

היעדר עצמאות שיפוטית של ועדות הערר לענייני ארנונה

תמיד נטען כי מטיבה וטבעה של ועדה הערר אין היא יכולה לדון נישומים בהליך אובייקטיבי

10:33, 14/07/2016 עו"ד יהו"ג

ארכיון נשאים למעקב <<



בפסק דין שניתן לאחרונה, הביע בית המשפט דעה, כי במקרים מתאימים ניתן לתקוף את התנהגות ועדת הערר (בשונה מתקיפת החלטותיה), בדרך של עתירה מנהלית, דבר המעורר שאלות בדבר סמכות ועדת הערר והנושא באחריות לאופן פעולותיה ובפרט עד כמה היא עצמאית בהפעלת שיקול הדעת בהחלטותיה.

ועדת ערר לענייני ארנונה הפועלת מכוח חוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית) היא גוף מעין שיפוטי (ראו בר"מ 6696/12) שייעודו לפסוק במחלוקת שבין הנישום לרשות המקומית בענייני ארנונה וסמכותה נלמדת מסמכותו של מנהל הארנונה - באותן טענות, שבהן יש לו סמכות לדון בהשגה, יש לוועדת הערר סמכות לדון בערר על החלטתו.

מכח החוק, הותקנו גם תקנות הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית) (סדרי דין בועדת ערר), התשל"ז-1977 (להלן: התקנות). עיון בתקנות, מגלה כי הדיון בפני ועדת ערר הוא בעל שני פנים: מחד גיסא, מאפיינים של דיון שיפוטי - שני הצדדים, הנישום ומנהל הארנונה זכאים להתייצב לפני ועדת הערר

ולהשמיע את טענותיהם בדיון; עיקרי הדיון ירשמו בפרוטוקול; על הוועדה חלה חובה לנמק את החלטתה ולציין בה כי נתונה לצד המפסיד זכות ערעור לבית משפט לעניינים מינהליים.

מאידך גיסא, ועדת ערר, בדומה לבתי דין מינהליים אחרים, אינה כבולה בסדרי הדין ודיני הראיות הנוהגים בבתי משפט עד כדי כך שבשמיעת הערר, הוועדה רשאית לשמוע כל נימוק הדרוש למען הצדק.

ועדת הערר מחויבת להקפיד על כללי הצדק הטבעי - הכוללים את זכות הטיעון, ואת האיסור להימצא במצב של ניגוד עניינים או לנהוג במשוא פנים - במלואם. לאורם של אלו, מאז ומתמיד נטען כביקורת מצד נישומים, כי מטיבה וטבעה של ועדה הערר אין היא יכולה לדון אותם בהליך שווה ואובייקטיבי.

חרף העובדה כי משרד הפנים חייד את ההנחיות באשר להליך מינוי ועדת הערר, אופן פעולתה וסמכויותיה, לאור החלטת בג"צ, עדיין מקנן החשש באשר למידת יכולתה של זו לפעול ולקבל החלטות ללא ניגוד עניינים וללא משוא פנים.

שהרי, חברי ועדת הערר שבסמכותם להכריע גם כנגד עמדת הרשות המקומית, מתמנים לתפקידם על ידי מועצת העיר, שכרם משולם על ידי הרשות המקומית, האכסניה של דינוי הוועדה מתקיימים בבניין הרשות המקומית ובעיקר מתקיים, ניגוד האינטרסים המובנה של חברי ועדת הערר, אשר בכובעם כתושבי הרשות המקומית, הם נדרשים להכריע בעד הנישום, עניין אשר בהכרח יפגע בקופה הציבורית, קרי פגיעה בשירותי הרשות המקומית לחברי ועדת הערר ובני משפחותיהם.

לשם השוואה, ועדות ערר אחרות כמו ועדת ערר לתכנון ובניה או ועדת ערר לפיצויים והיטל השבחה, מתמנות וממונות שלא על ידי הגורם אותו הם דנים (הוועדה המקומית) ועל ידי כך מתקיים עקרון של עצמאות מלאה ואי תלות במתן ההחלטות.

בעתירה דנן, התבקש ביהמ"ש להורות למנהל הארנונה לקבל את ההשגה שהגישה העותרת במלואה, זאת הואיל והחלטת ועדת הערר, ניתנה בחלוף יותר מ-3 שנים מהמועד בו הוחזר לה הדיון על ידי ביהמ"ש לשוב ולדון בערר שהגישה העותרת, וכי השיהוי הכבד במתן ההחלטה מבלי שהתקיים דיון נוסף בפני ועדת הערר (אלא רק ביקור בשטח מבלי שהצדדים יודעו על קיומו), מחייב את בטלותה.



בעניין זה, יצוין כי אין הוראת חוק הקובעת מהו המועד שבו אמורה ועדת ערר לתת את החלטתה ולכן העותרת ביקשה שם להחיל את הוראות הדין הכללי, כפי שנקבע בסעיף 11 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, דהיינו היה על ועדת הערר לטענתה ליתן החלטתה "במהירות הראויה".

בית משפט אשר דן בעתירה, דחה את העתירה שהוגשה כנגד מנהל

הארנונה וקבע כי ועדת הערר ומנהל הארנונה הם שני גופים שונים בעלי תפקידים שונים וסמכויות שונות. הואיל והעותרת בחרה שלא לצרף את ועדת הערר, רואה בימ"ש אותה כגוף מעין שיפוטי, כמשיבה בעתירה, וקולה לא נשמע. הוא אינו יכול לקבוע ממצאים כלפי ועדת הערר כמתחייב בתקנה 6(א) לתקנות בתי משפט לעניינים מינהליים (סדרי דין), התש"ס-2001 (להלן: התקנות) הקובעת – בין היתר – כי כל מי שעשוי להיפגע מקבלת עתירה מינהלית יצורף אליה כמשיב.

אין חולק כי החלטת ועדת הערר ניתנת לערעור מנהלי, אך דעתו של בימ"ש, לפיה ניתן לתקוף את התנהלות ועדת הערר בהליך ישיר והליך של עתירה מנהלית, כאשר ועדת הערר עצמה היא צד להליך, מעוררת מספר שאלות בפרט כאשר מבקשים לתקוף התנהלות טרם מתן החלטה בערר.

ראשית, האם ניתן ליצור הפרדה בין התנהלות ועדת הערר לבין נימוקי החלטתה כגון שיהוי, כזה אשר יאבחן בין עילות הערעור המנהלי לעילות העתירה מנהלית?

עניין נוסף הדרוש עיון, הוא שאלת הסמכות העניינית. האם התנהלות ועדת הערר אותה תוקפים, היא בגדר החלטה של "רשות או של גוף המנוי בתוספת הראשונה" כפי שקבוע בחוק בתי משפט מנהליים. יצוין בעניין זה, כי ועדת הערר ארנונה אינה נמנית באופן מפורש, בתוספת הראשונה ורק פרשנות לפיה הסמכות נגזרת מהסמכות לדון בכל ענייני "ארנונה" כאמור בסעיף 1 לתוספת הראשונה, שהיא אין מחלוקת כי לא מדובר בהחלטה של "רשות מקומית או של נושא משרה או תפקיד בה".

מתן מענה בחיוב לשאלת סמכות בימ"ש לעניינים מנהליים לדון בעתירה כנגד התנהלות ועדת הערר, יש ותעורר מיד גם שאלות נוספות לעניין ייצוג ועדת הערר בעתירה (מי ימנה אותו, מי ישלם את שכרו), האם ניתן לפסוק הוצאות כנגדה ומי ישלם אותן ככל וייפסקו – ועדת הערר או הרשות המקומית?

לכאורה, שאלות פשוטות אך בעלות משמעות רבה להליך בפני ועדת הערר עצמה. די אם נניח למשל, כי האינטרס של הרשות המקומית "כאפוטרופוס של ועדת הערר", "משיקולי יעילות וחיסכון", הוא שעוה"ד המייצג את ועדת הערר בעתירה המנהלית, יהיה זה המייצג גם את הרשות המקומית, אותו עו"ד אשר בהמשך ידרש לשוב ולהופיע בפני ועדת הערר כמייצג של הרשות המקומית.

יוער בעניין זה, כי כיום הגשת ערר לוועדת ערר ארנונה אינה כרוכה בעלות כספית (למעט היתכנות חיוב הוצאות). העברת הסמכות לידי ועדה חיצונית, יש ותטיל על הנישומים, כמו גם על מנהל הארנונה, השתתפות בהוצאות ההתדיינות. דבר זה יש ומחד יפחית את כמות העררים שיוגשו על ידי הנישומים אך מאידך יתכן ותביא לידי כר שמנהל הארנונה יפעיל שיקול דעת רחב יותר, בדחיית ההשגה.

עניין זה מוליך אותנו כמעגל קסמים, שוב, לשאלת מעמדה של ועדת הערר כאינסטנציה עצמאית בעלת שיקול דעת המנותק מהשיקולים והאינטרסים של הרשות המקומית וממחיש עד כמה ההכרח כי ועדת ערר ארנונה תתנתק מעטיני הרשות המקומית ותוכל לפעול בלי חשש למשוא פנים ושיקולים זרים.

עו"ד ירון נדם, שותף במשרד עו"ד צבי בן אליעזר ושות' העוסק במיסוי עירוני

עת"מ (חי') 4514-05-14

הבהרה: כל המוצג במאמר זה הינו מידע כללי בלבד ואין בו כדי להוות יעוץ ו/או חוות דעת משפטית. המחברים אינם נושאים באחריות כלשהי כלפי הקוראים, ואלה נדרשים לקבל עצה מקצועית לפני כל פעולה המסתמכת על הדברים האמורים

