בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 9539-06-12 נוה נ' עיריית הרצליה.

תיק חיצוני:

בפני **כב' השופטת יהודית שיצר**

התובע **דוד נוה**
ע"י ב"כ עו"ד רועי נחום ועו"ד אסף זמיר

נגד

הנתבעת **עיריית הרצליה.**
ע"י ב"כ עו"ד אסף הראל

פסק דין חלקי

1. תובענה מנהלית ייצוגית כנגד עיריית הרצלייה (להלן: "**העירייה**") בגין טענה לגבייה בלתי חוקית, של תשלומי ארנונה עבור גלריות במבנים שאינם למגורים, בשטחה המוניציפלי של העירייה.

עיקרי העובדות

2. התובע הייצוגי (להלן: "**התובע**") הינו תושב הרצלייה, בעל עסק למוצרי אלומיניום בשם "אלום תפארת". בעסקו של התובע משטח מוגבה דמוי גלריה בשטח של כ– 16 מ"ר ובגובה 1.55 מ', המשמש לאפסון מוצרי אלומיניום. ביום 29.8.2011 העירייה ביצעה מדידה של השטח הנ"ל ושל יתר שטח עסקו של התובע, וחייבה אותו בארנונה גם בגין שטח זה.

ביום 5.1.2012 הגיש התובע בכוחות עצמו השגה לעירייה מאחר שלטענתו המידות אינן נכונות. בין היתר טען כי מודד העירייה קבע, שגובה המשטח אותו מכנה העיריה "גלריה" הוא 2 מטר, בעוד שגובהו האמיתי הוא למעשה 1.55 מ'. ביום 15.2.2012 ביצע

בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 9539-06-12 נוה נ' עיריית הרצליה.

תיק חיצוני:

מודד העירייה בדיקה נוספת בנכס ותיקן את רוב הטעויות שעליהן הצביע התובע, לרבות גובה ה"גלריה".

בעקבות המדידות הוציאה העירייה לתובע במאי 2012 דרישת תשלום ארנונה עבור עסקו לרבות בגין שטח הגלריה. ביוני 2012 הגיש התובע שוב השגה על החיוב הנ"ל.

התובע ערך בדיקות ומצא כי נישומים נוספים בעיר הרצלייה מחוייבים בצורה גורפת בארנונה בגין שטח גלריה שבעסקם וזאת גם כאשר השטח אינו ראוי לשהיית אדם, ומשמש לאפסון בלבד, והגישה אליו באמצעות סולם וכדומה. לפיכך הגיש התובע את התובענה המנהלית הייצוגית דנן, בשל גבייה שלא כדין לטענתו של תשלומי ארנונה מ"כל תושבי הרצלייה המחזיקים בנכסים שאינם למגורים ושהם גלריה".
רק לאחר הגשת התובענה הייצוגית העיריה קיבלה את השגתו הנוספת של התובע.

<u>החלטת האישור</u>

3. ביום 10.12.2012 אישרתי את התובענה כייצוגית, בשם הקבוצה הנ"ל.

השאלות המשותפות לחברי הקבוצה העומדות להכרעה לפי החלטת האישור הן:

א. האם העירייה הייתה רשאית על פי הדין לגבות ארנונה בגין גלריות שבשטחה מכוח צו הארנונה לשנת 2012 (להלן: "**צו הארנונה**", או "**הצו**").

ב. האם העירייה הייתה רשאית על פי הדין לגבות ארנונה בגין הגלריות שבשטחה מכוח צו הארנונה משנת 1986/7 מכוח דיני ההקפאה.

ג. אם העירייה הייתה רשאית לגבות ארנונה בגין גלריות שבשטחה, האם היא רשאית לפטור מארנונה באופן פרטני כל מי שמגיש השגה, לפי שיקול הדעת הבלעדי והבלתי מוסדר בהנחיות כתובות, של מנהל הארנונה.

בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 9539-06-12 נוה נ' עיריית הרצליה.

תיק חיצוני:

ד. אם יידחה הסעד העיקרי שמבוקש ע"י העותר יידון הסעד החלופי שמבקש העותר, כי ייקבע שכל גלריה הפחותה מגובה 2.20 מטר תהיה פטורה מתשלומי ארנונה (גובה זה לגלריה ביסס המבקש על התוספת השניה לתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות) התש"ל- 1970, חלק ב' סעיף 2.03(א)(8).

<u>עיקרי טענות הצדדים</u>

4. התובע טוען כי העירייה גובה שלא כדין ארנונה בגין גלריות, ללא הסמכה חוקית לכך בצו הארנונה, שאינו מזכיר כלל את המונח "גלריה", ואינו מגדיר קריטריונים לקביעה מהי גלריה החייבת בארנונה. התובע מצביע על כך שבצו הארנונה של שנת 1986/7 הוזכר המונח "גלריה" כשטח החייב בארנונה, ואילו בצווים משנת 1987 עד שנת 2012, שהיא השנה שבה הוצא הצו שבמחלוקת, הושמט המונח גלריה. לטענת העותר אין לחייב במס ללא הרשאה מפורשת בדין.

העותר הפנה לעמ"נ (ת"א) 200/02, **מנהל הארנונה של עיריית הרצליה נ' אברהם יהודית** (לא פורסם, מיום 25.5.03, כב' השופט נ' ישעיה) (להלן: **פס"ד "אברהם"**). לטענתו בהתאם לפס"ד זה, על עירית הרצליה לקבוע קריטריונים בצו הארנונה מהי גלריה החייבת בארנונה, ועד שתעשה כן, אינה רשאית לגבות תשלומי ארנונה בגין גלריות.
אשר להפניית העיריה לדיני ההקפאה, משמעותם היא שאין להעלות את סכום הארנונה, אך אין איסור על הפחתתה.

5. העירייה טוענת כי השמטת המונח "גלריה" באה לצורך הבהרה ובמקומו באה הגדרה מפורטת יותר המתייחסת לשטחים שאינם למגורים, החייבים בארנונה. מכל מקום, העירייה לא התכוונה לתת פטור לגלריות, שכן המונח "מפלסים" שהוסף להגדרה שבצו הארנונה המתוקן, כולל בתוכו גם גלריות. העירייה גם הפנתה לסע' 5 לתקנות התכנון והבנייה שמלמד לשיטתה שמפלס כולל גלריה. עוד טוענת העיריה כי דיני ההקפאה משמרים את המצב הקיים בשנת 1986. לפיכך, לשיטתה, לא ניתן להוסיף בצו פטור לגלריה שלא היה קיים בצו משנת 1986, אשר חייב מפורשות גלריות בארנונה.

בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 9539-06-12 נוה נ' עיריית הרצליה.

תיק חיצוני:

לשיטת העיריה פס"ד אברהם נוגע רק למקרה הספציפי של אברהם וביהמ"ש לא התייחס לגלריות אחרות. בכל השגה שמוגשת, העיריה נוהגת להפעיל שיקולים לפי המבחן הפונקציונלי, בהתאם לדוגמאות שניתנו בפס"ד אברהם.

<u>דיון</u>

<u>הנוסחים של צווי הארנונה ופרשנותם.</u>

6. צו הארנונה של עיריית הרצלייה משנת 1986/7 קובע:

> **"בחישוב שטח המבנים לסעיף 2.1 עד 2.16 לצורך קביעת סכום הארנונה ילקח בחשבון סך השטח של כל קומות המבנה <u>כולל גלריות</u> (ברוטו)".**
>
> (ההדגשות כאן ולהלן שלי, אא"כ צויין אחרת, י"ש).

החל משנת <u>1987</u> ואילך שונה נוסח הצו והגדרת שטח מבנה שאינו משמש למגורים היא:

> **"שטח מבנה שאינו משמש למגורים כולל כל השטח הבנוי של המבנה (על פי מידות חוץ של המבנה) בכל הקומות, לרבות מעברים, מסדרונות, מחסנים, סככות, מרפסות, חדרי שירותים וכל מבנה עזר המשמש את המחזיק, בין אם אלה מהווים מבנה אחד או מספר מבנים ובין שהם מצויים במפלס אחד או במספר מפלסים..."**

כפי שניתן לראות מהבדלי הנוסח של הצווים המילה "גלריות" הושמטה ותחתיה פורטו סוגי שטחים אחרים הכלולים בשטח הבנוי של מבנה שאינו למגורים, וזאת בפירוט רב.
המעבר מהגדרה לקונית ומצומצמת של הצו משנת 1986/7 להגדרה הרחבה, מעוררת תמיהה מדוע השמיטה העירייה דווקא את המילה "גלריה" כאשר מילים רבות אחרות, הוספו להגדרת "שטח שאינו למגורים", כמפורט בציטוט לעיל.

בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 9539-06-12 נוה נ' עיריית הרצליה.

תיק חיצוני:

העיריה בנוסח המתוקן, לא הסתפקה בהגדרה הכללית של כל השטח הבנוי, אלא פירטה את סוגי השטחים השונים הכלולים בשטח הבנוי. משמצאה העיריה לנכון, בתוך הפירוט הרב הזה להשמיט דווקא את המילה "גלריה" שהייתה קיימת בצו של שנת 86', יש להתייחס למשמעות ההשמטה.
פרשנות מילולית רגילה וקריאת הכתובים כפשוטם מביאים למסקנה, כי המילה גלריה שהיתה קיימת בצו הארנונה, הוצאה מהצוים החל מ- 1987 ומשכך היא אינה נכללת בצוים.

לטענת העיריה המונח "מפלסים" שמופיע בצו המתוקן, בהגדרה לשטח הבנוי החייב בארנונה, כולל בתוכו גם גלריות. טענה זו אינה מספקת. גם במקרה שנדון בפס"ד אברהם בהגדרה שבצו הופיע המונח "מפלסים", בפירוט השטח הבנוי החייב בארנונה, וביהמ"ש שם פסק שהמילה "מפלסים" אינה כוללת גם גלריה. יתר על כן, העירייה עצמה לא טענה באותו מקרה שמפלס כולל, או שווה לגלריה, למרות שהנוסח המופיע בכל הצווים החל משנת 87, הוא אותו נוסח. באותו מקרה העיריה הסתפקה באמירה שהנוסח החדש אינו מהווה רשימה סגורה, וניתן לחייב לפיו גם גלריות.

לא זו אף זו, אינני מקבלת את טענת העירייה כי תקנה 5(א) לתקנות התכנון והבניה (חישוב שטחים ואחוזי בניה בתכניות ובהיתרים), התשנ"ב 1992, קובעת שמפלס הוא יציע (דהיינו גלריה). כל מה שקובע הסעיף הוא שכאשר מפלס משמש כיציע אזי הוא ייחשב כחלק מהשטח הכולל המותר לבניה. יודגש, בחוק התכנון והבניה עצמו אין הגדרה למונח "מפלס", או למונח "גלריה".

לטענת העיריה השמטת המילה גלריות מצו הארנונה לא נועדה לפטור אותן מארנונה, אלא להבהיר כי כל אותם חלקים מכלל השטח הבנוי, שפורטו אחרי המילה לרבות, חייבים בארנונה, והיא מסיקה כי גם גלריה נכנסת לגדר האמור בצו.

דא עקה, העירייה לא הציגה הסבר מניח את הדעת מדוע, לכאורה לצרכי "הבהרה", היה צורך להשמיט דווקא את המילה גלריה מצווי הארנונה החל משנת 1987. מה גם שכנגד ההשמטה הוספו כאמור סוגים שונים של חלקי מבנה בפירוט רב. עצם האיזכור של חלקי המבנה האחרים, ללא איזכור גלריה שנמחקה מוביל למסקנה הפרשנית

בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 9539-06-12 נוה נ' עיריית הרצליה.

תיק חיצוני:

הישירה כי מחוקק המשנה בהשמיטו את המילה גלריה לא התכוון לכלול אותה בצו, זאת להבדיל מאותם חלקי מבנה שהוזכרו בפירוש.

יתרה מכך, גם לפי נוסח צו הארנונה משנת 1986 בו הופיעה המילה גלריה, לא היו קריטריונים איזו גלריה היא בגדר "מדף/בוידעם" כטענת העירייה, ולכן פטורה מתשלום, ואיזו גלריה חייבת בארנונה. עצם הודאת העירייה כי יש גלריות שאינן חייבות בארנונה ויש גלריות שחייבות בארנונה מוכיחה כי השמטת המילה גלריות לא יכולה להוות "הבהרה", ואין היא נותנת מענה לסוגיה.
למעשה בעיית העדר הקריטריונים לקביעה מהי "גלריה" אשר חייבת בארנונה, (להבדיל ממדף אחסון), משותפת לכל צווי הארנונה שהוציאה העיריה מידי שנה עד היום.

7. העירייה הפנתה גם ל: "**דברי ההסבר והצעה לצו המיסים לשנת 1987/88**" (נספח 4 לתצהיר אהובה אטס מטעם העירייה) שם צויין –

> **"צו המיסים זה לא בא להגדיל את היקף ההכנסות הריאלי, אלא להוסיף על ההכנסות של שנה קודמת את עלית המדד בלבד"** (סע' א' לדברי ההסבר).

העירייה רצתה להסיק מכך שלא צויין בדברי ההסבר וב"נימוקים להעלאה" (נספח 5 לתצהיר אהובה אטס) כי הייתה כוונה לגרוע גלריות מרשימת השטחים החייבים בארנונה. לשיטתה הפרשנות הנכונה של צווי הארנונה החל משנת 87 והלאה היא כי יש להמשיך ולחייב גלריות בארנונה, כפי שהיה נהוג קודם לכן.

טיעון זה דינו להידחות. ראשית מהמשך דברי ההסבר עולה כי הייתה כוונה בצו של שנת 87 גם להפחית תשלומי ארנונה במקרים מסוימים, לעומת השנה הקודמת. כך למשל נקבע בסע' ג.3. לדברי ההסבר כי חנות הגדולה מ – 1,000 מ"ר תקבל הפחתה של 25% לכל מ"ר, כאשר בצו של שנה לפני כן נקבע כי חנות מעל 100 מ"ר תשלם תוספת של 25%.

בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 9539-06-12 נוה נ' עיריית הרצליה.

תיק חיצוני:

שנית וזה העיקר, אין בכוחם של דברי הסבר אלו להכשיר את הגבייה הגורפת שמבצעת העירייה בגין כל השטחים אותם היא מכנה גלריות שבשטח שיפוטה המוניציפלי. גם אם הכוונה של העירייה הייתה לחייב גלריות בצו זה, כוונתה לא באה לידי ביטוי כדין, וזאת משני טעמים:

א. משום שהשמטת המילה גלריה שהופיעה בצו שנה לפני כן, שגרמה לפחות על פניו להטעייה של הנישומים.

ב. העירייה לא דאגה לקבוע בצו ארנונה זה קריטריונים להגדרת גלריות שחייבות בארנונה לעומת שטחים שאינם חייבים בארנונה. כאמור, גם לשיטת העירייה עצמה אין לחייב בארנונה מדף אחסון שהוא מעין מדף/בוידעם.

<u>מהי גלריה</u>

8. ההגדרה המילונית לגלריה לפי המילון החדש מאת אברהם אבן שושן, (ירושלים-1980), כרך ראשון, א-ד, עמ' 349.

1. יציע, מקומות מושב מקומות עליונות בתאטרון.
2. אולם - תערוכה לתמונות או ליצירות אמנותיות אחרות.
3. (בהשאלה) סדרה, שורה ארוכה.

הגדרה זו איננה מאפשרת להבחין למשל בין גלריה, שניתן לעשות בה שימוש למדף/בוידעם, או גלריה שיכולה לשמש למשל כמשרד, או לשהיית בני אדם. עדיין נותר צורך בהגדרת סוגי גלריות כפי שאכן נעשה בצווי הארנונה של עיריות אחרות.
חלק מהעיריות דאגו להגדיר בצווי הארנונה שלהן מהן הגלריות החייבות בהתאם לאמות מידה שונות, כגון: גובהן, מטרתן, וצורת הגישה אליהן.

כך בצו הארנונה של עירית תל-אביב לשנת 2000 נקבע שיציע שגובהו עולה על 1.70 מ"ר יחוייב בארנונה.

בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 9539-06-12 נוה נ' עיריית הרצליה.

תיק חיצוני:

בצו הארנונה של עירית חולון לשנת 2000 נקבע שגלריה שמיועדת ל"אחסנה" ושהגישה אליה היא באמצעות סולם או מדרגות מתוך העסק תחוייב בארנונה בגין 50% מהשטח.
בצו הארנונה של עירית רמת-גן לשנת 2000 נקבע שיציע החייב בארנונה הוא יציע שאינו משמש למגורים ושגובהו מעל 1.70 מ"ר ושקיים אליו מתקן עלייה קבוע.
לעומת אלה עירית הרצליה אינה כוללת בצו הארנונה שלה הגדרה כלשהי.

מכאן יש להוסיף, כי לא ניתן להגדיר כל גלריה כ"שטח בנוי" כלשון הגדרת הסעיף בצו. זאת בין היתר משום שלעיתים רצפת הגלריה עשויה מחומר קל דוגמת עץ או רלסים או חומר שאיננו ראוי לשהיית אדם. אומנם צויין בהגדרה שבצו "לרבות", דהיינו שאין מדובר ברשימה סגורה, אך עדין קשה להגדיר כל גלריה שהעירייה מחייבת בארנונה כ"שטח בנוי", ונשארת אי הבהירות, איזה סוג גלריה תיכנס בגדר "השטח הבנוי".

<u>גלריה לעומת מדף/ בודייעם והליך ההשגה</u>

9. העירייה מסכימה, כי שטח שהוא למעשה "**מדף/בוידעם**" (כפי שניסחה זאת בסע' 26 ו– 30 לסיכומיה) איננו אמור להיות מחוייב בארנונה. לשיטתה, ניתן להשיג על חיוב שטח כזה ע"י הגשת השגה. גישה זו אינה חוקתית. לפי סעיף 1(א) לחוק יסוד: משק המדינה, לרשות אסור לגבות תשלומי חובה כל עוד לא הצביעה על מקור חוקי המסמיך אותה לעשות זאת.

סעיף 1(א) לחוק יסוד: משק המדינה קובע-

> **"מסים, מילוות חובה ותשלומי חובה אחרים לא יוטלו, ושיעוריהם לא ישונו, אלא בחוק או על פיו; הוא הדין לגבי אגרות".**

העקרון יושם בהרחבה כעיקרון מנחה בפסיקה העוסקת במשפט המנהלי.
נפסק ב– עע"מ 980/08 **עופר מנירב – רו"ח נ' מדינת ישראל – משרד האוצר** (לא פורסם, מיום 6.9.2011), סע' 16 לפסה"ד:

בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 9539-06-12 נוה נ' עיריית הרצליה.

תיק חיצוני:

"העיקרון שאין לגבות תשלומי חובה אלא על פי הסמכה חוקית נגזר מעיקרון חוקיות המינהל שהוא נגזר מעיקרון שלטון החוק (בג"ץ 1640/95 אילנות הקריה (ישראל) בע"מ נ' ראש העיר חולון, פ"ד מט(5) 582, 587 (1996) (להלן: עניין אילנות הקריה); אליעד שרגא ורועי שחר המשפט המינהלי – עקרונות יסוד 284-283 (2009)). לעיקרון זה יש גם חשיבות חוקתית. "ההכרעות הבסיסיות לגבי הנשיאה בנטלים החברתיים – מבחינת עצם הטלתם ומבחינת אופן חלוקתם – חייבות להתקבל על ידי בית המחוקקים הדמוקרטי" (דפנה ברק-ארז משפט מינהלי 111-110 (2010) (להלן: ברק-ארז)). העובדה שהרשות זקוקה לכספים למימון פעילות כלשהי אינה מצדיקה גביית כספים מהציבור ללא הסמכה חוקית (עניין אילנות הקריה, בעמ' 589; בג"ץ 7351/03 ועד הורים עירוני ראשון לציון נ' שרת החינוך, התרבות והספורט ([פורסם בנבו], 18.7.05))".

העירייה טוענת (בסע' 27 לסיכומיה) כי לא נגרם חוסר וודאות לנישומיה מאחר ש- "**הם יודעים שכל שטח בנכס שאינו למגורים הינו בר חיוב בארנונה, לרבות "גלריה", למעט אם בפיהם טענה...לפיה אין מדובר למעשה בשטח בר חיוב מטעמים פיזיים – פונקציונליים**". דהיינו העיריה מניחה הנחות שונות לגבי הידע של נישומיה מבלי להצביע על מקור חוקי. לשיטתה, רק אם בפי הנישומים טענה כי השטח משמשת כ"מדף-בוידעם", לפי מבחן פיזי פונקציונאלי שגדריו לא ברורים, הם יכולים להעלות זאת בהשגה. מנהל הארנונה, לפי שיקול דעתו הבלעדי יחליט האם לפטור נישומים אלה מתשלום ארנונה. התנהלות שכזו מנוגדת לחוק ולמנהל תקין. לא סביר שבכל השגה מנהל הארנונה יפעל לפי שיקול דעתו באופן שאינו ניתן לצפייה מראש וללא קריטריונים שזכו לפרסום. גם אמות מידה "פונקציונליות" צריכות להיות ברורות פומביות ונגישות לציבור.

העירייה אינה רשאית לגלגל את החובה המוטלת עליה לדאוג להסמכה חוקית לצורך גביית תשלומים, על האזרח הקטן.

כדי שנישום יוכל לערער עליו לדעת תחילה מהי גלריה, מה מידותיה או לחילופין, מהן מידותיו של שטח המכונה "מדף". יתר על כן לטעמי, אזרח צריך לקבל הגדרה כחוק כדי לדעת מראש מה הוא חייב לשלם, כדי שיוכל לתכנן התנהלותו הכלכלית בהתאם.

בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 9539-06-12 נוה נ' עיריית הרצליה.

תיק חיצוני:

כך למשל, זכותו של נישום לאטום חלל אם הוא לא זקוק לו ואינו רוצה לשלם ארנונה עבורו. לפיכך, העירייה חייבת לפרסם מראש אמות מידה ברורות ונהירות לכל החפץ לברר אותן, כדי שיוכל לחשב מה החיוב שיוטל עליו. עסק שמתמחר הוצאותיו בצורה מושכלת מצליח להגיע ליציבות כלכלית גבוהה יותר, ואין זאת דרישה מוגזמת לאפשר לציבור בעלי העסקים ודאות כספית מסוג כזה.

חיזוק לכך ניתן להסיק גם מסע' ב' שמופיע בהמשך דברי הסבר הקובע:

"אחד העקרונות שמנחה אותנו בצו מיסים זה הינו לפשט את העבודה וליעל אותה".

השמטת המילה גלריה בצו (החל משנת 87) מבלי לקבוע בצו זה קריטריונים לסוגי הגלריות החייבות בארנונה, לא זו בלבד שאינה מפשטת ומייעלת את העבודה, אלא אף מסבכת אותה. היא גורמת לבלבול רב, לחוסר ודאות, ביוקרטיה ומאלצת את האזרחים להרבות בהגשת השגות כשהם מהלכים בחושך בחיפוש אחר הנמקות. גישה זו שבבסיסה חוסר וודאות משפטית, גוררת תוצאה בלתי רצויה לפיה בעל שטח שמשמש לאפסון גרידא, נאלץ להגיש השגה ורק לאחר הדיון בה הוא אולי יזכה לדעת האם הוא חייב בתשלום ארנונה, אם לאו, ומדוע. התנהלות כזו, אינה חוקתית, אינה מתיישבת עם מנהל תקין, ואין לקבל אותה.

שקיפות באמות המידה ושיקול הדעת של הרשות הם מיסודות המשפט המנהלי.

(ראו: רע"א 291/99 **ד.נ.ד. אספקת אבן ירושלים נ' מנהל מס ערך מוסף**, פ"ד נח(4) 221, 232; בג"צ 2832/96 **בנאי נ' המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין**, פ"ד נ(2) 582, 599; בג"צ 6274/11 **דלק חברת הדלק הישראלית בע"מ נ' שר האוצר** (לא פורסם, מיום 26.11.12) סעיף 24 לפסה"ד, בג"צ 4540/13 **ישע"ע ירוקה נ' הרשות לשירותים ציבוריים – חשמל** (לא פורסם, מיום 6.8.14) סע' 17 לפסה"ד).

יתרה מכך, מדיניות המחוקק קיבלה ביטוי בחוק חופש המידע תשנ"ח-1998. כאשר אזרח זכאי לקבל מידע עפ"י חוק חופש המידע, מקל וחומר הוא זכאי גם מראש למידע, עפ"י אלו אמות מידה מחייבים אותו בארנונה.

בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 9539-06-12 נוה נ' עיריית הרצליה.

תיק חיצוני:

כוונת מחוקק המשנה

10. בבואנו להתחקות אחר פרשנות צו הארנונה, עלינו לקחת בחשבון גם את כוונת מחוקק המשנה, שמעיד עליה מנהל הארנונה בעניינו. ייאמר חד-משמעית, בעדותו של מנהל הארנונה, שלמה אסולין, לא נמצא הסבר או מענה לחוסר הוודאות של הנישומים באשר לגלריות החייבות בארנונה:

> **"ש: בהתייחס לסעיף 7 לתצהיר – אם אתה טוען שאתם מחויבים לחייב בארנונה בגין גלריה, מדוע פטרת את מר נווה דוד מחיוב עבור שטח הגלריה.**
> **ת. טענתי שלא רק גלריות או יציעים ברי חיוב, אלא למעשה כלל שטח שקיים במבנה וזה לא משנה אם זה במפלס אחד או שניים. ישנה החרגה של מקרים שבהם יש שטחים שהגובה שלהם נמוך ושאינם ראויים לשהיית אדם ושמתקיימים בהם כל מיני מבחנים פונקציונאליים שמהווים יחדיו סיטואציה שבה לא ניתן לחייב לפי פסה"ד אברהם. כל מקרה לגופו ואין כלל.**
> **לשאלת ביהמ"ש: מה זה מבחנים פונקציונאליים וממה מורכבים.**
> **אשיב: לאור פסה"ד אברהם יש לנו מבחן שקובע כללים ספציפיים. למשל, האם זה ראוי לשהיית אדם, האם משמש כמדף, מה הגובה ואת זה ניתן לבחון בשטח. כל הגלריות שונות".**
> (עמ' 8 לפרוט' מיום 7.4.2014, ש' 20-29).

עדות זו מלמדת שכוונה חד משמעית ומחייבת לא קיימת אצל מנהל הארנונה. הוא רק מאזכר שיקולים שונים. היא הנותנת שצריך וניתן לגבש מבחנים שיהיו ברורים ונהירים לכל אזרח, כדי שיוכל לכלכל צעדיו ויידע האם הוא חייב בארנונה אם לאו. במצב הקיים, בלתי סביר לדרוש מאזרח להגיש השגה כאשר אמות המידה נשארות בגדר שיקול דעת עלום ובלעדי של מנהל הארנונה, ולא נותר אלא לנסות לנחש מה יחליט, בכל מקרה פרטני ומאילו טעמים.
התנהלות מסוג זה, הופכת את מנהל הארנונה למחוקק בפועל. ברצונו יגדיר שטח מסוים כגלריה החייבת בארנונה וברצונו יקבע שאינה חייבת בתשלום ארנונה.

בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 9539-06-12 נוה נ' עיריית הרצליה.

תיק חיצוני:

עצם העובדה שהשגתו הראשונה של התובע נדחתה ורק השגתו השנייה, שהוגשה ע"י עורך דינו של התובע - נתקבלה, וזאת במועד שלאחר הגשת התובענה הייצוגית ובקשת האישור, מהווה הוכחה והדגמה חיה למציאות, שבה העירייה נוהגת בשרירות, ללא קריטריונים אחידים או עקביים. בכך היא חורגת מכללי מנהל תקין של המשפט המנהלי, ופוגעת באזרח הקטן, שללא פניה לעו"ד אינו מצליח למצות זכויות בסיסיות.

<u>האם העיריה פועלת בהתאם להנחיות פס"ד אברהם</u>?

11. חומרה מיוחדת אני מוצאת בהתנהלות העיריה נוכח התייחסותה לפס"ד אברהם. בפס"ד זה פסק ביהמ"ש מפורשות כי על עיריית הרצלייה לקבוע כללים מפורשים וברורים בצו הארנונה באשר לסוג הגלריות החייבות בארנונה. כל עוד היא לא תעשה כן היא איננה רשאית כלל לגבות ארנונה בגין כל גלריה שהיא, רק על בסיס פרשנות מרחיבה לצו הארנונה הקיים:

> **"רשאית כמובן עירית הרצליה לקבוע כללים משלה, דומים, או אחרים, לחיוב שטחי גלריה בארנונה, <u>אך עליה להגדירם ולציינם במפורש בצו הארנונה, כפי שעשו רשויות מקומיות אחרות</u> כמפורט לעיל. <u>בהעדר כללים או הגדרות כאלה, לא ניתן, כאמור, לחייב בתשלום ארנונה על יסוד פרשנות מרחיבה</u> נעדרת כל אחיזה ותימוכין בלשון הצו ובמילותיו".**
>
> (סע' 5 לפסה"ד, ההדגשות כאן ולהלן שלי, י"ש).

מכאן עולה, שהעיריה מפרה את פסה"ד ולא פועלת על פיו, מאז שניתן בשנת 2003. הצו הנוכחי, זהה בנוסחו לאותו סעיף שעמד לפני כב' השופט ישעיה בפס"ד אברהם.

<u>צווי ההקפאה</u>

12. לאור עמדת העירייה כי היא פועלת ליישומו של פס"ד אברהם, מצופה היה שתעלה על הכתב בתיקון צו הארנונה שלה, את ההגדרה לגלריות שחייבות בארנונה. אינני מקבלת את טענתה שבכך היתה מעניקה פטור מתשלום ארנונה לגלריות,

בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 9539-06-12 נוה נ' עיריית הרצליה.

תיק חיצוני:

בניגוד לדיני ההקפאה. פטור מתשלום ניתן כנגד חיוב כדין. שטח שמעיקרה אינו נכנס להגדרת גלריה, ממילא אינו חייב בתשלום ארנונה בגין גלריה ואינו זקוק לפטור.

יתר על כן, בפסיקה כבר נדונה הסוגיה ונפסק כי תיקוני הבהרה לצווי ארנונה אינם מנוגדים לדיני ההקפאה (ראו: עע"מ 1721/10 **מועצה מקומית גני תקווה נ' זאב קופלביץ ו- 70 אח'** (לא פורסם, מיום 9.8.2012, כב' השופטת ע. ארבל, סע' 17 לפסה"ד). לפיכך, בקביעת קריטריונים להגדרה מהי גלריה, אין כל פעולה בניגוד לדיני ההקפאה.

<u>סיכומי התשובה</u>

13. ובטרם אסיים, הערה דיונית.

בהחלטתי על הגשת סיכומים מיום 7.4.2014 לא נתתי לתובע זכות להגשת סיכומי תשובה. התובע הגיש סיכומי תשובה מבלי שביקש רשות לכך, והעירייה בתגובתה ביקשה למחוק את רוב סעיפי סיכומי התשובה. לחילופין עתרה לזכות תגובה לסיכומי התשובה.

תקנה 158(א)(6) ל**תקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד–1984** (להלן: "**תקסד"א**") קובעת:

> **"(6) בית המשפט רשאי להרשות לבעל דין שסיכם את טענותיו תחילה להשיב לסיכומו של בעל דינו, אם ראה שהדבר דרוש להבהרת טיעון שהושמע בפניו".**

מאחר שהתובע לא ביקש רשות להגשת סיכומי תשובה, ומאחר שראיתי כי סיכומי הצדדים מפורטים דיים ואינם זקוקים להבהרה, לא נזקקתי לסיכומי התשובה.

בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 9539-06-12 נוה נ' עיריית הרצליה.

תיק חיצוני:

<u>סיכום</u>

14. לאור כל האמור לעיל, במצטבר, אני מקבלת את התובענה הייצוגית וקובעת, כי צו הארנונה של עירית הרצליה כניסוחו אינו מאפשר גביית ארנונה בגין גלריות.

מאחר שהתובע הייצוגי ביקש לטעון בנפרד לעניין הגמול ושכה"ט אם וכאשר תתקבל תובענתו הייצוגית, אני מורה לצדדים להגיש טיעוניהם לעניין הגמול ושכה"ט, תוך התייחסות מפורטת לסוגיות סכום ההשבה ואופן ההשבה, אשר אליהן לא התייחסו בסיכומיהם. מוטב כמובן שיגבשו הסכמות בסוגיות אלה.

התובע יגיש טיעוניו תוך 30 ימים מיום קבלת פסק דין זה, והנתבעת תגיש טיעוניה תוך 30 ימים לאחר קבלת טיעוני התובע.

ניתן היום, 22 22 ינואר 2015, בהעדר הצדדים.

המזכירות תמציא עותק פסק הדין לצדדים.

יהודית שיצר, שופטת