

בשבתו כבית משפט לערעורים מינהליים

התיאטרון הלאומי הבימה בע"מ

על ידי ב"כ עוה"ד צבי בן אליעזר ו/או נטלי איתן
ו/או אוהד כרמי ו/או אייל אקשטיין ו/או פיני גלעד
מרחוב תובל 13, רמת גן 5252228
טלפון: 03-6954100 ; פקס: 03-6721310
zvi@be-law.co.il

המערערות

נ ג ד

1. עיריית תל אביב-יפו

2. מנהל הארנונה בעיריית תל אביב-יפו

על ידי ב"כ עו"ד ויוי משולם קור
השירות המשפטי בעיריית תל אביב
מרחוב אבן גבירול 69, בניין העירייה, תל אביב
טלפון: 03-7244225 ; פקס: 03-5216002

משיבים

3. היועץ המשפטי לממשלה

על ידי ב"כ עו"ד מפרקליטות המדינה,
משרד המשפטים
מרחוב צלאח א-דין 29 ירושלים, 91010
טלפון: 02-6466590 ; פקס: 02-6467011

מתייצב

בהליך

עמדה מטעם היועץ המשפטי לממשלה

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 19.3.2018, ולארכות שניתנו, מתכבד היועץ המשפטי לממשלה להגיש עמדתו בהליך שבכותרת, כדלקמן.

א. פתח דבר

1. שתיים הן הסוגיות המרכזיות שניצבות במוקד ההליך דנן. הראשונה: שאלת סיווג נכסה של המערערות – התיאטרון הלאומי הבימה בע"מ – לצרכי ארנונה, ובפרט האם יש לסווג תחת סיווג של "נכס אחר" או סיווג של "משרדים, שירותים ומסחר" (להלן: "מש"מ"); השניה: האם היה צורך בקבלת אישור השרים לשינוי שאותו ערכה המשיבה 1 בצו הארנונה בעניין זה.

2. בית המשפט קמא אשר נדרש לשאלות אלו מצא לדחות את עתירת המערערת, תוך שהוא קובע שיש לסווג את נכסיה תחת סיווג מש"מ. בהמשך לכך, קבע בית המשפט קמא כי היות והמשיבה 1 נדרשה לתקן את טעותה, אזי היא לא נדרשה לקבל את אישור השרים לכך. תוצאה זו אליה הגיע בית המשפט קמא מקובלת על היועץ המשפטי לממשלה, מן הטעמים שיפורטו להלן.

3. בטרם נצלול לגופם של דברים, מן הראוי להעיר כי מעיון בכתבי בית-דין של הצדדים ולמקרא פסק דינו של בית המשפט קמא, עולה כי קיימת מחלוקת בין המערערת לבין המשיבה 1 באשר לסיווג של נכס המערערת לצרכי תשלום הארנונה.

על-פי טענות המשיבה 1, חלה עליה חובה להתאים את תעריף הארנונה על תיאטראות למנעד התעריפים שנקבע בתקנות הארנונה ביחס לנכסים שהם בסיווג "משרדים, שירותים ומסחר". המשיבה 1 טוענת כי במשך שנים התעריף שבו חויבה המערערת לפי צו הארנונה היה נמוך מן התעריף המינימאלי שנקבע במסגרת סיווג ראשי זה, ומכאן הצורך בתיקון.

מנגד, על-פי טענות המערערת, הנכס של המערערת סווג היסטורית תחת סיווג ראשי של "נכס אחר", ובהתאם גם נקבעו בעניינה תעריפי הארנונה. לעמדת המערערת, תיקון הסיווג שערכה המשיבה 1 לנכס והתאמת התעריפים לסיווג החדש של "משרדים, שירותים ומסחר" נעשה בניגוד לדין.

4. כפי שיפורט להלן, עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא כי לצורך הכרעה בשאלה האם השינוי שנעשה על ידי המשיבה 1 בצו הארנונה היה טעון אישור של שרי הפנים והאוצר, אם לאו, אין הכרח להידרש לשאלה העובדתית כיצד סווג הנכס היסטורית על-ידי המשיבה 1. חלף זאת, השאלה שיש לבחון היא כיצד היה על המשיבה 1 לסווג את הנכס של המערערת בהתאם לדיני הארנונה.

כפי שעוד יורחב בהמשך, עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא כי החלטת המשיבה 1 לתקן את צו הארנונה ולהתאימו להוראות הדין אינה מחייבת את קבלת אישור שר הפנים ושר האוצר למהלך. טעם הדבר נעוץ בכך שמדובר בתיקון טעות שנפלה בצו הארנונה, כאשר טעות זו עולה כדי אי-חוקיות, שיש להסירה על דרך התאמת צו הארנונה להוראות הדין.

הילוך הטיעון בעמדה זו יעשה באופן הבא: תחילה, יעמוד היועץ המשפטי לממשלה על תמצית העובדות הצריכות לעניין ועל הכרעתו של בית המשפט קמא. לאחר מכן, תובא המסגרת הנורמטיבית הצריכה לעניין. לבסוף, ועל יסוד הנדבכים הקודמים, תובא עמדת היועץ המשפטי לממשלה לגופן של השאלות. יודגש, כי תמצית העובדות הרלוונטיות מובאת על בסיס פסק הדין של בית המשפט קמא ועל יסוד האמור בכתבי בית הדין של הצדדים, וזאת מבלי להכריע בשאלות העובדתיות, אשר אינן בידעתו של היועץ המשפטי לממשלה. כך בתמצית, וכעת ביתר הרחבה.

ב. רקע עובדתי ופסק דינו של בית המשפט קמא

5. כאמור, ההליך שלפנינו עוסק בהחלטת עיריית תל אביב-יפו (המשיבה 1) לשנות את תעריף הארנונה של תיאטרון הבימה (המערערת). לעמדת המערערת, מתחילת "דיני ההקפאה" בשנת 1985, המשיבה 1 חייבה את התיאטרון על-פי תת-סיווג של "אולמות המשמשים להצגות תיאטרון, מחול וקונצרטים" (להלן: "תת הסיווג"). תת-סיווג זה קבע תעריפים הדרגתיים לפי גודל הנכס, כאשר הסיווג הראשי של הנכס היה "נכס אחר" (עד ל-500 מ"ר, מ-501 ועד ל-750 מ"ר, בין 751 מ"ר ל-1000 מ"ר, ומ-1001 מ"ר ואילך).

6. מנגד, על-פי הנטען על ידי המשיבה 1, במהלך שנת 2016 הסתבר לה כי חלק מהתעריפים הקבועים בתת הסיווג נמוכים מהתעריף המזערי הקבוע לסיווג הראשי "משרדים, שירותים ומסחר" לפי תקנות הארנונה (התעריף המזערי עומד על סכום של כ-65 שקלים למ"ר והתעריף המרבי – 370 שקלים למ"ר לערך). לפיכך, ביקשה המשיבה 1 לתקן את תת-הסיווג כך שיתאם את התקנות, עליהן יעמוד היועץ המשפטי לממשלה להלן.

בתוך כך, פעלה המשיבה 1 לתקן את התעריף לגבי כלל השטח של הנכס בהתאם לתעריף המזערי שבתקנות (כ-65 שקלים). כך למשל, החיוב מ-501 מ"ר עד ל-750 מ"ר שעמד בזמנו על סך כ-57 שקלים (ולכן היה נמוך לשיטת המשיבה 1 מהתעריף המזערי), הועלה לסכום של כ-65 ש"ח. וכך גם, החיוב בגין 500 המ"ר הראשונים שעמד על כ-140 שקלים הופחת לסכום המזערי. זאת, למרות שתעריף זה עמד בטווח שבין התעריף המזערי לבין התעריף המרבי בתקנות.

7. לצורך תיקון תת-הסיווג פנתה המשיבה 1 לשר האוצר ולשר הפנים בבקשה לאישור חריג. בהמשך, וכפי שעולה מפסק הדין של בית המשפט קמא, השרים אישרו את ההפחתה לגבי החיוב בגין 500 המ"ר הראשונים – הפחתה שכאמור לא בהכרח נדרשה על-פי הדין, שכן היא היתה במנעד התעריפים המזעריים והמרביים שניתן להטיל לפי תקנות הארנונה. לגבי יתר השינויים שהתבקשו בתעריפים – כמו למשל, העלאת החיוב מ-501 מ"ר עד ל-750 מ"ר – השרים לא הביעו עמדה לכאן או לכאן, אלא ציינו כי "על העירייה לפעול בהתאם להוראות הדין לרבות תקנות [הארנונה]...".

בעניין אחרון זה העלתה המערערת שלוש טענות עיקריות. היועץ המשפטי לממשלה יציג אותן בתמצית, לצד עמדת המשיבה 1.

הטענה הראשונה שהועלתה היא, כי אישור השרים נדרש היות ושינוי התעריף על-ידי המשיבה 1 הביא לעליית שיעור החיוב השנתי במאות אחוזים. בתגובה, טוענת המשיבה 1 כי יסודו של התעריף המקורי הוא בטעות שנפלה, ולכן היא מוסמכת לתקנה בהתאם לתקנות הארנונה, ללא אישור השרים גם אם מדובר בהעלאה משמעותית.

הטענה השנייה, היא לגופו של הסיווג. לעמדת המערערת, הסיווג הנכון של הנכס הוא תחת סיווג ראשי של "נכס אחר" נוכח פעילותו הייחודית, גודלו הרב והעובדה שמדובר במוסד שהוא מלכ"ר. בהקשר זה, טוענת המשיבה 1 כי התיאטרון מתאים לסיווג של "משרד,

שירותים ומסחר" מאחר שהוא מקנה "שירותים" לציבור. עוד טוענת המשיבה 1, כי אין סיווג נפרד בתקנות הארנונה המתייחס למלכ"רים וכי המסגרת למתן הנחות והקלות בארנונה לגופים שאינם פועלים למטרות רווח היא פקודת מיסי העיריה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938.

הטענה השלישית מוסבת על טענת המערערת כי המשיבה 1 אינה יכולה לשנות את הסיווג נוכח עשרות השנים בהן חויבה על-פי סיווג של "נכס אחר". בעניין זה, המערערת מנסה להיבנות מפסק הדין בע"מ 867/11 **עיריית תל אביב-יפו נ' אי.בי.סי ניהול ואחזקה בע"מ** (פורסם בנבו, 28.12.14) (להלן: **עניין אי.בי.סי**), תוך שהיא טוענת כי יש צורך להחילו באופן סימטרי על יכולת העירייה לתקן טעויות עבר. המשיבה 1 דוחה טיעון זה ומאבחנת את ההלכה שנקבעה בפסק הדין, ככזאת שהקימה לרשויות המקומיות ולעיריות טענת הגנה בתחום דיני השיהוי, ואולם אין בפסק הדין כל קביעה המונעת מיכולתה של העירייה לתקן טעויות עבר.

8. ביום 15.9.2016 מצא בית המשפט קמא לדחות את עתירת המערערת. בפתח פסק דינו עמד בית המשפט קמא על העובדות הצריכות לעניין ועל "דיני ההקפאה" החולשים על הליכים כגון אלה. או-אז, נדרש בית המשפט קמא לשאלת הסיווג המתאים לנכס המערערת, וקבע שהסיווג הראשי המתאים לגישתו הוא מש"מ. וכך הטעים בית המשפט קמא את הכרעתו בשאלה זו:

"העותרת מספקת לציבור שירות רב מעלה של תיאטרון אמנותי ומקצועי המעלה מופעים בימתיים מתרבויות שונות, לאו דווקא בעלי תכנים ישראליים או יהודיים (הגם שזו נדמית עליי להיות אחת מתכליותיו החשובות ביותר) אלא אף ממדינות העולם. במובן זה העותרת נותנת שירות לציבור ועל כן, ניתן לסווגה בדלת אמות "שירותים" בדיבור "משרד, שירותים ומסחר". במובן זה, דומה התיאטרון לבית קולנוע, שאף הוא נכלל תחת "שירותים" בצו הארנונה. אני מתקשה לקבל את עמדת העותרת המשמיעה כי יש להוסיף ולסווג את הנכס שבהחזקתה כ"נכס אחר", כפי שגם נעשה עשרות שנים בעבר, עד לשנת 2015, הואיל והיא עושה בנכס שימוש ייחודי של קיום הצגות תיאטרון ומחול (סעיף 26 לעתירה); פעילותה ייחודית והיקף השטח המשמש אותה (12 דונם לערך) גדול במיוחד (סעיף 31 לעתירה); פעילותה אינה רווחית ויש לה חשיבות תרבותית ועל כן היא נתמכת כספית על ידי גורמים וביניהם העירייה.

מן ההיבט העובדתי, אין כל ראייה כי העירייה סיווגה בעבר את נכס העותרת כ"נכס אחר". או כי "ראתה ... בשימוש הנעשה ע"י העותרת כשימוש החוסה תחת ההגדרה 'נכס אחר' בתקנות (סעיף 30 לעתירה). מן ההיבט הנורמטיבי, הבכורה נתונה, כמבואר, לסיווג השימוש נכס

בהתאם לאחד מן השימושים הספציפיים הנזכרים בתקנות ההסדרים ולא תחת השימוש הטמיר של "נכס אחר". זאת – כל אימת שסיווג זה אפשרי הוא לא על דרך של עיקום הכתוב אלא בדרך המלך, וכזה הוא השימוש הנדון" (עמוד 4 לפסק הדין).

9. בהמשך לקביעה זו, פסק בית המשפט קמא כי המשיבה 1 לא נדרשה לקבל את אישור השרים לצורך העלאת סכום הארנונה בה חויבה המערערת, וזאת משום שפעלה לשם תיקון טעות עבר שנפלה בצו:

"על כן, צדקה העירייה עת העלתה את סכום הארנונה בגין השטח העולה על 500 מ"ר והעמידתו על הסכום המזערי בגין השימוש של "משרד, שירותים ומסחר". הימנעות העירייה מעשות כן בעבר, עד לשנת 2016, ראוייה אולי לביקורת, ברוח דברים שנאמרו בעע"מ 89/13 עיריית רמת גן נ' הראל, ניתן ביום 24.2.15, פורסם במאגר נבו, בהאי לישנא: "כאשר רשות מקומית מגלה כי ניתנה הנחה בארנונה המבוססת על טעות והיא אינה עושה דבר לתקנה היא מועלת בתפקידה כנאמנת הציבור (ראו: עע"מ 3081/10 תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ נ' מועצה אזורית חוף אשקלון פסקה ל"א (21.8.2011)). אם כן, אין ספק שמדובר ברשלנות...", אלא שהעותרת שנהנתה מן הטעות, אינה יכולה להישמע בטענה כי תיקונה הסב לה נזק ועל כן, מנועה (כביכול) העירייה מיישום הדין על העותרת" (עמ' 4 לפסק הדין).

10. על פסק הדין האמור, הוגש הערעור שלפנינו.

ג. המסגרת הנורמטיבית הצריכה לעניין

11. עד לשנת 1985 נהנו הרשויות המקומיות מסמכויות רחבות בכל הקשור להטלת ארנונה, שיעוריה ולסיווג הנכסים בעניינה. עד אותה העת, חלק מן הרשויות המקומיות השתמשו בסמכות האמורה על מנת להקטין את גרעון, באמצעות העלאה משמעותית של תעריפי הארנונה, ומנגד היו רשויות מקומיות שהקנו הנחות רבות לתושביהן. מטבע הדברים, בהעלאת התעריפים היה כדי להשליך על מדד המחירים לצרכן, תוך הכבדת נטל המס על תושבי הרשות. מצידו השני של המתרס, מתן ההנחות גרם לגידול הגרעון בתקציב הרשויות.

12. לפיכך, ועל רקע האינפלציה והגירעונות בתקציבי הרשויות, נקבעה החל משנת 1985 שורה של הגבלות סטטוטוריות על סמכותן של הרשויות המקומיות בענייני ארנונה. הגבלות אלו, שעודן מצויות עמנו, מכונות "דיני ההקפאה". בתוך כך, נקבע כי רשויות מקומיות שיבקשו לשנות את תעריפי הארנונה יידרשו לקבל אישור חריג מאת שר הפנים ושר האוצר. זאת,

הן לעניין העלאת תעריפים והן לעניין הפחתתם, בין אם באופן ישיר ובין אם באמצעות שינוי הסיווגים בצו הארנונה.

13. בשנת 1992 חוקק חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 (להלן: "**חוק ההסדרים**") במטרה להשיג את יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית ולעמוד במגבלת הגרעון לשנת הכספים 1993 (ראו סעיף 1 לחוק). בין היתר, חוקקו סעיפים 7-12 לחוק ההסדרים, הקובעים כללים ומגבלות ביחס להטלת ארנונה כללית על-ידי הרשויות המקומיות וביחס לשינוי ועדכון תעריפי הארנונה.

הסעיפים הרלוונטיים לענייננו הם סעיפים 8 ו-9 לחוק ההסדרים, במסגרתם נקבע כי השרים יקבעו סכומים מזעריים ומירביים לארנונה כללית, שתעריפי הרשות המקומית לא יעלו או יפחתו מהם; כי בכל שנה יהיה התעריף מבוסס על תעריף השנה הקודמת בתוספת שיעור עדכון שהוגדר בחוק; וכי על רשות מקומית המבקשת לשנות את התעריפים והסיווגים בצו הארנונה שלא בהתאם לכללי העדכון, לקבל אישור מהשרים על כך. וראו את נוסח סעיף 9 לחוק ההסדרים, ובפרט את סעיף קטן (ב)(2):

"9.

(א) השרים יקבעו בתקנות, סכומים מזעריים וסכומים מרביים לארנונה הכללית אשר יטילו הרשויות המקומיות על כל אחד מסוגי הנכסים, וכן רשאים הם לקבוע יחס בין הסכומים אשר יוטלו על כל אחד מסוגי הנכסים. הסכומים המרביים והמזעריים יעודכנו לכל שנת כספים, בהתאם לכללים שייקבעו בתקנות.

(ב) סכום הארנונה הכללית בשל מטר רבוע שתטיל מועצה על כל אחד מסוגי הנכסים, בכל שנת כספים, יהיה הסכום שהגיע כדין בשל מטר רבוע של אותו נכס בשנת הכספים הקודמת, בלא הנחה כלשהי אם ניתנה, בתוספת שיעור העדכון, ובלבד שהסכום שיוטל כאמור לא יפחת מהסכום המזערי ולא יעלה על הסכום המרבי שקבעו השרים בתקנות לפי סעיף קטן (א), ויהיה בכפוף לכל הוראה אחרת שנקבעה בתקנות כאמור ובכפוף לתקנות ולכללים לפי סעיף 8(ב); בתקנות לפי סעיף קטן (א) ובתקנות ובכללים לפי סעיף 8(ב) יכול שייקבע כי –

(1) רשות מקומית רשאית להעלות את סכומי הארנונה הכללית, דרך כלל או לסוג נכסים, בשיעור גבוה משיעור העדכון, ובלבד שהעלאת ארנונה בשל נכס שאינו מבנה מגורים תותנה

בהעלאת ארנונה בשל נכס מסוג מבנה מגורים, בהתאם לכללים שייקבעו בתקנות;

(2) רשות מקומית רשאית להטיל ארנונה שלא בהתאם לאמור ברישה, ובלבד שקיבלה לכך אישור השרים; ושלחה, בטרם פנייתה לקבלת אישור השרים, לכל מחזיק בנכס שבשלו בכוונתה להטיל ארנונה שלא בהתאם לאמור, ולענין נכס המצוי באזור חלוקת הכנסות כמשמעותו בסעיף 9(ב) לפקודת העיריות – גם לכל רשות מקומית המנויה בצו שניתן לפי הוראות הסעיף האמור, הודעה על כוונתה לעשות כן; בהודעה יצוין כי מועצת הרשות המקומית החליטה על שינוי סיווג או תת-סיווג, על העלאה או הפחתה, של סכום הארנונה הכללית, לפי הענין, וכי בכוונתה לפנות לשרים בבקשה לאישור כאמור; אישור השרים לפי פסקה זו יינתן עד יום 15 בדצמבר שלפני שנת הכספים שבשלה ניתן האישור, ולענין החלטה שהתקבלה כאמור בסעיף 276(ב) לפקודת העיריות – עד תום שישה חודשים מיום שהתקבלה החלטת המועצה בדבר הטלת ארנונה כללית כאמור באותו סעיף; תחילתו של אישור השרים בראשית שנת הכספים שבשלה הוא ניתן; שר הפנים או מי שהוא הסמיך לכך יודיע לוועדת הכספים של הכנסת על מתן האישור."

14. במהלך השנים, בהסתמך על חוק ההסדרים (אך לא רק בהתבסס עליו), הותקנו תקנות שנתיות ובהן הוראות בדבר סמכות השרים להקנות אישורים חריגים לשינוי שיעור הארנונה או הסיווג. בשנת 2007 הותקנו תקנות של קבע, המוכרות בתור תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007 (להלן: "**תקנות הארנונה**").

תקנה 10 היא התקנה הרלוונטית לענייננו, שכן זו מפרטת את הנסיבות בהן תזדקק הרשות המקומית לקבל את אישור השרים: אם היא מבקשת להטיל ארנונה בשנת כספים מסוימת שלא כאמור בכללי העדכון שבסעיף 9(ב) לחוק ההסדרים, ובתנאי שהסכום לא יעלה על הסכום המירבי ולא יפחת מהסכום המזערי; אם היא מבקשת **לשנות סוג, סיווג או תת-סיווג של נכס** שלא כאמור בתקנה 5 לתקנות ההסדרים; ואם בארבע שנים הקודמות להגשת הבקשה לאישור חריג הורחב תחום הרשות כדין והרשות מבקשת להטיל ארנונה **שלא על-פי הכללים לחישוב שטח הקבועים בתקנה 3(ב)**.

15. על רקע האמור, מתחדדת השאלה המשפטית העומדת ביסוד ההליך דנן והיא – האם תיקון טעות הנגועה באי-חוקיות שנפלה בצו הארנונה של המשיבה 1 מחייב אותה, בהתאם לדיני ההקפאה, לקבל את אישור השרים למהלך המתקן שבו נקטה, אם לאו. בנסיבות המקרה שלפנינו, סבור היועץ המשפטי לממשלה כי השינוי שנעשה בצו הארנונה, החל מ"המדרגה

השנייה" של השטחים בעניינה של המערכת, לא היה טעון אישור של השרים. לכך, יפנה עתה היועץ המשפטי לממשלה.

ד. עמדת היועץ המשפטי לממשלה

ד.1. שאלת הסיווג הראשי המתאים לתאטראות

16. השאלה הראשונה והמקדימה אליה יש להידרש היא שאלת הסיווג הראשי המתאים לתאטראות. בסוגיה זו, ולאחר קבלת עמדת משרד הפנים בנושא, סבור היועץ המשפטי לממשלה כי לא נפל פגם בפסק דינו של בית המשפט קמא ובדרך הילוכו הפרשנית.

17. בהקשר זה, היועץ המשפטי לממשלה יציין כי הסיווג "נכס אחר" הינו למעשה סיווג היסטורי, שנקבע בתקנות הארנונה בתקופה שבה מספר הסיווגים הראשיים היה מצומצם, ועל כן לא כיסה את כל סוגי הנכסים הקיימים.

משאלה היו בעבר פני הדין, היה צורך להשתמש **בסיווג שיורי**, לפיו יסווגו נכסים שלא נקבע להם סיווג מתאים אחר בתקנות. ברם, על פי פסיקת בית המשפט הנכבד, כאשר ישנה אפשרות לסווג סוג נכס על פי הגדרה ספציפית ומדויקת יותר, אזי יש להעדיף סיווג זה על פני סיווג שיורי של "נכס אחר" (ראו בר"מ 4021/09 **מנהל הארנונה של עיריית תל אביב נ' חברת מישל מרסיה בע"מ** (פורסם בנבו, 20.12.2010), פסקאות י"ב ו-ל"א לפסק דינו של כב' השופט רובינשטיין וההפניות המובאות שם). טעם הדבר הוא בתכליתו של הסיווג השיורי ובכך שהוא נועד למנוע מצבים שבהם לא ניתן יהיה להטיל ארנונה בגין שימושים מסוימים שלא פורטו בתקנות ההסדרים או בצו הטלת הארנונה. השימוש בסיווג השיורי נועד אפוא למנוע התחמקות מתשלום ארנונה, כאשר ישנו נכס שאינו מתאים לאף לא אחת מן הקטגוריות הספציפיות שנמנו בתקנות. ברם, הסיווג השיורי של "נכס אחר" לא נועד "למשוך" לתוכו נכסים אשר יכולים לחסות תחת קטגוריות ספציפיות.

18. עמדת משרד הפנים – המקובלת על היועץ המשפטי לממשלה – היא כי הסיווג הראשי המתאים לתאטראות הוא של מש"מ, תחת החלופה של שירותים. מספר אדנים עומדים ביסוד עמדה זו.

האזן הראשון מצוי לנו בהגדרת סוג הנכסים של "משרד, שירותים ומסחר" בתקנה 1 לתקנות הארנונה, ככאלו הכוללים גם בתי קולנוע: "משרד, שירותים ומסחר" – **לרבות** מיתקן חשמל, תחנת אוטובוס, מסעדה, **בית קולנוע**, תחנת דלק, חנות, רשת שיווק, דוכן, מרכול, בית מרקחת, סניף דואר וסוכנות דואר, שבהם ניתן שירות לציבור ולמעט בנק וחברת ביטוח" (ההדגשות הוספו – הח"מ). הווה אומר, מחוקק המשנה ביקש ליתן דוגמאות לסוגי הנכסים שיבואו בגדר "משרד, שירותים ומסחר", ומצא לכלול בהם גם בתי קולנוע, וזאת על דרך ההדגמה תוך שימוש בריבוי ההמחשה של "לרבות". לפיכך, בהינתן הדמיון שבין בתי קולנוע לבין תאטראות, במובן זה שבשניהם הציבור צורך תרבות ופנאי,

נראה כי לשון הגדרת מש"מ בתקנות אוצרת בקרבה חלל נורמטיבי מספק גם עבור תאטראות.

האזן השני, הממשיך את קודמו, מוסב על פרשנות התיבה "שירותים", במובן זה שלציבור אכן ניתנים במסגרת התאטראות שירותי תרבות ופנאי; ובלשונו של בית משפט קמא: "[...] בלא למצות, העותרת מספקת לציבור שירות רב מעלה של תיאטרון אמנותי ומקצועי המעלה מופעים בימתיים מתרבויות שונות, לאו דווקא בעלי תכנים ישראליים או יהודיים (הגם שזו נדמית עליו להיות אחת מתכליותיו החשובות ביותר) אלא אף ממדינות העולם. במובן זה העותרת נותנת שירות לציבור ועל כן, ניתן לסווגה בדלת אמות "שירותים" בדיבור "משרד, שירותים ומסחר". במובן זה, דומה התיאטרון לבית קולנוע, שאף הוא נכלל תחת "שירותים" בצו הארנונה".

האזן השלישי מוסב על הפרקטיקה הנוהגת ברשויות מקומיות נוספות. בהקשר זה, יצוין כי מבדיקה מדגמית שנערכה על ידי גורמי המקצוע במשרד הפנים, עולה כי ישנן רשויות מקומיות נוספות שנוהגות לסווג תאטראות תחת סיווג ראשי של מש"מ; או שהן כוללות תחת ההגדרה של בתי קולנוע גם תאטראות. אף שאין בפרקטיקה זו כדי להכריע את כף הפרשנות, הרי שיש בה כדי לחזק את הטעמים הפרשניים האחרים.

19. סיכומה של נקודה אחרונה זו, היא כי לעמדת היועץ המשפטי לממשלה לא נפל דופי משפטי בהחלטתה של המשיבה 1 לסווג את נכסה של המערערת תחת סיווג ראשי של "משרדים, שירותים ומסחר".

"אישור השרים" - האם נדרש בנסיבות הערעור דנו?

20. הסוגיה השנייה שמעוררת המערערת בטענותיה, היא כי אפילו היה נכון לסווג את נכסיה תחת סיווג ראשי של "מש"מ", או להעלות לה את התעריף, אזי נדרש היה לקבל את אישור השרים למהלכים אלה, וזאת בהתאם לדיני ההקפאה. ואולם, לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, הכרעה בסוגיה זו **בנסיבות המקרה דנו**, מחייבת לגבש עמדה בשאלה האם תיקון טעות מובהקת שנגועה באי-חוקיות שדבקה בצו הארנונה, כפי שטוענת לכך המשיבה 1, מחייב לקבל את אישור השרים לכך.

21. עיון בפסיקת בית המשפט הנכבד מעלה, כי שאלת תיקון הטעות אינה חדשה עמנו, ולאחרונה אף זכתה לדיון מקיף במסגרת פסק הדין בע"מ 7904/16 **עיריית תל אביב יפו נ' חרחס** (פורסם בנבו, 1.11.2018) (להלן: "**עניין חרחס**"). עמדת שופטי הרוב, כפי שזו נכתבה על-ידי כב' השופט הנדל אליו הצטרפה כב' השופטת וילנר (בניגוד לעמדתו החולקת של כב' השופט (בדימוס) שהם), היא כי בחינה תכליתית של דיני ההקפאה מלמדת שאלו לא נועדו להצר את יכולתה של הרשות המקומית לתקן טעות שדבקה בה אי-חוקיות מובהקת. כך, למשל, נקבע בסעיף 2 לפסק דינו של כב' השופט הנדל:

2. [...] לתפיסתי, פרשנות תכליתית של תקנה 3(ב) לתקנות ההקפאה מלמדת כי מחוקק המשנה מעולם לא התיימר להעניק "תעודת הכשר" גורפת לשיטות חישוב הנגזרות באי חוקיות חמורה, רק משום שהן עמדו, במקרה – או שלא במקרה – בתוקף במועד ההקפאה. [...]

מטבע הדברים, כאשר שינוי שיטת החישוב אינו נעשה ביוזמת הרשות, אלא נכפה עליה הר כגיגית בידי הדין הישראלי – משום שהשיטה הקיימת נגועה באי חוקיות היורדת לשורשה – אין בשינוי כדי לאיים על היציבות והאחידות; אדרבה, הוא משרת אותן. תקנות ההקפאה נועדו להגביל את שיקול הדעת הרחב שהופקד בעבר בידי הרשויות המקומיות, אך אין כל סיבה להניח שהן מבקשות להסיר מעל הרשויות את עול שלטון החוק, ולהנציח שיטות חישוב מפלות".

כב' השופטת וילנר הצטרפה לפסק דינו של כב' השופט הנדל, תוך שהיא מבהירה את עמדתה כדלקמן:

"אני מסכימה עם חברי, השופט נ' הנדל, כי אין מניעה לתקן אי חוקיות מובהקת אשר נפלה בצו ארנונה, ולדעתי תיקון מעין זה איננו עומד בסתירה עם הוראות סעיף 3(ב) לתקנות ההסדרים".

וראו גם את קביעות בית המשפט הנכבד בע"מ 11137/04 יעקובוביץ נגד מועצה מקומית אעבלין (פורסם בנבו, 26.12.2005):

"ואולם, אין תכליתן של הוראות ההקפאה למנוע העלאת סכום הארנונה "אם הסכום שנקבע בשנה הקודמת מבטא הפחתה מסכום הארנונה שהגיע כדין... או אם הסכום שנקבע בשנה הקודמת נובע מטעות בחישוב הסכום המגיע כדין" (פרשת החברה לכבלים ולחוטי חשמל בישראל הנ"ל). בע"מ 104/03 קפלן נ' עיריית רמת גן, פ"ד נח(3) 769 התייחס השופט ת' אור לאחת מהוראות ההקפאה, וכך כתב: 'תכליתה של תקנה 4(א) אינה למנוע הטלת ארנונת אמת על פי צו הארנונה כפי שהיה בתוקף גם שנה קודם לכן. אין תכליתה לשמר טעויות, אם היו כאלה, במדידת שטחי דירות, או לקבוע חיובי ארנונה מוטעים בשיעור פחות מן המגיע על פי צו ארנונה תקף ומחייב. צודקת המשיבה בעמדתה על פיה לא שינוי של הסוג או הסיווג או תת הסיווג נעשה על ידה בשנת 2000 - שהרי השינוי שבתקנה 4(א) מתייחס לשינוי בצו הארנונה - אלא התאמה של חיוב הארנונה לסיווג המתאים בצו הארנונה, אשר בו לא חל כל שינוי. אין זה מתקבל על הדעת שטעות או מחדל יונצחו עקב דיני ההקפאה של הארנונה... תוצאה כזו גם גורמת לחוסר שוויון בין מי שמשלמים ארנונת אמת לבין מי שמשלמים ארנונה בשיעור מופחת רק בשל טעות או מחדל בעבר."

23". להשלמת התמונה יצוין, כי בית משפט זה כבר קבע בעבר ש"אין זה מתקבל על הדעת שטעות או מחדל יונצחו עקב דיני ההקפאה" (ע"מ 104/03 קפלן נ' עיריית רמת גן, פ"ד נח(3) 769, 772 (2004), ובהתאם לכך הובהר כי אם נכס כלשהו נהנה מחמת טעות, דיני ההקפאה לא בהכרח יחייבו המשך התנהלות על פי אותה טעות (ראו: ע"מ 8223/07 היים נ' מועצה אזורית דרום השרון, פסקה 16 וההפניות שם (26.6.2011)). אך לפני זמן קצר ניתן בבית משפט זה פסק הדין בעניין חרחס, שבו נדונה הוראה בצו הארנונה של עיריית תל אביב-יפו המקנה הנחה לחיוב שטח מרתף בוילות. השאלה שהתעוררה באותו מקרה הייתה אם ניתן להורות לעירייה לפעול להענקת ההנחה גם לבעלי מרתפים בבית משותף, או שמא הדבר מנוגד לדיני ההקפאה. בית משפט זה קבע בדעת רוב (מפי השופט נ' הנדל) כי דיני ההקפאה "נועדו להגביל את שיקול הדעת הרחב שהופקד בעבר בידי הרשויות המקומיות, אך אין כל סיבה להניח שהן מבקשות להסיר מעל הרשויות את עול שלטון החוק, ולהנציח שיטות חישוב מפלות" (שם, בפסקה 2 לפסק דינו).

עוד נפנה, בהקשר לענייננו זה, לפסק הדין בע"מ 1214/06 **המועצה האזורית דרום השרון נ' מחצבות חצץ ואבן טייבה בע"מ** (פורסם בנבו, 13.1.2008) (להלן: "**עניין המועצה האזורית דרום השרון**"), שבו נדונה חוקיות תיקון צו הארנונה כך שיעלה בקנה אחד עם הגדרתן של מחצבות בתקנות הארנונה. וכך נקבע בפסק הדין:

7". [...] השאלה המתעוררת היא האם שינוי הסיווגים והתעריפים בהתאם לקבוע בתקנות ההסדרים מהווה שינוי סיווג האסור לפי תקנות ההסדרים עצמן. בית המשפט קמא מצא כי גם כשהמדובר בשינוי סיווג הנעשה במסגרת תקנות ההסדרים – המדובר עדיין בשינוי אסור. אקדים ואומר, כי דעתי בשאלה זו שונה ולפיה מהלכי המועצה בצוים ובחייבים דגן לא הביאו לשינוי סיווג האסור על פי הוראות ההקפאה. לשם הכרעה בשאלה זו יש לעמוד תחילה על תכליתן של הוראות ההקפאה. תכליתן המרכזית של הוראות ההקפאה, ובכלל זה ההוראות בדבר קביעת תעריפי מינימום ומקסימום והאיסור על שינוי סיווג, היא כאמור "ריסון והגבלת העלתם של תעריפי הארנונה המוטלת על ידי הרשויות המקומיות וזאת בכדי למנוע השפעות שליליות על משק המדינה" (ע"מ 3874/02 עיריית חדרה נ' חברת שיקרצ'י תעשיות (1995) בע"מ, פ"ד נח(5) 877, 886 (2004)).

[...]

בענין דגן מוצא אני כי מהלכיה של המועצה עלו בקנה אחד עם תכלית זו של ריסון הרשויות המקומיות. בתקנות ההסדרים נקבע תעריף

מינימום ומקסימום שיחול על נכסים מסוג "תעשייה", ומחצבות בכלל זה, ובפעולותיה התאימה המועצה את צו המיסים לטווח זה. לפיכך, המועצה לא ביקשה לקבוע בעצמה תעריף גבוה למחצבות, אלא פעלה בהתאם למצוות המחוקק ומחוקק המשנה.

מכאן שהתאמת צו הארנונה של המועצה לתקנות ההסדרים אינה מהווה שינוי סיווג אסור. אדרבא, על המועצה היתה מוטלת החובה מכוח תקנות הארנונה לעשות כן, ולתקן בכך את טעויותיה בשנים הקודמות בהן קבעה את חיובי הארנונה שלא כדין וכנדרש ממנה. לענין זה אין חשיבות לעובדה שהמועצה ביצעה את ההתאמה של צו המיסים רק בשנת 1998, ולא בשנת 1994 – שנת שינוי התקנות. הן בשנת 1994 והן בשנת 1998 מתקיימת אותה תכלית מרכזית, והיא קביעת תעריף הארנונה בהתאם לתקנות הארנונה, תוך עמידה בכללים שקבע השלטון המרכזי. לא יתכן, כי בשל הטעות שבפעולתה של המועצה ימנעו הוראות ההקפאה את התיקון בהתאם לתקנות ההסדרים."

22. נראה כי פסיקה זו, המצטרפת לפסיקה קודמת בעניין תיקון טעות שנפלה בעניינו של נכס ספציפי,¹ מבטאת מגמה נמשכת בפסיקתו של בית המשפט הנכבד לפיה יש לפרש את דיני ההקפאה באופן תכליתי. פסיקה זו מציבה במרכזה חתירה למציאת איזון ראוי ומדויק בין הצורך להותיר לרשויות המקומיות מרחב מסוים של גמישות לצורך תיקון טעויות מובהקות של אי-חוקיות שנפלו בצווי הארנונה שלהן; לבין הצורך לשמור על מצוות המחוקק הראשי שביקש להכפיף את שיקול דעתן החקיקתי של הרשויות המקומיות למשטר של אישור ובקרה מצד השלטון המרכזי.

23. לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, יישום פסיקה זו על נסיבות המקרה שלפנינו, מוביל למסקנה לפיה רשות מקומית שמבקשת לתקן טעות שנפלה בצו הארנונה – מקום שבו התיקון נדרש ומחויב על מנת לתקן ולהסיר אי-חוקיות מובהקת – אינה נדרשת לפנות ולקבל את אישור השרים למהלך.

הגיון הדבר נעוץ בכך ששר הפנים ושר האוצר, כמו-גם הרשויות המקומיות, מחוייבים ונדרשים לפעולה בהתאם לדין ועל כן מחוייבים שניהם להסרת אי-חוקיות. על כן, תיקון הצו והתאמתו להוראות הדין אינם בבחינת אקט חקיקתי שיש שיקול דעת בצדו, הטעון את בחינתם ואישורם של השרים.

24. נותר אפוא לבחון האם בנסיבות המקרה דנן, הטעות שביקשה המשיבה 1 לתקן אכן באה בקהלן של אותן טעויות, שדבק בהן פגם מובהק של אי-חוקיות. על שאלה זו סבור היועץ המשפטי לממשלה, כי יש להשיב בחיוב.

¹ ראו למשל: ע"מ 4068/10 עיריית חולון נ' קר פרי בע"מ (פורסם בנבו, 20.12.11), פסקאות 9-10 לפסק דינה של כב' השופטת (כתוארה אז) נאור.

ראשית, מקום שבו נכס המערערת סווג בעבר תחת סיווג ראשי של "נכס אחר", חלף הסיווג הראשי הנכון שהיה לסווגו בהתאם להגדרות שנקבעו בתקנות הארנונה – "מש"מ", היא מסוג הטעויות שעניינן באי-חוקיות. במצב דברים זה, וכעולה למשל מפסק הדין בעניין **המועצה האזורית דרום השרון**, ניכר כי המשיבה 1 היתה מחויבת בתיקון צו הארנונה ובהתאמת הסיווג הראשי של נכס המערערת לקבוע בתקנות הארנונה.

שנית, תיקון תעריף הארנונה החל מ"המדרגה השניה" של שטחי המערערת – באופן שיתאים לתעריף המינימאלי שקבוע בתקנות הארנונה לנכסים מסוג "משרדים, שירותים, מסחר" – מהווה אף הוא תיקון טעות שעניינה באי-חוקיות מובהקת. תעריף הארנונה שנקבע בעבר בצו הארנונה של המשיבה 1 סתר את מנעד התעריפים שנקבע בתקנות הארנונה, ועל כן תיקונו היה מחויב על מנת להסיר את אי-החוקיות ועל מנת להתאימו להוראות הדין.

25. אשר על כן, סבור היועץ המשפטי לממשלה כי המשיבה 1 לא נדרשה לקבל את אישורי השרים לתיקון שביקשה לעשות, שכן תיקון צו הארנונה נעשה על-מנת להסיר אי-חוקיות מובהקת שדבקה בו.

היום, ה' באדר א תשע"ט
10 בפברואר 2019

רן רוזנברג, עו"ד
סגן בכיר במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה