

סמכות וועדות הערר לענייני ארנונה בדיון בחיוב רטרואקטיבי

ועדות הערר טוענות כי אין להן סמכות לעסוק בנושא. האמנם?

מאת: עו"ד שי וייסבוך ועו"ד רוני אהרוני

נישומים רבים, וגם עורכי דין, פונים למשרדנו לאחר שהגישו השגה וערר כנגד עצם חיובם בארנונה באופן רטרואקטיבי, ועל אף הצדק שבטענותיהם לגופן, מכריעה ועדת הערר כי אין לה סמכות לעסוק בנושא.

התהליך בכל המקרים מן הסוג הנ"ל הוא דומה. נישום מקבל הודעה על תיקון שומת הארנונה וביחד עמה דרישה רטרואקטיבית בגין תקופות הקודמות לקבלת ההודעה. במסגרת אותה הודעה נכתב כי לנישום יש 90 ימים להגיש השגה על תיקוני השומות. הנישום מגיש השגה במועד, והרשות המקומית דוחה את השגתו, ובתשובה להשגה מיידעת אותו כי קיימת לו הזכות להגיש ערר תוך 30 ימים לוועדת הערר לענייני ארנונה (בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית) תשל"ו – 1976, להלן: "חוק הערר"). עוה"ד מגיש את הערר לוועדת הערר וממתין לעיתים תקופה לא קצרה לקבלת התשובה ולזימונו לוועדת הערר.

או אז כאשר מגיע הנישום לדיון בוועדת הערר קובעת זו, לעיתים כבר בדיון המקדמי כי "אין ועדת הערר מוסמכת לדון בחוקיות החיוב הרטרואקטיבי, בהיותו חורג ממתחם הטענות המנויות בחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית) תשל"ו – 1976"

כאשר מנסה לטעון הנישום כי הוא פעל לפי הנחיות הרשות המקומית, אזי משיבה לו ועדת הערר כי היה צריך לפנות בעתירה לביהמ"ש לעניינים מנהליים, אך על פניו מועד זה כבר חלף עבר לו, שכן לפי חוק היה עליו לפנות בתוך 45 יום בעתירה לביהמ"ש לעניינים מנהליים (במאמר מוסגר, ניתן לטעון מנגד כי הנישום ניסה עד כה למצות את ההליכים מול הרשות בטרם יפנה בעתירה לביהמ"ש לעניינים מנהליים ועל-כן לא חלף לו המועד להגשת העתירה, טענה זו אינה נטולת ספקות ומהווה היא נושא למאמר נפרד בפני עצמו).

מאמר זה בא לעלות ספקות לגבי גישתן של לפחות חלק גדול מועדות הערר בנוגע לסמכותן המצומצמת, וזאת במיוחד לנוכח שינויים מבניים שאירעו בשנים האחרונות בהרכבן של ועדות הערר לענייני ארנונה.

אם כן, האם ועדת הערר אכן אינה מוסמכת לדון בטענות כנגד עצם החיוב הרטרואקטיבי ?

ועדות הערר אשר קובעות כי אין בסמכותן לעסוק בחיובים רטרואקטיביים מתבססות על פסקי דין התומכים בגישה המצמצמת את סמכותן של ועדות הערר לטענות המנויות במפורש בחוק הערר בלבד (בין היתר טענות כנגד שם המחזיק בנכס, האזור שנקבע לנכס, סיווג הנכס, גודלו, השימוש בו וכיוצ"ב).

אולם, מעיון וניתוח מעמיק של פסקי הדין התומכים בגישה "המצמצמת", עולה כי הרציונל העומד בבסיסם מחייב דווקא הכרה בסמכותן הרחבה של ועדות הערר, וזאת בין היתר לאור

השינוי המבני שהתרחש לאחרונה בוועדות הערר ובהרכבן. בנוסף, לאור העובדה כי במקרים רבים שאלת החיוב הרטרואקטיבי הינה שולית לסוגיות האחרות אשר במרכז העניין, ונגררת אחריהן, מן הראוי להכיר בסמכותה של וועדת הערר לעסוק בעניין כולו במקום לפצלו למספר ערכאות.

כך למשל, בהחלטתן שלא לעסוק בטענות כנגד החיוב הרטרואקטיבי, מסתמכות ועדות הערר על פסה"ד בעניין ע"מ 5640/04 **מקורות חברת מים בע"מ נ' מועצה אזורית לכיש**. בפס"ד זה מבית מדרשו של ביהמ"ש העליון מעלה גם כב' השופט גרוניס (כתוארו אז) את תהיותיו בדבר הבעייתיות של הגישה המצמצמת את סמכות ועדת הערר, אשר תחייב למעשה את הנישום לנהל את הדיון בשתי ערכאות שונות כנגד שומת הארנונה וכלשונו: **"השיטה שיצר החוק לעניין תקיפת חיוב בארנונה הינה בעייתית. החייב בארנונה המעוניין לתקוף את חיובו הן בטענות שבאות בגדר סעיף 3(א) לחוק הערר והן בטענות שמחוצה לו מוצא עצמו נאלץ ללכת בשני מסלולים"**

בהמשך פסק הדין, מסביר הש' גרוניס כי הנימוק מדוע הוגבלה סמכות ועדת הערר לענייני ארנונה נובע מן העובדה שבין חברי ועדת הערר אין אדם בעל השכלה משפטית, ותנאי הכשירות היחיד המופיע בחוק הינו שחברי ועדת הערר יהיו מבין בעלי הזכות להיבחר כחברי מועצה ותו לאו. אי לכך מסיק כב' הש' גרוניס כי ועדת הערר, בהיעדר משפטן, אינה מסוגלת לדון בסוגיות משפטיות מורכבות, ומשכך אין מנוס מלצמצם את סמכותה של ועדת הערר לעניינים עובדתיים וטכניים.

ואולם דבריו אלו של כב' השופט גרוניס נכונים היו לשעתם, אך כיום מצב הדברים שונה לחלוטין, שכן ועדות הערר לענייני ארנונה עברו בשנים האחרונות שינויים מבניים גדולים שתחילתן בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 1/2012 ובו קובע משרד הפנים בסעיף 1.1.1. שכותרתו **"הנחיות לרשויות המקומיות לעניין דרך מינוין ופעולתן של ועדות הערר לארנונה"**, הנחיה אופרטיבית ברורה כי **"בשל מהות תפקידן של הוועדות כגוף מעין שיפוטי, על המועצה למנות כיושב ראש הוועדה עורך דין, הכשיר להתמנות כשופט בית משפט שלום ומצוי בדיני השלטון המקומי והמיסוי המוניציפאלי"**.

אשר על כן, נשמטת הקרקע מתחת הטענה כי וועדות הערר אינן יכולות לדון בסוגיית החיוב הרטרואקטיבי מאחר והמדובר בסוגיה משפטית בעיקרה, מאחר ולא זו בלבד שכיום יש בוועדה משפטן, אלא מדובר בעו"ד הכשיר להתמנות לשופט בימ"ש שלום, ומומחה למיסוי עירוני.

מעל לכל אלה, יש לזכור כי עוד טרם השינוי בהרכבה של הוועדה, אל מול הגישה המצמצמת את סמכות ועדות הערר, קיימת גם הגישה השנייה הדוגלת בהרחבת סמכויות ועדת הערר, והפחתת העומס מבתי המשפט (ראו למשל בש"א 533/05 **עיריית אשדוד נ' קו מוצרי דלק בע"מ**, ברע"א 2425/99 **עיריית רעננה נ' י.ח. יזום השקעות בע"מ ואח'**, בג"צ 351/81 **טית בית בע"מ נ' עיריית פ"ת**, ע"ש 988/00 **מנהלת הארנונה נ' מובילי תענך בע"מ**). בעניין זה נציין כי לכל הפחות במסגרת טענה של חיוב רטרואקטיבי המתלווה לשאלת סיווג ושטח, לא נרתעו ועדות ערר ובתי המשפט המנהליים, במסגרת ערעור מנהלי, לעסוק בשאלת חוקיותם של חיובים רטרואקטיבי (ראו למשל עמ"נ 20085-02-11 **ר.ס.ר. המטווה האולימפי בע"מ נ' עיריית ר"ג**).

יפים לעניינינו גם דבריו של ביהמ"ש בעמ"נ (חי) 323/03 **חברת מטע בע"מ נ' מנהל הארנונה מועצה מקומית זכרון יעקב**: **"לדעת, אין ממש בטענת מנהל הארנונה כי בית המשפט אינו**

מוסמך לבקר את צו הארנונה, מהטעם הנתען שסמכות בית המשפט נגזרת מסמכות המשיב עצמו ומסמכותה של ועדת הערר, ועל אלו מוטל אך ליישם את צו הארנונה ולא לבחון את חוקיותו. החלטות ועדת הערר נתונות לביקורת שיפוטית של בית המשפט המינהלי, לא כערכאת ערעור, אלא על פי כללי המשפט המנהלי המקובלים לבחינת החלטה מינהלית... במסגרת זו, על בית המשפט לאזן בין אינטרס הציבור וטובת הכלל לבין אינטרס הפרט, ותפקידו העיקרי לתקן עוול אם נגרם לפרט שלא כדין על ידי רשות מינהלית, בטעות, רשלנות או שרירות. תיקון העוול הינו אינטרס של כלל הציבור ולא רק של הפרט המתלונן..”.

ולבסוף, יש גם מקרים בהם דוחה ביהמ"ש את טענות הנישום לעניין החיוב הרטרואקטיבי מאחר והנישום לא פנה דווקא לוועדת הערר. ראו למשל ה"פ 40/12 רשות שדות התעופה נ' מ. א. בקעת הירדן ואח' (מיום 14/07/13) שם נקבע כי "על פי הפסיקה, גם טענה בדבר חיוב רטרואקטיבי נתונה לסמכותם של מנהל הארנונה וועדת הערר..טענת החיוב הרטרואקטיבי שהעלתה המבקשת הינה טענה יסודית ופשוטה, ואינה בעלת אופי עקרוני. משכך, נתונה היא לסמכותם של מנהל הארנונה וועדת הערר. משעמדה לפני המבקשת האפשרות לנקוט בדרך של השגה, היה עליה ללכת בדרך זו דווקא. בית המשפט אינו רשאי להתיר למבקשת לעקוף את מסלול ההשגה והערר ולהתיר לה להעלות את טענתה לפניו..."

אם כן, שאלת סמכותה של ועדת בערר בנוגע לחיובים רטרואקטיביים אינה חד-משמעית (כאשר יש לזכור כי מלכתחילה התשובה לשאלה לאיזו ערכאה לפנות ו/או האם לפנות למס' ערכאות במקביל, כוללת גם מגוון שיקולים אחרים לרבות שיקולי יעילות, וכן שיקולים טאקטיים ואסטרטגיים). עם זאת, לטעמנו ולו מפאת שיקולים של מדיניות ראויה, בטח ובטח מן הרגע שהרכבה של ועדת הערר תוקן על מנת שיהיו באפשרותה אותם כלים מקצועיים אשר היו חסרים לה קודם לכן על מנת לתת מענה גם לסוגיות מסוג אלה (ולא רק בטענה כנגד חיוב רטרואקטיבי), מן הראוי להכיר סמכותן הרחבה של ועדות הערר, וזאת מבלי לגרוע מסמכותם המקבילה של בתי המשפט, ובכך ייחסכו כספי ציבור רבים הן מצד הרשויות והן מצד הנישומים כאשר פיצול הדיון בסוגית החיוב הרטרואקטיבי יתייתר ובהמשך ישיר לכך אף יהיה בכך סיוע בהפחתת העומס על בתי המשפט.