגוד ערים אילון נ' מועצה אזורית מודיעין, פ"ד נג \(4\) 78, 82-85 \(1999\)](#) ובעניין [רע"א 3784/00 שקם בע"מ נ' מועצת עיריית חיפה, פ"ד נז \(2\) 481, 488-490 \(2003\)](#) (ראו גם פרשת בונדט, פסקה 8), ואין צורך לחזור על הדברים. בתמצית יאמר כי בשל שיעורי האינפלציה הגבוהים ששררו במשק הישראלי במהלך שנות השמונים נהגו הרשויות המקומיות להעלות את תעריפי הארנונה ובעיקר את הארנונה למגורים מדי שנה בשיעורים ריאליים כדי להגדיל את הכנסותיהן ומנגד הנהיגו הן לעיתים הנחות בארנונה למגורים בשיעורים ניכרים ושלא בהתאם להנחיות משרד הפנים. מצב דברים זה הצריך הסדרה סטאטוטורית בשל ההשלכה הישירה והשלילית שהיתה לו על יציבות המשק. לפיכך, הוגבל מאז שנת 1987 במסגרת חוקי ההסדרים במשק המדינה עדכון הארנונה מדי שנה ונקבעו כללים אחידים להטלת ארנונה ולמתן הנחות.

בשנת 1993, עם כניסתו לתוקף של חוק ההסדרים לשנת 1992, החליף ההסדר הכללי החדש שנקבע באותו חוק את ההסדר להטלת ארנונה שהיה קבוע ב**פקודת העיריות**, **בפקודת המועצות המקומיות** [נוסח חדש] ו**בצו המועצות המקומיות** (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958. הסדר זה על תיקונו מהווה מאז שנת 1993 את המסגרת הנורמטיבית לעניין הטלת ארנונה.

11. סעיף 8 לחוק ההסדרים לשנת 1992 קובע את סמכותה של רשות מקומית להטיל ארנונה על נכסים בתחומה וזו לשונו:

8. (א) מועצה תטיל בכל שנת כספים ארנונה כללית על הנכסים שבתחומה שאינם אדמת בנין; הארנונה תחושב לפי יחידת שטח בהתאם לסוג הנכס, לשימושו ולמקומו, ותשולם בידי המחזיק בנכס.
(ב) השרים יקבעו בתקנות את סוגי הנכסים וכן כללים בדבר אופן חישוב שטחו של נכס, קביעת שימושו, מקומו וסיווגו לענין הטלת ארנונה כללית.

התקנות הרלוונטיות לענייננו הן תקנות 2 ו-3 לתקנות הארנונה הקובעות:

2. (א) חישוב שטחו של נכס לצורך הטלת ארנונה כללית יהיה במטרים רבועים; הארנונה הכללית אשר תוטל על נכס תהיה בסכום המתקבל ממכפלת מספר המטרים הרבועים של הנכס בסכום הארנונה למטר רבוע.
(ב) לצורך הטלת ארנונה כללית לשנת הכספים 1999 יראו את סך כל שטחו של נכס כסך כל השטח כפי שחושב לצורך הטלת ארנונה כללית לשנת הכספים 1998 זולת אם נתגלתה טעות בחישוב השטח, שאינה תוצאה של שיטת חישוב שונה.

...

3. מועצה רשאית להטיל ארנונה כללית לגבי -
(1) בנין - לכל מטר רבוע, בהתחשב עם סוג הבנין, שימושו והמקום שבו הוא נמצא;
...

המונח "בנין" אינו מוגדר בתקנות הארנונה ותקנה 1 לתקנות הארנונה קובעת כי משמעות המונח בנין בתקנות אלה תהיה כמשמעותו בסעיף 269 ל**פקודת העיריות** בו הוגדר המונח "בנין" כך:

"בנין" - כל מבנה שבתחום העיריה, או חלק ממנו, לרבות שטח הקרקע שעיקר שימושו עם המבנה כחצר או כגינה או לכל צורך אחר של אותו מבנה, אך לא יותר מהשטח שקבעה לכך המועצה, למעט קרקע שהמבנה שעליה לא היה תפוס מעולם, כולו או בחלקו;

הנה כי כן, סעיף 8 לחוק ההסדרים לשנת 1992 והתקנות שהותקנו מכוחו לא כוללים הוראות מדויקות באשר לשיטת חישוב השטח החייב בארנונה, למעט החובה הקבועה בסעיף 8(א) ובתקנה 2(ב) להטיל את החיוב על פי יחידות שטח (מטרים רבועים). בהעדר הוראות מדויקות לעניין זה, נוהגות הרשויות המקומיות לקבוע בצווי הארנונה את שיטת חישוב השטח לצורך הטלת הארנונה ורשויות מקומיות שונות קובעות שיטות שונות לעניין זה (ראו הנריק רוסטוביץ, פנחס גלעד, משה וקנין ונורית לב, ארנונה עירונית ספר ראשון, 477-478 (מהדורה חמישית, 2001) (להלן: רוסטוביץ, ארנונה עירונית) וכן ראו: [עמ"נ \(נצ'\) 137/03](#) עיריית בית שאן נ' מיארה, פסקה 13 (לא פורסם, 26.10.2003); [עמ"נ \(נצ'\) 104/02](#) מורד-עצמון נ' מנהל הארנונה עיריית טבריה, תק מח 2002(3) 16657, פסקאות 9-12 (2002); [עמ"נ \(חי'\) 207/02](#) ריבוע כחול ישראל בע"מ נ' עיריית כרמיאל, תק מח 2005(2) 2207, פסקה 30.2 (2005)). המערכת, כמו רשויות מקומיות אחרות, קבעה אף היא שיטת חישוב לצורך קביעת שטח המבנה החייב בארנונה ובצווי הארנונה שהוצאו על ידה מאז 1987 ועד 1998 נקבע על ידה לעניין זה כי החיוב בארנונה למגורים יחול על:

כל מ"ר של שטח שנכלל מבחינת תקנות [חוק התכנון והבניה](#) (תקנון לאותו אזור) ילקחו בחשבון בחישוב השטח לנכס לצרכי הארנונה למגורים, כל השטחים המקוריים הכלולים באחוזי הבניה למעט: מרתף, מקלט, מחסן, מבני עזר ומרפסות לא מקורות (ראו למשל עמ' 5 לצו הארנונה לשנת 1998; ההדגשה לא במקור).

עתה טוענת המערערת כי היתה מחויבת לשנות את שיטת החישוב הנ"ל משום ששטח המרתפים הוחרג על פיה שלא כחוק. טענה זו אין בה ממש. כפי שכבר צויין, לא נקבעה בהסדר הסטאטוטורי שיטת חישוב אחידה ומחייבת לעניין השטחים החייבים בארנונה. כל שנקבע בהקשר זה בחוק ההסדרים לשנת 1992 ובתקנות שהותקנו מכוחו הוא כי יש להטיל את החיוב לפי יחידות שטח (מטרים רבועים). משכך רשאיות היו הרשויות המקומיות והמערערת בכללן לקבוע במסגרת צווי הארנונה את שיטת חישוב

השטח לצורך הטלת החיוב, וכך אף עשו. זאת ועוד, משנקבעה על ידי רשות מקומית בשנת מס פלונית שיטת חישוב כאמור, אין היא רשאית לשנותה בשנה שלאחר מכן, נוכח ההגבלה המוטלת עליה לעניין זה בתקנה 2(ב) לתקנות הארנונה, שנוסחה פורט לעיל. הגבלה זו, המוטלת על הרשויות המקומיות בכל שנה מחדש החל משנת 1993, מבקשת לשמר את שיטת החישוב שקבעה כל רשות ולמנוע העלאות עקיפות של תעריפי הארנונה באמצעות חישוב שונה של שטח הנכס (ראו: רוטטוביץ, ארנונה עירונית, 477-478; פרשת יעקובוביץ, פסקה 10). ההגבלה האמורה רוככה עם זאת בשנת 1994 משנתווספה לתקנה 2(ב) הוראת הסיפא המאפשרת שינוי מקום שבו "נתגלתה טעות בחישוב השטח" ובשנת 1995 נתווספה להוראה זו הבהרה לפיה ניתן לתקן טעות שנפלה בחישוב השטח "שאינה תוצאה של שיטת חישוב שונה" (ראו רוטטוביץ, ארנונה עירונית, 479).

12. במקרה שלפנינו החליטה המערערת בשנת 1999 לשנות את שיטת חישוב השטחים לצורך חיוב בארנונה ולהוסיף לחישוב את שטח המרתפים. החלטה זו נוגדת את ההגבלה שבתקנה 2(ב), שכן שיטת החישוב על פיה נהגה המערערת לקבוע את חיוב הארנונה למגורים עד אותו שלב החריגה מפורשות את המרתפים מגדר החישוב והחרגה זו אין מקורה בטעות הבאה בגדר הסיפא לתקנה או באי חוקיות כפי שניסתה המערערת לטעון. בפנינו, על כן, שינוי אסור של שיטת החישוב שדינו להתבטל. בית משפט קמא הגיע למסקנה דומה, אם כי מטעמים שונים המעוררים שאלות לא פשוטות ואולם, נוכח התוצאה אליה הגעתי מטעמי שלי אין צורך שאדרש אליהן. כמו כן אני רואה צורך להידרש לטענות שהעלו הצדדים באשר לשאלה האם ניתן במקרה הנדון אישור השרים לתוספת שטח המרתפים. זאת משום שתקנה 9 לתקנות הארנונה המאפשרת לרשות מקומית - באישור השרים - לחרוג מן ההגבלות הקבועות בתקנות הארנונה אינה חלה ככל שהדבר נוגע להגבלה שבתקנה 2(ב) והיא מתייחסת אך ורק לאפשרות של חריגה באישור השרים מן המגבלות הקבועות בתקנה 4 (לעניין שינוי סיווג או תת סיווג של הנכס) ובתקנות 7 ו-8 (לעניין סכום הארנונה למטר רבוע). תקנה 9 אינה מאפשרת, אפוא, אף לא באישור השרים, שינוי של שיטת חישוב השטח בניגוד להגבלה הקבועה לעניין זה בתקנה 2(ב). עוד יש לומר כי המקרה נשוא הערעור שבפנינו שונה מן המקרה אשר נדון לאחרונה בע"מ [11641/04 מ' סלע נ' מועצה אזורית גדרות](#), תק על 2006 (3) 642 (2006) (להלן: פרשת סלע). באותו מקרה נדחתה טענת בני הזוג סלע כי חיובם בארנונה על ידי

המועצה האזורית המשיבה, לראשונה בשנת 2001, בגין מחסן ומרתף הצמודים לבתי מגוריהם נגועה באי חוקיות. בדחותו את הטענה קבע בית המשפט בפרשת סלע כי:

החייב החדש בגין מרתפים ומחסנים נופל בגדר הטלת ארנונה לראשונה. אין המדובר בשינוי סיווג, שכן המרתפים והמחסנים הצמודים לבתים כלל לא חויבו בעבר בארנונה. הם לא סווגו מחדש, לא הוצאו ממסגרת סיווג קיים ולא בוטל סיווג אשר הכניס אותם למסגרת של סיווג חדש (שם, פסקה 21; ההדגשה לא במקור).

הנה כי כן, בפרשת סלע "שתקו" צווי הארנונה הקודמים של המשיבה לעניין שטח המרתף ולעניין חישובו בגדר השטח החייב בארנונה ואילו במקרה שלפנינו החריגו צווי הארנונה של המערערת באופן מפורש עד שנת 1999 את שטחי המרתפים מן השטח הנכלל בחישוב. שאלה דומה בדבר תוספת שטח לחישוב מקום שבו "שתק" הצו הקודם בעניין זה נדונה עוד קודם לפרשת סלע בפרשת יעקובוביץ וגם שם נדחה ערעורם של הנישומים על החיוב בארנונה לגבי תוספת השטח, אם כי בנימוק שונה. באותה פרשה נדונה שאלת חיובם של דירי חזירים בארנונה החל משנת 1995, לאחר שקודם לכן לא נכללו שטחים אלה בחישוב השטח לצרכי ארנונה. בדחותו את טענות הנישומים כי מדובר בשינוי אסור של שיטת החישוב קבע בית המשפט באותו עניין כי:

אמנם בהודעות לשנת 1992 ו-1993 לא מצויה הבחנה בין "שטח הבניין למגורים" לבין "שטח הבניין שלא למגורים", אך מקריאת ההודעות עולה, כאמור, כי התיבות הכלליות "שטח בניין" - שאין בהן הבחנה בין שטח בניין "למגורים" ו"שלא למגורים" - מתייחסות לכל סוגי הבניינים אליהם מתייחסת ההודעה, ובכלל זה - "בניין המשמש לגידול חזירים". אשר על כן, יש לקבוע כי ההגדרה ל"שטח בניין" חלה גם לגבי דירי החזירים של המערער... ודוק: החל משנת 1996 הובהר עניין זה במילים מפורשות, עת נקטה המשיבה, בהודעותיה, במינוח המפורש "ברוטו", ביחס ל"שטח בניין שלא למגורים" (שם, פסקה 9).

במילים אחרות, בפרשת יעקובוביץ קבע בית המשפט כי אי התייחסות מפורשת לשטח מסוים אין משמעותה בהכרח החרגתו של אותו השטח מגדר החישוב לצרכי הארנונה וכי ככל שמדובר בהבהרה של שיטת החישוב, אין מדובר בשינוי. הנמקה זו כמו גם הנמקתו של בית המשפט בפרשת סלע בדבר הטלת חיוב לראשונה, אינן ישימות במקרה שלפנינו בו

הוחרגו שטחי המרתפים במפורש מצווי הארנונה של המערערת עד שנת 1999. על כן, הצו לשנת 1999 וכן הצווים שהותקנו אחריו לפיהם ביקשה המערערת לבטל החרגה מפורשת זו, יש בהם משום שינוי של שיטת החישוב לפיה נהגה המערערת עד אז ושינוי כזה לא היתה המערערת רשאית לקבוע נוכח הוראת תקנה 2(ב) לתקנות הארנונה.

טענות נוספות שהעלתה המערערת מצאו תשובה ראויה בפסק דינו של בית משפט קמא ובטיעוני המשיבים בפנינו ולא מצאתי צורך להידרש להן לפרטיהן שכן אין בהן כדי לשנות מן המסקנה שאליה הגעתי.

סיכום

13. סיכומי של דבר, אציע לחבריי, אף שלא מטעמיו של בית משפט קמא, להותיר על כנה את קביעתו בדבר בטלות החלטת מועצת המערערת וצווי הארנונה שהוצאו על ידה ככל שהם נוגעים להטלת ארנונה למגורים על שטחי מרתפים. כמו כן אציע לחבריי לחייב את המערערת לשלם למשיבים שכר-טרחת עורך-דין בערעור בסך 30,000 ש"ח.

ש ו פ ט

הנשיאה ד' ביניש:

אני מסכימה.

ה נ ש י א ה

השופט א' א' לוי:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת א' חיות.

ניתן היום, כ"ז אייר, תשס"ז (15.05.07).

דורית ביניש 54678313-8635/05

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט

ה נ ש י א ה

העותק כפוף לשינויי עריכה וניסוח. 05086350_V13.doc יג
מרכז מידע, טל' 02-6593666 ; אתר אינטרנט, www.court.gov.il
נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

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