

בית המשפט המחוזי בנצרת בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 1920-02-12 קרן קיימת לישראל נ' עיריית נצרת

בפני כב' השופטת נחמה מוניץ
העותרת

קרן קיימת לישראל

נגד

המשיבים
1. עיריית נצרת
2. מנהל הארנונה עיריית נצרת

פסק דין

פתח דבר:

העותרת טוענת כנגד החלטת המשיב לחייבה בתשלום ארנונה על פי שומת ארנונה מתוקנת, מיום 31.7.12 ביחס לשנים 2005-2012, בסך כולל של 68,342,596 ₪ (להלן: "שומה מתוקנת"). העותרת היא גוף ציבורי הפועל למען הציבור. המשיבה 1 (להלן: "המשיבה") היא רשות מקומית שכוונה כדין, בהתאם לפקודת העיריות [נוסח חדש]. המשיב 2 הוא מנהל הארנונה אצל המשיבה. כתוצאה מסקר נכסים שערכה המשיבה, נתגלה לטענתה כי העותרת מחזיקה במקרקעין, נשוא העתירה, המצויים בשטחה המוניציפאלי של המשיבה. לפיכך ביום 18/12/2011, המשיבה שלחה לעותרת הודעת שומה ראשונה ביחס לשנים 2005-2011. העותרת השיגה על הודעת השומה בטענה כי חויבה בגין חלקות שאינן קיימות. במסגרת תשובת המשיבה להשגה מיום 31.7.12, הבהירה המשיבה כי נפלה בשומה טעות טכנית ולכן הוצאה שומה מתוקנת. נשלחה לעותרת הודעת שומה מתוקנת אשר לטענת המשיבה, הותאמה למצב העובדתי בשטח וכללה ממצאים חדשים שנתגלו לצורך חיוב העותרת. עתירה זו הוגשה כנגד הודעת השומה המתוקנת.

טענות הצדדים:

טענות העותרת:

1. הודעת החיוב המתוקנת מבוססת על נתונים עובדתיים שגויים, כפי שיפורט להלן:

גוש 16560 חלקה 1 – החלקה מצויה בבעלותה של מדינת ישראל ולא בבעלות העותרת. לעותרת אין כל זיקה לנכס לצרכי ארנונה. על שטח החלקה חלה תמ"א 8 – תכנית מתאר לגנים לאומיים, שמורות טבע ושמורות נוף (להלן: "תמ"א 8"), השטח מהווה גן לאומי הפטור מארנונה. לעניין בית היערן המצוי בשטח החלקה, טוענת העותרת, כי נערך בעבר הסכם בר הרשאה בינה לבין ממ"י, אך החוזה הסתיים בטרם הוצאה הודעת השומה המתוקנת.

גוש 16560 חלקה 2 – החלקה מצויה בבעלותה של מדינת ישראל. לעותרת אין זיקה לחלקה. מדובר באדמת בניין שאין לחייבה בארנונה, בהתאם לסעיף 269 [לפקודת העירינות](#). על שטח חלקה זו חלה תמ"א 8.

גוש 16852/50 – החלקה כולה מוחכרת לעדה האורתודוקסית לשימוש כבית קברות, כולל המבנים המצויים בשטחה. העותרת אינה עושה כל שימוש בשטח החלקה.

גוש 16851/46 – החלקה מצויה בבעלות העותרת אך, מזה שנים מוחזקת ע"י פולשים, אותם יש לחייב בארנונה. העותרת טוענת כי אינה עושה כל שימוש בחלקה, בפרט אינה משתמשת בשטח זה כאתר בילוי ונופש.

גוש 17722/13 – שטח החלקה לא היה מצוי בתחום המוניציפאלי של המשיבה בשנים בהן חויבה העותרת. על כן המשיבה אינה מוסמכת לגבות ארנונה כללית בגינה. בנוסף החלקה ברובה שייכת לקיבוץ "כפר החורש", פרט לשטח קטן מן החלקה המשמש ליער, שאינו בר חיוב בארנונה בשל היותו נכס ציבורי.

גוש 16566/1,2,8 – העותרת טוענת כי נפלה טעות בחישוב שטח הנכס (47,107 מ"ר לעומת 352,829 מ"ר לטענת המשיבה). בנוסף טוענת העותרת כי שלוש החלקות מהוות שטח יער ציבורי ועל כן אין לראות בו שטח בר חיוב בארנונה.

גוש 16582/19 – החלקה הופקעה לטובת הציבור ויועדה להקמת שכונת מגורים. לגבי מתקן התקשורת המצוי בחלקה, טוענת העותרת, כי אינה מחזיקה בו (ברשות צה"ל), מדובר בנכס שאינו בר חיוב.

גוש 16507/8 – העותרת משלמת במשך שנים עבור משרדיה המצויים בשטח החלקה ולכן חויבה עתה מהווה חיוב בכפל. בנוסף, מצויים בשטח החלקה משרדים שאין לעותרת כל זיקה אליהם. עוד טוענת העותרת כי פעלה בשטח כקבלן עבודות של העירייה. החלקה אינה מוחזקת ע"י העותרת ומהווה שטח ציבורי שאינו בר חיוב. חלק מהחלקה מיועד להפקעה לצרכי ציבור.

2. המשיבה פעלה ברשלנות ובחוסר סבירות כאשר החליטה לגבות ארנונה בלא בדיקה עובדתית. דרישת התשלום נגועה במניעים זרים ונערכה ביוזמת גורם חיצוני. בנסיבות אלה, המחלוקת נשוא העתירה מסורה לסמכותו של בית משפט זה ולא לסמכותה הייחודית של וועדת הערר.
3. רוב החלקות המוזכרות בשומה כלל אינן בחזקתה או שימושה של העותרת, ועל כן אינם מהווים נכס בר חיוב בארנונה כללית לפי סעיף 269 לפקודת העיריות. המשיבה לא בחנה את השאלה מיהו בעל הזיקה הקרובה לנכס.
4. חלקות היער הינן נכס ציבורי וראוי כי הציבור הוא שיישא בנטל הארנונה לגביהן. זיקתה היחידה של העותרת לשטחים אלה מתבטאת בפעולות קבלניות שאינן מהוות חזקה או שימוש בקרקע.
5. ההחלטה לחייב את העותרת באופן רטרואקטיבי מנוגדת לדין.
6. החיוב בגין שנת 2005 דינו להתיישן.
7. לא ניתן לדרוש ריבית פיגורים בגין התקופה הרטרואקטיבית.
8. העותרת מבקשת לבטל את הודעת השומה ביחס לשנים 2005-2012 ולקבוע כי ההחלטה בעתירה תחול גם על שנת 2013, ועל כל שומה עתידית.

טענות המשיבה:

1. מרבית טענות העותרת דינם להתברר בפני מנהל הארנונה וועדת הערר, על פי סמכותם הייחודית ועל כן אינן מסורות לסמכותו של בית המשפט. העותרת לא מיצתה את ההליכים אצל המשיבה, טרם הגשת עתירתה. יש לדחות טענות העותרת הנוגעות לשאלת החזקה בנכסים נשוא העתירה, משום שהוגשה בגינה השגה למנהל הארנונה.
2. העותרת היא בעלת הזיקה הקרובה ביותר לנכסים נשוא העתירה, ועל כן מחזיקה בהם, כפי שיפורט להלן:

גוש 16560 חלקה 1,2 – על אף שהחלקות בבעלות המדינה, העותרת משתמשת בהן בפועל ועל כן יש לחייבה בתשלום ארנונה. אין מדובר בשמורת טבע. לעניין בית היערן, הסכם בר הרשאה אינו בתוקף. השטח אינו אדמת בניין. החלקות אינן מהוות גן לאומי מוכרז כמשמעו בחוק הגנים הלאומיים, על כן לא קיימת עילה לפטור מארנונה.

גוש 16852/2 – העותרת לא חויבה בארנונה בגין שטח בית הקברות, אלא בעבור שטח מופרד מבית הקברות, המצוי בבעלותה. צירוף חוזה החכירה לעתירה המתוקנת מהווה הרחבת חזית אסורה וממילא החכירה אינה רשומה בטאבו.

גוש 16581/46 – החלקה אינה מוחזקת ע"י פולשים. כל עוד העותרת לא העבירה זכויותיה בנכס לגורם אחר, אזי רק היא חייבת בארנונה. ככל שהחלקה מוחזקת בידי פולשים, הרי שעל העותרת לפעול לפינויים ולהודיע למשיבה על קיומם.

גוש 17722/13 – החלקה מצויה בשלמותה בתחום המוניציפאלי של המשיבה הן כיום והן בין השנים בגינן חויבה העותרת (2005-2012). לעניין כפר החורש, המשיבה כלל לא ידעה על הסכם לעניין השימוש בחלקה. ככל שההסכם רלבנטי ממילא אינו מקיף את מלוא תקופת השומה וחל מיום 10/7/11.

גוש 16566/1,2,8 – החלקות עונות להגדרה "יער" בהתאם ל**פקודת העירינות**, וזאת בהיותן יערות נטע אדם, אשר תוחזקו במשך שנים ע"י העותרת.

גוש 16582/19 – אמנם קיימת הערה על הפקעת החלקה החל מיום 12/10/08, אך כל עוד לא הופקעה בפועל העותרת היא הבעלים הרשומים של הקרקע. קיומה של האנטנה, אינו פוטר את העותרת מחובת תשלום. אין לראות בחלקה אדמת בנין.

גוש 16507/8 – השומה בגין המשרדים הוגדלה ל-128 מ"ר. המשיבה לא ידעה על קיומם של משרדי הסיירת הירוקה (לא מופיע הן בנסחי הטאבו והן בשילוט הקיים במקום). לעותרת זיקה ישירה אל הסיירת הירוקה. החלקה אינה שטח פתוח אלא שטח מוגדר בשליטת העותרת.

3. הנכסים חויבו על פי סיווגם בפועל כדין בתשלום ארנונה. העותרת לא הצביעה על מקור חוקי הפוטר אותה מתשלום ארנונה. לפיכך דין העתירה להידחות.

4. לא מדובר כלל בחיוב רטרואקטיבי אלא בהתאמת השומה למצב העובדתי. העותרת התעשרה שלא כדין עקב התחמקותה במשך השנים מתשלום בארנונה.

5. חיוב העותרת בתשלום הצמדה וריבית רטרואקטיבית, נעשה בהתאם לדין.
6. לא חלה התיישנות על חיוב העותרת בגין שנת 2005, שכן הודעת החיוב הראשונה (שצורפה לעתירה המקורית) עצרה למעשה את מרוץ ההתיישנות.
7. החלטת המשיבה הינה סבירה בנסיבות העניין.

דיון:

א. שאלת הסמכות

בטרם הדיון בעתירה לגופה, אבהיר מהן הסוגיות אשר מסורות לסמכותו של בית משפט זה, כבית משפט לעניינים מנהליים, ובאלו מן הסוגיות ראוי לפנות תחילה למנהל הארנונה ולאחריה לועדת ערר לענייני ארנונה, בהתאם לקבוע בסעיף 3 [לחוק הרשויות המקומיות \(ערר על קביעת ארנונה כללית\)](#), התשל"ו-1976 (להלן: "חוק הרשויות המקומיות").

על שאלה זו עמדתי בהרחבה בעת"מ (נצ'י) 1170/06 דור אנרגיה (1998) בע"מ נ' עיריית כרמיאל [פורסם בבנו] (13.7.07). שם קבעתי כי: "לאחר עיון מעמיק וסקירת הפסיקה הרלבנטית, לטעמי, יש מקום לאמץ את הפסיקה הקוראת למחוקק להגדיר את סמכות וועדות הערר מחדש. אולם, כל עוד המצב החוקי לא שונה, הרי שאין מקום להרחיב את סמכות וועדת הערר ואין מקום להורות למינהל הארנונה ולועדת הערר, לדון גם בשאלות של סבירות או חוקיות החלטות העירייה, גם מקום שבהן מעורבות ושלוכות יחד שאלות עובדתיות אודות הסמכות לדון בהם אין כל מחלוקת. ראוי להבחין בין שאלות עובדתיות כגון: פירוט המתקנים, גודל השטחים וסיווגם, אודותם אין כל מחלוקת שאלה צריכים להתברר בפני מנהל הארנונה וועדת הערר, לבין שאלות משפטיות אחרות, כגון: חוקיות השומות, רטרואקטיביות וכיוצ"ב, שלגביהן יכול שתתעורר שאלה של סמכות עניינית, בשל כך שלעיתים כרוכות שאלות חוקיות אלה בשאלות של עובדה."

העותרת אינה חולקת על חלוקת הסמכויות שנקבעה שם, אך טוענת כי כאשר הרשות המקומית פועלת בצורה שרירותית בבחינת העובדות אזי מדובר בפגם מנהלי, המצוי בסמכותו של בית המשפט לעניינים מנהליים. העותרת איננה עותרת לבחינה מדוקדקת של העובדות אלא טוענת שיש לבטל את השומות עד לבחינה ראויה של התשתית העובדתית ע"י המשיבה.

מכאן שהשאלה הראשונה הצריכה הכרעה בענייננו היא, האם התרשלה המשיבה בבדיקת העובדות ולפיכך יש לבטל השומה.

הסמכות העניינית

ארנונה מוטלת על מחזיקי נכסים בתחום הרשות המקומית, על מנת לממן את פעילותה (ראו [ע"א 9368/96 מליסרון בע"מ נ' עיריית קרית ביאליק](#), פ"ד נה(1) 156, 164 (1999)). הרשות המקומית מטילה את הארנונה, מכוח סמכות שבחוק – [חוק הסדרים במשק המדינה](#) (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 (להלן חוק ההסדרים) – שזו 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.

מכוח החוק הותקנו תקנות המגדירות את סוגי הנכסים, וקובעות תעריפים מזעריים ומירביים לתעריפי הארנונה מעת לעת.

בענייננו, העלתה העותרת טענות רבות באשר לסוג הנכס, גודלו והשימוש בו. בנוסף טענה כי אינה עונה להגדרת "מחזיק" כמשמעותו ב[פקודת העיריות](#). טענות אלה, כפי שהוסבר לעיל, מסורות לסמכותו הבלעדית של מנהל הארנונה וועדת הערר בהתאם לסעיף 3(א) [לחוק הרשויות המקומיות](#) שזו לשונו:

(א) מי שחוייב בתשלום ארנונה כללית רשאי תוך תשעים ימים מיום קבלת הודעת התשלום להשיג עליה לפני מנהל הארנונה על יסוד טענה מטענות אלה:

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

(2) נפלה בהודעת התשלום שמשיגים עליה טעות בציון סוג הנכס, גדלו או השימוש בו;

(3) הוא אינו מחזיק בנכס כמשמעותו בסעיפים 1 ו-269 [לפקודת העיריות](#);

(4) היה הנכס עסק כמשמעותו בסעיף 8(ג) לחוק הסדרים התשנ"ג – שהוא אינו בעל שליטה או שחוב הארנונה הכללית בשל אותו הנכס נפרע בידי המחזיק בנכס.

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

ב. סבירות החלטה

העותרת טוענת כי בעניין הנדון קביעת השומה ע"י המשיבה נעשתה ללא שיקול דעת מעמיק, ומבלי לבחון העובדות לאשורן. המשיבה טוענת מנגד כי שקלה את מכלול השיקולים הרלוונטיים, וביססה החלטתה על נתונים עובדתיים מוצקים.

ב-ע"א 1711/02 עיריית חולון נ' ארגון הקבלנים והבונים חולון, פ"ד נח(5) 933 נקבע: "כי מתוך חובתה של הרשות לנהוג בהגינות ובסבירות נגזרת החובה המוטלת עליה לבסס את החלטותיה על תשתית עובדתית ראויה. לצורך כך הרשות מחויבת לשקוד באופן סביר על איסוף הנתונים, לסווג ולמיין מתוכם את הנתונים הרלוונטיים ולקבוע את העובדות על-פי מבחן הראיה המנהלית. היקפה של חובת איסוף הנתונים תלוי בנסיבות המקרה. על הרשות המנהלית לאסוף את הנתונים הנדרשים לקבלת החלטה, ולצורך זה עליה לפעול באופן סביר, לפי מהות הסמכות, מיהות הרשות ונסיבות המקרה. עם זאת גם מקום שבו נהגה הרשות כראוי ומילאה את החובות המוטלות עליה לעניין איסוף הנתונים כראוי, עדיין יכול שיימצא פגם בתשתית העובדתית שעליה נסמכה החלטתה, פגם שלא הייתה יכולה למונעו גם בשקידה ראויה. לעניין זה השאלה אינה מה בית-המשפט סבור שראוי לעשות, אלא אם לנגד עיני הרשות היו העובדות האמיתיות של המקרה כאשר ביצעה את החלטתה. טעות מהותית של עובדה שיש בה כדי לפסול החלטה מנהלית הינה לרוב טעות שהייתה עשויה, לפי ההיגיון, לשנות את החלטה. בית-המשפט יימנע ככלל מלהתערב בשיקול-דעתה או בהחלטותיה של הרשות, והוא אך בוחן את החלטה העומדת לביקורת ומבקש להשתכנע כי החלטה זו נופלת במתחם הסבירות. על-מנת שבית-המשפט יתערב בהחלטת הרשות צריך שהסטייה ממתחם הסבירות תהא קיצונית." (הדגשות שלי – נ"מ).

לעניין נטל ההוכחה במשפט הציבורי נקבע [בבג"ץ 8150/98 תאטרון ירושלים לאמנויות הבמה נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד נד\(4\) 433](#): "גישתו של בית המשפט לבחינת הראיות המנהליות שעה שהוא מקיים הליך ביקורת שיפוטית על מעשי המנהל, אינה זהה לזו של בית משפט הדן בסכסוך אזרחי או בהליך פלילי. עובדה זו משפיעה אף על יישום תורת נטלי ההוכחה ועל היחס בינה לבין תוצאות המשפט. נקודת המוצא היא כי גם בהליך הפעלת הביקורת השיפוטית על מעשי המינהל, הנטל הראשוני הוא על כתפי הטוען לאי-חוקיות המעשה המינהלי, להראות כי נפל פגם בהליך או בהחלטה המינהלית, אשר מצדיק את התערבותו של בית-המשפט. כל עוד לא הראה העותר קיומו של פגם לכאורי כנטען על-ידיו, תוכל הרשות המינהלית להתבסס על חזקת החוקיות ולטעון לכשרות ההחלטה ולתקפותה (לעניין חזקת החוקיות ראו י' זמיר "ראיות בבית-המשפט הגבוה לצדק", בעמ' 307-295)"

העותרת ביססה טענותיה בעיקר על שני פסקי דין המתייחסים לסוגיית הארנונה (ראה סעיף 61 לעתירה המתוקנת), בחינתם מלמדת כי אין בהם כדי לחזק טענתה. מעיון בפסקי הדין עולה כי בשני המקרים דובר על חיוב ביתר של ארנונה כללית, שנגבתה שלא כדין ע"י הרשות. כך למשל ב- [רעא 7669/96 עיריית נהריה נ' נתן קזס \[8 עמ'\]](#), נב (2) 214 נקבע כי רשלנות של רשות מקומית בסיווג נכס, שתוצאותיה תשלום מס ביתר, מאפשרת למשלם לתבוע את הרשות בבית המשפט להשבת הסכומים ששולמו ביתר, לפי [חוק עשיית עושר ולא במשפט](#).

ג. מיצוי ההליכים

מכל האמור עולה כי למשיבה סמכות לחייב בארנונה תוך הסתמכות על נתונים טכניים, ובסכומים הקבועים בתקנות, בהתאמה לנתונים אלה. נתונים עובדתיים אלה, ככל שמצויים בשלב בחינה ראשוני, אינם סמכותו של בית משפט זה. בית משפט זה, בהליך של עתירה מינהלית לא יכריע בטענת "אינני מחזיק", ובשאלה מיהו בעל השליטה, או האם הופקה הנאה כלכלית מהחלקות מושא העתירה, האם יש לסווג החלקות כ"רחוב", האם יש לסווג החלקות כ"אדמת בניין או "קרקע תפוסה". כל אלה מסורים לסמכותה הבלעדית של ועדת הערר ואל לבית המשפט להתערב בשאלות מסוג זה. משקבע המחוקק דרך מיוחדת להשגה ולערר, יש ללכת בדרך זו ולא לאפשר את עקיפתה. בית משפט לעניינים מינהליים יכריע בשאלה, האם הסיווג כפי שסווג מבוסס על בחינה עובדתית מקיפה וראויה ועל בסיס כל הנתונים.

תנאי מקדים בטרם תוכל העותרת לטעון לחוסר סבירות בשיקול דעתה של המשיבה, הוא להוכיח כי אכן שגתה המשיבה בבחינת כל העובדות (סוג נכס, מי מחזיק בנכס וכו'). בהתחשב בעובדה כי טענות אלה של העותרת נטענו במסגרת ההשגות והעררים שהוגשו על ידה וטרם הוכרעו, יש לקבל טענת המשיבה כי עתירתה מוקדמת וכי על העותרת למצות את מלוא ההליכים קודם להגשתה.

ד. בחינת הודעת השומה

לא מצאתי כי לעותרת קמה עילה המצדיקה התערבותו של בית המשפט בשיקול דעתה של המשיבה. בשונה מפסקי הדין עליהם נתמכה העותרת, בענייננו, לא מדובר בתוצאה של חיוב ביתר אלא בהוצאת שומה מתוקנת לחיוב בארנונה, על פי נתונים שהתגלו כתוצאה מסקר נכסים שערכה המשיבה. רוצה לומר, משטרם בוצעה גבייה שלא כדין, לא קמה לעותרת עילה בגין התרשלות. אין די בטענת העותרת להטלת סכום גבוה וחסר תקדים לראשונה, כדי להוכיח התרשלות המשיבה.

עם זאת, אין להתעלם מכך שעל פי הודעת שומה מתוקנת (לאחר שנפלו פגמים בהודעה הראשונה), נדרשת העותרת לשלם סכום גבוה מאד המוטל עליה לראשונה.

בנוסף, מטענות הצדדים עולות מחלוקות משפטיות שיש לתת עליהן את הדעת במקביל להכרעת ועדת הערר בשאלות העובדתיות. לפיכך אבחן, מהן המחלוקות אשר ראויות להתברר בפני בית המשפט ואילו בפני ועדת הערר, הכל בהתאם למסמכים שהונחו לפניי. כמו כן, אבחן האם קיימות ראיות לכאורה לכך שהשומה המתוקנת הוצאה בחוסר סבירות ומידתיות, אשר די בהן כדי להביא לביטול השומה עד להכרעת ועדת הערר:

1. גוש 16560 חלקה 1,2 – מטבלת השימושים אשר צורפה להודעת השומה (להלן: "הטבלה") עולה כי

חלקה 1 סווגה כהגדרת "מבנים", שימוש במבנה ושימושים אחרים, שטח לחיוב 62.60 מ"ר. חלקה 2 סווגה כ"קרקע תפוסה", לשימוש אתר בילוי ונופש, שטח לחיוב 26,442 מ"ר.

אין חולק כי החלקות הן בבעלות המדינה. העותרת צירפה נסח רישום וטענה כי, המשיבה לא נתנה תשובה מספקת לשאלה מהי זיקת העותרת לנכס. בנוסף טענה כי חלה על החלקות תמ"א 8 ונתמכה בהוראות התכנית בה הן נכללות (שמורת רכסי נצרת).

המשיבה בתגובתה טענה כי העותרת משתמשת בנכסים אלה ומפעילה בהם חניון ומבנים נוספים של שירותים. המשיבה תמכה טענתה במפת הנכס בצירוף תמונות רבות המתעדות מסלולים, מבנים,

גדרות וכו'. המשיבה טענה כי מבדיקה שערכה, הנכסים לא הוכרזו כגן לאומי ולכן לפי סעיף 62(ב) לחוק הגנים הלאומיים אין העותרת זכאית לפטור.

מחלוקת הצדדים עוסקת בשאלת אופי החזקה והשימוש ומטרתה, לכן מדובר בשאלות המצויות במסכות ועדת הערר כמוגדר בסעיף 3(א) [לחוק הרשויות המקומיות](#), ושאלה שבעובדה.

לעניין תמ"א 8, סעיף 62 (ב) לחוק הגנים קובע:

"הרשות תהיה פטורה מארנונה, המוטלת בקשר למקרקעין שהוכרזו כגן לאומי, שמורת טבע או אתר לאומי; ואולם פטור כאמור לא יחול לגבי מבנים בתחומי גן לאומי, שמורת טבע או אתר לאומי, אם הם משמשים למטרות מסחריות ושירותים, זולת שירותים הניתנים לקהל ללא תשלום מיוחד; לענין זה לא יראו אגרת כניסה לאתר כתשלום מיוחד."

מלשון הסעיף ברור כי פטור מארנונה יחול רק על נכסים שהוכרזו כגנים לאומיים. העותרת לא צירפה כל אסמכתא המוכיחה כי הנכסים שחויבו הוכרזו ככאלה. אין בהוראות התכנית, שאכן כוללת נכסים אלה, כדי לבסס את הפטור הדרוש על פי הסעיף שבחוק. משלא עמדה העותרת בנטל ההוכחה להראות כי נכסים אלה פטורים כדין מתשלום ארנונה, אין לי אלא להסכים עם המשיבה כי העותרת חייבת בתשלום הארנונה ביחס לנכסים אלה, אלא אם כן יסתבר בהמשך כי קיים לעותרת פטור אחר מתשלום ארנונה בגין נכסים אלה.

2. בית היערן – העותרת צירפה הסכם הרשאה שנערך בינה לבין המשיבה. ההסכם נחתם ביום 26/10/2006 והסתיים ביום 28/7/2011, קרי טרם הוצאת השומה המתוקנת. המשיבה לא חולקת כי ההסכם אינו רלוונטי אך טוענת כי מבדיקות שטח שערכה קיימות במקום פעולות שיפוץ לפתיחת קיוסק. מדובר בשאלה עובדתית גרידא המצויה בסמכותה הבלעדית של ועדת הערר.

3. גוש 16852/50 - מהטבלה עולה כי שטח החלקה הוא 11,285 מ"ר. שטח זה סווג על ידי המשיבה כ-"קרקע תפוסה", השימוש שנעשה בנכס הוא אתר בילוי ונופש. שטח נוסף בגודל 16 מ"ר סווג כ"מבנה ארעי", לשימושים אחרים (סווג 900). לטענת העותרת, החלקה מוכרת בשלמותה לעדה אורתודוקסית לשימוש כבית קברות. העותרת צירפה הסכם חכירה מיום 16/9/80 בין המשיבה לעדה. בנוסף צירפה תכניות לשינוי ייעוד החלות על החלקה, לשם הקמת בית קברות. המשיבה אינה חולקת באשר לקיומו של בית הקברות אך טוענת כי בשל שטח בית הקברות לא חייבה את המשיבה

בתשלום ארנונה. כן טענה כי תכניות הייעוד לא יצאו אל הפועל עד היום. המשיבה צירפה מפת הנכס בצירוף תמונות. לעניין הסכם ההרשאה טענה המשיבה להרחבת חזית ולחילופין כי החכירה כלל לא רשומה בלשכת רישום מקרקעין.

טענת המשיבה באשר להרחבת חזית דינה להידחות. העובדה שהסכם ההרשאה צורף רק עם הגשת העתירה המתוקנת, איננה בגדר טענה חדשה אלא צירוף האסמכתא הרלבנטית לבירור הסוגיה. צירוף הסכם ההרשאה לעתירה משקף עקרונות חשובים של ייעול וסופיות הדיון ולכן איננו בגדר הרחבת חזית (ראה למשל [ע"א 546/04 עיריית ירושלים נ' שרותי בריאות כללית \(פורסם בנבו\)](#)). לגופו של עניין ביחס לחלקה זו, הצדדים חלוקים בשאלות עובדתיות של חזקה, שימוש וגודל הנכס, המצויות בסמכות ועדת הערר.

4. גוש 16851/46 – מהטבלה שפורטה עולה כי שטח של 14,260 מ"ר סווג כ"קרקע תפוסה", שימוש אתר בילוי ונופש ושימוש חקלאי. שטח של 334 מ"ר סווג כ"מבנה ארעי", שימוש אחר (סווג 900). הטענה העיקרית של העותרת היא, כי החלקה מוחזקת ע"י פולשים ולפיכך יש לחייבם בארנונה. המשיבה טענה כי העותרת לא העבירה זכויותיה לגורם אחר. העותרת לא צירפה כל אסמכתא או תימוכין לטענתה. המשיבה צירפה נסח רישום ומפת הנכס ותמונות. מכיוון שהמחלוקת היא שאלת הימצאותם של פולשים בחלקה, ברור כי מדובר בשאלה עובדתית המסורה בשלב זה לוועדת הערר.

5. 17722/13 – מהטבלה עולה כי החלקה סווגה כ"קרקע תפוסה", בה נעשה שימוש לאתר בילוי ונופש וחניון, שטח לחיוב 98,759 מ"ר. העותרת טוענת כי בין השנים 2005-2012, בגינן חויבה, החלקה לא היתה במסגרת תחום השיפוט של העיריה ולכן המשיבה אינה מוסמכת לגבות ארנונה כללית. המשיבה טענה, כי ערכה בדיקות מעמיקות שהעלו כי החלקה נמצאת בשלמותה בתוך הגבול המוניציפאלי של המשיבה גם בין השנים 2005-2012. כל אחד מהצדדים סמך טענותיו על אכרזת העיריות (שינוי תחום עיריית נצרת), התשנ"א-1995. לטענת העותרת, עד ליום 9/7/2012 לא הוגדרה החלקה ברשימת הגושים והחלקות המפורטים באכרזת העיריות. גם מספרה הקודם של החלקה – 17722/1, לא היה בתחום השיפוט המוניציפאלי של העירייה. המשיבה טענה מנגד כי מספרה ההיסטורי של החלקה שבנדון הינו 17297/1,2 אשר מצויין באכרזת העיריות. בנוסף, צירפה מפת הנכס ותמונות. הצדדים אינם חלוקים כי אכרזת העיריות התשע"ב-2012 קובעת כי החלקה נמצאת בתחום השיפוט של המשיבה. בנסיבות אלה, יש לחייב את העותרת בארנונה עבור שנת 2012 ואילך.

באשר לשנים 2005-2011 מדובר בחיוב רטרואקטיבי, מכאן שעלינו להכריע בשאלת חוקיות הדרישה הרטרואקטיבית, ובשאלה האם נכלל השטח בתחום השיפוט של המשיבה באותן שנים, הסמכות נתונה לוועדת הערר לפי סעיף קטן 3(א)(1) [לחוק הרשויות המקומיות](#).

6. כפר החורש – העותרת טענה כי רוב שטח החלקה שייך לקיבוץ כפר החורש וכי שאר השטח הינו יער שאינו בר חיוב בארנונה. העותרת צירפה נסח רישום ותמונות. המשיבה טענה כי לא ידעה או לא עודכנה על הסכם לעניין השימוש של כפר החורש בחלקה. עוד טענה כי ההסכם תקף רק מיום 10.7.11, ולפיכך אינו מקיף את מלוא תקופת השומה. מכאן, כי שאלת השימוש תוכרע בוועדת הערר. השאלה האם ניתן לראות ביער נכס בר חיוב בארנונה היא שאלה משפטית אשר תוכרע, במידת הצורך, לאחר שיוכרעו השאלות העובדתיות בפני ועדת הערר.

7. גוש 16566/1,2,8 – מהטבלה עולה כי שלושת החלקות סווגו כ"קרקע תפוסה", שימוש אתר בילוי ונופש, השטחים לחיוב בהתאמה 352,829 מ"ר, 26,631 מ"ר, 3,600 מ"ר. הצדדים מסכימים כי המבחן הקובע הוא מבחן השליטה בנכס. העותרת טענה לטעות בשטח חלקה מס' 1, לטענתה שטח החלקה הוא 47,107 מ"ר, לכך צירפה נסח רישום. כן טענה כי שלושת החלקות מהוות שטח יער פתוח ומשכך אין לראות בו נכס בר חיוב בארנונה. העותרת טענה עוד כי אינה מחזיקה ואינה משתמשת ביערות, כהגדרת מחזיק [בפקודת העיריות](#), ובניגוד לסעיף 8 לחוק ההסדרים. המשיבה טוענת מנגד כי החלקות עונות להגדרה "יער" בהתאם [לפקודת העיריות](#). מדובר ביערות נטע אדם שגדלים ומטופחים ע"י העותרת. כל עוד לא הצביעה העותרת על זכאויות לפטור, הרי היא חייבת בתשלום. המשיבה צירפה מפת הנכס ותמונות. גם ביחס לשטח זה ראוי לבחון את שאלת השימוש בפני ועדת הערר.

8. גוש 16582/19 – מדובר בחלקה אשר סווגה בחלק של 1,112.50 מ"ר "קרקע תפוסה, בשימוש מתקן תקשורת. 98.50 מ"ר, כ"מבנה", שימוש משרד (סווג 800). 145 מ"ר, אנטנה, שימושים אחרים (סווג 900). לטענת העותרת קיימת הערת אזהרה על הפקעה של חלק מהחלקה, לפי סעיפים 5 ו-7 [לפקודת הקרקעות](#) (רכישה לצרכי ציבור). יעודה של החלקה הוא הקמת שכונת מגורים, בהתאם לתכניות שצירפה העותרת. עוד טענה כי אין לחייבה בגין מתקן התקשורת שלמיטב ידיעתה מדובר במתקן צה"לי. המשיבה טענה כי על אף שקיימת הערה על הפקעה, הקרקע לא הופקעה בפועל. לעניין האנטנה טענה כי אינה יודעת למי היא שייכת ואין בקיומה כדי לפטור את העותרת מתשלום.

מהראיות עולה כי אכן קיימת הערה על הפקעה החל מיום 12/10/08, יחד עם זאת טרם הוצאה ההפקעה לפועל. השאלה האם זכאית העותרת לפטור בשל הערת הפקעה ובשל תכניות הבניה העתידיות תוכרע בועדת הערר, שכן מדובר בסווג ושימוש. לעניין האנטנה הצה"לית, על ועדת הערר להכריע מי ה"מחזיק".

9. **גוש 16507/8** – מהטבלה עולה כי המשיבה סיווגה את החלקה כקרקע תפוסה, בשימוש אתר אגף היעור, בשטח של 12,190 מ"ר. שטח של 128.60 מ"ר סווג כמבנה, בשימוש משרד (סווג 800). שטח של 105.40 מ"ר, סווג "מבנה אחר", בשימושים אחרים. העותרת טוענת כי חויבה עבור משרדים שאינם בבעלותה וכן עבור שטח פתוח. עוד טענה כי חוב הארנונה אשר נדרש במסגרת הודעת החיוב השנייה, מהווה חיוב בכפל שכן העותרת משלמת מזה שנים עבור שטח בגודל 82 מ"ר. בחלקה מצויים משרדים של "הסיירת הירוקה" השוכרת מ"החברה לאיתור והשבת נכסי השואה" (הבעלים של רוב החלקה). עוד טענה כי המשיבה הזמינה אצלה עבודות הכשרה ופיתוח בשטח הפתוח לצורך ביקורו של האפיפיור בארץ. מנגד, המשיבה טענה כי השומה בגין המשרדים הוגדלה ל-128 מ"ר. עוד טענה המשיבה כי מבדיקות שערכה עולה שהעותרת היא חלק מהגופים אשר מממנים את "הסיירת הירוקה". טענות אלה של הצדדים ראויות להתברר בפני ועדת הערר, שכן עוסקות בשאלה מי בעל הזיקה הקרובה ביותר לנכס, וכן שאלת השימוש, אופיו ומיהו המשתמש.

10. מן הסקירה המפורטת למעלה עולה בברור, כי עיקר המחלוקת שבין הצדדים הינו במחלוקות עובדתיות הנוגעות לשימוש בנכסים בפועל, לתחומם, מיקומם, זיקת העותרת לנכסים אלה, מי משתמש בהם ועל כן יש תחילה להביא מחלוקות אלה בפני ועדת הערר להכרעה. בנוסף, לא מצאתי כי המשיבה התרשלה בבדיקת הנתונים העובדתיים, התרשלות כזו אשר תביא לביטול הודעת השומה המתוקנת.

יצוין עוד כי במחלוקת העיקרית באשר לחיוב "יער" בארנונה לא ניתן להכריע, שכן מדובר במבחנים עובדתיים. שאלות סיווג נכס, לרבות הגדרתו כ"אדמת בניין", איננה סוגיה משפטית ואינה עוסקת בפרשנות משפטית אלא תחילה יש לקבוע את העובדה המתייחסת לשימוש בנכס ולתכנית המיועדת לו. רק לאחר מכן ייתכן ותעלה שאלה משפטית שתהא מסורה להכרעת בית המשפט. הצדדים חלוקים בשאלות עובדתיות כגון מיהו בעל השליטה? מי מפיק הנאה מהנכסים? אילו פעולות מתבצעות (מהו השימוש)?

כל אחד מהצדדים הביא בעתירה ובתשובה ובסיכומים את טיעונו בהרחבה רבה. אולם הסמכות להכריע בטענות אלה לגופן, מסורה באופן ייחודי לוועדת הערר - את החלטתה ניתן יהיה לתקוף בערעור מנהלי לבית המשפט לעניינים מנהליים.

ה. חיוב רטרואקטיבי

שאלת חוקיות דרישת החיוב באופן רטרואקטיבי היא שאלה משפטית. בדיון שנערך לפניי ביום 16/9/2013, הצדדים ביקשו כי פסק דין יינתן על פי החומר המצוי בתיק, לאחר שיגישו סיכומים, זאת אף על פי שראוי היה, לטעמי, כי גם שאלה זו תתברר לאחר הכרעה סופית של ועדת הערר בשאלות העובדתיות.

העותרת טוענת כי לא ניתן לחייבה בתשלום ארנונה באופן רטרואקטיבי. העותרת סומכת טענותיה על ההלכות, בהן נקבע כי לא ניתן להשית חיוב רטרואקטיבי אלא במקרים חריגים ונדירים. לפיכך, על המשיבה הנטל להוכיח כי קיימים טעמים חריגים ונדירים המצדיקים חיוב רטרואקטיבי.

המשיבה טוענת כי החיוב איננו רטרואקטיבי אלא יש בו משום התאמת השומה למצב העובדתי. לטענתה, החיוב איננו ראשוני רטרואקטיבי, העותרת חויבה במשך השנים בגין משרדיה. כתוצאה מסקר נכסים המשיבה תיקנה את השומה בהתאם למצב הקיים. בנוסף טוענת כי חובתה של העותרת לתשלום השומה המתוקנת קמה גם מכוח דיני עשיית עושר ולא במשפט.

הלכה היא כי ידו של בית המשפט "תהא קפוצה" בהתרת חיובי ארנונה רטרואקטיביים (ראו: [ע"א 1280/10 מעונות מכבי נ' עיריית רמת גן](#), פס' 7 (פורסם בנבו), 18.3.2012); [ע"א 4551/08 עיריית גבעת שמואל נ' חברת החשמל לישראל בע"מ](#), פס' 50 (פורסם בנבו), 1.12.2011); [ע"א 7749/09 אורט ישראל נ' הממונה על מחוז ירושלים במשרד הפנים](#), פס' 31 (פורסם בנבו), 20.11.2011); [ע"א 4452/00 ט.ט. טכנולוגיה מתקדמת בע"מ נ' עיריית טירת הכרמל](#), פ"ד נ(2) 773, 784 (2002); [ע"א 975/97 המועצה המקומית עילבון נ' מקורות מיס בע"מ](#), פ"ד נד(2) 433, 451 (2000); [ע"א 8558/01 המועצה המקומית עילבון נ' מקורות מיס בע"מ](#), פ"ד נ(4) 769, 789 (2003). (פסקי דין אלה יפורטו בהמשך הדיון).

חיובים רטרואקטיביים יעשו בכפוף למבחן דו-שלבי - של סמכות ושיקול דעת. מבחינת הסמכות, נקבע כי כל עוד לא קיימת הסמכה מפורשת לחיוב רטרואקטיבי בחוק, והסמכה שכזו אינה קיימת ברגיל בעניין חיובי ארנונה, קמה חזקה פרשנית נגד תחולה למפרע. חזקה זו ניתנת לסתירה מטעמים מיוחדים. במקרה בו החזקה אכן נסתרת, כי אז יש לעבור לשלב השני ולבחון אם החיוב הרטרואקטיבי עומד במבחנים שנקבעו לבחינת שיקול הדעת המנהלי, ובראשם מבחן הסבירות.

בע"א 4452/00 ט.ט. טכנולוגיה מתקדמת בע"מ נ' עיריית טירת הכרמל, פ"ד נ(2) 773 (2002) עמד בית המשפט על השיקולים השונים שעל הרשות להביא במניין שיקוליה ועל אופן האיזון ביניהם: תוך הפניה לאשר נקבע בע"א 975/97 לעיל: "רשות מקומית השוקלת לשנות באופן רטרואקטיבי את חיובי הארנונה חייבת להביא בחשבון, לצד האינטרס הציבורי בגביית מס אמת, גם את האינטרס של הפרט. עם השיקולים שיבואו בחשבון בקבלת ההחלטה ניתן למנות את משך הזמן שלגביו מבוצעת התחולה הרטרואקטיבית, מידת ההסתמכות מצד האזרח ומידת היעילות והצדק שבחיוב למפרע. חשיבות לא מבוטלת נודעת גם לשאלה אם קיימת כיום אפשרות לברר את העובדות לאשורן ואם הטעות נגרמה בשל הטעיה מצד האזרח. לדעתי, ככלל, רק במקרים מיוחדים יש הצדקה לערוך שינוי רטרואקטיבי של חיוב ארנונה. מן הראוי ששומת הארנונה תהיה קבועה ויציבה בהקדם האפשרי. עיון בפסיקה מלמד כי כל מקרה נבחן לפי נסיבותיו, ואין איסור גורף חל על תיקון למפרע של חיובי ארנונה. כך, למשל, בנסיבות שנדונו בפרשת מקורות נתן בית-המשפט משקל מכריע לאינטרס ההסתמכות של חברת מקורות, אשר במשך עשרות שנים הניחה כי אינה חייבת בתשלום ארנונה. ואילו במקרה אחר התיר בית-המשפט לעיריית ירושלים לתקן למפרע רישום של זהות המחזיק בנכס לאחר שהתברר כי לא נגרם עיוות וכי הרישום המתוקן תואם את המצב העובדתי האמיתי ששרר במהלך השנים."

בע"מ 4551/08 (מוזכר לעיל) בחן בית המשפט את המונח "רטרואקטיביות" ביחס לשליחת הודעות חיוב בארנונה. בסופו של הדיון, נקבעו העקרונות הבאים: "האחד, חיוב המושת על נישום בגין שנת כספים מסוימת לאחר ששנה זו נסתיימה הוא בהכרח חיוב רטרואקטיבי; השני, תיקון שומת ארנונה (לאחר שכבר נשלחה שומה קודמת) במהלך שנת הכספים הוא רטרואקטיבי, ככל שהוא מבקש לחול על התקופה שקדמה לתיקון; השלישי, השתת ארנונה ראשונה במהלך שנת הכספים, באופן שכולל יישום של החלטה מנהלית חדשה, היא רטרואקטיבית ככל שהיא נוגעת לפרק הזמן שקדם למועד שבו קיבלה העירייה את ההחלטה והודיעה עליה לנישום; והרביעי, השתת ארנונה

ראשונה במהלך שנת הכספים, כאשר החיוב זהה בבסיסו לחיוב שהושת על הנישום בשנים הקודמות (גם אם יש בו התאמה לתעריפים שנקבעו בצו הטלת הארנונה הרלוונטי לאותה שנה), אינה רטרואקטיבית גם עבור פרק הזמן שקדם לשליחת הודעת החיוב לנישום.”

מן הכלל אל הפרט – בענייננו; החיובים שהושתו על העותרת, בגין השנים 2005-2012, כלולים בקטגוריה השלישית. המשיבה הודיעה לעותרת על חיובים אלה לראשונה ביום 18/12/11, לאחר תום שנות הכספים הרלוונטיות, ולכן על פי העקרונות שנקבעו הם רטרואקטיביים במהותם. הרציונאל לקביעה זו, הינו כי עם תום שנת כספים מסוימת, אין עוד הצדקה לגביית ארנונה בגין אותה שנה, שכן תכלית הארנונה היא לממן את פעילותה השנתית השוטפת של המשיבה.

העותרת טענה כי פעלה בתום לב מוחלט ותכננה את תקציבה השנתי מבלי לקחת בחשבון את החיוב הנדרש (ראה סע' 140 לעתירה המתוקנת). לעומתה טענה המשיבה בסעיף 13.14 לתגובה המתוקנת כי אין חולק שהעותרת הינה בעלת הרוב המוחלט של הנכסים, והייתה מודעת היטב לבעלותה ולשימושים הנעשים בשטחים. המשיבה, לא הוכיחה כי העותרת הסתמכה שלא בתום לב, על התרשלות המשיבה בכך שלא חיבה את העותרת שנים כה רבות.

[בע"ם 4551/08](#) עיריית גבעת שמואל נ' חברת החשמל לישראל בע"מ, [פורסם בנבו] בית המשפט פסל חיוב רטרואקטיבי של ארנונה בגין שטחים שלא נדרשה בגינם ארנונה קודם לכן, ושלא ניתן היה לצפות כי תושת בגינם ארנונה.

[בע"ם 1280/10](#) מעונות מכבי נ' עיריית רמת גן, [פורסם בנבו] ביקשה הרשות המקומית לשנות באופן רטרואקטיבי את הסיווג על בסיסו נקבע תעריף החיוב, כמו כן ביקשה הרשות להשית באופן רטרואקטיבי ארנונה בגין שטחים שנתגלו במדידה עדכנית. לנישומות באותו עניין לא היתה כל סיבה לחשוב שהסיווג או השטח המדוד, לפני השינוי, אינם נכונים. גם במקרה זה לא אושר חיוב רטרואקטיבי.

[בע"א 2987/91](#) ריינר נ' עיריית ירושלים, [פורסם בנבו] פ"מ מו(3) 661, 663 (1992), אישר בית המשפט חיוב רטרואקטיבי בארנונה בנימוק כי "תיקון הרישום [והחיוב בארנונה שנלווה אליו], הגם שנעשה בחלוף שנים ובתוקף למפרע, לא שינה ולא הביא לעיוות, אלא רק התאים את הרישום

למצב העובדתי" (ראו גם: [ע"א 4755/07 א.מ.י. תלפיות בע"מ נ' עיריית חיפה](#), פס' 6 (פורסם בנבו), 6.7.2009).

כאשר הטעות של הרשות בגביית הארנונה נגרמה באשמת הנישום, יהווה הדבר שיקול משמעותי שיצדיק הטלת ארנונה למפרע (ראה: [רע"א 2987/91 ריינר נ' עיריית ירושלים](#), פ"ד מו(3) 661). כך הם פני הדברים, כאשר הטעות בגביית הארנונה נעוצה בהעדר ידיעה על גודלו האמיתי של הנכס, עובדה הידועה היטב לנישום ([ע"א 1014/04 נסיר נ' עיריית נצרת עילית](#), [פורסם בנבו]; [עת"מ \(ב"ש\) 376/05 אינטל אלקטרוניקה בע"מ נ. עיריית קרית אתא](#), [פורסם בנבו], כב' השופט נ' הנדל (18.7.06); [עת"מ \(ת"א 1603/06 אולמי דולפין בע"מ נ' עיריית רמלה](#), [פורסם בנבו], כב' השופטת ש' דותן (12.1.07)); [עת"ם \(ת"א\) 101/05 חווה נ' מועצה מקומית אזור](#), [פורסם בנבו] (8.1.07); [עמ"נ \(חי'\) 410/01 גולדהמר נ' עיריית חיפה](#), [פורסם בנבו], נקבע כי כאשר לנישום לא היה יסוד אובייקטיבי להניח שהוא פטור מתשלום ארנונה, ניתן לחייבו בתשלום ארנונה למפרע. גם [בעת"מ 459/02](#) הנ"ל בעניין [תש"ן נ' המועצה האזורית זבולון](#), [פורסם בנבו], התיר בית המשפט גביית ארנונה למפרע, בהדגישו כי טענת ההסתמכות תעמוד רק לנישום שלא ידע כי הוא צפוי לחיוב האמור.

אולם בענייננו, לא שוכנעתי ולא היה כל בסיס לטענת המשיבה, כי העותרת ידעה שעליה לשלם ארנונה בגין החלקות שצוינו בהודעת השומה המתוקנת. העובדה כי העותרת חויבה במשך השנים בגין משרדיה ע"י המשיבה, כמו גם הסכמים וחוזים שונים אשר נחתמו בין הצדדים, מצביעים על תום ליבה של העותרת אשר הניחה בתום לב, כי עליה לשלם בגין שטחים אשר מצויים בבעלותה או חזקתה, כפי שבפועל חוייבה.

לא שוכנעתי כי העותרת יכולה היתה לצפות כי תושת ארנונה על נכסים אלה, בפרט בסכום כה גבוה. בנוסף, המשיבה לא הוכיחה כי לעותרת הייתה סיבה לחשוד שהסיווג או גודל השטח, לפיהם חוייבה שגויים.

אם כך, נראה כי גם על פי מבחני הסבירות אין מקום להשית את חיוב הארנונה באופן רטרואקטיבי. בעניין זה, מכריעים את הכף בעיקר שני טעמים: הראשון הוא הימנעות המשיבה לאורך שנים רבות מלחייב את העותרת בתשלומי ארנונה, יצרה אצל העותרת הסתמכות לגיטימית. הטעם השני הוא

כי המחדל שבהיעדר החיוב, רובץ באופן בלעדי לפתחה של המשיבה, בעוד העותרת, מצידה, פעלה בתום לב מוחלט.

העותרת זכאית לוודאות ויציבות ביחסיה עם השלטון. נוכח קיומה של ציפייה לגיטימית של העותרת שההחלטה המנהלית המתייחסת אליה תעמוד בעינה – ציפייה הנסמכת גם על חזקת תקינות המעשה המנהלי - מוגבלת סמכותה של הרשות לשנות החלטה שניתנה על ידה. כלל זה חל ביתר תוקף ומשמעות בתחום המיסוי, בשל עיקרון סופיות השומה: העותרת רשאית להניח כי השומה שקיבלה מרשות מס משקפת את עמדתה הסופית בנוגע לחובה, וכי אין היא צפויה לחיובים נוספים - בוודאי לא בגין שנים קודמות.

התוצאה האופרטיבית העולה מן האמור היא כי החיוב שביקשה המשיבה לגבות מן העותרת באופן רטרואקטיבי, בטל ואין להתיר. החיוב יחל אך ורק מיום הודעת השומה המתוקנת. משמע, אין להתיר הטלת מיסוי רטרואקטיבי בנסיבות העניין כאן.

1. האם ניתן לגבות ריבית בגין התקופה הרטרואקטיבית?

לאחר שקבעתי כי אין להתיר גבייה רטרואקטיבית של ארנונה, הרי ברור כי למעשה אין עוד מקום לדון בשאלת חיוב הריבית לתקופה הרטרואקטיבית. אלא, מעבר לצריך, אוסיף ואומר כי גם אם הייתי מתירה לחייב בתשלום רטרואקטיבי בהיותו תוצר של תיקון טעות ע"י המשיבה, היה מקום לפטור את העותרת מתשלום הפרשי ריבית והצמדה, שכן עד לאותה עת בה נשלחה הודעת השומה, החוב לא היה בפיגור, כפי שיבואר להלן.

אין חולק כי חיוב העותרת בגין הפרשי הצמדה וריבית נעשה מכוח [חוק הרשויות המקומיות](#) (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ס-1980. העותרת טוענת כי סעיף 1 לחוק הנ"ל קובע ריבית דרקונית הכוללת רכיב עונשי ומשכך, מדובר בריבית פיגורים ולא בריבית אשר נועדה לשמור על ערך הכסף. בהתאם, טענה העותרת כי לא ניתן לגבות ריבית פיגורים לגבי תקופה בה החוב לא היה בפיגור אלא, אך ורק לאחר שהרשות דרשה מנישום את התשלום כדין. המשיבה טענה כי החיוב איננו עונשי אלא, חיוב הנועד לשמור על ערכו הריאלי של חיוב הארנונה, והוסיפה כי החבות לשלם קמה עם חקיקת צו המיסים ולא עם דרישת התשלום לנישום. לשם הבהרת התמונה אביא להלן לשון סעיפי החוק הרלבנטיים.

סעיף 1 לחוק עניינו הגדרות, וזו לשונו :

”רשות מקומית” – עיריה, מועצה מקומית, ועד מקומי או איגוד ערים ;

”תשלום חובה” – כל תשלום המגיע לרשות מקומית על פי דין, לרבות מכסות תשלום שהטיל איגוד ערים על הרשויות המקומיות שבתחומו ולרבות מסים ומכסות תשלום שהטילה מועצה אזורית על ועד מקומי ;

”מדד” – מדד המחירים לצרכן המתפרסם מדי פעם מטעם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ;
 ”היום הקובע” – האחד בחודש בכל אחד מחדשי השנה ;

”הפרשי הצמדה” –

(1) לענין ארנונה כללית המשתלמת על פי הסדר תשלומים – עדכון הארנונה לפי שיעור השינוי של המדד, מן המדד שפורסם בחודש נובמבר שקדם ליום החיוב, עד המדד שקדם למדד שפורסם סמוך לפני יום התשלום ;

(2) לענין ארנונה כללית המשתלמת בפיגור – עדכון הארנונה לפי שיעור השינוי של המדד, מן המדד שפורסם סמוך לפני מועד החיוב עד המדד שפורסם סמוך לפני יום התשלום ;

(3) לענין תשלום חובה אחר – עדכון תשלום החובה לפי שיעור השינוי של המדד, מן המדד שפורסם סמוך לפני מועד החיוב עד המדד שפורסם סמוך לפני יום שילומו של תשלום החובה ;

”תשלומי פיגורים” – ריבית צמודה בשיעור של 0.75% לחודש, או בשיעור אחר כפי שקבעו שר הפנים ושר האוצר, ממועד החיוב בתשלום החובה עד יום שילומו, בהוספה או בהפחתה של הפרשי הצמדה.

2. (א) תשלום חובה שלא שולם תוך 30 ימים מהמועד שנקבע לשילומו, ישולם בתוספת תשלומי פיגורים.

(ב) נקבע בחיקוק שתשלום החובה ישולם בתוך תקופה קצובה והוא לא שולם תוך 30 ימים מהיום שבו נסתיימה אותה תקופה, ייחשב היום הראשון של התקופה כמועד החיוב בתשלום החובה האמור לצורך הוספת תשלומי פיגורים עליו.

סעיף 1 קובע כי חוב ארנונה הוא תשלום חובה וסעיף 2 קובע כי תשלום חובה שלא שולם תוך 30 יום מהמועד שנקבע לתשלומו, ישולם בתוספת ריבית פיגורים. לפיכך יש לקבל טענת העותרת, לפיה ריבית הפיגורים הקבועה בחוק לא נועדה בכדי לשמור על ערך הכסף ויש בה גם רכיב עונשי מובהק. פסקי הדין אליהם הפנתה המשיבה בתגובתה (ראה סעי' 15) עוסקים במס שבח מקרקעין ואין בהם בכדי להפריך טענת העותרת אלא להיפך. פסקי דין אלה מחזקים את טענת העותרת כי בשונה מגובה הריבית המקובלת בחקיקת מיסי מקרקעין, בענייננו מדובר בריבית הכוללת רכיב עונשי ברור. נדגיש כי בנוסף לריבית הפיגורים חלה על חוב בפיגור גם הצמדה, אשר היא נועדה לשמירה על ערך הכסף על פי המצב.

ז. האם החוב בגין שנת 2005 התיישן?

אין חולק כי הודעת התשלום הראשונה מיום 18/12/2011, כללה חיוב רטרואקטיבי בגין השנים 2005-2011. השומה המתוקנת כללה אף היא את החיוב בגין שנת 2005, על אף שהוצאה שבשנת 2012.

הצדדים חלוקים באשר למועד בו נולדה עילת התביעה, כקבוע בסעיף 6 לחוק ההתיישנות, התשי"י-1958. לטענת העותרת היום בו נולדה עילת התביעה הוא היום שבו החליטה מועצת העיר בדבר הטלת ארנונה לשנת 2005. המשיבה טוענת מנגד כי הודעת החיוב הראשונה שנשלחה לעותרת עצרה את מירוץ ההתיישנות ולכן חיובי הארנונה לשנת 2005 אינם מתיישנים.

לעניין ההתיישנות, הצדק עם העותרת ואין לי אלא להפנות לעא 10977/03 דור אנרגיה 1988 בע"מ נ' עיריית בני ברק [פורסם בנבו] (30.8.06), אליו הפנתה העותרת בעתירתה המתוקנת: "החיוב בארנונה נוצר מדי שנה באופן נפרד באמצעות צווי הארנונה של המועצה, ומשחלפו למעלה משבע שנים מיום "לידת התובענה" (סעיף 6 לחוק ההתיישנות, תשי"ח 1958) בשנת מס מסוימת, עד ליום הגשתה (סעיף 5 לחוק ההתיישנות), התיישנה התובענה לעניינה של אותה שנת מס (ראו: החלטה בעניין ת"א (י-ם) 1114/99 שוקרון ואח' נ עיריית ירושלים (לא פורסם) [פורסם בנבו] (הנשיא זילר) (להלן – "עניין שוקרון"); עניין בנק טפחות; בש"א (י-ם) עיריית ירושלים נ' רשות השידור (לא פורסם) (השופט דרורי), פסקאות 25-32 (להלן – "עניין רשות השידור").."

בנסיבות אלה, אין לקבל את טענות המשיבה. הודעת החיוב הראשונה לא עצרה את מירוץ

ההתיישנות, בפרט כאשר הודעה זו בוטלה ע"י המשיבה לאחר מכן. לפיכך, אני מורה כי החיוב בארנונה עבור שנת 2005 התיישן ולא ניתן לגבותו. תוצאה זהה הייתה מתקבלת גם ללא העלאת טענת ההתיישנות נוכח קביעתי לעניין איסור הטלת המס באופן רטרואקטיבי.

סוף דבר

בעניינינו, מאחר שהשאלה בדבר חוקיות הטלת השומות מעלה מתוכה מספר שאלות עובדתיות, ראשונית, צריך שאלה תתבררנה תחילה בפני ועדת הערר. לפיכך וכדי לתקוף כל שאלה שכרוכה בחוקיות המעשה המנהלי, ראוי קודם לכן לפנות לוועדת הערר כדי שזו תדון ותקבע בטענות המסורות לסמכותה.

בנסיבות אלה אני מורה כדלקמן:

1. המחלוקות העובדתיות מצויות בסמכותם הייחודית של מנהל הארנונה וועדת הערר, ועל כן לא מיצתה העותרת את מלוא ההליכים העומדים לרשותה בטרם הגשת העתירה.
2. אין מקום עתה לבטל את הודעת השומה המתוקנת ותשלום ארנונה על ידי העותרת למשיבה.
3. הודעת החיוב ששלחה המשיבה לעותרת המתייחסת לשנים 2005-2011 איננה תקפה, בהיותה רטרואקטיבית. על-כן, אין מקום לחייב את העותרת בארנונה בגין שנים אלה.
4. כל צד יישא בהוצאותיו.

ניתן היום, י"ח חשוון תשע"ד, 22 אוקטובר 2013, בהעדר הצדדים.

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

נחמה מוניץ 54678313-/
נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה