

בבית המשפט העליון**ע"א 1666/04****בפני:**

כבוד הנשיא א' ברק
 כבוד השופטת ע' ארבל
 כבוד השופט ס' גובראן

המערערת:

הנסון מוצרי מחצבה (ישראל) בע"מ

נ ג ד

המשיבה:

מועצה אזורית משגב

ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בנצרת
 מיום 18.12.03 בת.א. 1293/01 שניתן על ידי כבוד
 השופטת ג' (דה-ליאו) לוי

תאריך הישיבה:

כ' בכסלו תשס"ו (21.12.05)

בשם המערערת:

עו"ד י' הלוי

בשם המשיבה:

עו"ד י' קורין, עו"ד ר' אייזנברג

נושא התיק:

מסים, תביעה להשבת כספים שנגבו לפי הנטען ביתר בגין חיובי ארנונה לגבי עסקה של המערערת. פרשנות
 חקיקה

פסק דין**השופטת ע' ארבל:**

1. השאלה המרכזית שמעלה הערעור שבפנינו הינה האם שטחי קרקע בלתי בנויים המשמשים מחצבה הינם בבחינת שטחי "תעשייה" או שמא "קרקע תפוסה" לצרכי חיוב בארנונה.

רקע עובדתי

2. המערערת, חברה בשם "הנסון מוצרי מחצבה (ישראל) בע"מ" (להלן: המערערת), מפעילה מחצבה המוכרת בשם "מחצבת חנתון" (להלן: המחצבה) בשטחה המוניציפאלי של המועצה האזורית משגב (להלן: המשיבה או המועצה). על-פי תצהיר שנמסר על ידי מנהלה של המערערת, בשטח המחצבה כורים את חומר הגלם ממנו מייצרים אבן להכנת בטון, אספלט ומצעי כבישים. בשטח המחצבה ישנם, בהתאם לתצהיר, שטחי קרקע הכוללים דרכים לא סלולות לשינוע חומר הגלם וכלי הכרייה על ידי משאיות; שטחי קרקע לכריית חומר הגלם; וקרקע המשמשת לאחסנת חומר הגלם. כמו כן כולל שטח המחצבה מתחם ייצור ובו מבנים (משרדים, חדר אוכל, חדר הדרכה, חדר הלבשה ומתקן שקילה נייד למשאיות); מתקנים לייצור אבן מחומר הגלם שנחצב; ומתקן לייצור אספלט. שטחו הכולל של מתחם הייצור, על-פי התצהיר, הינו 2,290 מ"ר, בעוד ששטחי הקרקע משתרעים על פני 181,835 מ"ר.

3. צו הארנונה של המועצה כולל סיווג של מחצבות. כל שטחיה של המערערת נכללו, החל משנת 1994, תחת סיווג זה. המערערת הגישה תביעה לבית המשפט המחוזי בנצרת ובה טענה כי שיעורי העלאת הארנונה בסיווג זה בצו הארנונה של המשיבה בין השנים 1994-1997 חורגים משיעור ההעלאה המותר בתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 1994), תשנ"ד-1993 ובתקנות התואמות בשנים שלאחר מכן (להלן: תקנות ההסדרים). מכתב הגנתה של המשיבה הסתבר כי בעוד שהמערערת סברה כי הסיווג של "מחצבות" הינו תת סיווג של "קרקע תפוסה" כהגדרתה בתקנות ההסדרים, התייחסה המשיבה לסיווג "מחצבות" כתת סיווג של "תעשייה" כהגדרתה בתקנות ההסדרים. יוער, כי על-פי שיטת הסיווג של המשיבה שיעורי ההעלאה של הארנונה עבור תת הסיווג "מחצבות" היו שיעורים מותרים בהתאם לתקנה 8(3) לתקנות ההסדרים עבור השנים 1994-1996. באשר לשנת 1997 המשיבה קיבלה אישור חריג משר הפנים ושר האוצר לחרוג מהעלאה המותרת בתקנות ההסדרים.

פסק דינו של בית המשפט המחוזי

4. בית המשפט המחוזי (כב' השופטת ג. דה ליאו) לוי סבר כי יש לבחון מהי הפעילות העיקרית המתבצעת במחצבה ומכך לגזור האם בתעשייה מדובר אם לאו. בית המשפט קבע כי פעילותה העיקרית של המחצבה היא חציבה, וכי פעילות זו מבוצעת

בעיקרה בשטחי הקרקע ולא במבנים. לפיכך, כאשר התקנות מגדירות במסגרת המונח "תעשייה" גם מחצבות, הכוונה, על-פי בית המשפט המחוזי, הינה לשטח הקרקע ואין המונח מוגבל למבנים בלבד. בית המשפט תמך מסקנתו גם בחיקוקים אחרים העושים שימוש במונחים הקשורים לחציבה. באשר לטענת המערערת כי במונח "תעשייה" התכוון המחוקק למבני תעשייה בלבד, קבע בית המשפט כי ההבחנה "המסורתית" בצווי הארנונה בין קרקעות ובין בניין אינה מסייעת לעניין זה, שכן במקרה דנן הקרקע היא התעשייה עצמה. לפיכך קבע בית המשפט כי חיובי הארנונה על המערערת הוטלו כדין ודחה את התובענה.

טענות הצדדים בערעור

5. המערערת מדגישה כי מתקין התקנות ככול להגדרות המופיעות בחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 (להלן: חוק ההסדרים). החוק מפנה להגדרת המונחים "נכסים", "בניין", "אדמה חקלאית", "קרקע תפוסה" ו"אדמת בניין" לסעיף 269 לפקודת העיריות. לטענתה, הטלת ארנונה נעשית לגבי שלושה סוגי נכסים: "בניין", "קרקע תפוסה" ו"אדמה חקלאית". המונח "תעשייה", לטענת המערערת, נכלל בסוג הנכס "בניין", ולפיכך לא ניתן לסווג קרקע שאין עליה מבנה כ"תעשייה". לטענת המערערת שגה בית המשפט קמא משיצר מעין מושג כלאיים של "קרקע לתעשייה", שהינו הכלאה בין מבנה תעשייה לבין קרקע תפוסה, ואשר אין לו כל עיגון בחוק. את טענותיה מחזקת המערערת גם בהגדרת מתקין התקנות את המונח "קרקע תפוסה" במפעל עתיר שטח". מהגדרה זו לומדת המערערת כי קרקע לשימוש תעשייתי הינה קרקע תפוסה. המערערת טוענת כי מההפרשים הגדולים בין שיעורי הארנונה המזעריים והמרביים הקבועים עבור "תעשייה" ועבור "קרקע תפוסה" ניתן ללמוד כי לא יתכן שקרקע לשימוש תעשייתי תחויב כמו בניין. מכל מקום, טוענת המערערת, כי הקרקע ממנה נלקחים חומרי הגלם כלל אינה יכולה להיות מוגדרת כקרקע ל"שימוש תעשייתי" שכן לא נעשית בה כל פעילות ייצור, אלא רק נלקחים ממנה חומרי הגלם אל מתקני הייצור.

6. המשיבה טוענת כי היה על המערערת לפנות בדרך של השגה וערר לפי חוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), תשל"ו-1976 (להלן: חוק הערר), שכן מדובר בשאלה של סיווג נכס כמצוין בסעיף 3(א)(2) לחוק. לגופו של עניין סבורה

המשיבה כי הפעילות הייצורית הנעשית במחצבה היא עצם החציבה והוצאת המשאבים מהקרקע, ומבססת טענתה על הגדרות מילוניות והגדרות מחיקוקים אחרים. המשיבה טוענת כי צדק בית המשפט קמא משקבע כי גם שטחי הקרקע שברשות המערערת נכללים במונח "תעשייה", ותומכת יתדותיה בהנמקותיו של בית המשפט קמא. המשיבה מציינת, כי בהתאם לתצהיר שהוגש על ידי המערערת, השטח העיקרי במחצבה הינו הקרקע בה מבוצעת פעולת החציבה, בעוד ששטח המבנים הינו שולי ביותר. המשיבה טוענת כי אין הבחנה בחוק ההסדרים ובתקנות ההסדרים בין מבנה לקרקע, אלא יש לסווג כל נכס בהתאם לשימוש בו. המשיבה מביאה דוגמא לתחנת דלק בלתי מקורה אשר אמורה, לשיטת המערערת, להיחשב קרקע תפוסה, בעוד שבהגדרות היא מופיעה בפירוש תחת "משרדים, שירותים ומסחר". דוגמא זו מלמדת, לטענת המשיבה, כי אין מקום להבחנות המסורתיות בין "בניין", "תעשייה" ו"אדמה חקלאית". לבסוף טוענת המשיבה כי גם אם יתקבלו טענותיה של המערערת אין מקום לחיוב רטרואקטיבי של המשיבה בהשבת סכומים כלשהם בשל החשש לפגיעה בתקציבה של המשיבה.

דיון

7. תחילה אתייחס לטענת העדר הסמכות שהעלתה המשיבה. לטענת המשיבה היה על המערערת לפנות לפי חוק הערר בהשגה למנהל הארנונה, שכן טענתה היא לטעות בסיווג נכס. אני סבורה כי דין הטענה להידחות, וזאת מבלי לדון בשאלה האם נכנס המקרה שבפנינו לגדר סעיף 3(א)(2) לחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), התשל"ו-1976. גם אם נראה את המחלוקת העיקרית שבין הצדדים כמחלוקת בדבר סיווג הנכס, אני סבורה כי מקרה זה מצדיק דיון בערכאות משפטיות כבר בשלב הבירור הראשוני, וזאת בשל השאלה העקרונית אותה הוא מעורר (ראו רע"א 10643/02 חבס ח.צ. פיתוח (1993) בע"מ נ' עיריית הרצליה (לא פורסם, 14.5.06); ע"א 2064/02 תשלו ב.ח.אלוני בע"מ נ' עיריית נשר, פ"ד נט (1) 111 (2004)). מכל מקום, דין הערעור להידחות מטעמים אחרים אותם אמנה להלן.

8. סעיף 8(א) לחוק ההסדרים מתיר למועצה מקומית להטיל ארנונה על נכסים בתחומה שאינם אדמת בניין. להגדרת המונחים "נכסים" ו"אדמת בניין" מפנה חוק ההסדרים לסעיף 269 לפקודת העיריות. המונח "נכסים" מוגדר בסעיף זה כ"בנינים

וקרקעות שבתחום העיריה, תפוסים או פנויים ציבוריים או פרטיים, למעט רחוב". הסעיף אף מגדיר את המונחים "בנין", "אדמה חקלאית" ו"קרקע תפוסה". בעניין אחר הגדרתי את המונחים "בנין", "קרקע תפוסה" ו"אדמה חקלאית" כ"אבות החיוב בארנונה" (ראו: [עע"ם 11641/04](#) סלע נ' מועצה אזורית גדרות (לא פורסם, 17.7.06). כך גם מתייחסת אליהם תקנה 3 לתקנות ההסדרים, הקובעת:

3. בנין, קרקע תפוסה ואדמה חקלאית

- מועצה רשאית להטיל ארנונה כללית -
- (1) לגבי בנין - לכל מטר רבוע, בהתחשב עם סוג הבנין, שימושו והמקום שבו הוא נמצא;
 - (2) לגבי קרקע תפוסה - לכל מטר רבוע בהתחשב עם המקום שבו היא נמצאת, או השימוש בה, או בשני המבנים כאחד;
 - (3) לגבי אדמה חקלאית - לכל מטר רבוע או דונם בהתחשב עם השימוש בה.

במסגרת "אבות החיוב בארנונה" נקבעו בתקנות סוגי נכסים בהתאם לשימוש בהם, ולכל סוג נכס נקבע סכום מזערי וסכום מרבי להטלת ארנונה. על-פי היגיון זה, צודקת המערערת כי כל סוג נכס משתייך לאב חיוב מסוים, כאשר אך מתבקש הוא לשייך את סוג הנכס "תעשייה" לאב החיוב "בנין". כך גם משתייכים מבני המגורים, המשרדים והבנקים לאב החיוב "בנין". אציין, בהתייחס לטענת המשיבה בעניין, כי תחנות דלק אכן משתייכות למשרדים, שירותים ומסחר, אך ודאי שניתן לראותן כ"מבנים". לאב החיוב "אדמה חקלאית" יש סוג נכס אחד הנושא את אותו שם. לעומת זאת, כאשר רצה מתקין התקנות לחייב עבור מבנה חקלאי, יצר לשם כך סוג נכס נפרד שההיגיון משייך אותו לאב החיוב "בנין". לאב החיוב "קרקע תפוסה" יש שני סוגי נכסים: האחד- קרקע תפוסה, והשני- קרקע תפוסה במפעל עתיר שטח.

החוק אמנם אינו מטיל כל מגבלות בהטלת הארנונה על כל אחד מ"אבות החיוב", אך מתקין התקנות סבר כי תעריפי הארנונה המוטלים על נכסים מסוג "בנין" צריכים להיות גבוהים מהתעריפים המוטלים על נכסים מסוג "קרקע תפוסה" ו"אדמה חקלאית". ההיגיון בכך הוא ברור. ההצדקה להטלת הארנונה נובעת מההנאה והתועלת שמפיקים הנישומים מהשירותים העירוניים שמסופקים להם, כגון פינוי אשפה, ניקיון, תאורה וכדומה (ראו: [עע"ם 980/04](#) המועצה האזורית חבל יבנה נ' אשדוד בונדד בע"מ, תק-על 2005 (3) 2748);

וראו גם [רע"א 2911/95 אברהם נ' עיריית רמת גן, פ"ד נג\(1\) 218, 224 \(1999\)](#). מבנה הוא נכס שנזקק בדרך כלל ליותר שירותים עירוניים, בהשוואה לקרקע תפוסה, ועל כן מוצדק להטיל עליו ארנונה גבוהה יותר.

9. "קרקע תפוסה" מוגדרת בסעיף 269 [לפקודת העיריות](#) כ"כל קרקע שבתחום העיריה שאינה אדמה חקלאית, שמשמשים בה ומחזיקים אותה לא יחד עם בנין". כך למשל סווגה קרקע שנעשה בה שימוש לצורך שמירה על ביטחון מפעל כ"קרקע תפוסה" ([בר"ם 6239/04](#) רפאל – רשות לפיתוח אמצעי לחימה בע"מ נ' מנהלת הארנונה של עיריית קריית ים, תק-על 2005(2) 828). גם אתר פסולת נכנס תחת הקטגוריה של "קרקע תפוסה" ([ע"א 2765/98 איגוד ערים אילון נ' מועצה אזורית מודיעין, פ"ד נג\(4\) 78 \(1999\)](#)). המונח "קרקע תפוסה" פורש כמכיל שני תנאים: האחד, שמדובר בקרקע שאינה אדמה חקלאית; והשני, שמשמשים ומחזיקים בקרקע שלא ביחד עם בנין. כן פורש השימוש הנדרש כשימוש המתבטא בפעולה חיצונית המעידה על ניצול כלשהו של הקרקע לצורך מסוים (ראו: [בג"ץ 129/84 פרופיל חן בע"מ נ' המועצה המקומית יבנה, פ"ד לח\(4\) 413 \(1984\)](#)).

באשר לדרישה כי הקרקע לא תוחזק יחד עם בנין, ככל הנראה הכוונה היא שהשימוש בקרקע יהיה עיקרי ולא טפל לשימוש בבנין. קרקע שהשימוש בה טפל לשימוש בבנין נכנסת למסגרת המונח "בנין" על פי הגדרתו בסעיף 269 [לפקודת העיריות](#) (וראו סקירה של פסקי דין מחוזיים אשר פירשו באופן זה את המונח בספרם של הנריק רוסטוביץ, פנחס גלעד, משה וקנין, נורית לב ארנונה עירונית ספר ראשון 332-333 (מהדורה חמישית, 2001) (להלן: רוסטוביץ)).

10. לכאורה, עולה מדברים אלו כי קרקע המשמשת לצורך חציבה עונה על ההגדרה של "קרקע תפוסה". מדובר בקרקע שאינה אדמה חקלאית. בקרקע מתבצע שימוש בפועל לצורך מסוים, והשימוש בה הינו עיקרי ואינו טפל לשימוש בבניינים הסמוכים אליה. עם זאת, אני סבורה כי החלוקה לאבות החיוב בארנונה אינה הכרחית בכל מקרה ומקרה ויש להשתמש בה אך כנקודת מוצא פרשנית. כאשר ישנם נימוקים המצדיקים זאת, יכול הפרשן לסטות מחלוקה זו, שכן חוק ההסדרים אינו מחייב אותה. במקרה דנן נקודת המוצא הפרשנית הינה כי שטחי מחצבות שאינם מצויים במבנים הינם בגדר "קרקע תפוסה", וכך גם סווגו, ככל הנראה, בפועל בטרם הוכנס התיקון בתקנות ההסדרים. עם זאת, 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". קשה לקבל אף פרשנות שמבחינה בין מבני המחצבה לבין הקרקעות בהן היא עושה שימוש, שכן משמעות המונח "מחצבה" כוללת בחובה קודם כל את הקרקעות מהן נחצב חומר הגלם (לגישה שונה ראו אצל רוטטוביץ, בעמ' 470).

11. על לשונו הברורה של החוק אמר הנשיא שמגר:

"כמקובל עלינו, בפרשנות הוראותיו של חוק יש ליתן משקל לכוונת המחוקק. יתר על כן, כשמדובר בהוראות קוגנטיות, יש ליתן עדיפות ראשונה במעלה לכוונה זו..."

אולם, במקרה הרגיל, והוא לגישתי המקרה שבפנינו, הרי אם די בפירוש המילולי כדי ללמד נכונה על כוונת המחוקק (או במקרה המתאים, כוונת הצדדים), אין מקום לסטות ממנו" (ע"א 1845/90 רוני סיני נ' מגדל חברה לביטוח בע"מ, פ"ד מז(5), 661 677-678 (1993)).

במקרה שבפנינו לשון התקנה ברורה היא ואין מקום לסטות ממנה. על-כן יש לקבוע כי סיווג מחצבתה של המערערת במסגרת המונח "תעשייה" הינו חוקי וסביר. אף טענתה של המערערת לפיה לא נעשית בשטחי החציבה פעילות ייצור אינה יכולה להתקבל מאותו טעם שבגינה נדחתה טענתה הקודמת. כאמור, מחוקק המשנה הבהיר כי מחצבות, ובהן כפי שקבענו גם שטחי חציבה, משתייכות לסיווג "תעשייה", ובכך סתם את הגולל על טענות שהיו יכולות להישמע לולא הבהרתו.

אשר על כן אם תישמע דעתי הייתי מציעה לחברי לדחות את הערעור ולחייב את המערער בשכר טרחת עורך דין בסכום של 10,000 ₪ וכן בהוצאות משפט.

ש ו פ ט ת

הנשיא א' ברק:

אני מסכים.

ה נ ש י א

השופט ס' ג'ובראן:

אני מסכים.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת ארבל.

ניתן היום, י' באלול תשס"ו (3.9.06).

אהרן ברק 54678313-1666/04

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

ה נ ש י א

העותק כפוף לשינויי עריכה וניסוח. 04016660_B04.doc עכ
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](#)