

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מנהליים**ע"מ 1214/06****וערעור שכנגד**

בפני: כבוד המשנה לנשיאה א' ריבלין
כבוד השופט א' רובינשטיין
כבוד השופט י' אלון

המערערת והמשיבה
בערעור שכנגד:

המועצה האזורית דרום השרון

נגד

המשיבה והמערערת
בערעור שכנגד:

מחצבות חצץ ואבן טייבה בע"מ

המשיב בערעור שכנגד:

מנהל הארנונה, המועצה האזורית דרום השרון

ערעור וערעור שכנגד על פסק דינו של בית המשפט לעניינים
מינהליים בתל אביב בתיק [עת"מ 1069/03](#) [פורסם בנבו]
שניתן ביום 28.12.05 על ידי כבוד השופט ע' מודריק

תאריך הישיבה: ז' באייר התשס"ז (25.04.07)

בשם המערערת: עו"ד עפר שפיר
בשם המשיבה: עו"ד יוסף גרנות

נושא התיק:

מסים, שינוי סיווג לצורך גביית ארנונה - האם פסול?

פסק-דין

השופט י' אלון:

ערעור וערעור שכנגד על פסק דינו של בית המשפט לעניינים מנהליים בתל-אביב
(כב' השופט ע' מודריק) בו נתקבלו חלקית עתירותיה של המשיבה (והמערערת שכנגד)
נגד המערערת (והמשיבה שכנגד), ונקבע כי "שינוי הסיווג שערכה המועצה [המערערת]
החל מהיטל הארנונה לשנת 1998 ועד היטל הארנונה לשנת 2002 – בטלים".

העובדות

1. בבעלות המשיבה והמערערת שכנגד (להלן: המחצבה) מחצבה הפועלת בתחום השיפוט של המערערת והמשיבה שכנגד (להלן: המועצה).

בצווי המיסים של המועצה עד לשנת 1997 סווגה קרקע המשמשת לחציבה כ"קרקע תפוסה", ובהתאם לכך נקבעו שיעורי הארנונה שהוטלו על המחצבה.

בתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית לשנת 1994), התשנ"ד-1993 (להלן: תקנות ההסדרים לשנת 1994) נקבעה בתקנה 1 הגדרה למונח "תעשיה", שעל פיה – "תעשיה" – לרבות מפעלי בניה ומחצבות. הגדרה זו הופיעה גם בתקנות ההסדרים שהותקנו בשנים הבאות.

אנשי המועצה הבחינו רק בשנת 1997 בהגדרת המונח "תעשיה" הקבועה בתקנות ההסדרים. בעקבות כך, בצו המיסים של המועצה לשנת 1998 נכלל סיווג חדש עבור "מחצבות – שטחי חציבה" (סיווג 418), ונקבע לו התעריף המינימלי לתעשיה על פי הוראות תקנות ההסדרים (ארנונה כללית לשנת 1998), התשנ"ח-1997. במקביל, תחת סוג "קרקע תפוסה" נקבע סיווג 716, שהגדרתו "קרקע שמחזיקים ומשתמשים בה לחומרים נכרים, נחצבים או מעובדים, בניכוי שטח המבנים והמתקנים המחויב בנפרד, ובניכוי השטח המחויב עפ"י סיווג תעשיה כחוק".

באוקטובר 1998 הגישה המחצבה המרצת פתיחה לבית המשפט קמא, ובה עתרה לבטל את השינויים האמורים בצו הארנונה. המועצה ביקשה משרי הפנים והאוצר (להלן: השרים) להעניק אישור חריג לשינויים, אולם השרים העדיפו להמתין להכרעה בתיק ולא נתנו את האישור המבוקש.

בצו המיסים של המועצה לשנת 2001 בוצע שינוי נוסף, כך שלצד הסיווג "מחצבות" בסוג "תעשיה" (סיווג 418) המועצה שינתה את הגדרת סיווג 716 ל"קרקע תפוסה במחצבות – למעט שטחי חציבה" ויצרה סיווג חדש – סיווג 718 – שהגדרתו "קרקע תפוסה במחצבות – שטחי חציבה וכריה בפועל", גם הוא בסוג "קרקע תפוסה".

לסיווג 718 נקבע תעריף ארנונה זהה לתעריף שנקבע לסיווג 418. באותה עת טרם התקיים הדיון בהמרצת הפתיחה שהגישה המחצבה.

בשנת 2002, בעקבות בקשת המועצה, העניקו השרים אישור חריג "לשינוי סיווג / תת סיווג לנכס המתואר בצו המסים כתת סיווג 718".

כנגד השינויים שביצעה המועצה בצו המסים לשנת 2001 וכנגד דרישת הארנונה לשנת 2002 שנערכה למחצבה, הגישה המחצבה עתירה מנהלית לבית המשפט קמא. הדיון בהמרצת הפתיחה ובעתירה המנהלית אוחד.

פסק דינו של בית המשפט קמא

2. בית המשפט קמא חילק את הסוגיה שבפניו לשלושה ראשים: חוקיות מהלכי המועצה; סיווג שטחי מחצבות כ"תעשייה" וכ"קרקע תפוסה"; ושיטת מדידת השטחים. בית המשפט קבע, כי מהלכי המועצה לא היו חוקיים, ועל כן התייתר הדיון בשני ראשי השאלה האחרים. עם זאת, בחר בית המשפט לדון בקצרה גם בשאלות אלה.

לענין חוקיות מהלכי המועצה נקבע, כי כל העברה של נכס בשנת ארנונה מסוימת מהסיווג בו סווג שנה קודם לסיווג קיים אחר מהווה פריצה של הוראות ההקפאה, ולכן הדבר מצריך אישור מוקדם של השרים. בקביעה זו התבסס בית המשפט על פסק הדין בעניין שקם, בו נקבע, כי "נטילת נכס מסוים והוצאתו מגדר הסיווג 'המוקפא' – בין בדרך של העברתו לתוך סיווג קיים... ובין בדרך של יצירת סיווג חדש – מסכלת את תכלית הוראות ההקפאה" (רע"א 3784/00 שקם בע"מ נ' מועצת עיריית חיפה, פ"ד נז(2) 481, 493 (2003) (להלן: פרשת שקם)). מכאן הסיק בית המשפט, כי השינוי שערכה המועצה בין השנים 1998 ל-2002, מבלי שניתן לו אישור השרים, נוגד את הוראות ההקפאה ונעדר תוקף.

בהמשך עבר בית המשפט קמא לדון בשאלה השניה – סיווג שטחי המחצבות כ"תעשייה". לשיטת בית המשפט, אילו המועצה היתה מבצעת את השינוי בצווי הארנונה מיד עם התקנת תקנות ההסדרים לשנת 1994, לא היה נדרש אישור השרים והדיון היה

מתמקד בשאלה האם ניתן להחיל את תעריף "תעשייה" לשטח בנוי המשמש לחציבה, או על כל שטחי הכרייה והחציבה בפועל. על אף שהדיון בשאלה זו אינו מעשי לאור הקביעות הקודמות בפסק הדין, מציין בית המשפט, כי הביטוי "לרבות..." ומחצבות" המופיע בהגדרת "תעשייה" הוא תיאור מקיף של שטחי החציבה, ולכן תת הסיווג מתייחס אל "קרקע תפוסה", וחל גם על שטחים שאינם בנויים.

בית המשפט קמא דן בקצרה אף בשאלה השלישית, למרות שלפי קביעתו גם ראש הדיון הזה הוא מיותר. בית המשפט קובע, כי המועצה שינתה את שיטת המדידה של הנכס – משיטת מדידה פשוטה של חישוב שטחים (מכפלת האורך ברוחב) לשיטה מורכבת יותר, המביאה בחשבון עומקי שטח. בכך פרצה המועצה את מסגרת ההקפאה, אשר אוסרת על שינוי של שיטת החישוב.

טענות הצדדים

3. המועצה מערערת על קביעתו של בית המשפט קמא, כי השינוי שערכה בצו המסים בשנת 1998 אינו חוקי. לשיטת המועצה, משעה שנקבע בתקנות ההסדרים ששטחי חציבה יסווגו כ"תעשייה", או למצער משעה שהמועצה ידעה אודות הקביעה, עליה להטיל על המחצבה ארנונה לפי הוראות הדין, כלומר על פי התעריף שנקבע לתעשייה. לטענתה, ממספר טעמים אין משמעות לכך שהמועצה ביקשה לבצע את השינוי בצו המסים רק בשנת 1998 ולא בשנת 1994.

ראשית, טוענת המועצה כי תקנות ההסדרים מתחדשות מדי שנה, ובכל שנה מוטלת על המועצה החובה להתאים את צו המסים לתקנות ההסדרים של אותה שנה. בשנת 1998, השנה שבה נערך השינוי בצו הארנונה של המועצה עמדו בתוקפן [תקנות הסדרים במשק המדינה](#) (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 1998), התשנ"ח-1997, ולא תקנות ההסדרים לשנת 1994, והשינוי בצו הארנונה נעשה בהתאם לתקנות אלה.

שנית, נטען כי החובה המוטלת על המועצה מכוח תקנות ההסדרים היא חובה קטגורית, אשר ממשיכה לחול גם אם המועצה נמנעה במשך תקופה מסוימת לקיים אחר הוראות הדין. מכאן שאם המועצה נדרשה לתקן את חיובי הארנונה שהושתו על המחצבה בשנת 1994, חובה זו ממשיכה לחול בשנת 1998.

שלישית, הרשות אינה כבולה להחלטות מוטעות שקיבלה, ובהתקיים תנאים מסוימים היא רשאית לתקן טעויות שנפלו במעשיה. לפיכך, משגילתה המועצה כי צו המסים אינו תואם את הוראות תקנות ההסדרים, לא יעלה על הדעת כי לא תוכל לשנות את צו הארנונה ללא אישור השרים, דבר שיכבול אותה להחלטותיה השגויות. פסק הדין קמא משמעותו היא שבמקרים מסוימים על הרשויות לסטות מהוראות הדין, אולם תכליתן של הוראות ההקפאה אינה למנוע הטלת ארנונה אמת או לקבע טעויות, אלא לרסן את הרשויות.

רביעית, פסק הדין קמא מביא לכך שהשרים אינם יכולים שלא לאשר את השינוי בצו המיסים של המועצה. אין הגיון בקביעה, כי קיימת חובה לקבל את אישור השרים לשינוי, במצב בו אין לשרים כל שיקול דעת בבואם לאשר את הצו.

לחילופין, טוענת המועצה, כי לצו המיסים לשנת 2002 ניתן ביום 13.11.2002 אישור חריג מהשרים, המתייחס לשנת 2002 מראשיתה, ולכן הוא חוקי.

4. המחצבה שבה וטוענת בתשובה לטענות המועצה, כי השינויים שביצעה המועצה בצווי המיסים לשנים 1998-2002 נעדרי תוקף ולכן בטלים. לחילופין טוענת המחצבה, כי תקנות ההסדרים לשנת 1994 התירו למועצה להעלות את תעריף הארנונה למ"ר ב-15 אחוזים בלבד, לעומת העלאה של כ-6000 אחוזים שביקשה לבצע המועצה. לשיטת המחצבה, גם מן הטעם הזה נגועים מהלכי המועצה בחוסר חוקיות.

במסגרת הערעור שכנגד טוענת המחצבה, כי נפלו שתי טעויות בפסק הדין קמא. הטעות הראשונה, לטענת המחצבה, היא ב"תוצאת" פסק הדין, כפי שנוסחה על ידי בית המשפט. בית המשפט קמא קבע, כי "העתירות... מתקבלות במובן זה ששינויי הסיווג שערכה המועצה החל מהיטל הארנונה לשנת 1998 ועד היטל הארנונה לשנת 2002 – בטלים". לשיטת המחצבה, על בית המשפט קמא היה לקבוע, כי כל השינויים והתיקונים של צווי המיסים שנדרשו בהליכים שלפנינו בטלים מעיקרם, גם אם הופיעו בצווי המיסים לשנת 2003 ואילך. המחצבה טוענת, כי אישור השרים בשנת 2002 ניתן רק לגבי החזרת הסיווג של "שטחי החציבה" לסיווג "קרקע תפוסה", ולא לגבי שינויים אחרים, כגון העלאת התעריפים, ולכן שינויים אלה בטלים. לפיכך, כך המחצבה, על המועצה לתקן את היטלי הארנונה החל בשנת 1998 ולהתאים אותם להיטל הארנונה לשנת 1997.

השגתה השנייה של המחצבה מכוונת כנגד קביעתו הנוספת של בית המשפט קמא לפיה הסיווג "תעשייה" חל על כל שטחי החציבה, ולא רק על השטחים הבנויים. לגישתה של המחצבה, המונח "תעשייה" מתייחס רק לבנין, ואת שטחי הקרקע של המחצבות יש לסווג כ"קרקע תפוסה". המחצבה טוענת, כי תקנות ההסדרים כוללות רשימה של סוגי נכסים שונים, ולא של סוגי שימושים, ומכאן שהסיווג "תעשייה" מתייחס לבנין. המחצבה

גורסת גם, כי לא ניתן באמצעות פרשנות המונח "תעשייה" וכלאחר יד להעלות את תעריפי הארנונה באלפי אחוזים.

דיון

5. עד לשנת 1985 היו הרשויות המקומיות רשאיות לקבוע את תעריפי הארנונה ללא כל פיקוח. החל בשנת 1985, בעקבות המשבר הכלכלי ששרר במדינה באותה תקופה, הוגבלו הרשויות המקומיות בקביעת תעריפי הארנונה באמצעות הוראות המכונות "הוראות ההקפאה". הוראות אלה נחקקו לראשונה במסגרת החוק לייצוב המשק, התשמ"ה-1985. תכליתן של הוראות ההקפאה היתה להגביל את שיעורי העלאת תעריפי הארנונה (לסקירת הרקע לחקיקת הוראות ההקפאה ראו [ע"א 2765/98 איגוד ערים אילון נ' מועצה אזורית חבל מודיעין, פ"ד נג' \(4\) 78, 82-84 \(1999\); פרשת שקם, 488](#)).

על מנת להגשים תכלית זו מכילות הוראות ההקפאה מספר הסדרים. על פי אחד ההסדרים המרכזיים, תעריפי הארנונה שהרשויות המקומיות רשאיות לקבוע תחומים בסכומים מזעריים ומרביים. סעיף 9(א) [לחוק הסדרים במשק המדינה](#) (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 קובע:

"השרים יקבעו בתקנות באישור ועדת הכספים של הכנסת, לכל שנת כספים, סכומים מזעריים וסכומים מרביים לארנונה הכללית אשר יטילו הרשויות המקומיות על כל אחד מסוגי הנכסים, וכללים בדבר עדכון סכומי הארנונה הכללית..."

מכוחן של הוראות החוק הותקנו מאז 1993 כמעט בכל שנה תקנות הסדרים אשר קבעו, בין היתר, סכומים מרביים ומזעריים לחיוב בארנונה, בחלוקה לסוגי נכסים.

6. מגבלה נוספת הכלולה בהוראות ההקפאה ונועדה למנוע העלאה עקיפה של תעריפי הארנונה היא האיסור על שינוי סיווג של נכסים. סעיף 4(א) לתקנות ההסדרים (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 1998), התשנ"ח-1997 (להלן: תקנות ההסדרים לשנת 1998) קובע:

"מועצה לא תשנה סוג, סיווג או תת סיווג של נכס בשנת הכספים 1998, באופן המשפיע על סכום הארנונה המוטל בשל הנכס לפי תקנות אלה, אולם רשאית היא לשנות סיווג נכס אם בפועל השתנה השימוש בו."

סעיפים דומים קבועים בתקנות ההסדרים שהותקנו בשנים השונות.

תקנות ההסדרים מאפשרות לחרוג מהכלל האוסר על שינוי סיווג על-ידי קבלת אישור השרים לשינוי (ראו לדוגמה סעיף 9(ב) לתקנות ההסדרים לשנת 1998).

7. על פניו נראה, כי מהלכי המועצה תואמים את לשונו הברורה של המחוקק, ועל כן אינם מעוררים כל קושי. כפי שציינה השופטת ארבל בפרשת הנסון:

"...החל משנת 1994 הוכנס שינוי בהגדרת המונח 'תעשייה' בתקנות ההסדרים: 'תעשייה' – לרבות מפעלי בניה ומחצבות'. לשונה הברורה של הגדרה זו אינה משאירה פתח לפרשנות אחרת. מחוקק המשנה הבהיר כי למרות שיכול הדבר להשתמע אחרת, יש לסווג את המחצבות כ'תעשייה' (ע"א 1666/04 הנסון מוצרי מחצבה (ישראל) בע"מ נ' מועצה אזורית משגב (פורסם בנבו), 3.9.06 (להלן: פרשת הנסון))."

עם זאת, בענייננו קיימת, לפחות לכאורה, התנגשות בין ההוראה המחייבת את המועצה לקבוע שיעור הארנונה שיהיה בטווח הקבוע בתקנות ההסדרים לבין ההוראה האוסרת על שינוי סיווג של נכס. בתחילה סיווגה המועצה מחצבות בסיווג "קרקע תפוסה", וקבעה תעריף לחיוב בארנונה בהתאם לכך. בהמשך, הגדירו תקנות ההסדרים מחצבות כ"תעשייה", ועל המועצה היה לקבוע תעריף לחיוב בארנונה בגבולות שנקבעו בתקנות לסיווג זה. אולם משפעלה המועצה בהתאם (בשנת 1998) ניתן לטעון כי בכך חרגה מהכלל האוסר על שינוי סיווג של נכס, שכן שינתה את סיווג המחצבה מסיווג של "קרקע תפוסה" לסיווג "שטחי חציבה – מחצבות" בסוג "תעשייה".

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 בצווים ובחיוכים 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" (עצ"מ 3874/02 עיריית חדרה נ' חברת שיקרצ'י תעשיות (1995) בע"מ, פ"ד נח(5) 877, 886 (2004)).

ניתן ללמוד על תכלית זו גם מתוך דברי ההסבר להצעת חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 (ה"ח התשנ"ג, 2) בהם נאמר:

"לפני שנת 1987 נהגו הרשויות המקומיות להעלות את תעריפי הארנונה, ובעיקר את הארנונה למגורים, מדי שנה בשיעורים ריאליים, כדי להגדיל את הכנסותיהן. לעומת זאת נתנו הרשויות המקומיות הנחות בארנונה למגורים, לעתים בשיעורים ניכרים ושלא בהתאם להנחיות משרד הפנים... מאז שנת 1987 הוגבל מדי שנה עדכון הארנונה במסגרת חוקי ההסדרים במשק המדינה. על מנת לקבוע כללים אחידים להטלת ארנונה כללית וסיבות מוגדרות למתן הנחות, מוצע להסדיר את נושא הארנונה בחקיקה ראשית על פיה יקבעו שרי האוצר והפנים את השיעורים המרביים והמזעריים לארנונה, את שיעורי העדכון ואת הסיבות להנחות ושיעורן. כן יקבעו השרים באופן אחיד לכל הרשויות את סיווג הנכסים ושיטת חישוב השטחים..." (בעמ' 8-9; וראו גם רע"א 11304/03 כרטיסי אשראי לישראל בע"מ נ' עיריית חיפה (פורסם בנבו, 28.12.05)).

מתכלית זו עולה גם, כי "החוק לא התכוון לתת הגנה או לשריין זכות של נכס, אלא להטיל רסן על הרשויות המקומיות, שהיו נוטות להעלות את סכומי הארנונה פעם אחר פעם, כדי לממן את העלייה בהוצאות הרשות" (ע"א 5746/91 החברה לכבלים ולחוטי חשמל בישראל בע"מ נ' המועצה המקומית בית-שאן, פ"ד נ(3) 876, 878 (1996)).

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.

כאמור, הכרעתו של בית המשפט קמא התבססה על פסק הדין בפרשת שקם. באותה פרשה נדונה תחולתן של הוראות ההקפאה על נכס "חדש" – קרי נכס שלא היה קיים בשנה קודם לכן. השופט (כתוארו אז) ריבלין קובע, כי הוצאה של נכס מגדר הסיווג "המוקפא" מסכלת את תכלית הוראות ההקפאה (עמ' 493). עם זאת, כפי שהראינו, שיקול זה אינו חל בעניננו, כיוון שהמועצה מילאה אחר המגבלות על העלאת תעריפי הארנונה ובכך הגשימה את תכלית ההוראות.

בפסק דינו בפרשת שקם ציין השופט ריבלין, כי להוראות ההקפאה ישנה גם תכלית אובייקטיבית – שמירה על עקרונות השוויון והצדק. בפרשת שקם נקבע, כי אי החלה של הוראות ההקפאה על נכסים "חדשים" תפגע בשוויון בין נישומים – נישומים המחזיקים

נכסים "ישנים" ונישומים המחזיקים נכסים "חדשים" (עמ' 494-495). גם על פי תכלית זו אין לפרש את ההוראה האוסרת על שינוי סיווג של נכסים כמונעת מהמועצה להתאים את צו המיסים שלה לתקנות הארנונה. אמנם כך או כך לא נגרמת פגיעה בשוויון בין בעלי המחצבות בתחום הרשות המקומית, שכן כך או כך צו המיסים חל על כל המחצבות שבתחום המועצה. זאת ועוד, קיימים שני מישורים שבהם אינטרס השוויון בין הנישומים מצדד בשינוי שערכה המועצה בהחלת תעריף "תעשייה" על המחצבות. ראשית, אינטרס השוויון בין נכסים שונים מסוג "תעשייה" שבתחום הרשות המקומית. תקנות ההסדרים כוללות מחצבות בסוג "תעשייה", ומכאן שהמחוקק סבר כי קיימים מאפיינים דומים למחצבות ולנכסים אחרים שכלולים בסוג זה. מאפיינים אלה מצדיקים קביעת תעריף ארנונה דומה לכל הנכסים מסוג "תעשייה" בתחום הרשות המקומית, בשונה מהמצב עובר לשינוי.

שנית, אינטרס השוויון בין מחצבות הממוקמות בתחומיהן של רשויות מקומיות שונות מצדיק אף הוא את השינוי שערכה המועצה. אמנם תקנות ההסדרים אינן קובעות תעריף ספציפי לסוג נכס אלא טווח של תעריפים, אולם אינטרס השוויון מצדיק קביעתה של תעריף דומה, שיהיה במסגרת הטווח הקבוע בתקנות, לנכסים מאותו סוג. קבלת גישת המחצבה תאפשר חיוב של מחצבות במועצה בתעריף של "קרקע תפוסה" וחיוב של מחצבות ברשות מקומית שונה בתעריף של "תעשייה".

לסיכום, השינויים שביצעה המועצה בצווי המיסים שלה היו כחוק, ולא היוו שינוי סיווג האסור על פי הדין.

8. טענה חלופית של המחצבה היא כי הסיווג "תעשייה" חל רק על השטחים הבנויים שבמחצבה, ולא על כל שטח המחצבה. טענה זוהי היתה הטענה המרכזית שנטענה בפרשת הנסון, והיא נדחתה על ידי השופטת ארבל:

"לשונה הברורה של הגדרה זו אינה משאירה פתח לפרשנות אחרת. מחוקק המשנה הבהיר כי למרות שיכול הדבר להשתמע אחרת, יש לסווג את המחצבות כ'תעשייה'. קשה לקבל אף פרשנות שמבחינה בין מבחני המחצבה לבין הקרקעות בהן היא עושה שימוש, שכן משמעות המונח

'מחצבה' כוללת בחובה קודם כל את הקרקעות מהן נחצב חומר הגלם... במקרה שבפנינו לשון התקנה ברורה היא ואין מקום לסטות ממנה. על-כן יש לקבוע כי סיווג מחצבתה של המערער במסגרת המונח 'תעשייה' הינו חוקי וסביר" ([ע"א 1666/04](#) הנסון מוצרי מחצבה (ישראל) בע"מ נ' מועצה אזורית משגב (פורסם בנבו), 3.9.06).

לפיכך, ולאור לשון הברורה של תקנות הארנונה, הסיווג "תעשייה" חל על כל שטחי המחצבות.

העלאת תעריף הארנונה בשיעור של 6000 אחוזים

9. המחצבה טוענת, כי תעריף הארנונה שנקבע בצו המיסים של המועצה לשנת 1998 פסול, שכן הוא מהווה העלאה של 6000 אחוזים בשיעור הארנונה – דבר המנוגד לתקנות ההסדרים.

דין הטענה להידחות.

תקנות ההסדרים לשנת 1994, בהן נקבע לראשונה כי מחצבות נכללות בהגדרת "תעשייה", קובעות הוראת עדכון. תקנה 7(ג) קובעת:

"פחת הסכום החדש המגיע בשל נכס שאינו מבנה מגורים ביותר מחמישה עשר אחוזים מן הסכום המזערי – תטיל הרשות המקומית ארנונה כללית בשל הנכס לשנת הכספים 1994 בסכום החדש בתוספת חמישה עשר אחוזים."

לכן, לו המועצה היתה מבצעת את השינוי בצו המיסים שלה ומסווגת את המחצבות בסיווג "תעשייה" כבר בשנת 1994 תוך קביעת תעריף הארנונה בהתאם, היתה מתעוררת השאלה האם העירייה רשאית לפעול כך, או שעליה להעלות את תעריף הארנונה בהתאם להוראת תקנה 7(ג) הנ"ל, כלומר לקבוע אותו על הסכום החדש בתוספת חמישה עשר אחוזים.

ואולם, המועצה ביצעה את השינוי בצו הארנונה רק בצו המיסים לשנת 1998. בתקנה 7(ג) לתקנות ההסדרים לשנת 1998 – הוראת העדכון לאותה שנה – נקבע:

”בכפוף לאמור בתקנת משנה (ד), הארנונה הכללית אשר תטיל רשות מקומית בשל נכס שאינו מבנה מגורים, ואינו נכס אחר תהיה בסכום החדש ובלבד שלא יפחת מהסכום המזערי ולא יעלה על הסכום המרבי.”

”הסכום החדש” הוגדר בתקנות כ”הסכום שהגיע כדין, בתוספת שיעור של 8.9 אחוזים ממנו” (תקנה 1).

כלומר, בשנת 1998 היתה מוטלת על המועצה חובה לקבוע תעריף ארנונה שיהיה ב”סכום החדש”, ובלבד שתעריף זה מצוי בין סכומי המינימום והמקסימום הקבועים בתקנות 5 ו-6. מאחר ש”הסכום החדש” לא עמד במגבלה זו, תעריף הארנונה למחצבות בשנת 1998 חייב היה להיות על פי דין בתחום הקבוע בתקנות – וכך פעלה המועצה. היא קבעה את סכום הארנונה ברמת תעריף המינימום הקבוע בתקנות לאותה שנה.

משנקבע סכום הארנונה בהוראות התקנות – ומשנקבעה בהן חובתה של הרשות המקומית לקבוע חיובי המס בהתאם, נשמטת מניה וביה טענת המחצבה לענין ”סבירותו” של סכום החיוב.

אישור השרים משנת 2002

10. עיקר טענותיה של המחצבה בהקשר זה הינו כי אישור השרים בשנת 2002 לא היה יכול להכשיר את הסיווגים והתעריפים האסורים שנקבעו החל בשנת 1998.

משקבענו, כי השינוי שביצעה המועצה בצו המיסים לשנת 1998 לא היה שינוי סיווג אסור, מתייתרות טענותיה של המחצבה לעניין אישור השרים שניתן לשינוי הנוסף בשנת 2002.

11. נוכח כל האמור לעיל, אציע לחברי לקבל את ערעור המועצה, לבטל את פסק דינו של בית המשפט קמא ולקבוע כי צווי הארנונה של המשיבה לשנים 1997 ואילך בכל הנוגע לסיווגם של נכסים מסוג מחצבות והתעריפים המושתים עליהם תקפים. פועל יוצא מכך הוא בדחיית הערעור שכנגד.

המחצבה תשלם הוצאות המועצה בסכום של 20,000 ש"ח.

ש ו פ ט

המשנה לנשיאה א' ריבלין:

אני מסכים.

המשנה לנשיאה

השופט א' רובינשטיין:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט י' אלון.

ניתן היום, ו' בשבט התשס"ח (13.1.2008).

אליעזר ריבלין 1214/06-54678313
המשנה לנשיאה

ש ו פ ט

ש ו פ ט

העותק כפוף לשינויי עריכה וניסוח. 06012140_A11.doc עכב
מרכז מידע, טל' 02-6593666 ; אתר אינטרנט, www.court.gov.il
נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

[הודעה למנויים על עריכה ושינויים במסמכי פסיקה. חקיקה ועוד באתר נבו - הקש כאן](#)