בית המשפט המחוזי מרכז-לוד בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 27122-04-11 תוסף קומפאונדס בע"מ נ' ועד מקומי תנובות

בפני **כב' השופט יעקב שינמן**

עותרת **תוסף קומפאונדס בע"מ**
ע"י ב"כ עו"ד איתן בראש ו/או חיים סודקביץ

נגד

משיב **ועד מקומי תנובות**
ע"י ב"כ עו"ד ירון מאיר
כהן,וילצ'יק, קמחי ושות'

פסק דין

לפני עתירה מנהלית המופנית נגד החלטת המשיב (להלן גם: "**הועד המקומי**") מיום **1.12.2009** בה חייב המשיב את העותרת בארנונת ועד מקומי משנת 2009 וכן חייבה למפרע במיסי ועד מקומי (ארנונה כללית) לשנים **2003** – **2008** (להלן: "**ההחלטה**").

הרקע לעתירה

1. העותרת היא חברה פרטית העוסקת בייצור חומרי פלסטיקה במפעל באזור התעשייה הנמצא בסמוך לישוב תנובות. ישוב תנובות הוא אחד מ – 18 ישובים במועצה האזורית לב השרון (להלן: "**המועצה**"). בשנת 1987 רכשה חברת האם של העותרת זכויות במקרקעין עליהם נמצא המפעל.

2. המשיב, ועד מקומי תנובות, הוא "**רשות מקומית**" כהגדרתה בסעיף 3 ל**חוק הפרשנות, תשמ"א – 1981** (להלן: "**חוק הפרשנות**") אשר נתכונן מכוח סעיף 3 ל**פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]** (להלן: "**פקודת המועצות**") ובהתאם להוראות **צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח – 1958** (להלן: "**צו המועצות**").

3. עד שנת 2009 נדרשו כל מחזיקי הנכסים העסקיים באזור תעשיה תנובות, ביניהם העותרת, לשלם ארנונה למועצה. בחודש דצמבר 2009 שלחה תנובות לעותרת את ההחלטה שעניינה הודעת חיוב בדרישה לתשלום ארנונת ועד מקומי החל משנת 2003 ועד שנת 2009 (כולל).

תמצית טענות העותרת

4. ביום **20.12.2009** קיבלה העותרת בהפתעה גמורה את הודעת החיוב בה הטיל המשיב לראשונה ארנונת ועד מקומי עליה ועל יתר בעלי העסקים באזור התעשייה. בהודעת החיוב נרשם: "**מבדיקה שערך לאחרונה הועד המקומי עלה, כי בטעות לא חויב הנכס**

שבהחזקתכם במיסי ועד...". המשיב לא פירט את סוג הטעות ובמענה לפניית העותרת, טען המשיב כי הוא לא ידע, עד שלהי שנת 2009, כי אזור התעשייה נכלל בתחום שיפוטו.

5. החלטת המשיב נעשתה תוך עקיפה של "חוקי ההקפאה" בחוסר סמכות או בחריגה בסמכות ולפיכך היא בלתי חוקית ובטלה מעיקרה;

6. בניגוד לסעיף 9ב ל**חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ד – 1992** (להלן: "**חוק ההסדרים**") כפי שתוקן במסגרת סעיף 27 ל**חוק המדיניות הכלכלית לשנת 2005 (תיקוני חקיקה), תשס"ה – 2005**, המשיב לא פנה ולא ביקש את אישור השרים ל"הטלה ראשונה" של המיסוי החדש בהתאם. אף אם המשיב היה פונה בבקשה מתאימה, בקשתו היתה נדחית בהתאם למדיניות שרי הפנים והאוצר המפורטת בחוזר מנכ"ל משרד הפנים שלא לאשר הטלה ארנונה לראשונה על ידי הועד המקומי עבור נכסים שאינם למגורים.

7. יש לדחות את טענת המשיב כי אין מדובר בהטלה לראשונה וכי המיסוי על נכס שלא למגורים הוטל עוד קודם לכן בשנת 2003; במהלך כל השנים עד חודש דצמבר 2009 לא חויב אף נכס באזור התעשייה והחלטות המשיב עצמן קובעות **חיוב למגורים בלבד**. בכל פרוטוקולי ישיבות הועד המקומי בין השנים 2002 – 2009 לא נדונה כלל שאלת חיוב נכסים שלא למגורים. צווי ארנונה של המשיב לשנת 2003 ו – 2004 בהם נרשמו סיווגים אף לנכסים שלא למגורים, הינם צווים מלאכותיים, עקרים וחסרי תוקף שכן פרוטוקול הדיון של המשיב קובע באופן מפורש כי החיוב הינו למגורים בלבד. גם בחיוב הרטרואקטיבי לשנים 2003 – 2008 השתמש המשיב בתעריף של שנת 2009.

8. אמנם ביום **20.12.2010** הודיע משרד הפנים לעותרת כי הטלת הארנונה לפני שנת 2005 על ידי המשיב לא היתה טעונה אישור שר הפנים ושר האוצר מהטעמים שפורטו בחוות הדעת של ב"כ המשיב, אולם העובדות עליהן הסתמך משרד הפנים בהודעתו ונמסרו לו על ידי המשיב היו שגויות.

9. חוות הדעת המשפטית של ב"כ המשיב בנוגע לחוקיות הטלת ארנונה כללית על נכסים בתחום אזור התעשייה (מיום **28.1.2009**) קבעה כי ניתן לחייב את בעלי העסקים באזור התעשייה מאחר ואי חיובם נעשה בטעות, אולם קביעה זו סויגה בחוות הדעת בכך שיתכנו פרשנויות שונות למונח "הטלת ארנונה לראשונה על סוג נכס" ויתכן כי תעלה הטענה בדבר הצורך באישור השרים לפי סעיף 9ב לחוק ההסדרים.

10. לחילופין, גם אם תתקבל טענת המשיב כי החיוב בארנונה בגין סיווג תעשיה אושר והוטל בשנת 2003, הרי ב[עת"מ 1471/02] **דימנשטיין נ' ועד מקומי מושב משמר השבעה** (פורסם בנבו, 14.9.2003) ו[עע"מ 146/04] **ועד מקומי מושב משמר השבעה נ' דימנשטיין** (פורסם בנבו, 19.3.2006) נקבע כי מועד ההטלה "לראשונה" הוא המועד בו הטיל וחייב המשיב הלכה למעשה את הנישום בשנת 2009 ולא מועד חקיקת צו הארנונה.

11. הנהלת המשיב חלה על תחום המושב בלבד ולא על שטח אזור התעשייה הנמצא מחוץ לתחומי המושב.

12. ההחלטה אינה סבירה באופן קיצוני ביותר שכן היא מעשירה את קופת תנובות באופן בלתי סביר; על מס הועד המקומי לשמש למימון פעולות שהואצלו למשיב על ידי המועצה. הועד המקומי יכול להטיל מיסים ובלבד שהטלתם תהיה תואמת את המטלות והסמכויות שהמועצה אצלה לו. הארנונה המקומית אינה בבחינת "מס" טהור, אלא תשלום שניתן לסווגו בין אגרה המשמשת לכיסוי הוצאות לשירות שניתן, לבין מס אשר אין בינו לבין השירות כל זיקה. מאחר והמשיב קבע בתקציבו כי לצורך מימון כל הפעולות שהואצלו לו על ידי המועצה די ב – 446,000 ₪ (תקציב 2009), לא יוכל המשיב לגבות מעבר לכך. המשיב אינו נותן שירות לעותרת והארנונה שהוטלה על העותרת אינה משמשת את המשיב למימון הפעולות שהוטלו עליו.

13. המשיב לא עמד בתנאים להטלת ארנונת ועד מקומי הקבועים בסעיף 133(א) לצו המועצות שהוצא מכוח פקודת המועצות המקומיות ובסעיף 9(ב)(2) לחוק ההסדרים; העותרת קיבלה חוות דעת מטעם מנכ"ל משרד הפנים לשעבר, מר אריה בר, המאשרת כי הטלת החיוב נשוא העתירה באופן שבו בוצע הינה בלתי חוקית ויש לבטלה (נספח ו' לעתירה).

14. המשיב לא נימק את הודעת החיוב כראוי ונטל הראיה על המשיב להוכיח כי דרישת התשלום ראויה; הודעת החיוב לא הוצאה מהמערכת הכללית להטלת חיובים של המשיב אלא ממערכת מקבילה.

15. לחילופין, העותרת טוענת כי ברכישת המקרקעין והקמת המפעל נשוא העתירה, היא הסתמכה על הבטחות המועצה המהווה "הבטחה שלטונית" לאי חיוב שטח המפעל בארנונה לועד המקומי.

16. לחילופין, הטלת המיסוי באופן רטרואקטיבי אסורה וסותרת את הוראות החוק ודינה בטלות.

17. בסקירה שערכה העותרת בוועדים מקומיים אחרים הדומים במאפייניהם למשיב, עולה כי לא מוטל מס ועד על נכסים שאינם למגורים.

18. הגשת העתירה מעכבת את תשלום הארנונה שבמחלוקת ובהתאם ל**אכרזת המיסים (גביה) (ארנונה כללית ותשלומי חובה לרשויות המקומיות) (הוראת שעה), התש"ס – 2000** על הרשויות המקומיות נאסר באופן מפורש לפעול לגביית חובות ארנונה שנויים במחלוקת כל עוד לא מוצו כל ההליכים לגביהם.

<u>תמצית טענות המשיב</u>

יש לדחות את העתירה מהטעמים הבאים:

19. אי חיוב העותרת יביא לאפלייתה לטובה ביחס לשאר התושבים והעסקים המשלמים ארנונה למשיב; המשיב הוסמך על ידי המועצה להטיל ארנונה כללית החל משנת **2002** על נכסים שאינם נכסים למגורים, לרבות נכסים כגון נכסה של העותרת. בשנת **2009** התברר למשיב כי נכס העותרת מצוי בתחום שיפוטו ולא מחויב בארנונה והמשיב הנפיק חיובי ארנונה לכלל הנכסים באזור התעשייה לרבות נכס העותרת.

20. אין צורך באישור שר הפנים להטלת ארנונה על ידי המשיב בנסיבות דנן; אין מדובר על "הטלה לראשונה" המצריכה אישור השרים בהתאם לסעיף 9ב לחוק ההסדרים שנכנס לתוקף מיום 1.1.2005. כבר בשנת **2002** הטיל המשיב ארנונה כללית על סוגי נכסים שאינם למגורים בתחומו ולכל המאוחר בשנת **2004** החל לגבות ארנונה מנכסים אלה. עד לחקיקת סעיף 9ב לחוק ההסדרים, היה מוסמך המשיב להטיל ארנונה "לראשונה" ככל רשות מקומית – ללא צורך באישור השרים. משנת **2002** ואילך הוגש לאישור המועצה צו המסים המלא חתום על ידי המשיב ובו כלולים סיווגי נכסים שאינם למגורים והמועצה אשרה כדין את צווי המיסים ואישרה לו להטיל ארנונה בתחומו. גם עמדת משרד הפנים (נספחים 8 – 9 לכתב התשובה מטעם המשיב) היא כי הטלת ארנונה לפני שנת **2005** אינה מצריכה אישור שרים.

21. חיוב העותרת בשנת **2009** אינה מהווה "הטלה לראשונה" על "סוג נכס" המצריכה אישור שרים. אין בהוצאת הדרישות בשנת **2009** כדי להוות "הטלת ארנונה לראשונה על סוג נכס" כהגדרתה בסעיף 9ב לחוק ההסדרים, אלא מדובר בהוצאת דרישות לתשלום ארנונה מקום בו היה קיים חיוב עקרוני בעבר, אולם בשל טעות לא נגבתה הארנונה. משהחליט המשיב להטיל ארנונה על נכסים אחרים בתחום שיפוטו ואלה חיובו על ידו מזה שנים, נוצר חיוב עקרוני בארנונה גם ביחס לנכסי העותרת ונכסים אחרים באזור התעשייה ועל כן חייב היה המשיב להטיל ארנונה גם על הנכסים באזור התעשייה המצויים בתחום שיפוטו.

22. הארנונה הינה בבחינת "מס" ועל כן אין זיקה בינה לבין השירותים הניתנים לעותרת על ידי המשיב; אמנם סמכויות ועדים מקומיים לגבות מיסים הינה בגדר רשות בהתאם לסעיף 133(א) לצו המועצות, אך מרגע שנתנה למשיב הסמכות לגבות את המיסים, הגבייה זהה באופייה לגביית מיסי ארנונה על ידי רשויות מקומיות אחרות ואף חלה עליהם החובה לגבות מיסי ועד מקומי, תוך שמירה על עיקרון ההטלה השוויונית.

23. חיוב הארנונה על ידי המשיב הינו סביר ותואם את חוק ההסדרים ותקנותיו. הטלת הארנונה על ידי המשיב אינה חורגת ממגבלות חוק ההסדרים ואף מתחייבת לצורך שמירה על עיקרון ההטלה השוויונית והתאמת חיובי הארנונה המוטלים על נכסים שבתחום שיפוט דו רובדי (מועצה אזורית וועד מקומי) לעומת נכסים שבתחום שיפוט מועצה אזורית בלבד.

24. ביחס לטענת העותרת בנוגע להשוואה מול וועדים מקומיים אחרים – מאחר והארנונה מהווה מס מקומי, החיוב בה נתון ומותאם לצרכים של האזור בהתאם לשירותים הנדרשים על מנת לשמור על רמת חיים נאותה באותה הסביבה ואין להשליך מצווי ארנונה אחרים לענייננו.

25. החיוב בשנת **2009** ביחס לשנים **2003** – **2009** אינו בגדר הטלה רטרואקטיבית אסורה, אלא עדכון רישומי המשיב בדבר קיומם של נכסים וחיובים שעה שחל עליהם חיוב רעיוני עוד בתחילתה של כל שנת מס, עת הוטלה ארנונה על ידי המשיב.

26. קיימים שיקולים בעטיים יש לתקן את הטעות ולחייב את העותרת בתשלום גם למפרע; הימנעות מחיוב העותרת משמעותה מתן פטור שלא כדין והימנעות מתיקון הטעות תביא לאפליה ואי שוויון ולהנצחתה ולהפרת האיזון הראוי במינהל תקין.

27. לעותרת לא ניתנה הבטחה מינהלית לפטור מארנונה; התחייבות המועצה הנטענת אינה עונה על התנאים לקיומה של התחייבות מנהלית.

28. אין כל פגם בדרישות התשלום וטענות מסוג זה מתבררות במסגרת השגה והעותרת לא ניצלה זכות להגיש השגה על דרישת התשלום. גם אם נפל פגם טכני או אם לא נשלחה דרישה לחיוב עם הטלת מיסי הארנונה, אין בכך כדי לאיין את עצם החיוב של העותרת.

29. אין בעובדה שלמשיב נקבע תקציב מסוים בשנה קודמת, כדי להפוך את גביית מיסי הועד המקומי מנכסים, אשר עד היום לא חויבו בטעות, לבלתי סבירה, רק בשל העובדה שחיוב זה מגדיל את תקציבו לאותה שנה ביחס לשנים הקודמות.

<u>עדויות</u>

30. בהתאם לסמכותי לפי תקנה 15(א) ל**תקנות בתי משפט לענינים מנהליים (סדרי דין), תשס"א - 2000**, אפשרתי לצדדים לחקור את המצהירים על תצהיריהם.

31. העותרת צירפה לתמיכה בעתירה 2 תצהירים מטעם מר **עמוס מגידס**- יו"ר דירקטוריון העותרת, תצהיר מטעם **מר צבי חרות** – **ראש המועצה לשעבר**, חוות דעת מומחה מטעם **מר אריה בר** – **מנכ"ל משרד הפנים לשעבר** וחוות דעת מומחה **מר אורי בן ישי**- כלכלן. ב"כ המשיב הודיע בדיון ביום 15.4.12 כי הוא אינו מעוניין לחקור את עדי העותרת (עמ' 6 לפרוטוקול ש' 11).

32. מטעם המשיב העידו ונחקרו לפניי; מר מאיר שביט – גזבר המועצה מנהל הארנונה וממונה על גביה במועצה (להלן: "**מר שביט**"), מר יהושוע יוסף – יו"ר הועד המקומי (להלן: "**מר יוסף**").

<u>דיון והכרעה</u>

1. לאחר שעיינתי בעתירה, בתגובת ובתשובת המשיב לעתירה, בהודעת העותרת על הגשת תצהיר נוסף, בבקשת העותרת להגשת תגובה לתשובה ובסיכומי הצדדים ולאחר שקיימתי דיון בעתירה כולל חקירות העדים, אני סבור כי יש לקבל את העתירה מהטעמים שאפרט להלן.
   את ההכרעה בעתירה אחלק לשני חלקים: הראשון – ביחס לחיוב העותרת בגין שנת **2009** והשני – חיוב העותרת בגין השנים **2003** – **2008**;

חיוב העותרת בגין שנת 2009 – כללי: סמכות הוועד המקומי להטיל ארנונה

2. המבנה השלטוני במועצות האזוריות מוסדר בפקודת המועצות ובצו המועצות שהוצא מכוחה.

חיקוקים אלו: "**מעצבים מבנה משפטי דו-ריבדי של המועצה האזורית, על דרך חלוקת הממשל בין סמכויות המועצה האזורית כגוף-על המופקד על ניהולם של הישובים שבמסגרתה, לבין הוועדים המקומיים שבתחומה, אשר נבחרו על-ידי הישובים השונים לנהל את ענייניהם. המועצה האזורית היא הדרג השלטוני העליון של האזור, והיא מייצגת בתורת ישות משפטית נפרדת, את האזור כולו, ובסמכותה לטפל ולפעול בכל ענין הנוגע לציבור בתחום המועצה (סעיף 63 לצו המועצות האזוריות). ... ברובד הבסיסי של השלטון המקומי נמצא הוועד המקומי, המופקד על ניהול ענייני הישוב בתחום המועצה האזורית**" (ראה: רע"פ 1782/03 **הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, משגב נ' סועאד**, (פורסם בנבו, 30.12.2004) סעיף 9 לפסק הדין (להלן: "**עניין סועאד**"); בג"ץ 753/87 בורשטיין נ' שר הפנים, פ"ד מב(4) 462, 466; בג"ץ 258/85 עמר נ' פרץ ואח', פ"ד מב(3) 485; בג"ץ 921/89 מנחם נ' רשם האגודות השיתופיות, פ"ד מד(1) 516; י' בלנק "**משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל**" משפטים לד(2) (תשס"ד) 197, 223-222).

3. פקודת המועצות מסדירה בסעיף 3 את כינונו של הועד המקומי. פרק ארבעה עשר לצו המועצות מסדיר את תפקידו של הועד המקומי וקובע בסעיף 90 כי: "**כל ישוב יתנהל על ידי ועד מקומי**".

4. בעניין סועאד שצוטט לעיל, נפסק כי על פי סעיף 132 לצו המועצות:

> "**לועד מקומי יהיו בתחום הנהלתו אותן סמכויות שיש למועצה בתחומה על פי סעיף 63 לצו, 'אולם הוא לא יהיה רשאי להשתמש בסמכויות אלה אלא במידה שהמועצה אינה משתמשת בהן, וכל עוד אין בכך משום סתירה להחלטות המועצה שהודיעו עליהן לועד, ולחוקי העזר שלה'. ... סמכותו של הוועד המקומי היא סמכות כפופה לסמכויות המועצה. הוא פועל בתחום שהותירה לו המועצה, וזו יכולה בכל עת ליתן או ליקח ממנו סמכויות**".

5. סמכות הועד המקומי להטיל מיסים קבועה בסעיף 133 לצו המועצות הקובע כדלקמן:

> "**(א) ועד מקומי רשאי, באישור המועצה, להטיל בתחום הנהלתו כל מס שהמועצה רשאית להטיל לפי סעיף 68(א) ורשאי הוא, באישור המועצה ובכפוף להוראות חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 (להלן – חוק ההסדרים), והתקנות שהותקנו לפיו להטיל ארנונה כללית, והכל לצורך ביצוע הסמכויות שהמועצה אצלה לו (להלן – מסי ועד מקומי); לא החליט ועד מקומי על הטלת מסי ועד מקומי בתחומו, רשאית המועצה, לאחר שניתנה לועד המקומי הזדמנות להשמיע את טענותיו, להחליט על הטלת מסי ועד**

מקומי כאמור אם נוכחה שהם דרושים לביצוע הסמכויות שאצלה לועד המקומי.

(ב) ועד מקומי ישתמש לצורכי הטלת מסים וארנונה כללית בשומות המועצה שנקבעו לנכסים בתחום הנהלתו; אם אין למועצה שומות מתאימות רשאי הועד המקומי לערוך שומות.

(ג) הוטלו מסי ועד מקומי, כאמור בסעיף קטן (א), ייגבו מסי הועד המקומי בידי המועצה יחד עם הארנונה שהוטלה על ידה, ויועברו לועד המקומי בניכוי הוצאות הגביה החלות עליו, אלא אם כן החליטה המועצה להסמיך את הועד המקומי לגבות את המסים האמורים, כולם או חלקם.

(ד) דיני גבייתם של מסי המועצה יחולו, בשינויים המחויבים לפי הענין, על גבייתם של מסי ועד מקומי; נגבו המסים בידי הועד המקומי, יהיו ליושב ראש ועד מקומי אותן הסמכויות הנתונות לראש המועצה בקשר לגביית המסים.

(ה) הוסמך הועד המקומי לגבות ארנונה כללית, יחולו עליו תקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993, בשינויים המחויבים לפי הענין, כאילו במקום "המועצה" כתוב בהם "הועד המקומי"; הועד המקומי לא יפחית תשלומי ארנונה כללית אלא על פי התקנות האמורות ועל פי תקנות שיותקנו לענין זה לפי חוק ההסדרים.

(ו) לא החליט ועד מקומי על הטלת מסי ועד מקומי לשנת כספים מסוימת או לא אישרה המועצה מסי הועד, כאמור בסעיף קטן (א), ישולמו בתחום הועד המקומי מסי ועד מקומי, בסכומים ובמועדים שנקבעו בשנה הקודמת כשהם מעודכנים ומחושבים על פי הדינים החלים על ארנונה כללית, אלה אם אושרו כדין ביטולם או הפחתתם של מסי הועד המקומי, כולם או חלקם.

(ז) נוכחה המועצה שועד מקומי שהוסמך לגבות את מסי הועד אינו גובה אותם או מתרשל בגבייתם, רשאית המועצה, לאחר שהתרתה בועד המקומי, לגבות את מסי הועד המקומי במקום הועד המקומי ולהשתמש בהם בהתאם לתקציבו, לצורכי היישוב.

(ח) המועצה רשאית, לבקשת הועד ובנסיבות מיוחדות, להטיל בתוך שנת הכספים תוספת למסי ועד, בעת התקופה שמיום האישור עד סוף שנת הכספים, ולקבוע מועדים לתשלום התוספת; הוראה זו אינה גורעת מהוראות סעיף 11 לחוק ההסדרים."

6. הנה-כי-כן, בהתאם לסעיף 133(א) לצו המועצות, סמכותו של ועד מקומי להטיל ארנונה כללית **כפופה לאישור המועצה האזורית ולחוק ההסדרים**.

7. בהתאם לסעיף 69 ל**חוק המדיניות הכלכלית לשנת 2005 (תיקוני חקיקה), התשס"ה – 2005**, ביום 1.1.2005 נכנסה לתוקף הוראת סעיף **29ב** לחוק ההסדרים הקובעת את הצורך

באישור שר הפנים ושר האוצר בנוגע ל"**הטלה ראשונה**" של ארנונה כללית על ידי ועד מקומי, כדלקמן:

"**בלי לגרוע מהוראות סעיף 9(ב)(2), ועד מקומי כמשמעותו בסעיף 3 לפקודת המועצות המקומיות, לא יטיל לראשונה ארנונה כללית על סוג נכס המצוי בתחומו, אלא לאחר שקיבל את אישור השרים לכך; הוראות סעיף 9 (ב)(2) סיפה יחולו לענין אישור השרים לפי סעיף זה.**" (ההדגשה שלי – י.ש.)

8. סעיף 9ב לחוק ההסדרים הוסיף דרישת אישור ייחודית לאישור השרים כאשר הועד המקומי מטיל לראשונה ארנונה על סוג נכס המצוי בתחומו. הדרישה שוועד מקומי יקבל את אישור השרים בהטלה של ארנונה לראשונה נועדה כדי להתמודד עם סיטואציה ייחודית שבה על הנכס כבר מוטלת ארנונה על ידי המועצה האזורית וכעת מבקש הוועד המקומי להוסיף על כך לראשונה ארנונת ועד מקומי. המשמעות יכולה להיות עלייה של ממש בתעריף המוטל על הנכס ללא אישור השרים ומכך ביקש למעשה המחוקק להימנע (ראה: עע"מ 8223/07 **אפרים היים נ' מועצה אזורית דרום השרון** (פורסם בנבו, 26.6.2011)).

9. עיקר המחלוקת בין הצדדים נוגעת לשאלת המועד בו הוטלה לראשונה ארנונה על נכסים שאינם למגורים על ידי המשיב;
בעוד שלטענת העותרת, המשיב הטיל לראשונה ארנונה על נכסים שאינם משמשים למגורים רק בשנת **2009** ולכן, בהתאם לסעיף 9ב לחוק ההסדרים, נדרש אישור השרים להטלתה; מנגד, לטענת המשיב הוא הוסמך על ידי המועצה להטיל ולגבות ארנונה כללית משנת **2002/3** על נכסים שאינם נכסים למגורים ולכן לא נדרש אישור השרים להטלת הארנונה על העותרת.

10. לפיכך, לצורך הכרעה במחלוקת בין הצדדים, אבחן להלן האם המשיב החל להטיל ארנונה כללית ולגבותה מאת מחזיקי נכסים שאינם משמשים למגורים לפני המועד בו נכנס לתוקף סעיף 9ב לחוק ההסדרים (ביום **1.1.2005**).

11. מהמסמכים והעדויות שהוצגו לפני בנוגע לעניין זה, עולה התמונה הבאה ביחס לשנים שקדמו לשנת **2005**;
לגבי שנת **2002** – ביום 17.4.2000 אישרה המועצה את צו המיסים של המשיב לשנת 2002 (נספח א' לבקשת העותרת מיום 4.7.11 להגשת תשובה לתגובת המשיב). לצו צורפה החלטת המשיב שכותרתה: "**החלטת הועד המקומי ישוב תנובות – מושב עובדים בדבר היטל מיסים (ארנונה כללית) לשנת 2002**" ובהחלטה זו צוין כי: "**בתוקף סמכותה של הועד המקומי מחוק ההסדרים במשק המדינה... החליטה הועד המקומי בישיבה מיום 11.12.01 להטיל מס ועד מקומי בתחום הועד לשנת הכספים 2002...**". בטבלת שיעורי הארנונה נשוא הצו צוין בסעיף 4 סיווג ארנונה לתעשייה כולל מפעלים (סוג נכס 402).
לעומת זאת, מעיון בהחלטת המשיב נשוא הצו - מיום **11.12.01** - עולה כי על סדר יומה של ישיבת מליאת הועד המקומי בה נדונה "**הטלת ארנונה כללית של הועד המקומי (מסי ועד) לשנת הכספים 2002**" (פרוטוקול הישיבה, נספח ז' לעתירה) צוין בסעיף 2 לאותו פרוטוקול,

כי הארנונה הכללית מוטלת על: "**בנין המשמש או המיועד לשמש למגורים**" ואילו לגבי מבנה חקלאי ואדמה חקלאית לא נקבעה ארנונה.
בפרוטוקול אותה ישיבה לא נכללה החלטה ביחס להטלת ארנונה על נכסים בסיווג לאזור תעשייה.

12. בתגובה לסתירה העולה מן הצו והחלטת המשיב מיום **11.12.01** טען המשיב, כי בשנת **2002** המועצה הסמיכה אותו להטיל ארנונה כללית ולגבותה מאת מחזיקי נכסים שאינם משמשים למגורים והתירה למשיב לגבות עד 30% מהארנונה הנגבית על ידה. המשיב צירף את החלטת המועצה מיום 27.1.2002 (נספח 2 לכתב התשובה), הנוגעת בין היתר, ל: "**אישור צווי מיסים – תקציבים מוניציפליים – לשנת 2002 – הרשאת ועדים מקומיים**" ובה צוין כי: "**המליאה מאשרת את צווי המיסים והתקציבים המוניציפליים של הועדים המקומיים לשנת התקציב 2002. להלן רשימת הישובים:... תנובות. לעניין הנכסים והסיווגים השונים, הובא לידיעת החברים על החלטת שר האוצר ושר הפנים לא להענות לפניית הועדים המקומיים לגבות ארנונה מנכסים וסיווגים שונים. למרות האמור, מתירה המליאה לגבות עד 30% מהארנונה הנגבית ע"י המועצה. בכל מקרה, הועד המקומי נושא באחריות על כך. המועצה תיתן סיוע משפטי לועדים המקומיים במידה וידרש.**".

13. לעומת זאת, במהלך ההליך לפני שינה המשיב את גרסתו לגבי המועד המדויק בו הוטל לראשונה החיוב על נכסים שאינם למגורים וגרסתו אף סותרת הליכים אחרים בהם טען ביחס להטלת החיוב על נכסים כאמור;

כך, בסעיף 3 למכתב ב"כ המשיב למשרד הפנים (מיום 13.12.10) (נספח ד' לעתירה) צוין: "**בענייננו, הוסמך הועד המקומי על ידי המועצה להטיל ולגבות ארנונה כללית החל משנת 2003 על נכסים שאינם נכסים למגורים המצויים בתחום שיפוטו של הועד המקומי. בהתאם, בשנת 2003, החל הועד המקומי להטיל ארנונה כללית ולגבותה מאת מחזיקי נכסים שאינם משמשים למגורים.**" (ההדגשה בקו שלי – י. ש) ובסעיף 16 לאותו מכתב: "**הטלת ארנונה על ידי הועד המקומי על נכסים שאינם משמשים למגורים, לראשונה בשנת 2003, הינה הטלת ארנונה לראשונה על נכסים, אשר על פי חוק ההסדרים אין צורך בקבלת אישור שר הפנים להטלתה**".

גם בתגובת המשיב לעת"מ (מחוזי מרכז) 9879-05-10 **גלם מתכות ופלסטיק 2000 בע"מ** [פורסם בנבו] שהוגשה נגד המשיב והמועצה ונתמכה גם כן בתצהירים של מר יוסף ומר שביט, ציין המשיב (בסעיף 3): "**בענייננו, הוסמך הועד המקומי על ידי המועצה להטיל ולגבות ארנונה כללית החל משנת 2003 על נכסים שאינם נכסים למגורים, ולרבות על נכסים כגון נכסה של העותרת, אשר אין חולק שמצוי בתחום שיפוטו של הועד המקומי**". (ההדגשה שלי – י. ש.).

גם בתגובה מקדמית מטעם המשיב והמועצה בעת"מ (מחוזי מרכז) 9873-07-10 **פז חברת נפט בע"מ** [פורסם בנבו] שהוגשה נגד המשיב והמועצה ציין המשיב (בסעיף 3): "**בענייננו,**

הוסמך הועד המקומי על ידי המועצה להטיל ולגבות ארנונה כללית החל משנת 2003 על נכסים שאינם נכסם למגורים..." (ההדגשה בקו שלי – י. ש.).

14. לעומת זאת, בעתירה שלפני טען המשיב טענות עובדתיות סותרות לגבי מועד ההטלה לראשונה; כך, בתגובת המשיב צוין כי המשיב הטיל ארנונה על נכסים שלא למגורים כבר בשנת **2003/4** (סעיפים 3, 5, 26א, 66, 95). בהמשך התגובה, ציין המשיב את שנת **2004** כשנה בה מטיל המשיב ארנונה על נכסים שאינם משמשים למגורים (סעיפים 53, 71) וכי ההטלה לראשונה היתה "**לכל המאוחר בשנת 2004**" (סעיף 78 לתגובה).

בכתב התשובה שהגיש המשיב, נטען (בסעיף 3) כי: "**בענייננו, הוסמך הוועד המקומי על ידי המועצה להטיל ארנונה כללית החל משנת 2002 על נכסים שאינם נכסים למגורים...**" ובהמשך (סעיף 12): "**בשנת 2002 הוסמך הוועד המקומי להטיל ארנונה כללית ולגבותה מאת מחזיקי נכסים שאינם משמשים למגורים, בהתאם לאישור המועצה**" (ההדגשות בקו שלי – י.ש.). המשיב חזר על כך ששנת **2002** היא השנה בה הוסמך לראשונה להטיל ארנונה על נכסים שאינם למגורים מספר פעמים בכתב התשובה (סעיף 30א, 58, 70, 71, 76, 83 ו – 88).

15. כשנשאל מר יוסף במהלך חקירתו הנגדית על עצם הסתירה בין מועדי ההטלה לראשונה בין ההליכים השונים, הוא לא הצליח ליישב כראוי סתירה זו (עמ' 8 ש' 22 – עמ' 9 ש' 14) והשיב כי: "**אני ב – 2003, 2004, 2005,, 2006 לא הייתי שם.**" (עמ' 9 ש' 12).

16. אני סבור כי המשיב מושתק מלטעון בהליך שלפני טענות סותרות להליכים הקודמים ובכלל זה ביחס למועד בו החל להטיל ארנונה כללית על נכסים שאינם למגורים. במקרה זה יש להחיל ביחס למשיב את דוקטרינת ה"השתק שיפוטי".

ההשתק השיפוטי הוגדר במילים אלה על ידי השופטת ד' דורנר בע"א 513/89 Interlego נ' Exin-Lines, פ"ד מח(4) 133, 194 (להלן: "**פרשת אינטרלגו**"):

> "**בעל דין שטען טענה בהליך אחד וטענתו התקבלה, מושתק מלהתכחש לטענתו גם בהליך נגד יריב אחר (שבענייננו לא נוצר מעשה-בית-דין) ולטעון טענה הפוכה**".

הטענה בדבר השתק שיפוטי יכולה להתעורר מקום בו אחד מבעלי הדין מעלה טענות עובדתיות או משפטיות סותרות באותו הליך עצמו או בשני הליכים שונים. התכלית שמאחורי ההשתק השיפוטי היא למנוע פגיעה בטוהר ההליך השיפוטי ובאמון הציבור במערכת המשפט וכן להניא מפני ניצולם לרעה של בתי המשפט (ראה: פרשת אינטרלגו, עמ' 200, רע"א 4224/04 בית ששון בע"מ ואחי נ' שיכון עובדים והשקעות בע"מ, פד"י נט(6) 625 (2005)).

המסקנה העולה מהסתירה שלא יושבה על ידי המשיב בנוגע למועד כאמור, היא כי יש להעדיף את גרסת העותרת בהקשר זה ביחס לצו משנת **2002** כי מדובר בצו סטנדרטי שהמשיב לא קיבל כל החלטה מתאימה להטילו.

17. לגבי שנת **2003** – בישיבת ועד ההנהלה של המשיב מיום **11.1.03** נדונה החלטה לקביעת גובה ארנונה לשנת 2003 (פרוטוקול הישיבה, נספח ז' לעתירה). בישיבה הוחלט: "**לגבות 15 ₪ למטר בניה לשנה לבתי מגורים ולהעביר זאת לאישור המועצה**". המשיב טען (בין היתר, בסעיף 15 לכתב התשובה) כי צו הארנונה לשנה זו "**לא אותר**".
מנגד, בהחלטת המועצה מיום **3.3.03** (נספח ט' לעתירה) צוין ביחס לאישור צווי המיסים של ועדים מקומיים לשנת התקציב 2003 כי: "**ישובים שטרם הגישו צווי המסים יגבו על בסיס התעריף שנגבה בשנת 2002... היישובים הינם:...תנובות**" (ההדגשה שלי – י.ש.).
כלומר, בניגוד לעמדת המשיב כי הצו משנת 2003 לא אותר, מהחלטת המועצה עולה כי צו כאמור כלל לא הוגש למועצה באותה עת ולפיכך אישרה המועצה את גביית המס על בסיס התעריף של שנת 2002. המשיב לא התייחס לנתון זה בכתב התשובה או בסיכומים מטעמו ומסקנה זו לא נסתרה על ידו.

18. לגבי שנת **2004** - קיימת סתירה פנימית בין הצו אותו אישרה המועצה לבין החלטת המשיב נשוא אותו צו ועיון מדוקדק בצו מעורר תמיהה – בעוד שהצו, בו נכלל שיעור ארנונה בסיווג לתעשייה, נושא תאריך **15.12.2003** וצוין בו כי הוא אושר בישיבת מליאת המועצה מיום **14.12.2003**, החלטת המשיב נשוא הצו (המאוזכרת בו) ניתנה רק ביום **7.1.2004** – דהיינו, 25 ימים לאחר שהצו אושר.
למעשה, לא ברור כיצד אישרה המועצה ביום **15.12.2003** החלטה מאוחרת מיום **7.1.2004** ולא ברור איזו החלטה עמדה בפני המועצה כשאשרה את הצו לשנת **2004**.
אני סבור כי סתירה מהותית זו מפריכה את חזקת התקינות המינהלית והנטל עובר למשיב להוכיח כי פעל כדין.

19. חזקת התקינות המינהלית קובעת שבאופן רגיל ניתן להניח לטובתה של הרשות כי נהגה כדין. חזקה זו היא חזקה פרגמטית. ככלל, רשויות המינהל אינן יכולות ואינן צריכות, כעניין שבשגרה, להתמודד עם טענות שיחייבו אותן להוכיח כל פעם, ומהתחלה, כי החלטות שהתקבלו בהן ומשמשות בסיס לפעולותיהן אכן התקבלו כדין. כך למשל, כל עוד החזקה לא נסתרה – הרשות פטורה מלהוכיח, שאכן קוימה התייעצות במקום שבו נדרשה הרשות לקיים התייעצות (רע"פ 1088/86 מחמוד נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה הגליל המזרחי, פ"ד מד(2) 417, 419 (1990); שהחלטה מסוימת מכוחה הרשות מתיימרת לפעול אמנם התקבלה (ע"א 6066/97 עיריית תל-אביב-יפו נ' אבן אור פסגת רוממה בע"מ, פ"ד נד(3) 749, 755-756 (2000); או שדיון מסוים אכן התקיים (בג"ץ 5621/96 הרמן נ' השר לענייני דתות, פ"ד נא(5) 791, 816 (1997)).
במקביל, זוהי חזקה הניתנת לסתירה, על מנת שלא להעמיד את האזרח בפני חומה ביורוקרטית בצורה ולא ניתנת להבקעה. על האזרח המבקש לסתור את החזקה "לסדוק" בהנחת התקינות, על ידי כך שיצביע על בעייתיות לכאורה בפעולתה של הרשות (ראה: עע"מ 4072/11 **עיריית בת ים נ' ירדנה לוי** (פורסם בנבו, 6.11.12)). "ראשית הראייה" שעל האזרח להביא כדי לסתור את חזקת התקינות צריכה להיות בהלימה לעניין העומד על הפרק (שם, פסקה 32 לפסק הדין).

לאחר שנסתרה החזקה, לאור הסתירה הפנימית בין הצו אותו אישרה המועצה לבין החלטת המשיב נשוא אותו צו, הנטל עובר לרשות להוכיח את תקינות פעולותיה.

20. בענייננו, המשיב לא עמד בנטל שהוטל עליו לאחר סתירת חזקת התקינות. המשיב לא הסביר סתירה מהותית זו ולא הציג לפני את הצו המקורי לשנת **2004** אלא רק העתק צילומי ממנו והודיע לבית המשפט ביום 21.5.12 כי: "**חרף בדיקות וחיפושים, לא אותר הצו המקורי של שנת 2004**". מנגד, גזבר המועצה, מר שביט, העיד כי המועצה מקיימת את הוראות החוק לעניין שמירת מסמכים בארכיון (עמ' 6 ש' 21 – 23) ואף מר יוסף העיד כי למשיב קיים ארכיון (עמ' 7 ש' 10 – 12).
בהקשר זה, אני סבור כי יש לדחות את טענת המשיב כי אף אם נפל פגם באופן רישום פרוטוקול החלטות הועד, אין מדובר בפגם היורד לשורשה של הסמכות להטיל ארנונה על נכסים שאינם למגורים וכי הטענות נגד אופן אישור הצווים מתייחסות לפגמים טכניים נטענים בלבד אשר נעשו בתום לב על ידי חברי הועד המקומי שאינם משפטנים ואינם מלווים ביעוץ משפטי לרוב, אלא מדובר בנבחרי ציבור מתנדבים המשקיעים ממרצם ומזמנן בפעילות ציבורית לטובת היישוב בו הם גרים.
אני סבור כי הסתירה בנוגע לצו לשנת 2004 אינה פגם טכני אלא פגם מהותי הנוגע לשורש הסמכות של הועד המקומי להטיל ארנונה ולסמכות המועצה לאשר את הצו של הועד המקומי.

21. אמנם מקריאת צו המועצות וסעיף 133 לו, נראה כי אין בהם התייחסות לאופן בו מבקשים או מקבלים את אישור המועצה להטלת מס או ארנונה, ובהעדר הוראה ברורה בחוק לעניין זה, על בית המשפט לפרש את אופן נתינת האישור, רמת הפירוט הנדרשת וכו', אולם אין פירושו של דבר, שעל הרשות להקל ראש באופן הוצאת הצו הגם שנציגיה התנדבו לשמש בתפקיד ציבורי כחברי הועד המקומי ובייחוד מקום בו עסקינן בחיוב רטרואקטיבי.

22. בעניין זה נפסק בעת"מ (מחוזי ת"א) 1368/05 **כפר אבות דרורים בע"מ נ' ועד מקומי בני דרור ואח'** (פורסם בנבו, 8.11.2006) מפי כב' השופטת רובינשטיין לגבי אופן אישור צו הארנונה בידי המועצה האזורית כי (פסקה 33 לפסק הדין):

> "**<u>אין זה סביר בעיניי כי האצלת הסמכויות כמו גם אישור צו המיסים יבוצעו כלאחר יד, מבלי שיערך דיון פרטני באפשרותם להעניק את השירותים המואצלים</u>, היקף התקציב הנדרש לשם כך וכנגזרת מכך, שיעור הארנונה שיש לאשר בהתאם. סדרי מינהל תקינים, כמו גם הוראות <u>צו המועצות המקומיות</u>, דורשים עיגון סדור של שיעורי הארנונה המושתים על נישומים, בהתאם לצרכי הרשות. לאמור, בחינת הסמכויות המואצלות ועלויותיהן, וכפועל יוצא מכך, אישורו של צו המיסים. <u>בנסיבות אלו, יש ויהא בהסדרה מעין זו, עילה מספקת לביטולו של צו ארנונה, אשר נתקן בנוהל בלתי תקין</u>.**" (ההדגשה שלי – י.ש.).

23. בע"א (מחוזי נצרת) 1014/01 **סלע נ' כפר יחזקאל מושב עובדים להתיישבות חקלאית שיתופית בע"מ** (פורסם בנבו, 10.7.2001) (להלן: "**עניין כפר יחזקאל**") נפסק כי:

"**יש לשאוף לכך שועד מקומי יבצע את תפקידו כראוי ובאופן מסודר והעדר רציפות אישורי המועצה האזורית עשוי ללמד כי פעולת הגבייה, מעיקרה, פסולה היא**".(ההדגשה שלי י.ש.).

24. בעע"א 2196/02 (מחוזי נצרת) **ועד מקומי רמות נ' לוי** (פורסם בנבו, 28.4.2003) כי סעיף 133(א) לצו המועצות הקובע כי על הועד המקומי לקבל אישור המועצה להטלת מס או ארנונה, אינו מתייחס לאופן בו מבקשים או מקבלים אישור המועצה להטלת מס או ארנונה וכי אין מניעה כי אישור כזה יינתן במסגרת הצעת התקציב שהיישוב מגיש למועצה, אם ובמידה שניתן להסיק ממנו את שיעור המס שהועד מבקש להטיל על התושבים (ראה גם בעניין יחזקאל, שם). בענייננו, לא הוצגו לפני הצעות תקציב שהמשיב הגיש למועצה לגבי השנים **2002** - **2004**, והחלטות המועצה לאשר את הארנונה ניתנו רק על בסיס החלטות המשיב.

25. לפיכך, אני סבור כי לא הוכח לפני שהמשיב הטיל לראשונה ארנונה על נכסים שאינם למגורים לפני שנת **2005** ולכן החלטת המשיב לחיוב העותרת בארנונה בגין שנת **2009** דינה להתבטל שכן היא ניתנה ללא קבלת אישור השרים בניגוד לאמור בסעיף 9ב לחוק ההסדרים.

26. אמנם, משרד הפנים השיב לפניית העותרת בנוגע לדרישת המס על ידי המשיב, כי: "**הטלת ארנונה בוועד המקומי לפני שנת 2005 לא היתה טעונה אישור שר הפנים ושר האוצר. כמו כן, אין בעובדה שהודעת החיוב נשלחה לאחר שנת 2005 כדי לומר שמדובר ב"הטלה ראשונה" לאחר שנת 2005 הטעונה אישור שני השרים.**" (נספח ג' לעתירה), אולם, לאור קביעותיי לעיל, כי הטלת הארנונה על נכסים שאינם למגורים לא נעשתה לפני שנת **2005**, אזי במכתב המשיב עליו התבססה קביעת משרד הפנים, **נכללו נתונים ועובדות שגויים בדבר הטלה לראשונה של המס בשנת 2003** ומכאן שעמדת משרד הפנים התבססה על נתונים עובדתיים שגויים.

המשיב אף לא הציג בפני משרד הפנים את החלטת המועצה מיום 27.1.2002 (נספח 2 לכתב התשובה) שצוטטה לעיל, בה הביאה המועצה לידיעת החברים את ספוקותיה לעניין חוקיות החיוב לאחר ששר הפנים והאוצר החליטו שלא לאפשר העלאת מיסים: "**לעניין הנכסים והסיווגים השונים, הובא לידיעת החברים על <u>החלטת שר האוצר ושר הפנים לא להענות לפניית הועדים המקומיים לגבות ארנונה מנכסים וסיווגים שונים</u>. למרות האמור, מתירה המליאה לגבות עד 30% מהארנונה הנגבית ע"י המועצה. <u>בכל מקרה, הועד המקומי נושא באחריות על כך. המועצה תיתן סיוע משפטי לועדים המקומיים במידה וידרש</u>.**".(ההדגשה שלי - י.ש).

<u>חיוב העותרת בגין השנים 2003 - 2008</u>

27. אני סבור, כי מבלי לגרוע מהאמור לעיל בדבר הצורך באישור השרים להטלת הארנונה, ממילא חיוב העותרת בגין השנים **2003** – **2008** הינו חיוב רטרואקטיבי שדינו בטלות;

28. ב[עע"מ 4551/08] **עיריית גבעת שמואל נ' חברת החשמל לישראל בע"מ** (פורסם בנבו, 1.12.2011) (להלן: "**עניין גבעת שמואל**") נפסק כי לאור תכלית דיני הארנונה המהווה חלק מתקציב הרשות המקומית למימון מכלול השירותים העירוניים הניתנים באופן שוטף לתושבי הרשות וחלק מפעילות הרשות בשנה מסוימת.

מקום בו חיוב הארנונה בגין שנת כספים מסוימת מושת על הנישום לאחר ששנה זו נסתיימה, ברור כי הסכומים הנגבים אינם יכולים עוד לשמש למימון השירותים שבגינם הם נגבו, ולכן חיוב זה הוא בהכרח חיוב רטרואקטיבי (שם, פסקה 51 לפסק הדין) וככזה הוא כפוף לחזקת הפרשנות נגד תחולה למפרע ומשכך ידו של בית המשפט "תהא קפוצה" בהתרתו (שם, פסקה 50 לפסק הדין).

יחד עם זאת, בעניין גבעת שמואל, צוין כי ייתכנו בכל זאת מקרים מיוחדים בהם יותר החיוב ונפסק כי החלה למפרע של חיובי ארנונה, כפופה למבחן דו – שלבי של סמכות וסבירות, כפי שקבע כב' השופט ריבלין (פסקה 57 לפסק הדין):

> "**מבחינת הסמכות, ככל שהסמכות להחיל את ההחלטה או את החיוב למפרע אינה מופיעה במפורש בחוק, קיימת חזקה פרשנית נגד תחולה למפרע. אם יימצאו טעמים טובים לסתור חזקה זו, כי אז יש לבחון אם ההחלה למפרע עומדת במבחנים הרגילים של הפעלת שיקול הדעת המנהלי, ובראשם הסבירות... בחינת סבירותו של חיוב רטרואקטיבי תיעשה תוך איזון בין עניינו של הפרט בסופיות ההחלטה ומידת ההסתמכות שלו על ההחלטה, מחד גיסא, לבין האינטרס הציבורי שבקיום החוק ובגביית מס אמת, מאידך גיסא. חשיבות מיוחדת תינתן כמובן להתנהלותו של הנישום, ולשאלה אם רובץ לפתחו "אשם" כלשהו (ראו: [ע"א 8558/01] בעניין עילבון, בעמ' 789; [ע"א 975/97] בעניין עילבון, בעמ' 451 – 452; עניין ט.ט. טכנולוגיה, בעמ' 784)). רק במקרים נדירים, אשר בהם החיוב הרטרואקטיבי יעמוד במבחני הסמכות והסבירות – "תיפתח" ידו של בית המשפט ויותר החיוב.**" (ההדגשה שלי – י.ש.).

29. ב[ע"א 8417/09] **עיריית ירושלים נ' ששון לוי** (פורסם בנבו, 21.8.2012) חזר בית המשפט על ההלכה בעניין גבעת שמואל והגיע למסקנה כי באותו מקרה קיימים טעמים המביאים לסתירת החזקה נגד תחולה למפרע ולחיוב הנישום באופן רטרואקטיבי, כאשר טעמים אלו נגעו להיות הנישום קבלן ותיק ומנוסה ו"שחקן ותיק" בשוק הנדל"ן שידע באופן פוזיטיבי כי חבות הארנונה מונחת לפתחו וחיובו באופן רטרואקטיבי לא פגע בתחושת הצדק וההגינות ולא גרם לו עוול.

30. ב[עע"מ 1280/10] **מעונות מבי נ' עיריית רמת גן** (פורסם בנבו, 18.3.2012), ביקשה הרשות המקומית לשנות באופן רטרואקטיבי את הסיווג שבגינו נקבע תעריף החיוב וכן להשית באופן רטרואקטיבי ארנונה בגין שטחים שנתגלו במדידה עדכנית – כאשר לא הייתה לנישומות כל סיבה לחשוד שהסיווג או השטח המדוד, לפני השינוי, אינם נכונים.

בית המשפט פסק, בהסתמך על ההלכה שנקבעה בעניין גבעת שמואל, כי אין להחיל באופן רטרואקטיבי את החיוב הנוגע לסיווג הנכס מחדש ואת החיוב בגין תוספת השטח שכן לא נמצא פגם בהתנהלות הנישומות אשר יצדיק חיוב שכזה.

31. לאור ההלכות האמורות לעיל, איני סבור כי המקרה שלפני הוא המקרה החריג והנדיר המצדיק הטלת חיוב רטרואקטיבי על העותרת. שומות הארנונה בגין השנים **2003** – **2008** הופקו ונשלחו לעותרת ביום **20.12.2009**. טרם הפקת שומות אלו, מעולם לא חייב המשיב את העותרת בתשלומי ארנונה / מס ועד מקומי והמשיב לא הודיע לה על כוונתו לעשות כן והעותרת מצידה שילמה ארנונה למועצה. לפיכך, החיוב הנוגע לשנים **2003 - 2008** הוא רטרואקטיבי. בדיני ארנונה, אין כל הוראה מפורשת המסמיכה את הרשות המקומית להשית חיוב ארנונה למפרע וכבר נקבע כי סעיף 15 לחוק הפרשנות, אינו מקנה סמכות שכזו (ראה: עע"ם 7749/09 **אורט ישראל חברה לתועלת הציבור נ' הממונה על מחוז ירושלים במשרד הפנים**, פסקה 29 (פורסם בנבו, 30.11.2011), ע"א 975/97 **המועצה המקומית עילבון נ' מקורות חברת מים בע"מ**, פ"ד נד(2) 433 (2000) עמ' 450). לפיכך, בהיעדר טעמים טובים לסתור, תעמוד בעינה החזקה נגד תחולה למפרע. אני סבור כי המשיב לא הצליח להציג טעמים טובים לסתירת החזקה.

בנוסף, מבחני הסבירות אינם מאפשרים להשית את החיוב באופן רטרואקטיבי; העותרת הסתמכה על כך שהמשיב לא הטיל עליה ארנונה לאורך השנים, כאשר בנוסף להתנהגות המשיב לאורך השנים הציגה העותרת תצהיר מטעם מר צבי חירות ראש המועצה לשעבר (נספח ב' לעתירה) בו הוצהר כי: "**במסגרת מהלכי ההקמה של מפעל תוסף, הודגש על ידי, בשם המועצה, כי המדובר באיזור תעשייה עצמאי, אשר אינו קשור למושב תנובות חרף היותו בתחום השיפוט של המושב. המפעלים לא יקבלו שירותים מהמושב ולא יחוייבו במסים ו/או תשלומים אחרים ע"י המושב.**". אין מחלוקת בין הצדדים כי עד לשנת **2009** החיוב לא הוטל על כלל הנכסים באזור התעשייה. אני סבור כי הימנעותו של המשיב לאורך שנים מלחייב את העותרת בתשלומי מס ועד מקומי / ארנונה יצרה אצל העותרת הסתמכות לגיטימית כי היא לא תחויב. בנוסף, האשם שבהעדר החיוב, רובץ לפתחו של המשיב, כאשר העותרת, מצידה, פעלה בתום לב מוחלט.

מן הראוי להדגיש גם את התנהלותו הבלתי תקינה של המשיב גם בהקשר זה. מר יוסף העיד במהלך חקירתו הנגדית כי: "**לאחר יעוץ משפטי שקיבלנו הוחלט שאפשר רטרואקטיבי אם לאו.**" (עמ' 8 ש' 13) ובהמשך ציין שיש חוות דעת משפטית שמחייבת את המשיב לחייב באופן רטרואקטיבי והתחייב להמציאה (עמ' 8 ש' 16 – 18). לעומת זאת, בהודעת המשיב שהוגשה לבית המשפט ביום 21.5.12 ונתמכה בתצהירו של מר יוסף צוין כי: "**לאחר בדיקה שערך המשיב, בין היתר, עם יועציו המשפטיים – לא ניתנה למשיב חוות דעת בכתב בקשר לחיוב רטרואקטיבי.**" (ההדגשה שלי – י.ש.).

32. אני סבור כי בהקשר זה, יש לאבחן בין עמ"נ (מחוזי חיפה) 4219-08-09 **תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ נ' עיריית חיפה** (פורסם בנבו, 10.6.2010), עליו הסתמך המשיב בסיכומיו, לבין ענייננו.

אמנם באותו עניין, נפסק כי לא היה פסול בגבייה רטרואקטיבית של מיסי הארנונה על ידי העירייה לאחר שהעירייה לא כללה אותם בדרישות השנתיות בשל מחדל / טעות / חוסר תשומת לב שלה, אולם בית המשפט הגיע למסקנה זו, בין היתר, לאור התנהגות הנישום **שידע על הטעות של העירייה באי חיובו בארנונה תוך עצימת עיניים ושתיקה במשך שנים רבות. זאת בשונה מהעניין שלפני, בו לא נטען וממילא לא הוכח כי קיים אשם כלשהוא מצד העותרת או כי היא נהגה בחוסר תום לב ביודעה על הטעות של המשיב** (יש גם להאיר כי פסק דין זה ניתן לפני פסק הדין בעניין גבעת שמואל, על כל המשתמע מכך).

33. ביחס לחיוב רטרואקטיבי מן הראוי לציין באמרת אגב, לגבי החיוב בשנת **2009**, כי גם אם הייתי מקבל את עמדת המשיב ומגיע למסקנה הפוכה כי הטלה ראשונה של הארנונה על ידי המשיב אכן נעשתה לפני שנת 2005 ובשל כך לא נדרש אישור השרים, אזי היות והודעת החיוב לשנת **2009** הופקה בסוף שנת המס (ביום **1.12.2009**) ייתכן וממילא ניתן לראות בחיוב העותרת לשנת **2009** כחיוב רטרואקטיבי חדש הנובע מהחלטה מינהלית עצמאית המשנה מציאות קיימת אשר עליה לחול מכאן ולהבא ולא למפרע (ראה בעניין זה: פסקאות 54 – 55 לפסק הדין בעניין גבעת שמואל).

34. לאור כל האמור לעיל, איני נדרש להכריע ביתר הטענות שהעלו הצדדים לפני, ובכלל זה טענת העותרת בנוגע להפרת הבטחה שלטונית.

<u>סוף דבר</u>

35. העתירה מתקבלת. החלטת המשיב לגבי חיוב העותרת בארנונת ועד מקומי לשנים 2003 – 2009 (כולל) בטלה.

36. המשיבה תשלם לעותרת הוצאות משפט בסך כולל של 18,000 ₪.
הסכום ישולם בתוך 30 יום מהיום וממועד זה ואילך יתווספו לו הפרשי הצמדה וריבית כחוק.
כמו כן תשלם המשיבה לעותרת את הסכום ששולם, כאגרת בית המשפט כשהוא צמוד למדד ונושאי ריבית כחוק מיום תשלומו ועד ליום התשלום בפועל.
(לא מצאתי לחייב את המשיב בהוצאות המומחים מטעם העותרת שלא נחקרו ואיני סבור שחוו"ד שימשו לביסוס העילה בסופו של יום).

ניתן היום, ל' אב תשע"ג, 06 אוגוסט 2013, בהעדר הצדדים.

יעקב שינמן 54678313
נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

בעניין עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו – הקש כאן