



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

עת"מ 22-08-61451 גולדן קייר נס ציונה בע"מ נ' עיריית נס ציונה

תיק חיצוני:

לפני כבוד השופט דרור ארז-אילון

עותרים גולדן קייר נס ציונה בע"מ

נגד

משיבה עיריית נס ציונה

מטעם העותרים עו"ד עדי מוסקוביץ, עו"ד עידן שרון
מטעם המשיבה עו"ד אשר אילוביץ, עו"ד אריאל ליבר

פסק דין

1. העותרת מחזיקה בנכס ברחוב הפטיש 6 בנס ציונה, שבו היא מנהלת בית אבות לקשישים סיעודיים (מספר נכס 4-30460200). בשנת 2017 חויבה העותרת לשלם ארנונה בגין חלק מהנכס לפי סיווג "בתי חולים סיעודיים", שהוא תעריף הגבוה ביותר מכפליים מהתעריף לפי סיווג "בית אבות", וכך חויבה מדי שנה מאז.
2. העותרת טענה, שחויבה לפי סיווג "בתי חולים סיעודיים" אינו מוצדק, והגישה עררים על החיובים לשנים 2017 עד 2022. ביום 22.6.23 העררים נדחו, ועל כך הגישה העותרת ערעור מנהלי (עמ"נ 22-09-21645), אשר נדון בנפרד.
3. בעתירה דנן תוקפת העותרת את חוקיות תעריף "בתי חולים סיעודיים" בצווי מסים לארנונה בתקופה הרלוונטית (קרי משנת 2017 ואילך), ובידה שתי טענות עיקריות. הראשונה, שהסיווג נקבע במקור (בשנת 1995) בחוסר סמכות בשל העדר אישור שר הפנים ושר האוצר (ולהלן: אישור השרים), הנדרש מכוח "חקיקת ההקפאה" (כמובן ביטוי זה בעמ"מ 867/11 עיריית תל אביב יפו נ' אי. בי. סי. ניהול ואחזקה בע"מ 2014), ושהסיווג נותר על כנו (בשינויים שיתוארו להלן) בצוויים שהותקנו בשנים שלאחר מכן, ללא אישור השרים כנדרש. השנייה, שקביעת תעריף נפרד וגבוה ל"בית חולים סיעודי" המתנהל בבית אבות היא אפליה ביחס לקשישים סיעודיים המתגוררים בביתם, ביחס לקשישים לא סיעודיים באותו בית אבות, וביחס לבתי חולים לחולי נפש, שחל בעניינם תעריף נפרד ונמוך משמעותית. לטענתה, בשל כך שפגמים אלה יורדים לשורש חוקיותו של צו המיסים, אין שיהוי בהגשת העתירה.
4. לאחר עיון בטענות הצדדים ובמסמכים הרבים שהוגשו, ובכלל זה במסמכים ההיסטוריים משנת 1995, אשר נמצאו בגנזך המדינה, מצאתי שיש לקבל את העתירה כמפורט להלן.



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

עת"מ 22-08-61451 גולדן קייר נס ציונה בע"מ נ' עיריית נס ציונה

תיק חיצוני:

צווי המסים והפעלתם

- 1
- 2 5. הטלת ארנונה עירונית במשיבה נעשית בצו מסים מקומי, שהוא חקיקת משנה, מדי שנה בידי
- 3 מועצת העיריה כרשות מחוקקת, מכוח פקודת העיריות [נוסח חדש], וגבייתה נעשית בידי
- 4 הרשות המקומית כרשות מבצעת (הנריק רוסטוביץ', גלעד, וקנין, לב, **ארנונה עירונית**, מה' 5,
- 5 (2006), ספר ראשון, ע' 361 (להלן: רוסטוביץ'); טל קדש, **דיני ארנונה**, בורסי (2018), ע' 5).
- 6 6. אין חולק, שעד שנת 1990 חויבו בתי אבות בנס ציונה בארנונה לפי סיווג "**מגורים**", וכי לא היה
- 7 סיווג ייעודי לעניינם, ושכצו המסים לשנת 1990/91 נקבע בסעיף 26, לראשונה, סיווג נפרד:
- 8 "**מבנים המשמשים לבתי אבות, ובתי חולים לקשישים**", ונקבע, שהם ישלמו ארנונה בשיעור
- 9 של 15% למ"ר.
- 10 7. בצו המסים 1995 נקבע בסעיף 28 סיווג "**מבנים המשמשים לבתי אבות ובתי חולים לקשישים**
- 11 **וחולי נפש**", אשר פוצל ל"**מבנים ציבוריים**", שחויבו בארנונה לפי תעריף של 28% למ"ר,
- 12 ול"**מבנים פרטיים**", שחויבו בארנונה לפי תעריף של 59% למ"ר.
- 13 8. בצו מסים 1996, לא נותרה עוד האבחנה בין מבנים ציבוריים לפרטיים, ונקבעו סיווג נפרד
- 14 ל"**בניינים המשמשים למגורים לרבות בתי אבות**", שחויבו לפי האזור, וסיווג ל"**בתי חולים**
- 15 **סיעודיים ובתי חולים לחולי נפש פרטיים**", שחויבו בארנונה לפי תעריף של 65.5% למ"ר.
- 16 9. בצו המסים ארנונה לשנת 1999 הופרד הסיווג האחרון, ונקבעו סיווגים נפרדים כדלקמן: בסעיף
- 17 ז(3) נקבע סיווג "**בניינים המשמשים למגורים לרבות בתי אבות**", שחויב בתעריף ארנונה של
- 18 32.69% למ"ר; בסעיף י"ט נקבע "**בתי חולים סיעודיים**" (קוד 585), שחויבו בארנונה בתעריף
- 19 של 85.7% למ"ר; בסעיף כ' נקבע "**בתי חולים למחלות נפש**" (קוד 595), שחויבו בארנונה
- 20 בתעריף של 40.66% למ"ר.
- 21 10. מאז, נותרו על כנם סיווגים אלה בצווי הארנונה, שנחקקו מדי שנה. בלי למעט, בצווי מסים
- 22 2005, 2010 ו-2015, שהובאו בפני, נקבעו סיווג "**בניינים המשמשים למגורים לרבות בתי**
- 23 **אבות**", "**בתי חולים סיעודיים**" (קוד 585), ו"**בתי חולים למחלות נפש**" (קוד 595),
- 24 כשהתעריפים הועלו משנה לשנה. נכון לשנת 2022 ותעריף "**בית אבות**" הוא כתעריף מגורים
- 25 העומד על 62.49% למ"ר, תעריף "**בתי חולים סיעודיים**", שבו חויבה העותרת הוא 142.49% על
- 26 למ"ר, תעריף "**בתי חולים לחולי נפש**" הוא 75.31% למ"ר,
- 27 11. במשך השנים, המשיבה כמעט לא עשתה שימוש בתעריף "**בתי חולים סיעודיים**", והעותרת
- 28 טוענת, שמדובר היה ב"תעריף רדום".
- 29 12. בשנת 2016 הגישה חברה אחרת, חברת נאות המושבה בע"מ, שהיא "אחות למחצה" של
- 30 העותרת (כטענתה), עתירה מנהלית, שעניינה תעריף "בתי חולים סיעודיים". בעתירה זו נטען,





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

עת"מ 22-08-61451 גולדן קייר נס ציונה בע"מ נ' עיריית נס ציונה

תיק חיצוני:

1 שהתעריף שנקבע בצו הארנונה אינו חוקי, בשל כך שהוא חורג מהתעריף המרבי הקבוע ל"בתי
 2 אבות" בתקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), תשס"ז-2007.
 3 העתירה נדחתה (עת"מ (מרכז) 16-07-19715 נאות המושבה בע"מ נ' עיריית נס ציונה ומשרד
 4 האוצר (2018)). בית המשפט קבע, ש"לא ניתן לקבוע כלל גורף לפיו כל מקום שוהים בו
 5 קשישים סיעודיים מהווה אחת הצורות של 'בית אבות'. ומכאן שלא נפל כל פגם בקביעת
 6 סיווג נפרד של 'בתי חולים סיעודיים' בצו הארנונה של נס ציונה. שאלת סיווג מקום ספציפי
 7 כ'בית אבות' או כ'בית חולים סיעודי' היא תלויה נסיבות של המקרה הקונקרטי." משכך,
 8 נקבע, כי המסלול המתאים להשגה על החלטת העיריה בעניין מעין זה הוא הגשת ערר על קביעת
 9 ארנונה כללית (שם, בפסקה 23). ערעור שהגישה נאות המושבה לבית המשפט העליון נמחק על
 10 ידה בהמלצת בית המשפט (עע"מ 3835/18 (2018)).

11 13. בשנת 2017 ובכל שנה מאז, חויבה העותרת בגין הנכס דנן בתעריף "בתי חולים סיעודיים". החל
 12 מקבלת החיוב בשנת 2017 ועד לשנת 2022 הגישה העותרת השגות ועררים על חיובי הארנונה,
 13 שנדחו בהתאמה, בידי מנהל הארנונה ובידי ועדת הערר לארנונה במשיבה. הערר האחרון
 14 שהגישה העותרת נדחה ביום 22.6.22, וכאמור על החלטה זו הגישה העותרת ערעור מנהלי
 15 (עמ"נ 22-09-21645). במקביל הגישה את העתירה דנן.

טענות העותרת

17 14. לטענת העותרת, "חקיקת ההקפאה" (שיסודה בחוק לייצוב המשק, התשמ"ה-1985, סעיף 10)
 18 אוסרת העלאת תעריפי ארנונה מעבר להצמדתם למדד המחירים לצרכן, למעט אם ניתן אישור
 19 השרים. העלאת תעריפי הארנונה, בין בקביעת תעריף, ובין בשינוי סיווג ללא אישור השרים –
 20 אינה בסמכות, בכפוף להלכה, שקבע בית המשפט העליון בעע"מ 867/11 עיריית תל אביב יפו
 21 נ' איי. בי. סי ניהול ואחזקה בע"מ (28.12.2014) (להלן: הלכת אי. בי. סי.). בעניין חזקת שיהוי
 22 אובייקטיבי (כפי שיובהר).

23 לטענתה, ועל כך אין חולק, צו המסים 1995, שבו נקבע לראשונה סיווג נפרד ל"בתי חולים
 24 לקשישים וחולי נפש", לא אושר על ידי השרים, ועל כן בטל. הסיווג שנקבע בשנת 1995 לא
 25 חודש במלואו, אולם הסיווג בדבר "בתי חולים סיעודיים" אומץ בצו משנת 1996, שאף הוא לא
 26 אושר בידי השרים, וכך גם הצווים שבאו בעקבותיו.

27 התוצאה היא, שבפועל וללא בסיס חוקי, מחויבת העותרת לפי סיווג זה בתעריף גבוה יותר
 28 במידה ניכרת מבתי אבות, מבתי חולים לחולי נפש, ואף מבתי מלון.

29 15. טענתה השניה של העותרת היא, שהחלת תעריף "בתי חולים סיעודיים" על העותרת מפלה
 30 אותה ואת דייריה הקשישים, אשר שוהים בבית החולים הסיעודי כמגורים קבועים לפי
 31 בחירתם, בשלושה מישורים: ביחס לקשישים סיעודיים המקבלים שירותי סיעוד מלאים





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

עת"מ 22-08-61451 גולדן קייר נס ציונה בע"מ נ' עיריית נס ציונה

תיק חיצוני:

1 בביתם; ביחס לבתי אבות שאינם סיעודיים, המחויבים בתעריף מגורים; וביחס לבתי חולים
2 לחולי נפש, שדומים מאד במתכונת פעולתם, ומחויבים בתעריף נמוך כדי מחצית.

3 טענות המשיבה

4 16. לטענת המשיבה בעתירתה המוזכרת של נאות המושבה, נטענה גם טענה בדבר אי חוקיות
5 הסיווג. העתירה נדחתה בפסק דין מנומק, וערעור שהגישה נאות המושבה, נמחק לפי המלצת
6 בית המשפט העליון, ובכך הפך פסק הדין בעתירה לחלוט. המשיבה מפנה לדברי כבוד השופט
7 עוזי פוגלמן במהלך הדיון בבית המשפט העליון: **"במישור החוקיות של צו הארנונה אין פגם"**.
8 לפיכך, בהיותה של נאות המושבה צד קרוב לעותרת, מושתקת העותרת מלהעלות טענה בעניין
9 אי חוקיות התעריף.

10 17. אשר למועד הגשת העתירה, טענה המשיבה שהעתירה שהוגשה באוגוסט 2022 לוקה בשיהוי
11 פעמיים. ראשית, מיום הוצאת החיובים בשנת 2017, אף שהעותרת ידעה עליהם עם הוצאתם,
12 ועל כן מתקיים לגביה שיהוי סובייקטיבי. שנית, בשל שיהוי אובייקטיבי קיצוני בחלוף למעלה
13 מ-25 שנים מאז הוצא צו הארנונה, אשר חוקיותו היא המותקפת בעתירה. בעניין זה מפנה
14 המשיבה להלכת אי. בי. סי., בה נקבע, בהקשר דומה, כי קמה **"חזקה שלפיה עתירה מנהלית**
15 **המכוונת לפגם משורשר שנפל בצו הארנונה המוגשת בחלוף שבע שנים ממועד התקנתו של**
16 **הצו לוקה בשיהוי אובייקטיבי המביא לדחיית העתירה"**.

17 18. לגופו של עניין טענה המשיבה, כי "מלבד אמירה כללית", העותרת לא הציגה כל נימוק או
18 אסמכתה, לכך שהשינוי בצו הארנונה בשנים 1995 ו-1996 בוצע ללא אישור השרים, וכי **"מובן**
19 **כי יש למשיבה קושי להוכיח זאת בחלוף 30 שנה!!!"**

20 19. אשר לטענת האפליה, נטען, כי יש לעיריה סמכות לקבוע תעריפים שונים לשימושים שונים, וכי
21 אין מקום לדרוש מהמשיבה להציג את שיקוליה בקביעת האבחנה לפני כשלושים שנים.

22 תגובת העותרת לטענות המקדמיות

23 20. העותרת השיבה ברשות לטענות המקדמיות. אשר לפסיקה הקודמת בעניין **נאות המושבה**,
24 טענה העותרת, שמדובר בגוף משפטי אחר, ושהטענה שהוכרעה שם היתה אשר לעצם האבחנה
25 בין סיווג בית אבות לסיווג בית חולים סיעודי, ומנגד, הטענה בדבר העדר אישור השרים לא
26 הועלתה ולא נדונה.

27 21. בעניין השיהוי האובייקטיבי מכוח **הלכת אי. בי. סי.**, טענה העותרת, שבמקרה הנדון, במובחן
28 מההלכה הפסוקה, מדובר בתעריף "רדום", שלא נעשה בו שימוש במשך שנים, ושהמשיבה לא
29 הפריכה זאת. העובדה, שלא נעשה שימוש בתעריף, מלמדת, שבשנת 2017, בעת שהטילה את



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

עת"מ 22-08-61451 גולדן קייר נס ציונה בע"מ נ' עיריית נס ציונה

תיק חייוני :

- 1 הארנונה לפי סיווג זה, ידעה המשיבה, שאסור לה להשתמש בו בשל אי חוקיותו, ופסול זה גובר
2 על השיהוי האובייקטיבי.
- 3 22. בעניין טענת האפליה, טענה העותרת, שהעדר הבדל בין בית אבות לבית חולים סיעודי הוא
4 בידיעה שיפוטית "כשם שאין הבדל בין דוכן המוכר פלאפל לדוכן המוכר סביח"; שעל פי
5 ההלכה הפסוקה שיהוי אינו מונע בירור טענת אפליה, אשר יש לבחנה לפי "המצב העדכני";
6 ושהפתרון אינו בהכרח בהקטנת התעריף אלא במניעת האפליה.
- 7 טיעון משלים של העותרת ותשובה לו
- 8 23. בטיעון משלים שהגישה העותרת, הצביעה על מסמכים שנמצאו בגנזך המדינה (ואינם
9 במחלוקת), הנוגעים לבקשת המשיבה מאפריל 1995 לשנות את הסיווג בסעיף 28(ב) לצו המסים
10 1995 ("מבנים פרטיים המשמעים לבתי אבות ובתי חולים לקשישים"), תוך העלאת התעריף
11 בכ-100%. המסמכים מלמדים, שהבקשה נבחנה באופן ענייני במשרד הפנים ובמשרד האוצר.
12 על גבי מכתב של סגן הממונה על המחוז במשרד הפנים, מר מרדכי בן עזרא, מיום 3.9.1995
13 מופיע בכתב יד (הקו התחתני אינו במקור): **"אירית אלירז הודיעה לי שהשינוי לא אושר."**
14 במכתב נוסף של מר בן עזרא מיום 13.1.1998 נכתב: **"בתאריך 7.1.96 התקבלה הודעה טלפונית**
15 **מגב' אירית אלירז מהמחלקה המוניציפאלית במשרד הפנים, שהבקשה לא אושרה."**
- 16 לטענת העותרת, העובדה שנמסר במפורש שלא ניתן אישור השרים, ושהדבר הובא לידיעת
17 המשיבה, מלמדת שהמשיבה היתה מודעת לכך, שהצו לא אושר על ידי השרים, ועל כן לא
18 עומדת לה טענת שיהוי.
- 19 24. בהתייחסותה מיום 14.1.2024, המשיבה הצביעה על כך שבשולי מכתבו של מר בן עזרא מיום
20 13.1.1998, נכתב בכתב יד: **"אירית אלירז הודיעה לי שהבקשה לא הובאה לדיון מאחר**
21 **שהעיריה משכה אותה בחזרה. 15.1.98"**. עוד הוסיפה, שמאז שנת 1999 "העיריה לא ביקשה
22 יותר לפצל בין בתי אבות, בתי חולים לקשישים וחולי נפש ציבוריים ופריטיים, אלא ביצעה
23 אבחנה – שקיבלה ככל הנראה את אישור השרים, אולם בחלוף השנים לא ניתן לאתר אישור
24 זה, כאשר הראיה היא שאבחנה זו קיימת מאז ועד היום בכל צווי הארנונה של העיריה באופן
25 רצוף ועקבי" (ההדגשה במקור).
- 26 עוד הוסיפה, שבשנת 2018 אושרה בקשת שינוי בצו המיסים בעניין אחר, והאבחנה דגן נותרה
27 על כנה.
- 28 אשר לטענה בדבר "הרדמת" התעריף, טענה, שנעשה בתעריף זה שימוש במהלך השנים והפנתה
29 לעניין בית פנחס (שנדון בהליך אחר: ע"ש (ת"א) 117/00 בית פנחס בע"מ נ' מנהל הארנונה של
30 עיריית נס ציונה (2001)), וכי "התיקון שנעשה בסיווג הנכס הנדון בשנת 2017 נעשה בהתאם
31 להוראות החוק והפסיקה אשר מחייבים את העיריה לתקן טעויות בחיובי ארנונה".



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

עת"מ 22-08-61451 גולדן קייר נס ציונה בע"מ נ' עיריית נס ציונה

תיק חיצוני:

1 25. הצדדים הגישו סיכומים קצרים, ובכך מוצו הליכי הטיעון והגיעה עת הכרעה.

2 חקיקת ההקפאה והשיהוי האובייקטיבי בעניינה

3 26. בפסק הדין בעניין אי.בי.סי., שנדון בהרכב של חמישה שופטים, הובאו עיקרי הדין בעניין

4 חקיקת ההקפאה:

5 "10. רבות נכתב על "חקיקת ההקפאה" – על תכליתה ועל אופן פרשנותה (ראו ע"א

6 2765/98 איגוד ערים אילון נ' מועצה אזורית חבל מודיעין, פ"ד נג(4) 78, 82-86

7 (1999); רע"א 3784/00 שקם בע"מ נ' מועצת עיריית חיפה, פ"ד נז(2) 481 (2003)

8 (להלן: עניין שקם); הנריק רוסטוביץ ואח' ארנונה עירונית ספר ראשון 431 ואילך

9 (מהדורה חמישית, 2001) (להלן: רוסטוביץ); עומר קמחי "מגמות בדיני השלטון

10 המקומי – סיכום שנת המשפט התשע"א" דין ודברים ז' 129, 143-144 (2012)).

11 נעמוד על עיקרי הדברים. עד שנת 1985 היו הרשויות המקומיות מוסמכות לקבוע

12 את תעריפי הארנונה בתחומן ללא כל הגבלה. בעקבות משבר כלכלי שפקד את

13 המדינה בשנות השמונים של המאה הקודמת, נוצר צורך לייצב את המשק, לרסן

14 את עליית המחירים ולעצור את האינפלציה הדוהרת. ראשיתה של "חקיקת

15 ההקפאה" – שנועדה להגביל את הרשויות המקומיות מלכסות את גירעונותיהן

16 באמצעות העלאת תעריפי ארנונה – בחוק לייצוב המשק, התשמ"ה-1985. סעיף

17 10(א) לחוק זה 'הקפיא' את שיעור כל התשלומים המשתלמים לאוצר המדינה,

18 לרשויות המקומיות או לתאגיד שהוקם על פי דין. בכך הוקפאו תעריפי הארנונה

19 של שנת 1985/6, והיו לבסיס לחישוב השיעור שבו הותר לרשויות המקומיות

20 להעלות את תעריפי הארנונה מדי שנה. עד שנת 1992 קבעה חקיקת ההקפאה בכל

21 שנה את השיעור המרבי שבו היו הרשויות רשאיות להעלות את תעריפי הארנונה

22 בגין נכסים שבתחומן. ככל שרשות מקומית ביקשה להעלות את התעריפים מעבר

23 לשיעור המרבי, נדרש לכך אישור פרטני של שרי האוצר והפנים (להלן ביחד:

24 השרים). אם העלאה כאמור נעשתה מבלי שניתן אישור השרים, הרי שהיא נעשתה

25 בחריגה מסמכות, וניתן היה לבטלה על ידי הגשת עתירה לבית המשפט הגבוה

26 לצדק ולימים – לאחר כינונו – לבית משפט לעניינים מינהליים או להתגונן מפניה

27 באופן עקיף בערכאות אחרות (ע"מ 1721/10 מועצה מקומית גני תקווה נ'

28 קופלוביץ, פסקאות 8-9 (9.8.2012) (להלן: עניין קופלוביץ); רוסטוביץ, בעמ' 440-

29 439).

30 11. בשנת 1993, עם כניסתו לתוקף של חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה

31 להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 (להלן: חוק ההסדרים לשנת 1992), חל

32 מפנה באופיים של דיני ההקפאה. סעיף 8(ב) לחוק קבע כי השרים יקבעו בתקנות



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

עת"מ 22-08-61451 גולדן קייר נס ציונה בע"מ נ' עיריית נס ציונה

תיק חיצוני:

- 1 [כללים בדבר אופן חישוב שטחו של נכס. מכוח סעיף זה הותקנו **תקנות הסדרים**](#)
2 [במשק המדינה \(ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 1993\)](#), התשנ"ג-1993;
3 ומאז הותקנו תקנות דומות מדי שנה (יוער כי בשנים מסוימות הוארך תוקפן
4 בחקיקה ראשית, ומטעם זה נפסק כי השם 'תקנות' אינו מדויק עוד. ראו [ע"ם](#)
5 [1242/05](#) אולמי מצפור נוף האגם בע"מ נ' עיריית טבריה, פסקה 11 (18.11.2008)
6 [...]). [...] ומאז כניסתה לתוקף נאסר על הרשויות המקומיות לשנות את שיטת
7 החישוב של שטח הנכס לצורך חיוב בארנונה (זולת בנסיבות מסוימות שאינן חלות
8 בענייננו), אף לא באמצעות אישור של השרים ([ע"ם 11641/04](#) סלע נ' מועצה
9 אזרית גדרות, [פורסם בנבו] פסקאות 14-15 (17.7.2006) (להלן: עניין סלע); עניין
10 קופלוביץ, פסקה 10; [ע"ם 8223/07](#) היים נ' מועצה אזרית דרום השרון, פסקה 13
11 (26.6.2011) (להלן: עניין היים); רוסטוביץ, בעמ' 477).
- 12 12. כאמור, חקיקת ההקפאה ביקשה להתמודד עם משבר האינפלציה שפקד את
13 המדינה בשנת 1985. הטכניקה שנבחרה לשם כך היא 'הקפאת' נוסחם של הצווים
14 והתעריפים שהיו קבועים בצווי הארנונה שהיו בתוקף אותה שנה והפיכתם לבסיס
15 המס. כלומר, חקיקה זו הקפיאה את חקיקת הארנונה שהייתה בתוקף בשנת 1985,
16 וקבעה מדי שנה תעריף מרבי שנגזר מתעריפי הארנונה שהוטלו כדין בצו של השנה
17 הקודמת. [...] אלא אם כן ניתן אישור פרטני של השרים להעלותם בשיעור גבוה
18 מכך ([סעיף 27 לחוק הסדרים לשעת חירום במשק המדינה](#), התשמ"ו-1985); [...]
19 וכן הלאה במשך השנים (דפוס זה נהג גם לאחר חקיקת חוק ההסדרים לשנת 1992.
20 לפירוט חלקי ראו עניין שקם בעמ' 488-490.
- 21 הואיל וצו ארנונה של שנה פלונית נגזר מהתעריף שהגיע כדין בשנת המס הקודמת,
22 אזי פגם שנפל בצו של השנה הקודמת – כגון העלאת תעריף שלא קיבלה את אישור
23 השרים (כשניתן היה לקבלו) – 'שורשר' לצו הארנונה של השנה העוקבת ו'הכתים'
24 גם אותו. כפועל יוצא, פגמים שנפלו בצווי ארנונה במחצית שנות השמונים ואילך
25 שורשרו לצווי ארנונה שנחקקו בשנים העוקבות, לרבות צווים מהשנים האחרונות
26 ממש. מצב דברים זה מעורר קשיים ניכרים שנעמוד עליהם בהרחבה בהמשך. עם
27 זאת נקדים ונציין כבר עתה כי להשקפתנו הכלי המתאים להתמודדות עם קשיים
28 אלה הוא דוקטרינת השיהוי המינהלי. [...]"
- 29 על קביעות אלו שב בית המשפט העליון גם בפסיקה מאוחרת יותר (ראו: עע"מ 9254/20 יצחקי
30 נ' עיריית הוד השרון (2022) וההפניות שם).
- 31 27. אשר לשיהוי המנהלי, בית המשפט העליון הצביע על מאפייניו הייחודיים של הפגם הנדון (העדר
32 אישור השרים), כשהוא "משורשר" מזה שנים רבות במעבר מצו מסים שנתי אחד לבא אחריו,



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

עת"מ 22-08-61451 גולדן קייר נס ציונה בע"מ נ' עיריית נס ציונה

תיק חיצוני:

1 ובפרט להיבטים הקשורים בחלוף הזמן בכל הקשור לריבוי התדיינויות אפשרי ולאיסוף ראיות
2 נושנות (שם, פסקה 41):

3 "הרשויות אף נדרשות לפשפש בעבר ולבחון אם צו עדכני נגוע בפגם שנפל בו אי-
4 שם במאה הקודמת, לפני עשרים וכמעט שלושים שנה, וכיצד ישליך פגם זה על
5 תקציביהן. לבסוף, ככל שנקבע שצו ארנונה נחקק בחריגה מחקיקת ההקפאה,
6 ממצא זה גורר אחריו תביעות השבה פרטיות וייצוגיות כאחד, שפוטנציאל
7 ההתדיינות בהן רב וכרוך בחשש מהכרעות סותרות המחייב ליישבן בבית משפט
8 זה. אלה מובילים לפגיעה בבסיס ההכנסות של הרשויות המקומיות, לחוסר ודאות
9 ולקיפאון בעבודתן ומטילים עומס בלתי סביר על מערכת בתי המשפט. הפגיעה
10 באינטרס הציבורי היא אפוא קשה ומשוועת למענה [...] בחינת מאפייניהן של
11 עתירות המכוונות לפגמים משורשים כבעניינינו מוליכה למסקנה כי מבין פגמי
12 חוסר הסמכות, פגם מעין זה שנפל לפני שנים רבות מצוי במדרג חומרה יחסית
13 נמוך, ואינטרס הציבור להידרש לו הולך ופוחת ככל שחולפות השנים [...]"

14 28. לאור אלה, אף בהתחשבות באינטרס של הגנה על שלטון החוק (שם, פסקאות 44 ו-48), קבע
15 בית המשפט, כי קיימת חזקת שיהוי אובייקטיבי בחלוף שבע שנים מן הפגם המקורי (פסקה
16 50):

17 "האיזון בין השיקולים המתחרים שעליו עמדנו מקים חזקה שלפיה עתירה
18 מינהלית המכוונת לפגם משורשר שנפל בצו ארנונה המוגשת בחלוף שבע שנים
19 ממועד התקנתו של הצו הפגום לוקה בשיהוי אובייקטיבי המביא לדחיית את
20 העתירה. חזקה זו ניתנת לסתירה במקרים מתאימים."

21 29. אשר לחריג לחזקה זו נקבע כך (פסקה 49):

22 "אין משמעות הדבר שלעולם לא יידרש בית המשפט לעתירה שהוגשה בחלוף שנים
23 מאז שנפל הפגם. כל עניין ייבחן לגופו תוך מתן משקל הולם לשיקולים שעליהם
24 עמדנו ובהם משך הזמן שחלף מאז שנוצר הפגם; מידת הפגיעה הפוטנציאלית
25 באינטרס הציבורי; אם מדובר בפגם גלוי וברור או שמא פגם שבית המשפט הצהיר
26 עליו בדיעבד לאחר בירור של מחלוקת כנה."

27 30. עוד הוסיף בית המשפט העליון בהתייחסו למקרה שעמד בפניו (פסקאות 51-52, הקו התחתי
28 הוסף):

29 "ככל שייקבע כי החיובים שהוטלו בגין שטחים משותפים הוטלו שלא כדין ולכן
30 בטלים, משמעות הדבר שהעירייה תהיה מנועה מלגבות בעתיד ארנונה בגין שטחים
31 אלה, אף שתקציבה נסמך עליהם. [...]"





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

עת"מ 22-08-61451 גולדן קייר נס ציונה בע"מ נ' עיריית נס ציונה

תיק חיצוני:

1 אל מול השיקולים התומכים בדחיית העתירות יש לשקול את השיקולים המטיים
2 את הכף להידרש להן. בראש ובראשונה, האינטרס הציבורי בשמירה על שלטון
3 החוק – ובענייננו: בכך שעירייה לא תוסיף לגבות מס בהיעדר הסמכה חוקית
4 לכך...
5 31. החריג לחזקה נדון בעניין ע"מ 7904/16 עיריית תל אביב יפו נ' חרחס (2018), שבו נבחנה טענת
6 אפליה בחיוב ארנונה בין מרתפי וילות (שחויבו לפי שטח של 75% בלבד), לבין מרתפי בתים
7 משותפים (שחויבו במלואם). כבוד השופט הנדל, בדעת הרוב, קבע כי "האינטרס הציבורי
8 בסילוק ההפליה ובשמירה על עקרון השוויון אינו מתפוגג עם השנים", ועל כן יש בו כדי
9 להתגבר על השיהוי האובייקטיבי בחלוף שבע שנים מן הפגם. לכך הוסיף, כי בניגוד להלכת אי.
10 בי. סי.:

11 "במקרה שלפנינו שיקולי ההסתמכות מעוררים קושי ממשי, שכן עיריית תל אביב
12 לא הציגה נתונים לגבי היקף הפגיעה הכספית כתוצאה מקבלת העתירה. ההפך הוא
13 הנכון: בפסקה 61 לכתב התשובה שהגישה לבית המשפט קמא טענה העירייה כי
14 'לרוב מרתפים בבתים משותפים, אם בכלל קיימים, אינם צמודים לדירה מסוימת
15 – זאת בשונה ממרתפים ב'ילות' אליהם נתכוון הצו [...]. אין ספק כי מקרה העותרת
16 אינו מעיד על הכלל, אלא מהווה את היוצא מהכלל'. מטבע הדברים, אם, כפי
17 שטענה העירייה, מרתפי דירות מגורים בבתים משותפים הם חיה כה נדירה בעיר
18 תל אביב-יפו, קשה להניח ששינוי היקף החיוב לגביהם – לרבות בדרך של הפחתה,
19 כפי שהורה בית המשפט קמא – יסב פגיעה של ממש לעירייה. מאותה סיבה, גם
20 החשש מפני 'בור תקציבי' עתידי אינו כה רלוונטי..."
21 הסעד שניתן היה השבת העניין למועצת העיריה כדי שתפעל להסרת האפליה.

22 32. בעניין ע"מ 6186/17 ברקוביץ' נ' המועצה המקומית מבשרת ציון (2018) טענו העותרים, שצו
23 ארנונה הלוקה בפגם של העדר אישור השרים, ומפלה בין דיירים בחלקים שונים של אותו רחוב.
24 בית המשפט בחן את הטענה ומצא, שלא מתקיים שיהוי אובייקטיבי המונע את בחינת הטענה:

25 "ענייננו מדובר בפגם הנוגע לטיבו של שיקול הדעת שהופעל בקביעתו של
26 שיעור הארנונה (האם הוא מפלה אם לאו). שנית, בשונה מאשר
27 בעניין אי.בי.סי. שבו המוקד של בירור טענת הפגם היה במה שהתרחש
28 בעבר הרחוק, הרי שבענייננו מרכזת של הטענה הוא בכך שבעת הזו אין
29 מקום להבחנה בין חלקי הרחוב (אף אם יתכן שהייתה כשרה בעבר). אין
30 מדובר אפוא בטענה ל'פגם נוסף' שאין לו משמעות של ממש עם חלוף הזמן,
31 אלא לכאורה בפגם שהקושי בו מוסיף להתקיים בכל שנה ושנה. על כן,
32 לפחות בכל הנוגע לסעד הצופה פני עתיד, איננו רואים כאמור לקבל את



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

עת"מ 22-08-61451 גולדן קייר נס ציונה בע"מ נ' עיריית נס ציונה

תיק חיצוני:

1 טענת השיהוי באופן שחוסם מלכתחילה את ההתדיינות כולה. עם זאת, כפי
2 שיתואר להלן, לסוגיה של חלופי הזמן יש משמעות מבחינת התוצאה
3 האופרטיבית והסעד שמצאנו לנכון להיעתר לו."
4 באותו מקרה ניתן סעד צופה עתיד, שחייב את המועצה המקומית לבחון את הצורך בעדכון הצו
5 באופן שיבהיר שאין מקום להבחנה בין נכסים שונים באותו רחוב.
6 33. עולה, שהשיהוי האובייקטיבי בענייננו, יכול לסגת, בין השאר, במקרה של פגם הנוגע לטיבו של
7 שיקול הדעת בהפעלת החיוב, כמו אפליה אסורה, או במקרה שבו אין חשש ממשי להסתמכות
8 תקציבית או לריבוי התדיינויות.

9 טענות סף

10 34. המשיבה טענה, שהעותרת מושתקת מלטעון נגד חוקיות הצו לנוכח פסק הדין, שדחה את
11 עתירתה של נאות המושבה (עת"מ (מרכז) 16-07-19715 נאות המושבה בע"מ נ' עיריית נס
12 ציונה ומשרד האוצר (2018)), ושהערעור עליו נמחק (עע"מ 3835/18 (2018)).

13 מקובלת עלי עמדת המשיבה, לפיה חברת נאות המושבה, שהעותרת הציגה אותה כ"חברה
14 אחות למחצה", העוסקת באותו תחום ובאותה רשות מקומית – היא "צד קרוב" לעותרת.
15 חיזוק לכך מצוי בעובדה, שהערעור המנהלי על ההחלטה בעררים, שהגישו העותרת ונאות
16 המושבה בעניין הנדון, הוגש במאוחד ובמשותף (עמ"נ (מרכז) 22-09-21645).

17 אולם, לגופו של עניין, טענת האי חוקיות שהתעוררה בעניין נאות המושבה היתה עצם קיומו
18 של סיווג נפרד של בתי חולים סיעודיים ואי הכללתם בסיווג בתי אבות. העדר אישור השרים
19 בעבר (משנת 1995) לא עלה כלל, וממילא פלוגתה זו לא התבררה ולא ניתנה בה הכרעה, בין
20 במפורש ובין במשתמע. אף הערותיהם של שופטי בית המשפט העליון בדיון – שכשלעצמן אינן
21 מקימות השתק – אינן קובעות דבר בעניין זה, אלא אך אשר לכך, שרעיונית יכולה להיות
22 קטגוריה של בתי אבות, שהיא שונה ונפרדת מקטגוריה של בתי חולים סיעודיים.
23 על כן, לא מצאתי שיש בפסק הדין האמור כדי למנוע את בירורה של הטענה לגופה.

24 35. טענת השיהוי בענייננו מורכבת משני נדבכים. שיהוי "פרטני", שנמנה מאז קבלת חיוב הארנונה
25 בשנת 2017, ושיהוי "כללי", הנמנה מאז שנפל הפגם הנטען בהתקנתו של צו המסים 1995, ולכל
26 המאוחר מאז שהופרד הסיווג בצו המסים 1999. כפי שאבהיר, שאלת השיהוי קשורה לא רק
27 לחלופי המועדים, אלא אף לאופי הפלוגתה ולעוצמתה.

28 36. אשר לשיהוי "הפרטני", העתירה הוגשה בשנת 2022 בהתייחס לחיובים, שקיבלה העותרת החל
29 בשנת 2017 ואילך, ובכך חרגה באופן משמעותי מהוראת תקנה 3 לתקנות בתי המשפט לעניינים
30 מנהליים (סדרי דין), התשס"א-2000, הקובעת, כי עתירה תוגש לא יאוחר מ-45 ימים מהיום בו



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

עת"מ 22-08-61451 גולדן קייר נס ציונה בע"מ נ' עיריית נס ציונה

תיק חיצוני:

1 נודע לנפגע על המעשה המנהלי, שעליו הוא מבקש להשיג (אשר לכל הפחות ביחס לחיובים
2 מהשנים 2017-2021 חלף זה מכבר בעת הגשת העתירה). מנגד, אין חולק שהעותרת הביעה את
3 התנגדותה לחיוב זה מעת קבלתו, ופעלה בעקביות מול המשיבה לביטולו, הן במישור המנהלי
4 והן בהמשך בהגשת עררים (שערעור מאוחד עליהם מתברר במקביל לעתירה זו, כאמור). לאור
5 אלה, ספק בעיניי, אם יש לראות השתוות זו כשיהוי סובייקטיבי, במובנו כהימנעות מודעת
6 מנקיטת הליכים, וחלים דבריו של כבוד השופט מזוז בעניין דומה: "המערער מנהל מאבק מול
7 המשיבה על סיווג המכבסה מאז שונה סיווגה ב-1997 ממלאכה לשירותים. אמנם תיקון צו
8 הארנונה נעשה בשנת 2006 אך מרגע שנודע למערער על התיקון (כפי הנראה רק באוגוסט
9 2007), הוא לא השלים עם שינוי הסיווג והגיש השגות ועררים על כך." (עע"מ 2503/13 זוהר
10 נ' עיריית ירושלים (2015)). באותו מקרה צו הארנונה והטלת החיוב היו משנת 2006, והעתירה
11 המנהלית הוגשה בשנת 2009, בחלוף כשלוש שנים (עת"מ (י-ם) 1330/09 זהר נ' עיריית ירושלים
12 (2013)). בית המשפט המחוזי דן בעתירה לגופה על אף השיהוי, ובית המשפט העליון פסק,
13 כאמור, שכלל לא היה שיהוי. ומכאן לעניינינו, מאבקה המתמשך של העותרת בסיווג מלמד,
14 שבמישור הסובייקטיבי היא לא זנחה את טענותיה. במישור האובייקטיבי, המשיבה לא טענה
15 שהניחה שלא תוגש עתירה, או ששינתה את מצבה לרעה ביחסיה עם העותרת.

16 יתירה מכך, דחיית עתירה בשל שיהוי לעולם מצויה בשיקול דעתו של בית המשפט (עע"מ
17 8968/14 יצחק שטרית נ' עיריית טבריה (2017)). על כן, אף אם תאמר שהיה שיהוי מאז מועדי
18 החיובים, לאור המאבק המתמשך ולאור העובדה, שיסוד העתירה בטענות בדבר אי חוקיות
19 בעת חקיקת הצו, ובדבר אפליה מתמשכת מעת החיוב וקדימה, לא מצאתי שיש להכריע את
20 גורל העתירה דנן על יסוד השיהוי מעת קבלת החיובים (השוו: עע"מ 6186/17 לעיל).

21 37. עיון נפרד נדרש בטענה לשיהוי "כללי" ובפרט בשאלת השיהוי האובייקטיבי בשל עצם חלוף
22 הזמן הרב, עשרים ושבע שנים מאז חקיקת צו המסים 1995, שלא אושר בידי השרים, ועד
23 להגשת העתירה, ויותר מעשרים שנים מאז שהסיווג של "בתי חולים סיעודיים" הופרד ונקבע
24 בגינו תעריף גבוה משמעותית לעומת הסיווג למגורים (כמפורט לעיל). שאלה זו עלתה בשורה
25 של עתירות, וכאמור, בעניין אי. בי. סי. קבע בית המשפט העליון את הדרך, שבה יש לבחון
26 שיהוי זה, גם במקרה שבו הפגם לא היה ידוע ולא היה צריך להיות ידוע לנישום בעת שקיבל
27 את החיוב לראשונה, שנים לאחר חקיקת הצו.

28 38. מן האמור לעיל עולה, שמשחלפו למעלה משבע שנים – ובפועל יותר מעשרים שנים מאז
29 נחקקו הצווים הרלוונטיים ועד שהחל חיובה של העותרת – קמה חזקה בדבר שיהוי
30 אובייקטיבי, אולם שאלת החריגה ממנה תלויה בנסיבות העניין המקרה, ובהן אדון עתה.

31



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

עת"מ 22-08-61451 גולדן קייר נס ציונה בע"מ נ' עיריית נס ציונה

תיק חיצוני:

דיון והכרעה

1

2 39. לאור מסמכי גנזך המדינה, לא ניתן לחלוק על כך שבקשת המשיבה לשינוי בצו המסים 1995
3 ביחס לסיווג "מבנים פרטיים המשמשים לבתי אבות ובתי חלים לקשישים" נדחתה על ידי
4 השרים. דחיית הבקשה הוזכרה שוב בשנת 1998, ומכאן יש יסוד לקבוע, שגם צו המסים משנת
5 1996, שקבע סיווג נפרד של "בתי חולים סיעודיים ובתי חולים לחולי נפש פרטיים", לא אושר.
6 בהקשר זה מקובלת עלי הטענה, שהביטוי "בתי חולים לקשישים" שקול בהקשר הנדון ל"בתי
7 חולים סיעודיים", ומכוון לאותו שימוש בנכס.

8 40. יתירה מכך, ככל הנראה, בסופו של דבר המשיבה משכה את הבקשה לאישור הסיווג הנפרד
9 (וראו הרישום בכתב יד מיום 15.1.1998 לעיל). משלא הוצגו מסמכים נוספים בעניין זה ניתן
10 ללמוד מבקשת המשיכה, שלאחר דחיית הבקשה משנת 1995, המשיבה לא הגישה בקשה חוזרת
11 לשינוי הסיווג לכל הפחות עד ינואר 1998. בנסיבות אלו, ללא ראשית ראיה (בין מגנזך המדינה
12 ובין ממסמכי המשיבה), לא ניתן לקבל את טענת המשיבה, שסמוך לאחר שמשכה את הבקשה
13 הקודמת, היא ביקשה את אישור השרים לצו המסים של שנת 1999, אשר יצר אבחנה נוספת
14 בין סיווג "בתי חולים סיעודיים", לסיווג "בתי חולים למחלות נפש", תוך העלאה נוספת של
15 התעריף.

16 גם טענת המשיבה שבאישור השרים לסיווג אחר בצו משנת 1998 נכלל מעין אישור מכללא
17 לסיווג הנדון כאן אינה יכולה להתקבל. משלא הוגשה בקשה חדשה לאחר דחיית הבקשה
18 הקודמת, ממילא לא ניתן לה אישור.

19 **על כן, נקודת המוצא היא, שהסיווג הנפרד של "בתי חולים סיעודיים" לא אושר על ידי**
20 **השרים בשום שלב.**

21 41. אולם, כאמור, אף אם פגם זה לא היה ידוע לנישום במישור הסובייקטיבי, בחלוף שבע שנים
22 ממועד הפגם קמה לגביו חזקת שיהוי אובייקטיבי (ראו: עת"מ 20-05-32394 **מזמור הפקות**
23 **בע"מ נ' עיריית פתח תקוה** (2021)), ונותרה השאלה האם יש בנסיבות המקרה כדי להתגבר על
24 חזקת השיהוי.

25 במקרה שלפנינו יש מאפיין ייחודי המצדיק עיון בתחולת חזקת השיהוי. המשיבה לא הפריכה
26 את טענת העותרת, שמאז שנחקקו צווי המסים בשנים 1995 ו-1996 במשך קרוב לשלושים
27 שנים, היא לא פעלה לגבייה לפי הסיווג של "בתי חולים סיעודיים", למעט עניין בית פנחס
28 (לעיל). באותו מקרה, הנישום פעל כבית חולים סיעודי, ובשנת 1999 נשלח אליו חיוב לפי צו
29 מסים 1996, שכאמור קבע סיווג נפרד ל"בתי חולים סיעודיים ובתי חולים לחולי נפש פרטיים"
30 בתעריף גבוה יותר מסיווג "בניינים המשמשים למגורים לרבות בתי אבות". החיוב נשלח זמן
31 לא רב (כשלוש שנים) לאחר שינוי הסיווג. הנישום טען, שזו טעות בסיווג, וערעור מנהלי שהגיש





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

עת"מ 22-08-61451 גולדן קייר נס ציונה בע"מ נ' עיריית נס ציונה

תיק חיצוני:

- 1 על החלטת ועדת הערר התקבל (ע"ש (ת"א) 117/00 לעיל). שאלת חוקיות צו המסים, ובפרט
2 העדר אישור השרים, כלל לא התעוררה.
- 3 מקרה נוסף הוא עניינה של נאות המושבה, שהיא, כאמור, "אחות למחצה" של העותרת, שעד
4 שנת 2015 עיקר הנכס שבהחזקתה חויב כבית אבות לפי סיווג "דירות מגורים באזור א"י ומשנת
5 2015 עיקר הנכס חויב בחלקו לפי "בתי חולים סיעודיים", ובחלקו לפי "בתי חולים למחלות
6 נפש", שתעריפיהם גבוהים יותר. כאמור לעיל, העתירה בעניין עצם קיומם של סיווגים נפרדים
7 נדחתה, בלי שהועלתה טענה בעניין העדר אישור השרים. הערעור על החלטת ועדת הערר בעניין
8 החיובים שהוטלו עליה מתברר יחד עם הערעור שהגישה העותרת (עמ"נ 22-09-21645).
- 9 42. הימנעות הרשות משימוש שוטף בסיווג "בתי חולים סיעודיים" במשך כעשרים וחמש שנים,
10 והימנעותה המוחלטת במשך כשבע עשרה שנים (מאז בית פנחס ועד נאות המושבה כאמור),
11 היא נסיבה משמעותית, שיש בה כדי להצדיק חריגה מחזקת השיהוי האובייקטיבי.
- 12 כפי שפסק בית המשפט העליון בבג"ץ 6745/15 אבו חאשיה נ' המפקד הצבאי לאיזור הגדה
13 המערבית (2015), (פסקה 4 לחוות דעתו של השופט צ' זילברטל):
- 14 "חובת הרשות להפעיל סמכותה במהירות הראויה היא מן המושכלות
15 הראשונים של מנהל תקין, והיא גם מעוגנת בסעיף 11 לחוק הפרשנות,
16 התשמ"א-1981, הקובע כי 'הסמכה או חיוב לעשות דבר, בלי קביעת זמן
17 לעשייתו – משמעם שיש סמכות או חובה לעשותו במהירות הראויה'. חובה
18 זו היא חובה מנהלית הנובעת מעיקרון הסבירות שהוא עיקרון יסודי במשפט
19 המנהלי"
- 20 בהקשר קרוב של שיהוי מצד הרשות נפסק (ע"מ 8329/14 עיריית קרית אתא נ' קורן (2016)):
- 21 "חובה שלא להשתהות חלה אם כן על שני השחקנים בזירה הציבורית: זו
22 חובתו של הפרט להעלות טענותיו נגד החלטת הרשות במועד המתאים, וזו
23 גם חובתה של הרשות שלא להשתהות בקבלת החלטות מנהליות ובנקיטת
24 צעדים מנהליים. אכן, 'דין השיהוי החל במשפט הציבורי על עותר המגיש
25 באיחור את עתירתו כנגד הרשות הציבורית חל, בשינויים המחויבים, גם
26 בעניינה של הרשות הציבורית המשתהה היא עצמה בהליכים שהיא נוקטת
27 כנגד האזרח' (על"א 2531/01 חרמון נ' הוועד המחוזי של לשכת עורכי-הדן
28 בתל-אביב-יפו, פ"ד נח(4) 55, 80 (2004)), ובניסוחו היפה של השופט י'
29 זמיר, 'הצדק אינו חד-סטרי. כשם שהוא עשוי לחסום טענה של האזרח, כך
30 הוא עשוי לחסום גם טענה של הרשות' (ע"א 1188/92 הוועדה המקומית
31 לתכנון ולבנייה ירושלים נ' ברעלי, פ"ד מט(1) 463, 472 (1995)).



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

עת"מ 22-08-61451 גולדן קייר נס ציונה בע"מ נ' עיריית נס ציונה

תיק חיצוני:

43. ועוד: מסמכי גנוך המדינה בעניין צו מסים 1995, בעניין דחיית בקשת המשיבה ואפשר שאף משיכתה, מלמדים שסמוך לאחר אותו צו (קרי משנות התשעים המאוחרות ואילך) המשיבה היתה ערה לכך, שאין בידה חקיקת משנה מאושרת כדין בדבר הסיווג החדש חקיקת המשנה בדבר קביעת הסיווג החדש. ומכאן שיש יסוד סביר להניח, שהימנעותה מחיוב ארנונה לפי סיווג זה נעשתה לאור עקרון החוקיות ובידיעה שהסיווג אינו מאושר. קרי, שלא מדובר על טעות, אלא על החלטה מושכלת ומכוונת.
44. בחלוף שנים רבות שבהן לא נעשה שימוש בסיווג "בתי חולים לקשישים" או "בתי חולים סיעודיים" כלפי כלל הנישומים, ככל הנראה מתוך ידיעה שהוא לא אושר על ידי השרים, יש לראות בהפעלתו בדרך של חיוב נישומים בשנת 2017 או בסמוך לכך משום שינוי עמדה או שינוי מדיניות של המשיבה. אין חולק, שרשות מקומית מוסמכת לשנות את עמדתה בעניינים המסוריים לה, ובכלל זה בשאלת הסיווג הנכון של שימוש בנכס לצורכי ארנונה. אולם סמכות זו אינה מוחלטת ואינה שרירותית (י' זמיר, **הסמכות המנהלית כרך ב' – ההליך המנהלי** (2011) (נבו) ע' 1939, 1401; בג"צ 2832/96 **בנאי נ' המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין** (1996)).
- בטרם שינוי עמדה נדרשת רשות שלטונית לשקול שורה של שיקולים ובהם, בלי למעט, לא רק חלוף הזמן בו נמשכה העמדה הקודמת, הטעמים להתקיימותה והסיבה לשינוי העמדה, אלא בראש ובראשונה תקינות העמדה החדשה, וכן **"כמובן, המדיניות החדשה חייבת להיות גם חוקית מבחינת אמות המידה האחרות לביקורת שיקול הדעת המנהלי"** (ד' ברק-ארז, המשפט המנהלי, (נבו), ע' 204-205).
- לענייננו, בטרם שליחת חיוב בסיווג "בתי חולים סיעודיים" בחלוף תקופה כה ממושכת בה נמנעה מכך, ובהתחשב בכך שבעבר הסיווג לא אושר, ושהמשיבה משכה את הבקשה לאישורו, היה על המשיבה לבחון, אם יש בידה אישור כדין לסיווג שהיא מבקשת להחיל, ואם אין בידה – להימנע מחיוב על פיו. אולם המשיבה לא הציגה החלטה מנהלית בעניין זה, ואף לא את השיקולים שהדריכו אותה, ובפרט לא נבחנה חוקיות הסיווג. על כן, בהיבט זה לא מדובר אך בפגם "משורשר" במעשה החקיקה "הנושן", אשר חומרתו נחלשת עם הזמן, אלא בשיקול דעת חדש, אשר נפל בו פגם הממשיך להתקיים בכל שנה ושנה (עניין **ברקוביץ** לעיל).
45. יתירה מכך, בכל הקשור לאינטרס ההסתמכות של הרשות, שעומד ביסוד חזקת השיהוי האובייקטיבי, הפועל היוצא מכך שלא נעשה שימוש בסיווג זה לצורכי גביית ארנונה במשך שנים רבות הוא שהרשות לא גבתה כספים מכוח הסיווג, לא הסתמכה בתקציביה עליו, וממילא לא צפוי "בור תקציבי" (כמובן הדבר בעניין **חרס** לעיל), ואף לא צפויות תביעות השבה או התדיינות משפטיות עם נישומים אחרים. על כן, אף שמתקיימים חלק מיסודות השיהוי האובייקטיבי ביחס לטענה בדבר העדר חוקיות צווי הארנונה משנת 1995, 1996 ו-1999, הרי שבהעדר חיובי ארנונה לפי הסיווג שבמחלוקת במשך השנים מאז, לא צפויות לקביעה מעין זו



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

עת"מ 22-08-61451 גולדן קייר נס ציונה בע"מ נ' עיריית נס ציונה

תיק חיצוני:

- 1 השלכות משמעותיות על העבר, ונשללים הטעמים העיקריים להכיר בשיהוי בדבר העדר מקור
2 תקציבי או חשש מהתדיינויות רבות בגין עניינים "היסטוריים" ואף "ארכיאולוגיים".
- 3 **לאור צירוף הנסיבות המיוחדות לעיל, לא מצאתי שיש לדחות את העתירה מטעמי שיהוי**
4 **אובייקטיבי.**
- 5 46. היבט אחר שעולה מהלכת **אי. בי. סי.** ואף מפסקי הדין בעניין **ברקוביץ וחרס** לעיל, הוא,
6 שככל שיתברר שנפל פגם בחקיקת המשנה, שהורתה על הסיווג הנדון, העירייה "**לא תוסיף**
7 **לגבות מס בהיעדר הסמכה חוקית לכך**". במקרה שלפנינו, התברר שנפל פגם כאמור, ועל כן
8 מנועה המשיבה לגבות ארנונה מכוח הסיווג הנדון.
- 9 47. שאלת המועד שממנו המשיבה "**לא תוסיף** לגבות מס בהיעדר הסמכה חוקית לכך", מחייבת
10 עיון. כאשר מתקיימת גביה רציפה מכלל הנישומים לפי צו מסים, שנפל בו פגם יסודי, הטעמים
11 שפורטו בהלכת **אי. בי. סי.**, ובכללם הסתמכות הרשות על הגביה והחשש מפני התדיינויות עם
12 נישומים כלפי העבר – תומכים בגישה "פרוספקטיבית", שאינה מבטלת באופן גורף את חיובי
13 העבר.
- 14 אולם במקרה דנן, לאור מסמכי גנזך המדינה, דומה שלכל הפחות משנת 1998, הפגם "גלוי
15 וברור", ומנגד העותרת היא נישומה כמעט יחידה לפי הסיווג הנדון של "בתי חולים סיעודיים"
16 (למעט נאות המושבה). מהיום שקיבלה את החיוב הראשון לפני כשבע שנים, היא מנהלת
17 התדיינויות רציפה בעניינה, וממילא לא היה בידי המשיבה להסתמך על גביה זו.
- 18 48. משאין לדחות את העתירה על יסוד טענת השיהוי האובייקטיבי כאמור, ומשלא הוצגו טעמים
19 המצדיקים חיוב על יסוד סיווג ישן, שלא נעשה בו שימוש במשך שנים, ושלא אושר במקורו (ועל
20 כן נקבע בחוסר סמכות, כאמור **בהלכת אי. בי. סי.**, וראו גם בג"צ 170/87 **ראש עיריית קרית**
21 **גת זאב בויס נ' אסולין** (1988)), במכלול הטעמים הייחודיים לעניינה של העותרת כאמור, יש
22 **לקבוע, שכבר בשנת 2017 המשיבה היתה מנועה מלגבות ארנונה לפי סיווג "בתי חולים**
23 **סיעודיים"**, והיא מנועה מעשות כן גם בהמשך.
- 24 49. לאור החלטה זו לא נדרשתי לבחון את טענת האפליה בכל הקשור להחלת הסיווג האמור. עם
25 זאת אעיר, שטענת אפליה מחייבת תשתית עובדתית מבוססת ביחס לכל אחד מיסודותיה של
26 הטענה (בג"צ 2489/19 **אביב בגליל התנועה לצדק חברתי ומנהל תקין נ' שר הפנים** (27.4.2021)),
27 פסקה 29; בג"צ 4114/20 **עבדאללה עבדאלפתאח אברהים יאסין נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה**
28 **המערבית** (16.9.2020), פסקה 14; בג"צ 1011/18 **ליאור אזולאי נ' שרת המשפטים** (28.6.2018),
29 פסקה 6; בג"צ 7220/15 **דועאא עליוה נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית** (1.12.2015), פסקה
30 23 לפס"ד כב' השופט א' שוהם). ככל שהטענה קשורה יותר לאופי הפעילות בפועל – הרי
31 שמקומה ממילא בהכרעת מנהל הארנונה, ובהשגות עליו בפני ועדת הערר ובערעור המנהלי.



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

עת"מ 22-08-61451 גולדן קייר נס ציונה בע"מ נ' עיריית נס ציונה

תיק חיצוני:

- 1 ככל שהיא נוגעת לשאלות נוספות ונרחבות בהשוואה לפעילות של בתי עסק אחרים, היא
2 מחייבת הצגת תשתית הולמת. כך למשל, ובלי למעט, נדרשת תשתית בעניין היבטים הקשורים
3 בסיוע סיעודי ביתי, הבדלים מעשיים בין בית חולים סיעודי לבית חולים לחולי נפש (גם אם הם
4 קשישים), ואשר לפער, בהקשר הדרוש לקביעת ארנונה, בין מגורים בבית אבות לבין שהות
5 ארוכת טווח בבית חולים סיעודי. בענייננו לא העמידה העותרת תשתית עובדתית מספקת,
6 בניגוד לעמדת העותרת הדברים אינם בידיעה שיפוטית, וממילא בגדרה של עתירה זו, לא ניתן
7 לקבוע, שהסיווג או הפעלתו נגועים באפליה.
- 8 50. סוף דבר, העתירה מתקבלת, במובן זה שהמשיבה מנועה היתה מלחייב את העותרת בארנונה
9 לפי סיווג "בתי חולים סיעודיים" בשנת 2017 ואילך, ועל כן החיובים שהוטלו על המשיבה
10 לפי סיווג זה בטלים.
- 11 אין בדברים אלה כדי לקבוע מהו הסיווג המתאים, ואף לא אם יש בידי המשיבה במבט צופה
12 עתיד לקבוע כדין סיווג אחר.
- 13 המשיבה תשלם לעותרת בגין הוצאותיה ושכ"ט עו"ד סך של 20,000 ₪ וכן החזר האגרה
14 ששולמה.

15
16 ניתן היום, כ"ח סיוון תשפ"ד, 04 יולי 2024, בהעדר הצדדים.

17


18 דרור ארד-אילון, שופט
19