

בתי המשפט

000255/07 עתמ		בית משפט מחוזי באר שבע	
22/05/2008		השופט ב. אזולאי, ס.נשיא	בפני:

בעניין: איזוטופ בע"מ
ע"י ב"כ עוה"ד ד"ר הנריק רוסטוביץ וערן פייביש העותרת

נגד

עיריית אשדוד
ע"י ב"כ עוה"ד גדי רוקח ושמואל לנקרי המשיבה

לפסק-דין בעליון (05-11-2009): עצמ 4573/08 איזוטופ בע"מ נ' עיריית אשדוד שופטים: יגאל מרזל

פסק דין**ההליך**

1. מדובר בעתירה בעניין שומת ארנונה שהוציאה המשיבה בגין נכס של העותרת המצוי ברחוב ההדרים 101 באזור התעשייה באשדוד (להלן: "הנכס"), בה התבקש בית המשפט, כדלהלן: לקבוע אילו סוגיות הן בסמכותו, להורות על עיכוב הליכי גביית סכומי הארנונה נשוא שומת הארנונה לשנים 2000-2007 שהוצאה ביום 23.1.07 (להלן: "שומת הארנונה נשוא המחלוקת") כל עוד היא שנויה במחלוקת, ולהורות על בטלות שומת הארנונה נשוא המחלוקת.

העובדות המוסכמות

2. לפני השומה נשוא המחלוקת חויבה העותרת בשומות בגין ארבעה נכסים שמספרם 30004002126, 30004002001, 30004002002 ו-30004000701 בשטח מבנים כולל של 2,204 מ"ר בגין שימוש של מבנים לתעשייה ומלאכה, לפי תעריף א' של 48.87 ₪ למ"ר בגין 200 מ"ר ראשונים של כל נכס ותעריף ב' של 54.89 ₪ למ"ר בגין יתרת השטח של כל נכס, בסכום חיוב כולל של 116,161.56 ₪ (ראו חשבון ארנונה - נספח ב' לעתירה וסעיף 2 למכתב המשיבה מיום 23.1.07 - נספח א' לעתירה).

3. ביום 23.1.07 הוציאה המשיבה לעותרת שומת ארנונה לשנים 2000-2007 בגין הנכס (נספח א' לעתירה), לפיה נעשה החיוב בגין שטח מבנים של 2,863 מ"ר ושטח קרקע תפוסה של 777 מ"ר (סה"כ 3,640 מ"ר) בגין שימוש המבנים למשרדים, שירותים ומסחר ושימוש בקרקע כקרקע תפוסה, לפי התעריפים הבאים למבנים: תעריף א' של 131.34 ₪ למ"ר בגין 20 מ"ר ראשונים של כל המבנים, תעריף ב' של 177.12 ₪ למ"ר בגין 20 מ"ר נוספים של כל המבנים, תעריף ג' של 199.36 ₪ למ"ר בגין 20 מ"ר נוספים של כל המבנים ותעריף ד' של 222.36 ₪ למ"ר בגין כל השטח הנותר, ולפי תעריף לקרקע תפוסה של 24.30 ₪ למ"ר בגין כל השטח ובסה"כ 652,312.58 ₪ לשנת 2007, סכום הגבוה פי 5.6 מהשומה הקודמת שנשלחה לעותרת לשנת 2007.

4. בסעיף 8 למכתב האמור (נספח א' לעתירה) פירטה המשיבה את תוספת החיוב לשנות הכספים 2000-2007 בגין הנכס ודרשה מהעותרת לשלם את השומה לשנים אלה ע"ס 6,777,261.69 ₪.

טענות העותרת בעתירה

5. טענתה הראשונה של העותרת הייתה כי "דיני ההקפאה", שהם חוקים שנחקקו מאז 1985 והגבילו את סמכויותיהן של הרשויות המקומיות בשינויים בצווי הארנונה, מתירים לרשות המקומית לשנות תעריפי ארנונה בכפוף לאישור שר הפנים ושר האוצר, שלא ניתן בענייננו, וכי המשיבה כרשות המבצעת אינה מוסמכת לפרש את צו הטלת הארנונה באופן הנוגד את כוונת הרשות המחוקקת בניגוד ל"דיני ההקפאה". ב"כ העותרת הפנה לעע"מ 3874/02 עיריית חדרה נ' שיקרצ'י תעשיות, פ"ד נח(5) 877, לפיו כאשר לא חל שינוי בשימוש שנעשה בנכס, אין הרשות המקומית רשאית לשנות את סיווגו של הנכס לצרכי ארנונה בלי לקבל את אישור השרים לכך.

6. לטענת העותרת, שינוי החלטות לעתיד יותר רק במקרים חריגים כשמדובר בצרכי ציבור חיוניים, ואילו בשינוי רטרואקטיבי המבחנים יהיו חמורים יותר. לכן, משלא התקיימו בענייננו נסיבות יוצאות דופן וצרכי ציבור חיוניים, התוצאה היא ששומת הארנונה הרטרואקטיבית הוצאה ללא סמכות.

7. טענתה השנייה של העותרת הייתה בעניין סופיות שומת הארנונה ולפיה כל השומות לשנים 2000-2006 הפכו לשומות סופיות. לטענת העותרת, השומה נשוא המחלוקת הוצאה בחוסר סמכות לאחר המועד שנקבע לכך ואין לשנותה בהעדר נסיבות יוצאות דופן, צרכי ציבור חיוניים או מקרה חריג המצדיק שינוי החלטה מנהלית. העותרת, להבדיל מהמשיבה, הסתמכה על השומות שהוצאו לה במהלך השנים וכלכלה את צעדיה לפיהן. כמו כן ישנם טעמים מיוחדים להסתמכות העותרת על השומות הרגילות הקודמות והם:

- א. ביום 9.2.95 שכרה העותרת חלק מהנכס (קומה א') בשטח של 1,872 מ"ר וביום 12.12.00 שכרה חלק אחר של הנכס (בקומת הקרקע) בשטח של 237 מ"ר וגלריה בשטח של 38 מ"ר. סך השטח הנ"ל הוא 2,237 מ"ר ושומות הארנונה הושטו לפי שטח של 2,204 מ"ר, בסטייה של 33 מ"ר (חוזי השכירות צורפו כנספחים ג'1-2 לעתירה).
- ב. ביום 13.7.00 הוציאה המשיבה לעותרת שומת היטל השבחה המבוססת על חוות דעת שמאי מיום 14.10.99 מטעם המשיבה (נספחים ד'-ה' לעתירה).
- ג. ביום 27.2.01 הוצא היתר בנייה לתוספות ולשינויים בנכס (נספח ו' לעתירה) והמשיבה לא שינתה את שומת הארנונה.
- ד. מתכתובות בין הצדדים מחודשים יוני ויולי 2002 לגבי השטחים והשימושים בנכס (נספחים ז'-ט' לעתירה) ידעה המשיבה אודות השטחים והשימושים של העותרת בנכס ולא שינתה את שומת הארנונה.
- ה. במועדים שונים התקיימו פגישות בין נציגי הצדדים ובהן דנו בשימושים בקרקע ובשומות (תצהירו של ד"ר שנדלוב, סמנכ"ל העותרת ומהנדס ראשי שלה, צורף כנספח י' לעתירה).

8. טענתה השלישית של העותרת הייתה אי סבירות תעריפי הארנונה, שכן סכום הארנונה עולה על סכום דמי השכירות שמשלמת העותרת למשכירה, חברת מבני תעשייה. לטענת העותרת, לפי [פקודת העיריות](#) משנת 1934 שיעור הארנונה של בניין היה 20% מדמי השכירות השנתיים שניתן היה לקבל בגין הנכס, ובנכס תעשייתי בניכוי 1/3 משיעור זה. לפי סעיף 274(2)(ב) [לפקודת העיריות](#) (נוסח חדש) ארנונה כללית על נכסים תיקבע "לגבי בניין אחר – לכל יחידת שטח בהתחשב עם

סוג הבניין והמקום שבו הוא נמצא, או בשיעור של אחוז מסוים מהשווי לצורך ארנונה". לטענת העותרת, "האחוז המסוים" היה צריך להיות דומה לאחוז שנקבע ב**פקודת העיריות** משנת 1934, ואם נקבע תעריף לפי מ"ר, הוא היה נחשב סביר אם הוא לא סטה באופן מהותי מהסכום שהיה נקבע לפי שיטת האחוזים מדמי השכירות. לעומת זאת בענייננו עומד סכום השכירות לשנה על 484,992 ₪ וסכום הארנונה השנתי לפי השומה נשוא המחלוקת עומד על 652,312 ₪, כך שסכום הארנונה השנתי הוא 134% מדמי השכירות השנתיים, במקום 20% בניכוי 1/3, ומדובר למעשה בהפקעת הקניין בנכס ללא תמורה בניגוד ל**חוק יסוד כבוד האדם וחירותו**.

9. טענתה הרביעית של העותרת הייתה כי השטח הנקוב בשומה נשוא המחלוקת נובע משינוי שיטת מדידה, וכי יש להתעלם מתשריט המדידה מטעם המשיבה ולקבל את נתוני השטחים בתשריט המדידה מטעם העותרת. בעוד ששטח המבנים הכולל עד לשומה נשוא המחלוקת היה 2,204 מ"ר, לפי השומה האמורה גדל שטח המבנים הכולל ל-2,863 מ"ר, ולפי המדידה מטעם העותרת מדובר בשטח של 2,186 מ"ר בלבד.

10. כמו כן נטען, כי מאחר ששומת הארנונה הרטרואקטיבית אינה חוקית, לא ניתן להוסיף לה חיוב בהפרשי הצמדה וריבית, וכי אין המדובר בחוב ישן שלא שולם, ולכן אין מקום לחיוב האמור. לטענת העותרת, החיובים בהפרשי הצמדה וריבית יחולו רק לאחר חלוף 30 יום מיום קבלת שומת הארנונה הרטרואקטיבית, כלומר מיום 23.2.07.

טענות המשיבה בתגובה לעתירה

11. לטענת ב"כ המשיבה, הנכס מיועד מבחינה תכנונית לשימוש תעשייתי, אך בפועל עשתה בו העותרת שימוש חורג שלא כדין למטרות משרדי ההנהלה הראשית של החברה וכן שימוש למעבדה, שאף היא אינה משמשת לפעילות ייצורית, אלא למתן שירותי בדיקה ללקוחות העותרת. בעקבות כך כבר בשנת 1996 איימה הועדה המקומית לתכנון ולבניה אשדוד לנקוט הליכים משפטיים נגד העותרת, שאמורה, כחברה העוסקת בבדיקות תקינה, להיות אמונה על שמירת דיני התכנון והבניה והקפדה על תקנים כמי שבסמכותה ליתן אישורים על טיב הבניה לצורך קבלת

טופס 4 (תעודת גמר). רק בשנת 2001 הסדירה העותרת את הפגם באופן חלקי וקיבלה היתר לשימוש חורג.

12. כמו כן נטען לחוסר ניקיון כפיים מצד העותרת, בכך שניסתה להטעות בנושא שטח המבנים באמצעות תשריט מדידה נגדי מטעמה, שממנו הושמטו מבנים שלא נמדדו, ששטחם הכולל 444 מ"ר (שני מקלטים, חדר שומר, שתי סככות, שטח מקורה נוסף, שני חדרי מדרגות ושטח בנוי נוסף). בנושא זה לא ברורה טענת העותרת בדבר שינוי שיטת מדידה, בשעה שהמודד מטעמה סבור שהשטח בר החיוב עולה על זה שנקבע בעבר בשומת המשיבה, ובשים לב לכך שבסעיף 35 לעתירה, בשורה האחרונה של הטבלה, מודה העותרת בהחזקת 872 מ"ר של "קרקע תפוסה", דהיינו בשטח הגדול ב-95 מ"ר מזה שצוין בשומת העירייה.

13. עוד נטען, כי העותרת ידעה כבר משנת 1996 על כך שהיא מחויבת בארנונה בחסר בעקבות השימוש למשרדים ולמעבדה ובעקבות תוספות השטחים, וכי יש לדחות את טענתה המקוממת להסתמכות על השומות ואת ניסיונה להיבנות מהפרת החוק שבוצעה על ידה, בטענה שמחלקת הגביה של המשיבה גילתה את העובדות באיחור, לעומת הועדה לתכנון ולבניה.

14. לטענת המשיבה, אם תתקבל העתירה, המסר לנישומים יהיה שלא משתלם לשמור על החוק ולדווח אמת לעירייה על תוספות בניה ועל השימוש האמיתי בנכס, שכן במקרה שבו ייתפס הנישום, הוא יוכל להעלות את טענת החיוב הרטרואקטיבי ולהשתמט מתשלום החוב. לטענת המשיבה, מדובר במקרה קיצוני ומובהק, שבו יש להשית על העותרת את החיוב הרטרואקטיבי, מאחר שהטעות נגרמה כתוצאה מהטעיה על ידי העותרת, ובמקרה כזה יש להעדיף את האינטרס של מס אמת, כפי שסבור ב"כ העותרת בספרו "ארנונה עירונית" (ספר ראשון, התשס"א), עמ' 149. כמו כן, יש ליתן משקל ליכולתה של הרשות המקומית לשנות מדיניות ולהפעיל שיקול דעת, וההיגיון מחייב לאפשר במקרים המתאימים לכך תיקון שומות במגבלת תקופת ההתיישנות.

15. כמו כן נטען, שהעותרת ניסתה להטעות באמצעות תצהירו של ד"ר שנדלוב באשר למהות המגעים מול המשיבה. העותרת טענה בקשר לכך, כי במועדים שונים התקיימו פגישות בין נציגי הצדדים ובהן דנו בשימושים בקרקע ובשומות (תצהירו של ד"ר שנדלוב, סמנכ"ל העותרת ומהנדס ראשי

שלה, צורף כנספח י' לעתירה), אולם עיון בתצהיר הנ"ל מלמד כי הוא אינו מצביע על אירוע ספציפי שבו עלה לדיון נושא החיוב בארנונה, וקיימת רק טענה מעורפלת שהיו מגעים בנושא סיווג הקרקע לצורך ארנונה.

16. המשיבה טענה שיש לדחות את העתירה על הסף, מאחר שהיה על העותרת למצות תחילה את הליכי ההשגה והערר, שבהם תתבררנה המחלוקות העובדתיות בין הצדדים, ורק לאחר מכן יהיה מקום לדון בטענות העותרת לעניין סמכות מנהל הארנונה. דהיינו, לטענת המשיבה, העתירה היא בבחינת "רתימת העגלה לפני הסוסים", שכן רק לאחר שתוכרע שאלת שטחם של הנכסים וסיווגם הנכון, תהיה רלוונטיות לשאלות החיוב הרטרואקטיבי, סבירות התעריפים ושינוי סיווג. הכלל הוא כי יש לאפשר דיון שלם וממצה בפני הגוף המנהלי, שהוא דרג מקצועי, מהיר ומיומן, בטרם פניה לבית משפט, וגם אם סמכויותיהם של גופי הערר מוגבלות לעניינים טכניים-עובדתיים, הרי שרוב טענותיה של המשיבה הן בגדר סמכויותיו של מנהל הארנונה. מכל מקום נטען, כי בפסיקה נקבע כי יש למצות תחילה את הליכי ההשגה והערר בפני ועדת הערר לעניין ארנונה כללית, ורק לאחר מכן לפנות לבית המשפט לעניינים מנהליים.

17. כנגד טענת העותרת בנוגע לחיוב הרטרואקטיבי, טענה המשיבה, כי חיוב הארנונה בגין השנים שחלפו אינו בגדר הטלת ארנונה רטרואקטיבית, אלא תיקון שומה בלבד והתאמה של החיוב למצב העובדתי, מהטעם שהחבות בתשלום הארנונה נוצרת עם קביעת צו המיסים על ידי הרשות המקומית, ולא במשלוח דרישת התשלום לנישום. בנוגע לחיוב בגין שנת 2007 נטען, כי תיקון חיוב במהלך שנת הכספים אינו מהווה חיוב רטרואקטיבי ביחס לאותה שנת כספים כאשר השומה נשלחה ביום 23.1.07, דהיינו בתחילתה של שנת הכספים. בסוגיית שאלת החיוב הרטרואקטיבי נטען עוד, כי יש להפריד בין תיקון רטרואקטיבי של שיקול הדעת המשפטי לבין המקרה שלפנינו, שבו מדובר על חיוב עובדתי בגין תוספות שטחים קיימות לאחר שהעותרת לא עדכנה את המשיבה על שינוי השימוש והוספת הבניה. כמו כן, בענייננו יכולה הייתה העותרת לצפות את תיקון החיוב, לאור העובדה שהיא נמנעה מלדווח למחלקת הגביה של המשיבה על פעילותה המשרדית בנכס ועל כך שהיא עושה שימוש בשטחים מבונים נוספים מעבר לאלה המחויבים בארנונה. בנוסף נטען, כי כמו שהפסיקה מכירה בזכות ההשבה של הנישום למרות אי העמידה במגבלות המועדים מצידו,

כך יש להכיר בזכות העירייה לתקן שומה בדיעבד, וכי אי החיוב על שטחים קיימים ו/או אי חיוב לפי הסיווג הנכון הם בבחינת מתן הנחה מוטעית, שמשמעותה היא קבלת זכות שלא על פי דין, ולכן קיימת חובת השבה ועל הנישום לשלם את הפרשי החיוב.

18. המשיבה טענה שהיא מוסמכת לחייב את העותרת בהפרשי הצמדה וריבית, מאחר שהם נועדו לשמור על ערכו הריאלי של החיוב, בפרט כאשר החיוב השגוי נובע ממעשיה וממחדליה של העותרת, ואינם בגדר עונש לנישום. סעיף 2 [לחוק הרשויות המקומיות](#) (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), תש"ס-1980, שכותרתו "תשלומי פיגורים", שם את הדגש על המועד שנקבע בדין לתשלום הארנונה, ולא על המועד שבו נדרש הנישום לראשונה לשלם את תשלום החובה. בפסיקה נקבע, כי החיוב העקרוני בארנונה חל בתחילת כל שנת מס, וכי יש לחייב את הנישום ממועד זה בתשלומי פיגורים, גם אם לא קיבל את הודעת החיוב.

19. באשר לטענת העותרת בנושא "דיני ההקפאה", הפנתה המשיבה לתקנה 4(א) לתקנות ההסדרים, שכותרתה "שינוי סיווג", וטענה כי מתקין התקנות לא התכוון לכך שכל תיקון טעות או שינוי חיוב של נכס מסוים על ידי הרשות המקומית יחייב קבלת אישור מהשרים, שהרי לו כך היה, השרים היו קורסים תחת אלפי פניות לתיקון טעויות, אלא שלפי התקנה ובפרקטיקה מטפלים השרים בבקשות לתיקון צווי הארנונה ולא בבקשות לתיקון טעויות, דהיינו התקנות הגבילו את כוח החקיקה של הרשות המקומית, ולא את אופן יישום הוראות הדין.

20. באשר לטענות העותרת בנוגע לחוסר הסבירות של חיוב הארנונה, השיבה המשיבה שרק במקרים קיצוניים ביותר יתערב בית המשפט בתעריפים שקבעה הרשות המקומית, וכי ההשוואה שעשתה העותרת של גובה החיוב בארנונה לדמי השכירות היא חסרת בסיס, שכן שיטה זו בוטלה בשנת 1968, והתעריף שהושת על ידי המשיבה נמוך באופן משמעותי מהתעריף המרבי שנקבע בתקנות ההסדרים לגבי הקטגוריה של "משרדים, שירותים ומסחר" וסביר בהשוואה לתעריפים מקבילים ברשויות אחרות.

טענות העותרת בסיכומיה

21. בסיכומיה טענה העותרת בנושא סמכות בית המשפט, כי גם בשאלות שבעובדה לכאורה, מדובר לטענת העותרת בשינוי מדיניות של העירייה, שלפיה לוקחים נכס שמשמש למטרה מסוימת ומפרקים אותו לחלקים או לשימושים שונים, כמו משרד שנמצא בתוך מפעל תעשייה או מלאכה, שכן ברור שלכל מפעל יש הנהלה שיושבת בחדרים של משרד.
22. לעניין ההסתמכות של העותרת על שומת הארנונה הקודמת, טענה העותרת, כי לו הייתה המשיבה מגדילה את השומה מספר שנים קודם לכן, לפני שנת 2007, לא הייתה העותרת יושבת כבר אז באשדוד, וכעת נמצאת העותרת בשלבים סופיים של עזיבת אשדוד בעיקר מסיבה זאת.
23. לגבי טענות העותרת בנוגע לשינוי שיטת המדידה והשאלה אם מדובר בשינוי שיטה כאמור, טענה העותרת שיש ללמוד את תשריטי המדידה של הצדדים ושועדת הערר עושה כן, אך נוצר מצב שהעתירה מתבררת לפני הערר שבפני הועדה.
24. לעניין החיוב על ידי המשיבה בהפרשי הצמדה וריבית, נטען כי המשיבה הטילה ריבית של 0.75% בחודש, ריבית שהצטברה כריבית דריבית ל-9.38% לשנה, ולסכום של כ-100% מקץ שבע שנים (המכפלה של 9.38% ב-7 שנים בשים לב לריבית דריבית). בעניין זה נטען, כי אין ראיה פוזיטיבית לכך שלרשות המקומית מותר להטיל ארנונה לתקופה של שנים לפני הוצאת השומה. מדובר בלקונה, בהעדר הוראה מפורשת בחוק ביחס לכך, כאשר [חוק הרשויות המקומיות](#) מתייחס למצב אחר, שבו מוציאה הרשות המקומית את השומה בראשית השנה והנישום משלמה לאחר חודש, חצי שנה או שנה, ואז עליו לשלם הצמדה כשמירת כוח הקנייה של הכסף.
25. בתשובה לטענות המשיבה, שהעותרת כביכול הולכה שולל את המשיבה, נטען כי כמו כל נישום אחר שלחה העותרת למשיבה את חוזה השכירות, והמשיבה היא אשר שלחה מודד מטעמה לנכס לשם מדידתו רק ביום 12.12.06, כאשר העותרת לא מנעה ממנה לעשות כן לפני כן.
26. לעניין פסק הדין בעת"מ 376/05 [אינטל אלקטרוניקה בע"מ נ' עיריית קריית גת](#), [פורסם בנבו], עליו הסתמכה המשיבה, טענה העותרת, כי פסק הדין שניתן בתיק האמור מוצדק בנסיבות אותו עניין, שכן אינטל בנתה שטחים רבים ללא היתר בלי שהעירייה ידעה על כך והסתירה זאת

מהעירייה, וכאשר ביקש מודד מטעם העירייה להיכנס לנכס על מנת למדוד אותו במסגרת סקר נכסים, נאמר לו שלא יוכל להיכנס מטעמי סודיות בשל ייצור שבבים אלקטרוניים, למקום הובאה משטרה, ורק אז התברר שגודל השטחים הוא שהיה סודי. לטענת העותרת, היא חטאה רק בחטא הראשון והקטן מבין השניים, בכך שבנתה ללא היתר, ואכן גם אם מדובר בעבירה על דיני התכנון והבניה, הרי שהעותרת לא הסתירה את הבנייה ולא מנעה מנציגי העירייה למדוד את השטחים, ומאחר שלא הוגש נגד העותרת כתב אישום והיא לא הורשעה, הרי שלא עברה כל עבירה, וגם אם עברה עבירת תכנון ובניה, אין הדבר רלוונטי לדיני הארנונה. לשאלת בית המשפט לעניין אסמכתא בעניין האמור, השיב ב"כ העותרת, שמי שהסתיר בניה בכוונה או אפילו לא גילה על הבניה ברשלנות או מחוסר תשומת לב, צריך לשלם ארנונה בגין כך, אך אין לחייב רטרואקטיבית בגין שינוי שיטת מדידה. למשל, אם לוילה של 100 מ"ר יש גג רעפים עם ארגז רוח בולט של 20 מ"ר, והעירייה מטילה ארנונה בגינו כעבור שבע שנים רטרואקטיבית, הרי שאפשר שצריך למדוד אותו ואפשר שלא, אך אין מקום לחיוב רטרואקטיבי. כך אין מקום לחיוב רטרואקטיבי, גם אם תתקבל טענת המשיבה שצריך לחלק את הנכס לשני סיווגים, שימוש משרדי ושימוש לא משרדי. כמו כן טענה העותרת, שהמשיבה ידעה על חלק מהשטחים שבנתה העותרת. לטענת העותרת, המשיבה רשאית לשנות שיטת מדידה ולשנות מדיניות, אך לא רטרואקטיבית, אלא לעתיד, מינואר 2008, מועד שבו העותרת כבר לא תהיה בשטח.

27. לעניין סיווג הנכס טענה העותרת, כי מטרתה לרסק בטונים, למדוד פלדה, למדוד צפיפות וחוזק, והסיווג המתאים לכך הוא מלאכה, ולא משרדים, וכי בכל מפעל שיש בו מלאכה נדרשים פקידים שיושבים במשרדים, אך זו לא מטרת המפעל. העותרת חטאה בכך שעשתה שימוש חורג של מלאכה באזור תעשייה, אך הדבר לא מצדיק חיוב רטרואקטיבי של שבע שנים. גם אם העותרת הייתה בבחינת עבריינית תכנון ובניה עד שנת 2001, הרי שמנהל הארנונה לא בדק ולא מדד את השטחים פרק זמן ממושך, לא ביצע את תפקידו כראוי, ובכך רובצת האשמה גם לפתחה של המשיבה. לכן טענה העותרת כי יש לחלק את האחריות בין הצדדים.

28. לעניין סבירות התעריף טען ב"כ העותרת, כי טענתו היא שלא סביר לחייב את העותרת לפי תעריף של משרדי עורכי דין בבניינים חדשים ויפים במרכז אשדוד, כאשר העותרת נמצאת באזור תעשייה

נידח ורחוק בנכס שנראה כמבנה תעשייה. לשאלת בית המשפט, האם הנושא של הסיווג לא נתון לועדת הערר, השיב ב"כ העותרת שנושא הסיווג לשימוש משרדי או אחר אכן נתון להחלטת ועדת הערר, אך אין הדבר כך לעניין סבירות התעריף. ועדת הערר תחליט אם השימוש במשרדים תפל למלאכה, ואז התעריף יהיה תעריף מלאכה, או שבשימוש במשרדים לצד שימוש המלאכה מדובר בשני שימושים עיקריים, כך שהעותרת תשלם עבור 300 מ"ר של משרדים לפי שימוש משרדי ועבור יתרת השטח של 700 מ"ר תשלם לפי תעריף מלאכה, ובמקרה השני מתעוררת השאלה, האם התעריף המשרדי בו חויבה העותרת הוא סביר. לגבי חוות דעת המומחים מטעם כל צד, נטען כי הם לא נחקרו ולכן דבריהם בחוות הדעת יפים באותה מידה. לשאלת בית המשפט לעניין אסמכתאות שבהן קבעו בתי משפט תעריף סביר של ארנונה, השיב ב"כ העותרת שימציא פסיקה בנוגע לכך.

טענות המשיבה בסיכומיה

29. המשיבה חזרה והדגישה, כי העותרת היא גוף שנורמת תום הלב המצופה ממנו, כמי שמתעסק בתכנון ובבניה, בהשגחה על תקינות הבניה ובתקנים והוסמך לכך על ידי המדינה, היא שלכל הפחות בחצר הביתית שלו יפעל בהתאם לדיני התכנון והבניה. כמו כן נדרש העותר לניקיון כפיים בפנייתו לבית המשפט לעניינים מנהליים, שהוא מעין "בג"ץ קטן". בשנת 1995 שכרה העותרת את הנכס מחברת "מבני תעשייה" ושיכנה שם את משרדיה הראשיים של הנהלת החברה. שטח המשרדים, לפי תצהיר סמנכ"ל העותרת משנת 2000 (נספח ב' לכתב התגובה של המשיבה), הוא 653 מ"ר, ובפועל אף יותר. אין המדובר במשרד שמשרת מעבדה או במשרד של מנהל מפעל במפעל תעשייתי, אלא במחלקה משפטית, לשכת מנכ"ל, מחלקת דואר, לשכת סמנכ"ל, מטבח ושירותים, כאשר במפעלים רבים מקובל שמשרדי ההנהלה הראשית נמצאים במקום נפרד מהעסק.

30. בניגוד לטענת ב"כ העותרת, שיש להותיר את שאלת השטח שהתווסף ושאלת הסיווג לועדת הערר, טען ב"כ המשיבה, שבית המשפט לא יוכל לדון בעתירה בלי לקבוע תשתית עובדתית. בית המשפט לא מכריע בשאלות תיאורטיות ולא יוכל להכריע בשאלת סבירות התעריפים בלי לקבוע שמדובר בסיווג של משרדים.

31. המשיבה טענה, כי בעיריית אשדוד קיימים חמישה אזורי סיווג למשרדים ועסקים, ואכן משרד באזור התעשייה לא ישלם ארנונה כמו משרד בלב אשדוד, והפנתה לנספח ט"ו לכתב התגובה שלה, המלמד על הדיפרנציאציה בין האזורים באשדוד, וכן לתקנות ההסדרים (אסמכתא 41 מטעמה), המלמדות על תעריף מינימום לסיווג "משרדים, שירותים ומסחר" של 54.62 ₪ למטר ותעריף מקסימום של 308 ₪ למטר, כך שהתעריף של המשיבה נמצא באמצע והוא תעריף מדורג. לשאלת בית המשפט, האם יש התייחסות נפרדת למשרד, מבין "משרדים, שירותים ומסחר", השיב ב"כ המשיבה בשלילה. כמו כן נטען, כי אין מקום להתערבות בית משפט בעניין סבירות התעריפים, אלא בנסיבות קיצוניות, שאינן קיימות בענייננו. נטען כי לפי נספח ט"ו הנ"ל, ניתן לראות שהעותרת מחויבת לפי העמודה הקיצונית בטבלה מצד שמאל, שהיא ארנונה באזור ה', שזולה יותר מזו שמוטלת באזור א'. כמו כן, בשנת 1996 קיבלה המשיבה את אישור שרי האוצר והפנים לכל צו הארנונה שלה, שלא היה ניתן במקרה של חוסר סבירות.

32. לטענת המשיבה, אין לעירייה יכולת אמיתית בזמן אמת לדעת מה כל נישום עושה בכל עסק. הרשות המקומית יכולה לגלות דברים רק לאחר מספר שנים ומדובר בעשרות אלפי עסקים, ונושא תום הלב הוא מאד רלוונטי. אכן בדיני הארנונה אין חובת דיווח, אין המדובר במס הכנסה שצריך להגיש דו"ח בסוף שנה ולציין הכנסות, אך לא ניתן לצפות שמי שבונה ללא היתר, שעושה שימוש חורג ללא היתר, ונתפס בשנת 2006, עשר שנים לאחר שעשה כן בשנת 1996, יטען בשנת 2007 שהוא עובר משם, ושהמשיבה תחפש את הנישום הבא אחריו. קיים עקרון של שוויון בין הנישומים, לא יתכן שמי שמשלם מס אמת, מדווח על מעשיו ומקבל היתר בניה יוצא מופסד, כי טענת העותרת היא למעשה שהמשיבה לא תפסה אותה בזמן ולכן המשיבה תישא בנזק.

33. כמו כן טענה המשיבה, כי בבדיקה שנעשתה בדצמבר 2006 נמצא, ראשית, שהנכס משמש למשרדי הנהלה ראשית. שנית, נמצא שהמעבדה אינה מתאימה לסיווג מלאכה, כי לא מייצרים שם דבר, להבדיל ממרפדיה, מוסך או נגריה, אלא מדובר במעבדה שנותנת שירותי בדיקה. שלישית, מצאו שם קרקע תפוסה של 777 מ"ר, ובעמ' 11 בסעיף 35 לעתירה הודתה המשיבה שיש שם 872 מ"ר קרקע תפוסה, כאשר אין המדובר בשינוי שיטת חישוב, אלא בנכס שנעשתה בו בניה ללא היתר בלי לשלם עבור השטח שהתווסף ארנונה. לאור זאת דרשה המשיבה במגבלת תקופת ההתיישנות

תשלום ארנונה עבור שבע השנים שקדמו לכך. לטענת המשיבה, אין התיישנות בהליכי גביה מנהליים, וניתן לגבות חובות גם 12 שנים אחורה, אבל המשיבה חייבה שבע שנים אחורה, בעוד שיכולה הייתה לחייב משנת 1996. לשאלת בית המשפט מדוע דרשה לחייב עבור שבע שנים, ולא שלוש, למשל, הפנה ב"כ המשיבה לפסק הדין בע"א 9657/02 [בנק דיסקונט לישראל בע"מ נ' עיריית קריית גת, פ"ד נח\(6\) 164](#) (אסמכתא 32 של המשיבה), שם הורה בית המשפט העליון על שבע שנים של השבת ארנונה לטובת בנק דיסקונט בגין גביית יתר של הרשות.

34. לטענת המשיבה, לפי נספחים ג', ד'1-ד'3 וה' לכתב התגובה, עברה העותרת על דיני התכנון והבניה משנת 1996, וכעת היא רוצה להיבנות מכך שמחלקת התכנון והבניה בעירייה לא עדכנה את מחלקת הארנונה על כך, כאשר מדובר בעותרת שהיא חברה מסודרת שיכולה הייתה לצפות שיגיעו אליה יום אחד ו"יתפסו" אותה מנהלת משרד ושהוסיפה שטחים שלא שילמה עבורם. לפי תכתובות, דו"חות עבירה, פניות של העותרת למשיבה והיתרים שהוציאה העותרת, העותרת ידעה שיש לה שטחים נוספים על אלה שעבורם היא משלמת. ב"כ המשיבה הפנה לאסמכתאות 3 ו-13 לכתב התגובה. בקשר לכך נטען, שיש לדחות את טענת ההסתמכות של העותרת, מאחר שהיא לא הייתה רשאית להסתמך על טעות של המשיבה, בשעה שהעותרת קיבלה מדי שנה הודעות ארנונה שבהן פורטו שטח הנכס וסיווגו, ידעה על הבניה הבלתי חוקית וניסתה להכשירה, ולמעשה ניצלה את טעותה של המשיבה בחוסר תום לב. דהיינו, לא תתכן הסתמכות מתוך תקווה וציפייה שהרשות שטעתה באופן גלוי תמשיך ותטעה. לגבי פסק הדין בע"מ 376/05 [אינטל אלקטרוניקה בע"מ נ' עיריית קריית גת הנ"ל](#), נטען כי באותו עניין לא הושם דגש רק על כך שאינטל מנעה מהמודדים למדוד את הנכס, אלא גם על כך שנקבע שם, שגם אם העירייה פעלה בצורה רשלנית במידה מסוימת, אין בכך כדי לפטור את אינטל מלשלם על שטחים שהחזיקה. נקודת המוצא היא חוסר תום הלב של העותרת, ולא התרשלות הרשות בכך שלא "תפסה" את העותרת, כפי שהעותרת מנסה לצייר זאת. ב"כ המשיבה הפנה לאסמכתא מס' 2, ע"א 4452/00 [ט.ט. טכנולוגיה מתקדמת בע"מ נ' עיריית טירת הכרמל, פ"ד נו\(2\) 773](#), לעמ' 784 לפסק הדין, לעניין קריטריונים לחיוב רטרואקטיבי, שהם משך הזמן, מידת ההסתמכות, מידת היעילות, האם יש אפשרות לברר את העובדות לאשורן, והאם הטעות נגרמה בשל הטעיה מצד האזרח. לעניין האחרון נטען, שאזרח

נחשב כמי שהטעה את הרשות בכך ששינה את השימוש בנכס, בכך שבנה ללא היתר ובכך שלא דיווח, דהיינו הוא לא פרס בפני הרשות את מלוא התמונה.

35. לאור האמור התבקש בית המשפט לערוך את האיזון הראוי, ואם יהיה סבור שלא מוצדק להטיל את החיוב שבע שנים רטרואקטיבית, התבקש לקבוע תקופה אחרת. עוד נטען, כי יש לדחות את טענת ב"כ העותרת, כי יש לחלק באופן שווה את האשמה בין הצדדים, ומשכך לחייב את העותרת רק ב-50% של החיוב. לעניין האופן שבו כלכלה המשיבה את צעדיה ותקציבה, נטען שכפי שהיו מקרים שהרשות חויבה להשיב שבע שנים אחורה תשלום ביתר, כך אפשר לחייב את הנישום בכיוון ההפוך.

36. בנושא הפרשי ההצמדה והריבית טען ב"כ המשיבה, שכאשר נדרשת הרשות להשיב מס למפרע, היא משלמת ריבית של 0.5% לחודש, שזה אמנם פחות מ-0.75% שנדרשו מהעותרת, אך [חוק ריבית](#) והצמדה קבע שבמקרים של השבת מס יעמוד החיוב על 0.5% לחודש בלבד.

37. בנושא מדידת השטחים נטען, כי המודד מטעם העותרת לא מדד שטחים שפורטו, ולגבי הסיווג נטען שאינו יכול להיות "תעשייה", שכן לפי אסמכתא 47 בעניין ע"ש 127/95 **בזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' מנהל הארנונה, עיריית תל אביב-יפו**, דינים מחוזי, כרך כו(7) 684, סיווג תעשייה נתאים רק לנכס שיש בו פעילות ייצורית, ייצור המוני בדרך כלל.

דיון

א. כללי

38. נראה לי שיש לקבל את העתירה באופן חלקי, כפי שיפורט להלן.

39. השאלה העיקרית העומדת לדיון בתיק זה היא האם רשאת הייתה המשיבה להשית על העותרת חיוב ארנונה רטרואקטיבי, המתייחס לשבע השנים שקדמו למועד שליחת השומה המתוקנת.

40. נראה לי, שנקודת המוצא היא הטלת מס אמת, דהיינו, על נישום לשלם לרשות המקומית את תשלום הארנונה בהתאם לגודל השטח האמיתי שברשותו ולסיווג הקרקע הנכון, כמחויב על פי

חוק, וכי אין להטיב ולהעניק "פרס" לנישום העובר עבירות תכנון ובניה. ביחס לשאלת הרטרואקטיביות, יש לתת את הדעת על אמות מידה ראויות להטלה או להימנעות מתיקוני חיוב רטרואקטיביים.

ב. סמכות בית המשפט לעומת סמכות ועדת הערר

41. בנושא הסמכות, נקבעו בסעיף 3(א) לחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), תשל"ו-1976, סוגי העניינים שידונו בפני מנהל הארנונה בדרך של השגה, וביניהם אם "נפלה בהודעת התשלום שמשיגים עליה טעות בציון סוג הנכס, גדלו או השימוש בו" (סעיף 3(א)(2) לחוק הנ"ל).

42. העותרת פעלה במקביל בדרך של השגה וערר בפני ועדת הערר ובדרך של פניה לבית משפט זה בעתירה מנהלית. במקרה שלפנינו טענות העותרת חורגות אל מעבר לנושאים המנויים בסעיף 3(א) לחוק, והשאלה העומדת להכרעה בתיק בעניין החיוב הרטרואקטיבי כאמור, אינה מסורה, כשאלה עיקרית, לסמכות מנהל הארנונה או ועדת הערר, וראויה להתברר בפני בית משפט זה כטענה משפטית בעלת אופי עקרוני וחשיבות כללית וציבורית (בעניין זה ראו גם ע"א 4452/00 בעניין ט.ט. טכנולוגיה מתקדמת בע"מ נ' עיריית טירת הכרמל הנ"ל, בעמ' 781-780), והצדדים אף ביקשו מבית המשפט להכריע בעתירה לגופה. לפיכך יש לברר בפני בית המשפט את השאלה האמורה ושאלות אחרות, שנדרש להכריע בהן לצורך ההכרעה בשאלה העיקרית. שאלות השנויות במחלוקת בין הצדדים בעניין גודל הנכס, סיווגו והשימוש בו, ידונו להלן לצורך מתן ההכרעה בשאלת הרטרואקטיביות לפי הצורך, וככל שאינן נדרשות לכך, או ככל שועדת הערר תמצא לנכון לקבוע קביעות אחרות על בסיס נתונים עובדתיים, עריכת מדידות ובדיקת המצב בשטח, ימשיכו להתברר בפני ועדת הערר.

ג. השתתפות חיוב הארנונה הרטרואקטיבי על העותרת

43. המסגרת הנורמטיבית בענייננו היא כי אין בדיון הוראה בעניין תיקון רטרואקטיבי של שומת ארנונה, כאשר מתברר שנפלה טעות בשומה המקורית שנשלחה לנישום. למרות זאת פתוחה בפני

הרשות האפשרות לבצע שינוי בשומת הארנונה בהתאם לעקרונות הכלליים בדבר שינוי החלטה מנהלית. בפסיקה נקבע, כי אפשר וצריך לתקן טעות המשפיעה על חיוב הארנונה (ראו [עת"מ 174/02 חברת החשמל לישראל בע"מ נ' מועצה אזורית גולן](#), [פורסם בנבו], סעיף 13 לפסק הדין), וכי רשות מקומית רשאית לשנות מדיניות בחיוב בארנונה תוך הפעלת שיקול דעת ([עע"מ 11641/04 ברוך סלע נ' המועצה האזורית גדרות](#), [פורסם בנבו], וראו גם [עת"מ \(באר-שבע\) 239/04 מקורות חברת מים בע"מ נ' מועצה מקומית לכיש ואח'](#), [פורסם בנבו]).

44. בעניין ט.ט. טכנולוגיה מתקדמת בע"מ נ' עיריית טירת הכרמל הנ"ל, בסעיף 15 לפסק הדין, הודגש כי:

"לא מדובר בהטלת ארנונה באופן רטרואקטיבי, אלא בתיקון השומה בלבד. החבות בתשלום ארנונה מקורה בהחלטות העירייה בדבר הטלת ארנונה (סעיפים 276 ו-277 [לפקודת העיריות](#)), ולא במשלוח דרישת תשלום לאזרח. כלומר, שומת הארנונה או דרישת הארנונה אינה יוצרת את נטל המס אלא רק עושה אותו בר - ביצוע. ראה ע"א 156/59 ועדת השומה שליד עיריית ירושלים ואח' נ' דינוביץ ואח', פ"ד יג 1332, 1337. יש להפריד בין הטלת ארנונה על-ידי העירייה לבין קביעת חיובו של כל נישום ונישום. הטלת מס לחוד ותהליך "הכימוי" לחוד (שם, בעמ' 1336)".

45. בנוגע לשיקולים שיש להביא בחשבון בשאלת תיקון חיוב רטרואקטיבי, נקבע בבית המשפט העליון, כי השיקולים הם גביית מס אמת, אינטרס הסופיות של החלטה מנהלית ואינטרס ההסתמכות של הנישום ומידת הסתמכותו, משך הזמן שלגביו מבוצעת התחולה הרטרואקטיבית, מידת היעילות והצדק שבחיוב רטרואקטיבי, האפשרות לברר כיום את העובדות לאשורן והאם הטעות נגרמה בשל הטעיה מצד הנישום. כמו כן נקבע, כי ככלל, רק במקרים מיוחדים יש הצדקה לערוך שינוי רטרואקטיבי של חיוב ארנונה, וכי מן הראוי ששומת הארנונה תהיה קבועה ויציבה בהקדם האפשרי (ראו עניין ט.ט. טכנולוגיה מתקדמת בע"מ נ' עיריית טירת הכרמל הנ"ל, בעמ' 784).

46. במקרה הנדון מצאה הועדה המקומית לתכנון ולבניה אשדוד בשנת 1996, לפי דו"ח עבירה 45/96 מיום 25.3.96 (נספח ג' לכתב התגובה), כי נעשה שימוש חורג ללא היתר, כגון שימוש בשטח המיועד לתעשייה לצורך משרדים של העותרת, ואכלוס ללא תעודת גמר, ופירטה שקיימים שינויים פנימיים וחלוקת חללים בתוך המבנה הקיים למשרדי העותרת, ושלכן לא ניתן לקבל תעודת גמר. כעבור כחמש שנים, ביום 27.2.01, ניתן היתר הבניה של הועדה המקומית לתכנון ולבניה אשדוד לתוספת סככה, שינויים פנימיים, תוספת גלריה לקומה א' ושימוש חורג מתעשייה למעבדה ומשרדים בקומה א', לתקופה של חמש שנים. כמו כן, לפי שומת היטל השבחה מיום 7.10.99 (נספח ד'2 לכתב התגובה) אישרה הועדה לתכנון ולבניה מיום 16.9.99 הקמת סככה, תוספת שטחים עיקריים ושימוש חורג מתעשייה למעבדות ומשרדים. דהיינו, העותרת התנהלה ללא היתר כנדרש משנת 1996 עד שנת 2001 וידעה על כך החל משנת 1996, ומשנת 1996 ועד היום שילמה לפי שומת ארנונה מוטעית, שאינה מביאה בחשבון את תוספת השטחים ואת השימוש האמיתי בנכס.

47. כמו כן, לפי תצהירו של מיכאל שנדלוב, סמנכ"ל העותרת, מיום 6.9.00, שטח המשרדים אצל העותרת הוא 653 מ"ר וכולל מחלקה משפטית, לשכת מנכ"ל, מחלקת הדפסות, מחלקת דואר, לשכת סמנכ"ל, מחלקת מערכות בנין, מטבח ושירותים, ושטח המעבדות הינו 1027 מ"ר, דהיינו מדובר בשטח משרדים של לפחות 653 מ"ר לשיטת העותרת, שבהם נמצאים משרדי ההנהלה הראשית של העותרת, להבדיל מחדר משרד בודד או שטח קטן המיועד לכך, ובנושא זה יש לדחות את טענת העותרת, שבכל מפעל יש הנהלה שיושבת בחדרים של משרד.

48. לפי מכתבו של מיכאל שנדלוב, מהנדס ראשי של העותרת, ליגאל מזרחי, יו"ר לשכת ראש העיר, מיום 3.6.02 (נספח ד'3 לכתב התגובה), ביקשה העותרת את התערבותו בעניינים הבאים, שהועלו במכתב מהנדס העירייה לעותרת: סככה מסוימת תוסר, העותרת ביקשה לשקול מחדש סעיף שימוש חריג מתעשייה למעבדה, העותרת הודתה שבנתה גלריה בקומת קרקע וטענה שלא ברור לה מדוע בניה זו אינה חוקית, וכן מסרה שהגלריה בקומה א' בגודל של כ-250 מ"ר נמסרה לה יחד עם המבנה ולא נבנתה מחדש. לאור האמור, העותרת הייתה מודעת לאורך השנים, החל משנת 1996 ועד 2002 לפחות, לכך שקיימת מחלוקת בינה לבין הועדה המקומית לתכנון ולבניה אשדוד

בעניין גודל שטח הנכס וסיווגו לפי השימוש שנעשה בו. בנסיבות אלה יכולה הייתה העותרת ואף צריכה הייתה לצפות, כי בבוא היום לפחות קיימת אפשרות, שהמשיבה תשנה את חיובי הארנונה בנכס, תתקן את הדברים ותשית חיוב כספי גבוה יותר על העותרת גם למפרע.

49. מסיבה זו, לא ניתן לתת משקל רב להסתמכות העותרת על חיוב הארנונה המקורי, להבדיל, למשל, מהמשקל הרב שנתן בית המשפט לאינטרס ההסתמכות של חברת מקורות בעניין [ע"א 975/97 המועצה המקומית עילבון נ' מקורות חברת מים בע"מ, פ"ד נד\(2\) 433](#), שבמשך עשרות שנים הניחה כי אינה חייבת בתשלום ארנונה. בנוגע לכך נראה לי, כי למעשה לא קיימת מחלוקת אמיתית בין הצדדים, כי הנכס אינו משמש לתעשייה, אלא יש לסווגו בסיווג של "משרדים, שירותים ומסחר", שכן לא נעשה בו ייצור המתאים לסיווג "תעשייה" (ראו ע"ש 127/95 **בזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ נ' מנהל הארנונה, עיריית תל אביב-יפו**, הנ"ל), ובהתחשב בכך שהסיווג המתאים לפי הסיווג האחיד של ענפי הכלכלה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הוא של "שירותים", וגם מסיבה זאת לא היה מקום להסתמכות העותרת על השומה המקורית לפי סיווג "תעשייה". בפסק הדין בעת"מ [1603/06 אולמי דולפין בע"מ/אחים חוגי אירועים בע"מ נ' עיריית רמלה](#), פורסם באתר האינטרנט www.nevo.co.il, בעמ' 7 לפסק הדין, נקבע בנוגע לטענת ההסתמכות של העותרת ובנוגע לטענתה כי כלכלה את צעדיה בהתאם, כי הסתמכות על עובדות שגויות בעליל אינה יכולה להעניק הגנה מפני תיקון של אותן טעויות, והוא הדבר לענייננו.

50. באשר לשיקול אם אפשר לברר כיום את העובדות לאשורן, נראה על פניו, כי אין קושי אמיתי בכך לאור המסמכים שהוגשו על ידי הצדדים, כפי שפורט לעיל. בעניין שטח הקרקע, לא הובאו ראיות בנוגע לשינוי שיטת מדידה, ומדובר בתוספת של מאות מ"ר שלא שולמה בגינם ארנונה, ולכן נראה לי שאין מקום להתערבות בית המשפט בהחלטת המשיבה בנושא גודל השטח. הוא הדבר בנוגע לנושא סבירות התעריף. נראה לי שאין מקום להתערבות בית המשפט בכך לאור הראיות שהובאו על ידי המשיבה, ובקשר לכך יש לדחות את טענות העותרת הנסמכות על השוואת סכום החיוב בארנונה לדמי השכירות, לאור ביטול שיטה זו בשנת 1968.

51. בנוגע לשיקול האם הטעות בשומה נגרמה בשל הטעיה מצד העותרת, נראה לי כי הבניה ללא היתר והשימוש החורג על ידי העותרת הם שגרמו לטעות בשומה בנוגע לגודל שטח הנכס וסיווגו, דהיינו

העותרת אחראית במעשיה אלה לטעות בשומה המקורית, גם אם הדבר אינו מגיע לרמת ההטעיה הגבוהה יותר שבפסק הדין [בעת"מ 376/05 אינטל אלקטרוניקה בע"מ נ' עיריית קריית גת הנ"ל](#), שם מנעה אינטל מהמודד מטעם העירייה להיכנס לשטחה ולבצע את המדידות. בעניין זה נקבע [בעת"מ 3061/06 רכבת ישראל בע"מ נ' עיריית חדרה](#), [פורסם בנבו], בסעיף 43 לפסק הדין, בקשר לגביית ארנונה רטרואקטיבית, כי יתכנו מקרים שבהם הוסתרו נתונים מהרשות, וכדוגמא לכך מובאת בניה בלתי חוקית, ככזו שמעצם טיבה היא מוסתרת מעיני הרשות, ונראה לי שיש בהסתרה זו סוג של הטעיית הרשות המקומית לעניין החיוב האמיתי בארנונה, שכן לולא הבניה הבלתי חוקית והשימוש החורג על ידי העותרת, לא הייתה "טעות" בשומת הארנונה המקורית שהשיתה המשיבה על העותרת.

52. בנוגע לשיקולי יעילות וצדק, נראה לי שיש ליתן משקל משמעותי לשיקול של מס אמת, לעקרון השוויון בין הנישומים ולמסר שיש להעביר לנישומים לטובת תשלום מס אמת, על מנת למנוע מצב שבו מי שמשלם מס אמת ומדווח על שינוי רלוונטי יהיה מופסד לעומת מי שעובר עבירות תכנון ובניה ומנסה להתחמק מתשלום החוב, בטענה שאין להשית עליו חיוב רטרואקטיבי. בקשר לכך נראה לי, כי נסיבות העניין כפי שפורטו חורגות מהכלל שאין להשית חיוב ארנונה רטרואקטיבי.

53. באשר לשיקול של משך הזמן שלגביו מבוצעת התחולה הרטרואקטיבית, דרשה המשיבה מהעותרת לשלם ארנונה לפי שומה מתוקנת לשנים 2000-2007, שבע שנים אחורה, וב"כ המשיבה טען, כי המשיבה הייתה יכולה לחייב את העותרת גם עשר שנים אחורה משנת 1996, ממועד דו"ח העבירה שנשלח לעותרת בעניין עבירות התכנון והבניה. נראה לי, כי לא ניתן היה לחייב את העותרת לפרק זמן ארוך של עשר שנים אחורה, וחיוב כזה ממילא לא נדרש. [בעת"מ \(חיפה\) 3061/06 רכבת ישראל בע"מ נ' עיריית חדרה הנ"ל](#), נקבע, כי ככלל, חוב מתיישן שבע שנים לאחר שנוצר, וכך גם לעניין ארנונה, וכי:

"רשות מקומית מחויבת, בין היתר, בעקרונות המשפט הציבורי. היא מחויבת בהפעלה של סמכותה בתום לב. ביושר וביושרה (אינטרגריטי). היא מחויבת בהפעלה של הסמכות בסבירות ובהגינות. רשות מקומית מחויבת לפעול בדלת אמותיו של מתחם הסבירות. [בג"צ 987/94 יורונט קווי זהב נ' שרת התקשורת, פ"ד מח\(5\) 412.](#)

דרישה לתשלום חוב ארנונה אשר נוצר לפני יותר משבע שנים (ממועד הדרישה) הינה דרישה החורגת ממתחם הסבירות שבמסגרתו פועלת הרשות המקומית. יתכנו מצבים חריגים, שבהם למרות חלוף שבע השנים דרישת הרשות המקומית אינה כזאת החורגת ממתחם הסבירות. כך, למשל (אולי), במקום שבו התנהל משא ומתן בין הרשות לנישום, והנישום ידע כי הוא צפוי לחיוב בארנונה. כן אפשר ויחולו חריגים הקבועים בחוק ההתיישנות. המקרה שבפנינו אינו חריג בהקשר זה".

בעת"מ 4091/07 אורלן 1983 בע"מ נ' עיריית חיפה ואח', [פורסם בנבו], בסעיף 16 לפסק הדין, נקבע כי:

"סוגייה זו של התיישנות בהליכי גביה מנהליים שבה ועולה לדיון בבתי המשפט אם כי טרם נפסקה בענין הלכה מחייבת. יש הסוברים כי יש לחוק ההתיישנות תחולה גם בהליכי גביה מינהליים (ר' למשל - ה"פ (חי') 30340/97 בתי זיקוק לנפט בע"מ נ' המועצה האזורית זבולון, [פורסם בנבו], מפי השופט ד"ר ביין כתוארו אז) ויש הסוברים כי התיישנות יכולה לשמש טענת הגנה בלבד אך אינה יכולה לשמש עילת לתביעה בפי יוזם ההליך (ראה עת"מ (חי') 450/02 קמחי רימונד נ' עיריית חיפה ואח', [פורסם בנבו], מפי השופטת וסרקרוג).

דעתי היא שיש לדחות את הטענה לפיה העירייה רשאית לנקוט הליכי גביה מינהליים חרף חלוף תקופת ההתיישנות. הליכי גביה מנהליים הם הליכים חילופיים להליכים אזרחיים ומטרתם אכן להקל על הרשות ולייעל את הליכי הגביה ואולם אין כל טעם שבמדיניות משפטית לראות את ההליכים המנהליים באורח שונה מהותית מתובענה רגילה, לפחות ככל שהדברים נוגעים להעלאת טענת ההתיישנות..."

54. מהצד האחר נראה לי, כי גם פרק הזמן של שבע שנים אחורה הוא ארוך מדי בנסיבות העניין, מהסיבה שיש ליחס אחריות מסוימת גם למשיבה. אף כי אין זהות בין הועדה המקומית לתכנון ולבניה אשדוד, שהיא גוף סטטוטורי בפני עצמו, לבין עיריית אשדוד, המשיבה, ואף כי תפקיד הועדה לתכנון ולבניה הוא בראש ובראשונה לטפל בחריגות בניה ואין מעייניה נתונים תמיד

להעברת הדברים הלאה למשיבה, הרי שהועדה לתכנון ולבניה אשדוד מורכבת מחברי מועצת העיר, ומנגנון הועדה קשור אף הוא במנגנון העירוני של העירייה מבחינה ארגונית ומנהלית, כאשר מהנדס העיר מופקד על הועדה לתכנון ולבניה, ומבחינה זו מדובר בשני גופים קרובים, וכאשר מדובר בחברה בסדר הגודל של העותרת, בתכתובת נמשכת ובפרק זמן ארוך כאמור, ניתן היה לצפות כי המידע הנ"ל יגיע לידיעת מנהל הארנונה במועד מוקדם יותר.

55. לו הייתה המשיבה פועלת בעניין תיקון השומה קודם לכן, לא היה מצטבר חיוב רטרואקטיבי ארוך טווח שמשמעותו הכספית גדולה, ומשכך נראה לי כי במסגרת האיזון הראוי יש לקצר את משך זמן החיוב הרטרואקטיבי שיש להשית על העותרת ולהעמידו על חמש שנים בלבד.

56. במסגרת האיזון הראוי לפי מכלול נסיבות העניין, הבאתי בחשבון את העובדה, כי מדובר בעותרת שמופקדת על נושא התקינה והוסמכה לכך על ידי המדינה, ויש לצפות ממנה להקפדה יתרה על החוק בחצר ביתה, כמי שהוסמכה לאשר תקינות בניה וכיו"ב לאחרים. הדבר נוגע גם לחובת תום הלב, ונראה לי כי קיים פגם בכך, לאור העובדה כי גם במסגרת תיק זה הדגישה העותרת בתגובתה לעתירה (בסעיף 19 לעתירה, בקו תחתון), כי היא לא בנתה שטחים נוספים, לא שכרה שטחים נוספים, לא שינתה את השימוש בשטחים ולא הסתירה כל מידע מהמשיבה, ויש בכך כדי להטעות, מאחר שהעותרת עשתה שימוש בשטחים נוספים כאמור ושינתה את השימוש לעומת השימוש הקודם במבנים על ידי חברת "מבני תעשיה".

57. באשר לשנת הכספים 2007, נראה לי כי אין המדובר בחיוב רטרואקטיבי בנוגע לשנה זו, בהתחשב בכך שהודעת השומה נשוא המחלוקת נשלחה לעותרת ביום 23.1.07, דהיינו בראשית שנת המס 2007, וזאת מאחר שהמדידה של הנכס על ידי המשיבה בוצעה רק בסוף שנת 1996 (ביום 12.12.96 כאמור).

58. בנוגע לטענות העותרת בנושא דיני ההקפאה, יש לדחות טענות אלה וטענות אחרות שטענה העותרת. תקנה 4(א) לתקנות ההסדרים, שהותקנה מכוח [חוק הסדרים במשק המדינה](#) (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), תשנ"ג-1992, קובעת שמועצה לא תשנה סוג סיווג או תת סיווג של נכס, אלא אם כן חל שינוי בשימוש הנעשה בנכס, ומטרתה היא למנוע את עקיפתן של ההוראות

האוסרות את העלאת שיעורי הארנונה מעבר לשיעור המרבי שנקבע בתקנות באמצעות שינוי סיווג של הנכס. בענייננו מדובר בשינוי בשימוש הנעשה בנכס, מהשימוש של "תעשייה" בעבר על ידי חברת "מבני תעשייה" לשימוש "מלאכה, שירותים ומשרדים" על ידי העותרת, ולכן אין סתירה אמיתית בין דיני ההקפאה לתוצאה בענייננו (ראו הרחבה בנושא דיני ההקפאה בפסק הדין בעניין [ע"מ 3874/02 עיריית חדרה נ' חברת שיקרצ' תעשיות \(1995\) בע"מ הנ"ל](#), בעמ' 887-886), ומכל מקום ההלכה הפסוקה היא שאין להנציח טעויות עקב דיני ההקפאה של הארנונה (ראו [ע"מ 174/02 חברת חשמל נ' מועצה אזורית גולן](#), [פורסם בנבו], [ע"מ 11641/04 ברוך סלע ואח' נ' מועצה אזורית גדרות](#), [פורסם בנבו], [ע"מ 239/04 מקורות חברת המים בע"מ נ' מועצה מקומית לכיש](#), [פורסם בנבו]).

59. נראה לי שיש מקום לחייב את העותרת בהפרשי הצמדה לחיוב כאמור מהטעם של שמירת ערך הכסף ומהטעמים שהעלתה המשיבה, אך אין מקום לחייבה בתשלום ריבית בנסיבות העניין, שבהן אין מקום שהעותרת תישא ב"מניעת הרווח" של המשיבה.

60. סוף דבר, העתירה מתקבלת באופן חלקי, כך שהשומה תעמוד בעינה לשנים 2002 עד 2007 ותבוטל לגבי השנים 2000-2001. בנסיבות העניין ישא כל צד בהוצאותיו.

**ניתן היום י' בניסן, תשס"ח (15 באפריל 2008) בהעדר הצדדים.
המזכירות תמציא העתקים לב"כ הצדדים.**

ב. אזולאי 54678313-255/07

**ברוך אזולאי, שופט
ס. נשיא**

נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה