ועדת הערר לענייני ארנונה **ערר מס' 10/2010**

<u>שליד עיריית רמת השרון</u>

בפני חברי ועדת הערר:

יו"ר: עו"ד יבין רוכלי

חברה: עו"ד הגר בלייר

חבר: מאיר שנהב (שופט בדימוס)

אסף אביזהר

נגד

מנהל הארנונה בעיריית רמת השרון

ע"י ב"כ עו"ד עינב סילורה ואח'

<u>החלטה</u>

<u>מבוא</u>

1. עניינו של ערר זה באופן סיווגו של נכס אשר הוחזק בתקופה הרלוונטית בידי העורר, ושימש כבית ספר לאייקידו (אמנות לחימה יפנית). הנכס סווג על ידי המשיב בסיווג "חוגי ספורט, ריקוד ואמנות" לפי סימול 830 שבצו הארנונה של עיריית רמת השרון.

2. הערר שלפנינו הוגש עוד בשנת 2010 ונדון בפני **הרכב קודם** של ועדת הערר, אשר סיים את כהונתו בשנת 2013 (להלן: "**ההרכב הראשון**"). ביום 30.3.11 קיים ההרכב הראשון דיון במעמד הצדדים, שבמסגרתו שטחו הצדדים את טענותיהם, ולאחר מכן אף הגישו הצדדים סיכומיהם בכתב. מסיבה שאינה נהירה לנו, נמנע ההרכב הראשון מלהכריע בערר בטרם סיים את כהונתו. בשנת 2013 נבחרה ועדת ערר חדשה אשר כיהנה עד לשנת 2017 (להלן: "**ההרכב השני**"). משום מה, לא הובא הערר לדיון מחודש בפני ההרכב השני, כך שהלכה למעשה נותר הערר תלוי ועומד עד עצם היום הזה - כשמונה שנים מאז הוגש.

3. כעת, הובא הערר לפתחו של הרכב זה, שנבחר לכהונתו בשלהי שנת 2018. בטרם נדון ונכריע בערר, אנו מבקשים להביע את מורת רוחנו מן הסחבת שתוארה לעיל, בתקופה שקדמה לכהונתנו.

4. להשלמת התמונה נציין, כי לערר שלפנינו קדמה התדיינות נוספת בין הצדדים, שעסקה אף היא בסיווגו של הנכס, במסגרת ערר משנת 2006. הערר לשנת 2006 (מספר 10.05.1) נדון ונדחה בידי ועדת הערר שכיהנה באותה עת.

5. אנו מבקשים כעת לסיים את ההליך, שהתארך יתר על המידה ללא כל הצדקה.

6. הואיל וההרכב הראשון דן בערר מבלי להכריע בו, החלטנו לחזור ולדון בערר **מראשיתו**, בהתאם להוראות תקנה 11ד (ג) לתקנות הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה

כללית) (סדרי דין בועדת ערר), תשל"ז-1977 (להלן: "**התקנות**") לפיכך, לא הכרענו על סמך כתבי בי-דין (לרבות סיכומים) שכבר מצאנו בתיק הערר, אלא זימנו את הצדדים לדיון בפנינו, ובישיבתנו מיום 14.11.18 שמענו את טענות הצדדים בהרחבה.

7. מכיוון שהמחלוקת בין הצדדים היא משפטית בעיקרה, סברנו שאין צורך לקיים הליך הוכחות, על דרך של הגשת תצהירים וחקירות נגדיות. הצדדים אף הסכימו, לעניין זה, כי נכריע על סמך החומר המצוי בפני הועדה (קרי, כתב הערר וכתב התשובה לערר, על צרופותיהם, וכן פרוטוקול הדיון שערכנו). עם זאת, אפשרנו לעורר להגיש סיכומים נוספים בכתב על מנת לאפשר לו למצות את זכות הטיעון, בשים לב לעובדה שהוא הופיע בפנינו ללא ייצוג. ואכן, העורר הגיש לנו סיכומים נוספים, שהוכנו עבורו בידי עו"ד חיים ממון.

<u>טענות העורר</u>

8. טענתו העיקרית של העורר קשורה לאופן **סיווגו** של הנכס. לטענת העורר, תעריף הארנונה הקבוע לסיווג זה הוא תעריף יקר, עד כדי כך שלא איפשר את קיומה של הפעילות בנכס. העורר ציין בעניין זה, כי פעילות בית הספר לאייקידו נעשתה שלא למטרות רווח, ותלמידיו נדרשו לשלם בגין החזר הוצאות בלבד (ראו: סעיף 3(א) לערר).

9. עוד טען העורר, כי חוסר נכונותו של המשיב לתקן את צו הארנונה ולקבוע בו סיווג חדש שתעריף זול יותר לצדו, לוקה בחוסר סבירות קיצוני (ראו: סעיף 3(ג) לערר).

10. לבסוף, טען העורר לקיפוח מצד המשיב, ולאפלייתו בהשוואה לנכס סמוך המשמש את 'קרקס פלורנטין' לפעילותו. העורר ציין בעררו, כי אין בידיו תימוכין של ממש לטענת האפליה ודרש מן המשיב לקבל מידע באשר לאופן חיובו של אוהל הקרקס, על מנת לבסס טענה זו (ראו: סעיף 3(ב) לערר).

<u>טענות המשיב</u>

11. המשיב טען בפנינו כי יש לדחות את הערר, שכן סיווגו של הנכס תואם את הפעילות שנעשתה בו. באשר לטענת האפליה טען המשיב, כי היא אינה מסוג הטענות שבסמכות ועדת הערר, וכי לגופו של עניין לא קיימת כל אפליה, שכן מדובר בשני נכסים שונים בעלי שימושים שונים המתאפיינים בנסיבות אחרות בעליל. לפיכך, גם דחה המשיב את דרישת העורר לקבל מידע באשר לאופן סיווגו של הקרקס.

<u>דיון והכרעה</u>

לאחר ששמענו את הצדדים אנו סבורים כי דין הערר **להידחות**, מן הנימוקים שלהלן.

12. אין עוררין על כך שבתקופה הרלבנטית קיים העורר בנכס חוגים ללימוד אייקידו. צו הארנונה אמנם אינו כולל סיווג מיוחד של חוגים לאמנות לחימה, ואולם ניכר בעליל, כי הסיווג "חוגי ספורט, ריקוד ואמנות" הוא אכן הסיווג המתאים לשימוש שנעשה בנכס.

13. מטבע הדברים, צו הארנונה אינו יכול לכלול סיווג נפרד לכל שימוש ספציפי. הצו בנוי מקטגוריות של שימושים המנוסחים בלשון רחבה, שאליהן יש להתאים ולשייך את השימושים הספציפיים בנכסים השונים. לשם כך, יש לבצע – לא אחת – מלאכת פרשנות.

14. צו הארנונה הוא דבר חקיקת משנה. לפיכך, על פרשנותו של צו הארנונה יש להחיל את אותם כללי פרשנות החלים בפרשנותה של כל חקיקה אחרת. נקודת המוצא לפרשנות היא הלשון, כאשר מבין מגוון האפשרויות הלשוניות הנתונות לדבר החקיקה יש לבחור את הפרשנות המגשימה את תכליתו (ראו: עע"ם 4068/10 **עיריית חולון נ. קר פרי בע"מ** [פורסם בנבו]).

15. מן הבחינה התכליתית ברי, כי חוג לאומנות לחימה אינו שונה במהותו מחוג ספורט אחר. בשני המקרים מדובר בפעילות גופנית, שיש לה ערך החורג מן הפן הפיסי, והמקנה לעוסקים בה גם תועלת נפשית, תרבותית וחינוכית. בשני המקרים עסקינן בתרבות הגוף, שיש לה תפקיד חשוב במרקם החיים המוניציפליים, בייחוד בכל הקשור לפעילות ילדים ונוער, שהרשות המקומית מבקשת לקדם. גם אם אמנות לחימה היא בעלת מאפיינים ייחודיים, היא אינה שונה במהותה מענפי ספורט אחרים, לצורך סיווג הארנונה.

16. אך גם אם נניח לשם הדיון, כי אמנות לחימה אינה נחשבת לענף ספורט, ניכר בעליל שהסיווג שבו בחר המשיב לסווג את הנכס הוא הקרוב ביותר מבין כל הסיווגים המופיעים בצו הארנונה, ועל כן הוא הסיווג המתאים לצורך החיוב (ראה: בר"מ 3058/16 **מנהל הארנונה במועצה מקומית בנימינה - גבעת עדה נ' אפרת שותפות ליצור ושיווק אפרוחי פיטום** [פורסם בנבו]).

17. חשוב להדגיש, כי גם העורר עצמו אינו מצביע על סיווג אחר המצוי בצו הארנונה שהוא קרוב יותר ומתאים יותר, לשיטתו, לשימוש שנעשה בנכס נשוא הערר. טענתו של העורר בעניין הסיווג מסתכמת אך ורק בכך שמדובר בתעריף יקר, לתפיסתו, באופן שפגע – לפי הטענה - ביכולתו לקיים את הפעילות בנכס.

18. אלא שהתועלת הכלכלית המופקת מנכס כמו גם המודל הכלכלי שלפיו בוחר נישום לפעול בנכס אינם רלבנטיים לעניין סיווגו. סעיף 8(א) לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני

חקיקה להשגת יעדי התקציב) תשמ"ג – 1992 (להלן: "**חוק ההסדרים**") המסמיך את הרשות המקומית לגבות ארנונה קובע לעניין זה: "הארנונה תחושב לפי יחידת שטח בהתאם **לסוג הנכס, לשימושו ולמקומו**" (ההדגשה אינה במקור). הא ותו לא. מכאן, שכל נישום חייב לשלם את הארנונה שנקבעה לו, על בסיס יסודות השומה, בלי קשר לגובהן של ההכנסות המופקות מן הנכס. כך, נישום המחזיק בחנות משגשגת וחברו המחזיק בחנות מפסידה ישלמו ארנונה בסיווג זהה ועל פי אותו התעריף. זהו טיבו של מס הארנונה.

19. לכן, אין נפקא מינה בטענת העורר, לפיה בחר לגבות מן המשתתפים סכומים המגיעים כדי כיסוי הוצאותיו בלבד. כמו ברוב הרשויות המקומיות בישראל, אין בצו הארנונה של עיריית רמת השרון סיווג מיוחד לגופים הפועלים שלא למטרות רווח, ומכאן שחוג ספורט, ריקוד ואמנות יחוייב בתעריף הקבוע בסימול 830 בין אם הוא מופעל למטרות רווח ובין אם לאו.

20. במאמר מוסגר יצויין, כי על פי סעיף 5ח' לפקודת מסי עירייה ומסי הממשלה (פיטורין), **1938** (להלן: "**פקודת הפיטורין**") זכאי נישום לפטור מארנונה בגין "כל קרקע או בנין המשמשים אך ורק לצרכי ספורט או תרבות הגוף שלא למטרות ריווח". אלא שהעורר כלל לא ביקש מן הרשות המקומית פטור מארנונה על פי פקודת הפיטורין, ולא בכדי, ועל כן שאלת הפטור אינה עומדת על הפרק.

21. הנה כי כן, הסיווג ההולם את הפעילות שנעשתה בנכס בתקופה הרלבנטית הוא הסיווג "חוגי ספורט, ריקוד ואמנות".

22. אין אנו מקבלים את טענתו הנוספת של העורר, לפיה שומה היה על המשיב ליצור סיווג חדש, שתעריף זול יותר לצדו. צו הארנונה הוא – כאמור - דבר חקיקת משנה, הנחקק על ידי המועצה הנבחרת של הרשות המקומית, בתוקף סמכותה מכוח חוק ההסדרים. מנהל הארנונה נדרש במסגרת סמכותו **ליישם** את הוראות צו הארנונה על הנכסים, והוא אינו מוסמך לתקן את הצו ולהוסיף לו סיווגים כלשהם. ככל שסבור העורר כי צו הארנונה של עיריית רמת השרון טעון שינוי – עליו לפנות למועצת הרשות המקומית.

23. עוד נציין, כי התעריף הקבוע לסיווג "חוגי ספורט, ריקוד ואמנות" נמוך בכמחצית(!) מהתעריף הקבוע לסיווג העסקי של "משרדים, שירותים ומסחר" שבצו הארנונה. במילים אחרות: העורר נהנה מתעריף ארנונה נמוך מאוד בהשוואה לחוגים אחרים שאינם נופלים תחת הסיווג האמור, כגון חוגים ללימוד שפות, חוגי מדע וטבע. ויודגש: אלמלא סווג הנכס כפי שסווג, שומה היה לחייבו בסיווג העסקי היקר הרבה יותר.

24. גם דינה של טענת האפליה להידחות. טענה זו כלל אינה בסמכותה הענייינית של ועדת הערר, שגדרי סמכותה נקבעו בסעיף 3(א) לחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), תשל"ו –1976 (ראו למשל: בר"ם 4297-10 **נאות לה גארדיה בע"מ נ. מנהל הארנונה של עיריית תל אביב** [פורסם בנבו]).

25. על פי פסיקת בתי המשפט, נישום המבקש לטעון טענת כדוגמת זו יכול לעשות כן רק בדרך של פניה לבית המשפט (עע"מ 5640/04 **מקורות חברת מים בע"מ נ' מועצה אזורית לכיש ואח'** [פורסם בנבו]).

26. זאת ועוד – אחרת. העורר לא טען בפנינו כי המשיב חייב באופן שונה נכסים זהים או דומים. ההשוואה שביקש לעשות העורר היא בין שני נכסים שעל פניהם הינם שונים במהותם, והמשותף להם הוא רק הסמיכות הפיזית.

27. תמימי דעים אנו עם ב"כ המשיב, עו"ד סילוורה, כי השוואת שומות נכסים, רק מפאת קרבתם הפיזית אינה השוואה רלבנטית לקביעת יסודות שומת הארנונה, וממילא אינה יכולה להצביע על קיומה של אפליה.

28. יחס שונה אל *שווים* מהווה אפליה פסולה, אך יחס שונה ***לשונים*** אינו בא בגדרה של זו (ראו: בג"צ 200/83 **מוחמד וותאד נ' שר האוצר**, פ"ד לח(3), 113). בבג"צ 7053/96 **אמקור בע"מ נ' שר הפנים**, פ"ד נג(1) 193 (1999) נקבע: "לבית-משפט זה נזדמן כבר לא אחת לעמוד על סמכות העירייה לקבוע שיעורי ארנונה שונים לסוגי נכסים שונים. על-פי ההלכה שנפסקה בעניין זה, קביעת שיעורי ארנונה שונים לסוגי נישומים שונים אינה מהווה כשלעצמה הפליה".

29. הואיל ואין לנו הסמכות לדון בטענת האפליה, גם לא מצאנו לנכון להורות למשיב למסור לעורר פרטים באשר לקביעת יסודות השומה שעל פיה הושתה ארנונה על קרקס פלורנטין.

30. בשולי טענת האפליה ובמהלך הדיון בפנינו, טען העורר כי ידוע לו שצורת הקירוי של אוהל קרקס פלורנטין השפיעה על אופן חיובו בארנונה. העורר בא בטרוניה למשיב, על כך שלא הבהיר לו את משמעות הקירוי לאופן החיוב מבעוד מועד, ולא התאפשר לעורר לשנות את אופן הקירוי לשם הוזלת הארנונה. אלא שלטענה זו לא היה זכר בערר ומדובר בהרחבת חזית אסורה. מכל מקום, אין תפקידו של מנהל הארנונה לייעץ לנישומים כיצד להפחית את שומות הארנונה שלהם.

<u>טענות העורר בסיכומיו הנוספים</u>

31. כאמור לעיל, התרנו לעורר להגיש סיכומים נוספים בכתב (זכות שלא ניתנה למשיב) על מנת לוודא כי העורר ימצה את זכות הטיעון שלו, שכן בדיון בפנינו לא היה מיוצג על ידי עו"ד.

32. בסיכומיו הנוספים, שנכתבו עבורו בידי עו"ד חיים ממון, כלל לא התייחס העורר לסוגיות המשפטיות העולות מן הערר. הסיכומים הנוספים כללו טענות באשר לטיבם של הליכי הגביה שבה נקטה העיריה במשך השנים ובאשר להתמשכותם הבלתי סבירה של הליכי הערר. העורר טען, כי ראוי שנקבל את הערר לנוכח "התיישנות ההליך ועיוות הדין" כהגדרתו. אלא שועדת הערר אינה מוסמכת לדון ולהכריע באשר לטיבם, מהותם וחוקיותם של הליכי הגביה שבוצעו בקשר עם חוב הארנונה, וככל שיש לעורר טענות בעניין זה – מקומן בבית המשפט על דרך של עתירה מנהלית. סמכותנו מוגבלת לשאלות הקשורות לאופן קביעת שומת הארנונה, להבדיל מאופן גביית החובות הנוצרים עקב אי תשלום חובות ארנונה.

33. באשר להתמשכותם של הליכי הערר, הרי שגם לטעמנו הם נמשכו זמן רב מן הנדרש, כפי שאף פרטנו במבוא להחלטתנו. יחד עם זאת, התמשכות ההליכים אינה מאיינת או מבטלת את דרישת הארנונה המקורית. הארנונה היא מס הנגבה על פי חוק, אשר נועד לממן את הוצאותיה של הרשות המקומית. לפיכך, שחרורו של נישום מתשלום ארנונה בה הוא חייב משמעה פגיעה בקופת הרשות ובאינטרס הציבורי. יפים בהקשר זה דבריו של השופט חשין: "אי גביית תשלומי הארנונה במשך תקופה ארוכה ממי שחייב בתשלומה, משמעה פגיעה אפשרית בתושבי הרשות המקומית, באשר יכול ונוצר חסר בקופתה של המועצה שיתכן ונתנה פחות שירותים ממה שיכלה לתת אילו נגבתה הארנונה...שחרור נישום אחד מתשלום ארנונה ביחס לנכס מסויים פירושו הטלת עלות מימון פעילות הרשות המקומית ביחס לאותו נכס על כתפיו של כלל ציבור הנישומים, שנאלץ לשאת בנטל מס כבד יותר" (ראו: בג"צ 6741/99 **ארנן יקותיאלי נ. שר הפנים**, פ"ד נה (3) 673). מכאן, שאין זה ראוי לפטור נישום מתשלום ארנונה רק בשל התמשכות הליכים שיזם לתקיפת השומה. אכן, ישנם מקרים שבהם חוב הארנונה התיישן ואין לגבותו מהנישום, אך טענה זו מתייחסת להליכי הגביה ואינה מצויה בסמכותנו. אפשר כי היא רלבנטית בהליך אחר בפני ערכאה אחרת.

34. עוד טען העורר בסיכומיו הנוספים, כי ועדת הערר שגתה כשהציעה לצדדים להגיע להסכמה דיונית, לפיה תכריע הועדה על סמך החומר המצוי בפניה. לדבריו, נפגעו בכך זכויותיו, והוא התרעם על כך שוועדת הערר לא הקפידה על זכויות אלה. אלא שההסכמה הדיונית דנן כלל לא פגעה זכויותיו של העורר, שכן היא לא מנעה ממנו לטעון את כל טענותיו בכתב ובע"פ, ואף ניתנה לו הזכות להוסיף ולהגיש סיכומים נוספים מטעמו (זכות שלא ניתנה למשיב). העורר אכן ניצל זכות זו (תוך סיוע של עורך דין), אך למרבה הפלא לא הוסיף בסיכומיו ולו טיעון אחד הנוגע לגופו של הערר. יודגש עוד, כי המחלוקת בין הצדדים היא משפטית גרידא, כך שלא היה מקום להוספת ראיות כלשהן, בין אם באמצעות תצהירים ובין אם בדרך אחרת, כך שגם מן הפן הראייתי לא גרעה ההסכמה דבר מזכויות העורר.

35. נותר לנו להתייחס עוד לטענת העורר בסיכומיו הנוספים, לפיה ראוי היה לאפשר לו להיות מיוצג בידי עו"ד במסגרת הדיון שערכנו. אין כל ממש בטענה זו. אין זה הערר הראשון שהגיש העורר, ובערר קודם שהגיש בשנת 2006 (תיק מס' 10.05.1) הוא היה מיוצג בידי עו"ד אלון שימל. מכאן, שידע כי עומדת לו הזכות להיות מיוצג ואילו רצה – היה עושה כן

גם בדיון בפנינו. כמו כן, התרשמנו שהעורר בקיא בפרטים הקשורים בהליך, מבין היטב את הנעשה והנאמר, מקפיד על זכויותיו ואף יודע לבטא את טענותיו בצורה טובה ובהירה. לטעמנו, העורר כשיר לחלוטין לייצג את עצמו ועשה כן בצורה טובה ויעילה. נדגיש, כי עוררים שאינם מיוצגים מגישים השגות ועררים מעשה שגרה ומנהלים את דיוניהם בעצמם.

36. לפני סיום, נבקש להתייחס לנושא הליכי גביית חובותיו של העורר. עניין זה כאמור אינו נתון כלל בסמכותנו ואף אין בידינו נתונים באשר להליכי הגביה. עם זאת, אנו חשים חובה להתייחס לעניין זה, בזהירות המתבקשת ומן הפן הציבורי בלבד. בפתיח החלטתנו הצגנו את השתלשלות הדיון בערר אשר נוהל בידי ועדת ערר בהרכב קודם. אנו סבורים, כי אם נוספו לחוב הארנונה המקורי של העורר הפרשי ריבית והצמדה החל מן המועד שבו סיים ההרכב הראשון את כהונתו, ראוי שהמשיב ימחל עליהם. הואיל ואין בידינו הסמכות להורות למשיב דבר בענייני גביה, נותר לנו רק לקוות כי כך הוא אכן ינהג.

37. נוכח כל האמור לעיל אנו דוחים את הערר. בנסיבות העניין אין צו להוצאות.

38. בהתאם לסעיף 5(2) לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים, התש"ס – 2000, לצדדים עומדת זכות ערעור בפני בית המשפט לעניינים מנהליים וזאת בתוך 45 יום מיום קבלת ההחלטה.

39. **בהתאם לתקנה 20 (ג) לתקנות הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית) (סדרי דין בועדת הערר), התשל"ז – 1977 תפורסם החלטה זו באתר האינטרנט של העיריה.**

40. ניתן והודע בהיעדר הצדדים ביום 26.12.18.

_____	_____	_____
עו"ד יבין רוכלי יו"ר הועדה	עו"ד הגר בלייר חברת הועדה	מאיר שנהב (שופט בדימוס) חבר הועדה