



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-02-55924 נהוראי נהול ואחזקות בע"מ נ' עירית כרמיאל

בפני כב' השופט רון סוקול, סגן נשיא

העותרת **נהוראי נהול ואחזקות בע"מ**
ע"י ב"כ עוה"ד ע' מוסקוביץ' ואח'

נגד

המשיבה **עירית כרמיאל**
ע"י ב"כ עוה"ד י' מיסטרילאל ואח'

פסק דין

1. העותרת, חברה רשומה בישראל, מחזיקה במבנים שונים המשמשים למסחר ותעשייה בעיר כרמיאל. בשנת 2010 קיבלה העותרת היתר להקמת מתקנים סולאריים המשמשים ליצור חשמל על גגות המבנים. עניינה של עתירה זו היא בחיובי הארנונה שהושתו על העותרת בגין החזקה במתקנים הסולאריים בשנים 2014.

במוקד הדיון ניצבת טענת העותרת כי חיובי הארנונה שהוטלו עליה בהתאם לסיווג תעשייה בצווי הארנונה של העיריה בשנים הרלוונטיות הוא בלתי סביר, בהיותו חורג בעשרות אחוזים מהחיובים שהוטלו ברשויות אחרות ומהחיובים שנקבעו בצווי הארנונה לאחר שנת 2015.

רקע

2. העותרת היא חברה המחזיקה מבנים שונים באזור התעשייה בכרמיאל. בשנת 2010 ביקשה העותרת היתר להקמת מתקנים ליצור חשמל על גגות מבנים שבחזקתה, ועם קבלת ההיתר הקימה מתקנים פוטו-וולטאים שתפקידם להמיר אנרגיה סולארית לאנרגיה חשמלית (להלן: המתקנים).

בשנים 2011-2013 לא נדרשה העותרת לשלם ארנונה בגין החזקה במתקנים. רק בשנת 2014 נדרשה העותרת, לראשונה, לשלם ארנונה עבור מתקנים אלו. דרישת תשלום ראשונה לגבי אחד המבנים נשלחה אליה בתחילת שנת 2014, ובהמשך, בחודש 11/2014, נשלחו אליה דרישות תשלום נוספות עבור מבנים אחרים. בשנת 2015 נשלחו לעותרת דרישות תשלום דומות.

3. בדרישת התשלום הראשונה סווגו המתקנים על ידי העיריה בסיווג של תחנות השנאה, כמפורט בצו הארנונה של עירית כרמיאל לשנת 2014 (קוד 364). התעריף בסיווג זה עמד על 76.42 ₪ לכל מ"ר. לאחר שהעותרת הגישה השגה שונה סיווגם של המתקנים והם חויבו לפי התעריף בסיווג תעשייה שעמד על 46.66 ₪ לכל מ"ר. כך נעשה גם בדרישת התשלום לשנת 2015.



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-02-55924 נהוראי נהול ואחזקות בע"מ נ' עירית כרמיאל

4. העותרת הגישה השגה על חיובים אלו. השגותיה נדחו ועל כן הגישה ערר לוועדת הערר לענייני ארנונה שליד עירית כרמיאל (ערר 43/14). בטרם נדון הערר נשלחו לעותרת דרישות תשלום לשנת 2015. העותרת השיגה גם על דרישות אלו ולאחר שהשגותיה נדחו הגישה ערר לוועדת הערר (ערר 14/15). הדיון בשני העררים אוחד וביום 09.03.2017 ניתנה החלטה הדוחה את העררים (להלן: החלטת הוועדה).

5. על החלטת הוועדה הגישה העותרת ערעור לבית משפט זה (עמ"נ 17-04-35794 להלן: הערעור המינהלי) שנדון בפני כב' השופטת ע' ורבנר. ביום 16.11.2017 נדחה הערעור. בקשת רשת ערעור על פסק הדין בערעור המנהלי נידונה בפני בית המשפט העליון בבר"מ 9798/17 וביום 09.01.2018, נדחתה גם בקשה זו.

6. חשוב לציין כי כבר בשנת 2011 ביקשה העירייה משר הפנים ושר האוצר לתקן את צווי הארנונה ולהוסיף לרשימת הסיווגים שבצו סיווגים נוספים, ובהם גם סיווג של מתקנים פוטו-וולטאיים, כלומר קולטי שמש ליצור חשמל. בבקשה ציינה העירייה שברצונה להוסיף שני סיווגים שיסומנו 650 ו-651 ויחולו על מתקנים שכאלו; האחד למתקנים המוקמים על מבנים והאחר למתקנים על קרקע. לגבי שני סוגי המתקנים התבקש אישור לתעריף של 2.4 ₪ לכל מ"ר (נספח 2 לעתירה). בקשתה זו של העירייה נדחתה והסיווג לא הוסף.

7. עוד יסופר כי בשנת 2015 תוקנו תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז - 2007, שבהן נקבע כי החל משנת 2016 יתווסף לרשימת הסיווגים בצווי הארנונה סיווג של מערכת סולארית. כן נקבעו תעריפים מרביים למערכות סולארית ובהם תעריף מירבי למערכת סולארית על מבנה. בהתאם נקבע בצווי הארנונה של העירייה משנת 2016 שיעור מרבי של 60 אג' למ"ר.

הטענות בעתירה

8. העותרת טוענת בעתירתה בתיק זה כי הטלת חיובים בארנונה בשנים 2014 - 2015 בהתאם לתעריף בסיווג תעשייה הייתה בלתי סבירה. מדובר בתעריף העולה באלפי אחוזים על התעריף העדכני המבוסס על התקנות המתוקנות ועל צווי הארנונה משנת 2016. התעריף אינו סביר גם ביחס לתעריף אותו ביקשה העירייה להחיל בשנת 2011, שהיה כאמור רק 2.4 ₪ למ"ר.

9. העותרת טוענת כי העירייה לא הייתה זקוקה לקבל אישור השרים להטלת ארנונה על המתקנים שכן מדובר בנכס חדש שאינו נכלל בסיווגים האחרים. יתרה מזו, העותרת טוענת כי ברשויות מקומיות אחרות נקבעו תעריפים דומים לתעריף שהתבקש על ידי העירייה בשנת 2011, כלומר תעריפים הקרובים לסך של 2.4 ₪. התעריפים בהם חויבה הם בלתי סבירים גם ביחס לתעריפים שנקבעו לנכסים דומים בעירייה.



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-02-55924 נהוראי נהול ואחזקות בע"מ נ' עירית כרמיאל

10. העותרת מוסיפה וטוענת כי הדרישות מחודש 11/2014 הן דרישות בטלות מחמת היותן רטרואקטיביות.

העותרת מבהירה כי הגישה את העתירה מיד לאחר שנדחתה בקשתה לרשות ערעור בבר"מ 9798/17. לטענתה, רק לאחר דחיית הבקשה, ננעלה בפניה הדלת להעלות את הטענות במסגרת הליכי ההשגה והערר ולכן הגשת העתירה אינה נגועה בשיהוי.

11. המשיבה מצידה מבקשת לסלק את העתירה על הסף בשל מעשה בית דין או מחמת השיהוי הרב בהגשתה. כן טוענת המשיבה כי הואיל והעותרת נקטה בהליכי השגה וערר, היא מנועה כיום להעלות את אותן טענות במסגרת העתירה. לגופם של דברים טוענת המשיבה כי על פי הדין הייתה מחויבת לחייב את המחזיק במתקנים בארנונה. הואיל ולא היה בצו הארנונה סיווג מיוחד למתקנים סולאריים, הייתה העירייה מחויבת לחייב את המתקנים בסיווג הקרוב ביותר והנמוך ביותר מכל אלו ועל כן לא נפל כל פגם בסיווג "תעשייה".

דיון והכרעה

12. כפי שאפרט להלן, הגעתי למסקנה כי דין העתירה להתקבל באופן חלקי. שוכנעתי כי בנסיבות המקרה, הגשת העתירה במועד שהוגשה, מיד לאחר ההחלטה בבקשת רשות הערעור על פסק הדין בעמ"נ 17-04-35794 אינה נגועה בשיהוי המצדיק את סילוקה של העתירה על הסף. הטענות בעתירה זו לא נדונו בערעור המינהלי ולכן לא נוצר מחסום המשתיק את העותרת מלהעלות טענותיה. שוכנעתי כי נפל פגם בכך שהעירייה לא הוסיפה סיווג מתאים למתקנים והתנתה את הוספת הסיווג באישור השרים. עם זאת מצאתי כי לא נפל פסול במשלוח הדרישה בסוף שנת 2014.

מעשה בית דין

13. בפסק הדין בערעור המינהלי נדונו טענות כנגד החלטת ועדת הערר לענייני ארנונה. כידוע, סמכויות ועדת הערר מוגבלות להעברת ביקורת שיפוטית על החלטות מנהל הארנונה שדן בהשגה מכוח סמכותו על פי סעיף 3 לחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), התשל"ו-1976. טענותיה של העותרת כנגד החיוב, שהמנהל לא היה מוסמך לדון בהן, לא יכלו להתברר בפני ועדת הערר וכמובן שלא יכלו להתברר בגדרו של הערעור המינהלי על החלטת ועדת הערר. גם בית המשפט, כב' השופטת ע' ורבנר, ציין בפסקה 36 לפסק הדין:

טענותיה הנוספות של המערערת לדבות עניין הפרת הבטחה שלטונית נטענת (מבלי להתייחס כלל לשאלה האם המערערת הציבה תשתית בעניין זה), טענת ההפלייה וטענת חוסר סבירות התעריפים, כמו גם טענות באשר להעדף פעולת השרים בכל הקשור לתיקון התקנות, תיקון שהיה צריך להתבצע לפני שנים רבות, אינן טענות שראויות



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-02-55924 נהוראי נהול ואחזקות בע"מ נ' עירית כרמיאל

להתברר במסגרת הערעור המנהלי. חלקן טענות המתאימות לעתירה מנהלית וחלקן טענות המתאימות לעתירה לבג"ץ.

יש לזכור כי בענייננו, המדובר בערעור מנהלי על החלטת וועדת הערר לענייני ארנונה שלייד עיריית כרמיאל, הליך שתחילתו בהשגה המוגשת למנהל הארנונה; המשכו בהגשת ערר; וסופו בערעור זה.

משמע, בית המשפט בערעור המינהלי לא הכריע בכל הטענות אלא הפנה את העותרת להליכים נפרדים; בין בעתירה מינהלית ובין בעתירה לבית המשפט הגבוה לצדק. מכאן ברור כי ככל שטענות העותרת עוסקות באותם עניינים שבהם בית המשפט בערעור המינהלי לא דן בשל העדר סמכות, לא קם מחסום של מעשה בית דין.

14. קביעה זו אינה מספקת שכן צריך להגדיר מהם אותם עניינים ומהן אותן טענות שלא נדונו בערעור המינהלי ושלבית משפט זה סמכות לדון בהן.

דומני כי נותרו לדיון 3 טענות; הפלייה וסבירות התעריפים; קביעת סיווג נפרד ללא צורך באישור השרים; הטלה רטרואקטיבית של החיוב לשנת 2014. כל אלו אינם עניינים שבסמכות מנהל הארנונה או ועדת הערר ועל כן אתמקד רק בטענות אלו שלא נדונו ולא הוכרעו בערעור המינהלי אך תחילה, אבחן את טענת השיהוי שהעלתה המשיבה בטיעוניה.

שיהוי

15. העירייה טוענת כי יש לסלק את העתירה על הסף מחמת השיהוי בהגשתה. נטען כי היה על העותרת להגיש עתירתה בכל העניינים שאינם בסמכות מנהל הארנונה מיד לאחר קבלת דרישות התשלום, כלומר לפני שנים רבות. עוד נטען כי טענות של העותרת שהגישה השגה וערר בעניינים שאינם בסמכות מנהל הארנונה או הוועדה, אינה מצדיקה הארכת מועד ואין בטעות זאת, הרובצת כולה לפתחה של העותרת, כדי להתגבר על מחסום השיהוי.

16. המועד להגשת עתירה מנהלית קבוע בתקנה 3 לתקנות בתי משפט לעניינים מנהליים (סדרי דין), התשס"א-2000 כדלקמן:

(א) עתירה תוגש במועד שנקבע לכך בדין.

(ב) לא נקבע מועד כאמור, תוגש העתירה בלא שיהוי, לפי נסיבות הענין, ולא יאוחר מארבעים וחמישה ימים מיום שהחלטה פורסמה כדין, או מיום שהעותר קיבל הודעה עליה או מיום שנודע לעותר עליה, לפי המוקדם.

(ג) בית המשפט רשאי להאריך מועד שנקבע להגשת עתירה כאמור בתקנות משנה (א) ו-(ב), לאחר שנתן למשיב הזדמנות להגיב לבקשת ההארכה, אם ראה הצדקה לכך.





בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-02-55924 נהוראי נהול ואחזקות בע"מ נ' עירית כרמיאל

בהתאם לתקנה 3(ב), עתירה מינהלית תוגש ללא שיהוי ולא יאוחר מ-45 ימים מן המועד שבו נודע לעותר על ההחלטה, או מן היום בו ההחלטה פורסמה כדן. במאמר מוסגר יוער, כי התקנות מקנות לבית המשפט סמכות להאריך את המועד להגשת עתירה מינהלית (תקנות 3(ג) ו-38 לתקנות), אולם העותרת לא ביקשה הארכת מועד להגשת העתירה ועל כן כל שיש לבחון הוא האם התקיימו מבחני השיהוי.

17. בהלכה נקבע כי השיהוי ייבחן על ידי בית המשפט על פי שלושה מבחנים; השיהוי הסובייקטיבי, שעניינו התנהלותו של העותר בפועל, והאם קיים טעם סביר המצדיק את האיחור שבהגשת העתירה; השיהוי האובייקטיבי, שעניינו הנזק שייגרם לצדדים שלישיים או לאינטרס הציבורי, והאם הם שינו את מצבם לרעה כתוצאה מהאיחור; האינטרס הציבורי שמשמעו האם דחיית הבקשה להארכת מועד עלולה להביא לפגיעה חמורה בשלטון החוק (ראו ע"מ 5834/16 הושק נ' עיריית גבעת שמואל (15.08.2016) בפסקה 3 לפסק דינו של השופט מזוז; ע"מ 867/11 עיריית תל אביב-יפו נ' אי.בי.סי ניהול ואחזקה בע"מ (28.12.2014); ע"מ 2611/08 שאול בנימין נ' עיריית תל-אביב, פסקה טו לפסק דינו של הש"י אי רובינשטיין (05.05.2010); י' זמיר הסמכות המינהלית כרך ג' 1920 - 1972 (2014)).

18. העותרת סבורה כי במקרה זה לא הוכחו מבחני השיהוי שכן היא הגישה השגה וערר במועד והעמידה את העירייה על טענותיה. לטענתה, לא התקיים המבחן הסובייקטיבי שכן על פי ההלכה חובה על נישום למצות את הליכי ההשגה בטרם יפנה להגשת עתירה לבית המשפט, וכך עשתה. עוד טענה העותרת כי העירייה לא שינתה מצבה לרעה שהרי העירייה ידעה כי העותרת עומדת על טענותיה. יתרה מזו, העירייה עצמה סברה כי התעריף המתאים הנו נמוך בהרבה מהתעריף בו חויבה העותרת. לבסוף נטען על יד העותרת כי האינטרס הציבורי מחייב שבית המשפט יתערב בחיובי הארנונה ולא יותיר על כנו חיוב בלתי סביר כפי זה שהוטל על העותרת.

19. לאחר ששקלתי את הטענות הגעתי למסקנה כי אין לחסום את דרכה של העותרת בשל השיהוי בהגשת העתירה. ראשית, ראוי להבהיר כי המועד להגשת העתירה החל ביום קבלת דרישת התשלום. זהו המועד שבו התקבלת החלטת העירייה על ידי העותרת וזהו המועד שבו היה עליה לנקוט בצעדים לביטול ההחלטה. כבר במועד זה קמו לעותרת טענות כנגד החיוב והיא אף טרחה והעלתה אותן בהשגה ולאחר מכן בעררים שהגישה.

עם זאת העותרת ניצבה בפני קושי שמוכר לכל העוסקים בתחום; חוסר בהירות בעניין הסמכויות של הגופים השונים לדון בטענות בענייני ארנונה.

20. כפי שניתן ללמוד מפסיקת בתי המשפט בערכאות השונות, שאלות הסמכות לדון בכל אחת מעילות ההשגה השונות על חיובי הארנונה העסיקה ומעסיקה את בתי המשפט לעיתים קרובות. לא



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-02-55924 נהוראי נהול ואחזקות בע"מ נ' עירית כרמיאל

אחת התריע בית המשפט העליון על ריבוי הסיווגים בענייני הארנונה ועל חוסר הבהירות בהליכים לתקיפת חיובי הארנונה. כל למשל נאמר על ידי השופט א' רובינשטיין בר"מ 1676/15 ברודקאסט וידאו ש.ב בע"מ נ' מנהל הארנונה בתל אביב-יפו, (09.06.2016):

כדי שלא להטריח עד כדי טרחנות לא אחזור על הקינה שהשמיע בית משפט זה אין ספור פעמים על התוהו ובוהו בתחום הארנונה, ועל ריבוי הסיווגים שמספרם בתל-אביב מגיע - שומו שמים - לאלפים (ראו למשל הערותי בעע"מ 9401/06 ארגנטינה באוניברסיטה נ' מנהל הארנונה בעיריית ת"א (2009) וכן בבר"מ 4021/09 מנהל הארנונה של עיריית ת"א נ' חברת מישל מרסיה (2010), פסקה י"ב סיפה ופסקה ל'). אך אם ישנם, וכל עוד ישנם סיווגים רבים כחול היס, יש לדעתי לעשות כל מאמץ שארנונה תשולם על פי סיווג ספציפי ולא שיורי (ראו גם פרשת מרסייה הנזכרת, שם). כשלעצמי סבורני ששיקול זה אינו בעל משקל מועט כל עיקר, כיון שאין לטעמי להלום כי הרשות לא תתאמץ לעשות לסיווג ספציפי הוגן, ותקל על עצמה ועל כיסה בסיווג שיורי ששיעורו גבוה יותר.

21. כאשר מבקש נישום לתקוף את דרישת הארנונה שנשלחה לו הוא ניצב בפני בחירה בין מסלולי תקיפה שלא תמיד קל להבחין ביניהם. כאשר טענותיו נופלות לגדר העניינים המצויים בסמכות מנהל הארנונה על פי סעיף 3 לחוק הערר עליו לנקוט בהליכי השגה, ערר וערעור מינהלי. בדרך כלל מדובר בעניינים בעלי אופי עובדתי קונקרטי כגון שאלת השימוש שנעשה בנכס, גודל הנכס וכדומה. עם זאת כאשר השאלה הקונקרטית שלובה גם בשאלת בעלת חשיבות ציבורית רחבה, יכול הנישום לפנות לבית המשפט בעתירה מינהלית (ראו ע"א 4452/00 ט.ט. טכנולוגיה מתקדמת בע"מ נ' עיריית טירת הכרמל, פ"ד נו(2) 773, 781-779 (2002); עע"מ 259/05 שי נ' עיריית נצרת עילית, פסקה 6 (6.11.2011); עע"מ 6685/15 עיריית תל אביב-יפו נ' אספיאדה בע"מ (16.08.2016)) כאשר לנישום טענות כנגד סבירות החיוב, כנגד חוקיות החיוב, כנגד רטרואקטיביות החיוב, ושאר טענות במישור המינהלי, על הנישום לפנות בעתירה מינהלית לבית המשפט לעניינים מינהלים. עם זאת כאשר טענת הפגם בחיוב נעוץ באישור השרים לצו הארנונה, על הנישום לפנות בעתירה לבית המשפט הגבוה לצדק. לעיתים הנישום טוען לאכיפת הסכם עם הרשות, או לרשלנות של הרשות בנקיטת הליכי הגבייה, או אז עליו לפנות בהליך אזרחי. כך גם אם שילם תחת מחאה וברצונו לתבוע השבה.

אם לא די בריבוי ההלכים ביניהם על הנישום לבחור באה ההלכה ומורה כי ראוי שהנישום ימצא תחילה את מסלול הביקורת המינהלית בטרם יפנה לבתי משפט (רע"א 1809/07 עיריית הרצליה נ' גיא לוי בע"מ (3.6.2008); ע"א 2827/11 בן דוד נ' מועצה מקומית גבעת זאב, פסקה 25 (3.11.2013); בר"מ 901/14 ויקטור נ' עיריית חיפה, פסקה 32 (6.7.2014)).

22. מה יעשה נישום שמבקש לטעון טענות שונות שכל אחת מהן מובילה אותו למסלול תקיפה אחר? האם עליו לנקוט במקביל במספר הליכים, שעלותם גבוהה ושיעסיקו מספר רב של ערכאות, או שמא עליו לנסות מזלו במסלול המינהלי מתוך תקווה כי טענותיו יתקבלו ולא יהיה צורך לדון בשאר





בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-02-55924 נהוראי נהול ואחזקות בע"מ נ' עירית כרמיאל

טענותיו? האם בחירה במסלול המינהלי בלבד תחסום אותו מפני נקיטה במסלולים אחרים אם ייכשל?

דומני כי אין תשובה אחת לשאלות אלו וכל עוד דיני הארנונה יישארו כה מורכבים ובלתי ברורים יידרשו בתי משפט לשוב ולדון בשאלות הסמכות. כל מקרה ייבחן על פי נסיבותיו.

במקרה הנוכחי בחרה העותרת במסלול המינהלי מאחר וסברה כי די בהעלאת הטענות במסלול זה כדי לייתר את שאר מסלולי התקיפה. ייתכן גם כי ראוי היה שהעותרת תבקש במקביל הארכת מועד להגשת עתירה מינהלית, על מנת להבטיח כי מסלול זה לא ייסגר בפניה בשל חלוף המועד. זאת בבואי לבחון האם לסלק את העתירה בשל השיהוי בהגשתה יש להביא בחשבון את נסיבות המקרה ואת העובדה כי העותרת לא שקטה על שמריה ופעלה לשינוי השומה. ככל שנדרשים אנו לבחינת השיהוי הסובייקטיבי, ניתן להביא בחשבון את ההליכים האחרים בהם נקטה העותרת ובהתאם להגיע למסקנה כי מן הפן הסובייקטיבי פעלה העותרת ללא שיהוי. סבורני גם כי ישנו אינטרס הציבורי לאפשר לנישום לפעול במסלול המינהלי בטרם פנייה לערכאות המשפטיות שכן צמצום ההליכים השונים בנוגע לאותה שומה חוסך משאבים ציבוריים, חוסך זמן ומונע עמדות והכרעות סותרות.

23. אוסיף כי במקרה הנוכחי קיים גם אינטרס ציבורי לדון בעתירה לגופה. ראינו כי גם העירייה סברה כי התעריף לתעשייה אינו סביר ולכן ביקשה אישור להוסיף סיווג נפרד למתקנים סולאריים בתעריף נמוך בהרבה. קיים גם אינטרס ציבורי לעודד הקמת מתקנים סולאריים וקביעת תעריף ארנונה סביר משרתת גם אינטרס ציבורי זה. ודוק, טענות העותרת בעתירה היו ידועות לעירייה והעירייה לא שינתה מצבה לרעה בשל השיהוי.

בשים לב לכל האמור הגעתי למסקנה כי דין טענת העירייה לדחיית העתירה מחמת השיהוי בהגשתה להידחות.

הטלת חיוב לראשונה

24. עד לשנת 2010 לא כלל צו הארנונה של עיריית כרמיאל סיווג מיוחד למתקנים סולאריים כדוגמת המתקנים הפוטו-וולטאיים מושא העתירה. ראינו כי העירייה ביקשה מהשרים להוסיף לרשימת הסיווגים שבצו סיווג נפרד, וכי בקשתה נדחתה. במצב זה נמנעה העירייה עד לשנת 2014 מלדרוש תשלום ארנונה כלשהו עבור ההחזקה במתקנים.

25. השאלה שניצבה בפני העירייה הייתה כיצד לפעול בהעדר סיווג נפרד ומתאים בצו הארנונה למתקנים. לכאורה, במצב כזה יכולה רשות מקומית לנקוט במספר מסלולים: האחד, להימנע מהטלת חיוב; השני, תיקון צו הארנונה והוספת סיווג חדש ונפרד למתקנים; והשלישי, חיוב המתקנים בהתאם לסיווג הקרוב ביותר בצו הארנונה.



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-02-55924 נהוראי נהול ואחזקות בע"מ נ' עירית כרמיאל

26. הדרך הראשונה, הימנעות מכל חיוב, בה נקטה העירייה עד שנת 2014, מנוגדת להלכה. הבהיר זאת היטב השופט א' רובינשטיין בבר"מ 3058/16 מנהל הארנונה במועצה המקומית בנימינה גבעת עדה נ' אפרת שותפות לייצור ושיווק אפרוחי פיטום (28.03.2017), באמרו בפסקה ב' לחוות דעתו:

אבקש לחדד ולהטעים עניין אחד, העולה מדברי חברי וגם מעמדתה בפנינו של המשיבה עצמה. אין נכס ללא ארנונה, כמובן בכפוף לפטורים שקבע המחוקק שלא זה המקום להידרש אליהם; "אין חיה כזאת", כל נכס חייב בארנונה, בחינת פרשנות תכליתית של שכל ישר. ההגינות הנדרשת היא כלפי כולי עלמא; לא רק הגינות הרשות כלפי הנישום, שראויה להקפדה הואיל ורשות ציבורית חייבת לנהוג בהגינות, שאם לא כן אין לה קיום במדינת חוק (ע"א 7726/10 מדינת ישראל נ' מחל"ב, פסקאות ב', ו' (2012)), ולא להיות להוטת-יתר לגביה עד כדי הפרזה. אך הגינות נדרשת גם מן הנישום (ראו ע"א 9767/11 גוטקס מותגים נ' מדינת ישראל פסקה י"ד (2013); ובחוות דעתי בע"א 9056/12 קינג נ' פקיד שומה ירושלים (2014)), ואי אפשר שייפטר מתשלום ארנונה, מקום שהוא נהנה תדיר וככלל משירותי הרשות המקומית. "אין ארוחות חינם", ולא יתכן כי ייהנה בעל הנכס מן ההפקר.

26. המסקנה ולפיה העדרו של סיווג ברור לנכס אינו מצדיק הענקת פטור, מחייבת בחירה באחד משני המסלולים האחרים. העירייה סברה תחילה כי המסלול של תיקון צו הארנונה הוא המסלול הנכון. תיקון שכזה מאפשר לעירייה להגדיר את הנכסים שייכללו בסיווג החדש, לקבוע תעריף סביר והגיוני התואם את טיבו של הנכס ואת תרומתו להכנסותיו של המחזיק, והכול מתוך התבוננות כוללת על תעריפי נכסים דומים ברשות או ברשויות אחרות. לגבי השיקולים לקביעת תעריפי ארנונה לנכסים עת"מ הבהרתי בעת"מ 11-02-28804 אלביט מערכות סאיקלון בע"מ ואח' נ' המועצה האיזורית מטה אשר (03.07.2012)

השיקולים שנזכרו בפסיקה היו בעיקר שיקולים כלכליים, כגון מידת ההנאה שמפיק הנישום מהנכס – כלומר הרווחיות מפעילות העסק (ראה למשל בג"צ 345/78 ירדניה חברה לביטוח בע"מ נ' עיריית תל אביב יפו, פ"ד לג(1) 113, 120 (1978); בג"צ 397/84 בנק דיסקונט לישראל בע"מ נ' עיריית גבעתיים, פ"ד לט(2) 13, 20 (1985)); מידת יכולתו הכלכלית של הנישום לשאת בנטל (ראה למשל בג"צ 1355/93 ועד מעקב לעניין ארנונה ירושלים נ' ראש עיריית ירושלים (ניתן ביום 27/1/94); בג"צ 764/88 לעיל בעמ' 802) וכדומה.

בתי המשפט אף הכירו באפשרות כי מיהות המשתמש בנכס-המחזיק-תוכל לשמש מבחן לקביעת תעריפי הארנונה (ע"א 8588/00 הנ"ל; עע"מ 3832/07 עיריית עפולה נ' המוסד לביטוח לאומי (ניתן ביום 21/12/10); רע"א 11304/03 כרטיסי אשראי לישראל נ' עיריית חיפה (ניתן ביום 28/12/05)).





בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-02-55924 נהוראי נהול ואחזקות בע"מ נ' עירית כרמיאל

27. מהתנהגות העירייה מתברר כי סברה שאף אחד מהסיווגים הקבועים בצו הארנונה אינו עומד בקריטריונים לסיווגם של המתקנים הסולאריים. היא גם סברה כי התעריף הראוי וההוגן לחיוב המתקנים בארנונה הוא תעריף נמוך יחסית של 2.4 ₪ למ"ר, התואם תעריפים שנקבעו ברשויות מקומיות אחרות.

28. עם זאת, העירייה סברה כי אינה יכולה לתקן את צו המיסים ללא אישור השרים, כנדרש לפי חוק ההסדרים, ולכן הגישה את הבקשה מיום 03.02.2011 (נספח 2 לעתירה). בקשתה נדחתה על ידי השרים ועל כן שבה העירייה לבחון את המסלולים השונים. תחילה בחרה במסלול הראשון, כלומר נמנעה מכל חיוב, אולם בשנת 2014 ראתה עצמה מחויבת לבחור במסלול השלישי ולאחר את הסיווג הקרוב ביותר.

29. דומני שעמדת העירייה ולפיה היה עליה לבקש ולקבל את אישור השרים הייתה מוטעית, וכי מקום שבו סבורה הרשות, כי אין סיווג מתאים לחיובו של נכס וכי עליה לקבוע סיווג חדש לראשונה, אין צורך בקבלת אישור.

30. על מנת להבין את קביעתי לפיה אין צורך בקבלת אישור שרים, ראוי לעמוד על ההיסטוריה החקיקתית של קביעת סיווגי ארנונה על ידי רשויות מקומיות.

עד לשנת 1985 הייתה לרשויות המקומיות סמכות מלאה ובלתי-מוגבלת לקבוע את שיעורי הארנונה בתחומן. מצב זה הביא לפערים ניכרים בין תשלומי ארנונה בגין נכסים דומים ברשויות שונות. כמו כן התעורר חשש שמא הרשויות המקומיות יעלו את שיעורי הארנונה באורח בלתי-סביר כדי לכסות את גירעונותיהן ולהגדיל את המשאבים העומדים לרשותן.

בשנות השמונים, כאשר האינפלציה הגיעה לרמה של מאות אחוזים בשנה, והמצב הכלכלי ששרר בארץ היה בלתי-יציב, החליט המחוקק, במסגרת הסדרים רבים נוספים, להטיל מגבלות גם על קביעת שיעורי הארנונה על-ידי הרשויות המקומיות (סקירה של המגבלות שהוטלו על הרשויות המקומיות, המכונות גם 'הוראות ההקפאה' מצויה בהרחבה בפסק דינו של בית המשפט העליון ברע"א 3784/00 שקם בע"מ נ' מועצת עיריית חיפה, פ"ד נז(2) 481, 488-494 (2003); בע"א 8588/00 עיריית עפולה נ' בזק חברה ישראלית לתקשורת בע"מ, פ"ד נז(3) 337, 342-346 (2003); ברע"א 11304/03 כרטיסי אשדאי לישראל בע"מ נ' עיריית חיפה (28.12.2005); בעע"מ 8223/07 היים נ' המועצה האזורית דרום השרון (26.06.2011); וכן בספרו של הנריק רוסטוביץ, ארנונה עירונית ספר ראשון עמ' 432 ואילך (2001)). תחילת הוראות ההקפאה בתחום הארנונה מוצאים אנו בסעיף 27 לחוק הסדרים לשעת חירום במשק המדינה (תיקון מס' 4), התשמ"ו-1986, וכן בחיקוקי הקפאה שונים שנחקקו עד לשנת 1992. לענייננו רלוונטי חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 (להלן: חוק ההסדרים), אשר ריכז וקבע את ההוראות העיקריות לעניין הטלת ארנונה עירונית.



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-02-55924 נהוראי נהול ואחזקות בע"מ נ' עירית כרמיאל

סעיף 8(א) לחוק זה קובע את סמכות המועצה להטלת ארנונה כללית על נכסים שבתחומה, ואילו סעיף 8(ב) קובע את סמכותם של השרים להגביל סמכות זאת בתקנות. סעיף 8(ב) קובע:

השרים יקבעו בתקנות את סוגי הנכסים וכן כללים בדבר אופן חישוב שטחו של נכס, קביעת שימוש, מקומו וסיווגו לענין הטלת ארנונה כללית [...].

מכוחו של סעיף זה התקינו השרים (שר האוצר ושר הפנים) תקנות שונות, ובהן את תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 2000), התש"ס-2000 (להלן: "תקנות ההסדרים"). בתקנות קבעו השרים סכומים מזעריים ומרביים של ארנונה לסוגי הנכסים השונים.

תקנות אלו הוחלו, בשינויים שונים, גם בשנות מס נוספות. כך בסעיף 19 לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2006), התשס"ו-2006, לפיה יחולו תקנות ההסדרים גם בשנת 2006 (בשינויים המחויבים). בשנת 2007 הותקנו תקנות חדשות, הדומות במהותן לתקנות ההסדרים (ראו תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007).

תקנה 4 לתקנות ההסדרים קובעת:

(א) מועצה לא תשנה סוג, סיווג או תת סיווג של נכס בשנת הכספים 2000 באופן המשפיע על סכום הארנונה המוטל בשל הנכס לפי תקנות אלה, אולם רשאית היא לשנות סיווג נכס אם בפועל השתנה השימוש בו.
(ב) על אף האמור בתקנת משנה (א), רשאית רשות מקומית לשנות תת סיווג של נכס מסוג מבנה מגורים בהתאם למקומו של הנכס, ובלבד שהסכום שיוטל על הנכס בשל שינוי כאמור לא יעלה על הסכום החדש או על הסכום המרבי, לפי הנמוך.

31. שרשרת דינים זו, המכונה דיני ההקפאה, מגבילה את כוחה של הרשות המקומית לקבוע תעריפי ארנונה לסיווגים כרצונה. בבר"מ 3058/16 הנ"ל קובע בית המשפט כי דיני הקפאה קובעים את גבולות הגזרה בדבר הטלת ארנונה. עם זאת הוסיף כי [...] שיקול הדעת נמסר למועצות בהתקנת צווי ארנונה, כך שהן רשאיות, בגדרי הגבלות אלו, להפיח בקריטריונים ובסיווגים השונים לצורך הטלת ארנונה "רוח חיים". גם בע"מ 8588/00 הנ"ל מבהיר בית המשפט (עמ' 349):

משכך, נפתחת בפני הרשות המקומית יריעה רחבה של אפשרויות סיווג במסגרת הסוגים שבתקנות, המצויים הם עצמם במסגרת המבחנים שבחוק. מכאן, שעל-ידי היצמדות לקריטריונים שנקבעו בחוק ההסדרים אין נשללת סמכות העירייה להפעיל את שיקול-דעתה לעניין סיווג נכסים בתחום שיפוטה לצורך קביעת ארנונה. עדיין נתון לעירייה שיקול-דעת למלא בתוכן מדדים אלה, מעבר למשמעותם הלשונית הצרה. המחשה וביטוי לסוגי נכסים שונים במסגרת החוק הם



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-02-55924 נהוראי נהול ואחזקות בע"מ נ' עירית כרמיאל

הנכסים המנויים בתקנה 1 לתקנות. כל סיווג במסגרת הסוגים השונים הקבועים בתקנות הוא לגיטימי. נוסף על כך רשאית הרשות לקבוע את סכום הארנונה בין גבולות המקסימום למינימום של התעריף הספציפי של כל סוג נכסים. כך נוצר איזון בין המגמה העומדת ביסוד הסדרת נושא הטלת הארנונה על-פי מבחנים קבועים וידועים ובין המגמה שלא לשלול מן העירייה את שיקול-דעתה.

32. בבר"מ 3058/16 הנ"ל בחן בית המשפט כיצד על רשות מקומית לנהוג כאשר לא נמצא בצו הארנונה סיווג מתאים לנכס מסוים. בית המשפט מבהיר כי ברירת המחדל היא איתור סיווג ספציפי המתאים למאפייניו הייחודיים של הנכס, ורק בהעדרו ניתן לפנות לסיווג שיורי. בית המשפט הוסיף:

הניסיון לאתר סיווג ספציפי קרוב בגדר צו הארנונה, נועד לתת ביטוי לשיקול הדעת שהפעילה המועצה בהתקנת צו הארנונה, תוך ניסיון להגשים את תכליות החקיקה ולסווג את הנכס לפי המאפיינים הייחודיים לו. את זאת יש לעשות גם כשהמועצה נמנעה מלהתקין סיווג שיורי בצו הארנונה שלה. אולם, מידת ההגינות מחייבת, בהקשר זה, לא רק כי נחפש בגדר צו הארנונה סיווג ספציפי קרוב - אלא כי ניווכח שאכן קרוב הוא. שכן, אין להסכין עם מצב בו מועצה מחוקקת צו ארנונה החסר סיווגים ספציפיים מתאימים, מחד גיסא, וסיווג שיורי מאידך גיסא; ולאחר מכן "נהנית" מהחסר הכפול ומסווגת נכסים כראות עיניה לסיווגים אשר אינם מתאימים למאפייניו הייחודיים של הנכס, בניגוד למצוות המחוקק.

בסופו של יום, בהעדר סיווג ספציפי מתאים לנכס, ובהעדר הגדרה בצו הארנונה לסיווג שיורי, הורה בית המשפט, באותו מקרה, על ביטול החיוב והורה למועצה לתור אחר הקונסטרוקציה המשפטית המתאימה להטלת החיוב.

33. אחת האפשרויות שלא נדונו באותו מקרה היא קביעת סיווג חדש לראשונה. כפי שנראה, התקנתו של סיווג חדש, אינה מחייבת אישור השרים, ובתנאי שהתעריף שייקבע יהיה בגבולות התעריף המזערי והמרבי שנקבע בתקנות ההסדרים. בתקנה 11 לתקנות ההסדרים נקבע:

לא הוטלה בשנת הכספים 1999 ארנונה כללית על סוג נכס, תהיה הארנונה הכללית שתטיל עליו הרשות המקומית לראשונה בסכום שלא יפחת מן הסכום המזערי ולא יעלה על הסכום המרבי.

34. ההבדל בין ההסדרים בעניין סיווג מחדש של נכס לבין הטלת ארנונה לראשונה על נכס יצר עמימות במצבים שונים. עמימות זו והיחס בין התקנות נדונו בבית המשפט העליון בעע"מ 11641/04 סלע נ' מועצה אזורית גדרות (17.07.2006). באותו מקרה נדונה השאלה אם דרישת העירייה לחייב מרתפים ומחסנים בארנונה הייתה חוקית אם לאו. בית המשפט ציין כי התקנות קובעות שלוש מגבלות על הרשות בבואה לערוך שינויים בחיובי הארנונה: האחת - הגבלה על שינוי שיטות חישוב; השנייה - הגבלה בדבר שינוי סיווגים; השלישית - המגבלה בעניין הטלת ארנונה לראשונה.



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-02-55924 נהוראי נהול ואחזקות בע"מ נ' עירית כרמיאל

35. בפסק הדין מבהיר בית המשפט את השוני בין המגבלות השונות. לעניין שינוי סיווג מציין בית

המשפט:

החשש העומד מאחורי ההגבלה בדבר שינוי סיווגים הינו כי רשות מקומית תשתמש בכלי של שינוי סיווגים על מנת להשיג תוצאה של תשלומי ארנונה גבוהים יותר. כך למשל, הוספת סיווג של "מרכזי קניות", מקום בו שויכו מרכזי הקניות בשנים הקודמות לסיווג של "עסקים אחרים", נעשה על מנת להעלות את תעריפי הארנונה של מרכזים אלו מעבר לשיעור ההעלאה המותר באותה שנה (ראו עניין שקס). שינוי סיווג אף עלול לפגוע בהסתמכות הנישומים, שכן הרשות המקומית עלולה להחליט על הוספת ושינויי סיווגים בכל שנה ושנה, כך שתעריף הארנונה המוטל על נכס מסוים יכול להשתנות חדשות לבקרים במקרה הקיצוני. בעניין זה אף קיים חשש כי הגבלת הרשות המקומית לסכומים מזעריים ומרביים לא תואיל (ראו עניין שקס, בפסקה 14). עם זאת, הוספת ושינוי סיווגים הוא לעיתים צורך אמיתי ומוצדק של הרשות המקומית, הנובע מתמורות כלכליות, הקמת עסקים מסוג חדש, שינויים במדיניות הרשות המקומית באשר לתמרוץ עסקים מסוימים וכדומה. כך למשל, הבעתי את עמדתי כי הרצון להטיל תעריף ארנונה גבוה יותר על חניונים שאינם פתוחים לציבור הרחב, יחסית לאלו שהינם פתוחים לציבור הרחב, הוא רצון מוצדק שמטרתו לעודד יצירת פתרונות חניה (ראו רע"א 10643/02 חבס ח.צ.פיתוח (1993) בע"מ נ' עיריית הרצליה, בפסקה 21 לפסק דיני (לא פורסם, 14.5.06) (להלן: עניין חבס)). באיזון בין כל השיקולים שהזכרתי החליט מתקין התקנות לאפשר שינוי סיווג של נכס רק באישור שר הפנים ושר האוצר.

כן הבהיר בית המשפט את המגבלה על הטלת ארנונה לראשונה:

ההגבלה האחרונה הינה הטלת ארנונה לראשונה. הפיקוח על הגבלה זו הוא המועט ביותר. הרשות המקומית, לצורך הטלת ארנונה לראשונה על סוג נכס, אינה זקוקה לאישור חיצוני, אלא כל שהיא נדרשת לעמוד בו הוא הטלת תעריף המצוי בטווח הסכומים המזעריים והמרביים הקבועים בתקנות. הדבר נובע, לטעמי, מכך שלמעשה לרשות המקומית יש סמכות וזכות להטיל ארנונה כללית על כל סוג נכס בתחומה אשר משתייך לאחר מ"אבות החיוב בארנונה". אם החליטה הרשות המקומית שלא להטיל ארנונה כללית על סוג נכס מסוים במהלך השנים, או שהעדר החיוב בארנונה נבע מטעות בשיקול דעתה של הרשות המקומית, אין לבעלי נכסים אלו, במקרה הרגיל, זכות מוקנית, שנכסיהם לא ימוסו בארנונה לעולם. כמו כן, בניגוד לשינוי סיווג אשר עלול להשפיע על סוגי נכסים במספר שנים בהתאם להחלטות הרשות המקומית בצווי הארנונה, הטלת הארנונה לראשונה תשנה את חיוב הנכס פעם אחת ויחידה- באותה שנה בה הוחלט לחייבו לראשונה בארנונה. החל משנה זו יהיה סוג הנכס מחויב בתעריף הארנונה שנקבע לו, תוך אפשרות לעדכון התעריף בהתאם לתקנות ההסדרים של כל שנה. מובן שהתעריף שנקבע לראשונה עבור אותו נכס צריך לעמוד בטווחי הסכומים המזעריים והמרביים שנקבעו בתקנות לאותו סוג נכס.





בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-02-55924 נהוראי נהול ואחזקות בע"מ נ' עירית כרמיאל

בסופו של דבר קבע בית המשפט, באותו מקרה, כי הטלת חיוב ארנונה על מחסנים ומרתפים מהווה הטלת ארנונה לראשונה, ועל כן אין צורך באישור השרים. בית המשפט מבהיר כי המחסנים והמרתפים לא סווגו בעבר. הם כלל לא הובאו בחשבון במסגרת חיובי הארנונה. לפיכך מדובר בהטלת ארנונה לראשונה.

36. ההבחנה בין סיווג מחדש להטלת ארנונה לראשונה עלולה לעורר קשיים רבים, שכן קיים חשש תמידי שמא הרשויות ינסו למצוא דרכים עוקפות למגבלות המוטלות עליהן (ראה למשל ע"א 6501/98 עיריית הרצליה נ' חרל"פ (30.01.2000); עע"מ 10864/07 גלבר נ' עיריית אשדוד (09.02.2011); עע"מ 5967/07 רז נ' עיריית ראשון לציון (08.02.2011), פסקה 34); ע"א (ת"א) 3551/04 עיריית הרצליה נ' דברת עווד (14.09.2008)).

37. ולענייננו, העירייה סברה כבר בשנת 2011 כי המתקנים אינם כלולים באף אחד מהסיווגים הקיימים. העובדה שהעירייה לא חייבה את המתקנים עד לשנת 2014 מעידה שהעירייה חשבה כי אין סיווג מתאים. עם זאת, העירייה טעתה לחשוב כי נדרש אישור לקביעת סיווג חדש. הדרישה לאישור השרים הייתה רלבנטית רק אם העירייה ביקשה לסטות מגבולות התעריפים המזעריים או המרביים על פי התקנות.

38. הטלת חיוב על פי סיווג ספציפי של תעשייה היה מנוגד לעמדתה המקורית של העירייה, שחשבה כי נדרש סיווג חדש למתקנים וכי הסיווגים הקיימים אינם מתאימים. החלטת העירייה, שניתנה לאחר שבקשתה לאישור מהשרים נדחתה, לשוב ולאתר סיווג ספציפי בין הסיווגים הקיימים, הייתה מנוגדת לעמדתה המקורית והביאה לתוצאה בלתי סבירה. אין בפי העירייה הסבר כיצד סברה שהתעריף הראוי למתקנים היה 2.4 ₪ למ"ר ובסופו של יום מצאה שהסיווג הספציפי המתאים הוא 46.60 ₪ למ"ר, כלומר פי 20. ודוקו, התעריף שהוצע מלכתחילה על ידי העירייה לסיווג החדש תאם תעריפים דומים ברשויות אחרות, ואף הוא גבוה לאין שיעור מהתעריף שנקבע בסופו של יום משנת 2016 ואילך (60 אג').

39. כאן נדרשת הערה נוספת. בערעור המינהלי קבע בית המשפט כי לא נפל כל פגם בהחלטת וועדת הערר שאישרה כי סיווג המתקנים כתעשייה מתאים למאפייניהם ולמהותם. לכאורה, קיומו של סיווג ספציפי תואם שומטת את הקרקע תחת הטענה כי היה צריך לקבוע סיווג חדש. עם זאת, דומה כי ועדת הערר ובית המשפט שדן בערעור המינהלי הגבילו עצמם לברר רק האם הסיווג הספציפי שנבחר הוא המתאים ביותר מבין הסיווגים הקיימים (פסקה 23 לפסק הדין). בית המשפט והוועדה לא בדקו את השאלה האם ראוי היה לבחור במסלול אחר, כלומר לבחור בקביעת סיווג חדש.

40. הצדדים לא התייחסו לשאלה מה היה התעריף המרבי ומה היה התעריף המזערי בשנים 2014-2015. ככל שהתעריף המזערי עלה על התעריף שהתבקש על ידי העירייה, 2.4 ₪ למ"ר, ברי כי בהעדר



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-02-55924 נהוראי נהול ואחזקות בע"מ נ' עירית כרמיאל

אישור השרים לא ניתן היה לחרוג ממנו. עם זאת, ככל והשיעור המזערי נפל מ-2.4% למ"ר, הרי שזהו התעריף שבו היה על העירייה לחייב את העותרת.

החיוב הרטרואקטיבי

41. טוענת העותרת כי חלק מדרישות החיוב לשנת 2014 הוצאו רק בחודש 11/2014. לטענתה מדובר בחיוב רטרואקטיבי פסול ועל כן אין לחייבה בארנונה בגין התקופה שקדמה להמצאת דרישות התשלום.

42. דין טענה זו להידחות. אין ספק כי משלוח דרישות תשלום במהלך שנה, באופן שכולל יישום של החלטה מנהלית חדשה (הטלת ארנונה לראשונה), כשהחיוב מתייחס לכל השנה הוא חיוב רטרואקטיבי, ככל שהוא נוגע לפרק הזמן שקדם למועד שבו קיבלה העירייה את ההחלטה והודיעה עליה לנישום (ראו ע"מ 4551/08 עיריית גבעת שמואל נ' חברת החשמל לישראל בע"מ, (01.12.2011); ע"א 8417/09 עיריית ירושלים נ' ששון לוי (21.08.2012)). עם זאת לא כל חיוב רטרואקטיבי הוא חיוב פסול שיש לבטלו (ראו למשל ע"מ 4551/08 הנ"ל, ע"א 8417/09 הנ"ל, ע"מ 89/13 עיריית רמת גן נ' הראל (24.02.2015)). בכל מקרה על בית המשפט לבחון, בטרם ייקבע כי החיוב הרטרואקטיבי הוא פסול, את נסיבות המקרה, את הסיבות בעטין נשלח החיוב בדיעבד, את הסתמכות הנישום על היעדר החיוב, התנהגות הרשות המקומית ועוד (ראו ע"מ 89/13 הנ"ל, ע"א 4452/00 ט.ט. טכנולוגיה מתקדמת בע"מ נ' עיריית טירת הכרמל, פ"ד נו(2) 773 (2002)).

43. במקרה הנוכחי נשלחו הדרישות לתשלום לעותרת בחודש 11/2014. עם זאת, כבר בחודש 2/2014 נשלחה לעותרת הדרישה הראשונה. עם קבלת דרישה זו הגישה העותרת השגה (נספח 4 לעתירה) שנדחתה. משמע, כבר בחודש פברואר ידעה העותרת כי העירייה מבקשת לחייב כל מחזיק במתקנים סולאריים בתשלום ארנונה. העובדה שרק בחודש 11/2014 נשלחו לעותרת דרישות גם לגבי מבנים נוספים עליהם הותקנו מתקנים סולאריים, לא הפתיעה את העותרת שידעה כי העירייה עומדת על דרישתה לתשלום ארנונה על מתקנים שכאלו. במצב דברים זה העותרת לא יכולה לטעון כי נוצרה אצלה ציפייה כי מתקנים סולאריים לא יחויבו בארנונה, שהרי ידעה כי העירייה עומדת על החיוב. רק בשל טעות או חוסר ידיעה של העירייה, נשלחה הדרישה הראשונה רק לגבי חלק מהמבנים ולגבי יתרת המבנים נשלחו הדרישות במועד מאוחר יותר ועיכוב זה במשלוח לא פגע באינטרס כלשהו של העותרת.

בנסיבות שכאלו, אף שמדובר בחיוב בדיעבד, אין בו כל פסול ואיני מוצא מקום להורות על ביטול הדרישות מחודש 11/2014.

סוף דבר

44. בשים לב לכל האמור אני מקבל את העתירה באופן חלקי ומורה כי חיובי הארנונה שהוטלו על העותרת לגבי החזקתם של המתקנים בשנים 2014-2015 יתוקנו, בהתאם לאמור בפסקה 37 לעיל.



בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עת"מ 18-02-55924 נהוראי נהול ואחזקות בע"מ נ' עירית כרמיאל

הטענות לגבי החיוב הרטרואקטיבי נדחות.

בנסיבות העניין איני מוצא מקום ליתן צו להוצאות.

ניתן היום, ט"ז אלול תשע"ח, 27 אוגוסט 2018, בהעדר הצדדים.

רון סוקול, סגן נשיא

