

**בבית המשפט העליון  
בשבתו כבית משפט לערעורים מינהליים**

**בר"ם 4530/15  
קבוע לדין: 30.1.2017**

**המועצה המקומית אעבלין**  
ע"י ב"כ עו"ד איתן צחור, עו"ד עסאם חטיב ואח'  
מרח' יגאל אלון 65, תל-אביב-יפו 6744316  
טל' 03-5622440, פקס 03-5622411  
דוא"ל etsachor@netvision.net.il

**ה מ ב ק ש ת**

**מוסד בית אלחנאן בע"מ**  
ע"י ב"כ עו"ד וסאם עזאם  
מאעבלין 30012, ת"ד 2040  
טל' 04-8682618, פקס 077-5571202

**ה מ ש י ב ה**

**היועץ המשפטי לממשלה**  
ע"י פרקליטות המדינה, משרד המשפטים  
מרח' צלאח א-דין 29, ירושלים 9711052  
טל' 02-6466590, פקס 02-6467011

**עמדה מטעם היועץ המשפטי לממשלה**

1. בהתאם להחלטת כבוד השופט ד' ברק-ארז מיום 6.10.2015 ולארכות שניתנו, ולהגשתה של הודעה על התייצבות היועץ המשפטי לממשלה בהליך דן, מוגשת בזאת עמדה מטעם היועץ המשפטי לממשלה, לקראת הדיון בבקשת רשות הערעור שבכותרת הקבוע להתקיים ביום 30.1.2017.
  2. הבקשה דן היא למתן רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים (כבוד השופט א' אליקים; להלן "בית המשפט לעניינים מינהליים") בעמ"נ 4107-01-15, שניתן ביום 27.5.2015.
  3. עניינה של הבקשה, בשאלת פירושו של הפטור מארנונה הניתן לפי סעיף 5(ה)(6) לפקודת מס העיריה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938 (להלן "הפקודה" או "פקודת הפטורים").
- סעיף זה קובע, כי לא תוטל ארנונה כללית, או אגרה, על שטח נכס המשמש ל"מעון כמשמעותו בתע"ס המספק הגנה וטיפול לילדים ולנערות בסיכון ובמצוקה; לענין זה, 'תע"ס' – הנחיות והוראות המנהל הכללי של משרד העבודה והרווחה (תקנון לעבודה סוציאלית – תע"ס), כתוקפן מזמן לזמן, המצויות לעיון הציבור בלשכות הסעד בלשכות המחוזיות של המשרד האמור".

4. מקריאת כתבי בי-הדין של המבקשת והמשיבה בהליך דנן, ופסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים, שהוא מושא בקשת רשות הערעור דנן, עולה, כי אין מחלוקת בדבר העובדות העיקריות. לפי עובדות אלה, המשיבה מאוגדת בחברה בע"מ ומפעילה מעון כמשמעותו בתע"ס המספק הגנה וטיפול לילדים ולנערות בסיכון ובמצוקה. בהיות המשיבה חברה, תכליתה "היא לפעול על פי שיקולים עסקיים להשאת רווחיה" (סעיף 11 לחוק החברות, התשנ"ט-1999). המבקשת, מועצה מקומית אעבלין, קבעה, כי תוטל ארנונה על המשיבה נוכח זה שהיא פועלת למטרת רווח. המשיבה עררה על ההחלטה לוועדת ערר, שדחתה את הערר. המשיבה הגישה לאחר מכן ערעור מינהלי לבית המשפט לעניינים מינהליים, שקיבל את הערעור וקבע כי מכוח סעיף 5ג(ה)(6) לפקודת הפטורים זכאית המשיבה לכך שלא תוטל עליה ארנונה לשנת 2013, בהיותה מעון כמשמעותו בתע"ס המספק הגנה וטיפול לילדים ולנערות בסיכון ובמצוקה, תוך שדחה את הפרשנות שהוצעה להוראת הפטור על ידי המבקשת.

5. השאלה העולה בענייננו היא שאלה משפטית בלבד, כפי שציין גם בית המשפט לעניינים מינהליים, והיא שאלת פרשנותו של סעיף 5ג(ה)(6) לפקודת הפטורים ומידת תחולתו של הפטור מתשלום ארנונה הניתן לפי סעיף זה, ביחס לנישומים הפועלים למטרת רווח. לטענת המבקשת, פרשנות תכליתית של הוראת הפטור מובילה למסקנה, כי אין להחיל את הפטור לגבי גופים הפועלים למטרת רווח, כדוגמת המשיבה, המאוגדת בחברה בע"מ. מנגד, חולקת המשיבה על פרשנות זו ומבקשת להותיר על כנו את פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים. לגבי שאלה זו תוצג להלן עמדת היועץ המשפטי לממשלה.

6. בטרם תוצג לגופה עמדת היועץ המשפטי לממשלה, יוזכר כי בהחלטת כבוד השופטת ברק-ארז במסגרת ההליך דנן מיום 19.4.2016, נקבע כי "בקשה זו תידון יחד עם התיק בבר"ם 6773/15 שלגביו ניתנה החלטה נפרדת" (בהחלטה מאותו יום בבר"ם 6773/15 קבעה כבוד השופטת ברק-ארז כי "הבקשה תועבר לדיון בפני הרכב ותישמע יחד עם ההליך בבר"ם 4530/15 [ההליך דנן; הח"מ]).

לגבי בר"ם 6773/15 המועצה המקומית אעבלין נ' מעונות ג'אודת נשאיבי בע"מ, ייאמר כי בו מתעוררת אותה שאלה משפטית בדיוק המתעוררת בהליך דנן, ואף מדובר באותה מבקשת בשתי הבקשות – מועצה מקומית אעבלין. בר"ם 6773/15 הוגשה על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בחיפה בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים (כבוד סגן הנשיא, השופט ר' שפירא) שניתן ביום 19.8.2015. גם שם, מדובר על תשלום ארנונה לשנת 2013 שהמבקשת, מועצה מקומית אעבלין, דרשה מהמשיבה, שהיא חברה בע"מ המפעילה מעון כמשמעותו בתע"ס המספק הגנה וטיפול לילדים ולנערות בסיכון ובמצוקה; גם שם המשיבה הגישה ערר לוועדת ערר, שדחתה את הערר; וגם שם קיבל בית המשפט לעניינים מינהליים את ערעורה של המשיבה וקבע כי היא זכאית לפטור מארנונה לשנת 2013 נוכח סעיף 5ג(ה)(6) לפקודת הפטורים.

## עמדת היועץ המשפטי לממשלה

7. פקודת הפטורים, ככתוב בכותרת המשנה שלה, קובעת "הוראות בנידון פיטורין מסויימים ממסי העיריה, ממסי מועצה מקומית, ממסי הרכוש העירוני וממס הרכוש החקלאי". סעיפים 3-5 לפקודת הפטורים, קובעים פטור חלקי מארנונה כללית, בתנאים המפורטים בהם, עבור שורה של סוגי מוסדות. סעיף 5ג, שנחקק במקור במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2003), התשס"ב-2002, קובע בסעיף-הקטנים (א)-(ד) כי על אף הוראות סעיפים 4 ו-5, כן תוטל ארנונה, אך בשיעורים מופחתים כמפורט שם, על הנכסים המפורטים בסעיפים 4 ו-5. סעיף 5ג(ה) קובע כי על אף הוראות סעיפים קטנים (א)-(ד), לא תוטל ארנונה על הנכסים המפורטים בהמשך, בפיסקאות (1)-(14) לסעיף-קטן (ה). כך נקבע בסעיף 5ג(ה):

"על אף הוראות סעיפים קטנים (א) עד (ד), לא תוטל ארנונה כללית או אגרה על שטח נכס המשמש לאחד מאלה:

"(1) [...];

[...];

(6) מעון כמשמעותו בתע"ס המספק הגנה וטיפול לילדים ולנערות בסיכון ובמצוקה; לענין זה, 'תע"ס' – הנחיות והוראות המנהל הכללי של משרד העבודה והרווחה (תקנון לעבודה סוציאלית – תע"ס), כתוקפן מזמן לזמן, המצויות לעיון הציבור בלשכות הסעד ובלשכות המחוזיות של המשרד האמור;

[...];

(14) [...]."

8. עמדת היועץ המשפטי לממשלה בשאלה זו, שתפורט להלן, היא שנוכח הוראת הפטור מושא הדיון, ועל רקע פסיקתו של בית המשפט הנכבד (ברוב דעות) בדנ"מ 6673/12 **עטרת בנות ירושלים נ' משרד הפנים – הממונה על מחוז ירושלים** בדבר פרשנות פקודת הפטורים, אזי אופן ההתאגדות, וכנובע מכך, שאלת הפעולה למטרת רווח, אינה צריכה בענייננו להילקח בחשבון לעניין מתן הפטור, ודי בכך שהמעון עונה להגדרה הקבועה בסעיף 5ג(ה) כדי להקים זכאות לפטור מארנונה. לפיכך, לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, זכאית המשיבה לפטור מארנונה ולא קמה עילה להתערב בפסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים.

9. בית משפט נכבד זה נדרש לפני אך פחות משנתיים, בפסק דין מיום 23.3.2015, בהרכב מורחב של שבעה שופטים [כבוד הנשיא (בדימ') א' גרוניס, הנשיאה נאור, המשנה לנשיאה א' רובינשטיין, השופט ס' גובראן, השופט ח' מלצר, השופט י' דנציגר והשופט י' עמית], במסגרת הליך של דיון נוסף, דנ"מ 6673/12 **עטרת בנות ירושלים נ' משרד הפנים – הממונה על מחוז ירושלים** (להלן "**הדיון הנוסף בפרשת עטרת בנות ירושלים**"), לשאלת פרשנות דומה של פקודת הפטורים, בהקשר של הוראת סעיף 4 לפקודה, לעניין הפטור החלקי מארנונה הניתן למוסד חינוך.

10. שם, השאלה היתה, האם סמכות הממונה על המחוז לפי סעיף 14 לפקודת הפטורים מאפשרת לממונה להתנות הכרה במוסד כמוסד חינוך, הנדרשת לצורכי פטור חלקי מארנונה לפי סעיף 4(א)(IV) לפקודה, בתנאי שלפיו על מוסד החינוך לתרום בפעולתו לקהילה המקומית. שם נטען על ידי המשיבים, לגבי התנאי הזה, כי פרשנות תכליתית של סעיפי הפקודה המדוברים מחייבת קביעה כזו, אף שלא נקבעה במפורש בלשון סעיף הפטור עצמו (וכך גם נקבע ברוב דעות בפסק הדין מושא הדיון הנוסף). כך גם טוענת המבקשת בענייננו, ביחס להיות הפעילות שלא למטרת רווח. בית המשפט הנכבד, בדיון הנוסף בפרשת **עטרת בנות ירושלים**, קבע (ברוב דעות), כי אין לעשות כן, ובכך נהפכה תוצאת פסק הדין שהתקבלה בפסק הדין מושא הדיון הנוסף. בית המשפט נימק את קביעתו בכך שמקום שאין עיגון בלשון הפקודה לפרשנות המוצעת בדבר תרומה לקהילה המקומית, אין לנקוט אותה, גם אם היה מדובר בפרשנות רצויה של הפקודה.

11. בענייננו, טוענת כאמור המבקשת טענה דומה לזו שטענו המשיבים בדיון הנוסף בפרשת **עטרת בנות ירושלים**. הטענה דומה במובן זה שלשיטת המבקשת, פרשנות תכליתית היא לקרוא אל תוך סעיף 5(ה)(6) לפקודת הפטורים את התנאי שלפיו המשיבה, המפעילה את המעון, אינה פועלת למטרת רווח כספי, וזאת כפי שנקבע בסעיפי פטור אחרים בפקודה. זאת הגם שאף לשיטת המבקשת (ככתוב בסעיף 4 לבקשת רשות הערעור, בעמ' 2), המשיבה עומדת בתנאי הפטור של היות מעון כמשמעותו בתע"ס המספק הגנה וטיפול לילדים ולנערות בסיכון.

12. כבוד השופט דנציגר, שנמנה עם שופטי הרוב בדיון הנוסף בפרשת **עטרת בנות ירושלים**, קבע שם בין היתר כדלקמן:

"אין כל מחלוקת, וגם לא הייתה כזו במסגרת עניין **מכללת הדרום** ובמסגרת עניין **היברו יוניון קולג'**, כי מטרתה של הפקודה נעוצה בתכליתה של הטלת ארנונה המהווה מס שמטילה רשות מקומית לצורך מימון שירותים מקומיים אותם היא מעניקה לתושביה [ראו: עניין **מכללת הדרום**, בפסקה ו(2); עניין **היברו יוניון קולג'**, בפסקה 12]. אין גם חולק כי הענקת פטור מארנונה לנישום אחד יכול שתכביר את נטל הארנונה על נישומים אחרים, ולכן על הנישום המבקש את הפטור להראות כי הוא נכנס בגדריה של הוראת חוק מפורשת המעניקה לו פטור זה [ראו: עניין **מכללת הדרום**, בפסקה ו(3); עניין **היברו יוניון קולג'**, בפסקה 13 והאסמכתאות הנזכרות שם]. ואולם, כאשר עסקינן בפרשנות הוראת חוק מפורשת, על לשונה לסבול את הפרשנות אותה מוצע לאמץ. בעניין זה, אין לי אלא לסמוך את ידי על דבריו של חברי השופט **עמית** בעניין **היברו יוניון קולג'** בכל הנוגע לטענה שהעלה לפנינו המערער באותו עניין, הוזה לטענתן של המשיבות בעניין שלפנינו:

'כאמור, טענה זו הגיונה בצידה, ולטעמי, היא אף משקפת את הדין הרצוי בנושא ארנונה. עם זאת, כמו כל חוק אחר, גם לעניין חוק מס, נקודת המוצא היא לשון החוק, והשאלה היא, אם לאפשרויות השונות יש עיגון, ולו מינימאלי,

בלשון ההוראה" (עניין קיבוץ חצור, בעמ' 56).  
 אלא שבחינה של לשון הפקודה מעלה כי סעיפי  
 הפטור הקבועים בסעיף 4 לפקודה מונים במפורש  
 מהם התנאים אשר בהתמלאם ייכנס הנישום  
 בגדרם, ובלשונם של תנאים אלה אין עיגון לקיומו  
 של קריטריון נוסף הבוחן האם המוסד תורם  
 בעיקר לתושבי הרשות המקומית" (שם, בפסקה  
 30) (ההדגשה הוספה – י. ד.)." (עמ' 8 לפסק הדין,  
 פסקה 18 לחוות דעתו של כבוד השופט דנציגר;  
 ההדגשות במקור).

13. נוכח פסיקת בית משפט נכבד זה (ברוב דעות) בדיון הנוסף בפרשת **עטרת בנות ירושלים**,  
 ובשים לב ללשון הוראת סעיף 5(ה)6 לפקודה, סבור היועץ המשפטי לממשלה, כי אין  
 לקבל את טענת המבקשת בענייננו. גם בענייננו, סעיף 5(ה)6 לפקודה קובע **במפורש** את  
 התנאים למתן פטור למעון כמשמעותו בתע"ס המספק הגנה וטיפול לילדים ולנערות  
 בסיכון ובמצוקה. אין בלשונו של סעיף 5(ה)6 לפקודה, כל עיגון לתנאי בדבר היעדר  
 פעילות למטרת רווח של מעון כמשמעותו בתע"ס המספק הגנה וטיפול לילדים ולנערות  
 בסיכון ובמצוקה לצורך אי הטלת ארנונה עליו.

14. המבקשת מוסיפה וטוענת, כי מבחינת פרשנות תכליתית, יש לראות את הסעיף כמכיל את  
 התנאי הזה, וטוענת, כי גם ניתן למצוא עיגון לשוני לתנאי הזה במה שניתן לכנות "סביבת  
 החוק". המבקשת מביאה בהקשר זה לביסוס עמדתה הפניות למקומות אחרים בפקודה,  
 לרבות בסעיף 5(ה) עצמו, בהם נמנה התנאי בדבר היעדר פעולה למטרת רווח לצורך פטור  
 מארנונה.

אלא שגם אם נניח, כי לשונה של סביבת החוק (הפקודה בענייננו), יכולה להשפיע על  
 פרשנותו של סעיף שבו לא נזכר התנאי במפורש, הרי שבחינה של סביבת החוק בענייננו,  
 שעליה עמד גם בית המשפט לעניינים מינהליים (ראו עמ' 6 לפסק הדין, פסקה 4),  
 מלמדת כי פסקה (6) **אינה הפיסקה היחידה בסעיף 5(ה) לפקודה שבו לא נמנה התנאי**  
**בדבר היעדר פעולה למטרת רווח או פעילות עסקית**. לצידה ישנן כמה וכמה פסקאות  
 נוספות שבהן לא נזכר התנאי הזה כמקנה אפשרות לפטור מארנונה. כך, פסקה (2)  
 שעניינה מקווה; פסקה (4) שעניינה מעון יום; פסקה (5) שעניינה מקלט לנשים מוכות;  
 פסקה (7) שעניינה מבנה המוחזק בידי תנועת נוער ומשמש בעיקר לקיום פעילויות  
 לחניכי אותה תנועה; פסקה (8) שעניינה מדרשה תורנית ציונית ללימודי יהדות וללימודי  
 ארץ ישראל; פסקה (9) שעניינה מפעל מוגן, לרבות מרכז עבודה שיקומית, המספק  
 תעסוקה לאנשים עם מוגבלות; פסקה (10) שעניינה מסגרת יומית שעיקר ייעודה מתן  
 שירות שיקום בתחום התעסוקה לנכי נפש; פסקה (11), שעניינה מסגרת יומית שעיקר  
 ייעודה מתן אבחון, שיקום, טיפול או הכשרה, מקצועיים-תעסוקתיים, לאנשים עם  
 מוגבלות; פסקה (13), שעניינה עד 200 מ"ר משטח מערכת לייצור חשמל על ידי שימוש  
 באנרגיית השמש בטכנולוגיה פוטו-וולטאית או תרמו-סולרית אשר אינה עושה שימוש  
 בדלקים פוסיליים כקבוע שם.

נוכח פסקאות אלה, שענייניהן מגוונים, וגם בהן לא נזכר תנאי בדבר היעדר פעילות עסקית או פעילות למטרת רווח, לא ניתן לומר שלשון הפקודה בכללותה קובעת כלל של היעדר פעילות כזו כתנאי לפטור מארנונה ושלפיכך, יש לקרוא תנאי זה גם לתוך פסקה (6), שהיא במוקד ענייננו, אף שלא נזכר בה.

15. ראו בעניין, גם את דבריהם, בדיון הנוסף בפרשת **עטרת בנות ירושלים**, של כבוד השופט גיזבראן (עמ' 14 לפסק הדין, פסקה 2 לחוות דעתו של כבוד השופט גיזבראן) ושל כבוד השופט עמית (עמ' 16 לפסק הדין, פסקה 2 לחוות דעתו של כבוד השופט עמית). כבוד השופט עמית הבחין שם, והדבר רלוונטי גם לענייננו, בין שאלה של פרשנות תכליתית של מילים **שנמצאות** בפקודה, לבין "הזרקת" תנאי, בלשונו של כבוד השופט עמית, **שאינו** נמצא בפקודה, אל תוך הפקודה. במילותיו:

"יש להבחין בין פרשנות של המונח 'מוסד חינוך' בסעיף 4(א)(iv) לפקודה, על פי המהלך הפרשני שעשה השופט רובינשטיין בעניין **מכללת הדרום**, לבין 'הזרקת' תנאי חיצוני של תרומה לקהילה אל תוך הסעיף. שאלה אחת היא אם מוסד כלשהו מהווה 'גן ילדים, בית ספר, סמינר או בית ספר מקצועי' (כלשון ס"ק (א)), ולעניין זה עשוי בית המשפט להידרש למהלכים פרשניים כפי שנעשה בעניין **מכללת הדרום**. ברם, משעה שנקבע כי מוסד מסוים אכן מהווה 'גן ילדים, בית ספר, סמינר או בית ספר מקצועי', אין הוא חדל לשמש ככזה בשל העובדה שתרומתו אינה מכוונת לקהילה. לכן, 'בית ספר' או 'סמינר' הנכנס בגדר הפטור, לא יאבדו את מעמדם ככאלה, רק מאחר שחלק מתלמידיהם אינם מבני הקהילה עצמה".

16. נוכח האמור לעיל – קרי, הוראת סעיף 5(ה)(6) לפקודת הפטורים, ואף סביבתו הלא-מונוליטית, וקביעותיו של בית המשפט הנכבד (ברוב דעות), בהרכב מורחב, בדיון הנוסף בפרשת **עטרת בנות ירושלים** לפני אך פחות משנתיים, בסוגייה שהקביעות בה עוסקות באותה שאלה עקרונית בדבר פרשנות פקודת הפטורים, ולכל הפחות בשאלה עקרונית דומה, לזו שבענייננו – סבור היועץ המשפטי לממשלה, כי אין מקום להתערב בפסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים ובקביעתו, המבוססת בדין, כי לא ניתן לפרש את הוראת הפטור מושא הבקשה כטענת המבקשת.

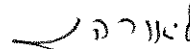
משמעות הדבר היא, כי הוראת הפטור לפי סעיף 5(ה)(6) לפקודה אינה מוגבלת בתחולתה אך לנישומים הפועלים שלא למטרת רווח, ועל כן המשיבה זכאית לכך שלא תוטל עליה ארנונה לשנת 2013 בעד השטח המשמש מעון כאמור, בהינתן שהיא עומדת בתנאי הפטור. משהמסקנה היא שלנוכח הוראות סעיף 5(ה)(6) לפקודה כיום, לא ניתן לקרוא לתוכו את התנאי בדבר היעדר פעילות למטרת רווח של המעון, אין צורך להידרש לשאלה האם מוצדק להוסיף לפקודה תנאי כזה, שאלה שלגביה יכולים להישמע נימוקים לכאן ולכאן.

היום, י"ט בטבת התשע"ז

17 בינואר 2017



יונתן נד"ב, עו"ד  
סגן בפרקליטות המדינה



ליאורה וייס-בנסקי, עו"ד  
סגנית בכירה א' (בפועל)  
בפרקליטות המדינה