

בפני כב' השופטת דר' מיכל אגמון-גוון

העותרים
1. אריה ודפנה גבע
2. אסתר וניסים הררי
3. שולה וישראל סבר
4. חיה ומנחם עמרם
ע"י ב"כ עו"ד אריה גבע

נגד

המשיבים
1. עיריית הרצליה
2. יעל גרמן, ראש עיריית הרצליה
3. הממונה על הארנונה בעיריית הרצליה
ע"י ב"כ עו"ד אילנה בראף-שניר

פסק דין

עיריית הרצליה שינתה את החיוב בארנונה של נכסי העותרים. מדובר בחיוב העותרים בארנונה בגין שטחי המרתף, המדרגות ועליית הגג שקודם לכן לא נכללו בחיוב בארנונה. לטענת העירייה מדובר בתיקון טעות שנעשה עקב מדידה, טעות שרשאית העירייה לבצע. לטענת העותרים, מדובר בשינוי מדיניות לגבי חיוב בארנונה האסורה בשל חוקי ההקפאה. זוהי בתמצית העתירה שלפני.

1. רקע הדברים

ארבעת העותרים מתגוררים בהרצליה מאז שנת 1980 (משפ' סבר העותרים 3 מתאריך מאוחר יותר). העותרים מתגוררים בקוטגיים טוריים הרשומים כבית משותף. כל הדירות בשכונה נבנו על פי מתכונת אחידה. הדירות בנויות על ארבעה מפלסים (48 מדרגות בכל דירה) כולל קומת מרתף ועליית גג. מאז שאוכלסה השכונה בשנות ה-80 נגבתה ארנונה בכל הדירות בשכונה על פי רישומי העיריה. שטחי הדירות בשכונה חייבים בארנונה נעו בין 111 ל-130 מ"ר. מצב זה נמשך קרוב

ל-20 שנה עד שנת 1999. באפריל 1999 החלה עיריית הרצליה לבצע מדידות בדירות בשכונה, והגדילה את השטח לחיוב בארנונה של דירות העותרים.

העותרים טענו כבר באותו שלב כי החיוב המוגדל בארנונה נובע משינוי במדיניות ומכך שכללו בשטח הדירה את שטחי המרתף, עליית הגג והמדרגות שלא נכללו קודם (שטחי המרתף, עליית הגג והמדרגות יקראו להלן: שטחי המריבה). העיריה טענה כבר באותו שלב כי מדובר בטעות בחישוב.

לאור המחלוקת הוגשו השגות (הוגשו 7 השגות מהן 4 על ידי העותרים) ונדחו על ידי הממונה על הארנונה. בכתב התשובה שדחה את ההשגות ציין מנהל הארנונה כי התושבים רשאים להגיש ערר על ההחלטה. ב"כ העותרים ביקש שכל העררים ישמעו יחד אך העיריה ומנהל הארנונה סרבו לכך והעררים נשמעו בנפרד לפני שני הרכבים של ועדות ערר. העררים של משפחות בן הרוש, אזולאי ולב נשמעו תחילה ונדחו על יד ועדת הערר. בהחלטת ועדת הערר (בדעת רוב) נקבע כי שטח הדירות החייב בארנונה הוגדל בשל גילוי טעות בחישוב השטח (נספחים 1/ט – 3/ט לעתירה). משהגיע הדיון בערר של ב"כ העותרים הוא ביקש כי יאוחד הדיון בארבעת העררים של העותרים וועדת הערר בהחלטתה מיום 15.2.02 נספח י' לעתירה אישרה לקיים דיון במאוחד על אף התנגדות העיריה.

בהחלטה מיום 21.9.05 קיבלה ועדת הערר את העררים שהגיעו העותרים ונקבע כי אין מדובר בגילוי טעות בחישוב השטח. על החלטה זו הוגש ערעור מנהלי עמ"נ 235/05 בפסק הדין של בית-המשפט (השופטת שרה גדות פסק דין מיום 28.2.08 נספח א' לעתירה) נקבע לוועדת הערר לא היתה סמכות לדון בשאלות אלה. בית-המשפט ביטל את החלטת ועדת הערר אולם לא דן לגופם בממצאים העובדתיים של ועדת הערר. כיוון שבתגובה להשגה הפנה מנהל הארנונה את העותרים להגיש ערר הוארך המועד להגשת העתירה בעקבות הארכת מועד זו הוגשה העתירה שלפני.

2. טענות הצדדים

העותרים טוענים כי במשך 20 שנה ידעה העיריה על קיומם של שטחי המריבה וביודעין לא חייבה בגינם את העותרים בארנונה. לטענתם, רק כאשר נכנסה ראש העירייה הנוכחי לתפקידה הוחלט לשנות מדיניות זו. אולם, כך לטענת העותרים, לאור חוקי ההקפאה ידעה העיריה שלא ניתן לשנות את המדיניות ועל כן הסוותה את שינוי המדיניות במדידות מחודשות שלכאורה הצביעו על טעויות בחישוב.

המשיבה טוענת כי העיריה מפעם לפעם עורכת מדידות כדי לוודא כי תשלום הארנונה מתבצע כדין וכי במסגרת בדיקה זו התברר כי שטחי המריבה אינם מחויבים. לטענתה, אין מדובר בשינוי מדיניות אלא טעות במדידות ובחישוב.

3 הממצאים העובדתיים

ההליך שלפני הוא הליך מינהלי שלא מתבררות בו עובדות. עם זאת, כיוון שהעניין נדון הן לפני ועדת הערר הן במסגרת בהליך אזרחי, וכן הוצגו במהלכו מסמכים ומכתבים שנכתבו ע"י העיריה, עולות העובדות כפי שיפורט להלן.

א. ביצוע מדידה קודמת על ידי העיריה

כאשר בוצעו המדידות שהוו את הבסיס לשינוי בשנים 1999-2000 טענו העותרים ובא כוחם כי בזמנו בוצעה מדידה קודמת וכי המודד בזמנו ציין לפנייהם כי קיבל הוראה שלא למדוד את שטחי המריבה. המשיבים טענו באותה תקופה כי מעולם לא בוצעו מדידות בדירות בשכונה. העותרים שזכרו כי אכן בוצעו מדידות כאמור פנו לממונה על חופש המידע בעיריה ובמכתב של הממונה (נספח י"ד לעתירה), נאמר, כי אכן נערכו מדידות בשנת 1981 על ידי המודד מר אהרון אוזן שעבד במח' הגבייה עד תחילת שנת 87 ועבודתו בעיריה הסתיימה בשנת 90. עוד ציינה הממונה על חוק חופש המידע כי אין בעיריה דוחות מדידה מאותה תקופה.

כשהתברר כי אכן הדירות נמדדו בזמנו היינו, היה ידוע לעירייה על שטחי המריבה כאשר הטילה חיוב בארנונה, שינתה המשיבה את טעמיה. בועדת הערר טען הממונה על הארנונה כי המודד שמדד בזמנו את הדירות, מר אהרון אוזן לא היה מודד, עשה את מלאכתו באופן בלתי ראוי וכי כאשר קיבל הממונה על הארנונה מר וידר את ניהול ענייני הארנונה בשנת 1986 הוא פיטר את אוזן מעבודתו (תצהירו של מר וידר לועדת הערר צורף כנספח ט"ז/2 לעתירה).

בניגוד למכתב של הממונה על חופש המידע שניתן ביום 20.11.00 ובו נאמר כי המדידות נעשו על ידי מר אוזן, נכתב בתצהיר מנהל הארנונה שניתן ביום 8.9.03 כי: **"לחתום מטה לא ידוע אם בוצעו מדידות בשנת 1981 מכל מקום במשרדי העיריה לא נמצאו מדידות משנים אלה ככל שבוצעו".**

מנהל הארנונה מוסיף בסעיף 12 לתצהירו:

"גם אם בוצעו מדידות, כנטען על ידי העותרים, סביר כי הם בוצעו על ידי מר אהרון אוזן. עם כניסתי לעבודה בשנת 1986 מצאתי את מר אוזן אשר הועסק במח' הגבייה. התרשמותי היתה שעבודתו אינה ברמה מקצועית וזאת בלשון המעטה. כל נושא בדיקות הנכסים, נעשה בצורה חובבנית, לא רצינית ולא יסודית. הנתונים שהועברו לעיריה לא איפשרו ביקורת על העבודה ומה שחמור מכל, לא היה כל תשריט שניתן להעביר לתושב, ומטבע הדברים, לא היתה יכולת לבדוק טענות התושבים בקשר עם ממצאי המדידה, כפי שיש כיום. שיחותיי עם עובדי המחלקה ותיקים ממני, חיזקו בי את המסקנה, כי לא ניתן לראות בתוצאות עבודתו כמשקפות מהימנה היקף השטחים לצורך קביעת שטחי החיוב בארנונה. לכך מצטרפת העובדה כי למר אוזן לא היו כישורים לבצע עבודות מסוג מדידה. בנוסף נמתחה ביקורת על דרכי עריכת החישובים, שהיתה, כך נראה, רחוקה מלהיות מדויקת ובדיקות שערכתי עם עובדי המחלקה העלו כי נתונים שנמסרו אינם אמינים ומר אוזן נטה לשנות נתונים לפי ראות עיניו. לאור כל האמור, נאלצה העיריה לסיים תפקידו במח' הגבייה. מר אוזן סיים את עבודתו במח' הגבייה בחודש ינואר 1987 לאחר שבדקתי הנושא הובהר לי כי לאחר מועד זה הועסק מר אוזן במחלקות אחרות בעיריה."

בתצהיר, מר יעקב וידר תוקף באופן חמור עובד עיריה לשעבר שאינו יכול להתגונן בפני הדברים. עניין זה חמור כשלעצמו. מר וידר אינו מבהיר, אם נפלו פגמים כה חמורים במדידה מדוע העיריה לא הורתה על מדידה מחודשת במשך כ- 13 שנים שהלוא לדבריו, הפגמים נתגלו בשנת 86 ואילו המדידות החדשות בוצעו החל בשנת 99. יש לציין עוד כי בתצהיר לא נאמר מדוע לא הוגשו כל הליכים נגד מר אוזן מנהל הארנונה מצהיר כי מר אוזן שינה נתונים, אם כך הם פני הדברים מדוע לא נעשה דבר בעניין?! בנוסף, לא ברור באיזו עבודה בעיריה עסק מר אוזן משנת 87 עד שנת 90. אם מדובר בעובד עם בעיות אמינות כה קשות לא ברור מדוע המשיכה העיריה להעסיקו. נראה כי הטענות נגד מר אוזן עלו רק שהתברר, בניגוד להצהרות העיריה בפתח הדברים כי קיימות מדידות מזמן אמת. דברים אלו חמורים ביותר.

ב. אישור העיריה כי מדובר בשינוי מדיניות

גב' אסתר הררי, העותרת 2, פנתה בשנת 1999 למנהלת מח' הגבייה גב' אהובה אטס בעקבות הגדלת שטח החיוב בארנונה ובתצהירה היא מציינת כי נאמר לה שהוחלט לכלול בשטחי הדירה גם את שטחי המריבה. לפני ועדת הערר העיריה הכחישה דברים אלו אולם גב' אהובה אטס לא הובאה לעדות לפני ועדת הערר. גם בהליך

לפניי על אף שהוריתי לתצהיר לא הוגש תצהיר הסותר דברים אלו. מכאן נראה כי אכן נאמרו הגבי' הררי הדברים עליהם היא מצהירה. היינו, העיריה אישרה עפ"י עובדת בכירה כי מדובר בשינוי מדיניות. העיריה חזרה וטענה כי העותרים לא הוכיחו כי מדובר בשינוי מדיניות, אך לא טרחה להפריך את טענותיהם שהוגשו בתצהירים.

ג. החלטת ועדת הערר (נספח ב' לעתירה)

אמנם בית המשפט בערעור מינהלי ביטל את החלטתה של ועדת הערר לעניין הסמכות אולם אין להתעלם מהממצאים העובדתיים שקבעה ועדת הערר לאחר ששמעה עדים ובחנה ראיות. הועדה קבעה כי שטחי הנכס לא השתנו מאז בנייתם. עוד קבעה כי השינוי בשטחי הארנונה בעקבות המדידה מהשנים 1999-2000, מהווה תוספת של מעל 60%. הועדה קבעה כי לא ניתן לכך כל הסבר על ידי העיריה. ועדת הערר לאחר שבדקה את שטחי החיוב בארנונה דחתה את טענת העיריה לפיה מדובר בטעות בשל העובדה שהשינויים במדידות היו זהים. היינו, תוספת השטח הייתה בגין אותם רכיבים של מרתף, עליית גג וחדר מדרגות. ועדת הערר הוסיפה לעניין זה:

"טעות מדידה סבירה היא טעות של מספר מטרים בין השטח שהיה חייב קודם לכן בארנונה ובין התוצאה של המדידה החדשה ואולם בדירות אשר מוסכם כי לא נעשה בהם שום שינוי מאז בנייתן, שוני כה מהותי בין השטח שחויב בעבר ובין השטח החייב בארנונה על פי המדידה החדשה מעלה ספק לעניין של טעות בחישוב. מה גם שמדובר בתופעה החוזרת על עצמה במספר לא קטן של מקרים."

היינו, ועדת הערר קבעה כממצא עובדתי כי בכל העררים הגדלת השטח לחיוב בארנונה נובעת מכך שכללו בשטח החדש גם את שטחי המריבה.

ד. תיק אזרחי 103187/00 וע"א 3551/04 עיריית הרצליה נ' דברת

השאלה העולה לפניי התעוררה גם בחלק אזרחי שהגישה העירייה. כב' השופט ארנסט בפסק דינו מיום 31.8.04 מציין כי השאלה שלפניו היא: **"האם שינתה העיריה את שיטת החיוב או המדידה של הנכס שבנדון וכתוצאה מכך גדל החיוב בארנונה... המחלוקת מתייחסת לשטח המדרגות, שטח עליית הגג ושטח המרתף"**.

לפני כבי' השופט ארנסט טענה העיריה גם כן כי מדובר בטעות בחישוב.

כבי' השופט ארנסט קבע כי מדובר בשינוי מדיניות. על פסק הדין הוגש ערעור, (ע"א 3551/04 צורף כנספח ב' לתגובה לעתירה). בערעור נקבע כי אין מדובר בשינוי שיטת חישוב. בית המשפט קבע: **"דהיינו, גם אם מדובר בשינוי מדיניות גבייה לא מדובר בשינוי שיטת חיוב... לכל היותר מדובר במדיניות מוטעית של העיריה."**

בית-המשפט הוסיף כי שיטת החיוב של שטח הנכס צריכה להיעשות על פי צו הארנונה הכולל את שטחי המריבה ולכן: **"מדיניות העירייה לפיה לא חייבה בגין שטחים אלה מקורה בטעות, והיא רשאית היתה לתקן אותה..."**

למעשה בית המשפט המחוזי קבע כי במשך שנים לא גבתה העיריה בגין שטחי המריבה. ואכן במהלך ההליכים פנה ב"כ העותרים שוב אל ממונה על חוק חופש המידע בעיריית הרצליה וביקש לדעת האם מי מתושבי השכונה אינו מחויב בגין שטחי המריבה ובתשובה נאמר: **"כל 24 הדירות בשכונה מחויבות החל משנת 99 עד 2000 ואילך בארנונה גם כל "שטחי המריבה": מרתף, עליית גג ומדרגות"**.

למעשה לאחר פסק הדין ברור כי השינוי נובע מכך שהעיריה החלה לכלול בשטח לחישוב ארנונה את שטחי המריבה.

ד. תצהיר מנהל הכנסות העיריה

לאור המחלוקת בין הצדדים הוריתי בהחלטתי מיום 14.6.09 כי המשיבה תגיש תצהיר שיפרט האם לגבי כל 24 הדירות במתחם נשוא העתירה תוקן חישוב הארנונה כך שהוא כולל את "שטחי המריבה". מהתצהיר שהוגש התברר כי תוספת השטחים אינן זהות ביחס לכל יחידות המגורים בחלקן הן גדולות משטחי המריבה ובחלקן הן קטנות משטחי המריבה. לאור זאת טענה המשיבה כי מדובר בתיקון טעות בחישוב ולא בשינוי מדיניות.

טענה זו מוטב היה לה לולא נטענה. ראשית, בית-המשפט המחוזי קבע לבקשת העיריה כי אכן מדובר במדיניות גבייה מוטעית. כעת העירייה מושתקת מלטעון טענות עובדתיות כאחרות. בנוסף, אין מחלוקת כי תוכניות הבנייה המאושרות של כל הדירות בשכונה נמצאות בעיריית הרצליה מאז 1980, על פי התשריטים כל

הדירות זהות לחלוטין ושטחי המריבה זהים גם הם, למעשה המשיבים מסכימים כי אין מחלוקת לגבי העובדה שלא היה שינוי בדירות במהלך השנים. יתכן הבדל מסוים הנובע מסגירת מרפסות. אולם, כפי שציינה הממונה על חוק המידע עד לשנת 2000 לא נכללו שטחי המריבה במדידה, ורק לאחר המדידה החדשה נבנית ארנונה בגין שטחי המריבה. ההפרשים עליהם עמד מנהל הארנונה בתצהירו לא הוסברו ולעניין זה הנטל הוא על העירייה, שבידה כל המידע.

לאור האמור ניתן לסכם ולקבוע כי עיקר השינוי נבע משינוי מדיניות הגביה ולפיה עד השנים 1999-2000 לא נגבתה ארנונה בגין שטחי המריבה.

4. חוקיות השינויים בהגדרת השטח לצרכי חיוב ארנונה לאור דיני ההקפאה

לאור האמור מתעוררת השאלה האם שינוי במדיניות הגביה אפשרי לאור חוקי ההקפאה.

א. חקיקת ההקפאה והשאלה שבמחלוקת

חקיקת ההקפאה נולדה עקב המשבר הכלכלי ששרר במדינה בראשית שנות ה-80. הצורך לווסת את שיעורי האינפלציה הגבוהים באותה תקופה הביא לחקיקת החוק לייצוב משק המדינה, התשמ"ה-1985, אשר הגביל את סמכות הרשויות המקומיות בקביעה והעלאה של תעריפי הארנונה. מאותה שנה ואילך, נקבעו מידי שנה, בהוראות חוק שונות, שיעורי ההעלאה המותרים במיסוי ארנונה, ונקבע כי כל חריגה מהשיעורים המותרים דורשת את אישור שר הפנים ושר האוצר [לסקירת הרקע לחקיקת ההקפאה ראו ע"א 2765/98 איגוד ערים אילון נ' מועצה אזורית חבל מודיעין, פ"ד נג(4) 78, 82-83; רע"א 3784/00 שקם בע"מ נ' מועצת עיריית חיפה, פ"ד נז(2) 481, 488 (להלן: פרשת שקם)].

כפי שהבהיר בית המשפט העליון בפרשת שקם לעיל, "הוראות ההקפאה עטו, לאורך השנים, לבוש משתנה" (פסקה 7 לפסק הדין). החל משנת 1986 ועד לשנת 1992, חוקי ההקפאה קבעו מידי שנה את השיעור המירבי בו רשאית הרשות המקומית להעלות את שיעורי הארנונה על נכסים בתחומה, אשר מעבר לו נדרשת הרשות לקבל את אישור שר האוצר ושר הפנים. בשנת 1992 חל מפנה באופיין של הוראות ההקפאה, כאשר המחוקק הקנה בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי תקציב), התשנ"ג-1992 (להלן: חוק ההסדרים לשנת 1992)

לשר האוצר ולשר הפנים סמכויות לקביעת כללים אחידים בנוגע להטלת ארנונה כללית על ידי הרשויות המקומיות. רלוונטי לענייננו סעיף 8(ב) לחוק ההסדרים לשנת 1992, אשר הקנה לשר האוצר ולשר הפנים את הסמכות לקבוע כללים **בדבר אופן חישוב שטחו של נכס** לעניין הטלת ארנונה כללית. מכוח סמכות זו, התקינה שרי האוצר והפנים החל משנת 1993, תקנות אשר קבעו כי **לצורך הטלת ארנונה כללית, יראו את סך כל שטח הנכס לחיוב בארנונה כללית כסך כל השטח המחוייב בשנת הכספים הקודמת.**

ב. שינויים עקיפים בתעריפי הארנונה

העלאת תעריף הארנונה יכול שיעשה על ידי שינוי התעריף באופן ישיר, ויכול שיעשה בעקיפין, על ידי שינוי אופן מדידת השטח המחויב בארנונה, שינוי סיווג, שינוי קריטריונים וכיו"ב. דיני ההקפאה מגבילים גם את האפשרות להעלות את המחיר בדרך עקיפה באמצעות כל שינוי שיש בו כדי להגדיל או לשנות את החיוב בארנונה מעבר לשיעור ההעלאה המותר, ודורשים אישור של שר הפנים ושר האוצר לכל שינוי כזה. עמד על כך בית המשפט העליון בבר"מ 1966/06 **המשביר הישן בע"מ (בפירוק) נ' עיריית כרמיאל**, ניתן ביום 17.2.08 (פסקה 4 לפסק הדין):

"כידוע, החל בשנת 1985 מוגבלות הרשויות המקומיות בקביעת תעריפי הארנונה, והאת מכוח "הוראות ההקפאה"...
ההוראות מונעות מן הרשויות המקומיות להעלות את תעריף הארנונה על הנכסים שבתחומן מעל לשיעור שנקבע בחוק. בין היתר, ועל מנת למנוע העלאה עקיפה של תעריפי הארנונה, אוסרות ההוראות על שינוי הסיווג של הנכסים שבתחומן ללא שינוי בשימוש בפועל (ראו ע"מ 11641/04 סלע נ' מועצה אזורית גדרות (טרם פורסם, 17.7.06), פסקה 14 לפסק הדין). שינוי סיווג, המנוגד להוראות ההקפאה, יכול להיעשות גם באמצעות יצירת סיווג חדש (ראו ע"מ 3874/02 עיריית חדרה נ' חברת שיקרצ'י תעשיות (1995) בע"מ, פ"ד נח(5) 877 (2004); רע"א 10643/02 חבס ח.צ. פיתוח (1993) בע"מ נ' עיריית הרצליה (טרם פורסם, 14.5.06)). עם זאת, ההוראות מאפשרות לשנות סיווג של נכסים עם קבלת אישור חריג של שר הפנים ושל שר האוצר (להלן: השרים), והאת במגבלות הדברים הקבועות בה". (ההדגשה שלי – מ' א' ג').

מטרת המחוקק בדיני ההקפאה היתה למנוע מהרשות העלאת ארנונה לצורך כיסוי גרעונותיהן. בהלכת **שקם** לעיל, בית המשפט העליון עמד על כך שכוונת המחוקק בחקיקת ההקפאה הינה בריסון הרשויות המקומיות מפני העלאת שיעור הארנונה לצורך מימון הוצאותיהן, וכי ריסון זה יושג רק על ידי הגבלת הרשויות המקומיות

בהעלאת תעריפי הארנונה הן בדרך ישירה והן בדרך עקיפה (פסקאות 13-14 לפסק הדין של כבוד הש' א' ריבלין):

"ריסון זה יוכל להתממש בפועל רק אם תחולתן של הוראות ההקפאה לא תוגבל לנכסים שהיו קיימים "בשנה שעברה". בפועל, נקודת ההשוואה, לעניין ההקפאה, מצויה במצב הדברים שקדם להקפאה הראשונה משנת 1986. נטילת נכס מסוים והוצאתו מגדר הסיווג "המוקפא" - בין בדרך של העברתו לתוך סווג קיים ששיעור המס לגביו גבוה יותר ובין בדרך של יצירת סווג חדש ששיעורו גבוה יותר - מסכלת את תכלית הוראות ההקפאה. הוראות ההקפאה חלות על כל נכס - בין אם מדובר בנכס מן "השנה שעברה" ובין אם המדובר בנכס "חדש" - שניתן היה לסווגו קודם לחקיקת הוראת ההקפאה הראשונה על פי אחד מן הקריטריונים שהיו קיימים אז. בלשון אחרת: תעריפי הארנונה, שנקבעו לשנת הכספים 1985, הפכו במצוות המחוקק לאמת המידה לקביעת תעריפי הארנונה החלים עד היום על כל נכס החב במס - "ישן" ו"חדש" כאחד - ואין לשנות מהוראת ההקפאה במישרין או בעקיפין, לבד מן התוספות שנקבעו מידי שנה בשנה בחיקוקים השונים, ולבד מכל תוספת מיוחדת שתאושר על ידי שר הפנים ושר האוצר.

עוד בטרם נחקק חוק ההסדרים לשנת 1992, בית המשפט העליון פירש את חקיקת ההקפאה ככזו האוסרת על הרשות להעלות את שיעורי הארנונה מעבר לשיעור המותר בחוק גם בדרכים עקיפות של שינוי קריטריונים. כך, למשל בע"א 5746/91 החברה לכבלים ולחוטי חשמל נ' המועצה המקומית בית שאן, פ"ד נ(3) 876, נדון שינוי משנת 1990, ונקבע, בפסקה 3 לפסק הדין של כב' השופט י' זמיר, כי:

"החוק לא התכוון לתת הגנה או לשריין זכות של נכס, אלא להטיל רסן על הרשויות המקומיות, שהיו נוטות להעלות את סכומי הארנונה פעם אחר פעם, כדי לממן את העליה בהוצאות הרשות. בהתאם לכך, הרשות המקומית מנועה מלהעלות את שיעורי הארנונה או לקבוע קריטריונים חדשים לחישוב הארנונה, באופן שיעלה את סכום הארנונה" (ההדגשה שלי - מ' א' ג').

בית המשפט העליון עמד על כך שלאור השינויים הרבים שנערכו בחקיקת ההקפאה במהלך השנים, יש לשוות לחקיקה זו פרשנות אחידה, ולא להסתמך על פרשנות של סעיף מסוים בחקיקה באופן נפרד. ראו למשל דברי כב' השופט א' ריבלין בפרשת שקם לעיל, בפסקה 12:

"האם ראוי לשוות נפקות לשימוש המשתנה במושא המס ובמיוחד ללשון שננקטה בהוראת ההקפאה לשנת הכספים 1990 - ספק הוא. לאור השינויים הרבים שהוכנסו בלשון "הוראות ההקפאה" במהלך השנים, לא מלשון החוק תבוא הישועה. אין עילה במקרה זה לבודד הוראת הקפאה המתייחסת לשנה מסוימת - ולהעניק לה פרשנות נבדלת

משלה, במנותק מיתר הוראות ההקפאה. משכך, סבורני, כי אין בלשון הוראת ההקפאה לשנת הכספים 1990 כדי לתמוך בעמדתן של המשיבות כי היא חלה אך ורק על נכס שהיה קיים הוא עצמו "בשנה שעברה" כשם שאין בלשון ההוראה גם כדי לתמוך בעמדתה של המבקשת כי היא חלה על אותו סוג של נכסים. עלינו להעניק להוראות ההקפאה המשתנות פרשנות אחת אחידה, וזאת מן הטעם הפשוט שלכולן תכלית דומה" (ההדגשה שלי – מ' א' ג').

באותה רוח קבע כב' השופט מ' חשין ברע"א 11304/03 כרטיסי אשראי לישראל בע"מ נ' עיריית חיפה (ניתן ביום 25.12.05):

"כלל יסוד הוא במשפט - דומני ששואב הוא את כוחו מן הטבע - שאם מציגים עצמם לפנינו שני פתרונים חלופיים לסוגיה משפטית, נבחר בפתרון הפשוט ונבכר אותו על-פני הפתרון המסובך והמורכב. נוסחה פשוטה עדיפה על נוסחה העשויה טלאים והכוללת חריגים ובני-חריגים. כך על דרך הכלל וכך בענייננו-שלנו. אשר-על-כן, בכפיפות לחוק הכנסת ולתקנות המותקנות מכוחו, אסורה היא רשות מקומית להעלות ארנונה בשיעור העולה על השיעור הקבוע בחוק אלא אם הותרה לעשות כן בידי שר הפנים ושר האוצר או בידי מי שהם הסמיכו לדבר. קרא לכך העלאת ארנונה, קרא לכך שינוי סיווג (באין שינוי שימוש), קרא אשר תקרא; באין שינוי שימוש הלכה למעשה, אין רשות מקומית מותרת להעלות את שיעור הארנונה - מסיווג דל-ארנונה לסיווג עתיר-ארנונה - אלא אם קיבלה היתר לכך מאת שר הפנים ושר האוצר או מאת מי שאלה הסמיכו לדבר" (ההדגשה שלי – מ' א' ג').

דבריו אלו של כב' השופט מ' חשין יפים לעניינו, חקיקת ההקפאה עברה שינויים ותיקונים שמטרתם השגת תכליתה המקורית של החקיקה. תכלית החקיקה היתה ונותרה להגביל את סמכות הרשויות המקומיות בהעלאת שיעורי הארנונה, בין אם בדרך עקיפה, בין אם באופן ישיר.

מכל האמור לעיל, עולה כי עיריית הרצליה במשך 20 שנה לא חיבה בגין שטחי המריבה. חוקי ההקפאה נכנסו לתוקף במהלך אותן 20 שנה וטרם המדידה החדשה. לאור האמור, מתן אפשרות לעירייה לגבות כיום בגין שטחים אלה מהווה עקיפה של חוקי ההקפאה ושינוי שיעור הארנונה מ"דל ארנונה" ל"עתיר ארנונה" כלשונו של כב' השופט חשין לעיל.

לאור האמור ולאור החלטתי מיום 14.6.09 אני מקבלת את העתירה. העותרים ישלמו ארנונה בגין השטח שנמדד בניכוי שטחי המריבה.

המשיבים ישאו בהוצאות העותרים ושכ"ט עו"ד בסכום של 35,000 ₪ בצירוף מע"מ.

ניתן היום, כ"ב אדר ב תשע"א, 28 מרץ 2011, בהעדר הצדדים.



עיריית הרצליה



הלשכה המשפטית

ט"ז אדר ב תשע"א
22 מרץ 2011
מספרנו: 21650/11

נציב תלונות הציבור
דאר נכנס
23-03-2011
מספר

כיתה
הרצליה
מחלקת משפטית
גב' ביריה גרנות
4.4.11

לכבוד
גב' ביריה גרנות
הממונה על חוק חופש מידע

הנדון: העברת פסקי דין שפורסמו לספרייה

מצ"ב : עמ"נ 33442-11-09 עיריית הרצליה נ' איריס וולף ואח'

מועבר לידיך על מנת שיועבר לספרייה העירונית.

בברכה,
ענת בהרץ-קורן, עו"ד
היועצת המשפטית לעירייה

2011-21650-פסקי דין לספרייה