

בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים אזרחיים

ע"א 4894/12

לפני: כבוד השופט ס' גובראן
 כבוד השופט נ' הנדל
 כבוד השופט ע' פוגלמן

המערערת: עיריית תל אביב-יפו

נ ג ד

המשיבה: קניון רמת אביב בע"מ

ערעור על פסק הדין של בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו
 (כב' השופטת י' שבת) [בתי"א 2703/05](#) [פורסם בנבו] מיום
 9.5.2012

תאריך הישיבה: י"ט באייר התשע"ד (19.5.2014)

בשם המערערת: עו"ד דנה רייס

בשם המשיבה: עו"ד גיל אייזנברג

כתבי עת:

[עומר קמחי, "מגמות בדיני השלטון המקומי", דין ודברים, ז \(דצמבר 2012\) 129](#)

חקיקה שאוזכרה:

[תקנות הסדרים במשק המדינה \(ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 1997\), תשנ"ז-1996](#)

פסק-דין

השופט ע' פוגלמן:

1. המשיבה הגישה נגד המערערת (להלן: העירייה) תביעה כספית להשבת סכום כסף ששילמה כארנונה בגין חניון ברחוב אינשטיין 40 ברמת אביב הממוקם במתחם הידוע כ"קניון רמת אביב" (להלן: החניון). עד שנת 1996 חויב החניון לפי תעריף של

אזור 2, ואילו החל משנת 1997 לפי תעריף של אזור 1, הגבוה ממנו, וזאת על סמך אישור חריג של שר הפנים ושר האוצר (להלן: השרים) כנדרש לפי "חקיקת ההקפאה" (לדיון בחקיקת ההקפאה ראו [ע"א 2765/98 איגוד ערים אילון נ' מועצה אזורית חבל מודיעין, פ"ד נג \(4\) 78, 82-86 \(1999\); ע"ע 1242/05](#) אולמי מצפור נוף האגם בע"מ נ' עיריית טבריה, [פורסם בנבו] פסקה 9 (18.11.2008); עומר קמחי "מגמות בדיני השלטון המקומי – סיכום שנת המשפט התשע"א" דין ודברים ז 129, 143-144 (2012)). המשיבה טענה כי החיוב בארנונה בגין השנים 1999-2000 היה שלא כדין, בין היתר משום שהאישור שנתנו השרים לשנות את תעריף החיוב של החניון מאזור 2 לאזור 1 חל רק על נכסים שהיו בני חיוב במועד בקשת האישור, ואינו חל על נכסים שטרם נבנו באותה עת. על כן תבעה המשיבה השבה של הפרש. בית המשפט המחוזי (כב' השופטת י' שבח) קיבל טענה זו של המשיבה וביטל את החיוב, אך דחה טענות אחרות שהעלתה. הערעור שלפנינו הוא ממוקד אפוא, ונוגע בעיקרו לשאלה אם אישור השרים חל על נכסים עתידיים, אם לאו. קודם שנפנה לנימוקי פסק הדין ולטענות הצדדים בעניינו, מן הראוי להקדים ולעמוד על הליך קבלת האישור החריג ועל לשון האישור.

2. צו הארנונה של עיריית תל אביב-יפו לשנת 1996 הטיל חיוב בארנונה בין היתר לפי שני פרמטרים: הראשון הוא אזור המס – הצו הבחין בין אזורי מס שונים לעניין התעריפים שיחולו בהם (ככלל, באזור 1 מוטלים תעריפים גבוהים ביחס לאזור 2, ובאזור 2 מוטלים תעריפים גבוהים ביחס לאזור 3 וכן הלאה); והשני הוא סוג הבניין – ככלל, ככל שהבניין נבנה בשנה מוקדמת יותר, כך תעריף הארנונה המוטל בגינו נמוך יותר. בגין בניינים חדשים הוטלה אפוא ארנונה גבוהה יותר. בישיבת מועצת העיר מיום 24.11.1996 הוחלט בין היתר על "שינויים באיזורי המס, כמפורט בנספחים א'-ה' בחוברת דברי הסבר המצ"ב" (סעיף ד' להחלטה, עמ' 88 לפרוטוקול הישיבה). כמו כן הוחלט כי "ההעלאה והשינויים כאמור בסעיפים ב'-ד' לעיל, כפופים לאישור שרי הפנים והאוצר" (סעיף ה' להחלטה, שם). בסעיף ב.2 לדברי ההסבר לצו הארנונה (עמ' 2) נכתב:

"מצ"ב תמצית הצעתנו לשינויים באיזורי מס ובתעריפים לשנת 1997. השינויים באיזורי המס מתייחסים בעיקר למתחמים חדשים שכיום הם 'ריקים' אך נמצאים בהליך של פיתוח מואץ. הבקשה לשינוי איזור המס נובעת מכך שסטנדרט הבנייה ואיכות החיים במתחמים הר"מ אמורים להיות גבוהים בהשוואה לאיזור 'הישן' שמקיף את המתחם".

בסעיף ב2.2.2 לדברי ההסבר (עמ' 3), תחת הכותרת "שינוי סוג הבנין" נכתב: "גיל הבנין כפקטור המשפיע על סוג הבנין לא השתנה משנת 1960. לאור הבניה המואצת המתוכננת לאורך דרך פ"ת, נתיבי איילון אזור הקריה העתידי וכו' ולאור סטנדרט הבנייה העולה משנה לשנה מוצע לקבוע סוג בנין חדש – ח' שיתווסף לארבעת סוגי הבניין הקיימים. סוג בנין זה יתייחס לבנינים שסיום שנת בנייתם 1997 ואילך". בנספח ה' לדברי ההסבר – שכותרתו "שינוי אזור מס שלא למגורים" (להלן: הנספח לדברי ההסבר) – נכתב:

"מרכז מסחרי רמת אביב

1. גבולות המתחם לשינוי
בצפון – רחוב אינשטיין
במזרח – רחוב ברודצקי
במערב – דרך נמיר
מדרום – רחוב ברזיל [...]
2. מהות השינוי
שינוי אזור המס בארנונה שלא למגורים מאזור מס 2 לאזור מס 1.
3. משמעות השינוי
האזור משמש כיום בחלקו כמרכז מסחרי ובנוסף מתוכננים להיבנות במתחם כ-36,600 מ"ר של שטחים עיקרים ועוד כ-40,000 מ"ר שטחי שירות. המתחם יכלול 2 קומות קניון ועוד כ-13 קומות משרדים. האזור מיועד לשרת אוכלוסיה ברמה סוציאקונומית גבוהה. שינוי אזור המס יחול גם על עסקים קיימים בשטח של כ-19 אלף מ"ר. הגדלת תעריפי הארנונה לאותם עסקים קיימים טעונה אישור שרי הפנים והאוצר".

בישיבת המועצה הוחלט אפוא על ביצוע שני שינויים (כפוף לאישור השרים): שינוי באזור המס של "מרכז מסחרי רמת אביב" – מאזור 2 לאזור 1; ובנפרד מכך הוצע להוסיף תעריף חדש לבניינים שייבנו משנת 1997 ואילך בכל אזורי המס.

3. בהתאם לסעיף ה' להחלטת המועצה, פנתה היועצת המשפטית של העירייה לשרים וביקשה את אישורם בין היתר להחלטת המועצה כאמור בסעיף ד' ו"כמפורט בחוברת דברי ההסבר עמודים 2-3". ביום 10.4.1997 ניתן אישור השרים שזו לשונו:

“בתוקף סמכותנו לפי תקנה 9(א)(2) לתקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 1997), התשנ"ז-1996 (להלן – תקנות הארנונה), ובהסתמך על צו המיסים של עיריית תל אביב (להלן – העירייה) כפי שהתקבל בהחלטת מועצת העירייה מיום 24.11.1996 (להלן – צו המסים) הרינו מחליטים כדלקמן:

1. לדחות את החלטת עיריית תל אביב המפורטת בצו המיסים, לקביעת סווג / תת סיווג חדש של נכס מסוג "ח" וכן סעיפי המשנה לסיווג "ח" האמור, כמפורט בצו המיסים, והמתייחסים לנכסים שאינם משמשים למגורים, ששנת גמר הבניה בהם היא משנת 1997 ואילך.
2. בכפוף לאמור בסעיף 1 דלעיל, לאשר העלאה חריגה בשיעורי הארנונה, כמפורט בצו המיסים, למעט בנכסים המפורטים להלן:
 - א. קוד 3.4.12 – ביתני מפעל הפיס ומתקנים למכירת טובין.
 - ב. קוד 3.4.13 – דוכן למכירת טובין.
 בהיתר זה – 'העלאה חריגה' – העלאת ארנונה מעל השיעור שרשאית המועצה להטיל על נכס ע"פ תקנות הארנונה, ללא צורך באישור שרי הפנים והאוצר".

4. בית המשפט המחוזי נסמך על דברי ההסבר לצו הארנונה וקבע כי "גם אם כוונת העירייה הייתה לערוך שינוי בסיווג המס החל על מלוא העסקים במתחם בו מצוי היום הנכס – הן החדשים הן הקיימים – הרי שמדברי ההסבר עולה כי כוונת העירייה הייתה לפנות בבקשה לשרים רק ביחס לעסקים קיימים. במצב דברים זה, בהעדר בקשה לאישור שינוי סיווג אזור המס באופן מפורש גם לגבי עסקים חדשים, ממילא גם לא יכולים היו השרים לאשר את שינוי סיווג אזור המס החל על עסקים חדשים". העירייה טענה כי יש ללמוד מסעיף 2 לדברי ההסבר על כוונה לשנות את אזור המס במתחמים שבאותה עת היו ריקים. בית המשפט דחה את הטענה בנימוק שבקשת העירייה להוסיף סוג בנין חדש המתייחס לבניינים שנבנו משנת 1997 ואילך – שהשרים לא נעתרו לה – מלמדת שהעירייה התכוונה להעלות את התעריפים של נכסים שטרם נבנו באמצעות סיווגם כבניינים חדשים, ולשנות את אזורי המס רק ביחס לבניינים קיימים. הוטעם כי "לו חפצה העירייה להחיל את שינוי סיווג המס גם על נכסים/בניינים חדשים, היה עליה לציין זאת במפורש. במקום זאת, עתרה כאמור העירייה לערוך שינוי בתת סיווג הבניינים אשר עתידים להיבנות באותם אזורים מדוברים, ובקשתה זו נדחתה כאמור על-ידי השרים". בית המשפט מצא אפוא כי "האישור החריג לא חל על בניינים 'חדשים' שבנייתם טרם הסתיימה בשנת 1997 – לא לעניין שינוי תת הסיווג שהציעה העירייה

(סיווג ח') ולא לעניין שינוי אזור המס החל עליהם. בכלל זה, הנכס", ועל כן הורה לעירייה להשיב למשיבה את ההפרש בין סכום הארנונה ששילמה לבין הסכום שהיה עליה לשלם לפי אזור 2. הערעור שלפנינו מכוון, כאמור, לקביעה זו.

5. העירייה טוענת כי אישור השרים שניתן לה לא הבחין בין בניינים חדשים לבין בניינים שטרם נבנו ועל כן היה מקום לקבוע כי חיוב המשיבה בארנונה לפי תעריף של אזור 1 היה כדין. מנגד טוענת המשיבה כי פרשנות לשונית ותכליתית של אישור השרים, על רקע דברי ההסבר, מוליכים למסקנה כי העירייה ביקשה אישור חריג לשינוי אזור המס רק ביחס לבניינים קיימים. לשיטת המשיבה, מסקנת בית המשפט המחוזי תואמת את כוונתה הברורה של העירייה שלא לבקש אישור לנכסים חדשים במתחם כחלק ממדיניות רוחבית ושיטתית, אשר נבעה מהבנתה באותה עת שאין היא זקוקה לאישור כזה כדי לשנות אזור חיוב ביחס לנכסים חדשים. אלא שפסק הדין שניתן ברע"א 3784/00 שקם בע"מ נ' מועצת עיריית חיפה, פ"ד נז(2) 481 (2003) קבע כי נדרש אישור חריג של השרים במצב כזה, ועל כן מנסה העירייה לטעון בדיעבד אחרת.

6. כאמור, בית המשפט המחוזי קבע כי לא ניתן אישור השרים לבניינים שטרם נבנו באותה עת ועל כן קיבל את התביעה בסוגיה זו. דעתי שונה. להשקפתי, פרשנות לשונית ותכליתית של אישור השרים מוליכה למסקנה כי הוא חל גם על נכסים שטרם נבנו בשנת 1997, וזאת אף בהנחה שהעירייה סברה באותה עת שאין היא זקוקה לאישור לצורך שינוי של אזור המס שייגבה בעתיד מנכסים שטרם נבנו. נפתח בלשון האישור. למען הנוחות נשוב ונצטט מחלקו הרלוונטי:

"בתוקף סמכותנו [...] ובהסתמך על צו המיסים של עיריית תל אביב [...] כפי שהתקבל בהחלטת מועצת העירייה [...] הרינו מחליטים כדלקמן: [...] 2. בכפוף לאמור בסעיף 1 דלעיל, לאשר העלאה חריגה בשיעורי הארנונה, כמפורט בצו המיסים, למעט בנכסים המפורטים להלן [...]".

עינינו הרואות: השרים אישרו את צו הארנונה שהתקבל בהחלטת העירייה כמות שהוא, זולת שני שינויים שאינם רלוונטיים לענייננו. אישור השרים מתייחס אפוא במפורש ל"העלאה חריגה בשיעורי הארנונה, כמפורט בצו המיסים". עיון בצו הארנונה שאושר אינו מותיר מקום לספק כי אזור המס שבו נמצא החניון מסווג כאזור מס' 1. צו הארנונה שאושר אינו מבחין בין בניינים שבאותה עת היו בנויים לבין בניינים שבאותה

עת טרם נבנו. מכאן שניתן לחייב מכוח צו הארנונה את הבניינים הבנויים לפי תעריף של אזור 1, וכשייבנו באזור בניינים חדשים – יחויבו אף הם לפי תעריף של אזור 1. אכן, השרים לא אישרו לקבוע תעריף נפרד חדש לבניינים שייבנו משנת 1997 ואילך בכל האזורים. אולם אין בכך כדי לגרוע מן האישור שניתן לחייב את כל הבניינים באותו אזור – אלה הבנויים כעת ואלה שייבנו בעתיד – בתעריפי מס שחלים באזור 1, במקום בתעריפים שחלים באזור 2 (השוו: [עע"ם 9597/11](#) עיריית יהוד מונטסון נ' אורגל א.ל.פ סחר בע"מ, [פורסם בבנו] פסקה 6 (3.4.2013)). מסקנה זו אף עולה בקנה אחד עם תכלית הצו. הן בסעיף 2 לדברי ההסבר לצו הן מדברי ההסבר שבנספח ה' (המתייחסים באופן קונקרטי למתחם קניון רמת אביב) עולה כוונה ברורה לגבות ארנונה לפי תעריף של אזור 1 במתחמים שבמועד בקשת האישור טרם נבנו משום ש"האזור [שטרם נבנה] מיועד לשרת אוכלוסיה ברמה סוציאקונומית גבוהה". עוד נאמר בדברי ההסבר כי הצו נועד לחול על מתחמים שאינם בנויים עדיין אך "סטנדרט הבנייה ואיכות החיים [בהם] אמורים להיות גבוהים בהשוואה לאזור 'הישן' שמקיף את המתחם". דברים אלה מעידים על כוונה לשנות את אזור החיוב באופן שיאפשר גביית תעריפים גבוהים יותר כנגזרת של סטנדרט הבנייה ואיכות החיים הצפויים באזורים אלה. כוונה זו נתמכת גם בעדותה של גב' גרינשטיין מטעם העירייה שבית המשפט המחוזי עמד עליה, וההיגיון העומד מאחוריה מובן וברור. בית המשפט המחוזי ייחס משקל לכך שנכתב בנספח ה' לדברי ההסבר: "הגדלת תעריפי הארנונה לאותם עסקים קיימים טעונה אישור שרי הפנים והאוצר". מכך הסיק בית המשפט כי האישור מכוון לעסקים קיימים בלבד. אף בהנחה, לצורך הדיון, שהדיבור "לאותם עסקים קיימים" מעיד על כוונה לשנות את אזור המס רק לאותם עסקים, הרי שהמשפט שקדם לשורה זו – "שינוי אזור המס יחול גם על עסקים קיימים" – לכאורה תומך במסקנה שונה: אם האישור נועד לחול רק על עסקים קיימים, מדוע נדרשת המילה "גם"? המילה "גם" מלמדת לכאורה כי האישור נתכוון לחול על עסקים קיימים בנוסף לעסקים אחרים, לרבות כאלה שטרם נבנו. מכל מקום, הואיל והשרים אישרו את צו הארנונה כמות שהוא (למעט שינויים שאינם רלוונטיים לענייננו), איני סבור כי יש בדברי ההסבר המופיעים בנספח ה' כדי להכריע את הכף, וזאת אף בהנחה שלשונם משתמעת לכאן ולכאן. לבסוף, טענת המשיב אינה מתיישבת עם פרשנות תכליתית של הצו. לפי הפרשנות שאימץ בית המשפט המחוזי, בגין בניינים קיימים תשולם ארנונה בשיעור גבוה (אזור 1); בעוד שבגין בניינים חדשים שייבנו באותו אזור ממש תשולם ארנונה בשיעור נמוך (אזור 2). תוצאה מעין זו אינה סבירה ומטה אף היא את הכף להעדיף את הפרשנות שעליה עמדתי.

7. די באמור כדי לקבל את הערעור, לדחות את התובענה ולבטל את הסעד שפסק בית המשפט המחוזי לרבות החיוב בהוצאות ובשכר טרחה. המשיבה תשיב למערערת את הסכומים ששילמה לפי פסק הדין של בית המשפט המחוזי בצירוף הפרשי הצמדה וריבית כחוק מיום התשלום ועד ההשבה בפועל. כמו כן תשא המשיבה בשכר טרחת בא כוח המערערת, בשתי הערכאות, בסך של 40,000 ש"ח.

ש ו פ ט

השופט ס' ג'ובראן:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט נ' הנדל:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק הדין של השופט ע' פוגלמן.

ניתן היום, ד' בסיון התשע"ד (2.6.2014).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט

העותק כפוף לשינויי עריכה וניסוח. 12048940_M05.doc טח
מרכז מידע, טל' 077-2703333; אתר אינטרנט, www.court.gov.il,
ס' ג'ובראן 54678313-4894/12
נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

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