

ועדות הערר לענייני ארנונה - לאן?

מאת

עדי מוסקוביץ, עו"ד*

מבוא

במדינת ישראל ישנן כיום כ-250 רשויות מקומיות. חלק מהרשויות מונות מאות אלפי תושבים וחלקן - מאות או אלפים בודדים בלבד.

בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (ערר על חיובי ארנונה כללית), התשל"ו-1976 (להלן: "חוק הערר") פועלת, או לפחות אמורה לפעול, בכל אחת מהרשויות המקומיות, ועדת ערר לענייני ארנונה כללית. על פי הגישה הרווחת כיום בפסיקה, סמכותה של ועדה זו מוגבלת בעיקרון לעניינים טכניים, כגון מחלוקת סביב שטח הנכס, שימוש, סיווג וכיוצא באלה.

בתי המשפט מבקשים זה שנים ארוכות להרחיב את הסמכויות של ועדות הערר לענייני ארנונה (להלן: "ועדות הערר"), אולם הכשלים המשפטיים העומדים בדרכי מינויין ופעילותן מונעים זאת.¹

ועדות הערר ממונות על ידי מועצת הרשות המקומית, שהיא צד ישיר וקרוב לסכסוך עם הנישום. נושא כשירותם של חברי ועדות הערר, שכרם ומקום מושבם לא הוסדר בחיקוק כלשהו והוא נותר עלום. יתרה מכך, במצב המשפטי הקיים, חברי ועדות הערר אינם נדרשים להיות בעלי השכלה או תכונות מיוחדות המכשירות אותם לעסוק בהכרעה בסכסוכים המובאים בפניהם.

חברי ועדות הערר הם תושבי הרשות המקומית בה הם פועלים והם מצויים לעיתים קרובות ביחסים אינטימיים עם הגוף הממנה, קרי: ראש הרשות המקומית וחברי המועצה. ועדות הערר מתנהלות במקרים רבים מתוך מחויבות פוליטית למנגנון הרשות המקומית. כמעט תמיד, ועדות הערר יושבות בתוך בניין הרשות המקומית ולעיתים חבריהן מקבלים שכר מאת הרשות המקומית. גובה השכר נקבע באופן שרירותי, כאשר גזבר הרשות המקומית - שהוא בדרך כלל מנהל הארנונה או האחראי הישיר עליו - מעורב, מתוקף תפקידו, בגובה השכר שישולם ובביצוע התשלום בפועל. לרשות המקומית אפשרות לשנות הרכב של ועדת ערר, שהחלטותיה אינן מוצאות חן בעיניה, ובכך לשלול מחבריה את השכר הכרוך בעבודתם - דבר שיוצר תלות מוחלטת של הוועדה ברשות המקומית.

* המחבר הוא ממושרד פלג, כהן, דויטש, מוסקוביץ ומתמחה במיסוי מוניציפלי ושאר תשלומי חובה לרשויות מקומיות. המחבר הגיש בשנת 2007 עתירה לבג"ץ בשם ועד מחוז תל-אביב והמרכז של לשכת עורכי הדין כנגד שר המשפטים ואחרים בעניין פעילותן של ועדות הערר לענייני ארנונה.

1. ראו ע"מ 5640/04 מקורות חברת מים בע"מ נ' מועצה אזורית לכיש, מקרקעין ד/6/323 (2005) (להלן: "עניין מקורות").

מבנה פעילות זה עומד בסתירה מפורשת לכללי הצדק הטבעי, וקורבנותיו הראשונים הם בעלי עסקים שאינם תושבי הרשות המקומית בה פועלת ועדת הערר. אף גופי המדינה והתאגידים הסטטוטוריים, אשר מחזיקים נכסים עתירי שטח ונתפסים ככיס עמוק וכנטולי יכולת להשפיע על תוצאות הבחירות המוניציפליות, מתקשים להתמודד עם ועדות הערר.

ככל שחולפות השנים, הולכות ומתרבות המחלוקות סביב שומות הארנונה. המחלוקות הופכות למורכבות יותר, אינטנסיביות יותר ובעלות משמעות כספית הולכת וגדלה. המצב בו הגוף המכריע במחלוקת שבין האזרח לרשות המקומית מצוי ביחסי קירבה מיוחדים עם אחד הצדדים, כאשר הוא נטול כישורים מיוחדים וממונה על-ידי גורמים פוליטיים בלבד, הינו בלתי נסבל ויש בו משום פגיעה אנושה בזכות הנישום להליך הוגן.

כפי שיפורט במאמר זה, בתי המשפט שבו וקראו למחוקק להסדיר את סמכותן, את דרכי מינויין ואת המסגרת המשפטית של ועדות הערר, אך ללא הועיל.

הבעייתיות אינה מתמצה בכשירות חברי ועדות הערר ובחלל הפרוצדורלי של פעילותן, אלא גולשת גם לדרכי הערעור על החלטות ועדות הערר בבתי המשפט המחוזיים. עד לחקיקתו של חוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000 (להלן: "חוק בתי משפט מינהליים"), הדרך לחלוק על החלטות ועדות הערר היתה באמצעות הגשת בקשה על דרך המרצה לבית המשפט המחוזי. לבקשה זו היה צריך לצרף תצהיר בו מפורטות כל העובדות נשוא הערר, כך שכל טענות הנישום בפני ועדת הערר היו נפתחות לדיון מחודש בפני בית המשפט המחוזי. בשנת 2000 חוקק חוק בתי משפט מינהליים, אולם אירעה בו תקלה, כאשר שר המשפטים הניח בטעות, שוועדת ערר לענייני ארנונה הינה ערכאה שיפוטית ראשונה. עקב כך נקבע בחוק האמור, כי העלאת טענות כנגד החלטה של ועדת הערר תהא בדרך של ערעור מינהלי, במקום בדרך של עתירה מינהלית. לאחר שמתקבלת נגד הנישום החלטה, שהיא מגמתית לדעתו, ואולי אף כללה עובדות שלא היו ולא נבראו, נדרש הנישום לערער על החלטה זו כאילו היתה פסק דין של ערכאה שיפוטית ראשונה לכל דבר ועניין. במצב דברים זה, כבול הנישום לקביעות העובדתיות של ועדת הערר, כאשר הרשות להביא ראיות מטעמו בפני בית המשפט ניתנת ביד קפוצה.

ועדות ערר לענייני ארנונה - רקע היסטורי

בשנת 1976 אישרה מליאת הכנסת את חוק הערר. בסעיף 5 לחוק נקבע, כי חברי ועדות הערר ימונו על ידי מליאת מועצת הרשות המקומית, כשתנאי יחיד לכשירותם הוא, שעליהם להיות בעלי זכות להיבחר כחברי המועצה ולהתגורר בתחום אותה הרשות המקומית.

על פניו, הרעיון שמאחורי הקמת ועדות הערר היה לאפשר לכל אזרח נגישות ואפשרות לטעון את טענותיו בפני פורום שונה מזה הודן בהשגה (מנהל הארנונה), בכדי לברר נתונים טכניים של שטח, סיווג ושימוש. ועדות אלו, לפחות נכון למועד הקמתן, נועדו להיות פורום מינהלי פנימי ולא מותב שיפוטי או מעין-שיפוטי. הצרה היא, שבמשך השנים מאז הוקמו ועדות הערר, החלו בתי המשפט להעניק להן צביון של פורום מעין-שיפוטי. מגמה זו הגיעה

לשיאה עם חקיקתו של חוק בתי משפט מינהליים, אשר מיקם את ועדות הערר בשורה אחת עם פורומים שיפוטיים מובהקים.

בעבר, חילוקי הדעות שהתגלעו בין הנישום לרשות המקומית היו פחות אינטנסיביים, פחות מורכבים ובעלי משמעות כספית נמוכה מהמחלוקות הקיימות כיום. החרפת הסכסוך והפיכתו למורכב יותר נובעת, בין היתר, מהתערבותו של המחוקק בהגבלת שיעורי הארנונה באמצעות חקיקת דיני ההקפאה, אשר הגבילו את סמכותן של הרשויות המקומיות להעלות את שיעורי הארנונה מאז שנת 1986.

דיני ההקפאה העבירו, למעשה, את השליטה בעדכון תעריפי הארנונה לשלטון המרכזי - שר הפנים ושר האוצר - דבר אשר יוצר לחץ מתמיד על הרשויות המקומיות להגדיל את החיובים בדרכים שלעיתים הן לגיטימיות (אך לא תמיד) ומצויות בתחום סמכותן העניינית המובהקת של ועדות הערר, כגון במקרים של הגדלת שטח, שינוי סיווג, פיצול יחידות השומה וכיוצא בכך.²

האתגרים הניצבים בפני ועדות הערר

כאשר נוכחו הרשויות המקומיות שכמות הסכסוכים הולכה וגדלה, הן שכרו יועצים חיצוניים במטרה להגדיל את הכנסותיהן, כך שהרכיב המשפטי בסכסוך המתברר בפני ועדות הערר הפך להיות בעל "משקל סגולי" רב יותר מבעבר. בהתאם לכך, מתמודדות כיום ועדות הערר עם סכסוכים מורכבים, הנובעים מהגדלת שומות יזומה על ידי העיריה, תוך הטלת חיובים רטרואקטיביים לתקופה של 7 שנים ויותר, המלווים לעיתים בהפרת הסכמים והתחייבויות שלטוניות קודמות. ועדות הערר צריכות איפוא להתמודד עם שאלות משפטיות נכבדות לגבי סמכותן, חוקיות הסיווגים והתעריפים הקבועים בצווי הארנונה ועוד שאלות רבות ומגוונות שקצרה היריעה מלהכיל. על מורכבותן של המחלוקות בענייני ארנונה אמר בית המשפט העליון בפרשת **דור אנרגיה**³ את הדברים הבאים:

"חיובי הארנונה וההתדיינות סביבם הם מעיין בלתי נדלה של התדיינות, באשר לסיווגים, באשר לשיעורים, באשר להקפאות רטרואקטיביות, ובכך לא מיצינו את קשת הפרשיות המוצאות דרכן לבתי המשפט. עקרונות הארנונה, להבדיל משיעוריה, נקבעים על בסיס מקומי ולא על בסיס ארצי, תוך טלאי על גבי טלאי והבדלים שאינם מוצדקים בין רשויות, ולתיקון הדברים יפה שעה אחת קודם" (ההדגשה במקור - ע.מ.).

2. ראו: רע"א 3784/00 שקם בע"מ נ' מועצת עיריית חיפה, פ"ד נז(2) 481 (2003), מקרקעין ב/2-337 (2003); עע"מ 3874/02 עיריית חדרה נ' חברת שיקרצי תעשיות (1995) בע"מ, פ"ד נח(5) 877 (2004), מקרקעין ג/5-311 (2004); עע"מ 980/04 המועצה האזורית חבל יבנה נ' אשדוד בונדד בע"מ, מקרקעין ד/6-308 (2005); ורע"א 11304/03 כרטיסי אשראי לישראל בע"מ נ' עיריית חיפה, מקרקעין ה/2-235 (2005).

3. ע"א 10977/03 דור אנרגיה (1988) בע"מ נ' עיריית בני ברק, מקרקעין ה/6-268 (2006) (להלן: "עניין דור אנרגיה").

בשנים האחרונות הלכה והחריפה שאלת סמכותן של ועדות הערר. בבתי המשפט קיימות שתי גישות: זו המבקשת להרחיב את סמכויות ועדות הערר וזו המבקשת לצמצמן. כמדויניות שיפוטית הבאה להתמודד עם עומס עצום בבתי המשפט, נטתה הכף להעברה מירבית של דיונים לוועדות הערר, אולם בשנים האחרונות דומה שידה של המגמה המצמצמת על העליונה. הגישה המצמצמת מתבססת על ההבנה, שבועדות הערר יושבים הדיוטות, מאחר שאין חובה לכלול בהרכב משפטן, ועל כך שההליך דשם אינו מבוקר דיו.

חרף הגישות השונות של בתי המשפט, ובכללם בית המשפט העליון, מסכימים כולם, כי יש לתקן את המעוות, הן בנוגע לזהות חברי ועדות הערר, לדרך בחירתם ולכשירותם, הן בעניין המסגרת המשפטית בה פועלות ועדות הערר והן בעניין תיחום הסמכויות בין ועדות הערר לבתי המשפט.

ועדות הערר - פגמים וליקויים

המצב השורר כיום במרבית הרשויות המקומיות הוא, שאזרחים וגופים רבים מוצאים עצמם בדרך ללא מוצא, כאשר הם מבררים סכסוכים בנוגע לארנונה בפני פורומים, שחלקם עוינים ובלתי מקצועיים, הפועלים במתכונת דיונית בלתי שלמה ובלתי אפשרית, בתוך מבנה הרשות המקומית שכנגדה הם יוצאים, וכאשר לבעל הדין היריב - "בעל הבית" - קירבה ושליטה בלתי נסבלת על זהות המותב היושב לדין - ירצה, ישלם לו שכר ויקבע את גובהו, ירצה להפסיק את כהונת הוועדה ולהחליפה במותב אחר - יוכל לעשות כן בנקל.

לא רק שליטה על זהות המותב היושב לדין ויכולת להחליפו בכל עת הן נחלתן של הרשויות המקומיות. לאחרונה הן שולטות גם על לוחות הזמנים של ועדות הערר. כל הגורמים האדמיניסטרטיביים והמשאבים המאפשרים את פעילותן שייכים לרשות המקומית. כך למשל, ברשויות גדולות בהן פועלים מספר מותבים של ועדות ערר, יכול מנהל הארנונה, באופן מעשי, לבחור את המותב הנוח לו ביותר. השליטה האדמיניסטרטיבית המלאה של הרשות המקומית בוועדות הערר מעניקה למנהל הארנונה את היכולת לעכב את הדיון בתיקים ולשלוט באופן כמעט מוחלט בלוחות הזמנים של ההליך.

בפסיקה ניתן למצוא שלל דוגמאות לניהול קלוקל של הליכים בוועדות הערר, ניגוד עניינים של חברי הוועדות, החלטות בלתי מנומקות וכיוצא באלה פגיעות מהותיות בזכות להליך הוגן. להלן סקירה קצרה ומדגמית של ליקויים אופייניים בהליכים המתנהלים בפני ועדות הערר.

1. חוסר מקצועיות

כאמור, בהתאם להוראות חוק הערר, חברי ועדות הערר ממונים על ידי מליאת מועצת הרשות המקומית, כשתנאי יחיד לכשירותם הוא שעליהם להימנות על בעלי הזכות להיבחר כחברי המועצה ולהתגורר בתחום אותה הרשות המקומית. מדובר בפורום שממלא דה-פקטו תפקיד מעין-שיפוטי, נדרש להכריע במחלוקות משפטיות מובהקות, ומאידך - אין חובה לכלול בתוכו משפטן ואין שום הגבלות על תנאי הכשירות של חבריו.

סעיף 120 לפקודת העיריות [נוסח חדש] קובע מי פסול לכהן כחבר מועצה, שאז הוא גם אינו יכול להיות חבר ועדת ערר:

"ואלה פסולים לכהן כחברי מועצה:

- (1) מי שמקום מגוריו הקבוע שוב אינו בתחום העיריה;
- (2) מי שהוכרז פסול דין לפי סעיף 8 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, תשנ"ב-1992;
- (3) שוטר;
- (4) עובד המדינה בשכר, שעבודתו קשורה בענייני המינהל המחוזי או השלטון המקומי, או שעבודתו עלולה להביא לידי סתירה או אי התאמה בין תפקידו בשירות המדינה ובין תפקידיו כחבר המועצה;
- (5) עובד בשכר באותה עיריה;
- (6) עובד בשכר בכל רשות מקומית אחרת, שעבודתו עלולה להביא לידי סתירה או אי התאמה בין תפקידיו בשירות הרשות המקומית ובין תפקידיו כחבר המועצה;
- (7) מי שהוכרז פושט רגל לפי פקודת פשיטת הרגל, 1936, ואם ניתן לו צו שחרור החלטי לפי הפקודה האמורה או צו המבטל את ההכרזה משום שחובותיו של פושט הרגל שולמו במלואן - טרם עברו שנתיים ממועד תחילתו;
- (8) מי שהורשע בפסק דין שנהיה סופי לאחר שהחל לכהן כחבר המועצה, בין אם העבירה נעברה או ההרשעה היתה בזמן שכהן כחבר המועצה ובין אם לפני שהחל לכהן כחבר המועצה, וקבע בית המשפט כי יש עם העבירה שבה הורשע משום קלון;
- (9) מי שנידון למאסר כאמור בסעיף 7 לחוק הבחירות ולא הצהיר אמת, או לא הגיש הודעה או בקשה לפי הוראות סעיף 7א לחוק האמור."

אם כך, מי יכול להתמנות כיו"ר או כחבר ועדת ערר? מהנדס חשמל, בעל דוכן פלאפל, גניקולוג, פרופסור לתיאולוגיה, מי שסיים כיתה ד' של בית ספר עממי, עולה חדש שלומד באולפן - ובלבד שהם בגירים ומתגוררים ברשות המקומית אשר ממנה אותם. כבודם של אלה במקומו מונח, אולם הם אינם מבינים דבר בענייני ארנונה. אמנם, לעיתים חברי ועדות הערר הם בעלי השכלה משפטית או חשבונאית, אולם אין בכך כדי להעניק לוועדות הערר ציביון אובייקטיבי, במובן זה, שאין להתייחס אל החלטותיהן כאל הכרעה שיפוטית של בית משפט וכאשר ערכאת הערעור איננה יכולה לפטור את עצמה בנימוק שהיא אינה מתערבת בקביעותיה העובדתיות של הערכאה הראשונה.

בחוקים אחרים בולטת גישה שונה. כך למשל, לעניין ועדת ערר לפי חוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961 נקבע בסעיף 29 לחוק הנ"ל, כי אחד מחבריה יהא אדם הרשום בפקס עורכי הדין. בחוק הרשויות המקומיות (הסדרת השמירה),

התשכ"א-1961, נקבע בסעיף 12(ב) שבראש ועדת הערר הפועלת לפי אותו חוק יעמוד שופט או אדם הרשום בפנקס עורכי הדין (סעיף 12(ב)). כך, גם בסעיף 12(ב) לחוק כביש אגרה (כביש ארצי לישראל), התשנ"ה-1995, הקובע, כי יו"ר ועדת הערר לפי חוק זה יהיה מי שכשיר להיות שופט שלום, וזאת כאשר לפי חוק זה נדונים עררים על חיובים של עשרות ומאות בודדות של שקלים, בעוד שוועדות ערר לענייני ארנונה נדרשות לעיתים להכריע בסכסוכים שהיקפם יכול להגיע למאות מליוני שקלים.

לאור מורכבותם של הסכסוכים המובאים בפניהן, זקוקות ועדות הערר לא פעם ליעוץ משפטי ולכן, בלית ברירה, הן נעזרות ביועץ המשפטי של המועצה, אשר מכהן, בין היתר, גם בתפקיד היועץ המשפטי של מנהל הארנונה. מקרה כגון דא הגיע לפתחו של בית המשפט בעניין **מפעלי פלדה מאוחדים**.⁴ במקרה זה קיימה ועדת הערר התייעצות פנימית עם היועץ המשפטי של העירייה, אשר כיהן גם כבא כוחו של מנהל הארנונה. מבלי שהוא מתייחס בשלב זה לפגמים בניהול ההליך ולפגיעה בכללי הצדק הטבעי, מציין כבוד השופט ד"ר גרוניס, כי הבעיה היתה נמנעת מלכתחילה אילו בראש הוועדה היה יושב משפטן או עורך דין:

"דומה, כי הפגם שנתגלה במקרה זה נעוץ בעובדה שהועדה אינה כוללת בין חבריה משפטן. מטבע הדברים שבפני ועדת ערר הפועלת על פי החוק מתעוררות לעיתים שאלות משפטיות ולכן הועדה נזקקת ליעוץ משפטי, כאשר אין בין חבריה אדם שהינו יודע דין..."

... הבעייה שנתגלתה בעניין דנא היתה נימנעת לו אחד מחברי הועדה היה משפטן. עד כמה שידוע לי בחלק מן הרשויות המקומיות מתמנה עורך דין כיושב ראש ועדת ערר הפועלת לפי החוק. ניראה לי כי ראוי, אם הדבר ניתן, למנות לוועדת הערר שתמונה בעקבות פסק דין זה אף משפטן, למרות שאין דרישה כאמור בחוק."

חוסר המקצועיות של חברי ועדות הערר זכה גם להתייחסותו של בית המשפט העליון במסגרת פסקי דין העוסקים בשאלת הסמכות לחלוק על הודעת חיוב בארנונה, היינו - האם המסלול הנכון הוא זה שקבוע בחוק הערר, או שמא זה שקבוע בתוספת הראשונה לחוק בתי משפט מינהליים. בעניין **מקורות**⁵ נדרש בית המשפט העליון לדון בשאלת סמכות בית המשפט לדון בענייני ארנונה, כאשר הטענה העיקרית של המערער נגד החיוב היתה, שהוא איננו חוקי, משום שהוא מנוגד להסכם שנחתם בין המערער לבין הרשות המקומית. כבוד השופט גרוניס קבע כדלקמן:

"במקרה המסוים שבפנינו הועלתה הטענה כי הודעת הארנונה מנוגדת להסכם שנעשה בשנת 1999 ובעקבות זאת נתעוררה השאלה בדבר כוחה של המועצה האזורית להשתחרר מן ההסכם שקיבל תוקף של פסק דין. מדובר בסוגיות משפטיות שאינן פשוטות. קשה לקבל שוועדת ערר, שאינה כוללת משפטן, תהא מסוגלת לדון בטענה כאמור."

4. הי"פ (מחוזי ב"ש) 1/90 מפעלי פלדה מאוחדים בע"מ נ' מועצת עיריית קרית-גת, תק-מח 3/90 (3) 259 (1990) (להלן: "עניין מפעלי פלדה מאוחדים").

5. ראו הי"ש 1 לעיל.

בהמשך קורא בית המשפט לתיקון המעוות:

"ריבוי התיקים הבאים בפני בתי המשפט - לרבות בית משפט זה - בתחום הארנונה, וכמותם בעניינים אחרים שבהם מועלות השגות על החלטותיהם של גופים מינהליים הגובים כספים מן הציבור, אינו יכול שלא להציב סימן קריאה גדול בפני העוסקים בחקיקה... והנה השנים נוקפות והתיקים אינם מתמעטים, ואדרבה, הם כמעין המתגבר. יש מקום, בתיק זה כבאחרים, להתריע ולעורר להבהרת הסמכויות ולפישוט ההליכים בחקיקה, שכן בעלי הדין עומדים לעתים קרובות בצומת דרכים בתום לב; ובחירה שגויה גוררתם להוצאות, מפעילה גופים שיפוטיים ואחרים, ומסרבלת. יפה שעה אחת קודם."

2. הצד הממנה - צד לסכסוך

סעיף 2 לחוק יסוד: השפיטה קובע, כי:

"בענייני שפיטה אין מרות על מי שבידו סמכות שפיטה, זולת מרותו של הדין."

כאמור, אי-התלות הנדרשת בחוק יסוד: השפיטה אינה מתקיימת בכל הקשור לחוק הערר, שכן בהתאם להוראותיו, מועצת הרשות המקומית, שהיא צד לסכסוך המתברר בפני ועדת הערר, היא הגוף הממנה את חברי הוועדה.

בעניין **דשנים וחומרים כימיים**⁶ נקבע, כי שלב הערר הוא הליך שיפוטי או מעין שיפוטי, שבמהלכו מתברר ערעור על השומה כפי שנעשתה, ובהיקף שאושר על ידי מנהל הארנונה. בתהליך זה נדרשת אובייקטיביות של ועדת הערר. לפיכך, שומה על חברי הוועדה להיות משוחררים מניגוד אינטרסים או מאפשרות להעדפה של צד זה או אחר.

בעניין **קו אופ ת"א**⁷ נפסק, כי:

"... ועדת הערר חייבת להנתק מהגוף שמינה אותה ואין היא יכולה להיות מורכבת מבעלי תפקידים באותו גוף. בודאי שלא כך כאשר אותם בעלי תפקידים ממונים, בין היתר, על גביית הארנונה שבמחלוקת. אין ספק שהרכב זה של ועדת הערר יצר חשש רציני מפני משוא פנים."

6. בג"ץ 764/88 **דשנים וחומרים כימיים בע"מ נ' עיריית קרית אתא**, פ"ד מו(1) 793 (1992) (להלן: "עניין דשנים וחומרים כימיים").

7. ע"ש (מחוזי ב"ש) 20/92 **קו אופ תל אביב נ' עיריית אשדוד**, תק-מוח (1)96 1856 (1996) (להלן: "עניין קו אופ ת"א").

ככל שקטן מספר תושביה של הרשות המקומית, הולכות ומוחרפות הבעיות הנזכרות לעיל, זאת מחמת קירבה ואינטימיות גבוהה יותר בין חברי ועדת הערר לרשות המקומיות, נבחריה, נושאי התפקידים בה והגורם הממנה את הוועדות. טלו לדוגמה יישוב בו 800 תושבים בלבד - במקרה זה ברור, כי ראש המועצה מכיר את חברי ועדת הערר באופן אישי, ובפועל חלק גדול ממינוי חברי הוועדות הינו על בסיס קירבה לראש הרשות, או נעשה בעצה אחת עם מנהל הארנונה והגזבר. לעיתים אף ממנים חברי ועדת ערר אשר כיהנו קודם בתפקידים שונים בעיריה או במועצה.

אמנם נכון, כי לכל גוף שיפוטי או מעין-שיפוטי יש גורם ממנה, אשר באופן כזה או אחר הינו צד להליך. כך, גם מדינת ישראל הינה הגוף האחראי על מינוי שופטים אשר מכריעים, בין היתר, בסכסוכים שבינה לבין האזרח. אולם יחסי אי-התלות משתנים מנסיבות מקרה אחד לאחר. לעניין זה ניתן לשקלל את האופי המקצועי של ועדת הערר, כך שככל שתפקידה מקצועי יותר וחבריה הם מומחים בתחום בו הם מתבקשים להכריע - הולך ופוחת משקל הקירבה בין חבריה לגורם הממנה אותה. גורמים נוספים אשר יכולים לרסן את כוחו והשפעתו של הגורם הממנה ולהבטיח את אי תלותה של הוועדה, קשורים ביכולת הגוף הממנה להפסיק את העסקתו של חבר בוועדה, בקביעת כללים ברורים ושוויוניים אודות שכרם של חברי הוועדה, בהגדרת נורמות מפורטות בדבר ניגודי אינטרסים, בגודלו ואופיו של הגוף הממנה ובמידת ריחוקו (הפיזית והמקצועית) של הגורם המתדיין מהגורם הממנה. אין מדובר ברשימה סגורה וניתן להוסיף עליה, כמובן, את האינטרס של הגוף הממנה בהחלטות הוועדה וכן את הדרך והפורום בהם ניתן יהיה לחלוק עליהן.

רשות מקומית היא בדרך כלל גוף קטן. משכך, למנהל ההכנסות ולגזבר יש יכולת רבה להשפיע על זהות חברי ועדות הערר. לרשות המקומית ולמנהל הארנונה יש עניין ישיר במינוי חברי ועדות הערר ולנגד עיניהם עומד אינטרס ברור של הגדלת הכנסות הרשות. עשיית צדק, סדר ומשפט אינם בין השיקולים הראשונים שבפניהם.

בעניין **תעשית אבן וסיד**⁸ הוגש ערעור בו נתבקש בית המשפט להורות על פסילת ועדת ערר. שנוצר מצב בלתי תקין, בלתי נסבל ובלתי הגיוני לפיו חברי ועדת הערר ויושב הראש שלה, שהם בגדר "שופטים", מתמנים כולם על ידי הצד הנגדי, דהיינו על ידי הרשות המקומית. עוד נטען, כי מינוי שופטים בסכסוך על ידי אחד הצדדים נוגד את עקרונות הסדר ציבורי, עקרונות הצדק הטבעי ואף יש בו פגיעה קניינית לפי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. לאור זאת, ביקשה המערערת לפסול את ועדת הערר ואת החלטתה, עד לתיקון המצב ועד ש"השופטים" המכריעים בערר לא יתמנו על ידי הרשות המקומית, אלא על ידי רשות אחרת, כגון משרד המשפטים או משרד הפנים. כבוד השופט ממך החליט לדחות את הערעור, תוך שהוא מרמז לכך, שהפתרון נמצא בידיו של שר המשפטים, אשר ממאן לעשות שימוש בסמכותו:

"טענות כנגד דרכי מינויים של חברי ועדת הערר יש להפנות למחוקק. למעשה אין מדובר בהוראה חדשה; הרכבה של ועדת הערר ודרכי מינוייה הוסדרו

8. עמ"נ (מחוזי נצ') 101/01 תעשית אבן וסיד בע"מ נ' מנהל הארנונה של המועצה המקומית טורון, תק-מח 2001(2) 14855 (2001) (להלן: "עניין תעשית אבן וסיד").

בחוק הארנונה. תמימות מסוג זה היו צריכות להתעורר עוד לפני שחוקק חוק בתי המשפט לעניינים מינהליים, וככל הנראה הן לא התעוררו..."

3. התייעצות ועדת הערר עם נציגי הרשות

הקירבה האינטימית בין חברי ועדות הערר לבין הרשות המקומית באה לידי ביטוי בפעולות ועדות הערר, אשר לפעמים רואות ביועץ המשפטי של הרשות ובמנהל הארנונה כגורמים שצריך להתייעץ עימם. דוגמה לכך ניתן למצוא בעניין **מפעלי פלדה מאוחדים**⁹ הנזכר לעיל.

בעניין **אהרונוסון**¹⁰ דובר על מקרה בו המערער הגיש השגה על חיובו בתשלום ארנונה. מנהל הארנונה שלח תשובה אשר כותרתה היתה "החלטת ועדת הערר למסים" ובהמשכה נמסר, כי "לאחר דיון מקיף בבעיה שהועלתה על ידך ובהתייעצות עם היועץ המשפטי הוחלט לדחות את בקשתך".

המערער הגיש ערר לוועדת הערר וביקש לקבוע, כי מנהל הארנונה לא השיב להשגה, שכן לאור תוכנו של המכתב, אין לראות בו משום תשובה להשגה אלא החלטה של ועדת ערר. בית המשפט קיבל את הערעור והורה על ביטול חיוב הארנונה השנוי במחלוקת. לדברי כבוד השופט א. הומינר ז"ל:

"בהקשר זה ברצוני להוסיף את הדברים הבאים: מפרטיכל הדיון בפני הוועדה עולה בעליל, כי ועדת הערר אכן נטלה חלק פעיל בניסוח מכתב התשובה..."

... יש משום פסול בכך, שהמשיב התייעץ עם חברי ועדת הערר, באשר לתשובה שעליו לשלוח למערער בעקבות השגתו.

המשיב אינו יכול לשאול בעצתם של חברי ועדת הערר בטרם שלח תשובתו למשיג, וחברי הוועדה אינם יכולים לייעץ למשיב, בכל הקשור לתשובה שעליו לתת. חייבת להיות הפרדה מוחלטת בין מנהל הארנונה מחד, וועדת הערר לפי החוק מנגד. שורת הדין אינה סובלת כי תחילה תייעץ ועדת הערר למנהל הארנונה מה להשיב על ההשגה, ואחר כך תשב כערכאת ערעור על החלטתו, שהינו למעשה פרי עצתה."

4. ניהול הדיונים בבניין העירייה

9. הי"ש 4 לעיל.

10. ע"ש (מחוזי ת"א) 953/93 אהרונוסון נ' מנהל הארנונה, מועצה אזורית גזר, "מיסים" ח/2 ה-46 (1994) (להלן: "עניין אהרונוסון").

ביום 19.6.05 ניתן פסק דינו של הרכב מיוחד בעניין **הילה כהן**,¹¹ אשר במסגרתו התייחס המשנה לנשיא בדימוס, כבוד השופט חשין, לבית המשפט לעניינים מקומיים. השופט חשין קבע, כי במהלך הדיונים נתגלו "תופעות מטרידות למדי" הנובעות מאופיו ומאופן פעולתו של בית המשפט לעניינים מקומיים. נמצא, כי בית המשפט לעניינים מקומיים בחיפה, ואפשר גם בתי המשפט לעניינים מקומיים במקומות אחרים, הוא בעל "זיקה חזקה יתר על המידה" לעיריית חיפה. בעניין **הילה כהן** מצא בית המשפט, כי אולם בית המשפט ממוקם במבנה השייך לעיריה ולא במבנה בתי המשפט בעיר; עובדי בית המשפט - המזכירות, פקידי העזר ועוד - הם עובדי עיריה; חדרי התובעים ממוקמים בסמוך לאולם בית המשפט, והתובעים העירוניים מופיעים בו מדי יום ביומו; העיריה משלמת להנהלת בתי המשפט עבור "שירותי השפיטה" ולמעשה, היא משלמת בעקיפין את שכרם של השופטים היושבים לדין.

כפי שהדגיש ההרכב המיוחד בעניין **הילה כהן**, כאשר העיריה היא המממנת את ישיבתו בדין של בית המשפט לעניינים מקומיים, אך סביר הוא, כי בנסיבות אלו יצפה "בעל המאה" לקבל תמורה ראויה עבור כספו. ההרכב המיוחד הוסיף, כי היועץ המשפטי לעיריה ראה בשופטת הילה כהן עובדת עיריה הסרה למרותו "וכי מצב דברים בלתי נסבל זה הוא שהוביל לתופעות חמורות שמקצתן נתגלו לנו בהליך שלפנינו".

לנוכח כל אלה, הסיק ההרכב המיוחד שדן בעניין:

"כי יש לבחון מחדש - וללא דיחוי - את דרך פעולתו של בית-משפט לעניינים מקומיים בחיפה, ואת הקשר שיש לו עם העירייה. אנו מפנים מישאלה זו לשרת המשפטים ולנשיא בית-המשפט העליון, ודומה עלינו כי ראוי לבחון בשנית את אופן מימונו של בית-המשפט לעניינים מקומיים בחיפה, את ניהול הדיונים בו, ואת מיקומו בבניין השייך לעירייה... כך בבית המשפט לעניינים מקומיים בחיפה וכך - אפשר - בבתי המשפט לעניינים מקומיים בכל רחבי הארץ."

5. העדרה של מסגרת דיונית הולמת

בהעדר כללים ברורים ופיקוח על ועדות הערר, נוצר מצב בו הדיונים בפניהן נעשים שלא במסגרת דיונית ראויה: לוועדות הערר אין לכאורה סמכות לצרף צדדים שלישיים להליך ולזמן עדים ואין כל הסדר בדבר החזר או תשלום הוצאות לחברי הוועדה, בדבר מקום ישיבתן של הוועדות, מועדי התכנסותן והגורם האדמיניסטרטיבי שמנהל את פעילותן. התנהלות ועדות הערר לוקה בחסר משמעותי. לוחות הזמנים להגשת הערר הם אנכרוניסטיים ולא ברורה סמכותו של המתב

11. בד"ם (משמעת שופטים) 2461/05 שרת המשפטים נ' השופטת הילה כהן (19.6.05) http://web1.nevo.co.il/Psika_word/elyon/05024610-g03-e.doc (להלן: "עניין הילה כהן").

להאריך מועדים כמו בשאר ועדות הערר המינהליות החוסות בצילו של חוק בתי דין מינהליים.¹²

בפסקי דין רבים עולות טענות קשות על אופי פעילותן של ועדות הערר, אשר מנהלות את דיוניהן במותבים קטועים או חסרים, או שהן אינן נוטות להתכנס לעיתים קרובות או שהן נמנעות מלהחליט משך שנים ארוכות. לעיתים לא מנוהל פרוטוקול ובמקרים מסוימים מוכנס לתוך הוועדות יועץ משפטי חיצוני המקבל שכרו מהרשות המקומית.

הצעת חוק ה(ע)ריות

בכל מדינה דמוקרטית זכאי אזרח לחלוק על חיובי מס ותשלומי חובה אחרים. בישראל, יש מי שרוצה למנוע זאת ולשם כך נוסחה הצעת חוק עריות חדש¹³ בדרך בלתי חוקתית, בלתי מוסרית ואנטי-דמוקרטית. חוק היריות יש לכנותו, ולא חוק העריות.

כאמור, עורכי-דין ואזרחים רבים אינם מוצאים את דרכם בסבך ההליכים שנועדו לחלוק על שומת מס או חיוב אחר המושת על-ידי רשות מקומית: השגה, ערר ביוב, עתירה מנהלית, תביעה אזרחית, ערר לשר הפנים, עתירה לבג"ץ - אלה הן חלק מהדרכים הניצבות בפני האזרח התמים.

גם ציבור עורכי-הדין לא שקט על שמריו והגיש כנגד ועדות הערר שתי עתירות המונחות לפתחו של בג"ץ.¹⁴ העתירות מגוללות מסכת ארוכה של עיוותי דין בחלק ניכר מוועדות הערר הפועלות בתוך-תוכי הרשויות המקומיות, חלקם תוארו ברשימה זו.

קריאותיהם החוזרות ונשנות של בתי המשפט לתיקון העיוותים נפלו לבסוף על אוזן קשבת והממשלה החליטה להקים ועדה ברשות סגן נציב מס הכנסה לשעבר, רוי"ח אודי ברזילי, אשר נתבקשה להציע רפורמה מקיפה בתחום תשלומי החובה לרשויות המקומיות. בעוד ועדת ברזילי יושבת על המדוכה ובית המשפט העליון נדרש לדון בטענות הקשות המופנות כנגד ועדות הערר, הניחה ידה השנייה של הממשלה את הצעת חוק העריות בפני הכנסת, הצעה שהוקפאה לאחרונה בשל לחץ שהפעיל השלטון המקומי.

בתחומי הארנונה ושאר תשלומי החובה הצעת חוק העריות שומרת, ברוב המקרים, על סטטוס קוו, כאילו היא ממתינה להמלצות ועדת ברזילי. לעומת זאת, באשר לדרך לחלוק על חיובים היוצאים תחת ידה של הרשות המקומית, מנסה הצעת החוק לבצע מחטף, על דרך יצירת מנגנון בלתי דמוקרטי ובלתי חוקתי, כזה המציב את זכויות הנישום בישראל בשורה אחת עם זכויותיהם של נישומים במדינות העולם השלישי.

12. חוק בתי דין מינהליים, התשנ"ב-1992 (להלן: "חוק בתי דין מינהליים").

13. הצעת חוק העריות, התשס"ז-2007, ה"ח הממשלה 292 (19.3.07) (להלן: "הצעת חוק העריות").

14. בג"ץ 591/07 ועד מחוז תל אביב והמרכז - לשכת עורכי הדין נ' שר המשפטים; בג"ץ 10285/06 מיוחס נ' שר המשפטים.

כך למשל, מקצרת הצעת חוק העיריות את המועד להגשת השגה על שומת ארנונה ל-60 ימים, במקום 90 ימים כפי שנהוג היום. בכך לא די, שכן ההצעה קובעת, כי המועד יחושב מראשית שנת הכספים ולא מהמועד בו קיבל הנישום את החיוב לידי, דבר אשר יכול לסכל את האפשרות להגיש השגה במקרה שהשומה מגיעה ליעדה סמוך לתום 60 הימים האמורים. בהמשך מציעה הממשלה לכנסת לחייב את הנישום להגיש העתק מהשגתו לוועדת הערר, זאת כדי שאם מנהל הארנונה לא יטרח להשיב להשגה, תהפוך ההשגה לכתב ערר. ודוק, כיום המצב הוא, שאם מנהל הארנונה אינו משיב להשגה בתוך 60 ימים - ההשגה מתקבלת, כפי שנהוג בחוקי מס אחרים, והסדר כזה מהווה סנקציה ראויה ומאפשר לנישום לכלכל את צעדיו בוודאות. במקום זאת, מבקשת הצעת חוק העיריות לפטור את מנהל הארנונה מהחובה להשיב להשגה וקובעת, כי אם ההשגה לא נענתה בתוך המועד, היא נדחתה (במקום נתקבלה!) ומאלצת את הנישום להגיש ערר על החלטה שלא ניתנה ואת נימוקיה אין הוא יודע. מדוע, אם כן, שמנהל הארנונה יטרח להשיב להשגה?!

מסעו של הנישום האומלל נוסח חוק ה(ע)יריות לא תם בהגשת ערר על שומה, שספק אם קיבל, ונימוקי שומה שמעולם לא ראה. אם יזכו הנישום או עורך-דינו להופיע בפני ועדת הערר הם ימצאו, כאמור, שמי שמינה אותה הוא מי ששלח לנישום את החיוב כנגדו הוא יוצא. במקרה הטוב ישבו בוועדה עורכי-דין ובעלי מקצוע המתמחים בייצוג רשויות מקומיות; במקרים הפחות טובים ימצא עצמו הנישום עומד בפני מקורבים וחברים של ראש הרשות, הגזבר או היועץ המשפטי. כפי שהוסבר בהרחבה, הדעת אינה סובלת, כי בהליך מעין-שיפוטי, ההרכב הדין במחלוקת ימונה על-ידי בעל הדין היריב. הצעת חוק העיריות בעניין זה נוגדת את חוש הצדק ואינה מתקנת את הליקוי המרכזי עליו עמדנו. אם מבקשים יוזמי הצעת חוק העיריות ליצור הליך הוגן - מה יותר פשוט מלקבוע שחברי ועדות הערר ימונו על-ידי שר המשפטים! מדוע להשאיר את האפשרות למנות (או לא פחות חמור מכך - להפסיק את המינוי) בידי מי שיש לו אינטרס בהחלטותיהן של ועדות הערר?!

הקורא את הצעת חוק העיריות יופתע לגלות, כי ועדות הערר - אשר כאמור ממומנות על ידי הרשות המקומית, מצויות בניגוד אינטרסים עימה ושביות בידי נבחריה, מנגנוניה ומשאביה - מוסמכות לדון בכל סוגי תשלומי החובה, כולל אגרות בנייה והיטלי פיתוח. מדובר בגזירה שאין הציבור יכול לעמוד בה, שכן היא מאלצת את האזרחים להשיג בפני "מנהל המיסוי העירוני" על חיוב בהיטלי פיתוח בתוך 60 ימים מעת קבלת החיוב, זאת חרף אמירות חוזרות ונשנות של בתי המשפט בעניין היטלי ביוב, כי על מנת לבדוק חיובים אלה יש לעיתים צורך בתקופה של מספר שנים.¹⁵ יצוין, כי כיום, מגבלת המועד היחידה היא תקופת ההתיישנות, למעט כאמור בעניין היטלי ביוב.

אם מבקשת הכנסת לעשות סדר, עליה לשלול את האפשרות שחברי ועדות הערר ימונו על ידי הרשות המקומית; עליה לתת בידי חברי ועדות הערר עצמאות שיפוטית בדרך של הבטחת אי תלותם וחופש פעולתם; עליה ליצור ודאות בלוחות הזמנים, להאריך את המועדים להגשת השגות, להחיל על ועדות הערר את חוק בתי דין מינהליים, המסדיר

15. בר"ע (מחוזי ת"א) 1081/06 עיריית תל-אביב נ' החברה לבנין ונכסים מישור החוף בע"מ, תק-מח 12652 (1)2007; ע"א (מחוזי ת"א) 1736/05 עיריית תל-אביב נ' קניית השלום השקעות בע"מ, תק-מח 2209 (4)2005; בבר"מ 2340/02 הועדה המקומית לתכנון ולבנייה - רמת השרון נ' אגא וכו', פ"ד נו (3) 385 (2003), מקרקעין 3/ב 424 (2003).

באופן מקיף את כל הפרוצדורה הנחוצה לפעילות הוועדות; ולהעניק לבתי המשפט סמכות מקבילה לדון במגוון רחב של מחלוקות. הצעת חוק העיריות, כפי שהיא מנוסחת כיום, נוגדת את זכות הגישה לערכאות, סותרת את כללי הצדק הטבעי ואת אושיות החברה הדמוקרטית, ועל כן, ספק אם היא עומדת בכלל במבחני חוקי היסוד.

כפי שצוין לא אחת במאמר זה, הצעת חוק העיריות הופכת את ועדות הערר לענייני ארנונה לפורום שיפוטי והיא נותנת מענה ראוי לבעיית הכשירות של חברי הוועדות, אולם האפשרות למנות את חברי הוועדות נותרת בידי הרשות המקומית. הציפייה כי הפורום יתנהל ויתפקד כפורום שיפוטי נטול ניגוד עניינים ואינטרסים מצד חברי הפורום, כמעט בלתי אפשרית כאשר חברי הוועדות ממונים על ידי הרשות עצמה. אמנם, הצעת חוק העיריות קובעת מנגנון בקרה ואישור של מינוי חברי הוועדות, אולם הבעיה היסודית של זהות הגורם הממנה, נותרת בעינה.

התעקשותו של מנסח הצעת חוק העיריות, להשאיר את המינוי בידי הרשויות המקומיות, מעוררת תמיהה, שכן אין פשוט מכך שכל תהליך המינוי והאישור יבוצע מחוץ לרשות המקומית, על-ידי גורם בלתי תלוי. אם פותרים את בעיית הכשירות בניסיון ליצור פורום מעין-שיפוטי אמיתי, הרי שיש ללכת עד תום ולנתק את המותב לחלוטין מזרועותיה של הרשות המקומית.

הפגיעה המוצעת בזכויות הנישומים אינה מידתית, כדרישת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, אינה לתכלית ראויה, פגיעתה אינה מחויבת המציאות והיא בוודאי עולה על הנדרש. לא נרחיק לכת אם נאמר, שהיא אף אינה הולמת את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.

סיכום

אפשר להחזיר את מעמדן של ועדות הערר למקומן הטבעי, כפורום מינהלי פנימי שאינו נדרש לאובייקטיביות או למאפיינים שיפוטניים. במקרה כזה יש להחזיר את מנגנון הערעור ולא לשלול מהנישום את הזכות להעלות כל טענה בבית המשפט, בין שהיא סותרת קביעות עובדתיות של ועדת הערר ובין אם לאו. אם מחליטים שוועדות הערר תהיינה בעלות מאפיינים שיפוטניים, אזי יש למצות את המהלך ולנתק את הרשויות המקומיות מהליך המינוי של חברי הוועדות.

הצעת חוק העיריות היא ארוכה למדי. היא כוללת סעיפים שרובם כלל אינם עוסקים בענייני ארנונה. עיקר הצעת החוק מתייחס לבעיות הקיימות בין השלטון המרכזי למקומי, ולכן נראה, כי יקח עוד שנים רבות עד אשר תאושר כחוק. בינתיים, אין מענה לבעיות הנזכרות במאמר זה ולעיתים קרובות הנישומים עומדים חסרי אונים מול ועדות הערר. יש לקוות, כי בית המשפט העליון, שר המשפטים והכנסת ידרשו לעניין, שכן המצב הנוכחי אינו תורם להגברת אמון הציבור במערכת המשפט.