

בעניין:

העורר:

סמי עאמר

ע"י ב"כ עוה"ד יעקב לוי ואח'
מרח' ז'בוטינסקי 155 (בית נח) רמת גן
טל': 03-7528182 ; פקס: 03-7528183

- נ ג ד -

המשיב:

מנהל הארנונה של עיריית הוד השרון

ע"י ב"כ עוה"ד אלישע חקק
ממשרד עו"ד חמד ושות'
דרך אבא הלל 12, רמת גן
טל': 076-8049300 ; פקס: 076-8049290

החלטה

פתח דבר

1. ערר זה עניינו בחיובי הארנונה שהשיתה עיריית הוד השרון (להלן: "העירייה") על העורר, בגין הנכס המצוי בכתובת רחוב שח"ל ב', הוד השרון, הידוע בספרי העירייה כנכס פיזי מספר 6080110200 (להלן: "הנכס").
2. וביתר פירוט – המחלוקת בערר זה נסובה אודות הודעת השומה מתאריך 3.3.2022 (להלן: "הודעת השומה"), הנסמכת על ביקורת ומדידה מיום 18.4.2021, לפיהם נקבעו חיובי הארנונה של העורר בגין הנכס, בתחולה מיום 1.1.2020, באופן הבא:

- 1,678.25 מ"ר בסיווג "קרקע תפוסה - אדמה תפוסה, חצרות במפעלים" (קוד סיווג 740);
- 222 מ"ר בסיווג "חנויות אזור 2" (קוד סיווג 321);
- 153.33 מ"ר בסיווג "חניה שאינה בתשלום ושאינה מקורה" (קוד סיווג 747);
- 130.88 מ"ר בסיווג "חצר מגודרת למכירה" (קוד סיווג 730);
- 74.55 מ"ר בסיווג "בתי מלאכה מגורים" (קוד סיווג 920);
- 400.49 מ"ר בסיווג "סככה למטרת עסקים" (קוד סיווג 980);

טענות העורר

3. בהשגה מתאריך 29.5.2022 ובערר:
 - 3.1 לטענת העורר הסיווגים שאותם קבעה העירייה ביחס לנכס הם שגויים ואינם תואמים את המצב בשטח, ומבוקש לבטל את הודעת השומה, מהטעמים הבאים:
 - 3.1.1 הייעוד והשימוש העיקרי בנכס הוא שימוש חקלאי כמשתלה - בית גידול לצמחי נוי ועצי פרי, ובהתאם חויב הנכס במשך השנים בתעריף ארנונה נמוך מאוד הקבוע לסיווג "אדמה חקלאית" (קוד סיווג 632).
 - 3.1.2 בדו"ח שערך יעקב שפיר (אגרונום, שמאי חקלאי ושמאי מקרקעין) מטעם העורר, לאחר ביקור שערך בנכס ביום 6.5.2022 (להלן: "דו"ח השמאי"), נמצאו ממצאים הסותרים את ממצאי העירייה. הדו"ח כולל תיעוד של המבנים השונים בנכס נכון לאותו מועד: בית רשת, שטח פתוח וחממה סגורה, שבכולם מתבצע גידול צמחי נוי, שטח ריק ומגודר, מבנה המשמש למגורי העורר, ובית מלאכה (במצב הרוס).
 - 3.1.3 בנוסף, העורר ערך מטעמו מדידה נגדית ביום 7.8.2022 המתייחסת לשימושים והשטחים בנכס, ממנה עולה כי בניגוד לסיווגים שנקבעו בהודעת השומה, במקום קיימים בית רשת צל, בית רשת ניילון, חממה לגידול צמחים, שטח לגידול עצים, שטח ריק, וקונטיינר- מחסן המשמש למגורי העורר.

3.4 הנכס נעדר תנאים בסיסיים לקיום עסק או מגורים, כגון חיבור לתשתיות החשמל והביוב, והעורר נסמך על גנרטור. העורר (הרשום כמגדל במועצת הצמחים), עוסק בעיקר מכירה סיטונאית ללקוחות מזדמנים.

3.5 לעניין תקופות החיוב:

- בתקופה שמחודש מאי 2019 ועד אפריל 2021 היה העורר מצוי בהליך פשיטת רגל;
- בתקופה שמחודש מאי 2019 ועד מרץ 2020 נוהל בנכס עסק בשם "משתלת המושבה" בידי מר יצחק כהן, ואילו העורר הועסק אצלו עד שפוטרו במרץ 2020;
- בתקופה שמחודש מרץ 2020 ועד יוני 2021 ("תקופת הקורונה") היה הנכס סגור;
- בחודש יולי 2021 קיבל העורר את "משתלת המושבה" (הפועלת בנכס) ממר יצחק כהן ללא תמורה (לאחר סיכום שערכו ביניהם באפריל 2021). באותה נקודת זמן הייתה בשטח הנכס חממת גידול לצמחי נוי. העורר שיקם את החממה, ובמקביל עבד מחוץ למשתלה כעצמאי, ולאחר שקיבל את הודעת השומה במרץ 2022 החליט להרוס ולפנות את הנכס.

טענות המשיב

4. בתשובה להשגה מתאריך 21.7.2022 ובתשובה לערר:

יש לדחות את טענות העורר כדלקמן:

- 4.1 יש לדחות את טענת העורר לעניין המבנים הקיימים בנכס (בית רשת צל, חממה לא סגורה, וכו'), ולקבל את השימושים שקבעה העירייה בהודעת השומה. טענות העורר נטענו בעלמא ללא כל פירוט בדבר השטחים הנטענים על ידו לרבות מדידה נגדית או פירוט המתאר את השימוש של כל חלק בנכס.
- 4.2 יש לדחות את טענת העורר לעניין החזקתו בנכס רק בחלק מתקופת החיוב שאליה מתייחסת הודעת השומה (לדבריו קיבל את הנכס בחודש יולי 2021), שכן העורר רשום בספרי העירייה כמחזיק בנכס החל משנת 2012, כאשר לא נמסרה מצידו הודעת חדילה כדין (כך גם טענותיו נטענות בסתירה שכן הסכם השכירות שהוא עצמו הציג, מלמד כי הוא מחזיק בנכס לכל הפחות מאפריל 2021).
- 4.3 טענת העורר לעניין ייעוד שטח הקרקע כחקלאי אינה מבוססת ואינה מסייעת לו, שכן הארנונה נקבעת לפי השימוש בפועל. העורר אינו מכחיש כי המקום משמש כמשתלה עסקית, ומודה כי הוא משמש למכירה סיטונאית ומדי פעם מוכר ללקוח פרטי מזדמן.
- 4.4 בית המלאכה לגביו טוען העורר כי הוא הרוס נבדק במהלך המדידה שנערכה בנכס ונמצא כי הוא במצב ראוי לשימוש. ממילא, העורר לא מסר הודעה מתאימה על הריסת בית המלאכה, כדרישת הוראת סעיף 330 לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: "פקודת העיריות"). באפשרותו לעשות כן כעת והעניין ייבדק בראיה פרוספקטיבית. כך גם ביחס למבנים נוספים בנכס שנטען כי הם מצויים בשלבי פינוי ופירוק.

הליכים בפני ועדת הערר

5. ביום 30.4.2023 התקיים דיון בפני הוועדה, במהלכו שבו הצדדים על חלק מטענותיהם שהועלו בכתובים. בתום הדיון החלטנו על קיום סיור בנכס, על מנת שהוועדה תוכל להתרשם באופן בלתי אמצעי מהנכס בכללותו, מחלקיו השונים, ומהפעילות הנעשית בכל אחד מהם.
6. ביום 30.5.2023 נערך סיור בנכס בהשתתפות חברי ועדת הערר, סמי עאמר - העורר, הגב' אולה אופיר סוקולוב מנהלת מחלקת שומה בעירייה, מר ארז ברזני - פקח בעירייה, בא כוח המשיב, ומזכירת ועדת הערר (בא-כוח העורר לא נכח בסיור). עיקר ממצאי הסיור, ותמונות אשר צולמו במהלכו, הועלו על הכתב כחלק מפרוטוקול הסיור ויובאו גם בגוף החלטה זו.
7. בשולי פרוטוקול הסיור ציינו כי הוועדה סבורה שקיבלה תמונה מלאה אודות פעילות העורר בנכס והשימוש הנעשה בו, וכי הערר בשל לקבלת החלטה. עוד הוספנו, כי אם מי מהצדדים סבור בכל זאת כי ישנו צורך במסמך או ראיה לתמיכה בטיעונו, עליו להגישו למזכירת הוועדה.

8. ביום 18.6.2023 הגיש המשיב הודעה לפיה הוא סבור כי הכרעה בערר מצריכה ליבון ובירור עובדתי, ולכן מתבקשת הוועדה להורות על הגשת תצהירים וראיות בתיק הערר, ולקבוע מועד לדיון הוכחות. הודעה ובקשה אלו הועברו לתגובת העורר, וזה הודיע ביום 21.6.2023 כי דעתו היא שהערר בשל להחלטה ואין צורך בהגשת תצהירים וראיות, ואם חפץ המשיב להגיש דבר מה באפשרותו לעשות כן כפי שקבעה הוועדה בתום הסיור.
9. ביום 27.6.2023 הורינו למשיב להגיש בפנינו פירוט של השאלות והסוגיות הטעונות לדעתו בירור עובדתי נוסף.
10. ביום 2.7.2023 הגיש המשיב את תגובתו בה ציין כי שלב הגשת התצהירים וההוכחות הוא הכרחי לבירור המחלוקת, בין השאר בשאלת מועדי החזקה בנכס והשימושים שעושה העורר בנכס בפועל. עוד ציין המשיב כי המחלוקת בערר זה אינה יכולה להתברר בדרך של סיור בנכס (שעלולה לשקף לפעמים תמונה רגעית חד-פעמית ומטעה) אלא דווקא בדרך של הגשת תצהירים וראיות וחקירות נגדיות.
11. לאחר בחינה, הורינו לצדדים להגיש את ראיותיהם ביחס לשאלות שנותרו שנויות במחלוקת עובדתית, שהן מועד ההחזקה של העורר בנכס, והשימוש שהעורר עושה בנכס.
12. בהתאם להחלטתנו, הגישו הצדדים את תצהיריהם ביום 11.7.2023 וביום 1.8.2023 בצירוף הראיות מטעמם (העורר הגיש את תצהירו, ומטעם המשיב הוגש תצהירה של הגב' סוקולוב - מנהלת מחלקת שומה בעירייה).
13. ביום 5.9.2023 התקיים בפני הוועדה דיון הוכחות, במהלכו נחקרו מר עאמר והגב' סוקולוב על תצהיריהם. בתום הדיון הורנו לצדדים להגיש לנו בכתב את סיכום טענותיהם.

סיכומי הצדדים

14. במסגרת הסיכומים שב העורר על הנטען בערר, ועוד הוסיף כדלקמן:
 - ברוב זמנו של העורר הוא עוסק בעבודות פיתוח מחוץ למשתלה, ורק ביתרת הזמן עוסק באחזקה והשקיה במשתלה ובהעתקת העצים. אין בנכס "חנות מכירה" - לא מתקיימת מכירה על בסיס קבוע, אלא רק לעיתים רחוקות.
 - מעיון בתשריט המדידה שערך המודד מטעם העירייה, עולה כי זה מצא שחלק מהפוליוגונים בנכס מהווים "רשת צל" (כפי שמצא גם המודד מטעם העורר). גם הוועדה התרשמה במהלך הסיור כי בנכס ישנו "בית רשת" (בעל רשתות חיפוי קרועות). מבנים חקלאיים מסוג זה יש לסווג כ"אדמה חקלאית" או כ"חממה", ולא כ"חנות", "סככה", "חצר מגודרת למכירה", כפי שקבע המשיב.
 - מחקירתה של הגב' סוקולוב עולה כי אין מחלוקת שמדובר במשתלה, אלא שבהעדר סיווג "משתלה" בצו הארנונה העירוני, ובהתקיים פעולת מכירה כלשהי, יש לסווג לשיטתה את הנכס תחת "משרדים ומסחר". זוהי טעות, שכן עצם קיומה של פעולת מכירה אינה סותרת את השימוש החקלאי המתקיים בנכס. כך למשל, אין מניעה לשיטת העירייה לסווג גידולי שדה כ"אדמה חקלאית", גם כאשר ברור כי טבעם של אלו להימכר (למשל שדה תותים).
 - בהעדר סיווג ספציפי מתאים לפעילות הנעשית בנכס, הרי שהסיווג "אדמה חקלאית" הוא המתאים ביותר לנכס, ולא ברור כיצד זה העירייה לא מצאה לנכון לסווג כך ולו מ"ר אחד מתוך כלל הנכס.
 - העירייה שגתה בעת קביעת הסיווגים שבהודעת השומה, כדלקמן:
 - "חנות" - הגב' סוקולוב לא ידעה להסביר בחקירתה מהם הקריטריונים לסיווג "חנות", והודתה כי במקום אין מאפיינים של חנות, כגון כניסה ויציאה ברורים, שילוט וקופה רושמת. סוג המבנה שסווג כחנות הוא בכלל מבנה חקלאי, חממה הפתוחה מצדיה החדירה לגשם. מבנה כזה אינו יכול להיחשב כחנות גם אם אכן משמש למכירה, והסיווג המתאים לו ביותר בצו הארנונה הוא "חממות חקלאיות".
 - "קרקע תפוסה" - בשטח זה שתולים עצים, ומונחים בו עצים בתוך דליים גדולים, ולכן יש לסווג כ"אדמה חקלאית".
 - "חניה" - הגב' סוקולוב הודתה בחקירתה שיש לבטל את החיוב.

- "סככה" – ככל שהקירוי עשוי בד רשת, אזי הוא אינו יכול להיחשב כ"סככה". גם הגב' סוקולוב לא ידעה להסביר כיצד זה אף מבנה לא סווג כ"חממה" או "בית רשת", מה שמעיד על גישה מגמתית של העירייה לקבוע באופן שרירותי סיווגים יקרים. על כל פנים, כל המבנים שבשטח הנכס הם מבנים חקלאיים, ובאין סיווג ספציפי לסוג מבנים זה בצו הארנונה, הרי שהסיווג הקרוב ביותר הוא "אדמה חקלאית" או לחלופין "חממות חקלאיות".
- מאז ומתמיד שימש הנכס כמשתלה לגידול עצים וצמחים, והכיל בשטחו גם מבנים חקלאיים, ואין סיבה לשינוי הסיווג, כאשר לא חל כל שינוי בשימוש זה. המשיב ידע על קיומה של המשתלה לאורך כל השנים, אולם לא דרש כל חיוב מעבר לארנונה חקלאית. אין לקבל את תשובת העירייה לפיה פעילות המשתלה התגלתה רק במסגרת פרויקט מדידות שערכה ברחבי העיר.
- סכום הארנונה הנדרש מהעורר כתוצאה מהודעת השומה (150 - 160 אלש"ח לשנה) הוא סכום לא סביר ולא הגיוני ביחס להיקף הפעילות העסקית של העורר ובהתחשב בהכנסותיו (הכנסה של כ-145 אלש"ח ורווח נקי של כ-78 אלש"ח, לשנת 2022 (ראו סעיף 24 לסיכומי העורר)).
- העירייה ידעה על הליכי פשיטת הרגל בהם היה מצוי העורר, ואף הגישה תביעת חוב נגדו, ומכאן שאין לחייב אותו בארנונה בגין תקופה זו (מאי 2019 – אפריל 2021). מה גם שבחלק מהתקופה היו נכסי העורר מוחזקים בידי נאמן.
- קיימת חזקה בדיון נגד חיוב רטרואקטיבי אשר לא נסתרה בענייננו, משום שלא הוכח כי נפל פגם בהתנהלות העורר אשר הובילה לאי גביית מס הארנונה, כפי שטוענת העירייה.
- 15. במסגרת הסיכומים שב המשיב על הנטען בתשובה לערר, ועוד הוסיף כדלקמן:
 - העורר אינו מכחיש כי בנכס נוהל עסק מסחרי של משתלה, ומכנה בעצמו את השימוש והפעילות במקום כ"עסק". גם היום העורר ממשיך בפעילות זו, ומפרסם את עסקו באתרי האינטרנט השונים.
 - כך גם במשך שנים ארוכות ניהל העורר עסק של משתלה מסחרית מצליחה, שכלל גידול עצים וצמחים, בעלת מאפיינים של עסק (תצוגה, קופה, חניה ללקוחות וכו') ומכירת הגידולים, וכן מוצרים נלווים לציבור לקוחותיו. חרף זאת במשך כל השנים נמנע העורר לדווח לעירייה על הפיכת המשתלה למסחרית, מה שהוביל לכך שחויב בארנונה מינימאלית לפי סיווג "אדמה חקלאית". אי ההתאמה האמור התברר לעירייה בעקבות ביקורת שערכה ופענוח תצלומי האוויר.
 - המצג שחזתה בו הוועדה בסיור בנכס הוא מצג שווא שיצר העורר כדי לחמוק מתשלומי מס בהם הוא חב.
 - העורר צרף באיחור מסמכים המעידים לכאורה על הכנסותיו מהעסק. יש להורות על הוצאתם מתיק הערר לאור האיחור, ומשלא התאפשר לחקור את העורר על כך.

דיון והחלטה

- 16. להלן תובא החלטתנו ביחס לטענות שהועלו בערר, לאחר עיון בטענות הצדדים כפי שהועלו על הכתב, לפני הדיון ולאחריו, עריכת סיור בנכס, ושמיעת טענות הצדדים בדיונים שהתקיימו בפנינו.
- 17. קודם לפירוט הכרעתנו, נבקש להביא את עיקר ממצאי הסיור שערכנו בנכס ביום 30.5.2023. נציין כי מעיון בתיעוד של הנכס המובא בדו"ח השמאי אשר נערך שנה קודם לכן (חודש מאי 2022), אנו למדים כי חל שינוי משמעותי לרעה במצבו של הנכס (מה שתואם את דבריו של העורר כי המשתלה נמצאת בהליכי פינוי לקראת סגירתה), ללמדנו, כי אפשר שמצבו של הנכס בעת שנקבעה השומה היה שונה במעט מכפי שחזינו בעניינו:
 - 17.1 לדברי העורר הנכס שימש בעבר כמשתלה, אולם כיום פעילות זו כמעט ואינה מתקיימת והמשתלה נמצאת בהליכי סגירה (לטענתו עקב שומת הארנונה הגבוהה שהושתה עליו). בתוך כך הוסרו במקום בתי הרשת שהיו בנכס בעבר, מגוון הסחורה צומצם, וכך גם תנועת הלקוחות. לדבריו קשה לו "להרוג" את הגידולים הקיימים ולכן הוא מתחזק אותם בהשקיה במידה המינימאלית ההכרחית.
 - 17.2 עוד לדברי העורר, הוא מציע באינטרנט את הצמחים במכירת חיסול, כדי לפנות את המלאי מהמקום, אך ההיענות דלה מאוד (כ-10 מכירות בשלושה חודשים).

17.3 בהתאמה לדברים הללו מצאנו כי מגוון הגידולים המצויים בבית הרשת וברחבי הנכס אכן מצומצם ומוגבל, הגידולים עצמם אינם מטופחים, שלא לומר מוזנחים, מרבית העצים נמצאים בשלבים שונים של ניתוק מהקרקע לצורך מכירתם או העברתם. שטחו של הנכס מלא גרוטאות ועשבים המקשים על ההליכה ברחבי הנכס. הנכס כולו נראה מוזנח מאוד, רשתות החיפוי קרועות, צמחי בר ועשבים שוטים מכסים את השטח. באופן כללי הנכס אינו נראה כמקום ש"מוזמין" לקוחות בכל דרך שהיא. להבנתנו חל כנראה שינוי משמעותי (לרעה) במצבו של הנכס ובפעילות בו, כפי שאלו נחזו בעיני נציגי העירייה בביקורת שנערכה בנכס טרם הוצאת שומת הארנונה שבמחלוקת.

17.4 בנוסף, בנכס נמצא בית מגורים עשוי בניה קלה, אשר בו מתגורר משנת 2016 (כך לדבריו). הנכס נראה מאולתר, הוא בנוי ככל הנראה משני קונטיינרים שחוברו להם יחדיו. למבנה זה אין חיבור לרשת החשמל ולרשת המים, והוא מקבל חשמל מגנרטור קטן המוצב בחצר, ומים מתשתית ההשקיה של הצמחים. בצמוד לבית המגורים נמצא מחסן מאולתר קטן, ובו שקים אשר שימשו בעבר לשתילי עצים. כמו כן, בשטח קרקע הנמצא בסמוך לנכס (מכיוון דרום-מערב) יש עבודות בינוי שונות, הוא יצא מידיו של העורר והוא אינו מחזיק בו יותר.

17.5 להלן מספר תמונות שצילמנו בנכס במהלך הסיור:





עד כאן ממצאי הסיור.

החזקה בנכס

18. הודעת השומה העומדת בליבה של המחלוקת נושאת תאריך 3.3.2022, נסמכת על ביקורת ומדידה שנערכו בנכס ביום 18.4.2021, והושתה על העורר בתחולה מיום 1.1.2020. לטענת העירייה, העורר רשום בספריה כמחזיק בנכס ברציפות עוד משנת 2012, כאשר העורר מצידו טוען כי רק בחודש יולי 2021 "קיבל" את הנכס.

19. התרשמנו כי העורר מתקשה לסתור את רישומי העירייה, להם עומדת חזקת התקינות, ולפרקים הוא אף הודה בנכונותם (במפורש ובמובלע):

כך למשל בסעיף 5 לסיכומי ביקש העורר "להמשיך לחייבו בארנונה לפי סיווג אדמה חקלאית כפי שחויב משך כל השנים מאז שנת 2012". כך גם בדיון מיום 30.4.2023 ציין בא-כוחו כי העורר שכר את השטח בשנת 2012, ואף העורר עצמו ציין כי "אני מ-2012 נמצא" (ראו עמ' 5 ו-9 לפרוטוקול הדיון).

גם כאשר נשאל על כך בחקירתו הנגדית לא סיפק העורר הכחשה גורפת לעניין מועד החזקה שיוחס לו, אלא השיב כי אינו זוכר וכי ביצע התחשבות פנימית בעניין הארנונה אל מול בעליו של השטח. ראו מתוך חקירתו הנגדית של העורר בעמ' 2-3 לפרוטוקול הדיון מיום 5.9.2023:

עו"ד חקק:	איך הגעת אליו. אתה רשום אצלנו כמחזיק מ-2012.
מר עאמר:	אוקי. השטח הזה שהגעתי אליו דרך יעקב כהן ז"ל, דרך משרד הביטחון שעזרו לי לקחת את השטח הזה.
עו"ד חקק:	מתי?
מר עאמר:	לא זוכר באיזה תאריך-
עו"ד חקק:	2012 יהיה הגיוני.
מר עאמר:	אמרת ב-2012, אז כנראה אולי כן, אולי לא, אני לא זוכר.

מר עאמר:	לא היה ברשותי גם המשתלה. ב-2019 הייתי בפשיטת רגל, ומישהו לקח את המשתלה. איציק כהן, הוא השתמש בחממה, במשתלה, ועבדתי אצלו כשכיר.
עו"ד חקק:	אבל לא הודעת על שינוי מחזיק. אתה רשום אצלנו מאז ומעולם, מ-2012 כמחזיק של הנכס הזה.
מר עאמר:	אם אני רשום אצלך, יכול להיות. אני זוכר בארנונה שאני משלם כל הזמן לבעל של השטח, והוא משלם לכם.

20. אם כן, העורר לא הציג ראיה כלשהי לתמיכה בטענתו לעניין תקופת החזקתו בנכס (כגון הודעת חדילה שנמסרה לעירייה בזמן אמת), לא סיפק הסביר מניח את הדעת מדוע משך שנים חיובי הארנונה מונפקים על שמו, ואף נראה כי הוא עצמו אינו חולק על החזקתו בנכס (אלא מתקשה להבין את ההבחנה שבין בעלות במקרקעין עצמם לבין החזקה לצורך חיוב בארנונה).

21. לאור האמור אנו קובעים כי העורר הוא המחזיק בנכס בגין התקופה שבמחלוקת בפנינו. למען הסדר הטוב נציין כבר כעת כי אין בכוונתנו להכריע בערר זה בשאלת החיוב הרטרואקטיבי, משום שאיננו האכסניה המתאימה לברר זאת (עוד נתייחס למניעות זו בהרחבה בהמשך החלטתנו).

הפעילות בנכס כ"משתלה"

22. נראה אפוא כי אין מחלוקת בין הצדדים על כך שהנכס הוא בגדר "משתלה", ואף ישנה הסכמה כי מתבצעת משטחו פעילות כלשהי של מכירה:

22.1 ראו למשל את דברי בא-כוח העורר בדיון מיום 30.4.2023: "מדובר בשטח חקלאי, כאמור, שמשמש כמשתלה ובית גידול לצמחי נוי ועצי פרי. העורר עוסק בעיקר במכירה סיטונאית. הוא עוסק בעיקר בהעתקת עצים. העתקת עצים זה אומר שהוא קונה עצים משטח מסוים, מעתיק את העצים, מעמיד אותם בשטח החקלאי ומשם הוא משווק אותם. העצים שעומדים בשטח החקלאי הם עצים ששתולים באדמה". וכן הוסיף "עצים יותר קטנים עומדים במיכלים, בדליים, עומדים על גבי האדמה" (ראו עמ' 6 לפרוטוקול הדיון).

וכן בתצהירו של העורר (סעיפים 3 ו-4): "המדובר בשטח חקלאי המשמש כמשתלה ובית גידול לצמחי נוי ועצי פרי...". "במסגרת העסק, אני עוסק בעיקר במכירה סיטונאית של עצים וצמחים שונים כאשר מדי פעם אני מוכר ללקוח מזדמן", "אין במקום חנות מכירה, המכירות הן רק מדי פעם ואין מכירות על בסיס יומיומי".

22.2 וכן ראו דבריה של הגב' סוקולוב מתוך חקירתה הנגדית בדיון מיום 5.9.2023 (בעמ' 8 ו-9 לפרוטוקול):

מר לוי:	תאמרי לי משהו, גב' סוקולוב. מה זה בעצם הנכס הזה שאנחנו מדברים עליו?
גב' א. סוקולוב:	אנחנו מדברים על משתלה.
מר לוי:	משתלה. איפה יש בצו הארנונה יש איזשהו סיווג של משתלה?
גב' א. סוקולוב:	בצו של עיריית הוד השרון אין. יש שירותים ועסקים.
מר לוי:	אין סיווג של משתלה, הבנתי. עכשיו, אם אין סיווג של משתלה, ומדובר פה במקום שמגדל עצים וצמחים שונים על קרקע חקלאית, נכון שבעצם החיוב הוא צריך להיות חיוב כאדמה חקלאית, כפי שהיה כל השנים עד 2020?
גב' א. סוקולוב:	הכל תלוי אם יש אדמה חקלאית, או אם יש חממה חקלאית, או יש מכירה. ברגע שיש מכירה, זה נכנס תחת קטגוריה שירותים ומסחר. בהוד השרון זה עסקים. ברגע שיש מכירה. או שזה מתחלק לנכס רב תכליתי. איפה שאדמה, איפה שחממה, או שטח מכירה.

מר לוי: אין על זה מחלוקת, נכון? אין מחלוקת. מה השתנה פתאום! למה החלטתם פתאום לשנות לו את הסיווגים?

גב' א. סוקולוב: במסגרת פרויקט המדידות ובדיקה התגלה שיש משתלה. נעשתה מדידה, נעשתה בדיקה מול מחלקה משפטית, גם מול תצ"אות, מתי המצב השתנה. המצב השתנה בשנת 2020. התקבל אישור מהמחלקה המשפטית לחייב מ-2020, וחויב בהתאם לממצאי המדידה. כל הסיווגים, תשריטים, תמונות נשלחו למשפטית, לאישור לפני.

23. אלא, שהסכמת הצדדים על קיומה של משתלה בנכס אין בה די, משום שצו הארנונה העירוני חסר את הסיווג הספציפי "משתלה". כל זאת מובילנו למחלוקת בה כל צד טוען לסיווג קרוב אחר מתוך צו הארנונה, המתאים לשיטתו לפעילות הנעשית בחלקי הנכס השונים:

23.1 לשיטת המשיב, כלל/עיקר הפעילות המתבצעת בנכס היא פעילות **מסחרית-עסקית** (מכירה ללקוחותיו) ובהתאם לכך סווגו רוב רובם של חלקי הנכס בסיווגים התואמים פעילות כזו ("חנויות"), "סככה למטרת עסקים/מסחר" ו"חצר מגודרת למכירה".

23.2 לשיטת העורר, עיקר הפעילות המתבצעת בנכס היא **חקלאית** ובהתאם יש בו מבנים חקלאיים (חממה ובתי גידול לצמחי נוי ועצי פרי), כאשר פעולת המכירה של התוצרת החקלאית אינה משנה מכך (כשם שגידולי שדה מיועדים להימכר). בהתאם, יש לסווג לשיטתו את חלקי הנכס בסיווגים התואמים זאת ("חממה חקלאית" ו"אדמה חקלאית").

24. דעתנו בעניין זה היא כי פעילות המתקיימת בנכס מסוג "משתלה" היא בעלת מאפיינים ייחודיים, המשלבים הן פעילות חקלאית של גידול צמחים (על כך הכרוך בכך: השקיה, הצללה/חשיפה לשמש, טיפוח, העתקה, זיבול, דישון, וכיו"ב) והן פעילות של מכירת התוצרת. שניהם תחת אותה קורת גג, ועל אותו שטח קרקע.

25. ייחודיות זו נלמדת גם מהאופן בו בנויה המשתלה בענייננו – שטח קרקע ובו מפוזרים כמה "בתי רשת". נזכיר כי בעת הסיור מצאנו את רובם קרועים ומוזנחים, אולם בתיעוד המובא בדו"ח השמאי (מחודש מאי 2022) נראה כי בעבר הם הכילו משטחים מוגבהים ומדפים, אשר עליהם הונחו הצמחים, וביניהם נפרשה מערכת השקיה, והכל כחלק מהפעילות החקלאית בנכס.

26. אותו שטח בדיוק מהווה מעיין "רצפת מכירה" או מעיין "אולם תצוגה", המשמש את לקוחות המשתלה אשר מסתובבים בינות השולחנות והמדפים עליהם נמצאים הצמחים (שלהם מוצמד תג מחיר), ובמקרה דנן גם בשטח הקרקע שבו שתולים עצי הנוי והפרי (או מונחים בתוך דליים/שקים). לקוחות המשתלה בוחרים את מבוקשם, וניגשים לשולחן המוצב בקצהו של בית הרשת על מנת להשלים את תהליך הרכישה.

27. בכך שונה משתלה משדה שלחין או מטע, למשל, שהשימוש בהם הוא חקלאי גרידא, ואין בהם לא קבלת לקוחות ולא קופה רושמת (או אף מערכת כלשהי המאפשרת סליקה). בכך שונה משתלה גם מחנות פרחים, עציצים וצמחי תבלין, שהפעילות בה היא מסחרית גרידא, ללא שטחי גידול וללא מערכות השקיה וכו'.

28. עוד לעניין ייחודיותה של "משתלה" ניתן ללמוד מתוך אתר האינטרנט "מילוג" (המילון העברי החופשי ברשת), שם מצוינת פעילות משתלה כגידול ומכירה:

משתלה – שם עצם, נקבה, שורש: שת"ל
מקום לגידול ומכירה של שתילים, פרחים, עציצים וכד'

וכן ראו הגדרת "משתלה" מתוך אתר האינטרנט "ויקימילון (מיזם רב-לשוני ליצירת מילון חופשי)" כמקום המשמש לגידול צמחים ולמכירתם:

משתלה [עריכה]
1. מקום המשמש לגידול צמחים החל משלב הזרעים ועד לשלב בו הם הפוכים לפרחים, ולמכירתם.

29. מכל אלה אנו למדים כי משתלה היא בעלת מאפיינים ייחודיים, המשלבים פעילות חקלאית ומסחרית גם יחד, מה שמבדיל אותה מחנות המצויה בקניון או ברחובות העיר, או משטח חקלאי מובהק.

30. עוד נביא בעניין זה מתוך צווי הארנונה של הרשויות המקומיות הסמוכות להוד השרון, אשר בחרו לבטא את מאפייניה הייחודיים של "משתלה", ואת השילוב המסחרי והחקלאי המתקיים בנכס מסוג זה:

30.1 ראו למשל מתוך צו הארנונה של המועצה האזורית דרום השרון, בו הוגדרו סיווגי ארנונה נפרדים לשטחים במשתלה המשמשים למכירה ולשטחים המשמשים לאחסנה/תצוגה:

313	משרדים וחנויות באזורים א', ב', וכן צרכנייה, מסעדה, מטבח, מזנון, מקום לתצוגה ואו למכירה, נקודת מכירה במשתלה.	131.16		
325	צרכנייה, מסעדה, מטבח, מזנון, מקום לתצוגה ואו למכירה, נקודת מכירה במשתלה באזורים ג', ד'.	131.16	131.16	
314	מתקני יצור, השטח, מתקן חיבור כהגדרתו בפקודת העיריות [נסח חדש]	76.92	76.92	76.92
315	[מקום לאחסנה ואו לתצוגה במשתלות ובחממות פרחים באזורים א' ב']	76.92		
326	מקום לאחסנה ואו לתצוגה במשתלות ובחממות פרחים באזורים ג' ד'	76.92	76.92	76.92

30.2 וראו מתוך צו הארנונה של רמת-השרון בו הוגבל השטח במשתלה (עד 30 מ"ר) לגביו יקבע תעריף עסקי גבוה יחסית, בעוד שיתרת השטח תחויב בתעריף "חקלאי" מוזל:

510	משתלות לגידול ולמכירה עד 30 מ"ר הראשונים	397.69
יתרת השטח תחויב לפי אדמה חקלאית		
520	דוכנים למכירת תוצרת חקלאית	397.69

30.3 וראו מתוך צו הארנונה של פתח-תקוה, אשר מבחין בין סוגי חממות ומשתלות המשמשות למכירה, ובין סוגי חממות המשמשות לגידול חקלאי בלבד, ללא מכירה:

משתלות, חממות מקורות וסגורות (כולל גידול צמחי מים לאקווריום, דגים, חלזונות וגידול חקלאי אחר).		
חממות ומשתלות המשמשות למכירה יחויבו, לפי התעריף בש"ח החל מהמ"ר הראשון לכל מ"ר או חלק ממנו לשנה, בכל העיר כמפורט להלן:		
סעיף	גודל הנכס	תעריף בש"ח
2.12.2.1	עד 1000 מ"ר	39.71
2.12.2.2	על כל מ"ר נוסף ועד 2000 מ"ר (כולל)	27.38
2.12.2.3	מעל - 2000 מ"ר לכל מ"ר נוסף	8.49

2.1 חממות לגידול חקלאי.

חממות מקורות וסגורות באזור חקלאי המשמשות לגידול חקלאי בלבד ולא משתלה המשמשת למכירת מוצרים. לכל מ"ר או חלק ממנו – 0.71 ש"ח לשנה, בכל העיר.

מבנה משתלה
מבנה המשמש לגידול / לטיפוח חקלאי, וגם למכירה סיוטנאית / קמעונאית במקום.

30.4 וראו מתוך צו הארנונה של הרצליה, הקובע ביחס ל"מבנה במשתלה" תעריף מינימום של "עסקים":

2.18	³ מבנה משתלה, שאינו מבנה חקלאי כהגדרתו בפרק 7 לצו	73.39
9.9	⁷ קרקע המשמשת מבנה משתלה שחל עליה סעיף 2.18 לצו	0.06

31. אם כן, לאחר שקבענו כי הנכס משמש לפעילות מסוג "משתלה", נפנה לקביעת סיווגו של הנכס.

האופן בו יש לסווג את הנכס

32. ליבת המחלוקת נוגעת לסוג הפעילות המתבצעת בנכס, כאשר המשיב טוען לפעילות בעלת אופי עסקי (ובהתאם קבע ביחס לחלקי הנכס השונים סיווג כ"חנויות", "סככה למטרת עסקים", "חצר מגודרת למכירה", וכו'), ואילו העורר טוען לפעילות בעלת אופי חקלאי (ובתוך כך חולק באופן גורף על שומת עירייה וטוען לסיווגים כגון "חממה חקלאית" ו"אדמה חקלאית").

33. כאמור, צו הארנונה העירוני חסר סיווג מדויק לפעילות הנעשית במשתלה. בעניין זה קובעת ההלכה הפסוקה, כי בעת סיווג נכס לצורך חיוב בארנונה, יש לעשות זאת תוך הפעלת שיקול דעת ותוך ניסיון להגשים את תכליות החקיקה, בהתאם למאפיינים הייחודיים של הנכס.

34. ראו לעניין זה את שפסק בבר"מ 3058/16 מנהל הארנונה במועצה מקומית בנימינה - גבעת עדה נ' אפרת שותפות ליצור ושיווק אפרוחי פיטום (פורסם בנבו, 28.3.2017, בפסקה 15):

"[...] 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 מדויקת על אופי הנכסים – מה היא הפעילות המדויקת שנעשית בהם, מה אופי הציוד שמותקן בהם, וכיוצא באלה נתונים עובדתיים שבחינתם תאפשר לבחון את האפשרות האם סיווג זה או אחר מבין הסיווגים הכלולים בצו הארנונה של המועצה יכול להתאים, ולו בקירוב."

35. וכן ראו את שפסק בבר"מ 4021/09 מנהל הארנונה של עיריית תל אביב נ' חברת מישל מרסייה בע"מ (פורסם בנבו, 20.12.2010), שם בפסקה ל"א:

"הטעם השני הוא כאמור, שגם בלי תכלית זו, מספרה קרובה במהותה לבית מלאכה, ולמצער בהיעדר קטגוריית "שירותים" תועדף, לדידי, והדבר נתמך בשכל הישר, הגדרה פוזיטיבית - על פני קטגוריה שירותית, שבצידה תעריך גורף שאינו מתחשב בטיבם ובמהותם הייחודית של נכסים אשר המכנה המשותף היחיד שלהם הוא היעדר קטגוריה ספציפית."

כך לדוגמה בפסק הדין בעניין אור (תל-אביב): "כאשר יש אפשרות לסווג נכס על פי הגדרת סיווג ספציפית (כגון 'מלאכה ותעשייה') יש להעדיפה על פני סיווג שיורי" [...]. האמור מתיישב עם דברי המחברים ה' רוסטוביץ, פ' גלעד, מ' וקנין ונ' לב, לפיהם תפקיד הסעיף השיורי הוא "למנוע מצב שבו לא ניתן יהיה להטיל ארנונה בגין שימוש מסוים שלא פורט בתקנות ההסדרים או בצו הטלת הארנונה" (ספרם ארנונה עירונית (מהדורה 5, תשס"א) כרך א', 474; להלן ארנונה עירונית)). השימוש בסעיף השיורי נועד למנוע התחמקות מתשלום, כאשר ישנו נכס שאינו מתאים לאף לא אחת מהקטגוריות הספציפיות, אך הוא אינו נועד "למשוך" לתוכו נכסים אשר יכולים לחסות תחת קטגוריות ספציפיות, המתאימות (גם אם לשיטת העירייה, מתאימות בקירוב) למאפייניהן הייחודיים. ובלשון פשוטה; הסיווג השיורי של כל "בניין שאינו מגורים" – אינו לעניין כל עיקר בנידון דידן, מקום שהסיווג השיורי עמום ורחב אל מול סיווג זמין בעל קרבה ספציפית. "מרכז הכובד" מטה בעיני אל הסיווג הספציפי."

36. בהעדר סיווג ספציפי בצו הארנונה לפעילות מסוג "משתלה", להלן נביא דעתנו ביחס לאופן הנכון בו יש לסווג את חלקי הנכס השונים, מבין הסיווגים הכלולים בצו הארנונה, בהתחשב במאפייני הייחודים של הנכס.

נסביר כי התבססנו בעניין זה על נתוני השטחים שמתוך תשריט המדידה של העירייה, משום שלא הוכח בפנינו כי התשריט שהציג העורר הוא בגדר מדידה מוסמכת לצרכי ארנונה.

37. הסעיף 8 (א) לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 (להלן: "חוק ההסדרים") מסמך רשות מקומית להטיל ארנונה כללית על הנכסים שבתחומה שאינם אדמת בנין.

38. סעיף 7 לחוק ההסדרים מגדיר בין השאר את המונח "אדמה חקלאית", כמשמעותה בסעיף 269 לפקודת העיריות, הקובע כך:

"אדמה חקלאית" – כל קרקע שבתחום העיריה 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;

39. הגדרה זו שמה אפוא את הדגש על שאלת השימוש בפועל ("המשמשת"). ראו לעניין זה מתוך ה"פ (ת"א) 1325/00 חברת החשמל לישראל בע"מ (חח"י) נ' עיריית יבנה (נבו, 14.4.2008):

"המונח 'אדמה חקלאית' מוגדר בסעיף 269 לפקודה, והיא כוללת 'כל קרקע... המשמשת מטע או משתלה או משק בעלי חיים או לגידול תוצרת חקלאית או לגידול יער או פרחים' (ראה סעיף 44 לעיל). לפיכך, המבחן להיותה של קרקע 'אדמה חקלאית' הוא מבחן פונקציונאלי, אשר נקבע על פי השימוש בקרקע בפועל (ה' רוסטוביץ, ארנונה עירונית, התשס"א-2001, עמ' 340, וע"ש 127/95 הנ"ל בעניין תש"ן נ' מועצה מקומית קרית טבעון [פורסם בנבו]).

הואיל והדגש לעניין ארנונה מושם בשימוש בפועל, אין חשיבות לכך שהאדמה הוכרזה כ"קרקע חקלאית" לפי חוק התכנון והבניה, אם השימוש שנעשה בה בפועל איננו לצרכים החקלאיים המפורטים בהגדרה של "אדמה חקלאית" בסעיף 269.

משזהו הדין, נפרט מהו האופן בו יש לסווג את חלקי הנכס השונים בענייננו, תוך הפרדה בין שטח בנוי וקרקע.

40. נזכיר שוב כי בהשוואה בין מצבו של הנכס כפי שתועד בדו"ח השמאי, ובין מה שראינו בסיור (ותועד גם כן בתמונות שהובאו לעיל), ניכר כי פעילות הנכס כמשתלה ידעה ימים טובים יותר. כך מצאנו כי הנכס מלא גרוטאות ועשבים שוטים המקשים על ההליכה ברחבי הנכס, חלק מבתי הרשת הוסרו או בעלי רשתות קרועות, הגידולים מוזנחים ומתוחזקים במידה ההכרחית, הסחורה צומצמה למינימום (ונמכרת ב"חיסול" עד גמר המלאי), המקום אינו "מזמין" לקוחות ואכן נראה כי המקום נמצא בהליכי סגירה, ומתוחזק במידה ההכרחית בלבד. בהתאם, החלטתנו שלהלן נסמכת הן על ממצאי הסיור, והן על התיעוד שהובא בדו"ח השמאי (ככל שמדובר בחלק בנכס שחל במצבו שינוי משמעותי, ויש קושי לזהות את הפעילות שנעשתה בו בתקופה מושא הערר).

שטח בנוי

41. סעיף 269 לפקודת העיריות מגדיר "אדמה חקלאית" כ"כל קרקע שבתחום העיריה שאינה בנין", ומכאן שלא ניתן לראות בשטחים הבנויים בנכס כ"אדמה חקלאית" (על אף טענת העורר כי יש לעשות כן). להלן נביא את הסיווגים הראויים לטעמנו לחלקים הבנויים בנכס:

41.1 פוליון בגודל 50.10 מ"ר אשר סווג כ"בתי מלאכה" – בסיור מצאנו כי מבנה זה משמש למגורים (ככל הנראה למגורי העורר) ובו מטבח, חדר רחצה, פינת אוכל, סלון וחדר שינה. מדובר במבנה ללא חיבור קבוע לתשתית החשמל והמים (אלא הוא מחובר לגנרטור ולתשתית ההשקיה של הצמחים שבמקום), עשוי בניה קלה – אלתור של שתי מכולות שחוברו יחדיו. לא מצאנו בו פעילות מסוג "מלאכה" או "אחסנה", ומכאן אנו קובעים כי יש לסווג פוליון זה כ"בניינים המשמשים למגורים" (קוד סיווג 160).

41.2 פוליונים בגודל 14.09 מ"ר + 7.98 מ"ר + 2.38 מ"ר אשר סווגו כ"בתי מלאכה" – בסיור מצאנו כי הפוליונים הללו משמשים כמחסנים מאולתרים, ובהם שקים המיועדים לשילוח עצים. אנו ערים לטענת העורר לפיה חלק מהפוליונים "הרוסים", אולם דבריו אינם עומדים בכפיפה אחת עם השימוש שנעשה בהם לאחסנת שקים (נזכיר כי דרישת סעיף 330 לפקודת העיריות היא שהנזק בבניין לא יאפשר לעשות בו כל שימוש שהוא). כך או כך, לא מצאנו כי העורר פעל מול העירייה באופן מסודר ומתועד לקבל את הפטור לו הוא טוען. מכאן אנו קובעים כי סיווגם של פוליונים אלו יישאר כ"מלאכה-בניינים המשמשים לבתי מלאכה, מחסנים סגורים (למעט סככות) (קוד סיווג 920).

41.3 פוליוגונים בגודל 211.61 מ"ר + 10.39 מ"ר אשר סווגו כ"חנות" – בסיוור מצאנו כי שני הפוליוגונים מהווים יחד מבנה עשוי קשתות ברזל, שעליהם מתוחה רשת צל שחורה ויריעת ניילון, ורצפתו בטון יצוק. רוב צדדיו של המבנה "סגורים" ברשת צל גם כן, למעט צד אחד של המבנה אשר פתוח לחלוטין, וכן חלק קטן בקצה המבנה אשר סגור בפח איסכורית. המבנה עצמו נראה כמה ששימש בעבר כליבת המשתלה, ובהתאם מצאנו בו מדפים ושולחנות על גביהם גידולים שונים (אשר אינם בשיא תפארתם, אולם עדיין מצויים שם). עוד מצאנו אדניות, כדי חרס וחומרי דשן, שנראה כי ממתנינים לרוכש פוטנציאל. בקצהו של המבנה ממוקם "משרדו" של העורר – כלומר שולחן מגירות ועליו מעט ציוד משרדי, כיסאות, מזגן ומאווררים. ניכר היה שאין עושים שימוש בעת האחרונה בריהוט ובציוד המשרדי הזה. אנו מניחים שזהו האזור ממנו נוהלה בעבר עיקר הפעילות העסקית, ולקוחות היו מגיעים לשטח זה על מנת להשלים את תהליך הרכישה. לא מצאנו בסיוור קופה רושמת או אמצעי סליקה כלשהו, ייתכן שהתשלום נעשה באמצעות אפליקציית תשלומים.

לטעמנו, יש לראות בחלקים אלו של הנכס כבעלי מהות עסקית-מסחרית, הגוברת על זו החקלאית. כך למשל ניכר כי שטח "המשרד" הוקף בפח על מנת לאפשר לקיים בו פעילות שאינה חקלאית (שכן כאמור לצורך הגידולים די ברשת צל). בהתאם, נקבע באזור זה מזגן (שכנראה קבל חשמל מהגנרטור) על מנת להקל על השהייה בו. חיזוק נוסף למסקנתנו היא העובדה כי תקרתם של שני הפוליוגונים הללו אינה חדירה לגשם, אלא אטומה ביריעת ניילון (ראו דבריהם של העורר ובא-כוחו בדיון מיום 5.9.2023, עמ' 11-13 לפרוטוקול). מנגד, יש לנו קושי לקבוע כי מלוא שטחם של הפוליוגונים עולים לכדי "חנות" שכן הם אינם מצויים במבנה של קבע, על כל היתרונות שיש בכך.

על מנת להביא לידי ביטוי הן את אופי הפעילות ה"מכירתית" שנעשתה, וככל הנראה עודנה נעשית בשטחים בנויים אלה, והן את פעילות המשתלה (שלימים הוזנחה), אנו קובעים כי הפוליוגון ששטחו 10.39 מ"ר יסווג כ"בניינים המשמשים לחנויות, בתי עסק, מסעדות, בתי קפה וכל מבנה שאינו משמש למגורים ולא פורט בסעיף אחר בצו זה" (קוד סיווג 320), והפוליוגון ששטחו 211.61 מ"ר יסווג כ"חממות חקלאיות" (קוד סיווג 680).

41.4 פוליוגונים בגודל 111 מ"ר + 55.93 מ"ר + 233.56 מ"ר אשר סווגו כ"סככה" ופוליוגון בגודל 130.88 מ"ר אשר סווג כ"חצרות מגודרות למכירה ואחזקת חומרים שונים" – להבנתנו חל שינוי משמעותי במצבם של הפוליוגונים הללו כפי שהיה בעת קביעת השומה, ולכן נסתמך על המובא בראיות הצדדים ובראשם התיעוד שהובא בדו"ח השמאי. פוליוגונים אלו מהווים למעשה שטח אדמה אשר מעליו נפרשה רשת צל (שלעיתים מכסה גם את אחת הדפנות). לטעמנו קירוי כזה, מסוג רשת צל, הוא קירוי ארעי ואינו "סוכך" – הוא אינו מגן מפני השמש (אלא להפך, מטרתו לאפשר חשיפה מדודה לקרני השמש) ואינו מונע כניסת גשם. לפיכך דעתנו היא כי יש לסווג שטח זה כ"אדמה חקלאית" (קוד סיווג 632).

שטח קרקע

41.5 פוליוגון בגודל 153.83 מ"ר אשר סווג כ"חניה פתוחה לא בתשלום" – לא מצאנו במהלך הסיוור שימוש כזה בנכס, ולא מצאנו לכך תיעוד כלשהו בראיות שהובאו בפנינו (ובהגיענו לסיוור אנו עצמנו החנינו את רכבינו בשביל העפר המוביל אל הנכס ולא בשטח חניה מסודר כלשהו). גם גב' סוקולוב העידה כי יש לשנות סיווג זה (ראו עמ' 18 לפרוטוקול הדיון מיום 5.9.2023).

נזכיר כי הצדדים אינם חולקים על כך שהנכס משמש כמשתלה, ובהתאם אנו קובעים כי באין שימוש כ"חניה", יש לסווג שטח זה כ"אדמה חקלאית" (קוד סיווג 632) (שהיא כזכור "כל קרקע שבתחום העיריה שאינה בנין, המשמשת מטע או משתלה...").

41.6 פוליוגונים בשטח כולל של 1,728.25 מ"ר אשר סווגו כ"קרקע תפוסה" – בסיוור מצאנו כי שטח הקרקע משמש את העורר לפעילות העתקת העצים, כאשר חלקם נשתלים בקרקע עצמה, וחלקם מונחים על האדמה בתוך דליים, עד מכירתם והעברתם ללקוח. מכאן אנו קובעים כי יש לסווג את שטחי הקרקע התפוסה כ"אדמה חקלאית" (קוד סיווג 632).

מספר הערות לפני סיום לעניין קביעת סיווג הנכס

42. **הערה ראשונה:** הסיפא של סעיף 269 לפקודת העיריות מתייחס לחריג המאפשר למועצת העיר לקבוע ביחס לשטח קרקע כי היא אינה "אדמה חקלאית", אם היא נמצאת בשטח מגורים או מסחר ושטחה קטן מחמישה דונם. במקרה דנן לא הוצגה בפנינו כל החלטה של מועצת העיר בעניין, או כל ראייה אחרת לעניין סוג המקרקעין שבהם נמצאת המשתלה (מסחר / מגורים) אשר יסתרו את דבר היות הקרקע בענייננו "אדמה חקלאית".

43. **הערה שנייה:** לא נדרשנו בע"ר זה לשאלה האם הנכס הוא "נכס רב תכליתי" שניתן להפריד בין חלקיו השונים (שאיז כל אחד מהם יסווג בהתאם לשימוש והתכלית הנעשים בו), או שמא מדובר בנכס רב תכליתי שהפעילויות בו שלובות זו בזו ותכליתן אחת (שאיז אין מקום להבחין בין חלקיו השונים לצורך קביעת הסיווג). זאת משום שכל אחד מהצדדים התייחס כבר מראשית ההליך לפעילות הנפרדת הנעשית בכל אחד מחלקי הנכס, ומשום כך גילה דעתו כי יש לבצע הפרדה בעת קביעת הסיווג לכל אחד מחלקי הנכס ולא לסווג את הנכס בכללותו בסיווג אחד.

44. **הערה שלישית:** הודעת השומה הביאה לייקור דרמטי בארנונה השנתית הנגבית מהעורר בגין פעילותו בנכס - מ-500 ₪ לשנה, ליותר מ-150 אל"ש לשנה (כטענת העורר). לשם השוואה, מהסכם השכירות שהציג העורר עולה כי הוא עצמו שוכר את השטח כולו תמורת סכום של כ-5,000 ₪ לשנה. איננו יודעים אם אכן כטענת העורר הודעת השומה היא הסיבה להחלטתו "לחסל" את הפעילות בנכס. אולם, הדעת נותנת כי עלייה כה משמעותית בחיובי הארנונה, של עסק מכל סוג שהוא, יש בה כדי לפגוע קשות בפעילות השוטפת של העסק, ולקרוב לוודאי להביא להפסקת פעילותו.

השוו לעניין זה את שנאמר בע"מ (חי') 73910-10-21 **תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ נ' עיריית חיפה** (נבו, 29.8.2022):

"ראינו כי חיובי הארנונה עולים לאין שיעור על דמי השכירות שניתן לגבות עבור העיבוד העונתי במקרקעין. ברי כי אם העותרת הייתה יודעת כי עליה לשאת בתשלום ארנונה בשיעור כה גדול, לא הייתה משכירה את המקרקעין. יש להניח כי גם השוכרת הייתה נמנעת משכירת המקרקעין בשל העלות הגבוהה. מדובר בעיבוד עונתי רק בחלק מהמשנה, בהשקעה מיזערית של החקלאי שכן מדובר בעיבוד ללא השקיעה. הוספת עלויות כה גדולות בגין תשלומי חובה לעירייה, הייתה משנה את כל מערך החישובים של הצדדים ומשפיעה על החלטתם בדבר השכרת המקרקעין ועיבודם."

45. **הערה רביעית:** 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 בע"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."

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" בצינה 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).

במקרה זה, השימוש שעשה (ועושה) העורר בנכס סווג במשך תקופה לא מבוטלת (להבנתנו לפחות כ-12 שנים) כ"אדמה חקלאית", כאשר נראה שדבר פעילותה של המשתלה במקום לא הוסתר מהעירייה. לא מצאנו הסבר מניח את הדעת לשינוי כה קיצוני בהתייחסות המשיב לנכס בטרם ביצע הביקורת והמדידה, ולאחריהם, שהביאו לתוצאה בה אף לא מטר רבוע אחד משטח הנכס נותר מסווג כ"אדמה חקלאית". בזהירות נאמר כי החלטה כזו מעלה תהייה האם יש בכך ניסיון לגבש שומת מס אמת או שמא "להעמיק" את גביית הארנונה מהנכס. על כל פנים, מקום בו המשיב מבקש לבצע שינוי בסיווג נכסיו של נישום, לאחר מספר רב של שנים ובאופן כה דרסטי, אנו סבורים כי על המשיב להצדיק, ולו באופן מינימאלי, את השינוי האמור, וינמק מדוע החיוב הקודם שהיה טרם השינוי, דווקא הוא הסיווג השגוי.

טענות שאינן בסמכות ועדת הערר

46. חלק מטענותיו של העורר הוקדשו לשאלת ההצדקה והחוקיות של הטלת חיוב רטרואקטיבי על הנכס (מה שמחייב הכרעה בשאלות משפטיות נוספות, כגון: מידת הידיעה של העירייה על פעילות העורר בנכס משך השנים, הסתמכות העורר על החיוב כפי שהיה במשך השנים, תום לבו של העורר וכיו"ב). אלא שעניין זה יש לברר בדרך של הגשת עתירה מנהלית אל בית המשפט המחוזי בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים, ולא במסגרת ערר ארנונה המוגש אל ועדת הערר לענייני ארנונה.

47. כידוע, סמכותה של ועדת הערר לענייני ארנונה מוגבלת לנושאים המפורטים בסעיף 3 לחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), תשל"ו-1976. מדובר ברשימה סגורה, שעוסקת בעניינים שהם במהותם טכניים-עובדתיים. עניינים אחרים, שעיקרם שאלות בעלות היבט משפטי מובהק (כגון אלו שפורטו לעיל) אינם מצויים בסמכות ועדת הערר.

48. ראו לעניין זה תוך החלטת בית המשפט העליון שניתנה בע"מ 1280/10 מעונות מכבי נ' עיריית רמת גן (פורסם בנבו, 18.3.2012):

"עיון בכתבי הטענות שהגישו המערערות מורה כי הן הפרידו בין טענותיהן לעניין זהות המחזיק, סיווג הנכס ושטחו אשר הוגשו לוועדת הערר, ובין טענות משפטיות כלליות ובראשן הפגם שמצאו בחיוב הרטרואקטיבי, אשר הוגשו לבית המשפט. פיצול זה, שנעשה במצוות המחוקק, זכה אמנם בעבר לביקורתו של בית משפט זה (פרשת מקורות, בפס' 8) אך עודנו עומד בתוקפו".

49. וכן ראו עמ"נ (ת"א) 25237-06-15 קיבוץ גליל ים אגודה שיתופית נ' מנהל הארנונה של עיריית הרצליה (פורסם בנבו, 15.5.2016) והאסמכתאות המובאות שם:

"לא מצאתי להתערב בקביעות הוועדה ולפיהן הינה נעדרת סמכות לדון ברטרואקטיביות החיובים וכי נושא זה מצוי לפתחו של ביהמ"ש המנהלי". [...]

"לענייננו, ובכל הקשור עם שאלת סמכותם העניינית של מנהל הארנונה וועדת הערר, באשר להשתת ארנונה רטרואקטיבית, נושא זה עפ"י פסיקת ביהמ"ש העליון אינו מצוי בתחום סמכותם העניינית של מנהל הארנונה וועדת הערר, אלא בסמכות בתי המשפט לעניינים מנהליים במסגרת עתירה מנהלית, ערעורים מנהליים והליכים אזרחיים (ע"מ 8470/13 קרן קיימת לישראל נ' עיריית נצרת [פורסם בנבו] 11.11.14); ע"מ 8203/13 מרום פאר נדל"ן בע"מ נ' עיריית תל אביב [פורסם בנבו] 23.3.15); ע"מ 6704/13 ועד מקומי תנובות נ' תוסף קומפאונדס בע"מ [פורסם בנבו] 8.7.15) ועוד ועוד. במצב דברים זה, אין לי אלא לקבל עמדת הוועדה בנושא הרטרואקטיביות".

50. האמור לעיל נכון גם ביחס לטענות הצדדים לעניין הליך פשיטת הרגל בו היה מצוי העורר, ואפשרותה של העירייה לפעול נגדו בעת שנכסיו היו בידי הנאמן, ובתקופה שלאחר קבלת צו הפטר. שאלות משפטיות אלה אינן בסמכותנו, ואין הוועדה הזו מהווה אכסניה מתאימה לבררן.

51. לאור האמור אנו דוחים על הסף את טענות העורר ככל שהן נוגעות להצדקת החיוב הרטרואקטיבי וחוקיותו, ולעניין המניעות (לכאורה) העומדת לעירייה עקב הימצאותו של העורר בהליכי פשיטת רגל בחלק מהתקופה לה נוגעת הודעת השומה, מהטעם שהן אינן מצויות בסמכותנו העניינית.

סיכום

52. הן המשיב והן העורר הציגו במנינו את האופן בו יש לסווג לשיטתם את חלקי הנכס השונים. לאחר התרשמות ממצב הנכס כפי שהיה בשנה מושא הערר, וקביעת ממצאים ביחס אליו, אנו קובעים כי ביחס לשנת 2022 יסווג חלקי הנכס השונים באופן הבא (כאמור, מידות השטחים נסמכים על תשריט העירייה עליו נקבעה השומה):

- 52.1 פוליון בשטח 50.10 מ"ר – בסיווג "בניינים המשמשים למגורים" (קוד סיווג 160);
- 52.2 פוליונים ששטחם 14.09 מ"ר + 7.98 מ"ר + 2.38 מ"ר – בסיווג "מלאכה-בניינים המשמשים לבתי מלאכה, מחסנים סגורים (למעט סככות)" (קוד סיווג 920);
- 52.3 פוליון בשטח 211.61 מ"ר – בסיווג "חממות חקלאיות" (קוד סיווג 680);
- 52.4 פוליון בשטח 10.39 מ"ר – בסיווג "בניינים המשמשים לחנויות, בתי עסק, מסעדות, בתי קפה וכל מבנה שאינו משמש למגורים ולא פורט בסעיף אחר בצו זה" (קוד סיווג 320);
- 52.5 פוליונים ששטחם 111 מ"ר + 55.93 מ"ר + 233.56 מ"ר + 130.88 מ"ר + 153.83 מ"ר + 1,728.25 מ"ר – בסיווג "אדמה חקלאית" (קוד סיווג 632).

בנסיבות העניין, שבהן קבלנו חלק מטענות העורר ודחינו טענות אחרות שלו, יישא כל צד בהוצאותיו. בהתאם לסעיף 2(5) 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 45 יום מיום מסירת ההחלטה. מזכירת ועדת הערר תמציא העתק מהחלטה זו לצדדים באימייל או בפקסימיליה ובדואר רשום.

ניתן היום, 23 בינואר 2024, בהיעדר הצדדים.

עו"ד רמי טרבלסי (חבר ועדה)

עו"ד שמואל יצחק (חבר ועדה)

עו"ד עפר בר-און (יו"ר)