



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים מנהליים

ע"ם 9401/06

בפני :
כבוד השופט א' רובינשטיין
כבוד השופט ס' גובראן
כבוד השופט י' דנציגר

המערערת : ארגנטינה באוניברסיטה בע"מ

נ ג ד

המשיבים :
1. מנהל הארנונה בעיריית תל אביב
2. עיריית תל אביב

ערעור על פסק דינו של ביתה משפט המחוזי בת"א-יפו
שניתן בתאריך 28.8.06 בעת"מ 2152/04 שניתן על ידי כבוד
השופטת ש' גדות

תאריך הישיבה : כ"ט בניסן תשס"ט (23.4.09)

בשם המערערת : עו"ד א' גבע ; עו"ד ת' נץ

בשם המשיבים : עו"ד ד' רייס

פסק-דין

השופט י' דנציגר:

לפנינו ערעור על פסק דינו של בית המשפט לעניינים מנהליים בתל-אביב-יפו
מיום 28.8.06 בעת"מ 2152/04 (כבוד השופטת ש' גדות) אשר דחה את עתירת
המערערת כנגד שיעור הארנונה בו היא חויבה בשנת המס 2004 על ידי עיריית תל-
אביב-יפו (להלן – המשיבה).

העובדות והליכים קודמים

1. המערערת מפעילה במתחם אוניברסיטת תל-אביב (להלן – האוניברסיטה) חניון מבונה ששטחו 10,911 מ"ר וחניון פתוח ששטחו 2,302 מ"ר. בגין החניון המבונה חויבה המערערת בארנונה לשנת 2004 בתעריף של 34.03 ₪ למ"ר ואילו בגין החניון הפתוח חויבה היא באותה שנת מס בתעריף של 38.03 ₪ למ"ר. כנגד חיובים אלו עתרה המערערת לבית המשפט לעניינים מנהליים. לאחר שבעלי הדין הגיעו לפשרה בעניין החניון הפתוח והגישו את סיכומיהם אך ביחס לחיוב הארנונה בגין החניון המבונה, בית המשפט לעניינים מנהליים הגביל עצמו לדיון בעניין זה בלבד.

2. טענת המערערת היתה כי תקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 2000), הת"ש-2000 (להלן – תקנות ההסדרים) אינן מבחינות בין חניון מבונה לבין חניון שאינו מבונה, כך שלא היה מקום ליצור את ההבחנה אותה יצרה המשיבה בין חניון מבונה אשר חויב בתעריף ארנונה של 34.03 ₪ למ"ר לבין חניון שאינו מבונה (קרי – חניון פתוח) ששטחו עולה על 10,000 מ"ר, אשר מחויב בתעריף ארנונה של 6 ₪ למ"ר בלבד. עוד טענה המערערת כי תעריף הארנונה שנקבע עבור חניון מבונה, הגבוה כמעט פי 6 מהתעריף הנגבה עבור חניון פתוח, הינו בלתי סביר באופן קיצוני, וכי בקביעתו שקלה המשיבה שיקולים זרים. כן, טענה המערערת כי בעוד שמדיניות המשיבה הינה לעודד הקמת חניונים מבונים, הרי שתעריפי הארנונה שבהם היא מחייבת חניונים כאלו מביאים לתוצאה הפוכה. לבסוף, טענה המערערת לאפליה בינה לבין חניונים המופעלים על ידי חברות עירוניות הפועלות בתחומי העיר תל-אביב-יפו, בגינם גובה המשיבה תעריפי ארנונה נמוכים יותר מאלו שנגבו מן המערערת.

3. בית המשפט לעניינים מנהליים לא מצא כל פסול או חוסר סבירות באבחנה שעורכת המשיבה בין חניון מבונה לבין חניון פתוח, כאשר לשיטתו אין בהגדרה הכללית של חניון, כפי שזו באה לידי ביטוי בתקנות ההסדרים, כדי לשלול מהמשיבה את סמכותה להבחין, לעניין תעריפי הארנונה, בין חניון מבונה לחניון פתוח, ובלבד שתעריפים אלו לא יחרגו (ובמקרה דנן לא היה חולק שלא קיימת חריגה כאמור) מן התעריפים שנקבעו בתקנות ההסדרים. בית המשפט לעניינים מנהליים תמך מסקנה זו גם בנתונים שעלו מ"טבלה השוואתית" אותה הציגה המערערת ואשר ממנה למד כי חלק ניכר מהרשויות המקומיות בישראל קבעו תעריפי ארנונה שונים לחיוב בגין חניון מבונה ובגין חניון פתוח וציינו כי אילו החזיקה המערערת בחניון מבונה בתחומן של

רשויות מקומיות אחרות, תעריף הארנונה אותו היא היתה משלמת בגינו היה גבוה בהרבה מזה שעליה לשלם למשיבה והוא אף היה מגיע לתעריף המירבי הקבוע בתקנות ההסדרים.

עוד קבע בית המשפט לעניינים מנהליים כי מלבד הטענה לפיה השקיעה המערערת כספים בהקמת החניון, היא לא הביאה עובדות או ראיות ולא פירטה טענות אשר יהיה בהן לבסס את טענתה בדבר חוסר הסבירות שבקביעת תעריף גבוה לחניון מבונה בהשוואה לחניון פתוח וכי לא הוכח, ולו לכאורה, כי בטרם הקביעה האמורה לא שקלה המשיבה את כל העובדות והנתונים הנחוצים ולא שקללה בין האינטרסים הרלבנטיים. כן, נקבע כי לא הוכח, ולו לכאורה, כי שיקולים זרים הם שהביאו את המשיבה לקביעת תעריפי הארנונה כפי שנקבעו.

4. אשר להשגותיה של המערערת בדבר תעריף הארנונה המופחת שנגבה מחניונים המנוהלים על ידי חברות עירוניות, קבע בית המשפט לעניינים מנהליים כי משהגיעו בעלי הדין לפשרה בכל הנוגע לחניון הפתוח, כך שבסיכומיהם היה עליהם להתייחס לנושא החניונים המבונים בלבד, אין עוד מקום לדון בתעריף הארנונה המופחת לו זוכים חניונים המופעלים באמצעות חברות עירוניות ובחוקיותם, כאשר תעריף מופחת זה ניגבה מהן בגין חניונים פתוחים בלבד. כן נקבע בהקשר זה, כי ההשוואה בין תעריף הארנונה בגין חניון מבונה לבין התעריף בגין חניון המופעל על ידי חברה עירונית, לבדה, מבלי לדון בחוקיות התעריף הנגבה מן החברה העירונית, אינה מהווה, כשלעצמה, נימוק התומך בעתירה. נוכח כל האמור לעיל, העתירה נדחתה.

עיקר טענות המערערת

5. לטענת המערערת, המשיבה ביצעה בשנת 1987 שינויים בצוו הארנונה שלה לשנת 1985, בו נקבע תעריף ארנונה מופחת עבור חניונים הגובים דמי חניה מופחתים, דוגמת חניונה של המערערת, וזאת תוך חריגה מהמגבלות הקיימות בחוק לייצוב המשק, התשמ"ה-1985 (להלן – חוק ייצוב המשק) וחוקים נוספים אשר שימרו את עקרון הקפאת הארנונה וקבעו לכל שנה ושנה את שיעור העלאת הארנונה המירבי המותר על ידי רשויות מקומיות ("חוקי ההקפאה"). לפיכך, טוענת המערערת, על המשיבה לחייבה בהתאם לתעריף הארנונה המופחת שנקבע בצו הארנונה לשנת 1985.

6. בנוסף, טוענת המערערת כי יצירת הבחנה משמעותית בתעריפי הארנונה בין שני חלקיו של חניון המערערת הנחלק לחניון מבונה וחניון פתוח, כאשר שניהם מצויים באותו מתחם וגובים את אותם דמי חניה מופחתים, אינה סבירה באופן קיצוני כי ומכל מקום, יש לחייב נכס בארנונה בהתאם לשימוש שנעשה בו ולא על פי שוויו.

לטענתה, בית המשפט לעניינים מנהליים אף הסיק מסקנות שגויות מן הנתונים ההשוואתיים שהוצגו לפניו, כאשר לטענתה נתונים אלו דווקא תומכים בטענותיה. עוד טוענת המערערת בהקשר זה כי ההבחנה הנדונה בין חניון מבונה לחניון פתוח אף מנוגדת לתקנות ההסדרים אשר במסגרתן נמנע מחוקק המשנה ליצור הבחנה כאמור וקבע כי שני סוגי החניונים הינם בגדר חניון ובלבד שהחניה בהם נעשית כתשלום.

7. כן טוענת המערערת, כי הענקת תעריפי ארנונה מועדפים ומופחתים בצורה משמעותית לחניונים המופעלים על ידי חברות עירוניות ושילתם מן המערערת מונעת משיקולים זרים והיא מהווה אפליה פסולה, כמו גם פגיעה בחופש התחרות ובזכות הקניין. לטענתה, משהשימוש המבוצע על ידי המערערת בחניון המבונה הוא חניה בדמי חניה מופחתים, הנמוכים מאגרת החניה העירונית, הרי שיש להחיל את התעריף המופחת המוטל על חברות עירוניות גם עליה. מכל מקום, כך לפי המערערת, שגה בית המשפט לעניינים מנהליים בקובעו כי משהגיעו בעלי הדין להסכמה דיונית בכל הנוגע לחניון הפתוח, אין לדון בתעריפים הניתנים לחברות עירוניות ולחוקיותם, שכן, הגם שבמסגרת ההסכמה הדיונית בין בעלי הדין ויתרה היא על טענותיה בנוגע לחברות העירוניות ככל שאלה נוגעות לחניון הפתוח, היא לא ויתרה על טענותיה בעניין החברות העירוניות ככל שאלה נוגעות לחניון המבונה.

8. לבסוף, טוענת המערערת כי על פי הסכם השכירות וההפעלה הקיים בינה לבין האוניברסיטה משמשת המערערת כמפעילת החניון ואין היא מחזיקה בו, במובן דיני הארנונה, כאשר מי שהינה בעלת הזיקה הקרובה ביותר לנכס, ולכן מחזיקה בו למעשה, היא האוניברסיטה (כך, בין היתר, לאור העובדה שהחניון הוקם במכרז בשיטת B.O.T, באמצעותו כפו האוניברסיטה והמשיבה מגבלות והתניות רבות על המערערת שכל תכליתן היתה מתן הקלות והטבות בדמי החניה הנגבים על ידי המערערת). לחלופין, טוענת המערערת כי יש לראות בה, לכל הפחות, כזרועה הארוכה של האוניברסיטה. משכך, סבורה המערערת כי היא זכאית לפטור החלקי מארנונה הניתן לאוניברסיטאות.

עיקר טענות המשיבים

9. בפתח טענותיהם עומדים המשיבים על כך שטענות המערערת הנוגעות לחברות העירוניות הפכו לבלתי רלבנטיות נוכח ההסכמה הדיונית אליה הגיעו בעלי הדין בבית המשפט לעניינים מנהליים. כן טוענים המשיבים, כי טענות המערערת הנוגעות למערכת היחסים המשפטית בינה לבין האוניברסיטה הועלו לראשונה במסגרת הערעור דנן וכי הן כלל אינן מצויות בסמכותו העניינית של בית המשפט לעניינים מנהליים במסגרת עתירה מנהלית. לטענתם, גם הסכם ההפעלה של החניון אותו צירפה המערערת לכתב הערעור בתמיכה לטענותיה האמורות, הוצג לראשונה בערעור דנן וזאת מבלי שהוגשה

בקשה מתאימה לשם כך. בנוסף טוענים המשיבים, כי המערערת הרחיבה את חזית הטיעון בטענת הסבירות בבית המשפט לעניינים מנהליים, כאשר בעתירתה הצטמצמה טענתה בנושא לחוסר סבירות הגלום בהבחנה שערכה המשיבה בין חניון מבונה לבין חניון פתוח ואילו בשלב הסיכומים בעתירה, ערכה המערערת השוואה בין תעריפי הארנונה אותם גובה המשיבה לבין תעריפי ארנונה הנגבים ברשויות מקומיות אחרות.

10. לגופו של עניין, טוענים המשיבים: כי ההבחנה שעשתה המשיבה בין חניון מבונה לבין חניון פתוח הינה הבחנה סבירה ואין בה כל פסול, כאשר המחוקק עצמו הבחין, הן בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) והן בחוקי ההסדרים הנחקקים מדי שנה, בין בניין לבין קרקע תפוסה בכל הקשור להשתת ארנונה כללית; כי תעריף הארנונה שנקבע על ידי המשיבה עבור חניון מבונה אינו חורג מתעריפי המינימום והמקסימום שנקבעו בתקנות ההסדרים; כי רשויות מקומיות נוספות עורכות הבחנה דומה בין חניון מבונה לבין חניון פתוח; ולבסוף, כי אישור שרי האוצר והפנים שניתן למשיבה להעלאה חריגה של תעריפי הארנונה בשנת 2001 מהווה אישור לחוקיותם של הסיווגים ולסבירות התעריפים שנקבעו בצו הארנונה שלה. לטענתם, צו הארנונה קובע פרמטרים גלובליים לחיוב בארנונה ולא ניתן לתקוף את סבירות שיטת החיוב על בסיס נתוני יוצאי הדופן של המקרה דנן, להם טוענת המערערת, קל וחומר כאשר היא לא הוכיחה מהו גובה אגרת החניה המוסדרת וכי היא גובה תעריף הנמוך ממנה.

11. עוד טוענים המשיבים כי המערערת לא הוכיחה, ולו לכאורה, כי ההבחנה בתעריפי הארנונה בין חניון מבונה לבין חניון פתוח אינה סבירה, מה גם שתעריפי הארנונה אותם גובה המערערת בגין חניון מבונה אינם חורגים מתעריפי המסגרת אשר נקבעו על ידי המחוקק. כן טוענים המשיבים בהקשר זה, כי מן הנתונים ההשוואתיים שהציגה המערערת לעניין תעריפי הארנונה ברשויות מקומיות אחרות ניתן ללמוד בדיוק את ההיפך מן הנטען על ידה, הואיל ושיעור התעריפים ברשויות אלה אינו שונה מהשיעור שנקבע לאותם נכסים על ידי המשיבה ובחלקן הוא אף עולה עשרות מונים על תעריף זה.

12. אשר להשגות המערערת כנגד שינויים בלתי חוקיים בצו הארנונה לשנת 1985, טוענים המשיבים כי משהגיעו בעלי הדין להסכם פשרה בבית המשפט לעניינים מנהליים במסגרתו הושווה תעריף הארנונה שנגבה ממנה בגין חניון פתוח לתעריף המופחת שנגבה על פי הצו בנוסחו החדש מן החברות העירוניות, אין היא יכולה להישמע עוד בטענה השוללת את תקפות השינויים שהובילו ליצירת נוסח חדש זה. ומכל מקום, ההנחה בצו הארנונה לשנת 1985 התייחסה, מלכתחילה, כך לפי המשיבים,

לחניונים פתוחים בלבד ולא לחניונים מבוזרים, כך שגם באותה שנה לא יכלה המערערת ליהנות מתעריף מופחת זה.

13. המשיבים ממשיכים וטוענים כי המערערת לא הוכיחה שהיא אינה מחזיקה בחניון ולחלופין כי היא זרועה הארוכה של האוניברסיטה, כאשר הסכם ההפעלה של החניון אותו צירפה המערערת שלא כדין להודעת הערעור דווקא מפריך את טענותיה בנקודה זו ומכל מקום, גוף עסקי דוגמת המערערת אינו יכול לחסות תחת פטור מארנונה הניתן למוסדות ציבוריים והיא אף לא הציגה את אישור משרד הפנים לקבלת פטור כאמור. לבסוף, טוענים המשיבים כי ניסיונה של המערערת לתקוף את היחסים שבין המשיבה לבין החברות העירוניות במסגרת תיק ארנונה אינו במקומו וכי טענותיה בהקשר זה הן כלליות וסתמיות והן לא הוכחו כדבעי.

דיון והכרעה

14. לאחר שעיינתי בכתבי הטענות של בעלי הדין ושמעתי את טענותיהם על פה, הגעתי לכלל מסקנה כי דין הערעור להידחות.

המסגרת הנורמטיבית

15. הארנונה הינה מס מוניציפאלי המוטל על האזרח במסגרת התשלומים השונים בהם הוא מחויב לרשויות השלטון המקומי, ואשר בעזרתם, בין היתר, מממנת הרשות המקומית את פעולותיה, כך שההצדקה להטלתה נובעת מההנאה ומהתועלת שמפיקים הנישומים מהשירותים העירוניים אותם הם מקבלים. יחד עם זאת, התמורה המוענקת לנישומים בעד הארנונה היא עקיפה ולא ישירה, קרי, הנישומים אינם מחויבים בהכרח במחיר השירותים שהם מקבלים, הם אינם משלמים עבור השירותים עובר לקבלתם, ואף לא ניתן למנוע מנישומים שלא שילמו את הארנונה המוטלת עליהם ליהנות מהשירותים המוענקים על ידי הרשות המקומית [ראו: ע"א 9368/96 מליסרון בע"מ נ' עיריית קרית ביאליק, פ"ד נה(1) 156, 164 (1999); ע"א 1130/90 חברת מצות ישראל בע"מ נ' עיריית פתח-תקוה, פ"ד מו(4) 778, 785 (1992)].

16. עד לשנת 1985 היו הרשויות המקומיות מוסמכות לקבוע את תעריפי הארנונה בתחומן ללא כל הגבלה. באותה שנה החליט המחוקק לשנות את המצב המשפטי באמצעות חקיקת "הוראות ההקפאה". הוראות אלה באו לעולם בסיומה של תקופה קשה למשק הישראלי, תקופה שבה הגיעה האינפלציה לרמה של מאות אחוזים לשנה, וזאת על מנת לדכותה. כך, בחודש פברואר 1985 חוקקה הכנסת את החוק לייצוב המשק. חוק זה קבע בסעיף 10(א) שבו כי יוקפאו המסים, ההיטלים ותשלומי האגרה המשתלמים לאוצר המדינה, לרשויות המקומיות ולתאגידיים שהוקמו על פי דין. החוק

האמור היה הראשון מבין חוקים נוספים שחוקקו מתוך מטרה דומה של ייצוב המשק הישראלי. במסגרת זו החליט המחוקק, מאז שנת 1986 ואילך, להגביל מדי שנה את סמכויותיהן של הרשויות המקומיות בקביעת תעריפי הארנונה. בהתאם לחוקים אלו, נאסר על רשות מקומית להעלות את תעריפי הארנונה בשיעור העולה על השיעור שהותר בדיני ההקפאה, אלא באישור שניתן לכך על ידי שר הפנים ושר האוצר [להרחבה ראו: הנריק רוסטוביץ, פנחס גלעד, משה וקנין ונורית לב ארנונה עירונית ספר ראשון 439 ואילך (מהדורה חמישית, 2001) (להלן – ארנונה עירונית)].

בשנת 1993, עם כניסתו לתוקף של חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, חל שינוי בסמכותן של הרשויות המקומיות להטיל ארנונה על נכסים שאינם "אדמת בנין" (כמשמעות מונח זה בסעיף 269 לפקודת העיריות). המחוקק קבע, לראשונה, כי שר האוצר ושר הפנים יקבעו סכומים מזעריים וסכומים מרביים לארנונה שיוורשו הרשויות המקומיות להטיל, וכן כללים בדבר עדכון סכומי הארנונה, סיווג הנכסים ושיטת חישוב שטחיהם, וזאת על מנת לקבוע כללים אחידים להטלת ארנונה כללית וסיבות מוגדרות למתן הנחות. על יסוד הסמכויות שהוענקו לשרים על פי הוראות החוק הנ"ל מותקנות כמעט בכל שנה תקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות). כמו כן, מכוח חוק זה מוסמכות המועצות הנבחרות של הרשויות המקומיות להוציא את צווי הטלת הארנונה בכל שנה, כפי שנהגה לאורך השנים אף המשיבה בעניין שלפנינו [להיסטוריה החקיקתית של "חוקי ההקפאה" ראו גם: רע"א 3784/00 שקם בע"מ נ' מועצת עיריית חיפה, פ"ד נז(2) 481, 488-490 (2003); ע"א 8588/00 עיריית עפולה נ' בזק חברה ישראלית לתקשורת בע"מ, פ"ד נז(3) 337, 342-346 (2003) (להלן – עניין בזק)].

17. צו הארנונה של המשיבה לשנת 1985 כלל שני סעיפים הרלבנטיים לעניין שלפנינו. סעיף 3.2.1 לצו קבע כי "מבנים לחניית מכוניות המוחזקים כעסק המקבל תשלום בעד חנייה, ישלמו לפי התעריפים המפורטים" באותו סעיף. ואילו סעיף 2 בפרק שכותרתו "קרקע תפוסה" קבע כי "תעריפי ארנונה כללית לקרקע תפוסה לשנת 1985 יהיו..." כמפורט שם, ואולם בסיפא לסעיף נקבע כי "אדמה תפוסה המשמשת בשלמותה כחניון להחניית מכוניות ללא תשלום. או חניון הגובה דמי חניה בהתאם לתעריפים שנקבעו ע"י העיריה יחוייב בתעריף הנמוך ב-35% מהתעריף הנקוב" בסעיף זה.

בשנת 1987 בוצע שינוי בצו הארנונה הנ"ל המתיחס לחניון פתוח, במסגרתו בוטלה ההנחה בגובה 35% עבור חניון פתוח ללא תשלום או עבור חניון הגובה דמי חניה בהתאם לתעריפים שנקבעו על ידי המשיבה, ובמקומה נקבעו תעריפי ארנונה

מופחתים עבור חניון פתוח ללא תשלום ועבור "מגרש חניה ציבורי בתשלום המופעל באמצעות חברה עירונית, והגובה תשלום לפי תעריף שאינו עולה על אגרת חניה מוסדרת..." [סעיף 2.2 בפרק שכותרתו "קרקע תפוסה"].

שינוי זה בא לידי ביטוי גם בצו הארנונה של המשיבה לשנת 2004 (שמכוחו הושת על המערערת חיוב הארנונה נשוא ערעור זה) אשר עורך הבחנה בסיסית בין החיוב בארנונה של חניון מבונה לבין החיוב של חניון פתוח. סעיף 3.4.16 לצו האמור שכותרתו "חניונים" מסווג חניון מבונה כ"בנין המשמש לחניית רכב בתשלום..." וקובע כי תעריף הארנונה שישולם בגינו ינוע בין 34.03 לבין 39.62 ₪ למ"ר. ואילו סעיף 4.2.2 שכותרתו "קרקע תפוסה המשמשת למגרש חניה בתשלום" קובע שלושה סיווגים נפרדים באשר לחניון פתוח בתשלום. הסיווג הראשון הוא "שטח קרקע תפוסה המשמש לחניית מכוניות בתשלום..." , כאשר תעריף הארנונה בגינו עבור 500 המ"ר הראשונים נע בין 38.03 ₪ למ"ר לבין 42.31 ₪ למ"ר ומהמ"ר ה-501 ואילך בין 21.00 ₪ למ"ר לבין 28.01 ₪ למ"ר [סעיף 4.2.2.1]; הסיווג השני הינו "מגרש חניה ציבורי בתשלום המופעל באמצעות חברה עירונית, והגובה תשלום לפי תעריף שאינו עולה על אגרת חניה מוסדרת..." , כאשר תעריף הארנונה בגינו עבור 500 המ"ר הראשונים נע בין 32.44 ₪ למ"ר לבין 38.42 ₪ למ"ר ומהמ"ר ה-501 ואילך בין 17.79 ₪ למ"ר לבין 24.20 ₪ למ"ר [סעיף 4.2.2.2]; הסיווג השלישי, שנושא את כותרת המשנה "מגרש חניה גדול בתשלום" הוא "מגרש חניה כנ"ל (סעיף 4.2.2.2) ששטחו עולה על 5,000 מ"ר והפעילות בו היא חלקית או לא רצופה". לסיווג זה נקבע תעריף חיוב מופחת אף יותר והוא נע בין 13.20 לבין 17.61 ₪ למ"ר, כאשר התעריף עבור חניון פתוח תחת סיווג זה ששטחו עולה על 10,000 מ"ר הינו 6.00 ₪ למ"ר.

18. להשלמת התמונה יצויין כי תקנה 1 לתקנות ההסדרים לשנת 2000, אשר הוחלו, מכוח חקיקה ראשית גם על שנת 2004, מגדירה חניון לאמור "בין מקורה ובין שאינו מקורה ואשר החניה בו נעשית תמורת תשלום".

חוקיות השינוי של צו הארנונה משנת 1985

19. כזכור, לטענת המערערת שינוי צו הארנונה משנת 1985 ככל שזה נוגע לחניון פתוח הינו בלתי חוקי היות והוא לא אושר על ידי שרי הפנים והאוצר, כנדרש בדין. טענתה האמורה של המערערת מבוססת על ההלכה, אשר עוגנה במפורש בתקנה 3(ב) לתקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 1993), התשנ"ג-1993, כמו גם בתקנות הרלבנטיות בשנים הבאות, לפיה שינוי בצו ארנונה המנוגד לדיני ההקפאה אינו אך שינוי מפורש של תעריף הארנונה הקבוע בצו הקודם,

אלא גם שינוי הגדרה, סוג, סיווג או תת סיווג של נכס באופן המשפיע על סכום הארנונה הנגבה בגינו [ראו: ע"א 10977/03 דור אנרגיה 1988 בע"מ נ' עיריית בני ברק (לא פורסם, 30.8.06), פסקה ג(1) (להלן – עניין דור אנרגיה)]. וראו גם: בג"צ 4225/95 לקסן (ישראל) בע"מ נ' עיריית אילת (לא פורסם, 20.4.97)]. לטענת המערער, משנקבע בצו הארנונה לשנת 1987, בניגוד לאמור בצו הארנונה לשנת 1985 הקובע כי ההנחה בארנונה תינתן לכל חניון הגובה דמי חניה בהתאם לתעריפים שנקבעו על ידי המשיבה, כי תינתן הנחה בארנונה רק לחניון המופעל על ידי חברה עירונית הגובה דמי חניה מופחתים, שונה למעשה, ללא אישור ובניגוד לדין, סיווג הנכס שנקבע בצו לשנת 1985 אגב שינוי סכום הארנונה המשתלם עבורו. ואולם, אין המערער יכולה להיושע בטענה זו שכן, גם אם שינוי הצו נעשה שלא כדין כטענתה, הרי שלדידי אין הוא נוגע לחניונים מבונים כי אם לחניונים פתוחים בלבד, סוגיה אשר ביחס אליה הגיעו בעלי הדין לפשרה והיא אינה עולה עוד בערעור שלפנינו.

במה דברים אמורים? כאמור לעיל, במסגרת העתירה נשוא הערעור דנן השיגה המערער גם על תעריף החיוב בארנונה בגין חניון פתוח ואולם לאחר שהגיעו בעלי הדין לפשרה ביחס לרכיב זה של העתירה, המחלוקת שנתורה ביניהם נוגעת לגובה התעריף הנגבה בגין חניונים מבונים בלבד. בנסיבות אלה, גם אם נעשה השינוי הנדון בצו הארנונה משנת 1987 שלא כדין, יש לבחון האם לשינוי זה נפקות כלשהי ביחס לחניונים מבונים, כפי שטוענת המערער. איני סבור כך. כזכור, סעיף 2.2 בפרק "קרקע תפוסה" בצו הארנונה לשנת 1985 קובע בסיפא שבו כי "...אדמה תפוסה המשמשת בשלמותה כחניון להחניית מכוניות ללא תשלום. [הנקודה במקור – י.ת.] או חניון הגובה דמי חניה בהתאם לתעריפים שנקבעו ע"י העירייה יחוייב בתעריף הנמוך ב-35% מהתעריף הנקוב לעיל" [ההדגשה אינה במקור – י.ת.]. ראשית, כבר בפתח הקטע המצוטט הנ"ל נאמר במפורש כי זה מתייחס לאדמה תפוסה המשמשת כחניון, קרי לחניון פתוח, ולא לחניון מבונה ודי היה כבר בכך כדי לקבוע כי קטע זה עניינו בחניון פתוח ולא בחניון מבונה. אומנם במשפט השני בקטע זה נאמר חניון ולא אדמה תפוסה המשמשת כחניון, אולם אני סבור כי יש לקרוא קטע זה בשלמותו כאשר גם המשפט השני עוסק בחניון פתוח, אלא שעניינו בחניון פתוח אשר גובה עבור שירותיו תעריף שנקבע על ידי העירייה, וזאת בניגוד לחניון הפתוח עליו מדבר המשפט הראשון אשר פועל ללא כל תשלום; שנית, גם מיקומו של קטע זה בצו הארנונה לשנת 1985, כמו גם בצווים לשנים 1987 ו-2004, מעיד על הפרוש שיש ליתן לו: הקטע ממוקם בסעיף הדן בחיוב ארנונה בגין קרקע תפוסה ואשר ממוקם בתורו בפרק שעניינו "קרקע תפוסה" העוסק בחיובי ארנונה בגין שטחים שאינם מבונים. גם ההנחה בת ה-35% בתעריף הארנונה שנקבעה במסגרת הקטע הנדון מחושבת "מהתעריף הנקוב לעיל", דהיינו מן

התעריף המופיע ברישא של אותו סעיף המתייחס לתעריפי הארנונה הנגבים בגין "קרקע תפוסה". יתרה מזאת, הסעיף אשר קובע את תעריף הארנונה עבור חניון מבונה ממוקם בפרק שעניינו חיובי ארנונה בגין שטחים מבונים, דבר המשקף את המגמה הכללית של המשיבה, אשר באה לידי ביטוי גם בצווי ארנונה משנים אחרות, ליצור הבחנה ברורה, לצורך חיוב בארנונה, בין חניונים מבונים לבין מגרשי חניה. לו ביקשה המשיבה להחיל את ההנחה הקבועה בסעיף העוסק בקרקע תפוסה גם על חניונים מבונים, חזקה עליה שהיתה קובעת זאת במפורש ובמקום המתאים לכך, ולא במשתמע ו"בהיחבא" בפרק העוסק בשטחים שאינם מבונים. אלא שבמסגרת סעיף 2.2 הנ"ל שבפרק "קרקע תפוסה", ביקשה המשיבה להעניק הנחה בארנונה לחניונים פתוחים בלבד.

ברי אפוא כי הסעיף האמור עניינו בחניון פתוח בלבד ואין הוא נוגע לחניון מבונה ומשכך, גם אם נכונה טענת המערערת כי הוא שונה בצו הארנונה משנת 1987 שלא כדין, הרי שאין בה, כשלעצמה, כדי לזכות את המערערת בהנחה בתעריף הארנונה בגין חניון מבונה לה היא טוענת. משכך, איני רואה מקום להתייחס לטענת המשיבים לפיה אישור שרי האוצר והפנים שניתן למשיבה להעלאה חריגה של תעריפי הארנונה בשנת 2001 מהווה אישור לחוקיותם של הסיווגים ולסבירות התעריפים שנקבעו בצו הארנונה שלה לשנת 2004, אם כי, ומבלי לקבוע מסמרות בדבר, יש לציין כי היא אינה נקיה מספקות, כאשר אישור השרים האמור אומנם ניתן ל"העלאה חריגה בשיעור 2.12% של תעריפי הארנונה בגין חניונים, אולם לא ניתן אישור מפורש לשינוי הסיווג שלהם.

20. אין בידי לקבל גם את טענת המערערת לפיה ההבחנה בין חניון מבונה לחניון פתוח, המעוגנת בצווי הארנונה של המשיבה, מנוגדת לתקנות ההסדרים וצדק בית המשפט המחוזי בקובעו כי אין בעובדה שתקנות ההסדרים החלות בשנת 2004 אינן מבחינות בין חניון מבונה לשאינו מבונה, כדי לשלול את סמכות המשיבה ליצור הבחנה כאמור בצו הארנונה שלה. הגדרות שניתנות במסגרת תקנות ההסדרים לנכסים אליהם הן מתייחסות, כמו גם הסיווגים הקבועים בהן, יוצרים אומנם מסגרת ממנה אין הרשויות המקומיות רשאיות לחרוג. ואולם, בתוך המסגרת פנימה נפתחת בפני הרשויות המקומיות יריעה רחבה של אפשרויות הגדרה וסיווג [ראו: עניין בזק הנ"ל, בעמוד 349; ע"מ 9530/05 ריבוע כחול - ישראל בע"מ נ' עיריית עפולה (לא פורסם), 16.108) פסקה כ"ד (להלן – עניין ריבוע כחול)]. כל שנקבע בהקשר הנדון בתקנות ההסדרים הוא כי חניון, במובן התקנות, יכול להיות "בין מקורה ובין שאינו מקורה", על דרך הריבוי, ובלבד שהחניה בו נעשית תמורת תשלום, ולא עולה מהגדרה זו שלילה כלשהי של סמכות המשיבה להבחין, לצורך קביעת גובה תעריף הארנונה, בין שני סוגי

החניונים. משכך, ומשאין חולק בענייננו כי התעריפים אותם גובה המשיבה בגין סוגי החניונים השונים אינם חורגים מן המחירים המזעריים והמרביים הקבועים בתקנות ההסדרים [ראו: תקנות 5 ו-6 לתקנות ההסדרים], הרי שההבחנה בין תעריפי הארנונה הנגבים עבור חניון מבונה ושאינו מבונה אינה בלתי חוקית.

טבירות תעריף הארנונה

21. כמו כל החלטה של רשות מנהלית, גם על החלטה בדבר אמות המידה לחיוב בארנונה להתקבל אחרי שקילת כל הנותנים והעובדות הרלבנטיים ומציאת האיזון ההולם בין האינטרסים המנוגדים הנוגעים לעניין. השיקולים השלובים והכרוכים זה בזה בכל החלטה פיסקלית, לרבות החלטה בדבר חיוב בארנונה, הינם שיקולים של צורך לממן תקציב, שיקולי שוויון וצדק בחלוקת נטל המס ושיקולים הנוגעים להשפעתו של המס, לרבות ההשפעה הכלכלית והסוציאלית שלו [ראו: בג"ץ 192/56 מדר נ' המועצה המקומית בת-ים, פ"ד יא(2) 717, 719 (1957); עניין ריבוע כחול הנ"ל, פסקה כ"ו(2)].

22. ואולם, הלכה מושרשת היא כי מתחם שיקול הדעת של הרשות המקומית בקביעת שיעורי הארנונה, הגם שכפוף הוא ל"דיני ההקפאה", הינו רחב מאוד ובית המשפט ימעט להתערב בו [ראו: בג"ץ 764/88 דשנים וחומרים כימיים בע"מ נ' עיריית קרית אתא, פ"ד מו(1) 793, 803 (להלן – עניין דשנים וחומרים כימיים); עע"מ 3874/02 עיריית חדרה נ' חברת שיקרצ'י תעשיות (1995) בע"מ, פ"ד נח(5) 877, 885 (2004); רע"א 10643/02 חבס ח.צ. פיתוח 1993 בע"מ נ' עיריית הרצליה (לא פורסם, 14.5.06), פסקה 11]. הטעם לכך הוא כי הרשות המקומית היא המיטיבה לדעת את צרכי המקום עליו היא מופקדת, מהו היקף השירותים שעליה לספק לתושבים וכיצד לחלק בצורה הולמת את נטל הארנונה בין התושבים המחזיקים בנכסים החייבים בארנונה [ראו: בג"ץ 345/78 ירדניה חברה לביטוח בע"מ נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד לג(1) 113, 121 (1978) (להלן – עניין ירדניה)]. בהתאם לכך נקבע כי בית המשפט יתערב בשיקול דעתה של הרשות המקומית בכל הנוגע לקביעת אמות המידה לחקיקת תעריפי ארנונה רק אם החלטתה בלתי סבירה בצורה קיצונית ונושאת עימה תכונה של אי צדק הגורם עוול בולט [ראו: ע"א 565/00 עיריית קריית אתא נ' חרט, פ"ד נו(3) 784, 787 (2002) (להלן – עניין חרט)]. כן ראו: ארנונה עירונית הנ"ל, בעמוד 1228], כאשר על המבקש לתקוף את אמות המידה שקבעה הרשות המקומית לחיוב בארנונה בשל אי סבירות הנטל להראות זאת. כבר נפסק, כי "לא על העירייה להראות כי אמות-המידה שנקטה לצורך החיוב בארנונה סבירות הן, אלא שעל המבקש לתקוף אותן להניח לפני בית-המשפט תשתית עובדתית לטענתו כי אמות-המידה לוקות באי-סבירות קיצונית, ולכן

לא די בטענות בעלמא" [עניין חדס הנ"ל, בעמוד 788. כן ראו: ע"א 6514/96 חניון המרכבה חולון בע"מ נ' עיריית חולון, פ"ד נג(1) 390, 400 (1999); עניין ריבוע כחול הנ"ל, פסקה כ"ב]. איני סבור כי המערערת הצליחה להרים נטל זה. אומנם, אין בידי לקבל בהקשר זה את טענת המשיבים לפיה העובדה שהתעריפים שנקבעו על ידי המערערת אינם חורגים מטווח התעריפים המותר הקבוע בתקנות ההסדרים הינה ראיה קונקלוסיבית לסבירותם, שהרי אין לומר כי כל תעריף המצוי בגדרי טווח התעריפים הקבוע בתקנות הוא סביר מעצם עובדה זו [ראו: עניין ריבוע כחול הנ"ל, בפסקה כ"ז(3)], אלא סבירות התעריף מותנית בכך שעובר לקביעתו על ידי הרשות המקומית זו העניקה את המשקל הראוי לכל השיקולים והאינטרסים הרלבנטיים. ואולם, לדידי, לא עלה בידי המערערת להוכיח כי אמות המידה לגביית ארנונה שנקבעו על ידי המשיבה בצו הארנונה לשנת 2004, לרבות ההבחנה בין תעריפי ארנונה עבור חניון מבונה לבין תעריפי ארנונה עבור חניון פתוח, אינן סבירות באופן קיצוני.

23. פרט לטענה שנטענה בעלמא ואשר נדחתה בצדק על ידי בית המשפט לעניינים מנהליים לפיה בהבחנה בין חניונים מבונים לשאינם מבונים לצורכי ארנונה שקלה המשיבה שיקולים זרים, העלתה המערערת כנגד המשיבה טענה סתמית של חוסר סבירות מבלי שהונחה לה תשתית עובדתית מספקת. גם בסיכומיה בבית המשפט לעניינים מנהליים, כל שטענה המערערת בהקשר זה הוא כי המשיבה "לא שקלה את השיקולים הרלוונטיים מכיוון שאלה לא הובאו כלל בפניה על ידי המשיב או מי מטעמו". אומנם, המערערת צירפה לסיכומיה טבלה השוואתית אשר לשיטתה תומכת בטענותיה בנקודה זו, ואשר לצירופה מתנגדים, כאמור לעיל, המשיבים. ואולם, גם בהתעלם מן הקושי הדיוני שבצירוף הטבלה האמורה בשלב הסיכומים בבית המשפט המחוזי, תוך הרחבת חזית הדיון, עליה עומדים המשיבים, איני סבור כי יש בה להועיל למערערת. אכן, כבר נפסק בעניין בחינת סבירותה של החלטה הנוגעת להשתת ארנונה כי "ראשיתה של הבדיקה היא ההשוואה אל שיעורי הארנונה ברשויות אחרות" [בג"ץ 397/84 בנק דיסקונט לישראל בע"מ נ' עיריית גבעתיים, פ"ד לט(2) 13, 21 (1985) (להלן - עניין עיריית גבעתיים)]; וראו: בג"ץ 1355/93 ועד מעקב לענין ארנונה ירושלים נ' ראש עיריית ירושלים (לא פורסם, 27.1.94), פסקה 6; עניין חדס הנ"ל, בעמוד 788; עניין ריבוע כחול, פסקה כ"ג(2)]. ואולם, העיון בנתונים שהוצגו בטבלה ההשוואתית מעלה שתי מסקנות אשר יש בהן דווקא להחליש את טענת חוסר הסבירות של המערערת. ראשית, עולה מן הטבלה כי בכשליש מן הרשויות המקומיות שהובאו בה קיימת הבחנה דומה לזו שנקבעה על ידי המשיבה בין תעריפי הארנונה בגין חניונים מבונים ושאינם מבונים, כך שהמשיבה אינה חריגה בנוף הרשויות המקומיות במובן זה. שנית, בכמחצית מן הרשויות המקומיות בהן קיימת הבחנה כאמור, תעריף הארנונה

בגין חניון מבונה גבוה יותר, לעיתים באופן משמעותי, מן התעריף אותו קבעה המשיבה, ומכאן שברשויות מקומיות אחרות היתה המערערת מחויבת בתעריף ארנונה העולה על התעריף שבו היא חויבה על ידי המשיבה. הגם שמעשיהם של אחרים אינם מכשירים מעשה פסול של פלוני, יש בכלליותה ובשכיחותה של החלטה מסויית כדי להעיד על כך שהיא מהווה ביטוי למדיניות כללית לגיטימית [ראו: עניין עיריית גבעתיים הנ"ל, בעמוד 22]. עד כאן לסבירותה של עצם ההבחנה בין חניון מבונה לבין חניון פתוח אותה עורכת המשיבה.

אשר לפער בין תעריפי הארנונה בגין חניון מבונה לבין חניון פתוח, שלטענת המערערת הוא בלתי סביר, הרי שהאופן בו מבקשת המערערת להציג את הדברים אינו משקף את המציאות לאשורה. את טענתה בדבר הפער הרב בין תעריף הארנונה הנגבה בגין חניון מבונה לבין התעריף הנגבה בגין חניון שאינו מבונה סומכת המערערת על כף שתעריף הארנונה אותו גובה המשיבה בגין חניון פתוח עומד על 6 ₪ למ"ר. ואולם, בהתאם לצו הארנונה לשנת 2004, 6 ₪ למ"ר זהו התעריף הנמוך ביותר אותו גובה המשיבה בגין חניון מבונה, והוא נועד ל"מגרש חניה ציבורי בתשלום המופעל באמצעות חברה עירונית, והגובה תשלום לפי תעריף שאינו עולה על אגרת חניה מוסדרת..." אשר שטחו עולה על 10,000 מ"ר. אלא שכאמור לעיל, בצדו של תעריף מיוחד זה נכללו בצו הארנונה לשנת 2004 שני סיווגים נוספים לחניון פתוח בתשלום, אשר תעריפי החיוב בארנונה בגינם גבוהים באופן משמעותי מתעריף זה, והם נעים בין 21 ₪ למ"ר לבין 42.31 ₪ למ"ר. ברי אפוא, כי ככלל, ההבחנה בין חניון מבונה לחניון פתוח לא מביאה, בהתאם לצו הארנונה לשנת 2004, לפערים משמעותיים, העולים כדי חוסר סבירות קיצונית, בתעריפים הנגבים בגין כל אחד מהם.

24. אשר להשגותיה של המערערת על כך שההבחנה בין חניון מבונה לחניון פתוח נעשתה על בסיס השווי הגדול יותר של חניון מבונה - אין בידי לקבלן. ראשית, המערערת לא הביאה ראיה לכך שזהו אכן השיקול אשר הנחה את המשיבה בקובעה את תעריפי הארנונה השונים לשני סוגי החניונים ומכל מקום, אין מניעה לכך שאחד השיקולים לקביעת תעריף ארנונה יהיה הערך הכלכלי של המקרקעין בגינם הוא מוטל [השוו: ארנונה עירונית הנ"ל, בעמוד 1245]. אין ממש אף בטענתה של המערערת לפיה מאחר והיא גובה מחיר מופחת עבור שירותי החניון שלה אין זה סביר כי תעריף הארנונה שיוטל עליה יהיה התעריף הגבוה המוטל בגין חניון מבונה. גם בנקודה זו, לא יצאה המערערת ידי חובת ההוכחה המוטלת עליה, כאשר אף אם היא אכן גובה תעריף חניה מופחת מסטודנטים, עובדי האוניברסיטה, באי כנסים ותושבי תל-אביב, לא ציינה היא מהו התעריף הנגבה על ידה בגין שירותיה ממי שאינו נכנס לגדרה של קבוצת

הזכאים להנחה כאמור ומהו היחס בין מספר המשתמשים בשירותיה הזוכים להנחה לבין מספר המשתמשים שאינם זוכים בה. יתר על כן, צו הארנונה הינו כללי באופיו ואינו קובע תעריפי ארנונה אשר יהלמו באופן מושלם כל נישום ונישום "כי סמכות כזאת לאינדיוידואליזציה של הארנונה לא ניתנה" לרשויות המקומיות מצד המחוקק [עניין ירדניה הנ"ל, בעמוד 120; וראו: עניין דשנים וחומרים כימיים הנ"ל, בעמודים 804-805]. משכך, אין לומר כי בקובעה את תעריפי הארנונה בצו הארנונה לשנת 2004 מבלי לתת ביטוי לאופיו המיוחד של חניון המערערת נהגה המשיבה בחוסר סבירות, קל וחומר חוסר סבירות קיצונית.

טענות נוספות אותן העלתה המערערת

25. לא מצאתי מקום לקבל גם את יתר טענותיה של המערערת. אשר לטענת המערערת לפיה הענקת תעריפי ארנונה מועדפים ומופחתים בצורה משמעותית לחניון המופעל על ידי חברה עירונית ושלילתם מן המערערת נגועה באפליה פסולה, בדין קבע בית המשפט לעניינים מנהליים כי נוכח הפשרה אליה הגיעו בעלי הדין בכלל הקשור לחניונים פתוחים, אין מקום להעלאתה של טענה כאמור במסגרת התיק דנן. במסגרת הפשרה האמורה, אשר התיחסה לשנים 2004 ו-2005, הסכימה המשיבה להשוות את תעריף הארנונה בגין החניון הפתוח של המערערת לתעריף המוזל של חניונים המופעלים על ידי חברות עירוניות ואילו המערערת מצידה וויתרה על כל טענותיה שהתיחסו לחניונים פתוחים והוסכם כי "נותר לנו רק הנושא של חניון מקורה ולגביו אפשר לסכם" [פרוטוקול הדיון מיום 17.1.06, בעמוד 4]. משכך, ככל שטענת האפליה של המערערת נוגעת לפער בין תעריפי הארנונה בגין חניונים פתוחים, דוגמת חלק החניון שלה שאינו מבונה, לבין תעריפי ארנונה בגין חניונים המופעלים על ידי חברות עירוניות, ברי כי טענה זו לא יכולה לעמוד נוכח הפשרה האמורה המגבילה את מסגרת הדיון בתיק דנן לחניונים מבונים בלבד. יצויין, כי בצו הארנונה לשנת 2006 אוחדו שלושת הסיווגים שהיו קיימים בסעיף 4.2.2 לצו הארנונה לשנת 2004 ביחס לחניונים פתוחים בתשלום לסיווג אחד, כך ששני הסיווגים מתוך השלושה אשר התיחסו לחברה עירונית, בוטלו. מכאן שהחל משנה זו חניונים פתוחים המופעלים על ידי חברות עירוניות אינם זוכים עוד לתעריפי ארנונה מופחתים עליהם משיגה המערערת.

ואולם, גם ככל שטענת האפליה שמעלה המערערת מתיחסת לפער בתעריפי הארנונה הנגבים בגין חניון מבונה בדרך כלל לבין תעריפי ארנונה הנגבים בגין חניון של חברה עירונית, אין היא יכולה לעמוד. זאת מן הטעם שהסיווגים שיוחדו בצו הארנונה של המשיבה לשנת 2004 לחברות העירוניות ואשר עליהם חל תעריף הארנונה המופחת נוגעים לחניונים פתוחים בלבד [ראו סעיף 4.2.2 הנ"ל לצו הארנונה של

המשיבה לשנת 2004]. לא כן באשר לחניונים מבונים. ביחס לאלו, לא נקבע בצו הארנונה כל סיווג ייחודי עבור חברות עירוניות, כך שחניונים מבונים המופעלים על ידן לא נהנים מתעריף מופחת של ארנונה על פי הצו [ראו סעיף 3.4.16 לצו הנ"ל]. הנה כי כן, למעשה עורכת המערערת השוואה בין תעריפי ארנונה המוטלים על חניון מבונה לבין תעריפים המושגים על חניון פתוח, קרי השוואה בין שונים. ובכגון דא, לא ניתן לבסס טענת אפליה. אפליה פסולה מתקיימת רק מקום בו נמצא כי יחס בלתי שוויוני ננקט כלפי מי שראויים לו מפאת שאין ביניהם שונות רלוונטית [בג"ץ 6407/06 דורון, טיקוצקי, עמיר, מזרחי עורכי דין נ' שר האוצר (לא פורסם, 23.09.07), פסקה 33; בג"ץ 678/88 כפר ורדים נ' שר האוצר, פ"ד מג(2) 501, 508 (1989); בג"ץ 528/88 אביטן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד מג(4) 297, 299 (1989)]. בעניין שלפנינו שונות כזו מתקיימת גם מתקיימת.

26. אשר לטענת המערערת כי היא אינה המחזיקה בחניון כי אם האוניברסיטה ולחלופין כי היא זרועה הארוכה של האוניברסיטה, וכי בשל כך יש להשית עליה תעריפי ארנונה מופחתים, הרי שטענה זו מועלית על ידה לראשונה בשלב הערעור, ויש לכן לדחותה. הכלל הוא כי אין לאפשר העלאת טענות חדשות בשלב הערעור אם אלה לא עלו ולא נתלבנו בערכאה הדיונית [ראו: ע"א 10704/05 לוגסי נ' פקיד שומה אשקלון (לא פורסם, 10.7.08), פסקה 6; ע"א 776/86 עודה נ' מנהל מס ערך מוסף, פ"ד מד(4) 652, 658 (1990) (להלן – עניין עודה); יואל זוסמן סדרי הדין האזרחי 818 (מהדורה שביעית, שלמה לויין עורך, 1995)]. אומנם, יתכנו מקרים בהם תהא ערכאת הערעור נכונה לסטות מאותו הכלל ולפתוח את דלתותיה לטענות חדשות, וזאת כאשר מדובר בטענות משפטיות הנשענות על נתונים עובדתיים שהוכחו ובהסקת מסקנות מאותם נתונים [ראו למשל: ע"א 682/82 בן אריה נ' "סהר" חברה לביטוח בע"מ, פ"ד לז(3) 589, 595-596 (1983) (להלן – עניין בן אריה); ע"א 9803/01 תחנת שירות ר"ג בע"מ נ' סנוול ישראל בע"מ, פ"ד נח(3) 105, 116-117 (2004); ע"א 11307/04 ב. דני חברה לבניין והשקעה (1992) בע"מ נ' מדינת ישראל (לא פורסם, 15.10.06), פסקה 6]. ואולם, כאשר המדובר בטענות עובדתיות או בטענות המשלבות פן עובדתי ופן משפטי, לא יאפשר בית המשפט את העלאתן לראשונה בשלב הערעור [ע"א 776/86 ע"א 8155/00 טיפוגרף נ' ד"ר קרברסקי, פ"ד נו(5) 563, 569 (2002); אורי גורן סוגיות בסדר דין אזרחי 650 (מהדורה עשירית, 2009)].

טענותיה של המערערת בנוגע לאוניברסיטה הן טענות משולבות של עובדה ומשפט שאת השמעתן אין לאפשר בשלב הערעור בהעדר תשתית ראייתית מוכחת. כך, על מנת לקבל את טענת המערערת בדבר היותה של האוניברסיטה בעלת הזיקה הקרובה

ביותר לחניון, ולמעשה המחזיקה בו, יש לבדוק האם האוניברסיטה היא אכן זו שמקיימת את מירב הזיקות הרלבנטיות לחניון המופעל על ידי המערערת, זיקות המשקפות את השימוש בנכס נשוא הבדיקה ואת ההנאה משירותי הרשות הלכה למעשה, או שמא המערערת היא בעלת הזיקה הקרובה ביותר לחניון (או שתיהן גם יחד) [ראו למשל: רע"א 9813/03 מדינת ישראל – משרד הבריאות נ' עיריית ראשון לציון (לא פורסם, 4.2.07)]. בדיקה זו הינה, בעיקרו של דבר, בדיקה עובדתית במסגרתה יש לתת את הדעת, בין היתר, לזהות המעביד של העובדים המפעילים את החניון, לאופן חלוקת הרווחים המופקים ממנו, למיהות השולט הלכה למעשה בנעשה בחניון וכיוצא בזה שיקולים, כאשר הערכאה הדיונית היא שמוכשרת לערוך אותה. משלא הועלתה הטענה הנדונה בפני בית המשפט לעניינים מנהליים וזה לא קבע כל תשתית עובדתית בנושא, אין אפשרות לבררה כהלכה במסגרת הערעור שלפנינו ועל כן אין מנוס מלדחותה [ראו למשל: עניין עודה הנ"ל, בעמוד 658; עניין בן אריה הנ"ל, בעמוד 595]. גם הכרעה בדבר היותה של המערערת הזרוע הארוכה של האוניברסיטה, בכל הקשור להפעלת החניון, אינה אפשרית מבלי לבחון את אופי היחסים בין השתיים להלכה ולמעשה, כמו גם את הנסיבות החיצוניות להם, בחינה עובדתית אשר לא נערכה במקרה דנן על ידי הערכאה הדיונית. בנסיבות אלה, איני סבור כי יש לחרוג מן הכלל ולדון בטענות המערערת אשר הועלו לראשונה בשלב הערעור.

ומכל מקום, גם הסתמכותה של המערערת על ההסכם בינה לבין האוניברסיטה ועל המגבלות שהוטלו עליה במכרז במסגרתו זכתה בהפעלת החניון, לא יכולה לסייע לה לשם ביסוס טענותיה בהקשר זה. ראשית, כפי שטוענים המשיבים, גם ההסכם האמור מוצג לראשונה בערעור דנן, מבלי שהוגשה בקשה מתאימה להציגו בפני בית משפט זה, ודי כבר בכך כדי לשלול את יכולת ההסתמכות של המערערת על תוכנו. ואולם, גם לגופו של עניין, עיון בהסכם האמור (ככל שאכן מדובר בהסכם מחייב, דבר שכלל לא הוכח, כאשר ההסכם המצורף להודעת הערעור אינו חתום על ידי מי מהצדדים), מלמד כי זה אינו תומך בהכרח בטענות המערערת. כך, סעיף 9 להסכם קובע כי תשלומי הארנונה בגין החניון יחולו על המפעיל, קרי על המערערת; סעיף 10 עוסק בהעברת החזקה בחניון לידי המערערת; בסעיף 27 להסכם נקבע כי לא יהיו יחסי עבודה בין האוניברסיטה לבין מי מעובדי המערערת ובסעיף 35 שבו נאמר במפורש כי לא יתקיימו יחסי שליחות בין המערערת לבין האוניברסיטה. יתר על כן, ביום 24.11.03 פנתה המערערת בכתב אל המשיבה בבקשה למידע בדבר החיוב העתידי בארנונה שיושת עליה בגין החניון. תשובת המשיבה מיום 11.12.03 לבקשה זו היתה כי "הגשת השגה כחוק ניתנת הזכות ל'מחזיק' המחוייב בחשבון ארנונה... לכשירשם החניון בארנונה כללית ותיתקבל הודעת תשלום ראשונה על ידנו יתאפשר הגשת הבקשה [כך

במקור – י.ת.]. "בתגובה למכתב זה פנתה המערערת למשיבה בשנית, ובמכתבה מיום 8.1.04 נאמר כך: "עם כל הכבוד... נראה לי כי מי שעומד להיות מחוייב בתשלום ארנונה ע"י עיריית תל אביב רשאי לדעת איך יקבע חיובו..." [ההדגשה אינה במקור – י.ת.]. מהתכתבות זו בין המערערת לבין המשיבה ניתן ללמוד כי אף המערערת ראתה עצמה כמחזיקה בחניון וכמי שאמורה להתחייב בתשלום הארנונה בגינו - מה לה כי תלין כעת?

סוף דבר

27. אשר על כן, דין הערעור להידחות. אציע, אפוא, לחבריי לדחות את הערעור. המערערת תישא בהוצאות המשיבים ובשכר טרחת עורך דין בסך 30,000 ש"ח.

ש ו פ ט

השופט ס' ג'ובראן:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט א' רובינשטיין:

מסכים אני לחוות דעתו של חברי השופט דנציגר. לא אלאה לומר, כפי שנודמן לי לעשות פעמים רבות בעבר, כי דיני הארנונה משוועים לפישוט הגיוני, ותל-אביב, על אלפי התעריפים שבה כפי שצוין לא אחת, אולי עלתה על כולנה. עוד אומר, כי אדם מן היישוב מתקשה להבין את השוני הרב בתעריף הארנונה בין 6 ₪ למ"ר בחניון פתוח לבין 34.03 ₪ בחניון מבונה - גם אם אין הדבר מגיע לכלל אי סבירות קיצונית כהסבר חברי בפסקה 23, וזאת נוכח קיומם של תעריפים גבוהים מסוימים לחניון פתוח. ראוי, במבט לעתיד, שהבאים לקבוע תעריפים בכגון דא יתנו דעתם למראית העין, שהשכל הישר הוא מקרובי משפחתה.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט י' דנציגר.

ניתן היום, י"ד בתמוז תשס"ט (6.7.09).

שופט

שופט

שופט