

בעניין שבין:

שי אברהמי

רחוב גל 35

ע"י ב"כ עו"ד אייל מלכה

"העורר"

- נ ג ד -

מנהלת הארנונה בעיריית ערד

ת"ד 100 ערד, 89100

ע"י ב"כ עו"ד דור סלע

"המשיבה"

החלטה

עו"ד ורו"ח ארז בוקאי - יו"ר הועדה

א. רקע עובדתי

1. עררים לשנות השומה 2016 ו-2018. כעולה מן החומר בתיק ומן הדיון ביחס לשנת השומה 2017 העורר לא הגיש ערר. ומשכך לשיטת המשיבה שנת השומה 2017 הינה חלוטה.
2. הנכס נשוא הערר הינו בית מידות הצופה על המדבר, המורכב משתי יחידות נפרדות ברחוב גל 1 וגל 3 בערד. כאשר יחידה אחת מאוכלסת (רחוב גל 3) וחשנייה ריקה (רחוב גל 1). היחידה ברחוב גל 1 הינה היחידה נשוא העררים.
3. בהתאם לנמסר על ידי המשיבה לגבי רחוב גל 1 : בשנת 1994 ניתן היתר לבניית בית מגורים. בשנת 2003 ניתן חידוש לבניית בית מגורים בגודל 385.95 מ"ר. בשנת 2012 שוב ניתן חידוש היתר לשלד קיים.
4. בהתאם לנמסר על ידי המשיבה לגבי רחוב גל 3 : בשנת 1993 ניתן היתר לבניית בית מגורים. בשנת 2003 ניתן חידוש לבניית בית מגורים בגודל 379.93 מ"ר. בשנת 2016 ניתן טופס 4 לנכס.
5. בהתאם לנמסר על ידי העורר, על פי בדיקה שביצעה העורר, ולמיטב ידיעתו, השלדים הושלמו בערך באותה תקופה.
6. העורר הגיש בחודש נובמבר 2010 בקשה על גבי טופס של המשיבה לקבלת פטור לנכס הרוס לפי סעיף 330 לפקודת העיריות, טופס שכותרתו " ארנונה- טופס הודעה על נכס לא ראוי לשימוש".

7. לאור בקשת העורר זכה הכנס לפטור לפי סעיף 330 לפקודת העיריות שחשתיים ביום 31.12.2015. יצוין, כי השתלשלות ההליכים שקדמו לבקשה להגשת הפטור וקבלתו אינם ברורים עד תום. כך בדיון מיום 6.5.2018 ציין ב"כ העורר כי "היתה החלטה ראשונית לא נכונה לגבי סיווג הנכס שהוא בר חיוב בארנונה ונוצרה שרשרת טעויות לחיוב הנכס עם הפטור וכתוצאה מכך אנו כאן היום".
8. ביום 29 בנובמבר 2015 שלחה המשיבה הודעה לעורר כי תקופת הפטור לפי סעיף 330 לפקודת העיריות מסתיימת ביום 31.12.2015, וכי החל מיום 1.1.2016 יחוייב הנכס בסיווג "מינימום מגורים" בשטח חיוב של 386 מ"ר.
9. הערר לשנת 2016, נדון במהלך שנת 2018 על ידי הוועדה. במהלכו הוצגו לוועדה מספר תמונות של הנכס. בתמונה אחת המראה את חלקו החיצוני של המבנה: נראה מבנה מרפסת, מעקות זכוכית וחלונות. מחוץ לנכס קיים מנגל, כסאות פלסטיק, וצמחייה. חלקו הפנימי של המבנה כולל ויטרינה מרפסת ופסולת בניין בתוך החלל הפנימי, דלתות, חלונות וריצוף. בתמונה אחרת נראה: חלל גדול ויטרינה תקינה, ציוד אישי בתוך המבנה, אופניים, דגלי ישראל, פסולת, ארגזים, תמונות, הכנה לחשמל, דלתות, קרמיקה ופנלים מושלמים, קיימת קצת רטיבות, חניה חיצונית. לסיכום: בהתאם לתמונות יש דלתות, חלונות, אופניים, גינה מאוד מטופחת, אחסנה בפנים הנכס, דלת רב בריח במרתף, גרם מדרגות אחד לא מושלם, טיח ברוב הדירה. שטח הגינה בתוך מסודר באופן מלא.
10. במסגרת הליכי הדיון בוועדה התבקשו הצדדים להגיש סיכומים לעניין בקשת העורר לפטור לפי סעיף 330 לפקודת העיריות מיום 2.11.2018 והשפעתה על ההליכים דנן.
11. לטענת העורר, הבקשה שהוגשה בטופס לקבלת פטור לנכס הרוס לפי סעיף 330 לפקודת העיריות הינה על טופס פורמלי. לטענת העורר על גבי הטופס עצמו נכתב בכתב יד "הנכס- א.ב) שבנייתו לא הושלמה". בטופס נכתב כי "בניית הנכס מעולם לא הושלמה", "הנכס אינו מרוצף, לא מותקנים זגוגיות חלונות, לא מותקנים בו כלים סניטריים, לא מותקנות דלתות, אין חיבור לחשמל, לא ניתן טופס 4". לטופס צורף מכתב נלווה בו פירט העורר את טענותיו ובתמצית טען כי אין המדובר בנכס שעונה על הגדרת דירת מגורים ראויה לצורך חובה בארנונה שכן חסרים בו מתקנים פיזיים לצורך שימוש ראוי כגון: ריצוף, כלים סניטריים, חלונות כן האישורים הפורמליים הכוללים קבלת טופס 4, חיבור לחשמל. לאור האמור נכתב כי "הנכס אינו ראוי לשימוש".
12. ביום 5/8/2018 ניתנה החלטת הוועדה הראשונה בעניין (לחלן: "ההחלטה הראשונה"). הוועדה דחתה את הערר, בעיקר בשל הנימוק כי מדובר בחשק שיפוטי:
- "בענייננו העורר הגיש בקשה לפטור לנכס הרוס לפי סעיף 330 לפקודת העיריות. בקשה זו והצהרה זו אינה דקלרטיבית בלבד, כי אם הכתה שורש וזיכתה את העורר בפועל בפטור לפי סעיף 330 לפקודת העיריות. כיום, מששונה החוק, ומשתמה תקופת הפטור החוקית, טוען העורר כי אין המדובר כלל בבניין, והבקשה שהוגשה על גבי טופס 330 הינה פורמלית בלבד.
- אין חולק כי טענתו הקודמת והסותרת של העורר הניבה לעורר טובת הנאה בגדרי החליך בו נטענה, קרי פטור מארנונה לנכס הרוס."
13. לעניין מצבו הפיזי של הנכס ציינה הוועדה בהחלטתה הראשונה כי:

" היצונית הנכס מטופח מאוד, חזיתו מטופחת ושמורה, הגינה מטופלת. פנים הנכס מצביע על נכס ברמת גמר גבוהה יחסית הגם לא ברמת גמר סופי. ובניגוד לאמור בכתב הערר מהתמונות עולה כי יש דלתות וחלונות בנכס, יש ריצוף וטיח. יחד עם זאת, אין לחדד כי בנכס חסרים מתקנים מסוימים המונעים בשלב זה מגורים, אף כי נראה ההשמשה הינה שולית."

14. יחד עם זאת, לאור החנמקה בדבר ההשתק שיפוטי לא נקבעה קביעה מוחלטת על ידי הוועדה האם מדובר בבניין אם לאו.

15. העורר הגיש ערעור לבית המשפט המחוזי בבאר שבע בשבתו כבית משפט לענייניים מנהליים על החלטת הוועדה הראשונה (עמ"נ 70301-10-18, כב' השופטת שרה דברת). בחמלצת בית המשפט, הסכימו הצדדים כי החלטת הוועדה הראשונה תבוטל, והתיק יוחזר לוועדת הערר על מנת שתכריע בשאלה המהותית האם הנכס הינו בניין או לאו לצורך חיוב בארנונה.

16. ביום 7.5.2019 התקיים דיון בוועדה בנושא. לאחר מכן קיימה הוועדה סיור בנכס בנוכחות הצדדים.

ב. טענות העורר

17. העורר חוזר ככלל על טענותיו בערר 2016.

18. לטענת העורר בנייתו של הנכס לא הסתיימה עד היום והנכס אינו ראוי לשימוש.

19. לטענת העורר במקרה זה בו לא הושלמה בנייתו של המבנה אין המדובר בבקשה של פטור מארנונה, משום שהמדובר בנכס שמלכתחילה כלל אינו בר חיוב בארנונה הואיל ואין הוא נכלל בחגדרת "בניין".

20. לטענת העורר, הוא לא עושה ולא יכול לעשות כל שימוש ראוי בנכס, ולכן לא מתקיימת הזיקה הנדרשת לשם הטלת ארנונה. העורר טוען כי לנכס המדובר לא ניתן אישור אכלוס, הוא אינו מחובר לתשתיות הנחוצות ואין בו מתקנים בסיסיים לחכשרתו כבניין למגורים, לרבות ריצוף, מדרגות פנים בין הקומה הראשונה לשנייה, דלתות, כלים סניטריים וכיו"ב.

21. ב"כ העורר מפנה לפסיקה ממנה עולה, לשיטתו כי נכס במצב מעטפת אינו נחשב כבניין (כך למשל פסק הדין בעניין עמ"נ 8846-05-11 חברת גב-ים לקרקעות בעמ נ' עיריית הרצליה, להלן: "עניין גב ים"). לפי פסק דין זה כל עוד עמד הנכס במצב של מעטפת בלבד, ללא חשמל, ריצוף, חלוקת חדרים, וכיו"ב, לא הייתה רשאית המשיבה לחייב בארנונה, משאין מדובר ב"בניין", כחגדרתו בסי 269 לפק' העיריות. עוד מפנה ב"כ העורר לעמ"נ 37796-05-10 רבינוביץ נ' מנהל הארנונה של עיריית פתח תקווה. ב"כ העורר מפנה עוד לפסק הדין בעניין בר"ס 5711/06 חברת המגרש המוצלח עיריית תל אביב יפו - מנהל הארנונה (להלן: "עניין המגרש המוצלח") לשיטתו, למנהלת הארנונה אין חסמכה לתמרץ גמר של נכסים, וכי אין חסמכה בחוק למבחן הכלכלי כאמור בעניין המגרש המוצלח.

ג. טענות המשיבה

22. לטענת המשיבה, במסגרת תיקון 330 לפקודת העיריות, שפורסם ביום 2.8.2012 הפטור לנכס שאינו ראוי לשימוש הוגבל למשך תקופה של 3 שנים. תחילתו של התיקון בסעיף 330 לפקודת העיריות הינה מיום 1.1.2013. לאור האמור תקופת הפטור לנכס מסתיימת ביום 31.12.2015.

23. במכתב מיום 10.1.2016 הודיעה המשיבה כי לאחר בדיקה נוספת יעשה חיוב הנכס לפי התעריף המזערי בסיווג זה: "מינימום למגורי קרקע לא ראוי לשימוש", חיוב של 33.35 ש"ח למטר, חלף חיוב של 42.49 ש"ח למטר.

24. ב"כ המשיבה מסכים כי הנכס במצבו הנוכחי, אינו ראוי למגורים, אך לשיטתו יש להפריד את רכיב המגורים לבין סיווג הנכס כבניין. כך שלשיטתו אף כי הנכס אינו ראוי למגורים, עדיין מדובר בבניין.

25. לטענת המשיבה הבית משמש כאחסנה בנוסף קיימות צריכות מים. המשיבה מעלה תמיהות כיצד נכס המוגדר כשלב צריך להיות מחובר למים. המשיבה מצביעה כי במקום מתוחזקת גינה ובנוסף בנכס ישנה בריכת שחייה, אשר נעשה בה שימוש על ידי המשפחה. כמו כן, מציינת המשיבה כי מדובר בנכס סגור ומסוגר. לשיטת המשיבה, אין ספק כי מדובר בבניין: יפה, רציני ומהודר. מבחינת המשיבה עצם העובדה כי נישום בחר שלא להשלים את פעולות הגמר בתוך המבנה, כאשר המבנה החיצוני גמור, הגינה גמורה, באים להתארח, כפי שטוען הנישום בחצר הבית, במצב דברים זה לא ניתן לטעון כי בניית המבנה טרם הושלמה.

26. המשיבה מבקשת להתייחס למהות ולתכלית החקיקה - המחוקק הגביל תקופה קצובה לפטור לנכס הרוס ולאחר מכן לחייב בתעריף מינימאלי. הכוונה הייתה שנכסים לא יעמדו 10 שנים כמו "פיל לבן".

ד. רקע נורמטיבי

27. בהתאם לסעיף 269 לפקודת העיריות "בניין" הינו: "כל מבנה שבתחום העירייה, או חלק ממנו...".

28. המלומד הנריק רוסטוביץ בספרו בספר "ארנונה עירונית", מונה את המבחנים לגמר בנייתו של בניין:

"יש מספר מבחנים ל"גמר הבניה" של בניין: מבחן עיקרי שהוא המבחן ה"פונקציונאלי" על פיו מגיעה בניית בניין לסיימה כאשר הוא ראוי לשימוש כלומר: הבניין כולל את כל התשתיות החיוניות למטרה שלה הוא נועד. בנוסף למבחן העיקרי, קיימים שני מבחני משנה: מבחן "פורמאלי" על פיו מגיעה בניית דירה לסיימה ביום הוצאת תעודת גמר לפי חוק התכנון והבניה התשכ"ה 1965, ומבחן "מעשי" על פיו מגיעה בניית בניין לסיימה ביום התחלת השימוש בפועל."

29. בעניין המגרש המוצלח נדחה המבחן הכלכלי ונקבע כי אין למבחן זה אחיזה בלשון הסעיף והוא מנוגד לתכלית דיני הארנונה, המחייבת קיומה של זיקה בין הטלת הארנונה לבין השימוש בנכס, או למצער אפשרות השימוש בו. בעניין זה נקבע כי יישום מבחן הכדאיות הכלכלית, הנגזר משווי הנכס, עשוי לפגוע בעקרון השוויון בין נישומים שונים ואף חותר תחת ההגנה על זכות קניינם, ללא כל הסמכה:

"העובדה שקיימת "כדאיות כלכלית" בשיפוטו אין בה די כדי למנוע פטור מארנונה. מבחן "הכדאיות הכלכלית" זר אפוא לטעמי לדיני הארנונה ומנוגד לתכליתם. כל עוד הבניין אינו ראוי לשימוש אין להטיל על הנישום (שעמד גם ביתר התנאים) ארנונה רק מאחר שקיימת "כדאיות כלכלית" לשפץ את הבניין. לכשיסתיים השיפוץ (אם בכלל יבוצע) והבניין יהיה ראוי לשימוש ניתן יהיה לעשות כן, כשם שעושים כן רק לאחר שמסתיימת הבניה, ואין די ב"כדאיות כלכלית" ובאפשרות רעיונית של שיפוץ. העיקר הוא כאמור מצבו הנוכחי של הבניין ולא האם "כדאי" להביא לשינוי במצבו."

30. בעניין המגרש המוצלח הודגש, כי הנזק, הנכנס לגדרי סעיף 330, חייב להיות נזק משמעותי ועל מנת לזכות בפטור מתשלום ארנונה "הבניין צריך להיות ניזוק במידה שאי אפשר לשבת בו לכל סיווג חוקי שהוא לגבי הבניין". כך, אף אם הבניין אינו ראוי לשימוש לצרכי מגורים, אך ניתן להשתמש בו לצרכי משרדים, מלאכה או תעשייה, לא יזכה מחזיקו בפטור לפי סעיף 330.

31. בעניין גב ים נקבע דובר בנכס במצב מעטפת. בעניין זה בית המשפט המחוזי בתל אביב בשבתו כבית משפט לעניין מנהליים קבע כי:

"המצב העובדתי, ככל שמדובר בנכס נשוא הערעור, אינו שנוי במחלוקת ממשית. המדובר בשטח שהוא בגדר מעטפת בלבד, ללא מחיצות פנימיות, ללא ריצוף, ללא חיבור לחשמל ולמים, ומבחינה זו אין כל ספק כי הוא אינו ראוי לשימוש, ואף לא נעשה בו שימוש בפועל, בתקופה אליה מתייחס הערעור. השאלה הטעונה הכרעה הינה, האם מדובר ב"בניין", החב בארנונה, או שמא מדובר בבניין (או חלק מבניין) שבנייתו טרם הושלמה.

כפי שפורט בחלק הנורמטיבי, ראוי להעזר במבחנים שנקבעו לגבי סעיף 330 לפקודת העיריות, על-מנת להכריע בשאלה אם מדובר בבניין או בחלק ממנו שבנייתו הסתיימה, או שמא מדובר בנכס בלתי מושלם, שאין ניתן לעשות בו שימוש, ואף אין משתמשים בו בפועל. בהתאם למבחנים אלה, הנני סבור כי נכס המצוי במצב של מעטפת, ולמעשה מדובר בשלד בלבד, אינו עונה להגדרת "בניין", כיוון שבנייתו טרם הושלמה. גם אם ניתן להשלים את החסר תוך השקעה כספית סבירה, אין הדבר מעלה או מוריד, וההחלטה לעניין זה נתונה, כל כולה, בידי המחזיק, משיקוליו הוא"

32. עוד בעניין גב ים קבע בית המשפט כי ניתן לפצל נכס לצורך חיובו בארנונה:

"עוד ראוי לציין, כי סעיף 269 לפקודת העיריות מגדיר "בניין" כ"כל מבנה בתחום העירייה, או חלק ממנו..." (ההדגשה אינה במקור – א.ש), משמע כי ניתן לפצל נכס, באופן שרק חלקו יחויב בארנונה. לפיכך, אין נפקות לשאלה אם חלקים אחרים בבניין מחויבים בארנונה, וככל שמדובר בנכס שלגביו נטען כי בנייתו טרם הושלמה (ראו עת"מ (ת"א) 2011/07 מפגש אנטבה נ' עיריית אוד-יהודה, לא פורסם, [פורסם בנבו], ניתן ביום 24.10.2011).

33. בעניין גב ים בית המשפט העליון אישר את עמדת בית המשפט המחוזי לפיה:

"כי הדברים שנקבעו בהלכת המגרש המוצלח ביחס לסעיף 330 הנ"ל, כוחם יפה גם ביחס לסעיף 269 לפקודת העיריות. בית המשפט המחוזי הנכבד אף ציין כי היקש דומה נעשה על ידי בתי המשפט המחוזיים בשורה ארוכה של פסקי דין, אשר נפסקו בנסיבות הדומות לענייננו."

ה. דיון והכרעה: מן הכלל אל הפרט

34. מבחינה עובדתית הנכס נשוא הערר מייצר ניגוד רב. בין חזית הנכס והגינה לבין פנים המבנה. בעוד חזית המבנה והגינה הינן ברמת גמר מושלמת, קיימים חלונות בכל המבנה, ומבחינה חיצונית נראה הנכס כבניין חלכה למעשה, הרי פנים הנכס חסר מתקנים מסוימים, כגון ריצוף חסר בחלק מהאזורים (יצוין כי רחבת הכניסה לבית כולה מרוצפת, וכן הרחבה המובילה לחניה, וכן המרפסת המשותפת עם השכנים), צביעה, חשמל (אף כי נראה כי יש הכנה מסויימת לחשמל – נראו קופסאות חשמל ירוקות) סניטציה ומטבח. הגם כי קיימת חלוקה פנימית ברורה בפנים המבנה (כך שאין המדובר במעטפת גרידא), וישנו טיח.

35. לאחר התלבטות לא קלה מצאתי כי יש לקבל את העררים. במאזן הסתברויות מצאתי כי עמדת העורר ויישום הפסיקה על עניינו, עדיפים במעט בלבד על עמדת המשיבה.

36. אמנם, קיים קושי מובנה ודיסונאס בטענה כי בית מידות, כדוגמת הנכס נשוא הערר אינו בניין. לטעמי בעיני הבריות ואף האדם הסביר מדובר במבנה, לפחות מהתרשמות ראשונית ובעיקר התרשמות חיצונית. קשה לטעון כי בית המידות הנ"ל אינו מבנה, הגם כי פנים המבנה אינו מתאים במצבו הנוכחי למגורים, ואין על כך חולק וגם המשיבה הסכימה לכך, כי הנכס במצבו הנוכחי אינו ראוי למגורים. יחד עם זאת, בהתאם למבחני הפסיקה, אליהם הפנה ב"כ העורר בהרחבה, ויישומם בנסיבות, נראה כי אין מנוס מלקבוע כי אין מדובר במבנה.

37. אמנם, הלכת בית המשפט העליון, כפי שבאה בבקשה לדיון נוסף בעניין גב ים קובעת יש יש לפסוק לפי נסיבותיו של כל מקרה. ונראה יש טעם לאבחן במידה מסויימת את עניין גב ים מענייננו. כך למשל, הלכת גם ים עליה נסמך העורר התייחסה לפרק זמן קצר משמעותית מפרק הזמן שבמחלוקת שתיק דנן. בעניין גב ים, המחלוקת בין הצדדים השתרעה על פני תקופה "סגורה" של כשנתיים, שראשיתה באפריל 2008, המועד בו הפכה המשיבה למחזיקה בבניין ובנכס, וסופה במרץ 2010, עם השלמת העבודות בנכס. מנגד, בעניינו מדובר על נכס אשר שנים רבות לא הושלמה הבנייה בו. כמו כן, בעניין גב ים דובר על נכס ברמת מעטפת, ללא חלוקה פנימית בתוכו. בעוד בעניינו מדובר בנכס עם חלוקה פנימית ברורה, שאינו מהווה מעטפת. כמו כן, כפי שטענה המשיבה ישנה צריכת מים (אף כי קטנה), וכן נוכחתי לראות כי קיימת תאורה חיצונית בנכס, כפי שניתן לראות בתמונות הסיור.

38. מצד אחד, ניתן לדמות את הבניין ברחוב גל 1 ו-3 למבנה רב קומות בו גימור אחת מהדירות טרם הושלם. האם ניתן לומר במצב זה, כי כל הבניין, אינו מחווה בניין, בשל אי השלמת גמר למגורים באחת הדירות? לכך, יש להוסיף כי הבתים ברחוב גל 1 ו-3 הינם על יחידת שטח אחת מבחינה פונקציונאלית. גינה אחת (מטופחת), אין הפרדה בין הבתים, קיימת מרפסת משותפת (המשמשת את הבית ברחוב גל 3). כמו כן, כפי שניתן לראות מהתמונות ישנם גופי תאורה חיצוניים על גבי הבית ברחוב גל 1 (אשר ככל הנראה מתחברים לבית ברחוב גל 3). כמו כן, לשני הבתים מסגרת פרמידית משותפת, וכן לפי הודעת העורר, ולמיטב ידיעתו, השלדים הושלמו בערך באותה תקופה.

39. יחד עם זאת, כעולה מהודעת המשיבה והעורר עולה כי מבחינה תכנונית המדובר בשני נכסים נפרדים, כל אחד עם חיתר בניה שונה. לאור האמור, על אף העובדה כי מבחינה פונקציונאלית יש שימוש בנכס כולו – בעיקר ברמת המעטפת והגינה המשותפת (ככל הנראה על ידי דיירי רחוב גל 3, כך לפי הודעת העורר, פרוטוקול ישיבה מיום 6.5.2018), הרי שמבחינה תכנונית המדובר בשני נכסים שונים. כמו כן, כפי שעולה מעניין גב ים: " ניתן לפצל נכס, באופן שרק חלקו יחויב בארנונה".

40. לפיכך, לא מצאתי לנכון, לסטות מתלכת גב ים בענייננו. מרחב הפרשנות של וועדת ערר לענייני ארנונה. מעצם טבען הינו מוגבל, ומשעה שנקבעו מאפיינים ברורים בהלכת גב ים. אין הוועדה יכולה לסטות מהם. אמנם, כאמור, בענייננו מתקיימים רק חל מהמאפיינים שתוארו בעניין גב ים. כך למשל, אין לומר כי הנכס הינו ברמת מעטפת גמורה, שכן אין ספק כי קיימת חלוקה פנימית בנכס, פנים המבנה מטוייח, קיימת הכנה לחשמל, יש חלונות בכל הנכס. כמו כן, אין חולק כי הנכס מבחינה חיצונית הינו מטופח, הגינה מטופלת, קיים ריצוף בגינה, כך שמבחינה חיצונית קשה לטעון כי לא מדובר במבנה. יחד עם זאת, חסרים מתקנים מסויימים כגון ריצוף בחלק מהמבנה, מטבח, סניטציה וצביעה וכו'. ביני לבין עצמי אני סבור כי ההשמשה של המבנה הינו שולית יחסית להשקעה כולה, בפרט כאשר מדובר בבית מידות, יחד עם זאת כקבוע בעניין המגרש המוצלח, נדחה המבחן הכלכלי ואין לעשות בו שימוש. לפיכך, למרות הקושי ואי החלימה בין חיצוניות המבנה וההשמשה השולית של פנים המבנה, לא הוכח במאזן הסתברויות כי מדובר בבניין.

41. אציין כי התלבטות דומה לעניין החלת מבחנים כלכליים קיימת בתחום מיסוי המקרקעין, זאת בין חיתר לעניין הגדרת דירה כדירת מגורים. ראו למשל ו"ע 20028-12-14, אסתר מנו נ' מנהל מיסוי מקרקעין, מיסים לב/3 (ספטמבר 2018):

"מבחן הכדאיות הכלכלית מעלה קשיים רבים. הוא מנוגד לתכלית הענקת הפטור שכן מי שמבקש למכור נכס ניזוק לצורך רכישת מקום מגורים חדש ומתאים למגוריו, לא ייחנה מהפטור; יש בו פגיעה בזכות הקניין ובאוטונומיה של בעל הנכס להחליט מה יעשה בו; הוא עלול להביא להשקעות מיותרות על מנת לשפץ נכס רק כדי לקבל את הפטור; ... זאת ועוד, המבחן הפיסי יביא לשלילת פטור רק בשל העדר מתקנים שעלות התקנתם אינה גבוהה, יחייב שיפוץ על ידי המוכר שלא לצורך וכדומה. המבחן האובייקטיבי הצר עשוי להביא להענקת פטור גם לנכסים שלא שימשו למגורים וכאשר אין שום כוונה לעשות בהם שימוש למגורים, רק בשל הימצאותם של המתקנים, מתן היתר בנייה למגורים וכדומה. דומה כי אין להסתפק במבחן יחיד אלא כל מקרה ייבחן על פי נסיבותיו. לגישתי, על בית המשפט להיעזר במבחני משנה שונים ומגוונים ולאזן ביניהם.

בין מבחני המשנה הנ"ל יכללו מבחנים פיסיים ומשפטיים, כגון מצבו הפיסי של הנכס וקיומם של מתקנים חיוניים; האפשרות המעשית אובייקטיבית להשלים את החסר על מנת להביא את הנכס למצב בו ניתן יהיה להשתמש בו למגורים; היתר הבנייה שניתן והייעוד הקבוע בו; ייעוד הנכס על פי תכניות המתאר הרלבנטיות וכדומה. כן יבחן ייעודו המהותי של הנכס ובמסגרת זו יכללו מבחנים כגון השימוש שנעשה בנכס בפועל; השימוש הצפוי בנכס בעתיד; השימוש שנעשה בנכסים שונים באותו מבנה או במבנים סמוכים. בית המשפט יבחין בין נכס חדש לנכס ישן; בין נכס המיועד לשימוש לנכס המיועד להריסה וכדומה. דומני כי גם למבחן הכדאיות הכלכלית יש לתת משקל מסוים, אם כי לא משקל מכריע, שהרי ראינו כי הכדאיות הכלכלית תלויה בנסיבות רבות ומגוונות.

כאן ראוי להוסיף כי החסתמכות על קביעת מעמדו של הנכס שנקבעה במסגרת אחרת צריכה להיעשות בזהירות. אין די בכך שהרשות המקומית הגדירה את הנכס כניזוק ופטרה את המחזיק בו מתשלום ארנונה כדי לקבוע כי אינו מיועד למגורים, ואף אין די בקביעה כי מדובר במבנה מסוכן, כדי לשלול את המסקנה שמדובר בנכס שעל פי טיבו מיועד למגורים. המבחנים לכל אחד מהחיקוקים השונים עשויים להביא לתוצאות שונות, שכן לכל חוק ישנה תכלית משלו והמבחנים שיקבעו יהיו אותם מבחנים שנועדו לקדם את אותה תכלית."

42. אותם לבטים לעניין מיסוי מקרקעין עשויים ללמדנו על הקושי בחלטה דנן. בייחוד כאשר קיים ניגוד כה חריף בין חיצוניות המבנה לפני המבנה. יחד עם זאת, ובחנתאם לפסיקה שתוארה לעיל בדיני ארנונה, עלינו לעקוב אחר החלכות בנושא בפסיקת דיני הארנונה, כפי שתוארו לעיל.

43. אציין כי מהסיוור עולה כי נעשה שימוש מסויים בחצר הבית, לשימוש השכנים. כך, העובדה כי ישנה תאורה חצר מחוץ לבניין, שימוש השכנים במרפסת המשותפת המשקיפה אל חמדבר. כמו כן, עולה אין חציצה משמעותית בין בין הגינה ברחוב גל 1 (הנכס נשוא העררים) לרחוב גל 3. שימוש זה, שנראה שולי בחיקפו, אינו יכול לעמוד בפני עצמו, כדי להכשיר חיוב בארנונה, כי אם יכול להצטרף לשיקולים נוספים ולחזקם. עוד נוכחנו באחסנה מסויימת של ציוד (כגון כסאות, אופניים משומשים) אך נראה כי השימוש הינו שולי כאמור.

44. אציין כי מגמת המחוקק הינה בשנים האחרונות להגביל תקופות פטור לפי סעיף 330 לפקודת העיריות, לחטיל כפל ארנונה על מבנים ריקים ועוד. הגבלתו בזמן של הפטור לנכס הרוס משקפת את דרך הביניים שמצא המחוקק בין הרצון לבטל את התמריץ להחזקה של נכסים הרוסים/ חמגולם בפטור, ובין התבנה שישנם מצבים בהם נותר הנכס הרוס שלא ברצון בעליו.

45. לטעמי, תוצאה הערר אינה עולה דווקא בקנה אחד עם מדיניות המחוקק בהגבילו את תקופת הפטור לפי סעיף 330 לפקודת העיריות הנקרא יחד עם סעיף 269 לפקודה, כפי שפירשה הפסיקה, עניין זה עשוי להביא לחוסר הרמוניה חקיקתית, שכן כאמור הפרשנות של סעיף 269 לפקודה הולכת יד ביד עם פרשנות סעיף 330 לפקודה. מחד אין בחוק הגבלה לעניין משך תקופת הבנייה. ומנגד, משיקולים של מדיניות משפטית ייתכן והיה ראוי להשוות את הדין החל על נכסים הרוסים לנכסים בבניה, עם ההתאמות הנדרשות. כך שבמצב קיצוני של אי השלמת בניה תקופה כה ארוכה, יושווה הדין לנכס הרוס. ברם כיום מגבלה זו לא עולה מלשון החוק. ייתכן, ולעניין סעיף 269 קיימת לאקונה בחוק לעניין הגבלת תקופת הפטור. או שמא מדובר חסדר שלילי, המורה כי המגבלה החלה בסעיף 330 לפקודה אינה חלה לעניין סעיף 269 לפקודה. אין אני נדרש להכריע בעניין. אף כי מבחינה תכליתית אני סבור כי אין מקום להעניק פטור לתקופה כה ארוכה לפי סעיף 269 לפקודה, בעוד הפטור לפי סעיף 330 הינו מוגבל בזמן, הרי שכוועדת ערר, איננו יכולים לנקוט בפרשנות תכליתית כה מרחיבה וביציקת תוכן משפטי ללאקונה, ככל שזו קיימת. עניין זה, ראוי שיוסדר בחקיקה, או בפסיקת ערכאות גבוהות יותר.

46. זאת ועוד, ובהתייחס לטענת המשיבה ביחס להיות המבנה "פיל לבן". אף כי כעניין של מדיניות וראייה רחבה, אני סבור כי יש טעם רב בטענתה. הרי שמנגד אני סבור כי יש כלים מנהליים אחרים לטיפול בנכסים המהווים "פילים לבנים". כך למשל אמצעים מנהליים לפי פקודת העיריות. ככל הנראה, וועדת הערר לענייני ארנונה אינה האינסטנציה לפתרון תופעה זו, כל עוד אין הסכמה מפורשת בחוק לכך. ראה לעניין זה עניין המגרש המוצלח:

"המשיבות הוסיפו ועמדו על הרצון לעודד אנשים להשקיע בנכסיהם מטעמים שונים. ואולם, עניין זה אינו קשור לדיני הארנונה וצדקים הנישומים הטוענים כי לשם כך נועדו דינים אחרים (ראו, למשל, חוק שיפוח בתים ואחזקתם, התש"ס-1980 וכן: סעיף 249 (13) לפקודת העיריות הקובע כי סמכותה של עיריה "לצוות כי ייחרסו בנינים"; סעיף 249(א13) לפקודה הקובע כי סמכותה של עיריה "להורות בדבר שמירת המראה של חזיתות הבתים, לרבות סיוון ושיפוח" ובענייני תברואה אף מוסמכת עיריה לפי סעיף 249(19) לפקודה "להיכנס לכל בית או בנין, שיש עליהם חשד סביר שהם בלתי סניטיריים, כדי לברר את מצב הנקיון בהם או לצורך אחר, ולהוציא צו למחזיק בהם, שבו יידרש לנקוט את האמצעים המפורשים בצו". פקודת העיריות ממשיכה גם וקובעת בסעיף 251א את האפשרות לקבוע חוק עזר בעניין חזיתות הבתים ובעניין ההוצאות לביצוע עבודות בהן. כן ראו: סעיף 255 לפקודת העיריות המאפשר "ביצוע עבודות על ידי העיריה על חשבון החייב בה לפי חוקי עזר"; ראו גם חוק עזר לדוגמה לעיריות (הריסת מבנים מסוכנים), תשל"ב-1972; אליהו וינוגרד דיני רשויות מקומית כרך א 362-364 וגם 384 (מהדורה חמישית, 1998)). דיני הארנונה לא נועדו, כאמור, לתכלית זו."

47. לאור כל האמור אציע לקבל את העררים לשנים 2016 ו-2018.

48. אין חולק כי לא הוגש ערר לשנת 2017, וחטענות שהעלה בכ"כ העורר בדיון בחודש מאי 2019 ביחס לערר 2017 לא נטענו באף אחד מכתבי הטענות. ומטעם זה גם לא ניתנה עליהן תשובה בכתב על ידי מנהלת הארנונה. כפי שטענה מנהלת הארנונה בדיון. השומה לשנת 2017 הינה חלוטה. משלא הוגש ערר בנושא כלל אין אני נדרש להכריע בסוגיה – שכן פורמלית סוגיה זו לא הגיעה לפתחי הוועדה, פרט לאותה הערה בדיון מחודש מאי 2019. יחד עם זאת, אני מוצא קושי רב בטענת העורר לפיה הי"ערר לשנת 2017 לא הוגש, לא ידענו שיש צורך להגיש כל שנה בנפרד". טענה זו אינה מתיישבת עם היותו של העורר מיוצג בהליכים על ידי עורכי דין.

מר אברהם מלול, עו"ד חבר ועדה

49. אני מסכים.

מאיר שטנצלר, חבר ועדה

.50 אני מסכים.

החלטה

הערים לשנים 2016 ו-2018 התקבלו.

ההלטת הוועדה נכונה לעיור למגן בית המשפט לעניינים מינהליים בבג"ר שבע בתוך 45 ימים נמועני המצאת ההחלטה לצדדים.

ההחלטה תפורסם באתר האינטרנט של עיריית ערד.

המזכירות תשלח חשק ההחלטה לצדדים.

ניגון חיום ה' בסיוון התשע"ט 11/6/2019, בהעדר הצדדים.



ע"ד אברהם מלול

חבר ועדה



ע"ד ורזיח ארד בוקאי

יו"ר הוועדה



מאיר שטנצלר

חבר ועדה