

בעניין:

נ"ר שדה, ת"ז 058879834  
מרחוב רא"ל יגאל ידין 51/3, מודיעין  
ע"י ב"כ עוה"ד אסף שילה  
מרח' בקעת הירח 4א, כפר סבא 44631  
טל: 054-7372987; פקס: 072-2448570  
דוא"ל: [assaf@assaf-shiloh.co.il](mailto:assaf@assaf-shiloh.co.il)

המבקש  
התובע

- נ ג ד -

עיריית מודיעין-מכבים-רעות  
מרח' תלתן 1, מודיעין

המשיבה  
הנתבעת

## בקשה לאישור תובענה כייצוגית

בית המשפט הנכבד מתבקש בזאת לאשר למבקש להגיש את התובענה המנהלית בתיק כתובענה ייצוגית.

עותק התובענה מצ"ב כנספח א'. [א]

### נימוקי הבקשה

#### א. תמצית טענות המבקש

1. עניינה של בקשה זו ושל התובענה המנהלית נוגע להנחה מתשלום ארנונה לה זכאים סוגים שונים של מחזיקי דירות (להלן: "הזכאים"). קבוצת הזכאים אותה מבוקש לייצג בתובענה תוגדר בצורה מפורטת יותר בהמשך).

הטענה היא, כי חישוב ההנחה אשר נערך על ידי המשיבה אינו מאפשר לזכאים להנות ממלוא ההנחה לה הם זכאים.

להלן הסבר הדברים:

2. ישנם מחזיקי דירות, אשר זכאותם להנחה מוגבלת לשטח מסויים מתוך שטח הדירה (להלן: "השטח המקסימאלי למתן הנחה"). במקרה של המבקש, למשל, הוא זכאי להנחה של 2/3 מתשלום הארנונה לגבי 90 מ"ר משטח דירתו.

תעריף הארנונה למ"ר אותו גובה המשיבה ממחזיקי דירות הינו משני סוגים: תעריף לדירה עצמה (להלן: "התעריף הרגיל למ"ר דירה"), ותעריף בשיעור 50% מתעריף זה בגין מקלט, ממ"ק, מחסן, חנייה מקורה לרכב וסככה/פרגולה (להלן: "התעריף למ"ר לשטחים הנוספים").

כאשר מחושבת הארנונה בגין השטח המקסימאלי למתן הנחה, מחשבת זאת המשיבה על פי תעריף מיוחד, שהוא ממוצע משוקלל של שני התעריפים המוזכרים: סך הארנונה לפני ההנחה מחולק בסך שטח הנכס (שטח הדירה ועוד השטחים הנוספים). כך מתקבל תעריף חדש למ"ר - נמוך, כמובן, מהתעריף הרגיל לדירה (להלן: "התעריף המיוחד למ"ר לצורך הנחה"). התעריף למ"ר לצורך הנחה מוכפל בשטח המקסימאלי למתן הנחה, ומתוך זה מחושבת ההנחה (2/3 במקרה של המבקש).

3. ניתן להדגים זאת באמצעות חשבון הארנונה של המבקש לחודשים מרץ-אפריל 2010 :

[ב] עותק חשבון הארנונה של המבקש לחודשים מרץ-אפריל 2010 מצ"ב **כנספח ב'.**

חישוב ההנחה ע"י המשיבה<sup>1</sup>:

- התעריף הרגיל למ"ר : 39.67 ₪ לשנה (לחודשיים : 6.61 ₪) ;
  - התעריף למ"ר לשטחים הנוספים : 19.83 ₪ לשנה (לחודשיים : 3.30 ₪) ;
  - סה"כ ארנונה לחודשיים בגין הנכס לפני הנחה : 1,445 ₪ ;
  - שטח הדירה עצמה : 183 מ"ר ; שטח השטחים הנוספים : 70 מ"ר ;
  - סך שטח הנכס (שטח הדירה ועוד השטחים הנוספים) :  $253 = 70 + 183$  מ"ר ;
  - התעריף המיוחד למ"ר לצורך הנחה :  $5.71 = 1,445 / 253$  ₪ (לחודשיים) ;
  - השטח המקסימאלי למתן הנחה : 90 מ"ר ;
  - הארנונה לשטח בגינו ניתנת הנחה :  $514 = 5.71 \times 90$  ₪ ;
  - ההנחה לה זכאי המבקש :  $2/3$  ;
  - סה"כ הנחה :  $342 = 2/3 \times 514$  ₪.
- המבקש טוען, כי את ההנחה כולה יש לחשב על פי התעריף הרגיל למ"ר דירה (6.61 ₪), ולא על פי התעריף המיוחד למ"ר דירה (5.71 ₪).

החישוב הנכון של ההנחה לפי טענת המבקש :

- 90 מ"ר  $\times 6.61$  ₪  $\times 2/3 = 397$  ₪ (55 ₪ יותר מאשר ההנחה אותה הוא קיבל בפועל).

**ב. התביעה האישית - העובדות**

4. המבקש הינו תושב מודיעין מאז שנת 2009.
5. המבקש הינו נכה צה"ל מאז שנת 1985.
6. על פי תקנה 14ה(2)(א) לתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), תשנ"ג-1993 (להלן : "תקנות ההנחה" או "התקנות") זכאי המבקש להנחה מארנונה בשיעור של  $2/3$ .
- על פי תקנה 14 השטח המקסימאלי למתן הנחה לגביו הוא של 90 מ"ר, מאחר שמספר בני משפחתו של המבקש הגרים עימו עולה על ארבעה.
- עובדות אלה מקובלות על המשיבה, כפי שניתן לראות בנספח ב' לעיל.
7. כאמור, טענת המבקש היא, כי את ההנחה מארנונה לה הוא זכאי יש לחשב על פי התעריף הרגיל לדירה ולא על פי התעריף המיוחד לצורך הנחה.
8. עד ליום הגשת בקשה זו נגבו מהמבקש תשלומי ארנונה בסכום כולל של 9,857 ₪, העולה ב- 1,071 ₪ על הסכום הנכון.

<sup>1</sup> צו הארנונה של המשיבה לשנת 2010 וההנחות הניתנות על ידה מפורסמים באתר המשיבה בכתובת : [http://www.modiin.muni.il/ModiinWebSite/ArticlePage.aspx?PageID=328\\_223](http://www.modiin.muni.il/ModiinWebSite/ArticlePage.aspx?PageID=328_223)

## ג. הטענות המשפטיות

### 1.ג. החקיקה הרלוונטית

9. תקנה 14ה רישא לתקנות ההנחות קובעת:

"מחזיק בנכס שנתקיימו לגביו התנאים המפורטים להלן, יהיה זכאי להנחה מארנונה כללית שהוטלה על הנכס באותה שנת כספים, בשיעורים כמפורט להלן"

בהמשך התקנה מפורטים סוגי זכאים שונים. זכאותם נעה בין 50% הנחה לבין 100%.

תקנה 14ו קובעת:

"המחזיק בנכס ששטחו עולה על 70 מטרים רבועים לא יהיה זכאי להנחה לפי תקנה 14ה, אלא לגבי 70 מטרים רבועים בלבד; עלה מספר בני משפחתו של המחזיק והגרים עמו על ארבעה - תינתן הנחה, כאמור, לגבי 90 מטרים רבועים בלבד."

10. בסעיף 1 (ז) לצו הארנונה של המשיבה לשנת 2010 נקבע:

"בבניין המשמש למגורים -

שטחים משותפים יחויבו במלוא תעריף הארנונה;

מחסן שאינו משמש למגורים יחויב ב- 50% מתעריף הארנונה."

בסעיף 2 לצו הארנונה, שם נקבעו תעריפי הארנונה למגורים, הורחבה הגדרת השטחים הנוספים,

בגנים התעריף יהיה 50% מהתעריף הרגיל למ"ר דירה:

39.67	כל דירה אחרת
19.83	מקלט, ממ"ק, מחסן מקורה לרכב וסככה/פרגולה בבניין המשמש למגורים שאינו בית צמוד קרקע

עותק צו הארנונה של המשיבה לשנת 2010, כפי שמפורסם באתר האינטרנט שלה, מצ"ב **כנספח ג'.** [ג]

11. כפי שצוין בפרק הראשון לעיל, עולה השאלה כיצד תחושב ההנחה לגבי זכאים אשר שטח דירתם

עולה על השטח המקסימאלי למתן הנחה: האם ההנחה תחושב מתוך התעריף הרגיל למ"ר דירה או

מתוך אותו תעריף מיוחד למ"ר אשר המשיבה הגתה?

12. לשון תקנה 14ו אינה נותנת תשובה חד משמעית לשאלה, אך להלן יוסבר מדוע הפרשנות המתבקשת

היא הפרשנות אותה מציע המבקש.

### 2.ג. כללי פרשנות בדיני מיסים: פרשנות תכליתית

13. צורת הפרשנות התכליתית, הנהוגה לגבי החקיקה באופן כללי, הפכה מקובלת גם בדיני המס, כפי

שנקבע בעניין חצור<sup>2</sup>:

"אין להם לחוקי המסים כללי פרשנות משלהם. כמו כל חוק אחר, גם לעניין חוק מס נקודת המוצא היא לשון החוק, והשאלה היא, אם לאפשרויות השונות יש עיגון, ולו מינימאלי, בלשון ההוראה. מבין האפשרויות השונות יש לבחור אותה אפשרות, המגשימה את מטרתה של חקיקת המס. לעתים מטרת החקיקה היא הטלת מס, ולעתים מטרתה היא פטור ממס. בזו כבזו על הפרשן ליתן אותו פירוש, המביא להגשמת תכלית החקיקה. אין עליו לפרש את החוק לטובת הנישום, כשם שאין עליו לפרשו לרעתו. טובתו של נישום אחד היא לעתים רעתו של נישום אחר. אין עליו לפרש את החוק באופן דווקני, כשם שאין עליו לפרשו באופן ליבראלי... בחוק מס, כמו בכל חוק אחר, אין להסתפק בלשון בלבד. יש לפרש את החוק לפי התכלית החקיקתית, ואותה יש להסיק בדרכים המקובלות והידועות" [כל ההדגשות אינן במקור, אלא אם צוין אחרת]

2 ע"א 165/82 קיבוץ חצור נגד פקיד שומה רחובות, פ"ד לט (2) 70, בעמ' 75-76 (1985)

14. ובאשר לדרכים המקובלות והידועות של הפרשנות לפי התכלית החקיקתית, נכתב בפסק הדין הנ"ל, בעמ' 74-75, כי:

"על תכלית החקיקה יש ללמוד ממקומה של ההוראה בחוק, ממבנהו הכללי של החוק וממקומו במערך החקיקה הכללי. אך מעבר לכך, ניתן ללמוד על מטרת החקיקה ממקורות שמחוץ לחקיקה עצמה, כגון מהמציב המשפטי שהתקיים בטרם הוחק החוק ומהתקלה שהוא בא למנוע. מקור חשוב ללימוד בדבר מטרת החקיקה הוא ההיסטוריה החקיקתית והפרלמנטרית. אכן, על מטרת החוק ניתן ללמוד מכל מקור אמין".

15. בעניין אשדוד בונדד<sup>3</sup> נפסק:

"בין התכליות הכלליות שעומדות בבסיס חקיקת המס נמצאות הבטחת הכנסה לרשות הציבורית, ומטרות בעלות אופי חברתי, הכוללות עידוד והגשמת פעולות רצויות, המניבות תועלת לציבור, ומאבק בתופעות שליליות. כמו כן מתקיימות מספר חזקות: חזקה כי דבר החקיקה מבקש להשיג תוצאות צודקות, סבירות והגיוניות; חזקה שתכלית החוק היא למנוע השתמשות ממנו או את עקיפתו; חזקה שתכלית החוק שואפת להרמוניה נורמטיבית (אהרן ברק, "פרשנות דיני המסים", מיסים יא/4 (1997) א-1, בעמ' א-7, א-8. להלן: ברק)."

16. לצד האמור, הובעה ע"י ד"ר רוטבוץ<sup>4</sup> גם הדעה כי יש לפרש את דיני המס בהתאם לכלל הפירוש הדווקני וכלל הפירוש לטובת הנישום.

### ג. התכלית הכללית של תקנות ההנחה: תכלית סוציאלית וקביעת קריטריונים ברורים למתן ההנחה

17. תכלית תקנות ההנחה הינה כפולה: התכלית האחת היא תכלית סוציאלית - מתן הקלה לאוכלוסיות שונות, אשר בשל מגבלות כאלה או אחרות יכולתן הכלכלית מוגבלת; התכלית הנוספת של התקנות היא קביעת קריטריונים אחידים למתן פטור מארנונה ברשויות המקומיות.

על תכלית אחרונה זו - קריטריונים ברורים למתן ההנחות - עמד בית המשפט העליון בעניין יקותיאל<sup>5</sup>:

"מעט על ההיסטוריה של החקיקה

ארנונה ("ארנונה כללית" בלשון החוק, להבדילה מ"ארנונת רכוש") מוטלת על בניינים ועל קרקעות שבתחום העירייה (ובלבד שאינם אדמת בניין), וחשובה הוא לפי יחידת שטח בהתאם לסוג הנכס, לשימושו ולמקומו. החייבים בארנונה הם המחזיקים בנכסים. ראו: סעיף 8(א) לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), תשנ"ג-1992 (חוק הסדרים) וסעיף 269 לפקודת העיריות [נוסח חדש] (פקודת העיריות).

אשר להנחות ולפטורים. בראשית הייתה הוראת סעיף 280 לפקודת העיריות, ולפיה קנתה עירייה סמכות "...להפחית ארנונות או לוותר עליהן, בהתחשב במצבו החמרי של החייב בהן, או בגלל סיבה אחרת שתאושר על ידי השר". מסתבר כי העיריות לא שתו לבן לסמכותן המוגבלת בהענקת פטורים מתשלום ארנונות או במתן הקלות בתשלום ארנונות, ופטורים והקלות הוענקו ללא-רסן ובלא מגבלות: גם ללא קשר למצבו החומרי של אדם וגם ללא קבלת אישורו של שר הפנים כנדרש בדין...

חסרונם של קריטריונים וכללים ברורים ואחידים עלול להביא לכדי חשש לקיום אפשרי של שיקולים זרים בקבלת החלטות למתן ההנחות ולכך השלכות ציבוריות וחברתיות משמעותיות ביותר...

על רקע מצב דברים בלתי ראוי זה הוחק סעיף 12 לחוק ההסדרים, המורה אותנו וזו לשונו:

12. (א) השרים יקבעו בתקנות את שיעור ההנחה המרבי שניתן למי שישלם ארנונה כללית בתשלום אחד בתחילת שנת הכספים.

3 עמ' 980/04 המועצה האזורית חבל יבנה נגד אשדוד בונדד בע"מ, [www.nevo.co.il](http://www.nevo.co.il) (2005)

4 ד"ר הנריק רוטבוץ, פנחס גלעד, משה וקנין ונורית לב "ארנונה עירונית" (מהדורה חמישית, התשס"א, ספר ראשון) עמ' 175-176

5 בג"ץ 6741/99 ארנו יקותיאל ואח' נגד שר הפנים ואח', פ"ד נה (3) 673, 681-680

(ב) שר הפנים יקבע בתקנות תנאים וכללים למתן הנחות אחרות בתשלומי הארנונה הכללית, ואת שיעורי ההנחה המרביים וכן רשאי הוא לקבוע את שיעורי ההנחה המזעריים.

(ג) מועצה לא תפחית תשלומי ארנונה כללית אלא אם כן נתקיימו במחזיק בנכס התנאים שנקבעו בתקנות לפי סעיף זה, ובהתאם לכללים ולשיעורים שנקבעו.

עיקר ענייננו הוא בהוראות סעיפים 12(ב) ו-12(ג) לחוק ההסדרים, ומאלו ידענו כי עד שרשות מקומית רשאית להעניק הנחות בתשלומי ארנונה, חייבת היא לזכות בהסמכה מאת שר הפנים; אשר לשר הפנים, הלה קנה סמכות בסעיף 12(ב) לחוק ההסדרים לקבוע בתקנות תנאים וכללים למתן הנחות בתשלומי ארנונה לרבות שיעורי ההנחה המרביים. הסוברים סברו, ככל הנראה, כי על דרך זו של הטלת הגבלה על הרשויות המקומיות בנושא מתן הנחות בתשלומי ארנונה ובקביעתן של אמות-מידה כלל-ארציות להענקת הנחות ייעשה סדר וצדק וייעלמו "עיוותים כלכליים וחברתיים" שאפיינו את התקופה הקודמת.

18. על התכלית הסוציאלית של תקנות הנחה עמד בית המשפט המחוזי בחיפה בעניין מפעלי פלדה מאוחדים<sup>6</sup>:

אמנם הגדרת "הנחה" בתקנות היא רחבה למדי והיא כוללת כל "הפחתה מסכום הארנונה הכללית שהיתה מוטלת על הנכס באותה שנת כספים אלמלא ההנחה", אך יש לפרש ביטוי זה לאור תכלית התקנות ליתן הפחתות ממס לאנשים מטעמים סוציאליים כגון גיל, נכות, מצב משפחתי וכלכלי. התכלית העומדת מאחורי התקנות היא להסדיר במסגרת הדין הפחתות שנהגו בעבר "לפנים משורת הדין". לשון אחרת, להכניס קריטריונים ברורים למעשים של צדקה וחסד.

19. תכלית סוציאלית, החותרת לשוויון ואחידות במתן ההנחה, מחייבת לקבל את הפרשנות המוצעת ע"י המבקש, ולדחות את הפרשנות המבוצעת ע"י המשיבה.

גובה ההנחה המקסימאלית יקבל ערך מוחלט ואחיד של 397 ₪ לחודשיים (במקרה של זכאות להנחה לגבי 90 מ"ר) או 308 ₪ לחודשיים (במקרה של זכאות להנחה לפי 70 מ"ר).

לעומת זאת, קבלת העמדה, לפיה יש לראות בשטחים הנוספים חלק מהשטח המוגבל של הדירה לצרכי הנחה, תביא לתוצאות שונות (תלויות בחלקם היחסי של השטחים הנוספים מתוך כלל שטח הדירה), בלתי שוויוניות ואף אבסורדיות.

20. הדבר יומחש בדוגמא הבאה:

תושב א' ותושב ב' הינם בעלי אותו שיעור זכאות להנחה - 2/3 - ושניהם זכאים להנחה המקסימאלית; תושב א' הינו בעל דירה ששטחה 90 מ"ר ושטחם של השטחים הנוספים הוא 20 מ"ר; תושב ב' הינו בעל דירה ששטחה 120 מ"ר, ללא שטחים נוספים; התעריף הרגיל למ"ר דירה הוא 10 ₪, והתעריף למ"ר לשטחים הנוספים הוא 5 ₪.

להלן פירוט ההנחות שיקבל כל אחד מהם לפי שיטת המשיבה:

א	ב	
90 מ"ר X 10 ₪ + (20 מ"ר X 5 ₪) = 1,000 ₪	120 מ"ר X 10 ₪ = 1,200 ₪	סה"כ ארנונה לפני הנחה
9.09 = 1,000/110 ₪	10 ₪	התעריף המיוחד למ"ר לצורך הנחה
545 ₪ = 2/3 X 90 X 9.09	600 ₪ = 2/3 X 90 X 10	ההנחה

6. ה.פ. (חיו) 199/99 מפעלי פלדה מאוחדים בע"מ נגד ד"ר שמריהו בירן, ראש עיריית עכו ואח', [www.nevo.co.il](http://www.nevo.co.il) (2000), סעיף 5 לפסק הדין

כלומר: דווקא ב', בעל הדירה הגדולה יותר (120 מ"ר), מקבל הנחה גדולה יותר מאשר חברו א', בעל הדירה הקטנה יותר (90 + 20 מ"ר), רק משום ששטחם של השטחים הנוספים אצל בעל הדירה הקטנה גדול יותר!

21. על חשיבות עקרון השוויון ומניעת האפליה בכלל ובדיני מיסים בפרט, נדמה כי אין צורך להרחיב את הדיבור. יצוטטו רק לשם הדוגמא הדברים הבאים מתוך עניין סופרפארם<sup>7</sup>:

"יתר-על-כן: עקרון השוויון - בענייננו: עקרון השוויון בהטלת מס - מוטמע ומובנה מאליה בכל הוראת-דין המטילה מס, ופטור ממס או הקלה במס הניתנים לראובן אך נמנעים משמעון, פוגעים בעקרון השוויון בהיטיבם עם ראובן ביחס לשמעון. הבחנה זו שבין ראובן לבין שמעון הופכת להיות הפליה במקום שראובן ושמעון שווים או דומים בכל שאר הנתונים שלעניין חוץ מאשר בנושא הטלת המס."

22. דוגמא לפרשנות התקנות, בה פורשה התכלית הסוציאלית שהן בצורה רחבה, ניתן למצוא בעניין לוי ראובן<sup>8</sup>. באותו עניין התובע היה חייל, ולכן היה זכאי להנחה מארנונה. עלתה השאלה, אם הוא זכאי להנחה מלאה על כל הארנונה המוטלת על הדירה בה התגורר או רק לרבע מההנחה, מאחר שגרו עימו בדירה שלושה אנשים נוספים, שלא היו זכאים להנחה.

בית המשפט קיבל את עמדת התובע בפוסקו:

"גם פרשנות תכליתית של החוק מונעת מלקבל את הפירוש אותו מציעה הנתבעת. הרי מטרת החוק, היתה להקל על חיילים המשרתים בשירות סדיר. פירוש כפי שמציעה הנתבעת פירושו כי ככל שיחיו יותר נפשות בדירה שבה יש לחייל זכויות החזקה הוא יזכה לפחות תמיכה מהמדינה."

#### 4.ג. התכלית של תקנה 14 - ניצול מלא של הזכות להנחה במסגרת מוגבלת

23. המבקש טוען, כי תכלית תקנה 14 היא קביעת מסגרת ברורה ומאוזנת לזכאות להנחה: מחד - הגבלתה לשטח מקסימאלי, ומאידך - אפשרות לניצול מקסימאלי של הזכות.

24. תכלית זו משתלבת היטב בתכליתן של התקנות כולן, כפי שפורטה לעיל - "לעשות סדר" בנושא מתן ההנחות מטעמים סוציאליים כאלה ואחרים, ולקבוע אותן בצורה מאוזנת.

25. בנוסף, ניתן ללמוד על התכלית האמורה מהשוואה לסעיפים אחרים בתקנות - תקנה 17. כאמור מתוך הציטוטים בעניין חצור ובעניין אשדוד בונדד, מקומה של ההוראה והשוואה לסעיפים אחרים לשם יצירת הרמוניה חקיקתית יכולים ללמד על הפרשנות הרצויה.

תקנה 17 לתקנות קובעת:

"(א) קיימת זכאות להנחות שונות על פי תקנות אלה, תינתן לזכאי להנחה, הנחה אחת בלבד, הגבוהה מביניהן, ולא תינתן כל הנחה למחזיק נוסף בנכס שלגביו ניתנה הנחה.

(1א) קיימת זכאות להנחה לפי תקנות אלה ולפי תקנות שהותקנו לפי סעיף 12(א) לחוק הסדירים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), תשנ"ג-1992, רשאית המועצה לתת במצטבר.

(ב) זכאי להנחה המחזיק בשני נכסים או יותר - תינתן הנחה לנכס אחד בלבד, לפי הגבוהה מביניהן."

כלומר: תקנה 17, אשר נמצאת בפרק "הוראות כלליות" - היינו, הפרק הקובע כללים לכל התקנות, והמלמד על תכליתו - קובעת, בשני סעיפים שונים, את העקרון האמור: **כאשר הזכאי נדרש לבחור**

7 בג"ץ 4140/95 סופרפארם (ישראל) בע"מ נגד מנהל המכס ומע"מ, פ"ד נד (1) 49, 83 (1999)

8 תק (י-ם) 4528/03 לוי ראובן נ' עיריית ירושלים, [www.nevo.co.il](http://www.nevo.co.il) (2004)

**בין שתי הנחות, הוא זכאי לקבל את ההנחה המיטיבה יותר.** כלומר, מחד, הזכאות להנחה מסוייגת ומתוחמת; מאידך, כאשר אדם זכאי להנחה, ובמסגרת אותו תיחום, הוא זכאי לנצלה במלואה.

26. ההשלכה לעניין פרשנות תקנה 14 ברורה: גם תקנה 14 קובעת תיחום לזכאות להנחה - השטח המקסימאלי למתן הנחה; לכן תקנה 14 צריכה לקיים את הצד השני של אותה משוואה: במסגרת אותו תיחום, יש לאפשר ניצול מירבי של ההנחה. לכן, כאשר ישנן שתי אפשרויות למתן ההנחה - הנחה מתוך התעריף הרגיל לדירה, או הנחה מתוך תעריף נמוך יותר, אשר מביא בחשבון גם את השטחים הנוספים - הזכאי זכאי לקבל את ההנחה המיטיבה יותר.

#### **5.ג. פרשנות תכליתית של צו הארנונה - הצו לא נועד לפגוע במידת הזכאות להנחה**

27. צו הארנונה קובע, כאמור, תעריף מסויים עבור מ"ר דירה, ותעריף קטן במחצית עבור השטחים הנוספים. התכלית של פיצול זה הוא הפחתת המיסוי על שטחים אשר נמצאים בשימוש פחות (השימוש במילה "הפחתה" נובע מהעובדה, כי הדיפרנציאציה לא היתה קיימת בשנים קודמות).

28. בכל מקרה, תהיה מטרתו של צו הארנונה אשר תהיה, מובן מאליו כי מטרת צו הארנונה אינה לגרום להפחתה בהנחה לה זכאים הזכאים. אין כל קשר בין ההפחתה בארנונה בנוגע לשטחים הנוספים לבין מידת הזכאות להנחה.

#### **לשיטת ההפחתה בארנונה עבור השטחים הנוספים אין חשיבות**

29. **לשיטת ההפחתה בארנונה** עבור השטחים הנוספים אין חשיבות. מדובר במכפלה של יחידת שטח בתעריף למ"ר.

לכן, על מנת להשיג את מטרת ההפחתה יכולה היתה המשיבה באותה מידה לקבוע, כי במקום **שהתעריף למ"ר יופחת למחצית, שטח השטחים הנוספים ייחשב כמחצית השטח בפועל**. בשיטה כזו אין הפחתה של ההנחה לזכאים, מאחר שהתעריף עבור כל מ"ר מתוך השטח המקסימאלי לחישוב ההנחה אינו משתנה.

ואמנם, שיטת חישוב זו קיימת בערים אחרות. למשל, בעיר ירושלים קובע נספח ג/3 (3) לצו הארנונה לשנת 2010 כך<sup>9</sup>:

"מבנה (מחסן) לאחסון חפצי בית בבניין המשמש למגורים, יחויב בארנונה כללית ב- 50% משטחו של המחסן ויכלול בשטח היחידה.

מחסן בבניין מגורים בלבד, המשמש לצורך אחסון חפצי בית בלבד, יחויב בארנונה כללית במחצית שטחו בלבד ולפי תעריף ארנונה למגורים בהתאמה לאזור ולסוג הבניין בו נמצא המחסן. [הכפילות בנוסח במקור]"

אין מועלית הטענה, כי המשיבה אינה מוסמכת לקבוע תעריף נמוך יותר עבור השטחים הנוספים, כמובן. הטענה היא, כי בלתי מתקבל על הדעת, כי בשל בחירת השיטה להפחתת הארנונה על השטחים הנוספים (הפחתת התעריף למ"ר במקום הפחתת השטח המוכר לצורך ארנונה) תופחת גם זכאותם של הזכאים להנחה. יש להניח, כי משהחליטה המשיבה להפחית את הארנונה בגין השטחים הנוספים, היא לא עשתה זאת מתוך כוונה לפגוע בהנחה לה זכאים הזכאים. לכן, מקריות השיטה בה נבחרה הפחתת המיסוי על השטחים הנוספים אינה יכולה להשפיע על ההנחה לזכאים.

#### **השטחים העיקריים למגורים ממוסים לפני השטחים הנוספים**

9 מופיע באתר עיריית ירושלים בדף:

[http://www.jerusalem.muni.il/jer\\_sys/publish/files/11623/151229113556.pdf](http://www.jerusalem.muni.il/jer_sys/publish/files/11623/151229113556.pdf)

30. טענה נוספת לגבי פרשנות צו הארנונה/תקנות ההנחה היא, כי קיים סדר בהטלת המיסוי: ראשית מוטלת הארנונה על שטחי המגורים העיקריים, ורק לאחר מכן על השטחים הנוספים. המבקש טוען, כי אותו סדר קיים גם לגבי הזכאות להנחה: מתוך הארנונה המוטלת על שטחי המגורים העיקריים בתעריף הרגיל למ"ר יש לקבוע את ההנחה הרלוונטית, ורק אם לא מוצתה הזכאות להנחה (משום ששטחי המגורים העיקריים אינם מגיעים לשטח המקסימאלי בגינו ניתנת הנחה), יש להמשיך ולהעניק את ההנחה מתוך הארנונה על השטחים הנוספים.

31. העובדה כי ישנו סדר בהטלת הארנונה על דירות עולה מהמיסוי על בתים צמודי קרקע ועל דירות גג. בנכסים מסוג זה ממוסים תחילה 170 המ"ר הראשונים בתעריף מסויים, לאחר מכן ממוסה השטח שבין 171 מ"ר ועד 200 מ"ר בתעריף שונה וכן הלאה. השטחים הנוספים בבתים צמודי קרקע ממוסים על פי תעריף שהוא חצי מהתעריף ל- 170 מ"ר הראשונים בלבד (21.22 ₪ למ"ר, תעריף השטחים הנוספים, שהוא חצי מ- 42.44 ₪ למ"ר, התעריף ל- 170 מ"ר הראשונים), ולא במחצית מהממוצע המשוקלל של התעריף למ"ר דירה, כפי שנעשה במקרה של הזכאים להנחה.

32. כפי שהוסבר לעיל, צורת החישוב אותה קבעה המשיבה לצורך קביעת סכום ההנחה הינה קביעת "תעריף מיוחד למ"ר לצורך ארנונה".

דע עקא, שתעריף מיוחד כזה אינו קיים - לא בצו הארנונה ולא בתקנות ההנחה.

נהפוך הוא: דווקא לשון התקנות תומכת בעמדת המבקש. התקנות קובעות, שיטת זכאות להנחה "לגבי 70 מ"ר" (או "לגבי 90 מ"ר") - היינו 70/90 מ"ר מסויימים - ולא שיטת זכאות להנחה "מתוך החלק של הארנונה מתוך כלל הארנונה המוטלת על הנכס, שהוא כיחס שבין 70 מ"ר (או 90 מ"ר) לבין כלל שטח הנכס".

המסקנה המתבקשת היא, איפוא, שאת ההנחה יש לקבל לפי התעריף של השטח בגינו ניתנת ההנחה: תחילה מתוך השטחים העיקריים, ואחר מתוך השטחים הנוספים.

#### 6.ג. היקש מדיני קיזוז הפסדים - גישה פרשנית מרחיבה

33. ניתן להקיש בעניין הפרשנות הראויה לתקנות מפרשנות סעיף 28 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש], אשר קובעת את זכאותו של נישום לקיזוז הפסדים.

לא אחת עולה השאלה בדיני קיזוז הפסדים: כנגד איזו הכנסה ניתן לקזז את ההפסד - הכנסה הממוסה בשיעור מס גבוה או הכנסה הממוסה בשיעור מס נמוך? זאת, בדומה לשאלה בתיק זה: כנגד איזו ארנונה ניתן לקבל את ההנחה - זו שבשיעור הגבוה (הארנונה על פי התעריף הרגיל למ"ר דירה) או ארנונה בשיעור נמוך יותר (על פי התעריף המיוחד לצורך ארנונה)?

34. גישה מרחיבה בדבר הזכאות לקיזוז ננקטה ע"י המחוקק בעקבות הלכת לה-נסיונאל<sup>10</sup>. באותו עניין טען פקיד השומה כי קיזוז הפסדים של נישום ייעשה כנגד הכנסתו ממקורות אחרים, גם אם הכנסה זו הינה פטורה ממס. בית המשפט העליון לא קיבל פירוש זה, משום שהוא שם לאל את כוונת המחוקק לפטור הכנסות מסוימות ממס.

בעקבות פסק-דין זה תוקן סעיף 28, ונקבע כי קיזוז ההפסדים לא ייעשה מן ההכנסה הכוללת של הנישום ממקורות אחרים אלא מהכנסתו החייבת ממקורות אלה, כלומר, מן ההכנסה לאחר שנוכו ממנה הפטורים והניכויים.

10 ע"א 2/69 לה נסיונל, חברה ישראלית לביטוח בע"מ נגד פקיד השומה תל-אביב 7, פ"ד כג (1) 673 (1969)



## 7.ג. ואם נותר עדיין יש ספק - הוא צריך לפעול לטובת הנישום (המחזיק)

35. בעניין זה אין אלא לצטט מפס"ד מודול בטון<sup>11</sup>, אשר ניתן רק לאחרונה:

"למצער, וככל שיש חוסר-בהירות בסוגיה שלפנינו – וכשלעצמי אני סבור כך – תסייע בידינו נקודת המוצא כי בדיני קיזוז הפסדים יש ליתן מעמד בכורה לגישה מרחיבה על פני גישה מצמצמת. ולבסוף, וככל שכפות המאזניים נותרו עדיין מעויינות, יבוא הכלל הפרשני לפיו יש לפרש את דין המס לטובת הנישום ויכריע את הכף (ראו: אהרן ברק "פרשנות דיני המסים" משפטים כח (תשנ"ז) 425, 437 (להלן: ברק, פרשנות דיני המסים); ע"א 165/82 קיבוץ חצור נ' פקיד השומה רחובות, פ"ד (2) 70, 78 (1985); רע"א 10643/02 חבס ח.צ. פיתוח (1993) בע"מ נ' עיריית הרצליה (נפורסם בנבו), 14.5.06, ע"א 9453/06 מנהל מע"מ ומס קניה תל אביב נ' שופינג.קום בע"מ (נפורסם בנבו), 11.8.08)).

## 8.ג. תוצאות הגביה הבלתי חוקית - השבה

36. התוצאה המתבקשת של הקביעה, כי התשלומים נשוא בקשה זו נגבו בצורה בלתי חוקית, הינה השבתם. זהו הכלל, אשר מקורו בדיני עשיית עושר ולא משפט, כפי שצוין בשורה ארוכה של פסקי דין.

למשל, בפס"ד שפייר צוין<sup>12</sup>:

"רשות ציבור פלונית אמורה ליתן שירות ליחיד ללא תמורה או בתמורה הקבועה בחוק. אם תדרוש הרשות מן היחיד תמורה עבור השירות – או, לפי העניין, תמורה למעלה מן הקבוע בחוק – יחייב בית-משפט את הרשות להשיב ליחיד את התמורה ששולמה או את התמורה העודפת על התמורה הקבועה בחוק. הלכה זו נטועה עמוק במשפטנו מאז קבעה השופט ש' ד' חשין בע"א 412/54 עיריית ת"א-יפו נ' חברת "ארמון אהרונוביץ 3" בע"מ (פרשת ארמון אהרונוביץ [9]) – והיא אחד מראשי העילה שבנעשיית עושר ולא במשפט."

37. המבקש מודע לכך, כי עת עסקינן בתביעת השבה מרשות ציבורית, שיקולים שונים יכולים למנוע את ההשבה, גם במקרה של קביעה כי התשלומים נשוא התביעה נגבו באופן בלתי חוקי.

עם זאת, המבקש טוען, כי הנטל להוכיח כי יש מקום להורות על פטור מהשבה מוטל על הרשות. כך, למשל, צוין בעניין עיריית בית שמש<sup>13</sup>:

"הדעת אינה טובלת, כי היא [הרשות - הח"מ] תשתמש בכוחות השררה והשלטון כדי לגבות כספים מן האזרח, ולאחר שתתברר אי חוקיותם תימנע מלהחזירם, בלא שיהיה לה הצדק חוקי מתקבל על הדעת. זוהי גם נקודת המבט לפי המשפט האזרחי, בהתאם לחוק עשיית עושר ולא במשפט הנ"ל. בסעיף 1 לחוק קבועה חובת ההשבה של מי שקיבל נכס "שלא על-פי זכות שבדין" וסעיפים 2 ו-3 דנים בפטור מהשבה על-פי שיקול דעת בית המשפט ובתרופת ניכוי הוצאות, הכול - כחלק מההצדקה להימנע מלהשיב את סכום הזכייה, כולה או מקצתה. בולט אפוא, שעל-פי כל אחת מזוויות הראיה הנ"ל, נטל ההוכחה לשכנע בקיומן של נסיבות המצדיקות להימנע מההשבה חל על הרשות המינהלית, אשר גבתה תשלום שלא הייתה לה זכות לגבותו. במישור האזרחי הנטל חל עליה כמי שמעלה טענת הגנה. במישור המינהלי הלכה היא, כי נטל הראייה עובר אל הרשות הציבורית כל אימת שנפל פגם בפעולתה (לדוגמא: בג"ץ 4733/94 נאות נ' מועצת עיריית חיפה, פ"ד מט (5) 111).

38. לאור האמור נדמה, כי דיון בשאלה אימתי ראוי לפטור את הרשות מהשבה, והאם מתקיימות נסיבות המצדיקות זאת במקרה הנדון אם לאו, אינו מתאים להתבצע במסגרת בקשה זו.

11 עא 2895/08 פקיד השומה למפעלים גדולים נגד חברת מודול בטון השקעות בתעשייה בע"מ, [www.nevo.co.il](http://www.nevo.co.il) (2010), סעיף 26 לפסק הדין

12 ע"א 2299/99 שפייר ואח' נגד דיור לעולה בע"מ ואח', פ"ד נה (4) 213, 232 (2001)

13 ע"א (י-ם) 5242/04 עיריית בית שמש נ. רוטשטיין חב' לבנין ונכסים בע"מ, [www.nevo.co.il](http://www.nevo.co.il) (2004), עמוד 36 לפסק הדין

39. המבקש יעלה את מלוא טיעונו בנושא האפשרות של פטור מהשבה בתגובה לתשובה שתנתן לבקשה זו, ובהתייחס לטענות המשיבה בנושא, אם וככל שיעלו טענות, ובהתאם לנתונים העובדתיים אשר תציג, אם תציג.

#### **ד. התקיימות התנאים לאישור התביעה כייצוגית**

##### **1.ד נושא התביעה - תביעה נגד רשות**

40. סעיף 3 (א) לחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006 (להלן: "**חוק תובענות ייצוגיות**"), בצירוף פריט 11 לתוספת השניה לחוק, מאפשר הגשת תובענה ייצוגית -

"תביעה נגד רשות להשבת סכומים שגבתה שלא כדין, כמס, אגרה או תשלום חובה אחר."

"רשות" מוגדרת בסעיף 3 (א) לחוק תובענות ייצוגיות בהתאם להגדרתה בחוק בתי משפט לעניינים מנהליים, התש"ס-2000. בחוק זה מוגדרת "רשות" כך:

"רשות" - רשות מרשויות המדינה, רשות מקומית, וכן גופים ואנשים אחרים הממלאים תפקידים ציבוריים על פי דין;

המשיבה עונה על הגדרת "רשות", אם כן.

##### **2.ד זכאותו של המבקש להגיש תביעה ייצוגית**

41. סעיף 4 (א) (1) לחוק קובע:

"אלה רשאים להגיש לבית המשפט בקשה לאישור תובענה ייצוגית כמפורט להלן:

(1) אדם שיש לו עילה בתביעה..."

למבקש קיימת עילת תביעה אישית, כפי שפורט באריכות לעיל.

##### **3.ד התובענה מעוררת שאלות מהותיות של עובדה או משפט המשותפות לכלל חברי הקבוצה**

42. סעיף 8 (א) לחוק קובע את הקריטריונים על פיהם יפעיל בית המשפט את שיקול דעתו בבואו לפסוק בבקשה לאישור תביעה כייצוגית. הראשון שבהם - בס"ק (1) הוא:

"התובענה מעוררת שאלות מהותיות של עובדה או משפט המשותפות לכלל חברי הקבוצה, ויש אפשרות סבירה שהן יוכרעו בתובענה לטובת הקבוצה."

43. השאלה המוצגת בבקשה זו משותפת, כמובן, לכל מי שנאלץ לשלם את התשלום נשוא הבקשה. מדובר במקרה מובהק, בו הבעיה המועלית משותפת לכל לחברי הקבוצה.

44. חשוב לציין, כי קבוצת המיוצגים אינה רק קבוצת הזכאים על פי פרק ה' לתקנות, אלא גם קבוצת מקבלי ההנחה על פי פרק ב' לתקנות. בתוך הזכאות להנחה על פי פרק ב' מצויים זכאים אשר גם לגביהם נקבעה הזכאות עד לשטח מסויים מתוך שטח הדירה (למשל: אזרח ותיק זכאי לקבל הנחה של עד 25% מתוך 100 מ"ר; עולה זכאי לקבל הנחה של עד 90% מתוך 100 מ"ר; ילד נכה זכאי להנחה של עד 25% מתוך 100 מ"ר).

המבקש טוען, כי טיעונו לגבי שיטת החישוב בנוגע לזכאותו-שלו וזכאותם של יתר מקבלי ההנחה על פי פרק ה' לתקנות יפים גם לעניין מקבלי ההנחות על פי פרק ב', מאחר שהגיון העניין זהה, ואין כל נימוק לשוני בפרשנות התקנות בין הזכאות להנחות בין שתי תת קבוצות אלה.

45. המבקש טוען מן הסתם, כי טיעונו המפורטים לעיל הינם טובים, וכי ישנו סיכוי גבוה כי יוכרעו לטובת הקבוצה.

#### **4.ד התובענה הייצוגית הנה הדרך המתאימה ביותר להכרעה**

46. הקריטריון הבא קיים בסעיף 8 (א) (2) לחוק, אשר קובע:

“תובענה ייצוגית היא הדרך היעילה וההוגנת להכרעה במחלוקת בנסיבות הענין”

המבקש עומד בתנאי זה בשל הנימוקים המפורטים להלן.

47. המקרה המתואר הינו מקרה קלאסי לבירור התביעה כתביעה ייצוגית:

א. סכום התביעות האישיות הינו נמוך, ולאיש מחברי הקבוצה אין כדאיות להגישן באופן אישי;

ב. כמות החברים בקבוצה הינה רבה מאוד;

ג. קיים קושי המגיע לכדי מניעות של ממש באיתור כל אחד ואחת מחברי הקבוצה ע"י המבקש.

#### **5.ד קיים יסוד סביר להניח כי עניינם של כלל חברי הקבוצה ייוצג וינוהל בדרך הולמת ובתום לב**

48. סעיף 8 (א) (3) ו- (4) לחוק קובעים:

“(3) קיים יסוד סביר להניח כי עניינם של כלל חברי הקבוצה ייוצג וינוהל בדרך הולמת.

(4) קיים יסוד סביר להניח כי עניינם של כלל חברי הקבוצה ייוצג וינוהל בתום לב.”

49. הנימוקים לכך הם אלה:

א. המבקש נפגע כספית מהתנהגות המשיבים בדיוק באותו אופן שנפגעו יתר חברי הקבוצה, ומשכך הוא מייצג נאמנה את האינטרסים המשותפים;

ב. המבקש מאמין כי בסיוע בא כוחו, ייצג הוא בדרך הולמת את עניינם של כלל חברי הקבוצה;

ג. המבקש מגיש את התביעה בתום לב מתוך אמונה בה ובהצלחתה לטובת כלל חברי הקבוצה;

#### **ה. הגדרת הקבוצה**

50. מבוקש, כי הגדרת הקבוצה תהיה זו:

כל מי שהיה זכאי להנחה מארנונה ואשר זכאותו חושבה ע"י המשיבה על פי תעריף מיוחד למ"ר.

51. מטבע הדברים, למבקש אין נתונים מדויקים אודות מספר הזכאים להנחה אצל המשיבה, והוא

יבקש לקבלם במסגרת בירור התביעה, אם זו תאושר כייצוגית. למבקש אין יכולת להעריך את גודל

הקבוצה או סכום ההשבה המצטבר, מאחר שנתונים אודות מקבלי ההנחות אינם מפורסמים.

#### **ו. הסעדים המבוקשים בבקשה זו**

52. הסעדים המבוקשים בבקשה זו הינם:

א. לאשר את התביעה כתביעה ייצוגית;

ב. להגדיר את הקבוצה בשמה תנוהל התביעה כמבוקש לעיל;

ג. לקבוע, כי השאלה המשותפת לקבוצה היא, האם גבתה המשיבה ארנונה שלא כדון, כמפורט לעיל;

- ד. לקבוע, כי הסעד הנתבע הינו השבת גביית היתר מחברי הקבוצה שבוצעה עד ליום הגשת הבקשה, וכן צו עשה המורה על הפסקת הגבייה בשיטה בו נוהגת המשיבה לפעול;
- ה. לתת הוראות בדבר אופן פרסום ההחלטה, ולקבוע כי המשיבה תשא בהוצאות הפרסום;
- ו. לקבוע גמול למבקש;
- ז. לקבוע את שכר טרחתו של ב"כ המבקש.
53. תצהירו המבקש מצ"ב לתמיכה בעובדות בקשה זו.



אסף שילה, עו"ד  
ב"כ המבקש