takd\_id: עא@6775/21 עא@8987/21;takd\_s:20240310;takd\_d:10.03.2024;takd\_u:11.03.2024;mms\_s:עליון;mms\_p:9740;mms\_y:2024;mms\_v:1;orig\_filename:21067750.N15.html;taktzir\_exist:0;kt\_exist:0;

|  |
| --- |
|  |

|  |
| --- |
| **בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים אזרחיים** |

|  |
| --- |
| **ע"א 6775/21ע"א 8987/21** |

|  |  |
| --- | --- |
| לפני:    | כבוד השופט ד' מינץ |
|   | כבוד השופטת ג' כנפי-שטייניץ |
|   | כבוד השופט י' כשר |

|  |  |
| --- | --- |
| המערערת בע"א 6775/21 והמשיבה בע"א 8987/21: |  מועצה אזורית עמק הירדן |

|  |  |
| --- | --- |
|   | נ ג ד |

|  |  |
| --- | --- |
| המשיב בע"א 6775/21 והמערער בע"א 8987/21: |  בית עולי רגל טבחה |

|  |
| --- |
| ערעורים על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בנצרת (השופט י' אברהם) בתא"ק 13972-12-20 מיום 14.9.2021 |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| תאריך הישיבה: | ט"ז באדר התשפ"ג  | (9.3.2023)  |

|  |  |
| --- | --- |
| בשם המערערת בע"א 6775/21 והמשיבה בע"א: |  עו"ד יומי מיסטריאל; עו"ד שלומי ברקאי |

|  |  |
| --- | --- |
| בשם המשיב בע"א 6775/21 והמערער בע"א 8987/21: |  עו"ד פאוזי חזאן; עו"ד ראמי חזאן |

|  |
| --- |
| **פסק-דין** |

השופט ד' מינץ:

           ערעורים על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בנצרת (השופט י' אברהם) בתא"ק 13972-12-20 מיום 14.9.2021 בו נתקבלה תביעתה של המועצה האזורית עמק הירדן (המערערת בע"א 6775/21 והמשיבה בע"א 8987/21; להלן: המועצה) באופן חלקי נגד בית עולי רגל טבחה (המשיב בע"א 6775/21 והמערער בע"א 8987/21; להלן: המשיב).

הרקע לערעורים

1.              המשיב הינו הבעלים והמחזיק של "בית הארחה טבחה" המצוי בתחום שטח השיפוט של המועצה (להלן: הנכס). בין הצדדים התנהל הליך בבית משפט השלום בטבריה בקשר לחוב ארנונה שהצטבר על הנכס (ת"א 2044/03). ההליך הסתיים בפסק דין מיום 30.7.2011 אשר נתן תוקף להסכם פשרה אליו הגיעו הצדדים (להלן: פסק הדין ו-הסכם הפשרה או ההסכם, בהתאמה). בהסכם נקבע כי על המשיב לשלם למועצה תשלומי ארנונה בשיעור של 66% משיעורם החוקי וזאת כהסדר ביניים למשך תקופת המשא ומתן שהתנהל באותה שעה בין המדינה ובין הכס הקדוש בעניין סוגיית חיובי הארנונה של מוסדות קתוליים בישראל, עליהם נמנה גם הנכס.

           יצוין כי בעקבות הגשת התביעה בבית משפט השלום, הגיש המשיב עתירה לבית משפט זה (בג"ץ 8072/04) נגד ממשלת ישראל, שר החוץ, שר הפנים, היועץ המשפטי לממשלה, הממונה על מחוז הצפון במשרד הפנים והמועצה. בעתירה התבקש לחייב את גורמי הממשלה לתת טעם מדוע הם אינם מורים למועצה לפעול בהתאם לקבוע באמנה שנחתמה בין המדינה לבין הכס הקדוש ולהימנע מגביית תשלומי חובה מהעותר (המשיב דהכא) שהאמנה חלה עליו בהיותו אישיות משפטית קתולית שהוכרה במפורש באמנה. על רקע המשא ומתן שהתנהל בין הצדדים (כאמור לעיל), נקבע כי אין מקום להשארת העתירה תלויה ועומדת והיא נמחקה ביום 25.4.2010.

2.              לאחר כמעט עשור, משלא נחתם ההסכם המיוחל בין המדינה ובין הכס הקדוש, ביום 17.6.2020 פנתה המועצה למשיב בדרישה לשלם את חיובי הארנונה המלאים החלים על הנכס החל מיום 1.7.2020. עוד דרשה המועצה כי המשיב יפעל לתיאום פגישה עם נציגי המועצה במטרה להסדיר את חוב הארנונה שהצטבר על הנכס, ואשר עמד על סך של 2,872,101 ש"ח נכון ליום 4.6.2020. בתשובה לדרישה, השיב המשיב ביום 26.8.2020 כי יש לפעול על פי הסכם הפשרה שקיבל כאמור תוקף של פסק דין, וכי המשא ומתן בין המדינה והכס הקדוש עודנו מתנהל. במכתב מאת בא-כוח המשיב מיום 30.8.2020 אף נאמר כי דרישת המועצה מנוגדת לחלוטין לפסק הדין ומשכך היא נדחית בתוקף. חילוקי דעות אלו הולידו את התביעה שהגישה המועצה ביום 7.12.2020 בסדר דין מקוצר נגד המשיב, בה נטען כי בשים לב לחלוף הזמן מאז החתימה על הסכם הפשרה, כאשר למועצה לא ידוע מתי ייחתם הסכם בין המדינה לכס הקדוש, אם בכלל, וכן להלכה הפסוקה ביחס להשתחררות מהסכמות בנוגע לחיובי ארנונה, המועצה החליטה להשתחרר מההסכם ועל כן על המשיב לשלם את מלוא חיובי הארנונה שעמדו נכון למועד הגשת התביעה על סך של 2,890,070 ש"ח.

3.              בבקשת המשיב למתן רשות להתגונן נטען כי יש לדחות את התביעה על הסף בשל מעשה בית דין בדמות קיומו של הסכם הפשרה שניתן לו תוקף של פסק דין ואין ביכולתה של המועצה להשתחרר מפסק דין חלוט. לחלופין נטען כי חלק מהחוב, שאין מקורו בשבע השנים שקדמו להגשת התביעה, התיישן. לחלופי חלופין נטען כי יש לסלק את התביעה מחמת הגשתה בשיהוי לגבי כל חוב נטען אשר אין מקורו בשלוש השנים שקדמו להגשת התביעה. מעבר לכך, נטען כי מדובר בתביעה חסרת תום לב באופן קיצוני ביותר שכן בבסיסה עומדים חיובי ארנונה אשר לגביהם ניתן כאמור פסק דין חלוט. ברקע להליכים עומדת העובדה שבעל המקרקעין הינו הארכיפיסקופל סי מקולון, שהינו מהחשובים שבארכיבישופות הקתולית שמקום מושבה הוא בקלן שבגרמניה ולא ניתן להגיש תביעה נגדו בשל קיומה של אמנה בין המדינה לבין הכס הקדוש. בנוסף, 66% מחוב הארנונה שולם במשך כל השנים באופן שוטף; המועצה מעולם לא ביצעה פעולות אכיפה מנהליות, לרבות פעולות אכיפה אקטיביות בנוגע לחוב, וכלל לא דרשה מהמשיב לשלם חוב כזה או אחר בקשר לחיובי ארנונה לאורך השנים; ולא היה מקום לחייב את הנכס כבית הארחה שבו מתקיימת פעילות מסחרית, בעוד שהנכס הוקם על מנת לשמש כבית עולי רגל לצליינים.

4.              הצדדים הגיעו להסדר דיוני על פיו הוסכם כי העובדות על יסודן יוגשו טיעוניהם ועל בסיסן יינתן פסק דין ללא צורך בשמיעת ראיות הן: בין הצדדים נכרת הסכם הפשרה; לא תיטען טענה על ידי המועצה כי המשא ומתן המתנהל בין המדינה לכס הקדוש הסתיים ואינו מתנהל עוד; המשיב יהיה רשאי לטעון שגם אם הלכת ההשתחררות מההסכם חלה מיום 1.7.2020 ואילך, הוא יכול להעלות טענות באשר לתוקפם של חיובים רטרואקטיביים; וכי המשיב עמד עד ליום הגשת התביעה בחיוב על פי ההסכם ושילם 66% מתשלומי הארנונה.

פסק דינו של בית המשפט המחוזי

5.              בית המשפט המחוזי דחה תחילה את טענת המשיב בעניין קיומו של מעשה בית דין. צוין כי פסק דין הנותן תוקף להסכם פשרה מורכב משני חלקים, הפן ה"הסכמי" והפן ה"שיפוטי". הפן ה"הסכמי" מאפשר לצד להגיש תביעה שעילתה פגם שנתגלה בהסכם. כך גם כאשר מדובר בטענה לקיומה של עילת ההשתחררות. אכן אין מדובר בעילה חוזית טהורה מכיוון ששורשיה נעוצים באופייה המנהלי של הרשות, אלא שיש לה זיקה לכריתתו ולקיומו של ההסכם או להשתחררות ממנו, ולא להליך אישורו או לסדרי הדין בהם אושר על ידי בית המשפט.

6.              לגופו של עניין, בעניין "הלכת ההשתחררות" נקבע, כי על רשויות השלטון ככל צד לחוזה, מוטלת החובה לכבד הסכמים שעליהם הן חתומות. חובת הרשות לקיים את התחייבויותיה היא פרי חובת ההגינות המוטלת עליה. רשות שלטונית המתכחשת להתחייבותה אינה נוהגת בהגינות ובסבירות. עם זאת, דווקא מעמדה המיוחד של הרשות כנאמן הציבור מחייבה לעתים לא לקיים חוזה אלא להשתחרר ממנו. ההצדקה להשתחררות יכולה להיות בשל שינוי נסיבות, אך יתכנו מצבים שבהם ההשתחררות תהיה מוצדקת בשל קיומו של אינטרס ציבורי חיוני, אף בלא שהתרחש שינוי מהותי בנסיבות. באופן ספציפי בהתייחס להשתחררות של רשות ציבורית מהסכמי ארנונה, כבר נקבע כי תוקפו המחייב של הסכם כאמור אינו שולל את יכולתה של הרשות לסטות מהתחייבותה החוזית מקום שצרכי ציבור חיוניים מצדיקים זאת. במקרה כזה, יש לערוך איזון בין "אינטרס מס אמת" ל"אינטרס כיבודם של הסכמים" וכן להתייחס לחובת ההגינות - הגינות כלפי המתקשר בהסכם, אך גם אחריות כלפי הקופה הציבורית.

           בהתייחס לנסיבות המקרה דנן, קבע בית המשפט שיש מקום להחיל את הלכת ההשתחררות על ההסכם. הטעם הראשון לכך נעוץ בפרק הזמן שחלף מאז החתימה על הסכם הפשרה והעובדה כי ההסכם לא כלל "הוראת סיום" רגילה. אמנם בהסכם נכתב כי המשיב יוסיף וישלם למועצה את תשלומי הארנונה בשיעור השווה ל-66% מהחיוב השוטף עד שייכרת הסכם בין מדינת ישראל לבין הכס הקדוש, אשר יכלול גם את סוגיית הארנונה בנוגע לנכס; ברם נכון ליום הגשת התביעה, חלפו 9 שנים ממועד החתימה על הסכם הפשרה ואין צפי לחתימה על הסכם בין המדינה לבין הכס הקדוש. בנסיבות שבהן מדובר בתקופה ארוכה של הפעלת הסדר חוזי בעניין ארנונה, ובחלוף שנים כה רבות מאז כריתת הסכם הפשרה, יש בהשתחררות כדי לעמוד בדרישת תום הלב החוזי, כפי שנקבע בהלכה הפסוקה.

           הטעם השני בדבר תחולתה של הלכת ההשתחררות נעוץ בצורך בגביית מס אמת ובתוך כך במניעת הפגיעה ביתר תושבי המועצה אשר נאלצים לשאת בהכבדה שנובעת מהסדר זה. מדובר אפוא בצורך ציבורי חיוני שאינו מתיישב עם המשך הקשר החוזי. נקבע כי בחלוף 9 שנים "מתקבלת המסקנה כי 'נקודת שיווי המשקל הארכימדית' נוטה יותר לכיוון תשלום מס אמת". גם דרישת הצדק מחייבת השתחררות במקרה זה, שכן אין להלום מצב שבו המשיב נושא בתשלום מס מופחת ללא כל הצדקה חוקית וללא תאריך סיום על חשבון התושבים האחרים בשטח המועצה. זאת ועוד, אין המדובר הלכה למעשה בהסכם סופי, אלא אך בהסדר ביניים עד לחתימה של הסכם כולל, שאין לו כל עיגון חוקי.

7.              באשר לחיוב הרטרואקטיבי, הואיל והחיוב מתייחס לשנים 2020-2005, נקבע כי האשם לאי-תשלום שליש החיוב על ידי המשיב, אינו רובץ לפתחו. אף המועצה לא טענה כך בסיכומיה. יתרה מכך, העובדה כי המועצה החליטה להגיש את תביעתה בעת שהוגשה, ולא מספר שנים קודם לכן, ללא כל הסבר, מלמדת כי אף לשיטתה לא היה מקום לחייב את המשיב בסכומים אלו קודם לכן. על כן, נקבע כי החיוב ייעשה רק החל משנת 2020.

8.              בסופו של דבר התביעה התקבלה בחלקה. נקבע כי ההסכם בין הצדדים חדל מלהיות בתוקף החל מיום 17.6.2020 בו הודיעה המועצה למשיב כי עליו לשאת במלוא תשלומי הארנונה, שלא לפי הסכם הפשרה; המועצה תתקן את הודעת החוב ששלחה ותשלח הודעה מתוקנת בהתאם לפסק הדין לגבי הפרשי הארנונה החל מיום 17.6.2020 ואילך (יצוין כי בפסק הדין צוין בתחילה מועד שגוי, 17.6.2021, אך הוא תוקן שלושה ימים לאחר מכן); ולמשיב תעמוד זכות להגיש הליכי השגה או ערר על שיעור הארנונה החל מיום קבלת דרישת החוב המתוקנת שתישלח אליו.

תמצית טענות הצדדים בערעורים

ערעור המועצה (ע"א 6775/21)

9.              לטענת המועצה בערעורה, חוב הארנונה עבור התקופה שקדמה ליום 17.6.2020 אינו חוב רטרואקטיבי כפי שקבע בית המשפט המחוזי. חיובים אלה הוטלו על המשיב כסדרם מידי שנה, אך הם שולמו בחלקם בהתאם להסכם הפשרה שנקבע כי יחול עד להגעה להסדר קבע. בהתאם לפסיקה, חיוב ארנונה רטרואקטיבי הוא חיוב המושת על נישום בתקופה שקדמה למועד הטלת החיוב ואשר שונה במהותו מהחיוב שהוטל בגין שנים קודמות, אך אין זה המצב בענייננו. המועצה מפנה בהקשר זה גם להסכם הפשרה, הקובע שזכויות הצדדים, למעט טענת התיישנות, שמורות להם ביחס ליתרות החוב הנובעות מהתשלום החלקי.

10.           עוד טוענת המועצה כי טענת הרטרואקטיביות עליה התבסס בית המשפט המחוזי כלל לא נטענה על ידי המשיב, הן בבקשת הרשות להתגונן והן בסיכומים שהוגשו מטעמו. אמנם בסיכומים נטען כי השתחררות המועצה מההסכם לא יכולה לחול רטרואקטיבית, אך מדובר בטענה השונה מכך שמדובר בחיוב ארנונה שהוטל באופן רטרואקטיבי. הטענה לפיה חוב ארנונה הוא רטרואקטיבי היא טענה עובדתית, ולכן בית המשפט לא יכול היה להידרש לה מיוזמתו, דבר המהווה עילה לביטול פסק הדין. לחלופין, טוענת המועצה כי גם אם לא נפלה שגגה מצד בית המשפט עת דן בטענה שלא נטענה, הרי שבהתאם לכללי הצדק הטבעי שגה בכך שלא נתן למועצה זכות טיעון ביחס לטענה זו טרם מתן פסק הדין.

11.           יש גם לדחות את טענות השיהוי וההתיישנות שהעלה המשיב כטענות הגנה, אליהן לא נדרש בית המשפט המחוזי. לעמדת המועצה, אין מקום להעלאת טענות אלה נוכח לשונו הברורה של סעיף 4 להסכם הפשרה הקובע כי במקרה שבו תינתן הנחיה מצד "גורם מוסמך" לתבוע את הפרש חיובי הארנונה, המועצה תהיה זכאית לעשות כן למרות האמור בהסכם הפשרה (סעיף 4(א)), ובמקרה כזה לא תעלה טענה להתיישנות מטעם המשיב (סעיף 4(ב)). המועצה טענה כי דרישתה לתשלום הארנונה באה בגדרי סעיף 4(א) האמור, מאחר שהתביעה לתשלום הארנונה הוגשה בהתאם להחלטת המועצה ובהתאם להוראות הדין האוסרות על מתן הנחה מחיוב ארנונה ללא בסיס שבדין, שיש לראותן כשקולות להנחיה מחייבת. בשל מצב דברים זה, חלה גם הוראת סעיף 4(ב) להסכם הקובעת כי המשיב אינו יכול להעלות בהקשר זה טענת התיישנות. לחלופין נטען, כי יש לראות בהסכם כחוזה הטעון השלמה, בדרך של קביעה כי הסכמת המשיב לוותר על טענת ההתיישנות חלה גם במצב דברים שבו, למרות חלוף זמן ניכר, לא נחתם הסדר קבע. לחלופי חלופין, התבקש לקבוע כי רק החלק בתביעה המתייחס לחיובי הארנונה בשנים 2012-2005 התיישן. אשר לטענת השיהוי, דינה להידחות בהתאם להלכה לפיה טענת שיהוי בתוך תקופת ההתיישנות תתקבל רק במקרים נדירים. בנסיבות העניין, לא ניתן לראות בפרק הזמן שחלף מאז החתימה על ההסכם כוויתור על זכות המועצה לגביית החוב, מאחר שמהותו של ההסכם הייתה קביעת מנגנון תשלום זמני.

12.           לבסוף נטען, כי שגה בית המשפט עת קבע שלמשיב מוקנית הזכות להגשת השגה וערר. בית המשפט העניק למשיב סעד שלא התבקש על ידו, כשחיובי הארנונה שהוטלו על המשיב לא היו שנויים במחלוקת בין הצדדים והם חלוטים. לכן, לא היה כל בסיס שבדין ליתן למשיב אורכה להגשת השגה.

13.           מנגד טען המשיב כי אין בסיס לטענה לפיה הוא לא העלה את הטענה שאין מקום לחייבו באופן רטרואקטיבי. לא רק שבהתאם להסדר הדיוני אליו הגיעו הצדדים, המועצה הסכימה שהמשיב רשאי "להעלות טענות באשר לחיובים רטרואקטיביים", אלא שטענות כאלו הועלו מצדו בסיכומים. לגופו של עניין, אין כל מקום להעלאת טענות להשתחררות מההסכם באופן רטרואקטיבי, וניתן לטעון להשתחררות רק מהיום שבו היא אושרה או בוצעה, ואילך. ההסכם גם מתייחס בסעיף 3(א) למצב שבו לא יכללו בהסכם שייחתם בין מדינת ישראל לכס הקדוש הוראה בנוגע לחיובים הרטרואקטיביים, ונקבע כי במצב דברים זה הצדדים ינהלו ביניהם משא ומתן בנושא, אשר אם לא יצלח, יוכרע העניין על ידי בית המשפט. אשר על כן, לא נפל פגם בכך שפסק דינו של בית המשפט המחוזי הסדיר את עניין החיוב הרטרואקטיבי בהתאם למנגנון שנקבע בהסכם. הלכה למעשה המועצה מבקשת לבטל את ההסכם מיסודו ולא רק להשתחרר ממנו. במצב דברים זה, הרי שעמדת המשיב היא כי הוא אינו חב כלל בתשלום ארנונה, ויש להחזיר את הדיון לבית משפט השלום להמשך ההליך. המועצה גם לא צירפה את הודעות החיוב לכל אחת מהשנים בהן היא מבקשת את החיוב הרטרואקטיבי, דבר המלמד שאין מדובר בחיוב שנעשה בזמן אמת, אלא בריכוז סכומים שנעשה באופן רטרואקטיבי.

14.           לדידו של המשיב, אין בסיס לטענות המועצה גם בנוגע להתיישנות התביעה. המועצה לא יכולה לראות את עצמה כ"גורם מוסמך" המוזכר בסעיף 4 להסכם. פרשנות זו לא עולה מילולית מהסעיף ועומדת בניגוד לתכליתו. אף לא צורפה החלטה של מועצת המליאה בנוגע לחזרתה מההסכם. בנוגע לטענת המועצה לפיה יש להשלים את ההסכם בדרך פרשנית ולהוסיף לו סעיף של ויתור מצד המשיב על טענת התיישנות, נטען שמדובר בהסדר מלאכותי המשמש לעקיפת ההסכם ולהתחמקות מטענת ההתיישנות.

15.           עוד נטען, שיש לדחות את עמדת המועצה לפיה שגה בית המשפט כשפתח למשיב את הפתח להגיש השגה על חיובי הארנונה. לעמדת המשיב הוא אינו חייב כלל בתשלום בארנונה, אולם הוא שילם את שנקבע שעליו לשלם בהתאם להוראות ההסכם. במצב דברים זה, לא היה מצופה מהמשיב להשיג על חיובי הארנונה שהוטלו עליו בניגוד לדין בטרם ניתן פסק דינו של בית המשפט המחוזי, ומכאן שצדק בית המשפט בקביעתו כי פתוחה הדרך למשיב להשיג על חיובים אלה.

ערעור המשיב (ע"א 8987/21)

16.           לטענת המשיב בערעורו, שגה בית המשפט עת התיר למועצה להשתחרר מההסכם, על שלושת הנימוקים שניתנו לכך: חלוף הזמן; השיקול שעניינו גביית מס אמת; והקביעה שמדובר בהסדר ביניים שנעשה ללא כל עיגון חוקי. הפסיקה עליה נסמך בית המשפט מתייחסת למקרים של שינוי נסיבות המצדיק את השתחררות הרשות, כשבענייננו לא התרחש כל שינוי נסיבות. נימוק חלוף הזמן מחתימת ההסכם עליו התבסס בית המשפט אינו מצדיק השתחררות, שעה שהצדדים היו ערים לכך כי לא ידוע מתי ייחתם ההסכם בין המדינה לכס הקדוש ואף צפו מצב שבו המשא ומתן יתנהל במשך פרק זמן ארוך מאוד, כפי שהדבר בא לידי ביטוי במנגנון הוויתור על טענת ההתיישנות שנקבע בהסכם. השתחררותה של המועצה מההסכם בנסיבות אלה נגועה בחוסר תם לב, וזאת במיוחד כאשר היא מבקשת להחיל את מנגנון ההקפאה שנקבע בהסכם באופן חד צדדי, כך שהיא יכולה להשתחרר מההסכם ולהשית על המשיב חיוב רטרואקטיבי בתוספת ריביות והפרשי הצמדה, בעוד שלגבי המשיב נטען כי חובו חלוט ולא עומדת לו כל אפשרות להשיג על החיוב.

17.           אף הנימוק שניתן על ידי בית המשפט המתבסס על הצורך בגביית מס אמת אשר נקבע כי הוא גובר על אינטרס ההסתמכות על ההסכם, אינו מצדיק את ההשתחררות. הטעם לכך נעוץ בעובדה שכלל לא ברור האם המס שהטילה המועצה הוא מס אמת. המס שיש להטיל על מוסדות כדוגמת הנכס שנוי במחלוקת, ולעניין זה מתקיים כאמור משא ומתן בין המדינה לבין הכס הקדוש. המשיב מפנה בהקשר זה לפסיקת בית משפט זה על פיה במקרה שבו הסכמת הצדדים ממנה מבקשת הרשות להשתחרר נבעה מקיומה של מחלוקת עובדתית ומשפטית, אין לאפשר לרשות להשתחרר מההסכם. בפרט בנסיבות שבהן לא ברור האם עמדת הרשות כי מדובר ב"מס אמת" היא נכונה.

18.           גם קביעת בית המשפט לפיה ההסכם יצר הסדר של הקפאת גבייה לתקופת הביניים ללא כל עיגון חוקי, לא יכול היה להצדיק השתחררות. בית המשפט שגה בקביעתו כי ההסכם נעשה באופן המנוגד לחוק, שכן מדובר בהסדר שנעשה בברכתה של מדינת ישראל וגורמים מוסמכים מטעמה, לרבות היועץ המשפטי לממשלה. יתרה מכך, הקביעה כי חתימה על הסדר הקפאה נעשית ללא עיגון חוקי מרוקנת מתוכן אמנות עליהן חתומה מדינת ישראל עם הכס הקדוש, המעגנות את המשא ומתן ביניהם לגבי עניינים המצויים במחלוקת בנושאים קניינים, כלכליים ופיסקליים. גם נפל פגם בכך שהמועצה הגישה את תביעתה הכספית בלי שפעלה לביטול ההסכם בדרך של הגשת תביעה לביטול פסק הדין שכאמור נתן תוקף להסכם הפשרה, וכי למועצה לא עומדת במקרה זה חזקת תקינות ההליך המנהלי.

19.           מנגד, המועצה טענה כי המשיב מנוע מלהעלות טענות נגד חוקיות ההשתחררות שכן היה עליו לתקוף את החלטת המועצה להשתחרר מההסכם בתקיפה ישירה, במסגרת עתירה מנהלית. בהקשר זה נטען כי אין לקבל את טענת המשיב לפיה המועצה לא פעלה לביטול ההסכם ולפיכך לא נקטה בהליך המתאים, משום שביטול ההסכם נעשה בהחלטה מנהלית מיום 17.6.2020, שאותה היה על המשיב לתקוף ישירות. שעה שהמשיב לא תקף את החלטת המועצה להשתחרר מההסכם בתקיפה ישירה, הוא מנוע מלהעלות טענות אלה בתקיפה עקיפה.

20.           כן נטען שלא נפל פגם בקביעת בית המשפט כי השתחררות המועצה מההסכם נעשתה כדין. בהתאם לפסיקה, חלוף הזמן מהווה שיקול מהותי לבחינת חוקיות ההשתחררות מהסכם בענייני ארנונה, גם כאשר לא חל שינוי מהותי בנסיבות. בהתחשב באינטרס הציבורי שעומד על הפרק, קיימת חשיבות מיוחדת בשימור יכולתה של הרשות לבחון הסדרים חוזיים שלא הוגבלו בזמן, בחלוף פרק זמן סביר. בנסיבות העניין, כאשר במשך כתשע שנים המשיב זכה להנחה של 1/3 בתשלומי הארנונה שאינה מעוגנת בהוראת דין כלשהי, בגדרי הסכם שנועד להיות הסדר ביניים בלבד, חלוף הזמן מצדיק השתחררות מההסכם גם בהיעדר נימוקים נוספים לכך. אשר לשיקול של גביית מס אמת, יש לבוחנו בראי הדין הנוהג, לפיו כיום מחויבים יתר מחזיקי הנכסים בתחום המועצה בתשלומי ארנונה, ולא בהתייחס לצפי לשינוי עתידי שעשוי לקרות, כטענת המשיב. במקרה זה גם אין מדובר בהסכם פשרה אשר פישר בין עמדות נוגדות בקשר לסיווג הנכון של נכס לעניין חיוב ארנונה, אלא בהענקת הנחה בארנונה ללא כל מקור חוקי. אשר לטענות המשיב לעניין קביעת בית המשפט כי הסדר הקפאת תשלום הארנונה נעשה ללא עיגון חוקי, הרי שבית המשפט לא קבע כי עצם ההגעה להסכם מסוג זה אינה חוקית, אלא שלגופו של עניין מתן ההנחה בארנונה בשיעור של 1/3 כהסדר ביניים נעשה ללא עיגון בדין.

21.           לשלמות התמונה יצוין כי לאחר הדיון שהתקיים לפנינו ביום 9.3.2023 התבקשה היועצת המשפטית ממשלה להודיע אם ברצונה לתת את עמדתה בערעורים. ביום 28.1.2024 הודיעה היועצת המשפטית לממשלה שלא מצאה כי השאלה המשפטית המתעוררת בערעורים מצדיקה את התייצבותה בהליך. לצד זאת, על מנת לאפשר את מיצוי המשא ומתן בין המדינה לבין הכס הקדוש, היא ביקשה למסור הודעת עדכון בקשר לאמור בעוד 6 חודשים. בתגובה לכך, ביום 1.2.2024 הודיעה המועצה כי בנסיבות האמורות אין מקום לעיכוב נוסף של הדיון בערעורים ובית המשפט התבקש ליתן פסק דין על סמך החומר המצוי לפניו. בדומה, גם המשיב בתגובתו מיום 5.2.2024 ביקש כי יינתן פסק דין. מכאן כי בשלה העת להכרעה.

דיון והכרעה

22.           נקודת המוצא לדיון היא בהוראות הסכם הפשרה. לצד הקביעה בהסכם על פיה המשיב ישלם למועצה את תשלומי הארנונה "בשיעור השווה ל-66% (ששים וששה אחוזים) מהחיוב השוטף", עד ש"ייעשה הסכם בין מדינת ישראל לבין הכס הקדוש אשר יכלול גם את סוגיית הארנונה נשוא התביעה" (סעיף 1 להסכם), סעיף 4 להסכם הפשרה קבע כך:

"א. מוסכם כי אם טרם שייעשה הסכם כולל כאמור תחויב המועצה על ידי גורם מוסמך לתבוע את ההפרש שבין חיובי הארנונה המגיעים לתובעת מאת הנתבעת, לפי הבנתה של התובעת, לבין הסכומים ששולמו בפועל על ידי הנתבעת (להלן: 'ההפרש') כי אז תהיה המועצה זכאית, למרות כל האמור לעיל בהסדר זה, לתבוע את ההפרש.

ב. הנתבעת מסכימה כי אם תבחר התובעת לעשות שימוש בזכות הנתונה לה להגיש תביעה כנגד הנתבעת כאמור בס"ק 4א', מוותרת הנתבעת מראש על כל טענת התיישנות, זאת מבלי לגרוע מכל יתר טענותיה."

           אמנם, אין לשעות לטענת המועצה, שנטענה לראשונה בערעור שלפנינו, כי ניתן לראות בתביעה שהגישה בבית המשפט המחוזי כתביעה מכוח הסעיף. ראשית, משום שהמועצה לא הצביעה כלל על "גורם מוסמך" מלבד הטענה המוקשית כי ניתן לראות בה בעצמה או בהוראות הדין כ"גורם מוסמך" לצורך העניין; שנית, משום שאין חולק כי תביעת המועצה בבית המשפט המחוזי נסובה על הטענה כי קמה לה עילה להשתחרר מההסכם ולא על התקיימות הנסיבות המפורטות בסעיף 4(א) האמור.

           ברם, מתוך עיון בסעיף מתבקשת מסקנה ברורה כי הצדדים לקחו בחשבון מראש, כי ההסכם ביניהם לא רק שהוא הסדר זמני בלבד עד למועד גיבוש ההסכם הכולל בין המדינה לבין הכס הקדוש, אלא שכוחו מוגבל. זאת לו בשל כך שנקבע שהמועצה רשאית (אם תחויב על ידי "גורם מוסמך"), לחדש את תביעתה נגד המשיב גם לאחר חתימה על הסכם הפשרה. כן נקבע כי במקרה שבו תוגש תביעה, לא תעמוד למשיב טענת התיישנות. הוראת סעיף 4 משמיטה את הקרקע מתחת לטענות המשיב, המבקש להקנות להסכם הפשרה תוקף מוחלט, בלתי מוגבל ואף "נצחי". על כן, אף אם סעיף 4 להסכם הפשרה אינו מהווה כשלעצמו נימוק לדחיית טענות המשיב, יש בו כדי לתמוך בעמדת המועצה בדבר זכותה העקרונית להשתחרר מההסכם.

23.           בעניין השתחררות מהסכם על ידי רשות מינהלית לא באנו לחדש הלכה. רשות מינהלית אינה משוחררת מקיום ההסכמים עליהם חתמה. עליה ככל בעל דין אחר - לקיים חוזים עליהם חתמה (עע"מ 8183/03 חברת החשמל לישראל בע"מ נ' מועצה אזורית הגולן, פסקה 15 לחוות דעתה של השופטת א' פרוקצ'יה (22.8.2010) (להלן: עניין חברת החשמל)). ככל בעל דין אחר נאמר עליה "חוזים יש לקיים" (בג"ץ 709/79 כהן נ' שר הבטחון, פ"ד לד(2) 465, 475 (1980); עע"מ 3081/10 תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ נ' מועצה אזורית חוף אשקלון, פסקה ל"ד (21.8.2011) (להלן: עניין תשתיות נפט); ע"א 9090/10 שרעבי נ' "עזריאלי" מושב עובדים להתיישבות חקלאית שיתופית בע"מ, פסקה 15 (9.7.2014); ע"א 4893/14 זועבי נ' מדינת ישראל - משרד האוצר, פסקה 27 (3.3.2016) (להלן: עניין זועבי); ע"א 3523/15 מפעלי תרנ"א מלונאות ונופש נ' רשות מקרקעי ישראל, פסקה 34 (19.3.2017)). אדרבה, בהינתן שמדובר ברשות ציבורית, חלה עליה ועל התקשרויותיה עם גורמים פרטיים בנוסף לדיני החוזים, גם מערכת כללים ועקרונות מן המשפט המנהלי. היינו חלה עליה חובה מוגברת לנהוג ביושר, בהגינות ובסבירות בכל הליכותיה (ע"א 9784/05 עיריית תל אביב יפו נ' ידידיה גורן, עו"ד, פסקה 24 (12.8.2009)). וכפי שנאמר בעניין חברת החשמל:

"המשפט מכיר, מצד אחד, בחובתה של הרשות השלטונית לכבד הסכמים שהיא צד להם במסגרת דין החוזים. בלא עמידה על תנאי זה, ייגרע ערכם של הסכמים שהמדינה מתקשרת בהם, ואמון הציבור במחוייבות הרשות לקיים התחייבויות חוזיות שהיא לוקחת על עצמה עלול להתערער. פגיעה כזו באמון הציבור אינה מצטמצמת למישור מעמדה של הרשות בתחום החוזים שהיא צד להם. היא מתרחבת לתחומים רחבים שהרשות הציבורית פועלת בהם, ועלולה לפגוע באמון האזרח כלפי השלטון כגורם המהווה דוגמה לקיום החוק ולכיבודו".

           יחד עם זאת, נאמר בהמשך כי:

"מנגד, הרשות השלטונית במסגרת תפקידה השלטוני, חייבת לשקול את צרכי הציבור ואת טובת הציבור. במקרה של ניגוד ביניהם, נדרשת שקילה ואיזון אינטרסים" [...].

"על שיקול הדעת של הרשות הציבורית בענין השתחררות מהסכם חלים כללי המשפט המינהלי. עליה לשקול שיקולים ראויים וענייניים. עליה להפעיל את שיקול דעתה בסבירות. השתחררות הרשות מכבלי חוזה, המצויה במתחם הסבירות, אינה מצדיקה התערבות שיפוטית גם אם ניתן היה לפעול אחרת [...]. עשיית איזון בין חובת כיבוד ההסכם לבין אינטרס הציבור בהשתחררות, נתונה לרשות המוסמכת, ובית משפט זה לא יתערב בכך אלא אם שיקול הדעת בענין זה הופעל משיקולים פסולים או בחריגה קיצונית ממתחם הסבירות.

חובת כיבוד הסכמים מזה, ואינטרס ציבורי נוגד מזה, מייבאים לתחומי האיזון שיקולים רבים ורחבים, ובהם - הגנה על אמינות השלטון שיש לה כמה פנים - אמינות בכיבוד הסכמים מן הצד האחד, אך גם אמינות הטמונה בקיום חובות השלטון בתחום האחריות הציבורית; הגנה על אינטרס ההסתמכות של הצד השני להסכם, אך בד בבד מודעות לקיום אינטרס הסתמכות מסוייג של הצד השני, האמור לצפות אפשרות כי במצבים חריגים, האחריות הציבורית הרחבה תצדיק השתחררות מכבלי החוזה; ועוד מגוון רחב של שיקולים.

האינטרס הציבורי שקיומו נשקל במסגרת האיזון הוא רב פנים, ותכניו משתנים מענין לענין. לאור עקרון כיבוד ההסכמים, נדרש אינטרס ציבורי בעל עוצמה מיוחדת כדי להצדיק השתחררות מהסכם. הנסיבות המצדיקות השתחררות של רשות ציבורית מחוזה שהיא צד לו אינן מעור אחד. יתכן שההשתחררות תבוא בשל שינוי נסיבות, אך יתכן גם שהטעם שבבסיסה יהיה צורך ציבורי חיוני, אף בלא שהתרחש שינוי מהותי בנסיבות [...]" (שם, פסקאות 22-15).

24.           הלכת ההשתחררות מאפשרת אפוא לרשות מינהלית הפועלת (גם) בגדרי המשפט הפרטי להשתחרר מחוזה שהיא צד לו, בלא שהדבר ייחשב כהפרת החוזה. השתחררות זו אפשרית רק אם "צרכי ציבור חיוניים" אינם מתיישבים עם המשך הקשר החוזי (ע"א 6328/97 רגב נ' משרד הביטחון, פ"ד נד(5) 506, 525 (2000); ע"א 6295/16 קוזלי נ' מדינת ישראל, פסקה 29 לפסק דינו של השופט נ' הנדל (3.6.2019); ע"א 1396/20 ישיבת הרב עמיאל נ' עיריית תל אביב-יפו, פסקה 25 (9.8.2022); ע"א 4872/17 המועצה המקומית זיכרון יעקב נ' מאיר אפרת אחזקות בע"מ, פסקה 52 (9.10.2018)). עם זאת, מתן תשובה לשאלה מהי העילה שבגינה יכולה הרשות המינהלית להשתחרר מחוזה עליו חתמה, אינה תמיד פשוטה (וראו: דפנה ברק-ארז משפט מינהלי כרך ג - משפט מינהלי כלכלי 239 (2013)).

25.           למשל, כבמקרה העומד לפנינו, הפסיקה הכירה ביכולתה של הרשות להשתחרר גם מהתחייבויות כלכליות על רקע של שיקולי תקציב, אולם זאת במקרים חריגים ונדירים בלבד (ע"א 250/88 קופת חולים של ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל נ' עיריית באר-שבע, פ"ד מג(4) 488 (1989) (להלן: עניין עיריית באר-שבע); ע"א 2553/01 ארגון מגדלי ירקות - אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' מדינת ישראל, פ"ד נט(5) 481, 528 (2005); דפנה ברק-ארז "השתחררות מחוזה של רשות מנהלית: מקרה מבחן לדואליות הנורמטיבית" המשפט יא 111, 127-124 (התשס"ז)), כאשר בעניין זה, לצד השיקולים הרלוונטיים לעניין שיש לקחת בחשבון, ובהם מידת הפגיעה בפרט לעומת הנזק שייגרם לציבור, יש לשקול גם את גובה הסכום השנוי במחלוקת בין הצדדים, המשליך גם על מידת הפגיעה באינטרס הציבורי באופן המצדיק השתחררות. וכפי שנאמר בעניין זועבי:

"ככלל, אני סבור כי אין להידרש להלכת ההשתחררות אלא כמוצא אחרון, באשר יישומה של הלכה זו מעורר שאלות לא פשוטות, ודומה כי לא בכדי מספר התקדימים בנושא זה אינו גדול [...]. הסכם השכירות מושא דיוננו לא כלל תנית השתחררות ולצורך החלתה של "הלכת ההשתחררות", על הרשות להוכיח קיומו של צורך ציבורי חיוני שאינו מתיישב עם המשך הקשר החוזי. בדרך כלל, הרשות תידרש להראות כי היה שינוי בנסיבות החיצוניות שביסוד כריתת החוזה [...], שאז תיבחן השפעת השתחררות הרשות מההתקשרות במונחי 'טובת הכלל'. במסגרת בחינה זו, יש ליתן משקל למידת הפגיעה בפרט כתוצאה מהפעלת הלכת ההשתחררות, כמו גם לאופיו ומידתו של הנזק שייצור החוזה לציבור במידה שלא יבוטל, ולערוך איזון ביניהם [...].

ניתן לטעון כי הלכת ההשתחררות חלה במקרה דנן, נוכח קיומו של צורך ציבורי חיוני בביטול ההסכם, לשם שמירה על ביטחונם של עובדי המשיבה ונוכח שינוי הנסיבות המהותי. מנגד, ניתן לטעון כי את הלכת ההשתחררות יש להחיל על הסכמים שנועדו עבור הציבור או חלק גדול ממנו, כמו בעניין רגב, שם ההתקשרות נגעה למסכות גז עבור הציבור. לשיטה זו, ספק אם יש להחיל את הלכת ההשתחררות על חוזה ספציפי לגבי מושכר ספציפי שהשפעתו על הציבור זניחה. 'אכן, ככלל, כאשר הסכום השנוי במחלוקת הוא קטן לא ניתן יהיה לומר כי קיים אינטרס ציבורי להשתחררות מהסכם' (עע"מ 8183/03 חברת חשמל נ' מועצה אזורית גולן, פס' 4 לפסק דינה של השופטת ע' ארבל (22.8.2010)). אלא שבבואנו לבחון קיומם של 'צרכי ציבורי חיוניים', החיוניות הנדרשת אינה חיוניות במובן המילולי הצר של 'הצלת חיים', אלא מדובר בחיוניות 'יחסית', דהיינו 'על הרשות לפעול בשם הגנה על אינטרס ציבורי חשוב וכבד משקל, שיש בו כדי להכריע את הכף על פי מבחן של איזון אינטרסים [...]'" (שם, פסקאות 46-45; ההדגשה במקור).

26.           דברים אלו נכונים גם בעניין כריתת הסכם של רשות ציבורית עם הפרט בענייני ארנונה, המהווה "הסכם שלטוני" (ע"א 2064/02 תשלובת אלוני בע"מ נ' עיריית נשר, פ"ד נט(1) 111, 118 (2004) (להלן: עניין אלוני)). בעניין זה אף נקבע כי תוקפו המחייב של הסכם בענייני ארנונה אינו שולל מיניה וביה את יכולתה של הרשות לסטות מהתחייבותה החוזית מקום שצרכי ציבור חיוניים מצדיקים זאת (עניין עיריית באר-שבע, עמ' 492). דברים כדרבונות במקרה זה בו מדובר כאמור בחוב ארנונה לא מבוטל כלל.

27.           בענייננו אף קיים היבט נוסף שיש לקחתו בחשבון והוא העובדה שהסכם הפשרה לא נקב מועד לסיום המשא ומתן בין המדינה לבין הכס הקדוש. עובדה זו דווקא מחייבת את המועצה לשקול את ענייניה בשנית תוך לקיחה בחשבון של כל השיקולים הרלוונטיים שנזכרו לעיל, ובתוך כך, בראש ובראשונה את טובת הציבור בכללותו. זאת גם אם נצא מנקודת ההנחה שמראש חשבה המועצה לתומה כי אין פסול בחתימה על הסכם ללא מגבלת זמן. וכפי שאמר בית המשפט בעניין תשתיות נפט, דברים המתאימים כמעט אחד לאחד לענייננו:

"כאן המקום להעיר, כי אין להלום שרשות ציבורית תחתום - בודאי בעניין פיסקלי, אך גם בעניין אחר שאינו חד כיווני מטבעו, כגון מכירת נכס או רכישתו - על הסכם בלתי מוגבל בזמן, דבר שהיה משגה מתחילה. ראוי כי יופנם על-ידי רשויות, שהסכמים צריך שיוגבלו בזמן (כפי שהיה ההסכם הקודם בין הצדדים). בודאי כך, כאשר ההסכם היה פשרה ששינתה מפשוטו של מקרא בהגדרות הארנונה [...]. על כן, גם אם לא כלל ההסכם דנא הוראת סיום "רגילה" ולא נקצב בזמן, אין לפרשו כעומד מעתה ועד עולם. ככלל חוזה בעל אופי דינמי (איננו מדברים במכירת נכס, למשל) אינו אמור לחייב את הצדדים לצמיתות, וכל אחד מהצדדים רשאי להביאו לידי סיום על ידי מתן הודעה זמן סביר מראש" (שם, פסקאות כ"ח-כ"ט).

28.           בהינתן האמור לעיל, עולה כי בנסיבות העניין לא נפל כל פגם בקביעת בית המשפט כי יש להחיל את הלכת ההשתחררות על הסכם הפשרה בענייננו. הצורך בגביית מס אמת גובר במקרה זה על אינטרס ההסתמכות על ההסכם, בהינתן בין היתר פרק הזמן המשמעותי שחלף מאז חתימת ההסכם והעובדה שהצדדים לקחו בחשבון מראש את האפשרות כי תוקפו של ההסכם מוגבל (כאמור לעיל לעניין הוראת סעיף 4 להסכם). כפי שציינה המועצה, אין מדובר בהסכם המבטא פשרה לגבי אופן סיווג הנכס לצרכי ארנונה (ובכך שונות נסיבות מקרה זה מנסיבות עניין אלוני עליו ביקש המשיב להסתמך), אלא בהסכם שנולד על רקע משא ומתן שהתנהל בין המדינה לכס הקדוש בנוגע לעניינים פיננסיים שונים, ונכונות מצד המועצה ליצירת "הסדר ביניים" לתקופת המשא ומתן. בנסיבות אלו, בחלוף 9 שנים, ומשאין צפי לסיום המשא ומתן, השתחררות המועצה אך מתבקשת, שכן מדובר במצב שבו המשך ההתקשרות "סותר באופן מהותי את דרישות הצדק, ואינו מתיישב עם אחריותה הבסיסית של הרשות הציבורית כלפי הציבור" כלשונה של השופטת א' פרוקצ'יה בעניין חברת החשמל (פסקה 21).

           אין גם לקבל את טענת המשיב בהקשר זה כי הצדדים צפו כי המשא ומתן ימשך שנים רבות וארוכות (ואף למעלה מ-7 שנים), וכי אין מדובר בגדר התפתחות בלתי צפויה, בהתחשב באמור בסעיף 4(ב) להסכם בדבר ויתור עתידי על טענת התיישנות. בעניין זה יודגש כי הסכם הפשרה נחתם על רקע תביעת המועצה לתשלום חיובי ארנונה משנת 2005, משכך כבר במועד החתימה על ההסכם (בשנת 2011) כמעט חלפה תקופת ההתיישנות לגבי תקופת החוב הראשונה, ולא ניתן ללמוד מעצם הוויתור על טענת התיישנות כדי ללמד על ציפייה למשא ומתן הנמשך עד עשור שנים.

29.           די באמור לעיל כדי לבסס את המסקנה האמורה. זאת מבלי לדון בטענתה של המועצה, הסומכת ידיה על קביעת בית המשפט המחוזי, כי הסכמתה להקטין את חיובי הארנונה בשיעור של 1/3 נעשתה ללא עיגון בדין - טענה אשר מעוררת לא פעם אי נחת.

           בהקשר זה גם ייאמר במאמר מוסגר כי אין בסיס לטענת המועצה כי טענות המשיב היו ראויות להישמע במסגרת הליך מנהלי עצמאי. המועצה היא זו אשר נקטה בהליך אזרחי נגד המשיב, ומה לה להלין על כך שהמשיב מעלה טענות, כולל טענות במישור המנהלי, בהתגוננות מפני התביעה שנקטה המועצה. כמו כן, מהעבר השני, ברור גם כי לא נפל פגם דיוני בכך שהמועצה בחרה להגיש תביעה אזרחית נגד המשיב, בה נטען מפורשות כי יכולה היא להשתחרר מההסכם.

           ומכאן לשאלת שיעור החיוב ותחולתו הרטרואקטיבית.

30.           בתביעתה ביקשה המועצה שהמשיב יישא בכל תשלומי הארנונה הנובעים מהתשלום החלקי בשיעור של 66% שהוא שילם מיום חתימת הסכם הפשרה. בית המשפט קבע כאמור כי אין מקום לחיוב המשיב באופן רטרואקטיבי, ועל כן החיוב ייעשה החל משנת 2020, מן המועד שבו הודיעה המועצה למשיב כי עליו לשאת בתשלומי הארנונה במלואם. בית המשפט ציין כי הכרעתו בסוגיה הרטרואקטיבית נעשית בהתאם להוראות סעיפים 2 ו-3 להסכם הפשרה. ואכן, בהוראותיו המפורשות של ההסכם עצמו ניתן ביטוי לבעייתיות ולמחלוקת שעשויה להתעורר לגבי סוגיית "החיוב הרטרואקטיבי".

31.           הנה כי כן, ההסכם אינו מבטא הסכמה אליה הגיעו הצדדים לעניין סוגיית החיוב הרטרואקטיבי, והוא אף פותח את הפתח להבאת סוגיה זו בהמשך לפני הכרעה שיפוטית. וכך קובעים סעיפים 2 ו-3 להסכם:

"2(א) במידה ובהסכם הכולל תיכלל קביעה בדבר שיעורה של הארנונה שעל הנתבעת לשלם לתובעת, כי אז תשלם הנתבעת, ממועד הקביעה ואילך, את שיעור הארנונה שנקבע כאמור.

(ב) במידה ובהסכם הכולל תיכלל קביעה באשר לחיובי הארנונה בגין התקופה שקדמה למועד ההסכם (להלן: 'הקביעה הרטרואקטיבית') יפעלו הצדדים בהתאם לקביעה הרטרואקטיבית.

3(א) במידה ובהסכם הכולל לא תיכלל קביעה באשר לחיובים בגין כל התקופה שקדמה למועד ההסכם הכולל כי אז ינהלו הצדדים משא ומתן בעניין זה, וככל שלא יעלה בידם לגבש הסכמה יהיה כל צד מן הצדדים זכאי להביא את שאלת החיוב הרטרואקטיבי להכרעה שיפוטית."

           בכלל מאתיים מנה. הוסכם כי אם המדינה והכס הקדוש יגיעו לכלל הסכם, ושאלת החיובים הרטרואקטיביים תיוותר במחלוקת, עניין זה יתברר במסגרת נפרדת. הדברים נכונים על דרך הקל וחומר כאשר המדינה והכס הקדוש לא הגיעו לכלל הסדר כולל, שעניין התשלומים הרטרואקטיביים שנוי במחלוקת, ומשלא הוכרע, דינו להתברר במסגרת דיונית נפרדת. על כך נסמך בית המשפט בהכרעתו.

           אמנם, לאחר השתחררות המועצה מההסכם, ניתן לסבור כי ההסכם מגיע לקצו על כל רכיביו ותנאיו. כפועל יוצא מכך, הצדדים ובכלל זה המועצה אינם כבולים גם להוראותיו בדבר אופן בירור סוגיית החיוב הרטרואקטיבי. יחד עם זאת, לא ניתן להתעלם מכך שהסוגיה לא הגיעה לכלל הכרעה והצדדים הותירו מחלוקת זו - גם למקרה שבו ייחתם הסכם בין המדינה לבין הכס הקדוש - למשא ומתן ביניהם ובמקרה הצורך להכרעה שיפוטית. על כן מוקשה מאוד בעיניי, מצד אחד, לפטור את המשיב מכלל התשלום הרטרואקטיבי כפי שקבע בית המשפט המחוזי - כאשר אף לעמדת המשיב עצמו בתשובתו לערעור המועצה, חלק זה של ההסכם "שריר וקיים" (פסקה 64-63 לתשובה); אך מצד שני, גם לעת השתחררות המועצה מההסכם, לחייב את המשיב במלוא התשלום הרטרואקטיבי, ללא בירור העניין כמותווה בהסכם, כפי שמבקשת המועצה. בעניין זה בית המשפט נתן את הכרעתו בהתעלם מהדרישה כי על הצדדים "לנהל משא ומתן" בסוגיה בטרם תובא להכרעה שיפוטית.

32.           בנוסף, בעניין זה, במידה מסוימת צודקת המועצה כי ההליך בבית המשפט המחוזי לא נסוב על סוגיה זו, כאשר המשיב העלה טענות נגד החיוב הרטרואקטיבי לראשונה בסיכומיו, בציינו רק כי "ההשתחררות לא יכולה לחול רטרואקטיבית" (פסקה 9) וכי "לא יכולה להיות מחלוקת כי לרשות שלטונית אין את הסמכות להודיע על יצירת חובות רטרואקטיביים" (שם, פסקה 11). על פני הדברים, הסוגיה הרטרואקטיבית מעלה בהקשר זה שאלות נוספות הטעונות בירור לגופן, מעבר לשאלה שהעלה המשיב בדבר האפשרות "להשתחרר" מן ההסכם באופן רטרואקטיבי. זאת שכן הסכם הפשרה אינו מבטא פשרה אליה הגיעו הצדדים בקשר לחיוב הארנונה גופו, אלא הסכמה על גביה חלקית עד לגיבוש הסדר כולל של הסוגיה ועד להכרעה בעצם קיומו של חיוב. מכאן גם עולה אפוא, שהשאלה אליה נדרש בית המשפט, האם מתקיימות במקרה זה נסיבות המצדיקות תיקון רטרואקטיבי של שומה (וראו למשל: עע"מ 4551/08 עיריית גבעת שמואל נ' חברת החשמל לישראל בע"מ, פסקה 57 (1.2.2011); עע"מ 1280/10 מעונות מכבי נ' עיריית רמת גן, פסקה 7 (18.3.2012)) תוך התייחסות בין היתר לשאלה האם רובץ לפתחו של המשיב אשם כלשהו, אינה הולמת בהכרח את הסוגיה במקרה זה.

           כך למשל, אין חולק כאמור כי במקרה זה מצד אחד, לא היה מצופה מהמשיב כי יישא במלוא תשלומי הארנונה בשנים האמורות; אך מצד שני, די ברור כי המועצה לא ויתרה על השלמת התשלום החסר כל אימת שההסכם היה בתוקף. המשיב אכן פעל בהתאם להסכם הפשרה, אולם נקודת המוצא ממנה יצאו הצדדים, על פי האמור בהסכם הפשרה עצמו, היא כי מדובר בהסדר ביניים בלבד. היינו, גם בהנחה המובנת מאליה כי המשיב יקיים את הסכם הפשרה ככתבו וכלשונו, הצדדים הניחו כי מדובר בהסדר הכפוף לקביעה סופית, שעשויה להביא גם לחיוב רטרואקטיבי. הדברים טעונים אפוא בירור והכרעה, לאחר מיצוי כאמור של הליכי המשא ומתן ובמקרה הצורך בהכרעה שיפוטית.

33.           לבסוף אעיר בקשר לטענות המועצה בדבר הותרת הפתח להליכי ערר והשגה, כי בהקשר זה מצא בית המשפט דרך נאותה, תוך שמירת טענות שני הצדדים, לאפשר למשיב לתקוף את החיוב שהושת עליו בדרכים המפורטות בדין, ולא נפל בכך כל פגם. גם לא מצאתי ממש בטענת המועצה כי מדובר בחיובי ארנונה "חלוטים", שעה שעל הצדדים חל במשך כל השנים מאז שנת 2011 הסדר שמשמעותו המעשית היא כי טרם ניתנה החלטה סופית בעניין חוב הארנונה.

           אוסיף כי בנסיבות האמורות, שעה שתוצאת פסק הדין מחייבת את המשיב בתשלום ארנונה למן המועד שבו הודיעה המועצה על השתחררותה מההסכם בשנת 2020, והסוגיה לגבי החיוב הרטרואקטיבי נותרה כאמור פתוחה, ממילא אין מקום להידרש לטענות בקשר לסוגיית ההתיישנות או השיהוי שהעלה המשיב.

           לסיכום: אמליץ לחבריי שערעור המשיב ידחה; ערעור המועצה יתקבל ברובו באופן שקביעת בית המשפט בדבר השתחררות המועצה מההסכם תעמוד על כנה; המשיב יחויב במלוא תשלום הארנונה החל מיום 17.6.2020; אך מנגד טענות הצדדים בעניין תשלום ההפרש בשיעור של 1/3 מחיוב הארנונה המלא החל משנת 2005 ועד ליום 17.6.2020 תהיינה שמורות להם ויובאו לכלל הכרעה (לאחר קיום משא ומתן) בתובענה נפרדת, במידת הצורך. בנסיבות העניין, לא הייתי מחייב איש בהוצאות זולתו.

ש ו פ ט

השופטת ג' כנפי-שטייניץ:

           אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

השופט י' כשר:

           אני מסכים.

ש ו פ ט

           הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט ד' מינץ.

           ניתן היום, ‏ל' באדר א התשפ"ד (‏10.3.2024).

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| ש ו פ ט | ש ו פ ט ת | ש ו פ ט |

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

21067750\_N15.docxמל