

בתי משפט

בית משפט לעניינים מנהליים בבאר שבע

בפני כב' השופטת שרה דברת – ס.נשיא

עת"מ 17205-04-13

1. סופר פארם ישראל בע"מ

העותרת

2. קבוצת גולף בע"מ

ע"י ב"כ עוה"ד גליה גרימברג ועופר ורד

נגד

1. מנהל הארנונה עיריית אילת

המשיבים

2. עיריית אילת

ע"י ב"כ עוה"ד ליטל ברששת ונטלי בן דוד יוסף

חקיקה שאוזכרה:

[תקנות הסדרים במשק המדינה \(ארנונה כללית ברשויות המקומיות\), תשס"ז-2007: סע' 5\(א\)](#)

[תקנות בתי משפט לעניינים מינהליים \(סדרי דין\), תשס"א-2000: סע' 3](#)

פסק דין

1. העותרת 1, סופר פארם ישראל בע"מ (להלן - "סופר פארם") הינה חברה המחזיקה במספר נכסים בעיר אילת. מאז החלה את פעילותה באילת חויבו נכסיה של סופר פארם בארנונה במפוצל, כך שבעוד שטחי החנות עצמה חויבו בהתאם לתעריף "חנויות וכל שטח המשמש למסחר או לשירותים", השטחים הצמודים לחנויות אשר שימשו כמחסנים, חויבו לפי תעריף "מחסנים", הנמוך יותר.

החל משנת 2007 שינתה עיריית אילת (להלן - "המשיבה") את שיטת חיוב הארנונה, כך שבוטל הסיווג הנפרד למחסן, תוך חיוב כלל השטח בהתאם לתעריפים שנקבעו בצו הארנונה לסיווג "סופרמרקטים ובתי כלבו". ביום 14.10.07 הודיעה המשיבה על השינוי לגבי החנות בשדרות התמרים באילת; כתוצאה משינוי זה עלה חיוב הארנונה של החנות מ- 56,711 ש"ח לשנה ל- 113,232 ש"ח לשנה. בשנת 2009 הורתה המשיבה כי חיוב הארנונה לחנות חדשה, שנפתחה ברחוב ששת הימים באילת יהא לפי שיטת החיוב החדשה; בשנת 2011 שינתה המשיבה את אופן החיוב, בדומה, גם לחנות בקניון "מול היס".

העותרת 2, קבוצת גולף בע"מ (להלן - "גולף"), מחזיקה אף היא במספר נכסים באילת. אחד מהם, החנות במתחם בית הארז באילת, חויבה בתעריף מוזל למחסנים בנפרד ותעריף גבוה יותר עבור שטחי החנות; אולם גם גולף קיבלה הודעה, ביום 16.12.09, כי החיוב יאוחד באופן בו כל השטח יחויב על פי סיווג "חנויות וכל שטח המשמש למסחר ולשירותים".

2. סופר פארם הגישה השגה למנהל הארנונה על החלטה לשינוי הסיווג; עם דחיית ההשגה הגישה ערר לועדת הערר לארנונה ליד עיריית אילת (להלן - "ועדת הערר"). שני הערערים שהגישה נדחו (ערערים 12/08 ו- 46/07, החלטה מיום 17.2.10; [ערר 51/09](#), [פורסם בנבו] החלטה מיום 14.4.10). ערעורים מנהליים שהוגשו על החלטות אלה נדחו אף הם ([עמ"נ \(ב"ש\) 35297-09-10](#) [פורסם בנבו] מיום 13.4.11 ו- [עמ"נ \(ב"ש\) 1363-08-10](#) [פורסם בנבו] מיום 10.4.11, בהתאמה), תוך שבית המשפט קמא קובע - בשני פסקי הדין - כי "באשר לשאלת פיצול המחסן והמעבדה, נראה לי שגם בעניין זה אין מקום להתערב במסקנת הועדה, עפ"י הממצאים העובדתיים שנקבעו על ידיה, ובהתחשב בכך שאין מדובר ביחידות עצמאיות, אלא ביחידות המשמשות לתכלית הכללית של העסק". בקשת רשות ערעור שהוגשה בעניין זה לבית המשפט העליון ([בר"ם 4051/11](#)) [פורסם בנבו] נמחקה בהסכמה לאחר שבית המשפט העליון הביע את עמדתו כי המחלוקות המתוארות אינן מצדיקות מתן רשות ערעור בגלגול שלישי (פסק דין מיום 11.2.13).

גולף הגישה, אף היא, השגה למנהל הארנונה בגין שינוי הסיווג, ומשזו נדחתה - הגישה ערר לועדת הערר. על החלטת ועדת הערר הוגש ערעור מנהלי לבית משפט זה ([עמ"נ 14107-02](#) [11] [פורסם בנבו]; עם זאת, לאחר מתן פסק הדין [בר"ם 4051/11](#), [פורסם בנבו] הודיעה גולף על מחיקת הטענה הנוגעת לשינוי הסיווג של המחסנים, מאחר בכוונתה להגיש עתירה מנהלית בעניין זה.

טענות הצדדים

3. העותרות טוענות, כי מהמסמכים השונים שהוצגו על ידן עולה בבירור, כי המשיבה נהגה - במשך שנים - לסווג מחסנים הצמודים לבתי עסק תחת הסיווג 'מחסנים'. עיון בצו הארנונה מעלה, כי הוא אינו קובע הגדרה לסיווג 'מחסנים', ומכאן כי לשונו יכולה לסבול את שתי הפרשנויות - הן את הקודמת, הכוללת מחסנים הצמודים לחנויות, והן את הנוכחית, אשר אינה כוללת מחסנים אלה. גם מהפסיקה בעניין זה לא עולה כי פרשנותה הקודמת של המשיבה הינה פרשנות אסורה; המדובר בפרשנות הנהוגה בפועל ברשויות שונות. בנסיבות אלה, שינוי פרשנות צו הארנונה אינו תיקון טעות - שכן המדובר בפרשנות מותרת - אלא

שינוי פרשנות, אשר תכליתה הינה הגדלת הכנסות המשיבה בניגוד לחוק ההסדרים, והמשיבה אינה יכולה לעשות שינוי זה ללא הסכמת ועדת השרים.

העותרות מוסיפות כי מאחר והמשיבה - כמו גם רשויות מקומיות רבות נוספות - נהגה לפרש את צו הארנונה באופן מסוים במשך שנים, פרשנות זו הינה בעלת מעמד מחייב כלפיה והיא אינה רשאית לסטות ממנה כל עוד אינה עומדת בניגוד להוראות צו הארנונה.

שינוי זה הינו שינוי מעין חקיקתי, הדורש את אישור שרי הפנים והאוצר, על מנת למנוע מצב בו כל רשות מקומית תוכל להעלות ארנונה של שלל בתי עסק בטענה ל"טעות" בחישובים קודמים. העותרות מפנות בהקשר זה לעמ"נ (ת"א) 52370-06-11 אי.איי.סי נ' מנהל הארנונה עיריית תל אביב, [פורסם בנבו] בו נקבע כי שינוי הפרשנות לסיווג "מוסד חינוך" וכתוצאה מכך, העלאת הארנונה למוסדות, שאינם עונים להגדרה החדשה, מהווה חריגה מדיני הקפאת הארנונה.

עוד טוענות העותרות כי יש להחיל בעניין זה את הוראת תקנה 5(א) לתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007 (להלן – "תקנה 5(א)"), האוסרת על מועצה לשנות בשנת כספים מסוימת סיווג של נכס, באופן המשפיע על גובה הארנונה שתיגבה ממנו. לטעמן, הוראה זו נועדה לאסור על שינוי סיווג המביא להעלאת הארנונה, הגם שיתכן כי גם הסיווג האחר, עשוי להלוו את השימוש בנכס. לשיטת העותרות שינוי בהוראות הכתובות של צו הארנונה כמוהו כשינוי בפרשנות, ויש להחיל על שניהם את אותה אמת מידה מחמירה של פיקוח ובקרה.

העותרות מדגישות כי המדובר בבקשה עקרונית, הנוגעת לאלפי נכסים דומים, ולא רק לנכס ספציפי. כן מדגישות הן, כי חיובם של מחסני עסק בתעריף ארנונה יחודי נפרד ומוזל, עולה בקנה אחד עם הפסיקה, ועם עמדתם של שרי הפנים והאוצר ועל כן בדין נהגה עיריית אילת באותה הדרך.

העותרות מוסיפות וטוענות כי העתירה לא הוגשה בשיהוי: סובייקטיבית, נכון היה לברר את הטענות במסגרת השגה בערר טרם פניה לעתירה בטענה של שינוי מדיניות; על כן, רק כאשר נסתמה טענת סופר פארם לטעות בשומה – בדיון בבית המשפט העליון – פנו להגיש עתירה בעניין זה. גם בהיבט האובייקטיבי, אין שיהוי מאחר והעתירה הוגשה בסמיכות לסיום ההליכים בבית המשפט העליון ביום 11.2.13. כן טוענות הן כי על שיקולי צדק ושמירה על שלטון החוק לגבור, גם מקום בו חל שיהוי.

(בשולי הדברים אעיר, כי העותרות עושות שימוש במילים "צו המיסים", תחת השימוש במינוח הנכון של צו הארנונה).

4. המשיבה טוענת כי העתירה הוגשה בשיהוי. הטענות המועלות על ידי סופר פארם הועלו על ידה כבר בשנת 2007. ההליכים האחרים שנקטה סופר פארם אינם עוצרים את מרוץ השיהוי, במיוחד - שעה שטענת חוסר הסמכות - נטענה על ידי המשיבה כבר בשנת 2007. האמור נכון גם לגבי גולף, אשר עליה היה להגיש את העתירה בשנת 2009; בעניינה חל אף שיהוי סובייקטיבי שכן כבר בפברואר 2013, במסגרת הערעור המנהלי שהגישה, הודיעה כי בדעתה להגיש עתירה מנהלית, אך המתינה עוד ששה חודשים - טרם עשתה כן. ההיזקקות לעתירה בשיהוי יפגע באינטרסים הכלכליים הלגיטימיים של המשיבה שהסתמכה כבר על קיומם של כספים אלה.

עוד טוענת המשיבה, כי העותרות מושתקות מלהעלות טענה נגד הסיווג לאור הכרעת הערכאות שדנו בענין; באשר לסופר פארם, הרי ששאלה זו הוכרעה זה מכבר על ידי שלוש ערכאות שונות; גם גולף ניהלה הליכים משפטיים בשאלה זו ובחרה למחוק את שאלת פיצול הנכסים מהערעור המנהלי שהגישה, ובכך הפכה את החלטת ועדת הערר בעניינה לחלוטה. בשל עקרון השתק הפלוגתא, מנועות העותרות מלהביא סוגיה זו לדיון נוסף בפני בית המשפט. עוד מציינת המשיבה, כי המדובר בעתירה שעניינה סיווג נכס ספציפי, ולא שינוי מדיניות כללית; לאור הפסיקה, מאחר והמדובר בטענה עובדתית שאין ערכאת ערעור מתערבת בה - מתייטר הדיון בטענה כי שינוי הסיווג נוגד את דיני ההקפאה.

5. לגוף העתירה, טוענת המשיבה כי מעולם לא הייתה באילת מדיניות של פיצול נכסים הומוגניים לשטח עיקרי ומחסן, על כן לא ניתן לטעון כעת כי מדיניות זו שונתה. בהקשר זה מציגה המשיבה מסמכים שונים התומכים בטענתה. גם אם היו נכסים אשר סווגו באופן זה, הרי שהמדובר בטעות גרידא; שורה של פסקי דין קבעה כי חוקי ההקפאה לא נועדו להנצחת טעויות, גם כאשר מדובר בטעות הנוגעת לנכסים רבים. גם אם היה מדובר בשינוי מדיניות ממש, הרי שגם שינוי כזה אינו מהווה חריגה מחוקי ההקפאה. המשיבה מוסיפה ומפנה לפסיקה הקובעת, כי הסיווג הנוכחי של הארנונה הוא הסיווג הנכון. נקבע בפסיקה כי כאשר קיים מתקן רב תכליתי אולם יש זיקה בין התכליות של היחידות השונות בו, יש לראות בו נכס אחד.

באשר לטענה בנוגע לתקנות ההסדרים במשק המדינה, מציינת המשיבה כי אלה נוגעות לשינוי בצו הארנונה עצמו ולא בשינוי על פיו.

דין

6. לעותרות מחסנים הצמודים לחנויות, אשר סווגו במשך תקופה ארוכה בסיווג של 'מחסנים'; בשלב מסוים החליטה המשיבה לשנות את הסיווג כך שהמחסנים יסווגו בהתאם לסיווג של החנויות אליהם הן צמודות. האם דיני הקפאה מונעים שינוי סיווג מעין זה, בנסיבות בהן הוראות צו הארנונה באילת אינן סותרות את הפרשנות הישנה? זו השאלה העומדת לדיון בעתירה זו.

7. המשיבה מקדימה וטוענת, כי העתירה הוגשה בשיהוי. מקור השיהוי טמון בכך שהעותרות, טרם פנו לבית המשפט המנהלי, פנו לוועדת הערר, הגישו ערעור מנהלי על החלטתה, והוסיפו ופנו בבקשת רשות ערעור לבית המשפט העליון על פסק דין שניתן בערעור מנהלי הנוגע לנכסים נשוא המחלוקת שכאן. הליכים אלה כולם לא נגעו לטענתן העיקרית של העותרות בהליך זה - דהיינו, ששינוי סיווג המחסנים הצמודים לחנויותיהן מנוגד לדיני ההקפאה - מאחר וטענה זו אינה בסמכותה של ועדת הערר; במקום זאת, התמקדו הליכים אלה בשאלה האם הסיווג הינו סיווג נכון, בהסתמך על נתוני החנויות המדוברות. רק משנדחתה בקשת רשות הערעור שהגישה סופר פארם בבית המשפט העליון, פנתה היא להליך זה. בהקשר זה יוער, כי סופר פארם ביקשה - בדיון בבקשת רשות הערעור - כי במידה ותגיש עתירה מנהלית לא תטען נגדה טענת שיהוי; אולם המשיבה סירבה לתנאי.

8. אכן, [תקנה 3](#) לתקנות בתי המשפט לעניינים מנהליים (סדרי דין), התשס"א – 2000, קובעת כי עתירה מנהלית תוגש בלא שיהוי, ולא יאוחר מ - 45 יום לאחר שנודע לעותר על החלטתה עליה מבקש הוא להשיג. עם זאת, בית המשפט רשאי להאריך את המועד להגשת העתירה אם ראה הצדקה לכך ולאחר קבלת תגובת המשיב לעתירה. השיקולים לאורם יקבע בית המשפט האם עתירה הוגשה בשיהוי הובהרו בהלכה הפסוקה:

"כידוע, טענת שיהוי הנטענת בקשר לעתירה מינהלית מצריכה בחינה של שלושה יסודות: שיהוי סובייקטיבי, שיהוי אובייקטיבי ומידת הפגיעה בעקרון שלטון החוק אם תתקבל העתירה (ראו, למשל: [עע"מ 2273/03](#) אי התכלת שותפות כללית נ' החברה להגנת הטבע, פסקאות 81-90 (לא פורסם, [פורסם בנבו], 7.12.06) (להלן: פרשת אי התכלת)).

בחינת השיהוי הסובייקטיבי מתמקדת בהתנהגות העותר בפועל. השאלה שנשאלת בהקשר זה היא האם התנהגותו עולה כדי ויתור משתמע על זכותו לפנות לערכאות. לעומתה, מתמקדת בחינתו של יסוד השיהוי האובייקטיבי במידת הפגיעה באינטרסים של צדדים שלישיים הנוגעים בדבר, וכן בשינוי שחל במצב בשטח. במקרה ששני יסודות השיהוי התקיימו, יש להעמיד כנגדם את מידת הפגיעה הנטענת בשלטון החוק ובאינטרס הציבורי מצד הרשות, ולערוך איזון בין השיקולים השונים" (עע"מ 3832/07 עיריית עפולה נ' המוסד לביטוח לאומי, עמ' 10-11 (פורסם בבנו) (21.12.10)).

לשיטתי, במקרה זה נראה כי אכן העתירה הוגשה בשיהוי בלתי סביר. אמנם, נראה כי יש קושי בטענה לשיהוי סובייקטיבי, בנסיבות בהן העותרות ניהלו כל העת הליכים נגד החלטת המשיבה לשנות את גובה הארנונה ולפיקח התנהגותם ודאי שלא עלתה כדי ויתור על זכותם לפנות לערכאות. עם זאת, ההלכה בעניין זה קובעת כי "הגשת העתירה לערכאה הלא מתאימה אינה עוצרת את "מרוץ" השיהוי" (שם, עמ' 11). העותרות היו מיוצגות לאורך כל הדרך וידעו, כי בועדת הערר ניתן לתקוף שאלת הסיווג, בעוד שטענות הנוגעות לסמכות לשנות סיווג בשל דיני ההקפאה – מקומן בעתירה מנהלית בלבד (עע"מ 4068/10 עיריית חולון נ' קר פרי בע"מ, עמ' 8 (פורסם בבנו) (20.12.11), להלן – "פס"ד קר פרי"). אף על פי כן, בחרו לנהל את ההליך בועדת הערר בלבד, ורק משכשלו הליכים אלה פנו לעתירה מנהלית.

עוד יש להוסיף, כי מאחר והתנהלות המשיבה אינה עולה – לכדי פגיעה חמורה באינטרס הציבורי, הרי שאין בשיקול זה, כדי להצדיק הגשת העתירה באיחור כה רב. אף אין להתעלם מכך שאין מדובר בשיהוי קל, של מספר חודשים, אלא בהגשת עתירה מנהלית בחלוף לא פחות משש שנים (בעניינה של סופר פארם) או ארבע שנים (בעניינה של גולף).

אמנם, ניתן לטעון כי במקרה שכאן לא מתקיים שיהוי אובייקטיבי, מאחר והתנהלו הליכים משפטיים בשנים שחלפו - והמשיבה היתה מודעת לכך, שיתכן ובית המשפט יפסול את השינוי בסיווג, והיה עליה להיערך לכך. יש גם משקל מסויים לטענת העותרות כי לא היה טעם לפנות במקביל להגיש עתירה מנהלית, בנסיבות בהן קבלת טענותיהן בהליך של ועדת הערר היה מיותר את הגשת העתירות. עם זאת, לא נראה כי די בשיקולים אלה כדי להטות את הכף נגד טענת השיהוי בנסיבות של שיהוי משמעותי כל כך. אוסיף עוד, כי בעניינה של גולף ישנה חומרה יתרה לטענת השיהוי, שכן הטענה הנוגעת לסיווג המחסנים נמחקה מכתבי הטענות, לבקשתה, כבר ביום 21.2.13, באומרה כי בכוונתה להגיש עתירה מנהלית

בעניין זה, אך ביקשה להצטרף לעתירה המנהלית שכאן, רק ביום 11.9.13, הרבה לאחר מסגרת הזמן הקצובה בחוק, של 45 יום.

9. מעבר לנדרש, יש להוסיף, כי דין העתירה להידחות גם לגופה.

הצדדים חלוקים ביניהם בשאלה העובדתית, והיא האם היתה מדיניות כוללת של המשיבה לפיה מחסנים הצמודים לבתי עסק חויבו בארנונה לפי הסיווג "מחסנים". לא הועמדה בפני התשתית העובדתית הנדרשת על מנת לקבוע כי כלל בתי העסק חויבו עבור המחסנים בסיווג נפרד, אך די אם אומר כי אין ספק כי בתי עסק רבים באילת חויבו בארנונה באופן זה. הדבר עולה, בין היתר, מדברי ועדת הערר לעניין ארנונה [בערר 51/09 סופר פארם בע"מ נ' מנהל הארנונה של העיר אילת](#), [פורסם בנבו] מיום 29.4.10, אשר ציינה כי "הועדה עסקה בדיוניה בעבר מספר פעמים גדול בטענה זו" - דהיינו, המדובר בשינוי שנעשה לבתי עסק רבים, אשר לפני כן - כמסתבר - חויבו עבור המחסנים בנפרד. מסקנה זו עולה גם מהעובדה שהמשיבה - עת ביקשה להוכיח כי אין מדובר במדיניות חדשה - נאלצה להרחיק לשנות השמונים, על מנת למצוא מסמכים התומכים בטענותיה. אף המשיבה, למעשה, מודה כי היו נכסים שסווגו באופן זה (עמ' 10 לתגובת המשיבה לעתירה).

עם זאת, כפי שיפורט להלן, אין במסקנה זו כדי להועיל לעותרות.

10. העותרות טוענות, כי מאחר ולשונו של צו הארנונה מאפשר את הפרשות - לפיה מחסנים הצמודים לבתי עסק יחושבו בנפרד בתעריף של מחסנים, שהינו תעריף נמוך יותר - מאחר וכך נהגה המשיבה בפועל תקופה ארוכה, לכן השינוי הנדרש עולה כדי העלאת ארנונה ללא אישור ועדת השרים, בניגוד לדיני ההקפאה האוסרים זאת. לטעמי, על אף המאמצים הרבים שעשו העותרות על מנת לשוות לטענתן פנים חדשות, הרי שמדובר בטענה שנדחתה פעמים רבות בפסיקה, ומכאן - שאין לקבלה. ואפרט.

חוק ההסדרים במשק המדינה, שראשיתן בשנת 1985, הגביל - בחוקים ובתקנות שהותקנו מכוחו - את יכולתן של הרשויות המקומיות להעלות את גובה הארנונה. התקנה הרלוונטית לעניינינו הינה [תקנה 5\(א\)](#), הקובעת כי "מועצה לא תשנה בשנת כספים מסוימת סוג, סיווג או תת-סיווג של נכס, באופן המשפיע על סכום הארנונה שרשאית הרשות המקומית להטיל לפי תקנות אלה, ולפי החוק, ואולם רשאית היא לשנות סיווג נכס אם בפועל השתנה השימוש בו". חוקים אלה נבעו מהרצון למנוע השפעות שליליות על משק המדינה ועל האינפלציה שנגרמה מכך, שהרשויות העלו, ללא פיקוח כלשהו, את שיעורי הארנונה

אותן גבו, כמו גם על הרצון למנוע גרעון בתקציב הרשויות המקומיות (פס"ד קר פרי, עמ' 8-11).

עם זאת, בפס"ד קר פרי נקבע, כי דיני ההקפאה אינם מונעים שינוי סיווג של נכס עת מסתבר, כי הסיווג הראשון מקורו בטעות; באותו עניין הורה בית המשפט, כי ההוראה על הקפאת הארנונה "מונעת ממועצת העירייה לערוך, ללא אישור השרים, שינויים בצו הארנונה אך אין היא מונעת מפקידי העירייה לשנות סיווג של נכס ספציפי מסיווג אחד לסיווג אחר הקיים בצו הארנונה". משכך נדחתה שם טענת המשיבות כי העירייה אינה רשאית לשנות את סיווג המפעל מ"תעשייה" ל"עסק", עת סבורה העירייה כי הסיווג הקודם, מקורו בטעות.

בעע"מ [6626/11 עיריית פתח תקווה נ' קשת היפרטוי](#) (פורסם בנבו) (31.10.12) הובהר, כי עקרון זה אינו נוגע רק למקרה בו המדובר בטעות הנוגעת לנכס ספציפי בלבד, אלא גם במקרה בו המדובר במדיניות הנוגעת לנכסים רבים, אשר לשיטת הרשות מקורה היה בטעות:

"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".

לפסק דין זה משקל מיוחד במקרה שכאן, מאחר והוא דחה, למעשה, טענה הדומה מאד לטענות של העותרת בפני.

עם זאת, העותרות סבורות כי לא ניתן ללמוד מפסקי דין אלה לענייננו. פסקי דין אלה, טוענות העותרות, עוסקים במקרים בהם המדובר היה בטעות מובהקת; בהקשר זה מפנים הם לצו הארנונה של עיריית פתח תקווה, אשר כולל הגדרה מפורטת למושג "מחסנים" לפיו לא ניתן להגדיר מחסנים הצמודים לבית עסק כמחסן - למשל, מאחר והם מצויים באותה קומה יחד עם בית העסק. במקרה שכאן, טוענות העותרות, צו הארנונה של עיריית אילת אינו כולל הגדרה כלשהי למושג "מחסנים" ועל כן אין המדובר בטעות אלא רק בבחירה להעדיף פרשנות אפשרית אחת על פני פרשנות אפשרית אחרת.

11. לא ניתן לקבל טענה זו. העותרות טענו כבר - בפני הערכאות השונות - כי החלטת המשיבה לכלול את המחסן הצמוד לעסק תחת הסיווג של בית העסק הינה מוטעית, ויש להוסיף ולסווג את החנות עצמה והמחסן הצמוד אליה בנפרד; אולם טענה זו נדחתה, ונקבע כי לא ניתן לעשות את הפיצול המבוקש מאחר ומדובר בשתי יחידות המשמשות את התכלית הכללית של העסק. משכך, אין אנו נמצאים עוד במצב בו קיימות שתי פרשנויות אפשריות, אשר המשיבה בוחרת להעדיף אחת על פני האחרת; מצויים אנו במצב בו הוכרע, כי פרשנות המשיבה היא הפרשנות הנכונה, בעוד הפרשנות של העותרות הינה פרשנות מוטעית. בנסיבות אלה - יכולה המשיבה לתקן את הטעות, גם בנוגע לבתי עסק רבים, על אף דיני ההקפאה.

לא רק זאת, בעמ"נ (ב"ש) 35297-09-10 [פורסם בב"ב] בה נדחה הערעור על החלטת ועדת הערר קבע כב' השופט אזולאי "באשר לטענה שלא ניתן היה לשנות את הסיווג עפ"י חקיקת ההקפאה, צודק המשיב בטענתו כי אין המדובר בשינוי צו הארנונה, אלא בתיקון טעות ביחס לסיווג הנכון עפ"י הצו שבתוקף, עליו לא חלה חקיקת ההקפאה". קיימת, איפוא, קביעה עובדתית בשאלה זו.

עוד אוסיף, כי גם אלמלא, הוכרע נושא על ידי הערכאות השונות - הרי שגם אני סבורה, כי לא ליתן לקבוע סיווג נפרד לעסק ולמחסנים הצמודים אליו, ללא הגדרה מפורשת לעניין זה בצו הארנונה. יתכן כי כאשר צו הארנונה מתייחס במפורש למעמדו של מחסן הצמוד לחנות, יש מקום לפרשנות אחרת; אך במקרה בו צו הארנונה שותק ואינו מגדיר מחסן מה הוא, יש לצעוד בעקבות הוראות הפסיקה בעניין זה, ואלה אינן משאירות מקום לפרשנות של העותרות.

הפסיקה קבעה, כי כאשר מדובר במתקן רב תכליתי, אשר כל חלק ממנו משמש לשימוש אחר וניתן להפריד בין מתקניו השונים - יעשה סיווג נפרד לפי השימוש והתכלית של כל חלק, בנפרד. עם זאת, אין לפצל נכס שבמהותו הינו נכס אחד למספר חלקים קטנים אשר כולם טפלים לשימוש העיקרי בנכס. על מנת להבדיל בין שני מקרים אלה 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 בעיריית תל-אביב-יפו (לא פורסם) (פורסם בנבו). 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) [פורסם בנבו]; ע"ש [122/00](#) לעיל) (ע"א [7975/98](#) אחוזת ראשונים נ' עיריית ראשון לציון, [פורסם בנבו], (ע"א [7975/98](#) אחוזת ראשונים נ' עיריית ראשון לציון, עמ' 6. (פורסם בנבו 9.2.03).

באשר להבחנה בין חנות ובין המחסן אשר משרת אותה, נקבע באופן ברורים [9205/05](#) מנהל הארנונה – עיריית טבריה נ' היפר שוק, עמ' 7-8 (פורסם בנבו) (14.11.06), כי -

"במקרה זנן שני המבחנים שצוינו תומכים במסקנה כי יש לסווג את מחסן הסופרמרקט של המשיבה תחת הסיווג של "רשתות שיווק" החל על מבנה הסופרמרקט ולא תחת הסיווג הנפרד של "מחסנים". בין המחסן לבין שאר חלקי הסופרמרקט קיימת זיקה משמעותית. המחסן מטבעו משרת את הסופרמרקט וקימו הוא הכרחי למימוש תכליתו של הסופרמרקט. מכל מקום, קשה לראות במבנה הסופרמרקט, שהוא מבנה הומוגני בעיקרו המשרת תכלית מרכזית אחת, מתקן "רב תכליתי".

גם במקרה בפנינו, המדובר במחסנים הצמודים לחנות, ומשמשים אותה באופן שוטף לשם מילוי מלאי; אין המדובר במחסנים הראשיים של החברות. משכך, הרי שקיימת זיקה בין תכלית החנות ותכלית המחסן הצמוד אליה. כמו כן, השימוש במחסן הצמוד הינו הכרחי למטרת החנויות, הדורשות עדכון תמידי של המלאי הנמכר בהן. בנסיבות אלה, אין לתמוה כי בנסיבות זהות בעיקרן, נקבע בבית המשפט המנהלי כי אין מקום לפצל את החנות והמחסן לצורך הסיווג (עת"מ (ב"ש) [4/09](#) סקאל ספורט נ' מנהל הארנונה של עיריית אילת (פורסם בנבו) (11.2.10)).

לאור האמור לעיל, ברי כי הפרשנות הנכונה לצו הארנונה הינה הפרשנות של המשיבה, המבטלת את ההפרדה בין הסיווג של העסק לסיווג המחסן הצמוד לו. בנסיבות אלה, התנהלותה של המשיבה הינה תיקון טעות ותו לא, והיא אינה דורשת את אישור ועדת השרים; היא גם אינה מנוגדת לתקנה 5(א), העוסקת בשינוי סיווג מפורש ולא בתיקון טעות שנעשתה ביישום סיווג קיים.

12. סוף דבר, העתירה נדחית. העותרות ישלמו הוצאות המשיבה ושכ"ט עו"ד בסכום של 30,000 ש"ח להיום.

ניתן היום, ו' טבת תשע"ד, 09 דצמבר 2013, בהעדר הצדדים.

שרה דברת, שופטת,
ס.נשיא

[בעניין עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו – הקש
באן](#)

שרה דברת 54678313-/
נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה