

בתי המשפט

עמ"נ 315/05 עת"מ 495/05	בבית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים		
10/08/2006		כבוד השופטת מוסיה ארד - נשיאה	לפני:

בעניין: 1. בנק יהב בע"מ
2. בנק טפחות בע"מ (בנק המזרחי המאוחד בע"מ)
ע"י ב"כ עו"ד ליאור הנדין

העוררים

נגד

1. עיריית ירושלים
2. מנהל הארנונה בעיריית ירושלים
ע"י ב"כ עו"ד נעמה כליף-חזרתי

המשיבים

פסק דין**ההליך**

1. לפניי ערעור מינהלי נגד מנהל הארנונה בעיריית ירושלים (עמ"נ 315/05) ועתירה מינהלית נגד עיריית ירושלים (עת"מ 495/05). המערערים והעותרים, שפתחו יחדיו בשני ההליכים, בנק המזרחי המאוחד בע"מ (בנק טפחות בע"מ) ובנק יהב לעובדי המדינה בע"מ (להלן – המערערים), מחזיקים בנכסים המצויים בתחום שיפוטה של עיריית ירושלים. מדובר בנכסים המשתרעים על שטח של אלפי מטרים רבועים. מאות מטרים מתוך אותם שטחים משמשים כסניפי בנק ויתר השטח משמש כמשרדי המנהלה של הבנק. המערערים חויבו בתשלום ארנונה לפי סיווג "בנקים" וזאת בגין מלוא שטח הנכסים, החל משנת 1998.

במסגרת העתירה, מתבקש בית-המשפט להצהיר על אי חוקיות הסיווג "בנקים" בצו הטלת הארנונה של עיריית ירושלים, ככל שהוא מתייחס לנכסים שאינם סניפי בנק. לשיטת המערערים סיווג זה מטיל ארנונה לפי זהות המחזיק ולא בהתאם לשימוש הנעשה בנכס, וזאת בניגוד לדין. במובחן מכך, הטענה בערעור היא, כי יש לפרש את הסיווג "בנקים" הקבוע בצו הטלת הארנונה של עיריית ירושלים, בהנחה שמדובר בסיווג חוקי, כמתייחס רק לנכס המשמש כ"בנק", קרי, לנכס הנעשה בו שימוש בנקאי, ולא לכל נכס המוחזק על ידי תאגיד בנקאי. על כן, לשיטת

המערערים, לעניין הטלת ארנונה יש להבחין, בין שטחים המשמשים כסניף בנק, אותם ניתן לסווג כ"בנקים", לבין שטחים המשמשים כמשרדים של התאגידים הבנקאיים, אותם יש לסווג כ"משרדים שירותים ומסחר" (להלן – סיווג "משרדים").

בשל השאלות המשותפות לשני ההליכים הוחלט ביום 28.8.05 לאחד בהם את הדיון.

עובדות רקע

2. בנק יהב בע"מ מחזיק בנכס בשטח של כ-4,000 מ"ר ברחוב הלני המלכה. כ-240 מ"ר מתוכם משמשים כסניף בנק ויתרת השטח משמשת למשרדים כגון קופות גמל, משרדי המחלקה המשפטית, משרדי אגף ההנדסה והבינוי ועוד. בנק המזרחי המאוחד בע"מ (בנק טפחות בע"מ) מחזיק בנכס בשטח של כ-4,000 מ"ר ברחוב ירמיהו. כ-600 מ"ר מתוכם משמשים כסניף בנק. שאר השטח משמש כמשרדי המנהלה. לציבור אין גישה למשרדי המנהלה והם נפרדים מסניף הבנק. משנת 1998 מחויבים המערערים בתשלום ארנונה לפי סיווג "בנקים", וזאת בגין מלוא שטח הנכסים לעיל.

בעקבות החיוב בארנונה, נקטו המערערים בהליך של השגה בהתאם לסעיף 3(א) [לחוק הרשויות המקומיות \(ערר על קביעת ארנונה כללית\)](#), תשל"ו-1976 (להלן – חוק הערר) ומשלא נתקבלה עמדתם, הגישו ערר לוועדת הערר, בטענה כי לפי צו הארנונה של עיריית ירושלים יש לסווג את השטחים משמשים כמשרדים ואינם משמשים כסניפי בנק, בסיווג "משרדים", שתעריפו נמוך יותר מזה של סיווג "בנקים". הערר נדחה בהחלטה שנמסרה למערערים ביום 21.4.05 ובה נקבע כי הפרשנות הראויה של המונח "בנק" כוללת את כל אגפיו ויחידותיו של הבנק. על החלטה זו הוגש הערעור, כאשר בסמוך לאחר הגשתו הגישו המערערים את העתירה, במסגרתה הם תוקפים את חוקיות צו הארנונה של העירייה.

המסגרת הנורמטיבית

3. ההסדר להטלת ארנונה קבוע בסעיף 8 [לחוק ההסדרים במשק המדינה](#) (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג – 1992 (להלן – חוק ההסדרים) שזו לשונו:

- "(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 שימוש, מקומו וסיווגו לענין הטלת ארנונה כללית".

מכוח סעיף 8(ב) לחוק ההסדרים הותקנו תקנות. לענייננו רלוונטיות [תקנות הסדרים במשק המדינה](#) (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 2000), התש"ס-2000 (להלן – תקנות ההסדרים), אשר הותקנו בשנת 2000 והוחלו גם בשנים שלאחר מכן מכוח חקיקה ראשית. בתקנות נאמר כי סוג הנכס ייקבע בהתאם לשימוש בו ונקבעה רשימה שסיווגה את הנכסים ל-13 סוגים אלה: מבנה מגורים; משרדים, שירותים ומסחר; **בנקים וחברות ביטוח**; תעשייה; בתי מלון; מלאכה; אדמה חקלאית; קרקע תפוסה; קרקע תפוסה במפעל עתיר שטח; קרקע תפוסה המשמשת לעריכת אירועים; חניונים; מבנה חקלאי; נכסים אחרים. עבור כל סיווג נקבעו בתקנות תעריפי מינימום ותעריפי מכסימום, המגבילים את הרשויות המקומיות בקביעת שיעור הארנונה.

בתוקף סמכותה על-פי חוק ההסדרים, הוציאה מועצת עיריית ירושלים צו, הקובע את תעריפי הארנונה לנכסים שונים המסווגים לפי שימושם ומיקומם (להלן – צו הארנונה). לעתירה צורפו צווי הארנונה מהשנים 1999-2005. סעיף 6 לצו משנת 1999 קובע:

6. בנקים

א. בניינים המוחזקים ע"י בנקים יחויבו לשלם בכל האזורים ובלבד שהמוסד פועל להפקת רווחים כמפורט להלן:

"בנקים" לרבות תאגיד בנקאי כהגדרתו ב**חוק בנק ישראל** תשי"ד 1954, ותאגיד "אחזקה בנקאית" כהגדרתו ב**חוק הבנקאות (רישוי)** התשמ"א-1981.

אזור – תת סיווג חיוב 1999

869.40 ₪ למ"ר

כל העיר

ב. "...".

נוסח הסעיף נותר ללא שינוי בצווי הארנונה של עיריית ירושלים בשנים 2000-2005, פרט לגובה החיוב, אשר התעדכן מדי שנה.

עיקרי טענות המערערים

4. לטענת המערערים, לצורך גביית ארנונה, יש לסווג את החלק שבנכסים שבבעלותם, שאינו משמש כסניף בנק אלא כמשרדים, תחת הסיווג "משרדים" ולא תחת הסיווג "בנקים".

5. המערערים טוענים כי על פי הדין, סיווג נכס לצרכי ארנונה צריך שייקבע על פי השימוש שנעשה בנכס, ולא על פי מיהות המחזיק בנכס. לעניין זה מפנים המערערים, בין השאר, לסעיף 8 לחוק ההסדרים ולפסק הדין [בע"א 8588/00 עיריית עפולה נ' בזק חברה ישראלית לתקשורת בע"מ, פ"ד נו\(3\) 337 \(2003\) \(להלן – פסק דין בזק\)](#). לטענתם, הסיווג "בנקים" בצו הארנונה של עיריית ירושלים, ככל שהוא חל על כלל הנכסים שבבעלות בנק, לרבות נכסים בהם נעשה שימוש כמשרדים, ואינו מתייחס לנכסים בהם נעשה שימוש בנקאי, קרי, לסניפי בנק בלבד, אינו עומד בדרישה זו ואינו חוקי. בנוסף, אף אם מדובר בסיווג חוקי, אין לפרשו באופן הנוגד את חוק ההסדרים והפסיקה האמורה, כמתייחס גם למשרדים שבבעלות בנק, אלא רק לנכסים בהם נעשה שימוש בנקאי. המערערים מוסיפים וטוענים, כי גם מחוקק המשנה לא התכוון להחיל את הסיווג "בנקים" הקבוע בתקנות ההסדרים, על כל נכס שבבעלות "תאגיד בנקאי". אילו זו הייתה הכוונה, היה מחוקק-המשנה נוקט בלשון מפורשת וכולל הגדרה המבארת את כוונתו. לדידם, תקנות ההסדרים, משנקטו רק בלשון "בנקים" מציינות את המונח "בנקים" כשימוש, ולא כמחזיק, וזאת בהתאם לחוק ההסדרים ולפסיקה.

6. לצורך השלמת טענתם, לפיה סיווג משרדיהם כ"בנקים" ולא כ"משרדים" מהווה סיווג על פי מיהות הבעלים ולא על פי שימוש, ולפיכך אינו חוקי, המערערים טוענים, כי השימוש שנעשה במשרדים שבבעלותם אינו בגדר "שימוש בנקאי". לעניין זה, המערערים מבקשים להסתמך על פסק-הדין של בית המשפט העליון [בבג"צ 764/88 דשנים וחומרים כימיים נ' עיריית קרית אתא, פ"ד מו\(1\) 793 \(1992\) \(להלן – פסק-דין דשנים\)](#), בו אושר סיווג נפרד לחלקים שונים בנכס, בהתאם לשימוש השונה שנעשה בהם. לטענת המערערים, "שימוש בנקאי" הוא שימוש שנעשה בסניפי בנקים בלבד, בהם מתבצעות פעולות אותן ייחד המחוקק לתאגידים

בנקאיים, והוא שונה משימוש הנעשה במשרדי המנהלה של הבנק, אשר הינו שימוש משרדי רגיל.

המערערים מבקשים לאבחן את עניינם מהנושא שנדון בע"א [7975/98](#) אחוזת ראשונים נ' עיריית ראשון לציון, דינים עליון, כרך סג 924 (2003) (להלן – פסק-דין אחוזת ראשונים), בו נקבע כי אין לפצל מתחם אחד ליחידות שומה נפרדות כאשר מדובר בנכס המקיים מהות אחת. לטענת המערערים, במקרה דנן מורכבים הנכסים שבידי המערערים מיחידות שונות שאינן מהוות מהות אחת ולכן ניתן לפצלן. לתמיכה בעמדתם מפנים המערערים לע"ש [146/98](#) מנהלת הארנונה עיריית ראשון לציון נ' בנק הפועלים בע"מ תק-מח 2000(2) 14614 (2000) (להלן – פסק-דין בנק הפועלים), בו דחה בית המשפט המחוזי בתל-אביב (כב' הנשיא א' גורן) ערעור על חיוב קומת משרדים של תאגיד בנקאי בתעריף של "משרדים". לטענת המערערים, פעילותו של סניף בנקאי אינה שזורה פיזית ופונקציונלית בפעילות משרדי המנהלה באופן שאינו ניתן להפרדה.

המערערים מציעים מבחנים אשר מובילים, לשיטתם, למסקנה כי יש לפצל בין היחידות השונות של הנכס: מבחן "השכל הישר" ו"מבחן יחידת השומה שבלעדיה אין בנק" או "מבחן ההפרטה". לפי המבחן האחרון, יש לפצל יחידות בהן נעשה שימוש שונה ואשר ניתן לנתקן מהבנק אגב העברתם לאחריות תאגיד אחר. לטענת המערערים, היחידות העוסקות בבינוי, אחזקה, מחשוב, כוח אדם, מחלקה משפטית, חשבות, פרסום וקידום מכירות, מחקר, ביטחון, ניהול קרנות וקופות גמל – הן יחידות בנות "הפרטה" שניתן להעביר את האחריות עליהן גם למי שאינו תאגיד בנקאי.

לטענת המערערים גם תכלית החקיקה בענייני ארנונה תומכת במסקנה לפיה יש להטיל ארנונה על פי הסיווג "בנקים", שהיא ארנונה גבוהה יותר מזו המוטלת על פי סיווג "משרדים", בגין נכסים המשמשים כסניפי בנק בלבד. הסיבה לכך היא שבנכסים אלו מתבצעת קבלת קהל, דבר הדורש מהעירייה השקעה גדולה יותר בתשתיות ביחס אליהם. לטענת המערערים, סיווג משרדיהם כ"בנק", לרבות משרדים המשמשים מחלקות דוגמת המחלקה המשפטית של הבנק, מפלה בינם לבין בעלי משרדים אחרים בהם מתבצעת פעילות דומה, דוגמת משרדי עורכי-דין, המסווגים כ"משרדים".

7. המערערים טוענים טענה חלופית, לפיה גם אם הסיווג "בנקים" בתקנות ההסדרים מתייחס למיחות המחזיק ולא לשימוש בנכס, הרי שהסיווג בתקנות הוא רק לעניין תעריף מרבי ומזערי: על המשיבים לסווג את נכסיהם של המערערים לפי צו הארנונה – את השטחים המשמשים כסניפי בנק כ"בנקים" ואת יתר השטחים כ"משרדים" – ולאחר מכן עליהם לפנות לתקנות ההסדרים ולהעלות את התעריף אשר הטילו על שטחי "משרדים" של המערערים בהתאם לתעריף המינימום הקבוע בצד סיווג "בנקים" בתקנה 5 לתקנות.

8. טענה נוספת של המערערים מתייחסת להחלטת מועצת עיריית ירושלים מיום 14.4.05, לתקן את צו הארנונה לשנת 2005, ליצור סיווג חדש: "הנהלת בנק ומרכז הדרכה" ולקבוע בצידו תעריף נמוך מהתעריף לסיווג "בנקים". החלטה זו מעידה, לפי הטענה, על שינוי מגמה מטעם המשיבה, אשר הכירה בכך שצווי הארנונה, הקובעים סיווג "בנקים", אינם עומדים בחובה לקבוע קריטריון המתייחס לשימוש בנכס ולא למיחות המחזיק. כן נטען כי גם החלטה זו נגועה באי חוקיות, הואיל והתעריף שנקבע בה עולה על התעריף החוקי המרבי לסיווג "משרדים", הקבוע לפי סעיף 26(א) לחוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2005 (תיקוני חקיקה), התשס"ה-2005.

9. באשר לעיתוי הגשת העתירה, המערערים טוענים כי נמנעו מהגשת העתירה במועד מוקדם יותר, וזאת בהתאם לפסיקת בתי המשפט המחוזיים, לפיה יש לסיים ולמצות את ההליכים לפני ועדת הערר בטרם תוגש עתירה מנהלית הנוגעת במישורין או בעקיפין לסוגיות שנדונו בפני הוועדה, או כשעולה מהעתירה סעד חלופי לזה שוועדת הערר דנה בו. העותרים מפנים בעניין זה לבש"א (נצי') 1062/04 מועצה אזורית גלבוע נ' מקורות חברת מים בע"מ, דינים מחוזי כרך לד(9) 284 (ניתן ביום 26.9.04) ולבש"א (ב"ש) 4964/02 המועצה האזורית חבל אילות נ' חברת חשמל לישראל בע"מ (לא פורסם) (ניתן ביום 30.6.03).

עיקרי תשובת המשיבים

10. המשיבים, עיריית ירושלים ומנהל הארנונה בעירייה, טוענים כי דינה של העתירה המינהלית, כמו גם של הערעור המינהלי, להידחות. לטענתם, בניגוד לטענות המערערים בעתירה המינהלית, הסיווג "בנקים" בצו הארנונה, שנקבע על

ידי מועצת העירייה, הנו סיווג חוקי, וזאת, גם מקום שהוא מתייחס לנכסים שבבעלות בנק המשמשים כמשרדים. בנוסף, לטענתם, בניגוד לעמדת המערערים בערעור המינהלי שהוגש נגד החלטת מנהל הארנונה בעירייה, שני המבנים נשוא הערעור והעתירה, על כל חלקיהם, לרבות החלקים המשמשים כמשרדים, הינם בגדר בנקים, וכך יש גם לסווגם על פי צו הארנונה.

11. באשר לחוקיות הסיווג, לטענת המשיבים, חוק ההסדרים אמנם הדגיש את השימוש בנכס כקריטריון לסיווג הנכס לצרכי ארנונה, אולם את המונח "שימוש" יש לפרש פרשנות רחבה, השונה מהפרשנות המוצעת על ידי המערערים. לעניין זה מסתמכים המשיבים על קביעת בית המשפט העליון בפסק-דין **בזק**. לטענתם, הסיווג "בנקים" בצווי הארנונה של עיריית ירושלים עומד במבחנים שנקבעו בפסיקה ובדרישות תקנות ההסדרים הקובעות את הסיווגים המותרים, וביניהם הסיווג "בנקים". המשיבים מדגישים לעניין זה כי המערערים לא תקפו את תקנות ההסדרים. המשיבים מציינים גם כי סיווג זה קיים ברוב הערים בארץ בנוסחים דומים מאוד לצווי הארנונה של עיריית ירושלים.

12. באשר לסיווג משרדי הבנק כ"בנקים", לטענת המשיבים, לא ניתן לפרש את תקנות ההסדרים וצו הארנונה כפי שמבקשים המערערים. לטענתם, פרשנותם המצמצמת של המערערים, המובילה למסקנה כי רק סניפי בנק יכולים להיות ממוסים כבנק, הנה חסרת עיגון בתקנות ההסדרים ולא ניתן לעגנה גם בצו הארנונה של העירייה. לתמיכה בטענה זו, המשיבים מציינים כי בתקנות נקבע סיווג של "בנקים" ולא של "סניפי בנקים" וצו הארנונה מתייחס במפורש לנכסים המוחזקים על ידי בנקים. לטענת המשיבים, די בכך על מנת להביא לדחיית הערעור המינהלי, שכן על מנהל הארנונה לפעול בהתאם לאמור בצו הארנונה, ופרשנותו של זה אינה משתמעת לשתי פנים.

המשיבים מפנים לשורה של פסקי דין של בתי המשפט המחוזיים, בהם נקבע כי גם אורגנים של בנק וביניהם הנהלת בנק, יש לראות כ"בנק" לצרכי ארנונה, ומציינים כי פסק הדין בעניין **בנק הפועלים** הוא פסק הדין היחיד בו התקבלה דעה דומה לזו המיוצגת על ידי המערערים.

כן טוענים המשיבים כי יש לאבחן את פסק הדין בעניין **דשנים**, עליו מבקשים המערערים להסתמך, מהמקרה הנדון כאן. באותו עניין דובר במתקן רב-תכליתי שהשתרע על פני מאות דונמים (447,269 מ"ר) וחלקיו השונים שימשו למטרות שונות ומוגדרות כסיווג נפרד, ואילו כאן, טוענים המשיבים, מדובר בנכס אשר חלקיו השונים משמשים למהות אחת – עסקי בנקאות. משרדי הנהלת בנק, המצויים בלב המחלוקת, הנם חלק מהבנק. סניפי הבנק לא יתפקדו בלעדיהם. הנהלת הבנק נותנת לסניפים אישור לגבי הלוואות הניתנות בסניפים, קובעת את גובה הריבית שתיגבה על ידי הסניפים, מחליטה לגבי המדיניות שתיושם בסניפים וכן הלאה. לכן דווקא ההלכה שנקבעה בפסק-דין **אחוזת ראשונים**, לפיה אין לפצל נכס המקיים מהות אחת, לנתחים קטנים שהם טפלים ושוליים למהות העיקרית, על מנת לסווג כל חלק וחלק בנפרד לפי שימוש, היא ההלכה הנוגעת, לפי הטענה, לענייננו.

המשיבים טוענים, כי "מבחן השכל הישר" תומך דווקא בעמדתם. עוד נטען כי "מבחן יחידת השומה שבלעדיה אין בנק" או "מבחן ההפרטה", אין בו כדי לסייע למערערים. הפעילות, אף אם תבוצע על-ידי גוף חיצוני, תהא עדיין פעילות שנועדה לקידום מטרות הבנק ועל כן יש לסווג את הגוף כבנק לצרכי ארנונה. בעניין זה מסתמכים המשיבים על פסק הדין [בע"ש 413/84 מרכז סליקה בנקאי בע"מ נ' מנהל הארנונה של עיריית תל-אביב-יפו](#), דינים מחוזי כרך לב(4) 203 (להלן – פסק-דין **מרכז סליקה**).

המשיבים מציינים כי אין ממש בטענתם האמורה של המערערים לעניין תכלית חקיקת הארנונה, שכן השקעת העירייה בתשתיות היא גדולה יותר דווקא לעניין בתי מגורים, שהארנונה הנגבית בגינם היא נמוכה יותר. לטענת המשיבים לא ניתן להשוות בין משרדי בנק, הפועלים כחלק אינטגרלי של הפעילות הבנקאית, לבין משרדים דוגמת משרדי רואי-חשבון או עורכי דין.

13. לעניין שינוי צו הארנונה לשנת 2005 וקביעת הסיווג החדש מציינים המשיבים כי שינוי זה נבע מרצונה של עיריית ירושלים לגרום למעבר הנהלות בנקים ומרכזי הדרכה לתחום שיפוטה. ואולם, שינוי זה לא אושר על ידי שרי הפנים והאוצר ועל כן צו הארנונה לשנת 2005 אינו שונה מצווי הארנונה לשנים הקודמות לו.

14. באשר לעיתוי הגשת העתירה, המשיבים טוענים, כי יש לדחותה על הסף מחמת שיהוי בהגשתה. לעמדתם, הטענה בדבר אי חוקיות צו הארנונה אינה קשורה להחלטת ועדת הערר על-פי הצו, ולכן לא היה מקום לעכב את הגשת העתירה עד למתן החלטת ועדת הערר. המשיבים מציינים כי המערערים הגישו בשנים האחרונות תביעות השבה בגין אי חוקיות התעריף שנקבע לבנקים, אולם לא טענו באותה הזדמנות כי לשיטתם מדובר בסיווג אשר כלל אינו חוקי.

דיון והכרעה

15. אני מקבלת את עמדת המשיבים, לפיה סיווג "בנקים" בצו הארנונה הוא סיווג כדין, וזאת, גם כאשר הוא מתייחס למשרדי הבנק. כן מקבלת אני את עמדת המשיבים לפיה פרשנות המונח "בנקים" בצו הארנונה תומכת במסקנה כי סיווג זה חל לא רק על השטחים המשמשים כסניפי בנק, אלא גם על משרדי ההנהלה ואגפיו השונים של התאגיד הבנקאי, אף שלא מתבצע בהם קשר ישיר עם לקוחות.

16. באשר לחוקיות הסיווג, המדדים שנקבעו בחוק ההסדרים ובתקנות שהותקנו מכוחו, לעניין סיווג הנכסים לצרכי ארנונה, הם מועטים וכלליים. חוק ההסדרים קובע שלושה מבחנים אלה: סוג הנכס, סוג השימוש שנעשה בנכס, והמקום שבו נמצא הנכס. התקנות קובעות כי סוג הנכס ייקבע בהתאם לשימוש הנעשה בו. מבחנים אלה נתונים **לפרשנות רחבה**, כאשר מהותם של "סוג" ו"שימוש" מומחשים ברשימה הקבועה בתקנות ההסדרים (פסקה 13 לפסק הדין בפסק-דין **בזק**). המלומדים ה' רוסטוביץ, פ' גלעד, מ' וקנין ונ' לב בספרם **ארנונה עירונית** (מהדורה חמישית, ספר ראשון, תשס"א), בעמ' 487-493, סבורים כי ניתן לפרש את מבחן ה"שימוש" כקריטריון רחב שאינו קשור בהכרח למשמעות הלשונית של מונח זה וכי ניתן להתחשב במדדים כמו תכונות המשתמש, שיקולי רווחיות ומהות הפעילות.

ההבחנה בין סוג השימוש שנעשה בנכס לבין זהות המחזיק בנכס, לעיתים איננה חדה. כך למשל, לבנקים ולחברות ביטוח יש התייחסות מיוחדת בהלכה הפסוקה וכן בתקנות ההסדרים המוציאות במפורש, בנקים וחברות ביטוח, מ"משרדים, שירותים ומסחר". כאמור לעיל, המערערים לא תקפו תקנות אלו. מבחן ה"שימוש" כמדד עיקרי, מוחל גם על בנקים, אך לא ניתן להתעלם כליל מתכונותיהם של גופים

אלה ומשיקולי הריווחיות. על רקע זה, מתן פירוש רגיל, וכל שכן פירוש רחב, לסיווג "בנקים", מוביל למסקנה כי הסיווג עומד בדרישות מבחן ה"שימוש".

בפרשת ירדניה (בג"צ 345/78 ירדניה חברה לביטוח בע"מ נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד לג (1), 113 (להלן – פרשת ירדניה), נדונו סמכויות העירייה בהטלת ארנונה ונקבע כי לעניין סיווג נכס לצורך זה, רשאית העירייה להתחשב בין היתר במיהות המשתמש וברווחיות עסקו השלובים במהות השימוש בנכס. וכך נאמר מפי השופט לנדוי (כתוארו אז):

"לדעתי לא יצלח הניסיון להבחין הבחנה עיונית בין מהות השימוש בנכס לבין מיהות המשתמש בו, כי השניים דברים זה בזה...נכון הוא איפוא לומר שהעיריות המשיבות מבקשות לייחד לעותרים שעורי מס מוגדלים בשל שיקולים כלכליים של רווחיות עסקיהם של העותרים, ואם תמצי לומר – הוטל שעור המס הגבוה מפני שמועצות העיריות המשיבות סבורות שמידת הכנסותיהם של העותרים מצדיקה זאת. אינני רואה סיבה להרתע ממסקנה זו..." (פרשת ירדניה בעמ' 120-122).

הלכה זו קדמה אמנם לחקיקת חוק ההסדרים אך היא לא בוטלה על ידו. חוק ההסדרים נועד לצמצם את שיקול הדעת הרחב אותו הפעילו רשויות מקומיות בעבר ולקבוע קריטריונים אחידים וברורים לשם מניעת שרירות ויצירת אחידות, ודאות, שוויון בין שווים והבחנה ראויה בין שונים (פסק-דין **בזק** בפסקה 13). עם זאת, וכפוף להוראותיו, לא ביטל חוק ההסדרים את ההלכות שקדמו לו.

בפרשת **דשנים** הסתייג בית המשפט משימוש במדד הרווחיות לעניין סיווג נכסים לצרכי ארנונה. עם זאת, ראה בית המשפט העליון להדגיש, לעניין התחשבות במדד זה, את ההבדל בין עסקים רגילים לבין עסקים דוגמת בנקים וחברות ביטוח.

"אין מקום לקבל את הצעת העותרת, על פיה תיגבה ממנה ארנונה בהתחשב ברווחיה ובמחזוריה. אמנם בית משפט זה אישר בעבר הטלת ארנונה גבוהה במיוחד על עסק לאור רווחיותו, אולם באותם מקרים המדובר היה בענפים עסקיים מאד מסוימים

במשק, כמו חברות ביטוח, בנקים וכו' (ראה למשל [בג"צ 345/78](#) ירדניה חברה לביטוח בע"מ ואח' נ' עיריית תל-אביב-יפו ואח'... וכן [בג"צ 397/84](#) דלעיל), ולא הוחלט על אפשרות להטיל ארנונה שונה ומיוחדת על כל עסק ועסק על פי רווחיו הוא באותה שנה... " (פסק-דין דשנים עמ' 804).

לאחרונה התייחס בית המשפט העליון (כב' השופטת ע' ארבל) לשאלת חוקיות הסיווג של נכס לצרכי ארנונה. ואלה דבריו:

"אני סבורה כי הלכת בזק אינה פוסלת סיווג במקרים מסוימים המכיל מרכיב של "מיהות המשתמש". אמנם כל סיווג צריך להתחשב בשימוש אשר נעשה בנכס, אך מבחן משולב של מהות השימוש ומיהות המשתמש יכול להיות במקרים מסוימים לגיטימי. עמדה זו נתמכת אף בתקנות ההסדרים, שמפרטות רשימה של סכומים מירביים ומזעריים עבור סוגי נכסים שונים. **רשימה זו מכילה את הסיווג "בנקים וחברות ביטוח", שהינו סיווג המורכב מהמבחן המשולב של מהות השימוש ומיהות המשתמש** (הדגשה לא במקור) ודוק: אין כוונתי כי כל מבחן משולב כזה יהיה תמיד לגיטימי. דבר זה תלוי לדעתי, בין היתר, בחלקו של כל מרכיב במבחן המשולב. סיווג לגיטימי יהיה כזה שמרכיב השימוש בו יהיה דומיננטי. כך למשל סיווג של משרד רואי-חשבון הוא מבחן שבו מיהות המשתמש היא הדומיננטית, שכן לו היה מבחן השימוש הדומיננטי היה נכנס לסיווג רגיל של משרדים. עם זאת, **סיווג של בנקים, שאינו דומה בשימוש לעסקים מסוג אחר, הינו לגיטימי...** (הדגשה לא במקור)" ([רע"א 11304/03 כרטיסי אשראי לישראל בע"מ נ' עיריית חיפה](#) (להלן – פסק-דין **כרטיסי אשראי**) (ניתן ביום 28.12.05, טרם פורסם)).

לפי דברים אלה, אין קושי בעצם השילוב בין שני הקריטריונים – מהות השימוש ומיהות המשתמש – כל עוד מרכיב השימוש הוא הדומיננטי. הסיווג "בנקים וחברות ביטוח" הוכר כסיווג המשלב בין שני הקריטריונים באופן לגיטימי.

17. באשר להחלת הסיווג בנקים על משרדי הבנק, המערערים טענו כי מחוקק-המשנה לא התכוון להחיל את תקנות ההסדרים, הקובעות סיווג של "בנקים" על כל שטחי התאגיד הבנקאי, אלא רק על סניפי הבנקים, וכי באופן דומה יש לפרש את הסיווג "בנקים" בצו הארנונה, כחל רק על סניפי הבנק. אין לקבל פירוש מצומצם זה לסיווג "בנקים".

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.

יש לאבחן את פסק הדין שניתן בפרשת דשנים מהמקרה הנדון לפנינו. בפרשת דשנים מדובר היה במתקן רב-תכליתי מיוחד שהשתרע על פני מאות דונמים והורכב מחלקים שונים בהם נעשו שימושים נפרדים ושונים. במקרה הנדון לפנינו, מדובר בנכסים בקנה מידה קטן יותר והשימוש הנעשה בחלקיהם השונים הוא שימוש בנקאי. בפסק-דין **אחוזת ראשונים** נאמר כי יש לפרש את הלכת דשנים באופן שהפרדה בין החלקים השונים תיעשה רק כאשר כל חלק במתקן הרב-תכליתי משמש למטרה שונה המוגדרת כסיווג נפרד :

"הפרדה כאמור תיעשה רק כאשר כל חלק ב"מתקן הרב-תכליתי" משמש למטרה שונה המוגדרת כסיווג נפרד וכי אין לפצל כל נכס המקיים מהות אחת, לנתחים קטנים טפלים ושוליים למהות העיקרית, על מנת לסווג כל חלק וחלק בנפרד לפי שימוש. הטעם לכך כפול: ראשית, הרחבת ההלכה כאמור עלולה להביא לתוצאות על גבול האבסורד, כגון: משרד שבו כלולים חדר מנוחה, שרותים וארכיון יחויב בשיעורי מס שונים לכל חלק; שנית, הרחבה כזו עלולה להגדיל ולהאדיר את הסכסוכים והמחלוקות בין הפרט והרשות... ואכן, אין זה מעשי ולא ניתן לצפות מן הרשות המקומית לבחון ולערוך מעקב בדבר השימושים הנעשים בחלקים שונים של

נכס הומוגני בעיקרו כאשר שימושים אלה עשויים להשתנות מעת לעת וכך גם היחידות שבו." (ע"א [7975/98](#) אחוזת ראשונים רובינשטין שותפות רשומה נ" עיריית ראשון לציון סעיף 8 עמ' 4).

בתי המשפט נעזרו בשני מבחנים כדי להשיב על השאלה מתי מדובר ביחידות המצדיקות סיווגים נפרדים ומתי מדובר ביחידות בהן מתרחשת אמנם פעילות שונה אך אין מקום לפצלן לצורך הסיווג: מבחן קיומה של זיקה בין תכליות יחידה אחת לבין תכליתה של יחידה סמוכה ומבחן הבודק האם השימוש בחלק ספציפי הכרחי למהות השימוש העיקרי בנכס ולמימוש תכליתו. לפי שני מבחנים אלה, אין מקום לפיצול אשר מבקשים המערערים לבצע. תכליתן של היחידות השונות של התאגיד הבנקאי היא קידום פעילותו של התאגיד ולכן מתקיימת ביניהן זיקה ברורה. כמו כן, השימוש אשר נעשה במשרדי ההנהלה, בדומה לשימוש הנעשה בסניף, הכרחי למהות הארגון. התאגיד הבנקאי לא יתפקד בהעדר פעילות ההנהלה, הלשכה המשפטית וכן הלאה. גם המבחנים אשר הוצעו על ידי המערערים, אינם מובילים לתוצאה לה הם מייחלים. "מבחן השכל הישר" מוביל לתוצאה התומכת בעמדת המשיבים. באשר ל"מבחן ההפרטה", ספק אם מדובר במבחן מתאים ונכון להפעלה בענייננו. ראשית, נראה כי גם לשיטת המערערים אין מחלוקת כי לא ניתן להפריט את השימוש הנעשה במשרדים המשמשים, בין השאר, את הנהלת הבנק. שנית, עצם העובדה שניתן להעביר פעילויות מסוימות מהבנק לידי תאגיד אחר, אין משמעותה בהכרח כי אותו תאגיד לא ייחשב כבנק לצורך ארנונה. כך למשל, נקבע בפסק-דין **מרכז סליקה**, כי חברת שירותים משותפת שביצעה, מטעמי נוחיות ויעילות, פעולות סליקה ממוכנת לסליקת חיובים וזיכויים מוניטריים ופיננסיים בין תאגידים בנקאיים, אשר בוצעו קודם לכן על ידי פקידי הבנק, תיחשב לצורך הטלת ארנונה, כבנק.

בפסיקת בתי המשפט המחוזיים שורה של פסקי דין הקובעים כי יחידות שונות של בנקים, כגון משרדי מנהלה, ארכיב ומחסנים, יסווגו כ"בנקים" לצרכי ארנונה (ע"ש [485/98](#) (נצרת) **הבנק הבינלאומי הראשון בע"מ נ' מנהל הארנונה**, דינים מחוזי כרך 306 (10) 1.2.99; [עמ"נ \(חיפה\) 435/01](#) **בנק ערבי ישראלי בע"מ נ' מנהל הארנונה של עיריית נשר**, דינים מחוזי כרך לג(9) 159 (ניתן ביום 13.2.03); [עמ"נ \(חיפה\) 436/01](#) **בנק הפועלים בע"מ סניף הראשונים נ' מינהלת הארנונה של עיריית חדרה**, פ"מ מינהליים (תשס"ג) 78 (ניתן ביום 13.2.03). מנגד, בפסק-דין **בנק**

הפועלים קבע בית המשפט המחוזי בתל-אביב כי קומת משרדים של תאגיד בנקאי, להבדיל מהסניף המצוי בקומה אחרת באותו בניין, תסווג תחת סיווג "משרדים". מבין שתי הגישות השונות בבתי המשפט המחוזיים ולאור ההלכות של בית המשפט העליון, יש להעדיף את הגישה אשר אינה מפצלת בין יחידותיו השונות של התאגיד הבנקאי. גישה אחרת עלולה להביא לתוצאות בלתי סבירות ולריבוי סכסוכים ומחלוקות בין הפרט לרשות, כפי שהוסבר בפסק-דין **אחוזת ראשונים** (בפסקה 8).

המערערים טוענים, כאמור, כי ניתן להצדיק הטלת ארנונה בשיעור גבוה יותר רק מקום שמדובר בנכסים המשמשים לקבלת קהל, ביחס אליהם השקעת העירייה בתשתיות היא רבה יותר. אין לקבל טענה זו. התכליות שלפיהן נקבע שיעור הארנונה עבור נכס אינן מוגבלות לשיקול של מידת ההשקעה של העירייה ביחס לנכס וניתן להתחשב גם בשיקולים נוספים. כפי שצינו המשיבים, דווקא לעניין נכסים המשמשים למגורים מוטלת ארנונה בשיעור נמוך יותר, וזאת למרות שהשקעת העירייה בתשתיות עבורם היא רבה יותר. אין לקבל גם את הטענה כי חיוב משרדי בנק בארנונה לפי סיווג משרדים מפלה לרעה את הבנק מול משרדים דוגמת משרדי רואי-חשבון או עורכי דין. אפליה קיימת מקום בו מוענק יחס שונה לדומים. בענייננו, אין דין משרד עו"ד עצמאי כדין מחלקה משפטית של בנק, לא כל שכן כדין משרדי ההנהלה שלו, שפעילותם משולבת כחלק אינטגרלי מפעילות הבנק.

18. באשר לטענות המערערים לעניין תיקון צו הארנונה לשנת 2005, לא מצאתי לנכון לקבל את הטענה כאילו תיקון זה מעיד על כך שגם לעמדת המשיבים אין לסווג משרדי בנק כ"בנקים". גם לפי התיקון, הארנונה שנקבעה למשרדי בנק היא גבוהה יותר מזו שנקבע ל"משרדים", ומעל התעריף המינימלי שנקבע לסיווג "בנקים" בתקנות ההסדרים. העובדה שהמשיבים מצאו לנכון להפחית בדרך זו את הארנונה הקבועה לבנקים, על מנת לעודד פעילותם באזור ירושלים, אינה מעידה כי הם מקבלים את פרשנות המערערים. באשר לחוקיות התיקון, מתשובת המשיבים עולה כי שרי הפנים והאוצר לא נתנו אישורם לתיקון צו הארנונה לשנת 2005 ועל כן לא שונה צו הארנונה לשנה זו ולא הוסף לו הסיווג החדש, דבר המייתר את הדיון בעניין זה.

19. לאור כל האמור לעיל, אין לקבל גם את טענתם החלופית של המערערים בדבר פנייה לתקנות ההסדרים אך לצורך התאמה לתעריפי המקסימום והמינימום הקבועים בו. טענה זו נשענת על פירוש מצומצם של הסיווג "בנקים" בתקנות ההסדרים ובצו הארנונה וכאמור, פירוש זה יש לדחות.

סוף דבר

20. לאור כל האמור לעיל, אני קובעת כי הסיווג בנקים בצו הארנונה של העירייה הוא חוקי. כמו כן, הסיווג בנקים חל במקרה דנן על כלל שטח נכסי המערערים. מסקנה זו מייתרת את הצורך להכריע בשאלה האם נפל שיהוי בהגשת העתירה.

לפיכך, אני מורה על דחיית העתירה והערעור. המערערים ישאו יחדיו בחלקים שווים בשכר טרחת עורך-דין המשיבים בסכום של 60,000 ₪ בצרוף מע"מ.

המזכירות תמציא העתקים לב"כ הצדדים.

ניתן היום, ט"ז באב התשס"ו (10 באוגוסט 2006), בהעדר הצדדים.

מוסיה ארד 54678313-315/05

מוסיה ארד, נשיאה

נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

[הודעה למנויים על עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו - הקש](#)

[כאן](#)