



ערר מס' 42/17

בפני הועדה לעררי ארנונה

שליד עיריית עכו

בפני ועדת הערר:

עו"ד ראמי חזאן – יו"ר הועדה

מר יהודה עייאש – חבר הועדה

מר יהודה אזולאי – חבר הועדה

עו"ד יעל אסיף – יועצת משפטית לוועדת הערר

בעניין:

קניית השלום

ע"י ב"כ עו"ד אסף גורה ו/או אלעד פרקש ואח'

העוררים

נגד

מנהל הארנונה בעיריית עכו

ע"י ב"כ עו"ד דביר ליבוביץ ואח'

המשיב

החלטה

רקע כללי:

- ערר זה נסוב על חיובו של נכס בבעלות העוררת, קניון עזריאלי, הממוקם ברחוב החרושת בעכו (להלן: "הנכס"). נציין כבר כעת כי החלטה זו ניתנת כהחלטה מקדמית בסוגיית סמכות הוועדה לדון בערר, הכל כפי שיפורט.
- העוררת הגישה למשיב השגה נושאת תאריך 26.7.17 (להלן: "ההשגה"), בגין חיוב הנכס.
- בהשגה העלתה העוררת טענה אחת ויחידה, לפיה שגה המשיב בחיוב שטח של 540.02 מ"ר מהנכס, בסיווג "אזור א' סוג ה'" (להלן: "הסיווג שבמחלוקת"), שבצו המסים לעיריית עכו (להלן: "צו המסים") וזאת במסגרת הודעת תיקון ששלח המשיב לעוררת ביום 29.6.16, שכן סיווג זה מיועד לנכסים מסוג תעשייה, בעוד השימוש שנעשה בנכס הנו מסחרי ומאחר ואינו כולל אבחנה בין תעריפים למשרדים, לעסקים ולתעשייה. בהקשר זה מפנה העוררת לנוסח צו המסים משנת 1985, בו צוין במפורש בטבלת התעריפים לגבי הסיווג שבמחלוקת, שהנו סיווג ל"תעשייה זעירה". העוררת גם מפנה לעובדה שלסיווג זה מדרגות רגרסיביות רק מ-1000 מ"ר ו-2000 מ"ר ומעלה, בעוד בסיווגים שבצו המסים לגבי משרדים ועסקים מדרגות, מתחיל הדירוג בשטח נמוך בהרבה, דבר המצביע גם הוא לעמדתה על כך שסיווג זה אינו מתאים לנכס מסוגה של העוררת. העוררת מוסיפה כי המדובר בסיווג שאינו מבוסס על השימוש בנכס אלא לפי מיקומו, דבר הסותר את הוראות **חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי תקציב)**, התשנ"ג – 1992 (להלן: "חוק ההסדרים"), מאשר קובע בס' 8, כי סיווג נכס יהיה בהתאם לשימוש בו.

4. המשיב השיב לעוררת בתשובה נושאת תאריך 19.10.17 ודחה את ההשגה, מהנימוק כי הסיווג שבמחלוקת מצוי בצו המסים ומתייחס לכל הנכסים הנמצאים ב"רחוב הגדוד והחרושת". מאחר ואין חולק שהנכס נמצא ברחוב זה, מחויב המשיב לפעול בהתאם לאמור בצו המסים, אשר האמור בו נקבע בהתאם לשיקול דעתו של מתקין צו המסים. על כן, ממילא כל טענות כנגד שיקול דעת זה אינן רלבנטיות (להלן: "**התשובה להשגה**").
5. בגין תשובה זו הוגש הערר שבפנינו. בערר חזרה העוררת על הטענות שהעלתה בהשגה. המשיב השיב לערר וחזר על נימוקי הדחייה שפורטו בתשובה להשגה.
6. ביום 21.1.18 התקיים בפנינו דיון בערר. במסגרת הדיון ביקשנו את הבהרת ב"כ העוררת האם משמעות הטענה הנה חוסר סבירות של צו המסים, במובן זה שקיים בו סיווג המחייב את כל מי שנמצא ברחוב החרושת באותו הסיווג, ללא קשר למהות השימוש הפרטני שנעשה על ידי כל מחזיק ומחזיק, על כך השיב ב"כ העוררת בחיוב. לאור האמור, ביקשנו מהצדדים בשלב זה להגיש סיכומים בסמכותה של הוועדה לדון בערר.
7. בנוסף, העלתה העוררת טענה חדשה אשר לא נזכרה בהשגתה ובעררה, לפיה לאחר הפרצליה של הנכס חל שינוי במספר החלקה, כך שמספר החלקה הנוכחי אינו נכלל בסיווג שבמחלוקת. ב"כ המשיב התנגד להרחבת חזית זו.
8. בתום הדיון נקבע הערר להגשת סיכומים והעוררים הגישו סיכומיהם. שני הצדדים בסיכומיהם טענו כי המדובר בטענת סיווג ועל כן מצויה היא בסמכות הוועדה, המשיב בסיכומיו חזר על התנגדותו לטענה החדשה שהועלתה בדיון. לאחר הגשת סיכומי המשיב הגישה העוררת בקשה להגשת סיכומי תשובה, במסגרתם ביקשה להגיב לטענת הרחבת החזית של המשיב וטענה כי יש לראות בטענה זו כטענה משתמעת מהטענות שהועלו בהשגה ומכל מקום, מאחר ומדובר בטענה שעלתה בהשגה ובערר לשנת 2018, אין מניעה לדון בה במסגרת ערר זה.

דיון:

9. כאמור, הטענה היחידה אשר עלתה בהשגות, אשר כידוע הן אלה אשר יוצרות את חזית המחלוקת, הנה, כי חל משגה בהחלטת המשיב לסווג את הנכס בסיווג שבמחלוקת, מאחר וסיווג זה אינו מתחשב בסוג השימוש בנכס אלא רק במיקומו.
10. הסיווג שבמחלוקת מופיע בפרק בצו המסים הנוגע לנכסים שאינן משמשים למגורים. בס' 2 לצו המסים מפורטת טבלה, המחולקת לסוגים א'-ה', כאשר סוג א'-ד" כולל שלושה סיווגים: עסקים למעט משרדים, משרדים ומפעלים ואלו לגבי סוג ה' צוין אך "רחוב גדוד החרושת". ס' 6 לצו המסים מפרט בחלקו הראשון האזורים (ס"ק א-ד), כאשר ס' 6(ד) מגדיר את "אזור א' סוג ה'" הכולל בין היתר את "**כל החלקות באזור התעשייה הזעירה ברחוב גדוד החרושת ובדרך החרושת**" וכן את **כל החלקות המצויות בגוש 18109**. ואלו בהמשך מצויה "הגדרת סוגים", כאשר סוג ה' הוגדר בין היתר כ: "**כל הנכסים באזור התעשייה הזעירה...ובגוש 18109 חלקה 2**".
11. ענינו הרואות, כי הסיווג שבמחלוקת כולל הגדרה גורפת, הכולל בתוכה את **כל** החלקות באזור התעשייה הזעירה ברחוב גדוד החרושת ובדרך החרושת ובהמשך הגדרה שהנה לכאורה מקבילה, אך מצומצמת יותר.

12. בניגוד למשיב הטוען כי הוא מחויב לפעול בהתאם לאמור בצו וללא שיקול דעת שכן שיקול הדעת היה נתון למתקין צו המסים ומשקבע מה שקבע אין שיקול דעת למשיב – בניגוד לכך טוענת העוררת כי סיווג זה אינו סביר בהיותו מנוגד לחוק ההסדרים ומשאינו משקף את השימוש שנעשה בנכס. אם ייבחן השימוש שנעשה בנכס בהתאם לנדרש בס' 8 לחוק ההסדרים, הרי שהשימוש המתאים ביותר הנו עסקים או משרדים.

13. כאמור, בשלב הדיון הסכים ב"כ העוררת כי הלכה למעשה המדובר בטענה כנגד סבירות צו המסים ואף הסכים כי היא אינה מצויה בסמכות הוועדה, אלא שבשלב הסיכומים שינתה העוררת עמדתה ושני הצדדים טוענים כי המדובר בטענת סיווג ועל כל מצויה בסמכות הוועדה.

14. לאחר שבחנו את טענות הצדדים ואת סיכומיהם, מסקנתנו הנה, כי על אף ניסיון הצדדים להציג הסוגיה שבמחלוקת כסוגיית סיווג בלבד אשר אינה טענה כנגד סבירות צו המסים, אין בידינו לקבל טענה זו.

15. במקרה הנדון, לשונו של האזור שבמחלוקת (אזור א' סוג ה') שבפרק הגדרת האזורים הנו ברור: כל נכס הממוקם במיקום המופיע בהגדרת הסיווג שבס' 6(ד), נופל בגדרו ואכן למשיב אין כל שיקול דעת, שכן הוא מחויב לפעול בהתאם לצו המסים. מקובל עלינו טענת המשיב, כי שיקול הדעת כבר נעשה בשלב התקנת הצו ואולם, משקבע מתקין הצו כי קטגוריית כל נכס המצוי בכתובת שצוינה בסעיף זה יסווג על פי הסיווג שבמחלוקת, מחויב הוא לפעול בהתאם לכך.

16. לא נעלמה מעינינו הגדרת הסוג שבס' 6(ה). נציין כי קיימת מעין סתירה פנימית בעניין זה בצו המסים אשר אינה ברורה לנו, שכן שתי ההגדרות מתייחסות באופן ספציפי לאזור א' סוג ה' ולא ברור מדוע קיימות שתי ההגדרות לאותו האזור. זאת ועוד, באף אחת משתי ההגדרות אין התייחסות כיצד יש לקרוא את שתייהן, איזה הוראה תגבור על השניה ועל כן, לטעמנו, במצב דברים זה ובהיעדר כל הוראה מפורשת המאפשרת להתעלם או לבטל לשונה של אחת משתי ההוראות בפני רעותה, לא ניתן לבטל אף לא אחת משתי ההוראות ויש לקרוא אותן במצטבר, כך שכל נכס הבא בגדר אחת משתי ההוראות, יבוא בגדר אזור א' סוג ה'. ומכאן, ומאחר ואין חולק כי העוררת עומדת בהוראת ס"ק 6(ד) והיא מצויה הן ברחוב והן בחלקה שצוינה בו, הרי שאין מנוס מחיובה בהתאם לסיווג שנקבע בצו המסים לגבי אזור זה.

17. אנו סבורים כי בנסיבות אלה, כל בחינה של השימוש בפועל לגבי נכס שנמצא בכתובת האמורה, הנה סטייה מהוראותיו המחייבות של הצו, דבר שהמשיב אינו מוסמך לו וכך גם וועדה זו אינה מוסמכת לכך, שכן המדובר בסיווג ספציפי ונקודתי ובהוראה ספציפית ונקודתית, המתייחסת ספציפית לנכסים הממוקמים בדרך החרושת או באזור התעשייה הזעירה. זאת לעומת הסיווגים האחרים כגון משרדים, עסקים – המתייחסים באופן כללי לכלל הנכסים בעיר בהם נעשה שימוש מסוג זה ולא ביחס ספציפית לכתובת זו.

18. ראו לעניין זה ההלכה הפסוקה, במסגרתה נקבע, כחוט השני, על הצורך להעדיף תמיד סיווג ספציפי על פני סיווג כללי או שיווי – ככל שאכן קיים כזה שניתן לראות בו מתאים – ראו למשל דבריו של כב' השי' רובינשטיין בבר"ס 4021/09 מנהל הארנונה של עיריית תל אביב נ' חברת מישל מרסייה בע"מ (פורסם בנבו) כדלקמן:

"לדידי, נוטה הכף גם על פי השכל הישר שלעולם יש לו מקום, לעבר הגדרה פוזיטיבית וספציפית הקיימת בצו מאשר לקטגוריה שיווית שבו, שבצידה תעריך גורף שאינו מתחשב בטיבם ובמהותם הייחודית של הנכסים..

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". (ההדגשות שלנו).

וראו פסיקה נוספת בה נקבע, כי יש להעדיף סיווג ספציפי לנכס – במידה והוא קיים – על פני סיווג כללי:

-עת"מ 234/07 אור בע"מ נ' מנהל הארנונה בעירית תל אביב (פורסם בנבו)
-ת"א 813/04 מילגד בע"מ נ' מועצה אזורית מטה אשר (פורסם בנבו)
-עת"מ 334/06 קרסו בע"מ נ' מנהל הארנונה בעירית חיפה (פורסם בנבו).

עוד ראו לעניין זה האמור ב עמ"נ 42163-12-10 ג'יגי אקדמי בע"מ נ' תל אביב (פורסם בנבו), בו נקבע כי:

"כאשר נדרשת, על פי צו הארנונה, הכרעה בינארית לגבי נכס פלוני בין שני סיווגים תיטה הכף לעבר הגדרה פוזיטיבית וספציפית הקיימת בצו מאשר לקטגוריה שיוצרת שבו, שבצידה תעריף גורף שאינו מתחשב בטיבם ובמהותם של הנכסים". (ההדגשה שלנו).

19. בנסיבות אלו, גם אם שימוש בפועל של נכס המצוי בדרך החרושת או באזור התעשייה הזעירה עשוי להתאים לסוג א-ד, בהיותו משרד או עסק, סיווג ככזה אינו מתיישב עם לשונן של הסיווג שבמחלוקת, המתייחס ספציפית אך ורק לכל הנכסים המצויים בדרך החרושת או באזור התעשייה הזעירה.

20. משאין חולק שהנכס מצוי באזור זה, ממילא אין רלבנטיות לביצוע בירור עובדתי לגבי השימוש שנעשה בפועל בנכס ועל כן, הטענה שעלינו לדון בה כלל אינה כרוכה בבירור עובדתי אלא היא משפטית גרידא, ומשמעותה הנה בחינת סבירותו של צו המסים לכל דבר ועניין. בנסיבות אלה, טענות הצדדים הן בגדר סמנטיקה והמדובר ב"אותה הגברת בשינוי האדרת" והלכה למעשה, משמעות הטענה הנה לבחון את תקפותו של רכיב זה בצו המסים, שהרן, כל עוד רכיב זה תקף, לא ניתן להתעלם ממנו ו"לעקוף" אותו באמצעות סיווג כללי יותר.

21. סעיף 3 לחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), התשל"ו-1976 (להלן: "חוק הערר"), המגדיר את סמכויות מנהל הארנונה (וכפועל יוצא – של וועדה זו), קובע כדלקמן:

"(א) מי שחויב בתשלום ארנונה כללית רשאי תוך תשעים ימים מיום קבלת הודעת התשלום להשיג עליה לפני מנהל הארנונה על יסוד טענה מטענות אלה:

(1) הנכס שבשלו נדרש התשלום אינו מצוי באזור כפי שנקבע בהודעת התשלום.
(2) נפלה בהודעת התשלום שמשגיגים עליה טעות בציון סוג הנכס, גדלו או השימוש בו.

(3) הוא אינו מחזיק בנכס כמשמעותו בסעיפים 1 ו- 269 לפקודת העיריות.

(4) היה הנכס עסק כמשמעותו בסעיף 8(ג) לחוק הסדרים התשנ"ג – שהוא אינו בעל שליטה או שחוב הארנונה הכללית בשל אותו הנכס נפרע בידי המחזיק בנכס.

(ב) אין באמור בחוק זה כדי להסמיך את מנהל הארנונה או את ועדת הערר לדון או להחליט בטענה שמעשה המועצה של הרשות המקומית בהטלת הארנונה או בקביעת סכומיה היה נגוע באי חוקיות שלא כאמור בפסקאות (1) עד (3) של סעיף קטן (א)". (ההדגשות שלנו).

ואלו סי' 6 לחוק הערר קובע כי: "הרואה עצמו מקופח בתשובת מנהל הארנונה על השגתו רשאי, תוך שלושים יום מיום שנמסרה לו התשובה, לערור עליה לפני ועדת ערר".

22. עניינו הרואות, כי חוק הערר הסמיך את מנהל הארנונה, ובהיותה ערכאת ערר על החלטותיו של מנהל הארנונה – גם את וועדת הערר – לדון בנושאים ספציפיים ומוגדרים בלבד, אשר פורטו במסגרת רשימה סגורה שבס' 3 לחוק הערר. כפי העולה מלשון הסעיף המובאת לעיל, טענת חוסר סבירות אינה נמנית על רשימה זו.

23. במסגרת ההלכה הפסוקה עמדו בתי המשפט על חשיבות השמירה על הגבולות הברורים שהציב חוק הערר לסמכויותיה של ועדות הערר – ראו למשל פסק דינו של ביהמ"ש העליון בשבתו כב"צ בבג"צ 764/88 דשנים וחומרים כימיים בע"מ נ' קרית אתא, פ"ד מ"ו (1) 793 (להלן: "פס"ד דשנים וחומרים כימיים"), אשר קבע בזו הלשון:

"סמכותו של מנהל הארנונה מצומצמת היא ומוגבלת לנושאים עובדתיים, טכניים וברורים בלבד. שאלות עקרוניות יותר, כמו הקריטריונים שנקבעו לאופן הטלת הארנונה, סבירות גובה הארנונה וכד', אין הוא רשאי להידרש. אם זה הדין בסמכותו של מנהל הארנונה, ממילא זהו גם הדין לגבי סמכותה של ועדת הערר..."

יפים לעניין זה אף דברי כב' השופט ד"ר ד. ביין בע"ש (חיפה) 109/00 חברת יאיר ש. שיוק בע"מ נ' מנהל הארנונה בעירית חדרה, תק-מח 2001 (1) עמ' 7265, אשר חזר על עמדה זו, ואף קבע מפורשות כי טענות בדבר חוסר סבירות או חוסר חוקיות אינן באות בגדר ס' 3 לחוק הערר - כדלקמן:

"ס' 3 לחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), התשל"ו – 1976 קובע עילות מוגדרות שבהן יכולה ועדת הערר לדון ואלה אינן כוללות את הטענה כי הצווים נשוא הדיון עומדים בניגוד לחוק ההסדרים ותקנותיו או כי הן בלתי סבירות". (ההדגשה שלנו).

24. ראו לעניין זה גם האמור בע"א 10977/03 דור אנרגיה נ' עירית בני ברק (פורסם באתר נבו), ע"י כב' השי' רובינשטיין, כי הגם שקיימת גישה מרחיבה לסמכויות וועדת הערר, לאור העומס העצום שבבתי המשפט, עדיין בכל הנוגע לסוגיות של חוקיות או חוסר סבירות – אין הנושא בסמכותן - כדלקמן:

"אין לכחד, כי משנקפו השנים, וכמדיניות שיפוטית הבאה להתמודד עם עומס עצום בבתי המשפט ולקבוע סדר מינהלי ראוי, נוטה הכף השיפוטית להעברה מירבית של דיונים לוועדות הערר (ראו עמ"מ 3319/05 אלגריה פונטה נ' הועדה המקומית לתכנון ובניה באר-שבע (טרם פורסם) והאסמכתאות הנזכרות שם). יוטעם, כי אין בכך כדי לנעול את הדלת להליך שיפוטי, משמוצו ההליכים במערכת המינהל, או כשהנושאים מלכתחילה הם בעלי אופי משפטי או עקרוני מובהק, או בעלי חשיבות ציבורית".

ואולם - כב' השי' רובינשטיין ומציין – אך ורק בכל הנוגע לטענות אי חוקיות כי:

"נפסק כי הוראות סעיף 3 לחוק הרשויות המקומיות, אינן חלות על מקרים בהם מופנות טענות החייב כנגד עצם חוקיות צו הארנונה, כנגד חוקיות שינוי סיווג מבניהן ביחס לתקנות ההסדרים".

25. וביישום לענייננו, לאור מסקנתנו דלעיל כי המדובר בטענה כנגד סבירותו של המסים וכנגד סבירות הסיווג שבמחלוקת, הרי שהמדובר בטענה שאינה בסמכות וועדה זו ועל כן דינה להידחות על הסף, בהיותה טענה שאינה בסמכות וועדה זו. על כן, מתייתר הצורך להוסיף ולדון בערר לגופו.

סיכום ומסקנות:

26. אשר על כן, לאור כל האמור לעיל, לאחר שהכרענו שהמחלוקת העומדת בבסיס הערר הלכה למעשה, הנה תקיפת סבירותו של צו המסים ולאור ההכרעה בסוגיית הסמכות לפיה וועדה זו אינה מוסמכת לדון במחלוקת מסוג זה, הרי שאין עוד מקום לדון בערר לגופו והערר נדחה בזאת.

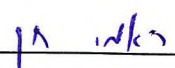
27. בנסיבות העניין, לא ניתן צו להוצאות.

בהתאם לתקנה 20(ב) לתקנות הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית) (סדרי דין בפני וועדת הערר), התשל"ז-1977, קיימת זכות ערעור על החלטה זו, לפני בית המשפט לעניינים מנהליים בחיפה וזאת תוך 45 ימים מיום מסירת ההחלטה.

בהתאם להוראת תקנה 20 (ג) לתקנות הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית) (סדרי דין בוועדת הערר), התשל"ז-1977, החלטה זו על נספחיה תפורסם באתר האינטרנט של עיריית עכו, וזאת תוך 10 ימים מיום הגעת ההחלטה לצדדים. הצדדים יוכלו להביע את התנגדותם לפרסום ההחלטה בתוך 5 ימים מיום קבלת ההחלטה ותינתן החלטה בהתאם.


יהודה אזולאי
חבר הוועדה

יהודה עייאש
חבר הוועדה


ראמי חזאן, עו"ד
יו"ר ועדת הערר

ניתן היום, 5/9/2018.