

ועדת הערר על קביעת ארנונה כללית שליד המועצה האזורית עמק יזרעאל

בענין:

ע.כ. שבולת דגן (1994) בע"מ

ע"י ב"כ עו"ד אילן מירון ואח'
מרחוב הכנסת 2, עפולה
טל' 04-6407200 פקס' 04-6407300

העוררת

- נ ג ד -

מנהל הארנונה במועצה האזורית עמק יזרעאל

ע"י ב"כ עוה"ד עודד מהצרי ואח'
משדרות מנחם בגין 5, בית דגן
טל' 03-7164945 פקס' 03-7164806

המשיב

החלטה

ההליכים

1. העוררת הגישה עררים בגין חיובי ארנונה לשנים 2019 ו- 2021. תשובת המשיב להשגה שהגישה העוררת לשנת 2020 לא הוגשה במועד ומשכך ההשגה התקבלה.
2. יצוין שערר 2019 התחיל להתברר בפני ועדת הערר אך היות שמותב הוועדה התחלף, העררים נשמעו מלכתחילה בפני המותב החדש.
3. נערכה ישיבה ביום 24.11.2021. בהסכמת הצדדים, אוחד הדיון בשני העררים, והדיון התנהל במותב חסר. לבקשת העוררת, נערך סיור בנכס ביום 14.12.2021, בהשתתפות הצדדים ובאי כוחם ו-ועדת הערר.

טענות העוררת

4. העוררת מפעילה מכון תערובת בשטח קיבוץ מרחביה מזה כ-18 שנים (להלן: "הנכס"). לטענתה, אף שהפעילות בנכס לא השתנתה, במהלך שנת 2019 המשיב שינה את חיובי הארנונה כך שהחיוב גדל פי 15 לערך מהחיוב הקודם – מכ-47 אלש"ח לשנה, לכ-707 אלש"ח לשנה. החיוב המתוקן הוחל למפרע מיום 1.1.2019 ואילו נוסף חיוב בגין הפרשי ריבית והצמדה.
5. השינוי בחיוב נבע משינויי סיווג (בעיקר שינוי בסיווג מ-מבנה חקלאי ל-תעשייה), וכן שינוי בשטח הנכס, מכ-13.5 דונם לכ-19 דונם.
6. לטענת העוררת, סיווג המבנים בסיווג "תעשייה" הוא סיווג שגוי. העוררת סקרה את הפעילות שמתקיימת בנכס; לטענתה מדובר בפעולת ערבוב בלבד ואין פעולת ייצור. כמו כן, טענה העוררת, שמרבית המבנים משמשים לאחסון חומרי גלם ו"פעולת הערבוב" נעשית בשטח קטן. על כן לשיטתה הסיווג הראוי הוא של "מבנה חקלאי". כמו כן העלתה העוררת טענות בנוגע לסיווג "קרקע תפוסה".

7. העוררת טוענת בנוסף את הטענות הבאות :

- 7.1. המשיב לא הגיש תגובה לערר לשנת 2021, ועל כן דין הערר להתקבל ;
- 7.2. חיוב רטרואקטיבי פסול ;
- 7.3. אפליה אסורה ;
- 7.4. התנהלות בחוסר תום לב מצד המשיב ;
- 7.5. חוסר סבירות.

טענות המשיב

8. בעניין הסיווג, המשיב הפנה לפסיקה שקבעה שייצור קומפוסט וגם "פעילות משלימה למוצר", יסווגו כ"תעשייה".
9. באשר לחיוב הקרקע, העלה המשיב את מבחן "הנהנה העיקרי". עוד טען המשיב, שאין מחלוקת שלעוררת יש רשות להשתמש בקרקע, ואין אפשרות להשתמש במבנים ללא השטח סביבם.
10. המשיב טוען, שהודיע מראש לנישומים על הכוונה לערוך סקר נכסים ועל כך שקיימת אפשרות לשינוי החיוב עקב תוצאות הסקר. על כן, לא ניתן לטעון להסתמכות, ואין לראות בתיקון השומה משום חיוב רטרואקטיבי פסול.
11. בנוסף, העלה המשיב טענות לעניין סמכותה העניינית של ועדת הערר.

דיון והכרעה

סמכות ועדת הערר

12. הסמכות העניינית של ועדת הערר מוגדרת בס' 3 לחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), תשל"ו-1976 (להלן: "**החוק**"). לוועדה מוקנית סמכות לדון בשאלות עובדתיות שנוגעות לשטח הנכס, לסיווג הנכס, למחזיק בנכס.
13. לוועדה אין סמכות עניינית לדון בטענות בדבר אפליה, סבירות, חוקיות צו המיסים, חוסר תום לב של הרשות.
14. באשר לסמכות לדון בטענת חיובים רטרואקטיביים, קיימת מחלוקת בפסיקה ובהחלטות ועדות ערר, האם מוקנית לוועדה סמכות לדון בכך¹.
15. מצד אחד, הגישה הדווקנית גורסת שנושא זה איננו בין הנושאים שמנויים בסעיף 3 לחוק, ואין להרחיב את סמכויות ועדת הערר. מצד שני, לפי הגישה המרחיבה, כאשר החלטה בעניין חיוב רטרואקטיבי שלובה בשאלה עובדתית שבסמכות ועדת הערר, ונדרשת לצורך קבלת הכרעה בערר, ניתן לטעון לסמכות שבגררה². גם לעמדת הצדדים להליך יש משמעות: ביהמ"ש בעניין **מקורות נ' המוא"ז מנשה**³ קבע, "משקיים ספק אם אכן יש לוועדת הערר סמכויות לדון בחלק מן המחלוקות, אין מניעה לדעת, ועל אף שמדובר בסמכות עניינית, כי על בסיס הסכמה, תידון המחלוקת בפנייה."

¹ עמנ 16-09-31629 יצחק גליק בע"מ נ' עיריית ירושלים (2019), סעיף 35. ביהמ"ש שם, לא הכריע בשאלת סמכותה של ועדת הערר לדון בטענות בעניין חיוב רטרואקטיבי. כל פסקי הדין המובאים בהחלטה זו, מפורסמים באתר "נבו".

² עמנ 11-12-47425 ישיבת חיים והשלום נ' מנהל הארנונה בעיריית ים (2012)

³ עתמ 03/1284 מקורות חב' המים בע"מ נ' מנהל הארנונה במועצה אזורית מנשה (2003)

16. בעניין שבפנינו אין הסכמה אלא להיפך, יש מחלוקת בדבר סמכותה העניינית של הוועדה. העוררת העלתה את טענת החיוב הרטרואקטיבי, ואילו המשיב – התנגד וטען שהנושא לא מצוי בסמכותה של הוועדה.
17. נוכח הדעות השונות בפסיקה ולמען הזהירות, נדון להלן בשאלת חיוב רטרואקטיבי לאחר ביצוע סקר נכסים.

טענת חיוב רטרואקטיבי לאחר הודעה על סקר נכסים

18. בעניין מאיר נ' מוע"מ בית דגן⁴, קבע ביהמ"ש שתיקון שומה לאחר סקר נכסים יחול מיום הוצאת השומה המעודכנת. בעניין גבעת שמואל נקבע שככלל, חיוב רטרואקטיבי הוא בחזקת פסול, אלא אם התקיימו "טעמים כבדי משקל" שיצדיקו את סתירת החזקה; ובעניין מעונות מכבי⁵ נקבע, כי על הרשות המקומית מוטל הנטל להוכיח את קיומם של אותם "טעמים כבדי משקל" שיצדיקו את סתירתה של אותה חזקה. בעניין כהן נ' עכו⁶ אישר ביהמ"ש הודעת חדילה של העיריה ולפיה, העיריה תפסיק להטיל ארנונה לנכסים בתחולה למפרע ממועד הגשת הודעת שומה במסגרת סקר הנכסים, אלא בהתאם למבחנים שנקבעו בדין ובפסיקה, כדוגמת הפעלת שיקול דעת, העדר הסתמכות מצד הנישום, וכיוצא באלה "מקרים מותרים".

19. זאת ועוד. בעניין מעונות מכבי, נפסק שמכיוון שלא חל שינוי משמעותי בפעילות בנכס, אין להרשות חיוב למפרע בגין שינוי סיווג. לעניין חיוב למפרע בגין שינוי שטח, קבע ביהמ"ש שם –

"אין בפנינו, ואף לא הייתה בפני בית המשפט המחוזי, כל ראיה לכך שההסבר לפערי המדידה הוא דווקא עבודות בניה שלא דווחו. הסבר אלטרנטיבי לפערי המדידה כגון שגיאה באחת המדידות, או שיקול דעת שונה בסיווג שטחים מסוימים כשטחים בנויים או כשטחים פתוחים לא היה מצדיק חיוב רטרואקטיבי. משלא הוכח כי נעשתה תוספת בניה בפרק הזמן שבין שתי המדידות, ולמעשה לא הוצג כל הסבר לפער שבין המדידות, אין סיבה להניח כי המערערות התנהלו בחוסר תום לב ונמנעו מלדווח לעירייה על שינויים שחלו בשטחים".

20. לתמיכה בטענה על פסלות החיוב הרטרואקטיבי, העוררת העלתה טענת הסתמכות. כמו כן טענה, ששינוי הסיווג משמעו שינוי מדיניות. המשיב מצידו טוען, שנשלחה הודעה לכלל הנישומים בשטח שיפוטה של הרשות המקומית בדבר כוונה לערוך סקר נכסים, והאפשרות ששומת הארנונה תשתנה בעקבות ממצאי הסקר. המשיב תמך טענתו בפסיקת ביהמ"ש המחוזי בעניין פ"ת (עמ"נ 16630-11-09).

21. לתשובת מנהל הארנונה להשגה לשנת 2019, מיום 30.1.2020, צורפה כנספח גלופת "חשבון לתשלום הארנונה לשנת 2019". בתחתית העמוד, באותיות קטנות, מופיעה הודעה בזו הלשון:

"בכוונת המועצה לערוך סקר נכסים הכולל מדידת כלל הנכסים המוחזקים על ידכם בתחום השיפוט של המועצה, לצורך עדכון שומת הארנונה. ככל שממצאי הבדיקה יעלו כי נפלה טעות בשומת הארנונה שנשלחה אליכם, הרי ששומת הארנונה תתוקן מתחילת שנת המס".

22. בתוך כך, איננו מקבלים את טענת העוררת שלא מדובר בתיקון שומה עקב סקר נכסים אלא מדובר בשינוי מדיניות. "סקר נכסים" הוא גם סקר שימושים ולא רק מדידת שטח. ככל שנמצא שהיה שינוי בשימוש – יתוקן הסיווג בהתאם לשימוש בפועל. בהודעת שומת הארנונה המתוקנת נרשם שממצאי הסקר ("הבדיקה") העלו, בין היתר, שהשטחים גדלו. "בין היתר" משמע – חל שינוי לא רק בשטח אלא גם בו.

⁴ עתמ 2532/06 מאיר דני נ' מועצה מקומית בית דגן (2007)

⁵ עע"מ 4551/08 עיריית גבעת שמואל נ' חברת חשמל (2011); עע"מ 1280/10 מעונות מכבי נ' עיריית ר"ג (2012)

⁶ ת"צ 4112-09-16 אלירן כהן נ' עיריית עכו (2017)

23. בעניין שבפנינו, השינוי שחל בשומת הארנונה נוגע בעיקר לסיווג השטחים, ולתוספת שטח שסווג כ"קרקע תפוסה". נוכח התפתחות הפסיקה בעניין (כפי שהוצגה בקצרה לעיל) והתייחסות ביהמ"ש לשינוי בסיווג, והואיל ולא נטען ע"י המשיב שנוספה בנייה בשטח או בוצעו שינויים משמעותיים בפעילות בנכס, הוועדה סבורה שעל החיוב לחול ממועד הוצאת הודעת השומה המתוקנת.

חיוב בריבית פיגורים

24. בשומה המתוקנת, העוררת חובה בגין הפרשי ריבית והצמדה על החיוב הרטרואקטיבי. העוררת טוענת שיש לבטל חיוב זה, ואילו לשיטת המשיב, החיוב נעשה כדין.

25. בעניין קק"ל נ' נצרת⁷ נקבע, כי גם אילו היה ביהמ"ש מתיר לחייב בתשלום רטרואקטיבי, היה מקום לפטור את העותרת (כהגדרתה שם) מתשלום הפרשי ריבית והצמדה, שכן "עד לאותה עת בה נשלחה הודעת השומה, החוב לא היה בפיגור". בעניין סולריס⁸ נקבע, שהואיל והוחלט כי החיובים הרטרואקטיביים נעשו שלא כדין, ממילא גם דינה של ריבית הפיגורים - שהוטלה בגין אותם חיובים - להתבטל.

26. על כן, גם בנושא זה, אנו סבורים שאין לחייב את העוררת בגין הפרשי ריבית והצמדה, אלא ממועד הוצאת השומה המעודכנת.

האם ועדת הערר רשאית לדון בערר, גם אם לא ניתנה תשובה לערר:

27. העוררת טענה, שיש לקבל את הערר לשנת 2021 כלשונו משום שהמשיב לא הגיש תגובה לערר. את טענתה תמכה העוררת בפסיקה משנת 1994 של בימ"ש מחוזי, וציינה כי קיימת פסיקה סותרת.

28. בתקנות הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית)(סדרי דין בוועדת ערר), תשל"ז-1977 (להלן: "התקנות") נקבע:-

6. המשיב יגיש לוועדה לא יאוחר משלושים יום מהיום שנמסר לו עותק כתב הערר, תשובה מנומקת בארבעה עתקים, ויצרף לעותק הראשון עותק של ההחלטה נושא הערר.

17. בשמיעת הערר לא תיזקק הוועדה לכל נימוק שלא יצוין בכתב הערר או בתשובה, אלא אם היא משוכנעת שהנימוק נשמט שלא באשמת בעל הדין המבקש להיעזר בו, או ששמיעת הנימוק דרושה למען הצדק.

29. בניגוד לסנקציה שקבועה בחוק ביחס לאיחור בהגשת תשובה להשגה, לא נקבעה סנקציה על אי הגשת תשובה לערר, במועד או בכלל. הוראת תקנה 17 לתקנות, משאירה לוועדת הערר שיקול דעת בנושא.

30. כידוע, הערר לא אמור להיות 'השגה חוזרת', כי אם להצביע על שגיאות שנפלו לדעת העורר בתשובת המשיב. העוררת "שכפלה" את טענותיה והעלתה אותן – כמעט ללא שינוי - בפני הוועדה. נוכח זאת ובהתאם לכך, הוועדה סבורה כי ניתן להתייחס לתשובת המשיב להשגה, כאילו ניתנה לערר (כפי שניתן ללמוד מהתשובה לערר 2019, שזוהי כמעט לחלוטין לתשובה להשגה, בשינויים טכניים/הכרחיים בלבד); ובנסיבות העניין - לא ייגרם למי מהצדדים חוסר צדק עקב כך.

31. משכך, הוועדה מוצאת לנכון לדחות את טענת העוררת בעניין.

⁷ עתמ 12-02-1920 קק"ל נ' עיריית נצרת (2013)

⁸ ת"צ 25918-02-13 סולריס סוככים בע"מ נ' עיריית ראש העין (2015); ברמ 1781/15 ראש העין נ' סולריס (2015)

בחינת הסיווגים

32. העוררת הציגה את טבלת החיובים בשומה שקדמה לסקר הנכסים (השומה "המקורית") ובשומה המתוקנת. מהטבלה עולה, שכלל המבנים בנכס סווגו בשומה המתוקנת כ"תעשייה" ונוסף סיווג של "קרקע תפוסה". בשומה הקודמת, סווגו המבנים כ"מבנה חקלאי", "אחסנה", ו"משרדים ושירותים".

33. הצדדים הציגו את הגדרות הסיווגים כפי שמופיעות בתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות מקומיות), תשס"ז-2007; ואולם, יש לבחון מהו הסיווג המתאים ביותר בצו המיסים של הרשות המקומית הקונקרטית, ולהתייחס להגדרות שמופיעות בו? (ולא רק לסיווג עצמו, כפי שעשה המשיב).

סיווג מבנה חקלאי

34. בס' 1.13 לצו המיסים של המועצה האזורית עמק יזרעאל (להלן: "צו המיסים"), מוגדר "מבנים חקלאיים": כל מבנה המשמש לגידול תוצרת חקלאית או לגידול בעלי חיים, או מסייע לייצור חקלאי בתוך הישוב בו נמצא, ...".

35. אם כן, כדי לעמוד בהגדרה נדרש שמבנה -

35.1. ישמש לגידול תוצרת חקלאית או לגידול בעח"י,

35.2. או יסייע לייצור חקלאי בתוך הישוב בו נמצא.

36. בעניין שבפנינו, לא מתקיימת החלופה הראשונה, שכן בנכס לא מגדלים תוצרת חקלאית או בעח"י.

37. החלופה השנייה: "יסייע לייצור חקלאי בתוך הישוב בו נמצא"; דהיינו, על העוררת למכור את המוצר/התערובת שהיא מייצרת [למרכז המזון] בקבוצת מרחביה. ואילו העוררת מוכרת את המוצר למרכזי מזון רבים ושונים, אך ככל הידוע לוועדה – בשטח קבוצת מרחביה אין מרכז מזון (ואין רפת), וממילא העוררת לא מסייעת לייצור החקלאי בתוך הישוב בו היא נמצאת. על כן, לא מתקיימת החלופה.

38. משלא מתקיימים רכיבי ההגדרה, אנו דוחים את טענת העוררת שיש לסווג את המבנים בנכס כ"מבנים לחקלאות".

סיווג תעשייה

39. בס' 1.20 לצו המיסים, מוגדר "תעשייה": לרבות מפעלי בניה ומחצבות".

40. ההגדרה בצו המיסים כמו גם בחוק ההסדרים היא כוללת ולא ניתן ללמוד ממנה מה נכלל תחת סיווג "תעשייה". פסיקה ענפה דנה במבחנים לזיהוי פעילות ייצורית פְּנִכֶס, כדי לקבוע האם ניתן לסווג כ"תעשייה".

41. נפסק, "פעילות ייצורית היא כאמור כל עשייה בטובין, כולל כל חומר מוחשי, אשר משביחה ומעלה את הערך הכלכלי של אותם טובין וחומר, אף אם אינה מביאה עימה כל שינוי בצורה."¹⁰ וכן - "פעילות ייצורית הינה ככלל פעילות תעשייתית, שהרי זו

⁹ ר' גם עמנ 44487-08-14 חב' טי.אס.סי.אס תקשורת נ' עיריית פ"ת (2015). וכן: "בעת בחינת סיווגו של נכס יש לבחון כל מקרה לגופו, ובהתאם לצו הארנונה הרלבנטי ביחס לאותו הנכס". עממ 803/15 עיריית פ"ת נ' קונטאל בע"מ (2017) עמה (ת"א) 253/83 דטה מיכון ירושלים (1977) בע"מ נ' פקיד שומה ת"א 5 (1986)

מטרתה של התעשייה, יצירת מוצרים חדשים מחומרי גלם שונים, ברמות עיבוד שונות, לתועלתה ולרווחתה של החברה.¹¹

מן הכלל אל הפרט:

42. העוררת סקרה את המבחנים השונים שהועלו בפסיקה לבחינת פעילות ייצורית והיא טוענת, שבנכס מתבצעת פעילות ערבוב בלבד ולא פעילות ייצור.
43. בסיור שנערך בשטח הנכס, ניתן היה לראות פעולתה של מכונה משוכללת אליה מוזנים מוצרי חלב ארוזים ("ברוטו"), ובסיום הליך של מעיכה וסחיטה והפרדה מתקבל מיצוי של מוצרי החלב ("נטו") ופסולת האריזות ("טרה").
44. המיצוי "נטו", מועבר למתקן אחר ובו הוא מעורבב עם מרכיבים נוספים, ומתקבלת מעין עיסה – שהיא "המוצר הסופי" שמשווק כחומר גלם למרכזי מזון לבעח"י.
45. לטעמנו, הניתוח שעשתה העוררת איננו מדויק. הטענה שמתבצע ערבוב בלבד, ממעיטה מהפעילות שמתבצעת בנכס. נפרט:
 - 45.1. לטענה שלא מופעלת ריאקציה כימית: גם בפעולת ערבוב יכול להיווצר יש מוחשי אחד מ-יש מוחשי אחר, שלא ניתן להפריד בין מרכיביו המקוריים, וזאת גם ללא הפעלת פעולה חיצונית נוספת כמו חימום או לחץ או כבישה או כיו"ב. בכול אופן, בענייננו, כדי לבצע את פעולת הערבוב נדרשת פעולה מקדימה, של מיצוי והפרדה.
 - 45.2. למוצר המערבב יש ערך מוסף, גבוה יותר מאשר למרכיביו הנפרדים, לכל הפחות מהבחינה הכלכלית. בתוך כך, בוודאי לא ניתן לקבל את הטיעון, שמדובר ב"מוצרים יקרים במשק הישראלי... ובהתאם נקבע מחירם לצרכן", היות שמדובר במוצרים פגי תוקף שלא ניתן למכור אותם למאכל בני אדם. בשולי עניין זה נוסף שלהיבט המיחזורי-אקולוגי, שהוא היבט חשוב כשלעצמו, אין רלבנטיות בבחינת שאלת הסיווג.
 - 45.3. לא ניתן להתייחס לעוררת כספקית ש"רק מערבבת חומרי גלם". הצרכנים – מרכזי המזון – לא מבצעים בעצמם את פעולת המיצוי מתוך אריזות מוצרי החלב ובקבוקי המשקאות ולכן גם לא רוכשים ישירות את "חומרי הגלם" מיצרני המשקאות או מייצרני מוצרי החלב. העוררת עשתה השוואה שגויה בין חברות המזון לבין בעלי מלאכה כנגר ומסגר, ולא ניתן לראותה כמקבילה לחנות רהיטים שמתווכת בין היצרן לצרכן.
46. נוכח האמור לעיל, אנו דוחים את טענת העוררת, לפיה לא מתבצעת בנכס פעילות ייצור.

האם מדובר במבנה רב תכליתי?

47. לטענת העוררת, פעילות הערבוב מתבצעת בשטח קטן מכלל שטח הנכס, בכ- 350 מ"ר בלבד. שאר המבנים בנכס הם מבנים נפרדים שנעשה בהם שימוש אחר.
48. האם מדובר בנכס רב תכליתי, או במתקן הומוגני שיש לסווגו בהתאם להלכת "הטפל הולך אחרי העיקר"? בפסיקה¹² הוצעו מבחנים עיקריים (שאינם רשימה סגורה) כדי לענות על השאלה -

¹¹ עמ' 980/04 מוא"ז חבל יבנה נ' אשדוד בונדד בע"מ (2005); ר' גס: ברמ 1676/15 בראדקאסט וידיאו ש.ב. בע"מ נ' מנהל הארוננה בת"א-יפו (2016)

¹² ע"א 7975/98 אחוזת ראשונים רובינשטיין שותפות רשומה נ' עיריית ראשון לציון (2003)

- 48.1. האם קיימת זיקה בין התכליות של היחידות השונות במתקן? אם קיימת זיקה כזו, יראו במתקן נכס אחד ולא 'מתקן רב-תכליתי'.
- 48.2. האם השימוש בחלק ספציפי, הכרחי למהות הארגון העיקרי בנכס ולמימוש תכליתו? אם כן, מדובר ב'טפל לעיקר'.
49. בעניין **טחנות קמח**¹³ נקבע: "נכס שתכליתו היא אחת וכל חלקיו מכוונים והכרחיים למימוש תכלית זו, יסווג לפי מהותו העיקרית."
50. בענייננו, לא ניתן לקיים את תכלית המתקן ללא חומרי הגלם ואחסונם וקיימת זיקה מובהקת בין היחידות השונות. לכן יש לראות את הנכס כנכס הומוגני.

חייב קרקע שעיקר שימושה עם המבנה

51. בס' 1.9 לצו המיסים, מוגדר "**בניין**": כל מבנה שבתחום המועצה, או חלק ממנו, לרבות הקרקע שעיקר שימושו עם המבנה כחצר או כגינה או לכל צורך אחר של אותו מבנה, אך לא יותר משני דונם..."
52. טוענת העוררת: יש לבטל את החיוב הואיל ומדובר בחיוב כללי וכוללני, ולא קרקע שצמודה למבנה ספציפי.
53. המשיב טוען שיש לראות את כלל המבנים בנכס כאחד.
54. הגדרת "בניין" בצו המיסים מתייחסת ל"מבנה" בלשון יחיד; ההגדרה לא נוקטת לשון רבים, אלא אפילו מצמצמת ל"חלק ממבנה" ולא מרחיבה לכמה מבנים. כמו כן מוגדר שעיקר שימושה של הקרקע עם המבנה לכל צורך של אותו מבנה, ולא של מבנים סמוכים או אחרים.
55. בענייננו, לא הוגדר מבנה אליו צמודים שני דונם, ולא ניתן לזהות 2,000 מ"ר שעיקר שימושו עם מבנה ולאבחן אותם מכלל הקרקע שבמתחם הנכס. לצורך הדיון, גם לא ניתן לקבל טענה כאילו שני הדונם הם סכום של שטחי קרקע קטנים יותר שצמודים למבנים שונים. לו כך היה הדבר, היה על המשיב להגדיר באופן מפורש ולזהות כמה מ"ר קרקע משמשים כל מבנה ומבנה. פרשנות זו מקבלת חיזוק מהדיון לעיל בעניין נכס רב תכליתי – לצורך הדיון, אילו היה נקבע שמדובר במבנים נפרדים, לא ניתן היה לקבוע כמה מתוך 2,000 מ"ר משמשים כל מבנה.
56. משכך, הוועדה מקבלת את טענת העוררת בעניין זה.

חייב קרקע תפוסה

57. בס' 1.19 לצו המיסים, מוגדר "**קרקע תפוסה**": כל קרקע בתחום המועצה שאינה אדמה חקלאית שמשתמשים בה ומחזיקים אותה לא יחד עם בנין".
58. העוררת טוענת, שמדובר באדמה חקלאית, ועל כן אין לראות בה קרקע תפוסה. כמו כן, היות שלא מדובר בשטח מוגדר ו"אין ביטוי מוחשי חיצוני לשטח התפוס", לא מתקיים רכיב "שימוש".
59. המשיב טען, שבסקר הנכסים נמצא, שהעוררת לא חויבה מעולם בגין קרקע תפוסה בשטח של למעלה מ-7 דונם. לטענת המשיב, העוררת מונעת מאחרים מעבר בשטח, או לכל הפחות בשטח של כ-3 דונם.

¹³ ע"ש 122/00 מנהל הארנונה בעיריית ת"א-יפו נ' טחנות קמח ישראליות בע"מ (2001)

60. הרכיבים בהגדרת קרקע תפוסה שיש לבחון הם -
- 60.1. שאינה אדמה חקלאית,
- 60.2. שמשמשים בה ומחזיקים אותה לא יחד עם בנין.
61. בס' 1.19 לצו המיסים, מוגדר "אדמה חקלאית": כל קרקע שבתחום המועצה שאינה בניין, המשמשת מטע או משק בעלי חיים או לגידול תוצרת חקלאית או לגידול יער או פרחים."
62. בעניין מטע נפסק: "אני סבורה שיש לפרש את סעיף 269 לפקודת העיריות כך שהקרקע תסווג כאדמה חקלאית אם היא משמשת בפועל לאחד מהשימושים המפורטים בחוק, ולא אם היא בעלת פוטנציאל לשמש כקרקע חקלאית."¹⁴
63. ההגדרה לעיל אינה נוקטת לשון "לרבות –", אלא מגדירה את השימושים שניתן לעשות ע"ג קרקע כדי שתחשב אדמה חקלאית, כרשימה סגורה.
64. על כן, הואיל ו"מכון תערוכות" איננו אחד מהשימושים המפורטים בצו המיסים, לא מדובר באדמה חקלאית.
65. "שמשמשים בה ומחזיקים אותה לא יחד עם בנין" – קבענו לעיל שלא מדובר בקרקע שעיקר שימושה עם בנין. לכן נפנה לבחון שימוש והחזקה.
66. השימוש שנעשה בקרקע לא חייב להיות שימוש בלעדי, אך הוא "חייב להתבטא בפעולה חיצונית, המעידה על ניצול כלשהו לצורך מסוים"¹⁵. אין מחלוקת שהעוררת עושה שימוש בשטח הקרקע לצרכיה, ומנצלת אותו למעבר כלי רכב, פריקה, טעינה, חניה וכיו"ב; אין גם ספק, כי השימוש שעושה העוררת בקרקע – מביא לה תועלת.
67. באשר לחזקה: "מחזיק" בנכס הוא בעל הזיקה הקרובה ביותר (או בעל מירב הזיקות הרלבנטיות) לנכס. בעניינו, ניתן לראות בעוררת כבעלת מירב הזיקות הרלבנטיות לשטח הקרקע. העוררת גם מונעת הציבור כניסה לחלק מסוים של הקרקע, כפי שאף ציינה בכתבי הטענות.
68. הפסיקה קבעה:
- "זהות המחזיק בנכס, היא אחת מיסודות שומת הארנונה. מנהל הארנונה בשלב גיבושה של השומה, חייב לקבוע מיהו המחזיק בנכס על בסיס עובדתי ראשוני. כאשר הנישום טוען כי הוא אינו הנישום הנכון, חייב מנהל הארנונה להוכיח מדוע יש להשית את שומת הארנונה על נישום זה דווקא. אולם לא ניתן להסתפק בטענה סתמית של הנישום כי הוא אינו מחזיק בנכס. עליו להצביע על אדם אחר המחזיק בו, וכי החיוב שהופנה כלפיו מקורו בטעות."¹⁶
69. העוררת טוענת ששטחי הקרקע לא נמצאים בהחזקתה הבלעדית, ושהציבור יכול - בכוח ובפועל - לעבור דרך השטח.
70. העוררת לא הצביעה על מחזיק אחר, שלשיתתה הוא המחזיק בקרקע. כפי שצוין לעיל, חלק מסוים מהשטח מגודר והציבור הרחב לא יכול לעבור בו. לא זו אף זו: העוררת לא הציגה מדידה מטעמה לביסוס טענותיה בדבר שטחים שלא בחזקתה; העוררת לא תמכה את טענתה שקרקע "שמשמשים בה" חייבת להיות מגודרת; לעניין זה נציין,

¹⁴ עמנ 323/03 חברת מטע בע"מ נ' מנהל הארנונה מוע"מ זכרון יעקב (2004)

¹⁵ בג"ץ 129/84 פרופיל חן בע"מ נ' המוע"מ יבנה, פ"ד לח(4) 413, 418 (1984)

¹⁶ עמנ 342-08 הנהלת רכבת ישראל בע"מ נ' עיריית ראש"צ (2010)

שהעוררת לא ידעה להשיב אל נכון לשאלת הוועדה, האם תוכל לגדר את שטח הנכס, לו תבקש לעשות כך.

71. במאמר מוסגר נעיר, שהעוררת לא הציגה סיווג חלופי ל"קרקע תפוסה", שלדעתה מתאים יותר לנסיבות העניין; ובכלל זה גם לא טענה, שיש לסווג חלק מהשטח המשמש למעבר, כ"רחוב". למען הזהירות בלבד, בזיקה לקביעת ביהמ"ש בעניין רפא"ל¹⁷ בדבר סמכותה של ועדת הערר, נציין שנקבע בפסיקה שגם אם שטח משמש למעבר, אין בכך בלבד כדי להפכו לרחוב¹⁸. כמו כן, "רחוב" הוא נכס שהנהנה העיקרי ממנו הוא הציבור הרחב, בעוד בעניין שבפנינו, הנהנית העיקרית היא העוררת.

72. אם כן, מעבר דרך קרקע לא מפקיע את ההחזקה בה או מבטל את הזיקה הקרובה של המחזיק לקרקע ולא מאיין את השימוש שעושה המחזיק בקרקע. גידור שטח יכול להעיד על החזקה בו, אך איננו תנאי הכרחי שבלעדיו אין.

73. נוכח כל האמור לעיל איננו מקבלים את טענת העוררת וקובעים, שאכן מדובר בקרקע תפוסה.

לסיים -

74. העררים נדחים בחלקם.

75. כל צד יישא בהוצאותיו.

76. לצדדים זכות לערער על החלטתנו לבית המשפט לעניינים מינהליים, תוך 45 ימים ממועד קבלתה.

ניתן בהעדר ביום 22.2.2022

חיים טל

אילנה מירון עזר-עזיד
(יו"ר)

¹⁷ עמנ 15-10-52655 רפאל בע"מ נ' מנהל הארנונה במוא"ז מטה אשר (2016), ס' 39

¹⁸ עתמ 714/02 א.מ.י. תלפיות בע"מ נ' עיריית חיפה (2006), ס' 35