

בעניין: **העוררים:** אורית ובנימין לוי
ע"י ב"כ עו"ד שוש חן נחום
מרח' הבנים 14 א', הוד השרון
טל': 09-7440639; פקס: 09-7480824
Sn_law@012.net.il

- נ ג ד -

המשיב: מנהל הארנונה של עיריית הוד השרון
ע"י ב"כ עו"ד רון חמד ממשרד חמד ושות'
מרח' המרפא 1, ת.ד. 45389,
ירושלים, 9145101
טל': 076-8049300; פקס: 076-8049290

החלטה

פתח דבר

1. ערר זה עניינו בחיובי הארנונה שהשיתה עיריית הוד השרון (להלן: "העירייה") על העוררים, בגין הנכס המצוי ברחוב הפרדס 76 (המורכב ממבנה שצמודה לו סככה וכן ממבנה נוסף סמוך), הידוע בספרי העיריה גם כנכס שמספרו 3120510400 (להלן: "הנכס").
2. וביתר פירוט – ערר זה עניינו בהודעת השומה מתאריך 13.3.2022, הנסמכת על ביקורת ומדידה שנערכו בנכס ביום 20.12.2021, בעקבותיה שונה חיוב הארנונה בגין הנכס אשר חויב עד לאותה העת בתעריף הקבוע ל"מבנים חקלאיים לבעלי-חיים" מסוג בניין סגור (קוד סיווג 1960¹), באופן הבא:
 - 75.16 מ"ר – בתי מלאכה באזור מגורים (קוד סיווג 920);
 - 40.61 מ"ר – סככות לתעשייה, למלאכה (קוד סיווג 404);

טענות העוררים

3. בהשגה מיום 3.4.2022 ובערר:
 - 3.1 נפלה טעות בשינוי סיווג הנכס ל"בית מלאכה" משום שהנכס משמש כמכון לרדיית דבש שהיא פעילות חקלאית, כדלקמן:
 - 3.1.1 הנכס שימש בעבר לגידול אפרוחים ובשנים האחרונות משמש לטיפול בדבורים ולרדיית דבש. בהתאם, כך הוגדר הנכס לצורך חיוב בארנונה במשך השנים.
 - 3.1.2 פעולת רדיית הדבש מסווגת כשייכת לענף החקלאות ולא לענף המלאכה, שכן הדבורים מייצרות דבש באופן טבעי.
 - 3.1.3 להשגה צורף מכתב מטעם מר שמשון הרלינגר, המשמש כסמנכ"ל ייצור ופיקוח של המועצה לייצור ושיווק דבש, אשר ביקר בנכס וקבע כי פועל בו מכון לרדיית דבש, שהיא פעילות חקלאית לפי נוהלי משרד החקלאות ופיתוח הכפר.
 - 3.1.4 כך גם נלמד ממסמך מדיניות של משרד החקלאות ופיתוח הכפר, ופרסומים נוספים מטעם, כי ענף רדיית הדבש מוגדר כחלק מענף החקלאות.
 - 3.1.5 לפי חוק התכנון הבנייה, לצורך בניית מכון רדיית דבש, יש לקבל היתר מענף החקלאות.
 - 3.1.6 צורף תצהירו של מר חיים גרנט המפעיל בנכס את מכון רדיית הדבש, בו הוסבר על הפעילות בנכס.

¹ ראו דבריה של מנהלת מח' שומה בעירייה, בעמוד 9 לפרוטוקול הדיון מיום 27.12.2022.

לפיכך, מכון לרדיית דבש מהווה חלק בלתי נפרד מענף החקלאות, ועל הארנונה המשולמת בגינו להיות תואמת מבנה חקלאי ולא כבית מלאכה (בהעדר התייחסות בצו הארנונה לרדיית דבש).

טענות המשיב

4. בתשובה להשגה מיום 30.5.2022 ובתשובה לערר:

- 4.1 קביעת סיווג הנכס נעשתה בהתאם לשימוש שנעשה בו בפועל, לאחר שביקורת ומדידה שנערכה בנכס העלו כי שטח של 75.16 מ"ר משמש כמחסן למטרה עסקית, ושטח של 40.61 מ"ר משמש כסככה. כמו כן, לא נמצאה כל פעילות חקלאית בנכס.
- 4.2 הרחבת חזית – העוררים העלו בערר טענות רבות שלא נטענו בהשגה (לדוג' כי הדבורים מייצרות את הדבש באופן טבעי) העולות כדי הרחבת חזית אסורה, ודין להידחות.
- 4.3 למנהל הארנונה עומדת חזקת תקינות המנהלית, והנטל לסתור אותה מוטל על העוררים.

הליכים בפני ועדת הערר

5. ביום 27.12.2022 נערך דיון בפני הוועדה, במהלכו שבו הצדדים על טענותיהם כפי שהועלו כתבי הטענות. עוד במהלך הדיון נשמעו דבריו של מר חיים גרנט (אשר גם הגיש תצהיר מטעמו), אשר מפעיל את מכון רדיית הדבש בנכס.

דיון והחלטה

6. לאחר עיון בכתבי הטענות ושמיעת הצדדים בדיון מיום 27.12.2022, החלטנו לקבל את הערר.
7. נציין בפתח הדברים כי לא מצאנו בסיס לטענת המשיב בדבר הרחבת חזית מצד העוררים, שכן לא מצאנו בערר טענה חדשה כלשהי שלא בא זכרה בהשגה. העוררים העלו בהשגה טענה בעניין סיווג הנכס, ולאחר שנדחו מצד המשיב, הגישו ערר באותו עניין והוסיפו בו נימוקים ואסמכתאות התומכות לשיטתם באופן הסיווג הנכון. בנוסף, לא הועלתה טענה כלשהי מצד העוררים שלמשיב לא ניתנה הזדמנות להגיב לה. לכן, טענת המשיב להרחבת חזית נדחתה.
8. למעלה מן הצורך נזכיר כי ממילא ועדת הערר מוסמכת לדון גם בטענות אשר לא הועלו בפני מנהל הארנונה, וראו לעניין זה מתוך עמ"נ (חי) 15-10-52655 רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ נ' מנהל הארנונה במועצה האזורית מטה אשר (פורסם בנבו, 22.9.2016):

"ועדת הערר רשאית לדון, בגדר סמכותה, גם בטענות שלא הועלו בפני מנהל הארנונה במסגרת ההשגה, לא כל שכן כאשר אלו מועלות בפנינו כטענות חלופיות. הוראה מפורשת מצויה בסעיף 18 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981 הקובע: "הסמכה לדון ולהכריע בערר או בהשגה אחרת על החלטה של רשות - משמעה גם הסמכה לאשר את ההחלטה בשינויים או בלא שינוי, לבטלה ולהחליט החלטה אחרת במקומה או להחזיר את הענין עם הוראות לרשות שהחליטה". כך גם תקנה 17 לתקנות הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית) (סדרי דין בועדת ערר), התשל"ז-1977 נאמר 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". התקנות אינן מסייגות את נימוקי הערר רק לטענות שהועלו בהשגה ואפילו מתירות לוועדה לדון בנימוק שלא נטען בכתבי הטענות מטעמי צדק. אמנם סמכות זו של ועדת הערר לדון גם בטענות שלא נטענו בהשגה הינה סמכות שבשיקול דעת וברי כי ועדות הערר ימנעו מלפתוח פתח רחב שמשמעו עקיפתם של הליכי ההשגה, אולם בנסיבות מתאימות ראוי שוועדת הערר תעשה שימוש בסמכותה ותדון גם בטענות שלא נטענו בהשגה ובלבד כי הטענה הועלתה בפניה וניתנה למנהל הארנונה הזדמנות להגיב."

אחר הדברים הללו נביא את התייחסותנו לגופם של דברים.

9. לדבריו של מר גרנט (שהוא זה שמקיים את הפעילות בנכס בפועל, ולא העוררים) ברשותו כ-350 כוורות הפזורות ברחבי הארץ. בתוך כל כוורת ישנן "קומות" (מסגרות עץ בהן נמצאות חלות הדבש), אותן הוא משגע לנכס. בנכס נמצאת מכונת רדיית הדבש אליה הוא מכניס את הקומות, ובעזרתה מתבצעת פעולת הפרדת הדבש מהחלה. עוד לדבריו, אין פעילות של מכירה מהנכס עצמו (דוגמת לקוחות פרטיים), אלא הוא מוכר את הדבש ללקוחות גדולים בחביות של 300 ק"ג.
- המשיב מצדו אינו חולק על כך שהפעילות בנכס היא של רדיית דבש, אולם הוא מייחס לפעילות זו אופי עסקי, ובהתאם רואה בפעילות האחסנה כפעילות עסקית נלווית.
10. לאור התרשמותנו מהפעילות שנעשת בנכס (במבנה ובסככה), ובהיותו משמש כמבנה חקלאי במשך שנים, אנו סבורים כי במקרה זה שינוי סיווג ל"בית מלאכה" הוא שגוי. זאת משום שפעילות רעיית הדבורים, יחד עם הפעלת מכון הרדייה, היא פעילות חקלאית מטבעה ומטיבה (כפי שנפרט בהמשך בהרחבה).
11. נבחר כי באופן עקרוני למשיב נתונה הזכות לבצע שינוי סיווג של נכס ספציפי, גם אם בפועל לא חל שינוי בשימוש הנעשה בו. ראו לעניין זה את שקבע בית המשפט העליון בפסק הדין שניתן בעע"מ 4068/10 עיריית חולון נ' קר פרי בע"מ (פורסם בנבו, 20.12.2011) (להלן: "קר פרי"):
- "...מנהל הארנונה העומד על שינוי סיווג של נכס ספציפי מסיווג אחד לסיווג אחר הקיים בצו הארנונה, גם אם בפועל לא השתנה השימוש בנכס הספציפי, רק מבקש להגשים את שנקבע להבנתו בצו הארנונה ולמעשה לתקן טעות שנעשתה לתפיסתו בעבר."**
12. אולם, השאלה היא האם צדק המשיב בפרשנותו לצו הארנונה, כשהחליט כי הסיווג החדש הוא הנכון והסיווג הקודם שגוי הוא. לכך התייחסה כב' השופטת (כתוארה אז) מרים נאור בפסק הדין "קר פרי" בציננה כי:
- "השאלה האם מנהל הארנונה צודק בסיווג החדש או שהוא טועה והסיווג הקודם הוא הנכון היא שאלה נפרדת שמקומה להתברר בהליך הערר הראוי שנקבע לשם כך כפי שפורט בראשית הדברים. כאשר מדובר בשינוי סיווג לאחר שנים רבות ייתכן שמנהל הארנונה לא יצליח לשכנע כי כל השנים עד כה הסיווג היה שגוי ודווקא הסיווג המועדף על ידו עתה הוא הסיווג הנכון."** (ההדגשות הוספו ע"י הח"מ).
13. לטעמנו, במקרה זה מנהל הארנונה הציג בסיס דל למדי לתמיכה בקביעת הסיווג החדש. כך למשל בתגובה לטענות העוררים בכתבי הטענות לעניין סיווג הנכס, כל שהשיב מנהל הארנונה הוא כי נערכה ביקורת ומדידה בנכס, ונמצא שהנכס "משמש כמחסן למטרה עסקית"². ולא הוסיף.
- קביעת הסיווג החדש גם אינה מתיישבת עם טענת המשיב ממנה עולה כי לא נצפו ולא תועדו כל פעולות של מכירה בנכס או ראיות למכירה (גם אם ברור כי תוצרת הדבש לא נועדה לשימוש עצמי³).
14. לכך נוסיף את שנקבע בפסיקה כי נכס המשמש לפעילות מסוג מלאכה, יהיה מאופיין בדרך-כלל במרכיב שירותי של מתן שירות מקצועי ללקוח קונקרטי, כאשר השירות הוא בעל מאפיין "תעשייתי", הנעשה בעבודת כפיים ומיכון מקצועי.
- (ראו לעניין זה את שנקבע בפסק הדין בעע"מ 2503/13 אליהו זהר נ' עיריית ירושלים (פורסם בנבו, 4.2.2015)).
15. במקרה דנן, פעילות רדיית הדבש נעשית אמנם באמצעות מיכון מקצועי ובעבודת כפיים. אולם, קשה לומר כי ישנו רכיב שירותי כלשהי, או כי הדבר נעשה למען לקוח קונקרטי. כך גם ביחס לסככה שבצד המבנה ול"מתחסי", שלהבנתנו משמשת לאחסנה זמנית של אותן "קומות", וחלקי חילוף שונים של כוורות. מכאן דעתנו כי סיווג הפעילות המתבצעת בנכס כמלאכה, משל היה סנדלריה או מוסך, אינו נכון.
- [השוו לעניין זה מתוך בר"מ 3058/16 מנהל הארנונה במועצה מקומית בנימינה – גבעת עדה נ' אפרת שותפות ליצור ושיווק אפרוחי פיטום (פורסם נבו, 28.3.2017), אשר עסק בסוגיה בה נקבע כי לא נכון לסווג לולים כ"מלאכה ותעשייה"].

² ראו סעיף 1 בתשובה להשגה, וכן סעיף 11 בתשובה לערר.

³ ראו בעמוד 3 לפרוטוקול הדיון מיום 27.12.2022.

16. עוד אנו סבורים כי האחסנה הזמנית של התוצרת החקלאית במקרה זה אינה עולה כדי פעילות אחסנה, וכי העובדה שמדובר בהפקת דבש שלא לייצור עצמי, אינה מחייבת לסווג את הנכס כפעילות עסקית (כשם למשל שמפעל תעשייתי רשאי למכור את מרכולתו, מבלי לאבד אגב כך את סיווגו כמפעל תעשייתי, וראו לעניין זה עמ"נ 30042-02-17 תמוז תקשורת שיווקית בע"מ נ' מנהל הארנונה בעיריית תל אביב (נבו), 25.09.2018 (בפסקה 35)).

מכאן כאמור אנו קובעים כי אין לסווג את הפעילות הנעשית במבנה כבית מלאכה ואת הסככה כסככה למלאכה. משזו החלטתנו, עלינו לבחון כעת מהו הסיווג הנכון לנכס.

17. עיון בהוראות החקיקה הרלוונטיות לתחום ענף הדבש, מלמד כי שר החקלאות הוא הגורם המוסמך לקבוע תקנות שעניינן בהסדרה, רישוי, הענקת היתרים ופיקוח וכו' בתחום זה (ראו תקנות להשבת ייצור חקלאי (בעלי חיים) (דבורים), התשכ"ח-1968).

כמו כן, פעולת גידול הדבורים מוגדרת כ"רעייה", בדומה לרעיית צאן או בקר, שאין חולק כי הם מתחום החקלאות (נזכיר כי במקרה זה מר גרנט אשר מפעיל את מכון הרדייה בנכס הוא גם בעל הכוורות ורועה הדבורים).

18. כל זאת מצטרף לאסמכתאות הרבות שצרפו העוררים לכתב הערר, לרבות הודעתו של מר שמשון הרלינגר - סמנכ"ל לייצור ופיקוח במועצה לייצור דבש, מהם עולה כי הפעלת מכון רדייה היא פעילות חקלאית, אשר כפופה ומאוסדרת תחת משרד החקלאות ופיתוח הכפר.

מכאן אנו קובעים כי הפעילות המתבצעת בנכס, היא חקלאית באופייה.

19. עיון בצו הארנונה העירוני מעלה כי הוא חסר סיווג מדויק לפעילות הנעשית בנכס בענייננו, ומכאן שעלינו לפעול לפי עקרון תחולה של סיווג לפי התאמה "בקירוב". ראו לעניין זה מתוך פסק הדין בעניין בנימינה גבעת עדה שהוזכר לעיל:

"[...] לשיטתי, על בית המשפט לעניינים מינהליים היה לבחון, לאחר שקבע כי הסיווגים שהוצגו אינם מתאימים לנכסיה של המשיבה, אם הם מתאימים, לפחות, בקירוב. בחינה זו מחייבת עמידה מדוקדקת על אופי הנכסים – מה היא הפעילות המדויקת שנעשית בהם, מה אופי הייצור שמוקדן בהם, וכיצד באלה נתונים עובדתיים שבחינתם תאפשר לבחון את האפשרות האם סיווג זה או אחר מבין הסיווגים הכלולים בצו הארנונה של המועצה יכול להתאים, ולו בקירוב."

20. נראה כי צו הארנונה מכיל מספר סיווגים שעניינם בתחום החקלאות: הראשון - "אדמה חקלאית", אשר אינו רלוונטי למקרה דנן שעה שעסקינן בשטח בנוי; השני - "בתי אריזה לגידולים חקלאיים", אשר אינו תואם את הפעילות בענייננו שהיא אינה מתחום חקלאות הצומח, הגם שניתן בהחלט לטעון כי רדיית הדבש ואריזתו הן פעולות דומות מאוד לאריזה של תוצרת חקלאית מן הצומח; השלישי - "חממות חקלאיות", שגם הוא מתחום חקלאות הצומח ובצידו תעריף מופחת מאוד המיועד למבנים ארעיים בעלי שטח רב.

21. נותרנו אפוא עם הסיווג הקבוע ל"מבנים חקלאיים לבעלי-חיים", ונדמה לנו שזהו הסיווג המתאים ביותר לפעילות החקלאית המתבצעת בנכס, על אף שאין בנכס בעלי חיים דה-פקטו (מבלי להתעמק בשאלה האם בכלל קיים מבנה חקלאי לחרקים מעופפים). נוסף עוד כי התלבטנו בשאלה אם הסווג הראוי למבנה בנכס הוא 960 (מבנים חקלאיים לבעלי חיים – בניין סגור) או 450 (בתי אריזה לגידולים חקלאיים), אולם אין חשיבות מעשית רבה להכרעה ביניהם, שכן תעריף הארנונה בשני הסיווגים האלה הוא זהה (49.35 ש"ח/מ"ר בצו לשנת 2023), מ שמשמענו שגם מבחינתו של מחוקק-המשנה אין הבדל רב ביניהם.

סיכום

אנו מקבלים את טענת העוררים לעניין סיווג הנכס, וקובעים כי סיווגו יהיה כדלקמן (בתחולה מהמועד בו שינתה העירייה את הסיווג הקודם):

75.16 מ"ר – מבנים חקלאיים לבעלי-חיים – בניין סגור (קוד סיווג 960);

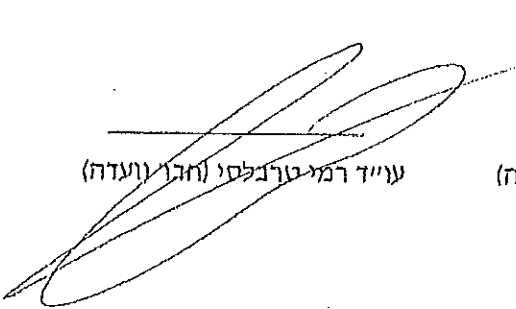
40.61 מ"ר – מבנים חקלאיים לבעלי-חיים – בניין פתוח או סככה (קוד סיווג 961).

בנסיבות העניין כל צד יישא בהוצאותיו.

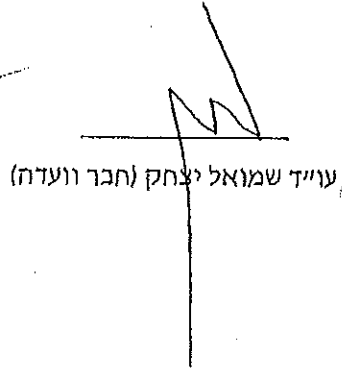
בהתאם לסעיף 25(2) לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים התש"ס-2000; לפריט 7 בתוספת השנייה לחוק זה; לתקנה 23 לתקנות בתי משפט לעניינים מנהליים (סדרי דין), תשס"א-2000 ולסעיף 6(ב) לחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), תשל"ו-1976, על החלטה זו רשאים הצדדים להגיש ערעור מנהלי לבית משפט לעניינים מנהליים תוך 60 יום מיום מסירת החלטה.

מזכירת ועדת הערר תמציא העתק מהחלטה זו לצדדים באימייל או בפקסימיליה ובזואר רשום.

ניתן היום, 5 ביולי 2023, בהיעדר הצדדים.



ע"ד רמי טרבלסי (חבר וועדה)



ע"ד שמואל יצחק (חבר וועדה)



ע"ד עפר בר-און (יו"ר)