



בבית המשפט העליון

בר"מ 3058/16

לפני: כבוד המשנה לנשיאה א' רובינשטיין
כבוד השופט י' דנציגר
כבוד השופט צ' זילברטל

המבקש: מנהל הארנונה במועצה מקומית בנימינה - גבעת
עדה

נגד

המשיבה: אפרת שותפות ליצור ושיווק אפרוחי פיטום

בקשת רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי
בחיפה בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים בתיק עמ"נ
15-03-24940 שניתן ביום 14.3.2016 על ידי כב' השופט א'
קיסרי

תאריך הישיבה: י"ג בחשון התשע"ז (14.11.2016)

בשם המבקש: עו"ד דביר ליבוביץ; עו"ד עדי מגנאגי

בשם המשיבה: עו"ד עדי מוסקוביץ; עו"ד שרית ישראלי; עו"ד
יהודית עשור דה-לנגה

פסק-דין

השופט צ' זילברטל:

בקשת רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים בחיפה
מיום 14.3.2016 (עמ"נ 15-03-24940, כב' השופט א' קיסרי) בגדרו התקבל ערעורה
של המשיבה על החלטת ועדת הערר לענייני ארנונה מיום 21.1.2015.

1. המשיבה היא שותפות מוגבלת העוסקת בגידול עופות לרבייה, המפעילה על שתי חלקות קרקע שבתחומי המועצה המקומית בנימינה גבעת עדה (להלן: המועצה) לולים ומתקנים נלווים להם כגון גנרטורים, מתקנים לאחסנת מזון, חדר מיון ביצים, מטבח וחדר מנוחה לעובדים. הסוגיה שבפנינו נוגעת לסיווג נכסים אלו בארנונה לפי צו הארנונה של המועצה (להלן: צו הארנונה). כעולה מהחומר שבתיק, צו הארנונה כלל בתקופה הרלוונטית רק חמישה סיווגים ראשיים לצורך חיוב בארנונה, שבכל אחד מהם תתי סיווגים: "בניין למגורים"; "בניין שאינו למגורים"; "בית מלאכה או תעשייה" (להלן: מלאכה ותעשייה); "אדמה חקלאית"; ו"קרקע תפוסה". צו הארנונה לא כלל סעיף שיווי דוגמת "נכסים אחרים".

2. עד שנת 2013 חויבה המשיבה בארנונה לפי הסיווג "אדמה חקלאית" על חלקה אחת, ועל החלקה הנוספת לא חויבה כלל. לאחר בדיקה ומדידה שנערכה בשנת 2013, סברה המועצה כי חלה טעות בחיוב הארנונה של המשיבה ושלחה לה שומות מתוקנות לשנים 2006-2013, לפיהן שתי החלקות חויבו כך שהשטח המבונה הכלול בהן (היינו, הלולים והמבנים הנלווים להם) סווג בחלקו כ"מלאכה ותעשייה"; ובחלקו האחר כ"חנות, עסק או משרד", תת סיווג המצוי בצו הארנונה בגדר הסיווג הראשי "בניין שאינו למגורים". השטח הלא מבונה סווג כ"קרקע תפוסה", על-פי תת הסיווג "קרקע תפוסה לכל מטרה אחרת".

3. המשיבה הגישה השגה על שומות אלו לפי הוראות חוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), התשל"ו-1976 (להלן: חוק הערר). מנהל הארנונה במועצה, הוא המבקש שבפנינו (למען הנוחות, הכינוי המועצה יתייחס גם למבקש), דחה את ההשגה האמורה, ועל כך הוגש ערר לוועדת הערר לענייני ארנונה (להלן: ועדת הערר). במסגרת הערר נטענו טענות שונות, כשהרלוונטית לענייננו היא כי היה מקום לחייב את כל השטח בו מחזיקה המשיבה, ובכללו את השטח המבונה, על-פי הסיווג של "אדמה חקלאית".

4. ביום 21.1.2015 התקבל הערר באופן חלקי. ועדת הערר קבעה, ראשית, כי לא היה מקום לפצל את הסיווג של המבנים השונים בשטח בו מחזיקה המשיבה, וכי יש לסווגם בסיווג אחד, לפי הסיווג המתאים עבור הלולים. עוד נקבע, כי אלה סווגו כדין על-ידי המועצה כ"מלאכה ותעשייה", שכן סיווגם של מבנים כ"אדמה חקלאית" הוא חסר היגיון ומעלה קושי לשוני משמעותי. ועדת הערר העירה, כי אף אם המבנים

מתאימים יותר לסיווג "מבנה חקלאי", סיווג המופיע בתקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007 (להלן: תקנות ההסדרים או התקנות), שהותקנו מכוח חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 (להלן: חוק ההסדרים או החוק) ובהתאם להוראותיו, סיווג זה אינו קיים בצו הארנונה, כך שיש לסווג את המבנים על-פי הסיווג הקרוב ביותר המתאים המצוי בצו (הרקע לחקיקת החוק ולהתקנת התקנות והיחס שביניהם לבין צו הארנונה יפורטו להלן). ועדת הערר דחתה את טענת המשיבה לפיה בהיעדר סיווג מתאים בצו הארנונה יש לפטור אותה מתשלום, בשים לב, בין היתר, לנוסח צו הארנונה שקבע באותה עת כי "תעריפי הארנונה יוטלו על כל הנכסים שבתחום שיפוט המועצה". לעניין השטחים הלא מבונים נקבע כי אכן ראוי לחייבם על-פי הסיווג של "אדמה חקלאית", וכי יש להעדיף סיווג זה על הסיווג קרקע תפוסה לכל מטרה אחרת, שהוא סיווג שיורי.

5. המשיבה הגישה ערעור מינהלי שכוון לקביעה בדבר סיווג השטחים המבונים (להלן גם: הנכסים או הלולים) – ובסוגיה זו ובה בלבד עוסקת גם הבקשה שבפנינו. בצדו של ערעור זה, הגישה המשיבה גם עתירה מינהלית בה העלתה טענות נוספות ובהן אפליה, טענות בדבר חיוב רטרואקטיבי, וכן אי חוקיות ואי סבירות בשינוי סיווג הנכסים. עתירה זו הסתיימה ביום 14.6.2015 בפשרה שכללה תשלום סכום חד פעמי של המשיבה למועצה (עת"מ 24978-03-15, כב' השופט א' אליקים). עוד הערעור המינהלי תלוי ועומד, הגישה המשיבה עתירה מינהלית נוספת, בגדרה ביקשה, בין היתר, להורות למועצה להוסיף לצו הארנונה שלה את הסיווג "מבנה חקלאי", בתעריף המזערי הקבוע בתקנות ההסדרים עבור סיווג זה (עת"מ 63125-02-16; להלן: העתירה הנוספת).

6. ביום 14.3.2016 התקבל הערעור המינהלי. בית המשפט לעניינים מינהליים קבע כי בצו הארנונה אין סיווג מתאים עבור הלולים, ואף לא סיווג שיורי. נקבע, כי התוצאה של חסר זה צריכה להיות אי חיובה של המשיבה בארנונה (כזכור – עבור השטחים המבונים), בהיעדר מקור חוקי לחיוב מלכתחילה, להבדיל מאשר פטור מחיוב. עוד נקבע, כי העובדה שצו הארנונה כלל סעיף לפיו ארנונה תוטל על כלל הנכסים בתחום המועצה אינה מספקת כדי ליצור הסמכה לחיוב, וכי אף צו הארנונה גופו קובע כי הארנונה תוטל "בהתאם לסוג הנכס ושימוש", ואולם, סיווג מתאים אינו מצוי בצו הארנונה. צוין, כי המועצה חייבה בעבר את הלולים לפי הסיווג "אדמה חקלאית", ונמנעה מליצור סיווג מתאים של "מבנה חקלאי" או סיווג שיורי, אף שהדבר היה על סדר יומה. לפיכך נקבע, כי בהיעדר סיווג מתאים בצו הארנונה, אין בנמצא

הסמכה לגביית ארנונה בגין הלולים. יצוין, כי בהמשך לפסק דין זה נמחקה, בהסכמה, העתירה הנוספת, אשר היתה באותה עת תלויה ועומדת בפני אותו מותב בבית המשפט לעניינים מינהליים.

הבקשה לרשות ערעור

7. הבקשה לרשות ערעור שבפנינו נסובה על פסק הדין בערעור המינהלי, ובעיקרו של דבר, על הקביעה לפיה היעדר סיווג מתאים בצו הארנונה משמעו כי אין מקור חוקי לחיוב בארנונה בגין הנכסים. לטענת המועצה, קביעה זו עומדת בניגוד לצו הארנונה שבעת הרלוונטית כלל הבהרה כי ארנונה תוטל על כלל הנכסים שבתחום המועצה; וכן להסדרים החקיקתיים הקבועים בתקנות ההסדרים ובפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: פקודת העיריות). עוד טוענת המועצה, כי יש ללמוד זאת גם מן הפסיקה הקובעת כי חייב להימצא מקור חוקי למתן פטור מארנונה (בהפנותה לע"א 7368/06 דירות יוקרה בע"מ נ' ראש עיריית יבנה (27.6.2011)). לטענת המועצה, הדין מחייב סיווגו של נכס אשר אין לו סיווג ספציפי מתאים, בסיווג "הקרוב ביותר" הקיים בצו הארנונה (בהפנותה לבר"מ 4021/09 מנהל הארנונה של עיריית תל אביב נ' חברת מישל מרסייה בע"מ (20.12.2010) (להלן: עניין מישל מרסייה)). עוד טוענת המועצה, כי השאלה כיצד יש לפעול במקרה שאין כל סיווג ספציפי מתאים בצו הארנונה, אף לא בקירוב, עוסקת במצב של לאקונה חקיקתית, שהיה מקום לקבל לגביה את עמדת המדינה; וכי זו שאלה שטרם הוכרעה בפסיקת בית משפט זה, דבר היוצר חוסר ודאות בערכאות דלמטה (בהפנותה לעת"מ 28228-02-13 בית הצעצוע בע"מ נ' עיריית ירושלים (6.3.2016) ולעמ"נ 18967-10-15 מנהל הארנונה של עיריית ירושלים נ' משרד החינוך (24.12.2009)), ומצדיק דיון בעניין בפנינו במסגרת בקשת רשות ערעור. המועצה טוענת, כי הסתמכותו של בית המשפט לעניינים מינהליים על מקרים בהם נקבע כי בהיעדר סיווג מתאים אין מקור לחיוב בארנונה, שגויה היא, משאלה בוטלו בערעור בגדר פשרות אליהן הגיעו הצדדים (בהפנותה לעת"מ 1472/09 קנר נ' עיריית ירושלים (13.9.2012) וכן לעת"מ 48985-06-13 מונסטרטקי נ' עיריית טבריה מנהלת הארנונה בעיריית טבריה (14.12.2015)).

8. המועצה טוענת עוד, כי בית המשפט לעניינים מינהליים חרג מהסמכות הנתונה לו כערכאת ערעור על ועדת הערר, והלכה למעשה דן בערעור כאילו היה עתירה מינהלית. לגישתה, הנמקתו של בית המשפט לעניינים מינהליים התבססה על השינוי שערכה המועצה בסיווג הנכס, דבר שכלל לא נתון לסמכותה של ועדת הערר ושלא היה מקום להכריע בו במסגרת ערעור מינהלי; וממילא, לשיטתה, מדובר בהכרעה מוטעית,

מקום בו מועצה רשאית ואפילו חייבת לשנות את סיווג הנכסים כאשר התברר כי מקורו בטעות. עוד טוענת המועצה, כי קביעתו של בית המשפט לעניינים מינהליים תביא לפגיעה בתושבי המועצה ולהשלכות רוחב קשות, בשים לב לכך שאין מדובר בנכס קטן או ייחודי, וכי קיימים בתחומה עוד נכסים רבים דומים לאלו של המשיבה; וכי הקביעה העקרונית בדבר משמעות היעדר סיווג מתאים בצו הארנונה היא בעלת השלכות רוחביות גם על רשויות ומועצות מקומיות נוספות.

9. המשיבה, לעומת זאת, טוענת כי הסוגיה שהתבררה בפני בית המשפט לעניינים מינהליים מצטמצמת אך לשאלה אם יש לסווג את הלולים כ"מלאכה ותעשייה" או שמא כ"אדמה חקלאית"; וכי משמעות הקביעה לפיה לא ניתן לסווג את הלולים בסיווג "מלאכה ותעשייה" אינה כי אין לחייבה כלל, אלא רק כי לא ניתן לחייבה מכוח צו הארנונה עצמו, הנעדר סיווג מתאים. על כן, לשיטתה, יש לפנות לתקנות ההסדרים, כהסדר חקיקתי משלים, ולחייבה בתעריף המזערי הקבוע בהן לסיווג "מבנה חקלאי", כאשר לטענתה ברי כי מדובר בסיווג מתאים לנכסים שבמחלוקת. בהקשר זה מפנה המשיבה לעתירה הנוספת, בה העלתה את הטענה האמורה, וטוענת, כי משזו נמחקה, השאלה העקרונית לא נדונה וממילא לא הוכרעה על-ידי בית המשפט לעניינים מינהליים, כך שאין להכריע בה עתה לראשונה. מכל מקום, המשיבה טוענת שאם יש מקום לסווג את נכסיה על-פי הסיווג הקרוב ביותר מבין הסיווגים שבצו הארנונה, הרי שמדובר בסיווג "אדמה חקלאית" ולא "מלאכה ותעשייה". לטענתה, התעריף של סיווג זה קרוב יותר לתעריף המזערי שנקבע לסיווג "מבנה חקלאי" בתקנות ההסדרים, כך שהוא מגשים את תכלית החקיקה. עוד טוענת המשיבה, כי התעריף עבור הסיווג "מלאכה ותעשייה" הקבוע בצו הארנונה חורג מהרף המרבי הקבוע בתקנות עבור הסיווג "מבנה חקלאי", כך שחיוב נכסיה לפיו אינו חוקי. לטענתה, מדובר למעשה בניסיון של המועצה "לעקוף" את התעריף המזערי הקבוע בתקנות ההסדרים, בניגוד לתכלית החקיקה.

10. בדיון שהתקיים בבקשה דנא טענה המועצה כי הפתרון שמציעה המשיבה, של חיוב על-פי התעריף המזערי שבתקנות ההסדרים עבור הסיווג "מבנה חקלאי", יביא להתדיינויות משפטיות מרובות של נישומים שיטענו כי אין בנמצא סיווג מתאים עבורם בצו הארנונה שהתקינה הרשות המקומית ויבקשו להחיל עליהם את התעריף המזערי הקבוע בתקנות ההסדרים עבור סיווג אחר, המתאים יותר לשיטתם. כן ציינה המועצה כי אין ביכולתה לשכלל את צו הארנונה כך שיכלול סיווגים מתאימים לכל סוגי הנכסים, בשל הצורך באישור שר האוצר ושר הפנים להוספת סיווג לפי תקנות ההסדרים, ובשים לב לכך שאישורים מסוג זה אינם ניתנים בנקל.

11. לאחר בחינת טענות הצדדים והחומר שנפרש בפנינו, סבורני כי יש מקום לדון בבקשה כאילו ניתנה רשות לערער והוגש ערעור על-פי הרשות שניתנה, ולקבל את הערעור באופן חלקי כפי שיובהר להלן, וכך אציע לחברי לעשות.

ערעורה של המועצה מעלה למעשה שתי שאלות – שאלה "מסדר ראשון", ושאלה נגזרת ממנה, "מסדר שני". השאלה "מסדר ראשון" היא מהו הסיווג המתאים לנכסיה של המשיבה לפי צו הארנונה. שאלות כגון דא נדונות בבתי המשפט חדשות לבקרים, והן מהוות מעיין בלתי נדלה של התדיינויות בסוגיות מסוגיות שונות, "מחוט ועד שרוך נעל" (עצ"מ 9530/05 ריבוע כחול - ישראל בע"מ נ' עיריית עפולה, פסקה ב (16.1.2008) (להלן: עניין הריבוע הכחול)). סוגיות אלו של סיווג נכסים נשענות, ככלל, על בחינה עובדתית קונקרטית של הנכסים הספציפיים וצווי הארנונה הספציפיים שבמחלוקת, כך שאין נוטים להיעתר לבקשות רשות ערעור בעניינן (ראו למשל: בר"מ 2723/10 הוצאת ספרים עם עובד בע"מ נ' מנהל הארנונה של עיריית תל אביב – יפו, פסקה 3 (23.5.2010)); בר"מ 1711/13 מנהלת הארנונה בעיריית חולון נ' תוצרת חקלאית מובחרת בע"מ, פסקה 11 (12.5.2013)). ואילו בענייננו אנו, מתעורר קושי משאף אחד מהסיווגים שהוצגו בפני הערכאות הקודמות אינו מתאים לנכסיה של המשיבה "ככפפה ליד", אף לא בדוחק. אם נקבע, כקביעת בית המשפט לעניינים מינהליים, כי אכן סיווגים אלה אינם מתאימים לנכסיה של המשיבה, עולה השאלה הנוספת, "מסדר שני", והיא – האם בנסיבות אלו יש בנמצא מקור חוקי לחיוב בארנונה בגין הנכסים האמורים. בעניין אחרון זה, סבורני כי יש מקום להתערב בקביעת בית המשפט לעניינים מינהליים, באופן המתוחם לביטול הקביעה שלפיה אין כלל בנמצא מקור חיוב לנכסיה של המשיבה בארנונה; ומבלי לטעת מסמרות בשאלה אם קיים מקור חוקי אחר לחיוב, ואם כן מהו. זאת, משום שסוגיה זו – והשאלות העקרוניות הקשורות בה – לא התבררו די הצורך בפני הערכאות הקודמות, ואף לא בפנינו בגדר ההליך דנא.

שאלה "מסדר ראשון" - סיווג הנכסים לפי צו הארנונה

12. כאמור, על-מנת לפנות לשאלה "מסדר שני", יש מקום לפסוע קודם "בפרוזדור" המוביל אליה – הוא סיווג הנכסים לפי צו הארנונה. סוגיית הטלת ארנונה כללית על-ידי רשויות מקומיות מוסדרת ככלל בחוק ההסדרים והתקנות שהותקנו מכוחו – תחילה מדי שנה, ולבסוף, בתקנות ההסדרים שהותקנו בשנת 2007, המהוות

מאז הסדר קבוע. מערך דינים זה ידוע גם בשם "דיני ההקפאה", והוא כוון להגביל את שיקול הדעת של הרשויות המקומיות, ולמנוע הטלת ארנונה גבוהה מדי מחד גיסא, ומתן "הנחות" ו"פטורים" ללא אמות מידה ברורות, מאידך גיסא (להרחבה ראו: ע"א 8588/00 עיריית עפולה נ' בזק חברה ישראלית לתקשורת בע"מ, פ"ד נז(3) 337, 346-342 (2003) (להלן: עניין עיריית עפולה); רע"א 3784/00 שקם בע"מ נ' מועצת עיריית חיפה, נז(2) 481, 488-494 (2003)); עע"מ 9401/06 ארגונינה באוניברסיטה בע"מ נ' מנהל הארנונה בעיריית תל אביב, פסקה 16 (6.7.2009); אליהו וינוגרד דיני רשויות מקומיות כרך ב 573-559 (1998); שלום זינגר דיני שלטון מקומי – הווה ועתיד 229-227 (2013)). בתוך כך, דיני ההקפאה כוללים הגבלות שונות על שיקול הדעת המסור לרשויות ומועצות מקומיות בעניין הטלת ארנונה. סעיף 8(א) לחוק ההסדרים קובע את סמכותה של מועצה להטיל ארנונה כללית על הנכסים שבתחומה, אשר תחושב לפי יחידת שטח בהתאם ל"סוג הנכס, שימושו ומקומו". סעיף 8(ב) לחוק קובע כי שר הפנים ושר האוצר (להלן: השרים) יקבעו בתקנות את סוגי הנכסים, וכן יקבעו כללים בדבר אופן חישוב שטחו של הנכס, קביעת שימושו, מקומו וסיווגו לעניין קביעת הארנונה. עוד נקבע בחוק ההסדרים, כי השרים יקבעו בתקנות תעריפים מזעריים ומרביים לחיוב עבור כל אחד מסוגי הנכסים (סעיף 9(א) לחוק ההסדרים). בהתאם, נקבעו בתקנות ההסדרים כשלושה עשר סוגי נכסים, לרבות סיווג אחד "שירי", וכן נקבעו תעריפים מזעריים ומרביים לכל אחד מסוגי נכסים אלו. כן נקבע בתקנות, כי מועצה לא תשנה בשנת כספים מסוימת את סיווגו של נכס באופן שישפיע על סכום הארנונה שתוטל עליו אלא אם השימוש בו השתנה בפועל (תקנה 5(א) לתקנות); וזאת, אלא אם התקבל לכך אישור חריג מן השרים (תקנה 10 לתקנות).

13. ניתן לראות כי דיני ההקפאה קובעים את "גבולות הגזרה" בדבר הטלת ארנונה. ואולם, שיקול הדעת נמסר למועצות בהתקנת צווי ארנונה, כך שהן רשאיות, בגדרי הגבלות אלו, להפיח בקריטריונים ובסיווגים השונים לצורך הטלת ארנונה "רוח חיים":

"בפני הרשות המקומית [נפתחת] יריעה רחבה של אפשרויות סיווג במסגרת הסוגים שבתקנות, המצויים הם עצמם במסגרת המבחנים שבחוק. מכאן, שעל-ידי היצמדות לקריטריונים שנקבעו בחוק ההסדרים אין נשללת סמכות העירייה להפעיל את שיקול-דעתה לעניין סיווג נכסים בתחום שיפוטה לצורך קביעת ארנונה. עדיין נתון לעירייה שיקול-דעת למלא בתוכן מדדים אלה, מעבר למשמעותם הלשונית הצרה. המחשה וביטוי לסוגי נכסים שונים במסגרת החוק הם הנכסים המנויים בתקנה 1 לתקנות. כל סיווג במסגרת הסוגים השונים הקבועים בתקנות הוא לגיטימי. נוסף על כך רשאית

הרשות לקבוע את סכום הארנונה בין גבולות המקסימום למינימום של התעריף הספציפי של כל סוג נכסים. כך נוצר איזון בין המגמה העומדת ביסוד הסדרת נושא הטלת הארנונה על-פי מבחנים קבועים וידועים ובין המגמה שלא לשלול מן העירייה את שיקול-דעתה." (עניין עיריית עפולה, בעמ' 348; ראו גם עע"מ 11641/04 טלע נ' מועצה אזורית גדרות, פסקה 14 (17.7.2006); וכן עניין הריבוע הכחול, בפסקה כ"ד).

14. אם כן, בפנותנו אל מלאכת הסיווג לפי צו הארנונה, עלינו להגשים את שיקול הדעת שנמסר למועצה, כפי שהוא בא לידי ביטוי בצו הארנונה שהתקינה – מחד גיסא; תוך שמירה על הקריטריונים שהותוו בחקיקה הנוגעת להטלת ארנונה, מאידך גיסא. לפיכך, עלינו לשאוף למצוא סיווג מתאים למאפייניו הייחודיים של הנכס הספציפי בגדרי צו הארנונה שהתקינה המועצה. בית משפט זה פסק בעבר, כי בהיעדרו של סיווג מתאים בצו הארנונה של הרשות המקומית, וכאשר קיים בצו זה סעיף שיורי, יש לנסות ולסווג נכסים בגדרו של סיווג ספציפי קרוב ולהעדיף זאת על-פני פנייה לסיווג השיורי (עניין מישל מרטייה, פסקה י"ב). היינו, בהכרעה הבינארית בין סיווג ספציפי לסיווג שיורי – יש להעדיף את זה הספציפי. זאת, הן משום שסיווג שיורי נועד למנוע מצב של אי הטלת ארנונה כאשר הנכס אינו חוסה תחת אף אחת מהקטגוריות הספציפיות שהותוו, ולא "למשוך" אליו נכסים אשר יכולים לחסות תחת קטגוריות אחרות, המתאימות יותר למאפייניהם הייחודיים (ראו שם, בפסקה ל"א; הנריק רוסטוביץ, פנחס גלעד, משה וקנין ונורית לב ארנונה עירונית ספר ראשון 474 (2001)); והן בשל מידת ההגינות הנדרשת מהמועצה בהתקינה את צו הארנונה (ראו עניין מישל מרטייה, בפסקה י"ב). הדברים יפים, לדידי, גם במצב בו כלל אין בנמצא סיווג שיורי בצו הארנונה. הניסיון לאתר סיווג ספציפי קרוב בגדר צו הארנונה, נועד לתת ביטוי לשיקול הדעת שהפעילה המועצה בהתקנת צו הארנונה, תוך ניסיון להגשים את תכליות החקיקה ולסווג את הנכס לפי המאפיינים הייחודיים לו. את זאת יש לעשות גם כשהמועצה נמנעה מלהתקין סיווג שיורי בצו הארנונה שלה. אולם, מידת ההגינות מחייבת, בהקשר זה, לא רק כי נחפש בגדר צו הארנונה סיווג ספציפי קרוב – אלא כי ניווכח שאכן קרוב הוא. שכן, אין להסכין עם מצב בו מועצה מחוקקת צו ארנונה החסר סיווגים ספציפיים מתאימים, מחד גיסא, וסיווג שיורי מאידך גיסא; ולאחר מכן "נהנית" מהחסר הכפול ומסווגת נכסים כראות עיניה לסיווגים אשר אינם מתאימים למאפייניו הייחודיים של הנכס, בניגוד למצוות המחוקק (וראו עוד דבריו של המשנה לנשיאה א' רובינשטיין בבר"מ 1676/15 ברודקסטאט וידיאו ש.ב בע"מ נ' מנהל הארנונה בתל אביב-יפו (9.6.2016) (להלן: עניין ברודקאסט)).

15. בפני הערכאות הקודמות, וכך גם בפנינו, הנחת המוצא הייתה כי אין בנמצא סיווג ספציפי מתאים לנכסי המשיבה בצו הארנונה – וכל אחד מן הצדדים הצביע על סיווג שלשיטתו הוא "הקרוב ביותר": המועצה סברה שיש לסווג את הנכסים כ"מלאכה ותעשייה"; ואילו המשיבה סברה שיש לסווגם כ"אדמה חקלאית". בית המשפט לעניינים מינהליים קבע כי שני הסיווגים שהוצגו אינם מתאימים ללולים – ואז פסע צעד נוסף וקבע כי משמעותה של קביעה זו, בהיעדר סיווג שיורי בצו הארנונה, היא היעדרו המוחלט של מקור חוקי לחיוב בארנונה. לשיטתי, על בית המשפט לעניינים מינהליים היה לבחון, לאחר שקבע כי הסיווגים שהוצגו אינם מתאימים לנכסיה של המשיבה, אם הם מתאימים, לפחות, בקירוב. בחינה זו מחייבת עמידה מדוקדקת על אופי הנכסים – מה היא הפעילות המדויקת שנעשית בהם, מה אופי הציוד שמותקן בהם, וכיוצא באלה נתונים עובדתיים שבחינתם תאפשר לבחון את האפשרות האם סיווג זה או אחר מבין הסיווגים הכלולים בצו הארנונה של המועצה יכול להתאים, ולו בקירוב. אלא שהתשתית העובדתית הדלה שנפרשה בפני הערכאות הקודמות בעניין זה, אליה אדרש להלן, לא אפשרה לקבוע כן. על כן, על-פי תשתית עובדתית זו, המסקנה אליה הגיע בית המשפט לעניינים מינהליים, לפיה שני הסיווגים שנבחנו אינם מתאימים ללולים, צריכה להישאר בעינה.

16. הנימוק העיקרי שהעלתה המועצה בהליכים הקודמים לסיווג הנכסים כ"מלאכה ותעשייה" היה כי הנכסים אינם מתאימים לסיווג "אדמה חקלאית", משהגדרה זו מוציאה מתוכה שטחים מבוזרים (ראו סעיפים 16-20 לתשובת המועצה לערר, מוצג 6 לבקשת רשות הערעור; עמ' 3 לפרוטוקול הדיון בבית המשפט לעניינים מינהליים). זאת, על-פי הגדרת "אדמה חקלאית" בסעיף 269 לפקודת העיריות, אליה מפנה תקנה 1 לתקנות ההסדרים ולפיה:

"אדמה חקלאית" – כל קרקע שבתחום העיריה שאינה
 בנין, המשמשת מטע או משתלה או משק בעלי חיים או
 לגידול תוצרת חקלאית או לגידול יער או פרחים"
 (ההדגשות הוספו).

ואכן, שתי הערכאות הקודמות סברו כי נוכח זאת, סיווג הלולים כ"אדמה חקלאית" לוקה בקושי משמעותי, ועמדתן מקובלת גם עלי. ואולם, מן העבר האחר, לא הוצגו נימוקים לכך שהשימוש הספציפי שנעשה בנכס קרוב לשימוש תעשייתי דווקא, על-פי האינדיקציות לזיהוי של פעילות תעשייתית או ייצורית, שהותוו לעניין זה בפסיקה לא פעם (ראו ע"מ 980/04 המועצה האזורית חבל יבנה נ' אשדוד בונדד בע"מ (1.9.2005); ע"מ 2503/13 זהר נ' עיריית ירושלים, פסקה 27 (4.2.2015)); עניין

ברודקאסט, בפסקאות 27-32 לחוות דעתה של השופטת ד' ברק-ארז). יצוין, כי בפני ועדת הערר, טענה המועצה כי המשיבה מפעילה בנכסים מעין "בית חולים" לתרנגולות, אולם לאחר מכן חזרה בה מטענה זו והוסכם על הצדדים כי השימוש שנעשה בנכסים הוא גידול עופות (ראו סעיף 3 להחלטת ועדת הערר). הטענה כי גידול העופות נושא בעצמו אופי "ייצורי" עלתה לראשונה בבית המשפט לעניינים מינהליים, בו טענה המועצה כי בנכס מתבצעת פעילות "ייצורית", של "ייצור תרנגולות שייצרו דור המשך" (סעיף 27 לעיקרי הטיעון של המועצה בבית המשפט לעניינים מינהליים). אולם, הדבר לא נתמך בתשתית עובדתית, ובפנינו המועצה אף לא טענה כי השימוש שעושה המשיבה בנכס הוא בגדר פעילות "ייצורית/תעשייתית" או דומה לפעילות שכזו – במאפייניו, בהיקפיו, באמצעים המשמשים לו, בתכליות הטלת החיוב עליו, או אף בחלק מן הקריטריונים האמורים (ראו והשוו עניין מישל מרטייה, פסקאות ל'-ל"א). משכך, איני סבור כי יש מקום לקבוע, על-פי התשתית העובדתית ומסכת הטיעונים כפי שאלה נפרשו בתיק זה, כי השימוש שעושה המשיבה בנכס דומה, אף לא בקירוב, לשימוש תעשייתי. שכן, לא ניתן להסתפק באי קיומו של סיווג מתאים בכדי לסווג את הנכס באופן הנוח למועצה, מבלי שהובא ביסוס לכך שהסיווג אכן תואם את השימוש הספציפי שנעשה בנכסים, ולו בקירוב.

17. בשולי הדברים יוער, כי למרות שהערכאות הקודמות סברו כי הסיווג "מבנה חקלאי" המוזכר בתקנות ההסדרים הוא סיווג מתאים יותר לנכסיה של המשיבה, אף טיעון זה לא נבחן לגופו בגדר ההליך דנא, משסיווג זה לא נכלל בצו הארנונה. אכן, על-פניו, הפסיקה נוטה לשייך גידול בעלי חיים לצורכי ייצור מזון לשימוש חקלאי (ראו ע"א 20/60 דגי דאר בע"מ נ' מנהל הארנונה לפיצוי נזקי מלחמה, פ"ד יד 1933 (1960); וכן עע"מ 4487/12 סטולרו נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה דרום השרון, פסקה 12 (9.10.2013) (להלן: עניין סטולרו)). ואולם, אין לכתח, כי החקלאות היום שינתה פניה, כך שבהחלט ייתכן כי חלקים ממנה יישאו מאפיינים של פעילות תעשייתית (ראו: עניין סטולרו, בפסקה 15); ואין מקום לשלול, כי אף גידול בעלי חיים יישא, בנסיבות מסוימות, אופי תעשייתי דווקא, או לפחות אופי דומה לכך. לעניין זה יפים הדברים שנאמרו בהקשר אחר:

"[בחקלאות תעשייתית] הכוונה לגידולם של בעלי חיים במסגרות תעשייתיות לשם ייצור מזון לבני-אדם. אין מדובר עוד במשק חקלאי משפחתי, ובו תרנגולות משוטטות באופן חופשי בחצר, פרות רועות באחו, וכבשים תרות לתומן בחיפוש אחר מזון. כאשר מדובר כיום על גידול תרנגולות לשם ייצור ביצים, או כמזון על שולחנו של האדם, הרי הדבר נעשה בצורה שונה

לחלוטין. אלפי בעלי חיים מוחזקים יחדיו בצפיפות רבה מאוד, אפשרות התנועה שלהם מוגבלת ביותר, והמזון הניתן להם אינו טבעי, אלא מיועד להביא לתוצאה הטובה ביותר מבחינת איכות המזון והמחיר שיושג עבורו (בג"ץ 9232/01 "נח" ההתאחדות הישראלית של הארגונים להגנת בעלי חיים נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נז(6) 212, 224 (2003)).

מכל מקום, אין צורך להידרש לכך עתה, והדברים נאמרים בעניין זה למעלה מן הצורך ובזהירות הראויה, שכן יהיה מקום לבחון כל מקרה לגופו, תוך בחינת השימוש הפרטיקולרי בנכס ולא על בסיס חזקות גורפות (ראו למשל: בר"מ 1711/13 מנהלת הארנונה בעיריית חולון נ' תוצרת חקלאית מובחרת בע"מ, פסקה 12 (12.5.2013)).

18. סיכום ביניים: לא מצאתי לנכון להתערב בקביעה לפיה אין לסווג את הלולים כ"אדמה חקלאית" או כ"מלאכה ותעשייה" לפי צו הארנונה. קביעה זו מתחייבת לשיטתי מנוסחו של צו הארנונה ומהנתונים שהוצגו בגדרו של ההליך דנא, בערכאות הקודמות ובפנינו. נתונים אלה גם אינם מאפשרים לקבוע אם הסיווג "מלאכה ותעשייה" מתאים לנכסים המבונים של המשיבה אף בקירוב, שכן לא הוצגה תשתית ראייתית מספקת שבכוחה לבסס קביעה כאמור, שאינה מובנת מאליה או מתבקשת. יודגש, כי מסקנה זו תחומה לנתוני הפרשה דנא, ואינה בגדר קביעה נורמטיבית שתחול על מקרים אחרים בהם מדובר בלולים או בנכסים דומים.

שאלה "מסדר שני" - קיומו של מקור חיוב אחר בדיון

19. למעשה, המועצה מכוונת את מירב חיציה לקביעתו של בית המשפט לעניינים מינהליים בשאלה "מסדר שני", לפיה בהיעדר סיווג מתאים בצו הארנונה (ובכללו, סיווג שיורי), אין בנמצא מקור חוקי לחיוב נכסיה של המשיבה בארנונה. כאמור, המשיבה עצמה לא טענה בפנינו כי אין מקום לחיובה כלל, וטענה כי פסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים תחום רק לשאלה איזה משני הסיווגים שנבחנו חל על נכסיה. לפיכך, דומה כי המרחק בין שני הצדדים אינו רב כפי שנדמה, מששני הצדדים סבורים כי יש לחייב את המשיבה בארנונה בגין הנכסים באופן כלשהו. למעשה, המחלוקת העיקרית בין הצדדים נוגעת לשאלה מהו מקור החיוב החלופי. בהקשר זה, הציעה המשיבה בפנינו קונסטרוקציה משפטית שלא נדונה בערכאות הקודמות, בדבר פניה לתקנות ההסדרים כהסדר משלים; ואילו המועצה, מצדה, לא העלתה כל עמדה פוזיטיבית בשאלה כיצד יש לחייב את הנכסים ככל שתידחה עמדתה לגבי סיווגם כ"מלאכה ותעשייה" כסיווג קרוב.

20. סבורני, כי בשים לב לעמדתה של המשיבה ולגדר המחלוקת שנפרשה בגדר ההליך דנא, יש מקום לבטל את קביעתו של בית המשפט לעניינים מינהליים לפיה בהכרח אין בדין מקור חוקי לחיוב נכסיה של המשיבה בארנונה. בבחינת החומר שהונח בפני הערכאות הקודמות וכן הטיעונים שהוצגו בפנינו בעניין, עולה כי הסוגיה בדבר מקורות חיוב נוספים לא התבררה די צורכה כלל ועיקר. הסוגיה שעמדה בפני בית המשפט לעניינים מינהליים הייתה תחומה לשאלה אם ניתן לסווג את הנכס בסיווג "מלאכה ותעשייה" או בסיווג "אדמה חקלאית". משנקבע כי שני סיווגים אלו אינם מתאימים לנכסיה של המשיבה, ובהיעדר טענות באשר למשמעותה של קביעה זו או בדבר מקורות חיוב חלופיים, לא היה מקום לקבוע כי בהכרח אין בנמצא מקור חיוב אחר בדין. ודוק: בדיון בפנינו העלתה המועצה, גם אם בשפה רפה, טיעונים לגבי סיווגים אחרים בצו הארנונה היכולים, אולי, להתאים בקירוב לנכסיה של המשיבה. איני מביע עמדה באשר לאפשרות זו. ואולם, דומני כי הדבר מעיד אף הוא כי טרם מוצתה בחינתם של המקורות החוקיים האפשריים לחיוב, ובוודאי שאלו לא עלו במלואם בפני בית המשפט לעניינים מינהליים, כך שאין להכריע בהם לראשונה עתה.

21. בהמשך לכך, אף איני סבור כי יש מקום לטעת מסמרות בשאלת קיומם של מקורות חיוב אחרים אפשריים, כמו זה שהציעה המשיבה בדבר חיובה לפי התעריף המזערי בתקנות ההסדרים עבור הסיווג "מבנה חקלאי". על-אף שקונסטרוקציה זו שובה את הלב, לא הונחו בפנינו כלל השיקולים והטענות באשר להחלתה. כך, לגישתה של המשיבה ברי כי נכסיה מתאימים לסיווג "מבנה חקלאי" הקבוע בתקנות. איני מביע עמדה אף בשאלה זו, אך, כאמור, הנתונים העובדתיים באשר לכך לא נבחנו בגדר ההליך דנא. זאת ועוד ובעיקר, השאלה מתי יהוו תקנות ההסדרים "הסדר משלים" במקרה של צו ארנונה חסר היא שאלה רחבה, אשר מכלול השיקולים והאפשרויות המשפטיות לגביה לא הונח לפתחנו וכלל לא נדונו בערכאות הקודמות. הסוגיה תוכל להיבחן בעתיד, ככל שיהיה בכך צורך, בהקשר המתאים ותוך הבאת מכלול השיקולים הרלוונטיים, לרבות שאלות עובדתיות, ככל שתהיינה.

22. נוכח התוצאה אליה הגעתי, איני נדרש לטענותיה של המועצה בדבר סמכותו של בית המשפט לעניינים מינהליים לדון במחלוקת בדבר מקור החיוב – אם היה מקום שזו תידון בגדר עתירה מינהלית דווקא. כידוע, עילות המנויות בחוק הערר, אשר עליהן יש להשיג במסלול ה"עררי", יידונו בפני בית המשפט לעניינים מינהליים כערעור מינהלי (ראו סעיף 6 לחוק הערר וכן סעיף 5(2) לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000 ופרט 7 לתוספת השנייה לו), וכך הוא גם כאשר הן מעלות פוטנציאל

להשלכות רוחב (ראו: עע"מ 8470/13 קרן קיימת לישראל נ' עיריית נצרת, פסקאות 4-5 (11.11.2014); עע"מ 6993/15 עיריית תל אביב-יפו נ' אספיאדה בע"מ, פסקה 23 לחוות דעתה של השופטת ד' ברק-ארוך (16.8.2016)). עם זאת, לא נשללה האפשרות כי במקרים מיוחדים, בהם מתעוררות שאלות משפטיות עקרוניות בעלות חשיבות ציבורית, אלו תתבררנה בגדרי עתירה מינהלית (ראו שם; כן ראו בר"מ 7618/16 עיריית תל אביב-יפו נ' קניון רמת אביב בע"מ, פסקאות 10-13 (4.12.2016)). מכל מקום, אף אם נכונה טענתה של המועצה כי מדובר בטענות שהיו צריכות לעלות בגדר עתירה מינהלית - וכאמור, איני קובע בכך מסמרות - מדובר בטענות בדבר סיווגו הנכון של ההליך, להבדיל מטענות בדבר חוסר סמכות עניינית (ראו בר"מ 7511/14 מנהל הארנונה בעיריית תל-אביב-יפו נ' א.ק. יוניברס בע"מ, פסקאות 18-21 (22.11.2016)).

23. סיכומם של דברים, סבורני כי יש להתיר על כנה את קביעתו של בית המשפט לעניינים מינהליים כי שני הסיווגים שהוצגו – "אדמה חקלאית" מחד גיסא, ו"מלאכה ותעשייה" מאידך גיסא, אינם מתאימים לנכסים; וזאת, אף לא בקירוב. אולם, יש לבטל את קביעתו של בית המשפט לעניינים מינהליים כי בהכרח לא קיים מקור חוקי בדין לחיובה של המשיבה. בהקשר זה, יש לקוות ולהניח כי המשיבה לא תיסוג מהעמדה אשר הציגה בפנינו לפיה אכן עליה להיות מחויבת בארנונה על-פי תעריף כלשהו. ואולם, משנדחתה עמדתה של המועצה כי יש לסווג את הנכסים בסיווג "מלאכה ותעשייה", ובהיעדרן של טענות מצדה באשר לשאלה מהו מקור החיוב הראוי באם תידחה עמדה זו - לא על המשיבה, בוודאי שלא על בית המשפט ובכל מקרה לא לראשונה בערכאת הערעור במסגרת בקשת רשות ערעור, לתור עבור המועצה אחר הקונסטרוקציה המשפטית הראויה לכך, ויהא עליה לשקול את צעדיה במסגרת הדין. טענותיהם של שני הצדדים בעניין זה, שמורות להם. אכן, נראה שלא היה בהליך זה כדי לסיים את המחלוקת במלואה, אך זו תוצאה של אופי והיקף הראיות שהוצגו והטענות שהשמיעו הצדדים, ובעיקר המועצה. לעת הזו אין מנוס מאשר להסתפק בקביעה לפיה חיוב המשיבה בארנונה על-פי המתכונת שעיצבה המועצה אינו יכול לעמוד.

אשר על כן, אציע לחבריי לקבל את הערעור באופן חלקי, כאמור לעיל. בנסיבות העניין, אציע כי כל צד יישא בהוצאותיו.

אני מסכים.

ש ו פ ט

כבוד המשנה לנשיאה א' רובינשטיין:

א. לא בלי התלבטות מסוימת אני מסכים לתוצאת פסק דינו של חברי השופט זילברטל ולעיקרי הנמקתו. ההתלבטות נובעת מכך שסברתי מעיקרא, כי אולי בידינו לקבוע אנו עצמנו את הסיווג המתאים לנכס בו עסקינן, ובא לארנונה במקרה הספציפי גואל (הארנונה בכלל עודנה מייחלת לגואליה ומפשטיה), ולחסוך התדיינות נוספת. ואולם, נכון אני להצטרף לספקות שהעלה חברי, במובן זה שלא הונחה תשתית די הצורך לקביעת הסיווג המתאים, אף כי שובה לב ההשוואה ל"מבנה חקלאי" שאולי – אולי, ואיני בטוח – הוא הקרוב לשימוש המעשי בנכס בו עסקינן; אלא שחסרה החוליה המחברת הראויה בין תקנות ההסדרים לצו ארנונה, מקום שהמשיבה לא יצרה חיבור כזה.

ב. אבקש לחדד ולהטעים עניין אחד, העולה מדברי חברי וגם מעמדתה בפנינו של המשיבה עצמה. אין נכס ללא ארנונה, כמובן בכפוף לפטורים שקבע המחוקק שלא זה המקום להידרש אליהם; "אין חיה כזאת", כל נכס חייב בארנונה, בחינת פרשנות תכליתית של שכל ישר. ההגינות הנדרשת היא כלפי כולי עלמא; לא רק הגינות הרשות כלפי הנישום, שראויה להקפדה הואיל ורשות ציבורית חייבת לנהוג בהגינות, שאם לא כן אין לה קיום במדינת חוק (ע"א 7726/10 מדינת ישראל נ' מחל"ב, פסקאות ב', ו' (2012)), ולא להיות להוטת-יתר לגביה עד כדי הפרזה. אך הגינות נדרשת גם מן הנישום (ראו ע"א 9767/11 גוטקס מותגים נ' מדינת ישראל פסקה י"ד (2013); ובחוות דעתי בע"א 9056/12 קינג נ' פקיד שומה ירושלים (2014)), ואי אפשר שייפטר מתשלום ארנונה, מקום שהוא נהנה תדיר וככלל משירותי הרשות המקומית. "אין ארוחות חינם", ולא יתכן כי ייהנה בעל הנכס מן ההפקר. אלה צריכים להיות לעיני בתי המשפט בבואם לבחון ענייני ארנונה, שאני בוש לחזור ולהזכיר את אי הסדר, ולעתים אי הצדק, שבמארג בהם בארצנו. בעידן שבו יכול אתה בקופסה קטנה שבידך, "הטלפון החכם", לבצע שלל פעולות לא יאומנו, ובכך רק אפס קצה ההתפתחויות הטכנולוגיות, לא הצליחה הממשלה עד הנה, למרבה הצער, להוליד שיטת ארנונה ראויה.

ג. כאמור, אצטרף לחברי, בתוצאה שבמובן האופרטיבי היא בחינת תם ולא נשלם.

המשנה לנשיאה

לפיכך הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט צ' זילברטל.

ניתן היום, א' בניסן התשע"ז (28.3.2017).

שופט

שופט

המשנה לנשיאה