

**6. תשלום ארנונה השנויה במחלוקת, המוטלת על המדינה על ידי**

**הרשויות המקומיות**

הונחנו על ידי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (יעוץ), עו"ד מלכיאל בלס, להביא בפני הרשויות המקומיות סיכום דיון בנושא שבנדון, בעקבות דיון שהתקיים אצל עו"ד בלס בבג"צ 3453/04 עיריית רחובות נ' מדינת ישראל - משרד הבריאות, שעניינו חבות בארנונה של התחנות לטיפול באם ובילד.

**א. עמדת היועץ המשפטי לממשלה לסוגיית תשלום ארנונה שנויה במחלוקת**

בדיון המוזכר לעיל, הובהר כי עמדת היועץ המשפטי לממשלה, אשר הוגשה לבית המשפט המחוזי בבאר-שבע בה"פ 4103/97 רותם אימפורט נגב נ' המועצה האזורית תמר ואח' (להלן - פס"ד רותם אימפורט) לפיה חל על הנישום חובה לשלם לרשות מקומית סכום ארנונה השנוי במחלוקת, אף בטרם ניתנה הכרעה של ערכאת שיפוט מוסמכת, התייחסה לסכסוך בין גוף פרטי לרשות מקומית. המדינה לא היתה צד פורמלי לאותו הליך, ולפיכך, העמדה שהוצגה כלל לא דנה בסוגיית תשלום ארנונה על ידי המדינה, ולא ביקשה לקבוע מסמרות באשר לאופן שבו על המדינה לנהוג כאשר היא סבורה שסכום הארנונה הנדרש ממנה שנוי במחלוקת. בנוסף, אין לפרש את האמור בעמדת היועץ המשפטי לממשלה, שהוצגה כאמור, כשולל את זכותו של כל אזרח – כמו גם של המדינה - לתקוף בבית משפט מוסמך חיוב ארנונה אם יש בידו עילה לעשות כן, ולבקש צו מניעה או צו ביניים שיורה על איכות תשלום החלק השנוי במחלוקת. זאת ועוד, חלק מהנימוקים שבעמדת היועץ המשפטי לממשלה שהוצגה בפרשת רותם אימפורט מתייחסים בבירור לחשש, כי הרשויות מקומיות לא תוכלנה לגבות ארנונה מנישומים שניצלו את תקופת בירור המחלוקת לשם העברת נכסי מקרקעין שבעלותם לצד אחר, והרשות לא תוכל לעכב את ההעברה ותישאר בידיים ריקות. מובן, כי חשש זה אינו חל לגבי המדינה נהפוך הוא, מהדוגמאות שהוצגו בפני משתתפי הדיון, עלה חשש לשימוש לרעה בעמדה האמורה כנגד המדינה כ"כיס עמוק", וזאת על ידי הגשת דרישות תשלום בלתי חוקיות הנשענות כמדומה על פרשנות מוטעית של עמדת היועץ המשפטי לממשלה כאילו חייבת המדינה לשלם כל דרישה. עוד נציין, כי מאז שניתנה עמדת היועץ המשפטי לממשלה ניתן פסק הדין בעת"מ מחוזי חיפה 682/02 בתי זיקוק לנפט נ' המועצה האזורית זבולון (דינים מחוזי, ל"ג(7) עמ' 335), שממנו עולה, לכאורה כי סכום ארנונה שעדיין אינו חלוט לא ישולם במסגרת הליכי גבייה מינהליים.

ב. בנוסף לכך נקבע באותו דיון, כי ראוי לרענן ולאזכר את הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 6.1200 מיום 1.4.69 אשר עודכנה ביום 6.3.03, ואשר לפיה:

**"1. בטרם תוגש תביעה על ידי רשות מרשויות המדינה נגד רשות מקומית, ייעשה ברור מוקדם בין הנוגעים לענין כדי לבחון את האפשרות להסדיר את הנושא שבמחלוקת – ללא היזקקות לערכאות. זאת מטעמי תקינות ציבורית וחסכון במשאבי כוח אדם וכסף.**

(א) לפני פניה לפרקליט המחוז בבקשה להגיש תביעה אזרחית נגד רשות מקומית – יש להעביר את נושא התביעה בתיאום עם פרקליט המחוז, לידיעת הממונה על המחוז.

(ב) בהתאם להסדר שסוכם עם משרד הפנים, ינסה הממונה על המחוז להביא להסדר הנושא ולהיענות לתביעה.

(ג) בכל דיון בין הממונה על המחוז לבין המשרד הממשלתי ישותף פרקליט המחוז או נציגו.

(ד) לא נענתה התביעה תוך שלושים ימים מעת מסירתה לטיפול הממונה על המחוז, רשאי פרקליט המחוז המתאים באישור אחד מאלה: היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה, המשנה לפרקליט המדינה או מנהל המחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה – לפתוח בהליכים משפטיים אם מכל הבחינות האחרות רואה הוא מקום לכך".

יש לציין כי משרד הפנים הורה בעבר בהנחיותיו כי תקויים הדדיות בהסדר זה – היינו שלא תוגש תביעה אזרחית נגד רשות מקומית בטרם נעשה בירור, כמפורט לעיל, בין הממונה על המחוז לבין פרקליט המחוז והיועץ המשפטי של המשרד המתאים.

הנחיה זו של משרד הפנים אומצה כחלק בלתי נפרד מהנחיות היועץ המשפטי לממשלה.

ג. עמדת היועץ המשפטי לממשלה בענין רותם אימפורט נגב בע"מ לא התיימרה לשנות הנחיה זו, ומקום שהמדינה סבורה, כי יש בידה עילה לתקוף חיוב ארנונה והיא מבקשת לתוקפו בפני בית משפט מוסמך, הרי קודם שתפנה לבית המשפט, כאמור בסעיף א לעיל, עליה לנקוט בצעדים המנויים בהנחייה 6.1200 הנ"ל.

ד. **לסיכום**  
משרד ממשלתי אשר קיבל דרישה לתשלום ארנונה שאינו חולק עליה ישלמה במועד. אם הוא חולק על הסכום שנדרש ממנו, ישלם המשרד את הסכום שאינו שנוי במחלוקת במועדו, ולגבי החלק השנוי במחלוקת יפנה לאלתר לרשות המקומית ויביא בפניה את השגותיו לגבי אותו חלק. אם לא הגיע המשרד להסכמה עם הרשות המקומית לגבי החלק השנוי במחלוקת שבהודעת הארנונה, ינהג המשרד לפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 6.1200, שהוזכרה לעיל.

## דוגמאות להטלת ארנונה שלא כדין על ידי הרשויות המקומיות על נכסי מדינה.

לאחרונה הוברר כי בתוקף סמכותן של הרשויות המקומיות, לפי סעיף 3 לפקודת מסי עירייה ומסי ממשלה (פיטורין) להטיל ארנונה על נכסי מדינה, היו מקרים בהם הטילו הרשויות המקומיות חיובי ארנונה על נכסי המדינה שלא כדין. להלן יובאו מספר דוגמאות, שאינן ממצות, לחיובים, כאמור.

### **הדוגמאות:**

(1) הדוגמא הנפוצה ביותר לאי חוקיות, כאמור, היא קביעת חיוב בצו המיסים, לפי זהות, מיהות המשתמש ולא לפי סוג השימוש. כידוע, הקריטריונים הרלבנטיים לענין הטלת ארנונה, נקבעו בסעיף 8 לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג – 1992 (להלן – החוק) לפיהם יש להטיל ארנונה לפי סוג הנכס, שימושו ומקומו. לפיכך, אין להטיל ארנונה לפי מיהות המשתמש בנכס וזהותו.

הלכה זו אף נפסקה לאחרונה בשני פסקי דין של בית המשפט העליון:

1. ע"א 8588/00 עיריית עפולה נ' בזק.
2. ע"א 4335/02 עיריית צפת נ' בזק.

בפסקי דין אלה פסל ביה"מ חוקיות הפריט "חברה ממשלתית" בצו המיסים בקבעו כי "זהות המחזיק בנכס איננה נמנית על הקריטריונים הרלבנטיים" (לפי סעי' 8 לחוק).

לפיכך, אין הרשות המקומית מוסמכת לקבוע בצו תעריף מיוחד לנכסים המוחזקים ע"י המדינה. (אלא אם יקבעו שרי הפנים והאוצר סיווגים נפרדים לנכסי מדינה על פי הוראות סעי' 3(ג) לפקודת מסי עירייה ומסי ממשלה (פיטורין)).

כמו כן אין הרשות המקומית מוסמכת לסווג את נכסי המדינה, רק בשל היותם נכסי מדינה, תחת הסיווג "משרדים, שרותים ומסחר", למרות שבפועל נעשה באותו נכס שימוש שונה. כאמור, על הרשות לסווג הנכס בהתאם לשימוש שנעשה בנכס בפועל.

(2) הטלת ארנונה על נכסים שבנייתם טרם הסתיימה (נכס מסוג זה אינו נכלל בהגדרת "בניין" אלא יש לסווגו כ"אדמת בניין" שעליה לא ניתן להטיל כלל ארנונה).

(3) הגדלה רטרואקטיבית של שומות בנכסים אשר לגביהם כבר נקבעו שומות סופיות.

(4) הגדלת שטח חיוב הארנונה – רשות מקומית שבכוונתה להגדיל שטח חיוב של נכס תצטרף לדרישתה הסבר בה יובהר מקור השינוי. על פי דרישה של הנישום תמציא הרשות המקומית מסמכים או תאפשר הרשות המקומית לעיין במסמכים, עליהם מתבסס השינוי.

(5) יש להקפיד, ולנהוג משנה זהירות, בדרישת תשלום רטרואקטיבי. כך פסל ביה"מ העליון, פה אחד, חיוב רטרואקטיבי שהטילה המו"מ עילבון על חברת מקורות. בע"א 975/97 המועצה המקומית עילבון נ' מקורות חברת מים הבהיר ביה"מ עקרונית כי "ככלל אין החוק

מטיל חיובים באופן רטרואקטיבי אלא אם נאמר כך במפורש". בהמשך ציין ביה"מ כי "בפקודת העיריות לא הוקנתה סמכות לתקן שומת ארנונה באופן רטרואקטיבי. כיוון שכך, ידנו תהיה קפוצה במתן אפשרות לתקן שומת ארנונה באופן רטרואקטיבי".

וכן בפס"ד מאוחר יותר של ביה"מ העליון ע"א 8558/01 המועצה המקומית עילבון נ' מקורות חברת מים (פרשת עילבון השניה), פסל ביה"מ פעם נוספת הטלת ארנונה רטרואקטיבית, בקבעו כי דרישת התשלום הרטרואקטיבית לא היתה תיקון טעות טכנית במהותה אלא היתה זו "הטלה ראשונה וחדשה של ארנונה כללית, בגין שטחים שעד לאותה עת לא חוייבו בארנונה" וזאת כאשר למועצה לא היה הסבר מניח את הדעת לעובדה שלא חייבה את המערערת בארנונה. ... בהתאם למדידה החדשה".

בע"א 4452/00 ט.ט. טכנולוגיות מתקדמות נ' עיריית טירת הכרמל נדון המקרה של תיקון חישובי שטחים באופן רטרואקטיבי.

כבוד השופט אנגלרד מציין בפסק הדין את הכלל לפיו "רק במקרים מיוחדים יש הצדקה לערוך שינוי רטרואקטיבי של חיוב הארנונה". עם זאת מוסיף ביה"מ, כי יש לבחון "כל מקרה לפי נסיבותיו ואין איסור גורף חל על תיקון למפרע של חיובי הארנונה". בפסק דין זה קבע ביה"מ כי יש חשיבות לשאלה האם הטעות נבעה מהטעייה של הנישום, ובאותו ענין פסל בית המשפט את החיוב הרטרואקטיבי שהטילה העירייה, היות ואף העירייה לא טענה הטעייה ע"י הנישום.

בהמשך פסק הדין מפורטות כמה אמות מידה אותם יש לשקול טרם קבלת החלטה בנושא, ובכלל זה, משך הזמן לגביו מבוצעת התחולה הרטרואקטיבית, מידת ההסתמכות מצד האזרח, ומידת היעילות והצדק שבחיוב למפרע.

כך לדוגמא, מובאת באותו פסק הדין דוגמא בה אישר ביה"מ העליון תיקון למפרע של זהות המחזיק בנכס, לאחר שהובהר כי לא נגרם עיוות, וכי הרישום המתוקן תואם את המצב העובדתי האמיתי ששרר במהלך השנים. (רע"א 2987/91 ריינר נ' עיריית ירושלים).

לסיכום, הטלה רטרואקטיבית של ארנונה תעשה במקרים חריגים המצדיקים זאת, ולאחר בדיקה יסודית של הנושא על ידי היועץ המשפטי של הרשות המקומית, ובאישורו.