



ועדת הערר לענייני ארנונה שלייד עיריית הוד השרון
הרכב: עו"ד עפר בר-און (יו"ר) עו"ד שמואל יצחק

העוררת: רשות מקרקעי ישראל

[Redacted text]

- נ ג ד -

המשיב: מנהל הארנונה של עיריית הוד השרון

[Redacted text]

החלטה

לאור הסכמת הצדדים בדיון מיום 19.3.2018 מתכבדת הועדה ליתן את החלטתה בערר שבכותרת ב"מוטב הסר" כהגדרתו בתקנה 11(ג) לתקנות הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית) (סדרי דין בועדת ערר) התשל"ז-1977 (להלן: "תקנות הערר") כדלקמן.

עניינו של ערר זה בנכס פיזי מס' 1110020200 (על יד כפר הדר, גוש 6561, חלקה 15).

טענות העוררת

1. טענה מקדמית: ההשגה לא נענתה במועד ולכן יש לראותה כהשגה שהתקבלה (מכוח סעיף 4(ב) בחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית) התשל"ז-1976, להלן: "חוק הערר").

2. לגופו של עניין:

א. טענת "איני מחזיק" בנכס;

ב. לחלופין וככל שייקבע כי העוררת מחזיקה בנכס -

(1) הקרקע לא שימשה ואינה משמשת לחקלאות ולכן אין מדובר ב"אדמה חקלאית" ברת חיוב בארנונה, אלא ב"אדמת בניין" הפטורה מארנונה.

(2) העוררת זכאית ל"הנחת נכסי מדינה" בגין הנכס בשיעור 45% מסכום הארנונה הכללית [מכוח סעיף 3 לפקודת מסי העיריה ומסי הממשלה (פיטורין) 1938 (להלן: "פק' הפיטורין")].

3. טענות שנזנחו על ידי העוררת בדיונים ובכתבי טענותיה המאוחרים, ועל כן הועדה אינה נדרשת לדון בהן: אין המדובר ב"קרקע תפוסה"; בקשה לעיכוב הליכי גבייה (טענה אשר ממילא אינה מצויה בסמכות הועדה).¹

¹ ראה סעיף 3 לחוק הערר וכן את האמור בעמ' 79 לספרם של הנריק רוסטוביץ, עופר צוק וערן פייביש "ארנונה עירונית- השגה, ערר וערעור" (הוצאת אוריאן, תל אביב, התשע"ז-2016) והאסמכתאות שם, להלן: "ארנונה עירונית- השגה, ערר וערעור".

טענות המשיב

4. לעניין הטענה המקדמית של העוררת: ההשגה כלל לא הגיעה לידי המשיב עד למועד קבלת כתב הערר אצלו; לפיכך, אין מקום ליישם בענייננו את הסנקציה החריפה הקבועה בסעיף 4(ב) בחוק הערר.
5. טענה מקדמית מטעם המשיב: אין מדובר בערר שהוגש כדין על-פי תקנות הערר, מחמת היותו כולל טענות כלליות בלבד שאינן מבוססות.
6. לעניין טענות העוררת לגופו של עניין:
 - א. העוררת היא בעלת הנכס, ולכן היא מחויבת בגינו כמחזיק שוירי. העוררת לא המציאה כל ראיה לכך שבנכס מחזיק גורם אחר זולתה, ולא המציאה הודעת חדילה לעירייה כמצוות סעיף 325 בפקודת העיריות לשם שחרורה מחיוב הארנונה בגין הנכס.
 - ב. טענת העוררת כי הקרקע אינה משמשת לחקלאות נטענה בעלמא ללא כל ביסוס, ונראה כי העוררת בעצמה אינה יודעת מה השימוש שנעשה בנכס.
 - ג. טענת העוררת בדבר זכאותה לקבל "הנחת נכסי מדינה" אינה ברורה, הועדה אינה מוטמכת לדון בה, ולגופו של עניין יש לדחותה מחמת אי עמידה בתנאים הקבועים בפק' הפיטורין.

דיון והכרעה

הטענה המקדמית של העוררת - נדחית

7. נקודת המוצא הנה כי לטובת העירייה עומדת חזקת התקינות המנהלית לפיה פעלה היא כדין. הנטל לסתור חזקה זו מוטל על העוררת ובהקשר זה על העוררת להניח בפני הוועדה תשתית עובדתית ראויה [בהקשר זה ראה בג"צ 7351/95 מוניר נבואני נ' השר לענייני דתות, (4) 089 (1996), בר"מ 8499/06 ע"ד גדעון אליאב נ' עיריית הרצליה (נבו, 15.11.2006) בפסקה 6 לפסק הדין, בג"צ 4566/90 דוד דקל נ' שר האוצר ו- 22 אח', מה(1) 028 (1990); רע"א 1436/90 גיורא ארד בע"מ נ' מנהל מס ערך מוסף, פ"ד מו(5) 101; ספציפית בענייני ארנונה, ראה: עמ"נ 143/02 יעד פירזול (1984) בע"מ נ' מנהל הארנונה שליד עיריית תל-אביב, נבו, 17.6.03; עמ"נ (ת"א) 269/04 אלי רוני בע"מ נ' מנהל הארנונה עיריית ראש"צ, נבו, 23.1.08, וכך ראה את האסמכתאות שבסעיפים 30-32 לסיכומי המשיב].
8. באופן ספציפי לענייננו קבע בית המשפט העליון בבר"מ 4804/15 שותפות עמיתי מלון הרצל ירושלים נ' מנהל הארנונה של עיריית ירושלים (נבו, 11.10.2015) כי -

"נקודת המוצא צריכה להיות כי מי שטוען כי מנהל הארנונה לא השיב במועד על השגה אמור להביא ראיה לכאורה לכך, בהתאם לנסיבות הקונקרטיים של המקרה, בבחינת "המוציא מחברו"."

וכך גם צוין בערכאות נמוכות יותר כגון בעמ"נ (מינהליים י-ס) 43544-08-14 שותפות עמיתי מלון הרצל ירושלים נ' מנהל הארנונה של עיריית ירושלים (נבו, 07.06.2015):

"נקודת המוצא היא, כפי שבצדק טוען מנהל הארנונה, כי על המשיג הנטל להוכיח שההשגה נמסרה למנהל הארנונה (ראו: עת"מ (חיפה) 8192-10-12 מורני אין בע"מ נ' עיריית עכו, [פורסם בנבו] פסקה 13 (30.6.2013))."

9. עיון בהשגת העוררת (נושאת תאריך 9.3.2017) המופנית למנהל הארנונה מעלה כי כלל לא צוינה בה כתובת למשלוח.

10. לכתב הערר לא צירפה העוררת אישור מסירה חתום בידי המשיב או בידי מי מפקידי העירייה, אלא תדפיס מאתר האינטרנט של דואר ישראל. מתדפיס זה ביקשה העוררת ללמוד כי ההשגה התקבלה אצל מנהל הארנונה ביום 6.4.2017. אולם, בהעדר ציון כתובת בהשגה, ובהיעדר ראיה אחרת ביחס ליעד שאליו נשלחה ההשגה כלל לא ברור לאן מוען דבר הדואר ולמי נמסר. התדפיס מאתר האינטרנט של הדואר שהעוררת צרפה לכתב הערר, ללא תצהיר או הסבר, אינו מעיד אלא על כך ש"פריט דואר רשום RA391810750IL" על פי דוות מחלקת דוורים הוד השרון "נמסר ליעדו" ביום 6.4.2017. מהו פריט דואר זה? האם היה השגה או מסמך אחר? ומה היתה כתובת המסירה? זאת לא נדע. ב"כ העוררת ציינה בפנינו בדיון ביום 9.3.2018 שתבדוק את כתובת המסירה ותעדכן את הוועדה (ראה עמ' 8 לפרטיכל) אך לא עשתה זאת, והדבר פועל לחובתה של העוררת.

11. המשיב גורס כי לא נמסרה לו השגה זו ולכן לא השיב. בנסיבות אלה לא נוכל כמובן לקבוע כי שוכנענו כי ההשגה הוגשה בוודאות. אולם, אפילו היינו מוכנים להניח כי ההשגה הוגשה ונמסרה כדיון, עדין יהיה עלינו לבחון אם נכון היה לקבוע כי בהיעדר מענה מצד מנהל הארנונה יש לראות את ההשגה כאילו התקבלה.

12. רבות הודגש בפסיקה כי הסנקציה הקבועה בסעיף 4(ב) לחוק הערר היא קשה וקיצונית, ועל כן יש להפעילה בזהירות יתרה במקרים הברורים ביותר נר' דוגמא אחת מיני רבות, את דברי כב' השופטת י' וילנר ב-ה"פ (שלום ח"י) 1290/98 א. גרוסמן ובניו בע"מ נ' עיריית תמרה, פ"מ תשנ"ט 865, 872 (2000)).

13. בנסיבות דומות, אשר בהן לא הומצא אישור מסירה, וכל שהסתמכו עליו לשם הוכחת טענת המסירה היה תדפיס מאתר האינטרנט של דואר ישראל, נקבע בפסיקה כי לא הונחה התשתית הראייתית המנותאימה להוכחת הטענה לפיה מנהל הארנונה לא השיב להשגה במועד וכי אין מקום להפעיל את הסנקציה החריפה שבסעיף 4 (ב) לחוק הערר. בהקשר זה ראה למשל את שנפסק בעמ"נ (מינהליים י-ם) 43544-08-14 שותפות עמיתי מלון הרצל ירושלים נ' מנהל הארנונה של עיריית ירושלים (נבו, 07.06.2015) ובעמ"נ (מינהליים י-ם) 22338-05-14 ישיבת אמרי דעת נ' מנהל הארנונה של עיריית ירושלים (נבו, 18.02.2016):

"המסגרת הנורמטיבית הרלבנטית למחלוקת הנדונה, מצויה בסעיפים 3 ו-4 לחוק הערר על קביעת ארנונה.

סעיף 3 קובע, כי מי שחויב בתשלום ארנונה כללית רשאי בתוך 90 ימים מיום קבלת הודעת התשלום, להשיג עליה לפני מנהל הארנונה.

סעיף 4(א) לחוק קובע כי "מנהל הארנונה ישיב למשיג תוך ששים יום מיום קבלת ההשגה"; וסעיף 4(ב) לחוק מורה – "לא השיב מנהל הארנונה תוך ששים יום – ייחשב הדבר כאילו החליט לקבל את ההשגה, זולת אם האריכה ועדת הערר האמורה בסעיף 5, תוך תקופה זו, את מועד מתן התשובה, מטעמים מיוחדים שיירשמו, ובלבד שתקופת ההארכה לא תעלה על שלושים יום".

תכליתו של הסעיף האחרון היא השמירה על המינהל התקין, חיסול תופעת הסחבת בשירות הציבורי, וכן הגנה על הסתמכות האזרח וצמצום חוסר הוודאות המשפטית בה שרוי אדם כאשר טרם ניתנה החלטה בעניינו (עמ"נ י-ם) 43544-08-14, בפסקה 9).

בענייננו, כאמור, נסמכת המערערת על תדפיס מאתר האינטרנט של דואר ישראל, לפיו דבר הדואר התקבל במשרדי העירייה ביום 27.3.13. לשיטתה, יש בכך משום ראיה מספקת לכך שההשגה התקבלה אצל המשיב במועד הנ"ל. המשיב גורס, כאמור, כי אין די בהצגת

התדפיס, ויש להראות אישור מסירה; וכי מכל מקום, המערערת לא הראתה שדבר הדואר אשר לגביו הוצא התדפיס האמור – אכן נוגע לערר שהגישה לשנת 2013.

סבורני, בדומה למקרה שנדון בעמ"נ 14-08-43544 (לעיל), כי המערערת לא עמדה בנטל להוכיח שההשגה הומצאה למשיב, מנהל הארנונה, ביום 27.3.13.

גם בעמ"נ 14-08-43544, כל שהוצג על-ידי המשיגה היה תדפיס מאתר האינטרנט של חברת הדואר, בדבר קבלת דבר הדואר במשרדי העירייה. בקביעתה, כי בכך לא עמדה המערערת בנטל להוכיח שההשגה הומצאה למנהל הארנונה במועד הנקוב בה, ציינה כב' השופטת בן-אור, בין-השאר: "נראה, כי תמונת הראי המתחייבת לתפיסה זו, המבקרת שיקולים של יתרונות מערכתיים על-פני יצירת מה שכונה "יוריספרודנציה של חריגים" והתדיינויות מיותרות, היא גישה המטילה על המשיג נטל הוכחה גבוה באשר להמצאת ההשגה למנהל הארנונה ולמועד ההמצאה... בדרך זו תושג ודאות באשר לעובדות חיוניות אלה, יימנע הצורך בהישענות על חזקות ראיותיות – הניתנות לסתירה, וממילא ייחסכו התדיינויות עובדתיות מיותרות. כך, תוצאותיה של הסנקציה החריפה, אשר אין חולק כי היא פוגעת בקופה הציבורית, לא פעם באופן בלתי מוצדק לגופו של עניין, יחולו רק על אותם מקרים בהם קיימת ודאות שההשגה אכן הומצאה למנהל הארנונה, ובמועד הנטען. וכשם שהאופן בו "מתגלגלת" ההשגה במשרדי העירייה אינו מעניינו של המשיג" (... עע"מ 2532/12 מועצה מקומית באר-יעקב נ' פסטרנק [פורסם בנבו] (2.12.2012)), כך אין להטיל על מנהל הארנונה את הנטל להתחקות אחר קורותיו של דבר-דואר, בהיעדר אישור מסירה". כך בעניינינו, כמו במקרה שנדון בעמ"נ 14-08-43544, לא עמדה המערערת בנטל להוכיח שהשגתה הומצאה למנהל הארנונה במועד הנטען – 27.3.13; ואין לראות בפלט המעקב של חברת הדואר, משום ראיה מספקת בנוגע למועד ההמצאה בפועל. לפיכך, זין הערעור להידחות גם בסוגיית מועד מתן החלטתו של המשיב בהשגה.

בקשת רשות ערעור על פסק דין זה נדחתה (בר"מ 2481/16 אמרי דעת ע"ר נ' מנהל הארנונה של עיריית ירושלים, נבו, 5.5.16).

14. בעניינינו, להבדיל מערר 18/17 שגם אותו הגישה העוררת ואשר בו אין חולק כי ההשגה התקבלה אצל המשיב (שכן המשיב התייחס בתשובתו להשגה המדוברת ולמועד שבו היא התקבלה אצלו), בערר שלפנינו (17/17) אין וודאות שההשגה אכן הומצאה למנהל הארנונה ובמועד הנטען.
15. יש אף מקום לטעון כי העוררת עצמה לא היתה בטוחה שהשגתה התקבלה אצל המשיב, שאילו היתה בטוחה בכך ומשוכנעת בצדקת טענתה, ספק אם היתה מכתירה את כתב הערר בכותרת "הודעת ערר (למען הזהירות)". נראה לנו כי יש מקום לסבור כי הספק בדבר עצם המסירה של ההשגה למשיב קינן בזמן-אמת גם אצל העוררת.
16. לאור כל האמור לעיל, אנו דוחים את טענתה המקדמית של העוררת בערר זה לפיה ההשגה לא נענתה במועד ולכן דינה להיחשב כאילו התקבלה.

הטענה המקדמית של המשיב - נדחית

17. אנו דוחים את טענת המשיב לפיה אין מדובר בערר שהוגש כדין עפ"י תקנות הערר, גם אם דעתנו אינה נוחה מהתמציתיות של כתב הערר או מהאופן המסויג והמינימליסטי של ניסוחו. פסק הדין בעניין עמ"נ

182/05 קואופ ת"א דן השרון בע"מ נ' מנהל הארנונה של עיריית הרצליה (נבו, 2.12.07) אליו הפנה המשיב לשם הוכחת הטענה דנו הנו בבחינת "אין הגדון דומה לראיה", שכן שם דנו בטענה חדשה של העוררת (בדבר טעות הנוגעת לאזור הנכס) אשר לא הועלתה בהשגה ונדחתה בקשת העוררת להסתמך על סעיף "סל" שצוין בהשגתה בהקשר זה. בענייננו, כתב הערר חוזר על הטענות שבהשגה וניתן להבין ממנו את טענות העוררת ונימוקה.

טענות העוררת לגופו של עניין - נדחות

18. טענות העוררת בכתב הערר נטענו בעלמא, בכלליות וללא כל עיגון מינימלי של השאלות העובדתיות שעל הפרק בראיות, ובהן - שאלת זהות המחזיק לטענתה בנכס; שאלת היעדר השימוש הנטען בקרקע; וסוגיית עמידתה של העוררת בתנאים הקבועים בפק' הפיטורין לקבלת ההנחה המבוקשת על ידה בגין הנכס.
19. בזימון של העוררת לדיון בוועדת הערר צוין באופן מפורש "צד המבקש להוכיח עניין שבעובדה ולהביא ראיות בפני הועדה יעשה כן באמצעות תצהיר, אשר יוגש לוועדה...לא יאוחר מאשר 7 ימים לפני מועד הדיון". העוררת לא ראתה לנכון להגיש כל ראיות לפני מועד הדיון.
20. בדיון שהתקיים בפנינו ביום 30.10.2017 הסבנו את תשומת ליבה של ב"כ העוררת להיעדרן של ראיות להוכחת טענותיה של העוררת, ולפנינו משורת הדין אפשרנו לעוררת להציג ראיותיה בתוך 30 ימים, ואף הוספנו וקבענו שלאחר הבאתן, יתקיים דיון נוסף בערר זה.
21. נעתרנו גם לבקשתה של העוררת (ביום 6.12.2017) להעניק לה אורכה נוספת בת 30 יום לשם הגשת תצהירים ואסמכתאות. העוררת בחרה שלא להגיש מאומה.
22. גם טרם הדיון הנוסף שהתקיים ביום 19.3.2018 ובמסגרתו לא הובאו על ידי העוררת ראיות לשם הוכחת טענותיה נשוא הערר.
23. מכל האמור לעיל, עולה כי העוררת לא הגישה כל ראיה (לרבות לא בשלב הסיכומים, כפי שנפרט להלן) לשם הוכחת טענותיה, חרף העובדה שנטל ההוכחה בהקשר זה מוטל לפתחה. כך, האמירה (בסעיף 12 בכתב הערר) כי "העוררת אינה מחזיקה בנכסים הללו בגינם היא מחויבת" - לא הוכחה; הטענה העובדתית (בסעיף 15 בכתב ערר) כי הקרקע "לא שימשה ולא משמשת לטובת חקלאות" וכי שטחי החיוב אינם בני חיוב בארנונה בהיותם "אדמת בניין" - לא הוכחה; הטענה המשפטית (בסעיף 18 בכתב הערר) כי העוררת "זכאית להנחת נכסי מדינה" - לא בוססה כלל. מאליו מובן גם כי לא נסתרה חזקת התקינות העומדת לטובת העירייה.
24. בהקשר זה יפים הם הדברים שנכתבו בספרו של המלומד רוסטביץ, "ארנונה עירונית - השגה, ערר וערעור" (עמ' 144) - "דרשה ועדת הערר תצהיר מבעל דין, וזה לא המציאו, יש לקבל את העובדות שטוען להם הצד האחר".
25. הימנעותה של העוררת מהגשת תצהיר כה חיוני ואלמנטרי לשם הוכחת טענותיה בערר זה פועלת לחובתה [ראה למשל את האמור בע"א 9656/05 נפתלי שוורץ נ' רמנוף חברה לסחר וציווד בניה בע"מ (פורסם בנבו, 27.07.2008)]. לא ניתן לקבל בהקשר זה את טענת ב"כ העוררת (במעמד הדיון מיום 19.3.2018) לפיה קיימים "קשיים טכניים" בהשגת החומר הנדרש בשל היותה של העוררת גוף גדול ו"מסורבלי".
26. נעיר כי התנהלותה זו של העוררת תמוהה בענייננו, קל- ותומר שעה שהעוררת היא רשות ציבורית, אולם בנסיבות אלה, לא ראינו מנוס מדחיית הערר הן על הסף, הן לגופו של עניין.
27. נפרט את הטעמים לדחיית טענות העוררת לגופו של עניין.

טענת העוררת בדבר "איני מחזיק" בנכס

28. החובה לשלם ארנונה מוטלת ככלל על "המחזיק בנכס" (ראה סעיף 8(א) לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992).
- סעיף 1 לפקודת העיריות מגדיר "מחזיק" כדלקמן: "אדם המחזיק למעשה בנכס נבעל או כשוכר או בכל אופן אחר, למעט אדם הגר בבית מלון או בפנסיון".
29. בשורת פסקי דין נקבע כי "מקום שיש 'מחזיקים' מקטגוריות שונות (כגון, גם 'בעל' וגם 'שוכר'), תחול חובת התשלום על זה מביניהם, שיחסית לאחרים הינו בעל הזיקה הקרובה ביותר לנכס" (ראה למשל ר"ע 422/85 חברת בתי גן להשכרה בע"מ נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד לט (3) 341, 343-344 (1985) ורע"א 2987/91 מאירה ריינר נ' עיריית ירושלים, פ"ד מו(3) 661, 663 (1992)).
30. סעיפים 325-326 לפקודת העיריות מאפשרים לבעלים או למחזיק להשתחרר מחבותו בארנונה במקרים ובאופן המפורט בהם, והם קובעים כדלקמן:

"הארנונה בחזיקת בעלות או החזקה

325. חדל אדם ביום מן הימים להיות בעלם או מחזיקם של קרקע או של בנין שהוא חב עליהם בארנונה לפי הוראות הפקודה, ימסור הוא או נציגו הודעה על כך בכתב לעירייה ולאחר מכן לא יהיה חייב בשיעורי ארנונה נוספים; אין האמור גורע מחבותו בשיעורי הארנונה המגיעים מלפני מסירת ההודעה.

הארנונה ברכישת בעלות או החזקה

326. נעשה אדם בעלו או מחזיקו של נכס שמשלמת עליו ארנונה, יהא חייב בכל שיעורי הארנונה המגיעים ממנו לאחר שנעשה בעל או מחזיק של הנכס, אלא שאם היתה כאן מכירה או העברה חייבים המוכר או המעביר או נציגיהם – ואם היתה כאן השכרה לתקופה של שנה או יותר חייבים המשכיר או נציגו – למסור לעירייה הודעה על העסקה כאמור, ובה יפרשו שמו של הקונה, הנעבר או השוכר; כל עוד לא ניתנה הודעה כאמור, יהיו המוכר, המעביר או המשכיר חייבים בארנונה שהקונה, הנעבר או השוכר היו חייבים לשלם ולא שילמו; בהשכרה לתקופה קצרה משנה אחת, יהיה המשכיר חייב בארנונה.

31. הוראות אלה בפקודת העיריות מטילות על בעל נכס או על מחזיק בנכס חובת דיווח אקטיבית לעירייה על כל שינוי שחל במצב הבעלות או החזקה של הנכס, לפי העניין, כתנאי ל"שחרור" מן החובה לשלם ארנונה. כל עוד לא עמד בעל הנכס או המחזיק בנכס בחובה זו, הוא ימשיך לחוב בתשלום הארנונה (ראה ע"ס 1244/07 עיריית ירושלים נ' שמי בר מקרקעין 1993 בע"מ, פ"ס 8 (נבו, 5.7.2011); וראה את שנקבע בע"א 8417/09 עיריית ירושלים נ' ששון לוי (נבו, 21.08.2012) כדלקמן: "חבות הארנונה העיקרית בגין נכס כלשהו לעולם תחול, בהתאם לסעיף 8(א) לחוק ההסדרים, על בעל הזיקה הקרובה ביותר לנכס, ואילו המחזיק או הבעלים המקורי יהיה חייב, בנוסף לכך, מכוח הוראת סעיף 326 (וסעיף 325 - הח"מ), עד למועד שבו הוא שולח הודעה לעירייה."
32. תכליתם של סעיפים אלה להקל על העירייה בתהליך גביית מס הארנונה כך שלא תצטרך לעמוד בעצמה על מצב הבעלות או החזקה בכל נכס בכל עת ועת, שכן זו גזירה שהעירייה לא תוכל לעמוד בה. ככל שקיים בעלים או מחזיק ש"נהנה מההפקר" בתקופת הזמן שלא הודיע הבעלים או המחזיק הקודם על העברת החזקה לעירייה, הרי שהפטרון של הנישום הוא במישור היחסים שבינו לבין הבעלים או המחזיק החדש,

- ולא במישור היחסים מול העירייה (ראה למשל את האמור בבר"מ 867/06 מנהלת הארנונה בעיריית חיפה נ' דור אנרגיה (1988) בע"מ (נבו, 17.04.2008, להלן - "דור אנרגיה").
33. להשלמת התמונה יצוין כי קיימים מקרים חריגים, שבהם קיימת הצטברות של נסיבות, היוצרות מצב קיצוני המטיל על העירייה חובת בדיקה אקטיבית מטעמה לגבי שינויים בבעלות או בתזקה בנכסים שבתחומה, זאת כחלק מחובת ההגינות המוטלת עליה כרשות מינהלית. בפס"ד דור אנרגיה צוינו הנסיבות הבאות כדוגמאות:
- (א) משך הזמן שחלף אשר במהלכו לא שולם חוב הארנונה;
- (ב) גובה החוב שהצטבר ולא שולם;
- (ג) היותו של הנכס שבגיניו חל החיוב בארנונה ציבורי וידוע בתחום הרשות המקומית;
- (ד) ידיעה פוזיטיבית של אחת המחלקות האחרות של הרשות המקומית (שאינן עוסקות בארנונה) אודות הפסקת החזקה או הבעלות של הנישום בנכס, באמצעות הודעות בכתב שקיבלו אותן מחלקות.
- ומן הכלל אל הפרט.
34. במסגרת הסיכומים טענה העוררת לראשונה כי למעשה בנכס נשוא הערר קיים מחזיק אחר והוא "איגוד פרדס וחיסכון". לשם תמיכה בטענה זו צירפה העוררת לראשונה לסיכומיה מסמך אשר אליו נתייחס בהרחבה בהמשך.
35. טענה עובדתית חדשה זו של העוררת בדבר זהותו הנטענת של המחזיק החלופי בנכס לא הועלתה בכונן ההשגה /או הערר. העלאתה במסגרת הסיכומים אינה ראויה ואינה מקובלת, באשר מדובר בשלב מאוחר של ההליך, לאחר השלב שנועד להבאת הראיות וכאשר לא ניתנה למשיב ההזדמנות להזימה.
36. מקובלת עלינו עמדת המשיב כי מדובר ב"הרחבת חזית" אסורה. בהקשר זה נקבע כי "הלכה מלפני בית המשפט, כי האיסור 'להרחיב חזית' עיקרו בכך שבעל דין אינו רשאי לחרוג מגדר המחלוקת כפי שהוצבה בכתבי הטענות, אלא אם כן נענה בית המשפט לבקשתו לתקן את כתבי טענותיו, או אם הצד שכנגד נתן לכך את הסכמתו, במפורש או מכללא (ע"א 6799/02 יולזרי משולם ואח' נ' בנק המזרחי המאוחד בע"מ - סניף בורסת היהלומים ואח', פ"ד נח (2) 145, 151 (השופטת חיות); א' גורן, סוגיות בסדר דין אזרחי (מהדורה שמינית), 602).". [רע"א 282/06 לילי ניקוי יבש בע"מ נ' עילית חברה לביטוח בע"מ (פורסם בנבו, 31.12.2006)]. יובהר כי בענייננו, העוררת לא ביקשה את רשות הוועדה לתקן את כתב הערר והמשיב לא נתן לכך את הסכמתו, אלא בדיוק להיפך (ראה סעיפים 11, 36-33 לסיכומי המשיב).
37. אפילו היינו רואים בכך נימוק חדש לטענת "איני מחזיק" בנכס, אשר העלתה העוררת בהשגה ובערר (וספק אם זה המצב בענייננו), תקנה 17 לתקנות הערר מורה כי "בשמיעת הערר לא תיזקק הוועדה לכל נימוק שלא יצויין בכתב הערר או בתשובה, אלא אם היא משוכנעת שהנימוק נשמט שלא באשמת בעל הדין המבקש להיעזר בו, או ששמיעת הנימוק דרושה למען הצדק." בענייננו, העוררת לא נתנה כל הסבר להשמטת הנימוק החדש מכתב הערר, חרף העובדה שהמידע בדבר זהותו הנטענת של המחזיק החלופי היה לכאורה מצוי בידיה באותה העת, ולכן לא יכולים היינו לדון בטענה או להשתכנע שהנימוק נשמט שלא באשמת העוררת. בנסיבות העניין גם לא השתכנענו ששמיעתו של נימוק זה דרושה למען הצדק.
38. בבחינת למעלה מהנדרש יובהר, כי לגופו של עניין אין בהעלאת הטענה האמורה, לרבות בצירוף המסמך שצורף לשם התמיכה בה, כדי לסייע לעוררת בענייננו. ובמה דברים אמורים?

בסיכומים מטעמה טענה העוררת לראשונה כי:

"בעבר הנכס הוכר לאיגוד "פרדס וחיסכון", האיגוד הנ"ל ממשיך לעבד את האדמה ולהנות מפירותיה" (סעיף 11);
"האיגוד הוא המחזיק בנכס ולא העוררת ומשכך יש להסב את החיוב בהתאם" (סעיף 12);
"מי שעושה שימוש הינו "פרדס וחיסכון"... (סעיף 14);
"... בעת נעשה שימוש בנכס שלא כדין ע"י הפולש..." (סעיף 18).

39. יצוין, עד כמה שיש לדבר חשיבות בענייננו, כי כלל לא ברור מסיכומי העוררת האם ביקשה היא לטעון ש"איגוד פרדס וחיסכון" (להלן: "האיגוד") הנו בגדר "חוכר" המחזיק בנכס כדין, או בגדר "פולש" המחזיק בנכס שלא כדין.
40. עיון ב"חוזה החכירה" שצירפה העוררת (שבחלקו מודפס ובחלקו כתוב בכתב-יד כמעט בלתי-קריא בעותק שנמסר לנו והוא המסמך היחידי שצורף על ידי העוררת בהקשר זה, להלן: "חוזה החכירה"), מעלה כי מדובר בחוזה משנת 1970 (!) ועל-פיו תקופת החכירה הסתיימה כבר בשנת 2002 (!) (ראה סעיף 3 לחוזה). לא ניתן איפוא ללמוד ממסמך זה אם אמנם האיגוד העלום "פרדס וחיסכון" הוא המחזיק בנכס כיום או שמא מחזיק גורם אחר בנכס, ואם כן - מהי תקופת החזקתו ומה מעמדו (חוכר או פולש). העוררת לא טענה ולא הגישה מאומה בהקשר זה, גם לא הודעה בכתב לעירייה לפי סעיף 325 לפקודה בדבר הימצאותו של אותו חוכר/פולש נטען בנכס.
41. כפי שצוטט לעיל, הדין מטיל על העוררת חובה אקטיבית להודיע לעירייה בדבר הימצאותו של מחזיק אחר בנכס, וכל עוד לא עשתה-כן עליה להמשיך ולשאת בחיובי הארנונה בגין הנכס בתקופה הנדונה.
42. העוררת גם לא הוכיחה בפנינו כי המקרה דנן הנו מקרה חריג המצדיק סטייה מהכלל הקבוע בדין המטיל את חובת מסירת ההודעה על המחזיק, ולא הראתה כי מתקיימות נסיבות כלשהן אשר בהצטברותן יש כדי להצדיק סטייה מכלל זה, ולהטיל על העירייה חובת בדיקה אקטיבית של זהות המחזיק בנכס. בנוסף, העוררת לא הראתה כי היתה ידיעה פוזיטיבית של העירייה כי "האיגוד" הוא המחזיק בנכס החב בתשלומי הארנונה בגינו. לטעמנו, אין זה ראוי שהעוררת תתרץ את מחדלה באי מסירת הודעה כנדרש בדין, בנובת ההגיונות הכללית החלה על הרשות המקומית, לבטח לא כאשר העוררת עצמה הנה רשות ציבורית המחויבת גם היא בחובת הגינות שכזו.
43. נבהיר עוד, כי מספרי הגוש והחלקה של הנכס המותכר בסעיף 1(ב) בחוזה החכירה כלל אינם קריאים, כך שספק אם אמנם מדובר בנכס נשוא הערר.
44. יתרה מכל האמור, הצדדים לחוזה הם העוררת מצד אחד, חוכר מצד שני (פלוגי יהודה אראל), ו"האיגוד" אליו מתייחסת העוררת [בשמו המלא: חברת פרדס בחיסכון (משקים חקלאיים זעירים) לעובדי הדר-רמתיים בע"מ] מצד שלישי. על פי סעיף 2(ד) לחוזה החוכר הנו חבר באיגוד, ועל פי סעיף 6(א) לחוזה "החוכר מאשר כי קבל את המוחכר להחזקתו הבלעדית". העוררת לא פירשה מדוע חרף האמור לעיל בחוזה שצירפה, טענה העוררת בסיכומיה כי "האיגוד" הוא החוכר או המחזיק הנוכחי בנכס, ולא ה"חוכר" יהודה אראל. מכל מקום, העוררת ביקשה לראשונה במסגרת סיכומיה לצרף את "האיגוד" להליך, אלא שאין להיעתר לבקשה זו בשלב כה מאוחר של ההליך וכאשר העוררת לא המציאה ראיות אלמנטריות להצדקת בקשתה.

45. לאור האמור לעיל, משאין חולק כי העוררת היא בעלת הנכס, משלא נמסרה על ידי העוררת לעירייה כל הודעת תדילה, ומשלא עלה בידי העוררת להוכיח כי בנכס מחזיק גורם אחר זולתה, הרי שבדין חויבה העוררת כמחזיקה בנכס בתקופה נשוא הערר.

הטענה של העוררת שהקרקע לא שימשה ואינה משמשת לטובת חקלאות

46. סעיף 269 לפקודת העיריות מגדיר "אדמה חקלאית" כדלקמן: "כל קרקע שבתחום העירייה שאינה בנין, המשמשת מטע או משתלה או משק בעלי חיים או לגידול תוצרת חקלאית או לגידול יער או פרחים; אלא שקרקע כזאת, אם היא נמצאת באזור מגורים או באזור מסחרי ואינה עולה בשטחה על חמישה דונם, רשאית המועצה לראותה שלא כאדמה חקלאית, בשים לב לדרגת התפתחותו של אותו אזור"; "אדמת בניין" מוגדרת בסעיף זה כדלקמן: "קרקע שבתחום העירייה שאינה לא בנין ולא אדמה חקלאית ולא קרקע תפוסה".

47. בסעיף 15 לכתב הערר טענה העוררת כי "הקרקע לא שימשה ולא משמשת לטובת חקלאות", אלא שהעוררת לא המציאה ראיות לתמיכה בטענה זו. ההיפך הוא הנכון. במקום לצרף תצהיר ו/או תמונות לשם הוכחת הטענה האמורה, צירפה העוררת לראשונה במסגרת סיכומיה את חוזה התכירה הנ"ל אשר פועל מבחינה ראייתית נגדה. כך, למשל, קובע סעיף 4 לחוזה (בהנחה שאכן מדובר בנכס נשוא הערר): "המחכיר מוסר לחוכר והחוכר מקבל מהמחכיר את המוחכר למטרת נטיעתם, גידולם, החזקתם, עיבודם וניהולם של מטעי פרי הדר." מכאן כי הנכס עונה לכאורה על הגדרת "אדמה חקלאית" שצוטטה לעיל.

48. גם במסגרת סיכומיה הודתה העוררת שבקרקע נעשה שימוש חקלאי, בזו הלשון: "האיגוד הנ"ל ממשיך לעבד את האדמה ולהנות מפירותיה" (סעיף 11); "מי שעושה שימוש הינו "פרדס בחיסכון", מדובר בפרויקט הסתדרותי משנת 1955 שנועד לפועלי המושבות, אשר במסגרתו הוקמו גופים יורדיים, שמטרתם היתה לאפשר לחבריהם לרכוש זכויות חכירה בקרקעות לשם עיבוד פרדסים שנרכשו מרשות הפיתוח וקק"ל אנגליה. הפרויקט הוא תוצאה של שיתוף פעולה בין-משרדי לצד שיתוף פעולה של המוסדות ההסתדרותיים." (סעיף 14).

49. בנסיבות אלה, טענתה החלופית של העוררת לפיה הקרקע אינה משמשת לחקלאות ולכן אינה "אדמה חקלאית" בת-חיוב בארנונה, אלא "אדמת בנין" הפטורה מארנונה – נדחית.

הטענה שהעוררת זכאית ל"הנחת נכסי מדינה" (מכוח סעיף 3 לפק' הפיטורין)

50. בניגוד לטענת המשיב, וועדת הערר מוסמכת לדון בפטור מכוח פק' הפיטורין (ראה לעניין זה את האמור בבג"צ 3585/94 אגודת בריכת מגדלי דוד המלך בע"מ נ' עיריית תל-אביב-יפו (פורסם בנבו, 28.08.1994) וכן את האמור בעת"מ (חי) 480/08 מכללת סכנין להכשרת עובדי הוראה נ' מנהל הארנונה בעיריית סכנין (נבו, 25.7.10)).

51. בית המשפט העליון קבע במפורש, ובניגוד לטענת העוררת, כי הזכאות לפטור חלקי "הנחת נכסי מדינה" אינה "אוטומטית" אלא תלויה שימוש (ראה ע"א 8558/01 המועצה המקומית עילבון נ' מקורות חברת מיט בע"מ, פ"ד נז(4) 769, בעמ' 781-782 ובעמ' 785-786 (2003), להלן- "פס"ד עילבון"). שאלת השימוש שנעשה בנכס היא נושא המסור במפורש לפי סעיף 3 (א) לתוק הערר לסמכותו של מנהל הארנונה וועדת הערר, מה גם שמדובר בשאלה בעלת אופי טכני-עובדתי אשר על-פי הפסיקה מסורה לסמכותו של מנהל הארנונה ולוועדת הערר (עע"מ 5640/04 מקורות חברת מיט בע"מ נ' מועצה אזורית לכיש (נבו, 5.9.2005)).

52. סעיף 3 לפק' הפיטורין מורה כדלקמן (ההדגשות הוספו):

"3. למרות כל דבר האמור בפקודת העיריות, 1934 –

(א) (1) בשל נכסים בתחומי רשויות מקומיות, שחל עליהם סעיף 3(ב) תשולם ארנונה כללית, בכל שנת כספים, בשיעור הקבוע בפסקה (3) מהארנונה הכללית שהיתה משולמת ברשות המקומית אלמלא הוראת סעיף 3(ב) האמור, והכל בהתאם לסכומים ולסוגי הנכסים הנוהגים באותה רשות מקומית, באופן שלא ייקבע סיווג נפרד לנכסי המדינה, אלא אם כן נקבע בתקנות לפי סעיף קטן (ג) סיווג נפרד לנכסים כאמור; באין סיווג מתאים - יחול הסיווג הדומה ביותר.

(2) בשל הנכסים האמורים בפסקה (1), לא תשולם אגרת סילוק אשפה או כל אגרה אחרת, המשולמת לרשות המקומית בידי מי שפטור מתשלום ארנונה כללית, ובלבד שסכום הארנונה הכללית בכל שנת כספים, בשל נכס מסוים מן הנכסים האמורים, לא יפחת מסכום האגרות כאמור, ששולם בפועל לרשות המקומית בשנת 1994 בשל אותו נכס, בתוספת שיעורי העדכון שנקבעו, מדי שנה, בתקנות לפי פרק ד' לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה, להשגת יעדי התקציב), תשנ"ג-1992.

(3) שיעור הארנונה הכללית בהתאם לפסקה (1) יהיה -

(א) לגבי נכסים שמחזיקים בהם משרד הבטחון או צבא הגנה לישראל או מטעמים, לרבות יחידות הסמך שלהם - 30%;

(ב) לגבי נכסים המשמשים בתי חולים או מרפאות - 45%;

(ג) לגבי נכסים אחרים - 55%.

(ב) הארנונה הכללית לא תוטל על כל בנין או קרקע תפושה שהמחזיקים בהם הם הממשלה, או כל אדם אחר או מוסד אחר המחזיקים בהם מטעם הממשלה, והמשמשים לצרכי הממשלה או לצרכי כל אדם אחר או מוסד אחר המחזיקים בהם מטעם הממשלה, ושום בנין או קרקע תפושה לא ייחשבו כאילו הם משמשים לאחד מן הצרכים האלה אם המחזיק באותו בנין או באותה קרקע תפושה הוא פקיד מטעם הממשלה המשלם שכר דירה בעדם אם במישרין או בצורת ניכויים ממשכורתו "

53. על פי סעיף 3 (א) לפק' הפיטורין שצוטט לעיל, צריכים להתקיים מספר תנאים מצטברים לזכאות לפטור חלקי/הנחת נכסי מדינה" (אחרים) ואלו הם:

(1) הנכס נמצא בתחום הרשות המקומית;

(2) החזקה בנכס היא בידי הממשלה או מטעמה;

(3) הנכס משמש לצרכי ממשלה.

54. גם אם התנאי הראשון מתקיים בנכס נשוא ערר זה, טוענת העוררת עצמה שהתנאי השני אינו מתקיים, שהרי העוררת טענה בסיכומיה כי אין היא מחזיקה בנכס וכי המחזיק הנטען (שהנו "חוכר" או "פולש") אינו מטעמה. פשיטא שאין הנכס מוחזק "בידי הממשלה או מטעמה", ולכן אינו ראוי להנחה.

55. זאת ועוד. לא הונחה בפנינו כל ראיה שהתנאי השלישי ("המשמשים לצרכי ממשלה או לצרכי כל אדם אחר או מוסד אחר המחזיק בהם מטעם הממשלה") מתקיים. בהקשר זה יודגש כי בית המשפט העליון בעניין עילבון קבע במפורש, כי רק שימוש בנכס לצורך פעולות בעלות אופי שלטוני-ריבוני-ציבורי מזכות בקבלת פטור חלקי/הנחת נכסי מדינה" שבסעיף 3 לפק' הפיטורין. וכך נקבע בפסק הדין עילבון:

"סעיף 3(ב) רישה (לפק' הפיטורין) שני חלקים לו: הראשון מגדיר את הנכסים שעליהם יחול הפטור מארנונה. השני מוסיף וקובע כי לא כל נכס המוחזק על-ידי המדינה או מטעמה יהא פטור מתשלום הארנונה הכללית, כי אם רק נכס המשמש לצרכי המדינה או לצורך

מישהו המחזיק מטעמה. [...]

בדיקת הנסיבות צריך לה שתהיה קפדנית ומדוקדקת, שכן מתן הקלה מתמשכו בארנונה לפלוני פירושה, על דרך העיקרון, הכבדה בארנונה על פלמוני [...]

ההכרעה בשאלה אם להעניק למחזיק בבניין או בקרקע תפוסה פטור חלקי מכוח הוראות סעיף 3(ב) לפקודת הפטור, מצריכה, בין השאר, בדיקה של הנתונים האלה:

מה הן מטרותיו המרכזיות של מבקש הפטור – האם עניינו ביצוע פעולות שלטוניות בשם הממשלה, או שמא נועדו הן לקידום ענייני האישיים [...].

יש להתחשב בטיבה ובמהותה של הפעילות שמתבצעת בפועל – האם זוהי פעילות בעלת אופי פרטי, מסחרי-עסקי, או שמא יש בה סממנים שלטוניים-ריבוניים [...]; והאם נהנית מאותה פעילות קבוצה מצומצמת ומוגדרת של אנשים או שמא תרומתה כללית ובלתי מסוימת? האם הממשלה תומכת באותו גוף – בין באופן כספי ובין בדרך אחרת [...]? האם יש לממשלה סמכות להנחות את אופן פעולותיו של מבקש הפטור או לבקרו [...]? האם מבקש הפטור מבצע את הפעילות לשם עשיית רווחים, או שמא עוסקים אנו בגוף ללא כוונות רווח בדומה לממשלה [...]? ובהנחה שעסקינן בגוף ולא באדם פרטי – האם יש לממשלה סמכות למנות את מנהלי מבקש הפטור [...]?

לצד אמות מידה האלו יש, לטעמי, ליתן משקל לא מבוטל לעמדת הממשלה עצמה בשאלה אם יש לראות במחזיק הנכס כמי שפועל מטעמה ולצרכיה [...]

14. ברי כי לא בכל גוף הקשור בהסכם עם הממשלה ומבצע במסגרתו פעילות עבורה יש לראות כמי שפועל "מטעם הממשלה" [...]. כך, גוף פרטי שהחליט למקם את משרדיו במקרקעין שבבעלות המדינה אינו זכאי, בשל כך בלבד, לפטור חלקי מארנונה מכוח סעיף 3(ב) לפקודת הפטור [...]."

56. הוסיף ומציין בית המשפט העליון בעניין בר"מ 3524/08 אגוד ערים אזור חיפה (שירותי כבאות) נ' מועצה מקומית קרית טבעון (נבו, 14.3.2010) את הרציונאל למתן הפטור החלקי/הנחת נכסי מדינה" ואת התנאי הנדרש לקבלתה:

"12. סעיף 3 לפקודה קובע הקלות שונות בתשלום ארנונה עבור נכסי מקרקעין שבהחזקת הממשלה או גורמים מטעמה ואשר השימוש בהם נעשה לצרכי הממשלה. [...]

מקורו של הסעיף (סעיף 3(ב)- הח"מ) בתפיסה האנגלית המסורתית – שזה מכבר כוננה "אנכרוניסטית" – ולפיה אין הכתר גורם אָוון ("The king can do no wrong") (ראו: ע"א 975/97 המועצה המקומית עילבון נ' מקורות חברת מים בע"מ, פ"ד נד(2) 433, 441-444 (2000) (להלן: עילבון הראשון), וכן עניין עילבון השני בעמוד 791). בהתאם לתפיסה זו, מאחר שהמדינה מקדמת בפעילותה יעדים הנדרשים על ידי כלל התושבים על מנת להשיא את ה- "Common Good", הוא הטוב המשותף לכלל הציבור, אין מקום להכבדה נוספת על הממשלה בדמות השתת חובת תשלום מס. [...]

הדרך לקבל פטור חלקי לפי סעיף 3(א) לפקודה, עוברת דרך סעיף 3(ב) לפקודה ועל המחזיק בנכס להראות כי הוא מחזיק "מטעם הממשלה" ולצרכיה."

57. יישום האמור בפסיקה שצוטטה לעיל בענייננו מעלה כי העוררת אינה זכאית לפטור חלקי/הנחת נכסי מדינה" בגין הנכס דנן מכוח סעיף 3 לפקי הפיטורין. לא נטען וגם לא הוכח בפנינו כי השימוש שנעשה בנכס

נושא אופי ממשלתי; לא הוכח כי השימוש בנכס נושא אופי ריבוני-שלטוני-ציבורי; אין מדובר כאן במינוי ו/או בפיקוח ממשלתי ו/או בתמיכה ממשלתית. העוררת עצמה אף אינה טוענת שמדובר בשימוש "לצרכי ממשלה". לא ראינו לנכון לסטות בענייננו מפשוטם של דברים, ולא מצאנו עילה במקרה זה לסטות מן הכלל הפרשני לפיו יש לפרש את הוראות הפטור התלקי/התנחה שבפקי הפיטורין בצמצום.

58. לאור כל האמור לעיל, טענת העוררת לפיה ככל שייקבע כי היא המתזיקה בנכס, אזי היא זכאית ל"הנחת נכסי מדינה" (מכוח סעיף 3 לפקי הפיטורין) בגינו – נדחת.

סוף דבר

59. הערר שבכותרת נזחה על כל שלל טענותיו.
- בנסיבות העניין, אשר בהן העוררת קיבלה הזדמנויות חוזרות להציג ראיות אך לא טרחה להמציאן לאורך כל ניהול ההליך; במסגרת סיכומיה בחרה לטעון טענות חדשות ולצרף מסמכים חדשים ללא נטילת רשות, ללא כל נימוק ומבלי שמסמכים אלה יועילו לה להוכחת טענותיה; ובנסיבות שבהן העוררת בהתנהלותה גרמה לקיומן של שתי ישיבות מיוחדות של ועדת הערר, מצאנו לנכון להטיל על העוררת הוצאות בסך 3,000 ₪.
60. בהתאם לסעיף 25(2) לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים התשי"ס-2000; לפריט 7 בתוספת השנייה לחוק זה; לתקנה 23 לתקנות בתי משפט לעניינים מנהליים (סדרי דין), תשס"א-2000 ולסעיף 6(ב) לחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), תשל"ו-1976, על החלטה זו רשאים הצדדים להגיש ערעור מנהלי לבית משפט לעניינים מנהליים תוך 45 יום מיום מסירת החלטה.
61. מזכירת ועדת הערר תמציא העתק מהחלטה זו לצדדים באימייל או בפקסימיליה ובדואר רשום.

ניתן היום, 12 באוגוסט 2018, בהעדר הצדדים.


 שמואל יצחק, עו"ד
 חבר הוועדה


 עפר בר-און, עו"ד
 יו"ר ועדת הערר