

עת"מ 12606-04-18
עת"מ 32545-09-18
עת"מ 59661-06-18
עת"מ 12034-06-18
עת"מ 9094-04-18

בבית משפט מחוזי מרכז
בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים
לפני כבוד השופט שמואל בורנשטיין

בעניין שבין:

- העותרות:**
1. **בן גוריון ראשון לציון – מרכז מסחרי בע"מ**
ע"י ב"כ עו"ד רונית פלג
מרחוב מנחם בגין 52, תל אביב, 67137
טל': 03-6372500 ; פקס: 03-6372520
2. **ג'י ישראל מרכזים מסחריים בע"מ, ח.פ. 511774150**
3. **ה.ה. משקיעים במקרקעין בע"מ, ח.פ. 520025388**
4. **תפוז נכסים ויזום בע"מ, ח.פ. 520010869**
5. **בנייני יסקו לבניין ומקרקעין בע"מ, ח.פ. 510629322**
ע"י ב"כ עו"ד ממשד עו"ד כץ איצקוביץ' KGI, עורכי דין
מרחוב יוסף קארו 19, תל אביב, 61073
טל': 03-6252525 ; פקס: 03-6252526

- נ ג ד -

המשיבה:

עיריית ראשון לציון
ע"י ב"כ עו"ד נעמה כליף
מהלשכה המשפטית של עיריית ראשון לציון
מרחוב הכרמל 20, ראשון לציון, ת.ד. 5500, 7528413
טל': 03-9547254 ; פקס: 03-9547364

ובעניין:

היועץ המשפטי לממשלה
ע"י ב"כ עו"ד מפרקליטות מחוז מרכז-אזרחי
מדרך מנחם בגין 154, בית קרדן, תל אביב, 6492107
טל': 073-3736262 ; פקס: 02-6468017

עמדה מטעם היועץ המשפטי לממשלה

בהמשך להודעתו בדבר התייצבותו להליך מתכבד בזאת היועץ המשפטי לממשלה להביא את עמדתו בסוגיות המשפטיות המתעוררות בהליך, בהתבסס על החומר שהונח לפניו והמסגרת הנורמטיבית הרלוונטית, ובשים לב למסגרת העובדתית כפי שעולה מכתבי הטענות.

א. פתח דבר:

1. עניינם של ההליכים דנן בהחלטת המשיבה – עיריית ראשון לציון (להלן: "העירייה") משנת 2017, להעלות את תעריפי הארנונה בתת סיווג "מעברים ו/או שטחים המשמשים להולכי רגל בלבד, במרכזי קניות (קניונים)", לתעריף המינימום של נכס מסוג "משרדים, שירותים ומסחר", (66.82 ש"ח למ"ר לפי צו הארנונה 2018 לעומת התעריף הקודם – 27.39 ש"ח למ"ר) בהתאם לקבוע בתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), תשס"ז-2007 (להלן: "תקנות ההסדרים"), וזאת ללא אישורם של שרי הפנים והאוצר (להלן: "השרים").
2. נגד החלטה זו של העירייה, הוגשו מספר עתירות מנהליות (אשר אוחדו להליך זה).
3. בית המשפט הנכבד ביקש בהחלטתו מיום 19.7.2019 לקבל את עמדת היועץ המשפטי לממשלה, תוך מתן דגש לנושאים הבאים:
 - א. הצורך בקבלת אישור השרים לשינוי אותו ערכה המשיבה בצו הארנונה;
 - ב. סיווג המעברים לצרכי ארנונה, ובפרט האם יש לסווגם כ"משרד שירותים ומסחר" או באופן אחר;
 - ג. מהי משמעות החלטת שר האוצר ושר הפנים מיום 31.12.2003 בדבר אישור חריג להטלת ארנונה לפי חוק התכנית הכלכלית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003, ומה נפקותה לשינוי התעריף מושא ענייננו.
4. ביום 16.9.2019 הוגשה בקשת הבהרה מטעם המדינה במסגרתה התבקש בית המשפט הנכבד להבהיר בהחלטתו, האם בנסיבות שבהן ביחס לסוגיות העולות בעתירה הוגשו בעבר עמדות מטעם היועץ המשפטי לממשלה בשני הליכים שונים (עניין התיאטרון הלאומי ועניין לשכת המסחר), ניתן להסתפק בהגשת עמדת הרגולטורים הרלוונטיים – משרד הפנים ומשרד האוצר.
5. ביום 18.9.2019 נתקבלה החלטת בית המשפט, לפיה "עמדת היועץ" ש בשני התיקים שהוזכרו מוכרת. נדרש להעביר התייחסות לשאלות שהופנו ליועץ" ש בקשר עם המקרה הקונקרטי כאמור בהחלטת מיום 19.7.19. סבורני כי ההחלטה מדברת בעד עצמה ואינה טעונה כל הבהרה נוספת".
6. בהמשך להחלטה זו, בחן היועץ המשפטי לממשלה את הדברים והחליט כאמור לעיל, להתייבץ להליך זה.
7. עמדת היועץ המשפטי לממשלה, אשר תפורט להלן, הינה כי ככל ששטחי המעברים מהווים שטח לוואי ושירות לנכס העיקרי, על פי מבחני הפסיקה, יש לראותם כחלק מהשטח העיקרי ולסווגו בהתאם לסיווג הנכס העיקרי. מאחר שהמקרה הנדון עוסק בסיווג מעברים במרכזי קניות וככל שהעירייה מסווגת את מרכזי הקניות תחת "משרדים שירותים ומסחר", הרי שהסיווג המתאים למעברים, ככל שמדובר בשטח לוואי, הינו "משרדים שירותים ומסחר".
8. בענייננו, כאשר היה קבוע בצו המיסים של העירייה תעריף הנמוך מהתעריף המינימאלי הקבוע בתקנות ההסדרים לאותו סיווג, הרי שמדובר בתעריף שאינו חוקי, ולפיכך, העירייה הייתה מחויבת להתאים את התעריף, לכל הפחות לתעריף המינימאלי הקבוע בדיון.

9. לאור האמור לעיל, משהעירייה ביקשה במסגרת בקשתה לאישור חריג לשנת 2017 להעלות את התעריף לסיווג "מעברים ו/או שטחים המשמשים להולכי רגל בלבד במרכזי קניות (קניונים) באזורים א' ו-ב'" לתעריף מינימום של סיווג "משרדים שירותים ומסחר", לא היה צורך באישור השרים, ולפיכך, בקשת העירייה נדחתה בהיעדר צורך באישור השרים.

ב. המסגרת המשפטית

10. סעיף 8(א) לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 (להלן: "חוק ההסדרים" או "החוק"), קובע כדלקמן:

"מועצה תטיל בכל שנת כספים ארנונה כללית, על הנכסים שבתחומה שאינם אדמת בנין; הארנונה תחושב לפי יחידת שטח בהתאם לסוג הנכס, לשימושו ולמקומו, ותשולם בידי המחזיק בנכס".

11. סעיף 8(ב) לחוק ההסדרים מסמיך את השרים, שר הפנים ושר האוצר, לקבוע בתקנות "את סוגי הנכסים וכן כללים בדבר אופן חישוב שטחו של נכס, קביעת שימושו, מקומו וסיווגו לעניין הטלת ארנונה כללית". סעיף 8 קובע את הקריטריונים להטלת ארנונה על ידי רשות מקומית. כעולה מנוסח הסעיף, קריטריונים אלו תחומים לסוג הנכס, לשימושו ולמקומו. יוער, כי סעיף זה החליף את סעיפים 274-275 לפקודת העיריות (נוסח חדש), אשר אף הם התייחסו לאותם שלושה קריטריונים: סוג הנכס, שימושו ומקומו.

12. במסגרת סעיף 9 לחוק ההסדרים נקבע, כי השרים יקבעו סכומים מזעריים ומרביים לארנונה כללית שתעריפי הרשות לא יעלו או יפחתו מהם; נקבעו כללים לעניין עדכון סכומי הארנונה; והוסדרה האפשרות לשינוי התעריפים והסיווגים בצו הארנונה שלא בהתאם לכללי העדכון, וזאת באמצעות הגשת בקשה לאישור חריג לשרים.

13. קביעת תעריפי הארנונה על ידי הרשות המקומית, מוגבלת בשורה של הוראות דין המכונות "דיני ההקפאה", אשר נחקקו החל משנת 1985. הסמכות להטיל ארנונה נותרה בידי הרשויות המקומיות, אולם דיני ההקפאה הגבילו את כוחן של הרשויות המקומיות לשנות את תעריפי הארנונה ללא אישור חריג מאת השרים. זאת, הן לעניין העלאת תעריפים והן לעניין הפחתתם, בין אם באופן ישיר ובין אם באופן עקיף – באמצעות שינוי הסיווגים בצו הארנונה.

14. בהסתמך על ההוראות האמורות ואחרות, הותקנו במהלך השנים תקנות שנתיות ובהן הוראות בדבר סמכות השרים ליתן אישור חריג להעלאת שיעור הארנונה או לשינוי סיווג. בשנת 2007 הותקנו תקנות הסדרים במשק המדינה, שהן תקנות של קבע.

15. בתקנות ההסדרים נקבעה רשימה של סוגי נכסים, וכן נקבעו בהן תעריפי המינימום והמקסימום להטלת ארנונה (סעיפים 6-7 לתקנות ההסדרים), אשר מתעדכנים מדי שנה. כך, מובאים התעריפים לנכסים מסוגים שונים כגון: "מבנה מגורים", "משרד, שירותים ומסחר", "בנק וחברת ביטוח", "תעשייה", "בית מלון", "בית מלאכה", "אדמה חקלאית", "קרקע תפוסה", "קרקע תפוסה במפעל עתיר שטח", "חניון", "מבנה חקלאי" ועוד.

16. בסעיף 5 לתקנות ההסדרים קבוע הכלל האוסר על שינוי סוג, סיווג או תת-סיווג של נכס באופן המשפיע על סכום הארנונה שהרשות המקומית רשאית להטיל עליו. בסעיף 8 לתקנות ההסדרים נקבע, כי תעריפי הארנונה מן השנה הקודמת יוותרו בעינם, למעט עדכונים השנתי בהתאם לנוסח הקבוע בחוק.

17. בסעיף 10(א)2 לתקנות ההסדרים נקבע החרג, המאפשר למועצת הרשות המקומית לשנות סיווג שלא כאמור בסעיף 5, דהיינו לשנות סיווג באופן המשפיע על סכום הארנונה, בתנאי שניתן לכך אישור השרים.
18. על בסיס רשימת סיווגי הנכסים, ותעריפי המינימום והמקסימום הקבועים בתקנות ההסדרים, מוציאות המועצות הנבחרות של הרשויות המקומיות את צווי הטלת הארנונה בכל שנה ושנה.

ג. מן הכלל אל הפרט

ג.1 הצורך באישור שרים לתיקון התעריף

19. לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, תיקון צו ארנונה על מנת לתקן טעות ולהסיר אי-חוקיות מובהקת מצו הארנונה, אינו בבחינת אקט חקיקתי שיש שיקול דעת בצדו, הטעון את בחינתם ואישורם של השרים.
20. בפסק דין שניתן אך לאחרונה בע"מ 9662/16 התיאטרון הלאומי הבימה בע"מ נ' עיריית תל אביב-יפו (פורסם בנבו, 26.9.2019) (לעיל ולהלן: "עניין התיאטרון הלאומי"), אומצה עמדה זו של היועץ המשפטי לממשלה. כך בפסקה 26 לפסק דינו של כב' השופט מזוז:

"[...] אציין עם זאת כי מקובלת עלי עמדת העירייה והיועץ המשפטי לממשלה, כי מקום שמדובר בתיקון "אי-חוקיות מובהקת", היינו שהגביה בעבר הייתה בניגוד לדין, אזי לא נדרש אישור השרים לתיקון המעוות (השוו: ע"מ 11137/04 יעקובוביץ נ' מועצה מקומית אעבלין, [פורסם בנבו] פסקה 10 (1.12.2005); ע"מ 1214/06 המועצה האזורית דרום השרון נ' מחצבות חצף ואבן טייבה, [פורסם בנבו] פסקה 7 (13.1.2008); עניין חרחס, פסקה 2 לפסק דינו של השופט הנדל). אלא שבענייננו, אין מדובר כאמור במקרה של אי-חוקיות מובהקת, או בכלל."

מצ"ב עמדת היועץ המשפטי לממשלה בעניין התאטרון הלאומי כנספח 1.

21. היועץ המשפטי לממשלה יפנה בהקשר זה גם לפסק הדין בע"מ 7904/16 עיריית תל אביב יפו נ' חרחס (פורסם בנבו, 1.11.2018). 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 שאלה 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:

"[...] לתפיסתי, פרשנות תכליתית של תקנה 3(ב) לתקנות ההקפאה מלמדת כי מחוקק המשנה מעולם לא התיימר להעניק "תעודת הכשר" גורפת לשיטות חישוב הנגועות 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".

22. 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".

23. וראו גם את קביעות בית המשפט העליון בעע"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). בעע"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" (עע"ס 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: עע"ס 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).

24. עוד יפנה היועץ המשפטי לממשלה בהקשר זה לע"מ 1214/06 המועצה האזורית דרום השרון נ' מחצבות חצץ ואבן טייבה בע"מ (פורסם בנבו, 13.1.2008), בו נדונה חוקיות תיקון צו הארנונה כך שיעלה בקנה אחד עם הגדרתן של מחצבות בתקנות הארנונה. כך 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 ובחיובים דנן 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) 886, 877 (2004)).

[...]

בענין דנן 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".

25. הנה כי כן, בנסיבות המקרה שלפנינו, שבו קבוע בצו המיסים תעריף שאינו חוקי, שהרי התעריף הקודם היה נמוך מהתעריף המינימאלי הקבוע בתקנות ההסדרים לאותו סיווג הרי שהעירייה הייתה מחויבת בתיקון צו הארנונה בדרך של העלאת התעריף לכל הפחות לתעריף המינימלי, בהתאם להוראות הדין.

26. לאור האמור לעיל, משהעירייה ביקשה במסגרת בקשתה לאישור חריג לשנת 2017 להעלות את התעריף לסיווג "מעברים ו/או שטחים המשמשים להולכי רגל בלבד במרכזי קניות (קניונים) באזורים א' ו-ב'" לתעריף מינימום של סיווג "משרדים שירותים ומסחר", הבקשה נדחתה על ידי השרים בנימוק "לא נדרש אישור השרים לשם העלאת התעריף עד לתעריף המינימום הקבוע בתקנות". בקשת העירייה ותשובת משרד הפנים צורפו כנספח 1 - 2 (בהתאמה) לכתב התגובה.

ג.2 סיווג "מעברים במרכזי קניות"

27. שאלה נוספת שעולה בהחלטת בית המשפט הנכבד היא באשר ל"סיווג המעברים לצרכי ארנונה, ובפרט האם יש לסווגם כ"משרד שירותים ומסחר" או שמא באופן אחר".

28. הפסיקה התוותה מבחן לקביעה האם יחידות שטח סמוכות ייחשבו כנכס אחד לעניין סיווג, או שמא יסווגו כנכסים נפרדים: אם מדובר ב"מתקן רב תכליתי", קרי שיחידותיו הסמוכות משמשות עבור מטרות שונות, כל חלק יסווג בנפרד בהתאם לתכליתו. לעומת זאת, אם תכלית השימוש בכל חלקי השטח היא זהה, הרי שהסיווג יהיה אחד.

29. לעניין זה ראו בר"ס 5299/05 עיריית רמת גן נ' אורי חן, פסקה 11 (פורסם בנבו, 2.11.2006):

"כאשר מדובר ב"מתקן רב-תכליתי" בעל שימושים מגוונים, שניתן להפריד בין מתקניו השונים, יסווג כל חלק בנפרד לפי השימוש שנעשה בו ועל פי תכליתו. לעומת זאת, כאשר הפעילויות המבוצעות בחלקים השונים משולבות זו בזו ותכליתן אחת, אין מקום לפצל את הסיווג (ראו עניין גולדהמר, בפסקה 14 לפסק דינה של השופטת ארבל ובפסקה 5 לפסק דינה של השופטת נאור). אשר לסמיכות בין החלקים השונים, דעתי היא כי לא הסמיכות הפיזית היא שמכריעה את הכף, אלא הסמיכות המהותית (ראו בפסקה 5 לפסק דינה של השופטת נאור). "(ההדגשה אינה במקור – הח"מ).

30. בעניין זה נקבעו שני מבחני עזר לקביעה אם מדובר ב"מתקן רב תכליתי": המבחן הראשון הוא מבחן הזיקה בין תכליתה של יחידה אחת לתכלית היחידה הסמוכה; המבחן השני נוגע לשאלה האם השימוש בחלק ספציפי של הנכס הוא הכרחי למהות הארגון המחזיק בנכס ולשימוש תכליתי (לעניין זה ראו: עע"מ 803/15 עיריית פתח תקווה נ' קונטאל אוטומציה ובקרה בע"מ (פורסם בנבו, 13.9.2017) (להלן: "עניין קונטאל").

31. וכך נקבע בהקשר זה בע"א 7975/98 אחוזת ראשונים רובינשטיין שותפות רשומה נ' עירית ראשון לציון (פורסם בנבו, 9.2.2003):

"השאלה היא, אם כן, מתי נאמר כי ביחידות שטח סמוכות נעשה שימוש שונה בכל אחת מהן, המצדיק סיווג נפרד, ומתי נאמר שגם אם בכל אחת מיחידות אלה מתרחשת אמנם פעילות שונה, משולבות פעילויות אלה זו בזו ותכליתן אחת ועל כן אין מקום לפצלן לצורך הסיווג. לעניין זה הוצעו מספר מבחנים. מבחן אחד הוא, בחינת קיומה של זיקה בין תכליתה של יחידה אחת לבין תכליתה של יחידה סמוכה. אם קיימת זיקה כזו, נראה ב'מתקן הרב-תכליתי' נכס אחד ואילו בהעדר זיקה כזו, הרי שכל יחידה תסווג בנפרד (ע"ש 944/93 (ת"א) פרג' אולפני צילום בע"מ נ' מנהל הארנונה בעירית תל-אביב-יפו (לא פורסם)). מבחן אחר הוא, האם השימוש בחלק ספציפי, הכרחי למהות הארגון העיקרי בנכס ולמימוש תכליתו (ע"ש 28/90 אגד אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ נ' עיריית דימונה (לא פורסם); ע"ש 122/00 (לעיל)) (פסקה 9 לפסק הדין)".

32. באותו עניין אף נקבע, כי מבחנים אלה אינם רשימה סגורה לצורך בחינת שאלת הסיווג, וכי בעת בחינת סיווג של נכס יש לבחון כל מקרה לגופו, ובהתאם לצו הארנונה הרלוונטי ביחס לאותו הנכס.

33. בהקשר הפרטני של מעברים במרכזים מסחריים, כבר נפסק כי אלה מהווים חלק בלתי נפרד מבתי העסק באותם המרכזים, ראו לעניין זה ע"א 9368/96 מליסרון בע"מ נ' עיריית קרית ביאליק, פ"ד נה(1) 156, 166 (1999):

"במקרה שבפנינו, הבאים בשערי המערערות עושים כן בעיקר על-מנת לבקר בבתי העסק שבעליהם שוכרים את שטחי הקניון שברשותה. אין כל ספק, כי ריכוז בתי עסק רבים במקום אחד, לצד העובדה שהמעברים בין בתי העסק הללו מקורים, ממוזגים ומאובטחים על-ידי המערערות, והאפשרות העומדת בפני המבקרים בקניון לחנות חינום במגרשי החניה של המערערות, מעודדים את המבקרים להעדיף את הביקור בקניון מביקור באזורי מסחר אחרים. כך הוא הדבר אף לגבי אזורי הגינון שבקניון, אשר מקנים לקניון פן אסתטי המושך מבקרים וקונים פוטנציאליים. לתכונות אלו של האזור הציבורי יש אפוא ערך כלכלי לא מבוטל בעבור המערערות, הנהנית מהגדלת מספר המבקרים בקניון ויכולה הודות לכך לדרוש דמי שכירות גבוהים יותר מבעלי העסקים השוכרים ממנה שטחים.

לא זו אף זאת: כאמור, המערערות מאפשרות להקים במעברים דוכנים תמורת תשלום דמי שכירות. המערערות נהנית אפוא מן האפשרות לגבות דמי שכירות נוספים מלבד אלו הנגבים מבעלי העסקים השוכרים ממנה חנויות, וזאת לנוכח מספר המבקרים הרב בקניון. אכן, הביקוש לשכירת דוכנים מן המערערות, וכתוצאה מכך גם גובה דמי השכירות הנדרשים על-ידי המערערות, מקורם בתכונה זו של הקניון...

לבסוף, המערערת הודתה בסיכומיה, כי בגין השטחים שהיא משכירה לדוכנים במעברים שבין החנויות, מוטלת עליה חובת תשלום ארנונה. יוצא אפוא, כי המערערת טוענת כי היא משוחררת מתשלום ארנונה בגין חלקים מן האזור הציבורי שבהם לכאורה היא אינה משתמשת. ברם, ניסיונה של המערערת לחלק את הנכס שבהחזקתה לחלקים ולקבוע לכל חלק מעמד שונה לעניין גביית הארנונה הוא מלאכותי ומנוגד לתכלית החוק, המבקש דווקא לפשט את אופן גביית הארנונה ולייעלו.

34. בהתאם לאמור, עמדת היועץ המשפטי לממשלה היא כי השאלה האם שטח מעברים הוא אכן שטח נלווה לנכס העיקרי או מהווה יחידה נפרדת ועצמאית, צריכה להיבחן על-ידי הרשות המקומית, בכל מקרה לפי נסיבותיו ובהתאם למבחני הפסיקה אשר פורטו לעיל. אם הרשות המקומית רואה את אותם הנכסים כנלווים לנכס העיקרי, המשמשים כ"כלי שרת" לנכס העיקרי וטפלים לו, יש לסווגם בהתאם לסיווג הנכס העיקרי. סיווג כזה משקף את השימוש שנעשה בשטחי המעברים, אשר נובע מהשימוש בנכס העיקרי אותו הוא משרת, ואת העובדה שאילולא השימוש בנכס העיקרי, לא היה נעשה שימוש באותם המעברים.

35. היועץ המשפטי לממשלה יציין בהקשר זה, כי בפסק דין שניתן בבג"ץ 5082/18 שורץ הוס קולקשיין בע"מ ו-60 אח' נ' שר הפנים (פורסם בנבו, 1.9.2019), נידונה שאלת חיוב בארנונה של שטחי מעבר במתחם מסחרי בעיריית בני ברק. שם העירייה ביקשה את אישור השרים לצורך הוספת תת-סיווג חדש – "שטח ציבורי במרכז קניות (קניון)" – והשרים אישרו הפחתה בהשוואה לתעריף הכללי שחל לגבי שטחי מסחר, אך לא במידה שביקשה הרשות המקומית שהייתה מביאה להפחתה באופן חלקי מהתעריף הקבוע בתקנות בהתאם לסיווג "משרדים, שירותים ומסחר". בעתירה ביקשו לטעון, שתעריפים אלו הם בלתי סבירים באופן קיצוני, בשים לב בין השאר לתעריפים הקבועים בצווי ארנונה של רשויות סמוכות אחרות. במסגרת ההליך, ביקש בית המשפט הבהרות בכל הנוגע להשוואת תעריף שטחי המעבר לרשויות מקומיות סמוכות ולאורן מצא, כי העתירה אינה מצדיקה את התערבות בית המשפט. יצוין, כי לאורך ההליך לא הייתה מחלוקת בשאלת סיווג המעברים בסיווג ראשי "משרדים, שירותים ומסחר".

36. עמדתו העקרונית של היועץ המשפטי לממשלה בדבר אופן סיווגם של נכסים אשר נלווים לנכס עיקרי, כפי שהיא עולה גם בהליכים דנן, הובאה לאחרונה בעת"מ 22366-04-15 לשכת המסחר ת"א והמרכז נ' עיריית תל אביב יפו (פורסם בנבו, 27.3.2019) (לעיל ולהלן: "עניין לשכת המסחר"), שם עמדת היועץ המשפטי לממשלה הייתה, כי "ככל שחניון ללא תשלום מהווה שטח לוואי ושירות לנכס העיקרי, על פי מבחני הפסיקה, יש לראותו כחלק מהשטח העיקרי ולסווגו בהתאם לסיווג הנכס העיקרי. לעומת זאת, ככל שהחניון ללא תשלום הינו יחידה נפרדת ועצמאית המהווה חלק ממתקן רב תכליתי, יש לסווגו לפי הסיווג המתאים לו עצמו בצו הארנונה של הרשות המקומית".

מצ"ב עמדת היועץ המשפטי לממשלה כפי שהוגשה בעניין לשכת המסחר כנספח 2.

37. עמדה זו התקבלה בפסק דינו של כב' השופט בכר. לעניין שאלת סיווג הנכס בהתאם לסיווג העיקרי. ראו פסקאות 22-26 לפסק הדין בעניין לשכת המסחר:

"כאמור, לעמדת היועמ"ש ובהתאם למבחני הפסיקה, מקום בו נמצא שהחניונים הם "נכס נלווה" לנכס העיקרי, יש לחייבם לפי הנכס העיקרי;

העירייה תומכת בעמדת היועמ"ש ולגישתה פועל יוצא מכך הוא שיש לבטל את הסיווג הספציפי לחניונים ולחייב את כל החניונים לפי השטח העיקרי, כיוון שכולם מוחזקים ביחד עם הנכס העיקרי; לעומת זאת לשיטת העותרים, מקום שבו נקבע סיווג ספציפי בצו הארנונה כמו בענייננו, יש חובה לפצל את הנכס ולחייב את היחידה הנלווית לפי הסיווג הספציפי, וזאת בהתעלמות ממבחני הפסיקה בנושא שימוש נלווה ומתקן רב תכליתי.

כפי שיפורט להלן, עמדת היועמ"ש מקובלת עלי. בהתאם לפסיקה, גם בהינתן סיווג ספציפי יש לבחון האם יש מקום לפצל את הסיווג ולחייב את החניונים בנפרד מהנכס העיקרי, או שמא לחייבם ביחד עם הנכס העיקרי בהיות נכס נלווה בלבד.

כידוע, סיווג הנכס נעשה לפי השימוש שנעשה בו. שאלת פיצול הסיווג בין חלקים שונים של אותו נכס נדונה לא אחת בפסיקה, ונקבע כי "כאשר מדובר ב'מתקן רב-תכליתי' בעל שימושים מגוונים, שניתן להפריד בין מתקניו השונים, יעשה הסיווג לפי השימוש והתכלית של כל חלק בנפרד ואילו כאשר הפעילויות המבוצעות בחלקים השונים משולבות זו בזו ותכליתן אחת, אין מקום לפצל את הסיווג" (ע"א 8838/02 אבי גולדהמר ושות' נ' עיריית חיפה, [פורסם בנבו] פס' 5 לחוו"ד כב' השופטת נאור (20.9.2006) [להלן: "עניין גולדהמר"]).

גם כשקיים סיווג ספציפי, בית המשפט העליון קבע במפורש כי "מקום בו מדובר ב'מתקן רב תכליתי' בו הפעילויות השונות משולבות זו בזו ותכליתן אחת – אין מקום לפצלן לצורך הסיווג לנתחים קטנים וטפלים למהות העיקרית" (ע"מ 803/15 עיריית פתח תקווה נ' קונטאל אוטומציה ובקרה בע"מ, [פורסם בנבו] פס' 32-33 (13.9.2017) [להלן: "עניין קונטאל"]), באותו עניין היה קיים סיווג ספציפי למשרדי תעשייה, ובית המשפט העליון קבע כי יש לבחון האם המשרדים מושא המחלוקת הם נכס נלווה או עצמאי).

מעניין קונטאל נלמד, כי גם בהינתן סיווג ספציפי, על הרשות המקומית לבחון האם ענייננו בנכס נלווה או עצמאי. ככל שמדובר בנכס נלווה – לא יפוצל החיוב והנכס הנלווה יחויב לפי הנכס העיקרי; ככל שמדובר ביחידה עצמאית – יש לבחון האם קיים סיווג מתאים בצו הארנונה, וככל שכן – יחויב הנכס הנוסף על פי הסיווג הספציפי (שם, בפס' 33-34). אם כן, בניגוד לטענות העותרים, קיומו של סיווג ספציפי אינו מכניס אוטומטית את כלל הנכסים מאותו סוג לסיווג הספציפי ואינו מאיין את הצורך לבחון האם מדובר בנכס נלווה או עצמאי. הסיווג הספציפי יחול רק לאחר שבבדיקה פרטנית נמצא כי מדובר בנכס עצמאי שניתן להפרידו. בהתאם יובהר, ושוב בניגוד לעמדת העותרים, כי הבחינה האם מדובר בנכס טפל או עצמאי לא מאיינת את הסיווג הספציפי ולא תוביל למחיקת סיווגים

ספציפיים מצווי הארנונה של הרשויות השונות, כיוון שהסיווג הספציפי נותר רלוונטי לנכסים עצמאיים.

יצוין, כי שינוי חיוב החניונים כך שיעשה לפי חיוב הנכס העיקרי, ככל שתואם מבחני הפסיקה, לא מצריך שינוי של צו הארנונה ולא את אישור השרים. כבר נקבע כי "מנהל הארנונה העומד על שינוי סיווג של נכס ספציפי מסיווג אחד לסיווג אחר הקיים בצו הארנונה, גם אם בפועל לא השתנה השימוש בנכס הספציפי, רק מבקש להגשים את שנקבע להבנתו בצו הארנונה ולמעשה לתקן טעות שנעשתה לתפיסתו בעבר" (עע"מ 4068/10 עיריית חולון נ' קר פרי בע"מ, [פורסם בנבו] פס' 14-10 (20.12.2011) [להלן: "עניין קר פרי"], ושם בפס' 25: "תקנה 5 לתקנות... אין היא מונעת מפקידי העירייה לשנות סיווג של נכס ספציפי מסיווג אחד לסיווג אחר הקיים בצו הארנונה"; ר' גם רע"א 2453/13 עמר נ' עיריית חדרה, [פורסם בנבו] פס' 22 (14.4.2015) [להלן: "עניין עמר"]). כך לדוגמה, בעניין עע"מ 6626/11 עיריית פתח תקווה נ' קשת היפרטוי ש.מ [פורסם בנבו] (31.10.2012), החליטה עיריית פ"ת על שינוי מדיניות בכל הנוגע לחיוב מחסנים המוחזקים עם עסקים, ושינתה את סיווג השטחים בהם החזיקו העותרים מ"מחסנים" ל"עסקים ומסחר". בית המשפט העליון קבע, כי אין צורך באישור השרים לשינוי ו"אף אם מדובר בשינוי של מדיניות אין המערערת מנועה מלשנות מדיניותה כאשר מדובר בטעות בהתנהלותה בשנים עברו. במלים אחרות, אם הפיצול שנעשה בעבר בנכס אחד בין המחסן לבין החלק האחר היה מוטעה, רשאית המערערת לתקן את טעותה. כפי שנאמר בעבר, אין מטרתם של חוקי ההקפאה להנציח או להקפיא טעויות של הרשויות המקומיות. אם אומנם מדובר בטעות, אין ספק שהרשות המקומית רשאית לתקנה. זאת, בין אם מדובר בטעות הנוגעת לנכס קונקרטי ובין אם מדובר בטעות בעלת נפקות לגבי נכסים רבים". (ר' גם בר"מ 1280/13 חברת רבוע כחול ישראל בע"מ נ' מנהל הארנונה של עיריית אילת [פורסם בנבו] (11.04.2013)).

וזאת לדעת: איני קובע כי את החניונים מושא העתירה יש לחייב לפי הנכס העיקרי. מדובר בשאלות עובדתיות בדבר השימוש הנעשה בחניונים ובנכס העיקרי, והזיקה בין החלקים השונים, ואין מקום להכריע בהן במסגרת העתירות דנן. כל שקבעתי הוא שבסמכות העירייה לבחון את השימושים שנעשים בנכסים, וככל שהיא סבורה בהתאם למבחני הפסיקה כי יש לחייב את החניונים בשטחה – כולם או חלקם – על פי השטח העיקרי, היא רשאית לעשות כן ללא צורך באישור השרים. ככל שהיא מוצאת כי החניונים – כולם או חלקם – הם נכס עצמאי, היא תמשיך לחייבם בהתאם לסיווג המתאים בצו הארנונה, כשבענייננו אין מחלוקת כי מדובר בס' 3.3.15 לצו (הסיווג הספציפי לחניונים); (לדיון בשאלת סיווג חניון המוחזק ביחד עם משרדים ר' עניין גולדהמר בס' 14 לחוו"ד כב' השופטת ארבל (בדעת מיעוט) וס' 5 לחוו"ד כב' השופטת נאור; בר"מ 5299/05 עיריית רמת

**גן נ' אורי חן, משרד עו"ד, [פורסם בנבו] פס' 11 – בו סיווג חניות המשמשות
בבלעדיות את המשרד ועובדיו כ"משרדים" (2.11.2006)).**

38. יצוין, כי על פסק דין זה הוגשו ארבעה ערעורים (הנדונים בימים אלו במאוחד) לבית המשפט העליון ע"מ 4808/19 לשכת המסחר תל אביב והמרכז נ' עיריית תל אביב יפו ואח'; עע"מ 4844/19 פנרמה אחזקה (1999) בע"מ נ' עיריית תל אביב יפו ואח'; עע"מ 4875/19 מקורות חברת מים ואח' נ' עיריית תל אביב יפו ואח'; עע"מ 4888/19 צ'ק פוינט טכנולוגיות תוכנה בע"מ נ' עיריית תל אביב ואח'.
39. באשר לטענת העותרות, כי יש לסווג את המעברים כ"נכס אחר", סבור היועץ המשפטי לממשלה כי סיווג של נכס כ-"נכס אחר" הינו סיווג שיורי לנכס שאינו נופל לאף-אחד מן הסיווגים האחרים בארנונה, ובפועל מדובר במצב נדיר. סיווג נכס תחת הסיווג השיורי בצו המיסים ("נכס אחר") יעשה רק כמוצא אחרון, כאשר אין כל סיווג מתאים אחר.
40. הסיווג "נכס אחר" הוא למעשה סיווג היסטורי, שנקבע בתקנות הארנונה בתקופה שבה מספר הסיווגים הראשיים היה מצומצם, ועל-כן לא כיסה את כל סוגי הנכסים הקיימים.
41. משאלה היו בעבר פני הדין, היה צורך להשתמש ב"סיווג שיורי", לפיו יסווג 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". הסיווג השיורי 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" אינו נועד "למשוך" לתוכו נכסים אשר יכולים לחסות תחת קטגוריות ספציפיות.
42. לעניין העדפת קטגוריה פוזיטיבית וספציפית על פני קטגוריה שיורית, ראו פסיקת בית המשפט העליון בבר"מ 4021/09 מנהל הארנונה של עיריית תל אביב נ' חברת מישל מרסייה בע"מ (פורסם בנבו, 20.12.2010):

"לדידי, נוטה הכף גם על פי השכל הישר שלעולם יש לו מקום, לעבר הגדרה פוזיטיבית וספציפית הקיימת בצו מאשר לקטגוריה שיורית שבו, שבצידה תעריך גורף שאינו מתחשב בטיבם ובמהותם הייחודית של הנכסים (העדפה פרשנית אליה נשוב ונידרש בפסקה ל"א). הדבר נכון גם ממידת ההגינות. לדידי אציין כאן, כי נכון היה שהעיריה, אשר האפשרות לקבוע את סיווגי הארנונה בידיה, תיצור קטגוריה מתאימה יותר לסיווג עסקה של המשיבה ושל נכסים הדומים לו - בכפוף, כמובן, להוראות הדין. צורך זה משתקף בעובדה שהעיריה עצמה סבורה שיש לסווג את המשיבה כנותנת שירותים (פסקה 6 לסיכומיה בפני ועדת הערר); אלא שסיווג שכזה אינו קיים, כאמור, בצו הארנונה, ועל כן המשיבה "נופלת בין הכסאות" של סיווג שיורי, בצוותא חדא עם נכסים שאין לה עמם במשותף ולא כלום. בנסיבות כאלה, ככל שהלשון והתכלית של סיווג ספציפי מאפשרים זאת, עדיפה בעיניי הכרעה פרשנית המביאה את הנכס בגדרו של הספציפי - הכל, כאמור, בכפוף לכללי הפרשנות המקובלת ולשיקולי השכל הישר. כפי

שנראה בתום המסע הפרשני, הסיווג של "בית מלאכה" עונה לדעתי על כך, יותר מאשר הסיווג השירי."

43. כאמור, גם בעניין זה הוגשה עמדת היועץ המשפטי לממשלה בעניין לשכת המסחר ובעניין התאטרון הלאומי.

44. בעניין התיאטרון הלאומי בית המשפט העליון קיבל את עמדתו העקרונית של היועץ המשפטי לממשלה, באשר לשימוש בסיווג של "נכס אחר" לצרכי ארנונה כמוצא אחרון בלבד (הגם שבית המשפט העליון קבע באותו העניין, כי החלטת העירייה לסווג את התאטרון תחת קטגוריית "משרדים שירותים ומסחר" אינה נכונה והורה על ביטולה). ראו את פסקה 25 לפסק דינו של כב' השופט מזוז :

"נוכח כל האמור מסקנתי היא כאמור שתיאטרון ציבורי, דוגמת תיאטרון הבימה, אינו נכלל בגדר "שירותים" לענין תקנות ההסדרים. משמעות הדברים היא שאין סיווג ספציפי בתקנות ההולם תיאטרון ציבורי, ועל כן אין מנוס מהמסקנה שהוא חוסה תחת ההגדרה השירית של "נכסים אחרים".

אכן, בעניין מרסייה הנזכר לעיל נקבע, כי ככלל יש להעדיף הכללה של נכס תחת סיווג ספציפי, ככל שהלשון והתכלית של סיווג ספציפי מאפשרים זאת, על פני הכללתו בסיווג השירי:

"...תועדף, לדידי, והדבר נתמך בשכל הישר, הגדרה פוזיטיבית - על פני קטגוריה שירית, שבצידה תעריף גורף שאינו מתחשב בטיבם ובמהותם הייחודית של נכסים אשר המכנה המשותף היחיד שלהם הוא היעדר קטגוריה ספציפית... השימוש בסעיף השירי נועד למנוע התחמקות מתשלום, כאשר ישנו נכס שאינו מתאים לאף לא אחת מהקטגוריות הספציפיות... מקום שהסיווג השירי עמום ורחב אל מול סיווג זמין בעל קרבה ספציפית. 'מרכז הכובד' מטה בעיני אל הסיווג הספציפי" (עניין מרסייה, פסקה לא לפסק דינו של השופט רובינשטיין).

עמדה זו מקובלת עלי. ברם, בעניין הנדון, נוכח כל האמור לעיל, לא ניתן לומר כי "משרד, שירותים ומסחר" הוא "סיווג זמין בעל קרבה ספציפית" עבור תיאטרון ציבורי דוגמת המערערת. לפיכך, ובהעדר כל סיווג ספציפי אחר מתאים - ועל כך אין חולק - נדחק התיאטרון הציבורי בהכרח לגדרה של הקטגוריה השירית של "נכסים אחרים".

45. עוד יושלם, כי גם בפסק הדין בעניין לשכת מסחר אומצה עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה בהקשר זה. ראו פסקאות 47-48 לפסק דינו של כב' השופט בכר :

"נכס אחר" מוגדר בתקנה 1 לתקנות ההסדרים כסיווג שיורי "נכסים מסווגים שלא פורטו בתקנה 6(1) עד (12ג)"; "משרד, שירותים ומסחר" מוגדר בתקנה 1 לתקנות ההסדרים כדלקמן: "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" (ההדגשה שלי – א.ב.). כבר נקבע כי "אין מדובר בהגדרות של ממש שכן אלה אינן כוללות הגדרה עניינית-אנליטית" אלא ב"פירוט דוגמאות אחדות", ולפיכך מלאכת הסיווג מוטלת לא אחת על בית המשפט (ע"מ 2503/13 זהר נ' עיריית ירושלים, [פורסם בנבו] פסקה 17 (4.2.2015)). בית המשפט העליון עמד על כך שמלאכת הסיווג נעשית בין היתר על פי המשמעות הלשונית של המונח ועל פי תכלית דיני הארנונה (בר"מ 1676/15 ברודקאסט וידאו ש.ב בע"מ נ' מנהל הארנונה בתל אביב-יפו, [פורסם בנבו] פס' 23 (9.6.2016) [להלן: "עניין ברודקאסט"]).

טענתם המרכזים של העותרים לסיווג הכנס כ"נכס אחר" הייתה השונות הגדולה בנכסים "הצמודים" לחניון. אולם בניגוד לטענת העותרים, "הצמדת" החניונים לנכסים אחרים אינה מעלה ואינה מורידה לעניין הגדרת החניונים – שכן ככל שהשימוש בחניון נעשה כשימוש נלווה לנכס העיקרי – הוא יחויב על פי הנכס העיקרי כמפורט לעיל. ככל שהשימוש בחניון הוא עצמאי ועומד בפני עצמו, הרי שהשימוש בו נבחן במנותק מהנכס אליו הוא "מוצמד", ובחינת השימוש העצמאי בחניונים מושא העתירה מלמדת כי הסיווג הראוי הוא "שירותים".

על פי ההגדרה בתקנות ההסדרים, נכסים מסוג "שירותים", הם כאלה הניתן בהם שירות לציבור. כשאחת מהדוגמאות המובאות בתקנות היא "תחנת אוטובוס", וכאמור אין מדובר ברשימה סגורה. משאלו פני הדברים, מקובלת עלי טענת העירייה כי ההגדרה ל"שירותים" רחבה וכוללת בחובה שירותים שונים לציבור, ולא רק עסקים, וכי אין חובה ששירותים אלו יינתנו תמורת תשלום. בענייננו נדמה כי חניונים המספקים חניה ללא תשלום למגוון אנשים (עובדים, ספקים, לקוחות וכו') נכנסים להגדרה זו, ובמיוחד לאור ההגדרה המילונית של "שירות" כ"פעולת עזר", כנטען על ידי העירייה. לכך מצטרפת גם קביעת בית המשפט העליון בעניין גולדהמר שקבע, כי ככל שהחניונים שם אינם מסווגים עם הנכס העיקרי, יש לראותם כ"עסקים אחרים".

דברים אלו מקבלים משנה תוקף לאור עמדת היועמ"ש, המקובלת עלי, לפיה "סיווגו של נכס כ-'נכס אחר' הינו סיווג שיורי שאינו נופל לאף-אחד מן הסיווגים האחרים בארנונה, ובפועל מדובר במצב נדיר. סיווג נכס תחת הסיווג השיורי בצו המיסים ('נכס אחר') יעשה רק כמוצא אחרון, כאשר אין כל סיווג מתאים אחר", ולאור הפסיקה שקבעה כי "יש להעדיף סיווג ספציפי על-פני סיווג שיורי. אחת הסיבות לכך היא שסיווג שיורי נועד, בין היתר, למנוע מצב שבו לא ניתן יהיה להטיל ארנונה בגין שימוש מסוים

שלא פורט בתקנות ההסדרים, אך הוא לא נועד 'למשוך' לתוכו נכסים אשר יכולים לחסות תחת קטגוריות ספציפיות אחרות" (עניין ברודקאסט, פס' 44; ההדגשות אינן במקור). בענייננו יש הגדרה מתאימה לחניונים מסוג "שירותים", ואין מקום לפנות להגדרה השירותית של "נכס אחר". כמו כן, יש לקחת בחשבון בהקשר זה כי לגבי "נכס אחר" לא נקבעו תעריפי מינימום ומקסימום אלא רק הגבלות להעלאת התעריף, ובהתאם סיווג החניונים כ"נכס אחר", תואם פחות את דיני ההקפאה שביקשו ליצור אחידות, ומאפשר שונות לא רלוונטית בין הרשויות השונות".

3.ג. החלטת השרים משנת 2003 בדבר אישור חריג להטלת ארנונה

46. במסגרת הליך זה, טענו העותרים, כי בשנת 2003 החליטה המשיבה להפחית את תעריף הארנונה ביחס למעברים מתעריף של 27.71 ש"ח למ"ר לתעריף של 14.57 ש"ח למ"ר בסיווג "קרקע תפוסה". בפועל אישרו שר הפנים ושר האוצר ביום 31.12.2003 הפחתה חלקית בלבד לתעריף של 21.14 ש"ח (ראו נספח ד' לעתירה 12606-04-18 ג"י ישראל מרכזים מסחריים בע"מ נ' עיריית ראש"צ).
47. העירייה טענה כי מדובר בטעות, אשר לרשות סמכות לתקנה.
48. בית המשפט הנכבד ביקש את קבלת התייחסותו של היועץ המשפטי לממשלה גם באשר למשמעות החלטת השרים ונפקותה לשינוי התעריף מושא הליך זה.
49. מבדיקה שנערכה על ידי הגורמים המוסמכים מטעם משרד הפנים עלה, כי לא ניתן לאתר את המסמכים הרלוונטיים מאותה שנה בה ניתנה החלטת השרים. זאת, לאור חלוף הזמן ממועד ההחלטה (כ-16 שנה), ולנוכח העובדה שהתיק הרלוונטי בוער ואינו נמצא בארכיוני המשרדים הרלוונטיים. לפיכך, לא ניתן ללמוד מה היו נסיבות ההחלטה.
50. באשר לנפקות החלטת השרים משנת 2003 על שינוי התעריף בענייננו, עמדת היועץ המשפטי לממשלה הינה כי ככל שהמעברים מהווים שטח לוואי ושירות לנכס העיקרי יש לסווגם בהתאם לסיווג העיקרי. ככל שהרשות המקומית מסווגת מרכזי קניות בסיווג "משרדים שירותים ומסחר", הרי שבהתאם לכך יש לסווג את המעברים תחת סיווג ראשי זה. לפיכך, ככל שהתעריף הקבוע בצו המיסים של הרשות נמוך מתעריף המינימום בסיווג זה, הרי שהיא מוסמכת לעלות את התעריף לתעריף החוקי מבלי לבקש את אישור השרים לכך, כאשר החלטת השרים משנת 2003, אשר נסיבותיה כאמור אינן ידועות אינה כובלת את סמכותה של הרשות לעשות זאת.

ד. סיכום

51. לנוכח כל האמור, עמדת היועץ המשפטי לממשלה, הינה כי ככל ששטח המעברים מהווים שטח לוואי ושירות לנכס העיקרי, על פי מבחני הפסיקה, יש לראותם כחלק מהשטח העיקרי ולסווגם בהתאם לסיווג הנכס העיקרי שבצו הארנונה.

52. כמו כן, תיקון צו ארנונה על מנת לתקן טעות ולהסיר אי-חוקיות מובהקת מצו הארנונה אינו טעון את בחינתם ואישורם של השרים.



שמרית סמג'ה, עו"ד
סגנית בכירה בפרקליטות מחוז מרכז-אזרחי

פמ"מ 53/00002000/19

344872/2019

היום, 18 בנובמבר 2019