

בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

01 ינואר 2014

ת"מ 15550-03-09 אייץ' אנד או אופנה בע"מ נ'
מועצה איזורית מטה אשר

בפני כבוד השופט א' קיסרי

תובעת אייץ' אנד או אופנה בע"מ

נגד

נתבעת מועצה איזורית מטה אשר

חקיקה שאוזכרה:

[פקודת העיריות \[נוסח חדש\]: סע' 269](#)[חוק הרשויות המקומיות \(ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה\), תש"ס-1980](#)[חוק תובענות ייצוגיות, תשס"ו-2006: סע' 8\(א\), 8\(א\)\(1\)](#)[חוק הסדרים במשק המדינה \(תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב\), תשנ"ג-1992: סע' 8\(א\), 8\(ב\), 9\(ב\)\(2\)](#)[תקנות הרשויות המקומיות \(ערר על קביעת ארנונה כללית\) \(סדרי דין בועדת ערר\), תשל"ז-1977: סע' 20](#)[תקנות הסדרים במשק המדינה \(ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 2000\), תש"ס-2000: סע' 4\(א\)](#)**פסק דין**

1. ביום 21.8.11 קיבלתי את בקשת התובעת לאשר כייצוגית תובענה מנהלית שהיא הגישה ושעניינה הוא שינוי שנעשה בצו ארנונה לשנת 2006. בתביעה נטען כי עקב השינוי גדל חיוב הארנונה השנתי מבלי שניתן לכך אישור חריג של שרי הפנים והאוצר ("השרים") כנדרש ב"חקיקת ההקפאה" של הארנונה, שאליה אתייחס בהמשך.

רקע ובקשת האישור

2. התובעת מחזיקה בחנות הנמצאת במתחם המסחרי במושב "רגבה" (בהתאמה, "החנות" ו"מתחם רגבה"), בתחום שיפוטה של הנתבעת. לצד החנות, כמו גם לצד כל החנויות במתחם, מגרש חניה ללא תשלום המשמש את כל באי המתחם ("חניה") והמוחזק על ידי התובעת ויתר בעלי החנויות במתחם, כל אחד לפי חלקו. בשנים 2002–2005 החזיקה התובעת בחנות ששטחה 1,043 מ"ר ובחניה ששטחה 1,565 מ"ר. חיוב הארנונה בגין שטחים אלו נעשה בהתאם לסיווגם על ידי הנתבעת – החנות סווגה כמבנה המצוי בתוך מתחם מסחרי (סיווג 351 בהתאם לסעיף

- 2.11 לצו הארנונה לשנת 2005 ("צו 2005") ואילו שטחי החניה סווגו כקרקע תפוסה ביתרת שטח המגרש שעליו קיים המבנה (סיווג 741 בהתאם לסעיף 9.7 לצו 2005).
3. עניינה של המחלוקת הוא שטח של 100 מ"ר מתוך השטח המשמש לחניה, אשר לטענת התובעת צריך להיות פטור מתשלום ארנונה ואילו הנתבעת סיווגה שטח זה כ"קרקע תפוסה" וחייבה בגינו תשלום ארנונה.
4. עד וכולל שנת 2005 נקבע בצווי הארנונה כי הנתבעת תטיל ארנונה כללית על המחזיקים ב"נכסים" בתחום שיפוטה, ולצורך פרשנות המונח "נכסים", כמו גם מונחים אחרים, הפנו צווי הארנונה לסעיף 269 לפקודת העיריות (נוסח חדש) ("פקודת העיריות") המגדיר "נכסים" כ"בנינים וקרקעות שבתחום העירייה, תפוסים או פנויים, ציבוריים או פרטיים, למעט רחוב", ואת המונח "בניין" כ"כל מבנה שבתחום העירייה, 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" (ההדגשה הוספה, א"ק).
5. בסעיף 1.1 לצו 2005 נקבע כי:
- "נכסים", "בניין", "אדמות חקלאיות", "קרקע תפוסה", כמשמעותם בסעיף 269 לפקודת העיריות (נוסח חדש), בשינויים כמתחייבים לפי העניין.**
המועצה קובעת את השטח המקסימלי שעיקר שימושו עם הבניין כחצר או כגינה ל-100 מ"ר (הדגשה הוספה, א"ק) (לשטח זה אתייחס להלן כאל "השטח הצמוד").
6. לעומת זאת, בצו הארנונה לשנת 2006 ("צו 2006") שונה נוסחו של סעיף 1.1 באופן שהושמטה הסיפא, כך שהנתבעת לא קבעה את גודלו של השטח הצמוד כפי הנוסח שבסיפא של סעיף 1.1 לצו 2005.
7. התובעת טענה כי השינוי בנוסח סעיף 1.1, היינו השמטת הסיפא, העלה בעשרות אחוזים את שטח הנכסים המחויבים בארנונה, וזאת בעוד השטח הצמוד, אשר הוגדר בצו 2005 כשטח של 100 מ"ר, היה פטור מתשלום ארנונה. נטען כי לא זו בלבד שהנתבעת לא פטרה את התובעת מתשלום ארנונה בגין 100 מ"ר כפי שנהגה לעשות עד למועד השינוי, אלא שהחל משנת 2006 היא חייבה בגין שטח זה סך של 23.95 ש"ח למ"ר, כאמור בסעיף 9.7 בצו 2006 (צ"ל סעיף 9.6, א"ק) המגדיר את השטח כ"קרקע תפוסה כיתרת שטח ומגרש שעליו קיים בניין תעשייתי, בניין מגורים או כל בניין אחר (דהיינו: השטח הכולל של המגרש לאחר הפחתת השטח התפוס על ידי הבניין)". עוד טענה התובעת כי בצו 2006 עשתה הנתבעת שינוי בשיטת המדידה, כך שלראשונה הוסף לשטח החנות שטח שבעבר התובעת לא חויבה בגינו, והשינוי, שנעשה ללא אישור השרים, אינו חוקי ודינו להתבטל.

8. הנתבעת התנגדה לאישור התובענה כייצוגית וטענה כי השינוי בשומת הארנונה של התובעת בין השנים 2005 ל-2006 הוא תוצאה של שינוי בגודל השטחים המוחזקים על ידה, בהתאם למדידה של מודד מוסמך וללא קשר לשינוי שנעשה בצו 2006. כמו כן נטען כי השטח הצמוד הוא שטח שיש לשום בסיווג של המבנה עצמו, ובסמכותה לחייב שטח של עד 100 מ"ר מתוך הקרקע התפוסה המוחזקת בידי התובעת בתעריף "בניין". הנתבעת טענה כי מכיוון שבמשך שנים היא לא אכפה את קיום הסעיף, היא הגישה בשנת 2006, מטעמי זהירות, בקשה לקבלת לקבל אישור חריג מהשרים לעריכת שינויים בצו 2006, לרבות תיקון סעיף 1.1 כאמור. ביום 5.11.06 התקבלה החלטת השרים ללא התייחסות לתיקון סעיף 1.1, ולטענת הנתבעת יש לראות בכך, גם אם בעקיפין, אישור כנדרש על פי דיני ההקפאה.
9. בהחלטתי לקבל את בקשת האישור דחיתי את טענות הנתבעת, ולאחר שקיבלתי את טענות התובעת קבעתי כדלקמן:

"מן הפרשנות שאותה מציע רוסטוביץ ואשר אותה הבאתי לעיל, מתחייבת המסקנה שהשטח שאותו קבעה המשיבה בסופא של סעיף 1.1 לצו המיסים הוא בבחינת "קרקע לא תפוסה" שאין מחייבים בגינה בארנונה, והעובדה שהמשיבה נהגה כך עד שנת 2005 תומכת במסקנה שגם היא פירשה את ההוראה בדרך זו, היינו, שמדובר בשטח שעיקר השימוש בו הוא עם המבנה וככזה אין לחייב בגינו בארנונה. כל פרשנות אחרת נראית לי בלתי סבירה מפני שחזקת התקינות המנהלית החלה על פעולותיה של המשיבה, מקימה את ההנחה שאם בעבר היא נמנעה מלגבות ארנונה בגין השטח האמור, הדבר הוא תוצאה של פרשנות שהיא עצמה נתנה להוראת הסיפא של הוראת סעיף 1.1. מכאן, שהשמטת הסיפא של סעיף 1.1 בצו המיסים של שנת 2006, והחלת חיוב בהתאם לתעריף הקבוע בסעיף 9.7 של צו המיסים החל מן המ"ר הראשון, משמעה שינוי בחיוב הארנונה הטעון אישור שרי הפנים והאוצר ומשזה לא ניתן, הגבייה היא שלא כדין ולמבקשת עילת תביעה להשבת מה ששילמה".

10. חברי הקבוצה הוגדרו כ"כל מי מתושבי המשיבה (יחידים או תאגידים) שחויבו בתשלום ארנונה בגין קרקע תפוסה בעקבות השמטת סעיף 1.1 של צו המיסים לשנת 2006 ואילך" ("חברי הקבוצה"), והסעדים הנתבעים הם השבת הסכומים שנגבו מחברי הקבוצה כאמור לעיל.
11. ביום 5.11.12 התקיים דיון בתובענה הייצוגית, נשמעו עדויות והוצגו ראיות. בהמשך הגישו הצדדים סיכומי טענות בכתב.

הטענות והראיות

12. התובעת חזרה וטענה בסיכומיה כי צו 2005 הורה כי שטח קרקע של עד 100 מ"ר שעיקר שימוש הוא עם המבנה לא יחויב כלל בארנונה, ומשבוטלה הוראה זו בשנת 2006 עלו חיובי הארנונה שהושטו על חברי הקבוצה באופן חריג, וזאת ללא קבלת אישור השרים כנדרש. התובעת התבססה בעיקר על הפרשנות שיש לתת להגדרת המונח "בניין" [בסעיף 269 לפקודת העיריות](#), ובעניין זה הפנתה לדברים הנאמרים בספרו של המחבר הנריק רוסטוביץ, [ארנונה עירונית](#), בעמ' 337 (מהדורה חמישית, 2001) ("רוסטוביץ"), שם הוא מציע את הפרשנות שלפיה קרקע שעיקר שימושה הוא עם המבנה משמעה "קרקע לא תפוסה", אשר בניגוד ל"קרקע תפוסה" אין כוונה לחייבה בארנונה.

13. התובעת טענה עוד כי הנתבעת נהגה להפחית שטח של 100 מ"ר מחיובי הארנונה של חברי הקבוצה, בשל היותם שטחי קרקע שעיקר שימושם עם המבנה. תמיכה לטענתה מצאה התובעת בעדותו של אלדד וקחי, סמנכ"ל חברת ערך נכסים ומיסוי מקרקעין בע"מ ("אלדד"), שהיא חברה העוסקת בהפחתת מסים ותשלומי ארנונה ושהנתבעת היא אחת מלקוחותיה. עדותו של אלדד נמסרה בתצהיר (מב/2) שעליו נחקר בישיבת יום 5.11.12, ועולה ממנה כי טענתו, שלפיה הנתבעת אכן נהגה לפטור מתשלום ארנונה בהסתמך על הוראות סעיף 1.1 בצו 2005, מבוססת על החלטות ועדת ערר לארנונה של הנתבעת ("ועדת הערר"). כך למשל הפנה להחלטת ועדת הערר מיום 27.6.06 בעניין "טויס אר אס" ("ערר טויס אר אס"), חברה המחזיקה גם היא בנכס במתחם רגבה, בקשר לשנים 2005–2006 (נספח 1ד לתצהיר אלדד) שבה נקבע:

"לעניין פטור עד 100 מ' כאמור בסעיף 1.1 אנו מקבלים את טענות העוררת כי בשנת 2005 היא זכאית לפטור כאמור בצו עד 100 מ' בגין גינה או חצר. מכיוון שהמשיב לא פירט שטחי הגינון המשותפים, הננו מחליטים לתת את הפטור המקסימאלי האמור בצו לשנת 2005, כלומר משטחי קרקע ב- 2005 יורד שטח של 100 מ"ר. ..."

14. לטענת התובעת, בהחלטה זו יש תמיכה לטענה כי בהתאם לאמור בצו 2005 נהגה הנתבעת להפחית שטח של 100 מ"ר מהשטח שיש לשלם עליו ארנונה. חיזוק נוסף מצאה התובעת בעדותה של סיוון מלכה, עובדת מחלקת המסים והגבייה אצל הנתבעת ("סיוון"), אשר אישרה בחקירתה הנגדית נוהג זה בעדותה בערר טויס אר אס (עמ' 26 ש' 13):

**"ש. ... לגבי שנת 2005 נקבע בהחלטה זו שחיוב הקרקע יהיה 645 מטר שהם בעצם שטח הקרקע לאחר הפחתה של 100 מטר. שאלתי: האם אכן השומה בשנת 2005 היא על 645 מטר?
ה. על פי מה שאת מציגה לי שהשומה היא לפי 745 מטר, והוועדה החליטה להפחית מאה מטר, משמע החיוב היה מהמטר הראשון.
ש. כלומר הודעת השומה נספח 5 מגלמת הפחתה של מאה מטר, נכון?
ה. כן.
ש. בסעיף 21 לתצהירך – את מפנה אותנו לסיכום תוצאות המדידה, שצורף כנספח 3.... מהו שטח הקרקע התפוסה המיוחד לטויז אר אס?**

ה. 1222.06.

ש. **בנספח 6, הודעת השומה, מהו שטח הקרקע לחיוב?**

ה. 1122.

ש. **כלומר מאה מטר פחות מהשטח המדוד החדש?**

ה. **נכון".**

15. החלטה נוספת שאליה הפנה אלדד היא החלטת ועדת ערר מיום 11.2.08 בעניין נכס של טרקלין חשמל ("ערר טרקלין חשמלי") המצוי גם הוא במתחם רגבה, שבה נדחתה הטענה לקבלת הפטור לשטח של 100 מ"ר בהיותו שטח קרקע שעיקר שימושו עם המבנה בנימוק שצו הארנונה לשנת 2007 השמיט את הוראת הפטור. כאמור בהחלטה (נספח 2ד לתצהיר אלדד):

"לגבי הטענה בדבר הפחתת 100 מ"ר משטח החיוב, נחה דעתנו כי אין לטענה אחיזה בצו הארנונה לשנת 2007 ולכן היא נדחית".

16. התובעת טוענת כי גם בהחלטה זו יש תמיכה לטענתה כי ביטול הוראות הפטור מצו הארנונה לשנת 2006 הביא להעלאת חיוב הארנונה אשר הושת על חברי הקבוצה, וזאת מבלי שניתן לכך אישור השרים. משכך, טענה התובעת כי על הנתבעת להשיב לחברי הקבוצה את מלוא הסכומים שגבתה שלא כדין.

17. בקשר להוכחת הנזק המצרפי שנגרם לחברי הקבוצה בשנים 2007-2008 הפנתה התובעת שוב לעדותה של סיוון, שלפיה התעריף שחברי הקבוצה חויבו בו בגין השטח שהיו זכאים לקבל פטור לגביו הוא 3.3 ₪ למ"ר, שהוא התעריף בשקלים למ"ר בסיווג "קרקע תפוסה", ואותו יש להכפיל בשטח של 100 מ"ר, וכך גם ביחס לשנתיים שקדמו להגשת התובענה (עמ' 29 ש' 3). לסיכום טענה התובעת כי נזקה מסתכם בסכום של 766.89 ₪ כולל ריבית והפרשי הצמדה בהתאם ל**חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה)**, תש"ס-1980. התובעת הפנתה לנספח ה' בתצהירו של אריה רוטלוי (מב/1), סמנכ"ל הכספים של התובעת ("רוטלוי"), שבו אישרה הנתבעת במכתב מיום 1.9.08 כי בתחומה קיימים 126 נישומים המחויבים בארנונה בגין קרקע תפוסה, וטענה כי הנזק המצרפי לכל חברי הקבוצה עומד על סך של 96,628 ₪ כולל ריבית והפרשי הצמדה.

18. מנגד טענה הנתבעת בסיכומיה כי התובעת כשלה בהוכחת עילת התביעה. לטענתה, צו הארנונה לשנת 2005 לא העניק פטור לנישומים בגין השטח הצמוד אלא להפך, אפשר לה לחייב את הנישומים בתעריף של סיווג "מבנה", שהוא תעריף גבוה מתעריף קרקע תפוסה, שלפיו חייבה הנתבעת. לטענתה, אין בסמכותה להעניק את הפטור הנטען מאחר שזו הנחה בלתי חוקית או סיווג קרקע חדש שכפי שמבקשת התובעת יהיה פטור מארנונה, וזאת בניגוד להוראות חוק ההסדרים. כמו כן נטען כי התובעת לא הצביעה על תכלית חקיקתית כלשהי שבגינה ראוי לראות באמור בסיפא לסעיף 1.1 בצו 2005 כפטור מחיוב ארנונה. הנתבעת הפנתה בעניין זה לפסיקה שבגדרה נדונה הטענה לפטור מארנונה של השטח הצמוד, ונדחתה ([5454/99 \(חיי\) כ.א.ן](#)).

פארק המים קריות נ' מנהלת הארנונה בעיריית חיפה [פורסם בנבו] (18.12.01) ("עניין כ.א.ן.");
 עת"מ (ב"ש) 8932-03-10 נגסי מדר נ' עיריית אילת [פורסם בנבו] (3.6.10); ע"א 10977/03 דור
 אנרגיה 1988 בע"מ נ' עיריית בני ברק [פורסם בנבו] (30.8.06) ("עניין דור אנרגיה"). עוד טענה
 הנתבעת כי פרשנותה השגויה של התובעת התבססה על האמור בספרו של רוטוביץ, שנשמך על
 פסיקה מחוזית יחידה.

19. הנתבעת הוסיפה כי גם הלכה למעשה לא נהגה להעניק פטור מחיוב בארנונה בגין השטח הצמוד,
 ובמשך השנים חיובה את כלל נישומיה בתעריף קרקע תפוסה, עם או בלי בניין, וזאת החל
 מהמטר הראשון. התובעת הפנתה בעניין זה לתצהירה של סיוון (סומן מש/1) שעליו נחקרה
 בישיבת יום 5.11.12, ושבו טבלה המתארת את חיובי הארנונה של התובעת המבוססים הן על
 דרישות התשלום והן על תשריט מדידה (נספחים 1, 2 ו-4 לכתב ההגנה). מהאמור בטבלה עולה
 כי העלייה בחיובי הארנונה היא בשל הגידול בשטחי התובעת. כך מפורט בתצהיר:

שנה	סיווג	גודל	תעריף בש"ח למ"ר	שומה שנתית
2005	חנות	1,043 מ"ר	69.83 ₪	77,699.84 ₪
	קרקע	1,565 מ"ר	3.11 ₪	
2006	חנות	1,087 מ"ר	71.98 ₪	86,649.25 ₪
	קרקע	2,619 מ"ר	3.21 ₪	
2007	חנות	1,087 מ"ר	73.96 ₪	89,037.22 ₪
	קרקע	2,619 מ"ר	3.30 ₪	
2008	חנות	1,087 מ"ר	73.96 ₪	89,037.22 ₪
	קרקע	2,619 מ"ר	3.30 ₪	

20. על פי האמור בתצהירה של סיוון, התובעת חויבה בשנת 2006 בארנונה על פי מדידת נכסיה
 שבוצעה ביום 24.2.05, ועל פי מדידה זו עודכנו שטחי הנכס ושטח הקרקע המוחזק על ידה,
 ובהתאם לגודלם חויבה התובעת בתשלומי ארנונה. כך פירטה סיוון גם בקשר לחברת "טויס אר
 אס" המחזיקה נכס במתחם רגבה ובקשר לחברת שטראוס המחזיקה נכס מחוץ למתחם. נוכח
 האמור טענה הנתבעת כי שיעור חיובי הארנונה שהוטלו על התובעת, כמו גם על יתר חברי
 הקבוצה, לא נשתנה בשל השינוי בצו 2006 אלא בשל שינויים במדידת השטחים. לחילופין טענה
 הנתבעת כי גם אם תקבל פרשנות התובעת שלפיה סעיף 1.1 מעניק לה פטור, הרי שמעדותו של
 רוטוביץ עולה כי מדובר בקרקע שאינה משרתת את המבנה, ומאחר שהפטור ניתן בגין קרקע
 תפוסה שעיקר שימושה הוא עם המבנה, אין התובעת זכאית לפטור הנטען.

דיון

21. לאחר עיון בטענות הצדדים ובראיותיהם הגעתי לכלל מסקנה שאף על פי שבשעתו סברתי כי
 ראוי לאשר את התובענה כייצוגית, אין מנוס מלדחותה.

22. תובענה ייצוגית היא הליך דו שלבי שבחלקו הראשון, שלב בקשת האישור, על התובע להראות בין השאר את התקיימותם של התנאים המנויים [בסעיף 8\(א\) לחוק תובענות ייצוגיות](#), התשס"ו–2006 ("החוק"), ולאחר שעבר משוכה זו והתובענה אושרה כייצוגית, על התובע להוכיחה ולשכנע את בית המשפט בזכאותו ובזכאות כל חברי הקבוצה לסעד המבוקש.

23. בין שאר התנאים שאותם נדרש התובע להראות בשלב בקשת האישור נמנה גם התנאי שלפיו "יש אפשרות סבירה" שהשאלות המשותפות לכלל חברי הקבוצה יוכרעו בתובענה לטובת הקבוצה [\(סעיף 8\(א\)\(1\) לחוק\)](#). בשונה מתביעה רגילה, שבה יפסוק בית המשפט לטובת התובע אם התביעה הוכחה על פי מאזן ההסתברויות [\(ע"א 7456/11 מוריס בר נוי נ' מלחי אמנון, \[פורסם בנבו\] פסקה 14 \(11.4.13\)\)](#), בשלב בקשת האישור על בית המשפט להעריך את סיכויי התובענה להצליח ברמה נמוכה יותר של "אפשרות סבירה", וזאת באמצעות בירור מקדמי ולכאורי של עילות התביעה, לרבות התשתית הראייתית והמשפטית התומכות בה [\(בר"ם 4303/12 תמר אינסלר נ' המועצה האיזורית עמק חפר, פסקה 11 \(22.11.12\)\)](#). לעניין זה נקבע [ברע"א 2128/09 הפניקס חברה לביטוח בע"מ נ' עמוסי](#), [פורסם בנבו] פסקה 15 (5.7.12) כי:

"... די לו לבית המשפט לעקוב בדקדקנות אחר לשון המחוקק ולראות האם קיימת "אפשרות סבירה" להכרעה לטובת קבוצת התובעים; הא, ותו לא. החמרת התנאים לאישור תובענה כייצוגית, ובירור רוב רובה של התביעה כבר בשלב אישור התובענה כייצוגית, חורגת מהאיזון שקבע המחוקק, ועל כן היא אינה ראויה. נוסף על כך, דיון שמתבצע באופן זה אינו יעיל, מכיוון שנוצרת כפילות בין הדיון בגוף התובענה לבין הדיון בבקשת האישור; חוסר היעילות הטמון בכפילות זו גדל מקום בו פונים הצדדים פעמיים לערכאת הערעור. יפים לענין זה דברי הנשיא א' ברק: "אין להפוך את הפרוזדור למשכן קבע. הליך האישור צריך להיות רציני ויעיל. אסור לו, להליך זה, להוות גורם המצנן תובעים ראויים מלהגיש תביעה ייצוגית" [\(רע"א 4556/94 טצת נ' זילברשץ, פ"ד מט\(5\) 774, 787 \(1996\)\)](#)."

24. השאלה העיקרית שעמדה לדיון בשלב בקשת האישור, כמו גם בדיון הנוכחי, היא אם בצו 2006 שינתה הנתבעת את חיוב הארנונה בגין "קרקע תפוסה בשטח של 100 מ"ר" באופן המגדיל את החיוב השנתי לעומת שנים קודמות. לצורך הכרעה בשאלה זו יש לבחון שתי שאלות משנה: האחת, משפטית, אם הפרשנות הנכונה של צווי הארנונה היא כטענת התובעת שלפיה צו הארנונה 2005 כמו גם קודמיו, מקנה לתובעת ולשאר חברי הקבוצה פטור מתשלום ארנונה בגין "קרקע תפוסה בשטח של 100 מ"ר". אם התשובה לכך היא בחיוב יש להמשיך ולבחון את השאלה השנייה, העובדתית, אם השינוי בצו 2006 ביטל את הפטור והגדיל את החיוב השנתי בגין "קרקע תפוסה בשטח של 100 מ"ר".

25. בהחלטתי לאשר את התובענה כייצוגית לא נדרשתי להכרעה בשאלת הפרשנות הנכונה של צו 2005, והיא התבססה בעיקרה על חזקת התקינות המנהלית שעל סמכה דחיתי את טענות

הנתבעת בנוגע למשמעות שיש לתת לעובדה שבעבר היא לא אכפה את החיוב על התובעת. דעת הייתה שמאחר שהנתבעת טענה כי היא "לא אכפה חיוב זה" אזי, נוכח חזקת התקינות המנהלית, מתבקשת המסקנה שהנתבעת פטרה את התובעת מתשלום בגין הקרקע התפוסה, ושגם היא עצמה פירשה את הוראות הסיפא כמזכות את הנישומים בפטור מתשלום ארנונה בגין השטח הצמוד.

26. אולם עתה, לאחר שמיעת העדויות ועיון בחומר הראיות ובטענות הצדדים, מתברר כי הנתבעת לא פטרה את הנישומים מתשלום הארנונה בגין השטח הצמוד, אלא חיבה את השטחים האמורים בתעריף "קרקע תפוסה" ולא בתעריף "בניין", כפי שמסמך אותה צו הארנונה לשנת 2005, לפי פרשנותה.

27. במצב דברים זה איני כבול לקביעות בהחלטת האיזור (רע"א 3489/09 מגדל חברה לביטוח בע"מ נ' חברת צפוי מתכות עמק זבולון בע"מ, [פורסם בנבו] חוות דעתו של כב' השופט ע' פוגלמן פסקה 14, (11.4.13)), ואדון כעת בתובענה ובטענות הצדדים בהתבסס על התשתית הראייתית המלאה שהובאה בפניי.

28. בקצירת האומר אציין כי מסגרת הדין בענייננו היא [חוק ההסדרים במשק המדינה \(תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב\)](#), התשנ"ג-1992 ("חוק ההסדרים"), המסדיר את נושא קביעת תעריפי הארנונה הכללית על ידי הרשות המקומית. חוק ההסדרים, כמו גם החקיקה שבאה בעקבותיו ומצאה את ביטויה במה שמכונה כיום "דיני ההקפאה", נועד להגביל את סמכותן של הרשויות המקומיות להעלות או להוריד את שיעור תעריפי הארנונה ולהסדיר את חוקיות השינויים שעורכות רשויות מקומיות בחיובי הארנונה במסגרת צווי הארנונה (לסקירת ההיסטוריה החקיקתית של דיני ההקפאה ותכליותיה ראו: [ע"א 2765/98 איגוד ערים אילון נ' מועצה אזורית מודיעין, פ"ד נג' 78, 82-85 \(1999\)](#); [רע"א 3784/00 שק"ם בע"מ נ' מועצת עירונית חיפה, פ"ד נז' 481, 488-490 \(2003\)](#); [בג"ץ 7425/09 טוטנאור בע"מ נ' שר הפנים \[פורסם בנבו\] \(3.1.13\) \("עניין טוטנאור"\)](#)). [סעיף 8\(א\)](#) לחוק ההסדרים קובע את סמכות המועצה המקומית להטיל ארנונה כללית על נכסים שבתחומה, [וסעיף 8\(ב\)](#) מסמך את השרים להגביל את הרשות המקומית לפעול בהתאם לכללים שייקבעו על ידם בתקנות. [סעיף 9\(ב\)\(2\)](#) לחוק ההסדרים מוסיף כי הרשות המקומית רשאית להטיל ארנונה גם שלא על פי האמור בתקנות ובלבד שקיבלה את אישור השרים לכך.

צו 2005

29. התובעת טוענת כי יש לראות את השטח הצמוד, שטח אשר [סעיף 269](#) [לפקודת העיריות](#) נותן בידי הרשות המקומית סמכות לקבוע את גודלו, ובענייננו זהו שטח של 100 מ"ר, כשטח בלתי נפרד מהמבנה שעליו הוקם, ולכן אין לחייב בגינו בתשלום ארנונה. לטענה זו אין יסוד מספיק

ואני דוחה אותה. בחינת הוראות צו 2005 מעלה כי יש לקבל את הפרשנות המוצעת על ידי הנתבעת שלפיה השטח הצמוד הוא שטח שאיננו פטור מתשלום ארנונה.

30. בשל חשיבותו, אביא שוב את נוסח סעיף 1.1 לצו 2005, שהוא סעיף ההגדרות בחלק הכללי של צו הארנונה, הקובע את סמכות הנתבעת להטיל ארנונה על "נכסים", "בניין", "אדמות חקלאיות", "קרקע תפוסה", כמשמעותם בסעיף 269 לפקודת העיריות (נוסח חדש), בשינויים כמתחייבים לפי העניין. המועצה קובעת את השטח המקסימלי שעיקר שימוש עם הבניין כחצר או כגינה ל-100 מ"ר". המונח "בניין", כמשמעותו בסעיף 269 לפקודת העיריות, הוגדר כ"כל מבנה שבתחום העירייה, או חלק ממנו, לרבות שטח הקרקע שעיקר שימוש 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" (ההדגשות הוספו, א"ק).

31. מלשון הסעיפים עולה כי הנתבעת רשאית להטיל ארנונה לפי תעריף "בניין" גם על שטח קרקע שאינו מבנה, ובלבד שיתקיימו שני תנאים: (1) שעיקר השימוש בשטח הקרקע יהיה עם המבנה; ו-(2) ששטח הקרקע שבגינה מוטל החיוב אינו חורג מהשטח הצמוד שנקבע בצו הארנונה (עניין דור אנרגיה, שם בפסקה ח(5)). לכן, כשנקבע בסעיף 1.1 לצו 2005 גודלו של השטח הצמוד שניתן לחייבו בתעריף בניין, והשטח עומד ביתר תנאי ההגדרה, היינו עיקר שימוש הוא עם המבנה, הרי שבסמכותה של המועצה לחייב שטח זה בתעריף הזהה לתעריף המבנה המוחזק על ידי התובעת, ולא על פי התעריף שבו מחויבים שטחי החניה המסווגים כ"קרקע תפוסה". יצוין כבר עתה, כי לולא קבעה הנתבעת בצו 2005 את גודל השטח הצמוד, כפי שעשתה בצו 2006 (עת השמיטה את הסיפא), היה כל השטח המשמש לחניה מחויב בתעריף של "קרקע תפוסה", אולם בשום מקרה לא היה פטור מתשלום ארנונה.

32. מסקנה זו מתיישבת עם האמור בעניין דור אנרגיה, שם נקבע כי:

"על מנת שקרקע תחשב כ"בניין" לפי סעיף 269 עליה לעמוד בשני תנאים: 1. שעיקר שימושה של הקרקע יהיה עם המבנה. 2. ששיעור השטח לא חרג מהנקבע בצו הטלת הארנונה. אם המועצה לא קבעה כלל את השטח הצמוד שייחשב כ"בניין", קרי, התנאי השני אינו מתקיים, לא ניתן לסווג קרקע שעיקר שימושה עם המבנה ללא הגבלה בשטחה, ובמקרה מעין זה, תסווג כל הקרקע בתחומי המועצה, למעט אדמה חקלאית ואדמת בנין, כקרקע תפוסה.

פרשנות לפיה רשאית העירייה לסווג קרקע שעיקר שימושה עם המבנה כ"בניין" אף ללא קביעת השטח הצמוד על ידי המועצה, תייתר את מלות המחוקק "אך לא יותר מהשטח שקבעה לכך המועצה" המצויות בהגדרת "בניין" בסעיף 269. ניתן היה לומר כי מלים אלו מעניקות למועצה את האפשרות להטיל רק על חלק מן הקרקע שעיקר שימושה עם המבנה את התעריף השמור לבנין, אולם לכך אין המחוקק צריך להידרש כל עיקר, שכן זאת רשאית המועצה לעשות באמצעות קביעת תעריפיה. מכאן המסקנה, כי מטרת הוראה זו היא להטיל על המועצה חובה לקבוע שיעור מירבי לקרקע שעיקר שימושה עם המבנה

המסווגת כבנין, אם המועצה מעוניינת להטיל על חלק מקרקע זו את התעריף השמור ל"בנין" (ההדגשות הוספו, א"ק).

33. מסקנה זו נתמכת גם בפסקי דין נוספים שנקטו בפרשנות דומה. כך למשל בעניין כ.א.ן נקבע כי:

"הגדרת "קרקע תפוסה" כפי שהיא מופיעה בסעיף 269, באה לקבוע את הגבולות בין בנין לקרקע, שכן הגדרת בנין באותו סעיף כוללת בחובה גם קרקע שעיקר שימושה עם המבנה. העולה מהשוואת שתי ההגדרות מעלה שקרקע שעיקר שימושה עם המבנה נחשבת בנין, ואילו קרקע שאין עיקר שימושה עם הבנין נחשבת קרקע תפוסה בתנאי שאינה קרקע חקלאית. לשון אחרת, בניגוד להנחת המערערת, אין ההגדרה של קרקע תפוסה באה לפטור את אותו חלק מהקרקע שהוא טפל לבנין מארנונה מכל וכל, אלא להיפך, לקבוע לה שיעור ארנונה גבוה יותר כמקובל לגבי בנין. ... מכאן נובע, שכל קרקע שנעשה בה שימוש היא קרקע תפוסה למעט קרקע חקלאית ואילו קרקע הטפלה לבנין נחשבת לבנין בתנאי שהעיריה בצו המיסים קבעה את השטח הראוי להיחשב כחלק מהבנין. אם העיריה לא קבעה כזאת, הרי כל הקרקע, גם זו שעושים בה שימוש עם הבנין, היא בגדר קרקע תפוסה" (ההדגשה הוספה, א"ק).

34. גם בעמ"נ (ח"י) 254/05 סופרגז חברה ישראלית להפצת גז בע"מ נ' מנהל הארנונה בעיריית כרמיאל [פורסם בנבו] (28.3.07) נקבע כי:

"שילוב הגדרת בנין עם הגדרת קרקע תפוסה מחייב את המסקנה כי קרקע שעיקר שימושה עם המבנה, כחצר או כגינה או לכל צורך אחר, תיחשב כבנין, ולא תחויב בנפרד כ"קרקע תפוסה" – הכול כפוף למגבלות השטח הצמוד שקבעה העירייה"

(ראו והשוו גם: ע"ש (ת"א) 2744/96 פז חברת נפט בע"מ נ' מנהל הארנונה עיריית גבעתיים, פסקה 11 [פורסם בנבו] (28.9.00); ע"ש 143/92 רשת הריבוע הכחול נכסים והשקעות בע"מ נ' מנהלת הארנונה עיריית ראשון לציון [פורסם בנבו] (1.9.94)).

35. אוסיף עוד כי גם התכלית החקיקתית המתחייבת מהעיקרון העומד בבסיס החיוב בארנונה ובשים לב למטרות הטלת הארנונה (עע"ם 980/04 המועצה האזורית חבל יבנה נ' אשדוד בונדד בע"מ [פורסם בנבו] (1.9.05) יש בה לתמוך בפרשנות הנתבעת. בהקשר זה מקובלים עלי דבריה של כבי השופטת מ' מזרחי בע"ש (י-ם) 3067/04 רהיטי דורון סחר 1992 בע"מ נ' מנהל הארנונה [פורסם בנבו] (2.6.05) כדלקמן:

"הדעת נותנת שאם שטח מסוים צריך להראות כנספח לבנין או למבנה, תעריף חיובו בארנונה צריך להיות דומה לזה של בנין או מבנה, וכאשר תעריפי הארנונה לבנין או למבנים גבוהים יותר סביר שרק קביעה מפורשת של הרשות המקומית בעניין השטח הנספח תחיל תעריפים גבוהים אלו על השטח הנספח. במובן זה, הפירוש שלפיו אי-קביעת השטח הנספח מרוקנת

את משמעות הביטויים העוסקים בזיקה לבנין בהגדרות קרקע תפוסה ואדמת בנין, מטיב עם החייב בארנונה ומתיישב עם ערך היסוד של ההגנה על זכות הקנין. טענתה של המערערת לפיה במצב דברים כזה (כאשר הרשות לא קבעה את גודל השטח הצמוד – ההערה שלי, א"ק) כל השטח פטור מארנונה מעוררת קשיים שלא ניתן ליישבם: מדוע חרף קיומו של שימוש בקרקע – ולו שימוש המשרת את הבניין – יהיה פטור השטח מארנונה, אף כי היסוד המקובל לחיוב בארנונה הוא השימוש. המערערת גם לא הבהירה מדוע קרקע שהיא טפלה לבנין או קשורה אליו בזיקה מיוחדת צריכה להיות פטורה כליל מארנונה..."

36. כאשר מיישמים את הדברים שנאמרו בפסיקה המובאת לעיל, אין מנוס מהמסקנה כי בשנת 2005 היטיבה הנתבעת עם הנישומים עת הטילה על השטח הצמוד ארנונה בתעריף של קרקע תפוסה, וזאת אף שבהיות השטח עומד בתנאים אלו היה בסמכותה לחייבו בתעריף הגבוה יותר לפי סיווג בניין (בשנה זו עמד תעריף בניין על סך של 69.83 ₪ למ"ר לעומת תעריף קרקע תפוסה העומד על 3.11 ₪ למ"ר). בכל מקרה שטח זה אינו פטור מתשלום ארנונה.

37. יצוין כי גם במהדורה הרביעית של ספרו (משנת 1995) החזיק רוטוביץ בדעה כי שטח שעיקר שימושו עם המבנה ונקבע בצו הארנונה גודלו הצמוד, ניתן לשומו כ"בניין" (עמ' 89). אולם כפי שציין בית המשפט בעניין דור אנרגיה, במהדורה החמישית הוא "שינה טעמו (אף לעניין עצם חיובה של קרקע שעיקר שימושה עם המבנה) – ולא פירש" ומשכך לא מצאתי לראות בדבריו תמיכה לטענות התובעת.

38. גם על יסוד התשתית העובדתית שהונחה בפניי לא ניתן לבסס מסקנה בדבר פטור לשטח הצמוד. התובעת ביססה את עיקר טענותיה על שתי החלטות של ועדת הערר: האחת בערר טוים אר אס והשנייה בערר טרקלין חשמל ("ההחלטות"). עיון בהחלטות מעלה כי מדובר בהחלטות קצרות ביותר שבהן לא פירטה הוועדה את טענות הצדדים, לא על סמך איזו הוראה החליטה להעדיף את הפרשנות המעניקה פטור לשטח הצמוד ולא הציגה נימוק ענייני לדחיית הפרשנות שהציעה הנתבעת. מן הראוי היה שכמצוות הדין תפרט הוועדה את הממצאים העובדתיים, את המסקנה המשפטית ואת ההנמקה לה (סעיף 20 לתקנות הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית) (סדרי דין בועדת ערר), תשל"ז-1977). עם זאת, מאחר שתקינותן של ההחלטות, או נכונותן מהבחינה המשפטית, אינן עומדות לדיון כאן, די שאקבע כי לצורך הוכחת התובענה הייצוגית אין די בהחלטות לאקוניות אשר אינן מאפשרות להסיק מהן, במידה הדרושה, את קיומה של תשתית עובדתית התומכת בטענות התובעת.

39. גם בעדותה של סיוון לא מצאתי סיוע לטענות התובעת. כאמור לעיל, מעדותה של סיוון עולה כי הפחתת 100 מ"ר משומת טוים אר אס בשנת 2005 נעשתה לצורך יישום החלטת ועדת הערר, שכאמור לעיל לא מצאתי כי יש בה לבסס את הטענה לפטור. הפחתה דומה בשומה לשנת 2006 נעשתה לאחר שנחתם בין הצדדים הסכם פשרה (צורף כמב/4), אשר אין בו כל אזכור לפטור

הנטען. סיוון חזרה והבהירה במהלך חקירתה כי מאז ומתמיד נהגה הנתבעת לחייב את נישומיה בגין כל שטחי החניה החל מהמטר הראשון וללא שנתנה פטור בגין השטח הצמוד. משכך, אין בעדות זו כדי לתמוך בטענת התובעת כי השטח הצמוד פטור מתשלום ארנונה.

40. מעבר לכך, וחשוב יותר, התובעת גם לא הביאה כל ראיה כדי לתמוך את טענתה הנוספת שלפיה השינוי בצו 2006 הביא לעלייה בחיובי הארנונה. התובעת לא צירפה את חיובי הארנונה שקדמו לשנת 2006 כמו גם את החיובים שהוטלו לאחר שנה זו, אף כי היה מצופה שתעשה כן. התובעת גם לא הציגה שומות ארנונה קודמות אשר העניקו לה פטור בגין 100 מ"ר, וכן לא הציגה תשריטי מדידה אשר מהם ניתן ללמוד כי החיוב בצווי הארנונה הוא בגין שטח שהופחתו ממנו 100 מ"ר כאמור.

41. מצווי הארנונה של השנים 2002 ו-2008 ומתשריט מדידה שהנתבעת צירפה כנספח 2 לכתב ההגנה, כמו גם מהטבלה לעיל, עולה בבירור כי חיובי הארנונה תאמו את השטחים שבהם מחזיקה התובעת, וכי ההעלאה הנטענת בחיובי הארנונה היא בשל שינוי במדידות השטחים שהתובעת מחזיקה ולא כתוצאה משינוי נוסח צו הארנונה. לא מיותר לציין כי התובעת לא התייחסה בטיעוניה לעניין השינוי בגודל השטחים המוחזקים אשר כאמור הביא להעלאת חיובי הארנונה. אלדד, אשר התבקש בחקירתו הנגדית להתייחס לטענה זו, העיד כי כלל לא ראה את חיוב הארנונה של שנת 2005, ולכן "לא יודע אם היה שינוי" (עמ' 15, ש' 29).

42. מסקנתי היא לכן שהתובעת לא הוכיחה את טענתה בדבר זכאותה לפטור מתשלום ארנונה בגין השטח הצמוד, שטח אשר ממילא נקבע כי אינו פטור מתשלום ארנונה.

השינוי בצו 2006

43. הנתבעת טענה כי השינוי בצו 2006 לא השפיע על חיובי הארנונה, מכיוון שטרם השינוי חייבה את נישומיה בגין השטח הצמוד בתעריף קרקע תפוסה, כפי שהמשיכה לחייב גם לאחר השינוי. לטענתה, היא שינתה את ההגדרה בצו 2006, מאחר שלא אכפה את התשלום בגין השטח הצמוד בהתאם לסיווג הקבוע בצו 2005 כ"בניין". בעשותה כן, באה הנתבעת לקראת הנישומים וויתרה על סמכותה לחייב את השטח הצמוד בתעריף הגבוה, והתוצאה היא שכעת היא אינה יכולה לחייב שטחים אלו כבניין וגם השטח הצמוד יחויב כקרקע תפוסה, כפי שממילא נהגה לעשות. עם זאת אציין שלדעתי, ובניגוד לטענת הנתבעת, השינוי בצו, אשר גם אם לא היה בו לשנות את שיעור הארנונה הנגבה בפועל, מצריך את אישור השרים.

44. כאמור לעיל, השינוי בצו 2006 נעשה בסעיף ההגדרות וכתוצאה ממנו שונה סיווגו של השטח הצמוד מסיווג "בניין" בצו 2005 לסיווג של "קרקע תפוסה", דבר שהביא להפחתה משמעותית בתעריף הארנונה שבסמכות הנתבעת לגבות בגין השטח הצמוד. [תקנה 4\(א\) לתקנות הסדרים במשק המדינה \(ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 2000\)](#), התש"ס-2000, הרלוונטית

לענייננו, אוסרת על הרשות המקומית לערוך שינויים בסיווג נכסים כאשר יש בהם להשפיע על סכום הארנונה, אלא באישור השרים, הנדרש לפי [תקנה 9\(ב\)](#), וכפי שכבר נפסק, אישור כאמור נדרש לא רק במקרים שבהם הרשות המקומית מעלה את תעריפי הארנונה אלא גם כאשר היא מבקשת להפחיתם ([עע"מ 1242/05](#) אולמי מצפור נוף האגם בע"מ נ' עיריית טבריה, פסקה 14 [פורסם בנבו] 18.11.08); להרחבה בעניין תכלית פיקוח השרים גם על החלטות בעניין הפחתת שיעורי הארנונה ראו עניין טוטנאור, פסקה 38).

45. דיני ההקפאה, כמו גם האיסור שהזכרנו, חלים על חיובי ארנונה שבסמכות הנתבעת לגבות בהתאם לדין וכפי שנקבע בצו הארנונה, ולא לשיעוריהם הנגבים בפועל לאחר הפחתה או ויתור של הרשות, ושאינם תואמים את ההוראות בצו ([ע"א 271/87 עיריית לוד נ' טלרד תעשיות טלקומוניקציה ואלקטרוניקה בע"מ, פ"ד מב\(1\) 119, 122 \(1988\)](#); עניין דור אנרגיה פסקה ט(6), [עע"מ 4068/10 עיריית חולון נ' קר פרי בע"מ](#) [פורסם בנבו] 20.12.11); [עע"מ 8223/07](#) אפריים היים נ' מועצה אזורית דרום השרון, [פורסם בנבו] פסקה 16 (26.6.11). לכן, אף שלא היה בשינוי בצו 2006 כדי להשפיע על חיובי הארנונה שהנתבעת גובה בפועל, הוא שינה את סיווג השטח הצמוד וכן את שיעור הארנונה שבסמכות הנתבעת לגבות, ובהעדד אישור השרים הוא שינוי אסור.

46. מסקנה זה מעוררת כעת את השאלה אם התובעת, כמו גם יתר חברי הקבוצה, תידרש לשלם בדיעבד תשלומים בגין השטח הצמוד בסיווג "בניין" כפי נקבע טרם השינוי בצו 2006. שאלה זו נדונה בהרחבה [בעע"מ 4551/08 עיריית גבעת שמואל נ' חברת החשמל לישראל בע"מ](#), [פורסם בנבו] פסקה 45 ואילך (1.12.11) (וראו גם [עע"מ 7749/09 אורט ישראל חברה לתועלת הציבור נ' הממונה על מחוז ירושלים במשרד הפנים](#) [פורסם בנבו] 30.11.11), ואולם במסגרת הדיון בענייננו אינני נדרש לדון בה ויהיה מקום לברר שאלה זו אם הנתבעת תחליט לעשות כן.

47. לסיכום, משהגעתי למסקנה כי בצו 2005 לא ניתן פטור לשטח הצמוד ולא הוכח כי השינוי בצו 2006 הביא להעלאה שלא כדין בחיובי הארנונה שהושתו על התובעת, כמו גם על יתר חברי הקבוצה, אין מנוס מדחיית התביעה.

התובעת תשלם לנתבעת שכר טרחת עורכי דין בסכום של 60,000 ₪.

ניתן היום, כ"ט טבת תשע"ד, 01 ינואר 2014, בהעדר הצדדים.

חתימה

א' קיסרי 54678313

נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

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