

פסק דין

לפניי בקשה לאישור תובענה ייצוגית שעניינה חיוב יתר בארנונה בגין שטח שאינו קיים או שלא ניתן לחייבו.

המחלוקת כפי שחודדה וכפי שעולה מסיכומי הצדדים

1. האם ניתן לחייב על פי צו הארנונה של המשיבה, נושא הדיון, את השטח שמתחת לגרם המדרגות הראשון בבניין (להלן: "שטח המריבה"), במקרה שהשטח שמתחתיו אטום, בנוסף לחיובו של גרם המדרגות הראשון באופן של "השטחתו" כלפי מעלה והבאתו בחשבון שטח הקומה אליה הוא מוביל.
2. המבקש טוען שלא ניתן לכלול את שטח המריבה בשטח הקובע לצורך חיוב בארנונה, וטעמו - מדובר בשטח וירטואלי שכן אין שטח רצפה מתחת למדרגות אלא בטון אטום המהווה את יסודות הבניין. השטחת המדרגות כלפי מעלה אינה יכולה ליצור יש מאין שטח נוסף בר חיוב. שטח הרצפה לכאורה מתחת למדרגות אינו שטח רצפה בפועל ועל כן לא ניתן להגדירו כבניין. לא ניתן לחייב את שטח המריבה על פי ההגדרה בצו הארנונה של "נכס המשמש למגורים". השטח מתחת למדרגות אינו מקורה, שכן אין חלל בינו לבין התקרה, מדובר בשטח חסום. תנאי נוסף לחיוב שטח בארנונה הוא היותו בשימוש הדייר. אין בצו הוראה המתירה חיוב בגין שטח שאינו שטח רצפה בפועל. חיוב ארנונה מושת בגין שטח "בניין" בלבד, דהיינו שטחים שעל פי השכל הישר ניתן להגדירם כבני חיוב.
3. המשיבה טוענת כי ניתן לכלול את שטח המריבה בשטח הקובע לצורך חיוב בארנונה וטעמה - בכל קומה מחויב שטח הקומה בלבד, על פי ההגדרה בצו הארנונה. כל גרם מדרגות מחויב ככל שטח אחר, בהתעלם מהעובדה שמדובר בשטח משופע ולא אופקי. המשיבה אינה מחייבת חללים, וכל שטח רצפה מחויב פעם אחת. על כן בבניין בן שש קומות, מחויבים חמישה גרמי מדרגות, וביחד מחויבות שש קומות מלאות מקיר לקיר ללא חללים.

מוסכמות

4. ניתן לחייב בארנונה את גרמי המדרגות שבבניין, שמספרם שווה למספר הקומות מינוס אחד, על דרך "השטחתם", באופן שהחלל שיוצרים המדרגות ברצפת הקומה אליה הם מובילים מובא בחשבון בשטח המשותף לצורך חיוב בארנונה.
5. שטחי מעליות ופטיו שמעליהם חלל מחויבים פעם אחת בגין הרצפה התחתונה.

צו הארנונה

6. צו הארנונה של המשיבה (להלן: "צו הארנונה") קובע בחלקים הרלבנטיים לענייננו כך:

9. הגדרת שטח

9.1 שטח נכס המשמש למגורים כולל כל השטח שבתוך הדירה (עם קירות חוץ ופנים) וכן כל שטח מקורה הצמוד לדירה או שאינו צמוד לה אולם משמש את המחזיק בדירה, לרבות חדרי כניסה, חדרי מדרגות, פרוזדורים, מטבח, הול, אמבטיה, מקלחת, חדרי שרות, מרפסות מקורות, מוסכים לחנייה ומקלט.

....

בבתים משותפים יראו את הרכוש המשותף (חדר מדרגות, חדר אשפה, חדר הסקה, ומקלט) כחלק משטח כל דירה ודירה, כאשר לשטח כל דירה ודירה בבית המשותף יתווסף השטח כולל הרכוש המשותף, כשהוא מחולק למספר יחידות הדיר בבית המשותף".

תמצית טענות המבקש

הערה: הפלוגתאות הן כפי שפורט לעיל. ואולם לשם שלמות התמונה, ומאחר וחלה התפתחות בטענות המבקש מצאתי לפרט את טענות המבקש לאורך ההליך.

7. בבקשת האישור הסביר המבקש את עילת תביעתו כך:

"אם נבטא את הקשר הכללי שבין מספר הקומות בבניין פלוני למספר גרמי המדרגות שבו בנוסחה, הרי שנגיע לכך כי בבניין בן N קומות, מס' גרמי המדרגות יהיו תמיד N-1.

עניינה של הבקשה דנן היא במדיניות המשיבה החורגת מעקרון זה. המשיבה, בבואה לחשב את שטח מבנה בן מספר קומות, מחשבת את מספר גרמי המדרגות כמספר הקומות. משמע, בבניין בן N קומות יחושב על ידי המשיבה שטחם של N גרמי מדרגות. לדוג', במבנה בן 2 קומות יחושבו 2 גרמי מדרגות ובמבנה בן 5 קומות יחושבו 5 גרמי מדרגות וכו'".

8. כך נטען פרטנית לעניין דירת המבקש כי בדיקת התשריט ביחס לשטחים המשותפים בבניין העלתה כי בשטח זה נכללו שישה גרמי מדרגות, בעוד שבפועל קיימים חמישה גרמי מדרגות בלבד. שטח גרם המדרגות חויב הן בקומה הראשונה ממנה יוצאות המדרגות הן בקומה שמעליה, אליה מגיעות המדרגות.

9. הקבוצה הוגדרה בהתאמה: "נישומים להם נכס בתחום שיפוטה של המשיבה ואשר חויבו בארנונה בגין נכסיהם בשטח העולה על נכסיהם בפועל, זאת עקב הוספת שטח לחיוב שלא בסמכות ובניגוד למותר למשיבה ע"פ צו הארנונה שלה עצמה, וזאת בשיטת חיוב כפל של גרם מדרגות ובהתאם חיוב שטחים שלא קיימים בפועל, הנהוגה בידי המשיבה מזה שנים רבות".

10. הסמכות להטלת ארנונה נקבעה בחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, בסעיף 8(א) הקובע:

"מועצה תטיל בכל שנת כספים ארנונה כללית, על הנכסים שבתחומה שאינם אדמת בנין; הארנונה תחושב לפי יחידת שטח בהתאם לסוג הנכס, לשימוש ולמקומו, ותשולם בידי המחזיק בנכס".

11. צו הארנונה של המשיבה קובע כי יש לחייב את השטח "ברוטו". בהתאם לכך נוהגת המשיבה לחייב שטחי עמודים, שטחי קירות ועוד, הממוקמים בתוך הדירה, כשטחים בני חיוב בארנונה.
12. יש מקרים בהם אין שטח רצפה פיזי אלא שטחי חלל בתוך הדירה או הבניין, כגון פיר מעלית, חדר פטיו המשתרע כלפי מעלה וגרמי מדרגות. המשיבה מחייבת שטח חלל בבניין שנוצר כתוצאה מגרמי המדרגות, בעוד היא פוטרת חללים אחרים, שטחי פיר מעלית ופטיו.
13. מקריאת צו הארנונה עולה כי ניתן לחייב רק את השטח שבתוך הדירה או קומה ולא חלל. אף חדר מדרגות ניתן לחייב רק בגין שטח רצפה המצוי בו ולא בגין שטח שאינו קיים בפועל.
14. במבנה בו גר המבקש קומת מרתף, קומת קרקע וקומות א'-ד'. המשיבה מחייבת את גרם המדרגות המוביל לקומת קרקע עם שטח המרתף, את גרם המדרגות המוביל מקומת קרקע לקומה א' עם שטח קומת הקרקע, את גרם המדרגות המוביל מקומה א' לקומה ב', את גרם המדרגות המוביל מקומה ב' לקומה ג', את גרם המדרגות המוביל מקומה ג' לקומה ד'. קומה ד' - היא הקומה האחרונה ואין גרם מדרגות המוביל ממנה לקומה גבוהה יותר. ואולם, אף על פי כן העירייה מחייבת קומה זו ככוללת גרם מדרגות, למרות שגרם המדרגות המוביל אליה כבר נכלל בחיוב בקומה ג' ועל כן השטח ששורטט פשוט אינו קיים בפועל.
15. אין כל פסול "בהשטחת" המדרגות כשיטת מדידה של מדרגות, אלא שהדבר מביא לטעות רעיונית של המשיבה. מאחר ועקרון ההשטחה "סותם את החלל שיוצר חדר המדרגות" הרי שאין למעשה מדרגות. הטעות היא בקפיצה הלוגית השגויה שעושה המשיבה - מאחר שכל חלל מדרגות ממולא באופן רעיוני על ידי השטחת חדר המדרגות, למעשה, אין חללים, ועל כן יש לחשב את כל שטח הקומה.
- גרם מדרגות הראשון מחויב למעשה פעמיים - פעם אחת במסגרת "ההשטחה" כלפי מעלה, בשטח קומת הקרקע ופעם נוספת במסגרת קומת המרתף עצמה, על אף שאין בה שטח רצפה נוסף למעט גרם המדרגות האמור ש"הושטח" כלפי מעלה.
- על פי צו הארנונה לא ניתן לחייב את שטח המריבה: השטח אינו "שטח מקורה" בהיותו חסום. השטח וירטואלית כלפי מעלה אינה יוצרת שטח מקורה שלא קיים. מכל מקום בהיעדר הגדרה מסודרת בצו הארנונה יש לפרש את הצו נגד המנסח.
- לא ניתן לחייב את שטח המריבה מטעם נוסף, על פי צו הארנונה. השטח אינו בשימוש מוחשי של מחזיק הדירה. על פי הצו מחויבים קירות פעם אחת. הטענה שהשטח התחתון של המדרגות כמוהו כקיר, אפילו תתקבל, הרי שניתן לחייב בגינו פעם אחת, והוא חויב בהשטחתו כלפי מעלה.
- חיובו של שטח המריבה, שהוא למעשה חלק מיסודות המבנה בכללותו, הוא חיוב בלתי חוקי בגין שטח שאיננו "בתוך הדירה" כמתחייב בצו הארנונה שלה.

מעיון בתשריט הבניין עולה כי המשיבה לא חייבה את השטח המצוי בקומת המרתף הממוקם תחת פיר המעלית. שטח זה זהה לשטח המצוי תחת שטח גרם המדרגות המוביל לקומת הקרקע והוא המשכו הישיר. בשני המקרים המדובר בשטח היסודות של הבניין ואף סמוכים זה לזה.

המשיבה טענה כי השטח המצוי תחת גרם המדרגות הראשון כמוהו כקיר אשר בהתאם להגדרת צו הארנונה, מתווסף לחיובו של הנכס. יסודות הבניין המצויים תחת גרם המדרגות הראשון אינם בגדר קיר כפי שהשטח המצוי תחת פיר המעלית אינו בגדר קיר. אין מדובר בשטח בנוי שנאטם כי אם בשטח שלא הבשיל לכדי מבנה אלא מהווה את יסודות הבניין ותו לא.

משקבע מחוקק המשנה כי אופן החישוב הוא לפי יחידות שטח בתוך הדירה או המבנה, הרי שכל שטח שאינו עונה על הגדרה זו, למעט קירות שהוחרגו במפורש, אינו שטח בר חיוב.

משמשטיחה המשיבה את גרם המדרגות כלפי הקומה העליונה, היא מעלה את גרם המדרגות כולו, באופן שאינו מותיר שטח כלשהו בקומה התחתונה (קומת המרתף). לא ניתן "לפצל" את גרם המדרגות לשניים, כך שחלקו יושטח לקומה שמעליו ואילו יתרתו תשמש כ"קיר" בקומת המרתף ותחויב כתוצאה מכך.

שיטת החיוב של המשיבה נגועה בחוסר חוקיות ובחוסר סבירות קיצוני.

למבקש עילה על פי [חוק עשיית עושר ולא במשפט](#), התשל"ט-1979 (להלן: "חוק עשיית עושר"), וכן עילות על פי [פקודת הנוזיקין](#) [נוסח חדש] – רשלנות, והפרת חובה חקוקה.

תמצית טענות המשיבה

16. המשיבה אינה מחייבת בחיוב כפול. בכל קומה מחויב שטח הקומה בלבד, עם קירות פנים וחוף, על פי ההגדרה בצו הארנונה, וכל גרם מדרגות מחויב ככל שטח אחר, בהתעלם מהעובדה שמדובר בשטח משופע ולא אופקי. השטחתו של גרם מדרגות אינו ממלא חלל שאינו קיים אלא ממחישה את החיבור הבנוי בין קומה לקומה. השטח המחויב במרתף הבניין הוא שטח הרצפה של הקומה עצמה הכולל קירות ועמודים, ולא של המדרגות.

המשיבה אינה מחייבת חללים כמו פיר מעלית ופטיו היא מחייבת רק את החלקים הבנויים בפועל.

גרמי מדרגות מחויבים כמספרם בפועל. בבתים פרטיים לרוב קיים חלל מתחת למדרגות לשימושים שונים ואז מחויבת הרצפה הגלויה בהמשך לשטח הדירה. בבתים משותפים יש וגרם המדרגות בנוי על בסיס אטום מעין עמוד או משטח ברוב המדרגות המחזיק אותם. במקרה כזה מחויב כל המבנה והמדידה כוללת את העמוד או הקיר לרבות שטח הרצפה שמתחתיו בהמשך לכל שטח אותה קומה.

17. מהשרטוט נספח 2 לתגובה, תשריט דירת המבקש והשטחים המשותפים (להלן: "התשריט"), עולה שלצד כל קומה מופיע המונח "ח. מדרגות". ואולם חדר מדרגות אינו בהכרח גרם מדרגות. חדר מדרגות הוא שטח בנוי שיכול שיכלול רצפה, לובי או מבואה וכן את גרמי המדרגות עצמם.
18. חדר המדרגות הראשון בכל בניין בקומה הנמוכה ביותר (אם קומת מרתף ואם קומת קרקע באין מרתף) כולל תמיד את שטח הרצפה של חדר המדרגות ושטח זה כולל גם את שטח הרצפה, מתחת למדרגות. אם מתחת למדרגות קיים חלל אזי שטח הרצפה גלוי, ואם המדרגות בבסיסן אטומות עדין יחויב שטח הרצפה שמתחת למדרגות, כחלק משטח הקומה, כפי שיחויב שטח הרצפה מתחת לכל עמוד או קיר מבנה.
- שיטת החישוב שנקבעה בצו הארנונה של המשיבה הוא חיוב ברוטו – ברוטו. דהיינו היא כוללת את כל שטח הנכס הבנוי שבתוך הדירה, כולל קירות, וכן את כל השטח המשותף, הנחלק בין הדירות וכולל חדר מדרגות, מעלית וחדר מכונות.
19. השאלה שמעלה המבקש בתובענה היא האם ניתן לחייב את שטח הרצפה המצוי לכאורה מתחת לגרם המדרגות הנמוך ביותר, במקומות בהם בסיס המדרגות אטום מה שמכנה המבקש "יסודות הבניין". המשיבה סבורה כי מדובר בקיר שיש לכלול במדידה.
- כשם שצו הארנונה אינו מחריג שטחים שמתחת לעמודים וקירות ללא קשר לעוביים כך אין מקום להחריג שטח שנאטם לצורך בניית מדרגות. כשם שלא ידוע אם יש רצפה תחת עמודים וקירות והם מחויבים כך ניתן לחייב את שטח הרצפה שמתחת למדרגות.
20. החיוב בארנונה אינו מותנה בשימוש מוחשי אלא בהחזקה של השטח.
21. בקשת המבקש חותרת בעקיפין תחת שיטת חישוב שטחי מבנים במשיבה ומבקשת להוציא מגדרם חלקים מסוימים. בקשה זו דינה להידחות שכן על פי חקיקת ההקפאה אסור למשיבה לשנות את שיטת החישוב, אף באישור השרים המוסמכים.
22. המשיבה טענה גם טענות מקדמיות - חוסר תום לב נוכח היעדר פניה מוקדמת, אי מיצוי הליכים שכן המבקש הגיש השגה אך לא הגיש ערר משזו נדחתה.
23. שיהוי – שיטת המדידה נושא התובענה נוהגת במשיבה כבר שנים.
24. חזקת הכשרות המנהלית, לפיה בית המשפט אל יתערב בשיקול דעת הרשות אלא אם כן יורד חוסר הסבירות לשורשו של עניין.
25. למשיבה עומדת הגנת התקציב, וגם ההגנה הכללית על פי [סעיף 2](#) בחוק עשיית עושר.

דין

התנאים לאישור התובענה כייצוגית

26. ההליך של בקשה לאישור תובענה ייצוגית הוא הליך מקדמי אשר בית משפט נדרש לו על מנת להכריע בשאלה האם יש מקום לדון בתובענה שהוגשה במסגרת ההליך של תובענה ייצוגית. לשם כך, יש לבחון האם מתקיימים התנאים לאישור התובענה כייצוגית.

27. [סעיף 3\(א\)](#) בחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006 (להלן: "[חוק תובענות ייצוגיות](#)") קובע כי "לא תוגש תובענה ייצוגית אלא בתביעה כמפורט בתוספת השניה". [התוספת השנייה בחוק תובענות ייצוגיות](#) (להלן: "[התוספת השנייה](#)") מאפשרת הגשתה של "תביעה נגד רשות להשבת סכומים שגבתה שלא כדין, כמס, אגרה או תשלום חובה אחר" (ר' [פרט 11 בתוספת השנייה](#)). נראה כי בקשות האישור הוגשו בהתאם ל[פרט 11 בתוספת השנייה](#), שעל כן מתקיים התנאי הקבוע [בסעיף 3 בחוק תובענות ייצוגיות](#).

28. [סעיף 3\(ב\)](#) בחוק [תובענות ייצוגיות](#) קובע כי "הגשת תובענה ייצוגית טעונה אישור בית המשפט", [וסעיף 8](#) שבו קובע את התנאים אשר בהתקיימם יאשר בית המשפט את בירורה של תובענה כתובענה ייצוגית. וכך נקבע [בסעיף 8](#) בחוק:

"(א) בית המשפט רשאי לאשר תובענה ייצוגית, אם מצא שהתקיימו כל אלה:

- (1) התובענה מעוררת שאלות מהותיות של עובדה או משפט המשותפות לכלל חברי הקבוצה, ויש אפשרות סבירה שהן יוכרעו בתובענה לטובת הקבוצה;
- (2) תובענה ייצוגית היא הדרך היעילה וההוגנת להכרעה במחלוקת בנסיבות הענין;
- (3) קיים יסוד סביר להניח כי ענינם של כלל חברי הקבוצה ייוצג וינוהל בדרך הולמת; הנתבע לא רשאי לערער או לבקש לערער על החלטה בענין זה;
- (4) קיים יסוד סביר להניח כי ענינם של כלל חברי הקבוצה ייוצג וינוהל בתום לב".

29. האם בענייננו הורם הנטל כי קיימת אפשרות סבירה שהשאלה המהותית המתעוררת בתובענות תוכרע לטובת הקבוצה. השאלה שבדיון היא כאמור פרשנות צו הארנונה.

30. לענין השאלה המשותפת, ברע"א [2128/09](#) הפניקס חברה לביטוח בע"מ נ' עמוסי [פורסם בנבו] (5.7.12) (להלן: "עניין עמוסי") התעוררה שאלת פרשנותן של פוליסות לביטוח חיים שכללו כיסוי בגין נכות תאונתית. באותו עניין נקבע:

"בשלב המקדמי של אישור התובענה כייצוגית, נדרש בית המשפט להעריך אם יש אפשרות סבירה כי השאלות העובדתיות והמשפטיות הנדונות יוכרעו לטובת קבוצת התובעים. הרציונאל המנחה העומד בבסיסה של דרישה זו הוא שתובענה ייצוגית חושפת את הנתבע לסיכון כי יידרש לשלם את הסכומים הנתבעים בתובענה לקבוצה רחבה של תובעים, תוך שהוא נושא בנטל כלכלי רב (רע"א [729/04](#) מדינת ישראל נ' קו מחשבה בע"מ, [פורסם בנבו] פס' 10 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) גרוניס (26.4.2010) (להלן: פרשת קו מחשבה)). סיכון זה מלווה בעלויות נוספות לנתבע בדמות פגיעה במוניטין, הצורך בהתאמת הדו"חות החשבונאיים לסיכון אליו הוא חשוף, הוצאות משפטיות גבוהות וכדומה (אלון קלמנט ["פשרה והסתלקות בתובענה הייצוגית"](#) משפטים מא 5, 14 (2011)). לפיכך, מקום שבו אין הצדקה לחשיפת נתבעים לסיכון זה, לאמור: כאשר לא קיימת אפשרות סבירה לכך שקבוצת התובעים תזכה לבסוף בתביעה, קבע המחוקק כי תביעות אלו כלל לא יאושרו כתביעות ייצוגיות.

אשר על כן, ברי כי תכלית החוק היא להורות לבית המשפט לבצע בחינה מקדמית של סיכויי התובענה לשם הגנה מידתית על זכויות הנתבעים. לעניין זה, 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" (ההדגשה שלי – מ' נ').

ברע"א [3489/09](#) מגדל חברה לביטוח בע"מ נ' חברת צפוי מתכות עמק זבולון בע"מ [פורסם בנבו] (11.4.13) התייחסה כבוד השופטת ברק-ארז לחשיבות ולסכנות שבניהול תובענה ייצוגית, וקבעה בין היתר את הרף בו נדרש לעמוד התובע הייצוגי המבקש לאשר את תביעתו כייצוגית:

"41. מטרתו של שלב מקדמי זה היא למנוע אישורן של תובענות סרק, וזאת מבלי להרתיע תובעים מהגשת תובענות ייצוגיות צודקות. בפסיקתו של בית משפט זה נקבע כי מי שמבקש לאשר תובענה כייצוגית חייב לשכנע את בית המשפט במידת הסבירות הראויה - ולא על פי האמור בכתב התביעה בלבד - כי הוא עומד בכל התנאים לאישור תובענה כייצוגית, ובכלל זה בדרישה לקיום עילת תביעה ...

על התובע הייצוגי להניח בפני בית המשפט תשתית משפטית וראייתית התומכת לכאורה בתביעתו. בשונה מן התובע בתביעה רגילה, המבקש לאשר תובענה כייצוגית אינו יכול להסתפק בעובדות הנטענות בכתב התביעה, אלא מוטלת עליו החובה להוכיח באופן לכאורי. במקרה הצורך, המבקש צריך לתמוך את טענותיו בתצהירים ובמסמכים הרלוונטיים. בית המשפט שדן בבקשה נדרש להיכנס לעובי הקורה, ולבחון היטב - משפטית ועובדתית - האם מתקיימים התנאים לאישור התובענה כייצוגית (עניין מגן וקשת, בעמ' 328; עניין רייכרט, בעמ' 291-292). מבחנים אלה לא נקבעו בעלמא, אלא נועדו להביא לשימוש מושכל בכלי התובענה הייצוגית, לנוכח השפעתו המכרעת על הנתבעים ועל התנהלותם העסקית, כמוסבר לעיל.

...

59. ... התובענה הייצוגית אינה צריכה להציב מחסום גבוה בפני תובעים ייצוגיים, וכי יש להביא בחשבון את פערי המידע הקיימים בין הצדדים. עם זאת, אין משמעות הדברים שהנטל המוטל על התובעים הייצוגיים יהיה קל כנוצה. על התובע הייצוגי להרים נטל ראשוני - נטל שיש לתת לו משמעות, מבלי שיהיה כבד מנשוא, תוך שבית המשפט נותן דעתו, בכל מקרה ומקרה, לקושי היחסי העומד בפני התובע הייצוגי כאשר הוא נדרש להוכיח את תביעתו לכאורה" (ההדגשות שלי – מ' נ'). (שם, בפסקאות 39-41 ו-59).

(ראה גם [עע"מ 980/08](#) מנירב נ' מדינת ישראל - משרד האוצר, [פורסם בנבו] בפסקה 13 (6.9.11) [ורע"א 729/04](#) מדינת ישראל נ' קו מחשבה בע"מ, [פורסם בנבו] בפסקה 1 (26.4.10) [ורע"א 8268/96](#) רייכרט נ' שמש, פ"ד נה(5) 276, 291 (2001)).

פרשנות צו הארנונה

31. לאחרונה ברע"א [2453/13](#) עמר נ' עיריית חדרה [פורסם בנבו] (14.4.15) (להלן: "עניין עמר") התייחס בית המשפט לפרשנות דיני המסים, והארנונה בפרט וקבע:

"כידוע, ארנונה היא מס מוניציפלי, אשר הטלתו טעונה הסמכה מפורשת בחוק (ראו, סעיף 1(א) לחוק יסוד: משק המדינה; [בג"ץ 764/88 דשנים וחומרים כימיים בע"מ נ' עיריית קרית אתא, פ"ד מו\(1\) 793, 805](#) (השופט ד' לוי) (1992) (להלן - עניין קרית אתא); [ע"א 9368/96 מליסרון בע"מ נ' עיריית קרית-ביאליק, פ"ד נה\(1\) 156, 164](#) (1999) (להלן - עניין מליסרון); [רע"א 10643/02](#) חבס ח.צ. פיתוח (1993) בע"מ נ' עיריית הרצליה, [פורסם בנבו] פסקה 11 (השופטת ע' ארבל) (14.5.2006) (להלן - עניין חבס); [רע"א 187/05 נסייר נ' עיריית נצרת עילית, פ"ד סד\(1\) 215, 230](#) (השופטת ד' ברלינר) (2010)). את דיני המס יש לפרש ככל דבר חקיקה. נקודת המוצא היא בחינת החלופות הפרשניות העולות מלשון ההוראה המטילה מס. מבין

האפשרויות המתיישבות עם לשון ההוראה, על בית המשפט לבחור את הפרשנות המגשימה את תכליתה. אם נותר ספק באשר לתכלית ההוראה לאחר מיצויו של התהליך הפרשני, רק אז ניתן לפנות לכלל של פרשנות לטובת הנישום (ראו, למשל, עניין חבס, פסקה 15 (השופטת ע' ארבל); וכן, ע"א 165/82 קיבוץ חצור נ' פ"ש רחובות, פ"ד לט(2) 70, 75-77 (1985); ע"א 8569/06 מנהל מיסוי מקרקעין חיפה נ' פוליטי, פ"ד סב(4) 280, 302-303 (השופטת מ' נאור) (2008) (להלן – עניין פוליטי); אהרון ברק "פרשנות דיני המסים" משפטים כח 425, 434-438 (תשנ"ז))."

(ר' גם עע"מ 9597/11 עיריית יהוד מונוסון נ' אורגל א.ל.פ. סחר בע"מ [פורסם בבנו] (3.4.13)).

ברע"א 8565/10 עמאש נ' הוועדה לתכנון ובניה שומרון [פורסם בבנו] (27.9.12) גם כן דן בית המשפט בפרשנות חוקי מס וקבע בין היתר (בפסקאות 9 ו-10):

"נקודת המוצא לצורך פרשנות סעיף הפטור היא שיש לפרש חוקי מס בדרך הרגילה שבה מפרשים כל דבר חקיקה, היא הפרשנות התכליתית ...

10. פרשנות תכליתית של חקיקה מתבצעת בשלושה שלבים. בשלב ראשון נבחנת לשון החוק. במסגרת זו אין לתת לחוק משמעות שלשונו אינה מסוגלת לסבול. בשלב השני נבחנת תכלית החוק ועל הפרשן לבחור מבין מתחם האפשרויות הפרשניות את אותה אפשרות המגשימה את תכלית החוק. בשלב השלישי, אם מתקיימות מספר תכליות לחוק, יופעל שיקול דעת שיפוטי לבחירת התכלית הראויה מבין התכליות השונות (אהרון ברק פרשנות במשפט, כרך שני – פרשנות החקיקה 81 (1993) (להלן: ברק, פרשנות במשפט); אהרון ברק "פרשנות דיני המסים" משפטים כח 425, 432 (1997) (להלן: ברק, פרשנות דיני המסים); בג"ץ 6247/04 גורודצקי נ' שר הפנים, [פורסם בבנו] פס' 19 לפסק הדין (11.3.2009))."

32. צו הארנונה קובע כאמור כי בשטח לחישוב הארנונה מובא בחשבון כל שטח הדירה לרבות קירות חוץ ופנים. אם כן כטענת המשיבה מדובר בחיוב ברוטו – ברוטו כהגדרתה, שכולל את כל רצפת הדירה אף אם יש עליה קירות ועמודים. בנוסף מחויב כל שטח מקורה שצמוד לדירה או שאינו צמוד לה המשמש את המחזיק בה. בהמשך ההגדרה מובאות דוגמאות באמצעות המילה "לרבות" של סוגי שטחים שיכללו בשטח, וביניהן - חדרי מדרגות.

בצו הארנונה אין הגדרה של חדר מדרגות.

נספח 2 לתגובת המשיבה, הוא תשריט המדידה של דירת המבקש שכולל טבלה ובה פירוט השטחים הכלולים במדידה, שטח הדירה והשטחים המשותפים. אין מחלוקת בנוגע למדידה הנוגעת לשטח הדירה 147.3 מ"ר, המחלוקת נוגעת לרכוש המשותף.

עיון בטבלה מלמד כי ב"שטח המשותף" כלולים שישה "חדרי מדרגות". מהטבלה עולה עוד כי חויבו שישה חדרי מדרגות בשטחים של: 14.91 מ"ר, 23.82 מ"ר, 15.77 מ"ר, 15.77 מ"ר, 15.77 מ"ר, 9.47 מ"ר.

סך כל השטחים המשותפים כולל כל חדרי המדרגות הנ"ל – 125.95 מ"ר. בבניין 4 דירות על כן לכל דירה מיוחסים 31.48 מ"ר ברכוש המשותף, סך כל שטח דירת התובע 178 מ"ר.

אורי בסון עד המשיבה, מודד המועסק בחברת טריג מידע מרחבי בע"מ, שביצע את המדידה של דירת המבקש העיד כי:

"כשאני אומר חדר מדרגות אני לא מתייחס לגרם מדרגות אלא לתחום מסוים שהוא מבחינתי חדר המדרגות השימוש שלו זה חדר מדרגות. את יכולה לראות שבקומת מרתף, בקומת קרקע ובקומות שמעל חדר המדרגות משתנה, הגודל שלו משתנה. הגרם מדרגות כמובן שלא משתנה הוא תמיד היה ונשאר אותו דבר אבל בכל קומה יש איזושהי תוספת. למשל בקומת המרתף יש את תוספת המבואה שדרכה נכנסים למקלט שבחינתי השימוש שלה הוא עדין חלק מחדר המדרגות, לובי חדר המדרגות שדרכו מגיעים למקלט. בקומת קרקע רואים שמעבר לגרם המדרגות יש עוד מבואה שדרכה נכנסים לדירות..." (פרי' עמ' 10 ש' 3 - 9).

נראה כי הגדרה זו של חדר מדרגות היא הגדרה שעולה בקנה אחד עם צו הארנונה שמביא בחשבון לצורך השטח כל שטח מקורה שמשמש את המחזיק בדירה.

אין מחלוקת כי המשיבה בחישוב שהיא עושה, משטיחה כל גרם מדרגות כלפי מעלה, כך גרם קומת המרתף מושטח בק"ק, גרם ק"ק מושטח בקומה א', גרם קומה א' מושטח בקומה ב', גרם קומה ב' מושטח בקומה ג', גרם קומה ג' מושטח בקומה ד' סך הכל השטחה של 5 גרמי מדרגות. על שיטה זו אין המבקש משיג.

33. משאין מחלוקת על שיטת ההשטחה שעושה המשיבה כלפי מעלה, יש לקבוע אם השטח שמתחת לגרם המדרגות הראשון יכול להוות שטח לחיוב על פי צו הארנונה. אני סבורה שכן ואלה טעמיי:

משמיוחס כל גרם מדרגות לקומה שמעליו כמשלים את רצפתה, הרי שבקומת הקרקע (או המרתף כבענייננו) נותר השטח שמתחת לגרם המדרגות הראשון. שיטת החישוב הקבועה בצו מאפשרת חישוב שטחה של קומה זו מקיר לקיר, דהיינו ככוללת את שטח הרצפה שמתחת לגרם המדרגות. על אף חיוב קומה זו הרי ש כל גרם מדרגות נלקח בחשבון פעם אחת, במסגרת שטח הרצפה של כל הקומה אליה הוא מוביל.

המבקש במהלך הדיון שינה את טענותיו לעניין טיבו של שטח המריבה. המבקש אינו חולק עוד על כך שאם השטח מתחת לגרם המדרגות הראשון הוא פתוח ויש מתחתיו רצפה כי אז ניתן לחייבה, למרות שגרם המדרגות מחויב בהשטחה כלפי מעלה. המבקש בסיכומיו טוען כנגד חיוב בגין שטח אטום, וכנגד חיוב בגין שטח שאינו בשימוש. אני מקבלת את טענת המשיבה כי טיעוניו החדשים של המבקש מהווים שינוי חזית לעומת התביעה. אני גם סבורה כי טענות אלה של המבקש תומכות דווקא בשיטת המשיבה, שכן המבקש מסכים לחיוב גם בגין השטח שמתחת למדרגות ובלבד שיש שם רצפה. לטעמי אין הבדל אם השטח שמתחת למדרגות הוא רצפה גלויה או אטומה. בשני המקרים שטח זה הוא חלק מהקומה הכי נמוכה, בענייננו קומת המרתף, והוא ככזה בבחינת שטח ה"משמש את המחזיק". זאת כשם שרצפה פנויה ורצפה שמונח עליה עמוד או קיר דינם כשטח המשמש את המחזיק.

משאין מחלוקת כי המשיבה רשאית לחשב את גרמי המדרגות בהשטחה כלפי מעלה הרי שמוסכם למעשה כי כל שטח מושטח כזה הוא מקורה על ידי ההשטחה שמעליו, שאם לא כן, הרי שהיה מתבקש כי כל חדרי המדרגות לכל האורך למעט אולי האחרון, ייראו ככאלה שאינם מקורים אלא הם חלל ולא היה מקום לחייבם. על כן כשם שכל השטחה של המדרגות מקרה את הקומה מתחתיה, כך מקרה ההשטחה של המדרגות העולות מקומת המרתף את

קומת המרתף לרבות את השטח שמתחת לגרם המדרגות, קרי שטח המריבה. משמע, שטח המריבה הוא "שטח מקורה" כאמור בהגדרה "שטח" שבצו הארנונה בהתייחס לשטח הנכס.

בקומת המרתף קיימים מקלט, מבואה וגרם המדרגות. על כן שיטת החישוב של המשיבה כי שטח קומה זו ברוטו כולל את כל שטח הקומה סך הכל 14.91 מ"ר, לרבות השטח שמתחת למדרגות, תואמת לכאורה את לשון הצו.

34. לא התעלמתי מהוראות הדין אליהן הפנה המבקש מהן הוא מבקש ללמוד על הפרשנות הראויה של צו הארנונה. בצו מכר דירות (טופס של מפרט) (תיקון), התשס"ח-2008, שקובע בין היתר מה כולל שטח הדירה וכיצד יחושב לצורך ציונו בטופס, נקבע:

"(ב) בדירה רב מפלסית יחושב ויפורט השטח לגבי כל מפלס בדירה. שטח הדירה יהיה סכום שטחי כל המפלסים.

(ג) שטחו של כל מהלך מדרגות בדירה יחושב פעם אחת בלבד לפי היטל האופקי של כל המשטחים המשופעים והאופקיים. השטח יצורף למפלס שממנו עולה מהלך המדרגות."

תקנות מועצת השמאים תקן 9.0 "בדבר הגדרה ודווח של שטחים בנויים בדירות מגורים בשומות מקרקעין", סעיף 3.2 הקובע "שטח דירה רב מפלסית בבניה רוויה או צמודת קרקע":

"סכום שטחי הדירה בכל הקומות. שטח כל קומה או מפלס יכלול את שטח היטל המדרגות העולות ממנו אל הקומה שמעליו. שטח המפלס העליון לא יכלול את שטח היטל מדרגות העולות אליו."

ואולם שני דברי חקיקה אלה עניינם בשטחי מדרגות בתוך הדירות ולא ראיתי ללמוד מהם לענייננו.

תכליתו של צו הארנונה היא לחייב את שטח הנכס המשמש למגורים בצירוף חלק יחסי מן הרכוש המשותף. שיטת החישוב בה בחרה המשיבה היא חישוב שטח ברוטו. חיובו של כל משטח המהווה קומה באופן מלא, לרבות הקומה התחתונה בבנין (קומת המרתף בענייננו) במלואה, נראה כמגשים את תכלית הצו באופן שנראה בעיניי סביר.

35. הסמכות של הרשויות המקומיות לקבוע תעריפי ארנונה כפופה מאז מחצית שנות השמונים של המאה הקודמת לשורת הגבלות סטאטוטוריות שמכונות "דיני ההקפאה". (לעניין הרקע לחקיקת הוראות ההקפאה ומטרותיה ר' ע"א 2765/98 איגוד ערים אילון נ' מועצה אזורית מודיעין, פ"ד נג' (4) 78, 82-85 (1999); רע"א 3784/00 שקם בע"מ נ' מועצת עירית חיפה, פ"ד נז' (2) 481, 488-490 (2003); עע"מ 8635/05 עיריית יבנה נ' פרוינד כהן [פורסם בנבו] (פסקה 10) (15.5.07) (להלן: "עניין פרוינד"). דיני ההקפאה מגבילים את שיקול דעתן של הרשויות המקומיות בקביעת תעריפי הארנונה ובשינוקם, בצווי הארנונה העירוניים שהן מוציאות מדי שנה, ישירות או בעקיפין, בדרך של שינוי סיווג ושינוי שיטות חישוב (רע"א 2453/13 עמר נ' עיריית חדרה [פורסם בנבו] (14.4.15) (פסקאות 19, 21)).

מאז שנת 1987 הוגבל עדכון הארנונה מדי שנה במסגרת חוקי ההסדרים במשק המדינה ונקבעו כללים אחידים להטלת ארנונה ולמתן הנחות (עניין פרוינד, שם).

סמכותן של הרשויות המקומיות בישראל להטיל ארנונה כללית מעוגנת כיום בחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 (להלן: "חוק ההסדרים"). לפי סעיף 8(א) לחוק ההסדרים, "מועצה תטיל בכל שנת כספים ארנונה כללית, על הנכסים שבתחומה שאינם אדמת בנין; הארנונה תחושב לפי יחידת שטח בהתאם לסוג הנכס, לשימושו ולמיקומו, ותשולם בידי המחזיק בנכס". תקנה 3(א) בתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007 (להלן: "תקנות ההסדרים"), אשר הותקנו מכוח חוק ההסדרים, קובעת מהי יחידת השטח הבסיסית לחיוב בארנונה.

אשר לתקנה 3(ב) בתקנות ההסדרים הקובעת:

"(ב) לצורך הטלת ארנונה כללית לשנת כספים מסוימת, יראו את סך כל שטחו של נכס, כסך כל השטח כפי שחושב לצורך הטלת ארנונה כללית בשנת הכספים הקודמת, זולת אם נתגלתה טעות בחישוב השטח, שאינה תוצאה של שיטת חישוב שונה".

נפסק:

"תקנה 3(ב) לתקנות ההסדרים אוסרת על רשות מקומית לשנות את שיטת החישוב של שטח הנכסים שבתחומה משנה לשנה. ניתן לתקן רק טעות חישוב שנפלה לגבי נכס מסוים" (עמר, פסקה 20).

בהמשך שם עמד בית המשפט על כך שדיני ההקפאה הנציחו את ההבדלים בין הרשויות השונות בשיטת החישוב עצמה דהיינו הדרך שבה מודדים מלכתחילה את שטח הנכס.

לעניין השיטות השונות הנהוגות ברשויות השונות נקבע בעניין פרוינד:

"הנה כי כן, סעיף 8 לחוק ההסדרים לשנת 1992 והתקנות שהותקנו מכוחו לא כוללים הוראות מדויקות באשר לשיטת חישוב השטח החייב בארנונה, למעט החובה הקבועה בסעיף 8(א) ובתקנה 2(ב) להטיל את החיוב על פי יחידות שטח (מטרים רבועים). בהעדר הוראות מדויקות לעניין זה, נוהגות הרשויות המקומיות לקבוע בצווי הארנונה את שיטת חישוב השטח לצורך הטלת הארנונה ורשויות מקומיות שונות קובעות שיטות שונות לעניין זה (ראו הנריק רוסטוביץ, פנחס גלעד, משה וקנין ונורית לב, ארנונה עירונית ספר ראשון, 477-478 (מהדורה חמישית, 2001) (להלן: רוסטוביץ, ארנונה עירונית) וכן ראו: עמ"נ (נצ') 137/03 עיריית בית שאן נ' מיארה, פסקה 13 (לא פורסם, [פורסם בנבו], 26.10.2003); עמ"נ (נצ') 104/02 מורד-עצמון נ' מנהל הארנונה עיריית טבריה, תק מח 2002(3) 16657, פסקאות 9-12 (2002); עמ"נ (חי') 207/02 ריבוע כחול ישראל בע"מ נ' עיריית כרמיאל, [פורסם בנבו] תק מח 2005(2) 2207, פסקה 30.2 (2005))" (ההדגשה שלי – מ' נ' (פסקה 11)).

שיטת חישוב השטח שקבעה המשיבה היא שיטה הנוהגת אצלה משך שנים, כך לטענתה שלא הופרכה. על פי דיני ההקפאה המשיבה אינה רשאית לשנות את שיטת החישוב אף לא באישור השרים.

36. לאור כל האמור עד כאן, לא מצאתי לקבוע כי פרשנות המשיבה את הצו בלתי חוקית או בלתי סבירה באופן קיצוני.

37. נוכח מסקנתי לא שוכנעתי כי יש אפשרות סבירה שהשאלות שעורר המבקש יוכרעו בתובענה לטובת הקבוצה. על כן התובענה אינה עומדת בתנאי הראשון הקובע [בסעיף 8\(א\) בחוק תובענות ייצוגיות](#). מכיוון שהתנאים [בסעיף 8](#) הם מצטברים, דין הבקשה להידחות.

סוף דבר

38. הבקשה נדחית.

39. מאחר שמדובר בשאלה פרשנית, לא מצאתי לחייב את המבקש בהוצאות.

ניתן היום, ז' אייר תשע"ה, 26 אפריל 2015, בהעדר הצדדים.