

בית המשפט המחוזי בתל אביב - יפו בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עמ"נ 61534-01-12 ביינרט נ' מנהל הארנונה - עיריית תל אביב

בפני כב' השופטת צילה צפת

מעוררים נורית ביינרט

נגד

משיבים מנהל הארנונה - עיריית תל אביב

ספרות:

[א' ברק, פרשנות במשפט, כרך ב, פרשנות החקיקה \(התשנ"ג\)](#)

פסק דין

רקע:

1. ערעור מינהלי על החלטתה של ועדת הערר לענייני ארנונה כללית שליד עיריית תל אביב לפי [חוק הרשויות המקומיות \(ערר על קביעת ארנונה כללית\)](#), תשל"ו-1976, מיום 19.12.11 (להלן: "החלטת ועדת הערר", ראו נספח א' לכתב הערעור).
2. המערערת מחזיקה בנכס בשטח של 274.75 מ"ר ברחוב הרב אשי 1 בתל אביב המחויב בסיווג "מגורים". במסגרת הנכס דנו, מחויבת המערערת בארנונה בגין פרגולה בשטח של 45.05 מ"ר שנבנתה על גג דירתה.
3. עיקרה של המחלוקת בין הצדדים נוגעת לשאלה האם הפרגולה המצויה בנכסה של המערערת הנה ברת חיוב לפי צו הארנונה של עיריית תל אביב לשנת 2011 (להלן: "צו הארנונה"), הקובע בסעיף 1.3.1 כי "פרגולה- תחויב במלואה אם יש לה שני קירות או יותר".

החלטת ועדת הערר:

4. ראשית, ציינה ועדת הערר, כי נושא המחלוקת נדון כבר בפני ועדת הערר במסגרת ערר קודם שהגישה המערערת בשנת המס 2010, וניתנה בו הכרעה (להלן: "החלטת ועדת הערר הראשונה" ראו מוצג 2 לתיק המוצגים מטעם המשיב).
5. הועדה קבעה, כי אמנם, כל שנת מס עומדת בפני עצמה, אולם המערערת לא הצביעה על כל שינוי עובדתי או משפטי המצדיק דיון מחדש בטענותיה. יחד עם זאת, העירה ועדת הערר, כי המשיב לא

טען בתשובתו לערר, כי קיים מעשה בית דין המונע את הדיון, ומשכך דחתה את הערר גם לגופו של עניין.

6. הועדה הגדירה את נסיבותיה העובדתיות של הפרגולה שאינן שנויות במחלוקת ולפיהן: הפרגולה מצויה בקומת גג וצמודה לחדר בנוי; החדר מלבני ושניים מקירותיו הפינתיים פונים, אל מרפסת הגג; הפרגולה בנויה בצורת ריש, בזווית ישרה של 270 מעלות (החיצונית לזווית הישרה של החדר) וצמודה לשני הקירות הללו, שהם קירות החדר שלא נבנו לצורך הכנת הפרגולה.

7. המחלוקת הוגדרה אפוא כמחלוקת משפטית בעיקרה, הנסובה סביב שתי סוגיות. האחת, האם מדובר בפרגולה בעלת שני קירות כנדרש על פי הוראת צו הארנונה, והשנייה, האם לצורך חיוב פרגולה בארנונה, קיים צורך שיהיו לה שני קירות משל עצמה, אשר נבנו יחד איתה.

8. באשר לסוגיה הראשונה, קיבלה ועדת הערר את הממצאים שנקבעו בהחלטה ועדת הערר הראשונה באופן הבא:

"במקרה שלפנינו העוררת בנתה בקומת הגג בצמוד לחדר הגג פרגולה צפה. משרטוט שטח המפלס העליון נראה, כי החדר מלבני והפרגולה בצורת האות "ריש" בעלת שני 6 פיאות נתמכת משני צידיה בקיר החצר. יתר 4 הפיאות בפרגולה אינן נתמכות בקירות. משבחרה העוררת להקיף את החדר על הגג בפרגולה משני צידי החדר, הרי לפרגולה יש שני קירות". (סעיף 4 להחלטה)

9. לקביעות אלה הוסיפה הועדה תימוכין משל עצמה לפיהם: הפינה הנוצרת בין שני הקירות מהווה הוכחה מובהקת למסקנה כי אכן מדובר בשני קירות; מלבד שני הקירות של החדר המקיפים את הפרגולה, ישנם שני קירות התוחמים את מרפסת הגג המהווים קירות לכל דבר, על אף שמדובר בקירות נמוכים שאינם מגיעים עד שיא גובהה של הפרגולה.

10. הטענה הנוספת, לפיה הסעיף הרלוונטי בצו הארנונה, מחייב כי לפרגולה יהיו שני קירות משל עצמה, אשר נבנו יחד איתה, נשללה על ידי הועדה, תוך שהיא קובעת כי היא מנוגדת לתכליתו של הסעיף; עומדת בסתירה למשמעותו של המונח "פרגולה" הן לפי דיני התכנון והבניה והן לפי שפת היום יום; אינה עולה בקנה אחד עם התפיסה, לפיה השיקול החשוב והרלוונטי בשומת הארנונה הוא מהות המבנה הנוצר ולא דרך בנייתו.

טענות הצדדים בערעור:

11. בערעור שבפניי טוענת המערערת, כי שגתה ועדת הערר בהחלטתה. נטען כי אין לקבל את הקביעה המקדמית, לפיה ההחלטה שניתנה בשנת המס הקודמת חוסמת את הדרך להגשת ערר זה, בייחוד לנוכח העובדה, כי ההסכמה שהושגה בעבר על דרך הפשרה, ועניינה בגודל אזור החיוב, בוטלה.

12. לגופם של דברים, נטען, כי הקיר שאל גגו הוצמדה הפרגולה ואילו התייחסה הועדה בהחלטתה, הינו קיר זכוכית גדול המצוי בסמיכות גיאוגרפית לפרגולה ומבחינה קונסטרוקטיבית אינו קשור לפרגולה כלל, כאשר, למעשה, הפרגולה מחוברת בברגים למסגרת הגג.

13. לחילופין, לדידי המערערת, אם ייחשב קיר זה כקיר הפרגולה, אזי מדובר בקיר אחד לכל היותר, שכן מדובר בקיר פינתי בזווית הפוכה ולא בקירות שיוצרים סגירות לפרגולה. בהקשר זה צוין גם, כי אין לראות בקירות התחומים את מרפסת הגג כקירות הפרגולה, הואיל ומדובר במעקה בטיחות המרוחק ממבנה הפרגולה.

14. זאת ועוד, לשיטת המערערת, מניסוחו הלשוני ותכליתו של סעיף 1.3.1 י"ג לצו הארנונה עולה בבירור, כי לשם הגדרת פרגולה כברת חיוב, ישנו צורך בקיומם של שני קירות לפרגולה שנבנו יחד איתה ועבורה בהיתר מיוחד, ולא ניתן להחשיב את קירות הבניין הסמוכים באזור הפרגולה, כקירות הפרגולה. לעמדה זו מצאה המערערת תימוכין, בהוראות תוכנית ג (תוכנית בניין עיר העוסקת בבנייה על גגות; ראו, נספח א' למוצג 7 בתיק המוצגים מטעם המשיב) הקובעת כי "**לא תותר בניית קירות לפרגולה**". ומכאן, לדידה, שעה שלא נתבקשו על ידה בניית קירות, לא מדובר בפרגולה ברת חיוב.

15. לבסוף, נטען, כי אין לחייב את הפרגולה גם משום שהיא איננה נמצאת בתוך הבניין אלא מחוצה לו והוראות צו הארנונה אינן חלות על שטח צמוד לבניין.

16. מנגד, טוען המשיב, כי החלטת וועדת הערר מבוססת ומנומקת היטב, ואיננה חורגת ממתחם הסבירות.

17. לגישת המשיב, צדקה ועדת הערר בהחלטתה כאשר קבעה, כי אין מקום לדון מחדש בטענות המערערת. בהקשר הזה צוין, כי הסכם הפשרה שהוחל על שנת מס אחת בלבד, אינו מעלה או מוריד דבר, ולא ניתן ללמוד ממנו על עמדת העירייה לעניין הגשת השגה וערר לאחר שהסוגיה נדונה והוכרעה לגופה, על ידי ועדת הערר בהחלטתה הראשונה.

18. גם לגופו של עניין, מצטרף המשיב לקביעות ועדת הערר ומוסיף, כי הפרגולה מחוברת באופן ברור לשני קירות המאונכים זה לזה, שאין כל דרך להחשיבם כקיר אחד. בנוסף, טוען המשיב, כי לו הייתה מתקבלת טענת המערערת בהקשר זה, עדיין היו לפרגולה שני קירות או יותר, זאת לאור קביעת ועדת הערר, לפיה קירות נוספים מהווים את קירות הפרגולה, הכוונה מעקה בנוי התוחם את המרפסת, כפי שמשקף מהתמונות שצורפו לדו"ח הביקורת (מוצג 1 לתיק המוצגים מטעמו של המשיב) וכן מהתמונה שצורפה לכתב הערעור כנספח ב'2.

19. כמו כן, דוחה המשיב את הטענה, לפיה הקירות הנדרשים בסעיף 1.3.1 י"ג לצו הארנונה לשם הגדרת פרגולה כברת חיוב, הינם קירות שנבנו יחד על הפרגולה, וטוען כי לו הייתה טענה זו מתקבלת, הסעיף היה הופך לאות מתה, הואיל ופרגולה, על פי הגדרתה המילונית והחוקית, הינה מבנה ללא קירות.

20. לבסוף, סבור המשיב, כי הטענה לפיה אין לחייב את הפרגולה גם משום שהיא אינה חלק מיחידת הבניין, מהווה הרחבת חזית אסורה, שכן לא הועלתה במסגרת ההליכים הקודמים ומכל מקום, יש לדחותה לאור הגדרת המונח "בניין" בסעיף 269 [לפקודת העיריות](#) וההוראות צו הארנונה.

דיון והכרעה:

21. במקרה דנן, לאחר בחינת מכלול טענות הצדדים, באתי לכדי מסקנה, כי דין הערעור להתקבל.
22. בהליך של ערעור מנהלי בענייני ארנונה, בית משפט זה אינו אמור לשים את שיקול דעתו במקום שיקול דעתה של ועדת הערר. בפני בית המשפט עומדת החלטת ועדת הערר, ודי לו בבחינה סבירותה בנסיבות העניין. במקרה דנן, נמצא כי החלטת ועדת הערר בדבר חיוב בארנונה עבור הפרגולה המצויה בנכסה של המערערת חורגת ממתחם הסבירות. להלן אבאר מסקנתי זו.
23. סעיף 8 [לחוק הסדרים במשק המדינה](#) (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, מסדיר את נושא הארנונה הכללית וקובע כדלקמן:

"(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".
(הדגשה שלי- צ.צ.)

24. מכוח סמכות זו, התקינו השרים מדי שנה החל משנת 1993 תקנות. התקנות התקפות כיום, הן תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות) תשס"ז-2007, המגדירות בסעיף 1 את המונח "סיווג נכס" כ- "קביעת סוג הנכס בהתאם לשימוש בו".

25. בהתאם לכך, נקבע לא אחת בפסיקה, כי המבחן העיקרי לצורך סיווג נכס וקביעת תעריפי הארנונה שבו יחויב הינו מבחן ייעוד השטח הרלוונטי והשימוש בו (לעניין זה, ראו [ע"א 8588/00 עיריית עפולה נ' בזק חברה ישראלית לתקשורת בע"מ, פ"ד נו 337 \(3\) עת"מ 32754-10-11 אמנון מרכוס עו"ד נ' מנהל הארנונה בעיריית תל אביב](#) [פורסם בנבו] (15.12.2011)).

26. סעיף 1.3.1 י"ג לצו הארנונה קובע כי "פרגולה- תחויב במלואה אם יש לה שני קירות או יותר". הוראה זו פורשה בהחלטת ועדת הערר הראשונה (אשר עליה סומך את ידיו המותב שנתן את החלטת ועדת הערר הנוכחית), באופן שמתיישב עם מבחן השימוש, כאשר נקבע בהא לישנא:

"תכלית הצו ברורה, מטרת מחוקק המשנה הייתה לחייב פרגולה הסוגרת על שני קירות ויוצרת מבנה סגור משני צידין. כאן נכנסת גם הוראת מנהל ההנדסה, הוספת קירות במצב שכזה יוצרת כבר מבנה סגור, המצריך גם זכויות בנייה ולכן היא נאסרה". (סעיף 4 להחלטה, הדגשות שלי- צ.צ.)

27. דא עקא, כי התוצאה אליה הגיעה הועדה בהחלטתה הראשונה, היינו דחיית הערר, לא עלתה בקנה אחד עם פרשנות תכליתית שניתנה על ידה, שכן בהמשך ההחלטה נקבע:

"במקרה דנו, אומנם הקירות אינם סוגרים על הפרגולה ומהווים לה תמיכה, אלא שהפרגולה צפה על שני צידי החדר. כדי שפרגולה זו תתקרב להיות מבנה סגור יש לסגור אותה בעוד ארבע 4 פיאות.

גם אם תכלית הצו אינה מתיישבת עם המקרה שלפנינו, משבחר מחוקק המשנה לתת אמת מידה כללית לחיוב בארנונה- חיבור לשני קירות, אין מקום להיכנס לכל סוג וסוג של מבנה פרגולה (באות רי"ש, באות "חית" פרגולה מתומנת ועוד) ולבחון לפי כמה פיאות נותרו לסגירתה, אלא די במניין הקירות אליהם היא מחוברת". (סעיף 4 להחלטה, הדגשות שלי- צ.צ.)

28. באופן דומה, התייחסה ועדת הערר לסוגיה בהחלטה נשואת הערעור דנו, כאשר מחד, ציינה כי:

"מתקין הצו מתייחס אל הפרגולה התחומה בשני קירות בשונה מפרגולה אחרת, שכן לדידו- התיחום האמור מקנה ערך מוסף לאותה הפרגולה..." (סעיף 19 להחלטה, הדגשות שלי—צ.צ.)

ומאידך גיסא, התמקדה בהחלטתה למספר הקירות הצמודים לפרגולה וכלל לא נתנה את דעתה לסוגיה האם הפרגולה דנא אכן מקיימת את תכלית החקיקה.

29. הנה כי כן, החלטת ועדת הערר, ביכרה את לשון הסעיף ופרשנותו המילולית כפשוטה, על פני תכלית ההוראה, כאשר כלל לא יישמה את המבחן הפונקציונאלי הנגזר משאלת השימוש בפרגולה.

30. כידוע, מלאכת פרשנות החקיקה מבוססת על לשון החוק ותכליתו. כל אחד משני המרכיבים הללו חיוני הוא לתהליך הפרשני. ללא לשון, אין התכלית פועלת שכן אין לה עיגון נורמטיבי. ללא תכלית, אין ללשון פועל נורמטיבי, שכן אין לה משמעות נורמטיבית. שני המרכיבים גם יחד הם בעלי חשיבות ואין לקיים פרשנות בלא אחד מהם. (אהרון ברק פרשנות במשפט כרך שני 279, (1993)).

31. כאמור, החלטת ועדת הערר עמדה באופן דווקני על לשון ההוראה מבלי לבחון כלל את מתחם האפשרויות הלשוניות הנובעות מכוחה ומבלי ליצוק בה תוכן אשר יאפשר את הגשמת תכליתתה. סבורני, כי פרשנות תכליתית מחייבת את קריאת ההוראה באופן מצמצם יותר מכפי שבחרה ליישם אותו ועדת הערר, הוזה אמור, על מנת שפרגולה תהא ברת חיוב, שני קירות או יותר צריכים לתחום ולסגור אותה משני צדדים, ולא מדובר בשני קירות באשר הם.

בעניינו, המדובר בפרגולה "צפה" העשויה משלד ברזל חיצוני הנסמך על עמודים, וצמודה לשני קירות פינתיים של חדר בנוי הפונים, בזווית של 270 מעלות אל מרפסת הגג (זווית חיצונית לזווית 90 מעלות של החדר). מכאן, שקירות אלו אינם תוחמים את הפרגולה באופן שנוצר מבנה סגור באף אחד מצדדיו, ועל כן אין לראותם כ"שני קירות" לצורך החיוב בארנונה.

32. אין אף לקבל את טענת המשיב, לפיה המעקה הבנוי של מרפסת הגג מהווה קיר לכל דבר ועניין לצורך החיוב בארנונה. המדובר בקירות נמוכים שאינם יוצרים מתחם סגור בעל ערך מוסף. בהקשר זה, יוער, כי דווקא התמונות שמפנה אליהם המשיב ממחישות כי עסקינן בפרגולה "פתוחה", המשמשת למעשה לקירוי המתחם ואינה יוצרת חלל סגור נוסף בנכס.

33. לאור כל האמור, נמצא כי החלטת ועדת הערר חורגת ממתחם הסבירות ועל כן דין הערעור להתקבל.

34. יודגש, כי בעוד שהערעור התקבל מן הטעם המנוי לעיל, יש לדחות את טענתה הנוספת של המערערת לפיה לשם חיוב בארנונה, על הקירות התוחמים את הפרגולה להיבנות יחד איתה ועבורה, כפי שיובהר להלן.

35. "פרגולה" מוגדרת ב**תקנות התכנון והבניה** (היתר לעבודה מצומצמת) התשכ"ט-1969 (להלן: "תקנות התכנון והבניה") באופן הבא:

"מצללה (פרגולה)" – **מבנה בלא קירות, שתקרתו משטח הצללה מישורי ואינו משופע או נטוי, הנסמך על עמודים ובלבד שהמרווחים בין החלקים האטומים של משטח ההצללה מחולקים באופן שווה ומהווים 40% לפחות ממנו**" (הדגשות שלי- צ.צ.)

36. עקרון ההרמוניה החקיקתית, קובע כי הפירוש שניתן להוראה פלונית צריך להשתלב בפירוש שניתן לשאר הוראות החקיקה, וכי יש למנוע התנגשות פנימית בין דברי חקיקה שונים. אשר על כן, הפרשנות העדיפה להוראה 1.3.1 י"ג לצו הארנונה לאור הגדרת המונח "פרגולה" ב**תקנות התכנון והבניה**, היא כי הקירות האמורים הנם קירות צמודים או סמוכים לפרגולה ולא נבנו יחד עימה, שכן זוהי הפרשנות היחידה אשר תקיים את ההוראה ותמנע, כאמור, את הסתירה בין דברי החקיקה.

37. יתרה מזאת, הוראות מנהל ההנדסה המהווה את זרועו הארוכה של מתקין הצו באשר לתוכנית "ג", משתלבות דווקא עם הפרשנות המוצעת, שעה שהן קובעות במפורש כי לא תותר בניית קירות לפרגולה ומכאן, ברי, כי לפרגולה לא יוכלו להיות קירות משל עצמה.

סוף דבר

38. הערעור מתקבל. אין לחייב את שטח הפרגולה בארנונה.

המשיבה תישא בהוצאות ושכ"ט ב"כ המערערת בסך של 10,000 ₪.

ניתן היום, י"ח שבט תשע"ג, 29 ינואר 2013, בהעדר הצדדים.

צילה צפת 54678313

נוסח מסמך זה כפוף לשינויי ניסוח ועריכה

[בעניין עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, תיקיה ועוד באתר נבו – הקש כאן](#)