



בית המשפט המחוזי מרכז בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 10-11-35498 שדה נ' עיריית מודיעין

לפני: כב' השופטת מיכל נד"ב

המבקש:
(התובע)
ניר שדה
באמצעות ב"כ עו"ד אסף שילה
נגד

המשיבה:
(הנתבעת)
עיריית מודיעין
באמצעות ב"כ עו"ד ד"ר הנריק רוסטוביץ

החלטה

לפניי בקשה לאישור תובענה ייצוגית (להלן: "בקשת האישור") שעניינה דרך חישוב ההנחה מסכום הארנונה הכללית על ידי המשיבה, הנחה לה זכאים מחזיקים שונים של דירות.

א. תמצית טענות המבקש

1. על פי חוק הרשויות המקומיות (פטור חיילים, נפגעי מלחמה ושוטרים מארנונה), תשי"ג-1953 (להלן: "חוק הפטור") ותקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), תשנ"ג-1993 (להלן: "תקנות ההנחה" או "התקנות") מחזיקי דירות שונים זכאים להנחה בשיעור המוגדר בתקנות, לגבי שטח מוגבל של דירתם (להלן: "השטח המקסימאלי למתן ההנחה").
 2. על פי צו הארנונה לשנת הכספים 2010 (להלן: "צו הארנונה"), המשיבה גובה ממחזיקי דירות ארנונה בגין מ"ר לפי שני תעריפים כדלקמן: תעריף לדירה עצמה (להלן: "התעריף הרגיל לדירה"), ותעריף בשיעור 50% מתעריף זה בגין מקלט, ממ"ק, מחסן, חנייה מקורה לרכב וסככה/פרגולה (להלן: "התעריף למ"ר לשטחים הנוספים").
 3. המחלוקת היא בשאלה, מהי דרך החישוב הראויה לצורך חישוב ההנחה מארנונה לזכאים, כאשר דירת הזכאי להנחה מורכבת מדירה ומשטחים נוספים. האם יש לחשב את ההנחה קודם כל מהתעריף הרגיל למ"ר דירה (שהוא גבוה יותר ועל כן הנחה ממנו תביא להנחה גדולה יותר) וככל ששטח הדירה אינו השטח המקסימאלי למתן ההנחה, לחשב את יתרת ההנחה על תעריף השטחים הנוספים או – האם יש לחשב את ההנחה, מתעריף מ"ר משוקלל לשטח המקסימאלי למתן ההנחה, המתקבל מסך כל הארנונה המגיעה לפני הנחה כשהיא מחולקת בכל שטח הדירה לרבות השטחים הנוספים.
 4. המשיבה מחשבת את שטח הארנונה המקסימאלי למתן ההנחה על פי תעריף מיוחד, שהוא ממוצע משוקלל של התעריף הרגיל למ"ר דירה והתעריף למ"ר לשטחים הנוספים כדלקמן: סכום הארנונה לפני ההנחה מחולקת בכל שטח הנכס (שטח הדירה ועוד השטחים הנוספים). כך מתקבל תעריף חדש למ"ר - נמוך, מהתעריף הרגיל לדירה (להלן: "התעריף המיוחד"). התעריף המיוחד למ"ר לצורך הנחה מוכפל בשטח המקסימאלי למתן ההנחה, ומתוך הסכום המתקבל מחושבת ההנחה.
- כך לדוגמא החישוב שנעשה למבקש (שזכאי להנחה בשיעור של 2/3 בגין 90 מ"ר) בגין חודשים מרץ – אפריל 2010: 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): $183 + 70 = 253$ מ"ר; התעריף המיוחד - $1,445/253 = 5.71$ ₪ (לחודשיים);

עמוד 1 מתוך 14



בית המשפט המחוזי מרכז בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 10-11-35498 שדה נ' עיריית מודיעין

השטח המקסימאלי למתן הנחה - 90 מ"ר; הארנונה לשטח בגינו ניתנת הנחה: $514 = 5.71 \times 90$ ש"ח; ההנחה לה זכאי המבקש: $2/3$; סה"כ הנחה: $2/3 \times 514 = 342$ ש"ח. לטענת המבקש יש לחשב את כל ההנחה במקרה של המבקש, מהתעריף הרגיל למ"ר דירה (6.61 ש"ח), ולא על פי התעריף המיוחד (5.71 ש"ח) כדלקמן: $90 \text{ מ"ר} \times 6.61 = 594.9$ ש"ח $2/3 \times 594.9 = 397$ ש"ח. ההפרש בין דרכי החישוב, במקרה של המבקש הוא 55 ש"ח בחודשים מרץ-אפריל 2010.

5. יש להעדיף את הפרשנות אותה מציע המבקש שכן הפרשנות בדיני מסים היא פרשנות תכליתית.

תכלית תקנות ההנחה היא כפולה: תכלית סוציאלית - מתן הקלה לאוכלוסיות שונות, אשר יכולתן הכלכלית מוגבלת עקב מגבלות שונות. התכלית הנוספת של התקנות היא קביעת קריטריונים אחידים למתן פטור מארנונה ברשויות המקומיות.

השוויון ומניעת האפליה הם אבן יסוד בחקיקה בכלל ובדיני מסים בפרט. התכלית סוציאלית, החותרת לשוויון ואחידות במתן ההנחה, מחייבת לקבל את הפרשנות המוצעת ע"י המבקש. לפי פרשנות המבקש, גובה ההנחה המקסימאלית יהיה ערך מוחלט ואחיד.

פרשנות המשיבה לפיה יש לראות בשטחים הנוספים חלק מהשטח של הדירה לצרכי הנחה, מביאה לחיובי ארנונה שונים התלויות בחלקם היחסי של השטחים הנוספים מתוך כלל שטח הדירה. פרשנות זו מביאה לתוצאה בלתי שוויונית ואף אבסורדיות.

חוסר השוויוניות והאבסורד באים לידי ביטוי בכך שבעל דירה גדולה יותר יזכה להנחה גדולה מזו של בעל דירה קטנה יותר, לדוגמא: תושב א' ותושב ב' שהם בעלי אותו שיעור זכאות להנחה - $2/3$ - ושניהם זכאים להנחה המקסימאלית; תושב א' - בעל דירה ששטחה 90 מ"ר ושטחים נוספים 20 מ"ר, תושב ב' בעל דירה ששטחה 120 מ"ר, ללא שטחים נוספים. התעריף הרגיל למ"ר דירה הוא 10 ש"ח, והתעריף למ"ר לשטחים הנוספים הוא 5 ש"ח. לשיטת המשיבה יזכה א' בהנחה של 545 ש"ח בלבד בעוד ב' יזכה בהנחה של 600 ש"ח.

תכלית תקנה 14 היא קביעת מסגרת ברורה ומאוזנת לזכאות להנחה, ההנחה מוגבלת לשטח מקסימאלי, אך עם זאת לנישום אפשרות לניצול מקסימאלי של הזכות.

התכלית האמורה נלמדת מהשוואה לתקנה 17 בתקנות ההנחה. תקנה 17 קובעת:

"(א) קיימות 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. (א1)....

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

תקנה 17 נמצאת בפרק "הוראות כלליות" - וקובעת, בשני סעיפים שונים, את העיקרון שכאשר הזכאי נדרש לבחור בין שתי הנחות, הוא זכאי לקבל את ההנחה המיטיבה יותר. כלומר הזכאות להנחה אמנם מסייגת ומתחממת אך כאשר אדם זכאי להנחה, הוא זכאי לנצלה במלואה.

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. כאשר ישנן שתי אפשרויות למתן ההנחה - הנחה מתוך התעריף הרגיל לדירה, או הנחה מתוך התעריף המיוחד, אשר מביא בחשבון גם את השטחים הנוספים - זכאי הזכאי לקבל את ההנחה המיטיבה יותר.



בית המשפט המחוזי מרכז בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 35498-11-10 שדה נ' עיריית מודיעין

יש לפרש את צו הארנונה פרשנות תכליתית. צו הארנונה קובע, תעריף מסוים עבור מ"ר דירה, ותעריף קטן במחצית עבור השטחים הנוספים. תכלית פיצול זה היא הפחתת המיסוי על שטחים אשר נמצאים בשימוש פחות. מטרת צו הארנונה אינה לגרום להפחתה בהנחה לה זכאים הזכאים.

על מנת להשיג את מטרת ההפחתה בגין השטחים הנוספים יכולה הייתה המשיבה לקבוע, כי 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.

שיטת חישוב זו קיימת בערים אחרות. למשל, בירושלים קובע נספח 3/3 (3) לצו הארנונה לשנת 2010 כך:

"מבנה (מחסן) לאחסון חפצי בית בבניין המשמש למגורים, יחויב בארנונה כללית ב- 50% משטחו של המחסן ויכלל 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]"

המשיבה מוסמכת לקבוע תעריף נמוך יותר עבור השטחים הנוספים ואולם אין לקבל, 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 כן מתוך כוונה לפגוע בהנחה לה זכאים הזכאים. הדרך בה בחרה המשיבה להפחית את הארנונה בגין השטחים הנוספים אינה יכולה להיות רלבנטית להנחה של הזכאים לה.

6. פרשנות המבקש מתבקשת מנוסח צו הארנונה הקובע סדר בחטלת המיסוי. הארנונה מוטלת קודם כל על שטחי המגורים העיקריים, ורק לאחר מכן על השטחים הנוספים. סדר זה עולה מצו הארנונה בכל הנוגע לבתים צמודי קרקע ולדירות גג. על פי צו הארנונה, בנכסים אלה, ממוסים תחילה 170 המ"ר הראשונים בתעריף מסוים, לאחר מכן ממוסה השטח שבין 171 מ"ר ועד 200 מ"ר בתעריף שונה וכן הלאה. השטחים הנוספים בבתיים צמודי קרקע ממוסים על פי תעריף שהוא חצי מהתעריף ל- 170 מ"ר הראשונים בלבד (21.22 ש"ח למ"ר, תעריף השטחים הנוספים, שהוא חצי מ- 42.44 ש"ח למ"ר, התעריף ל- 170 מ"ר הראשונים), ולא במחצית מהממוצע המשוקלל של התעריף למ"ר דירה, כפי שנעשה במקרה של הזכאים להנחה.

אותו סדר צריך לחול גם לגבי הזכאות להנחה. יש לקבוע את ההנחה הרלבנטית תחילה מתוך הארנונה המוטלת על שטחי המגורים העיקריים בתעריף הרגיל למ"ר, ורק אם לא מוצתה הזכאות להנחה (משום ששטחי המגורים העיקריים אינם מגיעים לשטח המקסימאלי בבינו ניתנת הנחה), יש להמשיך ולהעניק את ההנחה מתוך הארנונה על השטחים הנוספים.

7. צורת החישוב אותה קבעה המשיבה לצורך קביעת סכום ההנחה הינה קביעת "תעריף מיוחד למ"ר לצורך ארנונה". תעריף מיוחד כזה אינו קיים - לא בצו הארנונה ולא בתקנות ההנחה.

לשון התקנות תומכת בעמדת המבקש. התקנות קובעות, שישנה זכאות להנחה "לגבי 70 מ"ר" (או "לגבי 90 מ"ר") - היינו 70/90 מ"ר מסוימים. לא נקבע שישנה 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".

8. ניתן להקיש בעניין הפרשנות הראויה לתקנות מפרשנות סעיף 28 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש], אשר קובעת את זכאותו של נישום לקיזוז הפסדים. גישה מרחיבה בדבר הזכאות לקיזוז ננקטה ע"י המחוקק בעקבות ע"א 2/69 לה נסיונל חברה ישראלית לביטוח נ. פקיד שומה תל אביב 7, פ"ד כג(1).



בית המשפט המחוזי מרכז בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 10-11-35498 שדה נ' עיריית מודיעין

673 (1969)). 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.

9. אפילו נותר ספק באשר לפרשנות הראויה של תקנות ההנחה, הוא צריך לפעול לטובת הנישום (המחזיק) נוכח הפסיקה בע"א 2895/08 פקיד שומה למפעלים גדולים נ. מודול בטון השקעות בתעשייה בע"מ (טרם פורסם, 21.2.10).

10. למבקש תביעה אישית - סעיף 2 לצו הארנונה, קובע את תעריפי הארנונה למגורים, וקובע את השטחים שבגינם התעריף יהיה 50% מהתעריף הרגיל לדירה כדלקמן:

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

המבקש הוא נכה צה"ל משנת 1985 תושב מודיעין מאז שנת 2009. תקנות ההנחה פרק 2 קובעות בין היתר "הנחות לחיילים, נפגעי מלחמה ושוטרים ומשפחותיהם". סעיף 14. בתקנות קובע: "מחזיק בנכס שנתקיימו לגביו התנאים המפורטים להלן, יהיה זכאי להנחה מארנונה כללית שהוטלה על הנכס באותה שנת כספים, בשיעורים כמפורט להלן:....". סעיף 14(ה2)(א) בתקנות קובע בין היתר, כי להנחה של שני שלישים מארנונה כללית זכאי "נכה הזכאי לתגמולים או למענק לפי חוק הנכים (תגמולים ושילומים) תשי"ט- 1959 [נוסח משולב]". על פי סעיף 14 בתקנות: "המחזיק בנכס ששטחו עולה על 70 מטרים רבועים לא יהיה זכאי להנחה לפי תקנה 14. אלא לגבי 70 מטרים רבועים בלבד; עלה מספר בני משפחתו של המחזיק והגרים עמו על ארבעה – תינתן הנחה כאמור, לגבי 90 מטרים רבועים בלבד".

השטח המקסימאלי שבגינן זכאי המבקש להנחה הוא 90 מ"ר, מאחר שמספר בני משפחתו הגרים עימו עולה על ארבעה. עובדה זו אינה במחלוקת כעולה מנספח ב' בבקשת האישור. עד ליום הגשת בקשת האישור נגבו מהמבקש תשלומי ארנונה בסכום כולל של 9,857 ₪. סכום זה עולה ב- 1,071 ₪ על הסכום הנכון.

11. בענייננו מתקיימים התנאים הקבועים בסעיף 8 בחוק תובענות ייצוגיות תשס"ו- 2006 (להלן: "חוק תובענות ייצוגיות") לאישור תובענה ייצוגית.

הקבוצה המיוצגת היא כל מי שזכאי להנחה מארנונה ואשר זכאותו חושבה על ידי המשיבה לפי התעריף המיוחד, לרבות קבוצת הזכאים על פי פרק ה' בתקנות וכן הזכאים על פי פרק ב' בתקנות.

ב. תמצית תגובת המשיבה

1. לפרשנות המבקש, בנוגע להגדרת שטח דירת המגורים לצורך מתן הנחה בארנונה, אין אחיזה לשונית בדיון, היא עומדת בסתירה לחזקאות צו הטלת הארנונה של העירייה (להלן: "צו הארנונה"), ומנוגדת לכללי הפרשנות התכליתית.

2. קבלת הבקשה והתובענה תיטיב עם המבקש ועם זכאים נוספים להנחה בשיעור לו זכאי המבקש והמחזיקים בדירת מגורים בשטח דומה, אך תרע את מצבם של זכאים המחזיקים בדירות מגורים ששטחן קטן יותר, ותרע את מצבם של זכאים לשיעורי הנחה גבוהים יותר, הנמנים על השכבה החברתית החלשה והנוקדת.



בית המשפט המחוזי מרכז בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 35498-11-10 שדה נ' עיריית מודיעין

3. בהתאם לדין ולמדיניות של העירייה, ההנחה ניתנת לכל שטח הדירה, העיקרי והנלווה נוכח חובת העירייה לפעול בשוויון.
4. מס הוא תשלום חובה המוטל על פי דין. פטור ממס הוא פטור על פי דין מתשלום חובה המוטל על פי דין. נישום זכאי להנחה או לפטור ממס על סמך חקוק, המעניק לו זכות זו. על הנישום מוטל נטל הראיה, כי נתקיימו בו תנאי הפטור ממס או ההנחה, והוא צריך להוכיח בהתאם לסדרי הדין, כי התקיימו בו כל תנאי הפטור כפי שפורט בדין המקנה את הפטור.
5. חיילים, נפגעי מלחמה ושוטרים נהנים מפטורים והנחות בארנונה על פי חוק הפטור. ברישא של סעיף 3 בחוק הפטור הוקנתה הנחה בארנונה בשיעור של שני שלישים ל - 11 מיני זכאים - נכים ובני משפחותיהם. במהלך השנים, בוטלו ארבעה מיני זכאים ונותרו שבעה. בתקנה 14(ה)2(ז) בתקנות ההנחה נקבע, כי גם אם יבוטל סעיף 3 בחוק הפטור, ימשיכו הזכאים מכוח סעיף זה ליהנות מהפטורים. לא נקבעה הגבלת זמן על הפטורים, כך שהם עשויים להיות תקפים למשך כל חייו של אדם כל עוד הינו ממשיך לעמוד בתנאי סעיף 3 לחוק הפטור. פרק ב' בתקנות ההנחה מפרט את רשימת הזכאים להנחה עקב מצב סוציאלי או כלכלי. בסעיף 12(ג) לחוק ההסדרים נקבע, כי אסור לרשות המקומית ליתן הנחה בארנונה ללא הוראת דין מפורשת. בתקנה 15 לתקנות ההנחה קבע המחוקק, כי גובר הרשות המקומית יהיה ממונה על ביצוע מתן הנחות לפי תקנות ההנחה, למעט הנחות שבסמכות הוועדה. הביצוע של מתן ההנחות והפטורים מופקד בידי גובר הרשות המקומית, ועליו לחקקיד הקפדה יתרה, כי לא יינתנו הנחות ופטורים שלא בהתאם לדיני הארנונה.
6. המבקש זכאי להנחה של 2/3 מחיובי הארנונה בחיובו נכה צה"ל ובהתאם להוראת תקנה 14(ה)2(א) בתקנות ההנחה. ההנחה לא הוא זכאי היא בגין 90 מ"ר בלבד על פי תקנה 14. בהתאם להוראות סעיף 1א לצו הארנונה השטחים המפורטים בסיווג 135, מקלט, ממ"ק, מחסן, תנייה מקורה לרכב וסככה/פרגולה, הם "שטח בניין מגורים" לצורך השתת ארנונה בגינן. כלומר, חלק משטח דירת המגורים. בכדי להיטיב עם כלל תושבי העיר, ולנוכח העובדה שאין מדובר בשטח עיקרי בדירת המגורים, קבעה מועצת העירייה בצו הארנונה, כי שטחים אלו יחויבו בתעריף של 50% מהתעריף של השטח העיקרי של דירת המגורים שסיווגה 135 בצו הארנונה.
7. המחוקק לא קבע בתקנה 14 בתקנות ההנחה, כי יש לגזור את שיעור ההנחה הקבוע בתקנה 14 בתקנות ההנחה, מ- 70 מ"ר או מ- 90 מ"ר של השטח העיקרי בדירת המגורים, אלא קבע כי שיעור ההנחה יינתן לשטחים האמורים משטח דירת המגורים. אם שטח דירת המגורים מחולק למספר תעריפים המתייחסים לשטח עיקרי ולשטח נלווה, יש לגזור את שיעור ההנחה באופן יחסי. לא ניתן לייחס לדברי המחוקק משמעות אשר לא קיבלה ביטוי בלשון החוק, כאשר עסקינן בהוראת דין המתירה פטור או הנחה מתשלום חובה. המשיבה אינה מוסמכת לקרוא לתוך הוראות תקנה 14 בתקנות ההנחה וסעיף 1א לצו הארנונה, את מה שלא נכתב בהן במפורש, ועליה ליישם הוראות אלו ככתבן וכלשונו.



בית המשפט המחוזי מרכז בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 10-11-35498 שדה נ' עיריית מודיעין

המשיבה אינה מוסמכת על דרך של פרשנות, לתת הנחה בארנונה ששיעורה ייגזר רק מהשטח העיקרי של דירת המגורים, כאשר לפרשנות זו אין כל אחיזה לשונית בדבר החקיקה.

לו רצה המחוקק בתקנה 114 בתקנות ההנחה לקבוע, כי במקרים בהם דירת מגורים כוללת מספר תעריפים, לשטח עיקרי ולשטח נלווה, יש לגזור את ההנחה לשטח של 70 מ"ר או 90 מ"ר מהשטח העיקרי בדירת המגורים, היה עליו לכתוב זאת ב"רחל ביתך הקטנה". המשיבה אינה רשאית לעשות כן על דרך של פרשנות.

בהתאם להלכה הפסוקה, פרשנות של הוראה חקוקה של פטור או הנחה מתשלום חובה, תעשה בדקדקנות ובדיוקנות ולא על דרך של פרשנות משמעת, שאין לה כל אחיזה בלשון ההוראה החקוקה.

8. לפי תורת הפרשנות התכליתית יש ליתן מובן לטקסט קיים מבין המובנים הלשוניים האפשריים. אין בכוחו של הפרשן ליצור טקסט חדש, והוא אינו רשאי ליתן לטקסט מובן שהוא אינו יכול לשאת בשפתו. לצד הלשון מצויה התכלית, עם זאת, אין אפשרות להגשים את התכלית אם זו אינה ניתנת להגשמה באמצעות הלשון.

9. עסקינן בפרשנות של הוראת דין פסקלית, טקסט מהמשפט הציבורי, ותפקידו של הפרשן בהפרדת הרשויות היא לתת מובן לטקסט, שהרשויות השלטוניות יצרו. אין הוא מוסמך ליצור טקסט חדש, וממילא אין הוא מוסמך ליתן ללשון הטקסט הציבורי מובן שהוא אינו נושא בשפתו.

10. פעילותה של עירייה נועדה לספק שירותים שונים לרווחת תושביה וזאת בעיקר באמצעות מסי הארנונה, אותם היא גובה מהם על בסיס שוויוני ובהתאם לשיקול דעתה בקביעת סוגי הנכסים על פי השימוש בהם. הענקת פטור מתשלום ארנונה לנישום כלשהו מכבידה את נטל המסים על יתר התושבים, מערערת על עיקרון השוויון ומצמצמת את מקורות התקציב של הרשות על כן יש לפרש את סעיף ההנחה בצמצום (בג"צ 26/99 עיריית רחובות נ' שר הפנים פ"ד נו(3) 97, 121 (2003); ע"א 375/74 אליה נ' פקיד שומה תל-אביב 2, פ"ד כט(1) 757, בעמ' 759 (1975); ע"א 31/63 פלדברג נ' המנהל לענין חוק מס שבח מקרקעין, פ"ד י"ז 1231, בעמ' 1233; בג"ץ 6741/99 יקותיאל נ' שר הפנים, פ"ד נו(3) 673, בעמ' 688 (2001)).

11. טענת המבקש, כי את שיעור ההנחה בארנונה המגיע לו יש לגזור רק מהשטח העיקרי בדירת המגורים, משום שהשטחים הנלווים המפורטים בסיווג 135 אינם חלק מדירת המגורים, עומדת בסתירה להוראות צו הארנונה.

12. התחשיב המוצע מוביל לפגיעה בזכאים להנחה בשכבות החברתיות החלשות. קבלת הבקשה והתובענה המנהלית תיטיב עם המבקש ועם זכאים נוספים להנחה המחזיקים בדירת מגורים גדולה, אך תרע את מצבם של זכאים המחזיקים בדירות מגורים ששטחם קטן יותר, ואף חמור מכך, תרע את מצבם של זכאים לשיעורי הנחה גבוהים יותר הנמנים בחתך של אוכלוסייה חלשה יותר ונוקטת יותר.

13. בהתאם לתחשיב המוצע, "שטחים הנוספים", אינם חלק משטח דירת המגורים, ואין לכלול אותם כלל בתחשיב ההנחה. המבקש טוען, כי את שיעור ההנחה הקבוע בדין יש לגזור אך ורק מהשטח העיקרי של דירת המגורים. אימוץ התחשיב המוצע יוביל לפגיעה בציבור הנישומים העיוורים, המחזיקים בדירת מגורים ששטחה זהה לשטח הדירה של המבקש, אשר יאלצו לשלם סכומי ארנונה גבוהים יותר. כך עיוור, הזכאי להנחה של 90% מחיובי הארנונה למגורים בהתאם לתקנה (5)2



בית המשפט המחוזי מרכז בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 35498-11-10 שדה נ' עיריית מודיעין

לתקנות ההנחה, המחזיק דירה ששטחה הכולל 253 מ"ר המחולק 183 מ"ר שטח עיקרי, ו- 70 מ"ר שטחים נוספים (כמו הדירה של המבקש) יצא מקופח על פי שיטת המבקש. לפי שיטת המבקש החישוב יהיה כדלקמן:

חיוב הארנונה השנתי לשטח העיקרי: 39.67 ₪ למ"ר כפול 183 מ"ר = 7,259.61 ₪; חיוב הארנונה השנתי לשטח הנלווה: 19.83 ₪ למ"ר כפול 70 מ"ר = 1,388.10 ₪; תחשיב הארנונה השנתי לאחר ההנחה: 7,259.61 ₪ (חיוב שטח הדירה העיקרי) פחות 90% (6,533.649 ₪) שהם = 725.961 ₪. בתוספת 1,388.10 ₪ (חיוב שנתי של 70 מ"ר, השטח הנלווה). סה"כ: (725.961 ₪ + 1,388.10 ₪) = 2,114.061 ₪.

לפי שיטת המשיבה יהיה החישוב כדלקמן:

חיוב הארנונה השנתי לשטח העיקרי: 39.67 ₪ למ"ר כפול 183 מ"ר = 7,259.61 ₪; חיוב הארנונה השנתי לשטח הנלווה: 19.83 ₪ למ"ר כפול 70 מ"ר = 1,388.10 ₪; תעריף הארנונה השנתי הממוצע לדירה: 8,647.71 ₪ (7,259.61 ₪ + 1,388.10 ₪) לחלק 253 מ"ר (שטח הדירה) = 34.18 ₪ למ"ר; תעריף הארנונה להנחה: 34.18 ₪ למ"ר פחות 90% (30.762) = 3.418 ₪ למ"ר; תחשיב הארנונה השנתי לאחר ההנחה: 227.7 מ"ר (90% משטח הדירה הכולל הזכאי להנחה) כפול 3.418 ₪ למ"ר (תעריף ההנחה) שהם 778.278 ₪. בתוספת, 25.3 מ"ר (יתרת השטח שאינו זכאי להנחה) כפול 34.18 (התעריף הממוצע) שהם 864.754 ₪. סה"כ: (778.278 ₪ + 864.754 ₪) = 1,643.032 ₪.

התחשיב המוצע במתן הנחה לעיוור המחזיק בדירה הזוהה לו של המבקש, מוביל לפגיעה בנישום עיוור, אשר יאלץ לשלם 2,114 ₪ ארנונה בשנה, במקום 1,643 ₪ ארנונה בשנה על פי תחשיב המשיבה, קרי, תוספת ארנונה לחיוב של 471 ₪ לשנה. נישום עיוור נמנה, בדרך כלל, על שכבה חברתית חלשה יותר ונוקטת יותר מזו של המבקש.

הוא הדין בנישום אורח ותיק שמשלמת לו גמלה המחזיק בדירה ששטחה 100 מ"ר, בנכה צה"ל המחזיק בדירה ששטחה 100 מ"ר, ובנכה בדרגת אי כושר השתכרותו בשיעור 75% (ומעלה המחזיק בדירה ששטחה 100 מ"ר).

14. התובענה אינה ראויה לבירור על דרך של תובענה ייצוגית, שכן היא מצריכה בדיקה של סוגיות עובדתיות בכל מקרה ומקרה לגופו. הקבוצה אינה עשויה מעור אחד אלא מקבוצות רבות של נישומים, שמספרן מושפע מסוגי ההנחות השונים ומשטח הדירה של כל נישום.

למבקש אין עילת תביעה שכן ההנחות ניתנו על ידי המשיבה בהתאם להוראות תקנות ההנחות וצו הארנונה כמפורט בהרחבה לעיל. משלא קיימת למבקש עילת תביעה נגד המשיבה, דין הבקשה לאישור התובענה המנהלית כייצוגית להידחות על הסף.

15. בפריט 11 בחוק תובענות ייצוגיות נקבע –

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

פרשנות של דבר חקיקה המעניק פטור או הנחה מתשלום חובה, אשר נפלה בו טעות, אינו נכלל בפריט 11 הנ"ל.

16. מכוחה של הלכת הבטלות היחסית, שומה על בית המשפט הנכבד, כי לא יורה על סעד של השבה בענייננו, אף אם יסבור כי יש לאמץ את התחשיב המוצע.



בית המשפט המחוזי מרכז בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים
ת"צ 10-11-35498 שדה נ' עיריית מודיעין

ג. תמצית התגובה לתשובה

1. טענת המשיבה כי הפרשנות המוצעת על ידי המבקש תרע את מצבם של זכאים אחרים להנחה בטעות יסודה. היא מבוססת על הבנה לא נכונה של הפרשנות המוצעת ע"י המבקש. על פי הפרשנות המוצעת ע"י המבקש אין פגיעה בזכאים אחרים להנחה. המשיבה טענה בסעיף 1 בתגובה: **"לגישת המבקש, השטחים הנלווים, או בלשוננו "השטחים הנוספים", אינם חלק משטח דירת המגורים, ואין לכלול אותם כלל בתחשיב ההנחה, וכי את ההנחה יש להחיל אך ורק על השטח העיקרי של דירת המגורים (להלן: "התחשיב המוצע")."**
2. עמדת המבקש היא שהזכאי להנחה זכאי לנצלה עד למקסימום האפשרי. לכן, את ההנחה יש לתת **תחילה** מתוך השטח העיקרי של הדירה. אם בכך מוצתה ההנחה, מאחר שהשטח העיקרי של הדירה גדול מהשטח המקסימאלי לצרכי הנחה, הסתיים החישוב. אם לא מוצתה ההנחה, מאחר ששטח הדירה קטן מהשטח המקסימאלי לצרכי הנחה, את **יתרתה** יש ליתן מתוך השטחים הנוספים (סעיפים 30-32 לבקשת האישור).
- עמדת המבקש אינה יכולה להרע את מצבם של זכאים כלשהם להנחה, לרבות זכאים להנחה אשר אינם נכללים בקבוצה (היינו, אלה אשר זכאותם אינה מוגבלת בשטח). כל הדוגמאות אשר הוצגו ע"י המשיבה בתגובתה מבוססות על אותה פרשנות שגויה של עמדת המבקש לפיה אין להביא בחשבון לצרכי הנחה את השטחים הנוספים כלל.
- בכל הדוגמאות אין בפרשנות המבקש משום הרעת מצבן של הקבוצות האחרות: כאשר ההנחה אינה מוגבלת בשטח, הבעיה הפרשנית אינה עולה כלל - יש להעניק את ההנחה על פי שיעור ההנחה הרלוונטי מתוך כלל הארנונה המשתלמת על הדירה; כאשר ההנחה מוגבלת בשטח, יש לתת אותה תחילה ביחס לשטח העיקרי של הדירה, ואת היתרה, אם קיימת, מתוך השטחים הנוספים.
3. על מנת שהחישוב המוצע ע"י המבקש יפחית את ההנחה לזכאי בעל דירה שהשטח העיקרי שלה 200 מ"ר, נדרש כי שטח השטחים הנוספים יהיה קטן מ- 9.5 מ"ר. ספק רב מאוד אם קיימת דירה כה גדולה עם שטח נוסף כה קטן, ובכל מקרה ברור כי ההפחתה תהיה מזערית. אם אין שטחים נוספים כלל, התעריף למ"ר לצורך הנחה יעמוד על $200 / (170 \times 43.03 + 30 \times 50.32) = 44.12$ ש"ח למ"ר - כ- 1 ש"ח למ"ר בלבד יותר מאשר בשיטת החישוב המוצעת ע"י המבקש, דהיינו "נוק" שנתי מרבי של 70/90 ש"ח בלבד.
- מאחר שהחישוב המוצע אינו פוגע בהכרח בזכאים בעלי הדירות הגדולות (אלא, כאמור, מיטיב עם רובם המכריע, אם לא אם כולם), היה על המשיבה להוכיח כי פגיעה כזו קיימת בפועל. המשיבה לא עשתה כן, ואף הדגישה כי טיעוניה בעניין הם ברמה התיאורטית (דברי ב"כ המשיבה, עמ' 2 בפרוטוקול, שורות 1-3).
- אם ההנחה לבעלי הדירות הגדולות תינתן מתוך השטחים היקרים תחילה, בוודאי שתחשיב המבקש מיטיב עימם.
- באותה מידה מתאימה לפרשנות המוצעת ע"י המבקש גם העמדה, כי בעלי דירות גדולות זכאים להנחה תחילה ביחס לשטחים שתעריף הארנונה עליהם גבוה יותר, ובתום מיצוי שטח זה הנחה מתוך השטחים בעלי התעריף הרגיל. מובן, כי על פי צורת חישוב זו גם מצבם של כל בעלי הדירות הגדולות ישופר.
4. אפילו תרע הפרשנות המוצעת ע"י המבקש במידה מסוימת את מצבן של קבוצות זכאים אחרות לעומת המצב הקיים, אין הדבר אמור להוות שיקול משמעותי לדחיית בקשת האישור, ובוודאי כאשר אין כל הוכחה לפגיעה קיימת ולהיקפה. אם הדין הוא כפי שהמבקש טוען לו, צריכות



בית המשפט המחוזי מרכז בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 10-11-35498 שדה נ' עיריית מודיעין

להתקיים נסיבות מיוחדות מאוד של פגיעה חמורה במיוחד באחרים על מנת להעדיף את האינטרסים שלהן על פני אלה של הקבוצה נושא הבקשה.

5. אין עניינה של בקשת האישור מדיניותה של המשיבה או אופן הפעלת שיקול דעתה במתן הנחות לזכאים. המחלוקת נוגעת לאופן הפעלת מדיניות ההנחה שנקבעה כבר ע"י מחוקק המשנה בתקנות ההנחה (פרשנות ותקנות ההנחות ביחס לאותן הנחות המוגבלות על פי התקנות לשטח מקסימאלי). לכן, שיקולי מדיניות של המשיבה - לרבות החשפה על קבוצות אחרות - אינם רלוונטיים לדיון כאן.

6. דווקא כללי הפרשנות הנטענים על ידי המשיבה, לפיהם יש להתמקד בפשט של לשון החקיקה, מחזקים את עמדתו הפרשנית של המבקש. המשיבה לא הציעה כל פרשנות תכליתית אלטרנטיבית לזו שהציע המבקש.

7. הפרשנות שמציעה המשיבה פוגעת בעקרון השוויון בתוך הקבוצה עצמה, מאחר שמידת ההנחה משתנה על פי גודל השטחים הנוספים. על פי פרשנות המבקש כמעט תמיד תהיה ההנחה בגובה זהה (או תשתנה מעט, אם הדירה אינה מספיק גדולה לניצול מלא של הפטור, כך שחלק מההנחה יתנתן בגין השטחים הנוספים. ספק אם קיימות דירות כאלה במודיעין בהן מחזיק מי מחברי הקבוצה).

8. את האבסורד בעמדתה של המשיבה ניתן להדגים במקרה בו המשיבה מחליטה שלא לחייב את השטחים הנוספים בארנונה כלל. לשיטתה של המשיבה "יבוצו" חלק מההנחה המגיעה לזכאי גם על שטחים שממילא אינם מחויבים בארנונה.

דיון .

1. סעיף 4 בחוק תובענות ייצוגיות קובע:

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

(1) אדם שיש לו עילה בתביעה או בענין כאמור בסעיף 3(א), המעוררת שאלות מהותיות של עובדה או משפט המשותפות לכלל החברים הנמנים עם קבוצת בני אדם – בשם אותה קבוצה;"

סעיף 8 בחוק תובענות ייצוגיות קובע:

"א) בית המשפט רשאי לאשר תובענה ייצוגית, אם מצא שהתקיימו כל אלה:

(1) התובענה מעוררת שאלות מהותיות של עובדה או משפט המשותפות לכלל חברי הקבוצה, ויש אפשרות סבירה שהן יוכרעו בתובענה לטובת הקבוצה;

(2) תובענה ייצוגית היא הדרך היעילה וההוגנת להכרעה במחלוקת בנסיבות הענין;

(3) קיים יסוד סביר להניח כי ענינם של כלל חברי הקבוצה ייוצג וינוהל בדרך הולמת; הנתבע לא רשאי לערער או לבקש לערער על החלטה בענין זה;

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

2. השאלה הראשונה הדורשת הכרעה בענייננו היא האם לתובע, המבקש, עילת תביעה המעוררת שאלות של עובדה ומשפט המשותפים לקבוצה אותה הוא מבקש לייצג, והאם יש אפשרות סבירה ששאלות אלה יוכרעו לטובת הקבוצה.

3. אני סבורה שבתשובת המשיבה אין כל מענה לטענות המבקש נוכח העובדה שזו התעלמה למעשה מטענות המבקש, והשיבה לפרשנות של תקנות ההנחה וחוק הפטור, שהמבקש כלל לא טען לה ואבחיר. המבקש טען כי יש לגזור את ההנחה הרלבנטית **תחילה** מתוך הארנונה המוטלת על שטחי המגורים העיקריים לפי התעריף הרגיל לדירה. עוד טען כי במקרה בו ההנחה לה זכאי הזכאי לא



בית המשפט המחוזי מרכז בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 10-11-35498 שדה נ' עיריית מודיעין

מוצתה בשטחי המגורים, יש להמשיך ולהעניק את ההנחה מתוך הארנונה המוטלת על השטחים הנוספים.

כל טענות המשיבה נטענות בתשובה לטענה שמיוחסת למבקש, אך לא נטענה על ידו כלל, שהשטחים הנוספים אינם חלק משטח הדירה ושאינו לכלול אותם כלל בתחשיב ההנחה, וכי את ההנחה יש להחיל רק על השטח העיקרי של דירת המגורים (ר' ס' 1 וס' 60 בתגובה). המשיבה חזרה וטענה בסיכומיה אותן טענות וזאת חרף הבהרות המבקש בתשובתו, כי הטענה המיוחסת לו, אין בה ממש.

4. בהתאמה לפרשנות השגויה של המשיבה את טענות המבקש, ערכה המשיבה חישובים מפורטים בתגובתה בהם היא מתיימרת להוכיח כי שיטת המבקש מקפחת אוכלוסיות אחרות הזכאיות להנחה (סעיפים 60-63 בתגובה) - ולא היא. חישובי המשיבה אינם משקפים כלל את החישוב על פי שיטת המבקש, שכן הם אינם מביאים בחשבון הנחה בגין השטחים הנוספים במקרים שהזכאי זכאי להנחה על מלוא שטח הדירה (למשל ההנחה לעיוור) וכן במקרים בהם שטח הדירה העיקרי אינו ממצה את השטח המקסימאלי למתן הנחה (למשל בדוגמת האורח הוותיק). ביצוע החישוב, לפי שיטת המבקש, מביאה לתחשיב נמוך מתחשיב המשיבה בכל הדוגמאות שהביאה המשיבה, כשנלקחים בחשבון השטחים הנוספים, על פי שיטת המבקש.

5. על כן אני קובעת כי המשיבה לא הצליחה להראות לכאורה כי שיטת המבקש עלולה לפגוע בקבוצות אחרות, בעוד שהמבקש הראה כי אין כל פגיעה כזו. המשיבה בהתאמה לא הוכיחה לכאורה כי בשיטת המבקש יש משום פגיעה בשוויון.

6. המבקש לעומת זאת הוכיח לכאורה, כי לשיטתו ייהנו כל הזכאים על פי חוק הפטור ותקנות ההנחה, להנחה גדולה יותר מאשר הם מקבלים היום על פי שיטת המשיבה (לא ראיתי מקום להתייחס כלל למקרה החריג שהוא בלתי סביר ולא ברור שקיים כלל, שהביא ב"כ המבקש בסעיף 9 בתשובה, ואשר לא נטען על ידי המשיבה אפילו לא בסיכומיה).

7. למעשה, משהסתבר שאין כל ממש בטיעון המשיבה שמבוסס כולו על הטענה כי פרשנות המבקש תביא לפגיעה בקבוצות אחרות, נפל הטעם העיקרי לפרשנות המשיבה על פי שיטתה.

8. אני סבורה כי גם טענותיו הנוספות של המבקש תומכות בפרשנות הנטענת על ידו.

9. פרשנותם של דיני המסים היא פרשנות תכליתית:

"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 השללת מס, ולעתים מטרתה היא פטור ממס. בזו כבזו על הפרשן ליתן אותו פירוש, המביא להגשמת תכלית החקיקה. אין עליו לפרש את החוק לסובת 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" (ההדגשות שלי- מ"נ).

(ר' ע"א 165/82 קיבוץ חצור נ. פקיד שומה רחובות, פ"ד (לטנ) 70, 75-76 (1985) כן ר' אהרון ברק "פרשנות דיני מסים" משפטים כ"ח תשנ"ז עמ' 425 (1997).

"הפרשנות התכליתית, ככל פרשנות, מעניקה משקל כבד לשיקול הלשוני. הפרשן אינו רשאי לתת ללשון החוק משמעות (משפטית) שהלשון אינה יכולה לשאת בשפה שבה החוק כתוב...על-כן על



בית המשפט המחוזי מרכז בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 10-11-35498 שדה נ' עיריית מודיעין

הפרשן ה"תכליתי" לקבוע את מתחם האפשרויות הלשוניות. מתחם זה נקבע על פי המשמעות הלשונית של הטקסט החוקי העוסק בדיני מסים....(א' ברק שם עמ' 432)

א

תכלית החקיקה היא המטרה אשר דבר החקיקה מגשימה. אלה הם האינטרסים הנאבקים על הבכורה ואשר הפשרה ביניהם מונחת ביסוד החקיקה...זו המדיניות שהחוק מעצב. אלה הערכים שהוא מגשים....בקביעת התכלית ההנחה היא, כי החוק אינו יצירה יחידה של מחוקק חד פעמי המועל בחברה בת חלוף. החוק הוא יצירה נמשכת של מחוקק קבוע הפועל בחברה חיה ותוססת. תכליתו של חוק, המקבלת את גוונו מצביעה על מערכת החקיקה כולה, צריכה להשתלב בתכלית החקיקה הכללית ובערכיה הכלליים של החברה (א' ברק שם עמ' 433).

ב

ג

10. תקנות ההנחה תוקנו מכוח סעיף 12(ב) בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב) תשנ"ג-1992 (להלן: "חוק ההסדרים"). סעיף 12 בחוק וקבע:

ד

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

ה

בע"א 6741/99 יקותיאל נ. שר הפנים פ"ד (נה) 3(673, 680-681 (2001) עמד בית המשפט העליון על ההיסטוריה החקיקתית של חוק ההסדרים:

ו

"חוק ההסדרים ארנונה ("ארנונה כללית" בלשון החוק, להבדילה מ"ארנונה רכוש") מוטלת על בניינים ועל קרקעות שבתחום העירייה (ובלבד שאינם אדמת בניין), וחישובה הוא לפי יחידת שטח בהתאם לסוג הנכס, לשימושו ולמקומו. החייבים בארנונה הם המחזיקים בנכסים... 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 וכך נאמר, בין השאר, בדוח ועדה שמונתה בשעתה לבחינת ההסדר הראוי לקביעת הנחות בארנונה (דוח שמיום 31 בדצמבר 1992):

ז

תמונת המצב... מצביעה על עיוותים כלכליים וחברתיים, חוסר באחידות ובקריטריונים ברורים, פגיעה באושיות הצדק החברתי בתוך הרשות ובין רשות אחת לרעותה וזאת בנוסף להשלכות הכספיות על תקציבי הרשויות המקומיות עקב אובדן הכנסה.

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."

אשר לתקנות ההנחה, על פי הלכת יקותיאל:

"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."

11. העולה מן האמור הוא שתכלית התקנות היא כפולה – תכלית סוציאלית שעניינה מתן הנחות לזכאים שהשר המוסמך מצא להקל בנטל הארנונה עליהם בשל מצבם האישי המיוחד (כמו נכים, אזרחים ותיקים, עיוורים, עולים ועוד) ושוויון – באופן שרשימת הזכאים נתונה, אמות המידה הן אחידות והקריטריונים ברורים.



בית המשפט המחוזי מרכז בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 35498-11-10 שדה נ' עיריית מודיעין

12. צו הארנונה של המשיבה קובע תעריפי ארנונה למגורים שהם מדורגים לגבי מגורים שונים באופן שהם עולים ככל ששטח הדירה גדול יותר ועד תקרה מסוימת שאז חוזר התעריף לזה ההתחלתי. כמו כן הוא קובע תעריף של מחצית מהמדרגה הראשונה של הארנונה, כארנונה שחלה לגבי שטחים נוספים קרי מקלט, ממ"ק, מחסן, חניה מקורה לרכב וסככה/פרגולה. צו הארנונה קבע שיעור מופחת של ארנונה על השטחים הנוספים עקב הכרתו בכך שאין מקום לגבות ארנונה מלאה עבור שטחים "נוספים" כאלה שאינם שטחי מגורים כפשוטם. זו לטעמי תכלית הארנונה המופחתת על השטחים הנוספים. אינני סבורה כי מטרת קביעת הארנונה המופחתת על השטחים הנוספים הייתה הקטנת ההנחה של הזכאים להנחה או לפטור על פי תקנות ההנחה או חוק הפטור. הפרשנות הנטענת על ידי המשיבה מביאה לתוצאה זו, בעוד שהפרשנות של המבקש נותנת לכאורה ביטוי לתכלית צו הארנונה ולתכלית תקנות ההנחה ומביאה להרמוניה ביניהם, באופן שצו הארנונה אינו משמש מכשיר להפחתת ההנחה, אשר לא לכך נועד.

13. אני מקבלת את טענת המבקש כי רוח צו הארנונה היא שהחיוב הוא מדורג, באופן שחל תעריף על מספר מטרים נתון התחלתי, מעבר לו עולה הארנונה בהדרגה עד שלאחר תקרה מסוימת היא חוזרת לתעריף הראשון, כך בדירות גג ובבתים צמודי קרקע. על כן חיוב שונה בגין שטח מגורים עיקרי תחילה, אינו זר לצו, ופרשנות המבקש לפיה יש ליתן תחילה את ההנחה לגבי השטח העיקרי של הדירה להבדיל מהשטחים הנוספים עולה בקנה אחד עם "שיטת צו הארנונה".

14. פרשנות המבקש עדיפה גם מהטעם שפרשנות המשיבה מביאה לתוצאות אבסורדיות. כך מקום שיש לשני זכאים דוגמת המבקש דירות בגודל זהה לצורך צו הארנונה, אלא שבדירה אחת כל השטח הוא למגורים ואילו בדירה האחרת חלק מהשטח הוא שטחים נוספים (ר' סעיף 20 בבקשה). במקרה כזה בעל הדירה שבה השטח למגורים גדול יותר יזכה בהנחה גדולה יותר. תוצאה זו סותרת את צו הארנונה שמכוון להטיל ארנונה גבוהה יותר על בעלי שטחי מגורים גדולים יותר. לפי פרשנות המבקש התאמה בין צו הארנונה לבין חוק ההנחה בעוד שפרשנות המשיבה מביאה לסתירה בין שני הדינים.

15. פרשנות המבקש שוויונית יותר ואחידה. כל זכאי מקבל תחילה הנחה מסכום הארנונה בגין שטח דירת המגורים, ללא קשר לשטחים הנוספים, ורק אם שטח הדירה אינו השטח המקסימאלי למתן הנחה, מחושבת ההנחה גם מהשטחים הנוספים. פרשנות המשיבה לפיה יש לראות בשטחים הנוספים חלק מהשטח של הדירה לצרכי הנחה, מביאה לחיובי ארנונה שונים התלויות בחלקם היחסי של השטחים הנוספים מתוך כלל שטח הדירה.

16. לשון התקנות אינה תומכת בפרשנות המשיבה. תקנות ההנחות קובעות כי "מועצה רשאית לקבוע הנחה מסכום הארנונה הכללית...." (ס' 2) וכי "מחזיק בנכס שנתקיימו לגביו התנאים המפורטים להלן יהיה זכאי להנחה מארנונה כללית..." (ס' 14). בלשון זו אין כל עיגון לשיטת הממוצעים שנוקטת המשיבה. אמנם היא אינה קובעת מפורשות את דרך החישוב לה טוען המבקש ואולם כאמור דרך זו מתיישבת עם "שיטת צו הארנונה" שקובעת חיובים הדרגתיים לפי שטחים שונים, ועל כן אותה הדרגה הגיונית גם בחישוב ההנחה בגין הארנונה.

17. נראה לי כי נוכח תכלית החוק קרי הרצון להיטיב עם סוגי אוכלוסיות שונים, ראוי לפרש דווקא את התקנות באופן המיטיב עם הזכאים דהיינו באופן שיקנה להם את ההטבה המירבית. אני מקבלת את



בית המשפט המחוזי מרכז בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 10-11-35498 שדה נ' עיריית מודיעין

טענת המבקש כי פרשנות זו מתיישבת עם הוראת תקנה 17 בתקנות ההנחה (הנמצאות בפרק "הוראות כלליות") ממנה ניתן ללמוד כי מחוקק המשנה שאף לאפשר לזכאים לקבל את ההנחה הגבוהה מבין אלו האפשריות.

18. גם מכל הטעמים הנוספים שמניתי לעיל נחה דעתי כי המבקש הרים את הנטל המוטל עליו והוכיח כי יש אפשרות סבירה שהתובענה תוכרע לטובת הקבוצה וכי לו עצמו יש עילת תביעה אישית. אני גם סבורה כי מתקיימים התנאים הנוספים לאישור התובענה על פי סעיף 8 בחוק תובענות ייצוגיות. השאלות שבמחלוקת משותפות לכל חברי הקבוצה. מדובר בשאלה משפטית בעיקרה ועל כן שוני הנתונים של כל זכאי אינם מונעים את הדיון המשותף. ב"כ המבקש ניהל את ההליך עד כה בצורה יעילה ועניינית, חסך זמן יקר בהסכימו לוותר על חקירות וכן ויתר על הגשת סיכומים לאחר שמצא כי מיצה טענותיו במסגרת הבקשה. בנוסף, ויתר על הגשת תשובה לסיכומי המשיבה. אני סבורה כי ב"כ המבקש טען טענותיו באופן מקצועי וענייני ואין לבית המשפט סיבה לחשוב כי עניינם של חברי הקבוצה לא ייוצג כראוי.

19. ב"כ המשיבה טען בתשובתו לבקשה כי אפילו יקבל בית המשפט את פרשנות המבקש אין מקום שיורה על סעד של השבה נוכח הלכת הבטלות היחסית. אין מחלוקת כי המשיבה לא הודיעה על חדילה בהתאם לזכותה על פי סעיף 9 בחוק תובענות ייצוגיות. המשיבה גם לא טענה טענות לפי סעיף 8(ב) בחוק תובענות ייצוגיות. על כן טענת המשיבה לעניין הסעד הראוי מקומה בדיון בתובענה גופה ולא מצאתי להידרש לה בשלב זה.

20. לא מצאתי כל ממש בטענת ב"כ המשיבה כי פרט 11 בתוספת השנייה בחוק תובענות ייצוגיות לא חל בתביעה נושא הדיון וכי על כן יש לדחות את הבקשה. לטענתו פרשנות דבר חקיקה המעניק פטור או הנחה מתשלום חובה, אשר נפלה בו טעות אינו נכלל בפרט 11.

סעיף 3 בחוק תובענות ייצוגיות קובע כי "לא תוגש תובענה ייצוגית אלא בתביעה כמפורט בתוספת השנייה...". פרט 11 בתוספת השנייה קובע: "תביעה נגד רשות להשבת סכומים שנבתה שלא כדין, כמס, אגרה או תשלום חובה אחר". לשון החוק עניינה סכומים שנגבו על ידי רשות שלא כדין כתשלום חובה. לא מצאתי כל עיגון לטענה כי מקור הגבייה "שלא כדין" – רלבנטי לעניין. לטעמי אין נפקא מינה מדוע נגבו הסכומים שלא כדין, אם משום טעות בפרשנות ואם מכל סיבה אחרת.

ה. סוף דבר

אני מקבלת את הבקשה. אני קובעת כי הקבוצה היא כל מי שהיה זכאי להנחה מארנונה ואשר זכאותו חושבה על פי "התעריף המיוחד" למ"ר (כפוף להוראות סעיף 21 בחוק תובענות ייצוגיות).

התובע המייצג הוא ניר שדה על ידי ב"כ עוה"ד ה"ה אסף שילה מרחוב בקעת הירח 44 כפר סבא.

עילת התביעה היא גבייה גביית ארנונה ביתר שלא כדין עקב שיטת חישוב ההנחה (כפוף להוראות סעיף 21 בחוק תובענות ייצוגיות).

השאלות של עובדה ומשפט המשותפות לקבוצה - מהי דרך החישוב הראויה לצורך חישוב ההנחה לזכאים על פי תקנות ההנחה.



בית המשפט המחוזי מרכז בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

ת"צ 10-11-35498 שדה נ' עיריית מודיעין

על פי סעיף 14(ב) בחוק, תימסר הודעה על החלטה זו למנהל בתי המשפט, בצירוף העתק של ההחלטה, לשם רישומה בפנקס.

על פי סעיף 25 בחוק, יפורסם הפרק האחרון להחלטה זו (שכותרתו "סוף דבר") בשני עיתונים יומיים בשפה העברית. בשלב זה תישא המשיבה בהוצאות הפרסום.

המשיבה תישא בשכ"ט ב"כ המבקש בגין הבקשה בסכום של 35,000 ש"ח.

ניתן היום, כ"ב אב תשע"א, 22 אוגוסט 2011, בהעדר הצדדים.

מיכל נד"ב, שופטת