

בפני חברי ועדת הערר :
יו"ר: עו"ד יבין רוכלי
חברה: עו"ד הגר בלייר
חבר: מאיר שנהב (שופט בדימוס)

1. בנק אוצר החייל בע"מ
2. בנק הפועלים בע"מ
3. בנק ברקליס דיסקונט בע"מ

ע"י ב"כ עו"ד ליאת כץ ועו"ד רינת סלומה-אליה

נגד

מנהל הארנונה בעיריית רמת השרון
ע"י ב"כ עו"ד עינב סילורה

החלטה

מבוא

1. עניינם של עררים אלה באופן בו חוייבו חמישה סניפי בנק ברמת השרון (להלן: "הנכסים" או "הסניפים"), במהלך התקופה שבה הטילה ממשלת ישראל הגבלות שונות עקב מגיפת הקורונה.
2. העוררים, המחזיקים בסניפי הבנק, ציינו בערריהם כי נאלצו – נוכח מגבלות הקורונה - לסגור את הסניפים, ולכן הם זכאים לקבל בגינם פטור "נכס שאינו ראוי לשימוש" לפי סעיף 330 לפקודת העיריות [נוסח חדש]. לחילופין, טענו העוררים, כי יש להעניק להם "פטור נכס ריק" לפי תקנה 13 לתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), תשנ"ג-1993 (להלן: "תקנות ההנחות"). לחילופין טענו העוררים כי יש לסווג את הנכסים הללו בסיווג "הנמוך ביותר הקיים" (כך במקור) לפי תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), תשס"ז – 2007 (להלן: "תקנות ההסדרים").
3. במהלך הדיון בפנינו, הודו ב"כ העוררים כי בניגוד לנטען בהשגות ובעררים, הסניפים כלל לא נסגרו. לפיכך, משכו העוררים את טענותיהם באשר לפטור לנכס שאינו ראוי לשימוש ולפטור לנכס ריק.

4. עם זאת, ציינו בפנינו ב"כ העוררים כי בוטלה קבלת הקהל בסניפים, הצטמצמה מאוד הפעילות בהם, חלק מהעובדים המועסקים בהם פוטרו או הוצאו לחל"ת, וכיוצא באלה פעולות חירום. לפיכך, עמדו העוררים על טענתם החלופית, לפיה יש לחייב את הנכסים "בסיווג הנמוך ביותר" הקיים בתקנות ההסדרים. במהלך הדיון בפנינו חידדו ב"כ העוררים טענה זו, והבהירו כי אין הכוונה לשנות את סיווג הנכסים אלא לחייבם **בתעריף המזערי** לנכסים המסווגים כבנקים שבתקנות ההסדרים. למען הסר ספק, אין מדובר בטענה שלפיה יש לסווג נכס ריק על פי הסיווג הזול ביותר התואם את ייעודו התכנוני, שכן כאמור – אין מדובר בנכסים ריקים.
5. ב"כ העוררים נימקו טענתם בכך שמדובר בנסיבות חריגות ומיוחדות מאין כמותן, אשר מחייבות הקלה עם העוררים בשעתם הקשה. לדבריהן, לנוכח מצב החירום ששרר בישראל ולאור הפעילות המינימלית שהתקיימה בסניפים יהיה זה בלתי הוגן, בלתי מוצדק ובלתי סביר לחייב אותם בתעריפים היקרים שנקבעו בצו הארנונה לנכסים בסיווג בנקים.
6. במהלך הדיון הוסיפו העוררים וטענו טענה נוספת, שלא נכללה בהשגותיהם ובערריהם, לפיה חלקים מהנכסים צריכים לקבל פטור מיוחד מכח **תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) (תיקון מס' 2) התש"ף-2020** (להלן: "תקנות ההנחה המיוחדת").
7. יובהר כבר כעת, כי **תקנות ההנחה המיוחדת** מעניקות פטור מארנונה לנכסים המסווגים בסיווגים עסקיים שונים עקב מגיפת הקורונה, אך **מחריגות** מתחולתן נכסים המסווגים בסיווג בנקים. אלא שלטענת העורר מס' 2, בנק הפועלים, בשניים מנכסיו ישנם חלקים שאינם מסווגים כבנקים בספרי העירייה, ועל כן שטחים אלה מזכים אותו בפטור המיוחד: המדובר בשטח חניון בגודל 583.85 מ"ר המצוי בסניף בנק הפועלים ברח' טרומפלדור ובשטח מחסן שגודלו 96.98 המצוי בסניף בנק הפועלים ברח' סוקולוב.
8. **המשיב** טען בפנינו כי ערך בדיקה בנכסים ומצא כי הם אינם ריקים, אלא מתקיימת בהם פעילות. עוד טען המשיב כי אין נפקא מינה בכך שלא הגיעו לקוחות לנכסים, שכן גם פעילות ניהולית-בנקאית ואפילו היא פעילות back office אינה מצדיקה פטורים, הנחות או שינויי תעריפים. באשר לטענה החדשה של העוררים ציינה ב"כ המשיב כי היא מתנגדת להעלאתה, והוסיפה, כי מדובר בשטחים המהווים חלק מהמכלול העסקי של הבנק, בבחינת טפל ההולך אחר העיקר, ועל כן אינם מזכים בפטור.

דיון והכרעה

התעריף לחיוב נכסים בסיווג "בנקים"

9. סעיף 9 לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), תשנ"ג-1992 (להלן: "חוק ההסדרים") קובע: "(א) השרים יקבעו בתקנות, סכומים מזעריים וסכומים מרביים לארנונה הכללית אשר יטילו הרשויות המקומיות על כל אחד מסוגי הנכסים". מכח הוראת חוק זו, הותקנו תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות מקומיות), תשס"ז-2007 (להלן: "תקנות ההסדרים") אשר קובעות את התעריפים המזעריים והמירביים להטלת ארנונה לכל אחד מסוגי הנכסים השונים.
10. אין עוררין על כך שהתעריף שנקבע בצו הארנונה של עיריית רמת השרון לסיווג "בנקים" מצוי בטווח התעריפים המותר על פי תקנות ההסדרים.
11. לטענת העוררים, צוק העתים מחייב הוזלת תעריף הארנונה המוטלת על נכסיהם לפי צו הארנונה, והעמדתו על התעריף המזערי שבתקנות ההסדרים לאותו הסיווג. אין בידינו לקבל טענה זו. צו המסים הוא אקט של חקיקת משנה, שעל המשיב לפעול בקפדנות למילוי הוראותיו. לפיכך, המשיב אינו מוסמך להחליט כי הוראות צו הארנונה לא יחולו כלשונו בעניינו של נכס פלוני, ואין הוא מוסמך להעניק לנכס תעריף זול מן התעריף שקבע לו הצו, יהיו הנסיבות חריגות כאשר יהיו.
12. בניגוד למיסים אחרים, שיעורי הארנונה אינם נקבעים כפונקציה של מצבו של הנישום, כלשונו של השופט לנדוי: "אין העיריות מתימרות למדוד את הארנונה כמידת ההכנסה הממשית של כל בנק או כל מבטח בפני עצמו. אילו עשו כדבר הזה, הייתי אומר שבזה הן חורגות מסמכותם, כי סמכות כזאת לאינדוידואליזציה של הארנונה לא ניתנה להן בפקודת העיריות וכידוע אין לעיריה אלא מה שהוסמכה לעשות על-פי פירוש סביר של הדין המסמך (בג"צ 345/78 ירדניה חברה לביטוח בע"מ נ' עיריית תל אביב יפו, לג(1) 113).
13. לא זו – אף זו: סעיף 12 (ג) לחוק ההסדרים קובע מפורשות: "מועצה לא תפחית תשלומי ארנונה כללית אלא אם כן נתקיימו במחזיק בנכס התנאים שנקבעו בתקנות לפי סעיף זה, ובהתאם לכללים ולשיעורים שנקבעו". מכאן, שהפחתה בתשלומי הארנונה אפשרית רק מכח הסמכה מפורשת בתקנות. לאחרונה, כאשר ביקשו בעלי עסקים הקלות והנחות בתשלומי ארנונה עקב מגיפת הקורונה נדרש שר הפנים להתקין תקנות מיוחדות, הן תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) (תיקון מס' 2) התש"ף-2020 (להלן: "תקנות ההנחה המיוחדת"). כעת, מוסמכת הרשות המקומית לתת הנחות בארנונה לבעלי עסקים עקב השלכות מגיפת הקורונה, אלא שסעיף 2 לתקנות ההנחה המיוחדת מחריג מתחולתן נכסים המסווגים בסיווג בנק, ומכל מקום דרישת העוררים היא להנחה מסוג אחר, על דרך של הקטנת תעריפי הארנונה לתעריפים המזעריים.

14. הנה כי כן, לא קיים מקור נורמטיבי המסמך את מנהל הארנונה להיענות לדרישת העוררים בעניין זה.

15. ב"כ העוררים הדגישו בפנינו, כי הפעילות שנעשתה בסניפי הבנקים נשוא העררים בתקופה המדוברת היתה פעילות של back office בלבד ואין להתייחס אליה כאל פעילות בנקאית, ומכאן שאין הצדקה לשלם בגין הנכסים ארנונה בתעריפים הגבוהים המושגים על הבנקים. העוררים לא הציגו לנו ראיות כלשהן לעניין השימוש שנעשה בנכסים בתקופה שבמחלוקת, וראוי לדחות את טענתם מטעם זה בלבד.

16. אך גם אילו הוכיחו העוררים את טענתם העובדתית, לא היתה לכך כל השלכה ממשית על התוצאה המשפטית. גם אם נניח, כי אכן לא נעשתה קבלת קהל בסניפי הבנקים נשוא העררים בתקופה המדוברת, וגם אם נניח כי הפעילות היתה פעילות ניהולית-תומכת בלבד, אין בכך כדי לשנות את העובדה כי השימוש נותר שימוש בנקאי מובהק גם במהלך התקופה שבמחלוקת. על פי הפסיקה, גם נכסים שבהם נעשית פעילות ניהולית או לוגיסטית של בנק צריכים להיות מסווגים בסיווג בנק, על כל המשתמע מכך. יפים בעניין זה דברי השופט מוסיה ארד:

"הסיווג "בנקים" אינו חל אך ורק על פעילות המתבצעת בסניפי הבנק. הפעילות המתבצעת במשרדיו השונים של תאגיד בנקאי היא חלק בלתי נפרד מהפעילות המתבצעת בסניפיו. משרדי ההנהלה והאגפים השונים, ביניהם גם הלשכה המשפטית, עוסקים בקידום הפעילות הבנקאית. ביטוי הברור ביותר של השימוש הבנקאי הוא אמנם השירות שניתן ללקוח הבנק בסניף, אולם שימוש בנקאי אינו מתמצה במתרחש בסניף הבנק בלבד. לכן יש לראות בפעילות המתבצעת במשרדי המנהלה שימוש בנקאי, וזאת חרף העובדה שלא מתבצע בה קשר עם לקוחות" (עמ"נ 315/05 בנק יהב בע"מ נ. עיריית ירושלים, פורסם במאגר נבו 10.8.06).

17. מכל מקום, במקרה שלפנינו אין עוררין על כך שהסיווג של הנכסים דן צריך להיות סיווג "בנקים" וממילא אין כל משמעות לטענה על כך שהפעילות הבנקאית ה"קלאסית" של קבלת קהל הצטמצמה או אף בוטלה בתקופה שבמחלוקת.

18. משעה שהסיווג של הנכסים הוא "בנקים" גם התעריף חייב להיות התעריף שנקבע לסיווג זה.

חיוב שטחי חניון-העובדים והמחסן

19. באשר לטענתם הנוספת של העוררים, לפיה תקנות ההנחה המיוחדת חלות על נכסיהם שאינם מסווגים בסיווג "בנקים" הרי שטענה זו לא נטענה כלל במסגרת ההשגות והעררים. כידוע, וועדת הערר יושבת כערכאת ערעור על החלטות מנהל הארנונה, ולא ניתן לטעון בפניה טענות חדשות שלא נטענו בהשגה (ראו למשל עניין זה, עמ"נ 09-08-4219 תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ נ' עיריית חיפה (פורסם במאגר נבו)).
20. יודגש, כי אין מדובר בהוספת נימוק נוסף לערר, אשר על-פי תקנה 17 לתקנות הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית) (סדרי דין בועדת ערר), תשל"ז-1977 ניתן להתיר במקרים מסוימים, אלא בהוספתה של עילה חדשה. במילים אחרות – אין מדובר רק בסוגיה טכנית, שבה היינו יכולים להתגמש במקרה המתאים והצודק, אלא בסוגיה היורדת לשורש סמכותנו, ביושבנו כערכאת ערעור.
21. אכן, תקנות ההנחה המיוחדת פורסמו לאחר שהוגשו ההשגות שדחייתן הביאה להגשת העררים, אך אין בכך כדי להצדיק עקיפה של הוראות חוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), תשל"ז – 1976, הקובעות שניתן לתקוף את השומה בעילות המפורטות בחוק רק על דרך של הגשת השגה.
22. לפיכך, אנו דוחים טענה זו על הסף.
23. במאמר מוסגר נציין, שיש לדחות את הטענה החדשה המתייחסת לחניית העובדים בסניף הבנק שברח' טרומפלדור – אף לגופה. ההנחה הניתנת על פי תקנות ההנחה המיוחדת מתייחסת לנכסים שונים, תוך קביעה מפורשת כי נכסים שסיווגם "בנק" (כמו גם "חברת ביטוח") יוחרגו ולא יהנו מההנחה. חשוב לציין, שמתקין התקנות החרג מתחולתן סוגים נוספים של נכסים המוחזקים בידי מחזיקים שונים, כדוגמת המדינה, גופים מתוקצבים, תאגידי בריאות וחברות ממשלתיות. מדובר בהחרגה המתייחסת, אפוא, לא רק לשימוש שנעשה בנכס אלא גם למיהותו של המשתמש. לפיכך, הפרשנות התכליתית של המונח "נכסים שסיווגם בנק וחברת ביטוח" מחייבת התייחסות זהה לכל חלקי הנכסים המוחזקים על ידי הבנק במסגרת אותו המכלול העסקי של אותו המחזיק.
24. זאת ועוד: הואיל ומדובר בחיקוק המעניק הנחה בארנונה, יש לפרשו באופן מצמצם על מנת שיינתן רק לתכלית לשמה נועד. בית המשפט העליון קבע בעניין זה כי הפרשנות המצמצמת במקרים אלה חיונית שכן משמעות פטור או הנחה בארנונה היא הכבדת נטל המס על שאר הנישומים או פגיעה ברמת השירותים שהרשות המקומית צריכה לספק לתושביה (ראו: בג"צ 6741/99 ארנן יקותיאלי ואח' נ' שר הפנים בג"צ, פ"ד נה (3) 673).
25. אמרו מעתה: המונח "נכסים שסיווגם בנק וחברת ביטוח" בתקנות ההנחה המיוחדת מתייחס לכל חלקי הנכסים הללו, כמכלול עסקי אחד, לרבות שטחי שירות. לכן, גם חלקי נכס שבהם נעשית פעילות שאינה בנקאית מובהקת, כגון חניה או אחסנה, ייחשבו נכס שסיווגו בנק.

26. לאותה התוצאה נגיע גם אם נתעלם ממהות המחזיק בנכס ונתמקד בשימוש שנעשה בו, בהתאם לדיני הארנונה. על פי הפסיקה, כאשר בוחנים מהו השימוש הנעשה בנכס יש להתמקד ב**מהות השימוש**, ומכיוון שהשימוש עשוי לכלול מרכיבים רבים, הטפל הולך אחר העיקר: "כאשר השימוש בחלק אחד של הנכס הכרחי למהות השימוש העיקרי בנכס, ולמימוש תכליתו, הולך הטפל אחרי העיקר ויסווג על פי השימוש העיקרי שנעשה בנכס כולו (עמ"נ 182/05 קואופ ת"א דן השרון בע"מ, ריבוע כחול ישראל בע"מ נ' מנהל הארנונה של עיריית הרצליה, מיום 17.2.92 פורסם בנבו).

27. בית המשפט העליון קבע, לפיכך, כי נכסים לא יפוצלו ליחידות נפרדות, כך שכל יחידה תעמוד בפני עצמה מן הבחינה "הארנונאית", אלא רק כאשר מדובר ב"נכס רב תכליתי", שבו לא קיימת זיקה בין היחידות השונות, כך שכל אחת יכולה לעמוד בפני עצמה (ראו: ע"א 7975/98 אחוזת ראשונים רובינשטיין נ' עיריית ראשון, תק-על 2003(1), 1478)..

28. אין עוררין על כך ששטח החניה שבמחלוקת הוא שטח המשרת את הבנק ומצוי בזיקה מובהקת אליו, הן מהבחינה הפיסית והן מהבחינה המהותית. למעשה, מדובר במכלול אחד, כאשר שטח החניה הוא הטפל ואילו שטחו הבנוי של הסניף הוא העיקר. מכאן – שמדובר בנכס אחד לצורך תקנות ההנחה המיוחדת.

29. לא נעלמה מעינינו העובדה, ששטח החניה שבמחלוקת מחוייב בארנונה לפי תעריף נמוך יותר מאשר השטח הבנוי של הנכס, ויתכן שהוא אף נושא מספר זיהוי שונה בפנקסי העיריה. הדבר נובע מכך שבסיווג "בנקים" שבצו הארנונה קיים תת סיווג – "קרקע ששימושה עם המבנה", שהתעריף שבצדו זהה לתעריף "קרקע תפוסה". אך תעריף לחוד ושימוש לחוד, ואין ללמוד מכך כי מדובר בקרקע תפוסה המהווה נכס נפרד. קרקע תפוסה מוגדרת בסעיף 269 לפקודת העיריות, כקרקע "שמשמשים בה ומחזיקים אותה לא יחד עם בניין". אין זה המצב בענייננו. עסקינן בקרקע שמשמשים בה ומחזיקים אותה יחד עם בניין. היא צמודה לבניין ומשמשת את עובדיו. לפיכך, היא אינה קרקע תפוסה, והסיווג שלה הוא סיווג בנק (גם אם התעריף זהה לתעריף הניתן לקרקע תפוסה).

30. באשר לסניף בנק הפועלים שברחוב סוקולוב, ב"כ העוררים טענו בפנינו במועד הדיון כי מצוי בו שטח של 96.98 מ"ר שהינו בעל כניסה נפרדת והוא אף הועבר לשימוש של צד ג'. הגם שכאמור לעיל אין אנו מוסמכים לדון בטענה זו שלא נטענה בהשגה ובערר, הרי שב"כ המשיב הסכימה באדיבותה לבחון את העניין, ואף הצהירה לפרוטוקול כי אם יוכח כי אכן מדובר בשטח שהועבר לשימוש של צד ג' ויש לו כניסה נפרדת הרי שיוחלף שם המחזיק ותיבדק זכאותו לקבלת ההנחה לפי תקנות ההנחה המיוחדת.

31. נוכח כל האמור לעיל אנו דוחים את העררים ללא צו להוצאות.

32. בהתאם לסעיף 25(2) לחוק בתי משפט לעניינים מנהליים, התש"ס – 2000, לצדדים עומדת זכות ערעור בפני בית המשפט לעניינים מנהליים וזאת בתוך 45 יום מיום קבלת ההחלטה.

33. בהתאם לתקנה 20 (ג) לתקנות הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית) (סדרי דין בועדת הערר), התשל"ז – 1977 תפורסם החלטה זו באתר האינטרנט של העיריה.

34. ניתן והודע בהיעדר הצדדים, היום 28.6.20.


מאיר שנהב
(שופט בדימוס)
חבר הועדה


עו"ד הגר בלייר
חברת הועדה


עו"ד יבין רוכלי
יו"ר הועדה