

בר"ם 5045/02

כפני: כבוד המשנה לנשיא ת' אור
כבוד השופטת ד' ביניש
כבוד השופטת א' חיות

המערער: מלק סלומון

נגד

המשיב: מנהל הארנונה שליד עיריית חדרה

תאריך הישיבה: ו' באייר התשס"ג (08.05.03)

בשם המערער: עו"ד בן שחר אהרון

בשם המשיב: עו"ד מלך אליהו

פסק-דין

השופטת א' חיות:

1. זוהי בקשת רשות ערעור על פסק-דין של בית המשפט המחוזי בחיפה, בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים (כבוד השופט י' דר), בעמ"נ 426/01, מיום 28.4.2002, בו נדחה ערעורו של המבקש על החלטת ועדת הערר שליד עיריית חדרה (להלן: העירייה), בדבר חיובו בארנונה כללית.

לאחר שבחנו את טענות הצדדים, בכתב ובעל-פה, החלטנו לקבל את בקשת רשות הערעור ולדון בה כבערעור.

העובדות, ההליכים וטענות הצדדים

2. המערער הינו הבעלים של קרקע בעיר חדרה, הידועה כגוש 10024 חלקות 3, 15 ו-16 (להלן: הקרקע או המקרקעין). על הקרקע מצויים מספר נכסים, ובכלל זה שני מבנים, אשר עליהם נסוב ערעור זה (להלן: המבנים). אין מחלוקת, כי ייעודה החוקי של

הקרקע הוא לחקלאות, וכי בשנות המס נשוא ענייננו – 1998-1999 – לא נעשה במבנים כל שימוש, והם עמדו – ועודם עומדים – בשימונם. עוד מוסכם על הצדדים, כי בשנים עברו, כפי הנראה עד שנת 1996, הושכרו המבנים ושימשו לצורכי מלאכה ותעשייה.

המשיב, מנהל הארנונה שליד עיריית חדרה, חייב את המערער, בשנות המס נשוא הערעור, בארנונה בגין המבנים, על-פי סיווג של מלאכה ותעשייה זעירה. סיווג זה נקבע על-ידי המשיב בסוברו, כי יש ללמוד על פוטנציאל השימוש בנכס מן השימוש האחרון שנעשה בו, קרי – שימוש למלאכה ולתעשייה. המערער, לעומת זאת, גורס כי בנסיבות המקרה, יש לסווג את הנכס על-פי ייעודו התכנוני-חוקי, קרי – אדמה חקלאית.

3. השגותיו של המערער על סיווג המבנים באופן האמור נדחו על-ידי המשיב, והוא הגיש ערר לוועדת הערר, אשר דנה בענייניו ואימצה את עמדת המשיב. על החלטת ועדת הערר הגיש המערער ערעור לבית המשפט לעניינים מנהליים בחיפה.

בית משפט קמא דחה את הערעור, בציינו כי בענייניו של המערער ניתן פסק-דין קודם בבית המשפט המחוזי (ע"ש 5278/99), המתייחס לחיובי ארנונה בשנת 1997, שם נטענה על-ידי המערער טענה דומה, אשר נדחתה על-ידי כבוד השופט ביינן. ראוי להביא מקצת מדבריו של השופט ביינן, באותו פסק-דין קודם:

“... כעקרון צודק ב"כ המערער, כי בהעדר כל נתונים אחרים, הרי מחזיק בנכס שאינו עושה בו שימוש בפועל, יש לחייבו בתעריף המתאים לייעודו התכנוני של הנכס.
...

אם לא נעשה שימוש בהווה ואין נתונים אחרים, הרי יש להביא בחשבון את פוטנציאל השימוש בנכס וככלל, יש לצאת מההנחה שהשימוש שניתן היה לעשות הוא שימוש חוקי ולא שימוש חורג בלתי חוקי ואין לעניין זה כל נפקא מינא אם מדיניות העיריה היא להתעלם מהיעוד התכנוני לגבי נכסים דומים ולאפשר בפועל את השימוש למטרות מסחריות.
...

שינוי המצב תכלית שינוי כאשר המחזיק בנכס עשה בעבר שימוש בנכס למטרות מסחריות ולא חקלאיות ועם הפינוי לא חזר ועשה בו שימוש למטרות חקלאיות. במקרה מעין זה, הראה המחזיק שאין הוא מקפיד על שמירת חוקי התכנון, ואין הוא נרתע לעשות שימוש

למטרות מסחריות והעובדה שבשנה מסוימת לא עשה כל שימוש בפועל, נובעת כנראה מקשיים במציאת אדם שישכור ממנו את הנכס למטרה זו. כמובן שאם הוכח שחוסר השימוש בפועל למטרה מסחרית בשנת המס שבדיון נובע מהתנהגות העירייה בעבר שהתבטאה בשימות מכשולים על דרך השימוש המסחרי, לא היה מקום לסווג הנכס לפי ההנחה שישמש ליעדו מסחרי... במקרה הנדון, הובאו בפני הועדה נתונים כי בעבר היו הנכסים מושכרים לחברות מסחריות... וכי המערער מנסה למצוא שוכרים לנכסים ע"י פרסום בעתונות... לכן, יש הצדקה לסיווג הנכסים בשימוש מסחרי ולא חקלאי".

בית משפט קמא אימץ דברים אלה, וקבע כי המערער עודו מנסה להשכיר חלק מנכסיו לשימוש שאינו חקלאי, וזאת למד בית המשפט ממסמכים שצורפו על-ידי המערער ומהם עולה כי הוא ניהל משא-ומתן עם חברת א. גרינברג, חומרי גלם (ת"א) בע"מ (להלן: חברת א. גרינברג) להשכרת מחסן הבנוי על המקרקעין. בית המשפט ציין, כי המערער אף פנה לראש העירייה, בכדי לברר את האפשרות להשכיר את הנכסים למטרות שאינן חקלאיות, אולם נענה כי הדבר אינו אפשרי, וכי יכול הוא לפנות בבקשה לקבלת היתר לשימוש חורג. בית משפט קמא עמד על "אי הנוחות" הטמונה ב"תפיסת המערער בכוונה להשכיר מבנים לשימוש שאינו חקלאי, אף שכוונה זו לא הגיעה לכלל מעשה, לא יצאה אל הפועל ואינה נוגעת למבנה בעניינו". אולם, כך קבע, לאור ניסיונותיו של המערער להשכיר את נכסיו לשימוש שאינו חקלאי, אין מנוס מדחיית ערעורו.

נגד פסק-דין זה מופנה הערעור שבפנינו.

4. המערער שב וטוען, כי לא ניתן לחייבו בארנונה בגין המבנים, העומדים עד היום ריקים ושוממים, לפי סיווג שאינו עולה בקנה אחד עם הייעוד התכנוני-חוקי של הקרקע, רק משום שבעבר שימשו המבנים למטרות מסחר ותעשייה. המערער טוען, כי מאחר והטלת ארנונה נעשית אחת לשנה, יש לקבוע את שיעור הארנונה לפי הסיווג המתאים לנכס, בכל שנה ושנה בנפרד. מקום שבו לא נעשה כל שימוש בנכס, כך טוען המערער, יש לחייבו בארנונה על-פי פוטנציאל השימוש החוקי בנכס.

המשיב, מצדו, סומך ידיו על פסק-דינו של בית המשפט לעניינים מנהליים ועל

נימוקיו.

5. הארנונה הכללית משמשת מקור למימון פעילות השלטון המקומי, והיא מוטלת בצו של הרשות המקומית, מכוח סמכות המוענקת לה על פי דין (ראו רע"א 2911/95 יוסי אברהם נ' עיריית רמת גן, פ"ד נג(1) 218). הארנונה מוטלת בגין נכסים המצויים בתחום הרשות המקומית, מתוך שבעליהם של נכסים אלה נהנים מן השירותים אותם מספקת אותה רשות (א' נמדר, דיני מסים – מיסוי מקרקעין (מהדורה שניה, תשנ"ב) 403). בעבר, היתה הסמכות לגבות ארנונה מעוגנת בפקודת העיריות [נוסח חדש] ובשנת 1992 הוסדרה הסוגיה בחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, הקובע, בסעיף 8 שבו, לאמור:

(א) מועצה תטיל בכל שנת כספים ארנונה כללית על הנכסים שבתחומה שאינם אדמת בנין; הארנונה תחושב לפי יחידת שטח בהתאם לסוג הנכס, לשימושו ולמקומו, ותשולם בידי המחזיק בנכס.

(ב) השרים יקבעו בתקנות את סוגי הנכסים וכן כללים בדבר אופן חישוב שטחו של נכס, קביעת שימושו, מקומו וסיווגו לענין הטלת ארנונה כללית.

צו הארנונה הכללית לשנת 1999 (להלן: צו הארנונה), שצורף בהוראת בית משפט קמא, קובע את תעריפי הארנונה לאותה שנה. הצו לשנת 1998, שאף הוא רלבנטי לענייננו, לא צורף על-ידי המשיב ועל כן, נצא מתוך הנחה כי לא חל שינוי בהוראות הצו משנת 1998 לעומת הצו שצורף משנת 1999, ככל שהן נוגעות לענייננו. תעריפי הארנונה נקבעים בצו בהתאם לסיווגו של הנכס והסיווג נקבע "בהתאם לשימוש בו" (סעיף 1.1.12 לצו).

המבקש סבור, כאמור, שיש לקבוע את תעריף הארנונה בענייניו לפי ייעודה התכנוני-חוקי של הקרקע עליה בנויים הנכסים, קרי – ייעוד חקלאי. המונח "מבנה חקלאי" מוגדר בצו הארנונה כ"מבנה של קבע הנמצא על אדמה חקלאית המשמש לצרכי הגידולים החקלאיים באותו נכס בלבד" (סעיף 1.1.19 לצו), ו"אדמה חקלאית" הוגדרה: "כל קרקע שבתחום העיריה שאינה בנין, המשמשת מטע או משתלה או משק בעלי-חיים או לגידול תוצרת חקלאית או לגידול יער או פרחים..." (סעיף 1.1.3 לצו).

סיווגו של נכס לצורכי ארנונה כרוך, אפוא, בקביעת השימוש הנעשה בו (ראו ע"א 7975/98 אחוזת ראשונים נ' עיריית ראשון לציון, תק-על 2003(1) 1478) וברי כי לצורך השאלה אם קרקע מסוימת באה בגדר "אדמה חקלאית", יש חשיבות לקביעה האם נעשה באותה קרקע שימוש למטרה מן מטרות הנקובות בהגדרה (ראו גם ע"א 635/66 ט' פ' יהודה נ' ועדת השומה שלייד עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד כא(1) 330, 333;

נמדר, בספרו הנ"ל, בעמ' 409; ע"ש (חיפה) 5907/98 עץ ועצה תעשיות ומסחר בע"מ נ' עיריית חדרה (לא פורסם)).

6. במקרה שלפנינו, לא שימשו הנכסים נשוא השומה למטרה כלשהי במועד הרלבנטי לקביעת סיווגם, אך בית המשפט המחוזי ביקש ללמוד על פוטנציאל השימוש במקרקעין מן השימוש שנעשה בהם בשנים עברו, שהיה, כאמור, שימוש לצורכי מלאכה ותעשייה. באותן שנים, אכן נגבתה ארנונה בגין המבנים על-פי השימוש שנעשה בהם בפועל אלא שמזה שנים לא מעטות, המבנים אינם משמשים עוד לצרכים אלה – או לצורך אחר כלשהו – והם עומדים בשימונם.

בית משפט קמא קבע, כי המערער מוסיף לפעול במטרה להשכיר את המקרקעין לשימוש שאינו חקלאי, אולם, למסקנה זו לא היה מקום. המשא-ומתן עם חברת א. גרינברג לא התגבש לכלל הסכם. המערער פנה לעירייה וביקש לבחון את האפשרות לעשות שימוש בנכסיו למטרות שאינן חקלאיות, ונענה בשלילה. בפועל, אכן, לא הושכרו הנכסים, וגם בשנים שחלפו מאז לא נשתנה המצב והמבנים עודם ריקים. בית משפט זה כבר עמד על כך, ש"לכאורה אין זה צודק, שעירייה תמנע מבעלים להשתמש בנכסו, מחד גיסא, ומאידך גיסא תחייב אותו בתשלום ארנונה [לפי השימוש שנמנע]" (ראו ע"א 6971/93 עיריית דמת-גן נ' קרשין, פ"ד נ(5) 478). והדברים יפים לענייננו. המערער יכול אולי לנקוט בהליכים שיכשירו את השימוש הלא-חקלאי בקרקע, אולם כל עוד אינו עושה כן – מסיבותיו שלו – וכל עוד אינו עושה בקרקע שימוש בניגוד לייעוד התכנוני שלה – ואכן אין הוא עושה שימוש כזה מזה שנים – שוב אין לחייבו בארנונה לפי השימוש "ההיסטורי" שנעשה בקרקע.

המסקנה המתבקשת היא, כי אין להמשיך ולחייב את המערער בשיעורי ארנונה, כאילו הוא עדיין עושה שימוש במקרקעין שלא בהתאם לייעודם התכנוני. וראוי להדגיש – אין המדובר במבנים, אשר מעצם מהותם יכולים לשמש אך ורק לצרכים הנוגדים את הייעוד התכנוני-חוקי של המקרקעין, אלא במבנים שבעיקרון, ניתן לעשות בהם שימוש לפי הייעוד התכנוני-חוקי. זאת ועוד, היה ובעתיד יתרחש שינוי כלשהו במצבם של הנכסים או במצב השימוש בהם, אין כל מניעה לכך שבעקבות שינוי כזה ישונה, בהתאם, גם סיווגם לצרכי ארנונה.

8. הטענה הנוספת שהעלה המערער, בדבר זכותו לפטור מארנונה לפי סעיף 330 לפקודת העיריות, נטענה בשפה רפה ועל פניה אין בה ממש.

מן הטעמים שפורטו לעיל, אני מציעה לקבל את הערעור, לבטל את פסק דינו של בית-המשפט המחוזי, ולהורות למשיב לערוך למערער שומת ארנונה לשנים 1999-1998, לפיה יסווגו המבנים כמבנים חקלאיים. המשיב יישא בהוצאות המשפט ובשכר טרחת עורך-הדין של המערער בסך 20,000 ש"ח.

ש ו פ ט ת

המשנה לנשיא ת' אור:

אני מסכים.

המשנה לנשיא

השופטת ד' ביניש:

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

הוחלט כאמור בפסק-דינה של השופטת א' חיות.

ניתנה היום, י"ד תמוז, תשס"ג (14.07.03).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט ת

המשנה לנשיא